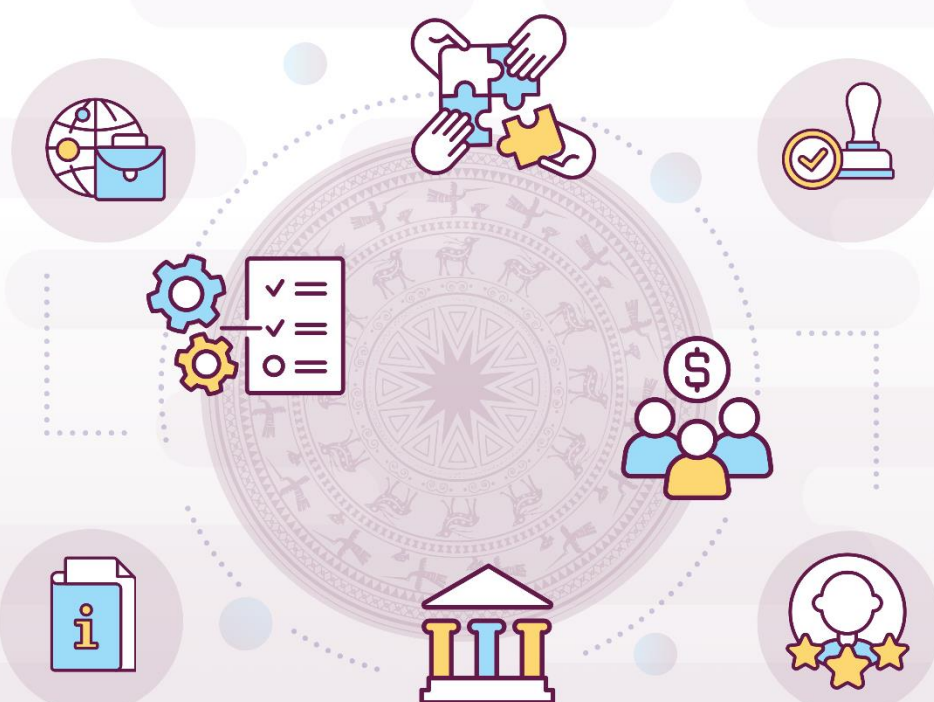


Quản trị và Tham gia

Loạt báo cáo nghiên cứu thảo luận chính sách

CÔNG KHAI NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG TRONG BỐI CẢNH SẮP XẾP LẠI ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH NĂM 2025

NGHIÊN CỨU TRƯỜNG HỢP CÔNG KHAI NGÂN SÁCH TẠI
TỈNH ĐIỆN BIÊN, TỈNH LẠNG SƠN VÀ THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH



Tháng 10 năm 2025

Loạt bài nghiên cứu chính sách về Quản trị và Tham gia này do Nhóm Quản trị và Tham gia của Chương trình phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) tại Việt Nam thực hiện. Đây là những nghiên cứu phân tích xu thế của tiến trình và biện pháp thực hiện cải cách hành chính công trong các lĩnh vực cụ thể của nền hành chính công Việt Nam. Để giải quyết những thách thức về kinh tế, xã hội, chính trị và môi trường mà Việt Nam đang phải đối mặt, các nhà hoạch định chính sách cần những luận cứ thực chứng. Những bài nghiên cứu này nhằm cung cấp một số nội dung cho những thảo luận hiện nay về đổi mới chính sách, từ đó góp phần thúc đẩy hơn nữa những nỗ lực phát triển của Việt Nam.

Ba nguyên tắc chủ đạo trong thực hiện nghiên cứu chính sách này là: (i) nghiên cứu thực chứng, (ii) sâu sắc về học thuật và độc lập trong phân tích; (iii) hợp lý về mặt xã hội và có sự tham gia của các bên liên quan. Để đạt được ba nguyên tắc đó đòi hỏi cách tiếp cận nghiên cứu chuyên sâu và xác định một cách hệ thống và căn cứ các biện pháp chính sách nhằm giải quyết các vấn đề liên quan đến cải cách hành chính và phòng, chống tham nhũng.

Tên trích dẫn nguồn: Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế Chiến lược Việt Nam (VESS), Doanh nghiệp xã hội Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDISE) và Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) tại Việt Nam (2025). **Công khai ngân sách địa phương trong bối cảnh sắp xếp lại đơn vị hành chính năm 2025: Nghiên cứu trường hợp công khai ngân sách tại tỉnh Điện Biên, tỉnh Lạng Sơn và Thành phố Hồ Chí Minh.** Trong loạt Báo cáo nghiên cứu chính sách về Quản trị và Tham gia đồng thực hiện bởi Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế Chiến lược Việt Nam (VESS), Doanh nghiệp xã hội Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDISE) và Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) tại Việt Nam. Hà Nội, Việt Nam: Tháng 10 năm 2025.

Bảo hộ bản quyền. Không được sao in, tái bản, lưu trữ trong một hệ thống mở hoặc chuyển tải bất kỳ phần nào hoặc toàn bộ nội dung báo cáo này dưới mọi hình thức, như điện tử, sao in, ghi âm, hoặc các hình thức khác khi chưa được sự đồng ý của các tổ chức thực hiện nghiên cứu.

Ghi chú: Các quan điểm, phát hiện và kết luận đưa ra trong báo cáo này không nhất thiết phản ánh quan điểm chính thức của Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) tại Việt Nam.



**Trung tâm Nghiên cứu
Kinh tế và Chiến lược Việt Nam**

Tầng 7, Toà nhà Kim khí Thăng Long,
01 Lương Yên, Hai Bà Trưng, Hà Nội
T: (+84) 97 560 8677
E: info@vess.org.vn
W: vess.org.vn



**Doanh nghiệp xã hội
Trung tâm Phát triển và Hội nhập**

3/29/1099 Bát Khố,
Thôn 4, Bát Tràng, Hà Nội
T: (+84) 91 216 5677



**Chương trình
Phát triển Liên Hợp Quốc**

304 Kim Mã, Ngọc Hà, Hà Nội
T: (+84) 4 38500 100
F: (+84) 4 3726 5520
E: registry.vn@undp.org
W: undp.org/vietnam

ĐƠN VỊ THỰC HIỆN

TRUNG TÂM NGHIÊN CỨU KINH TẾ VÀ CHIẾN LƯỢC VIỆT NAM (VESS) được thành lập vào năm 2020. VESS có tư cách pháp nhân, được đăng ký dưới hình thức một doanh nghiệp xã hội hoạt động phi lợi nhuận theo pháp luật Việt Nam, có trụ sở chính tại phường Hai Bà Trưng, thành phố Hà Nội. Là một trung tâm nghiên cứu độc lập không-vì-lợi-nhuận, mục tiêu của VESS là thực hiện các phân tích kinh tế và chiến lược nhằm giúp các cơ quan hoạch định chính sách, các doanh nghiệp, các tổ chức quốc tế và các nhóm lợi ích nâng cao chất lượng quyết định, dựa trên sự thấu hiểu bản chất của những vận động kinh tế và quan hệ quốc tế.

DOANH NGHIỆP XÃ HỘI TRUNG TÂM PHÁT TRIỂN VÀ HỘI NHẬP (CDISE) được thành lập vào năm 2023. CDISE có tư cách pháp nhân, được đăng ký dưới hình thức một doanh nghiệp xã hội hoạt động phi lợi nhuận theo pháp luật Việt Nam, có trụ sở chính tại phường Gia Lâm, thành phố Hà Nội. CDISE thực hiện các nghiên cứu, nâng cao năng lực, tham gia xây dựng chính sách nhằm thúc đẩy sự công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước và sự tham gia của người dân vào tiến trình ngân sách tại Việt Nam.

NHÓM TÁC GIẢ

PGS.TS. Nguyễn Đức Thành (Trưởng nhóm nghiên cứu): Nhận bằng Tiến sỹ Kinh tế Phát triển tại Viện Nghiên cứu Chính sách Quốc gia Nhật Bản (GRIPS); chuyên gia về kinh tế vĩ mô; Người sáng lập Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chiến lược Việt Nam (VESS).

ThS. Phạm Văn Long: Nhận bằng Thạc sỹ Chính sách công tại Đại học Fulbright Việt Nam; Giám đốc, Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chiến lược Việt Nam (VESS).

ThS. Nguyễn Quang Thương: Nhận bằng Thạc sỹ Kinh tế Nông nghiệp tại Học viện Nông nghiệp Việt Nam; Giám đốc Doanh nghiệp Xã hội Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDISE).

ThS. Đỗ Thanh Huyền: Nhận bằng Thạc sỹ Nghiên cứu Phát triển tại Đại học Auckland, New Zealand; Chuyên gia phân tích Chính sách công, UNDP Việt Nam.

LỜI CẢM ƠN

Nghiên cứu ***“Công khai ngân sách địa phương trong bối cảnh sắp xếp lại đơn vị hành chính năm 2025: Nghiên cứu trường hợp công khai ngân sách tại tỉnh Điện Biên, tỉnh Lạng Sơn và Thành phố Hồ Chí Minh”*** do Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chiến lược Việt Nam (VESS) phối hợp với Doanh nghiệp Xã hội Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDISE) thực hiện đã hoàn thành với sự giúp đỡ và hỗ trợ của các cá nhân và tổ chức.

Chúng tôi chân thành ghi nhận và trân trọng cảm ơn Lãnh đạo, cùng các cán bộ, công chức, viên chức Ủy ban Nhân dân (UBND), Sở Tài chính các tỉnh/thành phố gồm Lạng Sơn, Điện Biên và Thành phố Hồ Chí Minh, UBND phường Đông Kinh, phường Lương Văn Tri, UBND xã Chi Lăng, xã Vạn Linh (tỉnh Lạng Sơn), UBND phường Điện Biên Phủ, phường Mường Thanh, UBND xã Mường Ảng, xã Nà Tấu (tỉnh Điện Biên), UBND phường Sài Gòn, phường Tân Định, phường Bình Dương, phường Chánh Hiệp, phường Vũng Tàu và phường Tam Thẳng (Thành phố Hồ Chí Minh) đã dành thời gian hỗ trợ và tham gia vào quá trình khảo sát tại các địa phương.

Chúng tôi xin được gửi lời tri ân đến Chương trình Phát triển của Liên Hợp Quốc (UNDP) tại Việt Nam đã đồng hành, hỗ trợ các thành viên nhóm nghiên cứu trong quá trình thực hiện báo cáo và công bố những kết quả đạt được.

Thành viên nhóm nghiên cứu bao gồm PGS.TS. Nguyễn Đức Thành (trưởng nhóm), ThS. Phạm Văn Long, ThS. Nguyễn Quang Thương và ThS. Đỗ Thanh Huyền. Các thành viên hỗ trợ gồm: Hoàng Long, Phùng Phương Anh (cán bộ dự án của VESS), ThS. Lê Thị Minh Hiền (cán bộ truyền thông của VESS), ThS. Lê Út Tình (cán bộ của CDISE), ThS. Trương Đức Thắng (cán bộ chương trình, UNDP tại Việt Nam), Nguyễn Khánh Linh (cán bộ tài chính, UNDP tại Việt Nam) và Trần Thị Vân Anh (cán bộ truyền thông, UNDP tại Việt Nam). Các điều tra viên gồm: ThS. Hà Thị Diệu, Đoàn Phương Thanh, Đinh Quỳnh Trang (VESS). Sự tận tâm và nhiệt tình của các thành viên góp phần quan trọng trong việc hoàn thiện báo cáo này.

Những nỗ lực của các chuyên gia và cộng sự, cùng với sự hợp tác nhiệt thành của các địa phương đã giúp chúng tôi hoàn thiện báo cáo này. Tuy nhiên, báo cáo hẳn không tránh khỏi được những hạn chế và thiếu sót. Chúng tôi rất mong nhận được sự đóng góp của độc giả để nhóm tác giả có cơ hội được học hỏi và hoàn thiện hơn trong những công trình tiếp theo.

MỤC LỤC

TÓM TẮT BÁO CÁO	8
CHƯƠNG I. GIỚI THIỆU	16
1. Bối cảnh nghiên cứu	16
2. Câu hỏi nghiên cứu	17
3. Phương pháp nghiên cứu	18
CHƯƠNG II. NHỮNG KHOẢNG CÁCH TIỀM ẨN VỀ CHÍNH SÁCH VÀ THỰC TIỄN ẢNH HƯỞNG ĐẾN SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN VÀO QUY TRÌNH NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRONG BỐI CẢNH TÁI CẤU TRÚC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG	19
1. Khoảng cách về thể chế - thiếu quy định và hướng dẫn về sự tham gia trực tiếp của người dân vào quy trình ngân sách.....	19
2. Khoảng cách về thông tin – mức độ công khai, minh bạch còn thấp ở hầu hết các cấp ngân sách dẫn đến khả năng tiếp cận của người dân còn nhiều hạn chế.....	21
3. Khoảng cách địa lý, hành chính – đòi hỏi đổi mới và kết hợp đa dạng các hình thức công khai thông tin ngân sách	22
CHƯƠNG III. HIỆN TRẠNG LIÊN KẾT CÁC TRANG THÔNG TIN ĐIỆN TỬ GIỮA CÁC CẤP ỦY BAN NHÂN DÂN TẠI 63 TỈNH/THÀNH PHỐ TRƯỚC KHI SÁP NHẬP	25
1. Tổng quan liên kết thông tin điện tử tỉnh – huyện – xã.....	25
2. Thống kê liên kết trang/cổng thông tin điện tử tỉnh – huyện – xã.....	26
3. Tình trạng công khai ngân sách tại trang/cổng TTĐT cấp xã	30
CHƯƠNG IV. CÔNG KHAI NGÂN SÁCH TRONG SẮP XẾP ĐỊA GIỚI HÀNH CHÍNH THEO MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP	33
1. Tình hình thực hiện công khai ngân của các địa phương sách được khảo sát.....	33
1.1. Công khai các tài liệu ngân sách của các đơn vị trước thời điểm sáp nhập	33
1.2. Công khai các tài liệu ngân sách của các đơn vị sau khi sáp nhập	33
2. Thách thức trong việc công khai ngân sách khi thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính	35
2.1. Thiếu hướng dẫn quản lý dữ liệu ngân sách của các đơn vị cũ trước khi sáp nhập.....	35
2.2. Người dân khó tiếp cận thông tin về ngân sách của cấp huyện và xã, phường trước khi sắp xếp.....	36
2.3. Hạn chế khả năng tiếp cận đối với các tài liệu ngân sách được công khai theo hình thức niêm yết tại trụ sở UBND xã/phường	39

2.4. Khác biệt giữa các địa phương trong sắp xếp nhân sự thực hiện chức năng, nhiệm vụ tài chính, kế hoạch ảnh hưởng tới thực hiện nhiệm vụ công khai ngân sách.....	39
2.5. Chỉ tiêu, nội dung, biểu mẫu công khai ngân sách cấp xã chưa cập nhật theo thẩm quyền và nhiệm vụ của lĩnh vực tài chính, ngân sách được chuyển giao từ cấp huyện.....	42
2.6. Chưa chuẩn bị cho những thay đổi về công khai ngân sách theo quy định tại điều 15 Luật NSNN năm 2025	44
2.7. Chưa phát triển trang thông tin điện tử/cổng thông tin điện tử của các phường, xã	44
CHƯƠNG 5. KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH	46
1. Kết luận.....	46
2. Một số khuyến nghị từ nhóm nghiên cứu	47
3. Một số hướng nghiên cứu tiếp theo	50
Tài liệu tham khảo	51

DANH MỤC HÌNH

Hình 1: Tỷ lệ xã có trang/cổng TTĐT tại thời điểm rà soát (T5/2025)	26
Hình 2: Tỷ lệ trang/cổng TTĐT của UBND huyện được dẫn liên kết tại trang/cổng TTĐT của UBND tỉnh	27
Hình 3: Số liệu liên kết trang web giữa tỉnh - xã và huyện - xã	28
Hình 4: Thống kê theo từng tỉnh tỷ lệ số trang/cổng TTĐT xã được liên kết trực tiếp tại trang/cổng TTĐT UBND tỉnh	28
Hình 5: Thống kê số lượng các xã có công khai ít nhất một tài liệu ngân sách mới nhất theo năm tài khóa tại thời điểm rà soát (T5/2025)	31
Hình 6: Tương quan giữa số xã có thư mục CKNS và số xã có tài liệu CKNS	31

DANH MỤC BẢNG

Bảng 1: Các cách thức biểu thị liên kết trang web	25
Bảng 2: Tổng hợp thống kê rà soát tình hình liên kết trang/cổng TTĐT tỉnh, huyện, xã	29
Bảng 3: Bàn giao tài liệu giữa các đơn vị trong quá trình sáp nhập tại tỉnh Lạng Sơn, tỉnh Điện Biên và Thành phố Hồ Chí Minh: Ý kiến từ cán bộ địa phương	37
Bảng 4: Số lượng công chức phụ trách thuộc lĩnh vực tài chính, ngân sách của phòng KT/KT, HT&ĐT của các phường, xã tham gia khảo sát	41

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

CKNS	Công khai ngân sách
CQĐP	Chính quyền địa phương
ĐVHC	Đơn vị hành chính
HĐND	Hội đồng Nhân dân
IBP	Tổ chức Đối tác ngân sách quốc tế
KT	Kinh tế
KT, HT&ĐT	Kinh tế, Hạ tầng và Đô thị
NSNN	Ngân sách Nhà nước
OBS	Khảo sát Ngân sách mở
PAPI	Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh
POBI	Chỉ số Công khai Ngân sách tỉnh
TCKH	Tài chính – Kế hoạch
TTĐT	Thông tin điện tử
UBND	Ủy ban nhân dân
UNDP	Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc

TÓM TẮT BÁO CÁO

BỐI CẢNH

Từ ngày 01 tháng 7 năm 2025, Việt Nam đã chính thức triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp, thay thế cho mô hình ba cấp trước đây. Theo đó, đơn vị hành chính cấp huyện bị giải thể, đồng thời chức năng quản lý hành chính và ngân sách trước đây do cấp huyện phụ trách chủ yếu được chuyển giao cho cấp tỉnh và cấp xã. Sự thay đổi này được kỳ vọng sẽ tinh gọn bộ máy, tiết kiệm ngân sách và nâng cao hiệu quả quản lý, song cũng đặt ra những thách thức không nhỏ về tính công khai, minh bạch trong quản lý ngân sách và đặc biệt là quyền tham gia của người dân.

Trong bối cảnh ấy, nghiên cứu chuyên đề ***“Công khai ngân sách địa phương trong bối cảnh sắp xếp lại đơn vị hành chính năm 2025: Nghiên cứu trường hợp công khai ngân sách tại tỉnh Điện Biên, tỉnh Lạng Sơn và Thành phố Hồ Chí Minh”*** được thực hiện nhằm mục tiêu đánh giá thực trạng công khai ngân sách sau sáp nhập, xác định các khoảng trống giữa chính sách và thực tiễn, đồng thời đề xuất những khuyến nghị chính sách để bảo đảm rằng cải cách hành chính không làm gia tăng khoảng cách và không làm suy giảm sự tham gia và tiếp cận thông tin của người dân.

KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

Nghiên cứu đã áp dụng phương pháp tiếp cận kết hợp, bao gồm rà soát hệ thống pháp luật và chính sách liên quan, phân tích dữ liệu trực tuyến. Trong giai đoạn từ tháng 5 đến tháng 6, trước thời điểm sáp nhập và tổ chức lại chính quyền hai cấp, việc rà soát trực tuyến được thực hiện trên phạm vi 63 tỉnh/thành phố, 696 quận/huyện/thị xã/thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi chung là huyện) và 10.035 xã/phường/thị trấn (sau đây gọi chung là xã). Sau sáp nhập, việc rà soát trực tuyến được thực hiện đối với toàn bộ 34 tỉnh/thành phố, 3.321 xã/phường/đặc khu. Bên cạnh đó, nghiên cứu cũng thực hiện khảo sát thực địa tại 14 đơn vị cấp xã thuộc ba tỉnh, thành phố là Điện Biên, Lạng Sơn và Thành phố Hồ Chí Minh sau sáp nhập.

Kết quả nghiên cứu cho thấy các quy định của pháp luật liên quan đến công khai ngân sách, trách nhiệm giải trình và sự tham gia của người dân vào công tác quản lý nhà nước nói chung và chu trình ngân sách nói riêng tương đối đầy đủ. Bộ Tài chính và nhiều tỉnh, thành phố đã có nhiều nỗ lực nhằm thúc đẩy công khai ngân sách ở các cấp ngân sách. Tuy nhiên, khoảng cách giữa chính sách và thực tiễn vẫn còn khá lớn.¹ Luật ngân sách nhà nước năm 2025 (Luật số 89/2025/QH15) có hiệu lực từ ngày 1 tháng 1 năm 2026 chưa có nhiều thay đổi nhằm thu hẹp khoảng cách giữa chính sách và thực tiễn đã được phân tích trong các báo cáo khảo sát công khai ngân sách như Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI), Chỉ số công khai ngân sách (OBI), Chỉ số Công khai ngân sách Bộ, cơ quan Trung ương (MOBI) và Chỉ số Công khai ngân sách tỉnh (POBI). Bên cạnh đó, quá trình thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp cũng nảy sinh

¹ Xem VESS, CDI và UNDP (2023)

nhiều thách thức mới đối với việc thực hiện công khai ngân sách và sự tham gia của người dân vào chu trình ngân sách.

Thực trạng công khai ngân sách, việc phát triển cổng/trang thông tin điện tử cho cấp xã, và thực hiện việc công khai thông tin ngân sách trực tuyến sau sáp nhập còn chưa đầy đủ và thiếu đồng bộ

Trước khi sáp nhập, cả nước có 7.805 (78%) xã, phường, thị trấn có cổng/trang thông tin điện tử. Tuy nhiên, trong số này, chỉ có 1.856 xã (chiếm 23,8%) số xã có trang/cổng thông tin điện tử công khai ít nhất một loại tài liệu ngân sách theo quy định.² Sau khi thực hiện việc sắp xếp, cả nước hiện có 3.321 đơn vị cấp xã, trong đó 85% đã có cổng/trang thông tin điện tử nhưng chỉ có 11,9% số xã trên cả nước và 13,9% số xã có cổng/trang thông tin điện tử có đăng tải ít nhất một loại tài liệu ngân sách.³ Đáng chú ý trong số các địa phương chưa xây dựng cổng/trang thông tin điện tử cho cấp xã có Thành phố Hồ Chí Minh, địa phương có số lượng đơn vị hành chính cấp xã lớn nhất cả nước với 168 đơn vị. Như vậy, có thể thấy, mặc dù tỉ lệ các xã có cổng/trang thông tin điện tử sau sáp nhập tăng lên so với thời điểm trước sáp nhập nhưng tỉ lệ các xã công khai thông tin ngân sách trên các cổng/trang thông tin điện tử lại giảm xuống. Do đó, còn rất nhiều việc cần phải làm để có thể thúc đẩy việc công khai thông tin ngân sách. Đặc biệt trong bối cảnh Luật ngân sách nhà nước năm 2025 quy định bắt buộc phải công khai thông tin ngân sách trực tuyến đối với các đơn vị có cổng/trang thông tin điện tử.

Đứt gãy thông tin về ngân sách công khai trên cổng/trang thông tin điện tử của các đơn vị thực hiện sáp nhập, sắp xếp

Kết quả nghiên cứu cho thấy không có hướng dẫn về việc bàn giao, quản lý và vận hành các cổng/trang thông tin điện tử của các đơn vị thực hiện sáp nhập. Điều này dẫn tới phần lớn các cổng/trang thông tin điện tử của các đơn vị trước khi thực hiện sáp nhập đã tạm dừng hoạt động. Người dân và các tổ chức không thể tiếp cận được thông tin đã được công khai, trong đó có thông tin ngân sách trên cổng/trang thông tin điện tử của các đơn vị trước khi thực hiện sắp xếp. Việc này không chỉ hạn chế việc tiếp cận thông tin ngân sách của người dân mà còn gây lãng phí nguồn lực khi các tài sản số chưa được bàn giao và quản lý.

Bên cạnh đó, việc tiếp cận của người dân đối với tài liệu ngân sách của các địa phương cũ trước khi sáp nhập phụ thuộc chủ yếu vào thông tin/tài liệu được lưu trữ dưới dạng bản in. Tuy nhiên, việc tiếp cận bản in cũng khó khăn do các tài liệu ngân sách này đã được bàn giao và lưu trữ theo quy định. Người dân sẽ phải chờ cho tới khi các cơ quan lưu trữ hoàn thành hiệu đính, số hoá dữ liệu thì mới tiếp cận được thông tin theo như hướng dẫn tại Thông tư số 06/2025/TT-BNV quy định chi tiết một số điều của Luật lưu trữ năm 2024. Ngay cả khi các thông tin về ngân sách

² Khảo sát được thực hiện vào cuối tháng 5/2025, trước thời điểm thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp khoảng hơn một tháng.

³ Khảo sát được thực hiện vào cuối tháng 9/2025, thời điểm sau ba tháng tiến hành việc sáp nhập và thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp.

đã được rà soát, chỉnh lý và số hoá thì người dân vẫn phải nộp đơn, chờ xét duyệt và đến tận nơi để tra cứu - một quy trình phức tạp, tốn thời gian và chi phí.

Luật ngân sách nhà nước và các văn bản liên quan chưa có quy định cụ thể cho phép người dân tham gia trực tiếp vào quy trình ngân sách

Luật ngân sách nhà nước năm 2015, Luật ngân sách nhà nước năm 2025 và các văn bản liên quan chưa có quy định cụ thể cho phép người dân tham gia trực tiếp vào quá trình lập, thực hiện và giám sát ngân sách. Sự tham gia hiện nay chủ yếu mang tính gián tiếp, thông qua Hội đồng nhân dân, Mặt trận Tổ Quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên. Do vậy, điểm số của Việt Nam về sự tham gia của người dân trong Khảo sát Ngân sách mở năm 2024 chỉ đạt 19/1004, mặc dù đã có sự cải thiện trong những năm vừa qua. Kết quả từ Chỉ số PAPI 2024 cho thấy, tỉ lệ người dân cho biết họ được mời tham gia đóng góp ý kiến từ khâu lên kế hoạch cho đến thiết kế các công trình công cộng ở địa phương giảm dần qua các năm.⁵ Nội dung quy định về giám sát ngân sách nhà nước của cộng đồng tại Điều 16, Luật ngân sách nhà nước năm 2025 không thay đổi so với Luật ngân sách nhà nước năm 2015. Điều này cho thấy khoảng cách về thể chế để người dân tham gia trực tiếp vào quy trình ngân sách vẫn cần tiếp tục bổ sung cho phù hợp với thực tiễn tại Việt Nam và thông lệ tốt của quốc tế.

Các đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước chưa tuân thủ quy định về công khai ngân sách trên cổng/trang thông tin điện tử của đơn vị

Điều 15, Luật ngân sách nhà nước năm 2015 chưa bắt buộc phải công khai ngân sách trên cổng/trang thông tin điện tử của đơn vị. Tuy nhiên, đối với các đơn vị có cổng thông tin điện tử thì phải thực hiện công khai ngân sách qua cổng thông tin điện tử của đơn vị mình, theo quy định tại Khoản 1, Điều 51, Nghị định số 163/2016/NĐ-CP về quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật ngân sách nhà nước.

Kết quả khảo sát qua các năm cho thấy vẫn còn nhiều các đơn vị sử dụng ngân sách chưa tuân thủ quy định về công khai ngân sách trên cổng/trang thông tin điện tử của đơn vị. Năm 2021, có 50% số Bộ, cơ quan Trung ương ít công khai ngân sách.⁶ Năm 2023, có tới 272 đơn vị cấp huyện (38,6%) có mức độ công khai thấp và có 168 đơn vị cấp huyện (23,8%) không công khai bất kỳ một tài liệu ngân sách nào.⁷ Mức độ công khai vẫn ở mức thấp trong đợt rà soát năm 2025, khi chỉ có 13,9% tổng số xã (sau sáp nhập) có cổng thông tin hoặc trang web công khai ít nhất một trong các tài liệu ngân sách bắt buộc (như đã nêu ở phần trên). Việc mức độ công khai tiếp tục duy trì ở mức thấp cho thấy cần phải tăng cường thực thi pháp luật, ban hành hướng dẫn rõ ràng hơn và hỗ trợ nâng cao năng lực để bảo đảm các cam kết về minh bạch ngân sách được thực hiện trong thực tiễn ở tất cả các cấp chính quyền.

⁴ Xem IBP và CDI (2024)

⁵ Xem CECODES, RTA & UNDP (2025)

⁶ Xem VESS và CDI (2022)

⁷ Xem VESS, CDISE và UNDP (2024)

Thiếu chế tài đối với các đơn vị không tuân thủ hoặc tuân thủ không đầy đủ quy định về công khai ngân sách

Luật ngân sách nhà nước năm 2015 và Luật ngân sách nhà nước năm 2025 chỉ quy định công khai ngân sách nhà nước và giám sát ngân sách nhà nước của cộng đồng. Chưa có quy định, chế tài xử lý đối với đơn vị, người đứng đầu tổ chức/đơn vị khi không tuân thủ hoặc tuân thủ không đầy đủ quy định về công khai ngân sách và giám sát ngân sách của cộng đồng. Đây là một trong những lý do để các đơn vị sử dụng ngân sách không công khai, công khai không kịp thời, công khai không đầy đủ thông tin về ngân sách như phân tích ở trên. Năm 2024, Kho bạc Nhà nước đã được Bộ Tài chính giao tạm đình chỉ ngân sách với một số đơn vị trực thuộc Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (nay đã được sáp nhập vào Bộ Nội vụ) vì chậm nộp báo cáo quyết toán ngân sách năm 2022 về cho Bộ Tài chính. Quyết định này được thực hiện trên cơ sở quy định tại Khoản 2, Điều 63, Luật ngân sách nhà nước năm 2015 quy định về kế toán và quyết toán ngân sách nhà nước. Do đó, hoàn toàn có thể nghiên cứu và mở rộng phạm vi áp dụng của điều khoản này đối với việc chậm trễ trong việc công khai các tài liệu ngân sách.

Thiếu hướng dẫn chi tiết hình thức niêm yết công khai tài liệu tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã theo quy định của Luật ngân sách nhà nước năm 2025 nhằm đảm bảo phù hợp với thay đổi về không gian khi thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính cấp xã

Niem yết tại trụ sở làm việc của đơn vị là một trong những hình thức công khai thường được Ủy ban nhân dân (UBND) xã, phường sử dụng để công khai thông tin ngân sách. Sau sắp xếp, sáp nhập thì địa giới hành chính của các xã, phường đã mở rộng một cách đáng kể, dẫn tới khoảng cách địa lý từ nơi người dân sinh sống tới trụ sở của UBND xã, phường, đặc biệt là các xã vùng miền núi, trở nên xa hơn so với trước khi sắp xếp, sáp nhập. Do đó, cần có hướng dẫn cụ thể hơn thời gian và vị trí niêm yết các tài liệu ngân sách tại trụ sở UBND cấp xã hay nhà sinh hoạt cộng đồng cấp thôn để người dân tiếp cận thông tin dễ dàng hơn, đặc biệt là đối với các nhóm chưa tiếp cận được với internet hoặc chưa sở hữu/sử dụng các thiết bị điện tử thông minh.

Ngoài ra, nội dung công khai ngân sách theo hướng dẫn của Thông tư số 343/2017/TT-BTC sử dụng các thuật ngữ chuyên ngành, phức tạp và khó hiểu với người dân. Tài liệu ngân sách cần được đơn giản hóa dưới dạng "*báo cáo ngân sách công dân*" (ví dụ: các báo cáo ngân sách dành cho công dân mà Bộ Tài chính đã từng thực hiện). Bên cạnh đó, tùy vào điều kiện cũng như đặc điểm phân bố dân cư/dân tộc của từng địa phương mà có thể biên/phiên dịch sang các ngôn ngữ dân tộc khác nhau để người dân có thể dễ dàng tiếp cận.

Chưa có hướng dẫn thực hiện công khai ngân sách trong giai đoạn chuyển tiếp

Kết quả nghiên cứu cho thấy chưa có hướng dẫn công khai ngân sách đối với các thông tin ngân sách trong giai đoạn chuyển giao. Theo Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 (Luật số 72/2025/QH15) và các Nghị quyết của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội thì chính quyền địa phương trước khi sắp xếp đã kết thúc hoạt động từ ngày 1 tháng 7 năm 2025, chính quyền địa phương sau sắp xếp bắt đầu hoạt động từ ngày này. Do vậy, báo cáo tình hình thực hiện dự toán ngân sách 6 tháng đầu năm 2025 của hầu hết các xã, phường và các quận, huyện, thành

phổ trực thuộc tỉnh tại các tỉnh/thành phố được khảo sát trước khi thực hiện sắp xếp chưa công khai. Sau sắp xếp, trách nhiệm công khai cũng không biết thuộc về đơn vị nào do chưa có hướng dẫn và quy định cụ thể.

Biểu mẫu, nội dung công khai ngân sách cấp xã chưa phù hợp sau khi sắp xếp

Kết quả nghiên cứu cho thấy mô hình quản lý ngân sách xã đã có sự thay đổi sau khi bãi bỏ đơn vị hành chính cấp huyện. Theo đó, cấp xã sau sắp xếp có thêm thẩm quyền, chức năng và nhiệm vụ trong lĩnh vực tài chính ngân sách từng do cấp huyện đảm nhiệm, bên cạnh những nhiệm vụ trước đây của cấp xã. Tuy nhiên, việc công khai ngân sách cấp xã sau khi sáp nhập vẫn được một số xã thực hiện theo hướng dẫn của Thông tư số 343/2017/TT-BTC. Điều này dẫn tới các địa phương công khai chưa đầy đủ các thông tin về ngân sách đã được phân cấp, phân quyền theo mô hình chính quyền địa phương hai cấp.

Không quy định về thời gian công khai các tài liệu ngân sách tại Điều 15, Luật ngân sách nhà nước năm 2025 làm giảm cơ hội tiếp cận thông tin kịp thời của người dân

Quy định về công khai ngân sách tại Luật ngân sách nhà nước năm 2025 bổ sung nội dung công khai về quỹ tài chính ngoài ngân sách và yêu cầu bắt buộc phải công khai trên Cổng thông tin điện tử của cơ quan, đơn vị. Điều này cho thấy Quốc hội, Chính phủ, Bộ Tài chính tiếp tục thúc đẩy công khai ngân sách tại Việt Nam. Bên cạnh điểm tích cực, thì Luật ngân sách nhà nước năm 2025 không còn quy định chi tiết về thời gian công khai các nội dung, tài liệu ngân sách mà Luật đã được điều chỉnh theo hướng giao Chính phủ quy định chi tiết. Trong trường hợp Chính phủ không quy định chi tiết về thời gian công khai các tài liệu ngân sách thì đây sẽ là một 'bước lùi' trong quy định về công khai ngân sách, đồng thời không bảo đảm tính đồng bộ với quy định về thời điểm công khai thông tin được quy định tại Khoản 4, Điều 18, Luật tiếp cận thông tin năm 2016. Điều này tạo cơ hội cho các đơn vị sử dụng ngân sách né tránh công khai ngân sách kịp thời, hạn chế người dân tiếp cận được thông tin ngân sách dẫn tới người dân không tham gia giám sát ngân sách như quy định.

Sắp xếp nhân sự thực hiện chức năng, nhiệm vụ tài chính, kế hoạch tại cấp xã sau sắp xếp ảnh hưởng tới thực hiện nhiệm vụ công khai ngân sách

Kết quả khảo sát cho thấy có sự khác biệt đáng kể giữa các phường, xã tham gia khảo sát về nguồn lực con người thực hiện nhiệm vụ tài chính và kế hoạch của phòng Kinh tế (trực thuộc xã), hay phòng Kinh tế, Hạ tầng và Đô thị (trực thuộc phường). Phường Chánh Hiệp và phường Bình Dương của Thành phố Hồ Chí Minh có số lượng chuyên viên, nhân viên phụ trách công tác tài chính, kế toán nhiều nhất, lần lượt là 5 và 6 người. Trong khi đó phường Đông Kinh và xã Vạn Linh của tỉnh Lạng Sơn chỉ có duy nhất 01 cán bộ phụ trách tài chính, ngân sách. Nguyên nhân của tình trạng này là do cán bộ kế toán của các đơn vị trước khi sáp nhập đã nghỉ theo Nghị định số 178/2024/NĐ-CP, trong khi địa phương không thể thực hiện sắp xếp nhân sự từ các địa phương khác theo hướng dẫn của Ban Chỉ đạo sắp xếp đơn vị hành chính và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp tại Công văn số 09/CV-BCĐ.

Kết quả khảo sát thực địa cũng cho thấy, kiến thức, kỹ năng và kinh nghiệm của cán bộ, công chức phụ trách tài chính ngân sách cấp xã có sự chênh lệch đáng kể. Ở một số địa phương như phường Tân Định hay phường Bình Dương (Thành phố Hồ Chí Minh), cán bộ phụ trách tài chính ngân sách được bổ nhiệm đúng với chuyên môn và năng lực, góp phần thực hiện hiệu quả công tác công khai ngân sách tại phường. Tuy nhiên, vẫn có trường hợp cán bộ phụ trách ngân sách cấp xã được bổ nhiệm không phù hợp với chuyên môn và kinh nghiệm, vì nhiều lý do khách quan như các cán bộ có kinh nghiệm đều đã nghỉ theo chế độ. Điều này đặt ra không ít khó khăn trong việc thực hiện các nhiệm vụ tài chính ngân sách của xã, bao gồm việc công khai ngân sách, đặc biệt trong bối cảnh cấp xã giờ đây được phân cấp, phân quyền nhiều hơn trong lĩnh vực quản lý tài chính ngân sách.

MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ

Quá trình sắp xếp lại đơn vị hành chính theo mô hình hai cấp theo các Nghị quyết của Quốc hội tạo ra những thách thức đối với công khai ngân sách và sự tham gia của người dân vào quy trình ngân sách. Để nhiệm vụ công khai ngân sách được thực hiện tốt hơn, từ đó góp phần tăng cường khả năng tiếp cận thông tin về ngân sách của người dân, nghiên cứu có một số khuyến nghị như sau:

Khuyến nghị với Quốc hội

- Nghiên cứu, thí điểm cơ chế để người dân và các tổ chức có thể tham gia các phiên thảo luận về ngân sách trong các kỳ họp Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp.

Khuyến nghị với Chính phủ

- Cần sớm ban hành Nghị định và Thông tư hướng dẫn chi tiết về công khai ngân sách nhà nước. Trong đó cần bổ sung quy định về thời điểm công khai đối với từng tài liệu ngân sách như đã quy định tại Luật ngân sách nhà nước năm 2015. Trong trường hợp không quy định chi tiết thì Nghị định và Thông tư ghi rõ thời điểm công khai được áp dụng theo quy định tại Khoản 4, Điều 18, Luật tiếp cận thông tin năm 2016.
- Nghiên cứu bổ sung chế tài đối với các đơn vị không hoặc chưa tuân thủ đầy đủ quy định về công khai ngân sách, tương tự như chế tài xử lý trong trường hợp không chấp hành đúng chế độ báo cáo kế toán, quyết toán, báo cáo tài chính khác.
- Giao nhiệm vụ cho Bộ Nội vụ phối hợp với các Bộ có liên quan xây dựng hướng dẫn việc lưu trữ, quản lý, sử dụng thông tin, dữ liệu đã được công khai trên cổng/trang thông tin điện tử của các đơn vị trước khi sắp xếp (trong đó có thông tin dữ liệu về tài chính, ngân sách). Mục tiêu của việc quản lý nhằm giúp người dân, cán bộ công chức dễ dàng tiếp cận được các thông tin đã được công khai trên cổng/trang thông tin điện tử của các đơn vị trước khi sắp xếp.
- Chính phủ cần áp dụng biện pháp đánh giá tình hình thi hành pháp luật về công khai ngân sách và báo cáo với Quốc hội, Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước theo quy định pháp luật.

Khuyến nghị với Bộ Tài chính

- Bộ Tài chính cần sớm ban hành Thông tư hướng dẫn công khai ngân sách theo quy định của Luật ngân sách nhà nước năm 2025 (thay thế Thông tư số 343/2016/TT-BTC, Thông tư số 61/2017/TT-BTC và Thông tư số 90/2018/TT-BTC) trong đó bao gồm các chỉ tiêu và biểu mẫu sao cho phù hợp với mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Các chỉ tiêu, biểu mẫu công khai ngân sách phải tương thích và thuận tiện trích xuất dữ liệu từ hệ thống hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc (TABMIS).
- Bộ Tài chính cần hướng dẫn UBND cấp xã thực hiện công khai ngân sách bằng hình thức niêm yết tại trụ sở của đơn vị và nhà sinh hoạt cộng đồng ở cấp thôn. Theo đó, bảng công khai ngân sách của UBND cấp xã phải được niêm yết tại nơi người dân thường lui tới như trung tâm phục vụ hành chính công cấp xã và nhà sinh hoạt thôn, tổ dân phố, đồng thời quy định rõ thời gian và khoảng thời gian niêm yết các tài liệu này.
- Bộ Tài chính bổ sung hướng dẫn nội dung khuyến khích các đơn vị thực hiện công khai “Báo cáo ngân sách công dân”, sử dụng các kênh truyền thông xã hội như Zalo, Facebook để công khai thông tin ngân sách.

Khuyến nghị với Kho bạc Nhà nước

- Kho bạc Nhà nước tham mưu cho Bộ Tài chính trong việc xây dựng các chỉ tiêu, biểu mẫu hướng dẫn về việc công khai ngân sách tương thích, thuận tiện trong việc trích xuất dữ liệu từ hệ thống TABMIS.
- Tạo điều kiện cho các đơn vị dự toán được tiếp cận thông tin từ hệ thống TABMIS một cách dễ dàng, thuận tiện, kịp thời để thực hiện công khai ngân sách theo quy định.

Khuyến nghị với Hội đồng nhân dân các cấp

- Hội đồng nhân dân (HĐND) các cấp cần tăng cường thực hiện nghĩa vụ và trách nhiệm của mình trong vai trò của cơ quan dân cử. Ngoài việc công khai các kế hoạch giám sát thì kết quả giám sát cũng cần được công khai đầy đủ và cụ thể. HĐND các cấp cần tăng cường hơn nữa công tác giám sát việc tuân thủ công khai ngân sách của các cơ quan, đơn vị thuộc thẩm quyền giám sát.
- Cần đưa nội dung giám sát việc thực hiện công khai ngân sách và đánh giá tình hình thực hiện công khai ngân sách ra thảo luận tại các phiên họp thường kỳ của HĐND.

Khuyến nghị với UBND và Sở Tài chính các tỉnh, thành phố

- UBND cấp tỉnh cần chỉ đạo các đơn vị có liên quan như Sở Nội vụ, Sở Tài chính và UBND cấp xã thực hiện rà soát toàn diện đội ngũ công chức đang chịu trách nhiệm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ kế hoạch - tài chính của các xã/phường nhằm bảo đảm bố trí đúng vị trí việc làm, đúng năng lực, sở trường; có đủ số lượng và chất lượng. Đây là những việc cần thực hiện nhằm đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ ở cơ sở theo như hướng dẫn tại Công văn số 09/CV-BCĐ của Ban chỉ đạo sắp xếp đơn vị hành chính và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương

hai cấp ngày 30 tháng 5 năm 2025 về việc định hướng tạm thời bố trí biên chế khi thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính và chính quyền địa phương hai cấp.

- Sở Tài chính cấp tỉnh tham mưu cho UBND cấp tỉnh xây dựng và thực hiện kế hoạch đào tạo, tập huấn, hướng dẫn nâng cao năng lực cho công chức tài chính, ngân sách xã. Ưu tiên xây dựng năng lực cho nhóm công chức kế toán ngân sách xã trước khi thực hiện sắp xếp theo như Kết luận số 179/KL/TW của Bộ Chính trị, Ban Bí thư về tiếp tục triển khai các nhiệm vụ hoàn thiện tổ chức bộ máy và hoạt động của mô hình chính quyền địa phương hai cấp.
- Bố trí nguồn lực để sớm xây dựng và hoàn thiện các cổng/trang thông tin điện tử của chính quyền cấp tỉnh và chính quyền cấp xã. Tùy thuộc vào điều kiện từng địa phương mà góc thông tin về công khai, minh bạch ngân sách cấp tỉnh và cấp xã có thể để trên trang thông tin của chính quyền cấp tỉnh hoặc trên cổng thông tin của chính quyền cấp xã.

Khuyến nghị với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam

- Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cần tăng cường thực hiện nghĩa vụ và trách nhiệm chủ trì giám sát, phản biện xã hội về thông tin ngân sách nhà nước. Hướng dẫn và thúc đẩy các tổ chức thành viên thực hiện giám sát việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của công dân đối với việc công khai, minh bạch ngân sách nhà nước của các cơ quan, tổ chức sử dụng ngân sách nhà nước.
- Bổ sung nội dung, kết quả giám sát việc thực hiện công khai ngân sách và đánh giá tình hình thực hiện công khai ngân sách vào báo cáo tổng hợp ý kiến, kiến nghị của cử tri gửi Quốc hội hoặc HĐND các cấp thông qua Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

Khuyến nghị với Bộ Nội vụ

- Bộ Nội vụ cần phối hợp với các Bộ có liên quan trong việc xây dựng hướng dẫn việc lưu trữ, quản lý, sử dụng thông tin, dữ liệu (trong đó có thông tin dữ liệu về tài chính, ngân sách) đã được công khai trên cổng/trang thông tin điện tử của các đơn vị trước khi sắp xếp, nhằm đảm bảo quản lý và tận dụng hiệu quả nguồn dữ liệu lưu trữ.
- Bộ Nội vụ cần đưa các chỉ tiêu đánh giá việc thực hiện công khai, minh bạch ngân sách nhà nước của địa phương vào Chỉ số Cải cách hành chính (Chỉ số PAR Index) thường niên.

CHƯƠNG I. GIỚI THIỆU

1. Bối cảnh nghiên cứu

Ngày 01/7/2025 đánh dấu một bước chuyển đổi quan trọng trong hệ thống chính quyền địa phương tại Việt Nam, chuyển đổi từ mô hình ba cấp (tỉnh, huyện, xã) sang mô hình hai cấp (tỉnh, xã/phường/đặc khu trực thuộc tỉnh/thành phố). Việc chuyển đổi này gắn liền với việc chuyển giao một số quyền hạn và nhiệm vụ giữa các cấp chính quyền địa phương, trong đó có nhiệm vụ liên quan đến quản lý, thực hiện và công khai ngân sách. Cấp xã ngày càng đóng vai trò quan trọng trong việc cung ứng các dịch vụ công, thực hiện dân chủ cơ sở, thúc đẩy sự tham gia của người dân và đảm bảo quyền tiếp cận thông tin một cách nhanh chóng và thuận tiện - đặc biệt là trong công khai ngân sách (CKNS).

Tuy nhiên, các kết quả từ Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) trong những năm vừa qua cho thấy vẫn tồn tại một khoảng cách lớn giữa kỳ vọng về những gì chính quyền cấp xã cần công khai và những gì người dân thực tế được tiếp cận liên quan đến thông tin về kế hoạch và chi tiêu ngân sách nhà nước ở cấp xã. Trung bình cả nước, chỉ có 38,61% người dân xác nhận rằng danh sách ngân sách và chi tiêu của xã được công khai trong năm 2023, đây là tỷ lệ thấp nhất kể từ năm 2016. Trong số đó, chỉ 20,64% đã trực tiếp đọc danh sách, và trong số những người đã đọc, 79,64% cho biết họ tin tưởng thông tin trong danh sách.

Nghị quyết số 57-NQ/TW, được Bộ Chính trị ban hành ngày 22 tháng 12 năm 2024, về các đột phá trong phát triển khoa học và công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia, nhấn mạnh rằng thể chế, nguồn nhân lực, hạ tầng, dữ liệu và công nghệ chiến lược là những yếu tố cốt lõi và nền tảng. Điều này cho thấy sự cần thiết của việc cải cách cung ứng dịch vụ công và công khai minh bạch thông tin ngân sách. Trong bối cảnh Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015 đã được sửa đổi và ban hành cuối tháng 6 năm 2025, có hiệu lực vào ngày 01/01/2026 quy định cụ thể các cơ quan, đơn vị có trang/cổng thông tin điện tử (TTĐT) thì bắt buộc phải công khai các thông tin ngân sách trên các trang/cổng TTĐT của đơn vị. Hiện nay, chưa có quy định nào bắt buộc các xã/phường/đặc khu trực thuộc tỉnh/thành phố bắt buộc phải có trang/cổng TTĐT. Tuy nhiên, với tinh thần của Nghị quyết số 57, cũng như vai trò, nhiệm vụ của cấp xã ngày càng được nâng cao sau sáp nhập thì để có thể hỗ trợ người dân tiếp cận thông tin một cách nhanh chóng và thuận tiện thì việc áp dụng khoa học kỹ thuật và xây dựng hạ tầng công nghệ là xu hướng tất yếu.

Nhằm hỗ trợ triển khai Luật Thực hiện Dân chủ ở Cơ sở năm 2022 và thúc đẩy các thực tiễn tốt trong công khai ngân sách trong bối cảnh mới, Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chiến lược Việt Nam (VESS) đã được Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) tại Việt Nam tuyển chọn và phối hợp trong việc thực hiện nghiên cứu chuyên đề **“Công khai ngân sách địa phương trong bối cảnh sắp xếp lại đơn vị hành chính năm 2025: Nghiên cứu trường hợp công khai ngân sách tại tỉnh Điện Biên, tỉnh Lạng Sơn và Thành phố Hồ Chí Minh”**. Nghiên cứu này nhằm tìm kiếm các thực tiễn tốt trong công khai ngân sách sau sáp nhập, từ đó rút ra bài học kinh

nghiệm hữu ích cho các cấp chính quyền khác nhau trong việc thực hiện công khai ngân sách, đặc biệt trong bối cảnh Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015 đã được sửa đổi vào tháng 6 năm 2025 và có hiệu lực vào ngày 01/01/2026 với những quy định mới về công khai ngân sách.

Nhiệm vụ này là một phần trong chương trình nghiên cứu và vận động chính sách của Chỉ số PAPI do UNDP Việt Nam chủ trì, với sự đồng tài trợ từ Bộ Ngoại giao và Thương mại (DFAT) của Australia, Đại sứ quán Ireland tại Việt Nam và UNDP tại Việt Nam. Từ khi ra mắt vào năm 2009, chương trình PAPI luôn lấy Pháp lệnh số 34 về Thực hiện Dân chủ ở Cơ sở làm nền tảng.

Mục tiêu tổng thể của PAPI là nâng cao chất lượng hoạt động của chính quyền, tính phản hồi, minh bạch, trách nhiệm giải trình của các cơ quan công quyền, và đảm bảo các quyền con người cơ bản như quyền tự do biểu đạt, quyền tiếp cận thông tin và tiếp cận dịch vụ chất lượng. Với các bằng chứng thu thập từ người dân - là đối tượng cuối cùng sử dụng dịch vụ công - không chỉ qua các khảo sát PAPI mà còn qua nghiên cứu chuyên đề và tư vấn chính sách như sáng kiến này, PAPI hỗ trợ nhận diện các khoảng trống chính sách, từ đó cung cấp thông tin cho các cơ quan hoạch định chính sách và thúc đẩy cải thiện hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương.

2. Câu hỏi nghiên cứu

Nghiên cứu này nhằm tập trung giải quyết ba câu hỏi chính sau đây:

1. Đây là những khoảng cách tiềm ẩn về chính sách và thực tiễn ảnh hưởng đến sự tham gia của người dân vào quy trình ngân sách nhà nước trong bối cảnh tái cấu trúc chính quyền địa phương?
2. Hiện trạng liên kết giữa các trang/cổng thông tin điện tử (TTĐT) của chính quyền các cấp và mức độ áp dụng trang/cổng TTĐT trong đăng tải, công khai thông tin ngân sách cấp xã thời điểm trước sáp nhập diễn ra như thế nào?
3. Sau sáp nhập thì tình hình thực tiễn trong việc công khai ngân sách địa phương, đặc biệt là cấp xã đang diễn ra như thế nào? Đây là những thuận lợi và khó khăn trong quá trình triển khai trên thực tế?

3. Phương pháp nghiên cứu

3.1. Nghiên cứu tại bàn

Nhóm nghiên cứu bắt đầu bằng việc rà soát các luật, quy định và chính sách hiện hành liên quan đến công khai ngân sách. Đặc biệt là các văn bản liên quan đến quá trình sáp nhập tỉnh/thành phố và triển khai thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Từ đó, nhóm nghiên cứu sẽ đưa ra các đánh giá và nhận định về các khoảng cách tiềm ẩn về chính sách và thực tiễn trong việc tham gia của người dân vào chu trình ngân sách trong bối cảnh mới. Kết quả của nghiên cứu tại bàn cũng sẽ là đầu vào quan trọng trong việc xây dựng và thiết kế bộ công cụ khảo sát, phỏng vấn sâu trong quá trình thực địa.

3.2. Rà soát liên kết trang/cổng TTĐT

Nhóm nghiên cứu đã tiến hành rà soát toàn bộ các trang/cổng TTĐT của Ủy ban nhân dân (UBND) 63 tỉnh/thành phố và trang/cổng TTĐT của UBND 10.035 đơn vị cấp xã tại thời điểm trước sáp nhập nhằm đánh giá mức độ sẵn có và mức độ liên kết giữa các trang/cổng TTĐT cấp tỉnh và cấp xã. Đồng thời cũng tiến hành rà soát hiện trạng công khai thông tin ngân sách trên các trang/cổng TTĐT cấp xã (nếu có). Kết quả rà soát đóng vai trò quan trọng, là chỉ báo ban đầu cho việc đưa ra các khuyến nghị về việc ứng dụng công nghệ thông tin trong việc công khai ngân sách cũng như mức độ sẵn có/sẵn sàng và khả năng đáp ứng của chính quyền địa phương trong việc công khai trực tuyến các thông tin ngân sách trong bối cảnh mới.

3.3. Khảo sát thực địa

Để tìm hiểu thực tiễn thực hành công khai ngân sách cũng như các thuận lợi, khó khăn trong việc công khai ngân sách sau sáp nhập đơn vị hành chính và thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp, nhóm nghiên cứu đã tiến hành các cuộc phỏng vấn chuyên sâu tại các tỉnh Lạng Sơn, tỉnh Điện Biên và Thành phố Hồ Chí Minh. Trong đó, tỉnh Lạng Sơn và tỉnh Điện Biên là hai tỉnh không thực hiện việc sáp nhập tỉnh. Thành phố Hồ Chí Minh (mới) là địa phương được sáp nhập bởi ba đơn vị gồm tỉnh Bình Dương (cũ), tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu (cũ) và Thành phố Hồ Chí Minh (cũ).

Tại các tỉnh/thành phố, nhóm nghiên cứu cũng đã gặp và phỏng vấn chuyên sâu với đại diện các Sở Tài chính, lãnh đạo UBND, lãnh đạo và cán bộ, công chức các phòng ban gồm Phòng Kinh tế, Hạ tầng và Đô thị, Phòng Văn hóa – Xã hội tại các phường và Phòng Kinh tế tại các xã. Tổng cộng đã có 14 đơn vị xã/phường mới sau sáp nhập tại ba tỉnh/thành phố được khảo sát. Nhóm nghiên cứu đã tiếp cận, trao đổi và phỏng vấn sâu với 46 cán bộ, công chức phụ trách tài chính, ngân sách tại ba tỉnh, thành phố, trong đó có 12 cán bộ, công chức cấp tỉnh và 34 cán bộ, công chức cấp xã, phường.

CHƯƠNG II. NHỮNG KHOẢNG CÁCH TIỀM ẨN VỀ CHÍNH SÁCH VÀ THỰC TIỄN ẢNH HƯỞNG ĐẾN SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN VÀO QUY TRÌNH NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRONG BỐI CẢNH TÁI CẤU TRÚC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

Ngày 01/7/2025, mô hình chính quyền địa phương hai cấp (cấp tỉnh và cấp xã) chính thức đi vào hoạt động. Việc tái cấu trúc chính quyền địa phương ở Việt Nam – bao gồm bỏ chính quyền cấp huyện và sáp nhập xã – nhằm tinh gọn bộ máy, tiết kiệm ngân sách và nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước. Tuy nhiên, quá trình này tạo ra một số khoảng cách tiềm ẩn giữa chính sách và thực tiễn, ảnh hưởng trực tiếp đến sự tham gia của công dân vào quy trình ngân sách nhà nước. Dưới đây là các khoảng cách cụ thể:

1. Khoảng cách về thể chế: thiếu quy định và hướng dẫn về sự tham gia trực tiếp của người dân vào quy trình ngân sách

Hiến pháp đã quy định rất rõ về quyền tham gia trực tiếp của người dân vào công tác quản lý nhà nước và xã hội, nhưng các văn bản luật và dưới luật chưa thể hiện rõ quyền tham gia trực tiếp của người dân vào các vấn đề liên quan đến quản lý ngân sách, chủ yếu vẫn là tham gia gián tiếp thông qua các tổ chức đại diện (VESS, CDI & UNDP, 2024). Kết luận này được minh chứng bằng các kết quả của các nghiên cứu độc lập. Kết quả Khảo sát Ngân sách mở (OBS) năm 2023 của Việt Nam do Tổ chức Đối tác ngân sách quốc tế (IBP) thực hiện năm 2024 cho thấy Bộ Tài chính Việt Nam đã tổ chức tham vấn người dân trong quá trình lập dự toán ngân sách, nhưng chưa có các cơ chế để người dân tham gia giám sát ngân sách, chưa chủ động tham vấn các cộng đồng yếu thế một cách trực tiếp hoặc thông qua các tổ chức xã hội đại diện cho họ. Quốc hội đã tổ chức các phiên điều trần về ngân sách (chất vấn và trả lời chất vấn), nhưng chưa cho phép cá nhân và các tổ chức xã hội tham gia ý kiến và góp ý trong các phiên chất vấn và trả lời chất vấn về ngân sách. Điểm xếp hạng về sự tham gia của người dân của Việt Nam trong OBS 2023 đạt 19/100 điểm sự, xếp hạng 41 trong tổng số 120 quốc gia tham gia khảo sát. (CDI và IBP, 2024).

Kết quả khảo sát Chỉ số công khai ngân sách tỉnh (POBI) 2023 cũng cho thấy các địa phương ít tạo điều kiện để người dân tham gia vào quy trình ngân sách, điểm trung bình về sự tham gia của khảo sát POBI 2023 là 54,92 trên 100 điểm, chỉ có 11/63 tỉnh, thành phố có thông báo về việc lấy ý kiến góp ý của người dân về Dự thảo dự toán 2023 bằng văn bản hoặc trên cổng thông tin điện tử của sở. Cũng theo kết quả khảo sát POBI 2023, trong số 63 trang TTĐT của Hội đồng nhân dân (HĐND) cấp tỉnh, chỉ có 17 tỉnh có thư mục hỏi đáp và có lịch sử hoạt động, trên trang của Sở Tài chính chỉ có 33/63 tỉnh có thư mục hỏi đáp và có lịch sử hoạt động.

Tại cấp xã, thông tin ngân sách chủ yếu được chia sẻ thông qua đại biểu HĐND các cấp tại các cuộc họp tiếp xúc cử tri hoặc thông qua trưởng thôn/trưởng bản/tổ trưởng các tổ dân phố/khu phố theo hình thức thông báo chứ không tham vấn lấy ý kiến hay lắng nghe phản biện về vấn đề ngân sách (VESS, CDI & UNDP, 2024). Báo cáo Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam năm (PAPI) 2024 (CECODES, RTA & UNDP, 2025) cũng cho thấy tỉ lệ người

dân cho biết họ được mời tham gia đóng góp ý kiến từ khâu lên kế hoạch cho đến thiết kế các công trình công cộng ở địa phương giảm dần qua bốn năm, tức là thấp hơn so với các năm trước đó.

Các phân tích nêu trên cũng tương đồng với nhận định được nêu trong Quyết định số 759/QĐ-TTg ngày 14/04/2025 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án sắp xếp, tổ chức lại đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp: *“Quá trình xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa do Đảng lãnh đạo đòi hỏi sự tham gia của người dân vào hoạt động quản lý nhà nước ngày càng tăng, thực tế sự tham gia của người dân vẫn còn nhiều khó khăn, hạn chế mà nguyên nhân xuất phát từ nhận thức của xã hội và của những người quản lý chưa thực sự đầy đủ và toàn diện; những quy định pháp lý chưa đủ mạnh và chưa đủ rõ để các cơ quan nhà nước, nhất là các cơ quan đại biểu dân cử (HĐND) phải thực hiện các nhiệm vụ mà Nhân dân ủy quyền và chưa có cơ chế hữu hiệu để Nhân dân kiểm soát sự ủy quyền của mình; chưa có những hình thức, phương thức và tổ chức phù hợp và hữu hiệu để sự tham gia của người dân đi vào thực chất.”*

Ngày 25/06/2025, tại Kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa XV đã chính thức thông qua Luật Ngân sách nhà nước (Luật số 89/2025/QH15), thay thế cho Luật số 83/2015/QH13. Tuy nhiên, nội dung của điều 16 về giám sát ngân sách nhà nước (NSNN) của cộng đồng trong Luật NSNN năm 2025 không có thay đổi so với Điều 16, Luật NSNN năm 2015. Như vậy, các quy định về cho phép người dân được tham gia trực tiếp vào quy trình ngân sách chưa có sự thay đổi so với trước đây.

Ngoài nội dung quy định tại Điều 16 về giám sát NSNN của cộng đồng thì Luật NSNN năm 2015 và 2025 cũng đều chưa có quy định về việc các đơn vị dự toán cần tham khảo, giải trình, tiếp thu ý kiến của người dân trong quá trình lập dự toán. Người dân chỉ được tham gia đóng góp ý kiến cho quyết định dự án đầu tư được quy định tại Khoản 2, Điều 74, Luật Đầu tư công năm 2019 về giám sát đầu tư của cộng đồng. Trong đó quy định: *“Cơ quan chủ quản tham khảo, giải trình, tiếp thu ý kiến cộng đồng dân cư nơi thực hiện dự án đối với việc quyết định đầu tư dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A, dự án có quy mô di dân, tái định canh, định cư lớn, dự án có nguy cơ tác động lớn đến môi trường, dự án có ảnh hưởng trực tiếp tới đời sống kinh tế - xã hội của cộng đồng dân cư nơi thực hiện dự án về chủ trương, chính sách đầu tư, xây dựng, đất đai, xử lý chất thải và bảo vệ môi trường, đền bù, giải phóng mặt bằng và phương án tái định canh, định cư theo quy định của pháp luật.”*

Một điểm đáng ghi nhận trong các năm gần đây là Bộ Tài chính đã thực hiện tham vấn, lấy ý kiến người dân về Dự toán ngân sách trình Quốc hội theo như thông lệ tốt của quốc tế. Điều này cho thấy các địa phương hoàn toàn có thể thực hành được việc tham vấn, lấy ý kiến người dân về dự toán ngân sách trình HĐND. Và nội dung này nên được thêm vào Nghị định hướng dẫn thi hành Luật ngân sách sửa đổi.

Theo Quyết định số 759/QĐ-TTg ngày 14/04/2025, chính quyền địa phương cấp xã được phân cấp, phân quyền nhiều hơn từ Trung ương và cấp tỉnh. Do bỏ toàn bộ đơn vị hành chính (ĐVHC)

cấp huyện, tổ chức sắp xếp lại các ĐVHC cấp xã để hình thành các ĐVHC cấp xã có quy mô lớn hơn so với cấp xã hiện nay; đồng thời chuyển toàn bộ nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương cấp huyện hiện nay về cho xã, phường, đặc khu thực hiện. Điều này cũng đồng nghĩa với việc chính quyền địa phương cấp xã được phân cấp, phân quyền nhiều hơn về ngân sách nhà nước.

2. Khoảng cách về thông tin: mức độ công khai, minh bạch còn thấp ở hầu hết các cấp ngân sách dẫn đến khả năng tiếp cận của người dân còn nhiều hạn chế

Vấn đề công khai, minh bạch ngân sách đã được thể chế hóa bằng văn bản quy phạm pháp luật ở cấp cao nhất đó là Hiến pháp, cụ thể là tại Điều 55, Hiến pháp năm 2013. Sau khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành, quy định về công khai ngân sách đã được cụ thể hóa bằng việc sửa đổi Luật NSNN năm 2002 và ban hành vào năm 2015, kèm theo đó là một loạt các Nghị định và Thông tư hướng dẫn thi hành. Ngoài việc tuân thủ theo Luật NSNN năm 2015 thì các tài liệu ngân sách còn phải công khai theo một số các quy định của các Luật khác như Luật Tiếp cận thông tin 2016, Luật đầu tư công 2019, Luật kiểm toán nhà nước 2015 và Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở 2022.

Tuy nhiên, trên thực tế, vẫn còn tồn tại khoảng cách trong việc công khai các thông tin ngân sách tới người dân theo các quy định của pháp luật. Ở cấp chính quyền gần dân nhất là cấp xã, mức độ tin tưởng của người dân đối với thông tin thu, chi ngân sách vẫn còn nhiều hạn chế trong giai đoạn 2021-2024 (CECODES, RTA & UNDP, 2025). Trong tổng số hơn 17 nghìn người dân được hỏi trong khảo sát PAPI năm 2024, chỉ có khoảng 7,2 nghìn người (tương ứng với 42,5%) cho biết các khoản thu, chi ngân sách cấp xã được công bố công khai. Trong đó, chỉ có khoảng 24,5% số người trả lời cho biết ngân sách xã được công bố công khai đã từng đọc các bảng kê thu chi ngân sách (tương ứng với 10,4% tổng số người tham gia khảo sát) và trên 96% cho biết họ không có ý kiến gì về các bản thu, chi ngân sách.

Đối với cấp huyện, kết quả rà soát việc công khai các thông tin ngân sách trên các trang thông tin điện tử của UBND cấp huyện năm 2023 cho thấy điểm số công khai ngân sách huyện bình quân của cả nước chỉ đạt 21,93 điểm trên thang điểm từ 0 đến 100, tương ứng với mức độ công khai “thấp” (VESS, CDISE và UNDP, 2024). Đối với cấp tỉnh, Chỉ số Công khai ngân sách tỉnh (POBI) năm 2023 cho thấy tỉ lệ các tỉnh ÍT công khai thông tin ngân sách có xu hướng tăng lên (VESS và CDI, 2024). Đối với cấp Bộ, cơ quan Trung ương, kết quả khảo sát năm 2021 cho thấy vẫn còn 50% (tương ứng với 22/44 Bộ, cơ quan Trung ương) ÍT công khai thông tin ngân sách và có tới 20,5% các Bộ, cơ quan Trung ương (tương ứng với 9 đơn vị) không công khai bất kỳ thông tin ngân sách nào (VESS và CDI, 2022). Ở cấp quốc gia, báo cáo kết quả khảo sát OBS năm 2023 ghi nhận những kết quả tích cực của Việt Nam so với năm 2021 nhưng vẫn chỉ xếp hạng 52/125 quốc gia tham gia khảo sát và chỉ cao hơn Campuchia, Malaysia, Đông Timor và Myanmar trong khu vực Đông Nam Á.

Hiện nay, các thông tin, số liệu về ngân sách được công khai theo các biểu mẫu được quy định tại Thông tư số 343/2017/TT-BTC. Các thông tin và số liệu này quá phức tạp đối với người dân

(VESS, CDI & UNDP, 2024). Kết quả khảo sát OBS và POBI cho thấy chỉ có Bộ Tài chính và một số tỉnh đã xây dựng và công khai báo cáo tóm tắt về thông tin ngân sách trực quan, đơn giản và dễ hiểu cho người dân. Tài liệu này còn được gọi là “Báo cáo ngân sách dành cho công dân”. Dựa trên thực hành tốt của Bộ Tài chính và một số tỉnh thì cần có quy định, hướng dẫn chính quyền cấp xã xây dựng và công khai báo cáo NSNN dành cho công dân. Việc này sẽ góp phần vào thực hiện mục tiêu của đề án sắp xếp, tổ chức lại đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp là “...bảo đảm chính quyền cấp xã gần dân, sát dân và phục vụ người dân tốt nhất.”

Luật NSNN sửa đổi năm 2025 có những điểm mới và tiến bộ trong việc đề xuất mở rộng nội dung và đối tượng bắt buộc phải công bố công khai liên quan đến quỹ tài chính ngoài ngân sách. Tuy nhiên, Luật mới cũng bãi bỏ quy định về thời gian công khai, giao “Chính phủ quy định cụ thể để đảm bảo tính linh hoạt trong thực hiện”. Thực tế triển khai quy định về thời gian công khai tại Điều 15, Luật NSNN năm 2015 cho thấy các cơ quan, tổ chức và chính quyền từ trung ương tới địa phương chưa tuân thủ chặt chẽ quy định về thời gian công khai. Tài liệu được công khai kịp thời nhất trên cổng thông tin điện tử của các Bộ, cơ quan Trung ương là quyết toán thu chi ngân sách năm 2020 của đơn vị là 27,27% (VESS & CDI, 2022). Tại cấp huyện, tài liệu được công khai kịp thời nhất là Quyết toán ngân sách huyện năm 2022, song cũng chỉ có 32,2% huyện đăng tải tài liệu này kịp thời (VESS & CDISE, 2024).

Trong trường hợp Chính phủ không quy định chi tiết về thời gian công khai các tài liệu ngân sách thì đây sẽ là một ‘bước lùi’ trong quy định về công khai ngân sách, và cũng chưa đồng bộ với quy định về thời điểm công khai thông tin được quy định tại Khoản 4, Điều 18, Luật Tiếp cận thông tin năm 2016. Điều này tạo cơ hội cho các đơn vị sử dụng ngân sách né tránh công khai ngân sách kịp thời, hạn chế người dân tiếp cận được thông tin ngân sách dẫn tới người dân không tham gia giám sát ngân sách như quy định.

3. Khoảng cách địa lý, hành chính: đòi hỏi đổi mới và kết hợp đa dạng các hình thức công khai thông tin ngân sách

Mặc dù các thực hành liên quan đến tham vấn người dân đối với các tài liệu ngân sách chưa được triển khai rộng rãi, đặc biệt ở các địa phương nhưng việc di dời trụ sở hành chính sau sáp nhập làm tăng khoảng cách địa lý giữa người dân và chính quyền. Điều này gây khó khăn cho các hoạt động tham vấn ngân sách nếu có được triển khai, đặc biệt là ở vùng núi, vùng sâu xa. Vấn đề này có thể được khắc phục thông qua việc tổ chức tham vấn và lấy ý kiến người dân trực tuyến thông qua các phương tiện công nghệ thông tin như máy tính, điện thoại thông minh có kết nối internet. Tuy nhiên, không phải cơ quan chính quyền nào cũng có trang thông tin điện tử để truyền tải thông tin, tài liệu đến với người dân, đặc biệt là chính quyền cấp xã và không phải người dân nào cũng có điều kiện và sở hữu điện thoại thông minh có kết nối internet để có thể truy cập và đóng góp ý kiến, kiến nghị (chưa kể mức độ quan tâm tới thông tin ngân sách còn hạn chế như đã phân tích ở trên).

Khoảng cách về địa lý sau khi sáp nhập là thấy rõ, nhưng việc thu hẹp khoảng cách trên môi trường điện tử cũng là một bài toán lớn được đặt ra, đặc biệt liên quan đến việc đầu tư cơ sở hạ tầng (phần cứng, máy móc, trang thiết bị kết nối internet), nguồn nhân lực (cán bộ có năng lực, trình độ và chuyên môn về tin học, quản lý trang, thiết bị điện tử, kết nối internet). Việc tận dụng và phân bổ nguồn lực hạ tầng sẵn có và dồi dư (đặc biệt của cấp huyện) là rất quan trọng, cần được thống kê và lên kế hoạch đầy đủ, chi tiết, trước khi đưa ra bất kỳ một quyết định nào liên quan đến mua sắm mới nhằm hạn chế tối đa tình trạng lãng phí nguồn lực.

Trong bối cảnh chính phủ điện tử đã và đang được triển khai tới chính quyền cấp xã, Luật Ngân sách nhà nước năm 2025 cũng đề cập đến việc bắt buộc phải công bố công khai thông tin, tài liệu ngân sách đối với các cơ quan, đơn vị có Cổng thông tin điện tử (nên quy định rõ bao gồm trang/cổng thông tin điện tử để tránh việc lách luật). Theo thống kê hiện nay, toàn bộ 696 đơn vị cấp huyện đã có trang/cổng thông tin điện tử. Tuy nhiên, sau khi bỏ cấp huyện đồng nghĩa với việc kết thúc hoạt động của 696 trang/cổng thông tin điện tử này. Cần có kế hoạch cho việc chuyển đổi, bàn giao cho các đơn vị hành chính cấp xã mới được thành lập sau sáp nhập, ưu tiên cho các đơn vị cấp xã sau sáp nhập mà chưa có Trang/Cổng thông tin điện tử.

Báo cáo PAPI năm 2024 cho thấy “khoảng cách số” ngày càng được thu hẹp, nhưng vẫn còn có sự “khác biệt được duy trì” về tỉ lệ tiếp cận internet theo thời gian giữa các nhóm phụ nữ và nam giới (nhóm phụ nữ thấp hơn 5-10%), nhóm đồng bào dân tộc thiểu số và nhóm người Kinh (nhóm đồng bào dân tộc thiểu số thấp hơn 10-20%), giữa nông thôn và thành thị (nông thôn thấp hơn 9%) (CECODES, RTA & UNDP, 2025). Đặc biệt là nhóm đồng bào dân tộc thiểu số, rào cản chính khiến họ khó khăn trong việc tiếp cận internet chủ yếu liên quan đến khả năng chi trả cho việc sở hữu trang thiết bị cũng như duy trì kết nối, cùng với đó là hạ tầng dịch vụ di động hạn chế do khoảng cách về địa lý và đặc điểm của địa hình (CECODES, RTA & UNDP, 2025). Giải pháp cho vấn đề này cũng cần phải được tiếp tục thảo luận (CECODES, RTA & UNDP, 2025).

Hiện nay đã có một số chương trình liên quan đến việc hỗ trợ điện thoại thông minh cho người dân như tài trợ miễn phí (số lượng nhất định) cho các hộ nghèo tại các địa phương của Bộ Thông tin và Truyền thông (hiện đã được sáp nhập với Bộ Khoa học và Công nghệ, chương trình trao tặng miễn phí smartphone cho hộ nghèo, hộ cận nghèo và hỗ trợ đổi sim 4G miễn phí cho người dân của VNPT Quảng Ninh, chương trình trợ giá (tối đa 500 nghìn đồng/điện thoại thông minh) của Quỹ dịch vụ viễn thông công ích Việt Nam... Tuy nhiên, kết quả và hiệu quả của các chương trình này cần được đánh giá một cách sâu rộng khi mà thực tế vẫn còn không ít người dân chưa tiếp cận được với internet và các dịch vụ viễn thông.

Điều này đòi hỏi vẫn tiếp tục phải duy trì việc cung cấp các thông tin ngân sách tại chỗ. Các quy định về hình thức, địa điểm công khai nên được mở rộng tới trụ sở các thôn/bản/tổ dân phố thay vì tại trụ ở UBND cấp xã như hiện tại khi mà khoảng cách địa lý ngày càng tăng lên khi tiến hành sáp nhập. Ở cấp độ cao hơn, các tài liệu ngân sách có thể được chuyển đổi đa dạng hình thức và ngôn ngữ để các nhóm yếu thế như người khiếm thính, người khiếm thị và người

đồng bào dân tộc thiểu số không biết tiếng phổ thông có thể dễ dàng tiếp cận, đảm bảo không có ai bị bỏ lại phía sau.

CHƯƠNG III. HIỆN TRẠNG LIÊN KẾT CÁC TRANG THÔNG TIN ĐIỆN TỬ GIỮA CÁC CẤP ỦY BAN NHÂN DÂN TẠI 63 TỈNH/THÀNH PHỐ TRƯỚC KHI SÁP NHẬP

1. Tổng quan liên kết thông tin điện tử tỉnh – huyện – xã

Theo danh sách đơn vị hành chính, cập nhật đến ngày 21 tháng 5 năm 2025, được công bố tại website <https://danhmuchiachinh.gso.gov.vn>, Việt Nam có 63 tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương (sau đây gọi chung là tỉnh), 696 quận/huyện/thị xã/thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi chung là huyện) và 10.035 xã/phường/thị trấn (sau đây gọi chung là xã).

Quá trình rà soát cho thấy 63/63 tỉnh đều có trang/cổng thông tin điện tử (TTĐT) với đuôi miền gov.vn và có kèm nhãn “Đã kết nối EMC”. Theo đó, EMC là hệ thống do Bộ Thông tin và Truyền thông xây dựng để thực hiện đo lường, đánh giá, theo dõi, quản lý việc cung cấp và hiệu quả sử dụng thông tin và dịch vụ công trực tuyến của các cơ quan nhà nước (theo Hướng dẫn kết nối với Hệ thống EMC, kèm theo Công văn số 1043/BTTTT-CĐSQG ngày 25/3/2024 của Bộ Thông tin và Truyền thông). Tương tự, tất cả các huyện cũng đảm bảo được việc có trang/cổng TTĐT sẵn có.

Quá trình rà soát cũng cho thấy đối với liên kết trang/cổng TTĐT giữa tỉnh và huyện (tức là trang/cổng TTĐT của tỉnh có mục gắn đường link trực tiếp dẫn tới trang/cổng TTĐT của huyện) và liên kết trang/cổng TTĐT giữa tỉnh và xã (tức là trang/cổng TTĐT của tỉnh có mục gắn đường link trực tiếp dẫn tới trang/cổng TTĐT của xã), thì có 3 cách thức biểu thị liên kết phổ biến với ví dụ được trình bày tại Bảng 1.

Bảng 1: Các cách thức biểu thị liên kết trang web

Kiểu 1	Kiểu 2
LIÊN KẾT WEBSITE Trang thành phần - Phường Nai Hiên Đông - Phường Phước Mỹ - Phường Thọ Quang Quận Ngũ Hành Sơn - Phường Mỹ An	Thành phố Long Xuyên > Phường Bình Đức > Phường Mỹ Long > Phường Mỹ Thái > Phường Bình Khánh > Phường Mỹ Phước > Phường Mỹ Xuyên > Phường Đông Xuyên > Phường Mỹ Quý > Xã Mỹ Hòa Hưng > Phường Mỹ Bình > Phường Mỹ Thạnh > Xã Mỹ Khánh > Phường Mỹ Hòa Thành phố Châu Đốc Thị xã Tân Châu
Kiểu 3	

HUYỆN - THÀNH PHỐ	SỞ, BAN, NGÀNH	UBND XÃ, PHƯỜNG, THỊ TRẤN	CƠ QUAN KHÁC
- UBND PHƯỜNG QUẢNG THÀNH - UBND XÃ ĐẮK R'MOAN - UBND XÃ ĐẮK NIA - UBND PHƯỜNG NGHĨA TÂN - UBND PHƯỜNG NGHĨA TÂN	- UBND XÃ QUẢNG KHÊ - UBND XÃ QUẢNG SƠN - UBND XÃ ĐẮK PLAO - UBND XÃ ĐẮK SOM - UBND XÃ ĐẮK HA - UBND XÃ ĐẮK RMĂNG	- UBND XÃ ĐẮK WER - UBND XÃ NHÂN CƠ - UBND XÃ NHÂN ĐẠO - UBND XÃ NGHĨA THẮNG - UBND XÃ ĐẠO NGHĨA - UBND XÃ ĐẮK SIN	- UBND XÃ NAM ĐÀ - UBND XÃ ĐẮK SỜ - UBND XÃ NAM XUÂN - UBND XÃ ĐẮK DRÔ - UBND XÃ NĂM NUNG - UBND XÃ TÂN THÀNH
Chú thích: Hình minh họa Kiểu 1 từ cổng TTĐT Thành phố Đà Nẵng (https://danang.gov.vn/); Hình minh họa Kiểu 2 từ cổng TTĐT tỉnh An Giang (https://angiang.gov.vn/vi/xa-phuong-thi-tran); Hình minh họa Kiểu 3 từ Cổng TTĐT tỉnh Đắk Nông (https://daknong.gov.vn/).			

Nguồn: Nhóm nghiên cứu tổng hợp từ các trang web

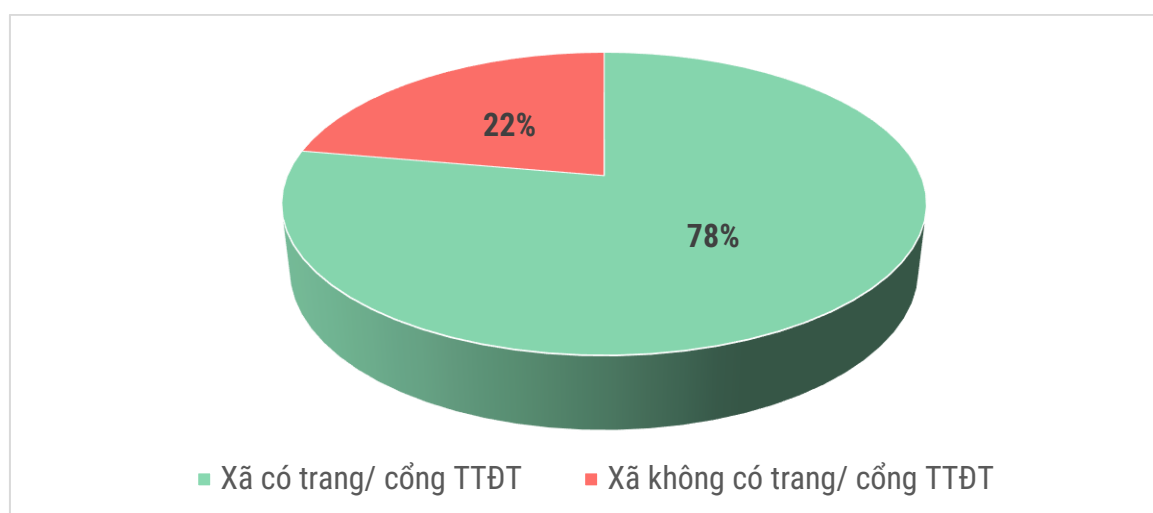
Theo đó, **Kiểu 1** là trên trang/cổng TTĐT của tỉnh có đường dẫn tới trang/cổng TTĐT huyện và xã được bố trí tại cùng một khu vực, có sự phân biệt về các xã theo từng huyện. **Kiểu 2** là đường dẫn trang/cổng TTĐT của huyện và xã được bố trí riêng biệt, đồng thời có sự phân biệt về các xã theo từng huyện. Cuối cùng, **Kiểu 3** là huyện và xã vẫn được bố trí riêng biệt, nhưng không có sự phân biệt về các xã theo từng huyện.

Tất cả các hình thức, giao diện trình bày liên kết đều được ghi nhận tương tự nhau do đều đáp ứng được chức năng đảm bảo tính liên kết thông tin giữa các cấp chính quyền, các cấp Ủy ban nhân dân tại các huyện, xã thuộc tỉnh. Tuy nhiên, kiểu biểu thị số 2, có tính ưu việt hơn khi mang lại sự thuận tiện trong việc tìm kiếm và truy cập trang/cổng TTĐT của từng huyện hoặc từng xã trực thuộc tỉnh.

2. Thống kê liên kết trang/cổng thông tin điện tử tỉnh – huyện – xã

Một tín hiệu tích cực ghi nhận được là tính tới thời điểm rà soát, trên quy mô toàn quốc, số xã có trang/cổng TTĐT chiếm 78% (tương ứng với 7.805 xã), còn lại 22% số xã chưa có trang/cổng TTĐT (tương ứng với 2.230 xã).

Hình 1: Tỷ lệ xã có trang/cổng TTĐT tại thời điểm rà soát (T5/2025)

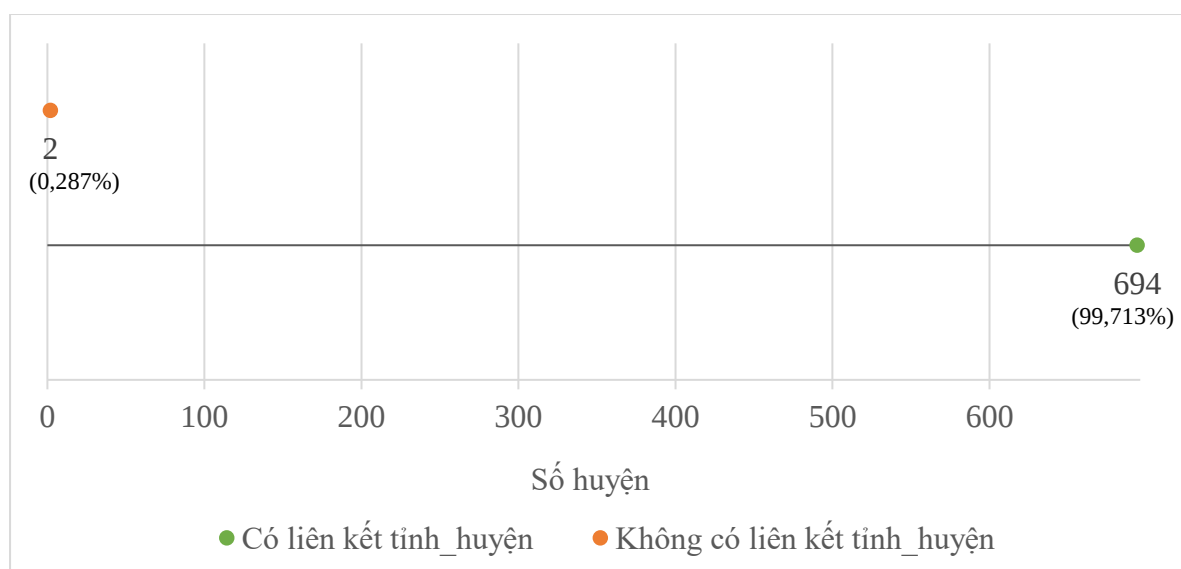


Nguồn: Tính toán của Nhóm nghiên cứu

Trong đó, có những tỉnh đạt 100% số xã đều có trang/cổng TTĐT đang hoạt động là An Giang, Bà Rịa-Vũng Tàu, Bắc Ninh, Bình Thuận, Cà Mau, Cao Bằng, Đà Nẵng, Hà Giang, Hải Dương, Hải Phòng, Lào Cai, Long An, Tuyên Quang, Vĩnh Long. Trong khi đó, hai tỉnh nơi không xã nào có trang/cổng TTĐT là Vĩnh Phúc và Cần Thơ (chi tiết xem tại Bảng 2).

Tại thời điểm rà soát, mức độ liên kết giữa trang/cổng TTĐT của hai cấp chính quyền tỉnh và huyện là tương tốt ở cả 63 tỉnh/ thành phố (xem Hình 2). Gần như tất cả các huyện đều được dẫn link trực tiếp tại trang/cổng TTĐT của UBND tỉnh. Chỉ có duy nhất hai huyện là Huyện Nậm Pồ (Tỉnh Điện Biên), và huyện Huyện Sông Mã (Tỉnh Sơn La) là không có liên kết trang/cổng TTĐT giữa tỉnh và huyện (tên của hai huyện này được liệt kê tại trang/cổng TTĐT của tỉnh nhưng đường link dẫn đến trang/cổng TTĐT của hai huyện này đều không đúng hoặc bị lỗi).

Hình 2: Tỷ lệ trang/cổng TTĐT của UBND huyện được dẫn liên kết tại trang/cổng TTĐT của UBND tỉnh

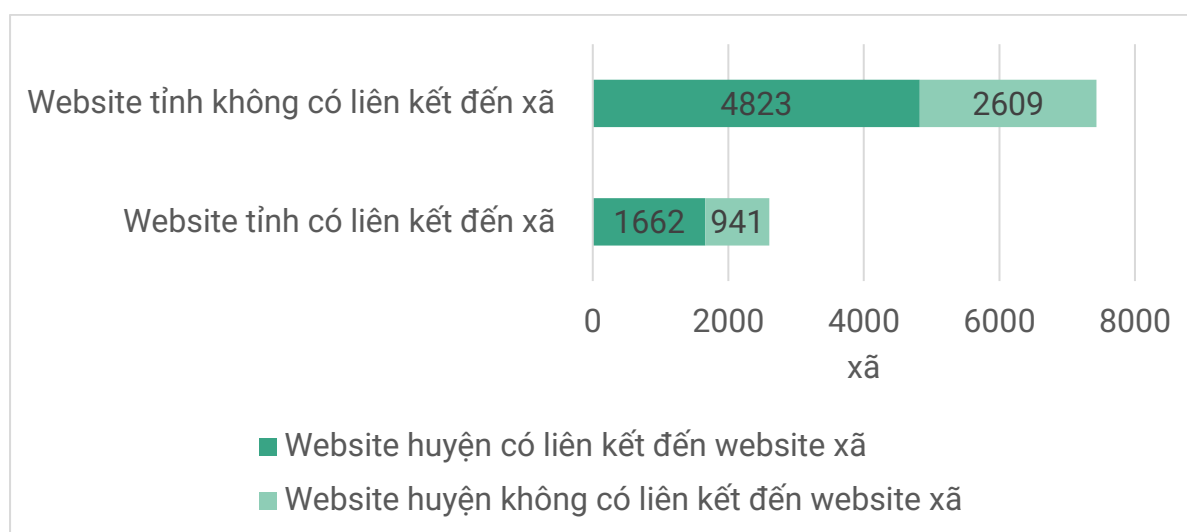


Nguồn: Tính toán của Nhóm nghiên cứu

Kết quả rà soát trên các trang/cổng TTĐT của UBND các tỉnh cho thấy có 2.603 xã (chiếm tỉ lệ 25,9% số xã) có trang/cổng TTĐT được dẫn link trực tiếp từ trang/cổng TTĐT của UBND tỉnh. Trong khi đó có tới 6.485 xã (chiếm tỉ lệ 64,6% số xã) được dẫn link trực tiếp từ trang/cổng TTĐT của UBND huyện. Kết quả này cho thấy liên kết trang/cổng TTĐT giữa huyện và xã vẫn phổ biến hơn so với liên kết trang/cổng TTĐT tỉnh và xã (Xem Hình 3).

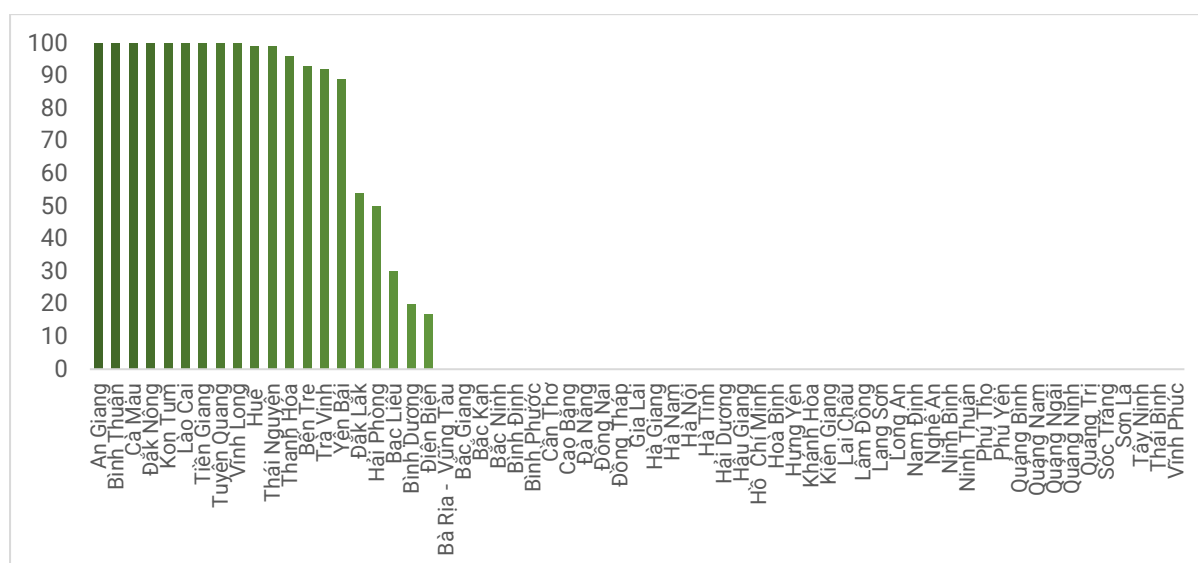
Những xã không được dẫn liên kết trực tiếp tại trang/cổng TTĐT của huyện hoặc/và của tỉnh thuộc một trong hai trường hợp sau: (i) xã có trang/cổng TTĐT nhưng không được liên kết tại trang/cổng TTĐT của các cấp cao hơn; (ii) xã không có trang/cổng TTĐT hoặc trang/cổng TTĐT không còn tồn tại.

Hình 3: Số liệu liên kết trang web giữa tỉnh - xã và huyện - xã



Nguồn: Tính toán của Nhóm nghiên cứu

Hình 4: Thống kê theo từng tỉnh tỷ lệ số trang/cổng TTĐT xã được liên kết trực tiếp tại trang/cổng TTĐT UBND tỉnh



Nguồn: Tính toán của Nhóm nghiên cứu

Hình 4 cho thấy chỉ có 20 trên 63 tỉnh/thành phố có ít nhất một liên kết trang/cổng TTĐT trực tiếp giữa tỉnh và xã. Trong đó, 9 tỉnh có tỉ lệ liên kết trang/cổng TTĐT giữa tỉnh và xã đạt 100%.

Bảng 2: Tổng hợp thống kê rà soát tình hình liên kết trang/cổng TTĐT tỉnh, huyện, xã

Tỉnh/ Thành phố	Số xã trực thuộc	Số xã có trang/cổng TTĐT	% Số xã có trang/cổng TTĐT	% Số liên kết tỉnh_xã	Số xã có thư mục CKNS	Số xã có tài liệu CKNS
An Giang	155	155	100	100	1	19
Bà Rịa-Vũng Tàu	77	77	100	0	5	50
Bắc Giang	192	171	89,1	0	0	95
Bắc Kạn	108	93	86,1	0	51	31
Bạc Liêu	64	12	18,8	29,7	0	0
Bắc Ninh	121	121	100	0	0	0
Bến Tre	148	137	92,6	92,6	0	3
Bình Định	155	61	39,4	0	42	24
Bình Dương	91	65	71,4	19,8	2	2
Bình Phước	111	90	81,1	0	0	4
Bình Thuận	121	121	100	100	116	15
Cà Mau	100	100	100	100	1	4
Cần Thơ	80	0	0	0	0	0
Cao Bằng	161	161	100	0	121	140
Đà Nẵng	47	47	100	100	8	18
Đắk Lắk	180	142	78,9	54,4	1	8
Đắk Nông	71	69	97,2	100	35	23
Điện Biên	129	92	71,3	17,1	29	1
Đồng Nai	159	3	1,9	0	0	1
Đồng Tháp	141	67	47,5	0	35	17
Gia Lai	218	214	98,2	0	66	55
Hà Giang	193	193	100	0	5	44
Hà Nam	98	97	99	0	0	0
Hà Nội	526	355	67,5	0	92	67
Hà Tĩnh	209	179	85,6	0	40	143
Hải Dương	207	207	100	0	207	164
Hải Phòng	167	167	100	50,3	77	64
Hậu Giang	75	15	20	0	3	0
Hồ Chí Minh	273	132	48,4	0	7	32
Hoà Bình	151	147	97,4	0	0	1
Huế	133	125	94	99,2	16	69
Hưng Yên	139	102	73,4	0	13	24
Khánh Hòa	132	109	82,6	0	16	30
Kiên Giang	143	23	16,1	0	0	2
Kon Tum	102	83	81,4	100	24	5
Lai Châu	106	33	31,1	0	11	6
Lâm Đồng	137	114	83,2	0	88	3
Lạng Sơn	194	151	77,8	0	146	9
Lào Cai	151	151	100	100	2	16
Long An	186	186	100	0	1	15
Nam Định	175	164	93,7	0	88	110

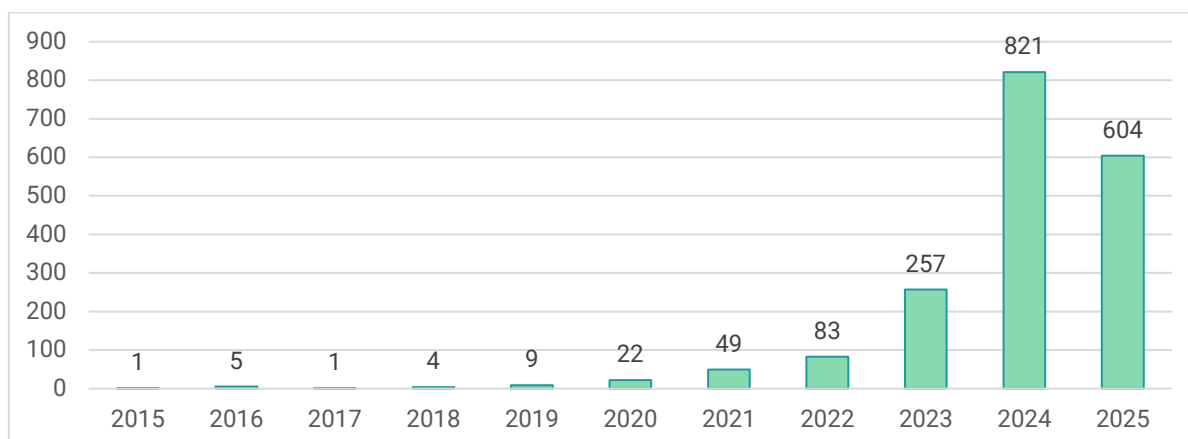
Tỉnh/ Thành phố	Số xã trực thuộc	Số xã có trang/cổng TTĐT	% Số xã có trang/cổng TTĐT	% Số liên kết tỉnh_xã	Số xã có thư mục CKNS	Số xã có tài liệu CKNS
Nghệ An	412	348	84,5	0	18	30
Ninh Bình	125	114	91,2	0	68	53
Ninh Thuận	62	7	11,3	0	5	1
Phú Thọ	207	164	79,2	0	31	5
Phú Yên	106	48	45,3	0	1	1
Quảng Bình	145	80	55,2	0	1	21
Quảng Nam	233	166	71,2	0	43	35
Quảng Ngãi	170	168	98,8	0	31	23
Quảng Ninh	171	168	98,2	0	27	38
Quảng Trị	119	114	95,8	0	2	18
Sóc Trăng	108	3	2,8	0	0	0
Sơn La	200	182	91	0	144	28
Tây Ninh	94	12	12,8	0	9	10
Thái Bình	242	229	94,6	0	0	0
Thái Nguyên	172	169	98,3	98,8	167	164
Thanh Hóa	547	543	99,3	96,3	38	43
Tiền Giang	164	69	42,1	100	62	6
Trà Vinh	104	96	92,3	92,3	7	18
Tuyên Quang	137	137	100	100	0	0
Vĩnh Long	102	102	100	100	0	10
Vĩnh Phúc	121	0	0	0	0	0
Yên Bái	168	155	92,3	89,3	63	35

Nguồn: Tính toán của Nhóm nghiên cứu

3. Tình trạng công khai ngân sách tại trang/cổng TTĐT cấp xã

Kết quả rà soát cho thấy đã có những xã/phường/thị trấn công khai tài liệu ngân sách cấp xã trên trang/cổng TTĐT UBND xã. Số liệu chỉ ghi nhận những đơn vị có đăng tải công khai kèm số liệu, các bảng phụ lục công khai ngân sách; nếu chỉ có quyết định công khai được đăng tải, tài liệu công khai sẽ không được ghi nhận có. Tổng số xã được ghi nhận có ít nhất một tài liệu công khai ngân sách của bất kỳ năm nào trên trang/cổng TTĐT UBND xã là 1.856 xã, chiếm khoảng 18,5% số xã và xấp xỉ 23,8% số xã có trang/cổng TTĐT. Đối với các tài liệu ngân sách liên quan đến năm tài khóa 2025, chỉ có 604 xã (tương ứng với 6,0% tổng số xã) có công khai ít nhất một loại tài liệu (Hình 5).

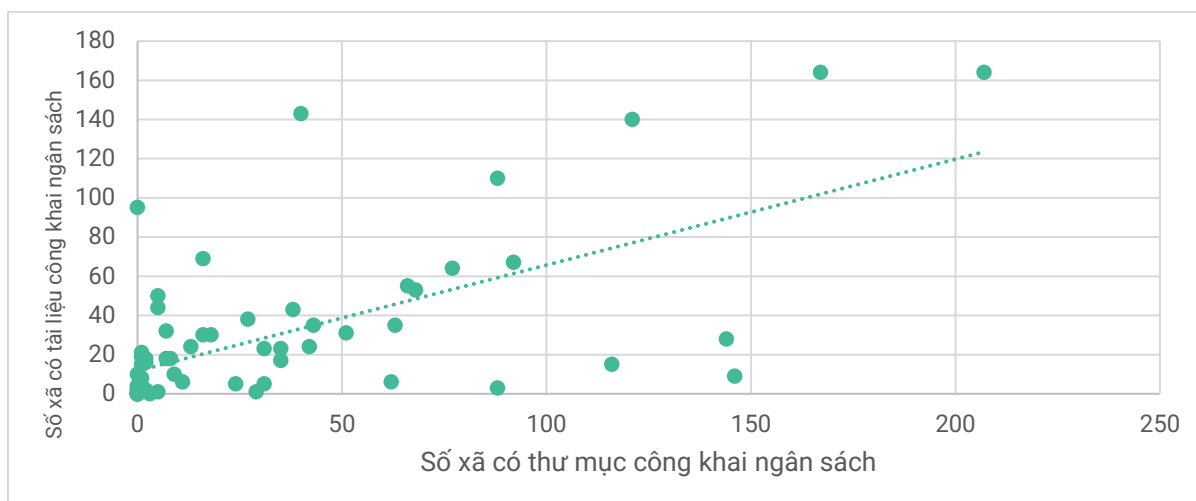
Hình 5: Thống kê số lượng các xã có công khai ít nhất một tài liệu ngân sách mới nhất theo năm tài khóa tại thời điểm rà soát (T5/2025)



Nguồn: Tính toán của Nhóm nghiên cứu

Tổng số xã có thư mục CKNS là 2.066 xã, tương ứng với 20,6% tổng số xã (số liệu cụ thể theo từng tỉnh xem tại Bảng 2). Cần lưu ý rằng, một số xã không có thư mục CKNS vẫn được ghi nhận có tài liệu ngân sách được công khai, ngược lại một số có thư mục công khai nhưng không công khai tài liệu nào. Ngoài ra, một số xã công khai tài liệu ngân sách ngoài thư mục công khai ngân sách đã được tạo ra.

Hình 6: Tương quan giữa số xã có thư mục CKNS và số xã có tài liệu CKNS theo tỉnh/thành phố



Nguồn: Tính toán của Nhóm nghiên cứu

Mặc dù vậy, Hình 6 cho thấy vẫn có một mối quan hệ tương quan dương nhất định giữa số xã có thư mục công khai ngân sách và số xã có tài liệu công khai ngân sách được ghi nhận của từng tỉnh, thành phố. Mối quan hệ này đưa ra gợi ý về việc khả năng xã công khai tài liệu công khai

ngân sách là cao hơn khi xã đã thiết lập một thư mục riêng dành cho công tác công khai ngân sách.

Nhóm nghiên cứu cũng tiến hành rà soát nhanh hiện trạng các trang thông tin điện tử của UBND các xã vào thời điểm ba tháng sau khi sáp nhập. Kết quả cho thấy Sau khi thực hiện việc sắp xếp, cả nước hiện 3.321 đơn vị cấp xã, trong đó 85 % đã có trang/cổng TTĐT nhưng chỉ có 11,9% số xã trên cả nước và 13,9% số xã có trang/cổng TTĐT có đăng tải ít nhất một loại tài liệu ngân sách. Đáng chú ý trong số các địa phương chưa xây dựng cổng/trang thông tin điện tử cho cấp xã có Thành phố Hồ Chí Minh, địa phương có số lượng đơn vị hành chính cấp xã lớn nhất cả nước với 168 đơn vị.

Như vậy, có thể thấy mặc dù tỉ lệ các xã có cổng/trang thông tin điện tử sau sáp nhập tăng lên so với thời điểm trước sáp nhập nhưng tỉ lệ các xã công khai thông tin ngân sách trên các cổng/trang thông tin điện tử lại giảm xuống. Do đó, còn rất nhiều việc cần phải làm để có thể thúc đẩy việc công khai thông tin ngân sách. Đặc biệt trong bối cảnh Luật Ngân sách Nhà nước 2025 quy định bắt buộc phải công khai thông tin ngân sách trực tuyến đối với các đơn vị có cổng/trang thông tin điện tử.

CHƯƠNG IV. CÔNG KHAI NGÂN SÁCH TRONG SẮP XẾP ĐỊA GIỚI HÀNH CHÍNH THEO MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

Chương này trình bày thực tiễn công khai ngân sách địa phương tại Việt Nam và nhận diện những thuận lợi, khó khăn trong công khai ngân sách ở cấp địa phương trong bối cảnh sắp xếp lại đơn vị hành chính theo mô hình hai cấp theo các Nghị quyết của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Nội dung của Chương này dựa trên kết quả khảo sát tại 14 phường, xã của ba tỉnh thành phố, bao gồm: phường Đông Kinh, phường Lương Văn Tri, xã Chi Lăng và xã Vạn Linh tỉnh Lạng Sơn (khảo sát từ ngày 29-30/7/2025); phường Điện Biên Phủ, phường Mường Thanh, xã Mường Ảng và xã Nà Tấu tỉnh Điện Biên (khảo sát từ ngày 05-06/8/2025); phường Sài Gòn, phường Tân Định, phường Bình Dương, phường Chánh Hiệp, phường Vũng Tàu và phường Tam Thẳng thành phố Hồ Chí Minh (khảo sát từ ngày 12-14/8/2025). Thời điểm bắt đầu diễn ra các cuộc khảo sát là vừa tròn một tháng kể từ ngày chính quyền địa phương hai cấp chính thức đi vào hoạt động. Các kết quả ghi nhận được như sau:

1. Tình hình thực hiện công khai ngân sách của các địa phương được khảo sát

1.1. Công khai các tài liệu ngân sách của các đơn vị trước thời điểm sáp nhập

Theo Điểm c, Khoản 1, Điều 15 Luật NSNN năm 2015, Báo cáo tình hình thực hiện dự toán ngân sách 6 tháng đầu năm 2025 phải được công khai chậm nhất vào ngày 15/7/2025. Tại thời điểm khảo sát, có bốn trên năm tỉnh, thành phố được khảo sát trước khi sắp xếp đã công khai Báo cáo tình hình thực hiện dự toán ngân sách 6 tháng đầu năm 2025 trên trang/cổng thông tin điện tử (TTĐT) của UBND tỉnh, Sở Tài chính tỉnh, bao gồm tỉnh Lạng Sơn, tỉnh Điện Biên, tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu và Thành phố Hồ Chí Minh. Bình Dương là tỉnh chưa thực hiện công khai tài liệu này trên cổng thông tin điện tử của tỉnh. Trong khi đó, tất cả các xã, phường và các quận, huyện, thành phố trực thuộc tỉnh tại các tỉnh/thành phố được khảo sát trước khi thực hiện sắp xếp chưa công khai Báo cáo tình hình thực hiện dự toán 6 tháng đầu năm 2025.

Chia sẻ từ các cán bộ phụ trách tại địa phương sau khi sắp xếp cho thấy họ chưa có thông tin, chưa được hướng dẫn về việc tổ chức, cá nhân nào chịu trách nhiệm thực hiện công khai Báo cáo tình hình thực hiện dự toán 6 tháng đầu năm 2025 của các đơn vị hành chính trước khi sắp xếp. Theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương (Luật số 72/2025/QH15) và các Nghị quyết của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) thì chính quyền địa phương trước khi sắp xếp đã kết thúc hoạt động từ ngày 01/7/2025. Tuy nhiên, chính quyền mới không có cơ sở để triển khai các hoạt động liên quan đến việc công khai ngân sách của đơn vị cũ đã giải thể, như ý kiến của một cán bộ phường Điện Biên (mới) tỉnh Điện Biên: *“Việc công khai ngân sách của các đơn vị cũ thì phường mới không công khai được vì không có cơ sở.”*

1.2. Công khai các tài liệu ngân sách của các đơn vị sau khi sáp nhập

Ngày 02/4/2025, Bộ Tài chính đã ban hành Công văn số 4205/BTC-NSNN hướng dẫn nguyên tắc xử lý tài chính, ngân sách nhà nước (NSNN) khi tổ chức lại đơn vị hành chính (ĐVHC) các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương (CQĐP) hai cấp. Nội dung Công văn

yêu cầu sau khi sắp xếp tổ chức bộ máy thì Sở Tài chính tham mưu trình Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh trình Hội đồng nhân dân (HĐND) cùng cấp quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn, chi ngân sách địa phương năm 2025, bao gồm nguồn thu và nhiệm vụ chi giữa ngân sách cấp tỉnh và ngân sách cấp xã. Căn cứ dự toán ngân sách năm 2025 sau sắp xếp được cấp có thẩm quyền quyết định, giao, các đơn vị hành chính hình thành sau sắp xếp thực hiện phân bổ, quản lý và quyết toán kinh phí theo quy định. Như vậy sau khi thực hiện việc tổ chức, sắp xếp lại các đơn vị hành chính, các địa phương sẽ tiến hành việc xây dựng và phân bổ lại dự toán NSNN năm 2025.

Việc các xã/phường/đặc khu sau sáp nhập có ban hành Nghị quyết về Dự toán và phương án phân bổ NSNN năm 2025 được hay không phụ thuộc vào việc cấp tỉnh có sớm ban hành Nghị quyết về Dự toán thu – chi ngân sách và phương án phân bổ ngân sách của tỉnh năm 2025 hay không. Kết quả khảo sát cho thấy phần lớn các xã, phường đều chưa ban hành Nghị quyết về Dự toán thu – chi ngân sách và phương án phân bổ ngân sách sau sáp nhập. Mới chỉ có bốn phường trên tổng số 14 xã, phường tham gia khảo sát đã có Nghị quyết của HĐND về Dự toán ngân sách năm 2025 của đơn vị, bao gồm các phường Sài Gòn, phường Tân Định, phường Bình Dương và phường Chánh Hiệp của Thành phố Hồ Chí Minh.

Trên thực tế, công văn hướng dẫn của Bộ Tài chính không nhắc gì đến việc công khai các tài liệu ngân sách sau sáp nhập. Điều này có nghĩa việc công khai vẫn sẽ được thực hiện theo các quy định của Luật Ngân sách năm 2015 và các Thông tư hướng dẫn. Tại thời điểm khảo sát, chưa có bất kỳ xã/phường nào thực hiện việc niêm yết công khai các tài liệu sau sáp nhập. Mặc dù có hai phường gồm Tân Định và Bình Dương đã có quyết định và thông báo của UBND về việc thực hiện công khai dự toán thu – chi ngân sách và phân bổ ngân sách trên địa bàn phường năm 2025 nhưng việc niêm yết công khai tại trụ sở vẫn chưa được thực hiện. Đại diện Phòng Kinh tế - Hạ tầng và Đô thị phường Bình Dương cho biết do sau khi sáp nhập thì khu vực niêm yết tài liệu tại bộ phận một cửa đang được ưu tiên cho việc hướng dẫn người dân đến làm thủ tục hành chính nên việc niêm yết công khai sẽ được thực hiện sau. Tại phường Tân Định, sau khi có sự tư vấn của đoàn khảo sát, ngay lập tức đã thực hiện việc niêm yết công khai tại bảng tin tại bộ phận một cửa của UBND phường, rất thuận tiện cho việc người dân có thể tiếp cận thông tin.

lưu trữ, bảo quản và trích xuất dữ liệu (nếu dữ liệu có tồn tại) tương đối phức tạp và mất nhiều thời gian khi ai đó có nhu cầu tìm hiểu và tiếp cận thông tin.

Tại Thành phố Hồ Chí Minh, các trang/cổng TTĐT của thành phố và các sở được tiếp tục sử dụng sau khi sáp nhập với tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu và tỉnh Bình Dương. Chia sẻ từ cán bộ của Sở Tài chính thành phố cho biết thành phố vẫn có kế hoạch tiếp tục duy trì các trang/cổng TTĐT của UBND tỉnh Bình Dương và tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu trước đây. Kết quả rà soát cho thấy, tại thời điểm tháng 8/2025, cổng TTĐT của UBND tỉnh Bình Dương và Bà Rịa – Vũng Tàu vẫn hoạt động và tiếp cận được các thông tin về ngân sách đã được tỉnh công khai từ 30/6/2025 trở về trước. Tuy nhiên, các trang/cổng TTĐT của các quận, huyện, thành phố trực thuộc và các xã/phường/thị trấn trước khi sắp xếp đều không còn truy cập được.

Như vậy, Thành phố Hồ Chí Minh hiện cũng chưa có kế hoạch quản lý và bàn giao dữ liệu, thông tin về ngân sách đã được công khai trên trang/cổng TTĐT của các đơn vị cấp dưới sau khi thực hiện việc sắp xếp bộ máy. Việc này ít nhiều sẽ ảnh hưởng tới khả năng tiếp cận thông tin trực tuyến của người dân.

2.2. Người dân khó tiếp cận thông tin về ngân sách của cấp huyện và xã, phường trước khi sắp xếp

Như đã phân tích ở trên, các địa phương được khảo sát hiện chưa có chiến lược cũng như kế hoạch về việc bàn giao, quản lý các tài liệu đã được công khai trực tuyến trước khi sáp nhập. Do đó, việc tiếp cận của người dân đối với tài liệu ngân sách của các địa phương cũ trước khi sáp nhập phụ thuộc chủ yếu vào thông tin/tài liệu được lưu trữ dưới dạng bản cứng và công tác bàn giao cho các bộ phận liên quan sau khi sáp nhập. Kết quả khảo sát cho thấy quá trình này cũng gặp không ít khó khăn và thách thức.

Tài liệu, bao gồm các tài liệu ngân sách của các đơn vị hành chính trước khi thực hiện sắp xếp, sáp nhập được lưu trữ theo hướng dẫn tại Điều 39 và Điều 40 Thông tư số 06/2025/TT-BNV quy định chi tiết một số điều của Luật Lưu trữ năm 2024. Tại hai tỉnh Lạng Sơn, Điện Biên và Thành phố Hồ Chí Minh, các cán bộ địa phương cho biết tại thời điểm 30/6/2025 tất cả hồ sơ, tài liệu của các đơn vị thực hiện sắp xếp và sáp nhập đã thực hiện bàn giao cho Trung tâm lưu trữ của tỉnh, các hồ sơ đều được niêm phong và lưu trữ tập trung.

Tại Thành phố Hồ Chí Minh, các hồ sơ, tài liệu đã hoàn thành được bàn giao cho cơ quan lưu trữ, các hồ sơ công việc chưa hoàn thành được bàn giao cho đơn vị chịu trách nhiệm tiếp tục giải quyết công việc đó. Do đó, về cơ bản các phường được khảo sát tại thành phố Hồ Chí Minh không gặp quá nhiều khó khăn trong công tác bàn giao và lưu trữ tài liệu. Duy nhất chỉ có phường Tam Thẳng (thuộc tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu cũ) là gặp khó khăn do tất cả các cán bộ phụ trách công tác kế toán của các xã/phường cũ trước khi sáp nhập đều đã nghỉ hưu nên cán bộ mới gặp khó khăn trong việc tiếp cận các tài liệu lưu trữ.

Trong khi đó, tại tỉnh Lạng Sơn và tỉnh Điện Biên, các tài liệu hồ sơ lưu giữ không phân biệt hồ sơ, tài liệu công việc đã hoàn thành hay chưa hoàn thành. Vì tất cả hồ sơ, tài liệu đã được bàn

giao và niêm phong do vậy việc sử dụng hồ sơ và tài liệu này để phục vụ cho các công việc hiện tại của các đơn vị sau sáp nhập cũng khó khăn như chia sẻ của một lãnh đạo Phòng Kinh tế, Hạ tầng và Đô thị (KT, HT&ĐT) tại tỉnh Điện Biên: *“Chúng tôi cần một số hồ sơ để giải quyết các vấn đề liên quan tới đất đai, hồ sơ trước đây của thành phố thì bàn giao cho trung tâm lưu trữ tỉnh rồi. Để sử dụng thì chúng tôi phải làm công văn gửi Sở nội vụ, sau đó Sở sẽ thành lập đoàn xuống xã để mở niêm phong. Lấy tài liệu xong thì lại niêm phong lại, khi cần các tài liệu khác thì quy trình lại như vậy”,* hoặc ý kiến của chuyên viên phụ trách tài chính, ngân sách tại tỉnh Lạng Sơn: *“Toàn bộ tài liệu giấy tờ về ngân sách và hành chính của các xã/phường cũ đã được chuyển lên kho lưu trữ và tiến hành niêm phong sau sáp nhập. Đặc biệt, do hồ sơ cũ đang niêm phong nên muốn mở phải tuân thủ quy trình chặt chẽ, phải xin phép Trung tâm Dữ liệu tỉnh và mở niêm phong dưới sự chứng kiến của ít nhất 3 bên (gồm 1 cán bộ chuyên môn, 1 cán bộ Trung tâm Văn hóa và đại diện Trung tâm Lưu trữ tỉnh)”*.

Các cán bộ tại các xã/phường tham gia khảo sát cho biết họ cũng không biết phải làm thế nào trong trường hợp người dân địa phương yêu cầu cung cấp thông tin về ngân sách của các đơn vị trước đây sau khi đã thực hiện sắp xếp, sáp nhập theo như quy định tại Điều 4, Luật Tiếp cận thông tin. Một số khó khăn, vướng mắc của các cán bộ tại các xã/phường tham gia khảo sát liên quan đến công tác bàn giao, lưu trữ và trích xuất tài liệu được nhóm nghiên cứu tổng hợp trong Bảng 3.

Bảng 3: Bàn giao tài liệu giữa các đơn vị trong quá trình sáp nhập tại tỉnh Lạng Sơn, tỉnh Điện Biên và Thành phố Hồ Chí Minh: Ý kiến từ cán bộ địa phương

Tỉnh Lạng Sơn và tỉnh Điện Biên	Thành phố Hồ Chí Minh
<i>“Việc trích xuất thông tin, dữ liệu của xã cũ sau sáp nhập thì khó khăn, bây giờ bọn em phải liên hệ với tỉnh sau đó làm thủ tục mở niêm phong tài liệu. Hiện không có hệ thống dữ liệu tổng hợp được thiết lập để quản lý chung sau sáp nhập. Mọi thông tin phải tìm kiếm thủ công, tra cứu từng văn bản, từng khoản mục; cán bộ phải tự mày mò, dò từng số liệu – mất rất nhiều thời gian và công sức. Ngoài ra, việc bàn giao nhân sự và thông tin cũng không được thực hiện kỹ lưỡng. Khi vừa tiếp nhận nhiệm vụ mới thì nhiều cán bộ cũ đã đi công tác, đi học hoặc chuyển sang lĩnh vực khác, nên không còn người để hỏi thông tin cụ thể”. (Cán bộ xã Chi Lăng tỉnh Lạng Sơn)</i>	<i>“Riêng đối với các xã/phường thì ngay từ khi chị còn làm trưởng phòng TC-KH của Quận 1 chị đã yêu cầu hoàn thành quyết toán và bàn giao số liệu từ giữa tháng 5. Đối với số liệu quyết toán của các phòng ban của Quận 1 cũ thì chưa hoàn thành công tác bàn giao do các Sở chuyên môn chưa tiếp nhận do chưa có chỉ đạo của UBND Thành phố.” (Cán bộ phường Tân Định).</i> <i>“Phường cũ bàn giao tài liệu, số liệu (của phòng chuyên môn, văn phòng) cho Văn phòng phường cũ, sau đó chuyển giao cho các đơn vị liên quan sau sáp nhập. Hồ sơ ban ngành chuyên môn cấp quận bàn giao cho văn phòng Ủy ban quận (cũ) rồi</i>

<i>“Không biết người nào ở lại mà bàn giao, ai copy được gì thì copy thôi, khó khăn. Đối với phòng kinh tế hiện nay thì công việc rất khó khăn. Cấp huyện cũ thì tài liệu đóng niêm phong hết; đối với cấp xã mới, không được nhận bàn giao đâu, nên bọn em có một số văn bản tham mưu. Đặc biệt là giải quyết đất đai, đề nghị tỉnh làm thủ tục mở rồi lại làm thủ tục đóng niêm phong lại. Tỉnh thu nhận tài liệu lại thì họ sẽ chỉnh lý; khâu bây giờ thì chưa được chỉnh lý nên mới phải mở rồi đóng niêm phong.”</i> (Cán bộ xã Mường Ảng tỉnh Điện Biên) <i>“Lưu kho hết em à, cần gì thì chị lại gọi điện xin vậy, xin không được thì năn nỉ, “ăn vạ”, chị mất bao nhiêu tuần mới xin được đấy.”</i> (Cán bộ phường Mường Thanh tỉnh Điện Biên) <i>“Các đơn vị cũng phối hợp làm biên bản bàn giao rồi chữ ký kho bạc, các chứng từ của các năm đều gọi chung là hệ thống chứng từ đầy đủ hết. Nó được niêm phong rồi bàn giao về đây, nó được chuyển về phường này, nó có cái kho (6 phường 1 xã chuyển hết về đây) tạm thời là vậy. Những cái hồ sơ đó liên quan đến hoạt động sau này nên chắc sẽ lòi ra. File mềm thì không, các đơn vị tự lưu.”</i> Cán bộ phường Điện Biên tỉnh Điện Biên.	<i>chuyển giao về UBND Phường mới sau sắp nhập. Sau khi có thông tin về đơn vị hành chính được sắp nhập: cán bộ liên quan đã chủ động chia sẻ tài liệu cho các bên để vận hành bộ máy mới ngay sau sắp nhập.”</i> (Cán bộ phường Sài Gòn) <i>“Thời gian các đơn vị địa phương (xã/phường/quận) chuẩn bị bàn giao số liệu, tài liệu trong 1 tháng: Phân tách số liệu đã kết thúc, số liệu đang thực hiện, trước 30/6 phải kết thúc chi và hướng dẫn thực tế lộ trình địa phương chốt số liệu chi theo các mốc 20/5, 31/5 và 30/6. Đơn vị mới/cũ bàn giao tài liệu theo quy định phân cấp chính quyền địa phương hai cấp.”</i> (Cán bộ phường Bình Dương). <i>“Công tác bàn giao tài liệu của bốn phường cũ trước khi sắp nhập (hồ sơ giấy, danh mục bàn giao + tài liệu số) hiện chưa hoàn thiện do bốn chị kế toán cũ của bốn phường đều đã nghỉ chế độ”. (Cán bộ phường Tam Thắng).</i>
--	---

Nguồn: Nhóm nghiên cứu tổng hợp

Trên thực tế, người dân vẫn có thể tiếp cận được các tài liệu ngân sách của các đơn vị trước khi thực hiện sắp xếp, sắp nhập theo như hướng dẫn tại Điều 21 Thông tư số 06/2025/TT-BNV quy định chi tiết một số điều của Luật Lưu trữ năm 2024. Để tiếp cận các tài liệu lưu trữ, trong đó các tài liệu về ngân sách thì người dân (độc giả) sẽ phải trực tiếp tới cơ quan lưu trữ, xuất trình căn cước công dân, hộ chiếu, đăng ký sử dụng tài liệu lưu trữ theo mẫu và nộp phí sử dụng tài liệu lưu trữ. Như vậy, quy trình phức tạp và việc phải trả chi phí sử dụng tài liệu lưu trữ theo hướng dẫn tại Điều 21 Thông tư số 06/2025/TT-BNV có thể cản trở người dân tiếp cận được các tài liệu này.

2.3. Hạn chế khả năng tiếp cận đối với các tài liệu ngân sách được công khai theo hình thức niêm yết tại trụ sở UBND xã/phường

Niem yết tại trụ sở làm việc của đơn vị là một trong những hình thức công khai thường được UBND xã, phường sử dụng để công khai thông tin ngân sách. Sau sắp xếp, sáp nhập thì địa giới hành chính của các xã, phường đã mở rộng một cách đáng kể, dẫn tới khoảng cách từ nơi người dân sinh sống tới trụ sở của UBND xã, phường cũng xa hơn so với trước khi sắp xếp, sáp nhập, đặc biệt là các xã vùng miền núi. Tại tỉnh Điện Biên, khoảng cách từ UBND xã Nà Tấu tới thôn xa nhất của xã là 25 km, khoảng cách từ xã Mường Ảng tới thôn xa nhất là 15km. Tại Lạng Sơn, khoảng cách từ UBND xã Chi Lăng, UBND xã Vạn Linh tới thôn xa nhất là 12km. Các cán bộ địa phương cho biết khoảng cách giữa nơi sinh sống của người dân và trụ sở UBND xã quá xa đã gây khó khăn cho người dân trong quá trình tiếp cận dịch vụ công, bao gồm cả tiếp cận thông tin ngân sách được niêm yết tại trụ sở UBND xã so với trước khi sáp nhập, giống như chia sẻ của đại diện Sở Tài chính tỉnh Điện Biên sau đây: *“Hình thức niêm yết tại trụ sở thì vẫn thực hiện được, nhưng độ phủ tới người dân thì cũng kém, vì điều kiện khoảng cách địa lý xa, địa bàn xã rộng, dân trí hạn chế nên mức độ tham gia của người dân cũng kém hơn.”*

Theo chia sẻ từ cán bộ xã/phường và quan sát của nhóm nghiên cứu, người dân chủ yếu tới trung tâm phục vụ hành chính công để giải quyết thủ tục hành chính, rất ít người dân tới liên hệ, làm việc với các đơn vị khác của UBND xã, phường. Do vậy, trong trường hợp các xã, phường thực hiện công khai thông tin ngân sách bằng hình thức niêm yết tại trụ sở thì cần lựa chọn địa điểm niêm yết có thể tiếp cận được với nhiều người dân như niêm yết tại trung tâm phục vụ hành chính công, trụ sở của các thôn, khu dân cư, tổ dân phố.

2.4. Khác biệt giữa các địa phương trong sắp xếp nhân sự thực hiện chức năng, nhiệm vụ tài chính, kế hoạch ảnh hưởng tới thực hiện nhiệm vụ công khai ngân sách

Theo Thông tư số 57/2025/TT-BTC của Bộ Tài chính hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ của Sở Tài chính trực thuộc UBND cấp tỉnh và chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn trong lĩnh vực tài chính - kế hoạch của cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp xã thì cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp xã (phòng Kinh tế (KT) hoặc phòng KT, HT&ĐT) có chức năng tham mưu, giúp UBND cấp xã thực hiện quản lý nhà nước về: Tài chính - ngân sách nhà nước; kế hoạch và đầu tư; thống kê; đăng ký hộ kinh doanh, tổ hợp tác, hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã; hỗ trợ doanh nghiệp, tổ chức kinh tế tập thể.

Kết quả khảo sát cho thấy, các phòng KT/KT, HT&ĐT có cùng chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn trong lĩnh vực tài chính – kế hoạch nhưng có sự khác biệt đáng kể giữa các phường, xã tham gia khảo sát về nguồn lực con người thực hiện nhiệm vụ tài chính và kế hoạch của phòng (Bảng 4). Phòng KT, HT&ĐT phường Bình Dương và phường Chánh Hiệp Thành phố Hồ Chí Minh có số lượng chuyên viên, nhân viên phụ trách công tác tài chính, kế toán nhiều nhất là 6 và 5 người. Mỗi chuyên viên, nhân viên sẽ được giao một hoặc hai chức năng, nhiệm vụ được quy định tại Thông tư số 57/2025/TT-BTC. Trong khi đó, phòng KT, HT&ĐT phường Đông Kinh và phòng KT xã Vạn Linh tỉnh Lạng Sơn chỉ có một người phụ trách, các phòng KT/KT, HT&ĐT tại

các đơn vị được khảo sát khác có hai người phụ trách. Các công chức này gần như phải đảm nhiệm tất cả các chức năng, nhiệm vụ tài chính ngân sách của phòng KT/KT, HT&ĐT theo như hướng dẫn của Thông tư số 57/2025/TT-BTC. Điều này dẫn tới sự quá tải trong công việc của các công chức thực hiện chức năng nhiệm vụ kế hoạch - tài chính, trong đó có nhiệm vụ tham mưu cho UBND xã thực hiện công khai ngân sách.

Chia sẻ từ các địa phương cho biết nguyên nhân của hiện trạng này là thực hiện theo hướng dẫn của Ban chỉ đạo sắp xếp đơn vị hành chính và xây dựng mô hình tổ chức CQĐP hai cấp về việc giữ nguyên số lượng biên chế cán bộ, công chức của cấp huyện, cấp xã hiện có để bố trí làm việc tại cấp xã⁸ và Nghị định số 178/2024/NĐ-CP⁹. Các phường, xã có nhiều công chức thực hiện các chức năng và nhiệm vụ tài chính - kế hoạch như phường Bình Dương và Chánh Hiệp do không có công chức kế toán ngân sách cấp xã, phường cũ nghỉ chế độ theo Nghị định 178. Các phường xã có ít công chức thực hiện chức năng, nhiệm vụ tài chính ngân sách như phường Đông Kinh, xã Chi Lăng của tỉnh Lạng Sơn, phường Mường Thanh của tỉnh Điện Biên, phường Tam Thắng của Thành phố Hồ Chí Minh vì công chức kế toán xã của các xã, phường trước khi sáp nhập đã nghỉ theo Nghị định số 178.

Kết quả khảo sát cũng cho thấy, việc sắp xếp biên chế công chức cấp huyện cho các xã/phường sau khi sắp xếp cũng chưa hợp lý, đặc biệt là các xã/phường có nhiều công chức kế toán ngân sách xã nghỉ theo Nghị định số 178. Các xã/phường sau sắp xếp còn giữ được các công chức kế toán cấp xã trước khi sáp nhập hoặc có công chức phụ trách tài chính ngân sách của phòng TCKH cấp huyện như các phường Tân Định, Bình Dương, Chánh Hiệp thành phố Hồ Chí Minh và xã Mường Ảng tỉnh Điện Biên ít gặp khó khăn khi thực hiện các chức năng, nhiệm vụ về kế hoạch tài chính. Ngược lại, các xã/phường sau sắp xếp mà các công chức kế toán xã trước đây đã nghỉ, cán bộ huyện được sắp xếp bố trí công việc tại cấp xã lại ít hoặc chưa có kinh nghiệm thực hiện chức năng nhiệm vụ liên quan tới lĩnh vực ngân sách như tổng hợp dự toán, phân bổ dự toán, quyết toán, công khai ngân sách như xã Chi Lăng tỉnh Lạng Sơn, phường Mường Thanh tỉnh Điện Biên và phường Tam Thắng thành phố Hồ Chí Minh. Điều này dẫn tới tiến độ và kết quả thực hiện các chức năng và nhiệm vụ liên quan tới lĩnh vực tài chính ngân sách của các xã/phường như các ý kiến dưới đây:

“Trước đây tôi công tác tại phòng TCKH của huyện, phụ trách giải phóng mặt bằng, hạ tầng dự án và kế toán chi của phòng. Khi tiếp nhận nhiệm vụ mới về tài chính ngân sách của xã sau sáp nhập, tôi khá bỡ ngỡ, chưa quen với quy trình và nghiệp vụ kế toán ngân sách. Tôi chưa từng làm về ngân sách nhà nước trước đây. Đặc biệt, các nội dung chi như bảo đảm xã hội hay chương trình mục tiêu quốc gia có quy trình rất phức tạp và liên quan đến nhiều nhóm đối tượng khác nhau, nên tôi thiếu kinh nghiệm thực tế trong lĩnh vực này. Việc thiếu

⁸ Công văn số 09/CV-BCĐ của Ban chỉ đạo sắp xếp đơn vị hành chính và xây dựng mô hình tổ chức CQĐP hai cấp ngày 30/5/2025 về việc định hướng tạm thời bố trí biên chế khi thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính và chính quyền địa phương hai cấp.

⁹ Nghị định số 178/2024/NĐ-CP ngày 31/12/2024 về chính sách, chế độ với cán bộ, công chức, viên chức, người lao động và lực lượng vũ trang trong thực hiện sắp xếp tổ chức bộ máy trong bộ máy của hệ thống chính trị.

kinh nghiệm chuyên môn chuyên sâu về ngân sách khiến tôi mất thời gian để làm quen và dễ xảy ra lúng túng khi xử lý công việc mới.” (Cán bộ xã Chi Lăng, tỉnh Lạng Sơn)

“Riêng mảng ngân sách lại thiếu người chủ trì chuyên trách, ảnh hưởng lớn đến tiến độ công việc. Cán bộ hiện tại chưa nắm rõ tình hình thu – chi ngân sách của thành phố trong 6 tháng đầu năm trước khi sáp nhập về phường, nên việc tổng hợp và đối chiếu dữ liệu mất rất nhiều thời gian. Các văn bản hướng dẫn từ Sở Tài chính truyền xuống rất nhiều, dài và dồn dập, trong khi bản thân tôi phải tự học hỏi vì chưa được đào tạo chuyên sâu theo mô hình mới, gây quá tải và loay hoay trong xử lý công việc.” (Cán bộ phường Đồng Kinh tỉnh Lạng Sơn)

“Của chị là học việc, chị phải học lại từ đầu, họ cho nghỉ thì tùy. Còn khó cái nữa là không có kế toán cũ làm, họ nghỉ hưu hết, toàn các phòng ban của huyện thì đi đâu hết, còn muốn phân bổ điều chuyển xuống đây thì tùy tỉnh.” (Cán bộ phường Mường Thanh, tỉnh Điện Biên)

Bảng 4: Số lượng công chức phụ trách thuộc lĩnh vực tài chính, ngân sách của phòng KT/KT, HT&ĐT của các phường, xã tham gia khảo sát

Xã	Số lượng công chức	Vị trí, công việc đã đảm nhiệm trước khi sáp nhập
Tỉnh Lạng Sơn		
Phường Đồng Kinh	01	01 Kế toán ngân sách xã Yên Trạch cũ huyện Cao Lộc
Phường Lương Văn Tri	02	01 người là kế toán ngân sách xã Mai Pha chuyển sang 01 người trước đây là phó phòng TCKH thành phố Lạng Sơn
Xã Chi Lăng	02	01 người là kế toán ngân sách cũ của xã 01 người là cán bộ kế toán của phòng Tài nguyên - Môi trường huyện Chi Lăng
Xã Vạn Linh	01	01 Kế toán ngân sách xã
Tỉnh Điện Biên		
Phường Điện Biên Phủ	02	01 người từng là kế toán ngân sách phường 01 người từng là phó phòng TCKH thành phố Điện Biên Phủ
Phường Mường Thanh	01	01 người từng là cán bộ văn thư của phòng TCKH thành phố Điện Biên Phủ
Xã Mường Ảng	04	02 người là kế toán ngân sách xã, 01 chuyên viên của phòng TCKH huyện Mường Ảng 01 người là kế toán của trung tâm giáo dục dạy nghề

Xã	Số lượng công chức	Vị trí, công việc đã đảm nhiệm trước khi sáp nhập
Xã Nà Tấu	02	01 người từng là kế toán tổng hợp 01 người làm công tác văn phòng kiêm nhiệm
Thành phố Hồ Chí Minh		
Phường Tân Định	04	03 người từ phòng TCKH quận 1, trong đó có trưởng phòng TCKH 01 người từ kế toán thanh tra Quận 1, Thành phố Hồ Chí Minh
Phường Sài Gòn	03	02 người được điều chuyển từ Phòng Tài chính kế hoạch của Quận 1, Thành phố Hồ Chí Minh
Phường Bình Dương	06	Kế toán ngân sách của các phường và chuyên viên phòng TCKH thành phố Thủ Dầu Một, tỉnh Bình Dương
Phường Chánh Hiệp	05	Kế toán ngân sách của các phường và chuyên viên phòng TCKH thành phố Thủ Dầu Một, tỉnh Bình Dương
Phường Vũng Tàu	02	01 chuyên viên của phòng TCKH thành phố Vũng Tàu 01 người là kế toán phường trước đây
Phường Tam Thắng	02	01 kế toán của phòng tài nguyên môi trường thành phố Vũng Tàu 01 kế toán ngân sách phường

Nguồn: Tổng hợp từ kết quả khảo sát của nhóm nghiên cứu

2.5. Chỉ tiêu, nội dung, biểu mẫu công khai ngân sách cấp xã chưa cập nhật theo thẩm quyền và nhiệm vụ của lĩnh vực tài chính, ngân sách được chuyển giao từ cấp huyện

Sau khi thực hiện sắp xếp, sáp nhập đơn vị hành chính cấp xã, thẩm quyền và nhiệm vụ của cấp xã trong lĩnh vực tài chính nhiều hơn so với trước khi thực hiện sắp xếp. Nghị định số 125/2025/NĐ-CP ngày 11/6/2025 của Chính phủ quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương hai cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Tài chính, trong đó quy định cơ quan chuyên môn của UBND cấp xã thực hiện thẩm quyền của cơ quan chuyên môn về tài chính thuộc UBND cấp huyện (trước đây) trong quản lý, tổ chức thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia (Điểm c, Khoản 1, Điều 5); Thực hiện nhiệm vụ của cơ quan chuyên môn về tài chính, cơ quan chuyên môn về xây dựng, cơ quan thực hiện nhiệm vụ quản lý, sử dụng tài sản công thuộc UBND cấp huyện trong quản lý, sử dụng tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị (Khoản 2, Điều 14).

Bên cạnh đó, mô hình tài chính cấp xã trước khi sắp xếp là một cấp ngân sách nhưng cấp ngân sách này chỉ có một đơn vị sử dụng ngân sách là UBND xã, phường, thị trấn (gọi tắt là UBND cấp xã), không có đơn vị dự toán cấp I. Các hoạt động của cấp ngân sách và đơn vị sử dụng ngân sách đều do UBND cấp xã thực hiện. Sau khi sắp xếp, mô hình tài chính cấp xã đã có thay

đổi. Theo Công văn số 11113/BTC-NSNN của Bộ Tài chính ngày 21/7/2025 về việc hướng dẫn một số nội dung về tài chính – NSNN tại cấp xã xác định: (i) Văn phòng Đảng ủy xã, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc xã và các đơn vị sự nghiệp công lập thuộc Ủy ban nhân dân xã là đơn vị dự toán cấp I của ngân sách xã, (ii) xác định lựa chọn các phòng chuyên môn và Trung tâm Phục vụ hành chính công thuộc Ủy ban nhân dân xã được Ủy ban nhân dân xã giao dự toán (đơn vị dự toán cấp I) cho phù hợp. Mô hình tài chính này khá tương đồng với mô hình tài chính cấp huyện trước đây.

Kết quả khảo sát cho thấy, tất cả các cán bộ/chuyên viên tài chính ngân sách của các xã, phường tham gia khảo sát cho biết họ chưa được hướng dẫn về việc sử dụng chỉ tiêu, biểu mẫu nào để công khai ngân sách cấp xã sau khi sắp xếp, sáp nhập. Nếu áp dụng các biểu mẫu công khai ngân sách xã (Điều 15, Thông tư số 343/2016/TT-BTC) thì nội dung công khai sẽ thiếu thông tin về các chỉ tiêu, biểu mẫu và thuyết minh ngân sách thuộc thẩm quyền, nhiệm vụ của ngân sách cấp huyện trước đây. Nếu áp dụng các biểu mẫu công khai ngân sách xã bằng cách sử dụng các biểu mẫu công khai ngân sách cấp huyện (Điều 11, Thông tư số 343/2016/TT-BTC) thì lại thiếu căn cứ pháp lý. Như một số ý kiến dưới đây:

“Về việc công khai ngân sách theo Thông tư 343, quy định chia 3 cấp công khai (tỉnh – huyện – xã), nhưng sau sáp nhập không còn cấp huyện, nên không rõ phải sử dụng biểu mẫu theo cấp nào, dẫn đến việc công khai ngân sách bị rối và chưa có căn cứ pháp lý rõ ràng.” (Phó phòng KT, HT&ĐT tại một phường của tỉnh Lạng Sơn)

“Một ví dụ cụ thể cho thấy sự lúng túng này: dự kiến ngày mai HĐND xã sẽ họp thông qua dự toán ngân sách năm mới, sau đó xã phải ban hành quyết định và công khai dự toán đó. Thế nhưng đến thời điểm hiện tại, xã chưa rõ ai sẽ ký quyết định công khai này – trước đây theo thông lệ là Chủ tịch UBND xã ký, nhưng do nay Chủ tịch không còn là chủ tài khoản nên việc xác định thẩm quyền ký đang vướng mắc. Sự không rõ ràng về thẩm quyền và quy trình công khai ngân sách như trên gây cản trở cho việc thực hiện công khai đúng quy định pháp luật, đồng thời ảnh hưởng đến tiến độ triển khai các bước tài chính – ngân sách tiếp theo ở cấp xã. Đây là vấn đề mới nảy sinh sau sáp nhập, đòi hỏi sớm có hướng dẫn hoặc điều chỉnh để thống nhất quy trình công khai ngân sách tại địa phương.” (Cán bộ tài chính ngân sách cấp xã tại tỉnh Lạng Sơn)

Do chưa có hướng dẫn công khai chỉ tiêu, biểu mẫu công khai ngân sách thuộc thẩm quyền, nhiệm vụ của ngân sách cấp huyện trước đây đã chuyển cho cấp xã, do vậy các văn bản công khai tài liệu của phường Tân Định và phường Bình Dương thành phố Hồ Chí Minh là công khai số liệu dự toán ngân sách xã và kế hoạch tài chính khác của xã năm 2025 đã được HĐND phường quyết định theo hướng dẫn tại Khoản 2, Điều 15 Thông tư số 343/2016/TT-BTC, bao gồm 6 biểu mẫu từ Biểu số 103/CK TC-NSNN tới Biểu số 107/CK TC-NSNN. Như vậy, có thể thấy thực hành công khai dự toán năm 2025 của phường Tân Định và phường Bình Dương đã tuân theo đúng hướng dẫn tại Thông tư số 343/2016/TT-BTC. Các thông tin, nhiệm vụ ngân sách cấp huyện chuyển về cấp phường như dự toán chi ngân sách nhà nước cho từng cơ quan

đơn vị như các cơ sở giáo dục, Văn phòng Đảng uỷ, Văn phòng HĐND và các đơn vị dự toán cấp 1 khác (nếu có) sẽ không được công khai.

2.6. Chưa chuẩn bị cho những thay đổi về công khai ngân sách theo quy định tại Điều 15 Luật NSNN năm 2025

Luật NSNN năm 2025 (Luật số 89/2025/QH15) có hiệu lực thi hành từ năm ngân sách 2026 (1/1/2026). Quy định về công khai ngân sách được quy định tại Điều 15 Luật NSNN năm 2025, so với Luật NSNN năm 2015 thì quy định về công khai NSNN có một số thay đổi, bao gồm:

- Bổ sung nội dung công khai về quỹ tài chính ngoài NSNN: các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách công khai kế hoạch tài chính đã được cấp có thẩm quyền giao, tình hình thực hiện kế hoạch tài chính (6 tháng, năm) và quyết toán tài chính đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt (Điểm a, Khoản 1, Điều 15 Luật NSNN 2025).
- Bổ sung quy định về hình thức công khai trên cổng TTĐT: Đối với các cơ quan, đơn vị có Cổng thông tin điện tử, yêu cầu bắt buộc phải công khai trên Cổng thông tin điện tử của cơ quan, đơn vị (Điểm b, Khoản 1, Điều 15 Luật NSNN 2025).
- Sửa đổi quy định về thời gian công khai: Luật NSNN 2025 không còn quy định chi tiết về thời gian công khai các nội dung, tài liệu ngân sách.

Kết quả khảo sát cho thấy do chưa có các văn bản hướng dẫn chi tiết Điều 15 Luật NSNN năm 2025, do vậy các địa phương cũng chưa chuẩn bị kế hoạch công khai ngân sách năm 2026. Mặc dù vậy, họ cũng đã cam kết rằng sẽ thực hiện quy định công khai ngân sách bao gồm cả công khai quỹ tài chính ngoài ngân sách theo đúng hướng dẫn và quy định của pháp luật.

2.7. Việc xây dựng các trang thông tin điện tử/cổng thông tin điện tử của các phường, xã sau sáp nhập còn thiếu và chưa đồng bộ

Tỉnh Điện Biên sau sáp nhập có 45 ĐVHC cấp xã. Khảo sát tại ngày 01/08/2025 cho thấy công tác triển khai cập nhật/tạo lập mới các trang TTĐT cho ĐVHC cấp xã tại tỉnh Điện Biên còn chưa hoàn tất. Tại Cổng TTĐT tỉnh Điện Biên, danh sách xã/phường đã được cập nhật mới với tên ĐVHC cấp xã được liệt kê và gắn liên kết. Tuy nhiên, 45 liên kết này hiện không dẫn tới các trang TTĐT của xã/phường tương ứng, mà dẫn đến một trong 24 trang TTĐT cũ trực thuộc tỉnh Điện Biên. Theo đó, kết quả ghi nhận đối với tỉnh Điện Biên về số xã có trang TTĐT, số xã có thư mục CKNS, và số xã có thư mục CKNS có nội dung đều là 0. Cần lưu ý rằng, đối với các cổng/trang TTĐT của ĐVHC cấp xã cũ có địa chỉ được sử dụng để gắn liên kết cho các đơn vị khác, có vùng liên kết “Dự toán, Quyết toán thu chi ngân sách” tương đương mục CKNS, tuy nhiên, liên kết dẫn tới trang TTĐT và chỉ bao gồm nội dung CKNS của ĐVHC cấp huyện cũ. Đây là một điểm cần thay đổi nếu trang TTĐT của các xã/phường tại tỉnh Điện Biên được tạo lập, đó là cần có thư mục CKNS riêng và đăng tải tài liệu CKNS của địa phương thay vì của chính quyền cấp trên.

Qua quá trình rà soát 65 xã/phường trên địa bàn tỉnh Lạng Sơn sau sáp nhập ghi nhận 100% xã/phường (65/65) đã xây dựng trang TTĐT chính thức và đang hoạt động ổn định. Hệ thống

trang TTĐT của các xã/phường đều sử dụng nền tảng quản lý chung của tỉnh, cho thấy mức độ đồng bộ cao về mặt giao diện, bố cục, và cấu trúc thư mục. Đa số các trang đều có mục “Công khai ngân sách” nằm trong hệ thống thư mục chính, cụ thể là thường nằm trong cụm chuyên mục có tên: “*Thông tin tổng hợp*”. Về số lượng thư mục công khai ngân sách, 64 trên 65 xã/phường (chiếm tỷ lệ 98,5%) có tạo thư mục CKNS trên trang TTĐT. Tuy nhiên, mức độ đăng tải thông tin không đồng đều, chỉ có 09 xã/phường thực sự có nội dung công khai ngân sách trong thư mục này - tương ứng với 13,8% trên tổng số đơn vị được khảo sát. Tuy nhiên nội dung của tài liệu được công khai lại là của huyện cũ trùng tên với xã mới, do đó về bản chất xã mới sau sáp nhập vẫn chưa thực hiện việc công khai thông tin ngân sách trực tuyến. Xã Na Dương là đơn vị duy nhất không có thư mục CKNS. Ngoài ra, còn tồn tại nhiều trường hợp thư mục CKNS được tạo lập nhưng hoàn toàn trống, không có bất kỳ tài liệu nào được đăng tải.

Thành phố Hồ Chí Minh sau sáp nhập có tổng cộng 168 ĐVHC cấp xã. Kết quả rà soát cho thấy đến ngày 31/7/2025, đa số các xã/phường/đặc khu tại Thành phố Hồ Chí Minh chưa thực hiện công tác triển khai cập nhật/tạo lập mới các trang TTĐT. Cụ thể, 166 trên 168 xã/phường/đặc khu, tương đương 98,81%, chưa có trang TTĐT truy cập được phù hợp với mô hình chính quyền hai cấp. Chỉ có hai đơn vị đã có trang TTĐT là Phường Phú An và Phường Tân Uyên. Tuy nhiên, có sự khác biệt trong cách tiếp cận và thiết kế trang TTĐT của hai đơn vị trên. Đối với Phường Tân Uyên, đơn vị tận dụng địa chỉ trang TTĐT cũ (<https://tanuyen.binhduong.gov.vn/>, địa chỉ này cũng được dẫn trên trang Facebook đang hoạt động của Phường) nhưng có chỉnh lý về nội dung, cập nhật thông tin trang TTĐT thành trực thuộc thành phố Hồ Chí Minh. Phường Tân Uyên cũng là địa phương duy nhất có thư mục CKNS riêng, tuy nhiên nội dung CKNS là của đơn vị cấp huyện mà xã trực thuộc trước đó. Đối với Phường Phú An, trang TTĐT được lập mới hoàn toàn và không có thư mục CKNS cũng như nội dung CKNS.

CHƯƠNG 5. KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

1. Kết luận

Nghiên cứu chuyên đề về **tăng cường sự tham gia của người dân và tính minh bạch trong quản lý ngân sách nhà nước tại Việt Nam**, với trọng tâm là **công khai ngân sách trong bối cảnh sáp nhập tỉnh/thành phố và triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp**, đã góp phần cung cấp một bức tranh tương đối toàn diện về thực trạng, thách thức và những cơ hội đổi mới trong lĩnh vực này.

Trước hết, bối cảnh cải cách hành chính sâu rộng – bỏ cấp huyện và hợp nhất xã, hình thành chính quyền hai cấp – đã tạo ra những thay đổi căn bản trong cấu trúc quản trị ngân sách. Cấp xã, vốn đã là cấp chính quyền gần dân nhất, nay được phân quyền mạnh mẽ hơn, đồng thời cũng gánh trách nhiệm lớn hơn trong quản lý và công khai ngân sách. Đây là cơ hội để đưa người dân đến gần hơn với quy trình ngân sách, song cũng đồng thời bộc lộ những hạn chế về thể chế, cơ sở hạ tầng và năng lực thực thi.

Các kết quả phân tích cho thấy tồn tại **ba khoảng cách lớn** cản trở sự tham gia của người dân vào chu trình ngân sách: (i) khoảng cách về thể chế – thiếu quy định cụ thể, ràng buộc trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc tham vấn, tiếp thu ý kiến trực tiếp của người dân; (ii) khoảng cách về thông tin – mức độ công khai minh bạch còn thấp, tài liệu ngân sách khó tiếp cận và khó hiểu đối với đại đa số người dân; (iii) khoảng cách về địa lý và hạ tầng – việc sáp nhập hành chính làm gia tăng khoảng cách địa lý với chính quyền, trong khi “khoảng cách số” chưa được khắc phục triệt để, đặc biệt ở vùng nông thôn, miền núi, vùng đồng bào dân tộc thiểu số.

Rà soát trên phạm vi toàn quốc cho thấy, mặc dù 78% đơn vị cấp xã có trang/cổng thông tin điện tử, chỉ khoảng 18,5% thực sự đăng tải tài liệu ngân sách, và chưa đến 6% có công khai cho năm tài khóa 2025. Tỷ lệ xã có thư mục riêng cho công khai ngân sách chỉ chiếm hơn 20%, trong đó không ít trường hợp có thư mục nhưng không đăng tải liệu, hoặc ngược lại. Điều này cho thấy việc công khai trực tuyến còn hình thức, thiếu thực chất.

Liên kết cổng/trang TTĐT giữa các cấp chính quyền cũng thiếu đồng bộ. Trong khi 100% tỉnh/thành phố có cổng TTĐT, chỉ một phần nhỏ có liên kết trực tiếp tới cấp xã. Phần lớn các xã được dẫn từ cổng TTĐT của huyện, nhưng sau khi cấp huyện bị xóa bỏ theo mô hình hai cấp, nguy cơ mất đi kênh kết nối này là rất lớn. Như vậy, ngay trước khi sáp nhập, hệ thống liên kết và công khai thông tin ngân sách đã bộc lộ hạn chế về độ phủ, tính kịp thời và tính khả dụng đối với người dân.

Khảo sát thực địa tại 14 xã/phường thuộc các tỉnh Lạng Sơn, Điện Biên và TP. Hồ Chí Minh cho thấy nhiều khó khăn nảy sinh. Sau sáp nhập, nhiều xã/phường mới thiếu đội ngũ cán bộ có kinh nghiệm, trong khi công tác bố trí nhân sự còn nhiều bất cập. Các cán bộ kế toán, tài chính mới phải tự tìm cách tiếp cận hồ sơ, dữ liệu, mất nhiều thời gian và dễ sai sót. Việc này cho thấy

ngoài khoảng cách thể chế, thông tin và hạ tầng, thì yếu tố con người – cụ thể là năng lực và kỹ năng của cán bộ phụ trách công khai ngân sách – cũng là một điểm nghẽn cần được giải quyết. Nếu không có chương trình bồi dưỡng, tập huấn và hướng dẫn cụ thể, việc công khai ngân sách ở cấp xã khó có thể đi vào thực chất. Hồ sơ ngân sách của các đơn vị trước khi sáp nhập phần lớn được bàn giao dưới dạng bản cứng cho trung tâm lưu trữ cấp tỉnh và bị niêm phong, khiến việc trích xuất thông tin gặp nhiều khó khăn.

Các trang/cổng TTĐT cấp huyện – vốn là kênh phổ biến để công khai ngân sách trực tuyến trước đây – đã ngừng hoạt động, trong khi nhiều xã/phường mới thành lập chưa xây dựng trang/cổng TTĐT riêng. Điều này dẫn đến tình trạng đứt gãy thông tin, người dân không thể dễ dàng tiếp cận dữ liệu ngân sách của các đơn vị trước sáp nhập. Ngay cả với ngân sách sau sáp nhập, đa số xã/phường được khảo sát chưa ban hành Nghị quyết về dự toán và phân bổ ngân sách năm 2025, do chậm trễ từ cấp tỉnh. Một số địa phương như phường Tân Định hay Bình Dương của Thành phố Hồ Chí Minh đã ban hành Nghị quyết nhưng còn thiếu chủ động trong việc niêm yết công khai. Sự tồn tại của các chương trình hỗ trợ phổ cập điện thoại thông minh, trợ giá dịch vụ viễn thông, cũng như những nỗ lực ban đầu trong xây dựng “báo cáo ngân sách công dân” ở cấp tỉnh cho thấy dư địa cải thiện còn rất lớn, đặc biệt đối với các xã/phường/đặc khu trực thuộc tỉnh/thành phố.

Việc công khai ngân sách và tăng cường sự tham gia của người dân không chỉ là một yêu cầu trong quản trị hiện đại, mà còn là điều kiện nền tảng để củng cố niềm tin xã hội, tăng cường trách nhiệm giải trình và thực hiện dân chủ cơ sở một cách thực chất. Khi người dân có thể tiếp cận thông tin ngân sách dễ dàng, hiểu được và có kênh tham gia phản biện, mối quan hệ giữa nhà nước và người dân sẽ chuyển từ “quản lý – phục tùng” sang “hợp tác – đồng hành”.

Nghiên cứu đã chỉ ra rằng tính minh bạch ngân sách ở cấp xã tại Việt Nam còn nhiều hạn chế, đặc biệt sau khi thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Khoảng trống thông tin, sự thiếu hụt nhân lực và hạ tầng số, cùng với thiếu vắng cơ chế pháp lý cho sự tham gia trực tiếp của người dân, đang là những rào cản lớn. Tuy vậy, nếu tận dụng tốt cải cách thể chế, chuyển đổi số và bồi dưỡng năng lực cán bộ, Việt Nam hoàn toàn có thể biến những khó khăn thành động lực để xây dựng một nền quản trị minh bạch, trách nhiệm giải trình và bao trùm hơn – nơi người dân được tham gia thực chất vào tiến trình ngân sách nhà nước.

2. Một số khuyến nghị từ nhóm nghiên cứu

Quá trình sắp xếp lại đơn vị hành chính theo mô hình hai cấp theo các Nghị quyết của Quốc hội tạo ra những thách thức đối với công khai ngân sách và sự tham gia của người dân vào quy trình ngân sách. Để nhiệm vụ công khai ngân sách được thực hiện tốt hơn, từ đó góp phần tăng cường khả năng tiếp cận thông tin về ngân sách của người dân, nghiên cứu có một số khuyến nghị như sau:

Khuyến nghị với Quốc hội

- Nghiên cứu, thí điểm cơ chế để người dân và các tổ chức có thể tham gia các phiên thảo luận về ngân sách trong các kỳ họp Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp.

Khuyến nghị với Chính phủ

- Cần sớm ban hành Nghị định và Thông tư hướng dẫn chi tiết về công khai ngân sách nhà nước. Trong đó cần bổ sung quy định về thời điểm công khai đối với từng tài liệu ngân sách như đã quy định tại Luật ngân sách nhà nước năm 2015. Trong trường hợp không quy định chi tiết thì Nghị định và Thông tư ghi rõ thời điểm công khai được áp dụng theo quy định tại Khoản 4, Điều 18, Luật tiếp cận thông tin năm 2016.
- Nghiên cứu bổ sung chế tài đối với các đơn vị không hoặc chưa tuân thủ đầy đủ quy định về công khai ngân sách, tương tự như chế tài xử lý trong trường hợp không chấp hành đúng chế độ báo cáo kế toán, quyết toán, báo cáo tài chính khác.
- Giao nhiệm vụ cho Bộ Nội vụ phối hợp với các Bộ có liên quan xây dựng hướng dẫn việc lưu trữ, quản lý, sử dụng thông tin, dữ liệu đã được công khai trên cổng/trang thông tin điện tử của các đơn vị trước khi sắp xếp (trong đó có thông tin dữ liệu về tài chính, ngân sách). Mục tiêu của việc quản lý nhằm giúp người dân, cán bộ công chức dễ dàng tiếp cận được các thông tin đã được công khai trên cổng/trang thông tin điện tử của các đơn vị trước khi sắp xếp.
- Chính phủ cần áp dụng biện pháp đánh giá tình hình thi hành pháp luật về công khai ngân sách và báo cáo với Quốc hội, Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước theo quy định pháp luật.

Khuyến nghị với Bộ Tài chính

- Bộ Tài chính cần sớm ban hành Thông tư hướng dẫn công khai ngân sách theo quy định của Luật ngân sách nhà nước năm 2025 (thay thế Thông tư số 343/2016/TT-BTC, Thông tư số 61/2017/TT-BTC và Thông tư số 90/2018/TT-BTC) trong đó bao gồm các chỉ tiêu và biểu mẫu sao cho phù hợp với mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Các chỉ tiêu, biểu mẫu công khai ngân sách phải tương thích và thuận tiện trích xuất dữ liệu từ hệ thống hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc (TABMIS).
- Bộ Tài chính cần hướng dẫn UBND cấp xã thực hiện công khai ngân sách bằng hình thức niêm yết tại trụ sở của đơn vị và nhà sinh hoạt cộng đồng ở cấp thôn. Theo đó, bảng công khai ngân sách của UBND cấp xã phải được niêm yết tại nơi người dân thường lui tới như trung tâm phục vụ hành chính công cấp xã và nhà sinh hoạt thôn, tổ dân phố, đồng thời quy định rõ thời gian và khoảng thời gian niêm yết các tài liệu này.
- Bộ Tài chính bổ sung hướng dẫn nội dung khuyến khích các đơn vị thực hiện công khai “Báo cáo ngân sách công dân”, sử dụng các kênh truyền thông xã hội như Zalo, Facebook để công khai thông tin ngân sách.

Khuyến nghị với Kho bạc Nhà nước

- Kho bạc Nhà nước tham mưu cho Bộ Tài chính trong việc xây dựng các chỉ tiêu, biểu mẫu hướng dẫn về việc công khai ngân sách tương thích, thuận tiện trong việc trích xuất dữ liệu từ hệ thống TABMIS.
- Tạo điều kiện cho các đơn vị dự toán được tiếp cận thông tin từ hệ thống TABMIS một cách dễ dàng, thuận tiện, kịp thời để thực hiện công khai ngân sách theo quy định.

Khuyến nghị với Hội đồng nhân dân các cấp

- Hội đồng nhân dân (HĐND) các cấp cần tăng cường thực hiện nghĩa vụ và trách nhiệm của mình trong vai trò của cơ quan dân cử. Ngoài việc công khai các kế hoạch giám sát thì kết quả giám sát cũng cần được công khai đầy đủ và cụ thể. HĐND các cấp cần tăng cường hơn nữa công tác giám sát việc tuân thủ công khai ngân sách của các cơ quan, đơn vị thuộc thẩm quyền giám sát.
- Cần đưa nội dung giám sát việc thực hiện công khai ngân sách và đánh giá tình hình thực hiện công khai ngân sách ra thảo luận tại các phiên họp thường kỳ của HĐND.

Khuyến nghị với UBND và Sở Tài chính các tỉnh, thành phố

- UBND cấp tỉnh cần chỉ đạo các đơn vị có liên quan như Sở Nội vụ, Sở Tài chính và UBND cấp xã thực hiện rà soát toàn diện đội ngũ công chức đang chịu trách nhiệm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ kế hoạch - tài chính của các xã/phường nhằm bảo đảm bố trí đúng vị trí việc làm, đúng năng lực, sở trường; có đủ số lượng và chất lượng. Đây là những việc cần thực hiện nhằm đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ ở cơ sở theo như hướng dẫn tại Công văn số 09/CV-BCĐ của Ban chỉ đạo sắp xếp đơn vị hành chính và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp ngày 30 tháng 5 năm 2025 về việc định hướng tạm thời bố trí biên chế khi thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính và chính quyền địa phương hai cấp.
- Sở Tài chính cấp tỉnh tham mưu cho UBND cấp tỉnh xây dựng và thực hiện kế hoạch đào tạo, tập huấn, hướng dẫn nâng cao năng lực cho công chức tài chính, ngân sách xã. Ưu tiên xây dựng năng lực cho nhóm công chức kế toán ngân sách xã trước khi thực hiện sắp xếp theo như Kết luận số 179/KL/TW của Bộ Chính trị, Ban Bí thư về tiếp tục triển khai các nhiệm vụ hoàn thiện tổ chức bộ máy và hoạt động của mô hình chính quyền địa phương hai cấp.
- Bố trí nguồn lực để sớm xây dựng và hoàn thiện các cổng/trang thông tin điện tử của chính quyền cấp tỉnh và chính quyền cấp xã. Tùy thuộc vào điều kiện từng địa phương mà góc thông tin về công khai, minh bạch ngân sách cấp tỉnh và cấp xã có thể để trên trang thông tin của chính quyền cấp tỉnh hoặc trên cổng thông tin của chính quyền cấp xã.

Khuyến nghị với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam

- Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cần tăng cường thực hiện nghĩa vụ và trách nhiệm chủ trì giám sát, phản biện xã hội về thông tin ngân sách nhà nước. Hướng dẫn và thúc đẩy các tổ chức

thành viên thực hiện giám sát việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của công dân đối với việc công khai, minh bạch ngân sách nhà nước của các cơ quan, tổ chức sử dụng ngân sách nhà nước.

- Bổ sung nội dung, kết quả giám sát việc thực hiện công khai ngân sách và đánh giá tình hình thực hiện công khai ngân sách vào báo cáo tổng hợp ý kiến, kiến nghị của cử tri gửi Quốc hội hoặc HĐND các cấp thông qua Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

Khuyến nghị với Bộ Nội vụ

- Bộ Nội vụ cần phối hợp với các Bộ có liên quan trong việc xây dựng hướng dẫn việc lưu trữ, quản lý, sử dụng thông tin, dữ liệu (trong đó có thông tin dữ liệu về tài chính, ngân sách) đã được công khai trên cổng/trang thông tin điện tử của các đơn vị trước khi sắp xếp, nhằm đảm bảo quản lý và tận dụng hiệu quả nguồn dữ liệu lưu trữ.
- Bộ Nội vụ cần đưa các chỉ tiêu đánh giá việc thực hiện công khai, minh bạch ngân sách nhà nước của địa phương vào Chỉ số Cải cách hành chính (Chỉ số PAR Index) thường niên.

3. Một số hướng nghiên cứu tiếp theo

Nghiên cứu cũng còn có những **hạn chế** nhất định. Phạm vi khảo sát thực địa mới chỉ tập trung tại ba địa phương (Điện Biên, Lạng Sơn và TP. Hồ Chí Minh), chưa phản ánh đầy đủ sự đa dạng của 34 tỉnh/thành phố. Ngoài ra, thời điểm khảo sát ngay sau sáp nhập mới một tháng, nên một số quy trình và mô hình thực tiễn còn đang trong giai đoạn hoàn thiện, chưa thể đưa ra các đánh giá dài hạn.

Do đó, cần có các **nghiên cứu tiếp theo** theo hướng: (i) mở rộng phạm vi khảo sát tới nhiều địa phương hơn, đặc biệt là các tỉnh miền Trung và Tây Nguyên – nơi vừa có khó khăn hạ tầng vừa có đa dạng dân tộc; (ii) đánh giá tác động lâu dài của mô hình chính quyền hai cấp đến tính minh bạch và sự tham gia của người dân; (iii) so sánh các thực hành công khai ngân sách của các địa phương để rút ra bài học và gợi ý cải cách phù hợp thông qua việc xây dựng và phát triển bộ công cụ và chỉ số đánh giá công khai ngân sách của xã/phường/đặc khu trực thuộc tỉnh/thành phố.

Nghiên cứu này cho thấy **công khai ngân sách trong bối cảnh chính quyền hai cấp vừa là thách thức vừa là cơ hội**. Nếu những khoảng cách về thể chế, thông tin và hạ tầng được khắc phục, Việt Nam hoàn toàn có thể biến cải cách hành chính lần này thành cú hích để nâng cao dân chủ cơ sở, tăng cường trách nhiệm giải trình, và quan trọng nhất là củng cố niềm tin và sự tham gia thực chất của người dân vào tiến trình ngân sách nhà nước. Đây cũng chính là chìa khóa để hiện thực hóa mục tiêu xây dựng một nền quản trị công khai, minh bạch và bao trùm, phù hợp với tinh thần “không ai bị bỏ lại phía sau” trong quá trình phát triển đất nước.

Tài liệu tham khảo

CECODES, RTA & UNDP (2025). *Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI): Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân năm 2024*. Báo cáo nghiên cứu chính sách chung của Trung tâm Nghiên cứu phát triển và Hỗ trợ cộng đồng (CECODES), Công ty Phân tích thời gian thực (RTA) và Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP). Hà Nội, Việt Nam.

IBP và CDI (2024). *Chỉ số Công khai ngân sách OBI 2023: Kết quả của Việt Nam*. Truy cập ngày 05/05/2025 tại:

<https://cdivietnam.org/wp-content/uploads/2024/07/Bao-cao-OBI-2023-Vietnam-final-1.pdf>

VESS và CDI (2024). *Chỉ số công khai ngân sách tỉnh 2023: Đo lường mức độ công khai ngân sách địa phương*. Truy cập ngày 05/05/2025 tại:

<http://ngansachvietnam.net/wp-content/uploads/2020/08/BA%CC%810-CA%CC%810-POBI-2023-1.pdf>

VESS, CDI và UNDP (2023). *Nghiên cứu chính sách và thực tiễn về mức độ công khai ngân sách nhà nước và sự tham gia của người dân vào chu trình ngân sách*. Trong loạt Báo cáo nghiên cứu chính sách về Quản trị và Tham gia đồng thực hiện bởi Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế Chiến lược Việt Nam (VESS), Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI) và Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) tại Việt Nam. Hà Nội, Việt Nam: Tháng 8 năm 2023.

VESS, CDISE và UNDP (2024). *Rà soát việc thực hiện công khai ngân sách huyện năm 2023 và Nghiên cứu trường hợp công khai ngân sách tại các cơ sở giáo dục công lập trên địa bàn tỉnh Lạng Sơn và Bà Rịa – Vũng Tàu*. Trong loạt Báo cáo nghiên cứu chính sách về Quản trị và Tham gia đồng thực hiện bởi Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế Chiến lược Việt Nam (VESS), Doanh nghiệp xã hội Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDISE) và Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) tại Việt Nam. Hà Nội, Việt Nam: Tháng 11 năm 2024.

VESS và CDI (2022). *Chỉ số công khai ngân sách Bộ, cơ quan Trung ương 2021: Đo lường mức độ công khai ngân sách của các đơn vị dự toán và đơn vị được ngân sách nhà nước hỗ trợ*. Truy cập ngày 05/05/2025 tại:

<http://ngansachvietnam.net/wp-content/uploads/2019/06/Bao-cao-Mobi-2021.pdf>



Các cơ quan đồng thực hiện



Các cơ quan đồng tài trợ



Ireland





**Trung tâm Nghiên cứu
Kinh tế và Chiến lược Việt Nam**

Tầng 7, Toà nhà Kim khí Thăng Long,
01 Lương Yên, Hai Bà Trưng, Hà Nội
T: (+84) 97 560 8677
E: info@vess.org.vn
W: vess.org.vn



**Doanh nghiệp xã hội
Trung tâm Phát triển và Hội nhập**

3/29/1099 Bát Khối,
Thôn 4, Bát Tràng, Hà Nội
T: (+84) 91 216 5677



**Chương trình
Phát triển Liên Hợp Quốc**

304 Kim Mã, Ngọc Hà, Hà Nội
T: (+84) 4 38500 100
F: (+84) 4 3726 5520
E: registry.vn@undp.org
W: undp.org/vietnam

