

VẤN ĐỀ ÁP DỤNG NGÂN SÁCH KIỂM SOÁT CHI CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HOA KỲ

ThS. PHẠM QUANG HUY - Bộ Tài chính

Ngân sách kiểm soát chi là phương thức kiểm soát tài chính của chính quyền địa phương Hoa Kỳ dựa trên hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương. Trên cơ sở trình bày, phân tích khái niệm “ngân sách kiểm soát chi” của chính quyền địa phương Hoa Kỳ, trong bối cảnh Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 của Việt Nam đã có hiệu lực, tác giả đưa ra một số kiến nghị về vấn đề ngân sách kiểm soát chi của chính quyền địa phương tại Việt Nam.

Từ khóa: Ngân sách kiểm soát chi, chính quyền địa phương, ngân sách chính quyền địa phương

On the basis of presentation and analysis with respect to “a results-oriented budget system” of the United States local gov, the author comments and points out what will be apply to local government in Vietnam under Law on Local Government 2015.

Key words: A results-oriented budget system; local government budget.

Ngày nhận bài: 25/6/2017

Ngày hoàn thiện biên tập: 25/7/2017

Ngày duyệt đăng: 29/7/2017

Chính quyền địa phương Hoa Kỳ và việc áp dụng phương thức ngân sách kiểm soát chi

Vài nét về chính quyền địa phương Hoa Kỳ

Tại Hoa Kỳ, khái niệm chính phủ không chỉ bao gồm Chính phủ Liên bang tại Thủ đô Washington D.C mà còn gồm cả các chính phủ của 50 bang và 30.000 chính quyền thành phố và các cộng đồng địa phương khác. Chính quyền địa phương Hoa Kỳ có quyền tự trị lớn, ví dụ như trong trường hợp cơn siêu bão Katrina, nếu không có đề nghị của chính quyền bang, chính quyền liên bang không có thẩm quyền điều phối hoạt động cứu trợ (George W. Bush. 2010).

Căn cứ quy định Hiến pháp Liên bang Hợp chúng quốc Hoa Kỳ, “Hoa Kỳ sẽ đảm bảo cho mỗi Bang trong Liên bang này một thể chế chính quyền Cộng hòa” (Ellis Katz. 2003), các Bang có quyền tự do lập hiến. Trong những năm gần đây, các bang

đã sử dụng quyền này để đổi mới các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp của mình.

Trong quá trình tự cải cách để phù hợp với tình hình mới đặc biệt là giai đoạn thập niên 1990, chính quyền địa phương ở Hoa Kỳ đã tự chuyển mình một cách hữu hiệu sang mô hình chính quyền với tinh thần doanh nghiệp. Một ví dụ điển hình của mô hình này là ở ngân sách của chính quyền địa phương được linh hoạt chuyển từ năm trước (nếu còn dư) sang năm sau thay vì việc bị cắt giảm ngân sách do không chi hết ngân sách kỳ trước còn được gọi là “ngân sách kiểm soát chi” (Ted Gaebler, David Osborne. 1997). Chính vì sự linh hoạt của ngân sách như cách làm của một doanh nghiệp, chính quyền địa phương Hoa Kỳ đã hoạt động rất hiệu quả.

Trong thế kỷ XIX và những năm đầu thế kỷ XX, chính quyền bang và chính quyền địa phương lấy thuế bất động sản là nguồn thu nhập chính. Khi nhu cầu của người dân đối với các dịch vụ công tăng lên, hầu hết các bang đã áp dụng các loại thuế doanh thu và thuế thu nhập. Cho đến những năm 1990, các khoản thuế doanh thu và thuế thu nhập chiếm hơn 70% thu nhập hàng năm của bang từ thuế. Từ sự cải cách hiệu quả chính quyền địa phương những năm 1990, Hoa Kỳ đã tiếp cận và thực hiện hiệu quả chính quyền điện tử trong thời gian từ những năm 2000 cho đến nay.

Áp dụng phương thức ngân sách kiểm soát chi của chính quyền địa phương Hoa Kỳ

Hội đồng châu Âu định nghĩa “Ngân sách kiểm soát chi là một công cụ quy hoạch và quản lý chiến lược. Ngân sách kiểm soát chi thực sự là một tập hợp con của “quản lý dựa trên kết quả” (Result Based Management - RBM). Ngân sách kiểm soát chi tìm cách sắp xếp phân bổ ngân sách với các



dự đoán kết quả. Quản lý dựa trên kết quả tiến xa hơn nhiều, xem xét các tổ chức quản lý môi trường và văn hóa trong tổng thể, bao gồm cả quản lý nguồn nhân lực”.

Chi tiết hơn, ngân sách kiểm soát chi là một quy trình thiết lập ngân sách, trong đó:

(i) Xây dựng ngân sách xoay quanh một loạt các mục tiêu được xác định trước và kết quả dự kiến;

(ii) Kết quả dự kiến biện minh cho yêu cầu tài nguyên có nguồn gốc từ và liên kết với kết quả đầu ra cần thiết để đạt được kết quả như vậy;

(iii) Hiệu suất thực tế trong các kết quả đạt được đo bằng chỉ số thực hiện mục tiêu (Council of Europe 2012).

Tại Hoa Kỳ, từ những năm 1990, nhiều dịch vụ địa phương đã được tư hữu hóa, những thỏa thuận lao động mới được thương thảo và phí dịch vụ chính phủ được tăng phù hợp với chi phí thực tế bỏ ra (Ellis Katz 2003, 19). Trong quá trình tự cải cách để phù hợp với tình hình mới, chính quyền địa phương ở Hoa Kỳ đã tự chuyển mình một cách hữu hiệu sang mô hình chính quyền với tinh thần doanh nghiệp.

Ví dụ điển hình của mô hình này là ở ngân sách của chính quyền địa phương được linh hoạt chuyển từ năm trước (nếu còn dư) sang năm sau thay vì việc bị cắt giảm ngân sách do không chi hết ngân sách kỳ trước còn được gọi là “ngân sách kiểm soát chi” (Ted Gaebler, David Osborne 1997, 25). Ngân sách kiểm soát chi buộc các chính quyền chịu trách nhiệm về kết quả hơn là tập trung vào yếu tố đầu vào như quản lý ngân sách truyền thống đã làm. Việc tiết kiệm chi phí và tinh thần kinh doanh sẽ được khen thưởng phù hợp (Charlie Tyler and Jennifer Willand. 1997). Chính vì sự linh hoạt của ngân sách như cách làm của một doanh nghiệp, chính quyền địa phương Hoa Kỳ đã hoạt động rất hiệu quả.

Năm 2001, đã có những nhận định về ngân sách kiểm soát chi đối với hoạt động của các cơ quan chính quyền liên bang và có những hướng dẫn chi tiết phương thức lập ngân sách kiểm soát chi (United States General Accounting Office 2001). Công cuộc hiện đại hóa chính quyền, chính trị và tài chính đã trở thành đặc trưng cho chính quyền bang và chính quyền địa phương của Hoa Kỳ và tạo ra những đổi thay không những trong hình thức cung cấp dịch vụ công cộng mà còn trong chính hình thức hoạt động của chính quyền đó. Chính quyền địa phương đã trở thành đại diện tốt hơn cho cộng đồng mà chính quyền phục vụ, minh bạch hơn trong thực hiện, trách nhiệm hơn với cử tri và dễ tiếp cận hơn với công dân (Ellis Katz 2003, 23). Không chỉ tại Hoa Kỳ, Liên Hợp Quốc cũng sử dụng phương thức ngân sách kiểm soát chi

để kiểm soát chi phí hoạt động của các tổ chức cơ hữu (Tomiji Mizutani 2004). Các nước khác như Liên Hiệp Anh, Úc, Đan Mạch và Hàn Quốc cũng áp dụng phương thức ngân sách kiểm soát chi với các khác biệt áp dụng nhưng cùng mục tiêu chung là đảm bảo giải trình trách nhiệm chính trị và sử dụng hiệu quả các nguồn lực quốc gia (PwC 2015).

Kiến nghị áp dụng ngân sách kiểm soát chi tại Việt Nam

Theo quan điểm hiện nay tại Việt Nam, chính quyền địa phương hiện được hiểu là cấp chính quyền dưới cấp trung ương, trực tiếp cung cấp các dịch vụ công cho dân chúng. Đến 01/01/2016, Điều 2 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam gồm có: “1. Tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (gọi chung là cấp tỉnh); 2. Huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương (gọi chung là cấp huyện); 3. Xã, phường, thị trấn (gọi chung là cấp xã); 4. Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt”.

Không chỉ tại Hoa Kỳ, các nước khác như Liên hiệp Anh, Úc, Đan Mạch và Hàn Quốc cũng áp dụng phương thức ngân sách kiểm soát chi với các khác biệt áp dụng nhưng cùng mục tiêu chung là đảm bảo giải trình trách nhiệm chính trị và sử dụng hiệu quả các nguồn lực quốc gia.

Khoản 13 Điều 4 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 định nghĩa “Ngân sách địa phương là các khoản thu ngân sách nhà nước phân cấp cho cấp địa phương hưởng, thu bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương và các khoản chi ngân sách nhà nước thuộc nhiệm vụ chi của cấp địa phương”. Khoản 3 Điều 9 Luật này cũng quy định “Ngân sách địa phương được phân cấp nguồn thu bảo đảm chủ động thực hiện những nhiệm vụ chi được giao. Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách ở địa phương phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và trình độ quản lý của mỗi cấp trên địa bàn”.

Trên cơ sở thực tế tại Việt Nam và kinh nghiệm của nước ngoài, tác giả đề xuất một số kiến nghị áp dụng thí điểm ngân sách kiểm soát chi: (i) Chính quyền địa phương hoạt động trên tinh thần như một doanh nghiệp; (ii) Chính quyền địa phương Việt Nam được giữ lại cho năm tài khóa kế tiếp số dư của năm nay sau khi trừ đi các khoản phải nộp



về chính quyền trung ương. Cụ thể:

Thứ nhất, chính quyền địa phương hoạt động trên tinh thần doanh nghiệp.

Trong bối cảnh Thủ tướng Chính phủ Việt Nam kêu gọi xây dựng Chính phủ đẩy mạnh việc chuyển phương thức chỉ đạo điều hành từ mệnh lệnh hành chính sang Chính phủ kiến tạo và phục vụ, tác giả kiến nghị thay đổi về ngân sách của chính quyền địa phương theo hướng hoạt động như một doanh nghiệp.

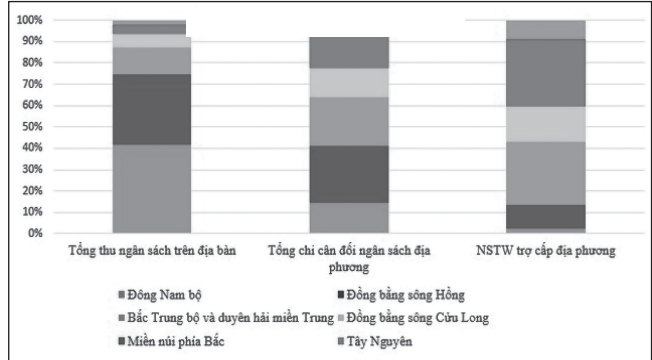
Để hoạt động được như doanh nghiệp, chính quyền địa phương phải là pháp nhân công quyền và người đứng đầu chính quyền địa phương là đại diện pháp nhân công quyền và là chủ tài khoản, chịu trách nhiệm thu, chi trong ngân sách của mình theo luật định. Đồng thời, ngân sách của năm nay nếu còn sẽ được chuyển vào năm tài khóa tiếp sau đó, tránh tình trạng cố chi bằng được để không bị chính quyền cấp trên giảm ngân sách năm kế tiếp (chi tiết như dưới đây). Theo đó, để linh hoạt trong quản lý tài khóa, chính quyền kiến tạo cần tạo sự chủ động cho các địa phương đối với lập và tự chịu trách nhiệm giải trình về ngân sách của mình (Đình Tuấn Minh, Phạm Thế Anh et al 2016, 149).

Thứ hai, chính quyền địa phương ở Việt Nam thí điểm được giữ lại cho năm tài khóa kế tiếp số dư của năm nay sau khi trừ đi các khoản phải nộp về chính quyền trung ương.

Việt Nam là một trong những quốc gia có mức độ phân cấp tài khóa cao nhất của khu vực, trong đó ngân sách địa phương chiếm trên nửa tổng chi ngân sách nhà nước. Sự tập trung nguồn lực tại địa phương làm cho các cơ quan trung ương gặp nhiều khó khăn trong việc hoạch định chính sách, theo dõi và thực thi các quy chuẩn cung ứng dịch vụ công. Bản thân quá trình lập dự toán ngân sách theo mô hình ngân sách lồng ghép cũng làm khó cho sự bảo đảm tính gắn kết trong việc lập kế hoạch và triển khai kế hoạch. Việt Nam là trường hợp khá ngoại lệ khi vẫn duy trì hệ thống ngân sách lồng ghép. Hệ thống này làm cho công tác theo dõi việc chi tiêu và phê duyệt ngân sách trở nên phức tạp (Ngân hàng Thế giới 2015). Sự phân mảnh thẩm quyền góp phần gây ra tình trạng đầu tư quá mức tại nhiều địa phương. Cụ thể, ngân sách trung ương đang nhận đóng góp lớn nhất từ TP. Hồ Chí Minh, Hà Nội, Bình Dương và phải chi trợ cấp nhiều nhất cho Thanh Hóa, Nghệ An, Hà Giang. Khu vực miền núi phía Bắc phải nhận trợ cấp từ ngân sách trung ương lớn nhất.

Trong bối cảnh xây dựng chính quyền kiến tạo phát triển và tiết kiệm chi phí (với Bộ Tài chính

TÌNH HÌNH THU, CHI NGÂN SÁCH THEO KHU VỰC



Nguồn: Số liệu quyết toán ngân sách nhà nước năm 2013, Bộ Tài chính

giương mẫu đi đầu), trong quá trình hoàn thiện hệ thống pháp luật về ngân sách nhà nước nói chung, tác giả đề xuất xây dựng Nghị định hướng dẫn Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và Nghị định Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 đối với nội dung ngân sách chính quyền địa phương với phương thức ngân sách kiểm soát chi. Theo đó, đối với một số khoản được Luật Ngân sách nhà nước cho phép chuyển nguồn, ngân sách địa phương thiết lập theo tinh thần doanh nghiệp, số dư của năm nay, trừ đi các khoản phải nộp về chính quyền trung ương, sẽ được giữ lại cho năm tài khóa kế tiếp. Theo tác giả, nếu áp dụng được theo hướng này, chính quyền các địa phương (đặc biệt là chính quyền cấp tỉnh) sẽ tự động cân đối thu chi, tiết kiệm chi phí hoạt động, tăng đầu tư sinh lợi, tránh đầu tư vào các công trình không hiệu quả, gây lãng phí và bức xúc.

Tài liệu tham khảo:

1. Ngân hàng Thế giới, 2015, Tổng kết về phân cấp tài khóa tại Việt Nam. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới;
2. Nhóm Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam, 2016, Báo cáo "Việt Nam 2035: Hướng tới Thịnh vượng, Sáng tạo, Công bằng và Dân chủ";
3. Đình Tuấn Minh, Phạm Thế Anh et al. 2016, Từ Nhà nước điều hành sang Nhà nước kiến tạo phát triển. Hà Nội: Tri thức;
4. Charlie Tyer and Jennifer Willand, 1997, "Public Budgeting in America: A Twentieth Century Retrospective", *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management* Vol. 9, No.2 (Summer 1997);
5. David Held, Phạm Nguyên Trường dịch. 2013. Các mô hình quản lý nhà nước hiện đại, Hà Nội: NXB Tri thức;
6. Ellis Katz. 2003. "Response to change by State and Local Government – Contemporary in the Laboratories of Democracy, from State and Local Government: Adapting to Change". *An Electronic Journal of the U.S Department of State*, Volume 8, Number 2, October 2003;
7. George W. Bush, 2010, *Decision point*, Washington D.C: Crown Publishers;
8. James Q. Wilson, 1992, *American government: Institutions and Policies* (5th Edition), Massachusetts: D.C.Heath and Company.