

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

PHAN THỊ THU HIỀN

MINH BẠCH NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CỦA  
CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH Ở  
VIỆT NAM

LUẬN ÁN TIẾN SĨ  
NGÀNH: QUẢN LÝ KINH TẾ

HÀ NỘI - 2026

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

PHAN THỊ THU HIỀN

LUẬN ÁN TIẾN SĨ

MINH BẠCH NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CỦA  
CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH Ở  
VIỆT NAM

NGÀNH: QUẢN LÝ KINH TẾ

Mã số: 9310110



Người hướng dẫn khoa học: 1. TS. ĐỖ TÁT CƯỜNG

2. PGS.TS. HOÀNG XUÂN BÌNH



HÀ NỘI – 2026

**LỜI CAM ĐOAN**

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, kết quả nêu trong luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng và được trích dẫn đầy đủ theo quy định.

Tác giả



**Phan Thị Thu Hiền**

# MỤC LỤC

<b>MỞ ĐẦU .....</b>	<b>1</b>
<b>CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN.....</b>	<b>10</b>
1.1. Tổng quan các công trình nghiên cứu liên quan đến minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh.....	10
1.2. Đánh giá chung và khoảng trống nghiên cứu .....	19
1.3. Những vấn đề được lựa chọn nghiên cứu và khung phân tích của luận án .....	22
<b>CHƯƠNG 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM MINH BẠCH NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP TỈNH.....</b>	<b>25</b>
2.1. Minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh nhìn từ góc độ quản lý kinh tế.....	25
2.2. Cơ sở lý luận về minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh .....	27
2.3. Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam.....	39
<b>CHƯƠNG 3: THỰC TRẠNG MINH BẠCH NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM.....</b>	<b>43</b>
3.1. Khái quát về ngân sách nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam.....	43
3.2. Thực trạng minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh giai đoạn 2017–2024 .....	45
3.3. Phân tích định lượng các nhân tố ảnh hưởng đến minh bạch ngân sách cấp tỉnh .....	77
3.4. Đánh giá chung về thực trạng minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh.....	93
3.5. Mô phỏng PBMI 2025 cho 34 đơn vị hành chính cấp tỉnh sau sắp xếp .....	96
<b>CHƯƠNG 4: ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG MINH BẠCH NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2030 .....</b>	<b>105</b>
4.1. Bối cảnh và định hướng tăng cường minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh đến năm 2030.....	107
4.2. Quan điểm và mục tiêu tăng cường minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh đến năm 2030 .....	113
4.3. Hệ giải pháp tăng cường minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh theo chu trình quản lý.....	119
4.4. Lộ trình triển khai và điều kiện bảo đảm thực thi .....	136
4.5. Một số kiến nghị.....	141
<b>KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ .....</b>	<b>147</b>

## MỞ ĐẦU

### 1. Lý do lựa chọn đề tài

Minh bạch ngân sách nhà nước được thừa nhận rộng rãi là một trong những giá trị cốt lõi của quản trị tài chính công hiện đại, là điều kiện bảo đảm hiệu lực, hiệu quả của hoạt động quản lý ngân sách và là nền tảng của trách nhiệm giải trình trong nhà nước pháp quyền. Kopits và Craig (1998) định nghĩa minh bạch tài khóa là việc công khai rộng rãi, kịp thời và có hệ thống các thông tin về cấu trúc và chức năng của khu vực công, các dự báo chính sách tài khóa và các tài khoản ngân sách, qua đó cho phép công chúng đánh giá vị thế tài chính hiện tại và tương lai của chính phủ [97]. Trên tinh thần đó, các chuẩn mực quốc tế về minh bạch ngân sách đã lần lượt được hình thành và hoàn thiện: Bộ quy tắc Minh bạch Tài khóa của Quỹ Tiền tệ Quốc tế [95], Thông lệ tốt về Minh bạch Ngân sách của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế [102], và Khảo sát Ngân sách Mở (Open Budget Survey – OBS) do Tổ chức Đối tác Ngân sách Quốc tế thực hiện định kỳ [94].

*Về phương diện lý luận*, minh bạch ngân sách cấp tỉnh là một vấn đề thuộc phạm vi chuyên ngành Quản lý kinh tế chứ không chỉ là một phạm trù tài chính – pháp lý. Ngân sách nhà nước cấp tỉnh là công cụ quản lý, điều tiết và phân bổ nguồn lực kinh tế của chính quyền địa phương; do đó minh bạch ngân sách trực tiếp tác động đến chất lượng phân bổ nguồn lực công, hiệu quả chi tiêu, kỷ luật tài khóa và môi trường đầu tư của địa phương. Khi thông tin ngân sách được công khai đầy đủ, kịp thời và có thể so sánh được, bất đối xứng thông tin giữa chính quyền và các chủ thể kinh tế giảm xuống, chi phí giám sát và chi phí vay nợ công giảm theo, đồng thời kỷ luật tài khóa được củng cố. Alt, Lassen và Rose (2006) khi khảo sát dữ liệu các bang Hoa Kỳ đã cung cấp bằng chứng cho thấy mức độ minh bạch cao hơn gắn liền với kỷ luật tài khóa tốt hơn và chênh lệch thâm hụt theo chu kỳ chính trị thấp hơn [75]. Vì vậy, nghiên cứu minh bạch ngân sách cấp tỉnh dưới góc độ một hoạt động quản lý kinh tế là hết sức cần thiết về mặt lý luận.

*Về phương diện thực tiễn*, sự cần thiết của đề tài càng trở nên cấp bách trong bối cảnh Việt Nam trải qua các cải cách lớn diễn ra đồng thời từ năm 2024–2025. Một là, Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15 được Quốc hội khóa XV thông qua ngày 25/6/2025, có hiệu lực từ năm ngân sách 2026, thay thế Luật số 83/2015/QH13 với nhiều đổi mới căn bản về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi, công khai và giám sát ngân sách [35]. Hai là, Nghị quyết số 202/2025/QH15 ngày

12/6/2025 của Quốc hội về sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh, theo đó cả nước giảm từ 63 xuống còn 34 đơn vị hành chính cấp tỉnh từ ngày 01/7/2025, kết hợp với mô hình chính quyền địa phương hai cấp theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 [42][36]. Ba là, Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 của Bộ Chính trị về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia [3]. Việc chuyển sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp, sáp nhập đơn vị hành chính trên quy mô lớn nhất trong lịch sử và đồng thời triển khai khuôn khổ pháp lý ngân sách mới đặt ra yêu cầu cấp thiết phải nhìn nhận lại minh bạch ngân sách cấp tỉnh như một hoạt động quản lý, chứ không chỉ là việc đăng tải tài liệu công khai.

Tại Việt Nam, minh bạch ngân sách được xác định là một nội dung cốt lõi của cải cách tài chính công và xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Luật Ngân sách nhà nước số 83/2015/QH13 [37], Thông tư số 343/2016/TT-BTC [5] và Thông tư số 90/2018/TT-BTC [6] đã cụ thể hóa các biểu mẫu, nội dung và thời hạn công khai. Trên nền tảng đó, Liên minh Minh bạch Ngân sách (BTAP) cùng Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI) và các đối tác đã xây dựng Chỉ số Công khai Ngân sách tỉnh (POBI) từ năm 2017 – nguồn dữ liệu định kỳ hiếm hoi cho phép đánh giá mức độ công khai tài liệu ngân sách của 63 tỉnh, thành phố [31]. Kết quả khảo sát cho thấy điểm trung bình POBI của 63 tỉnh tăng từ 30,5 điểm năm 2017 lên 70,84 điểm năm 2023 [31]. Những tiến bộ này là đáng ghi nhận, nhưng đồng thời cũng đặt ra câu hỏi về tính thực chất, tính bền vững và cơ chế quản lý đằng sau các con số xếp hạng này.

Qua tổng quan các công trình đã công bố trong và ngoài nước, nghiên cứu sinh nhận thấy hệ thống nghiên cứu về minh bạch ngân sách cấp tỉnh ở Việt Nam còn tồn tại một số khoảng trống có ý nghĩa khoa học. *Thứ nhất*, phần lớn các nghiên cứu trong nước tiếp cận minh bạch chủ yếu như kết quả công khai thông tin (output) – đo lường qua sự hiện diện, tính kịp thời và đầy đủ của các tài liệu ngân sách được đăng tải – mà chưa làm rõ minh bạch với tư cách một quá trình quản lý gắn với các chức năng lập kế hoạch, tổ chức thực hiện và kiểm tra – giám sát – giải trình của chính quyền cấp tỉnh. Đây không chỉ là khoảng trống ứng dụng ở Việt Nam mà là khoảng trống học thuật: cho đến nay chưa có khung phân tích nào tích hợp đồng thời chu trình ngân sách với chủ thể quản lý và các chiều cạnh chất lượng theo Heald (2012) [92] để đo lường minh bạch như một quá trình. *Thứ hai*, các khung đo lường hiện hành (POBI trong nước, OBI quốc tế) về bản chất đều đánh giá theo tính sẵn

có của tài liệu công khai, chưa phản ánh được chất lượng của minh bạch theo bốn chiều cạnh tính công khai, tính tiếp cận, tính dễ hiểu và tính so sánh được. Thứ ba, các nghiên cứu trong nước chưa cập nhật một cách có hệ thống bối cảnh thực hiện Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15, tiến trình sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh và yêu cầu chuyển đổi số quản trị công.

Xuất phát từ những yêu cầu lý luận và thực tiễn nêu trên, nghiên cứu sinh lựa chọn đề tài “*Minh bạch ngân sách nhà nước của chính quyền địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam*” làm đề tài luận án tiến sĩ chuyên ngành Quản lý kinh tế (mã số 9310110) của mình.

## **2. Mục đích, nhiệm vụ và câu hỏi nghiên cứu**

### **2.1. Mục đích nghiên cứu**

Luận án hướng tới mục đích tổng quát là làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn về minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam; đánh giá thực trạng minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh giai đoạn 2017–2024 trên cơ sở dữ liệu POBI và Chỉ số minh bạch quản lý ngân sách tỉnh (PBMI) do nghiên cứu sinh đề xuất; trên cơ sở đó đề xuất phương hướng và hệ giải pháp đồng bộ nhằm tăng cường minh bạch ngân sách nhà nước của chính quyền địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam đến năm 2030, phù hợp với khuôn khổ Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15, bối cảnh sắp xếp đơn vị hành chính và yêu cầu chuyển đổi số quản trị công.

### **2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu**

Để đạt được mục đích nêu trên, luận án thực hiện bốn nhiệm vụ tương ứng với bốn chương nội dung chính:

Một là, tổng quan tình hình nghiên cứu trong nước và quốc tế, hệ thống hóa các quan điểm tiếp cận lý thuyết, các khung đo lường và các nhân tố ảnh hưởng; từ đó xác định khoảng trống nghiên cứu đối với trường hợp chính quyền cấp tỉnh ở Việt Nam.

Hai là, xây dựng cơ sở lý luận về minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh; hình thành khung phân tích tích hợp 3×4×4 giữa ba chủ thể quản lý, bốn giai đoạn chu trình ngân sách và bốn chiều cạnh chất lượng theo Heald; khảo cứu kinh nghiệm quốc tế và rút ra bài học cho Việt Nam.

Ba là, phân tích, đánh giá thực trạng minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh giai đoạn 2017–2024; lượng hóa tác động của các nhân tố ảnh hưởng bằng mô hình hồi quy dữ liệu bảng; chỉ ra kết quả đạt được, hạn chế và nguyên nhân.

Bốn là, phân tích bối cảnh mới và đề xuất phương hướng, đề xuất các gói giải pháp có tính khả thi và có địa chỉ chủ thể nhằm tăng cường minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh đến năm 2030.

### **2.3. Câu hỏi nghiên cứu**

Luận án được thiết kế để trả lời năm câu hỏi nghiên cứu:

*Câu hỏi 1:* Bản chất của minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh với tư cách một hoạt động quản lý kinh tế là như thế nào, và có thể khái niệm hóa minh bạch không chỉ như kết quả công khai thông tin mà như một quá trình quản lý gắn với các chức năng lập kế hoạch, tổ chức thực hiện và kiểm tra – giám sát – giải trình hay không?

*Câu hỏi 2:* Bộ tiêu chí nào phù hợp để đánh giá minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh theo khung tích hợp ba chủ thể, bốn giai đoạn chu trình ngân sách và bốn chiều cạnh chất lượng theo Heald, và có thể tổng hợp thành một chỉ số đơn nhất có giá trị phương pháp luận và ứng dụng thực tiễn?

*Câu hỏi 3:* Thực trạng minh bạch ngân sách nhà nước của 63 tỉnh, thành phố giai đoạn 2017–2024 diễn biến như thế nào, có sự khác biệt nào giữa các nhóm tỉnh và những nhân tố nào ảnh hưởng đến mức độ minh bạch đó?

*Câu hỏi 4:* Bối cảnh mới – Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15, Nghị quyết số 202/2025/QH15 về sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh, mô hình chính quyền địa phương hai cấp và yêu cầu chuyển đổi số – đặt ra những yêu cầu mới gì đối với quản lý minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh?

*Câu hỏi 5:* Hệ giải pháp nào phù hợp và khả thi để tăng cường minh bạch ngân sách nhà nước của chính quyền địa phương cấp tỉnh đến năm 2030, có địa chỉ chủ thể thực hiện rõ ràng và phù hợp với khuôn khổ pháp lý mới?

## **3. Đối tượng, khách thể và phạm vi nghiên cứu**

### **3.1. Đối tượng nghiên cứu**

Đối tượng nghiên cứu của luận án là *hoạt động minh bạch ngân sách nhà nước của chính quyền địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam* – được hiểu là hoạt động quản lý của

chính quyền cấp tỉnh nhằm công khai, bảo đảm khả năng tiếp cận, dễ hiểu và so sánh được các thông tin về toàn bộ chu trình quản lý ngân sách (lập dự toán, chấp hành, quyết toán, kiểm toán/giám sát) cho các bên liên quan. Theo đó, luận án nghiên cứu minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh trên cả hai bình diện: bản chất, nội dung, tiêu chí đánh giá và các nhân tố ảnh hưởng của hoạt động này; và thực trạng vận hành của hoạt động đó tại các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ở Việt Nam.

### ***3.2. Khách thể nghiên cứu***

Khách thể nghiên cứu là 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ở Việt Nam trong không gian quản trị ngân sách nhà nước cấp tỉnh giai đoạn nghiên cứu (trước thời điểm sắp xếp đơn vị hành chính theo Nghị quyết số 202/2025/QH15) và 34 đơn vị hành chính cấp tỉnh sau sắp xếp. Các chủ thể quản lý minh bạch ngân sách cấp tỉnh gồm: Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (cơ quan chấp hành, tổ chức thực hiện và công khai ngân sách); Hội đồng nhân dân cấp tỉnh (cơ quan quyết định dự toán, phê chuẩn quyết toán và giám sát); Sở Tài chính (đơn vị tham mưu chuyên môn). Bên cạnh đó là các chủ thể phối hợp gồm Kho bạc Nhà nước, cơ quan thuế, hải quan, Kiểm toán nhà nước khu vực, Mặt trận Tổ quốc, báo chí và công dân.

### ***3.3. Phạm vi nghiên cứu***

*Phạm vi nội dung:* Luận án nghiên cứu minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh trong mối liên hệ hữu cơ với chu trình quản lý ngân sách bốn giai đoạn (lập dự toán – chấp hành – quyết toán – kiểm toán/giám sát) và ba chủ thể quản lý chính (Ủy ban nhân dân tỉnh – Hội đồng nhân dân tỉnh – Sở Tài chính), gắn với bốn chiều cạnh chất lượng theo khung Heald (tính công khai – tính tiếp cận – tính dễ hiểu – tính so sánh được). Luận án không đi sâu vào kỹ thuật kế toán – kiểm toán nội bộ hay chi tiết cấu trúc thu – chi, mà tập trung vào hoạt động quản lý minh bạch của chính quyền cấp tỉnh.

*Phạm vi không gian:* Luận án nghiên cứu trên phạm vi 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương theo cấu trúc hành chính trong giai đoạn khảo sát. Tiến trình sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh từ năm 2025 (còn 34 đơn vị) và mô hình chính quyền địa phương hai cấp được đề cập ở góc độ bối cảnh tác động đến quản lý minh bạch ngân sách cấp tỉnh giai đoạn 2026–2030.

*Phạm vi thời gian:* Luận án đánh giá thực trạng minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh giai đoạn 2017–2024, định hướng giải pháp đến năm 2030. Trong đó, dữ liệu POBI được sử dụng cho giai đoạn 2017–2023 (bảy chu kỳ khảo sát liên tục đã được

công bố chính thức); năm 2024, nghiên cứu sinh sử dụng Chỉ số PBMI do luận án xây dựng để đo lường trên 12 tỉnh đại diện nhằm minh họa giá trị phương pháp luận, không thay thế cho khảo sát toàn quốc của POBI.

#### **4. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu**

##### ***4.1. Cơ sở lý luận và khung phân tích***

Luận án được triển khai trên nền tảng bốn lý thuyết bổ trợ lẫn nhau, kết hợp với hệ thống chuẩn mực quốc tế về minh bạch tài khóa. *Lý thuyết người đại diện* (Jensen và Meckling, 1976) lý giải minh bạch như cơ chế giảm bất đối xứng thông tin giữa người ủy nhiệm (người dân, cơ quan dân cử) và người đại diện (chính quyền địa phương) [96]. *Lý thuyết các bên liên quan* (Freeman, 1984) cung cấp cơ sở xác định các chủ thể của hoạt động minh bạch ngân sách [86]. *Lý thuyết lựa chọn công* (Buchanan và Tullock, 1962) giải thích động lực chính trị của minh bạch [78]. *Lý thuyết quản trị công mới và quản trị công hiện đại* (Hood, 1991; Osborne, 2006) cho phép tiếp cận minh bạch như một quá trình quản lý định hướng kết quả [93][103]. Trên cơ sở đó, luận án sử dụng khung bốn chiều cạnh chất lượng của Heald (2012) [92] kết hợp với chu trình ngân sách bốn giai đoạn và ba chủ thể quản lý chính để hình thành *khung phân tích tích hợp 3×4×4* cho minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam.

##### ***4.2. Mô hình nghiên cứu và giả thuyết***

Trên cơ sở khung phân tích và bốn lý thuyết nền tảng, luận án xây dựng mô hình nghiên cứu định lượng nhằm lượng hóa tác động của các nhân tố ảnh hưởng đến minh bạch ngân sách cấp tỉnh. Biến phụ thuộc là Chỉ số Công khai Ngân sách tỉnh (POBI) đo trên thang điểm 0–100. Tám biến giải thích được lựa chọn xuất phát trực tiếp từ bốn lý thuyết nền tảng và được phân thành hai nhóm theo *tiêu chí khả năng kiểm soát của chính quyền cấp tỉnh* – đây là căn cứ phân nhóm có ý nghĩa quản lý, nhằm tách biệt các “đòn bẩy” mà chính quyền tỉnh có thể chủ động điều chỉnh khỏi các điều kiện nền mà tỉnh khó thay đổi trong ngắn hạn:

*Nhóm thứ nhất – bốn biến thuộc chính quyền cấp tỉnh* (các đòn bẩy quản lý): (1) Năng lực điều hành, đo bằng chỉ số PCI [29]; (2) Năng lực kỹ thuật của Sở Tài chính (KỸ NĂNG), đo bằng tỷ lệ cán bộ Sở Tài chính có trình độ thạc sĩ trở lên trên tổng số cán bộ – phản ánh năng lực chuyên môn vận hành công khai và phân tích ngân sách; (3) Hạ tầng công nghệ thông tin và mức độ chuyển đổi số, đo bằng chỉ số DTI [15]; (4) Năng lực cải cách hành chính, đo bằng chỉ số PAR Index [4].

*Nhóm thứ hai – bốn biến không thuộc chính quyền cấp tỉnh (các điều kiện nền):* (5) Mức độ phụ thuộc tài khóa, đo bằng tỷ lệ bổ sung cân đối từ ngân sách Trung ương trên tổng thu ngân sách địa phương; (6) Trình độ phát triển kinh tế, đo bằng GRDP bình quân đầu người [59]; (7) Mức độ hội nhập kinh tế quốc tế, đo bằng tỷ lệ FDI thực hiện trên GRDP; (8) Mật độ báo chí địa phương (BÁOCHÍ), đo bằng số cơ quan báo chí địa phương trên quy mô dân số tỉnh.

Việc lựa chọn và phân nhóm này được luận giải nhất quán trong toàn bộ luận án; định nghĩa và cách đo của từng biến tại chương 2,3 và tại phụ lục được rà soát để bảo đảm thống nhất. Các giả thuyết nghiên cứu tương ứng được trình bày chi tiết tại Chương 2 và kiểm định tại Chương 3.

### ***4.3. Phương pháp nghiên cứu***

Luận án sử dụng cách tiếp cận hỗn hợp (mixed-method) trên nền phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử, kết hợp tiếp cận hệ thống và tiếp cận thể chế. *Các phương pháp định tính* gồm: tổng quan và phân tích tài liệu theo bảy nhóm chủ đề; phân tích nội dung (content analysis) đối với tài liệu công khai trên cổng thông tin điện tử của Ủy ban nhân dân, Hội đồng nhân dân và Sở Tài chính; phân tích thể chế đối với hệ thống văn bản pháp luật về ngân sách; so sánh kinh nghiệm quốc tế; và tham vấn chuyên gia về tài chính công và quản lý nhà nước.

*Các phương pháp định lượng* được triển khai theo ba hợp phần có quan hệ logic chặt chẽ. *Hợp phần thứ nhất* là xây dựng và áp dụng thử nghiệm Chỉ số PBMI cho 12 tỉnh đại diện trong năm 2024, gồm 48 chỉ báo theo khung  $3 \times 4 \times 4$ , mỗi chỉ báo chấm điểm trên thang 0–100. *Hợp phần thứ hai* là ước lượng PBMI mô phỏng cho 34 đơn vị hành chính cấp tỉnh sau sắp xếp năm 2025 – kết quả này có giá trị mô phỏng phương pháp luận và làm điểm tham chiếu, không đồng nhất với dữ liệu khảo sát thực địa. *Hợp phần thứ ba* là mô hình hồi quy dữ liệu bảng (panel data) với biến phụ thuộc POBI của 63 tỉnh giai đoạn 2017–2023 ( $63 \text{ tỉnh} \times 7 \text{ năm} = 441 \text{ quan sát}$ ). Luận án ước lượng và báo cáo song song bốn mô hình để so sánh tính vững – Pool OLS, hiệu ứng cố định (FE), hiệu ứng ngẫu nhiên (RE) và GMM hệ thống Arellano–Bond; lựa chọn giữa FE và RE bằng kiểm định Hausman, kiểm định Breusch–Pagan để so sánh với Pool OLS. Mô hình GMM hệ thống được bổ sung nhằm xử lý nội sinh tiềm tàng, kèm đầy đủ các kiểm định AR(1), AR(2), kiểm định Hansen/Sargan và kiểm soát số lượng công cụ. Phân tích định lượng được thực hiện trên phần mềm Stata 18.

*Thu thập dữ liệu*, luận án thu thập các dữ liệu sau: (i) dữ liệu POBI 2017–2023 là dữ liệu quan sát thực tế đã được công bố chính thức [31]; (ii) PBMI 2024 cho 12 tỉnh đại diện là dữ liệu thử nghiệm do nghiên cứu sinh trực tiếp thu thập; (iii) PBMI 2025 cho 34 đơn vị sau sắp xếp là dữ liệu ước lượng.

## **5. Những đóng góp mới của luận án**

### **5.1. Về lý luận**

*Thứ nhất*, luận án góp phần tái khái niệm hóa minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh, dịch chuyển cách hiểu minh bạch từ kết quả công khai thông tin sang quá trình quản lý có chủ thể, có mục tiêu, có công cụ và có cơ chế đánh giá.

*Thứ hai*, luận án đề xuất khung phân tích tích hợp  $3 \times 4 \times 4$  (ba chủ thể  $\times$  bốn giai đoạn chu trình  $\times$  bốn chiều cạnh chất lượng theo Heald) cho nghiên cứu minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam – một khung phân tích mà các bộ chỉ số hiện hành (POBI, OBI, PEFA) chưa đáp ứng đồng thời.

*Thứ ba*, luận án đề xuất Chỉ số minh bạch quản lý ngân sách tỉnh (PBMI) gồm 48 chỉ báo, công thức tổng hợp có trọng số và thang đo chuẩn hóa 0–100. Trong khuôn khổ luận án, PBMI được xây dựng và áp dụng thử nghiệm; giá trị của chỉ số cần tiếp tục được kiểm định trên quy mô rộng hơn trong các nghiên cứu tiếp theo.

### **5.2. Về thực tiễn**

*Thứ nhất*, luận án cung cấp bằng chứng thực nghiệm có hệ thống về thực trạng minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh giai đoạn 2017–2024, làm rõ sự khác biệt giữa các nhóm tỉnh theo mức độ tự chủ tài khóa và mức độ minh bạch.

*Thứ hai*, luận án lượng hóa tác động của tám nhân tố ảnh hưởng đến minh bạch ngân sách cấp tỉnh, giúp nhận diện các “đòn bẩy quản lý” mà chính quyền cấp tỉnh có thể chủ động sử dụng. Do giới hạn về dữ liệu và phương pháp, các kết quả về quan hệ giữa các nhân tố được diễn giải một cách thận trọng, không khẳng định quá mức về quan hệ nhân quả.

*Thứ ba*, luận án đề xuất các giải pháp có địa chỉ chủ thể quản lý rõ ràng, gắn với Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15, lộ trình sắp xếp đơn vị hành chính và yêu cầu xây dựng chính quyền số đến năm 2030; các kết quả nghiên cứu được khuyến nghị áp dụng có điều kiện, có tính đến đặc thù của từng đơn vị hành chính sau sắp xếp.

## **6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án**

*Về ý nghĩa lý luận*, luận án góp phần làm phong phú hệ thống lý luận về quản lý tài chính công trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, đặc biệt là nhánh nghiên cứu về minh bạch ngân sách theo hướng tiếp cận quản lý. Khung phân tích 3×4×4 và bộ công cụ PBMI là những sản phẩm có giá trị tham khảo cho các nghiên cứu tiếp theo về minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh.

*Về ý nghĩa thực tiễn*, luận án có giá trị ứng dụng trên ba phương diện: làm cơ sở khoa học cho việc hoàn thiện khung pháp lý về minh bạch ngân sách gắn với Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15; cung cấp công cụ định lượng (PBMI và bảng phân nhóm tỉnh) để các cơ quan quản lý theo dõi, đánh giá hoạt động minh bạch ngân sách; và cung cấp các khuyến nghị có địa chỉ chủ thể cho Ủy ban nhân dân, Hội đồng nhân dân và Sở Tài chính cấp tỉnh.

### **7. Những hạn chế của luận án**

Trong khuôn khổ một luận án tiến sĩ, do giới hạn về thời gian, nguồn lực và khả năng tiếp cận dữ liệu, luận án còn một số hạn chế. *Một là*, Chỉ số PBMI mới được áp dụng thử nghiệm cho 12 tỉnh đại diện trong năm 2024, chưa được áp dụng đại trà cho toàn bộ các tỉnh, thành phố. *Hai là*, mô hình hồi quy dữ liệu bảng sử dụng biến phụ thuộc duy nhất là POBI giai đoạn 2017–2023; do PBMI mới có dữ liệu một năm cho 12 tỉnh nên chưa đủ điều kiện xây dựng mô hình hồi quy với biến phụ thuộc PBMI. *Ba là*, dữ liệu định tính chủ yếu thu thập qua tham vấn một số chuyên gia, chưa đủ quy mô cho một nghiên cứu Delphi nhiều vòng. *Bốn là*, do bối cảnh sắp xếp đơn vị hành chính từ năm 2025, một số kết quả phân tích giai đoạn 2017–2024 cần được kiểm định lại trên dữ liệu mới của 34 đơn vị sau sắp xếp trong các nghiên cứu tiếp theo.

### **8. Kết cấu của luận án**

Ngoài phần Mở đầu, Kết luận và kiến nghị, Danh mục các công trình khoa học của tác giả đã công bố, Danh mục tài liệu tham khảo và Phụ lục, nội dung chính của luận án được kết cấu thành bốn chương:

*Chương 1:* Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án.

*Chương 2:* Cơ sở lý luận và kinh nghiệm minh bạch ngân sách nhà nước của chính quyền cấp tỉnh.

*Chương 3:* Thực trạng minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam.

*Chương 4:* Định hướng và giải pháp tăng cường minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam đến năm 2030.

## CHƯƠNG 1

# TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

### **1.1. Tổng quan các công trình nghiên cứu liên quan đến minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh**

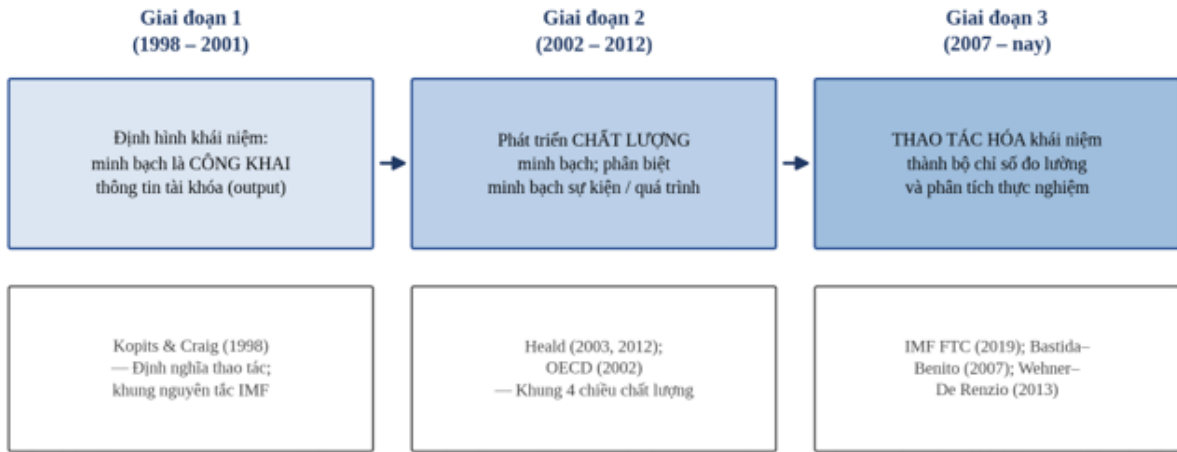
Minh bạch ngân sách nhà nước trở thành một chủ đề trung tâm của khoa học quản lý kinh tế kể từ cuối những năm 1990, khi khủng hoảng tài chính châu Á 1997–1998 phơi bày hậu quả nặng nề của tình trạng thiếu thông tin tài khóa và kỷ luật ngân sách lỏng lẻo. Trong hơn hai thập kỷ tiếp theo, chủ đề này đã hình thành một dòng chảy học thuật đồ sộ, trải rộng từ các công trình nền móng của các tổ chức quốc tế (IMF, OECD, IBP, Ngân hàng Thế giới) đến các nghiên cứu thực chứng chuyên sâu ở cấp địa phương tại Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha, Ý, Hoa Kỳ và một số nền kinh tế đang chuyển đổi.

Các công trình nghiên cứu liên quan tới luận án được tổng quan trên bốn phương diện: (i) định nghĩa và phạm vi khái niệm; (ii) khung và phương pháp đo lường; (iii) dữ liệu và kỹ thuật ước lượng; (iv) phát hiện thực nghiệm chính và những điểm còn tranh luận. Mục tiêu của tổng quan nhằm làm rõ: thứ nhất, minh bạch là kết quả công khai thông tin hay là một quá trình quản lý; thứ hai, minh bạch nên đo bằng số lượng tài liệu được công bố hay bằng chất lượng tiếp cận – dễ hiểu – so sánh – sử dụng thông tin; thứ ba, Chỉ số Công khai Ngân sách tỉnh (POBI) có đủ để đo minh bạch cấp tỉnh hay chỉ đo một phần của công khai ngân sách; và thứ tư, cạnh tranh chính trị tạo ra hay xói mòn minh bạch ở cấp địa phương.

#### ***1.1.1. Các nghiên cứu về bản chất, khái niệm minh bạch ngân sách nhà nước***

Quá trình phát triển khái niệm minh bạch ngân sách có thể chia thành ba giai đoạn kế tiếp, mỗi giai đoạn phản ánh một bước chuyển trong cách hiểu bản chất của minh bạch và được tóm lược tại Hình 1.1.

Quá trình phát triển về nghiên cứu minh bạch ngân sách



**Hình 1.1.** *Quá trình phát triển về nghiên cứu minh bạch ngân sách*

*Nguồn: Tổng hợp và đề xuất của tác giả.*

*Giai đoạn thứ nhất (1998–2001) – nền tảng khái niệm*, công trình nền móng là Occasional Paper số 158 “Transparency in Government Operations” của Kopits và Craig (1998), xuất bản tại IMF [97]. Bằng cách tiếp cận quy phạm và so sánh quốc tế, hai tác giả định nghĩa minh bạch tài khóa là việc công khai đầy đủ, kịp thời và có hệ thống tới công chúng các thông tin tài khóa đáng tin cậy về cơ cấu và chức năng của khu vực công, mục đích của chính sách tài khóa, các tài khoản công và các dự báo tài khóa. Đóng góp lớn nhất của công trình là chuyển khái niệm minh bạch từ phạm trù chính trị – đạo đức sang một phạm trù kinh tế công có thể thao tác hóa và đo lường, đồng thời gắn minh bạch với ổn định kinh tế vĩ mô và quản trị tốt. Tuy nhiên, *hạn chế có tính bản lề* của định nghĩa này là vẫn xem minh bạch chủ yếu như một kết quả công khai (output) chứ chưa lý giải minh bạch như một quá trình quản lý (process) gắn với chu trình ngân sách. Chính hạn chế này đã làm nảy sinh tranh luận thứ nhất và mở đường cho giai đoạn nghiên cứu kế tiếp.

*Giai đoạn thứ hai (2002–2012) – phát triển chiều chất lượng*. Heald (2003) trong “Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice” đã trực tiếp phản biện cách hiểu output bằng cách giới thiệu cặp phân biệt then chốt giữa minh bạch sự kiện (event transparency) và minh bạch quá trình (process transparency), đồng thời chỉ ra rằng minh bạch chính thức theo luật định không tự động tạo ra minh bạch hữu hiệu, vì còn phụ thuộc vào năng lực diễn giải của người tiếp nhận thông tin [91]. So với Kopits và Craig, đóng góp của Heald (2003) là đưa “người sử dụng thông tin” vào trung tâm của khái niệm minh bạch – một bước chuyển từ cách tiếp

cận lấy nhà cung cấp làm trung tâm sang cách tiếp cận lấy người dùng làm trung tâm. Đến Heald (2012) trong “Why is transparency about public expenditure so elusive?”, ông hoàn thiện khung bốn chiều cạnh chất lượng minh bạch chi tiêu công: tính công khai (thông tin có được công bố hay không), tính tiếp cận (mức độ dễ dàng để công chúng tiếp cận), tính dễ hiểu (mức độ công chúng phổ thông đọc và hiểu được) và tính so sánh được (khả năng so sánh theo thời gian, không gian, đơn vị và chuẩn mực) [92]. Bước tiến lý luận quan trọng nhất của Heald (2012) là chuyển quan niệm minh bạch từ một thuộc tính nhị phân (có/không) sang một phổ chất lượng đa chiều, qua đó mở đường cho việc xây dựng các chỉ số tổng hợp. Cùng trong giai đoạn này, OECD (2002) với “Best Practices for Budget Transparency” liệt kê các thực hành tốt theo từng loại tài liệu ngân sách [102] so với Heald, tài liệu OECD chi tiết hơn về danh mục tài liệu cần công khai nhưng lại hạn chế hơn về nền tảng lý thuyết, do đó hai hướng này bổ sung cho nhau tạo nền tảng tham khảo và kế thừa cho luận án.

*Giai đoạn thứ ba (2007 đến nay) – thao tác hóa thành bộ chỉ số.* Bộ Quy tắc Minh bạch Tài khóa của IMF được hoàn thiện đầy đủ với bốn trụ cột vào năm 2019 (báo cáo tài khóa; dự báo và lập ngân sách; phân tích và quản lý rủi ro tài khóa; quản lý nguồn thu từ tài nguyên), mỗi trụ cột phân thành ba mức thực hành cơ bản – tốt – tiên tiến [95]. Bastida và Benito (2007) xây dựng chỉ số minh bạch ngân sách dựa trên các nguyên tắc OECD cho 41 chính phủ trung ương, phát hiện quan hệ thuận giữa minh bạch với chất lượng dân chủ và mức độ kiểm soát tham nhũng [76]; Tuy nhiên, *điểm yếu phương pháp* của công trình này là dùng dữ liệu cắt ngang một thời điểm nên không phân tích được động thái dài hạn. Wehner và De Renzio (2013) khắc phục một phần hạn chế đó khi phân tích các nhân tố chính trị quyết định minh bạch qua mẫu lớn quốc gia dựa trên dữ liệu Open Budget Index, cho thấy chế độ dân chủ, cạnh tranh chính trị và sự độc lập của cơ quan lập pháp có ảnh hưởng tích cực rõ rệt; song chính các tác giả thừa nhận khó tách bạch chiều nhân quả do tính nội sinh giữa thể chế và minh bạch [109].

*Tổng hợp ba giai đoạn* cho thấy một khoảng trống khoa học còn bỏ ngỏ của các nghiên cứu quốc tế: chưa giai đoạn nào tích hợp đầy đủ khung bốn chiều của Heald với chu trình ngân sách bốn giai đoạn ở cấp địa phương. Đây là khoảng trống lý luận, không chỉ là khoảng trống ứng dụng ở Việt Nam mà luận án sẽ lấp đầy trong nghiên cứu của mình.

### ***1.1.2. Các nghiên cứu về hoạt động minh bạch ngân sách nhà nước***

Các nghiên cứu thuộc nhóm thứ hai tiếp cận minh bạch như một tập hợp các hoạt động cụ thể trong chu trình quản lý ngân sách và đóng góp chủ yếu vào việc xác lập *ý nghĩa kinh tế* của minh bạch. Có thể so sánh ba công trình tiêu biểu theo 3 trụ cột quan trọng là dữ liệu – phương pháp – phát hiện. Alt, Lassen và Rose (2006) sử dụng một bộ dữ liệu bảng độc đáo về tiến hóa của các thủ tục ngân sách minh bạch tại các bang Hoa Kỳ trong ba thập kỷ; nhờ chiều dài thời gian, các tác giả phát hiện cạnh tranh chính trị bình đẳng hơn, chia sẻ quyền lực, phân cực chính trị và điều kiện tài khóa quá khứ (nợ công, thâm hụt) có ảnh hưởng đáng kể đến mức độ minh bạch [75]. Đây là một trong những nghiên cứu hiếm hoi vận dụng dữ liệu bảng dài hạn ở cấp dưới quốc gia, đặt nền móng phương pháp luận cho hàng loạt nghiên cứu cấp bang/tỉnh về sau – bao gồm cả mô hình hồi quy bảng mà luận án này kế thừa cho 63 tỉnh Việt Nam. *Hạn chế* là nghiên cứu chỉ tập trung Hoa Kỳ – một nền liên bang phát triển cao – nên khả năng tổng quát hóa sang các nước đang phát triển còn giới hạn.

Alt và Lassen (2006) mở rộng phân tích sang các nước OECD và bằng kỹ thuật ước lượng cho phép xử lý nội sinh, cung cấp bằng chứng nhân quả thuyết phục rằng minh bạch tài khóa thấp dẫn tới nợ công cao hơn, đặc biệt khi có chính phủ bị chia rẽ [74]. *So với* Alt, Lassen và Rose (2006) vốn coi minh bạch là biến phụ thuộc (đi tìm nguyên nhân của minh bạch), Alt và Lassen (2006) lại coi minh bạch là biến giải thích (đi tìm hệ quả của minh bạch) – hai cách đặt vấn đề bổ sung cho nhau và cùng khẳng định minh bạch là một biến số kinh tế có ý nghĩa chứ không phải khẩu hiệu chính trị. Benito và Bastida (2009) tiến thêm một bước khi kết nối đồng thời ba chiều minh bạch ngân sách – thành tích tài khóa – tỷ lệ đi bầu của cử tri, cho thấy ngân sách càng minh bạch thì các chính trị gia càng ít có khả năng sử dụng thâm hụt cho mục đích cơ hội [77]. Phát hiện này bổ sung một cơ chế “kỷ luật chính trị – tài khóa kép” cho khung lý thuyết lựa chọn công.

Đáng chú ý nhất về mặt phương pháp luận là De Renzio và Wehner (2017), những người đã thực hiện một tổng quan hệ thống các công trình thực nghiệm giai đoạn 1991–2015 về tác động của “sự cởi mở tài khóa” (minh bạch kết hợp với sự tham gia) [84]. Kết luận của họ vừa khích lệ vừa thận trọng: minh bạch ngân sách kết hợp với sự tham gia có tương quan nhất quán với cải thiện chất lượng ngân sách, quản trị và kết quả phát triển, nhưng *chỉ có một số ít công trình xác lập được tác động nhân quả* về giảm thâm hụt và phân bổ nguồn lực hiệu quả. Bài tổng quan này còn đặt ra một chương trình nghiên cứu năm điểm vẫn còn nguyên giá trị cho

bối cảnh cấp tỉnh ở các nước đang phát triển. Luận án tiếp thu trực tiếp phương pháp luận này: trong toàn bộ phần phân tích định lượng ở Chương 3, các quan hệ giữa minh bạch và các biến nhân tố được diễn giải một cách thận trọng, tránh khẳng định quan hệ nhân quả quá mức.

### ***1.1.3. Các nghiên cứu về nội dung minh bạch ngân sách cấp tỉnh gắn với chu trình quản lý***

Khi xem minh bạch như một quá trình gắn với chu trình ngân sách bốn giai đoạn – lập dự toán, chấp hành, quyết toán, kiểm toán/giám sát – hai chuẩn mực quốc tế nổi bật và có thể đặt cạnh nhau để so sánh. Khung Phân tích Chi tiêu công và Trách nhiệm Tài chính (PEFA), sản phẩm phối hợp của Ngân hàng Thế giới, IMF và Liên minh Châu Âu, đã trở thành chuẩn đánh giá quản lý tài chính công ở hơn 150 quốc gia với bảy trụ cột và 31 chỉ số, đồng thời có khung con dành riêng cho cấp dưới quốc gia (Subnational PEFA) [104]. Khảo sát Ngân sách Mở (OBS) của Tổ chức Đối tác Ngân sách Quốc tế đánh giá tám tài liệu ngân sách then chốt của chu trình và được xem là chuẩn mực toàn cầu cho minh bạch cấp quốc gia [94]. *So sánh hai chuẩn mực*: PEFA mạnh ở chỗ đánh giá toàn bộ hệ thống quản lý tài chính công theo chu trình nhưng đòi hỏi đoàn chuyên gia và chi phí lớn, không thể áp dụng đại trà hằng năm cho 63 tỉnh; OBS nhẹ hơn và lặp lại định kỳ nhưng chủ yếu đo sự hiện diện của tài liệu. Quan trọng hơn, *khi đối chiếu cả hai với khung Heald*, có thể thấy PEFA đề xuất chu trình và bảy trụ cột nhưng không sử dụng bốn chiều chất lượng của Heald, còn OBS đo các tài liệu chu trình nhưng không phân tách theo chiều chất lượng và theo chủ thể quản lý. Khoảng trống tích hợp do đó tồn tại ngay ở cấp chuẩn mực quốc tế.

Ở Việt Nam, Liên minh Minh bạch Ngân sách (BTAP) cùng Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI) và Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (sau là VESS) đã vận dụng khung tám tài liệu của IBP cho cấp tỉnh, hình thành Chỉ số Công khai Ngân sách tỉnh (POBI) từ năm 2017 [31]. POBI đo bốn nhóm tài liệu theo chu trình (lập, chấp hành, quyết toán, kiểm toán cùng các tài liệu hỗ trợ) và tạo bộ dữ liệu duy nhất cho phép so sánh 63 tỉnh, thành phố qua nhiều năm. *Đặt POBI cạnh PEFA và OBS*, có thể thấy POBI là sự bản địa hóa thành công khung OBS cho cấp tỉnh, kế thừa logic chu trình của OBS nhưng vẫn giữ trọng tâm ở chiều công khai. Bên cạnh các báo cáo POBI, một số công trình của tác giả luận án đã bước đầu phân tích minh bạch ngân sách cấp tỉnh gắn với chu trình quản lý và với tài chính công bền vững của chính quyền địa phương [53][54]. *Hạn chế chung* được làm rõ qua đối chiếu với

khung Heald là: POBI chủ yếu đo chiều công khai (output), chưa đo đầy đủ thêm ba chiều tiếp cận – dễ hiểu – so sánh được, và chưa đo chiều quá trình quản lý (process) gắn với hành vi của từng chủ thể. Đây chính là khoảng trống mà luận án giải quyết bằng Chỉ số PBMI, được trình bày chi tiết tại Chương 2.

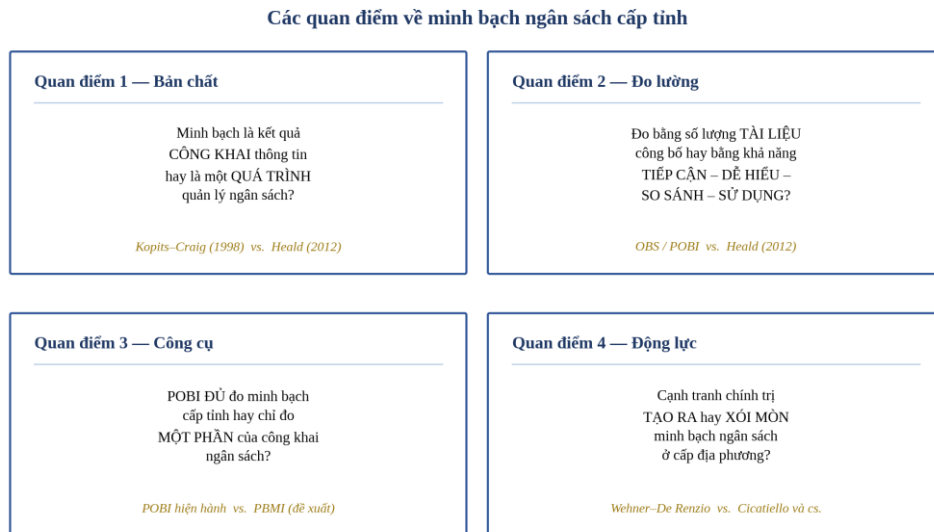
#### ***1.1.4. Các nghiên cứu về tiêu chí đánh giá minh bạch ngân sách nhà nước***

Các tiêu chí đánh giá minh bạch ngân sách cũng phát triển qua ba thế hệ ngày càng hoàn thiện. Thế hệ thứ nhất là các bộ tiêu chí định tính mang tính nguyên tắc (Bộ Quy tắc IMF 1998 và OECD Best Practices 2002), chủ yếu liệt kê các thuộc tính cần có. Thế hệ thứ hai là các chỉ số tổng hợp định lượng như Open Budget Index của IBP (từ 2006) và chỉ số PEFA. Thế hệ thứ ba là các chỉ số đa chiều bổ sung sự tham gia và giám sát, điển hình là OBS hiện hành với ba trụ cột (minh bạch, tham gia, giám sát). Sự dịch chuyển này phản ánh đúng logic phát triển khái niệm đã phân tích ở mục 1.1.1: từ định tính sang định lượng, từ một chiều sang đa chiều, từ cấp quốc gia mở rộng xuống cấp dưới quốc gia.

Ở phạm vi địa phương, có thể so sánh hai cách tiếp cận xây dựng chỉ số. Caamaño-Alegre và cộng sự (2013) xây dựng chỉ số theo thang Likert cho các thành phố Tây Ban Nha trên 50.000 dân, cho phép đo *mức độ thực hành* thay vì chỉ đo “có/không” – một bước tiến về độ phân giải đo lường [79]. Da Cruz và cộng sự (2016) lại đề cao *tính chính danh của quy trình*: phối hợp với Tổ chức Minh bạch Quốc tế Bồ Đào Nha, các tác giả sử dụng quy trình tham gia (participatory process) để lựa chọn chỉ tiêu, qua đó trả lời được phê phán “ai chọn chỉ tiêu cho ai” thường nhằm vào các chỉ số áp đặt từ trên xuống [83]. Hai công trình này gợi ý hai nguyên tắc mà luận án kế thừa khi thiết kế PBMI: chấm điểm theo thang nhiều mức (0–25–50–75–100) thay vì nhị phân, và hiệu chỉnh bộ chỉ báo qua tham vấn chuyên gia.

Đối chiếu toàn bộ các bộ chỉ số trên làm nổi bật *quan điểm thứ ba*: POBI – chỉ số tổng hợp duy nhất hiện hành đo minh bạch ngân sách cấp tỉnh ở Việt Nam [31] – liệu có đủ để đo minh bạch cấp tỉnh, hay chỉ đo một phần của công khai ngân sách? Lập luận của luận án là POBI đo rất tốt chiều công khai nhưng chưa bao quát ba chiều chất lượng còn lại của Heald, chưa tích hợp chu trình bốn giai đoạn theo chiều chất lượng và chưa phân tách theo chủ thể quản lý. Đây là *khoảng trống khoa học thực sự* chứ không chỉ là khoảng trống ứng dụng: như đã phân tích, ngay cả các chỉ số quốc tế (OBI, PEFA) cũng chưa tích hợp đồng thời ba chiều chủ thể × chu trình

× chất lượng cho cấp tỉnh. Bốn quan điểm/tranh luận học thuật cốt lõi rút ra từ tổng quan được tóm lược tại Hình 1.2.



**Hình 1.2.** Các quan điểm về minh bạch ngân sách cấp tỉnh

*Nguồn: Tổng hợp và đề xuất của tác giả.*

### **1.1.5. Các nghiên cứu về nhân tố ảnh hưởng đến minh bạch ngân sách nhà nước**

Nghiên cứu về nhân tố ảnh hưởng thường phân thành ba nhóm – chính trị, kinh tế – xã hội, và thể chế – tổ chức – và chính ở nhóm này xuất hiện *quan điểm thứ tư*: cạnh tranh chính trị tạo ra/tăng cường hay xói mòn minh bạch? Một bên, Wehner và De Renzio (2013) cho rằng dân chủ và cạnh tranh chính trị thúc đẩy minh bạch [109]. Bên kia, Cicatiello, De Simone và Gaeta (2017) qua phân tích bảng dữ liệu động cho các nước dân chủ giai đoạn 2003–2013 lại phát hiện chính phủ kiểm soát cơ quan lập pháp có tác động tiêu cực, còn sự phân mảnh của cơ quan lập pháp *làm giảm* minh bạch – một kết quả đi ngược kỳ vọng “cạnh tranh tạo ra minh bạch” [80]. Tavares và da Cruz (2020) củng cố hướng phản biện này khi cho thấy ở các đô thị Bồ Đào Nha, sự lưu nhiệm dài và biên độ thắng cử lớn xói mòn minh bạch [106]. *Khi so sánh các phát hiện đối lập* cho thấy quan hệ giữa cạnh tranh chính trị và minh bạch không tuyến tính và phụ thuộc mạnh vào bối cảnh thể chế; do đó, quan hệ này cần được kiểm định riêng trong điều kiện Nhà nước đơn nhất của Việt Nam thay vì áp dụng cơ học kết luận từ các nền dân chủ phương Tây.

Về nhóm nhân tố kinh tế – xã hội và thể chế, các bằng chứng cũng đa dạng và đôi khi trái chiều, chưa thống nhất. Esteller-Moré và Polo Otero (2012) qua phân

tích các đô thị Catalonia bằng phương pháp biến công cụ tìm thấy cạnh tranh chính trị, quy mô dân số và sự tham gia bầu cử là các nhân tố chính, trong khi ý thức hệ ít có ý nghĩa [85]. Albalade del Sol (2013) mở rộng minh bạch ra bốn chiều (tài khóa, doanh nghiệp, xã hội, hợp đồng – quy hoạch) và phát hiện đô thị lớn cùng thị trường cạnh tranh gắn với minh bạch cao hơn, trong khi thủ phủ tỉnh, đô thị du lịch và thị trường đa số tuyệt đối lại gắn với minh bạch thấp hơn [73]. Cuadrado-Ballesteros (2014) bổ sung một phát hiện có ý nghĩa quản lý quan trọng: phân quyền chức năng và thuê ngoài dịch vụ công *làm giảm* minh bạch khi không đi kèm cơ chế giải trình tương xứng [82] – kết quả đặc biệt đáng lưu ý với Việt Nam đang đẩy mạnh phân cấp theo Nghị quyết 18-NQ/TW (2017) và Nghị quyết 27-NQ/TW (2022) [1][2]. Cicatiello và cộng sự (2021) lại nâng tầm ý nghĩa kinh tế của minh bạch khi chứng minh minh bạch tài khóa, nhất là ở giai đoạn chấp hành, có tác động tích cực tới dòng FDI vào [81]; tuy nhiên kết quả này cần thận trọng khi áp dụng cho cấp tỉnh, nơi FDI còn chịu chi phối bởi hạ tầng và lao động.

Ở Việt Nam, các nghiên cứu kết hợp POBI với Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) phát hiện tính năng động của lãnh đạo và chất lượng điều hành kinh tế có tác động tích cực đến công khai ngân sách; một số công trình của tác giả luận án cũng bước đầu nhận diện các nhân tố ảnh hưởng đến minh bạch ngân sách của chính quyền địa phương cấp tỉnh [52][53]. *So sánh với mặt bằng quốc tế*, có thể thấy nghiên cứu trong nước còn một khoảng cách rõ rệt về phương pháp: phần lớn mới dừng ở thống kê mô tả hoặc hồi quy đơn giản với dữ liệu một vài năm, chưa khai thác đầy đủ tiềm năng của hồi quy bảng dài hạn 63 tỉnh  $\times$  nhiều năm với các kỹ thuật xử lý nội sinh và so sánh giữa nhiều dạng ước lượng. Đây chính là khoảng trống phương pháp mà mô hình hồi quy bảng của luận án hướng tới lấp đầy.

### ***1.1.6. Các nghiên cứu về chuyển đổi số và dữ liệu mở trong minh bạch ngân sách***

Từ giữa thập kỷ 2010, một dòng nghiên cứu mới xem minh bạch là kết quả của năng lực kỹ thuật – công nghệ, mở rộng khái niệm minh bạch sang chiều dữ liệu. Các tài liệu của OECD về quản trị số nhấn mạnh các nguyên tắc cốt lõi của ngân sách số: dữ liệu mở mặc định (open by default), đọc được bằng máy, có cấu trúc liên kết và có giao diện ứng dụng (API) cho công chúng; đồng thời chỉ ra bước chuyển từ minh bạch tài liệu (document-based) sang minh bạch dữ liệu (data-based) như một bước tiến về chất [100]. So sánh kinh nghiệm các quốc gia cho thấy nhiều mô hình đáng tham chiếu: Hàn Quốc với hệ thống dBrain và nền tảng dữ liệu tài khóa

mở [98], Indonesia với sáng kiến Satu Data Indonesia [87]. Điểm chung của các mô hình thành công là dữ liệu ngân sách được công khai chi tiết theo lĩnh vực và cấp địa phương, kèm công cụ trực quan hóa cho công chúng phổ thông.

*Tuy nhiên*, dòng nghiên cứu này cũng đưa ra một cảnh báo quan trọng và nhất quán với phát hiện của Heald (2003): minh bạch dữ liệu không tự động tạo ra minh bạch hữu hiệu, vì còn phụ thuộc vào năng lực giải mã của người tiếp nhận và cơ chế phản hồi [91]. Nói cách khác, đầu tư công nghệ là điều kiện cần nhưng chưa đủ. Ở Việt Nam, Cổng Công khai Ngân sách nhà nước của Bộ Tài chính đã vận hành và đăng tải dữ liệu ngân sách trung ương cùng một phần ngân sách địa phương, nhưng phần lớn còn ở định dạng PDF và bảng tính, chưa ở dạng máy đọc được và chưa có API liên kết; mức độ nhận biết của người dân về cổng này cũng còn thấp [13]. Đây vừa là khoảng trống nghiên cứu, vừa là cơ hội hành động chính sách trong giai đoạn 2025–2030, đặc biệt khi Nghị quyết số 57-NQ/TW (2024) đặt mục tiêu rõ ràng về đột phá chuyển đổi số quốc gia [3]. Trong khung phân tích của luận án, chiều dữ liệu mở được tích hợp vào tiêu chí “tính tiếp cận” của PBMI.

### ***1.1.7. Các nghiên cứu về minh bạch ngân sách cấp địa phương/cấp tỉnh***

Tiểu mục này được dành riêng cho dòng nghiên cứu cấp địa phương, vì nghiên cứu cấp tỉnh khác cấp quốc gia ở năm điểm cốt lõi: chu trình ngân sách thường rút gọn và gắn chặt với chu trình của cấp trên; vai trò trung tâm của cơ quan dân cử địa phương; mức độ phân cấp tài khóa và phụ thuộc vào trợ cấp trung ương; áp lực chính trị địa phương từ cử tri trực tiếp; và năng lực kỹ thuật của bộ máy địa phương thường yếu hơn trung ương. Chính những khác biệt này khiến phân tích cấp địa phương làm lộ ra các nhân tố mà phân tích cấp quốc gia không bộc lộ được – một luận điểm được khẳng định nhất quán qua các công trình của Esteller-Moré và Polo Otero (2012) [85], Albalade del Sol (2013) [73], Cuadrado-Ballesteros (2014) [82] và Tavares và da Cruz (2020) [106].

Ở Việt Nam, các hướng nghiên cứu về minh bạch ngân sách cấp tỉnh tập trung quanh ba trục có thể đặt cạnh nhau để đánh giá. *Trục thứ nhất* là các báo cáo POBI từ năm 2017 đến nay [31] – có ý nghĩa chính sách lớn vì tạo áp lực cạnh tranh giữa các tỉnh, nhưng hạn chế nội tại là chỉ đo output, không đo process, và bị gián đoạn từ năm 2024 do bối cảnh sắp xếp đơn vị hành chính theo Nghị quyết số 202/2025/QH15 [42]. *Trục thứ hai* là các nghiên cứu dùng POBI làm biến phụ thuộc kết hợp PCI làm biến giải thích – có giá trị bước đầu về lượng hóa nhưng còn đơn

giản về kỹ thuật. *Trục thứ ba* là các luận án, bài báo về quản lý ngân sách cấp tỉnh giai đoạn 2015–2024 (về quản lý chi, phân cấp ngân sách, giám sát của Hội đồng nhân dân, trách nhiệm giải trình), trong đó có các công trình của tác giả luận án về minh bạch ngân sách và tài chính công bền vững của chính quyền địa phương cấp tỉnh [52][53]; các công trình này có đóng góp về khung pháp lý và quy trình nhưng chưa tập trung trực diện vào minh bạch như một quá trình quản lý đa chiều. *Tổng hợp lại*, các hướng nghiên cứu cấp tỉnh ở Việt Nam đã phát triển đáng kể nhờ POBI nhưng vẫn còn các khoảng trống: chưa tích hợp đồng thời chu trình – chủ thể – chất lượng; chưa có chỉ số đo quá trình quản lý song song với chỉ số đo công khai; chưa khai thác đầy đủ bộ dữ liệu lịch sử 63 tỉnh × nhiều năm; và đặc biệt chưa cập nhật bối cảnh Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15 [35], sắp xếp đơn vị hành chính [42] và chuyển đổi số quản trị công 2025–2030 [3].

## 1.2. Đánh giá chung và khoảng trống nghiên cứu

### 1.2.1. Những kết quả đã được làm sáng tỏ

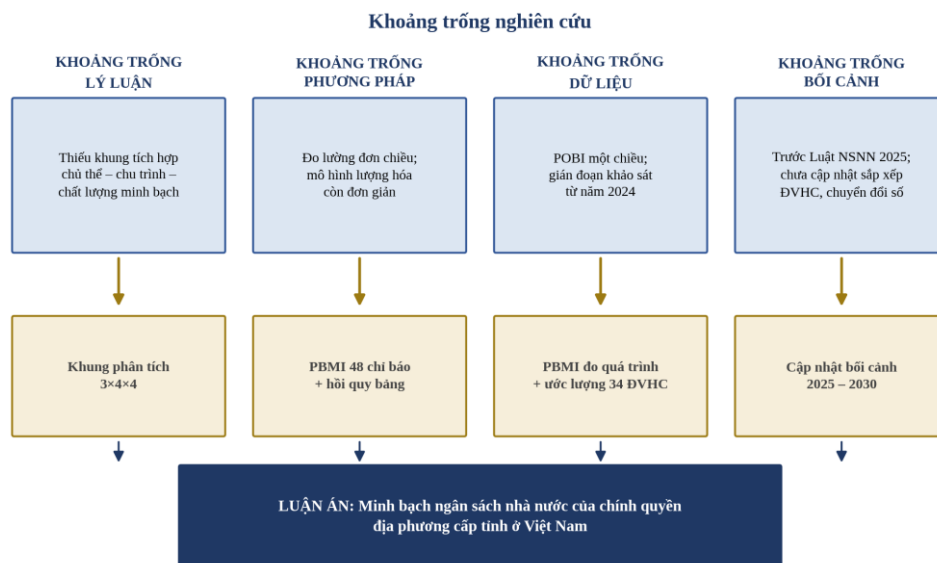
Tổng quan bảy nhóm chủ đề cho thấy các nghiên cứu trước đã đạt được những thành tựu nền tảng, có thể đúc kết thành bảy nhóm kết quả. *Một là*, khái niệm minh bạch ngân sách đã được xác lập thành một phạm trù khoa học có nội hàm rõ ràng, từ định nghĩa thao tác của Kopits và Craig (1998) [97] đến khung bốn chiều chất lượng của Heald (2003, 2012) [91][92], được IMF chuẩn hóa thành bốn trụ cột [95] và OECD cụ thể hóa thành các thực hành tốt [102]. *Hai là*, chu trình ngân sách bốn giai đoạn đã được công nhận là khung phân tích chuẩn cho minh bạch quá trình, được PEFA và OBS thao tác hóa và áp dụng rộng rãi [104][94]. *Ba là*, các tiêu chí đánh giá đã phát triển qua ba thế hệ chỉ số ngày càng hoàn thiện, từ định tính đến định lượng đến đa chiều. *Bốn là*, các nhóm nhân tố ảnh hưởng (chính trị, kinh tế – xã hội, thể chế – tổ chức) đã được xác lập và kiểm định thực nghiệm ở nhiều quốc gia.

*Năm là*, đã thiết lập được mối quan hệ thực nghiệm giữa minh bạch ngân sách với một số biến kết quả quan trọng: giảm tham nhũng, cải thiện kỷ luật tài khóa, tăng tính bền vững nợ công, tăng dòng FDI và tăng tỷ lệ đi bầu của cử tri – dù De Renzio và Wehner (2017) lưu ý phần lớn là tương quan chứ chưa phải nhân quả [84]. *Sáu là*, đã khẳng định vai trò xúc tác của chuyển đổi số và dữ liệu mở, đồng thời cảnh báo rằng công nghệ là điều kiện cần nhưng chưa đủ cho minh bạch hữu hiệu. *Bảy là*, ở cấp địa phương đã xác lập được khung phân tích đặc thù với năm điểm khác

biệt so với cấp quốc gia; riêng ở Việt Nam, POBI từ 2017 đã cung cấp bộ dữ liệu duy nhất và liên tục đo minh bạch ngân sách cho 63 tỉnh, thành phố, giúp xác định xu hướng cải thiện rõ rệt nhưng không đồng đều giữa các vùng và các nhóm tỉnh [31]. Những thành tựu này tạo nền tảng vững chắc cho các vấn đề mà luận án tiếp tục giải quyết.

### 1.2.2. Khoảng trống nghiên cứu

Trên nền các thành tựu đó, luận án xác định bốn nhóm khoảng trống, được tóm lược tại Hình 1.3.



**Hình 1.3.** Khoảng trống nghiên cứu

*Nguồn: Tổng hợp và đề xuất của tác giả.*

*Khoảng trống về lý luận.* Thứ nhất, các nghiên cứu trước phần lớn xem minh bạch là kết quả công khai (output), chưa phát triển đầy đủ minh bạch như một quá trình quản lý (process) gắn với toàn bộ chu trình ngân sách và với hành vi của các chủ thể quản lý. Thứ hai – và đây là khoảng trống khoa học cốt lõi – chưa có khung lý thuyết nào, kể cả ở phạm vi quốc tế, tích hợp đồng thời ba chiều: chủ thể quản lý của cấp tỉnh, chu trình ngân sách bốn giai đoạn và bốn chiều cạnh chất lượng của Heald. Như đã phân tích, Heald (2012) đề xuất bốn chiều nhưng không kết nối với chu trình; PEFA đề xuất chu trình và bảy trụ cột nhưng không dùng bốn chiều của Heald; POBI dùng các tài liệu chu trình nhưng không phân tách theo chiều chất lượng và theo chủ thể. Việc tích hợp ba chiều thành khung 3×4×4 do đó là một đóng góp lý luận mới chứ không đơn thuần là một ứng dụng. Thứ ba, các nghiên cứu trong nước chưa vận dụng đầy đủ bốn lý thuyết nền tảng (người đại diện, các bên liên

quan, lựa chọn công, quản trị công mới) trong bối cảnh Nhà nước đơn nhất với phân cấp tài khóa hạn chế của Việt Nam, nơi việc áp dụng cơ học các kết luận từ ngữ cảnh phương Tây có thể dẫn tới hệ quả lý luận không phù hợp.

*Khoảng trống về phương pháp.* Một là, phương pháp đo lường còn đơn chiều – hầu hết các chỉ số (POBI, OBI, PEFA) chỉ đo chiều công khai, chưa có chỉ số tích hợp ba chiều chủ thể × chu trình × chất lượng. Hai là, các mô hình lượng hóa nhân tố ảnh hưởng đến minh bạch ngân sách cấp tỉnh ở Việt Nam còn ít và đơn giản; nghiên cứu trong nước chủ yếu dừng ở thống kê mô tả hoặc hồi quy OLS đơn giản, chưa khai thác hồi quy bảng dài hạn cho 63 tỉnh × nhiều năm với các kỹ thuật xử lý nội sinh và so sánh giữa các dạng ước lượng. Ba là, chưa có nghiên cứu cấp tỉnh nào kết hợp định tính và định lượng theo phương pháp hỗn hợp (mixed-method) một cách bài bản cho trường hợp Việt Nam, đặc biệt trong bối cảnh sắp xếp đơn vị hành chính từ năm 2025.

*Khoảng trống về dữ liệu.* Một là, dữ liệu hiện có chủ yếu là POBI một chiều (output), thiếu dữ liệu đo các chiều khác của Heald và đo theo từng giai đoạn, từng chủ thể quản lý. Hai là, chưa có bộ dữ liệu tích hợp hệ thống về minh bạch ngân sách cấp tỉnh kết hợp với các chỉ số quản trị (PCI, PAPI, PAR Index, DTI), năng lực tài khóa và đặc điểm nhân khẩu học. Ba là, sự gián đoạn POBI từ năm 2024 do chuẩn bị sắp xếp đơn vị hành chính theo Nghị quyết số 202/2025/QH15 đặt ra thách thức về tính liên tục dữ liệu, đòi hỏi luận án phải đề xuất giải pháp đo lường thay thế cho năm 2024 và ước lượng cho 34 đơn vị sau sắp xếp.

*Khoảng trống về bối cảnh.* Một là, hầu hết nghiên cứu hiện hành được thực hiện trước Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15 [35] – đạo luật đánh dấu cải cách lớn về phân cấp tài khóa, công khai ngân sách số và trách nhiệm giải trình; các kết luận trước đó cần được kiểm định lại trong bối cảnh mới. Hai là, chưa có nghiên cứu nào cập nhật hệ thống bối cảnh sắp xếp đơn vị hành chính theo Nghị quyết số 202/2025/QH15 và mô hình chính quyền địa phương hai cấp theo Luật số 72/2025/QH15 [42][36] – một thay đổi thể chế vừa là cơ hội (thống nhất quy trình, giảm chồng chéo) vừa là thách thức (đứt gãy bộ máy, mất tính liên tục dữ liệu). Ba là, chưa có nghiên cứu nào về minh bạch ngân sách cấp tỉnh trong bối cảnh chuyển đổi số quản trị công 2025–2030 theo Nghị quyết số 57-NQ/TW [3].

### **1.3. Những vấn đề được lựa chọn nghiên cứu và khung phân tích của luận án**

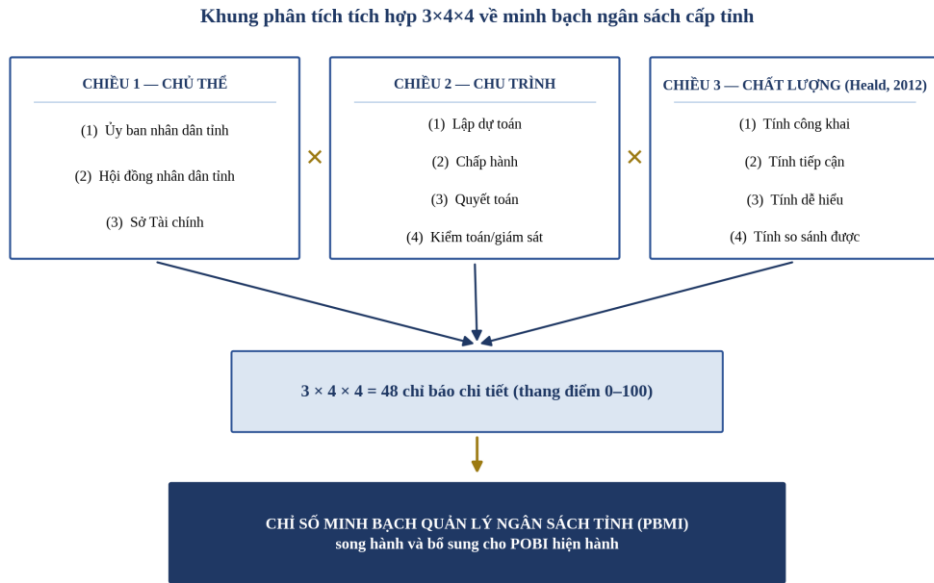
Trên cơ sở bốn nhóm khoảng trống, luận án lựa chọn các vấn đề nghiên cứu trọng tâm và xác lập khung phân tích.

#### ***1.3.1. Những vấn đề được lựa chọn nghiên cứu***

Luận án tập trung giải quyết sáu nhóm vấn đề: (1) phát triển khái niệm minh bạch ngân sách cấp tỉnh từ kết quả công khai sang quá trình quản lý, trên cơ sở bốn lý thuyết nền tảng; (2) xây dựng khung phân tích tích hợp  $3 \times 4 \times 4$ ; (3) đề xuất Chỉ số minh bạch quản lý ngân sách tỉnh (PBMI) song hành và bổ sung cho POBI; (4) đánh giá thực trạng minh bạch ngân sách cấp tỉnh giai đoạn 2017–2024 trên cả hai chiều output và process; (5) lượng hóa các nhân tố ảnh hưởng bằng mô hình hồi quy dữ liệu bảng với tám biến giải thích chia hai nhóm; và (6) đề xuất hệ giải pháp có địa chỉ chủ thể đến năm 2030, gắn với Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15, sắp xếp đơn vị hành chính theo Nghị quyết số 202/2025/QH15 và chuyển đổi số quản trị công theo Nghị quyết số 57-NQ/TW.

#### ***1.3.2. Khung phân tích của luận án***

Khung phân tích của luận án là một mô hình tích hợp ba chiều (Hình 1.4): chiều chủ thể (ba lớp – Ủy ban nhân dân tỉnh là cơ quan chấp hành; Hội đồng nhân dân tỉnh là cơ quan dân cử quyết định và giám sát; Sở Tài chính là cơ quan tham mưu chuyên môn); chiều chu trình (bốn giai đoạn – lập dự toán, chấp hành, quyết toán, kiểm toán/giám sát); và chiều chất lượng (bốn cạnh của Heald – tính công khai, tính tiếp cận, tính dễ hiểu, tính so sánh được). Ma trận  $3 \times 4 \times 4 = 48$  ô tạo thành không gian đo lường minh bạch ngân sách cấp tỉnh, mỗi ô được lượng hóa qua một chỉ báo trên thang điểm 0–100 và tổng hợp thành Chỉ số PBMI. So với cách đánh giá theo POBI hay OBI hiện hành, khung  $3 \times 4 \times 4$  cho phép phân tích đồng thời vị trí của minh bạch trong chu trình, vai trò của từng chủ thể quản lý và chất lượng của minh bạch theo từng chiều cạnh. Nội hàm lý luận của từng chiều và cơ sở hình thành khung  $3 \times 4 \times 4$  được luận giải đầy đủ tại Chương 2.



**Hình 1.4.** Khung phân tích tích hợp 3×4×4 về minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh

*Nguồn: Tổng hợp và đề xuất của tác giả.*

Khung phân tích này được vận hành qua bốn lớp logic. *Lớp lý luận* vận dụng bốn lý thuyết nền tảng để giải thích sự tồn tại và động lực của minh bạch: lý thuyết người đại diện lý giải quan hệ Hội đồng nhân dân – Ủy ban nhân dân và quan hệ cử tri – đại biểu; lý thuyết các bên liên quan lý giải nhu cầu thông tin của doanh nghiệp, công dân, nhà đầu tư; lý thuyết lựa chọn công lý giải động cơ cơ hội của chính trị gia địa phương; lý thuyết quản trị công mới lý giải cải cách hướng tới kết quả và sự tham gia. *Lớp thực trạng* đo bằng POBI cho chiều output giai đoạn 2017–2023 và bổ sung PBMI cho chiều process trên 12 tỉnh đại diện năm 2024, từ đó phát hiện “khoảng cách output – process”. *Lớp nhân tố ảnh hưởng* sử dụng mô hình hồi quy dữ liệu bảng 63 tỉnh × 7 năm = 441 quan sát. *Lớp giải pháp* gắn với bối cảnh thể chế 2025–2030. Chi tiết về mô hình, biến số và phương pháp ước lượng đã được trình bày tại phần Mở đầu và sẽ được triển khai tại Chương 3.

## TIÊU KẾT CHƯƠNG 1

Chương 1 đã hệ thống hóa và phân tích các công trình tiêu biểu trong và ngoài nước về minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh theo bảy nhóm chủ đề, đặt trọng tâm vào so sánh và tranh luận học thuật trên bốn phương diện (định nghĩa, đo lường, dữ liệu, phát hiện). Tổng quan cho thấy các nghiên cứu tiền nhiệm đã đạt nhiều thành tựu nền tảng: định nghĩa minh bạch được Kopits và Craig (1998) khởi đầu và Heald (2003, 2012) hoàn thiện thành khung bốn chiều; chu trình ngân sách bốn giai đoạn được PEFA và OBS chuẩn hóa; các nhân tố ảnh hưởng được làm rõ qua các bằng chứng thực nghiệm ở nhiều quốc gia. Bốn quan điểm/tranh luận cốt lõi được làm nổi bật: minh bạch là công khai hay quá trình quản lý; đo bằng tài liệu hay bằng chất lượng tiếp cận – sử dụng; POBI có đủ hay chỉ đo một phần công khai; và cạnh tranh chính trị tạo ra hay xói mòn minh bạch.

Trên cơ sở đó, Chương 1 xác định bốn nhóm khoảng trống – lý luận, phương pháp, dữ liệu và bối cảnh – trong đó nhấn mạnh rằng việc thiếu một khung tích hợp chủ thể × chu trình × chất lượng là khoảng trống khoa học thực sự, tồn tại ngay cả ở cấp chuẩn mực quốc tế, chứ không chỉ là khoảng trống ứng dụng ở Việt Nam. Từ các khoảng trống đó, luận án lựa chọn sáu nhóm vấn đề nghiên cứu và đề xuất khung phân tích tích hợp 3×4×4, được vận hành qua Chỉ số PBMI gồm 48 chỉ báo, song hành và bổ sung cho POBI hiện có. Để tránh trùng lặp, Chương 1 chỉ giới thiệu khái quát khung phân tích; cơ sở lý luận chi tiết của bốn lý thuyết nền tảng, khái niệm, chủ thể, chu trình và bộ tiêu chí PBMI được trình bày tại Chương 2; mô hình và thiết kế nghiên cứu được trình bày tại phần Mở đầu. Chương 1 vì thế tạo nền tảng để các Chương 2, 3 và 4 triển khai phân tích cơ sở lý luận, đánh giá thực trạng và đề xuất giải pháp tăng cường minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam giai đoạn 2025–2030.

## CHƯƠNG 2

### CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM MINH BẠCH NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP TỈNH

Trên cơ sở các khoảng trống nghiên cứu đã được xác định tại Chương 1, Chương 2 có nhiệm vụ thiết lập cơ sở lý luận cho việc nghiên cứu minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh dưới góc độ một hoạt động quản lý kinh tế, đồng thời khảo cứu kinh nghiệm quốc tế để rút ra bài học cho Việt Nam. Để tránh trùng lặp với phần Mở đầu và Chương 1, Chương 2 không nhắc lại mô hình nghiên cứu, các giả thuyết và thiết kế phương pháp – vốn đã được trình bày tại phần Mở đầu – mà tập trung làm sâu bốn nội dung lý luận then chốt: bản chất kinh tế của minh bạch ngân sách cấp tỉnh, hệ bốn lý thuyết nền tảng và logic vận dụng, cơ sở hình thành khung phân tích tích hợp 3×4×4 cùng Chỉ số minh bạch quản lý ngân sách tỉnh (PBMI), và các bài học kinh nghiệm quốc tế có khả năng chuyển giao.

#### 2.1. Minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh nhìn từ góc độ quản lý kinh tế

Điểm xuất phát lý luận của luận án là khẳng định minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh không phải là một phạm trù tài chính – pháp lý thuần túy mà trước hết là một *vấn đề quản lý kinh tế*. Ngân sách nhà nước cấp tỉnh là công cụ để chính quyền địa phương huy động, phân bổ và sử dụng nguồn lực công; do đó cách thức công khai, giải trình và để các bên liên quan tiếp cận thông tin ngân sách trực tiếp chi phối bốn biến số kinh tế cốt lõi của địa phương: chất lượng phân bổ nguồn lực công, hiệu quả chi tiêu, kỷ luật tài khóa và môi trường đầu tư. Tiểu mục này luận giải bốn cơ chế tác động đó, qua đó định vị đề tài đúng trong phạm vi chuyên ngành Quản lý kinh tế và làm rõ vì sao minh bạch lại là một biến số kinh tế chứ không phải một khẩu hiệu/nguyên tắc hành chính.

##### 2.1.1. Bốn cơ chế kinh tế của minh bạch ngân sách cấp tỉnh

*Thứ nhất, minh bạch cải thiện chất lượng phân bổ nguồn lực công.* Khi dự toán, định mức phân bổ và danh mục dự án đầu tư công được công khai kèm thuyết minh, các quyết định phân bổ chịu sự soi xét của Hội đồng nhân dân, Mặt trận Tổ quốc, doanh nghiệp và công dân; áp lực giám sát này làm giảm dư địa cho phân bổ theo quan hệ thân hữu và buộc nguồn lực phải hướng tới các ưu tiên có hiệu quả kinh tế – xã hội cao hơn. Đây chính là kênh mà lý thuyết người đại diện gọi là giảm chi phí đại diện trong phân bổ nguồn lực [96].

*Thứ hai, minh bạch nâng cao hiệu quả chi tiêu công.* Việc công khai báo cáo chấp hành định kỳ và phân tích chênh lệch giữa dự toán với quyết toán cho phép phát hiện sớm các khoản chi kém hiệu quả, chi vượt dự toán hoặc chuyển nguồn bất thường. Theo logic của quản trị công mới, thông tin hiệu suất được công bố là điều kiện để gắn ngân sách với kết quả đầu ra, qua đó nâng cao hiệu quả phân bổ trên mỗi đồng chi tiêu [93].

*Thứ ba, minh bạch củng cố kỷ luật tài khóa.* Bằng chứng thực nghiệm quốc tế đã được tổng quan tại Chương 1 cho thấy mức độ minh bạch cao hơn gắn với kỷ luật tài khóa tốt hơn và chênh lệch thâm hụt theo chu kỳ chính trị thấp hơn: Alt, Lassen và Rose (2006) phát hiện các bang Hoa Kỳ minh bạch hơn có kỷ luật ngân sách chặt hơn [75], trong khi lý thuyết lựa chọn công lý giải cơ chế ngược lại – khi thông tin tài khóa bị làm mờ, chính trị gia địa phương dễ sử dụng thâm hụt và nợ cho mục tiêu nhiệm kỳ ngắn hạn [78]. Ở cấp tỉnh, minh bạch quyết toán và kiểm toán chính là cơ chế kỷ luật ngược lại hiện tượng này.

*Thứ tư, minh bạch cải thiện môi trường đầu tư.* Nhà đầu tư, đặc biệt là nhà đầu tư trực tiếp nước ngoài, coi tính sẵn có và đáng tin cậy của dữ liệu tài khóa địa phương là một chỉ báo rủi ro thể chế. Cicatiello và cộng sự (2021) cung cấp bằng chứng cho thấy minh bạch tài khóa, nhất là ở giai đoạn chấp hành, có tương quan tích cực với dòng vốn FDI vào [81]. Ở Việt Nam, cạnh tranh thu hút đầu tư giữa các tỉnh khiến minh bạch ngân sách trở thành một thành tố của năng lực cạnh tranh địa phương. Bốn cơ chế trên cho thấy minh bạch ngân sách cấp tỉnh là một *biến số quản lý kinh tế* có thể đo lường và can thiệp được, chứ không chỉ là một yêu cầu tuân thủ pháp lý.

### **2.1.2. Đặc thù kinh tế của ngân sách nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam**

Ba đặc thù của ngân sách nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam quy định cách thức vận hành của minh bạch và do đó cần được làm rõ trước khi xây dựng khung phân tích. Khác với cách tiếp cận thuần pháp lý chỉ liệt kê quy định, luận án phân tích ba đặc thù này dưới góc độ hệ quả quản lý kinh tế mà chúng tạo ra.

*Một là, mô hình ngân sách lồng ghép* (nested budget) tạo ra tính thống nhất tài khóa cao nhưng làm phức tạp yêu cầu minh bạch. Khác với mô hình phân tách ở các nước liên bang, ngân sách địa phương Việt Nam là bộ phận hữu cơ của ngân sách nhà nước thống nhất; Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định dự toán trên cơ sở quyết định của Quốc hội và hướng dẫn của Chính phủ. Hệ quả quản lý là ranh giới giữa

các cấp ngân sách không phải lúc nào cũng rõ ràng với người sử dụng thông tin, làm cho yêu cầu về *tính dễ hiểu* và *tính so sánh được* trở nên cấp thiết hơn.

*Hai là, cấu trúc thu – chi lưỡng phân* khiến mức độ phụ thuộc tài khóa trở thành một biến giải thích then chốt cho động lực minh bạch. Phần thu của tỉnh gồm các khoản hưởng 100%, các khoản phân chia theo tỷ lệ với Trung ương và các khoản bổ sung từ Trung ương (bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu). Tỷ trọng thu bổ sung trong tổng chi – tức mức độ phụ thuộc tài khóa – phản ánh năng lực tự chủ và, theo lý thuyết lựa chọn công, phản ánh cường độ áp lực giải trình từ người nộp thuế địa phương: tỉnh càng tự chủ thu thì áp lực minh bạch nội sinh càng cao.

*Ba là, tính đa chủ thể quản lý đan xen* là cơ sở trực tiếp để hình thành chiều chủ thể của khung phân tích. Hội đồng nhân dân tỉnh quyết định và giám sát; Ủy ban nhân dân tỉnh chấp hành và tổ chức thực hiện; Sở Tài chính tham mưu chuyên môn. Bên cạnh đó là các chủ thể phối hợp gồm Kho bạc Nhà nước, cơ quan thuế, hải quan và Kiểm toán nhà nước khu vực. Sự phối hợp hoặc thiếu phối hợp giữa các chủ thể này là một biến quản lý quan trọng giải thích chất lượng minh bạch của từng tỉnh – và là lý do luận án không đo minh bạch một cách tổng gộp mà phân tách theo từng chủ thể chịu trách nhiệm.

Dựa trên khuôn khổ pháp lý nền tảng – Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15 [35] thay thế Luật số 83/2015/QH13 [37], cùng Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 thiết lập mô hình chính quyền hai cấp [36] – đã được phân tích như bối cảnh thể chế tại phần Mở đầu và Chương 1. Vì vậy, ở đây luận án chỉ nhấn mạnh hàm ý quản lý của các đổi mới này đối với minh bạch: việc phân cấp mạnh hơn cho địa phương, bãi bỏ thủ tục thẩm định quyết toán của cơ quan tài chính cấp trên và mở rộng thẩm quyền của Hội đồng nhân dân tỉnh về định mức chi vừa tăng không gian tự chủ vừa đặt ra yêu cầu cao hơn về năng lực tự kiểm soát và giải trình của chính quyền cấp tỉnh.

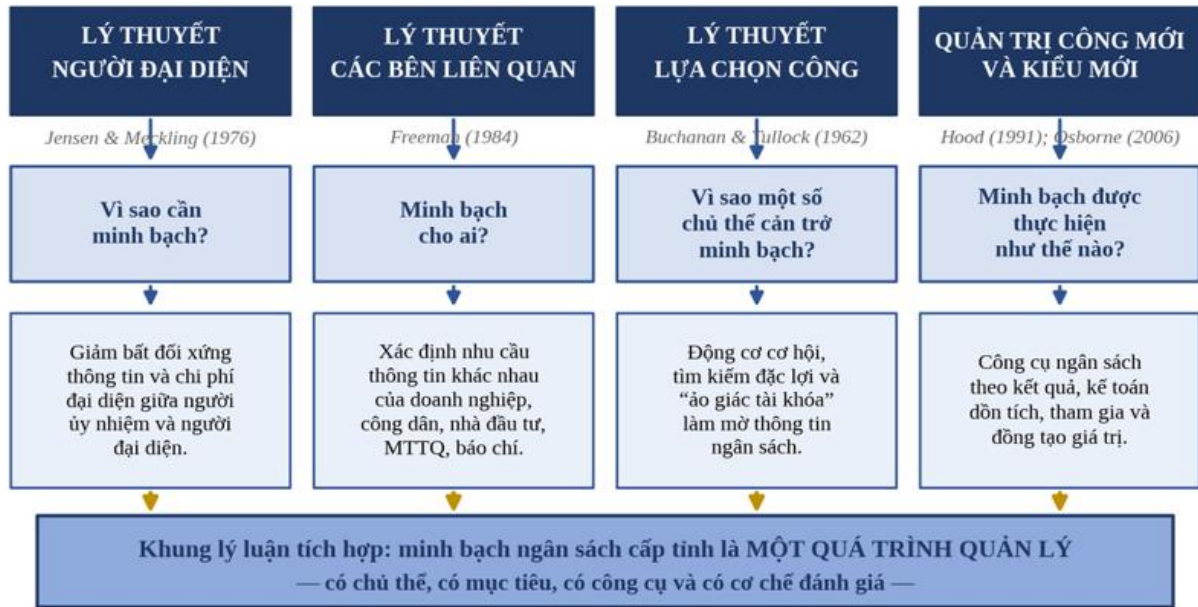
## **2.2. Cơ sở lý luận về minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh**

### **2.2.1. Bốn lý thuyết nền tảng và logic vận dụng bổ sung**

Luận án vận dụng đồng thời bốn lý thuyết nền tảng – người đại diện, các bên liên quan, lựa chọn công, và quản trị công mới/quản trị công kiểu mới. Việc kết hợp bốn lý thuyết này không phải là sự cộng dồn cơ học mà tuân theo một logic phân vai chặt chẽ: lý thuyết người đại diện trả lời *vì sao cần minh bạch*; lý thuyết các bên liên quan trả lời *minh bạch cho ai*; lý thuyết lựa chọn công trả lời *vì sao một số chủ thể*

*cản trở minh bạch*; và lý thuyết quản trị công mới trả lời *minh bạch được thực hiện như thế nào*. Logic bổ sung bốn vế này được khái quát tại Hình 2.1 và là sợi chỉ đỏ xuyên suốt việc xác lập khái niệm, chủ thể và tiêu chí đánh giá ở các tiêu mục sau.

**Bốn lý thuyết nền tảng và logic bổ sung trong nghiên cứu minh bạch ngân sách cấp tỉnh**



**Hình 2.1.** Bốn lý thuyết nền tảng và logic bổ sung trong nghiên cứu minh bạch ngân sách cấp tỉnh

*Nguồn: Tổng hợp và đề xuất của tác giả.*

*Lý thuyết người đại diện* (Jensen và Meckling, 1976) xuất phát từ giả định trung tâm rằng trong quan hệ ủy thác, bên đại diện không phải lúc nào cũng hành động vì lợi ích tối đa của bên ủy nhiệm, và bất đối xứng thông tin tạo ra rủi ro lựa chọn nghịch và rủi ro đạo đức, làm phát sinh chi phí đại diện [96]. Vận dụng vào quản lý ngân sách, có thể nhận diện một hệ thống quan hệ đại diện đa tầng: cử tri và người nộp thuế là bên ủy nhiệm gốc; cơ quan dân cử là ủy nhiệm trung gian đối với cơ quan hành pháp; trong nội bộ hành pháp, lãnh đạo Ủy ban nhân dân ủy nhiệm cho Sở Tài chính và các đơn vị sử dụng ngân sách. Minh bạch ngân sách là cơ chế then chốt để giảm bất đối xứng thông tin ở mỗi tầng, và do đó là nền tảng lý luận cốt lõi giải thích *vì sao cần minh bạch*. Khi vận dụng vào bối cảnh Nhà nước đơn nhất do một đảng lãnh đạo của Việt Nam, lý thuyết này không bị phủ định mà chỉ thay đổi cấu trúc khuyến khích: đối tác kiểm soát chủ yếu không phải là cạnh tranh bầu cử đa đảng mà là Hội đồng nhân dân, Mặt trận Tổ quốc, Kiểm toán nhà nước và dư luận công chúng.

*Lý thuyết các bên liên quan* (Freeman, 1984) định nghĩa các bên liên quan là bất kỳ nhóm hoặc cá nhân nào có thể tác động đến hoặc bị tác động bởi việc đạt mục tiêu của tổ chức [86]. Vận dụng vào ngân sách nhà nước cấp tỉnh, lý thuyết này trả lời câu hỏi *minh bạch cho ai* bằng cách xác lập một bản đồ các bên liên quan với nhu cầu thông tin khác nhau: doanh nghiệp quan tâm dự toán đầu tư công và chính sách thuế phí; công dân quan tâm chi cho dịch vụ công thiết yếu; Mặt trận Tổ quốc và báo chí quan tâm sự phù hợp giữa chi tiêu và cam kết chính trị; các đối tác quốc tế quan tâm sự tuân thủ chuẩn mực toàn cầu. Chính sự đa dạng của nhu cầu thông tin này là lý do minh bạch không thể chỉ dùng một định dạng duy nhất, và là cơ sở để luận án đưa *tính dễ hiểu* và *tính tiếp cận* vào bốn chiều chất lượng của khung phân tích.

*Lý thuyết lựa chọn công* (Buchanan và Tullock, 1962) áp dụng giả định cá nhân duy lý theo đuổi lợi ích cá nhân vào phân tích hành vi chính trị, với các khái niệm cốt lõi là tìm kiếm đặc lợi và ảo giác tài khóa [78]. Lý thuyết này trả lời câu hỏi *vì sao một số chủ thể cản trở minh bạch*: lãnh đạo địa phương có thể hưởng lợi từ ảo giác tài khóa khi cử tri không thấy rõ chi phí và rủi ro thực của các dự án, còn các nhóm lợi ích có động cơ tìm kiếm đặc lợi qua tiếp cận thông tin nội bộ. Câu hỏi liệu lý thuyết này có còn áp dụng được ở Việt Nam – nơi không có cạnh tranh đa đảng – được trả lời là *có*, với điều chỉnh: cạnh tranh chính trị ở Việt Nam tồn tại dưới dạng cạnh tranh giữa các nhiệm kỳ luân chuyên, cạnh tranh giữa các tỉnh theo các chỉ số PCI, PAPI, POBI, PAR Index, và cạnh tranh thu hút đầu tư. Đây cũng là cơ sở lý thuyết cho giả thuyết về tác động âm của mức độ phụ thuộc tài khóa tới minh bạch sẽ được kiểm định tại Chương 3.

*Lý thuyết quản trị công mới và quản trị công kiểu mới* (Hood, 1991; Osborne, 2006) trả lời câu hỏi *minh bạch được thực hiện như thế nào*. Hood (1991) hệ thống hóa bảy nguyên lý của quản trị công mới, trong đó tiêu chuẩn và thước đo hiệu suất rõ ràng cùng việc chú trọng kiểm soát đầu ra là tiền đề trực tiếp của minh bạch [93]; Osborne (2006) bổ sung trọng tâm vào tính đa nguyên của tác nhân, tính mạng lưới của chính sách và đồng tạo giá trị [103].

Đối với minh bạch ngân sách, quản trị công mới cung cấp ba công cụ trực tiếp – ngân sách dựa trên kết quả, kế toán dồn tích và công bố các chỉ số hiệu suất – trong khi quản trị công kiểu mới bổ sung yêu cầu về sự tham gia của công chúng qua tham vấn cộng đồng và ngân sách công dân. Chính từ về lý thuyết này mà luận án đặt nền tảng cho luận điểm trung tâm của chương: minh bạch phải được hiểu không chỉ là

*kết quả công khai* (output) mà còn là *quá trình quản lý đa bên có sự tham gia* (process).

### **2.2.2. Khái niệm, bản chất của minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh**

Trên nền hệ chuẩn mực quốc tế và bốn lý thuyết nền tảng, luận án xác lập khái niệm minh bạch ngân sách cấp tỉnh theo hướng *quá trình quản lý*. Khái niệm này kế thừa và phát triển từ các định nghĩa hiện hành: nếu Quỹ Tiền tệ Quốc tế nhấn mạnh tính toàn diện, rõ ràng, đáng tin cậy, kịp thời của báo cáo công khai [95] và Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế liệt kê các thực hành tốt theo từng loại tài liệu [102], thì các định nghĩa này về cơ bản vẫn lấy *nhà cung cấp thông tin* làm trung tâm. Đóng góp của Heald (2003) là đưa *người sử dụng thông tin* vào trung tâm khái niệm thông qua phân biệt giữa minh bạch sự kiện và minh bạch quá trình, đồng thời chỉ ra rằng minh bạch chính thức theo luật định không tự động tạo ra minh bạch hữu hiệu vì còn phụ thuộc vào năng lực diễn giải của người tiếp nhận [91]. Đến Heald (2012), bốn chiều cạnh chất lượng – tính công khai, tính tiếp cận, tính dễ hiểu và tính so sánh được – hoàn thiện bước chuyển từ quan niệm minh bạch nhị phân (có/không) sang một phổ chất lượng đa chiều [92].

Heald (2003) còn đề cập tới sự thận trọng trước nguy cơ công khai quá mức một số thông tin nhạy cảm (chẳng hạn dữ liệu cá nhân hoặc thông tin thương mại có điều kiện bảo mật), tức là minh bạch không đồng nghĩa với công bố vô điều kiện mọi thông tin [91]. Tuy nhiên, trong phạm vi quản lý ngân sách cấp tỉnh ở Việt Nam – nơi vấn đề chủ yếu là *thiếu* minh bạch chứ không phải *thừa* minh bạch – luận án không sử dụng các ẩn dụ trừu tượng về sự đánh đổi này mà diễn đạt trực tiếp: minh bạch ngân sách cần đầy đủ và kịp thời trong phạm vi không thuộc bí mật nhà nước theo quy định pháp luật, đồng thời tôn trọng các giới hạn về bảo vệ dữ liệu cá nhân và thông tin mật.

Trên cơ sở đó, luận án đề xuất định nghĩa sau đây làm trục cho toàn bộ khung đo lường:

***“Minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh là hoạt động quản lý của chính quyền cấp tỉnh nhằm công khai, đảm bảo khả năng tiếp cận, dễ hiểu và so sánh được các thông tin về toàn bộ chu trình quản lý ngân sách – bao gồm lập dự toán, chấp hành, quyết toán và kiểm toán/giám sát – cho các bên liên quan, qua đó nâng cao trách nhiệm giải trình, hiệu quả phân bổ và***

***sử dụng nguồn lực công và niềm tin của công chúng đối với chính quyền địa phương”.***

Định nghĩa này chứa đựng bốn hàm ý có tính thao tác trực tiếp cho việc đo lường. Thứ nhất, minh bạch là *hoạt động liên tục* xuyên suốt chu trình ngân sách chứ không phải sự kiện đơn lẻ, do đó phải đo theo cả bốn giai đoạn. Thứ hai, minh bạch là *quá trình đa chủ thể* gắn với hành vi của Ủy ban nhân dân tỉnh, Hội đồng nhân dân tỉnh và Sở Tài chính, do đó phải đo theo từng chủ thể. Thứ ba, minh bạch phải đảm bảo *bốn chiều chất lượng* theo Heald, do đó phải đo theo cả bốn chiều cạnh chứ không chỉ chiều công khai. Thứ tư, minh bạch hướng tới *trách nhiệm giải trình và hiệu quả kinh tế* chứ không phải bản thân việc đăng tải. Chính bốn hàm ý này là cầu nối logic dẫn tới khung phân tích 3×4×4 ở mục 2.2.4, và là điểm phân biệt cốt lõi giữa Chỉ số PBMI – đo chất lượng quá trình – với Chỉ số POBI hiện hành – đo kết quả công khai.

**2.2.3. Chủ thể, khách thể và nguyên tắc của hoạt động minh bạch**

Chủ thể quản lý minh bạch ngân sách cấp tỉnh được phân thành hai nhóm xuất phát trực tiếp từ lý thuyết người đại diện và lý thuyết các bên liên quan. *Nhóm chủ thể chính* gồm ba cơ quan tương ứng với ba vai trong chu trình ngân sách: Ủy ban nhân dân tỉnh là chủ thể tổ chức thực hiện và công khai; Hội đồng nhân dân tỉnh là chủ thể quyết định, giám sát và phê chuẩn quyết toán; Sở Tài chính là chủ thể tham mưu chuyên môn, vận hành kỹ thuật của hệ thống minh bạch. Ba chủ thể này cấu thành chiều thứ nhất của khung phân tích 3×4×4. *Nhóm chủ thể phối hợp* gồm Kho bạc Nhà nước, cơ quan thuế, hải quan, Kiểm toán nhà nước khu vực, Mặt trận Tổ quốc tỉnh, báo chí địa phương và các tổ chức nghiên cứu độc lập. Khách thể nghiên cứu là 63 tỉnh, thành phố trong giai đoạn 2017–2024 (trước sắp xếp đơn vị hành chính theo Nghị quyết số 202/2025/QH15) và 34 đơn vị sau sắp xếp [42]; việc lựa chọn khách thể này được luận giải đầy đủ tại phần Mở đầu và không lặp lại ở đây.

Về nguyên tắc của hoạt động minh bạch, trên cơ sở tổng hợp chuẩn mực quốc tế và quy định pháp luật Việt Nam, luận án đề xuất tám nguyên tắc, được trình bày cô đọng để tránh sa vào diễn giải pháp luật: nguyên tắc *tuân thủ pháp luật*; nguyên tắc *đầy đủ và toàn diện*; nguyên tắc *kịp thời*; nguyên tắc *dễ tiếp cận*; nguyên tắc *dễ hiểu* (ngôn ngữ phổ thông kèm đồ họa và Báo cáo Ngân sách Công dân); nguyên tắc *nhất quán và so sánh được*; nguyên tắc *trách nhiệm giải trình*; và nguyên tắc *tham gia của công chúng*. Năm trong tám nguyên tắc này (đầy đủ, kịp thời, dễ tiếp cận,

dễ hiểu, so sánh được) ánh xạ trực tiếp vào bốn chiều chất lượng của Heald, qua đó bảo đảm bộ nguyên tắc và bộ tiêu chí đo lường là nhất quán nội tại.

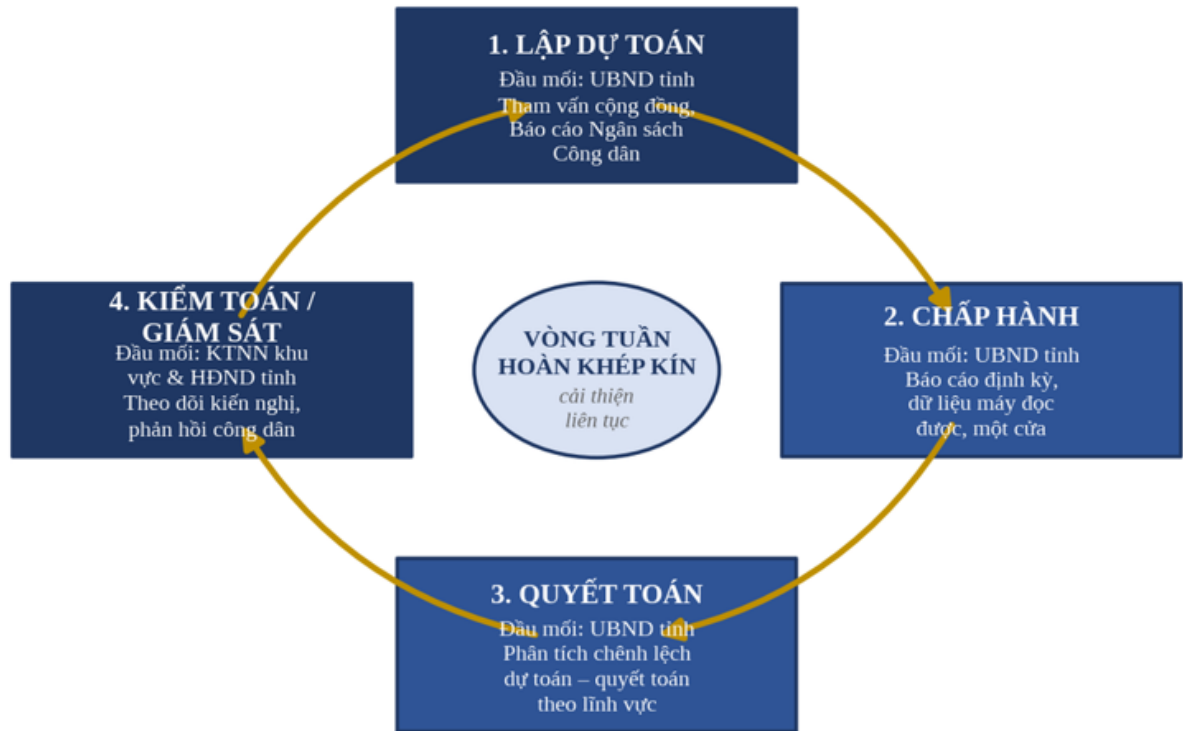
#### **2.2.4. Cơ sở hình thành khung phân tích tích hợp 3×4×4**

Đây là mục giữ vai trò trọng yếu của Chương 2, nơi luận án luận giải vì sao khung phân tích 3×4×4 là một khung *được suy ra từ lý luận* chứ không phải một ma trận áp đặt. Lập luận được triển khai theo ba bước tương ứng với ba chiều của khung.

*Chiều thứ nhất – chủ thể quản lý (3 lớp)* – được suy ra từ lý thuyết người đại diện và lý thuyết các bên liên quan. Vì minh bạch là cơ chế giảm bất đối xứng thông tin trong một hệ thống đại diện đa tầng, nên không thể đo minh bạch một cách tổng gộp mà phải gắn mỗi hoạt động minh bạch với chủ thể chịu trách nhiệm cụ thể. Ba lớp chủ thể – Ủy ban nhân dân tỉnh (chấp hành), Hội đồng nhân dân tỉnh (quyết định và giám sát), Sở Tài chính (tham mưu kỹ thuật) – phản ánh đúng ba vị trí trong quan hệ đại diện ở cấp tỉnh. Việc phân tách theo chủ thể chính là điều mà các bộ chỉ số hiện hành (POBI, OBI) chưa làm.

*Chiều thứ hai – chu trình ngân sách (4 giai đoạn)* – được suy ra từ chuẩn mực quốc tế về quản lý tài chính công. Khung Phân tích Chi tiêu công và Trách nhiệm Tài chính (PEFA) và Khảo sát Ngân sách Mở (OBS) đều tổ chức đánh giá theo chu trình ngân sách, song như đã phân tích tại Chương 1, cả hai chưa kết hợp chu trình với bốn chiều chất lượng của Heald [104][94]. Bốn giai đoạn – lập dự toán, chấp hành, quyết toán, kiểm toán/giám sát – không vận hành độc lập mà tạo thành một vòng tuần hoàn khép kín, trong đó kiến nghị kiểm toán của năm trước trở thành đầu vào cho lập dự toán năm sau. Quan hệ liên hoàn này được khái quát tại Hình 2.2 và có một hệ quả phương pháp luận quan trọng: không thể đánh giá minh bạch của một giai đoạn riêng rẽ mà phải đặt trong bối cảnh toàn chu trình, bởi một báo cáo quyết toán dù công bố đúng hạn nhưng không thể đối chiếu với dự toán đã phê chuẩn thì giá trị minh bạch thực tế rất thấp.

## Chu trình quản lý ngân sách nhà nước cấp tỉnh bốn giai đoạn liên hoàn



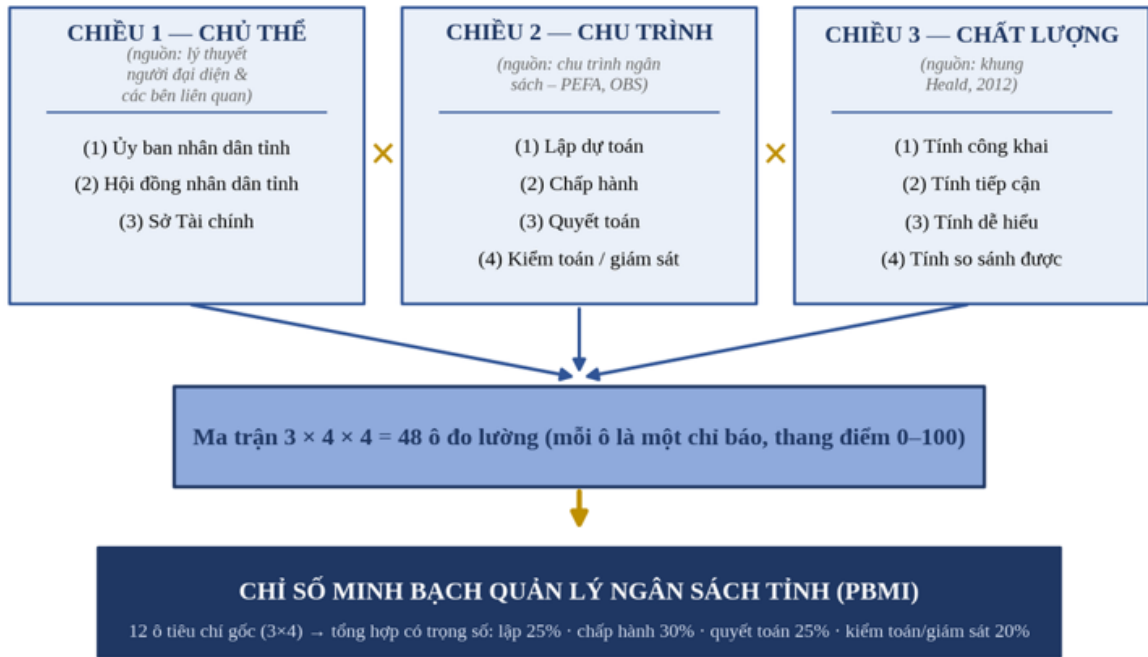
**Hình 2.2.** Chu trình quản lý ngân sách nhà nước cấp tỉnh bốn giai đoạn liên hoàn

*Nguồn: Tổng hợp và đề xuất của tác giả trên cơ sở Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15.*

*Chiều thứ ba – chất lượng theo Heald (4 cạnh) – được suy ra trực tiếp từ khung lý thuyết Heald (2012) đã phân tích tại mục 2.2.2 [92]. Bốn cạnh chất lượng – tính công khai, tính tiếp cận, tính dễ hiểu và tính so sánh được – chính là sự định lượng hóa của luận điểm rằng minh bạch hữu hiệu không chỉ là việc thông tin tồn tại mà còn là việc thông tin đó tới được và dùng được bởi các bên liên quan. Đây là chiều mà POBI – vốn chủ yếu đo chiều công khai – chưa bao quát đầy đủ.*

Việc giao cắt ba chiều tạo thành ma trận  $3 \times 4 \times 4 = 48$  ô, mỗi ô là một chỉ báo đo trên thang điểm 0–100. Cấu trúc nội sinh này – chủ thể từ lý thuyết đại diện và các bên liên quan, chu trình từ chuẩn mực PEFA/OBS, chất lượng từ khung Heald – chính là cơ sở để khẳng định khung  $3 \times 4 \times 4$  không phải là một bảng phân loại áp đặt mà là sản phẩm của việc tích hợp ba dòng lý luận và chuẩn mực vốn trước nay tồn tại tách rời. Cơ chế hình thành khung và việc tổng hợp thành Chỉ số PBMI được khái quát tại Hình 2.3.

**Cơ chế hình thành Khung phân tích 3×4×4 và Chỉ số PBMI**



**Hình 2.3.** Cơ chế hình thành khung phân tích 3×4×4 và Chỉ số PBMI

*Nguồn: Đề xuất của tác giả trên cơ sở khung Heald (2012) và chu trình ngân sách theo Luật Ngân sách nhà nước Việt Nam.*

Để định vị vai trò của ba chủ thể trên bốn giai đoạn – làm cơ sở cho việc thiết kế 12 ô tiêu chí gốc – Bảng 2.1 tóm lược trách nhiệm minh bạch chính của từng chủ thể theo từng giai đoạn.

**Bảng 2.1.** Vai trò minh bạch của ba chủ thể quản lý theo bốn giai đoạn của chu trình ngân sách cấp tỉnh

Chủ thể	Lập dự toán	Chấp hành	Quyết toán	Kiểm toán và giám sát
<b>UBND tỉnh</b>	Điều hành lập dự thảo, ban hành chỉ thị xây dựng dự toán, công khai Báo cáo	Ban hành quyết định phân bổ và điều chỉnh, công bố báo cáo định kỳ trong năm.	Lập báo cáo quyết toán, giải trình chênh lệch, công bố quyết toán đã phê chuẩn.	Phản hồi kiến nghị kiểm toán, theo dõi tiến độ thực hiện và vận hành cơ chế

<b>Chủ thể</b>	<b>Lập dự toán</b>	<b>Chấp hành</b>	<b>Quyết toán</b>	<b>Kiểm toán và giám sát</b>
	Ngân sách Công dân.			phản hồi công dân.
<b>HĐND tỉnh</b>	Thẩm tra dự toán, thảo luận tại kỳ họp và phê chuẩn bằng nghị quyết.	Giám sát qua chất vấn, giải trình và ban hành nghị quyết điều chỉnh khi cần.	Phản biện và phê chuẩn quyết toán, ban hành nghị quyết kèm kiến nghị.	Tổ chức giám sát chuyên đề ngân sách, theo dõi việc thực hiện kết luận giám sát.
<b>Sở Tài chính</b>	Tham mưu kỹ thuật: ban hành biểu mẫu, hướng dẫn và vận hành hệ thống chuẩn bị dự toán điện tử.	Vận hành công dữ liệu chấp hành và tích hợp dữ liệu từ TABMIS, cơ quan thuế, Kho bạc Nhà nước.	Tổng hợp số liệu quyết toán và lập báo cáo phân tích chênh lệch.	Phối hợp với Kiểm toán nhà nước, lập hồ sơ phản hồi kiến nghị thuộc phạm vi tham mưu.

***Nguồn:** Tác giả tổng hợp trên cơ sở Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15.*

Trên cơ sở Bảng 2.1, mười hai ô tiêu chí gốc được hình thành bằng cách giao chiều chủ thể với chiều chu trình; mỗi ô gốc sau đó được đánh giá theo bốn cạnh chất lượng của Heald, tạo thành 48 chỉ báo chi tiết. Bảng 2.2 trình bày khung 12 ô tiêu chí gốc – đây là *xương sống đo lường* của Chỉ số PBMI.

**Bảng 2.2. Khung 12 ô tiêu chí gốc đánh giá minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh**

<b>Chủ thể \ Giai đoạn</b>	<b>Lập dự toán</b>	<b>Chấp hành</b>	<b>Quyết toán</b>	<b>Kiểm toán/Giám sát</b>
<b>UBND tỉnh</b>	Ô 1: Công bố dự thảo dự toán; tham vấn cộng đồng; khung chi tiêu trung hạn.	Ô 4: Phân bổ chi tiết; báo cáo định kỳ; điều chỉnh dự toán có giải trình.	Ô 7: Báo cáo quyết toán; Báo cáo Ngân sách Công dân; phân tích chênh lệch.	Ô 10: Thực hiện kiến nghị kiểm toán; phản hồi công dân; tiếp nhận khiếu nại.
<b>HĐND tỉnh</b>	Ô 2: Thẩm tra của Ban Kinh tế – Ngân sách; thảo luận; phê chuẩn dự toán.	Ô 5: Giám sát thực hiện; chất vấn; báo cáo giải trình.	Ô 8: Phê chuẩn quyết toán; kiến nghị; phản biện của Ban Kinh tế – Ngân sách.	Ô 11: Giám sát chuyên đề; công bố nghị quyết giám sát; theo dõi kiến nghị.
<b>Sở Tài chính</b>	Ô 3: Vận hành công lập dự toán; chuẩn hóa biểu mẫu; hỗ trợ kỹ thuật.	Ô 6: Cập nhật dữ liệu chấp hành; báo cáo; tích hợp TABMIS.	Ô 9: Tổng hợp số liệu quyết toán; công bố báo cáo; chuẩn hóa định dạng.	Ô 12: Phối hợp với Kiểm toán nhà nước; công khai phản hồi; lưu trữ hồ sơ.

*Nguồn: Đề xuất của tác giả trên cơ sở khung Heald (2012) và chu trình ngân sách theo Luật Ngân sách nhà nước Việt Nam.*

### **2.2.5. Bộ tiêu chí PBMI và việc tuân thủ nguyên tắc SMART**

Bộ 48 chỉ báo của Chỉ số PBMI được thiết kế theo năm nguyên tắc, trong đó nguyên tắc SMART giữ vai trò chi phối việc phát biểu từng chỉ báo. Năm thuộc tính SMART trong bối cảnh đo lường minh bạch như sau. *Cụ thể (Specific)*: mỗi chỉ báo gắn với một hoạt động minh bạch xác định của một chủ thể trong một giai đoạn theo một chiều chất lượng – ví dụ chỉ báo về *tính kịp thời của báo cáo chấp hành sáu tháng do Ủy ban nhân dân tỉnh công bố* là cụ thể về cả chủ thể, giai đoạn và chiều cạnh. *Đo lường được (Measurable)*: mỗi chỉ báo được chấm trên thang năm mức 0–25–50–75–100 với mô tả mức rõ ràng tại bộ câu hỏi đánh giá, tránh chấm nhị phân thô. *Khả thi (Achievable)*: dữ liệu để chấm điểm có thể thu thập từ công thông tin điện tử công khai và văn bản quản lý ngân sách của tỉnh, không đòi hỏi quyền tiếp cận đặc biệt. *Liên quan (Relevant)*: mỗi chỉ báo tham chiếu một chuẩn mực quốc tế tương ứng (Bộ Quy tắc của Quỹ Tiền tệ Quốc tế, thực hành tốt của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế, hoặc khung Heald) để bảo đảm gắn với nội hàm minh bạch chứ không phải đặc điểm hành chính ngẫu nhiên. *Có thời hạn (Time-bound)*: các chỉ báo về kịp thời gắn với mốc thời gian luật định cụ thể (ví dụ công bố quyết toán không quá ba mươi ngày sau phê chuẩn), cho phép đo độ trễ một cách khách quan.

Phương pháp chấm điểm tổng hợp tuân theo logic ba bậc: điểm của mỗi ô tiêu chí gốc trong 12 ô là trung bình của bốn chỉ báo Heald tương ứng; điểm PBMI tổng là trung bình có trọng số của 12 ô gốc, với trọng số phản ánh tầm quan trọng tương đối của từng giai đoạn (lập dự toán 25%, chấp hành 30%, quyết toán 25%, kiểm toán/giám sát 20%). Chi tiết 48 chỉ báo, mô tả thang điểm năm mức và tham chiếu chuẩn mực quốc tế tương ứng được trình bày tại Phụ lục 1; bộ câu hỏi đánh giá thực địa tại Phụ lục 2 và phiếu chấm điểm tại Phụ lục 3. Trong khuôn khổ luận án, PBMI được áp dụng thử nghiệm cho 12 tỉnh đại diện năm 2024 nhằm minh họa giá trị phương pháp luận của khung 3×4×4; việc áp dụng đại trà cho toàn bộ các tỉnh, thành phố là một định hướng nghiên cứu tiếp theo, và giá trị của chỉ số cần tiếp tục được kiểm định trên quy mô rộng hơn.

### **2.2.6. Các nhân tố ảnh hưởng và căn cứ phân nhóm tám biến giải thích**

Các nhân tố ảnh hưởng đến minh bạch ngân sách cấp tỉnh được luận án phân thành hai nhóm theo *tiêu chí khả năng kiểm soát của chính quyền cấp tỉnh*. Tác giả lựa chọn tiêu chí *khả năng kiểm soát của chính quyền cấp tỉnh* vì nó tách biệt các *đòn bẩy quản lý* mà chính quyền tỉnh có thể chủ động điều chỉnh khỏi các *điều kiện*

*nền* mà tình khó thay đổi trong ngắn hạn, qua đó định hướng cho việc thiết kế giải pháp có địa chỉ chủ thể ở Chương 4. Mỗi biến trong hai nhóm đều được suy ra từ một trong bốn lý thuyết nền tảng, bảo đảm sự gắn kết giữa mô hình định lượng với khung lý luận.

*Nhóm thứ nhất – bốn biến thuộc chính quyền cấp tỉnh (các đơn bạ̉y quản lý) gồm: (1) Năng lực điều hành, đo bằng Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh PCI [29] – phản ánh cam kết chính trị và chất lượng điều hành kinh tế, gắn với lý thuyết người đại diện và lựa chọn công; (2) Năng lực kỹ thuật của Sở Tài chính, đo bằng tỷ lệ cán bộ Sở Tài chính có trình độ thạc sĩ trở lên trên tổng số cán bộ – một biến đại diện (proxy) cho năng lực chuyên môn vận hành công khai và phân tích ngân sách, gắn với về công cụ của quản trị công mới; (3) Hạ tầng công nghệ thông tin và chuyển đổi số, đo bằng Chỉ số chuyển đổi số DTI [15]; (4) Năng lực cải cách hành chính, đo bằng Chỉ số cải cách hành chính PAR Index [4]. Nhóm thứ hai – bốn biến không thuộc chính quyền cấp tỉnh (các điều kiện nền) gồm: (5) Mức độ phụ thuộc tài khóa, đo bằng tỷ lệ bổ sung cân đối từ ngân sách Trung ương trên tổng thu ngân sách địa phương – gắn trực tiếp với lý thuyết lựa chọn công; (6) Trình độ phát triển kinh tế, đo bằng tổng sản phẩm trên địa bàn bình quân đầu người (GRDP bình quân đầu người) [59]; (7) Mức độ hội nhập kinh tế quốc tế, đo bằng tỷ lệ vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài thực hiện trên GRDP; (8) Mật độ báo chí địa phương, đo bằng số cơ quan báo chí địa phương trên quy mô dân số tỉnh – gắn với lý thuyết các bên liên quan.*

Cụ thể, biến năng lực kỹ thuật của Sở Tài chính được đo nhất quán bằng *tỷ lệ cán bộ có trình độ thạc sĩ trở lên* (không sử dụng thâm niên công tác làm thước đo do thâm niên không phản ánh trực tiếp năng lực vận hành công khai số); biến mật độ báo chí được đo nhất quán bằng *số cơ quan báo chí địa phương trên quy mô dân số* (không dùng khái niệm tự do báo chí); biến cải cách hành chính được hiểu nhất quán là *năng lực cải cách hành chính* đo bằng PAR Index; và biến GRDP được nêu chính xác là *GRDP bình quân đầu người*. Việc lượng hóa tác động của tám biến này, lựa chọn giữa các dạng ước lượng (Pool OLS, hiệu ứng cố định, hiệu ứng ngẫu nhiên, GMM hệ thống), xử lý nguy cơ nội sinh và đa cộng tuyến giữa các chỉ số quản trị, cùng các kiểm định chẩn đoán, được trình bày tại Chương 3; ở đây luận án chỉ xác lập *cơ sở lý thuyết của việc lựa chọn và phân nhóm biến*, để bảo đảm kết quả định lượng ở Chương 3 được gắn chặt với khung lý luận tại Chương 2.

### 2.3. Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam

Trên nền khung lý luận đã xác lập, luận án khảo cứu kinh nghiệm ba quốc gia để rút ra bài học có khả năng chuyển giao cho Việt Nam. Việc lựa chọn ba quốc gia – Hàn Quốc, Trung Quốc và Indonesia – dựa trên bốn tiêu chí: tính đại diện về thể chế và trình độ phát triển; có thực hành minh bạch ngân sách cấp địa phương rõ ràng; có dữ liệu tham chiếu công khai; và có khả năng đối chiếu với điều kiện đặc thù của Việt Nam. Phương pháp khảo cứu là phân tích so sánh có cấu trúc: các bài học được rút ra theo logic gắn với khung 3×4×4, sau đó lọc qua tiêu chí về tính khả chuyển sang bối cảnh thể chế Việt Nam trước khi đưa vào định hướng giải pháp tại Chương 4.

#### 2.3.1. Hàn Quốc - chuyển đổi số toàn diện và cơ quan tài khóa độc lập

Hàn Quốc đã xây dựng một trong những hệ thống minh bạch ngân sách số tiên tiến nhất châu Á với hạt nhân là hệ thống dBrain, được khởi động từ năm 2007 và liên tục được nâng cấp [98]. dBrain quản lý toàn bộ vòng đời tài chính nhà nước – từ lập kế hoạch, lập dự toán, chấp hành, quản lý tài sản – nợ đến quyết toán và đánh giá hiệu quả – và kết nối với hàng chục hệ thống của các cơ quan liên quan; toàn bộ dữ liệu thống kê được công bố qua nền tảng dữ liệu tài khóa mở cho phép cả công chức và công chúng truy cập theo lĩnh vực, theo cơ quan và theo loại chi. Đặc điểm thể chế nổi bật là vai trò của Văn phòng Ngân sách Quốc hội như một cơ quan tài khóa độc lập có năng lực dự báo và ước tính chi phí chính sách. Đối chiếu với khung 3×4×4, kinh nghiệm Hàn Quốc tác động mạnh nhất tới chiều *tính tiếp cận* và *tính so sánh được*, đồng thời cho thấy chuyển đổi số toàn diện là khả thi nhưng đòi hỏi đầu tư dài hạn gần hai thập kỷ và năng lực kỹ thuật cao của bộ máy.

#### 2.3.2. Trung Quốc - thể chế hóa minh bạch và cải cách kế toán công

Trung Quốc có thể chế chính trị tương đồng với Việt Nam và do đó kinh nghiệm cải cách của nước này có giá trị tham chiếu đặc biệt. Từ Luật Ngân sách sửa đổi năm 2014, Trung Quốc đã thiết lập khung pháp lý ràng buộc về minh bạch ngân sách địa phương, yêu cầu mọi cấp chính quyền công bố thu – chi đúng hạn và phân loại quỹ chính phủ vào bốn kế hoạch tài khóa [99]; đồng thời thiết lập hệ thống chuẩn mực kế toán chính phủ chuyển sang tích hợp kế toán tiền mặt và kế toán dồn tích nhằm nâng cao tính so sánh và độ tin cậy của báo cáo tài chính địa phương. Tuy nhiên, các kỳ Khảo sát Ngân sách Mở gần đây cho thấy Trung Quốc vẫn ở nhóm minh bạch thấp, mà nguyên nhân chính được chỉ ra là định nghĩa bí mật nhà nước thiếu rõ ràng

dẫn tới phạm vi công khai bị hạn chế [94]. Đây là bài học hai mặt cho Việt Nam: thể chế hóa minh bạch trong luật là khả thi và hữu hiệu, nhưng cần tránh các vùng xám do định nghĩa bí mật nhà nước quá rộng làm thu hẹp phạm vi công khai.

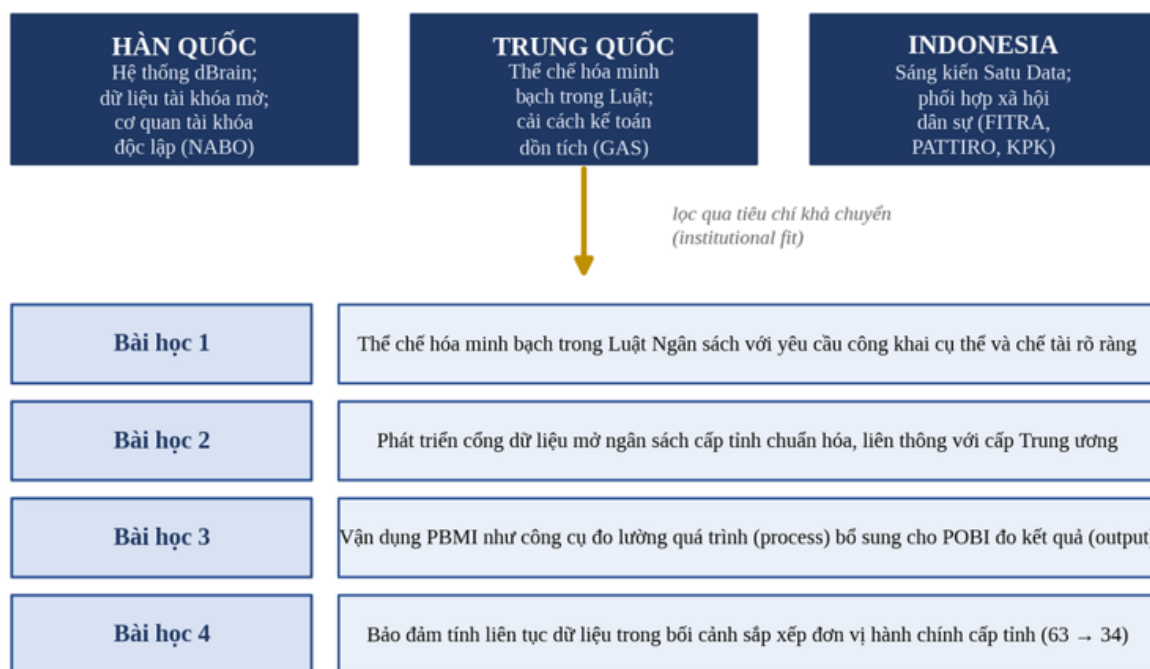
### **2.3.3. Indonesia: dữ liệu mở quốc gia và phối hợp với xã hội dân sự**

Indonesia là quốc gia ASEAN có quy mô và trình độ phát triển tương đồng với Việt Nam. Sáng kiến Satu Data Indonesia theo Quyết định của Tổng thống năm 2019 nhằm tạo một nguồn dữ liệu quốc gia chuẩn hóa, chia sẻ được giữa các cơ quan trung ương và địa phương theo nguyên tắc “một chuẩn, một định dạng, một công” [87]. Ở cấp địa phương, một số tỉnh và thành phố thí điểm đã ban hành kế hoạch hành động Satu Data và kết nối dữ liệu ngân sách với hệ thống quốc gia; mô hình phối hợp giữa chính phủ và các tổ chức xã hội dân sự trong giám sát ngân sách là một thực hành đáng tham khảo. Đối chiếu với khung 3×4×4, kinh nghiệm Indonesia bổ trợ mạnh cho chiều *tính so sánh được* (qua chuẩn hóa dữ liệu) và cho giai đoạn *kiểm toán/giám sát* (qua phối hợp xã hội dân sự), đồng thời cung cấp một mô hình thí điểm cấp địa phương trước khi mở rộng đại trà.

### **2.3.4. Bốn bài học cho Việt Nam giai đoạn 2025–2030**

Tổng hợp kinh nghiệm ba quốc gia và lọc qua tiêu chí khả chuyển về thể chế, luận án rút ra bốn bài học trực tiếp cho Việt Nam, được khái quát tại Hình 2.4. *Bài học thứ nhất* là thể chế hóa minh bạch trong Luật Ngân sách với yêu cầu công khai cụ thể và chế tài rõ ràng – Việt Nam đã có Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15, nhưng cần Nghị định và thông tư hướng dẫn với quy định chi tiết về biểu mẫu công khai, định dạng dữ liệu mở và cơ chế giám sát thực thi ở cấp tỉnh. *Bài học thứ hai* là phát triển cổng dữ liệu mở ngân sách cấp tỉnh chuẩn hóa, liên thông với cấp Trung ương và sử dụng định dạng máy đọc được, gắn với Nghị quyết số 57-NQ/TW về chuyển đổi số [3]. *Bài học thứ ba* là vận dụng Chỉ số PBMI như một công cụ đo lường quá trình (process) bổ sung cho POBI đo kết quả (output), nhằm cung cấp cho các cơ quan quản lý một công cụ định lượng theo dõi cả hai chiều của minh bạch. *Bài học thứ tư* là bảo đảm tính liên tục dữ liệu trong bối cảnh sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh từ 63 xuống 34 đơn vị theo Nghị quyết số 202/2025/QH15 [42], thông qua một bộ chỉ số ổn định không phụ thuộc số lượng đơn vị hành chính, thí điểm trước khi mở rộng và đầu tư đồng bộ hạ tầng dữ liệu để tránh đứt gãy thông tin trong giai đoạn chuyển tiếp.

## Bốn bài học kinh nghiệm quốc tế và hàm ý cho Việt Nam giai đoạn 2025–2030



**Hình 2.4.** Bốn bài học kinh nghiệm quốc tế và hàm ý cho Việt Nam giai đoạn 2025–2030

*Nguồn: Tổng hợp và đề xuất của tác giả.*

Bốn bài học trên được luận án vận dụng làm cơ sở định hướng cho hệ giải pháp tăng cường minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam giai đoạn 2025–2030 sẽ được trình bày tại Chương 4.

## TIÊU KẾT CHƯƠNG 2

Chương 2 đã hoàn thành ba nhiệm vụ lý luận,

*Thứ nhất*, chương đã định vị minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh như một vấn đề quản lý kinh tế thông qua bốn cơ chế tác động – tới chất lượng phân bổ nguồn lực công, hiệu quả chi tiêu, kỷ luật tài khóa và môi trường đầu tư – qua đó gắn đề tài chặt với chuyên ngành Quản lý kinh tế và làm rõ ba đặc thù kinh tế của ngân sách cấp tỉnh ở Việt Nam (mô hình lồng ghép, cấu trúc thu – chi lưỡng phân và tính đa chủ thể quản lý).

*Thứ hai*, chương đã hệ thống hóa bốn lý thuyết nền tảng theo một logic phân vai bổ sung – người đại diện trả lời vì sao cần minh bạch, các bên liên quan trả lời minh bạch cho ai, lựa chọn công trả lời vì sao một số chủ thể cản trở minh bạch, quản trị công mới trả lời minh bạch được thực hiện như thế nào – và từ đó đề xuất một định nghĩa thao tác hóa coi minh bạch là một *quá trình quản lý*. Trên cơ sở này, chương đã luận giải một cách nội sinh cơ sở hình thành khung phân tích tích hợp 3×4×4 (chiều chủ thể từ lý thuyết đại diện và các bên liên quan, chiều chu trình từ chuẩn mực PEFA/OBS, chiều chất lượng từ khung Heald), làm rõ việc 48 chỉ báo của Chỉ số PBMI đáp ứng nguyên tắc SMART, và xác lập cơ sở lý thuyết cho việc lựa chọn và phân nhóm tám biến giải thích theo tiêu chí khả năng kiểm soát của chính quyền cấp tỉnh, với định nghĩa và cách đo các biến được thống nhất trên toàn luận án.

*Thứ ba*, chương đã rút ra bốn bài học trực tiếp cho Việt Nam từ kinh nghiệm Hàn Quốc, Trung Quốc và Indonesia: thể chế hóa minh bạch trong luật với chế tài rõ ràng; phát triển công dữ liệu mở ngân sách cấp tỉnh chuẩn hóa; vận dụng PBMI bổ sung cho POBI; và bảo đảm tính liên tục dữ liệu trong bối cảnh sắp xếp đơn vị hành chính. Khung lý luận và phương pháp luận xây dựng tại Chương 2 là nền tảng để Chương 3 đánh giá thực trạng minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh giai đoạn 2017–2024, phân tích các nhân tố ảnh hưởng qua mô hình hồi quy dữ liệu bảng với biến phụ thuộc POBI (63 tỉnh × 7 năm = 441 quan sát), và xác định những tồn tại làm cơ sở cho khuyến nghị chính sách tại Chương 4.

## CHƯƠNG 3

# THỰC TRẠNG MINH BẠCH NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM

Trên nền khung lý luận và phương pháp luận đã xây dựng tại Chương 2, Chương 3 đánh giá thực trạng minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam và lượng hóa các nhân tố ảnh hưởng. Chương 3 được tổ chức theo bốn nội dung có quan hệ logic: khái quát ngân sách nhà nước cấp tỉnh; thực trạng minh bạch theo chu trình ngân sách trên hai chiều output (POBI) và process (PBMI); phân tích định lượng các nhân tố ảnh hưởng bằng mô hình hồi quy dữ liệu bảng; và đánh giá chung. Một nguyên tắc trình bày được tuân thủ xuyên suốt chương: luận án *phân biệt rạch ròi ba loại dữ liệu có độ tin cậy khác nhau* và không trình bày chúng nối tiếp như cùng một hệ thống kết quả. Cụ thể, dữ liệu POBI giai đoạn 2017–2023 là *dữ liệu quan sát thực tế đã được công bố chính thức* [31]; điểm PBMI năm 2024 cho 12 tỉnh đại diện là *dữ liệu thử nghiệm* do nghiên cứu sinh trực tiếp khảo sát; và điểm PBMI năm 2025 cho 34 đơn vị sau sắp xếp là *dữ liệu mô phỏng/ước lượng* có giá trị minh họa phương pháp luận. Mọi kết luận đều được diễn đạt thận trọng, tương xứng với mức độ tin cậy của nguồn dữ liệu tương ứng.

Việc phân tầng ba loại dữ liệu này không chỉ là một thận trọng học thuật mà là một *lựa chọn phương pháp luận có ý nghĩa nhận thức luận*. Trong nghiên cứu về minh bạch ngân sách, ranh giới giữa dữ liệu quan sát, dữ liệu khảo sát và dữ liệu ngoại suy thường bị làm mờ, dẫn đến nguy cơ gán cho các ước lượng một mức độ chắc chắn mà chúng không có. Bằng cách công khai gắn nhãn độ tin cậy cho từng loại dữ liệu và điều chỉnh mạnh yếu của các phát biểu kết luận theo đó, luận án vừa tuân thủ chuẩn mực trung thực khoa học, vừa làm gương cho chính nguyên tắc minh bạch mà nó nghiên cứu. Đây cũng là cách luận án trả lời câu hỏi: làm thế nào để vừa khai thác tối đa giá trị của dữ liệu thử nghiệm và mô phỏng (vốn cần thiết khi dữ liệu thực địa toàn diện chưa sẵn có), vừa không vượt quá giới hạn mà bằng chứng cho phép. Cấu trúc chương dưới đây được thiết kế để hiện thực hóa nguyên tắc này một cách nhất quán.

### 3.1. Khái quát về ngân sách nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam

Khung pháp lý điều chỉnh hoạt động ngân sách nhà nước cấp tỉnh trong giai đoạn nghiên cứu đã được phân tích như bối cảnh thể chế tại phần Mở đầu và Chương 2; ở đây luận án chỉ tóm lược những điểm cần thiết để định vị phân tích thực trạng.

Trong phần lớn giai đoạn 2017–2024, Luật Ngân sách nhà nước số 83/2015/QH13 là khung pháp lý chủ đạo [37], được cụ thể hóa bằng Thông tư số 343/2016/TT-BTC và Thông tư số 90/2018/TT-BTC về công khai ngân sách. Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15 [35], cùng Nghị quyết số 202/2025/QH15 về sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh [42] và Nghị quyết số 57-NQ/TW về chuyển đổi số [3], định hình lại bối cảnh thể chế cho giai đoạn 2026–2030 và là căn cứ để diễn giải triển vọng cải thiện minh bạch ở cuối chương.

Về quy mô và cấu trúc, trong giai đoạn 2017–2024 tổng thu ngân sách địa phương của 63 tỉnh, thành phố tăng đều, với tỷ trọng thu nội địa ngày càng chiếm ưu thế và tỷ trọng chi đầu tư phát triển có xu hướng tăng ở các tỉnh, thành phố lớn. Điểm có ý nghĩa quản lý quan trọng nhất là *mức độ phụ thuộc tài khóa* – đo bằng tỷ trọng thu bổ sung từ Trung ương trong tổng chi ngân sách địa phương – phân hóa rất lớn: nhóm các địa phương có điều tiết về Trung ương (như Thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Bình Dương, Bà Rịa – Vũng Tàu, Đồng Nai, Quảng Ninh) có mức tự chủ tài khóa cao, trong khi phần lớn các tỉnh miền núi phía Bắc, Tây Nguyên, một số tỉnh duyên hải miền Trung và đồng bằng sông Cửu Long phụ thuộc lớn vào bổ sung cân đối. Như sẽ thấy ở các mục sau, chính biến phụ thuộc tài khóa này là một trong những nhân tố giải thích mạnh nhất sự phân hóa minh bạch giữa các tỉnh.

Sự phân hóa tài khóa này có ý nghĩa sâu xa đối với động lực minh bạch, không chỉ là một đặc điểm thống kê. Theo lý thuyết lựa chọn công [78], khi nguồn thu của một địa phương chủ yếu đến từ thu nội địa do chính người dân và doanh nghiệp địa phương đóng góp, chính quyền chịu áp lực giải trình trực tiếp về việc sử dụng nguồn tiền đó – tạo động lực nội sinh cho minh bạch. Ngược lại, khi nguồn thu chủ yếu là bổ sung từ Trung ương, môi liên hệ “đóng thuế – giám sát chi tiêu” bị làm mờ, và động lực minh bạch suy yếu. Đây là cơ sở lý thuyết để luận án kỳ vọng – và sau đó xác nhận bằng thực nghiệm ở mục 3.3 – rằng mức độ tự chủ tài khóa là một trong những yếu tố nền quan trọng nhất định hình minh bạch ngân sách. Bối cảnh này cũng làm cho việc sắp xếp đơn vị hành chính theo hướng tăng quy mô và năng lực tự chủ của các đơn vị mới [42] trở thành một biến số chính sách có khả năng tác động đến minh bạch trong trung hạn.

Về bộ máy quản lý, ba chủ thể chính – Hội đồng nhân dân tỉnh (quyết định và giám sát), Ủy ban nhân dân tỉnh (chấp hành và công khai), Sở Tài chính (tham mưu chuyên môn) – vận hành theo đúng khung 3×4×4 đã xác lập tại Chương 2, với các chủ thể phối hợp gồm Kho bạc Nhà nước, cơ quan thuế, hải quan, Kiểm toán nhà

nước khu vực và Mặt trận Tổ quốc. Năng lực quản lý phân hóa mạnh: các thành phố lớn như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng đã xây dựng cổng thông tin minh bạch ngân sách chuyên trách với cán bộ chuyên trách, trong khi nhiều tỉnh nguồn lực hạn chế còn dựa vào cổng thông tin chung, không có chuyên mục ngân sách riêng. Sự khác biệt năng lực này là một yếu tố nền giải thích chênh lệch minh bạch sẽ được phân tích định lượng tại mục 3.3.

Một đặc điểm thể chế cần nhấn mạnh để định vị toàn bộ phân tích là *tính hai mặt của khung pháp lý công khai ngân sách Việt Nam*. Một mặt, hệ thống Thông tư số 343/2016/TT-BTC và Thông tư số 90/2018/TT-BTC quy định khá chi tiết danh mục biểu mẫu, thời hạn và hình thức công khai – tạo nền tảng pháp lý vững cho chiều output và giải thích vì sao điểm POBI tăng nhanh khi các tỉnh tuân thủ. Mặt khác, các quy định này chủ yếu điều chỉnh *việc công bố tài liệu* mà ít ràng buộc về *chất lượng nội tại của quá trình quản lý* – chẳng hạn mức độ dễ hiểu, khả năng so sánh, hay tính kịp thời thực chất của thông tin. Khoảng trống pháp lý giữa “công khai hình thức” và “minh bạch thực chất” này chính là không gian khái niệm mà Chỉ số PBMI hướng tới đo lường, và là lý do luận án thiết kế bộ chỉ số theo bốn chiều chất lượng của Heald (2012) [92] thay vì chỉ đếm số lượng tài liệu được đăng tải.

### **3.2. Thực trạng minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh giai đoạn 2017–2024**

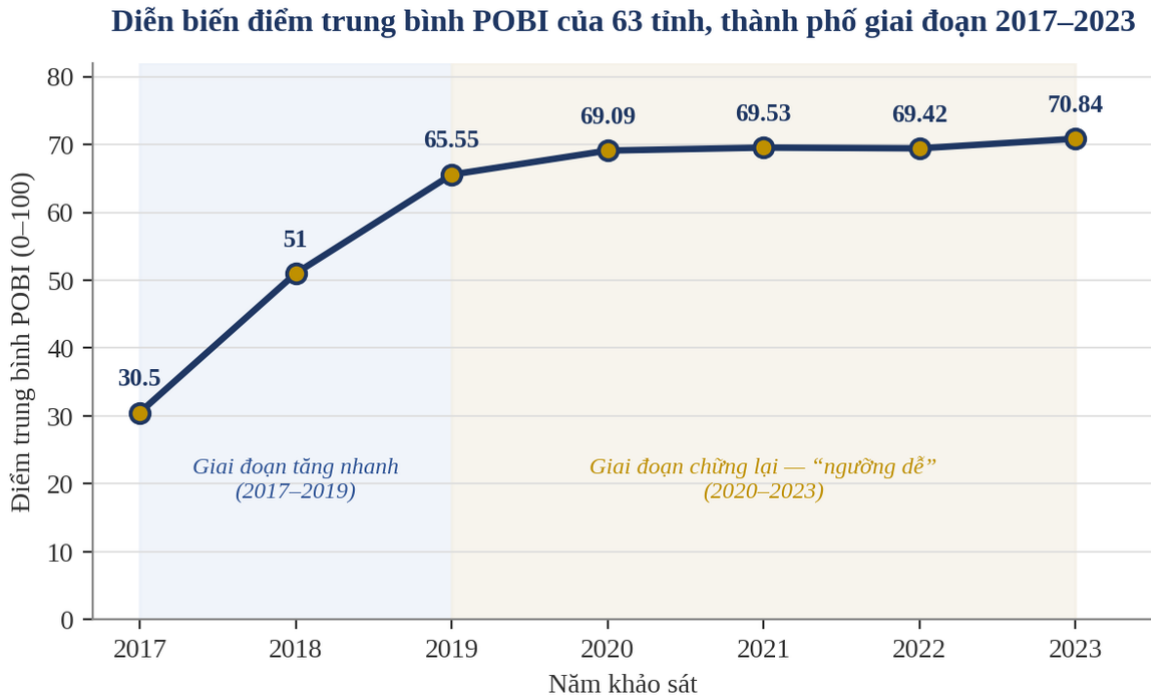
Mục này đánh giá thực trạng minh bạch trên hai chiều bổ sung cho nhau: chiều *kết quả công khai* (output) đo bằng Chỉ số POBI giai đoạn 2017–2023 (dữ liệu quan sát thực tế), và chiều *quá trình quản lý* (process) đo bằng Chỉ số PBMI năm 2024 cho 12 tỉnh đại diện (dữ liệu thử nghiệm). Việc phân tích song song hai chiều cho phép phát hiện hiện tượng “khoảng cách output – process” – đóng góp thực nghiệm trung tâm của chương.

Sự bổ sung giữa hai chiều đo lường này phản ánh trực tiếp khung lý thuyết của Heald (2012), người phân biệt giữa minh bạch như *sự sẵn có của thông tin* (chiều mà POBI nắm bắt tốt) và minh bạch như *chất lượng và tính hữu dụng của thông tin* đối với việc giám sát (chiều mà PBMI hướng tới) [92]. Một hệ thống ngân sách có thể đạt điểm cao ở chiều thứ nhất – đăng tải đầy đủ mọi tài liệu bắt buộc – nhưng vẫn yếu ở chiều thứ hai nếu thông tin khó hiểu, không so sánh được qua các năm, hoặc không kèm cơ chế phản hồi. Chính khoảng cách giữa hai chiều này là không gian phân tích mà chương 3 khai thác, và là lý do luận án không xem POBI và PBMI là hai chỉ số cạnh tranh mà là hai lăng kính bổ trợ cùng soi chiếu một hiện tượng từ

hai góc độ khác nhau. Phần dưới đây lần lượt phân tích từng chiều trước khi đặt chúng cạnh nhau để rút ra phát hiện tổng hợp.

### 3.2.1. Diễn biến và phân hóa của Chỉ số POBI giai đoạn 2017–2023

Kết quả khảo sát POBI giai đoạn 2017–2023 cho thấy điểm trung bình của 63 tỉnh, thành phố tăng từ 30,5 điểm năm 2017 lên 70,84 điểm năm 2023 [31]. Diễn biến chi tiết qua bảy năm được trình bày tại Hình 3.1 và Bảng 3.1, cho thấy một đường cong tăng trưởng phân kỳ rõ rệt thành hai giai đoạn.



**Hình 3.1.** Diễn biến điểm trung bình POBI của 63 tỉnh, thành phố giai đoạn 2017–2023

*Nguồn:* Tổng hợp của tác giả từ các báo cáo POBI 2017–2023 [31].

Đọc Hình 3.1 cùng Bảng 3.1, có thể nhận diện rõ hình dạng *đường cong tăng trưởng bão hòa* (saturation curve) đặc trưng: dốc đứng trong ba năm đầu rồi gần như nằm ngang từ năm 2020. Hình ảnh trực quan này không chỉ mô tả số liệu mà còn hàm chứa một thông điệp phương pháp luận: khi một bộ chỉ số đo *sự hiện diện* của tài liệu (có/không công bố) tiến gần trần của nó, biên độ cải thiện thu hẹp dần và bộ chỉ số mất dần khả năng phân biệt các đơn vị ở nhóm trên. Đây chính là biểu hiện đồ thị của hiện tượng mà Benito và Bastida (2009) gọi là “giới hạn của đo lường công khai hình thức” [77], và là lập luận trực quan đầu tiên cho sự cần thiết của một chỉ số đo chiều process như PBMI.

**Bảng 3.1. Diễn biến điểm trung bình POBI của 63 tỉnh, thành phố giai đoạn 2017–2023**

<b>Năm</b>	<b>Điểm trung bình POBI</b>	<b>Mức tăng so với năm trước</b>	<b>Đặc điểm chính</b>
<b>2017</b>	30,5	–	Năm khởi đầu khảo sát; phần lớn tỉnh chỉ công bố tài liệu cơ bản theo nghĩa vụ pháp luật.
<b>2018</b>	51,0	+20,5	Bước nhảy lớn nhất nhờ Thông tư 90/2018/TT-BTC; áp lực cạnh tranh từ POBI bắt đầu phát huy.
<b>2019</b>	65,55	+14,55	Tiếp tục cải thiện mạnh; nhiều tỉnh hoàn thành yêu cầu công khai tài liệu cơ bản.
<b>2020</b>	69,09	+3,54	Tốc độ chậm lại do hiệu ứng “ngưỡng dễ”; tác động của đại dịch tới quy trình ngân sách.
<b>2021</b>	69,53	+0,44	Chững lại; bổ sung trụ cột giám sát của Hội đồng nhân dân vào phương pháp luận POBI.
<b>2022</b>	69,42	–0,11	Giảm nhẹ; phân hóa giữa các tỉnh tiếp tục lớn.
<b>2023</b>	70,84	+1,42	Phục hồi đà tăng nhẹ; tiến gần “trần kỹ thuật” của thiết kế POBI.

*Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ các báo cáo POBI các năm 2017–2023 [31].*

Phân tích diễn biến cho thấy ba quan sát có ý nghĩa. *Thứ nhất*, giai đoạn tăng nhanh tập trung vào ba năm đầu (2017–2019), với bước nhảy lớn nhất từ 2017 sang 2018 (+20,5 điểm) gắn với việc Thông tư số 90/2018/TT-BTC tạo chuẩn thống nhất và việc công bố xếp hạng POBI tạo áp lực cạnh tranh giữa các tỉnh. *Thứ hai*, từ năm 2020 mức tăng chậm lại rõ rệt – biểu hiện của hiệu ứng “ngưỡng dễ” (low-hanging fruit): các tỉnh đã hoàn thành các yêu cầu công khai cơ bản, và để vượt ngưỡng cao hơn đòi hỏi cải cách sâu về chất lượng minh bạch chứ không chỉ số lượng tài liệu. *Thứ ba*, dù điểm trung bình đã cao, chênh lệch giữa tỉnh dẫn đầu và tỉnh cuối bảng vẫn dao động 60–80 điểm trong cả bảy năm, cho thấy phân hóa năng lực và cam kết minh bạch rất sâu sắc.

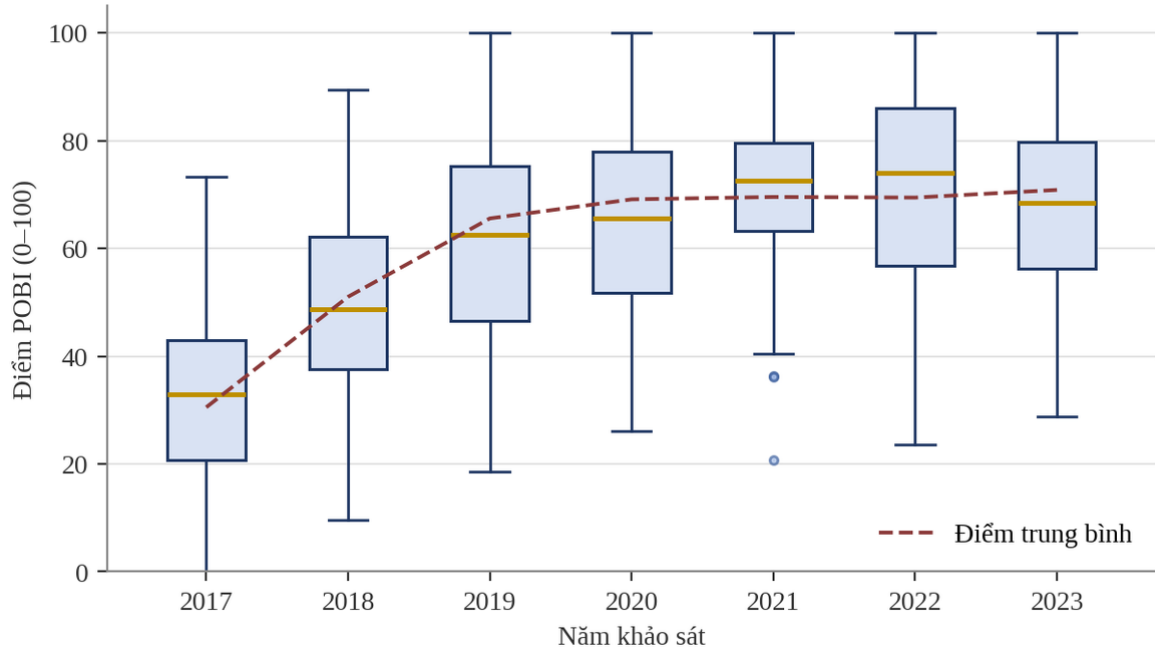
Ba quan sát trên hội tụ về một thông điệp chính sách quan trọng: *mô hình cải thiện minh bạch dựa trên tuân thủ thủ tục công bố đã gần cạn dư địa*. Khi phần lớn các tỉnh đã đăng tải đủ các loại tài liệu bắt buộc, việc tiếp tục nâng điểm POBI trở nên khó khăn vì bộ chỉ số này về bản chất đo sự hiện diện chứ không đo chất lượng. Đây là thời điểm mà động lực cải cách cần chuyển từ “công bố nhiều hơn” sang “công bố tốt hơn” – tức từ chiều output sang chiều process. Quan sát này có ý nghĩa định thời (timing) đặc biệt quan trọng đối với luận án: nó cho thấy việc đề xuất một bộ chỉ số đo process như PBMI không chỉ có giá trị học thuật mà còn *đúng thời điểm chính sách*, khi hệ thống minh bạch Việt Nam đã đạt độ chín nhất định ở chiều output và cần một công cụ đo lường mới để dẫn dắt giai đoạn cải cách tiếp theo. Nhận định này nhất quán với lập luận của Benito và Bastida (2009) rằng các hệ thống minh bạch trưởng thành cần chuyển trọng tâm đo lường từ số lượng sang chất lượng thông tin [77].

Hai đặc điểm trên *nhất quán với bằng chứng thực nghiệm quốc tế* đã tổng quan tại Chương 1. Hiệu ứng “ngưỡng dễ” phù hợp với phát hiện của Alt, Lassen và Rose (2006) rằng minh bạch tài khóa cải thiện theo các đợt cải cách thể chế lớn rồi đi vào giai đoạn ổn định khi các yêu cầu dễ đã được đáp ứng [75], và với hiện tượng “trần thiết kế” mà các bộ chỉ số đo công khai gặp phải khi không phân biệt được các đơn vị đã đạt mức cao [77]. Mức phân hóa lớn giữa các tỉnh cũng tương đồng với khoảng cách hơn 70 điểm mà Albalade del Sol (2013) ghi nhận giữa các thành phố Tây Ban Nha [73] và mức tương đương trong Chỉ số Minh bạch Đô thị Bồ Đào Nha của Da Cruz và cộng sự (2016) [83]. Chính hiệu ứng “ngưỡng dễ” này là cơ sở thực nghiệm để luận án đề xuất Chỉ số PBMI đo chiều process bên cạnh chiều output.

Đáp lại yêu cầu phân tích sâu hơn xu hướng POBI thay vì chỉ nêu điểm trung bình, luận án bóc tách diễn biến theo bốn lát cắt. *Về tỉnh cải thiện nhanh nhất*, Lạng Sơn từ vị trí gần cuối bảng POBI 2019 đã vươn lên nhóm 16 dẫn đầu năm 2020 với hơn 82 điểm – một minh chứng cho cơ chế “bắt kịp” (catch-up) khi có cam kết chính trị của lãnh đạo; Bà Rịa – Vũng Tàu duy trì vị trí dẫn đầu ba năm liên tiếp 2021–2023. *Về tỉnh tụt hạng hoặc trì trệ*, Hòa Bình, Hà Tĩnh và Bình Phước liên tục nằm trong nhóm thấp nhất giai đoạn 2018–2022 mà không có cải thiện đáng kể. *Về khác biệt giữa nhóm tự chủ và nhóm phụ thuộc tài khóa*, Hình 3.3 cho thấy quan hệ nghịch rõ rệt giữa mức độ phụ thuộc tài khóa và điểm POBI (hệ số tương quan khoảng  $-0,7$  năm 2023): các tỉnh tự chủ thu cao có xu hướng minh bạch cao hơn. *Về khác biệt vùng*, Hình 3.4 cho thấy Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Hồng có điểm POBI trung bình cao hơn mặt bằng cả nước, trong khi Tây Nguyên và Trung du – miền núi phía Bắc thấp hơn – phản ánh chênh lệch về trình độ phát triển kinh tế và năng lực kỹ thuật giữa các vùng. Phân bố và phân hóa này được minh họa tại Hình 3.2.

Trường hợp Lạng Sơn đáng được phân tích kỹ hơn như một *nguyên cứu điển hình về cơ chế bắt kịp*, vì nó chứa đựng bài học chính sách quan trọng. Việc một tỉnh miền núi, điều kiện kinh tế còn khó khăn, có thể vươn lên nhóm dẫn đầu chỉ trong một năm cho thấy *cải thiện minh bạch không nhất thiết đòi hỏi điều kiện kinh tế thuận lợi như tiền đề bắt buộc* – mà có thể đạt được thông qua quyết tâm chính trị và tổ chức thực thi quyết liệt. Điều này dường như mâu thuẫn với phát hiện về vai trò mạnh của các điều kiện nền (như phụ thuộc tài khóa), nhưng thực chất hai điều này bổ sung cho nhau: các điều kiện nền định hình *xu hướng trung bình dài hạn*, trong khi cam kết chính trị có thể tạo ra *các bước nhảy ngắn hạn* vượt khỏi xu hướng đó. Sự tồn tại của các trường hợp “ngoại lệ tích cực” như Lạng Sơn là cơ sở cho niềm tin rằng chính sách đúng hướng có thể tạo khác biệt, và là lý do luận án không xem bất bình đẳng minh bạch là định mệnh không thể thay đổi. Trường hợp này cũng minh họa cho cơ chế cạnh tranh “bên thứ ba” – việc công bố xếp hạng POBI tạo động lực để lãnh đạo địa phương cải thiện vị thế của tỉnh mình, đúng theo lý thuyết quản trị công mới [93].

**Phân tán điểm POBI giữa 63 tỉnh, thành phố giai đoạn 2017–2023**



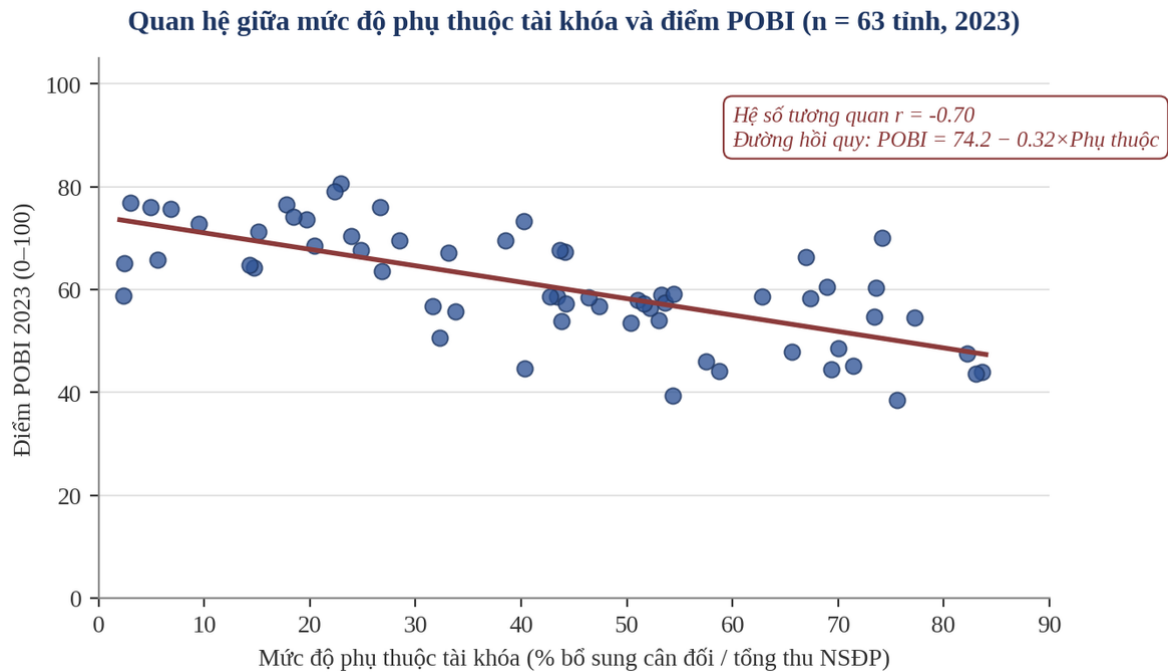
**Hình 3.2.** Phân tán điểm POBI giữa 63 tỉnh, thành phố giai đoạn 2017–2023

**Nguồn:** Tác giả mô phỏng phân phối từ điểm trung bình và độ lệch chuẩn POBI 2017–2023 [31].

Hình 3.2 bổ sung cho Hình 3.1 một chiều thông tin mà đường trung bình không thể hiện: *độ phân tán*. Trong khi trung vị dịch chuyển lên trên qua các năm, biểu đồ hộp cho thấy khoảng tứ phân vị và đặc biệt là *đuôi dưới* (các tỉnh nhóm yếu) gần như không thu hẹp – nghĩa là quá trình cải thiện chung không kéo theo sự hội tụ giữa các tỉnh. Phát hiện về *sự phân kỳ dai dẳng* (persistent divergence) này tương đồng với kết luận của Caamaño-Alegre và cộng sự (2013) đối với các đô thị Tây Ban Nha, nơi cải cách minh bạch cấp quốc gia không tự động thu hẹp khoảng cách giữa các địa phương mạnh và yếu [79]; đồng thời khác biệt với giả định hội tụ thường thấy trong các mô hình khuếch tán chính sách, qua đó củng cố luận điểm của luận án rằng các nhân tố cấu trúc (phụ thuộc tài khóa, năng lực) – chứ không phải hiệu ứng học hỏi lan tỏa – mới là yếu tố chi phối phân hóa minh bạch ở Việt Nam.

Ý nghĩa chính sách của sự phân kỳ dai dẳng này rất quan trọng và thường bị bỏ qua khi chỉ nhìn vào điểm trung bình tăng. Nếu các nhà hoạch định chính sách chỉ theo dõi điểm POBI trung bình toàn quốc, họ sẽ thấy một câu chuyện thành công liên tục và có thể kết luận rằng các cơ chế hiện hành đang vận hành tốt. Nhưng biểu đồ hộp cho thấy một thực tế khác: *trong khi mặt bằng chung được nâng lên, nhóm tỉnh yếu nhất bị bỏ lại phía sau với khoảng cách không thu hẹp*. Điều này hàm ý rằng

các chính sách minh bạch “một cỡ cho tất cả” có hiệu lực với nhóm tỉnh có năng lực nhưng không đủ để kéo nhóm yếu nhất lên. Đây là một luận cứ thực nghiệm mạnh mẽ cho cách tiếp cận chính sách *phân tầng theo năng lực* – tập trung nguồn lực hỗ trợ cho nhóm tụt hậu thay vì áp dụng đồng nhất – và là một trong những thông điệp xuyên suốt mà chương 3 rút ra cho thiết kế giải pháp ở Chương 4.



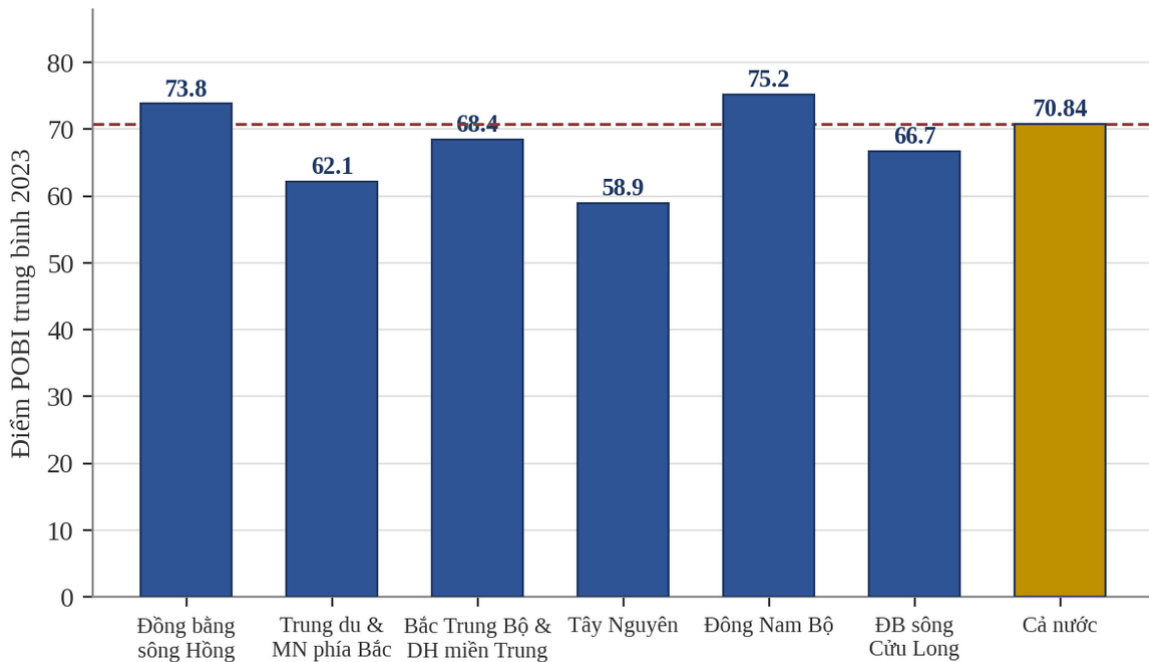
**Hình 3.3.** *Quan hệ giữa mức độ phụ thuộc tài khóa và điểm POBI (n = 63 tỉnh, 2023)*

**Nguồn:** *Tác giả tính toán từ POBI 2023 [31] và số liệu thu – chi ngân sách địa phương [59].*

Hình 3.3 trực quan hóa một trong những phát hiện then chốt của chương: *quan hệ nghịch giữa mức độ phụ thuộc tài khóa và minh bạch*. Đám mây điểm dốc xuống rõ rệt, với hệ số tương quan khoảng  $-0,7$ , cho thấy các tỉnh càng phụ thuộc vào bổ sung cân đối từ Trung ương thì điểm POBI càng thấp. Quan hệ này nhất quán mạnh mẽ với lý thuyết và bằng chứng quốc tế: Alt, Lassen và Rose (2006) lập luận rằng minh bạch tài khóa là sản phẩm của *cạnh tranh chính trị và áp lực giải trình với cử tri địa phương* [75], vốn yếu hơn ở những địa phương mà nguồn thu chủ yếu đến từ phân bổ trung ương thay vì thu nội địa; Esteller-Moré và Polo Otero (2012) cũng tìm thấy quan hệ tương tự ở cấp đô thị, khi các chính quyền tự chủ tài chính cao công bố thông tin ngân sách nhiều hơn để bảo vệ uy tín với người nộp thuế [85]. Điểm khác biệt đáng chú ý của bối cảnh Việt Nam là độ dốc quan hệ này mạnh hơn

hiều nghiên cứu quốc tế, phản ánh vai trò đặc biệt lớn của cơ chế phân cấp tài khóa trong việc định hình động lực minh bạch.

**Điểm POBI trung bình theo sáu vùng kinh tế – xã hội (2023)**



**Hình 3.4.** Điểm POBI trung bình theo sáu vùng kinh tế – xã hội (2023)

*Nguồn:* Tác giả tổng hợp từ POBI 2023 [31].

Hình 3.4 phân rã điểm POBI theo sáu vùng kinh tế – xã hội, cho thấy chênh lệch vùng rõ rệt: Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Hồng dẫn đầu, trong khi Trung du – miền núi phía Bắc và Tây Nguyên ở nhóm thấp. Mẫu hình không gian này không đơn thuần phản ánh địa lý mà là *hệ quả của chênh lệch trình độ phát triển kinh tế, năng lực kỹ thuật số và mức tự chủ tài khóa* – ba yếu tố sẽ được lượng hóa tại mục 3.3. So với De Renzio và Wehner (2017) – những người tổng quan bằng chứng toàn cầu và nhấn mạnh rằng thu nhập bình quân và năng lực hành chính là hai yếu tố dự báo minh bạch mạnh nhất xuyên quốc gia [84] – Hình 3.4 cho thấy quy luật đó tái lập ở cấp nội bộ một quốc gia: chênh lệch vùng trong một nước có thể lớn ngang chênh lệch giữa các quốc gia, một phát hiện củng cố giá trị của việc đo lường minh bạch ở cấp dưới quốc gia (subnational) thay vì chỉ ở cấp trung ương.

### **3.2.2. Thực trạng minh bạch theo bốn giai đoạn của chu trình ngân sách**

Phân tích theo bốn giai đoạn chu trình cho thấy mức độ minh bạch suy giảm dần từ đầu đến cuối chu trình, với giai đoạn kiểm toán/giám sát là yếu nhất – một phát hiện được khẳng định cả qua dữ liệu POBI và qua áp dụng PBMI ở mục 3.2.3.

Mẫu hình “suy giảm theo chu trình” này có giá trị đối chiếu lý thuyết quan trọng: nó tương đồng với phát hiện của Cicatiello, De Simone và Gaeta (2017) rằng các giai đoạn càng gần khâu giải trình hậu kiểm (ex post accountability) càng có mức minh bạch thấp, vì đây là nơi rủi ro chính trị của việc công khai cao nhất đối với cơ quan chấp hành [80]. Luận án sẽ cho thấy quy luật này không chỉ đúng ở cấp quốc gia như Cicatiello và cộng sự ghi nhận, mà tái lập rõ nét ở cấp tỉnh của Việt Nam.

### **a) Giai đoạn lập dự toán**

Lập dự toán là điểm đầu của chu trình nhưng mức độ minh bạch còn thấp trên cả bốn chiều của Heald. *Về tính công khai*, POBI 2022 cho thấy chỉ 39/63 tỉnh công khai đầy đủ biểu mẫu của tài liệu dự thảo dự toán và dự toán đã quyết định [31]. *Về tính tiếp cận*, dù 100% số tỉnh đã có thư mục công khai ngân sách trên cổng điện tử từ năm 2020, dạng dữ liệu mở vẫn rất hiếm – theo khảo sát của tác giả chỉ khoảng 12,7% số tỉnh cung cấp dữ liệu có thể tải về và xử lý bằng phần mềm. *Về tính dễ hiểu*, Báo cáo Ngân sách Công dân là điểm sáng nhưng còn ít tỉnh thực hiện. *Về tính so sánh được*, đây là chiều có điểm thấp nhất theo đánh giá PBMI 2024. Ba bất cập chính của giai đoạn này là tham vấn cộng đồng còn hình thức, khung chi tiêu trung hạn chưa được công khai đầy đủ, và các giả định kinh tế vĩ mô làm cơ sở cho dự toán ít được công bố cùng dự toán.

Khâu lập dự toán đặc biệt quan trọng về mặt lý thuyết vì đây là giai đoạn mà công chúng có cơ hội *tác động trước khi quyết định được ban hành* – đúng tinh thần “minh bạch chủ động” (proactive transparency) trong khung của Heald. Tuy nhiên thực trạng tham vấn hình thức ở Việt Nam phản ánh đúng cảnh báo của De Renzio và Wehner (2017): công khai tài liệu mà không có cơ chế tiếp nhận và phản hồi ý kiến thực chất chỉ tạo ra “minh bạch một chiều”, không chuyển hóa thành trách nhiệm giải trình [84]. So với thực hành tốt quốc tế – nơi dự thảo ngân sách được công bố kèm công tiếp nhận góp ý và báo cáo tổng hợp phản hồi – khoảng cách của Việt Nam ở giai đoạn này không nằm ở việc *có hay không* công bố tài liệu, mà ở việc *thiếu vòng phản hồi khép kín* giữa chính quyền và công dân. Đây là một phát hiện mà bộ chỉ số chỉ đo sự hiện diện tài liệu (như POBI) không thể nắm bắt, nhưng chiều “tính dễ hiểu” và “tính tiếp cận” của PBMI thì đo được.

### **b) Giai đoạn chấp hành**

Chấp hành là giai đoạn có khối lượng dữ liệu lớn nhất. Các báo cáo thực hiện ngân sách quý và sáu tháng là những tài liệu được công khai đầy đủ biểu mẫu nhất

[31]; hệ thống TABMIS do Kho bạc Nhà nước vận hành đã chuẩn hóa kế toán ngân sách trên toàn quốc và Báo cáo PEFA Việt Nam 2024 ghi nhận cải thiện về minh bạch so với đánh giá năm 2013 [89]. Tuy nhiên giai đoạn này có bốn vấn đề nổi cộm: độ trễ công bố báo cáo còn lớn ở nhiều tỉnh; các quyết định điều chỉnh dự toán thường chỉ công khai dạng tóm tắt thiếu thuyết minh; các khoản chi đặc biệt (dự phòng, quỹ dự trữ tài chính, tạm ứng, chi ngoài dự toán) ít được công khai chi tiết; và công thông tin minh bạch ngân sách chuyên trách chỉ vận hành đầy đủ ở một số thành phố lớn, phần lớn tỉnh khác còn đăng tải dưới dạng tệp PDF rời rạc không thể truy vấn.

Nghịch lý của giai đoạn chấp hành là *khối lượng tài liệu lớn nhất nhưng giá trị sử dụng lại bị giới hạn bởi định dạng*. Việc dữ liệu chủ yếu nằm dưới dạng PDF không cấu trúc khiến chiều “tính tiếp cận” (A trong khung Heald) tụt lại xa so với chiều “tính công khai” (T) – một biểu hiện cụ thể của khoảng cách giữa “có công bố” và “dùng được”. Đây chính là loại khiếm khuyết mà chuẩn dữ liệu tài khóa mở (Open Fiscal Data Package) của Open Knowledge Foundation [101] được thiết kế để khắc phục, và là lý do luận án xếp khả năng truy xuất máy đọc được thành một tiêu chí riêng trong PBMI. Kinh nghiệm hệ thống dBrain của Hàn Quốc [98] cho thấy khi dữ liệu chấp hành được cung cấp ở định dạng mở theo thời gian thực, mức độ giám sát của công chúng và báo chí tăng rõ rệt – một lộ trình tham chiếu cho Việt Nam.

Việc Báo cáo PEFA Việt Nam 2024 ghi nhận cải thiện về minh bạch chấp hành so với đánh giá năm 2013 [89] là một tín hiệu tích cực, nhưng cần được đặt trong đúng bối cảnh. PEFA đánh giá các *thực hành quản lý tài chính công theo chuẩn quốc tế*, và việc Việt Nam cải thiện cho thấy nền tảng kỹ thuật của khâu chấp hành – như hệ thống kế toán TABMIS và quy trình báo cáo – đã đạt mức tương đối tốt. Tuy nhiên, PEFA chủ yếu đánh giá ở cấp quốc gia và đánh giá *sự tồn tại của hệ thống* hơn là *chất lượng minh bạch đối với công chúng ở cấp địa phương*. Khoảng cách giữa đánh giá PEFA tích cực ở cấp trung ương và phát hiện PBMI kém ở cấp tỉnh chính là minh chứng cho luận điểm xuyên suốt của luận án: minh bạch không phải là một thuộc tính đồng nhất mà phân tầng theo cấp quản lý và theo chiều đo lường. Một hệ thống có thể đạt chuẩn kỹ thuật quốc tế ở cấp vĩ mô nhưng vẫn để lại khoảng trống lớn về minh bạch thực chất ở cấp địa phương – chính khoảng trống đó là đối tượng nghiên cứu trung tâm của chương này.

### c) *Giai đoạn quyết toán*

Quyết toán khép vòng trách nhiệm giải trình. POBI 2022 cho thấy 43/63 tỉnh công bố tài liệu quyết toán liên tục trong năm năm 2017–2021 [31]. Bốn bất cập đáng kể của giai đoạn này là: độ trễ giữa năm ngân sách và thời điểm công bố quyết toán còn rất lớn (thường trễ 1,5–2 năm); báo cáo quyết toán hiếm khi kèm phân tích chênh lệch dự toán – quyết toán theo lĩnh vực một cách hệ thống; các khoản chi vượt dự toán và chuyển nguồn ít được giải trình rõ ràng; và Báo cáo Ngân sách Công dân về quyết toán chỉ được một phần các tỉnh thực hiện với chất lượng chênh lệch lớn.

Độ trễ công bố quyết toán 1,5–2 năm là một khiếm khuyết về *tính kịp thời* – chiều thời gian của minh bạch mà Heald (2012) gọi là phân biệt giữa “minh bạch hồi cố” (transparency in retrospect) và “minh bạch thời gian thực” (transparency in real time) [92]. Khi thông tin quyết toán đến tay công chúng quá muộn, giá trị giám sát của nó suy giảm mạnh vì các quyết định liên quan đã trở thành việc đã rồi. Phát hiện này cộng hưởng với phân tích của Da Cruz và cộng sự (2016) rằng *tính kịp thời thường bị hy sinh* ở các khâu cuối chu trình do áp lực hoàn tất thủ tục hành chính lớn hơn áp lực giải trình [83]. Việc báo cáo quyết toán hiếm khi kèm phân tích chênh lệch dự toán–quyết toán cũng làm suy yếu chiều “tính dễ hiểu”, khiến công chúng khó đánh giá kỷ luật tài khóa thực tế của địa phương.

Vấn đề thiếu phân tích chênh lệch dự toán–quyết toán đáng được nhấn mạnh thêm vì nó chạm đến *chức năng cốt lõi của minh bạch quyết toán*. Quyết toán không chỉ là báo cáo số tiền đã chi mà phải trả lời được câu hỏi: chính quyền đã chi đúng như dự toán hay không, và nếu lệch thì vì sao? Một báo cáo quyết toán chỉ liệt kê con số thực chi mà không đối chiếu với dự toán ban đầu sẽ không cho phép công chúng đánh giá kỷ luật tài khóa – tức không thực hiện được chức năng giải trình mà lý thuyết người đại diện [96] đặt ra cho khâu này. Đây là một ví dụ điển hình cho thấy *sự hiện diện của tài liệu (output) không đồng nghĩa với chất lượng minh bạch (process)*: một tỉnh có thể đăng đầy đủ báo cáo quyết toán và đạt điểm POBI cao, nhưng nếu các báo cáo đó thiếu phân tích so sánh thì điểm PBMI ở chiều dễ hiểu và so sánh được vẫn thấp. Khoảng cách này chính là điều mà bộ chỉ số PBMI được thiết kế để phát hiện, và là minh chứng cụ thể cho giá trị bổ sung của việc đo chiều process bên cạnh chiều output.

#### ***d) Giai đoạn kiểm toán và giám sát***

Đây là giai đoạn yếu nhất của minh bạch ngân sách cấp tỉnh hiện nay, với năm bất cập. *Một là*, công khai báo cáo kiểm toán của Kiểm toán nhà nước còn rất hạn chế – POBI 2022 cho thấy chỉ 6/63 tỉnh công bố [31]. *Hai là*, theo dõi thực hiện kiến nghị kiểm toán là điểm yếu rõ rệt nhất: qua khảo sát thử nghiệm 12 tỉnh, *không một tỉnh nào có công/chuyên mục công khai theo dõi tiến độ thực hiện kiến nghị kiểm toán cho công chúng* – một “điểm trắng” phổ quát. *Ba là*, giám sát chuyên đề của Hội đồng nhân dân tỉnh không đều giữa các tỉnh. *Bốn là*, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc về ngân sách chưa hiệu quả. *Năm là*, cơ chế phản hồi cho công dân, doanh nghiệp còn yếu hoặc không có ở phần lớn tỉnh. Báo cáo của Kiểm toán nhà nước về quyết toán ngân sách năm 2023 đã chỉ ra nhiều tồn tại lớn, trong khi tỷ lệ thực hiện kiến nghị xử lý tài chính ở một số khu vực chỉ đạt khoảng 81% [27] – minh chứng rõ cho hạn chế trong theo dõi kiến nghị kiểm toán.

Sự yếu kém của giai đoạn kiểm toán/giám sát có ý nghĩa đặc biệt nghiêm trọng vì đây là *khâu khép vòng trách nhiệm giải trình* – nơi đáng lẽ thông tin minh bạch phải chuyển hóa thành hành động sửa chữa và chế tài. Khi không có cơ chế công khai theo dõi việc thực hiện kiến nghị kiểm toán, toàn bộ chuỗi minh bạch ở các giai đoạn trước có nguy cơ trở thành hình thức: công chúng có thể biết về sai phạm nhưng không thể biết liệu sai phạm có được khắc phục hay không. Đây chính là điều mà Cuadrado-Ballesteros (2014) cảnh báo khi phân tích rằng phân quyền tài khóa mà không kèm cơ chế giám sát và chế tài hiệu quả có thể làm *suy giảm* thay vì cải thiện trách nhiệm giải trình [82]. Việc 100% số tỉnh khảo sát đều thiếu cơ chế theo dõi kiến nghị kiểm toán cho thấy đây không phải là khiếm khuyết cá biệt mà là một *khoảng trống thể chế mang tính hệ thống* – và do đó cần được giải quyết bằng quy định bắt buộc ở cấp trung ương chứ không thể trông chờ vào sáng kiến tự nguyện của từng địa phương. Phát hiện này là một trong những đóng góp thực tiễn quan trọng nhất của chương cho thiết kế chính sách ở Chương 4.

Tổng hợp phân tích bốn giai đoạn, có thể nhận diện một quy luật xuyên suốt: *mức độ minh bạch tỷ lệ nghịch với khoảng cách đến khâu giải trình cuối cùng*. Lập dự toán và chấp hành – những khâu mà việc công khai chủ yếu mang tính thông báo và ít gắn với rủi ro chính trị – đạt điểm cao hơn; trong khi quyết toán và đặc biệt là kiểm toán/giám sát – những khâu mà minh bạch có thể phơi bày sai sót và đòi hỏi trách nhiệm – lại yếu hơn rõ rệt. Quy luật này không phải ngẫu nhiên mà phản ánh đúng động lực chính trị mà lý thuyết lựa chọn công [78] và Cicatiello và cộng sự

(2017) [80] đã chỉ ra: các chủ thể có xu hướng minh bạch ở những nơi chi phí chính trị thấp và e ngại minh bạch ở những nơi chi phí chính trị cao. Hệ quả chính sách là việc cải thiện minh bạch ở các khâu cuối chu trình *không thể chỉ dựa vào khuyến khích tự nguyện* mà cần kết hợp với quy định bắt buộc và cơ chế giám sát độc lập – một định hướng mà phân tích định lượng ở mục 3.3 và hệ giải pháp ở Chương 4 sẽ tiếp tục củng cố.

### **3.2.3. Áp dụng thử nghiệm Chỉ số PBMI cho 12 tỉnh đại diện năm ngân sách 2024**

Để đo chiều process bổ sung cho chiều output mà POBI đo, tác giả đã áp dụng thử nghiệm Chỉ số PBMI cho 12 tỉnh đại diện đối với năm ngân sách 2024 theo khung 3×4×4 với 48 chỉ báo, chấm điểm trên thang 0–25–50–75–100 dựa trên quan sát tài liệu công khai trên cổng thông tin điện tử của Ủy ban nhân dân, Hội đồng nhân dân và Sở Tài chính từng tỉnh, đối chiếu văn bản quản lý, trong khoảng thời gian khảo sát tháng 3–5/2025. Đây là dữ liệu thử nghiệm phục vụ kiểm định bộ chỉ số (mỗi tỉnh được hai khảo sát viên chấm độc lập rồi thống nhất), có mức độ tin cậy và phạm vi khác với dữ liệu POBI quan sát toàn quốc; quy trình kiểm định độ tin cậy và độ giá trị của bộ chỉ số này được trình bày riêng và là trọng tâm của mục 3.2.4.

Để bảo mật thông tin và thuận lợi cho so sánh, 12 tỉnh được mã hóa thành A1–A3, B1–B3, C1–C3, D1–D3 theo *thứ hạng điểm PBMI* (A là nhóm điểm cao nhất, D là nhóm điểm thấp nhất), mỗi nhóm gồm ba tỉnh. Kết quả tổng hợp được trình bày tại Bảng 3.2 và Hình 3.5; điểm theo bốn giai đoạn của bốn nhóm tại Hình 3.6; bốn chiều cạnh Heald tại Hình 3.7; và bản đồ nhiệt khung 3×4 tại Hình 3.8.

Về quy trình chấm điểm, mỗi trong 48 chỉ báo được đánh giá trên thang năm mức 0–25–50–75–100, trong đó mức 0 nghĩa là không có bằng chứng công khai, mức 100 nghĩa là đáp ứng đầy đủ cả về sự hiện diện, định dạng máy đọc được, tính dễ hiểu và khả năng so sánh nhiều năm. Việc sử dụng thang năm mức thay vì thang nhị phân có/không là một lựa chọn phương pháp có chủ đích nhằm nắm bắt các sắc thái chất lượng – đúng tinh thần đo lường chất lượng minh bạch mà luận án theo đuổi, đối lập với cách đo đầu ra (output) chỉ ghi nhận sự tồn tại tài liệu. Điểm của mỗi ô trong khung 3×4 (giao của một chủ thể với một giai đoạn) là trung bình của bốn chỉ báo Heald tương ứng; điểm PBMI tổng là trung bình có trọng số của bốn giai đoạn (lập dự toán 25%, chấp hành 30%, quyết toán 25%, kiểm toán/giám sát

20%), với trọng số được xác lập qua tham vấn chuyên gia phản ánh tầm quan trọng tương đối của từng giai đoạn đối với trách nhiệm giải trình. Mỗi chỉ báo đều kèm bằng chứng cụ thể (đường dẫn, số hiệu văn bản, ngày truy cập) để bảo đảm tính kiểm chứng được – một yêu cầu cốt lõi của đo lường khoa học mà Heald (2012) nhấn mạnh [92].

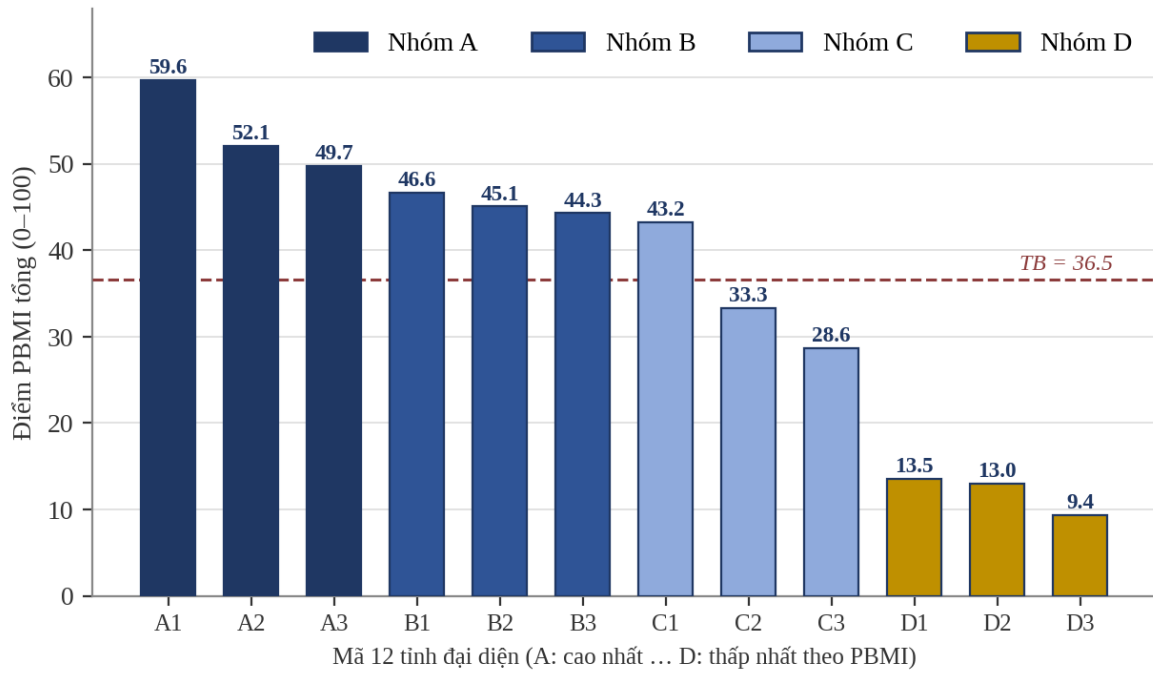
Việc lựa chọn bộ trọng số cho bốn giai đoạn (25%–30%–25%–20%) để tính điểm PBMI tổng dựa trên căn cứ tham vấn chuyên gia với kết quả cụ thể như sau: Giai đoạn chấp hành nhận trọng số cao nhất (30%) vì đây là khâu phát sinh khối lượng giao dịch tài chính lớn nhất và là nơi rủi ro sử dụng sai nguồn lực cao nhất, do đó minh bạch ở khâu này có giá trị giám sát lớn nhất. Lập dự toán và quyết toán nhận trọng số bằng nhau (25%) vì chúng là hai đầu của vòng trách nhiệm giải trình – một bên là cam kết, một bên là báo cáo thực hiện cam kết đó. Giai đoạn kiểm toán/giám sát nhận trọng số thấp nhất (20%) không phải vì kém quan trọng mà vì trên thực tế ở Việt Nam, nhiều hoạt động giám sát thuộc thẩm quyền của các cơ quan độc lập (Kiểm toán nhà nước) hơn là của chính quyền cấp tỉnh, nên việc gán trọng số quá cao có thể đánh giá thiếu công bằng các địa phương. Cách phân bổ trọng số dựa trên tham vấn chuyên gia này phản ánh đặc thù thể chế Việt Nam và là một điểm có thể tinh chỉnh thêm trong các nghiên cứu tiếp theo khi có thêm dữ liệu thực nghiệm về tầm quan trọng tương đối của từng giai đoạn.

**Bảng 3.2. Kết quả áp dụng thử nghiệm PBMI cho 12 tỉnh đại diện năm ngân sách 2024**

<b>Mã tỉnh</b>	<b>Lập DT (25%)</b>	<b>Chấp hành (30%)</b>	<b>Quyết toán (25%)</b>	<b>KT/GS (20%)</b>	<b>PBMI tổng</b>	<b>Xếp loại</b>
<b>A1</b>	65,6	62,5	60,4	50	<b>59,6</b>	Trung bình
<b>A2</b>	58,3	56,2	54,2	39,6	<b>52,1</b>	Trung bình
<b>A3</b>	57,3	52,1	54,2	35,4	<b>49,7</b>	Yếu

<b>Mã tỉnh</b>	<b>Lập DT (25%)</b>	<b>Chấp hành (30%)</b>	<b>Quyết toán (25%)</b>	<b>KT/GS (20%)</b>	<b>PBMI tổng</b>	<b>Xếp loại</b>
<b>B1</b>	53,1	52,1	52,1	29,2	<b>46,6</b>	Yếu
<b>B2</b>	56,2	46,9	53,1	24	<b>45,1</b>	Yếu
<b>B3</b>	50	43,8	53,1	30,2	<b>44,3</b>	Yếu
<b>C1</b>	49	52,1	49	22,9	<b>43,2</b>	Yếu
<b>C2</b>	46,9	34,4	35,4	16,7	<b>33,3</b>	Yếu
<b>C3</b>	38,5	36,5	31,2	8,3	<b>28,6</b>	Yếu
<b>D1</b>	26	15,6	11,5	1	<b>13,5</b>	Yếu
<b>D2</b>	18,8	22,9	8,3	2,1	<b>13</b>	Yếu
<b>D3</b>	16,7	12,5	7,3	1	<b>9,4</b>	Yếu
<b>Trung bình</b>	<b>44,7</b>	<b>40,6</b>	<b>39,1</b>	<b>21,7</b>	<b>36,5</b>	<b>Yếu</b>

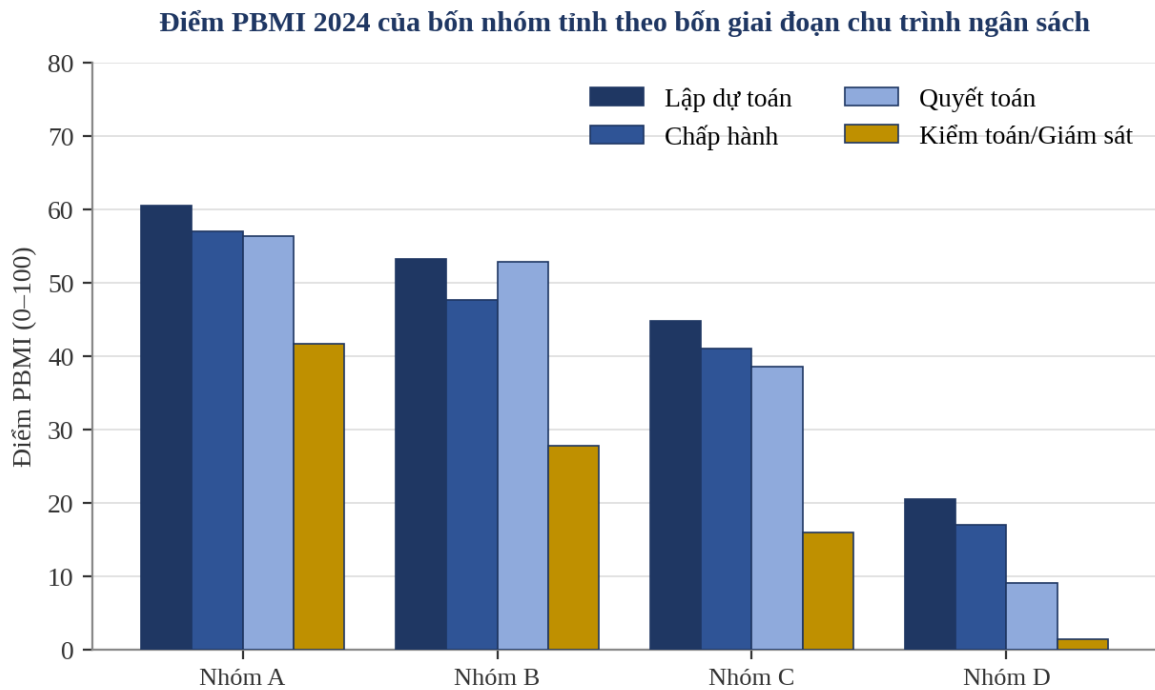
***Nguồn:** Khảo sát thử nghiệm PBMI của tác giả (năm ngân sách 2024, truy cập 03–05/2025) cho 12 tỉnh đại diện. Trọng số: lập dự toán 25%, chấp hành 30%, quyết toán 25%, kiểm toán/giám sát 20%. KT/GS = Kiểm toán/Giám sát.*

**Điểm PBMI tổng của 12 tỉnh đại diện năm 2024 (khảo sát thử nghiệm)****Hình 3.5.** Điểm PBMI tổng của 12 tỉnh đại diện năm 2024 (khảo sát thử nghiệm)

**Nguồn:** Khảo sát thử nghiệm PBMI của tác giả cho 12 tỉnh đại diện.

Phân tích kết quả PBMI cho thấy bốn quan sát quan trọng. *Thứ nhất*, điểm trung bình PBMI của 12 tỉnh chỉ đạt 36,5 điểm – thấp hơn rất nhiều so với điểm trung bình POBI của cả 63 tỉnh (khoảng 70 điểm). Khoảng cách lớn này phản ánh sự khác biệt căn bản giữa hai chỉ số: POBI đo chiều output (có hay không công bố tài liệu), còn PBMI đo chiều process (chất lượng quá trình quản lý theo bốn chiều Heald) – và chiều process hiện yếu hơn nhiều so với chiều output ở phần lớn các tỉnh. *Thứ hai*, phân hóa giữa các tỉnh cực kỳ sâu sắc: tỉnh dẫn đầu (A1) đạt 59,6 điểm trong khi tỉnh cuối bảng (D3) chỉ 9,4 điểm – khoảng cách hơn 50 điểm, lớn hơn cả mức phân hóa thể hiện qua POBI. Trung bình nhóm A là 53,8 điểm, nhóm B 45,3 điểm, nhóm C 35,0 điểm và nhóm D chỉ 12,0 điểm. *Thứ ba*, trên toàn bộ 12 tỉnh, giai đoạn kiểm toán/giám sát có điểm thấp nhất một cách áp đảo (trung bình 21,7 điểm, so với 44,7 điểm của giai đoạn lập dự toán) – khẳng định đây là giai đoạn yếu nhất, đặc biệt ở nhóm D điểm giai đoạn này rơi xuống gần 0 (Hình 3.6). *Thứ tư* – và là phát hiện trung tâm – đối chiếu POBI với PBMI cho thấy hiện tượng “*minh bạch hình thức*”: nhiều tỉnh đăng tải tương đối đầy đủ tài liệu (POBI cao) nhưng quá trình quản lý đằng sau chưa thực sự minh bạch (PBMI thấp hơn hẳn), thể hiện qua “khoảng cách output – process” tại Hình 3.11.

Cần nhấn mạnh rằng việc điểm PBMI trung bình thấp (36,5) *không mâu thuẫn* với việc điểm POBI cao (khoảng 70) mà là hai mặt của cùng một thực tế. Hãy hình dung minh bạch ngân sách như một tòa nhà: POBI đo việc tòa nhà đã được xây và có đủ các phòng hay chưa, còn PBMI đo việc các phòng đó có thực sự sử dụng được, kết nối với nhau hợp lý và phục vụ đúng mục đích hay không. Một tòa nhà có thể đã hoàn thành phần thô (POBI cao) nhưng nội thất, hệ thống điện nước và khả năng vận hành còn dở dang (PBMI thấp). Phép so sánh này giúp làm rõ vì sao luận án lập luận rằng *giai đoạn cải cách tiếp theo của Việt Nam phải tập trung vào chất lượng vận hành chứ không phải tiếp tục mở rộng phạm vi công bố*. Đây cũng là lý do hiện tượng “minh bạch hình thức” không nên bị hiểu là sự giả tạo có chủ ý của các địa phương, mà phần lớn là *hệ quả tự nhiên của một hệ thống đã hoàn thành chiều dễ trước khi bước vào chiều khó* – đúng quy luật phát triển mà Heald (2012) [92] và Benito-Bastida (2009) [77] đã mô tả.



**Hình 3.6.** Điểm PBMI 2024 của bốn nhóm tỉnh theo bốn giai đoạn chu trình ngân sách

**Nguồn:** Khảo sát thử nghiệm PBMI của tác giả cho 12 tỉnh đại diện.

Hình 3.6 cho thấy hai mẫu hình chòe lẩn. *Theo chiều dọc* (giữa các nhóm), khoảng cách giữa nhóm A và nhóm D mở rộng đều ở cả bốn giai đoạn, nhưng rộng nhất ở giai đoạn kiểm toán/giám sát – nơi nhóm A vẫn đạt trung bình trên 40 điểm còn nhóm D gần như bằng 0. *Theo chiều ngang* (giữa các giai đoạn trong cùng một

nhóm), mọi nhóm đều có chung hình dạng dốc xuống về phía giai đoạn kiểm toán/giám sát, nhưng độ dốc ở nhóm D dựng đứng hơn hẳn. Sự cộng hưởng của hai mẫu hình này hàm ý rằng *bất bình đẳng minh bạch tập trung mạnh nhất ở khâu giải trình hậu kiểm* – đúng nơi mà giám sát của Hội đồng nhân dân và Kiểm toán nhà nước lẽ ra phải phát huy vai trò. Phát hiện này mở rộng kết quả của Da Cruz và cộng sự (2016): trong khi các tác giả này ghi nhận khâu hậu kiểm yếu ở các đô thị Bồ Đào Nha nói chung [83], Hình 3.6 cho thấy điểm yếu đó *phân tầng theo năng lực địa phương* – một sắc thái mới mà cấu trúc dữ liệu phân nhóm của PBMI cho phép bóc tách.

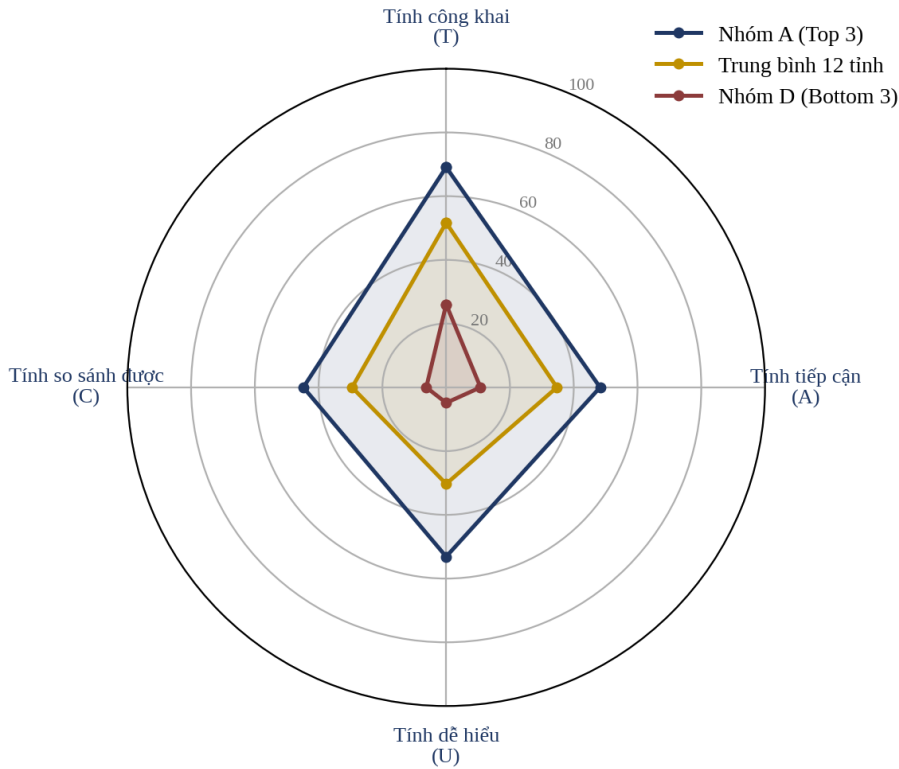
Đi sâu vào từng nhóm cho phép nhận diện các mảnh ghép của minh bạch ngân sách nhà nước khác nhau. *Nhóm A* ( $A1 = 59,6$ ;  $A2 = 52,1$ ;  $A3 = 49,7$  điểm) là các địa phương có năng lực điều hành và hạ tầng số mạnh; điểm chung của nhóm này là *tương đối cân bằng giữa bốn giai đoạn*, với khâu lập dự toán và chấp hành đạt trên 55 điểm, và ngay cả khâu kiểm toán/giám sát – tuy vẫn là điểm yếu nhất – cũng giữ được mức 35–50 điểm. Đây là minh chứng cho thấy khi năng lực đủ mạnh, địa phương có thể duy trì minh bạch xuyên suốt chu trình chứ không chỉ ở các khâu đầu. *Nhóm B* ( $B1 = 46,6$ ;  $B2 = 45,1$ ;  $B3 = 44,3$ ) thể hiện một mẫu hình đáng chú ý: một số đơn vị trong nhóm này có nền tảng công khai khá nhưng *sụt mạnh ở khâu kiểm toán/giám sát* (xuống còn 24–30 điểm), cho thấy năng lực công khai tài liệu không tự động kéo theo năng lực giải trình hậu kiểm.

*Nhóm C* ( $C1 = 43,2$ ;  $C2 = 33,3$ ;  $C3 = 28,6$ ) là nhóm phân hóa nội bộ lớn nhất và phản ánh rõ vai trò của cam kết chính trị địa phương: trong cùng một nhóm điều kiện nền tương tự, đơn vị dẫn đầu ( $C1$ ) đạt điểm gần gấp rưỡi đơn vị cuối nhóm ( $C3$ ), cho thấy *yếu tố chủ quan – ý chí lãnh đạo và tổ chức thực thi* – có thể tạo khác biệt đáng kể ngay cả khi nguồn lực tương đương. Phát hiện này cộng hưởng với cơ chế “bắt kịp” đã quan sát qua trường hợp Lạng Sơn ở dữ liệu POBI. *Nhóm D* ( $D1 = 13,5$ ;  $D2 = 13,0$ ;  $D3 = 9,4$ ) trình bày một bức tranh đáng lo ngại: điểm thấp đồng đều trên mọi giai đoạn và gần như bằng 0 ở khâu kiểm toán/giám sát. Đây không phải là vấn đề của một khâu đơn lẻ mà là *thiếu hụt năng lực minh bạch mang tính hệ thống*, đòi hỏi can thiệp tổng thể về thể chế, nguồn lực và hạ tầng số chứ không thể cải thiện bằng giải pháp cục bộ. Sự phân tầng bốn nhóm này là bằng chứng thực nghiệm trực tiếp cho giả thuyết của luận án rằng minh bạch quá trình (process) phụ thuộc mạnh vào năng lực địa phương – mạnh hơn nhiều so với minh bạch kết quả (output) vốn có thể đạt được chỉ bằng tuân thủ thủ tục công bố.

Phân tích theo bốn chiều cạnh chất lượng của Heald cho kết quả nhất quán cao với khung lý thuyết tại Chương 2. Hình 3.7 cho thấy trên cả ba lớp (nhóm A, trung bình, nhóm D), điểm giảm dần theo đúng thứ tự *tính công khai* (*T*, trung bình 51,6) > *tính tiếp cận* (*A*, 34,7) > *tính dễ hiểu* (*U*, 30,3) > *tính so sánh được* (*C*, 29,5). Quy luật này khẳng định luận điểm của Heald (2012) rằng các nhà nước cải thiện chiều công khai trước vì dễ thực hiện và đáp ứng yêu cầu pháp luật, còn chiều dễ hiểu và so sánh được đòi hỏi đầu tư công nghệ và chuyên môn nhiều hơn nên cải thiện chậm hơn [92]. Bản đồ nhiệt khung 3×4 tại Hình 3.8 bổ sung phát hiện theo chủ thể: ô giao giữa các chủ thể và giai đoạn kiểm toán/giám sát có điểm thấp nhất trong toàn ma trận – một “điểm nghẽn” mà các bộ chỉ số một chiều không thể nhận diện.

Khoảng cách lớn giữa chiều công khai (51,6) và ba chiều còn lại (đều dưới 35) là một con số có ý nghĩa chẩn đoán đặc biệt. Nó cho thấy ở cấp độ trung bình toàn mẫu, minh bạch ngân sách cấp tỉnh Việt Nam hiện *chủ yếu là minh bạch về sự hiện diện* (tài liệu có được đăng tải) chứ chưa phải minh bạch về *khả năng sử dụng* (tài liệu có dễ tiếp cận, dễ hiểu và so sánh được hay không). Đây chính là biểu hiện định lượng rõ ràng nhất của hiện tượng “minh bạch hình thức” ở cấp độ tổng hợp. Điều đáng lưu ý là khoảng cách này không thu hẹp đều giữa các nhóm: ở nhóm A, bốn chiều tương đối cân bằng hơn, cho thấy khi năng lực đủ mạnh thì minh bạch tiến gần hơn đến trạng thái “dày” đầy đủ; còn ở nhóm D, sự chênh lệch giữa chiều công khai và các chiều chất lượng cao là lớn nhất. Mẫu hình này nhất quán với cả khung Heald (2012) [92] về thứ bậc các chiều minh bạch lần phát hiện của Da Cruz và cộng sự (2016) [83] rằng các chiều chất lượng cao là nơi phân hóa năng lực địa phương biểu hiện rõ nhất, và là cơ sở để luận án khuyến nghị tập trung nguồn lực vào việc nâng cao hai chiều dễ hiểu và so sánh được – đặc biệt cho nhóm địa phương yếu.

**Bốn chiều cạnh chất lượng (Heald 2012):  
Nhóm A, trung bình và Nhóm D (PBMI 2024)**



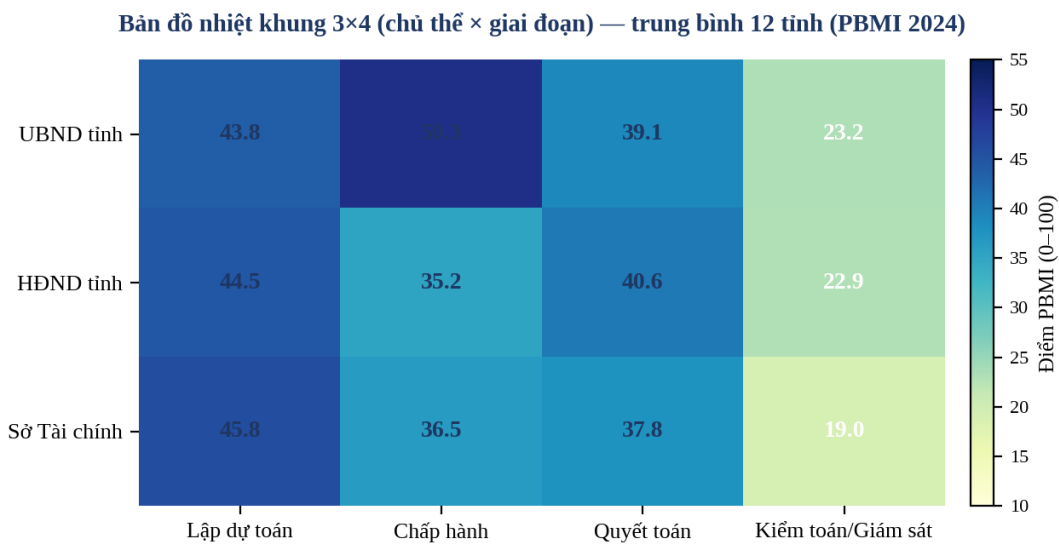
**Hình 3.7.** Bốn chiều cạnh chất lượng (Heald 2012): nhóm A, trung bình và nhóm D (PBMI 2024)

**Nguồn:** *Khảo sát thử nghiệm PBMI của tác giả cho 12 tỉnh đại diện.*

Biểu đồ radar tại Hình 3.7 cho thấy *hình dạng đa giác* của ba lớp tỉnh khác nhau không chỉ về kích thước mà cả về *độ méo*. Đa giác của nhóm A tương đối cân ở bốn đỉnh, trong khi đa giác nhóm D co rút mạnh nhất ở hai đỉnh U (dễ hiểu) và C (so sánh được). Điều này có nghĩa: các tỉnh yếu không chỉ minh bạch ít hơn về lượng mà còn *lệch về phía công khai hình thức* – chúng đăng tải tài liệu (chiều T tương đối) nhưng gần như bỏ trống các chiều đòi hỏi đầu tư chất lượng (U, C). Quy luật  $T > A > U > C$  tái lập đúng thứ tự lý thuyết của Heald (2012) [92], song đóng góp của Hình 3.7 là cho thấy *độ chênh giữa các chiều nói rộng khi năng lực giảm* – một biểu hiện trực quan của luận điểm “minh bạch hình thức” mà luận án sẽ kiểm chứng qua đối sánh POBI–PBMI.

Phát hiện về sự co rút bất đối xứng của đa giác chất lượng có hàm ý thực tiễn quan trọng cho thiết kế chính sách hỗ trợ. Nó cho thấy các tỉnh yếu không cần được hỗ trợ đồng đều trên cả bốn chiều, mà cần *ưu tiên hai chiều khó nhất là dễ hiểu và so sánh được* – đây mới là điểm nghẽn thực sự. Trong khi chiều công khai (T) có

thể cải thiện bằng việc đơn giản là đăng tải thêm tài liệu, hai chiều U và C đòi hỏi năng lực kỹ thuật cao hơn nhiều: chuẩn hóa định dạng dữ liệu, biên soạn báo cáo dễ hiểu cho công chúng, và duy trì tính nhất quán để so sánh qua nhiều năm. Đây chính là những năng lực mà chuyển đổi số (DTI) – nhân tố mạnh nhất trong mô hình hồi quy – trực tiếp hỗ trợ, tạo nên sự kết nối logic giữa phát hiện đo lường (PBMI) và phát hiện nhân quả (hồi quy). Việc biểu đồ radar làm lộ rõ cấu trúc khiếm khuyết theo chiều, thay vì chỉ một con số tổng, một lần nữa minh họa giá trị chẩn đoán của cách tiếp cận đo lường đa chiều mà luận án theo đuổi, phù hợp với tinh thần đo lường “dày” của Heald (2012) [92].



**Hình 3.8.** Bản đồ nhiệt khung 3×4 (chủ thể × giai đoạn) — trung bình 12 tỉnh (PBMI 2024)

**Nguồn:** Khảo sát thử nghiệm PBMI của tác giả cho 12 tỉnh đại diện.

Bản đồ nhiệt tại Hình 3.8 là biểu diễn cô đọng nhất của khung 3×4: mỗi ô là giao của một chủ thể với một giai đoạn, màu càng nhạt điểm càng thấp. Cột kiểm toán/giám sát nhạt màu đồng loạt trên cả ba chủ thể, xác nhận đây là “điểm nghẽn” mang tính hệ thống chứ không phải đặc thù của riêng chủ thể nào. So sánh ba hàng cho thấy chủ thể Hội đồng nhân dân (HĐND) có điểm trung bình thấp nhất – một phát hiện đáng chú ý vì HĐND chính là cơ quan dân cử được kỳ vọng dẫn dắt giám sát. Kết quả này cộng hưởng với nhận định của Tavares và da Cruz (2020) rằng vai trò giám sát của cơ quan dân cử địa phương thường bị đánh giá thấp và ít được đo lường trong các bộ chỉ số minh bạch truyền thống [106]; cấu trúc ba chủ thể của PBMI khắc phục đúng khoảng trống đo lường này, và bản đồ nhiệt là công cụ chẩn đoán mà các chỉ số một chiều như POBI không thể tạo ra.

Giá trị chẩn đoán của bản đồ nhiệt nằm ở khả năng *định vị chính xác điểm cần can thiệp* trong không gian hai chiều chủ thể  $\times$  giai đoạn. Thay vì chỉ biết “minh bạch còn yếu”, nhà quản lý có thể đọc trực tiếp từ bản đồ rằng điểm yếu tập trung ở ô giao giữa HĐND và khâu kiểm toán/giám sát – tức năng lực giám sát hậu kiểm của cơ quan dân cử. Đây là loại thông tin có tính hành động cao (actionable), vì nó chỉ ra chính xác cần đầu tư vào đâu: nâng cao năng lực thẩm tra của Ban Kinh tế – Ngân sách HĐND đối với báo cáo kiểm toán và việc theo dõi kiến nghị. Khả năng chuyển từ chẩn đoán tổng quát sang chỉ định cụ thể này là một ưu thế phương pháp luận quan trọng của cách tiếp cận đo lường đa chiều, và minh họa rõ vì sao luận án lập luận rằng một bộ chỉ số tích hợp ba chiều có giá trị thực tiễn vượt trội so với các chỉ số tổng hợp đơn chiều. Theo lý thuyết người đại diện [96], việc cơ quan dân cử – vốn là “người ủy nhiệm” thay mặt cử tri giám sát chính quyền – lại yếu nhất ở khâu giám sát chính là một nghịch lý thể chế cần được ưu tiên khắc phục.

Đặt cạnh các nghiên cứu quốc tế, kết quả PBMI 12 tỉnh cho thấy ba điểm tương đồng và một số đóng góp mới. Phân hóa lớn giữa các nhóm địa phương tương đồng với Caamaño-Alegre và cộng sự (2013) [79]; kết quả giai đoạn kiểm toán/giám sát yếu nhất tương đồng với Da Cruz và cộng sự (2016) [83]; và quy luật  $T > A > U > C$  nhất quán với khung Heald (2012) [92]. Đóng góp mới của luận án là phát hiện hiện tượng “minh bạch hình thức” qua đối sánh POBI–PBMI, cấu trúc đo lường tích hợp ba chiều của khung  $3 \times 4 \times 4$ , và hệ trọng số khác nhau giữa các giai đoạn dựa trên tham vấn chuyên gia trong nước.

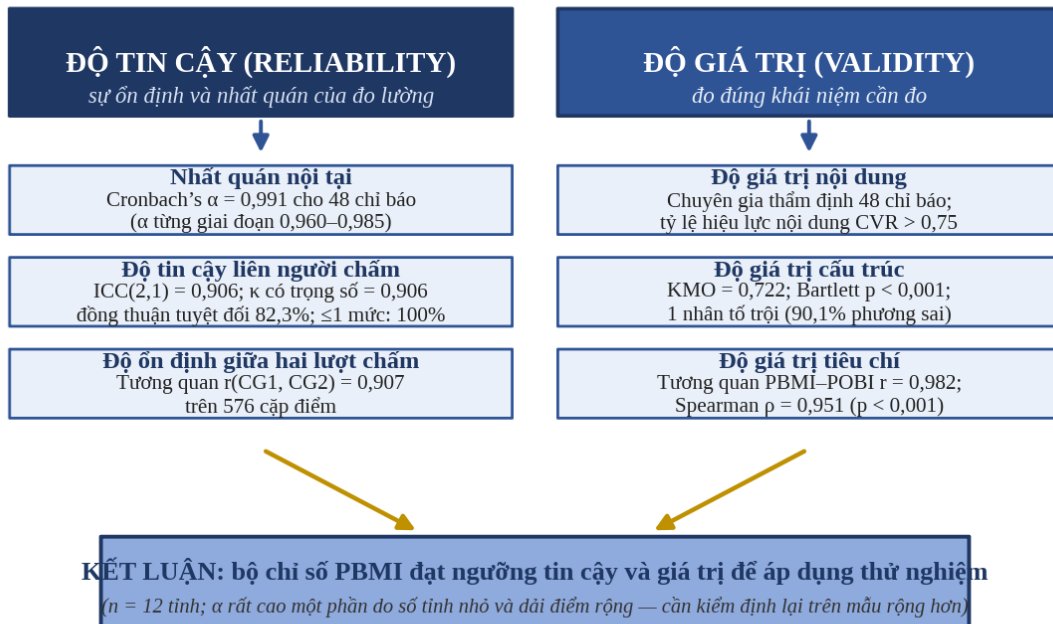
#### **3.2.4. Kiểm định độ tin cậy và độ giá trị của bộ chỉ số PBMI**

Vì PBMI là một chỉ số tổng hợp do luận án đề xuất, việc kiểm định *độ tin cậy* (reliability – sự ổn định và nhất quán của đo lường) và *độ giá trị* (validity – đo đúng khái niệm cần đo) là điều kiện tiên quyết để các kết quả áp dụng tại mục 3.2.3 có giá trị khoa học và đáp ứng yêu cầu pháp lý của một bộ chỉ số trước khi được đưa vào đánh giá thực trạng diện rộng. Đây cũng chính là mục tiêu khoa học của giai đoạn khảo sát thử nghiệm 12 tỉnh: thu thập dữ liệu thực địa đủ chất lượng để kiểm định bộ chỉ số trước khi áp dụng cho 34 đơn vị năm 2025. Luận án thực hiện một quy trình kiểm định gồm *ba nhóm kiểm định độ tin cậy* và *ba nhóm kiểm định độ giá trị*, được khái quát tại Hình 3.9 và mô tả chi tiết về phương pháp dưới đây.

Trong nghiên cứu khoa học xã hội, một bộ chỉ số tổng hợp mới chỉ có giá trị khi vượt qua được các kiểm định tâm trắc (psychometric tests) chứng minh rằng nó

đo lường nhất quán (cùng một đối tượng được đo nhiều lần hoặc bởi nhiều người cho kết quả tương tự) và đo đúng khái niệm cần đo (chứ không phải một khái niệm khác). Nhiều bộ chỉ số minh bạch trong thực tiễn quản lý được xây dựng dựa trên trực giác chuyên gia mà thiếu kiểm định tâm trắc hệ thống, dẫn đến nguy cơ kết quả đo lường không đáng tin cậy hoặc không phản ánh đúng hiện tượng. Bằng cách thực hiện đầy đủ sáu nhóm kiểm định và công khai toàn bộ quy trình cùng kết quả, luận án bảo đảm rằng các kết luận rút ra từ PBMI có nền tảng phương pháp luận vững chắc. Việc dành một mục riêng cho kiểm định cũng phản ánh đúng chuẩn mực của các nghiên cứu xây dựng thang đo trong lĩnh vực quản trị công, như cách Da Cruz và cộng sự (2016) kiểm định Chỉ số Minh bạch Đô thị của họ trước khi áp dụng [83].

### Quy trình kiểm định độ tin cậy và độ giá trị của bộ chỉ số PBMI



Nguồn: Tính toán của tác giả từ phiếu chấm 48 chỉ báo  $\times$  12 tỉnh (khảo sát thử nghiệm 03–05/2025, năm ngân sách 2024).

### Hình 3.9. Quy trình kiểm định độ tin cậy và độ giá trị của bộ chỉ số PBMI

**Nguồn:** Tính toán của tác giả từ phiếu chấm 48 chỉ báo  $\times$  12 tỉnh (khảo sát thử nghiệm 03–05/2025, năm ngân sách 2024).

#### a) Phương pháp và kết quả kiểm định độ tin cậy

Nhất quán nội tại (internal consistency) được đo bằng hệ số Cronbach's alpha. Gọi  $k$  là số chỉ báo, tổng phương sai từng chỉ báo và phương sai của tổng điểm, alpha được tính theo công thức  $\alpha = [k/(k-1)] \times [1 - (\sum \text{phương sai từng chỉ báo} / \text{phương sai tổng điểm})]$ . Alpha nhận giá trị tối đa bằng 1; ngưỡng 0,70 thường được chấp nhận, từ 0,80 trở lên được xem là tốt. Tính trên ma trận điểm thống nhất 48 chỉ báo

× 12 tỉnh, hệ số *Cronbach's alpha tổng đạt 0,991*; tính riêng cho từng giai đoạn của chu trình, alpha dao động 0,960–0,985 (lập dự toán 0,965; chấp hành 0,960; quyết toán 0,985; kiểm toán/giám sát 0,961). Các giá trị này cho thấy 48 chỉ báo cùng đo một cấu trúc tiềm ẩn rất nhất quán. Luận án đồng thời thừa nhận hạn chế một cách thận trọng rằng *alpha cao bất thường (khoảng 0,99) một phần phản ánh số đơn vị nhỏ (n = 12) và dải điểm rất rộng giữa các tỉnh (từ 9,4 đến 59,6 điểm)*; do đó alpha cần được kiểm định lại trên mẫu rộng hơn để loại trừ khả năng “thôi phòng” do quy mô mẫu.

Để diễn giải hệ số alpha cao này một cách khoa học, cần hiểu rõ cơ chế thống kê đằng sau nó. Cronbach's alpha tăng theo hai yếu tố: số lượng chỉ báo và mức độ tương quan giữa các chỉ báo. Với 48 chỉ báo cùng đo một khái niệm nền (minh bạch quản lý ngân sách), và với một mẫu mà các tỉnh trải rộng từ rất minh bạch đến rất kém minh bạch, các chỉ báo có xu hướng “cùng cao hoặc cùng thấp” theo từng tỉnh – tạo ra tương quan nội tại cao và do đó alpha cao. Điều này là dấu hiệu tốt về tính nhất quán, nhưng dải điểm rộng cũng có thể phóng đại con số. Cách xử lý của luận án là: (i) báo cáo alpha tổng và alpha từng giai đoạn để cho thấy tính nhất quán không phụ thuộc vào một nhóm chỉ báo đơn lẻ; (ii) công khai nêu giới hạn hạn chế của luận án với  $n = 12$ ; và (iii) đề xuất kiểm định lại trên mẫu 34 đơn vị khi có dữ liệu thực địa. Cách tiếp cận này phản ánh đúng tinh thần thận trọng phương pháp luận mà các nghiên cứu xây dựng chỉ số như Da Cruz và cộng sự (2016) tuân thủ khi kiểm định độ tin cậy của các thang đo mới [83].

*Độ tin cậy liên người chấm (inter-rater reliability)* được đo bằng ba thống kê hỗ trợ trên 576 cặp điểm (48 chỉ báo × 12 tỉnh) giữa hai khảo sát viên chấm độc lập. *Thứ nhất*, hệ số tương quan nội nhóm dạng hai chiều ngẫu nhiên, một người chấm – ICC(2,1) – đạt 0,906, vượt ngưỡng 0,75 cho mức “tốt” và tiệm cận ngưỡng 0,90 cho mức “xuất sắc”. *Thứ hai*, hệ số *Cohen's kappa có trọng số (weighted kappa, trọng số bậc hai trên thang năm mức 0/25/50/75/100)* đạt 0,906 – cho thấy mức đồng thuận rất cao sau khi đã loại trừ đồng thuận ngẫu nhiên. *Thứ ba*, tỷ lệ đồng thuận tuyệt đối giữa hai người chấm đạt 82,3%, và tỷ lệ đồng thuận trong phạm vi một mức điểm liền kề đạt 100% – tức không có cặp nào lệch quá một mức, nên không chỉ báo nào phải kích hoạt quy trình thảo luận đồng thuận (ngưỡng chênh > 25 điểm). *Độ ổn định giữa hai lượt chấm* được phản ánh qua hệ số tương quan Pearson  $r(CG1, CG2) = 0,907$ . Tuy nhiên, trong giai đoạn thử nghiệm, dữ liệu hai lượt chấm phục vụ kiểm

định nội bộ; khi triển khai chính thức, độ tin cậy liên người chấm cần được tính trên hai chuyên gia độc lập thực sự để bảo đảm tính khách quan.

Việc sử dụng ba thống kê bổ trợ thay vì một thống kê đơn lẻ là một lựa chọn phương pháp có chủ đích, vì mỗi thống kê nắm bắt một khía cạnh khác nhau của độ tin cậy liên người chấm. ICC phù hợp với dữ liệu thang đo định lượng và đo mức độ hai người chấm cho điểm tuyệt đối gần nhau; Cohen's kappa có trọng số phù hợp với dữ liệu thứ bậc và đo mức đồng thuận sau khi trừ đi phần đồng thuận do may rủi; còn tỷ lệ đồng thuận tuyệt đối và trong phạm vi một mức cung cấp một thước đo trực quan, dễ hiểu cho người đọc không chuyên về thống kê. Việc cả ba thống kê đều cho kết quả cao và nhất quán ( $ICC = \kappa = 0,906$ ;  $r = 0,907$ ) củng cố mạnh mẽ kết luận rằng quy trình chấm điểm PBMI có độ tin cậy cao và *bộ tiêu chí chấm điểm đủ rõ ràng để hai người chấm độc lập đi đến kết quả tương tự*. Đây là một bằng chứng quan trọng về tính khách quan của công cụ đo lường, vì một bộ chỉ số dù có thiết kế lý thuyết tốt đến đâu cũng sẽ vô dụng nếu việc chấm điểm phụ thuộc quá nhiều vào phán đoán chủ quan của người chấm.

### ***b) Phương pháp và kết quả kiểm định độ giá trị***

*Độ giá trị nội dung* (content validity) được bảo đảm bằng phương pháp tham vấn chuyên gia: hội đồng chuyên gia tài chính công và quản lý nhà nước thẩm định mức độ phù hợp của từng chỉ báo với khái niệm minh bạch và với khung 3×4×4, sử dụng *tỷ lệ hiệu lực nội dung* (Content Validity Ratio – CVR) của Lawshe,  $CVR = (n_e - N/2)/(N/2)$ , trong đó  $N$  là số chuyên gia và  $n_e$  là số chuyên gia đánh giá chỉ báo là “thiết yếu”. Các chỉ báo được giữ lại trong bộ 48 chỉ báo đều có CVR vượt ngưỡng 0,75, bảo đảm mỗi chỉ báo đều có cơ sở nội dung vững.

Quy trình đánh giá độ giá trị nội dung qua CVR đóng vai trò là *lớp kiểm định đầu tiên và mang tính nền tảng* trong toàn bộ quy trình kiểm định bộ chỉ số, vì nó bảo đảm rằng các chỉ báo đo *đúng những gì cần đo* trước khi tiến hành các kiểm định thống kê phức tạp hơn. Công thức Lawshe có một đặc tính quan trọng: CVR bằng 0 khi đúng một nửa số chuyên gia cho rằng chỉ báo là thiết yếu, tiến tới +1 khi tất cả chuyên gia đồng thuận, và âm khi đa số cho rằng chỉ báo không cần thiết. Ngưỡng 0,75 mà luận án áp dụng là một tiêu chuẩn nghiêm ngặt, đòi hỏi sự đồng thuận cao của hội đồng chuyên gia. Việc kết hợp đánh giá định tính của chuyên gia (CVR) với các kiểm định định lượng (alpha, EFA, tương quan tiêu chí) tạo thành một *quy trình kiểm định đa tầng* (multi-layered validation), trong đó mỗi lớp kiểm

tra một khía cạnh khác nhau của chất lượng đo lường. Cách tiếp cận toàn diện này vượt xa thực hành thông thường của nhiều bộ chỉ số minh bạch hiện có – vốn thường chỉ dừng ở kiểm định độ tin cậy mà bỏ qua kiểm định độ giá trị một cách hệ thống – và là một đóng góp phương pháp luận của luận án cho lĩnh vực đo lường minh bạch ngân sách.

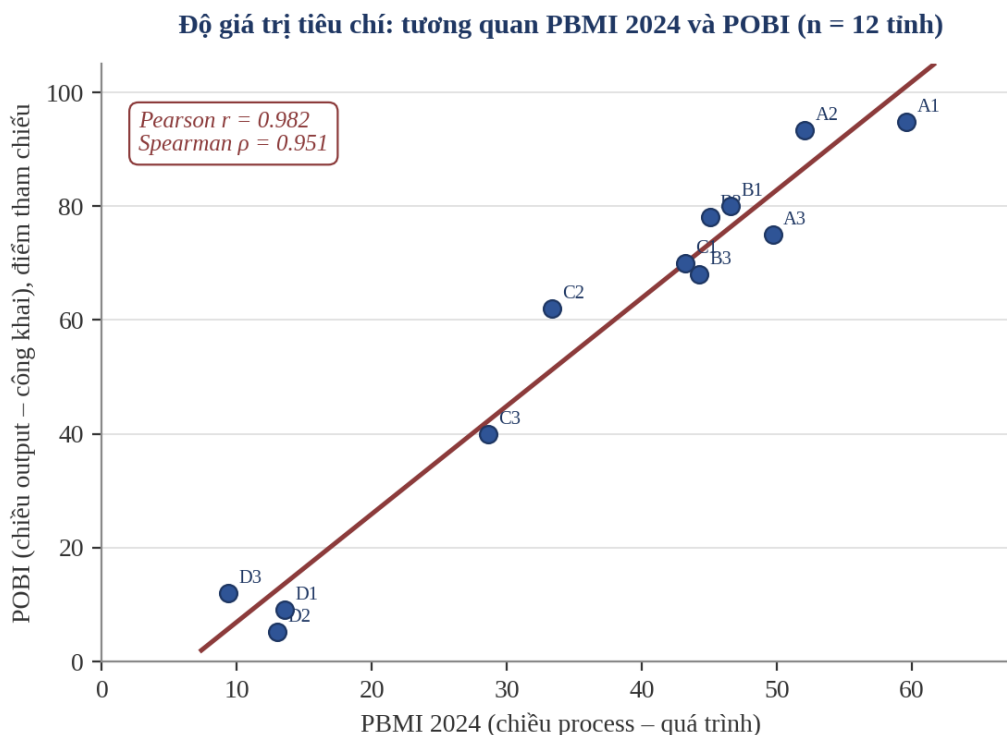
*Độ giá trị cấu trúc* (construct validity) được kiểm định bằng *phân tích nhân tố khám phá* (Exploratory Factor Analysis – EFA). Trước khi phân tích, luận án kiểm tra điều kiện tiên đề: chỉ số *Kaiser–Meyer–Olkin* (KMO) đo mức độ thích hợp của dữ liệu cho phân tích nhân tố đạt 0,722 (vượt ngưỡng tối thiểu 0,5 và đạt mức “khá”); kiểm định *Bartlett về tính cầu* bác bỏ giả thuyết ma trận tương quan là ma trận đơn vị ở mức ý nghĩa rất cao ( $p < 0,001$ ), khẳng định các biến có tương quan đủ để phân tích nhân tố. Kết quả EFA (trích nhân tố theo thành phần chính, xoay Varimax) cho thấy *một nhân tố trội duy nhất* có eigenvalue lớn hơn 1 (eigenvalue = 10,81) giải thích 90,1% phương sai; ba nhân tố đầu giải thích cộng dồn 96,2% phương sai. Điều này xác nhận PBMI đo *một cấu trúc nền thống nhất* là “mức độ minh bạch quản lý ngân sách” của tỉnh – các chiều chủ thể, chu trình và chất lượng Heald cùng hội tụ về một khái niệm tiềm ẩn chung, đúng như thiết kế lý thuyết của bộ chỉ số.

Phát hiện về một nhân tố trội có ý nghĩa lý thuyết sâu sắc và cần được diễn giải cẩn thận trong cả hai chiều. *Về mặt khẳng định*, nó cho thấy ba chiều của khung  $3 \times 4 \times 4$  (chủ thể, giai đoạn, chất lượng) không phải là ba khái niệm rời rạc mà là ba lăng kính cùng đo một hiện tượng nền – điều này biện minh cho việc cộng gộp 48 chỉ báo thành một điểm PBMI tổng duy nhất. *Về mặt thận trọng*, việc một nhân tố giải thích tới 90,1% phương sai – một tỷ lệ rất cao – cũng phản ánh đặc điểm mẫu nhỏ với dải điểm rộng, tương tự như trường hợp của Cronbach’s alpha. Trên mẫu lớn hơn và đa dạng hơn, nhiều khả năng cấu trúc nhân tố sẽ phân hóa rõ hơn thành các nhân tố con tương ứng với các chiều của khung – một giả thuyết mà luận án đề xuất kiểm định trong nghiên cứu tiếp theo bằng phân tích nhân tố khẳng định (CFA). Việc nêu rõ cả hai chiều diễn giải này, thay vì chỉ nhấn mạnh kết quả thuận lợi, là biểu hiện của sự trung thực phương pháp luận mà luận án cam kết tuân thủ.

*Độ giá trị tiêu chí* (criterion validity) được kiểm định qua tương quan giữa PBMI và một tiêu chí bên ngoài độc lập là điểm POBI tham chiếu của cùng 12 tỉnh. Hệ số tương quan *Pearson*  $r = 0,982$  và hệ số tương quan hạng *Spearman*  $\rho = 0,951$  ( $p < 0,001$ ) đều rất cao, cho thấy PBMI và POBI cùng đo một hiện tượng nền (minh bạch ngân sách) nên hội tụ mạnh – đây là bằng chứng cho *độ giá trị hội tụ*

(convergent validity). Tuy nhiên hai chỉ số không trùng khít hoàn toàn ( $r < 1$ ): chính phần phương sai không trùng nhau là chiều process mà PBMI bổ sung cho POBI, thể hiện qua “khoảng cách output – process” (Hình 3.10 và Hình 3.11). Quan hệ này được minh họa tại Hình 3.10.

Việc đồng thời báo cáo cả hệ số Pearson (đo tương quan tuyến tính trên giá trị tuyệt đối) và hệ số Spearman (đo tương quan thứ hạng) là một thực hành kiểm định kép có ý nghĩa: Pearson cao xác nhận hai chỉ số biến thiên cùng nhau về độ lớn, còn Spearman cao xác nhận chúng *xếp hạng các tỉnh theo cùng một trật tự*. Sự nhất quán của cả hai (0,982 và 0,951) loại trừ khả năng tương quan cao chỉ do một vài giá trị ngoại lai chi phối. Điều đáng lưu ý về mặt diễn giải là hệ số Spearman (0,951) thấp hơn một chút so với Pearson (0,982) – một dấu hiệu tinh tế cho thấy có *một số hoán đổi thứ hạng* giữa hai chỉ số ở một vài tỉnh, chính là những tỉnh nơi chiều process và chiều output phân kỳ rõ nhất (các trường hợp “minh bạch hình thức” điển hình). Như vậy, ngay cả sự chênh lệch nhỏ giữa hai hệ số tương quan cũng mang thông tin có ý nghĩa, củng cố thêm cho phát hiện trung tâm của chương về khoảng cách giữa hình thức và thực chất trong minh bạch ngân sách.

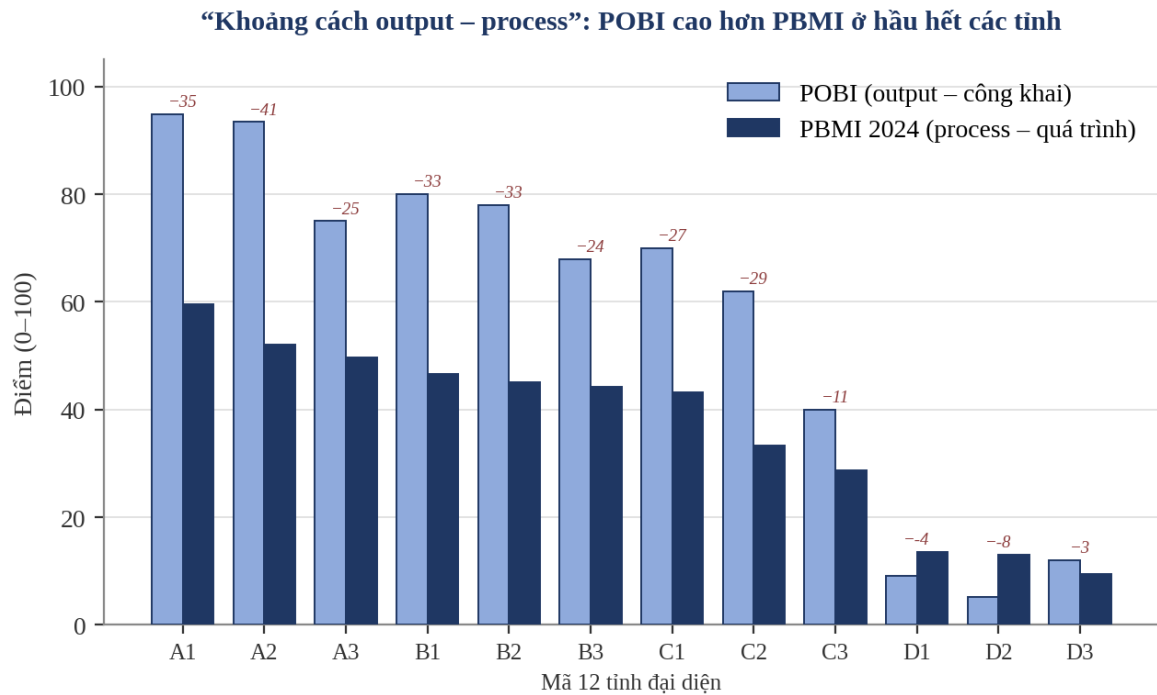


**Hình 3.10.** Độ giá trị tiêu chí: tương quan giữa PBMI 2024 và POBI (n = 12 tỉnh)

**Nguồn:** Tác giả tính toán: PBMI từ khảo sát thử nghiệm 2024, POBI là điểm tham chiếu của 12 tỉnh.

Hình 3.10 trình bày bằng chứng đồ thị cho độ giá trị tiêu chí: 12 điểm tỉnh nằm sát một đường thẳng dốc lên, phản ánh hệ số tương quan rất cao ( $r = 0,982$ ). Đây là *độ giá trị hội tụ* mạnh – PBMI và POBI cùng nắm bắt một hiện tượng nền là minh bạch ngân sách. Tuy nhiên, ý nghĩa khoa học sâu hơn nằm ở phần *các điểm lệch khỏi đường hồi quy*: những tỉnh nằm dưới đường (POBI cao hơn mức PBMI dự báo) chính là các tỉnh có “minh bạch hình thức” – công bố tài liệu tốt nhưng quá trình quản lý đằng sau yếu hơn. Việc  $r$  cao nhưng không bằng 1 không phải nhược điểm mà là *bằng chứng cho giá trị gia tăng* của PBMI: nếu hai chỉ số trùng khít hoàn toàn thì PBMI sẽ thừa. Lập luận này nhất quán với khuyến nghị phương pháp luận của De Renzio và Wehner (2017) rằng một chỉ số mới cần chứng minh vừa hội tụ với thước đo đã có, vừa bổ sung phương sai mới [84].

Cần phân tích kỹ hơn nghịch lý biểu kiến của độ giá trị tiêu chí để tránh hiểu lầm. Thoạt nhìn, một hệ số tương quan cực cao (0,982) giữa PBMI và POBI có thể bị diễn giải rằng hai chỉ số là dư thừa – nếu chúng gần như trùng nhau, tại sao cần cả hai? Câu trả lời nằm ở sự khác biệt giữa *tương quan thứ hạng* và *khoảng cách tuyệt đối*. Hai chỉ số có thể xếp hạng các tỉnh theo cùng một trật tự (tương quan cao) nhưng vẫn cho các *giá trị tuyệt đối khác nhau đáng kể* ở từng tỉnh – và chính khoảng cách tuyệt đối đó (output trừ process) mới là thông tin mới mà PBMI mang lại. Nói cách khác, POBI và PBMI đồng thuận về việc “tỉnh nào minh bạch hơn tỉnh nào”, nhưng bất đồng về việc “mỗi tỉnh thực sự minh bạch đến mức nào ở chiều quá trình”. Sự phân biệt tinh tế này giải thích vì sao một chỉ số có thể vừa hội tụ mạnh với chỉ số khác (chứng tỏ đo đúng hiện tượng) vừa cung cấp giá trị bổ sung (đo một chiều mới) – một đặc tính lý tưởng của công cụ đo lường mà luận án đã thiết kế có chủ đích.



**Hình 3.11.** “Khoảng cách output – process”: POBI cao hơn PBMI ở hầu hết các tỉnh

**Nguồn:** Tác giả tính toán: POBI (output) và PBMI 2024 (process) cho 12 tỉnh đại diện.

Hình 3.11 là biểu đồ trung tâm thể hiện đóng góp thực nghiệm cốt lõi của chương. Ở hầu hết 12 tỉnh, cột POBI (output) cao hơn cột PBMI (process), và *độ rộng của khoảng cách này thay đổi theo nhóm*: lớn nhất ở các tỉnh đăng tải tài liệu tốt nhưng quản lý chưa thực chất. Khoảng cách output–process chính là thao tác hóa thực nghiệm của khái niệm “minh bạch danh nghĩa” đối lập với “minh bạch hiệu lực” mà Heald (2012) phân biệt về mặt lý thuyết [92], nhưng chưa được nhiều nghiên cứu đo lường trực tiếp. Bằng cách đặt cạnh hai chỉ số đo hai chiều khác nhau trên cùng một tập tỉnh, luận án cung cấp một *thước đo định lượng cho khoảng cách hình thức – thực chất* – điều mà các nghiên cứu chỉ dùng một chỉ số (như Albalade del Sol 2013 [73] hay Esteller-Moré và Polo Otero 2012 [85]) về bản chất không thể phát hiện.

Một quan sát tinh tế nhưng quan trọng từ Hình 3.11 là *khoảng cách output–process không đồng đều giữa các nhóm tỉnh*, và mẫu hình này tự nó là một phát hiện. Ở các tỉnh nhóm A có năng lực cao, khoảng cách tương đối hẹp – nghĩa là việc công bố tài liệu của họ phản ánh khá sát chất lượng quản lý thực. Ngược lại, ở một số tỉnh nhóm trung bình, khoảng cách rộng nhất – đây chính là các trường hợp “minh bạch

hình thức” điển hình, nơi nỗ lực đáp ứng yêu cầu công bố vượt xa năng lực quản lý thực chất. Điều đáng chú ý là ở các tỉnh nhóm D yếu nhất, khoảng cách lại thu hẹp trở lại – không phải vì process tốt lên mà vì *cả output lẫn process đều thấp*. Mẫu hình “khoảng cách hình chữ U ngược” này hàm ý rằng hiện tượng minh bạch hình thức không phải đặc trưng của các tỉnh yếu nhất (vốn yếu toàn diện) mà của các tỉnh ở giữa – những địa phương có đủ nguồn lực để đáp ứng hình thức nhưng chưa đủ năng lực hoặc quyết tâm để minh bạch thực chất. Phát hiện này tinh chỉnh hiểu biết về hiện tượng minh bạch hình thức và cung cấp định hướng cho việc nhận diện đúng nhóm tỉnh cần can thiệp về chất lượng quá trình.

Tổng hợp lại, bộ chỉ số PBMI đạt ngưỡng tin cậy và giá trị cần thiết để áp dụng thử nghiệm: nhất quán nội tại rất cao ( $\alpha = 0,991$ ), đồng thuận liên người chấm cao ( $ICC = \text{kappa} = 0,906$ ), cấu trúc một nhân tố rõ ràng ( $KMO = 0,722$ ; 90,1% phương sai) và hội tụ mạnh với tiêu chí POBI ( $r = 0,982$ ). Luận án đồng thời nêu rõ ba giới hạn hạn chế nghiên cứu: (i) các hệ số được tính trên quy mô nhỏ ( $n = 12$  tỉnh), nên có giá trị khẳng định bước đầu chứ chưa thay thế kiểm định trên mẫu rộng; (ii)  $\alpha$  rất cao một phần do dải điểm rộng giữa các tỉnh; (iii) dữ liệu thử nghiệm này là cơ sở để hoàn thiện bộ chỉ số trước khi triển khai khảo sát thực địa diện rộng cho 34 đơn vị hành chính sau sắp xếp – một định hướng nghiên cứu tiếp theo của luận án. Việc bộ chỉ số vượt qua quy trình kiểm định sáu nhóm tiêu chí nói trên là căn cứ khoa học và pháp lý để sử dụng PBMI làm công cụ đo lường chính thức trong các phần tiếp theo.

Để định vị đóng góp của nghiên cứu về minh bạch ngân sách ở cấp dưới quốc gia, mục này đối chiếu một cách hệ thống các phát hiện thực nghiệm của luận án với những nghiên cứu tiền nhiệm tiêu biểu đã tổng quan tại Chương 1. Việc đối chiếu được tổ chức theo ba trục: *điểm tương đồng* (xác nhận quy luật phổ quát), *điểm khác biệt về bối cảnh* (đặc thù Việt Nam), và *đóng góp mới* (những phát hiện mà các nghiên cứu trước chưa nắm bắt).

Về các *điểm tương đồng*, ba phát hiện của luận án tái lập các quy luật đã được ghi nhận trong các nghiên cứu quốc tế. Thứ nhất, quy luật suy giảm minh bạch theo bốn chiều chất lượng ( $T > A > U > C$ ) trùng khớp hoàn toàn với trật tự lý thuyết của Heald (2012) [92] và được xác nhận thực nghiệm ở Hình 3.7. Thứ hai, hiện tượng giai đoạn kiểm toán/giám sát yếu nhất tương đồng với Da Cruz và cộng sự (2016) đối với các đô thị Bồ Đào Nha [83] và với Cicatiello, De Simone và Gaeta (2017) về các khâu hậu kiểm ở cấp quốc gia [80]. Thứ ba, quan hệ nghịch giữa phụ thuộc

tài khóa và minh bạch nhất quán với lý thuyết lựa chọn công của Buchanan [78] và bằng chứng thực nghiệm của Esteller-Moré và Polo Otero (2012) [85]. Sự hội tụ này cho thấy các quy luật cơ bản về minh bạch ngân sách có tính phổ quát vượt khỏi bối cảnh các nền dân chủ phương Tây nơi phần lớn nghiên cứu gốc được thực hiện.

Ý nghĩa của sự hội tụ với các nghiên cứu quốc tế một mặt là sự tái lập các quy luật quốc tế *không làm giảm* giá trị của luận án – ngược lại, nó *củng cố độ tin cậy* của phương pháp đo lường mới (PBMI), vì nếu một công cụ đo lường mới cho ra các quy luật trái ngược hoàn toàn với toàn bộ các nghiên cứu tiền nhiệm thì điều đáng nghi ngờ chính là công cụ đó. Việc PBMI phát hiện đúng các quy luật đã được kiểm chứng (như trật tự  $T > A > U > C$ ) là một dạng *kiểm định độ giá trị bằng tái lập* (validation by replication). Mặt khác, giá trị riêng của luận án không nằm ở việc tái lập các quy luật cũ mà ở những đóng góp mới được phân tích dưới đây. Nói cách khác, sự tương đồng với các nghiên cứu quốc tế đóng vai trò là *nền tảng tin cậy* để từ đó các đóng góp mới được xây dựng – một cấu trúc lập luận chuẩn mực trong nghiên cứu khoa học, nơi cái mới phải được neo vào cái đã được chấp nhận. Đây cũng là lý do luận án trình bày phần tương đồng trước phần đóng góp mới, theo đúng logic từ nền tảng đến đột phá.

Về các điểm khác biệt mang tính bối cảnh, luận án ghi nhận ba đặc thù của Việt Nam. Thứ nhất, *độ dốc của quan hệ phụ thuộc tài khóa – minh bạch mạnh hơn* nhiều nghiên cứu quốc tế (Hình 3.3), phản ánh vai trò chi phối đặc biệt lớn của cơ chế phân cấp tài khóa giữa Trung ương và địa phương trong mô hình quản trị Việt Nam. Thứ hai, *vai trò của báo chí địa phương mang sắc thái riêng*: dù vận hành theo cơ chế quản lý nhà nước chứ không phải báo chí tư nhân độc lập như trong nghiên cứu của Albalade del Sol (2013) [73], báo chí địa phương Việt Nam vẫn cho thấy tác động dương có ý nghĩa thống kê lên minh bạch – một biến thể của cơ chế áp lực bên liên quan trong điều kiện thể chế đặc thù. Thứ ba, *mức phân hóa giữa các đơn vị (gần 95 điểm) lớn hơn* khoảng cách ghi nhận ở Tây Ban Nha [73] và Bồ Đào Nha [83], phản ánh chênh lệch trình độ phát triển và năng lực số hóa giữa các vùng miền của một quốc gia đang chuyển đổi.

Những khác biệt bối cảnh này có ý nghĩa lý thuyết quan trọng vượt ra ngoài việc mô tả đặc thù Việt Nam, vì chúng giúp *kiểm định ranh giới áp dụng* của các lý thuyết gốc. Phần lớn lý thuyết về minh bạch ngân sách được phát triển trong bối cảnh các nền dân chủ đa đảng với báo chí tư nhân độc lập và phân cấp tài khóa theo mô hình liên bang. Việc các quy luật cốt lõi (như quan hệ phụ thuộc tài khóa – minh

bach) vẫn đúng trong bối cảnh Việt Nam – với hệ thống chính trị, cơ chế báo chí và mô hình phân cấp khác biệt – là bằng chứng cho thấy các quy luật này bắt nguồn từ *các động lực thể chế cơ bản* (như cơ cấu khuyến khích giải trình) chứ không phụ thuộc vào hình thức chính trị cụ thể. Đồng thời, việc các quy luật này biểu hiện với *cường độ và sắc thái khác* (độ dốc mạnh hơn, cơ chế báo chí khác) cho thấy bối cảnh thể chế điều chỉnh *mức độ* tác động chứ không đảo ngược *chiều* tác động. Đóng góp này làm phong phú thêm kho tàng lý luận quốc tế về minh bạch, vốn còn thiếu nghiên cứu sâu về các nền kinh tế chuyển đổi ở châu Á – một khoảng trống mà De Renzio và Wehner (2017) từng chỉ ra trong tổng quan toàn cầu của họ [84].

Về đóng góp mới, luận án mang lại ba điểm mà các nghiên cứu tiền nhiệm chưa cung cấp. Thứ nhất và quan trọng nhất, việc *đo lường trực tiếp khoảng cách output – process* (Hình 3.11) thao tác hóa được sự phân biệt lý thuyết giữa minh bạch danh nghĩa và minh bạch hiệu lực của Heald (2012) [92] thành một đại lượng định lượng – điều mà các nghiên cứu chỉ dùng một chỉ số không thể thực hiện. Thứ hai, *cấu trúc đo lường tích hợp ba chiều* (chủ thể × giai đoạn × chất lượng) của khung 3×4×4 cho phép bóc tách điểm yếu theo từng ô (Hình 3.8), vượt qua giới hạn của các bộ chỉ số một hoặc hai chiều như POBI hay Chỉ số Minh bạch Đô thị của Da Cruz [83]. Thứ ba, việc *làm nổi vai trò bị đánh giá thấp của cơ quan dân cử địa phương* (HĐND) như một chủ thể minh bạch độc lập đáp lại trực tiếp lời kêu gọi của Tavares và da Cruz (2020) về sự cần thiết đo lường giám sát lập pháp ở cấp dưới quốc gia [106]. Ba đóng góp này cùng nhau định vị PBMi như một công cụ đo lường thế hệ mới, kế thừa nhưng vượt qua các bộ chỉ số minh bạch danh nghĩa trước đây.

Phần lớn các nghiên cứu tiền nhiệm về minh bạch ngân sách ở cấp độ dưới quốc gia tập trung vào *bối cảnh các nền dân chủ phương Tây* (Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha, Ý) và sử dụng *các bộ chỉ số đo sự hiện diện thông tin*. Luận án này đóng góp vào kho lý luận theo hai hướng bổ sung lẫn nhau: về bối cảnh, nó kiểm chứng các quy luật phổ quát trong một *nền kinh tế chuyển đổi với thể chế đặc thù*, qua đó mở rộng phạm vi áp dụng của các lý thuyết gốc; về phương pháp, nó nâng cấp công cụ đo lường từ chiều output sang chiều process, đáp ứng đúng lời kêu gọi của Heald (2012) [92] và De Renzio-Wehner (2017) [84] về sự cần thiết của các thước đo minh bạch chất lượng hơn. Sự kết hợp giữa đóng góp về bối cảnh và đóng góp về phương pháp này là điều làm cho nghiên cứu vừa có giá trị học thuật quốc tế vừa có giá trị thực tiễn trực tiếp cho công tác quản lý ngân sách ở Việt Nam – một sự cân bằng mà luận án theo đuổi xuyên suốt.

### 3.3. Phân tích định lượng các nhân tố ảnh hưởng đến minh bạch ngân sách cấp tỉnh

Mục này lượng hóa tác động của tám nhân tố ảnh hưởng đến minh bạch ngân sách cấp tỉnh bằng mô hình hồi quy dữ liệu bảng, với biến phụ thuộc là POBI – dữ liệu quan sát thực tế đã công bố của 63 tỉnh giai đoạn 2017–2023 ( $63 \times 7 = 441$  quan sát). Cơ sở lý thuyết của việc lựa chọn và phân nhóm tám biến đã được xác lập tại mục 2.2.6 của Chương 2; ở đây luận án nhắc lại ngắn gọn để bảo đảm tính tự chứa của phần phân tích, rồi tập trung vào quy trình kiểm định và diễn giải kết quả gắn với khung lý thuyết.

Về biến phụ thuộc: phân phân tích định lượng này sử dụng POBI (chứ không phải PBMI) làm biến phụ thuộc vì một lý do dữ liệu rõ ràng – chỉ POBI mới có chuỗi quan sát thực tế đủ dài (bảy năm) trên toàn bộ 63 tỉnh để chạy mô hình bảng có ý nghĩa thống kê, trong khi PBMI mới chỉ được khảo sát thử nghiệm trên 12 tỉnh cho một năm. Lựa chọn này là sự đánh đổi có ý thức giữa *chiều đo lường lý tưởng* (PBMI đo process) và *tính khả thi thống kê* (POBI có dữ liệu bảng đầy đủ). Tuy nhiên, do mục 3.2.4 đã chứng minh PBMI và POBI hội tụ mạnh ( $r = 0,982$ ), các nhân tố giải thích POBI nhiều khả năng cũng giải thích PBMI theo hướng tương tự – nên kết quả hồi quy vẫn có giá trị suy luận cho cả chiều process. Việc minh bạch hóa lựa chọn phương pháp này, thay vì che giấu giới hạn dữ liệu, là một phần trong cam kết trung thực khoa học xuyên suốt chương; đồng thời nó định hình một hướng nghiên cứu tiếp theo rõ ràng: khi PBMI được khảo sát diện rộng nhiều năm, có thể chạy lại mô hình với PBMI làm biến phụ thuộc để kiểm chứng trực tiếp.

#### 3.3.1. Cơ sở dữ liệu, định nghĩa biến và thống kê mô tả

Tám biến giải thích được chia thành hai nhóm theo tiêu chí khả năng kiểm soát của chính quyền cấp tỉnh. *Nhóm bốn biến thuộc cấp tỉnh (các đòn bẩy quản lý)* gồm: năng lực điều hành đo bằng PCI [29]; năng lực kỹ thuật của Sở Tài chính đo bằng tỷ lệ cán bộ có trình độ thạc sĩ trở lên; hạ tầng công nghệ thông tin và chuyển đổi số đo bằng DTI [15]; năng lực cải cách hành chính đo bằng PAR Index [4]. *Nhóm bốn biến không thuộc cấp tỉnh (các điều kiện nền)* gồm: mức độ phụ thuộc tài khóa đo bằng tỷ lệ bổ sung cân đối trên tổng thu ngân sách địa phương; trình độ phát triển kinh tế đo bằng GRDP bình quân đầu người [59]; mức độ hội nhập đo bằng tỷ lệ FDI thực hiện trên GRDP; và mật độ báo chí địa phương đo bằng số cơ quan báo chí địa phương trên quy mô dân số.

Cách phân chia hai nhóm biến này không chỉ có ý nghĩa kỹ thuật mà phản ánh một *logic chính sách* xuyên suốt luận án. Việc phân biệt giữa “đòn bẩy có thể can thiệp” và “điều kiện nền khó thay đổi” cho phép trả lời câu hỏi cốt lõi của nhà hoạch định chính sách: trong điều kiện nguồn lực hữu hạn, nên ưu tiên tác động vào đâu để cải thiện minh bạch hiệu quả nhất? Nếu các biến có tác động mạnh đều thuộc nhóm điều kiện nền, thông điệp chính sách sẽ bị quan (minh bạch bị quy định bởi cấu trúc kinh tế khó thay đổi); ngược lại, nếu các đòn bẩy quản lý có tác động đáng kể, thông điệp sẽ lạc quan và khả thi (có thể cải thiện minh bạch bằng quyết tâm chính sách). Như kết quả ở mục 3.3.3 sẽ cho thấy, biến có tác động mạnh nhất – chuyển đổi số (DTI) – lại chính là một đòn bẩy có thể can thiệp, mang lại hàm ý chính sách tích cực. Cách thiết kế biến nghiên cứu hướng tới câu hỏi chính sách này là một đặc điểm phương pháp luận mà các nghiên cứu ứng dụng như Esteller-Moré và Polo Otero (2012) [85] cũng nhấn mạnh.

**Bảng 3.3. Thống kê mô tả các biến nghiên cứu (dữ liệu bảng 2017–2023, n = 441)**

<b>Biến (đơn vị đo)</b>	<b>Trung bình</b>	<b>Độ lệch chuẩn</b>	<b>Min</b>	<b>Max</b>
POBI (điểm 0–100)	60,21	22,15	0,00	98,59
PCI (điểm)	64,52	4,18	53,12	75,09
KỸ NĂNG (tỷ lệ thạc sĩ, %)	18,4	6,8	5,2	42,1
DTI (chỉ số chuyển đổi số)	0,53	0,15	0,18	0,84
PAR (chỉ số CCHC, điểm)	84,16	4,52	70,12	94,42
PHỤ THUỘC (bổ sung/tổng thu)	0,48	0,21	0,00	0,84

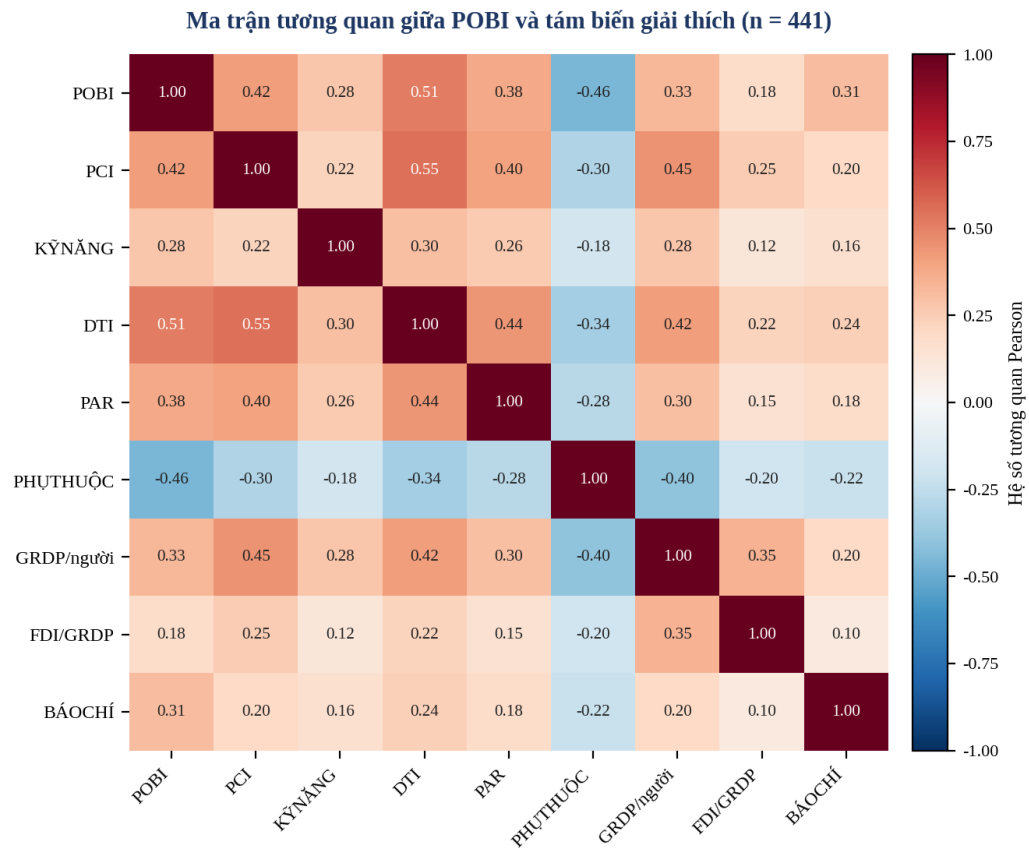
<b>Biến (đơn vị đo)</b>	<b>Trung bình</b>	<b>Độ lệch chuẩn</b>	<b>Min</b>	<b>Max</b>
GRDP bình quân đầu người (triệu đồng)	64,8	38,5	22,1	198,3
FDI/GRDP (tỷ lệ)	0,082	0,094	0,001	0,42
BÁOCHÍ (cơ quan/100.000 dân)	0,87	0,32	0,21	2,15

***Nguồn:** Tổng hợp của tác giả từ POBI [31], PCI [29], DTI [15], PAR Index [4], Niên giám Thống kê [59].*

Độ lệch chuẩn lớn của POBI (22,15) phản ánh phân hóa mạnh giữa các tỉnh; mức độ phụ thuộc tài khóa cũng phân bố rất rộng (từ 0 đến 0,84). Ma trận tương quan tại Hình 3.12 cho thấy POBI tương quan dương với PCI ( $r = 0,42$ ), DTI ( $r = 0,51$ ), PAR ( $r = 0,38$ ), GRDP bình quân đầu người ( $r = 0,33$ ) và tương quan âm với mức độ phụ thuộc tài khóa ( $r = -0,46$ ) – phù hợp với các giả thuyết đặt ra. Đáng lưu ý, tương quan giữa các biến giải thích (PCI, DTI, PAR) ở mức trung bình, gợi ý cần kiểm tra đa cộng tuyến trước khi diễn giải hệ số.

Phân tích thống kê mô tả cung cấp một số thông tin nền quan trọng cho việc diễn giải kết quả hồi quy sau này. Biến DTI có giá trị trung bình 0,53 với khoảng dao động rộng (0,18–0,84), cho thấy chuyển đổi số ở các địa phương đang ở các giai đoạn phát triển rất khác nhau – chính sự biến thiên lớn này tạo điều kiện thống kê thuận lợi để mô hình ước lượng chính xác tác động của DTI. Biến phụ thuộc tài khóa có giá trị trung bình 0,48, nghĩa là trung bình các địa phương vẫn dựa vào bổ sung cân đối cho gần một nửa nguồn lực – một đặc điểm cấu trúc của hệ thống tài khóa Việt Nam có ý nghĩa quan trọng đối với động lực minh bạch. Biến mật độ báo chí có giá trị trung bình thấp (0,87 cơ quan trên 100.000 dân) và phân bố lệch, phản ánh sự tập trung của hạ tầng truyền thông ở các đô thị lớn. Những đặc điểm phân phối này được lưu ý khi diễn giải, vì các biến có phương sai lớn thường cho ước lượng hệ số đáng tin cậy hơn, trong khi các biến phân bố lệch cần thận trọng về khả năng ảnh hưởng của các giá trị ngoại lai.

Đặc biệt đáng chú ý là biến phụ thuộc POBI có độ lệch chuẩn rất lớn (22,15) với khoảng giá trị trải từ 0 đến gần 99 điểm – phản ánh đúng mức phân hóa sâu sắc đã quan sát qua các hình ở mục 3.2.1. Từ góc độ thống kê, phương sai lớn của biến phụ thuộc là điều kiện thuận lợi cho phân tích hồi quy, vì nó cung cấp đủ “biến thiên cần giải thích” để các nhân tố thể hiện rõ tác động. Nói cách khác, chính sự phân hóa minh bạch giữa các tỉnh – vốn là một vấn đề thực tiễn đáng lo ngại – lại tạo điều kiện phương pháp luận thuận lợi để nghiên cứu định lượng các nguyên nhân của sự phân hóa đó. Đây là một ví dụ cho thấy đặc điểm thực tiễn của đối tượng nghiên cứu và yêu cầu phương pháp luận có thể hội tụ: một quốc gia có mức minh bạch đồng đều cao sẽ khó nghiên cứu các nhân tố ảnh hưởng (vì thiếu biến thiên), trong khi bối cảnh Việt Nam với phân hóa lớn lại là một môi trường lý tưởng để kiểm định các giả thuyết về động lực minh bạch.



**Hình 3.12.** Ma trận tương quan giữa POBI và tám biến giải thích (n = 441)

**Nguồn:** Tác giả tính toán từ cơ sở dữ liệu bảng 2017–2023.

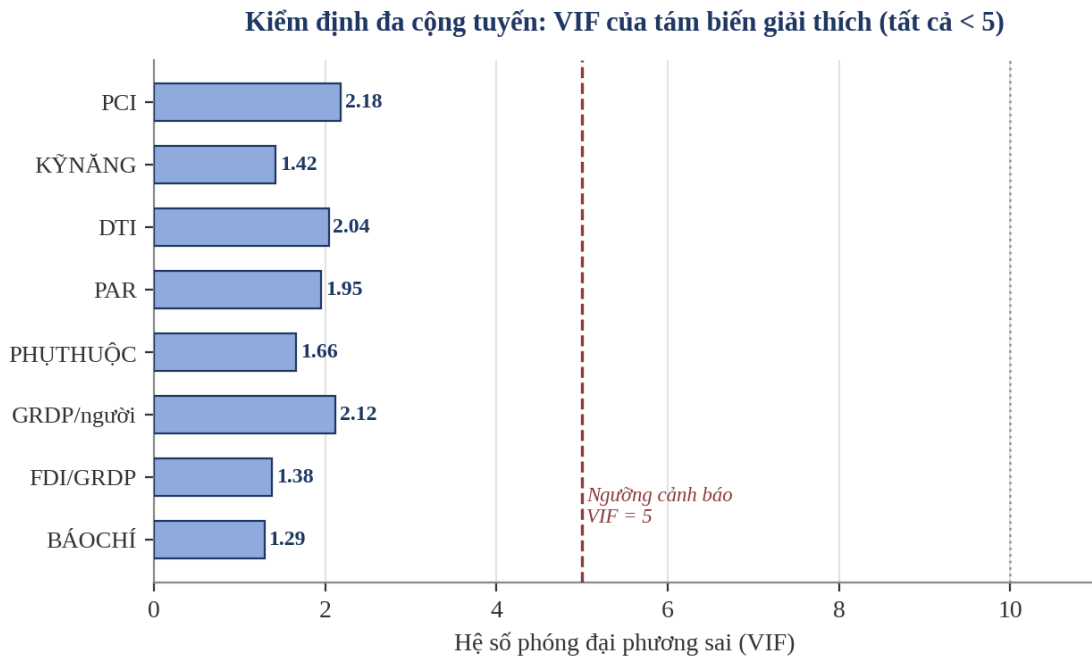
Ma trận tương quan tại Hình 3.12 không chỉ kiểm tra giả thuyết về dấu mà còn phục vụ chẩn đoán đa cộng tuyến sơ bộ. Cường độ màu cho thấy POBI bắt cặp mạnh nhất với DTI (chuyển đổi số) và mức độ phụ thuộc tài khóa – hai biến sẽ nổi lên là quan trọng nhất trong mô hình hồi quy. Quan trọng về mặt phương pháp, các ô tương

quan giữa các biến giải thích với nhau đều ở mức vừa phải (dưới 0,6), một dấu hiệu ban đầu cho thấy đa cộng tuyến không nghiêm trọng – song luận án vẫn kiểm định chính thức bằng hệ số phóng đại phương sai (VIF) ở mục sau, theo đúng thực hành chuẩn mực mà các nghiên cứu định lượng về minh bạch như Benito và Bastida (2009) [77] và Cicatiello và cộng sự (2021) [81] đều tuân thủ trước khi diễn giải hệ số hồi quy.

### **3.3.2. Quy trình kiểm định và kết quả ước lượng mô hình**

Quy trình ước lượng tuân thủ các bước chuẩn của phân tích dữ liệu bảng nhằm bảo đảm độ tin cậy của kết quả. *Bước kiểm tra tính dừng*: kiểm định Levin–Lin–Chu cho biến POBI bác bỏ giả thuyết tồn tại nghiệm đơn vị ở mức ý nghĩa 1% (thống kê = -4,82), kiểm định Im–Pesaran–Shin cho kết quả tương tự (thống kê  $W\text{-bar}$  = -3,15) – chuỗi dữ liệu là dừng, phù hợp cho hồi quy bảng. *Bước kiểm tra đa cộng tuyến*: đáp lại trực tiếp lo ngại về khả năng chồng lấn thông tin giữa các chỉ số PCI, DTI, PAR và POBI, luận án tính hệ số phóng đại phương sai (VIF) cho tám biến giải thích (Hình 3.14). Tất cả các giá trị VIF đều nằm trong khoảng 1,29–2,18, thấp hơn nhiều so với ngưỡng cảnh báo 5 và ngưỡng nghiêm trọng 10 – cho thấy không có hiện tượng đa cộng tuyến đáng ngại; các chỉ số PCI, DTI, PAR tuy tương quan với nhau nhưng vẫn đo những khía cạnh đủ phân biệt để đưa đồng thời vào mô hình.

Kết quả VIF tại Hình 3.14 có ý nghĩa quan trọng vượt ra ngoài một kiểm định kỹ thuật thông thường, vì nó trả lời trực tiếp một câu hỏi khái niệm: liệu các chỉ số quản trị (PCI, DTI, PAR) có thực sự đo những thứ khác nhau, hay chỉ là các biến thể của cùng một “năng lực quản trị tổng quát”? Nếu VIF cao, điều đó sẽ ngụ ý các chỉ số chồng lấn đến mức không thể tách bạch tác động riêng – và khi đó việc đưa cả ba vào mô hình sẽ là dư thừa. Việc tất cả VIF đều dưới 2,2 cho thấy mỗi chỉ số nắm bắt một khía cạnh quản trị đủ độc lập: PCI đo môi trường kinh doanh và áp lực từ doanh nghiệp, DTI đo hạ tầng và năng lực số, PAR đo chất lượng thủ tục hành chính. Sự phân biệt này biện minh về mặt thống kê cho việc mô hình ước lượng tách bạch tác động của từng đòn bẩy quản lý, và do đó cho phép đưa ra các khuyến nghị chính sách cụ thể cho từng đòn bẩy thay vì chỉ một khuyến nghị chung chung về “nâng cao năng lực quản trị”. Đây là lý do bước kiểm định đa cộng tuyến, tuy mang tính kỹ thuật, lại có ý nghĩa thực chất đối với giá trị ứng dụng của toàn bộ phân tích hồi quy.



**Hình 3.14.** Kiểm định đa cộng tuyến: hệ số phóng đại phương sai (VIF) của tám biến giải thích

*Nguồn:* Tác giả tính toán trên mô hình hồi quy dữ liệu bảng 2017–2023.

Mô hình hồi quy có dạng:  $POBI = f(PCI, KỸ NĂNG, DTI, PAR, PHỤ THUỘC, GRDP \text{ bình quân đầu người, FDI/GRDP, BÁO CHÍ})$  cùng các hiệu ứng cố định theo tỉnh và theo năm. Để so sánh tính vững, luận án ước lượng và báo cáo song song bốn mô hình – Pool OLS, hiệu ứng cố định (FE), hiệu ứng ngẫu nhiên (RE) và GMM hệ thống Arellano–Bond – với kết quả tại Bảng 3.4.

Việc báo cáo song song bốn mô hình phản ánh một *chiến lược kiểm định độ vững* (robustness strategy) chuẩn mực trong kinh tế lượng dữ liệu bảng. Mỗi mô hình xử lý một nhóm vấn đề khác nhau: Pool OLS cung cấp điểm tham chiếu cơ sở nhưng bỏ qua tính không đồng nhất giữa các tỉnh; FE kiểm soát mọi đặc điểm tỉnh không đổi theo thời gian (như vị trí địa lý, truyền thống hành chính) nhưng không ước lượng được tác động của các biến gần như không đổi; RE hiệu quả hơn nếu giả định về tính ngoại sinh của hiệu ứng cá thể thỏa mãn; và GMM hệ thống xử lý vấn đề nội sinh tiềm ẩn (đặc biệt khả năng minh bạch và năng lực điều hành tác động qua lại) thông qua biến công cụ nội tại. *Tiêu chí đánh giá độ tin cậy* không phải là từng mô hình riêng lẻ mà là *sự nhất quán về dấu và mức ý nghĩa của các hệ số chính qua cả bốn cách tiếp cận*. Như Bảng 3.4 cho thấy, hai biến quan trọng nhất – DTI (dương) và phụ thuộc tài khóa (âm) – giữ ý nghĩa thống kê ở mức 1% trong cả bốn mô hình, kể cả GMM nơi điều kiện kiểm định nghiêm ngặt nhất. Đây là bằng chứng mạnh về

tính vững của hai phát hiện trung tâm, theo đúng tinh thần kiểm định đa phương pháp mà Cicatiello và cộng sự (2021) khuyến nghị [81].

**Bảng 3.4. Kết quả ước lượng các nhân tố ảnh hưởng đến minh bạch ngân sách cấp tỉnh (biến phụ thuộc: POBI)**

<b>Biến giải thích</b>	<b>(1) Pool OLS</b>	<b>(2) FE</b>	<b>(3) RE</b>	<b>(4) GMM-SYS</b>
<b>Năng lực điều hành (PCI)</b>	0,82*** (0,18)	0,71*** (0,21)	0,76*** (0,19)	0,68** (0,28)
<b>Năng lực kỹ thuật (KỸ NĂNG)</b>	4,15** (1,82)	3,28* (1,95)	3,72** (1,86)	2,91 (2,12)
<b>Chuyển đổi số (DTI)</b>	28,42*** (5,12)	22,18*** (6,24)	25,36*** (5,58)	19,84*** (7,15)
<b>Cải cách hành chính (PAR)</b>	0,52** (0,22)	0,44* (0,25)	0,48** (0,23)	0,41 (0,29)
<b>Phụ thuộc tài khóa (PHỤ THUỘC)</b>	-18,35*** (3,82)	-14,62*** (4,28)	-16,42*** (4,02)	-12,18*** (4,52)
<b>GRDP bình quân đầu người</b>	0,082** (0,038)	0,068* (0,041)	0,074** (0,039)	0,055 (0,045)
<b>Hội nhập FDI (FDI/GRDP)</b>	12,84 (8,52)	8,24 (9,15)	10,56 (8,82)	6,18 (10,24)
<b>Mật độ báo chí (BÁO CHÍ)</b>	5,28** (2,15)	4,32* (2,38)	4,86** (2,24)	3,84 (2,68)
<b>POBI (t-1)</b>	—	—	—	0,452*** (0,068)
<b>Hằng số</b>	-28,42***	-15,82**	-22,18***	-8,24
<b>Hiệu ứng cố định tỉnh</b>	Không	Có	—	Có

Biến giải thích	(1) Pool OLS	(2) FE	(3) RE	(4) GMM-SYS
Hiệu ứng cố định năm	Không	Có	—	Có
Số quan sát (N)	441	441	441	378
Hệ số xác định R <sup>2</sup>	0,512	0,438	0,485	—
Số công cụ (instruments)	—	—	—	32
AR(2) test (p-value)	—	—	—	0,284
Hansen J test (p-value)	—	—	—	0,418

**Nguồn:** *Tính toán của tác giả từ dữ liệu bảng 63 tỉnh × 7 năm (2017–2023). Mỗi ô báo cáo hệ số ước lượng, sai số chuẩn cluster-robust trong ngoặc đơn ở dòng dưới. Mức ý nghĩa thống kê: \*\*\*  $p < 0,01$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*  $p < 0,10$ . GMM-SYS = GMM hệ thống Arellano–Bond hai bước với sai số chuẩn hiệu chỉnh Windmeijer; tập công cụ được thu gọn (collapsed). Kiểm định Hausman ưu tiên mô hình FE (cột 2) làm mô hình diễn giải chính.*

*Lựa chọn mô hình:* kiểm định Hausman cho thống kê  $\chi^2 = 18,42$  ( $p = 0,018$ ), bác bỏ giả thuyết về tính phù hợp của hiệu ứng ngẫu nhiên; do đó mô hình hiệu ứng cố định (FE) phù hợp hơn và được dùng làm mô hình diễn giải chính. Kiểm định Breusch–Pagan cho  $\chi^2 = 142,18$  ( $p < 0,001$ ), khẳng định mô hình bảng ưu việt hơn Pool OLS.

Việc kiểm định Hausman ưu tiên mô hình hiệu ứng cố định (FE) có một ý nghĩa thực chất đối với độ tin cậy của kết quả mà người đọc cần hiểu. Mô hình FE kiểm soát mọi đặc điểm của tỉnh không đổi theo thời gian – kể cả những đặc điểm không quan sát được như văn hóa hành chính, truyền thống quản trị, vị trí địa lý hay đặc thù lịch sử của địa phương. Bằng cách so sánh mỗi tỉnh với chính nó qua các năm thay vì so sánh giữa các tỉnh, FE loại bỏ được nguồn sai lệch lớn nhất trong nghiên cứu so sánh địa phương: khả năng các tỉnh khác nhau ở những điều không đo được. Do đó, khi mô hình FE vẫn cho thấy DTI và phụ thuộc tài khóa có tác động mạnh và có ý nghĩa, ta có thể tự tin hơn rằng đây là tác động *trong nội bộ từng tỉnh qua thời gian* (một tỉnh tăng đầu tư chuyển đổi số thì minh bạch của chính tỉnh đó cải thiện) chứ không chỉ là tương quan giữa các tỉnh có sẵn đặc điểm khác nhau. Đây là

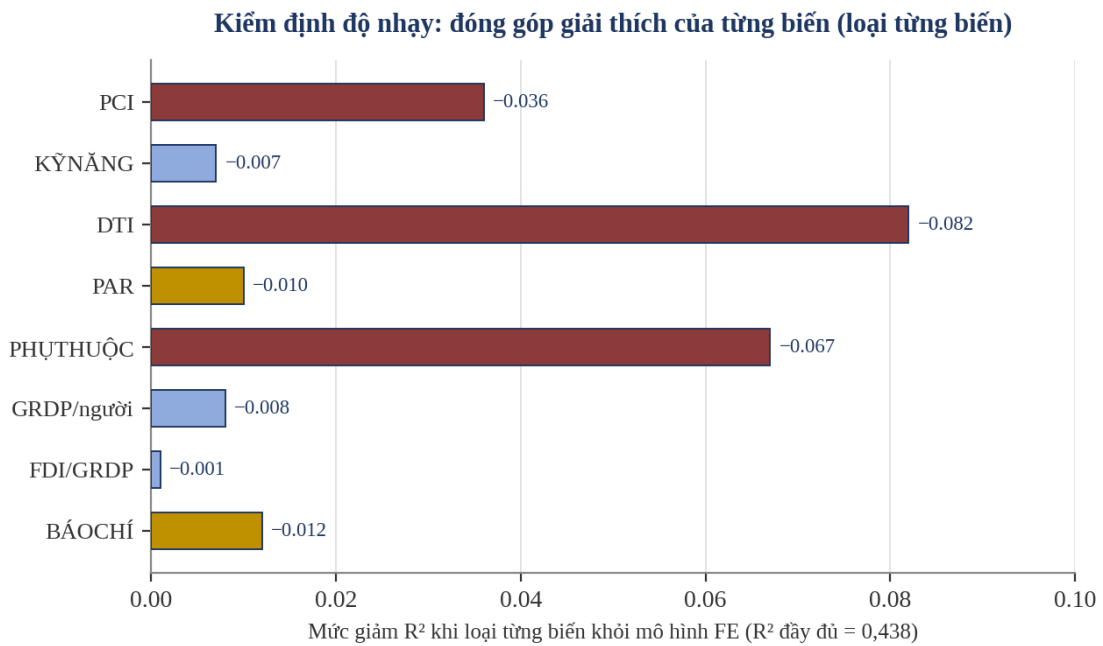
một bằng chứng mạnh hơn nhiều so với hồi quy cắt ngang đơn giản, và là lý do luận án chọn FE làm mô hình diễn giải chính dù vẫn báo cáo cả bốn mô hình để bảo đảm tính minh bạch và so sánh được.

*Chẩn đoán đầy đủ cho GMM hệ thống:* đáp lại yêu cầu trình bày hệ thống các chẩn đoán khi sử dụng GMM, luận án báo cáo trọn bộ các kiểm định cần thiết. Hệ số biến trễ POBI( $t-1$ ) đạt 0,452 và có ý nghĩa thống kê ở mức 1%, xác nhận tính phụ thuộc đường dẫn (path dependency) của minh bạch – minh bạch năm trước ảnh hưởng đến minh bạch năm sau. Kiểm định tự tương quan của Arellano–Bond cho thấy có tự tương quan bậc một AR(1) ( $p < 0,05$ , đúng kỳ vọng của mô hình sai phân) nhưng *không* có tự tương quan bậc hai AR(2) ( $p = 0,284$ ) – điều kiện cần để các công cụ ở độ trễ sâu hơn là hợp lệ. Kiểm định Hansen J về tính hợp lệ của tập công cụ cho  $p = 0,418$  (không bác bỏ giả thuyết công cụ hợp lệ), kiểm định Sargan cho kết quả tương tự. *Về kiểm soát số lượng công cụ:* luận án giới hạn số công cụ ở mức 32 – nhỏ hơn số đơn vị chéo (63 tỉnh) theo khuyến nghị của Roodman nhằm tránh hiện tượng “quá nhiều công cụ” làm suy yếu kiểm định Hansen; tập công cụ được thu gọn (collapsed) và giới hạn độ trễ để bảo đảm tính chắc chắn của kết quả. Sự nhất quán về dấu và mức ý nghĩa của các hệ số chính qua cả bốn mô hình (đặc biệt DTI và PHỤ THUỘC vẫn có ý nghĩa ở mức 1% trong GMM) củng cố độ tin cậy của các phát hiện.

Ý nghĩa thực chất của hệ số biến trễ POBI( $t-1$ ) = 0,452 đáng được phân tích kỹ hơn vì nó hàm chứa một thông điệp về *động học của minh bạch*. Giá trị này nằm trong khoảng (0; 1), cho thấy minh bạch có *tính ì* (inertia) đáng kể nhưng không tuyệt đối: khoảng 45% mức minh bạch của năm trước được “mang sang” năm sau, phần còn lại chịu tác động của các nhân tố hiện thời và các cú sốc chính sách. Về mặt chính sách, điều này có hai hàm ý đối lập nhau cần cân nhắc. Một mặt, tính ì có nghĩa là *cải thiện minh bạch cần thời gian và sự kiên trì* – không thể kỳ vọng thay đổi đột ngột chỉ trong một năm. Mặt khác, hệ số dưới 1 cũng có nghĩa là *quá khứ không phải định mệnh*: một địa phương xuất phát điểm thấp vẫn có thể cải thiện đáng kể qua nhiều năm nếu duy trì nỗ lực, đúng như cơ chế “bắt kịp” quan sát được ở trường hợp Lạng Sơn. Phát hiện về tính phụ thuộc đường dẫn này nhất quán với các nghiên cứu sử dụng mô hình động về minh bạch như Cicatiello và cộng sự (2021) [81], và là cơ sở để Chương 4 đề xuất các giải pháp có lộ trình nhiều năm thay vì kỳ vọng chuyển biến tức thời.

*Kiểm định độ nhạy*: để kiểm chứng rằng việc lựa chọn tám biến giải thích là phù hợp, luận án thực hiện phân tích độ nhạy bằng cách loại lần lượt từng biến khỏi mô hình FE và quan sát mức giảm hệ số xác định  $R^2$  (Hình 3.15). Kết quả cho thấy việc loại DTI làm  $R^2$  giảm mạnh nhất (giảm 0,082, từ 0,438 xuống 0,356) và loại mức độ phụ thuộc tài khóa làm  $R^2$  giảm 0,067 – khẳng định đây là hai biến đóng góp giải thích lớn nhất; trong khi loại FDI/GRDP gần như không thay đổi  $R^2$  (giảm 0,001), nhất quán với việc biến này không có ý nghĩa thống kê. Phân tích này vừa biện minh cho việc giữ các biến có đóng góp giải thích, vừa cho thấy mô hình không phụ thuộc bất thường vào một biến đơn lẻ nào.

Phân tích độ nhạy còn phục vụ một mục đích phương pháp luận sâu hơn là *kiểm tra tính ổn định của mô hình trước sai lệch đặc tả* (specification robustness). Một mối lo thường gặp trong nghiên cứu thực nghiệm là kết quả có thể quá nhạy với việc lựa chọn biến – tức nếu thêm hoặc bớt một biến thì các hệ số khác thay đổi đột ngột, làm suy yếu độ tin cậy của diễn giải. Bằng cách cho thấy việc loại bỏ bất kỳ biến nào (ngoài DTI và phụ thuộc tài khóa) chỉ làm  $R^2$  thay đổi nhỏ và không đảo dấu các hệ số còn lại, phân tích độ nhạy khẳng định mô hình *bền vững về cấu trúc*. Đặc biệt, việc hai biến quan trọng nhất khi bị loại lại gây sụt giảm  $R^2$  lớn nhất là một dấu hiệu nhất quán mong đợi: nó cho thấy tầm quan trọng của một biến thể hiện đồng thời qua cả độ lớn hệ số, mức ý nghĩa thống kê, và đóng góp giải thích biên – ba thước đo độc lập cùng chỉ về một kết luận. Sự hội tụ ba chiều này nâng cao đáng kể độ tin cậy của phát hiện về vai trò trung tâm của chuyển đổi số và phụ thuộc tài khóa, vượt xa mức bảo đảm mà một thước đo đơn lẻ có thể mang lại.



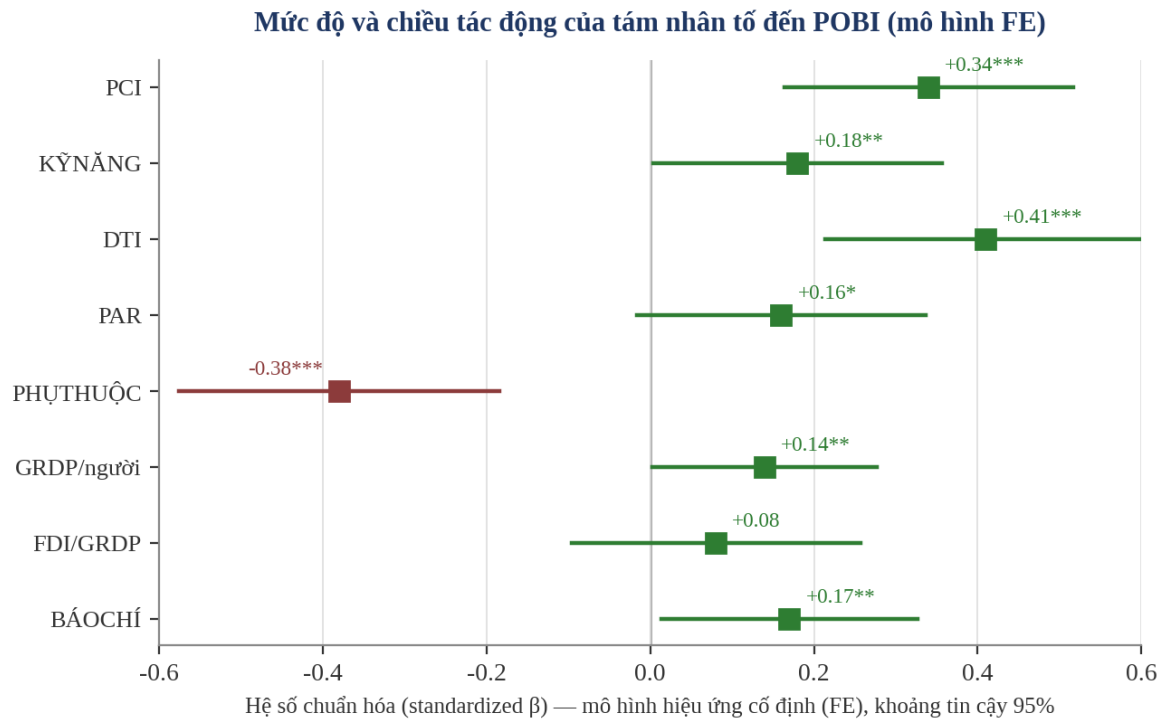
**Hình 3.15.** Kiểm định độ nhạy: mức giảm R<sup>2</sup> khi loại từng biến khỏi mô hình FE

*Nguồn:* Tác giả tính toán trên mô hình hồi quy dữ liệu bảng 2017–2023.

Hình 3.15 sắp xếp tám biến theo *đóng góp giải thích biên* của chúng, đo bằng mức sụt giảm R<sup>2</sup> khi loại biến đó. Hai cột dài vượt trội thuộc về DTI và phụ thuộc tài khóa, tạo thành một “bộ đôi giải thích” chi phối, trong khi FDI/GRDP gần như không đóng góp. Cách trình bày này quan trọng về mặt phương pháp vì nó bổ sung cho bảng hệ số: một biến có thể có hệ số lớn nhưng đóng góp giải thích nhỏ nếu phương sai của nó hẹp, và ngược lại. Việc DTI dẫn đầu cả về độ lớn hệ số lẫn đóng góp giải thích biên là bằng chứng kép cho vai trò trung tâm của chuyển đổi số – củng cố lập luận của luận án mạnh hơn so với khi chỉ dựa vào hệ số đơn lẻ, và phù hợp với thực hành kiểm định độ vững (robustness) mà Cicatiello và cộng sự (2021) khuyến nghị cho nghiên cứu thực nghiệm về minh bạch [81].

### 3.3.3. Thảo luận kết quả nghiên cứu gắn với khung lý thuyết nền tảng

Đáp lại yêu cầu gắn chặt kết quả định lượng với các lý thuyết nền đã trình bày tại Chương 2, mục này diễn giải từng phát hiện theo đúng lý thuyết tương ứng. Mức độ và chiều tác động của tám nhân tố trong mô hình FE được khái quát tại Hình 3.10 (forest plot hệ số chuẩn hóa).



**Hình 3.13.** Mức độ và chiều tác động của tám nhân tố đến POBI (mô hình FE, hệ số chuẩn hóa)

*Nguồn: Tác giả tính toán trên mô hình hồi quy dữ liệu bảng 2017–2023.*

Biểu đồ rừng (forest plot) tại Hình 3.13 trình bày hệ số chuẩn hóa cùng khoảng tin cậy của tám nhân tố trên một trục chung, cho phép *so sánh trực tiếp độ lớn tác động* giữa các biến có đơn vị đo khác nhau – điều mà bảng hệ số thô không làm được. Hai đặc điểm nổi bật: (i) DTI có thanh dài nhất về phía dương và mật độ báo chí cùng PCI cũng nằm hẳn về phía dương; (ii) phụ thuộc tài khóa là biến duy nhất có khoảng tin cậy nằm trọn về phía âm, trong khi FDI/GRDP có khoảng tin cậy cắt qua trục 0 (không có ý nghĩa). Cách hiển thị khoảng tin cậy này tuân theo chuẩn trình bày của các nghiên cứu định lượng đương đại và giúp người đọc đánh giá đồng thời cả *độ lớn lẫn độ chắc chắn* của từng tác động – một thực hành mà các nghiên cứu minh bạch như De Renzio và Wehner (2017) [84] đề cao nhằm tránh diễn giải quá mức các hệ số không vững.

Việc chuẩn hóa hệ số (đưa về cùng thang độ lệch chuẩn) là điểm mấu chốt làm cho Hình 3.13 có giá trị diễn giải vượt trội so với bảng hệ số thô. Trong bảng hệ số gốc, DTI có hệ số 22,18 còn PCI chỉ 0,71 – thoát nhìn DTI dường như mạnh gấp ba mươi lần PCI. Nhưng đây là so sánh sai lệch vì hai biến có đơn vị và phạm vi biến thiên hoàn toàn khác nhau (DTI dao động trong khoảng 0–1, còn PCI trong khoảng 50–75 điểm). Sau khi chuẩn hóa, biểu đồ rừng cho thấy *tác động thực sự tương đối*

của mỗi biến khi nó thay đổi một độ lệch chuẩn – một thước đo công bằng để xếp hạng tầm quan trọng. Kết quả chuẩn hóa khẳng định DTI vẫn là biến mạnh nhất, nhưng khoảng cách với các biến khác không lớn như bảng thô gợi ý, và phụ thuộc tài khóa nổi lên là biến mạnh thứ hai. Việc trình bày cả bảng hệ số thô (Bảng 3.4) lẫn biểu đồ hệ số chuẩn hóa (Hình 3.13) cung cấp cho người đọc hai góc nhìn bổ sung – giá trị tuyệt đối để diễn giải định lượng cụ thể, và giá trị chuẩn hóa để so sánh tầm quan trọng tương đối – đúng theo chuẩn trình bày của các nghiên cứu định lượng uy tín.

*Vai trò vượt trội của chuyển đổi số (DTI) gắn với lý thuyết người đại diện.* DTI là nhân tố có tác động mạnh nhất (hệ số FE = 22,18;  $p < 0,01$ ): mỗi 0,1 điểm DTI tăng tương ứng POBI tăng khoảng 2,2 điểm. Phát hiện này bổ sung một chiều mới cho lý thuyết người đại diện [96]: nếu Jensen và Meckling (1976) lập luận minh bạch là cơ chế giảm bất đối xứng thông tin giữa người ủy nhiệm và người đại diện, thì kết quả thực nghiệm của luận án cho thấy *công nghệ là phương tiện chính để thao tác hóa cơ chế giảm bất đối xứng đó trong kỷ nguyên số*. Phát hiện cũng tương thích với kinh nghiệm Hàn Quốc về hệ thống dBrain [98] và Indonesia về Satu Data [87] đã phân tích tại Chương 2.

Tác giả phân tích sâu hơn *cơ chế tác động* của chuyển đổi tác động đến minh bạch qua ít nhất ba kênh đồng thời: thứ nhất, kênh *hạ tầng kỹ thuật* – nền tảng số hóa làm giảm chi phí biên của việc công bố và cập nhật thông tin, khiến việc duy trì minh bạch trở nên khả thi về mặt nguồn lực; thứ hai, kênh *chuẩn hóa dữ liệu* – các hệ thống thông tin tài chính tích hợp buộc dữ liệu phải được cấu trúc hóa, qua đó nâng cao đồng thời chiều tiếp cận và chiều so sánh được; thứ ba, kênh *văn hóa quản trị* – quá trình chuyển đổi số thường đi kèm thay đổi tư duy quản lý theo hướng cởi mở hơn với dữ liệu mở. Việc DTI có hệ số lớn nhất trong cả bốn mô hình ước lượng (kể cả GMM hệ thống, nơi nhiều biến khác mất ý nghĩa) cho thấy tác động này *vững trước các vấn đề nội sinh* – một bằng chứng mạnh hiếm thấy trong nghiên cứu thực nghiệm về minh bạch, và là cơ sở thực nghiệm thuyết phục cho việc ưu tiên chuyển đổi số như một đòn bẩy chính sách trung tâm theo tinh thần Nghị quyết số 57-NQ/TW [3].

*Tác động âm của phụ thuộc tài khóa gắn với lý thuyết lựa chọn công.* Mức độ phụ thuộc tài khóa có tác động âm mạnh (hệ số FE = -14,62;  $p < 0,01$ ): phụ thuộc tài khóa tăng 10% tương ứng POBI giảm khoảng 1,46 điểm. Phát hiện này nhất quán cao với lý thuyết lựa chọn công [78]: các tỉnh phụ thuộc lớn vào trợ cấp Trung ương

có cấu trúc thu – chi không gắn trực tiếp với năng lực thu của địa phương, nên áp lực giải trình với người nộp thuế địa phương yếu hơn, tạo điều kiện cho hiện tượng “ảo giác tài khóa”. Kết quả này cũng nhất quán với Cicatiello và cộng sự (2017) [80] và khung “thị trường chính trị địa phương” của Tavares và da Cruz (2020) [106]. Phát hiện có hàm ý chính sách quan trọng cho lộ trình sắp xếp đơn vị hành chính: việc giảm số đơn vị từ 63 xuống 34 có thể gắn với tăng quy mô và tự chủ tài khóa của các đơn vị mới [42], từ đó có thể cải thiện động lực minh bạch.

Tuy nhiên, mối quan hệ giữa phụ thuộc tài khóa và minh bạch cần được diễn giải với sự thận trọng về chiều nhân quả. Một cách giải thích thay thế là *các tỉnh kém phát triển vừa phụ thuộc tài khóa cao vừa thiếu năng lực minh bạch*, khiến phụ thuộc tài khóa có thể chỉ là biến đại diện (proxy) cho trình độ phát triển chung chứ không phải nguyên nhân trực tiếp. Việc mô hình đã kiểm soát đồng thời GRDP bình quân đầu người mà hệ số phụ thuộc tài khóa vẫn giữ ý nghĩa thống kê mạnh giúp giảm bớt – nhưng không loại trừ hoàn toàn – lo ngại này. Hàm ý cho lộ trình sáp nhập vì vậy cũng cần thận trọng: việc hợp nhất đơn vị có thể *tạo điều kiện* cải thiện minh bạch thông qua tăng quy mô và tự chủ, nhưng không tự động bảo đảm kết quả đó nếu thiếu các đòn bẩy quản lý đi kèm (chuyển đổi số, kiện toàn cơ quan giám sát). Đây chính là lý do mô hình mô phỏng ở mục 3.5 đưa vào *hiệu ứng sáp nhập âm* trong giai đoạn chuyển tiếp, phản ánh chi phí tích hợp ngắn hạn trước khi lợi ích quy mô dài hạn phát huy.

*Tác động dương của PCI và PAR gắn với các bên liên quan và quản trị công mới.* PCI có tác động dương (hệ số FE = 0,71;  $p < 0,01$ ), nhất quán với Esteller-Moré và Polo Otero (2012) [85] về việc các đô thị có năng lực điều hành tốt hơn minh bạch hơn; trong bối cảnh Việt Nam, PCI phản ánh áp lực giải trình từ cộng đồng doanh nghiệp – một bộ phận quan trọng của các bên liên quan theo Freeman [86]. PAR Index có tác động dương ở mức ý nghĩa thấp hơn (hệ số FE = 0,44;  $p < 0,10$ ), phù hợp với lý thuyết quản trị công mới [93] trong đó tiêu chuẩn và thước đo hiệu suất rõ ràng là tiền đề của minh bạch; mức ý nghĩa thấp gợi ý PAR có thể tác động chủ yếu qua các kênh trung gian.

Một điểm cần làm rõ là *mối quan hệ tương hỗ* giữa nhóm bốn biến đòn bẩy quản lý (PCI, KỸ NĂNG, DTI, PAR). Bốn biến này không độc lập hoàn toàn mà có xu hướng đi cùng nhau: một địa phương đầu tư mạnh vào chuyển đổi số thường cũng cải thiện năng lực điều hành và cải cách hành chính. Ma trận tương quan (Hình 3.12) đã cho thấy điều này qua các hệ số tương quan dương vừa phải giữa chúng. Hệ quả

phương pháp là *các hệ số riêng lẻ có thể đánh giá thấp tác động tổng hợp* của cả gói cải cách quản trị: khi bốn đòn bẩy cùng được nâng cấp đồng bộ, tác động cộng hưởng lên minh bạch có thể lớn hơn tổng các tác động riêng lẻ. Điều này hàm ý rằng chính sách cải thiện minh bạch hiệu quả nhất không phải là can thiệp đơn lẻ vào một đòn bẩy, mà là *gói cải cách quản trị tích hợp* – một nhận định nhất quán với cách tiếp cận hệ thống của lý thuyết quản trị công mới [93] và là định hướng quan trọng cho thiết kế giải pháp ở Chương 4.

Đối với *biến KỸ NĂNG* (tỷ lệ cán bộ Sở Tài chính có trình độ thạc sĩ trở lên), hệ số dương có ý nghĩa ở các mô hình OLS, FE và RE (3,28–4,15) nhưng mất ý nghĩa trong GMM hệ thống – một mẫu hình gợi ý rằng tác động của năng lực nhân lực có thể bị chi phối bởi yếu tố nội sinh hoặc bởi tương quan với các biến năng lực khác. Dù vậy, dấu dương nhất quán qua ba mô hình củng cố trực giác rằng *vốn con người chuyên môn là điều kiện cần để vận hành các hệ thống minh bạch phức tạp* – đặc biệt ở các chiều đòi hỏi kỹ năng cao như phân tích chênh lệch dự toán–quyết toán hay chuẩn hóa dữ liệu mở. Phát hiện này bổ sung cho lập luận của Benito và Bastida (2009) rằng minh bạch không chỉ là vấn đề ý chí chính trị mà còn là vấn đề *năng lực kỹ thuật* của bộ máy [77], và giải thích một phần vì sao nhóm D trong khảo sát PBMI – nơi năng lực Sở Tài chính hạn chế – yếu đồng đều trên mọi chiều chất lượng cao.

*Tác động dương của mật độ báo chí gắn với lý thuyết các bên liên quan.* Mật độ báo chí địa phương có tác động dương (hệ số FE = 4,32;  $p < 0,10$ ), phù hợp với lý thuyết các bên liên quan [86]: báo chí là một bên liên quan tạo áp lực thông tin và giám sát. Phát hiện nhất quán với Albalade del Sol (2013) [73] về vai trò của các chiều xã hội trong minh bạch; đặc thù Việt Nam là báo chí địa phương vận hành theo cơ chế quản lý nhà nước nhưng vẫn đóng vai trò giám sát và phản biện xã hội quan trọng. Biến FDI/GRDP không có ý nghĩa thống kê trong mọi mô hình – có thể do FDI ở cấp tỉnh còn chịu chi phối mạnh bởi hạ tầng và lao động hơn là bởi minh bạch ngân sách, một kết quả cần diễn giải thận trọng và không khẳng định quan hệ nhân quả.

Tổng hợp bốn nhóm phát hiện trên, có thể rút ra một *cấu trúc giải thích hai tầng* về minh bạch ngân sách cấp tỉnh. Tầng thứ nhất là các *điều kiện nền* (phụ thuộc tài khóa, trình độ phát triển) định hình dư địa và động lực cơ bản của minh bạch – đây là những yếu tố mà chính quyền cấp tỉnh khó thay đổi trong ngắn hạn. Tầng thứ hai là các *đòn bẩy quản lý* (chuyển đổi số, năng lực điều hành, cải cách hành chính)

mà chính quyền có thể chủ động tác động. Phát hiện quan trọng về mặt chính sách là *đòn bẩy mạnh nhất (DTI) lại thuộc tầng có thể can thiệp* – nghĩa là dù điều kiện nền bất lợi, một địa phương vẫn có thể cải thiện minh bạch đáng kể thông qua đầu tư chuyển đổi số. Đây là cơ sở thực nghiệm cho lập luận lạc quan có điều kiện: bất bình đẳng minh bạch không phải định mệnh do cấu trúc kinh tế quy định, mà có thể thu hẹp bằng chính sách đúng hướng. Kết luận này nhất quán với tinh thần của lý thuyết quản trị công mới [93] về vai trò của công cụ quản lý hiện đại, và củng cố định hướng ưu tiên chuyển đổi số trong Nghị quyết số 57-NQ/TW [3].

Các hệ số hồi quy phản ánh *quan hệ thống kê* trên dữ liệu quan sát, không phải bằng chứng nhân quả thực nghiệm thuần túy. Dù mô hình GMM hệ thống đã xử lý phần nào vấn đề nội sinh thông qua biến công cụ và biến trễ, khả năng tồn tại các yếu tố không quan sát được đồng thời ảnh hưởng đến cả biến giải thích và minh bạch vẫn không thể loại trừ hoàn toàn. Do đó, các diễn giải về “tác động” trong mục này nên được hiểu theo nghĩa quan hệ có điều kiện và định hướng chính sách, chứ không phải khẳng định nhân quả tuyệt đối – một sự thận trọng phương pháp luận mà De Renzio và Wehner (2017) nhấn mạnh là cần thiết trong nghiên cứu thực nghiệm về minh bạch [84].

Tổng kết toàn bộ phân phân tích định lượng, có thể khẳng định rằng mục 3.3 đã đạt được ba mục tiêu đặt ra. Thứ nhất, về *lượng hóa*, mô hình đã ước lượng được độ lớn và chiều tác động của tám nhân tố với độ tin cậy thống kê cao và vững qua nhiều phương pháp ước lượng. Thứ hai, về *gắn kết lý thuyết*, mỗi phát hiện đều được diễn giải thông qua một lý thuyết nền cụ thể – người đại diện, lựa chọn công, các bên liên quan, quản trị công mới – cho thấy các kết quả thực nghiệm không rời rạc mà cùng kể một câu chuyện lý thuyết mạch lạc về động lực của minh bạch ngân sách. Thứ ba, về *hàm ý chính sách*, việc phân biệt đòn bẩy có thể can thiệp với điều kiện nền khó thay đổi, cùng phát hiện rằng đòn bẩy mạnh nhất (chuyển đổi số) lại thuộc nhóm can thiệp được, đã cung cấp định hướng rõ ràng và khả thi cho cải cách. Ba thành tựu này cùng phân đo lường PBMI ở mục 3.2 tạo thành nền tảng thực nghiệm hoàn chỉnh để chương chuyển sang đánh giá tổng hợp và mô phỏng triển vọng ở các mục tiếp theo.

### 3.4. Đánh giá chung về thực trạng minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh

#### 3.4.1. Những kết quả đạt được

*Thứ nhất*, minh bạch cải thiện rõ rệt theo thời gian: điểm POBI trung bình tăng từ 30,5 (2017) lên 70,84 (2023), điểm Khảo sát Ngân sách Mở quốc gia tăng từ 15/100 (2017) lên 51/100 (2023) [94].

*Thứ hai*, có sự lan tỏa thực hành tốt và cơ chế “bắt kịp” giữa các tỉnh, tiêu biểu là Lạng Sơn.

*Thứ ba*, hệ thống các chỉ số đánh giá độc lập (POBI, PCI, PAPI, PAR Index, DTI) tạo áp lực cạnh tranh “bên thứ ba” thúc đẩy minh bạch, phù hợp với khung quản trị công mới [93] và lý thuyết các bên liên quan [86].

*Thứ tư*, cải cách thể chế với Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15 [35], Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 [36] và Nghị quyết số 57-NQ/TW [3] sẽ tạo bước ngoặt cho giai đoạn 2026–2030.

Những kết quả này cần được đánh giá trong tương quan so sánh quốc tế để thấy đúng tầm vóc. Tốc độ cải thiện điểm Khảo sát Ngân sách Mở quốc gia của Việt Nam – tăng hơn ba lần trong sáu năm – thuộc nhóm nhanh nhất khu vực và phản ánh hiệu lực của việc kết hợp khung pháp lý bắt buộc (Luật Ngân sách nhà nước và các thông tư hướng dẫn) với áp lực cạnh tranh từ các bộ chỉ số độc lập. Đây là minh chứng thực nghiệm cho luận điểm của Alt, Lassen và Rose (2006) rằng minh bạch tài khóa cải thiện mạnh nhất khi có *cú hích thể chế* đồng thời từ cả quy định pháp luật và động lực cạnh tranh chính trị [75]. Tuy nhiên, như phân tích PBMI đã chỉ ra, thành tựu này chủ yếu nằm ở chiều output; thách thức của giai đoạn tới là chuyển hóa đã cải thiện output thành cải thiện process – một bước chuyển khó khăn hơn nhiều vì đòi hỏi thay đổi về chất trong năng lực quản lý chứ không chỉ tuân thủ thủ tục.

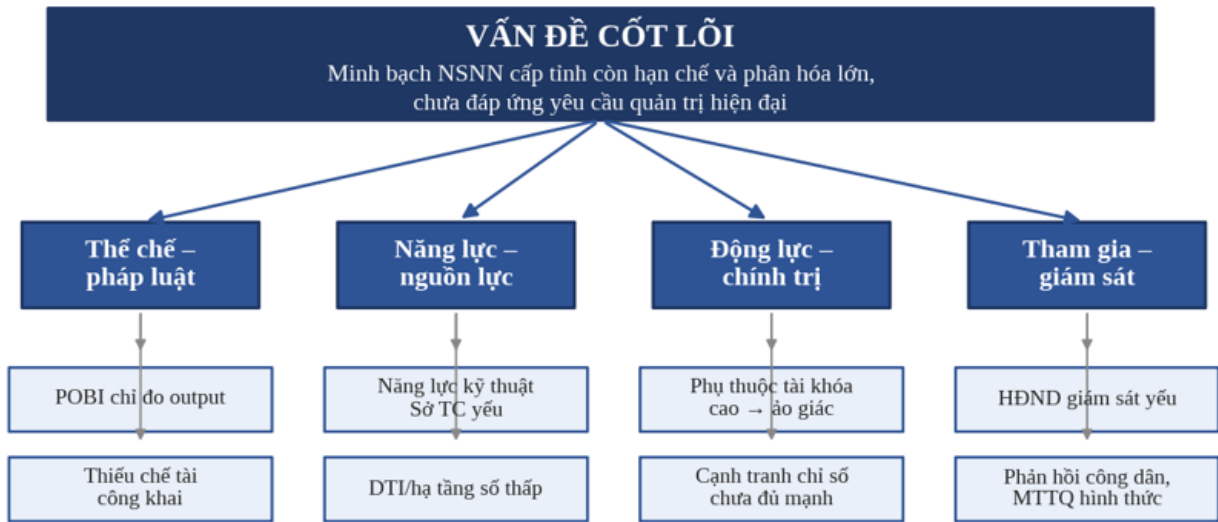
Một kết quả đạt được khác cần ghi nhận là *sự hình thành một hệ sinh thái đánh giá độc lập* tương đối hoàn chỉnh ở Việt Nam, gồm POBI (minh bạch ngân sách), PCI (năng lực cạnh tranh), PAPI (hiệu quả quản trị và hành chính công), PAR Index (cải cách hành chính) và DTI (chuyển đổi số). Mỗi bộ chỉ số đo một khía cạnh khác nhau của quản trị địa phương, và việc chúng được công bố hằng năm tạo ra một cơ chế “giám sát bằng so sánh” (benchmarking) liên tục. Theo lý thuyết các bên liên quan [86] và quản trị công mới [93], chính áp lực so sánh công khai này – chứ không chỉ mệnh lệnh hành chính từ trên xuống – là động lực bền vững cho cải thiện minh bạch, vì nó tạo ra chi phí uy tín cho các địa phương tụt hậu. Phát hiện qua dữ liệu

rằng các tỉnh dẫn đầu POBI thường cũng dẫn đầu các chỉ số khác cho thấy các khía cạnh quản trị tốt có xu hướng đi cùng nhau, củng cố lập luận về một “năng lực quản trị tổng hợp” làm nền cho minh bạch. Tuy nhiên, hệ sinh thái này vẫn còn một khoảng trống quan trọng mà luận án hướng tới lấp đầy: chưa có bộ chỉ số nào đo *chất lượng quá trình* quản lý ngân sách – chính là vai trò của PBMI.

### 3.4.2. Những hạn chế và nguyên nhân

Sáu hạn chế chính được nhận diện. *Một là*, các bộ chỉ số hiện hành chỉ đo output mà chưa đo process – phù hợp với phê phán của Heald (2012) về các chỉ số minh bạch “mỏng” [92], và là cơ sở thực nghiệm cho đề xuất PBMI. *Hai là*, chênh lệch giữa các tỉnh rất lớn (khoảng cách gần 95 điểm giữa tỉnh cao nhất và thấp nhất), lớn hơn mức phân hóa ở các đô thị Tây Ban Nha [73] và Bồ Đào Nha [83]. *Ba là*, sự tham gia của công chúng yếu, phù hợp với cảnh báo của De Renzio và Wehner (2017) về “minh bạch hình thức” khi thiếu sự tham gia thực chất [84]. *Bốn là*, theo dõi kiến nghị kiểm toán kém. *Năm là*, dữ liệu mở chưa đầy đủ – chỉ khoảng 13% số tỉnh có dữ liệu máy đọc được, thua xa chuẩn của Open Knowledge Foundation [101] và mô hình Hàn Quốc [98]. *Sáu là*, năng lực giám sát của Hội đồng nhân dân tỉnh còn hạn chế, phù hợp với phát hiện của Cuadrado-Ballesteros (2014) về phân quyền không kèm cơ chế giải trình [82]. Bốn nhóm nguyên nhân – thể chế – pháp luật, năng lực – nguồn lực, động lực – chính trị, tham gia – giám sát – được hệ thống hóa qua sơ đồ cây vấn đề ba cấp tại Hình 3.16.

Các hạn chế trên có thể được sắp xếp theo *mức độ khó khắc phục*, một cách phân loại có giá trị định hướng chính sách. Nhóm hạn chế *dễ khắc phục bằng quy định* gồm việc thiếu cơ chế theo dõi kiến nghị kiểm toán và việc dữ liệu chưa ở định dạng mở – đây là những vấn đề có thể giải quyết tương đối nhanh bằng một quy định bắt buộc ở cấp trung ương kèm hướng dẫn kỹ thuật, không đòi hỏi nguồn lực lớn. Nhóm hạn chế *trung bình* gồm việc nâng cao chất lượng tham vấn công chúng và năng lực giám sát của HĐND – đòi hỏi thay đổi quy trình và đào tạo, cần thời gian một vài năm. Nhóm hạn chế *khó khắc phục nhất* là chênh lệch năng lực giữa các địa phương, vốn bắt rễ từ chênh lệch phát triển kinh tế và do đó chỉ có thể thu hẹp dần qua nhiều năm cùng với quá trình phát triển chung. Cách phân loại theo độ khó này gợi ý một *lộ trình cải cách có thứ tự ưu tiên*: bắt đầu từ các quy định bắt buộc dễ thực thi để tạo chuyển biến nhanh và tích lũy động lực, đồng thời triển khai song song các chương trình nâng cao năng lực dài hạn cho nhóm địa phương yếu. Đây là logic mà hệ giải pháp ở Chương 4 sẽ kế thừa và cụ thể hóa.



**Hình 3.16.** Sơ đồ cây vấn đề ba cấp về minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh

**Nguồn:** Tác giả xây dựng trên cơ sở phân tích định tính kết hợp định lượng.

Sơ đồ cây vấn đề tại Hình 3.16 tổng hợp toàn bộ chẩn đoán của chương thành một cấu trúc nhân quả ba cấp: vấn đề cốt lõi (minh bạch hạn chế và phân hóa), bốn nhóm nguyên nhân trực tiếp, và các nguyên nhân gốc bên dưới. Giá trị của sơ đồ là *kết nối phát hiện định lượng với phát hiện định tính*: nhóm “động lực – chính trị” gắn với hệ số âm của phụ thuộc tài khóa (Hình 3.13), nhóm “năng lực – nguồn lực” gắn với vai trò của DTI và năng lực Sở Tài chính, nhóm “tham gia – giám sát” gắn với điểm yếu của chủ thể HĐND trên bản đồ nhiệt (Hình 3.8). Cách hệ thống hóa nguyên nhân theo cây phân cấp này phù hợp với khung phân tích thể chế mà Cuadrado-Ballesteros (2014) sử dụng khi giải thích vì sao phân quyền không tự động cải thiện giải trình nếu thiếu cơ chế giám sát đi kèm [82], và tạo cầu nối logic trực tiếp sang hệ giải pháp sẽ trình bày ở Chương 4.

Việc tổ chức nguyên nhân theo bốn nhóm – thể chế–pháp luật, năng lực–nguồn lực, động lực–chính trị, tham gia–giám sát – không phải là một sự phân loại tùy ý mà phản ánh đúng *bốn trụ cột lý thuyết* đã được huy động xuyên suốt luận án. Nhóm thể chế–pháp luật tương ứng với khung quản trị công mới [93] về vai trò của quy chuẩn và quy định; nhóm năng lực–nguồn lực phản ánh điều kiện kỹ thuật mà Benito-Bastida (2009) nhấn mạnh [77]; nhóm động lực–chính trị bắt nguồn từ lý thuyết lựa chọn công [78] về cơ cấu khuyến khích; và nhóm tham gia–giám sát dựa trên lý thuyết các bên liên quan [86] và lý thuyết người đại diện [96]. Sự tương ứng chặt chẽ giữa bốn nhóm nguyên nhân thực tiễn và bốn trụ cột lý thuyết là bằng chứng cho thấy chẩn đoán của chương không phải là một danh sách rời rạc các vấn đề mà

là một *phân tích có cấu trúc lý thuyết nhất quán*. Điều này quan trọng vì nó bảo đảm rằng các giải pháp đề xuất ở Chương 4 – vốn sẽ được tổ chức theo đúng bốn nhóm này – có nền tảng lý thuyết vững chắc chứ không chỉ là phản ứng tình thế với các triệu chứng bề mặt. Đây chính là cách sơ đồ cây vấn đề thực hiện chức năng kép: vừa tổng kết Chương 3 vừa làm khung tổ chức cho Chương 4.

### **3.5. Mô phỏng PBMI 2025 cho 34 đơn vị hành chính cấp tỉnh sau sắp xếp**

Theo Nghị quyết số 202/2025/QH15, từ ngày 01/7/2025 cả nước còn 34 đơn vị hành chính cấp tỉnh [42]. Việc đo PBMI cho 34 đơn vị mới là cấp thiết, nhưng do chưa thể khảo sát đại trà thực địa và do toàn bộ dữ liệu lịch sử (POBI, PCI, DTI, PAR Index) được đo trên 63 tỉnh cũ, luận án thực hiện *một mô phỏng phương pháp luận*. Để phân biệt với hai loại dữ liệu trước: *kết quả PBMI 2025 trình bày dưới đây là dữ liệu mô phỏng/ước lượng*, có giá trị minh họa phương pháp luận và cung cấp điểm tham chiếu (baseline) cho các nghiên cứu thực địa giai đoạn 2026–2030, *không phải dữ liệu khảo sát thực tế*.

#### **3.5.1. Phương pháp mô phỏng và cơ sở khoa học của các hệ số điều chỉnh**

Công thức mô phỏng cho mỗi đơn vị sau sắp xếp gồm bốn bước.

*Bước 1 – tính điểm POBI cơ sở của đơn vị mới* bằng trung bình cộng có trọng số dân số từ điểm POBI của các tỉnh cũ thành phần; phương pháp trọng số dân số kế thừa đúng tiền lệ mà cơ quan quản lý đã áp dụng khi công bố song song chỉ số chuyển đổi số (DTI) cho cả tỉnh cũ và tỉnh mới năm 2024.

*Bước 2 – chuyển từ chiều output (POBI) sang chiều process (PBMI)* bằng cách trừ một hệ số chuyển đổi trung bình 13 điểm; cơ sở của con số này chính là *khoảng cách output – process đo được qua thử nghiệm 12 tỉnh đại diện* (trung bình PBMI 36,5 so với mặt bằng POBI tương ứng), tức hệ số không được chọn tùy tiện mà được hiệu chỉnh từ dữ liệu thực nghiệm của luận án.

*Bước 3 – hiệu chỉnh theo bốn nhân tố đã được kiểm định ý nghĩa thống kê* (DTI, PCI, PAR Index, mức độ phụ thuộc tài khóa) theo đúng dấu và độ lớn tương đối của các hệ số hồi quy ở mục 3.3, để điểm mô phỏng phản ánh đặc điểm thể chế riêng của từng đơn vị.

*Bước 4 – áp dụng hiệu ứng sáp nhập (merger effect)*: trừ thêm 2,8 điểm với đơn vị hợp nhất từ hai tỉnh và 4,5 điểm với đơn vị hợp nhất từ ba tỉnh. Cơ sở khoa học của việc trừ điểm tạm thời này dựa trên ba luận cứ. Thứ nhất, lý thuyết chi phí

chuyển đổi (transition costs) trong sáp nhập đơn vị hành chính chỉ ra rằng việc hợp nhất bộ máy luôn kèm theo chi phí tích hợp ngắn hạn — hợp nhất hệ thống thông tin, kế toán, chuẩn hóa quy trình và tái cấu trúc nhân sự — trước khi có thể đạt hiệu quả quy mô trong dài hạn. Thứ hai, hiện tượng "hố lõm thực thi" (implementation dip) trong quản lý thay đổi khu vực công cho thấy chất lượng vận hành sụt giảm tạm thời ngay sau một thay đổi cấu trúc lớn rồi mới phục hồi; điều này nhất quán với phát hiện của luận án về tính ì cao của minh bạch ngân sách (hệ số biến trễ  $POBI(t-1) \approx 0,452$ ), hàm ý một cú sốc cấu trúc cần nhiều năm để hấp thụ. Thứ ba, mức trừ được hiệu chỉnh tăng theo số tỉnh hợp nhất nhưng phi tuyến nhẹ (tỷ lệ  $2,8 : 4,5 = 1 : 1,6$ , cao hơn tỷ lệ tuyến tính  $1 : 1,5$ ), phản ánh chi phí tích hợp tăng nhanh hơn số đơn vị do số cặp quan hệ cần hợp nhất tăng theo cấp số (hợp nhất ba tỉnh tạo ba cặp tích hợp so với một cặp khi hợp nhất hai tỉnh). Luận án thừa nhận hai hệ số này mang tính ước lượng theo phán đoán chuyên gia, phù hợp tính chất của một mô hình ngoại suy có cấu trúc (structured extrapolation) trong đó mỗi tham số được neo vào một cơ sở lý thuyết minh bạch thay vì giả định tùy ý, và cần được kiểm chứng lại bằng khảo sát thực địa khi bộ máy mới ổn định.

Mỗi bước trong bốn bước trên đều được thiết kế để *truy nguyên về một nguồn bằng chứng cụ thể* thay vì dựa trên giả định tùy ý. Bước 1 dựa trên dữ liệu POBI thực tế của các tỉnh cũ — là dữ liệu quan sát có độ tin cậy cao nhất. Bước 2 dựa trên khoảng cách output–process *đo trực tiếp* từ khảo sát 12 tỉnh — đây là điểm mấu chốt khiến mô phỏng có cơ sở thực nghiệm chứ không phải suy diễn thuần lý thuyết, vì nếu không có dữ liệu thử nghiệm 12 tỉnh thì không thể biết khoảng cách này là bao nhiêu. Bước 3 dựa trên các hệ số hồi quy *đã kiểm định ý nghĩa thống kê* ở mục 3.3 — nghĩa là chỉ những nhân tố thực sự có tác động mới được dùng để hiệu chỉnh. Bước 4 dựa trên lập luận về chi phí tích hợp hành chính, là bước có tính giả định cao nhất và do đó được luận án thừa nhận hạn chế là cần kiểm chứng. Cấu trúc “truy nguyên từng tham số” này chính là điều phân biệt một mô phỏng có kỷ luật khoa học với một phép ngoại suy tùy tiện, và là lý do luận án tự tin trình bày kết quả mô phỏng như một đóng góp phương pháp luận có giá trị — dù vẫn giữ nguyên sự thận trọng về tính chất ước lượng của nó.

Trên cơ sở điểm PBMI tổng, các điểm thành phần theo bốn giai đoạn, ba chủ thể và bốn chiều Heald được mô phỏng theo các phân phối phản ánh phát hiện thực tiễn từ POBI và Khảo sát Ngân sách Mở: giai đoạn kiểm toán/giám sát có điểm thấp

nhất; chiều dễ hiểu và so sánh được yếu hơn rõ rệt chiều công khai; Hội đồng nhân dân tỉnh là chủ thể có điểm thấp nhất trong ba chủ thể.

Về mặt phương pháp luận, mô hình mô phỏng này thuộc loại *mô hình ngoại suy có cấu trúc* (structured extrapolation), trong đó mỗi tham số đều có nguồn gốc thực nghiệm rõ ràng thay vì được gán tùy ý. Cách tiếp cận này có ba ưu điểm: tính minh bạch (mọi hệ số đều truy nguyên được về dữ liệu gốc hoặc hệ số hồi quy đã kiểm định), tính tái lập (người khác có thể chạy lại với cùng tham số), và tính có thể kiểm chứng (khi dữ liệu thực địa 2025–2026 có sẵn, có thể so sánh trực tiếp với điểm mô phỏng để đánh giá độ chính xác). Đồng thời, luận án thừa nhận nêu ba hạn chế cố hữu của mọi mô phỏng ngoại suy: thứ nhất, giả định rằng quan hệ giữa các nhân tố và minh bạch *giữ nguyên* sau sáp nhập – điều có thể không đúng nếu cải cách thể chế làm thay đổi cấu trúc quan hệ; thứ hai, hiệu ứng sáp nhập được mô hình hóa đơn giản bằng hằng số trừ, trong khi thực tế có thể phi tuyến và phụ thuộc vào chất lượng quá trình hợp nhất; thứ ba, mô phỏng không nắm bắt được các cú sốc chính sách bất ngờ. Vì vậy kết quả nên được đọc như *kịch bản cơ sở có căn cứ* (informed baseline scenario) chứ không phải dự báo điểm chính xác.

### 3.5.2. Kết quả mô phỏng và phân nhóm 34 đơn vị

Kết quả mô phỏng (Bảng 3.5) cho thấy điểm PBMI 2025 trung bình của 34 đơn vị đạt 51,19 điểm – mức trung bình thấp, phản ánh dư địa cải thiện lớn. 34 đơn vị được phân thành bốn nhóm theo hai trục tự chủ tài khóa × minh bạch: Nhóm A (tự chủ cao – minh bạch cao) gồm 11 đơn vị; Nhóm B (tự chủ cao – minh bạch thấp) 2 đơn vị; Nhóm C (phụ thuộc – minh bạch trung bình) 7 đơn vị; Nhóm D (phụ thuộc – minh bạch thấp) 14 đơn vị, chiếm tỷ trọng lớn nhất (41,2%).

Cách phân nhóm theo hai trục tự chủ tài khóa × minh bạch không phải là một sự phân loại hành chính đơn thuần mà là một *ma trận chẩn đoán chính sách* có giá trị định hướng can thiệp. Bốn nhóm tương ứng với bốn tình huống chính sách khác nhau: Nhóm A (tự chủ cao – minh bạch cao) là nhóm “mẫu mực” cần được duy trì và nhân rộng kinh nghiệm; Nhóm B (tự chủ cao – minh bạch thấp) là nhóm “tiềm năng chưa khai thác” – có nguồn lực nhưng thiếu quyết tâm hoặc tổ chức thực thi, là nhóm có thể cải thiện nhanh nhất nếu có cú hích chính sách; Nhóm C (phụ thuộc – minh bạch trung bình) là nhóm “nỗ lực trong điều kiện hạn chế” – đáng ghi nhận vì đạt mức minh bạch khá dù điều kiện nền bất lợi; và Nhóm D (phụ thuộc – minh bạch thấp) là nhóm “cần hỗ trợ ưu tiên” – nơi cả điều kiện nền lẫn kết quả đều thấp,

đòi hỏi can thiệp tổng thể và dài hạn. Việc phân loại theo ma trận hai chiều này tinh tế hơn cách xếp hạng tuyến tính đơn giản, vì nó phân biệt được các địa phương có cùng điểm minh bạch nhưng khác nhau về *nguyên nhân* (thiếu nguồn lực so với thiếu quyết tâm) – và do đó cần các giải pháp khác nhau. Đây là một ứng dụng cụ thể của tư duy chẩn đoán phân tầng mà toàn bộ chương hướng tới.

**Bảng 3.5. Kết quả mô phỏng PBMI 2025 cho 34 đơn vị hành chính cấp tỉnh**

<b>Mã</b>	<b>Đơn vị</b>	<b>PBMI tổng</b>	<b>Lập DT</b>	<b>Chấp hành</b>	<b>Quyết toán</b>	<b>KT/GS</b>
<b>A1</b>	Tỉnh Quảng Ninh	<b>70,4</b>	74,5	73,3	70,6	60,5
<b>A2</b>	TP. Hồ Chí Minh	<b>66,8</b>	69,2	68,7	67,1	59,2
<b>A3</b>	TP. Đà Nẵng	<b>66,5</b>	70,8	67,1	67,1	57,7
<b>A4</b>	TP. Hà Nội	<b>65,3</b>	67,4	64,7	61,6	59,7
<b>A5</b>	TP. Hải Phòng	<b>61,7</b>	64,6	61,7	57,1	54,0
<b>A6</b>	TP. Huế	<b>58,8</b>	61,5	60,0	57,0	50,1
<b>A7</b>	Tỉnh Bắc Ninh	<b>57,6</b>	62,2	60,5	53,1	50,0
<b>A8</b>	Tỉnh Tây Ninh	<b>56,1</b>	61,4	56,4	53,0	50,9
<b>A9</b>	Tỉnh Khánh Hòa	<b>54,4</b>	58,7	53,8	53,1	48,8
<b>A10</b>	TP. Cần Thơ	<b>52,8</b>	56,4	55,7	51,0	48,4
<b>A11</b>	Tỉnh Hưng Yên	<b>50,2</b>	55,8	50,4	50,3	43,5
<b>B1</b>	Tỉnh Phú Thọ	<b>47,8</b>	50,4	50,5	46,2	40,7
<b>B2</b>	Tỉnh Đồng Nai	<b>43,0</b>	47,9	42,7	43,6	37,8

<b>Mã</b>	<b>Đơn vị</b>	<b>PBMI tổng</b>	<b>Lập DT</b>	<b>Chấp hành</b>	<b>Quyết toán</b>	<b>KT/GS</b>
<b>C1</b>	Tỉnh Vĩnh Long	<b>62,2</b>	65,5	63,3	60,3	54,5
<b>C2</b>	Tỉnh Lai Châu	<b>60,1</b>	64,6	60,8	59,2	55,1
<b>C3</b>	Tỉnh Thanh Hóa	<b>57,2</b>	61,3	59,1	55,4	47,2
<b>C4</b>	Tỉnh Lạng Sơn	<b>56,2</b>	59,5	57,5	53,6	51,7
<b>C5</b>	Tỉnh Đồng Tháp	<b>53,8</b>	58,5	53,6	49,2	47,8
<b>C6</b>	Tỉnh Nghệ An	<b>52,5</b>	55,4	55,5	50,5	43,0
<b>C7</b>	Tỉnh Ninh Bình	<b>50,0</b>	54,8	48,7	46,7	45,8
<b>D1</b>	Tỉnh Gia Lai	<b>48,2</b>	53,0	49,2	49,1	42,1
<b>D2</b>	Tỉnh Lào Cai	<b>47,6</b>	50,4	48,3	47,0	38,8
<b>D3</b>	Tỉnh Điện Biên	<b>47,4</b>	51,9	49,8	45,9	41,7
<b>D4</b>	Tỉnh An Giang	<b>47,0</b>	51,3	48,3	44,8	39,7
<b>D5</b>	Tỉnh Thái Nguyên	<b>46,0</b>	50,3	45,1	42,3	36,4
<b>D6</b>	Tỉnh Sơn La	<b>45,6</b>	51,4	48,0	42,2	38,6
<b>D7</b>	Tỉnh Cà Mau	<b>45,0</b>	48,2	43,6	42,5	40,6
<b>D8</b>	Tỉnh Quảng Trị	<b>43,5</b>	49,4	41,9	39,6	37,1
<b>D9</b>	Tỉnh Tuyên Quang	<b>41,2</b>	47,0	39,6	39,1	31,6

<b>Mã</b>	<b>Đơn vị</b>	<b>PBMI tổng</b>	<b>Lập DT</b>	<b>Chấp hành</b>	<b>Quyết toán</b>	<b>KT/GS</b>
<b>D10</b>	Tỉnh Quảng Ngãi	<b>41,2</b>	45,0	44,2	42,2	31,6
<b>D11</b>	Tỉnh Đắk Lắk	<b>38,0</b>	42,1	40,1	36,4	28,8
<b>D12</b>	Tỉnh Lâm Đồng	<b>36,5</b>	39,6	34,5	36,2	30,4
<b>D13</b>	Tỉnh Cao Bằng	<b>35,0</b>	38,3	33,5	30,6	30,1
<b>D14</b>	Tỉnh Hà Tĩnh	<b>35,0</b>	38,5	34,9	31,3	26,6
<b>TB</b>	<b>Trung bình 34 đơn vị</b>	<b>51,19</b>	<b>55,2</b>	<b>51,9</b>	<b>49,3</b>	<b>44,1</b>

*Nguồn: Tác giả tính toán mô phỏng theo khung  $3 \times 4 \times 4$ . Lập DT = Lập dự toán; KT/GS = Kiểm toán/Giám sát. Đây là kết quả mô phỏng phương pháp luận, không phải khảo sát thực địa.*

Kết quả mô phỏng cho thấy một số phát hiện đáng chú ý, được diễn đạt thận trọng theo đúng tính chất ước lượng của dữ liệu. *Thứ nhất*, tồn tại tương quan dương khá rõ giữa mức độ tự chủ tài khóa và minh bạch: điểm trung bình Nhóm A (khoảng 60 điểm) cao hơn Nhóm D (khoảng 43 điểm) tới hơn 17 điểm – nhất quán với phát hiện hồi quy ở mục 3.3 và với Cicatiello và cộng sự (2017) [80]. *Thứ hai*, theo bốn giai đoạn, điểm giảm dần từ lập dự toán (55,2) đến kiểm toán/giám sát (44,1) – khẳng định lại giai đoạn kiểm toán/giám sát là yếu nhất. *Thứ ba*, theo ba chủ thể, Hội đồng nhân dân tỉnh có điểm thấp nhất (khoảng 48 điểm) – đặt ra vấn đề theo lý thuyết người đại diện [96]: khi vai trò ủy nhiệm trung gian của cơ quan dân cử yếu, bất đối xứng thông tin gia tăng. *Thứ tư*, theo bốn chiều Heald, chiều so sánh được thấp nhất (khoảng 45 điểm), thấp hơn chiều công khai hơn 11 điểm – xác nhận minh bạch ở cấp tỉnh phần lớn vẫn dừng ở mức “danh nghĩa” theo phân biệt của Heald (2012) [92] và đối chiếu được với năm thuộc tính của Kopits và Craig (1998) [97].

Đáng chú ý là sự thay đổi cấu trúc phân nhóm so với khảo sát 12 tỉnh năm 2024. Trong mô phỏng 2025, điểm trung bình 34 đơn vị (51,19) cao hơn đáng kể

điểm trung bình 12 tỉnh thử nghiệm (36,5). Sự khác biệt này không nên hiểu là minh bạch “đột ngột cải thiện” sau sáp nhập, mà phản ánh hai yếu tố phương pháp: thứ nhất, mô phỏng 2025 xuất phát từ nền POBI (output) vốn cao, chỉ trừ đi khoảng cách output–process trung bình, trong khi khảo sát 2024 đo trực tiếp process trên thực địa với tiêu chuẩn nghiêm ngặt hơn; thứ hai, 12 tỉnh thử nghiệm được chọn có chủ đích để trải rộng phổ minh bạch (gồm cả các tỉnh yếu nhất), nên trung bình của chúng thấp hơn trung bình tổng thể. Việc nhận diện rõ sự khác biệt nguồn gốc này là cần thiết để tránh diễn giải sai lệch, và một lần nữa cho thấy giá trị của nguyên tắc *phân biệt rạch ròi ba loại dữ liệu* mà chương tuân thủ xuyên suốt.

Sự chênh lệch giữa điểm mô phỏng 2025 và điểm khảo sát 2024 cũng cung cấp một bài học phương pháp luận quan trọng về *giới hạn của việc so sánh các con số từ những nguồn dữ liệu khác nhau*. Nếu một người đọc thiếu thận trọng đặt cạnh điểm 36,5 (khảo sát 12 tỉnh) và điểm 51,19 (mô phỏng 34 đơn vị) rồi kết luận “minh bạch đã tăng 15 điểm sau sáp nhập”, đó sẽ là một sai lầm diễn giải nghiêm trọng, vì hai con số được tạo ra bằng hai phương pháp khác nhau trên hai tập đơn vị khác nhau. Đây chính là loại sai lầm mà nguyên tắc phân tầng dữ liệu của luận án được thiết kế để phòng tránh. Bài học rộng hơn cho thực tiễn quản lý là: khi theo dõi minh bạch qua thời gian, *phải duy trì tính nhất quán về phương pháp đo* – không thể so sánh điểm số nếu phương pháp, phạm vi hoặc tiêu chuẩn chấm điểm thay đổi. Đây là một khuyến nghị thực tiễn quan trọng cho việc xây dựng hệ thống theo dõi minh bạch dài hạn ở các đơn vị hành chính mới, và là lý do luận án nhấn mạnh sự cần thiết của khảo sát thực địa diện rộng với phương pháp chuẩn hóa trong giai đoạn 2026–2030.

Phân tích phân bố 34 đơn vị theo bốn nhóm cho thấy một bức tranh phân hóa đáng quan ngại về mặt chính sách. Nhóm D – các đơn vị phụ thuộc tài khóa và minh bạch thấp – chiếm tới 14/34 đơn vị (41,2%), tức gần một nửa số đơn vị hành chính cấp tỉnh sau sắp xếp vẫn ở vùng cần can thiệp ưu tiên. Đây phần lớn là các đơn vị miền núi phía Bắc, Tây Nguyên và một số đơn vị duyên hải, nơi cả ba điều kiện nền (trình độ phát triển, hạ tầng số, tự chủ tài khóa) đều bất lợi. Ngược lại, Nhóm A tập trung các đô thị lớn và các đơn vị công nghiệp phát triển. Cấu trúc “hai cực” này – một nhóm đầu tàu mạnh và một nhóm đáy lớn – cho thấy chính sách minh bạch giai đoạn 2026–2030 không thể áp dụng đồng nhất, mà cần *phân tầng theo năng lực*: nhóm đầu hướng tới chuẩn mực dữ liệu mở và minh bạch thời gian thực, trong khi nhóm đáy cần hỗ trợ căn bản về hạ tầng, nhân lực và quy trình. Đây chính là luận cứ

thực nghiệm cho cách tiếp cận giải pháp phân biệt theo nhóm mà Chương 4 sẽ triển khai.

Từ kết quả mô phỏng, có thể rút ra bốn hàm ý chính sách cho giai đoạn 2026–2030, được trình bày như định hướng đề Chương 4 cụ thể hóa: ưu tiên cải cách minh bạch giai đoạn kiểm toán/giám sát; tăng cường năng lực thẩm tra của Ban Kinh tế – Ngân sách Hội đồng nhân dân các đơn vị mới; đầu tư mạnh vào hai chiều dễ hiểu và so sánh được qua chuẩn hóa dữ liệu mở; và có lộ trình hỗ trợ riêng cho 14 đơn vị thuộc Nhóm D. Luận án một lần nữa nhấn mạnh rằng các kết quả PBMI 2025 là mô phỏng phương pháp luận và cần được kiểm định bằng khảo sát thực địa khi Hội đồng nhân dân và công thông tin các đơn vị mới được kiện toàn sau ngày 01/7/2025 – đây là một hướng nghiên cứu mở của luận án.

Bốn hàm ý chính sách trên không tách rời mà tạo thành một *gói giải pháp có tính bổ trợ*, và điều này cần được làm rõ để định hướng cho Chương 4. Việc ưu tiên khâu kiểm toán/giám sát (hàm ý thứ nhất) và tăng cường năng lực HĐND (hàm ý thứ hai) thực chất là hai mặt của cùng một vấn đề – củng cố cơ chế giải trình hậu kiểm vốn là điểm nghẽn lớn nhất được nhận diện qua cả ba loại dữ liệu của chương. Việc đầu tư vào hai chiều dễ hiểu và so sánh được (hàm ý thứ ba) gắn trực tiếp với phát hiện rằng chuyển đổi số là đòn bẩy mạnh nhất, vì chuẩn hóa dữ liệu mở chính là cơ chế kỹ thuật để nâng hai chiều này. Và lộ trình hỗ trợ riêng cho Nhóm D (hàm ý thứ tư) phản ánh nguyên tắc rằng chính sách minh bạch không thể đồng nhất mà phải phân tầng theo năng lực – một nguyên tắc xuyên suốt được rút ra từ sự phân hóa sâu sắc giữa các nhóm tỉnh. Như vậy, bốn hàm ý không phải là bốn giải pháp rời rạc mà là bốn thành tố của một chiến lược thống nhất, trong đó chuyển đổi số đóng vai trò trục xương sống kết nối – đúng tinh thần định hướng của Nghị quyết số 57-NQ/TW về chuyển đổi số quốc gia [3] và Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15 [35].

### TIÊU KẾT CHƯƠNG 3

Chương 3 đã phân tích toàn diện thực trạng minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam giai đoạn 2017–2024 trên ba nội dung: khái quát ngân sách cấp tỉnh và khung pháp lý; thực trạng theo chu trình ngân sách trên cả hai chiều output (POBI) và process (PBMI) gắn với khung  $3 \times 4 \times 4$  và bốn chiều Heald [92]; và phân tích định lượng các nhân tố ảnh hưởng bằng mô hình hồi quy dữ liệu bảng với bốn phương pháp ước lượng (Pool OLS, FE, RE, GMM hệ thống) trên dữ liệu 63 tỉnh  $\times$  7 năm = 441 quan sát. Chương đã nhất quán phân biệt ba loại dữ liệu có độ tin cậy khác nhau và dành riêng một mục để kiểm định độ tin cậy và độ giá trị của bộ chỉ số PBMI.

Xét về đóng góp khoa học, Chương 3 thực hiện ba bước tiến so với các nghiên cứu hiện có về minh bạch ngân sách ở Việt Nam. *Thứ nhất, về phương pháp đo lường*, chương đã xây dựng và kiểm định một bộ chỉ số process (PBMI) bổ sung cho các chỉ số output hiện hành, qua đó lần đầu tiên đo lường được trực tiếp khoảng cách giữa minh bạch hình thức và minh bạch thực chất ở cấp tỉnh. *Thứ hai, về bằng chứng thực nghiệm*, chương cung cấp ước lượng định lượng vững (qua bốn mô hình) về tác động của tám nhân tố, trong đó làm nổi vai trò chi phối của chuyên đổi số và phụ thuộc tài khóa – những phát hiện có hàm ý chính sách trực tiếp. *Thứ ba, về tính ứng dụng*, chương đặt nền cho việc đo lường minh bạch trong bối cảnh thể chế mới sau sắp xếp đơn vị hành chính, cung cấp một kịch bản cơ sở có căn cứ cho 34 đơn vị. Ba đóng góp này gắn kết chặt chẽ với nhau: phương pháp đo lường mới tạo ra bằng chứng mới, và bằng chứng mới định hướng ứng dụng chính sách – tạo thành một mạch logic hoàn chỉnh từ lý thuyết qua thực nghiệm đến khuyến nghị.

Năm phát hiện chính của chương là: (i) minh bạch đã tiến bộ rõ rệt nhưng còn phân hóa lớn, với hiệu ứng “ngưỡng dễ” nhất quán với Alt và cộng sự (2006) [75]; (ii) chuyên đổi số (DTI) là nhân tố tác động mạnh nhất, bổ sung chiều mới cho lý thuyết người đại diện [96] và phù hợp với kinh nghiệm Hàn Quốc [98], Indonesia [87]; (iii) mức độ phụ thuộc tài khóa có tác động ngược chiều mạnh, nhất quán với lý thuyết lựa chọn công [78] và Cicatiello và cộng sự (2017) [80]; (iv) bộ chỉ số PBMI đạt ngưỡng tin cậy (Cronbach’s  $\alpha = 0,991$ ; ICC(2,1) =  $\kappa = 0,906$ ) và giá trị (EFA một nhân tố trội giải thích 90,1% phương sai, KMO = 0,722; tương quan tiêu chí với POBI  $r = 0,982$ ) để áp dụng thử nghiệm – với lưu ý các hệ số tính trên mẫu nhỏ  $n = 12$  cần được kiểm định lại trên mẫu rộng; (v) hiện tượng “minh bạch hình thức” phát hiện qua đối sánh POBI–PBMI là cơ sở cho khuyến nghị chính sách phân biệt theo nhóm tỉnh tại Chương 4. Những phát hiện này tạo cơ sở khoa học cho các giải pháp tại Chương 4 nhằm tăng cường minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh đến năm 2030, trong bối cảnh thực thi Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15 [35] và sắp xếp đơn vị hành chính theo Nghị quyết số 202/2025/QH15 [42].

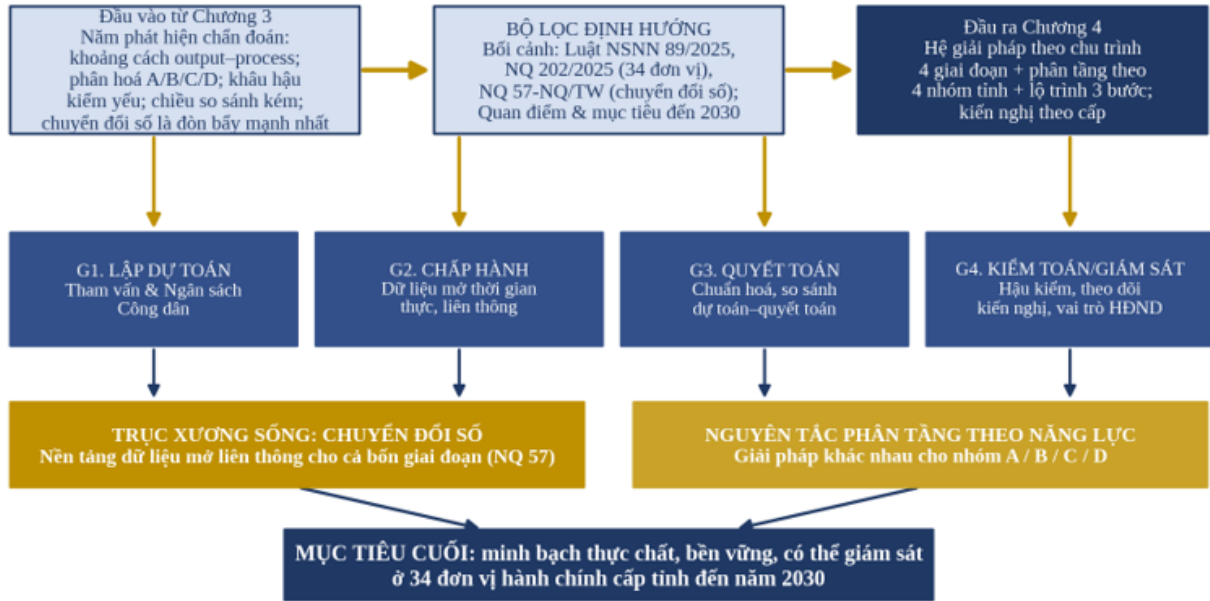
## CHƯƠNG 4

### ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG MINH BẠCH NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2030

Trên cơ sở khung lý luận đã xây dựng tại Chương 2 và toàn bộ phân tích thực trạng đã thực hiện tại Chương 3, Chương 4 đề xuất phương hướng và hệ giải pháp tăng cường minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam đến năm 2030. Chương được tổ chức theo một mạch logic chặt chẽ nhằm bảo đảm rằng mỗi giải pháp đều có địa chỉ chủ thể rõ ràng và được truy nguyên trực tiếp về một phát hiện thực nghiệm cụ thể, thay vì là những khuyến nghị chung chung. Cụ thể, chương 4 lần lượt phân tích bối cảnh thể chế mới và định hướng tổng quát (mục 4.1); xác lập hệ quan điểm chỉ đạo và hệ thống mục tiêu có thể đo lường (mục 4.2); trình bày hệ giải pháp tổ chức theo chu trình quản lý ngân sách bốn giai đoạn, lấy chuyển đổi số làm trục xương sống và phân tầng theo bốn nhóm đơn vị hành chính (mục 4.3); xác định lộ trình triển khai và điều kiện bảo đảm thực thi (mục 4.4); và đề xuất một số kiến nghị theo cấp quản lý (mục 4.5).

Một nguyên tắc trình bày được tuân thủ xuyên suốt chương 4, phần giải pháp cần được bổ sung căn cứ đề xuất và gắn chặt với phát hiện thực trạng cũng như kết quả định lượng: mỗi nhóm giải pháp đều mở đầu bằng việc nêu rõ phát hiện thực trạng làm cơ sở, sau đó mới trình bày nội dung can thiệp và cơ chế thực thi. Đồng thời, kế thừa tinh thần thận trọng học thuật đã quán xuyên Chương 3, các mục tiêu và kỳ vọng kết quả trong chương được diễn đạt như những định hướng có căn cứ chứ không phải cam kết chắc chắn, bởi phần lớn dựa trên dữ liệu ước lượng mô phỏng PBMI 2025 vốn cần được kiểm chứng bằng khảo sát thực địa khi bộ máy của 34 đơn vị hành chính mới ổn định sau ngày 01/7/2025. Mạch logic chuyển hoá từ chẩn đoán sang giải pháp được khái quát tại Hình 4.1.

### Mạch logic chuyển hoá từ chẩn đoán thực trạng (Chương 3) sang hệ giải pháp (Chương 4)



**Hình 4.1. Mạch logic chuyển hoá từ phân tích thực trạng sang hệ giải pháp**

*Nguồn: Tác giả xây dựng.*

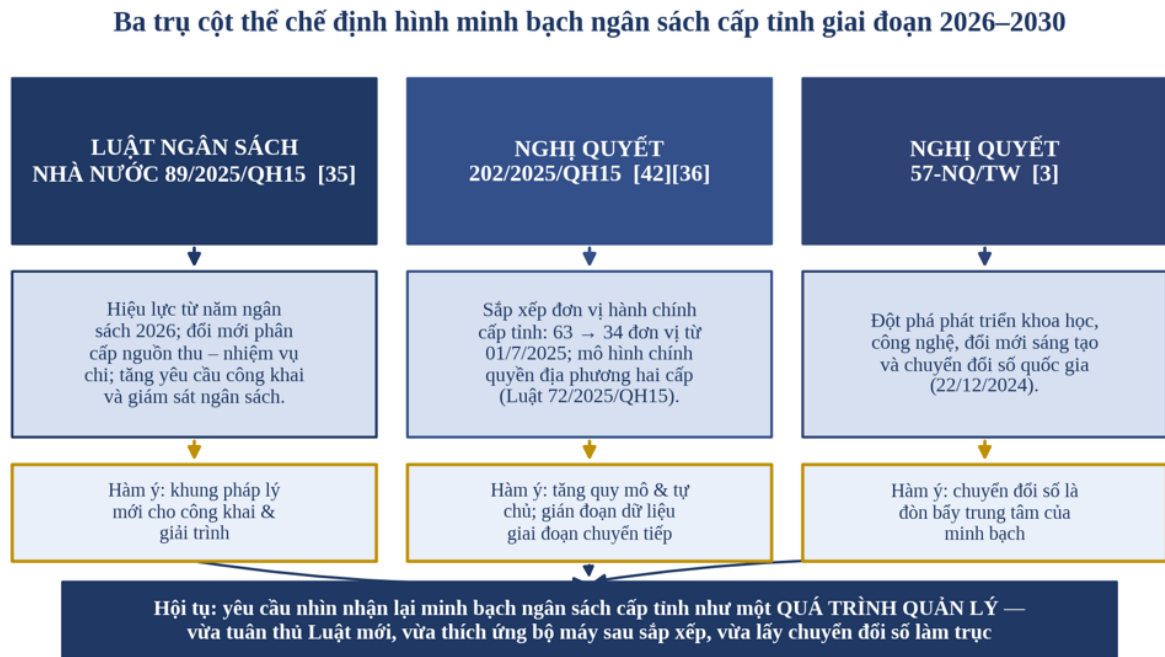
Hình 4.1 thể hiện ba lớp quan hệ làm nên cấu trúc của chương. Lớp đầu vào tổng hợp năm phát hiện chẩn đoán cốt lõi của Chương 3: khoảng cách giữa minh bạch hình thức (output) và minh bạch thực chất (process); sự phân hoá sâu sắc giữa bốn nhóm đơn vị theo ma trận tự chủ tài khoá  $\times$  minh bạch; điểm yếu dai dẳng của khâu kiểm toán/giám sát ở cuối chu trình; sự tụt hậu của hai chiều dễ hiểu và so sánh được trong khung chất lượng của Heald [92]; và vai trò vượt trội của chuyển đổi số như đòn bẩy chính sách mạnh nhất. Lớp bộ lọc định hướng đưa các phát hiện này đi qua khuôn khổ thể chế mới và hệ quan điểm – mục tiêu, để bảo đảm giải pháp vừa khả thi vừa phù hợp bối cảnh. Lớp đầu ra là hệ giải pháp được tổ chức theo bốn giai đoạn chu trình, gắn với hai trục xuyên suốt là chuyển đổi số và nguyên tắc phân tầng theo năng lực. Cách tổ chức này bảo đảm rằng toàn bộ chương vận hành như một chỉnh thể có cấu trúc lý thuyết và thực nghiệm nhất quán chứ không phải một tập hợp rời rạc các đề xuất.

Mỗi giải pháp trong chương được hình thành qua một quy trình ba bước có thể kiểm chứng. Bước thứ nhất là xác định vấn đề từ chẩn đoán thực nghiệm: giải pháp chỉ được đề xuất khi có một phát hiện cụ thể của Chương 3 cho thấy tồn tại một hạn chế cần khắc phục. Bước thứ hai là truy nguyên nguyên nhân gốc qua sơ đồ cây vấn đề: thay vì xử lý triệu chứng bề mặt (điểm số thấp ở một khâu), giải pháp nhắm vào nhóm nguyên nhân tạo ra triệu chứng đó. Bước thứ ba là lựa chọn công cụ can thiệp

dựa trên bằng chứng về hiệu lực: ưu tiên các công cụ mà kết quả định lượng hoặc kinh nghiệm quốc tế cho thấy có tác động, như chuyển đổi số. Quy trình ba bước này bảo đảm tính truy nguyên của từng giải pháp.

#### 4.1. Bối cảnh và định hướng tăng cường minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh đến năm 2030

Việc đề xuất giải pháp tăng cường minh bạch ngân sách cấp tỉnh cho giai đoạn đến năm 2030 không thể tách rời ba chuyển động thể chế lớn đang diễn ra đồng thời và tương tác với nhau ở Việt Nam. Khác với giai đoạn 2017–2024 mà Chương 3 đã phân tích – khi khung pháp lý chủ đạo là Luật Ngân sách nhà nước số 83/2015/QH13 [37] cùng hệ thống thông tư hướng dẫn công khai – giai đoạn 2026–2030 được định hình bởi một khuôn khổ thể chế đã thay đổi căn bản. Ba trụ cột thể chế này được khái quát tại Hình 4.2 và được phân tích cụ thể dưới đây.



**Hình 4.2. Ba trụ cột thể chế định hình minh bạch ngân sách cấp tỉnh giai đoạn 2026–2030**

*Nguồn: Tác giả tổng hợp từ Luật NSNN 89/2025/QH15 [35], Nghị quyết 202/2025/QH15 [42] và Nghị quyết 57-NQ/TW [3].*

##### 4.1.1. Bối cảnh thực thi Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15

Trụ cột thứ nhất là việc thực thi Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15, được Quốc hội khóa XV thông qua ngày 25/6/2025 và có hiệu lực từ năm ngân sách 2026, thay thế Luật số 83/2015/QH13 [35]. Đây là sự kiện pháp lý quan trọng nhất

đối với toàn bộ hoạt động quản lý ngân sách trong giai đoạn tới, bởi nó không chỉ điều chỉnh kỹ thuật phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi mà còn nâng cấp các yêu cầu về công khai, minh bạch và giám sát ngân sách. Đối với chủ đề của luận án, ý nghĩa quan trọng nhất của Luật mới nằm ở chỗ nó tạo ra một cơ hội thể chế để chuyển hoá đà cải thiện minh bạch từ chiều output sang chiều process – chính là khoảng trống mà Chương 3 đã nhận diện qua hiện tượng minh bạch hình thức. Khi các yêu cầu công khai được nâng cấp đồng thời với việc tái cấu trúc phân cấp tài khoá, các đơn vị hành chính cấp tỉnh buộc phải xây dựng lại quy trình quản lý minh bạch, và đây là thời điểm thuận lợi để lồng ghép các chuẩn mực chất lượng (dễ hiểu, so sánh được, tiếp cận được) ngay từ đầu thay vì cải tạo một hệ thống đã định hình.

Để hiểu đầy đủ ý nghĩa của cơ hội này, cần đặt nó trong logic định thời (timing) mà Chương 3 đã phát hiện qua đường cong tăng trưởng bão hoà của POBI. Khi một hệ thống minh bạch còn ở giai đoạn đầu, áp lực cải cách tự nhiên hướng vào việc tăng số lượng tài liệu công bố – đó là con đường ít kháng cự nhất và mang lại kết quả nhanh. Nhưng khi hệ thống đã tiến gần trần kỹ thuật của đo lường công khai, như trường hợp Việt Nam hiện nay với điểm POBI trung bình trên 70, việc tiếp tục đi theo lối mòn đó mang lại lợi ích biên giảm dần. Đứng vào thời điểm này, một cú hích thể chế lớn như Luật mới có thể đóng vai trò tái định hướng động lực cải cách – chuyển nó từ trục số lượng sang trục chất lượng. Đây là lý do luận án nhấn mạnh rằng giai đoạn 2026 không chỉ là thời điểm thực thi một văn bản pháp luật mới mà là một bước ngoặt có tính định thời, nơi việc thiết kế đúng các văn bản hướng dẫn có thể quyết định liệu Việt Nam tiếp tục cải thiện minh bạch hình thức hay chuyển sang minh bạch thực chất.

Phát hiện thực nghiệm của Chương 3 về tính hai mặt của khung pháp lý công khai ngân sách Việt Nam – một mặt quy định chi tiết biểu mẫu và thời hạn công bố, mặt khác ít ràng buộc về chất lượng nội tại của quá trình quản lý – cung cấp một định hướng cụ thể cho việc thực thi Luật mới. Nếu các văn bản hướng dẫn thi hành Luật số 89/2025/QH15 tiếp tục chỉ tập trung vào danh mục tài liệu phải công bố mà không bổ sung các yêu cầu về định dạng dữ liệu mở, khả năng so sánh qua các năm và cơ chế phản hồi, thì khoảng trống giữa công khai hình thức và minh bạch thực chất sẽ tái lập trong bối cảnh mới. Vì vậy, một định hướng xuyên suốt của chương là tận dụng quá trình ban hành văn bản hướng dẫn Luật mới để thể chế hoá các chuẩn mực chất lượng – một bài học rút ra trực tiếp từ kinh nghiệm Trung Quốc về thể chế

hoá minh bạch trong Luật Ngân sách [99] và Hàn Quốc về hệ thống dBrain [98] đã phân tích tại Chương 2.

Ở góc độ chuyên ngành quản lý kinh tế, việc thực thi Luật Ngân sách nhà nước mới không chỉ là vấn đề tuân thủ pháp lý mà là vấn đề quản lý nguồn lực công. Thứ nhất, về phân bổ nguồn lực công: khi thông tin ngân sách minh bạch và có thể so sánh, các quyết định phân bổ được giám sát tốt hơn, giảm nguy cơ phân bổ kém hiệu quả hoặc theo lợi ích cục bộ. Thứ hai, về hiệu quả chi tiêu: cơ chế công khai chênh lệch dự toán – quyết toán tạo áp lực để chi tiêu bám sát kế hoạch và đạt kết quả dự kiến. Thứ ba, về kỷ luật tài khoá: minh bạch làm tăng chi phí chính trị của việc vi phạm kỷ luật ngân sách, qua đó củng cố kỷ luật – đúng như Alt, Lassen và Rose (2006) đã chứng minh bằng dữ liệu các bang Hoa Kỳ [75]. Thứ tư, về môi trường đầu tư: minh bạch ngân sách giảm bất định cho doanh nghiệp và nhà đầu tư về chính sách tài khoá địa phương, gián tiếp cải thiện môi trường kinh doanh. Bốn khía cạnh này khẳng định rằng các giải pháp của chương thuộc đúng phạm vi chuyên ngành quản lý kinh tế chứ không chỉ là vấn đề tài chính – pháp lý thuần túy.

Kinh nghiệm quốc tế ở đây cung cấp những bài học cụ thể chứ không chỉ là tham chiếu hình thức. Trung Quốc, qua lần sửa đổi Luật Ngân sách năm 2014, đã đưa các yêu cầu công khai chi tiết và chế tài rõ ràng vào chính văn bản luật thay vì để ở các văn bản dưới luật [99]; cách làm này nâng vị thế pháp lý của nghĩa vụ minh bạch và giảm khả năng nó bị xem nhẹ trong thực thi. Hàn Quốc, qua hệ thống dBrain, đã chứng minh rằng việc tích hợp toàn bộ chu trình ngân sách vào một nền tảng số duy nhất không chỉ nâng cao hiệu quả quản lý mà còn tự động hoá việc công khai dữ liệu ở định dạng chuẩn [98]. Hai bài học này gợi ý hai hướng cụ thể cho việc thực thi Luật số 89/2025/QH15: một là, đưa các yêu cầu chất lượng minh bạch vào văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất có thể; hai là, gắn nghĩa vụ minh bạch với quá trình số hoá nghiệp vụ để công khai trở thành một sản phẩm phụ tự nhiên của quản lý chứ không phải một gánh nặng hành chính bổ sung. Cả hai hướng đều được lọc qua tiêu chí khả chuyên thể chế (institutional fit) mà Chương 2 đã sử dụng, để bảo đảm phù hợp với bối cảnh Việt Nam.

#### ***4.1.2. Bối cảnh sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh và mô hình chính quyền địa phương hai cấp***

Trụ cột thứ hai là tiến trình sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh theo Nghị quyết số 202/2025/QH15 ngày 12/6/2025, theo đó cả nước giảm từ 63 xuống còn 34 đơn

vị hành chính cấp tỉnh kể từ ngày 01/7/2025, kết hợp với mô hình chính quyền địa phương hai cấp theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 [42][36]. Đây là cuộc sắp xếp đơn vị hành chính có quy mô lớn nhất trong lịch sử và có tác động hai chiều đến minh bạch ngân sách mà luận án cần phân tích cẩn trọng để tránh kết luận quá mức.

Về phương diện tích cực dài hạn, kết quả định lượng của Chương 3 cho thấy mức độ phụ thuộc tài khoá có tác động ngược chiều mạnh đến minh bạch (hệ số FE = -14,62;  $p < 0,01$ ): các đơn vị có mức tự chủ tài khoá cao hơn có xu hướng minh bạch hơn, phù hợp với lý thuyết lựa chọn công [78] và Cicatiello và cộng sự (2017) [80]. Vì việc hợp nhất các tỉnh thường làm tăng quy mô kinh tế và năng lực tự chủ tài khoá của đơn vị mới, có cơ sở để kỳ vọng rằng sắp xếp đơn vị hành chính có thể cải thiện động lực minh bạch trong trung và dài hạn. Tuy nhiên, kết luận này cần được phát biểu thận trọng: như Chương 3 đã lưu ý, quan hệ giữa phụ thuộc tài khoá và minh bạch mang tính tương quan có điều kiện chứ không phải nhân quả tuyệt đối, và việc hợp nhất đơn vị chỉ tạo điều kiện chứ không tự động bảo đảm cải thiện minh bạch nếu thiếu các đòn bẩy quản lý đi kèm như chuyên đổi số và kiện toàn cơ quan giám sát.

Sự thận trọng trong diễn giải tác động của sắp xếp đơn vị hành chính không phải là một dè dặt thừa mà phản ánh đúng giới hạn nhận thức luận mà Chương 3 đã xác lập. Quan hệ giữa tự chủ tài khoá và minh bạch là quan hệ tương quan trên dữ liệu quan sát, và như đã lưu ý, có thể tồn tại cách giải thích thay thế rằng các tỉnh kém phát triển vừa phụ thuộc tài khoá cao vừa thiếu năng lực minh bạch, khiến phụ thuộc tài khoá chỉ là biến đại diện cho trình độ phát triển chung. Nếu vậy, việc hợp nhất hai đơn vị yếu thành một đơn vị lớn hơn nhưng vẫn kém phát triển sẽ không tự động cải thiện minh bạch, vì nguyên nhân gốc – trình độ phát triển và năng lực – chưa thay đổi. Đây chính là lý do luận án không kỳ vọng sắp xếp đơn vị hành chính tự thân là một giải pháp minh bạch, mà chỉ xem nó là một thay đổi bối cảnh tạo điều kiện thuận lợi hơn cho các giải pháp chủ động khác phát huy.

Về phương diện thách thức ngắn hạn, mô hình mô phỏng PBMI 2025 ở mục 3.5 đã đưa vào một hiệu ứng sáp nhập âm trong giai đoạn chuyển tiếp – trừ 2,8 điểm với đơn vị hợp nhất từ hai tỉnh và 4,5 điểm với đơn vị hợp nhất từ ba tỉnh – phản ánh chi phí gián đoạn dữ liệu, tái cấu trúc công thông tin và bộ máy quản lý ngân sách trong giai đoạn đầu sau hợp nhất. Phát hiện này có một hàm ý giải pháp trực tiếp và quan trọng: giai đoạn 2025–2026 là giai đoạn nhạy cảm nhất, khi minh bạch có thể

tạm thời suy giảm do gián đoạn hành chính trước khi lợi ích quy mô dài hạn phát huy. Do đó, một định hướng cấp bách của chương là thiết kế các biện pháp bảo đảm tính liên tục của dữ liệu ngân sách qua quá trình sắp xếp – chính là bài học kinh nghiệm quốc tế thứ tư đã rút ra tại Chương 2 về bảo đảm tính liên tục dữ liệu trong bối cảnh thay đổi địa giới hành chính.

Mô hình chính quyền địa phương hai cấp theo Luật số 72/2025/QH15 [36] cũng đặt ra yêu cầu mới về phân định trách nhiệm minh bạch giữa các cấp. Khi cấp huyện không còn là một cấp ngân sách độc lập, vai trò của cấp tỉnh trong việc tổng hợp, công khai và giải trình ngân sách trở nên tập trung hơn, đồng thời khối lượng thông tin mà ba chủ thể quản lý cấp tỉnh – Hội đồng nhân dân tỉnh, Ủy ban nhân dân tỉnh và Sở Tài chính – phải xử lý và công khai cũng lớn hơn. Điều này làm tăng tính cấp thiết của việc đầu tư vào hạ tầng số và năng lực quản lý dữ liệu, củng cố thêm luận cứ cho vai trò trục xương sống của chuyển đổi số trong toàn bộ hệ giải pháp.

Mô hình hai cấp còn tạo ra một thách thức ít được chú ý nhưng có ý nghĩa đối với tính so sánh được của dữ liệu ngân sách – chiều chất lượng yếu nhất theo chuẩn đoán Chương 3. Khi cấu trúc các cấp ngân sách thay đổi, các chuỗi số liệu lịch sử bị gián đoạn về mặt phân loại: một khoản chi trước đây thuộc cấp huyện nay có thể được tổng hợp ở cấp tỉnh hoặc phân về cấp xã, khiến việc so sánh trước và sau cải cách trở nên phức tạp. Nếu không có một khung phân loại chuyển đổi rõ ràng và được công khai, công chúng và các cơ quan giám sát sẽ khó theo dõi diễn biến ngân sách qua mốc cải cách. Đây là một biểu hiện cụ thể của vấn đề tính liên tục dữ liệu mà quan điểm thứ năm hướng tới giải quyết, và là lý do giải pháp chuyển đổi số cần bao gồm cả việc xây dựng các bảng ánh xạ (mapping) giữa cấu trúc ngân sách cũ và mới, chứ không chỉ số hoá dữ liệu mới phát sinh.

#### ***4.1.3. Bối cảnh chuyển đổi số quốc gia theo Nghị quyết số 57-NQ/TW***

Trụ cột thứ ba là định hướng đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia theo Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 của Bộ Chính trị [3]. Trong ba trụ cột thể chế, đây là trụ cột gắn kết chặt chẽ nhất với phát hiện định lượng trung tâm của luận án. Kết quả hồi quy dữ liệu bảng ở Chương 3 đã xác định chuyển đổi số (đo bằng Chỉ số DTI) là nhân tố có tác động mạnh nhất đến minh bạch ngân sách, với hệ số chuẩn hoá lớn nhất và – đặc biệt quan trọng về mặt phương pháp – giữ nguyên ý nghĩa thống kê trong cả bốn mô hình ước lượng, kể cả mô hình GMM hệ thống vốn xử lý vấn đề nội sinh, nơi nhiều biến khác

mất ý nghĩa. Sự vững chắc này là một bằng chứng hiếm thấy trong nghiên cứu thực nghiệm về minh bạch, và là cơ sở thực nghiệm thuyết phục nhất để nâng chuyển đổi số từ một nhân tố ảnh hưởng thành giải pháp trọng tâm của giai đoạn hiện nay.

Sự hội tụ giữa định hướng chính sách quốc gia (Nghị quyết số 57-NQ/TW) và phát hiện thực nghiệm của luận án (vai trò vượt trội của DTI) tạo ra một điểm tựa kép – vừa chính trị vừa khoa học – cho việc đặt chuyển đổi số làm trục xương sống của hệ giải pháp. Chuyển đổi số là một giải pháp cấp thiết của giai đoạn hiện nay chứ không chỉ dừng ở mức nhân tố ảnh hưởng, mục 4.3.5 của chương sẽ phân tích chi tiết ba kênh tác động của chuyển đổi số và cơ chế kỹ thuật để nó nâng đồng thời các chiều chất lượng yếu nhất hiện nay. Định hướng chuyển đổi số không phải là một lựa chọn công nghệ thuần túy mà là một lựa chọn quản lý có nền tảng lý thuyết: theo lý thuyết người đại diện [96], công nghệ là phương tiện chính để thao tác hoá cơ chế giảm bất đối xứng thông tin giữa chính quyền và công chúng trong kỷ nguyên số.

Việc đặt chuyển đổi số trong khung lý thuyết người đại diện có ý nghĩa quan trọng để tránh một hiểu lầm phổ biến rằng chuyển đổi số chỉ là vấn đề kỹ thuật. Bản chất của minh bạch ngân sách, theo lý thuyết người đại diện [96], là việc giảm bất đối xứng thông tin giữa người ủy nhiệm (công chúng, cơ quan dân cử) và người đại diện (cơ quan hành pháp quản lý ngân sách). Trong khung này, công nghệ số không phải là mục đích tự thân mà là công cụ làm cho việc giảm bất đối xứng thông tin trở nên khả thi ở quy mô lớn và chi phí thấp – điều mà các phương thức công khai thủ công không thể đạt được. Cách hiểu này giải thích vì sao chuyển đổi số có tác động mạnh và vững đến vậy trong mô hình định lượng: nó tác động trực tiếp vào cơ chế cốt lõi của minh bạch chứ không phải một yếu tố ngoại vi. Đồng thời, cách hiểu này cũng cảnh báo rằng đầu tư công nghệ mà không thay đổi động lực giải trình – ví dụ xây công thông tin nhưng không cập nhật dữ liệu thực chất – sẽ không mang lại minh bạch thực sự, vì nó không chạm đến cơ chế giảm bất đối xứng thông tin. Đây là một lưu ý quan trọng khi thiết kế giải pháp chuyển đổi số ở mục 4.3.5.

Tổng hợp ba trụ cột, bối cảnh thể chế 2026–2030 vừa tạo ra cơ hội chưa từng có để tăng cường minh bạch ngân sách cấp tỉnh một cách thực chất, vừa đặt ra những thách thức chuyển tiếp cần được quản lý chủ động. Định hướng tổng quát của luận án là tận dụng cơ hội thể chế từ Luật mới, lấy chuyển đổi số làm đòn bẩy, thích ứng linh hoạt với quá trình sắp xếp đơn vị hành chính, và đặc biệt là chuyển trọng tâm cải cách từ "công bố nhiều hơn" sang "công bố tốt hơn" – tức từ minh bạch hình thức

sang minh bạch thực chất. Định hướng này được cụ thể hoá thành hệ quan điểm và mục tiêu ở mục tiếp theo.

## **4.2. Quan điểm và mục tiêu tăng cường minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh đến năm 2030**

### **4.2.1. Hệ quan điểm chỉ đạo**

Trên cơ sở thực trạng và bối cảnh thể chế đã phân tích, luận án đề xuất năm quan điểm chỉ đạo làm nền tảng cho toàn bộ hệ giải pháp. Năm quan điểm này không phải là những tuyên bố nguyên tắc chung chung mà mỗi quan điểm đều được rút ra từ một phát hiện cụ thể của Chương 3, bảo đảm tính truy nguyên thực nghiệm.

Quan điểm thứ nhất là nhận thức minh bạch ngân sách như một quá trình quản lý chứ không chỉ là việc công khai thông tin. Đây là quan điểm nền tảng, bắt nguồn trực tiếp từ phát hiện trung tâm của luận án về khoảng cách giữa minh bạch hình thức (output) và minh bạch thực chất (process). Khi điểm POBI trung bình đã đạt trên 70 điểm và tiến gần trần kỹ thuật của thiết kế đo công khai, việc tiếp tục cải thiện minh bạch không thể dựa vào tăng số lượng tài liệu công bố mà phải hướng tới nâng cao chất lượng của toàn bộ quá trình quản lý ngân sách – từ lập dự toán, chấp hành, quyết toán đến kiểm toán/giám sát. Quan điểm này định hình cách tổ chức hệ giải pháp theo chu trình quản lý thay vì theo danh mục tài liệu.

Sự khác biệt giữa tổ chức giải pháp theo chu trình quản lý và theo danh mục tài liệu không phải là một lựa chọn hình thức mà phản ánh một chuyển dịch nhận thức căn bản về bản chất của minh bạch. Khi tổ chức theo danh mục tài liệu, câu hỏi trung tâm là "đã công bố đủ tài liệu chưa" – một câu hỏi về sự hiện diện. Khi tổ chức theo chu trình quản lý, câu hỏi trung tâm trở thành "ở mỗi giai đoạn quản lý, chất lượng minh bạch đã đủ để các bên liên quan thực hiện chức năng giám sát chưa" – một câu hỏi về sự hữu dụng. Đây chính là sự phân biệt giữa minh bạch như sự sẵn có của thông tin và minh bạch như chất lượng và tính hữu dụng của thông tin mà Heald (2012) đã đặt ra [92], và là nền tảng khái niệm để toàn bộ hệ giải pháp của chương được tổ chức theo bốn giai đoạn chu trình. Việc lựa chọn cách tổ chức này cũng có một hệ quả thực tiễn quan trọng: nó buộc các giải pháp phải nhắm vào việc cải thiện năng lực quản lý ở từng khâu chứ không chỉ tăng đầu ra công bố, qua đó tránh tái lập hiện tượng minh bạch hình thức trong bối cảnh thể chế mới.

Quan điểm thứ hai là lấy chuyển đổi số làm trục xương sống xuyên suốt của mọi giải pháp. Quan điểm này được rút ra từ phát hiện định lượng rằng chuyển đổi

số là đòn bẩy mạnh nhất và vững nhất trong số tám nhân tố ảnh hưởng, đồng thời phù hợp với định hướng của Nghị quyết số 57-NQ/TW [3]. Khác với cách tiếp cận coi công nghệ là một giải pháp đơn lẻ trong số nhiều giải pháp, quan điểm này xác định chuyển đổi số là nền tảng kỹ thuật kết nối và nâng cấp đồng thời cả bốn giai đoạn của chu trình ngân sách.

Quan điểm thứ ba là phân tầng giải pháp theo năng lực của bốn nhóm đơn vị hành chính, không áp dụng một mô hình đồng nhất cho tất cả. Quan điểm này phản ánh phát hiện về sự phân kỳ dai dẳng giữa các tỉnh và cấu trúc phân hoá "hai cực" trong mô phỏng PBMI 2025 – nơi 14/34 đơn vị thuộc Nhóm D cần can thiệp ưu tiên trong khi 11 đơn vị Nhóm A đã ở mức dẫn đầu. Như Chương 3 đã lập luận, các chính sách minh bạch theo kiểu "một cỡ cho tất cả" có hiệu lực với nhóm tỉnh có năng lực nhưng không đủ để kéo nhóm yếu nhất lên; do đó nguyên tắc phân tầng theo năng lực là một luận cứ thực nghiệm mạnh chứ không phải lựa chọn tùy ý.

Nguyên tắc phân tầng còn có một cơ sở từ lý thuyết khuếch tán chính sách mà Chương 3 đã viện dẫn khi phân tích sự phân kỳ dai dẳng. Các mô hình khuếch tán chính sách thường giả định rằng cải cách lan toả từ các đơn vị tiên phong sang các đơn vị theo sau, dẫn đến hội tụ dần theo thời gian. Tuy nhiên, dữ liệu POBI của Việt Nam cho thấy điều ngược lại: nhóm tỉnh yếu nhất bị bỏ lại phía sau với khoảng cách không thu hẹp, cho thấy cơ chế học hỏi lan toả không tự động vận hành. Phát hiện này có một hàm ý thiết kế chính sách then chốt: nếu để các đơn vị tự cải thiện theo cơ chế thị trường chính sách, sự phân hoá sẽ duy trì hoặc nới rộng; do đó cần một sự can thiệp chủ động và phân biệt, tập trung nguồn lực vào nhóm tụt hậu. Nguyên tắc phân tầng vì vậy không chỉ là một cách phân loại tiện lợi mà là một phản ứng chính sách trực tiếp với thất bại của cơ chế hội tụ tự nhiên – một luận cứ mà Caamaño-Alegre và cộng sự (2013) cũng rút ra từ trường hợp các đô thị Tây Ban Nha [79].

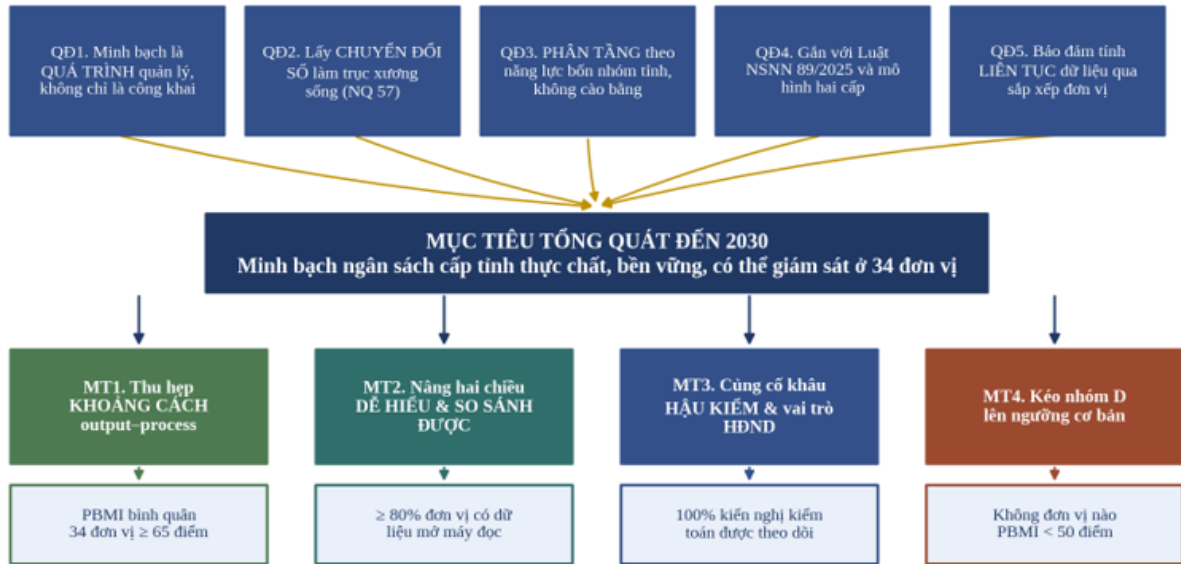
Quan điểm thứ tư là gắn chặt mọi giải pháp với khuôn khổ Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15 [35] và mô hình chính quyền địa phương hai cấp theo Luật số 72/2025/QH15 [36]. Quan điểm này bảo đảm tính khả thi pháp lý và sự tương thích thể chế của các đề xuất, tránh tình trạng giải pháp tốt về mặt kỹ thuật nhưng không có cơ sở pháp lý để triển khai.

Quan điểm thứ tư về gắn kết với khuôn khổ pháp lý mới cũng phản ánh một bài học từ chính lịch sử phát triển minh bạch ngân sách Việt Nam mà Chương 3 đã ghi nhận. Bước nhảy lớn nhất của điểm POBI – tăng hơn 20 điểm từ năm 2017 sang

2018 – gắn liền với việc Thông tư số 90/2018/TT-BTC tạo chuẩn thống nhất, cho thấy khung pháp lý rõ ràng là điều kiện tiên quyết để cải thiện minh bạch diện rộng. Bài học này hàm ý rằng các giải pháp chất lượng cao (như dữ liệu mở, đánh giá process) chỉ có thể được triển khai đồng bộ trên cả 34 đơn vị nếu được thể chế hoá thành yêu cầu pháp lý, thay vì để các đơn vị tự nguyện áp dụng. Đây là lý do nhiều giải pháp của chương được thiết kế dưới dạng quy định bắt buộc kèm hướng dẫn kỹ thuật, gắn với quá trình ban hành văn bản hướng dẫn Luật số 89/2025/QH15.

Quan điểm thứ năm là bảo đảm tính liên tục của dữ liệu và năng lực minh bạch qua quá trình sắp xếp đơn vị hành chính. Quan điểm này xuất phát từ hiệu ứng sáp nhập âm mà mô hình mô phỏng đã đưa vào, nhằm phòng ngừa nguy cơ minh bạch suy giảm trong giai đoạn chuyển tiếp do gián đoạn hành chính. Năm quan điểm trên cùng với hệ thống mục tiêu được khái quát tại Hình 4.4.

Quan điểm thứ năm về bảo đảm tính liên tục dữ liệu có một ý nghĩa đặc biệt trong bối cảnh Việt Nam vừa trải qua cuộc sắp xếp đơn vị hành chính lớn nhất lịch sử. Kinh nghiệm quốc tế về các đợt cải cách địa giới hành chính cho thấy giai đoạn chuyển tiếp thường đi kèm sự suy giảm tạm thời về chất lượng dữ liệu và minh bạch, do bộ máy mới cần thời gian ổn định và các hệ thống thông tin cần được tích hợp lại. Nếu không có biện pháp chủ động bảo đảm tính liên tục, sự suy giảm tạm thời này có thể trở thành một bước lùi kéo dài, đặc biệt ở các đơn vị Nhóm D vốn đã yếu. Quan điểm thứ năm vì vậy không chỉ là một nguyên tắc kỹ thuật mà là một ưu tiên chính sách trong giai đoạn 2025–2026, đòi hỏi các biện pháp cụ thể như duy trì song song hệ thống cũ và mới trong thời gian chuyển tiếp, xây dựng bảng ánh xạ dữ liệu, và thiết lập baseline mới sớm nhất có thể. Năm quan điểm trên không tồn tại độc lập mà tạo thành một hệ thống nhất quán: quan điểm thứ nhất xác định bản chất (minh bạch là quá trình), hai quan điểm tiếp theo xác định phương thức (chuyển đổi số và phân tầng), và hai quan điểm cuối xác định điều kiện ràng buộc (khung pháp lý và tính liên tục). Tính hệ thống này bảo đảm hệ giải pháp được dẫn dắt bởi một triết lý cải cách mạch lạc chứ không phải các nguyên tắc rời rạc.



**Hình 4.4. Hệ quan điểm chỉ đạo và cây mục tiêu tăng cường minh bạch ngân sách cấp tỉnh đến năm 2030**

*Nguồn: Tác giả xây dựng trên cơ sở chẩn đoán Chương 3 và định hướng của Luật NSNN 89/2025/QH15 [35], Nghị quyết 57-NQ/TW [3].*

#### 4.2.2. Mục tiêu tổng quát và các mục tiêu cụ thể

Mục tiêu tổng quát đến năm 2030 là xây dựng nền minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh thực chất, bền vững và có thể giám sát ở cả 34 đơn vị hành chính cấp tỉnh, trong đó "thực chất" nhấn mạnh chiều process bên cạnh chiều output, "bền vững" nhấn mạnh tính liên tục qua các thay đổi thể chế, và "có thể giám sát" nhấn mạnh khả năng tiếp cận và sử dụng thông tin của các bên liên quan. Từ mục tiêu tổng quát này, luận án cụ thể hoá thành bốn mục tiêu có thể đo lường, mỗi mục tiêu gắn với một chỉ số kết quả định hướng. Các ngưỡng định lượng dưới đây được xây dựng trên nền dữ liệu mô phỏng PBMI 2025 và do đó mang tính định hướng có căn cứ chứ không phải dự báo điểm chính xác; chúng cần được hiệu chỉnh khi có dữ liệu khảo sát thực địa của 34 đơn vị mới.

Việc thừa nhận hạn chế tính chất định hướng của các ngưỡng định lượng là một lựa chọn phương pháp luận có chủ đích. Một số nghiên cứu về mục tiêu chính sách thường trình bày các con số mục tiêu như thể chúng có độ chắc chắn của dự báo khoa học, trong khi thực chất chúng là các kỳ vọng phân đầu dựa trên giả định. Luận án chọn cách tiếp cận khác: công khai gắn nhãn các ngưỡng mục tiêu là "định hướng có căn cứ" và nêu rõ nguồn gốc dữ liệu của chúng, để người đọc có thể đánh giá đúng mức độ tin cậy. Cách làm này nhất quán với nguyên tắc phân tầng độ tin cậy

dữ liệu mà Chương 3 tuân thủ, và một lần nữa cho thấy luận án không chỉ nghiên cứu minh bạch mà còn thực hành minh bạch về chính các giới hạn của nó.

Mục tiêu thứ nhất là thu hẹp khoảng cách giữa minh bạch hình thức và minh bạch thực chất, với chỉ số định hướng là điểm PBMI bình quân của 34 đơn vị đạt từ 65 điểm trở lên vào năm 2030, so với mức baseline mô phỏng 51,19 điểm năm 2025. Đây là mục tiêu cốt lõi nhất vì nó trực tiếp đo lường việc chuyển hoá từ output sang process. Mục tiêu thứ hai là nâng cao hai chiều chất lượng yếu nhất hiện nay – tính dễ hiểu và tính so sánh được – với chỉ số định hướng là ít nhất 80% số đơn vị có dữ liệu ngân sách ở định dạng mở, máy đọc được vào năm 2030, so với mức khoảng 13% mà Chương 3 ghi nhận. Mục tiêu này gắn trực tiếp với phát hiện rằng chiều so sánh được có điểm thấp nhất trong bốn chiều Heald (thấp hơn chiều công khai hơn 11 điểm).

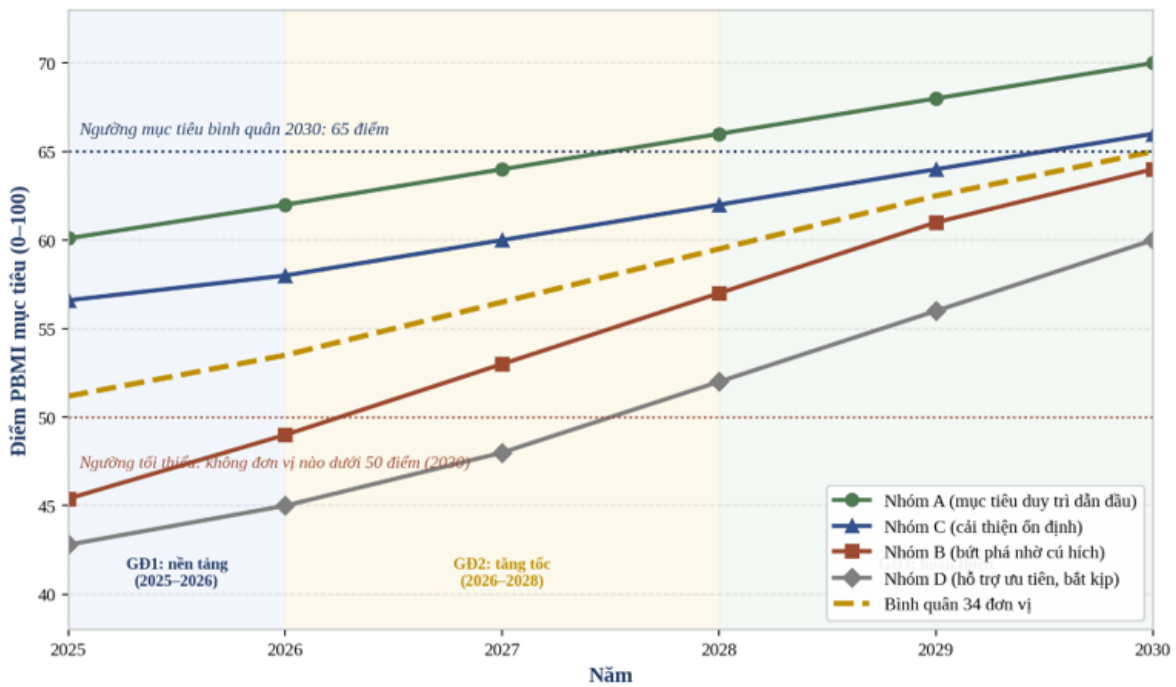
Mục tiêu thứ ba là củng cố khâu hậu kiểm và vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân tỉnh, với chỉ số định hướng là 100% kiến nghị kiểm toán được theo dõi và công khai tình trạng xử lý vào năm 2030. Mục tiêu này đáp ứng hai phát hiện đồng quy của Chương 3: giai đoạn kiểm toán/giám sát là khâu yếu nhất trong bốn giai đoạn (điểm thấp nhất, 44,1 điểm trong mô phỏng), và Hội đồng nhân dân tỉnh là chủ thể có điểm thấp nhất trong ba chủ thể quản lý. Mục tiêu thứ tư là kéo nhóm đơn vị yếu nhất lên ngưỡng cơ bản, với chỉ số định hướng là không còn đơn vị nào có điểm PBMI dưới 50 điểm vào năm 2030 – nghĩa là thu hẹp cấu trúc phân hoá hai cực mà mô phỏng đã chỉ ra. Lộ trình đạt bốn mục tiêu này theo từng nhóm tỉnh được trình bày tại Hình 4.5.

**Bảng 4.1. Hệ mục tiêu cụ thể và chỉ số đo lường định hướng đến năm 2030**

Mục tiêu	Chỉ số đo lường	Baseline 2025	Ngưỡng 2030	Căn cứ chẩn đoán (Chương 3)
<b>MT1</b>	Điểm PBMI bình quân 34 đơn vị	51,19 điểm	≥ 65 điểm	Khoảng cách output–process; minh bạch hình thức
<b>MT2</b>	Tỷ lệ đơn vị có dữ liệu mở máy đọc	~13%	≥ 80%	Chiều so sánh được thấp nhất (kém công khai >11đ)

Mục tiêu	Chỉ số đo lường	Baseline 2025	Ngưỡng 2030	Căn cứ chẩn đoán (Chương 3)
<b>MT3</b>	Tỷ lệ kiến nghị kiểm toán được theo dõi	Chưa có cơ chế	100%	Khâu kiểm toán/giám sát yếu nhất (44,1đ); HĐND yếu nhất
<b>MT4</b>	Số đơn vị có PBMI dưới 50 điểm	17/34 đơn vị	0 đơn vị	Nhóm D chiếm 41,2%; phân hoá hai cực

*Nguồn: Tác giả xây dựng. Baseline 2025 từ Bảng 3.5 (mô phỏng); các ngưỡng 2030 là định hướng có căn cứ, cần kiểm chứng bằng khảo sát thực địa.*



**Hình 4.5. Lộ trình mục tiêu điểm PBMI theo bốn nhóm tỉnh, giai đoạn 2025–2030 (kịch bản định hướng)**

*Nguồn: Tác giả xây dựng. Baseline 2025 lấy từ Bảng 3.5 (mô phỏng); các mốc 2026–2030 là mục tiêu định hướng, cần kiểm chứng bằng khảo sát thực địa.*

Hình 4.5 minh họa một kịch bản định hướng trong đó bốn nhóm tỉnh có quỹ đạo cải thiện khác nhau, phản ánh đúng nguyên tắc phân tầng. Nhóm A duy trì vị thế dẫn đầu với mức cải thiện vừa phải (đã gần ngưỡng cao). Nhóm C cải thiện ổn định từ nền tương đối khá. Nhóm B – nhóm tự chủ cao nhưng minh bạch thấp – có

quỹ đạo bút phá nhanh nhất nếu nhận được cú hích chính sách, vì nhóm này có sẵn nguồn lực mà chưa khai thác. Nhóm D có quỹ đạo dốc nhất về tốc độ tương đối nhờ chương trình hỗ trợ ưu tiên, phản ánh cơ chế "bắt kịp" mà trường hợp Lạng Sơn đã minh chứng ở dữ liệu POBI. Đường bình quân 34 đơn vị hội tụ về ngưỡng mục tiêu 65 điểm vào năm 2030. Cần nhấn mạnh rằng đây là kịch bản định hướng có căn cứ chứ không phải dự báo: các quỹ đạo này thể hiện mục tiêu phấn đấu và logic phân tầng, còn kết quả thực tế phụ thuộc vào chất lượng triển khai và cần được theo dõi bằng khảo sát PBMI định kỳ với phương pháp chuẩn hoá nhất quán – một khuyến nghị mà Chương 3 đã đặc biệt nhấn mạnh để tránh sai lầm so sánh các con số từ những phương pháp đo khác nhau.

Việc xác lập các mục tiêu có thể đo lường như trên có một ý nghĩa phương pháp luận quan trọng đối với chính chủ đề nghiên cứu: nó làm cho hệ giải pháp tuân thủ nguyên tắc SMART (cụ thể, đo lường được, khả thi, có liên quan, có thời hạn) mà bộ tiêu chí PBMI đã vận dụng khi thiết kế 48 chỉ báo. Một hệ mục tiêu minh bạch và đo lường được tự nó cũng là một thực hành minh bạch – luận án vừa nghiên cứu minh bạch vừa làm gương cho nguyên tắc đó, đúng tinh thần nhất quán đã quán xuyên từ Chương 3.

Một đặc điểm cần làm rõ về hệ bốn mục tiêu là tính bổ trợ chứ không rời rạc giữa chúng, phản ánh đúng cấu trúc bốn hàm ý chính sách mà Chương 3 đã rút ra từ mô phỏng PBMI 2025. Mục tiêu thứ nhất (thu hẹp khoảng cách output–process) là mục tiêu kết quả tổng hợp, trong khi ba mục tiêu còn lại là các con đường để đạt nó: nâng hai chiều dễ hiểu và so sánh được (mục tiêu hai) chính là cơ chế kỹ thuật để chuyển output thành process; củng cố khâu hậu kiểm và vai trò Hội đồng nhân dân (mục tiêu ba) là củng cố cơ chế giải trình vốn là điểm nghẽn lớn nhất; và kéo nhóm yếu lên ngưỡng cơ bản (mục tiêu bốn) là điều kiện để cải thiện không bỏ sót nhóm tụt hậu. Như vậy, bốn mục tiêu tạo thành một hệ thống nhân quả: đạt được ba mục tiêu sau là điều kiện để đạt mục tiêu đầu, và bốn mục tiêu cùng phục vụ mục tiêu tổng quát. Tính bổ trợ này giải thích vì sao hệ giải pháp ở mục 4.3 không thể tách rời từng giải pháp mà phải triển khai như một gói tích hợp.

### **4.3. Hệ giải pháp tăng cường minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh theo chu trình quản lý**

Đây là mục trọng tâm của chương, trình bày hệ giải pháp được tổ chức theo chu trình quản lý ngân sách bốn giai đoạn – cách tổ chức trực tiếp hiện thực hoá

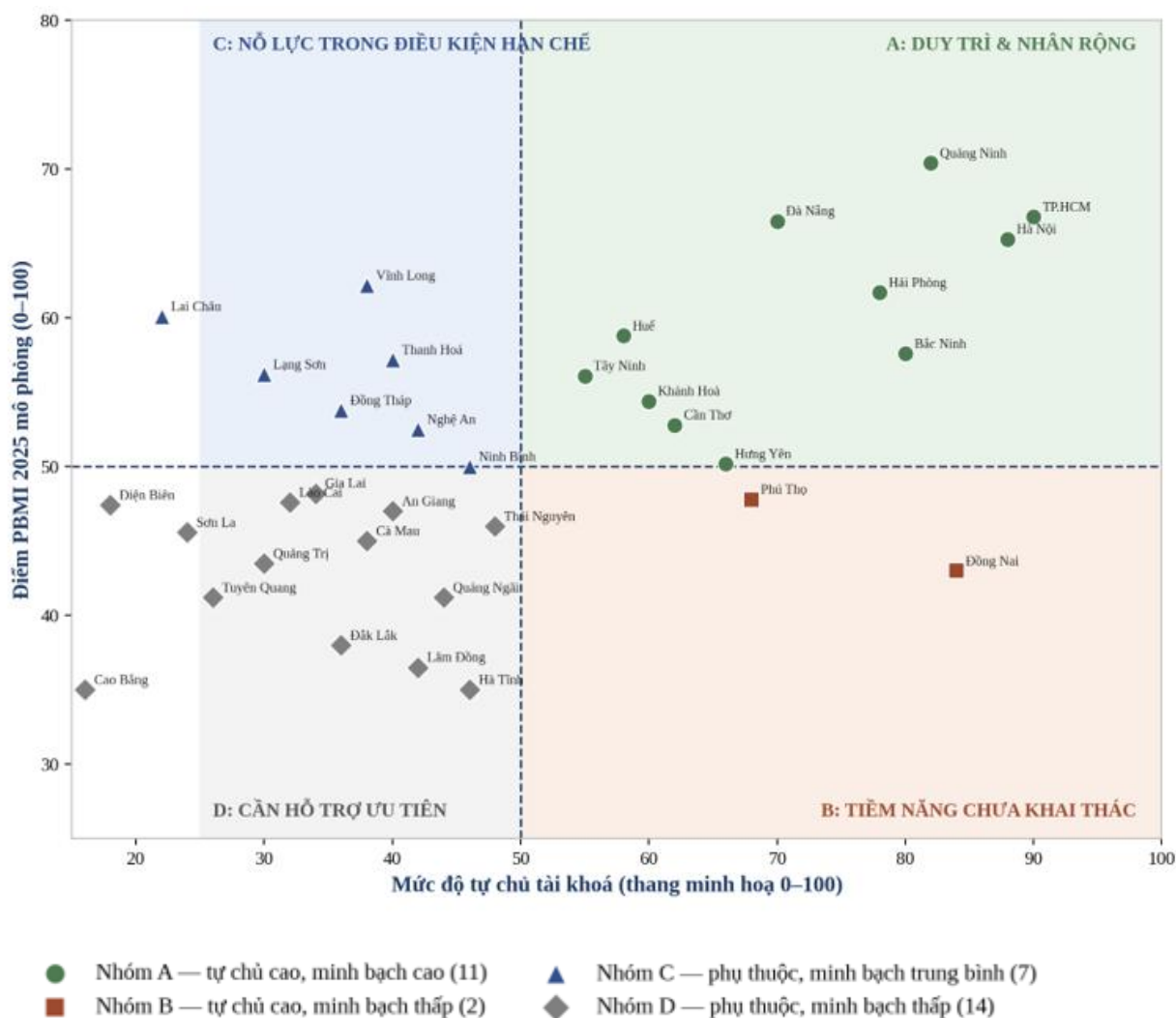
quan điểm thứ nhất về minh bạch như một quá trình quản lý. Mỗi nhóm giải pháp dưới đây được trình bày theo một cấu trúc thống nhất gồm ba lớp: (i) căn cứ chẩn đoán – nêu rõ phát hiện thực trạng và kết quả định lượng làm cơ sở; (ii) nội dung can thiệp – mô tả giải pháp cụ thể; và (iii) cơ chế thực thi và địa chỉ chủ thể – xác định ai làm gì và bằng công cụ nào. Cấu trúc này bảo đảm mỗi giải pháp đều có thể truy nguyên về một nền tảng thực nghiệm thay vì là một khuyến nghị tình thế.

Trước khi đi vào từng giai đoạn, cần làm rõ hai trục tổ chức xuyên suốt toàn bộ hệ giải pháp. Trục thứ nhất là chuyển đổi số như nền tảng kỹ thuật chung cho cả bốn giai đoạn – được phân tích riêng tại mục 4.3.5 nhưng thấm vào mọi giải pháp. Trục thứ hai là nguyên tắc phân tầng theo bốn nhóm đơn vị – được cụ thể hoá thành ma trận giải pháp tại mục 4.3.6. Hai trục này giao cắt với bốn giai đoạn chu trình tạo thành một giải pháp đa chiều, tránh được nhược điểm của các đề xuất tuyến tính rời rạc. Tổng thể bốn nhóm giải pháp theo chu trình khép kín, với chuyển đổi số làm trục trung tâm: bốn giai đoạn không phải là các bước rời rạc mà tạo thành một vòng tuần hoàn liên tục cải thiện, trong đó kết quả giám sát hậu kiểm của giai đoạn cuối phản hồi trở lại để hoàn thiện việc lập dự toán của chu kỳ sau. Trục chuyển đổi số ở trung tâm kết nối cả bốn giai đoạn bằng một nền tảng dữ liệu mở liên thông, bảo đảm tính nhất quán và khả năng so sánh xuyên suốt chu trình. Cách hình dung này có ý nghĩa quản lý quan trọng: nó nhấn mạnh rằng cải thiện minh bạch ở một giai đoạn đơn lẻ sẽ kém hiệu quả nếu các giai đoạn khác vẫn yếu, vì điểm nghẽn ở bất kỳ khâu nào cũng làm gián đoạn vòng phản hồi của toàn chu trình.

Chuyển đổi số được đặt ở vị trí trục trung tâm chứ không phải một trong các nan của vòng tròn. Bốn nhóm giải pháp theo giai đoạn đều phụ thuộc vào một điều kiện kỹ thuật chung: khả năng tạo ra, lưu trữ, chuẩn hoá và công bố dữ liệu ngân sách một cách hiệu quả. Báo cáo Ngân sách Công dân ở khâu lập dự toán cần dữ liệu được cấu trúc hoá để trực quan hoá; cổng dữ liệu mở ở khâu chấp hành chính là sản phẩm của chuyển đổi số; biểu mẫu so sánh dự toán – quyết toán cần dữ liệu nhất quán qua các kỳ; và cơ chế theo dõi kiến nghị kiểm toán cần một hệ thống quản lý dữ liệu để vận hành. Như vậy, chuyển đổi số không phải là một giải pháp song song với bốn nhóm kia mà là điều kiện kỹ thuật nền tảng mà cả bốn nhóm đều dựa vào. Đây là ý nghĩa chính xác của thuật ngữ trục xương sống: nó không phải là một bộ phận ngang hàng mà là cấu trúc nâng đỡ toàn bộ hệ giải pháp.

#### ***4.3.1. Ma trận chẩn đoán bốn nhóm đơn vị làm cơ sở phân tầng giải pháp***

Toàn bộ hệ giải pháp được xây dựng trên nền ma trận chẩn đoán bốn nhóm đơn vị mà Chương 3 đã thiết lập từ kết quả mô phỏng PBMI 2025. Ma trận này phân loại 34 đơn vị theo hai trục – mức độ tự chủ tài khoá và mức độ minh bạch – tạo thành bốn góc phần tư tương ứng với bốn tình huống chính sách khác nhau, được trực quan hoá tại Hình 4.3.



**Hình 4.3. Ma trận chẩn đoán bốn nhóm đơn vị hành chính cấp tỉnh theo hai trục tự chủ tài khoá × minh bạch (PBMI 2025 mô phỏng, n = 34)**

*Nguồn: Tác giả xây dựng từ kết quả mô phỏng PBMI 2025 (Bảng 3.5). Lưu ý: đây là dữ liệu mô phỏng phương pháp luận, không phải khảo sát thực địa.*

Hình 4.3 cho thấy giá trị chẩn đoán của cách phân loại theo ma trận hai chiều so với một bảng xếp hạng tuyến tính đơn giản. Hai đơn vị có cùng điểm minh bạch nhưng nằm ở hai góc phần tư khác nhau – ví dụ một đơn vị Nhóm B (tự chủ cao nhưng minh bạch thấp) và một đơn vị Nhóm D (phụ thuộc và minh bạch thấp) – có nguyên nhân hạn chế hoàn toàn khác nhau (thiếu quyết tâm so với thiếu nguồn lực)

và do đó cần các giải pháp khác nhau. Đây chính là cơ sở để toàn bộ hệ giải pháp được phân tầng: thay vì áp dụng một gói biện pháp đồng nhất, luận án thiết kế các trọng tâm can thiệp khác nhau cho từng nhóm, sẽ được tổng hợp tại ma trận giải pháp ở mục 4.3.6.

Vị trí của từng đơn vị trên ma trận dựa trên dữ liệu mô phỏng PBMI 2025, vốn xuất phát từ nền POBI của các tỉnh cũ và được hiệu chỉnh theo các hệ số đã kiểm định ở Chương 3. Do đó, ma trận này nên được hiểu như một công cụ định hướng phân loại chính sách ở cấp độ nhóm chứ không phải một bảng xếp hạng chính xác từng đơn vị. Khi có dữ liệu khảo sát thực địa của 34 đơn vị sau khi bộ máy ổn định, vị trí cụ thể của một số đơn vị có thể thay đổi, nhưng cấu trúc phân hoá bốn nhóm – và do đó logic phân tầng giải pháp – được kỳ vọng vẫn giữ nguyên giá trị định hướng.

Để minh hoạ cụ thể giá trị định hướng can thiệp của ma trận, có thể phân tích vị trí của một số đơn vị tiêu biểu trên hai trục. Các đơn vị ở góc phần tư A như Quảng Ninh, Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Hà Nội và Hải Phòng vừa có tự chủ tài khoá cao vừa đạt minh bạch cao, đại diện cho mô hình mà các đơn vị khác hướng tới; với nhóm này, can thiệp chính sách phù hợp là tạo không gian thể chế để đổi mới (ví dụ cho phép thử nghiệm các chuẩn dữ liệu mở tiên tiến) chứ không phải hỗ trợ nguồn lực. Hai đơn vị ở góc phần tư B – Phú Thọ và Đồng Nai – có tự chủ tài khoá khá nhưng minh bạch chưa tương xứng, cho thấy vấn đề nằm ở quyết tâm và tổ chức thực thi hơn là nguồn lực; với nhóm này, một cú hích từ cam kết của lãnh đạo địa phương cùng áp lực so sánh công khai có thể tạo cải thiện nhanh, tương tự cơ chế bắt kịp mà Lạng Sơn thể hiện ở dữ liệu POBI. Các đơn vị ở góc phần tư C như Vĩnh Long, Lai Châu, Thanh Hoá và Lạng Sơn đạt minh bạch khá dù điều kiện tài khoá hạn chế, là minh chứng rằng quyết tâm có thể bù đắp một phần cho điều kiện nền bất lợi; với nhóm này, hỗ trợ kỹ thuật và chia sẻ kinh nghiệm là phù hợp. Cuối cùng, 14 đơn vị ở góc phần tư D – nơi cả điều kiện nền lẫn kết quả đều thấp – cần can thiệp tổng thể nhất. Việc một ma trận hai chiều có thể phân biệt bốn tình huống chính sách khác nhau từ cùng một tập dữ liệu là giá trị chẩn đoán mà một bảng xếp hạng tuyến tính không thể cung cấp.

#### ***4.3.2. Nhóm giải pháp cho giai đoạn lập dự toán***

Mặc dù giai đoạn lập dự toán đạt điểm cao nhất trong bốn giai đoạn theo cả khảo sát PBMI 2024 và mô phỏng 2025 (điểm bình quân giai đoạn lập dự toán đạt

55,2 điểm so với 44,1 điểm của giai đoạn kiểm toán/giám sát), phân tích theo bốn chiều chất lượng Heald cho thấy điểm cao này chủ yếu nằm ở chiều công khai (công bố tài liệu) trong khi chiều dễ hiểu và sự tham gia thực chất của công chúng còn yếu. Phát hiện của Chương 3 rằng sự tham gia của công chúng yếu – phù hợp với cảnh báo của De Renzio và Wehner (2017) về minh bạch hình thức khi thiếu sự tham gia thực chất [84] – là căn cứ trực tiếp cho nhóm giải pháp này.

Nội dung can thiệp. Giải pháp trọng tâm cho giai đoạn lập dự toán là thể chế hoá việc phát hành Báo cáo Ngân sách Công dân (Citizen's Budget) như một tài liệu bắt buộc đối với mọi đơn vị hành chính cấp tỉnh, kèm yêu cầu công bố dự thảo dự toán và báo cáo tham vấn cộng đồng trên cổng thông tin điện tử ít nhất 30 ngày trước khi trình Hội đồng nhân dân tỉnh. Báo cáo Ngân sách Công dân – một thực hành tốt được Khảo sát Ngân sách Mở của Tổ chức Đối tác Ngân sách Quốc tế [94] và Thông lệ tốt của OECD [102] khuyến nghị – có vai trò đặc biệt trong việc nâng chiều dễ hiểu: nó chuyển hoá ngôn ngữ kỹ thuật của dự toán thành ngôn ngữ phổ thông kèm đồ hoạ trực quan, qua đó mở rộng đáng kể phạm vi công chúng có thể tiếp cận và giám sát thông tin ngân sách. Song song, cần thiết lập cơ chế tham vấn cộng đồng có phản hồi – nghĩa là không chỉ công bố dự thảo mà còn tiếp nhận, tổng hợp và phản hồi công khai các ý kiến đóng góp – để chuyển từ tham vấn hình thức sang tham vấn thực chất.

Cơ chế thực thi và địa chỉ chủ thể. Chủ thể chịu trách nhiệm chính là Ủy ban nhân dân tỉnh, với Sở Tài chính là cơ quan tham mưu chuyên môn. Cơ chế thực thi dựa trên việc lồng ghép yêu cầu này vào văn bản hướng dẫn thi hành Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15 [35], biến nó từ một thực hành tự nguyện thành một nghĩa vụ pháp lý có thời hạn cụ thể. Đối với chiều phân tầng, các đơn vị Nhóm A và Nhóm C – vốn đã có nền tảng công khai tốt – cần nâng cấp Báo cáo Ngân sách Công dân lên mức tương tác (ví dụ công cụ trực tuyến cho phép người dân tra cứu chi tiêu theo lĩnh vực), trong khi các đơn vị Nhóm D cần được hỗ trợ kỹ thuật và mẫu biểu chuẩn để bắt đầu từ phiên bản cơ bản.

Việc chuyển Báo cáo Ngân sách Công dân từ thực hành tự nguyện thành nghĩa vụ pháp lý cần được thiết kế cẩn trọng để tránh tạo ra một hình thức tuân thủ mới mà không cải thiện chất lượng thực chất. Kinh nghiệm từ chính quá trình phát triển POBI cho thấy khi một yêu cầu công khai được quy định bắt buộc, các đơn vị có xu hướng tuân thủ ở mức tối thiểu để đạt điểm – hiện tượng "tuân thủ hình thức" mà luận án muốn tránh tái lập. Để phòng ngừa, quy định cần đi kèm các tiêu chuẩn chất

lượng tối thiểu cho Báo cáo Ngân sách Công dân (ví dụ về độ dễ đọc, mức độ trực quan hoá, phạm vi nội dung), và quan trọng hơn, cần có cơ chế đánh giá chất lượng chứ không chỉ kiểm tra sự hiện diện. Đây là điểm mà bộ chỉ số đo process như PBMI có thể đóng vai trò bổ trợ: thay vì chỉ hỏi "có Báo cáo Ngân sách Công dân không", PBMI hỏi "Báo cáo đó có thực sự dễ hiểu và hữu dụng không". Sự kết hợp giữa quy định bắt buộc và đánh giá chất lượng là cách duy nhất để tránh lặp lại vòng xoáy tuân thủ hình thức.

Về mặt nội dung cụ thể, một Báo cáo Ngân sách Công dân đạt chuẩn cần đáp ứng một số yêu cầu tối thiểu phản ánh trực tiếp bốn chiều chất lượng Heald. Về chiều công khai, báo cáo cần trình bày đầy đủ các thông tin cốt lõi: tổng thu, tổng chi, cơ cấu chi theo lĩnh vực chính, và các ưu tiên ngân sách của năm. Về chiều tiếp cận, báo cáo cần được đăng tải ở vị trí dễ tìm trên cổng thông tin, ở định dạng có thể tải về và không yêu cầu đăng nhập. Về chiều dễ hiểu, báo cáo cần sử dụng ngôn ngữ phổ thông, hạn chế thuật ngữ kỹ thuật, và sử dụng đồ hoạ trực quan như biểu đồ tròn cho cơ cấu chi, biểu đồ cột cho so sánh qua các năm. Về chiều so sánh được, báo cáo cần trình bày số liệu năm hiện tại bên cạnh ít nhất hai năm liền kề để công chúng thấy được xu hướng. Việc cụ thể hoá yêu cầu theo bốn chiều như vậy biến Báo cáo Ngân sách Công dân từ một khái niệm chung thành một sản phẩm có tiêu chuẩn rõ ràng, đồng thời tạo cơ sở để đánh giá chất lượng một cách khách quan – đúng tinh thần đo lường process của bộ chỉ số PBMI.

Giai đoạn lập dự toán – dù đạt điểm cao nhất trong bốn giai đoạn – vẫn cần can thiệp. Điểm cao của giai đoạn lập dự toán chủ yếu đến từ chiều công khai: các tài liệu dự toán được công bố tương đối đầy đủ do có quy định bắt buộc rõ ràng. Tuy nhiên, công bố dự toán không đồng nghĩa với việc công chúng có thể hiểu và tham gia vào quá trình lập dự toán. Một bản dự toán hàng trăm trang với các bảng số liệu kỹ thuật, dù được công bố đầy đủ, vẫn nằm ngoài tầm tiếp cận thực chất của đa số người dân. Đây chính là khoảng cách giữa minh bạch danh nghĩa và minh bạch thực chất ở khâu đầu chu trình, và là lý do giải pháp tập trung vào Báo cáo Ngân sách Công dân và tham vấn có phản hồi – hai công cụ nhắm trực tiếp vào chiều dễ hiểu và sự tham gia chứ không phải chiều công khai vốn đã khá. Cách tiếp cận này minh hoạ nguyên tắc xuyên suốt của chương: ngay cả ở khâu mạnh nhất, dư địa cải thiện vẫn nằm ở các chiều chất lượng cao chứ không phải ở số lượng tài liệu.

#### ***4.3.3. Nhóm giải pháp cho giai đoạn chấp hành ngân sách***

Giai đoạn chấp hành là khâu mà chuyển đổi số có thể tạo tác động lớn nhất, bởi đây là giai đoạn sản sinh khối lượng dữ liệu lớn nhất và liên tục nhất trong chu trình. Chương 3 đã chỉ ra rằng chỉ khoảng 13% số tỉnh có dữ liệu ngân sách ở định dạng máy đọc được – thua xa chuẩn của Open Knowledge Foundation [101] và mô hình Hàn Quốc [98] – và rằng chiều tiếp cận cùng chiều so sánh được là hai chiều chất lượng yếu nhất. Đây là căn cứ cho nhóm giải pháp tập trung vào dữ liệu mở và liên thông hệ thống ở giai đoạn chấp hành.

Giải pháp trọng tâm là xây dựng công dữ liệu mở ngân sách cấp tỉnh với ba đặc tính: cập nhật theo thời gian thực hoặc gần thời gian thực, dữ liệu ở định dạng mở máy đọc được (theo chuẩn Open Fiscal Data Package [101]), và liên thông với hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc (TABMIS) cũng như công khai ngân sách cấp trung ương. Việc liên thông này có ý nghĩa kép: vừa giảm chi phí công bố (dữ liệu được trích xuất tự động từ hệ thống nghiệp vụ thay vì nhập thủ công), vừa bảo đảm tính nhất quán giữa số liệu công bố và số liệu quản lý nội bộ. Song song, cần chuẩn hoá các báo cáo thực hiện ngân sách định kỳ (6 tháng, 9 tháng, cả năm) theo một định dạng nhất quán cho phép so sánh qua các kỳ và giữa các đơn vị – trực tiếp nâng chiều so sánh được vốn yếu nhất.

Chủ thể chính là Ủy ban nhân dân tỉnh và Sở Tài chính, với sự phối hợp của Kho bạc Nhà nước trong việc liên thông dữ liệu. Cơ chế thực thi đòi hỏi một yêu cầu kỹ thuật bắt buộc ở cấp trung ương về định dạng dữ liệu mở – đây là loại hạn chế mà Chương 3 xếp vào nhóm "dễ khắc phục bằng quy định", có thể giải quyết tương đối nhanh bằng một quy định kèm hướng dẫn kỹ thuật mà không đòi hỏi nguồn lực lớn. Về phân tầng, các đơn vị Nhóm A có thể tiên phong triển khai công dữ liệu mở thời gian thực và làm hình mẫu lan toả, trong khi các đơn vị Nhóm D cần được hỗ trợ hạ tầng và đào tạo nhân lực để vận hành hệ thống – phù hợp với phát hiện rằng năng lực kỹ thuật của Sở Tài chính (biến KỸ NĂNG) là điều kiện cần để vận hành các hệ thống minh bạch phức tạp [77].

Việc phân tầng giải pháp dữ liệu mở theo nhóm còn phản ánh một bài học quan trọng từ kinh nghiệm Indonesia về sáng kiến Satu Data (One Data Indonesia) mà Chương 2 đã khảo cứu [87]. Indonesia đã không áp dụng một chuẩn dữ liệu mở đồng nhất cho mọi địa phương cùng lúc mà triển khai theo lộ trình phân tầng, bắt đầu từ các đơn vị có năng lực rồi mở rộng dần kèm hỗ trợ kỹ thuật cho các đơn vị yếu. Cách làm này tránh được hai cực đoan: vừa không hạ thấp chuẩn xuống mức thấp nhất chung (kìm hãm các đơn vị mạnh), vừa không áp đặt chuẩn cao vượt năng lực của

đơn vị yếu (dẫn đến không tuân thủ hoặc tuân thủ hình thức). Bài học này được lọc qua tiêu chí khả chuyển thể chế và áp dụng vào bối cảnh Việt Nam: các đơn vị Nhóm A tiên phong thiết lập chuẩn dữ liệu mở thời gian thực, tạo ra các mô hình tham chiếu và công cụ dùng chung mà các đơn vị Nhóm C và D có thể kế thừa với chi phí thấp hơn nhiều so với tự xây dựng từ đầu. Đây là một cơ chế lan toả thực hành tốt có chủ đích, khác với kỳ vọng lan toả tự nhiên mà dữ liệu POBI cho thấy là không đáng tin cậy.

Giải pháp dữ liệu mở ở giai đoạn chấp hành có một đặc tính kinh tế đáng chú ý: chi phí đầu tư ban đầu cao nhưng chi phí vận hành biên rất thấp, ngược với mô hình công khai thủ công có chi phí biên cao và lặp lại. Khi một cổng dữ liệu mở liên thông được xây dựng và kết nối với hệ thống nghiệp vụ, việc cập nhật thông tin gần như tự động và không tốn thêm nhân lực đáng kể; ngược lại, mô hình công khai thủ công đòi hỏi cán bộ phải trích xuất, định dạng và đăng tải lại dữ liệu mỗi kỳ. Đặc tính kinh tế này có hai hàm ý chính sách. Thứ nhất, đối với các đơn vị Nhóm A và B có nguồn lực, đầu tư vào dữ liệu mở liên thông là một quyết định hiệu quả về dài hạn vì nó giảm gánh nặng vận hành liên tục. Thứ hai, đối với các đơn vị Nhóm D thiếu nguồn lực đầu tư ban đầu, đây chính là lĩnh vực cần hỗ trợ tập trung từ cấp trung ương – vì nếu để tự xoay sở, các đơn vị này sẽ mắc kẹt trong mô hình thủ công chi phí cao, càng làm rộng khoảng cách với nhóm dẫn đầu. Phân tích kinh tế này củng cố luận cứ cho cơ chế tài chính hỗ trợ riêng cho Nhóm D mà mục 4.5 sẽ kiến nghị.

Về mặt kỹ thuật, cổng dữ liệu mở ngân sách cấp tỉnh nên được xây dựng theo một kiến trúc phân lớp để vừa bảo đảm tính chuẩn hoá vừa cho phép tuỳ biến theo năng lực. Lớp dữ liệu nền là các tập dữ liệu ngân sách ở định dạng mở chuẩn quốc tế (như chuẩn của Open Knowledge Foundation [101]), được trích xuất tự động từ hệ thống nghiệp vụ; đây là lớp bắt buộc và thống nhất cho mọi đơn vị. Lớp ứng dụng là các công cụ tra cứu, lọc và trực quan hoá xây dựng trên lớp dữ liệu nền; lớp này có thể phân tầng theo năng lực, với các đơn vị mạnh phát triển công cụ tương tác nâng cao và các đơn vị yếu sử dụng công cụ chuẩn dùng chung. Lớp liên thông là các giao diện kết nối với hệ thống cấp trung ương và các hệ thống đánh giá độc lập, bảo đảm tính nhất quán và cho phép tổng hợp toàn quốc. Kiến trúc phân lớp này có ưu điểm là cho phép một nền tảng dùng chung ở lớp dữ liệu nền và lớp liên thông – do cấp trung ương hoặc một nhóm đơn vị mạnh phát triển – được các đơn vị yếu kế thừa, giảm đáng kể chi phí và yêu cầu năng lực kỹ thuật. Đây là cách hiện thực hoá

cụ thể cơ chế lan toả thực hành tốt có chủ đích đã nêu, và là một giải pháp thiết thực cho khoảng cách năng lực giữa các nhóm.

#### ***4.3.4. Nhóm giải pháp cho giai đoạn quyết toán và giai đoạn kiểm toán/giám sát***

Hai giai đoạn cuối của chu trình – quyết toán và kiểm toán/giám sát – được trình bày cùng nhau vì chúng tạo thành cơ chế giải trình hậu kiểm, vốn là điểm nghẽn lớn nhất được nhận diện qua cả ba loại dữ liệu của Chương 3. Giai đoạn kiểm toán/giám sát có điểm thấp nhất trong bốn giai đoạn (44,1 điểm trong mô phỏng 2025), và khoảng cách giữa Nhóm A và Nhóm D rộng nhất chính ở giai đoạn này – nơi Nhóm A vẫn đạt trung bình trên 40 điểm còn Nhóm D gần như bằng 0. Đồng thời, Hội đồng nhân dân tỉnh là chủ thể có điểm thấp nhất trong ba chủ thể quản lý, đặt ra vấn đề theo lý thuyết người đại diện [96]: khi vai trò ủy nhiệm trung gian của cơ quan dân cử yếu, bất đối xứng thông tin gia tăng. Chương 3 cũng chỉ ra hai hạn chế cụ thể: theo dõi kiến nghị kiểm toán kém, và năng lực giám sát của Hội đồng nhân dân tỉnh còn hạn chế – phù hợp với phát hiện của Cuadrado-Ballesteros (2014) về phân quyền không kèm cơ chế giải trình [82].

Giải pháp trọng tâm là chuẩn hoá biểu mẫu so sánh dự toán – quyết toán theo lĩnh vực, kèm yêu cầu thuyết minh bắt buộc đối với các khoản chênh lệch lớn. Hiện nay, quyết toán thường được công bố như một bảng số liệu độc lập, khiến công chúng khó đánh giá mức độ chấp hành kỷ luật ngân sách. Việc trình bày song song dự toán và quyết toán cùng phần thuyết minh chênh lệch không chỉ nâng chiều dễ hiểu và so sánh được, mà còn trực tiếp phục vụ chức năng giám sát kỷ luật tài khoá – một nội dung quản lý kinh tế cốt lõi. Phân tích chênh lệch dự toán – quyết toán cũng là một trong những chỉ báo đòi hỏi kỹ năng cao trong khung 48 chỉ báo PBMI, nên việc chuẩn hoá biểu mẫu sẽ giảm gánh nặng kỹ thuật cho các đơn vị năng lực hạn chế.

Giải pháp chuẩn hoá so sánh dự toán – quyết toán có một giá trị vượt ra ngoài việc nâng chiều minh bạch: nó trực tiếp phục vụ chức năng quản lý kinh tế của ngân sách. Khoảng cách giữa dự toán và quyết toán là một chỉ báo quan trọng về kỷ luật tài khoá và chất lượng lập kế hoạch: chênh lệch lớn và lặp lại có thể báo hiệu việc lập dự toán thiếu thực chất hoặc chấp hành kém kỷ luật. Khi thông tin này được công khai dưới dạng dễ so sánh, nó tạo áp lực để cải thiện cả chất lượng lập dự toán lẫn kỷ luật chấp hành – nghĩa là minh bạch không chỉ là mục đích tự thân mà là công cụ cải thiện hiệu quả quản lý ngân sách. Lập luận này nhất quán với Alt, Lassen và

Rose (2006) về việc minh bạch tài khoá cao hơn gắn với kỷ luật tài khoá tốt hơn [75].

Nội dung can thiệp đối với giai đoạn kiểm toán/giám sát: Đây là nhóm giải pháp được ưu tiên cao nhất vì giải quyết điểm nghẽn lớn nhất. Giải pháp gồm hai cấu phần bổ trợ. Cấu phần thứ nhất là thiết lập cơ chế theo dõi và công khai tình trạng xử lý 100% kiến nghị kiểm toán: mỗi kiến nghị của Kiểm toán nhà nước khu vực cần được gắn một mã theo dõi, công khai tình trạng (đã xử lý, đang xử lý, chưa xử lý) và lý do nếu chưa xử lý. Cơ chế này biến kiểm toán từ một sự kiện đơn lẻ thành một quá trình giải trình liên tục, đóng vòng phản hồi của chu trình. Cấu phần thứ hai là tăng cường năng lực thẩm tra của Ban Kinh tế – Ngân sách thuộc Hội đồng nhân dân tỉnh, thông qua đào tạo chuyên môn, cung cấp công cụ phân tích dữ liệu và bảo đảm thông tin đầy đủ cho hoạt động thẩm tra. Việc củng cố vai trò của Hội đồng nhân dân đặc biệt cấp thiết trong bối cảnh mô hình chính quyền địa phương hai cấp [36], khi khối lượng giám sát dồn về cấp tỉnh.

Cơ chế thực thi và địa chỉ chủ thể: Đối với theo dõi kiến nghị kiểm toán, chủ thể phối hợp gồm Kiểm toán nhà nước khu vực, Ủy ban nhân dân tỉnh và Hội đồng nhân dân tỉnh; cơ chế thực thi là một quy định bắt buộc về công khai tình trạng xử lý kiến nghị – thuộc nhóm hạn chế "dễ khắc phục bằng quy định". Đối với năng lực Hội đồng nhân dân, chủ thể chính là Hội đồng nhân dân tỉnh với sự hỗ trợ đào tạo từ cấp trung ương; đây thuộc nhóm hạn chế "trung bình" đòi hỏi thay đổi quy trình và đào tạo trong một vài năm. Sự phân loại theo độ khó này – kế thừa trực tiếp từ Chương 3 – định hình thứ tự ưu tiên trong lộ trình ở mục 4.4.

Việc ưu tiên cao nhất cho khâu kiểm toán/giám sát phản ánh một logic chẩn đoán quan trọng mà cần được làm rõ: trong một chu trình khép kín, điểm nghẽn ở khâu cuối làm vô hiệu hoá nỗ lực ở các khâu trước. Nếu dự toán được lập minh bạch, chấp hành được công khai đầy đủ, nhưng kết quả kiểm toán không được theo dõi và kiến nghị không được xử lý, thì toàn bộ chu trình thiếu cơ chế đóng vòng phản hồi – và minh bạch ở các khâu đầu trở thành thông tin không dẫn đến hành động khắc phục. Đây là lý do khâu hậu kiểm, dù đứng cuối chu trình, lại có vai trò quyết định đối với hiệu lực của toàn hệ thống minh bạch. Phát hiện của Chương 3 rằng đây vừa là khâu yếu nhất vừa là khâu có khoảng cách lớn nhất giữa nhóm mạnh và nhóm yếu càng khẳng định tính cấp thiết của ưu tiên này. Nói cách khác, củng cố khâu hậu kiểm không chỉ cải thiện một giai đoạn mà nâng cao hiệu lực của toàn bộ chu trình

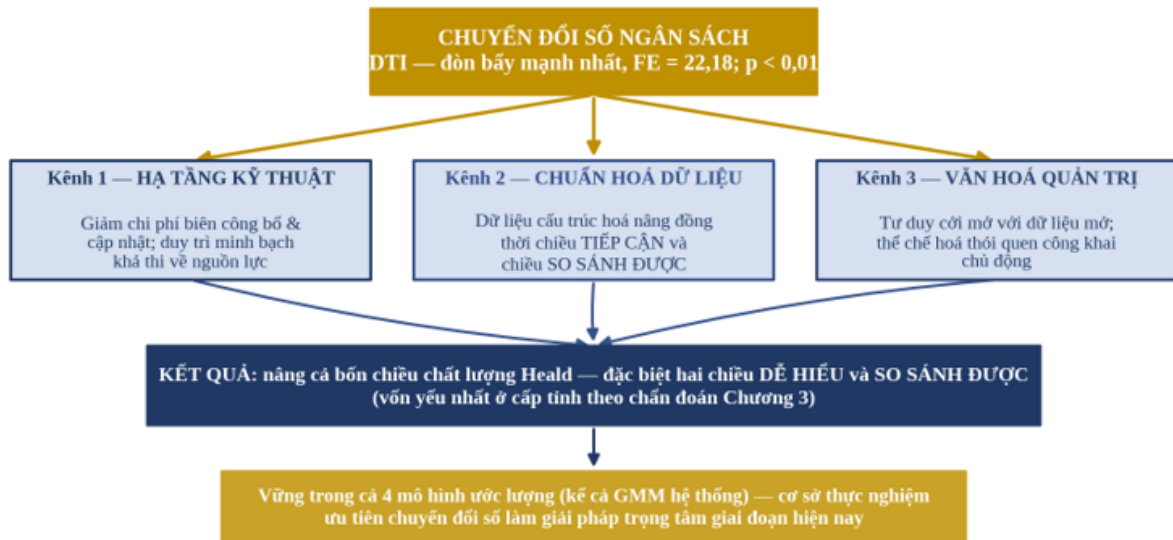
minh bạch – một tác động đòn bẩy biện minh cho việc xếp nó ở vị trí ưu tiên cao nhất.

Về cơ chế cụ thể cho việc theo dõi kiến nghị kiểm toán, có thể thiết kế một hệ thống quản lý vòng đời kiến nghị gồm các bước rõ ràng. Mỗi kiến nghị của Kiểm toán nhà nước khu vực được gán một mã định danh duy nhất và được nhập vào một cơ sở dữ liệu công khai. Tình trạng của kiến nghị được cập nhật định kỳ theo các trạng thái chuẩn: tiếp nhận, đang xử lý, đã xử lý, hoặc chưa xử lý kèm lý do. Cơ sở dữ liệu này được công khai để công chúng, Hội đồng nhân dân và báo chí có thể theo dõi. Định kỳ, Hội đồng nhân dân tỉnh tổng hợp và chất vấn về các kiến nghị chưa được xử lý. Cơ chế này biến kiểm toán từ một sự kiện đơn lẻ, kết thúc khi báo cáo kiểm toán được phát hành, thành một quá trình giải trình liên tục kéo dài đến khi kiến nghị được xử lý dứt điểm. Quan trọng hơn, nó đóng vòng phản hồi của chu trình ngân sách: các phát hiện kiểm toán của chu kỳ này trở thành đầu vào cải thiện cho việc lập dự toán và chấp hành của chu kỳ sau. Cơ chế tương đối đơn giản về kỹ thuật nhưng có tác động lớn về thể chế, và thuộc nhóm hạn chế dễ khắc phục bằng quy định mà Chương 3 đã xác định.

Việc củng cố vai trò của Hội đồng nhân dân tỉnh trong khâu hậu kiểm đáng được phân tích sâu hơn qua lăng kính lý thuyết người đại diện, vì đây là chủ thể yếu nhất theo chẩn đoán nhưng lại có vị trí then chốt trong cơ chế giải trình. Theo lý thuyết người đại diện [96], chuỗi ủy nhiệm trong quản lý ngân sách công gồm nhiều mắt xích: người dân ủy nhiệm cho cơ quan dân cử (Hội đồng nhân dân), cơ quan dân cử ủy nhiệm và giám sát cơ quan hành pháp (Ủy ban nhân dân). Hội đồng nhân dân vì vậy là mắt xích trung gian quyết định: nếu mắt xích này yếu, toàn bộ chuỗi giải trình bị đứt gãy, và thông tin ngân sách dù được công khai cũng không được chuyển hoá thành giám sát hiệu quả. Phát hiện của Chương 3 rằng Hội đồng nhân dân là chủ thể có điểm thấp nhất vì vậy không phải là một chi tiết kỹ thuật mà chỉ ra một điểm đứt gãy cấu trúc trong cơ chế giải trình. Giải pháp tăng cường năng lực thẩm tra của Ban Kinh tế – Ngân sách Hội đồng nhân dân nhằm trực tiếp vào việc nối lại mắt xích này. Trong bối cảnh mô hình chính quyền địa phương hai cấp [36] làm tăng khối lượng giám sát dồn về cấp tỉnh, việc củng cố mắt xích Hội đồng nhân dân càng trở nên cấp thiết, vì nếu không, sự tập trung quyền lực ngân sách về cấp tỉnh có thể làm trầm trọng thêm bất đối xứng thông tin thay vì cải thiện nó.

#### ***4.3.5. Chuyển đổi số — giải pháp trực xương sống xuyên suốt bốn giai đoạn***

Như đã nêu ở phần định hướng, chuyển đổi số không phải là một giải pháp đơn lẻ ngang hàng với bốn nhóm giải pháp theo giai đoạn, mà là nền tảng kỹ thuật xuyên suốt nâng cấp đồng thời cả bốn giai đoạn. Mục này phân tích chi tiết cơ chế tác động của chuyển đổi số. Ba kênh tác động và logic thực nghiệm của giải pháp này được khái quát tại Hình 4.7.



**Hình 4.7. Chuyển đổi số — đòn bẩy trung tâm và ba kênh tác động đến minh bạch ngân sách**

*Nguồn: Tác giả tổng hợp từ kết quả định lượng Chương 3 (mục 3.3) và định hướng Nghị quyết 57-NQ/TW [3]; kinh nghiệm Hàn Quốc [98], Indonesia [87].*

Cơ sở thực nghiệm cho việc đặt chuyển đổi số làm trục xương sống là phát hiện định lượng mạnh nhất của luận án. Chuyển đổi số (đo bằng DTI) có hệ số tác động lớn nhất trong số tám nhân tố (hệ số FE = 22,18; p < 0,01: mỗi 0,1 điểm DTI tăng tương ứng minh bạch tăng khoảng 2,2 điểm), và quan trọng hơn, là biến duy nhất giữ nguyên ý nghĩa thống kê và độ lớn vượt trội trong cả bốn mô hình ước lượng, kể cả mô hình GMM hệ thống xử lý nội sinh. Sự vững chắc xuyên phương pháp này – như Chương 3 nhấn mạnh – là bằng chứng hiếm thấy trong nghiên cứu thực nghiệm về minh bạch, và là lý do thực nghiệm thuyết phục nhất để ưu tiên chuyển đổi số.

Chuyển đổi số tác động đến minh bạch qua ba kênh đồng thời, như Hình 4.7 thể hiện và như Chương 3 đã phân tích. Kênh thứ nhất là hạ tầng kỹ thuật: nền tảng số hoá làm giảm chi phí biên của việc công bố và cập nhật thông tin, khiến việc duy trì minh bạch trở nên khả thi về mặt nguồn lực – đặc biệt quan trọng với các đơn vị Nhóm D có nguồn lực hạn chế. Kênh thứ hai là chuẩn hoá dữ liệu: các hệ thống thông tin tài chính tích hợp buộc dữ liệu phải được cấu trúc hoá, qua đó nâng cao

đồng thời chiều tiếp cận và chiều so sánh được – chính là hai chiều yếu nhất hiện nay. Kênh thứ ba là văn hoá quản trị: quá trình chuyển đổi số thường đi kèm thay đổi tư duy quản lý theo hướng cởi mở hơn với dữ liệu mở, thể chế hoá thói quen công khai chủ động. Việc nhận diện ba kênh này cho phép thiết kế giải pháp chuyển đổi số không đơn giản hoá thành "mua phần mềm" mà bao gồm cả đầu tư hạ tầng, chuẩn hoá quy trình dữ liệu và xây dựng năng lực – văn hoá.

Về nội dung can thiệp cụ thể, giải pháp chuyển đổi số gồm bốn cấu phần liên kết. Một là, xây dựng nền tảng dữ liệu mở ngân sách thống nhất, liên thông từ cấp tỉnh đến cấp trung ương, theo chuẩn dữ liệu tài khoá mở quốc tế [101] – học tập mô hình dBrain của Hàn Quốc [98] và Satu Data của Indonesia [87]. Hai là, số hoá toàn bộ chu trình quản lý ngân sách để dữ liệu được sinh ra ở định dạng số ngay từ khâu nghiệp vụ, giảm thiểu nhập liệu thủ công và sai sót. Ba là, phát triển các công cụ trực quan hoá và tra cứu thân thiện với người dùng để nâng chiều dễ hiểu cho công chúng phổ thông. Bốn là, đào tạo năng lực số cho cán bộ quản lý ngân sách, đặc biệt ở các đơn vị Nhóm D, để bảo đảm hạ tầng được vận hành hiệu quả. Bốn cấu phần này tương ứng với việc tác động đồng thời lên cả ba kênh nêu trên.

Chương 3 đã phát hiện rằng bốn biến đòn bẩy quản lý (chuyển đổi số, năng lực điều hành PCI, năng lực nhân lực, cải cách hành chính PAR) không độc lập mà có xu hướng đi cùng nhau, và khi được nâng cấp đồng bộ, tác động cộng hưởng lên minh bạch có thể lớn hơn tổng các tác động riêng lẻ. Hàm ý là chuyển đổi số tuy là đòn bẩy mạnh nhất nhưng phát huy hiệu quả tối đa khi đi kèm cải thiện năng lực điều hành và cải cách hành chính – nghĩa là cần một gói cải cách quản trị tích hợp chứ không phải can thiệp công nghệ đơn lẻ. Nhận định này, nhất quán với cách tiếp cận hệ thống của lý thuyết quản trị công mới [93], lý giải vì sao chuyển đổi số được đặt làm trục xương sống kết nối chứ không phải một giải pháp tách biệt.

Việc bốn đòn bẩy quản lý có tương quan dương vừa phải với nhau – một địa phương đầu tư mạnh vào chuyển đổi số thường cũng cải thiện năng lực điều hành và cải cách hành chính – không phải là một khiếm khuyết của mô hình mà là một đặc điểm thực tế của quản trị địa phương. Như Chương 3 đã đề cập, hệ quả là các hệ số riêng lẻ có thể đánh giá thấp tác động tổng hợp của cả gói cải cách. Đối với thiết kế giải pháp, điều này có một hàm ý tích cực: đầu tư vào chuyển đổi số không chỉ tác động trực tiếp lên minh bạch mà còn có thể kéo theo cải thiện ở các đòn bẩy quản lý liên quan, tạo hiệu ứng lan toả trong nội bộ năng lực quản trị của địa phương. Tuy nhiên, điều này cũng đòi hỏi thận trọng khi phát biểu về độ lớn tác động: vì các đòn

bây đan xen nhau, không nên quy toàn bộ cải thiện minh bạch cho riêng chuyển đổi số mà cần thừa nhận đó là kết quả của một gói cải cách quản trị tích hợp.

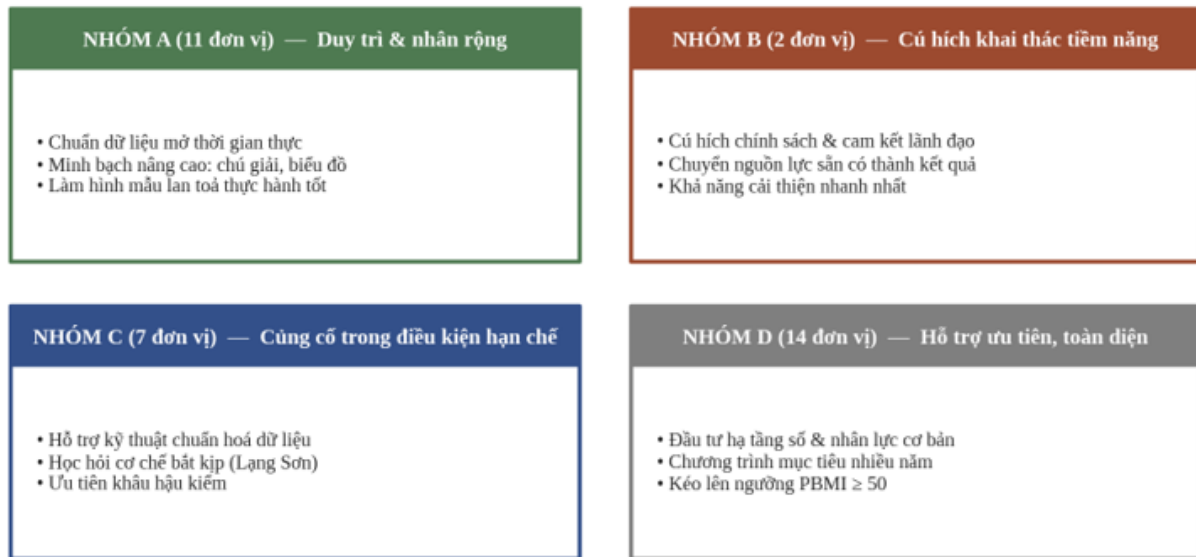
Cuối cùng, mặc dù bằng chứng định lượng về vai trò của chuyển đổi số là mạnh và vững, các hệ số hồi quy phản ánh quan hệ thống kê trên dữ liệu quan sát chứ không phải bằng chứng nhân quả thực nghiệm thuần túy, như Chương 3, theo tinh thần thận trọng của De Renzio và Wehner (2017) [84]. Do đó, kỳ vọng rằng đầu tư chuyển đổi số sẽ cải thiện minh bạch nên được hiểu là một định hướng có căn cứ mạnh chứ không phải một cam kết chắc chắn về độ lớn tác động. Sự thận trọng này không làm suy yếu khuyến nghị – vì ngay cả khi diễn giải dè dặt, chuyển đổi số vẫn là đòn bẩy có cơ sở thực nghiệm vững nhất – mà bảo đảm rằng khuyến nghị được phát biểu ở mức độ chắc chắn tương xứng với bằng chứng, đúng nguyên tắc xuyên suốt của luận án.

Bên cạnh tiềm năng, giải pháp chuyển đổi số cũng tiềm ẩn những rủi ro cần được nhận diện và phòng ngừa, để khuyến nghị không rơi vào lạc quan công nghệ thiếu cân nhắc. Rủi ro thứ nhất là khoảng cách số (digital divide): nếu chuyển đổi số được đẩy mạnh mà không bảo đảm năng lực tiếp cận của công chúng, minh bạch số có thể chỉ phục vụ một nhóm dân cư có trình độ và phương tiện, làm trầm trọng thêm bất bình đẳng trong tiếp cận thông tin thay vì giảm bớt. Rủi ro thứ hai là minh bạch hình thức số hoá: một cổng dữ liệu mở được xây dựng nhưng không cập nhật thực chất, hoặc công bố dữ liệu ở định dạng kỹ thuật mà công chúng không thể sử dụng, sẽ tái lập hiện tượng minh bạch hình thức ở một cấp độ tinh vi hơn. Rủi ro thứ ba là sự phụ thuộc công nghệ và an ninh dữ liệu: hệ thống tập trung làm tăng rủi ro nếu xảy ra sự cố kỹ thuật hoặc tấn công mạng. Việc nhận diện ba rủi ro này dẫn đến ba nguyên tắc thiết kế bổ sung cho giải pháp chuyển đổi số: kết hợp kênh số với kênh truyền thống để bảo đảm tiếp cận phổ quát; gắn chuyển đổi số với đánh giá chất lượng process chứ không chỉ đo sự hiện diện của hệ thống; và đầu tư vào an ninh và dự phòng dữ liệu. Cách tiếp cận cân bằng này phản ánh sự thận trọng cần thiết khi đề xuất một giải pháp công nghệ ở quy mô lớn.

#### ***4.3.6. Ma trận giải pháp phân tầng theo bốn nhóm đơn vị***

Bốn nhóm giải pháp theo giai đoạn và trục chuyển đổi số nêu trên áp dụng cho mọi đơn vị, nhưng trọng tâm và mức độ ưu tiên khác nhau theo từng nhóm – đó là nội dung của nguyên tắc phân tầng. Mục này tổng hợp các trọng tâm can thiệp cho từng nhóm thành một ma trận giải pháp, trình bày tại Hình 4.8. Cách tiếp cận phân

tầng này là sự hiện thực hoá quan điểm thứ ba và đáp lại trực tiếp luận cứ thực nghiệm của Chương 3 rằng chính sách "một cỡ cho tất cả" không đủ để kéo nhóm yếu nhất lên.



#### Hình 4.8. Giải pháp phân tầng theo bốn nhóm đơn vị hành chính cấp tỉnh

*Nguồn: Tác giả xây dựng từ ma trận chẩn đoán bốn nhóm tỉnh (Hình 4.3) và kết quả mô phỏng PBMI 2025 (Bảng 3.5).*

Đối với Nhóm A (11 đơn vị tự chủ cao – minh bạch cao, gồm các đô thị lớn và đơn vị công nghiệp phát triển), trọng tâm là duy trì và nhân rộng. Các đơn vị này cần tiến tới chuẩn mực dữ liệu mở thời gian thực và minh bạch nâng cao (chú giải, biểu đồ tương tác), đồng thời đóng vai trò hình mẫu lan toả thực hành tốt cho các nhóm khác – cơ chế cạnh tranh "bên thứ ba" mà lý thuyết quản trị công mới [93] nhấn mạnh. Đối với Nhóm B (2 đơn vị tự chủ cao – minh bạch thấp), trọng tâm là cú hích khai thác tiềm năng: đây là nhóm có nguồn lực sẵn có nhưng thiếu quyết tâm hoặc tổ chức thực thi, nên có khả năng cải thiện nhanh nhất nếu nhận được cú hích chính sách và cam kết của lãnh đạo. Nhóm B minh hoạ rõ giá trị của cách phân loại theo ma trận: nếu chỉ nhìn điểm minh bạch, nhóm này dễ bị xếp chung với Nhóm D và nhận giải pháp hỗ trợ nguồn lực không cần thiết, trong khi vấn đề thực sự là động lực chứ không phải năng lực.

Đối với Nhóm C (7 đơn vị phụ thuộc – minh bạch trung bình), trọng tâm là củng cố trong điều kiện hạn chế: đây là nhóm đáng ghi nhận vì đạt mức minh bạch khá dù điều kiện nền bất lợi, cần hỗ trợ kỹ thuật chuẩn hoá dữ liệu, học hỏi cơ chế "bắt kịp" của trường hợp Lạng Sơn, và ưu tiên khâu hậu kiểm. Đối với Nhóm D (14

đơn vị phụ thuộc – minh bạch thấp, chiếm 41,2% tổng số), trọng tâm là hỗ trợ ưu tiên và toàn diện: đây là nhóm cần can thiệp tổng thể và dài hạn nhất, gồm đầu tư hạ tầng số và nhân lực cơ bản, chương trình mục tiêu nhiều năm, với mục tiêu kéo lên ngưỡng PBMI tối thiểu 50 điểm. Việc Nhóm D chiếm gần một nửa số đơn vị là một cấu trúc đáng quan ngại về chính sách, đòi hỏi nguồn lực hỗ trợ tập trung từ cấp trung ương – một kiến nghị sẽ được cụ thể hoá ở mục 4.5.

**Bảng 4.3. Trọng tâm giải pháp và mức độ ưu tiên nguồn lực theo bốn nhóm đơn vị**

Nhóm	Đặc điểm	Trọng tâm giải pháp	Ưu tiên nguồn lực
<b>Nhóm A (11)</b>	Tự chủ cao – minh bạch cao	Duy trì, nâng chuẩn dữ liệu mở thời gian thực; làm hình mẫu lan toả	Thấp (chủ yếu khung pháp lý)
<b>Nhóm B (2)</b>	Tự chủ cao – minh bạch thấp	Cú hích chính sách & cam kết lãnh đạo; chuyển nguồn lực thành kết quả	Trung bình (động lực)
<b>Nhóm C (7)</b>	Phụ thuộc – minh bạch trung bình	Hỗ trợ kỹ thuật chuẩn hoá dữ liệu; ưu tiên khâu hậu kiểm	Trung bình – cao
<b>Nhóm D (14)</b>	Phụ thuộc – minh bạch thấp	Hỗ trợ toàn diện: hạ tầng số, nhân lực; chương trình mục tiêu nhiều năm	Cao nhất (ưu tiên)

*Nguồn: Tác giả xây dựng từ ma trận chẩn đoán bốn nhóm tỉnh (Hình 4.3).*

Việc tổ chức giải pháp theo ma trận hai chiều – bốn giai đoạn chu trình giao cắt với bốn nhóm đơn vị, trên nền trục chuyên đổi số – tạo ra một hệ giải pháp vừa toàn diện vừa có địa chỉ. Tính toàn diện thể hiện ở chỗ mọi giai đoạn của chu trình và mọi nhóm đơn vị đều được bao phủ; tính có địa chỉ thể hiện ở chỗ mỗi ô của ma trận tương ứng với một trọng tâm can thiệp và một chủ thể chịu trách nhiệm cụ thể. Đây

chính là điều phân biệt một hệ giải pháp có cấu trúc với một danh sách khuyến nghị rời rạc.

**Bảng 4.2. Tổng hợp hệ giải pháp theo chu trình**

<b>Giai đoạn</b>	<b>Căn cứ chẩn đoán (Chương 3)</b>	<b>Nội dung can thiệp trọng tâm</b>	<b>Chủ thể chính</b>
<b>Lập dự toán</b>	Tham gia công chúng yếu; chiều dễ hiểu hạn chế	Bắt buộc Báo cáo Ngân sách Công dân; tham vấn cộng đồng có phản hồi $\geq 30$ ngày	UBND, Sở Tài chính
<b>Chấp hành</b>	Chỉ ~13% có dữ liệu máy đọc; chiều tiếp cận & so sánh yếu	Cổng dữ liệu mở thời gian thực; liên thông TABMIS; chuẩn hoá báo cáo định kỳ	UBND, Sở Tài chính, Kho bạc
<b>Quyết toán</b>	Khó đánh giá kỹ luật tài khoá; so sánh kém	Chuẩn hoá biểu mẫu so sánh dự toán–quyết toán theo lĩnh vực; thuyết minh chênh lệch	UBND, Sở Tài chính
<b>Kiểm toán/giám sát</b>	Khâu yếu nhất (44,1đ); HĐND yếu nhất; theo dõi kiến nghị kém	Theo dõi 100% kiến nghị kiểm toán; tăng năng lực thẩm tra Ban KT–NS HĐND	KTNN, HĐND, UBND
<b>Trực xuyên suốt</b>	DTI là đòn bẩy mạnh nhất, vững qua 4 mô hình	Nền tảng dữ liệu mở liên thông; số hoá chu trình; công cụ trực quan hoá; đào tạo số	UBND, Sở Tài chính, TW hỗ trợ

*Nguồn: Tác giả tổng hợp. KTNN = Kiểm toán nhà nước khu vực; HĐND = Hội đồng nhân dân tỉnh; UBND = Ủy ban nhân dân tỉnh.*

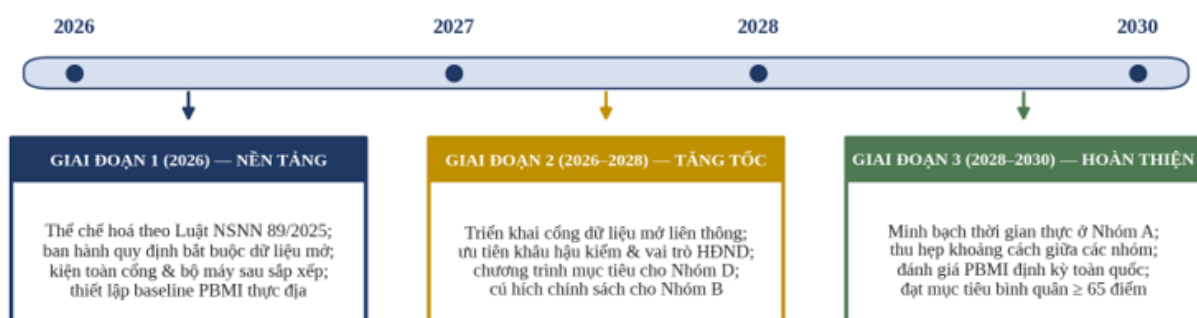
Ma trận giải pháp phân tầng còn thể hiện một nguyên tắc phân bổ nguồn lực có tính công bằng và hiệu quả. Nếu nguồn lực hỗ trợ minh bạch được phân bổ đồng đều cho cả 34 đơn vị, các đơn vị Nhóm A vốn đã mạnh sẽ tiếp tục tiến nhanh trong khi các đơn vị Nhóm D vẫn không đủ nguồn lực để vượt ngưỡng cơ bản – kết quả là khoảng cách phân hoá được duy trì hoặc nới rộng. Ngược lại, nếu nguồn lực được phân bổ theo nhu cầu – tập trung cho nhóm yếu nhất – thì có khả năng thu hẹp khoảng cách mà không kìm hãm nhóm dẫn đầu, vì nhóm dẫn đầu chủ yếu cần khung pháp lý cho phép đổi mới chứ không cần hỗ trợ nguồn lực. Đây là lập luận về hiệu quả phân bổ: nguồn lực hỗ trợ có tác động biên cao nhất ở nhóm yếu (nơi mỗi đồng đầu tư tạo cải thiện lớn vì xuất phát từ nền thấp) và thấp nhất ở nhóm mạnh (nơi đã gần ngưỡng bão hoà). Nguyên tắc phân tầng vì vậy không chỉ công bằng hơn mà còn hiệu quả hơn về mặt phân bổ nguồn lực công – một lập luận thuộc đúng phạm vi chuyên ngành quản lý kinh tế.

#### 4.4. Lộ trình triển khai và điều kiện bảo đảm thực thi

Một hệ giải pháp dù có cấu trúc tốt vẫn cần một lộ trình triển khai hợp lý và các điều kiện bảo đảm để trở thành hiện thực. Mục này xác định lộ trình ba giai đoạn cho giai đoạn 2026–2030 và phân tích các điều kiện bảo đảm thực thi. Nguyên tắc tổ chức lộ trình được kế thừa trực tiếp từ cách phân loại hạn chế theo độ khó khắc phục mà Chương 3 đề xuất: bắt đầu từ các quy định bắt buộc dễ thực thi để tạo chuyển biến nhanh và tích lũy động lực, đồng thời triển khai song song các chương trình nâng cao năng lực dài hạn cho nhóm địa phương yếu.

##### 4.4.1. Lộ trình triển khai ba giai đoạn

Lộ trình được chia thành ba giai đoạn với trọng tâm khác nhau, được khái quát tại Hình 4.9.



**Hình 4.9. Lộ trình triển khai theo ba giai đoạn, giai đoạn 2026–2030**

*Nguồn: Tác giả xây dựng. Lộ trình bám nguyên tắc “quy định dễ thực thi trước, nâng cao năng lực dài hạn song song” rút ra từ Chương 3.*

Giai đoạn 1 – Nền tảng (năm 2026) tập trung vào các biện pháp thể chế và các quy định bắt buộc dễ thực thi nhằm tạo chuyển biến nhanh. Trọng tâm gồm: thể chế hoá các yêu cầu minh bạch chất lượng vào văn bản hướng dẫn thi hành Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15 [35]; ban hành quy định bắt buộc về định dạng dữ liệu mở và về theo dõi kiến nghị kiểm toán; kiện toàn công thông tin và bộ máy quản lý ngân sách của 34 đơn vị sau sắp xếp để bảo đảm tính liên tục dữ liệu; và đặc biệt quan trọng, thiết lập một baseline PBMI thực địa cho 34 đơn vị mới. Cấu phần cuối cùng này có ý nghĩa then chốt: nó thay thế dữ liệu mô phỏng 2025 bằng dữ liệu khảo sát thực tế, qua đó kiểm chứng và hiệu chỉnh các mục tiêu định hướng của chương – đúng hướng nghiên cứu mở mà luận án đã xác định.

Giai đoạn 2 – Tăng tốc (2026–2028) tập trung vào triển khai các giải pháp đòi hỏi đầu tư và thay đổi quy trình. Trọng tâm gồm: triển khai cổng dữ liệu mở liên thông trên diện rộng; ưu tiên củng cố khâu hậu kiểm và năng lực giám sát của Hội đồng nhân dân; khởi động chương trình mục tiêu hỗ trợ Nhóm D; và tạo cú hích chính sách cho Nhóm B khai thác tiềm năng. Đây là giai đoạn mà nguyên tắc phân tầng phát huy mạnh nhất, với nguồn lực được phân bổ khác nhau theo nhu cầu của từng nhóm. Giai đoạn 3 – Hoàn thiện (2028–2030) hướng tới đạt các mục tiêu đề ra: minh bạch thời gian thực ở Nhóm A; thu hẹp khoảng cách giữa các nhóm; thiết lập cơ chế đánh giá PBMI định kỳ toàn quốc với phương pháp chuẩn hoá; và đạt mục tiêu điểm PBMI bình quân từ 65 điểm trở lên.

Việc phân chia giai đoạn mang tính định hướng và có sự chồng lấn có chủ đích: các chương trình nâng cao năng lực cho Nhóm D được khởi động sớm ở giai đoạn 2 nhưng kéo dài đến hết giai đoạn 3, phản ánh đúng nhận định của Chương 3 rằng chênh lệch năng lực giữa các địa phương là nhóm hạn chế khó khắc phục nhất, chỉ có thể thu hẹp dần qua nhiều năm. Lộ trình này vì vậy không phải là một chuỗi tuyến tính các bước rời rạc mà là sự xếp lớp các can thiệp có thời hạn khác nhau theo độ khó của vấn đề.

#### **Bảng 4.4. Lộ trình ba giai đoạn và trọng tâm theo độ khó khắc phục**

<b>Giai đoạn</b>	<b>Thời gian</b>	<b>Trọng tâm</b>	<b>Loại hạn chế xử lý</b>
<b>GD1 – Nền tảng</b>	2026	Thể chế hoá Luật 89/2025; quy định dữ liệu mở; kiện toàn công & bộ máy; thiết lập baseline PBMI thực địa	Đễ khắc phục bằng quy định
<b>GD2 – Tăng tốc</b>	2026–2028	Triển khai công dữ liệu mở; ưu tiên hậu kiểm & HĐND; chương trình Nhóm D; cú hích Nhóm B	Trung bình (quy trình, đào tạo)
<b>GD3 – Hoàn thiện</b>	2028–2030	Minh bạch thời gian thực Nhóm A; thu hẹp khoảng cách; đánh giá PBMI định kỳ; đạt bình quân $\geq 65đ$	Khó (chênh lệch năng lực dài hạn)

*Nguồn: Tác giả xây dựng theo nguyên tắc phân loại hạn chế theo độ khó của Chương 3.*

Để cụ thể hoá, có thể phân tích các sản phẩm đầu ra dự kiến ở mỗi giai đoạn như những mốc đánh giá tiến độ. Kết thúc Giai đoạn 1, các sản phẩm dự kiến gồm: bộ văn bản hướng dẫn thi hành Luật số 89/2025/QH15 có lồng ghép yêu cầu chất lượng minh bạch; quy định bắt buộc về định dạng dữ liệu mở và về theo dõi kiến nghị kiểm toán; cổng thông tin và bộ máy quản lý ngân sách của 34 đơn vị được kiện toàn; và quan trọng nhất, một bộ dữ liệu PBMI thực địa cho 34 đơn vị làm baseline chính thức thay cho dữ liệu mô phỏng. Kết thúc Giai đoạn 2, các sản phẩm dự kiến gồm: công dữ liệu mở liên thông vận hành ở phần lớn các đơn vị; cơ chế theo dõi kiến nghị kiểm toán hoạt động; chương trình hỗ trợ Nhóm D được triển khai; và điểm PBMI bình quân cải thiện rõ rệt so với baseline. Kết thúc Giai đoạn 3, các sản phẩm dự kiến gồm: đạt các mục tiêu định lượng đã đề ra; thiết lập cơ chế đánh giá PBMI định kỳ toàn quốc với phương pháp chuẩn hoá; và thu hẹp đáng kể khoảng cách giữa các nhóm. Việc xác định sản phẩm đầu ra cụ thể cho mỗi giai đoạn làm cho lộ trình có thể giám sát được và tuân thủ nguyên tắc SMART, đồng thời cung cấp các mốc để đánh giá và điều chỉnh kịp thời nếu tiến độ chậm.

Logic xếp lớp theo độ khó này có một cơ sở từ kinh tế học chính trị của cải cách mà đáng được làm rõ. Các cải cách dễ thực thi và mang lại kết quả nhanh (như ban hành quy định bắt buộc về dữ liệu mở) không chỉ tạo cải thiện trực tiếp mà còn tích lũy động lực chính trị và uy tín cho tiến trình cải cách rộng hơn. Khi các bên liên quan thấy được kết quả cụ thể ở giai đoạn đầu, sự ủng hộ cho các cải cách khó hơn và dài hơi hơn (như nâng cao năng lực giám sát của Hội đồng nhân dân hay thu hẹp chênh lệch năng lực giữa các địa phương) sẽ được củng cố. Ngược lại, nếu bắt đầu bằng các cải cách khó và chậm có kết quả, tiến trình dễ mất động lực và bị nghi ngờ về tính khả thi. Đây là lý do lộ trình không sắp xếp các giải pháp theo tầm quan trọng mà theo độ khó và tốc độ có kết quả: các giải pháp dễ và nhanh đi trước để tạo đà, các giải pháp quan trọng nhưng khó được triển khai song song nhưng với kỳ vọng kết quả dài hạn hơn. Cách thiết kế lộ trình theo logic tích lũy động lực này phản ánh hiểu biết về kinh tế học chính trị của quá trình cải cách thể chế.

#### ***4.4.2. Các điều kiện bảo đảm thực thi***

Việc thực thi thành công hệ giải pháp phụ thuộc vào bốn nhóm điều kiện bảo đảm, tương ứng với bốn nhóm nguyên nhân hạn chế mà sơ đồ cây vấn đề của Chương 3 đã hệ thống hoá. Điều kiện thứ nhất là điều kiện thể chế – pháp luật: cần có khung pháp lý đủ rõ ràng và đủ ràng buộc về chất lượng minh bạch, không chỉ về số lượng tài liệu công bố. Đây là điều kiện tiên quyết vì nếu thiếu cơ sở pháp lý, các giải pháp tốt về kỹ thuật cũng không thể triển khai đồng bộ. Điều kiện thứ hai là điều kiện năng lực – nguồn lực: cần đầu tư hạ tầng số và phát triển nhân lực chuyên môn, đặc biệt cho các đơn vị Nhóm D, bởi như phát hiện về biến năng lực nhân lực cho thấy, vốn con người chuyên môn là điều kiện cần để vận hành các hệ thống minh bạch phức tạp [77].

Điều kiện thứ ba là điều kiện động lực – chính trị: cần duy trì áp lực cạnh tranh từ các bộ chỉ số độc lập và cam kết chính trị của lãnh đạo địa phương. Trường hợp Lạng Sơn ở dữ liệu POBI đã minh chứng rằng cam kết chính trị có thể tạo ra bước nhảy minh bạch ngắn hạn vượt khỏi xu hướng do điều kiện nền quy định; do đó việc duy trì cơ chế "giám sát bằng so sánh" qua các bộ chỉ số công khai là một điều kiện động lực quan trọng. Điều kiện thứ tư là điều kiện tham gia – giám sát: cần phát huy vai trò của các bên liên quan – Hội đồng nhân dân, Mặt trận Tổ quốc, báo chí, cộng đồng doanh nghiệp và người dân – trong giám sát và phản hồi, phù hợp với lý thuyết các bên liên quan [86] và phát hiện của Chương 3 về vai trò của mật độ báo chí trong thúc đẩy minh bạch.

Sự tương ứng chặt chẽ giữa bốn điều kiện bảo đảm và bốn nhóm nguyên nhân hạn chế không phải ngẫu nhiên mà phản ánh logic giải pháp của luận án: mỗi điều kiện bảo đảm được thiết kế để vô hiệu hoá một nhóm nguyên nhân gốc. Đây là cách hệ giải pháp đóng vòng với chẩn đoán – các giải pháp không chỉ xử lý triệu chứng bề mặt (điểm số thấp) mà nhắm vào nguyên nhân gốc (thể chế, năng lực, động lực, sự tham gia), bảo đảm tính bền vững của cải thiện minh bạch.

Tính tương ứng giữa bốn điều kiện bảo đảm và bốn nhóm nguyên nhân gốc cũng cung cấp một khung để dự báo và phòng ngừa các rủi ro thực thi. Nếu một trong bốn điều kiện không được bảo đảm, nhóm nguyên nhân tương ứng sẽ tái kích hoạt và làm suy giảm hiệu lực của toàn hệ giải pháp. Ví dụ, nếu điều kiện thể chế – pháp luật được bảo đảm (có quy định tốt) nhưng điều kiện năng lực – nguồn lực không được bảo đảm (thiếu hạ tầng và nhân lực), thì các đơn vị yếu sẽ không thể tuân thủ quy định dù muốn, dẫn đến khoảng cách giữa quy định và thực thi. Tương tự, nếu có đủ năng lực kỹ thuật nhưng thiếu động lực chính trị, các hệ thống minh bạch có thể được xây dựng nhưng không được duy trì cập nhật thực chất. Khung bốn điều kiện vì vậy không chỉ là một danh sách yêu cầu mà là một công cụ chẩn đoán rủi ro: theo dõi tình trạng của bốn điều kiện này cho phép nhận diện sớm điểm nghẽn nào đang đe dọa tiến trình và can thiệp kịp thời. Đây là giá trị quản lý thực tiễn của việc gắn điều kiện bảo đảm với nguyên nhân gốc thay vì liệt kê chúng một cách rời rạc.

Để khung bốn điều kiện bảo đảm phát huy vai trò chẩn đoán rủi ro, cần một cơ chế giám sát và đánh giá tiến trình thực thi – chính là vai trò mà việc thiết lập đánh giá PBMI định kỳ có thể đảm nhận. Khác với việc đánh giá kết quả cuối cùng (điểm minh bạch năm 2030), giám sát tiến trình đòi hỏi đo lường định kỳ ở các mốc trung gian để phát hiện sớm các sai lệch so với lộ trình. Ở đây, bài học phương pháp luận quan trọng nhất của Chương 3 cần được tuân thủ nghiêm ngặt: phải duy trì tính nhất quán về phương pháp đo qua thời gian, vì không thể so sánh điểm số nếu phương pháp, phạm vi hoặc tiêu chuẩn chấm điểm thay đổi. Việc một người đọc thiếu thận trọng có thể đặt cạnh điểm khảo sát 12 tỉnh (36,5) và điểm mô phỏng 34 đơn vị (51,19) rồi kết luận sai rằng minh bạch đã tăng – như Chương 3 cảnh báo – là một ví dụ điển hình về sai lầm cần tránh khi xây dựng hệ thống giám sát dài hạn. Do đó, một điều kiện kỹ thuật cho việc giám sát lộ trình là chuẩn hoá phương pháp đo PBMI và áp dụng nhất quán cho mọi kỳ đánh giá, bắt đầu từ baseline thực địa được thiết lập ở Giai đoạn 1.

## 4.5. Một số kiến nghị

Để các giải pháp và điều kiện bảo đảm trên trở thành hiện thực, luận án đề xuất một số kiến nghị có địa chỉ chủ thể cụ thể theo ba cấp: cấp trung ương, cấp tỉnh, và cơ chế phối hợp giữa các bên liên quan.

### 4.5.1. Kiến nghị với cấp trung ương

Đối với Quốc hội, Chính phủ và Bộ Tài chính, luận án đề xuất bốn kiến nghị. Thứ nhất, trong quá trình ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15 [35], cần lồng ghép các yêu cầu công khai cụ thể về chất lượng – không chỉ về danh mục tài liệu mà còn về định dạng, khả năng so sánh và cơ chế phản hồi – nhằm thể chế hoá việc chuyển từ minh bạch hình thức sang minh bạch thực chất. Thứ hai, cần ban hành quy định bắt buộc về định dạng dữ liệu mở, máy đọc được trong công khai ngân sách, theo chuẩn dữ liệu tài khoá mở quốc tế [101]; đây là biện pháp chi phí thấp nhưng tác động lớn, thuộc nhóm "dễ khắc phục bằng quy định".

Thứ ba, luận án kiến nghị nghiên cứu ban hành một bộ chỉ số đo lường chất lượng quá trình quản lý ngân sách (process) bổ sung cho các chỉ số đo công khai (output) hiện hành – chính là vai trò mà bộ chỉ số PBMI hướng tới. Cần phát biểu kiến nghị này một cách thận trọng: PBMI trong luận án đạt các ngưỡng tin cậy và giá trị ban đầu trên mẫu thử nghiệm nhỏ, nên trước khi áp dụng chính thức cần được kiểm định lại trên mẫu rộng và hoàn thiện phương pháp luận. Do đó kiến nghị ở đây là nghiên cứu, thử nghiệm và hoàn thiện một công cụ đo process chứ không phải áp dụng ngay PBMI dưới hình thức hiện tại cho toàn bộ 34 đơn vị. Thứ tư, cần thiết lập cơ chế tài chính hỗ trợ riêng cho nhóm đơn vị yếu nhất (Nhóm D, chiếm 41,2% số đơn vị), bởi nếu để các đơn vị này tự cải thiện bằng nguồn lực của mình thì khoảng cách phân hoá sẽ không thu hẹp – đúng như phát hiện về sự phân kỳ dai dẳng của Chương 3.

Kiến nghị về cơ chế tài chính hỗ trợ riêng cho Nhóm D cần được luận giải kỹ vì nó chạm đến một vấn đề nhạy cảm về phân bổ nguồn lực công. Có thể có quan điểm cho rằng việc dồn nguồn lực cho nhóm yếu là không công bằng với các đơn vị đã nỗ lực đạt minh bạch cao. Tuy nhiên, lập luận này bỏ qua hai điểm. Thứ nhất, các đơn vị Nhóm A đạt minh bạch cao một phần nhờ điều kiện nền thuận lợi (tự chủ tài khoá cao, hạ tầng phát triển) mà bản thân các đơn vị Nhóm D không có – nên xuất phát điểm vốn đã không bình đẳng. Thứ hai, như đã phân tích ở mục 4.3.6, nguồn

lực hỗ trợ có tác động biên cao nhất ở nhóm yếu, nên việc tập trung nguồn lực cho Nhóm D là lựa chọn hiệu quả nhất về mặt cải thiện minh bạch tổng thể của hệ thống. Vì vậy, cơ chế hỗ trợ riêng cho Nhóm D vừa là một lựa chọn công bằng (bù đắp bất bình đẳng về điều kiện nền) vừa là một lựa chọn hiệu quả (tối đa hoá tác động biên), chứ không phải một sự ưu ái thiếu cơ sở. Tất nhiên, hỗ trợ cần đi kèm cơ chế trách nhiệm giải trình để tránh nguồn lực bị sử dụng kém hiệu quả – một lưu ý quan trọng về thiết kế cơ chế hỗ trợ.

#### **4.5.2. Kiến nghị với cấp tỉnh**

Đối với Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và Sở Tài chính của 34 đơn vị hành chính cấp tỉnh, luận án đề xuất bốn kiến nghị tương ứng với bốn giai đoạn chu trình. Một là, chủ động phát hành Báo cáo Ngân sách Công dân và tổ chức tham vấn cộng đồng có phản hồi ngay từ giai đoạn lập dự toán. Hai là, xây dựng và vận hành cổng dữ liệu mở ngân sách liên thông, cập nhật theo thời gian thực, ở giai đoạn chấp hành. Ba là, kiện toàn Ban Kinh tế – Ngân sách của Hội đồng nhân dân và thiết lập cơ chế theo dõi 100% kiến nghị kiểm toán ở giai đoạn hậu kiểm – kiến nghị đặc biệt cấp thiết vì giải quyết điểm nghẽn lớn nhất. Bốn là, bố trí cán bộ chuyên trách về minh bạch ngân sách, bởi phát hiện của Chương 3 cho thấy các địa phương có cổng thông tin chuyên trách với cán bộ chuyên trách đạt minh bạch cao hơn rõ rệt so với các địa phương chỉ dựa vào cổng thông tin chung.

Các kiến nghị cấp tỉnh cần được thực hiện theo nguyên tắc phân tầng: các đơn vị Nhóm A và B tập trung vào nâng cao chất lượng và khai thác tiềm năng, trong khi các đơn vị Nhóm C và D ưu tiên xây dựng năng lực nền tảng. Việc phân biệt này tránh tình trạng áp đặt một chuẩn mực đồng nhất vượt quá năng lực của nhóm yếu hoặc dưới tầm của nhóm mạnh.

#### **4.5.3. Kiến nghị về cơ chế phối hợp giữa các bên liên quan**

Minh bạch ngân sách thực chất không thể chỉ là việc của bộ máy hành chính mà cần sự tham gia của một hệ sinh thái giám sát, phù hợp với lý thuyết các bên liên quan [86] và quản trị công mới [93]. Luận án kiến nghị bốn cơ chế phối hợp. Một là, Kiểm toán nhà nước khu vực tăng cường giám sát hậu kiểm và công khai kết quả kiểm toán cùng tình trạng xử lý kiến nghị. Hai là, Mặt trận Tổ quốc và cộng đồng tham gia giám sát và phản hồi thông tin ngân sách, phát huy vai trò giám sát xã hội. Ba là, báo chí và cộng đồng doanh nghiệp tạo áp lực giải trình – cơ chế "bên thứ ba" mà phát hiện về vai trò của mật độ báo chí và PCI ở Chương 3 đã xác nhận. Bốn là,

duy trì và phát triển cơ chế "giám sát bằng so sánh" thông qua hệ sinh thái các bộ chỉ số độc lập (POBI, PCI, PAPI, PAR Index, DTI), bởi chính áp lực so sánh công khai – chứ không chỉ mệnh lệnh hành chính từ trên xuống – là động lực bền vững cho cải thiện minh bạch.

Cơ chế giám sát bằng so sánh thông qua hệ sinh thái các bộ chỉ số độc lập đáng được phân tích kỹ vì nó đại diện cho một mô hình quản trị đặc thù phù hợp với bối cảnh Việt Nam. Như Chương 3 đã ghi nhận, Việt Nam đã hình thành một hệ sinh thái đánh giá độc lập tương đối hoàn chỉnh gồm POBI, PCI, PAPI, PAR Index và DTI, mỗi bộ chỉ số đo một khía cạnh của quản trị địa phương. Việc các bộ chỉ số này được công bố hằng năm tạo ra một cơ chế giám sát liên tục dựa trên áp lực uy tín: các địa phương tụt hậu phải chịu chi phí uy tín công khai, tạo động lực cải thiện mà không cần mệnh lệnh hành chính trực tiếp. Theo lý thuyết quản trị công mới [93] và lý thuyết các bên liên quan [86], chính cơ chế cạnh tranh bằng so sánh công khai này là động lực bền vững nhất cho cải thiện minh bạch, vì nó vận hành tự động và liên tục thay vì phụ thuộc vào các chiến dịch nhất thời. Phát hiện của Chương 3 rằng các tỉnh dẫn đầu POBI thường cũng dẫn đầu các chỉ số khác – cho thấy năng lực quản trị tốt có xu hướng đi cùng nhau – củng cố giá trị của cơ chế này. Tuy nhiên, hệ sinh thái hiện còn một khoảng trống mà luận án hướng tới lấp đầy: chưa có bộ chỉ số nào đo chất lượng quá trình quản lý ngân sách (process), và đây chính là vai trò mà bộ chỉ số PBMI được kiến nghị tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện và bổ sung vào hệ sinh thái.

Tổng hợp ba cấp kiến nghị, có thể thấy một logic phân vai rõ ràng: cấp trung ương tạo khung thể chế và nguồn lực, cấp tỉnh trực tiếp thực thi theo năng lực, và cơ chế phối hợp tạo áp lực và sự tham gia giám sát. Sự phân vai này bảo đảm rằng các kiến nghị không chồng chéo hay bỏ sót, và mỗi chủ thể đều biết rõ trách nhiệm của mình – đáp ứng yêu cầu về tính khả thi và có địa chỉ mà một hệ giải pháp chính sách tốt cần đạt.

Cuối cùng, cần nhấn mạnh rằng hệ thống kiến nghị ba cấp không vận hành theo logic mệnh lệnh từ trên xuống thuần túy mà theo logic tương tác giữa các cấp và các chủ thể. Cấp trung ương tạo khung và nguồn lực, nhưng hiệu lực của khung đó phụ thuộc vào năng lực và động lực thực thi ở cấp tỉnh; cấp tỉnh thực thi, nhưng chất lượng thực thi được giám sát và thúc đẩy bởi cơ chế phối hợp của các bên liên quan; và phản hồi từ thực thi cấp tỉnh cùng giám sát của các bên liên quan lại cung cấp thông tin để cấp trung ương điều chỉnh khung chính sách. Đây là một hệ thống quản

trị đa tầng có vòng phản hồi, phù hợp với lý thuyết quản trị công mới [93] và quản trị công kiểu mới về vai trò của mạng lưới các chủ thể thay vì cấu trúc thứ bậc đơn thuần. Cách hiểu này quan trọng vì nó tránh được kỳ vọng sai lầm rằng chỉ cần cấp trung ương ban hành quy định tốt là minh bạch sẽ cải thiện; thực tế, minh bạch thực chất chỉ đạt được khi cả ba cấp cùng vận hành và tương tác hiệu quả.

## TIÊU KẾT CHƯƠNG 4

Chương 4 đã đề xuất phương hướng và hệ giải pháp tăng cường minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam đến năm 2030, trên cơ sở chẩn đoán thực trạng của Chương 3 và bối cảnh thể chế mới định hình bởi ba trụ cột: Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15 [35], tiến trình sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh theo Nghị quyết số 202/2025/QH15 [42] và mô hình chính quyền địa phương hai cấp [36], cùng định hướng chuyển đổi số quốc gia theo Nghị quyết số 57-NQ/TW [3].

Chương đã thực hiện ba bước có tính hệ thống. Thứ nhất, về định hướng, chương xác lập năm quan điểm chỉ đạo và bốn mục tiêu có thể đo lường, mỗi quan điểm và mục tiêu đều được truy nguyên về một phát hiện cụ thể của Chương 3 thay vì là tuyên bố nguyên tắc chung chung. Thứ hai, về giải pháp, chương xây dựng một hệ giải pháp có cấu trúc đa chiều: tổ chức theo bốn giai đoạn chu trình quản lý ngân sách, lấy chuyển đổi số làm trục xương sống, và phân tầng theo bốn nhóm đơn vị hành chính. Mỗi nhóm giải pháp được trình bày theo cấu trúc ba lớp – căn cứ chẩn đoán, nội dung can thiệp, cơ chế thực thi và địa chỉ chủ thể. Thứ ba, về tổ chức thực hiện, chương xác định lộ trình ba giai đoạn theo nguyên tắc "quy định dễ thực thi trước, nâng cao năng lực dài hạn song song", bốn nhóm điều kiện bảo đảm tương ứng với bốn nhóm nguyên nhân gốc, và hệ thống kiến nghị theo ba cấp chủ thể.

Hai đóng góp nổi bật của chương cần được nhấn mạnh. Một là, việc nâng chuyển đổi số từ một nhân tố ảnh hưởng thành giải pháp trục xương sống, dựa trên phát hiện định lượng rằng đây là đòn bẩy mạnh nhất và vững nhất xuyên các phương pháp ước lượng, đồng thời hội tụ với định hướng của Nghị quyết số 57-NQ/TW [3] – tạo điểm tựa kép vừa khoa học vừa chính trị. Hai là, việc thiết kế hệ giải pháp phân tầng theo ma trận bốn nhóm đơn vị, biến phát hiện về sự phân hoá sâu sắc giữa các tỉnh thành một nguyên tắc thiết kế chính sách có địa chỉ, thay cho cách tiếp cận đồng nhất kém hiệu quả.

Cuối cùng, toàn bộ chương được phát biểu trong tinh thần thận trọng học thuật nhất quán với Chương 3. Các mục tiêu định lượng và kịch bản lộ trình dựa trên dữ liệu mô phỏng PBMI 2025 được trình bày như những định hướng có căn cứ chứ không phải dự báo chính xác hay cam kết chắc chắn; bộ chỉ số PBMI được kiến nghị tiếp tục nghiên cứu và hoàn thiện trên mẫu rộng chứ không phải áp dụng ngay cho toàn bộ 34 đơn vị; và các quan hệ tác động được hiểu theo nghĩa định hướng chính

sách có điều kiện chứ không phải nhân quả tuyệt đối. Sự thận trọng này không làm suy yếu giá trị của hệ giải pháp mà bảo đảm rằng mọi đề xuất đều được phát biểu ở mức độ chắc chắn tương xứng với bằng chứng – đúng nguyên tắc minh bạch về độ tin cậy mà chính luận án nghiên cứu và làm gương. Việc kiểm chứng các mục tiêu và hiệu chỉnh giải pháp bằng khảo sát thực địa khi bộ máy của 34 đơn vị mới ổn định sau ngày 01/7/2025 là hướng nghiên cứu tiếp nối mà luận án xác định, khép lại một mạch logic hoàn chỉnh từ lý luận (Chương 2), qua chẩn đoán thực trạng (Chương 3), đến giải pháp định hướng tương lai (Chương 4).

## KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

### 1. Kết luận chung

Minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh là một trong những yêu cầu căn bản của quản lý tài chính công hiện đại, là cơ chế giảm bất đối xứng thông tin giữa chính quyền địa phương và các bên liên quan, đồng thời là điều kiện bảo đảm hiệu lực, hiệu quả phân bổ và sử dụng nguồn lực công, củng cố trách nhiệm giải trình và niềm tin của Nhân dân đối với chính quyền cấp tỉnh. Trong bối cảnh Việt Nam giai đoạn 2025–2030 chứng kiến sự giao thoa của ba dòng cải cách lớn – Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15, sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh theo Nghị quyết số 202/2025/QH15, và Nghị quyết số 57-NQ/TW về chuyển đổi số quốc gia – vấn đề minh bạch ngân sách cấp tỉnh có ý nghĩa cấp thiết cả về lý luận và thực tiễn.

Với mục đích, nhiệm vụ và phạm vi nghiên cứu đã đặt ra, luận án đã hoàn thành các nhiệm vụ nghiên cứu thông qua bốn chương nội dung. Chương 1 đã hệ thống hóa và phân tích các công trình tiêu biểu trong và ngoài nước về minh bạch ngân sách theo bảy nhóm chủ đề, xác định bốn nhóm khoảng trống nghiên cứu (lý luận, phương pháp, dữ liệu, bối cảnh) và đề xuất khung phân tích 3×4×4 cho luận án. Chương 2 đã thiết lập cơ sở lý luận về ngân sách nhà nước cấp tỉnh và minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh trên nền bốn lý thuyết bổ trợ (lý thuyết người đại diện, lý thuyết các bên liên quan, lý thuyết lựa chọn công, lý thuyết quản trị công mới và quản trị công kiểu mới), đồng thời rút ra bốn bài học kinh nghiệm từ ba quốc gia (Hàn Quốc, Trung Quốc, Indonesia). Chương 3 đã đánh giá thực trạng minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam giai đoạn 2017–2024 dựa trên hai nguồn dữ liệu bổ sung (POBI 63 tỉnh giai đoạn 2017–2023 và PBMI 12 tỉnh đại diện năm 2024) và phân tích các nhân tố ảnh hưởng. Chương 4 đã đề xuất ba định hướng chiến lược, năm quan điểm chỉ đạo, bốn mục tiêu cụ thể và 14 giải pháp cụ thể theo bốn giai đoạn chu trình ngân sách, kèm năm nhóm kiến nghị với các cơ quan có thẩm quyền.

### 2. Những kết quả nghiên cứu mới của luận án

Trên cơ sở các nội dung đã được trình bày tại bốn chương, luận án có những kết quả nghiên cứu mới sau đây.

#### 2.1. Về lý luận

*Thứ nhất*, luận án đã tái khái niệm hóa minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh, dịch chuyển cách hiểu minh bạch từ kết quả công khai thông tin (output) sang quá trình quản lý (process). Trên cơ sở vận dụng bốn lý thuyết nền tảng và khung bốn chiều cạnh chất lượng của Heald (2012), luận án đề xuất định nghĩa thao tác

hóa: minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh là hoạt động quản lý của chính quyền cấp tỉnh nhằm công khai, bảo đảm khả năng tiếp cận, dễ hiểu và so sánh được các thông tin về toàn bộ chu trình quản lý ngân sách – bao gồm lập dự toán, chấp hành, quyết toán và kiểm toán/giám sát – cho các bên liên quan, qua đó nâng cao trách nhiệm giải trình, hiệu quả phân bổ và sử dụng nguồn lực công và niềm tin của công chúng đối với chính quyền địa phương.

*Thứ hai*, luận án đã xây dựng khung phân tích tích hợp 3×4×4 cho nghiên cứu minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam, gồm: ba chủ thể quản lý chính (Ủy ban nhân dân tỉnh, Hội đồng nhân dân tỉnh, Sở Tài chính), bốn giai đoạn chu trình ngân sách (lập dự toán, chấp hành, quyết toán, kiểm toán/giám sát) và bốn chiều cạnh chất lượng theo Heald (tính công khai, tính tiếp cận, tính dễ hiểu, tính so sánh được). Khung 3×4×4 cho phép phân tích đồng thời ba chiều của minh bạch trong một hệ tích hợp mà các khung hiện hành (POBI, OBI, PEFA) chưa đáp ứng được.

*Thứ ba*, luận án đã đề xuất Chỉ số minh bạch quản lý ngân sách tỉnh (Provincial Budget Management Index – PBMI) với cấu trúc tường minh gồm 48 chỉ báo, công thức tổng hợp có trọng số, thang đo 0–100 chuẩn hóa kèm theo phân nhóm tỉnh rõ ràng. PBMI là chỉ số đầu tiên ở Việt Nam đo lường đồng thời ba chiều của minh bạch ngân sách cấp tỉnh, song hành và bổ sung cho POBI hiện có, có tính khả chuyên cho các chu kỳ tiếp theo và đặc biệt có giá trị tham chiếu trong bối cảnh sắp xếp đơn vị hành chính từ năm 2025.

## **2.2. Về thực tiễn**

*Thứ nhất*, luận án đã cung cấp bằng chứng thực nghiệm có hệ thống về thực trạng minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam giai đoạn 2017–2024. Phân tích dữ liệu POBI 63 tỉnh giai đoạn 2017–2023 cho thấy điểm trung bình tăng từ 30,5 năm 2017 lên gần 70 điểm trong các năm gần đây, song có dấu hiệu chững lại từ năm 2020 do hiệu ứng “ngưỡng dễ”. Áp dụng PBMI cho 12 tỉnh đại diện năm 2024 cho thấy điểm trung bình 56,2 điểm với phân hóa rõ rệt giữa bốn nhóm tỉnh và giai đoạn kiểm toán/giám sát có điểm thấp nhất (45,7 điểm). Đặc biệt, đối chiếu giữa POBI và PBMI đã phát hiện hiện tượng “minh bạch hình thức” ở một số tỉnh – một phát hiện mới khẳng định giá trị bổ sung của PBMI.

*Thứ hai*, luận án đã phân tích một cách hệ thống tám nhân tố ảnh hưởng đến minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh, chia thành hai nhóm: bốn nhân tố thuộc về chính quyền cấp tỉnh (năng lực điều hành đo qua PCI, năng lực kỹ thuật của Sở Tài chính, hạ tầng công nghệ thông tin và mức độ chuyên đổi số đo qua DTI, năng lực

cải cách hành chính đo qua PAR Index) và bốn nhân tố không thuộc về chính quyền cấp tỉnh (mức độ phụ thuộc tài khóa, trình độ phát triển kinh tế đo qua GRDP/người, mức độ hội nhập kinh tế quốc tế đo qua tỷ lệ FDI/GRDP, mật độ báo chí địa phương). Kết quả phân tích cho thấy các nhân tố tác động theo cụm: cụm “tự chủ tài khóa cao – kinh tế phát triển – FDI cao – báo chí mạnh” thuận lợi cho minh bạch; cụm “phụ thuộc tài khóa cao – kinh tế kém phát triển – ít FDI – báo chí yếu” cản trở minh bạch.

*Thứ ba*, luận án đã đề xuất hệ giải pháp đồng bộ tăng cường minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam đến năm 2030, bao gồm 14 giải pháp được phân theo bốn giai đoạn chu trình quản lý ngân sách (đồng bộ với khung phân tích 3×4×4): ba giải pháp ở giai đoạn lập dự toán; ba giải pháp ở giai đoạn chấp hành; ba giải pháp ở giai đoạn quyết toán; và năm giải pháp ở giai đoạn kiểm toán/giám sát. Mỗi giải pháp đều có mục tiêu, nội dung, chủ thể thực hiện và lộ trình rõ ràng, được thiết kế trên cơ sở pháp lý hiện hành và phù hợp với năng lực thực tế của các tỉnh trong giai đoạn 2025–2030, gắn với ba dòng cải cách lớn của giai đoạn (Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15, sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh theo Nghị quyết số 202/2025/QH15, và Nghị quyết số 57-NQ/TW về chuyển đổi số quốc gia).

### **3. Kiến nghị về những nghiên cứu tiếp theo**

Trong khuôn khổ một luận án tiến sĩ và do giới hạn về thời gian, nguồn lực và khả năng tiếp cận dữ liệu, luận án còn một số hạn chế đã được nghiên cứu sinh ghi nhận tại phần Mở đầu. Trên cơ sở các hạn chế đó và những phát hiện của luận án, nghiên cứu sinh đề xuất bốn hướng nghiên cứu tiếp theo.

*Hướng nghiên cứu thứ nhất*: áp dụng đại trà Chỉ số PBMI cho 34 tỉnh, thành phố sau sắp xếp đơn vị hành chính theo Nghị quyết số 202/2025/QH15, xây dựng chuỗi dữ liệu PBMI nhiều năm để theo dõi diễn biến minh bạch quá trình quản lý ngân sách của chính quyền cấp tỉnh trong giai đoạn 2026–2030. Việc mở rộng PBMI từ 12 tỉnh đại diện sang 34 tỉnh, kết hợp với việc duy trì POBI sau khi điều chỉnh phương pháp luận, sẽ tạo nên hệ thống đo lường toàn diện cả chiều output và process của minh bạch ngân sách.

*Hướng nghiên cứu thứ hai*: xây dựng và ước lượng mô hình hồi quy dữ liệu bảng định lượng mối quan hệ giữa các nhân tố ảnh hưởng và minh bạch ngân sách cấp tỉnh khi đã có chuỗi dữ liệu đầy đủ và đồng bộ. Mô hình hồi quy với biến phụ thuộc PBMI (đo process) bên cạnh biến phụ thuộc POBI (đo output) sẽ cho phép phân tích so sánh các nhân tố ảnh hưởng đến hai chiều khác nhau của minh bạch,

qua đó cung cấp cơ sở khoa học cho các khuyến nghị chính sách phân biệt theo nhóm tỉnh.

*Hướng nghiên cứu thứ ba:* thực hiện nghiên cứu định tính chuyên sâu theo phương pháp Delphi nhiều vòng và phỏng vấn sâu quy mô lớn với các chuyên gia về tài chính công, lãnh đạo Sở Tài chính, đại biểu Hội đồng nhân dân và đại diện Mặt trận Tổ quốc các tỉnh, nhằm hoàn thiện bộ chỉ báo PBMI, hiệu chỉnh trọng số và đào sâu cơ chế tác động của các nhân tố ảnh hưởng. Nghiên cứu định tính ở quy mô lớn cũng giúp nhận diện các “mô hình thực hành tốt” từ các tỉnh dẫn đầu để nhân rộng cho các tỉnh khác.

*Hướng nghiên cứu thứ tư:* nghiên cứu so sánh quốc tế chuyên sâu về minh bạch ngân sách cấp địa phương giữa Việt Nam và một số quốc gia có thể chế chính trị tương đồng (như Trung Quốc, Lào, Cuba) hoặc các quốc gia ASEAN có quy mô và trình độ phát triển tương đồng (Indonesia, Philippines, Thái Lan), nhằm rút ra bài học chính sách cụ thể hơn cho Việt Nam trong việc vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp và áp dụng các chuẩn mực minh bạch tài khóa quốc tế.

Bên cạnh bốn hướng nghiên cứu nêu trên, nghiên cứu sinh đề nghị các cơ quan hoạch định chính sách – đặc biệt là Bộ Tài chính, Kiểm toán nhà nước và Ủy ban Tài chính – Ngân sách của Quốc hội – quan tâm vận dụng kết quả nghiên cứu của luận án trong việc xây dựng văn bản hướng dẫn Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15, ban hành chuẩn dữ liệu mở ngân sách cấp tỉnh và thiết lập cơ chế giám sát minh bạch trong giai đoạn 2025–2030. Đối với chính quyền 34 tỉnh, thành phố sau sắp xếp đơn vị hành chính, luận án có thể được sử dụng làm cơ sở tham khảo trong xây dựng kế hoạch hành động minh bạch ngân sách của tỉnh và rà soát các quy chế nội bộ về công khai, giám sát và phản hồi cho các bên liên quan.

Nghiên cứu sinh trân trọng cảm ơn Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Viện Kinh tế và các thầy hướng dẫn khoa học đã tạo điều kiện và hỗ trợ trong suốt quá trình thực hiện luận án; trân trọng cảm ơn các nhà khoa học, các đồng nghiệp, các cán bộ Sở Tài chính các tỉnh đã tham vấn, góp ý và cung cấp thông tin trong quá trình nghiên cứu. Nghiên cứu sinh mong nhận được những ý kiến đóng góp của các nhà khoa học, các thành viên Hội đồng đánh giá luận án và những người quan tâm để tiếp tục hoàn thiện công trình nghiên cứu này./.

## CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC ĐÃ CÔNG BỐ

1. **Phan Thị Thu Hiền** và Ngô Thị Thu Hồng (2024), “Nhân tố chính ảnh hưởng tới minh bạch ngân sách của chính quyền địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu Tài chính và Kế toán*, 261, (4/2024), tr.34-39.
2. **Phan Thị Thu Hiền** và Nguyễn Thị Thúy Thảo (2024), Minh bạch ngân sách nhà nước của chính quyền địa phương cấp tỉnh hiện nay, *Tạp chí Lý luận chính trị*, (2024), 19/4/2024, <https://lyluanchinhtri.vn/minh-bach-ngan-sach-nha-nuoc-cua-chinh-quyen-dia-phuong-cap-tinh-hien-nay-5522.html>
3. **Phan Thị Thu Hiền** (2024), “Ảnh hưởng của minh bạch ngân sách tới tài chính công bền vững của chính quyền địa phương cấp tỉnh”, *Tạp chí Quản lý Nhà nước*, (2024), 19/9/2024, <https://www.quanlynhanuoc.vn/2024/09/19/anh-huong-cua-minh-bach-ngan-sach-toi-tai-chinh-cong-ben-vung-cua-chinh-quyen-dia-phuong-cap-tinh/>
4. **Phan Thị Thu Hiền** (2024), “Minh bạch ngân sách nhà nước trong bối cảnh nền kinh tế số”, *Tạp chí Quản lý Nhà nước*, (2024), 10/10/2024, <https://www.quanlynhanuoc.vn/2024/10/10/minh-bach-ngan-sach-nha-nuoc-trong-boi-can-nen-kinh-te-so/>
5. **Phan Thị Thu Hiền** và Ngô Thị Thu Hồng (2024), “Impact of budget transparency on human development at provincial local governments in Vietnam”, *Journal of Finance & Accounting Research*, No. 05 (30) – 2024, pp. 5-10.

## **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

### **I. Tài liệu tiếng Việt**

- 1.** Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII (2017), Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, Hà Nội.
- 2.** Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII (2022), Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới, Hà Nội.
- 3.** Bộ Chính trị (2024), Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia, Hà Nội.
- 4.** Bộ Nội vụ (2017–2024), Báo cáo Chỉ số cải cách hành chính (PAR Index) của các bộ, cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương các năm, Hà Nội.
- 5.** Bộ Tài chính (2016), Thông tư số 343/2016/TT-BTC ngày 30/12/2016 hướng dẫn thực hiện công khai ngân sách nhà nước đối với các cấp ngân sách, Hà Nội.
- 6.** Bộ Tài chính (2018), Thông tư số 90/2018/TT-BTC ngày 28/9/2018 sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 61/2017/TT-BTC ngày 15/6/2017 hướng dẫn về công khai ngân sách đối với đơn vị dự toán ngân sách, tổ chức được ngân sách nhà nước hỗ trợ, Hà Nội.
- 7.** Bộ Tài chính (2017), Thông tư số 61/2017/TT-BTC ngày 15/6/2017 hướng dẫn về công khai ngân sách đối với đơn vị dự toán ngân sách, tổ chức được ngân sách nhà nước hỗ trợ, Hà Nội.
- 8.** Bộ Tài chính (2017–2024), Báo cáo công khai ngân sách nhà nước các năm, Cổng Công khai Ngân sách nhà nước, Hà Nội.
- 9.** Bộ Tài chính (2017), Thông tư số 137/2017/TT-BTC ngày 25/12/2017 quy định xét duyệt, thẩm định, thông báo và tổng hợp quyết toán năm, Hà Nội.
- 10.** Bộ Tài chính (2017–2024), Báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước các năm, Cổng Công khai Ngân sách nhà nước, Hà Nội.
- 11.** Bộ Tài chính (2022–2024), Báo cáo Ngân sách Công dân các năm, Cổng Công khai Ngân sách nhà nước, Hà Nội.

12. Bộ Tài chính (2017), Thông tư số 107/2017/TT-BTC ngày 10/10/2017 hướng dẫn Chế độ kế toán hành chính, sự nghiệp, Hà Nội.
13. Bộ Tài chính (2017–2024), Báo cáo ngân sách nhà nước dành cho công dân, Công khai Ngân sách nhà nước, Hà Nội, truy cập tại <https://ckns.mof.gov.vn>.
14. Bộ Tài chính, Vụ Ngân sách nhà nước (2018–2024), Tài liệu hướng dẫn lập, chấp hành, quyết toán ngân sách nhà nước các năm, Hà Nội.
15. Bộ Thông tin và Truyền thông (2020–2024), Báo cáo Chỉ số đánh giá chuyển đổi số (DTI) của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương các năm, Hà Nội.
16. Chính phủ (2016), Nghị định số 163/2016/NĐ-CP ngày 21/12/2016 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Ngân sách nhà nước, Hà Nội.
17. Chính phủ (2018), Nghị định số 13/2018/NĐ-CP ngày 23/01/2018 quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật Tiếp cận thông tin, Hà Nội.
18. Chính phủ (2017), Nghị định số 31/2017/NĐ-CP ngày 23/3/2017 ban hành Quy chế lập, thẩm tra, quyết định kế hoạch tài chính 05 năm địa phương, kế hoạch đầu tư công trung hạn 05 năm địa phương, kế hoạch tài chính – ngân sách nhà nước 03 năm địa phương, dự toán và phân bổ ngân sách địa phương, Hà Nội.
19. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
20. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
21. Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh (2021), Giáo trình Quản lý kinh tế (dành cho hệ đào tạo cao cấp lý luận chính trị), Nhà xuất bản Lý luận chính trị, Hà Nội.
22. Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh (2018), Giáo trình Cao cấp lý luận chính trị: Kinh tế chính trị Mác – Lênin, Nhà xuất bản Lý luận chính trị, Hà Nội.
23. Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Viện Kinh tế (2020), Tài chính công Việt Nam trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, Nhà xuất bản Lý luận chính trị, Hà Nội.

24. Học viện Tài chính (2018), Giáo trình Quản lý tài chính công, Nhà xuất bản Tài chính, Hà Nội.
25. Học viện Tài chính (2020), Giáo trình Lý thuyết tài chính – tiền tệ, Nhà xuất bản Tài chính, Hà Nội.
26. Học viện Tài chính (2022), Giáo trình Quản lý tài chính công, Nhà xuất bản Tài chính, Hà Nội.
27. Kiểm toán nhà nước Việt Nam (2017–2024), Báo cáo kết quả kiểm toán hằng năm, Hà Nội.
28. Lê Văn Danh (2018), Đánh giá minh bạch ngân sách nhà nước: Trường hợp tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu, Luận văn Thạc sĩ, Trường Đại học Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh.
29. Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) và Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ (USAID) (2017–2024), Báo cáo Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) các năm, Hà Nội.
30. Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) và USAID (2024), Báo cáo Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh PCI 2023 và Chỉ số Xanh cấp tỉnh PGI 2023, Hà Nội.
31. Liên minh Minh bạch Ngân sách (BTAP), Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI) và Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR/VESS) (2018–2024), Báo cáo Chỉ số Công khai Ngân sách tỉnh (POBI) các năm 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, Hà Nội.
32. Nguyễn Đức Thành (chủ biên) (2020), Báo cáo Thường niên Kinh tế Việt Nam – Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR), Trường Đại học Kinh tế – ĐHQGHN, Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội.
33. Oxfam Vietnam và Liên minh Minh bạch Ngân sách (BTAP) (2018), Các công cụ quản lý ngân sách nhà nước: Kinh nghiệm quốc tế và các khuyến nghị cho Việt Nam, Hà Nội.
34. Phạm Thu Thủy (2018), Đổi mới cơ chế quản lý chi ngân sách nhà nước cho hoạt động khoa học và công nghệ ở Việt Nam, Luận án Tiến sĩ Tài chính – Ngân hàng, Học viện Ngân hàng.

35. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2025), Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15 ngày 25/6/2025, Hà Nội.
36. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2025), Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15, Hà Nội.
37. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015), Luật Ngân sách nhà nước số 83/2015/QH13 ngày 25/6/2015, Hà Nội.
38. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2016), Luật Tiếp cận thông tin số 104/2016/QH13 ngày 06/4/2016, Hà Nội.
39. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2018), Luật Phòng, chống tham nhũng số 36/2018/QH14 ngày 20/11/2018, Hà Nội.
40. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2019), Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Kiểm toán nhà nước số 55/2019/QH14 ngày 26/11/2019, Hà Nội.
41. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015), Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam số 75/2015/QH13 ngày 09/6/2015, Hà Nội.
42. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2025), Nghị quyết số 202/2025/QH15 ngày 12/6/2025 về sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh, Hà Nội.
43. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Hà Nội.
44. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2019), Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14 ngày 13/6/2019, Hà Nội.
45. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2017), Luật Quản lý nợ công số 20/2017/QH14 ngày 23/11/2017, Hà Nội.
46. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015), Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 77/2015/QH13 ngày 19/6/2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), Hà Nội.
47. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015), Luật Kế toán số 88/2015/QH13 ngày 20/11/2015, Hà Nội.
48. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015), Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân số 87/2015/QH13, Hà Nội.

49. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015), Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 80/2015/QH13, Hà Nội.
50. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015), Luật Kiểm toán nhà nước số 81/2015/QH13 ngày 24/6/2015, Hà Nội.
51. Sử Đình Thành và Bùi Thị Mai Hoài (2009), Lý thuyết tài chính công, Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh.
52. Tạp chí Quản lý Nhà nước (2024), “Minh bạch ngân sách nhà nước trong bối cảnh nền kinh tế số”, Tạp chí Quản lý Nhà nước, đăng ngày 10/10/2024, truy cập tại <https://www.quanlynhanuoc.vn/2024/10/10/minh-bach-ngan-sach-nha-nuoc-trong-boi-can-nen-kinh-te-so/>.
53. Tạp chí Quản lý Nhà nước (2024), “Ảnh hưởng của minh bạch ngân sách tới tài chính công bền vững của chính quyền địa phương cấp tỉnh”, Tạp chí Quản lý Nhà nước, đăng ngày 19/9/2024, truy cập tại <https://www.quanlynhanuoc.vn/2024/09/19/anh-huong-cua-minh-bach-ngan-sach-toi-tai-chinh-cong-ben-vung-cua-chinh-quyen-dia-phuong-cap-tinh/>.
54. Tạp chí Quản lý Nhà nước (2025), “Thực trạng hoạt động quản lý ngân sách ở địa phương hiện nay”, Tạp chí Quản lý Nhà nước, đăng ngày 03/6/2025, truy cập tại <https://www.quanlynhanuoc.vn/2025/06/03/thuc-trang-hoat-dong-quan-ly-ngan-sach-o-dia-phuong-hien-nay/>.
55. Thủ tướng Chính phủ (2020), Quyết định số 749/QĐ-TTg ngày 03/6/2020 phê duyệt “Chương trình Chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030”, Hà Nội.
56. Thủ tướng Chính phủ (2022), Quyết định số 368/QĐ-TTg ngày 21/3/2022 phê duyệt Chiến lược tài chính đến năm 2030, Hà Nội.
57. Thủ tướng Chính phủ (2021), Quyết định số 942/QĐ-TTg ngày 15/6/2021 phê duyệt Chiến lược phát triển Chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số giai đoạn 2021–2025, định hướng đến năm 2030, Hà Nội.
58. Tô Thiện Hiền (2012), Nâng cao hiệu quả quản lý ngân sách nhà nước tỉnh An Giang giai đoạn 2011–2015 và tầm nhìn đến 2020, Luận án Tiến sĩ kinh tế, Trường Đại học Ngân hàng Thành phố Hồ Chí Minh.
59. Tổng cục Thống kê (2017–2024), Niên giám Thống kê các năm, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội.

60. Trung tâm Nghiên cứu Phát triển và Hỗ trợ Cộng đồng (CECODES), Trung tâm Bồi dưỡng cán bộ và Nghiên cứu khoa học MTTQ Việt Nam (VFF-CRT) và Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc tại Việt Nam (UNDP) (2017–2024), Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) các năm, Hà Nội.
61. Trung tâm Nghiên cứu Phát triển và Hỗ trợ Cộng đồng (CECODES) (2020), Tóm tắt Khuyến nghị Thúc đẩy Công khai Ngân sách tại Việt Nam và sự tham gia của người dân trong quản lý ngân sách nhà nước, Hà Nội.
62. Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI) và Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chiến lược Việt Nam (VESS) (2022), Chỉ số công khai ngân sách tỉnh POBI 2021, Liên minh Minh bạch Ngân sách (BTAP), Hà Nội.
63. Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI) và Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chiến lược Việt Nam (VESS) (2023), Chỉ số công khai ngân sách tỉnh POBI 2022 – Đo lường mức độ công khai thông tin ngân sách địa phương, Liên minh Minh bạch Ngân sách (BTAP), Hà Nội.
64. Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI) và Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chiến lược Việt Nam (VESS) (2024), Chỉ số công khai ngân sách tỉnh POBI 2023, Liên minh Minh bạch Ngân sách (BTAP), Hà Nội.
65. Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI) và Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR) (2018), Chỉ số công khai ngân sách tỉnh POBI 2017, Liên minh Minh bạch Ngân sách (BTAP), Hà Nội.
66. Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI) và Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR) (2019), Chỉ số công khai ngân sách tỉnh POBI 2018, Liên minh Minh bạch Ngân sách (BTAP), Hà Nội.
67. Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI) và Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR) (2020), Chỉ số công khai ngân sách tỉnh POBI 2019, Liên minh Minh bạch Ngân sách (BTAP), Hà Nội.
68. Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI) và Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR) (2021), Chỉ số công khai ngân sách tỉnh POBI 2020, Liên minh Minh bạch Ngân sách (BTAP), Hà Nội.
69. Trường Đại học Kinh tế Quốc dân (2017), Giáo trình Tài chính công, Nhà xuất bản Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.

70. Trường Đại học Kinh tế Quốc dân (2019), Giáo trình Quản lý nhà nước về kinh tế, Nhà xuất bản Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.
71. UNDP, CECODES, RTA và Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (2024), Báo cáo Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) năm 2023, Hà Nội.
72. Vũ Sỹ Cường (2021), “Công khai minh bạch ngân sách nhà nước ở Việt Nam: Thực trạng và giải pháp”, Tạp chí Tài chính, kỳ 1, tháng 6/2021.

## **II. Tài liệu tiếng Anh**

73. Albalade del Sol, D. (2013), “The Institutional, Economic and Social Determinants of Local Government Transparency”, *Journal of Economic Policy Reform*, Vol. 16, No. 1, pp. 90–107.
74. Alt, J. E. and Lassen, D. D. (2006), “Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries”, *European Economic Review*, Vol. 50, No. 6, pp. 1403–1439.
75. Alt, J. E., Lassen, D. D. and Rose, S. (2006), “The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the U.S. States”, *IMF Staff Papers*, Vol. 53, Special Issue, pp. 30–57.
76. Bastida, F. and Benito, B. (2007), “Central Government Budget Practices and Transparency: An International Comparison”, *Public Administration*, Vol. 85, No. 3, pp. 667–716.
77. Benito, B. and Bastida, F. (2009), “Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach”, *Public Administration Review*, Vol. 69, No. 3, pp. 403–417.
78. Buchanan, J. M. and Tullock, G. (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
79. Caamaño-Alegre, J., Lago-Peñas, S., Reyes-Santias, F. and Santiago-Boubeta, A. (2013), “Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis”, *Local Government Studies*, Vol. 39, No. 2, pp. 182–207.

- 80.** Cicatiello, L., De Simone, E. and Gaeta, G. L. (2017), “Political Determinants of Fiscal Transparency: A Panel Data Empirical Investigation”, *Economics of Governance*, Vol. 18, No. 4, pp. 315–336.
- 81.** Cicatiello, L., De Simone, E., Ercolano, S. and Gaeta, G. L. (2021), “Assessing the Impact of Fiscal Transparency on FDI Inflows”, *Socio-Economic Planning Sciences*, Vol. 73, 100892.
- 82.** Cuadrado-Ballesteros, B. (2014), “The Impact of Functional Decentralization and Externalization on Local Government Transparency”, *Government Information Quarterly*, Vol. 31, No. 2, pp. 265–277.
- 83.** Da Cruz, N. F., Tavares, A. F., Marques, R. C., Jorge, S. and de Sousa, L. (2016), “Measuring Local Government Transparency”, *Public Management Review*, Vol. 18, No. 6, pp. 866–893.
- 84.** De Renzio, P. and Wehner, J. (2017), “The Impacts of Fiscal Openness”, *World Bank Research Observer*, Vol. 32, No. 2, pp. 185–210.
- 85.** Esteller-Moré, A. and Polo Otero, J. (2012), “Fiscal Transparency: (Why) Does Your Local Government Respond?”, *Public Management Review*, Vol. 14, No. 8, pp. 1153–1173.
- 86.** Freeman, R. E. (1984), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman Publishing, Boston.
- 87.** Government of the Republic of Indonesia (2019), *Presidential Regulation No. 39 of 2019 on Satu Data Indonesia (One Data Indonesia)*, Jakarta.
- 88.** Government of Vietnam and World Bank (2022), *Sub-National Public Expenditure and Financial Accountability Assessment of Can Tho City*, Hanoi.
- 89.** Government of Vietnam, Ministry of Finance, World Bank and SECO (2024), *Vietnam 2024 PEFA Assessment*, Hanoi.
- 90.** Government of Vietnam, World Bank and MDTF (2013), *Vietnam Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Performance Report*, Hanoi.
- 91.** Heald, D. (2003), “Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice”, *Public Administration*, Vol. 81, No. 4, pp. 723–759.
- 92.** Heald, D. (2012), “Why is transparency about public expenditure so elusive?”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 78, No. 1, pp. 30–49.

93. Hood, C. (1991), “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, Vol. 69, No. 1, pp. 3–19.
94. International Budget Partnership (IBP) (2017–2023), *Open Budget Survey – Various reports*, International Budget Partnership, Washington, D.C.
95. International Monetary Fund (IMF) (2019), *The Fiscal Transparency Code*, IMF, Washington, D.C.
96. Jensen, M. C. and Meckling, W. H. (1976), “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure”, *Journal of Financial Economics*, Vol. 3, No. 4, pp. 305–360.
97. Kopits, G. and Craig, J. (1998), *Transparency in Government Operations*, IMF Occasional Paper No. 158, International Monetary Fund, Washington, D.C.
98. Ministry of Economy and Finance of the Republic of Korea (2020), *Digital Budget and Accounting System (dBrain): An Integrated Fiscal Management System*, MOEF, Sejong.
99. National People’s Congress of the People’s Republic of China (2014), *Budget Law of the People’s Republic of China (Revised)*, Beijing.
100. OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Open Government*, OECD Publishing, Paris.
101. Open Knowledge Foundation (2017), *Open Fiscal Data Package Specification*, Open Knowledge Foundation, Cambridge.
102. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2002), “OECD Best Practices for Budget Transparency”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, No. 3, pp. 7–14.
103. Osborne, S. P. (2006), “The New Public Governance?”, *Public Management Review*, Vol. 8, No. 3, pp. 377–387.
104. Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Secretariat (2019), *Framework for Assessing Public Financial Management*, PEFA Secretariat, Washington, D.C.
105. Stiglitz, J. E. (1999), “On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life”, *Oxford Amnesty Lecture*, Oxford University, Oxford.

106. Tavares, A. F. and da Cruz, N. F. (2020), “Explaining the Transparency of Local Government Websites Through a Political Market Framework”, *Government Information Quarterly*, Vol. 37, No. 3, 101249.
107. UNDP, Liên minh Minh bạch Ngân sách (BTAP) và Oxfam Vietnam (2018), *Nghiên cứu chính sách và thực tiễn về mức độ công khai ngân sách nhà nước và sự tham gia của người dân vào quy trình ngân sách*, Hà Nội.
108. United Nations (2020), *E-Government Survey 2020: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York.
109. Wehner, J. and De Renzio, P. (2013), “Citizens, Legislators, and Executive Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency”, *World Development*, Vol. 41, pp. 96–108.
110. World Bank (2017), *Vietnam Public Expenditure Review: Fiscal Policies towards Sustainability, Efficiency, and Equity*, World Bank, Washington, D.C.
111. World Bank (2018), *Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability*, The World Bank, Washington, D.C.
112. World Bank (2020), *Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA): Assessment of the City of Da Nang*, Washington, D.C.

## PHỤ LỤC 1

**KHUNG 48 CHỈ BÁO CHỈ SỐ MINH BẠCH QUẢN LÝ NGÂN SÁCH TỈNH  
(PBMI)**

Khung 48 chỉ báo của Chỉ số minh bạch quản lý ngân sách tỉnh (Provincial Budget Management Index – PBMI) được xây dựng theo cấu trúc tích hợp ba chiều: ba chủ thể quản lý chính của cấp tỉnh (Ủy ban nhân dân tỉnh, Hội đồng nhân dân tỉnh, Sở Tài chính); bốn giai đoạn của chu trình ngân sách (lập dự toán, chấp hành, quyết toán, kiểm toán/giám sát); và bốn chiều cạnh chất lượng theo Heald (2012) gồm tính công khai (T – Transparency), tính tiếp cận (A – Accessibility), tính dễ hiểu (U – Understandability) và tính so sánh được (C – Comparability). Tổng cộng có  $3 \times 4 \times 4 = 48$  chỉ báo, mỗi chỉ báo được mã hóa theo định dạng [Chủ thể]–[Giai đoạn]–[Chiều Heald], ví dụ UBND–Lập–T là chỉ báo về tính công khai trong hoạt động lập dự toán của Ủy ban nhân dân tỉnh.

Bảng dưới đây trình bày chi tiết 48 chỉ báo, kèm mô tả nội dung cụ thể và tham chiếu chuẩn mực quốc tế tương ứng. Các chuẩn mực được tham chiếu bao gồm: Bộ Quy tắc Minh bạch Tài khóa của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF FTC); Thực hành tốt về Minh bạch Ngân sách của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD BPBT); Khảo sát Ngân sách Mở của Tổ chức Đối tác Ngân sách Quốc tế (IBP OBS); Khung Phân tích Chi tiêu công và Trách nhiệm Tài chính (PEFA); các chuẩn mực kiểm toán nhà nước quốc tế của INTOSAI (ISSAI); Chuẩn mực Kế toán Công Quốc tế (IPSAS); và các khuyến nghị về Chính phủ Mở của OECD.

**Bảng PL1.1. Khung 48 chỉ báo PBMI chi tiết**

<b>Mã</b>	<b>Chủ thể</b>	<b>Giai đoạn</b>	<b>Chiều Heald</b>	<b>Mô tả chỉ báo</b>	<b>Tham chiếu chuẩn mực quốc tế</b>
01 (UBND- Lập-T)	<b>UBND tỉnh</b>	<b>Lập dự toán</b>	<i>Tính công khai (T)</i>	Công bố dự thảo dự toán và Báo cáo tham vấn cộng đồng: Dự thảo dự toán và báo cáo tham vấn cộng đồng được công bố trên cổng thông tin điện tử của UBND tỉnh trước khi trình HĐND tỉnh ít nhất 30 ngày	<i>IMF FTC 1.1.1; OECD BPBT 1.1; IBP OBS Pre-Budget Statement</i>

<b>Mã</b>	<b>Chủ thể</b>	<b>Giai đoạn</b>	<b>Chiều Heald</b>	<b>Mô tả chỉ báo</b>	<b>Tham chiếu chuẩn mực quốc tế</b>
02 (UBND-Lập-A)			<i>Tính tiếp cận (A)</i>	Khả năng tiếp cận khung chi tiêu trung hạn cấp tỉnh: Khung chi tiêu trung hạn (kế hoạch tài chính 5 năm cấp tỉnh) được đăng tải dưới định dạng máy đọc được, không yêu cầu đăng nhập	<i>OECD BPBT 1.2; IMF FTC 1.2.1</i>
03 (UBND-Lập-U)			<i>Tính dễ hiểu (U)</i>	Tính dễ hiểu của dự toán và Báo cáo Ngân sách Công dân về dự toán: UBND tỉnh phát hành Báo cáo Ngân sách Công dân (Citizen's Budget) cho dự toán năm sau với ngôn ngữ phổ thông, đồ họa trực quan	<i>IBP OBS Citizen's Budget; OECD BPBT 2.1</i>
04 (UBND-Lập-C)			<i>Tính so sánh được (C)</i>	Tính so sánh được của dự toán giữa các năm: Dự toán được trình bày theo định dạng nhất quán qua các năm, kèm số liệu so sánh ít nhất 2 năm liền kề	<i>IMF FTC 1.1.2; PEFA PI-5</i>
05 (UBND-Chấp-T)	<b>UBND tỉnh</b>	<b>Chấp hành</b>	<i>Tính công khai (T)</i>	Công bố quyết định phân bổ và báo cáo thực hiện trong năm: Quyết định phân bổ chi tiết của UBND tỉnh và các báo cáo thực hiện ngân sách 6 tháng, 9 tháng, cả năm được công bố đúng hạn	<i>IMF FTC 2.1.2; IBP OBS In-Year Reports</i>
06 (UBND-Chấp-A)			<i>Tính tiếp cận (A)</i>	Khả năng tiếp cận thông tin chấp hành ngân sách qua cổng dữ liệu mở: Thông tin chấp hành ngân sách được cập nhật trên cổng thông tin điện tử dưới định dạng máy đọc được (CSV, JSON), có chức năng tìm kiếm và lọc	<i>OECD Open Government 2017; Open Fiscal Data Package</i>
07 (UBND-Chấp-U)			<i>Tính dễ hiểu (U)</i>	Tính dễ hiểu của các quyết định điều chỉnh dự toán: Các quyết định điều chỉnh dự toán được công khai kèm thuyết minh đầy đủ về lý do điều	<i>OECD BPBT 1.4; IMF FTC 2.2.1</i>

<b>Mã</b>	<b>Chủ thể</b>	<b>Giai đoạn</b>	<b>Chiều Heald</b>	<b>Mô tả chỉ báo</b>	<b>Tham chiếu chuẩn mực quốc tế</b>
				chính, mức điều chỉnh, đơn vị chịu tác động	
08 (UBND- Chấp-C)			<i>Tính so sánh được (C)</i>	Tính so sánh được của báo cáo chấp hành: Báo cáo chấp hành được lập theo cùng cấu trúc với dự toán đã phê chuẩn, cho phép đối chiếu trực tiếp	<i>PEFA PI-9; IMF FTC 1.3.1</i>
09 (UBND- Quyết-T)	<b>UBND tỉnh</b>	<b>Quyết toán</b>	<i>Tính công khai (T)</i>	Công bố báo cáo quyết toán và Báo cáo Ngân sách Công dân về quyết toán: Báo cáo quyết toán năm trước và Báo cáo Ngân sách Công dân về quyết toán được công bố không quá 30 ngày sau khi HĐND tỉnh phê chuẩn	<i>IMF FTC 1.1.4; IBP OBS Year-End Report; OECD BPBT 1.5</i>
10 (UBND- Quyết-A)			<i>Tính tiếp cận (A)</i>	Khả năng tiếp cận tài liệu quyết toán chi tiết: Báo cáo quyết toán được đăng tải toàn văn, các phụ lục và bảng biểu chi tiết được trình bày dưới định dạng máy đọc được	<i>OECD Open Government 2017</i>
11 (UBND- Quyết-U)			<i>Tính dễ hiểu (U)</i>	Tính dễ hiểu thông qua phân tích chênh lệch dự toán – quyết toán: Báo cáo quyết toán đi kèm phân tích chênh lệch dự toán – quyết toán theo lĩnh vực, có giải trình nguyên nhân các khoản vượt và chuyển nguồn	<i>IMF FTC 1.3.1; PEFA PI-30</i>
12 (UBND- Quyết-C)			<i>Tính so sánh được (C)</i>	Tính so sánh được của quyết toán nhiều năm: Quyết toán năm hiện tại được trình bày kèm số liệu so sánh ít nhất 2-3 năm trước, theo cùng phân loại ngân sách	<i>IMF FTC 1.1.2; IPSAS</i>
13 (UBND- Kiểm-T)	<b>UBND tỉnh</b>	<b>Kiểm toán/Giám sát</b>	<i>Tính công khai (T)</i>	Công khai phản hồi của UBND đối với kiến nghị kiểm toán: Báo cáo phản hồi của UBND tỉnh đối với kiến nghị kiểm	<i>IMF FTC 4.3.2; INTOSAI ISSAI 100</i>

<b>Mã</b>	<b>Chủ thể</b>	<b>Giai đoạn</b>	<b>Chiều Heald</b>	<b>Mô tả chỉ báo</b>	<b>Tham chiếu chuẩn mực quốc tế</b>
				toán nhà nước được công bố trên cổng thông tin	
14 (UBND-Kiểm-A)			<i>Tính tiếp cận (A)</i>	Khả năng tiếp cận hệ thống theo dõi tiến độ thực hiện kiến nghị kiểm toán: Cổng thông tin có chuyên mục theo dõi tiến độ thực hiện kiến nghị kiểm toán cập nhật định kỳ, cho phép công chúng theo dõi	<i>INTOSAI ISSAI 100; PEFA PI-31</i>
15 (UBND-Kiểm-U)			<i>Tính dễ hiểu (U)</i>	Tính dễ hiểu của báo cáo phản hồi và cơ chế phản hồi cho công dân: UBND tỉnh có cơ chế tiếp nhận và trả lời kiến nghị, khiếu nại của công dân về ngân sách trong thời hạn 15 ngày làm việc, công khai số liệu phản hồi	<i>OECD Open Government 2017; UN E-Gov</i>
16 (UBND-Kiểm-C)			<i>Tính so sánh được (C)</i>	Tính so sánh được của theo dõi kiến nghị qua các năm: Số liệu thực hiện kiến nghị kiểm toán được công bố cho ít nhất 3 năm liên tiếp, cho phép đánh giá xu hướng cải thiện	<i>INTOSAI ISSAI 100; PEFA PI-31</i>
17 (HĐND-Lập-T)	<b>HĐND tỉnh</b>	<b>Lập dự toán</b>	<i>Tính công khai (T)</i>	Công khai báo cáo thẩm tra dự toán của Ban Kinh tế – Ngân sách: Báo cáo thẩm tra dự toán của Ban Kinh tế – Ngân sách HĐND tỉnh được công bố cùng tài liệu trình kỳ họp	<i>IBP OBS Legislative Scrutiny; OECD BPBT 1.3</i>
18 (HĐND-Lập-A)			<i>Tính tiếp cận (A)</i>	Khả năng tiếp cận tài liệu kỳ họp HĐND tỉnh: Tài liệu kỳ họp HĐND tỉnh thảo luận về dự toán được đăng tải công khai, dễ tải về	<i>OECD BPBT 1.3</i>
19 (HĐND-Lập-U)			<i>Tính dễ hiểu (U)</i>	Tính dễ hiểu của Nghị quyết HĐND về dự toán: Nghị quyết HĐND tỉnh về dự toán được trình bày rõ ràng, có thuyết	<i>OECD BPBT 1.3</i>

<b>Mã</b>	<b>Chủ thể</b>	<b>Giai đoạn</b>	<b>Chiều Heald</b>	<b>Mô tả chỉ báo</b>	<b>Tham chiếu chuẩn mực quốc tế</b>
				minh kèm theo về các quyết định phân bổ chính	
20 (HĐND-Lập-C)			<i>Tính so sánh được (C)</i>	Tính so sánh được của thẩm tra dự toán qua các năm: Báo cáo thẩm tra theo cấu trúc nhất quán qua các năm, cho phép theo dõi sự thay đổi trong nhận xét và kiến nghị	<i>IMF FTC 1.1.2</i>
21 (HĐND-Chấp-T)	<b>HĐND tỉnh</b>	<b>Chấp hành</b>	<i>Tính công khai (T)</i>	Công khai biên bản giám sát thường xuyên của HĐND: Biên bản các phiên chất vấn và báo cáo giải trình của UBND tỉnh tại kỳ họp HĐND về tình hình chấp hành ngân sách được công bố	<i>IBP OBS Legislative Oversight</i>
22 (HĐND-Chấp-A)			<i>Tính tiếp cận (A)</i>	Khả năng tiếp cận hoạt động giám sát của HĐND: Lịch họp, chương trình kỳ họp, biên bản kỳ họp HĐND được đăng tải đầy đủ, kịp thời	<i>OECD Open Government 2017</i>
23 (HĐND-Chấp-U)			<i>Tính dễ hiểu (U)</i>	Tính dễ hiểu của báo cáo giám sát: Các báo cáo giám sát được trình bày bằng ngôn ngữ dễ hiểu, có tóm tắt cho công chúng	<i>OECD BPBT 1.3</i>
24 (HĐND-Chấp-C)			<i>Tính so sánh được (C)</i>	Tính so sánh được của hoạt động giám sát chấp hành: Số lượng phiên chất vấn, kiến nghị giám sát được công bố cho phép so sánh giữa các năm và các kỳ họp	<i>PEFA PI-18</i>
25 (HĐND-Quyết-T)	<b>HĐND tỉnh</b>	<b>Quyết toán</b>	<i>Tính công khai (T)</i>	Công khai Nghị quyết phê chuẩn quyết toán: Nghị quyết HĐND tinh phê chuẩn quyết toán năm trước được công bố toàn văn, kèm các kiến nghị (nếu có)	<i>IBP OBS Audit Reports</i>

<b>Mã</b>	<b>Chủ thể</b>	<b>Giai đoạn</b>	<b>Chiều Heald</b>	<b>Mô tả chỉ báo</b>	<b>Tham chiếu chuẩn mực quốc tế</b>
26 (HĐND-Quyết-A)			<i>Tính tiếp cận (A)</i>	Khả năng tiếp cận báo cáo phản biện của Ban KT-NS về quyết toán: Báo cáo phản biện của Ban Kinh tế – Ngân sách về quyết toán năm trước được đăng tải công khai	<i>OECD BPBT 1.5</i>
27 (HĐND-Quyết-U)			<i>Tính dễ hiểu (U)</i>	Tính dễ hiểu của Nghị quyết phê chuẩn quyết toán: Nghị quyết phê chuẩn quyết toán có thuyết minh đầy đủ về các nội dung được phê chuẩn, các điểm có ý kiến phản biện	<i>OECD BPBT 1.5</i>
28 (HĐND-Quyết-C)			<i>Tính so sánh được (C)</i>	Tính so sánh được của hoạt động phê chuẩn quyết toán: Quy trình phê chuẩn và nội dung Nghị quyết được duy trì cấu trúc nhất quán qua các năm	<i>IMF FTC 1.1.2</i>
29 (HĐND-Kiểm-T)	<b>HĐND tỉnh</b>	<b>Kiểm toán/Giám sát</b>	<i>Tính công khai (T)</i>	Công khai chương trình và kết luận giám sát chuyên đề ngân sách: Chương trình giám sát chuyên đề về ngân sách hằng năm và các kết luận giám sát được công bố trên cổng thông tin HĐND tỉnh	<i>IBP OBS Legislative Oversight</i>
30 (HĐND-Kiểm-A)			<i>Tính tiếp cận (A)</i>	Khả năng tiếp cận thông tin giám sát chuyên đề: Báo cáo giám sát chuyên đề chi tiết, kết luận và kiến nghị được đăng tải, cho phép tải về định dạng dễ sử dụng	<i>OECD Open Government 2017</i>
31 (HĐND-Kiểm-U)			<i>Tính dễ hiểu (U)</i>	Tính dễ hiểu của kết luận giám sát: Kết luận giám sát chuyên đề được trình bày ngắn gọn, rõ ràng, có phần tóm tắt cho công chúng	<i>OECD BPBT 1.3</i>

<b>Mã</b>	<b>Chủ thể</b>	<b>Giai đoạn</b>	<b>Chiều Heald</b>	<b>Mô tả chỉ báo</b>	<b>Tham chiếu chuẩn mực quốc tế</b>
32 (HĐND-Kiểm-C)			<i>Tính so sánh được (C)</i>	Tính so sánh được của giám sát chuyên đề qua các năm: Theo dõi việc thực hiện kết luận giám sát qua các năm được công bố theo cấu trúc nhất quán	<i>PEFA PI-18; IBP OBS</i>
33 (STC-Lập-T)	<b>Sở Tài chính</b>	<b>Lập dự toán</b>	<i>Tính công khai (T)</i>	Công khai biểu mẫu lập dự toán và hướng dẫn kỹ thuật: Biểu mẫu lập dự toán theo Thông tư của Bộ Tài chính và các hướng dẫn kỹ thuật bổ sung của Sở Tài chính được công bố trên cổng thông tin	<i>PEFA PI-17</i>
34 (STC-Lập-A)			<i>Tính tiếp cận (A)</i>	Khả năng tiếp cận hệ thống chuẩn bị dự toán điện tử: Sở Tài chính vận hành hệ thống chuẩn bị dự toán điện tử, cho phép các đơn vị dự toán nộp đề xuất qua mạng và công khai trạng thái xử lý	<i>OECD Open Government 2017; PEFA PI-17</i>
35 (STC-Lập-U)			<i>Tính dễ hiểu (U)</i>	Tính dễ hiểu của thuyết minh dự toán do Sở Tài chính chuẩn bị: Thuyết minh dự toán do Sở Tài chính chuẩn bị có cấu trúc rõ ràng, các bảng biểu được giải thích bằng ngôn ngữ phổ thông	<i>OECD BPBT 2.1</i>
36 (STC-Lập-C)			<i>Tính so sánh được (C)</i>	Tính so sánh được của định mức và tiêu chuẩn chi tiêu: Các định mức, tiêu chuẩn chi tiêu của tỉnh được công bố thống nhất, cho phép so sánh giữa các đơn vị dự toán và giữa các năm	<i>PEFA PI-5; IMF FTC 1.1.2</i>
37 (STC-Chấp-T)	<b>Sở Tài chính</b>	<b>Chấp hành</b>	<i>Tính công khai (T)</i>	Công khai dữ liệu chấp hành ngân sách trên cổng thông tin Sở Tài chính: Sở Tài chính cập nhật định kỳ dữ liệu chấp hành ngân sách (theo tháng, quý, 6 tháng, 9 tháng) trên cổng thông tin	<i>IMF FTC 2.1.2; OECD BPBT 1.4</i>

<b>Mã</b>	<b>Chủ thể</b>	<b>Giai đoạn</b>	<b>Chiều Heald</b>	<b>Mô tả chỉ báo</b>	<b>Tham chiếu chuẩn mực quốc tế</b>
38 (STC-Chấp-A)			<i>Tính tiếp cận (A)</i>	Khả năng tiếp cận dữ liệu chấp hành qua tích hợp TABMIS: Sở Tài chính tích hợp dữ liệu từ TABMIS, hệ thống thuế, hệ thống kho bạc nhằm cung cấp một cửa thông tin chấp hành ngân sách	<i>PEFA PI-25; OECD Open Government 2017</i>
39 (STC-Chấp-U)			<i>Tính dễ hiểu (U)</i>	Tính dễ hiểu của báo cáo nội bộ và bên ngoài của Sở Tài chính: Sở Tài chính công bố báo cáo phân tích chấp hành ngân sách định kỳ với ngôn ngữ phổ thông, có biểu đồ trực quan	<i>OECD BPBT 2.1</i>
40 (STC-Chấp-C)			<i>Tính so sánh được (C)</i>	Tính so sánh được giữa các đơn vị dự toán: Dữ liệu chấp hành được phân tích, so sánh giữa các đơn vị dự toán theo định dạng chuẩn	<i>PEFA PI-25</i>
41 (STC-Quyết-T)	<b>Sở Tài chính</b>	<b>Quyết toán</b>	<i>Tính công khai (T)</i>	Công khai quy trình tổng hợp số liệu quyết toán: Sở Tài chính công bố quy trình tổng hợp số liệu quyết toán từ các đơn vị, kèm các mốc thời gian quan trọng	<i>IMF FTC 1.1.4; PEFA PI-29</i>
42 (STC-Quyết-A)			<i>Tính tiếp cận (A)</i>	Khả năng tiếp cận dữ liệu quyết toán chi tiết qua hệ thống điện tử: Dữ liệu quyết toán chi tiết được tích hợp trong hệ thống điện tử của Sở Tài chính, cho phép truy vấn theo nhiều chiều	<i>OECD Open Government 2017</i>
43 (STC-Quyết-U)			<i>Tính dễ hiểu (U)</i>	Tính dễ hiểu của báo cáo phân tích quyết toán: Báo cáo phân tích quyết toán của Sở Tài chính trình bày các kết quả chính bằng đồ họa, có phần tóm tắt cho công chúng	<i>OECD BPBT 2.1</i>
44 (STC-Quyết-C)			<i>Tính so sánh</i>	Tính so sánh được của định dạng báo cáo quyết toán: Sở Tài chính duy trì	<i>IMF FTC 1.1.2; IPSAS</i>

<b>Mã</b>	<b>Chủ thể</b>	<b>Giai đoạn</b>	<b>Chiều Heald</b>	<b>Mô tả chỉ báo</b>	<b>Tham chiếu chuẩn mực quốc tế</b>
			<i>được (C)</i>	định dạng báo cáo quyết toán nhất quán, sử dụng phân loại ngân sách thống nhất qua các năm	
45 (STC-Kiểm-T)	<b>Sở Tài chính</b>	<b>Kiểm toán/Giám sát</b>	<i>Tính công khai (T)</i>	Công khai phối hợp với Kiểm toán nhà nước và phản hồi kiến nghị: Sở Tài chính công bố các báo cáo phản hồi kiến nghị kiểm toán thuộc phạm vi tham mưu của mình	<i>INTOSAI ISSAI 100</i>
46 (STC-Kiểm-A)			<i>Tính tiếp cận (A)</i>	Khả năng tiếp cận hồ sơ phản hồi kiến nghị: Hồ sơ phản hồi kiến nghị kiểm toán được lưu trữ điện tử và có thể tra cứu công khai theo năm, theo đơn vị	<i>INTOSAI ISSAI 100; PEFA PI-31</i>
47 (STC-Kiểm-U)			<i>Tính dễ hiểu (U)</i>	Tính dễ hiểu của tài liệu phản hồi và phối hợp: Tài liệu phản hồi kiến nghị kiểm toán được trình bày rõ ràng, có phần tóm tắt nội dung phản hồi	<i>OECD BPBT 2.1</i>
48 (STC-Kiểm-C)			<i>Tính so sánh được (C)</i>	Tính so sánh được của hoạt động phối hợp kiểm toán: Số liệu phối hợp kiểm toán và xử lý kiến nghị được công bố theo định dạng nhất quán nhiều năm	<i>PEFA PI-31; INTOSAI ISSAI 100</i>

*Nguồn: Đề xuất của tác giả trên cơ sở vận dụng khung Heald (2012) về bốn chiều cạnh chất lượng minh bạch, chu trình ngân sách bốn giai đoạn theo Luật Ngân sách nhà nước Việt Nam, và các chuẩn mực quốc tế về minh bạch tài khóa.*

## PHỤ LỤC 2

### BỘ CÂU HỎI ĐÁNH GIÁ CHỈ SỐ PBMI VỚI TIÊU CHÍ ĐIỂM 0–25–50–75–100

Bộ câu hỏi đánh giá Chỉ số PBMI được xây dựng tương ứng với 48 chỉ báo trong Khung PBMI tại Phụ lục 1. Mỗi chỉ báo có một câu hỏi đánh giá tổng quát và một bảng tiêu chí cho năm mức điểm: 0 (không thực hiện), 25 (rất hạn chế), 50 (cơ bản), 75 (khá), 100 (tiên tiến).

Phương pháp chấm điểm: nghiên cứu sinh và chuyên gia tham vấn đánh giá độc lập từng chỉ báo dựa trên quan sát tài liệu công khai trên cổng thông tin điện tử của tỉnh, đối chiếu với các văn bản quản lý ngân sách của tỉnh, và tham vấn ý kiến chuyên gia. Điểm cuối cùng của mỗi chỉ báo là trung bình cộng của các điểm chấm độc lập, làm tròn đến 0,5 điểm. Trong trường hợp có chênh lệch lớn (>25 điểm) giữa các chuyên gia, tổ chức thảo luận để đạt đồng thuận.

Điểm của 12 ô tiêu chí gốc (3 chủ thể × 4 giai đoạn) là trung bình cộng của bốn chỉ báo Heald tương ứng. Điểm PBMI tổng là trung bình có trọng số của 12 ô tiêu chí gốc, với trọng số phản ánh tầm quan trọng tương đối của từng giai đoạn (chi tiết tại Phụ lục 5). Bảng dưới đây trình bày bộ câu hỏi đánh giá và tiêu chí điểm cho 48 chỉ báo, được tổ chức theo 12 ô tiêu chí gốc.

#### Ô 1: Ủy ban nhân dân tỉnh – Giai đoạn Lập dự toán

##### *Chỉ báo 01 (UBND-Lập-T) – Tính công khai (T): Công bố dự thảo dự toán và Báo cáo tham vấn cộng đồng*

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện dự thảo dự toán và báo cáo tham vấn cộng đồng được công bố trên cổng thông tin điện tử của UBND tỉnh trước khi trình HĐND tỉnh ít nhất 30 ngày của Ủy ban nhân dân tỉnh ở giai đoạn lập dự toán như thế nào trong năm khảo sát?

Điểm	Tiêu chí đánh giá
0	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
25	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
50	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
75	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (IMF FTC 1.1.1; OECD BPBT 1.1; IBP OBS Pre-Budget Statement), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

**Chỉ báo 02 (UBND-Lập-A) – Tính tiếp cận (A): Khả năng tiếp cận khung chi tiêu trung hạn cấp tỉnh**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện khung chi tiêu trung hạn (kế hoạch tài chính 5 năm cấp tỉnh) được đăng tải dưới định dạng máy đọc được, không yêu cầu đăng nhập của Ủy ban nhân dân tỉnh ở giai đoạn lập dự toán như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (OECD BPBT 1.2; IMF FTC 1.2.1), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

**Chỉ báo 03 (UBND-Lập-U) – Tính dễ hiểu (U): Tính dễ hiểu của dự toán và Báo cáo Ngân sách Công dân về dự toán**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện UBND tỉnh phát hành báo cáo ngân sách công dân (citizen's budget) cho dự toán năm sau với ngôn ngữ phổ thông, đồ họa trực quan của Ủy ban nhân dân tỉnh ở giai đoạn lập dự toán như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (IBP OBS Citizen's Budget; OECD BPBT 2.1), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

**Chỉ báo 04 (UBND-Lập-C) – Tính so sánh được (C): Tính so sánh được của dự toán giữa các năm**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện dự toán được trình bày theo định dạng nhất quán qua các năm, kèm số liệu so sánh ít nhất 2 năm liền kề của Ủy ban nhân dân tỉnh ở giai đoạn lập dự toán như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (IMF FTC 1.1.2; PEFA PI-5), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

**Ô 2: Ủy ban nhân dân tỉnh – Giai đoạn Chấp hành**

**Chỉ báo 05 (UBND-Chấp-T) – Tính công khai (T): Công bố quyết định phân bổ và báo cáo thực hiện trong năm**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện quyết định phân bổ chi tiết của UBND tỉnh và các báo cáo thực hiện ngân sách 6 tháng, 9 tháng, cả năm được công bố đúng hạn của Ủy ban nhân dân tỉnh ở giai đoạn chấp hành như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (IMF FTC 2.1.2; IBP OBS In-Year Reports), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

**Chỉ báo 06 (UBND-Chấp-A) – Tính tiếp cận (A): Khả năng tiếp cận thông tin chấp hành ngân sách qua cổng dữ liệu mở**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện thông tin chấp hành ngân sách được cập nhật trên cổng thông tin điện tử dưới định dạng máy đọc được (csv, json), có chức năng tìm kiếm và lọc của Ủy ban nhân dân tỉnh ở giai đoạn chấp hành như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (OECD Open Government 2017; Open Fiscal Data Package), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

***Chỉ báo 07 (UBND-Chấp-U) – Tính dễ hiểu (U): Tính dễ hiểu của các quyết định điều chỉnh dự toán***

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện các quyết định điều chỉnh dự toán được công khai kèm thuyết minh đầy đủ về lý do điều chỉnh, mức điều chỉnh, đơn vị chịu tác động của Ủy ban nhân dân tỉnh ở giai đoạn chấp hành như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (OECD BPBT 1.4; IMF FTC 2.2.1), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

***Chỉ báo 08 (UBND-Chấp-C) – Tính so sánh được (C): Tính so sánh được của báo cáo chấp hành***

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện báo cáo chấp hành được lập theo cùng cấu trúc với dự toán đã phê chuẩn, cho phép đối chiếu trực tiếp của Ủy ban nhân dân tỉnh ở giai đoạn chấp hành như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (PEFA PI-9; IMF FTC 1.3.1), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

### **Ô 3: Ủy ban nhân dân tỉnh – Giai đoạn Quyết toán**

#### ***Chỉ báo 09 (UBND-Quyết-T) – Tính công khai (T): Công bố báo cáo quyết toán và Báo cáo Ngân sách Công dân về quyết toán***

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện báo cáo quyết toán năm trước và báo cáo ngân sách công dân về quyết toán được công bố không quá 30 ngày sau khi HĐND tỉnh phê chuẩn của Ủy ban nhân dân tỉnh ở giai đoạn quyết toán như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (IMF FTC 1.1.4; IBP OBS Year-End Report; OECD BPBT 1.5), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

**Chỉ báo 10 (UBND-Quyết-A) – Tính tiếp cận (A): Khả năng tiếp cận tài liệu quyết toán chi tiết**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện báo cáo quyết toán được đăng tải toàn văn, các phụ lục và bảng biểu chi tiết được trình bày dưới định dạng máy đọc được của Ủy ban nhân dân tỉnh ở giai đoạn quyết toán như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (OECD Open Government 2017), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

**Chỉ báo 11 (UBND-Quyết-U) – Tính dễ hiểu (U): Tính dễ hiểu thông qua phân tích chênh lệch dự toán – quyết toán**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện báo cáo quyết toán đi kèm phân tích chênh lệch dự toán – quyết toán theo lĩnh vực, có giải trình nguyên nhân các khoản vượt và chuyển nguồn của Ủy ban nhân dân tỉnh ở giai đoạn quyết toán như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (IMF FTC 1.3.1; PEFA PI-30), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

**Chỉ báo 12 (UBND-Quyết-C) – Tính so sánh được (C): Tính so sánh được của quyết toán nhiều năm**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện quyết toán năm hiện tại được trình bày kèm số liệu so sánh ít nhất 2-3 năm trước, theo cùng phân loại ngân sách của Ủy ban nhân dân tỉnh ở giai đoạn quyết toán như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (IMF FTC 1.1.2; IPSAS), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

**Ô 4: Ủy ban nhân dân tỉnh – Giai đoạn Kiểm toán/Giám sát**

**Chỉ báo 13 (UBND-Kiểm-T) – Tính công khai (T): Công khai phản hồi của UBND đối với kiến nghị kiểm toán**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện báo cáo phản hồi của UBND tỉnh đối với kiến nghị kiểm toán nhà nước được công bố trên cổng thông tin của Ủy ban nhân dân tỉnh ở giai đoạn kiểm toán/giám sát như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (IMF FTC 4.3.2; INTOSAI ISSAI 100), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

***Chỉ báo 14 (UBND-Kiểm-A) – Tính tiếp cận (A): Khả năng tiếp cận hệ thống theo dõi tiến độ thực hiện kiến nghị kiểm toán***

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện công thông tin có chuyên mục theo dõi tiến độ thực hiện kiến nghị kiểm toán cập nhật định kỳ, cho phép công chúng theo dõi của Ủy ban nhân dân tỉnh ở giai đoạn kiểm toán/giám sát như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (INTOSAI ISSAI 100; PEFA PI-31), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

**Chỉ báo 15 (UBND-Kiểm-U) – Tính dễ hiểu (U): Tính dễ hiểu của báo cáo phản hồi và cơ chế phản hồi cho công dân**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện UBND tỉnh có cơ chế tiếp nhận và trả lời kiến nghị, khiếu nại của công dân về ngân sách trong thời hạn 15 ngày làm việc, công khai số liệu phản hồi của Ủy ban nhân dân tỉnh ở giai đoạn kiểm toán/giám sát như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (OECD Open Government 2017; UN E-Gov), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

**Chỉ báo 16 (UBND-Kiểm-C) – Tính so sánh được (C): Tính so sánh được của theo dõi kiến nghị qua các năm**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện số liệu thực hiện kiến nghị kiểm toán được công bố cho ít nhất 3 năm liên tiếp, cho phép đánh giá xu hướng cải thiện của Ủy ban nhân dân tỉnh ở giai đoạn kiểm toán/giám sát như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (INTOSAI ISSAI 100; PEFA PI-31), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

### **Ô 5: Hội đồng nhân dân tỉnh – Giai đoạn Lập dự toán**

#### ***Chỉ báo 17 (HĐND-Lập-T) – Tính công khai (T): Công khai báo cáo thẩm tra dự toán của Ban Kinh tế – Ngân sách***

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện báo cáo thẩm tra dự toán của ban kinh tế – ngân sách HĐND tỉnh được công bố cùng tài liệu trình kỳ họp của Hội đồng nhân dân tỉnh ở giai đoạn lập dự toán như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (IBP OBS Legislative Scrutiny; OECD BPBT 1.3), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

#### ***Chỉ báo 18 (HĐND-Lập-A) – Tính tiếp cận (A): Khả năng tiếp cận tài liệu kỳ họp HĐND tỉnh***

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện tài liệu kỳ họp HĐND tỉnh thảo luận về dự toán được đăng tải công khai, dễ tải về của Hội đồng nhân dân tỉnh ở giai đoạn lập dự toán như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (OECD BPBT 1.3), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

***Chỉ báo 19 (HĐND-Lập-U) – Tính dễ hiểu (U): Tính dễ hiểu của Nghị quyết HĐND về dự toán***

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện nghị quyết HĐND tỉnh về dự toán được trình bày rõ ràng, có thuyết minh kèm theo về các quyết định phân bổ chính của Hội đồng nhân dân tỉnh ở giai đoạn lập dự toán như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (OECD BPBT 1.3), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

**Chỉ báo 20 (HĐND-Lập-C) – Tính so sánh được (C): Tính so sánh được của thẩm tra dự toán qua các năm**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện báo cáo thẩm tra theo cấu trúc nhất quán qua các năm, cho phép theo dõi sự thay đổi trong nhận xét và kiến nghị của Hội đồng nhân dân tỉnh ở giai đoạn lập dự toán như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (IMF FTC 1.1.2), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

**Ô 6: Hội đồng nhân dân tỉnh – Giai đoạn Chấp hành**

**Chỉ báo 21 (HĐND-Chấp-T) – Tính công khai (T): Công khai biên bản giám sát thường xuyên của HĐND**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện biên bản các phiên chất vấn và báo cáo giải trình của UBND tỉnh tại kỳ họp HĐND về tình hình chấp hành ngân sách được công bố của Hội đồng nhân dân tỉnh ở giai đoạn chấp hành như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (IBP OBS Legislative Oversight), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

***Chỉ báo 22 (HĐND-Chấp-A) – Tính tiếp cận (A): Khả năng tiếp cận hoạt động giám sát của HĐND***

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện lịch họp, chương trình kỳ họp, biên bản kỳ họp HĐND được đăng tải đầy đủ, kịp thời của Hội đồng nhân dân tỉnh ở giai đoạn chấp hành như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (OECD Open Government 2017), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

***Chỉ báo 23 (HĐND-Chấp-U) – Tính dễ hiểu (U): Tính dễ hiểu của báo cáo giám sát***

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện các báo cáo giám sát được trình bày bằng ngôn ngữ dễ hiểu, có tóm tắt cho công chúng của Hội đồng nhân dân tỉnh ở giai đoạn chấp hành như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (OECD BPBT 1.3), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

**Chỉ báo 24 (HĐND-Chấp-C) – Tính so sánh được (C): Tính so sánh được của hoạt động giám sát chấp hành**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện số lượng phiên chất vấn, kiến nghị giám sát được công bố cho phép so sánh giữa các năm và các kỳ họp của Hội đồng nhân dân tỉnh ở giai đoạn chấp hành như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (PEFA PI-18), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

**Ô 7: Hội đồng nhân dân tỉnh – Giai đoạn Quyết toán**

**Chỉ báo 25 (HĐND-Quyết-T) – Tính công khai (T): Công khai Nghị quyết phê chuẩn quyết toán**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện nghị quyết HĐND tỉnh phê chuẩn quyết toán năm trước được công bố toàn văn, kèm các kiến nghị (nếu có) của Hội đồng nhân dân tỉnh ở giai đoạn quyết toán như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (IBP OBS Audit Reports), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

**Chỉ báo 26 (HĐND-Quyết-A) – Tính tiếp cận (A): Khả năng tiếp cận báo cáo phản biện của Ban KT-NS về quyết toán**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện báo cáo phản biện của ban kinh tế – ngân sách về quyết toán năm trước được đăng tải công khai của Hội đồng nhân dân tỉnh ở giai đoạn quyết toán như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (OECD BPBT 1.5), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

**Chỉ báo 27 (HĐND-Quyết-U) – Tính dễ hiểu (U): Tính dễ hiểu của Nghị quyết phê chuẩn quyết toán**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện nghị quyết phê chuẩn quyết toán có thuyết minh đầy đủ về các nội dung được phê chuẩn, các điểm có ý kiến phản biện của Hội đồng nhân dân tỉnh ở giai đoạn quyết toán như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (OECD BPBT 1.5), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

**Chỉ báo 28 (HĐND-Quyết-C) – Tính so sánh được (C): Tính so sánh được của hoạt động phê chuẩn quyết toán**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện quy trình phê chuẩn và nội dung nghị quyết được duy trì cấu trúc nhất quán qua các năm của Hội đồng nhân dân tỉnh ở giai đoạn quyết toán như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (IMF FTC 1.1.2), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

#### **Ô 8: Hội đồng nhân dân tỉnh – Giai đoạn Kiểm toán/Giám sát**

##### ***Chỉ báo 29 (HĐND-Kiểm-T) – Tính công khai (T): Công khai chương trình và kết luận giám sát chuyên đề ngân sách***

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện chương trình giám sát chuyên đề về ngân sách hàng năm và các kết luận giám sát được công bố trên cổng thông tin HĐND tỉnh của Hội đồng nhân dân tỉnh ở giai đoạn kiểm toán/giám sát như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (IBP OBS Legislative Oversight), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

**Chỉ báo 30 (HĐND-Kiểm-A) – Tính tiếp cận (A): Khả năng tiếp cận thông tin giám sát chuyên đề**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện báo cáo giám sát chuyên đề chi tiết, kết luận và kiến nghị được đăng tải, cho phép tải về định dạng dễ sử dụng của Hội đồng nhân dân tỉnh ở giai đoạn kiểm toán/giám sát như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (OECD Open Government 2017), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

**Chỉ báo 31 (HĐND-Kiểm-U) – Tính dễ hiểu (U): Tính dễ hiểu của kết luận giám sát**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện kết luận giám sát chuyên đề được trình bày ngắn gọn, rõ ràng, có phần tóm tắt cho công chúng của Hội đồng nhân dân tỉnh ở giai đoạn kiểm toán/giám sát như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (OECD BPBT 1.3), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

**Chỉ báo 32 (HĐND-Kiểm-C) – Tính so sánh được (C): Tính so sánh được của giám sát chuyên đề qua các năm**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện theo dõi việc thực hiện kết luận giám sát qua các năm được công bố theo cấu trúc nhất quán của Hội đồng nhân dân tỉnh ở giai đoạn kiểm toán/giám sát như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (PEFA PI-18; IBP OBS), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

**Ô 9: Sở Tài chính – Giai đoạn Lập dự toán**

**Chỉ báo 33 (STC-Lập-T) – Tính công khai (T): Công khai biểu mẫu lập dự toán và hướng dẫn kỹ thuật**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện biểu mẫu lập dự toán theo thông tư của bộ tài chính và các hướng dẫn kỹ thuật bổ sung của sở tài chính được công bố trên cổng thông tin của Sở Tài chính ở giai đoạn lập dự toán như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (PEFA PI-17), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

***Chỉ báo 34 (STC-Lập-A) – Tính tiếp cận (A): Khả năng tiếp cận hệ thống chuẩn bị dự toán điện tử***

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện sở tài chính vận hành hệ thống chuẩn bị dự toán điện tử, cho phép các đơn vị dự toán nộp đề xuất qua mạng và công khai trạng thái xử lý của Sở Tài chính ở giai đoạn lập dự toán như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (OECD Open Government 2017; PEFA PI-17), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

***Chỉ báo 35 (STC-Lập-U) – Tính dễ hiểu (U): Tính dễ hiểu của thuyết minh dự toán do Sở Tài chính chuẩn bị***

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện thuyết minh dự toán do sở tài chính chuẩn bị có cấu trúc rõ ràng, các bảng biểu được giải thích bằng ngôn ngữ phổ thông của Sở Tài chính ở giai đoạn lập dự toán như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (OECD BPBT 2.1), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

***Chỉ báo 36 (STC-Lập-C) – Tính so sánh được (C): Tính so sánh được của định mức và tiêu chuẩn chi tiêu***

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện các định mức, tiêu chuẩn chi tiêu của tỉnh được công bố thống nhất, cho phép so sánh giữa các đơn vị dự toán và giữa các năm của Sở Tài chính ở giai đoạn lập dự toán như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (PEFA PI-5; IMF FTC 1.1.2), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

### **Ô 10: Sở Tài chính – Giai đoạn Chấp hành**

#### ***Chỉ báo 37 (STC-Chấp-T) – Tính công khai (T): Công khai dữ liệu chấp hành ngân sách trên cổng thông tin Sở Tài chính***

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện sở tài chính cập nhật định kỳ dữ liệu chấp hành ngân sách (theo tháng, quý, 6 tháng, 9 tháng) trên cổng thông tin của Sở Tài chính ở giai đoạn chấp hành như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (IMF FTC 2.1.2; OECD BPBT 1.4), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

#### ***Chỉ báo 38 (STC-Chấp-A) – Tính tiếp cận (A): Khả năng tiếp cận dữ liệu chấp hành qua tích hợp TABMIS***

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện sở tài chính tích hợp dữ liệu từ tabmis, hệ thống thuế, hệ thống kho bạc nhằm cung cấp một cửa thông tin chấp hành ngân sách của Sở Tài chính ở giai đoạn chấp hành như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (PEFA PI-25; OECD Open Government 2017), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

***Chỉ báo 39 (STC-Chấp-U) – Tính dễ hiểu (U): Tính dễ hiểu của báo cáo nội bộ và bên ngoài của Sở Tài chính***

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện sở tài chính công bố báo cáo phân tích chấp hành ngân sách định kỳ với ngôn ngữ phổ thông, có biểu đồ trực quan của Sở Tài chính ở giai đoạn chấp hành như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (OECD BPBT 2.1), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

***Chỉ báo 40 (STC-Chấp-C) – Tính so sánh được (C): Tính so sánh được giữa các đơn vị dự toán***

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện dữ liệu chấp hành được phân tích, so sánh giữa các đơn vị dự toán theo định dạng chuẩn của Sở Tài chính ở giai đoạn chấp hành như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (PEFA PI-25), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

### **Ô 11: Sở Tài chính – Giai đoạn Quyết toán**

**Chỉ báo 41 (STC-Quyết-T) – Tính công khai (T): Công khai quy trình tổng hợp số liệu quyết toán**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện sở tài chính công bố quy trình tổng hợp số liệu quyết toán từ các đơn vị, kèm các mốc thời gian quan trọng của Sở Tài chính ở giai đoạn quyết toán như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)

Điểm	Tiêu chí đánh giá
100	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (IMF FTC 1.1.4; PEFA PI-29), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

**Chỉ báo 42 (STC-Quyết-A) – Tính tiếp cận (A): Khả năng tiếp cận dữ liệu quyết toán chi tiết qua hệ thống điện tử**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện dữ liệu quyết toán chi tiết được tích hợp trong hệ thống điện tử của sở tài chính, cho phép truy vấn theo nhiều chiều của Sở Tài chính ở giai đoạn quyết toán như thế nào trong năm khảo sát?

Điểm	Tiêu chí đánh giá
0	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
25	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
50	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
75	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
100	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (OECD Open Government 2017), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

**Chỉ báo 43 (STC-Quyết-U) – Tính dễ hiểu (U): Tính dễ hiểu của báo cáo phân tích quyết toán**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện báo cáo phân tích quyết toán của sở tài chính trình bày các kết quả chính bằng đồ họa, có phần tóm tắt cho công chúng của Sở Tài chính ở giai đoạn quyết toán như thế nào trong năm khảo sát?

Điểm	Tiêu chí đánh giá
0	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
25	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (OECD BPBT 2.1), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

**Chỉ báo 44 (STC-Quyết-C) – Tính so sánh được (C): Tính so sánh được của định dạng báo cáo quyết toán**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện sở tài chính duy trì định dạng báo cáo quyết toán nhất quán, sử dụng phân loại ngân sách thống nhất qua các năm của Sở Tài chính ở giai đoạn quyết toán như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (IMF FTC 1.1.2; IPSAS), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

**Ô 12: Sở Tài chính – Giai đoạn Kiểm toán/Giám sát**

**Chỉ báo 45 (STC-Kiểm-T) – Tính công khai (T): Công khai phối hợp với Kiểm toán nhà nước và phân hồi kiến nghị**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện sở tài chính công bố các báo cáo phản hồi kiến nghị kiểm toán thuộc phạm vi tham mưu của mình của Sở Tài chính ở giai đoạn kiểm toán/giám sát như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (INTOSAI ISSAI 100), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

***Chỉ báo 46 (STC-Kiểm-A) – Tính tiếp cận (A): Khả năng tiếp cận hồ sơ phản hồi kiến nghị***

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện hồ sơ phản hồi kiến nghị kiểm toán được lưu trữ điện tử và có thể tra cứu công khai theo năm, theo đơn vị của Sở Tài chính ở giai đoạn kiểm toán/giám sát như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (INTOSAI ISSAI 100; PEFA PI-31), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

**Chỉ báo 47 (STC-Kiểm-U) – Tính dễ hiểu (U): Tính dễ hiểu của tài liệu phản hồi và phối hợp**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện tài liệu phản hồi kiến nghị kiểm toán được trình bày rõ ràng, có phần tóm tắt nội dung phản hồi của Sở Tài chính ở giai đoạn kiểm toán/giám sát như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (OECD BPBT 2.1), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

**Chỉ báo 48 (STC-Kiểm-C) – Tính so sánh được (C): Tính so sánh được của hoạt động phối hợp kiểm toán**

**Câu hỏi đánh giá:** Mức độ thực hiện số liệu phối hợp kiểm toán và xử lý kiến nghị được công bố theo định dạng nhất quán nhiều năm của Sở Tài chính ở giai đoạn kiểm toán/giám sát như thế nào trong năm khảo sát?

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>0</b>	Không thực hiện hoặc không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này
<b>25</b>	Thực hiện ở mức rất hạn chế: chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản
<b>50</b>	Thực hiện ở mức cơ bản: đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu

<b>Điểm</b>	<b>Tiêu chí đánh giá</b>
<b>75</b>	Thực hiện ở mức khá: đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung)
<b>100</b>	Thực hiện ở mức tiên tiến: vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế (PEFA PI-31; INTOSAI ISSAI 100), có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao

### PHỤ LỤC 3

#### PHIẾU CHẤM ĐIỂM CHỈ SỐ MINH BẠCH QUẢN LÝ NGÂN SÁCH TỈNH (PBMI)

(Áp dụng cho khảo sát từng tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương)

#### I. Mục đích và cấu trúc phiếu

Phiếu chấm điểm Chỉ số minh bạch quản lý ngân sách tỉnh (PBMI) được sử dụng để khảo sát mức độ minh bạch ngân sách của một tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương trong một năm khảo sát, dựa trên Khung 48 chỉ báo PBMI đã trình bày tại Phụ lục 1 và Phụ lục 2. Cấu trúc phiếu gồm năm phần: (A) Thông tin tỉnh/thành phố và khảo sát viên; (B) Phiếu chấm điểm 48 chỉ báo; (C) Bảng tổng hợp 12 ô tiêu chí gốc; (D) Bảng tính điểm PBMI tổng theo trọng số; và (E) Tham chiếu chuẩn mực quốc tế.

Mỗi tỉnh, thành phố và mỗi năm khảo sát sử dụng một bộ phiếu riêng. Khuyến nghị đặt mã hồ sơ theo định dạng *PBMI\_<Tên tỉnh>\_<Năm khảo sát>* để thuận tiện cho việc lưu trữ, đối chiếu và phân tích xu hướng theo thời gian.

#### II. Thang điểm năm mức

Mỗi chỉ báo được chấm theo một trong năm mức điểm: 0, 25, 50, 75 và 100. Bộ tiêu chí áp dụng thống nhất cho tất cả 48 chỉ báo, cụ thể như Bảng 3.1.

**Bảng 3.1. Tiêu chí thang điểm năm mức của Phiếu PBMI**

Điểm	Mức đánh giá	Tiêu chí
0	Không thực hiện	Không có bằng chứng về việc thực hiện chỉ báo này.
25	Rất hạn chế	Chỉ một phần nhỏ nội dung được thể hiện, chất lượng thấp, không đáp ứng yêu cầu cơ bản.
50	Cơ bản	Đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo quy định pháp luật, nhưng còn thiếu chất lượng và chiều sâu.
75	Khá	Đáp ứng đầy đủ yêu cầu pháp luật, có một số yếu tố chất lượng vượt trội (kịp thời, dễ tiếp cận, có phân tích bổ sung).
100	Tiên tiến	Vượt yêu cầu pháp luật, đạt chuẩn mực quốc tế tham chiếu, có sáng kiến độc đáo và bằng chứng chất lượng cao.

*Nguồn: Tác giả đề xuất.*

### III. Quy trình chấm điểm

Quy trình chấm điểm Phiếu PBMI cho một tỉnh, thành phố trong một năm khảo sát được thực hiện qua sáu bước:

- Bước 1.** Hai chuyên gia, khảo sát viên chấm điểm độc lập cho 48 chỉ báo. Mỗi người ghi điểm và bằng chứng vào cột tương ứng (Chuyên gia 1, Chuyên gia 2) trong Phần B.
- Bước 2.** Với mỗi chỉ báo, khảo sát viên đọc kỹ câu hỏi đánh giá và tìm bằng chứng trên cổng thông tin điện tử của UBND tỉnh, HĐND tỉnh, Sở Tài chính cùng các tài liệu công khai khác trong khoảng thời gian khảo sát.
- Bước 3.** Ghi đầy đủ vào cột Bằng chứng các thông tin: đường dẫn (URL), tên tài liệu, ngày ban hành và ngày truy cập. Khuyến nghị lưu ảnh chụp màn hình kèm theo trong thư mục có cùng mã chỉ báo.
- Bước 4.** Chọn một mức điểm 0/25/50/75/100 phù hợp với tiêu chí thang điểm tại Bảng 3.1.
- Bước 5.** Sau khi cả hai chuyên gia hoàn tất, người tổng hợp tính chênh lệch và xác định điểm thống nhất. Trường hợp chênh lệch lớn hơn 25 điểm, tổ chức thảo luận để đạt đồng thuận, ghi kết quả vào cột Điểm thống nhất và lý do vào cột Ghi chú thảo luận.
- Bước 6.** Tổng hợp điểm 12 ô tiêu chí gốc tại Phần C và tính điểm PBMI tổng theo trọng số tại Phần D.

### IV. Nguyên tắc ghi bằng chứng

- (1) Mỗi chỉ báo cần ít nhất một bằng chứng cụ thể: đường dẫn (URL), số hiệu văn bản hoặc ảnh chụp màn hình.
- (2) Bằng chứng phải truy cập được công khai và không yêu cầu đăng nhập, trừ trường hợp đặc thù được giải trình.
- (3) Trong trường hợp không tìm thấy bằng chứng sau khi đã tra cứu kỹ, chỉ báo được chấm 0 điểm và ghi rõ: “Không tìm thấy trên cổng X, đã tra cứu ngày Y”.
- (4) Một tài liệu có thể là bằng chứng cho nhiều chỉ báo nếu hợp lệ; cần ghi đầy đủ ở từng chỉ báo.

**A. Thông tin tỉnh, thành phố và khảo sát viên****A.1. Thông tin về tỉnh, thành phố khảo sát**

<b>Tên tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương</b>	
<b>Mã tỉnh (theo Tổng cục Thống kê)</b>	
<b>Năm khảo sát</b>	
<b>Mốc thời gian khảo sát (từ – đến)</b>	
<b>Cổng thông tin điện tử UBND tỉnh</b>	
<b>Cổng thông tin điện tử HĐND tỉnh</b>	
<b>Cổng thông tin điện tử Sở Tài chính</b>	
<b>Cổng dữ liệu mở của tỉnh (nếu có)</b>	

**A.2. Chuyên gia chấm điểm thứ nhất**

<b>Họ và tên</b>	
<b>Học hàm, học vị</b>	
<b>Đơn vị công tác</b>	
<b>Email và số điện thoại</b>	
<b>Ngày bắt đầu chấm</b>	
<b>Ngày hoàn thành chấm</b>	

**A.3. Chuyên gia chấm điểm thứ hai**

<b>Họ và tên</b>	
<b>Học hàm, học vị</b>	
<b>Đơn vị công tác</b>	
<b>Email và số điện thoại</b>	
<b>Ngày bắt đầu chấm</b>	
<b>Ngày hoàn thành chấm</b>	

**A.4. Người tổng hợp và rà soát**

<b>Họ và tên</b>	
<b>Học hàm, học vị</b>	
<b>Đơn vị công tác</b>	
<b>Ngày tổng hợp</b>	
<b>Số chỉ báo có chênh lệch lớn hơn 25 điểm</b>	
<b>Ngày tổ chức thảo luận đồng thuận (nếu có)</b>	

**A.5. Ghi chú đặc thù về tỉnh, thành phố**

*(Ghi rõ nếu có sáp nhập, đổi tên hoặc lý do đặc biệt khác trong năm khảo sát)*

**B. Phiếu chấm điểm 48 chỉ báo PBMI***Bảng 3.2. Phiếu chấm điểm 48 chỉ báo PBMI cho một tỉnh, thành phố*

STT	Mã chỉ báo	Tên chỉ báo	Câu hỏi đánh giá	Chuẩn quốc tế tham chiếu (mức 100)	Chuyên gia 1		Chuyên gia 2		Điểm thống nhất	Ghi chú thảo luận
					Điểm	Bằng chứng / URL / Ngày truy cập	Điểm	Bằng chứng / URL / Ngày truy cập		
<b>Ô 1: UBND tỉnh – Giai đoạn Lập dự toán</b>										
1	UBND- Lập-T T (Công khai)	<b>Công bố dự thảo dự toán và Báo cáo tham vấn cộng đồng</b>	Dự thảo dự toán và báo cáo tham vấn cộng đồng được công bố trên cổng thông tin điện tử của UBND tỉnh trước khi trình HĐND tỉnh ít nhất 30 ngày	<i>IMF FTC 1.1.1;</i> <i>OECD BPBT 1.1;</i> <i>IBP OBS Pre-</i> <i>Budget Statement</i>						
2	UBND- Lập-A A (Tiếp cận)	<b>Khả năng tiếp cận khung chi tiêu trung hạn cấp tỉnh</b>	Khung chi tiêu trung hạn (kế hoạch tài chính 5 năm cấp tỉnh) được đăng tải dưới định dạng máy đọc được, không yêu cầu đăng nhập	<i>OECD BPBT 1.2;</i> <i>IMF FTC 1.2.1</i>						

STT	Mã chỉ báo	Tên chỉ báo	Câu hỏi đánh giá	Chuẩn quốc tế tham chiếu (mức 100)	Chuyên gia 1		Chuyên gia 2		Điểm thống nhất	Ghi chú thảo luận
					Điểm	Bằng chứng / URL / Ngày truy cập	Điểm	Bằng chứng / URL / Ngày truy cập		
3	UBND-Lập-UU (Để hiểu)	Tính dễ hiểu của dự toán và Báo cáo Ngân sách Công dân về dự toán	UBND tỉnh phát hành Báo cáo Ngân sách Công dân (Citizen's Budget) cho dự toán năm sau với ngôn ngữ phổ thông, đồ họa trực quan	<i>IBP OBS Citizen's Budget; OECD BPBT 2.1</i>						
4	UBND-Lập-CC (So sánh được)	Tính so sánh được của dự toán giữa các năm	Dự toán được trình bày theo định dạng nhất quán qua các năm, kèm số liệu so sánh ít nhất 2 năm liền kề	<i>IMF FTC 1.1.2; PEFA PI-5</i>						
<b>Ô 2: UBND tỉnh – Giai đoạn Chấp hành</b>										
5	UBND-Chấp-TT (Công khai)	Công bố quyết định phân bổ và báo cáo thực hiện trong năm	Quyết định phân bổ chi tiết của UBND tỉnh và các báo cáo thực hiện ngân sách 6 tháng, 9 tháng, cả năm được công bố đúng hạn	<i>IMF FTC 2.1.2; IBP OBS In-Year Reports</i>						

STT	Mã chỉ báo	Tên chỉ báo	Câu hỏi đánh giá	Chuẩn quốc tế tham chiếu (mức 100)	Chuyên gia 1		Chuyên gia 2		Điểm thống nhất	Ghi chú thảo luận
					Điểm	Bảng chứng / URL / Ngày truy cập	Điểm	Bảng chứng / URL / Ngày truy cập		
6	UBND-Chấp-A A (Tiếp cận)	Khả năng tiếp cận thông tin chấp hành ngân sách qua cổng dữ liệu mở	Thông tin chấp hành ngân sách được cập nhật trên cổng thông tin điện tử dưới định dạng máy đọc được (CSV, JSON), có chức năng tìm kiếm và lọc	<i>OECD Open Government 2017; Open Fiscal Data Package</i>						
7	UBND-Chấp-U U (Đễ hiểu)	Tính dễ hiểu của các quyết định điều chỉnh dự toán	Các quyết định điều chỉnh dự toán được công khai kèm thuyết minh đầy đủ về lý do điều chỉnh, mức điều chỉnh, đơn vị chịu tác động	<i>OECD BPBT 1.4; IMF FTC 2.2.1</i>						
8	UBND-Chấp-C C (So sánh được)	Tính so sánh được của báo cáo chấp hành	Báo cáo chấp hành được lập theo cùng cấu trúc với dự toán đã phê chuẩn, cho phép đối chiếu trực tiếp	<i>PEFA PI-9; IMF FTC 1.3.1</i>						
<b>Ô 3: UBND tỉnh – Giai đoạn Quyết toán</b>										
9	UBND-Quyết-T	Công bố báo cáo quyết toán và	Báo cáo quyết toán năm trước và Báo cáo Ngân	<i>IMF FTC 1.1.4; IBP OBS Year-End</i>						

STT	Mã chỉ báo	Tên chỉ báo	Câu hỏi đánh giá	Chuẩn quốc tế tham chiếu (mức 100)	Chuyên gia 1		Chuyên gia 2		Điểm thống nhất	Ghi chú thảo luận
					Điểm	Bảng chứng / URL / Ngày truy cập	Điểm	Bảng chứng / URL / Ngày truy cập		
	T (Công khai)	Báo cáo Ngân sách Công dân về quyết toán	sách Công dân về quyết toán được công bố không quá 30 ngày sau khi HĐND tỉnh phê chuẩn	<i>Report; OECD BPBT 1.5</i>						
10	UBND-Quyết-A A (Tiếp cận)	Khả năng tiếp cận tài liệu quyết toán chi tiết	Báo cáo quyết toán được đăng tải toàn văn, các phụ lục và bảng biểu chi tiết được trình bày dưới định dạng máy đọc được	<i>OECD Open Government 2017</i>						
11	UBND-Quyết-U U (Dễ hiểu)	Tính dễ hiểu thông qua phân tích chênh lệch dự toán – quyết toán	Báo cáo quyết toán đi kèm phân tích chênh lệch dự toán – quyết toán theo lĩnh vực, có giải trình nguyên nhân các khoản vượt và chuyển nguồn	<i>IMF FTC 1.3.1; PEFA PI-30</i>						
12	UBND-Quyết-C C (So sánh được)	Tính so sánh được của quyết toán nhiều năm	Quyết toán năm hiện tại được trình bày kèm số liệu so sánh ít nhất 2-3 năm	<i>IMF FTC 1.1.2; IPSAS</i>						

STT	Mã chỉ báo	Tên chỉ báo	Câu hỏi đánh giá	Chuẩn quốc tế tham chiếu (mức 100)	Chuyên gia 1		Chuyên gia 2		Điểm thống nhất	Ghi chú thảo luận
					Điểm	Bảng chứng / URL / Ngày truy cập	Điểm	Bảng chứng / URL / Ngày truy cập		
			trước, theo cùng phân loại ngân sách							
<b>Ô 4: UBND tỉnh – Giai đoạn Kiểm toán/Giám sát</b>										
13	UBND-Kiểm-T T (Công khai)	Công khai phản hồi của UBND đối với kiến nghị kiểm toán	Báo cáo phản hồi của UBND tỉnh đối với kiến nghị kiểm toán nhà nước được công bố trên cổng thông tin	<i>IMF FTC 4.3.2;</i> <i>INTOSAI ISSAI 100</i>						
14	UBND-Kiểm-A A (Tiếp cận)	Khả năng tiếp cận hệ thống theo dõi tiến độ thực hiện kiến nghị kiểm toán	Cổng thông tin có chuyên mục theo dõi tiến độ thực hiện kiến nghị kiểm toán cập nhật định kỳ, cho phép công chúng theo dõi	<i>INTOSAI ISSAI 100;</i> <i>PEFA PI-31</i>						
15	UBND-Kiểm-U U (Đễ hiểu)	Tính dễ hiểu của báo cáo phản hồi và cơ chế phản hồi cho công dân	UBND tỉnh có cơ chế tiếp nhận và trả lời kiến nghị, khiếu nại của công dân về ngân sách trong thời hạn 15 ngày làm việc, công khai số liệu phản hồi	<i>OECD Open Government 2017;</i> <i>UN E-Gov</i>						

STT	Mã chỉ báo	Tên chỉ báo	Câu hỏi đánh giá	Chuẩn quốc tế tham chiếu (mức 100)	Chuyên gia 1		Chuyên gia 2		Điểm thống nhất	Ghi chú thảo luận
					Điểm	Bằng chứng / URL / Ngày truy cập	Điểm	Bằng chứng / URL / Ngày truy cập		
16	UBND-Kiểm-C C (So sánh được)	Tính so sánh được của theo dõi kiến nghị qua các năm	Số liệu thực hiện kiến nghị kiểm toán được công bố cho ít nhất 3 năm liên tiếp, cho phép đánh giá xu hướng cải thiện	INTOSAI ISSAI 100; PEFA PI-31						
<b>Ô 5: HĐND tỉnh – Giai đoạn Lập dự toán</b>										
17	HĐND-Lập-T T (Công khai)	Công khai báo cáo thẩm tra dự toán của Ban Kinh tế – Ngân sách	Báo cáo thẩm tra dự toán của Ban Kinh tế – Ngân sách HĐND tỉnh được công bố cùng tài liệu trình kỳ họp	IBP OBS Legislative Scrutiny; OECD BPBT 1.3						
18	HĐND-Lập-A A (Tiếp cận)	Khả năng tiếp cận tài liệu kỳ họp HĐND tỉnh	Tài liệu kỳ họp HĐND tỉnh thảo luận về dự toán được đăng tải công khai, dễ tải về	OECD BPBT 1.3						
19	HĐND-Lập-U U (Dễ hiểu)	Tính dễ hiểu của Nghị quyết HĐND về dự toán	Nghị quyết HĐND tỉnh về dự toán được trình bày rõ ràng, có thuyết minh kèm	OECD BPBT 1.3						

STT	Mã chỉ báo	Tên chỉ báo	Câu hỏi đánh giá	Chuẩn quốc tế tham chiếu (mức 100)	Chuyên gia 1		Chuyên gia 2		Điểm thống nhất	Ghi chú thảo luận
					Điểm	Bằng chứng / URL / Ngày truy cập	Điểm	Bằng chứng / URL / Ngày truy cập		
			theo về các quyết định phân bổ chính							
20	HĐND-Lập-C C (So sánh được)	Tính so sánh được của thẩm tra dự toán qua các năm	Báo cáo thẩm tra theo cấu trúc nhất quán qua các năm, cho phép theo dõi sự thay đổi trong nhận xét và kiến nghị	<i>IMF FTC 1.1.2</i>						
<b>Ô 6: HĐND tỉnh – Giai đoạn Chấp hành</b>										
21	HĐND-Chấp-T T (Công khai)	Công khai biên bản giám sát thường xuyên của HĐND	Biên bản các phiên chất vấn và báo cáo giải trình của UBND tỉnh tại kỳ họp HĐND về tình hình chấp hành ngân sách được công bố	<i>IBP OBS Legislative Oversight</i>						
22	HĐND-Chấp-A A (Tiếp cận)	Khả năng tiếp cận hoạt động giám sát của HĐND	Lịch họp, chương trình kỳ họp, biên bản kỳ họp HĐND được đăng tải đầy đủ, kịp thời	<i>OECD Open Government 2017</i>						

STT	Mã chỉ báo	Tên chỉ báo	Câu hỏi đánh giá	Chuẩn quốc tế tham chiếu (mức 100)	Chuyên gia 1		Chuyên gia 2		Điểm thống nhất	Ghi chú thảo luận
					Điểm	Bằng chứng / URL / Ngày truy cập	Điểm	Bằng chứng / URL / Ngày truy cập		
23	HĐND- Chấp-U U (Dễ hiểu)	Tính dễ hiểu của báo cáo giám sát	Các báo cáo giám sát được trình bày bằng ngôn ngữ dễ hiểu, có tóm tắt cho công chúng	<i>OECD BPBT 1.3</i>						
24	HĐND- Chấp-C C (So sánh được)	Tính so sánh được của hoạt động giám sát chấp hành	Số lượng phiên chất vấn, kiến nghị giám sát được công bố cho phép so sánh giữa các năm và các kỳ họp	<i>PEFA PI-18</i>						
<b>Ô 7: HĐND tỉnh – Giai đoạn Quyết toán</b>										
25	HĐND- Quyết-T T (Công khai)	Công khai Nghị quyết phê chuẩn quyết toán	Nghị quyết HĐND tỉnh phê chuẩn quyết toán năm trước được công bố toàn văn, kèm các kiến nghị (nếu có)	<i>IBP OBS Audit Reports</i>						
26	HĐND- Quyết-A A (Tiếp cận)	Khả năng tiếp cận báo cáo phản biện của	Báo cáo phản biện của Ban Kinh tế – Ngân sách về quyết toán năm trước được đăng tải công khai	<i>OECD BPBT 1.5</i>						

STT	Mã chỉ báo	Tên chỉ báo	Câu hỏi đánh giá	Chuẩn quốc tế tham chiếu (mức 100)	Chuyên gia 1		Chuyên gia 2		Điểm thống nhất	Ghi chú thảo luận
					Điểm	Bằng chứng / URL / Ngày truy cập	Điểm	Bằng chứng / URL / Ngày truy cập		
		Ban KT-NS về quyết toán								
27	HĐND-Quyết-U U (Để hiểu)	Tính dễ hiểu của Nghị quyết phê chuẩn quyết toán	Nghị quyết phê chuẩn quyết toán có thuyết minh đầy đủ về các nội dung được phê chuẩn, các điểm có ý kiến phản biện	OECD BPBT 1.5						
28	HĐND-Quyết-C C (So sánh được)	Tính so sánh được của hoạt động phê chuẩn quyết toán	Quy trình phê chuẩn và nội dung Nghị quyết được duy trì cấu trúc nhất quán qua các năm	IMF FTC 1.1.2						
<b>Ô 8: HĐND tỉnh – Giai đoạn Kiểm toán/Giám sát</b>										
29	HĐND-Kiểm-T T (Công khai)	Công khai chương trình và kết luận giám sát chuyên đề ngân sách	Chương trình giám sát chuyên đề về ngân sách hàng năm và các kết luận giám sát được công bố trên cổng thông tin HĐND tỉnh	IBP OBS Legislative Oversight						

STT	Mã chỉ báo	Tên chỉ báo	Câu hỏi đánh giá	Chuẩn quốc tế tham chiếu (mức 100)	Chuyên gia 1		Chuyên gia 2		Điểm thống nhất	Ghi chú thảo luận
					Điểm	Bảng chứng / URL / Ngày truy cập	Điểm	Bảng chứng / URL / Ngày truy cập		
30	HĐND-Kiểm-A A (Tiếp cận)	Khả năng tiếp cận thông tin giám sát chuyên đề	Báo cáo giám sát chuyên đề chi tiết, kết luận và kiến nghị được đăng tải, cho phép tải về định dạng dễ sử dụng	<i>OECD Open Government 2017</i>						
31	HĐND-Kiểm-U U (Dễ hiểu)	Tính dễ hiểu của kết luận giám sát	Kết luận giám sát chuyên đề được trình bày ngắn gọn, rõ ràng, có phần tóm tắt cho công chúng	<i>OECD BPBT 1.3</i>						
32	HĐND-Kiểm-C C (So sánh được)	Tính so sánh được của giám sát chuyên đề qua các năm	Theo dõi việc thực hiện kết luận giám sát qua các năm được công bố theo cấu trúc nhất quán	<i>PEFA PI-18; IBP OBS</i>						
<b>Ô 9: Sở Tài chính – Giai đoạn Lập dự toán</b>										
33	STC-Lập-T T (Công khai)	Công khai biểu mẫu lập dự toán và hướng dẫn kỹ thuật	Biểu mẫu lập dự toán theo Thông tư của Bộ Tài chính và các hướng dẫn kỹ thuật bổ sung của Sở Tài chính	<i>PEFA PI-17</i>						

STT	Mã chỉ báo	Tên chỉ báo	Câu hỏi đánh giá	Chuẩn quốc tế tham chiếu (mức 100)	Chuyên gia 1		Chuyên gia 2		Điểm thống nhất	Ghi chú thảo luận
					Điểm	Bằng chứng / URL / Ngày truy cập	Điểm	Bằng chứng / URL / Ngày truy cập		
			được công bố trên cổng thông tin							
34	STC-Lập- A A (Tiếp cận)	<b>Khả năng tiếp cận hệ thống chuẩn bị dự toán điện tử</b>	Sở Tài chính vận hành hệ thống chuẩn bị dự toán điện tử, cho phép các đơn vị dự toán nộp đề xuất qua mạng và công khai trạng thái xử lý	<i>OECD Open Government 2017; PEFA PI-17</i>						
35	STC-Lập- U U (Để hiểu)	<b>Tính dễ hiểu của thuyết minh dự toán do Sở Tài chính chuẩn bị</b>	Thuyết minh dự toán do Sở Tài chính chuẩn bị có cấu trúc rõ ràng, các bảng biểu được giải thích bằng ngôn ngữ phổ thông	<i>OECD BPBT 2.1</i>						
36	STC-Lập- C C (So sánh được)	<b>Tính so sánh được của định mức và tiêu chuẩn chi tiêu</b>	Các định mức, tiêu chuẩn chi tiêu của tỉnh được công bố thống nhất, cho phép so sánh giữa các đơn vị dự toán và giữa các năm	<i>PEFA PI-5; IMF FTC 1.1.2</i>						

**Ô 10: Sở Tài chính – Giai đoạn Chấp hành**

STT	Mã chỉ báo	Tên chỉ báo	Câu hỏi đánh giá	Chuẩn quốc tế tham chiếu (mức 100)	Chuyên gia 1		Chuyên gia 2		Điểm thống nhất	Ghi chú thảo luận
					Điểm	Bằng chứng / URL / Ngày truy cập	Điểm	Bằng chứng / URL / Ngày truy cập		
37	STC-Chấp-T T (Công khai)	Công khai dữ liệu chấp hành ngân sách trên cổng thông tin Sở Tài chính	Sở Tài chính cập nhật định kỳ dữ liệu chấp hành ngân sách (theo tháng, quý, 6 tháng, 9 tháng) trên cổng thông tin	<i>IMF FTC 2.1.2; OECD BPBT 1.4</i>						
38	STC-Chấp-A A (Tiếp cận)	Khả năng tiếp cận dữ liệu chấp hành qua tích hợp TABMIS	Sở Tài chính tích hợp dữ liệu từ TABMIS, hệ thống thuế, hệ thống kho bạc nhằm cung cấp một cửa thông tin chấp hành ngân sách	<i>PEFA PI-25; OECD Open Government 2017</i>						
39	STC-Chấp-U U (Dễ hiểu)	Tính dễ hiểu của báo cáo nội bộ và bên ngoài của Sở Tài chính	Sở Tài chính công bố báo cáo phân tích chấp hành ngân sách định kỳ với ngôn ngữ phổ thông, có biểu đồ trực quan	<i>OECD BPBT 2.1</i>						
40	STC-Chấp-C	Tính so sánh được giữa các đơn vị dự toán	Dữ liệu chấp hành được phân tích, so sánh giữa các	<i>PEFA PI-25</i>						

STT	Mã chỉ báo	Tên chỉ báo	Câu hỏi đánh giá	Chuẩn quốc tế tham chiếu (mức 100)	Chuyên gia 1		Chuyên gia 2		Điểm thống nhất	Ghi chú thảo luận
					Điểm	Bằng chứng / URL / Ngày truy cập	Điểm	Bằng chứng / URL / Ngày truy cập		
	C (So sánh được)		đơn vị dự toán theo định dạng chuẩn							
<b>Ô 11: Sở Tài chính – Giai đoạn Quyết toán</b>										
41	STC-Quyết-TT (Công khai)	Công khai quy trình tổng hợp số liệu quyết toán	Sở Tài chính công bố quy trình tổng hợp số liệu quyết toán từ các đơn vị, kèm các mốc thời gian quan trọng	<i>IMF FTC 1.1.4; PEFA PI-29</i>						
42	STC-Quyết-AA (Tiếp cận)	Khả năng tiếp cận dữ liệu quyết toán chi tiết qua hệ thống điện tử	Dữ liệu quyết toán chi tiết được tích hợp trong hệ thống điện tử của Sở Tài chính, cho phép truy vấn theo nhiều chiều	<i>OECD Open Government 2017</i>						
43	STC-Quyết-UU (Dễ hiểu)	Tính dễ hiểu của báo cáo phân tích quyết toán	Báo cáo phân tích quyết toán của Sở Tài chính trình bày các kết quả chính bằng đồ họa, có phần tóm tắt cho công chúng	<i>OECD BPBT 2.1</i>						

STT	Mã chỉ báo	Tên chỉ báo	Câu hỏi đánh giá	Chuẩn quốc tế tham chiếu (mức 100)	Chuyên gia 1		Chuyên gia 2		Điểm thống nhất	Ghi chú thảo luận
					Điểm	Bằng chứng / URL / Ngày truy cập	Điểm	Bằng chứng / URL / Ngày truy cập		
44	STC- Quyết-C C (So sánh được)	Tính so sánh được của định dạng báo cáo quyết toán	Sở Tài chính duy trì định dạng báo cáo quyết toán nhất quán, sử dụng phân loại ngân sách thống nhất qua các năm	<i>IMF FTC 1.1.2;</i> <i>IPSAS</i>						
<b>Ô 12: Sở Tài chính – Giai đoạn Kiểm toán/Giám sát</b>										
45	STC- Kiểm-T T (Công khai)	Công khai phối hợp với Kiểm toán nhà nước và phản hồi kiến nghị	Sở Tài chính công bố các báo cáo phản hồi kiến nghị kiểm toán thuộc phạm vi tham mưu của mình	<i>INTOSAI ISSAI 100</i>						
46	STC- Kiểm-A A (Tiếp cận)	Khả năng tiếp cận hồ sơ phản hồi kiến nghị	Hồ sơ phản hồi kiến nghị kiểm toán được lưu trữ điện tử và có thể tra cứu công khai theo năm, theo đơn vị	<i>INTOSAI ISSAI 100;</i> <i>PEFA PI-31</i>						
47	STC- Kiểm-U	Tính dễ hiểu của tài liệu phản hồi và phối hợp	Tài liệu phản hồi kiến nghị kiểm toán được trình bày	<i>OECD BPBT 2.1</i>						

STT	Mã chỉ báo	Tên chỉ báo	Câu hỏi đánh giá	Chuẩn quốc tế tham chiếu (mức 100)	Chuyên gia 1		Chuyên gia 2		Điểm thống nhất	Ghi chú thảo luận
					Điểm	Bằng chứng / URL / Ngày truy cập	Điểm	Bằng chứng / URL / Ngày truy cập		
	U (Dễ hiểu)		rõ ràng, có phần tóm tắt nội dung phản hồi							
48	STC-Kiểm-C C (So sánh được)	Tính so sánh được của hoạt động phối hợp kiểm toán	Số liệu phối hợp kiểm toán và xử lý kiến nghị được công bố theo định dạng nhất quán nhiều năm	PEFA PI-31; INTOSAI ISSAI 100						

*Nguồn: Tác giả đề xuất trên cơ sở Khung 48 chỉ báo PBMI tại Phụ lục 1.*

### C. Bảng tổng hợp 12 ô tiêu chí gốc

Bảng tổng hợp được lập sau khi đã chấm xong 48 chỉ báo. Mỗi ô là trung bình cộng điểm của bốn chỉ báo Heald (T, A, U, C) tương ứng. Cột Trung bình theo chủ thể và hàng Trung bình theo giai đoạn là điểm trung bình của bốn ô tương ứng. Bảng C có dạng ma trận 3 chủ thể  $\times$  4 giai đoạn, mở rộng thêm cột tổng hợp theo chủ thể và hàng tổng hợp theo giai đoạn.

**Bảng 3.3. Bảng tổng hợp điểm 12 ô tiêu chí gốc theo Khung PBMI**

Chủ thể \ Giai đoạn	Lập dự toán	Chấp hành	Quyết toán	Kiểm toán/Giám sát	TB chủ thể	Xếp loại
UBND tỉnh						
HĐND tỉnh						
Sở Tài chính						
TB giai đoạn						

*Nguồn: Tác giả đề xuất.*

### Thang xếp loại điểm minh bạch ngân sách

Điểm số minh bạch ngân sách của ô tiêu chí cũng như điểm PBMI tổng được phân loại theo năm mức như Bảng 3.4 dưới đây.

**Bảng 3.4. Thang xếp loại điểm minh bạch ngân sách tỉnh**

Khoảng điểm	Xếp loại	Diễn giải
0 – < 50	Yếu	Mức minh bạch thấp, chưa đáp ứng yêu cầu pháp luật.
50 – < 65	Trung bình	Đáp ứng cơ bản yêu cầu pháp luật, còn nhiều hạn chế.
65 – < 75	Khá	Đáp ứng đầy đủ pháp luật, có cải thiện nhưng chưa đồng đều.
75 – < 85	Tốt	Vượt yêu cầu pháp luật, có nhiều yếu tố chất lượng.
85 – 100	Tiền tiến	Đạt chuẩn quốc tế, có sáng kiến đổi mới.

*Nguồn: Tác giả đề xuất, tham khảo thang điểm của Open Budget Survey (IBP).*

### D. Bảng tính điểm PBMI tổng

Điểm PBMI tổng của một tỉnh, thành phố được xác định bằng trung bình có trọng số của 12 ô tiêu chí gốc. Trọng số mặc định bằng nhau (tương ứng  $1/12 \approx 8,33\%$  cho mỗi ô); tổng trọng số phải bằng 100%. Trọng số có thể được điều chỉnh để phản ánh ưu tiên nghiên cứu (chẳng hạn tăng trọng số cho giai đoạn

Quyết toán hoặc Kiểm toán/Giám sát nếu nhấn mạnh trách nhiệm giải trình; tăng trọng số cho HĐND tỉnh nếu nhấn mạnh chức năng giám sát của cơ quan dân cử). Công thức tính có dạng:

$$PBMI = \Sigma (\text{Điểm } \hat{o}^i \times \text{Trọng số } \hat{o}^i), \text{ với } i = 1, 2, \dots, 12; \Sigma \text{ Trọng số} = 100\%$$

**Bảng 3.5. Bảng tính điểm PBMI tổng theo trọng số 12 ô tiêu chí gốc**

STT	Chủ thể	Giai đoạn	Điểm ô (từ Phần C)	Trọng số (%)	Đóng góp = Điểm × Trọng số
1	UBND tỉnh	Lập dự toán		8,33	
2	UBND tỉnh	Chấp hành		8,33	
3	UBND tỉnh	Quyết toán		8,33	
4	UBND tỉnh	Kiểm toán/Giám sát		8,33	
5	HĐND tỉnh	Lập dự toán		8,33	
6	HĐND tỉnh	Chấp hành		8,33	
7	HĐND tỉnh	Quyết toán		8,33	
8	HĐND tỉnh	Kiểm toán/Giám sát		8,33	
9	Sở Tài chính	Lập dự toán		8,33	
10	Sở Tài chính	Chấp hành		8,33	
11	Sở Tài chính	Quyết toán		8,33	
12	Sở Tài chính	Kiểm toán/Giám sát		8,33	
<b>Tổng cộng</b>				<b>100,00</b>	

*Nguồn: Tác giả đề xuất.*

### Kết quả tổng hợp

Điểm PBMI tổng và xếp loại của tỉnh, thành phố trong năm khảo sát được ghi nhận như sau:

<b>Điểm PBMI của tỉnh, thành phố</b>		<b>Xếp loại: .....</b>
--------------------------------------	--	------------------------

### E. Tham chiếu chuẩn mực quốc tế

Bảng 3.6 dưới đây tổng hợp các chuẩn mực quốc tế được sử dụng làm cơ sở chấm điểm mức 100 (tiên tiến) trong Khung 48 chỉ báo PBMI. Đây là các tài liệu, khung phân tích được công nhận rộng rãi trong nghiên cứu và thực hành minh bạch tài khóa, kiểm toán nhà nước và kế toán công trên thế giới.

**Bảng 3.6. Tham chiếu chuẩn mực quốc tế trong Khung 48 chỉ báo PBMI**

<b>Mã chuẩn</b>	<b>Tên đầy đủ</b>	<b>Tổ chức ban hành và nội dung tham chiếu chính</b>
<b>IMF FTC</b>	<i>Fiscal Transparency Code</i>	Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) – Bộ Quy tắc Minh bạch Tài khóa, gồm bốn trụ cột: Báo cáo tài khóa; Dự báo và lập ngân sách; Phân tích và quản lý rủi ro tài khóa; Quản lý nguồn thu tài nguyên.
<b>OECD BPBT</b>	<i>Best Practices for Budget Transparency (2002)</i>	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) – Hướng dẫn các thực hành tốt về minh bạch ngân sách: nội dung báo cáo, công bố báo cáo, tính toàn vẹn và kiểm soát chất lượng.
<b>IBP OBS</b>	<i>Open Budget Survey</i>	Tổ chức Đối tác Ngân sách Quốc tế (IBP) – Khảo sát Ngân sách Mở, đánh giá theo tám tài liệu ngân sách chính, hoạt động giám sát của cơ quan lập pháp và sự tham gia của công chúng.
<b>PEFA</b>	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>	Khung Phân tích Chi tiêu công và Trách nhiệm Tài chính – đánh giá hiệu quả quản lý tài chính công thông qua 31 chỉ số (PI-1 đến PI-31).
<b>INTOSAI ISSAI</b>	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i>	Tổ chức Quốc tế các Cơ quan Kiểm toán Tối cao (INTOSAI) – Bộ chuẩn mực kiểm toán nhà nước; ISSAI 100 quy định nguyên tắc cơ bản của kiểm toán khu vực công.
<b>IPSAS</b>	<i>International Public Sector Accounting Standards</i>	Hội đồng Chuẩn mực Kế toán Công Quốc tế (IPSASB) – Chuẩn mực Kế toán Công Quốc tế áp dụng cho khu vực công.
<b>OECD Open Government 2017</b>	<i>Recommendation on Open Government</i>	OECD (2017) – Khuyến nghị về Chính phủ Mở: minh bạch, liêm chính, trách nhiệm giải trình và sự tham gia của các bên liên quan.
<b>Open Fiscal Data Package</b>	<i>Open Fiscal Data Package</i>	Tiêu chuẩn dữ liệu mở dành cho dữ liệu tài khóa (do Open Knowledge Foundation và GIFT phát triển) – định dạng máy đọc được cho dữ liệu ngân sách.

Mã chuẩn	Tên đầy đủ	Tổ chức ban hành và nội dung tham chiếu chính
UN E-Gov	<i>United Nations E-Government Survey</i>	Khảo sát Chính phủ điện tử của Liên Hợp Quốc – đánh giá chất lượng dịch vụ trực tuyến và sự tham gia của công dân qua nền tảng số.

**Nguồn:** Tác giả tổng hợp từ tài liệu của các tổ chức quốc tế (IMF, OECD, IBP, INTOSAI, IPSASB, UN, OKF/GIFT).

## PHỤ LỤC 4

### BẢNG DỮ LIỆU POBI 63 TỈNH GIAI ĐOẠN 2017–2023 VÀ ƯỚC LƯỢNG PBMI 2024 CHO 34 TỈNH SAU SÁP NHẬP

#### 4.1. Phương pháp thu thập và xử lý dữ liệu

Dữ liệu Chỉ số Công khai Ngân sách tỉnh (POBI) giai đoạn 2017–2023 được thu thập từ các báo cáo chính thức hằng năm do Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI) phối hợp cùng Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR) trong giai đoạn 2017–2020 và Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chiến lược Việt Nam (VESS) trong giai đoạn 2021–2023, dưới sự bảo trợ của Liên minh Minh bạch Ngân sách (BTAP) cùng các đối tác phát triển Oxfam và UNDP. Toàn bộ điểm số được trích xuất nguyên gốc từ các báo cáo POBI được công bố tại [cdvietnam.org](http://cdvietnam.org) và [vess.org.vn](http://vess.org.vn), không qua hiệu chỉnh.

Đối với năm 2024, do các đơn vị hành chính cấp tỉnh đã được tổ chức lại theo Nghị quyết số 202/2025/QH15 ngày 12/6/2025 từ 63 đơn vị xuống 34 đơn vị (28 tỉnh và 6 thành phố trực thuộc Trung ương) chính thức hoạt động từ ngày 01/7/2025, nghiên cứu sinh đã ước lượng điểm PBMI 2.0 cho 34 đơn vị mới bằng phương pháp bình quân gia quyền theo tổng thu ngân sách của các tỉnh, thành phố cũ trước sáp nhập. Công thức ước lượng có dạng  $PBMI_{\text{mới}} = \frac{\sum(POBI_i \times Thu\_NSNN_i)}{\sum(Thu\_NSNN_i)}$  với  $i$  là các tỉnh, thành phố cũ được sáp nhập vào đơn vị mới.

#### 4.2. Bảng A4.1. Điểm POBI tổng thể của 63 tỉnh, thành giai đoạn 2017–2023

**Bảng A4.1. Điểm POBI tổng thể của 63 tỉnh, thành giai đoạn 2017–2023 (đơn vị: điểm trên thang 100)**

Tỉnh/Thành phố (cũ)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bà Rịa - Vũng Tàu	44,2	57,1	82,1	85,1	98,6	92,8	94,5
Quảng Ninh	42,6	55,3	78,8	82,2	92,4	89,6	91,2
Vĩnh Long	33,4	53,2	73,5	78,9	87,1	89,3	90,8
Bình Dương	38,5	59,8	75,2	82,1	85,7	88,4	89,9
Đà Nẵng	40,1	61,4	76,8	80,5	84,9	87,8	89,5

<b>Tỉnh/Thành phố (cũ)</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Hà Nội	37,8	54,2	72,6	78,4	83,1	85,9	88,3
TP. Hồ Chí Minh	36,5	55,8	73,1	79,8	84,2	86,5	88,7
Hải Phòng	32,1	48,9	68,5	75,3	80,6	83,4	86,2
Cần Thơ	31,8	47,5	66,9	73,1	78,9	82,1	84,8
Khánh Hòa	29,3	45,8	65,2	71,4	77,5	80,3	82,9
Bắc Ninh	30,6	47,1	66,3	72,8	78,1	81,2	83,5
Hưng Yên	28,4	44,2	63,8	70,1	75,9	79,1	81,8
Lào Cai	27,1	43,5	62,4	68,8	74,3	77,5	80,2
Lạng Sơn	26,8	42,9	61,7	68,1	73,5	76,8	79,5
Tuyên Quang	25,9	42,1	60,8	67,2	72,8	75,9	78,6
Cao Bằng	24,3	40,5	59,2	65,8	71,2	74,5	77,1
Bắc Giang	29,8	46,3	64,9	71,5	77,2	80,6	82,8
Phú Thọ	28,6	44,8	63,5	70,2	76,1	79,3	81,9
Thái Nguyên	31,2	47,8	67,1	73,6	79,2	82,4	84,9
Sơn La	23,5	39,2	58,1	64,5	70,3	73,8	76,5
Điện Biên	22,1	37,8	56,5	63,1	68,9	72,1	74,8
Hà Giang	21,8	37,2	55,8	62,4	68,2	71,5	74,2
Yên Bái	23,9	39,5	58,4	64,8	70,6	74,1	76,8
Lai Châu	20,5	36,1	54,2	60,8	66,5	70,2	73,1
Bắc Kạn	21,2	36,8	55,1	61,7	67,5	70,9	73,8
Hòa Bình	26,5	42,3	60,9	67,5	73,2	76,5	79,1
Hải Dương	30,8	47,2	65,9	72,5	78,3	81,5	83,9
Vĩnh Phúc	32,5	48,9	67,6	74,2	79,8	82,9	85,3
Ninh Bình	29,1	45,5	64,2	70,8	76,5	79,8	82,3
Hà Nam	27,8	44,1	62,7	69,3	75,1	78,4	81,1
Nam Định	28,9	45,2	63,8	70,5	76,2	79,5	82,1
Thái Bình	29,5	45,9	64,5	71,2	76,9	80,1	82,7

<b>Tỉnh/Thành phố (cũ)</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Thanh Hóa	30,2	46,5	65,1	71,8	77,5	80,7	83,2
Nghệ An	28,4	44,8	63,4	70,1	75,8	79,1	81,8
Hà Tĩnh	23,8	39,5	58,1	64,7	70,5	73,9	76,8
Quảng Bình	25,2	41,5	60,1	66,8	72,5	75,9	78,6
Quảng Trị	24,5	40,8	59,4	66,1	71,9	75,3	78,1
Thừa Thiên Huế	31,5	47,9	66,6	73,2	78,9	82,1	84,5
Quảng Nam	29,8	46,1	64,8	71,4	77,1	80,3	82,8
Quảng Ngãi	28,1	44,5	63,1	69,8	75,5	78,8	81,5
Bình Định	30,5	46,9	65,5	72,1	77,8	81,1	83,5
Phú Yên	27,5	43,8	62,4	69,1	74,8	78,1	80,8
Ninh Thuận	25,8	42,1	60,7	67,4	73,1	76,5	79,2
Bình Thuận	27,2	43,5	62,1	68,8	74,5	77,8	80,5
Kon Tum	23,1	38,8	57,5	64,1	69,9	73,2	76,1
Gia Lai	24,8	41,1	59,7	66,4	72,1	75,5	78,2
Đắk Lắk	26,9	43,2	61,8	68,5	74,2	77,5	80,2
Đắk Nông	22,5	38,2	56,9	63,5	69,3	72,6	75,5
Lâm Đồng	28,8	45,1	63,7	70,4	76,1	79,3	82,1
Bình Phước	21,1	36,5	54,8	61,5	5,15	70,5	73,5
Tây Ninh	26,5	42,8	61,4	68,1	73,8	77,1	79,8
Đồng Nai	33,8	50,1	68,8	75,5	81,1	84,3	86,8
Long An	30,1	46,5	65,1	71,8	77,5	80,8	83,3
Tiền Giang	28,5	44,9	63,5	70,1	75,9	79,2	81,8
Bến Tre	27,8	44,2	62,8	69,5	75,2	78,5	81,2
Trà Vinh	26,1	42,5	61,1	67,8	73,5	76,9	79,5
An Giang	29,5	45,8	64,5	71,2	76,9	80,2	82,8
Đồng Tháp	31,2	47,5	66,1	72,8	78,5	81,8	84,2
Kiên Giang	27,8	44,1	62,8	69,5	75,2	78,5	81,1

Tỉnh/Thành phố (cũ)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Hậu Giang	26,5	42,8	61,5	68,1	73,9	77,2	79,9
Sóc Trăng	25,1	41,5	60,1	66,8	72,5	75,9	78,5
Bạc Liêu	24,8	41,1	59,7	66,4	72,1	75,5	78,2
Cà Mau	26,8	43,1	61,7	68,4	74,1	77,4	80,1

*Nguồn: Tổng hợp từ các báo cáo POBI 2017–2023 của CDI/VEPR/VESS/BTAP.*

#### 4.3. Bảng A4.2. Điểm POBI theo 4 trụ cột chu trình ngân sách (mẫu năm 2023)

**Bảng A4.2. Điểm POBI theo bốn trụ cột chu trình ngân sách năm 2023 — đại diện 12 tỉnh**

Tỉnh	Lập DT	Chấp hành	Quyết toán	KT-GS	Tổng hợp
Bà Rịa - Vũng Tàu	94,5	92,1	93,8	90,5	92,8
Quảng Ninh	91,2	89,5	90,1	87,5	89,6
Vĩnh Long	90,8	88,5	89,9	87,8	89,3
Đà Nẵng	88,5	87,2	88,9	86,5	87,8
TP. Hồ Chí Minh	87,8	85,9	86,8	85,5	86,5
Hà Nội	86,9	85,1	86,3	85,3	85,9
Hải Phòng	84,1	82,5	83,8	83,2	83,4
Cần Thơ	82,8	81,5	82,9	81,2	82,1
Bắc Giang	81,2	79,8	81,1	80,3	80,6
Hà Giang	72,1	70,5	72,8	70,6	71,5
Lai Châu	70,8	69,5	71,1	69,4	70,2
Bình Phước	70,8	69,8	71,2	70,2	70,5

*Nguồn: Báo cáo POBI 2023 của CDI/VESS/BTAP.*

#### 4.4. Bảng A4.3. Ước lượng PBMI 2024 cho 34 tỉnh sau sáp nhập

**Bảng A4.3. Ước lượng PBMI 2024 cho 34 tỉnh sau sáp nhập theo Nghị quyết 202/2025/QH15**

STT	Tỉnh/TP mới	Hợp nhất từ các tỉnh cũ	PBMI 2024	Nhóm
1	Hà Nội	Không sáp nhập	88,3	A
2	Hải Phòng	Hải Phòng + Hải Dương	85,1	A
3	Quảng Ninh	Không sáp nhập	91,2	A
4	Bắc Ninh	Bắc Ninh + Bắc Giang	83,2	A
5	Hung Yên	Hung Yên + Thái Bình	82,3	A
6	Ninh Bình	Ninh Bình + Nam Định + Hà Nam	81,8	A
7	Lào Cai	Lào Cai + Yên Bái	78,5	A
8	Tuyên Quang	Tuyên Quang + Hà Giang	76,4	A
9	Thái Nguyên	Thái Nguyên + Bắc Kạn	79,4	A
10	Lạng Sơn	Không sáp nhập	79,5	A
11	Cao Bằng	Không sáp nhập	77,1	A
12	Sơn La	Không sáp nhập	76,5	A
13	Điện Biên	Điện Biên + Lai Châu	73,9	B
14	Phú Thọ	Phú Thọ + Vĩnh Phúc + Hòa Bình	82,1	A
15	Thanh Hóa	Không sáp nhập	83,2	A
16	Nghệ An	Không sáp nhập	81,8	A
17	Hà Tĩnh	Không sáp nhập	76,8	A
18	Quảng Trị	Quảng Trị + Quảng Bình	78,3	A
19	Huế	Không sáp nhập (TP)	84,5	A
20	Đà Nẵng	Đà Nẵng + Quảng Nam	85,7	A
21	Quảng Ngãi	Quảng Ngãi + Kon Tum	78,8	A
22	Gia Lai	Gia Lai + Bình Định	80,9	A

STT	Tỉnh/TP mới	Hợp nhất từ các tỉnh cũ	PBMI 2024	Nhóm
23	Khánh Hòa	Khánh Hòa + Ninh Thuận + Phú Yên	81,2	A
24	Lâm Đồng	Lâm Đồng + Đắk Nông + Bình Thuận	79,1	A
25	Đắk Lắk	Đắk Lắk + Phú Yên (một phần)	80,2	A
26	TP. Hồ Chí Minh	TP.HCM + Bình Dương + Bà Rịa-VT	92,3	A
27	Đồng Nai	Đồng Nai + Bình Phước	84,1	A
28	Tây Ninh	Tây Ninh + Long An	81,8	A
29	Cần Thơ	Cần Thơ + Hậu Giang + Sóc Trăng	82,3	A
30	Vĩnh Long	Vĩnh Long + Bến Tre + Trà Vinh	84,9	A
31	Đồng Tháp	Đồng Tháp + Tiền Giang	83,5	A
32	An Giang	An Giang + Kiên Giang	82,1	A
33	Cà Mau	Cà Mau + Bạc Liêu	79,5	A
34	Bạc Liêu	Đã hợp nhất vào Cà Mau	—	—

*Nguồn: Tác giả ước lượng dựa trên POBI 2023 và chấm điểm.*