

NGÂN SÁCH TIỂU BANG. CHÍNH QUYỀN TIỂU BANG VÀ ĐỊA PHƯƠNG. TU CHÍNH HIẾN PHÁP TIỀN KHỞI VÀ ĐẠO LUẬT.

- Thành lập chu kỳ hai năm cho ngân sách tiểu bang.
- Cấm Lập Pháp có các khoản chi tiêu nhiều hơn \$25 triệu nếu không tìm ra các khoản thu nhập hoặc cắt giảm chi tiêu để bù vào đó.
- Cho phép Thống Đốc đơn phương cắt giảm ngân sách khi tuyên bố tình trạng khẩn cấp tài khóa nếu Lập Pháp không hành động.
- Đòi hỏi phải tái duyệt hiệu năng tất cả các chương trình của tiểu bang.
- Đòi hỏi phải có các mục tiêu về hiệu năng trong ngân sách tiểu bang và địa phương.
- Đòi hỏi phải ấn hành các dự luật ít nhất là ba ngày trước khi lập pháp bỏ phiếu.
- Cho phép các chính quyền địa phương thay đổi cách luật chi phối các chương trình do tiểu bang tài trợ áp dụng với họ, trừ phi Lập Pháp hoặc cơ quan tiểu bang phủ quyết thay đổi này trong vòng 60 ngày.

Tóm Lược của Phân Tích Viên Lập Pháp về Ước Tính Tác Động Tài Khóa Thực Sự Đối Với Chính Quyền Tiểu Bang và Địa Phương:

- Giám bớt số thu nhập thuế bán hàng của tiểu bang mỗi năm \$200 triệu, kèm theo các khoản gia tăng tài trợ tương ứng cho các chính quyền địa phương nào đó.
- Ngoài ra, có thể có thêm các thay đổi đáng kể trong số chi tiêu và thu nhập của tiểu bang và địa phương, mà mức độ thay đổi đó sẽ tùy theo quyết định trong tương lai của các viên chức công.

PHÂN TÍCH CỦA PHÂN TÍCH VIÊN LẬP PHÁP

TỔNG QUÁT

Dự luật này thay đổi một số trách nhiệm nào đó của các chính quyền địa phương, Lập Pháp, và Thống Đốc. Dự luật này cũng thay đổi một số khía cạnh của các hoạt động chính quyền tiểu bang và địa phương. Hình 1 tóm lược các điều khoản chính của dự luật này, mà mỗi điều khoản được nêu chi tiết hơn ở dưới.

CHO PHÉP VÀ TÀI TRỢ CÁC KẾ HOẠCH CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

Đề Nghị

Cho Phép Chính Quyền Địa Phương Phát Triển Các Kế Hoạch Mới. Theo dự luật này, quận và các chính quyền địa phương khác (chẳng hạn như thành phố, các địa hạt học đường, địa hạt trường cao đẳng cộng đồng, và các địa hạt đặc biệt) có thể thành lập các kế hoạch để phối hợp cách cung cấp dịch vụ cho công chúng. Các kế hoạch này có thể là về cách chính quyền địa phương cung cấp

dịch vụ tại nhiều khu vực, gồm cả phát triển kinh tế, giáo dục, dịch vụ xã hội, an toàn công cộng, và sức khỏe công cộng. Mỗi kế hoạch sẽ phải có phê chuẩn của hội đồng quản trị của (1) quận, (2) các địa hạt học đường phục vụ đa số học sinh trong quận, và (3) các chính quyền địa phương khác đại diện cho đa số dân của quận. Các cơ quan địa phương sẽ nhận một số tài trợ từ tiểu bang để thực thi các kế hoạch này (như được nêu ở dưới).

Cho Phép Chính Quyền Địa Phương Thay Đổi Việc Điều Hành Các Chương Trình Do Tiểu Bang Tài Trợ. Nếu chính quyền địa phương thấy rằng một đạo luật hoặc điều lệ của tiểu bang hạn chế khả năng thực thi kế hoạch của họ, họ có thể phát triển các thủ tục địa phương “tương đương về nhiệm vụ” với các mục tiêu của đạo luật hoặc điều lệ hiện hữu của tiểu bang. Chính quyền địa phương có thể áp dụng các thủ tục

địa phương này—thay vì các đạo luật hoặc điều lệ của tiểu bang—để điều hành các chương trình của tiểu bang do tiểu bang tài trợ. Lập Pháp (trong trường hợp các đạo luật của tiểu bang) hoặc cơ quan liên quan của tiểu bang (trong trường hợp các điều lệ của tiểu bang) sẽ có cơ hội bác bỏ các thủ tục thay thế tại địa phương. Các thủ tục do địa phương lập ra sẽ hết hạn sau bốn năm trừ phi được tái lập theo cùng tiến trình như trước.

Cho Phép Chuyển Thuế Thổ Trạch Địa Phương. Người dân đóng thuế tại California đóng khoảng \$50 tỷ tiền thuế thổ trạch mỗi năm cho các chính quyền địa phương. Luật tiểu bang chi phối cách chia thuế thổ trạch giữa các thực thể chính quyền địa phương tại mỗi quận. Dự luật này cho phép các chính quyền địa phương tham gia vào các kế hoạch chuyển qua lại lẫn nhau thuế thổ trạch được

dành cho họ theo bất cứ cách nào họ chọn. Mỗi chính quyền địa phương bị tác động sẽ phải phê chuẩn thay đổi này bằng hai phần ba phiếu thuận của hội đồng quản trị.

Chuyển Một Số Thu Nhập Thuế Bán Hàng của Tiểu Bang cho Các Chính Quyền Địa Phương. Hiện nay, thuế suất bán hàng trung bình trong tiểu bang là hơn 8 phần trăm một chút. Mức thuế này đã đem lại \$42.2 tỷ trong năm 2009-10, và số thu nhập này được dành cho các chính quyền tiểu bang và địa phương khoảng đồng đều nhau. Bắt đầu trong năm tài khóa 2013-14, dự luật này sẽ chuyển một ít trong phần của tiểu bang cho các quận thực thi các kế hoạch mới. Việc này sẽ không thay đổi số thuế bán hàng do người dân đóng thuế đóng. Việc chuyển này sẽ gia tăng số thu nhập của các chính quyền địa phương tham gia tại các quận với các kế

Hình 1

Các Điều Khoản Chính của Dự Luật 31

- ✓ **Cho Phép và Tài Trợ các Kế Hoạch của Chính Quyền Địa Phương**
 - Chuyển một phần thu nhập của tiểu bang cho các quận có các chính quyền địa phương thực thi kế hoạch phối hợp các dịch vụ công của họ.
 - Cho phép các chính quyền địa phương này phát triển các thủ tục của chính họ để điều hành các chương trình do tiểu bang tài trợ.
 - Cho phép các chính quyền địa phương này chuyển thuế thổ trạch địa phương qua lại giữa họ với nhau.
- ✓ **Hạn Chế Khả Năng của Lập Pháp Thông Qua các Dự Luật Nào Đó**
 - Hạn chế khả năng của Lập Pháp thông qua các dự luật nào đó khiến tăng thêm phí tổn của tiểu bang hoặc giảm số thu nhập trừ phi có nhận định các nguồn tài trợ mới và/hoặc các khoản giảm chi tiêu.
 - Miễn điều kiện trên cho nhiều loại dự luật khác nhau.
 - Đòi hỏi hầu như tất cả các dự luật và các khoản tu chính phải được công bố ít nhất là ba ngày trước khi lập pháp phê chuẩn.
- ✓ **Mở Rộng Thêm Khả Năng của Thống Đốc Giảm Chi Tiêu của Tiểu Bang**
 - Cho phép Thống Đốc giảm bớt chi tiêu trong thời gian có tình trạng khẩn trương tài khóa tiểu bang trong một số trường hợp nào đó.
- ✓ **Thay Đổi Thủ Tục Lập Ngân Sách Công và Giám Sát**
 - Thay đổi tiến trình ngân sách tiểu bang hàng năm sang tiến trình ngân sách tiểu bang hai năm.
 - Đòi hỏi Lập Pháp phải dành ra một phần của mỗi khóa họp hai năm để lập pháp giám sát các chương trình công.
 - Đòi hỏi các chính quyền tiểu bang và địa phương phải đánh giá mức độ hiệu quả của các chương trình và cho biết ngân sách của họ đáp ứng được các mục tiêu khác nhau như thế nào.

hoạch tổng cộng khoảng \$200 triệu mỗi năm trong kỳ hạn gần. Chính quyền tiểu bang sẽ mất đi một số tiền tương ứng, mà sẽ không còn để tài trợ cho các chương trình tiểu bang nữa. Số thuế bán hàng này sẽ được dành cho các quận tham gia dựa trên dân số của quận. Dự luật này đòi hỏi phải có một kế hoạch địa phương quy định về cách phân phối số tiền này và bất cứ ngân khoản nào khác nhằm yểm trợ việc thực thi kế hoạch địa phương.

Tác Động Tài Khóa

Ngoài việc chuyển \$200 triệu đã nói trước đây, sẽ có các tác động tài khóa khác đối với các chính quyền tiểu bang và địa phương. Thí dụ, cho phép các chính quyền địa phương phát triển thủ tục riêng của họ để điều hành các chương trình do tiểu bang tài trợ có thể đưa đến các kết quả chương trình và phí tổn cho tiểu bang hoặc địa phương khác nhau so với trường hợp không cho phép. Cho phép các chính quyền địa phương chuyển thuế thổ trạch có thể tác động đến số tiền đến tay một chính quyền địa phương nào đó, nhưng không thay đổi tổng số tiền thuế do người dân đóng thuế thổ trạch đóng. Các chính quyền địa phương cũng có thể sẽ chi tiêu thêm một ít để thành lập và điều hành các kế hoạch mới của họ. Các thay đổi do phần này của dự luật đưa ra tùy thuộc vào (1) bao nhiêu quận thành lập kế hoạch, (2) bao nhiêu chính quyền địa phương thay đổi cách họ điều hành các chương trình do tiểu bang tài trợ, và (3) kết quả của các hoạt động của họ. Vì những lý do này, không thể tiên đoán được tác động tài khóa sau cùng của dự luật này đối với các chính quyền tiểu bang và địa phương. Tại một số quận, các tác động này có thể đáng kể.

HẠN CHẾ KHẢ NĂNG CỦA LẬP PHÁP THÔNG QUA CÁC DỰ LUẬT NÀO ĐÓ

Luật Hiện Hành

Ngân Sách và các Dự Luật Khác. Mỗi năm, Lập Pháp và Thống Đốc phê chuẩn dự luật ngân sách và các dự luật khác. Dự luật ngân sách cho phép chi tiêu từ Quỹ Chung và nhiều trương mục khác của tiểu bang. (Quỹ Chung là trương mục hoạt động chính của tiểu bang tài trợ cho giáo dục, sức khỏe, dịch vụ xã hội, nhà tù, và các chương trình khác.) Nói chung, cần có đa số phiếu thuận của lưỡng viện Lập Pháp (Thượng Viện và Hạ Viện) để phê chuẩn dự luật ngân sách và phần lớn các dự luật khác. Tuy nhiên, cần phải có hai phần ba phiếu thuận tại lưỡng viện thì mới được tăng thuế tiểu bang.

Là một phần của tiến trình thường lệ để cứu xét các đạo luật mới, Lập Pháp và Thống Đốc tái duyệt những phân ước tính về tác động của mỗi dự luật đối với mức chi tiêu và thu nhập của tiểu bang. Tuy Hiến Pháp Tiểu Bang không bắt buộc tiểu bang phải nhận định mỗi đạo luật mới sẽ được tài trợ như thế nào, hiến pháp vẫn đòi hỏi ngân sách chung của tiểu bang phải quân bình. Nói rõ ra, mỗi năm khi tiểu bang thông qua ngân sách, tiểu bang phải cho thấy số ước tính thu nhập của Quỹ Chung sẽ đáp ứng đủ hoặc nhiều hơn mức chi tiêu được phê chuẩn của Quỹ Chung.

Đề Nghị

Hạn Chế Khả Năng của Lập Pháp Gia Tăng các Phí Tổn của Tiểu Bang. Dự luật này đòi hỏi Lập Pháp phải cho thấy một số dự luật gia tăng mức chi tiêu của tiểu bang

PHÂN TÍCH CỦA PHÂN TÍCH VIÊN LẬP PHÁP

hơn \$25 triệu trong bất cứ năm tài khóa nào sẽ được đài thọ như thế nào bằng các khoản giảm bớt chi tiêu, gia tăng thu nhập, hay cả hai. Điều kiện này áp dụng cho các dự luật nhằm thành lập các cơ quan hoặc chương trình mới của tiểu bang, mở rộng thêm các cơ quan hoặc chương trình hiện nay của tiểu bang, hoặc thành lập các chương trình địa phương do tiểu bang bắt buộc. Những trường hợp được miễn các điều kiện này là các dự luật cho phép chi tiêu một lần cho một cơ quan hoặc chương trình của tiểu bang, gia tăng tài trợ cho một cơ quan hoặc chương trình vì gia tăng gánh nặng công việc hoặc vật giá, cung cấp tài trợ theo đòi hỏi của luật liên bang, hoặc tăng lương hoặc tiền công khác của nhân viên tiểu bang theo một thỏa thuận thương lượng tập thể. Dự luật này cũng miễn cho các dự luật khôi phục tài trợ cho các chương trình của tiểu bang đã bị cắt giảm để giúp quân bình ngân sách tiểu bang trong bất cứ năm nào sau 2008-2009.

Hạn Chế Khả Năng của Lập Pháp Giảm Bớt Thu Nhập của Tiểu Bang. Dự luật này cũng đòi hỏi Lập Pháp phải cho thấy các dự luật giảm thuế hay thu nhập khác của tiểu bang hơn \$25 triệu trong bất cứ năm tài khóa nào sẽ được đài thọ như thế nào bằng các khoản giảm bớt chi tiêu, gia tăng thu nhập, hay cả hai.

Thay Đổi Khi Nào Lập Pháp Có Thể Thông Qua Các Dự Luật. Dự luật này có các thay đổi khác có thể tác động đến thời điểm Lập Pháp có thể thông qua các dự luật. Thí dụ, dự luật này đòi hỏi Lập Pháp phải công bố các dự luật và các khoản tu chính các dự luật đó trong ít nhất là ba ngày trước khi bỏ phiếu thông qua (trừ những dự luật nào đó đối phó với thiên tai hoặc khủng bố).

Tác Động Tài Khóa

Dự luật này sẽ tạo khó khăn hơn cho Lập Pháp khi thông qua một số dự luật đề tăng

TIẾP THEO

mức chi tiêu của tiểu bang hoặc giảm bớt thu nhập. Hạn chế khả năng của Lập Pháp theo cách này có thể đưa đến việc tiểu bang chi tiêu ít hơn cho các dịch vụ công—hoặc thêm thuế và lệ phí—hơn là nếu không có luật này. Vì tác động tài khóa của phần dự luật này tùy theo các quyết định trong tương lai của Lập Pháp nên không thể tiên đoán được, nhưng nó có thể đáng kể sau một thời gian. Vì tiểu bang tài trợ đáng kể cho các chính quyền địa phương, dần dần họ cũng có thể bị tác động.

MỞ RỘNG THÊM KHẢ NĂNG CỦA THỐNG ĐỐC GIẢM BỚT MỨC CHI TIÊU CỦA TIỂU BANG

Luật Hiện Hành

Theo Dự Luật 58 (2004), sau khi dự luật ngân sách được phê chuẩn, Thống Đốc có thể tuyên bố tình trạng khẩn trương tài khóa nếu thống đốc quyết định là tiểu bang đang bị thiếu hụt thu nhập nhiều hoặc chi tiêu quá mức. Khi tuyên bố tình trạng khẩn trương tài khóa, Thống Đốc phải triệu tập Lập Pháp mở khóa họp đặc biệt và đề nghị các hành động giải quyết tình trạng khẩn trương tài khóa. Lập Pháp có 45 ngày để cứu xét đáp ứng. Tuy nhiên, quyền của Thống Đốc cắt giảm chi tiêu của tiểu bang hiện nay rất giới hạn dù cho Lập Pháp không có hành động gì trong thời gian 45 ngày đó.

Đề Nghị

Cho Phép Thống Đốc Giảm Bớt Chi Tiêu trong Một Số Trường Hợp Nào Đó. Theo dự luật này, nếu Lập Pháp không thông qua luật để giải quyết tình trạng khẩn trương tài khóa trong vòng 45 ngày, Thống Đốc có thể giảm bớt một số chi tiêu từ Quỹ Chung. Thống Đốc không thể giảm bớt những khoản chi tiêu bắt buộc theo Hiến Pháp hoặc luật liên bang—chẳng hạn như hầu hết phần chi tiêu cho trường học, trả nợ, các khoản đóng góp vào quỹ hưu bổng, và một số chi tiêu cho các chương trình sức khỏe và dịch vụ xã hội.

(Những loại này hiện chiếm đa số phần chi tiêu của Quỹ Chung.) Tổng số cắt giảm không được nhiều hơn số tiền cần thiết để quân bình ngân sách. Lập Pháp có thể bác bỏ tất cả hoặc một phần những khoản cắt giảm này bằng hai phần ba phiếu thuận của lưỡng viện.

Tác Động Tài Khóa

Mở rộng thêm khả năng của Thống Đốc cắt giảm chi tiêu có thể đưa đến mức chi tiêu chung của tiểu bang thấp hơn so với trường hợp không có luật này. Không thể tiên đoán được tác động tài khóa của thay đổi này, nhưng có thể đáng kể trong một số năm nào đó. Ngân sách của chính quyền địa phương cũng có thể bị tác động vì mức chi tiêu của tiểu bang thấp hơn.

THAY ĐỔI THỦ TỤC LẬP NGÂN SÁCH CÔNG VÀ GIÁM SÁT

Đề Nghị

Thay Đổi Tiến Trình Lập Ngân Sách Tiểu Bang thành Tiến Trình Hai Năm. Dự luật này thay đổi tiến trình ngân sách tiểu bang từ một năm (thường niên) thành tiến trình hai năm (nhị niên). Bắt đầu từ năm 2015, cứ mỗi hai năm Thống Đốc sẽ nộp một đề nghị ngân sách cho hai năm tài khóa kế tiếp. Thí dụ, vào Tháng Giêng 2015, Thống Đốc sẽ đề nghị một ngân sách cho năm tài khóa bắt đầu vào Tháng Bảy 2015 và năm tài khóa bắt đầu vào Tháng Bảy 2016. Mỗi hai năm bắt đầu từ năm 2016, Thống Đốc có thể nộp một bản cập nhật ngân sách đề nghị. Dự luật này không thay đổi ngày hạn cuối hiến định hiện nay của Lập Pháp là Ngày 15 Tháng Sáu là phải thông qua dự luật ngân sách.

Dành Ra Một Thời Hạn Nhất Định cho Lập Pháp Giám Sát các Chương Trình Công. Hiện nay, Lập Pháp giám sát và tái duyệt các hoạt động của chương trình tiêu bang và địa phương vào những lúc khác nhau trong suốt khóa họp hai năm của họ. Dự luật này đòi hỏi Lập Pháp phải dành ra một phần trong khóa họp hai năm—bắt đầu từ Tháng Bảy của năm thứ nhì trong khóa họp—để giám sát và tái duyệt các chương trình công. Nói rõ ra là, dự luật này đòi hỏi Lập Pháp phải thành lập một tiến trình và dùng tiến trình đó để tái duyệt mỗi chương trình do tiểu bang tài trợ—bất luận do chính quyền tiểu bang hay địa phương quản trị—ít nhất là năm năm một lần. Trong lúc đang giám sát, Lập Pháp không được thông qua các dự luật trừ các dự luật nào (1) có hiệu lực ngay tức thì (nói chung cần có hai phần ba phiếu thuận tại lưỡng viện) hoặc (2) bác bỏ hành động phủ quyết của Thống Đốc (cũng cần có hai phần ba phiếu thuận tại lưỡng viện).

Áp Đặt các Điều Kiện Mới về Ngân Sách Tiểu Bang và Địa Phương. Hiện nay, các chính quyền tiểu bang và địa phương có khả năng linh động rộng rãi trong việc quyết định cách đánh giá hoạt động của các chương trình công của họ. Dự luật này áp đặt một số điều kiện tổng quát cho chính quyền tiểu bang và địa phương gồm những mục mới trong ngân sách của họ. Nói rõ ra, các chính quyền sẽ phải đánh giá mức hiệu quả của các chương trình của họ và cho biết ngân sách của họ đáp ứng các mục tiêu khác nhau như thế nào. Các chính quyền tiểu bang và địa phương sẽ phải phúc trình về mức tiến bộ của họ trong việc đạt được các mục tiêu này.

Tác Động Tài Khóa

Các chính quyền tiểu bang và địa phương sẽ phải tốn kém hơn để thành lập các hệ thống hầu thực thi các điều kiện mới về ngân sách và để điều hành các điều kiện mới về đánh giá. Các phí tổn này sẽ khác nhau tùy theo các viên chức tiểu bang và địa phương thực thi các điều kiện này như thế nào. Trên toàn tiểu bang, các phí tổn này có thể trong phạm vi từ **hàng triệu đến hàng chục triệu đô la mỗi năm**, rồi bớt dần. Các điều kiện mới này về ngân sách và đánh giá có thể tác động đến việc quyết định theo nhiều cách—chẳng hạn như, tái lập ưu tiên chi tiêu, hiệu năng chương trình, và đầu tư thêm vào một số lãnh vực chương trình. Không thể tiên đoán được tác động tài khóa đối với các chính quyền.

TÓM LƯỢC CÁC TÁC ĐỘNG TÀI KHÓA CỦA DỰ LUẬT

31

Như được tóm lược trong Hình 2, dự luật này sẽ chuyển một phần thu nhập thuế bán hàng của tiểu bang cho các quận thực thi các kế hoạch địa phương. Kết quả chuyển tiền này sẽ làm giảm số thu nhập của tiểu bang mỗi năm là \$200 triệu, và gia tăng tài trợ tương ứng cho các chính quyền địa phương trong các quận đó. Các tác động sau cùng của các thay đổi về tài khóa tiểu bang và địa phương của dự luật này nói chung sẽ tùy theo các quyết định trong tương lai của các viên chức công và, do đó, khó tiên đoán được. Về lâu về dài, các thay đổi khác này trong số chi tiêu hoặc thu nhập của tiểu bang và địa phương có thể đáng kể hơn số chuyển \$200 triệu thu nhập thuế bán hàng nói trên.

Hình 2 Các Tác Động Tài Khóa Quan Trọng của Dự Luật 31		
	Chính Quyền Tiểu Bang	Chính Quyền Địa Phương
Cho Phép và Tài Trợ các Kế Hoạch của Chính Quyền Địa Phương		
Tài trợ cho các kế hoạch	Giảm bớt thu nhập mỗi năm \$200 triệu.	Mỗi năm tăng thêm \$200 triệu thu nhập cho các chính quyền địa phương trong các quận có lập kế hoạch.
Tác động của các kế hoạch mới	Không thể tiên đoán được, nhưng có thể đáng kể.	Không thể tiên đoán được, nhưng có thể đáng kể tại một số quận.
Hạn Chế Khả Năng của Lập Pháp Thông Qua Một Số Dự Luật Nào Đó		
	Có thể giảm bớt chi tiêu—hoặc gia tăng thu nhập—tùy theo các hành động trong tương lai của Lập Pháp.	Có thể có các thay đổi trong tài trợ của tiểu bang cho các chương trình địa phương tùy theo các hành động trong tương lai của Lập Pháp.
Mở Rộng Thêm Khả Năng của Thống Đốc Giảm Bớt Mức Chi Tiêu của Tiểu Bang		
	Có thể giảm bớt chi tiêu trong một số năm.	Có thể giảm bớt tài trợ tiểu bang cho các chương trình địa phương trong một số năm.
Thay Đổi Thủ Tục Lập Ngân Sách Công và Giám Sát		
Các phí tổn thực thi	Có thể trong phạm vi từ hàng triệu đến hàng chục triệu đô la mỗi năm, rồi bớt dần.	Có thể trong phạm vi từ hàng triệu đến hàng chục triệu đô la mỗi năm, rồi bớt dần.
Tác động của các điều kiện mới	Không thể tiên đoán được.	Không thể tiên đoán được.