

Các cơ quan không thuộc bộ và việc quản lý các doanh nghiệp nhà nước

Mèo màu trắng hay màu đen không quan trọng, miễn là bắt được chuột.

— Đặng Tiểu Bình, 1963

BỐI CẢNH

Quá trình ra quyết định được biểu diễn bằng sơ đồ hình cây và được diễn giải trong Chương 1, bắt nguồn từ câu hỏi nhà nước cần can thiệp như thế nào vào việc cung cấp các hàng hóa và dịch vụ một khi nhà nước cho rằng việc đó có liên quan tới lợi ích công cộng và một số hình thức can thiệp của chính phủ là phù hợp. (Để đơn giản hoá, từ đây chúng ta sẽ sử dụng thuật ngữ dịch vụ để nói tới cả hàng hoá và dịch vụ). Vấn đề đầu tiên là liệu nhà nước chỉ cần điều chỉnh việc cung cấp dịch vụ bởi các đơn vị phi nhà nước là đủ, hay chính nhà

nước cần phải tham gia vào việc cung cấp dịch vụ (vấn đề quy định được đề cập tại Chương 1 và tổ chức các cơ quan điều tiết được bàn luận tại Chương 3).

Nếu nhà nước quyết định tham gia vào việc cung cấp dịch vụ (không phải với tư cách là cơ quan ban hành quyết định) thì có thể có một số lựa chọn. Lựa chọn trực tiếp nhất là nhà nước tự cung cấp dịch vụ thông qua các cơ quan trong bộ máy của mình như các bộ, chính quyền cấp tỉnh, hay chính quyền thành phố. Tuy nhiên, đây không phải là lựa chọn duy nhất. Trước hết, các chức năng công không nhất thiết phải được thực hiện hay uỷ nhiệm một cách toàn bộ; chúng có thể được phân ra các bộ phận và một số bộ phận có thể được trao cho các đơn vị khác nhau không

thuộc bộ trong bộ máy chính quyền. Thứ hai, khu vực công có phạm vi rộng hơn chính quyền; các doanh nghiệp do nhà nước nắm đa số cổ phần nhưng lại không phải là cơ quan nhà nước, là các đơn vị có thể được giao chức năng cung cấp các dịch vụ cụ thể cho công chúng. Thứ ba, chính quyền có thể ký hợp đồng cung cấp các dịch vụ công với các doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân hay các tổ chức phi chính phủ. Vì lý do này, cách tiếp cận truyền thống là chính quyền trực tiếp cung cấp dịch vụ trong mọi trường hợp liên quan tới việc cung cấp dịch vụ công cần được loại bỏ, nhất là trong điều kiện sự phát triển công nghệ, tài chính và quan hệ quốc tế vào nửa cuối của thế kỷ XX (Chương 1) đã làm cho cơ sở của sự cung cấp trực tiếp này không còn hợp lý như trước. Việc lựa chọn loại hình cung cấp dịch vụ công nào cho phù hợp phụ thuộc vào các yếu tố sau: (i) tính chất và tầm quan trọng của lợi ích công liên quan; (ii) loại hình dịch vụ và đối tượng sử dụng dịch vụ; (iii) đặc điểm kỹ thuật và kinh tế của việc sản xuất; (iv) năng lực quản lý của chính quyền; và (v) năng lực kiểm tra của chính quyền đối với các nhà cung cấp dịch vụ khác. Tuy nhiên, tất cả những phương thức thay thế của việc cung cấp dịch vụ công lại xoay

quanh vấn đề sự khác biệt cơ bản và ba tiêu chí nền tảng.

Sự khác biệt cơ bản, được áp dụng đối với mọi loại dịch vụ, dù là dịch vụ công hay dịch vụ tư, là về *chính sách* đối với dịch vụ, *cung cấp tài chính* cho dịch vụ và bản thân việc *cung cấp* dịch vụ. Chính quyền có thể tham gia vào cả ba hay chỉ một trong số các khía cạnh trên, và có thể tham gia đầy đủ hoặc chỉ tham gia một phần. Do đó, một mặt, chính quyền có thể chỉ tham gia hoạch định một số chính sách cung cấp dịch vụ (chẳng hạn, thiết kế các tuyến đường xe buýt tại các khu đô thị để bảo đảm cung cấp dịch vụ cho các khu vực dân cư tách biệt). Mặt khác, chính quyền có thể tự mình hoạch định mọi chính sách, cung cấp mọi khoản kinh phí cần thiết và trực tiếp chịu trách nhiệm về việc cung cấp trọn gói dịch vụ (ví dụ, an ninh quốc gia). Do vậy, sự lựa chọn *mức độ tham gia của chính quyền là cả một dải biến thiên* - từ việc cung cấp trực tiếp và trọn gói dịch vụ ở một đầu của bảng biến thiên, và ở đầu kia là việc chỉ ban hành một số chính sách.

Các tiêu chí nền tảng bao gồm quản lý tốt, hiệu quả và công bằng. Cách thức cung cấp dịch vụ được lựa chọn phải tính toán về mọi khía cạnh và góp phần củng cố bốn trụ cột của hoạt động quản lý: trách nhiệm giải trình,

tính minh mạch, sự tham gia của dân chúng và tính dự báo. Việc cải thiện hiệu quả quản lý có thể cần thiết trong một số trường hợp để cân bằng với việc xem xét hiệu quả đặc biệt nào đó hoặc với yêu cầu cấp bách của xã hội. Nhưng nhìn chung, như đã lập luận tại Chương 1, về lâu dài, hiệu quả quản lý tốt hơn cũng là tiền đề của hiệu quả cao hơn và sự công bằng hơn trong xã hội. Do đó, bốn trụ cột kể trên là định hướng tốt nhất cho các quyết định về mức độ tham gia của chính quyền vào việc cung cấp các dịch vụ công vốn thuộc trách nhiệm của nhà nước.

Để có thể thu hẹp bớt giới hạn lựa chọn, ít nhất là một phần nguồn tài chính cho việc cung cấp dịch vụ công phải do chính quyền chi, thông thường lấy từ nguồn thu từ thuế.¹ Việc hoạch định chính sách về chuẩn mực của dịch vụ, về mức độ cung cấp, về các đối tượng được cấp dịch vụ, v.v., rõ ràng cũng phải thuộc về chính quyền. Vì vậy, trên thực tế, sự lựa chọn cụ thể thường xoay quanh vấn đề đơn vị *cung cấp* dịch vụ. Sự lựa chọn này liên quan tới sự khác biệt chung giữa hoạch định chính sách và thực hiện chính sách.

Phần đầu của cuốn sách này tập trung vào các vấn đề về cơ cấu tổ chức, và các chương trước đã phân tích cơ cấu tổ chức phù hợp

của các cơ quan chính quyền cấp trung ương và các cấp địa phương. Trong chương này, chúng ta sẽ phân tích các vấn đề về tổ chức nảy sinh từ việc phân tách chức năng hoạch định chính sách khỏi chức năng thực hiện chính sách; sự cần thiết phải thành lập và kiểm tra các cơ quan thi hành và các cơ quan không thuộc bộ khác; và vấn đề quản lý doanh nghiệp tại các doanh nghiệp nhà nước. (Lựa chọn khả năng ký hợp đồng cung cấp dịch vụ công với các doanh nghiệp tư nhân hay các tổ chức tình nguyện sẽ được đề cập cụ thể hơn ở Chương 13).

Vấn đề quản lý tốt trong các doanh nghiệp tư nhân - cả về quản lý tài chính và các phương diện quản lý khác - là rất quan trọng đối với tất cả các nước, đặc biệt là các nước ở khu vực châu Á vì sự yếu kém trong quản lý doanh nghiệp và khu vực tài chính là nguyên nhân chủ yếu của cuộc khủng hoảng tài chính trong những năm 1997-1999. Tuy nhiên, vấn đề này nằm ngoài phạm vi của quản lý công và không thể chỉ đề cập nó một cách sơ sài và hời hợt. Những độc giả quan tâm tới vấn đề này có thể tham khảo một số bài viết tổng hợp về quản lý doanh nghiệp của Zhuang và một số tác giả khác (1999) cùng các tài liệu được trích dẫn trong cuốn sách này.

TÁCH BIỆT VIỆC HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH KHỎI VIỆC THỰC THI CHÍNH SÁCH²

Vấn đề quan điểm

Kinh nghiệm cho thấy, để nâng cao hiệu quả của việc cung cấp dịch vụ thì cần phải tách biệt chức năng hoạch định chính sách với chức năng thực hiện chính sách (như đã đề cập tại Chương 1, thực tế, chính sự tách biệt này làm nổi bật hơn các đặc điểm của quản lý khu vực công). Đồng thời, cũng có những lập luận về sự khác biệt ở khía cạnh tổ chức giữa hai chức năng trên, liên quan chủ yếu tới “trọng tâm” và “chi phối”.

Lập luận về “trọng tâm” nhìn chung do các nhà chính trị và quản lý công đưa ra, theo đó, hoạch định chính sách và cung cấp dịch vụ là các chức năng riêng biệt. Mỗi chức năng đó có thể được thực hiện tốt hơn nếu không bị đặt trong thế bị cạnh tranh về mức độ chú ý và thời gian dành cho nó với chức năng còn lại. Do vậy, các đơn vị cung cấp dịch vụ phải tập trung vào việc cung cấp các dịch vụ chất lượng cao một cách có hiệu quả, mà không cần phải quan tâm tới việc đánh giá xem có cần phải có các chính sách hoặc chuẩn mực khác không. Cũng tương tự như vậy, việc hoạch định chính sách sẽ tập trung hơn và chặt chẽ hơn, thậm

chí đôi khi là phiêu lưu mà vẫn không được sao nhãng các hoạt động cụ thể. Trong các cuộc cải cách đang được thực hiện tại các nước thuộc Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) (xem Chương 20), cuộc tranh luận về việc thành lập “các cơ quan chấp hành” ở Vương quốc Anh và các thiết chế tương tự ở Ôxtrâyli-a, Canada, Pháp, Aixôlen, Niu Dilân và Nauy tràn ngập những viện dẫn tới nhu cầu có một mục tiêu rõ ràng, cụ thể, cho phép các đơn vị cung cấp dịch vụ tập trung vào hoạt động chính của mình.

Các lập luận về “chi phối” thường do các nhà kinh tế và các học giả hàn lâm đưa ra dựa trên giả thuyết chung là các cá nhân luôn hành động vì lợi ích của chính cá nhân đó.³ Theo lập luận của Niskanen (1973), vì không có cạnh tranh đối với việc cung cấp dịch vụ công và vì sự lớn mạnh của các tổ chức công mang lại lợi ích cho cả các công chức và các nhà chính trị, nên liên minh giữa hai lực lượng này có thể làm giảm chi phí thực tế của dịch vụ công do các tổ chức công đó cung cấp. Do đó, các tổ chức công thường có quy mô lớn hơn các đơn vị tư nhân và sẽ tham gia thị trường cạnh tranh có điều kiện như nhau, và việc hoạch định chính sách được “chi phối” bởi các công chức liên quan tới hoạt động cung cấp dịch

vụ. Cách thức để phá vỡ liên minh này là phải tách biệt chức năng chính trị của quá trình hoạch định chính sách khỏi chức năng quản lý của quá trình thực hiện chính sách. Theo một hướng suy nghĩ khác, Dunleavy (1991) cho rằng, mô hình “kiểu văn phòng” của các nhà quản lý cấp cao đang quan tâm tới việc tối đa hoá hai khoản là chi phí trực tiếp trong tổng số chi phí của đơn vị mà họ quản lý và kinh phí cho các hợp đồng cung cấp dịch vụ. Tuy nhiên, mô hình này lại không nhằm quản lý hiệu quả những nguồn lực được chuyển tới họ từ các cơ quan khác. Do đó, để phục vụ cho lợi ích của chính những nhà quản lý kiểu này, phải từ bỏ việc quản lý trực tiếp một số hoạt động để giải phóng họ khỏi những trách nhiệm thứ yếu và cho phép họ tập trung vào việc tiếp tục tăng cường các nguồn lực có liên quan trực tiếp tới họ.

Trong cả hai trường hợp, lập luận đưa ra là các đơn vị công thường hay bị các quan chức quản lý đơn vị đó “chi phối”. Việc tách biệt những vấn đề đơn vị cần phải làm (hoạch định chính sách) với cách thức làm (thực hiện chính sách) được coi là chiến lược then chốt nhằm giảm rủi ro trên – dù việc tách biệt có được coi là giải pháp duy nhất để phá bỏ cơ chế quan liêu tự cung hay là một

phương thức để giúp các quan chức cấp cao lui về giữ vai trò cố vấn, giải phóng họ khỏi các trách nhiệm vận hành hàng ngày.

Những lập luận trên có cả điểm mạnh và điểm yếu. Lập luận “trọng điểm” cho rằng, hoạch định chính sách là một hoạt động hoàn toàn đặc thù có thể được thực hiện tách biệt với việc thực hiện. Tuy nhiên, trong đời sống thực tế, chính sách một phần được xây dựng và đa phần được điều chỉnh trong quá trình thực hiện. Lập luận về “chi phối” cho rằng việc tách biệt vấn đề hoạch định chính sách khỏi vấn đề thực hiện chính sách làm giảm rủi ro của việc chính sách chỉ được hoạch định để đáp ứng lợi ích của một nhóm công chức và chính trị gia – một quan điểm rất đáng hoan nghênh. Tuy nhiên, dù việc tách biệt làm giảm thiểu nguy cơ cụ thể bị các công chức chi phối, nhưng điều này lại làm nảy sinh nguy cơ bị các nhóm lợi ích khác chi phối. Do không thể đánh giá được chất lượng của chính sách trước khi có kết quả cụ thể, nên khoảng thời gian từ khi hoạch định xong chính sách cho tới khi chính sách được thực hiện cho phép các chính sách được điều chỉnh cho phù hợp với các quyền lợi chính trị và kinh doanh đặc thù. Khi những hậu quả của một chính sách cụ thể trở nên rõ ràng, thường là sau vài năm

thực hiện, thì lợi ích đặc thù của nhóm được hưởng lợi từ chính sách có thể đã không còn. Boston (1995) cho đó là một nguyên nhân giải thích tại sao ngay trong thời gian cực thịnh của phong trào đam mê quản lý ở Niu Dilân vào đầu những năm 1990, thực tiễn cho thấy, việc tư vấn chính sách do các cơ quan bên ngoài cung cấp vẫn ít hơn nhiều so với mức độ người ta dự tính.

Thêm vào đó, khi việc hoạch định chính sách bị tách khỏi cung cấp dịch vụ nhưng vẫn cùng nằm trong khu vực công, nguy cơ bị “chi phối” có thể giảm thiểu nhưng nguy cơ xây dựng “tháp ngà voi” của việc hoạch định chính sách lại tăng lên. Các nhà hoạch định chính sách không được kiểm nghiệm bằng thực tiễn xác thực ngày càng có xu hướng xây dựng những chính sách phi thực tế hoặc không phù hợp. Và, đối lập với các chính sách đó, những người thực hiện không được tham gia vào quá trình hoạch định chính sách có xu hướng ít tôn trọng *cả các* chính sách không thực tế cũng như các chính sách tốt, và tinh thần trách nhiệm cũng không tránh khỏi bị mất đi. Nguy cơ tham nhũng cũng có xu hướng phát triển.

Cuối cùng, từ góc độ chủ nghĩa kinh nghiệm, dù quan điểm là ủng hộ tách biệt các tổ chức, cũng không có các bằng chứng cụ thể nào cho

thấy các cơ quan “dưới cùng một mái nhà” (cơ quan đa chức năng chịu trách nhiệm cả về hoạch định và thực hiện chính sách) hoạt động kém hiệu quả hơn hay thiếu trách nhiệm hơn so với các cơ quan chỉ có một chức năng (Boston, 1996).

Khi nào thì cần tách biệt chức năng?

Tuy nhiên, trở về điểm xuất phát là một số điểm khác biệt giữa việc hoạch định chính sách và thực hiện chính sách có thể làm cho cả hai hoạt động này tốt hơn lên, có thể tạm tổng hợp một số điều kiện phù hợp cho việc tách biệt chức năng (sự tách biệt đó phải luôn duy trì quan hệ điều phối thích hợp và không bao giờ được tách biệt hoàn toàn). Các tổ chức khác nhau thực hiện từng chức năng hoạch định và thực hiện chính sách có thể phù hợp khi:

- chính sách hoàn toàn có thể xác định trước khi tiến hành các hoạt động;
- quá trình thực hiện chính sách không làm nảy sinh những vấn đề mới về chính sách;
- các nhà hoạch định chính sách không cần tham vấn những người thực hiện chính sách;
- chính sách có thể được soạn thảo chi tiết để có thể quy định hầu hết các tình huống thực tế; và
- chính sách được quy định rõ,

cho phép duy trì sự giám sát chặt chẽ đối với việc thực hiện.⁴

Chẳng hạn, việc cấp bằng lái xe hay thu gom rác thải có thể nằm trong phạm vi các tiêu chí trên, nhưng việc phòng ngừa bệnh dịch, hay sản xuất vũ khí hạt nhân thì không thể (Kettl 1993). Như vậy là, ngoài việc phải căn cứ vào những lập luận hay phản biện có tính quan điểm, để quyết định nên tổ chức các hoạt động hoạch định và thực hiện chính sách như thế nào còn cần phải lưu ý tới loại hình và đặc điểm của dịch vụ - tất nhiên, phải đặt mọi cân nhắc đó trong bối cảnh cụ thể của đất nước, môi trường thiết chế và năng lực hành chính của chính quyền.

Trong mọi trường hợp, để nâng cao chất lượng dịch vụ, việc *hình thành một tầng lớp công chúng đòi hỏi cao* thông qua một chiến lược rõ ràng và các hành động liên tục để nâng cao những mong đợi của công chúng về dịch vụ là việc làm quan trọng hơn nhiều so với việc chỉ chú tâm vào hoàn thiện tổ chức của các đơn vị nhà nước cung cấp dịch vụ. Chỉ một công chúng hiểu biết và năng động mới có thể tạo ra sức ép đối với cả các tổ chức công và các đơn vị có thể được thuê làm nhà thầu phụ trong việc cung cấp dịch vụ, và có như vậy, mới giảm được nguy cơ bị “chi phối” bởi bất kỳ lợi ích cục bộ

nào, dù đó là lợi ích công hay lợi ích tư (Chương 13 phân tích vai trò của các “lối thoát” cho nền hành chính công).

“CÁC CƠ QUAN SỰ NGHIỆP” VÀ CÁC CƠ QUAN KHÁC KHÔNG THUỘC BỘ

Các cơ quan sự nghiệp

Mặc dù các cơ quan chịu trách nhiệm cung cấp dịch vụ đã tồn tại khá lâu, vào giữa những năm 1980, nhưng các nước thành viên OECD, mà đa số là các nước theo truyền thống hành chính của Anh (ví dụ, Vương quốc Anh, Ôxtrâyliya, Canada và Niu Dilân) mới bắt đầu quá trình chính thức tách biệt về mặt tổ chức và nhân sự của các đơn vị chịu trách nhiệm về hoạch định và thực hiện chính sách. “Các cơ quan sự nghiệp” (có thể có tên gọi khác nhau tùy từng nước) đã được thành lập để cung cấp dịch vụ công theo các chính sách và chuẩn mực được các cơ quan quản lý của chính quyền quy định. Đồng thời, cũng có một xu hướng chung là các chức năng thương mại của các cơ quan nhà nước cũng cần phải được tách biệt và vận hành một cách độc lập, như sẽ đề cập tại phần tiếp theo của chương này.

Tại Vương quốc Anh, như Thủ tướng đã tuyên bố vào năm 1988: “Ở mức độ cao nhất có thể, các

chức năng hành pháp của chính quyền sẽ được tách biệt khỏi chức năng hoạch định chính sách và sẽ chỉ do các đơn vị chuyên biệt thực hiện...". Trên cơ sở đó, nhiều chức năng hành pháp đã được chuyển giao cho các cơ quan tự chủ có tên gọi chung là "các đơn vị thuộc bước tiếp theo", chịu sự điều hành thông qua các hợp đồng quản lý với các bộ chủ quản. Các biện pháp này được thực hiện song song với việc củng cố chức năng hoạch định chính sách tại các cơ quan bộ. Tại Niu Dê-lân, các đơn vị có toàn quyền về mặt quản lý, kể cả về bố trí nhân sự, nhưng phải đáp ứng những điều kiện về chất lượng đầu ra được quy định trong hợp đồng quản lý với chính quyền. Hệ thống của Canada có phần khiếm tốn hơn: các cơ quan cung cấp dịch vụ công trong các bộ phải chịu trách nhiệm trực tiếp về kết quả hoạt động và được trao quyền linh hoạt hơn trong quản lý. Tuy nhiên, nhân viên của các cơ quan này vẫn là một bộ phận của bộ máy công chức.

Các cơ quan sự nghiệp hay cơ quan tương tự cũng được thành lập tại các nước không theo truyền thống quản lý của Anh. Gần đây, Hàn Quốc đã quyết định học tập mô hình của Anh về xây dựng các cơ quan sự nghiệp trong một số lĩnh vực, như các trung tâm y tế quốc gia, đơn vị cấp bằng lái xe

hay các trạm thử nghiệm. (Có khoảng 25 đơn vị sẽ được thành lập ở giai đoạn tiếp theo tại Hàn Quốc). Cũng tương tự như vậy, Pháp gần đây cũng thành lập nhiều đơn vị cung cấp dịch vụ gọi là "trung tâm trách nhiệm" (*centres de responsabilité*). Giamaica đã thành lập thử nghiệm 11 đơn vị trong quá trình chuyển đổi sang mô hình cơ quan sự nghiệp. Các nước châu Phi như Gana, Kênia, Tândania, Uganda và Dambia chỉ mới giới hạn cải cách ở việc nhập các cơ quan thuế và hải quan thành các cơ quan quốc gia độc lập hơn. Cách làm này cũng được áp dụng ở một số nước khác. (Phụ lục II trình bày thực tiễn hay về việc chỉ định các đơn vị thừa hành thường là các doanh nghiệp nhà nước).

Cũng như trong các doanh nghiệp tư nhân, thông thường, trách nhiệm đối với hoạt động hàng ngày của các cơ quan sự nghiệp được uỷ nhiệm cho tổng giám đốc (CEO). Tổng giám đốc là người chịu trách nhiệm về tất cả công tác quản lý và về mọi vấn đề liên quan tới việc cung cấp dịch vụ trong phạm vi các mục tiêu chính sách và các nguồn lực được bộ chủ quản phân bổ, sau khi đã tham khảo ý kiến của bộ tài chính. Tại Vương quốc Anh, các cơ quan này là một bộ phận của bộ máy hành chính công và chịu trách nhiệm

trước Nghị viện thông qua các bộ trưởng. Các nước khác nhau có cách tổ chức các cơ quan này khác nhau. Tuy nhiên, trong mọi trường hợp, việc thành lập các cơ quan sự nghiệp mới thường được thực hiện cùng với việc chuyển sang cơ chế kế toán dồn tích (Chương 7) – là biện pháp cần thiết để đo lường toàn bộ chi phí cung cấp dịch vụ; một số nước còn thử nghiệm một số hình thức cạnh tranh trên thị trường và đương nhiên cũng thực hiện các biện pháp trao cho CEO toàn quyền quyết định và kiểm tra đối với các nguồn lực (bao gồm cả quản lý nhân sự và vấn đề thù lao), đổi lại họ phải có trách nhiệm về đầu ra của hoạt động. (Xem Chương 18 về các vấn đề đo lường hiệu quả hoạt động của khu vực công).

Như đã đề cập ở trên, việc tách biệt vấn đề hoạch định và thực hiện chính sách phù hợp tới mức nào còn phụ thuộc vào tính chất của dịch vụ và điều kiện cụ thể của mỗi nước. Và rõ ràng là quyền hành lớn hơn bao giờ cũng phải kèm theo trách nhiệm lớn hơn và sự giám sát chặt chẽ hơn. Do đó, khi việc thành lập các cơ quan sự nghiệp là phù hợp, thì những điều kiện cơ bản quyết định thành công của các cơ quan này là:

- chính quyền có cơ chế theo dõi giám sát có hiệu quả và các

biện pháp phù hợp để đánh giá hoạt động của các cơ quan sự nghiệp;

- sự phối hợp chặt chẽ hơn giữa các cơ quan độc lập vì lợi ích quốc gia;
- có các cơ chế kiểm toán, công khai thông tin và trách nhiệm giải trình mạnh và hiệu quả; và
- sự thừa nhận của các nhà quản lý rằng các cơ quan đó vẫn là một bộ phận của khu vực công. Do đó, độc lập trong quản lý cần phải được đặt trong phạm vi tự giới hạn và nhận thức rõ về tác động của giá dịch vụ và mức lương của nhân viên căn cứ vào khả năng sử dụng dịch vụ và cảm nhận, đánh giá của công chúng về dịch vụ. Một trong những tiêu chí lựa chọn các nhà quản lý các cơ quan này phải là thái độ của họ đối với vấn đề trên.

Những điều kiện kể trên khó có thể được thoả mãn (hoặc khó duy trì nếu các điều kiện đó đã tồn tại ở thời điểm tiến hành). Tại các nước đã trải qua quá trình phát triển lâu nhất trong việc xây dựng các cơ quan sự nghiệp và chế độ hợp đồng quản lý (ví dụ, như Niu Dilân), cái giá phải trả của chế độ trách nhiệm lỏng lẻo và sự manh mún, phân tán trong các hoạt động của nhà nước đang nổi lên thành vấn đề được thừa nhận và đang chịu sự chỉ trích gay

gắt của các lực lượng chính trị.

Tại các nước đang phát triển, việc cho rằng đã có những điều kiện trên - đặc biệt là điều kiện của chính quyền có năng lực theo dõi giám sát đối với hoạt động của các cơ quan tự chủ được thành lập mới - là điều không thực tế. Tại các nước mà nhà nước chưa thực hiện tốt việc giám sát đối với các hệ thống hiện có (tại Ấn Độ, có tới 3/4 doanh nghiệp nhà nước không nộp báo cáo tài chính hằng năm, mặc dù báo cáo này chính là cơ sở cho việc kiểm toán các doanh nghiệp đó), thì khó có thể hình dung là nhà nước đó lại có thể theo dõi, kiểm tra một hệ thống có yêu cầu cao hơn được. Mà như vậy thì không thể đạt được những ưu điểm của mô hình cơ quan sự nghiệp cùng với tất cả các nguy cơ và cái giá phải trả kèm theo (bao gồm cả khả năng tham nhũng sẽ phổ biến hơn) - nhất là quá trình này lại diễn ra tại các nước mà điều kiện kinh tế và xã hội khó có thể chấp nhận chi phí và rủi ro lớn hơn. Tuy nhiên, ngoài việc thành lập các cơ quan sự nghiệp tách biệt và tự chủ, việc cho phép các đơn vị cung cấp dịch vụ hoạt động độc lập hơn cũng có thể là một cách làm hay. Ngoài ra, việc đơn giản hóa các quy định và phòng ngừa sự can thiệp có tính chính trị vào các hoạt động vi mô cũng luôn luôn là điều nên làm.

Các cơ quan khác thuộc chính phủ mà không thuộc bộ⁵

Trong thế kỷ qua, tất cả các nước đều đã chứng kiến sự phát triển nhanh chóng và đa dạng của các tổ chức thuộc khu vực công không thuộc hệ thống tổ chức của bộ máy nhà nước trung ương ở các cấp độ khác nhau, nhưng lại thuộc sở hữu nhà nước và được vận hành dưới sự kiểm soát của nhà nước. Các tổ chức này gồm các doanh nghiệp nhà nước (hay còn gọi là doanh nghiệp công cộng), các doanh nghiệp thuộc các bộ và các tổng công ty do nhà nước thành lập theo luật định. Các doanh nghiệp nhà nước được coi là phải vận hành như các doanh nghiệp tư nhân, do đó chúng được coi như một bộ phận của khu vực công nhưng lại không phải là các cơ quan quản lý. (Vấn đề hiệu quả quản lý các doanh nghiệp nhà nước sẽ được đề cập sau trong chương này). Các doanh nghiệp thuộc bộ và các tổng công ty thành lập theo luật được vận hành trong các khuôn khổ pháp luật và thiết chế khác nhau, và có mức độ tự chủ khác nhau nhưng đều chịu sự kiểm soát của chính phủ về hoạt động và kết quả hoạt động; ngoài ra còn có sự giám sát của các cơ quan lập pháp. Trên cơ sở cơ cấu chính trị/hành chính của từng nước, các đơn vị thuộc chính phủ mà không thuộc bộ này có thể

được thành lập đồng thời ở cả cấp trung ương và các cấp chính quyền địa phương.

Sự phát triển của các đơn vị thuộc chính phủ mà không thuộc bộ liên quan tới cả hai xu hướng đã đề cập trên đây - xu hướng mở rộng phạm vi lập quy của chính phủ và xu hướng tách biệt các chức năng hoạch định và thực hiện chính sách. Nhiều đơn vị thuộc chính phủ là các cơ quan điều tiết có quy chế độc lập. Và một khi nhà nước quyết định tiếp tục nắm giữ việc cung cấp một số dịch vụ, nhưng không thực hiện hoàn toàn việc tách biệt các chức năng hoạch định và thực hiện chính sách, chính phủ có thể phân công việc cung cấp dịch vụ (và bố trí lực lượng tương ứng) cho các cơ quan thuộc chính phủ khác nhau với quyền hành trung dung giữa các cơ quan bộ và các cơ quan sự nghiệp.

Các cơ quan thuộc chính phủ mà không thuộc bộ có sự khác biệt lớn về cơ cấu tổ chức. Như đã đề cập trước đây, các cơ quan này khác với các cơ quan thuộc bộ chủ yếu ở chỗ, chúng có nhiều quyền tự chủ hơn và linh hoạt hơn trong việc sử dụng các nguồn lực và quản lý nhân sự. Tuy nhiên, thuật ngữ "không thuộc bộ" không thể được hiểu là các cơ quan trên hoàn toàn không nằm trong sơ đồ tổ chức của bộ. Trong đại đa số

trường hợp, các cơ quan này chịu trách nhiệm trước các bộ trưởng chủ quản và trước cơ quan lập pháp thông qua các bộ. Chẳng hạn, tại Nhật Bản, Văn phòng Thủ tướng kiểm soát một số cơ quan tự chủ như Ủy ban Thương mại công bằng, Cục Quản lý và phối hợp, Cục Kế hoạch kinh tế, Cục Khoa học và công nghệ, Cục Môi trường, Cục Đất đai và Cục Phòng vệ. Trên thực tế, rất nhiều các tổ chức công có tư cách độc lập ở Nhật Bản về sau đã bị sáp nhập vào các cơ quan không thuộc bộ như đã nêu.

Cũng tương tự như vậy, Ấn Độ có các đơn vị hoạt động trong lĩnh vực chế tạo và thực hiện các giao dịch thương mại, như đường sắt, bưu điện, giao thông công cộng và thậm chí một vài cơ sở quốc phòng. Mặc dù các cơ quan này là độc lập đối với các bộ, nhưng những người lãnh đạo các cơ quan đó không có quyền tự chủ nhiều hơn so với các bộ truyền thống và kinh phí hoạt động của họ nằm trong ngân sách hằng năm của chính phủ do các nhà lập pháp biểu quyết phân bổ (mặc dù có thể có một vài quỹ đặc biệt dành riêng cho hoạt động thương mại của các doanh nghiệp công). Hệ thống này cũng tương tự như các doanh nghiệp của bộ hoặc của chính quyền địa phương ở Đông Âu, được coi là rất khó cải cách.

Tại Pháp, các cơ quan hành chính khác nhau cũng được thành lập bên cạnh các bộ trong vòng 20 năm gần đây. Các cơ quan này hoặc bảo vệ các quyền của người dân (các cơ quan này là mô hình trung gian giữa cơ quan hành chính và toà án, ví dụ Ủy ban An toàn và kiểm tra thư tín) hoặc hỗ trợ điều chỉnh thị trường (ví dụ Cơ quan Đầu tư và chứng khoán, Cơ quan Quản lý viễn thông, Cơ quan Phát thanh truyền hình quốc gia). Các ví dụ về mô hình cơ quan có chức năng điều chỉnh tương tự có thể thấy ở nhiều nước đang phát triển, đặc biệt là tại các quốc gia có nhu cầu điều chỉnh kết quả của quá trình tự do hóa và tư nhân hoá.

Các cơ quan có tính chất khác hẳn là các cơ quan hoàng gia ở Niu Dilân. Các cơ quan này do chính phủ sở hữu và cung cấp hàng hoá và dịch vụ nhân danh các cơ quan thuộc bộ, nhưng lại là các cơ quan độc lập được thành lập theo các quy định pháp luật riêng. Các cơ quan này được trao nhiều chức năng khác nhau, từ chức năng điều chỉnh tới chức năng mua bán các dịch vụ, hay thậm chí là cả tư vấn về chính sách. Ví dụ, quá trình cải cách y tế của Niu Dilân đã dẫn tới việc thành lập bốn cơ quan y tế khu vực và một doanh nghiệp y tế hoàng gia.

Tương tự như các cơ quan hoàng gia loại này là các ban được

thành lập theo luật định. Một ban này là một cơ quan nhà nước độc lập được thành lập theo quy định của pháp luật để thực hiện một số chức năng cụ thể. So với cơ quan thuộc bộ thì cơ quan này không có ưu thế gì về pháp luật, nhưng chúng lại được pháp luật quy định quyền tự chủ và linh hoạt lớn hơn. Từ đầu những năm 1970, Xingapo đã tổ chức nhiều công việc của chính phủ xung quanh các ban như thế để giải phóng công việc của các ban này khỏi những ràng buộc về hành chính có thể làm hạn chế hiệu quả hoạt động; nhờ đó đã giảm được đáng kể khối lượng công việc của các cơ quan hành chính. Hai mươi sáu ban được thành lập theo luật định ở Xingapo thực hiện các chức năng liên quan tới các hoạt động phát triển kinh tế, phát triển cơ sở hạ tầng và các dịch vụ cơ bản, giáo dục, du lịch, thể thao và giải trí. Hệ thống bậc lương, điều kiện làm việc và các quy định về thăng tiến cũng như kỷ luật của từng ban có khác nhau, tùy thuộc vào chức năng của ban. Trên thực tế, một trong những lý do thành lập các ban này là nhằm ngăn chặn việc chảy máu chất xám sang khu vực tư nhân có mức lương cao hơn. Tại các nước khác, các cơ quan tương tự cũng được thành lập như là tổ chức điều phối hoặc phi lợi nhuận và hoạt động tự chủ, nhưng chịu sự kiểm tra của các cơ quan bộ trong việc điều hành công việc của ban.

CÁC DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC VÀ VIỆC QUẢN LÝ⁶

Doanh nghiệp nhà nước là gì?

Một doanh nghiệp nhà nước là một doanh nghiệp trong đó hơn một nửa tổng số tài sản là do nhà nước sở hữu trực tiếp hoặc gián tiếp. Định nghĩa có vẻ đơn giản và rõ ràng này chỉ được thừa nhận vào cuối những năm 1980 sau rất nhiều cuộc tranh luận ở quy mô quốc tế; và định nghĩa này đến nay vẫn còn quan trọng ở chỗ, nó căn cứ vào vấn đề sở hữu chứ không phải cung cách quản lý. Như vậy là, nếu 51% tài sản của doanh nghiệp A thuộc sở hữu của doanh nghiệp B mà doanh nghiệp C lại sở hữu 51% tài sản của doanh nghiệp B, rồi 51% tài sản của doanh nghiệp C lại thuộc quyền sở hữu của nhà nước, thì tất cả các doanh nghiệp trên đều được coi là doanh nghiệp nhà nước, mặc dù trên thực tế nhà nước chỉ sở hữu 26% tài sản của doanh nghiệp B và 13% tài sản của doanh nghiệp A. Do đó, trên thực tế một doanh nghiệp tư nhân có thể do nhà nước kiểm soát và một doanh nghiệp nhà nước có thể do tư nhân kiểm soát (mặc dù trong phần lớn trường hợp các doanh nghiệp nhà nước đều do nhà nước quản lý). Tuy nhiên, định nghĩa dựa trên quyền sở hữu là định nghĩa duy nhất cho phép xác định doanh

ng nghiệp nhà nước là một loại hình doanh nghiệp riêng. Tiêu chí quản lý có hiệu quả lại yêu cầu phải phân tích từng trường hợp cụ thể về cơ cấu sở hữu tài sản của doanh nghiệp, mà cơ cấu này lại thay đổi sau mỗi lần có sự mua bán chuyển nhượng cổ phần.

Tại nhiều nước, đặc biệt là các nước có nền kinh tế chuyển đổi, các doanh nghiệp nhà nước là công cụ chủ yếu để nhà nước thực hiện vai trò của mình. Tại các nước đang phát triển, sự lớn mạnh của các doanh nghiệp nhà nước trong giai đoạn 1960-1970 thường được coi là tất yếu trong quá trình phát triển do điều kiện thị trường còn chưa hoàn chỉnh ở các nước đó. Tuy nhiên ở nhiều nước, lý do tồn tại này của các doanh nghiệp nhà nước lại được vận dụng quá xa, tới mức mở rộng sở hữu nhà nước tới các nhà máy sản xuất giày hay kem - vì lý do đều để phục vụ lợi ích quốc gia. Ngoài ra, tại rất nhiều nước có nhu cầu thành lập doanh nghiệp nhà nước, sự thay đổi nhanh chóng của công nghệ và truyền thông sau này đã có tác động làm mất đi nhu cầu này. Không phụ thuộc vào hệ tư tưởng và sự thay đổi quyền lực trong nước, từ đầu những năm 1980, các doanh nghiệp nhà nước ở hầu hết các nước trên thế giới đã bắt đầu được hợp lý hoá hoặc tư nhân hoá.

Tầm quan trọng của hiệu quả quản lý tốt ở các doanh nghiệp nhà nước

Đây không phải là cuốn sách về tư nhân hoá doanh nghiệp nhà nước. Tư nhân hoá là quá trình chuyển tài sản thuộc sở hữu nhà nước *ra khỏi* khu vực nhà nước, và do đó, không phải là một bộ phận của quản lý lĩnh vực công. Hơn nữa, tư nhân hoá yêu cầu phải có quy trình, kỹ năng và sự cân nhắc đặc biệt tạo nên một lĩnh vực hoạt động riêng. Thực tế là, đối với các doanh nghiệp nhà nước còn tiếp tục tồn tại trong lĩnh vực công và đối với những doanh nghiệp mà quá trình tư nhân hoá cần phải có nhiều thời gian, cần phải có một hệ thống các cơ chế quản lý, kiểm tra và bảo vệ tài sản của doanh nghiệp một cách hiệu quả và có trách nhiệm. Các chức năng *quản lý, kiểm tra và bảo vệ tài sản* đều được đặt dưới tiêu đề chung là quản lý doanh nghiệp, và việc quản lý các doanh nghiệp nhà nước là một bộ phận quan trọng của quản lý lĩnh vực công nói chung.

Vào đầu những năm 1990, nhiều nước đã phạm phải sai lầm cơ bản, coi việc nâng cao hiệu quả quản lý doanh nghiệp trong các doanh nghiệp nhà nước hoặc là không liên quan tới chính sách tư nhân hoá, hoặc là một cản trở đối với quá trình tư nhân hoá. Lý do của quan điểm trên rất kỳ lạ: người

ta cho rằng, doanh nghiệp nhà nước càng được quản lý tồi thì càng có nhiều sức ép đối với việc tư nhân hoá chúng. Cũng cách suy nghĩ trên dẫn đến một trào lưu tư nhân hoá dựa trên một quan điểm cũng kỳ quái không kém là: tư nhân hoá là một việc làm hay - bất kể việc liệu quá trình này có làm cho các tài sản giá trị của nhà nước bị chuyển giao vào tay những đồng minh của các quan chức nhà nước tham nhũng với một cái giá rẻ mạt hay không. Quan điểm này ảnh hưởng trước hết tới các nước có nền kinh tế chuyển đổi ở Đông Âu và Liên Xô cũ. Tại các nước này, còn có lý do rằng quá trình tư nhân hoá nhanh chóng là cần thiết để thúc đẩy quá trình từ bỏ kinh tế kế hoạch hoá. Tuy nhiên, lối tư duy cho rằng, việc quản lý tốt các doanh nghiệp nhà nước là không thích hợp cho quá trình tư nhân hoá cũng tồn tại ở các nước khác nữa; và ở đó người ta cũng không hiểu rằng, quá trình tư nhân hoá “nhanh chóng và bản thủ” có thể tạo ra hoặc chưa tạo ra lợi ích trước mắt, nhưng về lâu dài, nó gây thiệt hại cho hiệu quả công tác quản lý nói chung và cái giá phải trả là rất lớn.

Quản lý doanh nghiệp trong bối cảnh chung của cải cách doanh nghiệp nhà nước

Cải thiện hiệu quả quản lý doanh nghiệp nhà nước là một

khía cạnh thuộc nội hàm của cải cách doanh nghiệp nhà nước. Nhìn chung, có năm *biện pháp cải cách các doanh nghiệp nhà nước* như sau:⁷

- *Tư nhân hoá* làm giảm ảnh hưởng về mặt chính trị tới việc quản lý doanh nghiệp, chuyển giao rủi ro cho các chủ sở hữu tư nhân và có thể tạo ra các ưu đãi mạnh mẽ cho việc nâng cao hiệu quả, hạn chế lãng phí, v.v..
- *Tăng cường cạnh tranh* thông qua việc loại bỏ kiểm soát giá cả, các quy định không cần thiết, các rào cản cho việc gia nhập thị trường, các yêu cầu chất lượng cao hơn, và hệ thống đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp công bằng hơn trên cơ sở so sánh với các đối thủ cạnh tranh của doanh nghiệp đó.
- *Hạn chế gắt gao nguồn ngân sách* và loại bỏ chế độ trợ cấp làm ảnh hưởng tới việc nâng cao hiệu quả của các doanh nghiệp.
- *Cải cách lĩnh vực tài chính*, đưa các hạn chế ngân sách vào thực hiện.
- *Tái cơ cấu* các doanh nghiệp nhà nước, chủ yếu là tạo ra năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp và các hoạt động khác ngoài việc cung cấp hàng hoá, dịch vụ; tách biệt các chức năng điều hành khỏi chức năng hoạch định chính sách, và chức năng điều chỉnh và thực hiện; chia

nhỏ các doanh nghiệp độc quyền thành các đơn vị cạnh tranh có quy mô nhỏ hơn.

Quản lý tốt các doanh nghiệp sẽ củng cố các biện pháp cải cách khác bên ngoài vì biện pháp này giúp cho việc khẳng định các kỷ luật tài chính, thực hiện các nguyên tắc công khai, minh bạch thay vì sự can thiệp có tính cá nhân và bảo vệ tài sản công khỏi sự chiếm dụng của các đối tượng “nội gián”. Củng cố hiệu quả quản lý doanh nghiệp đặc biệt quan trọng tại các nước đang phát triển và các nước có nền kinh tế chuyển đổi, vì các biện pháp kiểm tra khác đối với hoạt động của các nhà quản lý, chẳng hạn biện pháp xếp hạng doanh nghiệp, đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp của các nhà đầu tư tài chính, của thị trường vốn, mới chỉ đang phát triển ở mức độ thấp. Thực tế những bước hoàn thiện chế độ quản lý doanh nghiệp có thể hỗ trợ cho quá trình tư nhân hoá, nếu việc này được thực hiện một cách minh bạch và có trách nhiệm.

Các yếu tố của quản lý doanh nghiệp nhà nước

Những yếu tố cấu thành chính của việc hoàn thiện chế độ quản lý doanh nghiệp là: (i) cổ phần hoá; (ii) đại diện cho nhà nước thông qua người đại diện; (iii) nâng cao hiệu quả quản lý; (iv) các thành

viên ban giám đốc bảo vệ lợi ích của các cổ đông; và (v) ký kết và thực hiện các hợp đồng quản lý doanh nghiệp.

Cổ phần hoá

Tại nhiều nước, sự khác biệt giữa vai trò của người chủ sở hữu (chủ) và người quản lý (người đại diện) trong các doanh nghiệp nhà nước bị xoá nhoà, là lý do tạo ra tình trạng quản lý tồi và đôi khi cả tham nhũng. Việc tách biệt vai trò của người chủ và người đại diện là bước đầu tiên để hoàn thiện quản lý doanh nghiệp. Cổ phần hoá là việc thành lập một thiết chế pháp lý độc lập trong doanh nghiệp khác với thiết chế chủ doanh nghiệp và thường đó là quá trình đặt việc vận hành doanh nghiệp nhà nước theo các quy luật của luật thương mại như đối với các doanh nghiệp tư nhân.

Cổ phần hoá hầu như luôn luôn dẫn tới việc nâng cao hiệu quả thực của việc phân bổ và sử dụng các nguồn lực của đất nước. Điều này đã được chỉ ra, trong số nhiều ví dụ khác, như trường hợp của ngành đường sắt Canada, Công nghiệp thép của Anh, ngành Đường sắt của Đức vào năm 1994; và có lẽ ví dụ điển hình nhất là của cơ quan viễn thông Pháp đã trải qua một cuộc chuyển đổi thành công từ một cơ quan nhà nước thành một công ty, tuy vẫn là công ty nhà nước, nhưng lại là một

doanh nghiệp cổ phần hoá cạnh tranh có hiệu quả trên thị trường vào những năm 1990.

Đối với các nước đang trong quá trình chuyển đổi và các nước đang phát triển, ngoài những lợi ích về hiệu quả, cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước còn có thể giúp xác định chức danh của công ty một cách rõ ràng, làm rõ được mối quan hệ chằng chịt giữa các doanh nghiệp, giữa doanh nghiệp với các đơn vị trực thuộc và với các bộ chủ quản. Đây là bước đầu tiên tiến tới việc thành lập một chế độ hạn chế ngân sách chặt chẽ đối với các doanh nghiệp. Chức danh rõ ràng cũng tạo điều kiện cho việc thanh lý tài sản và tái cơ cấu các doanh nghiệp. Cổ phần hoá thường là bước đầu tiên của quá trình tư nhân hoá.

Cũng tồn tại một số ý kiến phản đối cổ phần hoá, nhưng đó không phải là một cản trở lớn nếu quá trình này được thực hiện một cách cởi mở và đặt dưới sự kiểm soát tốt. Tại Niu Dilân, trước bất kỳ trường hợp cổ phần hoá nào, ban quản lý công ty cũng phải cảnh báo chính phủ về mọi sự phản đối có thể có từ phía các tổ chức công đoàn. Tuy nhiên, sự phản đối thực tế không bao giờ xảy ra vì chính quyền đã làm việc trực tiếp với công nhân một cách có hiệu quả về những lý do và những lợi ích mang lại từ việc cổ

phần hoá công ty, và chi trả các khoản bồi hoàn một cách hợp lý đối với các nhân công dôi ra. Cũng tương tự như vậy, những thay đổi trong cơ quan vienn thông Pháp, trước hết, được coi là cuộc cách mạng trong văn hoá ứng xử. Chính phủ đã tập hợp cả công chúng, khách hàng và nhân viên để thảo luận về những vấn đề của lĩnh vực này nói chung, và tính toán đến các hướng phát triển trong tương lai; tổ chức các cuộc tranh luận nội bộ hoặc công khai rộng rãi, đàm phán với công đoàn, các phong trào thông tin rầm rộ cho công chúng và điều chỉnh kế hoạch cổ phần hoá trên cơ sở tiếp thu kết quả của các cuộc thảo luận.

Trên thực tế, kinh nghiệm nhìn chung cho thấy, sự phản đối quá trình cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước thường không xuất phát từ phía các công nhân của doanh nghiệp hay từ công chúng nếu quá trình này được quản lý tốt. Những sự phản đối mạnh mẽ lại thường là các nhà quản lý doanh nghiệp và từ phía các bộ chủ quản - một số người thì không muốn phải chịu trách nhiệm trực tiếp, những người khác lại không muốn chấp nhận mất đi quyền lực và ảnh hưởng đối với hoạt động cụ thể của các doanh nghiệp. Liên minh giữa các nhà quản lý và các nhà chính trị là minh họa tốt cho luận điểm “chi

phối” của Niskanen như đã trình bày ở trên, và quá trình cổ phần hoá – chính là quá trình tách biệt rõ ràng hai chức năng thể hiện hai nhóm quyền lợi – trong trường hợp này là cách làm tốt nhất. Vì vậy, không nên cho các bộ chủ quản tham gia vào việc thiết kế cổ phần hoá các doanh nghiệp đang chịu sự quản lý của chính họ.

Lựa chọn “người đại diện” cho nhà nước và thiết lập cơ chế giám sát

Với vai trò là “người chủ sở hữu” trong các doanh nghiệp, nhà nước phải bảo đảm rằng doanh nghiệp được vận hành và các khoản đầu tư được thực hiện với mục đích mang lại lợi ích tối đa cho xã hội. Đương nhiên, nhà nước phải thực hiện vai trò của mình thông qua một chủ thể nào đó. Các nước khác nhau lựa chọn các giải pháp khác nhau đối với vấn đề ai là người thực hiện các quyền chủ sở hữu của nhà nước. Một số nước thành lập cơ quan riêng phụ trách việc này, một số nước khác lại phân chia trách nhiệm cho các cơ quan hiện hữu, hay giao cho bộ chủ quản hoặc thành lập công ty cổ phần. Nhìn chung, giải pháp được ưu tiên lựa chọn là thiết lập một hệ quy trình thống nhất cho tất cả các doanh nghiệp, mà không xoá nhoà ranh giới giữa trách nhiệm hay tổng hợp các vai trò vào một cơ quan duy nhất hoặc chỉ dựa vào bộ chủ quản.

Để minh hoạ cho vấn đề lẫn lộn trách nhiệm, *cơ quan tự trị (ré-gies autonomes)* hoạt động vì lợi ích quốc gia của Rumani được bộ chủ quản liên quan giám sát trực tiếp với sự tham gia của một số bộ khác, đặc biệt là Bộ Tài chính. Vấn đề vai trò kép có thể được minh hoạ bằng trường hợp của Ủy ban Tài sản công của Nga (GKI). Ủy ban này nắm cổ phần của các doanh nghiệp nhà nước sẽ được bán và của các doanh nghiệp nhà nước vẫn còn tiếp tục do nhà nước nắm, để việc tư nhân hoá một số doanh nghiệp nhà nước sẽ thúc đẩy việc quản lý tài sản của các doanh nghiệp còn lại một cách tốt hơn. Tại Niu Dilân, quá trình cho phép các bộ chủ quản thực hiện quyền của chủ sở hữu đã thất bại do hai nguyên nhân chủ yếu sau. Thứ nhất, các doanh nghiệp nhà nước đã bị các bộ chủ quản “chi phối” hoàn toàn (ví dụ Bộ Hàng không dân dụng thường xuyên ủng hộ các kế hoạch phát triển của Hãng hàng không quốc gia Niu Dilân). Thứ hai, sự thiếu hụt các kỹ năng kinh doanh tại các bộ khiến cho việc kiểm tra giám sát thực hiện không có hiệu quả. Kinh nghiệm thực tế cho thấy, trở lực chính của việc thành lập cơ cấu tổ chức quản lý thống nhất đối với các doanh nghiệp nhà nước xuất phát từ xu hướng muốn giữ lại những mối quan hệ cá nhân cũ

giữa bộ chủ quản và lãnh đạo các doanh nghiệp.

Nước Cộng hoà Áo và một số nước khác đã cố gắng giải quyết vấn đề ai sẽ là người thực hiện quyền sở hữu của nhà nước bằng cách thành lập một “công ty cổ phần”, tức là công ty nắm giữ các cổ phần của nhà nước trong các doanh nghiệp nhà nước và bản thân tham gia quản lý các doanh nghiệp đó. Thông qua các công ty cổ phần này, các nước đó hy vọng giảm thiểu được sự lạm dụng của các nhà quản lý doanh nghiệp cấp cao và giảm mối quan hệ trực tiếp giữa chính quyền với các doanh nghiệp nhà nước bằng cách thiết lập một cơ quan trung gian. Tuy nhiên, *bản thân* công ty cổ phần lại không phụ thuộc vào sự quản lý hiệu quả của nhà nước. Ngoài ra, trên thực tế công ty cổ phần có xu hướng mở rộng ảnh hưởng bằng cách tối đa hoá các khoản ngân sách cho các doanh nghiệp mà nó sở hữu, kiểm soát cạnh tranh và bảo vệ các doanh nghiệp thua lỗ thông qua việc trợ cấp chứ không phải quản lý các doanh nghiệp trên cơ sở hiệu quả và các tiêu chí của thị trường. Cuối cùng, các công ty cổ phần nhà nước thường có tính chất chuyển đổi, nhưng sức ép từ các cổ đông lại có tác động kéo dài sự tồn tại của loại công ty này. Kinh nghiệm quốc tế chỉ ra rằng, sự tồn tại của cả các công ty cổ phần và các doanh

ng nghiệp nhà nước do công ty này quản lý thường kéo dài, do năng lực của các đơn vị này trong việc mặc cả và duy trì nguồn tài chính có tính bao cấp của nhà nước. Ví dụ điển hình nhất là Công ty cổ phần của Italia, *Công ty tái thiết công nghiệp - Institutio per la Ricostruzione Industriale* (IRI). IRI được luật quy định có nghĩa vụ tự giải thể trong vòng năm năm kể từ khi thành lập vào năm 1948. Nhưng nghĩa vụ này cũng không cản trở được việc IRI trở thành một trong những tổ hợp công nghiệp lớn nhất Italia và sự tồn tại của nó đã kéo dài trên 40 năm.

Do đó, các công ty cổ phần không phải là mô hình chung đáng học tập. Tuy nhiên, cơ cấu quản lý này cũng có thể khả thi khi áp dụng cho từng lĩnh vực cụ thể trong thời gian ngắn, đương nhiên là với chế độ trách nhiệm phù hợp và quy định giải tán bắt buộc (theo ví dụ về *Treuenhandtstalt* của Đức thực hiện quản lý cải cách và tái cơ cấu công nghiệp của Cộng hoà dân chủ Đức trước đây).

Xem xét mọi khía cạnh, kinh nghiệm cũng chỉ ra rằng chính quyền phải thiết lập một cơ quan trung ương để thực hiện các quyền sở hữu của nhà nước trong các doanh nghiệp nhà nước nhưng không cần phải trao nhiều trách nhiệm quản lý cho cơ quan này. Thực tế là Niu Dilân đã chọn giải pháp này sau khi mô hình bộ chủ

quản bị thất bại (như đã đề cập ở phần trên). Chính phủ thành lập một cơ quan quản lý tài sản duy nhất có quan hệ rất gần gũi nhưng lại độc lập với kho bạc. Cơ quan này tập trung vào việc thực hiện vai trò của một cổ đông và thuê các chuyên gia có kỹ năng cần thiết để sớm phát hiện những dấu hiệu của thất bại. Do phải chịu trách nhiệm theo dõi giám sát nhiều doanh nghiệp nên cơ quan này có thể có cái nhìn tổng thể ở tầm quốc gia đối với tất cả các công ty, và cho tới nay nó hoạt động tương đối thành công.

Cải tiến quản lý các doanh nghiệp nhà nước

Khả năng các doanh nghiệp nhà nước thích ứng với cạnh tranh và hoàn thành nhiệm vụ của mình một cách có hiệu quả phần nhiều phụ thuộc vào phẩm chất và năng lực của những nhà quản lý doanh nghiệp. Tuy nhiên, từ trước đến nay, những phẩm chất này của lãnh đạo doanh nghiệp nhà nước chưa được nhìn nhận. Trong bối cảnh hiện nay, khi mà tính tự chủ ngày càng được đề cao, thì việc cải tiến quản lý doanh nghiệp nhà nước thông qua đào tạo lại hoặc đào tạo mới các nhà quản lý doanh nghiệp, giới thiệu tài năng trẻ, cải tiến công tác tuyển chọn, chú trọng đến hiệu suất công việc là một điều rất quan trọng. Các vấn đề khác trong công tác đào tạo

được bàn trong Chương 12. Sau đây, chúng tôi sẽ trình bày về hai vấn đề: công tác tuyển chọn và đánh giá thành tích/ hiệu suất công việc.

Các mối quan hệ cá nhân và các thủ tục tuyển chọn không rõ ràng là những cản trở chính trong công tác tuyển chọn người quản lý cho các doanh nghiệp nhà nước. Trên thực tế, các chính phủ có ảnh hưởng lớn trong việc bổ nhiệm hoặc bãi miễn các lãnh đạo cấp cao của các doanh nghiệp nhà nước. Ví dụ như ở Pháp, chính phủ bổ nhiệm lãnh đạo các ngành khí đốt và điện lực thông qua hình thức yêu cầu các thành viên ban quản trị bầu ra một người lãnh đạo. Nhưng trong việc lựa chọn lãnh đạo doanh nghiệp, chính phủ không có quyền quyết định duy nhất mà chỉ nắm vai trò chủ chốt. Ở Canada, trong việc lựa chọn giám đốc doanh nghiệp, ngoài Hội đồng giám sát của doanh nghiệp nhà nước, còn có sự tham gia của bộ trưởng các ngành. Sau đó, chính phủ chính thức bổ nhiệm các giám đốc doanh nghiệp đã được lựa chọn.

Hiện nay, nhiều nước đang phát triển hoặc đang ở giai đoạn kinh tế chuyển đổi đang dần dần cải tổ quá trình tuyển chọn cán bộ để cho việc này trở nên thông thoáng hơn, không còn mờ ám và tùy tiện như trước nữa. Ở

Hunggari, giám đốc công ty do bộ trưởng phụ trách công tác tư nhân hoá bổ nhiệm, nhưng việc bổ nhiệm do một uỷ ban của Quốc hội xem xét. Ở các nước khác, việc lựa chọn lãnh đạo doanh nghiệp được bảo đảm quy trình công khai thông qua cạnh tranh. Tuy nhiên, sẽ là một điều không thực tế nếu để các quy tắc mới lấn át mối quan hệ cá nhân mật thiết giữa giới quan chức cấp cao và lãnh đạo các doanh nghiệp nhà nước. Vì vậy, cần phải có những khích lệ đúng hướng. Ba Lan đã khuyến khích các nhà quản lý doanh nghiệp chuẩn bị tư nhân hoá làm việc có hiệu quả hơn bằng cách cho họ hưởng phần trăm giá trị họ đã đóng góp cho công ty trong quá trình chuẩn bị cho tư nhân hoá.

Về việc đánh giá kết quả công việc của quản lý doanh nghiệp, trước hết, cần phải lưu ý đến việc thông tin không ăn khớp giữa người của chính quyền và những người trong doanh nghiệp. Nếu thiếu thông tin chính xác, việc đánh giá công việc của các nhà quản lý doanh nghiệp sẽ mất đi ý nghĩa thực của nó. Chính vì vậy, nếu một chính phủ muốn thực hiện việc đánh giá kết quả công việc của các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước, thì họ cần phải thiết lập một kênh thông tin đáng tin cậy (ví dụ như lấy ý kiến phản hồi của công nhân, của khách hàng).

Cũng cần phải bãi nhiệm các nhà quản lý thiếu hiệu quả. Tuy nhiên, đây là một vấn đề tế nhị và khó giải quyết ở các doanh nghiệp nhà nước do các nhà quản lý có thể có những mối quan hệ cá nhân gần gũi với cấp trên. Ở các nước Đông Âu và đặc biệt là ở Liên Xô cũ, trong giai đoạn kinh tế chuyển đổi, nhiều nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước hành động như thể họ là chủ doanh nghiệp. Nói một cách chung nhất, so với bộ chủ quản thì người quản lý doanh nghiệp nhà nước có nhiều quyền lực hơn vì họ trực tiếp quản lý tài sản và các nguồn lực của doanh nghiệp. Có bốn giải pháp sau đây có thể giúp nâng cao trách nhiệm và kết quả công việc của người quản lý doanh nghiệp nhà nước:

- Thiết lập các kênh thông tin độc lập cho chính phủ, đặc biệt từ khách hàng của doanh nghiệp.
- Trao quyền cho một bộ phận chức năng độc lập bãi nhiệm những nhà quản lý hoạt động thiếu hiệu quả.
- Bảo đảm cho bộ phận chức năng đó một vị thế tương xứng bằng cách tăng lương cho cán bộ của bộ phận đó, nâng cao uy tín của họ, đồng thời bảo đảm việc họ được cấp lãnh đạo cao nhất ủng hộ và hỗ trợ.
- Tách người quản lý doanh nghiệp khỏi những lãnh đạo cấp bộ.

Trách nhiệm bảo vệ quyền lợi của cổ đông của ban giám đốc

Ở cả doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân, ban giám đốc đóng vai trò trung gian giữa chủ doanh nghiệp và người quản lý, và có vai trò bảo vệ quyền lợi của các cổ đông thông qua bảo đảm hiệu suất lao động cũng như trách nhiệm của người quản lý doanh nghiệp. Nhà nước với tư cách là chủ doanh nghiệp có thể ủy quyền kiểm soát cho một ban giám đốc doanh nghiệp, hoặc tiến hành ký thoả thuận về hiệu suất lao động với người quản lý doanh nghiệp đó. Nhìn chung, việc nhà nước lựa chọn hình thức trao quyền cho ban giám đốc hay ký hợp đồng với người quản lý doanh nghiệp phụ thuộc vào hai yếu tố: thứ nhất là khả năng tìm được nhân sự có đủ phẩm chất vào ban giám đốc, thứ hai là khả năng soạn thảo, giám sát và buộc thi hành hợp đồng của chính quyền. Chúng tôi sẽ bàn vấn đề hợp đồng về hiệu suất công việc và quản lý trong chương sau. Sau đây là tóm lược một số kinh nghiệm về ban giám đốc doanh nghiệp nhà nước trên thế giới.

Việc thành lập ban giám đốc phải nhằm mục đích bảo đảm mối liên hệ chặt chẽ giữa doanh nghiệp nhà nước và nhà nước. Ở một số nước, như Đức, Hunggari, Hà Lan, Ba Lan và Ucraina, ban giám đốc

doanh nghiệp nhà nước bao gồm hai cấp, còn ở các nước khác như Pháp, Italia và Rumani, ban giám đốc chỉ có một cấp. Ở hình thức hai cấp, ban giám đốc gồm một ban giám sát mà uỷ viên không phải là thành viên của ban quản trị, do chính phủ bổ nhiệm, và một ban quản lý gồm các thành viên ban quản trị do ban giám sát (phối hợp với chính phủ) bổ nhiệm. Ban giám đốc một cấp gồm cả thành viên ban quản trị và những người không phải là thành viên ban quản trị. Nói chung, hình thức một cấp đơn giản hơn và tránh được mâu thuẫn giữa hai cấp. Các nước đang phát triển thường thiếu đội ngũ nhân sự có đủ khả năng và phẩm chất để bổ nhiệm vào ban giám đốc doanh nghiệp, vì vậy, hình thức quản lý một cấp phù hợp hơn. Tuy nhiên, việc chọn hình thức nào còn phụ thuộc vào đặc điểm riêng của mỗi nước và chính phủ nước đó. Việc nhiều nước Đông Âu đi theo mô hình của Đức là do họ muốn công nhân tham gia lãnh đạo doanh nghiệp bằng cách bầu chọn một số uỷ viên hội đồng giám sát.

Để có thể hoạt động một cách có hiệu quả, tất cả các ban giám đốc doanh nghiệp phải biết cân đối hoà hợp các nhu cầu đối lập. Họ phải gánh vác trách nhiệm giám sát về mặt pháp lý mà không cản trở sáng kiến của ban quản lý

doanh nghiệp. Họ phải là những người đại diện cho lợi ích nhà nước, nhưng không quá can thiệp vào hoạt động của doanh nghiệp. Khả năng điều hoà của ban giám đốc phần nhiều phụ thuộc vào năng lực của các thành viên, vào chất lượng thông tin và nguồn lực họ có, và vào sự ủng hộ của chính phủ đối với họ chứ không phải vào cơ cấu của ban giám đốc.

Nghiên cứu hoạt động của ban giám đốc doanh nghiệp nhà nước ở các nước đang phát triển và các nước có nền kinh tế chuyển đổi cho thấy có một số vấn đề chung. Những vấn đề này hầu hết đều xuất phát từ những khó khăn trong việc xây dựng một bộ máy kiểm soát có hiệu quả. Đối với người quản lý doanh nghiệp, khó khăn này xuất phát từ bốn nguyên nhân chính sau:

- Thứ nhất, những yếu kém trong lãnh đạo và quản lý của ban giám đốc thường dẫn đến tình trạng các nhà quản lý doanh nghiệp thu tóm quyền lực (vì họ là những người kiểm soát thông tin, tài sản có giá trị và khả năng được cấp trên ủng hộ). Ở hầu hết các nước đang phát triển, các nhà quản lý có quyền tự chủ rất lớn trong khuôn khổ các quy tắc hiện hành và được các quan chức ở các bộ bảo lãnh, cũng như rất hiếm khi bị xử

phạt vì đã vi phạm quy tắc quản lý.

- Thứ hai, việc ban giám đốc thiếu kinh nghiệm khiến công tác giám sát trở nên lỏng lẻo. Việc tìm kiếm đội ngũ nhân sự thích hợp cho ban giám đốc cũng gặp trở ngại do thiếu những người có trình độ và do số doanh nghiệp nhà nước quá lớn, không đủ cán bộ để lập ban giám đốc.
- Thứ ba, nhiều nước sử dụng những người đang hoặc đã từng làm việc trong nhà nước để bổ nhiệm vào ban giám đốc doanh nghiệp. Những người này không có đủ trình độ nghiệp vụ kinh doanh theo yêu cầu; họ dựa vào doanh nghiệp nhà nước vì muốn tranh thủ sự ủng hộ về chính trị hoặc muốn có một công việc trong tương lai, hoặc vì cả hai lý do này.
- Cuối cùng, ở nhiều nước, các thành viên ban giám đốc không được khích lệ đúng mức và không có đủ nguồn lực. Họ thường được trả lương ở mức thấp, không có đủ trang thiết bị phục vụ công tác và không đủ công tác phí đi lại và thanh tra hoạt động của doanh nghiệp.

Hợp đồng quản lý và kết quả công việc

Hợp đồng quản lý hoặc kết quả công việc là một giải pháp thay thế ban giám đốc. Hợp đồng kết

quả công việc là thoả thuận giữa chính phủ và người quản lý doanh nghiệp *công*; hợp đồng quản lý là hợp đồng giữa chính phủ và người quản lý doanh nghiệp *tư nhân*. Hợp đồng kết quả công việc và quản lý đáp ứng những nhu cầu khác nhau và có những đòi hỏi khác nhau. Hợp đồng kết quả công việc còn có các tên gọi khác như kế hoạch giao ước, thoả thuận về chương trình, bản ghi nhớ, hệ thống hiệu lệnh, giấy phép hữu dụng công, v.v..

Trong một bản *hợp đồng kết quả công việc*, nhà nước đề ra mục tiêu chiến lược, còn người quản lý doanh nghiệp nhà nước quyết định và đưa ra chiến lược thực hiện những mục tiêu đó. Quá trình tiến triển của hợp đồng kết quả công việc rất có lợi vì nó giúp các bên đối thoại và hiểu được nhu cầu cũng như khó khăn của mỗi bên. Hầu hết những thoả thuận về hiệu quả công việc mang tính chất biểu thị chứ không mang tính miêu tả, và thành công của nó phụ thuộc vào cam kết thực sự giữa hai bên chứ không lệ thuộc vào chi tiết của bản thoả thuận.

Những kinh nghiệm khác nhau cho thấy hợp đồng kết quả công việc ít thành công nhất là ở các nước đang phát triển (đặc biệt là ở châu Phi). Còn ở các nước có nền kinh tế chuyển đổi thì tình hình khá hơn. Hiệu quả của hợp đồng loại này phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong

đó có các yếu tố như: thông tin đầy đủ và tin cậy, có năng lực quản lý hành chính tốt và một đội ngũ các nhà quản lý doanh nghiệp tài giỏi, tận tụy. Do đó, thật không có gì phải ngạc nhiên khi Hàn Quốc và Niu Dilân là hai nước có nhiều kinh nghiệm và đạt được

nhiều thành quả nhất trong việc thực hiện hợp đồng kết quả công việc (Hộp 6.1). Cộng hoà nhân dân Trung Hoa cũng đạt khá nhiều thành tựu trong lĩnh vực này (Hộp 6.2). Ví dụ về một hợp đồng hiệu quả công việc được trình bày trong Hộp 6.3.

Hộp 6.1

Thành công trong việc thực hiện hợp đồng kết quả công việc ở Hàn Quốc và Niu Dilân

Hàn Quốc là một nước đặc biệt thành công trong việc thực hiện những hợp đồng kết quả công việc. Trong cuộc cải tổ các doanh nghiệp nhà nước năm 1983, Chính phủ Hàn Quốc bắt đầu triển khai thực hiện hợp đồng kiểu này để đánh giá hiệu quả hoạt động ngắn và dài hạn của các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước. Các chế độ khen thưởng đều dựa trên kết quả đánh giá công việc do các nhân viên kiểm toán độc lập thực hiện. Các chỉ số về kết quả công việc được dùng để đánh giá kết quả, phương hướng và

mục tiêu đã thoả thuận. 70% các chỉ số này là chỉ số định lượng được đặt ra hằng năm, trong đó có chỉ số lợi nhuận, năng suất và các chỉ số khác mang tính đặc thù ngành. Các chỉ số về định tính bao gồm chiến lược của công ty, nghiên cứu và phát triển, cải thiện thông tin về quản lý và cải thiện hệ thống quản lý nội bộ. Tất cả các chỉ số này sẽ được tập hợp lại thành một chỉ số đánh giá về mức độ lợi nhuận chung sử dụng số bình quân gia quyền về hiệu quả hoạt động cho từng chỉ số.

Ở Niu Dilân, hợp đồng kết quả công việc được triển khai từ năm 1986 và mở rộng vào năm 1990. Hợp đồng này bao gồm một bản đăng ký mục tiêu của mỗi công ty nhà nước. Hằng năm bản đăng ký được chỉnh sửa để thể hiện chính xác mục tiêu trợ cấp cho các mục đích phi thương mại. Các thông số quan trọng được ghi trong bản hợp đồng là năng suất lao động, lợi nhuận, dịch vụ cho khách hàng. Đôi khi có cả các thông số như giá đột biến, giá thấp hơn, v.v..

Hộp 6.2

Hợp đồng kết quả công việc ở nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa

Cộng hoà nhân dân Trung Hoa là nước có nền kinh tế chuyển đổi đầu tiên đã áp dụng hợp đồng kết quả công việc. Bắt đầu từ năm 1987, Trung Quốc thực hiện nhiều hình thức hợp đồng kết quả

công việc theo một hệ thống chung gọi là hợp đồng trách nhiệm. Nhờ vậy, các nhà quản lý các doanh nghiệp công nghiệp của nhà nước có quyền lớn hơn trong việc điều hành hoạt động doanh nghiệp của

mình để đạt mục tiêu lợi nhuận phải nộp được đề ra. Rất nhiều hợp đồng kiểu này cũng cho phép nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước có quyền tự quyết về các vấn đề bán hàng, thưởng cho công nhân hay

Hộp 6.2 (Tiếp)

tuyển nhân viên hợp đồng. Năm 1992, nhà nước ban hành một chỉ thị quy định các hợp đồng kết quả công việc có thể trao thêm quyền cho người quản lý như quyết định về sản xuất, định giá đầu ra, đầu vào, mua hàng và nguyên vật liệu cũng như đưa ra các quyết định về đầu tư, tuyển

dụng công nhân, mức lương và thưởng.

Việc đánh giá mức độ hiệu quả công việc được cải thiện bao nhiêu là điều không dễ dàng. Nhìn chung, hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước đã phần nhiều được cải thiện và điều quan trọng nhất là khả năng cạnh tranh đã

được tăng cường so với các doanh nghiệp ngoài quốc doanh. Tuy nhiên, hợp đồng kết quả công việc ở nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa mới chỉ thúc đẩy hoạt động kinh doanh có hiệu quả, nhưng chưa có biện pháp xử phạt đối với những hoạt động kinh doanh yếu kém.

Hộp 6.3

Dự thảo hợp đồng kết quả công việc với các doanh nghiệp nhà nước:
Ví dụ minh họa

Vào đầu năm, doanh nghiệp ký một bản thoả thuận đề ra các mục tiêu sau:

Thoả thuận về các mục tiêu công việc

			Tiêu chí đánh giá				
Tiêu chí	Đơn vị	Khối lượng	1 Xuất sắc	2 Giỏi	3 Khá	4 Trung bình	5 Kém
Tổng lợi nhuận	triệu	0.5	400	385	350	300	250
Xuất khẩu	triệu	0.3	80	70	65	60	55
Thực hiện dự án	tháng	2.0	6	8	12	14	16

Cuối năm, doanh nghiệp đã đạt được những thành tích như sau:

- Tổng lợi nhuận: 385 triệu
- Xuất khẩu: 65 triệu
- Thực hiện dự án: 6 tháng

Như vậy, điểm số bình quân gia quyền là 2,10. Điểm 1,0 là mức đánh giá hoạt động xuất sắc và điểm 5,0 là hoạt động kém hiệu quả. Điểm số bình quân gia quyền là yếu tố quan trọng nhất trong tất cả các hợp đồng kết quả công việc vì thông số này đánh giá khả năng của doanh nghiệp thực hiện cam kết đã ký và giúp đánh giá hiệu quả hoạt động của ban quản lý doanh nghiệp.

Bảng tính điểm số tổng hợp

Tiêu chí	Đơn vị	Thành tích	Điểm thô	Gia trọng	Điểm thô có gia quyền
Tổng lợi nhuận	triệu	385	2	0.5	1.0
Xuất khẩu	triệu	65	3	0.3	0.9
Thực hiện dự án	tháng	5	1	0.2	0.2
					2.1

^a Ví dụ này là từ những số liệu thoả thuận có thực do Prajapati Trivedi thuộc Ngân hàng Thế giới soạn thảo cho Thái Lan.

Các hợp đồng quản lý có thể có hình thức hợp đồng thuê (chính quyền nhận một khoản tiền thuê theo định mức), hình thức uỷ quyền (chính quyền chịu trách nhiệm với các khoản đầu tư xác định), hoặc dưới hình thức liên doanh (khi các giám đốc tư nhân sở hữu một phần tài sản). Các hợp đồng quản lý ở những nước đang phát triển, đặc biệt là dưới hình thức hợp đồng thuê hoặc uỷ quyền, đã được chứng minh là một tấm séc khổng lồ cho các công ty do giám đốc tư nhân quản lý để bòn rút tài sản của công ty (một số trường hợp có sự thông đồng của một vài quan chức cấp cao) và đẩy công ty tới tình trạng tồi tệ hơn so với trước kia. Một phần do những thực tiễn tồi tệ đó, không một chính quyền nào chấp nhận các hình thức hợp đồng quản lý như là một công cụ quan trọng đối với việc cải cách các doanh nghiệp nhà nước và không ở một nước nào mà loại hợp đồng này lại chiếm đa số trong quan hệ với các doanh nghiệp công. Việc áp dụng các hợp đồng quản lý ở trong các liên doanh có thể tốt hơn chút ít, nhưng vẫn còn là điều phiêu lưu.

Tuy nhiên, các hợp đồng quản lý có thể là một công cụ hữu hiệu trong một số trường hợp cụ thể, khi:

- chi phí để chính phủ trực tiếp quản lý doanh nghiệp là rất lớn;
- việc ứng dụng khoa học kỹ

thuật trong các doanh nghiệp chậm được thực hiện;

- sản phẩm đơn điệu;
- nhà cung cấp dịch vụ cần bảo vệ danh tiếng quốc tế đã tạo lập được và chất lượng có thể dễ dàng so sánh (như trong lĩnh vực khách sạn);
- các doanh nghiệp phải đối mặt với khó khăn trong quản lý và cần phải khôi phục lại phần lớn hoạt động, hoặc chính phủ muốn chấn chỉnh lại hoạt động tài chính doanh nghiệp nhà nước trước khi tư nhân hoá; và quan trọng nhất là
- chính phủ có đủ khả năng thiết kế một hợp đồng tốt và có thể giám sát nó một cách sát sao.

CÁC ĐIỂM THEN CHỐT VÀ CÁC ĐỊNH HƯỚNG CẢI TIẾN

Các điểm then chốt

Việc chính phủ cung cấp trực tiếp các dịch vụ công chỉ là một hình thức can thiệp của chính phủ. Các dịch vụ công có thể được các thiết chế công tự hạch toán, các doanh nghiệp tư nhân hoặc các tổ chức phi chính phủ (NGO) cung cấp. Sự khác biệt cơ bản ở đây là về chính sách dịch vụ, tài chính cho dịch vụ và cung cấp dịch vụ. Phụ thuộc vào bản chất của từng dịch vụ và năng lực quản lý hành chính, sự can thiệp thích hợp của chính quyền nằm trong một bảng

biến thiên - từ việc tham gia trực tiếp và toàn diện đối với toàn bộ quá trình cung cấp dịch vụ công cho tới việc chỉ thiết lập một vài nguyên tắc cơ bản.

Sự phân biệt giữa chức năng hoạch định chính sách và chức năng thực thi đã dẫn một số nước phát triển tới việc tách bạch hoàn toàn giữa các tổ chức của chính phủ chịu trách nhiệm hoạch định chính sách và các cơ quan thi hành có trách nhiệm cung cấp dịch vụ - các cơ quan này hoàn toàn tự hạch toán và chịu trách nhiệm về kết quả. Những lý giải về mặt lý thuyết cho việc tách bạch hoàn toàn hai chức năng trên là nhằm bảo đảm cho các nhà lãnh đạo tập trung vào việc hoạch định chính sách, mà không phải bận tâm tới việc thực thi hay nguy cơ những cơ quan hành chính có trách nhiệm cung cấp dịch vụ sẽ chi phối các chính sách. Tuy nhiên, khi việc hoạch định chính sách tách biệt hoàn toàn với việc thực thi, thì chính sách dễ xa rời thực tế. Cũng như vậy, trong khi việc tách bạch giữa hai chức năng làm giảm nguy cơ chính sách bị những nhà quản lý nội tại chi phối, thì lại tạo ra một nguy cơ mới là dịch vụ công bị những nhà cung cấp dịch vụ tư nhân ở bên ngoài chi phối. Khi chính phủ - như ở các nước đang phát triển - tỏ ra yếu kém trong việc đánh giá kết quả và

kiểm soát hành vi của những thiết chế tự hạch toán, thì mô hình cung cấp dịch vụ mới này là cực kỳ nguy hiểm.

Ngoài những cơ quan thi hành, sự cần thiết phải có mô hình cung cấp dịch vụ thay thế đã dẫn đến việc tăng hàng loạt các cơ quan trực thuộc chính phủ (không phải là bộ). Bởi vì các cơ quan này là mô hình trung gian giữa một bên là cơ quan bộ thường xuyên cung cấp trực tiếp dịch vụ và bên kia là các cơ quan tự hạch toán hoàn toàn, do vậy những cơ quan trực thuộc chính phủ có nhiều quyền tự quản và năng động hơn các bộ, nhưng lại chịu sự quản lý của chính phủ lớn hơn so với mô hình cơ quan tự hạch toán.

Trong lịch sử, các doanh nghiệp nhà nước (tức là các doanh nghiệp có phần lớn cổ phần thuộc quyền sở hữu của nhà nước một cách trực tiếp hoặc gián tiếp) đóng vai trò quan trọng trong biểu đồ cung cấp dịch vụ. Sự phát triển nhanh chóng và rộng khắp của các doanh nghiệp nhà nước vào những năm 1960 và những năm 1970 cùng với những tiến bộ khoa học kỹ thuật và tin học những năm 1980 và 1990 đã sản sinh ở hầu hết các nước một khu vực trì trệ rất cần phải được đổi mới. Trong số những giải pháp cải cách, tư nhân hoá là hình thức phổ biến và thích hợp nhất. Tuy nhiên,

một số doanh nghiệp công vẫn được duy trì trong một số lĩnh vực nhất định và những doanh nghiệp khác cần một thời gian dài để tư nhân hoá. Do vậy, tất yếu nảy sinh nhu cầu cần có các phương thức quản lý và kiểm soát doanh nghiệp này và bảo vệ tài sản của chúng một cách hiệu quả - đó là hình thức quản lý thống nhất. Do đó, quản lý thống nhất là bộ phận của việc cải cách doanh nghiệp công chứ không phải là mô hình mới để thay thế cho cải cách. Những phương diện chính của quản lý doanh nghiệp bao gồm:

Cổ phần hoá là việc thành lập một pháp nhân tách biệt khỏi doanh nghiệp, và do vậy trở thành đối tượng điều chỉnh của luật thương mại thông thường. Việc hình thành công ty cổ phần mang lại hiệu quả to lớn, làm tăng lợi thế cho các nước đang phát triển và các nền kinh tế đang chuyển đổi trong việc phân loại các doanh nghiệp và minh bạch hóa quyền sở hữu. Nếu quy trình cổ phần hóa được quản lý một cách công bằng và minh bạch, thì trở ngại chính đối với hoạt động này là từ phía các giám đốc doanh nghiệp nhà nước và các nhà bảo trợ trong chính phủ hơn là từ phía người làm công trong chính các doanh nghiệp liên quan.

Có nhiều giải pháp khác nhau cho việc chọn ra một *cơ quan đại*

diện cho nhà nước. Thực tế đã chỉ ra rằng, nếu cân nhắc kỹ thì giải pháp tối ưu là thành lập một cơ quan nhà nước ở trung ương để thực hiện quyền sở hữu của nhà nước trong các doanh nghiệp nhà nước chứ không quản lý bản thân các doanh nghiệp đó.

Thách thức của việc *cải thiện chế độ quản lý* có thể được giải quyết trước hết bằng cách tuyển chọn những người quản lý và đánh giá kết quả hoạt động một cách tốt hơn, cả hai vấn đề này đòi hỏi phải phát triển các kênh đánh giá độc lập, tập trung quyền lựa chọn và loại bỏ các nhà quản lý vào một thiết chế, cắt đứt các mối liên hệ giữa các nhà quản lý và các nhà bảo trợ ở các bộ.

Sự lựa chọn chủ yếu cho mối quan hệ nối dài giữa chính phủ và các doanh nghiệp trong điều kiện bảo vệ lợi ích công và tài sản của doanh nghiệp là một hội đồng điều hành (ban giám đốc) và một hợp đồng về hiệu quả công việc và quản lý. Có nhiều cách khác nhau để xây dựng *ban điều hành*, nhưng vấn đề cơ bản là phải bảo đảm việc kiểm soát hiệu quả của ban đối với hoạt động quản lý doanh nghiệp. Hiệu quả của các *hợp đồng* kết quả công việc (giữa chính phủ và người quản lý doanh nghiệp nhà nước) phụ thuộc phần lớn vào việc có được các nguồn thông tin tin cậy, năng lực quản lý hành chính

vững chắc, một đội ngũ quản lý có năng lực và sự cam kết chân thành từ hai phía. Kết quả là hợp đồng về kết quả công việc chỉ có hiệu quả ở một số ít nước có những đặc điểm kể trên chứ không hiệu quả ở những nước khác. *Hợp đồng quản lý* (giữa chính phủ và các nhà quản lý tư nhân) là một tấm ngân phiếu ký khống cho các nhà quản lý công ty bòn rút tài sản hay lợi nhuận của công ty. Điều này phải được loại bỏ trừ khi họ nắm được tỷ lệ cổ phần khống chế. Ngay cả khi đó, sự giám sát chặt chẽ của chính phủ cũng vẫn là yếu tố bắt buộc và do đó, các hợp đồng quản lý là đặc biệt rủi ro ở những nước đang phát triển.

Các định hướng cải thiện

Do việc chính phủ trực tiếp cung cấp các dịch vụ công chỉ là một trong những giải pháp lựa chọn, vì vậy các nước đang phát triển nên định kỳ xem xét lại hiệu quả của việc trực tiếp cung cấp dịch vụ công có tính tới khả năng tham gia của các doanh nghiệp tư nhân và tổ chức phi chính phủ. Điều này đặc biệt có ích đối với chính quyền địa phương, nơi cung cấp các loại dịch vụ công mà nhìn chung phù hợp với các nhà cung cấp dịch vụ phi chính phủ. Tuy nhiên, việc giám sát chặt chẽ là cần thiết để ngăn chặn sự xuống cấp của chất lượng và khả năng tiếp

cận dịch vụ do bị các nhóm lợi ích tư nhân đầy quyền lực ở địa phương chi phối.

Một phương pháp trung hoà tương tự được coi là thích hợp để giải quyết mối quan hệ giữa việc hoạch định và thi hành chính sách cung cấp dịch vụ. Sự tách bạch cứng nhắc giữa hai chức năng là không thích hợp ở hầu hết các nước, và việc xây dựng một "cơ quan tự hạch toán" ở các nước đang phát triển chuyên đảm nhiệm việc cung cấp dịch vụ là một giải pháp cực kỳ không khả thi. Tuy nhiên, trên thực tế hai chức năng là khác biệt. Trong phạm vi cơ cấu tổ chức hiện có, giải pháp hữu ích cho các nước là phải tìm ra được những phương thức tập trung vào việc xây dựng các chính sách và chuẩn mực về cung cấp dịch vụ, đồng thời cho phép các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước năng động hơn trong việc cung cấp dịch vụ công. Những cải tiến phù hợp phụ thuộc phần lớn vào đặc điểm của từng nước, vào các dịch vụ cụ thể, và vào tổ chức bộ máy của chính phủ. Tuy nhiên, nhìn chung, việc mở rộng hơn nữa quyền tự chủ của các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước để các dịch vụ được cung cấp một cách hiệu quả nên được xem xét trong mối liên hệ với thủ tục cấp ngân sách (đặc biệt là mong muốn có sự linh hoạt

hơn trong việc điều chỉnh ngân sách trong cùng một lĩnh vực) và cơ chế đánh giá hiệu quả điều hành của các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước.

Ở phần lớn các nước đang phát triển và các nền kinh tế chuyển đổi, nếu không có lợi ích bù lại của việc cung cấp dịch vụ cho những nhóm mà các doanh nghiệp tư nhân không vươn tới, thì nhìn chung khu vực doanh nghiệp nhà nước được coi là nơi bòn rút tài chính của nhà nước. Do đó, cần có một giải pháp mạnh, đó là giảm quy mô của khu vực doanh nghiệp nhà nước thông qua tư nhân hoá và *đồng thời*, nâng cao hiệu quả và trách nhiệm của những doanh nghiệp vẫn còn ở khu vực công. Bởi vì việc tư nhân hóa kéo theo những nguy cơ riêng ở những nước có năng lực quản lý kém, do vậy các nước đang phát triển cần đặc biệt lưu ý tới quá trình tư nhân hoá, với mọi sự giúp đỡ về mặt chuyên gia mà các nước này có thể có được. Các cơ quan tài trợ quốc tế cũng cần phải chuyển sự quan tâm của mình từ số lượng sang chất lượng của việc tư nhân hoá, từ sự quan tâm “tư nhân hoá lĩnh vực gì” sang việc “tư nhân hoá như thế nào”.

Đối với việc nâng cao hiệu quả và trách nhiệm của các doanh nghiệp nhà nước còn lại ở nhiều

nước đang phát triển và các nền kinh tế chuyển đổi, đổi mới phương thức quản lý doanh nghiệp là cần thiết. Về vấn đề này, giải pháp lựa chọn nêu ở trên là không phù hợp bởi việc cải cách quản lý doanh nghiệp và thủ tục phải được tiến hành thống nhất cho toàn bộ khu vực doanh nghiệp nhà nước.

Sau đây là một số giải pháp có thể giúp bảo đảm lợi ích của việc cổ phần hoá:

- Thiết lập một hình thức công ty duy nhất và tránh những giải pháp về tổ chức có tính lắp ghép (không làm rõ được trách nhiệm) và những kế hoạch cụ thể cho từng ngành (cho phép các bộ duy trì sự ảnh hưởng không xác đáng);
- Bảo đảm thông tin liên lạc rộng rãi và có độ tin cậy cao, đặc biệt là với những người được tuyển dụng;
- Giám sát hoạt động của các nhà quản lý doanh nghiệp miễn cưỡng trong suốt quá trình cổ phần hoá.

Để lựa chọn một cơ quan đại diện nhà nước, thông thường người ta thích thành lập một cơ quan nhà nước trung ương riêng biệt chứ không chia nhỏ trách nhiệm cho các cơ quan khác nhau, hoặc giao phó trách nhiệm cho một tổ chức hiện hành với một

quyền hạn hoàn toàn khác. Một cơ quan nhà nước trung ương như vậy phải chịu trách nhiệm giám sát tất cả các doanh nghiệp nhà nước, nhưng các chức năng thông thường nên giao cho các cơ quan riêng biệt nhằm tránh xung đột về lợi ích.

Khi xem xét việc thành lập ban giám đốc, những vấn đề sau đây là cần thiết:

- Thứ nhất, phải đánh giá xem ban giám đốc có điều hành hiệu quả hơn các tổ chức khác không, dựa trên khả năng của các thành viên ban giám đốc, và quy mô, tính chất của doanh nghiệp.
- Xác định rõ mục tiêu hoạt động của ban giám đốc và trao đủ quyền hạn cho ban giám đốc.
- Chọn ra các thành viên ban giám đốc có năng lực và độc lập, đại diện cho các khu vực bầu cử khác nhau, chủ yếu từ khu vực tư nhân.
- Giúp ban giám đốc tự tổ chức hoạt động và tập huấn nếu cần thiết. Việc hình thành một cơ chế tổ chức cho các giám đốc tập huấn như vậy là điều cần phải xem xét, và lý tưởng nhất là ở cấp khu vực đối với một số nước.
- Bảo đảm các biện pháp khuyến khích thoả đáng và hệ thống chịu trách nhiệm. Thù lao cho các thành viên ban giám đốc

phải là tương đối so với thù lao cho các nhà quản lý các doanh nghiệp, và thiết lập các thủ tục nhằm xem xét lại hoạt động của các thành viên ban giám đốc, bao gồm cả việc giám sát khắt khe hoạt động quản lý doanh nghiệp.

Các hợp đồng kết quả công việc và quản lý trong mọi trường hợp đều là vấn đề nan giải. Vì vậy:

- các hợp đồng kết quả công việc phải được sử dụng một cách chọn lọc;
- thông tin về mục tiêu hoạt động của các doanh nghiệp phải được thông báo cho tất cả các bên;
- một cơ quan độc lập phải được thành lập và hoạt động như một cơ quan trọng tài, giải quyết tranh chấp;
- các chỉ số về hiệu quả hoạt động nên xuất phát từ một kế hoạch đã được thoả thuận kéo dài từ ba đến năm năm và chỉ nên điều chỉnh các mục tiêu hoạt động khi các yếu tố chủ yếu ngoài tầm kiểm soát của ban giám đốc thay đổi;
- một khi các mục tiêu hoạt động đã được đặt ra, các nhà quản lý có thể tự do điều hành công việc theo các chính sách chung của chính phủ và các điều khoản hợp đồng.

- nếu hoàn cảnh không cho phép xây dựng hợp đồng kết quả công việc một cách chi tiết, thì thoả thuận về kết quả công việc vẫn có thể làm cơ sở cho đối thoại mang tính chất xây dựng về kết quả hoạt động với điều kiện là những hậu quả tích cực và tiêu cực có ảnh hưởng đến các nhà quản lý doanh nghiệp.
- do có rủi ro khá cao trong các hợp đồng quản lý với các giám đốc doanh nghiệp tư nhân ở các nước phát triển, cho nên khi thật sự cần phải tham gia các hợp đồng như vậy, chính phủ phải xem xét việc thuê một tổ chức độc lập bên ngoài, nhằm giám sát hoạt động quản lý với danh nghĩa của chính mình.

Phụ lục II

NHỮNG KINH NGHIỆM HAY TRONG VIỆC BỔ NHIỆM BAN ĐIỀU HÀNH CÁC TỔ CHỨC CÔNG KHÔNG THUỘC CHÍNH PHỦ⁸

Việc bổ nhiệm

Việc bổ nhiệm vào ban điều hành các tổ chức công phải dựa trên cơ sở thành tích xứng đáng và bảo đảm cân bằng giữa các kỹ năng và trình độ hiểu biết chung có liên quan.

Trách nhiệm bổ nhiệm thuộc về các bộ trưởng với sự tư vấn của các uỷ ban gồm các thành viên độc lập.

Một cao uỷ về việc bổ nhiệm phải được cử ra nhằm điều chỉnh, giám sát và báo cáo về quá trình bổ nhiệm ban điều hành.

Quá trình này phải được công khai và bất kỳ phương án nào cũng cần được giải trình cụ thể xuất phát từ những thực tế xác thực nhất. Các thông tin mô tả công việc của chức danh được bổ nhiệm phải được công bố và cần tìm được một số lượng lớn các ứng cử viên. Ủy ban tư vấn sẽ đánh giá tính phù hợp của từng ứng cử viên.

Chuẩn mực

Mỗi uỷ ban cần phải có quy chế riêng về chuẩn mực ứng xử

đối với các thành viên ban điều hành và một quy chế tương tự cho nhân viên.

Cần có một khung pháp lý phù hợp điều chỉnh nguyên tắc và trách nhiệm giải trình trong các tổ chức công.

Tính công khai và giám sát độc lập là yếu tố bảo đảm quan trọng cho việc thực hiện các quy tắc chuẩn mực và phải được phát triển. Đặc biệt, nhân viên có những cách thức tin cậy để lên tiếng về mọi sự nghi ngại về các vấn đề này.

Trách nhiệm của các nhân viên kế toán và kiểm toán trong việc bảo đảm các quy tắc trên cũng như các vấn đề tài chính cần phải được đặc biệt quan tâm.

Các quy trình, thủ tục bổ nhiệm

Mô tả nhiệm vụ (mô tả công việc) và những phẩm chất cần thiết ("đặc điểm cá nhân")

- Mô tả công việc và tóm tắt các yêu cầu quan trọng về phẩm chất cá nhân cần được lập thành văn bản và công bố rộng rãi, gửi

đến cho tất cả các ứng cử viên và phải được cao uỷ về việc bổ nhiệm kiểm tra kỹ lưỡng.

- Chi tiết về quá trình bổ nhiệm cũng phải được lập thành văn bản và công bố rộng rãi.

Tìm ứng cử viên

- Để tìm được nhiều ứng cử viên, phải tận dụng tối đa các phương tiện sau:
 - quảng cáo - cho cả các chức danh chung và chức danh cụ thể;
 - nghiên cứu tổng thể;
 - tham vấn các cơ quan có liên quan, bao gồm các nhóm tư vấn đã được công nhận, nhóm người sử dụng, các nhà chức trách địa phương; và các cơ quan dân cử ở địa phương; và
 - duy trì và sử dụng cơ sở dữ liệu về những đối tượng có quan tâm và phù hợp.
- Mọi người có thể tự ứng cử hoặc giới thiệu người khác một cách công khai trên các phương tiện quảng cáo, và công bố cho công chúng.

Chọn ra danh sách ngắn và trình các bộ trưởng tham khảo

- Việc đưa các ứng cử viên vào danh sách phải được các uỷ ban hoặc nhóm tư vấn, gồm các thành viên độc lập thực hiện hoặc xem xét.

- Bất kỳ một ứng cử viên nào được trình lên các bộ trưởng phải được uỷ ban phê chuẩn là phù hợp với cương vị sẽ được bổ nhiệm, có thể kèm theo dẫn chứng nếu cần thiết.

Lựa chọn ra các ứng cử viên sáng giá

- Việc bổ nhiệm phải dựa trên cơ sở thành tích xứng đáng và sự cân bằng giữa các kỹ năng và trình độ hiểu biết liên quan.
- Các ứng cử viên được bổ nhiệm phải do uỷ ban tư vấn phỏng vấn, hoặc nếu ở cấp cao hơn thì do các bộ trưởng hoặc các quan chức cấp cao phỏng vấn.
- Không được tự động bổ nhiệm lại. Kết quả hoạt động của những người đương nhiệm phải được xem xét lại.

Xác nhận lại việc bổ nhiệm

- Mọi sự bổ nhiệm phải được thông báo trên báo chí và các phương tiện truyền thông khác, phù hợp theo từng kỳ bổ nhiệm hoặc theo quý, và tất cả các phòng ban phải thông báo về thủ tục bổ nhiệm hằng năm của mình.
- Các đơn vị bảo trợ và các cá nhân trong NDPB và NHS phải có danh sách các thành viên của mình, trong đó ghi rõ ai đang giữ chức vụ nào, đến bao giờ.

Tính công khai

Tiếp cận thông tin

- Ban hành bộ quy tắc cụ thể về việc tiếp cận thông tin phù hợp với các quy định của chính phủ.
- Thiết lập và công bố các quy tắc rõ ràng cho việc thực thi bộ quy tắc đó, bao gồm:
 - các tiêu chí rõ ràng về thông tin sẽ bị từ chối, phải chỉ dẫn ra khi yêu cầu về thông tin bị từ chối.
 - tiêu chuẩn về thời hạn trả lời khiếu nại (ví dụ, thông tin phải được cung cấp thông thường trong vòng 21 ngày) hoặc thư từ giao dịch thông báo về thời gian hẹn trả lời.
 - một cơ chế khiếu nại, trước tiên là ngay trong tổ chức đó, sau đó lên thanh tra, hoặc đến một cá nhân độc lập khác được bổ nhiệm để làm việc đó (khi tổ chức đó không chịu trách nhiệm trước thanh tra quốc hội); và
 - một chính sách về phí đối với thông tin được cung cấp (với yêu cầu chỉ đề nghị cung cấp một số tài liệu hợp lý mà không phải trả tiền).
- Cung cấp thông tin về mức lương của ban điều hành, và mức lương trung bình của nhân viên thường.

Gặp mặt

- Tổ chức các buổi gặp mặt công

khai với công chúng hoặc làm biên bản cuộc gặp mặt (hoặc của các uỷ ban chính) để công chúng kiểm tra, hoặc trình bày những cuộc thảo luận chính và những quyết định quan trọng trong các bản tin... sau mỗi cuộc gặp mặt. Một số vấn đề có thể xem là tuyệt mật nhưng cần phải có quy định công khai về vấn đề này.

- Công bố công khai các cuộc họp toàn thể hằng năm cho công chúng và trên các phương tiện thông tin đại chúng, tạo cơ hội để nêu câu hỏi, chất vấn các thành viên ban điều hành về hoạt động của tổ chức.
- Tạo các cơ hội khác để lôi kéo và thông báo cho công chúng và các tổ chức có nhiều quyền lợi về các vấn đề lớn, quan trọng, thông qua các nhóm, hội người tiêu dùng, hội thảo nhóm hoặc gặp mặt công chúng.

Ấn phẩm

- Các báo cáo hoạt động và tài chính hằng năm phải bao gồm thông tin về vai trò và cấu trúc của cơ quan điều hành, kế hoạch hoặc chiến lược dài hạn; thành viên ban điều hành, hiệu quả hoạt động cho các mục tiêu chủ yếu; mục tiêu cho năm tới; cam kết của họ và phương pháp công khai hoá hoạt động của chính phủ và có thể lấy thêm thông tin ở đâu (bao gồm

cách thức kiểm tra số tài khoản về lợi nhuận của các thành viên ban điều hành và xem xét, trả lời khiếu nại).

- Công bố các thông tin quan trọng khác tùy thuộc vào tổ chức đó, bao gồm cả các thống kê chủ yếu, kết quả tư vấn, chi tiết các thủ tục quan trọng (ví dụ, tiêu chuẩn để phân bổ các khoản quỹ công) và báo cáo về kết quả điều tra thường xuyên.
- Các ấn phẩm phải được công bố càng rộng rãi càng tốt, ví dụ thông qua các thư viện, toàn bộ các báo cáo hằng năm và sổ sách về tài chính phải được chuyển đến lưu tại cơ quan của chính phủ phụ trách về vấn đề này.

CHÚ THÍCH

1. Tuy nhiên, đối với các dự án phát triển cơ sở hạ tầng lớn, nhu cầu là rất lớn, đến nỗi phần lớn các khoản tài chính phải được huy động từ các nguồn vốn của khu vực tư nhân.

2. Chúng tôi cảm ơn Nick Manning đã đóng góp rất nhiều về nội dung của phần này. Bài viết của

Nick Manning đã được biên tập để phù hợp với cơ cấu và yêu cầu của chương này, và với những tài liệu khác. Tác giả chịu trách nhiệm về các quan điểm trình bày ở đây và về mọi thiếu sót có thể có.

3. Xem, nhất là phần tham gia của Niskanen và Dunleavy, tóm tắt các học thuyết khác trong tài liệu do Pollitt, Christopher và những người khác biên soạn (1998).

4. Như Stewart (1996) nêu: "Việc tách biệt giữa lập chính sách và thực hiện chính sách không phải là liều thuốc tiên để giải quyết rất nhiều vấn đề của chế độ quản lý công... Cần phải nhìn nhận đây là một giải pháp chứ không phải là toàn bộ giải pháp."

5. Phần này dựa vào tài liệu của Ban thư ký Khối Thịnh vượng chung; và của Nellis và Shirley (1991).

6. Phần này chủ yếu dựa vào tài liệu của Schiavo - Campo và Pannier(1994), "Quản lý hiệu quả các doanh nghiệp công: Kinh nghiệm của các doanh nghiệp."

7. Xem Pannier và Schiavo-Campo (1994) để biết thêm chi tiết của cuộc thảo luận.

8. Dựa vào báo cáo đầu tiên của Ủy ban về Tiêu chuẩn đời sống công của Vương quốc Anh.

PHẦN II

QUẢN LÝ CÁC NGUỒN LỰC CỦA CHÍNH PHỦ

Chương 7

Quản lý chi tiêu của chính phủ trung ương

Nên rời buổi tiệc không khát mà cũng không say.

— Aristotle

Chương này nhằm giới thiệu tổng quát về toàn bộ chu trình quản lý chi tiêu công cộng (PEM). Một thông điệp quan trọng là quản lý chi tiêu công cộng, một mặt không phải là một vấn đề mang tính kỹ thuật thuần túy, hay thích hợp với những chỉnh sửa nhanh chóng và mặt khác, hoạt động này luôn cần phải được cải thiện cho phù hợp với thực tế. Các nguyên tắc và thực tế quản lý chi tiêu của chính quyền địa phương được trình bày trong Chương 8. Chương này tập trung vào hoạt động quản lý chi tiêu của chính phủ trung ương. Bởi vì chương này chỉ mang tính giới thiệu sơ lược và do phương diện

kỹ thuật của đề tài này, những độc giả có quan tâm xin xem thêm phần giải thích chi tiết trong tác phẩm của Schiavo-Campo và Tommasi xuất bản năm 1999.

MỤC TIÊU VÀ BỐI CẢNH CỦA HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ CHI TIÊU CÔNG (PEM)

Ngân sách nhà nước phải là tấm gương phản ánh những lựa chọn mang tính xã hội và kinh tế của toàn xã hội. Để thực hiện những vai trò được giao, nhà nước cần phải (i) tập hợp đủ các nguồn lực từ nền kinh tế một cách hợp lý; và (ii) phân bổ và sử dụng những nguồn lực đó một cách năng động, hiệu suất và đạt hiệu quả cao.¹ Do đó, chúng ta phải luôn quan tâm tới mối quan hệ không thể tách rời giữa chi tiêu và thu nhập – giữa số

tiền thu được một cách trực tiếp hoặc gián tiếp từ người dân (và, ở hầu hết các nước đang phát triển, là từ các khoản viện trợ) và việc sử dụng số tiền đó một cách phù hợp nhất với mong muốn của người dân.² Ngoài ra, sự hợp tác chặt chẽ giữa các quan chức ngành thuế và các quan chức phụ trách ngân sách nhà nước là điều không thể thiếu trong nhiều lĩnh vực, ví dụ như dự toán ngân sách nhà nước, xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế vĩ mô, và lựa chọn giữa tăng chi tiêu hay cắt giảm thuế.

Ba mục tiêu chính của PEM³

Hoạt động quản lý chi tiêu công, một công cụ chủ yếu của chính sách, phải hoàn thành cả ba mục tiêu kinh tế tổng thể là tăng trưởng, ổn định và công bằng về mặt kinh tế. Ổn định tài chính đòi hỏi phải có kỷ luật tài chính; tăng trưởng và công bằng về mặt kinh tế được thực hiện một phần thông qua việc phân bổ các khoản tiền trong quỹ công cho các ngành khác nhau; và trước hết, cả ba mục tiêu này đều đòi hỏi sử dụng các nguồn lực có hiệu quả và hiệu suất cao trên thực tế. Do đó, ba mục tiêu của chính sách tổng thể được diễn giải thành ba mục tiêu chính của PEM: kỷ luật tài chính (kiểm soát chi tiêu); phân bổ các nguồn lực thống nhất với những ưu tiên của chính sách (phân bổ mang

tính chiến lược); và quản lý hoạt động tốt.⁴ Đến lượt mình, quản lý hoạt động tốt đòi hỏi cả hiệu suất (giảm thiểu chi phí trên một đơn vị sản phẩm đầu ra) và hiệu quả (đạt được kết quả dự kiến ban đầu đối với sản phẩm đầu ra đó). Nhưng ngoài ra, như đã nhấn mạnh ở trên, sự chú ý tới các tiêu chuẩn và quy trình thích hợp cũng có ý nghĩa hết sức quan trọng.

Có mối quan hệ mật thiết giữa ba mục tiêu chính của PEM: chức năng chủ yếu tương ứng của chúng, và cấp chính quyền tại đó chúng hoạt động nhiều nhất. Kỷ luật tài chính đòi hỏi phải có sự kiểm soát ở tất cả các cấp; phân bổ nguồn lực mang tính chiến lược yêu cầu phải lập chương trình tốt, điều này đòi hỏi phải có những sắp xếp phù hợp ở cấp chính phủ và cấp liên bộ; và công tác quản lý hoạt động liên quan phần lớn tới nội bộ các bộ. Tuy nhiên, cũng cần nhấn mạnh rằng, kỷ luật tài chính và quản lý hoạt động dễ thích ứng về mặt kỹ thuật hơn là việc phân bổ các nguồn lực mang tính chiến lược. Do đó, việc phân bổ các nguồn lực phần nào bị ảnh hưởng bởi những sắp xếp mang tính tổ chức của chính phủ trung ương, như được thảo luận trong Chương 3. Như Petrei (1998) đã giải thích:

Phân bổ nguồn lực giữa các chương trình có thể là phần ít mang tính kỹ thuật nhất trong quá trình xây

dụng ngân sách nhà nước. Trừ các dự án đầu tư, các quyết định chi tiêu thường không dựa trên các nguyên tắc mang tính kỹ thuật hoặc dựa trên nghiên cứu chi tiết để xác định nguyện vọng của người dân. Việc phân bổ các quỹ bắt nguồn từ hàng loạt các yếu tố tập trung tại các điểm khác nhau trong quá trình ra quyết định, với một người trọng tài điều hành theo những nhận thức không hoàn chỉnh về thực tế chính trị hiện tại và tương lai. Các bộ, ngành, các cơ quan đầu não của các tổ chức lớn, và nhiều vị trí phụ trách việc ra quyết định khác do những chính trị gia nắm giữ, mà những người này, về lý thuyết, đã xây dựng được một trực giác nhất định về những gì người dân mong muốn. Trong bất kỳ trường hợp nào, giai đoạn thu thập và phân tích thông tin được dành ít nỗ lực hơn bất kỳ giai đoạn nào khác trong quá trình xây dựng ngân sách nhà nước.

Việc tập trung vào hoạt động quản lý chi tiêu công không được dẫn tới tình trạng bỏ quên mối liên hệ mật thiết giữa thu nhập và chi tiêu. Bộ ba mục tiêu của PEM có thể dễ dàng được mở rộng thành bộ ba mục tiêu tài chính. Kỷ luật tài chính bắt nguồn từ dự báo tốt về thu nhập cũng như chi tiêu; việc phân bổ mang tính chiến lược có một phần tương ứng trong tỷ lệ thuế giữa các ngành khác nhau; và tất nhiên, việc quản lý thuế là khía cạnh thu nhập của quản lý hoạt động thu chi có hiệu quả.

Bảng 7.1 Tóm tắt những mối quan hệ này.

Lược đồ này là một sự đơn giản hoá nhằm giúp hình thành những khái niệm cơ bản. Thực tế phức tạp hơn nhiều. Thứ nhất, như đã nhắc tới ở phần trên, nếu tính trong một thời gian ngắn, ba mục tiêu có thể sẽ mâu thuẫn nhau (chúng ta cần phải lựa chọn và điều

Bảng 7.1
Mục tiêu chính của quản lý tài chính công

Mục tiêu	Chức năng thu nhập	Chức năng chi tiêu	Cấp tổ chức
Kỷ luật tài chính	Dự báo đáng tin cậy	Kiểm soát chi tiêu	Cấp tổng thể
Phân bổ và huy động các nguồn lực	Sự công bằng và tỷ lệ thuế	Lập chương trình chi tiêu	Liên bộ
Hiệu suất hoạt động Tính kinh tế Hiệu suất Hiệu quả Quy trình thích hợp	Quản lý thuế	Quản trị	Nội bộ các bộ

hoà) nhưng nếu tính trong thời gian dài, rõ ràng chúng bổ sung cho nhau. Ví dụ, nếu việc phân bổ nguồn lực được thực hiện một cách tùy tiện và các hoạt động không mang lại hiệu quả thì kỷ luật tài chính không thể bền vững được. Thứ hai, kết quả thực hiện ngân sách nhà nước chung tốt chỉ có thể bắt nguồn từ kết quả hoạt động tốt của mỗi cấp chính quyền. Ví dụ, kỷ luật tài chính cuối cùng sẽ thể hiện ở cấp tổng thể, nhưng nó sẽ phải là tổng hợp của hoạt động kiểm soát chi tiêu tốt (và công tác dự tính thu nhập đáng tin cậy) ở mỗi bộ và mỗi cơ quan của chính phủ, hơn là áp đặt từ trên xuống. (Chương 2 thảo luận về tầm quan trọng của sự phối hợp giữa các bộ).

Do vậy, hạn chế chi tiêu là cần nhưng chưa đủ để có một chương trình PEM hiệu quả; ngược lại, việc hạn chế chi tiêu nếu *chỉ* áp đặt từ trên xuống sẽ dẫn đến việc phân bổ sai các nguồn lực và hoạt động không hiệu quả. Thông thường, những hạn chế chung áp đặt từ trên xuống như vậy có chiều hướng dẫn đến tình trạng lãng phí, gian lận và tham nhũng. Nhưng lãng phí, gian lận và tham nhũng thường không thể xoá bỏ tận gốc được. Nếu chỉ áp đặt hạn mức chi tiêu từ trên xuống *một cách riêng rẽ* và không chú ý gì tới hoạt động bên trong của hệ thống chi tiêu công, thì thường dẫn đến tình trạng những hoạt động xúng

đáng và có hiệu quả cao hơn được phân bổ ít, đơn giản bởi vì chúng không mang lại lợi ích gì cho bản thân các công chức và đối tác cá nhân của họ.⁵ Ngược lại, hoạt động của các hệ thống nội bộ khó có thể được cải thiện nếu không có sự hạn chế chi tiêu nghiêm ngặt. Tương tự, cơ chế tối ưu để phối kết hợp giữa các bộ không có ý nghĩa gì nếu chương trình chi tiêu của các ngành không hợp lý hoặc không thống nhất với chính sách chung. Cuối cùng, hiệu suất quản lý và hoạt động thường không thể nâng cao nếu không được thực hiện trong môi trường kỷ luật tài chính cao và phân bổ các nguồn lực một cách lành mạnh - trong đó chính hoạt động quản lý có hiệu quả đóng góp một phần cơ bản.

Đôi điều về mối liên kết

Nếu bạn không kiểm soát được số tiền, bạn không thể phân bổ nó, và nếu bạn không thể phân bổ nó thì bạn không thể quản lý nó. Kỷ luật tài chính trong nhiều trường hợp được ưu tiên hàng đầu, sau đó đến việc phân bổ nguồn lực và quản lý hoạt động. Điều này đúng với một số nước đang phát triển có các hệ thống dự toán thu nhập và quản lý tiền mặt đặc biệt kém. Ở những nước này, mục tiêu cải cách hoạt động kiểm soát chi tiêu được coi là ưu tiên hàng đầu và quan trọng nhất, và mọi nỗ lực dành cho việc thực hiện hai mục tiêu còn lại

bị coi là vô ích và có thể phản tác dụng. Tuy nhiên, cần phải : (i) thiết kế và thực hiện cải cách hoạt động kiểm soát chi tiêu một cách phù hợp để không ảnh hưởng tiêu cực tới việc cải cách hoạt động phân bổ cho các ngành và quản lý nguồn lực, những cải cách chắc chắn sẽ phải được thực hiện sau đó; và (ii) xác định rõ ràng việc cải cách kiểm soát chi tiêu và tiền mặt được thực hiện đến mức nào trước khi đến lúc và cần thiết phải giải quyết các vấn đề về phân bổ và quản lý mang tính chiến lược.

Ở những nước có hệ thống kiểm soát chi tiêu và quản lý tiền mặt đã ở mức có thể chấp nhận được, không thể thực hiện một trong ba mục tiêu của PEM là kiểm soát chi tiêu, phân bổ nguồn lực và quản lý hoạt động tách rời khỏi những mục tiêu khác (cũng giống như ba mục tiêu chính sách tổng thể là tăng trưởng, ổn định và công bằng có mối quan hệ mật thiết). Cải cách lĩnh vực này hoặc lĩnh vực khác có

thể và cần được thực hiện khi tình hình cho phép. Tuy nhiên, cần phải có tầm nhìn rõ ràng về toàn bộ quá trình cải cách để tránh tình trạng một mục tiêu được cải cách quá xa so với hai mục tiêu còn lại, và từ đó ảnh hưởng tới toàn bộ quá trình cải cách quản lý chi tiêu công. Do đó, yêu cầu phải có một kế hoạch dài hạn có ý nghĩa rất quan trọng đối với một chương trình PEM tốt. Những ưu tiên cải cách cụ thể và những vấn đề cần quan tâm đối với mỗi bộ phận chính của PEM được đưa ra trong phần cuối của chương này.

Sự minh bạch về tài chính

Không thể thực hiện một chương trình PEM tốt hay hiệu quả nếu các bên liên quan và người dân không được tiếp cận những thông tin đáng tin cậy. Hộp 7.1 tóm tắt một số yêu cầu về minh bạch tài chính, trích từ luật về minh bạch tài chính do Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF) xây dựng.

Hộp 7.1

Một số yêu cầu tiêu biểu về minh bạch tài chính

Sự rõ ràng về vai trò và trách nhiệm

- Phải có luật ngân sách hay khuôn khổ hành chính, điều chỉnh các hoạt động ngân sách cũng như các hoạt động bổ sung ngân sách và làm rõ trách nhiệm

quản lý tài chính nhà nước.

- Việc thu thuế phải được thực hiện theo luật, phải bảo đảm thủ tục hành chính của luật thuế.

Sự sẵn sàng về thông tin đối với công chúng

- Các hoạt động bổ sung ngân

sách phải được đề cập trong hồ sơ kế hoạch ngân sách và các báo cáo kế toán.

- Dự toán ngân sách nhà nước ban đầu và các dự toán sửa đổi của hai năm trước năm ngân sách phải được đưa vào hồ sơ kế hoạch ngân sách.

Hộp 7.1 (Tiếp)

- Mức độ và thành phần các khoản nợ của chính phủ phải được báo cáo hàng năm, không chậm quá sáu tháng.

Lập, thực thi và báo cáo công khai ngân sách nhà nước

- Báo cáo tổng quan về kinh tế và tài chính phải được trình bày trong hồ sơ kế hoạch ngân sách, bao gồm cả báo cáo về mục tiêu và những ưu tiên của chính sách tài chính nhà nước, và dự báo kinh tế vĩ mô làm cơ sở cho ngân sách.
- Báo cáo về rủi ro tài chính cũng phải được trình bày trong hồ sơ kế hoạch ngân sách.

- Tất cả các hoạt động của chính phủ nói chung phải được đề cập trong các tài liệu kế hoạch ngân sách nhà nước và kế toán.
- Bản cân đối tài chính tổng thể phải được báo cáo trong hồ sơ kế hoạch ngân sách, với bảng phân tích mối liên quan với các khoản dự toán ngân sách.

Bảo đảm một cách độc lập tính toàn vẹn

- Các tài khoản cuối cùng của chính phủ trung ương phải đạt tiêu chuẩn cao, và phải được kiểm toán bởi một cơ quan kiểm toán độc lập bên ngoài.

- Cần phải có cơ chế để bảo đảm rằng các phát hiện của kiểm toán độc lập bên ngoài được báo cáo cho quốc hội và phải có những biện pháp điều chỉnh kịp thời.
- Tiêu chuẩn của hoạt động kiểm toán độc lập bên ngoài phải phù hợp với những tiêu chuẩn quốc tế.
- Phương pháp làm việc và các giả thuyết được sử dụng trong dự báo kinh tế vĩ mô phải được thông tin rộng rãi cho công chúng.

Nguồn: Quỹ Tiền tệ quốc tế 1998. Dự thảo hướng dẫn về minh bạch tài chính nhà nước. Washington, DC.

CHU TRÌNH NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC: NHÌN MỘT CÁCH TỔNG THỂ

Phần này tóm tắt toàn bộ chu trình PEM. Trong suốt phần này, chúng ta sẽ sử dụng thuật ngữ bộ tài chính để chỉ cơ quan của chính phủ trung ương chịu trách nhiệm về chi tiêu công.

Ngân sách và quá trình lập ngân sách

Phạm vi của ngân sách nhà nước

Như đã giải thích trong phần phụ lục của Chương 1, chính phủ nói chung bao gồm chính phủ trung ương và chính quyền địa

phương các cấp, và khu vực công bao gồm chính phủ nói chung và tất cả các tổ chức do chính phủ kiểm soát (ví dụ, các doanh nghiệp nhà nước). Việc mỗi cấp chính quyền và các tổ chức nhà nước cần phải có ngân sách riêng có ý nghĩa quan trọng. Để phục vụ mục đích kiểm soát tài chính và tăng tính chịu trách nhiệm, các báo cáo tài chính phải tổng hợp được hoạt động của chính phủ nói chung và phản ánh (ở mức độ cao nhất có thể) các hoạt động tài chính của tất cả các tổ chức do chính phủ quản lý.

Phạm vi của ngân sách nhà nước cần phải toàn diện. Ngân

sách nhà nước cần bao gồm tất cả các khoản thu và các khoản chi của chính phủ, cho dù những hoạt động liên quan tới việc quản lý độc lập các chương trình cụ thể, các quy định pháp lý điều chỉnh hoạt động chi tiêu và các nguồn cấp vốn như thế nào.

Hiệu suất hoạt động đòi hỏi phải tính đến các đặc điểm cụ thể của các chương trình chi tiêu khác nhau khi xây dựng những nguyên tắc quản lý ngân sách nhà nước, ví dụ nguyên tắc liên quan tới việc chuyển các nguồn lực từ một mục sang một mục khác của ngân sách nhà nước. Khi có mối liên hệ chặt chẽ giữa thu nhập và lợi ích, các khoản chi phải nhằm cải thiện hoạt động cung cấp dịch vụ công; nếu không thì nên tránh những khoản chi đó.

Những hoạt động quản lý đặc biệt không được phép ảnh hưởng tiêu cực tới hoạt động kiểm soát chi tiêu và hiệu quả phân bổ các nguồn lực. Do vậy, các quỹ ngoài ngân sách, các tài khoản đặc biệt, những khoản chi lấy từ các nguồn tài chính bên ngoài, v.v., cần được quản lý độc lập nhưng vẫn phải quy về một đầu mối kiểm soát như các khoản chi khác. Vì vậy, những khoản chi này cần theo cùng một hệ thống phân loại chi tiêu như các chương trình chi tiêu khác. Ngoài ra, những giao dịch liên quan tới những quỹ đặc biệt này phải được ghi chép đầy đủ,

không “khấu trừ” giữa các khoản thu và chi. Vì lý do hiệu quả và chống tham nhũng, cần phải biết mức độ của các khoản thu và chi từ các quỹ này.

Ngoài chi tiêu trực tiếp ra, tất cả những cam kết và quyết định chính sách có ảnh hưởng về mặt tài chính ở hiện tại hoặc trong tương lai, hoặc gây nên rủi ro về tài chính cho chính phủ, phải được công khai và nghiên cứu kỹ lưỡng cùng với các khoản chi tiêu trực tiếp (chi tiêu về thuế, các khoản nợ bất thường, các khoản vay chính phủ, và chi tiêu liên quan đến tài chính).

Lập ngân sách

Để bảo đảm ba mục tiêu chính của PEM, quá trình lập ngân sách cần: (i) bảo đảm ngân sách nhà nước phù hợp với chính sách kinh tế vĩ mô và những hạn chế về nguồn lực; (ii) phân bổ các nguồn lực thống nhất với chính sách của chính phủ; và (iii) tạo điều kiện tăng cường hiệu quả quản lý hoạt động. Cần công khai đưa ra những quyết định lựa chọn hoặc loại trừ đối với các chương trình chi tiêu trong quá trình lập ngân sách nhà nước. Trì hoãn việc ra những quyết định này cho tới giai đoạn thực thi ngân sách cũng không làm cho việc ra quyết định dễ dàng hơn, ngoài ra còn hạn chế việc thực hiện hiệu quả những chương trình được ưu tiên, và ảnh

hướng tiêu cực đến công tác quản lý chương trình.

Bởi vì ngân sách phải là sự thể hiện chính sách của chính phủ về mặt tài chính, nên các cơ chế để hình thành những chính sách đúng đắn và bảo đảm sự liên kết giữa chính sách và ngân sách có ý nghĩa hết sức quan trọng. Những cơ chế này bao gồm:

- cơ chế phối kết hợp để xây dựng chính sách trong phạm vi chính phủ (Chương 2).
- có tham khảo ý kiến của người dân (Chương 14);
- đủ phương tiện để kiểm tra tính pháp lý của các chính sách và ngân sách; và
- các quy định để củng cố mối quan hệ chính sách - ngân sách, đặc biệt (i) xem xét một cách hệ thống những vấn đề có liên quan tới nguồn lực trong dự thảo chính sách; (ii) tầm quan trọng của ngân sách so với các quy định khác về các vấn đề liên quan tới tài chính nhà nước; và (iii) quyền lực cụ thể của quốc hội đối với những vấn đề liên quan tới ngân sách nhà nước.

Quá trình lập ngân sách nên bắt đầu từ kế hoạch phát triển kinh tế vĩ mô trung hạn. Mức độ phức tạp của kế hoạch kinh tế vĩ mô của một nước tùy thuộc vào năng lực về mặt kỹ thuật của nước đó, nhưng tất cả các nước đều phải

lập ngân sách trong khuôn khổ kế hoạch phát triển kinh tế vĩ mô dựa trên cơ sở những giả thiết mang tính thực tế, không dự toán quá cao thu nhập và cũng không dự toán quá thấp các khoản chi tiêu bắt buộc. Để công khai cam kết của chính phủ và để bảo đảm trách nhiệm của người dân, các mục tiêu tài khoá và kế hoạch kinh tế vĩ mô phải được xuất bản dưới hình thức dễ đọc, dễ hiểu.

Những hạn chế về tài chính phải được tính đến trong quá trình lập chương trình chi tiêu, nhằm ngăn chặn những vấn đề phát sinh từ các biện pháp mở (ví dụ, biện pháp giảm quá mức) và tình trạng không lựa chọn những dự án cần thiết. Việc lập ngân sách hàng năm (cũng như bất kỳ chương trình chi tiêu nào khác) phải được tổ chức như sau:

- *Phương pháp tiếp cận từ trên xuống*, bao gồm việc (i) xác định các nguồn lực sẵn có dành cho chi tiêu công trong giai đoạn được lập kế hoạch (trong khuôn khổ kế hoạch kinh tế vĩ mô hoàn chỉnh); (ii) xây dựng hạn mức chi tiêu của từng ngành phù hợp với mức độ ưu tiên của chính phủ; và (iii) thông báo cho các bộ liên quan về những hạn mức chi tiêu này ngay trong giai đoạn đầu của chu trình ngân sách;
- *Phương pháp tổng hợp từ dưới lên*,

bao gồm việc xây dựng và đánh giá các chương trình chi tiêu của các ngành cho giai đoạn được lập kế hoạch trong khuôn khổ hạn mức chi tiêu theo ngành cho trước; và

- *Phương pháp lập đi lập lại* những cơ chế thoả thuận và điều hoà nhằm bảo đảm sự thống nhất tổng thể giữa mục đích chi tiêu và các nguồn lực sẵn có.

Việc lập ngân sách có thể được chia nhỏ thành các hoạt động cụ thể sau: (i) lập kế hoạch kinh tế vĩ mô; (ii) lập chu trình ngân sách, trong đó quy định rõ hạn mức chi tiêu đối với từng ngành và hướng dẫn để các cơ quan sử dụng ngân sách nhà nước lập ngân sách riêng của ngành; (iii) lập ngân sách của các bộ liên quan trên cơ sở những hướng dẫn này; (iv) thoả thuận ngân sách giữa các bộ liên quan và bộ tài chính; (v) hoàn thành dự thảo ngân sách; và (vi) trình bản dự thảo ngân sách lên quốc hội. Tất cả các nước đều cần áp dụng biện pháp phù hợp để lập kế hoạch ngân sách trung hạn, thống nhất với kế hoạch kinh tế vĩ mô trung hạn; và các nước có điều kiện cần xem xét để thực hiện phương pháp lập chương trình chi tiêu chính thức cho nhiều năm.

Để lựa chọn trong số các chương trình chi tiêu và lập kế hoạch thực hiện các chương trình

này, các cơ quan sử dụng ngân sách nhà nước cần phải biết số lượng các nguồn lực được phân bổ cho ngành mình. Vì các bộ phải chịu trách nhiệm về chính sách và hoạt động của ngành nên họ cần phải chịu trách nhiệm lập ngân sách cho ngành mình trong khuôn khổ những nguồn lực đó. Bộ kế hoạch và bộ tài chính là những bộ chủ chốt cần tạo điều kiện và khuyến khích trách nhiệm đó, chứ không nên dành quyền lập ngân sách cho bộ của mình.

Những yếu kém trong chu trình ngân sách phụ thuộc rất nhiều vào các yếu tố chính trị và cơ cấu tổ chức của chính phủ, ví dụ: nội bộ nội các thiếu sự phối hợp, phân công trách nhiệm không rõ ràng, và phân công trách nhiệm trùng lặp (xem Chương 2 và 3). Các cơ chế được sử dụng để xây dựng chính sách và lập ngân sách phải được thiết kế nhằm tăng cường sự phối hợp và sự gắn kết trong quá trình ra quyết định. Nói chung, để tăng cường hiệu quả của khâu lập ngân sách đòi hỏi phải cải cách theo những hướng sau:

- Những quyết định có ảnh hưởng tới tài chính nhà nước (đặc biệt là chi tiêu về thuế, cho vay và bảo lãnh và những khoản chi tiêu bất thường) phải được xem xét kỹ lưỡng cùng với các chương trình chi tiêu trực tiếp.

- Hạn mức chi tiêu phải được xây dựng ngay từ giai đoạn đầu tiên của khâu lập ngân sách, thống nhất với những ưu tiên của chính sách và các nguồn lực sẵn có. Các cơ quan sử dụng ngân sách nhà nước cần có khả năng dự toán và khái niệm rõ ràng về những nguồn lực sẵn có càng sớm càng tốt trong giai đoạn lập ngân sách.
- Cần phải có các cơ chế phối hợp về chính sách phù hợp với điều kiện của từng nước, đặc biệt chú ý tới mối quan hệ giữa ngân sách - chính sách. Những ảnh hưởng trung hạn về mặt tài chính của các quyết định chính sách phải được đánh giá một cách hệ thống.
- Hiệu quả hoạt động đòi hỏi các bộ liên quan phải có trách nhiệm đối với việc thực hiện các chương trình của mình. Tuy nhiên, họ chỉ có thể có trách nhiệm nếu được tham gia vào quá trình thiết kế các chương trình và có quyền quản lý các chương trình đó. Ở nhiều nước, điều này đòi hỏi phải xem xét lại việc phân công trách nhiệm trong khâu lập ngân sách.
- Những nước phụ thuộc vào nguồn viện trợ phải chú ý nhiều hơn tới việc lập chương trình chi tiêu từ các nguồn viện trợ bên ngoài và phải xem xét ngân sách một cách tổng thể, không tính đến nguồn tài chính

và bất chấp thực tế rằng phương pháp tiếp cận của các dự án mà nhà tài trợ nước ngoài áp dụng thường ủng hộ việc phân đoạn quy trình lập ngân sách.

Việc thực hiện những chính sách mới hay điều chỉnh cơ cấu các khoản chi tiêu đòi hỏi mất rất nhiều thời gian. Trong ngắn hạn, hầu hết các khoản chi tiêu đều được cố định. Do vậy, việc đánh giá những chi phí trong tương lai, kể cả những chi phí định kỳ của các dự án đầu tư, phải được thực hiện khi lập ngân sách, và tổng chi phí của các dự án đầu tư có quy mô lớn (và lịch trình thực hiện các dự án đó) phải được xem xét khi lập ngân sách và được nêu trong kế hoạch ngân sách hoặc trong các phần phụ lục của bản ngân sách.

Các chương trình chi tiêu trong nhiều năm liên tục đóng góp vào việc hoàn thiện khâu lập ngân sách nhà nước, chủ yếu thông qua việc hình thành định mức chi tiêu để tạo khuôn khổ cho việc lập ngân sách hàng năm, và thông qua việc tăng cường khả năng dự báo của lãnh đạo các ngành và nâng cao hiệu quả của chi tiêu công. Một chương trình chi tiết và chính thức liên quan tới tất cả các ngành gần đây được biết đến dưới tên gọi khuôn khổ chi tiêu trung hạn (MTEF), nhưng các phương pháp tiếp cận dài hạn ít nghiêm

ngặt hơn cũng có thể được áp dụng. Như sẽ được thảo luận ở phần sau, có một chương trình chi tiêu đầu tư dài hạn áp dụng cho tất cả các ngành (chương trình đầu tư công - PIP) và chương trình cho tất cả các khoản chi tiêu trong nhiều năm của từng ngành (chương trình chi tiêu của ngành hay SEP).

Để tránh những kết quả không mong muốn và những ảnh hưởng tiêu cực, việc lập chương trình chi tiêu cho nhiều năm cần áp dụng những nguyên tắc sau đây:

- Dự toán chi tiêu trong nhiều năm có thể mang tính dự báo cho các năm sau nhưng phải hoàn toàn thống nhất với ngân sách trong năm thực hiện đầu tiên.
- Cho dù nội dung của chương trình như thế nào, các chương trình dài hạn phải dựa trên cơ sở kế hoạch kinh tế vĩ mô dài hạn, bao gồm cả dự toán tổng chi tiêu theo từng chức năng và theo từng chỉ tiêu kinh tế (lương, các hàng hoá và dịch vụ khác, chuyển khoản, lãi suất và các khoản đầu tư). Yêu cầu này áp dụng không chỉ đối với các khuôn khổ chi tiêu trung hạn toàn diện (MTEF), mà còn đối với các phương pháp tiếp cận dài hạn áp dụng cho từng phần thực hiện (PIP).
- Không nên sử dụng các chương trình dài hạn như một biện

pháp bào chữa cho những yêu cầu ngày càng nhiều của các cơ quan sử dụng ngân sách. Thay vào đó, các chương trình dài hạn cần tập trung vào tác động có thể có của các quyết định chính sách được đưa ra trong ngân sách hàng năm đang được lập, và loại trừ các chương trình mới không có nguồn tài trợ chắc chắn. Vì vậy, tổng chi phí được xác định trong các chương trình dài hạn phải nhỏ hơn thu nhập dự kiến từ tất cả các nguồn khác nhau.

- Quá trình lập chương trình dài hạn phải tương tự như quá trình lập ngân sách. Cụ thể, những chương trình này phải được lập trong khuôn khổ hạn mức chi tiêu hàng năm.
- Do phụ thuộc nhiều vào năng lực quản lý của từng nước nên các chương trình chi tiêu dài hạn rất khác nhau về mặt hình thức (ví dụ, tài liệu quản lý nội bộ hoặc tài liệu được chính thức xuất bản rộng rãi), về phạm vi áp dụng (chỉ áp dụng đối với một số ngành hoặc một số chương trình nhất định, hoặc chỉ áp dụng đối với hoạt động đầu tư, hoặc MTEF tổng hợp hoặc chi tiết), và mức độ chi tiết (chi tiết như ngân sách hoặc mang tính tổng hợp hơn).

Những vấn đề về tổ chức

Trách nhiệm của các cơ quan có liên quan trong khâu lập ngân sách và xây dựng chính sách phải được xác định và giới hạn rõ ràng.

- Cơ quan đầu não của chính phủ (văn phòng thủ tướng hoặc tổng thống, v.v.) làm đầu mối phối hợp các cơ quan trong quá trình xây dựng chính sách và giải quyết những mâu thuẫn có thể phát sinh trong quá trình lập ngân sách. (Chương 2 đề cập những vấn đề này).
- Bộ tài chính đưa ra hướng dẫn để lập ngân sách, xem xét các đề nghị về ngân sách, và bảo đảm việc phối kết hợp trong quá trình lập ngân sách, cũng như sự thống nhất tổng thể giữa ngân sách với chính sách và các mục tiêu kinh tế vĩ mô.
- Các bộ và cơ quan liên quan chịu trách nhiệm chuẩn bị các chương trình và ngân sách của ngành mình, trong khuôn khổ những hướng dẫn về chính sách và hạn mức chi tiêu do chính phủ quy định.

Như được giải thích chi tiết tại Chương 8, cần phải quy định rõ ràng các khoản chi tiêu của chính quyền cấp dưới, và cần phân bổ các nguồn thu theo đúng những khoản chi tiêu đã giao. Chính phủ trung ương cần phải tránh đặt gánh nặng tài chính lên vai chính quyền cấp dưới. Theo đó, những

khoản chi tiêu ngày càng tăng phải được cân bằng với các biện pháp bù đắp từ phía các nguồn thu. Những khoản chi vượt mức có thể không đòi hỏi thêm các nguồn lực bổ sung, nhưng phải bị coi là sai nguyên tắc.

Cơ quan lập pháp đóng vai trò quan trọng trong việc xem xét và phê chuẩn ngân sách. Để làm được việc này cần phải có đủ nguồn lực và năng lực. Tuy nhiên, để đạt được ba mục tiêu là kỷ luật tài chính, phân bổ nguồn lực và quản lý hoạt động tốt, thẩm quyền sửa đổi của cơ quan lập pháp thường được hạn chế ở mức nhất định.

Thực thi ngân sách

Một ngân sách được chuẩn bị tốt nhưng rất có thể khi thực hiện lại không tốt; nhưng không thể thực hiện tốt một ngân sách được lập không tốt. Tuy nhiên, để thực thi ngân sách tốt đòi hỏi không chỉ đơn giản là tuân thủ ngân sách được lập ban đầu. Nó cần được điều chỉnh cho phù hợp với những thay đổi phát sinh, và tạo điều kiện để quản lý hoạt động tốt. Cần phải có các biện pháp kiểm soát, nhưng không được ảnh hưởng tới hiệu quả hoặc dẫn đến tình trạng thay thế thành phần cấu thành bên trong của ngân sách; phải tập trung vào những vấn đề quan trọng và cho phép các cơ quan sử dụng ngân sách nhà nước linh

hoạt trong quá trình thực hiện các chương trình của mình.

Bảo đảm sự tuân thủ: kiểm soát chi tiêu

Hệ thống ngân sách cần bảo đảm việc kiểm soát chi tiêu một cách hiệu quả. Ngoài một ngân sách mang tính thực tế để bắt đầu thực hiện, hệ thống thực thi ngân sách muốn có hiệu quả cần phải có những yếu tố sau:

- một hệ thống kế toán ngân sách hoàn chỉnh, để kiểm tra các giao dịch ở mỗi giai đoạn của chu kỳ chi tiêu (cam kết, xác minh và thanh toán) và những chuyển đổi giữa các khoản thu chi ngân sách (phân bổ, chuyển đổi và dự toán bổ sung);
- kiểm soát hiệu quả ở mỗi giai đoạn của chu kỳ chi tiêu, cho dù dưới hình thức hay tổ chức nào;
- hệ thống quản lý các hợp đồng dài hạn và những cam kết trong tương lai;
- hệ thống quản lý nhân sự, bao gồm cả hạn mức về mặt nhân sự làm việc trong hệ thống cải cách dịch vụ công của từng đất nước;
- thủ tục mua sắm mang tính cạnh tranh đầy đủ và minh bạch và các hệ thống quản lý hợp đồng và hoạt động mua bán.

Thực hiện ngân sách

Trong quá trình thực hiện một kế hoạch ngân sách được xây dựng

tốt, để đạt được hiệu quả về mặt phân bổ và hoạt động đòi hỏi phải tuân thủ những nguyên tắc sau.

- Các quỹ của ngân sách phải được cấp phát kịp thời.
- Cần tránh việc phân phối tiền mặt (trừ trường hợp khẩn cấp). Kế hoạch tiền mặt phải được xây dựng, nhưng phải dựa trên cơ sở dự toán ngân sách và phải tính đến những cam kết hiện có.
- Dự toán bổ sung phải được quy định một cách chặt chẽ và phải hạn chế về mặt số lượng.
- Việc chuyển đổi giữa các khoản là cần thiết, nhưng không được dẫn đến tình trạng thay đổi những ưu tiên đã được xác định trong kế hoạch ngân sách. Các nguyên tắc chuyển đổi phải bảo đảm cả tính linh hoạt trong quản lý và sự kiểm soát các khoản thu chi chính.
- Kiểm soát nội bộ (ở các bộ có liên quan) thường được sử dụng nhiều hơn là kiểm soát từ bên ngoài do các cơ quan trung ương thực hiện, nhưng kiểm soát nội bộ lại đòi hỏi hệ thống giám sát và kiểm toán mạnh. Kiểm soát các hợp đồng và chứng từ phải được làm từ cấp nội bộ, để tránh sự can thiệp quá mức của các cơ quan chính phủ vào việc quản lý ngân sách.
- Khi phân quyền kiểm soát kế toán và thanh toán phải có biện

pháp kiểm soát tiền mặt tập trung. Khi tập trung hoạt động kiểm soát kế toán và thanh toán, cần có một hệ thống để bảo đảm rằng các khoản thanh toán được thực hiện đúng hạn và theo đúng kế hoạch ngân sách và kế hoạch tiền mặt, không để các cơ quan trung ương áp đặt những hoạt động được ưu tiên của họ. Những tiến bộ về công nghệ thông tin cho phép chính phủ phân quyền kiểm soát nhằm nâng cao hiệu quả mà vẫn bảo đảm được sự kiểm soát chi tiêu tập trung.

- Có thể cho phép chuyển một số khoản thu chi ngân sách sang năm tài khoá tiếp theo, ít nhất là các khoản chi tiêu vốn, nhưng các hoạt động này cần phải được kiểm soát.

Chức năng quản lý tiền mặt và kho bạc

Quản lý tiền mặt được thực hiện nhằm đạt được những mục tiêu sau: kiểm soát tổng chi, thực hiện ngân sách một cách hiệu quả, giảm thiểu chi phí vay nợ của chính phủ, và tối đa hoá thu nhập từ tiền gửi và các khoản đầu tư tài chính của chính phủ. Dưới đây là một số nguyên tắc của công tác quản lý tiền mặt:

- Cân bằng tiền mặt tập trung (cần tránh nhầm lẫn với việc tập trung hoá các khoản thanh

toán) được thực hiện hiệu quả nhất thông qua “một tài khoản kho bạc duy nhất”, mặc dù những tiến bộ về công nghệ thông tin cho phép có một số tài khoản kho bạc. Một tài khoản kho bạc duy nhất là một tài khoản (hoặc một số tài khoản được kết nối với nhau) mà thông qua đó tất cả các giao dịch thanh toán của chính phủ được thực hiện. Tài khoản đó phải có ít nhất những đặc điểm sau: (i) tập trung cân bằng tiền mặt hàng ngày (nếu có thể); (ii) kho bạc chịu trách nhiệm đối với các tài khoản tiền mặt này; và (iii) tất cả các giao dịch được ghi trong các tài khoản này phải cùng loại. Mô hình này phù hợp với cả PEM tập quyền và phân quyền, với điều kiện phải có công nghệ thông tin hiện đại.

- Lập kế hoạch tiền mặt bao gồm: (i) xây dựng kế hoạch thực hiện ngân sách hàng năm, và kế hoạch này phải được đánh giá theo quý; (ii) trong khuôn khổ kế hoạch thực hiện ngân sách hàng năm này, xây dựng các kế hoạch vay nợ và tiền mặt hàng tháng; và (iii) kiểm tra hàng tuần việc thực hiện kế hoạch tiền mặt hàng tháng. Tiếp theo, trong khi xây dựng các kế hoạch tiền mặt hàng tháng, các cam kết phải

được giám sát để tránh tình trạng thanh toán thiếu hoặc thanh toán chậm.

- Chính sách vay nợ được xây dựng trước và kế hoạch vay nợ phải được công bố công khai. Các khoản vay nợ của chính quyền cấp dưới phải được kiểm soát và phải thống nhất với mục tiêu tài chính tổng thể.
- Các thoả thuận vay nợ nước ngoài cần phải được theo dõi chặt chẽ để bảo đảm sự tuân thủ theo kế hoạch ngân sách hoặc các chương trình chi tiêu dài hạn.

Cơ sở hạ tầng kỹ thuật

Kế toán

Các hệ thống kế toán và báo cáo tốt đóng vai trò hết sức quan trọng trong hoạt động quản lý chi tiêu công, chịu trách nhiệm và xây dựng chính sách. Các hệ thống kế toán được phân loại như sau:

- *Kế toán tiền mặt*, tập trung vào các luồng tiền mặt và cân bằng tiền mặt. Kế toán tiền mặt là đủ để thực hiện mục tiêu kiểm soát chi tiêu, với điều kiện hệ thống này phải được bổ sung một hệ thống đầy đủ phục vụ cho hoạt động đăng ký các khoản cam kết và báo cáo những thiếu hụt về chi tiêu, nếu không sẽ dẫn đến sự phản ánh sai lệch tình hình tài chính.
- *Kế toán tiền mặt có điều chỉnh*,

thêm vào kế toán tiền mặt một giai đoạn bổ sung để ghi nhận những khoản thanh toán cuối năm. (Tuy nhiên, hệ thống này thường rất cồng kềnh và rủi ro cao bởi vì nó rất dễ dẫn đến tham nhũng, do vậy không nên áp dụng).

- *Kế toán dồn tích có điều chỉnh*, ngoài tiền mặt, hệ thống này còn ghi chép tài sản nợ và tài sản có hoạt động tài chính. Kế toán dồn tích có điều chỉnh tạo khuôn khổ hoàn chỉnh để đăng ký các khoản tài sản nợ và tất cả các khoản chi tiêu.
- *Kế toán dồn tích đầy đủ*, bao gồm tất cả tài sản nợ và tài sản có. Kế toán dồn tích, được sử dụng trong các doanh nghiệp thương mại, cung cấp một khuôn khổ phù hợp để đánh giá toàn bộ chi phí và hoạt động. Tuy nhiên, những yêu cầu về kiểm tra số liệu, và năng lực thực hiện về mặt kỹ thuật và hành chính của nó rất phức tạp, khiến nó không phù hợp với các nước đang phát triển và rất không đáng tin cậy nếu được áp dụng không hợp lý hoặc khi chưa có đủ các điều kiện cần thiết.

Cho dù với cơ sở kế toán nào, hệ thống kế toán cũng phải có những đặc điểm sau:

- các thủ tục đầy đủ về kế toán, ghi chép hệ thống các giao

- dịch, hệ thống bảo mật đầy đủ, thống nhất một cách hệ thống với các báo cáo của ngân hàng;
- áp dụng cùng một phương pháp ghi chép tất cả các giao dịch thu chi vào các tài khoản (bao gồm cả chi tiêu từ các quỹ và các cơ quan độc lập, và các khoản chi tiêu từ các khoản viện trợ);
 - phân loại chi tiêu thống nhất theo các chỉ tiêu kinh tế và chức năng;
 - các thủ tục kế toán và chứng từ rõ ràng;
 - báo cáo được lập thường xuyên (xem phần “Báo cáo” dưới đây);
 - các hệ thống kiểm tra việc sử dụng các khoản thu chi (kế toán ngân sách) ở mỗi giai đoạn trong chu kỳ chi tiêu (cam kết, xác minh và thanh toán);
 - thủ tục rõ ràng và công khai đầy đủ hoạt động tài chính ngân sách (các giao dịch tại chương mục riêng) và các khoản tài sản nợ; và
 - yêu cầu rõ ràng về công tác lưu trữ, tiếp cận và bảo mật các chứng từ hỗ trợ, bao gồm cả sổ sách lưu trên máy vi tính.

Báo cáo

Hệ thống báo cáo phải được thiết kế đáp ứng nhu cầu của nhiều người sử dụng khác nhau (cơ quan lập pháp, người dân, các nhà quản lý ngân sách, các nhà hoạch định chính sách, v.v.).

Những yêu cầu tối thiểu đối với báo cáo là:

- các báo cáo quản lý ngân sách, bao gồm toàn bộ diễn biến của các khoản phân bổ và các hạng mục có liên quan (các khoản cấp phát, dự toán bổ sung, chuyển đổi giữa các khoản chi tiêu, v.v.);
- các báo cáo về trách nhiệm giải trình của các cơ quan để trình lên cơ quan lập pháp;
- các báo cáo tài chính (các tài khoản tổng hợp của chính phủ, báo cáo về các khoản còn thiếu, báo cáo về nợ và các khoản nợ bất thường, và báo cáo cho vay); và
- các báo cáo đánh giá chính sách ngân sách và báo cáo của các cơ quan liên quan.

Kiểm soát, kiểm toán và đánh giá hoạt động quản lý

Kiểm soát quản trị (hay còn gọi là “kiểm soát nội bộ”) là những chính sách và thủ tục do các nhà lãnh đạo của một tổ chức xây dựng nhằm bảo đảm hoạt động hợp lý và hiệu quả. Có rất nhiều loại kiểm soát quản trị. Để xây dựng được hệ thống kiểm soát hiệu quả đòi hỏi, trước hết phải đánh giá thận trọng những rủi ro của tổ chức. Sau đó có thể lựa chọn các chính sách và thủ tục để kiểm soát những rủi ro đó một cách hiệu quả với chi phí hợp lý.

Kiểm soát quản lý là trách nhiệm cơ bản của mỗi nhà lãnh đạo. Để đạt được hiệu quả, hệ thống kiểm soát quản lý phải nhận được sự hỗ trợ mạnh mẽ của lãnh đạo tổ chức đó. Các chính sách và thủ tục phải được quán triệt thống nhất trong toàn tổ chức. Những sai lệch mà hệ thống kiểm soát phát hiện ra phải được áp dụng các biện pháp điều chỉnh kịp thời và hiệu quả. Để bảo đảm tính hiệu quả liên tục của hệ thống, những rủi ro đối với tổ chức cũng như đối với hệ thống kiểm soát phải được đánh giá thường xuyên.

Không một hệ thống kiểm soát nào có thể bảo đảm ngăn chặn hoàn toàn tình trạng gian lận, lạm dụng, kém hiệu quả, và những vi phạm thông thường. Tuy nhiên, một hệ thống kiểm soát được thiết kế tốt có thể bảo đảm tương đối việc phát hiện những sai lệch lớn. Đồng thời, ngay cả một hệ thống kiểm soát được thiết kế ban đầu rất tốt nhưng vẫn có thể thất bại nếu có sự câu kết, đặc biệt nếu trong những câu kết đó có sự tham gia của lãnh đạo cấp cao, những người có quyền vô hiệu hoá hay nằm ngoài phạm vi theo dõi của hệ thống kiểm soát. Như được nhấn mạnh trong Chương 13, chế độ trách nhiệm hiệu quả yêu cầu phải có ý kiến phản hồi và “tiếng nói” từ bên ngoài.

Kiểm toán nội bộ là một phần

trong cơ cấu kiểm soát quản trị của tổ chức. Những đơn vị cấp dưới được kiểm toán bởi phòng kiểm toán nội bộ thay mặt cho lãnh đạo cấp cao nhất. Trong số những chức năng quan trọng nhất của mình, kiểm toán nội bộ cũng kiểm tra hoạt động kiểm soát quản trị của chính đơn vị mình và hỗ trợ lãnh đạo cấp cao trong việc đánh giá rủi ro và xây dựng hệ thống kiểm soát hiệu quả hơn về mặt chi phí.

Kiểm toán độc lập đối với hoạt động của chính phủ thường được thực hiện bởi tổ chức kiểm toán tối cao (SAI), thường độc lập với nhánh hành pháp của chính phủ và báo cáo trực tiếp cho cơ quan lập pháp, cho người dân hoặc cả hai, cũng như cho chính tổ chức được kiểm toán. Tổ chức kiểm toán tối cao có thể thực hiện một số loại hình kiểm toán như kiểm toán trước khi thực hiện, kiểm toán tuân thủ/thông thường, kiểm toán tài chính (bảo đảm), và kiểm toán giá trị đầu tư (hiệu quả). Những vấn đề cần tập trung kiểm toán phụ thuộc vào điều kiện của từng nước. Kiểm soát quản trị và kiểm toán nội bộ yếu kém đòi hỏi tổ chức kiểm toán tối cao phải tập trung kiểm toán khâu lập kế hoạch hay kiểm toán tuân thủ/thông thường đối với mỗi giao dịch đơn lẻ. Tuy nhiên, đây là cách sử dụng kém hiệu quả các nguồn lực kế toán. Trong những

trường hợp này, tổ chức kiểm toán tối cao phải làm việc với cơ quan lập pháp và bộ tài chính để thực hiện một chiến lược chặt chẽ nhằm xây dựng các hệ thống kiểm soát quản trị hiệu quả. Kiểm toán nội bộ và kiểm toán độc lập có quan hệ bổ sung chứ không phải quan hệ thay thế.

Để bảo đảm độ tin cậy của kiểm toán độc lập đòi hỏi tổ chức kiểm toán tối cao và cán bộ của mình phải độc lập với các cơ quan chính phủ được kiểm toán, và không bị hạn chế khi tiếp cận với những thông tin cần thiết. Sự độc lập này thường được quy định trong các điều luật thành lập tổ chức kiểm toán tối cao. Tổ chức kiểm toán tối cao phải kiên quyết bảo vệ tính độc lập đó, nhưng đồng thời hiệu quả hoạt động của nó cũng phụ thuộc vào việc duy trì mối quan hệ chuyên môn và hợp tác với quốc hội, chính phủ và các tổ chức được kiểm toán.

Có một số mô hình tổ chức được thiết kế để tăng cường tính độc lập của tổ chức kiểm toán tối cao, mà vẫn bảo đảm được hiệu quả quản lý của một tổ chức. Phần lớn là dưới hình thức “văn phòng”, do một tổng kiểm toán đứng đầu có trách nhiệm báo cáo trực tiếp lên quốc hội (thường được áp dụng ở các nước thuộc Khối thịnh vượng chung) hoặc dưới hình thức “toà án”, trong đó kiểm toán viên được coi như thẩm

phán toà án (như ở Pháp và Italia). Ở nhiều nước hiện nay vẫn áp dụng kết hợp hai hình thức này.

Để bảo đảm hiệu quả, cán bộ kiểm toán của tổ chức kiểm toán tối cao phải có những kỹ năng chuyên môn đòi hỏi đối với hoạt động kiểm toán mà họ thực hiện. Đối với một tổ chức kiểm toán tối cao chuyển từ lĩnh vực kiểm toán trước và kiểm toán thông thường sang kiểm toán báo cáo tài chính và kiểm toán giá trị đầu tư, cán bộ hiện có sẽ phải qua các khoá đào tạo đặc biệt về những loại hình kiểm toán phức tạp hơn này hoặc sẽ phải tuyển thêm cán bộ chuyên môn mới. Kiểm toán giá trị đầu tư phải chứng minh được tính hiệu quả về chi phí. Trong bất kỳ trường hợp nào, kiểm toán tuân thủ và kiểm toán tài chính phải đứng hàng đầu.

Tổ chức kiểm toán tối cao, đặc biệt là một tổ chức đang thực hiện mục tiêu chiến lược như hoàn thiện kiểm soát quản trị hoặc thực hiện các loại hình kiểm toán tiên tiến hơn, cần phải có phương tiện hiệu quả để trao đổi kết quả kiểm toán và phương pháp tiếp cận đúng đắn để đẩy mạnh các hoạt động điều chỉnh phù hợp. Tuy nhiên, chắc chắn không hoạt động kiểm toán nào bảo đảm hoàn toàn việc phát hiện tất cả những sai lệch. Một hoạt động kiểm toán chỉ có thể bảo đảm tương đối rằng những vi phạm lớn sẽ được phát

hiện và báo cáo. Nhưng ngay cả mức độ bảo đảm này cũng chỉ thực hiện được với điều kiện kiểm toán viên được tiếp cận với tất cả các báo cáo cần thiết và hoạt động kiểm toán tuân thủ những tiêu chuẩn kiểm toán thông thường.

Đánh giá chương trình là một nỗ lực mang tính hệ thống nhằm xác định và đo lường tác động của các chính sách và chương trình của chính phủ. Các hình thức đánh giá tinh vi hơn - thiết kế mang tính thử nghiệm và phân tích theo chuỗi thời gian - bao gồm việc thu thập và phân tích thống kê khối lượng lớn dữ liệu để tách ảnh hưởng của chương trình khỏi những ảnh hưởng của yếu tố khác đối với cùng một kết quả (đánh giá ảnh hưởng). Những nghiên cứu tình huống đưa ra những thông tin ít tin cậy hơn về nguyên nhân và kết quả nhưng lại tỏ ra hữu ích trong việc xác định phương pháp nâng cao hiệu quả. Để một đánh giá trở nên hữu ích phải có sự thống nhất rõ ràng giữa vấn đề được đánh giá và những dữ liệu cần thiết để đưa ra một lời giải đáng tin cậy. Những người thực hiện đánh giá phải có kỹ năng chuyên môn và các nguồn lực cần thiết để thu thập và phân tích những dữ liệu đó. Người thực hiện đánh giá thường xuyên phải phụ thuộc vào sự hợp tác của các đơn vị hoạt động để có thể tiếp cận và thu thập những dữ liệu cần

thiết. Đánh giá chương trình, giống như kiểm toán giá trị đầu tư hiệu quả, phải cho thấy tính hiệu quả về chi phí tương đối so với những cải cách đạt được hoặc những tiến bộ mong muốn.

Thực hiện kế hoạch dài hạn

Như đã nhấn mạnh ở phần trên, kế hoạch dài hạn có ý nghĩa quan trọng đối với việc thực hiện ngân sách. Một kế hoạch như vậy có thể được đưa ra theo nhiều cách khác nhau. Phương pháp tiếp cận toàn diện và chi tiết nhất thường được gọi là khuôn khổ chi tiêu trung hạn (MTEF), đây là phương pháp liên quan tới tất cả các cơ quan chính phủ và bao gồm tất cả các khoản chi tiêu của chính phủ với phạm vi ảnh hưởng rộng. Một khuôn khổ như vậy đòi hỏi rất cao về dữ liệu cũng như thực hiện, và ở nhiều nước đang phát triển, phương pháp này có thể rất lãng phí hoặc thậm chí phản tác dụng nếu đưa ra khi điều kiện chưa chín muồi hoặc thực hiện không hiệu quả. Rất may, các phương pháp tiếp cận từng phần đối với kế hoạch dài hạn hiện đã có và có thể được cân nhắc, đặc biệt là ở các nước đang phát triển. Tuy nhiên, ngoài việc phải hoàn thiện chu trình ngân sách trong một thời gian ngắn, những biện pháp tiếp cận từng phần phải được thiết kế để giúp xây dựng năng lực cần thiết ở cấp địa phương để cuối

cùng có thể đưa ra chương trình chi tiêu dài hạn toàn diện hơn.

Những điểm chính có liên quan tới kế hoạch dài hạn toàn diện trong chu trình ngân sách đã được trình bày trong phần thảo luận về khâu lập ngân sách. Những điểm chính liên quan tới các phương pháp tiếp cận từng phần được tóm tắt sau đây. Hai phương pháp tiếp cận từng phần chủ chốt đối với việc lập chương trình trung hạn là phương pháp tập hợp tất cả chi tiêu của chính phủ trong một ngành nhất định và phương pháp tập hợp tất cả chi tiêu theo một loại hình chi tiêu cơ bản.

Phương pháp tiếp cận thứ nhất tương đối mới hơn, và được biết đến dưới tên gọi chương trình chi tiêu theo ngành (SEP). Những điểm chính áp dụng cho việc lập chương trình dài hạn cũng phù hợp để áp dụng đối với SEP. Tuy nhiên, bởi vì nó chỉ liên quan tới một ngành, nên SEP phải được xây dựng trên cơ sở những giới hạn về tài chính rõ ràng trong kế hoạch kinh tế vĩ mô. Nếu không, phương pháp tiếp cận kế hoạch dài hạn này rất dễ dẫn đến tâm lý “nhu cầu”, với tất cả các vấn đề mà tâm lý này có thể gây ra cho PEM, hoặc chỉ đưa lại một “ngành được nuông chiều” cho các nhà tài trợ, gây nên những sai lệch trong việc phân bổ nguồn lực mang tính chiến lược.

Phương pháp tiếp cận thứ hai

thường được áp dụng cho các hoạt động đầu tư, và rất phổ biến ở các nước đang phát triển phụ thuộc nhiều vào các nguồn viện trợ theo các chương trình đầu tư công cộng (PIP). Các PIP xuất hiện vào đầu những năm 1980 như một sự phản ứng đối với tính cứng nhắc của các kế hoạch phát triển cố định trong những năm 1970, và như một công cụ để hoàn thiện việc lập kế hoạch cho hoạt động tài trợ của nước ngoài, hầu hết đều dành cho hoạt động đầu tư. Các PIP được thực hiện cuốn chiếu và thường có thời hạn từ ba đến bốn năm. Nếu không được xây dựng và thực hiện tốt, các PIP sẽ trở thành danh mục các dự án mong muốn hoặc danh mục bán hàng cho các nhà tài trợ, và có thể ảnh hưởng đến chu trình quản lý chi tiêu. Tuy nhiên, giống như chương trình chi tiêu theo ngành (SEP), PIP được xây dựng và thực hiện hiệu quả có thể cải thiện quá trình cũng như nâng cao hiệu quả kiểm soát đối với các khoản viện trợ nước ngoài của nước hưởng lợi. Lý tưởng nhất là PIP phải thực hiện được những mục sau:

- Chỉ bao gồm những dự án đầu tư lành mạnh về mặt kinh tế có liên quan rõ ràng tới chính sách của chính phủ. (Đối với những năm tiếp sau, việc đánh giá các dự án có thể mang tính dự báo, nhưng các dự án luôn luôn phải

- đáp ứng tiêu chuẩn “kép” là tiêu chuẩn về phát triển và tính thông dụng trước khi đưa vào kế hoạch của bất kỳ năm nào). Các thủ tục nhằm ngăn chặn những dự án “đồ sộ mà kém hiệu quả” là rất quan trọng.
- Tính đến tất cả các hoạt động đầu tư của chính phủ trung ương cũng như hoạt động đầu tư của các tổ chức nhà nước khác do chính phủ trung ương cấp vốn.
 - Tuân thủ chặt chẽ hạn mức trần được xác định trong kế hoạch kinh tế vĩ mô (dù việc lập chương trình kinh tế vĩ mô có tính lặp đi lặp lại những hoạt động đầu tư công cộng không thể bị coi là hoạt động thừa của các mục tiêu tài chính nhà nước và kinh tế vĩ mô khác).
 - Chỉ đưa vào kế hoạch năm thứ nhất những dự án đã có nguồn tài chính *chắc chắn*.
 - Bảo đảm rằng các nguồn tài chính bổ sung của địa phương phải được đưa đầy đủ vào ngân sách hàng năm. Trong mọi trường hợp thường hay xảy ra các vấn đề “cấp vốn trùng lặp” nhưng đó sẽ là sự bảo đảm chắc chắn nếu như việc cấp vốn đầu tư từ phía ngân sách chung không đủ.
 - Chỉ đưa vào kế hoạch các năm sau những dự án đã có quyết định chắc chắn và nguồn tài

chính đã tương đối khả thi. (Trong thực tế, PIP chỉ bao gồm “các chính sách liên tục”, giống như đối với việc lập chương trình dài hạn nói chung).

- Tránh tình trạng quá tin tưởng vào chuyên gia nước ngoài, và khuyến khích hoàn thiện năng lực trong nước một cách hệ thống. Đây là một trong những yêu cầu quan trọng nhất. Chuyên gia nước ngoài có thể là cần thiết. Tuy nhiên, nếu PIP vô tình trở thành cơ chế thay thế trách nhiệm trong nước bằng các chuyên gia nước ngoài thì không những không hoàn thiện được quá trình thực hiện ngân sách, mà còn không thể nâng cao năng lực trong nước. Tất nhiên, nguy cơ này tồn tại ở những nước phụ thuộc vào nguồn viện trợ cho dù họ có quá trình PIP hay không.

Quản lý viện trợ

Ở những nước đang phát triển phụ thuộc vào các nguồn viện trợ, cả ba mục tiêu của công tác quản lý chi tiêu của chính phủ đều đòi hỏi chính phủ của nước hưởng lợi, chứ không phải là các nhà tài trợ, “chỉ đạo” việc phân bổ và sử dụng các quỹ viện trợ - nhưng tất nhiên vẫn phải tính đến những yêu cầu về thủ tục và tín dụng của các nhà tài trợ. Kinh nghiệm trên thế giới cho thấy rằng cần đáp ứng một số yêu cầu để có thể quản lý viện trợ

một cách hiệu quả.

- Các nguồn lực bên ngoài phải được phối hợp với việc sử dụng các nguồn lực tổng thể, và vì vậy phải đưa vào kế hoạch ngân sách.
- Phải có một, và chỉ một, cơ quan quản lý viện trợ (thường là thuộc bộ tài chính) chịu trách nhiệm quản lý toàn bộ viện trợ nước ngoài, bao gồm cả hoạt động trợ giúp kỹ thuật.
- Công tác quản lý viện trợ cần được cơ cấu theo nhà tài trợ (ví dụ: bộ phận phụ trách Ngân hàng Phát triển châu Á, Ngân hàng Thế giới...) chứ không nên cơ cấu theo ngành (ví dụ: quản lý các dự án hỗ trợ ngành y tế).
- Cơ quan quản lý viện trợ phải tạo điều kiện, không nên cản trở, và tránh can thiệp vào những kiến nghị về ngân sách hoặc lựa chọn dự án của các bộ ngành.

CÁC ĐIỂM THEN CHỐT VÀ CÁC ĐỊNH HƯỚNG CẢI THIỆN

Các điểm then chốt

Mặc dù quản lý chi tiêu công độc lập với công tác quản lý thuế và hải quan, nhưng hoạt động quản lý chi tiêu tốt khó có thể thực hiện được nếu không có dự toán các nguồn thu một cách đáng tin cậy ngay từ ban đầu.

Hoạt động quản lý chi tiêu của

chính phủ trung ương có ba *mục tiêu* chính và một yêu cầu là tính bền vững. Ba mục tiêu này là kiểm soát chi tiêu, phân bổ các nguồn lực thống nhất với các ưu tiên của chính sách, và quản lý hoạt động hiệu quả. Những mục tiêu này có thể mâu thuẫn trong thời gian ngắn nhưng sẽ bổ trợ cho nhau trong thời gian dài, với điều kiện đáp ứng được yêu cầu về tính bền vững. Yêu cầu này là hệ thống ngân sách phải tuân thủ quy trình hợp lý và đáp ứng được những tiêu chuẩn về quản lý nhà nước tốt, bao gồm cả tính công khai, minh bạch.

Bởi vì ngân sách phải là tấm gương phản ánh chính sách của chính phủ về mặt tài chính, nên phạm vi của nó phải toàn diện (bao gồm tất cả các khoản thu chi, dù là nguồn trong nước hay thông qua viện trợ nước ngoài, và sử dụng tiêu chí phân loại như nhau đối với tất cả các loại chi tiêu), và nó phải công khai hoá tất cả các quyết định có ảnh hưởng tới tài chính nhà nước (ví dụ, các khoản vay) hoặc tạo nên rủi ro đối với tài chính nhà nước (ví dụ, đảm bảo khoản vay).

Khâu *lập ngân sách* phải bắt đầu với phương pháp tiếp cận từ trên xuống, ở thời điểm này kế hoạch kinh tế vĩ mô trung hạn cho phép xác định hạn mức chi tiêu ban đầu - đối với cả chi tiêu tổng

thể và chi tiêu đối với từng ngành. Tiếp theo là giai đoạn tiến hành từ dưới lên, trong đó các bộ, ngành và các cơ quan xây dựng các chương trình chi tiêu của mình thống nhất với các ưu tiên chính sách và hạn mức chi tiêu. Sau đó, ngân sách được hoàn thiện thông qua quá trình trao đổi và đàm phán giữa bộ tài chính và các cơ quan sử dụng ngân sách nhà nước. Nếu không có hạn mức chi tiêu chặt chẽ ngay từ ban đầu, khâu lập ngân sách sẽ trở thành việc lập danh mục nhu cầu của các bộ, ngành, và sau đó rất khó điều hoà với các nguồn lực tổng thể sẵn có. Nhưng ngược lại, nếu không có sự trao đổi và đàm phán để bảo đảm sự thống nhất tổng thể giữa mục tiêu và nguồn lực hiện có, thì kỷ luật tài chính tổng thể chỉ có thể đạt được với điều kiện có sự phân bổ theo ngành tốt và công tác quản lý hoạt động hiệu quả.

Việc đưa ngân sách hàng năm vào kế hoạch dài hạn cũng rất quan trọng bởi hai lý do: thứ nhất bởi vì độ linh hoạt về chi tiêu trong một năm rất hạn chế trong khi những thay đổi về chính sách đòi hỏi phải phân bổ lại đáng kể các nguồn lực, và thứ hai là do nhu cầu đánh giá chi phí trong tương lai của các quyết định hiện tại (đặc biệt là các quyết định đầu tư công cộng). Các phương pháp tiếp cận dài hạn từng phần có thể hữu ích trong việc xây dựng kế

hoạch dài hạn toàn diện (MTEF). SEP là chương trình dài hạn bao gồm tất cả các khoản chi tiêu của một ngành; và PIP là chương trình dài hạn bao gồm một loại chi tiêu của tất cả các ngành.

Khâu *thực thi ngân sách* tốt bắt đầu bằng khâu lập ngân sách tốt, nhưng không chỉ đòi hỏi bảo đảm các khoản chi tiêu thực tế tuân thủ theo các khoản chi tiêu đã được lập ngân sách. Phải có các cơ chế để thích nghi với những thay đổi, và đạt được sự cân bằng giữa kiểm soát độc lập và sự linh hoạt về mặt thực hiện mà lãnh đạo cần có. Đặc biệt, ngoài những chỉ tiêu khác, các quỹ thuộc ngân sách phải được cấp phát kịp thời và đầy đủ về mặt số lượng dự toán; sự chuyển đổi giữa các khoản chi tiêu ngân sách, và các khoản kết chuyển chi tiêu sang năm sau là được phép nhưng phải được kiểm soát chặt chẽ; và các hoạt động kiểm soát nội bộ đối với những cam kết và chứng từ phải được hỗ trợ bởi hệ thống giám sát và kiểm toán mạnh.

Trong số các hệ thống *kế toán*, kế toán tiền mặt là đơn giản nhất, và là điều kiện đủ để kiểm soát chi tiêu; kế toán dồn tích mang tính toàn diện nhất, và việc thực hiện hệ thống này là phức tạp nhất. Hầu hết các nước đều thấy áp dụng *hệ thống kế toán dồn tích có điều chỉnh* là phù hợp hơn cả, hệ thống này ngoài tiền mặt còn bao

gồm các khoản tài sản nợ và tài sản có hoạt động tài chính. Cho dù là hệ thống kế toán nào thì công tác vào sổ kế toán và báo cáo nhất thiết phải đạt các yêu cầu hiệu quả, rõ ràng, minh bạch và đáng tin cậy.

Nếu không có *kiểm toán* độc lập mạnh, chu kỳ quản lý chi tiêu sẽ không hoàn chỉnh và có nhiều nguy cơ rủi ro. Một cơ quan kiểm toán độc lập, nằm ngoài nhánh hành pháp là rất cần thiết, và cần được bố trí nhân lực tốt, được tiếp cận đầy đủ với những thông tin cần thiết. Tuy nhiên, hiệu quả của cơ quan này phụ thuộc vào hoạt động kiểm soát quản trị và kiểm toán nội bộ của chính cơ quan sử dụng ngân sách nhà nước. Nếu chỉ có kiểm tra từ bên ngoài thì một tổ chức không thể đạt được hiệu quả và sự thống nhất trong hoạt động. Đồng thời, trước khi dành các nguồn lực và nhân lực cho công tác kiểm toán về kết quả hoạt động và tính hiệu quả, các hoạt động kiểm toán theo mệnh lệnh và sự liên chính về tài chính cơ bản phải mạnh và hiệu quả.

Các định hướng cải thiện

Phương pháp tiếp cận để cải thiện hoạt động ngân sách của chính phủ trung ương phải mang tính thực tế, đưa ra nhiều lựa chọn hơn là mô hình “hoạt động điển hình”. Tuy nhiên, cũng có một vài nguyên tắc chung:

- bảo đảm rằng những thay đổi trong hoạt động quản lý chi tiêu công phải nhằm củng cố bốn tiêu chí của hoạt động quản lý nhà nước (tính trách nhiệm, sự minh bạch, khả năng dự báo và sự tham gia của các bên liên quan);
- sử dụng những cải thiện trong hoạt động quản lý chi tiêu công để giảm nguy cơ tham nhũng đối với cả những nguồn lực ở trong nước và từ nước ngoài;
- không chỉ lưu ý tới kỷ luật tài chính nhà nước, mà còn chú ý tới việc phân bổ nguồn lực mang tính chiến lược, quản lý hoạt động tốt và quy trình thực hiện đúng; và
- cần dự toán ngân sách dài hạn chứ không chỉ tập trung vào tương lai gần, thông qua phương pháp tiếp cận dài hạn cụ thể nếu được, với sự phản ánh và trao đổi mang tính hệ thống ở mức độ có thể.

Ngoài những nguyên tắc chung này, kinh nghiệm cũng cho thấy có ba nguyên tắc thực tế để đánh giá giá trị của những đề xuất nhằm hoàn thiện hoạt động quản lý chi tiêu trong môi trường của từng nước cụ thể.

- Xây dựng được các căn cứ đúng đắn là điều hết sức cần thiết đối với quá trình chi tiêu tiền của người dân, đặc biệt là ở các

nước nghèo, nơi người dân ít có khả năng chịu được những thử nghiệm tốn kém nhất. Theo cách nói trong Hội thảo về chính sách và cải cách tài chính nhà nước (tổ chức từ ngày 2 - 4 tháng 2-1999 tại Apia, Xamoa): “những yếu tố cơ bản trong quá trình lập, thực hiện ngân sách và giám sát quá trình thực hiện cho phép kiểm soát hiệu quả, nâng cao tính công khai, nâng cao trách nhiệm và bảo đảm tính hợp pháp phải chắc chắn được thực hiện trước khi đưa ra những khái niệm phức tạp hơn về quản lý ngân sách”.

- Bất kỳ biện pháp cải cách hoạt động quản lý chi tiêu công nào ở các nước đang phát triển cũng phải nâng cao năng lực quản lý chi tiêu công cộng của chính nước đó. Một hoạt động nhằm cải thiện quản lý chi tiêu công cộng được thiết kế và thực hiện chủ yếu bởi chuyên gia nước ngoài sẽ không mang lại sự cải thiện nào; ngược lại, nó còn làm cho tình hình càng xấu đi. Việc cải thiện cũng sẽ không kéo dài nếu chúng được áp đặt từ các cơ quan trung ương xuống mà không có sự tham gia hoặc các bộ, ngành liên quan không có năng lực thực hiện.
- Đánh giá các thành công hay thất bại thực tế của biện pháp cải cách được đề xuất bằng

cách độc lập thu thập ý kiến phản hồi từ các nước đã thử áp dụng biện pháp này.

Trong quá trình *lập ngân sách*, những hoạt động được ưu tiên là xác định phạm vi ngân sách toàn diện một cách hợp lý, công khai các chính sách có ảnh hưởng về mặt tài chính ở hiện tại hoặc trong tương lai (ví dụ, các khoản nợ bất thường), và phân loại chi tiêu tốt. Ngoài ra, ngân sách tiền mặt theo từng khoản mục phải được hình thành chắc chắn trước khi xem xét tới các hệ thống ngân sách khác.

Hạn mức tài chính chặt chẽ, thống nhất với kế hoạch kinh tế vĩ mô có ý nghĩa quan trọng ngay từ giai đoạn đầu của quá trình lập ngân sách, tạo điều kiện cho các bộ liên quan dự toán các chương trình chi tiêu của mình, thống nhất với chính sách đối với từng ngành của chính phủ. Yêu cầu về quản lý hoạt động tốt đòi hỏi các bộ liên quan phải chịu trách nhiệm thực hiện các chương trình của mình, nhưng họ chỉ có thể chịu trách nhiệm nếu họ có đủ thẩm quyền thiết kế những chương trình đó.

Để xây dựng được *kế hoạch ngân sách dài hạn*, ưu tiên hàng đầu là phải chuẩn bị dự toán chi tiêu tổng thể theo chức năng và theo từng chỉ tiêu kinh tế, và xem xét

những chi phí trong tương lai của các chương trình khi lập ngân sách. Giai đoạn tiếp theo là giai đoạn lập các chương trình chi tiêu dài hạn, chỉ bao gồm những chương trình/dự án mà nguồn tài chính đã chắc chắn có - từ đó chỉ tập trung vào những chính sách hiện hành. Giai đoạn cuối cùng là giai đoạn lập kế hoạch chi tiêu trung hạn chính thức và chi tiết với phạm vi và mức độ chi tiết giống như ngân sách hàng năm. Để đạt được mục tiêu cuối cùng này, có thể xem xét áp dụng phương pháp lũy tiến. Những nước phụ thuộc nhiều vào các khoản viện trợ trước hết phải lập một chương trình đầu tư công cộng mạnh và mang tính thực tiễn cao (phù hợp với các nguồn lực hiện có và không có những dự án “đồ sộ mà kém hiệu quả”). Những nước khác có thể tập trung vào các khoản chi tiêu tốn kém khác như lương hưu và các khoản trợ cấp khác. Ngoài ra, việc lập chương trình chi tiêu đầy đủ cho một hoặc hai ngành chính có thể đưa lại những kinh nghiệm hữu ích cho việc lập chương trình dài hạn.

Những cải thiện trong quá trình *thực thi ngân sách* thường giúp tăng cường kiểm soát chi tiêu, nâng cao hiệu quả chi tiêu, và quản lý tiền mặt tốt hơn. Cải cách kiểm soát chi tiêu thành công phụ thuộc chủ yếu vào việc giải

ngân một cách kịp thời và có thể dự báo trước; kiểm soát và theo dõi hiệu quả ở mỗi giai đoạn của chu kỳ chi tiêu (ký hợp đồng, xác minh và thanh toán); các thủ tục rõ ràng cho việc đăng ký hợp đồng; và tất nhiên là các thủ tục mua bán lành mạnh và được thi hành tốt (sẽ thảo luận ở phần sau). Để nâng cao hiệu quả đòi hỏi phải có những nguyên tắc linh hoạt đối với việc chuyển đổi; một số trường hợp cho phép kết chuyển một số khoản chi tiêu sang năm sau; và dần dần phân quyền kiểm soát, nhưng phải song song với việc củng cố hệ thống kiểm toán và báo cáo tài chính. Cuối cùng, những hoạt động cần ưu tiên để làm tốt việc quản lý tiền mặt là kế hoạch tiền mặt khả thi thống nhất với các khoản chi tiêu đã được đưa vào ngân sách; tập trung cân bằng tiền mặt (không nhất thiết phải là các khoản thanh toán thực chi); và kiểm tra kịp thời các khoản vay và các khoản hoàn trả của chính phủ.

Đối với hoạt động *kiểm toán*, chỉ nên xem xét áp dụng kiểm toán hiệu suất (giá trị của số tiền đầu tư) sau khi hệ thống kiểm toán tài chính và kiểm toán theo mệnh lệnh được hình thành một cách rõ rệt, và tất cả các nguồn lực đều được tập trung vào ưu tiên cơ bản đó. Tương tự, đối với *kế toán* phải ưu tiên hình thành cơ sở kế toán

tiền mặt chắc chắn và tổng hợp các hoạt động của các quỹ ngoài ngân sách - tuy nhiên, được bổ sung bằng hệ thống đăng ký hợp đồng, kế toán dồn tích đối với các khoản nợ, và ghi sổ các khoản nợ bất thường. Những cải cách tiếp theo có thể là kế toán dồn tích có điều chỉnh và hình thành hệ thống đăng ký tài sản - ít nhất là đối với những tài sản giá trị cao có nguy cơ rủi ro. Chỉ nên xem xét thực hiện việc chuyển sang hệ thống kế toán dồn tích đầy đủ khi các bước trước đã được hoàn tất chắc chắn (ngoại trừ đối với các hoạt động của khu vực công, trong đó việc áp dụng kế toán dồn tích là thiết yếu). Cuối cùng, *định hướng kết quả thực hiện* trong hoạt động ngân sách có thể được thực hiện theo nhiều cách ngoài việc áp dụng chính thức các chỉ số đánh giá kết quả hoạt động mang tính định lượng hay ngân sách hoạt động, như sẽ được giải thích ở phần sau.

CHÚ THÍCH

1. Như ở Chương 1 đã giải thích chi tiết, hiệu suất liên quan tới kết quả cụ thể của hoạt động của chính phủ, trong khi hiệu quả liên quan tới việc đạt được những mục đích dự kiến của các hoạt động đó.
2. Trong cuốn sách này, chúng tôi không nhằm trả lời câu hỏi làm thế nào để xác định mong muốn của người dân. Tuy nhiên, chúng tôi cũng

xin nhấn mạnh tính quan liêu cũng như bản chất chính trị cố hữu của quá trình phân bổ các nguồn lực trong quỹ công cho những người sử dụng và những đối tượng hưởng lợi khác nhau. Thật vậy, Kenneth Arrow đã chứng minh bằng những con số cụ thể gần 40 năm trước rằng “không thể” tập hợp mong muốn của từng cá nhân thành một mong muốn của xã hội mang tính ổn định, thống nhất với hiệu quả kinh tế và hoàn toàn không bị ép buộc. Xem thêm cuốn Arrow và Scitovsky (1969). Những nghiên cứu khác, được gọi chung là “lý thuyết về lựa chọn của công chúng”, nghiên cứu về ngân sách như một công cụ được xác định bởi những phương tiện mang tính thị trường, qua đó “tập hợp mong muốn của các cá nhân một cách hợp lý nhằm tối đa hoá sự thoả mãn của họ” (Petrei 1998).

3. Những mục tiêu này thường được gọi là cấp (như được sử dụng bởi Campos và Pradhan [1995], và ở những nghiên cứu khác). Tuy nhiên, cách gọi này có thể dẫn đến sự hiểu lầm là ba mục tiêu này được xếp theo cấp độ mang tính logic hoặc theo thứ bậc.

4. Hai mục tiêu sau là phân bổ nguồn lực mang tính chiến lược và quản lý hoạt động tốt có thể dễ dàng nhận biết qua sự phân biệt từ trước tới nay trong kinh tế học giữa hiệu quả của việc phân bổ và hiệu quả của việc sử dụng.

5. Petrei (1998, trang 338) kết luận rằng ở Mỹ Latinh, “áp lực phải chi tiêu ít đi trong nhiều trường hợp sẽ dẫn đến việc chi tiêu hiệu quả hơn, nhưng trong những trường hợp khác lại dẫn đến kết quả ngược lại.”

Quản lý chi tiêu của chính quyền địa phương và phân cấp tài chính

Chừng nào chúng ta không bảo đảm rằng các khoản chi cho những mục đích ở địa phương phải phù hợp với nhu cầu và mong muốn của nhân dân địa phương, trao cho họ quyền hạn thỏa đáng và phân bổ cho họ nguồn tài chính thích hợp thì chúng ta sẽ không bao giờ có thể khơi dậy sự quan tâm và phát huy được sáng kiến của người dân địa phương.

— Balwantray Mehta, 1959

SỰ PHÂN CHIA TRÁCH NHIỆM TÀI CHÍNH GIỮA CHÍNH QUYỀN TRUNG ƯƠNG VÀ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

Như đã đề cập trong Chương 7, mỗi cấp chính quyền (cấp trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện, v.v.) đều phải có ngân sách riêng của mình, được

thông qua theo những quy định của hiến pháp hay pháp luật. Tuy nhiên, có những mối quan hệ chặt chẽ giữa ngân sách của chính quyền trung ương và ngân sách của các cấp chính quyền địa phương cần được quan tâm cụ thể.

“Chủ nghĩa liên bang về tài chính”: Những vấn đề chủ chốt

Mức độ trao quyền, phân bổ chi tiêu và những kế hoạch thu ngân sách phải được điều chỉnh theo điều kiện từng nước và phụ thuộc vào những vấn đề chính sách và chính trị như đã được đề cập trong các phần trước. Tuy nhiên, bất kỳ nước nào cũng có những nguyên tắc quan trọng nhất định chi phối những hoạt động này. Chương 5 đã giải thích cách tiếp cận theo tính hiệu quả đối với việc phân cấp. Nó được chứng minh trong

định lý phân cấp Oates, được phát biểu rằng mỗi một dịch vụ công phải do cơ quan hành chính kiểm soát khu vực địa lý nhỏ nhất cung cấp, sao cho khu vực đó có thể tiếp nhận toàn bộ lợi ích và chi phí của việc này. Đây là một kiểm nghiệm khá gắt gao nhằm xây dựng kế hoạch và đáp ứng nó trong thực tiễn. Liên minh châu Âu đã chấp nhận một cách tiếp cận mang tính tác nghiệp nhiều hơn là theo nguyên tắc phụ trợ (subsidiarity) trong việc phân chia trách nhiệm giữa các thành viên của Liên minh. Theo nguyên tắc này, các chức

năng đánh thuế, chi tiêu và các chức năng điều tiết phải được thực thi bởi những cấp chính quyền thấp hơn, trừ khi có căn cứ chứng minh được là phải giao chúng cho chính quyền cấp cao hơn.

Những tài liệu nghiên cứu về chủ nghĩa liên bang tài chính bàn luận về tính phức tạp của sự phân cấp và đưa ra những ví dụ mang tính giả thuyết cũng như thực tiễn về việc phân bổ chi tiêu (Hộp 8.1).¹ Nói chung, mọi người đều thừa nhận sự cần thiết phải tăng cường phân cấp tài chính. Tuy nhiên, nhiều người nhấn mạnh đến mối

Hộp 8.1

Quản lý tài chính ở các hệ thống liên bang

Trong những năm 1980, Achantina và Braxin gặp phải những vấn đề tương tự nhau, thâm hụt ngân sách địa phương làm tăng thêm thâm hụt ngân sách nhà nước và lạm phát cao. Trong những năm 1990, cả hai nước này tiếp tục phân cấp tài chính và đấu tranh để giành lại sự ổn định kinh tế vĩ mô. Achantina giành được thành công lớn hơn, một phần do nước này áp dụng giới hạn ngân sách cứng rắn hơn đối với khu vực công cấp quốc gia và đảng kiểm soát các chính quyền cấp dưới và các nhà lập pháp ở trung ương tốt hơn. Việc hạn chế những khoản vay của chính quyền trung ương và

địa phương, đem lại những động cơ đúng cho chính quyền cấp dưới, đặc biệt là cho những tổ chức tín dụng ở Achantina đã chứng tỏ hiệu quả hơn những quy tắc của chính quyền trung ương ở Braxin.

Ở Cộng hoà nhân dân Trung Hoa, việc thực hiện Luật Ngân sách năm 1994 đã củng cố cơ sở cho các hoạt động tài chính. Việc chính quyền trung ương phê duyệt ngân sách địa phương được huỷ bỏ và các quy trình ngân sách được làm rõ, đòi hỏi ngân sách trung ương và ngân sách địa phương phải được xây dựng trong khuôn khổ kinh tế vĩ mô phù hợp. Các chính quyền địa

phương không được phép bù đắp bất kỳ khoản thâm hụt bằng cách phát hành trái phiếu, vay ngân hàng, hay trợ cấp từ chính quyền trung ương. Chính quyền địa phương được yêu cầu phải cân đối ngân sách hoặc được phép sử dụng thặng dư ngân sách lũy tích và quỹ ngoài ngân sách để bù đắp thâm hụt.

Nguồn: Dillinger, W và S. Webb. 1999. Quản lý tài chính ở các nền dân chủ liên bang: Achantina và Braxin. Ngân hàng Thế giới; Ahmad, E., G. Quiang, và V. Tanzi biên soạn 1995. Cải cách tài chính nhà nước ở Trung Quốc. Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF).

nguy cơ không kiểm soát được chi tiêu, tham nhũng tăng lên, sự thiếu hiệu quả trong phân bổ nguồn lực mà sẽ phát sinh nếu phân cấp tài chính một cách vội vàng, ngay cả khi nó đã được chứng minh về mặt lý thuyết.²

Những nguyên tắc bao quát về mối tương tác tài chính giữa trung ương và địa phương

Cho dù mức độ trao quyền có thích hợp với một nước như thế nào đi nữa thì khuôn khổ luật pháp chi phối mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và địa phương, và cả những hoạt động ngân sách nữa, cũng cần phải rõ ràng và hiệu quả. Tuy nhiên, không thể quy định cho mọi hoàn cảnh bằng một hợp đồng hay bộ luật đã được pháp điển hoá. Bởi vậy, những cơ chế giải quyết mâu thuẫn là cực kỳ quan trọng để bảo đảm những mối quan hệ tài chính thông suốt giữa các cấp chính quyền. Cơ chế đó có thể hoạt động thông qua các cơ quan chuyên trách. Chẳng hạn như ở Ôxtrâylia, Ấn Độ và Xri Lanca, có một uỷ ban tài chính phụ trách quan hệ tài chính giữa chính quyền trung ương và các cấp chính quyền khác; ở Đức, Hạ nghị viện của Quốc hội với đại diện của các bang đóng góp cho sự phối hợp chính sách liên chính quyền; và ở nhiều nước, những

hội đồng chuyên trách phối hợp liên ngành là khá phổ biến.

Những nguyên tắc dưới đây là cần thiết cho tính minh bạch và hiệu quả của mối quan hệ tương tác trung ương - địa phương.

- Mỗi cấp chính quyền cần được giao những trách nhiệm rõ ràng, dù đó là trách nhiệm nào đi nữa (Hộp 8.2). Cần tránh sự chồng chéo, hiện nay việc phân chia trách nhiệm giữa các cấp là rất mơ hồ.
- Những hoạt động chia sẻ tài chính và thu ngân sách giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương phải được ổn định. Chúng có thể được sửa đổi theo thời gian nhưng phải tìm mọi cách tránh sự mặc cả xuất hiện ở mỗi năm.
- Các cấp chính quyền địa phương cần đánh giá chính xác những nguồn lực này trước khi chuẩn bị ngân sách của mình. Ở một số nước (ví dụ như Ucraina năm 1996-1997), chính quyền địa phương phải chờ dự thảo ngân sách của chính quyền trung ương được phê chuẩn chính thức trước khi chuẩn bị ngân sách của riêng mình. Việc thiếu tính dự đoán như vậy đã gây tổn hại cho cả tính hiệu quả lẫn khả năng kiểm soát tài chính ở cấp địa phương. Nếu không có sự chỉ dẫn cụ thể về số

Hộp 8.2

Xác định nhiệm vụ chi tiêu ở Cộng hoà nhân dân Trung Hoa

Cho đến nay, Cộng hoà nhân dân Trung Hoa vẫn chưa có được một bộ luật xác định rõ ràng các nhiệm vụ chi ngân sách cho các cấp chính quyền. Nhiệm vụ chi ngân sách rất mơ hồ và thường bị chi phối bởi những động cơ chính trị, thay đổi giữa các cấp chính quyền theo những cách thức không dự tính trước được. Chính quyền trung ương có thể chuyển trách nhiệm chi ngân sách của mình cho chính quyền cấp tỉnh vào những thời điểm khó khăn và chính quyền tỉnh có thể sử dụng trách nhiệm lớn hơn của mình để mặc cả đòi phần thu ngân sách lớn hơn. Sự mặc cả giữa chính quyền cấp trên và cấp dưới làm suy yếu đi việc lập kế hoạch ngân sách và kiểm

soát ngân sách, góp phần làm mất ổn định hệ thống tài chính của Cộng hoà nhân dân Trung Hoa. Nếu trước hết không xác định rõ nhiệm vụ chi ngân sách thì các cơ quan nhà nước của Trung Quốc sẽ thấy khó cải cách được những quy tắc thu thuế và cơ chế phân chia nguồn thu ngân sách giữa chính quyền trung ương và chính quyền tỉnh.

Các nhiệm vụ chi ngân sách giữa chính quyền tỉnh và các cơ quan cấp thấp hơn, chẳng hạn như cấp huyện, thậm chí còn mơ hồ hơn nữa. Chính quyền địa phương thường bị buộc phải gánh trách nhiệm mà lẽ ra thuộc về chính quyền cấp cao hơn, làm trầm trọng thêm sự mất cân xứng giữa trách nhiệm thu và

chi ngân sách của địa phương. Do tính chất không rõ ràng và không dự đoán trước được nên hệ thống các nhiệm vụ chi ngân sách đã tạo ra sự bất định về ngân sách cho chính quyền trung ương và khiến cho việc lập kế hoạch ngân sách trở thành một nhiệm vụ không thể thực thi đối với các cấp chính quyền tỉnh và địa phương, bởi vậy tác động xấu đến số lượng và chất lượng của hàng hoá và dịch vụ công mà các cấp chính quyền này cung cấp.

—————
Nguồn: Ahmad, Quiang, và Tanzi biên soạn, 1995. Cải cách tài chính nhà nước ở Trung Quốc. Washington, DC: Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF).

lượng nguồn lực cần được chuyển cho họ, thì các cấp chính quyền bên dưới không thể lập chương trình cho việc chi tiêu của mình. Do đó, những dự toán thu ngân sách phải được chuyển cho chính quyền địa phương ngay khi chúng mới được đề ra, và sự tính toán các khoản phân bổ ngân sách dành cho chính quyền địa phương cần được chuẩn bị sớm trong quá trình lập ngân sách của chính quyền trung ương.

- Cần có những động cơ khuyến khích tăng tính hiệu quả. Các chính quyền trung ương thường hay cắt giảm các khoản chuyển giao cho chính quyền cấp dưới khi chi tiêu của họ có hiệu quả hay việc thu thuế của họ được cải thiện. Điều này rõ ràng không khuyến khích chính quyền địa phương tìm kiếm hiệu quả kinh tế trong cung cấp dịch vụ hay cải thiện việc thu thuế. Chính quyền cấp dưới phải được phép hưởng lợi

từ những khoản tiết kiệm của mình, ít nhất là một phần lớn. Lập luận này cũng đúng với những khoản thu thương mại của các tổ chức nhà nước.

- Nên có những hợp đồng nhiều năm giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương bao trùm toàn bộ các nhiệm vụ chi tiêu (phân chia thuế, cấp ngân sách v.v.). Tùy theo từng trường hợp, những hợp đồng này có thể bao gồm cả những chỉ tiêu kết quả hoạt động, những tiêu chuẩn tối thiểu đối với những dịch vụ mà chính quyền địa phương thực hiện, v.v.. Chúng sẽ xác định mối quan hệ một cách minh bạch và sẽ bảo đảm tính dự đoán trước được. Dĩ nhiên, cũng như mọi hợp đồng, tính hữu dụng của phương thức này sẽ phụ thuộc rất nhiều vào việc nó sẽ được giám sát và tôn trọng như thế nào.
- Luật quốc gia phải quy định những tiêu chuẩn về kế toán và lập ngân sách cho các cấp chính quyền bên dưới.

Đối với việc kiểm soát chi tiêu và phân bổ nguồn lực một cách chiến lược :

- Các mục tiêu tài chính phải bao trùm *toàn bộ* chính phủ.
- Nhiệm vụ thu ngân sách phải phù hợp hoàn toàn với nhiệm vụ chi ngân sách, và phải giao

đủ nguồn lực cho các chính quyền cấp dưới để cho phép họ hoàn thành nhiệm vụ của mình. Khi chuyển giao các nhiệm vụ mới hoặc trách nhiệm mới cho chính quyền cấp dưới, đồng thời phải cung cấp các biện pháp bổ sung ở góc độ thu ngân sách. Mặt khác, đương nhiên là nếu cắt bỏ một số nhiệm vụ hay trách nhiệm nào đó thì khoản chuyển giao cho cấp dưới cũng giảm đi tương ứng.

- Không được phép rũ bỏ trách nhiệm đối với các khoản thâm hụt tài chính (xác định rõ các mục tiêu tài chính cho toàn bộ chính phủ sẽ giúp tránh được vấn đề này). Khi cân đối ngân sách của mình, chính phủ trung ương phải tránh đẩy những vấn đề tài chính của mình cho các chính quyền cấp dưới thông qua việc cắt giảm các khoản chuyển giao giữa các cấp chính quyền hay tăng nhiệm vụ chi tiêu mà không có biện pháp bổ sung. Để làm được điều này, không được thay đổi cả tổng yêu cầu vay của toàn chính phủ lẫn tổng tiền nợ đọng.
- Cần có những cơ chế đặc biệt để kiểm soát việc vay mượn của chính quyền địa phương (xem Hộp 8.3 về cách thức giải quyết ở nhiều nước).
- Trong trường hợp ngân sách chính quyền địa phương bội chi

Hộp 8.3**Những cách thức để chính quyền cấp dưới kiểm soát khoản vay**

Nước	Những quy định về việc kiểm soát
Áchentina	Các tỉnh có thể ký hợp đồng nợ với cả trong và ngoài tỉnh. Ngân hàng trung ương giám sát tác động đối với hệ thống tài chính, và Bộ Kinh tế giám sát mức lãi suất tối đa bên ngoài.
Ôxtrâylia	Hội đồng nợ quốc gia quyết định mức tổng công nợ và sự phân chia giữa các cấp chính quyền khác nhau, nhưng trên thực tế thì cơ chế thị trường vẫn hoạt động.
Braxin	Thượng nghị viện đề ra các giới hạn chung cho số lượng nợ mà cấp bang, cấp huyện và thành phố có thể ký hợp đồng, thiết lập những nguyên tắc và điều kiện cho những hoạt động tín dụng bên trong và bên ngoài của các cấp này.
Canada	Không có những hạn chế chính thức. Thực hiện cơ chế thị trường.
Chilê	Chính quyền thành phố và các xí nghiệp quốc doanh có thể ký hợp đồng về các khoản cho vay cho những dự án đặc biệt. Nhưng điều này đòi hỏi phải có một đạo luật xác định rõ những khoản vay đó được hoàn trả như thế nào.
Côlômbia	Theo quy định của hiến pháp, một chính quyền địa phương có thể không được vay nhiều hơn khả năng có thể hoàn trả. Có một đạo luật quy định những thủ tục uỷ quyền cho chính quyền địa phương tùy theo mức độ nợ.
Mêhicô	Trong mọi trường hợp, các bang không thể, trực tiếp hay gián tiếp, ký hợp đồng về trách nhiệm nợ hay cho vay với chính phủ nước ngoài, công ty nước ngoài, hay các bên tư nhân nước ngoài, hoặc các khoản vay mà phải được hoàn trả bằng ngoại tệ. Các bang và chính quyền thành phố có thể ký hợp đồng vay chỉ cho các khoản đầu tư tư nhà nước có hiệu quả.
Niu Dilân	Nói chung, chính quyền địa phương phải trang trải các khoản chi ngân sách hiện tại bằng các khoản thu ngân sách trong cùng năm đó.
Thụy Điển	Yêu cầu phải có một ngân sách cân đối. Chính quyền địa phương và chính quyền thành phố chịu trách nhiệm cho các khoản nợ của mình.
Anh	Đòi hỏi ngân sách phải được cân đối.
Mỹ	Mọi chính quyền địa phương phải có ngân sách cân đối. Hầu hết các bang đều có một yêu cầu hiến định hay luật định về cân đối ngân sách.
Vênêxuêla	Các đơn vị chính quyền địa phương và thành phố không được ký hợp đồng vay mà không có sự uỷ quyền của chính quyền liên bang.

Nguồn: Ter-Minassian biên soạn (1997); Petrei (1998).

hoặc tích tụ nợ đọng, luật phải quy định biện pháp trừng phạt hoặc các biện pháp khẩn cấp. Chẳng hạn, các cơ quan địa phương có thể bị buộc phải cắt

giảm chi tiêu hoặc tăng thuế, hoặc ngân sách địa phương có thể bị đặt trong phạm vi kiểm soát của chính quyền trung ương ở một thời hạn nhất định

cho đến khi nào tình hình ổn định trở lại. Chỉ có một trường hợp ngoại lệ rõ ràng khi việc chi tiêu quá mức hay nợ đọng có liên quan trực tiếp tới việc đùn đẩy những vấn đề tài chính của cấp trung ương như đã nói tới ở trên.

- Một hệ thống báo cáo và kế toán tin cậy là rất quan trọng. Hoạt động tài chính của các chính quyền cấp dưới phải được thống nhất với các hoạt động của chính quyền trung ương. Các hệ thống thực thi ngân sách, kiểm soát bên trong và kiểm toán đối với chính quyền địa phương phải thống nhất với các hệ thống của chính quyền trung ương. Điều này đưa trở lại vấn đề trọng tâm là năng lực hành chính của chính quyền địa phương, và do đó là vấn đề về mức độ phân cấp phù hợp.
- Việc thống nhất chi tiêu của các cấp chính quyền khác nhau cũng cần thiết cho việc phân tích chính sách, đặc biệt là ở các hệ thống phi tập trung hoá và các nước theo chế độ liên bang. Sẽ rất khó biết được người ta đang chi những gì cho các khu vực chủ chốt nếu chỉ xem xét những báo cáo của chính quyền trung ương. Để có sự tập hợp thống nhất, chính quyền trung ương và chính quyền địa phương phải có được bảng

phân loại chi tiêu về chức năng hoạt động và kinh tế thống nhất chung.

PHÂN CẤP TÀI CHÍNH: LỢI ÍCH VÀ CÁC VẤN ĐỀ

Những điều kiện tiên quyết cho việc phân cấp tài chính

Phải có một số điều kiện quan trọng để phân cấp tài chính.

- Liên quan đến phân cấp chính trị, một đơn vị chính quyền cấp dưới phải chịu trách nhiệm với nhân dân địa phương theo một cách thức thích hợp nào đó (thường là thông qua bầu cử).
- Những người đứng đầu cơ quan hành pháp địa phương phải được bầu ra hay được bổ nhiệm trực tiếp hoặc gián tiếp bởi một chính quyền địa phương như vậy. Chính quyền địa phương sẽ khó thực hiện được các chương trình của chính mình nếu những người đứng đầu cơ quan hành pháp địa phương được bổ nhiệm hoặc luân chuyển bởi các chính quyền cấp cao hơn, như trong trường hợp của nhiều nước đang phát triển (Chương 5).
- Chính quyền địa phương phải có quyền đánh thuế nhất định của riêng mình để có quyền kiểm soát thực sự đối với ngân sách của mình. Nếu mọi nguồn thu của chính quyền địa

phương đều dưới dạng chuyển khoản tài chính từ chính quyền trung ương thì trên thực tế chính chính quyền trung ương là người quyết định ngân sách địa phương, làm suy yếu bản chất của sự phân cấp tài chính.

- Các chính quyền địa phương phải có được năng lực quản lý thuế thoả đáng. Việc thu thuế yếu kém sẽ làm mất đi lợi thế của việc có được một số quyền hạn thu thuế.
- Các chính quyền địa phương phải có được một mức độ tự chủ nhất định trong việc quyết định các phạm vi dịch vụ của mình trước khi họ có thể chịu trách nhiệm cung cấp các dịch vụ quan trọng đối với cư dân địa phương.

Những lợi ích tiềm tàng của việc phân cấp tài chính³

Tính hiệu quả

Phân cấp tài chính có thể làm tăng tính hiệu quả của dịch vụ và phúc lợi kinh tế của nhân dân, vì chính quyền địa phương có thể đáp ứng tốt hơn những sở thích và lựa chọn khác nhau của các cư dân và có trách nhiệm lớn hơn đối với công chúng. Các dịch vụ hiệu quả hơn sẽ được cung cấp vì nhân dân có thể buộc các quan chức địa phương phải có trách nhiệm đối với việc cung cấp dịch vụ với số lượng, mức giá và chất lượng chấp

nhận được nào đó.

Huy động nguồn thu

Một cơ cấu thuế được phân cấp có thể khiến cho việc quản lý thuế có hiệu quả hơn và do đó, với cùng một mức thuế suất sẽ có được doanh thu thuế lớn hơn. Các chính quyền trung ương nói chung thường loại trừ những người đóng thuế nhỏ tiềm năng ra khỏi hệ thống thuế do có những khó khăn về mặt quản lý liên quan đến việc nhận diện họ, và bởi vì những khoản lợi của doanh thu thuế là tương đối nhỏ so với chi phí quản lý của việc thu thuế. Các chính quyền địa phương, vốn gần người dân hơn, có thể giành lại khoản thu tiềm năng bị mất đi này thông qua một số hình thức áp dụng phí đánh vào người sử dụng hay một số loại thuế nhỏ khác. Điều này đặc biệt thích hợp cho các chính quyền cấp dưới ở những nước có nền kinh tế đang chuyển đổi mà ở đó những doanh nghiệp tư nhân nhỏ đang là một khu vực có tốc độ tăng trưởng nhanh.

Phân bổ nguồn lực và công bằng

Do chính quyền địa phương gần với người sử dụng hơn nên nó ở vị trí tốt hơn để xác định các mức phí sử dụng thích hợp đối với một số dịch vụ và quản lý hệ thống, nhờ vậy cải thiện được sự phân bổ nguồn lực và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, đồng thời điều chỉnh được

mức phí cho phù hợp với khả năng đóng phí.

Những chi phí tiềm tàng của việc phân cấp tài chính

Những chi phí tiềm tàng gần như là hình ảnh phản chiếu chính xác của lập luận về lợi ích tiềm tàng. Một lập luận như vậy đúng hay không sẽ tùy thuộc vào điều kiện cụ thể và thời điểm của từng nước.

Tính hiệu quả

Sự trái ngược của trường hợp hiệu quả đối với sự phân cấp lập luận rằng phân cấp tài chính có thể làm giảm tính hiệu quả khi bộ máy hành chính của địa phương thiếu trách nhiệm, không đủ năng lực về chuyên môn và quản lý, có động cơ yếu – như trong trường hợp nhiều nước đang phát triển và nhiều nước phát triển. Cũng vậy, giả định rằng nhân dân bày tỏ sự lựa chọn của mình thông qua lá phiếu bầu không phải lúc nào cũng chính xác, nếu xét rằng sự trung thành của người dân địa phương ở nhiều nước đang phát triển phản ánh sự phụ thuộc kinh tế, sự trung thành chính trị, sự gắn bó tín ngưỡng, bản sắc văn hoá, v.v., chứ không phải phản ánh thị hiếu và sự lựa chọn của người dân đối với những dịch vụ nhất định và tính hiệu quả của chính phủ.

Việc huy động nguồn lực yếu kém

Cũng có thể có cùng tác động xấu như vậy đối với việc quản lý thuế và phân bổ nguồn lực khi năng lực của địa phương bị hạn chế. Và chính quyền địa phương có thể ở tình thế dễ bị “thao túng” hơn bởi những nhân vật chớp bu có quyền lực ở địa phương. Mọi nguồn thu có được nhờ mở rộng cơ sở thuế bằng việc tính đến cả những người đóng thuế nhỏ có thể bù đắp lại nhiều hơn khoản thất thu do những người giàu không đóng thuế đầy đủ.

Bất bình đẳng khu vực

Phân cấp tài chính làm tăng sự bất bình đẳng trong khu vực và có thể dẫn đến sự đối xử không công bằng giữa các cá nhân, trong đó những người hay những hộ có cùng mức thu nhập nhưng sinh sống ở những địa phương khác nhau được đối xử khác nhau do các chính sách thuế và chi tiêu khác nhau của các chính quyền địa phương. Trong một hệ thống phân bổ hàng hoá và dịch vụ công khi được phân cấp, việc thu thuế và chi ngân sách được thực hiện khác nhau trong những địa giới hành chính khác nhau. Phân cấp tài chính có thể làm trầm trọng thêm sự bất bình đẳng giữa các khu vực. Những vùng giàu, có thu nhập cao hơn nhờ có cơ sở thuế lớn hơn, có thể hạ thấp thuế suất và cung cấp hàng hoá và dịch vụ

công cộng tốt hơn. Thuế suất thấp hơn có thể dẫn đến tình trạng người di cư đến định cư ở những khu vực hành chính giàu có, làm tăng thêm cơ sở thuế của những vùng này, tăng mức độ tập trung các hoạt động và tăng trưởng ở một vài thành phố và địa phương; đồng thời dịch vụ công tốt hơn (đặc biệt là về giáo dục và y tế) sẽ tiếp tục tạo ra lợi thế cho việc hình thành vốn con người, tăng trưởng và tính cạnh tranh. Bởi vậy, những vùng giàu càng trở nên giàu hơn và các vùng nghèo càng trở nên nghèo hơn.

Phân bổ nguồn lực

Các chính quyền địa phương có thể không có khả năng xây dựng được những tiêu chuẩn thích hợp đủ sức duy trì cơ sở hạ tầng và các dịch vụ, chủ yếu vì năng lực quản lý và chuyên môn yếu. Trường hợp Tuynidi chứng minh rất rõ (Hộp 8.4). Tuy nhiên, lập luận phân bổ nguồn lực chống lại sự phân cấp tài chính này nhìn chung không đủ cơ sở vững chắc. (Xem Chương 5 về sự phối hợp dọc giữa các cấp chính quyền khác nhau).

Thực hiện phân cấp tài chính

Do có những lựa chọn khác nhau đối với việc phân cấp các nhiệm vụ thu chi nên đã xuất hiện các vấn đề đối với việc thực hiện chúng. Những vấn đề lớn là

những khoảng cách tài chính và bất bình đẳng tài chính. Chúng được tổng kết dưới đây và thảo luận chi tiết trong hai phần lớn tiếp theo.

Khoảng cách tài chính (mất cân đối dọc) là kết quả của những nhiệm vụ thu thuế và chi ngân sách không phù hợp. Hầu hết những loại thuế lớn thường được giao cho chính quyền trung ương, dẫn đến việc khoảng cách tài chính cho chính quyền địa phương với trách nhiệm chi ngân sách đang tăng lên. Như đã lập luận ở phần trước, chính quyền trung ương cũng thường tìm cách điều chỉnh những khó khăn tài chính bằng cách chuyển nhiệm vụ chi ngân sách xuống cho các cấp địa phương mà không chuyển những nguồn lực cần thiết để thực hiện những nhiệm vụ đó. Sự không tương xứng giữa nhiệm vụ thu và chi này dẫn đến sự mất cân đối dọc và do đó có thể dẫn đến sự bất bình đẳng tài chính, vì những khác biệt về phạm vi dịch vụ giữa các vùng gây ra bởi những khoảng cách tài chính khác nhau có thể làm bóp méo những quyết định kinh doanh và đầu tư.

Bất bình đẳng tài chính (mất cân đối ngang) giữa các cấp chính quyền địa phương xuất phát từ những khác biệt trong thu ngân sách giữa những chính quyền địa phương có các cơ sở thuế khác nhau, năng lực hành chính và

Hộp 8.4

Phân cấp ở Tuynidi: Bài tập tình huống

Cho đến năm 1974, chính quyền địa phương ở Tuynidi vẫn chịu trách nhiệm đối với việc thu thuế và xử lý nước đã qua sử dụng. Tuy nhiên, số lượng và chất lượng của dịch vụ này là rất tồi. Chẳng hạn, chính quyền địa phương có rất ít các nhà chuyên môn kỹ thuật. Một điều tra về nhân lực sử dụng trong khu vực này cho thấy chỉ có 4% trong tổng số lực lượng lao động có một trình độ tay nghề nào đó liên quan đến nước thải. Chính quyền địa phương không giữ lại mọi thông tin về hạch toán đối với chi phí của dịch vụ và không có bất kỳ hình thức thu hồi chi phí nào.

Hơn nữa, hầu hết các chính quyền địa phương đều không đầu tư vào những thiết bị và công nghệ cần thiết cho khu vực này. Năm 1970, chỉ khoảng 20 trong số 150 thành phố được coi là có một loại nhà máy xử lý nào đó, và tất cả những nhà máy này đều quá tải và hoạt động không đúng chức năng. Nhiều hệ thống nước thải hoặc là được thiết kế rất tồi hoặc là được duy tu kém. Miệng cống, ống nước thải, cống rãnh đều bị hỏng. Trong số 27 trạm bơm được điều tra vào năm 1974, chỉ có năm trạm còn hoạt động.

Bài học rút ra là rất nghiêm trọng. Hồ Tunis, là nơi nước

thải được xử lý không tốt chảy vào, đang bị suy thoái nghiêm trọng. Bởi vậy, các bệnh truyền nhiễm và ký sinh trùng như dịch tả đang hoành hành.

Thay vì giúp chính quyền địa phương nâng cấp hệ thống nước thải của họ, chính quyền trung ương Tuynidi lại quyết định đảm nhận việc cung cấp dịch vụ của chính quyền địa phương. Năm 1974, Văn phòng Office Nationale de l'Assainissement (ONAS), một cơ quan chuyên trách bán độc lập, được thành lập và được trao độc quyền đối với dịch vụ này. Việc quản lý ONAS có tính chất tự chủ; ONAS có đội ngũ nhân viên thích hợp và có một quy trình tài chính hoàn chỉnh. Lúc đầu, ONAS chỉ hoạt động trong phạm vi khu vực đô thị thành phố Tunis, sau đó cơ quan này dần dần mở rộng hoạt động, bao trùm toàn bộ các trung tâm đô thị lớn của cả nước. Ở những vùng khác của Tuynidi, chính quyền thành phố đã có hệ thống của riêng mình và vẫn tiếp tục điều hành hoạt động của các hệ thống này nhưng sau đó nhập vào ONAS.

Với sự giúp đỡ của các tổ chức nước ngoài như Ngân hàng Thế giới, ONAS phát triển thành một tổ chức có hiệu quả. Đến năm 1967, nhiều nhân viên

của cơ quan này đã trở thành những chuyên gia kỹ thuật có năng lực và đã thay thế được các chuyên gia nước ngoài, là những người được thuê tạm thời. Chi phí dịch vụ đã được thu hồi và mức độ dịch vụ nước thải đã tăng lên mạnh. Năm 1988, ONAS đã cung cấp đầy đủ dịch vụ nước thải cho 30 thành phố lớn nhất, chiếm khoảng 50% số dân thành thị của Tuynidi.

Hầu hết các báo cáo đều cho rằng việc tập trung hoá hệ thống nước thải của Tuynidi là một thành công tính về mặt hiệu quả sản xuất hay hiệu quả cung cấp dịch vụ. Mặc dù những trợ giúp tài chính và kỹ thuật của các tổ chức nước ngoài và các tổ chức tài trợ có thể là nhân tố quan trọng cho sự thành công này, nhưng cũng đúng là các nguồn lực để nâng cấp hệ thống sẽ rất khó huy động nếu đó là một hệ thống phi tập trung. Cũng vậy, sẽ rất khó và tốn kém để đào tạo nhân viên và cải thiện các quy trình kế toán và tài chính của 30 thành phố chứ không phải chỉ có một tổ chức duy nhất.

Nguồn: Prud'homme (1994).

chuyên môn khác nhau trong việc thu thuế, hoặc những chi phí và nhu cầu đối với dịch vụ công ở địa phương khác nhau. Một hệ thống cấp ngân sách có thể được sử dụng để làm cho năng lực tài chính giữa các cấp chính quyền địa phương bình đẳng sao cho công dân sống ở bất kỳ nơi nào trong một đất nước cũng sẽ nhận được một mức độ dịch vụ cơ bản như nhau (xem dưới đây).

Thường thì các chính quyền địa phương sẽ không có động cơ để cung cấp dịch vụ mà lợi ích của chúng vượt ra ngoài phạm vi hành chính của họ, và bởi vậy sẽ có chiều hướng cung cấp không đầy đủ dịch vụ. Những khoản chuyển giao tài chính có thể bổ sung động cơ khuyến khích cho chính quyền địa phương. Tuy nhiên, trên thực tế, mức độ của ảnh hưởng lan toả là khó đo lường được, do đó việc cân đối giữa chuyển khoản và tốc độ ảnh hưởng lan toả sẽ là một điều gì đó mang tính tùy tiện.

MẤT CÂN ĐỐI DỌC : NHIỆM VỤ CHI TIÊU VÀ ĐÁNH THUẾ

Nhiệm vụ chi tiêu⁴

Chương 5 đã bàn luận những nguyên tắc chi phối việc ra quyết định về cấp chính quyền nào nên cung cấp một loại dịch vụ công cụ thể nào đó. Nói chung, nguyên tắc

chỉ đạo là giao từng loại nhiệm vụ chi tiêu cho cấp chính quyền nào đem lại lợi ích chỉ cho những công dân mà cấp đó đại diện. Trên cơ sở nguyên tắc chung này về lợi ích địa phương, những nhiệm vụ chi tiêu hoàn toàn có tính chất địa phương nên bao gồm các dịch vụ như nước sạch, nước thải, rác thải và phòng cháy chữa cháy, còn chi tiêu của cấp trung ương nên là những khoản chi đem lại lợi ích trên phạm vi quốc gia. Tuy nhiên, nguyên tắc này nói thì dễ nhưng khó thực hiện trên thực tế. Hầu hết những hàng hoá và dịch vụ công không hoàn toàn bó gọn trong phạm vi một nhóm cụ thể nào đó. Có những dịch vụ mà việc cung cấp chúng có thể chia sẻ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương, chẳng hạn như những dịch vụ có phạm vi lợi ích không rõ ràng, có những ảnh hưởng ngoại sinh, hay có ý nghĩa phân phối lại trên phạm vi quốc gia. Trong những trường hợp này, những khía cạnh khác nhau của việc cung cấp cùng một loại dịch vụ - cảnh sát, tài chính và quản lý hành chính thực thụ - có thể được giao cho những cấp chính quyền khác nhau.

Việc thiếu những nguyên tắc chỉ đạo cho việc chia sẻ trách nhiệm về cung cấp một dịch vụ cụ thể (đặc biệt, khi đó là những khoản chi tiêu xã hội) đã dẫn đến những thực tiễn phong phú ở

nhiều nước. Chẳng hạn, những khoản trợ cấp hưu trí và trợ cấp thất nghiệp nói chung là chức năng của chính quyền trung ương, nhưng ở Mỹ, chúng lại do chính quyền bang cung cấp. Ở nhiều nước, chức năng quản lý các khoản trợ cấp xã hội thuộc về chính quyền địa phương nhưng ở nhiều nước khác nó lại thuộc về chính quyền trung ương.

Dịch vụ công có thể giao cho chính quyền địa phương trên cơ sở cân nhắc về hiệu quả kinh tế theo quy mô, những ảnh hưởng lan toả về mặt lợi ích - chi phí, tính gần gũi với những đối tượng thụ hưởng, sự lựa chọn của người tiêu dùng, và tính linh hoạt trong việc chọn cơ cấu ngân sách dành cho chi tiêu công cộng. Nói chung, những hình thức dịch vụ sau đây là thuộc trách nhiệm của chính quyền trung ương:

- những dịch vụ không tách biệt được theo nhu cầu địa phương, chẳng hạn như quốc phòng, tư pháp hay những vấn đề quốc tế;
- những dịch vụ có thể mang lại lợi ích cho nhiều đơn vị hành chính và chỉ có thể giải quyết bởi hình thức hợp đồng hay bởi hình thức phân bổ ngân sách, chẳng hạn như giao thông công cộng hay chất lượng không khí, nước sạch; và
- những dịch vụ mà chi phí quản lý hành chính địa phương của

chúng lớn hơn nhiều so với lợi ích địa phương, chẳng hạn như thu thuế thu nhập.⁵

Tuy nhiên, lưu ý rằng những loại dịch vụ này vẫn có thể do địa phương quản lý, ngay cả khi chính quyền trung ương hoạch định chính sách và cung cấp tài chính.

Nhiệm vụ thuế

Chia sẻ nguồn thu

Cách tiếp cận theo nhiệm vụ thuế đòi hỏi các chính quyền cấp dưới phải: (i) xác định cơ sở thuế, (ii) đánh giá được cơ sở thuế, (iii) quyết định thuế suất, (iv) thu thuế và (v) giữ lại được tiền thu thuế. Rất hiếm khi thoả mãn được đầy đủ tất cả các điều kiện này. Một số loại thuế địa phương trên thực tế là những khoản phân bổ ngân sách của chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương, hay một loại thuế của trung ương và một chương trình chuyển giao tương ứng trên thực tế có thể lại là một loại thuế địa phương. Với một loại thuế thực sự là của địa phương, các chính quyền địa phương phải có quyền hạn cả đối với việc quyết định thuế suất lẫn việc thu tiền đóng thuế. Thường thì những loại thuế giao cho chính quyền địa phương phụ thuộc một phần vào tập hợp toàn bộ các loại thuế trên cả nước.

Nói chung, mọi người đều thừa nhận rằng không nên giao tất cả

hay hầu hết quyền đánh thuế cho các chính quyền địa phương với việc chia sẻ nguồn thu theo chiều hướng tăng dần, bởi vì như vậy sẽ khiến cho chính quyền trung ương không thực hiện được vai trò quản lý kinh tế vĩ mô và phân phối lại. Tuy nhiên, biện pháp này lại được thực hiện ở một số nước như Cộng hoà nhân dân Trung Hoa. Chia sẻ nguồn thu theo hướng tăng dần cũng được xem là có thể thực hiện được ở những nhà nước liên hiệp lỏng lẻo, nơi mà các chính sách ổn định hoá hay chính sách phân phối lại là trách nhiệm của các nước thành viên, cũng như ở những nước mà các đơn vị hành chính địa phương có những điều kiện kinh tế đồng nhất và sự phối hợp chính sách thuế chặt chẽ và đồng bộ. Những ví dụ rõ ràng là Đức và dĩ nhiên là cả những nước thành viên của Liên minh châu Âu nữa.

Mặt khác, cũng không nên giao mọi quyền hạn thu thuế cho chính quyền trung ương và dựa hoàn toàn vào việc chuyển giao từ trên xuống cho chính quyền địa phương. Cách thức này cản trở chính quyền địa phương trong việc cân đối quyền hạn chi tiêu với quyền hạn tạo nguồn thu, và do đó làm giảm trách nhiệm giải trình tài chính của họ.

Một số nước chia tách hoàn toàn các cơ sở thuế cho từng cấp chính quyền địa phương, trong

khi đó, một số nước khác lại cho phép có sự chồng chéo (Xem các Hộp 8.5 và 8.6). Các cấp chính quyền, ví dụ như ở Ôxtrâyliya, Ấn Độ và Đức đã tách biệt các cơ sở thuế; còn ở Canada và Mỹ lại có mức độ chồng chéo nhất định.

Việc chia sẻ nguồn thu có thể dựa trên (i) cơ sở phát sinh mà ở đó, việc chia sẻ dựa vào nguồn gốc của tiền thu thuế; (ii) trên cơ sở khoản phân bổ ngân sách, mà ở đó, chính quyền trung ương phân phối nguồn thu cho tất cả các chính quyền cấp dưới dựa trên một công thức hay chi phí của việc thu thuế; hoặc (iii) hệ thống ký gửi (*piggyback*), ở đó chính quyền cấp dưới được phép cộng thêm một tỷ lệ nào đó vào mức thuế của trung ương và nhận toàn bộ số tiền thu được từ việc ký gửi đó.

Hầu hết việc chia sẻ nguồn thu được thực hiện trên cơ sở phát sinh. Một vấn đề về chia sẻ nguồn thu, đặc biệt khi xây dựng những tỷ lệ khác nhau đối với các loại thuế khác nhau, là ở chỗ, nó tạo ra động cơ cho cấp chính quyền quản lý có nhiều nỗ lực hơn trong việc thu những loại thuế nào đem lại lợi ích nhiều nhất cho cấp chính quyền đó. Điều này đã xảy ra ở Cộng hoà nhân dân Trung Hoa, Ấn Độ và Nga. Để tránh được sự phức tạp này, có thể tạo ra một quỹ riêng để từ đó, phân phối nguồn thu chung trên cơ sở một công thức nào đó. Tuy nhiên, việc chia

Hộp 8.5

Đặc thù của tài chính địa phương ở những nền kinh tế chuyển đổi

Theo nhiều cách, những nước có nền kinh tế chuyển đổi có thể được xem là kém phi tập trung hoá hơn hầu hết các nước khác. Tuy nhiên, những tiến triển mới đây cho thấy rằng phân cấp tài chính đang được tiến hành. Nói chung, cách tiếp cận của những nước này đối với vấn đề tài chính của địa phương là chia sẻ nguồn thu trên cơ sở phái sinh. Hệ thống này có thể được coi gần như là phân cấp, bởi vì các chính quyền địa phương quyết định họ sẽ chi tiêu như thế nào theo tỷ lệ được chia tương ứng của mình.

Có những bằng chứng cho thấy, những nền kinh tế chuyển đổi đang tiến dần đến cách tiếp

cận theo nhiệm vụ thu. Chẳng hạn, mặc dù chính quyền trung ương của Cộng hoà nhân dân Trung Hoa quyết định mọi thuế suất và cơ sở thuế nhưng các chính quyền địa phương lại thu mọi khoản thu từ tất cả các loại thuế thu nhập và giữ lại một phần thuế giá trị gia tăng để sử dụng tại địa phương. Nước Nga cho phép các chính quyền khu vực được quyền lựa chọn việc đánh thuế thu nhập công ty ở mức thuế suất cao hay thấp.

Một đặc thù của sự phi tập trung hoá ở những nước có nền kinh tế chuyển đổi là cách tiếp cận theo cửa sau đối với vấn đề tài chính địa phương. Chính quyền địa phương ở những

nước này, bị ràng buộc bởi những khoản chuyển giao hạn chế mà họ nhận được để cung cấp tài chính cho những nhiệm vụ chi tiêu lớn, thường phải viện đến nguồn tài chính ngoài ngân sách. Điều này có thể dễ dàng thực hiện vì các chính quyền địa phương, vốn chịu trách nhiệm thu thuế, vẫn duy trì những mối quan hệ với các doanh nghiệp và bởi vậy có thể miễn thuế cho những doanh nghiệp này. Như vậy, các chính quyền địa phương có khả năng lấy bớt các nguồn lực từ những nguồn thu chung, dẫn đến việc giữ lại nguồn thu nhiều hơn ở cấp địa phương.

Nguồn: Bahl (1988); Wong (1999).

sẽ nguồn thu trên cơ sở công thức cũng có vấn đề nếu xét trên quan điểm quản lý kinh tế vĩ mô.

Các tiêu chuẩn cho nhiệm vụ thuế

Trong những hệ thống thuế được phân cấp, các chính sách thuế cần được phối hợp giữa các đơn vị hành chính để tránh sự bóp méo do những chuyển động tự do của các nguồn lực kinh tế (lao động, vốn, hàng hoá và dịch vụ) từ vùng này sang vùng khác, và ngăn những hàng hoá và dịch vụ chịu thuế lưu động (như vốn

chẳng hạn) không di chuyển đến những vùng hấp dẫn hơn do có thuế suất thấp hơn. Sự di chuyển này sẽ khiến cho các đơn vị hành chính phải cạnh tranh với nhau bằng việc hạ thấp thuế hay những biện pháp khác, và bởi vậy tạo ra một hệ thống tài chính phi hiệu quả và không minh bạch xét ở góc độ tổng thể.

Cũng nên có những nguyên tắc phân bổ nguồn thu thuế giữa các địa giới hành chính để tránh trường hợp đánh thuế trùng hoặc là không đánh thuế. Như đã đề

cấp ở trên, nếu các cơ sở thuế là khá lưu động thì phân cấp nhiệm vụ thu thuế sẽ mở ra những cơ hội cho việc trốn và lậu thuế.

Các thuế giao cho chính quyền trung ương nên:

- bao trùm được toàn bộ các cơ sở thuế lưu động để tránh sự di chuyển các yếu tố sản xuất và cạnh tranh thuế giữa các địa giới hành chính;
- nhạy cảm trước những thay đổi của thu nhập để chính quyền trung ương có được những công cụ ổn định hoá, và phần nào bảo vệ ngân sách của các chính quyền cấp dưới trước những dao động mang tính chu kỳ; và
- bao trùm những cơ sở thuế mà được phân phối không ngang bằng nhau giữa các vùng. Các loại thuế đánh vào nguồn lực tự nhiên là một ví dụ. Tuy nhiên, trong trường hợp này, do sự khai thác môi trường sẽ tác động đến chính quyền địa phương nói tới ở đây, nên cơ sở thuế phải được chia sẻ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương.

Tương tự như vậy, các loại thuế địa phương đòi hỏi phải là:

- một cơ sở thuế tương đối không lưu động;
- một khoản thu từ thuế thoả đáng để đáp ứng những nhu cầu địa phương và có chiều

Hộp 8.6

Chủ nghĩa liên bang tài chính ở Mỹ

Nước Mỹ cung cấp cho chúng ta một ví dụ điển hình về việc hệ thống nhiệm vụ thu có thể hoạt động như thế nào. Hiến pháp cho phép các bang thực hiện những chức năng mà không được tuyên bố rõ là thuộc về Chính quyền Liên bang và không vi phạm Hiến pháp, tức là được đánh bất kỳ loại thuế nào miễn là không làm cản trở thương mại giữa các bang. Về phần mình, hầu

hết các bang đều có sự ràng buộc cân đối ngân sách tự đề ra và xác định quyền lợi và quyền hạn của các cấp chính quyền địa phương theo khu vực bầu cử của mình. Những khoản phân bổ ngân sách của chính quyền trung ương chủ yếu để giải quyết những tác động ngoại sinh và để tạo sự bình đẳng giữa các vùng, chiếm khoảng 20% chi tiêu của chính quyền bang và chính quyền địa phương.

hướng tăng lên ít nhất là bằng với tốc độ tăng chi tiêu;

- một khoản thu thuế ổn định và dự đoán được theo thời gian;
- quản lý khá dễ dàng; và
- gánh nặng thuế không chuyển cho những người không phải cư dân ở địa phương đó.

Bảng 8.1 cho biết những đặc điểm nổi bật của bốn nhóm nguồn thu chính để giúp hướng dẫn lựa chọn các loại thuế địa phương. Các tiêu chuẩn đề cập những đặc điểm nói trên của một loại thuế địa phương lý tưởng là: *tính lưu động*, tức là nói tới tính lưu động của cơ sở thuế; *tính thoả đáng, khả năng tăng thu*, và *tính ổn định*, tức là nói tới các nguồn thu từ thuế;

Bảng 8.1
Các loại thuế địa phương

Tiêu chí	Thuế tài sản	Thuế thu nhập	Thuế bán hàng	Thuế kinh doanh
Tính lưu động	+	-	-	-
Tính thoả đáng	-	+	-	?
Khả năng tăng thu	-	+	+	+
Tính ổn định	+	-	-	-
Khả năng chuyển thuế	+/-	+/-	+	-
Tính rõ ràng	+	+	+	-
Tính công bằng	+	+	?	-
Khả năng chấp nhận được	-	-	?	+
Quản lý	?	+	?	+

+ tốt

- xấu

+/- tốt trong phạm vi thuộc cư dân tại địa phương; xấu nếu thuộc những cư dân không phải tại địa phương

? chưa xác định

Nguồn: Bird (1995).

tính công bằng, tức là nói tới quan niệm phổ biến về tính tiến bộ của thuế; và *sự quản lý*, tức là nói tới sự thuận lợi trong quản lý thuế với mức thuế suất do địa phương quyết định.

Một danh mục các công cụ thu

Những xem xét dưới đây được áp dụng cho những loại thuế quan trọng. Bảng 8.2 cung cấp cơ sở khái niệm cho nhiệm vụ thuế.

Thuế giá trị gia tăng

Việc quản lý địa phương đối với thuế giá trị gia tăng (VAT) có nhiều vấn đề, vì mỗi chính quyền

địa phương có thể đặt ra những thuế suất tiêu chuẩn và biện pháp quản lý của riêng mình. Cũng có những cơ hội cho chủ nghĩa cục bộ địa phương bằng cách định ra mức thuế VAT cao hơn đối với việc mua những loại hàng hoá và dịch vụ từ những nhà cung cấp bên ngoài địa phương. Tuy nhiên, ngay cả khi mức thuế VAT và cơ cấu thuế được quyết định bởi chính quyền trung ương, khoản tiền thu từ thuế VAT cũng không nên chia sẻ giữa các cấp chính quyền; nếu không thì một số vùng giàu nguồn lực sẽ được lợi lớn trong khi những vùng khác chỉ thu được nguồn thu ròng nhỏ bé.⁶

Bảng 8.2
Những cơ sở khái niệm về nhiệm vụ thuế

Loại thuế	Xác định cơ sở thuế	Định thuế suất và thu thuế	Quản lý thuế	Nhận xét
Thuế hải quan	F	F	F	Thuế thương mại quốc tế
Thuế thu nhập công ty	F,U	F,U	F,U	
Thuế nguồn lực	F	F	F	Các cơ sở thuế được phân phối rất không đồng đều
Thuế thuê nguồn lực (lợi nhuận, thu nhập)				
bản quyền, phí, lệ phí; thuế thôi việc; thuế sản xuất, thuế sản lượng và thuế tài sản	S, L	S, L	S, L	Thuế/phí hưởng lợi dùng cho các dịch vụ địa phương
Lệ phí bảo tồn	S, L	S, L	S, L	Để bảo tồn môi trường địa phương
Thuế thu nhập cá nhân	F	F, S, L	F	Yếu tố phân phối lại, lưu động, công cụ ổn định hoá
Thuế của cải (thuế đánh vào vốn, của cải, chuyển nhượng của cải, thừa kế và hiến tế)	F	F, S	F	Phân phối lại
Thuế lương bổng	F, S	F, S	F, S	Phí hưởng lợi ích, ví dụ như để trang trải an ninh xã hội
Thuế bán hàng theo nhiều giai đoạn (thuế giá trị gia tăng - VAT)	F	F	F	Những điều chỉnh thuế biên giới có thể thuộc nhiệm vụ liên bang; công cụ ổn định hoá tiềm năng
Thuế bán hàng ở một giai đoạn (sản xuất/bán buôn/bán lẻ)				
Lựa chọn A	S	S, L	S, L	Chi phí thích nghi cao hơn
Lựa chọn B	F	S	F	Chi phí thích nghi thấp, đồng bộ
Thuế " tội ác"				
Thuế tiêu thụ đặc biệt (môn bài) đánh vào rượu và thuốc lá,	F, S	F, S	F, S	Y tế, trách nhiệm chung
Cá độ và đánh bạc	S, L	S, L	S, L	Trách nhiệm của bang và địa phương
Thuế xổ số	S, L	S, L	S, L	Trách nhiệm của bang và địa phương

Xem tiếp trang sau

Bảng 8.2 (Tiếp)

Loại thuế	Xác định cơ sở thuế	Định thuế suất và thu thuế	Quản lý thuế	Nhận xét
Thuế tổ chức trường đua	S, L	S, L	S, L	Trách nhiệm của bang và địa phương
Đánh thuế "điều xấu"	F	F	F	Chống ô nhiễm quốc gia và toàn cầu
Thuế cacbon				
Thuế BTU	F, S, L	F, S, L	F, S, L	Tác động ô nhiễm có thể là toàn quốc, khu vực hay địa phương
Thuế nhiên liệu động cơ	F, S, L	F, S, L	F, S, L	Lệ phí giao thông đường liên bang, tỉnh hay địa phương
Lệ phí chất thải	F, S, L	F, S, L	F, S, L	Giải quyết những vấn đề ô nhiễm giữa các bang, các thành phố, hay địa phương
Thuế đường (Lệ phí tắc nghẽn giao thông)	F, S, L	F, S, L	F, S, L	Lệ phí giao thông đường liên bang, tỉnh hay địa phương
Phí đỗ xe	L	L	L	Để kiểm soát tắc nghẽn tại địa phương
Thuế phương tiện giao thông có động cơ, thuế đăng ký, chuyển nhượng; và lệ phí hàng năm	S	S	S	Trách nhiệm của bang
Cấp phép và lệ phí lái xe	S	S	S	Trách nhiệm của bang
Thuế kinh doanh	S	S	S	Thuế hưởng lợi ích
Thuế môn bài	S, L	S, L	S, L	Thuế dựa trên sự cư trú
Thuế tài sản	S	L	L	Yếu tố hoàn toàn không lưu động, thuế lợi nhuận
Thuế đất	S	L	L	Yếu tố hoàn toàn không lưu động, thuế lợi nhuận
Thuế đất vườn, thuế chuyển đổi mục đích sử dụng đất	S, L	L	L	Thu hồi chi phí
Thuế bảng lương	F, S, L	F, S, L	F, S, L	Thanh toán cho dịch vụ của bang
Phí sử dụng	F, S, L	F, S, L	F, S, L	Thanh toán cho những dịch vụ thuế

F = liên bang, L = đô thị hoặc địa phương; S = bang hoặc tỉnh; U = trên cấp quốc gia (ví dụ, Liên minh EU)

Nguồn: Shah (1998).

Tuy nhiên, ở Braxin và một số nước có nền kinh tế đang chuyển đổi khác, (ví dụ như Cộng hoà nhân dân Trung Hoa và Nga), VAT là một loại thuế địa phương, mà ở đó, chính quyền trung ương và chính quyền địa phương cùng chia sẻ khoản tiền thu từ thuế trên cơ sở phái sinh. Những vấn đề đã nói tới ở trên được giảm nhẹ bởi thuế do Cục thuế trung ương thu, và (ít nhất là ở Cộng hoà nhân dân Trung Hoa) chính quyền trung ương bù đắp lại mức thu thuế thấp bằng cách xuất cho các tỉnh. Tuy nhiên, các biện pháp bảo hộ đã xuất hiện ở một số tỉnh của Trung Quốc. Ở Braxin, quyết định cho phép VAT trở thành một loại thuế địa phương đã dẫn đến những vấn đề về quản lý và gây ra xáo trộn về kinh tế. Nói chung, một cách hữu ích để rút những khoản tiền thu từ thuế VAT cho các chính quyền cấp dưới là để chính quyền trung ương quản lý và thu thuế VAT, và dành một phần thuế đó cho một nguồn phân phối, để từ đó phân bổ chúng giữa các chính quyền địa phương thụ hưởng theo một công thức nào đó.

Thuế thu nhập công ty

Thuế thu nhập công ty phải do chính quyền trung ương định ra vì các cuộc thử nghiệm xem đây như một loại thuế địa phương tốt đều

không thành công: loại thuế này đòi hỏi chi phí cao trong việc tuân thủ*, tạo ra động cơ trốn thuế, mở ra cơ hội để chuyển gánh nặng thuế cho các vùng khác, và là một nguồn thu bất định và mong manh. Tuy nhiên, ở nhiều nước đang phát triển, chính quyền địa phương vẫn có thể đánh thuế thu nhập công ty, đặc biệt là ở những nước có nền kinh tế chuyển đổi mà ở đó cơ sở thuế này thuộc loại có tốc độ tăng nhanh nhất. Khi các doanh nghiệp có xu hướng hoạt động trong một tỉnh đơn lẻ thì sẽ không có vấn đề gì, nhưng vấn đề sẽ bộc lộ rõ khi các doanh nghiệp bắt đầu hoạt động trong phạm vi nhiều hơn một tỉnh. Bởi vậy, nên bắt đầu lập kế hoạch đánh thuế trước để chuẩn bị cho một sự chuyển tiếp trôi chảy trong các trách nhiệm quản lý thuế công ty.

Thuế thu nhập cá nhân

Thuế thu nhập cá nhân là một công cụ thuế phổ biến cho chính quyền trung ương ở hầu hết các nước. Tuy nhiên, ở một số nước loại thuế này được giao cho các cấp chính quyền địa phương (các nước thuộc bán đảo Scandinavi, Thụy Sĩ, các nước vùng Baltic, Nga và những nước thuộc Liên Xô cũ). Việc giao thuế thu nhập cá nhân cho chính quyền địa phương có ưu điểm nhưng cũng có cả nhược điểm.

* Chi phí về thời gian và tiền của để làm đúng theo các đòi hỏi của chính phủ (ND).

Thuế thu nhập cá nhân đáp ứng được hầu hết những cuộc thử nghiệm với tư cách là một loại thuế tốt của chính quyền địa phương: đây là loại thuế khá dễ quản lý, dựa trên cơ sở cư dân sống ở địa phương, có khả năng tăng thu, và có nguồn thu khá ổn định. Tuy nhiên, thuế thu nhập cá nhân lại liên quan đến chức năng phân phối lại của chính quyền trung ương và bởi vậy, sẽ thích hợp hơn nếu để chính quyền trung ương quản lý. Đồng thời, đây còn là một công cụ chính sách tài khoá chống dao động chu kỳ tốt nhất.⁷ Cuối cùng, do tính lưu động của nguồn lao động, chưa bao giờ có những thông tin hoàn hảo giữa nơi cư trú của các cá nhân với địa chỉ nơi họ nhận thu nhập.⁸

Thuế môn bài và thuế tiêu thụ (thuế bán hàng)

Những loại thuế này thích hợp cho các cấp chính quyền địa phương nếu được đánh vào những doanh nghiệp hoạt động trong phạm vi địa phương. Do đó, các cấp chính quyền địa phương có thể thu hồi chi phí của việc “nuôi dưỡng” cho những ngành này và chi phí của dịch vụ công. Tuy nhiên, loại thuế này không có lợi cho chính quyền địa phương nếu nó được đánh vào những ngành độc quyền do không có sự tương hợp giữa gánh nặng về thuế và lợi ích chi tiêu trong phạm vi địa giới

hành chính của địa phương. Các chính quyền địa phương thường hay sử dụng thuế bán lẻ hơn, vì gánh nặng về loại thuế này sẽ thuộc phạm vi địa giới hành chính được đánh thuế; việc quản lý nó là khá dễ dàng, có nguồn thu khá lớn và tăng gần như tỷ lệ thuận với những yêu cầu chi tiêu công cộng của địa phương.

Thuế phương tiện giao thông có động cơ

Việc sở hữu và sử dụng các phương tiện giao thông có động cơ là một đối tượng đánh thuế tuyệt vời nhưng lại hay bị các chính quyền đô thị ở những nước đang phát triển bỏ qua. Phương tiện giao thông có động cơ rất dễ dàng đánh thuế và gánh nặng thuế rơi vào những cá nhân có thu nhập cao hơn. Mọi hình thức đánh thuế phương tiện giao thông đều có khả năng cải thiện phân phối thu nhập, và nếu xét góc độ bình đẳng theo chiều ngang thì loại thuế này có thể được xem là công bằng (Hộp 8.7). Phương tiện giao thông sử dụng vào mục đích giao thông công cộng và trợ cấp cho những người có thu nhập thấp có thể dễ dàng được miễn loại thuế này.

Thuế đất và tài sản

Thuế tài sản về nhà và đất ở thường được coi là loại thuế lý tưởng cho các chính quyền địa phương. Do những người chủ sở

Hộp 8.7**Thuế đánh vào việc sử dụng phương tiện giao thông có động cơ**

Có nhiều cách đánh thuế khác nhau đối với việc sử dụng và sử dụng các phương tiện giao thông có động cơ. Mỗi cách đều có ưu điểm và nhược điểm đối với các cấp chính quyền địa phương.

Phí cấp phép hạn chế theo khu vực, thuế và lệ phí đỗ xe là hình thức nên có nhất xét về mặt hiệu quả kinh tế: chúng có thể được xây dựng để tính toán chính xác mức độ chi phí xã hội vượt quá so với chi phí cá nhân của việc sử dụng những đường phố chật chội, mà không hạn

chế việc sử dụng những đường phố thông thoáng khác. *Thuế nhiên liệu địa phương* và *thuế cấp phép không hạn chế* có thể là niềm hy vọng trong việc tạo ra nguồn thu tốt, có khả năng tăng thu thuế và có tính ổn định. *Thuế bán ô tô và thuế chuyển nhượng* có chiều hướng kém hiệu quả hơn xét về kết quả thu thuế do cơ sở thuế hẹp và có khả năng thay đổi lớn hàng năm. *Thuế nhiên liệu* là dễ quản lý nhất và tương đối dễ áp đặt do chúng thường được ẩn trong thuế bán nhiên liệu. Lệ phí giao

thông cũng có khả năng được nhân dân chấp nhận, do chúng có liên quan với lợi ích được hưởng từ việc sử dụng đường sá. *Thuế nhiên liệu và thuế bán hàng* của địa phương có thể trùng lặp đáng kể với thẩm quyền đánh thuế của trung ương và đòi hỏi phải có sự phối hợp tốt với chính quyền trung ương. Mặt khác, *thuế cấp phép và lệ phí đỗ xe và tắc nghẽn giao thông* ở nhiều thành phố có thể đánh thuế được mà không cần có sự can thiệp của các cấp chính quyền cao hơn.

hữu tài sản là đối tượng hưởng lợi chủ yếu các dịch vụ của chính quyền địa phương, nên thuế đánh vào bất động sản có liên quan trực tiếp với những lợi ích của họ. Đồng thời, thuế này được chính quyền địa phương quản lý tốt hơn so với chính quyền trung ương vì nó đòi hỏi phải xác định rõ từng mảnh đất một, dễ theo dõi chặt chẽ việc tăng giá của những tài sản này và những thay đổi về sở hữu. Tuy nhiên, cũng có những vấn đề và hạn chế nhất định, khi chất lượng dịch vụ thường cao hơn một cách có hệ thống ở những địa phương có giá trị tài sản cao hơn và bởi vậy, có nguồn thu lớn hơn (Hộp 8.8).

Những nguồn thu phi thuế

Các chính quyền địa phương có thể phụ thuộc nhiều hơn vào những khoản phí sử dụng và phí hưởng lợi (phí và lệ phí) rất hiệu quả và dễ quản lý, có thể tạo ra nguồn thu lớn. Ở Mỹ, khoảng 1/6 nguồn thu của chính quyền bang và chính quyền địa phương là từ những nguồn này. Tuy nhiên, ở hầu hết các nước, nguồn thu từ các loại phí và lệ phí vẫn chỉ ở dưới dạng tiềm năng chứ chưa là thực tế. Thường thì những dịch vụ quan trọng ở địa phương tạo ra nguồn thu lại được cung cấp nhờ nguồn trợ cấp. Chẳng hạn, ở Cộng hòa nhân dân Trung Hoa và Nga, giao thông công cộng,

Hộp 8.8

Thuế tài sản của địa phương

Thuế tài sản rõ ràng là loại đánh thuế địa phương phổ biến nhất. Đáng tiếc là kinh nghiệm lại cho thấy những loại thuế này không dễ quản lý, đặc biệt là ở những nước mà lạm phát là căn bệnh kinh niên (ví dụ như Braxin), đồng thời, chúng chưa bao giờ phổ biến về mặt chính trị do tính minh bạch và một số khó khăn vốn có trong việc quản lý loại thuế này. Ngay cả ở hầu hết những nước phát triển thì các loại thuế tài sản địa phương cũng ít khi đủ lớn để trang trải cho các dịch vụ địa phương. Như đã nói trong tài liệu này, không một nước phát triển nào mà có nguồn tài chính của địa phương phụ thuộc nhiều vào thuế tài sản lại có khu vực chính quyền địa phương chiếm tới hơn 10% trong tổng các khoản chi tiêu công (Bird và Slack 1991). Tương tự như vậy, thuế tài sản ít khi chiếm hơn 20% trong tổng nguồn thu hiện tại của địa phương - hoặc ít hơn 1% trong tổng chi tiêu công cộng - ở những nước đang phát triển. Hơn nữa, mặc dù một số nước có những nỗ lực lớn và có sự trợ giúp đáng kể từ bên ngoài, nhưng những con số này vẫn không thay đổi (Dillinger 1991). Thuế tài sản rõ ràng là một nguồn thu hữu ích, thậm chí là cần thiết của địa phương, nhưng nó không có khả năng cung cấp đủ nguồn lực để trang trải cho việc mở rộng nhanh

chóng các dịch vụ công của địa phương ở bất kỳ nước nào. Thật vậy, các nước thường gặp khó khăn lớn trong việc duy trì tầm quan trọng khá thấp hiện nay của nguồn thu từ thuế tài sản này, khi giá cả thay đổi và xuất hiện những khó khăn về mặt chính trị.

Một nghiên cứu mới đây (Dillinger 1991) kết luận rằng, cần phải có một số điều kiện để thuế tài sản địa phương đóng vai trò quan trọng hơn trong việc cung cấp tài chính cho các hoạt động của địa phương. Chi phí chính trị của việc dựa vào thuế tài sản cao đến mức không một chính phủ nào sẵn sàng chấp nhận rủi ro làm như vậy trong chừng mực có thể tiếp cận nguồn tài chính khác ít tốn kém hơn. Bởi vậy, cần cắt giảm những khoản chuyển giao liên chính quyền mà có thể được chi như là mong muốn của các chính quyền địa phương (chẳng hạn, như tiếp cận các loại thuế đánh vào doanh nghiệp xuất khẩu), không chỉ đơn thuần để làm cho thuế tài sản trở nên hấp dẫn, mà điều quan trọng hơn là bắt các nhà hoạch định chính sách địa phương phải đương đầu với các chi phí kinh tế và chính trị thực sự trong những quyết định của họ.

Nhưng ngay cả khi thỏa mãn những điều kiện tiên quyết về mặt cơ cấu này thì cũng cần có nhiều cuộc cải cách

chính sách khác để chuyển thuế tài sản thành một công cụ để điều khiển của chính sách tài chính địa phương. Thứ nhất, các chính quyền địa phương phải được phép định ra thuế suất của riêng mình: rất ít nước đang phát triển trao quyền tự do cho chính quyền địa phương trong lĩnh vực này. Thứ hai, cơ sở thuế phải được duy trì một cách thoả đáng. Ở những nước có lạm phát, rất nên có một số hình thức điều chỉnh theo chỉ số giá. Ở những nước khác, cơ quan định giá cần phải có những khuyến khích tài chính trực tiếp để luôn giữ cơ sở thuế phù hợp với tình hình hiện tại. Cuối cùng, cũng cần có một loạt những cải cách về mặt quy trình để cải thiện tính hiệu quả của việc thu thuế, cải thiện tính chính xác của việc định giá trị, và khả năng bao trùm của cơ sở thuế tiềm tàng (Kelly 1994). Chẳng có biện pháp nào trong số này là dễ dàng cả, xét về mặt chính trị hoặc trong một số trường hợp khác, về nguồn lực kỹ thuật hiện có. Tuy nhiên, những nước muốn có được các chính quyền địa phương chịu trách nhiệm và biết phản ứng nhanh nhạy cần phải đi theo con đường chông gai này. Không có con đường tắt cho việc đánh thuế tài sản thành công ở địa phương.

Nguồn: Bird (1985).

các tiện ích công cộng, nhà cửa không phải do cá nhân trang trải, và trên thực tế, lại là một phần trong chính sách lương của nhà nước. Ở nhiều nước đang phát triển, cũng có tình hình như vậy, có tỷ lệ người nghèo lớn, khả năng tiếp cận dịch vụ và chính trị vẫn còn là những vấn đề lớn.

Những khoản tiền thu từ xổ số đôi khi cũng là một cách phổ biến để tăng nguồn thu của địa phương. Xổ số là hoạt động dễ quản lý và việc đánh thuế cũng dễ dàng tránh được dư luận xã hội, và nói chung không dẫn đến sự phản kháng hay bất bình của nhân dân. Tuy nhiên, xổ số là loại thuế lũy thoái nhiều nhất, chủ yếu chỉ rơi vào người nghèo và không nên coi là một nguồn thu hiệu quả và công bằng của chính quyền địa phương, đặc biệt là ở những nước đang phát triển.

MẤT CÂN BẰNG NGANG: VIỆC CHUYỂN GIAO TÀI CHÍNH GIỮA CÁC CẤP CHÍNH QUYỀN

Chuyển giao tài chính giữa các cấp chính quyền là công cụ để điều chỉnh mất cân đối dọc và mất cân đối ngang trong khả năng tài chính của các cấp chính quyền địa phương khác nhau. Những khoản chuyển giao tài chính này có thể được chia thành những khoản chia sẻ nguồn thu và phân bổ ngân

sách. Chia sẻ nguồn thu đã được bàn luận ở phần trên. Những khoản phân bổ ngân sách có thể có điều kiện hay không có điều kiện, có thể không hạn chế hay phụ thuộc vào giới hạn trần. Sự kết hợp những khoản chuyển giao này tùy thuộc vào mục tiêu của các nhà hoạch định chính sách.

Các lựa chọn chính sách và mô hình chuyển giao

Các lựa chọn chính sách để đối phó với những mất cân bằng dọc và ngang như sau:

- điều chỉnh từng trường hợp mất cân đối một cách riêng rẽ;
- điều chỉnh cả hai dạng mất cân đối trong một hệ thống thống nhất các khoản phân bổ ngân sách nhằm mục đích tạo bình đẳng; hoặc
- chỉ điều chỉnh tình trạng mất cân đối dọc và hầu như bỏ qua việc mất cân đối ngang.

Trong khả năng lựa chọn chính sách thứ nhất, mất cân đối dọc có thể được giải quyết thông qua cách thức chia sẻ thuế hay những khoản phân bổ ngân sách, còn mất cân đối ngang được giải quyết thông qua những khoản thanh toán chuyển từ vùng giàu sang vùng nghèo. Đây là cách tiếp cận được sử dụng ở Đức. Cách lựa chọn thứ hai được sử dụng ở Ôxtrâyliya và Canada, theo đó, mất cân đối dọc và mất cân đối ngang được giải quyết

đồng thời thông qua một hệ thống phân bổ ngân sách bao gồm cả những khoản thanh toán tạo bình đẳng lẫn những khoản phân bổ ngân sách có mục đích đặc biệt. Khả năng lựa chọn cuối cùng chỉ khai thác những biện pháp chia sẻ nguồn

thu và phân bổ ngân sách. Tuy nhiên, nó cũng có thể được đáp ứng bằng những khoản phân bổ ngân sách có mục đích đặc biệt, là cách làm rất phổ biến ở Mỹ, để giảm mất cân đối ngang trong những phạm vi chức năng cụ thể (Hộp 8.9).

Hộp 8.9

Chuyển giao tài chính: Các nguyên tắc và thực tiễn

Mục tiêu	Mô hình phân bổ ngân sách	Những cách làm tốt	Thực tế cần tránh
Đề bù đắp khoảng cách tài chính	- Giao lại nhiệm vụ - Giảm thuế - Chia sẻ thuế	Giảm thuế ở Canada và chia sẻ cơ sở thuế ở Braxin, Canada và Pakixtan	- Phân bổ bù đắp thâm hụt - Chia sẻ thuế bằng thuế như ở Ấn Độ
Giảm bất bình đẳng giữa các khu vực	- Nhìn chung không tương xứng - Chuyển giao tạo bình đẳng năng lực tài chính	Các chương trình tạo bình đẳng ở Ôxtrâyliá, Canada và Đức	Chia sẻ nguồn thu chung bằng nhiều hệ số
Bổ sung những ảnh hưởng lợi ích lan toả	Chuyển giao đối ứng không hạn chế theo tỷ lệ đối ứng phù hợp với mức độ lan toả của lợi ích	Những trợ cấp của RSA để đào tạo các nhân viên bệnh viện	
Đặt ra những tiêu chuẩn quốc gia tối thiểu	Những khoản chuyển giao cả gói không đối ứng có điều kiện với các tiêu chuẩn dịch vụ và các điều kiện tiếp cận	- Đường sá và trợ cấp giáo dục tiểu học của Inđônêxia - Trợ cấp giáo dục của Chilê, Côlômbia và Nam Phi	- Chuyển giao có điều kiện với những điều kiện chỉ về chi tiêu - Các chương trình đặc biệt
Tác động đến các ưu tiên của địa phương trong những lĩnh vực có ưu tiên quốc gia cao nhưng mức độ ưu tiên của địa phương lại thấp	Chuyển giao đối ứng không hạn chế (với tỷ lệ đối ứng thay đổi tỷ lệ nghịch với năng lực tài chính)	Chuyển giao đối ứng cho trợ cấp xã hội ở Canada	Các chương trình đặc biệt
Để ổn định nền kinh tế	Phân bổ vốn, miễn là có thể duy trì được	Sử dụng hạn chế các khoản phân bổ vốn và khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân bằng cách bảo lãnh chống rủi ro chính trị và chính sách	Tài trợ nhằm ổn định hoá mà không có những yêu cầu bảo dưỡng tương lai

Nguồn: Shah (1998).

Những mục tiêu chính sách nhằm giải quyết tình trạng mất cân đối dọc và mất cân đối ngang có thể phù hợp hoặc mâu thuẫn với nhau. Có thể gồm những mục tiêu như sau:

- bảo đảm mức độ ổn định tài chính chung cho nền kinh tế quốc dân;
- tạo ra một mức độ bình đẳng chấp nhận được giữa các cá nhân ở những vùng khác nhau;
- khuyến khích sử dụng nguồn lực có hiệu quả trên khắp cả nước; và
- bảo đảm những tiêu chuẩn tối thiểu cho những dịch vụ được cung cấp.

Để minh họa những mâu thuẫn này, khi chính quyền trung ương tăng thuế thu nhập cho mục đích ổn định tài chính, tất yếu sẽ làm giảm cơ sở thuế của chính quyền địa phương và do đó làm giảm nguồn thu của địa phương. Ngược lại, việc giảm chi tiêu của chính quyền trung ương có thể làm tăng nhu cầu chi tiêu ở cấp địa phương. Chẳng hạn, chính quyền trung ương, với hy vọng nâng cao tiêu chuẩn giáo dục ở một vùng nhất định, có thể quyết định cung cấp cho chính quyền địa phương những khoản phân bổ ngân sách cho giáo dục lớn hơn ngay cả khi chính quyền địa phương đó đã có nguồn thu lớn hơn so với cấp chính quyền địa phương khác

nhưng trước đó đã đầu tư kém cho giáo dục.

Những hình thức lựa chọn chuyển giao tài chính

Những hình thức lựa chọn chuyển giao tài chính chủ yếu có thể được chia thành hai nhóm lớn: (i) những khoản chuyển giao có điều kiện hay có mục đích cụ thể và (ii) những khoản chuyển giao không điều kiện. Những khoản chuyển giao có điều kiện có thể là những khoản phân bổ ngân sách đối ứng, đòi hỏi một sự đóng góp tương xứng của địa phương; hoặc cũng có thể là những khoản phân bổ không đối ứng có mục đích cụ thể. Những khoản phân bổ không điều kiện có thể dưới hình thức hoặc là những cách thức chia sẻ nguồn thu hoặc là những khoản phân bổ cả gói, những khoản phân bổ theo mục đích chung mà trên thực tế là việc hỗ trợ ngân sách cho chính quyền địa phương. Những khoản phân phối hạn chế là những khoản phân bổ ngân sách có giới hạn trần; những khoản phân phối không hạn chế là những khoản phân bổ ngân sách không có giới hạn trần. Ma trận các lựa chọn này được tổng kết trong Bảng 8.3.

Chính quyền trung ương có thể chỉ thực hiện các khoản chuyển giao cho các vùng nghèo, hoặc có thể được tổ chức trên cơ sở hợp tác giữa vùng giàu hơn với vùng

Bảng 8.3
Các cơ chế chuyển giao tài chính

Các cơ chế chuyển giao	Hình thức	Tiêu chí phân phối lại
Chuyển giao có điều kiện	Phân bổ ngân sách đối ứng	Có hoặc không có công thức tạo bình đẳng Không hạn chế hoặc hạn chế
	Phân bổ ngân sách không đối ứng hay những khoản thanh toán có mục đích cụ thể	
	Phân bổ ngân sách cả gói	
Chuyển giao không điều kiện	Các cách thức chia sẻ nguồn thu	Có hoặc không có công thức tạo bình đẳng
	Các khoản phân bổ vì mục đích chung	Không hạn chế hoặc hạn chế

nghèo hơn. Nước Đức đã sử dụng hình thức phân phối thứ hai. Những nước khác chỉ có thể lặp lại hệ thống của Đức khi nào họ có được cùng mức độ cố kết chính trị cao như ở Đức. Ở những nước khác, chính tính minh bạch về các tiêu chuẩn phân phối lại có thể dẫn đến sự phản đối chính trị mạnh mẽ của những tỉnh giàu có hơn, đặc biệt là khi có sự khác biệt sắc tộc rất lớn giữa các khu vực. Trong những trường hợp như vậy, nên lựa chọn hình thức chuyển giao có mục đích tạo bình đẳng từ chính quyền trung ương cho tất cả các tỉnh và có thể mang tính bắt buộc về mặt chính trị.

Chính quyền trung ương sử dụng *những khoản phân bổ ngân sách có điều kiện* để tăng ảnh hưởng đối với việc chi tiêu của địa phương, để bảo vệ và duy trì những tiêu chuẩn dịch vụ tối

thiểu ở địa phương, hay để bảo đảm một kết quả tối ưu về mặt xã hội, đặc biệt là trong những trường hợp có những ảnh hưởng lan toả giữa các địa giới hành chính. Mức độ mà ở đó các chính quyền trung ương đặt ra các điều kiện cho những khoản phân bổ ngân sách có thể khác nhau theo từng nước. Ở một thái cực, các điều kiện có thể là các chính quyền địa phương bị hạn chế, chỉ còn hành động như là những đại lý thuần túy của chính quyền trung ương; ở một thái cực khác, có thể bó hẹp các điều kiện trong phạm vi báo cáo, cho phép chính quyền cấp dưới có quyền hạn lớn đối với các sáng kiến và thử nghiệm của địa phương.

Những khoản phân bổ có đối ứng đặc biệt có hiệu quả trong việc giải quyết vấn đề hiệu ứng lan toả. Thông thường, các khoản phân bổ

ngân sách có đối ứng làm thay đổi những ưu tiên chi tiêu của địa phương, bởi các chính quyền địa phương phải điều chỉnh hoạt động tài chính của mình để tính đến những ưu tiên chi tiêu của chính quyền trung ương. Tuy vậy, những khoản phân bổ này cũng cải thiện tình hình chung của chính quyền địa phương liên quan đến quy mô của khoản phân bổ do mức độ đóng góp của họ.

Những khoản phân bổ ngân sách là những khoản tài chính cho các dự án đầu tư công cộng hay là việc cung cấp những dịch vụ công thiết yếu cho các chính quyền địa phương. Những khoản phân bổ này thường được sử dụng ở những nước mà thị trường vốn chưa phát triển hoàn toàn, hoặc chính quyền bên dưới không có đủ sức mạnh tài chính để tiếp cận trực tiếp những thị trường đó.

Như đã đề cập ở phần trên, thông thường, nhu cầu về vốn không được xem xét khi xây dựng những khoản phân bổ ngân sách có mục tiêu tạo bình đẳng vì có những khó khăn liên quan đến việc đo lường và đánh giá những nhu cầu đầu tư tương ứng của các vùng khác nhau. Một cách tiếp cận khôn ngoan có thể là sử dụng những khoản *phân bổ cả gói* hoặc *một khoản phân bổ ngân sách tạo bình đẳng có mục đích chung* để cung cấp tài chính cho những dự án cơ sở hạ

tầng lớn (chẳng hạn như các dự án sân bay hoặc thủy lợi của vùng), và một số khoản đầu tư thường xuyên (như đường sá và nhà cửa), được tài trợ thông qua các khoản phân bổ vốn, và những dự án đầu tư nhỏ hơn. (Xem phân tích về quá trình lập kế hoạch đầu tư công cộng của Schiavo-Campo và Tomasi [1999]).

Những khoản phân bổ không hạn chế khuyến khích chính quyền địa phương giới hạn những ảnh hưởng lan toả cụ thể trong phạm vi địa phương đó và cung cấp mức độ dịch vụ cần thiết. Tất nhiên, những cách thức như vậy là nguy hiểm cho sự ổn định kinh tế vĩ mô nói chung, nên các chính quyền trung ương thường lựa chọn những khoản phân bổ có giới hạn trần với những giá trị tuyệt đối tính bằng tiền.

Phân bổ ngân sách có thể có một cơ chế phân phối lại nội tại hay được phân phối đơn thuần trên cơ sở bình đẳng theo đầu người. Cơ chế phân phối lại thường được sử dụng cho các hệ thống chuyển giao có mục đích chung, nhưng cũng có thể là một phần của khoản phân bổ có điều kiện, như ở những trường hợp mà các vùng nghèo hơn có nhu cầu giáo dục hay y tế lớn hơn được nhận khoản phân bổ nhiều hơn. Tuy nhiên, cách tiếp cận này đòi hỏi một khuôn khổ chung cho việc đánh giá, xem liệu những

khoản phân bổ được xây dựng riêng rẽ trên thực tế có thể đạt được mục tiêu tạo bình đẳng tổng thể hay không.

Một nguy cơ đối với tất cả các loại chuyển giao từ chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương là làm cho chính quyền địa phương chi tiêu quá mức mà không có mối liên quan hệ rõ ràng với nguyện vọng của công dân - điều được gọi là "hiệu ứng bầy ruồi", mô tả một tình thế trong đó mối liên hệ trực tiếp giữa người đóng thuế hay cử tri và những dịch vụ được cung cấp bị phá vỡ. Điều này dựa trên một cuộc điều tra thực nghiệm ở một số nước, nơi các nguồn thu được chia sẻ với chính quyền địa phương có chiều hướng "gắn chặt" với chính quyền địa phương dưới hình thức chi tiêu nhiều hơn thay vì được chuyển cho người đóng thuế dưới hình thức thuế thấp hơn. Do đó, việc cung cấp dịch vụ quá mức không phải là cách thể hiện rõ nét sự lựa chọn của nhân dân về những dịch vụ đó mà chỉ là khả năng sẵn có lớn hơn của nguồn vốn được cấp từ chính quyền trung ương. Những tính toán thực nghiệm cho thấy rằng độ lớn của hiệu ứng bầy ruồi ở một số nước là đáng kể (Ahmad và Craig 1997). Tất nhiên, giải pháp cho vấn đề này lại nằm trong tay nhân dân địa phương và tùy thuộc vào sức mạnh của cơ chế trách nhiệm giải trình ở cấp địa phương.

Những khoản chuyển giao tạo bình đẳng năng lực tài chính

Các cơ chế chuyển giao tài chính còn quan trọng hơn cả việc khắc phục những chênh lệch về tài chính, có mục đích phải phân phối lại các nguồn lực sao cho mọi vùng sẽ có được năng lực tài chính như nhau để cung cấp những dịch vụ công cơ bản có cùng tiêu chuẩn, với giả định rằng họ đều có cố gắng như nhau trong việc tạo thu nhập từ những nguồn của chính mình và hoạt động ở mức độ hiệu quả trung bình. Trong một nỗ lực nhằm giải quyết những bất bình đẳng theo chiều ngang giữa các địa giới hành chính cấp địa phương, thông qua những hệ thống tạo bình đẳng không điều kiện, chính quyền trung ương có thể chỉ xử lý những khác biệt khu vực về nguồn thu hay nhiệm vụ thu thuế, như trường hợp của Canada.

Cần có một công thức phức tạp hơn nếu những chênh lệch cả trong chi và thu được giải quyết một cách đồng thời, như trong trường hợp của Ôxtrâyliya và Đan Mạch, mà ở những nước này, việc xác định những khoản chuyển giao được gắn chặt với việc đánh giá khả năng thu cũng như nhu cầu chi (Hộp 8.10). Nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa đã áp dụng một cơ chế thử nghiệm rất thú vị theo hướng này (Hộp 8.11).

Hộp 8.10**Thúc đẩy bình đẳng giữa các cấp chính quyền nhờ quá trình
tạo bình đẳng tài chính ở Ôxtrâyli**

Mặc dù Ôxtrâyli là một nước theo chế độ liên bang, bao gồm tám bang và vùng lãnh thổ, nhưng hầu hết đánh thuế được giao cho chính quyền liên bang (Khối Thịnh vượng chung), gần như chiếm 3/4 nguồn thu của toàn bộ chính quyền. Bản chất liên bang của hệ thống này được duy trì thông qua các khoản chuyển giao tài chính giữa các cấp chính quyền trên quy mô lớn: năm 1998-1999, tổng cộng những khoản chuyển giao này tương đương 20 tỷ USD, khoảng một nửa số đó dưới hình thức phân bổ ngân sách cả gói không điều kiện.

Cơ chế chuyển giao tài chính này nhằm giải quyết những mất cân đối cả dọc lẫn ngang (xem nội dung trong sách). Mất cân đối dọc được giải quyết bằng cách chuyển giao đủ nguồn lực để cho phép các bang và chính quyền địa phương chi tiêu khoảng 50% tổng các khoản chi của chính phủ (trong khi đó chỉ chiếm khoảng 1/4 nguồn thu). Hệ thống của Ôxtrâyli cũng có một cơ chế giải quyết phần nào sự mất cân đối tài chính ngang - những chênh lệch về khả năng thu giữa các bang - bằng cách tập trung vào việc tạo sự tiếp cận bình đẳng cho mọi công dân với những dịch vụ xã hội cơ bản.

Trước Chiến tranh thế giới

thứ hai, các cuộc đàm phán hằng năm giữa các bang và chính quyền liên bang liên quan đến tổng mức ngân sách cần được phân bổ lần việc phân phối chúng giữa các bang. Điều này đã tạo ra sự ganh đua lẫn nhau và bản chất kẻ được người thua trong hệ thống phân bổ khiến cho khó có thể đạt được sự đồng thuận trên phạm vi cả nước. Trong hệ thống được áp dụng kể từ đó, đàm phán hằng năm chỉ tập trung vào tổng số tiền phân bổ. Trong chừng mực mà con số đó được chấp thuận, khoản phân bổ giữa các bang sẽ theo một công thức nhằm tạo sự bình đẳng trong khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản (như vậy, sẽ cung cấp một số tiền bình quân trên đầu người lớn hơn cho những bang nghèo).

Theo nguyên tắc phân bổ, mỗi bang được trao cho “năng lực để đưa ra một mức tiêu chuẩn trung bình các dịch vụ công cấp bang với giả định rằng dịch vụ đó được thực hiện ở mức độ hiệu quả hoạt động trung bình và có những nỗ lực ở mức độ trung bình để tạo nguồn thu từ những nguồn của riêng mình.” Nguyên tắc đơn giản nhưng đầy sức mạnh này đặt mọi động cơ đi theo đúng hướng. Do các mức độ trung bình là giả định được sử dụng

trong công thức phân bổ, mỗi bang có động cơ tích cực để tăng nỗ lực tạo nguồn thu của mình và nâng hiệu quả dịch vụ của mình lên trên mức trung bình của quốc gia. Nếu điều này thành công, có nghĩa sẽ duy trì nguồn thu tăng lên và mọi khoản tiết kiệm chi phí, và mức trung bình của quốc gia cho những năm tiếp theo sẽ tự động được nâng lên, bổ sung thêm một khía cạnh năng động cho những biện pháp khuyến khích tài chính và tính hiệu quả.

Năm 1997, một trong những tác giả cuốn sách này đã hỏi Chủ tịch Ủy ban Ngân sách của Ôxtrâyli là liệu tính hiệu quả của hệ thống có phụ thuộc vào sự bình đẳng thu nhập tương đối rõ giữa các vùng ở Ôxtrâyli không. Ông đáp lại ngay lập tức rằng: “Anh nghĩ như thế nào về việc hệ thống này sẽ có cách phản ứng của mình?” Việc bảo đảm rằng mỗi công dân có quyền tiếp cận các dịch vụ giáo dục và y tế cơ bản có chất lượng chắc sẽ là con đường duy nhất và tốt nhất để về lâu dài, giải quyết được cả bất bình đẳng thu nhập giữa các cá nhân và giữa các bang.

Nguồn: Frank Jotzo (sắp xuất bản); bài phỏng vấn của tác giả với Chủ tịch Ủy ban Ngân sách, tháng 1 năm 1997.

Hộp 8.11

Cơ chế tạo bình đẳng thí điểm ở Cộng hoà nhân dân Trung Hoa

Được coi là bước đi đầu tiên tiến tới hệ thống phân phối lại dựa theo công thức, năm 1995 nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa đã áp dụng một cơ chế thanh toán chuyển giao thí điểm. Cơ chế này có mục đích giải quyết vấn đề cấp bách về thanh toán tiền lương ở một số tỉnh. Ban đầu, công thức có hai phần: một hệ số khách quan nhằm mục đích đo lường sự chênh lệch giữa các mức chi tiêu chuẩn với năng lực tài chính của địa phương, và một hệ số để trợ cấp cho các vùng có nhiều dân tộc thiểu số. Hệ số thứ hai phù hợp với chính sách của Cộng hoà nhân dân Trung Hoa về nâng cao phúc lợi cho các dân tộc thiểu số của nước này.

Khoản thiếu hụt tài chính được xác định bằng những khoản chi tiêu chuẩn cho lương của công chức, chi phí quản lý hành chính tiêu chuẩn, những

chi tiêu cho sản xuất nông nghiệp và những khoản chi phí sản xuất khác, và những khoản chi tiêu khác nữa như trợ cấp giá. Mặt khác, những khoản chuyển giao đặc biệt cho các tỉnh có những vùng dân tộc thiểu số được xác định bởi sự chênh lệch tài chính giữa các vùng dân tộc thiểu số với mức trung bình của quốc gia.

Năm 1996, một hệ số nữa đã được bổ sung vào công thức để khuyến khích những tỉnh nào có những nỗ lực thu thuế tốt. Hiện nay, những nỗ lực về thuế được đo lường bằng doanh thu thuế của tỉnh so với mức trung bình của quốc gia. Nói chung, ví dụ, vào năm 1999, những khoản chuyển giao mà một tỉnh hy vọng có thể nhận được dựa trên sự chênh lệch tài chính và những nỗ lực thu thuế của tỉnh đó trong năm 1998.

Có rất nhiều khả năng để cải thiện hệ thống chuyển giao tài chính của Cộng hoà nhân dân Trung Hoa. Thứ nhất, cần thiết lập mối liên hệ chặt chẽ hơn giữa nhu cầu tài chính của một tỉnh với những khoản chuyển giao cho tỉnh đó. Thứ hai, nên có những biện pháp để đo lường tốt hơn sự tăng trưởng trong nguồn thu của tỉnh, do điều này phụ thuộc vào một số yếu tố nằm ngoài nỗ lực thu thuế. Cuối cùng, về lâu dài, cần rà soát lại những nhu cầu tài chính một cách phù hợp hơn để tính đến những yếu tố khác ngoài đội ngũ nhân viên và các chi phí trong hoạt động của chính quyền.

Để tìm hiểu kỹ hơn hệ thống thanh toán chuyển giao thí điểm này ở Cộng hoà nhân dân Trung Hoa, xin xem thêm Phụ lục IV của chương này.

Khi xác định những khoản chuyển giao này, điều đặc biệt quan trọng là tính toán được nhu cầu chi tiêu một cách độc lập với chi tiêu thực tế của từng chính quyền địa phương. Nếu không, thì các khoản chuyển giao chỉ mang ý nghĩa đơn thuần là việc bù đắp sự chênh lệch, với một nguy cơ rõ ràng là chính quyền địa phương thụ hưởng sẽ tăng chi tiêu của

mình để nhận được các khoản chuyển giao lớn hơn. Tuy nhiên, một hệ thống như vậy cũng sẽ phân phối những khoản chuyển giao một lần sao cho ngay cả khi đã tính toán đủ những nhân tố tạo bình đẳng, thì chính quyền địa phương thụ hưởng vẫn có thể chọn cách tiêu tiền như thế nào cho có hiệu quả.

Vấn đề thường xuyên được

nhấn mạnh trong cuốn sách này là người ta có thể rất hoài nghi về những “mô hình” quản lý hành chính công nhập khẩu. Tuy nhiên, hệ thống tạo bình đẳng tài chính của Ôxtrâyliia mô tả trong Hộp 8.11 rất gần với quan niệm về một “mô hình” tốt cần được các nước khác xem xét bởi hệ thống này tạo ra những động cơ tích cực cho các bang thành viên trong việc huy động tài chính và hiệu quả tài chính đối với những dịch vụ xã hội cơ bản. Hơn nữa, hệ thống này còn gạt bỏ nội dung chính trị ra khỏi những vấn đề gây tranh cãi của việc phân bổ nguồn lực theo vùng địa lý. Ôxtrâyliia đã làm được như vậy thông qua một cơ chế phân bổ ngân sách cho các bang, được tính toán *dường như là* mỗi bang đều có một mức độ hiệu quả trung bình trong nỗ lực huy động nguồn lực của địa phương và cung cấp dịch vụ địa phương. Các bang có hiệu quả cao hơn mức trung bình sẽ giữ lại toàn bộ khoản thu cao hơn mức trung bình của mình hay những khoản tiết kiệm chi phí. Hệ thống này rất đáng được xem xét ngay cả ở những nước đang phát triển, đặc biệt là những nước có các nhóm sắc tộc khác nhau tập trung ở những vùng khác nhau. Tuy nhiên, do tính hiệu quả của cả hệ thống này phụ thuộc phần lớn vào những số liệu đáng tin cậy về nguồn thu của địa phương và chi

phí đơn vị của dịch vụ, do vậy, trước hết, các nước cần phải bảo đảm rằng những số liệu đó phải luôn sẵn sàng và có độ tin cậy cao. Phụ lục III trình bày một hệ thống phân bổ ngân sách tạo bình đẳng.

Xây dựng những khoản chuyển giao giữa các cấp chính quyền

Dưới đây là những gợi ý (Shah 1994) về việc xây dựng những khoản chuyển giao tài chính. Một số tiêu chuẩn này có thể mâu thuẫn với những tiêu chuẩn khác. Bởi vậy, các nhà hoạch định chính sách cần phải đặt ra ưu tiên cho các nhân tố khác nhau.

- *Tính tự chủ* - Các chính quyền địa phương phải có sự độc lập và linh hoạt đầy đủ trong việc đề ra những ưu tiên và phải không bị ràng buộc bởi cơ cấu phân chia theo nhóm của các chương trình hay do tính không ổn định liên quan đến việc ra quyết định tại cấp trung ương. Phù hợp với mục tiêu này là việc chia sẻ cơ sở thuế (cho phép chính quyền cấp dưới được áp dụng thuế suất của riêng mình đối với các cơ sở thuế của trung ương), chia sẻ nguồn thu dựa vào công thức, hay các khoản phân bổ ngân sách cả gói.
- *Mức độ thoả đáng của nguồn thu* - Các chính quyền địa phương

phải có được những nguồn thu thoả đáng để hoàn thành những trách nhiệm được giao của mình.

- *Công bằng* - Những khoản ngân quỹ được phân bổ phải biến đổi trong mối liên quan trực tiếp với nhu cầu tài chính và tỷ lệ nghịch với năng lực đánh thuế của mỗi tỉnh.
- *Khả năng dự đoán trước được* - Cơ chế phân bổ ngân sách phải bảo đảm được khả năng dự đoán trước được về những tỷ lệ của cấp chính quyền địa phương bằng cách công bố những dự toán cho thời hạn năm năm về khả năng tài chính hiện tại.
- *Hiệu quả* - Việc xây dựng khoản phân bổ ngân sách phải trung lập với sự lựa chọn của chính quyền địa phương hoặc sự phân bổ nguồn lực giữa các khu vực khác nhau hay các loại hoạt động khác nhau. Hệ thống chuyển giao hiện tại để trả lương cho khu vực ở chính quyền địa phương như ở Ấnônêxia và Xri Lanca đang vi phạm tiêu chí này.
- *Tính đơn giản* - Sự phân bổ của các chính quyền địa phương phải dựa trên những yếu tố khách quan mà từng đơn vị một không có khả năng kiểm soát. Công thức phải rõ ràng, dễ hiểu sao cho “chế độ phân bổ ngân sách” không phải là

phần thưởng, như trường hợp trợ cấp theo kế hoạch ở Ấn Độ và Pakixtan.

- *Khuyến khích* - Việc xây dựng kế hoạch phân bổ ngân sách phải tạo ra được những khuyến khích để có được chế độ quản lý tài chính lành mạnh và không khuyến khích những hoạt động phi hiệu quả. Không nên có những khoản chuyển giao cụ thể để bù đắp thâm hụt của các cấp chính quyền bên dưới.
- *Bảo đảm các mục tiêu của cấp phân bổ ngân sách* - Việc xây dựng kế hoạch phân bổ ngân sách phải bảo đảm được rằng các đơn vị nhận phân bổ ngân sách gắn bó chặt chẽ với những mục tiêu đã được xác định rõ ràng của cấp phân bổ ngân sách bên trên. Điều này sẽ được thực hiện bằng cơ chế giám sát thích hợp, cùng xem xét, đánh giá theo tiến độ, có sự hỗ trợ kỹ thuật thông qua một chương trình chuyển giao đối ứng có lựa chọn.

VIỆC VAY MƯỢN CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

Việc vay mượn của chính quyền địa phương đã trở thành một vấn đề quan trọng trong mối quan hệ tài chính giữa các cấp chính quyền. Bên cạnh khoản nợ và thâm hụt của địa phương tăng lên

theo thời gian, việc đi vay của chính quyền địa phương đã dẫn đến những mối lo ngại ở góc độ vĩ mô do các cuộc khủng hoảng nợ của một số chính quyền địa phương ở các nước như Braxin, tác động lạm phát của tài chính cấp địa phương ở Áchentina, và những vụ phá sản cấp thành phố ở Mỹ.

Các hình thức tài chính địa phương

Đi vay là nguồn ngân khố chủ yếu cho những yêu cầu về vốn của các chính quyền địa phương, đặc biệt khi những trách nhiệm đầu tư vốn lớn được phân cấp. Sự gia tăng trong doanh thu thuế hiện nay thường không đủ để cung cấp tài chính cho những khoản đầu tư công cộng mà về bản chất là hay “vón cục”. Đồng thời, do lợi ích của các khoản đầu tư công cộng thường chỉ phát huy hiệu quả sau hàng chục năm, nên việc vay mượn của nhà nước cho phép những người thụ hưởng tương lai cùng chia sẻ những khoản đầu tư này. Đi vay cũng có thể được coi là biện pháp lấp chỗ trống hữu ích cho các khoản thâm hụt của địa phương do sự mất cân đối dọc trong nhiệm vụ thu và chi của chính quyền địa phương gây ra.

Các chính quyền địa phương có thể tạo nguồn tài chính theo bốn cách: (i) đi vay thông qua chính quyền trung ương, (ii) đi vay

thông qua các tổ chức tài chính trung gian của nhà nước, (iii) đi vay trực tiếp trên thị trường tài chính, hoặc (iv) tạo nguồn tài chính nhờ sự tham gia của khu vực tư nhân trong cung cấp dịch vụ công. Cách cuối cùng này đã được bàn luận ở Chương 6.

Việc đi vay thông qua chính quyền trung ương bảo đảm được nguồn tín dụng dài hạn cho chính quyền địa phương. Tuy nhiên, một bất lợi lớn là sự phân bổ tín dụng thông qua kênh này rất hay có khả năng liên quan đến các vấn đề chính trị, có thể dẫn đến việc đi vay không hiệu quả cho những khoản đầu tư công cộng không hữu ích, vì những khoản đầu tư hấp dẫn về mặt chính trị không phải bao giờ cũng là những khoản đầu tư hữu ích. Ở mức độ thấp hơn, điều này cũng đúng đối với việc đi vay thông qua một tổ chức tài chính trung gian của nhà nước, ngoài ra còn có một nhược điểm nữa là khoản vay nợ của một tổ chức tài chính trung gian là trách nhiệm nợ ngầm của chính quyền trung ương và bởi vậy sẽ kém minh bạch hơn.

Trái lại, việc tiếp cận trực tiếp thị trường vốn của các cấp chính quyền địa phương cho phép phát triển được mối quan hệ minh bạch hơn và dựa trên thị trường nhiều hơn với tổ chức cho vay, và tạo cơ hội lớn hơn cho chính quyền trung ương thực thi một giới hạn ngân

sách cứng. Điều này nói dễ hơn làm ở những nước đang phát triển và những nước có nền kinh tế chuyển đổi, nơi các thị trường vốn chưa tồn tại hoặc là chưa hoàn hảo. Tuy nhiên, vẫn có thể khai thác những khả năng để một số chính quyền địa phương tiếp cận các thị trường tài chính quốc tế. Dĩ nhiên, những yêu cầu cần chứng minh sẽ rất nặng nề và lãi suất sẽ cao hơn (trừ phi có sự bảo lãnh của chính quyền trung ương - điều hoàn toàn không phù hợp với những nguyên tắc đang bàn luận ở đây), nhưng việc ghi chép hồ sơ đầy đủ đối với những khoản thanh toán đúng thời hạn sẽ giảm nhẹ những vấn đề này một cách kịp thời cho chính quyền địa phương đó.

Vấn đề chính ở đây là mối nguy hiểm về mặt đạo đức. Sự tiếp cận thị trường vốn của chính quyền địa phương sẽ kéo theo sự bảo lãnh ngầm của chính quyền trung ương, cho phép những hành động thiếu thận trọng của cả người cho vay lẫn chính quyền địa phương, tạo ra những khoản nợ tài chính đột xuất của chính quyền trung ương. (Về vấn đề rủi ro tài khoá nói chung, xem Schiavo-Campo và Tommasi [1999], và muốn có sự phân tích sâu hơn, xem Polackova [1998, 1999]). Do đó, hành vi thiếu thận trọng không bị trừng phạt, còn kỷ luật tài chính địa phương tốt không được trọng thưởng.

Điều mấu chốt cho những chính sách phù hợp về việc vay của chính quyền địa phương là xây dựng cơ chế phân cấp tài chính đúng đắn nói chung, và xây dựng cơ chế kiểm soát quyền hạn đi vay của địa phương nói riêng.

Cần lưu ý ba điểm quan trọng khi xác lập quyền hạn vay được phân cấp: (i) giảm thiểu, nếu không muốn nói là loại bỏ, trách nhiệm nợ ngầm của chính quyền trung ương; (ii) tách biệt sự phân bổ tín dụng ra khỏi ảnh hưởng chính trị; và (iii) củng cố thị trường tài chính như một kênh ưu tiên cho nguồn tín dụng của địa phương.

Kiểm soát việc đi vay của chính quyền địa phương

Một hệ thống đi vay được phân cấp tốt là một hệ thống trong đó khuôn khổ pháp luật kiểm soát được việc vay quá mức thông qua các biện pháp sau:

- Yêu cầu các chính quyền địa phương phải báo cáo thông tin tài chính đầy đủ và kịp thời, dựa trên nguyên tắc kế toán tiêu chuẩn đối với cả tổ chức cho vay tiềm năng và các cơ quan trung ương.
- Các thủ tục phá sản công khai phải bảo đảm rằng, những dịch vụ cơ bản vẫn được tiếp tục cung cấp, cho dù ở mức độ thấp hơn, trong thời gian quản lý nợ và cơ cấu lại nợ.

- Việc đi vay của chính quyền địa phương nếu vượt quá số lượng xác định hoặc vi phạm những tiêu chí xác định phải bị trừng phạt.
- Các chính quyền địa phương phải được bảo đảm quyền tiếp cận các nguồn thu để dùng chúng làm thế chấp cho những khoản nợ của mình. Nếu không có sự thế chấp này, tổ chức cho vay sẽ đương nhiên coi là có sự bảo lãnh ngầm của chính quyền trung ương.

Các nước khác nhau sử dụng những cơ chế khác nhau để kiểm soát việc đi vay của chính quyền địa phương. Những cơ chế này có thể chia thành bốn nhóm lớn: (i) kiểm soát bằng kỷ luật của thị trường, (ii) hợp tác giữa các cấp chính quyền khác nhau, (iii) kiểm soát dựa trên những quy định hành chính, và (iv) kiểm soát trực tiếp bởi chính quyền trung ương. Hầu hết các nước đều sử dụng kết hợp những cách tiếp cận này. Hộp 8.12 trình bày tóm tắt sự so sánh giữa các cơ chế kiểm soát ở các nước khác nhau.

Cách tiếp cận theo kỷ luật của thị trường

Việc dựa vào thị trường vốn để kiểm soát việc đi vay của chính quyền địa phương giả định rằng thị trường vốn tồn tại và hoạt động khá tốt; chính phủ cho phép thị trường vốn hoạt động tự do,

không có sự thiên vị đối với những tổ chức của nhà nước đi vay; không có việc chính phủ cứu giúp trong trường hợp không trả được nợ. Như đã nói ở trên, thực tế ở các nước đang phát triển cho thấy rằng các nước này không thể dựa vào kỷ luật của thị trường. Hầu hết các nước đang phát triển đều có kinh nghiệm phong phú về sự can thiệp của chính quyền trung ương nhằm tránh tình trạng không trả được nợ của chính quyền địa phương. Cũng vậy, do chu kỳ bầu cử ngắn, các chính trị gia địa phương có chiều hướng vô trách nhiệm trước những lời cảnh báo từ thị trường tín dụng.

Cách tiếp cận hợp tác

Cũng có thể kiểm soát việc đi vay của chính quyền địa phương thông qua đàm phán giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Như đã lập luận tại phần đầu chương này, những chỉ tiêu thâm hụt tài chính phải được xác định để bao trùm được toàn bộ chính quyền, tránh chuyển thâm hụt của trung ương xuống địa phương và cải thiện tính minh bạch tài chính nói chung. Tuy nhiên, để thực hiện được điều này, chính quyền địa phương phải được phép tham gia dưới hình thức nào đó vào quá trình soạn thảo các chương trình kinh tế vĩ mô và khuôn khổ tài khoá. Cách tiếp cận này có thể làm quá trình

Hộp 8.12
Kiểm soát vay của chính quyền địa phương ở một số nước^a

Nước	Kỷ luật thị trường		Kiểm soát hợp tác		Kiểm soát hành chính		Kiểm soát dựa trên quy định		Cấm việc vay mượn	
	Ngoài nước	Trong nước	Ngoài nước	Trong nước	Ngoài nước	Trong nước	Ngoài nước	Trong nước	Ngoài nước	Trong nước
Các nước công nghiệp										
Ôxtrâylia			■	■						
Áo					■	■				
Bỉ			■	■						
Canada	■	■								
Đan Mạch			■	■						
Pháp	■	■								
Đức							■	■		
Hy Lạp					■	■				
Ailen					■	■				
Italia							■	■		
Nhật Bản						■			■	
Hà Lan							■	■		
Nauy					■	■				
Bồ Đào Nha	■	■								
Tây Ban Nha					■	■				
Thụy Điển	■	■								
Thụy Sĩ							■	■		
Anh					■	■				
Mỹ							■	■		
Các nước đang phát triển										
Áchentina					■	■				
Braxin					■	■				
Bôlivia					■	■				
Chilê					■	■				
Côlômbia					■	■				
Êtiôpia						■			■	
Ấn Độ					■	■				
Indônêxia					■	■				
Hàn Quốc					■	■				
Mêhicô						■			■	
Pêru					■	■				
Nam Phi			■	■						
Thái Lan									■	■
Những nền kinh tế chuyển đổi										
Anbani									■	■

a. Sự phân loại này cho biết hình thức kiểm soát chiếm ưu thế. Một số nước có thể sử dụng kết hợp nhiều biện pháp kỹ thuật.

Hộp 8.12 (Tiếp)

Nước	Kỷ luật thị trường		Kiểm soát hợp tác		Kiểm soát hành chính		Kiểm soát dựa trên quy định		Cấm việc vay mượn	
	Ngoài nước	Trong nước	Ngoài nước	Trong nước	Ngoài nước	Trong nước	Ngoài nước	Trong nước	Ngoài nước	Trong nước
Ácmênia									■	■
Adécbaigian									■	■
Bêlarút									■	■
Bungari										
CHND Trung Hoa										
Extônia					■	■				
Grudia									■	■
Hunggari					■	■				
Cadắcxtan									■	■
Cươguxtan									■	■
Látvia					■	■				
Lítva					■	■				
Ba Lan									■	■
Rumani									■	■
Nga	■	■								
Xiôvênia									■	■
Tátgikixtan									■	■
Ucraina									■	■

Nguồn: Ter - Minasian, chủ biên (1997).

chậm lại chút ít, nhưng lại có lợi thế lớn hơn khi thúc đẩy luồng thông tin qua lại giữa các cấp chính quyền, từ đó làm tăng nhận thức của các quan chức chính quyền địa phương về bài học tài chính trong những hoạt động của họ và cải thiện tính hiệu quả chung của hệ thống quản lý chi tiêu công. Cách tiếp cận hợp tác này có thể hoạt động rất tốt trong điều kiện các quan chức chính quyền địa phương tương đối có năng lực và có tính đại diện cao, và có sự lãnh đạo mạnh mẽ từ

trung ương về quản lý kinh tế và tài chính (Hộp 8.13.)

Cách tiếp cận dựa vào quy định

Cách tiếp cận này sử dụng hiến pháp và luật pháp để hạn chế và chỉ đạo việc đi vay của chính quyền địa phương. Bên cạnh nhiều vấn đề khác, những quy định cho việc đi vay nói chung đề ra những giới hạn tuyệt đối cho công nợ của chính quyền địa phương; xác định rõ mục đích hoặc điều kiện để đi vay; cấm một số hình thức đi vay kéo theo những rủi ro kinh tế vĩ

Hộp 8.13

Cách tiếp cận hợp tác để kiểm soát việc đi vay của chính quyền địa phương ở Ôxtrâylia

Ôxtrâylia sử dụng cách tiếp cận hợp tác thông qua Hội đồng vay (Loan Council), một diễn đàn được hình thành từ lâu để đàm phán nợ của các bang. Thành phần của Hội đồng gồm có các đại diện từ tất cả các bang của Ôxtrâylia và một đại diện của chính quyền liên bang, có nhiệm vụ thảo luận các giới hạn nợ trên phạm vi toàn thể giới của từng bang và giám sát sự tuân thủ các giới hạn này. Hoạt động giám sát được thực hiện thông qua việc

phân tích giai đoạn trước và giai đoạn sau của các khoản nợ đến hạn.

Việc đi vay của các bang có đặc điểm là cố gắng né tránh các giới hạn về khoản nợ bằng cách viện đến những hoạt động ngoài ngân sách, những biện pháp kỹ thuật tài chính mới phát minh, và thông qua việc đi vay các doanh nghiệp nhà nước. Bởi vậy, năm 1993, Hội đồng vay đã quyết định chuyển trọng tâm hoạt động của mình vào việc phân tích giai đoạn

trước và giám sát tiếp theo đối với những yêu cầu tài chính ròng của từng bang. Điều này đòi hỏi các bang phải trình các dự toán chi tiết về hoạt động ngân sách hàng năm để chứng minh những diễn biến tài chính của mình. Để củng cố kỷ luật thị trường đối với việc đi vay của bang, Hội đồng tạo điều kiện thuận lợi cho việc thu thuế và phổ biến kịp thời những thông tin này.

Nguồn: Ter-Minassian và Craig trong Ter-Minassian, chủ biên (1997).

mô, chẳng hạn như đi vay từ ngân hàng trung ương.

Các quy tắc có thể được xác định đầy đủ hơn vì những tính toán về chính trị chứ không phải là sự quản lý kinh tế vĩ mô lành mạnh. Như vậy, cách tiếp cận này thiếu đi sự mềm dẻo và do đó, thúc đẩy những hoạt động né tránh quy định, bao gồm cả việc cơ cấu lại những khoản chi tiêu hiện tại thành đầu tư; tạo những đơn vị ngoài ngân sách mà nợ của chúng không được tính vào phạm vi giới hạn trần của khoản nợ; đi vay từ những doanh nghiệp quốc doanh ở địa phương; sử dụng những công cụ che dấu nợ (ví dụ

như những hình thức bán hay cho thuê lại cái gọi là những trái phiếu “tạo nguồn thu tư nhân” ở Mỹ); và tích lũy những khoản nợ đọng của nhà cung cấp.

Kiểm soát trực tiếp

Đặc biệt là ở những nước không theo chế độ liên bang, chính quyền trung ương có thể kiểm soát trực tiếp việc đi vay của chính quyền địa phương theo nhiều cách: định ra những giới hạn về nợ của chính quyền địa phương; uỷ quyền cho từng hoạt động đi vay; hoặc tập trung hoá mọi việc đi vay của chính phủ để từ đó lại tiếp tục cho chính quyền địa phương vay tiếp.

Vì nhiều lý do, những kiểm soát về mặt hành chính cần được thắt chặt đối với những khoản vay nước ngoài hơn là kiểm soát khoản vay trong nước. Tuy nhiên, cuộc khủng hoảng tài chính châu Á đã chứng minh rằng, chỉ có sự kiểm soát tập trung hoá hoàn toàn đối với những khoản vay nước ngoài mới có thể

ngăn chặn được hiệu ứng lây lan của hệ thống định mức tín dụng bị xuống cấp của một người đi vay đối với hệ thống định mức tín dụng của những người đi vay khác, và đối với cả đất nước nói chung. Trường hợp của Hàn Quốc là ví dụ minh hoạ rõ nét cho luận điểm này (Hộp 8.14).

Hộp 8.14

Những đặc điểm chính trong hệ thống vay của chính quyền địa phương ở Hàn Quốc

Những cơ quan tự quản địa phương ở Hàn Quốc được phép vay theo khuôn khổ luật pháp quy định cụ thể những điều kiện cho tất cả các loại công cụ nợ. Khuôn khổ luật pháp này có những mục tiêu tổng quát như sau: (i) hạn chế số lượng tổng các khoản vay; (ii) mở rộng trách nhiệm của các cơ quan chính quyền địa phương, do thời hạn phục vụ của các quan chức địa phương là ngắn so với thời gian đến hạn trả của nợ; và (iii) mở rộng các hoạt động kinh tế cho những vùng nghèo của đất nước.

Những quy định đối với việc vay ở Hàn Quốc đề ra một cách chi tiết các tiêu chí về đi vay. Chính quyền địa phương có lịch sử chính sách tài chính lành mạnh, chẳng hạn như không có nợ quá hạn, tỷ lệ trả nợ thấp, và thâm hụt tài khoá thấp, thì có thể đi vay. Cũng có những quy định xác định rõ các kiểu dự án mà có thể được bảo đảm tài

chính bằng cách vay. Những dự án này gồm các dự án vay vốn, các dự án khắc phục thiên tai, và các dự án nâng cao phúc lợi (không được định nghĩa rõ ràng). Tuy nhiên, không có giới hạn trần do chính quyền trung ương quyết định trước đối với tổng số lượng đi vay.

Một đặc điểm riêng biệt trong các quy định về đi vay ở Hàn Quốc là đầu tư trái phiếu bắt buộc, một thực tiễn được áp dụng từ năm 1979. Theo một sắc lệnh, các thành phố có thể quyết định rằng những ai sẽ được lợi từ những dự án được tài trợ bằng cách đi vay thì phải chia sẻ trách nhiệm tài chính của mình. Bên cạnh đầu tư trái phiếu bắt buộc, chính quyền địa phương có thể phát hành trái phiếu trên thị trường quốc tế, đặc biệt là ở Nhật Bản và ở Mỹ. Trái phiếu được chào bán ở mức giá thấp hơn nhiều so với thị trường trong nước, ngay cả sau khi đã xét đến những biến

động của tỷ giá hối đoái.

Có thể nói rằng, các chức năng và trách nhiệm của Chính phủ Hàn Quốc ở các cấp là thống nhất chặt chẽ theo truyền thống lịch sử. Sự thống nhất chặt chẽ này cũng được áp dụng cho việc vay. Do đó, những rủi ro của việc đi vay cũng được chia sẻ với ý nghĩa là sự phê duyệt của chính quyền trung ương đối với mọi khoản vay của chính quyền địa phương cũng đương nhiên bao hàm sự bảo lãnh của nhà nước.

Tuy nhiên, bất chấp các quy định luật pháp chi tiết và chặt chẽ đối với việc vay, việc vay của chính quyền địa phương vẫn có những tác động xấu về mặt kinh tế vĩ mô. Sự thiếu vắng một giới hạn trần cho các khoản vay có thể dẫn đến việc vay quá mức hoặc vay không đúng thời điểm, hoặc sử dụng không hiệu quả những nguồn lực được vay mượn.

Nguồn: Chu và Noregaard trong sách do Ter-Minassian, chủ biên (1997).

Bởi vậy, ở những nước đang phát triển và những nước có nền kinh tế chuyển đổi, sự kiểm soát trực tiếp việc vay của các cấp chính quyền địa phương dường như được ưu tiên hơn. Nhưng điều cực kỳ quan trọng là phải tránh được những kiểm soát gây phiền hà và mang tính chất can thiệp. Chính quyền trung ương không được quản lý vi mô chính quyền địa phương thông qua kiểm soát qua cửa sau đối với việc vay của chính quyền địa phương. Ở đây không có biện pháp nào thay thế cho sự giới hạn và ý nghĩa chung trong việc thực hiện trên thực tế cách tiếp cận này.

CÁC ĐIỂM THEN CHỐT VÀ CÁC ĐỊNH HƯỚNG CẢI THIỆN

Các điểm then chốt

Sự phân chia các trách nhiệm tài chính giữa chính quyền trung ương và các chính quyền địa phương phải được chi phối bởi những nguyên tắc sau:

- trách nhiệm rõ ràng cho từng cấp chính quyền;
- các cách thức chia sẻ nguồn thu phải ổn định và dự đoán được;
- khuyến khích để chính quyền địa phương tăng tính hiệu quả; và
- những quy định kế toán và ngân sách thống nhất cho toàn bộ các đơn vị chính quyền địa phương.

Một điểm nữa cũng rất quan trọng là việc kiểm soát chi tiêu và phân bổ nguồn lực tốt nhằm xác định rõ những chỉ tiêu tài chính sao cho bao trùm được toàn bộ chính phủ nói chung, như vậy, tránh được sự cám dỗ trong việc đùn đẩy những vấn đề tài chính cho chính quyền địa phương; thực hiện các cơ chế kiểm soát việc đi vay của chính quyền địa phương, trừng phạt việc lạm chi cũng như tích lũy nợ; và bảo đảm được chế độ kế toán, báo cáo và kiểm toán lành mạnh.

Lợi ích tiềm tàng của việc *phân cấp tài chính* gồm cả việc tạo ra hiệu quả dịch vụ cao hơn – vì chính quyền địa phương gần gũi với người sử dụng hơn; quản lý thuế có hiệu quả hơn; và cải thiện được sự phân bổ nguồn lực và bảo đảm công bằng. Những chi phí tiềm tàng chính là tấm gương phản chiếu những lợi ích tiềm tàng. Phân cấp tài chính có thể làm xấu đi hiệu quả dịch vụ khi các cơ quan chính quyền địa phương không biết phản ứng; làm giảm sự huy động nguồn lực khi các cơ quan chính quyền địa phương thiếu trung thực hay do năng lực yếu kém; và thúc đẩy bất bình đẳng khi chính quyền địa phương bị “thao túng” bởi những lợi ích địa phương cục bộ. Do đó, sự cân đối chi phí – lợi ích của việc phân cấp tài chính tùy thuộc vào từng nước và từng hoàn cảnh địa

phương cụ thể. Nói chung, như đã đề cập ở phần trước, ảnh hưởng có tính then chốt là chất lượng tương đối của việc quản lý điều hành ở trung ương và các cấp chính quyền địa phương. Khi chính quyền địa phương mang tính đại diện nhiều hơn và có trách nhiệm giải trình nhiều hơn chính quyền trung ương, thì sự phân cấp tài chính có thể được coi là có được lợi ích ròng. Tuy nhiên, cần tăng cường năng lực của địa phương tương xứng với những trách nhiệm mới.

Làm thế nào giải quyết được sự *mất cân đối tài chính* là vấn đề thực hiện quan trọng nhất trong phân cấp tài chính. Sự mất cân đối dọc giữa chính quyền trung ương và các cấp chính quyền địa phương nói chung là do có tình trạng không tương xứng giữa nhiệm vụ thu và nhiệm vụ chi. Mất cân đối ngang giữa các đơn vị chính quyền địa phương tại cùng một cấp có nguyên nhân từ những chênh lệch về sự giàu có và doanh thu thuế giữa những vùng khác nhau và các địa phương khác nhau trong cùng một nước.

Liên quan đến sự *mất cân đối dọc*, về nguyên tắc, các trách nhiệm chi tiêu phải được giao cho cấp chính quyền mà về mặt địa lý chỉ làm lợi cho những cư dân của vùng đó. Tuy nhiên, trên thực tế, nhiều dịch vụ công có những vùng lợi ích không rõ ràng hay có

những ảnh hưởng đối với cả nước. Nhìn chung, chính quyền trung ương phải chịu trách nhiệm về những chức năng có tính chất quốc gia (ví dụ quốc phòng và quan hệ quốc tế), những dịch vụ làm lợi cho nhiều địa giới hành chính, và những dịch vụ mà chi phí quản lý hành chính của chúng lớn hơn nhiều so với lợi ích của địa phương.

Cần thực hiện *nhiệm vụ thuế* của chính quyền địa phương với sự phối hợp giữa các địa giới hành chính – để tránh sự bóp méo và cạnh tranh không đáng có khi đưa ra những biện pháp khuyến khích thuế – và phải thực hiện bằng luật định để tránh đánh thuế trùng và những kẽ hở về thuế. Do đó, các loại thuế giao cho chính quyền trung ương phải bao quát được các cơ sở thuế lưu động và các cơ sở thuế được phân phối không đồng đều theo vùng; các loại thuế giao cho chính quyền địa phương phải là những loại thuế bao hàm được các cơ sở thuế không lưu động, cũng như các cơ sở thuế dễ quản lý. Bởi vậy, nói chung cần tránh những loại thuế giá trị gia tăng ở địa phương vì chúng chứa đựng nguy cơ giảm thuế mang tính chất cạnh tranh hoặc, ngược lại, dẫn đến chế độ bảo hộ địa phương bằng cách đặt ra thuế suất cao hơn đối với việc mua sắm từ các nhà cung cấp bên ngoài địa phương. Thuế thu nhập công ty cũng chưa chứng tỏ được là một

loại thuế địa phương tốt, vì nó có chi phí thích nghi cao, thúc đẩy trốn thuế, và bất định trong nguồn thu. Việc giao nhiệm vụ đánh thuế thu nhập cá nhân cho chính quyền địa phương vừa có ưu điểm vừa có nhược điểm. Thuế tiêu thụ (thuế bán hàng) là rất phù hợp cho chính quyền địa phương, nếu chúng được đánh vào những doanh nghiệp địa phương. Những nguồn thu thích hợp nhất cho sự quản lý của địa phương là thuế tài sản địa phương và thuế phương tiện giao thông có động cơ, cũng như các loại phí sử dụng.

Với ý nghĩa là một nguyên tắc chung, *việc chia sẻ nguồn thu* nhằm giải quyết các mất cân đối dọc phải được thực hiện từ trên xuống, do việc giao hầu hết các quyền đánh thuế cho chính quyền địa phương và tiếp đó, việc chia sẻ nguồn thu ngược lên trên sẽ làm suy yếu các chức năng kinh tế vĩ mô quan trọng và chức năng phân phối lại của chính quyền trung ương. Mặt khác, việc dựa hoàn toàn vào những khoản chuyển giao từ trên xuống sẽ làm giảm tinh thần trách nhiệm tài chính của chính quyền địa phương, làm phương hại đến quyền hạn của chính quyền địa phương. Bởi vậy, các nguồn thu của chính quyền địa phương phải bao gồm sự kết hợp đúng đắn giữa những nguồn thu của riêng địa phương và một số nguồn thu được chia sẻ với cấp

cao hơn. Việc chia sẻ nguồn thu có thể trên cơ sở phái sinh, theo đó, nguồn thu được chia sẻ trên cơ sở nơi nào thu được; trên cơ sở một khoản phân bổ ngân sách, theo đó, nguồn thu được phân chia lại theo một công thức hay theo chi phí của việc thu thuế; hoặc trên cơ sở “ký gửi”, là cơ chế cho phép các chính quyền cấp dưới cộng thêm một tỷ lệ phần trăm nào đó vào thuế suất của trung ương.

Các mất cân đối ngang được điều chỉnh bởi những khoản chuyển giao tài chính giữa các cấp chính quyền, có thể là việc chuyển giao có điều kiện hoặc không điều kiện, có thể không hạn chế hay tuân theo một giới hạn trần nào đó. Một loạt những điều kiện bảo đảm được áp dụng cho những hình thức chuyển giao khác nhau. Tuy nhiên, ngoài việc bù đắp chênh lệch, các khoản chuyển giao tài chính còn có vai trò trong việc tái phân bổ nguồn lực để bảo đảm rằng, mọi vùng đều có cùng năng lực tài chính để cung cấp được những dịch vụ công *cơ bản*, với giả định rằng, những vùng đó cũng có những nỗ lực như nhau nhằm tăng thu nhập từ các nguồn của chính mình và hoạt động với cùng mức độ hiệu quả trung bình. (Xét theo khía cạnh này, hệ thống phân bổ ngân sách của Ôxtrâyliya từ trung ương xuống các bang là đặc biệt hiệu quả).

Như đã nói tới ở phần trên, chế

độ tài chính liên bang hoạt động tốt đòi hỏi có sự kiểm soát mạnh đối với việc lạm chi, nợ đọng và vay nợ của chính quyền địa phương. Khi việc vay nợ của chính quyền địa phương chứa đựng sự bảo lãnh ngầm của chính quyền trung ương, sẽ tạo ra một trách nhiệm nợ đột xuất cho chính quyền trung ương, đồng thời dễ dẫn đến hành vi không thận trọng của cả chính quyền địa phương lẫn tổ chức cho vay. Bởi vậy, về nguyên tắc, phải giảm thiểu sự bảo lãnh của chính quyền trung ương đối với việc vay của chính quyền địa phương, đồng thời với việc tách bạch sự phân bổ tín dụng của địa phương ra khỏi những ảnh hưởng chính trị từ trung ương, trong khi thị trường vốn tư nhân được củng cố như là một kênh ưu tiên cho tín dụng của chính quyền địa phương. Điều này là đặc biệt khó thực hiện ở những nước đang phát triển và những nước có nền kinh tế chuyển đổi, mà ở đó, thị trường vốn chưa phát triển và sự kiểm soát trực tiếp từ trung ương đối với việc vay nợ của chính quyền địa phương nói chung vẫn là cần thiết.

Các định hướng cải thiện

Ưu tiên trước hết trong lĩnh vực này là đánh giá lại sự phân chia trách nhiệm tài chính giữa các cấp chính quyền để bảo đảm rằng sự phân chia đó là rõ ràng và minh

bạch. Tiếp đến, cần phải bảo đảm thực hiện sự phân công chính thức các trách nhiệm trên thực tế và, ở những nơi nào không thực hiện sự phân công đó, phải đánh giá xem liệu việc không thực hiện này xuất phát từ sự thiếu năng lực của địa phương hay từ sự can thiệp của chính quyền trung ương.

Đấu tranh chống lại sự cám dỗ “đẩy xuống” những vấn đề tài chính bằng cách chuyển các trách nhiệm chi tiêu cho chính quyền địa phương mà không có các biện pháp thực hiện những trách nhiệm đó cũng là điều rất quan trọng. Thực tiễn này khiến cho chính quyền địa phương rất khó hoạt động, đồng thời trao cho họ bằng chứng ngoại phạm để hoạt động tồi. Việc xác định rõ những chỉ tiêu tài chính cho toàn bộ chính quyền thay vì chỉ cho chính quyền trung ương (như đã được khuyến nghị trong Luật về minh bạch tài chính của Quỹ Tiền tệ quốc tế) sẽ giúp thực hiện được mục đích này. Do đó, ở những nước đang phát triển và các nền kinh tế chuyển đổi, việc hoàn thiện các số liệu thống kê tài chính tại cấp chính quyền địa phương có ý nghĩa quan trọng, không chỉ để thúc đẩy một chính sách tài chính lành mạnh nói chung, mà còn giúp bảo vệ chính quyền địa phương khỏi những nhiệm vụ không được cung cấp tài chính đầy đủ.

Do việc phân cấp tài chính chứa đựng những chi phí, rủi ro và cả lợi ích nữa, nên điều quan trọng là phải đánh giá, *tình trường hợp một*, xem liệu một hành động cụ thể hướng tới sự trao quyền tài chính có khả năng đem lại lợi ích ròng hay không. Một sự đánh giá như vậy một phần sẽ phải dựa vào thông tin phản hồi của những người có đầy đủ thông tin trong chính quyền địa phương và xã hội dân sự, chứ không phải là sự đánh giá suông của cơ quan trung ương. Năng lực quản lý hành chính của địa phương là yếu tố quan trọng quyết định tính hiệu quả của sự phân cấp. Năng lực của địa phương yếu không nhất thiết là lý do để giữ lại các trách nhiệm chi tiêu ở cấp trung ương. Tuy nhiên, mọi hành động hướng tới sự phân cấp tài chính phải đi cùng với những biện pháp nâng cao năng lực và quản lý điều hành của địa phương, và phải bảo đảm rằng, những kênh thông tin phản hồi độc lập và quyền khiếu nại giữa nhân dân địa phương và chính quyền trung ương phải được mở rộng.

Điều cực kỳ quan trọng là phải xem xét tác động của những biện pháp phân cấp tài chính đối với tình trạng nghèo đói, phân phối thu nhập và bất bình đẳng khu vực. Mặc dù mọi thay đổi chính sách lớn đều kéo theo

những thay đổi trong việc phân bổ nguồn lực giữa các cá nhân và giữa các khu vực, khi sự thua thiệt là rõ ràng đối với những nhóm người nghèo và dễ bị tổn thương, thì cần tính đến những biện pháp đền bù thích hợp khi xây dựng quá trình phân cấp và chúng phải được thực thi một cách mạnh mẽ. Lại một lần nữa, không có bất cứ sự thay thế nào cho việc khẳng định những quan điểm của xã hội công dân ở địa phương trong lĩnh vực này.

Khi giao nhiệm vụ thu thuế cho chính quyền địa phương, nhất thiết phải khuyến khích sự phối hợp giữa các đơn vị hành chính để tránh sự cạnh tranh không đáng có trong việc đưa ra những biện pháp khuyến khích thuế, đánh thuế trùng, hay lách thuế. Sự phối hợp như vậy cũng có thể khai thác được hiệu quả kinh tế theo quy mô trong quản lý thuế và hoàn thiện năng lực quản lý hành chính của địa phương bằng cách hưởng lợi từ kinh nghiệm của những địa phương khác. Do đó, sự phối hợp trong lĩnh vực thuế có thể trở thành một cơ sở kiểm chứng cho sự hợp tác chung lớn hơn và trong chừng mực đó, có thể loại trừ được những hạn chế về năng lực của địa phương và xây dựng được vốn xã hội của khu vực.

Thuế tài sản là loại thuế thích hợp nhất để được chuyển giao cho

chính quyền địa phương, đặc biệt là ở những nước đang phát triển, nơi mà hình thức thay thế duy nhất có thể là dựa quá mức vào những khoản chuyển giao từ chính quyền trung ương. Thuế đánh vào một số loại tài sản, chẳng hạn như ô tô, vốn dĩ là loại thuế lũy tiến và khá dễ quản lý. Tuy nhiên, thuế đất và thuế nhà, là những loại có thể tạo nguồn thu lớn hơn nhiều, lại rất khó quản lý và là nguồn gốc của tham nhũng. Bởi vậy, những biện pháp cải thiện trong lĩnh vực này là rất quan trọng để có sự phân cấp tài chính hiệu quả ở các nước đang phát triển, nhưng luôn là nhiệm vụ khó khăn - đặc biệt là ở những vùng có năng lực quản lý điều hành yếu kém và giới lãnh đạo địa phương có nhiều quyền lực. Các định hướng cải thiện chủ yếu là:

- trao cho chính quyền địa phương quyền tự do định ra mức thuế suất của riêng mình đánh vào tài sản;
- hoàn thiện hệ thống định giá trị thuế tài sản;
- trao cho cơ quan đánh giá những động cơ khuyến khích tài chính trực tiếp để duy trì cơ sở thuế và bảo đảm việc đánh giá được cập nhật;
- củng cố các quy trình thu thuế bất động sản, thường bao gồm cả quyền tịch thu tài sản liên quan do không nộp thuế;

- bảo đảm có sự kiểm toán độc lập, hiệu quả đối với công tác định giá thuế và quá trình đánh giá; và
- áp dụng những biện pháp cứng rắn để tăng cái giá phải trả cho sự tham nhũng.

Những mục tiêu của các khoản chuyển giao tài chính thường mâu thuẫn nhau – giữa ổn định hoá và làm giảm sự bất bình đẳng khu vực, hay giữa việc bù đắp cho những nhóm bị thiệt thòi và đề ra những tiêu chuẩn dịch vụ quốc gia. Do đó, điều quan trọng là phải bảo đảm rằng hệ thống chuyển giao tài chính nói chung là nhất quán từ bên trong và sự đánh đổi giữa các mục tiêu phải rõ ràng. Trên thực tế, điều này thường kéo theo việc không chỉ dựa vào một hình thức phân bổ ngân sách duy nhất, mà còn dựa vào sự kết hợp sáng suốt những khoản phân bổ có điều kiện và không điều kiện, có mức trần và không hạn chế, trợ cấp vốn và trợ cấp thường xuyên.

Với việc chia sẻ nguồn thu, nên loại bỏ các hình thức mặc cả hằng năm (là hình thức tốn kém thời gian, bị chính trị hóa nặng nề, và là cơ sở tiềm tàng cho việc tham nhũng) và hướng tới những cách thức dựa vào nguyên tắc, theo đó, chỉ có số tiền tổng cộng cần chuyển giao được xác định hằng năm, với việc phân chia cho các

khu vực và địa phương được chi phối bằng những tiêu chí rõ ràng. Thêm vào đó, nhiệm vụ thuế và những nguyên tắc chia sẻ nguồn thu phải tạo ra những động cơ đúng cho tính hiệu quả và kỷ luật tài chính của chính quyền địa phương. Ví dụ, một số biện pháp chia sẻ thuế có thể khiến chính quyền địa phương đặt mọi nỗ lực vào việc thu những loại thuế đem lại nhiều lợi ích nhất cho họ, trong khi bỏ qua những loại thuế khác. Việc đánh giá hành vi thực tế của chính quyền địa phương nhằm đáp lại những quy tắc của trung ương, một phần dựa vào kết quả điều tra ý kiến của những người có thông tin ở địa phương, có thể giúp chỉ ra những nguyên tắc gây ra các tác động không mang tính khuyến khích, và có thể là cơ sở tốt cho việc hoàn thiện khuôn khổ điều tiết tài chính.

Các cơ chế dựa vào quy định, chẳng hạn như những giới hạn được xác định từ trung ương đối với nợ của địa phương, việc đi vay, nợ đọng, và phê duyệt các khoản vay lớn, cũng được sử dụng để bảo đảm kỷ luật tài chính ở chính quyền địa phương. Ở những nước đang phát triển, có thị trường vốn chưa phát triển và có một giả định ngầm rằng chính quyền trung ương sẽ bảo lãnh chính quyền địa phương nếu họ bị rắc rối, thì không thể tránh khỏi những biện pháp kiểm soát trực tiếp như vậy. Tuy nhiên, điều quan trọng là thực hiện chúng một cách hiệu quả, tránh những kiểu kiểm soát gây phiền hà và mang tính can thiệp có tác động quản lý vi mô đối với chính quyền địa phương dưới cái mũ kiểm soát việc đi vay của chính quyền địa phương.

Phụ lục III

BÌNH ĐẲNG TRONG ĐA DẠNG: QUÁ TRÌNH TẠO BÌNH ĐẲNG Ở ÔXTRÂYLIA do Frank Jotzo viết

GIỚI THIỆU

Hệ thống tạo bình đẳng tài chính ở Ôxtrâylia thường được coi là mô hình cho các nước khác vì nhiều lý do. Cơ chế tạo bình đẳng tìm cách khắc phục những mất cân đối lớn giữa các nguồn thu riêng và các khoản chi riêng ở cấp vùng. Để làm được điều này, hệ thống chuyển giao nhằm mục đích phân phối các nguồn quỹ sao cho mọi bang đều có năng lực như nhau trong việc thực hiện các trách nhiệm tài chính của mình. Hơn nữa, hệ thống phân bổ ngân sách được xây dựng để cho phép các bang tự quyết định cách thức sử dụng các quỹ như thế nào và tránh được sự can thiệp của chính quyền trung ương đối với sự lựa chọn chính sách của các bang. Bài viết này xem xét các quan hệ tài chính giữa chính quyền liên bang và chính quyền các bang ở Ôxtrâylia, đặc biệt có xét đến việc xây dựng hệ thống phân bổ ngân sách. Cần nhấn mạnh ở đây là, nhằm mục đích khuyến khích, nên giao đủ nguồn thu riêng cho các chính

quyền khu vực. Tuy nhiên, một hệ thống phân bổ được xây dựng hoàn chỉnh có thể là một giải pháp tốt thứ hai để khắc phục những mất cân đối tài chính.

MẤT CÂN ĐỐI TÀI CHÍNH Ở ÔXTRÂYLIA

Nguồn thu

Ôxtrâylia là một nước liên bang gồm tám bang và vùng lãnh thổ. Có ba cấp chính quyền là chính quyền liên bang, chính quyền bang và chính quyền địa phương. Hệ thống thuế của Ôxtrâylia đã được phát triển theo cách trao quyền hạn đánh thuế ngày càng nhiều hơn cho chính quyền liên bang. Hiện nay, chính quyền liên bang thu mọi loại thuế quan trọng. Trong số này thì thuế thu nhập là thuế quan trọng nhất. Trong cuộc cải cách thuế có hiệu lực từ tháng 7-2000, thuế giá trị gia tăng đã được áp dụng. Các bang thu các loại thuế nhỏ hơn và thường là những loại thuế không hiệu quả, chẳng hạn như thuế bảng lương

(đánh vào toàn bộ khoản tiền lương trả cho người lao động của người sử dụng lao động), thuế giao dịch (thuế trước bạ và thuế đánh vào các giao dịch tài chính), cũng như các loại thuế đánh vào thuốc lá, rượu, xăng và ga, phương tiện có động cơ, cờ bạc. Những loại thuế này do các bang điều tiết và có sự khác nhau giữa các bang (Ôxtrâyliya 1998a). Sau khi áp dụng thuế giá trị gia tăng, một số loại thuế này bị huỷ bỏ.

Chính quyền liên bang (Khối Thịnh vượng chung) thu 76% tổng doanh thu thuế và chiếm 72% trong tổng thu của chính phủ ở Ôxtrâyliya. Các bang chỉ chiếm 24% và chính quyền địa phương chiếm 4% tổng thu (Hình 1, trục trái).

Các khoản chi

Giữa các cấp chính quyền có sự khác nhau đáng kể trong cơ cấu chi. Đối với chính quyền liên bang, hơn 1/3 trong tổng chi tiêu được dành cho lĩnh vực an sinh xã hội. Những khoản chi lớn khác có mục đích đặc biệt dành cho lĩnh vực trả nợ, quốc phòng và dịch vụ công nói chung. Các bang chịu trách nhiệm chi cho giáo dục, y tế và cảnh sát. Nhóm chi tiêu lớn nhất là giáo dục, tiếp đến là y tế, trong đó khoản lớn nhất là trợ cấp cho bệnh viện. Những lĩnh vực chi tiêu lớn khác của các bang là trả nợ và giao thông vận tải (đường bộ và đường

xe lửa). Cơ sở hạ tầng giao thông và nhà cửa, cùng các cơ sở văn hoá và giải trí là lĩnh vực của các chính quyền bang và chính quyền địa phương. Mỗi cấp chính quyền trả lương cho đội ngũ công chức của mình một cách riêng rẽ. Chi tiêu mà các bang cần có để hoàn thành nhiệm vụ của mình chiếm tới 38% trong tổng chi tiêu của toàn chính phủ, vượt hơn nhiều khả năng thu của họ. Trái lại, cấp trung ương chiếm 57% chi tiêu cho việc thực hiện các chức năng của cấp trung ương, thấp hơn nhiều so với phần thu của cấp này trong tổng nguồn thu (Hình 1, cột thứ hai).

Mất cân đối tài chính dọc

Sự mất cân đối thường xuyên giữa nguồn thu có được và các khoản chi tiêu cần thực hiện tại cấp chính quyền liên bang và chính quyền bang được gọi là mất cân đối tài chính dọc (VFI). Nếu sự mất cân đối này không thể giải quyết được bằng cách thay đổi nhiệm vụ thu thuế và những nguồn thu khác thì nhất thiết phải có hệ thống chuyển giao tài chính giữa các cấp chính quyền. Đây là trường hợp ở Ôxtrâyliya (James 1992).

Mất cân đối tài chính ngang

Mất cân đối tài chính ngang (HFI) xuất hiện khi các chính quyền tại cùng một cấp có năng lực thu thuế tính trên bình quân

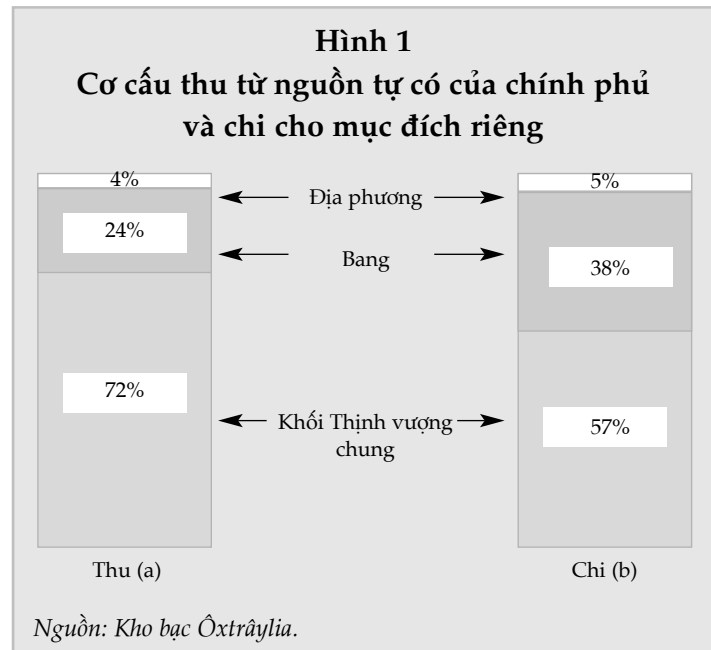
đầu người khác nhau và có những khác biệt không tránh khỏi trong chi phí tính bình quân đầu người của việc cung cấp dịch vụ. Những khác biệt này là điều tự nhiên giữa các bang do có đặc điểm cơ cấu khác nhau. Mức độ mất cân đối tài chính ngang giữa các bang ở Ôxtrâyliia có lẽ còn thấp hơn mức trung bình ở nhiều nước khác, và chắc chắn thấp hơn so với ở Ấnônêxia. Các bang lớn không khác nhau nhiều về cơ cấu; mỗi bang có một hay nhiều trung tâm đô thị lớn, một số ngành chế tạo dịch vụ và ngành công nghiệp nặng, và có diện tích sản xuất nông nghiệp lớn.

Mất cân đối tài chính ngang được xác định không chỉ bằng thu thực tế và chi phí cung cấp dịch vụ, mà còn trên cơ sở *tiềm năng* của chính quyền bang trong việc tạo nguồn thu và cung cấp dịch vụ (Searle 1996). Nguồn thu *thực tế* và các khoản chi phụ thuộc vào những yếu tố sau của mỗi bang:

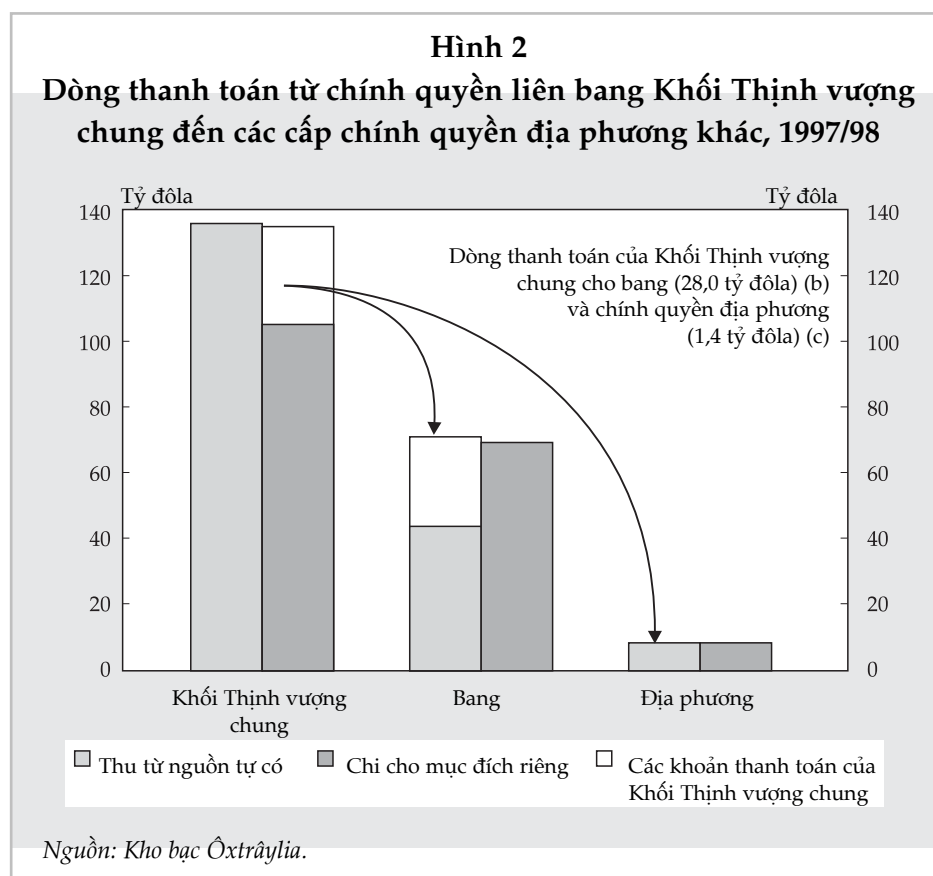
- đặc điểm cơ cấu,
- chính sách chi tiêu công và đánh thuế (mức độ cung cấp dịch vụ cao hay thấp, thuế suất cao hay thấp), và
- tính hiệu quả của cung cấp dịch vụ và doanh thu thuế.

Chuyển giao tài chính giữa các cấp chính quyền

Hệ thống chuyển giao tài chính



của Ôxtrâyliia cần phải giải quyết được mức độ mất cân đối dọc cao, đồng thời cũng nhằm mục đích giải quyết được các mất cân đối ngang giữa các bang. Các công cụ chủ yếu là những khoản phân bổ ngân sách cụ thể (những khoản trợ cấp có mục đích cụ thể - SPP) và những khoản trợ cấp cả gói (những khoản phân bổ nguồn thu có mục đích chung) từ chính quyền liên bang cho chính quyền các bang và địa phương. Trong năm tài chính 1997/1998, tổng khoản thanh toán chuyển giao từ cấp trung ương xuống các bang và địa phương là 29,4 tỷ đôla Ôxtrâyliia. Trong số này, chỉ có hơn một nửa là dưới hình thức trợ cấp cả gói và khoảng 1/3 là trợ cấp có mục đích cụ thể. Phần còn lại gồm các khoản trợ cấp đặc biệt được trả thông qua các



bang (cho các trường đại học, chính quyền địa phương, v.v.) và một số khoản trợ cấp trực tiếp cho chính quyền địa phương.

Trợ cấp cho mục đích cụ thể

Các khoản trợ cấp có mục đích cụ thể (SPP) là để tạo điều kiện cho chính quyền liên bang thực hiện các mục tiêu quốc gia trong những lĩnh vực thuộc một phần trách nhiệm của chính quyền bang. Có thể sử dụng các SPP để giảm bớt tác dụng của những hiệu ứng lan toả giữa các bang, thúc đẩy quá trình tiêu chuẩn hoá,

cung cấp vốn ban đầu, và hướng việc chi tiêu của các bang vào những hoạt động được quản lý tốt hơn bởi chính quyền bang. Đó là đường giao thông liên bang, giáo dục đại học, và các chương trình hỗ trợ cho những người thổ dân, mà những khoản này có thể không nhận được nguồn tài trợ thoả đáng từ cấp bang xét trên góc độ quốc gia. Nói chung, các SPP không được các bang ưa chuộng do chúng được coi là sự can thiệp của cấp trung ương vào những chức năng đã hiến định cho các bang, điều này có nghĩa là

chính quyền các bang sẽ chuyển tiền cho chính quyền địa phương và các trường đại học. Nhóm chức năng lớn nhất là y tế với khoản tiền 6 tỷ đôla Ôxtrâylia, tiếp đến là giáo dục. Nhóm quan trọng khác của các SPP là nhà cửa, an sinh xã hội và giao thông.

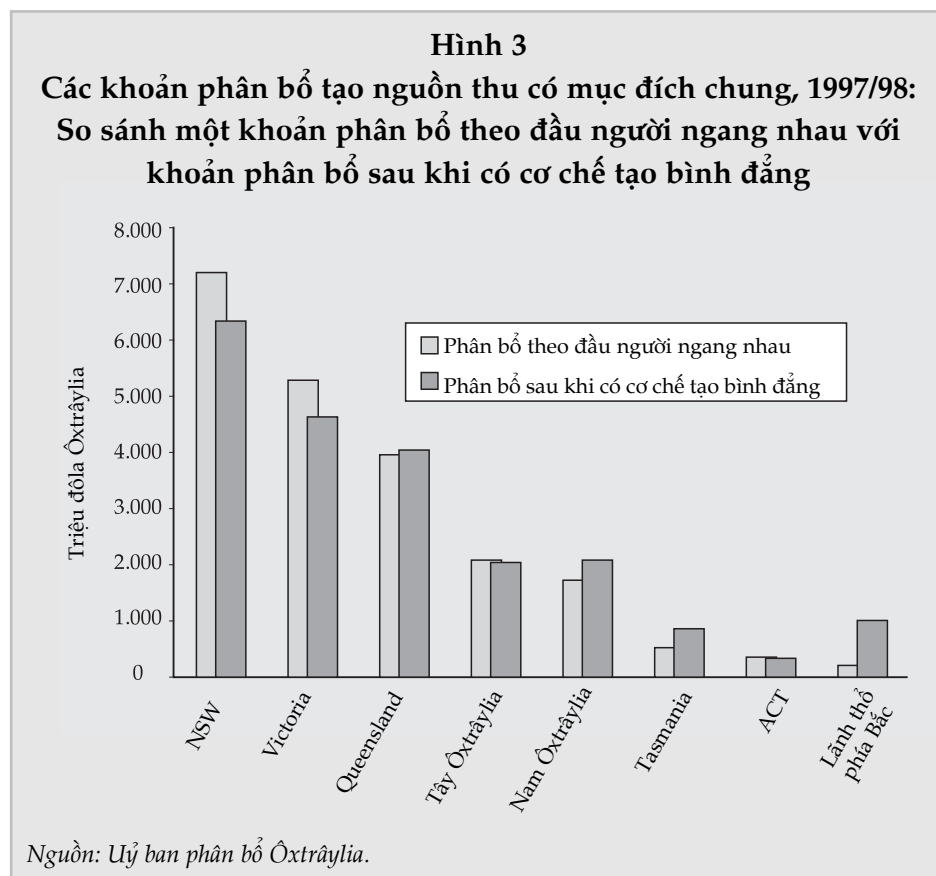
Trợ cấp cả gói

Trợ cấp cả gói (những khoản phân bổ nguồn thu có mục đích chung) được cấp mà không đòi hỏi các bang phải có bất cứ điều kiện nào về việc sử dụng chúng. Chúng được sử dụng để giải quyết những mất cân đối dọc còn sót lại, và giải quyết mất cân đối ngang bằng cách phân bổ theo tỷ lệ khác nhau trên cơ sở tính theo đầu người cho từng bang. Mọi bang đều nhận được khoản trợ cấp, nhưng số lượng khác nhau tính theo đầu người. Dưới đây, chúng ta sẽ xem xét chi tiết hệ thống phân bổ đối với những khoản trợ cấp này.

Tổng số tiền được trợ cấp cả gói chủ yếu là do đàm phán giữa chính quyền liên bang và chính quyền các bang. Trong vài năm qua, người ta tính đến cả chỉ số lạm phát cho tổng số tiền này, cho nên mức trợ cấp cả gói tính

bằng giá trị thực tế vẫn giữ nguyên không đổi. Sau cuộc cải cách thuế, tổng thu sẽ gồm nguồn thu từ thuế giá trị gia tăng, là nguồn thuế tăng cùng với sự tăng trưởng của nền kinh tế (Ôxtrâylia 1988b).

Hình 3 cho biết sự phân chia các khoản phân bổ tạo nguồn thu có mục đích chung giữa các bang và ảnh hưởng của việc phân biệt số tiền trợ cấp theo đầu người để giải quyết mất cân đối ngang. Bang New South Wales và bang Victoria, là hai bang có số dân lớn nhất, sẽ nhận được trợ cấp cả gói ít hơn nhiều nếu tiền được phân bổ trên cơ sở bằng nhau. Chẳng hạn, trong năm tài chính năm ngoái, New South Wales nhận được 6,3 tỷ đôla Ôxtrâylia về khoản phân bổ ngân sách chung, nhưng đáng lẽ nhận được 7,2 tỷ đôla nếu không có cơ chế tạo bình đẳng tài chính ngang. Các bang Nam Ôxtrâylia, Tasmania và Vùng lãnh thổ phía Bắc nhận được nhiều hơn so với mức tính trên cơ sở bằng nhau theo đầu người. Vùng lãnh thổ phía Bắc nhận 1 tỷ đôla Ôxtrâylia chứ không phải 0,2 tỷ. Với những bang khác, tác động của cơ chế tạo bình đẳng ngang không lớn lắm.



Cơ chế tạo bình đẳng tài chính bằng các khoản phân bổ cả gói

Nguyên tắc tạo bình đẳng tài chính được áp dụng ở Ôxtrâyliá là “mỗi bang phải có năng lực để cung cấp được dịch vụ theo mức bình quân của riêng từng bang, với giả định rằng các bang thực hiện điều đó với mức độ hiệu quả bình quân và có nỗ lực tạo nguồn thu từ những nguồn riêng của mình ở mức bình quân.” (Ủy ban Ngân sách Khối Thịnh vượng chung [CGC] 1998a).

Có ba khía cạnh quan trọng trong định nghĩa này. Thứ nhất, cơ chế tạo bình đẳng tài chính nhằm mục đích tạo ra được *năng lực* như nhau cho các bang trong việc cung cấp dịch vụ, chứ không phải là kết quả cung cấp như nhau. Các bang sẽ tự xác định họ cung cấp bao nhiêu dịch vụ, hiệu quả như thế nào, và sẽ thu riêng được bao nhiêu. Thứ hai, sử dụng mức *bình quân* trên cả nước Ôxtrâyliá là mức bình quân tham chiếu, mà không đề cập mức dịch vụ và mức thuế cụ thể nào cả. Tiêu chuẩn được xác định bằng những gì mà các bang

làm được trên thực tế, chứ không phải những gì mà một số cơ quan chức năng có thể coi là mức chi tiêu đầy đủ. Cuối cùng, các bang được tự do quyết định loại dịch vụ nào họ sẽ cung cấp và cung cấp bằng cách nào.

Do đó, sự lựa chọn chính sách của một bang không phản ánh trực tiếp số lượng trợ cấp cho nguồn thu mà họ nhận được. Cơ chế tạo bình đẳng chỉ dựa trên những khác biệt trong cơ cấu của các bang. Chẳng hạn, nếu một bang quyết định hạ thấp thuế suất, khoản thiếu hụt trong nguồn thu sẽ không được bù bằng các khoản chuyển giao tăng lên từ chính quyền liên bang. Bang đó sẽ phải hoặc là cung cấp dịch vụ ít hơn cho các công dân của mình, hoặc cung cấp dịch vụ một cách hiệu quả hơn hoặc bằng cách đi vay. Trái lại, nếu cơ chế tạo bình đẳng dựa vào kết quả hoạt động chứ không phải dựa vào năng lực, hay dựa theo những tiêu chuẩn bên ngoài chứ không phải mức bình quân, thì cần phải có cách đánh giá về mức dịch vụ và thuế suất đầy đủ để xác định các khoản chuyển giao.

Một trong số các nguyên tắc của liên bang Ôxtrâyliia là các bang được tự do theo đuổi những chính sách riêng trong các lĩnh vực trách nhiệm của mình. Việc thiết kế hệ thống tạo bình đẳng tài chính phải tuân thủ nguyên tắc này. Tuy

nhiên, việc các bang chỉ có được một phạm vi đánh thuế và điều tiết hạn chế, có nghĩa là quyền của các bang tự quyết định để thay đổi thuế là rất nhỏ. Trên thực tế, không có sự khác biệt đáng kể trong cơ cấu thuế của các bang. Những khác biệt trong cung cấp dịch vụ là lớn hơn.

*Cơ chế tạo bình đẳng trên thực tế:
các kết quả*

Các khoản hỗ trợ nguồn thu vì mục đích chung được phân chia cho các bang để tạo sự bình đẳng về tài chính theo những nguyên tắc đã đề ra ở trên. Hằng năm, Ủy ban Ngân sách Khối Thịnh vượng chung (Commonwealth Grants Commission - CGC) (xem Phụ lục 1 của cuốn sách này để biết chi tiết và nội dung cuộc phỏng vấn), một cơ quan hoạt động độc lập, có trách nhiệm xác định các khoản phân bổ ngân sách tính trên đầu người cho mỗi bang (CGC 1998a).

Việc phân bổ các khoản trợ cấp cả gói được quyết định bởi chi phí cung cấp dịch vụ của mỗi bang, khả năng tạo nguồn thu, và khoản trợ cấp cho mục đích cụ thể tương đối các SPP so với mức trung bình của tất cả các bang. Việc phân phối các khoản phân bổ ngân sách được quyết định bởi ba yếu tố (xem chi tiết dưới đây). Xuất phát từ giả thiết có sự phân phối bình đẳng tính trên đầu người giữa các bang, số tiền trợ cấp theo đầu người

(Bảng A3.1, cột [1]) được điều chỉnh theo nhu cầu chi, nhu cầu thu và nhận các khoản trợ cấp có mục đích đặc biệt.

Như bảng này cho thấy, chẳng hạn, các khoản phân bổ ngân sách cho bang New South Wales được điều chỉnh hạ xuống bởi vì chi phí cung cấp dịch vụ thấp hơn (nhu cầu chi, 60,52 đôla Ôxtrâyli cho một người) và khả năng thu lớn hơn (nhu cầu thu, 97,26 đôla Ôxtrâyli cho một người), nhưng được điều chỉnh tăng lên do nhận các SPP từ cấp liên bang thấp hơn mức bình quân (điều chỉnh cho

các SPP, 17,48 đôla một người). Kết quả ròng là số tiền trợ cấp cả gói tính theo đầu người thấp hơn mức trung bình. Sự phân tách cũng cho thấy, việc đối xử ưu đãi với Vùng lãnh thổ phía Bắc hoàn toàn là do nhu cầu chi cao hơn, trong khi mức trợ cấp cao cho mục đích cụ thể làm giảm mạnh số tiền trợ cấp nguồn thu chung dành cho Vùng lãnh thổ phía Bắc.

Việc phân bổ ngân sách có chiều hướng cao hơn đối với những bang ít dân. Các bang phía đông như New South Wales và Victoria có đông dân hơn nhận

Bảng A 3.1
Phân chia phân bổ ngân sách cho nguồn thu có mục đích chung của năm tài chính 1997/1998

Bang	Khoản phân bổ ngân sách bình quân đầu người (1) Đôla	Nhu cầu chi theo đầu người (2) Đôla	Nhu cầu thu theo đầu người (3) Đôla	Khoản điều chỉnh theo đầu người (4) Đôla	Tiền ngân sách hỗ trợ tài chính theo đầu người (1) + (2) + (3) + (4) (5) Đôla	Tổng cộng (6) Đôla
New South Wales	1.145,39	-60,52	-97,26	17,48	1.005,09	6.326,1
Victoria	1.145,39	-228,97	68,02	23,82	1.008,26	4.639,5
Queensland	1.145,39	-24,08	40,04	8,89	1.170,24	4.046,2
Tây Ôxtrâyli	1.145,39	251,62	-196,25	-75,57	1.125,19	2.037,1
Nam Ôxtrâyli	1.145,39	65,35	202,65	-14,02	1.399,38	2.082,5
Tasmania	1.145,39	254,05	406,08	-29,47	1.776,05	840,8
Vùng lãnh thổ thủ đô Ôxtrâyli	1.145,39	-178,17	88,48	33,90	1.089,61	339,2
Vùng lãnh thổ phía Bắc	1.145,39	4.886,89	-28,87	-485,01	5.518,41	1.016,5
Cả nước Ôxtrâyli	1.145,39	0,00	0,00	0,00	1.145,39	21.327,9

Nguồn: Ủy ban Ngân sách Khối Thịnh vượng chung (CGC).

được khoản phân bổ ngân sách thấp nhất, trong khi đó, Vùng lãnh thổ phía Bắc có số dân cực thấp, sống rải rác và có cơ cấu kinh tế - xã hội đặc biệt (tỷ lệ thổ dân cao) lại nhận được một tỷ lệ cao hơn nhiều. Những khoản tiền trợ cấp cả gói tính theo đầu người cho Vùng lãnh thổ phía Bắc cao hơn gần năm lần so với mức trung bình của quốc gia. Sự phân bổ cũng thay đổi theo thời gian, vì những thay đổi cả trong cơ cấu, chi và thu của các bang, và do những thay đổi trong phương pháp đánh giá. Tuy nhiên, khuôn mẫu chung cho sự phân phối các khoản tiền vẫn giữ ổn định.

Cơ chế tạo bình đẳng trên thực tế: phương pháp luận

Ủy ban Ngân sách Khối Thịnh vượng chung (CGC) đã xây dựng một phương pháp chi tiết để xác định việc phân bổ các khoản trợ cấp nguồn thu có mục đích chung. Về thực chất, đây là việc đánh giá toàn diện những bất cập trong khả năng tạo nguồn thu và nhu cầu chi đối với từng bang so với mức trung bình của tất cả các bang.

Nếu một bang thu ít đi (hay chi nhiều hơn) so với mức bình quân, thì đó là do có một sự lựa chọn chính sách quá thận trọng, hiệu quả kém trong việc tạo nguồn thu (hoặc trong cung cấp dịch vụ),

hoặc do các yếu tố cơ cấu (được gọi là những bất cập). Sự *bất cập* được định nghĩa là “ ảnh hưởng vượt ra ngoài tầm kiểm soát của chính quyền một bang, buộc bang đó phải chi nhiều hơn (hoặc ít hơn) cho một đầu người so với những bang khác để đạt được cùng một mục tiêu như nhau, hay giảm (hoặc tăng) khả năng tương đối của bang đó để tăng nguồn thu với cùng một nỗ lực như nhau” (CGC). Cơ chế tạo bình đẳng chỉ quan tâm đến những bất cập này, chứ không phải đến những tác động của việc lựa chọn chính sách hay mức độ hiệu quả trong quản lý. Nhu cầu thu và chi có thể dương hoặc âm, tùy thuộc vào việc liệu những đặc điểm cơ cấu có đặt một bang vào vị trí không thuận lợi hay thuận lợi so với mức trung bình của cả nước Ôxtrâyliya hay không. Bảng A 3.1 cho biết nhu cầu thu và chi chi tiết do những bất cập về khả năng.

Đánh giá chi

Đánh giá chi là điểm mấu chốt của hệ thống tạo bình đẳng tài chính ở Ôxtrâyliya. CGC hiện nay quyết định chi phí và mức độ cung cấp dịch vụ tổng cộng là 49 hạng mục. Bởi vậy, sự đánh giá là rất cụ thể; chẳng hạn như chi cho giáo dục được phân tích trong bảy hạng mục nhỏ riêng rẽ (Bảng A 3.2).

Bảng A 3.2
Các hạng mục đánh giá chỉ tiêu (1998)

Giáo dục

Giáo dục mẫu giáo, giáo dục tiểu học công lập, giáo dục tiểu học tư thục, giáo dục trung học công lập, giáo dục trung học tư thục, đào tạo nghề và bổ túc văn hoá, đưa đón học sinh nông thôn

Y tế

Các dịch vụ bệnh viện, dịch vụ nhà dưỡng lão, dịch vụ sức khoẻ tâm thần, dịch vụ y tế cộng đồng

Luật pháp, trật tự và an toàn công cộng

Cảnh sát, hành chính và tư pháp, những dịch vụ giáo dục trẻ em hư, các dịch vụ an toàn công cộng và khẩn cấp

Phúc lợi

Trợ cấp gia đình và trẻ em, trợ cấp người già và người tàn tật, các dịch vụ phúc lợi khác

Văn hoá và giải trí

Văn hoá và giải trí, công viên quốc gia và các dịch vụ bảo vệ cuộc sống hoang dã

Phát triển cộng đồng

Lập kế hoạch và môi trường, các dịch vụ cộng đồng thổ dân

Dịch vụ công nói chung

Phụ cấp hưu trí, những dịch vụ công có tính phổ biến chung khác

Dịch vụ hỗ trợ sản xuất

Nông ngư nghiệp, diệt trừ bệnh Brucellosis, khai khoáng, nhiên liệu và năng lượng, du lịch, bảo vệ chống thoái hoá đất, và các dịch vụ hỗ trợ sản xuất khác

Giao thông vận tải

Duy tu bảo dưỡng đường sá, các hình thức giao thông khác

Kinh tế và những mục đích khác

Phí nợ, các dịch vụ khác

Phí sử dụng

Phí đánh vào những người sử dụng dịch vụ giáo dục học nghề và bổ túc văn hoá, viện phí, lệ phí và tiền phạt, quyền sở hữu tài sản, các phí sử dụng khác

Các hoạt động thương mại

Vận tải quá cảnh thành thị, vận tải quá cảnh nông thôn (hàng hoá), vận tải quá cảnh nông thôn (hành khách), cung cấp nước sạch và nước thải nông thôn, phí sử dụng nước sạch và dịch vụ nước thải nông thôn, nhà cửa, phí sử dụng nhà, các hoạt động thương mại khác.

Nguồn: Uỷ ban Ngân sách Khối Thịnh vượng chung CGC.

Việc đánh giá các khoản chi gồm ba bước: (i) đánh giá các đặc điểm dân số của từng bang, kinh tế, và môi trường vật chất; (ii) xác định liệu những đặc điểm này có ảnh hưởng và ảnh hưởng như thế

nào tới nhu cầu cung cấp dịch vụ hay tới chi phí cung cấp dịch vụ; và (iii) quyết định xem liệu có những bất cập nào. Tương tự như đánh giá các khoản thu, sẽ thu được kết quả là *nhu cầu chi*, là sự

chênh lệch giữa số tiền tính trên đầu người mà một bang cần có để chi cho việc cung cấp một mức độ dịch vụ tiêu chuẩn với mức chi trên đầu người tính bình quân của Ôxtrâyliia.

Chi phí của việc cung cấp dịch vụ phụ thuộc chủ yếu vào những đặc điểm dân số – xã hội và địa lý. Những ví dụ cho những yếu tố mang tính cơ cấu này là số lượng tương đối học sinh trong độ tuổi đi học (giáo dục), số lượng tương đối người thổ dân (y tế), và mật độ dân số, mức độ phân tán dân cư (các loại dịch vụ khác nhau). Nếu lấy ví dụ một tiểu mục là duy tu bảo dưỡng đường sá, Vùng lãnh thổ phía Bắc được đánh giá cần số tiền tính trên đầu người theo số dân của Vùng này nhiều hơn 2,3 lần so với mức bình quân quốc gia, để duy tu bảo dưỡng đường ở mức độ chất lượng trung bình của Ôxtrâyliia. Điều này là do Vùng lãnh thổ phía Bắc có mật độ dân số rất thấp dẫn đến chiều dài đường tính trên đầu người cao, và do đó, việc bảo dưỡng đường ở những vùng hẻo lánh của bang là rất tốn kém. Nếu chính sách của chính quyền bang là duy tu bảo dưỡng đường ở mức chất lượng thấp hơn hay cao hơn trung bình thì điều này không ảnh hưởng đến việc đánh giá. Vùng lãnh thổ phía Bắc có chi phí cung cấp dịch vụ cao hơn nhiều so với mức bình quân ở hầu hết các hạng mục chi

tiêu, đây chính là lý do cho thấy nhu cầu chi được đánh giá là rất cao, tới 4.887 đôla Ôxtrâyliia một người (Bảng A 3.1, cột (2)). Bảng này cũng cho thấy, việc đánh giá các khoản chi có tác động đáng kể đối với sự phân chia các khoản phân bổ ngân sách.

Trong nhiều trường hợp, việc xác định những bất cập và chỉ số nào là phù hợp vẫn còn gây nhiều tranh cãi, một số dữ liệu cần thiết không phải lúc nào cũng sẵn có mặc dù hệ thống thống kê của Ôxtrâyliia là khá toàn diện. Vấn đề về các hạng mục chi cần được tính đến khi đánh giá là vấn đề còn đang tranh chấp giữa các bang. Những khó khăn như vậy có chiều hướng tác động đến sự đánh giá các khoản chi nhiều hơn đánh giá các khoản thu. Do đó, công việc của CGC đòi hỏi phải tiến hành kỹ lưỡng rất nhiều hoạt động đánh giá, phân tích kinh tế và thống kê. Phần công việc này của CGC cần đến một khối lượng lớn các nguồn lực.

Đánh giá thu

Đối với mỗi bang, CGC xác định khả năng thu và nỗ lực thu đối với 20 nguồn thu, trong đó, có 14 loại thuế và 6 loại ngoài thuế (Hộp A 3.1).

Với mỗi nguồn thu, việc tính toán các chỉ số được tiến hành bằng cách đặt việc đánh giá từng bang trong mối tương quan với

mức bình quân của cả nước. Kết quả đánh giá các hạng mục sau đó được so sánh với tỷ lệ mức chi trung bình của các hạng mục để có được nhu cầu thu tổng hợp.

Các kết quả đánh giá nguồn thu có thể biểu diễn thành *nhu cầu thu*, được định nghĩa là sự chênh lệch giữa số tiền trên đầu người mà một bang cần để chi cho việc cung cấp một mức dịch vụ tiêu chuẩn với mức chi đầu người trung bình của cả nước. Nhu cầu chi có thể dương hay âm. Đây là một phép tính được trình bày trong Bảng A 3.1, cột 3. Khả năng thu phụ thuộc vào cơ sở thu hiện có. Khi đánh giá khả năng thu, trên thực tế có áp dụng hay không một nguồn thu ở một bang cụ thể nào đó, ở mức nào và hiệu quả ra sao là điều không quan trọng.

Những chênh lệch trong cơ sở thu giữa các bang có thể là do những chênh lệch trong cơ cấu ngành sản xuất và cầu, giá trị tài sản, khả năng sẵn có của các nguồn lực tự nhiên, v.v..

Một ví dụ về một đặc điểm ảnh hưởng đến sự bất cập trong khả năng thu là thu từ hoạt động khai khoáng, chủ yếu gồm tiền thuê mỏ. Khả năng tạo nguồn thu được đánh giá của bang Tây Ôttrâyliya và Vùng lãnh thổ phía Bắc theo hạng mục này là khoảng bốn lần, cao hơn mức bình quân của cả nước. Điều này là do những bang này giàu khoáng sản và có diện tích lớn tính theo người. Ngược lại, khả năng thu từ hoạt động khai khoáng được đánh giá là thấp hơn mức bình quân ở những bang đông dân hơn, là những nơi ngành khai khoáng có vai trò kém quan trọng hơn.

Điều chỉnh các khoản phân bổ ngân sách có mục đích cụ thể

Việc các khoản SPP từ cấp liên bang chuyển cho các bang ở mức khá cao là một khó khăn cho cơ chế tạo bình đẳng về tài chính. Việc nhận một khoản phân bổ ngân sách cho mục tiêu cụ thể làm thay đổi cả nguồn thu và chi của một bang. Tuy nhiên, vẫn còn việc tranh luận các khoản SPP thể hiện ở mức độ nào các bất cập về khả năng theo định nghĩa ở trên. Để có được sự bình đẳng hoàn toàn, các

Hộp A 3.1

Các hạng mục đánh giá nguồn thu (1998)

Thuế

Thuế trả lương, thuế đất, phí chuyển nhượng, thuế đánh vào các giao dịch tài chính, lệ phí về các cổ phiếu và các giao dịch chứng khoán, thuế đánh bạc, thuế bảo hiểm, lệ phí đăng ký trước bạ và thuế, lệ phí trước bạ và chuyển nhượng các phương tiện giao thông có động cơ, lệ phí cấp phép lái xe, thuế

(lệ phí kinh doanh) đánh vào các sản phẩm xăng, thuốc lá, rượu và các nguồn thu từ thuế khác.

Phi thuế

Thu nhập từ lãi, thu từ khai khoáng, điện và khí ga, cung cấp nước đô thị, nước thải đô thị và các hoạt động kinh doanh khác.

Nguồn: Ủy ban Ngân sách Khối Thịnh vượng chung.

khoản phân bổ ngân sách khác từ chính quyền liên bang cần được tính như là nguồn thu. Tuy nhiên, điều này lại đi ngược lại một số ý định của các khoản phân bổ theo mục đích cụ thể, bởi vì những nơi nhận SPP sẽ phải nhận ít hơn các khoản trợ cấp cả gói. Tuy nhiên, chưa có bằng chứng cho thấy, một bang nào đó lại từ chối nhận một khoản phân bổ ngân sách cho mục tiêu cụ thể vì lý do này. Điều này có thể buộc CGC dựa vào các tính toán của mình cho một khoảng thời gian năm năm, tính mức dao động trung bình qua các năm. Do đó, số tiền nhận được thông qua các khoản SPP làm giảm các khoản trợ cấp cả gói chỉ sau một vài năm.

Hiện nay, CGC đang đưa hầu hết các khoản SPP vào các tính toán của mình, sao cho mức chênh lệch trong sự phân bổ các khoản trợ cấp cụ thể theo đầu người giữa các bang hoàn toàn được bù đắp bằng sự phân bổ các khoản trợ cấp cả gói. Việc điều chỉnh này đối với các khoản SPP có ảnh hưởng là các bang được lợi từ cơ chế tạo bình đẳng sẽ nhận được ít hơn chút ít so với việc loại trừ các khoản SPP ra (Bảng A 3.1, cột 4). Điều này là do các bang cần hỗ trợ tài chính nhiều hơn thường cũng nhận được nhiều hơn các khoản phân bổ ngân sách cho mục đích cụ thể.

KẾT LUẬN

Hệ thống phân bổ ngân sách của Ôxtrâyliya là một cách làm phức tạp về mặt kỹ thuật để giải quyết những mất cân đối dọc và ngang. Tuy nhiên, luôn phải nhớ rằng mối quan hệ tài chính giữa các cấp chính quyền ở Ôxtrâyliya tồn tại trong một môi trường hết sức thuận lợi. Nói chung, bản chất của các quan hệ giữa cấp liên bang và các bang, và trong chừng mực nhất định giữa các bang là có tính hợp tác. Liên bang Ôxtrâyliya là tương đối đồng nhất và ổn định. Việc chỉ có một số lượng nhỏ các bang và chỉ có hai cấp chính quyền là rất quan trọng về mặt tài chính, giúp cho hệ thống này hoạt động tốt. Việc áp dụng những nguyên tắc này vào một môi trường khác có thể là không khả thi về mặt chính trị, hoặc có thể không thu được kết quả tương tự.

Xét về kỹ thuật thực hiện cơ chế tạo bình đẳng tài chính, trường hợp Ôxtrâyliya cho thấy, cơ chế này đòi hỏi phải có các nguồn lực kỹ thuật vững mạnh. Ôxtrâyliya có một hệ thống thống kê tinh vi cả trên cấp độ liên bang lẫn cấp độ khu vực, rất quan trọng cho việc tạo bình đẳng. Ngay cả với cơ sở thống kê ưu việt ở một nước tương đối nhỏ, CGC là một tổ chức khá lớn, sử dụng nhiều nguồn lực. Vẫn chưa thể biết rõ được một hệ thống tạo bình đẳng tài chính tương tự sẽ

hoạt động như thế nào trong những điều kiện kém thuận lợi hơn. Ở Ấn Độ, một hệ thống tạo bình đẳng tài chính tương tự có lẽ chỉ thực hiện được nếu giới hạn việc đánh giá nguồn thu và chi trong một số hạng mục chủ chốt.

Việc nghiên cứu các quan hệ tài chính liên chính quyền ở Ôxtrâyliya có thể mang lại những kiến thức và ý tưởng quan trọng cho cuộc cải cách ở Ấn Độ. Tuy nhiên, rõ ràng thì mỗi nước cũng cần có một hệ thống được điều chỉnh theo những yêu cầu cụ thể của chính mình.

Tài liệu tham khảo

Ôxtrâyliya, Khối Thịnh vượng chung (1998a) "Federal Financial Relations 1998-99", Báo cáo Ngân sách, Số 3, Canberra: Australia Government Publishing Service (<http://www.treasury.gov.au>).

Ôxtrâyliya, Khối Thịnh vượng chung (1998b) "A New Tax System: Whitepaper" Canberra:

Australia Government Publishing Service (<http://www.taxreform.gov.au>).

CGC, Ủy ban Ngân sách Khối Thịnh vượng chung (1998a) "Annual Report 1997-98, Canberra: Australia Government Publishing Service.

CGC, Ủy ban Ngân sách Khối Thịnh vượng chung (1998b) "Report on General Revenue Grant Relativities, 1998 Update" Canberra: Australia Government Publishing Service.

James, Denis W. (1992) "Intergovernmental Financial Relations in Australia" Sydney: Australia Tax Research Foundation.

Searle, R. J. (Bob) (1996) "The Australia Fiscal Transfer System: Equity and the Commonwealth Grants Commission" trong: Christine Fletcher, "Equity and Development Across Nations - Political and Fiscal Realities" Sydney: Allen và Unwin.

Phụ lục Chương 8**ỦY BAN NGÂN SÁCH
KHỐI THỊNH VƯỢNG CHUNG****Giới thiệu khái quát và cuộc phỏng vấn với Bob Searle,
Tổng thư ký Ủy ban**

Ủy ban Ngân sách Khối Thịnh vượng chung (CGC) là một cơ quan độc lập theo luật định, có nhiệm vụ tư vấn cho cả chính quyền liên bang và chính quyền cấp bang về việc phân chia các khoản hỗ trợ nguồn thu chung. Cơ quan này chỉ quan tâm đến việc phân phối, chứ không phải về tổng số tiền trợ cấp cả gói cho các bang. Quy mô của nguồn tiền này được đàm phán hằng năm giữa chính quyền liên bang và chính quyền các bang.

Khẩu hiệu hành động của CGC là “bình đẳng trong đa dạng”, thể hiện mục tiêu tạo cho các bang có khả năng tài chính như nhau và để cho các bang có quyền tự do đưa ra quyết định của chính mình trong việc đánh thuế và cung cấp dịch vụ.

CGC được thành lập năm 1993, khi xuất hiện khả năng ly khai của bang Tây Ôxtrâyliya, để xem xét những yêu cầu hỗ trợ tài chính của các bang. Bởi vậy, cơ quan này chỉ quan tâm đến nhu cầu tài chính tối thiểu của các bang có yêu cầu, chứ không phải cơ chế tạo công bằng

chung. Năm 1976, vai trò của CGC đã thay đổi và được mở rộng bằng việc áp dụng các biện pháp chia sẻ nguồn thu chung mà điều này dẫn đến sự cần thiết phải có những tính toán liên quan đến cơ chế tạo bình đẳng tài chính. CGC tiến hành một cuộc rà soát toàn bộ những thuộc tính (các giá trị tương đối) và phương pháp sử dụng để tính toán chúng trong khoảng thời gian năm năm một lần. Trong khi tiến hành cuộc tổng rà soát này, các giá trị tương đối được cập nhật hằng năm, sử dụng những số liệu mới nhất nhưng vẫn giữ nguyên phương pháp. CGC đã thực hiện được một khối lượng lớn các phân tích thống kê, thậm chí còn thực hiện được cả việc thu thập số liệu gốc, chủ yếu trong lĩnh vực đánh giá chi.

Đứng đầu Ủy ban là bốn thành viên bán chuyên trách, những người được chính quyền liên bang bổ nhiệm cho một thời gian nhất định sau khi được sự đồng ý của các bang. Ủy ban có đội ngũ nhân viên trong biên chế khoảng 50 người.

Nói chung, CGC được coi là một bộ phận hữu cơ trong cơ cấu liên bang của Ôxtrâyliia, có vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy sự ổn định tài chính và chính trị giữa chính quyền các bang và chính quyền liên bang. Cơ quan này được giao trọng trách thực hiện nhiệm vụ của mình với tư cách là một cơ quan tư vấn kỹ thuật đủ năng lực, trên thực tế là một trọng tài vô tư giữa chính quyền các bang.

Phỏng vấn ông Bob Searle, CGC, Canberra, ngày 10-12-1998

Có bao nhiêu trong số 50 nhân viên của Ủy ban Ngân sách Khối Thịnh vượng chung là nhà kỹ thuật?

Tất cả 50 nhân viên đều hoạt động trong môi trường kỹ thuật, trừ bốn hay năm người gì đó, các chuyên môn của họ chủ yếu về thống kê, kinh tế học và kế toán.

Công việc kỹ thuật quan trọng như thế nào so với việc đàm phán về lợi ích của bang?

Ủy ban không tham gia vào các cuộc đàm phán với bất kỳ bang nào. Mọi công việc của Ủy ban chỉ về các phương diện kỹ thuật của cơ chế tạo bình đẳng tài chính.

Sự hợp tác của Ủy ban với các bang chặt chẽ như thế nào?

Các bang tham gia vào các lĩnh vực kỹ thuật trong công việc của Ủy ban, và có mối liên hệ chung với các

bang tại tất cả các giai đoạn của quá trình xác định những giá trị tương đối. Các bang tham gia thực sự vào việc đánh giá phương pháp, còn vào công việc cập nhật dữ liệu hằng năm thì ở mức độ ít hơn.

Ủy ban có liên hệ với những thể chế nào của bang?

Các bang liên hệ với Ủy ban chủ yếu thông qua cơ quan phụ trách ngân khố của bang. Mọi cánh tay khác của chính phủ đều định hướng sự tham gia của mình thông qua cơ quan ngân khố. Các báo cáo trình Ủy ban là công cụ chủ yếu để các bang phát triển lập luận của mình. Có một quá trình chính thức để chuyển những báo cáo này tới Ủy ban, các bang đồng thời cũng có nhận xét về những báo cáo của các bang khác. Ủy ban cũng có một số liên hệ với các cơ quan cấp bang khác (cấp sở), chẳng hạn như sở giáo dục, y tế, và cảnh sát. Điều này là quan trọng để đánh giá chi tiêu.

Ủy ban thường xuyên thông báo hoạt động của mình cho các bang như thế nào?

Trong thời gian ba năm trước khi đánh giá lại phương pháp tính để công bố vào tháng Hai năm 1999, đã có khoảng tám hội nghị với các bang về những vấn đề kỹ thuật. Ủy ban cũng có những báo cáo hoạt động chi tiết về công tác đánh giá trước đây. Những báo cáo này trước đây chỉ dành cho các bang tham khảo nhưng bây giờ được phát hành cho cả các thư viện nữa.

Các bang có ảnh hưởng gì đến phương pháp đánh giá của Ủy ban không?

Hoàn toàn có. Điều đó là cần thiết để có được một sơ sở đánh giá công bằng cho tất cả các bang. Ảnh hưởng quan trọng nhất mà các bang có được là bằng cách đề xuất các lĩnh vực cần được sử dụng để xác định các bất cập về khả năng.

Những bang bị thua thiệt có chấp nhận các luận cứ kỹ thuật không?

Có một sự nhất trí chung về khả năng kỹ thuật của Ủy ban. Việc các bang có nhất trí về những giả định cụ thể hay không lại thuộc về việc tính toán các giá trị tương đối ở những lĩnh vực khác. Nói chung, các bang đều chấp nhận những đánh giá của Ủy ban. Họ biết rõ rằng họ đang tiếp xúc với một cơ quan có chuyên môn vững và bản thân họ không thể làm tốt hơn được.

Quá trình bổ nhiệm để làm việc tại Ủy ban diễn ra như thế nào, và liệu có chế độ đại diện theo tỷ lệ cho các đảng chính trị hay không?

Các uỷ viên của Ủy ban được bổ nhiệm theo lĩnh vực chuyên môn cụ thể chứ không phải theo vai trò đại diện của họ. Điều kiện duy nhất là các uỷ viên không phải là những người làm chuyên trách của một chính quyền bang hay chính quyền liên bang, bởi vì nếu như vậy, họ có thể bị coi là thiên vị.

Quá trình bổ nhiệm bắt đầu khi

những người đứng đầu cơ quan ngân khố liên bang và cấp bang họp lại với nhau và xem xét danh sách đề cử. Việc này được tiến hành trên cơ sở hợp tác - nếu có một bên tham gia nào đó phản đối một ứng cử viên cụ thể thì người đó sẽ có rất ít cơ hội để trở thành uỷ viên Ủy ban.

Đã có thay đổi trong quan điểm của Ủy ban về cách tạo công bằng chưa?

Chưa. Ủy ban phát triển nhận thức về tạo bình đẳng tài chính từ những năm 1930. Từ đó đến nay, đã có một quá trình phát triển liên tục, nhưng đó là do những thay đổi trong chính quyền liên bang, không hề có sự tham gia chính trị nào.

Nghị viện Ôxtrâyliia hiện đang tranh luận về một đề nghị cải cách thuế. Trong đó có việc áp dụng thuế giá trị gia tăng do chính quyền liên bang áp đặt, nguồn thu từ đó sẽ được phân chia cho các bang. Liệu sẽ có sự thay đổi về vai trò của Ủy ban sau khi cải cách thuế không?

Sẽ có rất ít sự thay đổi trong công việc của chúng tôi. Nguồn thu từ thuế giá trị gia tăng mới sẽ được phân chia theo nguyên tắc tạo bình đẳng tài chính, Ủy ban sẽ tiếp tục xác định công thức tạo bình đẳng. Sự khác nhau duy nhất là ở chỗ các bang sẽ có ít nguồn thu của riêng mình hơn, bởi vì họ sẽ phải ngừng đánh một số loại thuế của mình.

Trên quan điểm của Ủy ban, có nên bỏ đi những khoản trợ cấp theo mục đích cụ thể không (SPP)?

Ủy ban không quan tâm đến mức độ của các khoản thanh toán theo mục đích cụ thể, chừng nào chúng còn được đưa vào trong các đánh giá của Ủy ban. Hiện tại, các khoản thanh toán này dùng để tính toán các giá trị tương đối và không có tác động tiêu cực đến cơ chế tạo bình đẳng ngang. Trên thực tế, các SPP có thể phục vụ tốt cho các mục đích, và Ủy ban hoàn toàn biết rõ điều đó.

Theo quan điểm của Ủy ban, Ủy ban có nên ảnh hưởng tới số tiền của nguồn thu chung cần phải được phân bổ?

Thực sự thì điều này chưa được quan tâm đúng mức. Đối với cơ chế tạo bình đẳng, không cần thiết có sự kiểm soát số lượng tiền cần được phân bổ, trong chừng mực mức độ tiền cung cấp là hoàn toàn đủ đáp ứng. Dĩ nhiên điều đó là hoàn toàn đúng.

Chúng tôi nhận thức rõ là chúng tôi không cho rằng mình đang cung cấp tư vấn chính sách kinh tế, chẳng hạn như về tổng số tiền phân bổ ngân sách. Nếu không, chúng tôi có thể bị coi là cánh tay của chính phủ. Chúng tôi cần một mức độ độc lập cao cho công việc của mình.

Liệu Ủy ban có thể là một mô hình cho các nước khác?

Tôi nghĩ rằng, tất cả các chế độ liên bang đều khác nhau, do đó họ nên có những hệ thống chuyển giao và tạo

bình đẳng tài chính khác nhau. Ngày càng có nhiều nước khác với hệ thống của Ôxtrâyliya quan tâm về vấn đề này, và hệ thống này cũng thường xuyên là đối tượng nghiên cứu, tìm hiểu. Điều này đã nói hộ về vai trò của Ủy ban rồi.

Ủy ban có thể giúp đỡ các nước khác muốn cải cách quan hệ tài chính liên chính quyền không, và giúp như thế nào?

Chúng tôi thường xuyên có chuyên gia từ các nước khác tới thăm và một số còn ở lại thêm một thời gian. Chủ đề mà họ thường tập trung vào là cơ chế tạo bình đẳng chi tiêu. Sự tham gia của chúng tôi là qua các chương trình hợp tác kỹ thuật do các tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới và IMF hoặc AusAID tổ chức.

Những ví dụ gần đây nhất về trợ giúp kỹ thuật cho các nước đang phát triển là gì?

Nam Phi đã xây dựng hệ thống chuyển giao tài chính giữa các cấp chính quyền của mình dựa trên mô hình của hệ thống Ôxtrâyliya. Đảng Đại hội Dân tộc Phi ANC của Nam Phi đã tiếp xúc với chúng tôi ngay cả trước khi Mandela được bầu làm Tổng thống. Sau cuộc bầu cử, các thành viên của Ủy ban Nam Phi đã tới đây.

Gần đây hơn, Trung Quốc đã bắt đầu đi tìm những mô hình quan hệ tài chính liên chính quyền phù hợp trên thế giới, và Trung Quốc giờ đây đang quan tâm đến hệ thống của Ôxtrâyliya.

Phụ lục IV

**HỆ THỐNG CHUYỂN GIAO GIỮA CÁC CẤP
CHÍNH QUYỀN CÓ TÍNH THỬ NGHIỆM
NĂM 1995-1996 Ở NƯỚC CỘNG HOÀ
NHÂN DÂN TRUNG HOA¹**

Một hệ thống thanh toán chuyển giao tạm thời đã được áp dụng vào năm 1995 như là bước đầu tiên hướng tới một hệ thống phân phối lại theo một công thức nhất định. Công thức ban đầu có hai phần: một hệ số khách quan nhằm mục đích đo lường sự chênh lệch giữa mức chi tiêu tiêu chuẩn với năng lực tài chính của chính quyền địa phương, và một bộ phận chính sách định hướng cho các khoản trợ cấp cho các khu vực có dân tộc thiểu số lớn. Năm 1996, một hệ số thứ ba được bổ sung vào công thức để khuyến khích thu nhiều thuế. Kể từ đó công thức này đã qua nhiều sửa đổi.

Công thức chuyển giao năm 1996 như sau

Chuyển giao cho tỉnh i = f (thiếu hụt tài chính tính được của tỉnh i) + g (khoản chuyển giao đặc biệt cho tỉnh i là vùng dân tộc thiểu số) + h (nỗ lực thu thuế tốt của tỉnh i)

Sự thiếu hụt tài chính được tính bằng

Mức chi tiêu chuẩn = chi phí lương chuẩn + chi phí hành chính chuẩn + chi sản xuất nông nghiệp và sản xuất khác + chi khác

trong đó

- *Chi phí lương chuẩn* được tính từ các mức lương chuẩn, số lượng công chức, và một hệ số lương của khu vực;
- *Chi phí hành chính chuẩn* là những chi phí cho việc quản lý hành chính của chính quyền, cảnh sát và an ninh trật tự và những cơ quan chính quyền khác. Chi tiêu thực tế của năm 1995 cho tất cả các đơn vị chính quyền được tính gộp vào. Năm 1996, có sự thay đổi trong cách tính này, theo đó, chỉ có những chi phí điều hành và trả lương cho những đơn vị hoàn toàn hưởng từ ngân sách, và một khoản chi phí khoán cho những

1. Ngân hàng Thế giới, 1998. Quản lý chi tiêu công để có thành tích tốt hơn. Washington, D.C., Phụ lục 9.

đơn vị chỉ được bao cấp một phần từ ngân sách.

- *chi sản xuất nông nghiệp và sản xuất khác* là những khoản chi cho sở nông nghiệp và các sở khác.
- *chi khác*, bao gồm cả trợ cấp giá

Bộ phận chính sách, hay những khoản chuyển giao đặc biệt cho tỉnh i là một vùng dân tộc thiểu số, cũng được tính toán theo sự chênh lệch tài chính giữa các vùng dân tộc thiểu số với mức trung bình quốc gia là:

$$(NR - PR_i) \times POP_i$$

ở đây

NR = thu quốc gia trên đầu người;
 PR_i = thu của tỉnh i trên đầu người; POP_i = dân số của tỉnh i .

Các hệ số a_1 và a_2 được xác định sau, là tỷ lệ của lượng tiền hiện có dành cho việc chuyển giao chia cho độ lớn của khoảng cách chênh lệch. Ví dụ, năm 1996 chính quyền trung ương dành 2,2 tỷ nhân dân tệ cho các khoản chuyển giao tạo bình đẳng tài chính, so với chênh lệch tài chính là 63 tỷ nhân dân tệ. Do vậy, a_1 được tính ra bằng 0,035. Tương tự, tổng chênh lệch tài chính cho các vùng thiểu số được tính bằng 13 tỷ nhân dân tệ năm 1996, còn lượng tiền phân bổ để bù đắp mức chênh lệch này chỉ là 1,2 tỷ nhân dân tệ từ ngân sách của trung ương; hệ số a_2 được tính ra là 0,09.

Cuối cùng, trong năm 1996, biện pháp khuyến khích thành tích thu thuế được tính như sau: nếu tỉnh i có mức tăng thu năm 1995 vượt trên mức trung bình toàn quốc, thì tổng khoản chuyển giao cho tỉnh i phải được bổ sung thêm bằng hệ số a_3 , ở đây

$$a_3^i = 0,5 \times (r^i - r)$$

và

r^i = mức tăng thu của tỉnh i .

r = mức tăng thu toàn quốc

do đó

$$(\text{Chuyển giao cho tỉnh } i)_t = \{(1 + a_3^i) \times [a_1 \times (\text{mức chi chuẩn}_i - PR_i \times POP_i) + a_2 \times (NR - PR_i) \times POP_i]\}_{t-1}$$

và t = năm hiện tại, $t - 1$ = năm trước đó.

Nói cách khác, chuyển giao cho tỉnh i trong năm 1997 sẽ dựa trên chênh lệch tài chính và nỗ lực thuế của tỉnh đó trong năm 1996. Hệ thống này cần được coi là tạm thời và không giải quyết triệt để nhu cầu cấp bách phải có được một cơ chế chuyển giao thích hợp hơn.

Những kiến nghị nhằm hoàn thiện cơ chế thử nghiệm

Để hệ thống chuyển giao có hiệu quả, cần có sự tài trợ thỏa đáng hơn cho hệ thống đó. Hệ thống này chỉ được cấp kinh phí 2 tỷ nhân dân tệ năm 1995 và 3,46 tỷ nhân dân tệ năm 1996. Những con

số này chỉ chiếm hơn 1% trong tổng số gần 300 tỷ nhân dân tệ của số tiền chuyển giao của trung ương cho cấp tỉnh năm 1996 và còn bị cắt xén bớt bởi số tiền hoàn thuế là 195 tỷ nhân dân tệ. Do số tiền được phân bổ là nhỏ, tác động của sự phân bổ này đối với hệ thống phân phối các nguồn lực tài chính là rất nhỏ: các hệ số a_1 và a_2 là rất nhỏ, do đó, hệ thống chỉ tạo được mối liên kết rất yếu giữa nhu cầu tài chính của một tỉnh và những khoản chuyển giao cho tỉnh đó.

Hiện tại, hệ thống này kết hợp hai nhóm cần quan tâm: nhu cầu tài chính và sự hỗ trợ cho các vùng dân tộc thiểu số. Những mục tiêu này cần được tách rời, với một cơ chế tạo bình đẳng cung cấp những khoản chuyển giao theo nhu cầu (cộng với một hệ số nỗ lực thuế), và một cơ chế khác hỗ trợ vùng dân tộc thiểu số riêng biệt. Tổng số tiền 3,46 tỷ nhân dân tệ chi cho hệ thống thử nghiệm này trong năm 1996 trên thực tế được tách ra thành 2,2 tỷ nhân dân tệ cho cơ chế tạo bình đẳng và 1,2 tỷ nhân dân tệ cho cơ chế là vùng dân tộc thiểu số.

Hệ thống tạm thời này trùng lặp với những khoản chuyển giao tạo bình đẳng cũ áp dụng trước năm 1994 được bao cấp theo chỉ tiêu, tổng cộng lên tới 11,1 tỷ nhân dân tệ năm 1996 và có chiều

hướng thiên lệch mạnh cho các vùng dân tộc thiểu số. Các hệ thống này cần được hợp nhất càng sớm càng tốt – nếu hệ thống thử nghiệm được coi là một sự cải thiện so với hệ thống bao cấp theo chỉ tiêu thì nên được gộp lại và thay thế các khoản bao cấp theo chỉ tiêu.

Việc đo lường nỗ lực thuế căn cứ vào sự chênh lệch giữa mức tăng thu cả nước với mức tăng thu của tỉnh. Điều này cần được thay thế bằng những biện pháp khác tốt hơn khi dễ dàng có được các số liệu đầy đủ hơn. Mức tăng thu của tỉnh phụ thuộc rất nhiều vào yếu tố bên ngoài nỗ lực thuế, nhiều nhất là vào tốc độ tăng trưởng kinh tế và thay đổi cơ cấu.

Cuối cùng, cần thay thế ngay cơ chế thử nghiệm này bằng một mô hình đo lường các nhu cầu tài chính một cách chính xác hơn. Hiện tại, mức chênh lệch tài chính tính toán được chỉ xét tới chi phí trả lương và chi phí điều hành của chính quyền, trong đó, chi phí trả lương chiếm tỷ trọng lớn. Điều này phản ánh sự quan tâm ngắn hạn đối với việc đáp ứng yêu cầu trả lương. Tuy nhiên, về dài hạn, sẽ thích hợp hơn nếu tính được các nhu cầu tài chính, bao gồm cả chi phí cung cấp dịch vụ như giáo dục, chăm sóc y tế, quản lý hành chính, giao thông công cộng, nước sạch và nước thải, các dịch vụ vệ

sinh. Toàn bộ tập hợp nhu cầu tài chính này phải bao gồm không chỉ chi phí trả lương và chi phí điều hành, mà còn một số chi phí vốn khác như xây dựng trường học, phòng khám bệnh, đường sá, v.v.. Những chênh lệch chi phí theo vùng trong việc cung cấp các loại dịch vụ này cũng cần được đưa vào khi tính toán nhu cầu tài chính – hệ số khu vực hiện tại chỉ bao hàm một sự chênh lệch nhỏ để bù lương và hệ số này là chưa đủ.

CHÚ THÍCH

1. Xem Shah (1994) và Ter-Manissian chủ biên (1997).
2. Xem Prud' homme (1994).
3. Một phần được rút ra từ Bahl (1999), Ebel và Yilmaz (1999), và Prud' homme (1994).
4. Phần này và phần sau được rút ra từ một số tác giả: Rodden (2000),

Ter-Manissian (1997), Bahl (1998, 1999), Shah (1998), Bird và Wallich (1993), do Wallich chủ biên (1994), Ebel và Yilmaz (1999).

5. Bird và Wallich (1993).

6. Xem McLure (1998), được trích dẫn trong Bahl (1998).

7. Tuy nhiên, ở Mỹ gặp phải những vấn đề là các chính quyền địa phương thường xuyên tăng thuế suất trong những thời kỳ thu hẹp kinh tế, bởi vậy làm cho tình hình xấu thêm.

8. Các thành phố của Mỹ bù đắp lại khoản này bằng cách đánh thuế thu nhập đối với cả những người đi lại thường xuyên lẫn cả cư dân địa phương. Ở Nga, thuế thu nhập cá nhân được chuyển hoàn toàn cho chính quyền địa phương ở nơi làm việc chứ không phải ở nơi cư trú. Khi tính lưu động của lao động tăng lên và nhà cửa trở nên ít khan hiếm hơn thì điều này sẽ trở thành vấn đề lớn với việc chia sẻ thuế thu nhập cá nhân ở Nga.

Mua hàng hoá và dịch vụ: Mua sắm công

Ở đâu có mật, ở đó có ong.

— Thành ngữ Nêpan

Bên cạnh các nguồn tài chính, được đề cập trong hai chương trước, và nguồn nhân lực, được đề cập trong ba chương tiếp theo, chính phủ còn cần nhiều loại trang thiết bị và vật liệu, cũng như chuyên gia tư vấn và các dịch vụ khác, để thực hiện hoạt động của mình. Việc thu thập những hàng hoá và dịch vụ này thường được gọi là hoạt động mua sắm.

BẢN CHẤT VÀ PHẠM VI CỦA MUA SẮM CÔNG¹

Hoạt động mua sắm của chính phủ là việc thu thập hàng hoá, dịch vụ và các công trình công cộng một cách kịp thời để mang lại giá trị cao nhất cho

chính phủ và cho người dân. Tiêu chí để đánh giá các hoạt động mua sắm là kinh tế, tức là mua sắm với giá cả thấp nhất mà vẫn bảo đảm được chất lượng và thời hạn giao hàng. Hoạt động mua sắm trong khu vực công là một trong những nhiệm vụ quan trọng của chính phủ. Một phần đáng kể trong các khoản chi tiêu công ở các cấp chính quyền phát sinh từ việc mua sắm hàng hoá và dịch vụ và các hoạt động xây dựng. Thông thường, hoạt động mua sắm chiếm 20% chi tiêu của chính phủ trung ương, và tới 50% chi tiêu công ở các nước đang phát triển (bao gồm cả các hợp đồng xây dựng). Phạm vi hoạt động mua sắm và xây dựng của chính phủ rất đa dạng, từ các hệ thống vũ khí và các nhà máy công nghiệp lớn đến nguyên vật liệu thô, giấy và

sữa, các dịch vụ giám sát, v.v.. Quản lý mua sắm yếu kém ảnh hưởng tới việc thực hiện dự án và hoạt động của các cơ quan có liên quan trong khu vực công. Nó còn làm chậm trễ hoặc làm giảm lợi ích của các chương trình đối với xã hội, hạn chế hoạt động của khu vực tư nhân, và thường bị coi là nguyên nhân của các vụ hối lộ để có được các hợp đồng. Do đó, hoạt động mua sắm và các công trình công cộng thường xuyên thu hút sự chú ý của nhiều công chức và các nhà lãnh đạo chính trị, và sự kiểm soát hậu kiểm của các nhà kiểm toán và các nhà lập pháp.

Trong lịch sử, vai trò của dịch vụ công là mua hàng hoá và dịch vụ cho vua chúa. Vào thế kỷ XVII,

Vương quốc Anh đã chỉ định Samuel Pepys tìm hiểu nguyên nhân tại sao chất lượng của tàu thủy và các nguồn cung ứng cho Hải quân Anh lại không đáng tin cậy và giá cả quá cao (Hộp 9.1).

Hoạt động mua sắm công bao gồm hoạt động mua sắm của chính phủ và các hội đồng pháp lý và các cơ quan không thuộc bộ. Thông thường, việc mua hàng hoá và dịch vụ của các tổ chức công phi chính phủ lớn hơn nhiều so với các bộ và được phản ánh trong ngân sách. Các tổ chức này cũng phải tuân thủ những quy định tương tự như những quy định đối với các bộ, và phải chịu sự kiểm toán của chính phủ đối với việc sử dụng quỹ của họ. Hoạt động mua

Hộp 9.1

Chức năng mua sắm ở nước Anh thế kỷ XVII

... Nhưng tôi nhận thấy rằng Đức Vua không thể có được những thứ rẻ như những người khác có thể có.

- Samuel Pepys, 1662

Nhật ký của Samuel Pepys đưa ra lời nhận xét đáng chú ý về chức năng mua sắm ở nước Anh thế kỷ XVII và sự làm giàu không được kiểm soát cho bản thân các quan chức chính phủ vào thời gian đó. Pepys đã cố gắng làm trong sạch quá trình mua các mặt hàng phục vụ quốc phòng cho Đức Vua bằng

cách nghiên cứu hoạt động hành chính với tư cách là một người chuyên nghiệp, tìm hiểu xem hải quân yêu cầu cái gì và tại sao, đàm phán kỹ lưỡng về chất lượng và giá cả, và theo dõi để bảo đảm rằng các hợp đồng được thực hiện một cách hợp lý. Ông đã gặp rắc rối bởi sự dễ dãi mà vì nó (giống như những người khác trước đây ở vị trí của ông) ông đã nhận được những “món quà kỷ niệm” như một sự cảm ơn của các nhà thầu được trúng thầu.

Đôi khi, bản thân Pepys cũng phải đầu hàng trước những cám dỗ đó.

Nhật ký của ông cũng nói về báo cáo hoạt động mua sắm lên Quốc hội khi Quốc hội ngày càng trở nên kiên quyết đối với vai trò giám sát của mình, và những hồ sơ tỉ mỉ cần thiết để giải trình hành vi của các quan chức điều hành.

Nguồn: Richard Latham. 1978. The Illustrated Pepys. London: Bell và Lyman.

sắm theo nghĩa rộng cũng bao gồm cả các vấn đề về chiến lược mua sắm, lưu trữ, phân phối, theo dõi hợp đồng, và quản lý nhà cung ứng, và do đó cũng giống như việc quản lý toàn bộ dây chuyền cung ứng. Giai đoạn mua hàng của chu kỳ mua sắm bao gồm việc lựa chọn nhà cung ứng, đàm phán, và ký hợp đồng mua hàng hoá và dịch vụ.

Ký hợp đồng xây dựng các công trình công cộng thường được coi là khác biệt so với các hoạt động mua hàng hoá và dịch vụ vì nhiều lý do khác.² Không giống như các hàng hoá và dịch vụ được đưa vào tiêu dùng hoặc được sử dụng làm đầu vào trung gian, các công trình công cộng (đường sá, cầu cống, các toà nhà, v.v.) là những đầu ra cuối cùng hữu hình. Tiêu chuẩn và chi tiết kỹ thuật để đấu thầu và ký hợp đồng xây dựng cũng khác biệt, và quy trình đấu thầu được tách ra thành các dự án, và do đó mỗi công đoạn đều có hợp đồng riêng (ví dụ: thiết kế, dịch vụ kỹ thuật, và xây dựng). Do vậy, quá trình này sẽ kéo dài hơn rất nhiều so với việc mua hàng hoá và dịch vụ, và đòi hỏi phải có sự giám sát chặt chẽ và liên tục.

Là một phần của toàn bộ quá trình mua sắm, ở một số nước, việc cho thầu ngày càng trở nên phổ biến. Việc cho thầu trong

cung cấp dịch vụ, như vận chuyển và thu gom hàng, đã trở nên phổ biến trong nhiều năm, nhưng kể từ cuối những năm 1980, hoạt động này ngày càng được sử dụng phổ biến, cả ở cấp chính quyền quốc gia cũng như chính quyền cấp dưới. (Việc cho thầu được thảo luận trong Chương 13 về các cơ chế “mở”).

Hoạt động mua sắm có thể được tập trung hoặc phân quyền ở các mức độ khác nhau. Ở nhiều nước, các cơ quan mua sắm ở cấp trung ương vẫn tiếp tục hoạt động; chúng thường được thành lập do lo sợ lãng phí và sự lạm quyền của các cơ quan trong lĩnh vực này. Sự phân quyền thực sự, được đề cập trong Chương 5, thể hiện sự tự chủ và linh hoạt của các đơn vị cấp dưới trong việc mua sắm hàng hoá và dịch vụ cho dù là theo các chương trình tài chính tập trung hay thực hiện chức năng là cơ quan hoạt động với tư cách của chính phủ trung ương. Tuy nhiên, các tiêu chuẩn và tiêu chí vẫn phải được đưa ra ở cấp chính quyền trung ương. Tương tự, các hoạt động mua sắm tập trung thường được thực hiện bởi một bộ hay cơ quan liên quan, nhưng vẫn phải tuân thủ những chính sách, hướng dẫn và sự giám sát của cơ quan phụ trách mua sắm trung ương.

Cũng cần phải phân biệt giữa việc mua sắm quốc tế và trong

nước, và giữa các hoạt động mua bán lớn hoặc phức tạp với những hoạt động mua bán thông thường hàng ngày. Sự phân biệt này có ý nghĩa quan trọng về mặt thực tiễn trong việc tổ chức hoạt động mua sắm, hình thức đấu thầu yêu cầu và phạm vi phân quyền và giao nhiệm vụ.

Giữa quá trình mua sắm của chính phủ và của công ty tư nhân có những khác biệt đáng kể. Các công ty tư nhân ít chú trọng hơn tới các thủ tục đấu thầu cạnh tranh chính thức, các thủ tục giấy tờ, và việc hạn chế mâu thuẫn lợi ích mà các chính phủ phải chú ý. Các nhà quản lý tư nhân chỉ quan tâm tới việc khuyến khích mua được hàng hoá mang lại giá trị cao so với giá cả, và thuê được những nhà thầu có thể hoàn thành công việc với chất lượng cao và giá cả cạnh tranh. Trách nhiệm được đánh giá qua kết quả, chứ không phải qua quá trình, bởi vì trong khu vực tư nhân, kết quả dễ định lượng hơn, bằng cách đánh giá ảnh hưởng của chúng đối với lợi nhuận chung của công ty.

Ngược lại, các nhà quản lý trong khu vực công lại phải tuân thủ các thủ tục cạnh tranh theo quy định, và các nguyên tắc chủ yếu tập trung vào tính công bằng và bình đẳng. Đồng thời, hoạt động mua sắm công phải chịu sự giám sát của các cơ quan lập pháp

và kiểm toán (bên cạnh các cơ chế đánh giá trách nhiệm nội bộ). Những sai sót và hành vi phạm pháp trong quá trình mua sắm công có thể gây nên những tác động chính trị to lớn, bởi vì các phương tiện truyền thông cũng như người dân rất chú ý tới hoạt động này.

Ngoài ra, các công ty tư nhân và các tổ chức phi lợi nhuận thường muốn xây dựng mối quan hệ ổn định với các nhà cung ứng và các hợp đồng dài hạn, để bảo đảm tính ổn định và tạo điều kiện thuận lợi cho việc lập kế hoạch kinh doanh, nhưng một vài yếu tố (bao gồm cả sự lo ngại về sự thông đồng với các nhà thầu và các nguyên tắc tài chính) không cho phép các cơ quan trong khu vực công xây dựng những mối quan hệ dài hạn đó. Cuối cùng, hoạt động mua sắm công thường được sử dụng như một công cụ để đạt được các mục tiêu chính trị trong khu vực công (ví dụ, thúc đẩy sự phát triển của ngành công nghiệp địa phương, hoặc các nhóm phụ nữ nghèo hay các nhóm người dân thiệt thòi được hưởng lợi).

CÁC MỤC ĐÍCH CỦA HOẠT ĐỘNG MUA SẮM CÔNG

Kinh tế

Như đã đề cập ở trên, tiêu chí “kinh tế” (thường được sử dụng cả

cho mua sắm công và tư nhân) bao gồm việc có được hàng hoá và dịch vụ với những đặc điểm được xác định trước một cách kịp thời và với chi phí thấp nhất. Kinh tế là một tiêu chí hữu ích phục vụ các mục đích hành chính, vì nó liên quan tới việc thực hiện chức năng mua sắm. Tuy nhiên, theo quan điểm kinh tế, nó được xếp sau một tiêu chí rộng hơn là *hiệu quả*, có nghĩa là chi phí *đơn vị* thấp nhất: nếu hàng hoá và dịch vụ được mua lại không phải là những hàng hoá, dịch vụ phù hợp với một trong hai tiêu chí đó đối với hiệu quả sản xuất thì việc mua chúng với giá thấp nhất cũng không mang lại lợi ích gì.

Hoạt động mua sắm lãng phí có thể bắt nguồn từ việc lặp lại và trùng lặp trong các hoạt động của chính phủ, từ việc thiếu khả năng dự báo luồng quỹ của các cơ quan trong khu vực công (điều này dẫn đến việc các cơ quan này chỉ sử dụng các quỹ khi chúng đã thực sự có, làm cho chi phí lưu trữ cao hơn), và từ việc thiếu các động cơ khuyến khích để nhân viên sử dụng các nguồn cung ứng một cách hiệu quả nhất. Do đó, hoạt động mua sắm lành mạnh còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố về mặt tổ chức và các động cơ khuyến khích trong chính phủ ngoài tầm kiểm soát của những người chịu trách nhiệm thực hiện chức năng mua sắm.

Thay thế nhập khẩu

Chiến lược mua sắm của chính phủ có thể khuyến khích có chủ ý sự phát triển của ngành công nghiệp địa phương bằng cách dành các ưu đãi cho các nhà cung ứng địa phương hoặc hạn chế việc mua hàng từ các công ty nước ngoài. Nhiều chính phủ tìm cách bảo đảm một số lợi thế cho ngành công nghiệp trong nước trong quá trình cạnh tranh thực hiện hoạt động kinh doanh với các tổ chức công. Những ưu đãi này phải được thực hiện một cách thận trọng, tách biệt với những quy định nhằm cân bằng sự không hoàn hảo của thị trường khiến các nhà cung ứng trong nước ở các nước đang phát triển không thể cạnh tranh trên cơ sở công bằng và bình đẳng với các nhà cung ứng quốc tế. Không giống như những quy định này, cho dù xét từ quan điểm về hiệu quả hay về phát triển, cũng không nên sử dụng các biện pháp ưu đãi trong hoạt động mua sắm.

Một số ưu đãi đối với các công ty trong nước ở các cuộc đấu thầu cạnh tranh quốc tế trước đây đã được các tổ chức tài trợ thừa nhận, ví dụ như Ngân hàng Thế giới. Liên minh châu Âu (EU) cho phép các nước xin gia nhập (từ Trung và Đông Âu) duy trì các quy định về ưu đãi trong nước,

nhưng chỉ trong một thời gian nhất định. Các nguyên tắc của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) đòi hỏi phải có sự đối xử thống nhất giữa các nhà cung ứng trong và ngoài nước trong hoạt động mua sắm. Tuy nhiên, WTO cũng dành cho các nước đang phát triển sự đối xử đặc biệt và khác biệt nhằm bảo vệ cán cân thanh toán của họ, thúc đẩy phát triển và hình thành các ngành công nghiệp trong nước, và hỗ trợ các cơ sở công nghiệp có phụ thuộc đáng kể vào hoạt động mua sắm của chính phủ.

Thúc đẩy cạnh tranh

Cạnh tranh trong hoạt động mua sắm được định nghĩa là sự công bằng về cơ hội để các nhà cung ứng có chất lượng cạnh tranh trong các hợp đồng của khu vực công. Cạnh tranh và sự vô tư công bằng không chỉ cần thiết để bảo đảm hiệu quả về giá cả và chất lượng mà còn giúp nâng cao lòng tin của công chúng vào quá trình này. Tăng cường cạnh tranh trong hoạt động mua sắm công là mục tiêu của hầu hết các chính phủ, và cũng nhận được hỗ trợ từ phía các tổ chức quốc tế. Ví dụ, ở Mỹ, Đạo luật cạnh tranh trong việc ký kết hợp đồng năm 1984 nhằm thúc đẩy các nỗ lực cạnh tranh giữa các cơ quan và hạn chế những biện minh cho việc sử dụng một nguồn

cung ứng duy nhất (lựa chọn trực tiếp). Các nước như Vương quốc Anh yêu cầu các chính quyền địa phương thực hiện đấu thầu cạnh tranh bắt buộc đối với tất cả các hoạt động mua bán hàng hoá và dịch vụ. Nhiều nước yêu cầu chính quyền trung ương và địa phương tăng cường tổ chức đấu thầu công khai, nâng cao chất lượng xử lý các cuộc đấu thầu cạnh tranh, và hợp lý hoá các thủ tục hành chính và thanh toán, nhằm thu hút nhiều công ty hơn cạnh tranh với hoạt động kinh doanh của chính phủ. Bởi vì số lượng các nhà cung ứng có khả năng liên quan trực tiếp tới mức độ cạnh tranh, nhiều nước đang phát triển và hầu hết các tổ chức tài trợ thường hỗ trợ việc cung cấp thông tin và trợ giúp kỹ thuật cho các nhà thầu hiểu rõ hơn về nguyên tắc mua sắm và có đủ khả năng cạnh tranh.

Ở các nước đang phát triển, cạnh tranh thường bị hạn chế bởi sự không hoàn hảo của thị trường như những rào cản trong việc thâm nhập thị trường và sự thiếu thông tin của các nhà cung ứng nhỏ và ít kinh nghiệm hơn. Những rào cản này đôi khi bắt nguồn từ bản thân quy trình hành chính, như dự định thả nổi cuộc đấu thầu lớn để đưa ra một quyết định tập trung, hay đưa ra những yêu cầu hoặc quá đắt hoặc quá chi tiết

phức tạp làm cho các công ty nhỏ và ít kinh nghiệm hơn nhận thấy rằng để thực hiện được những yêu cầu đó thì quá tốn kém. Trong một số lĩnh vực, ví dụ như công nghệ mới, các dịch vụ chuyên sâu, hoặc các thiết bị phức tạp (như mua sắm trong lĩnh vực quân sự), các nước đang phát triển phụ thuộc vào các nguồn tài trợ có thể chỉ phải giao dịch với một hoặc hai nhà thầu bởi vì chính phủ thường yêu cầu chỉ được lựa chọn nhà cung ứng của các nước tài trợ. Chiến lược dài hạn là khuyến khích phát triển ngành công nghiệp trong nước thông qua nhiều biện pháp khác nhau, giảm dần trở ngại đối với các doanh nghiệp nhỏ và các tổ chức tình nguyện, và giảm bớt viện trợ càng nhiều càng tốt bằng cách hợp tác tốt hơn giữa các nhà tài trợ và tăng cường mạnh mẽ hơn sự lãnh đạo của các tổ chức tài chính địa phương trong lĩnh vực này.

Hoạt động điều hành

Khả năng dự báo, một nguyên tắc chủ đạo của hoạt động điều hành tốt, bao hàm những nguyên tắc và quy định thống nhất đối với hoạt động mua sắm, khả năng của các nhà thầu, quyết định kết quả đấu thầu, và quản lý việc thực hiện hợp đồng. Thông tin và hồ sơ liên quan tới những quy tắc này phải được phổ biến rộng rãi,

và các quy tắc này phải được thực hiện một cách công bằng và nhất quán. Khả năng dự báo trong hoạt động mua sắm cũng đòi hỏi một hệ thống tiếp nhận và giải quyết khiếu nại một cách nhanh chóng, kịp thời, hệ thống giải quyết tranh chấp vận hành tốt, việc kiểm tra đối với các hành vi tùy tiện của các cán bộ quản lý hoạt động mua sắm và việc thực hiện quyền hạn một cách không nhất quán trong việc làm méo mó kết quả đấu thầu, thực hiện và quản lý hợp đồng.

Trách nhiệm và tính minh bạch cũng có ý nghĩa quan trọng trong quản lý hoạt động mua sắm. Việc thiếu các cơ chế giám sát nhằm bảo đảm trách nhiệm làm suy yếu năng lực của các cơ quan chính quyền trong việc bảo đảm lòng tin của các nhà thầu vào quá trình mua sắm công và lòng tin của người dân vào tính hợp lý trong việc sử dụng các nguồn quỹ công. Lòng tin và sự tín nhiệm đặc biệt dễ bị giảm sút bởi việc giữ bí mật trong các giao dịch mua sắm, nhất là ở cấp địa phương (mặc dù cũng cần có sự bảo mật nhất định nhằm bảo vệ bí mật kinh doanh và lợi ích hợp pháp của các bên tham gia đấu thầu). Sự minh bạch sẽ làm giảm tình trạng không rõ ràng và hạn chế tham nhũng trong hoạt động mua sắm bằng cách bảo đảm tính công bằng trong việc tiếp cận

thông tin của tất cả các bên tham gia đấu thầu trước, trong và sau quá trình đấu thầu.

Bảo vệ lợi ích của người dân

Cho dù trách nhiệm hoạch định chính sách dịch vụ có được tách khỏi việc cung cấp dịch vụ hay không (Chương 6), các chính quyền vẫn có trách nhiệm bảo đảm rằng các dịch vụ phải đến với người dân, được khẳng định trong các quyết định pháp lý ở nhiều nơi. Trách nhiệm này hàm ý việc hình thành các cơ chế hỗ trợ trong trường hợp thua thầu, giám sát một cách thận trọng việc thực hiện hợp đồng của các nhà cung ứng tư nhân, cung cấp thông tin đáng tin cậy cho người dân về nhà cung cấp dịch vụ thực sự, và cơ chế tiếp nhận khiếu nại cởi mở.

Bảo vệ môi trường

Liên hợp quốc chủ trương đưa việc gìn giữ chất lượng môi trường và giảm thiểu lượng chất thải là một bộ phận trong các hướng dẫn về hoạt động mua sắm.³ Các chính quyền có thể xem xét lại chính sách mua sắm của các cơ quan và đơn vị liên quan nhằm cải thiện, khi có thể, những ảnh hưởng đến môi trường của các chính sách mua sắm của chính phủ, bao gồm cả những chính sách liên quan tới việc đóng gói và tái sinh. Trong

các chính sách về hoạt động mua sắm có ý thức quan tâm tới môi trường, ngoài những yêu cầu khác, việc lựa chọn sản phẩm và phương thức sản xuất phải dựa trên tiêu chí bảo vệ môi trường và bảo tồn các nguồn tài nguyên thiên nhiên không thể phục hồi; và không có yêu cầu kỹ thuật nào hạn chế việc sử dụng các nguyên liệu tái sinh.

KHUÔN KHỔ PHÁP LÝ VÀ ĐIỀU TIẾT ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG MUA SẮM CÔNG

Hoạt động mua sắm công và luật⁴

Khuôn khổ pháp lý đối với hoạt động mua sắm công bao gồm các nghĩa vụ quốc tế, quy định pháp lý trong nước cụ thể về hoạt động mua sắm, hợp đồng và luật thương mại nói chung, và luật bản quyền và sở hữu trí tuệ, luật lao động, và các luật khác điều chỉnh các thoả thuận thuê và thuê mua, trọng tài, và hoà giải. Một số nước (như Nam Phi) có các quy định trong hiến pháp cũng như các văn bản luật khác đối với hoạt động mua sắm (Hộp 9.2). Các nước khác (như Hàn Quốc và Mỹ) đã phê chuẩn những quy định và văn bản luật liên quan. Ở Mỹ, các văn bản luật liên quan tới hoạt động mua sắm bao gồm Đạo luật cạnh tranh

Hộp 9.2

Hiến pháp Nam Phi và hoạt động mua sắm

Nam Phi là một trong những nước đang phát triển mà hiến pháp có quy định đặc biệt về hoạt động mua sắm của chính phủ. Điều 187 trong Hiến pháp năm 1994 của nước này quy định như sau:

- Việc mua sắm hàng hoá và dịch vụ của tất cả các cấp chính quyền đều được điều chỉnh bởi một văn bản luật do Quốc hội thông qua và các luật địa phương khác, những luật này phải chỉ định hội đồng đấu thầu độc lập và không thiên vị để thực hiện hoạt động mua sắm đó.
- Hệ thống đấu thầu phải bảo đảm công bằng, công khai, và mang tính cạnh tranh, và các hội đồng đấu thầu phải cân nhắc các quyết định của mình trên cơ sở yêu cầu của các bên liên quan.
- Không một cơ quan nhà nước hay thành viên chính phủ hay bất kỳ người nào khác được phép can thiệp không đúng đắn vào quyết định và hoạt động của hội đồng đấu thầu.
- Mọi quyết định của hội đồng đấu thầu đều phải được lập thành văn bản.

Cải cách hoạt động mua sắm công ở Nam Phi

Cải cách hoạt động mua sắm ở Nam Phi là một phần trong thách thức cực kỳ khó khăn của việc cân bằng hiệu

quả ngắn hạn với tính cấp bách của việc dần dần bù đắp cho nạn nhân của chế độ phân biệt chủng tộc ở Nam Phi. Sau cuộc bầu cử năm 1994, Nam Phi có chín tỉnh, nhưng chính phủ nước này vẫn bị hạn chế bởi hệ thống mua sắm manh mún, khó sử dụng và thiên về các doanh nghiệp lớn đã được hình thành từ trước. Thủ tục manh mún và rườm rà thường gây nên sự chậm trễ trong việc cung cấp dịch vụ và hạn chế khả năng của chính phủ trong việc tận dụng lợi thế về quy mô để đàm phán trong các hợp đồng mua sắm. Tất cả các hợp đồng đều phải được 10 hội đồng đấu thầu phê duyệt (một ở cấp quốc gia và chín ở cấp địa phương), và còn có cả hội đồng hoặc ủy ban độc lập về mua sắm và các cơ quan chức trách địa phương. Mỗi hội đồng này đều có quyền tự chủ, có những thủ tục, yêu cầu, và giải thích về chính sách riêng của mình.

Hệ thống mua sắm rõ ràng đã không đáp ứng được các yêu cầu của Hiến pháp, quy định rằng hoạt động mua sắm phải bảo đảm “công bằng, bình đẳng, minh bạch, mang tính cạnh tranh và hiệu quả về mặt chi phí.” Do đó, việc cải cách hoạt động mua sắm công ở Nam Phi nhằm ba mục tiêu chủ yếu: điều hành tốt, thống nhất, và đạt được các mục tiêu kinh tế - xã hội. Một khía cạnh quan trọng trong quá trình chuyển

đổi kinh tế - xã hội dự kiến cân bằng với mục tiêu hiệu quả, là khuyến khích sự tham gia rộng rãi hơn và khắc phục tình trạng phân biệt đối xử. Đạo luật về Khuôn khổ chính sách đối với hoạt động mua sắm ưu đãi năm 2000 là một văn bản luật quan trọng trong giai đoạn ban đầu này. Đạo luật này quy định về hệ thống ưu đãi hai cấp. Đối với các hợp đồng có giá trị ban đầu nhất định, 80 điểm dành cho yếu tố giá cả và 20 điểm dành cho mục tiêu phân bổ và phát triển. Đối với các hợp đồng có giá trị cao hơn giá trị ban đầu này, tỷ lệ cho điểm là 90/10. Mục đích của việc này là tạo điều kiện cho các nhà thầu nhỏ tham gia đấu thầu các hợp đồng có giá trị thấp, và bù đắp cho sự phân biệt đối xử trong quá khứ. Đạo luật này được áp dụng đối với tất cả các cơ quan của chính phủ (không bao gồm các doanh nghiệp trong khu vực công), mặc dù Bộ Tài chính có thể quy định những trường hợp ngoại lệ. Điều khoản phạt được đưa vào nhằm hạn chế các doanh nghiệp đã có trong việc lập ra các công ty mới làm bình phong để được ưu đãi.

Luật này của Nam Phi là một kinh nghiệm tốt cho các nước đa sắc tộc khác đang phải điều hoà giữa hiệu quả ngắn hạn với mục tiêu bền vững và công bằng dài hạn.

Nguồn: Laura Walker. Thông tin cá nhân, 2000.

đối với việc ký kết hợp đồng năm 1984 và Đạo luật hợp lý hoá hoạt động thu mua liên bang năm 1994. Năm 1990, Hàn Quốc đã phê chuẩn Đạo luật liên quan tới hợp đồng mà nhà nước là một bên trong hợp đồng (ARCSP) và các quy định thi hành luật này.

Khuôn khổ điều tiết

Phần lớn các nước dựa trên *luật hợp đồng chung* điều chỉnh hoạt động mua sắm công bằng các

nguyên tắc nội bộ quy định về trình tự đấu thầu, đánh giá các gói thầu, quyết định kết quả đấu thầu và kết luận về hợp đồng, và quản lý hợp đồng (Hộp 9.3). Những nguyên tắc này cũng quy định thủ tục để giải quyết các những thách thức có thể gặp phải khi bên thua thầu kiện ra trước toà, thủ tục giải thích hợp đồng, vi phạm hợp đồng, và giải quyết tranh chấp và trọng tài. Mục đích của việc này là tạo ra một cơ chế tự điều chỉnh

Hộp 9.3

Hướng dẫn hoạt động mua sắm ở Vương quốc Anh

Ở Anh, nhóm công tác về thực tiễn và phát triển là một đơn vị chính thuộc Kho bạc có nhiệm vụ thúc đẩy việc áp dụng các thực tiễn điển hình và xây dựng chiến lược mua sắm cho từng ngành. Chính phủ đã quy định những điểm chính sau đây đối với giới quản lý cao cấp của nhóm này: giá trị đồng tiền; tuân thủ nghĩa vụ pháp lý quốc gia và quốc tế; đáp ứng nhu cầu của người sử dụng với chi phí hiệu quả; mức độ cạnh tranh hợp lý; và các mối quan hệ trung thực và không thiên vị với các nhà cung ứng. Quá trình mua sắm phải bảo đảm tính công bằng, hiệu quả, lịch sự, và giao dịch chắc chắn; tiêu chuẩn chuyên môn cao; khả năng tiếp cận thông tin về quá trình và hồ sơ mua sắm rộng rãi và dễ tiếp cận; thông báo kịp thời kết quả

đấu thầu; hiệu quả và tính liêm khiết trong hoạt động quản lý hợp đồng; và trả lời kịp thời các ý kiến và khiếu nại.

Trong lựa chọn nhà thầu, không nên tập trung thái quá vào quy mô, các tiêu chuẩn về khả năng tài chính và kỹ thuật phải tương xứng với hợp đồng xét duyệt. Việc giao hợp đồng không nên chỉ căn cứ vào tiêu chí giá cả, mà còn phải xem xét những yếu tố khác như chi phí trong suốt vòng đời của tài sản, chất lượng và giao hàng. Chi phí trong suốt vòng đời phù hợp với những giao dịch mua sắm phức tạp, bao gồm cả những hợp đồng cung ứng và dịch vụ lớn và các dự án xây dựng, và bù lại những chi phí cao hơn là chất lượng tốt hơn và chi phí bảo trì thấp hơn trong toàn bộ vòng đời của tài sản.

Niu Dilân đã xuất bản cuốn *Hoạt động mua hàng của chính phủ: Hướng dẫn đối với nhà cung ứng* để giúp các nhà cung ứng hiểu và có thể hoạt động trong môi trường mua sắm của chính phủ. Mục đích của việc này là tăng cường trao đổi thông tin giữa khách hàng trong khu vực công với ngành công nghiệp đó để hai bên cùng có lợi. Canada cung cấp một dịch vụ đấu thầu điện tử công khai thống nhất nhằm hỗ trợ hoạt động mua sắm cởi mở, chi phí hiệu quả cho tất cả các cấp chính quyền và tất cả các nhà cung ứng trong khu vực tư nhân.

Nguồn: Trang web của Chính phủ Vương quốc Anh và của Tổ chức Thương mại thế giới.

việc quyết định kết quả đấu thầu và quản lý hợp đồng để tránh phải sử dụng trọng tài bên ngoài.

Các quy định và nguyên tắc kiểm toán đối với hoạt động mua sắm chủ yếu dựa trên sự cạnh tranh và ra quyết định khách quan (trừ những trường hợp đặc biệt như thiên tai). Phương pháp tiếp cận này thường dẫn tới tình trạng các cơ quan bên ngoài thực hiện việc kiểm soát và giám sát một cách thái quá, và các quá trình kiểm tra và phê duyệt mang nặng tính quan liêu. Nhiều cơ quan chính phủ nhận thấy rằng quá trình mua sắm tự nó sẽ kết thúc, áp lực phải tuân thủ các nguyên tắc dẫn đến việc bỏ qua mục tiêu kinh tế hoặc hiệu quả. Năm 1993, Mỹ có 889 luật kiểm soát từng khía cạnh của riêng hoạt động mua sắm phục vụ quốc phòng, làm cho một sản phẩm có chi phí cao hơn khoảng 50% đơn giản chỉ vì sản phẩm đó là do chính phủ mua. Các quy định cấp liên bang dày 1.600 trang, cộng thêm 2.900 trang các quy định cụ thể của từng tổ chức, và sau đó lại được bổ sung bởi các hướng dẫn và luật tình huống (Chính phủ Mỹ năm 1993). Một số quy định bổ sung này là quan trọng đối với hoạt động mua sắm công do tính chất đặc biệt và những rủi ro của chúng. Tuy nhiên, ở nhiều nước, các nguyên tắc mua sắm có thể được đơn giản

hoá đáng kể mà không làm mất đi tính trung thực của quá trình.

Sau khi đã có kết quả hợp đồng, những quy định bổ sung để xử lý trường hợp vi phạm hợp đồng và việc thực hiện hợp đồng của nhà thầu không thoả mãn yêu cầu có thể được giảm bớt ngay từ giai đoạn đầu thông qua việc xác định yêu cầu kỹ thuật rõ ràng và hoàn chỉnh, xác định rõ các tiêu chuẩn thực hiện, và đưa các điều khoản thưởng phạt vào trong hợp đồng. Tuy nhiên, những biện pháp này không thể tránh khỏi việc làm tăng chi phí và làm chậm trễ việc thực hiện hợp đồng trong những giai đoạn đầu. Những biện pháp pháp lý chính thức, như các hình thức phạt tài chính hoặc cấm tham gia các hợp đồng sau này, là rất tốn kém và mất thời gian ở những nước có hệ thống pháp lý không đầy đủ.

Do đó, nhiều nước đang tiến hành việc hợp lý hoá và thống nhất những văn bản luật và quy định hiện hành, hoặc soạn thảo những văn bản luật và những quy định đơn giản hơn để điều chỉnh các giao dịch mua sắm. Ở Mỹ, theo đề nghị của Báo cáo hoạt động quốc gia, Đạo luật hợp lý hoá hoạt động mua sắm cấp chính phủ liên bang đã hủy bỏ hoặc sửa đổi 225 điều, và nâng mức ngưỡng mà nếu vượt quá mức này thì các cơ quan phải tuân thủ các quy

định, và theo đó miễn trừ cho 95% giao dịch.

Các bộ luật mẫu

Trong những năm gần đây, người ta còn nhấn mạnh tới bộ luật mua sắm thống nhất quy định khuôn khổ cơ bản cho hoạt động mua sắm, được bổ sung bởi những quy tắc chi tiết hơn của các bộ ngành thực thi. Ví dụ, ở Ôxtrâyli-a, khuôn khổ cho hoạt động mua sắm được quy định trong *Hướng dẫn hoạt động mua sắm của Khối Thịnh vượng chung* dày 93 trang

ban hành tháng 12-1997. Ở Vương quốc Anh, chức năng mua sắm được thực hiện theo hướng dẫn của Kho bạc (Hộp 9.4). Ở cấp địa phương, một trong những nỗ lực sớm nhất để hình thành luật mua sắm thống nhất là *Luật mua sắm mẫu đối với chính quyền trung ương và địa phương* ở Mỹ. Đây là nỗ lực mang tính toàn diện và nhất quán nhằm áp dụng những thực tiễn tốt, và nhằm áp dụng cho các điều kiện cụ thể của chính quyền nhà nước và địa phương. EU đưa việc thi hành luật mua sắm mẫu (Hộp 9.4)

Hộp 9.4

Các quy định về mua sắm ở châu Âu

Các nước muốn gia nhập Liên minh châu Âu (EU) cần phải hình thành và duy trì các hệ thống quản lý hoạt động mua sắm đáp ứng tiêu chuẩn về tính minh bạch và cạnh tranh công khai và công bằng. Các nước Trung và Đông Âu đang tiếp tục hình thành các hệ thống quản lý hoạt động mua sắm công từ khi bắt đầu chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường. Việc hình thành các hệ thống như vậy là một phần trong quá trình định hình một nền kinh tế thị trường hoạt động hiệu quả, mang tính cạnh tranh, và có ý nghĩa quan trọng đối với việc hội nhập đầy đủ của các nước này vào cộng đồng thương mại quốc tế.

Để xây dựng và vận hành hệ thống này, cần có những thay đổi đáng kể đã được thực hiện từ thời còn là nền kinh tế mệnh lệnh, khi hoạt động mua sắm là một phần của hệ thống kế hoạch tập trung. Đặc biệt, các nước Trung và Đông Âu đang thiết kế một khuôn khổ pháp lý và hành chính nhằm thúc đẩy việc hội nhập của rất nhiều cơ quan thực hiện mua sắm trong toàn bộ khu vực công vào một mạng lưới chặt chẽ và thống nhất với những tiêu chuẩn chuyên môn cao, và nhất quán với những nghĩa vụ quốc tế. Một khuôn khổ như vậy sẽ xác định các trách nhiệm pháp lý và tài chính của tất cả các chủ thể tham gia quá

trình mua sắm, bao gồm cả các nhà cung ứng và các tổ chức thực hiện mua sắm ở cấp chính phủ trung ương và chính quyền địa phương.

Xi-lô-vakia và Latvia đã phê chuẩn luật mua sắm quốc gia phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế. Ba Lan đã thành lập một tổ chức cấp trung ương để soạn thảo và phổ biến các quy định và nguyên tắc về hoạt động mua sắm để phân quyền hoạt động. Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế và Tổ chức Lao động quốc tế đã hợp tác để chuẩn bị cuốn sổ tay hướng dẫn hoạt động mua sắm công cho các nước Trung và Đông Âu.

Nguồn: OECD (1999a).

là một điều kiện gia nhập thành viên của các nước trong Liên minh. Về phần mình, nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa đã soạn thảo luật mua sắm với sự hỗ trợ của Ngân hàng Phát triển châu Á.

Một luật mẫu về hoạt động mua sắm công được sử dụng rộng rãi nhất là luật được thông qua bởi ủy ban về Luật Thương mại quốc tế của Liên hợp quốc (UNCITRAL) năm 1994⁵, hợp nhất các văn bản luật trước đây. Và bản hướng dẫn chi tiết đã được thông qua sau đó. Luật mẫu được dùng làm khuôn mẫu để các nền kinh tế đang phát triển và đang chuyển đổi hiện đại hoá các quy định về mua sắm của mình hoặc xây dựng các quy định đó. Luật này được hình thành với hy vọng sẽ giải quyết được các vấn đề thiếu hiệu quả và khả năng lạm dụng trong luật của nhiều nước, và làm cho các luật này phù hợp với thực tiễn thương mại quốc tế. Luật này đã tạo cơ sở cho luật mua sắm quốc gia ở nhiều nước đang phát triển, với sự hỗ trợ của các cơ quan tài trợ quốc tế. Phụ lục V liệt kê các điều khoản của luật mẫu này. Luật mẫu không loại bỏ các nghĩa vụ quốc tế hay những luật quốc gia có thể áp dụng đối với hợp đồng, luật hình sự và các trình tự pháp lý. Mặc dù là một luật khung nhưng bản thân luật mẫu UNCITRAL không đưa ra tất cả các quy

định cần thiết, nó chỉ gợi ý rằng đấu thầu công khai là một phương pháp mua sắm chung hiệu quả nhất về mặt thúc đẩy cạnh tranh, tính kinh tế và hiệu quả trong hoạt động mua sắm. Đối với các trường hợp không thể tổ chức đấu thầu, luật mẫu gợi ý các phương pháp mua sắm thay thế khác.

Các hướng dẫn và thủ tục

Các cuốn cẩm nang hướng dẫn về hoạt động mua sắm công thường bao gồm (i) hướng dẫn về chính sách, có thể bao gồm các quy tắc mua sắm và thủ tục hành chính; (ii) hướng dẫn hoạt động về các thủ tục và trình tự nội bộ; và (iii) hướng dẫn nhà cung ứng, thường được xây dựng dưới hình thức cẩm nang với tên gọi *Kinh doanh với Chính phủ*. Các vấn đề về chính sách (như, ưu tiên cho nhà cung ứng trong nước trong các cuộc đấu thầu cạnh tranh quốc tế) thường được ban hành dưới hình thức những chỉ dẫn đính kèm cho tất cả các bộ, ngành, song ở các nước khác nhau thì mức độ tự chủ của các bộ, ngành trong việc hình thành các quy định về hoạt động mua sắm cũng khác nhau. Ví dụ, ở Xingapo tất cả các cơ quan chính phủ đều phải tuân thủ các thủ tục hành chính liên quan tới hoạt động mua sắm do Bộ Tài chính quy định trong cuốn cẩm nang chỉ dẫn. Mặt khác, Niu Dilân, Vương

quốc Anh và một số nước phát triển khác lại ban hành những hướng dẫn tập trung nhưng cho phép từng ngành ban hành các quy định cụ thể phù hợp với nhu cầu của họ trong khuôn khổ những hướng dẫn đó. Đây là những ưu thế của việc ban hành một bộ duy nhất hướng dẫn hoạt động mua bán để chỉ dẫn chung trong khi vẫn cho phép từng cơ quan bổ sung và thay đổi các quy định đó phù hợp với nhu cầu của mình và nhu cầu của khách hàng.

CÁC VẤN ĐỀ VỀ TỔ CHỨC TRONG MUA SẮM⁶

Sự thờ ơ mang tính hệ thống

Một vấn đề cơ bản trong mua sắm công là sự không quan tâm và thờ ơ của các nhà lãnh đạo, họ có xu hướng giao công việc mua sắm cho “các chuyên gia”. Có nhiều lý do cho sự thờ ơ này. Các nhà quản lý thường quan tâm nhiều hơn tới chính sách, và coi nhiệm vụ mua sắm là không quan trọng bằng. Ngoài ra, họ còn hiếm khi có đủ thời gian để tìm hiểu về sự phức tạp của chất lượng sản phẩm, cơ cấu giá thành và các chi tiết kỹ thuật. Hơn nữa, trong điều kiện khi mà sự liêm chính trong hoạt động của chính phủ ngày càng được theo dõi sát sao thì việc né tránh các hoạt động mua sắm sẽ giúp cho nhà quản lý tránh được ở

mức độ nào đó khả năng bị buộc tội tham nhũng. Cuối cùng, khoảng cách giữa nhà quản lý và các quyết định mua sắm cũng bắt nguồn từ bản thân đội ngũ nhân sự trực tiếp thực hiện mua sắm, bởi vì họ thường coi sự tham gia của quản lý là sự can thiệp mà không làm gia tăng giá trị, và đôi khi còn vì những lý do không trung thực. Một cách để đối phó với sự quan tâm đột xuất của các nhà quản lý đối với mua sắm là cung cấp cho họ vô số các tài liệu kỹ thuật khó hiểu.

Sự thiếu quan tâm nói chung của các nhà quản lý trong khu vực công đối với các vấn đề về mua sắm có thể thấy từ việc không có môn học này trong chương trình của các trường đào tạo hành chính công. Ngược lại, các trường quản trị và kinh doanh thường đưa vào chương trình đào tạo của mình một hoặc hơn một khoá về hoạt động mua sắm và giám sát hợp đồng.

Đây là một biểu hiện không tốt. Thứ nhất, như đã đề cập ở trên, toàn bộ lĩnh vực hành chính công trong lịch sử đã có xuất xứ từ sự quan tâm của các nhà cai trị về hệ thống mua sắm không thực hiện đúng chức năng. Thứ hai, như được nhấn mạnh trong toàn bộ cuốn sách này, hiệu quả quản lý khu vực công phụ thuộc rất nhiều vào việc đạt được sự cân bằng hợp

lý giữa việc kiểm soát và tính linh hoạt; giữa việc bảo vệ tính công bằng toàn hệ thống và đưa ra những khuyến khích kết quả hoạt động mang tính cá nhân; và giữa kết quả ngắn hạn và tính bền vững dài hạn. Việc các công chức không muốn chịu rủi ro cũng là dễ hiểu bởi vì họ không được bù đắp tương xứng và lại phải chịu sự giám sát rất sát sao của người dân đối với hoạt động dịch vụ công. Chỉ có lòng tin và sự hỗ trợ của cấp lãnh đạo cao hơn mới có thể làm cho việc né tránh rủi ro này không dẫn đến tình trạng tê liệt trong hoạt động. Trong lĩnh vực mua sắm, việc này đòi hỏi sự tham gia nhiều hơn của các nhà quản lý và do đó đòi hỏi sự hỗ trợ lớn hơn và kiểm soát nhiều hơn đối với hoạt động của các chuyên gia thực hiện hoạt động mua sắm.

Do vậy, các nhà quản lý cấp cao của khu vực công có trách nhiệm quan trọng là phải tham gia nhiều hơn vào chức năng mua sắm, đặc biệt là đối với các hợp đồng lớn, so với tình trạng hiện nay ở hầu hết các chính phủ. Giới lãnh đạo chính trị có thể thuyết phục các nhà quản lý nhận trách nhiệm này bằng cách đưa nhiệm vụ này thành một phần trong yêu cầu công tác chính thức của họ. Tất nhiên, các nhà quản lý cấp cao không thể và cũng không nên trở thành chuyên gia trong lĩnh vực

mua sắm, nhưng họ phải biết về quá trình và rủi ro của chúng, và có rất nhiều cách để các nhà quản lý cấp cao khu vực công có thể chắc chắn rằng họ nhận được ý kiến tham mưu tốt. Sự phát triển của khu vực công cũng gần giống như thay đổi trước đây của khu vực tư nhân – từ xu hướng tập trung vào sản phẩm sang xu hướng phục vụ khách hàng với kết quả là trong những năm 1970, một số hoạt động mua sắm riêng biệt được gộp lại và các cấp quản lý cấp cao ngày càng được giao nhiều trách nhiệm hơn.

Những sắp xếp về mặt tổ chức

Một câu hỏi trung tâm là liệu trách nhiệm mua sắm nên được giao cho cơ quan có yêu cầu về dịch vụ hay tập trung ở một cơ quan mua sắm trung ương. Ưu điểm chính của việc tập trung là những người làm công việc mua sắm ở trung ương hiểu biết về pháp luật, chính sách, thủ tục, và có tư duy hệ thống để thu được lợi ích cao nhất cho chính phủ. Mặt khác, việc phân quyền sẽ giúp đẩy nhanh quá trình và tập trung nhiều hơn vào các hàng hoá và dịch vụ được cung cấp. Mâu thuẫn giữa các cơ quan mua sắm trung ương và cơ quan theo ngành dọc là điển hình, và là một phần trong vấn đề chung về tập quyền và phân quyền. Mâu thuẫn này dẫn

đến việc chú trọng vào nhiều vấn đề rộng hơn không chỉ liên quan tới các ban, ngành của chính phủ mà còn liên quan tới các cơ quan lập pháp và giám sát khác như cơ quan kiểm toán và cơ quan chống tham nhũng.

Ở hầu hết các nước, các bộ và các cơ quan sử dụng ngân sách khác thực hiện hoạt động mua sắm của mình và giao các hợp đồng công trình dân sự và các nguồn cung ứng, theo các hướng dẫn và mục tiêu mua sắm do một cơ quan trung ương ban hành (thường là bộ tài chính). Cơ quan trung ương này đặt ra mức tối thiểu cho hoạt động mua sắm hoặc các hợp đồng cho phép lãnh đạo các cơ quan có sử dụng ngân sách quyết định, cũng như các ngưỡng mua sắm phải tuân thủ các thủ tục đấu thầu nghiêm ngặt hơn. Ở những nước mà các cơ quan thừa hành được thành lập để thực hiện các chức năng hoạt động (Chương 6), thoả thuận khung sẽ cung cấp quyền tự chủ về tài chính đối với hoạt động mua sắm, theo những quy định nhất định trong chính sách mua sắm quốc gia.

Sau đây là thực tiễn thực hiện ở một số nước khác nhau. Ở Vương quốc Anh, Nhóm công tác về chính sách mua sắm, một đơn vị chung của Kho bạc và Bộ Công nghiệp và Công nghệ, tham mưu

cho các bộ trưởng về chính sách mua sắm. Ở Xlôvakia, mua sắm là trách nhiệm của Bộ Xây dựng và Công trình công cộng. Ở Xingapo, Chính phủ đã phân quyền hoạt động mua sắm khổng lồ cho các bộ, ngành, và hội đồng luật pháp, các cơ quan này sẽ tự sắp xếp các hoạt động này. Tuy nhiên, một số chức năng mua sắm tập trung vẫn được thực hiện bởi Vụ Ngân sách và Vụ Chính sách mua sắm của Bộ Tài chính, Ban phát triển Công nghiệp xây dựng, và Bộ Y tế (đối với các sản phẩm y tế). Cơ cấu liên bang của Ôxtrâyliya bao gồm các cơ quan trung ương và các ban, ngành được phân quyền, cũng như các cơ quan mua sắm trung ương với chức năng hỗ trợ đáng kể (Hộp 9.5). Đây là một hình mẫu tốt về sự chặt chẽ mang tính chiến lược trong hoạt động mua sắm. Một số nước (như Ôxtrâyliya, Canada, và nhiều nước châu Á và châu Âu) đã thành lập cơ quan mua sắm chuyên trách để cung cấp dịch vụ và vật liệu chung cho một số ban, ngành.

Cũng cần xây dựng một cơ chế tư vấn trong quá trình mua sắm, không chỉ để đem lại cho các cơ quan có sử dụng ngân sách lợi ích từ ý kiến tư vấn của chuyên gia mà còn nhằm phát hiện sự thiếu thận trọng trong mua sắm. Và khi có hoạt động tư vấn này thì việc mua sắm của các cơ quan sử dụng

ngân sách có thể tránh được quá trình đấu thầu nếu việc mua sắm đó được thực hiện thông qua một nhà thầu đã được xếp hạng do một cơ quan mua sắm trung ương lựa chọn trước. Nếu không, các cơ quan có thể bị yêu cầu hỏi ý kiến của các cơ quan chuyên môn hoặc các chuyên gia khi mua các hệ thống máy tính và các dịch vụ

khoa học khác. Các ủy ban liên cơ quan có thể được thành lập để mua sắm các hàng hoá liên quan tới nhiều ngành hay nhiều cơ quan khác nhau. Có thể hình thành rất nhiều cơ chế phối hợp và linh hoạt khác để bàn bạc một cách hiệu quả giữa cơ quan phụ trách mua sắm và cơ quan sử dụng ngân sách.

Hộp 9.5 Tổ chức mua sắm ở Ôxtrâyliia

Trong chính phủ Khối Thịnh vượng chung, việc quản lý mua sắm được phân quyền đáng kể, với từng cơ quan tự chịu trách nhiệm về hoạt động mua sắm của mình trong khuôn khổ chính sách mua sắm được quy định thống nhất và hướng dẫn tư vấn về những thực tiễn và kỹ thuật tối ưu. Khuôn khổ này cũng điều chỉnh các doanh nghiệp kinh doanh của chính phủ. Bộ phụ trách dịch vụ hành chính phối hợp chính sách mua hàng với hoạt động mua sắm dân sự.

Trong số các cơ quan chịu trách nhiệm mua sắm có Cơ quan mua sắm Ôxtrâyliia, quản lý khuôn khổ mua hàng và thanh lý của chính phủ Khối Thịnh vượng chung.

Cơ quan mua sắm Ôxtrâyliia còn hỗ trợ cộng đồng các nhà cung ứng thông qua các cơ chế sau:

- Chương trình phát triển nhà

cung ứng, hỗ trợ các doanh nghiệp nhỏ và vừa trong việc tiếp cận thị trường Khối Thịnh vượng chung bằng cách kết nối nhà cung ứng với người mua, cung cấp thông tin, và tạo điều kiện phát triển kỹ năng; và

- Dịch vụ Thị trường Điện tử của chính phủ, cung cấp thông tin thông qua mạng Internet về chính sách mua hàng của Chính phủ Ôxtrâyliia và các cơ hội mua hàng đặc biệt trong chính phủ.

Văn phòng thông tin và quảng cáo của chính phủ cung cấp dịch vụ tư vấn và hỗ trợ về quảng cáo, nghiên cứu thị trường, quan hệ với công chúng, và các vấn đề liên quan. Văn phòng này quản lý tập trung các hoạt động quảng cáo của Khối Thịnh vượng chung; bán các tài sản thừa; hỗ trợ việc ký kết hợp đồng; tạo điều kiện

cho hoạt động mua hàng điện tử; đào tạo người mua hàng; và các xuất bản phẩm và các tài liệu tư vấn khác về các vấn đề mua sắm.

Nhóm Chính sách về các công trình công cộng (PWPG) hỗ trợ các cơ quan trong việc áp dụng chính sách về các công trình công cộng. PWPG khuyến khích các cơ quan thực hiện theo các thực tiễn tối ưu trong mua sắm trong xây dựng và các dịch vụ liên quan, tạo điều kiện xây dựng thường xuyên các chiến lược thực tiễn tối ưu.

Hội đồng mua sắm quốc gia giám sát, kiểm tra, báo cáo về hiệu quả và hiệu năng của khuôn khổ mua sắm của chính phủ và đóng vai trò chính trong việc bảo đảm rằng tất cả các cơ quan đều tuân thủ chính sách của chính phủ.

Nguồn: Trang web của Tổ chức Thương mại thế giới:

ỦY QUYỀN NHỮNG GÌ VÀ KHI NÀO

Những vấn đề chung

Như đã nhấn mạnh trong Chương 5 và 8, các vấn đề về ủy quyền và phân quyền xoay quanh việc cân bằng hợp lý giữa hiệu quả và rủi ro. Thông thường, các bộ và các cơ quan sử dụng ngân sách luôn luôn muốn được giao chức năng mua sắm, với lý do rằng họ là những người hiểu rõ nhất yêu cầu của riêng mình, và họ có thể thực hiện công việc nhanh hơn và với chi phí thấp hơn so với việc phải thông qua cơ quan mua sắm trung ương. Điều này hầu như luôn đúng trừ vấn đề về sự thiếu quan tâm và thờ ơ của các nhà quản lý cấp cao đối với quá trình mua sắm, như đã được thảo luận ở phần trước. Sự thiếu quan tâm của các nhà quản lý cấp cao có nghĩa là một khi công việc mua sắm được ủy quyền cho cơ quan thực thi, nó sẽ bị đưa xuống thành hoạt động hành chính thông thường và không còn nhận được sự chú ý mà nó đáng được hưởng. Các rủi ro cũng tăng theo sự ủy quyền hoạt động mua sắm. Tuy nhiên, giải pháp cho vấn đề này không phải là tập trung toàn bộ hoạt động mua sắm vì lo sợ rủi ro. Ngược lại, phần trước đã đề cập những lợi thế của việc phân quyền hoạt động mua sắm và các quyết định

về hợp đồng, theo các nguyên tắc, tiêu chí, và giám sát tập trung. Tuy nhiên, vẫn phải giải quyết các rủi ro thông qua việc khuyến khích các nhà quản lý cấp cao của các cơ quan thực thi quan tâm tới hoạt động mua sắm, cũng như tăng cường hoạt động giám sát.

Một số vấn đề chủ yếu cần lưu ý khi quyết định phân quyền hoạt động mua sắm:

- liệu có đạt được hiệu quả cao hơn nếu hình thành các thủ tục mua sắm chặt chẽ và các biện pháp bảo đảm hợp đồng tập trung, hay giao cho các nhà quản lý trong khu vực công nhiều quyền hạn hơn để họ tự xây dựng thủ tục và các biện pháp bảo vệ phù hợp với từng loại hàng hoá và dịch vụ mà họ cần;
- ủy quyền hoạt động mua sắm cho các cơ quan thực thi như thế nào, trong khi vẫn phải duy trì các biện pháp bảo vệ để tránh tình trạng vi phạm;
- vai trò của cơ quan mua sắm tập trung khi đã ủy quyền trách nhiệm mua sắm; và
- mức độ rủi ro về tham nhũng và kém hiệu quả của việc ủy quyền hoạt động mua sắm ở các giai đoạn khác nhau của chu kỳ mua sắm.

Mức độ rủi ro ở các khu vực, các nước, các cơ quan, và các giao

dịch là khác nhau. Do đó, để đạt được sự cân bằng hợp lý giữa hiệu quả và rủi ro cần phải phân tích các vấn đề về mua sắm. Những lưu ý sau có thể sẽ có ích trong quá trình này.

Nói chung, có ba yếu tố quyết định mức độ rủi ro:

- tính cụ thể;
- cơ cấu thị trường; và
- quy mô và mức độ phức tạp của giao dịch.

Tính cụ thể tỷ lệ nghịch với rủi ro: sản phẩm hoặc hợp đồng càng cụ thể thì càng ít có cơ hội lợi dụng quá trình mua sắm. Tuy nhiên, những chi tiết kỹ thuật giả có thể được đưa vào tiêu chuẩn để thiên vị một nhà cung ứng nào đó. Ngoài ra, nếu những yếu tố khác là như nhau, tính cụ thể càng cao cũng làm cho thị trường càng nhỏ. Cơ cấu thị trường trong một khu vực bản thân nó đã có ý nghĩa quan trọng, nếu thị trường càng hạn chế và càng ít tính cạnh tranh thì rủi ro càng lớn. Tiếp theo, một giao dịch lớn thường đồng nghĩa với sự phức tạp hơn về mặt kỹ thuật, do đó càng tạo điều kiện cho việc lợi dụng giao dịch và làm cho công việc giám sát trở nên khó khăn hơn. Cũng cần lưu ý rằng trong lĩnh vực mua sắm, cấp quản lý có rủi ro cao nhất là cấp bậc trung, cho dù đó là vấn đề thiếu hiệu quả (không đủ trình độ áp

dụng đầy đủ các nguyên tắc hiện có trong lĩnh vực mua sắm) hay là vấn đề tham nhũng.

Để chứng minh điều này, công nghệ thông tin và truyền thông là một lĩnh vực đặc biệt nhạy cảm. Nó thường liên quan tới những giao dịch mua thiết bị đắt tiền trọn gói; đòi hỏi người mua phải có trình độ nhất định mà các chính phủ thường không có; và thường bị chi phối bởi nhà cung ứng hoặc nhà tài trợ hoặc cả hai, không phù hợp với những nhu cầu thực sự của người sử dụng ở nước đó. Trong lĩnh vực này và những lĩnh vực tương tự, cần phải có cơ chế nào đó để thu thập ý kiến tư vấn độc lập, cũng như bảo đảm sự tham gia nhiều hơn từ khi bắt đầu quá trình mua sắm cho đến người sử dụng cuối cùng những thiết bị hoặc phần mềm đó.

Trình tự ủy quyền hoạt động mua sắm có ý nghĩa quan trọng giống như điểm mấu chốt. Ban đầu, chính phủ có thể ủy quyền một số giai đoạn nhất định trong chu kỳ mua sắm, theo dõi chặt chẽ việc thực hiện và kiểm soát mạnh mẽ những giai đoạn khác - sau đó dần dần ủy quyền thêm các giai đoạn khác của quá trình mua sắm khi kinh nghiệm đã cho phép và thực tế cho thấy kết quả có thể được bảo đảm. Hoặc, trước hết là ủy quyền cho những khu vực hoặc cơ quan ít rủi ro hơn, và sau đó

dần dần mở rộng sang những khu vực khác. Các giai đoạn chính của quá trình mua sắm (sẽ được giải thích ở phần sau) bao gồm xây dựng tiêu chuẩn và tiêu chí, quá trình tổ chức và đánh giá thầu, đàm phán hợp đồng, và giám sát thực hiện hợp đồng.

vực V, và không giao gì cho khu vực Z, trong khi cần phải kiểm soát chặt chẽ từ trung ương giai đoạn giám sát đối với khu vực W, giai đoạn xây dựng tiêu chuẩn đối với khu vực X, và giai đoạn đánh giá thầu và đàm phán đối với khu vực Y.

Ma trận đánh giá rủi ro để ủy quyền các chức năng mua sắm

Các giai đoạn trong quá trình mua sắm				
Khu vực	Xây dựng tiêu chuẩn/ tiêu chí	Đấu thầu/ đánh giá	Đàm phán	Giám sát
V	1	1	2	2
W	3	3	3	9
X	9	2	2	2
Y	2	8	7	1
Z	8	8	8	9

Một hệ thống đơn giản có thể giúp phân loại mức độ rủi ro (tất nhiên sẽ khác nhau phụ thuộc vào điều kiện cụ thể của mỗi nước), và do vậy có thể giúp quyết định giai đoạn mua sắm nào cần ủy quyền, và ủy quyền cho khu vực nào. Trong giả thiết dưới đây, nếu rủi ro của việc ủy quyền một giai đoạn mua sắm cụ thể nào đó được chấm điểm từ 1 đến 10 (với 10 là rủi ro cao nhất) và rủi ro tiềm tàng của các khu vực được đánh giá theo ba yếu tố đã được thảo luận ở phần trên (tính cụ thể, cơ cấu thị trường, quy mô và độ phức tạp của giao dịch), có thể giao hoàn toàn chức năng mua sắm cho khu

Hoạt động mua sắm của chính quyền địa phương và các khía cạnh liên quan đến nhiều cấp chính quyền

Hoạt động mua sắm đang trở thành một vấn đề quan trọng ở cấp địa phương, cùng với quá trình phân cấp (Chương 5) và chính quyền địa phương ở hầu hết các nước ngày càng thực hiện nhiều chức năng hơn. Tuy nhiên, những hạn chế về mặt pháp lý đối với hoạt động mua sắm được áp dụng nhiều hơn nhiều ở cấp địa phương do những điều kiện đi kèm với các khoản vốn cấp từ trung ương hoặc do những quy

định của chính phủ trung ương trong các lĩnh vực như môi trường.

Một số nước phát triển (như Vương quốc Anh) đã thực hiện quy định về đấu thầu cạnh tranh bắt buộc ở cấp địa phương trong nhiều năm nhằm bảo đảm hiệu quả và chất lượng dịch vụ. Luật mua bán mẫu cho chính quyền bang và chính quyền địa phương, được xây dựng ở các nước như Mỹ, nhằm thành lập cơ quan về chính sách mua sắm để báo cáo cho lãnh đạo, thành phố hoặc quận huyện hoặc cao uỷ cấp hạt. Cơ quan này không chịu trách nhiệm về mặt hoạt động đối với mua sắm mà hỗ trợ về mặt nghiên cứu, lưu trữ cơ sở dữ liệu của nhà thầu, và giám sát các khiếu nại. Đây có thể là một hệ thống phù hợp cho các thành phố ở các nước đang phát triển, với số lượng nhân sự và kỹ năng hạn chế.

Như đã đề cập ở phần trước, cần phải có thoả thuận cơ bản về nhu cầu kết hợp chính sách mua sắm tập trung với hoạt động đánh giá phân quyền. Ở các nước đang phát triển, với kỹ năng khan hiếm ở cấp địa phương, và việc chi tiêu được thực hiện ngày càng tràn lan và tùy tiện thì việc ủy quyền này phải được thực hiện thận trọng. Các cấp chính quyền cao hơn phải biết về nguy cơ tham nhũng và lãng phí trong hoạt động mua sắm của các cấp chính quyền địa

phương, và thực hiện các bước nhằm nâng cao năng lực ở cấp địa phương, cùng với các cơ chế giám sát không xâm phạm quyền hạn của cấp địa phương. Tất nhiên, ở những nước mà hiện tượng tham nhũng trong cấp chính quyền trung ương quá phổ biến, thì việc phân quyền hoạt động mua sắm có vẻ lại giải quyết phần nào vấn đề, thậm chí ngay cả khi không có những biện pháp bảo vệ hoặc hỗ trợ kỹ thuật đặc biệt nào.

Một khi quyền hạn này đã được phân cấp, chính quyền cấp cao hơn phải có quyền giám sát và thực hiện việc kiểm toán, nhưng không can thiệp vào việc quyết định hay quản lý một hợp đồng cụ thể nào. Để giải quyết vấn đề hạn chế về năng lực ở các cơ quan cấp địa phương, chính quyền bang hoặc tỉnh có thể khuyến khích thực hiện hoạt động mua bán chung, hoặc giao hợp đồng cho các cơ quan thực thi pháp luật, như được thực hiện ở Pháp. Hơn nữa, chính quyền cấp tỉnh còn có thể thực hiện chức năng quan trọng là bãi bỏ các rào cản đối với các nhà thầu nhỏ trong việc tiếp cận với các cơ quan thực thi pháp luật, tổ chức các chương trình đào tạo cho các nhà thầu và các công ty xây dựng, và cung cấp dịch vụ hỗ trợ. Một số nước đã thành lập các tổ chức tư vấn khu vực công, do các chuyên gia thực hiện, nhằm hỗ

trợ các chính quyền địa phương trong việc lập kế hoạch quản lý các công trình xây dựng, công trình thủy lợi lớn, trong việc mua sắm hàng hoá, dịch vụ từ các nguồn cung ứng trong và ngoài nước. Cuối cùng, các đơn vị cấp địa phương có thể tận dụng những hợp đồng cấp trung ương với những nhà thầu có uy tín (như ở Ấn Độ).

Mặc dù không phụ thuộc vào các nguyên tắc và những hạn chế như vậy, rất nhiều giao dịch mua sắm được thực hiện *giữa* các cấp chính quyền. Việc này giúp giải quyết một phần vấn đề của các cơ quan trong việc kiểm toán và giám sát các hợp đồng được ký kết với các tổ chức tư nhân. Ngoài ra, việc ký kết hợp đồng với một cơ quan nhà nước khác có thể bảo đảm cho các tổ chức nhỏ hơn cấp địa phương có chất lượng dịch vụ thống nhất hơn là khi ký kết hợp đồng với các tổ chức tư nhân. Tuy nhiên, một điều quan trọng là phải tránh biến chính quyền địa phương trở thành người tiêu thụ bắt buộc của các cơ quan chính quyền cấp cao hơn, do đó việc lựa chọn xem có nên mua hàng từ chính quyền cấp cao hơn hay mua từ các nhà cung ứng tư nhân phải được giao hoàn toàn cho chính quyền địa phương liên quan (chỉ yêu cầu tuân thủ những quy định chung về mua sắm).

QUÁ TRÌNH MUA SẮM⁷

Các hình thức và các giai đoạn của quá trình mua sắm

Các hình thức mua sắm được thực hiện ở các nước khác nhau tùy thuộc chủ yếu vào tính chất của hàng hoá và dịch vụ, quy mô và độ phức tạp của hợp đồng, mức độ quản lý, và cơ cấu thị trường. Các hướng dẫn và tài liệu đấu thầu của các tổ chức quốc tế ghi nhận những hình thức mua sắm sau đây, ngoài những thủ tục mua sắm đặc biệt có thể được áp dụng trong một số trường hợp nhất định:⁸

- đấu thầu cạnh tranh (quốc tế hoặc quốc gia),
- mua hàng qua báo giá (quốc tế hoặc quốc gia),
- hợp đồng trực tiếp (đôi khi được gọi là hợp đồng một nguồn duy nhất hoặc lựa chọn trực tiếp),
- mua sắm theo chỉ định, hoặc
- mua sắm thông qua đại lý.

Hình thức đấu thầu cạnh tranh (còn được gọi là đấu thầu công khai) nhằm cung cấp cho tất cả các nhà thầu đủ tiêu chuẩn những thông tin đầy đủ và kịp thời về những yêu cầu của cơ quan thực hiện mua sắm và tạo cơ hội công bằng để tham gia đấu thầu những hàng hoá, dịch vụ hoặc công trình theo yêu cầu. Một số nước có thể

ưu tiên cho các nhà cung ứng trong nước, như đã đề cập ở phần trước. Đấu thầu cạnh tranh trong nước thường được sử dụng khi các nhà thầu nước ngoài có thể không quan tâm do tính chất của hàng hoá và dịch vụ hoặc việc mua sắm được thực hiện với quy mô nhỏ. Trong các trường hợp khác, hình thức đấu thầu cạnh tranh quốc tế sẽ được áp dụng. Đấu thầu cạnh tranh hạn chế không qua quảng cáo công khai được sử dụng khi giá trị mua sắm nhỏ hoặc khi chỉ có một số ít nhà cung ứng đủ tiêu chuẩn. Đấu thầu được chỉ định cho một số lượng hạn chế nhà thầu tiềm năng nhưng phải đủ để bảo đảm giá cả cạnh tranh. Nhiều chính quyền địa phương thường sử dụng số ít những nhà thầu này cho các giao dịch mua sắm lặp đi lặp lại, bao gồm cả những thiết bị kỹ thuật và vật liệu xây dựng, theo từng năm và các đơn đặt hàng giống nhau với một hoặc một số nhà thầu nhất định.

Hình thức mua hàng qua báo giá nghĩa là so sánh báo giá của ít nhất ba nhà cung ứng để mua những hàng hoá sẵn có với giá trị thấp, như thiết bị văn phòng, đồ đạc, thuốc uống, sách và thiết bị giáo dục, vật tư ngành thông tin và truyền thông, và những hàng hoá nhỏ tương tự khác. Ví dụ, các dự án của Ngân hàng Thế giới ở Ấn Độ cho phép thực hiện việc

mua hàng qua báo giá đối với những hàng hoá có giá trị dưới 30.000 USD/một hợp đồng, cho tới một giá trị tối đa nhất định.

Hình thức mua hàng theo chỉ định, hay công trình công cộng và hàng hoá chính phủ trực tiếp cung cấp, là việc chính phủ trực tiếp cung cấp cả về nhân sự và thiết bị. Hình thức này được thực hiện đối với những công trình nhỏ hoặc phân tán, số lượng công việc không thể xác định trước được, hoặc trong những trường hợp khẩn cấp. Trong tất cả những trường hợp khác, việc mua theo chỉ định là không tiết kiệm do thiếu sự cạnh tranh cho việc cung cấp dịch vụ.

Khi cơ quan thực hiện mua sắm không có bộ phận mua sắm hoặc không có những kỹ năng cần thiết, cơ quan này có thể thuê một công ty chuyên mua sắm hoặc một công ty chuyên quản lý dự án đối với các hợp đồng xây dựng làm đại lý cho mình. Ngoài ra, có thể sử dụng chuyên gia tư vấn để chuẩn bị hồ sơ hay kiểm tra việc cung ứng hàng hoá hoặc giám sát công trình.

Hình thức lựa chọn trực tiếp, hay lựa chọn từ một nguồn duy nhất, được sử dụng đối với các hợp đồng tương đối nhỏ đòi hỏi những kỹ năng chuyên môn của một cá nhân hay một tổ chức cụ thể, và trong những trường hợp mà thời

gian là yêu cầu quan trọng nhất.

Các hình thức mua sắm khác nhau được áp dụng cho các hợp đồng với giá trị khác nhau, giá trị hợp đồng càng nhỏ thì hình thức mua sắm càng đơn giản. Ví dụ, Ngân hàng Thế giới thường yêu cầu thực hiện hình thức đấu thầu cạnh tranh quốc tế đối với những hợp đồng mua hàng có giá trị trên 200.000 USD; cho phép thực hiện hình thức đấu thầu cạnh tranh quốc gia với những hợp đồng có giá trị từ 30.000 đến 200.000 USD; và cho phép thực hiện hình thức mua hàng qua báo giá hoặc hình thức lựa chọn trực tiếp với những hợp đồng có giá trị dưới 30.000 USD (hoặc với những xe có giá trị dưới 100.000 USD).

Đối với các hình thức hợp đồng xây dựng - vận hành - chuyển giao (BOT) hoặc các dự án xây dựng dưới hình thức chìa khoá trao tay, công ty tư nhân có thể được phép mua hàng hoá và dịch vụ cho dự án, theo những thiết kế và chi tiết kỹ thuật đã được thoả thuận trong hợp đồng. Ngược lại, các cơ quan chính phủ ở các nước đang phát triển đôi khi cũng đứng ra điều hành việc đấu thầu quốc tế và các dịch vụ liên quan cho các công ty nhỏ.

Đấu thầu cạnh tranh

Các giai đoạn của quá trình

Như đã đề cập ở phần trên, đấu

thầu cạnh tranh được thực hiện đối với những mua sắm có giá trị lớn hơn mức tối thiểu nhất định do bộ tài chính hoặc cơ quan mua sắm trung ương quy định. Ngoài các nhà cung ứng tư nhân, những nhà thầu có thể tham gia đấu thầu bao gồm các ban, ngành thuộc tỉnh, thành phố (đối với các dịch vụ ở địa phương), cơ quan công cộng phi chính phủ, và các tổ chức phi lợi nhuận.

Mức độ phức tạp của quá trình phụ thuộc vào giá trị và tính chất của hàng hoá và dịch vụ phải mua, nhưng những yêu cầu đối với đấu thầu cạnh tranh trong tất cả các trường hợp đều tương tự như nhau và còn có thể được áp dụng đối với các hình thức mua sắm khác (Tính minh bạch quốc tế 1996 - Transparency International 1996):

- mô tả rõ ràng và đầy đủ về hàng hoá, dịch vụ cần mua;
- thông báo công khai cơ hội tham gia thầu;
- tiêu chí lựa chọn và ra quyết định công bằng;
- nhận hồ sơ thầu của các nhà cung ứng (hoặc nhà thầu) đủ điều kiện;
- so sánh các hồ sơ thầu và xác định hồ sơ thầu phù hợp và tốt nhất, theo những nguyên tắc lựa chọn đã được xác định trước và được thông báo công khai; và

- quyết định kết quả đấu thầu.

Tương ứng, các giai đoạn của quá trình đấu thầu cạnh tranh là:

- trước đấu thầu;
- thông báo công khai và mời thầu;
- mở và đánh giá thầu;
- giải quyết khiếu nại;
- quyết định giao hợp đồng và kết thúc.

Quá trình trước đấu thầu

Những yêu cầu trước đấu thầu bao gồm chuẩn hoá các tài liệu thầu, các nguyên tắc phân loại và đăng ký đối với các nhà thầu và các nhà cung ứng, các quy tắc đối với việc phân loại trước, các ủy ban đánh giá thầu (nếu cần thiết), và quá trình quyết định lựa chọn thầu. Hồ sơ thầu phải bao gồm các yêu cầu kỹ thuật rõ ràng, các hướng dẫn cho các bên tham gia thầu, và các điều khoản của hợp đồng. Yêu cầu quan trọng nhất đối với quá trình đấu thầu rõ ràng và công khai là hồ sơ thầu phải dễ dàng tiếp cận và được lập bằng ngôn ngữ thông dụng nhất đối với tất cả các nhà thầu. Một số nước cung cấp thông tin và hồ sơ thầu dưới hình thức điện tử thông qua các kênh thông tin phổ biến hoặc thông qua hiệp hội của các nhà thầu.

Phải dự kiến thời gian đủ để các nhà cung ứng tiềm năng tham

gia thầu, đủ để cơ quan mua sắm đánh giá thầu và ra quyết định, đủ để đàm phán đến những chi tiết cuối cùng của hợp đồng, và đủ để nhận hàng hoá và dịch vụ hoặc công trình có thể bắt đầu. Việc lập kế hoạch mua sắm phải tính đến những yêu cầu về thời gian này, và đơn vị mua sắm cần phải bắt đầu quá trình một cách kịp thời để bảo đảm đủ hàng hoá và dịch vụ khi cần thiết, và tránh tình trạng phải quyết định mua hàng với giá cao. Cần nhớ rằng tính kịp thời trong hoạt động mua sắm là một phần trong tiêu chí kinh tế.

Chất lượng của quá trình đấu thầu ở nhiều nước đang phát triển thường bị ảnh hưởng tiêu cực bởi những yêu cầu kỹ thuật không rõ ràng do việc cố tình tạo ra việc làm mất uy tín hoặc do những suy nghĩ không chính xác ở cấp đơn vị. Các nhà thầu và các nhà cung ứng cần có yêu cầu kỹ thuật rõ ràng để có thể đáp ứng một cách cạnh tranh những yêu cầu của đơn vị mua hàng. Những yêu cầu kỹ thuật phải thực tế và cho phép chấp nhận những chào hàng cho các hàng hoá phổ biến đáp ứng được về cơ bản những yêu cầu đặt ra. Các dịch vụ phải được quy định rõ ràng về đầu ra hoặc kết quả của các dịch vụ đó, chứ không chỉ quy định về các đầu vào, nhưng cũng không được quy định chính xác cách thức thực hiện hoạt

động đó. Đôi khi các yêu cầu kỹ thuật và yêu cầu về trình độ được quy định quá chi tiết đến mức chỉ có thể áp dụng đối với một hoặc hai nhà thầu tiềm năng. Việc này vẫn được thực hiện để đối phó với những yêu cầu của đấu thầu cạnh tranh và nhằm thực hiện hình thức lựa chọn trực tiếp, vì những lý do chính đáng hoặc không chính đáng.

Sự tham gia của các nhà thầu nhỏ thường được tạo điều kiện bằng cách chia khu vực thực hiện dịch vụ thành nhiều khu vực nhỏ hơn hoặc chia thành nhiều gói thầu thiết bị và công trình tương tự nhau (một hình thức chia nhỏ gói thầu), và khuyến khích đấu thầu cạnh tranh đối với từng khu vực hoặc từng gói thầu. Quá trình chia nhỏ gói thầu như vậy sẽ làm giảm rủi ro gián đoạn quá trình cung cấp hàng hoá hoặc dịch vụ, nhưng lại làm tăng chi phí tổng thể của hoạt động mua sắm và sự thiên vị của chính phủ trung ương đối với các nhà thầu lớn.

Thông báo công khai và mời thầu

Thông báo kịp thời cơ hội tham gia thầu có ý nghĩa quan trọng trong hình thức đấu thầu cạnh tranh. Thông báo này phải được đăng tải trên các tờ báo trung ương và địa phương, công báo, hoặc các bản tin điện tử, sao cho phù hợp với tính chất và quy

mô của dự án. Thông tin về việc mời thầu phải có ở các văn phòng của đơn vị mua hàng, và văn phòng của các tỉnh, thành phố đối với các dự án cấp địa phương. Thông báo đấu thầu phải được đăng tải bằng tiếng địa phương nơi các nhà thầu nhỏ và các tổ chức cộng đồng có thể tham gia thầu. Thông tin đấu thầu quốc tế phải được đăng tải trên các tờ báo và bản tin thương mại thông dụng, và qua mạng Internet.¹⁰

Hình thức đấu thầu hai giai đoạn có thể được sử dụng đối với các công trình lớn, phức tạp, các hợp đồng dưới dạng chìa khoá trao tay, hoặc các dự án tư vấn lớn. Các khuyến nghị về mặt kỹ thuật chưa có giá cả sẽ được mời đầu tiên dựa trên các đặc điểm về kỹ thuật và kết quả thực hiện. Sau đó, những hồ sơ được đánh giá là phù hợp với các tiêu chí về kỹ thuật sẽ được mời tham gia đấu thầu về giá.

Việc đánh giá sơ bộ trước khả năng của các nhà thầu thường là cần thiết đối với các công trình lớn hoặc phức tạp hoặc trong các trường hợp mà chi phí chuẩn bị thầu cao có thể làm giảm sự cạnh tranh, như đối với những thiết bị được thiết kế riêng theo yêu cầu đặc biệt, các nhà máy công nghiệp, các dịch vụ chuyên ngành, các hợp đồng chìa khoá trao tay, hoặc các hợp đồng quản lý. Quá trình này

bảo đảm rằng chỉ mời thầu đối với những nhà thầu đủ năng lực về chuyên môn và các nguồn lực. Việc đánh giá sơ bộ trước cũng được sử dụng để xác định các nhà thầu trong nước đủ tiêu chuẩn ưu đãi đối với các dự án của các nhà tài trợ nước ngoài. Việc đánh giá sơ bộ trước cần phải được hạn chế trong phạm vi đánh giá năng lực, kinh nghiệm và các nguồn lực của các nhà thầu trong việc thực hiện một hợp đồng cụ thể một cách có thể chấp nhận được, dựa trên việc thực hiện các hợp đồng tương tự trước đây của nhà thầu đó. Như thường lệ, việc đánh giá trước phải được thực hiện theo những hướng dẫn công khai và rõ ràng.

Các tiêu chí cụ thể được sử dụng để quyết định những cá nhân hoặc tổ chức nào được phép tham gia thầu. Đôi khi các nhà thầu được đánh giá sơ bộ đối với một nhóm hoặc một loại hợp đồng trong một khoảng thời gian. Trong trường hợp các dự án được tài trợ bởi một tổ chức như Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) và Ngân hàng Thế giới, cũng như một số chính phủ, việc đánh giá sơ bộ trước còn có tác dụng kiểm tra về tính liêm chính của nhà thầu, bằng cách quy định rằng nhà thầu sẽ bị coi là không trung thực nếu đã từng tham nhũng và lừa đảo. Yêu cầu này ngày càng trở nên phổ biến cùng với việc nhấn mạnh vào

đấu tranh chống tham nhũng gần đây ở các nước đang phát triển (Chương 17).

Các hướng dẫn của ADB và Ngân hàng Thế giới quy định rằng, ở mức độ có thể, các gói thầu hay các hợp đồng cần phải được xác định với quy mô đủ để khuyến khích cạnh tranh. Khi cần mua một số những công trình hoặc thiết bị tương tự nhưng độc lập, có thể mời thầu theo nhiều hình thức lựa chọn từ các nhà thầu lớn và nhỏ sao cho các hợp đồng có thể được đánh giá riêng rẽ hoặc đánh giá cùng nhau, hoặc trọn gói hay từng phần để bảo đảm những điều khoản có lợi nhất.

Hồ sơ đấu thầu phải bao gồm tất cả những thông tin cần thiết để một nhà thầu tiềm năng tham gia đấu thầu những hàng hoá, dịch vụ hoặc công trình theo yêu cầu. Trong khi mức độ chi tiết và phức tạp của hồ sơ đấu thầu có thể khác nhau tùy thuộc vào quy mô và tính chất của gói mua sắm dự kiến, hồ sơ đấu thầu thường bao gồm:

- thư mời thầu;
- các hướng dẫn đối với nhà thầu, bao gồm cả các tiêu chí đánh giá thầu;
- đơn xin thầu;
- hợp đồng;
- các điều kiện đặc biệt của hợp đồng;

- yêu cầu kỹ thuật (và các bản vẽ trong trường hợp cần thiết);
- danh mục hàng hoá hoặc số lượng;
- thời hạn giao hàng hoặc thời gian hoàn thành; và
- những phụ lục cần thiết như các loại tiền gửi hoặc chứng khoán.

Những hồ sơ này phải được lập bằng tiếng địa phương và ngôn ngữ quốc tế (thường là tiếng Anh).¹¹ Để hỗ trợ chính phủ của các nước đang phát triển, các tổ chức quốc tế đã chuẩn bị sẵn tài liệu đấu thầu chuẩn đối với các hình thức mua sắm khác nhau. Trong nhiều trường hợp, chính phủ nhận tài trợ phải sử dụng tài liệu đấu thầu mẫu của tổ chức tài trợ. Điều này có vẻ hơi áp đặt, nhưng nó giúp tiết kiệm các nguồn lực và giúp bảo vệ nhà tài trợ cũng như người hưởng lợi, đồng thời tăng thêm sự tin tưởng cho các nhà cung ứng.

Mở thầu và đánh giá

Chìa khoá của minh bạch và công bằng là phải mở thầu đúng thời gian và địa điểm đã định với sự có mặt của tất cả các nhà thầu hoặc đại diện muốn tham dự của họ. Việc mở thầu công khai như vậy sẽ giúp giảm rủi ro thông tin bị tiết lộ cho đối thủ cạnh tranh, bị mất mát hoặc bị thao túng. Sau khi các gói thầu đã được mở, không

được tiết lộ bất kỳ thông tin nào về những ý kiến đánh giá và quyết định thầu cho tới khi nhà thầu thắng thầu được thông báo về thành công của mình.

Đánh giá thầu là một trong những bước khó thực hiện một cách chính xác và công bằng nhất trong quá trình mua sắm, và cũng là một trong những bước dễ bị thao túng nhất. Hầu hết các nước đều thành lập ủy ban đánh giá thầu đối với những giao dịch mua sắm cao hơn giá trị tối thiểu. Các chuyên gia được mời để đánh giá những gói thầu phức tạp. Các quyết định đối với những gói thầu có giá trị nhỏ hơn sẽ được ủy quyền cho cấp thấp hơn phù hợp. Cần phải lập báo cáo đánh giá thầu trong đó đưa ra lý do cụ thể của các kiến nghị. Quá trình này cũng đòi hỏi phải đánh giá những gói thầu có biểu hiện giá bỏ thầu quá thấp không thực tế có thể dẫn đến việc thay đổi trật tự trong dự án hoặc dẫn đến việc thực hiện không đạt yêu cầu. Giới quản lý ở các nước đang phát triển đặc biệt cần đến những biện pháp bảo vệ chống lại việc một nhóm các nhà cung cấp hoặc các nhà thầu muốn gian lận trong chia sẻ thị trường hoặc thông đồng để luân phiên thực hiện công việc. Điều quan trọng đối với kết quả thầu là phải thường xuyên đánh giá kết quả *tổng thể* của quá trình đấu thầu

nhằm phát hiện những xu hướng đáng ngờ.

Việc trì hoãn đánh giá thầu một cách bất thường hoặc quá dài thường là dấu hiệu của một vấn đề, một biểu hiện của việc một người nào đó trong hệ thống đang cố gắng loại bỏ các nhà thầu tốt nhất hoặc tạo thêm thời gian cho những nhà thầu được thiên vị trên cơ sở rò rỉ thông tin. Những sự trì hoãn này cần phải được loại bỏ triệt để.

Quyết định về hợp đồng

Cơ quan mở thầu phải giao hợp đồng trong thời hạn đấu thầu còn giá trị cho các nhà thầu được xác định là (i) đáp ứng về cơ bản hồ sơ đấu thầu và (ii) đưa ra mức chi phí theo đánh giá là thấp nhất. Nhà thầu không buộc phải thực hiện những trách nhiệm không quy định trong hồ sơ đấu thầu hoặc điều chỉnh gói thầu dưới hình thức khác. Tuy nhiên, nếu gói thắng thầu vượt quá những dự toán trước khi tổ chức thầu, cơ quan đó có thể đàm phán với người thắng thầu giảm giá hợp đồng bằng cách giảm phạm vi công việc hoặc phân bổ lại trách nhiệm. Quá trình này phải minh bạch và tuân thủ những tiêu chí khách quan. Sự trì hoãn trong quá trình này thường cũng là một biểu hiện của hiện tượng không công bằng hoặc tham nhũng.

EU yêu cầu các cơ quan mua sắm phải thông báo về kết quả đấu thầu trên các tờ báo chính thức và ngân hàng dữ liệu của EU. Thông báo này chỉ rõ những điều kiện làm cơ sở cho việc quyết định giao hợp đồng (có nghĩa là các tiêu chí được áp dụng và giá chào). EU cũng yêu cầu các cơ quan này cung cấp lý do lựa chọn bên thắng thầu cho những bên thua thầu, và cho phép các bên thua thầu yêu cầu kiểm tra với lý do là thủ tục đánh giá không được tuân thủ một cách đúng đắn. Trong khi nhiều nước lại thực hiện việc người dân có thể tiếp cận thông tin kết quả giao hợp đồng, và không quy định thống nhất việc phải thông báo cho các bên thua thầu.

Việc từ chối tất cả các gói thầu được thực hiện khi thiếu sự cạnh tranh hiệu quả hoặc không có gói thầu nào đáp ứng được những yêu cầu cơ bản. Nếu từ chối tất cả các gói thầu, cơ quan đó phải cân nhắc để quảng cáo rộng rãi hơn, sau khi xem xét các lý do của tình trạng các nhà thầu không đáp ứng được những yêu cầu cơ bản hoặc quá ít nhà thầu, và có thể xem xét sửa đổi thích hợp nội dung hồ sơ thầu. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng việc từ chối tất cả các gói thầu đôi khi cũng là biểu hiện rằng các thoả thuận đã được ngầm ngầm thực hiện. Tương tự như những trì hoãn quá mức trong quá trình đánh giá

thầu, việc từ chối các gói thầu cũng có thể là biểu hiện của việc nhận hối lộ của các nhà thầu, hoặc cung cấp những thông tin mật cho những nhà thầu “thân thiết” để sau đó họ chào giá thầu thấp một cách giả tạo.

Giải quyết khiếu nại

Cần phải tổ chức các địa điểm tiếp nhận phàn nàn và khiếu nại hợp pháp của các nhà thầu về tính công bằng và bảo mật của quá trình, và đưa ra những giải thích rõ ràng. Hầu hết các nước đều quy định những thủ tục trong nội bộ các cơ quan có mua sắm trong việc điều tra những khiếu nại của các nhà thầu và việc giải quyết hay sắp đặt cho họ. Ở Nhật Bản, một bộ phận đặc biệt trong nội các chịu trách nhiệm xem xét các khiếu nại liên quan tới đấu thầu cạnh tranh quốc tế. Ở một số nước, khiếu nại có thể được gửi lên thanh tra viên nếu không được đơn vị mua sắm xử lý kịp thời. Một số nước còn thực hiện việc xem xét lại các quyết định thầu nếu nhận được khiếu nại của các nhà thầu khác đúng thời hạn, nhưng ở hầu hết các nước, tất cả các quyết định mua sắm đều được công khai đối với các yêu cầu mang tính pháp lý. Thái độ cũng quan trọng. Thái độ không nhiệt tình của người phụ trách mua sắm đối với các khiếu nại và ý kiến đóng góp có thể làm

giảm tính hấp dẫn của việc giao dịch kinh doanh với chính phủ, và do đó giảm sự cạnh tranh hiệu quả trong tương lai. Tất nhiên, đôi khi đây lại là mục đích của sự không nhiệt tình của người phụ trách mua sắm.

EU yêu cầu xây dựng các thủ tục khiếu nại cho phép các công ty tham gia đấu thầu phản đối những quyết định được đưa trong quá trình mua sắm, ở toà án chung hoặc ở những toà án có quyền phán xét về mua sắm công, hoặc (như ở Trung và Đông Âu) bởi các ủy ban hành chính được trao quyền can thiệp. Hunggari và Ba Lan đã hình thành các tổ chức chuyên ngành để xử lý những khiếu nại liên quan tới mua sắm công, theo luật UNCITRAL mẫu.

Các hình thức mua sắm khác

Mua sắm từ một nguồn duy nhất

Mua sắm từ một nguồn duy nhất còn được gọi là mua hàng một nhà thầu, lựa chọn trực tiếp hoặc ký hợp đồng trực tiếp. Hình thức này phù hợp với việc mua sắm các hệ thống và thiết bị mang tính chuyên môn cao, trong các trường hợp khẩn cấp hoặc thiên tai, hoặc khi tiêu chuẩn của thiết bị hoặc bộ phận thay thế (và giá cả hợp lý) biện minh cho việc mua thêm từ cùng nhà cung cấp đó. Ở một số nước đang phát triển, đấu

thầu cạnh tranh bị hủy bỏ nếu đơn vị mua sắm trực tiếp giao hợp đồng cung ứng hoặc xây dựng cho một doanh nghiệp nhà nước trên cơ sở thoả thuận. Các giao dịch mua hàng từ một nguồn duy nhất chiếm hơn 50% giao dịch mua sắm cấp liên bang ở Mỹ, chủ yếu tập trung vào các thiết bị và hàng hoá chuyên ngành nhất định (ví dụ như trong ngành hàng không và quốc phòng), khi chỉ có một công ty duy nhất đủ điều kiện về mặt kỹ thuật để cung cấp hàng hoá, dịch vụ hay công trình đó.

Lựa chọn trực tiếp cũng phù hợp và tiết kiệm chi phí trong hoạt động mua sắm dịch vụ tư vấn, khi yếu tố có kinh nghiệm chuyên môn trong quá khứ là thiết yếu và yếu tố thời gian cũng quan trọng. Hình thức này thường đúng với lĩnh vực dịch vụ quản lý khu vực công, khi các hợp đồng có giá trị tương đối nhỏ và đòi hỏi từng chuyên gia tư vấn đơn lẻ.

Việc thực hiện hình thức lựa chọn trực tiếp ở các nước đang phát triển là có thể chấp nhận được nếu có những nguyên tắc về phương thức và thời gian sử dụng hình thức mua sắm này và việc xác định phải dựa trên một số hình thức nghiên cứu thị trường và thử nghiệm sản phẩm. Nếu không, nó sẽ trở thành bình phong cho hiện tượng tham nhũng hoặc

sự lười biếng quan liêu trong việc tìm những khả năng khác. Cần đặc biệt chú ý tới việc đánh giá các gói thầu trong mua hàng trực tiếp đối với các loại hàng hoá như dầu thô và vũ khí, vì đây là chủ đề của các vụ bê bối ở nhiều nước.

Các yêu cầu chào thầu

Các yêu cầu chào thầu (RFP) là phương thức đấu thầu đàm phán, nghĩa là các bên sẽ ký kết hợp đồng sau khi thảo luận các điều kiện, điều khoản, chi phí và các yếu tố khác. Trong phương thức này không tổ chức đấu thầu chính thức. RFP thường phổ biến hơn cả đối với các hợp đồng tư vấn hoặc các dịch vụ chuyên môn mang tính cá nhân khác như dịch vụ tư vấn thiết kế kiến trúc. Không giống như việc chú trọng vào yêu cầu tối thiểu ở hình thức mời thầu, hình thức này chú trọng vào chất lượng. RFP còn được sử dụng đối với các nhà cung ứng từ một nguồn duy nhất cung cấp những sản phẩm đặc biệt như các chương trình phần mềm máy tính hoặc các sáng chế đặc biệt (ví dụ các chương trình thử nghiệm như quy trình xử lý nước thải mới).

Quá trình mua sắm theo hình thức yêu cầu chào thầu bắt đầu với việc xác định phạm vi các dịch vụ yêu cầu và sau đó tiến hành xác định những nhà thầu có khả năng những người sau đó được đề nghị

đưa ra lời chào hàng để cung cấp dịch vụ hoặc sản phẩm. Giá cả và các điều khoản khác sẽ được đàm phán sau. Ở các nước đang phát triển, hình thức này gây ấn tượng về nạn tham nhũng bởi vì chúng thuần túy mang tính chủ quan, thường không minh bạch và có thể dẫn đến chi phí cao hơn. Việc kết hợp đánh giá về mặt kỹ thuật và đàm phán đòi hỏi kỹ năng của cơ quan mà nhiều nước không có được, điều này có thể dẫn đến việc họ phải phụ thuộc vào đánh giá của chuyên gia tư vấn nước ngoài. Do nhiều nước đang phát triển sử dụng hình thức yêu cầu chào thầu cho các dự án nên thủ tục thực hiện hình thức này cần phải có văn bản thận trọng những hướng dẫn chính sách một cách minh bạch và những quy định về mặt thủ tục, và những kỹ năng của đội ngũ nhân sự để quản lý quá trình thực hiện.

Mua sắm từ các tổ chức khác của chính phủ

Hợp đồng liên chính quyền là một lựa chọn cung cấp dịch vụ mà trong đó một tổ chức của chính phủ đồng ý cung cấp một dịch vụ cho một tổ chức khác của chính phủ (Rehfuss 1989). Ví dụ đơn giản của hình thức hợp đồng này là khi một hạt đồng ý thu gom phế thải cho một thành phố - một dịch vụ mà thông thường sẽ được thu phí trực tiếp từ người dân. Hạt

cung cấp dịch vụ có thể được thanh toán từ thành phố đó hoặc sử dụng một phần thuế đất để thanh toán cho các chi phí này. Những thoả thuận dưới hình thức này có thể là không chính thức.

Những hợp đồng dịch vụ liên kết, như các hợp đồng thực hiện ở các nước tổ chức chính quyền theo truyền thống Pháp, là những thoả thuận chính thức giữa các tổ chức của chính quyền địa phương (và có khi là các tổ chức cấp trung ương) để liên doanh xây dựng kế hoạch, đầu tư tài chính và cung cấp dịch vụ (như dịch vụ cung cấp nước sạch hoặc xử lý số liệu) cho người dân ở trong những địa bàn quản lý. Những thoả thuận này nói chung đòi hỏi các hợp đồng dịch vụ chính thức (ví dụ như bảo dưỡng đường sá và hệ thống nước thải) và phải được sự phê chuẩn của cơ quan lập pháp hoặc của chính phủ và có hiệu lực pháp lý. Một thành phố mới thành lập có thể so sánh giữa chi phí của việc tự cung cấp tất cả các dịch vụ với chi phí của việc để thành phố khác cung cấp những dịch vụ này và đưa ra lựa chọn có lợi giữa việc tự cung cấp hay liên kết dịch vụ.

Hợp đồng liên chính quyền cũng là một biện pháp tốt để liên kết thống nhất về mặt chính quyền ở các nước đang phát triển. Biện pháp này bảo đảm sự thống

nhất về dịch vụ và tận dụng ưu thế của việc cung cấp số lượng lớn, tránh được sự phức tạp trong việc quản lý hợp đồng và quan trọng hơn cả là tạo ra thói quen hợp tác giữa các đơn vị chính quyền địa phương, hay cái mà ta có thể gọi là nguồn lực xã hội của chính phủ.

Mua sắm nhỏ

Hầu hết các nước và các tổ chức quốc tế đều đặt ra một mức giá trị tối thiểu mà những hợp đồng có giá trị thấp hơn mức đó sẽ không cần đấu thầu cạnh tranh và việc thực hiện sẽ được giao cho các nhà chức trách cấp thấp hơn hoặc cho phép sử dụng hình thức mua chào giá (Ấn Độ và Xingapo là những ví dụ ở châu Á; cũng có thể tham khảo thực tiễn của Ngân hàng Thế giới đã đề cập ở trên). Đơn vị thực hiện mua sắm được phép ký kết hợp đồng dựa trên sự đánh giá đơn giản ít nhất là ba bản chào giá của một số nhà cung cấp nổi tiếng. Hợp đồng ký kết đơn giản và thường chỉ cần thoả thuận qua thư từ trao đổi. Một số nước cho phép đăng ký danh sách một số nhà cung cấp được chỉ định và đặt hàng lần lượt với những nhà cung cấp này trong cả năm. Nhiều nước đã xây dựng những quy định về việc ký kết hợp đồng, với giá cả đàm phán, với các hiệp hội của người lao động hoặc cộng đồng sau khi đã chắc chắn về khả năng và kinh nghiệm của họ.

Ở các nước đang phát triển, hàng hoá kém chất lượng thường được mua với giá đắt một cách quá đáng thông qua việc thông đồng, áp dụng các quy trình mua sắm thông qua các bản chào giá, như ví dụ về Văn phòng Thủ tướng ở Tandia (Hộp 9.6). Hiện tượng này đôi khi là lý do phía sau việc chia nhỏ các yêu cầu mua sắm hàng năm thành một số hợp đồng nhỏ có giá trị thấp hơn mức giá trị tối thiểu cần phải đấu thầu cạnh tranh. Tuy nhiên, thực tế này cũng có thể do ngân sách trong cả năm của các cơ quan mua sắm không ổn định và do sự chậm trễ đáng kể vì phải mua sắm tập trung. Chia nhỏ một hợp đồng mua sắm lớn có thể là cách duy nhất để các đơn vị mua sắm có thể tránh được sự thiếu hiệu quả của các cơ quan phụ trách mua sắm tập trung. Mặc dù vậy, nhiều hợp đồng mua sắm nhỏ có thể chiếm một phần đáng kể trong ngân sách, do đó mức độ tham nhũng và lãng phí có thể là rất lớn. Những biện pháp đề phòng chính là cảnh báo cho các nhà quản lý khu vực công và đẩy mạnh việc kiểm toán những hợp đồng mua sắm nhỏ trên cơ sở kiểm tra ngẫu nhiên. Tuy nhiên, khi các nhà quản lý khu vực công buộc phải thực hiện việc chia nhỏ các hợp đồng do sự thiếu hiệu quả của các cơ quan mua sắm tập trung hoặc các nguyên tắc quá

Hộp 9.6

Mua sắm của chính phủ ở Tandia

Báo cáo của Ủy ban phòng chống tham nhũng của Chính phủ Tandia đã mô tả và minh họa thực chất của tham nhũng trong việc đấu thầu các công trình xây dựng và mua sắm. Báo cáo đã chỉ ra tình trạng hoàn toàn không tuân thủ các quy định và nguyên tắc. Đã có những sự chênh lệch vô cùng lớn giữa chi phí đấu thầu và chi phí cuối cùng khi hoàn thành dự án. Ủy ban này nhận thấy rằng những hợp đồng này đã được sử dụng để lừa gạt chính phủ.

Các quy trình mua sắm của chính phủ đã bộc lộ một số khiếm khuyết, tạo ra những kẽ hở cho tham nhũng và những vi phạm về tài chính lớn phát triển. Tham nhũng trong mua sắm cho các kho dự trữ trung

tâm của chính phủ là do khả năng lãnh đạo kém, sự khan hiếm các hàng hoá thiết yếu do hệ thống ghi chép theo dõi kém, quá trình thu thập hàng hoá quan liêu kéo dài và sự yếu kém của các hệ thống mua sắm. Mua sắm thông qua chào giá, trước đây chỉ được sử dụng trong những trường hợp khẩn cấp, đã trở thành quy trình mua sắm thông thường. Hàng hoá kém chất lượng được mua với giá rất cao bằng cách thông đồng và không có sự chấp thuận của các nhà chức trách có thẩm quyền. Việc mua sắm hàng hoá khổng lồ bằng cách sử dụng hoá đơn báo giá đã trở nên phổ biến do áp dụng quy trình này. Các yêu cầu về tài chính không được cập nhật và thiếu các quy trình rõ ràng

trong việc đấu thầu các công trình xây dựng. Người kiểm soát chi phí và đánh giá các gói thầu đã không kiểm tra giá cả thị trường hiện tại trong khi đánh giá. Một số nhà thầu đã hối lộ để thao túng việc chuẩn bị những yêu cầu kỹ thuật và yêu cầu khả năng ban đầu có lợi cho họ. Nhiều khi các nhân viên phụ trách mua sắm khuyến khích nhà thầu chào giá thấp và sau đó tư vấn cho họ thay đổi đơn đặt hàng để họ có thể được thanh toán nhiều hơn. Mặc dù vậy, việc chọn thầu vi phạm các quy trình đề ra đều được các nhà chức trách cấp cao hơn phê duyệt.

Nguồn: Tandia (1996).

phức tạp, giải pháp ở đây không phải là ngăn chặn thực tế này mà là phải cải tổ các cơ quan mua sắm tập trung hoặc hợp lý hoá các thủ tục mua sắm.

Mua sắm từ các tổ chức cộng đồng và các tổ chức phi lợi nhuận

Các tổ chức cộng đồng địa phương và các tổ chức phi chính phủ (NGOs) được khuyến khích tham gia đấu thầu ở một số nước và thậm chí trong các dự án có sự

hỗ trợ của các nhà tài trợ. Mục đích có thể là tăng cường tính bền vững của dự án, đạt được những mục tiêu xã hội nhất định, nâng cao "quyền làm chủ" của địa phương đối với dự án, đáp ứng tốt hơn yêu cầu của người sử dụng hoặc để giảm chi phí giao dịch. Biện pháp này đặc biệt phù hợp với việc cung cấp các dịch vụ xã hội cho một nhóm đối tượng mục tiêu. Bản chất của việc mua sắm dựa trên cộng đồng phụ thuộc vào

điều kiện của từng địa phương và có thể thay đổi thậm chí ở trong cùng một nước. Mặc dù việc các tổ chức phi chính phủ tham gia vào các dự án mua sắm của chính phủ có nhiều ưu điểm, nhưng đồng thời nó cũng có những rủi ro và hạn chế nhất định nên các nước đang phát triển cần phải thận trọng. Những vấn đề này sẽ được thảo luận chi tiết trong Chương 15.

Nhiều nước đã áp dụng những chính sách hỗ trợ nhằm ưu tiên cho các doanh nghiệp nhỏ, doanh nghiệp ở các vùng dân tộc thiểu số hoặc những doanh nghiệp do phụ nữ làm chủ. Những giao dịch kinh doanh này không phải luôn dựa trên nguyên tắc của cơ chế thị trường bởi vì chúng nhằm điều chỉnh sự không hoàn hảo của thị trường hoặc đưa những mục đích xã hội vào những đầu ra mang tính kinh tế.

Đấu thầu những dự án có nguồn tài chính từ các tổ chức tài trợ¹²

Do tầm quan trọng của hoạt động mua sắm công trong việc quản lý chi tiêu của khu vực công và việc sử dụng hợp lý nguồn tài trợ nước ngoài, các tổ chức đa phương như Liên hợp quốc (UN), Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB), Ngân hàng Thế giới (WB) và Liên minh châu Âu (EU) đã đưa ra những hướng dẫn đối với

hoạt động mua sắm trong các dự án mà họ cung cấp tài chính. Hầu hết các tổ chức tài trợ song phương cũng ban hành các hướng dẫn trong hoạt động mua sắm nhưng thực tế thực hiện có sự khác nhau. Một số tổ chức vẫn kiên quyết ra điều kiện tài trợ phải đi kèm với việc mua các hàng hoá và dịch vụ không có ở nước nhận tài trợ, bao gồm cả dịch vụ tư vấn, và phải lựa chọn các nhà cung ứng ở chính các nước của tổ chức tài trợ, kể cả khi đã có rất nhiều sự lệch lạc và thiếu hiệu quả nổi tiếng do hình thức tài trợ có điều kiện này gây ra.¹³ Một số nhà tài trợ thì khẳng định đòi hỏi việc đấu thầu cạnh tranh quốc tế chỉ hạn chế đối với những nước trong khu vực. Một số khác thì yêu cầu phải có các điều khoản của hợp đồng liên quan đến những mục đích xã hội như nghiêm cấm sử dụng lao động trẻ em. Việc ưu tiên cho các nhà cung ứng trong nước không phải lúc nào cũng được đưa vào hợp đồng. Tuy nhiên, tất cả các nhà tài trợ đều đòi hỏi những quy định về tính trung thực trong mua sắm tương tự như các yêu cầu do ADB và Ngân hàng Thế giới đề ra.

Ngân hàng Thế giới, ADB và các ngân hàng phát triển khu vực khác nhận thức rằng trách nhiệm thực hiện một dự án thuộc về tổ chức vay vốn và phương thức thực

hiện mua sắm cho dự án phụ thuộc vào điều kiện thực tế và các chính sách của nước nhận tài trợ. Tuy nhiên, các tổ chức này thường yêu cầu các loại hồ sơ đấu thầu tiêu chuẩn.

Bốn vấn đề thường định hướng yêu cầu của các tổ chức tài trợ (Ngân hàng Thế giới, 1995):

- tính kinh tế và hiệu quả trong việc thực thi dự án;
- cơ hội cho tất cả các nhà thầu có đủ tư cách từ các nước phát triển và đang phát triển cạnh tranh để được quyền cung cấp hàng hóa và công trình có nguồn tài chính từ tổ chức tài trợ;
- phát triển ngành công nghiệp sản xuất và nhà thầu nội địa của nước nhận tài trợ; và
- tính minh bạch trong quá trình mua sắm.

Độc lập với nhau, cả Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng Phát triển châu Á đang tiếp tục hỗ trợ các nước thành viên trong việc đưa những nguyên tắc mua sắm tốt nhất vào các quy định mới hoặc sửa đổi quy định hiện có, xây dựng quy trình mua sắm và tài liệu thầu theo yêu cầu của các công ước quốc tế. Với mục đích tương tự như vậy, Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) cũng đang nỗ lực hỗ trợ các nước Trung và Đông Âu trong việc hoàn thiện các quy định và thực

tiến hoạt động mua sắm của họ.

Gần đây Ngân hàng Phát triển châu Á và Ngân hàng Thế giới đã ban hành những hướng dẫn về gian lận và tham nhũng để yêu cầu tổ chức vay vốn cũng như các nhà thầu tuân theo những tiêu chuẩn cao nhất về đạo đức trong việc mua sắm và thực hiện hợp đồng. Một số khoản tín dụng đã bị huỷ bỏ và một số nhà thầu và đơn vị cung ứng đã bị phạt - một số người bị phát hiện có liên quan đến hành vi tham nhũng đã bị cấm tham gia vào các hoạt động của hai tổ chức này trong thời gian dài (Chương 17).

QUẢN LÝ VÀ GIÁM SÁT VIỆC THỰC HIỆN HỢP ĐỒNG¹⁴

Tầm quan trọng của việc quản lý hợp đồng

Quản lý và giám sát việc thực hiện hợp đồng là một lĩnh vực không được quan tâm ở nhiều nước đang phát triển, phản ánh khả năng thực thi dự án kém của chính phủ nói chung. Các hợp đồng nhất thiết phải được triển khai và giám sát một cách cẩn thận. Biện pháp ký kết hợp đồng với các công ty tư nhân không giải quyết được vấn đề quan liêu. Trên thực tế, trách nhiệm lại có thể trở thành một vấn đề khó khăn hơn bởi vì có ít nhất ba tổ chức có liên quan: một cơ quan của chính phủ

hoàn thành quá trình đấu thầu và giao thầu, một cơ quan có nhiệm vụ theo dõi việc thực hiện hợp đồng và đơn vị tư nhân trực tiếp thực hiện hợp đồng. Tình trạng phổ biến ở các nước đang phát triển hiện nay không chỉ là việc thực hiện quá chậm trễ và chi phí thực hiện quá cao mà còn là hiện tượng lạm dụng, lãng phí và gian lận trong việc thực hiện hợp đồng. Ký kết hợp đồng dịch vụ, cung ứng hoặc các công trình xây dựng với nhà thầu không giải phóng chính phủ khỏi trách nhiệm đối với cách thức cung cấp dịch vụ hoặc xây dựng công trình cũng như trách nhiệm đối với chất lượng của cả hai hoạt động đó. Bất kỳ chính phủ nào quên đi nguyên tắc này đều sẽ bị người dân nhắc nhở một cách gay gắt ngay khi có vấn đề phát sinh.

Hiệu quả quản lý hợp đồng bị ảnh hưởng rất lớn bởi các quyết định đưa ra trước khi ký kết hợp đồng. Các hợp đồng không rõ ràng, không thực tế hoặc có mâu thuẫn sẽ làm cho các nhà quản lý khu vực công gặp rất nhiều khó khăn khi theo dõi việc thực hiện các hợp đồng này. Quy mô của hợp đồng cũng là một yếu tố để quyết định phạm vi quản lý việc thực hiện hợp đồng, nhưng những kỹ năng điều phối và đàm phán, kiến thức chuyên sâu về các điều khoản của hợp đồng và những

nguyện vọng của khách hàng cũng có ý nghĩa quan trọng trong mọi trường hợp.

Nhiều hợp đồng không có các tiêu chuẩn thực hiện rõ ràng để đánh giá công việc của nhà thầu và cũng để bảo vệ các nhà thầu khỏi những sự can thiệp mang tính cá nhân, độc đoán. Các nhà quản lý mua sắm cần được khuyến khích dự thảo hợp đồng chú trọng vào kết quả, có thể kiểm soát được và dễ hiểu đối với các cán bộ trực tiếp làm việc và đại diện của các nhà thầu.

Cần lưu ý rằng trong khi chính phủ hoạt động trên phạm vi cả nước thì các hợp đồng mua sắm lớn của chính phủ lại được tập trung ở cấp trung ương. Do đó, các bộ phận quản lý trực tiếp chịu trách nhiệm giám sát việc thực hiện hợp đồng thường không biết gì về cơ sở của việc ký kết hợp đồng, tuy nhiên họ lại phải chịu sự kiểm tra của các cơ quan giám sát.

Bản chất của việc giám sát hợp đồng

Giám sát hợp đồng

Việc giám sát hợp đồng được thực hiện liên tục trong suốt quá trình thực hiện hợp đồng. Không có một sự chuẩn bị hợp đồng cẩn thận nào hoặc các yêu cầu kỹ thuật chi tiết nào có thể bảo đảm kết quả thực hiện tốt nếu như việc thực hiện thực tế không được giám

sát. Giám sát thực hiện hợp đồng bao gồm xem xét các báo cáo của nhà thầu, tiến hành kiểm tra, kiểm toán và thu thập ý kiến đóng góp của dân chúng. Mối quan hệ giữa các quan chức nhà nước và các nhà thầu không nên như là đối thủ và đối nghịch nhau. Tuy nhiên, việc kiểm tra trực tiếp và theo dõi tiến độ công việc vẫn là những yếu tố quan trọng nhất. Kiểm toán tài chính, khi cần thiết và thường được yêu cầu thực hiện, sẽ là quá muộn để giải quyết những vấn đề phát sinh trong quá trình thực hiện hợp đồng, mặc dù chúng có thể cung cấp bằng chứng của những việc làm sai - bằng chứng có thể sử dụng để chống lại nhà thầu trong trường hợp kiện tụng tại toà hoặc loại bỏ nhà thầu đối với những dự án trong tương lai. Ngược lại, kinh nghiệm cho thấy việc kiểm tra chi tiết của các quan chức cấp cao thường tốn rất nhiều thời gian và công sức mà không đem lại nhiều kết quả đáng kể. Xét về mặt tích cực, nếu có thể thiết lập mối quan hệ chuyên môn tốt với các nhà thầu thì có thể giúp bảo đảm việc thực hiện tốt hợp đồng.

Thông thường, tham nhũng được thực hiện bằng cách nộp thầu với giá thấp một cách không thực tế với những thoả thuận ngầm rằng giá trị hợp đồng sẽ tăng lên sau khi đàm phán hợp

đồng do những điều kiện bất lợi không lường trước được. Chỉ có kiểm soát thực hiện hợp đồng một cách chặt chẽ mới có thể ngăn chặn được những việc làm này.

Bảo đảm chất lượng

Chất lượng là một phần của tính kinh tế và bảo đảm chất lượng là một khía cạnh quan trọng trong việc giám sát hợp đồng. Nó liên quan mật thiết đến dự thảo rõ ràng các đặc tính kỹ thuật và các đặc tính khác của sản phẩm, công trình, hoặc dịch vụ được cung cấp theo hợp đồng. Bản chất của nhiệm vụ bảo đảm chất lượng phụ thuộc vào tính chất của các sản phẩm đầu ra. Ví dụ, thanh tra công trình xây dựng sẽ yêu cầu tuân thủ các bộ luật xây dựng và các yêu cầu pháp lý tương tự bên cạnh những yêu cầu kỹ thuật của chủ đầu tư. Nhiều nước đã thành lập các bộ phận kiểm soát chất lượng trong các bộ, ngành liên quan đến các dự án trong khu vực công.

Một số nước phát triển đã xây dựng chính sách yêu cầu nhà thầu chịu trách nhiệm kiểm tra và bảo đảm chất lượng của sản phẩm trước khi giao hàng. Tuy nhiên, chính sách này đòi hỏi mức độ trách nhiệm cao từ phía nhà thầu, kỹ năng quản lý hợp đồng tốt và khả năng giải quyết tranh chấp nhanh chóng. Cả ba yếu tố này

đều rất thiếu ở các nước đang phát triển. Do đó, chính phủ ở các nước đang phát triển phải đặc biệt thận trọng khi đánh giá dựa trên các chỉ số kết quả đầu ra vật chất vì điều này có thể dẫn đến những đầu ra chất lượng thấp (Chương 18 sẽ đề cập đầy đủ vấn đề này).

Cơ quan phụ trách mua sắm trung ương nên phổ biến những hướng dẫn về việc thanh tra và kiểm tra chất lượng hàng hoá và dịch vụ đối với các hình thức hợp đồng khác nhau, bao gồm cả thông tin về các công cụ kiểm tra hiện có và các kỹ thuật bảo đảm chất lượng khác (ví dụ như yêu cầu phải có các chứng chỉ về việc tuân thủ hoặc kết quả kiểm tra đã được xác nhận đính kèm khi giao hàng). Nên có một hệ thống chính thức để tiếp nhận khiếu nại của những đơn vị sử dụng hàng hoá, dịch vụ hoặc người dân đối với nhà cung cấp, để có biện pháp xử lý những thiếu sót được phát hiện trong quá trình kiểm tra và để giải quyết các vấn đề liên quan đến bảo hành sản phẩm và khiếm khuyết tiềm tàng của hàng hoá. Tiến trình thanh toán cũng phải gắn liền với quá trình kiểm tra chất lượng để có thể đình chỉ việc thanh toán khi có vấn đề phát sinh cho đến khi những vấn đề này được giải quyết một cách thoả đáng. Nên tham khảo ý kiến các hiệp hội công dân một cách hệ

thống, không chỉ bởi vì họ là một bên liên quan trực tiếp mà còn bởi vì ý kiến phản hồi từ người dân được thông tin đầy đủ bao giờ cũng rất đáng tin cậy và là phương pháp hiệu quả về mặt chi phí để giám sát hợp đồng và bảo đảm sự liêm chính của các quan chức trong khu vực công.

HOẠT ĐỘNG MUA SẮM QUÂN SỰ⁵

Hoạt động mua sắm quân sự khác với việc mua sắm dân sự bởi vì nó bị ảnh hưởng bởi những cân nhắc liên quan đến an ninh quốc gia và được thực hiện ít công khai hơn so với các hình thức mua sắm khác. Một vấn đề quan trọng không kém là cơ cấu độc quyền song phương của thị trường thiết bị quân sự và vũ khí đối với cả cung và cầu ở Mỹ và một số nước châu Âu, và sự nhạy cảm chính trị trong lĩnh vực mua sắm này. Về mặt cung, chi phí cố định khổng lồ và quy mô sản xuất lớn đối với những thiết bị quốc phòng đắt tiền và nhu cầu đầu tư rất lớn cho công tác nghiên cứu và phát triển (R&D) vào những công nghệ mới tạo nên rào cản đối với các công ty mới nếu muốn tham gia vào thị trường này và hình thành các nguyên tắc khác nhau trong việc thu hồi những chi phí này từ hợp đồng. Về mặt cầu, chính phủ thực thi sự kiểm soát

độc quyền với vai trò là người duy nhất mua các trang thiết bị do ngành công nghiệp quốc phòng sản xuất.

Như đã đề cập trong Chương 1, mặc dù chi tiêu quân sự đã giảm trong thập kỷ trước nhưng nó vẫn rất lớn, chiếm tổng cộng khoảng 500 tỷ đôla trên toàn thế giới trong năm 1998, hay nói cách khác là khoảng 130 đôla/người/năm. Chi tiêu quân sự cần phải được cân nhắc cùng với doanh số của các công ty sản xuất vũ khí để có thể nhìn nhận một cách toàn diện mức độ của việc mua sắm trong quân đội. Tổng doanh số bán vũ khí của 100 công ty sản xuất vũ khí hàng đầu thế giới là 156 tỷ đôla trong năm 1997, trong đó Mỹ, Pháp, Nga và Đức là các nhà sản xuất chính.

Chi tiêu quân sự theo báo cáo chính thức ở các nước đang phát triển không cho thấy chi phí thực tế vốn cao hơn nhiều. Phần phân bổ cho quốc phòng thường không được phân tách và được ghi thành một mục riêng trong ngân sách. Những nguồn thu bổ sung từ việc xuất khẩu vũ khí và lợi nhuận từ các hoạt động kinh doanh của quân đội không được đưa vào phần thu nhập. Các khoản ngoài ngân sách như chi phí cho lực lượng bán quân sự, bao cấp lương thực cho quân đội, nghiên cứu và phát triển khoa học quân sự và chi

phí bao cấp cho hoạt động sản xuất và nhập khẩu vũ khí thường không được ghi vào một khoản nào. Bí mật đối với các vấn đề an ninh dẫn đến bỏ sót những quy định đối với các giao dịch mua thiết bị lớn. Tất cả những yếu tố này gây khó khăn cho các cơ quan giám sát trong việc kiểm toán và cảnh báo.

Chi tiêu quân sự được tính thành tiền lương và trợ cấp hưu trí cho cán bộ, nhiều hình thức hàng hoá và các tiện nghi phục vụ dân sinh, thiết bị và hàng hoá quân sự. Ở Mỹ, 60% tổng chi cho hệ thống vũ khí ở cấp chỉ huy trung đoàn và khí tài bảo dưỡng trong năm 1995 đã được thực hiện thông qua hợp đồng (Jones 1999). Các thoả thuận trong khu vực như thoả thuận giữa các nước trong Liên minh châu Âu, tìm cách loại trừ ưu đãi dành cho các đơn vị trong nước đối với hoạt động mua sắm hàng hoá dân sự nhưng lại bỏ qua các thiết bị quân sự.

Bộ tài chính các nước đang phát triển thường gặp khó khăn trong việc quy định mức chi tiêu cho hoạt động mua sắm phục vụ quốc phòng và việc sử dụng nguồn ngoại tệ khan hiếm do những nhận thức mang nặng tính chính trị về nguy cơ đối với an ninh quốc gia, đoàn kết nội bộ và tính nhạy cảm và bảo mật xung quanh hoạt động mua các thiết bị thiết yếu.

Yêu cầu đối với việc mua khẩn cấp thiết bị hay vật tư và ưu thế mặc cả vượt trội của các nhà cung cấp nước ngoài trong một số trường hợp sẽ hạn chế khả năng của các cơ quan mua sắm và cơ quan tài chính trong việc lựa chọn những giao dịch có lợi về mặt tài chính.

Cần phân biệt giữa các trang thiết bị phức tạp phục vụ mục đích quân sự đặc biệt và các vật tư quốc phòng thông thường, kể cả những vật tư có thể sử dụng cả cho mục đích quân sự và dân sự. Trong trường hợp mua lương thực, phương tiện vận tải và các hàng hoá dân sự, các uỷ ban quốc phòng có thể dễ dàng áp dụng các nguyên tắc mua sắm đã được thảo luận ở phần trên. Nhưng thậm chí cả trong trường hợp này cũng có những câu chuyện về giá cả vượt trội một cách kỳ quặc, như là ẩm pha cà phê giá 5.000 đôla và cái kim giá 200 đôla, v.v. (Gregory 1998). Ngoài lý do gian lận có thể xảy ra, việc đội giá thường phát sinh do những yêu cầu quá phức tạp ngay cả đối với các hàng hoá thông thường trong các hợp đồng quân sự và nhu cầu của nhà thầu hợp đồng quân sự trong việc bù đắp toàn bộ chi phí sản xuất tập trung vào một số lượng rất ít những hàng hoá cung cấp cho quân đội (ngược hẳn với việc phân bổ chi phí cho hàng triệu thiết bị được sản xuất hàng

loạt phục vụ lĩnh vực dân sự).

Đối với các vật tư quốc phòng, một số nước có xu hướng mua từ các nhà sản xuất trong nước, thậm chí với giá cao hơn một chút. Cụm từ tổ hợp công nghiệp-quốc phòng đã cho thấy nhận thức phổ biến về mối quan hệ giữa các ngành công nghiệp trong nước và đơn vị quốc phòng. Các thiết bị quân sự (thiết bị vũ trụ, thiết bị điện tử và truyền thông, thuốc nổ, các thiết bị đóng tàu, v.v.) chiếm phần lớn nhất trong tổng chi phí mua sắm thiết bị. Các hợp đồng cung cấp thiết bị quốc phòng và các hợp đồng nghiên cứu và phát triển có thể tạo lợi thế cạnh tranh cho các công ty cung ứng về mặt công nghệ, thương mại và tài chính. Các nước thuộc Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) đã theo đuổi chính sách ưu tiên cho các ngành công nghiệp tư nhân trong nước khi có nhu cầu về vật tư quốc phòng.

Các nước khác thì mua các thiết bị và vật tư quốc phòng từ những nhà máy trong khu vực công để giảm sự phụ thuộc của họ vào các nhà cung ứng nước ngoài và đối phó với tình trạng bị cấm vận vũ khí. Hiện có 41 quốc gia đang thực hiện một số hình thức sản xuất vũ khí nào đó, bao gồm cả các nước châu Á như Trung Quốc, Ấn Độ, Hàn Quốc và Pakixtan (Brazoska 1999). Trong số này có nhiều nước

bao gồm cả Braxin, Ixraen, Hàn Quốc, Xingapo và Nam Phi, xuất khẩu vũ khí với mức độ khác nhau. Việc khu vực công sản xuất vũ khí sẽ giúp tránh nguy cơ gian lận và lạm dụng khi phải mua từ khu vực tư nhân trong nước và các nhà cung ứng nước ngoài. Tuy nhiên, việc sản xuất này thường chỉ đáp ứng được nhu cầu về những vũ khí và đạn dược loại nhỏ chứ không thể cung ứng các thiết bị kỹ thuật cao, và có thể đắt hơn nhiều so với việc mua hàng từ các nguồn cung ứng bên ngoài. Một số nước ở châu Âu và châu Á đã tìm ra một cách để cân bằng giữa việc nhập khẩu từ bên ngoài với các nguồn cung ứng trong nước trong lĩnh vực quốc phòng bằng cách liên doanh với các công ty nước ngoài thành lập các đơn vị sản xuất được cấp giấy phép.

Cần lưu ý rằng rủi ro và chi phí cho việc mua sắm quốc phòng là hoàn toàn khác đối với những nước không có nền công nghiệp quốc phòng tiên tiến. Đối với những nước phải nhập khẩu hoặc mua từ thị trường nước ngoài các vật tư quốc phòng, lợi thế đàm phán nghiêng về phía các nhà cung ứng. Ngoài những cân nhắc về nạn tham nhũng và áp đặt, việc mua thiết bị lạc hậu cũng là một rủi ro đáng lưu ý - súng không bắn được, máy bay không bay được, v.v.. Đồng thời, khả

năng tự đáp ứng các yêu cầu về quốc phòng là không thể hoặc không mong muốn đối với các nước đang phát triển. Ngay cả những nước có các nhà máy sản xuất phục vụ quốc phòng cũng vẫn phải mua các vũ khí và máy bay hiện đại từ các nhà cung ứng nước ngoài. Ngoài các vấn đề về quyền sáng chế và bí mật quân sự, hầu hết các nước đang phát triển đều không thể đáp ứng được chi phí nghiên cứu và phát triển các thiết bị, khí tài quân sự.

Một số nước đã tìm cách áp dụng các nguyên tắc trong hoạt động mua sắm dân sự cho việc mua sắm hàng hóa quân sự, với những thủ tục bổ sung về việc bảo đảm bí mật. Bộ Quốc phòng Xingapo có một ban chuyên phụ trách mua sắm cho quốc phòng, các nước khác như Canada đã thành lập những ban hoặc cơ quan chuyên biệt tương tự phụ trách mua sắm phục vụ quốc phòng. Ở nhiều nước, quá trình mua sắm chịu sự giám sát của cơ quan kiểm toán cấp cao và báo cáo kiểm toán sẽ được công bố cho cơ quan lập pháp và người dân.

Một số nước phát triển đã quy định một quá trình tỉ mỉ để áp dụng cho việc mua sắm quốc phòng và một quá trình phê duyệt kéo dài thông qua các cấp từ viên chức ký kết hợp đồng đến bộ tài chính, và sau đó là đến tiểu ban

của nội các. Quá trình này còn phức tạp hơn do những yêu cầu và tiêu chuẩn kỹ thuật chi tiết, buộc ngành quốc phòng phải chuẩn bị những bản chào thầu tốn kém và đồ sộ. Các bản chào thầu này sau đó sẽ được phân tích rất chi tiết bởi một nhóm gồm nhiều chuyên gia đánh giá. Phần lớn sự lãng phí và chậm trễ được biết đến tại Mỹ liên quan tới việc có quá nhiều quy định, quá nhiều yêu cầu kỹ thuật, quá nhiều công việc giấy tờ và yêu cầu về tuân thủ kiểm toán, quá nhiều cấp quyền hạn và kiểm soát trong ngành hành pháp và việc quản lý vi mô của Bộ quốc phòng và Quốc hội (Gregory 1989). Canada đã tổ chức Chương trình mua sắm thông minh có tham khảo ý kiến của ngành công nghiệp quốc phòng để cải thiện quá trình mua sắm. Chương trình này bao gồm các bước cải tiến như mua với số lượng tăng dần, tính linh hoạt cao hơn và uỷ quyền mua sắm cho cấp dưới đối với các thiết bị thông thường có giá trị nhỏ, hợp lý hoá việc ra quyết định và hợp tác với các doanh nghiệp.

Tình hình hoàn toàn khác đối với hầu hết các nước đang phát triển, những nước có nền công nghiệp quốc phòng yếu kém và phụ thuộc vào việc nhập khẩu, và câu hỏi đặt ra ở đây không chỉ là tạo điều kiện dễ dàng và công bằng hơn đối với các nhà thầu.

Vấn đề ở đây không phải là có quá nhiều quy định và tính phức tạp của chúng, mà là sự thiếu các hệ thống minh bạch, tin cậy và đồng bộ đối với việc mua sắm phục vụ quốc phòng, thiếu sự giám sát về mặt pháp lý và kiểm toán, và sự thất bại trong việc thể chế hoá các quyết định liên quan tới việc mua các thiết bị đắt tiền. Ở những nước có cơ sở công nghiệp quốc phòng yếu kém và khả năng đánh giá dự án mua sắm không đủ, nguy cơ phát sinh tình trạng hối lộ đi kèm với nguy cơ mua phải những thiết bị kém hiệu quả. Trong trường hợp viện trợ quân sự được cung cấp bởi các nước phát triển với yêu cầu mua sắm bắt buộc từ nước tài trợ, nước nhận tài trợ thường không kiểm soát được chi phí và chất lượng của thiết bị và khí tài, và chỉ có thể khoanh tay đứng nhìn nợ nước ngoài của mình tăng lên cùng với chi tiêu quốc phòng. Quốc gia buộc phải sử dụng những thiết bị và phương tiện vận chuyển đặc biệt sẽ dễ bị gây khó khăn do việc cắt giảm cung cấp vật tư dự trữ và thay thế của nước tài trợ. Vì vậy, hoạt động mua sắm phục vụ quốc phòng có thể trở thành công cụ thay đổi chính sách đối ngoại. Đồng thời, những nước phát triển tìm cách mua sắm khí tài quân sự để hỗ trợ cho các hoạt động quân sự của họ ở một nước đồng minh sẽ bị ràng buộc bởi sự

thông đồng và bởi các cacten (như là trường hợp của Hàn Quốc năm 1960, xem Klitgaard 1998). Những nỗ lực để đối phó với các vấn đề thông qua thương lượng song phương tạo thêm cơ hội cho việc tham nhũng.

Quá trình mua sắm quân sự được thực hiện qua sự tương tác giữa các công ty trong nước và quốc tế, văn phòng đại diện, cửa hàng bán vũ khí, các khoản đóng góp vào các đảng phái chính trị và hối lộ, và bị ngất quăng bởi sự bùng nổ các vụ bê bối và rùm beng trên phương tiện thông tin đại chúng. Bình phong đơn giản và tốt nhất cho việc tham nhũng trong quá trình mua sắm quốc tế phục vụ mục đích quân sự là khoản hoa hồng mà các nhà sản xuất hoặc cung cấp vũ khí phải trả cho đại lý ở địa phương của mình. Đại lý này được cung cấp đủ ngân quỹ để giành được hợp đồng mà không cần công ty mẹ phải biết chi tiết, tạo một bức tường hợp lý tách nhà cung ứng khỏi hoạt động tham nhũng, và cho phép tất cả các bên của chính phủ nhận hàng và công ty mẹ phủ nhận bất kỳ sự liên hệ nào với các chi tiết sai phạm của quá trình mua sắm, nếu chúng bị phơi bày.

Một lần nữa, Xingapo là nước đã tuyên bố và tiến hành chính sách minh bạch trong việc mua sắm phục vụ quân sự dựa trên đấu

thầu mở rộng. Nguyên tắc là tìm đến nguồn cung cấp tốt nhất bảo đảm yêu cầu và đem lại giá trị cao nhất về mặt kinh tế. Chính sách này là giao dịch trực tiếp với nhà cung ứng trong và ngoài nước và tránh đàm phán hợp đồng qua trung gian. Tuy nhiên, đối với hầu hết các nước đang phát triển, với trách nhiệm và khả năng quản lý công cộng còn yếu kém, việc này nói thì dễ hơn thực hiện rất nhiều.

BẢO ĐẢM SỰ TRONG SẠCH TRONG VIỆC MUA SẮM¹⁶

Các lĩnh vực dễ phát sinh tham nhũng

Chủ đề về tham nhũng đã được bàn đến trong Chương 17. Phần này chỉ đề cập ngắn gọn những khía cạnh tham nhũng cụ thể trong hoạt động mua sắm - một vấn đề lớn đối với tất cả các nước và ở tất cả các cấp chính quyền và bộ máy hành chính. Đây không phải là một vấn đề mới. Hơn 2000 năm trước, Kautilya đã viết trong *Arthashastra*

Cũng giống như việc người ta không thể không ném mật ong hay thuốc độc ở trên đầu lưỡi, những người có liên quan đến ngân sách của chính phủ không thể không thử, ít nhất là một chút, tài sản của nhà vua.

Tham nhũng chủ yếu phát sinh trong hoạt động mua sắm khi có

quá nhiều các quy định liên quan; các nguyên tắc không rõ ràng và người dân không tiếp cận được với chúng; hồ sơ thầu soạn thảo sơ sài hoặc mập mờ; các yêu cầu kỹ thuật và tiêu chuẩn không rõ ràng; việc giám sát hợp đồng được thực hiện lỏng lẻo. Do vậy, cả đơn vị thực hiện mua sắm hoặc nhà thầu đều có thể tham nhũng trong quá trình mua sắm. Đơn vị thực hiện mua sắm có thể:

- chỉnh sửa các yêu cầu đặt ra cho có lợi đối với nhà cung ứng hoặc nhà thầu cụ thể;
 - hạn chế thông tin về cơ hội tham gia thầu chỉ cho một vài nhà thầu tiềm năng;
 - lấy lý do khẩn cấp để ký kết hợp đồng dưới hình thức chỉ định thầu trực tiếp;
 - cung cấp thông tin bí mật về bản chào của các nhà thầu khác cho các nhà thầu mà mình ưu tiên;
 - loại trừ các nhà cung ứng tiềm năng bằng cách tiến hành đánh giá sơ bộ một cách không hợp lý hoặc đưa ra chi phí tham gia thầu quá cao; và
 - thông đồng trực tiếp với các nhà thầu hoặc các tác nhân bên ngoài làm sai lệch toàn bộ quá trình.
- thông đồng với nhau để cố định giá bỏ thầu;
 - thông đồng để thay phiên thực hiện hoặc đưa ra các cách thức khác trong đó các nhà thầu sẽ không tham gia theo thứ tự hoặc sẽ cố ý nộp những bản chào không thể chấp nhận được hoặc không phù hợp về mặt kỹ thuật (cho dù có kiểm tra một cách kỹ lưỡng nhất các giao dịch đơn lẻ cũng không thể phát hiện được thủ thuật này, như đã đề cập ở phần trên, cần phải thường xuyên kiểm tra lại toàn bộ kết quả mua sắm trong mỗi giai đoạn nhất định);
 - đưa ra những tiêu chuẩn kỹ thuật khác biệt; và
 - sử dụng ảnh hưởng của họ hoặc hối lộ để ép các nhà lãnh đạo chính trị hoặc các quan chức cao cấp trong khu vực công can thiệp một cách sai trái trong khi đánh giá thầu.

Tuy nhiên, hình thức hối lộ trực tiếp nhất là tất cả cùng tránh đấu thầu cạnh tranh và xoay sở để có được hợp đồng cho nhà thầu mình mong muốn thông qua việc đàm phán trực tiếp mà không có bất kỳ sự cạnh tranh nào.

Các nhà thầu cũng có thể thực hiện một số hoạt động làm sai lệch quá trình đấu thầu và kết quả đấu thầu, như:

Sau khi hồ sơ thầu đã được nộp, các hành vi sai phạm lại có cơ hội phát sinh. Như đã đề cập ở phần trên, bí mật là yếu tố rất

quan trọng để bảo đảm sự công bằng trong khi thực hiện. Khi không có những nguyên tắc quy định việc tất cả các nhà thầu phải có mặt vào thời điểm mở thầu, cán bộ phụ trách mua sắm có thể dễ dàng tiết lộ giá bỏ thầu thấp nhất cho nhà thầu mình ưu tiên và cho phép nhà thầu này nộp hồ sơ thầu với giá thậm chí là thấp hơn, và sau đó đưa vào trong quá trình đánh giá thầu.

Các vấn đề tham nhũng nghiêm trọng cũng xuất hiện trong giai đoạn thực hiện hợp đồng, sau khi hợp đồng đã được ký kết, thông qua các cách như:

- không thể bắt buộc nhà thầu thực hiện những tiêu chuẩn về chất lượng, khối lượng hoặc các tiêu chuẩn về thực hiện khác của hợp đồng (nhà thầu thường biết trước rằng việc bắt buộc này là hời hợt hoặc thậm chí là không có) ;
- thanh toán cho những công trình xây dựng kém chất lượng, hoặc đồng ý nhận những hàng hoá và dịch vụ không thể chấp nhận được, hoặc đồng ý cho những khai báo mất mát không có thật trong quá trình vận chuyển hoặc giám trừ sai những mất mát về vật tư trong quá trình xây dựng;
- cho phép “chơi bóng thấp” (chấp nhận gói thầu giá thấp

một cách giả tạo sau đó kích giá thông qua sự thống nhất giữa hai bên, để có được một khoản nào đó);

- trì hoãn việc thanh toán để đòi hối lộ;
- tranh thủ đặt mua hàng trong các trường hợp khẩn cấp; hoặc
- lợi dụng các nhà lập pháp để họ can thiệp vào việc lựa chọn hợp đồng trong các khu vực bầu cử của họ (được gọi là hợp đồng ưu tiên).

Cho tới nay, hình thức tham nhũng dễ dàng và có lợi nhiều nhất trong hoạt động mua sắm hoặc các công trình công cộng đơn giản là không giao hàng và không xây dựng công trình.¹⁷ Ở những nước có các hệ thống trách nhiệm yếu kém, năng lực quản lý hành chính thấp hoặc việc tham nhũng mang tính hệ thống lan tràn, thì việc làm giả chứng từ giao hàng hoặc giấy chứng nhận hoàn thành công trình là không khó khăn gì. Trong lĩnh vực này, thông tin phản hồi của người dân có thể là một vũ khí mạnh mẽ để chống lại tham nhũng.

Tham nhũng chính trị - hoặc dưới hình thức tài trợ cho các đảng phái chính trị để đổi lấy các hợp đồng hay các chức vụ chính thức trong chính quyền, hoặc lợi dụng các nhà lập pháp để tác động đến việc lựa chọn hợp đồng trong các

khu vực bỏ phiếu của họ - là những hiện tượng phổ biến ở nhiều nước phát triển và đang phát triển, nhưng vấn đề này nằm ngoài phạm vi của cuốn sách này. Tuy nhiên, rõ ràng rằng việc tài trợ chính trị một cách bất hợp pháp hay hoạt động chính trị “ưu tiên” sẽ gây ảnh hưởng xấu tới tính liêm chính, hiệu quả và hiệu lực của hệ thống hành chính công. Tuy nhiên, các biện pháp giải quyết vấn đề này hoàn toàn mang tính chính trị chứ không liên quan đến kỹ thuật hoặc hành chính. Đó là lý do chính tại sao việc tài trợ bất hợp pháp cho hoạt động chính trị lại không được đề cập trong Hiệp ước chống hối lộ của các nước OECD (Chương 17).

Những nỗ lực của cộng đồng quốc tế nhằm bảo đảm sự liêm chính trong hoạt động mua sắm

Các tổ chức cho vay quốc tế lớn như Liên hợp quốc, Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng Phát triển châu Á đang đóng góp một phần đáng kể vào việc chống tham nhũng trong hoạt động mua sắm. Các nguyên tắc mua sắm chung đối với các cơ quan thuộc Liên hợp quốc yêu cầu tất cả các quan chức phụ trách mua sắm trong các tổ chức này phải duy trì tiêu chuẩn đáng tin cậy về tính trung thực trong các quan hệ công việc, kể cả

bên trong và bên ngoài cơ quan của họ, và không sử dụng vị thế của họ để phục vụ cho lợi ích cá nhân. Ngân hàng Thế giới đã sửa đổi các tài liệu thầu tiêu chuẩn vào tháng 10-1996, yêu cầu các nước vay tiền cũng như các đơn vị tham gia thầu, các nhà cung ứng và các nhà thầu tuân theo những tiêu chuẩn cao nhất về đạo đức trong việc mua sắm và thực hiện các hợp đồng này.

Hướng dẫn của tất cả các cơ quan thuộc Liên hợp quốc và rất nhiều tổ chức tài trợ song phương yêu cầu đơn vị tham gia thầu không bị liệt vào danh sách các nhà thầu không đủ tiêu chuẩn do đã từng thực hiện tham nhũng hoặc lừa gạt. ADB khuyến khích nước vay tiền đưa ra quy định, trong hồ sơ đấu thầu cho các hợp đồng lớn, rằng các nhà thầu phải tuân thủ luật của nước sở tại đối với việc chống tham nhũng và lừa đảo trong khi cạnh tranh đấu thầu và thực hiện hợp đồng. Ngân hàng Thế giới sẽ không chấp nhận vô thời hạn hoặc trong một giai đoạn nhất định việc một công ty tham gia các hợp đồng cho các dự án do Ngân hàng Thế giới tài trợ nếu biết rằng công ty này đã dính líu đến hoạt động tham nhũng.

Các đơn vị tham gia thầu cũng được yêu cầu cung cấp thông tin về chi phí hoa hồng hoặc tiền

thường cho các đại lý liên quan đến đấu thầu và xác nhận rằng họ không hề đưa hoặc nhận bất kỳ quà tặng, tiền hoa hồng hay khoản thanh toán nào khác ngoài những khoản đã ghi trong hồ sơ thầu. Hiện nay còn quá sớm để đánh giá tác động của những biện pháp này.

Xây dựng năng lực trong mua sắm công

Như Walsh và Leigland đã chỉ ra (trong Perry 1996), kỹ năng và các tiêu chuẩn chuyên môn của các cán bộ phụ trách mua sắm, mặc dù khó có được, nhưng lại là những biện pháp hữu hiệu nhất để chống lại các hoạt động bất hợp pháp và tình trạng hối lộ. Việc xây dựng các kỹ năng dài hạn bằng cách dựa hoàn toàn vào các chuyên gia tư vấn nước ngoài để điều hành hệ thống mua sắm là quá mạo hiểm và đại dột. Và như đã đề cập ở phần trên, chức năng mua sắm phải là một phần trong các kỹ năng cần thiết của các nhà quản lý cấp cao, và yêu cầu về việc thực hiện một cách có hiệu quả chức năng mua sắm này phải là một trong những yêu cầu đối với các nhà quản lý cấp cao.

Việc quản lý và kiểm soát các hợp đồng sau khi ký kết đòi hỏi những kỹ năng đặc biệt để bảo đảm rằng các nghĩa vụ trong hợp

đồng được thực hiện đúng thời hạn và nhằm giải quyết những vấn đề phát sinh. Các kỹ năng về luật pháp cũng được yêu cầu để hiểu các hợp đồng và xử lý các thắc mắc trước khi đưa ra trọng tài kinh tế và toà án. Cơ quan phụ trách mua sắm trung ương nên giúp các ban ngành duy trì những thông tin hiện hành liên quan đến các vấn đề về kỹ thuật, luật hợp đồng, quản lý và kinh nghiệm mua sắm, và tài trợ cho công chức tham gia các khoá đào tạo về mua sắm; các chương trình luân chuyển cán bộ, thăng tiến cho nhân viên và sau nữa là tuyển dụng những người có kinh nghiệm từ lĩnh vực kinh doanh và các trường đại học cho các vị trí quản lý; xây dựng những chương trình thực tập mua sắm.

Các nước cần phải đưa các môn học về quản lý hoạt động mua sắm vào chương trình đào tạo về hoạt động công vụ. Các tổ chức tài trợ có thể thúc đẩy những nỗ lực này và hỗ trợ trong việc chuyển giao kinh nghiệm đào tạo từ các nước phát triển.

Các cơ quan của chính phủ có thêm trách nhiệm khởi xướng và hỗ trợ quá trình chuyên nghiệp hoá các nhà thầu nhỏ, xây dựng năng lực cho các tổ chức tình nguyện và tổ chức cộng đồng ở cấp địa phương để thực hiện các

hợp đồng dịch vụ và các công trình nhỏ.

Các phòng thương mại và hiệp hội các nhà thầu ở các nước khác nhau cũng có thể phát triển các mạng lưới, chuyên giao kinh nghiệm mua sắm hàng hoá và các chương trình đào tạo cho các thành viên của họ và cho các nhà quản lý mua sắm của chính phủ.

Trong những môi trường hoạt động mang tính chính trị cao, hoạt động mua sắm trung thực và hiệu quả đòi hỏi các công chức phải được bảo vệ khỏi những “gợi ý” mang tính chính trị và được bảo đảm bù đắp thoả đáng, phạt kịp thời những người vi phạm nguyên tắc và bảo vệ những người dám tiết lộ thông tin về các hành vi không tốt.

CÁC ĐIỂM THEN CHỐT VÀ CÁC ĐỊNH HƯỚNG CẢI THIỆN

Các điểm then chốt

Mua sắm hàng hoá, dịch vụ và các công trình công cộng của chính phủ chiếm một tỷ lệ lớn trong chi tiêu công ở tất cả các nước, và là một trong các nguyên nhân chính dẫn đến tham nhũng ở nhiều nước. Rõ ràng, chức năng mua sắm là rất quan trọng, nhưng nó thường không nhận được sự chú ý tương xứng từ các lãnh đạo cao cấp của hầu hết các chính phủ.

Khu vực công và khu vực tư khác nhau một cách đáng kể ở cách thực hiện các hoạt động mua sắm của họ. Tiêu chí chủ yếu của hoạt động mua sắm lành mạnh ở cả hai khu vực là *tính kinh tế*, có nghĩa là mua sắm hàng hoá và dịch vụ kịp thời với chất lượng đã quy định ở mức chi phí thấp nhất. Tuy nhiên, hoạt động mua sắm trong khu vực công còn phải đáp ứng những tiêu chí khác: thay thế hàng nhập khẩu, thúc đẩy cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng. Tại hầu hết các nước, hoạt động này còn phải lưu ý đến những quan tâm đối với môi trường và các tiêu chí xã hội khác như ưu tiên cho các doanh nghiệp nhỏ, dân tộc thiểu số, phụ nữ và các khu vực kém phát triển.

Khuôn khổ luật pháp điều chỉnh hoạt động mua sắm trong khu vực công bao gồm luật hợp đồng nói chung, các quy định cụ thể về mua sắm và các hướng dẫn về thủ tục. Khuôn khổ này đã được hình thành trong những năm gần đây thông qua các định chế thương mại quốc tế và sự ủng hộ tích cực của các tổ chức tài trợ đa phương bằng những hướng dẫn nhằm ngăn chặn tham nhũng và gian lận.

Trong việc quản lý quá trình mua sắm trong khu vực công, cần phải có sự quản lý tập trung trong việc hình thành các tiêu chuẩn,

giám sát kết quả và đưa ra cơ chế kháng cáo. Trong thời gian ngắn, cũng nên duy trì việc mua sắm tập trung đối với các nguồn cung ứng chiến lược và thiết yếu như công nghệ thông tin. Tuy nhiên, trong hầu hết các trường hợp, hoạt động mua bán thực tế nên được phân quyền tới các bộ và các ngành liên quan trong phạm vi các tiêu chuẩn, nguyên tắc và hoạt động giám sát của trung ương.

Các thủ tục mua sắm phải rõ ràng, đơn giản và công khai cho người dân. Các quyết định mua sắm nên được ghi chép và thông báo bằng văn bản, cùng với các lý do cho những quyết định đó. Các cơ quan có trách nhiệm phải xác định được ai là người ra các quyết định quan trọng và tại sao. Các cơ hội đấu thầu đối với những hợp đồng lớn phải được công khai rộng rãi để thu hút đầy đủ các nhà thầu có đủ khả năng tham gia. Việc chia sẻ thông tin về hoạt động của các nhà thầu ở cấp quốc gia và khu vực sẽ góp phần giảm nguy cơ lựa chọn những nhà thầu không thích hợp và loại bỏ những nhà thầu hoạt động không trung thực và thiếu năng lực.

Đấu thầu cạnh tranh là nguyên tắc của hoạt động mua sắm trong khu vực công. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, cũng có thể ưu đãi hoặc đưa ra hạn ngạch ngoại lệ để dành các hợp đồng cung cấp

hàng hoá và dịch vụ địa phương cho các doanh nghiệp nhỏ và các cơ sở không chuyên nghiệp, các hợp tác xã và các nhóm chịu thiệt thòi, với điều kiện chi phí không quá cao và không đòi hỏi phải cung cấp các khoản bao cấp quá lớn trong một thời gian quá dài. Ngoài ra, các hợp đồng xây dựng đối với các công trình và dịch vụ ở địa phương cũng được ký hợp đồng trực tiếp với các hiệp hội của cộng đồng mà không thông qua đấu thầu cạnh tranh. Theo nhận định của các tổ chức quốc tế, việc ưu đãi các doanh nghiệp trong nước ở một mức độ nào đó là hợp pháp ở các nước đang phát triển nhằm thúc đẩy các doanh nghiệp địa phương và nâng cao năng lực của các nhà cung ứng nhỏ. Tuy nhiên, chính phủ nên tránh việc lựa chọn trực tiếp dẫn đến tăng chi phí hoặc buộc phải mua sản phẩm của các doanh nghiệp nhà nước yếu kém để giúp các doanh nghiệp đó tồn tại.

Như đã đề cập, cạnh tranh là nguyên tắc trong mua sắm công cộng. Ngược lại, hoạt động mua sắm trong khu vực tư nhân chủ yếu dựa vào các mối quan hệ kinh doanh tương đối ổn định với một số nhà cung ứng cụ thể. Các hình thức mua sắm khác nhau bao gồm đấu thầu cạnh tranh quốc tế, đấu thầu cạnh tranh trong nước, mua sắm thông qua chào giá và lựa

chọn trực tiếp (hay lựa chọn từ một nguồn duy nhất). Đối với hoạt động mua sắm và các hợp đồng lớn, đấu thầu cạnh tranh luôn là hình thức được sử dụng nhiều nhất. Các giai đoạn của đấu thầu cạnh tranh bao gồm xây dựng yêu cầu kỹ thuật; thông báo công khai và mời tham gia thầu; mở thầu và đánh giá thầu; ký kết hợp đồng và kết thúc. Quá trình này phải có các phương thức bảo vệ để bảo đảm tính trung thực và công bằng của quá trình và để ngăn chặn hiện tượng thông đồng, tham nhũng và gian lận.

Sau khi các hợp đồng đã được ký kết, chúng nhất thiết phải được giám sát cẩn thận. Một vài hình thức kiểm soát và báo cáo, bao gồm cả việc kiểm toán và khiếu nại của người dân, có thể được sử dụng để giải quyết các vấn đề liên quan đến hợp đồng, nhưng không có biện pháp nào có thể thay thế cho sự kiểm soát chặt chẽ của chính phủ đối với việc thực hiện một hợp đồng rõ ràng.

Các định hướng cải thiện

Đối với các nước đang phát triển và các nền kinh tế chuyển đổi, việc hoàn thiện hệ thống mua sắm để đáp ứng được các tiêu chuẩn về tính kinh tế, cạnh tranh, trách nhiệm và tính trung thực nhìn chung đòi hỏi phải:

- đơn giản hoá khuôn khổ pháp luật và quy định điều chỉnh hoạt động mua sắm;
- sắp xếp tổ chức một cách rõ ràng, kết hợp giữa các chính sách/sự kiểm soát hoạt động mua sắm tập trung với các hoạt động mua sắm phi tập trung trên thực tế;
- tăng cường khả năng tiếp cận thông tin, tài liệu của người dân;
- có các biện pháp nhằm bảo đảm rằng chỉ có công chức có đủ năng lực và trung thực được tham gia thực hiện việc mua sắm cho chính phủ và quy định rõ ràng về các hình thức khen thưởng xứng đáng thông qua các lựa chọn nghề nghiệp và sự luân chuyển cán bộ thường xuyên;
- có quá trình mua sắm đơn giản và minh bạch đối với bất kỳ hình thức mua sắm nào;
- có các cơ chế hiệu quả hơn nữa để hạn chế hiện tượng gian lận, lạm dụng và tham nhũng cùng với sự hỗ trợ hợp lý của các tổ chức quốc tế ; và
- chú ý hơn tới việc thực hiện và giám sát hợp đồng.

Ở nhiều nước đang phát triển, những nỗ lực nhằm loại trừ các kẽ hở cho tham nhũng hoặc để đạt được các mục tiêu xã hội đã tạo ra ngày càng nhiều những quy định chi tiết cũng như tăng sự kiểm soát

tập trung. Vấn đề này càng đặc biệt nhạy cảm đối với việc mua sắm công nghệ và các sản phẩm hay thay đổi với vòng đời sản phẩm ngắn. Một biện pháp cải thiện chính cần phải được chú ý là xác định giá trị tối thiểu mà nếu hợp đồng có giá trị trên mức đó thì cần phải áp dụng đầy đủ các thủ tục đấu thầu cạnh tranh, và xem xét tăng mức giá trị tối thiểu này cho phù hợp với lạm phát. Ở nhiều nước đang phát triển, các mặt hàng có giá trị thấp chiếm phần lớn trong danh mục mua sắm, đặc biệt là đối với các chính quyền địa phương và các văn phòng sở tại, và những quy định phức tạp nhằm ngăn chặn sự bất hợp lý của các hàng hoá có tổng giá trị rất nhỏ lại tạo ra các chi phí giao dịch lớn hơn rất nhiều cho cả phía chính phủ và phía các nhà cung ứng tư nhân. Như đã nêu trong Chương 1, tồi tệ hơn là các quy định này thường không hiệu quả trong việc ngăn chặn tham nhũng với quy mô lớn, do tính phức tạp của chúng và dẫn đến sự chậm trễ, tùy tiện và thiếu minh bạch. Định hướng cải thiện chính ở đây là phải cân đối được giữa việc kiểm soát và tính linh hoạt trong quản lý. Hầu hết các nước đang phát triển cần ít quy định hơn nhưng chúng phải rõ ràng và thiết thực hơn, với hiệu lực thực hiện nhanh chóng và có thể dự báo.

Ở các nước đang phát triển, các tài liệu và thủ tục đấu thầu không đồng nhất giữa các đơn vị khác nhau trong chính phủ gây khó khăn cho việc kiểm soát. Các tài liệu thầu tiêu chuẩn đối với hàng hoá và dịch vụ, cũng như các hợp đồng xây dựng, trên thực tế được cưỡng chế thực hiện đối với các dự án có nguồn tài trợ nước ngoài. Những định hướng cải thiện chính về tính kinh tế và liêm chính có thể đạt được bằng cách áp dụng rộng rãi các tài liệu đấu thầu tiêu chuẩn đối với tất cả các hoạt động mua sắm của chính phủ, bởi vì việc sử dụng các tài liệu này sẽ làm giảm nguy cơ tùy tiện, thông đồng và tống tiền. Các nước đang phát triển có thể tận dụng sự hỗ trợ bên ngoài trong việc hoàn thiện khuôn khổ pháp lý và tổ chức, và nâng cao năng lực cho các cơ quan phụ trách mua sắm, nhưng không nên dựa hoàn toàn vào các chuyên gia nước ngoài đối với các hoạt động mua sắm thực tế.

Những biện pháp cải thiện khác trong hoạt động mua sắm của các nước đang phát triển có thể được thực hiện thông qua việc khắc phục sự chậm trễ của các cơ chế giải quyết tranh chấp. Quá trình này chậm trễ một phần vì những yếu kém trong hệ thống toà án và một phần do sự phức tạp của thủ tục khiếu kiện. Quá trình đòi lại tiền từ các nhà cung ứng

trong trường hợp thực hiện hợp đồng không tốt hoặc vỡ nợ gặp rất nhiều khó khăn và thường không đem lại kết quả bởi vì các luật tịch thu tài sản để gán nợ đã quá lạc hậu và các công ty bị vỡ nợ vận dụng luật phá sản để tránh né. Các nhà thầu cũng phải thực hiện các cuộc tranh chấp pháp lý kéo dài để có thể thu hồi các khoản tiền tranh chấp từ phía chính phủ. Do vậy, chính phủ và các nhà thầu bắt buộc phải có những hành động để bảo vệ bản thân họ khỏi những tình huống xấu tương tự có thể xảy ra, làm tăng chi phí giao dịch đối với cả hai phía, làm cho việc mua sắm hàng hoá, dịch vụ, và thực hiện hợp đồng trong khu vực công tốn kém hơn rất nhiều so với trong khu vực tư nhân. Những yếu kém tổng thể của hệ thống toà án là một vấn đề ở phạm vi rộng hơn, và vấn đề này có thể được giải quyết bằng cách xây dựng thủ tục hợp lý và nhanh gọn đối với việc khiếu kiện các quyết định của toà hành chính đối với những tranh

chấp trong hoạt động mua sắm.

Cuối cùng, mặc dù quá trình mua sắm hàng hóa, dịch vụ, và các công trình có ý nghĩa hết sức quan trọng trong việc sử dụng các quỹ của khu vực công một cách hiệu quả và tiết kiệm, các vấn đề liên quan đến hoạt động mua sắm lại không được các lãnh đạo cấp cao trong khu vực công và các nhà lãnh đạo chính trị quan tâm nhiều. Một phần, các nhà quản lý cấp cao không quan tâm đến các cơ chế mua sắm; họ cũng muốn giữ khoảng cách (và tìm cách từ chối) để khỏi dính dáng vào các vụ bê bối do tham nhũng hay lãng phí. Tuy nhiên, họ phải nhận thức được tầm quan trọng của hoạt động mua sắm đối với việc xây dựng một chính phủ trung thực, hiệu lực và hiệu quả, và phải coi đó là nhiệm vụ trung tâm của họ thay vì giao toàn quyền cho cán bộ cấp dưới. Đến lượt mình, các nhà lãnh đạo chính trị phải hỗ trợ các nhà quản lý cấp cao trong việc thực hiện trách nhiệm nhạy cảm này.

Phụ lục V
LUẬT MẪU UNCITRAL
VỀ HOẠT ĐỘNG MUA SẮM HÀNG HOÁ,
CÁC CÔNG TRÌNH XÂY DỰNG VÀ DỊCH VỤ¹⁸
VỚI HƯỚNG DẪN BAN HÀNH

MỤC LỤC

LỜI NÓI ĐẦU

CHƯƠNG I NHỮNG QUY ĐỊNH CHUNG

- Điều 1 Phạm vi áp dụng
- Điều 2 Định nghĩa
- Điều 3 Nghĩa vụ quốc tế của nhà nước liên quan tới hoạt động mua sắm (và thoả thuận giữa các chính phủ trong phạm vi nước đó)
- Điều 4 Các quy định về mua sắm
- Điều 5 Khả năng tiếp cận của người dân đối với các văn bản pháp luật
- Điều 6 Năng lực chuyên môn nhà cung ứng hoặc nhà thầu
- Điều 7 Các thủ tục đánh giá sơ bộ trước khi tổ chức thầu
- Điều 8 Việc tham gia của các nhà cung ứng hoặc các nhà thầu
- Điều 9 Các hình thức truyền thông
- Điều 10 Các nguyên tắc liên quan tới bằng chứng về chứng từ do nhà cung ứng hoặc nhà thầu cung cấp
- Điều 11 Ghi chép tiến trình mua sắm
- Điều 12 Từ chối tất cả các nhà thầu, các bản chào giá, chào hàng hoặc báo giá
- Điều 13 Hợp đồng mua sắm có hiệu lực
- Điều 14 Thông báo công khai về việc ký kết hợp đồng mua sắm
- Điều 15 Tiền hối lộ của nhà cung ứng hoặc nhà thầu
- Điều 16 Các nguyên tắc liên quan đến mô tả hàng hoá, công trình hoặc dịch vụ
- Điều 17 Ngôn ngữ

CHƯƠNG II CÁC PHƯƠNG PHÁP MUA SẮM VÀ ĐIỀU KIỆN SỬ DỤNG

- Điều 18 Các phương thức mua sắm

- Điều 19 Các điều kiện sử dụng hình thức đấu thầu hai giai đoạn, yêu cầu chào giá, hoặc đàm phán cạnh tranh
- Điều 20 Các điều kiện sử dụng hình thức đấu thầu hạn chế
- Điều 21 Các điều kiện sử dụng hình thức yêu cầu chào giá
- Điều 22 Các điều kiện sử dụng hình thức mua sắm từ một nguồn duy nhất

CHƯƠNG III THỦ TỤC ĐẤU THẦU

PHẦN I MỜI THẦU VÀ ĐƠN XIN ĐÁNH GIÁ SƠ BỘ

- Điều 23 Đấu thầu trong nước
- Điều 24 Thủ tục mời thầu hoặc nộp đơn xin đánh giá sơ bộ
- Điều 25 Nội dung mời thầu và mời dự đánh giá sơ bộ
- Điều 26 Nội dung tài liệu mời thầu
- Điều 27 Lựa chọn và sửa đổi nội dung hồ sơ mời thầu
- Điều 28 Lựa chọn và sửa đổi nội dung hồ sơ mời thầu

PHẦN II NỘP HỒ SƠ DỰ THẦU

- Điều 29 Ngôn ngữ đấu thầu
- Điều 30 Nộp hồ sơ dự thầu
- Điều 31 Thời hạn hiệu lực của đấu thầu; sửa đổi và rút đơn xin dự thầu
- Điều 32 Bảo đảm thầu

PHẦN III ĐÁNH GIÁ VÀ SO SÁNH CÁC GÓI THẦU

- Điều 33 Mở thầu
- Điều 34 Kiểm tra, đánh giá và so sánh các gói thầu
- Điều 35 Cam thảo thuận với nhà cung ứng hoặc nhà thầu
- Điều 36 Chấp nhận nhà thầu và hợp đồng mua sắm có hiệu lực

CHƯƠNG IV PHƯƠNG PHÁP MUA SẮM DỊCH VỤ

- Điều 37 Thông báo về việc nộp các bản đề xuất
- Điều 38 Nội dung yêu cầu đề xuất cung cấp dịch vụ
- Điều 39 Tiêu chí đánh giá đề xuất
- Điều 40 Lựa chọn và sửa đổi các yêu cầu đề xuất
- Điều 41 Hình thức lựa chọn nhà thầu
- Điều 42 Thủ tục lựa chọn không qua đàm phán
- Điều 43 Thủ tục lựa chọn qua đàm phán đồng thời
- Điều 44 Thủ tục lựa chọn qua đàm phán lần lượt
- Điều 45 Tính bảo mật

CHƯƠNG V THỦ TỤC ĐỐI VỚI CÁC PHƯƠNG PHÁP MUA SẮM KHÁC

- Điều 46 Đấu thầu hai giai đoạn
- Điều 47 Đấu thầu hạn chế
- Điều 48 Yêu cầu đề xuất
- Điều 49 Đàm phán cạnh tranh
- Điều 50 Yêu cầu báo giá
- Điều 51 Mua sắm từ một nguồn duy nhất

CHƯƠNG VI KIỂM TRA

- Điều 52 Quyền kiểm tra
- Điều 53 Kiểm tra do đơn vị mua sắm thực hiện (hoặc do cơ quan có thẩm quyền thực hiện)
- Điều 54 Kiểm tra hành chính
- Điều 55 Các nguyên tắc áp dụng đối với thủ tục kiểm tra theo quy định tại Điều 53 (và Điều 54)
- Điều 56 Đình chỉ quá trình mua sắm
- Điều 57 Kiểm tra về pháp lý.

CHÚ THÍCH

1. Phần này được trích chủ yếu từ cuốn *Tính minh bạch quốc tế* (1996); Walsh và Leigland trong Perry, chủ biên (1989); số liệu thống kê của WTO; bản tin nội bộ và báo cáo quốc gia của ADB; Kettle và những người khác (1991); Dehoog trong Cooper và Newland, chủ biên, (1997); và Ban Thư ký Khối Thịnh vượng chung (1995a).

2. Ví dụ, Ngân hàng Thế giới đã quy định về việc sử dụng các bộ tài liệu riêng biệt đối với các hợp đồng xây dựng.

3. Sau khi phê chuẩn Chương trình nghị sự 21 trong Hội nghị Quốc tế về Môi trường và Phát triển năm 1992.

4. Phần này dựa một phần vào số liệu thống kê của WTO; OECD

(1997e, 1999a); Sherman (1987); Dehoog trong Cooper và Newland, chủ biên, (1997) bản tin nội bộ và báo cáo quốc gia của ADB.

5. Ủy ban này là một cơ quan của Liên hợp quốc được thành lập để đẩy mạnh việc hợp lý hoá các văn bản luật quốc tế liên quan tới hoạt động thương mại. Ủy ban này cũng đã soạn thảo các văn bản luật mẫu khác về trọng tài và hoà giải trong thương mại quốc tế, bán hàng hoá quốc tế và các giao dịch liên quan, mất khả năng thanh toán với nước ngoài, thanh toán quốc tế, vận chuyển hàng hoá quốc tế, thương mại điện tử, và hợp đồng xây dựng quốc tế.

6. Phần này trích chủ yếu từ Dehoog trong Cooper và Newland, chủ biên (1997); Walsh và Leigland

trong Perry, (1989); số liệu thống kê của WTO; Corrigan và những người khác (1999a); bản tin nội bộ và báo cáo quốc gia của ADB.

7. Phần này trích chủ yếu từ Dehoog trong Cooper và Newland, chủ biên (1997); Walsh và Leigland trong Perry, chủ biên (1989); OEECD (1999a); bản tin nội bộ và báo cáo quốc gia của ADB; hướng dẫn về mua sắm do Ngân hàng Thế giới và ADB ban hành; và các chi tiết về hoạt động thực tế của các nước có trong số liệu thống kê của Tổ chức Thương mại Thế giới.

8. Các hình thức này bao gồm mua sắm từ các tổ chức của Liên hợp quốc, mua sắm trả nợ cho các trung gian tài chính, mua sắm dưới hình thức xây dựng - vận hành - chuyển giao và các hình thức tương tự như khu vực tư nhân, và mua sắm cộng đồng.

9. Hoạt động tiền đấu thầu trong trường hợp xây dựng và các công trình còn đòi hỏi giải phóng mặt bằng và công trường trước khi thực hiện dự án.

10. Các tổ chức tài trợ thường phát hành các tài liệu này dưới hình thức in ấn và điện tử, ví dụ, Cơ hội kinh doanh của Ngân hàng Phát triển châu Á.

11. Phí hồ sơ cần phải hợp lý và chỉ bao gồm chi phí in ấn và chuyển phát tài liệu, và không quá cao làm nản lòng các nhà cung ứng nhỏ. Phí bảo lãnh thầu cũng không nên quá cao làm nản lòng các nhà cung ứng. Phí bảo lãnh có thể dưới bất kỳ hình thức nào có thể chấp nhận được, như ngân

phiếu có chứng nhận, chi phiếu ngân hàng, thư tín dụng hoặc tiền mặt.

12. Mô tả này dựa trên những hướng dẫn đã được ban hành và tài liệu đấu thầu của Ngân hàng Thế giới và ADB.

13. Xem Schiavo-Campo và Singer (1970).

14. Phần này chủ yếu trích từ Sherman (1987); Dehoog trong Cooper và Newland, chủ biên, (1997); và Rehfuss (1989).

15. Phần này trích một phần từ báo cáo của Viện Nghiên cứu hoà bình thế giới Stockholm (1999); Gregory (1989) Brazoska (1999); và Jones (1999).

16. Phần này trích một phần từ Pope, chủ biên (1996); Cooper và Newland, chủ biên (1997); Walsh và Leigland trong Perry, chủ biên (1989); Tanzania (1996); McCampbell, và những người khác (1997); và Ngân hàng Thế giới (1997).

17. Kể cả khi so sánh với hình thức tham nhũng hiệu quả nhất và khó phát hiện nhất cho tới nay: đặc quyền tiếp cận đến nguồn ngoại tệ được đánh giá thấp hơn giá trị thực, rồi sau đó bán lại trên thị trường không chính thức, không hề gặp rủi ro, không phải chịu chi phí và gần như có lợi nhuận ngay lập tức. Hoạt động mua sắm là nguồn tham nhũng chính nhưng không phải là duy nhất.

18. Để có thông tin chi tiết về luật mẫu này, bạn đọc có quan tâm xin tham khảo tại địa chỉ (<http://www.uncitral.org/english/texts/procurem/mlprocure.htm>).