

Đổi mới giám sát ngân sách nhà nước của HĐND cấp tỉnh theo hướng “đồng kiến tạo chính sách” và quản trị tài khóa bền vững

20:24 | 30/12/2025

Bài viết tích hợp và phát triển các hướng nghiên cứu về đổi mới tư duy và cơ chế giám sát ngân sách nhà nước của HĐND tỉnh trong bối cảnh hội nhập quốc tế, chuyển đổi số và yêu cầu ngày càng cao về kỷ luật tài khóa.

Vũ Tiến Anh

Chánh Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội và HĐND tỉnh Gia Lai

Email: tienanh78@gmail.com

Tóm tắt

Bài viết tích hợp và phát triển các hướng nghiên cứu về đổi mới tư duy và cơ chế giám sát ngân sách nhà nước của HĐND tỉnh trong bối cảnh hội nhập quốc tế, chuyển đổi số và yêu cầu ngày càng cao về kỷ luật tài khóa. Trên cơ sở lý luận của mô hình “đồng kiến tạo chính sách”, nghiên cứu đề xuất 4 nhóm giải pháp: (i) Chuyển đổi tư duy giám sát từ “hậu kiểm” sang “đồng hành chính sách”; (ii) Tái thiết kế quy trình, lịch biểu và công cụ giám sát dựa trên bằng chứng và dữ liệu mở; (iii) Chuyên nghiệp hóa đại biểu và tổ chức HĐND; (iv) Ứng dụng công nghệ số nhằm hình thành hệ sinh thái giám sát đa tầng, minh bạch, có trách nhiệm giải trình. Kết quả nghiên cứu khẳng định vai trò của HĐND như một đối tác chính sách chiến lược trong quản trị tài khóa địa phương bền vững.

Từ khóa: *Giám sát ngân sách, đồng kiến tạo chính sách, HĐND cấp tỉnh, tính bền vững tài khóa*

Summary

This article integrates and advances research strands on innovative thinking and oversight mechanisms for provincial People’s Councils in supervising state budget management in the context of international integration, digital transformation, and increasingly stringent fiscal discipline requirements. Drawing on the theoretical foundations of the “policy co-creation” model, the study proposes four groups of

solutions: (i) shifting the oversight mindset from ex post control to policy accompaniment; (ii) redesigning oversight processes, timelines, and instruments based on evidence and open data; (iii) professionalizing elected representatives and the organizational structure of the provincial People's Councils; and (iv) applying digital technologies to form a multi-layered, transparent, and accountable oversight ecosystem. The findings affirm the role of provincial People's Councils as strategic policy partners in achieving sustainable local fiscal governance.

Keywords: *Budget oversight, policy co-creation, provincial People's Councils, fiscal sustainability*

ĐẶT VẤN ĐỀ

Trong bối cảnh hội nhập quốc tế sâu rộng, ngân sách nhà nước (NSNN) không chỉ là công cụ tài chính mà còn là một trong những trụ cột quan trọng của điều hành và ổn định kinh tế - xã hội. Hoạt động giám sát NSNN của HĐND cấp tỉnh giữ vai trò đặc biệt quan trọng trong việc bảo đảm tính minh bạch, kỷ luật và hiệu quả tài khóa. Tuy nhiên, thực tế ở nhiều địa phương cho thấy, hoạt động giám sát vẫn còn nặng tính hình thức, chủ yếu tập trung ở giai đoạn hậu kiểm, trong khi vai trò tham gia từ sớm, từ xa trong hoạch định chính sách tài khóa còn hạn chế.

Trong bối cảnh Việt Nam đang chuyển mình mạnh mẽ trong tiến trình chuyển đổi số và cải cách hành chính, mô hình giám sát ngân sách theo cách tiếp cận truyền thống không còn đáp ứng được yêu cầu mới. Thay vì chỉ “giám sát để phát hiện sai phạm”, HĐND cần từng bước trở thành “đồng tác đồng hành trong hoạch định và thực thi chính sách”, cùng UBND kiến tạo các quyết sách tài khóa bền vững, hiệu quả và công bằng.

Đổi mới tư duy giám sát theo hướng “đồng kiến tạo chính sách” vì vậy trở thành yêu cầu tất yếu, phù hợp với xu hướng quản trị công hiện đại, minh bạch, gắn với các nguyên tắc phát triển bền vững mà Việt Nam đã cam kết trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2021-2030.

CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ KHUNG PHÁP LÝ

Cơ sở lý luận của mô hình “đồng kiến tạo chính sách”

Khái niệm “đồng kiến tạo chính sách” (policy co-creation) bắt nguồn từ Lý thuyết Quản trị công mới (New Public Governance), trong đó nhấn mạnh vai trò của mạng

lưới hợp tác giữa nhà nước, khu vực tư nhân và cộng đồng công dân trong quá trình hoạch định, thực thi và giám sát chính sách công. Theo Osborne (2018), mô hình này giúp nâng cao chất lượng quyết định công thông qua cơ chế chia sẻ thông tin, đối thoại chính sách và cùng chịu trách nhiệm. Đặc biệt, trong lĩnh vực quản trị tài chính công, đồng kiến tạo chính sách tạo nền tảng cho một môi trường tài khóa bền vững, minh bạch, dựa trên dữ liệu và bằng chứng khoa học.

Ba trụ cột lý luận cơ bản của mô hình gồm:

Minh bạch - Dữ liệu mở: bảo đảm người dân, đại biểu và các tổ chức có thể truy cập dữ liệu tài chính công.

Tham gia - Hợp tác: mở rộng không gian đối thoại giữa các chủ thể chính trị, xã hội và chuyên gia.

Giải trình - Trách nhiệm: thiết lập cơ chế phản hồi 2 chiều giữa cơ quan hành pháp và cơ quan dân cử.

Khung pháp lý tại Việt Nam

Hệ thống pháp luật Việt Nam đã từng bước xây dựng nền tảng cho hoạt động giám sát NSNN theo hướng hiện đại, dựa trên quy định của các đạo luật sau:

Luật NSNN năm 2015 quy định thẩm quyền của HĐND tỉnh quyết định dự toán, phân bổ và phê chuẩn quyết toán NSNN.

Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2015 xác định thẩm quyền giám sát tối cao của HĐND tỉnh đối với ngân sách địa phương.

Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi 2019, 2025) và *Nghị định số 31/2017/NĐ-CP* làm rõ cơ chế phối hợp, giải trình giữa HĐND tỉnh và UBND tỉnh.

Các chuẩn mực quốc tế như Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD, 2021), Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP, 2022) và Tổ chức Quốc tế các Cơ quan Kiểm toán Tối cao (INTOSAI, 2013) đều khuyến nghị mô hình giám sát dựa trên bằng chứng và đồng kiến tạo chính sách để đạt được quản trị tài khóa bền vững.

Tuy nhiên, các quy định hiện hành vẫn chưa bao quát cơ chế giám sát dựa trên dữ liệu mở, phân tích rủi ro tài khóa và đánh giá trung hạn - vốn là nền tảng của mô hình quản trị tài khóa hiện đại.

CƠ SỞ THỰC TIỄN VÀ CÁC THÁCH THỨC

Qua khảo sát một số địa phương sau sắp xếp đơn vị hành chính như Gia Lai, Đắk Lắk, Quảng Ngãi, có thể nhận diện một số tồn tại lớn trong hoạt động giám sát ngân sách của HĐND tỉnh như sau: quy trình giám sát thiếu hệ thống, chưa dựa trên dữ liệu định lượng, chủ yếu dừng ở khâu quyết toán; công cụ phân tích rủi ro tài khóa chưa được sử dụng thường xuyên; năng lực đại biểu còn hạn chế, tỷ lệ đại biểu chuyên trách thấp (chưa đạt mức 30%), thiếu kỹ năng về phân tích số liệu, kiểm tra chi tiêu công; cơ chế giải trình 2 chiều HĐND - UBND chưa được thể chế hóa rõ ràng, dẫn đến hoạt động giám sát chưa thực sự gắn liền với trách nhiệm thực thi, nhiều kết quả giám sát không được phản hồi hoặc thực hiện chậm.

Những yếu tố này ảnh hưởng đến khả năng kiểm soát chi tiêu công, bảo đảm cân đối ngân sách và tính bền vững của nguồn thu tại các địa phương như Gia Lai, Đắk Lắk, Quảng Ngãi - những địa phương đang chịu sức ép lớn về phát triển kinh tế vùng Tây Nguyên - Duyên hải miền Trung. Điều này khiến hiệu quả giám sát ngân sách chưa tương xứng với vị thế “cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương” của HĐND tỉnh, đồng thời làm giảm sức nặng phản biện chính sách và niềm tin của công dân.

Bước vào giai đoạn 2025-2030 - giai đoạn phát triển mới, hoạt động giám sát ngân sách của HĐND tỉnh đối mặt với nhiều thách thức phức tạp và đa chiều.

Một là, sức ép chi tiêu công tăng do yêu cầu đầu tư hạ tầng, chuyển đổi xanh và thích ứng biến đổi khí hậu.

Hai là, nguồn thu từ tài nguyên giảm mạnh, dẫn tới rủi ro mất cân đối ngân sách.

Ba là, đòi hỏi về công khai, minh bạch tài khóa ngày càng cao theo chuẩn mực quốc tế (OECD, INTOSAI, UNDP).

Bốn là, chuyển đổi số trong quản lý ngân sách đòi hỏi năng lực mới về phân tích dữ liệu, dự báo và quản trị rủi ro.

Những thách thức này đặt ra yêu cầu HĐND tỉnh phải chuyển từ mô hình giám sát truyền thống sang mô hình giám sát chủ động, dự báo và kiến tạo, nhằm đảm bảo tính bền vững tài khóa trong bối cảnh nguồn lực hạn chế và yêu cầu quản trị ngày càng cao.

ĐỔI MỚI TƯ DUY GIÁM SÁT THEO HƯỚNG “ĐỒNG KIẾN TẠO CHÍNH SÁCH”

Đổi mới tư duy giám sát không chỉ là thay đổi phương pháp làm việc mà là chuyển đổi mô hình quản trị ngân sách nhà nước ở cấp địa phương. Thay vì coi giám sát là hoạt động kiểm tra nhằm phát hiện sai sót, HĐND tỉnh cần chuyển sang tư duy “giám sát để đồng kiến tạo giải pháp”.

Bốn chuyển đổi tư duy trọng yếu được xác định gồm:

Từ hậu kiểm sang tiền kiểm: HĐND cần tham gia sớm vào khâu lập dự toán và đánh giá chính sách chi tiêu.

Từ phản ứng sang chủ động: xây dựng kế hoạch giám sát trung hạn, tập trung vào rủi ro tài khóa lớn.

Từ cá nhân sang tổ chức: phát huy vai trò của các ban chuyên trách, đặc biệt là Ban Kinh tế - Ngân sách của HĐND tỉnh và nhóm đại biểu chuyên trách.

Từ khép kín sang mở: mời chuyên gia, viện nghiên cứu, các tổ chức xã hội tham gia vào các phiên điều trần hoặc giải trình ngân sách.

Khi tư duy giám sát được đổi mới theo những hướng này, hoạt động giám sát của HĐND sẽ mang tính dự báo, kiến tạo và gắn kết chính sách, thay vì chỉ tập trung vào việc phát hiện sai sót. Đây là điều kiện tiên quyết để HĐND thực sự trở thành đối tác chính sách chiến lược của UBND tỉnh trong quản trị tài khóa địa phương.

GIẢI PHÁP

Hoàn thiện cơ chế đại biểu và tiêu chuẩn năng lực

Nâng tỷ lệ đại biểu hoạt động chuyên trách lên 35-40%, đặc biệt tại các ban của HĐND tỉnh, nhất là Ban Kinh tế - Ngân sách. Đồng thời xây dựng bộ tiêu chuẩn năng lực đối với đại biểu, bao gồm kiến thức về tài chính công, kế toán, kiểm toán và quản trị dữ liệu ngân sách.

Bên cạnh đó, cần xây dựng và áp dụng bộ quy tắc đạo đức công vụ cho đại biểu HĐND tỉnh, nhấn mạnh yêu cầu minh bạch, liêm chính và trách nhiệm giải trình. Việc chuyên nghiệp hóa đại biểu không chỉ nhằm nâng cao kỹ năng hoạt động giám sát mà còn góp phần củng cố uy tín chính trị của cơ quan dân cử trước cử tri, tạo nền tảng cho HĐND tỉnh hoạt động hiệu quả trong môi trường chính sách ngày càng phức tạp và đa chiều.

Tăng cường bộ máy và hạ tầng hỗ trợ giám sát

Thành lập Trung tâm Phân tích ngân sách địa phương trực thuộc Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội và HĐND tỉnh, có nhiệm vụ thu thập, xử lý, phân tích dữ liệu tài chính công, hỗ trợ đại biểu trong việc ra quyết định.

Phát triển dashboard ngân sách điện tử và hệ thống cảnh báo rủi ro tài khóa theo thời gian thực. Cùng với đó, liên thông dữ liệu giữa HĐND tỉnh, UBND tỉnh, Kho bạc Nhà nước khu vực, Thuế tỉnh, Sở Tài chính tỉnh và Kiểm toán Nhà nước khu vực.

Nhờ vậy, các ban của HĐND tỉnh có thể giám sát theo thời gian thực, tăng tính linh hoạt và hiệu quả của phản hồi chính sách.

Cơ chế giải trình và phản hồi chính sách

Mỗi tờ trình ngân sách của UBND tỉnh cần kèm theo Fiscal Note - báo cáo phân tích tác động tài khóa, đánh giá rủi ro và nguồn bù đắp. HĐND tỉnh có quyền yêu cầu UBND chỉnh sửa, bổ sung hoặc không thông qua nếu chưa đủ căn cứ. Cơ chế phản hồi 2 chiều này giúp hoạt động giám sát trở nên thực chất và có sức ràng buộc pháp lý, thay vì chỉ dừng lại ở việc “ghi nhận ý kiến”.

LỘ TRÌNH, CÔNG CỤ VÀ HÀM Ý CHÍNH SÁCH

Cải tiến quy trình ngân sách nhà nước

Quy trình ngân sách cần có độ trễ hợp lý giữa các khâu, để HĐND tỉnh có thời gian thẩm tra sâu và đối thoại chính sách kịp thời. Lịch biểu đề xuất gồm:

Tháng 5: UBND tỉnh trình khung tài chính trung hạn (MTEF).

Tháng 7: HĐND tỉnh tổ chức phiên điều trần hoặc giải trình ngân sách.

Tháng 10: UBND tỉnh trình dự toán ngân sách chính thức.

Tháng 12: HĐND tỉnh thông qua ngân sách năm và phê duyệt khung tài chính 3 năm (rolling framework).

Bên cạnh đó, cần chuyển trọng tâm từ giám sát “đầu vào” sang giám sát “đầu ra” và “tác động”. Ví dụ, thay vì kiểm tra số lượng phòng học được xây dựng, HĐND tỉnh cần đánh giá khả năng tiếp cận giáo dục và chất lượng dịch vụ công đạt được từ khoản chi.

Công cụ giám sát hiện đại

Phối hợp với Kiểm toán Nhà nước

Kết quả kiểm toán cần được tích hợp vào kế hoạch giám sát của HĐND tỉnh như một nguồn dữ liệu khách quan để tăng độ tin cậy của các báo cáo. Cần thiết lập cơ chế “báo cáo kết nối” giữa Kiểm toán Nhà nước khu vực và Ban Kinh tế - Ngân sách của HĐND tỉnh để xử lý kiến nghị kiểm toán kịp thời. Nhờ vậy, HĐND tỉnh có thể không chỉ giám sát tính hợp pháp của chi tiêu công mà còn giám sát tính hiệu quả, tiết kiệm và bền vững của nó.

Ứng dụng công nghệ số và dữ liệu mở

Việc ứng dụng công nghệ số và dữ liệu mở trong hoạt động giám sát ngân sách cần được triển khai đồng bộ, trong đó trọng tâm là xây dựng Cổng thông tin ngân sách mở để công khai dự toán, quyết toán và tỷ lệ giải ngân theo từng lĩnh vực; phát triển mô hình HĐND điện tử (E-Council) nhằm số hóa quy trình làm việc, cung cấp dữ liệu, biểu mẫu và trực quan hóa các chỉ tiêu ngân sách phục vụ công tác thẩm tra của đại biểu; đồng thời khai thác các công nghệ hiện đại như trí tuệ nhân tạo (AI) và phân tích dữ liệu lớn (Big Data) để nhận diện rủi ro nợ công, phát hiện các dấu hiệu chi bất thường, dự báo thu - chi ngân sách, qua đó giúp HĐND tỉnh giám sát theo thời gian thực và nâng cao chất lượng ra quyết định.

Lộ trình triển khai

Lộ trình triển khai đổi mới giám sát ngân sách cần được thực hiện theo từng bước thận trọng nhưng liên tục, bảo đảm tính kế thừa và khả thi.

Giai đoạn 2025-2026: Hoàn thiện thể chế pháp lý, ban hành hướng dẫn thí điểm giám sát NSNN theo hướng đồng kiến tạo.

Giai đoạn 2026-2027: Triển khai thí điểm tại một số tỉnh, thành phố có điều kiện, như Gia Lai, Quảng Ninh, Đà Nẵng, TP. Hồ Chí Minh.

Giai đoạn 2027-2028: Đánh giá độc lập, tổng kết mô hình, chuẩn hóa bộ chỉ số giám sát tài khóa địa phương.

Từ 2029 trở đi: Liên thông dữ liệu giám sát tài khóa cấp tỉnh - trung ương, tiến tới hình thành Hệ thống Giám sát Tài khóa Quốc gia do Quốc hội chủ trì.

Lộ trình này vừa đảm bảo tính thận trọng, vừa tạo không gian thử nghiệm chính sách mới phù hợp với năng lực quản trị từng địa phương.

Hàm ý chính sách

Việc đổi mới giám sát NSNN theo hướng đồng kiến tạo mang lại những hàm ý quan trọng đối với quản trị ngân sách địa phương. Về thể chế, mô hình này góp phần củng cố mối quan hệ kiểm soát quyền lực giữa HĐND tỉnh và UBND tỉnh theo hướng hợp tác - trách nhiệm - minh bạch. Về kinh tế, cách tiếp cận mới giúp nâng cao hiệu quả phân bổ nguồn lực, giảm chi lãng phí, bảo đảm cân đối ngân sách và ổn định kinh tế vĩ mô. Về xã hội, việc mở rộng tham gia của người dân, chuyên gia và các tổ chức xã hội vào quá trình thẩm tra, phản biện chính sách góp phần củng cố niềm tin công dân, phát huy vai trò giám sát xã hội của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội.

Về công nghệ, mô hình đồng kiến tạo tạo động lực thúc đẩy hình thành hệ sinh thái dữ liệu tài chính mở, góp phần xây dựng chính quyền điện tử và chính phủ số cấp tỉnh. Song song với đó, cần cơ chế bồi dưỡng chuyên sâu về tài chính công cho đại biểu HĐND; bố trí nguồn kinh phí riêng cho hoạt động giám sát. Đồng thời, cần thiết lập rõ ràng cơ chế khen thưởng, xử lý trách nhiệm trong hoạt động giám sát: đại biểu, ban hoặc cơ quan HĐND tỉnh có sáng kiến, kết quả giám sát hiệu quả phải được ghi nhận; ngược lại, những trường hợp giám sát hình thức cần được nhắc nhở, rút kinh nghiệm.

KẾT LUẬN

Đổi mới giám sát NSNN theo hướng “đồng kiến tạo chính sách” là xu thế tất yếu trong quản trị công hiện đại. Khi HĐND tỉnh không chỉ là người giám sát mà còn là đối tác chính sách đồng hành cùng UBND tỉnh, hoạt động giám sát ngân sách địa phương sẽ mang tính chiến lược, góp phần nâng cao hiệu quả tài chính công, được vận hành trên nền tảng minh bạch, dựa trên dữ liệu, có trách nhiệm giải trình và gắn kết với mục tiêu phát triển bền vững.

Việc thể chế hóa mô hình này sẽ góp phần củng cố niềm tin công dân, nâng cao kỷ luật ngân sách, thúc đẩy quản trị tài khóa bền vững, hướng tới một Nhà nước kiến tạo phát triển, liêm chính, hành động và phục vụ nhân dân.

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Tài chính (2023). *Báo cáo tài chính quốc gia và định hướng chính sách tài khóa bền vững 2023-2030*.

2. Chính phủ (2017). *Nghị định số 31/2017/NĐ-CP ngày 23/3/2017 về Quy chế phối hợp trong giám sát và phản hồi ngân sách.*
3. INTOSAI (2013). *ISSAI on Performance Auditing; Lima Declaration.*
4. OECD (2021). *Public Financial Management Reforms: Co-creation and Fiscal Sustainability.* Paris: OECD Publishing.
5. Osborne, S (2018). *Public Service Logic: Co-production, Co-creation and the Future of Public Management.* Routledge.
6. Quốc hội (2015). *Luật Ngân sách Nhà nước số 83/2015/QH13.*
7. Quốc hội (2015). *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND số 87/2015/QH13.*
8. Quốc hội (2019). *Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 77/2015/QH13.*
9. UNDP (2022). *Fiscal Transparency and Accountability in Sub-national Governments.*