

Cân đối ngân sách nhà nước nhìn từ góc độ phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

GS.TS. DƯƠNG THỊ BÌNH MINH & Thạc sĩ BÙI THỊ MAI HOÀ

1. Tiếp cận lý thuyết về cân đối ngân sách nhà nước (NSNN) về phân cấp quản lý NSNN

Về bản chất, cân đối NSNN là một trong những cân đối vĩ mô quan trọng của nền kinh tế, phản ánh sự điều chỉnh mối quan hệ tương tác giữa thu và chi NSNN nhằm đạt được các mục tiêu của chính sách tài khóa. Nó vừa là công cụ thực hiện chính sách phát triển kinh tế - xã hội của nhà nước, vừa bị ảnh hưởng bởi các chỉ tiêu kinh tế - xã hội. Theo nghĩa đó, xét trên góc độ tổng thể, cân đối NSNN phản ánh mối tương quan giữa thu và chi NSNN trong một tài khóa. Nó không chỉ bao gồm tương quan chặt chẽ giữa tổng thu và tổng chi mà còn ở sự hài hòa, hợp lý trong cơ cấu giữa các khoản thu và các khoản chi NSNN, để qua đó thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội ở tầm vĩ mô cũng như trong từng lĩnh vực và địa bàn cụ thể. Xét trên phương diện phân cấp quản lý NSNN, cân đối NSNN là cân đối về phân bổ và chuyển giao nguồn lực giữa các cấp ngân sách, để qua đó các cấp chính quyền thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao.

Như vậy, trong hệ thống NSNN, cân đối NSNN bao gồm cân đối ngân sách trung ương (NSTU) và ngân sách địa phương (NSDP), trong đó cân đối NSTU có vai trò rất quan trọng. Bởi lẽ (i) trong hệ thống, NSTU thường tập trung những nguồn thu lớn, qua đó đảm nhận những khoản chi gắn liền với việc thực hiện các dự án có tầm chiến lược phát triển của quốc gia. Thông qua đó, NSTU không những định hướng phát triển kinh tế - xã hội nói chung mà còn định hướng sự phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; (ii) ngân sách trung ương đảm trách vai trò điều phối nguồn lực tài chính giữa các cấp ngân sách trong hệ thống ngân sách và cân đối NSNN. Còn cân đối NSDP phải gắn liền với việc đảm bảo thực hiện các nhiệm vụ tổ chức quản lý kinh tế - xã hội của các cấp chính quyền địa phương. Với vai trò thúc đẩy kinh tế - xã hội của địa phương phát triển, cân đối NSDP sẽ tạo ảnh hưởng nhất định đến các hoạt động kinh tế - xã hội

trong phạm vi vùng và trên phạm vi cả nước. Vì thế, cân đối NSTU và cân đối NSDP có sự tương tác lẫn nhau trong quá trình thu, chi NSNN. Sự tương tác này được hình thành trên cơ sở có sự thống nhất về thể chế chính trị, thống nhất về cơ sở kinh tế và sự ràng buộc bởi các nguyên tắc tổ chức hệ thống chính quyền. Cả hệ thống NSNN được cân đối tốt vừa là kết quả vừa là nguyên nhân của một nền kinh tế - xã hội ổn định. Một cấp ngân sách được điều hành tốt không chỉ liên quan đến việc ổn định, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội trong phạm vi của cấp chính quyền tương ứng quản lý, mà còn có thể góp phần vào việc điều hành ngân sách cấp khác, địa phương khác thuận lợi hơn và ngược lại. Từ đó, yêu cầu đặt ra trong phân cấp quản lý NSNN là phải thiết lập nội dung phân cấp sao cho đảm bảo được mối quan hệ cân đối giữa nguồn thu và nhiệm vụ chi của các cấp ngân sách trên cơ sở phát huy được sức mạnh tổng hợp của cả hệ thống.

Phân định nhiệm vụ chi thường là bước đi đầu tiên trong phân cấp quản lý NSNN. Thông thường, việc phân định nhiệm vụ chi giữa các cấp chính quyền phụ thuộc vào quan điểm quản lý, điều tiết của trung ương; trình độ phát triển kinh tế - xã hội của từng quốc gia; và, cũng có sự kế thừa lịch sử. Nhưng theo lý thuyết quản trị, để việc cung cấp các hàng hóa dịch vụ công đạt hiệu quả cao nhất thì nhiệm vụ chi cần được xây dựng trên cơ sở gắn liền với lợi ích và phù hợp với năng lực quản lý, điều kiện thực tế của các cấp, các địa phương.

Trên cơ sở phân định nhiệm vụ chi sẽ tiến hành phân định nguồn thu, để một mặt tạo được sự tương thích giữa nhiệm vụ chi và nguồn thu được phân định trong khả năng có thể, mặt khác để góp phần xây dựng được một hệ thống thuế linh hoạt, đơn giản, hiệu quả và công bằng. Tuy nhiên cần lưu ý rằng:

(1) Cho dù khoản thu thuộc về cấp ngân sách nào thì khoản thu đó cũng phát sinh tại một địa phương cụ thể. Do vậy, trách nhiệm tổ chức thu và nuôi dưỡng

PHÁT TRIỂN KINH TẾ Tháng Mười 2006

nguồn thu cần phải được phân định minh bạch bằng luật, pháp. Mặt khác, phân cấp tài chính trong quản lý NSNN thể hiện qua việc chính quyền địa phương được giao những nhiệm vụ thu - chi cụ thể, có quyền tự chủ về ngân sách và quyền thực thi các chức năng hành chính trong phạm vi của địa phương mình. Quyền tự chủ cao có thể giúp địa phương huy động và phân bổ nguồn lực hiệu quả hơn. Từ đó, địa phương có sự chủ động hơn trong cân đối NSDP và làm cho việc cung cấp dịch vụ phù hợp hơn với yêu cầu của người dân ở các địa phương. [1]

(2) Trong thực tế, sự tương thích giữa nhiệm vụ chi và nguồn thu được phân định cũng khó có thể là tuyệt đối. Hơn nữa, vì yếu tố chính trị nên ngay cả đối với những nước có hệ thống ngân sách phân cấp mạnh thì chính quyền trung ương vẫn nắm quyền kiểm soát các nguồn thu cơ bản và những nhiệm vụ chi quan trọng [2]. Mặt khác, giữa các địa phương cùng cấp vẫn thường có sự khác biệt về điều kiện kinh tế - xã hội, từ đó khả năng tạo nguồn thu và nhu cầu chi là khác nhau. Kết quả là sự mất cân đối trong hệ thống NSNN vẫn xảy ra. Chính thực tế này đòi hỏi khi cân đối NSNN cần phải có cơ chế điều hòa, chuyển giao nguồn lực giữa các cấp ngân sách một cách hợp lý. Thực chất, mỗi hệ thống chuyển giao nguồn lực tài chính giữa trung ương và địa phương đều chứa đựng hai nội dung:

+ Điều hòa nguồn thu giữa chính quyền nhà nước trung ương và chính quyền nhà nước địa phương để mỗi cấp đều có thể thực hiện nhiệm vụ được giao.

+ Điều hòa nguồn lực tài chính giữa các vùng, các địa phương để đảm bảo tính công bằng.

Theo kinh nghiệm các nước, điều hòa và chuyển giao nguồn lực tài chính giữa các cấp ngân sách để đảm bảo cân đối trong hệ thống NSNN có thể được thực hiện thông qua NSTU hoặc qua quỹ điều hòa ngân sách, trên cơ sở đó: (i) điều tiết bớt nguồn thu từ địa phương có khả năng tài chính dồi dào; (ii) để lại nguồn thu, trợ cấp và bổ sung nguồn thu cho địa phương nghèo. Trong đó, bao gồm cả các khoản chi trả để có được sự đồng nhất về năng lực tài chính của các cấp chính quyền (bổ sung cân đối ngân sách) và trợ cấp có mục đích đặc biệt (bổ sung có mục tiêu). Trợ cấp có mục đích đặc biệt không chỉ giúp điều hòa ngân sách, mà còn là công cụ quan trọng để trung ương truyền tải các chính sách quan trọng, có tầm ảnh hưởng rộng trong phạm vi cả nước tới các địa phương.

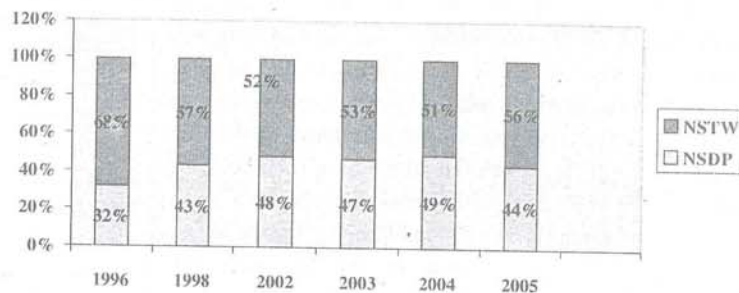
2. Cân đối NSNN từ thực tiễn phân cấp quản lý ngân sách ở VN

Ở VN theo Luật NSNN 2002, nguồn thu và nhiệm

vụ chi cụ thể của mỗi cấp chính quyền trong giai đoạn này được phân định nhìn chung là khá rõ ràng theo nguyên tắc: NSTU giữ các nguồn thu quan trọng và đảm nhận những nhiệm vụ chi chủ yếu; theo thời gian, NSDP được mở rộng quyền tự chủ trong khai thác các nguồn thu tại chỗ để thực hiện các khoản chi quản lý hành chính, cung cấp dịch vụ công phục vụ cho sự phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Kết quả là NSDP từ chỗ chiếm 34% tổng chỉ NSNN giai đoạn 1991-1996 đã tăng lên 45% giai đoạn 1997-2006 (xem Hình 1). Điều này tạo nền tảng cơ bản cho các địa phương chủ động nhằm cân đối ngân sách tích cực hơn.

Hình 1: Qui mô chỉ NSTU và NSDP

Đơn vị: %



Để thực hiện nhiệm vụ chi được phân cấp, cơ cấu nguồn thu phân định được chia thành 3 nhóm: các khoản thu 100% của NSTU; các khoản thu 100% của NSDP; các khoản thu phân chia theo tỷ lệ % giữa NSTU và NSDP. Tỷ lệ % phân chia các khoản thu giữa NSTU với NSDP do Chính phủ quyết định [3]. Tỷ lệ này được áp dụng chung đối với tất cả các khoản thu được phân chia và được xác định riêng cho từng tỉnh theo công thức:

$$\text{Tỷ lệ phần trăm (\%)} = \frac{A - B}{C}$$

Trong đó, A : tổng số chi ngân sách địa phương; B: tổng số thu địa phương được hưởng 100%; C: phần mà địa phương được hưởng từ tổng số thu phân chia giữa Trung ương và địa phương;

Sau khi tỷ lệ phân chia được xác định, sẽ được giữ ổn định từ 3 - 5 năm. Trường hợp tỷ lệ này lớn hơn 100% thì địa phương sẽ được hưởng toàn bộ số thu phân chia theo tỷ lệ, phần còn thiếu sẽ được cấp bổ sung. Trường hợp tỷ lệ này là 100% nghĩa là tỉnh tự cân đối. Trường hợp tỷ lệ này nhỏ hơn 100% thì NSTU sẽ điều tiết bớt nguồn thu phát sinh trên địa bàn địa phương này.

Như vậy, vấn đề bổ sung cân đối ngân sách cho các tỉnh nghèo, đóng góp vào NSTU của các tỉnh giàu để thực hiện cân đối trong hệ thống NSNN thời gian này là dựa trên đánh giá mức độ chênh lệch giữa nguồn thu ngân sách mà tỉnh có thể tạo ra và mức độ chi ngân sách

mà tỉnh đó cần. Nghĩa là, NSTU đang cân đối thay cho NSDP. Chính cơ chế này là động lực thúc đẩy địa phương ước lượng mức thu thấp hơn thực tế khi lập dự toán. Và thực tế diễn ra đúng như vậy. Báo cáo đánh giá chỉ tiêu công năm 2000 khẳng định “xu hướng ước tính thấp mức thu là phổ biến”[4]. Ở khía cạnh cân đối trong hệ thống NSNN thì việc này đã làm hạn chế tính công bằng. Ở khía cạnh cân đối NSDP thì có nghĩa là địa phương đã cố tình đánh giá nguồn lực thấp hơn thực tế để tạo ra sự linh hoạt cho chính mình trong phân bổ nguồn lực. Ở khía cạnh cân đối tổng thể thì chính điều này đã làm cho việc đánh giá nguồn thu tổng thể thiếu sự chính xác, vì phạm nghiêm trọng tính kỷ luật tài khóa tổng thể, từ đó ảnh hưởng tiêu cực đến quyết định phân bổ và việc thực hiện mục tiêu của chính sách tài khóa.

Việc xác định nhu cầu chi để thực hiện chuyển giao nguồn lực giữa NSTU với NSDP dựa trên cơ sở tổng hợp nhu cầu chi thường xuyên và nhu cầu chi đầu tư phát triển. Nhu cầu chi đầu tư của địa phương được lập trên cơ sở kế hoạch phát triển của địa phương hàng năm và kế hoạch 5 năm. Nhu cầu chi thường xuyên thuộc một số lĩnh vực chủ chốt được Chính phủ dùng phương pháp định mức để xác định. Tuy nhiên hệ thống định mức này còn khá phức tạp, được xây dựng dựa theo tiêu chí dân số là chủ yếu chứ chưa dựa trên một mô hình định lượng để việc sắp xếp trình tự ưu tiên là phù hợp.

Bên cạnh bổ sung cân đối ngân sách, vấn đề chuyển giao nguồn lực từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới còn được thực hiện dưới hình thức bổ sung ngân sách có mục tiêu và cơ chế để lại nguồn thu cho các ngành, các địa phương. Bổ sung có mục tiêu là việc ngân sách cấp trên cấp thêm nguồn hỗ trợ ngân sách cấp dưới để thực hiện một hoặc nhiều nhiệm vụ, mục tiêu cụ thể đã xác định. Số bổ sung có mục tiêu được xác định hàng năm. Còn cơ chế để lại nguồn thu có thể coi là cơ chế điều tiết nguồn thu đặc biệt thực hiện theo các văn bản dưới luật, trong đó NSTU để lại các nguồn thu của mình nhằm hỗ trợ một số ngành, một số địa phương (chủ yếu tại các khu cửa khẩu, hoặc có nguồn thu và dự án đặc thù) có thêm nguồn vốn đầu tư phát triển kinh tế, kỹ thuật, xây dựng CSHT [5]. Các công cụ này cũng góp phần cải thiện tình trạng mất cân đối trong hệ thống NSNN.

Theo số liệu thống kê, trong giai đoạn 1996-2003 cả nước có trên 60 tỉnh – thành nhưng chỉ có 5 tỉnh – thành tự cân đối được ngân sách, trên 55 tỉnh thành còn lại trung ương phải cấp bổ sung. Sang giai đoạn từ năm 2004 đến nay, cùng với chính sách đẩy mạnh phi tập trung hóa trong quản lý NSNN, địa phương được mở rộng quyền tự chủ hơn, một số loại thuế trước đây thuộc khoản thu 100% của NSTU, nay được chuyển thành khoản thu phân chia theo tỷ lệ giữa NSTU và NSDP,

như: toàn bộ thuế tiêu thụ đặc biệt từ hàng hóa, dịch vụ trong nước. Nhờ vậy, số địa phương tự cân đối được ngân sách tăng lên 15 địa phương. Tuy vậy, trong 49 địa phương không tự cân đối được ngân sách, giai đoạn 2004-2006, trung bình mỗi năm có tới 27 địa phương nhận bổ sung cân đối từ NSTU với mức bổ sung > 50% chi trong cân đối của NSDP (xem Bảng 1). Mặt khác, số bổ sung cho NSDP chiếm bình quân khoảng 31% thu NSTU. Quả thật, đây là những con số đáng phải lưu tâm, phản ánh mức độ phân cấp chưa cao, sự tập trung quyền lực về trung ương vẫn còn lớn.

Bảng 1: Mức độ bổ sung cân đối từ NSTU cho NSDP

Đơn vị tính: Số địa phương

Mức bổ sung cân đối	2004	DT2005	DT2006	BQ
≤ 20% chi trong cân đối của NSDP	4	4	7	5
> 20% đến 50% chi trong cân đối của NSDP	16	15	20	17
> 50% chi trong cân đối của NSDP	29	30	22	27

Nguồn: Tác giả tính toán từ số liệu của Bộ tài chính

Ngoài ra, để tạo sự linh hoạt, chủ động cho ngân sách cấp tỉnh khi bố trí nhu cầu vốn đầu tư XDCB nhằm đẩy nhanh tiến độ thực hiện các dự án nằm trong kế hoạch đầu tư thì luật cho phép ngân sách cấp tỉnh có quyền vay nợ để đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng, với mức dư nợ không được vượt quá 30% vốn đầu tư xây dựng cơ bản hàng năm của ngân sách cấp tỉnh (ngoại trừ TP.HCM và Hà Nội). Theo chúng tôi, việc cho phép chính quyền cấp tỉnh vay nợ là cần thiết. Song, áp dụng tỷ lệ tối đa 30% cho mọi địa phương (ngoại trừ Hà Nội và TP.HCM) là không hợp lý, vì mỗi một địa phương sẽ có nhu cầu vay nợ, khả năng quản lý và khả năng hoàn trả nợ là khác nhau.

3. Các kiến nghị về cân đối NSNN nhìn từ góc độ phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

Với thực tế trên, để đảm bảo cân đối trong hệ thống NSNN, phân cấp quản lý NSNN trong thời gian tới cần được hoàn thiện theo các nội dung sau đây:

- Khắc phục tình trạng NSTU cân đối thay NSDP trên cơ sở tăng tính chủ động và trách nhiệm cho các địa phương

+ Hoàn thiện hệ thống định mức phân bổ ngân sách
Hệ thống định mức cần mang tính định hướng (hướng dẫn) để cho các đơn vị sử dụng ngân sách có thể tự quyết định trong phân bổ chi tiêu, miễn là đạt được hiệu quả, hiệu lực trong phân bổ và sử dụng nguồn lực, không vi phạm tính kỷ luật tài chính tổng thể. Hạn chế sử dụng các định mức bắt buộc, và chỉ sử dụng trong trường hợp có thể giám sát việc thực hiện. Ngân sách khoán thời gian qua cũng đã là bước đệm để đáp ứng yêu cầu này, góp phần hoàn thiện việc phân bổ và sử dụng NSNN. Ngân sách khoán thực chất là tổng số nguồn lực

phân bổ cho đơn vị thụ hưởng ngân sách để trang trải cho các hoạt động theo yêu cầu. Từ đó, đơn vị thụ hưởng có quyền tự chủ trong phân bổ và chi tiêu ngân sách của mình miễn là: (1) không chi quá số chi được khoán; (2) phải hoàn thành các nhiệm vụ xác định; (3) trong phạm vi khuôn khổ được ủy thác và tuân thủ các chuẩn mực kế toán và báo cáo tài chính qui định. Tuy nhiên, ngoài những yêu cầu kể trên, hệ thống các định mức cần cập nhật thường xuyên cho phù hợp với thực tiễn và linh hoạt cho phù hợp với sự khác biệt giữa các vùng, địa phương. Đồng thời, hệ thống định mức cũng cần được xây dựng dựa trên nguồn lực tài chính toàn diện, không phân biệt nguồn trong ngân sách và ngoài ngân sách. Muốn vậy, cần phải dần dần công thức hóa việc phân bổ ngân sách dựa trên nhiệm vụ được giao hoặc đầu ra (nghĩa là tính chi phí đơn vị cho một đầu ra được cung cấp). Kết cấu và phương pháp luận của công thức phân bổ ngân sách có thể tóm tắt như sau: (i) tất cả các dịch vụ được cung cấp bởi những người được trả lương; (ii) ngoài ra, để có thể cung cấp dịch vụ, họ còn cần những nguồn lực khác dưới dạng máy móc thiết bị và phương tiện làm việc. Do đó, những yếu tố chi phí để xác định công thức phân bổ ngân sách ở đây sẽ là: (1) số người thụ hưởng dịch vụ từ một người cung cấp dịch vụ; (2) yêu cầu về thiết bị, cơ sở hạ tầng cho việc cung cấp dịch vụ. Lúc này, hệ thống định mức là các mức chuẩn chi tiêu được đặt ra để đạt được các đầu ra, và như vậy, định mức trở thành các biến số chính sách trong công thức và cần được rà soát lại thường xuyên để chúng có thể giúp gần tổng nhu cầu cho phù hợp với trần ngân sách. Mặt khác, hoàn thiện hệ thống định mức theo hướng này cũng sẽ góp phần khắc phục tình trạng các địa phương lập dự toán chi thấp để mong nhận được số bổ sung cân đối cao trong suốt thời kỳ ổn định.

+ Trong phân định nguồn thu

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 địa phương trong công tác động viên nguồn thu nói riêng và cân đối ngân sách nói chung. Nếu địa phương 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. Để tăng nguồn lực tài chính cho địa phương, khắc phục những hạn chế của cơ chế điều tiết hiện hành thì cần thiết phải xem xét giảm dần các khoản thu phân chia giữa trung ương với địa phương, chuyển thành khoản thu 100% cho địa phương phù hợp với việc nâng cao năng lực quản lý, tính trách nhiệm và minh bạch. Theo chúng tôi, thuế thu nhập đối với cá nhân có thu nhập cao (mà tương lai sẽ được đổi thành Thuế thu nhập cá nhân) có thể là khoản thu đầu tiên

nên chuyển thành khoản thu 100% của địa phương. Kiến nghị này được đưa ra dựa trên cơ sở sau: (i) thuế thu nhập đối với cá nhân có thu nhập cao ở VN được phân định là khoản thu được phân chia theo tỷ lệ giữa trung ương với địa phương với nhằm mục đích giúp Nhà nước có thể thực hiện được vai trò điều tiết thu nhập, tạo công bằng xã hội. Tuy nhiên, từ năm 1998 đến năm 2005, tỷ trọng của khoản thu này trong tổng thu thuế vẫn chỉ dừng lại ở mức 3%, nghĩa là độ co dãn thực tế của thuế thu nhập cá nhân ở VN rất thấp (GDP năm 2005 so với 1998 có mức tăng trưởng khá). Do vậy, hiện tại và cả trong khoảng 5 – 10 năm tới, nếu không có các cải cách thích hợp thì vai trò của nó trong tái phân phối thu nhập, tạo công bằng xã hội sẽ chưa được phát huy; (ii) một khi thuế thu nhập cá nhân được chuyển thành khoản thu 100% của địa phương thì sẽ thúc đẩy địa phương quan tâm quản lý nguồn thu một cách chặt chẽ hơn, chú ý nhiều đến khu vực kinh doanh, tăng trưởng kinh tế để nuôi dưỡng và khai thác nguồn thu. Theo đánh giá, khả năng gia tăng nguồn thu của sắc thuế này là khá thi nếu được quản lý tốt.

Bên cạnh đó, theo đánh giá của nhiều chuyên gia quốc tế, VN vẫn thuộc nhóm các quốc gia có mức độ phân cấp thấp nhất thế giới, ở cấp 3 trong Bảng 2. Theo phân cấp hiện nay, so với các nước trong khu vực, nguồn tự thu của cấp chính quyền địa phương VN trong tổng số nguồn thu ngân sách địa phương chiếm tỷ lệ rất thấp (xem Bảng 3). Cấp chính quyền địa phương 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 địa phương trong quá trình phân cấp ngân sách. Địa phương 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 riêng của mình. Tuy nhiên, trong điều kiện cụ thể của VN, việc để địa phương tự định ra các sắc thuế của riêng mình hay thay đổi cơ cấu thuế hiện hành có thể sẽ tạo ra sự cạnh tranh về thuế giữa các địa phương, khuyến khích sự di chuyển vốn, lao động và hàng hóa giữa các địa phương có lợi về thuế, do đó sẽ làm thay đổi phân bổ sản xuất và tiêu dùng, mở rộng khoảng cách giàu nghèo giữa các địa phương. Hơn nữa, hiện nay năng lực quản lý của chính quyền địa phương chưa cao, chưa đồng đều và đặc biệt hơn cơ chế giám sát còn yếu kém nên việc cho phép địa phương quyết định về các sắc thuế sẽ dẫn đến tùy tiện và làm suy yếu sự quản lý thống nhất của Nhà nước. Song không phải vì thế mà lại duy trì quá lâu việc trung ương độc quyền quyết định chính sách thuế. Điều này làm triệt tiêu tính năng động của chính quyền địa phương, tạo ra sự phụ thuộc và ỷ lại của chính quyền địa phương vào trung ương, không khuyến khích địa phương khai thác nguồn lực tài chính và nâng cao

hiệu quả quản lý nguồn lực.

Bảng 2: Mức độ phân cấp thu ngân sách

Cấp	Mức độ phân cấp	Biểu hiện
1	Địa phương tự quyết định chính sách thu	Địa phương tự quyết định ra thuế suất và diện áp thuế. Chính quyền địa phương tự định ra quyết định thuế, chính quyền trung ương xác định diện áp thuế.
2	Quyền tự quyết định hạn chế	Chính quyền địa phương định ra thuế nhưng trong giới hạn chính quyền trung ương cho phép. Chia sẻ nguồn thu từ thuế, theo đó việc phân chia số thu thuế giữa địa phương và chính quyền trung ương chỉ có thể thay đổi nếu có sự đồng thuận của địa phương.
3	Không có quyền tự quyết	Chia sẻ doanh thu thuế, nhưng tỷ lệ phân chia do chính quyền trung ương định đoạt. Chính quyền trung ương quy định mức thuế và diện áp dụng thuế cho các nguồn thu địa phương.

Nguồn: Ebel và Yilma 2002, OECD – Phân cấp Đông Á, Ngân hàng Thế giới trang 145.

Bảng 3: Nguồn tự thu của chính quyền địa phương
(Tỷ lệ % trên tổng nguồn thu của các địa phương)

Nước	Tỷ lệ %	Nước	Tỷ lệ %
Campuchia (2003)	< 5	Phillipin (2002)	31.1
Trung Quốc (2003)	< 5	Thái Lan (2002)	10.9
Indonesia (2002)	15.4	Việt Nam (2003)	5

Nguồn: Phân cấp Đông Á, trang 142, Ngân hàng Thế giới.

Vì vậy, trong thời gian tới cần triển khai từng bước cơ chế trao quyền tự chủ cho địa phương. Trước mắt nên áp dụng thí điểm cho phép địa phương được tự quyết định thuế suất một số loại thuế gắn với địa phương. 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. Theo đó, những địa phương có tiềm năng về một loại thuế nào đó có thể tăng thuế suất để tăng nguồn thu cho địa phương. Cơ chế này sẽ khuyến khích địa phương nuôi dưỡng và phát triển nguồn thu ngân sách địa phương.

Theo nguyên lý chung, việc trao quyền tự chủ cho địa phương nên tập trung vào một số loại thuế có đặc trưng sau đây:

- Cơ sở thuế cố định;
- Gánh nặng thuế chủ yếu chuyển giao cho những dân cư ở chính địa phương đó;
- Quản lý đơn giản; và
- Khoản thu thuế ổn định và có thể dự báo.

Dựa vào những tiêu chí trên, trong thời gian tới có thể giao quyền nhiều hơn cho địa phương về các sắc thuế như: thuế nhà đất và thuế chuyển quyền sử dụng đất.

Mặc dù Luật NSNN năm 2002 đã phân định các loại thuế trên cho ngân sách địa phương hưởng 100%, song quyền định thuế suất vẫn thuộc về trung ương. Nếu chuyển quyền quyết định thuế suất các khoản thuế này cho địa phương thì vai trò của địa phương đối với các loại thuế này sẽ được nâng cao, từ chỗ không có quyền thành có quyền tự chủ. Và để kiểm soát sự chênh lệch mức thuế giữa các địa phương, chính phủ có thể đặt ra giới hạn trần về mức thuế suất. Lý lẽ biện minh cho mức trần thuế suất là giúp cho chính phủ ngăn ngừa không cho các địa phương có những hành vi thiếu minh bạch. Có thể chấp nhận giải pháp chính quyền trung ương áp đặt thuế suất trần trong quá trình chuyển đổi từ tập trung hóa sang phi tập trung hóa vì nó cho phép chính quyền địa phương phát triển chính sách và năng lực quản lý. Nhưng khi kinh tế phát triển hơn, khả năng quản lý của địa phương được nâng cao thì không nên kéo dài chính sách thuế suất trần. Vì khi các chính quyền địa phương điều chỉnh thuế suất đạt mức trần, thì vô hình chung địa phương mất quyền tự chủ vì họ không thể tăng thuế quá giới hạn đó. Về phía mình, các chính quyền địa phương cũng phải củng cố và phát triển năng lực của mình để có thể sử dụng hiệu quả quyền lực được giao. Giải pháp này thúc đẩy địa phương quan tâm quản lý nguồn thu một cách chặt chẽ hơn, chú ý nhiều hơn đến nuôi dưỡng và khai thác nguồn thu. Mặt khác, với giải pháp này NSTU vẫn tập trung được các nguồn thu quan trọng để tăng cường khả năng điều hòa một cách có hiệu quả, công bằng giữa các vùng trong cả nước.

+ Xác định tỷ lệ phân chia sau mỗi thời kỳ ổn định

Tỷ lệ phân chia các khoản thu điều tiết chỉ có giá trị trong thời kỳ ổn định 3 đến 5 năm, sau khoảng thời gian này phải điều chỉnh lại. Nếu sau thời kỳ ổn định, có thể do nỗ lực chủ quan hoặc lợi thế khách quan mà địa phương đã có mức thu tăng trưởng tốt thì theo cơ chế hiện hành, tỷ lệ điều tiết mà địa phương được hưởng có thể bị giảm xuống. Từ đó, sẽ không khuyến khích địa phương chủ động tìm cách nuôi dưỡng, khai thác nguồn thu lâu dài. Do vậy, việc xác định tỷ lệ phân chia sau mỗi thời kỳ ổn định nên gắn kết với cơ sở chịu thuế, gắn với số lượng và chất lượng kinh tế trên địa bàn theo hướng khuyến khích các địa phương chủ động nuôi dưỡng và khai thác nguồn thu mà vẫn đảm bảo tăng trưởng kinh tế.

+ Hoàn thiện cơ chế bổ sung cân đối ngân sách

Bổ sung cân đối ngân sách chỉ nên là giải pháp cuối cùng. Nghĩa là địa phương đã nỗ lực trong khai thác nguồn thu, nhiệm vụ và nhu cầu chi cũng đã ở mức không thể cắt giảm và tiết kiệm hơn được nữa, nhưng vẫn không thể tự cân đối được. Theo đó, cần thực hiện nguyên tắc không bổ sung để cân đối toàn bộ thiếu hụt của NSDP, thay vào đó sẽ để lại một phần thiếu hụt mà

địa phương cần tự bù đắp để tăng cường tính trách nhiệm của địa phương. Nói cách khác, NSTU chỉ trợ cấp bổ sung cân đối cho NSDP, không nên cấp toàn bộ số thiếu hụt. Xuất phát từ lý thuyết quản trị và theo kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới, mức trợ cấp này nên ở vào khoảng 80% đến 90% số thiếu hụt. Cụ thể con số này là bao nhiêu cần xác định căn cứ theo vùng ngân sách khác nhau. Theo Luật NSNN hiện hành, VN có 4 vùng ngân sách khác nhau: đô thị; đồng bằng; núi thấp – vùng sâu; núi cao – hải đảo. Tỷ lệ trợ cấp sau khi được xác định cũng nên được giữ ổn định trong khoảng thời gian phù hợp với thời kỳ ổn định ngân sách. Phần còn lại (10 – 20% mức thiếu hụt) các địa phương phải tự cân đối trên cơ sở nỗ lực để nuôi dưỡng khai thác nguồn thu hoặc thông qua vay nợ. Như vậy, giải pháp này sẽ tạo sức ép buộc chính quyền địa phương nâng cao năng lực quản lý, nỗ lực để cải thiện tình hình kinh tế trên địa bàn. Bởi vì có như vậy việc vay nợ công chúng và khai thác nguồn thu bù đắp thiếu hụt NSDP mới khả thi. Cũng xin được nói thêm rằng, địa phương càng có quyền tự chủ thì tính đa dạng của các giải pháp tìm nguồn bù đắp thiếu hụt NSDP càng phong phú. Nghĩa là, giải pháp này cần được thực hiện phối hợp với giải pháp thí điểm trao quyền tự quyết chính sách thu mà chúng tôi đã đề cập ở trên.

Mặt khác, như chúng tôi cũng đã đề cập, giải pháp căn cơ để tăng thu là tăng trưởng kinh tế ổn định, bền vững. Thực tế thì đa số các địa phương trong 49 địa phương không tự cân đối được ngân sách có tình trạng kinh tế yếu kém. Do vậy, trong thời gian tới nên tăng cường thực hiện bổ sung theo mục tiêu nhằm hỗ trợ các địa phương trong việc củng cố cơ sở hạ tầng, tạo đà cho tăng trưởng kinh tế của các địa phương nghèo. Có như vậy thì những giải pháp về tăng quyền tự quyết, nỗ lực trong bù đắp thiếu hụt của địa phương mới khả thi, bài toán cân đối NSDP mới thoát khỏi vòng luẩn quẩn. Tuy nhiên, bổ sung mục tiêu cho địa phương về đầu tư phát triển cần được nghiên cứu một cách tổng thể trong cả thời kỳ ổn định ngân sách, hướng theo việc xây dựng ngân sách trung hạn và tăng cường giám sát tài chính. Về trình tự ưu tiên, thì trước hết nên ưu tiên bổ sung ngân sách theo mục tiêu cho các địa phương có điều kiện kinh tế – xã hội khó khăn, chậm phát triển. Tiếp đến là hỗ trợ cho mục tiêu phát triển hoặc bổ sung để thực hiện các chương trình mục tiêu quan trọng; đồng thời, cũng phải chú trọng đúng mức đến những địa phương nằm trong vùng động lực phát triển kinh tế. Mặt khác, cũng phải lưu ý đến yếu tố thuận lợi khách quan và lợi ích nghiêm nhiên được hưởng từ cơ sở hạ tầng được xây dựng bằng nguồn vốn của NSTU trên địa bàn của địa phương. Thực hiện cơ chế bổ sung có mục tiêu như vậy sẽ tạo cơ sở cho địa phương chủ động trong cân đối ngân

sách cấp mình, vừa khắc phục được những hạn chế của cơ chế hiện hành, làm cho cơ chế bổ sung có mục tiêu trở nên minh bạch và khách quan hơn, quản lý NSNN có tính hệ thống hơn.

+ Vay nợ của địa phương và tính bền vững tài khóa

Với giải pháp NSTU không bổ sung toàn bộ thiếu hụt, mà chỉ trợ cấp một phần cho NSDP, thì vay nợ của chính quyền địa phương là công cụ hiệu quả để địa phương bù đắp phần thiếu hụt nhằm cân đối NSDP. Hơn thế nữa, nếu có cơ cấu vay nợ tốt, các địa phương có thể cải thiện cả hiệu quả kinh tế và cả sự công bằng qua các thế hệ. Vấn đề quan trọng để các khoản vay của địa phương được sử dụng hiệu quả là phải quản lý ngân sách chặt chẽ. Điều này sẽ ngăn chặn tình trạng các chính quyền địa phương chuyển trách nhiệm của mình cho chính quyền trung ương, bằng cách chuyển dịch vụ nợ lên cấp trên hay bằng cách trì hoãn chi tiêu.

Trong thời gian tới, để kiểm soát hành vi vay nợ của địa phương, Chính phủ cần ban hành những quy định về vay nợ của địa phương một cách hợp lý, minh bạch với những nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, thay vì áp dụng chung tỷ lệ trần 30% cho mọi địa phương như hiện tại (ngoại trừ TP.HCM và Hà Nội), việc khống chế hạn mức vay nợ của địa phương cần dựa trên cơ sở đánh giá hệ số tín nhiệm của từng địa phương. Có thể nêu ra các tiêu chí làm thước đo uy tín vay nợ địa phương như sau:

- Mức độ tự chủ về thu và độ ổn định cân đối thu chi ngân sách địa phương.
- Năng lực quản lý và mức độ sẵn sàng thanh toán nợ đúng hạn, gồm gốc và lãi.
- Mức độ chuyển giao nguồn lực giữa trung ương và địa phương.
- Gánh nặng nợ của địa phương và nghĩa vụ nợ bất thường.
- Năng lực giám sát của Hội đồng nhân dân địa phương.

Đi đôi với nội dung kiến nghị này là cần phát triển ngành định mức tín nhiệm tại VN trên cơ sở tranh thủ sự hỗ trợ của Ngân hàng phát triển châu Á, Hiệp hội các tổ chức định mức tín nhiệm tại châu Á, vì thời gian qua các tổ chức này rất quan tâm đến việc phát triển ngành định mức tín nhiệm trong khu vực. Các tổ chức định mức tín nhiệm sẽ giúp các nhà đầu tư bằng cách xếp hạng hệ số tín nhiệm và nguy cơ vỡ nợ của các chính quyền địa phương.

Thứ hai, Chính phủ cần xây dựng hệ thống cảnh báo nợ sớm đối với chính quyền địa phương. Hệ thống đó bao gồm các chỉ tiêu tổng hợp phản ánh cả rủi ro tài khóa lẫn vị thế tài khóa của chính quyền địa phương như: thông tin về các khoản nợ của địa phương; mức độ tiếp cận thị trường và rủi ro đáo nợ; nguy cơ xảy ra nghĩa

vụ nợ bất thường công khai và các nghĩa vụ nợ dự phòng khác. Để giảm thiểu nguy cơ xảy ra nghĩa vụ nợ bất thường công khai và các nghĩa vụ nợ dự phòng khác thì cần có những qui định nhằm hạn chế tối đa việc các chính quyền địa phương thực hiện bảo lãnh các khoản nợ phát sinh trên địa bàn cho các chủ thể khác.

Thứ ba, giảm thiểu và đi đến loại bỏ việc chính quyền địa phương dựa vào các quỹ và các định chế tài chính nhà nước để vay nợ. Thay vào đó, việc vay nợ của chính quyền địa phương cần dựa trên cơ sở phát triển thị trường trái phiếu địa phương và thị trường trái phiếu vùng. Chính nội dung này sẽ buộc chính quyền địa phương phải tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm trong phân bổ và sử dụng vốn vay, và phải chịu sự giám sát chặt chẽ từ công chúng. Tuy nhiên, vay nợ dựa vào thị trường đòi hỏi một khung pháp lý để giám sát về yêu cầu công khai hóa, ban hành hướng dẫn về việc vay nợ, xử lý và trả nợ, bảo đảm ngăn chặn nguy cơ dịch vụ công bị gián đoạn và các biện pháp để đề phòng động cơ lợi dụng bảo lãnh, cố ý làm liều.

- Tăng cường trách nhiệm giải trình, tính minh bạch và năng lực quản lý của địa phương

Các địa phương có quyền tự chủ hơn trong quản lý và cân đối NSNN sẽ cho phép địa phương quản lý ngân sách được giao phù hợp với sự đa dạng và khác biệt giữa thành thị và nông thôn, giữa miền núi và đồng bằng, giữa địa phương này và địa phương khác. Song, đi đôi với những ích lợi trên cũng có thể đưa đến rủi ro là làm giảm sự đảm bảo rằng chính sách của trung ương sẽ được thực hiện như mong muốn ở cấp huyện và xã. Chẳng hạn, nếu HĐND và Chính quyền tỉnh quyết định giữ lại những nguồn thu do họ quản lý và chuyển giao nhiều nhiệm vụ chỉ quan trọng cho huyện và xã thì các mục tiêu của Nhà nước về bình đẳng theo vùng địa lý và giảm nghèo có thể sẽ bị ảnh hưởng; sự lệ thuộc của huyện và xã vào số bổ sung cân đối của tỉnh cũng sẽ tăng lên. Bởi thế, cần giám sát và đánh giá tác động của việc không qui định cụ thể nguồn thu và nhiệm vụ chỉ cho cấp huyện và cấp xã (mà để cho HĐND cấp tỉnh quyết định) đến việc thực hiện mục tiêu nâng cao hiệu quả chung trong cân đối NSNN như thế nào, nó mang lại lợi ích hay bất cập cho các cấp ngân sách dưới tỉnh? Tùy vào kết quả phát hiện được trong quá trình tiến hành đánh giá, sẽ đưa ra các yêu cầu phân cấp rõ ràng hơn cũng như những biện pháp cụ thể để tăng cường trách nhiệm giải trình, tính minh bạch và năng lực quản lý của địa phương, đặc biệt là cấp tỉnh. Muốn vậy, ngoài hệ thống giải trình theo chiều dọc, cần phải phát triển hệ thống giải trình theo chiều ngang (với Hội đồng nhân dân và người dân sở tại). Để tăng trách nhiệm giải trình theo chiều ngang, lại cần phải đảm bảo tính toàn diện và minh bạch của ngân sách các cấp. Dự toán và quyết toán ngân sách các cấp cần được

đăng tải một cách kịp thời, rộng rãi trên báo chí và các phương tiện truyền thông khác để người dân có thể tiếp cận, tham gia phản biện về các quyết định ngân sách. Qua đó đảm bảo rằng các quan chức chính quyền phải chịu trách nhiệm và quan trọng hơn là cung cấp được hàng hóa, dịch vụ công đáp ứng phù hợp với nhu cầu của người dân.

- Tổ chức hệ thống NSNN không mang tính chất lồng ghép

Trong tương lai dài hạn, khi mà trách nhiệm giải trình, tính minh bạch và năng lực quản lý của địa phương đã được tăng cường, thì cần xem xét từ bỏ mô hình NSNN lồng ghép để giảm bớt sự chồng chéo, trùng lặp trong quản lý và cân đối NSNN. Lúc này, có thể cho phép giao các nhiệm vụ thu, chi cụ thể ở các cấp chính quyền nhà nước phù hợp với năng lực quản lý khác nhau của các cấp chính quyền ■

Ghi chú

- [1] Quyền tự chủ của địa phương được thể hiện qua mức độ phân cấp. Tiêu chí để đo lường mức độ phân cấp bao gồm: (i) tỷ lệ % của NSDP trong tổng chi ngân sách nhà nước; (ii) mức độ tự chủ của chính quyền địa phương trong quyết định chi tiêu; (iii) khả năng định ra các loại thuế, các khoản thu riêng của địa phương và cho phép địa phương vay nợ.
- [2] Trung ương lo ngại mất khả năng kiểm soát chính sách tài khóa với tư cách là một công cụ điều tiết vĩ mô.
- [3] Tỷ lệ % phân chia các khoản thu giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương do UBND tỉnh quyết định. Có thể UBND tỉnh quyết định tỷ lệ % phân chia các khoản thu cho từng huyện và ngân sách từng xã, phường, thị trấn; nhưng cũng có thể UBND tỉnh giao cho UBND huyện quy định tỷ lệ phân chia cho từng xã phường.
- [4] Ví dụ, năm 1998, ngoại trừ Hà Nội và Hải Phòng, số thực thu và thực chi của các địa phương, các vùng đều cao hơn nhiều so với dự toán, khoảng 20% ở Đồng bằng Sông Hồng đến 43% ở TP.HCM và các vùng phụ cận. Tính bình quân cho tất cả các tỉnh, số thực chi vượt dự toán là 27%. Chênh lệch giữa chi tiêu thực tế và dự toán đã gia tăng liên tục kể từ năm 1996, đặc biệt mức chênh lệch này là lớn ở những tỉnh có thu nhập cao [28, tr. 29]. Số liệu của những năm gần đây (2003, 2004) cũng giữ nguyên tình trạng này. Ngoài nguyên nhân địa phương ước lượng nguồn thu thấp hơn thực tế, thì số liệu thực thu, thực chi đều vượt dự toán còn do nguyên nhân biến động giá và biến động nguồn thu từ nhà đất. Điều này cũng chứng tỏ rằng công tác dự báo của VN còn có nhiều yếu kém.
- [5] Hiện tại đang được giảm dần và sẽ xóa bỏ.

Tài liệu tham khảo

1. Bộ tài chính, Báo cáo quyết toán NSNN các năm.
2. Bộ tài chính (1997), Kinh nghiệm quốc tế về phân cấp quản lý NSNN.
3. WB (2005), Phân cấp ở Đông Á, NXB văn hóa thông tin.
4. UNDP (2/2005), Phân cấp trong một hệ thống thuế thống nhất, tài liệu đối thoại chính sách.
5. Bộ tài chính (8/1998), Hướng dẫn thực hiện luật NSNN, NXB Tài chính.
6. Bùi Đường Nghiêu và CN. Tô Uyên (2003), Luận cứ xây dựng và hoàn thiện cơ chế điều tiết, bổ sung giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương trong điều kiện hiện nay.
7. Dự án VIE/96/028 Bộ tài chính, Cải thiện hệ thống định mức phân bổ chi thường xuyên.
8. Học viện tài chính (2005), Kỳ yếu hội thảo "Thị trường trái phiếu đô thị ở VN- triển vọng và phương thức phát hành."
9. Ủy ban kinh tế và ngân sách của Quốc Hội VN (Tháng 7/2004), Tài liệu hội thảo về cân đối NSNN.
10. WB và Chính phủ VN (2005), VN - quản lý chi tiêu công để tăng trưởng và giảm nghèo - Đánh giá chi tiêu công tổng hợp đầu thầu và mua sắm, 2004, Vol2.
11. WB và Chính phủ VN (2005), VN - quản lý chi tiêu công để tăng trưởng và giảm nghèo - Đánh giá chi tiêu công tổng hợp đầu thầu và mua sắm, 2004, Vol 1.
12. WB và hội nghị nhóm tư vấn các nhà tài trợ cho VN (12/2004; 6/2006). Điểm lại, Báo cáo cập nhật về tình hình phát triển và cải cách kinh tế của VN.
13. WB (2002), Government at risks.
14. WB (2005), Building Local Credit Systems.
15. WB (November 1999), Budget surpluses Experiences of Other Nations and Implications for the United States.