

TÓM TẮT BÁO CÁO

Tổng hợp kết quả tham vấn cộng đồng góp ý cho Dự thảo Luật Ngân sách nhà nước (sửa đổi)

Giới thiệu chung

Theo cách hiểu chung nhất thì ngân sách nhà nước (NSNN) là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm để bảo đảm thực thi các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước. Như vậy có thể thấy NSNN không chỉ quyết định đến hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước mà còn tác động trực tiếp đến việc đạt được các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam theo những định hướng đã đề ra. Do đó, việc hoàn thiện khuôn khổ pháp luật nói chung về lập, chấp hành, kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, quyết toán và quy định nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân có liên quan trong lĩnh vực NSNN nói chung và Luật NSNN nói riêng có vai trò đặc biệt quan trọng.

Xuất phát từ tầm quan trọng đối với sự phát triển của Việt Nam, trong đó có mục tiêu hỗ trợ phát triển cộng đồng và bảo vệ quyền, lợi ích của người dân, đặc biệt là ở các khu vực đặc biệt khó khăn, đòi hỏi cần tham vấn ý kiến của người dân về dự thảo Luật NSNN (sửa đổi). Trên tinh thần đó, một nhóm các tổ chức phát triển Việt Nam bao gồm Trung tâm Hành động Phát triển vì Cộng đồng (ACDC), Trung tâm Nâng cao Năng lực Cộng đồng (CECEM), Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI), Trung tâm Hỗ trợ Giáo dục và Nâng cao Năng lực cho Phụ nữ (CEPEW), Nhóm hợp tác Thúc đẩy Quản trị và Cải cách Hành chính công (GPAR), và Oxfam tại Việt Nam thực hiện **với sự hỗ trợ của Ủy ban Tài chính Ngân sách của Quốc hội khóa 13** đã tiến hành tham vấn cộng đồng để góp ý cho dự thảo Luật NSNN sửa đổi tại các tỉnh Bắc Giang, Hòa Bình, Nam Định, Quảng Trị và Bà Rịa - Vũng Tàu.

Quá trình tham vấn cộng đồng được thực hiện trên cơ sở kết hợp cả hai phương pháp, bao gồm *Tham vấn trực tiếp* với cộng đồng và *Lấy ý kiến chuyên gia*. *Tham vấn trực tiếp* được sử dụng để nghe và ghi lại các câu chuyện thực tế và điển hình liên quan đến quản lý và sử dụng ngân sách, đặc biệt sử dụng ngân sách của các công trình đầu tư công. *Ý kiến chuyên gia* được sử dụng khi nghiên cứu một số tài liệu thứ cấp như các bài viết, công trình nghiên cứu về Luật NSNN hiện hành, cũng như phân tích các câu chuyện và tình huống điển hình, sau đó đối chiếu với Dự thảo Luật NSNN (sửa đổi) để đưa ra các kiến nghị cụ thể. Nội dung tham vấn chủ yếu tập trung vào **ba vấn đề lớn, bao gồm: thực hiện công khai, minh bạch; trách nhiệm giải trình và bảo đảm sự tham gia của người dân trong phân bổ ngân sách và quản lý, sử dụng ngân sách.**

Kết quả tham vấn đưa ra nhiều minh chứng về việc quản lý, sử dụng NSNN chưa hiệu quả, chưa phù hợp với mong muốn và nguyện vọng của người dân; chưa bảo đảm được sự tham gia đầy đủ vào các hoạt động ngân sách của người dân - những người đã trực tiếp đóng góp vào nguồn thu cho NSNN và cũng là những người có quyền thụ hưởng những kết quả có được từ việc sử dụng NSNN vào các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội; tình trạng lãng phí trong phân bổ và sử dụng NSNN cho các hoạt động đầu tư phát triển; việc thực hiện quyền giám sát của người dân trong các hoạt động ngân sách vẫn còn thiếu cơ chế bảo đảm thi hành và một số kết quả cụ thể khác được thể hiện trong các phần tiếp theo của Báo cáo.

Tóm tắt các phát hiện chính của tham vấn cộng đồng

Công khai, minh bạch trong các hoạt động ngân sách phải gắn với trách nhiệm giải trình về các thông tin được công khai

- **Việc thực hiện công khai, minh bạch trong các hoạt động ngân sách ở các cấp trong nhiều trường hợp còn mang tính hình thức, chưa thuận lợi để người dân hiểu và bày tỏ ý kiến của mình.** Cách cung cấp thông tin, kênh chuyển tải thông tin chưa phù hợp và nội dung thông tin vừa thiếu, vừa khó hiểu và thiếu các biện pháp hỗ trợ người dân khi tiếp cận với các thông tin mà họ quan tâm. Người dân không biết và không hiểu về các thông tin liên quan đến ngân sách nhà nước nói chung và việc phân bổ NSNN nói riêng (phương án phân bổ, ưu tiên trong phân bổ...) ¹, không biết thông tin về kế hoạch và ngân sách của những công trình hạ tầng tại địa phương sẽ hoặc đang được xây dựng bằng vốn nhà nước, cũng như chi tiết ngân sách chi thường xuyên cho các ban ngành, đoàn thể hoặc chi cho các chương trình mục tiêu quốc gia. Tại một số địa phương, thông tin chi tiết về thu, chi ngân sách không được niêm yết hoặc không được công bố trực tiếp đến người dân mà chỉ thông báo tổng thu, tổng chi ngân sách cấp xã qua Hội đồng nhân dân (HĐND) chứ không thông báo chi tiết tới người dân.

Trong thảo luận, nhiều chuyên gia cho rằng Điều 15 của Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005² đã có quy định rất cụ thể về yêu cầu công khai ngân sách các cấp nhưng những quy định này gần như chưa được thực hiện. Người dân, kể cả các chuyên gia đều nói rằng không

¹ Ví dụ: Kết quả tham vấn tại Bắc Giang cho thấy, từ 37,7 % đến 43,2% người dân được hỏi không biết rằng ngân sách được chi cho phát triển kinh tế, đảm bảo an ninh quốc phòng và đảm bảo hoạt động của bộ máy Nhà nước; từ 59,7% đến 63,1% số người được hỏi không biết rằng ngân sách được chi trả nợ của Nhà nước và chi viện trợ. Trong khi đó, có 62,7% người dân được hỏi có biết ngân sách có được từ các loại thuế, 54,7% có biết ngân sách có được từ các loại phí và lệ phí, 46,5% có biết ngân sách có được từ hoạt động kinh doanh của Nhà nước, 33,5% có biết ngân sách có được từ các khoản viện trợ và vay nợ. Trong khi đó, có 42,7% người dân là đối tượng được tham vấn ở các tỉnh Hòa Bình, Quảng Trị, Vũng Tàu và Nam Định cho biết họ có nghe hoặc có nhìn thấy về báo cáo thu chi ngân sách của xã, nhưng họ cũng không nhớ hoặc không hiểu được những thông tin này.

² Điều 15. Công khai, minh bạch về tài chính và ngân sách nhà nước

1. Các cấp ngân sách, đơn vị dự toán ngân sách phải công khai chi tiết số liệu dự toán và quyết toán đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê chuẩn, kể cả khoản ngân sách bổ sung.
2. Đơn vị dự toán ngân sách có nguồn thu và các khoản chi từ các khoản đóng góp của tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp luật phải công khai mục đích huy động, kết quả huy động và hiệu quả việc sử dụng các nguồn huy động.
3. Tổ chức được ngân sách nhà nước hỗ trợ phải công khai các nội dung sau đây:
 - a) Số liệu dự toán, quyết toán;
 - b) Khoản đóng góp của tổ chức, cá nhân (nếu có);
 - c) Cơ sở xác định mức hỗ trợ và số tiền ngân sách nhà nước hỗ trợ.
4. Dự án đầu tư xây dựng cơ bản có sử dụng vốn từ ngân sách nhà nước phải công khai các nội dung sau đây:
 - a) Việc phân bổ vốn đầu tư trong dự toán ngân sách nhà nước được giao hằng năm cho các dự án;
 - b) Dự toán ngân sách của dự án đầu tư theo kế hoạch đầu tư được duyệt, mức vốn đầu tư của dự án được giao trong dự toán ngân sách năm;
 - c) Quyết toán vốn đầu tư của dự án hằng năm;
 - d) Quyết toán vốn đầu tư khi dự án hoàn thành đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt.
5. Quỹ có nguồn từ ngân sách nhà nước phải công khai các nội dung sau đây:
 - a) Quy chế hoạt động và cơ chế tài chính của quỹ;
 - b) Kế hoạch tài chính hằng năm, trong đó chi tiết các khoản thu, chi có quan hệ với ngân sách nhà nước theo quy định của cấp có thẩm quyền;
 - c) Kết quả hoạt động của quỹ;
 - d) Quyết toán năm được cấp có thẩm quyền phê duyệt.
6. Việc phân bổ, sử dụng ngân sách, tài sản của Nhà nước cho các dự án, chương trình mục tiêu đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt phải công khai cho cơ quan, tổ chức, đơn vị hữu quan và nhân dân nơi trực tiếp thụ hưởng biết.

thể biết được dự toán cũng như quyết toán ngân sách nhà nước các cấp. Trong kỳ họp thứ 8 Quốc hội đang diễn ra, UBND Quốc hội cũng đã có ý kiến về tình trạng chi thường xuyên đang ở mức quá cao thể hiện sự bất hợp lý (chiếm tới 70% chi ngân sách nhà nước). Cũng tại kỳ họp này, Chính phủ đã đưa ra trần nợ công của nước ta đã đạt tới giới hạn cho phép, tình trạng nợ công phát sinh thêm cần được kiểm soát chặt chẽ. Những thực chứng trên cho thấy Luật Ngân sách nhà nước cần phải có quy định về trình tự, thủ tục cụ thể trong thực hiện công khai, minh bạch dự toán và quyết toán ngân sách nhà nước các cấp, ít nhất để thực hiện tốt Điều 15 của Luật Phòng, chống tham nhũng.

- **Công khai thông tin chưa gắn liền với cơ chế giải trình, cung cấp thông tin bổ sung về các vấn đề có liên quan hoặc cơ chế giải đáp thắc mắc của người dân về thông tin đã công khai.** Ngay cả những xã có công bố thông tin về dự toán, quyết toán ngân sách cấp xã thì cũng chỉ công bố số tiền về các khoản chi đã được phê duyệt hoặc đã được thực hiện, và người dân không có thông tin về căn cứ phân bổ và sử dụng ngân sách do không có bất kỳ giải trình nào kèm theo, và tại các địa phương chưa thấy có cơ chế giải đáp, tháo gỡ kịp thời những thắc mắc hoặc ý kiến của người dân khi có nhu cầu tìm hiểu. Trên thực tế, cũng có những trường hợp người dân bày tỏ sự quan tâm của mình về thông tin có liên quan đến việc lập dự toán, phương án phân bổ ngân sách nhà nước, tuy nhiên họ rất khó khăn trong việc xác định sẽ gặp ai để hỏi và bày tỏ ý kiến, hoặc nếu có xác định được thì cũng chưa hài lòng về những phản hồi nhận được. Chính vì vậy, trong nhiều trường hợp, người dân thường lựa chọn cách ứng xử là không quan tâm đến các thông tin về ngân sách nhà nước. Từ đó dẫn tới tình trạng thường gặp trong thực tế là các cấp ngân sách cứ công khai thông tin còn người dân thì vẫn không nắm bắt được.

Sự tham gia của người dân gắn với trách nhiệm giải trình của các cấp ngân sách, các đơn vị dự toán và các cơ quan, tổ chức có sử dụng ngân sách nhà nước.

- **Thiếu phương thức phát huy sự tham gia của người dân vào quá trình lập dự toán, phân bổ, quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước, đặc biệt là phương thức tham gia trực tiếp của người dân ở cấp cơ sở.** Kết quả tham vấn cho thấy, sự tham gia của người dân vào các quy trình lập dự toán, lập phương án phân bổ ngân sách nhà nước là rất cần thiết, xuất phát từ chính mong muốn của họ với vai trò là người đóng góp trực tiếp cho ngân sách. Tuy nhiên, mức độ tham gia của người dân chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn. Tình trạng người dân không nắm hoặc nắm không đầy đủ các thông tin về ngân sách nhà nước cũng phần nào cho thấy họ chưa thực sự tham gia vào quá trình lập, phân bổ, quản lý và sử dụng ngân sách. Bên cạnh đó việc lấy và tiếp thu ý kiến người dân về lựa chọn ưu tiên phân bổ NSNN chưa được chú trọng. Ở một số tỉnh, việc áp dụng quy trình đổi mới việc lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm từ dưới lên dựa trên cơ sở nhu cầu người dân đã tạo điều kiện để người dân được tham gia góp ý cho bản kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội cấp xã trong một số trường hợp, nhưng họ vẫn không có cơ hội đóng góp ý kiến cho việc lập và phân bổ ngân sách, do việc này dường như chủ yếu là quyết định từ trên áp xuống, khiến cho nhiều nhu cầu cấp thiết của người dân mặc dù đã được đưa vào kế hoạch thực hiện nhưng vẫn không được đáp ứng kịp thời do không được phân bổ ngân sách. **Trên thực tế, có những trường hợp người dân “bức xúc” về sự bất cập trong việc phân bổ NSNN cho các công trình xây dựng chưa thiết thực đối với họ và cho rằng mình là người đóng góp cho ngân sách nhà nước nhưng ý kiến lại chưa được phản ánh hoặc ghi nhận một cách tương xứng.** Ngân sách ở một số địa phương được tập trung phân bổ quá nhiều cho một số mục tiêu với những tiêu chí “cứng” của các chương trình mục tiêu quốc gia như chương trình Nông thôn mới, trong khi nhiều nhu cầu cơ bản và cấp bách hơn của người dân lại chưa được đáp ứng.

- **Cơ chế tham gia giám sát thông qua HĐND, Mặt trận tổ quốc (MTTQ) chưa phát huy vai trò là biện pháp bảo đảm cho người dân tham gia giám sát một cách có hiệu quả đối với việc phân bổ, quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước ở cấp cơ sở.** Các đại biểu HĐND và MTTQ các cấp đều thừa nhận đang có những hạn chế nhất định trong việc thực thi vai trò đại diện cho người dân của mình. Kênh tiếp xúc cử tri chưa đủ để HĐND nắm bắt được hết nhu cầu, mối quan tâm và vấn đề cần ưu tiên giải quyết tại địa phương và đại biểu HĐND khó đưa ra các ý kiến độc lập do tình trạng không chuyên trách, một người đảm nhiệm nhiều vị trí khác nhau. MTTQ và các đoàn thể chính trị - xã hội thành viên chưa thực hiện việc đóng góp ý kiến về việc phân bổ, sử dụng ngân sách cho các nhu cầu phát triển của địa phương cũng như chưa thực hiện giám sát ngân sách phân bổ cho các cơ quan ngang cấp. Việc thực hiện quy chế Giám sát đầu tư cộng đồng theo quyết định 80/2005/QĐ-TTg của Thủ tướng cũng gặp nhiều trở ngại do nhiều nơi Ban GSĐTCD không được thành lập theo đúng quy định³; năng lực của ban còn hạn chế⁴; hiểu sai về chức năng của Ban⁵; không được chủ đầu tư cung cấp hồ sơ công trình hoặc cung cấp không kịp thời để có thể theo dõi tiến độ và chất lượng công trình do không có chế tài xử lý đối với các chủ đầu tư không thực hiện; vai trò của Ban GSĐTCD không được làm rõ trong các hợp đồng với nhà thầu, cũng như với các bên liên quan khác, kể cả người dân, dẫn đến tình trạng “hữu danh vô thực” và các thành viên của Ban hầu như không có tiếng nói với chủ đầu tư và nhà thầu, đồng thời người dân ở địa phương nhiều khi cũng không biết có sự tồn tại của Ban này.

Ban GSĐTCD chỉ là một thể hiện về quyền được tham gia quản lý nhà nước và xã hội ở cấp xã. Ngay người nông dân tại các xã có hiểu biết không nhiều về ngân sách các cấp trên cũng có nhu cầu cần biết về ngân sách cấp huyện, cấp tỉnh và cấp Trung ương⁶. Ý kiến của các chuyên gia đều cho rằng phải được tiếp cận thông tin về ngân sách nhà nước ở tất cả các cấp. Điều 28 của Hiến pháp 2013 đã có quy định cụ thể về quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội ở các cấp địa phương và cả nước, thực hiện công khai, minh bạch trong tiếp nhận ý kiến và phản hồi đối với các ý kiến, kiến nghị của dân⁷. Theo quy định của Hiến pháp cũng như từ kết quả tham vấn ý kiến người dân, trình tự, thủ tục thực hiện quyền tham gia giám sát của người dân đối với ngân sách nhà nước các cấp cần được quy định cụ thể trong Luật Ngân sách nhà nước. Người dân, tùy theo trình độ, sự hiểu biết mà tham gia giám sát đối với một vài cấp ngân sách nhất định. Các chuyên gia thường quan tâm tới ngân sách nhà nước ở cấp quốc gia và cấp tỉnh, người dân bình thường thì chỉ quan tâm tới ngân sách cấp huyện và xã.

³ Chẳng hạn như không do người dân bầu mà đều là chỉ định, đôi khi còn lấy Ban thanh tra nhân dân với chức năng khác để đồng thời thực hiện chức năng GSĐTCD; người dân chịu ảnh hưởng trực tiếp từ công trình dự án không được tham gia, không biết có Ban GSĐTCD hay không, hay ai là thành viên của Ban.

⁴ Ở một số nơi như tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu, Sở Kế hoạch và Đầu tư đã tổ chức tập huấn nâng cao năng lực cho các thành viên Ban GSĐTCD nhưng cũng xác nhận nhu cầu vẫn còn rất lớn.

⁵ Các thành viên Ban GSĐTCD xã Nghĩa Minh, huyện Nghĩa Hưng, tỉnh Nam Định cho rằng Ban GSĐTCD chỉ giám sát các công trình ở thôn do người dân đóng góp tiền mà không giám sát các công trình do UBND xã làm chủ đầu tư.

⁶ Qua Bảng hỏi 200 người dân tại xã và 36 cán bộ cấp xã tại Bắc Giang, có tới 91% người được hỏi cần biết thông tin về ngân sách, trong đó 66,5% người được hỏi muốn biết ngân sách ở cấp thôn, 78% muốn biết ngân sách cấp xã, 50% muốn biết ngân sách cấp huyện, 40,7% muốn biết ngân sách cấp tỉnh và 32,2% muốn biết ngân sách cấp Trung ương.

Về mục đích của việc công khai thông tin liên quan đến ngân sách, 82,2% cho rằng cần biết để thực hiện quyền tiếp cận thông tin; 83,5% cho rằng cần biết để đảm bảo tính minh bạch và phòng, chống tham nhũng; 83,5% cho rằng cần biết để tạo niềm tin giữa người dân và nhà nước; 75% cho rằng cần biết để tăng tính chủ động đóng góp của người dân; 77,1% cho rằng cần biết để tăng tính chủ động giám sát của người dân; và 65,3% cho rằng cần biết để đảm bảo trách nhiệm cung cấp thông tin của nhà nước.

⁷ **Điều 28.**

1. Công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước.
2. Nhà nước tạo điều kiện để công dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội; công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của công dân.

- **Người dân nhận thấy sự khác nhau về hiệu quả sử dụng ngân sách cho những công trình đầu tư có và không có sự tham gia quản lý của người dân.** Kết quả tham vấn cho thấy người dân nhận thức rằng các công trình có sự tham gia trực tiếp trong quản lý (trong dự toán, thiết kế, giám sát thực hiện) của người dân đều mang lại hiệu quả bền vững vì đáp ứng được nhu cầu của người dân và chi phí hiệu quả. Trong một số trường hợp, các công trình, chương trình sử dụng NSNN không có sự tham gia của người dân thường không hiệu quả và lãng phí do không đáp ứng đúng nhu cầu và hoàn cảnh thực tế, thậm chí gây thiệt hại cho người dân. Người dân thường dễ dàng nắm bắt thông tin, tham gia và giám sát các công trình có vốn đầu tư nhà nước và vốn tự đóng góp của nhân dân hơn là các công trình 100% vốn nhà nước, do thông tin về quản lý, sử dụng 100% NSNN cho các công trình này thường thiếu công khai hoặc có công khai thì cũng chưa thuận lợi để giám sát và cơ chế tham gia giám sát thông qua GSĐTCD chưa phát huy vai trò.
- **Trách nhiệm giải trình, tiếp thu ý kiến của người dân về phân bổ, quản lý và sử dụng NSNN chưa được thực hiện hoặc được thực hiện nhưng mang tính hình thức.** Có những trường hợp người dân mong muốn phản ánh về sự bất cập trong việc phân bổ NSNN cho các công trình xây dựng chưa thiết thực đối với họ hoặc chưa hài lòng với các cấp chính quyền do việc sử dụng NSNN chưa hiệu quả cho các công trình, chương trình; tuy nhiên họ rất khó khăn trong việc xác định sẽ gặp ai để hỏi và bày tỏ ý kiến, hoặc nếu có xác định được thì cũng chưa hài lòng về những phản hồi nhận được.
- **Người dân có nhu cầu và có thể tham gia vào quá trình lập dự toán, lập phương án phân bổ, quản lý và sử dụng NSNN ở cơ sở.** Cũng có vài bản khảo, lập luận là sự tham gia của người dân là cần thiết, tuy nhiên sẽ khó khả thi trên thực tế. Trường hợp điển hình tại phường Trường Thi, thành phố Nam Định là một minh chứng cho thấy người dân có thể tham gia vào quá trình phân bổ, quản lý và sử dụng NSNN ở cơ sở. **Sự tham gia này đã mang lại hiệu quả quản lý nhà nước và quản lý ngân sách, đồng thời tăng cường sự đồng thuận giữa người dân và chính quyền địa phương.** Chính quyền phường cụ thể hóa việc công khai minh bạch về nguồn thu, nguồn chi, các khoản thu và các hạng mục chi trong năm. Các tổ dân phố tham gia thảo luận và thống nhất ưu tiên lĩnh vực phân bổ ngân sách.

Những khuyến nghị chính

Kết quả tham vấn cho thấy, sự tham gia của người dân vào quy trình NSNN là rất cần thiết, xuất phát từ chính mong muốn của họ với vai trò là người đóng góp trực tiếp cho ngân sách. Nguyên vọng này cũng phù hợp với các yêu cầu trong việc xây dựng một nền quản trị công tốt. Để đảm bảo sự tham gia hiệu quả và thực chất của người dân, Luật Ngân sách nhà nước (sửa đổi) cần tiếp tục tăng cường công khai minh bạch thông tin, xác định cơ chế đảm bảo sự tham gia trực tiếp và gián tiếp của người dân và gắn với trách nhiệm giải trình. Cụ thể như sau:

1. Về tăng cường công khai, minh bạch trong các hoạt động ngân sách theo hướng đơn giản hóa về nội dung, trình tự, thủ tục công khai cho phù hợp với đối tượng công khai và tăng cường trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong việc thực hiện công khai ngân sách

Khuyến nghị 1: Chính lý Điều 15 về công khai ngân sách nhà nước và giám sát ngân sách nhà nước của cộng đồng theo hướng tách thành 2 điều: một điều quy định về công khai, minh bạch ngân sách nhà nước và một điều quy định về giám sát ngân sách nhà nước của cộng đồng (xem nội dung khuyến nghị cụ thể về giám sát cộng đồng tại Khuyến nghị 3 của báo cáo này). Điều quy

định về công khai, minh bạch chủ yếu dựa trên nội dung tại Khoản 1, 2, 3 và 5 Điều 15 của Dự thảo. Tuy nhiên, nội dung cũng cần được chỉnh lý cho rõ nghĩa về trách nhiệm công khai thông tin về ngân sách nhà nước, nội dung thông tin cần công khai, hình thức công khai thông tin, nhất là cần quy định trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị dự toán ngân sách gắn với các hình thức xử lý khi không thực hiện trách nhiệm của mình. Ngoài ra Dự thảo cũng cần bổ sung quy định về “ngân sách công dân” nhằm đơn giản hóa thông tin ngân sách và tăng cường khả năng tiếp cận của người dân. Cụ thể như sau:

- Thứ nhất, bổ sung thêm 01 khoản vào Điều 4 của Dự thảo, cụ thể như sau:

“...x. *Ngân sách công dân* là tài liệu trình bày dưới dạng đơn giản, dễ hiểu các số liệu, thông tin về phân bổ và quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước của các cấp ngân sách; được thể hiện dưới nhiều hình thức khác nhau nhằm tăng khả năng tiếp cận của người dân đối với các thông tin về phân bổ, quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước. Bộ Tài chính có trách nhiệm ban hành Thông tư hướng dẫn việc quy định chi tiết về “Ngân sách công dân,”

- Thứ hai, chỉnh lý tên Điều 15 Dự thảo thành “**Công khai, minh bạch ngân sách nhà nước**” và nội dung như sau:

1. Các cấp ngân sách, các đơn vị dự toán ngân sách, các tổ chức được ngân sách hỗ trợ, các chương trình, dự án sử dụng vốn ngân sách nhà nước phải thực hiện công khai ngân sách nhà nước.
2. Nội dung công khai ngân sách nhà nước gồm:
 - a) Quy trình, thủ tục kê khai, thu, nộp, miễn giảm, gia hạn, hoàn lại các khoản thu; tạm ứng, cấp phát, thanh toán ngân sách nhà nước;
 - b) Số liệu và báo cáo thuyết minh về dự thảo dự toán ngân sách, dự toán, chấp hành và quyết toán ngân sách nhà nước;
 - c) Báo cáo kết quả kiểm toán và báo cáo kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán, kết luận thanh tra, kết luận kiểm tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.
3. Việc công khai ngân sách nhà nước phải được thực hiện bắt buộc bằng các hình thức: niêm yết tại trụ sở làm việc của cơ quan, đơn vị, tổ chức; thông báo bằng văn bản đến các cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân có quyền, lợi ích liên quan trực tiếp thông qua hình thức ngân sách công dân; công bố trên trang thông tin điện tử của cơ quan tài chính các cấp, ủy ban nhân dân cấp xã; công bố trong các kỳ họp thường niên của cơ quan dân cử; cung cấp theo yêu cầu của cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan.
4. Người đứng đầu các cơ quan, tổ chức, đơn vị có trách nhiệm thực hiện công khai ngân sách nhà nước theo quy định tại Khoản 2, Khoản 3 Điều này. Trường hợp có hành vi vi phạm việc công khai, minh bạch ngân sách nhà nước, thì người đứng đầu của cơ quan, tổ chức, đơn vị có trách nhiệm công khai ngân sách nhà nước sẽ bị xử lý theo quy định của pháp luật.
5. Chính phủ quy định chi tiết về việc thực hiện công khai ngân sách nhà nước và xử lý vi phạm pháp luật trong thực hiện công khai ngân sách nhà nước.”

Khuyến nghị 2: Quy định về quyền yêu cầu cung cấp thông tin ngân sách nhà nước của cơ quan, tổ chức, cá nhân và trách nhiệm của các cấp ngân sách, các đơn vị chấp hành ngân sách và các tổ chức có thụ hưởng ngân sách nhằm bảo đảm sự tham gia thực chất hơn của người dân vào dự toán, phân bổ ngân sách nhà nước. Cụ thể, bổ sung vào Chương I (Những quy định chung) 01 điều về “quyền yêu cầu cung cấp thông tin ngân sách nhà nước của cơ quan, tổ chức, công dân”. Cụ thể như sau:

“Điều Quyền yêu cầu cung cấp thông tin về ngân sách nhà nước của cơ quan, tổ chức, cá nhân

1. Cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, cơ quan báo chí trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, đơn vị có trách nhiệm cung cấp thông tin về NSNN theo quy định của Luật này và các quy định pháp luật khác có liên quan.
2. Cán bộ, công chức, viên chức và công dân có quyền yêu cầu các cơ quan, tổ chức, đơn vị có liên quan đến sử dụng ngân sách nhà nước cung cấp thông tin về việc lập dự toán, chấp hành dự toán và quyết toán NSNN được giao nếu thông tin đó thuộc phạm vi phải công khai nhưng không được công khai.
3. Trong thời hạn 10 ngày, kể từ ngày nhận được yêu cầu, cơ quan, tổ chức, đơn vị được yêu cầu phải cung cấp thông tin, trừ trường hợp nội dung thông tin đã được công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng, được phát hành ấn phẩm hoặc niêm yết công khai.”

2. Về tăng cường sự tham gia của người dân vào các hoạt động ngân sách thông qua việc quy định về phương thức và các biện pháp bảo đảm cụ thể

Kết quả tham vấn cho thấy cần quy định cụ thể về quyền giám sát trực tiếp của người dân, cũng như quyền giám sát gián tiếp của người dân thông qua các tổ chức đại diện cho mình; đồng thời quy định cụ thể về trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi nhận được ý kiến giám sát của tổ chức, công dân.

Khuyến nghị 3: Hình thành riêng một điều quy định về giám sát của cộng đồng (Điều đặt sau Điều 15 có nội dung sửa đổi, bổ sung Khoản 4 và 5 của Điều 15 trong Dự thảo): ngoài nội dung giám sát, cần quy định cụ thể về phương thức và trách nhiệm giải trình đối với các ý kiến giám sát và ngoài quyền giám sát của hệ thống Mặt trận Tổ quốc, cần quy định quyền giám sát của tổ chức và công dân. Đề xuất cụ thể như sau:

“Điều ... Giám sát ngân sách nhà nước của cộng đồng

1. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên của Mặt trận các cấp có trách nhiệm giám sát việc lập, phân bổ, chấp hành và quyết toán ngân sách nhà nước ở các cấp ngân sách theo quy định của Luật này và các văn bản pháp luật khác có liên quan; hướng dẫn cho người dân tham gia vào quá trình lập dự toán, lập phương án phân bổ và giám sát việc chấp hành, quyết toán ngân sách nhà nước ở địa phương.

Trong quá trình giám sát, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội thành viên của Mặt trận có quyền yêu cầu các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp thông tin, tài liệu cần thiết và giải trình về các vấn đề có liên quan đến việc lập, phân bổ, chấp hành và quyết toán ngân sách.

2. Công dân có quyền giám sát trực tiếp hoặc giám sát gián tiếp thông qua các tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội đại diện cho mình về việc lập, phân bổ, chấp hành và quyết toán ngân sách nhà nước ở các cấp ngân sách theo quy định của Luật này và các văn bản pháp luật khác có liên quan. Ý kiến giám sát được gửi tới đầu mối tiếp nhận ý kiến giám sát của người dân theo quy định của Chính phủ; hoặc gửi tới Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp; hoặc gửi tới Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội thành viên. Khi các cơ quan, tổ chức tiếp nhận được ý kiến giám sát phù hợp pháp luật của người dân thì theo thẩm quyền của mình yêu cầu các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan thực hiện trách nhiệm giải trình và gửi kết quả giải trình đến các tổ chức, công dân đã gửi ý kiến giám sát.

3. Nội dung giám sát ngân sách nhà nước của cộng đồng gồm:

- a) Việc chấp hành các quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước;
- b) Quá trình lập dự toán và phân bổ ngân sách nhà nước;
- b) Tình hình thực hiện dự toán ngân sách nhà nước hàng năm;
- c) Việc thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và lấy ý kiến tổ chức, công dân trong quá trình lập dự toán, phân bổ, chấp hành, quyết toán ngân sách nhà nước theo quy định của Luật này.

4. Chính phủ quy định cụ thể về việc giám sát ngân sách nhà nước của cộng đồng."

Khuyến nghị 4: Tại Điều 44 về thảo luận và quyết định dự toán ngân sách nhà nước, phương án phân bổ ngân sách hàng năm, cần bổ sung 2 khoản vào sau Khoản 2 (trách nhiệm của cơ quan tài chính các cấp tổ chức thảo luận về dự toán ngân sách với các cơ quan, đơn vị cùng cấp và UBND cấp dưới): một khoản quy định về việc lấy ý kiến của người dân đối với dự toán và phân bổ ngân sách nhà nước cấp xã, và một khoản quy định về việc lấy ý kiến của người dân đối với dự toán và phân bổ ngân sách cấp huyện, cấp tỉnh và cấp trung ương. Quy định cần nêu rõ: thứ nhất, UBND cấp xã có trách nhiệm họp dân theo đơn vị điểm dân cư để lấy ý kiến về dự toán và phân bổ sử dụng ngân sách nhà nước cấp xã; thứ hai, cơ quan tài chính cấp trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện có trách nhiệm công khai thông tin về dự toán ngân sách nhà nước, dự kiến phân bổ ngân sách nhà nước của cấp mình và tiếp nhận ý kiến góp ý của người dân gửi đến. Trong cả hai trường hợp, cần quy định trách nhiệm của các cơ quan tổ chức lấy ý kiến của người dân trong việc lập báo cáo lấy ý kiến của người dân, trong đó phải nêu rõ các ý kiến được tiếp thu và ý kiến không được tiếp thu cùng các lý do cụ thể. Hai khoản bổ sung sau Khoản 2 Điều 44 (tạm gọi là Khoản 2' và Khoản 2'') có nội dung cụ thể như sau:

"2'. Việc lấy ý kiến của người dân về dự toán ngân sách nhà nước và dự kiến phân bổ ngân sách nhà nước cấp xã được thực hiện như sau:

- a) Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm lấy ý kiến của người dân tại địa phương mình về dự toán ngân sách và dự kiến phân bổ ngân sách nhà nước cấp xã theo hình thức họp dân theo địa bàn các điểm dân cư.
- b) Tài liệu đưa ra lấy ý kiến của người dân tại cuộc họp phải được chuẩn bị kỹ lưỡng dưới dạng ngân sách công dân gồm các hạng mục chi gắn với mục đích chi cụ thể. Tài liệu này được niêm yết công khai tại nơi sinh hoạt cộng đồng của điểm dân cư và tại trụ sở UBND cấp xã. Đối với cộng đồng các dân tộc thiểu số ít sử dụng tiếng Việt thì tài liệu được chuẩn bị thêm bằng tiếng dân tộc.
- c) Địa điểm, thời gian tổ chức họp dân phải được thông báo trước 15 ngày bằng cách niêm yết tại nơi sinh hoạt cộng đồng của điểm dân cư, tại trụ sở UBND cấp xã và phát thanh trên hệ thống truyền thanh của xã.
- d) Tại cuộc họp dân, UBND cấp xã phải cử cán bộ phổ biến nội dung dự toán ngân sách và dự kiến phân bổ ngân sách nhà nước cấp xã, cử cán bộ ghi chép trung thực các ý kiến phát biểu tại cuộc họp và các ý kiến chuyển tới dưới dạng văn bản.
- đ) UBND cấp xã có trách nhiệm lập báo cáo giải trình về việc tiếp thu hoặc không tiếp thu ý kiến của dân kèm theo lý do cụ thể. Báo cáo giải trình về việc tiếp thu hoặc không tiếp thu ý kiến được niêm yết tại nơi sinh hoạt cộng đồng của điểm dân cư, tại trụ sở UBND cấp xã và trình lên HĐND cấp huyện cùng với các tài liệu trình dự toán ngân sách nhà nước và phương án phân bổ ngân sách quy định tại Điều 45 của Luật này.

2". Việc lấy ý kiến của người dân về dự toán ngân sách nhà nước và dự kiến phân bổ ngân sách nhà nước cấp trung ương, cấp tỉnh và cấp huyện được thực hiện như sau:

- a) Cơ quan tài chính ở trung ương, cấp tỉnh và cấp huyện có trách nhiệm tổ chức lấy ý kiến của người dân theo phương thức công khai thông tin về dự toán ngân sách và dự kiến phân bổ ngân sách nhà nước của cấp mình trên cổng thông tin điện tử của cơ quan mình hoặc của UBND cùng cấp và thông báo việc tiếp nhận ý kiến của tổ chức, công dân bằng văn bản gửi trực tiếp đến cơ quan tài chính.
- b) Thông tin về dự toán ngân sách và dự kiến phân bổ ngân sách nhà nước phải được chuẩn bị đầy đủ, cụ thể, rõ ràng, dễ hiểu nhằm tạo điều kiện để nhận biết các khoản chi và mục đích chi ngân sách.
- c) Cơ quan tài chính các cấp phải cử cán bộ chịu trách nhiệm tổng hợp ý kiến nhận được của các tổ chức, công dân và lập báo cáo giải trình về việc tiếp thu hoặc không tiếp thu ý kiến kèm theo lý do cụ thể. Các ý kiến góp ý và báo cáo giải trình về việc tiếp thu hoặc không tiếp thu ý kiến góp ý được công khai trên cổng thông tin điện tử đã công khai thông tin về ngân sách nhà nước. Báo cáo giải trình của Bộ Tài chính về việc tiếp thu hoặc không tiếp thu ý kiến góp ý được trình lên Quốc hội, Báo cáo giải trình của Sở Tài chính được trình lên HĐND cấp tỉnh, Báo cáo giải trình của Phòng Tài chính được trình lên HĐND cấp huyện cùng với các tài liệu trình dự toán ngân sách nhà nước và phương án phân bổ ngân sách quy định tại Điều 45 của Luật này.

3. Về tăng cường trách nhiệm giải trình của các cấp ngân sách, các đơn vị dự toán ngân sách, các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong tất cả các khâu từ lập, chấp hành dự toán, và kiểm tra, thanh tra, quyết toán, kiểm toán.

Khuyến nghị 5: Quy định về trách nhiệm giải trình của các cấp ngân sách, các đơn vị dự toán và các cơ quan, tổ chức có liên quan đến ngân sách nhà nước nhằm bảo đảm tính minh bạch và sự tham gia của người dân trong dự toán, phân bổ ngân sách nhà nước. Bao gồm **giải trình chủ động** của các cấp ngân sách; của đơn vị dự toán với các cơ quan giao dự toán, phân bổ ngân sách và cơ quan tài chính cùng cấp; của các cơ quan, tổ chức, cá nhân được NSNN hỗ trợ với cơ quan tài chính các cấp, và **giải trình theo yêu cầu** của cá nhân, tổ chức là những đối tượng chịu tác động hoặc thụ hưởng trực tiếp từ việc thực hiện các nhiệm vụ thu, chi NSNN. Theo đó, cần bổ sung thêm 1 khoản giải thích thuật ngữ về “Trách nhiệm giải trình về ngân sách nhà nước” vào Điều 4 và bổ sung thêm 01 điều về trách nhiệm giải trình về ngân sách nhà nước quy định có nội dung quy định đối với trách nhiệm, chủ thể thực hiện trách nhiệm, trình tự, thủ tục thực hiện trách nhiệm giải trình vào Chương I (Những quy định chung). Cụ thể như sau:

- “...x. **Trách nhiệm giải trình về NSNN** là việc cơ quan, tổ chức, cá nhân cung cấp thông tin, làm rõ các vấn đề liên quan đến việc lập dự toán ngân sách; phân bổ ngân sách; chấp hành dự toán ngân sách; quyết toán, kiểm toán NSNN; các chế độ, định mức thu, chi NSNN và quản lý NSNN trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn theo luật định” (Điều 4);
- **“Điều Trách nhiệm giải trình về NSNN**
 1. Cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến NSNN có trách nhiệm giải trình trước các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong quá trình việc lập dự toán ngân sách, phân bổ dự toán ngân sách, quyết toán và kiểm toán NSNN.
 2. Cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền phải giải trình về việc lập dự toán ngân sách, phân bổ ngân sách, việc tuân thủ các chế độ, định mức thu, chi ngân sách và quản lý ngân sách trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao trước các tổ chức, cá nhân thực hiện quyền giám sát theo quy định của pháp luật.
 3. Ý kiến giải trình được thực hiện bằng văn bản và được công bố công khai, trừ trường hợp trách nhiệm giải trình được thực hiện có liên quan tới các danh mục ngân sách thuộc phạm vi

bảo mật theo quy định.

4. Thời hạn thực hiện việc giải trình là 15 ngày kể từ ngày tiếp nhận yêu cầu giải trình thuộc thẩm quyền. Trường hợp nội dung giải trình phức tạp do có liên quan tới nhiều hạng mục ngân sách hoặc có liên quan tới thẩm quyền của nhiều cấp ngân sách thì có thể gia hạn một lần, nhưng không quá 15 ngày.
5. Chính phủ quy định chi tiết về trình tự, thủ tục yêu cầu giải trình và thực hiện trách nhiệm giải trình về NSNN.”