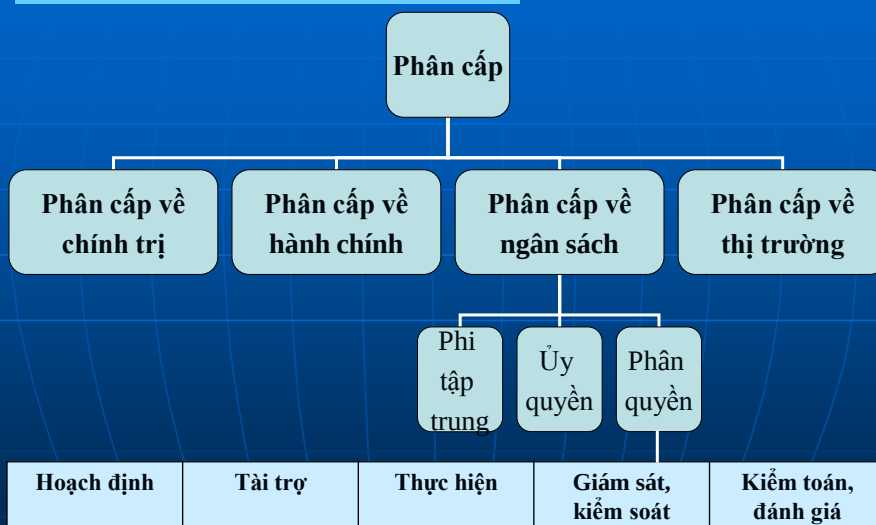


TỔNG QUAN VỀ PHÂN CẤP VÀ PHÂN CẤP NGÂN SÁCH

Khái niệm và các khía cạnh phân cấp



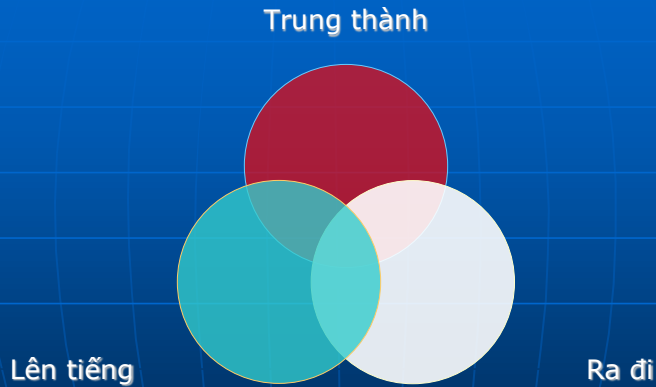
Tại sao lại phân cấp?

- Stigler, 1957:
 - “Một chính phủ đại diện hoạt động tốt nhất khi nó ở gần dân nhất”
 - “Người dân phải có quyền bỏ phiếu cho loại hình và số lượng dịch vụ công mà họ cần”
- Oates, 1972:
 - “Hàng hóa công nên do cấp chính quyền đại diện tốt nhất cho vùng/địa phương được hưởng lợi cung cấp”

Tại sao lại phân cấp?

- **Lịch sử**
 - Kinh nghiệm của các nước tập trung hóa cao độ
 - Xung đột sắc tộc và tôn giáo
- **Kinh tế**
 - Hiệu quả
 - Hiệu năng
 - Bền vững
- **Chính trị**
 - Tăng cường sự tham gia
 - Lựa chọn: lên tiếng hay “bỏ phiếu bằng chân”
 - Giữ gìn mô hình liên bang (bảo tồn tiểu bang)

Phân cấp và sự linh động xã hội



Nguồn: Hirschman (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*.

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

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

- Tiệm 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 VÀ PHÂN CẤP NGÂN SÁCH Ở VIỆT NAM

11

Nội dung trình bày

- Phân cấp ở Việt Nam
 - Khái quát tình hình phân cấp ở Việt Nam
 - Phân cấp ngân sách ở Việt Nam
- Kết quả khảo sát phân cấp ở 7 tỉnh
 - Mô tả các tỉnh được khảo sát
 - Một số phát hiện về phân cấp
 - Một số vấn đề chính sách

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.

Vài nét về phân cấp ở Việt Nam

- Từ thời phong kiến đến trước Đổi Mới, chủ yếu có tính tập trung hơn là phân cấp
 - Tuy nhiên, vẫn tồn tại phân cấp phi chính thức
- 1986: 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

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 NSĐP

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 NSDP 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.

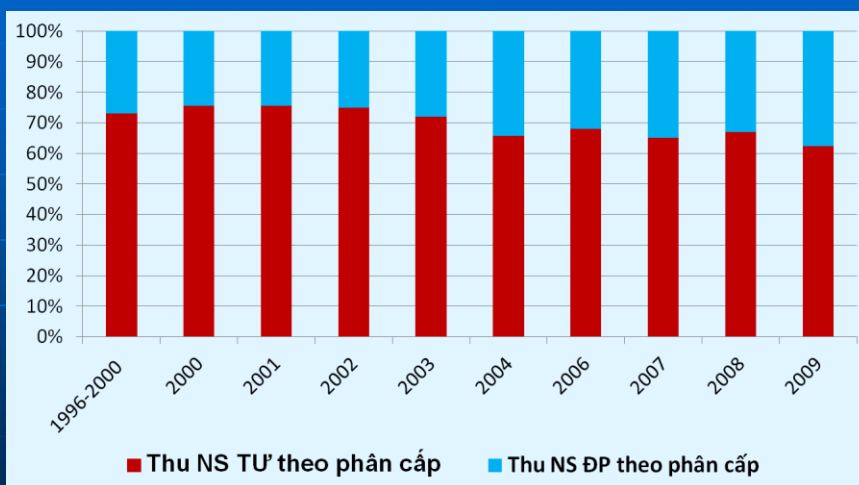
Phân công trách nhiệm chi ngân sách

- Phân công giữa CQTƯ và CQDP 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)
 - CQDP 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

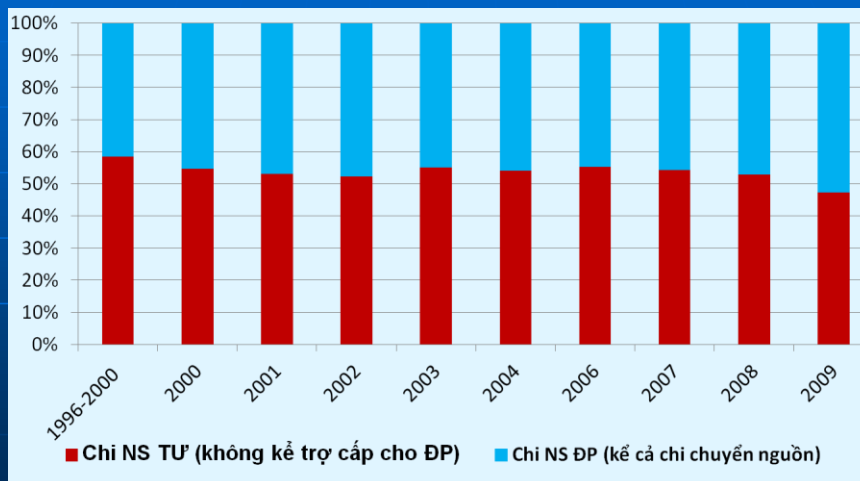
- Luật NS 2002 không thay đổi phân công chi NS giữa TƯ và các CQĐP
- Luật NS 2002 cho các tỉnh quyền phân bổ chi tiêu cho các quận huyện và phường xã trực thuộc tỉnh.
- Cải thiện định mức chuyển giao vì người nghèo
 - Tiêu chí: dân số, tỷ lệ đói nghèo, mức độ xa xôi của vùng địa lý, và sự hiện diện của 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



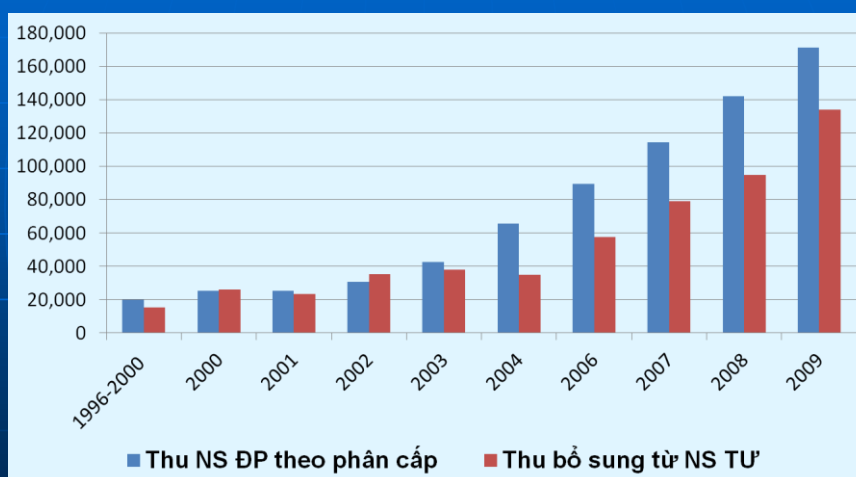
Nguồn: Bộ Tài chính

Chi ngân sách của TƯ' và ĐP



Nguồn: Bộ Tài chính

Chuyển giao từ TƯ' xuống ĐP



Nguồn: Bộ Tài chính

Một số khía cạnh khác của phân cấp

- Phân cấp quản lý FDI
- Phân cấp thị trường
 - Cổ phần hóa/ xã hội hóa/ tư nhân hóa
 - Giải quy (deregulation)
- Phân cấp “không chính thức”
 - Đầu tư của nhà nước
 - Vị thế của các tỉnh và thành phố
 - Địa giới hành chính = địa giới kinh tế

KẾT QUẢ ĐIỀU TRA PHÂN CẤP

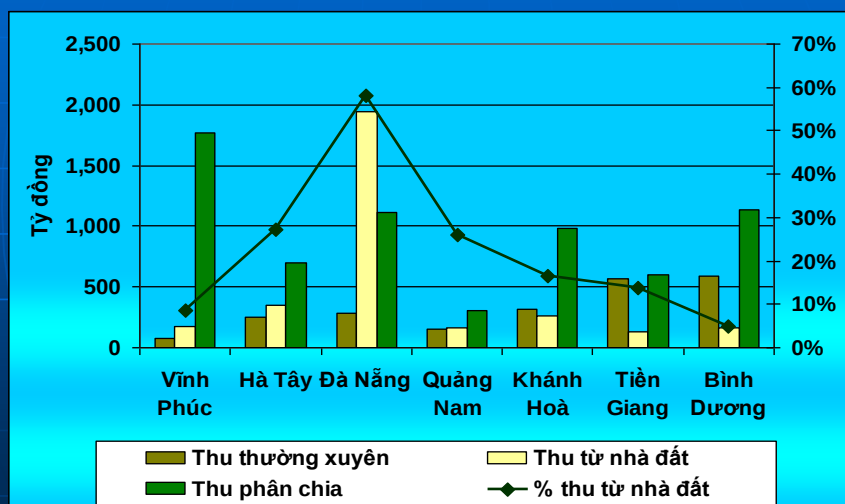
Tại 7 tỉnh:
Vĩnh Phúc, Hà Tây,
Đà Nẵng, Quảng Nam, Khánh Hòa,
Bình Dương, Tiền Giang

Phân loại các tỉnh được khảo sát

	Thành phố trực thuộc TƯ	Đóng góp NS thuần	GDP đầu người	Cơ cấu nguồn thu NS	Tính năng động (PCI)
Vĩnh Phúc		(+)	477	CN/DV/NN	Cao
Hà Tây		(-)	326	CN/DV/NN	Thấp
Đà Nẵng	√	(+)	848	DV/CN/NN	Khá cao
Quảng Nam		(-)	324	DV/CN/NN	Khá cao
Khánh Hòa		(+)	675	CN/DV/NN	Tr.bình
Bình Dương		(+)	940	CN/DV/NN	Rất cao
Tiền Giang		(-)	403	DV/CN/NN	Tr.bình

Nguồn: TCTK, BTC, VCCI, VNCI

Tính ổn định và bền vững của NSDP Cơ cấu thu ngân sách, 2005



Nguồn: Bộ Tài chính

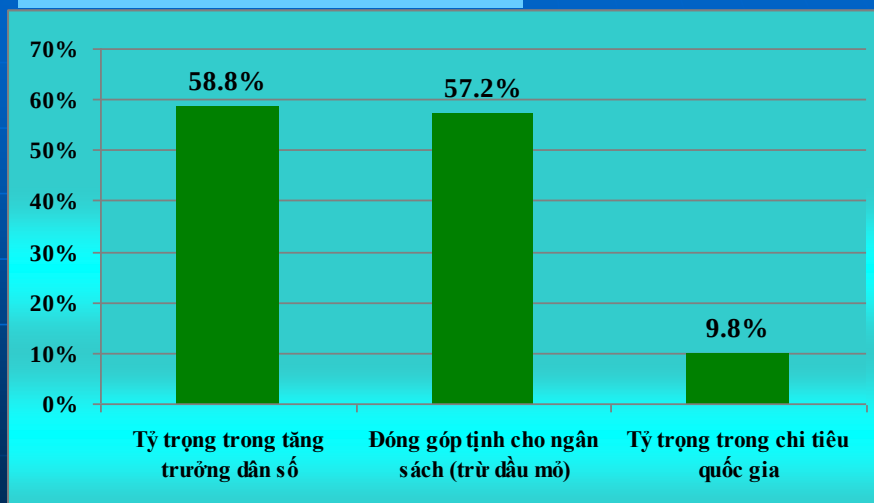
Chính sách phân cấp được đánh giá cao

- Nhìn chung, việc phân cấp được chào đón nồng nhiệt ở cả 7 tỉnh được khảo sát
 - “Phân cấp là một cuộc cách mạng rất có lợi”
- Các tỉnh đều thấy phân cấp là hữu ích
 - Tự chủ và linh hoạt trong huy động nguồn thu
 - Chủ động hơn trong thu hút vốn đầu tư
 - Chủ động hơn trong hoạt động quy hoạch
 - Chủ động hơn trong phân cấp xuống huyện, xã
- Một số tỉnh muốn đẩy mạnh phân cấp hơn nữa

Hạn chế của việc thực hiện phân cấp

- **Từ phía TƯ: Chính sách thiếu đồng bộ**
 - Chậm ban hành hướng dẫn
 - Đầu tư có điều kiện (MPI)
 - Vốn pháp định kinh doanh bất động sản (MOC)
 - Đầu tư vào phân phối và bán lẻ (MPI)
 - Một số quy định mâu thuẫn:
 - Cấp phép đất đai và xây dựng
 - Chứng nhận dự án FDI nhỏ
 - Thay đổi chính sách thuế bất thường
 - Phân chia thuế không công bằng

Phân chia thuế không công bằng (TP. Hồ Chí Minh, Bình Dương, Đồng Nai, Bà Rịa – Vũng Tàu)



Nguồn: Bộ Tài chính

Hạn chế của việc thực hiện phân cấp

- **Từ phía địa phương: Quyền tự chủ hạn chế**
 - Thiếu tự chủ về nhân sự
 - Năng lực cán bộ bất cập (sv. nhiệm vụ)
 - Thiếu năng động về huy động nguồn lực
 - Thế lưỡng nan của các tỉnh nghèo
 - Khó khăn khi tài trợ CSHT và dịch vụ công
 - Thiếu linh hoạt về chi tiêu

Hạn chế của việc thực hiện phân cấp

- Quy định về đất đai còn nhiều bất cập
 - Đền bù bằng cách thoả thuận trực tiếp với dân, theo giá thị trường (trong khi giá đất thay đổi hàng năm)
- Trách nhiệm không đi đôi với nguồn lực
 - Thay đổi chính sách (lương, phúc lợi)
 - Khoán chi

Hạn chế của việc thực hiện phân cấp Bỏ quên cấp quận, huyện

- Chính phủ và các nhà tài trợ quốc tế quan tâm tới phân cấp ở cấp tỉnh và dân chủ cơ sở tại cấp xã
 - Có nên bỏ HĐND quận/huyện?
- Chính quyền quận/huyện đóng vai trò quan trọng:
 - FDI và các vấn đề liên quan đến đất đai
 - Phát triển kinh tế dân doanh
 - Xoá đói giảm nghèo
 - Thực hiện quy hoạch
- Nhận xét: Một số tỉnh đã chủ động trao thêm quyền cho cấp quận, huyện

Hạn chế của các tỉnh

- **Chính sách của TƯ và khung thể chế**
 - Nhà nước quá tải do muốn “quản” quá nhiều
 - Không rõ ràng về chính sách và thể chế
 - Chậm ban hành văn bản hướng dẫn
 - Mâu thuẫn giữa các luật, văn bản hướng dẫn và các chính sách khác nhau
- **Hạn chế của tỉnh**
 - Nguồn nhân lực của khu vực công
 - Nguồn nhân lực của khu vực tư nhân
 - Cơ sở hạ tầng
 - Nguồn tài chính
 - Điều kiện tự nhiên (Hà Tây, Bình Dương, Khánh Hòa)

Tóm tắt lại một số ý chính

- Nhìn chung, mở rộng phân cấp là một chủ trương đúng đắn. Những vấn đề nảy sinh về phân cấp chủ yếu do thiết kế và thực hiện phân cấp chưa tốt
- Để phân cấp thực sự trở thành một động lực quan trọng cho phát triển kinh tế, nhà nước cần:
 - Tránh can thiệp quá sâu làm giảm tính chủ động, linh hoạt và tăng sự phụ thuộc của địa phương
 - Phối hợp để đảm bảo tính đồng bộ của phân cấp
 - Rõ ràng về quyền và trách nhiệm giữa TƯ và ĐP
- Vai trò quan trọng của chính quyền cấp huyện trong quá trình thực hiện chính sách phân cấp của tỉnh cần được đánh giá đầy đủ hơn.