Bài 31: **Phân cấp ngân sách và chuyển giao nguồn lực**

Kinh tế học khu vực công
Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright

Huỳnh Thế Du

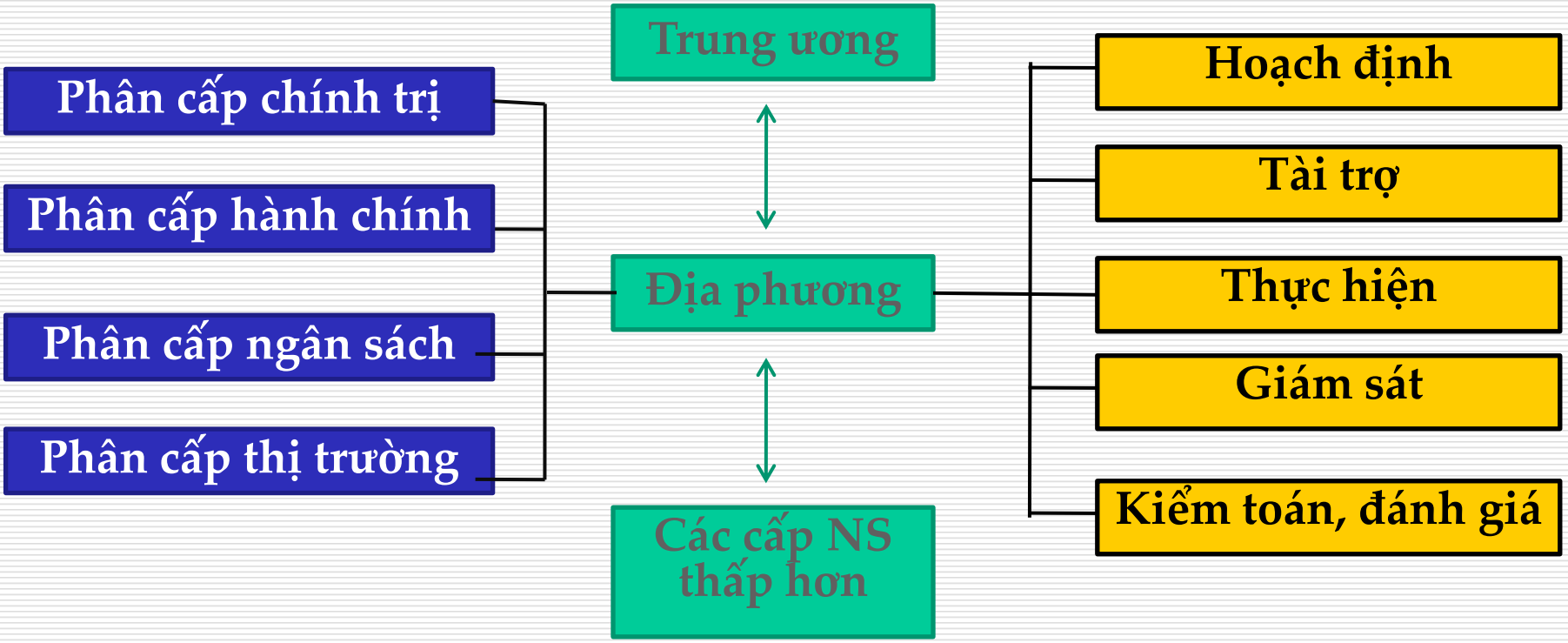
NỘI DUNG TRÌNH BÀY

1. Những vấn đề cơ bản về phân cấp và phân cấp ngân sách
2. Phân cấp ở Việt Nam
3. Phân cấp ngân sách ở Việt Nam

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



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)

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

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

THẾ KỶ 20	THẾ KỶ 21
▪ Nhất thể	▪ Liên bang / liên đoàn
▪ Trung ương hóa	▪ Toàn cầu hóa và địa phương hóa
▪ Trung tâm quản lý	▪ Trung tâm lãnh đạo
▪ Hành chính nhà nước	▪ Cùng tham gia
▪ Mệnh lệnh và kiểm soát	▪ Đáp ứng trước công dân
▪ Kiểm soát đầu vào	▪ Kiểm soát kết quả
▪ Trách nhiệm giải trình từ trên xuống	▪ Trách nhiệm giải trình từ dưới lên
▪ Phụ thuộc nội bộ	▪ Cạnh tranh
▪ Đóng và chậm	▪ Nhanh và mở
▪ Không chấp nhận rủi ro	▪ 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

KẾT QUẢ PHÂN CẤP (1)

- 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 (2)

- 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 bổ 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

- 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.

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

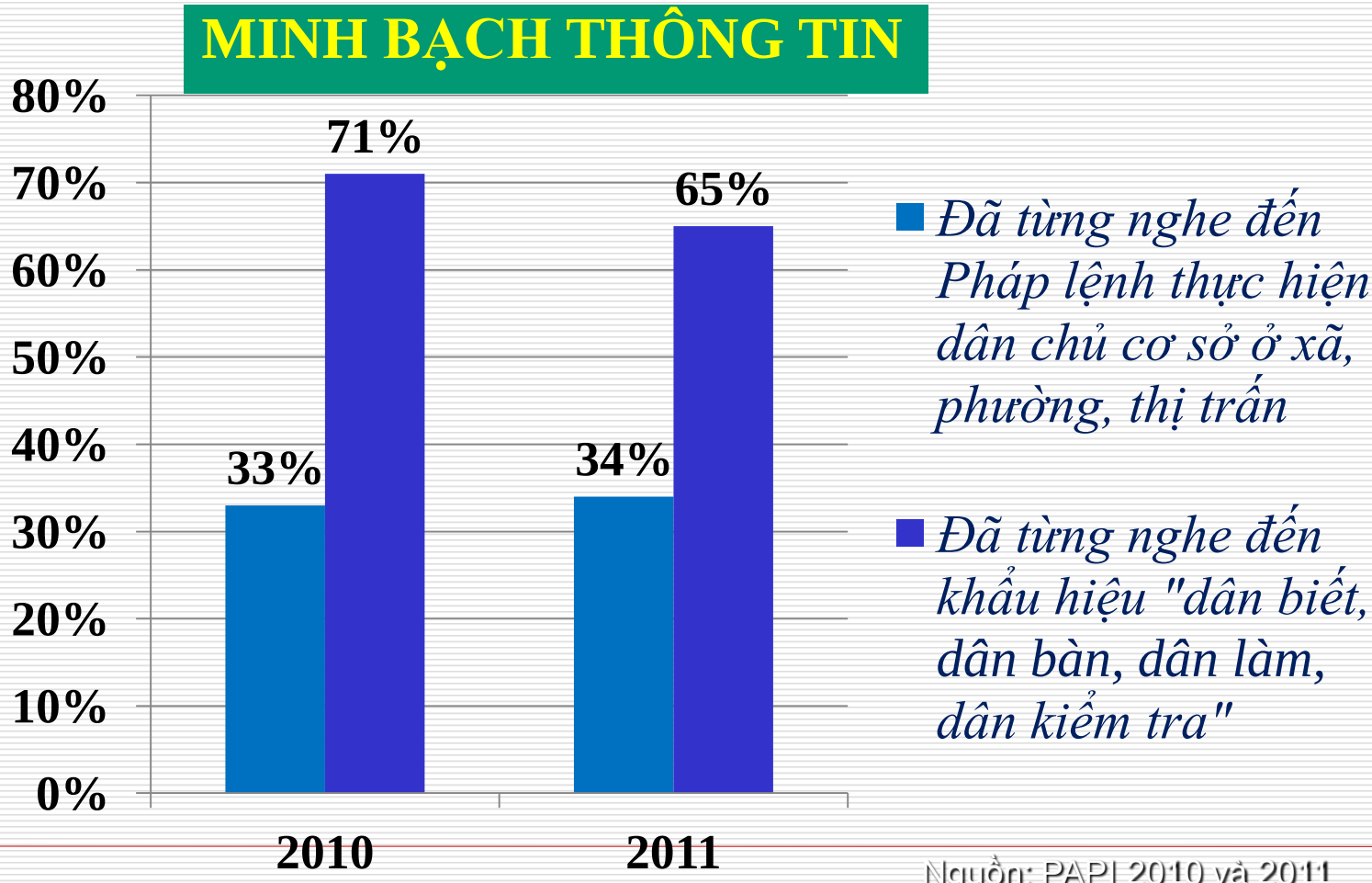
Đặc điểm của phân cấp ở Việt Nam

- **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

KẾT QUẢ 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

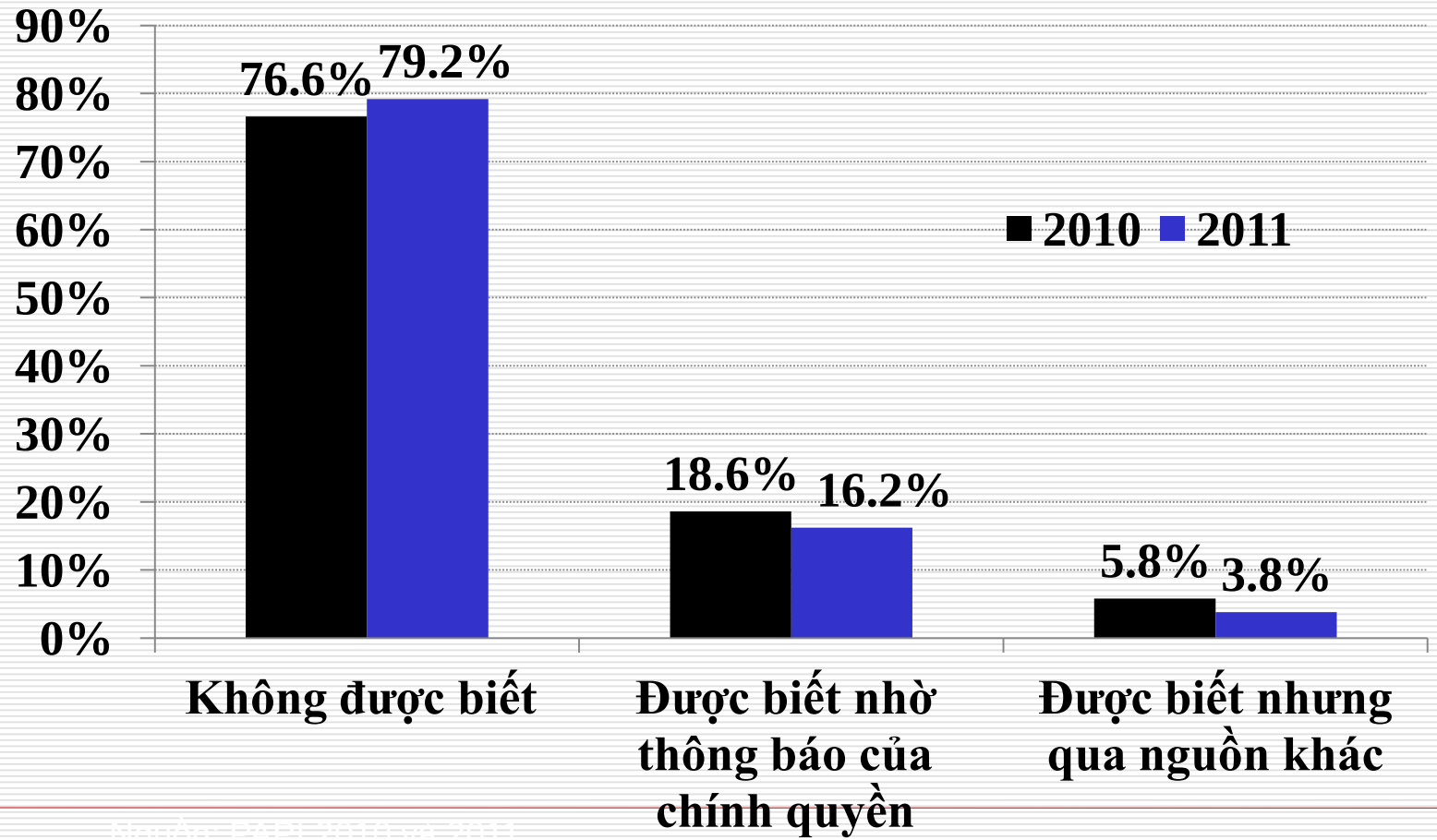
NHỮNG HẠN CHẾ CỦA PHÂN CẤP Ở VIỆT NAM
THIẾU ĐIỀU KIỆN CẦN ĐỂ PHÂN CẤP HIỆU QUẢ



Nguồn: PAPI 2010 và 2011

THIẾU ĐIỀU KIỆN CẦN ĐỂ PHÂN CẤP HIỆU QUẢ

MINH BẠCH THÔNG TIN VỀ QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT



Nguồn: PAPI 2010 và 2011

THIẾU ĐIỀU KIỆN CẦN ĐỂ PHÂN CẤP HIỆU QUẢ

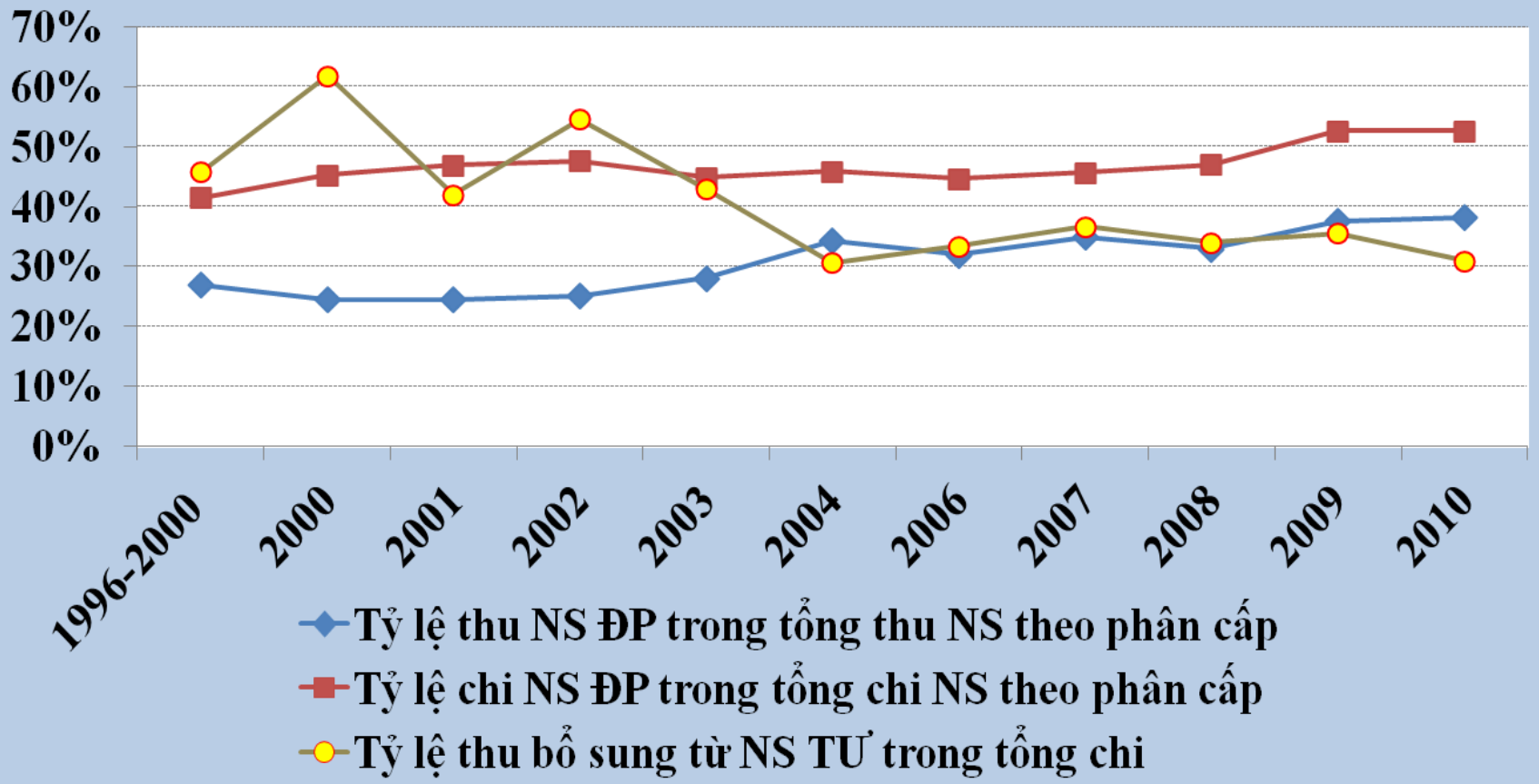
MINH BẠCH THÔNG TIN VỀ CHÍNH SÁCH LIÊN QUAN ĐẾN HOẠT ĐỘNG CỦA DOANH NGHIỆP

	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

THIẾU ĐIỀU KIỆN CẦN ĐỂ PHÂN CẤP HIỆU QUẢ

NGUỒN LỰC CỦA ĐA SỐ ĐỊA PHƯƠNG HẠN CHẾ



Nguồn: Tính toán từ số liệu của Bộ Tài chính

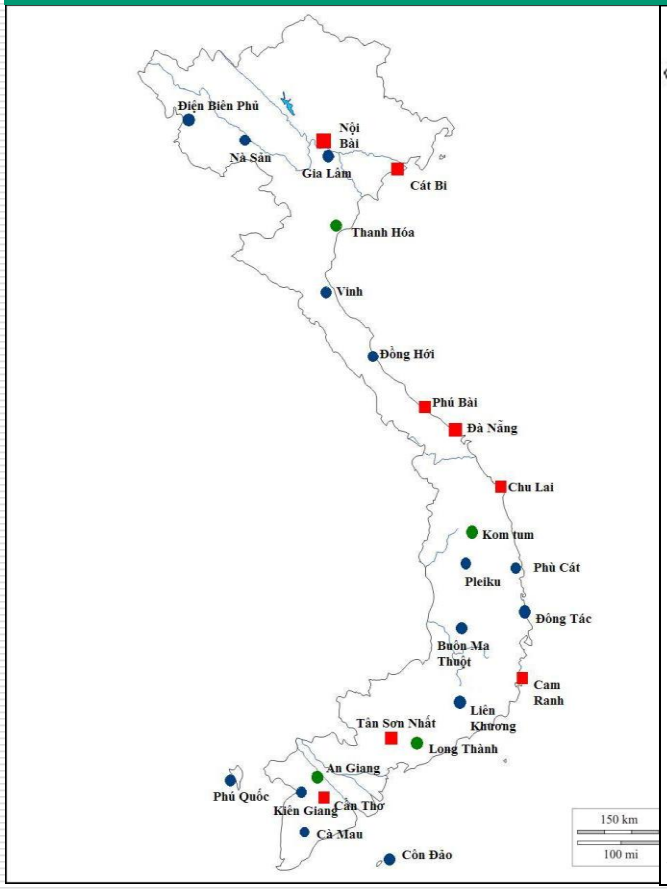
THIẾU ĐIỀU KIỆN CẦN ĐỂ PHÂN CẤP HIỆU QUẢ

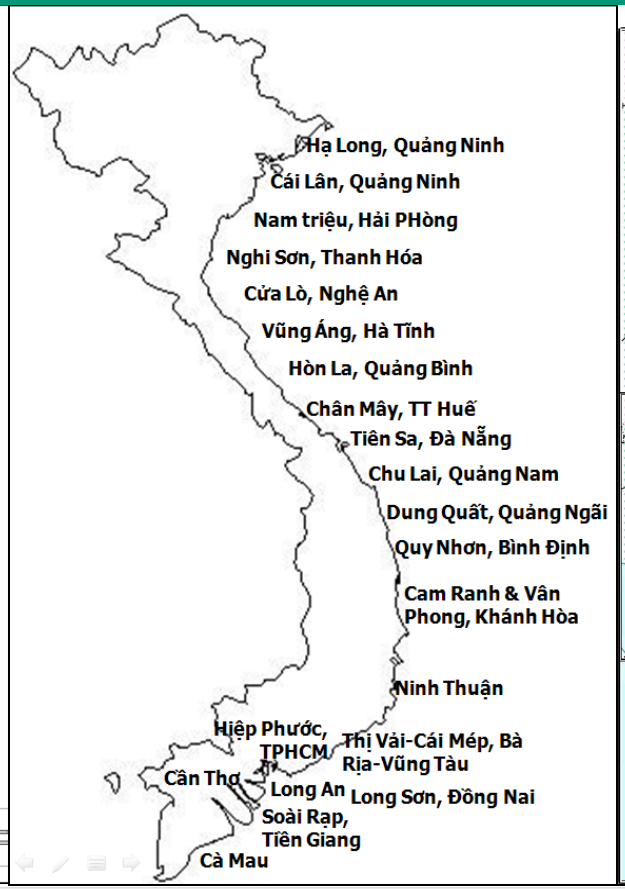
QUY MÔ PHÂN CẤP NHỎ THEO KIỂU ĐÔNG NAM Á

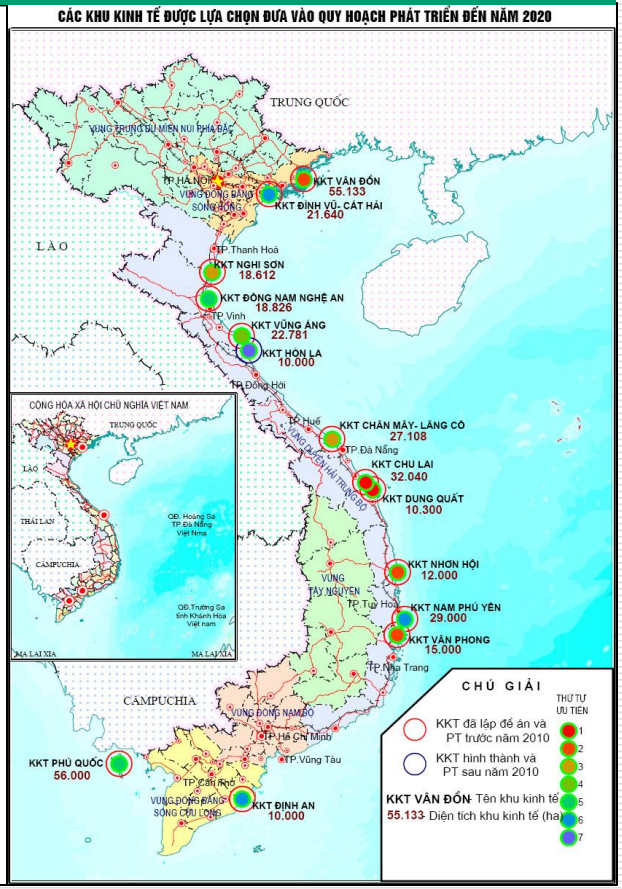
Nước	Số đơn vị phân cấp	Diện tích trung bình (km^2)	Dân số trung bình (triệu người)	GDP trung bình (tỷ USD)
Đông Á				
Trung Quốc	34	282.264	38,6	175,0
Hàn Quốc	9	10.010	5,5	112,8
Nhật Bản	47	8.041	2,7	116,8
Đông Nam Á				
Thái Lan	75	6.842	0,9	4,3
Việt Nam	63	5.257	1,4	1,6
Philippines	80	3.750	1,2	2,5

THIẾU ĐIỀU KIỆN CẦN ĐỂ PHÂN CẤP HIỆU QUẢ

TÌNH TRẠNG CHIA CẮT THỂ CHẾ Ở VIỆT NAM







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

BỐN CÂU HỎI CƠ BẢN CỦA PHÂN CẤP NGÂN SÁCH

- ✓ Ai làm việc gì?
  - Phân chia chức năng giữa các cấp chính quyền
- ✓ Ai đánh loại thuế nào?
  - Phân chia nguồn thu
- ✓ Làm thế nào khắc phục khác biệt về năng lực thu và nhu cầu chi giữa các địa phương?
  - Mất cân bằng hàng ngang
- ✓ Làm thế nào giải quyết hài hòa mối quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền?
  - Mất cân bằng hàng dọc giữa các cấp chính quyền

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:
  - Mối quan hệ thu ngân sách giữa TƯ và ĐP
  - Mối quan hệ chi ngân sách giữa TƯ và ĐP
  - Mối 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:

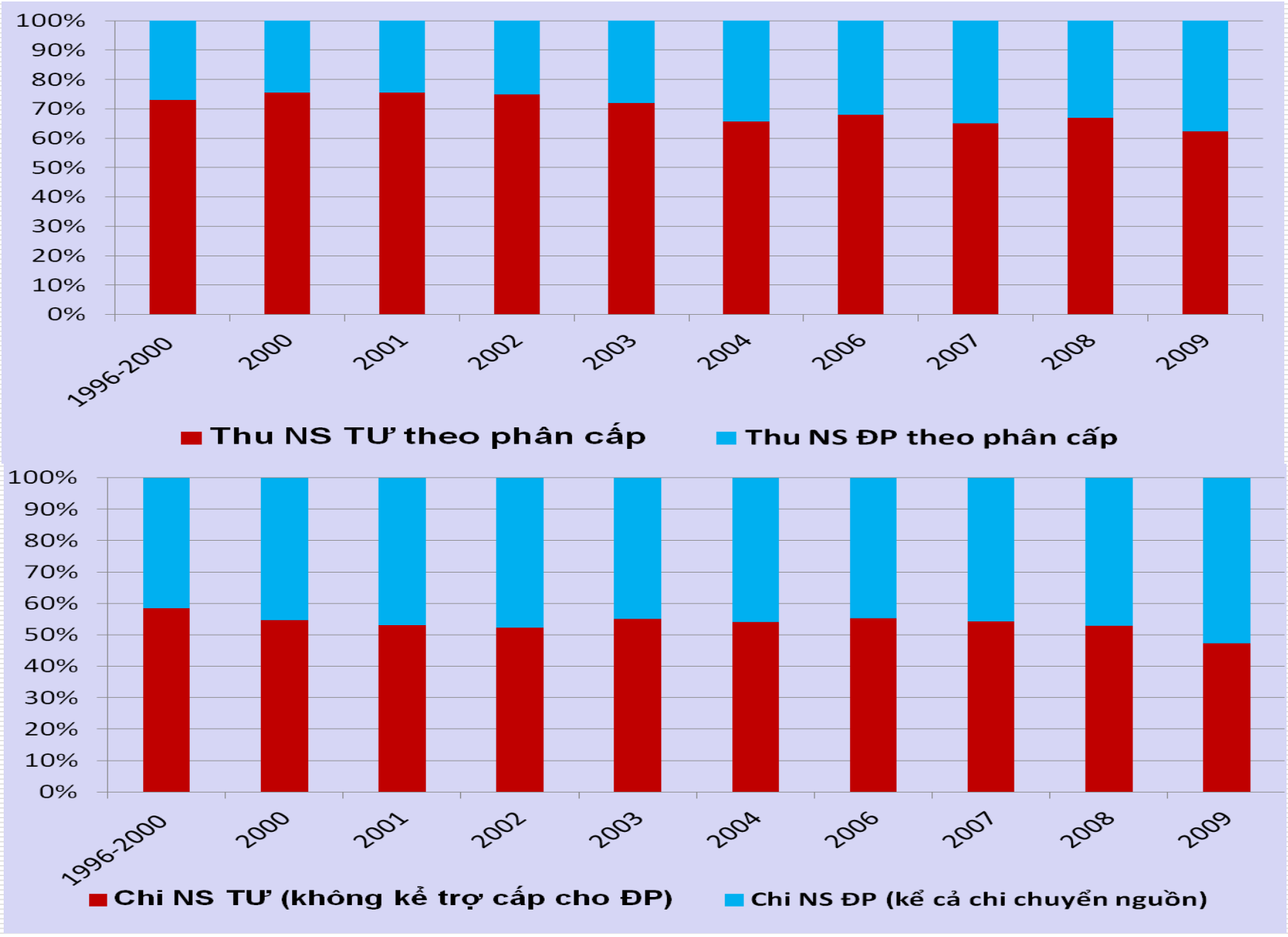
$$A = B + t.C + T$$

  - A = Tổng chi ngân sách của địa phương
  - B = Các khoản thu 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 → NSTƯ bù:
  - t = 100% và T = A – (B + C)
- ✓ Nếu A ≤ B + C → NSTƯ không bù:
  - T = 0 và t = (A – B)/C

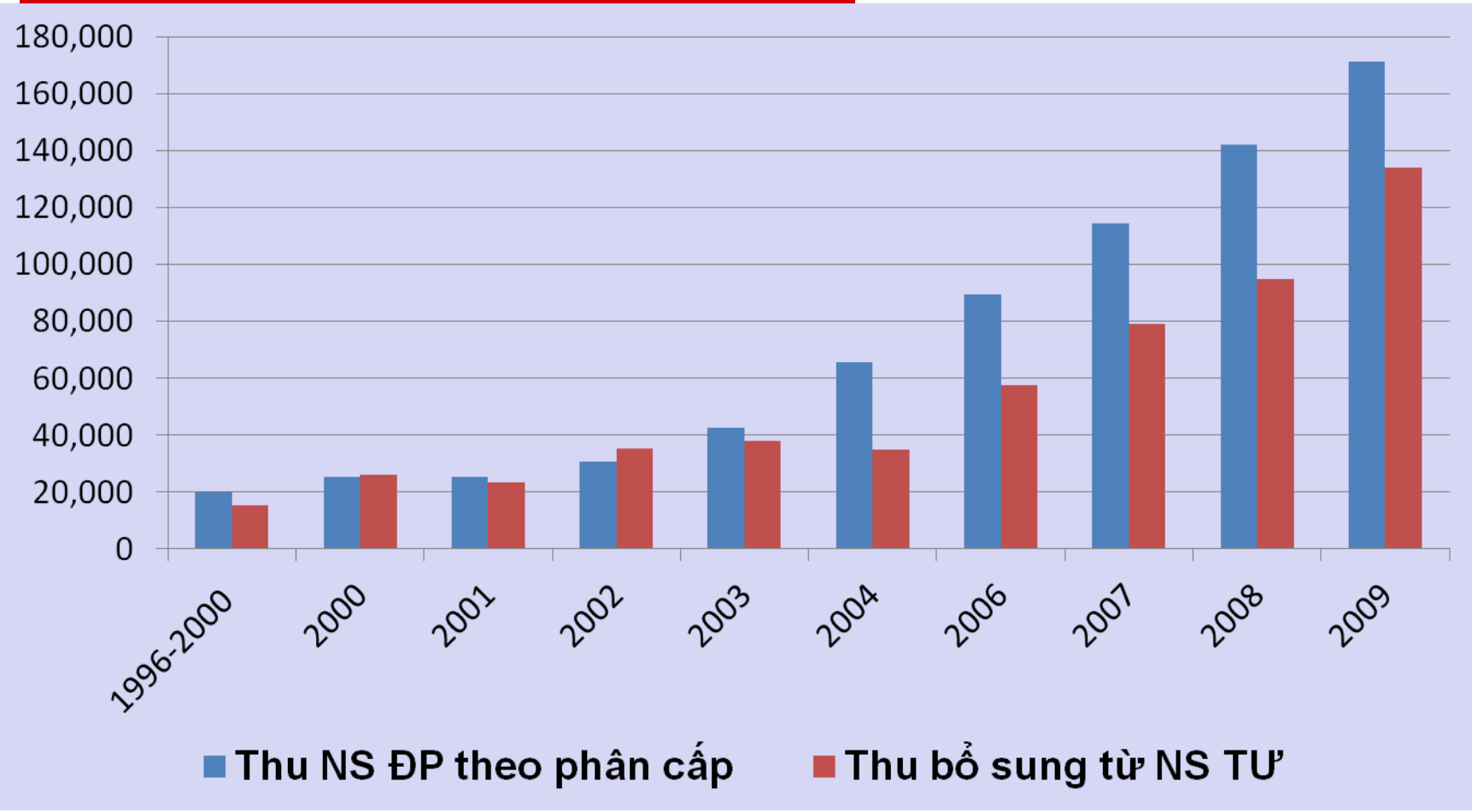
PHÂN CÔNG TRÁCH NHIỆM CHI NGÂN SÁCH

- 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 thuỷ 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 thuỷ lợi nhỏ và đường sá ngoài đường quốc lộ; giáo dục tiểu học và trung học)

THU NGÂN SÁCH CỦA TƯ VÀ ĐP



CHUYỂN GIAO TỪ TƯ XUỐNG ĐP



Nguồn: Bộ Tài chính

Thảo luận về phân cấp và phân cấp ngân sách ở Việt Nam

- ✓ Phân cấp hiện tại đang như thế nào?
- ✓ Những vấn đề cần/có thể cải thiện.