



CK.0000060234

BỘ SÁCH VỀ QUẢN TRỊ CÔNG VÀ
TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

QUẢN LÝ NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG

Chủ biên: TS. ANWAR SHAH

Người dịch: Trần Thành Nam

Hiệu đính: PGS.TS. Nguyễn Hoàng Ánh

NHÀ XUẤT BẢN THỜI ĐẠI

**BỘ SÁCH VỀ QUẢN TRỊ CÔNG
VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH
QUẢN LÝ NGÂN SÁCH
ĐỊA PHƯƠNG**

Chủ biên: ANWAR SHAFI

Người dịch: Trần Thành Nam

Hiệu đính: PGS.TS. Nguyễn Hoàng Anh

(Tài liệu lưu hành nội bộ)

Tài liệu này được dịch và giới thiệu trong khuôn khổ Dự án “Tăng cường năng lực giám sát ngân sách của các cơ quan dân cử Việt Nam” của Ủy ban Tài chính - Ngân sách Quốc hội Việt Nam (CFBA) và Chương trình phát triển Liên Hợp Quốc tại Việt Nam (UNDP)

Lời giới thiệu

Nợ công đang và sẽ là vấn đề đặt ra của tất cả các nước trên thế giới, với xu hướng kiểm soát việc gia tăng nợ công và sử dụng các khoản vay hiệu quả, góp phần quan trọng trong việc phát triển kinh tế, bảo đảm an sinh xã hội của từng quốc gia và khu vực sẽ là mục tiêu ưu tiên của các nhà hoạch định chính sách. Cao trào của khủng hoảng nợ công ở hệ thống các nước Châu Âu đã đặt chính các quốc gia này và toàn thế giới vào bối cảnh phải cải cách tài chính công hiệu quả, hợp lý. Trước xu thế đó, vai trò của chính quyền địa phương là một trong những nhân tố tâm điểm của nền quản trị công hiện đại, dân chủ mà nhiều quốc gia trên thế giới đang nỗ lực hướng tới. Đây cũng là vấn đề thúc bách đối với Việt Nam hiện nay trong quá trình hoàn thiện thể chế, chính sách liên quan đến chính quyền địa phương.

Nhằm mục đích chia sẻ những vấn đề về lý luận, thực tiễn và những bài học kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới, năm 2007, Ngân hàng Thế giới (WB) đã cho ra mắt độc giả bộ sách về *Quản trị công* và *Trách nhiệm Giải trình* gồm 14 tập gồm các chủ đề khác nhau. Bộ sách được dịch ra nhiều thứ tiếng để các chính phủ, nhà nghiên cứu, hoạch định chính sách và những độc giả quan tâm tìm hiểu. Chủ biên của Bộ sách này là Ông Anwar Shah, hiện là Chuyên gia quốc tế của Dự án *"Tăng cường năng lực giám sát ngân sách của các cơ quan dân cử Việt Nam"* – dự án hợp tác giữa Ủy ban Tài chính - Ngân sách Quốc hội (CFBA) và Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP). Cuốn sách có tựa đề **"Quản lý ngân sách địa phương"** được chọn ra

trong bộ sách 14 tập trên để dịch ra tiếng Việt. Tác giả bộ sách - chủ biên - được hỗ trợ biên soạn của hơn mười chuyên gia tài chính hàng đầu thuộc các định chế tài chính lớn trên thế giới như Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng phát triển Châu Á, Quỹ Tiền tệ Quốc tế, Ủy ban Châu Âu, Ngân hàng Phát triển liên Phi và của nhiều nước phát triển như Canada, Đức, Pháp...

Trong khuôn khổ Dự án này, chúng tôi hân hạnh giới thiệu bản dịch tiếng Việt của tập sách này đến quý độc giả, đặc biệt là các đại biểu dân cử, các nhà hoạch định chính sách, quản lý tài chính, kinh tế, các nhà khoa học. Chúng tôi hy vọng tập sách sẽ là một tài liệu tham khảo hữu ích trong việc tìm hiểu kinh nghiệm của thế giới về quản trị công, quản lý ngân sách của chính quyền địa phương. Đồng thời, giúp cho các đại biểu Quốc hội có thêm căn cứ trong việc quyết định việc sửa đổi Hiến pháp, sửa đổi Luật Ngân sách nhà nước... liên quan đến phân cấp quản lý giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương.

Dù đã có rất nhiều cố gắng trong việc dịch và hiệu đính nhưng do trình độ còn hạn chế, gặp rào cản về văn hóa, ngôn ngữ, bên cạnh đó tài chính công là một lĩnh vực rộng, phức tạp, với nhiều thuật ngữ chuyên ngành nên nhiều vấn đề được tác giả trình bày gặp nhiều khó khăn khi chuyển tải nội dung sang tiếng Việt. Do vậy, sẽ khó tránh khỏi những sai sót, Ban biên tập rất mong được quý độc giả, các nhà khoa học, các chuyên gia trong và ngoài nước thông cảm. Mọi ý kiến đóng góp để nâng cao chất lượng cho lần tái bản sau xin được gửi về Văn phòng Dự án, theo địa chỉ: Dự án "Tăng cường năng lực giám sát ngân sách của các cơ quan dân cử Việt Nam", Ủy ban Tài chính - Ngân sách của Quốc hội, 37 Hùng Vương, Hà Nội; Điện thoại: 080.48669; Email: project50739.vn@undp.org.

Phó Chủ nhiệm Ủy ban Tài chính-Ngân sách của Quốc hội

Giám đốc Dự án quốc gia

PGS.TS. Đinh Văn Nhã

Mục lục

Tổng quan	9
Phần một: Quản lý tài khóa	23
1. Quản lý Tài khóa tại Chính quyền Địa phương: Tổng quan	25
Những lợi thế tài khóa đặc biệt của chính quyền địa phương.....	26
Một số bất lợi của chính quyền địa phương có trách nhiệm hơn.....	32
Những mong đợi về quản lý tài khóa ở địa phương	37
Các chức năng chính trong quản lý tài khóa ở địa phương.....	41
Bối cảnh pháp lý và thể chế trong quản lý tài khóa tại địa phương.....	53
Những quan ngại đặc biệt trong bối cảnh các quốc gia đang phát triển ...	63
Chú thích	68
Tài liệu tham khảo	72
2. Dự báo thu chi ở địa phương	76
Các kỹ thuật dự báo chung.....	78
Dự báo thu.....	82
Dự báo chi tiêu.....	92
Những thách thức các chuyên gia dự báo của chính quyền địa phương tại các quốc gia đang phát triển phải đối mặt.....	98
Kết luận.....	103
Chú thích	106
Tài liệu tham khảo	108
3. Kỹ luật tài khóa ở địa phương: Cản trở tài khóa, Minh bạch và Trách nhiệm giải trình	111
Kỹ luật tài khóa là một giá trị trong quản lý tài chính công	112
Tình hình thực hiện kỹ luật tài khóa của địa phương giữa các cấp chính quyền.....	120
Các thể chế kỹ luật tài khóa ở địa phương.....	139
Kết luận.....	144
Tài liệu tham khảo	146

4. Chống tham nhũng trong quản lý thu của bang và địa phương	148
Thuế và thẩm quyền thu của chính quyền địa phương và cơ hội tham nhũng.....	150
Tham nhũng trong quản lý thu: các nhân tố động cơ và các biện pháp khắc phục khuyến nghị.....	160
Các khuyến nghị về chống tham nhũng ở các cấp địa phương.....	168
Những nhận xét cuối cùng	175
Chú thích.....	176
Tài liệu tham khảo	177
Phần hai: Quản lý Ngân sách Địa phương	181
5. Biểu mẫu ngân sách: Lựa chọn và tác động	183
Phạm vi	185
Cơ cấu pháp lý	194
Lập ngân sách đầu vào so với lập ngân sách đầu ra	199
Lựa chọn biểu mẫu.....	206
Tài liệu tham khảo	209
6. Lập ngân sách theo hiệu quả hoạt động lấy công dân làm trung tâm ở cấp địa phương	210
Những động cơ cải cách công tác lập ngân sách ở địa phương	211
Lập ngân sách theo hiệu quả hoạt động: Các khái niệm cơ bản	214
Những cân nhắc trong cải cách điều hành ngân sách theo hiệu quả hoạt động.....	222
Thực tế thực hiện ngân sách theo hiệu quả hoạt động	226
Những điều kiện thiết yếu để triển khai thành công ngân sách theo hiệu quả hoạt động.....	227
Lập ngân sách theo hiệu quả hoạt động lấy công dân làm trung tâm ở cấp địa phương	177
Kết luận.....	179
Phụ chương 6A: Đánh giá về ngân sách theo hiệu quả hoạt động tại cấp bang ở Hoa Kỳ	232
Phụ chương 6B: Đánh giá về ngân sách theo hiệu quả hoạt động ở cấp hạt và thành phố ở Hoa Kỳ	236

Phụ chương 6C: Các ví dụ về lập ngân sách và đo lường hiệu quả hoạt động.....	244
Tài liệu tham khảo	250
7. Cách hiểu ngân sách địa phương và đánh giá hiệu quả hoạt động của chính quyền	253
Những vấn đề được giải quyết bằng ngân sách	255
Các giá trị trong bản ngân sách.....	257
Cách hiểu một bản ngân sách.....	261
Tổng quan về các tài liệu ngân sách	261
Các yếu tố kỹ thuật chính.....	263
Những hạn chế và lợi thế phân tích	274
Phương pháp, công cụ và kỹ thuật đánh giá	276
Phương pháp đánh giá nội bộ	277
Các kỹ thuật và công cụ đánh giá bên ngoài.....	282
Kết luận.....	290
Phụ chương 7A: Một số nguồn lực trên internet cho những đổi mới và thông lệ ngân sách tốt nhất.....	291
Chú thích.....	293
Tài liệu tham khảo	294
8. Quy trình ngân sách ở địa phương.....	299
Khuôn khổ quan hệ giữa các cấp chính quyền.....	301
Chu trình ngân sách ở địa phương	311
Gắn kết các ưu tiên, lập kế hoạch và ngân sách giữa các cấp.....	326
Lập kế hoạch và ngân sách có sự tham gia: Các vấn đề, phương thức và những cảnh báo	334
Trách nhiệm giải trình, kiểm soát, và đánh giá.....	338
Hiệu quả và hiệu suất dịch vụ	347
Kết luận.....	353
Phụ chương 8A: Nam Phi là mô hình phức tạp và tiên tiến giữa các cấp chính quyền.....	356
Phụ chương 8B: Quy trình ngân sách địa phương ở Ét-stô-nia	359
Phụ chương 8C: Lập kế hoạch và ngân sách địa phương có sự tham gia ở U-gan-đa	368

Chú thích.....	370
Tài liệu tham khảo	371
9. Thực hiện ngân sách ở địa phương	376
Mô hình kiểm soát trong thực hiện ngân sách: Vai trò quan trọng của kế toán.....	379
Thực hiện ngân sách theo phương pháp quản trị.....	397
Áp dụng cho các quốc gia đang phát triển.....	409
Kết luận.....	421
Chú thích.....	423
Tài liệu tham khảo	424
10. Lập ngân sách đầu tư ở địa phương.....	427
Tại sao lập ngân sách đầu tư?	428
Chi đầu tư và ngân sách đầu tư.....	430
Quy trình ngân sách đầu tư	435
Kết luận.....	498
Chú thích.....	499
Tài liệu tham khảo	501

Tổng quan

Anwar Shah

Các thể chế ngân sách địa phương đóng vai trò làm trung gian nhằm xác định những dịch vụ được cung cấp tại địa phương và nguồn vốn đảm bảo cho những dịch vụ đó. Sự minh bạch trong các thể chế đó là điều thiết yếu nhằm đảm bảo chính quyền địa phương đáp ứng được mong muốn của công dân; thực thi các dịch vụ địa phương một cách hiệu quả, công bằng, và liêm chính; đồng thời, chịu trách nhiệm giải trình với cử tri về hoạt động thực thi dịch vụ của họ. Quản lý ngân sách địa phương mở và minh bạch bởi vậy được coi là hết sức quan trọng nhằm đảm bảo tính liêm chính của khu vực công ở địa phương cũng như lòng tin của công dân đối với chính quyền.

Minh bạch trong các thể chế ngân sách tại chính quyền địa phương thường chưa được đảm bảo ở hầu hết các quốc gia đang phát triển, đặc biệt tại những quốc gia đang phát triển ở châu Phi. Cuốn sách này mong muốn cung cấp những hướng dẫn thực tiễn cho các cấp chính quyền địa phương quan tâm đến việc thiết lập các thể chế ngân sách mở và minh bạch, với mục đích hướng dẫn và hỗ trợ nhằm thiết lập kỷ luật tài khóa, phân bổ nguồn lực công một cách cân trọng, nhằm đạt hiệu quả cao và công bằng trong quá trình cung cấp dịch vụ công tại địa phương. Trong cuốn sách này, các chuyên gia quốc tế hàng đầu đã có những đóng góp ở tất cả các khía cạnh liên quan đến việc lập ngân sách khu vực công cấp địa phương như: biểu mẫu ngân sách, bao gồm cả các quy trình và phương thức lập ngân sách theo hiệu quả hoạt động; thực hiện ngân

sách; lập ngân sách đầu tư; dự báo thu chi; quản lý tài khóa; kỷ luật tài khóa địa phương; và chống tham nhũng trong quản lý thu.

Chương 1 của tác giả John L. Mikesell trình bày tổng quan về các nguyên tắc và thông lệ nhằm quản lý tài khóa đúng đắn tại cấp địa phương. Cải cách về quản lý tài khóa cần phải tăng cường kỷ luật tài khóa, phân bổ các nguồn lực công hợp lý, và đảm bảo hiệu quả kỹ thuật trong thực thi dịch vụ. Bằng cách tăng cường minh bạch và trách nhiệm giải trình trước công dân, các hoạt động cải cách cần giúp chính quyền địa phương nâng cao khả năng đáp ứng những mong muốn của công dân. Năm chức năng cốt lõi cấu thành quản lý tài khóa ở địa phương gồm: lập ngân sách, kế toán, quản lý ngân quỹ, quản lý nợ, và quản lý thu. Mỗi chức năng là một thành phần quan trọng trong khả năng đáp ứng và kiểm soát tài khóa địa phương. Trong bối cảnh của các quốc gia đang phát triển, Mikesell nhận thấy rằng hệ thống quản lý tài khóa phải duy trì hạn mức ngân sách cứng, cung cấp thông tin có ý nghĩa cho việc đưa ra quyết định, đảm bảo minh bạch trước công chúng, bao hàm tất cả mọi hoạt động tài khóa của chính quyền, điều hành hợp lý việc vay nợ công, hoạt động trong khuôn khổ hệ thống chuyển giao ngân sách hợp lý, và tăng cường củng cố năng lực kỹ thuật trong các hoạt động tài khóa. Với một hệ thống quản lý tài khóa vững chắc, chính quyền địa phương có thể đem lại đóng góp quan trọng cho phúc lợi của công dân bằng cách khai thác những lợi thế của một chính quyền gắn bó với dân.

Chương 2 của tác giả Larry Schroeder đưa ra tính cấp thiết và các kỹ thuật giúp cho các nhà quản lý tài chính của chính quyền địa phương dự báo thu chi trong các nền kinh tế đang phát triển và chuyển đổi. Chương này minh họa cách thức sử dụng các công cụ kỹ thuật đó và bổ trợ thêm bằng những ví dụ về việc vận dụng các công cụ đó trong thực tiễn. Vì hầu như không có chính quyền địa phương nào tại các quốc gia đang phát triển thực hiện được việc dự báo thu chi một cách có hệ thống, nên các bài học được rút ra từ các chính quyền địa phương trong các nền kinh tế phát triển.

Ngân sách thường niên đòi hỏi phải ước tính được số thu cho năm tài khóa tiếp theo nhằm xác định hạn mức nguồn lực để có thể hoạch