

PHÂN CẤP TÀI CHÍNH Ở CÁC NỀN KINH TẾ ĐANG PHÁT TRIỂN VÀ CHUYỂN ĐỔI

TIẾN BỘ, CÁC VẤN ĐỀ VÀ TRIỂN VỌNG

Anwar Shah¹

Ngân hàng Thế giới

Thủ đô Washington, Hoa Kỳ

Bài viết Nghiên cứu về Chính sách của Ngân hàng Thế giới số 3282, tháng 4 năm 2004

Loạt bài viết nghiên cứu về chính sách nhằm phổ biến các kết quả nghiên cứu đang thực hiện nhằm khuyến khích việc trao đổi các ý tưởng về những vấn đề phát triển. Một mục tiêu của loạt bài viết này là nhằm đưa ra những kết quả một cách nhanh chóng, ngay cả khi các bài trình bày chưa được hoàn toàn trau chuốt. Các bài viết này mang tên tác giả và nên được trích dẫn phù hợp. Các kết quả, diễn giải, và kết luận mô tả trong bài viết này hoàn toàn là của tác giả và không nhất thiết đại diện cho quan điểm của Ngân hàng Thế giới, các Giám đốc Điều hành, hay các quốc gia mà bài viết nói đến. Các bài nghiên cứu về chính sách có sẵn trên mạng tại địa chỉ <http://econ.worldbank.org>.

¹ Nhà kinh tế trưởng, Viện Ngân hàng Thế giới. Một phiên bản tóm tắt trước đây của bài nghiên cứu này được trình bày tại Hội nghị Quốc tế về Chế độ Liên bang 2002 tại St. Gallen, Thụy Sĩ diễn ra từ ngày 27-30/8/2002. Tác giả rất biết ơn Tiến sĩ Raoul Blindenbacher, các Giáo sư Richard Bird, Bernard Dafflon và Claude Jeanrenaud về các bình luận. Xin vui lòng gửi các bình luận đến địa chỉ Anwar Shah, World Bank, Mail Stop J4-403, 1818 H Str., N.W., Washington, D.C., 20443, U.S.A. Email: ashah@worldbank.org.

1. Giới thiệu

Trong suốt nửa thế kỷ qua, với việc theo đuổi các kiểu hình phát triển kế hoạch hóa tập trung, các nền kinh tế đang phát triển và chuyển đổi (kể từ đây về sau gọi tắt là NKTĐPT&CD) nhìn chung đi theo một con đường tập trung hóa. Kết quả là, ngày nay các nền kinh tế này mang tính tập trung hóa cao hơn so với các nước công nghiệp vào thời kỳ những giai đoạn đầu phát triển. Nhiều nghiên cứu gần đây, như được thảo luận sau đây, đang thúc đẩy hầu hết các NKTĐPT&CD phải xem xét lại những vai trò tương ứng của các cấp độ chính quyền, khu vực tư nhân và cộng đồng dân cư như là những đối tác trong phát triển.² Bài viết này khảo sát những lý do tại sao phải nhen lại mối quan tâm về các thỏa thuận ngân sách tại các NKTĐPT&CD và xem lại sự tiến triển theo thời gian thông qua việc sử dụng một khuôn khổ hệ thống.

Nghiên cứu này rút ra các bài học tổng quát và bài học thể chế nhằm đưa ra những việc cần làm trong việc tạo ra một môi trường với sự năng động và trách nhiệm trong việc quản trị địa phương. Một kết luận chung của bài viết này là rằng tiếng nói, sự lựa chọn và sự rút lui của công dân là hết sức quan trọng đối với sự thành công của quá trình ra quyết định phân cấp. Những lĩnh vực này đòi hỏi phải có sự quan tâm đáng kể đối với các nỗ lực cải cách đang diễn ra.

Cấu trúc của bài viết này như sau. Phần 2 đưa ra một sự thảo luận về động cơ đằng sau sự thay đổi hết sức to lớn. Phần 3 đưa ra một khuôn khổ đơn giản để đánh giá và đương đầu với những áp lực thay đổi. Phần 4 xem xét các xu hướng lớn trong sự chia sẻ quyền lực tại các NKTĐPT&CD và ý nghĩa của chúng đối với sự quản trị khu vực công. Phần 5 xem lại năng lực hoạt động và định hướng của khu vực công trong việc hỗ trợ các nỗ lực cải cách. Cuối cùng, Phần 6 rút ra các bài học chung từ kinh nghiệm trong việc thích ứng với một thế giới đang thay đổi.

2. Tìm kiếm sự cân bằng thích hợp

Các nguyên nhân của việc suy nghĩ lại về các thỏa thuận thu chi ngân sách là rất đa dạng và tầm quan trọng của mỗi nhân tố có tính đặc thù của từng nước. Tuy nhiên, các tác nhân chung cho sự thay đổi bao gồm: (i) sự sụp đổ của các nền kinh tế có sự kiểm soát và sở hữu tập thể; (ii) khao khát ly khai khỏi dấu tích của chế độ thực dân và xung đột sắc tộc như tại châu Phi; (iii) những thất bại của chính quyền trung ương trong việc đảm bảo các mục tiêu quốc gia; (iv) các chính sách liên bang đối với chính quyền địa phương như chính sách tự tự lo liệu và chính sách cạnh tranh giữa các địa phương; (v) sự khẳng định của tòa án về các quyền cơ bản của công dân; (vi) sự toàn cầu hóa của những hoạt động kinh tế; và (vii) các ảnh hưởng mang tính chứng minh của Liên minh Châu Âu và châu Mỹ Latinh. Sự chết yểu của mô hình sở hữu tập thể đã thúc đẩy một sự thay đổi quan trọng trong tổ chức chính phủ và các địa giới của một số nước, đặc biệt là tại Đông Âu và Liên bang Xô viết cũ. Các nước này tìm kiếm sự hướng dẫn từ các nguyên lý và thực tiễn mà các nước công nghiệp - với những hệ thống của quá trình ra quyết định công mang tính bảo vệ thị trường đã phát triển trong một thời gian dài - theo đuổi.

Tại châu Phi, cả những thuộc địa của Pháp lẫn của Anh đã kế thừa các hệ thống quản trị mang tính tập trung hóa cao độ nhằm phục vụ cho mệnh lệnh và sự kiểm soát với rất ít quan tâm đến sở thích của công dân. Việc giải quyết các xung đột sắc tộc đòi hỏi một sự bảo vệ lớn hơn về quyền

² Việc suy nghĩ lại này đã tạo ra nhiều bàn cãi và tranh luận nóng bỏng trên các diễn đàn chính sách phát triển. Thật đáng tiếc là cuộc tranh luận này đã tập trung vào các vấn đề nhỏ nhặt như “tập trung hóa” so với “phân cấp”. Ngược lại với vấn đề trọng tâm của sự tranh luận này, lý thuyết về thu chi ngân sách liên bang quan tâm đến việc phân công rõ ràng các trách nhiệm giữa các cấp chính quyền khác nhau nhằm hỗ trợ cho việc quản trị quốc gia tốt.

lợi của các nhóm dân tộc thiểu số trong những xã hội bị chia nhỏ về mặt chính trị hay bị tước đoạt quyền công dân tại châu Phi. Những cải cách chính trị tại châu Mỹ Latinh đã trao quyền cho dân chúng, mà đến lượt mình lại đòi hỏi trách nhiệm lớn hơn từ phía chính phủ. Tại hầu hết các nước, chính phủ quốc gia đã thất bại trong việc đảm bảo sự công bằng giữa các vùng, liên minh kinh tế, sự độc lập của ngân hàng trung ương, môi trường kinh tế vĩ mô ổn định hay sự tự quản của địa phương. Thành tích của các chính quyền tiểu bang/địa phương cũng không phải là đáng khen ngợi. Các chính quyền tiểu bang/địa phương thường theo đuổi các chính sách nhờ vả địa phương lân cận, mưu cầu sự “sử dụng không phải trả tiền” mà không có trách nhiệm giải trình và, tìm kiếm sự tư lợi hẹp hòi mà đã làm xói mòn sự thống nhất quốc gia. Các hệ thống pháp luật tại một số nước cũng đang cung cấp tác nhân khuyến khích thay đổi qua việc tạo ra một sự giải thích rộng hơn về các quyền cơ bản và đòi hỏi rằng pháp chế cấp quốc gia và cấp tiểu bang/địa phương phải tương thích với các quyền cơ bản của công dân.

Sự nổi lên của một nền kinh tế thế giới mới “không biên giới” làm phức tạp thêm bức tranh này qua việc mang lại những thách thức mới cho chủ nghĩa liên bang theo hiến pháp (xem Courchene 1995). Những thách thức này nảy sinh từ sự suy giảm chủ quyền quốc gia trong việc thực thi qui định một số hoạt động kinh tế vì biên giới đã trở nên lỏng lẻo hơn và công nghệ thông tin đã làm suy yếu khả năng của các nước trong việc kiểm soát các dòng thông tin. Với sự toàn cầu hóa, điều ngày càng trở nên rõ ràng hơn là chủ quyền quốc gia quá nhỏ bé để có thể đối đầu với những điều to lớn trong cuộc sống và quá lớn để đối phó với những điều nhỏ bé. Nhiều chủ quyền quốc gia đơn giản hơn đang nhanh chóng mất đi quyền lực đối với một số lĩnh vực kiểm soát và điều tiết mang tính truyền thống như việc điều tiết các hoạt động ngoại thương, viễn thông, và giao dịch tài chính. Chính phủ các nước đang trải qua kinh nghiệm về sự kiểm soát bị sút giảm trong khả năng kiểm soát các dòng hàng hóa và dịch vụ, ý tưởng và những sản phẩm nông nghiệp. Những khó khăn này đã mở đường cho sự nổi lên của các định chế chuyên môn hóa về sự quản trị toàn cầu như Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), Dịch vụ Môi trường Toàn cầu và còn nhiều tổ chức khác nữa sẽ ra đời đặc biệt là những thể chế quản lý và kiểm soát công nghệ thông tin, liên lạc qua vệ tinh, và các giao dịch tài chính quốc tế. Vì vậy, chủ quyền quốc gia ắt sẽ liên minh lại trong những năm tới và từ bỏ trách nhiệm trong những lĩnh vực kể trên cho các thể chế siêu quốc gia. Tuy nhiên xu hướng này góp phần tạo ra sự giảm sút tính dân chủ vì công dân không có khả năng tham gia trực tiếp và quá trình ra quyết định của các định chế siêu quốc gia.

Các chính sách và nguyên tắc của Liên minh châu Âu liên quan đến sự phụ thuộc³, sự hài hòa và ổn định về thu chi ngân sách cũng đang có những ảnh hưởng mang tính chứng minh đến chính sách của các NKTĐPT&CĐ. Tương tự như vậy, thành công của sự phân cấp trong việc cải thiện sự tham gia của dân chúng, hiệu quả và công bằng của việc cung cấp dịch vụ công và trách nhiệm giải trình của khu vực công tại một số nước châu Mỹ Latinh như Bra-xin, Chi-lê và Cô-lôm-bi-a đã gây cảm hứng cho các quốc gia khác phải có một sự rà soát lại các thỏa ước ngân sách của mình (xem Wiesmer, 1994). Cuối cùng, sự trỗi dậy của việc quan tâm đến sự quản lý công, các chính sách và thực tiễn liên bang mới đã đóng vai trò như là một cơ sở vững mạnh cho việc tái cấu trúc và tái định hướng khu vực công.

Cơ cấu quản trị đang nổi lên

Việc xem xét lại này đã tạo ra một cuộc cách mạng thầm lặng trên toàn cầu. Cuộc cách mạng âm thầm này là chậm nhưng dần dần mang lại những sự tái sắp xếp mà chứa trong nó nhiều đặc

³ Nguyên tắc phụ thuộc nói rõ rằng cấp chính quyền thấp nhất phải thực thi các trách nhiệm dịch vụ công nếu như không có một trường hợp thuyết phục có thể được làm rõ qui cho trách nhiệm của cấp cao hơn.

trung khác nhau của sự siêu quốc gia hóa, liên bang hóa, tập trung hóa, tỉnh hóa và địa phương hóa. Tuy thế, viễn cảnh về một cơ cấu quản trị mà đang dần hình thành thông qua cuộc cách mạng thâm lạng này là viễn cảnh mà chỉ ra một sự dịch chuyển dần từ các cơ cấu hiến pháp *nhất thể* sang các loại hình quản trị *liên bang* hay *liên đoàn* đối với một bộ phận lớn dân chúng.⁴ Điều này hàm ý rằng chúng ta có nhiều khả năng chuyển từ một thế giới tập trung hóa sang một thế giới toàn cầu hóa và địa phương hóa.⁵ Vai trò của chính quyền trung ương trong một thế giới như vậy ắt sẽ thay đổi từ vai trò của quyền lực mang tính quản lý sang vai trò lãnh đạo trong một môi trường chính quyền đa trung tâm. Văn hóa của sự quản trị cũng đang dần thay đổi từ quan liêu hành chính sang cách thức hoạt động có sự tham gia; từ mệnh lệnh và kiểm soát sang trách nhiệm giải trình đối với kết quả; từ việc phụ thuộc nội bộ sang cạnh tranh và cạnh tân; từ khép kín và chậm chạp sang mở cửa và nhanh chóng; và từ việc không chấp nhận rủi ro sang cho phép sự tự do trong thất bại hay thành công. Các cuộc khủng hoảng tài chính trên thế giới mà khuyến khích các chính sách bảo hộ đang ngăn cản sự thay đổi này và kết quả là viễn cảnh mới cần phải có một quãng thời gian nhất định để định hình trong thế kỷ 21 (xem Bảng 1) và tại nhiều NKTĐPT&CD vì viễn cảnh này có thể không thật sự trở thành hiện thực vào một thời điểm nào đó do những trở ngại về thể chế được lưu ý trong các phần sau.

Bảng 1: Cơ cấu quản trị - Thế kỷ 20 so với 21

<i>Thế kỷ 20</i>	<i>Thế kỷ 21</i>
◆ Nhất thể	◆ Liên bang/liên đoàn
◆ Tập trung hóa	◆ Toàn cầu hóa và địa phương hóa
◆ Trung ương quản lý	◆ Trung ương hướng dẫn
◆ Hành chính quan liêu	◆ Có sự tham gia
◆ Mệnh lệnh và kiểm soát	◆ Đáp ứng và có trách nhiệm đối với công dân
◆ Những kiểm soát đầu vào	◆ Kết quả là quan trọng
◆ Trách nhiệm giải trình từ trên xuống	◆ Trách nhiệm giải trình từ dưới lên
◆ Phụ thuộc nội bộ	◆ Có tính cạnh tranh
◆ Khép kín và chậm	◆ Cởi mở và nhanh
◆ Không chấp nhận rủi ro	◆ Tự do trong việc thất bại/thành công

Sức ép nói chung của những thay đổi này cho thấy một xu hướng hoặc là trao lại (trao quyền cho dân chúng về mặt chính trị) và/hoặc địa phương hóa (phân cấp quá trình ra quyết định cho cấp địa phương). Sự địa phương hóa đã được theo đuổi thông qua những sự kết hợp khác nhau của các sáng kiến chính trị, hành chính và phân cấp tài chính. *Sự phân cấp chính trị hay dân chủ* hàm ý rằng các chính quyền địa phương được bầu trực tiếp qua đó tạo cho những viên chức được bầu chọn có trách nhiệm giải trình đối với các công dân. *Sự phân cấp hành chính* trao quyền cho những chính quyền địa phương trong việc thuê mướn và sa thải các nhân viên tại địa phương (qua đó tạo cho viên chức tại địa phương có trách nhiệm giải trình đối với viên chức chính quyền trung ương) mà không có bất cứ sự tham khảo ý kiến nào từ các cấp chính quyền cao hơn. *Sự phân cấp tài chính* đảm bảo rằng tất cả viên chức được bầu chọn phải cân nhắc một cách cẩn

⁴ Một đất nước *nhất thể* có một chính phủ duy nhất hay đa cấp mà trong đó sự kiểm soát hiệu quả các nhiệm vụ của chính phủ tùy thuộc vào chính quyền trung ương. Một loại hình chính phủ *liên bang* có cơ cấu đa tầng trong đó việc ra quyết định được chia sẻ bởi tất cả các cấp chính quyền. Trong hệ thống chính phủ *liên đoàn*, chính quyền trung ương đóng vai trò như một tác nhân của tất cả các đơn vị thành viên, thường là không có quyền hạn đánh thuế và chi tiêu độc lập. Liên minh châu Âu là một ví dụ quan trọng về hình thức chính phủ liên đoàn. Thụy Sĩ là một thể chế liên đoàn nhưng trong thực tế được xem là một nước liên bang.

⁵ Tổng số các nước đã tăng từ 140 nước vào năm 1975 lên 192 trong năm 2001 và trong số này chỉ có 25% số nước có chế độ dân chủ vào năm 1975 so với mức 60% trong năm 2001. Năm 2001, có 24 nước liên bang chiếm 25,4% dân số thế giới, và 20 nước nhất thể phân cấp với một số đặc trưng liên bang khác chiếm 35,4% dân số toàn cầu (xem thêm Watts, 1999). Ngân hàng Thế giới đã có những chương trình hỗ trợ cho sự phân cấp tại 74 quốc gia trong suốt giai đoạn 1986-2001.

trọng niềm vui của việc tiêu xài tiền của người khác cũng như công sức khó nhọc đi kèm với việc tăng số thu từ phía cử tri đoàn và phải đối mặt với khả năng bị biểu quyết bất tín nhiệm. *Sự giám sát tập trung hành chính*, mà trong đó việc ra quyết định được chuyển sang cho các văn phòng khu vực và địa phương của chính quyền trung ương, ắt sẽ không nhất quán với sự phân cấp hành chính. Tương tự như vậy, *sự ủy thác hành chính* mà ở đó các chính quyền địa phương thực thi các hoạt động thay mặt các cấp chính quyền cao hơn không đạt được sự phân cấp hành chính. Vì vậy, sự địa phương hóa quyền lực là nhằm mục đích mang quá trình ra quyết định lại gần và sâu sát hơn với bộ phận dân chúng đang được khu vực công phục vụ. Sự thay đổi này đã chứng tỏ là mục tiêu gây tranh cãi trong các NKTĐPT&CD. Điều này bởi vì sự địa phương hóa đang được xem như là cả một giải pháp cho các vấn đề ví dụ như khu vực công hoạt động không đúng chức năng và sự thiếu vắng tiếng nói và sự rút lui lẫn như một nguồn các vấn đề mới, ví dụ như sự chiếm giữ của cải và quyền lực của các nhà lãnh đạo cao cấp và việc làm tồi tệ thêm sự quản lý kinh tế vĩ mô do thiếu kỷ luật thu chi ngân sách và hành vi thu chi ngân sách sai trái của các đơn vị tiểu bang/địa phương. Cũng có các khó khăn thuộc về nhận thức trong việc thực hiện chọn lựa dựa trên sự cân bằng thích hợp (xem Shah, 1994 và Boadway, Roberts và Shah, 1994). Ngoài những vấn đề thuộc nhận thức này, một số những mối quan tâm thực tế cũng có liên quan đến việc truy tìm sự cân bằng bên trong một quốc gia. Những quan tâm này bao gồm mức độ tham gia phổ biến trong các cuộc bầu cử nói chung, đời sống chính trị phong kiến, văn hóa tuyên dụng công chức và các động cơ, cơ cấu quản trị và trách nhiệm giải trình và năng lực của các chính quyền địa phương.

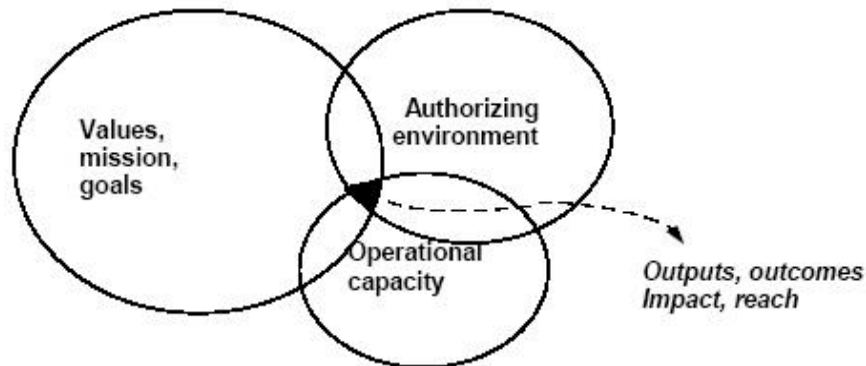
3. Sự thay đổi hàng đầu: Phát triển một tầm nhìn và một chiến lược

Để đương đầu hay thích nghi với cuộc cách mạng thầm lặng này đòi hỏi phải có một tầm nhìn và một chiến lược mà thiếu chúng thì một quốc gia ắt đã không hoàn toàn kiểm soát được số phận của mình. Một cái nhìn cận kề hơn về sứ mệnh và các giá trị của khu vực công, môi trường pháp lý và năng lực hoạt động của chúng tại các NKTĐPT&CD mang lại những cái nhìn kỹ lưỡng quan trọng cho việc hiểu biết sự vận hành không đúng chức năng của việc quản trị công.

- (a) *Tầm nhìn của khu vực công hay sứ mệnh và các giá trị của khu vực công.* Sứ mệnh và các giá trị xã hội được chứa đựng trong hiến pháp hay trong các báo cáo chính sách ngân sách hàng năm, có lẽ là những điểm tham khảo hữu dụng đối với trách nhiệm ủy thác của khu vực công và các giá trị kế thừa từ những trách nhiệm ủy thác này.
- (b) *Môi trường pháp lý.* Môi trường pháp lý tượng trưng cho các cơ chế về thể chế cho việc chuyển sứ mệnh theo hiến pháp thành các hành động và mục tiêu cụ thể. Những điều này bao gồm các qui chuẩn xã hội, các qui tắc chính thức và phi chính thức, các thủ tục và tổ chức liên quan đến việc tham gia, tư vấn, ra quyết định và trách nhiệm giải trình. Các cơ quan lập pháp, điều phối và giám sát là những nhân tố quan trọng của môi trường pháp lý. Những định chế này đảm bảo rằng khu vực công chỉ tập trung vào những nguyện vọng của công dân. Tại Thụy Sĩ, các cơ quan lập pháp, những qui tắc thu chi ngân sách và các cuộc trưng cầu dân ý đại chúng đối với các đề xuất ngân sách quan trọng đảm bảo được rằng những sở thích của công dân được tôn trọng.
- (c) *Năng lực hoạt động và những cản ngại.* Kỹ năng, động cơ và sự cam kết của bộ phận thi hành tượng trưng cho năng lực hoạt động. Điều được phép làm không nhất thiết là điều sẽ được làm bởi vì năng lực hoạt động sẵn có có thể không phù hợp với nhiệm vụ được trao. Ngoài ra, ngay cả năng lực hoạt động mà sẵn có có thể bị làm hỏng bởi

văn hóa hành chính quan liêu hay những động cơ mà tương thưởng cho mệnh lệnh và sự kiểm soát, và sự tham nhũng và bảo trợ.

Hình 1: Môi trường thể chế khu vực công tại các nền kinh tế chuyển đổi và đang phát triển



Sự thách thức của việc cải cách khu vực công tại bất kỳ nước nào là phải làm hài hòa sứ mệnh và các giá trị của khu vực công, môi trường pháp lý và năng lực hoạt động của nó để cho có một sự phù hợp chặt chẽ, nếu chưa phải là hoàn hảo, giữa ba khía cạnh này của sự quản trị (xem Hình 1). Phần giao nhau giữa ba nhân tố này có liên quan đến hiệu quả hoạt động của khu vực công trong việc thực hiện các nhiệm vụ được giao. Do đó mục tiêu là nhằm tối đa hóa phần giao nhau này. Một nhiệm vụ như vậy đối với nhiều NKTĐPT&CD là rất dễ gây nản chí vì các nền kinh tế này thường có những mục tiêu cao ngất nhưng lại thiếu một môi trường pháp lý có khả năng chuyên những mục tiêu này thành một khuôn khổ chính sách. Vấn đề này thường bị làm cho phức tạp thêm bởi những động cơ hành chính quan liêu mà có thể làm cho bất cứ năng lực hoạt động sẵn có nào thực thi sai chức năng một khuôn khổ như vậy.

4. Tái tổ chức môi trường pháp lý sang việc tập trung đến các mục tiêu xã hội

Các cấp chính quyền khác nhau sẽ có sự tập trung lớn hơn vào các mục tiêu xã hội nếu họ và các công dân biết khá rõ về vai trò của mình trong việc cung cấp dịch vụ công. “Vấn đề phân công” hay sự chia sẻ quyền lực giữa các cấp chính quyền khác nhau đã và đang là vấn đề trọng yếu nhất trong quản trị công từ thời xa xưa. Đây vẫn là một quan tâm chính trong lý thuyết về chế độ liên bang. Hiệp ước Maastricht đã đưa ra một nguyên tắc hướng dẫn, “*nguyên tắc phụ thuộc*” cho việc phân công trách nhiệm giữa các thành viên trong Liên minh châu Âu. Theo nguyên tắc này, việc đánh thuế, chi tiêu và các chức năng điều tiết nên được thi hành bởi cấp chính quyền thấp nhất nếu không có trường hợp có sức thuyết phục nào có thể được làm rõ qui cho trách nhiệm của các cấp chính quyền cao hơn. Lý thuyết thu chi ngân sách liên bang cũng cung cấp các nguyên tắc mà ủng hộ rộng rãi cho nguyên tắc phụ thuộc này. *Danh mục tùy chọn của Stigler* (Stigler, 1953) xác định hai nguyên tắc của việc thiết kế quyền hạn: (a) chính quyền đại diện hoạt động tốt nhất khi gần gũi và sâu sát hơn với dân chúng của mình; và (b) dân chúng nên có quyền bầu chọn loại hình và số lượng dịch vụ công mà họ muốn. Olson (1969) đề xuất “*sự tương đương thu chi ngân sách*” như là tiêu chuẩn cho sự thiết kế quyền hạn. Theo nguyên tắc này, quyền hạn chính trị và lĩnh vực hưởng lợi của dịch vụ công phải trùng nhau nhằm đảm bảo rằng

lợi ích biên tế của việc cung cấp bằng với chi phí biên tế của nó và rằng không có vấn đề “xài chùa”. Oates đã cải tiến các ý tưởng này xa hơn nữa. *Định lý phân cấp* mà Oates khởi xướng phát biểu rằng “mỗi dịch vụ công nên được cung cấp bởi phạm vi quyền hạn mà có thể kiểm soát được khu vực địa lý tối thiểu mà sẽ nội bộ hóa các lợi ích và chi phí của một sự cung cấp như vậy” (Oates 1972, trang 55). Điều này đơn giản là hàm ý việc phân công các nhiệm vụ ví dụ như an ninh quốc gia và quốc phòng cho chính quyền trung ương và việc thu gom rác và phòng cháy chữa cháy cho cấp chính quyền địa phương. Trong một ý tưởng có liên quan, cái gọi là “*nguyên tắc phù hợp*”, Oates (1972) đã lập luận rằng phạm vi quyền hạn mà quyết định mức cung cấp của mỗi hàng hóa công nên bao gồm một cách chính xác tập hợp các cá nhân mà tiêu thụ hàng hóa đó. Việc áp dụng các nguyên tắc này để đạt được sự cân bằng thích hợp trong số lượng và qui mô của các phạm vi quyền hạn đòi hỏi những hoạt động của *việc bỏ phiếu bằng chân (voting with feet)* (Tiebout, 1956), bầu cử bằng cách bỏ phiếu kín, các quá trình hình thành cộng đồng khác (Buchanan, 1965) hay việc vẽ lại các biên giới về phạm vi quyền hạn.

Khi áp dụng các nguyên tắc của thiết kế phạm vi quyền hạn, lý thuyết thu chi ngân sách liên bang lập luận rằng việc phân công trách nhiệm trong chi tiêu phải đi trước hay ít ra là được thực hiện cùng thời điểm với việc phân công trách nhiệm đánh thuế. Điều này giúp đảm bảo sự kết hợp tốt hơn giữa quyền đánh thuế và chi tiêu cho trách nhiệm giải trình tốt hơn và tránh được việc quá phụ thuộc vào các khoản chuyển nhượng trong việc tài trợ cho các khoản chi tiêu. Trong phân tích, sự hướng dẫn về mặt nhận thức và thực tiễn trong phân bổ trách nhiệm giải trình được xem xét lại một cách cẩn thận.

a. Làm rõ vai trò của các cấp chính quyền khác nhau trong cung cấp dịch vụ công

Về mặt nhận thức, trách nhiệm chi tiêu của chính quyền trung ương nên bao gồm: (a) các nhiệm vụ gìn giữ các mục tiêu hiệu quả của cả nước ví dụ như việc duy trì thị trường chung nội bộ, cung cấp hay tài trợ cho các mức hữu hiệu của hàng hóa và dịch vụ công mà lợi ích của chúng vượt quá các biên giới địa phương; (b) nhiệm vụ cần thiết để bảo vệ các mục tiêu công bằng quốc gia ví dụ như công bằng theo chiều sâu được dựa trên thu nhập và các đặc trưng khác, công bằng theo chiều rộng hay công bằng trong thu chi ngân sách giữa các vùng và sự bình đẳng theo pháp luật thông qua khuôn khổ pháp lý; và (c) các chương trình ổn định hóa. Những trách nhiệm cho tất cả các nhiệm vụ khác được thực hiện tốt nhất bởi các cấp chính quyền vùng và địa phương. Chính phủ quốc gia có thể đảm bảo việc đạt được các tiêu chuẩn tối thiểu về dịch vụ công thông qua sự giám sát mang tính chế định hay sự chuyển nhượng có điều kiện các ngân quỹ (xem Phụ lục Bảng 1 để biết về sự phân công mang tính đại diện các trách nhiệm chi tiêu).

Các thỏa ước không cân xứng có thể hữu ích nếu các vùng là tương đồng về dân số, kỹ năng, văn hóa, qui mô và cơ sở kinh tế. Sự phân công những dịch vụ công cho các loại hình chính quyền vùng và địa phương khác nhau đòi hỏi phải quan tâm đến những nhân tố như là hiệu quả kinh tế nhờ qui mô, hiệu quả kinh tế nhờ phạm vi (việc gộp thích hợp các dịch vụ công tại địa phương nhằm cải thiện tính hiệu quả thông qua sự tiết kiệm thông tin và hoạt động điều phối và trách nhiệm giải trình được cải thiện thông qua sự tham gia của cử tri và sự thu hồi chi phí) và sự lan tỏa của chi phí/lợi ích, sự gắn gũi với người hưởng lợi, sở thích của người tiêu dùng, và sự năng động trong các chọn lựa ngân sách đối với thành phần các khoản chi tiêu. Cấp chính quyền cụ thể mà qua đó một dịch vụ được phân công quyết định sự sản xuất và phân phối của nhà nước và/hoặc tư nhân của dịch vụ đó dựa trên những xem xét về hiệu quả và công bằng. Vì năng lực tài chính của các chính quyền địa phương là rất hạn chế tại hầu hết các nền kinh tế đang phát triển và chuyển đổi, việc tạo điều kiện thuận lợi cho sự tham gia của khu vực tư nhân trong việc

cung cấp các dịch vụ công tại địa phương được cho là có tầm quan trọng lớn hơn. Một sự tham gia như vậy sẽ làm tăng tiếng nói, sự lựa chọn và rút lui của công dân.

Các thách thức đặc biệt trong phân công chi tiêu từ sự toàn cầu hóa

Trong nền kinh tế thế giới không biên giới đang nổi lên, các quyền lợi của cư dân với tư cách là những công dân thường là không đáng kể so với các quyền lợi của họ với tư cách là những người tiêu dùng. Nhằm đảm bảo quyền lợi của mình với tư cách là những người tiêu dùng trong nền kinh tế thế giới, các cá nhân ngày càng tìm kiếm sự địa phương hóa và khu vực hóa quá trình ra quyết định công nhằm bảo vệ tốt hơn những quyền lợi của mình. Với sự luân chuyển lớn hơn của vốn, và việc nổi lên môi trường chế định đối với đầu tư trực tiếp nước ngoài, các chính quyền địa phương là những nhà cung cấp các dịch vụ có liên quan đến cơ sở hạ tầng sẽ đóng vai trò như là những kênh thu hút đầu tư thích hợp hơn so với chính phủ quốc gia. Do biên giới trở nên lỏng lẻo hơn, các thành phố được kỳ vọng là sẽ thay thế cho các quốc gia trong các liên minh kinh tế xuyên quốc gia vì dân chúng trên toàn châu Âu đã khám phá ra rằng các chính phủ quốc gia ngày càng ít liên quan hơn đến cuộc sống của họ. Họ ngày càng nghiêng nhiều hơn về việc liên kết đặc tính và lòng trung thành của mình với các thành phố và vùng/khu vực.

Với sự luân chuyển của vốn và các yếu tố đầu vào khác, kỹ năng chứ không phải là tài nguyên sẵn có sẽ quyết định khả năng cạnh tranh quốc tế. Tuy nhiên, giáo dục và đào tạo thì đặc thù vẫn là trách nhiệm của chính quyền địa phương. Do vậy, có một nhu cầu phải tái sắp xếp trách nhiệm này bằng cách tạo cho chính phủ quốc gia một vai trò lớn hơn trong việc nâng cao kỹ năng thông qua giáo dục và đào tạo. Môi trường kinh tế mới cũng sẽ làm phân cực sự phân phối thu nhập có lợi cho công nhân có tay nghề cao, qua đó làm nổi bật những sự bất bình đẳng về thu nhập và có thể loại trừ tầng lớp thu nhập trung bình thấp hơn. Bởi vì các chính phủ quốc gia có thể không có phương tiện để đối phó với thất bại chính sách xã hội này, những chính quyền trung ương mà hoạt động cùng với chính phủ quốc gia ắt sẽ phải thiết kế các chiến lược để đối phó với cuộc khủng hoảng đang nổi lên về chính sách xã hội.

Đã thành đặc trưng, các thỏa ước thương mại quốc tế chứa đựng trong nó những điều khoản chính sách xã hội. Nhưng chính sách xã hội lại đặc thù là một lĩnh vực của trách nhiệm chính quyền địa phương như tại Can-na-đa, Bra-xin, Ấn Độ, Pa-kít-xtan và Hoa Kỳ. Đây là một lĩnh vực đang nổi lên về mâu thuẫn giữa các cấp chính quyền khác nhau. Để tránh những mâu thuẫn này, một nguyên tắc chủ đạo nên là rằng đến mức độ mà những thỏa ước chứa đựng trong nó các điều khoản chính sách xã hội thì những thỏa ước này phải phụ thuộc vào sự phê chuẩn của các chính quyền địa phương như thực tiễn đang được thực thi tại Ca-na-đa.

Trong quản trị kinh tế vĩ mô, các thể chế siêu quốc gia như Quỹ Tiền tệ Quốc tế hay Ngân hàng Thế giới đang nắm giữ những vai trò ngày càng lớn hơn bao giờ hết. Trong phạm vi một nước, các ngân hàng trung ương độc lập và những chính quyền địa phương đang tìm kiếm những vai trò được nâng lên trong quản lý kinh tế vĩ mô, qua đó làm cho vai trò trực tiếp của chính quyền liên bang trong việc bình ổn hóa và kiểm soát kinh tế vĩ mô bị giảm sút. Tuy vậy, vai trò của chính quyền liên bang trong việc phối hợp và giám sát sẽ tăng lên.⁶

Những sự sắp xếp lại về phạm vi quyền hạn đang nổi lên

⁶ Sự quản lý kinh tế vĩ mô trong quá trình ra quyết định được phân cấp là chủ đề của một cuộc tranh luận còn đang tiếp diễn. Một kết luận chung từ sự tranh luận này là rằng, trái với quan niệm sai lầm phổ biến, các hệ thống thu chi ngân sách được phân cấp tạo ra một tiềm năng lớn hơn cho sự quản trị kinh tế vĩ mô được cải thiện so với các hệ thống thu chi ngân sách tập trung (xem Shah, 1998 để biết về tóm tắt cuộc tranh luận này và Shah, Thompson và Zou, 2004 về bằng chứng thực nghiệm).

Hộp 1 trình bày một quan điểm liên bang hẹp hơn về việc phân công các trách nhiệm bằng cách quan tâm đến những sự xem xét đã được lưu ý ở trên. Hộp này cho thấy rằng các nhiệm vụ như điều tiết các giao dịch tài chính, thương mại quốc tế, môi trường toàn cầu, và di dân quốc tế sẽ dần chuyển lên trên (được tập trung hóa) vượt quá chủ quyền quốc gia, một số chức năng của các chính quyền tiểu bang/địa phương như đào tạo sẽ có nhiều hơn các yếu tố đầu vào của chính quyền trung ương (sự tập trung hóa) và các chức năng địa phương sẽ dần dần được phân cấp hoàn toàn và sẽ liên quan đến sự tham gia lớn hơn của công dân và khu vực tư nhân. Nhìn chung, các xu hướng toàn cầu hóa và địa phương hóa củng cố lẫn nhau trong khi làm giảm tầm quan trọng và sự tập trung quyền lực tương đối của chính quyền trung ương.

Hộp 1. Những sự sắp xếp lại đang nổi lên: sự toàn cầu hóa, tập trung hóa và địa phương hóa

Vượt quá chủ quyền quốc gia: Việc giải quyết bất đồng quốc tế, sự ổn định hóa, sự điều tiết các giao dịch tài chính, thuế doanh nghiệp, thương mại quốc tế, môi trường toàn cầu, viễn thông, tiêu chuẩn quốc tế, di dân quốc tế, giám sát các điều kiện quản trị, an ninh toàn cầu và quản lý rủi ro, sản xuất xuyên quốc gia, đầu tư và chuyển giao công nghệ, ngăn chặn nạn rửa tiền, buôn lậu ma túy và khủng bố.

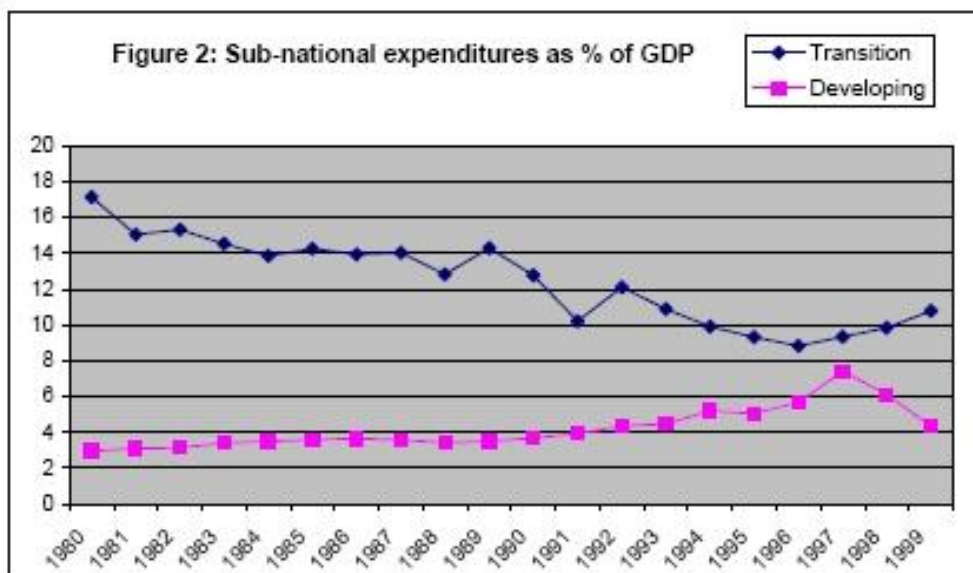
Tập trung hóa: Chính sách xã hội và môi trường thông qua các thỏa ước quốc tế, nâng cao kỹ năng cho khả năng cạnh tranh quốc tế, các mạng lưới an toàn xã hội, sự phối hợp kinh tế vĩ mô, giám sát và hỗ trợ kỹ thuật cho các chính quyền liên bang.

Khu vực hóa/Địa phương hóa/Tư nhân hóa: Tất cả các chức năng thuộc vùng/địa phương.

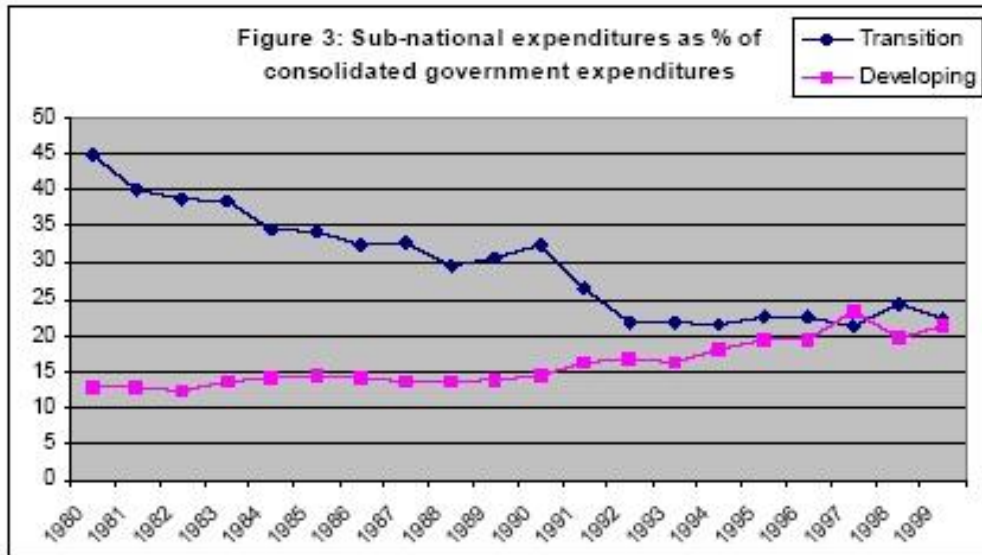
Sự phân công lại chi tiêu - tiến bộ cho đến nay

Những sự phân công chi tiêu tại các NKTĐPT&CD đã trải qua những thay đổi đáng kể trong hai thập niên qua. Trong những nền kinh tế chuyển đổi, những thay đổi như vậy phản ánh một vai trò mới của khu vực công trong việc ủng hộ nền kinh tế thị trường. Kết quả là các chi tiêu của các chính quyền tiểu bang/địa phương so với GDP đã giảm từ mức 17,2% năm 1980 xuống còn 10,8% năm 1999 (xem Hình 2). Chi tiêu của chính quyền tiểu bang/địa phương tại các nền kinh tế chuyển đổi tính theo tỷ lệ phần trăm của tổng chi tiêu khu vực công thậm chí còn trải qua một sự sụt giảm mạnh hơn trong cùng thời kỳ, từ mức 44,9% xuống còn 22,3% (Hình 3).

Hình 2: Chi tiêu của chính quyền tiểu bang/địa phương tính theo % của GDP



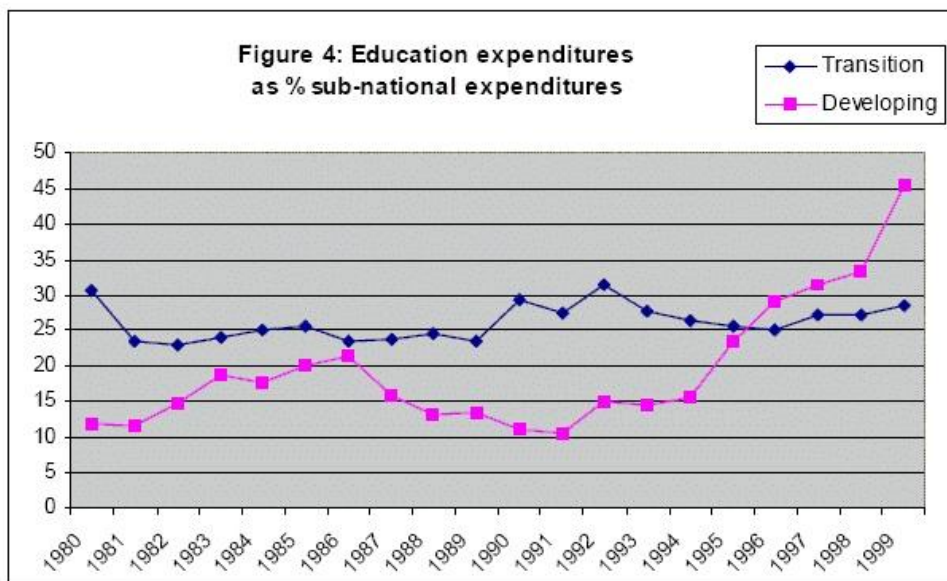
Hình 3: Chi tiêu của chính quyền tiểu bang/địa phương theo % chi tiêu của chính phủ hợp nhất



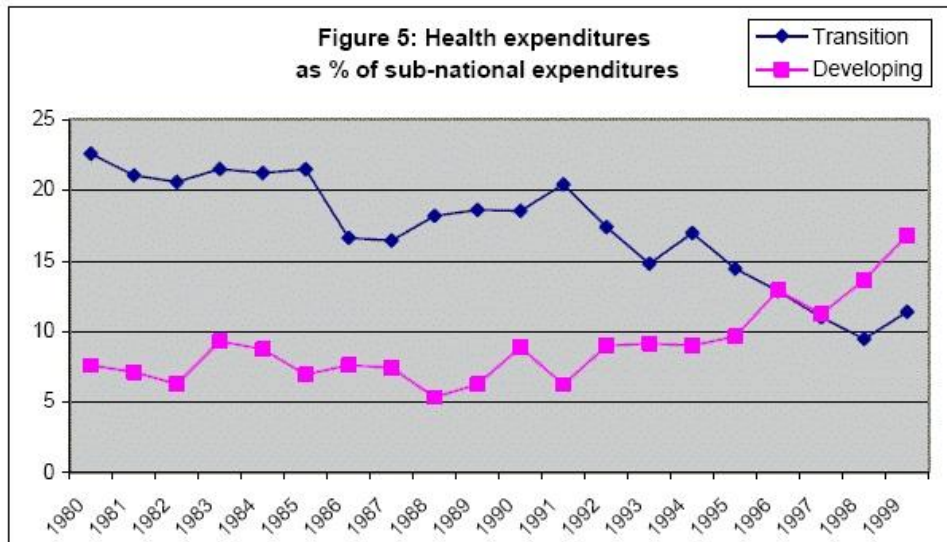
Nguồn: IMF Government Finance Statistics (nhiều năm) và World Bank Fiscal Indicators (<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm>)

Tại các nước đang phát triển, trái lại, có một sự phân cấp nhìn chung là chậm nhưng liên tục trong các trách nhiệm chi tiêu. Chi tiêu của chính quyền tiểu bang/địa phương tại các nước đang phát triển tính theo tỷ lệ phần trăm của GDP tăng từ 3% năm 1980 lên 6,1% năm 1997. Chi tiêu của chính quyền tiểu bang/địa phương tính theo tỷ lệ phần trăm tổng chi tiêu của khu vực công tăng từ mức 12,7% vào năm 1980 lên 19,6% vào năm 1998. Vai trò của chính quyền tiểu bang/địa phương trong chi tiêu cho giáo dục và y tế cho thấy xu hướng ngược lại tại những nền kinh tế chuyển đổi và các nước đang phát triển (xem Hình 4 và Hình 5).

Hình 4: Chi tiêu cho giáo dục tính theo tỷ lệ % chi tiêu của chính quyền tiểu bang/địa phương



Hình 5: Chi tiêu cho giáo dục tính theo tỷ lệ % chi tiêu của chính quyền tiểu bang/địa phương



Nguồn: IMF Government Finance Statistics (nhiều năm) và World Bank Fiscal Indicators (<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm>)

Trong các nền kinh tế chuyển đổi, chi tiêu cho giáo dục của chính quyền tiểu bang/địa phương tính theo tỷ lệ phần trăm của chi tiêu cho giáo dục của khu vực công đã giảm từ mức 71% vào năm 1981 xuống còn 55% trong năm 2000. Tại các nước đang phát triển, trái lại, chi tiêu này đã tăng từ mức 21% của tổng chi tiêu cho giáo dục của khu vực công vào năm 1980 lên mức 40% trong năm 2000. Trong y tế, vai trò của các chính quyền tiểu bang/địa phương trong tổng chi tiêu cho y tế của khu vực công tại các nền kinh tế đang chuyển đổi đã giảm từ mức khoảng 92% trong năm 1977 xuống còn 39,2% trong năm 2000. Tại các nước đang phát triển, cũng vai trò này đã tăng từ mức khoảng 22% của tổng chi tiêu cho y tế lên đến mức 57% vào năm 1999. Tuy nhiên, những xu hướng này che dấu những biến thiên lớn trong những tỷ lệ như vậy giữa các nước như đã được trình bày trong Bảng 2.

Ở phía cao, tại Trung Quốc (56%), Ấn Độ (46%) và Ác-hen-ti-na (40%) thật đáng lưu ý về tầm quan trọng tương đối của chi tiêu của chính quyền tiểu bang/địa phương trong tổng chi tiêu công. Môn-đô-va (18%) và Nam Phi (18%) có các tỷ lệ phần trăm những chi tiêu này so với GDP là cao nhất. Cộng hòa Slô-va-ki-a (8%), Cộng hòa Đô-mi-níc (2,6%) được ghi nhận là có tỷ phần thấp nhất trong chi tiêu của chính quyền tiểu bang/địa phương so với tổng chi tiêu của khu vực công tại các nền kinh tế chuyển đổi và các nước đang phát triển. Nếu tính theo tỷ phần của GDP, Crô-a-ti-a (0,01%), Cộng hòa Đô-mi-níc (0,4%), Cốt-xta Ri-ta và Ba-ranh (thấp hơn 1% GDP) đáng để chúng ta chú ý.

Bảng 2. Các chỉ số phân cấp đối với các nền kinh tế đang phát triển và chuyển đổi

	Chuyển đổi (1999)			Đang phát triển (1997)		
	Trung bình	Tối đa	Tối thiểu	Trung bình	Tối đa	Tối thiểu
<i>Chi tiêu của chính quyền tiểu bang/địa phương</i>						
Theo % GDP	10,8	20,4	5,8	7,4	18,3	0,8
Theo % chi của khu vực công	22,3	38,8	7,3	23,3	45,2	3,5
Chi cho giáo dục của chính quyền tiểu	55,9	91,4	0,2	49,8	97,5	0,2

bang/địa phương, tính theo % của tổng chi tiêu cho giáo dục của khu vực công						
Chỉ cho y tế của chính quyền tiểu bang/địa phương, tính theo % của tổng chi tiêu cho y tế của khu vực công	41,9	95,9	0,3	60,2	98,1	13,7
<i>Số thu của chính quyền tiểu bang/địa phương</i>						
Theo % GDP	7,9	17,1	2,9	5,3	12,5	0,5
Theo % số thu của khu vực công	18,4	36,0	5,6	16,6	39,8	2,2
<i>Chuyển nhượng ngân sách</i>						
Theo % số thu của chính quyền tiểu bang/địa phương	24,0	50,4	4,1	42,2	80,8	5,0
<i>Tự quản của chính quyền tiểu bang/địa phương</i>						
Tự quản về thuế	55,1	91,0	29,1	40,1	76,5	7,6
Tự quản về chi tiêu	74,0	96,2	49,6	58,0	95,0	23,4

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên Thống kê Tài chính Chính phủ của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF Government Finance Statistics) nhiều năm và Số liệu Thu chi Ngân sách của Ngân hàng Thế giới (WB Fiscal Indicators) (<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm>)

Nhiều chính quyền trung ương đóng một vai trò trực tiếp lớn hơn trong việc cung cấp dịch vụ so với mức đề xuất của lý thuyết. Ví dụ, tại Ấn Độ, In-đô-nê-xi-a, Nam Phi và Mê-hi-cô, chính phủ trung ương chiếm trên 2/3 tổng chi tiêu. Ngay cả tại những nước mà ở đó sự phân công pháp lý về chi tiêu phù hợp với các nguyên tắc lý thuyết thì trên thực tế vẫn có khác biệt. Bra-xin và Pa-kít-xtan là những trường hợp điển hình. Tại Bra-xin, chính quyền trung ương cảm thấy thật khó khăn khi rút lui khỏi các nhiệm vụ thuần túy của địa phương như là các thị trường công cộng, những trường học và các cây cầu tại địa phương từ hơn một thập niên sau khi thông qua hiến pháp năm 1988. Tại Pa-kít-xtan, chính quyền trung ương và các chính quyền cấp tỉnh có vai trò rất lớn trong các nhiệm vụ của địa phương. Tại Mê-hi-cô, vai trò to lớn của chính quyền trung ương là kết quả của việc phân công trực tiếp các nhiệm vụ cho cấp chính quyền liên bang và sự bất lực của các cấp chính quyền thấp hơn trong việc đảm đương trách nhiệm được giao phó. Tại Trung Quốc, Nga và các nền kinh tế chuyển đổi khác, các doanh nghiệp nhà nước tiếp tục có vai trò trong các chức năng của chính quyền địa phương. Vai trò tái phân phối của các doanh nghiệp này đi kèm với người tiêu dùng và những trợ giá cho nhà sản xuất đặc biệt là trong thị trường nhà ở là rất lớn và đe dọa đến sức khỏe ngân sách của các chính quyền địa phương.

Bảng 3. Sự liên quan của chính quyền trung ương đến các nhiệm vụ của chính quyền địa phương vẫn còn lớn

	<i>Dịch vụ</i>	<i>Số quốc gia</i>			
		Nhiệm vụ thuần túy của trung ương	Sự liên quan của chính quyền trung ương (khác)	Nhiệm vụ thuần túy của địa phương	Cỡ mẫu
Dịch vụ xã hội	Giáo dục mầm non và tiểu học	12	9	12	33
	Giáo dục trung học	13	8	10	31
	Y tế công cộng	9	14	8	31
	Bệnh viện	11	12	4	27
Vận tải	Xa lộ tại thành phố	7	5	17	29
	Vận tải đô thị	6	4	12	22
Dịch vụ công ích	Nước uống và thoát nước	8	16	6	30
	Thu gom rác	0	2	27	29
	Cấp điện	8	13	4	25
Dịch vụ khác	Phòng cháy	0	5	4	9

	Trật tự an toàn công cộng	1	1	0	2
	Cảnh sát	14	10	5	29

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên các Chỉ số Phân cấp Định tính của Ngân hàng Thế giới (<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/qualitativeindicators.htm>)

Một số lượng lớn các chính phủ trung ương liên quan đến các chức năng của địa phương. Trong mẫu gồm 33 nước trong đó chi tiết về việc phân công các chức năng của địa phương là có sẵn, giáo dục tiểu học là trách nhiệm duy nhất của trung ương tại 12 nước và tại 9 nước khác thì chính phủ trung ương có liên quan đến dịch vụ này cùng với các chính quyền địa phương (xem Bảng 3 để biết chi tiết về sự liên quan của chính quyền trung ương đến các chức năng của địa phương).

Trong các lĩnh vực có trách nhiệm được chia sẻ như các dịch vụ giáo dục, y tế và xã hội, các chính sách của những cấp chính quyền khác nhau có đặc trưng là không được phối hợp với nhau. Trong khi chi tiêu cho dịch vụ xã hội có xu hướng ít quan trọng hơn tại các nước đang phát triển so với các nước công nghiệp, thì vai trò của chính quyền địa phương trong những nhiệm vụ này tại các nước đang phát triển lại quan trọng hơn. Đây cũng là những chức năng mà tại một số nước được hiến pháp qui định là phải cung cấp cho mọi người và cung cấp miễn phí. Trong các nền kinh tế chuyển đổi, chính quyền trung ương thường cố gắng chuyển những chi tiêu xã hội xuống cho các chính quyền vùng và địa phương mà không cấp thêm tài chính. Do đó, những nhiệm vụ to lớn không được tài trợ này đã được xem như những cố gắng của chính phủ quốc gia trong việc chuyển thâm hụt ngân sách cho các cấp chính quyền thấp hơn, qua đó tạo ra sự không hài hòa và mâu thuẫn giữa các cấp chính quyền. Việc phân chia trách nhiệm chi tiêu trong một nước càng thêm phần phức tạp do vai trò của các nhà tài trợ bên ngoài gây ra. Các nhà tài trợ bên ngoài trong cố gắng tạo ra “các khu vực ảnh hưởng riêng” đi kèm với việc sử dụng các ngân quỹ của họ thường hỗ trợ cho việc tạo ra các cơ cấu song song của việc ra quyết định mà phớt lờ các thể chế của chính quyền địa phương.

Cuối cùng, sự tự quản về chi tiêu (% của chi tiêu riêng dưới sự kiểm soát hữu hiệu của các chính quyền tiểu bang/địa phương) trung bình là cao hơn tại các nền kinh tế chuyển đổi (74% cho tất cả các nước trong mẫu nhưng đạt mức 96% tại Crô-a-ti-a và chỉ có 7% tại Ác-hen-ti-na) so với các nước đang phát triển (59% cho tất cả các nước trong mẫu nhưng đạt đến mức rất cao là 95% tại Cộng hòa Đô-mi-níc và chỉ 23% tại Nam Phi).

b. Các chọn lựa đánh thuế: quyết định ai đóng thuế cái gì, ở mức thuế suất nào và bằng cách nào

Bốn nguyên tắc chung đòi hỏi phải có sự xem xét trong việc phân công quyền hạn đánh thuế cho các chính quyền khác nhau. Thứ nhất, thuế đối với các nhân tố dễ luân chuyển và hàng hóa khả thương mà có liên quan đến tính hiệu quả của thị trường chung nội bộ nên được giao cho trung ương. Việc phân công đánh thuế đối với các nhân tố dễ luân chuyển cho chính quyền tiểu bang/địa phương có thể khuyến khích việc sử dụng các chính sách nhờ vả địa phương lân cận của các chính quyền cấp vùng và địa phương mà hết sức lãng phí về mặt xã hội trong việc thu hút nguồn lực đến địa phương của mình. Trong thế giới được toàn cầu hóa thì ngay cả việc phân công trách nhiệm đánh thuế đối với vốn có thể luân chuyển cho chính quyền trung ương có thể cũng không hiệu quả khi có sự hiện diện của các thiên đường thuế và sự khó khăn trong việc truy nguyên và quy tính thu nhập từ những chuyển nhượng ảo đến các không gian vật chất khác nhau. Thứ hai, những sự xem xét về công bằng quốc gia chứng thực rằng các loại thuế tái phân phối mang tính lũy tiến nên được giao cho trung ương. Điều này sẽ hạn chế khả năng các chính quyền

vùng và địa phương theo đuổi các chính sách tái phân phối vô lý bằng cách sử dụng cả thuế lẫn các khoản chuyển nhượng nhằm hấp dẫn những người có thu nhập cao và gây tổn hại cho những người có thu nhập thấp. Thứ ba, các loại thuế nên được phân công cho phạm vi quyền hạn có khả năng tốt nhất trong việc giám sát những đánh giá có liên quan. Điều này sẽ giảm thiểu chi phí hành chính cũng như sự trốn thuế tiềm tàng. Ví dụ, thuế tài sản và thuế đất đai là những loại thuế nên được giao cho chính quyền địa phương vì chính quyền địa phương ắt sẽ có vị thế tốt hơn trong việc đánh giá giá trị thị trường của những tài sản như vậy. Thứ tư, để đảm bảo trách nhiệm giải trình, các phương tiện nguồn thu (khả năng nâng số thu từ nguồn riêng) nên được gắn kết càng chặt chẽ càng tốt với nhu cầu chi tiêu (xem Phụ lục bảng 2 để biết về việc phân công mang tính đại diện cho các trách nhiệm đánh thuế).

Các nguyên tắc trên cho thấy rằng trường hợp phân cấp quyền hạn đánh thuế không thuyết phục bằng trường hợp phân cấp sự cung cấp dịch vụ công. Điều này là bởi vì các mức thuế thấp hơn có thể tạo ra những sự không hiệu quả trong việc phân bổ nguồn lực trong toàn liên bang và gây ra những sự bất bình đẳng giữa những người thuộc các phạm vi quyền hạn khác nhau. Hơn nữa, chi phí thu thập và chấp hành có thể tăng đáng kể. Những vấn đề này là trầm trọng hơn đối với một số loại thuế so với các loại thuế khác, vì vậy việc chọn lựa loại thuế nào để phân cấp phải được thực hiện với sự suy xét cẩn trọng có cân nhắc kỹ đến nhu cầu đạt được trách nhiệm giải trình về ngân sách và chính trị ở các cấp chính quyền thấp hơn so với những bất lợi của việc có một hệ thống thuế bị chia nhỏ. Sự đánh đổi giữa trách nhiệm giải trình tăng lên và chi phí kinh tế cao hơn từ việc phân cấp trách nhiệm đánh thuế có thể được giảm đi bởi những thỏa ước thu chi ngân sách mà cho phép sự nắm giữ và hài hòa chung các loại thuế để khắc phục sự phân nhỏ và các khoản chuyển nhượng để cân bằng thu chi ngân sách nhằm làm giảm sự không hiệu quả và không công bằng về thu chi ngân sách mà phát sinh từ năng lực thu chi ngân sách khác nhau giữa các chính quyền vùng và địa phương.

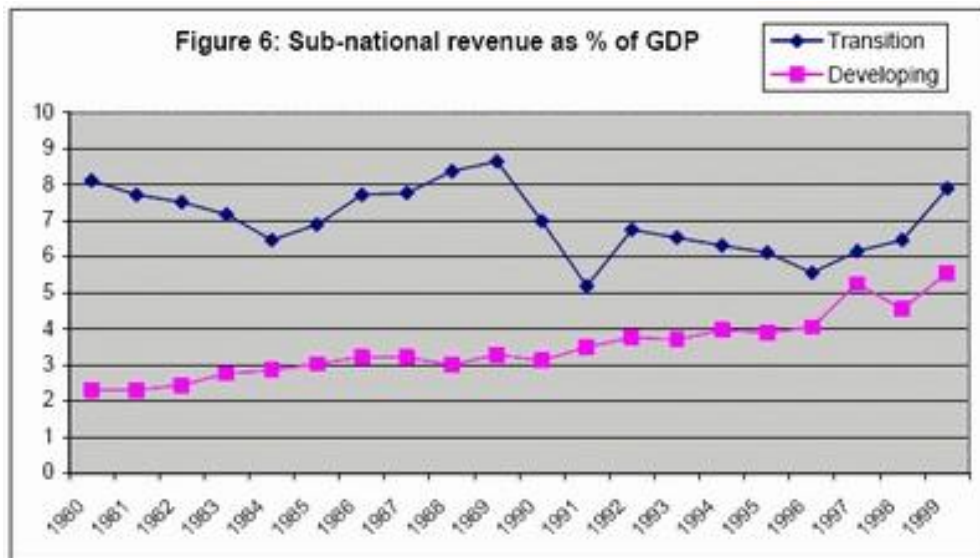
Phân công lại quyền hạn đánh thuế - Một sự cập nhật

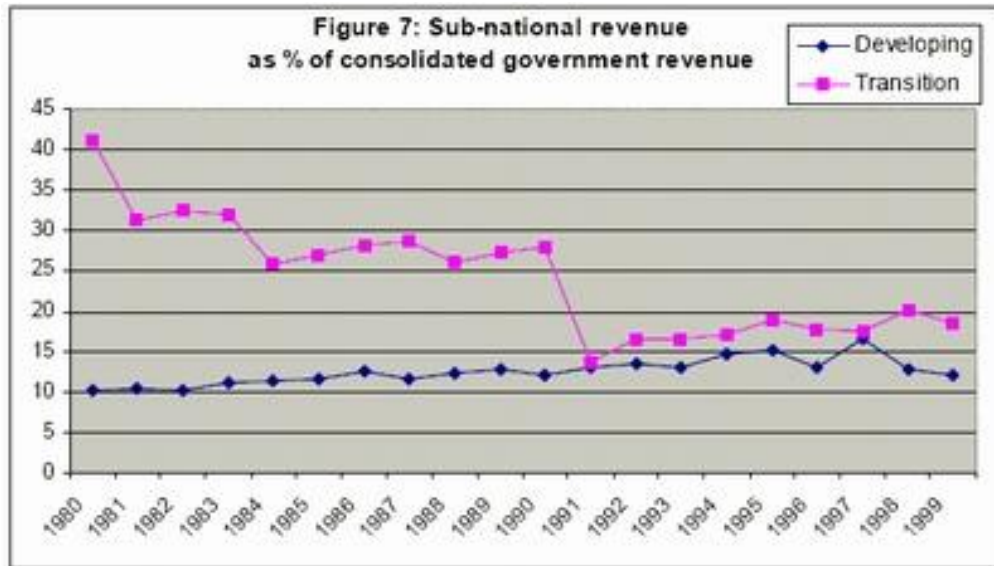
Thảo luận ở trên gợi ý rằng sự phân cấp quyền hạn đánh thuế có thể không hoàn toàn phù hợp với sự phân cấp của chi tiêu và các chức năng điều tiết. Tuy nhiên, tại các nước đang phát triển và các nền kinh tế chuyển đổi thì sự tập trung hóa trách nhiệm đánh thuế được công bố là cao hơn rất nhiều so với mức nên có dựa trên những sự xem xét về mặt kinh tế. Tại một số nước như Mê-hi-cô và Pa-kít-xtan, chính quyền quốc gia đã tăng hơn 80% số thu thuế hợp nhất của khu vực công. Các hệ thống thu thuế tại những NKTĐPT&CĐ đặc thù được đặc trưng bởi vai trò to lớn và áp đảo của chính quyền trung ương và sự phụ thuộc mạnh vào các loại thuế gián thu như thuế giá trị gia tăng (GTGT), thuế tiêu thụ, thuế xuất nhập khẩu và thuế nhiên liệu. Thuế doanh thu của chính quyền tiểu bang/địa phương được cho phép tại một số nước bao gồm Bra-xin, Ấn Độ, Nga và Cộng hòa Kiéc-gi-xtan. Thuế GTGT cấp chính quyền bang/tỉnh chỉ thịnh hành tại Bra-xin (xem Shah 2001, 1988, 1994 để biết về những khó khăn thực tiễn của thuế GTGT tiểu bang/địa phương) nhưng nhiều bang tại Ấn Độ đã áp dụng thuế doanh thu đa khâu. Các chính quyền địa phương có rất ít khả năng tiếp cận đến các nguồn thu thuế của riêng mình như là thuế tài sản, phí người sử dụng và thậm chí đối với những cơ sở thuế hạn chế này, các chính quyền này chỉ có quyền tự quản đối với tỷ lệ được qui định nằm trong những giới hạn. Ngay cả các loại thuế liên quan đến tài sản tại một số nước cũng nằm trong quyền kiểm soát của trung ương. Tại Trung Quốc và In-đô-nê-xi-a, chính quyền trung ương đánh thuế đất đai, tài sản và nhà ở, và tại Ấn Độ thì các chính quyền bang đánh thuế tài sản ở thành thị và thuế đối với các giao dịch về tài sản. Ở Bra-xin, thuế tài sản ở nông thôn thuộc trách nhiệm của cấp liên bang, tại Ni-giê-ri-a các chính quyền bang đánh thuế đất đai phi nông nghiệp và tại Pa-kít-xtan thì chính quyền tỉnh có quyền đánh thuế đất nông nghiệp. Sự tham gia của khu vực tư nhân thay mặt chính quyền địa phương

trong việc thu thuế và phí người sử dụng đang được thực thi tại một số nước. Ví dụ, việc cạnh tác nông nghiệp có đóng thuế mà nhờ đó quyền thu lợi tức được đầu giá được thực hiện bởi các chính quyền địa phương tại Pa-kít-xtan để thu thuế và phí người sử dụng.

Số thu thuế của riêng chính quyền tiểu bang/địa phương chiếm khoảng 7,9% GDP tại những nền kinh tế chuyển đổi (11% tại Môn-đô-va, 10% tại Bê-la-rút-xi-a và 0,01% tại Crô-a-ti-a) và 5,3% tại các nước đang phát triển (8% tại Ác-hen-ti-na, ít hơn 1% tại Ba-ranh, In-đô-nê-xi-a và Mô-ri-ti-út và 0,1% tại Cộng hòa Đô-mi-níc) vào năm 1999 (xem Hình 6). Trong các nền kinh tế chuyển đổi, tính trung bình thì chính quyền tiểu bang/địa phương chiếm 18,4% số thu trong số thu thuế khu vực công (52% tại Trung Quốc, và 3% tại An-ba-ni-a) và tại các nước đang phát triển thì con số này thấp hơn một chút - khoảng 16,6% (39% tại Ác-hen-ti-na và Ấn Độ và 0,8% tại Cộng hòa Đô-mi-níc) vào năm 1997 (xem Hình 7). Trong suốt hai thập niên qua, các nền kinh tế chuyển đổi đã cho thấy một sự giảm sút trong những số thu thuế này vì việc thu thuế bị tập trung hóa trong khi tại các nước đang phát triển thì có một sự gia tăng khiêm tốn do mức độ phân cấp thuế còn nhỏ. Số thu của chính quyền tiểu bang/địa phương tài trợ cho 55% tổng chi tiêu hoạt động tiểu bang/địa phương tại những nền kinh tế chuyển đổi (71% tại Lit-va và 70% tại Môn-đô-va, và 2% tại An-ba-ni-a) và 40% tại các nước đang phát triển (78% tại Ác-hen-ti-na, 63% tại Cốt-xta Ri-ca và 7% ở Pê-ru và Nam Phi) vào năm 1999. Phần tài trợ còn lại đến từ các loại thuế được chia xẻ, các khoản chuyển nhượng và khoản vay. Sự phân cấp thuế nhìn chung vẫn còn là một công việc chưa hoàn tất đối với các NKTĐPT&CD.

Hình 6: Số thu thuế cấp tiểu bang/địa phương tính theo % GDP



Hình 7: Số thu thuế cấp tiểu bang/địa phương tính theo % số thu hợp nhất của chính phủ

Nguồn: IMF Government Finance Statistics (nhiều năm) và World Bank Fiscal Indicators (<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm>)

Thảo luận trên ngầm giả định rằng việc phân công các loại thuế đưa đến sự kiểm soát đối với cơ sở thuế, các mức thuế suất và quyền thu thuế. Không nhất thiết phải là trường hợp này và các cấp chính quyền cao hơn, khi quan tâm đến sự hài hòa và tối thiểu hóa chi phí thu và chấp hành, có thể thay thế bằng việc cho phép các cấp chính quyền thấp hơn hoặc đánh một mức thuế bổ sung lên cơ sở riêng thuế của mình (chia xẻ cơ sở thuế) hoặc đồng ý chia xẻ số thuế thu được từ các loại thuế đặc biệt theo cách thức đã được xác định trước (thuế được chia xẻ). Theo những thỏa ước như vậy, sự quyết định cơ sở thuế thường tùy thuộc vào chính quyền cấp cao hơn và các cấp chính quyền thấp hơn đánh các mức thuế bổ sung lên cùng cơ sở thuế. Thu thuế thường được thực hiện bởi một cấp chính quyền, thường là chính quyền trung ương tại các nền kinh tế chuyển đổi và chính quyền địa phương tại các nước đang phát triển với số thu được chia xẻ từ trên xuống hay từ dưới lên tùy thuộc vào số thu thuế mang lại. Chỉ có một số các nước đang phát triển và chuyển đổi là áp dụng việc chia xẻ cơ sở thuế. Một phụ phí tiểu bang/địa phương đối với thuế thu nhập cá nhân được cho phép thu ở Bra-xin và Ấn Độ. Nga cho phép thu phụ phí đối với thuế thu nhập doanh nghiệp. Chính quyền cấp tỉnh tại Pa-kít-xtan cho phép các chính quyền địa phương thu một mức bổ sung đối với thuế chuyển nhượng tài sản. Trong khi thông lệ chia xẻ cơ sở thuế là không phổ biến thì việc chia xẻ số tiền thu được từ nhiều loại thuế khác nhau đối với một loại thuế theo cơ sở thuế thường được thực hiện tại các NKTĐPT&CĐ. Tại các nền kinh tế đang chuyển đổi, vào năm 1999 có 49,3% số thu thuế của chính quyền tiểu bang/địa phương được thu từ các loại thuế được chia xẻ (xem Ngân hàng Thế giới, 2001). Tại các nước đang phát triển, vai trò của các loại thuế được chia xẻ trong việc tài trợ cho các chính quyền tiểu bang/địa phương là ít quan trọng hơn bởi vì việc chia xẻ số thu thuế nói chung được thực hiện rộng rãi.

c. Thiết kế các khoản chuyển nhượng ngân sách: phân chia chiến lợi phẩm hay tạo ra một khuôn khổ có khả năng đối với việc cung cấp dịch vụ mang tính đổi mới và cạnh tranh

Các khoản chuyển nhượng giữa các chính quyền với nhau là một nguồn thu thuế lớn đối với các chính quyền tiểu bang/địa phương tại hầu hết các NKTĐPT&CĐ. Vào năm 1999, nguồn này

chiếm trung bình 24% tổng số thu thuế tại các nền kinh tế chuyển đổi (92% tại An-ba-ni-a và 4% tại Crô-a-ti-a) và 42% (81% tại Nam Phi, 75% tại Pê-ru và 7% tại Trung Quốc) tại các nước đang phát triển. Tỷ lệ này có giá trị từ 4% đến 81% đối với từng nước riêng biệt. Các khoản chuyển nhượng chiếm 75-95% số thu thuế tiểu bang/địa phương tại In-đô-nê-xi-a, Ni-giê-ri-a, Mê-hi-cô, Pa-kít-xtan và Nam Phi. Việc thiết kế các khoản chuyển nhượng này có tầm quan trọng cốt yếu đối với tính hiệu quả và công bằng của việc cung cấp dịch vụ tại địa phương và sức khỏe ngân sách của các chính quyền tiểu bang/địa phương (xem Phụ lục bảng 3 để biết về những nguyên tắc chung và các thực tiễn tốt hơn trong việc thiết kế khoản trợ cấp không hoàn lại). Để nâng cao tinh thần trách nhiệm thì việc làm cho các phương tiện thu thuế (khả năng tăng số thu từ nguồn riêng) càng sát với nhu cầu chi tiêu càng tốt tại tất cả các cấp chính quyền là điều đáng mong ước. Tuy nhiên, các cấp chính quyền cao hơn phải được phép có khả năng tiếp cận lớn hơn đến số thu so với mức cần thiết để hoàn thành trách nhiệm dịch vụ trực tiếp của mình để cho họ có thể sử dụng quyền hạn chi tiêu của mình thông qua các khoản chuyển nhượng ngân sách để hoàn thành các mục tiêu hiệu quả và công bằng cấp vùng và quốc gia. Chúng ta có thể xác định 6 mục tiêu lớn cho các khoản chuyển nhượng ngân sách quốc gia mà trong đó mỗi mục tiêu có thể áp dụng ở các cấp độ thay đổi cho những nước khác nhau.

i. Lập đầy hồ ngân sách

Sự mất cân bằng giữa khả năng thu thuế của chính quyền cấp vùng và địa phương và khả năng chi tiêu của họ có lẽ phát sinh từ ba nguyên do. Nguyên do thứ nhất, có thể có sự phân công không phù hợp về trách nhiệm đánh thuế và chi tiêu mà rằng nhu cầu chi tiêu của các chính quyền tiểu bang/địa phương vượt quá phương tiện thu thuế của họ. Thứ hai, có thể hữu hiệu hơn cho chính phủ quốc gia trong việc thu thuế khi nhân danh các bang và chuyển khoản ngân quỹ này ngược lại cho các bang để cho phép các bang thực hiện trách nhiệm chi tiêu nhằm tránh sự cạnh tranh về thuế, những sự bóp méo thuế giữa các vùng và các chính sách nhờ vả địa phương lân cận có thể hiện hữu mà ắt sẽ ngăn ngừa các bang này không thu được số thu thuế tối ưu của mình. Thứ ba, một hồ cách ngân sách có thể xảy đến một cách nội sinh bởi vì chính phủ quốc gia cần phải nắm giữ nhiều cơ sở thuế hơn mức cần thiết để có thể thực hiện nhiều nhiệm vụ ngân sách, bao gồm cả việc quản lý nền kinh tế vĩ mô, duy trì một hệ thống thuế hài hòa, và thực hiện các khoản chuyển nhượng ngân sách mà chính phủ cần có để thỏa mãn các mục tiêu của những khoản chuyển nhượng như vậy. Để hiệu chỉnh các vấn đề đi kèm với hai loại mất cân bằng đầu tiên, việc củng cố nắm giữ một số cơ sở thuế hay phân cấp một số loại thuế được ủng hộ. Các khoản trợ cấp không điều kiện hay chia sẻ số thu thuế dựa trên nguyên tắc xuất xứ/nguồn gốc (điểm thu thuế) cũng là những giải pháp thích hợp đối với những vấn đề này. Để giải quyết vấn đề cạnh tranh thuế, nỗ lực thu thuế cao hơn của chính phủ quốc gia và các khoản viện trợ không điều kiện là cần thiết. Cuối cùng, để ứng phó với loại mất cân bằng cuối cùng thì một số hình thức giảm thuế từ phía chính phủ trung ương là cần thiết nhằm tạo ra nhiều cơ sở thuế hơn mà họ cùng nắm giữ với các chính quyền địa phương. Tuy nhiên, điều này ắt sẽ hàm ý việc giảm bớt vai trò của chính phủ quốc gia trong một số lĩnh vực chi tiêu.

Tại các NKTĐPT&CD, việc chia sẻ số thu thuế nói chung được sử dụng một cách đặc thù để đối phó với hồ cách ngân sách. Một số nước bao gồm Ấn Độ, Trung Quốc, Ma-lai-xi-a, Pa-kít-xtan, Nam Phi trong quá khứ đã từng thử nghiệm các khoản trợ cấp âm nhằm lấp đầy hồ cách thu chi ngân sách ở các cấp chính quyền thấp hơn cấp quốc gia với kết quả không mong đợi nếu xét đến việc nở rộ các khoản thiếu hụt ở tiểu bang/địa phương. Những khoản trợ cấp này vẫn còn phổ biến tại Trung Quốc, Hung-ga-ry và Nam Phi.

ii. Để hiệu chỉnh những sự bất công và không hiệu quả về thu chi ngân sách nảy sinh từ những khác biệt trong năng lực thu chi ngân sách cấp vùng

Việc ra quyết định phân cấp tạo ra những lợi ích thu chi ngân sách rỗng khác biệt (các lợi ích được qui tính từ chi tiêu công trừ đi số thuế phải thu) đang được các công dân tận hưởng tùy thuộc vào năng lực thu chi ngân sách tại nơi cư trú của họ. Một phạm vi quyền hạn dôi dào có thể cung cấp mức dịch vụ công cao hơn ở mức thuế suất thấp hơn. Người ta luận cứ rằng những lợi ích thu chi ngân sách rỗng khác biệt như vậy ắt sẽ dẫn đến sự đối xử không công bằng đối với các công dân có thu nhập đặc trưng riêng của họ tùy thuộc vào nơi cư ngụ. Điều này là bởi vì thu nhập sau thuế của các công dân này bao gồm cả những lợi ích thu chi ngân sách rỗng ắt sẽ thay đổi theo nơi cư trú. Những lợi ích thu chi ngân sách như vậy cũng khuyến khích dân chúng chuyển sang các khu vực giàu có, mặc dù những cơ hội kinh tế phù hợp có thể không hiện hữu. Vì vậy sự phân bổ nguồn lực ắt sẽ không hữu hiệu bởi vì dân chúng trong những quyết định di chuyển của mình sẽ so sánh tổng thu nhập (thu nhập cá nhân cộng với lợi tức rỗng trừ đi chi phí di chuyển) tại những địa điểm mới trong khi những cân nhắc về hiệu quả kinh tế chứng thực việc so sánh thu nhập cá nhân trừ đi chi phí di chuyển. Vì vậy một quốc gia mà xem trọng tính công bằng theo chiều rộng (nghĩa là đối xử công bằng với tất cả công dân trên cả nước) và hiệu quả về thu chi ngân sách sẽ cần hiệu chỉnh sự bất công và không hiệu quả về thu chi ngân sách mà vốn phát sinh từ một chính quyền được phân cấp. Như đã được lập luận trước đây, các chính quyền vùng với trách nhiệm chi tiêu và đánh thuế của riêng mình sẽ có thể cung cấp cho cư dân của họ các khoản lợi ích thu chi ngân sách rỗng từ những năng lực thu chi ngân sách khác nhau của họ. Trong một quốc gia hoàn toàn tập trung hóa, những điều này ắt sẽ không phát sinh vì chính quyền trung ương sẽ cung cấp những dịch vụ có thể so sánh được cho tất cả công dân bằng cách sử dụng hệ thống thuế quốc gia. Các khoản trợ cấp của chính phủ trung ương có thể loại trừ những khác biệt về những lợi ích thu chi ngân sách rỗng nếu các khoản chuyển nhượng cho từng vùng tùy thuộc vào năng lực thuế của vùng đó cho với các vùng khác và tùy thuộc vào nhu cầu tương đối và chi phí cung cấp các dịch vụ công của vùng. Hệ thống thuế càng được phân cấp thì nhu cầu có các khoản chuyển nhượng ngang bằng nhau càng cao.

Hầu hết các nền kinh tế chuyển đổi có những cấu phần về khoản chuyển nhượng ngang bằng trong những chương trình trợ cấp của mình cho các chính phủ tiểu bang/địa phương. Lát-vi-a, Lít-va, Ba Lan, Ru-ma-ni, Nga và U-crai-na đã áp dụng cách thức chuyển nhượng mà đưa vào đó một cách công khai hoặc năng lực thu chi ngân sách và/hoặc các quan tâm về sự cân bằng nhu cầu chi tiêu. Tại những nước đang phát triển, các chương trình sử dụng tiêu chuẩn ngang bằng rõ ràng chưa được thử nghiệm, mặc dù các mục tiêu công bằng được ngầm thử trong những cơ chế chia xẻ số thu thuế nói chung được sử dụng tại Ác-hen-ti-na, Bra-xin, Cô-lôm-bi-a, Ấn Độ, Ni-giê-ri-a, Mê-hi-cô, Pa-kít-xtan và Nam Phi. Một cách đặc trưng, những cơ chế này kết hợp các mục tiêu khác nhau và mâu thuẫn nhau vào cùng một cách thức và không đạt được một cách đáng kể các mục tiêu cá nhân. Bởi vì những cách thức này thiếu những tiêu chuẩn công bằng rõ ràng, cho nên đã thất bại trong việc giải quyết các mục tiêu công bằng giữa các vùng một cách thỏa mãn.

iii. Bù đắp cho những sự lan tỏa lợi ích

Đây là luận cứ truyền thống cho việc làm tương xứng các khoản trợ cấp có điều kiện. Các chính quyền vùng và địa phương sẽ không có động cơ chính đáng cho việc cung cấp các mức dịch vụ thích hợp mà tạo ra các lợi ích lan tỏa cho cư dân thuộc các phạm vi quyền hạn khác. Một hệ thống các khoản trợ cấp tương ứng không giới hạn dựa trên chi tiêu mà làm làm gia tăng sự lan

tỏa sẽ tạo ra động cơ cho việc tăng chi tiêu. Một cách đặc trưng, mức độ của sự lan tỏa sẽ khó đo lường được, vì vậy tỷ lệ tương ứng thích hợp được sử dụng sẽ có phần tùy tiện.

Mặc dù sự lan tỏa chi phí lợi ích là một nhân tố quan trọng tại một số nước nhưng những khoản chuyển nhượng như vậy đã không được thực hiện tại các nước đang phát triển ngoại trừ trường hợp của Nam Phi. Nam Phi cung cấp một khoản trợ cấp tương ứng có giới hạn cho các bệnh viện dạy học dựa trên một sự ước tính về những lan tỏa lợi ích được kết hợp với với quỹ lương của sinh viên không phải là người địa phương và việc sử dụng các dịch vụ bệnh viện của khách vắng lại.

iv. Thiết lập các tiêu chuẩn quốc gia tối thiểu cho việc duy trì thị trường chung nội bộ và đạt được các mục tiêu công bằng

Việc thiết lập các tiêu chuẩn quốc gia tối thiểu cho các dịch vụ vùng-địa phương có thể quan trọng vì hai lý do. Lý do thứ nhất là có lợi cho toàn quốc gia từ những tiêu chuẩn như vậy vì những tiêu chuẩn này sẽ đóng góp vào dòng di chuyển tự do của hàng hóa và dịch vụ, vốn và lao động và giảm được sự cạnh tranh về chi tiêu giữa các phạm vi quyền hạn, và vì vậy sẽ cải thiện những ích lợi có được từ thương mại từ thị trường chung nội bộ. Thứ hai, những tiêu chuẩn này phục vụ cho các mục tiêu công bằng quốc gia. Nhiều dịch vụ công được cung cấp ở tiểu bang/địa phương như giáo dục, y tế và phúc lợi xã hội mang tính tái phân phối trong ý định của mình, qua đó tạo ra sự tái phân phối bằng hiện vật cho cư dân. Trong hệ thống liên bang, việc cung cấp những dịch vụ như vậy ở các cấp chính quyền thấp hơn – trong khi là đáng mong ước đối với sự hiệu quả, sự phù hợp ưa thích, và trách nhiệm giải trình – tạo ra khó khăn trong việc hoàn tất các mục tiêu công bằng liên bang. Sự luân chuyển của các nhân tố và sự cạnh tranh về thuế tạo ra những động cơ mạnh mẽ cho các chính quyền các cấp thấp hơn cung cấp những dịch vụ như vậy ít hơn và làm hạn chế khả năng tiếp cận đến những người cần những dịch vụ này nhất ví dụ như người nghèo và người già. Điều này được minh chứng bởi sự nhạy cảm cao hơn của họ đối với bệnh tật và những rủi ro tiềm tàng lớn hơn của việc cắt xén chi phí. Những động cơ sai trái như vậy có thể được loại trừ bởi các khoản trợ cấp không tương ứng có điều kiện mà trong đó những điều kiện phản ánh những quan tâm đến tính hiệu quả và công bằng trên cả nước, và trong đó có một khoản phạt tài chính dành cho việc không chấp hành đối với bất cứ điều kiện nào trong số này. Vì thế những điều kiện này sẽ không nằm trong việc sử dụng đặc biệt các khoản trợ cấp, mà nằm ở việc đạt được những tiêu chuẩn về chất lượng, khả năng tiếp cận và mức dịch vụ. Những khoản trợ cấp như vậy không ảnh hưởng đến các động cơ của chính quyền địa phương trong việc giảm thiểu chi phí mà còn khuyến khích sự chấp hành các tiêu chuẩn được xác định trên toàn quốc đối với khả năng tiếp cận và mức cung cấp dịch vụ. Những khoản chuyển nhượng không tương ứng có điều kiện được thiết kế phù hợp có thể tạo ra các động cơ cho việc đổi mới và những cách thức cạnh tranh trong việc cung cấp dịch vụ được cải thiện (xem Hộp 2 để biết về ví dụ một khoản trợ cấp như vậy).

Hộp 2: Một ví dụ về khoản trợ cấp hướng đến hiệu quả: khoản trợ cấp giáo dục nhằm tạo ra các tiêu chuẩn tối thiểu trong khi khuyến khích sự cạnh tranh và đổi mới

Cơ sở phân bổ giữa các chính quyền địa phương: dân số trong độ tuổi đi học

Sự phân phối cho những nhà cung cấp: bằng nhau tính cho mỗi học sinh đối với cả trường công lẫn trường tư

Điều kiện: khả năng tiếp cận phổ quát cho giáo dục tiểu học và trung học bất kể thu nhập của phụ huynh; những cải thiện trong số điểm thi; không có điều kiện cho việc sử dụng các ngân quỹ trợ cấp.

Khoản phạt cho việc không chấp hành tiêu chuẩn: phê bình công khai, cắt giảm ngân quỹ trợ cấp.

Động cơ giảm thiểu chi phí: được giữ lại các khoản tiết kiệm.

Nguồn: Shah (1998)

Các khoản chuyển nhượng không tương ứng có điều kiện nhằm đảm bảo mục tiêu quốc gia tối thiểu rất hiếm khi được sử dụng tại các NKTĐPT&CD. Những khoản chuyển nhượng của chính quyền trung ương cho chính quyền cấp tỉnh và địa phương tại In-đô-nê-xi-a (đường giao thông cho chính quyền tỉnh và trợ cấp giáo dục cho cả chính quyền tỉnh và địa phương), chuyển nhượng tính bình quân đầu người của trung ương cho giáo dục tại Cô-lôm-bi-a và Nam Phi, và trợ cấp thuế thân cho các bang tại Ma-lai-xi-a là gần giống với khái niệm một khoản chuyển nhượng như vậy.

v. Để ảnh hưởng đến các ưu tiên của địa phương trong những lĩnh vực là ưu tiên cao của cả nước nhưng là ưu tiên thấp tại địa phương

Trong một liên bang, luôn luôn có một mức độ mâu thuẫn giữa những ưu tiên được thiết lập bởi các cấp chính quyền khác nhau. Một cách thức khiến cho các chính quyền cấp thấp hơn theo đuổi những ưu tiên mà cấp chính quyền cao hơn lập ra là cho phép chính quyền cấp cao hơn sử dụng quyền hạn ngân quỹ, cái gọi là quyền hạn chi tiêu của mình. Các khoản chuyển nhượng tương ứng thường được sử dụng để gây ảnh hưởng đối với những ưu tiên của cấp chính quyền thấp hơn. Cả chính quyền cấp quốc gia lẫn cấp trung gian có thể theo đuổi một cách hợp pháp những chính sách như vậy.

Các khoản chuyển nhượng tương ứng không giới hạn với tỷ lệ tương ứng (phần trăm chi tiêu được tài trợ bởi nguồn riêng của người nhận) thay đổi theo chiều ngược lại với năng lực thu chi ngân sách ắt sẽ nhất quán với việc sử dụng này. Việc sử dụng các khoản trợ cấp đặc biệt hay các khoản chuyển nhượng tương ứng không giới hạn cho nỗ lực thuế tại địa phương ắt sẽ là không phù hợp. Các khoản chuyển nhượng đặc biệt ít có khả năng có những phản ứng hành vi đáp lại một cách nhất quán với các mục tiêu của nhà tài trợ và bản chất không giới hạn của các khoản chuyển nhượng có thể tạo ra những khó khăn về ngân sách cho nhà tài trợ. Pa-kít-xtan vào cuối thập niên 1990 đã gặp phải những khó khăn nghiêm trọng khi họ cung cấp các khoản chuyển nhượng tương ứng không giới hạn cho nỗ lực thuế cấp tỉnh. Chính quyền trung ương phải hủy bỏ chương trình này nửa chừng vì họ không thể đáp ứng những bổn phận của mình theo chương trình này.

vi. Để tạo ra sự ổn định kinh tế vĩ mô tại các vùng nghèo khó

Khoản chuyển nhượng ngân sách có thể được sử dụng để phục vụ cho các mục tiêu của chính quyền trung ương đối với sự ổn định vùng. Vì mục đích này, các khoản trợ cấp vốn ắt sẽ là ngân quỹ thích hợp sẵn có được cung cấp cho việc bảo dưỡng trong tương lai đối với các cơ sở dịch vụ. Kinh nghiệm với các khoản trợ cấp vốn cho thấy rằng những khoản trợ cấp như vậy thường tạo ra các cơ sở dịch vụ mà sau này không được chính quyền vùng/bang bảo trì vì các chính quyền này hoặc vẫn còn hoài nghi về sự hữu ích của các cơ sở dịch vụ này hoặc không có phương tiện để cung cấp sự bảo trì thường xuyên. Vì lý do khó khăn này mà có lẽ điều tốt nhất là hạn chế việc sử dụng các khoản trợ cấp vốn bằng cách đòi hỏi các ngân quỹ tương ứng từ phía người nhận và khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân vào cơ sở hạ tầng bằng cách cung cấp các khoản đảm bảo rủi ro chính trị và chính sách.

Các khoản cấp vốn là rất phổ biến tại các NKTĐPT&CD và hầu hết các nước đều có các tiến trình phức tạp cho việc khởi xướng và chấp thuận những đề trình xin tài trợ cho những dự án đầu tư xây dựng cơ bản. Những tiến trình này rất dễ bị ảnh hưởng bởi sự vận động hành lang, các áp

lực chính trị và những dự án ưu tiên mà cho chính quyền trung ương thấy sự dễ nhận biết lớn hơn. Các dự án này có đặc trưng là thiếu sự tham gia của công dân và những người có quyền lợi và thường thất bại do quyền sở hữu, quyền lợi và sự giám sát riêng của địa phương. Yêu cầu các ngân quỹ tương ứng sẽ giúp ích cho việc giám sát và đánh giá các dự án và cho việc xây dựng quyền sở hữu của địa phương.

Các vấn đề đặc biệt trong những khoản chuyển nhượng từ cấp trung ương/tỉnh đến cấp địa phương

Các khoản chuyển nhượng có mục đích chung cho chính quyền địa phương đòi hỏi sự xem xét về mặt xã hội vì các chính quyền địa phương khác nhau về qui mô dân số, diện tích, khu vực phục vụ và loại hình dịch vụ cung cấp ví dụ như thành thị so với nông thôn. Vì lý do này mà nên phân loại các chính quyền địa phương theo qui mô dân số, loại hình chính quyền địa phương, và sự phân biệt thành thị/nông thôn và có các cách thức riêng cho mỗi loại chính quyền địa phương. Một số cấu phần hữu ích chung trong các cách thức này: cấu phần công bằng cho mỗi chính quyền địa phương, cấu phần công bằng theo đầu người, cấu phần khu vực dịch vụ và cấu phần năng lực ngân sách. Các ngân quỹ trợ cấp nên thay đổi trực tiếp theo khu vực dịch vụ nhưng ngược lại với năng lực ngân sách.

d. Tạo điều kiện thuận lợi cho khả năng tiếp cận thị trường tài chính có trách nhiệm

Những nhu cầu về tài trợ vốn cho việc khắc phục những yếu kém về cơ sở hạ tầng là rất lớn tại các NKTĐPT&CD và không thể được tài trợ từ số thu và khoản chuyển nhượng hiện hành. Việc tạo điều kiện thuận lợi cho khả năng tiếp cận thị trường tín dụng địa phương cũng có thể giảm bớt nhu cầu theo đuổi các chính sách nhờ vả địa phương lân cận của các chính quyền địa phương. Khả năng tiếp cận tín dụng tại địa phương đòi hỏi phải có các thị trường tài chính vận hành tốt và các chính quyền địa phương đáng tin cậy. Những điều kiện tiên thiên quyết này có thể được đáp ứng một cách dễ dàng tại các nước công nghiệp. Mặc dù vậy, các điều kiện cho việc hỗ trợ chính quyền địa phương của chính quyền cấp cao hơn đã được thiết lập tốt tại những nước này.

Tại các nước đang phát triển, các thị trường kém phát triển của tín dụng dài hạn và khả năng tin cậy thấp của chính quyền địa phương đã hạn chế khả năng tiếp cận tín dụng của chính quyền địa phương đó. Tuy nhiên, trọng tâm chính sách của chính quyền trung ương có quyền lực lớn tập trung vào những sự kiểm soát tập trung và kết quả là ít chú ý đến sự hỗ trợ cho việc vay mượn. Ác-hen-ti-na, Bra-xin, Bô-li-vi-a, Chi-lê và Cô-lôm-bi-a có những sự kiểm soát phối hợp đối với sự vay mượn trong nước và những kiểm soát hành chính đối với vay mượn nước ngoài. Ê-ti-ô-pi-a, Ấn Độ, In-đô-nê-xi-a, Hàn Quốc, Mê-hi-cô và Pê-ru có sự kiểm soát hành chính đối với vay mượn trong nước. Vay mượn nước ngoài bị cấm tại Thái Lan, Pa-kít-xtan, Ác-mê-ni-a, Cộng hòa Séc, Ka-dắc-xtan, Cộng hòa Kiéc-gi-xtan, Lít-va, Ba Lan, Nga và Slô-ven-ni-a. Vay mượn trong nước bị ngăn cấm ở Ê-ti-ô-pi-a, Mê-hi-cô, Thái Lan (xem Ngân hàng Thế giới, 1999/2000 và Ngân hàng Thế giới, 2001). Hầu như tất cả các NKTĐPT&CD, ngoại trừ Nam Phi và Hung-ga-ry, đều không có một khuôn khổ chế định đối với việc tuyên bố phá sản của chính quyền địa phương. Tại một số ít nước thì sự trợ giúp như vậy là sẵn có thông qua các thể chế chuyên môn hóa và những đảm bảo của trung ương nhằm đẩy mạnh khả năng tiếp cận tín dụng của chính quyền địa phương. Danh mục các chọn lựa sẵn có cho chính quyền địa phương để tài trợ cho các dự án vốn là rất hạn chế và các chọn lựa thay thế thì không có ích cho việc phát triển một môi trường thể chế bền vững cho một sự tài trợ như vậy. Điều này là bởi vì sự bất ổn về kinh tế vĩ mô, sự thiếu vắng kỷ luật ngân sách và các chế độ chế định thích hợp đã cản trở sự phát triển của

các thị trường vốn và tài chính. Ngoài ra, năng lực nguồn thu ở cấp địa phương là hạn chế do sự tập trung thuế. Một bước chuyển đổi nhằm tạo ra khả năng tiếp cận thị trường tài chính có giới hạn đối với chính quyền địa phương có thể là thiết lập các công ty tài chính của chính quyền địa phương hoạt động theo các nguyên tắc thương mại và khuyến khích sự phát triển của các tổ chức đánh giá xếp hạng chính quyền địa phương nhằm hỗ trợ cho một sự vay mượn như thế. Sự phân cấp thuế cũng quan trọng cho việc tạo ra niềm tin của khu vực tư nhân trong việc cho chính quyền địa phương vay và chia sẻ rủi ro và sự tương thưởng của một sự cho vay như vậy.

e. Sự giám sát các chính quyền địa phương: sự tự do và trách nhiệm bên trong biên giới

Việc kiểm soát và giám sát các chính quyền địa phương là một lĩnh vực quan tâm ở cả những nước liên bang lẫn những nước nhất thể. Ví dụ, Hiến pháp nước Cộng hòa Nam Phi năm 1996 (Phần 139 (1) (b)) qui định sự giải tán chính quyền địa phương nếu thất bại trong việc (i) “duy trì các tiêu chuẩn quốc gia hay thỏa mãn tiêu chuẩn tối thiểu của dịch vụ”; (ii) “ngăn chặn các hành động gây tổn hại đến lợi ích của một chính quyền địa phương khác hay quốc gia nói chung”; và (iii) “duy trì sự thống nhất về kinh tế”. Hiến pháp này cũng qui định việc giữ lại các phần thuế và các khoản chuyển nhượng do không chấp hành các nỗ lực thuế (Phần 227(2)). Bốn phần theo hiến pháp đối với những điều khoản này đòi hỏi một năng lực đánh giá quan trọng và có chất lượng cao ở các cấp quốc gia và tỉnh. Các biện pháp đánh giá mà có thể hỗ trợ cho sự giám sát này bao gồm các qui tắc ngân sách đối với chi tiêu, việc tạo ra và quản lý nợ, yêu cầu kiểm toán thường niên đối với các công ty thương mại của chính quyền địa phương; việc đo lường năng lực ngân sách bằng cách sử dụng một chuẩn so sánh phổ biến ví dụ như sự công bằng trong những đánh giá về chính quyền địa phương; nhấn mạnh hơn đến cách thức trợ cấp so với các khoản trợ cấp cho dự án trong những khoản chuyển nhượng tỉnh-địa phương; nhấn mạnh hơn đến sự hợp tác nhà nước – tư nhân – công dân trong việc cung cấp dịch vụ công; những cuộc thăm dò dư luận đối với những tiêu chuẩn dịch vụ và sự thỏa mãn của công dân; và việc xếp hạng hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương dựa trên hiệu suất, kết quả và sự thỏa mãn của công chúng.

Việc giám sát chính quyền địa phương được thực thi một cách đặc trưng thông qua những sự kiểm soát đối với qui trình và đầu vào tại các NKTĐPT&CD. Những sự kiểm soát như vậy thỏa hiệp được với sự tự quản địa phương mà không đi trước các mục tiêu quốc gia. Vào năm 1999, các chính quyền trung ương đã thực thi một số kiểm soát đối với hơn 25% chi tiêu của tiểu bang/địa phương tại những nền kinh tế chuyển đổi và khoảng 50% tại các nước đang phát triển (xem Hình 8). Sự tự quản địa phương đi kèm với trách nhiệm giải trình đối với công dân trong việc cung cấp dịch vụ tạo ra một sự thay thế tốt hơn cho việc giám sát chính quyền địa phương. Do vậy, các chính quyền địa phương nên có sự tự do trong việc thu tiền từ các cư dân địa phương và tiêu dùng theo mong muốn và cũng được tự do thuê mướn và sa thải nhân sự nếu họ muốn vậy. Trong một nghiên cứu về 29 tổ chức công tại 6 nước đang phát triển, Grindle (1999) đã tìm thấy rằng ở nơi mà sự phân cấp là tương xứng với một sự tự quản và giám sát địa phương như thế thì các chính quyền là “những tổ chức vận hành đạt hiệu quả tốt” (đạt được mức năng lực, nhiệm vụ hoàn thành, khả năng phản ứng và hiệu quả cao).

Như là một cách thức thay thế cho sự kiểm soát tập trung hóa, một số chính phủ đã phát triển các phương cách tạo quan hệ giữa các cấp chính quyền cao hơn và thấp hơn thông qua những phạm vi về trách nhiệm giải trình hướng đến kết quả mà không làm hạn chế hiệu quả hoạt động. Mô hình phân cấp đối với chăm sóc sức khỏe tại Bra-xin là một ví dụ. Các giao ước hướng theo kết quả được phát triển giữa chính quyền trung ương (cung cấp ngân quỹ) và các bệnh viện địa phương (cung cấp dịch vụ), qua đó đảm bảo trách nhiệm giải trình giữa các cấp chính quyền mà

không có sự thiên lệch qui trình. Hệ thống thỏa ước thể chế hóa tính tự quản cao hơn cho chính quyền địa phương so với các cơ chế phân cấp khác, qua đó khiến chính quyền địa phương phải chịu trách nhiệm với kết quả của mình – và không trói buộc các qui trình của các chính quyền này. Việc thành lập các “ủy ban tự quản” tại Bô-li-vi-a đi theo nguyên tắc này. Những ủy ban này được cấu thành từ những đại diện của các tổ chức cộng đồng cư dân và được giao nhiệm vụ giám sát hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương trong việc hoàn thành trách nhiệm được giao của mình đối với việc cung cấp dịch vụ và đạt được sự thỏa mãn của công dân địa phương và báo cáo kết quả lên cho các nhà chức trách ở trung ương.

f. Đảm bảo một sự khai thác công bằng: những xem xét về mặt thể chế

Tôn trọng các nguyên tắc liên bang hay “tạo ra giá đúng” hay thậm chí “tạo ra các qui tắc đúng của cuộc chơi” như đã được thảo luận trước đây là một điều kiện cần nhưng chưa phải là điều kiện đủ cho sự thành công của việc ra quyết định phân cấp. Các thể chế chính thức và phi chính thức mang tính bổ sung cho nhau là cần thiết để đảm bảo rằng tất cả mọi người chơi trong trò chơi tôn trọng các bộ qui tắc đã được đồng ý từ trước và hành vi sai trái phải được xử lý thích đáng. Trong phần tiếp theo, chúng ta thảo luận các khía cạnh chọn lọc của sự cân nhắc này.

Các thể chế và qui trình của sự phối hợp giữa các chính quyền

Các nước liên bang đòi hỏi phải có cả những thể chế chính thức lẫn phi chính thức cho sự phối hợp giữa các chính quyền. Tại một số nước liên bang, các lĩnh vực có tiềm năng mâu thuẫn giữa các cấp chính quyền được giảm thiểu thông qua việc tách bạch rõ ràng trách nhiệm cấp quốc gia và cấp bang (cái gọi là mô hình liên bang theo kiểu “bánh có nhiều lớp” như được thực thi tại Úc, Ca-na-đa, Ấn Độ và Pa-kít-xtan) và hai cấp chính quyền tương tác thông qua những cuộc gặp mặt của các viên chức chính phủ và bộ trưởng (chủ nghĩa liên bang hành pháp) và tại Úc, Ấn Độ và Pa-kít-xtan thông qua chủ nghĩa liên bang đơn phương. Một số nước chú trọng nhiều hơn đến sự phản ứng chung thông qua những nhiệm vụ chung hay được chia xẻ như tại Đức, một nước liên bang và Cộng hòa Nam Phi, một nước gần giống liên bang. Tại những nước này, để bổ sung cho chủ nghĩa liên bang hành pháp, thượng nghị viện (Bundesrat và Hội đồng Tinh) đóng một vai trò cốt yếu trong sự phối hợp giữa các cấp chính quyền. Tại một số nước có các trách nhiệm trùng lặp (cái gọi là mô hình chủ nghĩa liên bang theo kiểu “bánh có nhân”) như Hoa Kỳ và Bra-xin, việc vận động hành lang của các bang đối với Quốc hội và các mối quan hệ giữa các bang với nhau phục vụ cho vai trò phối hợp. Tại Trung Quốc, nơi mà những quan tâm về tăng trưởng đã tạo ra một cơ cấu liên bang tại một nước nhất thể, các đảng viên/nhà lãnh đạo đảng cộng sản tại các vùng tạo ra một ảnh hưởng đáng kể đối với sự định hướng rất kiên định của Hội đồng Nhà nước.

Các điều khoản hiến pháp tự nó cũng có thể tạo ra những ảnh hưởng phối hợp. Ví dụ, tại một số nước liên bang, các điều khoản hiến pháp đòi hỏi rằng tất cả việc lập pháp phải nhận biết rằng quyền lực tối cao nằm ở dân chúng. Ví dụ, tất cả việc lập pháp tại Ca-na-đa phải tuân theo Hiến chương Quyền lợi của Ca-na-đa. Tại Thụy Sĩ, một liên đoàn theo luật pháp nhưng là một nước liên bang trên thực tế, những thay đổi pháp luật chủ yếu cần được sự chấp thuận từ việc trưng cầu dân ý. Cũng tại nước này, có một truyền thống phối hợp mạnh mẽ thông qua những sáng kiến được nhất trí của các bang.

Các thỏa ước thể chế cho những mối quan hệ thu chi ngân sách

Cấu trúc của các mối quan hệ thu chi ngân sách liên chính quyền, đặc biệt là hệ thống trợ cấp, phải được quyết định bởi một cơ quan nào đó. Có 5 chọn lựa chính. Chọn lựa thứ nhất là để một

mình chính quyền liên bang quyết định vấn đề này. Chọn lựa này phủ nhận chủ nghĩa liên bang và ắt sẽ không được chấp thuận tại nhiều nước. Chọn lựa thứ hai là thiết lập một tổ chức gần như độc lập, ví dụ như ủy ban trợ cấp, mà mục đích là thiết kế và cải cách hệ thống này như đang được thực hiện tại Úc, Ấn Độ và Cộng hòa Nam Phi. Chọn lựa này thiên về các giải pháp lý tưởng hơn là những cách tiếp cận thực tế và vì vậy có khả năng chịu rủi ro từ việc đưa ra các giải pháp và đề xuất phức tạp mà có thể không được chấp nhận về mặt chính trị. Chọn lựa thứ ba là sử dụng các ủy ban liên bang-tiểu bang để thương lượng các điều khoản của hệ thống như đã được thực thi tại Ca-na-đa. Chọn lựa thứ tư là có một ủy ban liên chính quyền và lập pháp chung ví dụ như Ủy ban Tài chính tại Pa-kít-xtan và chọn lựa thứ năm là có một cơ quan lập pháp liên chính quyền ví dụ như thượng viện của Nghị viện (Bundesrat) tại Đức. Ba hệ thống sau cùng cho phép các yếu tố đầu vào chính trị công khai từ các phạm vi quyền hạn có liên quan, và vì vậy có khả năng chọn lựa các giải pháp đơn giản và khả thi hơn nhưng kém hơn so với giải pháp lý tưởng (thỏa hiệp).

Các thể chế của trách nhiệm giải trình

Các thể chế trách nhiệm giải trình nắm giữ chìa khóa thắng lợi của quá trình ra quyết định phân cấp. Điều này tạo ra các thể chế và cơ chế cho tiếng nói và sự rút lui của công dân, các qui chuẩn và mạng lưới cam kết dân sự (“vốn xã hội” theo Putnam), những sự đồng thuận xã hội (Williamson, 1994 và Weingast, 1993), bản năng duy trì của “kẻ cướp ngôi một chỗ” người độc quyền và hợp lý hóa việc ăn cướp dưới hình thức thuế (Olson, 1993), trách nhiệm giải trình về mặt pháp lý, và trách nhiệm giải trình theo chiều rộng và chiều sâu. Tiếng nói và sự không tham gia của công dân đòi hỏi các thể chế của sự tham gia dân chủ và các điều khoản trách nhiệm giải trình đối với các viên chức được bầu chọn. Nguồn gốc và thành công của các chương trình phân cấp tại châu Mỹ Latinh có thể truy nguyên từ những truyền thống dân chủ mà đã nổi lên khắp lục địa này vào cuối thập niên 1980. Tại Phi-líp-pin, pháp chế chính quyền địa phương được ban hành gần đây, trong khi trao quyền cho những chính quyền này, đã tạo ra việc bầu cử thường xuyên và bãi miễn các viên chức được bầu nếu họ phá vỡ niềm tin của dân chúng (xem Đạo luật nước Cộng hòa Phi-líp-pin số 7160, Bộ luật Chính quyền Địa phương, 1991). Trong khi những qui chuẩn và mạng lưới cam kết dân sự đã được phát triển mạnh một cách hợp lý trong những xã hội truyền thống tiền thuộc địa được tìm thấy tại nhiều nước đang phát triển, ví dụ như Panchayat Raj tại Ấn Độ thời kỳ tiền Anh Quốc, thì những định chế này đã tàn lụi đi hoặc dưới thời cai trị thuộc địa hay dưới những cơ cấu quản trị quan liêu tập trung hóa sau này. Kết quả rõ ràng là sự gia tăng chủ nghĩa cơ hội và sự ngờ vực xã hội mà lên đến đỉnh điểm trong những xã hội hoạt động không đúng chức năng khi các thể chế quản trị chính thức thất bại. Những thất bại về phát triển tại châu Phi và Nam Á cũng chia xẻ nền móng chung này.

Sự đồng thuận xã hội về quyền kinh tế và chính trị cũng tạo ra trách nhiệm giải trình ở mọi cấp. Theo Weingast (1993), sự đồng thuận này không cần có sự biểu hiện chính thức nào mà chỉ hoạt động hễ chừng nào đa số dân chúng còn chia xẻ niềm tin chung đối với những giới hạn về sự can thiệp của chính quyền và sẵn sàng kiểm soát những giới hạn đó bằng cách rút lại sự ủng hộ đối với một chính quyền thất bại trong việc tôn trọng họ (xem Weingast, 1993, trang 306). Những bản năng duy trì của một “kẻ cướp ngôi tại chỗ” cũng tôn trọng trách nhiệm giải trình (xem Olson, 1993). Điều này là bởi vì “kẻ cướp ngôi tại chỗ” củng cố sự nắm giữ quyền lực của mình hễ chừng nào mà thành quả kinh tế là vững mạnh và các công dân thấy phúc lợi của mình được cải thiện. Điều này giải thích một phần cho sự thành công của các con hổ châu Á và sự thất bại của một số chế độ tại Nam/Nam Á. Các chế độ này bị kiểm soát bởi “những kẻ cướp đi khắp nơi”, những người mà mục đích chính là nhồi nhét cho đầy các tài khoản ngân hàng của họ tại hải ngoại và sau đó biến mất tại một thiên đường thuế nước ngoài.

Trách nhiệm giải trình về pháp lý luật tăng cường sự tin nhiệm của các cam kết công. Điều này đặc biệt quan trọng đối với các nền kinh tế chuyển đổi, nơi mà các luật khung về quyền sở hữu, quyền sở hữu và kiểm soát doanh nghiệp theo luật định, sự phá sản, và việc kế toán và những kiểm soát tài chính chưa hoàn toàn phát triển. Cũng rất thú vị khi biết rằng trách nhiệm giải trình về pháp lý là khó thi hành hơn rất nhiều trong một nền dân chủ nghị viện so với một hệ thống tổng thống mà tôn trọng sự tách biệt giữa các chức năng lập pháp và hành pháp. Điều này là bởi vì dưới chế độ dân chủ nghị viện, bộ phận hành pháp có thể không đếm xỉa đến trách nhiệm giải trình về pháp lý bằng cách chỉnh sửa luật pháp - một ván cờ được chơi không giới hạn tại Pa-kít-xtan nhằm làm suy yếu hiến pháp liên bang được phân quyền. Trách nhiệm giải trình về pháp lý được thỏa hiệp xa hơn nữa dưới tổ chức dân chính theo kiểu Anh như tại Ấn Độ và Pa-kít-xtan (cho đến năm 2001), trong đó các ủy viên hội đồng khu vực và quận nắm giữ cùng một lúc các quyền hành pháp, lập pháp và tư pháp. Như Montesquieu (1970) đã ghi chú, một tình huống như vậy là sự chín muồi cho việc lạm dụng quyền lực "... Khi quyền lập pháp và hành pháp được thống nhất vào cùng một tổ chức của các quan tòa, thì không có sự tự do; Một lần nữa, không có sự tự do nếu quyền tư pháp không được tách biệt khỏi quyền hành pháp và lập pháp" (Montesquieu, 1970, trang 397).

Các kênh truyền thống của trách nhiệm giải trình

Các chức năng kiểm toán, điều tra và kiểm soát nên được tăng cường bởi vì các chức năng này có xu hướng rất yếu tại các nền kinh tế đang phát triển và chuyển đổi. Kiểm toán viên trưởng nên được trao cho quyền hạn và sự tự quản lớn hơn để thực thi trách nhiệm của mình. Cùng lúc đó, một trường hợp có thể được thực hiện để nói lỏng các cản ngại đối với qui trình quy hoạch của chính quyền trung ương tại những nước đang phát triển. Các kế hoạch của cấp chính quyền trung ương có thể tạo ra sự tập trung hóa quyền hạn; giảm bớt tính năng động, đổi mới và tự quản ở cấp địa phương; và trì hoãn hoạt động của khu vực tư nhân.

5. Sắp xếp năng lực hoạt động với môi trường pháp lý

Tại các NKTĐPT&CD, năng lực hoạt động của sự quản trị địa phương là rất yếu kém. Tuy nhiên, sự yếu kém này có thể khắc phục trong ngắn hạn bằng cách vay mượn những năng lực này từ chính phủ quốc gia, các chính quyền địa phương khác, khu vực tư nhân và cộng đồng công dân. Trong dài hạn, việc đào tạo đội ngũ và tạo ra một môi trường có khả năng cho việc cung cấp dịch vụ mang tính cạnh tranh thông qua sự phối hợp với khu vực tư nhân và cộng đồng công dân có thể làm gia tăng năng lực hoạt động. Một vấn đề nhận được sự quan tâm lớn lao trong các NKTĐPT&CD là rằng năng lực sẵn có không được hướng đến việc phục vụ các công dân có quyền bầu cử. Một văn hóa hành chính quan liêu tương tự cũng đã phổ biến tại Tây Âu cách đây không lâu. Triết gia người Đức Nietzsche đã mô tả chính quyền như là "*lạnh lùng nhất trong số tất cả các quái vật lạnh lùng - bất luận họ nói điều gì đều là dối trá - và bất cứ thứ gì họ có được đều là ăn cắp*". Qua nhiều năm, các nước công nghiệp đã cho thấy một sự thay đổi đáng kể trong hiệu quả hoạt động của khu vực công nước mình. Thật thú vị khi lưu ý rằng sự thay đổi này được mang lại không phải thông qua một hệ thống những sự kiểm soát có tính thứ bậc, như đang là trọng tâm chú ý tại hầu hết các quốc gia đang phát triển, mà đúng hơn là từ trách nhiệm giải trình được tăng cường cho toàn thể công dân. Điều này được thực hiện qua việc tạo ra một khuôn khổ chính trị - pháp luật - ngân sách đối với sự quản trị có trọng tâm hướng đến công dân (xem Andrews và Shah, 2003). Các đại biểu được bầu phải cam kết theo lời thề mà các thành viên hội đồng thành phố Athens thời xưa được yêu cầu. Lời thề đó như sau:

“Chúng tôi sẽ ngày càng phấn đấu đẩy mạnh ý thức cộng đồng của nhiệm vụ chung;
Mà vì vậy... chúng tôi sẽ biến đổi thành phố này
Không những là không kém đi, mà còn lớn hơn, tốt hơn, đẹp hơn
So với lúc mà thành phố được chuyển giao cho chúng tôi,”

Trong thời kỳ hiện đại, một sự cam kết đối với trách nhiệm giải trình các kết quả như vậy có nền tảng vững chắc trong văn hóa chính trị các nước công nghiệp. Trách nhiệm giải trình kết quả này được củng cố hơn nữa bởi tách nhiệm giải trình của cơ quan hành pháp đối với cơ quan lập pháp và thông qua việc tạo ra hiến chương về quyền của cá nhân nhằm yêu cầu trách nhiệm giải trình từ phía chính phủ. Một yếu tố quan trọng của những hệ thống trách nhiệm giải trình này là mang lại một sự thay đổi trong cả văn hóa hành chính lẫn những động lực mà các công chức phải đối mặt. Điều này được thực hiện bằng cách hướng sự chú ý khỏi các qui trình quản lý hành chính nội bộ và những kiểm soát đầu vào (sự kiểm soát cứng) và chuyển sang trách nhiệm giải trình đối với kết quả (sự kiểm soát mềm). Trong khi các nước khác nhau đã theo đuổi những chính sách khác nhau để đạt được sự chuyển đổi này, thì khuôn khổ cơ bản thúc đẩy những cải cách này là đồng nhất và bất rã vững chắc trong khuôn khổ quản trị có trọng tâm là công dân. Khung quản lý và đánh giá hướng đến kết quả này (ROME) phục vụ cho việc đưa vào hoạt động các yếu tố của khuôn khổ lớn hơn của trách nhiệm giải trình từ dưới lên này. Theo sự quản lý và đánh giá hướng đến kết quả, một chuỗi dựa trên các kết quả tạo ra một chuẩn so sánh cho việc đo lường hiệu quả hoạt động của khu vực công.

Chuỗi quản lý và đánh giá hướng đến kết quả (ROME):

Chương trình/dự án => các đầu vào => những hoạt động => các đầu ra => tầm ảnh hưởng (ảnh hưởng thuận lợi hay bất lợi đến người có quyền lợi) => kết quả (mục đích) => tác động (mục tiêu) => phản hồi và đánh giá của công dân => chương trình/dự án

Hầu hết các cách tiếp cận liên quan đến ROME có những yếu tố chung sau: (a) Các giao ước/chương trình hoạt động dựa trên đầu ra và các mục tiêu hiệu quả và những sự phân bổ ngân sách đã được xác định trước; (b) Sự linh động về mặt quản lý nhưng có trách nhiệm giải trình đối với kết quả; (c) Nguyên tắc phụ thuộc; (d) Động lực cho việc cắt giảm chi phí và (e) Đặc quyền công dân, trách nhiệm giải trình từ dưới lên.

ROME cung cấp một khuôn khổ chặt chẽ cho việc hoạch định và quản lý chiến lược dựa trên sự học hỏi và trách nhiệm giải trình trong một môi trường được phân cấp. Vì trọng tâm của cách tiếp cận này là việc học hỏi, cho nên sự thất bại trong việc đáp ứng những cam kết trong ngắn hạn có thể chấp nhận được nhưng một sự thất bại trong việc chia sẻ những giá trị và thất bại liên tục trong việc đáp ứng những cam kết phải bị trừng phạt nghiêm khắc. Khuôn khổ ROME cần phải có những mức tiền lương mang tính cạnh tranh, sự chuyên môn hóa trách nhiệm và không có nhiệm kỳ chính thức cho đội ngũ viên chức chung. Những nhà cung cấp công cộng được cho phép có sự tự do trong việc thành công hay thất bại. Thay vào đó các nhân viên công nắm giữ các công việc chừng nào mà học còn có khả năng đáp ứng những điều khoản trong giao ước. Những sự thất bại liên tục sẽ khởi đầu cho quá trình rút lui. Sự đáp ứng nhiệt tình với toàn thể công dân và trách nhiệm giải trình đối với kết quả là nền tảng của cách tiếp cận này. Một nghiên cứu thực nghiệm gần đây do Gurgur và Shah (1999) tiến hành đã ủng hộ quan điểm này vì nghiên cứu đã chỉ ra cho thấy rằng văn hóa hành chính và chính trị và sự tập trung hóa quyền hạn tượng trưng cho các định tố quan trọng nhất của tham nhũng trong một mẫu gồm 30 nước. Xét đến bằng chứng này, khuôn khổ ROME tạo ra một tiềm năng lớn tại các nước đang phát triển trong việc cải thiện sự quản trị khu vực công bằng cách nuôi dưỡng một sự quản trị đáp ứng nhanh và có trách nhiệm.

6. Thích nghi với một thế giới đang thay đổi bằng sự học hỏi và truyền cảm hứng lẫn nhau

Các NKTĐPT&CD đã trải qua một sự chuyển đổi khu vực công nước mình trong thập niên vừa qua. Các nền kinh tế chuyển đổi đã nhanh chóng chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế định hướng thị trường trong khi sự tiến triển tại các nước đang phát triển trong việc chuyển quá trình ra quyết định gần gũi và sâu sát hơn với dân chúng vẫn còn khá chậm và khiêm tốn. Các NKTĐPT&CD cũng đã cố gắng đẩy mạnh sự phối hợp nội bộ và vượt ra ngoài các chính quyền với những mức độ cam kết và thành công khác nhau. Ác-hen-ti-na, Bra-xin, Chi-lê, Cộng hòa Séc, Hung-ga-ry, Ấn Độ, Ma-lai-xi-a và Ba Lan đại diện cho những ví dụ của việc đạt được một môi trường pháp lý ổn định – mà ở đó có một mức độ đồng thuận xã hội đáng kể trong vai trò và trách nhiệm của các cấp chính quyền khác nhau và sự phối hợp của các chính quyền này với cộng đồng công dân. Các nước khác, như Trung Quốc, In-đô-nê-xi-a, Ni-giê-ri-a, Pa-kít-xtan, Nam Phi, Nga và U-gan-đa vẫn đang dò dẫm tìm kiếm sự đồng thuận về sự cân bằng thích hợp. Tại một số nước khác ở châu Phi, Trung và Đông Á, những vấn đề này chưa nhận được sự quan tâm chính trị mà chúng xứng đáng có được. Vì thế đối với một số lượng lớn các NKTĐPT&CD, sự tìm kiếm sự cân bằng thích hợp vẫn là vấn đề bị thoái thác rất nhiều. Những tiến triển hơn nữa về việc cần làm này đòi hỏi sự học hỏi từ những kinh nghiệm trong quá khứ của các nước công nghiệp cũng như là những kinh nghiệm gần đây của các NKTĐPT&CD. Trong bài nghiên cứu này, chúng tôi đã rà soát lại các kinh nghiệm của những NKTĐPT&CD trong khi sử dụng một khuôn khổ phân tích mà rút ra từ những kinh nghiệm tại cả các nước công nghiệp lẫn các nước phi công nghiệp. Các bài học quan trọng có thể tóm lược từ việc rà soát này là:

- ◆ *Việc rà soát định kỳ những sự phân công về mặt pháp lý là tối quan trọng đối với việc sắp xếp lại những trách nhiệm với thực tiễn kinh tế và chính trị đang thay đổi.* Với sự toàn cầu hóa và địa phương hóa, vai trò trực tiếp của chính phủ quốc gia trong việc ổn định hóa và kiểm soát kinh tế vĩ mô nhiều khả năng sẽ giảm đi theo thời gian, nhưng vai trò của chính phủ quốc gia trong việc bảo vệ xã hội, giáo dục, đào tạo, nâng cao kỹ năng, phối hợp và giám sát được trông đợi là sẽ tăng lên bởi vì các chế độ và chính phủ tiêu bang/địa phương đảm đương những vai trò được tăng cường trong một số lĩnh vực thuộc trách nhiệm truyền thống của chính phủ quốc gia. Các hệ thống và định chế hiến pháp và pháp lý phải tuân theo sự điều chỉnh kịp thời nhằm thích nghi với những tình huống đang thay đổi.
- ◆ *Một môi trường có khả năng cho việc phân cấp, nghĩa là các thể chế cho sự tham gia của công dân và trách nhiệm giải trình, phải được đề cập đến trong bất cứ cải cách quan trọng nào về hệ thống thu chi ngân sách.* Những yếu tố này chưa được đề cập đủ trong hầu hết các nỗ lực cải cách.
- ◆ *Cải cách ngành dân chính là vô cùng quan trọng đối với sự thành công của một chương trình phân cấp.* Một sự cải cách như vậy phải đảm bảo rằng chính quyền trung ương không có tiếng nói trực tiếp trong việc tuyển dụng và thăng tiến của viên chức nhà nước, thay vào đó họ nên giám sát xem liệu những tiêu chuẩn của sự minh bạch và công bằng có được đáp ứng đầy đủ ở cấp chính quyền thấp hơn cấp quốc gia và rằng tiền lương của các dịch vụ tiêu bang/địa phương phải mang tính cạnh tranh với chính quyền trung ương. Hơn nữa, cơ cấu động lực của ngành dân chính nên tương thưởng cho sự định hướng và hiệu quả hoạt động dịch vụ và không khuyến khích mệnh lệnh, kiểm soát và sự trục lợi. Điều này có thể đạt được thông qua các giao ước về hiệu quả hoạt động, văn hóa sống

chung, sự thừa nhận các kỹ năng chuyên môn hóa và các hệ thống đánh giá mà liên kết hiệu quả hoạt động, sự tương thưởng và dự trữ ngân sách.

- ◆ *Năng lực hành chính truyền thống có ý nghĩa nhưng không nên được xem như một sự chướng ngại cho việc phân cấp.* Năng lực hành chính cho việc phát triển và duy trì những thông lệ tổ chức hiện đại như dự trữ ngân sách, các hệ thống kiểm toán và kế toán không nghi ngờ gì là rất quan trọng nhưng nên được xem như một sự cản trở đối với việc phân cấp miễn là đảm bảo được sự tham gia của công dân và tính minh bạch trong việc ra quyết định. Điều này là bởi vì năng lực kỹ thuật có thể được vay mượn từ các cấp chính quyền cao hơn và ở nơi khác.
- ◆ *Sự phân cấp bất cân xứng như đã được tạo ra dưới chương trình phân cấp tại In-đô-nê-xi-a và dưới những qui định chính quyền địa phương cấp tỉnh tại Pa-kít-xtan đã cung cấp một cách tiếp cận sâu sắc về sự phân cấp.* Bất luận là sự giúp đỡ sẵn sàng từ các cấp chính quyền cao hơn như thế nào đi nữa, việc thiếu vắng năng lực thể chế không bao giờ nên được xem là một sự bào chữa cho việc không phân cấp. Thay vào đó, một chương trình phân cấp mang tính khách quan mà thừa nhận bản chất và loại hình chính quyền địa phương, đối tượng phục vụ và năng lực thu chi ngân sách của chính quyền này có thể được phát triển và các chính quyền địa phương khác nhau có thể được phân công các trách nhiệm khác biệt bằng cách xem xét đến các nhân tố được đề cập ở trên.
- ◆ *Một sự tách biệt quan trọng giữa các quyết định chi tiêu và đánh thuế tạo ra sự thiếu vắng trách nhiệm giải trình trong khu vực công.* Khi có một sự mất liên kết như vậy, vai trò của các khoản chuyển nhượng có điều kiện (có điều kiện đối với những tiêu chuẩn dịch vụ và khả năng tiếp cận đến những dịch vụ này và không có điều kiện đối với các khoản chi tiêu) đáng để xem xét cho việc nâng cao trách nhiệm giải trình.
- ◆ *Các khoản chuyển nhượng liên chính quyền tại các nước đang phát triển đã làm suy yếu kỷ luật tài chính và trách nhiệm giải trình trong khi tạo ra sự phụ thuộc vào khoản chuyển nhượng mà gây ra một sự bóp nghẹt kinh tế dần dần đối với các vùng bất lợi về mặt thu chi ngân sách.* Ngoài ra, các khoản chuyển nhượng liên chính quyền được thiết kế thích hợp có thể nâng cao sự cạnh tranh trong việc cung cấp hàng hóa công, sự hài hòa ngân sách, trách nhiệm giải trình của chính quyền tiểu bang/địa phương và sự công bằng giữa các vùng.
- ◆ *Vai trò của các khoản chuyển nhượng ngân sách trong việc nâng cao sự cạnh tranh trong việc cung cấp hàng hóa công không nên bị bỏ qua.* Ví dụ, các khoản chuyển nhượng cho dịch vụ y tế cơ bản và giáo dục tiểu học có thể được dành cho cả khu vực công lẫn khu vực tư nhân phi lợi nhuận hay trên một cơ sở công bằng thông qua việc sử dụng các tiêu chuẩn như là đặc tính nhân khẩu học của lượng dân chúng được phục vụ, dân số trong độ tuổi đi học và tỷ lệ nhập học, vv. Điều này ắt sẽ thúc đẩy sự cạnh tranh và đổi mới do cả các thể chế công lẫn tư sẽ cạnh tranh trong việc tài trợ cho dân chúng. Những chọn lựa tài trợ như vậy đặc biệt hấp dẫn cho việc tạo ra khả năng tiếp cận lớn hơn đến các dịch vụ công tại những vùng nông thôn.
- ◆ *Các qui tắc thu chi ngân sách của “người giữ cửa” là các hội đồng/ủy ban liên chính quyền cung cấp một khuôn khổ hữu ích cho kỷ luật tài chính và sự phối hợp chính sách thu chi ngân sách.* Trong bối cảnh này, người ta có thể rút ra từ kinh nghiệm của các nước công nghiệp với “những qui tắc vàng”, các nguyên tắc chỉ đạo theo kiểu Maastricht và “các hướng dẫn ngân sách chung” cho việc phát triển các nguyên tắc chỉ đạo riêng cho

từng nước. Để đảm bảo sự chấp hành tự nguyện theo các nguyên tắc chỉ đạo, một khuôn khổ thể chế thích hợp phải được phát triển. Tính minh bạch của các qui trình ngân sách và của các thể chế, trách nhiệm giải trình đối với cử tri đoàn và sự sẵn có nói chung của dữ liệu so sánh về tình hình thu chi ngân sách của tất cả các cấp chính quyền sẽ củng cố hơn nữa kỷ luật tài chính.

- ◆ *Những qui chuẩn và sự đồng thuận xã hội về vai trò của các cấp chính quyền khác nhau và những hạn chế đối với quyền hạn của họ có vai trò hết sức quan trọng cho sự thành công của quá trình ra quyết định phân cấp.* Khi thiếu vắng những qui chuẩn và sự đồng thuận như thế thì những sự kiểm soát trực tiếp của trung ương không vận hành được và trò chơi liên chính quyền tạo ra sự vận hành không đúng chức năng.
- ◆ *Sự phân cấp thuế là một điều kiện tiên quyết cho khả năng tiếp cận thị trường tín dụng của chính quyền tiểu bang/địa phương.* Tại những nước có cơ sở thuế tập trung cao độ, khả năng tiếp cận thị trường tài chính không bị hạn chế của các chính quyền tiểu bang/địa phương tạo ra một rủi ro cho các chính sách ổn định hóa vĩ mô của chính phủ quốc gia bởi vì khu vực tư nhân nhìn thấy trước sự bảo lãnh của chính quyền cấp cao hơn trong trường hợp thất bại và không khấu trừ rủi ro của một sự cho vay như vậy một cách phù hợp.
- ◆ *Sự hỗ trợ về thể chế của cấp cao hơn có thể cần thiết đối với việc tài trợ cho các dự án xây dựng cơ bản của địa phương.* Sự hỗ trợ này có thể dưới hình thức thiết lập các công ty tài chính của chính quyền địa phương hoạt động theo các nguyên tắc thương mại nhằm giảm bớt chi phí vay mượn thông qua việc sử dụng xếp hạng uy tín tín dụng tiêu chuẩn cao của cấp chính quyền cao hơn và các tổ chức xếp hạng chính quyền địa phương để quyết định độ tin cậy của tín dụng.
- ◆ *Một thị trường chung nội bộ được duy trì tốt nhất bởi những sự đảm bảo theo hiến pháp.* Các chính phủ quốc gia tại những nước đang phát triển đã thất bại điển hình trong vai trò này.
- ◆ *Cuối cùng, ngược với một quan niệm sai lầm phổ biến, môi trường thể chế tại nước đang phát triển đòi hỏi phải có mức độ phân cấp cao hơn so với mức cần thiết của nước công nghiệp.* Để cho bộ máy hành chính tập trung hóa vận hành hữu hiệu, các mạng lưới thu thập và truyền thông tin tiên tiến, một ngành dân chính hữu hiệu và công hiến, và các định chế phát triển tốt cho sự tham gia của công dân và trách nhiệm giải trình là cần thiết. Điều này là khả dĩ trong bối cảnh môi trường một nước công nghiệp. Một môi trường thô sơ hơn của khu vực công thì thích hợp hơn với loại hình quản trị được phân cấp. Điều này là bởi vì các yêu cầu về thông tin và chi phí giao dịch được giảm thiểu bằng cách chuyển quá trình ra quyết định gần gũi và sâu sát hơn với dân chúng, những người chịu tác động của những quyết định này. Sự gần gũi cũng giúp ích cho việc nâng cao sự tham gia tốt hơn, ưu tiên phù hợp đối với dịch vụ công, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình lớn hơn.

Phụ lục Bảng 1. Một sự phân công mang tính đại diện về trách nhiệm chi tiêu

<i>Chức năng</i>	<i>Chính sách, các tiêu chuẩn và việc giám sát</i>	<i>Cung cấp / Quản lý</i>	<i>Sản xuất / Phân phối</i>	<i>Bình luận</i>
Giải quyết bất đồng liên khu vực và quốc tế	U	U	N,P	Lợi ích và chi phí có qui mô quốc tế
Ngoại thương	U	U, N, S	P	Lợi ích và chi phí có qui mô quốc tế
Viễn thông	U, N	P	P	Điều tiết quốc gia không khả thi
Giao dịch tài chính	U, N	P	P	Điều tiết quốc gia không khả thi
Môi trường	U, N, S, L	U, N, S, L	N, S, L, P	Ngoại tác có qui mô toàn cầu, quốc gia, bang/tỉnh và địa phương
Đầu tư trực tiếp nước ngoài	N, L	L	P	Cơ sở hạ tầng địa phương là rất quan trọng
Quốc phòng	N	N	N, P	Lợi ích và chi phí có qui mô quốc gia
Ngoại giao	N	N	N	Lợi ích và chi phí có qui mô quốc gia
Chính sách tiền tệ, tiền tệ và ngân hàng	U, ICB	ICB	ICB, P	Độc lập so với tất cả các cấp quan trọng. Một số vai trò quốc tế cho kỹ luật chung
Thương mại liên bang	Hiến pháp, N	N	P	Các biện pháp bảo vệ theo hiến pháp là quan trọng đối với sự luân chuyển của nhân tố sản xuất và hàng hóa
Nhập cư	U, N	N	N	Trách nhiệm xuyên quốc gia do sự trực xuất bắt buộc
Thanh toán chuyển nhượng	N	N	N	Tái phân phối
Luật hình sự và dân sự	N	N	N	Pháp quyền, một quan tâm của quốc gia
Chính sách công nghiệp	N	N	P	Đề trách chính sách nhờ và địa phương lân cận
Điều tiết	N	N, S, L	N, S, L, P	Thị trường chung nội bộ
Chính sách thu chi ngân sách	N	N, S, L	N, S, L, P	Sự phối hợp là khả dĩ
Tài nguyên thiên nhiên	N	N, S, L	N, S, L, P	Thúc đẩy công bằng giữa các vùng và thị trường chung nội bộ
Giáo dục, y tế và phúc lợi xã hội	N, S, L	S, I	S, L, P	Chuyển nhượng bằng hiện vật
Xa lộ	N, S, L	N, S, L	S, L, P	Lợi ích và chi phí của các con đường khác nhau thay đổi theo qui mô
Công viên và giải trí	N, S, L	N, S, L	N, S, L, P	Lợi ích và chi phí của các con đường khác nhau thay đổi theo qui mô
Cảnh sát	S, L	S, L	S, L	Lợi ích địa phương là chính
Nước, thoát nước, rác thải, phòng cháy	L	L	L, P	Lợi ích địa phương là chính

Lưu ý: U là trách nhiệm xuyên quốc gia, ICB là ngân hàng trung ương độc lập, N là chính quyền quốc gia, S là chính quyền tiểu bang/địa phương, L là chính quyền địa phương và P là khu vực phi chính phủ/ngành dân chính.

Nguồn: Shah (1994)

Phụ lục Bảng 2. Một sự phân công mang tính đại diện về quyền hạn đánh thuế

<i>Loại thuế</i>	<i>Quyết định cơ sở thuế</i>	<i>Thu thuế và mức thuế suất</i>	<i>Quản lý</i>	<i>Bình luận</i>
Nhập khẩu	F	F	F	Thuế thương mại quốc tế
Thu nhập doanh nghiệp	F, U	F, U	F, U	Nhân tố dễ luân chuyển, công cụ bình ổn hóa
Thuế tài nguyên				
Thuế (lợi nhuận/doanh thu) cho thuế tài nguyên	F	F	F	Các cơ sở thuế được phân bổ rất không công bằng
Tiền bản quyền, phí, phụ phí; thuế ngưng sử dụng; thuế đánh vào việc sản xuất, đầu ra và tài sản	S, L	S, L	S, L	Thuế/phí lợi ích đối với các dịch vụ bang-địa phương
Phí duy tu	S, L	S, L	S, L	Để bảo tồn môi trường địa phương
Thu nhập cá nhân	F	F, S, L	F	Tái phân phối, nhân tố dễ luân chuyển, công cụ bình ổn hóa
Thuế của cải (thuế đánh trên vốn, của cải, tài sản chuyển nhượng, tài sản thừa kế và tài sản để lại)	F	F, S	F	Tái phân phối
Bảng lương	F, S	F, S	F, S	Phí lợi tức, nghĩa là khoản đảm bảo an sinh xã hội
Thuế doanh thu đa khâu (thuế GTGT)	F	F	F	Những điều chỉnh thuế tại biên giới là khá dễ trong sự chuyển nhượng liên bang, là công cụ bình ổn hóa tiềm năng
Thuế doanh thu đơn khâu (người sản xuất/bán buôn/bán lẻ)				
Chọn lựa A	S	S, L	S, L	Chi phí chấp hành cao hơn
Chọn lựa B	F	S	F	Chi phí chấp hành được hài hòa và thấp hơn
Thuế "tội lỗi"				
Thuế tiêu thụ đối với rượu và thuốc lá	F, S	F, S	F, S	Chăm sóc sức khỏe là một trách nhiệm được chia sẻ
Cá cược, đánh bạc	S, L	S, L	S, L	Trách nhiệm của bang/tỉnh và địa phương
Xổ số	S, L	S, L	S, L	Trách nhiệm của bang/tỉnh và địa phương
Đưa ngựa	S, L	S, L	S, L	Trách nhiệm của bang/tỉnh và địa phương
Đánh thuế "những điều xấu"				
Khí thải	F	F	F	Để chống lại sự ô nhiễm toàn cầu/quốc gia
Thuế BTU	F, S, L	F, S, L	F, S, L	Tác động ô nhiễm có thể mang tầm quốc gia, vùng và địa phương
Nhiên liệu động cơ	F, S, L	F, S, L	F, S, L	Lệ phí cầu đường liên bang/tỉnh/địa phương
Phí khí thải	F, S, L	F, S, L	F, S, L	Để giải quyết các vấn đề ô nhiễm liên bang, liên đô thị hay địa phương
Lệ phí gây tắc nghẽn giao thông	F, S, L	F, S, L	F, S, L	Lệ phí cầu đường liên bang/tỉnh/địa phương
Phí đỗ xe	L	L	L	Để kiểm soát sự tắc nghẽn giao thông tại địa phương
Xe có động cơ				
Thuế đăng ký, thuế chuyển nhượng và phí hàng năm	S	S	S	Trách nhiệm bang/tỉnh
Giấy phép và phí lái xe	S	S	S	Trách nhiệm bang/tỉnh
Thuế kinh doanh	S	S	S	Thuế lợi tức
Thuế tiêu thụ	S, L	S, L	S, L	Thuế dựa trên nơi cư trú
Tài sản	S	S	S	Là nhân tố hoàn toàn không di chuyển, thuế lợi tức
Đất đai	S	S	S	Là nhân tố hoàn toàn không di chuyển, thuế lợi tức
Mặt tiền, giá trị bất động sản tăng lên	S, L	S, L	S, L	Thu hồi chi phí
Thuế thân	F, S, L	F, S, L	F, S, L	Là khoản thanh toán cho dịch vụ của địa phương
Phí người sử dụng	F, S, L	F, S, L	F, S, L	Là khoản thanh toán cho dịch vụ nhận được

Lưu ý: U là trách nhiệm xuyên quốc gia, F là liên bang, S là bang hay tỉnh, L là đô thị hay địa phương

Nguồn: Shah (1994)

Phụ lục Bảng 3. Các nguyên tắc và thực tiễn tốt hơn trong việc thiết kế khoản trợ cấp

<i>Mục tiêu trợ cấp</i>	<i>Thiết kế khoản trợ cấp</i>	<i>Các thực tiễn tốt hơn</i>	<i>Các thực tiễn nên tránh</i>
Lắp hồ cách ngân sách	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Phân công lại trách nhiệm ◆ Giảm thuế ◆ Chia xẻ cơ sở thuế 	Giảm thuế tại Ca-na-đa và chia xẻ cơ sở thuế tại Ca-na-đa, Bra-xin và Pa-kít-xtan	Các khoản trợ cấp thiếu hụt Đánh thuế bằng cách chia xẻ thuế như tại Ấn Độ
Giảm khác biệt về ngân sách giữa các vùng	Các khoản chuyển nhượng bình ổn hóa năng lực ngân sách không tương ứng nói chung	Các chương trình bình ổn hóa ngân sách của Úc, Ca-na-đa và Đức	Việc chia xẻ số thu thuế nói chung với nhiều nhân tố
Bù đắp cho sự lan tỏa lợi ích	Các khoản chuyển nhượng tương ứng không giới hạn với tỷ lệ tương ứng phù hợp với sự lan tỏa các lợi ích.	Khoản trợ cấp cho các bệnh viện dạy học tại Cộng hòa Nam Phi	
Thiết lập tiêu chuẩn quốc gia tối thiểu	Các gói chuyển nhượng không tương ứng có điều kiện với điều kiện về tiêu chuẩn và khả năng tiếp cận dịch vụ	Các khoản trợ cấp cho đường xá và giáo dục tiểu học tại In-đô-nê-xi-a Các khoản chuyển nhượng giáo dục tại Cô-lôm-bi-a và Chi-lê	Các khoản chuyển nhượng có điều kiện với điều kiện chỉ áp dụng cho việc chi tiêu Các khoản trợ cấp không dự tính trước
Ảnh hưởng đến các ưu tiên của địa phương trong những khu vực là ưu tiên cao của quốc gia nhưng là ưu tiên thấp của địa phương	Các khoản chuyển nhượng tương ứng không giới hạn (tốt nhất là với tỷ lệ tương ứng thay đổi ngược lại với năng lực ngân sách)	Các khoản chuyển nhượng tương ứng cho trợ giúp xã hội như tại Ca-na-đa	Các khoản trợ cấp không dự tính trước
Bình ổn hóa	Các khoản cấp vốn cung cấp cho sự duy trì khả dĩ	Việc sử dụng giới hạn các trợ cấp vốn và khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân bằng cách cung cấp khoản đảm bảo chống lại rủi ro chính trị và chính sách	Các khoản trợ cấp bình ổn hóa mà không có yêu cầu về sự duy trì trong tương lai

Nguồn: Shah (1994), Boadway, Roberts và Shah (1994)