# HOÀN THIỆN CƠ CHẾ KIỂM SOÁT CHI NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG: BÀI HỌC TỪ THỰC TIỄN VÀ KHUYẾN NGHỊ CHO TỈNH LUANG PRABANG

**ThS. Tuadang Chiacua* - Phạm Thị Vân Anh** - Phạm Thu Huyền****

***Cơ chế kiểm soát chi ngân sách địa phương đóng vai trò quyết định trong việc đảm bảo kỷ luật tài khóa, minh bạch và nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn tài chính công. Dựa trên Mô hình "Ba Tuyến Phòng Thủ" (Three Lines of Defense Model) và các nguyên tắc quản trị công hiện đại, bài viết xây dựng khung phân tích nhằm đánh giá thực tiễn công tác kiểm soát chi của của một số địa phương của Việt Nam (Hà Nội, Hà Tĩnh) và Lào (Viêng Chăn), qua đó rút ra bài học áp dụng cho tỉnh Luang Prabang (Lào). Kết quả phân tích cho thấy, tỉnh Luang Prabang (Lào) - đang đối mặt với ba thách thức chủ yếu bao gồm: sự chồng chéo về chức năng kiểm soát giữa các cơ quan như Sở Tài chính, Kho bạc, Sở Kế hoạch & Đầu tư; hệ thống kiểm soát nội bộ yếu; và phương pháp kiểm soát thiên về "tiền kiểm", còn nặng về thủ tục, thiếu tiếp cận dựa trên rủi ro. Trên cơ sở đó, nghiên cứu đề xuất một lộ trình cải cách ba giai đoạn cho tỉnh Luang Prabang: (i) Giai đoạn ngắn hạn tập trung vào việc hoàn thiện thể chế, phân định rõ ràng trách nhiệm và thiết lập cơ chế phối hợp liên ngành; (ii) Giai đoạn trung hạn hướng tới đổi mới phương pháp, chuyển sang kiểm soát dựa trên đánh giá rủi ro và nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ; và (iii) Giai đoạn dài hạn nhấn mạnh việc hiện đại hóa hệ thống thông qua ứng dụng công nghệ thông tin, tiến tới tự động hóa kiểm soát và củng cố minh bạch ngân sách. Các khuyến nghị này được thiết kế phù hợp với bối cảnh và năng lực thực tế của địa phương, nhằm hướng tới một cơ chế kiểm soát chi ngân sách hiệu lực, hiệu quả và phát triển bền vững cho tỉnh Luang Prabang.***

• Từ khóa: *kiểm soát chi ngân sách; ba tuyến phòng thủ; quản trị công; đánh giá rủi ro; Luang Prabang; quản lý tài chính công.*

*Ngày nhận bài: 21/01/2026*
*Ngày gửi phản biện: 20/02/2026*
*Ngày duyệt đăng: 13/4/2026*
*DOI: https://doi.org/10.71374/jfarv.v26.i311.61*

*The mechanism for controlling local budget expenditures plays a decisive role in ensuring fiscal discipline, transparency and improving the efficiency of public financial resources. Based on the Three Lines of Defense Model and modern public administration principles, this article builds an analytical framework to evaluate the practice of expenditure control in some localities of Vietnam (Hanoi, Ha Tinh) and Laos (Vientiane), thereby drawing lessons applicable to Luang Prabang province (Laos). The analysis results show that Luang Prabang province (Laos) is facing three main challenges: overlapping control functions between agencies such as the Department of Finance, the Treasury, and the Department of Planning & Investment; weak internal control system; and control methods that are post-audit, procedural, and lack a risk-based approach. On that basis, the study proposes a three-phase reform roadmap for Luang Prabang province: (i) The short-term phase focuses on institutional improvement, clearly defining responsibilities and establishing an inter-sectoral coordination mechanism; (ii) The medium-term phase aims at methodological innovation, shifting to risk-based control and improving staff capacity; and (iii) The long-term phase emphasizes system modernization through the application of information technology, moving towards automating control and strengthening budget transparency. These recommendations are designed to suit the local context and actual capacity, aiming towards an effective, efficient and sustainable budget expenditure control mechanism for Luang Prabang province.*

• Key words: *budget expenditure control; three lines of defense; public governance, risk assessment; Luang Prabang; public financial management.*

**Mở đầu**

Kiểm soát chi ngân sách nhà nước (NSNN) được xác định là một nội dung trọng yếu trong quản lý tài chính công, có ý nghĩa quyết định trong việc đảm bảo các khoản chi ngân sách được thực hiện đúng mục đích, đúng chế độ, tiết kiệm và hướng tới hiệu quả tối ưu. Trong bối cảnh phân cấp quản lý ngày càng sâu rộng, yêu cầu này trở nên đặc biệt quan trọng đối với ngân sách địa phương, nơi chính quyền các cấp được giao quyền chủ động lớn hơn và đồng thời phải đáp ứng yêu cầu nâng cao trách nhiệm giải trình và nâng cao chất lượng dịch vụ công, qua đó củng cố niềm tin của người dân vào bộ máy chính quyền (IMF, 2007).

Tỉnh Luang Prabang, nước Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào, trong những năm qua đã có nhiều nỗ lực trong công tác quản lý ngân sách. Tuy nhiên, nghiên cứu trước đây cho thấy cơ chế kiểm soát chi vẫn tồn tại nhiều hạn chế, bao gồm sự chồng chéo chức năng giữa các cơ quan kiểm soát, hệ thống kiểm soát nội bộ yếu và phối hợp liên ngành chưa hiệu quả (Daymone

** Học viện Kinh tế và Tài chính chi nhánh phía Bắc, Luang Prabang, Lào; email: tauyangjiakau@gmail.com*
*** Học viện Tài chính, Hà Nội, Việt Nam*

Viranon, 2020). Những bất cập này tiềm ẩn nguy cơ thất thoát ngân sách và làm suy giảm hiệu quả chi tiêu công, ảnh hưởng trực tiếp đến mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

Trong khi đó, các địa phương như Hà Nội, Hà Tĩnh (Việt Nam) và Viêng Chăn (Lào) đã tích luỹ được nhiều kinh nghiệm thực tiễn trong xây dựng và vận hành cơ chế kiểm soát chi. Việc nghiên cứu, so sánh một cách có hệ thống và rút ra bài học từ những kinh nghiệm đa chiều này là hết sức cần thiết cho tỉnh Luang Prabang hoàn thiện cơ chế kiểm soát chi ngân sách của mình một cách phù hợp, khả thi và hiệu quả.

Bài viết này tập trung vào ba mục tiêu: (i) Hệ thống hóa cơ sở lý luận về kiểm soát chi ngân sách địa phương; (ii) Phân tích, đánh giá thực trạng và rút ra bài học kinh nghiệm có giá trị từ thực tiễn về kiểm soát chi tại một số địa phương điển hình; (iii) Đề xuất, khuyến nghị chính sách có tính đồng bộ, phù hợp với bối cảnh đặc thù, của tỉnh Luang Prabang, hướng tới hoàn thiện cơ chế kiểm soát chi ngân sách một cách hiệu lực và hiệu quả.

## 1. Cơ sở lý luận và khung phân tích về cơ chế kiểm soát chi ngân sách địa phương

### *1.1. Khái niệm, vai trò và xu hướng phát triển*

Cơ chế kiểm soát chi ngân sách địa phương được hiểu là một hệ thống tích hợp các nguyên tắc, thể chế, quy trình, phương pháp và công cụ, được vận hành bởi các chủ thể có thẩm quyền nhằm đảm bảo việc sử dụng nguồn lực tài chính công ở cấp địa phương tuân thủ pháp luật, kinh tế, hiệu lực và hiệu quả (IMF, 2007; OECD, 2014).

Trong bối cảnh phân cấp quản lý ngân sách ngày càng sâu rộng, một cơ chế kiểm soát hiệu quả đóng ba vai trò trọng yếu:

*Thứ nhất*, bảo vệ tài sản công và đảm bảo kỷ luật tài khóa: Thông qua việc ngăn ngừa, phát hiện thất thoát, lãng phí và các hành vi sai phạm trong chi tiêu công.

*Thứ hai*, thúc đẩy trách nhiệm giải trình và nâng cao chất lượng quản trị công: Bằng cách tạo cơ sở cho việc đánh giá, công khai và giám sát kết quả sử dụng ngân sách, củng cố niềm tin của người dân.

*Thứ ba*, nâng cao hiệu quả phân bổ và sử dụng nguồn lực: Góp phần định hướng các hoạt động chi tiêu để đạt được các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của địa phương một cách tối ưu.

Xu hướng cải cách hiện nay trên thế giới cho thấy sự dịch chuyển từ mô hình kiểm soát tiền kiểm (ex-ante control), nặng về thủ tục, đầu vào (inputs) và sự tuân thủ (compliance), sang mô hình kiểm soát dựa trên đánh giá rủi ro và kết quả (risk & performance-based control). Mô hình mới này tập trung kiểm soát các lĩnh vực rủi ro cao, đồng thời đánh giá hiệu quả chi tiêu dựa trên kết quả đầu ra (outputs) và tác động (outcomes), tạo sự cân bằng giữa kiểm soát và trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các đơn vị sử dụng ngân sách (World Bank, 2019).

### *1.2. Khung phân tích: Mô hình "Ba Tuyến Phòng Thủ" và các nguyên tắc quản trị công*

Để phân tích một cách hệ thống và phù hợp với thông lệ quốc tế, bài viết sử dụng Mô hình Ba Tuyến phòng thủ *(The Three Lines of Defense Model)* do Viện Kiểm toán Nội bộ (IIA, 2020) khuyến nghị, được điều chỉnh cho phù hợp với bối cảnh quản lý tài chính công hiện tại, đồng thời khung phân tích tích hợp các nguyên tắc quản trị công tốt do UNDP (2021) đề xuất nhằm làm rõ vai trò và mối quan hệ giữa các chủ thể trong cơ chế kiểm soát chi ngân sách địa phương.

*Tuyến phòng thủ thứ nhất - Kiểm soát nội bộ & quản lý*: Bao gồm các cơ chế, quy trình và văn hóa kiểm soát do chính các đơn vị sử dụng ngân sách thiết lập và vận hành. Đây là nền tảng, bao gồm việc phân công phân nhiệm rõ ràng, quy trình phê duyệt, quản lý rủi ro hoạt động, hệ thống kế toán và báo cáo nội bộ. Một Tuyến phòng thủ thứ nhất mạnh sẽ ngăn chặn và phát hiện phần lớn các sai sót, sai phạm ngay tại nơi phát sinh.

*Tuyến phòng thủ thứ hai - Kiểm soát giám sát & tuân thủ:* Bao gồm các hoạt động giám sát và kiểm soát do các cơ quan chức năng có vai trò giám sát thực hiện. Trong quản lý ngân sách, đây là vai trò của: (i) Cơ quan Tài chính (Sở Tài chính): Giám sát, hướng dẫn chuyên môn và kiểm tra việc chấp hành chế độ, chính sách tài chính; (ii) Kho bạc Nhà nước (KBNN): Thực hiện kiểm soát trước, trong và sau thanh toán, là "cửa ngõ" kiểm soát giao dịch dựa trên dự toán và quy định hiện hành; (iii) Cơ quan Thanh tra: Thực hiện thanh tra, kiểm tra hành chính định kỳ hoặc đột xuất.

*Tuyến phòng thủ thứ ba - Đánh giá độc lập:* Là hoạt động đánh giá khách quan, độc lập do Cơ quan Kiểm toán Nhà nước (SAI) thực hiện. Kiểm toán không chỉ xác nhận tính trung thực, hợp pháp của báo cáo tài chính mà còn đánh giá tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả (Value-for-Money Audit) trong quản lý và sử dụng ngân sách, cung cấp đảm bảo và tư vấn ở cấp độ cao nhất.

### *1.3. Các nguyên tắc quản trị* công làm nền tảng cho *hiệu quả kiểm soát*

Hiệu quả vận hành của ba Tuyến phòng thủ phụ thuộc lớn vào mức độ áp dụng và thực thi các nguyên tắc quản trị công tốt. Đây là những nguyên tắc cốt lõi định hướng thiết kế và vận hành cơ chế kiểm soát chi ngân sách địa phương:

*(i)Minh bạch và công khai*: Thông tin về dự toán, quyết toán, kết quả thanh tra, kiểm tra và kiểm toán cần được công bố đầy đủ, kịp thời và dễ tiếp cận đối với người dân và các bên liên quan.

*(ii) Trách nhiệm giải trình*: Các cơ quan quản lý và đơn vị sử dụng ngân sách phải chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ cũng như việc tuân thủ chế độ, chính sách và pháp luật. Trách nhiệm giải trình là cơ

chế bảo đảm gắn quyền hạn với nghĩa vụ, tạo động lực nâng cao hiệu quả quản lý.

*(iii) Hiệu lực và Hiệu quả:* Hệ thống kiểm soát cần được thiết kế để đạt được mục tiêu với chi phí hợp lý, bảo đảm tính hiệu lực mà không tạo ra gánh nặng thủ tục hành chính không cần thiết.

*(iv) Khả năng thích ứng và cải tiến liên tục (Ứng phó):* Cơ chế kiểm soát phải có khả năng điều chỉnh và cải tiến dựa trên kết quả giám sát, kiểm toán và sự phản hồi của các bên liên quan. Việc liên tục cải tiến quy trình, tiêu chí và phương pháp kiểm soát cho phép hệ thống thích ứng với bối cảnh mới và rủi ro phát sinh.

***1.4. Khung phân tích của bài viết***

Dựa trên lý luận nêu trên, khung phân tích của bài viết được xây dựng để đánh giá thực trạng và đề xuất giải pháp cho tỉnh Luang Prabang thông qua bốn nhóm câu hỏi trọng tâm:

*(i) Thể chế & Tổ chức:* Mô hình tổ chức và phân công trách nhiệm kiểm soát chi tại Luang Prabang hiện nay có tuân thủ với nguyên tắc "Ba Tuyến Phòng Thủ" không? Mức độ phối hợp giữa các chủ thể thuộc ba tuyến bao gồm đơn vị sử dụng ngân sách, cơ quan tài chính - kho bạc và cơ quan kiểm toán - được thực hiện như thế nào?

*(ii) Quy trình & Phương pháp*: Các quy trình kiểm soát hiện hành (kiểm soát nội bộ, kiểm soát tại KBNN, thanh tra) chủ yếu dựa trên kiểm soát tiền kiểm và tuân thủ hay đã bắt đầu chuyển dịch theo hướng kiểm soát chi dựa trên rủi ro và kết quả?

*(iii) Công cụ & Công nghệ*: Mức độ ứng dụng hệ thống thông tin quản lý ngân sách (IFMIS/TABMIS) và các công nghệ số trong kiểm soát chi? Các công cụ này sẽ hỗ trợ tự động hoá quy trình và nâng cao tính minh bạch và khả năng phân tích rủi ro như thế nào?

*(iv) Văn hóa & Năng lực*: Năng lực chuyên môn của đội ngũ cán bộ trong công tác kiểm soát chi và mức độ tuân thủ, trách nhiệm giải trình trong các đơn vị sử dụng ngân sách như thế nào?

Khung phân tích này sẽ được sử dụng xuyên suốt bài viết như một công cụ tiếp cận nhất quán nhằm đánh giá bài học kinh nghiệm từ các địa phương điển hình và đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện cơ chế kiểm soát chi có tính hệ thống, khả thi, hiện đại cho tỉnh Luang Prabang.

**2. Thực tiễn kiểm soát chi ngân sách địa phương: bài học từ một số địa phương**

***2.1. Phương pháp nghiên cứu thực tiễn***

Bài viết áp dụng phương pháp nghiên cứu trường hợp so sánh (comparative case study) dựa trên phân tích tài liệu thứ cấp nhằm rút ra các bài học kinh nghiệm có giá trị tham chiếu. Các địa phương được lựa chọn đại diện cho những mô hình phát triển và cải cách quản lý tài chính công khác nhau, bao gồm Hà Nội và Hà Tĩnh (Việt Nam), cùng Luang Prabang và Viêng Chăn (Lào). Hà Nội phản ánh bối cảnh đô thị lớn với cơ chế phân cấp mạnh gắn với ứng dụng công nghệ, trong khi Hà Tĩnh thể hiện các sáng kiến thực tiễn trong kiểm soát chi và tăng cường minh bạch. Luang Prabang đại diện cho các tỉnh đang phát triển của Lào với những hạn chế về năng lực thể chế và công nghệ, còn Viêng Chăn cho thấy những bước đi ban đầu trong hiện đại hóa kiểm soát tài chính công. Phân tích tập trung đối chiếu thực tiễn quản lý tại các địa phương với khung lý thuyết "Ba Tuyến Phòng Thủ" và các nguyên tắc quản trị công liên quan.

***2.2. Phân tích kinh nghiệm và rút ra bài học theo khung lý thuyết***

*(1) Kinh nghiệm từ Hà Nội (Việt Nam): Mô hình kiểm soát tích hợp cho đô thị lớn*

Hà Nội phản ánh một mô hình kiểm soát ngân sách tương đối tiên tiến, trong đó các tuyến phòng thủ được củng cố và phối hợp hiệu quả (Tạ Văn Quân, 2019).

Ở Tuyến 1, thành phố yêu cầu các đơn vị, đặc biệt là đơn vị tự chủ tài chính, xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ chi tiết nhằm tăng cường tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong công tác kiểm soát nội bộ. Tuyến 2 ghi nhận sự phối hợp chặt chẽ giữa Sở Tài chính và Kho bạc Nhà nước trong kiểm soát chi ngân sách, xuyên suốt từ khâu giao dự toán đến khâu quyết toán ngân sách, mặc dù vẫn đối mặt với áp lực công việc lớn và yêu cầu cân bằng giữa kiểm soát chặt chẽ và tính linh hoạt. Tuyến 3 được tăng cường thông qua vai trò tích cực của Kiểm toán Nhà nước, với các kết luận kiểm toán làm căn cứ điều chỉnh quy trình và xử lý sai phạm.

Việc ứng dụng mạnh mẽ các hệ thống công nghệ như Hệ thống thông tin quản lý Ngân sách và Kho bạc nhà nước (TABMIS) và các phần mềm quản lý chuyên dụng đã tạo nền tảng quan trọng cho kiểm soát điện tử, quản lý rủi ro và nâng cao hiệu quả kiểm soát tại đô thị lớn như Hà Nội.

Bài học rút ra là để kiểm soát chi hiệu quả tại đô thị lớn đòi hỏi sự phối hợp liên ngành chặt chẽ (Tài chính - KBNN) và lấy công nghệ thông tin làm nền tảng để quản lý rủi ro và nâng cao hiệu suất kiểm soát.

*(2) Kinh nghiệm từ Hà Tĩnh (Việt Nam): Sáng kiến trong kiểm soát chi đầu tư với nguồn lực hạn chế*

Kinh nghiệm của Hà Tĩnh cho thấy cách tiếp cận sáng tạo và cụ thể trong kiểm soát chi ngân sách, với trọng tâm là kiểm soát chi đầu tư công (Bùi Thị Quỳnh Thơ, 2020).

Tỉnh đã thiết kế cơ chế kiểm soát chặt chẽ ở cả Tuyến 1 và Tuyến 2, đặc biệt chú trọng thẩm định hồ sơ thiết kế, dự toán và kết quả đấu thầu, đồng thời công khai toàn bộ thông tin đấu thầu nhằm tăng cường giám sát xã hội. Việc gắn kết chặt chẽ giữa kiểm soát ngân sách với quản lý đầu tư và đấu thầu đã biến minh bạch trở thành công cụ kiểm soát hiệu quả.

Bài học rút ra là các địa phương, dù nguồn lực hạn chế, vẫn có thể nâng cao hiệu quả kiểm soát bằng cách

tập trung vào các khâu rủi ro cao và đẩy mạnh cơ chế công khai, minh bạch để tạo lập giám sát đa chiều.

*(3) Thực trạng tại Luang Prabang (Lào): Những thách thức điển hình trong giai đoạn chuyển đổi*

Nghiên cứu của Daymone Viranon (2020) phản ánh một hệ thống kiểm soát ngân sách còn nhiều hạn chế, tiêu biểu cho những thách thức chung tại nhiều địa phương của Lào.

Ở Tuyến thứ nhất, hệ thống kiểm soát nội bộ tại các đơn vị sử dụng ngân sách còn yếu, thiếu quy trình chuẩn mực, dẫn đến rủi ro và sai phạm trong chi tiêu. Ở Tuyến thứ hai, sự chồng chéo và thiếu rõ ràng trong phân công trách nhiệm giữa các cơ quan chức năng, đặc biệt trong kiểm soát chi đầu tư, làm giảm hiệu lực giám sát, trong khi hoạt động thanh tra chưa được thực hiện thường xuyên và hiệu quả. Bên cạnh đó, mức độ ứng dụng công nghệ còn thấp và năng lực chuyên môn của đội ngũ cán bộ kiểm soát còn hạn chế.

Bài học rút ra là việc thiếu một khung thể chế rõ ràng theo Mô hình "Ba Tuyến Phòng Thủ" là nguyên nhân cốt lõi, do đó cần ưu tiên củng cố kiểm soát nội bộ (Tuyến 1) và tái tổ chức hệ thống kiểm soát, giám sát ở cấp trung gian (Tuyến 2).

*(4) Kinh nghiệm từ Viêng Chăn (Lào): Nhận thức về sự cần thiết chuyển đổi*

**Bảng 1: So sánh và bài học kinh nghiệm về kiểm soát chi ngân sách địa phương**

| Tiêu chí đánh giá (theo Khung phân tích) | Hà Nội (Việt Nam) | Hà Tĩnh (Việt Nam) | Luang Prabang (Lào) | Viêng Chăn (Lào) | Bài học chính/ Giá trị tham chiếu |
|---|---|---|---|---|---|
| **1. THỂ CHẾ & TỔ CHỨC (Ba Tuyến Phòng Thủ)** | | | | | |
| Phân định trách nhiệm 3 tuyến | Tương đối rõ, có phối hợp. | Rõ ở tuyến 2 (thẩm định). | Chồng chéo, đặc biệt giữa Sở TC & KHĐT. | Đang nhận thức về sự cần thiết cải tổ. | Cần phân định rõ ràng trách nhiệm và cơ chế phối hợp giữa 3 tuyến. |
| Hiệu lực kiểm soát nội bộ (T1) | Khá, có quy chế nội bộ. | Chú trọng thẩm định dự án. | Yếu, thiếu quy trình chuẩn. | Chưa được đề cập rõ. | Củng cố Tuyến 1 là nền tảng, giảm tải cho Tuyến 2. |
| **2. QUY TRÌNH & PHƯƠNG PHÁP** | | | | | |
| Trọng tâm kiểm soát | Kết hợp tuân thủ & quản lý rủi ro (qua CNTT). | Tập trung vào khâu rủi ro cao (thẩm định, đấu thầu). | Nặng về thủ tục, tuân thủ hình thức. | Nhận thức cần chuyển sang đánh giá kết quả. | Chuyển từ kiểm soát dàn trảnsang kiểm soát dựa trên đánh giá rủi ro. |
| Cơ chế minh bạch, giám sát | Ứng dụng CNTT, công khai điện tử. | Công khai kết quả đấu thầu - giám sát xã hội hiệu quả. | Hạn chế, chủ yếu nội bộ. | Đang được quan tâm. | Minh bạch là công cụ kiểm soát mạnh, cần được thể chế hóa. |
| **3. CÔNG CỤ & CÔNG NGHỆ** | | | | | |
| Ứng dụng CNTT (IFMIS/TABMIS) | Rất cao, tích hợp, có cảnh báo. | Áp dụng ở mức độ cơ bản. | Rất thấp, thủ công là chính. | Đang trong kế hoạch nâng cấp. | Số hóa là đòn bẩy đột phá để nâng cao hiệu lực, hiệu quả kiểm soát. |
| **4. NĂNG LỰC & VĂN HÓA** | | | | | |
| Năng lực cán bộ kiểm soát | Cao, nhưng áp lực lớn. | Được đánh giá phù hợp với yêu cầu. | Hạn chế, cần đào tạo. | Nhận thức về sự thiếu hụt năng lực cho mô hình mới. | Đầu tư vào nâng cao năng lực là yếu tố then chốt cho mọi cải cách. |

*Nguồn: Tổng hợp và phân tích của tác giả dựa trên Tạ Văn Quân (2019), Bùi Thị Quỳnh Thơ (2020), Daymone Viranon (2020), Khamla Vilakhuon (2022).*

Nghiên cứu của Khamla Vilakhuon (2022) cho thấy chính quyền Viêng Chăn đã nhận thức rõ những hạn chế của cơ chế kiểm soát ngân sách truyền thống. Theo đó, lãnh đạo tỉnh xác định nhu cầu chuyển dịch từ mô hình kiểm soát nặng về thủ tục và đầu vào sang kiểm soát tập trung vào kết quả đầu ra và hiệu quả. Tuy nhiên, năng lực thực thi sự chuyển đổi này, đặc biệt trong xây dựng chỉ tiêu đánh giá, phân tích rủi ro và triển khai kiểm toán hiệu quả, vẫn còn nhiều hạn chế.

Bài học rút ra là quá trình hiện đại hóa cơ chế kiểm soát chi cần được thực hiện theo lộ trình phù hợp, bắt đầu từ việc hình thành nhận thức và cam kết chính trị, trước khi từng bước hoàn thiện thể chế, nâng cao năng lực và phát triển công cụ hỗ trợ.

Tổng hợp từ bảng so sánh, bài học xuyên suốt cho Luang Prabang là: Hiệu quả kiểm soát không tỷ lệ thuận với mức độ phức tạp của thủ tục, mà phụ thuộc vào: (1) Một cơ cấu tổ chức rõ ràng (theo mô hình Ba Tuyến phòng thủ ); (2) Việc tập trung nguồn lực vào các mắt xích rủi ro cao; (3) Sự hỗ trợ của công nghệ để minh bạch và tự động hóa; và (4) Năng lực thực thi của đội ngũ cán bộ.

**3. Khuyến nghị hoàn thiện cơ chế kiểm soát chi ngân sách cho tỉnh Luang Prabang**

Dựa trên kết quả phân tích lý thuyết và bài học thực tiễn, một hệ thống khuyến nghị đồng bộ được đề xuất cho tỉnh Luang Prabang, được thiết kế theo lộ trình từ củng cố nền tảng đến hướng tới hiện đại hóa, phù hợp với năng lực và bối cảnh của địa phương.

***3.1. Nhóm giải pháp ngắn hạn (Ưu tiên thực hiện trong 1-2 năm): Củng cố nền tảng thể chế và tổ chức***

Mục tiêu của giải pháp là khắc phục tình trạng chồng chéo chức năng, thiết lập cơ chế trách nhiệm rõ ràng, đồng thời tăng cường quyền tự chủ gắn với tự chịu trách nhiệm trong quản lý ngân sách.

Trước hết, cần phân định rõ ràng trách nhiệm theo Mô hình "Ba Tuyến Phòng Thủ" thông qua việc ban hành Quyết định của UBND tỉnh.

Ở Tuyến thứ nhất, các đơn vị sử dụng ngân sách được yêu cầu xây dựng và ban hành Quy chế chi tiêu nội bộ theo hướng đơn giản, khả thi, trong đó quy định rõ quy trình phê duyệt chi, phân cấp ủy quyền, mua sắm tài sản và chế độ báo cáo; Sở Tài chính có trách nhiệm hướng dẫn và cung cấp mẫu thống nhất.

Ở Tuyến thứ hai, chức năng của các cơ quan được phân định cụ thể: Sở Tài chính giữ vai trò chủ trì về hướng dẫn, giám sát thực thi chính sách và đánh giá hiệu quả chi tiêu; Kho bạc Nhà nước tỉnh tập trung kiểm soát thanh toán trên cơ sở dự toán và hồ sơ hợp lệ, hợp pháp, với vai trò là cơ quan kiểm soát thanh toán cuối cùng.

Ở Tuyến thứ ba, cần tăng cường phối hợp với Kiểm toán Nhà nước, bảo đảm cung cấp đầy đủ thông tin và thực hiện nghiêm túc các kiến nghị kiểm toán. Bên cạnh đó, việc thành lập Tổ công tác liên ngành về kiểm soát ngân sách, do Sở Tài chính chủ trì với sự tham gia của Kho bạc Nhà nước, cơ quan Thanh tra nhằm trao đổi thông tin về tình hình chi tiêu và các rủi ro phát sinh, kịp thời tháo gỡ vướng mắc trong phối hợp và đề xuất các giải pháp có tính khả thi cao nhằm tăng cường hiệu quả kiểm soát chi ngân sách.

***3.2. Nhóm giải pháp trung hạn (Thực hiện trong 2-4 năm): Đổi mới phương pháp và tăng cường năng lực***

Mục tiêu của giải pháp là hướng tới đổi mới phương pháp kiểm soát chi ngân sách theo hướng chủ động, có trọng tâm và nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ.

Trước hết là áp dụng phương pháp kiểm soát chi dựa trên đánh giá rủi ro, trong đó Sở Tài chính chủ trì xây dựng Bản đồ rủi ro chi ngân sách, ưu tiên các lĩnh vực có mức độ rủi ro cao như đầu tư xây dựng cơ bản, mua sắm quy mô lớn và chi sự nghiệp có nguồn thu phức tạp, làm cơ sở phân bổ hợp lý nguồn lực kiểm soát và tăng cường kiểm tra đột xuất.

Song song với đó, tỉnh cần đầu tư nâng cao năng lực cho cán bộ thuộc cả ba tuyến phòng thủ thông qua các chương trình đào tạo liên tục về kiểm soát nội bộ, phân tích tài chính dự án, kiểm soát thanh toán, thanh tra và ứng dụng công nghệ thông tin, đồng thời khuyến khích học tập kinh nghiệm trong nước và khu vực. Trên cơ sở đó, thí điểm cơ chế kiểm soát linh hoạt gắn với kết quả đối với một số đơn vị sự nghiệp tự chủ có năng lực quản lý tốt, chuyển trọng tâm từ kiểm soát chi tiết đầu vào sang giám sát kết quả đầu ra (ví dụ: số lượng bệnh nhân được khám, tỷ lệ học sinh tốt nghiệp) và tình hình tài chính tổng thể của đơn vị.

***3.3. Nhóm giải pháp dài hạn và đột phá (Thực hiện từ năm thứ 3 trở đi): Hiện đại hóa thông qua công nghệ và thể chế hóa minh bạch***

Mục tiêu của giả pháp là hướng tới ứng dụng công nghệ nhằm tự động hóa kiểm soát, tăng cường minh bạch và xây dựng hệ thống kiểm soát ngân sách hiện đại, bền vững.

Trước hết, cần đẩy nhanh triển khai và nâng cấp hệ thống thông tin Quản lý Tài chính (IFMIS) tích hợp, bảo đảm kết nối đồng bộ giữa Sở Tài chính, Kho bạc Nhà nước và các đơn vị sử dụng ngân sách, đồng thời phát triển các chức năng cảnh báo tự động đối với giao dịch vượt dự toán, trùng lặp thanh toán hoặc vi phạm điều kiện nhà thầu.

Tiếp đó, cần thúc đẩy công khai ngân sách điện tử và thể chế hóa cơ chế giám sát xã hội thông qua công bố thông tin ngân sách, thiết lập kênh phản hồi và bảo vệ người cung cấp thông tin nhằm góp phần nâng cao trách nhiệm giải trình.

Trên cơ sở kinh nghiệm thực tiễn, tỉnh Luang Prabang cần chủ động kiến nghị cải cách chính sách ở cấp quốc gia nhằm hoàn thiện khung pháp lý cho kiểm soát dựa trên rủi ro và kết quả, cũng như huy động hỗ trợ kỹ thuật cho xây dựng Hệ thống thông tin Quản lý Tài chính (IFMIS) tích hợp chuẩn quốc gia.

Các giải pháp cần được triển khai theo lộ trình tuần tự, bắt đầu từ củng cố thể chế và tổ chức, tiếp đến là đổi mới phương pháp và nâng cao năng lực, và cuối cùng là đầu tư công nghệ, với điều kiện tiên quyết là cam kết chính trị mạnh mẽ, phối hợp liên ngành hiệu quả và kế hoạch phân bổ nguồn lực dài hạn, có trọng tâm.

**Kết luận**

Việc hoàn thiện cơ chế kiểm soát chi ngân sách là nhiệm vụ then chốt để nâng cao hiệu lực quản lý tài chính công tại tỉnh Luang Prabang. Nghiên cứu chỉ ra rằng thách thức chính không phải là thiếu cơ chế, mà là sự thiếu rõ ràng trong phân định trách nhiệm và phối hợp giữa các cơ quan kiểm soát, dẫn đến chồng chéo và kém hiệu quả.

Từ bài học thực tiễn của Hà Nội, Hà Tĩnh (Việt Nam) và nhận thức cải cách tại Viêng Chăn (Lào), Luang Prabang cần một lộ trình cải cách ba bước: (1) Củng cố thể chế bằng cách làm rõ trách nhiệm của ba tuyến phòng thủ (đơn vị sử dụng ngân sách, cơ quan tài chính - kho bạc, và kiểm toán); (2) Đổi mới phương pháp, chuyển từ kiểm soát thủ tục sang kiểm soát dựa trên rủi ro và đầu tư nâng cao năng lực cán bộ; (3) Ứng dụng công nghệ để tự động hóa kiểm soát và tăng cường minh bạch thông qua công khai ngân sách điện tử.

Thành công của lộ trình này phụ thuộc vào cam kết chính trị mạnh mẽ và sự phân bổ nguồn lực phù hợp từ lãnh đạo tỉnh. Với cách tiếp cận bài bản và có trọng tâm, Luang Prabang có thể xây dựng một cơ chế kiểm soát chi ngân sách hiệu quả, góp phần đảm bảo sử dụng nguồn lực công minh bạch, tiết kiệm và hướng tới các mục tiêu phát triển của địa phương.

**Tài liệu tham khảo:**

*Bardhan, P. (2016). Decentralization and development. Trong K. Basu & A. Maertens (Eds.), The Oxford handbook of the Indian economy (tr. 768-790). Oxford University Press.*

*Bounmy Inthavong. (2021). Ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý thuế tại Lào: Thực trạng và triển vọng. Báo cáo tổng hợp, Bộ Tài chính Lào.*

*Bộ Tài chính Việt Nam. (2023). Báo cáo tổng kết ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý ngân sách và kho bạc năm 2022. Hà Nội, Việt Nam.*

*Bùi Thị Quỳnh Thơ. (2020). Hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Hà Tĩnh [Luận án Tiến sĩ, Học viện Tài chính].*

*Daymone Viranon. (2020). *Quản lý ngân sách nhà nước tại tỉnh Luang Prabang, nước CHDCND Lào giai đoạn 2015-2020* [Luận án tiến sĩ, Học viện Chính trị Hồ Chí Minh].*

*Institute of Internal Auditors (IIA). (2020). The Three Lines of Defense Model. https://www.theiia.org/en/content/position-papers/2020/the-iias-three-lines-model-an-update-of-the-three-lines-of-defense/*

*International Monetary Fund (IMF). (2007). Manual on fiscal transparency. International Monetary Fund.*

*Khamla Vilakhuon. (2022). *Quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Viêng Chăn, nước CHDCND Lào giai đoạn 2016-2020* [Luận án tiến sĩ, Học viện Tài chính].*

*Khamphoui, S. (2022). Decentralization and local economic development: The case of Savannakhet Province, Laos. Journal of Lao Studies, 10(1), 45-67.*

*Litvack, J., Ahmad, J., & Bird, R. M. (2019). Rethinking decentralization in developing countries. World Bank Publications.*

*Martínez-Vázquez, J., & Sepúlveda, C. F. (2021). The impact of fiscal decentralization on governance and public service delivery (International Center for Public Policy Working Paper No. 21-01). Georgia State University.*

*Nguyễn Văn A. (2021). Giám sát của cộng đồng trong quản lý chi ngân sách tại các xã miền núi phía Bắc Việt Nam. Tạp chí Kinh tế & Phát triển, 285, 78-85.*

*Oates, W. E. (1972). Fiscal Federalism. Harcourt Brace Jovanovich.*

*Oates, W. E. (2018). On the theory and practice of fiscal decentralization. Trong R. D. Ebel & J. E. Petersen (Eds.), The Oxford handbook of state and local government finance (tr. 81-102). Oxford University Press.*

*Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2014). Principles of budgetary governance. OECD Publishing.*

*Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2019). Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers. OECD Publishing.*

*Shah, A. (2017). A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers. Trong R. D. Ebel & J. E. Petersen (Eds.), The Oxford handbook of state and local government finance (tr. 391-416). Oxford University Press.*

*Tạ Văn Quân. (2019). Hoàn thiện phân cấp quản lý ngân sách nhà nước của thành phố Hà Nội [Luận án Tiến sĩ, Học viện Tài chính].*

*Trần Thị B. (2022). Đánh giá hiệu quả chi tiêu công tại tỉnh Quảng Ninh: Thực trạng và giải pháp. Tạp chí Tài chính, 12, 32-38.*

*UBND tỉnh Lào Cai. (2022). Báo cáo quyết toán ngân sách năm 2021 và dự toán ngân sách năm 2022. Lào Cai, Việt Nam.*

*UBND tỉnh Quảng Ninh. (2023). *Báo cáo tổng kết thực hiện tự chủ tài chính và phân cấp quản lý ngân sách giai đoạn 2020-2023*. Quảng Ninh, Việt Nam.*

*United Nations Development Programme (UNDP). (2021). *Governance for sustainable development: Integrating governance in the post-2020 framework*. UNDP.*

*World Bank. (2019). Beyond the gap: How countries can afford the infrastructure they need while protecting the planet. The World Bank.*

*World Bank. (2020). Beyond the gap: How countries can afford the infrastructure they need while protecting the planet. The World Bank.*

*Yin, R. K. (2018). Case Study Research and Applications: Design and Methods (6th ed.). Sage Publications.*