

Thiết lập mô hình ngân sách đô thị cho các thành phố lớn ở Việt Nam

PGS.TS. SỬ ĐÌNH THÀNH & TS. BÙI THỊ MAI HOÀI

Ngân hàng Thế giới (2004) nhận định cơ sở hạ tầng ở các đô thị lớn VN hiện trong tình trạng yếu kém, ảnh hưởng đến chất lượng cuộc sống và phát triển bền vững kinh tế của đất nước. Tính tăng trưởng năng động của các đô thị lớn với tư cách là đầu tàu kinh tế đã đặt ra cho chính quyền đô thị rất nhiều thử thách trong việc kiểm soát tăng trưởng kinh tế, ô nhiễm môi trường, đổi mới công nghệ, đa dạng hóa kinh tế,... Tất cả tạo ra sức ép rất lớn đến việc nâng cao và cải thiện chất lượng cung cấp dịch vụ công, và vì thế làm tăng gánh nặng chi tiêu đô thị. Khuynh hướng gia tăng nhu cầu chi tiêu đô thị yêu cầu phải thiết lập lại cơ chế phân định nguồn thu cho cấp chính quyền đô thị. Chính quyền đô thị cần được trao quyền nhiều hơn trong việc lập kế hoạch và kiểm soát ngân sách qua đó đảm bảo sử dụng tối ưu nguồn lực và cải thiện phúc lợi xã hội. Hiện tại, ở VN chưa hình thành chính quyền đô thị và ngân sách đô thị theo đúng nghĩa của nó, mà chỉ dừng lại việc thiết lập các cấp ngân sách thành phố trực thuộc trung ương hoặc ngân sách thành phố trực thuộc tỉnh. Chính quyền thành phố và chính quyền nông thôn không có nhiều khác biệt về quản trị và phân cấp. Đã đến lúc VN cần khẩn trương xây dựng chính quyền đô thị, đặc biệt là các thành phố lớn, đi đôi với đó là cấp ngân sách đô thị để đáp ứng yêu cầu phát triển đô thị và nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân đô thị trong bối cảnh đô thị hóa.

1. Giới thiệu tổng quan về chính quyền đô thị và ngân sách đô thị

Khi tiếp cận đến vấn đề tài chính đô thị hay ngân sách đô thị, các nhà kinh tế đều đi từ tiếp cận những đặc điểm cơ bản của chính quyền đô thị và quản trị đô thị. Xét ở góc độ phân cấp hành chính, chính

quyền đô thị thuộc phạm trù chính quyền địa phương. Chính quyền đô thị là một cấp chính quyền trong hệ thống hành chính của quốc gia, được luật pháp phân định trách nhiệm và trao quyền nhất định trong việc chi phối các nguồn lực sẵn có để cung cấp các dịch vụ công cho người dân đô thị. Quản trị đô thị khác biệt với quản trị nông thôn. Với những biến đổi đa dạng về đời sống kinh tế - xã hội, yêu cầu quản trị đô thị phải tính đến các mối liên hệ khác nhau giữa các bên có liên quan, đặc biệt chính quyền đô thị và người dân. Một chính quyền đô thị tốt không chỉ cung cấp hàng loạt các dịch vụ công mà còn đảm bảo cuộc sống và quyền tự do của công dân đô thị; tạo ra không khí dân chủ, đối thoại; hỗ trợ thị trường, phát triển đô thị bền vững; và tạo điều kiện cho các đầu ra nhằm nâng cao chất lượng cuộc sống người dân đô thị và các vùng nông nghiệp lân cận (Anwar Shah, 2006). Với nhận thức này, quản trị đô thị có những đặc thù riêng, thể hiện như sau: (i) quản trị đô thị phải dựa trên quy hoạch tổng thể phát triển đồng bộ; (ii) quản trị đô thị được đặt trong khuôn khổ phi tập trung hóa (chính quyền đô thị được phân quyền nhiều hơn trong việc ra quyết định chính sách và cung cấp hàng hóa công); (iii) quản trị đô thị phải dựa trên một hệ thống và công cụ pháp luật với những ưu tiên và tiến bộ về công nghệ và nền kinh tế trí thức. Những đặc thù của quản trị đô thị đặt gánh nặng lên vai chính quyền đô thị trong việc đảm đương các chức năng vốn dĩ thuộc về chủ thể này. Nhiều lý thuyết chỉ ra tính hợp lý cho việc đưa ra các quyết định chính sách công trong bối cảnh nâng cao vai trò tích cực của chính quyền đô thị dựa trên nền tảng: hiệu quả, trách nhiệm, có thể quản lý và tự chủ, như:

- Mô hình bỏ phiếu bằng chân (Tiebout, 1956): Người dân xem xét “chi phí thuế” và dịch vụ công

được cung cấp bởi cấp chính quyền đô thị để quyết định nơi để định cư sinh sống. Vì thế, bỏ phiếu bằng chân dẫn đến đánh giá của cộng đồng về năng lực của chính quyền đô thị và đánh giá quy mô thị trường cung cấp hàng hóa công của địa phương.

- Mô hình của Stigler (Stigler (1957): Một chính quyền càng gần với dân hơn thì công việc quản trị đô thị càng hiệu quả.

- Mô hình địa lý phi tập trung hóa (Oates, 1972): Mỗi dịch vụ công nên được cung cấp bởi cấp chính quyền mà họ có quyền lực kiểm soát trong một phạm vi địa lý tối thiểu nào đó để qua đó có thể nội hóa lợi ích và chi phí.

Các lý thuyết về quản trị đô thị có giá trị khoa học nhất định. Bởi lẽ, chúng đều hướng đến thiết lập một khuôn khổ nhằm nâng cao tính hiệu quả, hiệu lực của chính quyền đô thị, cụ thể đó là hành động đúng (cung cấp dịch vụ phù hợp với sở thích của công dân); không chuyên quyền (hành động trong cách thức tốt nhất với chi phí thấp và chuẩn mực tốt); và trách nhiệm (hành động thông qua cách tiếp cận dựa vào quyền lợi của công chúng) (Bailey, 1999; Dollery và Wallis, 2001...). Vai trò của chính quyền đô thị trong một chuỗi tập hợp như vậy tương phản với vai trò truyền thống (Gross, 2001).

Để thực hiện các nhiệm vụ đặc thù của quản trị đô thị, điều kiện tiên quyết là chính quyền đô thị phải có đủ nguồn lực, bên cạnh nguồn lực con người. Vấn đề này làm nổi bật vị thế của ngân sách đô thị trong hệ thống chính sách tài chính địa phương. Quản trị đô thị và quản lý ngân sách đô thị liên kết chặt chẽ với nhau: Nếu như yếu tố này thiếu sót thì yếu tố còn lại không thể vận hành một cách hiệu quả. Mối liên kết chủ yếu nằm trong cơ cấu và trao quyền cho các cấp chính quyền trực thuộc – xác định nhu cầu tiêu dùng về dịch vụ công, và trách nhiệm thuộc về chức năng mà các cấp chính quyền này phải đáp ứng. Trách nhiệm thuộc về chức năng và sự quy mô địa giới là yếu tố quyết định gánh nặng chi tiêu. Nó cũng hình thành nền tảng cho sự phân định nguồn thu có hiệu quả, bao gồm chuyển giao tài khóa. Với các đặc điểm về quy mô và tập trung mật độ dân cư đông đúc, sự không đồng nhất về kinh tế - xã hội của người dân đô thị, đô thị còn là trung tâm thu hút các cộng đồng láng giềng trong việc tiêu thụ dịch vụ công..., nên ngân sách đô thị phải khác với ngân sách địa phương nông nghiệp trên các khía cạnh: (i) năng lực và quy mô tài chính của ngân sách đô thị lớn hơn ngân sách của chính quyền nông nghiệp; (ii) chính quyền đô thị

có quyền tự chủ ngân sách lớn hơn chính quyền nông thôn; (iii) quy mô và tính phức tạp chi tiêu đô thị trong việc cung cấp dịch vụ công; (iv) chính quyền đô thị được trao quyền nhiều hơn trong việc quyết định nguồn thu ngân sách; (v) quản lý ngân sách: minh bạch, trách nhiệm và hiệu quả.

2. Thực trạng quản lý ngân sách của TP.HCM

Phần này tập trung phân tích thực trạng ngân sách đô thị ở VN trên nền tảng lấy mẫu “thuận tiện” là TP.HCM, bởi vì thành phố có các đặc tính điển hình là đô thị lớn của cả nước, được Chính phủ trao quy chế đặc biệt về phát triển và chính quyền thành phố đang tiến hành xây dựng đề án chính quyền đô thị. Như vậy, bức tranh quản lý ngân sách của thành phố khá đầy đủ phản ánh thực trạng ngân sách của các đô thị lớn ở VN hiện nay.

2.1 Nhận thức về chính quyền đô thị ở VN

Đơn vị đô thị ở VN đã được thiết lập, tuy nhiên mô hình chính quyền đô thị thì chưa được hình thành. Với hệ thống pháp lý hiện hành, đô thị của nước ta là những đơn vị hành chính thuộc về phạm trù địa phương. Tuy nhiên, Luật tổ chức HĐND và UBND (1994) chỉ quy định chi tiết quyền hạn và nhiệm vụ cụ thể của mỗi cấp chính quyền và chính quyền địa phương, đơn giản bao gồm ba cấp với quyền hạn và trách nhiệm như nhau ở cùng một cấp độ; chính quyền thành phố không khác gì chính quyền nông thôn cùng cấp. Các bộ luật này không hề đề cập khái niệm chính quyền đô thị, vì vậy không phân định rõ ràng cơ chế pháp lý cho chính quyền đô thị.

Khái niệm chính quyền đô thị chỉ mới được đề cập trong thời gian gần đây khi mà chính quyền TP.HCM tiến hành xây dựng đề án chính quyền đô thị (2006). Đô thị và nông thôn là hai loại đơn vị hành chính có nhiều đặc điểm khác nhau. Vì thế, việc thiết kế một bộ máy quản lý hành chính nhà nước cho đô thị và nông thôn giống nhau là không hợp lý. Điều này làm cho đô thị không thể phát triển một cách nổi bật lên trong một vùng lãnh thổ như là tiềm năng và mục đích đặt ra. Trong quá trình quản lý đô thị, các cấp chính quyền ở đô thị phải luôn đương đầu giải quyết những khó khăn như: Tình trạng xây dựng hỗn loạn không tuân thủ qui hoạch, vấn đề cấp thoát nước, thiếu cây xanh, tình trạng nhà ổ chuột, nạn ùn tắc giao thông, đường sá xuống cấp, mạng lưới điện quá tải, ô nhiễm môi trường, thiếu công ăn việc làm, thất nghiệp, nghèo đói, tệ

nạn xã hội, gia tăng dân số, trật tự giao thông...Thực trạng đó bắt nguồn từ các nguyên nhân sau đây: Hệ thống pháp luật chưa đủ để vận hành nền kinh tế thị trường nên nảy sinh nhiều tiêu cực. Luật pháp về đô thị chưa đủ, chưa đồng bộ, pháp chế chưa nghiêm. Cơ sở hạ tầng của đô thị lạc hậu, không đồng bộ, xuống cấp nghiêm trọng làm phát sinh những hậu quả xấu. Công tác tổ chức và quản lý đô thị chưa khoa học, chưa đáp ứng được yêu cầu. Công tác quy hoạch đô thị tiến hành chậm, chưa đồng bộ. Chưa phân biệt được quản lý đô thị và quản lý nông thôn (điều này thể hiện trong công tác tổ chức bộ máy, chức năng, nhiệm vụ, trình độ cán bộ...). Trước thực trạng như vậy, quản trị đô thị đòi hỏi phải có những nét đặc thù riêng: tổ chức quản lý đô thị theo nguyên tắc tập trung thống nhất cao, tránh tình trạng “cắt khúc”, phải theo quy hoạch... Những người quản lý đô thị kể cả hoạch định các chính sách vĩ mô hay các viên chức hành chính trong bộ máy chính quyền các cấp của đô thị phải nắm vững những đặc thù của đô thị để từ đó có những chính sách và những hành động quản lý phù hợp và hữu hiệu. Nếu không ta sẽ đứng trên tầm nhìn của tiểu nông thay cho tầm nhìn của thị dân để thực hiện quản lý đô thị.

2.2 Thực trạng quản lý ngân sách TP.HCM

Như đã đề cập ở phần trên, về mặt pháp lý do VN chưa hình thành cấp chính quyền đô thị nên cũng chưa hình thành cấp quản lý ngân sách đô thị. Về cơ bản các đô thị lớn vẫn hoạt động theo chính sách quy định trong Luật ngân sách nhà nước và các văn bản dưới luật có liên quan. Nghĩa là khung pháp lý quản lý ngân sách thành phố dựa vào Luật ngân sách nhà nước. Điều này không tạo ra sự khác biệt mấy giữa ngân sách thành phố và ngân sách địa phương cùng cấp.

2.2.1 Thu ngân sách

Thu ngân sách của chính quyền thành phố hiện nay tương đương với chính sách thu ngân sách địa phương. Theo Luật ngân sách nhà nước, nguồn thu của chính quyền thành phố hiện nay hình thành từ ba nguồn: nguồn 100%, nguồn phân chia với ngân sách trung ương và ngân sách cấp dưới và thu từ huy động vốn trong nhân dân. Phân cấp nguồn thu của thành phố không tương xứng nhiệm vụ chi của chính quyền thành phố. Ngân sách thành phố còn lệ thuộc nhiều vào chính sách ngân sách của chính quyền trung ương. Nếu theo lý thuyết phân cấp và quản trị đô thị, thì quy mô thị trường cung cấp dịch vụ công của chính quyền thành phố không đáp ứng nhu cầu

xã hội. Cụ thể:

- Thu ngân sách địa phương

Qua các năm tổng số thu thuế trên địa bàn thành phố (gồm thuế nội địa và thuế xuất nhập khẩu) chiếm hơn 30% nguồn thu thuế của cả nước. Và theo phân định, nguồn ngân sách địa phương bao gồm:

+ Về nguồn thu 100% : Theo Luật ngân sách nhà nước, nguồn thu ngân sách thành phố theo phân cấp bao gồm hai loại cơ bản: thu 100% và nguồn thu phân chia (thu thường xuyên). Thời gian qua, các nguồn thu này không ổn định. Nguồn thu 100% chỉ đảm bảo khoảng 1/3 nhu cầu chi tiêu của thành phố (năm 2006); phần lớn còn lại thành phố phụ thuộc vào nguồn thu phân chia và nguồn thu khác. Từ năm 2004 trở lại đây, nguồn thu 100% của thành phố giảm mạnh. Điều này đồng nghĩa là nguồn thu của thành phố phụ thuộc nhiều vào khả năng đàm phán với chính quyền trung ương và Bộ Tài chính từ nguồn thu phân chia và nguồn thu chuyển giao/ hỗ trợ.

Trong cơ cấu nguồn thu 100%, thu từ bán nhà sở hữu nhà nước và chuyển quyền sử dụng đất là nguồn thu chủ yếu, chiếm đến 51% số thu thường xuyên. Tuy nhiên, cần thấy rằng nguồn thu này không ổn định trong tương lai vì nguồn lực này sẽ bị “cạn kiệt” đi. Tương tự, nguồn thu lớn thứ hai là lệ phí trước bạ và thuế môn bài khoảng 17,1%, trong đó 80% là lệ phí trước bạ, chủ yếu thu từ chuyển nhượng bất động sản và sẽ giảm đi theo thời gian. Như vậy, hơn 2/3 nguồn thu 100% của thành phố liên quan tới bất động sản. Các loại phí và lệ phí liên quan đến các phương tiện giao thông vận tải là nguồn tiềm năng để tăng các khoản thu thường xuyên của thành phố. Các khoản thu cho việc vận hành các phương tiện vận tải và phí đậu xe hiện chiếm tỷ lệ không đáng kể.

+ Về nguồn thu phân chia: Giai đoạn 1996 - 1999, có tới hơn 80% tổng thu ngân sách trên địa bàn tập trung về cho ngân sách trung ương, còn lại ngân sách TP.HCM chỉ vào khoảng 18% (năm 1998), nhưng đến giai đoạn 2000 - 2006 ngân sách TP.HCM được nâng lên tới 36 - 37% tổng số thu trên địa bàn. Trước những ách tắc và quá tải nổi cộm trong lĩnh vực dịch vụ cơ sở hạ tầng, Trung ương gia tăng tỷ lệ phân chia nguồn thu cho địa phương nhiều hơn nhằm đáp ứng nhu cầu phát triển, từ 15,5% (1996) lên 29% (2004 - 2006). Tuy nhiên, đến giai đoạn 2007 - 2010 trước sự căng thẳng về tình hình cân đối tài chính trong hệ thống ngân sách nhà nước, Chính phủ điều chỉnh giảm tỷ lệ điều tiết để lại cho thành phố từ 29%

xuống còn 26%. Điều này làm cho cân đối ngân sách thành phố rất khó khăn, gây ảnh hưởng không nhỏ đến việc nâng cao chất lượng cung cấp hàng hóa công và cải thiện phúc lợi cho người dân thành phố.

Với sự cắt giảm tỷ lệ điều tiết buộc chính quyền thành phố tìm kiếm thu hút các nguồn vốn đầu tư trong nước và ngoài nước dưới nhiều hình thức để thực hiện các chương trình, dự án xây dựng đầu tư và phát triển. Và thành phố được Chính phủ trao cho cơ chế tài khóa đặc thù: Nếu có số tăng thu so với dự toán, ngân sách thành phố được giữ lại 30% nhưng không vượt quá số tăng thu so với mức thực hiện năm trước. Ngân sách trung ương sẽ dành 70% của 70% thặng dư còn lại dành cho các dự án của thành phố. Như vậy, thành phố sẽ được 79% (30% số thu vượt toàn quyền sử dụng và 39% chi có mục tiêu). Thành phố được toàn quyền sử dụng tiền đầu tư phát triển, thành phố được phép huy động vốn thông qua các phương thức BOT, BT với điều kiện được sự cho phép của cấp có thẩm quyền. Tùy theo nhu cầu phát triển cơ sở hạ tầng tại địa phương, Chính phủ cho phép thành phố được huy động vốn qua phát hành trái phiếu với giới hạn không quá 100% vốn đầu tư phát triển hàng năm.

2.2.2 Chi ngân sách

Chính quyền thành phố hiện nay được phân cấp chi tương ứng với việc thực hiện các nhiệm vụ của một cơ quan hành chính nhà nước, thừa hành và đảm nhiệm một phần chủ yếu chức năng của Nhà nước ở đô thị. Luật ngân sách nhà nước hiện hành phân định nhiệm vụ chi của chính quyền thành phố giống như vai trò của một chính quyền địa phương cùng cấp. Phân định chi ngân sách thành phố không gắn với đặc thù của một địa phương đô thị. Nhiệm vụ chi của chính quyền thành phố không khác gì nhiệm vụ chính quyền tỉnh. Các khoản chi tiêu đặc thù của đô thị không phản ánh vào cơ cấu chi tiêu của thành phố. Chi tiêu đô thị và các nghĩa vụ đô thị còn tách biệt nhau. Cụ thể:

Chi tiêu ngân sách thành phố chỉ chiếm 28,3% tổng thu trên địa bàn và chiếm 8,6% tổng chi ngân sách nhà nước, trong khi số thu trên địa bàn chiếm 30% tổng thu ngân sách nhà nước. Theo cơ cấu phân loại chi của Luật ngân sách, chi tiêu ngân sách thành phố bao gồm chi đầu tư và chi thường xuyên. Cơ sở hạ tầng là nền tảng cho sự phát triển kinh tế xã hội của thành phố. Thời gian qua, thành phố có nhiều cố gắng trong việc huy động các nguồn lực cho phát triển kinh tế xã hội và đặc biệt là đầu tư cho phát

triển cơ sở hạ tầng kỹ thuật. Hiện tại, thành phố đã có một số khu vực xây dựng mới có đủ điều kiện về hạ tầng cơ sở để xây dựng mới một trung tâm kinh tế tài chính tập trung. Hệ thống kết cấu hạ tầng của thành phố được chính quyền đặc biệt quan tâm và tập trung đầu tư với mục đích ưu tiên cho việc xây dựng và phát triển. Về cơ cấu chi đầu tư, chi giao thông vận tải chiếm phần lớn các khoản chi đầu tư phát triển (43% năm 2006), tiếp đến là chi cho dịch vụ công (19%), giáo dục (7%); còn lại là chi tiêu khác. Về cơ cấu chi thường xuyên, chi cho giáo dục và y tế là nhóm chi chiếm tỷ trọng lớn (hơn 50%). Điều cần lưu ý là thời gian gần đây, chi cho y tế lại sụt giảm trong khi chi cho công tác quản lý hành chính tăng lên, từ 8,5% (năm 2001) lên 14% (năm 2006).

2.2.3 Nguồn vốn đầu tư khác ngoài vốn ngân sách TP.HCM

Khoảng 80% vốn đầu tư phát triển của TP.HCM được huy động từ nguồn vốn ngoài ngân sách. Điều này cho thấy tầm quan trọng của việc phát triển cơ sở hạ tầng: Việc quản lý đô thị hiệu quả đã tạo ra môi trường tốt thu hút các nguồn tư nhân để đầu tư cơ sở hạ tầng cứng của TP.HCM như đường xá, giao thông công cộng, điện, viễn thông...TP.HCM đã vận dụng rất nhiều phương thức huy động vốn sáng tạo cho đầu tư phát triển thông qua các phương thức kết hợp giữa khu vực công và khu vực tư. Điều này thể hiện rất rõ trong việc phát triển hạ tầng giao thông vận tải: Nhiều tuyến đường chính đã được xây dựng mở rộng theo phương thức BOT, BT hay đối đất lấy hạ tầng.

2.3 Đánh giá chung về quản lý ngân sách đô thị ở VN

Quản lý ngân sách đô thị ở VN chỉ mới mang tính chất thí điểm, mặt bằng chung vẫn nằm trong chính sách tài chính địa phương. Chính sách phân cấp quản lý nguồn thu vốn có và các khoản thu để lại 100% cho chính quyền thành phố hiện nay còn quá nhỏ bé, chưa bao quát hết được các nguồn thu tiềm năng của thành phố. Hậu quả của hạn chế này là giảm sự chủ động của ngân sách thành phố. Cơ chế phân cấp nhiệm vụ chi của chính quyền đô thị là rất rộng, đặc biệt là theo sự phân cấp đặc biệt cho Hà Nội và TP.HCM, nhưng mặt khác, chính quyền đô thị không thể đảm đương được nhiệm vụ này một phần do những hạn chế xuất phát từ chính chất kém chủ động trong việc thu ngân sách đô thị. Do vậy, một thực tế đang diễn ra đó là mặc dù đã được phân cấp nhưng trên địa bàn đô thị đầu tư của trung ương vẫn tràn lan và có khi lấn sân đối với những nhiệm

vụ mà lý ra chính quyền thành phố trong khả năng tự cân đối ngân sách nhằm giảm bớt sự phụ thuộc vào ngân sách trung ương. Điều này làm ảnh hưởng rất nhiều tới chiến lược phát triển đô thị.

Chính quyền thành phố không khác gì chính quyền tỉnh, ỷ lại vào chính quyền trung ương còn khá nặng nề. Ngay như TP.HCM, một trong hai đô thị được phân cấp đặc biệt, nhưng sau quá trình dài hơi theo đuổi xin cơ chế này, sau một năm tổng kết, mới chỉ thực hiện được 50% nội dung được phân cấp. Chính quyền thành phố cũng đã thừa nhận: Nguyên nhân chủ yếu là do tình trì trệ của chính quyền địa phương trong việc mạnh dạn đổi mới cung cách quản lý cũng như chủ động trong việc tìm kiếm và đề xuất các biện pháp tháo gỡ khó khăn cho chính địa phương, luôn trông chờ vào sự “phối hợp” của trung ương. Quản trị ngân sách và quản trị đô thị không gắn kết đánh giá hiệu quả về chi phí của các yếu tố đầu ra ngân sách và kết quả chính sách theo thời gian. Điều này dẫn đến chính quyền “không trung thành” với lợi ích của công chúng, hành động không đúng và không trách nhiệm.

Những hạn chế trên dẫn đến yêu cầu về sự cần thiết phải hoàn thiện chính tài chính đô thị cả về nhận thức lẫn hành động để đưa đô thị phát triển một cách bền vững, tạo ra tác động kéo theo đối với kinh tế vùng và kinh tế đất nước.

3. Xây dựng mô hình ngân sách đô thị cho các thành phố lớn ở VN

3.1 Các nền tảng thiết lập mô hình ngân sách đô thị

Với mục tiêu đến năm 2020 về cơ bản VN trở thành quốc gia công nghiệp. Chiến lược phát triển kinh tế – xã hội đến năm 2020 đã xác định phải phát huy vai trò trung tâm hành chính, kinh tế và văn hóa của các đô thị. Các đô thị lớn phải đi đầu trong tiến trình công nghiệp hóa – hiện đại hóa đất nước và phát triển kinh tế tri thức, tạo ra đòn bẩy phát triển kinh tế của cả một vùng và rộng hơn là cả đất nước. Theo đó, các đô thị lớn cần phải có nền tài chính công thích hợp. Mô hình ngân sách đô thị được xây dựng dựa trên nền tảng quản trị đô thị hiện đại. Xuất phát từ đặc thù của các đô thị lớn là trung tâm tài chính, kinh tế của vùng và cả nước, trong quản trị đô thị, chính quyền đô thị cần chú trọng mối quan hệ tương tác giữa ba đối tượng chủ chốt trong sự phát triển của đô thị: (i) người dân; (ii) chính quyền đô thị và (iii) và các doanh nghiệp (nhân tố chính của nền kinh tế đô

thị). Kết quả của sự tương tác đó là hoạt động của đô thị, được biểu hiện qua khả năng của đô thị trong việc đem lại (i) chất lượng cuộc sống tốt – điều mà người dân rất quan tâm; (ii) một địa chỉ kinh doanh tốt, cho phép tiếp cận thị trường hoặc các dịch vụ có chất lượng – điều mà các công ty quan tâm; và (iii) một địa điểm được quản lý tốt với các nguồn lực và sự hỗ trợ chính trị cần thiết để tiếp tục cải thiện chất lượng cuộc sống và cung cấp các dịch vụ tốt – điều mà các chính quyền đô thị quan tâm.

Chính vì lẽ đó, khi xây dựng mô hình ngân sách đô thị cần quan tâm đến sự gia tăng nhu cầu các dịch vụ công. Trong các hành động nhằm hướng đến việc tăng cường lợi thế của đô thị, yếu tố quan trọng là nâng cao chất lượng công tác quản lý và chính sách liên quan đến sự phát triển hệ thống hạ tầng cơ sở và các dịch vụ công cộng; hướng đến việc tạo ra môi trường kinh doanh thuận lợi đối với doanh nghiệp. Trong quá trình toàn cầu hóa, các đô thị mang tính toàn cầu hóa với tư cách là một địa điểm được định vị với các đường ranh giới rõ ràng, song được hòa vào dòng chảy toàn cầu, ví dụ như dòng đầu tư trực tiếp nước ngoài xuất phát từ quyết định của các công ty đặt trụ sở tại các thành phố cụ thể, cũng như dòng người đến làm việc cho các công ty này hoặc đến thành phố để kinh doanh và luồng hàng hóa, dịch vụ mà các công ty này sản xuất ra khi họ đã quyết định đặt trụ sở ở một thành phố cụ thể nào đó. Một thành phố trong bối cảnh toàn cầu sẽ thu được lợi ích từ những đặc tính bản địa của mình. Song song với các vấn đề kinh tế, những vấn đề xã hội của đô thị cũng cần phải được chú trọng. Cải thiện mức sống xã hội của đô thị liên quan đến khá nhiều việc như: nạn thất nghiệp đô thị, nhà ở cho những người có thu nhập khá thấp, tình trạng di dân tự do từ nông thôn vào các đô thị làm những công việc phi chính thức chưa kiểm soát được... Đây là những vấn đề cốt lõi của các đô thị lớn và kết hợp với những thách thức chung đối với đô thị và sự phát triển của đô thị trong tình hình mới, làm phát sinh yêu cầu cấp thiết với chính quyền đô thị nhằm xây dựng đô thị thực sự bền vững.

Những thay đổi quan trọng trong quản lý ngân sách đô thị ở VN:

Quy mô, phạm vi, vị trí và khuynh hướng gia tăng nhu cầu chi tiêu đô thị ảnh hưởng trực tiếp đến thay đổi quản lý ngân sách của các cấp chính quyền đô thị. Đồng thời, nhu cầu chi tiêu và nguồn tài trợ yêu cầu phải thay đổi thiết kế chuyển giao tài khóa, các quy định tiếp cận tín dụng đô thị. Hiện tại quản lý ngân

sách đô thị lớn ở VN có những khó khăn:

- Nhu cầu tài khóa ở các đô thị lớn khó tính toán đầy đủ. Quy mô và tốc độ đô thị hóa ở VN nói chung tính toán không đầy đủ do chủ yếu dựa vào hệ thống đăng ký hộ khẩu. Các tiêu chí pháp lý thiết kế đô thị được thiết kế ở mức chuẩn cao hơn các nước khác, và mô hình phát triển đô thị hơn 2 thập kỷ qua trong đó những khu vực nông thôn đã được công nghiệp hóa và được quy tụ vào những thành phố như là vùng ngoại ô hay sự mở rộng gần các khu đô thị. Cũng có thể nhận thấy rằng, cả chính quyền trung ương và chính quyền đô thị đều thừa nhận sự khác biệt giữa sự gia tăng đô thị thực tế và gia tăng đô thị được định nghĩa theo quản lý vì hai lý do. Thiếu đi hệ thống an sinh xã hội hoạt động đầy đủ các chức năng trong các vùng nông thôn – và tiêu chuẩn khác nhau trong dịch vụ y tế và giáo dục – nghĩa là chấp nhận số lượng lớn các hộ gia đình có hộ khẩu nông nghiệp nhập vào hệ thống đô thị chính thức. Điều này kéo theo gia tăng gánh nặng chi tiêu ngân sách đô thị và một khi các đô thị bắt đầu phải gánh vác thêm các khoản chi tiêu không mong đợi đối với người dân đô thị bị thất nghiệp do suy thoái kinh tế. Thứ hai, về kiểu mẫu không gian phát triển đô thị, các đô thị lớn đã hấp thụ các vùng vượt qua ngoài địa giới hành chính. Ảnh hưởng thay đổi địa giới là làm gia tăng nhu cầu chi tiêu dịch vụ công. Đất đai nông nghiệp thu hẹp dần và biến thành các khu công nghiệp, đất dự án... Hiện tại các cấp chính quyền đô thị VN đang đối mặt nhiều thách thức để đáp ứng sự thay đổi địa giới và quản lý, đó là giảm bất bình đẳng và không hiệu quả cung cấp dịch vụ công và cải thiện năng lực tài chính của họ.

- Quy mô đầu tư công để cung cấp dịch vụ công ở các đô thị lớn có giới hạn. Nếu như các đô thị cung cấp đầy đủ dịch vụ cho người dân, thì họ phải gia tăng đáng kể nguồn vốn và chi tiêu thường xuyên nhằm đáp ứng hàng loạt dịch vụ xã hội và cơ sở hạ tầng. Những đầu tư hiện tại trong các dự án đầu tư công là không đầy đủ. Hầu hết các dự án hiện tại được thiết kế và thực hiện ở quy mô đều nhỏ hơn so với nhu cầu thực tế. Điều này dẫn đến kết quả là: Giảm đi chuẩn dịch vụ công nếu như tất cả người tiêu dùng được cung cấp hoặc là loại trừ một phần dân cư từ việc tiếp cận dịch vụ công.

Những thay đổi trên hàm ý xây dựng mô hình ngân sách đô thị tập trung vào 3 chiến lược:

- Hợp lý hóa quản lý chi tiêu đô thị nhằm tối ưu hóa gánh nặng chi tiêu đô thị; cải thiện hiệu quả

cung cấp dịch vụ công và cải thiện hiệu quả đầu tư vốn.

- Gia tăng nguồn thu bền vững cho đô thị nhằm tối đa hóa nguồn lực cho đô thị và quy định các khoản chuyển giao cho chính quyền đô thị.

- Tạo điều kiện cho các đô thị tiếp cận nguồn vốn tín dụng với các mục đích: Xác định lại chính sách tín dụng đô thị, luật hóa các công cụ tín dụng đô thị và tăng cường hỗ trợ cơ sở hạ tầng cho thị trường tín dụng đô thị.

3.2 Mô hình ngân sách đô thị ở các thành phố lớn

3.2.1 Phân định nhiệm vụ chi của chính quyền đô thị

Với sự tập trung về quy mô, tính đa dạng của xã hội đô thị và là trung tâm thu hút các lực lượng kinh tế, chính quyền ở các đô thị lớn có trách nhiệm cung cấp nhiều dịch vụ hơn so với chính quyền nông thôn. Cách phân loại chi tiêu theo Luật ngân sách nhà nước 2002 không phản ánh rõ chức năng được phân định cho chính quyền đô thị. Theo chúng tôi, nhiệm vụ chi của chính quyền đô thị cần tập trung vào: cơ sở hạ tầng, giao thông; nguồn nhân lực có trình độ cao; các thiết chế về văn hóa (công viên, giải trí, nhà hát...); điện, nước, xử lý nước thải, thu gom rác; cảnh sát và lực lượng phản ứng nhanh; phòng cháy chữa cháy; nhà ở, chăm sóc y tế... Sự tập trung cao nhu cầu đặc biệt trong đô thị, nó đòi hỏi chính quyền đô thị phải thiết kế một chính sách chi tiêu công hợp lý. Những đô thị lớn, nơi quy tụ nhiều doanh nghiệp, thì chính quyền đô thị cần chú trọng tăng cường đầu tư vào cơ sở hạ tầng, phát triển nguồn nhân lực, phát triển mạng lưới giao thông và bưu chính viễn thông. Các đô thị còn phải cung cấp các dịch công liên quan đến nâng cao chất lượng cuộc sống, mà có tính chất thu hút các nguồn lực con người từ các địa phương khác quy tụ vào để phục vụ cho phát triển kinh tế, thương mại của đô thị. Do vậy, các khoản chi tiêu về phát triển các thiết chế văn hóa, giao thông, điện nước, môi trường... cần được chú trọng hơn. Sự tập trung càng cao về những nhu cầu đặc biệt trong đô thị cũng đòi hỏi chi tiêu càng nhiều các dịch vụ xã hội, dịch vụ nhà ở, dịch vụ chăm sóc y tế, chống đói nghèo. Tập trung dân số càng cao nghĩa là dịch vụ cảnh sát càng chú trọng đặc biệt hơn. Mật độ dân số càng dày thì nhu cầu chi mua sắm trang thiết bị phòng cháy chữa cháy càng lớn...

Để tối ưu hóa gánh nặng chi tiêu, cần xác định lại trách nhiệm thuộc về chức năng mà cấp chính quyền

đô thị phải đương đầu với gánh nặng mới do quá trình đô thị hóa và cải cách thị trường.

(1) Cải cách quản trị hành chính đô thị

Liên quan đến quản lý đô thị, ngân sách đô thị, quyết định chính sách cơ bản nhất mà VN phải đương đầu là loại bỏ rào cản hành chính đối với người dân đô thị và quyền tiếp cận dịch vụ công. Nhu cầu lực lượng lao động ở các đô thị, ở các khu công nghiệp rất lớn; tuy nhiên, những giới hạn hành chính tiếp tục tồn tại bao gồm một số vấn đề xung quanh việc chuyển lương hưu, quyền học tập... giữa các thành phố, giữa các quận huyện... làm ngăn cản việc di chuyển lực lượng lao động. Loại bỏ chế độ hộ khẩu sẽ làm gia tăng làn sóng nhập cư vào các đô thị và gia tăng nhu cầu dịch công ở đô thị. Thế nhưng, việc người dân nông nghiệp nhập cư vào các đô thị có hạn chế nhất định vì các lý do: (i) giá cả đất đai và giá cả sinh hoạt rất đắt đỏ, (ii) việc lựa chọn nhà ở cho người dân nhập cư có thu nhập thấp ở các thành phố bị giới hạn nghiêm trọng do bởi hiện còn thiếu thị trường cho thuê với chi phí phải chăng. Nói chung, dân nhập cư nông nghiệp vào đô thị không diễn ra ở quy mô lớn; nguyên nhân cơ bản của đô thị hóa không phải là vấn đề nhập cư mà đúng hơn là sự tập trung lớn và mức độ đông đúc của người dân đang sống ở các vùng ngoại ô và xung quanh đô thị tham gia vào các hoạt động kinh tế đô thị.

(2) Đẩy mạnh xã hội hóa các dịch vụ công đô thị

Kinh nghiệm thế giới cho thấy một mình chính quyền đô thị và ngay cả khi có sự tham gia của chính quyền trung ương ở một số lĩnh vực, nhưng cung cấp các dịch vụ công và xây dựng hệ thống cơ sở hạ tầng xã hội cũng không thể đáp ứng được nhu cầu và nguyện vọng của người dân về những dịch vụ này hoặc nếu có thể đáp ứng được ở mức độ cao đi chăng nữa thì cũng không hiệu quả xét về mặt kinh tế. Do vậy, sự tham gia của khu vực tư nhân là cần thiết. Mỗi đô thị nên có cơ chế khuyến khích sự tham gia cung cấp của khu vực tư nhân. Dịch vụ công nào nên chuyển cho khu vực tư cung cấp cần được lựa chọn dựa trên mô hình lợi ích – chi phí. Nghĩa là, hoạt động nào mà khu vực tư thực hiện tốt hơn khu vực công thì để cho khu vực tư thực hiện. Khu vực tư có thể cung cấp nhiều dịch vụ đô thị rất hiệu quả với chi phí thấp. Và hình thức phổ biến để thu hút khu vực tư tham gia là cho thuê các dịch vụ đô thị gồm dự án xây dựng nhà ở; cấp thoát nước; nhà máy xử lý nước; các dịch vụ dân dụng; dịch vụ pháp lý; dịch vụ vận tải... hoặc mở rộng hình thức liên doanh với các nhà

đầu tư tư nhân. Mở rộng các dự án đầu tư theo hình thức BT, BOT, BTO... để thu hút vốn của khu vực kinh tế tư nhân đầu tư phát triển các cơ sở hạ tầng.

(3) Nâng cao hiệu quả cung cấp dịch vụ công

Kết quả đầu ra trở thành chuẩn để đánh giá hiệu quả cung cấp dịch vụ đô thị. Với sức ép về nhu cầu dịch vụ đô thị, việc đưa vào khuôn khổ quản lý và dựa vào kết quả đầu ra trong quản lý chi tiêu công sẽ góp phần nâng cao hiệu quả, hiệu lực chi tiêu công. Quản lý theo kết quả đầu ra được xem là một công cụ để chính quyền đô thị: (i) tập trung nguồn lực công vào nơi mang lợi ích cao nhất cho xã hội; (ii) giúp cho cải thiện chính sách công (thông qua đánh giá dựa vào kết quả thực tiễn); (iii) góp phần tăng cường hiệu quả quản lý (thông qua minh bạch những ưu tiên và mục tiêu).

3.2.2 Thiết lập tính bền vững nguồn thu cho chính quyền đô thị

(1) Tối đa hóa nguồn thu riêng của địa phương (nguồn thu 100%)

Nguồn thu riêng của đô thị là nguồn thu mà chính quyền đô thị được trọn quyền sử dụng. Nguyên tắc thiết kế nguồn thu riêng của địa phương gắn liền với việc phân định cung cấp dịch vụ đô thị: (i) đảm bảo sự cung cấp hàng hóa công của chính quyền địa phương cho dù chính quyền cấp trên có thay đổi chính sách chuyển giao tài khóa; (ii) trách nhiệm tốt nhất đối với số lượng và chất lượng hàng hóa công cung cấp cho địa phương; (iii) hiệu quả cao nhất trong việc cung cấp hàng hóa và dịch vụ trên cơ sở so sánh lợi ích và chi phí; (iv) cải thiện trách nhiệm ra quyết định tài chính của chính quyền đô thị.

Trong các khoản thu mà ngân sách đô thị được hưởng 100%, sự biến động có thể xảy ra như: (i) các khoản thu về bán nhà sở hữu nhà nước, tiền chuyển quyền sử dụng đất thường không ổn định do những biến động bất thường của thị trường bất động sản; (ii) các khoản thu như tiền phạt hành chính, tiền viện trợ không hoàn lại, tiền đóng góp tự nguyện của tổ chức và cá nhân thường không ổn định; (iii) tiền huy động vốn, tiền vay có khả năng và tiềm lực gia tăng nhưng lại đòi hỏi rất nhiều yếu tố kèm theo; phí và lệ phí là nguồn thu nhưng hiện nay còn tồn tại các bất hợp lý. Do tính chất đặc thù của đô thị, nhiều hoạt động, đối tượng có thể thu được phí nhưng hiện nay chưa được chú ý. Vì vậy, để mở rộng nguồn thu cho ngân sách đô thị cần phải:

- Phân chia lại các loại phí hiện có giữa trung ương và địa phương sao cho những khoản thu này

phản ánh thực sự chức năng quản lý của chính quyền đô thị; những khoản thu này phải được chính quyền xây dựng dựa vào mặt bằng chung của đối tượng thu.

- Chính quyền đô thị nên nghiên cứu và đưa ra một số loại phí đặc thù đối với đô thị. Phí đặc thù đối với đô thị là một trong những giải pháp được áp dụng rất nhiều quốc gia trên thế giới. Đây là một loại phí mà nguồn thu của nó được xác định rõ cách sử dụng. Ví dụ như dành để xây dựng đường giao thông hay dùng cho mục đích liên quan đến bảo vệ môi trường... phí đặc thù cũng là một nguồn thu đáng kể đối với ngân sách địa phương.

- Hợp lý hóa và hợp nhất cơ cấu thuế và phí hiện tại về đất đai và công trình xây dựng vào thành một khoản thuế tài sản tồn tại lâu dài.

Về nguyên tắc, phí là công cụ cơ bản mà chính quyền đô thị sử dụng để cung cấp dịch vụ đô thị một cách hiệu quả. Người sử dụng dịch vụ đô thị nhận thức rõ chi phí của dịch vụ và có thái độ lựa chọn, đánh giá chất lượng dịch vụ. Sử dụng dịch vụ gắn với phí người hưởng lợi sẽ cung cấp tín hiệu thị trường cho chính quyền đô thị về cái gì mà người dân có nhu cầu. Phí người hưởng lợi bao gồm phí người sử dụng, lệ phí cấp giấy phép, bằng lái xe... Bên cạnh hình thức thu phí người sử dụng, đối với các đô thị lớn ở nước ta việc nghiên cứu sử dụng một cách có hệ thống các loại phí đặc thù là hết sức cần thiết, vì nó sẽ tạo ra nguồn thu khá lớn cho ngân sách đô thị dùng để giải quyết những vấn đề bức xúc trong sự phát triển của thực thể này như: ách tắc giao thông, ô nhiễm môi trường, cung cấp các dịch vụ hạ tầng cơ bản... Việc sử dụng thành công các loại phí đặc thù sẽ nâng cao đáng kể năng lực quản lý đô thị. Tính thuyết phục của việc thiết lập các quy định về thu phí đặc thù còn thể hiện ở chỗ do chúng là các khoản thu được xác định rõ cách sử dụng nên dễ tạo ra được sự chấp thuận của đối tượng thu phí.

Chính quyền đô thị cũng cần phải thiết lập một loại thu khác, có thể gọi là số tiền phải trả đặc biệt. Đây là một khoản thu chắc chắn nếu thực hiện được sẽ có số thu rất quan trọng. Ý nghĩa của khoản thu này chính là ở chỗ nó huy động vào cho ngân sách địa phương một phần lợi ích mà người dân nhận được từ kết quả của nỗ lực xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật của đô thị. Một khi chính quyền đô thị cải tạo và xây dựng cơ sở hạ tầng, thì làm cho giá trị đất đai hay nhà cửa của các hộ gia đình và doanh nghiệp sẽ tăng rất cao. Như thế khoản gia tăng này chính là lợi ích mà các hộ gia đình hay doanh nghiệp được hưởng

nhưng thuần túy chỉ từ sự đầu tư của chính quyền thành phố. Và do vậy, sẽ phù hợp với đạo lý nếu như lợi ích gia tăng này được chia sẻ cho ngân sách thành phố. Nguồn thu từ số tiền này được dùng để tài trợ cho các dự án đầu tư mang lại lợi ích cho những người sở hữu tài sản, gồm trường học, công trình thoát nước, chiếu sáng đô thị...

(2) Tăng cường quyền quyết định nguồn thu thuế cho chính quyền đô thị

Phân chia nguồn thu liên quan trực tiếp đến khả năng tài chính của mỗi cấp ngân sách, ảnh hưởng đến tính năng động, tích cực và chủ động của chính quyền đô thị trong cân đối ngân sách và cung cấp hàng hóa công. Nếu chính quyền đô thị được phân định những nguồn thu gắn liền với kết quả tăng trưởng kinh tế trên địa bàn thì cơ chế phân định nguồn thu sẽ kích thích địa phương tích cực trong nuôi dưỡng, phát triển và khai thác nguồn thu. VN hiện vẫn thuộc nhóm các quốc gia có mức độ phân cấp thấp nhất thế giới; cấp chính quyền đô thị lớn không có quyền quyết định về thuế. Trong bối cảnh của một nền kinh tế chuyển đổi, cần nhìn nhận một cách khách quan và xác định hướng tăng cường mức độ tự chủ của chính quyền đô thị lớn trong quá trình phân cấp ngân sách. Các đô thị lớn chỉ thật sự cân đối được ngân sách khi có quyền thay đổi thuế suất một số sắc thuế hoặc có thể tự đặt ra các sắc thuế gắn với địa phương và lợi ích của người dân như là thuế thu nhập cá nhân, thuế tài sản, thuế khoán đánh vào các hoạt động kinh doanh trên địa bàn đô thị... Điều này là hợp lý, bởi vì chính quyền địa phương nắm chắc được năng lực tài chính và nhu cầu của người nộp thuế nên có thể định ra các mức thuế phù hợp với đặc thù của địa phương ■

Tài liệu tham khảo:

1. Anwar Shah (2006), *Local budgeting*, The Worldbank, Washington DC.
2. Anwar Shah (2006), *Local governance in industrial countries*, The Worldbank, Washington DC.
3. Bùi Thị Mai Hoài (2007), *Cân đối ngân sách nhà nước trong nền kinh tế thị trường*, Nhà xuất bản Đại học Quốc gia TP.HCM.
4. Frannie A. Leautier (2006), *Đô thị trong thế giới toàn cầu*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.
5. Hội thảo chuyên đề, *Nghiên cứu so sánh tài chính đô thị ở TP. HCM, Thượng Hải và Jakarta*, Chương trình giảng dạy Fulbright, UNDP, Viện Kinh tế TP.HCM
6. Niên giám thống kê TP.HCM: Các số liệu về thu chi ngân sách thành phố qua các năm.