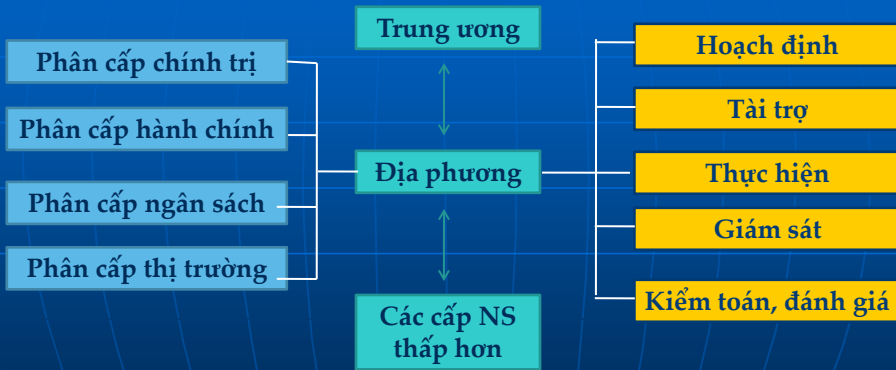


TỔNG QUAN VỀ PHÂN CẤP VÀ PHÂN CẤP NGÂN SÁCH

Khái niệm phân cấp

- Phân cấp là quá trình chuyển giao quyền hạn và trách nhiệm từ chính quyền trung ương cho:
 - Các chính quyền địa phương
 - Doanh nghiệp nhà nước
 - Khu vực kinh tế tư nhân
 - Thị trường
- Phân cấp bắt đầu với sự minh định vai trò của:
 - Nhà nước sv. thị trường
 - Khu vực nhà nước sv. kinh doanh sv. dân sự
 - Kinh tế nhà nước sv. kinh tế tư nhân

Sơ đồ khái niệm phân cấp



3

Tại sao cần phân cấp: Cơ sở thực tiễn

- **Lịch sử**
 - Kinh nghiệm của các nước tập trung hóa cao độ
 - Chính quyền trung ương quá tải, kém hiệu quả
 - Xung đột sắc tộc và tôn giáo
- **Kinh tế**
 - Hiệu quả
 - Hiệu năng
 - Bền vững
 - Linh hoạt – “glocalization”
- **Chính trị**
 - Tăng cường sự tham gia của các nhóm thiểu số
 - Giữ gìn mô hình liên bang (bảo tồn tiểu bang)

4

Tại sao cần phân cấp: Cơ sở lý thuyết

■ **Stigler (1957):**

- Nhà nước của dân hoạt động tốt nhất khi ở gần dân nhất
- Nhà nước do dân nếu như người dân có quyền bỏ phiếu cho loại hình và số lượng dịch vụ công mà họ cần

■ **Oates (1972):** “Dịch vụ công nên do cấp *chính quyền đại diện tốt nhất* cho vùng hay địa phương được hưởng lợi cung cấp”

■ **WB (2010):** Việc chuyển giao quyền hạn và trách nhiệm từ chính quyền trung ương xuống cho chính quyền địa phương *đưa cấp chính quyền ra quyết định đến gần dân hơn, sẽ giúp tăng cường hiệu quả, tính công bằng, sự minh bạch, và trách nhiệm giải trình của khu vực công*

5

Một số xu hướng có tính toàn cầu trong quản trị nhà nước

THẾ KỶ 20

- Nhất thể
- Trung ương hóa
- Trung tâm quản lý
- Hành chính nhà nước
- Mệnh lệnh và kiểm soát
- Kiểm soát đầu vào
- Trách nhiệm giải trình từ trên xuống
- Phụ thuộc nội bộ
- Đóng và chậm
- Không chấp nhận rủi ro

THẾ KỶ 21

- Liên bang / liên đoàn
- Toàn cầu hóa và địa phương hóa
- Trung tâm lãnh đạo
- Cùng tham gia
- Đáp ứng trước công dân
- Kiểm soát kết quả
- Trách nhiệm giải trình từ dưới lên
- Cạnh tranh
- Nhanh và mở
- Tự do thành công / thất bại

Một số “điều kiện cần” để phân cấp hiệu quả

- **Minh bạch thông tin:** Cộng đồng dân cư địa phương phải được tiếp cận thông tin về các quyết định công một cách đầy đủ, kịp thời, và chính xác.
- **Tiếng nói:** Có cơ chế hiệu lực để người truyền đạt ý nguyện và các ưu tiên tới chính quyền.
- **Trách nhiệm giải trình:** Với chính quyền cấp trên và với người dân địa phương
- **Nguồn lực:** Trách nhiệm phải đi đôi với nguồn lực
- **Quy mô đủ lớn:** Để tận dụng lợi thế kinh tế nhờ quy mô và “nội hóa” được ngoại tác

7

Phân cấp ở các nước đang phát triển và chuyển đổi

	Chuyển đổi			Đang phát triển		
	Trung bình	Cao nhất	Thấp nhất	Trung bình	Cao nhất	Thấp nhất
Chi tiêu của cấp chính quyền dưới TU						
% của GDP	10.8	20.4	5.8	7.4	18.3	0.8
% chi tiêu của khu vực công trong ngân sách	22.3	38.8	7.3	23.3	45.2	3.5
Chi GD của CQ dưới TU (% chi tiêu GD kv. công)	55.9	91.4	0.2	49.8	97.5	0.2
Chi y tế của CQ dưới TU (% chi tiêu GD kv.công)	41.9	95.9	0.3	60.2	98.1	13.7
Nguồn thu của cấp chính quyền dưới TU						
% của GDP	7.9	17.1	2.9	5.3	12.5	0.5
% nguồn thu của khu vực công	18.4	36.0	5.6	16.6	39.8	2.2
Chuyển giao ngân sách cho cấp dưới TU						
% nguồn thu của cấp chính quyền dưới TU	24.0	50.4	4.1	42.2	80.8	5.0
Tự chủ của cấp chính quyền dưới TU						
Tự chủ về nguồn thu	55.1	91.0	29.1	40.1	76.5	7.6
Tự chủ về chi tiêu	74.0	96.2	49.6	58.0	95.0	23.4

Kết quả phân cấp

- Thường không rõ ràng
- Nguyên nhân thất bại:
 - **Thiết kế:** Mục tiêu mâu thuẫn (vd: phân cấp để tập quyền)
 - **Thực thi:**
 - Phân quyền không đồng bộ
 - Quyền không đi đôi với tiền
 - Quyền không đi đôi với nhân sự
 - Quyền không đi đôi với chế ước quyền
 - **Đánh giá:** Khó khăn trong đo lường

Kết quả phân cấp: Thành công

- Tiềm tiến sv. Vụ nổ lớn:
 - Quy mô kiểm soát được
 - Tiến hành từng bước
 - Phân cấp với các chức năng cụ thể
- Biện pháp hỗ trợ phân cấp:
 - Xây dựng năng lực
 - Khuyến khích hợp lý
 - Cam kết chính trị
 - Chuyển giao và tài trợ ngân sách hợp lý
 - Phân cấp thuế giúp tăng nguồn thu địa phương

Một số cảnh báo

- Hệ thống (chính trị, kinh tế, hành chính ...) có tính tự-duy-trì, vì vậy không thể thay đổi trong một sớm một chiều
- Phân cấp có thể dẫn đến mất ổn định, giảm hiệu quả, tăng tham nhũng
- Không thích hợp với các quốc gia/ vùng lãnh thổ đang gặp khủng hoảng nghiêm trọng

PHÂN CẤP Ở VIỆT NAM

Lược sử phân cấp ở Việt Nam

- Lịch sử Việt Nam mạng đậm dấu ấn tập trung hóa, nhưng cũng luôn tồn tại sự phân tán quyền lực
- Cho đến thập niên 1970, nhà nước tiếp tục mang tính tập trung hóa cao độ, chính quyền ĐP phụ thuộc vào ngân sách và hỗ trợ từ TƯ
- Từ đầu 1980s, “xé rào” và đổi mới kinh tế địa phương đánh dấu sự chấp nhận nhu cầu cải cách theo hướng phi tập trung hóa và phân cấp
- Phân cấp quản lý đảm quyền làm chủ của ba cấp:
 - Quyền quyết định của trung ương
 - Quyền chủ động của các địa phương
 - Quyền tự chủ SX-KD của đơn vị kinh tế cơ sở.

Thực hiện phân cấp ở Việt Nam

- Ở Việt Nam, “decentralization” được dịch là “phân cấp, phân quyền”, nghĩa là “phân cấp quản lý hành chính nhà nước và phân chia quyền lực”.
- Nhưng trong một thời gian dài, “decentralization” chủ yếu được hiểu là “phân cấp *hành chính*”
- Hệ quả là:
 - Phân cấp không đầy đủ và trọn vẹn
 - Phân cấp không đồng bộ, thiếu sự phối hợp
 - Nhà nước trung ương bị quá tải
 - Quyền tự chủ của địa phương bị hạn chế

Đặc điểm của phân cấp ở Việt Nam

- **Lấy cấp trên làm trung tâm:** các chức năng mà chính quyền cấp trên không thực hiện sẽ được chính quyền cấp thấp hơn thực hiện.
 - Không gian của chính quyền cấp thấp hơn bị hạn chế, trong khi chính quyền cấp cao hơn bị quá tải và không thể quản lý được
 - Chính quyền cấp dưới có xu hướng lệ thuộc một cách thụ động vào chính quyền cấp trên
- **“Giữ lớn, buông nhỏ”:**
 - Phân cấp về quản lý đầu tư
 - Phân cấp thị trường: Cải cách DNNN
 - CPH và tập đoàn NN

Khái lược về chủ trương phân cấp từ 1986

- **Cho đến 1986:** Tập quyền cao nhưng cũng tồn tại một số thể chế tự trị (“phép vua thua lệ làng”)
- **Đại hội Đảng VI:**
 - “Kiên quyết thực hiện phân cấp quản lý” để xóa bỏ tập trung, quan liêu, bao cấp
 - Bảo đảm *quyền quyết định của trung ương* đối với những lĩnh vực then chốt, *quyền chủ động của địa phương*, *quyền tự chủ SX-KD* của đơn vị kinh tế cơ sở

Khái lược về chủ trương phân cấp ở Việt Nam

■ Hạn chế của phân cấp theo đánh giá của NQ 08/2004/NQ-CP

- Phân cấp nhưng chưa bảo đảm quản lý thống nhất, còn phân tán, cục bộ; kỷ luật, kỷ cương chưa nghiêm; chưa chú trọng việc thanh tra, kiểm tra.
- Chưa phân định rõ ràng, cụ thể thẩm quyền và trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền
- Chưa bảo đảm các điều kiện cần thiết để thực hiện phân cấp, còn thiếu đồng bộ giữa các ngành, lĩnh vực
- Chậm triển khai thực hiện hoặc thực hiện không triệt để đối với một số nội dung phân cấp.
- Phân cấp chưa phù hợp với thực tiễn của mỗi khu vực, vùng lãnh thổ.

17

Khái lược về chủ trương phân cấp ở Việt Nam

■ Nguyên nhân của hạn chế theo NQ 08

- Nhận thức, chủ trương, giải pháp chưa rõ ràng, thiếu nhất quán
- Lo ngại phân cấp mạnh dẫn đến tình trạng cục bộ, cát cứ, phân tán
- Chỉ đạo thiếu quyết tâm từ xây dựng, ban hành thể chế, chính sách đến tổ chức thực hiện
- Chưa chú trọng tổng kết, đánh giá, rút kinh nghiệm
- Hệ thống pháp luật thiếu đồng bộ, chưa đáp ứng với yêu cầu mới về phát triển

18

Khái lược về chủ trương phân cấp ở Việt Nam

Quan điểm, nguyên tắc phân cấp theo NQ 08

- Quản lý thống nhất và phát huy quyền tự chủ của ĐP
- Kết hợp quản lý theo ngành và theo lãnh thổ
- Giao nhiệm vụ rõ ràng cho cấp sát thực tế hơn
- Phù hợp với trình độ phát triển KT-XH, đặc thù của ngành, điều kiện và khả năng phát triển của từng ĐP
- Tương xứng giữa thẩm quyền, trách nhiệm với nguồn lực
- Đồng bộ giữa các ngành, lĩnh vực có liên quan.
- Bảo đảm quyền và thực hiện đầy đủ trách nhiệm của HĐND, UBND và chủ tịch UBND
- Dân chủ rộng rãi để nhân dân tham gia quản lý nhà nước.
- Các cơ quan trung ương theo dõi, hướng dẫn và kiểm tra

19

Thành công của phân cấp ở Việt Nam

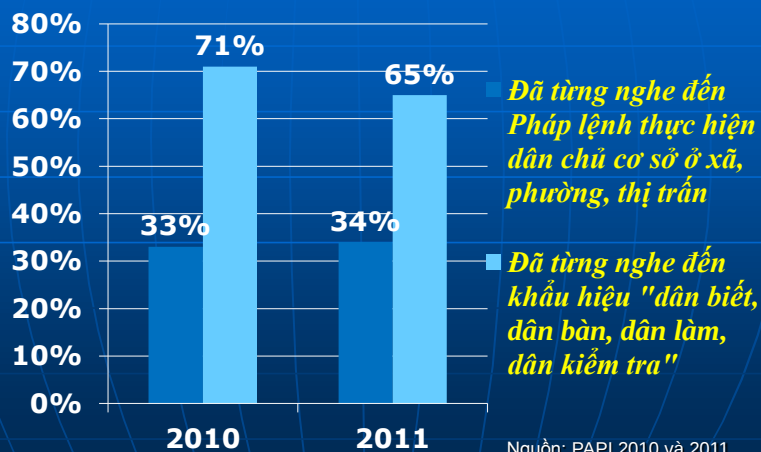
- Những thành công lớn nhất gắn liền với sự hạn chế vai trò kinh tế của Nhà nước và sự tham gia ngày một tăng của thị trường và của khu vực dân doanh.
 - Bản chất của cải cách là sự chuyển đổi vai trò nhà nước
 - Cải cách trong nông nghiệp và nông thôn
 - Cải cách trong hoạt động ngoại thương
 - Cải cách trong lĩnh vực doanh nghiệp

20

Những hạn chế của phân cấp ở Việt Nam

Thiếu điều kiện cần để phân cấp hiệu quả

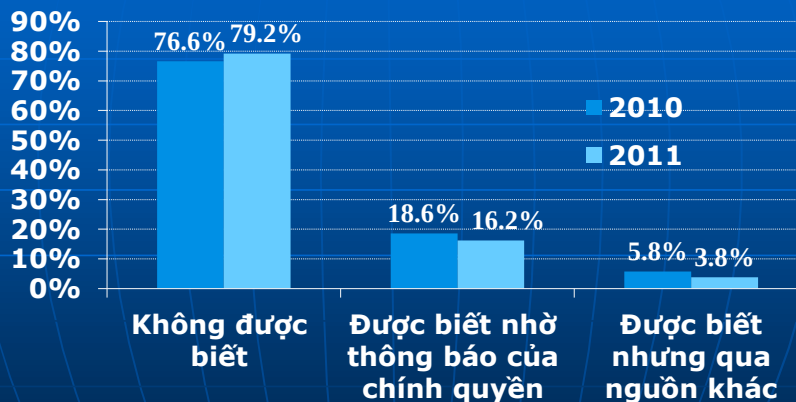
MINH BẠCH THÔNG TIN



21

Thiếu điều kiện cần để phân cấp hiệu quả

MINH BẠCH THÔNG TIN VỀ QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT



22

Thiếu điều kiện cần để phân cấp hiệu quả

MINH BẠCH THÔNG TIN VỀ CHÍNH SÁCH LIÊN QUAN ĐẾN HOẠT ĐỘNG CỦA DOANH NGHIỆP

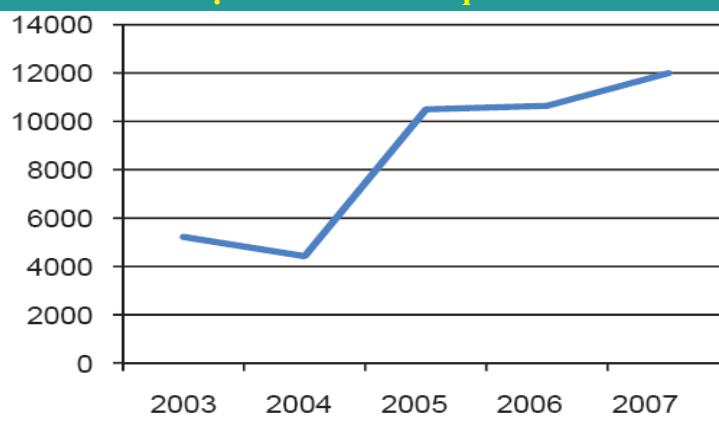
	Cần có “mối quan hệ” để có được các tài liệu của tỉnh (% quan trọng hoặc rất quan trọng)	Khả năng có thể dự đoán được trong thực thi pháp luật của tỉnh (% luôn luôn hoặc thường xuyên)	Chỉ số minh bạch nói chung
2006	62.0%	10.5%	5.8
2011	73.3%	8.9%	5.3

Nguồn: VCCI và VNCI

23

Thiếu điều kiện cần để phân cấp hiệu quả

TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH TỪ TRÊN XUỐNG Các khiếu nại chính thức liên quan đến đất đai



Nguồn: Báo cáo phát triển Việt Nam 2010

24

Thiếu điều kiện cần để phân cấp hiệu quả

Từ 1997: QĐ 386/1997/QĐ-TTg và 41/1998/QĐ-TTg thí điểm phân cấp giấy phép FDI, sau đó QĐ 233/1998/QĐ-TTg mở rộng phân cấp

2001 – 2005: 32 tỉnh thành xé rào trong ưu đãi đầu tư

29/12/2005: 1387/QĐ-TTg ra lệnh chấm dứt ngay lập tức các ưu đãi đầu tư trái quy định, báo cáo muộn nhất vào 1/3/2006

14/3/2006: Chỉ có 14 tỉnh nộp báo cáo, và chỉ có 4 tỉnh thừa nhận vi phạm

15/4/2006: Gia hạn nộp báo cáo cho 50 tỉnh còn lại theo sự gia hạn của Thủ tướng đến 15/4/2006

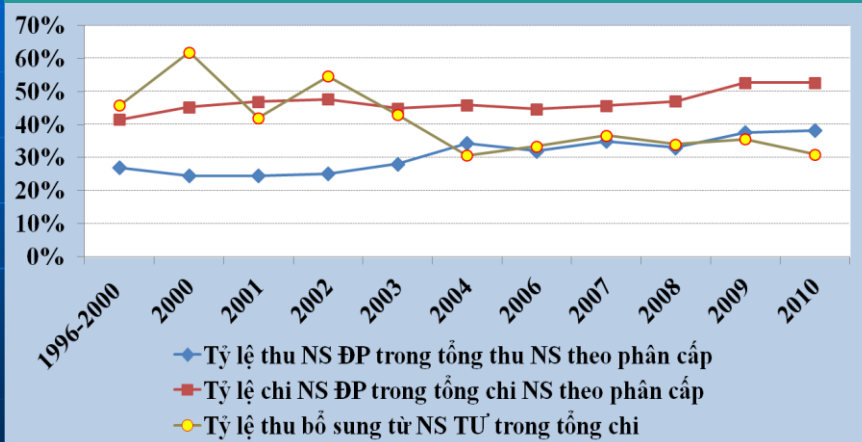
2/8/2006: 22 tỉnh chưa nộp, 42 tỉnh đã nộp báo cáo nhưng trong đó nhiều tỉnh làm chiếu lệ

25

TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH TỪ DƯỚI LÊN

Thiếu điều kiện cần để phân cấp hiệu quả

NGUỒN LỰC CỦA ĐA SỐ ĐỊA PHƯƠNG HẠN CHẾ



26

Nguồn: Tính toán từ số liệu của Bộ Tài chính

Thiếu điều kiện cần để phân cấp hiệu quả

NGUỒN LỰC: KHÔNG GIAN TÀI KHÓA EO HẸP Tỷ lệ chi thường xuyên so với chi cân đối trên địa bàn (%)

	2003	2005	2010
Hà Nội	12.5	12.4	17.6
Hồ Chí Minh	10.5	10.1	9.7
Đà Nẵng	17.3	16.5	15.4
Hà Giang	312.0	118.7	180.3
Nam Định	107.0	174.3	114.5
Quảng Bình	-	108.2	109.7
Bình Định	73.7	45.2	89.9
Bình Dương	20.7	33.8	25.7

27

Nguồn: Tính toán từ số liệu của Bộ Tài chính

Thiếu điều kiện cần để phân cấp hiệu quả

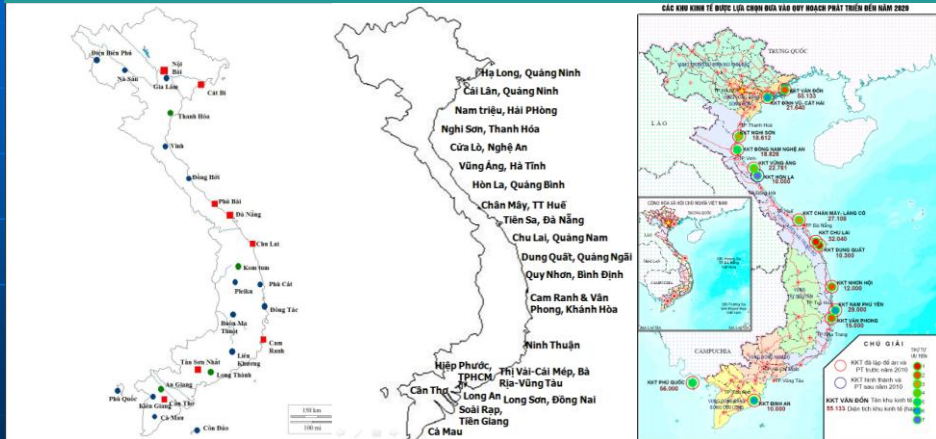
QUY MÔ PHÂN CẤP NHỎ THEO KIỂU ĐÔNG NAM Á

Nước	Số đơn vị phân cấp	Diện tích trung bình (km ²)	Dân số trung bình (triệu người)	GDP trung bình (tỷ USD)
Đông Á				
Trung Quốc	34	282.264	38,6	175,0
Hàn Quốc	9	10.010	5,5	112,8
Nhật Bản	47	8.041	2,7	116,8
Đông Nam Á				
Thái Lan	75	6.842	0,9	4,3
Việt Nam	63	5.257	1,4	1,6
Philippines	80	3.750	1,2	2,5

28

Thiếu điều kiện cần để phân cấp hiệu quả

TÌNH TRẠNG CHIA CẮT THỂ CHẾ Ở VIỆT NAM



29

Một số hạn chế khác của phân cấp

- Phân cấp đồng loạt và đại trà
- Phân cấp chưa đồng bộ
 - Giữa các nội dung phân cấp
 - Giữa các cấp chính quyền ở địa phương
- Cơ chế giám sát và phối hợp còn thiếu và yếu
- Hạn chế xuất phát từ sự tương tác giữa chính sách phân cấp với môi trường thể chế
 - Chạy theo thành tích GDP
 - Tư duy “nhiệm kỳ” và cục bộ địa phương
 - Cách chia sẻ ngân sách khuyến khích ĐP ỷ lại
 - Kỷ luật tài khóa lỏng lẻo ở tất cả các cấp

30

PHÂN CẤP TÀI KHÓA Ở VIỆT NAM

31

Phân cấp ngân sách

- Phân cấp ngân sách là nội dung trọng tâm của mọi hình thái phân cấp.
 - Ai tạo ra và ai phân bổ nguồn lực?
- Phân cấp ngân sách phản ánh mức độ phân cấp chung và có thể được nhìn nhận từ:
 - Mỗi quan hệ thu ngân sách giữa TƯ và ĐP
 - Mỗi quan hệ chi ngân sách giữa TƯ và ĐP
 - Mỗi quan hệ chuyển giao ngân sách giữa TƯ-ĐP
 - Mức độ tự chủ trong hoạt động thu, chi NSDP

Phân bổ nguồn thu ở Việt Nam

- **Hai cấp ngân sách:** Trung ương và địa phương (tỉnh/thành)
- **Số thu của chính quyền TƯ:** thuế XNK, VAT, TTĐB của hàng nhập khẩu; thuế và thu khác từ dầu khí; CIT của công ty hạch toán toàn ngành
- **Số thu của CQ địa phương:** thuế nhà đất; thuế tài nguyên thiên nhiên (không bao gồm dầu khí); thuế môn bài; thuế chuyển nhượng quyền sử dụng đất; phí sử dụng đất; tiền cho thuê đất; thu từ cho thuê và bán nhà thuộc sở hữu nhà nước; lệ phí trước bạ và hầu hết các loại phí và lệ phí khác.
- **Các khoản thuế chia sẻ:** VAT (trừ VAT của hàng nhập khẩu); PIT (trừ các DN hạch toán toàn ngành); PIT; thuế tiêu thụ đặc biệt (hh&dv trong nước); phí xăng dầu.

Tỷ lệ chia sẻ giữa TƯ và ĐP

- Phương trình cân bằng tài khóa địa phương:

$$A = B + t.C + T$$

- A = Tổng chi ngân sách của địa phương
- B = Các khoản thu NSĐP hưởng 100%
- C = Các khoản thu chia sẻ giữa TƯ và ĐP
- t = Tỷ lệ phân chia
- T = Chuyển giao (trợ cấp) từ TƯ cho ĐP
- Nếu $A > B + C \rightarrow$ NSTƯ bù:
 - $t = 100\%$ và $T = A - (B + C)$
- Nếu $A \leq B + C \rightarrow$ NSTƯ không bù:
 - $T = 0$ và $t = (A - B)/C$

Tên tỉnh	Tỷ lệ chia sẻ NSDP được hưởng (%)	
	2002 - 2003	2004 - 2006
Hà Nội	30	32
Thành phố Hồ Chí Minh	24*	29
Đồng Nai	53	49
Bình Dương	52	44
Bà Rịa - Vũng Tàu	48	42
Quảng Ninh	100	98
Hải Phòng	100	95
Vĩnh Phúc	100	86
Đà Nẵng	100	95
Khánh Hòa	100	52
Tây Ninh	100	99
Long An	100	99
Tiền Giang	100	99
Vĩnh Long	100	99
Cần Thơ	100	50**

Nguồn: Bộ Tài Chính, Tỷ lệ chia sẻ của TP HCM năm 2003 là 33%, của TP Cần Thơ năm 2004 là 95%

Nhận xét về phân bổ nguồn thu

- “Tỷ lệ chia sẻ” giữa TƯ và các tỉnh do UB TVQH quyết định (ổn định trong 3-5 năm)
- Luật NS 2002 tăng cường vai trò quản lý chi tiêu ngân sách của HĐND tỉnh: quản lý chi tiêu NS, nhận trách nhiệm *trước* TƯ và *cho* các cấp thấp hơn
- Một số vấn đề
 - Các cấp chính quyền địa phương thiếu tính tự chủ trong việc huy động nguồn thu
 - Không phải mọi hình thức tự chủ về thuế, phí, lệ phí đều tốt
 - Số thu được chia sẻ giữa chính quyền TƯ và địa phương nơi thực hiện việc thu thuế.

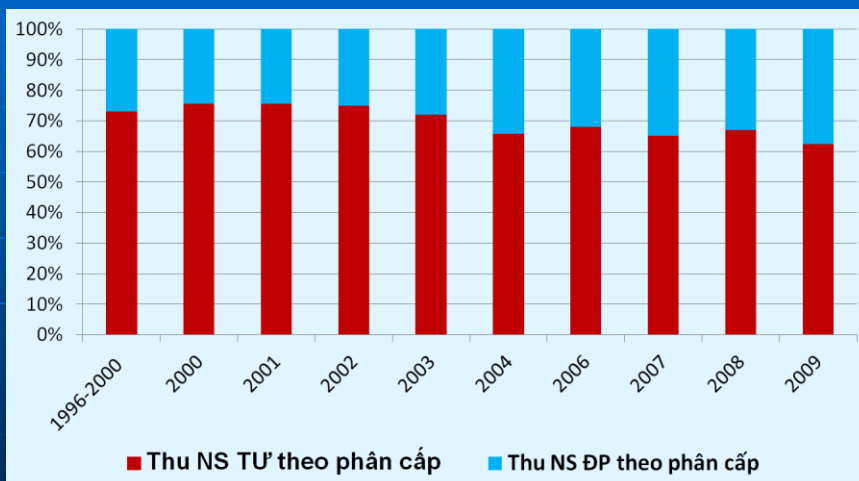
Phân công trách nhiệm chi ngân sách

- Phân công giữa CQTƯ và CQĐP tương xứng với vùng địa lý hưởng lợi ích:
 - CQTƯ phụ trách các chương trình, dự án và dịch vụ quốc gia và liên tỉnh (dự án thủy lợi chính, kiểm soát lũ lụt và đắp đê, đường quốc lộ; giáo dục đại học)
 - CQĐP có trách nhiệm đối với những dịch vụ mà vùng hưởng lợi nằm trong biên giới địa lý của họ (bảo trì và sửa chữa các công trình thủy lợi nhỏ và đường sá ngoài đường quốc lộ; giáo dục tiểu học và trung học)

Nhận xét về phân công trách nhiệm chi

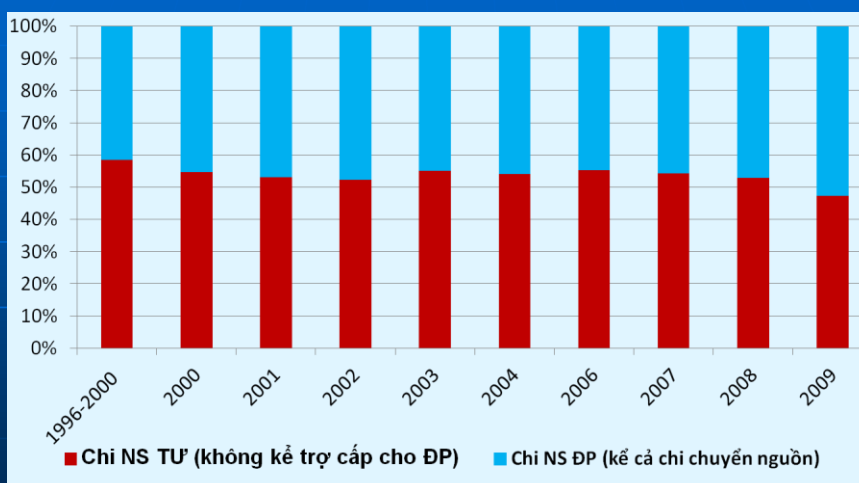
- Luật NS 2002 không thay đổi phân công chi NS giữa TƯ và các CQĐP
- Luật NS 2002 cho các tỉnh quyền phân bổ chi tiêu cho các quận huyện và phường xã trực thuộc tỉnh.
- Cải thiện định mức chuyển giao vì người nghèo
 - Tiêu chí: dân số, tỷ lệ đói nghèo, mức độ xa xôi của vùng địa lý, và sự hiện diện của các nhóm dân số bất lợi
 - Các vùng bất lợi có nhiều ngân sách hơn để phát triển kinh tế xã hội
- Công khai định mức NS do UBND tỉnh quyết định (sv. thông tư Bộ TC)
- Chính quyền địa phương được phép tự xác định định mức
- Thay đổi định mức và quá trình phân cấp làm giảm đáng kể vai trò của các bộ trong qui trình ngân sách (sv. HDND)
- Một số vấn đề:
 - Khó thực hiện chiến lược ngành đối với các bộ chủ quản.
 - Vẫn còn trùng lặp khi phê duyệt NS tỉnh (QH và HDND)

Thu ngân sách của TƯ' và ĐP



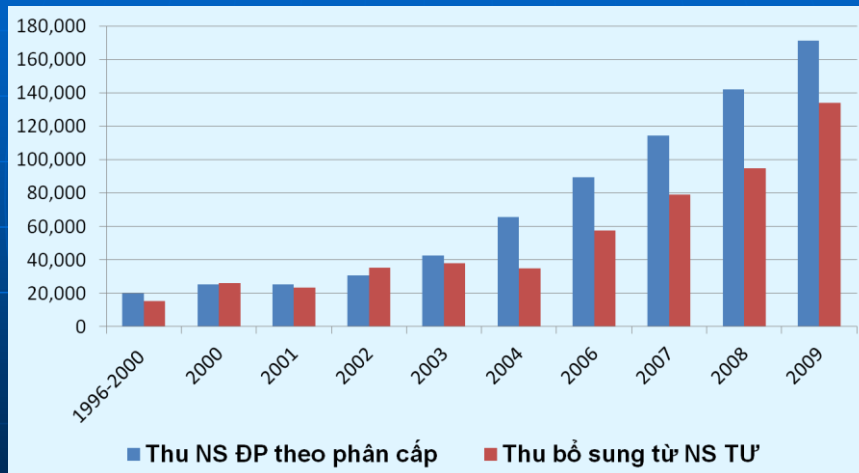
Nguồn: Bộ Tài chính

Chi ngân sách của TƯ' và ĐP



Nguồn: Bộ Tài chính

Chuyển giao từ TƯ' xuống ĐP



Nguồn: Bộ Tài chính