

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

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ

NGÀNH: QUẢN LÝ KINH TẾ

Mã số: 9310110

HÀ NỘI - 2026

**Công trình được hoàn thành tại
Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh**

Người hướng dẫn khoa học:

1. TS. ĐỖ TẮT CƯỜNG



2. PGS.TS. HOÀNG XUÂN BÌNH



Phản biện 1:

Phản biện 2:

Phản biện 3:

L luận án được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án cấp Học viện họp tại Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

Vào hồi giờ ngày tháng năm 2026

Có thể tìm hiểu luận án tại:

- Thư viện Quốc gia Việt Nam
- Thư viện Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

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 các bên liên quan đánh giá hoạt động và trách nhiệm giải trình của chính phủ. Định nghĩa này đến nay vẫn là điểm khởi đầu được trích dẫn rộng rãi trong các nghiên cứu về minh bạch ngân sách trên thế giới.

Ở cấp độ lý luận, có thể nhận diện bốn cách tiếp cận chính bổ trợ lẫn nhau trong nghiên cứu về minh bạch ngân sách. Thứ nhất, tiếp cận từ tài chính công và kinh tế học công cộng nhấn mạnh vai trò của minh bạch như một cơ chế giảm bất đối xứng thông tin giữa chính phủ và các chủ thể kinh tế. Thứ hai, tiếp cận từ quản trị công và quản lý công mới đặt minh bạch trong khuôn khổ cải cách thể chế. Thứ ba, tiếp cận từ kinh tế chính trị lý giải minh bạch như công cụ giảm hành vi cơ hội của các chủ thể chính trị. Thứ tư, tiếp cận từ quản lý nhà nước nhìn nhận minh bạch như chức năng của hoạt động quản lý.

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 ngày 25/6/2015 lần đầu tiên quy định tương đối hệ thống về công khai ngân sách và sự tham gia của cộng đồng; Thông tư số 343/2016/TT-BTC và Thông tư số 90/2018/TT-BTC của Bộ Tài chính đã cụ thể hóa các biểu mẫu, nội dung và thời hạn công khai. Trên nền tảng đó, Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI) phối hợp với Viện Nghiên cứu Kinh

tế và Chính sách (VEPR/VESS) đã thực hiện Chỉ số Công khai Ngân sách tỉnh (POBI) liên tục từ năm 2017.

Mặc dù vậy, qua rà soát các công trình đã công bố, 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 học thuật và chính sách. Thứ nhất, phần lớn các nghiên cứu trong nước tiếp cận minh bạch chủ yếu như kết quả công khai thông tin (output), tức là đo lường qua sự hiện diện của các tài liệu trên cổng thông tin điện tử. Thứ hai, chưa có khung lý thuyết tích hợp đồng thời ba chiều phân tích: chủ thể quản lý, chu trình ngân sách và chất lượng minh bạch.

Ngày 25/6/2025, Quốc hội khóa XV đã thông qua Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15, 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, lập dự toán, chấp hành, kiểm toán, quyết toán, công khai và giám sát ngân sách. Cùng với đó, Nghị quyết số 202/2025/QH15 ngày 12/6/2025 của Quốc hội về sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh và 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 tạo ra ba dòng cải cách lớn của giai đoạn 2025–2030.

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). Đề tài có giá trị học thuật trong việc lấp khoảng trống về khung lý thuyết và khung đo lường minh bạch ngân sách cấp tỉnh, đồng thời có ý nghĩa thực tiễn đối với việc triển khai Luật Ngân sách nhà nước năm 2025.

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 giai đoạn 2017–2024 trên cơ sở dữ liệu POBI và Chỉ số PBMI do tác giả đề xuất; đề xuất phương hướng, hệ giải pháp nhằm tăng cường minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh đến năm 2030.

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: (i) tổng quan tình hình nghiên cứu trong nước và quốc tế; (ii) xây dựng cơ sở lý luận và khung phân tích tích hợp 3×4×4; (iii) phân tích, đánh giá thực trạng minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh giai đoạn 2017–2024; (iv) đề xuất phương hướng, hệ giải pháp đến năm 2030.

2.3. Câu hỏi nghiên cứu

Luận án trả lời năm câu hỏi nghiên cứu: (1) Bản chất của minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh là gì? (2) Bộ tiêu chí nào phù hợp để đánh giá minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh theo khung tích hợp 3×4×4? (3) Thực trạng minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam giai đoạn 2017–2024 như thế nào? (4) Bối cảnh mới đặt ra những yêu cầu gì? (5) Hệ giải pháp nào phù hợp để tăng cường minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh đến năm 2030?

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

Đối tượng nghiên cứu của luận án là minh bạch ngân sách nhà nước của chính quyền địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam, được tiếp cận với tư cách một hoạt động quản lý và phân tích đồng thời theo ba chiều tích hợp: ba chủ thể quản lý (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 khung Heald (2012) gồm tính công khai, tính tiếp cận, tính dễ hiểu và tính so sánh được.

Khách thể nghiên cứu gồm 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ở Việt Nam giai đoạn 2017–2024 (trước Nghị quyết 202/2025/QH15) và 34 đơn vị hành chính cấp tỉnh sau sắp xếp.

Phạm vi nghiên cứu: phạm vi không gian gồm 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; phạm vi thời gian giai đoạn 2017–2024, phương hướng và giải pháp đến năm 2030; phạm vi nội dung tập trung vào ba chủ thể quản lý chính của cấp tỉnh.

4. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu

Cơ sở lý luận của luận án là chủ nghĩa Mác – Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam về xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, kết hợp vận dụng bốn lý thuyết nền tảng: Lý thuyết Người đại diện (Agency Theory), Lý thuyết Các bên liên quan (Stakeholder Theory), Lý thuyết Lựa chọn công (Public Choice Theory) và Lý thuyết Quản lý công mới (NPM/NPG).

Phương pháp nghiên cứu: luận án sử dụng phương pháp duy vật biện chứng, duy vật lịch sử và các phương pháp nghiên cứu cụ thể: tổng quan tài liệu, phân tích – tổng hợp, so sánh – đối chiếu, thống kê mô tả, phân tích định lượng (mô hình hồi quy dữ liệu bảng với bốn kỹ thuật ước lượng song song: Pool OLS, hiệu ứng cố định FE, hiệu ứng ngẫu nhiên RE và GMM hệ thống Arellano–Bond), nghiên cứu trường hợp và phương pháp chuyên gia.

5. Đóng góp mới của luận án

5.1. Về lý luận

Đóng góp thứ nhất: với tư cách đóng góp trọng tâm, là việc 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 bốn lý thuyết nền tảng, luận án xây dựng khung lý thuyết tích hợp, trong đó minh bạch được nhìn nhận

như một hoạt động quản lý có ba chức năng (lập kế hoạch, tổ chức thực hiện, kiểm tra – giám sát – giải trình).

Đóng góp thứ hai: xây dựng khung phân tích tích hợp $3 \times 4 \times 4$ (ba chủ thể quản lý của cấp tỉnh \times bốn giai đoạn chu trình ngân sách \times bốn chiều cạnh chất lượng theo Heald) cho nghiên cứu minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam. 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 thông tin được công khai.

Đóng góp thứ ba: 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: chủ thể quản lý, giai đoạn chu trình và chất lượng minh bạch của ngân sách cấp tỉnh, có tính khả chuyển cho các chu kỳ tiếp theo.

5.2. Về thực tiễn

Đóng góp thứ nhất: 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 2017–2023 dựa trên dữ liệu POBI 63 tỉnh, kết hợp với phân tích minh họa cho 12 tỉnh đại diện trong năm 2024 dựa trên PBMI. Phân tích cho thấy sự khác biệt đáng kể giữa các nhóm tỉnh, đặc biệt giữa nhóm tỉnh có đóng góp cho ngân sách trung ương và nhóm tỉnh nhận trợ cấp cân đối lớn.

Đóng góp thứ hai: lượng hóa tác động của tám nhân tố ảnh hưởng đến minh bạch ngân sách cấp tỉnh thông qua mô hình hồi quy dữ liệu bảng với biến phụ thuộc POBI và các kỹ thuật ước lượng OLS, FE, RE, GMM hệ thống. Kết quả giúp xác định các “đòn bẩy quản lý” mà chính quyền cấp tỉnh có thể chủ động sử dụng (DTI, PCI, PAR), đồng thời chỉ ra các điều kiện thể chế và kinh tế – xã hội cần được cải thiện ở cấp cao hơn.

Đóng góp thứ ba: đề xuất hệ giải pháp 14 giải pháp có địa chỉ chủ thể quản lý rõ ràng – Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, Sở Tài chính, các cơ quan phối hợp – gắn với các quy định của Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15, với lộ trình sắp xếp đơn vị hành chính theo Nghị quyết số 202/2025/QH15 và với yêu cầu xây dựng chính quyền số đến năm 2030.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn

Luận án có ý nghĩa lý luận quan trọng trong việc lấp khoảng trống về khung lý thuyết và khung đo lường minh bạch ngân sách cấp tỉnh, đồng thời có ý nghĩa thực tiễn đối với việc triển khai Luật Ngân sách nhà nước năm 2025, hoàn thiện thể chế phân cấp ngân sách và xây dựng chính quyền số ở cấp tỉnh trong giai đoạn 2026–2030.

7. Cấu trúc của luận án

Ngoài phần Mở đầu, Kết luận, Danh mục công trình khoa học đã công bố, Tài liệu tham khảo và Phụ lục, luận án gồm 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 trong bối cảnh mới.

CHƯƠNG 1

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

1.1. Tổng quan các công trình nghiên cứu

Luận án tổng quan các công trình theo bảy nhóm chủ đề: (1) bản chất, khái niệm minh bạch ngân sách nhà nước; (2) hoạt động minh bạch ngân sách nhà nước; (3) nội dung minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh gắn với chu trình quản lý; (4) tiêu chí đánh giá minh bạch; (5) nhân tố ảnh hưởng; (6) chuyển đổi số và dữ liệu mở; (7) minh bạch ngân sách cấp địa phương/cấp tỉnh.

Các nghiên cứu quốc tế tiêu biểu được tổng quan gồm: Kopits và Craig (1998) về định nghĩa nền tảng của minh bạch tài khóa; Alt, Lassen và Rose (2006) khảo sát các bang Hoa Kỳ và phát hiện minh bạch cao gắn với kỷ luật tài khóa tốt hơn; Heald (2012) đề xuất bốn chiều cạnh chất lượng (tính công khai, tính tiếp cận, tính dễ hiểu, tính so sánh được); Benito và Bastida (2009) phân tích 41 quốc gia OECD và non-OECD; Esteller-Moré và Polo Otero (2012) qua nghiên cứu các đô thị Catalonia bằng phương pháp hồi quy với biến công cụ; Da Cruz và cộng sự (2016) xây dựng Chỉ số Minh bạch Đô thị Bồ Đào Nha; Cicatiello và cộng sự (2017, 2021) phân tích các nhân tố chính trị và mối quan hệ với FDI.

Các nghiên cứu trong nước tập trung quanh ba trục. Trục thứ nhất là các báo cáo POBI từ năm 2017 đến nay do CDI và VESS phối hợp với Oxfam và các đối tác thực hiện. Bộ dữ liệu này gồm điểm số chuẩn hóa cho 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương qua bảy chu kỳ khảo sát liên tục, với phương pháp luận đã được hoàn thiện qua nhiều năm. Trục thứ hai là các nghiên cứu sử dụng POBI làm biến phụ thuộc, kết hợp với chỉ số PCI làm biến giải thích. Trục thứ ba là các luận án tiến sĩ trong giai đoạn 2015–2024 về tài chính công cấp tỉnh.

1.2. Đánh giá chung và khoảng trống nghiên cứu

Trên cơ sở tổng quan, luận án đúc kết bảy nhóm kết quả đã được khoa học làm sáng tỏ và xác định bốn nhóm khoảng trống nghiên cứu cần tiếp tục giải quyết.

Khoảng trống về lý luận: các nghiên cứu trước phần lớn xem minh bạch là kết quả công khai (output), chưa phát triển đầy đủ minh bạch như quá trình quản lý (process); chưa có khung lý thuyết tích hợp đồng thời ba chiều: chủ thể quản lý, chu trình ngân sách bốn giai đoạn, và bốn chiều cạnh chất lượng của Heald.

Khoảng trống về phương pháp: phương pháp đo lường còn đơn chiều, hầu hết các chỉ số (POBI, OBI, PEFA) chỉ đo một chiều (output); các mô hình lượng hóa nhân tố ảnh hưởng đến minh bạch ngân sách cấp tỉnh ở Việt Nam còn ít và đơn giản, chủ yếu dừng ở thống kê mô tả hoặc hồi quy OLS đơn giản.

Khoảng trống về dữ liệu: thiếu dữ liệu đo các chiều khác của Heald và đo từng giai đoạn của chu trình ngân sách theo từng chủ thể quản lý; chưa có bộ dữ liệu tích hợp hệ thống về minh bạch ngân sách cấp tỉnh đo cả output lẫn process.

Khoảng trống về bối cảnh: hầu hết các nghiên cứu hiện hành về minh bạch ngân sách ở Việt Nam được thực hiện trước Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15 và Nghị quyết số 202/2025/QH15 về sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh.

1.3. Khung phân tích của luận án

Khung phân tích của luận án được xây dựng trên cơ sở tích hợp bốn lý thuyết nền tảng và bốn dòng tiếp cận lý thuyết, tạo thành một mô hình ba chiều: chiều thứ nhất là chủ thể (3 lớp – Ủy ban nhân dân tỉnh, Hội đồng nhân dân tỉnh, Sở Tài chính); chiều thứ hai là chu trình ngân sách (4 giai đoạn – lập dự toán, chấp hành, quyết toán, kiểm toán/giám sát); chiều thứ ba là chất lượng (4 chiều Heald – tính công khai T, tính tiếp cận A, tính dễ hiểu U, tính so sánh được C). Khung

3×4×4 này tạo thành 48 ô chỉ báo chi tiết, làm nền tảng cho Chỉ số PBMI mà luận án đề xuất.

Khung phân tích nhân tố ảnh hưởng được vận hành qua mô hình hồi quy dữ liệu bảng (panel data) với biến phụ thuộc là POBI cho 63 tỉnh × 7 năm = 441 quan sát. Tám biến giải thích được chia thành hai nhóm có cơ sở lý luận rõ ràng: (i) bốn biến thuộc cấp tỉnh – phản ánh các yếu tố nằm trong tầm điều hành, kiểm soát của chính quyền cấp tỉnh, gồm năng lực điều hành (PCI), năng lực kỹ thuật của Sở Tài chính (KỸ NĂNG), mức độ chuyển đổi số (DTI) và năng lực cải cách hành chính (PAR Index); (ii) bốn biến không thuộc cấp tỉnh – phản ánh các yếu tố bối cảnh, cấu trúc nằm ngoài tầm điều hành trực tiếp, gồm mức độ phụ thuộc tài khóa, GRDP bình quân đầu người, tỷ lệ FDI/GRDP và mật độ báo chí địa phương. Mô hình được ước lượng song song bằng bốn kỹ thuật (Pool OLS, hiệu ứng cố định FE, hiệu ứng ngẫu nhiên RE và GMM hệ thống Arellano–Bond) để so sánh tính vững và xử lý vấn đề nội sinh tiềm tàng.

CHƯƠNG 2

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

2.1. Cơ sở lý luận về ngân sách nhà nước cấp tỉnh

Ngân sách nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam vận hành trong mô hình lồng ghép (nested budget model), khác với mô hình phân tách ở các nước liên bang. Ngân sách cấp tỉnh là một bộ phận của ngân sách địa phương, đồng thời là cấp trung gian giữa ngân sách Trung ương và ngân sách cấp xã (sau sắp xếp đơn vị hành chính theo Luật số 72/2025/QH15). Ngân sách nhà nước cấp tỉnh có nhiều chủ thể quản lý đan xen: Hội đồng nhân dân tỉnh, Ủy ban nhân dân tỉnh, Sở Tài chính.

Chu trình quản lý ngân sách nhà nước cấp tỉnh gồm bốn giai đoạn: lập dự toán, chấp hành, quyết toán, kiểm toán/giám sát. Bốn giai đoạn này có quan hệ liên hoàn, mỗi giai đoạn có ý nghĩa minh bạch riêng và đặt ra yêu cầu khác nhau với các chủ thể quản lý.

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

2.2.1. Bốn lý thuyết nền tảng

Luận án vận dụng bốn lý thuyết nền tảng: (i) Lý thuyết Người đại diện (Jensen và Meckling, 1976) lý giải minh bạch như cơ chế giảm bất đối xứng thông tin giữa principal và agent; (ii) Lý thuyết Các bên liên quan (Freeman, 1984) mở rộng đối tượng minh bạch ra ngoài quan hệ song phương; (iii) Lý thuyết Lựa chọn công (Buchanan và Tullock, 1962) lý giải động cơ chính trị làm mờ thông tin tài khóa; (iv) Lý thuyết Quản lý công mới và Quản trị công kiểu mới (Hood, 1991; Osborne, 2006) đặt minh bạch trong khuôn khổ cải cách quản trị.

2.2.2. Khái niệm và bản chất minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh

Định nghĩa thao tác hóa của luận án: minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh là hoạt động quản lý của chính quyền cấp tỉnh nhằm bảo đảm thông tin ngân sách được công khai, tiếp cận được, dễ hiểu và so sánh được trong toàn bộ chu trình bốn giai đoạn của ngân sách, với sự tham gia của các bên liên quan và trách nhiệm giải trình của các chủ thể quản lý.

Bản chất của minh bạch ngân sách cấp tỉnh không chỉ là output (kết quả công khai văn bản) mà quan trọng hơn là process (quá trình quản lý). Đây là điểm phân biệt cốt lõi giữa POBI (đo output) và PBMI mà luận án đề xuất (đo process).

2.2.3. Khung phân tích 3×4×4 và Chỉ số PBMI

Khung phân tích tổng hợp của luận án có cấu trúc 3×4×4: ba chủ thể × bốn giai đoạn × bốn chiều Heald, tạo thành 48 ô chỉ báo chi tiết. Chỉ số PBMI được xây dựng dựa trên khung này, có công thức tổng hợp với trọng số: lập dự toán 25%, chấp hành 30%, quyết toán 25%, kiểm toán/giám sát 20%; trong mỗi giai đoạn, trọng số ba chủ thể là UBND 40%, HĐND 30%, Sở Tài chính 30%.

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

2.3.1. Kinh nghiệm Hàn Quốc

Hàn Quốc đã triển khai hệ thống dBrain (Digital Budget and Accounting System) từ năm 2007, là hệ thống tích hợp toàn diện cho phép công khai dữ liệu ngân sách thời gian thực ở cả cấp trung ương và địa phương. Đặc điểm nổi bật của dBrain là: (i) thiết kế “open by default” – công khai mặc định; (ii) định dạng máy đọc được (CSV, JSON, API); (iii) tích hợp với hệ thống kiểm toán và giám sát của Quốc hội. Kết quả: điểm OBI Hàn Quốc đạt 73/100 năm 2023, thuộc nhóm dẫn đầu thế giới.

2.3.2. Kinh nghiệm Trung Quốc

Trung Quốc thông qua Luật Ngân sách sửa đổi năm 2014 với điều khoản về công khai ngân sách cấp địa phương, kết hợp với cơ chế “phản biện ngược” (reverse benchmarking) thông qua các báo cáo của Học viện Nghiên cứu Tài chính. Đặc điểm: (i) phân cấp công khai theo bốn loại ngân sách (ngân sách công, quỹ chính phủ, quỹ doanh nghiệp nhà nước, quỹ bảo hiểm xã hội); (ii) chấm điểm minh bạch các tỉnh hằng năm; (iii) gắn minh bạch với chống tham nhũng.

2.3.3. Kinh nghiệm Indonesia

Indonesia ban hành Quyết định Tổng thống số 39/2019 về Satu Data Indonesia (One Data Indonesia) – sáng kiến chuẩn hóa dữ liệu mở của chính phủ. Đặc điểm: (i) một cổng dữ liệu mở quốc gia tích hợp dữ liệu của 34 tỉnh; (ii) chuẩn metadata thống nhất; (iii) cơ chế

“data stewardship” phân công trách nhiệm rõ ràng. Kết quả: điểm OBI Indonesia tăng từ 70/100 năm 2019 lên 75/100 năm 2023.

2.3.4. Năm bài học cho Việt Nam

Bài học thứ nhất: thể chế hóa nguyên tắc “công khai mặc định” (open by default) trong luật ngân sách – đây là điểm mà Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15 đã có bước tiến nhưng cần được cụ thể hóa qua thông tư hướng dẫn.

Bài học thứ hai: xây dựng nền tảng số tích hợp công khai thời gian thực, theo mô hình dBrain Hàn Quốc – kết hợp với Nghị quyết 57-NQ/TW về chuyển đổi số.

Bài học thứ ba: vận dụng PBMI như công cụ đo lường bổ sung cho POBI để khắc phục hạn chế “chỉ đo output không đo process”.

Bài học thứ tư: tăng cường vai trò của Hội đồng nhân dân tỉnh và Mặt trận Tổ quốc trong giám sát và phản biện xã hội.

Bài học thứ năm: phát triển hạ tầng dữ liệu mở định dạng máy đọc được, theo mô hình Satu Data Indonesia – kết hợp với chuẩn quốc gia về dữ liệu mở Việt Nam.

CHƯƠNG 3

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

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

Trong giai đoạn nghiên cứu 2017–2024, khung pháp lý điều chỉnh hoạt động ngân sách nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam đã trải qua những thay đổi đáng kể. Luật Ngân sách nhà nước số 83/2015/QH13 là khung pháp lý chủ đạo trong phần lớn giai đoạn, được cụ thể hóa qua Thông tư số 343/2016/TT-BTC và Thông tư số 90/2018/TT-BTC. Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15 có hiệu lực từ năm ngân sách 2026 đánh dấu cải cách căn bản.

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

Phân tích kết quả POBI giai đoạn 2017–2023: điểm trung bình tăng từ 30,5 điểm năm 2017 lên 70,84 điểm năm 2023 – một bước tiến rõ rệt nhưng có dấu hiệu chững lại từ năm 2020 do hiệu ứng “ngưỡng đễ” (low-hanging fruit). Xu hướng này nhất quán với phát hiện của Alt và cộng sự (2006) và Benito và Bastida (2009) về hiện tượng “trần thiết kế”.

Thực trạng theo bốn giai đoạn chu trình: giai đoạn lập dự toán có nhiều cải thiện nhưng tham vấn cộng đồng còn hình thức; giai đoạn chấp hành có khối lượng dữ liệu lớn nhưng độ trễ công bố báo cáo còn dài; giai đoạn quyết toán có độ trễ 1,5–2 năm; giai đoạn kiểm toán/giám sát là yếu nhất với chỉ 6/63 tỉnh công bố báo cáo kiểm toán toàn văn.

Áp dụng PBMI cho 12 tỉnh đại diện năm 2024: điểm trung bình PBMI là 56,2 điểm – thấp hơn đáng kể so với POBI 70,84 điểm, phản ánh khoảng cách giữa chiều output và chiều process. 12 tỉnh được phân thành 4 nhóm: Nhóm 1 (74,2 điểm), Nhóm 2 (59,7 điểm), Nhóm 3 (51,6 điểm), Nhóm 4 (39,5 điểm). Phát hiện hiện tượng “minh bạch hình thức” ở một số tỉnh có POBI cao nhưng PBMI thấp.

Lưu ý về ba lớp dữ liệu: luận án phân biệt rõ ba lớp dữ liệu có mức độ tin cậy khác nhau và không trình bày như cùng một hệ thống kết quả: (i) dữ liệu POBI 2017–2023 là dữ liệu quan sát đã công bố của CDI/VESS; (ii) PBMI 2024 cho 12 tỉnh đại diện là dữ liệu do nghiên cứu sinh xây dựng và áp dụng thử nghiệm nhằm minh họa giá trị phương pháp luận; (iii) PBMI 2025 cho 34 đơn vị hành chính sau sắp xếp là dữ liệu ước lượng, mô phỏng. Các kết quả được trình bày tách bạch kèm khuyến cáo về giới hạn diễn giải, đặc biệt đối với dữ liệu ước lượng cho 34 đơn vị sau sắp xếp.

3.3. Thực trạng nhân tố ảnh hưởng đến minh bạch

Mô hình hồi quy dữ liệu bảng: với biến phụ thuộc POBI cho 63 tỉnh \times 7 năm = 441 quan sát; tám biến giải thích chia thành hai nhóm: bốn biến thuộc cấp tỉnh (PCI – năng lực điều hành; KỸ NĂNG – năng lực kỹ thuật của Sở Tài chính, đo bằng tỷ lệ cán bộ có trình độ thạc sĩ trở lên; DTI – mức độ chuyển đổi số; PAR Index – năng lực cải cách hành chính) và bốn biến không thuộc cấp tỉnh (PHỤ THUỘC – mức độ phụ thuộc tài khóa; GRDP – tổng sản phẩm trên địa bàn bình quân đầu người; FDI – tỷ lệ FDI/GRDP; BÁO CHÍ – mật độ báo chí địa phương). Việc phân nhóm hai loại biến nhằm phân biệt rõ các “đòn bẩy quản lý” trong tầm kiểm soát của chính quyền cấp tỉnh với các yếu tố bối cảnh ngoài tầm điều hành, phục vụ trực tiếp cho việc đề xuất giải pháp ở Chương 4.

Kiểm định lựa chọn mô hình: Kiểm định Hausman $\chi^2 = 18,42$ ($p = 0,018$) bác bỏ H_0 , do đó Fixed Effects (FE) là mô hình phù hợp hơn so với Random Effects. Kiểm định Breusch-Pagan-LM $\chi^2 = 142,18$ ($p < 0,001$) khẳng định mô hình panel ưu việt hơn Pool OLS. Tác giả áp dụng thêm GMM hệ thống Arellano-Bond để xử lý vấn đề nội sinh tiềm tàng; AR(2) $p = 0,284$ và Hansen J $p = 0,418$ xác nhận tính phù hợp.

Kết quả mô hình Fixed Effects: bốn nhân tố có ý nghĩa thống kê mạnh nhất ($p < 0,01$) là DTI ($\beta = 22,18$), PHỤ THUỘC ($\beta = -14,62$), PCI ($\beta = 0,71$) và PAR ($\beta = 0,44$). Cụ thể, DTI tăng 0,1 điểm thì POBI tăng 2,22 điểm – đây là nhân tố có tác động mạnh nhất; PCI tăng 1 điểm thì POBI tăng 0,71 điểm; mức độ phụ thuộc tài khóa tăng 10% thì POBI giảm 1,46 điểm – phù hợp với “giả thuyết ảo giác tài khóa” (fiscal illusion hypothesis). FDI/GRDP không có ý nghĩa thống kê.

Phân tích trung gian Baron-Kenny: áp dụng phương pháp Baron-Kenny ba bước: (1) PCI \rightarrow POBI: $\beta = 1,18^{***}$ (tổng tác động); (2) PCI \rightarrow DTI: $\beta = 0,032^{***}$; (3) PCI và DTI \rightarrow POBI: PCI $\beta = 0,68^{**}$, DTI $\beta = 22,18^{***}$. Tác động gián tiếp = $0,032 \times 22,18 = 0,71$. Kiểm định Sobel $z = 4,82$ ($p < 0,001$) xác nhận DTI là biến trung gian

một phần: khoảng 60% tác động của PCI lên POBI được trung gian qua DTI – một đồng góp phương pháp luận mới của luận án so với các nghiên cứu tiền nhiệm.

3.4. Đánh giá chung

Năm kết quả đạt được: (i) đã hình thành khung pháp lý căn bản về minh bạch ngân sách cấp tỉnh, kết hợp Luật Ngân sách nhà nước với các đạo luật bổ sung; (ii) điểm trung bình POBI của 63 tỉnh đã cải thiện rõ rệt qua thời gian, tăng từ 30,5 năm 2017 lên 70,84 năm 2023; (iii) đã hình thành các thực hành tiến bộ ở các tỉnh dẫn đầu (công thông tin minh bạch ngân sách chuyên trách, Báo cáo Ngân sách Công dân chất lượng, cơ chế tham vấn cộng đồng thực chất); (iv) vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân tỉnh đã được tăng cường thông qua các chương trình giám sát chuyên đề; (v) đã tích lũy được bộ dữ liệu thực nghiệm quan trọng qua bảy chu kỳ POBI và áp dụng thử nghiệm PBMI.

Sáu hạn chế tồn tại: (i) chỉ đo output không đo process – bộ chỉ số POBI hiện tại chỉ đo việc các tỉnh có công bố tài liệu hay không, ít chú trọng đến quy trình tham vấn, phản hồi, chất lượng giải trình; (ii) chênh lệch lớn giữa các tỉnh – khoảng cách giữa Bà Rịa – Vũng Tàu (98,59) và Bình Phước (3,84) lên đến gần 95 điểm; (iii) sự tham gia của công chúng yếu – điểm trụ cột “sự tham gia của người dân” trong POBI 2022 chỉ đạt 45,24/100; (iv) theo dõi kiến nghị kiểm toán kém – chỉ 6/63 tỉnh công bố kết quả kiểm toán Kiểm toán nhà nước; (v) dữ liệu mở chưa đầy đủ – đa số tỉnh công bố tài liệu dạng PDF, chỉ ~13% tỉnh có dữ liệu CSV/Excel có thể tải về; (vi) năng lực Hội đồng nhân dân tỉnh hạn chế – điểm trụ cột giám sát của HĐND giảm từ 48,2 (2021) xuống 40,18 (2022).

Bốn nhóm nguyên nhân theo mô hình cây vắn đề: (i) Nhóm thể chế – pháp luật: chế tài chưa rõ ràng, chuẩn dữ liệu chưa thống nhất; (ii) Nhóm năng lực – nguồn lực: năng lực Sở Tài chính phân hóa, hạ tầng CNTT yếu, cán bộ kỹ thuật thiếu; (iii) Nhóm động lực – chính

trị: phụ thuộc tài khóa cao, “ảo giác tài khóa”, văn hóa quản trị đóng; (iv) Nhóm tham gia – giám sát: tham gia công chúng yếu, HĐND giám sát kém, báo chí địa phương mỏng.

Phân nhóm 63 tỉnh: Nhóm A – Dẫn đầu ($POBI \geq 75$) gồm khoảng 33 tỉnh (BR-VT, Đà Nẵng, Vĩnh Long, Quảng Ninh, Khánh Hòa, Lai Châu); Nhóm B – Tiên bộ ($POBI 60 < 75$) khoảng 21 tỉnh; Nhóm C – Trung bình ($POBI 45 < 60$) khoảng 4 tỉnh; Nhóm D – Yếu ($POBI < 45$) gồm Bình Phước, Hà Tĩnh, Hòa Bình, Đắk Lắk, Bắc Kạn (khoảng 5 tỉnh).

CHƯƠNG 4

ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG MINH BẠCH NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM TRONG BỐI CẢNH MỚI

4.1. Bối cảnh và định hướng đến năm 2030

4.1.1. Ba dòng cải cách lớn của giai đoạn 2025–2030

Dòng cải cách thứ nhất: Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15 với những đổi mới căn bản về phân cấp tài khóa và công khai. Luật mới: bãi bỏ quy định về số kiểm tra trong quy trình lập dự toán; bỏ kế hoạch tài chính – ngân sách nhà nước ba năm; bỏ thủ tục thẩm định quyết toán ngân sách nhà nước cấp huyện, cấp tỉnh; quy định cụ thể hơn về công khai và minh bạch ngân sách.

Dòng cải cách thứ hai: Nghị quyết số 202/2025/QH15 ngày 12/6/2025 của Quốc hội về sắp xếp 63 đơn vị hành chính cấp tỉnh xuống còn 34 đơn vị 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. Sự sáp nhập này tạo ra cả thách thức (chuẩn hóa hệ thống công khai của các đơn vị hành chính mới với quy mô và đặc điểm khác nhau) và cơ hội (rà soát, cải thiện toàn diện cơ chế minh bạch ngân sách).

Dòng cải cách thứ ba: 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. Nghị quyết này đặt mục tiêu đến năm 2030, kinh tế số đóng góp 30% GDP; chuyển đổi số đạt mức tiên tiến trong khu vực ASEAN; xây dựng chính quyền số toàn diện.

4.1.2. Định hướng tăng cường minh bạch ngân sách nhà nước cấp tỉnh đến năm 2030

Trên cơ sở ba dòng cải cách lớn nêu trên, luận án đề xuất bốn định hướng: (i) chuyển từ minh bạch output sang minh bạch process – song hành với chuyển từ POBI sang PBMI; (ii) số hóa toàn diện công khai ngân sách – xây dựng hệ thống dBrain Việt Nam; (iii) phân cấp minh bạch theo nhóm tỉnh – các giải pháp khác nhau cho 4 nhóm A/B/C/D; (iv) tăng cường vai trò các bên liên quan – HĐND, MTTQ, báo chí, doanh nghiệp, người dân.

4.2. Quan điểm và mục tiêu

4.2.1. Năm quan điểm tăng cường minh bạch

(i) Minh bạch là cấu thành của quản trị tài chính công hiện đại, không thể tách rời khỏi cải cách tài khóa và xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa; (ii) Chuyển từ output sang process – đo lường minh bạch không chỉ qua sự hiện diện của tài liệu mà còn qua chất lượng của quá trình quản lý; (iii) Bám sát chu trình ngân sách 4 giai đoạn \times 3 chủ thể quản lý theo khung $3 \times 4 \times 4$; (iv) Lấy chuyển đổi số làm động lực – DTI là nhân tố có tác động mạnh nhất theo kết quả mô hình hồi quy; (v) Phát huy vai trò của các bên liên quan theo Lý thuyết Stakeholder.

4.2.2. Mục tiêu cụ thể đến năm 2030

(1) 100% tỉnh đạt POBI \geq 75 điểm (so với 33 tỉnh năm 2022); (2) Điểm PBMI trung bình của 34 tỉnh đạt \geq 75 điểm (so với 56,2 điểm năm 2024 của 12 tỉnh thí điểm); (3) 100% tỉnh có cổng thông tin minh

bạch ngân sách chuyên trách với dữ liệu mở định dạng máy đọc được; (4) Tỷ lệ thực hiện kiến nghị kiểm toán đạt $\geq 95\%$ (so với 81% năm 2023, đạt chuẩn INTOSAI); (5) 100% tỉnh có Báo cáo Ngân sách Công dân chất lượng cao cho cả dự toán và quyết toán; (6) Độ trễ công bố quyết toán giảm xuống dưới 12 tháng (so với 1,5–2 năm hiện tại).

4.3. Hệ giải pháp tăng cường minh bạch theo chu trình

4.3.1. Nhóm giải pháp ở giai đoạn lập dự toán (3 giải pháp)

Giải pháp 1: Hoàn thiện cơ chế tham vấn cộng đồng thực chất. Cụ thể: công bố dự thảo dự toán trước ngày 30/9 hằng năm để có ít nhất 30 ngày tham vấn trước khi trình HĐND tỉnh; tổ chức ít nhất ba kênh tham vấn (hội thảo, tham vấn trực tuyến, hộp thư đề xuất); công khai báo cáo tổng hợp ý kiến và phản hồi giải trình.

Giải pháp 2: Công khai khung chỉ tiêu trung hạn cấp tỉnh và các giả định kinh tế vĩ mô. Cụ thể: công khai kế hoạch tài chính 5 năm cấp tỉnh dưới định dạng máy đọc được; công khai các giả định về tăng trưởng GRDP, lạm phát, biến động giá năng lượng; công khai báo cáo thẩm tra dự toán của Ban Kinh tế – Ngân sách HĐND tỉnh cùng tài liệu trình kỳ họp.

Giải pháp 3: Phát hành Báo cáo Ngân sách Công dân (Citizen's Budget) về dự toán với chất lượng cao. Cụ thể: ngôn ngữ phổ thông, đồ họa trực quan; phát hành đa kênh (web, mạng xã hội, báo chí địa phương, video tóm tắt); duy trì cấu trúc nhất quán qua các năm để cho phép so sánh.

4.3.2. Nhóm giải pháp ở giai đoạn chấp hành (3 giải pháp)

Giải pháp 4: Rút ngắn độ trễ công bố báo cáo thực hiện trong năm. Cụ thể: báo cáo 6 tháng công bố trong vòng 30 ngày sau khi kết thúc kỳ; báo cáo 9 tháng và cả năm trong vòng 45 ngày.

Giải pháp 5: Công khai chi tiết các quyết định điều chỉnh dự toán và các khoản chi đặc biệt. Cụ thể: công khai cơ sở pháp lý, mức điều

chính, đơn vị chịu tác động cho mỗi quyết định điều chỉnh; công khai chi từ dự phòng, quỹ dự trữ tài chính, chi tạm ứng và chi ngoài dự toán.

Giải pháp 6: Xây dựng Cổng dữ liệu mở ngân sách cấp tỉnh chuẩn hóa. Cụ thể: tích hợp dữ liệu từ TABMIS, Sở Tài chính, Kho bạc Nhà nước, Cục Thuế, Cục Hải quan; cung cấp dữ liệu định dạng máy đọc được (CSV, JSON, API); cập nhật theo thời gian thực hoặc hằng tháng.

4.3.3. Nhóm giải pháp ở giai đoạn quyết toán (3 giải pháp)

Giải pháp 7: Rút ngắn độ trễ quyết toán xuống dưới 12 tháng theo Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15 (đã bãi bỏ thủ tục thẩm định quyết toán của cơ quan tài chính đối với ngân sách cấp dưới trực tiếp ở địa phương).

Giải pháp 8: Bổ sung phân tích chênh lệch dự toán – quyết toán hệ thống. Cụ thể: phân tích nguyên nhân chênh lệch theo lĩnh vực và đơn vị thụ hưởng; xác định tác động đối với việc cung cấp dịch vụ công; đề xuất biện pháp khắc phục.

Giải pháp 9: Phát hành Báo cáo Ngân sách Công dân về quyết toán. Cấu trúc tương tự Báo cáo về dự toán nhưng tập trung vào kết quả thực hiện và bài học rút ra.

4.3.4. Nhóm giải pháp ở giai đoạn kiểm toán/giám sát (5 giải pháp)

Giải pháp 10: Công khai toàn văn báo cáo kiểm toán của Kiểm toán nhà nước, không chỉ thông cáo báo chí ngắn gọn.

Giải pháp 11: Xây dựng cổng theo dõi tiến độ thực hiện kiến nghị kiểm toán cho phép công chúng theo dõi định kỳ; công khai số liệu thực hiện cho ít nhất 3 năm liên tiếp.

Giải pháp 12: Tăng cường giám sát chuyên đề của Hội đồng nhân dân tỉnh về vấn đề ngân sách: ít nhất hai cuộc giám sát chuyên đề mỗi năm; công khai kết luận giám sát và yêu cầu UBND báo cáo thực hiện.

Giải pháp 13: Phát huy vai trò phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc tỉnh và các tổ chức thành viên về vấn đề ngân sách: nâng cao năng lực cán bộ; thiết lập quy trình tiếp nhận – phản hồi rõ ràng.

Giải pháp 14: Thiết lập cơ chế phản hồi cho công dân về vấn đề ngân sách: chuyên mục phản hồi trên cổng thông tin; thời hạn trả lời 15 ngày làm việc; công khai số liệu phản hồi định kỳ.

4.4. Một số kiến nghị

4.4.1. Kiến nghị với Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội

Một là, ban hành Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội hướng dẫn thi hành điều khoản về công khai và minh bạch ngân sách trong Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15, trong đó quy định rõ chuẩn dữ liệu mở ngân sách cấp tỉnh và chế tài đối với việc không thực hiện nghĩa vụ công khai. Hai là, sửa đổi Luật Tiếp cận thông tin số 104/2016/QH13 để bổ sung quy định cụ thể về quyền tiếp cận dữ liệu ngân sách dưới định dạng máy đọc được.

4.4.2. Kiến nghị với Chính phủ và Bộ Tài chính

Một là, ban hành Nghị định hướng dẫn Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15 với chương riêng về công khai và minh bạch ngân sách. Hai là, ban hành Thông tư thay thế Thông tư số 343/2016/TT-BTC và Thông tư số 90/2018/TT-BTC, trong đó cập nhật biểu mẫu công khai phù hợp với mô hình chính quyền địa phương hai cấp và yêu cầu chuẩn dữ liệu mở. Ba là, xây dựng Cổng dữ liệu mở ngân sách quốc gia tích hợp dữ liệu của 34 tỉnh sau sáp nhập.

4.4.3. Kiến nghị với Kiểm toán nhà nước

Một là, công khai toàn văn báo cáo kiểm toán quyết toán ngân sách nhà nước cấp tỉnh trên cổng thông tin của Kiểm toán nhà nước. Hai là, xây dựng hệ thống theo dõi tiến độ thực hiện kiến nghị kiểm toán cho phép công chúng truy cập. Ba là, ban hành Hướng dẫn của

Kiểm toán nhà nước về tiêu chuẩn công khai báo cáo kiểm toán cấp tỉnh phù hợp với chuẩn INTOSAI ISSAI 100.

4.4.4. Kiến nghị với chính quyền cấp tỉnh

Một là, áp dụng Chỉ số PBMI làm công cụ tự đánh giá nội bộ về chất lượng quá trình quản lý minh bạch ngân sách, song song với việc duy trì chấm điểm POBI bên thứ ba. Hai là, triển khai 14 giải pháp đã đề xuất theo lộ trình ba giai đoạn (2026–2027, 2028–2029, 2030). Ba là, bố trí cán bộ chuyên trách về công nghệ thông tin và truyền thông ngân sách trong cơ cấu Sở Tài chính. Bốn là, ban hành Quy chế công khai và minh bạch ngân sách cấp tỉnh phù hợp với điều kiện thực tế của địa phương.

4.4.5. Kiến nghị với các cơ quan nghiên cứu và xã hội dân sự

Một là, các cơ quan nghiên cứu (CDI, VESS, các viện nghiên cứu của Bộ Tài chính, các trường đại học) duy trì và phát triển hệ thống chấm điểm bên thứ ba (POBI, PBMI, PCI, PAPI) cho 34 tỉnh sau sắp xếp đơn vị hành chính. Hai là, các tổ chức xã hội dân sự (Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể chính trị – xã hội) tăng cường năng lực giám sát và phản biện xã hội về vấn đề ngân sách thông qua các chương trình đào tạo và hỗ trợ kỹ thuật.

KẾT LUẬN

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.

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 và đạt được các kết quả nghiên cứu mới sau đây.

1. Kết quả nghiên cứu mới 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).

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, bốn giai đoạn chu trình ngân sách và bốn chiều cạnh chất lượng theo Heald.

Thứ ba, luận án đã đề xuất Chỉ số minh bạch quản lý ngân sách tỉnh (PBMI) với cấu trúc trường minh gồm 48 chỉ báo, công thức tổng hợp có trọng số, thang đo 0–100 chuẩn hóa kèm phân nhóm tỉnh.

2. Kết quả nghiên cứu mới 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 giai đoạn 2017–2024, với điểm POBI trung bình tăng từ 30,5 năm 2017 lên 70,84 năm 2023, có dấu hiệu chững lại từ 2020 do hiệu ứng “ngưỡng dể”; PBMI 12 tỉnh đại diện 2024 đạt 56,2 điểm với phân hóa rõ rệt.

Thứ hai, luận án đã lượng hóa tác động của tám nhân tố ảnh hưởng qua mô hình hồi quy dữ liệu bảng, chỉ ra DTI và PCI là hai nhân tố chính, mức độ phụ thuộc tài khóa có tác động ngược chiều mạnh, DTI làm trung gian ~60% cho tác động của PCI lên POBI.

Thứ ba, luận án đã đề xuất hệ giải pháp 14 giải pháp đồng bộ phân theo bốn giai đoạn chu trình quản lý ngân sách, gắn với Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15 và lộ trình sắp xếp đơn vị hành chính.

3. Hướng nghiên cứu tiếp theo

Hướng thứ nhất: áp dụng đại trà PBMI cho 34 tỉnh sau sắp xếp theo Nghị quyết 202/2025/QH15, xây dựng chuỗi dữ liệu PBMI nhiều năm cho giai đoạn 2026–2030.

Hướng thứ hai: xây dựng và ước lượng mô hình hồi quy dữ liệu bảng với biến phụ thuộc PBMI khi đã có chuỗi dữ liệu đầy đủ, cho phép phân tích so sánh các nhân tố ảnh hưởng đến hai chiều output và process.

Hướng thứ ba: thực hiện nghiên cứu định tính chuyên sâu theo phương pháp Delphi nhiều vòng và phỏng vấn sâu quy mô lớn nhằm hoàn thiện bộ chỉ báo PBMI.

Hướng thứ tư: nghiên cứu so sánh quốc tế chuyên sâu về minh bạch ngân sách cấp địa phương giữa Việt Nam và các quốc gia có thể chế chính trị tương đồng hoặc các quốc gia ASEAN.

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*, số 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*, đăng ngày 19/4/2024.
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*, đăng ngày 19/9/2024.
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*, đăng ngày 10/10/2024.
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.