

CHI TRẢ CHO CÁC DỊCH VỤ
VÀ HẠ TẦNG ĐÔ THỊ:
NGHIÊN CỨU SO SÁNH TÀI CHÍNH
ĐÔ THỊ Ở THÀNH PHỐ
HỒ CHÍ MINH, THƯỢNG HẢI VÀ JAKARTA

Lời nói đầu

Thành phố Hồ Chí Minh đã phát triển thành trung tâm thương mại chính của Việt Nam và là một động lực quan trọng cho tăng trưởng kinh tế của cả khu vực và quốc gia. Nhưng thay đổi kinh tế và nhân khẩu học nhanh chóng đã tạo ra áp lực to lớn lên các dịch vụ công và cơ sở hạ tầng hiện tại. Tìm ra các cách thức để tài trợ cho đầu tư vào cơ sở hạ tầng và các dịch vụ cơ bản một cách bền vững và công bằng là một thách thức to lớn đối với các nhà lập chính sách của thành phố.

Nhận thức được tầm quan trọng ngày càng tăng của tài chính đô thị với tương lai của thành phố Hồ Chí Minh, ủy ban Nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh đã đề nghị UNDP hỗ trợ dưới hình thức một nghiên cứu thực tế nhằm nhận định những giải pháp tài trợ trong trung đến dài hạn. Các chính quyền địa phương đặc biệt quan tâm đến việc học tập kinh nghiệm từ các thành phố lớn khác trong khu vực.

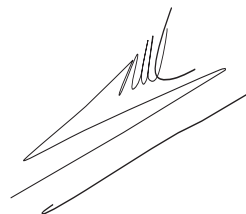
Trước yêu cầu này, UNDP và Viện Kinh tế thành phố Hồ Chí Minh đã cùng với Trường Quản lý Nhà nước Kennedy của Đại học Harvard tiến hành một nghiên cứu so sánh các cấu trúc tài chính đô thị của thành phố Hồ Chí Minh, thành phố Thượng Hải và thành phố Jakarta. Bản sơ thảo của Tài liệu Đối thoại Chính sách này của UNDP đã được trình bày tại một hội thảo quốc tế tổ chức ở thành phố Hồ Chí Minh về chủ đề này vào tháng 10 năm 2006. Bên cạnh các nhà nghiên cứu, các học giả và chính quyền thành phố Hồ Chí Minh, hội thảo cũng có sự tham dự của đại diện chính quyền thành phố Thượng Hải và Jakarta. Bản thảo cuối cùng của Tài liệu này kết hợp nhiều đề xuất và nhận xét quan trọng của các đại biểu tham gia hội thảo quốc tế này.

Thông qua việc trình bày rõ ràng và không phiến diện các bằng chứng, mục đích của Tài liệu Đối thoại Chính sách này là tạo ra sự thảo luận dựa trên cơ sở có các thông tin. Mặc dù các quan điểm được trình bày trong tài liệu này không nhất thiết là của UNDP và của Viện Kinh tế thành phố Hồ Chí Minh, chúng tôi đề cao cơ hội được đóng góp vào các cuộc thảo luận chính sách về vấn đề đặc biệt quan trọng này đối với thành phố Hồ Chí Minh và của cả nước nói chung.

Chúng tôi xin nhân cơ hội này khen ngợi nhóm nghiên cứu về thành quả nghiên cứu hết sức cẩn thận và lý thú của họ đối với vấn đề cực kỳ phức tạp này. Chúng tôi mong muốn có sự hợp tác trong tương lai về chủ đề này và các chủ đề khác liên quan đến phát triển bền vững và công bằng của thành phố Hồ Chí Minh.



Setsuko Yamazaki
UNDP Country Director



Tran Du Lich
Director, Institute for Economic Research,
HCMC

Lời cảm ơn

Nghiên cứu này cùng được thực hiện bởi Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright (FETP) tại Thành phố Hồ Chí Minh và Trường Quản lý Nhà nước John F. Kennedy, Đại học Harvard với sự hỗ trợ tài chính của Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) theo dự án số 5088790-01 “Các tài liệu thảo luận của UNDP-Việt Nam về các chủ đề liên quan đến phân cấp và hoạt động kinh tế”. Nghiên cứu này đã được trình bày tại “Hội thảo chuyên đề: Nghiên cứu so sánh tài chính đô thị ở Thành phố Hồ Chí Minh, Thượng Hải và Jakarta”, tổ chức tại Thành phố Hồ Chí Minh ngày 9 tháng 10 năm 2006, và sau đó đã được điều chỉnh căn cứ theo ý kiến đóng góp của các đại biểu tham dự Hội nghị Chuyên đề này.

Nhóm nghiên cứu bao gồm:

- Jay K. Rosengard, Trường Quản lý Nhà nước John F. Kennedy (Nhà nghiên cứu chính)
- Bùi Văn, Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright (Nhà nghiên cứu cao cấp)
- Huỳnh Thế Du, Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright (Nhà nghiên cứu)
- Vũ Phạm Tín, Viện Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh (Nhà nghiên cứu)
- Fang Xu, Trường Quản lý Nhà nước John F. Kennedy (Nhà nghiên cứu)
- Mochamad Pasha, Trung tâm Nghiên cứu Quốc tế và Chiến lược – Jakarta (Nhà nghiên cứu)

Nhóm nghiên cứu chúng tôi chân thành cảm ơn sự giúp đỡ và hợp tác tận tình của các quan chức ở Thành phố Hồ Chí Minh, Thượng Hải và Jakarta. Tuy nhiên, Nhóm nghiên cứu chúng tôi chịu hoàn toàn trách nhiệm về các nội dung của nghiên cứu này.

Mục lục

LỜI NÓI ĐẦU	2
LỜI CẢM ƠN	3
TÓM TẮT	7
I. Mục tiêu, phương pháp và những hạn chế của nghiên cứu	7
II. Tài chính đô thị ở Thành phố Hồ Chí Minh	8
III. Tài chính đô thị ở Thượng Hải	10
IV. Tài chính đô thị ở Jakarta	12
V. Tài chính Tp.HCM trong bối cảnh so sánh	17
A. Kết quả thu và chi	17
B. Kiến nghị để cải thiện tài chính đô thị ở Tp.HCM	19
CHƯƠNG I:	21
GIỚI THIỆU	21
I. Các mục tiêu nghiên cứu	21
II. Phương pháp nghiên cứu	22
III. Những giới hạn nghiên cứu	23
CHƯƠNG II:	24
TÀI CHÍNH ĐÔ THỊ Ở THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH	24
I. Giới thiệu	24
II. Tổng quan của việc thiết kế thu chi ngân sách Tp.HCM	25
A. Khung pháp lý thu chi ngân sách của Tp.HCM	25
1. Nguồn thu quốc gia	25
2. Nguồn thu riêng	25
3. Các nguồn thu từ việc phân chia số thu thuế và các nguồn thu khác	26
4. Cơ chế đặc biệt cho Tp.HCM	26
5. Chi tiêu	26

B. Cơ chế thực hiện thu chi ngân sách của Tp.HCM	27
1. Thu ngân sách	27
2. Chi tiêu và hoạt động của kho bạc	27
III. Cơ cấu nguồn thu và các khoản chi tiêu trong ngân sách hiện tại của TP.HCM	27
A. Tổng quan về nguồn thu	27
B. Các khoản thu thường xuyên	29
C. Các khoản thu đặc biệt ở địa phương	31
D. Các nguồn phân chia	32
E. Tổng quan về chi tiêu	33
F. Chi thường xuyên	34
G. Chi đầu tư phát triển	35
IV. Tổng hợp nguồn thu và chi tiêu của Tp.HCM	35
A. Tổng quan các nguồn vốn cho đầu tư phát triển trong và ngoài ngân sách	35
B. Hỗ trợ phát triển chính thức	37
C. Các phương thức sáng tạo trong huy động vốn đầu tư phát triển	37
V. Một số nghiên cứu tình huống ở Tp.HCM	37
A. Quỹ Đầu tư Phát triển Đô thị Tp.HCM (HIFU)	37
B. Sự tham gia của khu vực tư nhân vào việc phát triển hạ tầng công cộng: giải pháp hiệu quả để cải thiện hệ thống giao thông vận tải ở Tp.HCM	39
CHƯƠNG III:	44
TÀI CHÍNH ĐÔ THỊ Ở THƯỢNG HẢI	44
I. Giới thiệu	44
II. Bối cảnh lịch sử của việc hình thành và phân bổ ngân sách ở Thượng Hải	47
III. Thành phần thu và chi ngân sách hiện nay của Thượng Hải	49
A. Tổng quan về thu	49
B. Thu thường xuyên địa phương	50
C. Số thu thuế được phân chia	54

D. Chuyển khoản từ chính quyền trung ương	55
E. Chi tiêu trong ngân sách	55
IV. Thu và chi ngoài ngân sách của Thượng Hải	57
A. Nhu cầu tài trợ ngoài ngân sách	57
B. Vay mượn từ các tổ chức tài chính quốc tế	57
C. Cho thuê đất và hoán đổi đất	57
D. Hợp đồng nhượng quyền khai thác hoạt động	57
E. Thị trường vốn	58
F. Hợp tác giữa nhà nước và tư nhân	58
V. Các nghiên cứu tình huống ở Thượng Hải	59
A. Công ty đầu tư phát triển đô thị Thượng Hải (UDIC)	59
B. Phí và lệ phí liên quan đến phương tiện lưu thông	61
CHƯƠNG IV:	63
TÀI CHÍNH ĐÔ THỊ Ở JAKARTA	63
I. Giới thiệu	63
II. Bối cảnh lịch sử của việc tạo ra và phân bổ nguồn lực ở Jakarta	63
III. Thành phần thu và chi trong ngân sách của Jakarta	65
A. Tổng quan ngân sách	65
B. Nguồn thu thường xuyên	66
C. Nguồn thu đặc biệt	71
D. Nguồn thu được chia	72
E. Chi tiêu	74
IV. Nghiên cứu tình huống Jakarta	79
A. Các chương trình chuyên biệt	79
B. Sáu đường thu phí mới	79
C. Dự án xe lửa trên không Jakarta	80

CHƯƠNG V:	83
TÀI CHÍNH THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH TRONG BỐI CẢNH SO SÁNH	83
I. Những điểm giống nhau và khác nhau giữa Tp.HCM, Thượng Hải, và Jakarta	83
A. Thành quả về huy động nguồn thu	83
<i>Độ nổi (buoyancy) và tính bền vững của việc huy động nguồn thu</i>	84
<i>Chi phí kinh tế và xã hội của việc huy động nguồn thu</i>	87
B. Kết quả về chi tiêu	88
<i>Chất lượng công bố thông tin về chi tiêu</i>	88
<i>Hiệu quả và hiệu lực về mặt chi phí của chi tiêu</i>	91
<i>Bù đắp thâm hụt ngân sách</i>	91
II. Kiến nghị để cải thiện tài chính đô thị ở Tp.HCM	91
A. Về huy động nguồn thu	91
B. Về chi tiêu	92
TÀI LIỆU THAM KHẢO	93
PHỤ LỤC I	95
CÁC CHỈ SỐ CHÍNH	95
PHỤ LỤC II	96
PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH VÀ	96
MỐI QUAN HỆ GIỮA CÁC CẤP NGÂN SÁCH Ở VIỆT NAM	96
PHỤ LỤC III:	99
CÁC TIÊU CHÍ CHỌN LỰA THUẾ CỦA CẤP HÀNH CHÍNH DƯỚI CẤP QUỐC GIA	99
PHỤ LỤC IV:	100
PHÂN CÔNG QUYỀN LỰC THU THUẾ TIÊU BIỂU GIỮA CÁC CẤP CHÍNH QUYỀN	100

I. Mục tiêu, phương pháp và những hạn chế của nghiên cứu

Mục tiêu của nghiên cứu này là: phân tích những xu hướng trước đây và cách làm hiện nay của việc thu và phân bổ các nguồn lực tài trợ cho cơ sở hạ tầng và dịch vụ đô thị ở Tp.HCM; tiến hành những phân tích tương tự cho Thượng Hải và Jakarta, và so sánh kết quả với những gì mà Tp.HCM đã đạt được cho đến nay; nêu bật những chính sách và thông lệ hiệu quả nên phát huy, cũng như những chính sách và thông lệ cần được củng cố hay điều chỉnh; xác định những nguồn thu tiềm năng cao nhưng chưa được tận dụng; và đề xuất một số cải thiện trong hiệu quả và kết quả chi tiêu. Nghiên cứu này không phải là một cuộc thẩm định, kiểm toán hay điều tra. Thay vì đó, đây là một đánh giá từ bên ngoài về những gì tỏ ra đang hoạt động tốt và lĩnh vực nào cần được cải thiện, với mục tiêu là đưa ra những khuyến nghị mang tính xây dựng để hỗ trợ Tp.HCM hoàn thành những nhiệm vụ phát triển đã đề ra.

Phương pháp của nghiên cứu dựa vào việc hình thành một khung khái niệm chung cho việc phân loại, đúc kết tư liệu, phân tích và đánh giá thu - chi của chính quyền địa phương ở Tp.HCM, Thượng Hải và Jakarta. Phần thu được chia làm hai loại để xác định mức độ phụ thuộc ngân sách của chính quyền địa phương vào các nguồn lực của chính quyền trung ương, “nguồn thu riêng” và “thuế và các nguồn thu được phân chia”. Phần thu sau đó được chia nhỏ thành các tiểu mục như chia “nguồn thu riêng” thành nguồn thu “bền vững” và nguồn thu “nhất thời” để đánh giá sâu hơn sự tự chủ về ngân sách của chính quyền địa phương. Phần chi được chia làm hai loại, chi “thường xuyên” và chi “đầu tư phát triển”, nhằm xác định năng lực của chính quyền địa phương trong việc tạo nguồn vốn trong ngân sách để đầu tư vào cơ sở hạ tầng và dịch vụ đô thị. Thông qua khung phân tích này, nhóm nghiên cứu đã thu thập chuỗi dữ liệu thu và chi bốn năm của Tp.HCM, Thượng Hải và Jakarta. Số liệu bao gồm những thông tin cả trong và ngoài ngân sách, cũng như phần lớn những cơ chế tài trợ được sáng tạo mới nhất ở ba thành phố này không được đưa vào các báo cáo ngân sách chính thức. Phần lớn thông tin ngoài ngân sách đều mang tính rời rạc và chỉ báo, do đó chúng được trình bày chủ yếu trong các nghiên cứu tình huống về một số sáng kiến ngân sách thú vị nhất ở Tp.HCM, Thượng Hải và Jakarta.

Mặc dù nhóm nghiên cứu đã cố gắng thu thập được nhiều nhất thông tin liên quan để hiểu được các chính sách và thông lệ ngân sách ở Tp.HCM, Thượng Hải và Jakarta, và rất cẩn thận trình bày số liệu này một cách khách quan nhất, nhưng nghiên cứu này vẫn có những hạn chế. Tài chính công là lĩnh vực vừa phức tạp vừa rất nhạy cảm. Các nhà quản lý đô thị không có động lực chia sẻ thông tin tài chính với bên ngoài: vì lợi ích không thấy được một cách trực tiếp, nhưng rủi ro tiềm tàng lại rất lớn. Do đó, rõ ràng có những lỗ hổng đáng kể về số liệu, mà khi được lấp đầy, có thể thay đổi những phát hiện và khuyến nghị của nhóm nghiên cứu. Đồng thời, những so sánh giữa các quốc gia cũng thường bị diễn dịch sai thành những đề xuất nhân rộng những thông lệ ở một nước vốn có thể không phù hợp với nước khác, do bối cảnh lịch sử và kinh tế khác nhau cũng như môi trường chính trị, xã hội và thể chế không tương đồng. Chúng ta không nên nhìn những tương đồng và khác biệt giữa Tp.HCM, Thượng Hải và Jakarta như “những thông lệ tốt nhất và tồi nhất”, mà là nguồn thảo luận và phản ánh thực tế với hy vọng kinh nghiệm ở nơi khác có thể giúp chúng ta hiểu rõ hơn tình hình của chính mình, cũng như cho chúng ta những ý tưởng có thể áp dụng phù hợp với yêu cầu và khả năng của mình.

II. Tài chính đô thị ở Thành phố Hồ Chí Minh

Mặc dù khá thành công trong việc huy động thu từ thuế, nhưng Tp.HCM chỉ được phép giữ lại một phần rất khiêm tốn, khoảng 30 phần trăm trong nguồn thu này. Điều này tỏ ra rất bất cập so với nhu cầu ngân sách của thành phố, và mặc dù đã có những phương thức tài trợ sáng tạo cho “phần thiếu hụt” trong ngân sách chi tiêu thường xuyên và ngân sách cho đầu tư phát triển, nhưng thành phố vẫn không thể bắt kịp tốc độ tăng trưởng nhanh của mình và nhu cầu về nguồn lực tương ứng. Hơn nữa, trong 5 năm tới (2006-2010), thành phố phải huy động 100 ngàn tỉ đồng (6 tỉ đô-la) cho ngân sách thành phố và 450 ngàn tỉ đồng (27 tỉ đô-la) cho chi tiêu ngoài ngân sách, lần lượt lớn hơn 1,7 và 2,4 lần so với 5 năm trước. Các xu hướng gần đây cũng không khả quan hơn. Ví dụ, mặc dù mức tăng thu trung bình đã bắt kịp với mức tăng tổng sản phẩm quốc nội của thành phố (GRDP), cả hai tăng với tốc độ tổng hợp hàng năm trong giai đoạn 2001 – 2004 khoảng 11 phần trăm, nhưng tốc độ tăng trưởng thu trong hai năm gần đây chưa bằng một nửa hai năm trước đó.

Cấu phần thu ngân sách đã thay đổi trong vòng bốn năm qua; đóng góp từ nguồn thu thường xuyên của địa phương đã tăng từ một phần tư lên một phần ba tổng thu, trong khi nguồn thu đặc biệt của địa phương lại giảm từ 40 phần trăm xuống còn 25 phần trăm. Tuy nhiên, mặc dù có sự chuyển dịch từ nguồn thu riêng nhất thời trở thành nguồn thu bền vững, sự phụ thuộc của Tp.HCM vào nguồn thu bên ngoài cũng gia tăng đều đặn, nên “sự tương ứng” của nguồn thu riêng dành cho chi tiêu chỉ là 57,8 phần trăm trong năm 2004 – ngân sách của thành phố chủ yếu phụ thuộc vào khả năng đàm phán của lãnh đạo thành phố với các bên hữu quan bên ngoài. Sự phụ thuộc này càng nhiều hơn khi công thức phân chia số thu thuế không khuyến khích gia tăng nguồn thu riêng hoặc giảm chi tiêu theo kế hoạch vì cả hai cách này đều dẫn tới sự suy giảm đóng góp của Tp.HCM trong tổng thu thuế của chính quyền trung ương.

Việc tài trợ đầu tư bằng nợ thông qua phát hành trái phiếu đô thị đã trở thành một nguồn thu nhập quan trọng trong bốn năm qua, tăng từ không lên chiếm một nửa nguồn thu ngân sách thường xuyên; các nguồn thu khác chỉ tăng nhẹ trong cùng kỳ, do đó đóng góp tương đối của các nguồn này trong tổng thu ngân sách thường xuyên của địa phương đã giảm. Tuy nhiên, thông tin này có lẽ vẫn ước tính quá thấp mức độ vay của tp. HCM, do các con số về nợ đã không tính đến những khoản nợ dự phòng đáng kể do việc bảo lãnh công khai hoặc không công khai của thành phố cho các khoản nợ ngoài ngân sách của các đơn vị trực thuộc. Ví dụ, Quỹ Đầu tư và Phát triển Đô thị (HIFU) đã vay xấp xỉ 3 ngàn tỉ đồng, và Ban Quản lý Dự án khu Đô thị Thủ Thiêm đã vay hàng trăm tỉ đồng trong vài năm qua. Điều này sẽ hạn chế rất nhiều khả năng tăng vay nợ của Tp. HCM để chi trả cho những đầu tư trong tương lai vào cơ sở hạ tầng đô thị.

Khoảng 80 phần trăm nguồn thu ngân sách thường xuyên lớn thứ hai, lệ phí môn bài và trước bạ, là từ việc đăng ký mới và chuyển nhượng bất động sản. Nguồn thu này không bền vững và dự tính cũng giảm theo thời gian. Ngược lại, chỉ có 6,3 phần trăm nguồn thu bền vững trong năm 2004 là được tạo ra từ phí và lệ phí hàng năm đối với kho của cải lớn nhất của thành phố, đó là quỹ đất và công trình xây dựng đang tăng giá nhanh chóng. Điều này hứa hẹn tạo ra cơ hội để áp dụng thuế nhà, đất hiện đại ở Tp.HCM.

Các loại phí và lệ phí liên quan đến các phương tiện giao thông cũng tạo nguồn thu tiềm năng thường xuyên đáng kể cho Tp.HCM. Chưa tới 5 phần trăm số thu thường xuyên là từ nguồn này, và hầu hết là từ việc đăng ký xe mới hoặc chuyển nhượng; phí sử dụng xe và đậu xe đều không đáng kể. Tăng chi phí của việc sở hữu và sử dụng xe các loại sẽ mang lại cho Tp.HCM lợi ích kép: vừa thu được nhiều hơn vừa giảm được tắc nghẽn giao thông và ô nhiễm môi trường.

Thu nhập giữ lại của các cơ quan chính quyền thành phố, chủ yếu là “kết chuyển nguồn”, và các khoản kết dư ngân sách chuyển từ năm trước, đều giảm về giá trị lẫn tỷ trọng trong tổng thu ngân sách đặc biệt của thành phố từ 2001 đến 2004, trong khi đóng góp ngân sách từ nguồn thu bán nhà và quyền sử dụng đất lại tăng hơn gấp đôi trong cùng kỳ, từ 33 phần trăm lên 70 phần trăm. Xu hướng này là không bền vững vì đây là những khoản thu một lần, và rồi thành phố sẽ không còn bất động sản để bán.

Cho đến năm 2004, thuế giá trị gia tăng và thuế thu nhập doanh nghiệp đã chiếm phần lớn số thu được chia lại cho thành phố. Kể từ đó, sự chấp thuận mới cho phép phân chia giữa chính quyền trung ương và địa phương thuế tiêu thụ đặc biệt đánh lên hàng nội địa, chủ yếu là các sản phẩm rượu và thuốc lá, đã bổ sung thêm thành phần quan trọng thứ ba vào số thu ngân sách được chia lại cho thành phố. Đồng thời, các khoản chuyển khoản từ ngân sách trung ương giảm mạnh. Khoản thu được chia lại cho thành phố quan trọng nhất khác là phí xăng dầu quốc gia, hiện xấp xỉ 400 đồng một lít. Tp.HCM giữ lại khoảng 30 phần trăm tổng số thuế quốc gia thành phố thu; phần chia này có được thông qua các cuộc đàm phán phức tạp với chính quyền trung ương.

Chi tiêu của thành phố chỉ chiếm 28,3 phần trăm tổng thu của Cục thuế Tp.HCM, và chỉ xấp xỉ 8,6 phần trăm chi tiêu quốc gia trong giai đoạn 2001 đến 2004; chênh lệch phần thu thuế được chuyển cho chính quyền trung ương, chiếm đến 30 phần trăm ngân sách quốc gia. Chi đầu tư phát triển hiện chiếm hơn một nửa tổng chi tiêu, cao hơn nhiều so với mức bình quân cả nước là 35 – 38 phần trăm. Tuy nhiên, theo thông lệ chi đầu tư là căn cứ theo dự án, và vì vậy cũng bao gồm những khoản chi thường xuyên như quản lý và điều hành dự án. Giao thông đứng đầu trong các khoản chi đầu tư, tiếp theo là các ngành dịch vụ, công nghiệp và giáo dục. Đầu tư vào nông nghiệp, thương mại, dịch vụ du lịch, khoa học và công nghệ, bất động sản, hành chính, y tế, văn hóa và thể thao chiếm chưa tới 20 phần trăm, trong đó mỗi ngành trong số này đều chiếm dưới 5 phần trăm tổng chi tiêu đầu tư. Các hoạt động kinh tế và giáo dục đứng đầu trong chi tiêu thường xuyên; chi tiêu cho y tế giảm đi kèm với sự gia tăng trong chi tiêu cho hành chính công.

Trong giai đoạn 2001 đến 2004, khoảng 80 phần trăm tổng vốn huy động được cho đầu tư của thành phố có nguồn gốc ngoài ngân sách. Điều này làm nổi bật tầm quan trọng của việc phát triển “cơ sở hạ tầng mềm” ở Tp.HCM: nền quản trị đô thị tốt tạo ra môi trường thuận lợi, thu hút được các nguồn lực tư nhân để tài trợ cho “cơ sở hạ tầng cứng” của thành phố như đường xá, giao thông công cộng, điện và thông tin liên lạc. Đầu tư trực tiếp nước ngoài đã ngang bằng phân bổ đầu tư từ ngân sách nhà nước trong giai đoạn này. Các hộ gia đình đã đầu tư vào nhà ở và kinh doanh hầu như gấp đôi mức đầu tư của nhà nước hay doanh nghiệp nước ngoài ở Tp.HCM; các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân trong nước mỗi khu vực đóng góp 10 phần trăm vốn đầu tư ở thành phố. Vốn ODA tích lũy ở Tp.HCM được ước tính tổng cộng 1,07 tỉ đô-la vào cuối năm 2005, gồm 135 triệu đô-la viện trợ và 939 triệu đô-la nợ vay tài trợ cho các dự án hạ tầng đô thị, cấp nước, môi trường và cải cách hành chính.

Tp.HCM đã áp dụng một số phương pháp rất sáng tạo để huy động vốn đầu tư, chẳng hạn các hình thức hợp tác mới mẻ với khu vực tư nhân, thể hiện đặc biệt rõ trong cơ sở hạ tầng giao thông: nhiều con đường chính dẫn vào thành phố đã được xây dựng theo phương thức BOT (xây dựng-vận hành-chuyển giao), BT (xây dựng-chuyển giao), hoặc đất của thành phố phối hợp với những cơ chế xây dựng của tư nhân. Một ví dụ khác về sự cách tân của Tp.HCM trong việc huy động vốn là việc thiết lập quỹ HIFU.

III. Tài chính đô thị ở Thượng Hải

Trung Quốc tiến hành cuộc cải cách ngân sách toàn diện vào năm 1994, được gọi là Hệ thống Phân chia Nguồn thu Thuế giữa các cấp chính quyền (TSS), hay fenshuizhi. Mục đích của cải cách ngân sách năm 1994 là: đảo ngược tình trạng giảm sút số thu của chính quyền trung ương, với khẩu hiệu “tăng hai tỷ số” (số thu trên GDP và tỷ trọng số thu của chính quyền trung ương trên tổng thu); cải thiện hiệu quả kinh tế và tính minh bạch của hệ thống thuế, khắc phục những điểm bất hợp lý cụ thể cũng như tình trạng không rõ ràng chung của hệ thống thuế hiện hành; và tái cơ cấu việc phân bổ thuế giữa các cấp chính quyền, tạo động lực nhiều hơn cho chính quyền địa phương thu các khoản thu cho ngân sách trung ương cũng như huy động nguồn thu riêng của địa phương.

Dưới hệ thống TSS, cơ cấu thuế được hợp lý hoá và đơn giản hoá; tất cả các loại thuế được chỉ định hoặc thuộc trung ương, hoặc thuộc địa phương, hoặc được phân chia giữa hai cấp chính quyền; chính quyền trung ương thực hiện hai biện pháp nhằm thúc đẩy việc chuyển đổi sang hệ thống mới: nguyên tắc “giữ vô hại” và cam kết hoàn lại cho địa phương 30 phần trăm trong số thu thuế VAT và thuế tiêu thụ tăng thêm hàng năm để địa phương được cùng chia sẻ mức tăng của cơ sở thuế bị phân bổ lại này của họ (địa phương bị mất đi); và quản lý hành chính về thu thuế cũng được cải cách.

Số thu ở Thượng Hải tăng trưởng với tỷ lệ bình quân thực hàng năm 18,9 phần trăm từ năm 2000 đến 2003, trong khi ngân sách địa phương tăng trưởng với tỷ lệ bình quân thực hàng năm 26,5 phần trăm trong cùng kỳ. Thượng Hải cũng đóng góp ròng đáng kể cho ngân sách quốc gia từ năm 2000 đến 2003, như thể hiện qua hai chỉ báo then chốt: từ năm 2000 đến 2003, tỷ lệ giữa số thu ở Thượng Hải và ngân sách trung ương cao gấp gần ba lần so với tỷ lệ giữa ngân sách của Thượng Hải trên ngân sách trung ương, lần lượt là 14,7 phần trăm so với 5,7 phần trăm; và qui mô của ngân sách địa phương so với số thu tạo ra ở Thượng Hải bình quân là 38,8 phần trăm từ năm 2000.

Từ năm 2000 đến 2003, nguồn thu thường xuyên của Thượng Hải đã tăng từ một nửa lên gần ba phần tư tổng thu trong ngân sách, trong khi số thu từ phân chia thu thuế đã giảm từ 43 phần trăm xuống 28 phần trăm tổng thu. Xu hướng này nhất quán với chiến lược của Thượng Hải nhằm tăng sự tự chủ về ngân sách.

Mặc dù nguồn thu thường xuyên không phải từ vay nợ đã tăng đều đặn từ năm 2000 đến năm 2003, đóng góp của nó vào tổng thu ngân sách thường xuyên tương đối không ổn định, xê dịch từ 59,5 đến 80,5 phần trăm.

Trong thành phần nguồn thu thường xuyên không phải từ nợ, gần một nửa tổng thu nhập từ năm 2000 là từ thuế kinh doanh địa phương thu trên giá trị giao dịch của dịch vụ, bất động sản, và các tài sản vô hình như quyền sử dụng đất. Thu nhập từ lệ phí và phí sử dụng cũng tăng dần trong cùng kỳ, tăng từ 13,2 phần trăm đến 17,4 phần trăm trong toàn bộ nguồn thu thường xuyên không phải từ nợ. Khoản mục “phí và lệ phí” bao gồm: 191 lệ phí hành chính; thu tiền phạt và sung công các trường hợp trốn thuế; và thu đặc biệt từ lệ phí ô nhiễm, lệ phí nguồn nước, và phí giáo dục bổ sung. Một đặc điểm độc đáo của ngân sách đô thị Thượng Hải

là chính quyền thu một số lượng tương đối lớn các loại lệ phí có liên quan đến phương tiện giao thông để tài trợ cho việc bảo trì duy tu cầu đường.

Những tổ chức và cá nhân phải đóng thuế kinh doanh địa phương, thuế tiêu dùng và VAT quốc gia cũng phải đóng thuế bảo trì thành phố. Đây là một khoản phụ thu trên ba loại thuế đề cập ở trên, cơ sở thuế là số tiền thu từ ba loại thuế này, thuế suất là 7,0 phần trăm. Thuế bảo trì thành phố đóng góp 5,9 phần trăm trong thu thường xuyên của địa phương trong giai đoạn 2000 đến 2003.

Thuế bất động sản của Thượng Hải cũng tương tự như một khoản thuế nhà, đất. Cơ sở thuế hoặc là giá trị cho thuê đất đai và công trình xây dựng trên đất hoặc 80 phần trăm giá trị vốn; thuế suất là 12 phần trăm giá trị cho thuê (giá hợp đồng giao dịch) hay 1,2 phần trăm giá thẩm định (80 phần trăm giá thị trường). Hiện nay loại thuế này không được thực thi tốt, vì hầu hết chủ sở hữu nhà không đóng loại thuế này: tỷ trọng loại thuế này trong thu thường xuyên của địa phương chỉ bằng 4,5 phần trăm vào năm 2000, và giảm dần chỉ còn 3,1 phần trăm vào năm 2003.

Khoảng 10,4 phần trăm thu thường xuyên khác không phải vay nợ hình thành từ các doanh nghiệp của chính quyền địa phương từ 2000 đến 2003. Và 15,7 phần trăm còn lại có được từ các khoản thu và loại thuế khác của địa phương.

Số thu thường xuyên của Thượng Hải từ các loại thuế, phí sử dụng, và lệ phí hành chính còn được bổ sung bởi nguồn huy động nợ. Hơn một nửa số thu thường xuyên từ vay nợ (54,4 phần trăm) xuất phát từ vốn vay ngân hàng trong nước. Thượng Hải vay tổng cộng khoảng 10 tỷ nhân dân tệ một năm từ năm 2000 đến 2003. Phần lớn chỗ nợ còn lại, 38,8 phần trăm, là vay từ các quỹ nội địa; xem ra khoản mục này liên quan đến việc “tự huy động để tài trợ đầu tư” thông qua Công ty Đầu tư Phát triển Đô thị Thượng Hải, hay UDIC. Phần huy động nợ còn lại của Thượng Hải hình thành từ vay mượn nước ngoài và trái phiếu trong nước, lần lượt đóng góp 5,5 phần trăm và 1,3 phần trăm cho tổng thu thường xuyên từ nguồn vay của Thượng Hải trong giai đoạn 2000 đến 2003.

Hai khoản thuế được phân chia quan trọng nhất là VAT và thuế thu nhập doanh nghiệp, mỗi loại đóng góp gần 40 phần trăm tổng số thu được phân chia từ năm 2000 đến 2003. Tỷ trọng thu từ thuế thu nhập doanh nghiệp tương đối ổn định, trong khi tỷ trọng của VAT tăng từ 32,8 phần trăm lên 43,6 phần trăm. Tuy nhiên, số thu tạo ra từ tỷ trọng VAT của Thượng Hải vẫn chỉ bằng một nửa số thu từ thuế kinh doanh địa phương. Một nguồn thu khác đóng góp đáng kể cho khoản mục thu được phân chia là thuế thu nhập cá nhân, với tỷ trọng 18,9 phần trăm từ năm 2000 đến 2003. Cho dù thu từ thuế trên thị trường chứng khoán đóng góp 9,8 phần trăm trong số thuế được phân chia vào năm 2000, tỷ trọng này giảm chỉ còn 0,6 phần trăm vào năm 2003. Thượng Hải chỉ giữ lại 16,7 phần trăm trong toàn bộ số thu được phân chia mà Thượng Hải thu được từ năm 2000 đến 2003.

Có các quy định cho hai loại chuyển khoản từ chính quyền trung ương cho Thượng Hải: hoàn trả thuế và chuyển khoản đặc biệt. Việc hoàn trả thuế được thiết kế để thúc đẩy thực hiện quá trình chuyển sang TSS. Có hai cấu phần: cấu phần thứ nhất là để thay thế cơ sở thuế tiêu dùng (CT) và VAT “mất đi” dựa trên nguyên tắc “giữ vô hại”, bằng giá trị của các khoản thuế này được giao lại cho chính quyền Thượng Hải vào năm 1993, năm cuối cùng dưới hệ thống thuế cũ; cấu phần thứ hai là để nắm bắt sự tăng trưởng “bị bỏ lỡ” của cơ sở thuế được phân bổ lại này, bằng 30 phần trăm của số thu thuế tiêu dùng và VAT tăng thêm đáng kể đã phải được giao lại cho chính quyền địa phương. Mặc dù việc hoàn trả thuế được cho là chiếm đến một phần ba tổng số thu thuế ở Thượng Hải, nhưng số liệu về hoàn trả thuế không có sẵn để xác nhận ước lượng này. Các khoản chuyển khoản đặc biệt được dành cho các thảm họa quốc gia, giảm nghèo, và một số chương trình giáo dục, môi trường và y tế. Tương tự, số liệu cũng không có sẵn để xác định độ lớn của các khoản chuyển khoản đặc biệt cho Thượng Hải từ năm 2000 đến 2003.

Khoảng một phần ba toàn bộ chi tiêu trong ngân sách được báo cáo của Thượng Hải từ năm 2000 đến 2003 là cho đầu tư vào các doanh nghiệp nhà nước địa phương, hoặc dưới hình thức “Vốn Đầu tư Xây mới” (xây dựng phân xưởng và nhà máy mới, cũng như mua sắm máy móc thiết bị), hoặc dưới hình thức “Vốn Năng cấp Kỹ thuật” (thay đổi và hiện đại hoá). Một phần tư chi tiêu còn lại dành cho các lĩnh vực xã hội, cho dù không rõ có phải đây là chi phí tài trợ cho các hoạt động thường ngày của chính quyền địa phương hay đầu tư cho các dự án cụ thể. Cũng không chắc rằng chỉ có 3 đến 4 phần trăm tổng chi ngân sách của Thượng Hải là chi

cho toàn bộ chi phí quản lý hành chính. 36,7 phần trăm khác của tổng chi tiêu trong ngân sách có báo cáo là không được phân tách trong bất kỳ văn bản nào của nhà nước, do đó được phân loại thành “các khoản chi khác” trong nghiên cứu này, trong khi 16 phần trăm số thu trong ngân sách được báo cáo từ 2000 đến 2003 là hoàn toàn không được tính đến trong bất kỳ văn bản thể hiện chi tiêu trong ngân sách nào của nhà nước. Sự tăng trưởng nhanh chóng của Thượng Hải trong ba thập niên vừa qua đòi hỏi phải có sự gia tăng mạnh về các dịch vụ và cơ sở hạ tầng đô thị mà những nguồn thu truyền thống không thể tài trợ đủ. Thu ngân sách được hình thành theo những khoản thu có mức tăng hàng năm không đổi, tương đối nhỏ, và vì thế không đủ để đáp ứng những nhu cầu đầu tư dài hạn trên qui mô lớn. Do đó, Thượng Hải phải sử dụng một số cơ chế tài trợ ngoài ngân sách để đáp ứng các nhu cầu đầu tư này, như các khoản vay quốc tế, cho thuê đất và hoán đổi đất, hợp đồng chuyển nhượng quyền khai thác, huy động nguồn lực trên thị trường vốn, và hợp tác giữa nhà nước và tư nhân.

IV. Tài chính đô thị ở Jakarta

Lịch sử tài chính đô thị ở In-đô-nê-xia thường được chia thành hai giai đoạn: tiền Suharto và hậu Suharto, và năm 1998 là năm chuyển tiếp giữa hai giai đoạn này. Đặc trưng của giai đoạn thứ nhất là hệ thống tài chính đô thị tập trung cao độ, trong khi giai đoạn hai lại được xem là giai đoạn phân cấp ngân sách mạnh mẽ và tài chính của chính quyền địa phương được đề cao đáng kể. Điều này mặc dù chắc chắn có thể nhận thấy được qua các quy định luật pháp nhưng lại không đúng trên thực tế.

Mặc dù các quy định phân cấp ngân sách được soạn thảo dưới thời Tổng thống Suharto, nhưng ngoài luật phân cấp 1974 (Luật số 5/1974), không có đạo luật quan trọng nào được thông qua nhằm tăng cường quyền tự chủ cho chính quyền địa phương. Hơn nữa, ngay cả đạo luật quan trọng này cũng không được đưa vào thực hiện cho đến năm 1995 khi chính phủ cho phép thực hiện chương trình Thí điểm Quyền Tự chủ cấp Quận trong thời gian 2 năm, trong đó một số chức năng chọn lọc đã được chuyển từ chính quyền trung ương xuống chính quyền 26 quận địa phương trong nước.

Tuy nhiên, sau khi Suharto từ chức vào tháng 5/1998, một nỗ lực tập thể đã được thực hiện nhằm gia tăng quyền hạn của chính quyền địa phương trong quá trình tái phân phối quyền lực diễn ra trong chính trường ở In-đô-nê-xia. Kết quả là hai đạo luật mới quan trọng được thông qua vào năm 1999: Luật số 22/1999 về Chính quyền Vùng và Luật Số 25/1999 về Cân bằng Ngân sách giữa Chính quyền Trung ương và các Vùng. Hai đạo luật mới này hoàn toàn chuyển đổi khung pháp lý điều chỉnh các mối quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền. Luật số 22/1999 thay đổi trật tự về quản lý giữa các chính quyền cấp I (tỉnh) và chính quyền cấp II (đô thị và quận) bằng một hệ thống cho phép địa phương có quyền tự chủ lớn hơn. Luật này còn tạo ra những văn phòng đại diện chính quyền trung ương có mức độ phi tập trung cao nhất đặt ở cấp địa phương, chịu trách nhiệm về các chính quyền địa phương và tỉnh thuộc phạm vi của các văn phòng này. Luật số 25/1999 tái cơ cấu hệ thống chuyển khoản giữa các cấp chính quyền. Nó đề ra các thông số cho việc phân chia nguồn thu cho các chính quyền tỉnh và địa phương, và thay thế chính sách Trợ cấp cho Vùng Tự chủ (Subsidi Daerah Otonom, SDO) dùng để trả lương cho viên chức nhà nước trong vùng và các khoản viện trợ phát triển khác (Instruksi Presiden, Inpres) bằng cơ chế khoán chi duy nhất (Dana Alokasi Umum, DAU), và sẽ được tài trợ ít nhất là 25 phần trăm từ nguồn thu ngân sách nội địa của chính quyền trung ương.

Tuy nhiên, việc phân cấp ngân sách bằng chi tiêu này đã dẫn đến sự bất cân đối lớn giữa việc phân bổ trách nhiệm chi tiêu và trách nhiệm thu ngân sách, tạo ra thâm hụt ngân sách cho nhiều chính quyền địa phương mà thực tế đã phụ thuộc nhiều hơn vào chính quyền trung ương: luật phân cấp đã không thể trao cho các chính quyền địa phương bất kỳ khoản thuế có cơ sở rộng nào hoặc quyền ban hành bất kỳ loại thuế mới quan trọng nào để tài trợ cho các trách nhiệm chi tiêu mới của họ. Ngược lại, mặc dù thiếu luật mới để hỗ trợ cho quá trình phân cấp ngân sách dưới thời Suharto, vẫn có những tiến bộ lớn được thực hiện nhằm tạo ra nguồn thu ngân sách riêng và quyền tự quyết trong việc phân bổ các quỹ từ chính quyền trung ương.

Tổng thu danh nghĩa của Jakarta đã tăng gấp đôi trong vòng 5 năm qua. Tính theo giá trị cố định thì tổng thu vẫn tăng gần 37,6 phần trăm, với tốc độ trung bình hàng năm là 8,3 phần trăm. Trong thời gian này, tỉ trọng của nguồn thu riêng đã vượt trội hơn bao giờ hết, tăng từ một nửa lên gần hai phần ba tổng thu. Đây là xu hướng tích cực trong bối cảnh Jakarta mong muốn gia tăng sự tự chủ về ngân sách. Thu ngân sách đặc biệt của địa phương (tài trợ nội bộ) đã giảm từ 15,6 phần trăm xuống 11,8 phần trăm tổng thu, trong khi số thu ngân sách được chia (các quỹ cân bằng) vẫn tương đối bền vững về giá trị nhưng đã giảm tỉ lệ trong tổng thu từ một phần ba xuống một phần tư.

Jakarta không dùng đến biện pháp tài trợ cho đầu tư bằng vay nợ trong 5 năm qua, cơ cấu thu ngân sách thường xuyên chủ yếu từ nguồn thu riêng hay Pendapatan Asli Daerah (PAD), được chính phủ In-đô-nê-xia định nghĩa bao gồm: Thuế địa phương (pajak daerah), phí sử dụng của địa phương (retribusi daerah), lợi nhuận hoặc cổ tức từ các doanh nghiệp nhà nước địa phương (bagi hasil BUMD); và các khoản thu nhập chính thức bị cấm khác (lain-lain PAD yang sah). Thuế liên quan đến đất đai và nhà được đưa vào là thuế địa phương trong phân tích này, giống như ở nhiều nước khác, để đặt Jakarta vào bối cảnh so sánh quốc tế thông qua sử dụng khung phân tích và thuật ngữ chung. Jakarta đánh hai loại thuế: PBB (Pajak Bumi dan Bangunan), thuế hàng năm lên giá trị vốn của đất và nhà, và BPHTB (Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan), thuế tiếp nhận quyền sở hữu đất và nhà. Mặc dù PBB và BPHTB về nguyên tắc là các hình thức phân chia thuế đồng quản lý trong ngân sách của chính quyền địa phương, tất cả số thu từ hai loại thuế này đều đi vào chính quyền quận/đô thị và tỉnh theo công thức phân chia thuế. Hơn nữa, Jakarta hoàn toàn quyết định việc sử dụng PBB và BPHTB.

Cấu phần nổi trội trong nguồn thu thường xuyên là các loại thuế địa phương, vẫn chiếm đến 90 phần trăm trong thời kỳ 5 năm. Phần lớn 10 phần trăm còn lại được chia đều giữa lệ phí sử dụng của địa phương và các nguồn thu phạt khác, phần dư thuộc về đóng góp của doanh nghiệp nhà nước địa phương và từ hoạt động quản lý nguồn lực địa phương. Khoảng 60 phần trăm các loại thuế địa phương liên quan đến phương tiện giao thông, chủ yếu là thuế trước bạ đăng ký xe (Pajak Kendaraan Bermotor) và phí chuyển nhượng quyền sở hữu xe (Bea Balik Nama Kendararaan Bermotor). Nguồn thu này vẫn còn mạnh do tập hợp các yếu tố như sự gia tăng thuế suất, giá và doanh số bán ô tô ở Jakarta, cộng thêm sự nới lỏng qui định của chính quyền trung ương về ô tô nhập khẩu. Thuế liên quan đến nhà, đất không đổi và vào khoảng một phần tư số thuế của chính quyền địa phương được chia đều giữa số thu PBB và BPHTB. Số tăng danh nghĩa chủ yếu do giá trị bất động sản khôi phục sau khi thị trường bất động sản sụp đổ trong cuộc khủng hoảng tài chính Đông á bắt đầu từ giữa 1997, khi đó In-đô-nê-xia bị tác động nặng nhất năm 1998. Nguồn thuế địa phương quan trọng khác là thuế khách sạn và nhà hàng (trước đây gọi là PB I, hay thuế phát triển tỉnh thành hay Pajak Pembangunan I). Đây là một loại thuế doanh thu địa phương đánh lên các khách sạn, nhà hàng và hoạt động giải trí, thuế suất là 10 phần trăm. Các loại thuế địa phương còn lại tạo ra số thu không nhiều.

Khi so sánh với thuế địa phương, phí sử dụng chiếm một tỉ trọng rất nhỏ và giảm đều đặn trong tổng nguồn thu thường xuyên. Ví dụ, năm 2005, thuế địa phương chiếm đến 88,6 phần trăm nguồn thu thường xuyên, trong khi phí sử dụng địa phương chỉ có 3,6 phần trăm. Khoảng một phần ba số thu từ phí sử dụng là các loại phí dịch vụ y tế (pelayanan kesehatan), một phần ba khác từ lệ phí cấp phép xây dựng (izin mendirikan bangunan), và một phần ba còn lại là từ 22 loại phí dịch vụ và cấp phép khác.

Số thu từ các doanh nghiệp nhà nước địa phương của Jakarta (Badan Usaha Milik Daerah, BUMD) không đóng góp nhiều cho ngân sách của thành phố, chưa đến một phần trăm trong tổng thu ngân sách thường xuyên trong 5 năm qua. Mặc dù các BUMDs có lợi nhuận thường giữ lại thu nhập để tái đầu tư cần thiết nhằm duy trì tính cạnh tranh và tăng trưởng, nhiều BUMDs bỏ qua lợi nhuận trong nỗ lực hoàn thành các nhiệm vụ phát triển của mình; những doanh nghiệp khác đơn giản không làm ăn có hiệu quả. Nguồn thu từ phạt khác chỉ chiếm 5 phần trăm số thu thường xuyên trong 5 năm qua.

Liên quan đến vốn vay và vốn huy động trái phiếu, việc vay vốn nước ngoài của chính quyền vùng phải được chính quyền trung ương chấp thuận. Điểm cân nhắc quan trọng để chấp thuận là điều khoản nêu rõ thâm hụt trong ngân sách quốc gia và ngân sách địa phương không được vượt quá ngưỡng 3 phần trăm. Cho đến nay, Jakarta vẫn chưa nộp để xuất xin được vay vốn nước ngoài. Jakarta đã cân nhắc phát hành trái phiếu đô thị để tài trợ cho đầu tư cơ sở hạ tầng, nhưng thành phố vẫn còn trong giai đoạn chuẩn bị ban đầu.

Số thu đặc biệt của Jakarta bao gồm toàn bộ các nguồn thu nhập được ghi dưới dạng "tài trợ", được xem như cách thức cân bằng ngân sách, bao gồm: kết chuyển từ ngân sách của năm trước và các khoản chuyển khoản từ quỹ dự trữ. Trong 5 năm qua, Jakarta đã bị thâm hụt ngân sách từ 1 đến 2 ngàn tỉ Rup, và hoàn toàn được tài trợ bằng thặng dư của ngân sách năm trước (Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Lalu), ngoại trừ năm 2005, khi kết chuyển ngân sách được bổ sung bằng khoản chuyển khoản tương đối nhỏ từ quỹ dự trữ. Không có số thu từ doanh thu bán tài sản địa phương được ghi nhận trong ngân sách Jakarta trong 5 năm qua.

Số thu ngân sách được phân chia bao gồm ba loại Quỹ Cân bằng của chính quyền trung ương (Dana Perimbangan): Quỹ phân chia giữa chính quyền các cấp nguồn thu từ thuế và phi thuế (Bagian Daerah dari Pajak dan Bukan Pajak/Dana Bagi Hasil); Quỹ phân bổ chung (Dana Alokasi Umum, DAU); Quỹ phân bổ đặc biệt (Dana Alokasi Khusus, DAK). Khái niệm liên quan đến Quỹ phân bổ chung và Quỹ phân bổ đặc biệt chính là sự cân bằng chênh lệch ngân sách của vùng, được xác định bằng nhu cầu ngân sách của vùng trừ cho năng lực ngân sách của vùng đó. Trong khi tổng của ba Quỹ cân bằng này vẫn ổn định trong 5 năm qua trong khoảng từ 2,4 đến 2,5 ngàn tỉ Rupiah theo giá trị thực, tỉ trọng của chúng trong tổng thu ngân sách của Jakarta đang giảm dần và có thay đổi mạnh trong thành phần của các loại quỹ này. Tỉ trọng các Quỹ cân bằng trong tổng thu ngân sách của Jakarta đã giảm từ 32,1 phần trăm xuống 23,6 phần trăm, kèm theo sự gia tăng với mức độ tương đương trong tỉ trọng của nguồn thu thường xuyên.

Trong phạm vi các Quỹ cân bằng, đóng góp của quỹ DAU giảm từ gần hai phần ba năm 2001 xuống chưa tới một phần tư trong năm 2005, kèm theo sự gia tăng đồng thời tỷ trọng của Quỹ phân chia giữa các cấp nguồn thu thuế và phi thuế từ 36 phần trăm lên 77 phần trăm. Cả hai xu hướng này nêu rõ sự tự chủ về ngân sách đang gia tăng cho Jakarta, khi tỉ trọng tổng nguồn thu địa phương đang gia tăng phụ thuộc vào sự thành công của Jakarta trong việc tạo ra nguồn thu riêng và số thu thuế của chính quyền trung ương được chia cho các vùng. Sự gia tăng tầm quan trọng của số thu được phân chia từ nguồn thuế và phi thuế bắt đầu từ năm 2002, một phần phản ánh sự thúc đẩy của chính quyền trung ương nhằm cải thiện nỗ lực thuế - phần lớn số thu từ hình thức này xuất phát từ 20 phần trăm tỉ trọng thuế thu nhập cá nhân của Jakarta. Chính sách này được bổ sung thông qua tỉ trọng tăng thêm từ số thu tài nguyên trao lại cho chính quyền địa phương theo Luật số 33/2004. Jakarta không nhận bất kỳ đồng nào từ Quỹ Phân bổ Đặc biệt trong 5 năm qua.

Năm 2003, Jakarta áp dụng cách dự thảo ngân sách căn cứ theo kết quả hoạt động. Theo hệ thống mới này, việc phân bổ vốn được gắn kết với việc hoàn thành các mục tiêu của các đơn vị công tác (Unit Kerja) trong chính quyền Jakarta. Tuy nhiên, dự toán ngân sách căn cứ vào kết quả hoạt động chỉ có hiệu quả khi có những tiêu chuẩn hoặc chuẩn mực định trước theo công thức để đánh giá chất lượng của chính phủ và xác định mức phân bổ ngân sách sau đó dựa vào sự thành công hoặc thất bại tương đối của các đơn vị nhà nước; các tiêu chí và thước đo đánh giá kết quả hoạt động của nhà nước vẫn còn đang được hình thành. Một yếu tố khác trong cải cách ngân sách ở Jakarta là việc áp dụng một định dạng mới sử dụng phương thức thẳng dư/thâm hụt ngân sách - Định dạng ngân sách trước đó không nêu rõ thẳng dư hay thâm hụt ngân sách.

Mục "Chi tiêu theo lĩnh vực" của ngân sách cũng được thống nhất: mục này hiện chỉ có 8 lĩnh vực (bidang). Những lĩnh vực được chia thành các chức năng (fungsi), và mỗi chức năng được phân thành các chương trình (program). Thực hiện ngân sách được xác định bằng sự thành công của các đơn vị thực hiện các chức năng được giao. Định dạng mới này rất khác với định dạng trước, theo đó chi tiêu được chia thành hai phần chính, chi thường xuyên (Belanja Rutin) và chi đầu tư phát triển (Belanja Pembangunan). Chi tiêu đầu tư phát triển được chia thành 21 lĩnh vực.

Chi tiêu tập trung vào ba lĩnh vực chính, chiếm đến hơn ba phần tư tổng chi tiêu mỗi năm: Chính phủ, Giáo dục và Y tế, các Dịch vụ và Cơ sở Hạ tầng Đô thị. Tuy nhiên, cấu phần chi tiêu đã chuyển dịch giữa ba lĩnh vực này, đáng chú ý là chi tiêu của chính phủ giảm đi từ chiếm một phần ba xuống còn một phần tư trong tổng chi tiêu và sự gia tăng bù lại từ 19 phần trăm lên 27 phần trăm trong chi tiêu cho khu vực dịch vụ và hạ tầng đô thị. Chi tiêu còn được chia thành 'chi tiêu gián tiếp' và 'chi tiêu trực tiếp'; chi gián tiếp chủ yếu cho quản lý hành chính và chi trực tiếp là cho các chương trình cụ thể, nhưng việc sử dụng các quỹ đặc biệt lại không rõ ràng theo định dạng này.

Jakarta cũng phân loại chi tiêu theo 5 nhóm chi tiêu (Kelompok Belanja): Quản lý hành chính tổng quát (Belanja Administrasi Umum); Vận hành và bảo trì các dịch vụ và hạ tầng công cộng (Belanja Operasi dan Pemeliharaan Sarana dan Prasarana Publik); Đầu tư (Belanja Modal); Chuyển khoản (Belanja Transfer); và Các khoản khác (Belanja Tidak Terduga). Tuy nhiên, phân tích chi tiêu theo nhóm chỉ có thể thực hiện cho giai đoạn 2001-2003 vì trong 2004 - 2005, ba nhóm đầu được kết hợp thành một nhóm. Ngay cả cách phân tích này cũng không nói lên được nhiều điều do trùng lặp trong việc sắp xếp các tiểu mục. Phân tích sau năm 2003 còn rắc rối hơn vì ba nhóm chi tiêu đầu tiên chiếm bình quân 98 phần trăm tất cả chi tiêu từ 2001 đến 2003. Do đó, sự tương đối không rõ ràng của 5 nhóm chi tiêu trước đây nay càng trở nên khó diễn giải hơn.

Cách thứ ba Jakarta phân loại chi tiêu là dựa vào thẩm quyền tài phán hành chính: cấp tỉnh (propinsi) và cấp quận/đô thị (kabupaten/kotamadya). Từ 2003, tỷ trọng chi tiêu cấp tỉnh và tỷ trọng chi tiêu cấp địa phương duy trì ở mức tương ứng 63 phần trăm và 37 phần trăm, mặc dù Jakarta có kế hoạch tăng tỉ trọng chi tiêu cấp địa phương lên 40 phần trăm.

Bắt đầu năm 2004, Jakarta thiết lập các chương trình ưu tiên ngoài tám lĩnh vực chi tiêu như đã nêu. Các chương trình ưu tiên là những đầu tư có qui mô lớn, khẩn cấp, được tài trợ bằng một “ngân sách dành riêng phát triển”, theo đó chỉ định các quỹ nhất định được khóa hoặc dành riêng cho các mục đích phát triển, thường là những chương trình nhiều năm. Còn có 11 chương trình chuyên biệt trong ngân sách 2005, bao gồm các dự án như kênh xả lũ, dự án đường xe buýt, nhà ở thu nhập vừa và thấp, cầu vượt, hầm chui, phục hồi các công trình trường học công.

Đối với thu ngân sách, một số dạng chi tiêu nhất định được đưa vào phần thứ ba trong ngân sách của Jakarta, “tài trợ”. Nó bao gồm tiền trả vốn vay gốc, chuyển khoản cho quỹ dự trữ, đầu tư vốn, và thặng dư từ năm ngân sách hiện tại. Không có khoản chuyển khoản quỹ dự trữ hoặc thặng dư hiện hành được ghi nhận trong năm năm qua. Tuy nhiên, Jakarta vẫn tiếp tục trả nợ hỗ trợ phát triển và thực hiện một số đầu tư vốn, mặc dù hai hạng mục chi tiêu này đều không lớn lắm. Tiền trả nợ cho Ngân hàng Tái thiết Quốc tế (IBRD) và Quỹ hợp tác Quốc tế Hải ngoại (OECD) đã tiếp tục giảm từ 51 tỉ Rupiah năm 2001 xuống 40 tỉ Rupiah năm 2005. Jakarta cũng đã tăng góp vốn kinh doanh (Penyertaan Modal) từ 11 tỉ Rupiah của năm trước lên 50 tỉ Rupiah năm 2005.

V. Tài chính Tp.HCM trong bối cảnh so sánh

A. Kết quả thu và chi

Nhóm nghiên cứu đã đánh giá kết quả huy động nguồn thu đô thị ở Tp.HCM, Thượng Hải và Jakarta thông qua xem xét ba vấn đề sau: Có tạo ra được nguồn lực đáng kể hay không? Các cơ chế huy động nguồn thu hiện tại có tính bền vững và dễ tăng như thế nào? Đây là các chi phí tính theo hiệu quả kinh tế và công bằng xã hội?

Tp.HCM rất thành công trong việc huy động nguồn thu: mức tăng thu bình quân thực bắt kịp với mức tăng trưởng GDP của thành phố, cả hai cùng tăng với tỷ lệ tổng hợp hàng năm xấp xỉ 11 phần trăm từ năm 2001 đến 2004. Tuy nhiên, tỷ lệ tăng trưởng số thu trong hai năm qua không bằng một nửa tỷ lệ tăng trưởng trong hai năm trước đó. Hơn nữa, vì Tp.HCM chỉ được giữ lại 30 phần trăm tổng số thu thuế trên địa bàn, nên trên thực tế, ngân sách thành phố bị thu hẹp 3,1 phần trăm vào năm 2004. Ngược lại, tỷ lệ tăng trưởng bình quân thực hàng năm của thu ngân sách địa phương Thượng Hải là 26,5 phần trăm vượt xa tỷ lệ tăng trưởng tổng thu 18,9 phần trăm, cho dù cả hai đều giảm mạnh vào năm 2002. Tỷ lệ tăng trưởng thực số thu ngân sách địa phương ở Jakarta bình quân hàng năm đạt 8,3 phần trăm từ năm 2001 đến 2005, với nhiều biến động lớn nhưng theo xu hướng giảm rõ rệt; số liệu tổng thu huy động được ở Jakarta không có sẵn trong thời gian này.

Cả ba thành phố đều tạo ra khoảng hai phần ba đến ba phần tư nguồn thu trong ngân sách từ nguồn thu riêng của họ từ năm 2000, trong đó Tp.HCM vào khoảng 61 phần trăm, Thượng Hải 67 phần trăm và Jakarta 73 phần trăm. Một phần ba nguồn ngân sách còn lại ở Tp.HCM và Thượng Hải chủ yếu là thông qua thuế được phân chia; ở Jakarta, phần tư còn lại được chia ra theo tỷ lệ khoảng hai phần ba từ thu thuế được phân chia và một phần ba từ số thu được phân chia khác giữa các cấp.

Tuy nhiên, vẫn còn những mối quan ngại về việc thiếu tính dễ tăng và tính bền vững khi số thu theo nguồn riêng được phân tích ra theo từng thành phần. Ở Tp.HCM, thu thường xuyên địa phương bao gồm một số lượng lớn các loại phí sử dụng, lệ phí và một số lượng vừa phải nợ của chính quyền địa phương. Hiện nay, không có một cơ sở thuế nào của chính quyền địa phương có thể được thu một cách rộng rãi hàng năm với thuế suất thấp để tạo ra một nguồn thu riêng đáng kể. Thay vào đó, Tp.HCM tạo lập phần lớn thu nhập từ các loại lệ phí phạt, mà công tác hành thu là tương đối tốn kém so với số thu mà nó tạo ra. Ngoài ra, hơn một nửa nguồn thu riêng ở Tp.HCM hình thành từ những nguồn thu nhất thời như bán tài sản của chính quyền địa phương, hay từ các nghiệp vụ kho bạc như kết chuyển ngân sách từ năm trước sang. Theo thời gian, Tp.HCM tất yếu

sẽ cạn kiệt nguồn tài sản để bán, và sẽ thâm lạm vào thặng dư ngân sách tích lũy. Phần thu được phân chia giữa các cấp chính quyền có tính chắc chắn hơn, vì nó bao trùm nhiều loại thuế quốc gia và được chia ra tương đối đồng đều giữa thuế trực thu và thuế gián thu.

Thành phần của nguồn thu riêng của Thượng Hải dễ gây nhầm lẫn hơn, vì việc bán tài sản vô hình và hữu hình của chính quyền địa phương là các khoản thu ngoài ngân sách nhưng tạo ra một số thu khổng lồ - các hợp đồng cho thuê dài hạn ở khu trung tâm Thượng Hải và ở Phố Đông giúp tài trợ cho hầu hết việc phát triển cơ sở hạ tầng ở các vùng này. Tuy nhiên, trong khoản mục thu thường xuyên của địa phương, Thượng Hải có cấu thành nguồn thu bền vững hơn: thành phố đang tạo ra một tỷ trọng lớn trong số thu từ các khoản phí và lệ phí sử dụng và áp dụng thuế kinh doanh của thành phố có mức thu và tính dễ tăng cao. Cũng như Tp.HCM, khoản thu được phân chia ở Thượng Hải bao gồm một số loại thuế quốc gia, nhưng trong đó các loại thuế trực thu chiếm tỷ trọng nhiều hơn, nhưng thường khó thu hơn thuế gián thu.

Theo nhiều cách, cấu thành nguồn thu riêng của Jakarta có tính bền vững nhất. Chẳng những gần ba phần tư trong toàn bộ nguồn thu của thành phố xuất phát từ nguồn thu riêng, mà trong khoản mục này, phần lớn nguồn tiền đều hình thành từ các cơ sở thuế bền vững và có tính dễ tăng cao, thường được thu tốt nhất ở cấp chính quyền địa phương: phương tiện giao thông và đất, nhà, chiếm tương ứng ở mức 39 phần trăm và 15,7 phần trăm số thu của chính quyền địa phương.

Việc dựa vào hàng trăm loại thuế, phí và lệ phí địa phương để tạo nguồn thu thường xuyên địa phương và bán tài sản của chính quyền địa phương để tạo nguồn thu không thường xuyên đã làm giảm hiệu quả kinh tế và công bằng xã hội của hoạt động thu ngân sách. Sự biến dạng hành vi của nhà sản xuất và người tiêu dùng theo nhiều cách khác nhau sẽ tạo ra tổn thất kinh tế cho tổng thể xã hội, và gánh nặng có xu hướng rơi nhiều nhất vào những người ít có khả năng chi trả nhất. Việc thu các nguồn thu này cũng có thể khá tốn kém và mang lại vô số cơ hội cho sự câu kết và tham nhũng, đặc biệt vì phần nhiều là những khoản thu ngoài ngân sách. Ngược lại, những khoản thuế và lệ phí dựa trên những cơ sở thuế địa phương có tính khả thi lâu dài sẽ có hiệu quả kinh tế, công bằng xã hội và có lợi về mặt ngân sách hơn. Một loại thuế nhà, đất được thiết kế tốt và thực hiện thỏa đáng, sẽ khó tạo ra tình trạng trốn thuế, cho nên sẽ có hiệu quả kinh tế. Nó còn công bằng ở chỗ nó thể hiện thay thu nhập dài hạn, và tương đối tương quan với lợi ích nhận được. Tương tự, các loại thuế và lệ phí liên quan đến phương tiện giao thông có thể khá đơn giản để cưỡng chế thi hành, và nên đánh vào những phương tiện giao thông cá nhân, gia tăng theo sự gia tăng giá trị của phương thức lưu thông, và liên quan đến lợi ích nhận được. Nguồn thu địa phương phổ biến thứ ba là thuế bán hàng hay thuế doanh thu đối với các doanh nghiệp địa phương.

Nhóm nghiên cứu đã đánh giá việc thực hiện chi tiêu đô thị ở Tp.HCM, Thượng Hải, và Jakarta thông qua xem xét ba câu hỏi sau: Việc báo cáo về chi tiêu có đủ minh bạch để duy trì được trách nhiệm giải trình trước công chúng của các quan chức về việc thực hành chi tiêu ngân sách? Hoạt động chi tiêu có hiệu quả và hiệu suất về mặt chi phí hay không? Chính quyền các đô thị đã nỗ lực như thế nào để bù đắp thiếu hụt ngân sách giữa nghĩa vụ chi tiêu và nguồn lực sẵn có?

Tỷ lệ tăng trưởng chi tiêu ở Tp.HCM gần bằng với tỷ lệ tăng trưởng số thu, trong khi hai tỷ lệ này ở Jakarta gần như đi theo cùng một quỹ đạo, và xem ra không có chút quan hệ nào có thể nhận thấy được giữa tỷ lệ tăng thu và tỷ lệ tăng chi của Thượng Hải.

Những điểm yếu kém trong việc báo cáo chi tiêu đô thị thậm chí trở nên rõ rệt hơn khi giá trị tổng thu ngân sách được so sánh với giá trị tổng chi ngân sách. Trong khi 94 phần trăm thu ngân sách địa phương được thể hiện trong ngân sách chi tiêu của Tp.HCM, con số này giảm còn 86 phần trăm đối với ngân sách Jakarta, và chỉ có 85 phần trăm được giải trình trong ngân sách Thượng Hải. Nói tóm lại, dựa vào số liệu mà nhóm nghiên cứu có được, ngân sách của Tp.HCM và Jakarta chỉ cân bằng sau khi điều chỉnh sai số trong phương pháp tính toán ở TP.HCM và sau khi điều chỉnh ngân sách không sử dụng hết được kết chuyển sang ngân sách năm sau ở Jakarta; còn số thu ngân sách không được bút toán của Thượng Hải thì không giải thích được.

Trong khi những khoản chênh lệch này có vẻ không quan trọng, nhưng chúng cũng đáng lo ngại vì chúng bị nhận ra bằng cách kiểm tra chéo cơ bản nhất giữa số thu và số của các cơ quan quản lý tài chính. Chúng còn gây bối rối hơn khi ta biết rằng những số liệu này chỉ bao hàm số thu trong ngân sách, và những nguồn thu lớn thì lại nằm ngoài ngân sách ở cả ba thành phố.

Vẫn còn những câu hỏi nữa được đặt ra về tính minh bạch và đáng tin cậy của việc công khai chi tiêu đô thị khi cố gắng phân tách chi tiêu theo từng thành phần. Chẳng những khó mà biết được việc chi tiêu ngân sách trong mỗi thành phố bất kể hệ thống phân loại ra sao, mà còn hết sức khó khăn để thực hiện việc so sánh có ý nghĩa giữa các thành phố. Ví dụ, hoàn toàn không thể phân tách 37 phần trăm số chi tiêu của Thượng Hải dựa theo các văn bản được công bố; hoặc sự ấn tượng của con số hơn một nửa chi trong ngân sách ở Tp.HCM là cho đầu tư phát triển, việc dành hơn ba phần tư cho chi tiêu thường xuyên của Jakarta xem chừng có vẻ chính xác hơn.

Trước tình trạng chúng ta thật sự không biết Tp.HCM, Thượng Hải, và Jakarta đang tiêu tiền như thế nào, thì với những thông tin có sẵn được công khai, chúng ta không thể đánh giá được hiệu suất chi phí của chi tiêu cho các yếu tố đầu vào hay hiệu quả chi phí của chi tiêu cho các yếu tố đầu ra và kết quả chi tiêu. Jakarta đang có những nỗ lực lớn nhất để giải quyết vấn đề này, hiện đang trong quá trình chuyển sang một hệ thống dự thảo ngân sách dựa vào kết quả, cho dù thành phố vẫn còn phải xây dựng các tiêu chí để đánh giá kết quả chi tiêu.

Tp.HCM, Thượng Hải, và Jakarta đều cố gắng bù đắp các khoản thâm hụt ngân sách thông qua ứng dụng các cơ chế sáng tạo về tài trợ ngoài ngân sách. Các ví dụ bao gồm: các hợp đồng cho thuê và hoán đổi đất dài hạn; hợp tác giữa nhà nước và tư nhân (PPP), và sự tham gia của khu vực tư nhân (PSP) vào cơ sở hạ tầng đô thị dưới hình thức như BOT (xây dựng-vận hành-chuyển giao), BT (xây dựng-chuyển giao), BTO (xây dựng-chuyển giao-vận hành), BOO (xây dựng-vận hành-sở hữu), và các cơ chế hợp đồng nhượng quyền; thành lập các công ty đầu tư của chính quyền địa phương như HIFU ở Tp.HCM và UDIC ở Thượng Hải; và huy động nợ thông qua các khoản vay và trái phiếu.

B. Kiến nghị để cải thiện tài chính đô thị ở Tp.HCM

Tp.HCM nên cố gắng gia tăng nguồn thu riêng, đồng thời cải thiện hiệu quả kinh tế và công bằng xã hội trong phương thức tạo ra nguồn thu này. Mục tiêu dài hạn là để giảm sự phụ thuộc vào các chính sách tài khóa của chính quyền trung ương và việc chuyển khoản ngân sách thông qua phát triển một cơ cấu thu địa phương bền vững và có tính dễ tăng cao.

Điều này đòi hỏi phải: hợp lý hoá và hợp nhất cơ cấu thuế và lệ phí hiện tại về đất đai và công trình xây dựng vào thành một loại thuế nhà, đất được đánh hàng năm có tính khả thi lâu dài, như một cấu phần ngân sách của một chính sách sử dụng đất đô thị hợp nhất; xây dựng một chiến lược giao thông hợp nhất, kết hợp việc xây dựng cầu đường mới với đầu tư vào các con đường lớn cho nhiều loại phương tiện giao thông và tăng mạnh thuế và phí dựa trên quyền sở hữu và vận hành phương tiện giao thông có động cơ; chuẩn bị một ngân sách hợp nhất bao gồm tất cả các nguồn thu đô thị và các quỹ thuộc sự quản lý của thành phố; và tiếp tục cải cách quản lý hành chính thuế để gia tăng hơn nữa hiệu suất thu thuế đồng thời hạ thấp chi phí giao dịch liên quan đến sự tuân thủ của người nộp thuế.

Tp.HCM nên cố gắng cải thiện tính minh bạch, trách nhiệm giải trình, và hiệu suất và hiệu quả về mặt chi phí của chi tiêu đô thị. Mục tiêu dài hạn là tạo ra thêm giá trị gia tăng xã hội thông qua gia tăng lợi ích mà người dân nhận được cho sự đóng góp của họ vào ngân sách thành phố.

Điều này đòi hỏi phải: chuẩn bị một ngân sách hợp nhất bao gồm tất cả chi tiêu đô thị và tất cả các khoản nợ dự phòng; phân tách và chi tiết hóa chi tiêu công cộng thành các khoản mục giúp phản ánh chính xác và rõ ràng việc sử dụng nguồn thu công cộng; thiết kế và thực hiện một hệ thống để thường xuyên đánh giá hiệu suất chi phí của các yếu tố đầu vào ngân sách theo thời gian và so sánh với các đô thị lớn khác ở Việt Nam; và thiết kế và thực hiện một hệ thống để thường xuyên đánh giá tính hiệu quả chi phí của các yếu tố đầu ra ngân sách và kết quả chính sách theo thời gian và giữa các khu vực hành chính có thể so sánh.

Chương I: Giới Thiệu

I. Các mục tiêu nghiên cứu

Sự kết hợp của tốc độ đô thị hóa nhanh chóng và gia tăng thu nhập đô thị ở Việt Nam đang dẫn đến sự tăng lên mạnh mẽ về nhu cầu thực của việc tạo ra và cung cấp các dịch vụ và hạ tầng đô thị cơ bản trên cả nước. Điều này đang tạo ra một áp lực đáng kể lên các nguồn lực tài chính khan hiếm ở các thành phố và thị xã của Việt Nam, làm nổi bật lên yêu cầu cấp bách của việc cải thiện cả việc huy động các nguồn thu và hiệu quả cũng như hiệu suất của các khoản chi tiêu đô thị.

Nhận ra các xu hướng nhân khẩu học này và các yêu cầu đang đặt ra cho chính quyền đô thị, ủy ban Nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh (Tp.HCM) đã đề nghị Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc (UNDP) hỗ trợ trong việc đánh giá các thông lệ tài chính đô thị của Thành phố, và trên cơ sở đó đưa ra các đề xuất cải thiện.

UNDP đã hợp đồng với Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright (FETP) và Trường Quản lý Nhà nước Kennedy (KSG), Đại học Harvard thực hiện phân tích và nghiên cứu chính sách ứng dụng về tài chính đô thị ở Tp.HCM và đưa ra những đề xuất cho việc nâng cao hiệu quả thực hiện trong tương lai.

Trong những thảo luận sau đó giữa các bên liên quan, nghiên cứu đã được mở rộng ra bao gồm thêm Thượng Hải và Jakarta, nhờ đó Tp.HCM có thể được đặt trong góc độ so sánh quốc tế.

Các mục tiêu của nghiên cứu này bao gồm:

- Phân tích các xu hướng trong quá khứ và tình hình thực tế của việc huy động và phân bổ các nguồn lực tài trợ các dịch vụ và hạ tầng đô thị ở Tp.HCM;
- Thực hiện một phân tích tương tự cho Thượng Hải và Jakarta, và so sánh các kết quả với việc thực hiện ngân sách của Tp.HCM cho đến hiện tại,
- Nêu bật những chính sách và các thông lệ hữu hiệu nên được tiếp tục thực hiện, cũng như những chính sách và cách thức cần được tăng cường và điều chỉnh; và
- Nhận dạng những nguồn thu tiềm năng cao nhưng chưa được khai thác, và đề xuất những cải tiến trong hiệu quả và hiệu suất chi tiêu.

Nghiên cứu này không phải là một đánh giá, kiểm toán hay điều tra về tài chính đô thị ở Tp.HCM, mà là một đánh giá từ bên ngoài về những gì có vẻ như đang hoạt động tốt, và về những mảng có thể được cải thiện hơn nữa với mục đích đưa ra những đề xuất mang tính xây dựng, giúp cho Tp.HCM hoàn thành những nhiệm vụ phát triển đã đề ra.

II. Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu này bắt đầu với việc thiết kế một khung khái niệm chung cho việc phân loại, tập hợp tài liệu, phân tích và đánh giá các nguồn thu và khoản chi tiêu của chính quyền địa phương ở Tp.HCM, Thượng Hải và Jakarta. Mỗi thành phố có một hệ thống ngân sách và kế toán riêng với những hạng mục rất khác nhau về cách thức sắp xếp và trình bày nguồn thu cũng như các khoản chi của chính quyền, do vậy rất cần có một khung chung cho việc so sánh giữa các thành phố. Điều này đòi hỏi một sự phân tách và rồi tập hợp lại các thông tin tài chính theo cách thức mà không được dùng bởi những thành phố này. Hai việc này được tiến hành nhằm làm nổi bật các vấn đề chính sách mang tính chiến thuật và chiến lược trọng yếu cũng như giúp cho việc trao đổi kinh nghiệm giữa Tp.HCM, Thượng Hải và Jakarta.

Nguồn thu đô thị được chia thành hai nhóm chính để xác định sự phụ thuộc của ngân sách địa phương vào các nguồn lực của chính quyền trung ương:

- Các nguồn thu riêng (các loại thuế địa phương, lệ phí và phí sử dụng ở địa phương, các nguồn thu từ các doanh nghiệp địa phương, vay mượn của chính quyền địa phương, bán các tài sản hữu hình và vô hình của địa phương, ngân sách năm trước chuyển sang, chuyển khoản từ các quỹ dự trữ, và các nguồn thu khác); và

- Thuế được phân chia và thu được phân chia (phần của các chính quyền địa phương trong các khoản thu thuế quốc gia và phi thuế, và các khoản chuyển khoản của chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương¹)

Thu đô thị được phân tách thành các khoản mục nhỏ hơn cho mỗi thành phố, chủ yếu là bằng cách chia “nguồn thu riêng” thành nguồn thu bền vững (“nguồn thu thường xuyên của địa phương”) và nguồn thu nhất thời (“nguồn thu đặc biệt của địa phương”) để đánh giá tính tự chủ của ngân sách chính quyền địa phương.

Chi tiêu đô thị cũng được chia thành hai mục chính, chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển, để xác định khả năng chính quyền địa phương tạo ra các quỹ trong ngân sách cho đầu tư và các dịch vụ và hạ tầng đô thị. Ngoài sự phân loại chung về chi tiêu này, các thành phố khác biệt nhiều về phương diện các khoản mục phụ: các khoản chi tiêu khi thì được sắp xếp theo lĩnh vực, nhưng không có thuật ngữ chuẩn, đôi khi lại theo cơ quan quản lý, hoặc theo hệ thống đặc biệt được dựa trên nhu cầu và thực tế tại địa phương.

Nhóm nghiên cứu cũng cố gắng thu thập chuỗi bốn năm dữ liệu thu và chi ngân sách của Tp.HCM, Thượng Hải và Jakarta. Dữ liệu này bao gồm cả dữ liệu trong và ngoài ngân sách, bởi vì nhiều cơ chế tài trợ có tính đổi mới nhất của ba thành phố này không nằm trong ngân sách chính thức.

Nhiều thông tin ngoài ngân sách mang tính rời rạc và chỉ có tính chỉ báo, vì vậy chúng chủ yếu được trình bày dưới dạng một chuỗi các nghiên cứu tình huống minh chứng cho những sáng kiến ngân sách thú vị nhất ở Tp.HCM, Thượng Hải và Jakarta. Các nghiên cứu tình huống này được viết sau khi thực hiện những cuộc phỏng vấn chuyên sâu với các quan chức chính phủ và những nhân vật quan trọng ở khu vực tư nhân của mỗi thành phố.

III. Những hạn chế của nghiên cứu

Chủ đề của nghiên cứu này vừa phức tạp vừa hết sức nhạy cảm. Những nhà quản lý đô thị có rất ít động lực để chia sẻ dữ liệu với những người bên ngoài bởi vì họ không thu được lợi ích trực tiếp rõ ràng, trong khi rủi ro tiềm tàng lại rất lớn.

Mặc dù có những hạn chế nêu trên, nhóm nghiên cứu đã nỗ lực tối đa trong việc thu thập các dữ liệu liên quan cần thiết để hiểu được thông lệ và chính sách ngân sách ở Tp.HCM, Thượng Hải và Jakarta. Nhóm nghiên cứu cũng đã xem xét cẩn thận để trình bày dữ liệu này một cách công bằng và khách quan.

Tuy nhiên, rõ ràng vẫn có một số lỗ hổng dữ liệu đáng kể mà khi chúng được lấp đầy có thể làm thay đổi một số phát hiện và đề xuất của nhóm nghiên cứu; những lỗ hổng này được ghi chú cẩn thận khi chúng xuất hiện trong nghiên cứu. Những gợi ý đề xuất cũng được đưa ra ở phần cuối cùng của nghiên cứu trong các chủ đề khuyến khích các nghiên cứu và phân tích sau này.

Xin độc giả nhớ rằng những so sánh giữa các nước thường được hiểu lầm như là những gợi ý để áp dụng các thông lệ ở một quốc gia mà nó có thể không phù hợp với một quốc gia khác, do bối cảnh kinh tế và lịch sử khác nhau và sự khác biệt về môi trường chính trị, xã hội và thể chế.

Do vậy, người đọc nên xem những sự giống và khác nhau giữa Tp.HCM, Thượng Hải và Jakarta không như “những thực tế tốt nhất và tồi nhất”, mà như là một nguồn để thảo luận và suy nghĩ với hy vọng rằng kinh nghiệm ở đâu đó có thể giúp chúng ta hiểu hơn hoàn cảnh của chính mình, cũng như cung cấp cho chúng ta những ý tưởng có thể phù hợp với khả năng và yêu cầu của chính mình.

¹ Trong tình huống của Jakarta, mặc dù thuế nhà, đất chính thức là thuế quốc gia, nhưng vì toàn bộ nguồn thu được giữ lại cho chính quyền địa phương nên nó có thể xem là một loại thuế địa phương được giao hơn là một khoản thu được chia sẻ và do đó là một phần của “nguồn thu riêng” chứ không phải là “thuế được chia sẻ hay thu được chia sẻ”. Điều này cũng nhất quán với việc phân loại thuế nhà, đất là nguồn thu riêng ở hầu hết các quốc gia.

Chương II: Tài Chính Đô Thị ở Thành Phố Hồ Chí Minh

I. Giới thiệu

Thành phố Hồ Chí Minh (Tp.HCM) được xem là trung tâm kinh tế của Việt Nam. Nằm ở tâm điểm của Đông Nam á và là giao điểm của các tuyến hàng hải Châu á. Thành phố có trên 6 triệu người (nếu tính cả những người nhập cư không đăng ký chính thức thì vào khoảng 8 triệu) tuy chỉ chiếm khoảng 7,3 phần trăm dân số và 0,6 phần trăm diện tích của cả nước, nhưng tạo ra 18,4 phần trăm GDP trong năm 2004 và 30,4 phần trăm tổng thu ngân sách của Việt Nam trong giai đoạn 2001-2004.

Mặc dù tương đối thành công trong việc huy động các nguồn thu thuế, nhưng Tp.HCM chỉ được giữ lại một phần tương đối nhỏ, khoảng 30 phần trăm tổng số thu. Con số này rất thấp so với nhu cầu chi tiêu ngân sách của Thành phố, và mặc dù đã rất sáng tạo trong việc sử dụng các công cụ tài trợ các khoản thiếu hụt cho chi tiêu thường xuyên và chi đầu tư phát triển (phần chênh lệch giữa trách nhiệm chi và các nguồn lực sẵn có), nhưng nó vẫn không theo kịp tốc độ tăng trưởng nhanh chóng của Thành phố và nhu cầu tương ứng về nguồn lực. Hơn thế nữa, kế hoạch phát triển được thông qua tại Đại hội Đảng bộ Thành phố lần thứ VIII vào cuối năm 2005 ước tính rằng trong vòng 5 năm tới (2006-2010), Thành phố cần phải huy động 100 nghìn tỷ đồng (tương đương 6 tỷ đô-la) cho ngân sách thành phố và 450 nghìn tỷ đồng (tương đương 27 tỷ đô-la) cho chi tiêu ngoài ngân sách, cao hơn kế hoạch 5 năm trước lần lượt là 1,7 và 2,4 lần.

Xu hướng gần đây cũng không được tích cực cho lắm. Ví dụ các số liệu trong bảng dưới cho thấy, mặc dù tốc độ tăng trưởng số thu ngân sách trong giai đoạn 2001 – 2004 bình quân khoảng 11 phần trăm, theo kịp được với tốc độ tăng trưởng tổng sản phẩm của Thành phố (GRDP), nhưng tốc độ tăng trưởng thu trong hai năm gần đây chưa bằng một nửa hai năm trước đó.

Bảng II – 1: Thu ngân sách Tp.HCM so với cả nước

Đvt: tỷ đồng

TT	Chỉ tiêu	2001	2002	2003	2004	Total
	<i>Tổng thu NS tpHCM (danh nghĩa) ²</i>	30.732	36.902	41.544	48.133	157.311
1	Tổng thu NS tp HCM (cố định)	30.097	35.048	37.401	40.150	142.698
2	Ngân sách thành phố	8.090	9.804	13.200	12.875	43.968
3	Tốc độ tăng trưởng số thu	15,4%	16,4%	6,7%	7,3%	11,4%
4	Tăng trưởng NS thành phố	25,7%	21,3%	34,5%	-3,1%	18,7%
5	Tỷ lệ thu NS tp HCM so với NS quốc gia	30,5%	34,5%	29,2%	28,9%	30,4%
6	Tỷ lệ NS TP so với N quốc gia	8,2%	9,7%	10,3%	9,2%	9,4%
7	Tỷ lệ NS TP so với tổng số thu trên địa bàn	26,9%	28,0%	35,3%	31,9%	30,9%

Nguồn: Cục Thuế Tp. HCM, Sổ Tài chính Tp.HCM và Bộ Tài chính

Hơn thế, khi phân tách các nguồn thu ngân sách Thành phố trong phần III dưới đây sẽ cho thấy cơ cấu nguồn thu không ổn định và bền vững.

Nghiên cứu này sẽ xem xét ở cả hai khía cạnh thu và chi của tài chính công ở Tp.HCM, bao gồm các thành phần trong và ngoài ngân sách. Dựa vào kết quả thực tiễn và so sánh với Thượng Hải và Jakarta, chúng tôi sẽ đưa ra một số gợi ý nhằm cải thiện hiệu quả kinh tế, công bằng xã hội và tổng số thu cũng như hiệu quả về mặt chi phí của các khoản chi tiêu đô thị. Mặc dù có diện tích 2.095 km² và được chia thành 24 quận huyện, nhưng hầu hết việc thẩm quyền tài chính đều tập trung ở Thành phố, do đó, phân tích của chúng tôi tập trung vào cả thành phố hơn là cấp quận huyện.

² Số liệu này bao gồm toàn bộ nguồn thu do Cục Thuế Thành phố thu cho tất cả các cấp chính quyền, bao gồm cả những khoản thu do ngân sách trung ương giữ toàn bộ.

II. Tổng quan thiết kế thu chi ngân sách Tp.HCM

A. Khung pháp lý thu chi ngân sách của Tp.HCM

Theo Luật Ngân sách và các văn bản hướng dẫn thi hành, nguồn thu ngân sách ở Thành phố được chia làm 3 khoản mục gồm: các khoản thu ngân sách trung ương giữ 100 phần trăm (dưới đây gọi là “nguồn thu quốc gia”); các khoản thu Thành phố được hưởng 100 phần trăm (dưới đây gọi là “nguồn thu riêng”); các nguồn thu được phân chia giữa Thành phố và Trung ương (dưới đây gọi là thu từ thuế được phân chia)³.

1. Nguồn thu quốc gia

Các khoản thu quốc gia bao gồm: các loại thuế liên quan đến thương mại, thuế thu nhập doanh nghiệp của các doanh nghiệp hạch toán toàn ngành (các chi nhánh của doanh nghiệp); thuế thăm dò và khai thác dầu khí; hỗ trợ phát triển chính thức cho ngân sách trung ương theo phương thức viện trợ (viện trợ không hoàn lại); nguồn thu từ các khoản phí và lệ phí của các cơ quan trung ương; thặng dư của Ngân hàng Nhà nước; kết chuyển ngân sách từ năm trước chuyển sang, thu từ các khoản tiền phạt và sung công quỹ thuộc ngân sách trung ương.

2. Nguồn thu riêng

Các nguồn thu riêng bao gồm các khoản thuế, phí và lệ phí liên quan đến bất động sản, phương tiện giao thông vận tải, hoạt động kinh doanh; phí trước bạ và phí môn bài các loại khác, thuế tài nguyên (không bao gồm các hoạt động liên quan đến dầu khí); thu xổ số kiến thiết; các khoản đóng góp ngân sách địa phương; các khoản thu từ quỹ dự trữ cấp tỉnh; hỗ trợ phát triển chính thức cho chính quyền địa phương (các khoản viện trợ không hoàn lại); đóng góp tự nguyện của các tổ chức và cá nhân; thu phí và lệ phí của các cơ quan chính quyền địa phương (không bao gồm lệ phí trước bạ và phí xăng dầu); thu từ huy động các nguồn lực cho đầu tư phát triển xây dựng và cơ sở hạ tầng (vay hoặc phát hành trái phiếu); thu từ thặng dư ngân sách; kết dư ngân sách từ các năm trước; thu từ các khoản nộp phạt và sung công quỹ của ngân sách địa phương; bổ sung từ ngân sách cấp trên.

3. Khoản thu từ việc phân chia số thu thuế

Khoản thu từ việc phân chia số thu thuế bao gồm: thuế giá trị gia tăng (với các loại trừ được chỉ định); thuế thu nhập doanh nghiệp (với các loại trừ được chỉ định); thuế thu nhập dành cho những người có thu nhập cao (thuế thu nhập cá nhân); thuế tiêu thụ đặc biệt cho các hàng hóa và dịch vụ tiêu thụ nội địa (trừ xổ số); phí xăng dầu.

Tỷ lệ thu ngân sách trung ương được phân chia cho ngân sách Thành phố được xác định theo công thức sau:

- A là tổng ngân sách địa phương (sau khi trừ đi các khoản chi bổ sung cho ngân sách cấp dưới, nguồn bổ sung có mục tiêu từ ngân sách trung ương, các khoản vay, nguồn đóng góp tự nguyện, nguồn viện trợ, nguồn vay nước ngoài của chính quyền trung ương, và các khoản chi chuyển từ ngân sách các năm trước).
- B là tổng nguồn thu riêng (sau khi trừ đi các khoản thu bổ sung từ ngân sách trung ương, các khoản vay, đóng góp tự nguyện, viện trợ, thặng dư ngân sách của năm trước, kết chuyển từ ngân sách các năm trước).
- C là tổng khoản thu thuế được phân chia mà Tp. HCM có được.
- Nếu $A - B < C$ thì tỷ lệ phần trăm = $(A-B)/C \times 100\%$.
- Nếu $A - B = C$ thì tỷ lệ phần trăm = 100%.
- Nếu $A - B > C$, ngân sách Trung ương sẽ bổ sung phần thiếu hụt

³ Tham khảo Phụ lục I để biết thêm chi tiết danh mục chi tiết các khoản thu trong các nhóm thu này.

Công thức phân chia thu thuế và thời gian có hiệu lực thi hành công thức đó do Chính phủ đề xuất và trình ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định. Công thức để phân chia các khoản thu giữa ngân sách thành phố và ngân sách các quận, huyện do Hội đồng nhân dân Tp. HCM quyết định.

4. Các khuyến khích thu đặc biệt

Trường hợp thu vượt các mục tiêu thu quốc gia và thu thuế được phân chia, Thành phố được giữ lại 30 phần trăm số thặng dư thu như là thu của địa phương được toàn quyền sử dụng, nhưng không được vượt quá số thặng dư thu của năm trước. Ngân sách trung ương sẽ dành 70 phần trăm của khoản 70 phần trăm thặng dư còn lại cho các dự án của Thành phố. Như vậy, Thành phố sẽ được 79 phần trăm số thặng dư thu vượt kế hoạch (30 phần trăm toàn quyền sử dụng và 49 phần trăm chi có mục tiêu). Thành phố được sử dụng toàn bộ tiền đầu giá quyền sử dụng đất để phục vụ cho đầu tư phát triển. Thành phố cũng có thể huy động các nguồn vốn thông qua các phương thức như BOT, BT, với điều kiện được sự cho phép của các cơ quan có thẩm quyền.

5. Chi tiêu

Về nguyên tắc, ngân sách Tp. HCM phải được cân đối, chi không được vượt quá thu. Tuy nhiên, thành phố có thể huy động các nguồn vốn khác (vay nợ, phát hành trái phiếu) để thực hiện các chương trình mục tiêu với điều kiện tổng vay nợ không được vượt quá tổng chi đầu tư phát triển của năm hiện hành. Quy định này lớn hơn định mức chung ở Việt Nam; trần đi vay của các thành phố, trừ Hà Nội và Tp. Hồ Chí Minh, là 30 phần trăm tổng ngân sách đầu tư.

B. Cơ chế thực hiện thu chi ngân sách của Tp.HCM

1. Thu ngân sách

Các loại thuế được chia làm hai loại gồm các loại thuế trong nước và các loại thuế liên quan đến hoạt động thương mại. Cục thuế Thành phố chịu trách nhiệm thu tất cả các loại thuế trong nước trên địa bàn cho tất cả các cấp chính quyền. Hoạt động thu ngân sách của Cục thuế được tổ chức thành các phòng dựa trên các loại hình doanh nghiệp hay lĩnh vực kinh tế của đối tượng nộp thuế, chứ không theo các loại thuế hoặc chức năng quản lý hành chính thuế. Các phòng ở Cục thuế gồm: Phòng Công nghiệp và Xây dựng; Phòng Đầu tư nước ngoài; Phòng Giao thông - Bưu điện; Phòng Khu chế xuất và Khu công nghiệp; Phòng Nông lâm - Thủy sản; Phòng Doanh nghiệp Ngoài quốc doanh (1,2,3); Phòng Thương nghiệp; Phòng Thuế Trước bạ và thu khác; Phòng Văn hóa - Y tế.

Thêm vào đó, ở mỗi quận huyện đều có chi cục thuế. Các chi cục thuế này chịu trách nhiệm thu thuế và các loại phí, lệ phí từ hầu hết các cơ sở hoạt động kinh doanh nhỏ, cá nhân và hộ gia đình; Cục thuế thành phố chịu trách nhiệm thu các doanh nghiệp nhà nước, các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, các doanh nghiệp tư nhân có quy mô lớn. Cục thuế Thành phố quyết định việc phân chia nhiệm vụ thu giữa Cục với các chi cục thuế quận huyện. Có mối quan hệ tỷ lệ nghịch giữa số lượng thuế thu được và lượng nhân viên. Số lượng cán bộ nhân viên của Cục thuế Thành phố chỉ chiếm một lượng nhỏ nhưng chịu trách nhiệm thu phần lớn ngân sách Thành phố xét trên giá trị, ngược lại các cục thuế quận huyện chiếm phần lớn cán bộ nhân viên nhưng chỉ thu được một phần rất nhỏ ngân sách.

Thuế xuất nhập khẩu (chủ yếu là thuế nhập khẩu) được thu bởi Cục Hải quan và như đã đề cập ở các phần trước, toàn bộ khoản thu này thuộc ngân sách trung ương. Cả Cục thuế và Cục Hải quan đều là các đơn vị bán tự chủ trực tiếp dưới Bộ Tài chính.

2. Chi tiêu và hoạt động của kho bạc

Sở Tài chính Thành phố chịu trách nhiệm dự trù ngân sách thành phố và quản lý chi tiêu của thành phố và Kho bạc Nhà nước Thành phố đóng vai trò như thủ quỹ của Thành phố, thực hiện việc thu và các giao dịch chi.

III. Cơ cấu nguồn thu và chi trong ngân sách hiện tại của TP.HCM ⁴

A. Tổng quan về nguồn thu

Với mục đích so sánh quốc tế, nguồn thu ngân sách Thành phố có thể được phân làm hai loại chung như sau: “nguồn thu riêng” và “các khoản phân chia nguồn thu/phân chia thuế”. “Nguồn thu riêng” được chia thêm thành “các khoản thu đặc biệt” và “các khoản thu thường xuyên”. Thu thường xuyên là một dạng thu nhập bền vững trong khi thu đặc biệt là loại thu nhập bất thường và do đó không bền vững.

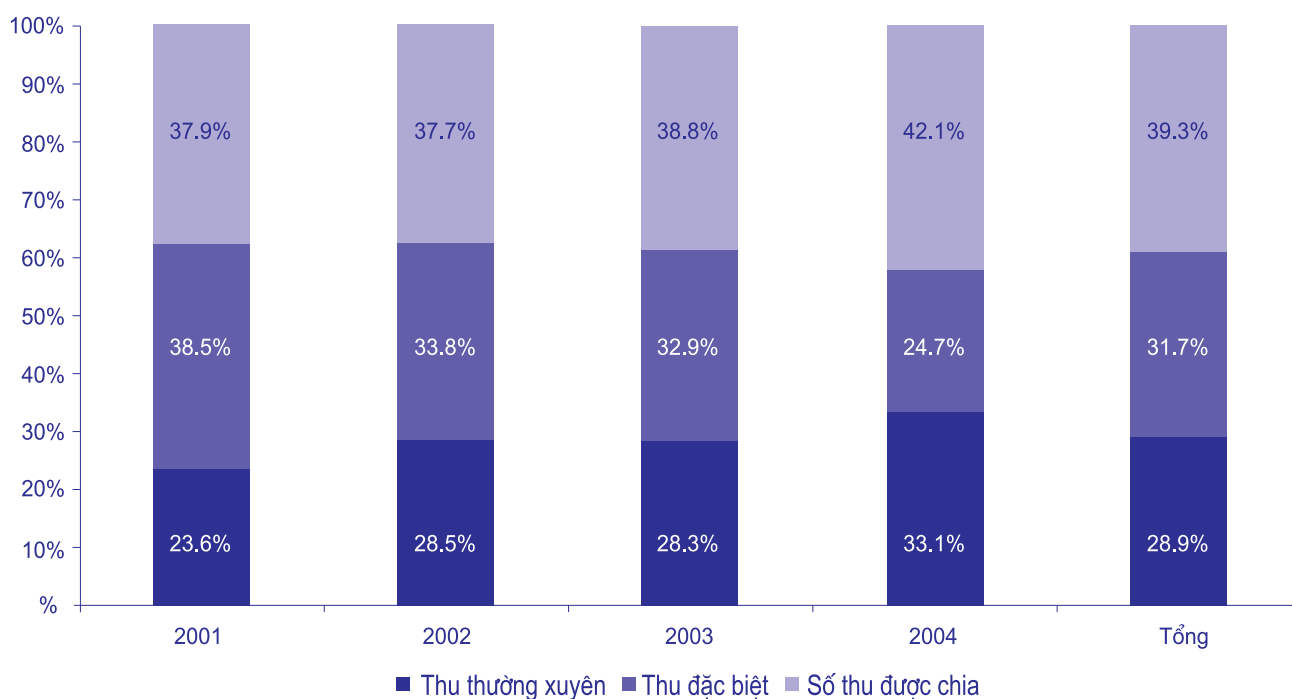
Tóm tắt tổng hợp các nguồn thu ngân sách Thành phố từ 2001 đến 2004 được thể hiện trong bảng sau:

Bảng II – 2: Tổng hợp cơ cấu thu ngân sách của Tp.HCM ⁵

Đvt: tỷ đồng

TT	Chỉ tiêu	2001	2002	2003	2004	Tổng
1	Tổng NS TP (danh nghĩa)	8.261	10.322	14.662	15,434	48.679
2	Tổng NS TP (giá cố định)	8.090	9.804	13.200	12,875	43.968
2.1	Thu thường xuyên	1.908	2.799	3.740	4,266	12.713
2.2	Thu đặc biệt	3.116	3.309	4.344	3,185	13.945
2.3	Thu được phân chia	3.066	3.694	5.115	5,426	17.300
3	Tổng thu được phân chia TP thu	13.750	15.087	17.845	18,396	65.079
4	% được giữ lại (2.3 # 3)	22,3%	24,5%	28,7%	29,5%	26,6%

Hình II – 1: Cấu thành thu ngân sách của Tp.HCM



Nguồn: Cục Thuế, Cục Thống kê và Sở Tài chính TP.HCM

⁴ Năm cơ sở là năm 2000, xin xem chỉ số giảm phát trong phụ lục II.

⁵ Tỷ lệ phần trăm ở dòng số 4 có một chút khác so với số thu thuế được phân chia do Bộ Tài chính phê duyệt là do số liệu ở bảng này là từ các nguồn khác nhau. Ví dụ tỷ lệ được phê duyệt bởi Bộ tài chính năm 2004 là 29 phần trăm, chênh lệch là 0,3 phần trăm. Dù sao, phần được phân chia vẫn tương đối nhỏ nhưng có điều đáng khích lệ là chúng có xu hướng gia tăng.

Cấu thành thu ngân sách của Thành phố đã thay đổi trong bốn năm qua: các nguồn thu thường xuyên tăng từ một phần tư lên một phần ba tổng số thu, còn các nguồn thu đặc biệt giảm từ gần 40 phần trăm xuống 25 phần trăm. Tuy nhiên, mặc dù có sự chuyển dịch từ nguồn thu riêng nhất thời sang ổn định, sự phụ thuộc của Thành phố vào các nguồn thu bên ngoài đã gia tăng liên tục, vì vậy, sự “tương ứng” của nguồn thu riêng với yêu cầu chi tiêu chỉ đáp ứng được 57,8 phần trăm năm 2004 - ngân sách của thành phố đã phụ thuộc nhiều vào khả năng đàm phán của lãnh đạo Thành phố với các đối tác bên ngoài. Sự phụ thuộc này càng nhiều thêm vì không có sự khuyến khích trong công thức phân chia thu từ thuế để gia tăng nguồn thu riêng hoặc giảm chi tiêu theo kế hoạch: cả hai điều này đều có thể dẫn đến giảm đóng góp của tp HCM vào số thu thuế của trung ương. Ba nguồn thu nêu trên được thể hiện trong bảng dưới.

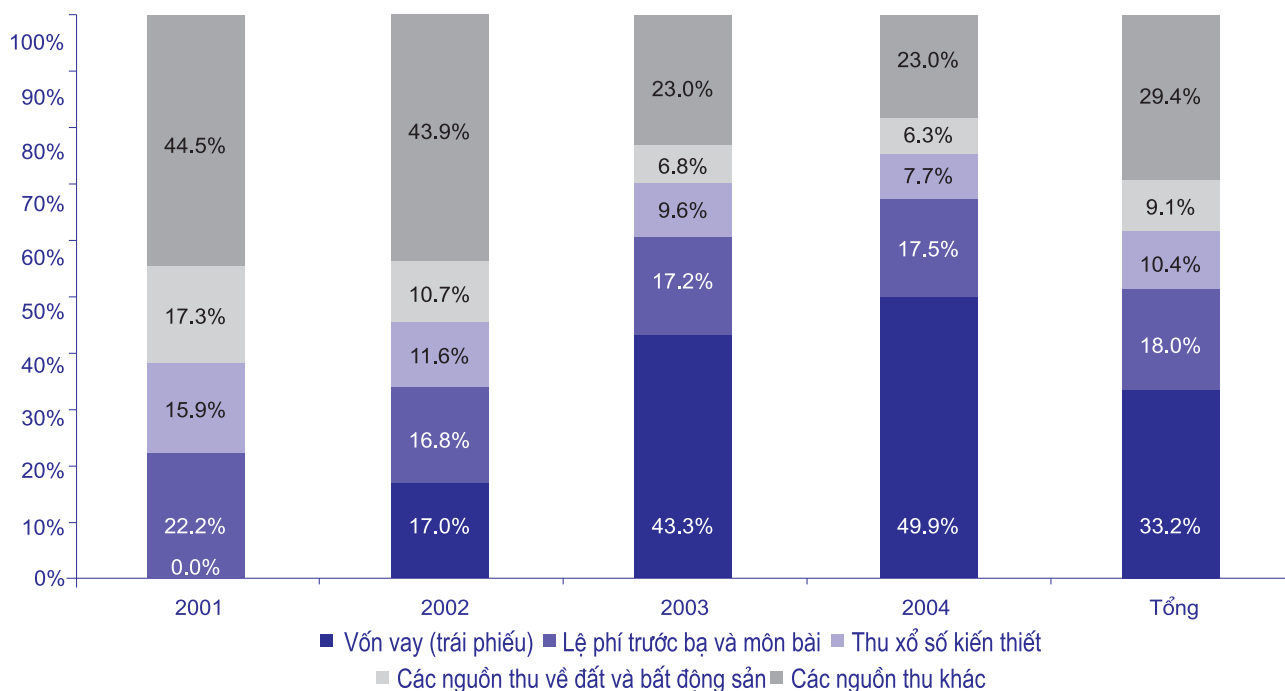
B. Các khoản thu thường xuyên

Bảng II – 3: Các khoản thu thường xuyên của Tp.HCM

Đvt: tỷ đồng

TT	Chỉ tiêu	2001	2002	2003	2004	Tổng
	Tổng số thu (danh nghĩa)	1.908	2.858	3.938	4.740	15.243
I	Tổng số thu (giá cố định)	1.908	2.799	3.740	4.266	12.713
1	Các khoản vay (trái phiếu)	-	475	1.621	2.127	4.222
2	Lệ phí trước bạ và môn bài	424	471	645	745	2.285
3	Thu trúng xổ số kiến thiết	304	324	358	330	1.316
4	Các nguồn thu về đất và bất động sản	330	300	255	267	1.153
5	Các nguồn thu khác	850	1.229	861	797	3.737
II	Cơ cấu các nguồn thu	100%	100%	100%	100%	100%
1	Các khoản vay (trái phiếu)	0,0%	17,0%	43,3%	49,9%	33,2%
2	Lệ phí trước bạ và môn bài	22,2%	16,8%	17,2%	17,5%	18,0%
3	Thu trúng xổ số kiến thiết	15,9%	11,6%	9,6%	7,7%	10,4%
4	Các nguồn thu về đất và bất động sản	17,3%	10,7%	6,8%	6,3%	9,1%
5	Các nguồn thu khác	44,5%	43,9%	23,0%	18,7%	29,4%

Hình II - 2: Cơ cấu các nguồn thu thường xuyên của Tp. HCM



Nguồn: Cục Thuế, Cục Thống kê và Sở Tài chính TP.HCM

Các xu hướng huy động nguồn thu thường xuyên được tóm tắt trong bảng số liệu và hình ở trên. Việc huy động nợ thông qua phát hành trái phiếu đô thị đã trở thành nguồn thu quan trọng trong bốn năm qua, tăng từ không lên chiếm một nửa tổng thu thường xuyên của Thành phố. Các nguồn thu khác chỉ tăng nhẹ trong cùng kỳ, do đó tỉ trọng của những nguồn này trong tổng thu thường xuyên đã giảm đi.

Tuy nhiên, các con số này có lẽ vẫn chưa đánh giá đúng mức độ đi vay của Thành phố, vì các số liệu nợ không bao gồm các khoản nợ dự phòng mà thành phố bảo lãnh công khai hoặc không công khai cho hoạt động vay nợ ngoài ngân sách của một số đơn vị trực thuộc. Ví dụ, Quỹ Đầu tư Phát triển Đô thị Thành phố (HIFU) đã vay tổng cộng khoảng 3 nghìn tỷ đồng, hay Ban quản lý dự án phát triển đô thị Thủ Thiêm đã vay hàng trăm tỷ đồng trong vài năm qua (tham khảo mục IV-C dưới đây). Điều này làm giảm khả năng thành phố tăng mức huy động vay để tài trợ cho đầu tư vào cơ sở hạ tầng đô thị trong tương lai.

Khoảng 80 phần trăm nguồn thu thường xuyên lớn thứ hai là thuế môn bài và lệ phí trước bạ mà chủ yếu là từ lệ phí trước bạ của việc xây mới và chuyển nhượng bất động sản. Nguồn này không bền vững và ước tính sẽ giảm theo thời gian. Ngược lại, chỉ có 6,3 phần trăm nguồn thu thường xuyên được tạo ra năm 2004 là từ các khoản phí, lệ phí hàng năm trên trữ lượng của cải lớn nhất của thành phố, là quỹ đất và số lượng công trình xây dựng đang tăng giá nhanh chóng của thành phố. Đây là điều kiện rất tốt để ban hành một loại thuế nhà, đất hiện đại ở Tp.HCM.

Các loại phí và lệ phí liên quan đến các phương tiện giao thông cũng là một nguồn thu tiềm năng đáng kể để tăng thu thường xuyên của thành phố. Nguồn thu này chiếm chưa đến 5 phần trăm tổng thu thường xuyên và chủ yếu là từ việc đăng ký mới hoặc chuyển nhượng các phương tiện giao thông. Các khoản thu cho việc vận hành các phương tiện giao thông và phí đậu xe là không đáng kể. Do đó, xu hướng làm cho việc sở hữu và vận hành các loại xe cộ trên địa bàn thành phố trở nên tốn kém hơn sẽ đem lại “lợi ích kép”: tạo ra một nguồn thu lớn và giảm thiểu tắc nghẽn giao thông và ô nhiễm.

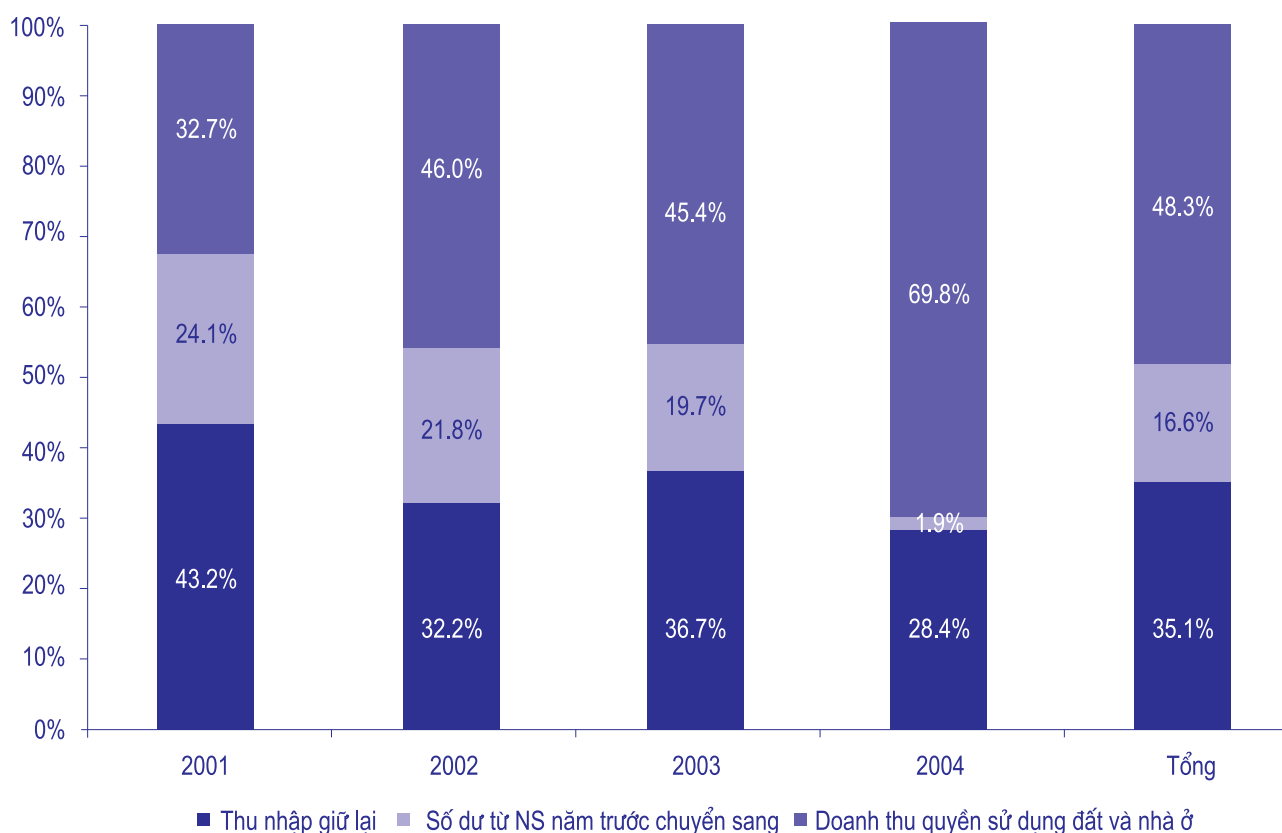
C. Các khoản thu đặc biệt của Thành phố

Bảng II – 4: Các nguồn thu đặc biệt của Tp.HCM

Đvt: tỷ đồng

STT	Chỉ tiêu	2001	2002	2003	2004	Tổng
	Tổng số thu (giá danh nghĩa)	3.116	3.378	4.574	3.539	16.720
I	Tổng số thu (giá cố định)	3.116	3.309	4.344	3.185	13.945
1	Thu nhập giữ lại	1.347	1.066	1.594	903	4.901
2	Kết dư từ NS năm trước	751	721	778	59	2.309
3	Bán quyền sử dụng đất và công trình xây dựng	1.018	1.522	1.972	2.223	6.735
II	Cơ cấu các khoản thu	100%	100%	100%	100%	100%
1	Thu nhập giữ lại	43,2%	32,2%	36,7%	28,4%	35,1%
2	Kết dư từ NS năm trước	24,1%	21,8%	17,9%	1,9%	16,6%
3	Bán quyền sử dụng đất và nhà ở	32,7%	46,0%	45,4%	69,8%	48,3%

Hình II – 3: Các nguồn thu đặc biệt của Tp.HCM



Nguồn: Cục Thuế, Cục Thống kê và Sở Tài chính TP.HCM

Các xu hướng huy động nguồn thu đặc biệt của Thành phố được tóm tắt trong bảng số liệu và hình ở trên. Các khoản thu nhập giữ lại của các đơn vị trực thuộc chính quyền Thành phố⁶ và các khoản kết dư ngân sách từ năm trước đã giảm cả về giá trị lẫn tỉ trọng trong tổng nguồn thu đặc biệt từ 2001 đến 2004. Trong khi đó, đóng góp ngân sách từ doanh thu bán quyền sử dụng đất và công trình xây dựng đã tăng hơn gấp đôi trong cùng kỳ, từ 33 lên 70 phần trăm. Xu hướng này không bền vững, vì việc bán quyền sử dụng đất và nhà chỉ diễn ra một lần và Thành phố rồi sẽ không còn bất động sản để bán.

D. Các nguồn thu được phân chia

Cho đến năm 2004, thuế trị giá gia tăng và thuế thu nhập doanh nghiệp chiếm phần lớn các nguồn thu được phân chia của tp HCM. Kể từ đó, sự chấp thuận mới cho phép phân chia giữa chính quyền trung ương và địa phương thuế tiêu thụ đặc biệt đối với các loại hàng hóa trong nước chủ yếu là rượu bia và thuốc lá đã bổ sung nguồn thu chủ yếu thứ ba trong nguồn ngân sách được phân chia của thành phố; đồng thời các khoản chuyển khoản từ ngân sách trung ương cũng giảm mạnh. Phần phân chia đáng kể nhất là từ nguồn thu phí xăng dầu quốc gia (hiện tại là 400 đ/lít). Như đã đề cập ở trên, thành phố được giữ lại khoảng 30 phần trăm tổng số thuế quốc gia thu được trên địa bàn và tỷ lệ này phụ thuộc và sự đàm phán phức tạp với chính quyền trung ương.

Các xu hướng này được tóm tắt trong bảng số liệu và hình sau đây:

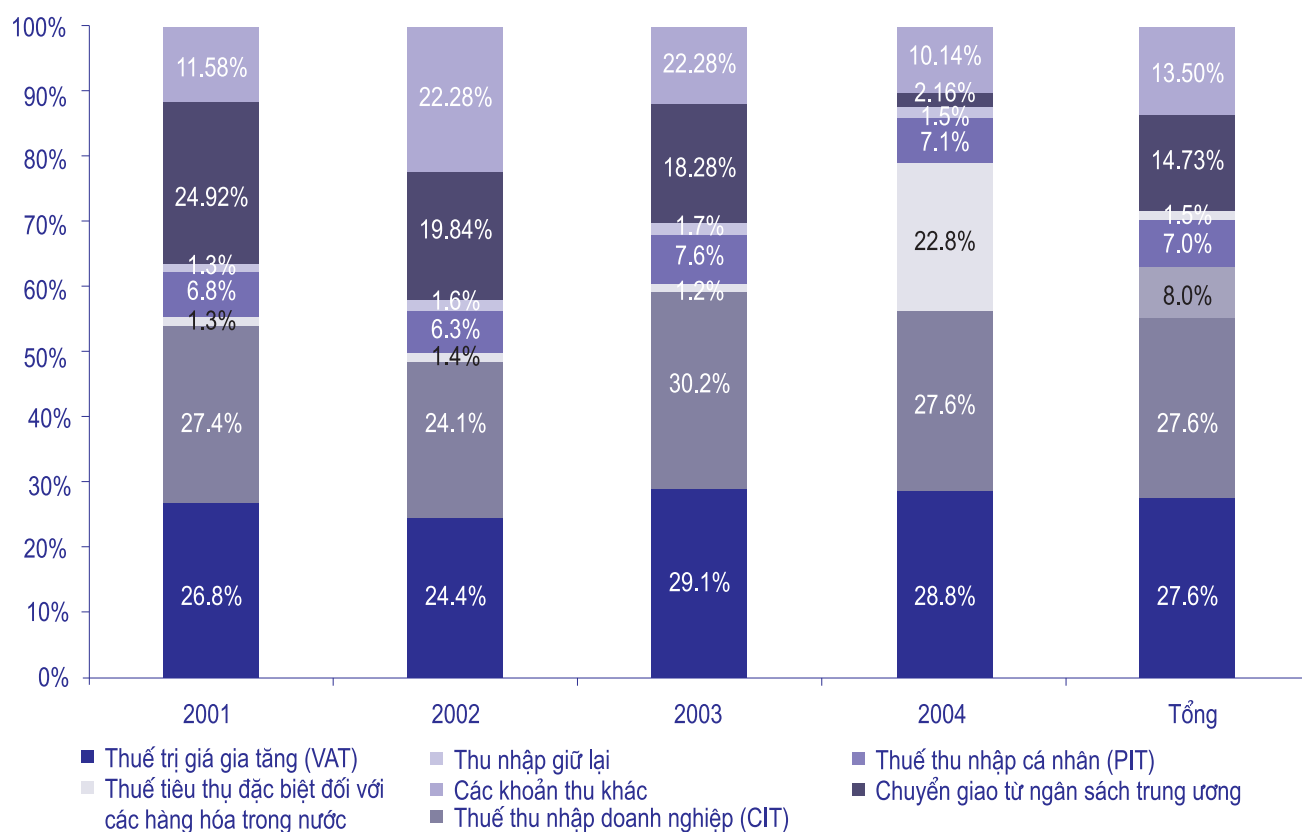
⁶ Chính thức được gọi là “ghi thu ghi chi qua ngân sách”, đó là số thu nhập giữ lại của các cơ quan địa phương như Đài Truyền hình TP.HCM và Đài Phát thanh TP.HCM. Các tổ chức này được phép giữ và tái đầu tư lợi nhuận, do đó những khoản thặng dư như vậy cơ bản được xem như các khoản chuyển nguồn ngân sách, và được ghi nhận đồng thời vào các sổ ghi nợ và ghi có.

Bảng II – 5: Các nguồn thu được phân chia của Tp.HCM

Đvt: tỷ đồng

STT	Chỉ tiêu	2001	2002	2003	2004	Total
	Tổng số thu (danh nghĩa)	3.066	3.772	5.386	6.028	20.743
I	Tổng số thu (giá cố định)	3.066	3.694	5.115	5.426	17.300
1	Thuế trị giá gia tăng (VAT)	822	902	1.486	1.560	4.770
2	Thuế thu nhập doanh nghiệp(CIT)	839	892	1.547	1.497	4.775
3	Thuế tiêu thụ đặc biệt đối với các hàng hóa trong nước	39	52	61	1.238	1.389
4	Thuế thu nhập cá nhân (PIT)	208	234	390	383	1.216
5	Các khoản viện trợ không hoàn lại	39	58	87	81	265
6	Chuyển khoản từ ngân sách trung ương	764	733	935	117	2.549
7	Các khoản thu khác	355	823	609	550	2.336
II	Cơ cấu các nguồn thu	100%	100%	100%	100%	100%
1	Thuế trị giá gia tăng (VAT)	26,81%	24,42%	29,05%	28,75%	27,57%
2	Thuế thu nhập doanh nghiệp (CIT)	27,36%	24,15%	30,24%	27,59%	27,60%
3	Thuế tiêu thụ đặc biệt đối với các hàng hóa trong nước	1,27%	1,41%	1,19%	22,82%	8,03%
4	Thuế thu nhập cá nhân (PIT)	6,78%	6,33%	7,62%	7,06%	7,03%
5	Các khoản viện trợ không hoàn lại	1,27%	1,57%	1,70%	1,49%	1,53%
6	Chuyển khoản từ ngân sách trung ương	24,92%	19,84%	18,28%	2,16%	14,73%
7	Các khoản thu khác	11,58%	22,28%	11,91%	10,14%	13,50%

Hình II – 4: Các nguồn thu được phân chia của Tp.HCM



Nguồn: Cục Thuế, Cục Thống kê và Sở Tài chính TP.HCM

E. Tổng quan về chi tiêu

Chi tiêu của thành phố chỉ bằng 28,3 phần trăm tổng thu trên địa bàn do Cục thuế Thành phố quản lý và chỉ bằng 8,6 phần trăm tổng chi ngân sách quốc gia trong giai đoạn 2001-2004; phần chênh lệch thu này của Thành phố chuyển lên Chính quyền trung ương, chiếm khoảng 30 phần trăm ngân sách quốc gia.

Như được mô tả trong bảng dưới đây, có hai khoản chi tiêu chính là chi thường xuyên và chi cho đầu tư phát triển, phần còn lại bao gồm các khoản trả nợ vay và chuyển nguồn ghi thu- ghi chi ngân sách thu nhập giữ lại của doanh nghiệp nhà nước của Thành phố.

Bảng II – 6: Tổng quan chi ngân sách của Tp.HCM

Đvt: tỷ đồng

STT	Chỉ tiêu	2001	2002	2003	2004	Total
1	Tổng chi tiêu (danh nghĩa)	7.399	9.358	13.100	14.707	44.564⁷
2	Tổng chi tiêu (giá cố định)	7.246	8.888	11.794	12.268	40.198
3	Chi đầu tư phát triển	2.978	4.427	6.333	6.735	20.473
4	Chi thường xuyên	2.807	3.172	3.759	4.033	13.771
5	Thu nhập giữ lại	1.347	1.066	1.594	903	4.901
6	Trả nợ	114	223	109	615	1.061
7	Tổng chi/tổng thu trên địa bàn	24,1%	25,4%	31,5%	30,5%	28,3%
8	Tổng chi/Ngân sách quốc gia	7,3%	8,8%	9,2%	8,8%	8,6%
9	Tỷ lệ chi đầu tư phát triển (3 ÷ 2)	41,1%	49,8%	53,7%	54,9%	50,9%

Nguồn: Cục Thuế, Cục Thống kê và Sở Tài chính TP.HCM

Chi đầu tư phát triển chiếm hơn một nửa tổng chi ngân sách, cao hơn nhiều bình quân chung của cả nước (35-38 phần trăm). Tuy nhiên, không phải tất cả chi đầu tư là chi tiêu vốn, vì chi đầu tư theo truyền thống vẫn căn cứ theo dự án và do đó nó cũng bao gồm cả phần chi thường xuyên như chi phí điều hành và quản lý dự án.

F. Chi thường xuyên

Như được thể hiện trong các bảng và hình sau đây, các hoạt động kinh tế và giáo dục chiếm phần lớn các khoản chi thường xuyên; sự sụt giảm trong chi tiêu cho y tế cùng với sự gia tăng các khoản chi cho quản lý hành chính công lại đáng lo lắng .

⁷ Sự khác biệt giữa tổng thu và tổng chi là do sự tính toán không chính xác các khoản ngân sách năm trước chuyển sang. Thực ra, con số ròng chính là con số lớn nhất được chuyển tiếp trong 4 năm chứ không phải là tổng số như đã tính.

Bảng II – 7: Chi Thường xuyên của Tp.HCM

Đvt: tỷ đồng

STT	Chỉ tiêu	2001	2002	2003	2004	Tổng
	Chi thường xuyên (danh nghĩa)	2.866	3.340	4.175	4.835	15.216
I	Chi thường xuyên (giá cố định)	2.779	3.161	3.747	4.022	13.708
1	Các hoạt động kinh tế	757	851	1.018	1.069	3.694
2	Giáo dục đào tạo	741	771	918	925	3.356
3	Y tế	426	440	478	477	1.821
4	Quản lý hành chính	237	267	376	591	1.471
5	Hoạt động xã hội	90	176	213	221	701
6	Khác	528	654	744	739	2,665
II	Cơ cấu chi thường xuyên	100%	100%	100%	100%	100%
1	Các hoạt động kinh tế	27,2%	26,9%	27,2%	26,6%	27,0%
2	Giáo dục đào tạo	26,7%	24,4%	24,5%	23,0%	24,5%
3	Y tế	15,3%	13,9%	12,8%	11,9%	13,3%
4	Quản lý hành chính	8,5%	8,5%	10,0%	14,7%	10,7%
5	Hoạt động xã hội	3,2%	5,6%	5,7%	5,5%	5,1%
6	Khác	19,0%	20,7%	19,8%	18,4%	19,4%

Nguồn: Cục Thuế, Cục Thống kê và Sở Tài chính TP.HCM

G. Chi đầu tư phát triển

Bảng II - 8: Chi Đầu tư Phát triển của Tp.HCM

Đvt: tỷ đồng

STT	Chỉ tiêu	2001	2002	2003	2004	Tổng
	Tổng chi ĐTPT (danh nghĩa)	3.041	4.661	7.034	8.074	22.810
I	Tổng chi ĐTPT (giá cố định)	3.404	4.969	5.663	5.955	19.991
1	Giao thông vận tải	1.297	2.537	2.452	2.589	8.875
2	Dịch vụ công tư	718	569	895	1.154	3.336
3	Công nghiệp	458	758	335	538	2.090
4	Giáo dục đào tạo	464	428	672	471	2.035
5	Khác	467	677	1,308	1,203	3.656
II	Cơ cấu chi đầu tư phát triển	100%	100%	100%	100%	100%
8	Giao thông vận tải	38,1%	51,0%	43,3%	43,5%	44,4%
9	Dịch vụ công tư	21,1%	11,4%	15,8%	19,4%	16,7%
10	Công nghiệp	13,5%	15,3%	5,9%	9,0%	10,5%
11	Giáo dục đào tạo	13,6%	8,6%	11,9%	7,9%	10,2%
12	Khác	13,7%	13,6%	23,1%	20,2%	18,3%

Nguồn: Cục Thuế, Cục Thống kê và Sở Tài chính TP.HCM

Chi giao thông vận tải chiếm phần lớn các khoản chi đầu tư phát triển, tiếp theo là chi cho dịch vụ, công nghiệp và giáo dục; đầu tư vào nông nghiệp, thương mại, nhà hàng khách sạn, khoa học công nghệ, bất động sản, quản lý hành chính, y tế, văn hóa thể thao chiếm chưa đến 20 phần trăm, trong đó không có khoản mục nào chiếm đến 5 phần trăm tổng chi đầu tư.

IV. Tổng hợp nguồn thu và chi tiêu của Tp.HCM

A. Tổng quan đầu tư và các nguồn vốn cho đầu tư phát triển trong và ngoài ngân sách

Trong giai đoạn 2001-2004, khoảng 80 phần trăm vốn đầu tư phát triển của Thành phố được huy động từ nguồn ngoài ngân sách. Điều này cho thấy tầm quan trọng của việc phát triển “cơ sở hạ tầng mềm”: việc quản trị đô thị hiệu quả đã tạo ra môi trường tốt thu hút các nguồn lực tư nhân để đầu tư cho cơ sở hạ tầng cứng của thành phố như đường xá, giao thông công cộng, điện, viễn thông và các hạ tầng khác.

Số liệu bảng dưới cho thấy, tổng vốn đầu tư nước ngoài tương đương với phân bổ ngân sách trung ương dành cho đầu tư phát triển trong giai đoạn này, và các hộ gia đình đã đầu tư gấp hai lần so với vốn nhà nước hay đầu tư nước ngoài vào việc xây dựng nhà ở và các các hoạt động kinh doanh; các doanh nghiệp nhà nước và các doanh nghiệp tư nhân trong nước, từng loại hình, chiếm khoảng 10 phần trăm tổng vốn đầu tư phát triển ở tp HCM.

Bảng II – 9: Chi Đầu tư Phát triển Phân theo Nguồn vốn của Tp.HCM

Đvt: tỷ đồng

STT	Chỉ tiêu	2001	2002	2003	2004	Tổng
	Tổng vốn đầu tư (danh nghĩa)	22.558	26.320	30.128	34.986	113.993
I	Tổng vốn đầu tư (giá cố định)	22.093	24.998	27.124	29.184	103.399
1	Ngân sách thành phố	3.651	5.249	5.602	6.238	20.740
2	Các DNNN	4.153	2.962	3.263	1.585	11.963
3	Các doanh nghiệp ngoài quốc doanh	3.264	2.035	2.449	2.581	10.329
4	Khác (hộ gia đình)	5.001	9.088	9.897	14.381	38.368
5	FDI	6.024	5.664	5.913	4.398	21.999
II	Cơ cấu vốn đầu tư	100%	100%	100%	100%	100%
1	Ngân sách thành phố	16,5%	21,0%	20,7%	21,4%	20,1%
2	Các DNNN	18,8%	11,8%	12,0%	5,4%	11,6%
3	Các doanh nghiệp ngoài quốc doanh	14,8%	8,1%	9,0%	8,8%	10,0%
4	Khác (hộ gia đình)	22,6%	36,4%	36,5%	49,3%	37,1%
5	FDI	27,3%	22,7%	21,8%	15,1%	21,3%

Nguồn: Cục Thuế, Cục Thống kê và Sở Tài chính TP.HCM

Ngành công nghiệp chiếm hơn một phần ba tổng vốn đầu tư phát triển trên địa bàn thành phố. Giao thông vận tải và các dịch vụ công tư mỗi loại chiếm khoảng một phần năm tổng vốn đầu tư. Các lĩnh vực khác như nông nghiệp, thương mại, khách sạn nhà hàng, khoa học công nghệ, bất động sản, quản lý hành chính, giáo dục, y tế, thể thao văn hóa chiếm chưa đến một phần năm tổng vốn đầu tư phát triển trên địa bàn thành phố, nhưng vốn đầu tư cho từng lĩnh vực trong số này chiếm chưa đến 5 phần trăm của tổng.

Bảng II – 10: Chi Đầu tư Phát triển Phân theo Ngành của Tp.HCM

Đvt: tỷ đồng

STT	Chỉ tiêu	2001	2002	2003	2004	Total
	Vốn ĐTPT (danh nghĩa)	23,186	26,319	30,128	34,986	114,620
I	Vốn ĐTPT (giá cố định)	22,707	24,997	27,124	29,184	104,013
1	Công nghiệp	8,598	9,569	10,096	9,184	37,446
2	Giao thông vận tải	4,045	5,830	5,710	4,725	20,310
3	Dịch vụ công và tư	4,650	4,397	5,247	8,144	22,437
4	Khác	5,414	5,202	6,072	7,132	23,819
II	Cơ cấu vốn ĐTPT	100%	100%	100%	100%	100%
1	Công nghiệp	37.9%	38.3%	37.2%	31.5%	36.0%
2	Giao thông vận tải	17.8%	23.3%	21.0%	16.2%	19.5%
3	Dịch vụ công và tư	20.5%	17.6%	19.3%	27.9%	21.6%
4	Khác	23.8%	20.8%	22.4%	24.4%	22.9%

Nguồn: Cục Thuế, Cục Thống kê và Sở Tài chính TP.HCM ⁸**B. Hỗ trợ phát triển chính thức**

Do những khó khăn trong việc thu thập dữ liệu nên các số liệu trong hai bảng trước đây không bao gồm nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA). Tuy nhiên, tổng số vốn ODA của Tp.HCM ước tính vào cuối năm 2005 vào khoảng 1,07 tỷ đô la, bao gồm 135 triệu đô la viện trợ không hoàn lại và 939 triệu đô-la vốn vay. Khoản tiền này được cho rằng được dùng để đầu tư vào khoảng 12 dự án phát triển hạ tầng, cung cấp nước sạch, cải thiện môi trường và cải cách hành chính ⁹.

C. Các phương thức sáng tạo trong huy động vốn đầu tư phát triển

Tp.HCM đã vận dụng rất nhiều phương thức huy động vốn sáng tạo cho đầu tư phát triển trong các năm qua như việc tạo ra phương thức hợp tác giữa khu vực công và khu vực tư nhân. Điều này thể hiện rất rõ trong việc phát triển hạ tầng giao thông vận tải: nhiều tuyến đường chính đã được xây dựng theo phương thức BOT, BT hay áp dụng cơ chế đất của thành phố còn tư nhân xây dựng, ví dụ:

- Dự án BOT cầu đường Bình Triệu II (341 tỷ đồng), BT Nguyễn Tri Phương (213 tỷ đồng), BOT An Sương – An Lạc (830 tỷ đồng), dự án đường cao tốc Nam Sài Gòn (Nguyễn Văn Linh) (1,250 nghìn tỷ đồng).
- Tổng vốn đầu tư cho các dự án này vào khoảng 3,5 nghìn tỷ đồng, tương đương 33 phần trăm tổng vốn ngân sách cho ngành giao thông vận tải và bằng 14 phần trăm tổng vốn đầu tư phát triển vào giao thông vận tải trong 5 năm qua.

Một ví dụ thú vị khác là việc tái tài trợ dự án đường xa lộ Hà Nội (đường Điện Biên Phủ), đường Hùng Vương và đường Nguyễn Hữu Cánh qua phương thức bán quyền thu phí cho Công ty cổ phần Đầu tư hạ tầng Tp.HCM với tổng giá trị chuyển nhượng 1 nghìn tỷ đồng. ¹⁰

⁸ Số liệu trong bảng này có khác chút ít so với bảng trước đó là do mặc dù được lấy từ cùng nguồn, chúng được lấy từ các cơ sở dữ liệu khác nhau.

⁹ Bộ Kế hoạch và Đầu tư website (www.mpi.gov.vn/oda) và The Saigon Times Daily, 16/05/2006

¹⁰ Công ty cổ phần này vừa được niêm yết với tên niêm là CII trên trung tâm chứng khoán Tp. HCM

Một ví dụ thứ ba là việc thành lập Quỹ Đầu tư Phát triển Hạ tầng đô thị (HIFU) để huy động vốn cho đầu tư phát triển.

Phần tiếp theo sẽ trình bày các nghiên cứu tình huống của các phương thức huy động vốn sáng tạo cho đầu tư phát triển này.

V. Một số nghiên cứu tình huống ở Tp.HCM

A. Quỹ Đầu tư Phát triển Đô thị Tp.HCM (HIFU)

Mười năm trước đây, khi thị trường tài chính - tiền tệ của Việt Nam còn ở giai đoạn phôi thai; gần như chưa có các định chế về đầu tư; hệ thống ngân hàng thương mại còn non trẻ và đang củng cố, phục hồi; nguồn vốn trung và dài hạn rất hạn chế và hầu như không có các công cụ huy động vốn. Trong khi đó, nhu cầu vốn đầu tư cho việc phát triển cơ sở hạ tầng đô thị của Tp.HCM rất lớn và cấp bách. Chính quyền Thành phố đã tìm ra nhiều giải pháp để huy động vốn, đáng chú ý nhất là việc thu hút các nguồn lực bên ngoài cũng như thiết lập một định chế đặc biệt để giải quyết nhiệm vụ khó khăn này.

Vào năm 1997, được sự hỗ trợ nhiệt tình của các cơ quan Trung ương, nhất là Bộ Tài chính, thành phố đã trình đề xuất lên Thủ tướng Chính phủ cho thành lập Quỹ Đầu tư Phát triển Đô thị TP.HCM (HIFU), một mô hình thí điểm của quỹ đầu tư phát triển địa phương.

Loại hình tổ chức tài chính đã được thử nghiệm tại nhiều quốc gia trên thế giới với những kết quả khác nhau. Nhiều quốc gia đang phát triển lập luận rằng cho đến khi các thị trường vốn phát triển tốt hơn, hay cho đến khi trên thị trường có sẵn những cơ chế huy động vốn thay thế khác, việc thành lập các tổ chức tài chính như thế này là một phương cách thực tế để cấp vốn cho các dự án cơ sở hạ tầng đòi hỏi mức đầu tư cao. Là một cơ chế quá độ, các quỹ đầu tư phát triển đô thị này phục vụ cho hai mục đích. Thứ nhất, đóng vai trò như một đòn bẩy để nâng cao nguồn lực của nhà nước thông qua thu hút hoạt động đồng tài trợ từ các nguồn lực tư nhân trong và ngoài nước. Thứ hai, chúng tham gia vào việc nhận diện, thẩm định và giám sát các dự án đầu tư.

Tuy nhiên, các tổ chức này thường bị cho là yếu kém về năng lực để duy trì đầu tư bền vững, do không có cơ sở vốn đầy đủ, kỷ cương tài chính yếu kém và có rất nhiều nợ xấu (Thành 1997). Chúng cũng bị chỉ trích là thiếu minh bạch và không được quản lý tốt vì chúng thường nằm ngoài ngân sách và yếu kém trong việc công khai tài chính.

Từ năm 1997 đến 2005, HIFU đã cho vay trên 3.000 tỷ đồng (190 triệu đô-la) cho khoảng 200 dự án. Việc tài trợ của HIFU tập trung vào các dự án cơ sở hạ tầng công trọng điểm như giao thông vận tải, hệ thống cung cấp nước sạch, các khu công nghiệp và cơ sở y tế và giáo dục.

Bên cạnh việc cho vay nguồn vốn của mình, HIFU đã mời gọi được nhiều tổ chức tín dụng trên địa bàn như ngân hàng và các công ty bảo hiểm, cùng hợp vốn tham gia tài trợ cho các dự án phát triển hạ tầng của thành phố. Tổng lượng vốn khoảng 1,4 nghìn tỷ đồng (88 triệu đô-la) cho 40 dự án đã được cam kết theo phương thức này.

Thêm vào đó, HIFU cũng dùng nguồn vốn của mình đầu tư vào các doanh nghiệp. Tổng vốn đầu tư trực tiếp đến cuối năm 2004 là 156 tỷ đồng (9,8 triệu đô-la). Hoạt động đầu tư tập trung vào một số doanh nghiệp cổ phần hóa và các doanh nghiệp đầu tư xây dựng nhà xưởng trả chậm tại các khu công nghiệp. Bên cạnh đó, nhằm hỗ trợ cho các hoạt động của mình, HIFU cũng đã mua cổ phần và tham gia quản lý một số doanh nghiệp.

Từ năm 2001, quỹ đã triển khai phương thức đầu tư mới là việc góp vốn thành lập công ty cổ phần, nhằm xã hội hóa đầu tư và thu hút các nguồn vốn cho phát triển đô thị.

Hiện nay vốn chủ sở hữu của HIFU có 687 tỷ đồng (43 triệu đô-la). Mới đây Bộ Tài chính đã đồng ý cho Quỹ này tăng vốn điều lệ lên 1.000 tỷ đồng (63 triệu đô-la) nhằm tăng cường khả năng tài chính của HIFU.

Bảng Cân đối kế toán rút gọn của HIFU như sau:

Bảng II - 11: Bảng cân đối kế toán của HIFU

Đvt: tỷ đồng

Chỉ tiêu	1997	2001	2002	2003	2004
Tiền mặt		358	392	370	209
Cho vay		1.057	1.277	1.696	2.608
Cho vay bằng nguồn vốn của Quỹ		524	716	1.116	1.935
Cho vay bằng nguồn vốn uỷ thác		533	561	580	673
Đầu tư trực tiếp		24	65	128	156
Khác		3	1	10	40
Tổng tài sản		1.441	1.736	2.204	3.013
Vốn uỷ thác		746	756	830	857
Vốn huy động		143	346	368	821
Vốn uỷ nhiệm của UBNDTP		-	-	300	492
Khác		173	230	253	155
Vốn chủ sở hữu	500	380	405	453	687
Tổng nợ và nguồn vốn		1.441	1.736	2.204	3.013
Tăng trưởng tài sản			20,5%	26,9%	36,7%

Nguồn: HIFU

Những kết quả qua gần một thập kỷ cho thấy mô hình HIFU cho đến nay đã thành công không chỉ là kênh phân bổ vốn có hiệu quả cho các dự án, mà còn là đầu mối giúp thành phố huy động được 4.500 tỷ đồng (283 triệu đô-la) trong qua việc phát hành trái phiếu đô thị.

Theo kế hoạch đến năm 2010, HIFU sẽ có 6.000 tỷ đồng vốn điều lệ, 40.000 tỷ đồng vốn huy động, 38.500 tỷ đồng vốn vay và 3.500 tỷ đồng đầu tư trực tiếp.

B. Sự tham gia của khu vực tư nhân vào việc phát triển hạ tầng công cộng: giải pháp hiệu quả để cải thiện hệ thống giao thông vận tải ở Tp.HCM

Chắc chắn không địa phương nào ở Việt Nam có tốc độ tăng trưởng và phát triển nhanh như Tp.HCM trong suốt thời kỳ đổi mới bắt đầu từ năm 1986. Đến cuối năm 2005, GDP của Thành phố đã chiếm 18,4 phần trăm GDP của cả nước và thu ngân sách chiếm 28,9 phần trăm tổng thu ngân sách của cả nước. Tuy nhiên, tại một thành phố được thiết kế chỉ cho 3 triệu dân (năm 1975 dân số thành phố khoảng 3,4 triệu người) với những bước chuẩn bị và quy hoạch chưa thực sự sẵn sàng, việc đô thị hoá không theo quy hoạch và mang tính tự phát, trong khi tốc độ gia tăng dân số quá nhanh – đến cuối năm 2004, dân số có đăng ký là 6,1 triệu người (hoặc khoảng 8 triệu người nếu tính cả những người cư trú không có đăng ký).

Tình trạng tắc nghẽn giao thông ngày càng trầm trọng hơn. Theo tính toán của Bộ Giao thông vận tải, thiệt hại mỗi ngày do tắc nghẽn giao thông ở Tp.HCM lên đến 5 tỷ đồng (0,3 triệu đô-la), đưa tổng thiệt hại hàng năm chiếm 1,8 phần trăm GDP của thành phố. Giải quyết tắc nghẽn giao thông luôn được xem là một trong những ưu tiên hàng đầu trong Nghị quyết Đại hội Đảng bộ Tp.HCM, văn bản có giá trị cao nhất trong việc định hướng phát triển của Thành phố.

Trong suốt nhiều năm qua, rất nhiều dự án và chương trình phát triển cơ sở hạ tầng giao thông của Thành phố thường xuyên được xây dựng và triển khai. Nguồn vốn đầu tư phát triển hạ tầng giao thông vận tải luôn chiếm tỷ trọng cao nhất trong tổng chi ngân sách nhà nước. Trong 5 năm từ 2000-2004, nguồn vốn này chiếm đến 18,8 phần trăm tổng nguồn vốn đầu tư toàn thành phố và phần đầu tư vào giao thông vận tải đã chiếm

43 phần trăm tổng chi ngân sách của Tp.HCM. Hơn thế nữa, rất nhiều phương thức mới đã và đa dạng đã được sử dụng cho việc đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông. Trong những giải pháp này, đáng chú ý nhất là việc huy động những nguồn lực đa dạng không truyền thống tham gia vào phát triển hạ tầng giao thông.

Nhờ những nỗ lực này mà giao thông thành phố trong thời gian qua đã có những sự cải thiện đáng kể, nhất là những con đường vành đai và những trục lộ giao thông chính đi vào cửa ngõ thành phố. Mặc dù nguồn vốn từ ngân sách có vai trò hết sức quan trọng trong việc cải thiện cơ sở hạ tầng giao thông của thành phố, nhưng những giải pháp sáng tạo nhất là việc huy động sự tham gia của các nguồn lực bên ngoài cho việc phát triển hạ tầng giao thông. Trong đó, phổ biến nhất là các phương thức: chuyển giao đất cho xây dựng hạ tầng, Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao (BOT), Xây dựng - Chuyển giao (BT), Xây dựng - Chuyển giao - Kinh doanh (BTO).

Trong nghiên cứu tình huống này, chúng ta cùng xem xét một số dự án tạo ra diện mạo mới của Tp.HCM gồm:

- Dự án chuyển giao đất cho xây dựng cơ sở hạ tầng của khu đô thị mới Phú Mỹ Hưng (đường Nguyễn Văn Linh)
- BOT cầu đường Bình Triệu II,
- BOT đường An Sương- An Lạc,
- BT cầu đường Nguyễn Tri Phương
- và BTO đường Hùng Vương và Điện Biên Phủ (xa lộ Hà Nội).

Tổng mức đầu tư của các dự án này vào khoảng 3,5 nghìn tỷ đồng (236 triệu đô-la), tương đương 34 phần trăm chi tiêu của thành phố đầu tư cho cơ sở hạ tầng giao thông vận tải và bằng 14 phần trăm tổng vốn đầu tư cho ngành giao thông vận tải trên địa bàn Tp.HCM giai đoạn 2000-2004.

1. Dự án chuyển giao đất cho xây dựng hạ tầng khu đô thị mới Phú Mỹ Hưng

Trong những năm đầu thập niên 1990, bên kia kênh Tẻ (khu vực quận 4, 7, 8) vẫn được xem là khu ổ chuột của Tp.HCM, xa hơn đó một chút vẫn là những khu đồng không mông quạnh. Nhưng đến nay, bức tranh đã hoàn toàn thay đổi nhờ sự ra đời của Khu đô thị mới Phú Mỹ Hưng và đại lộ Nguyễn Văn Linh. Kết quả này có được là nhờ việc thực hiện thành công chủ trương chuyển giao đất cho xây dựng hạ tầng của thành phố. Chỉ sau 10 năm, Công ty Liên doanh Phú Mỹ Hưng đã xây dựng được một khu đô thị hiện đại trong diện tích 750 ha, nhất là một con đường vào loại hiện đại dài 17,8 km, đã được hoàn tất giai đoạn II và sắp hoàn tất giai đoạn III. Tổng mức đầu tư cho con đường này là 75 triệu đô-la.

Phương thức này đã giúp Tp.HCM đạt được 3 mục tiêu là: (1) góp phần vào sự thành công của chương trình giãn dân ra khỏi nội thành, (2) phát triển hạ tầng giao thông, và (3) tăng thêm hàng ngàn tỷ đồng cho ngân sách thành phố.

Một điểm đặc biệt khá thú vị của dự án này là nhờ việc quy hoạch tương đối kỹ và việc thực hiện tốt, nên tiến độ thực hiện và mức đầu tư của dự án tương đối khớp với kế hoạch và ngân sách đề ra. Nhờ việc chuyển giao quyền phát triển khu dân cư 600 ha, thành phố đã sở hữu 30 phần trăm vốn cổ phần trong doanh nghiệp liên doanh với nước ngoài có giá trị 600 triệu đô-la, và có thể huy động các nguồn lực để xây dựng một con đường trục đến một vùng tương đối xa cách biệt và nghèo. Điều này cũng cung cấp hạ tầng cơ bản cho việc phát triển nhanh chóng của Phú Mỹ Hưng.

Một số người cho rằng các kết quả đạt được còn tương đối khiêm tốn so với các mục tiêu đề ra ban đầu vì một diện tích 2000 ha ở các khu vực lân cận con đường mới đang được triển khai mà không có sự góp vốn của thành phố, và vì vậy thành phố cũng không được chia sẻ các lợi nhuận và việc tăng giá tài sản. Thách thức đối với thành phố là làm sao thu được một phần lợi ích trong sự phát triển của khu vực tư nhân cho ngân sách thành phố thông qua một hệ thống thuế và lệ phí công bằng, hiệu quả và bền vững.

2. Dự án BOT cầu đường Bình Triệu II

Sau 30 năm giải phóng, có rất nhiều dự án và ý tưởng xây dựng các cây cầu bắc qua sông Sài Gòn, nhưng chỉ có duy nhất một cây cầu được xây dựng hoàn chỉnh cho đến nay. Đó chính là cầu Bình Triệu II.

Năm 1996-1997, giai đoạn khó khăn cho việc tìm kiếm nguồn vốn cho các dự án đầu tư nói chung, các dự án hạ tầng giao thông nói riêng, Tổng Công ty Xây dựng Công trình Giao thông V, một doanh nghiệp nhà nước thuộc Bộ Giao thông Vận tải, có trụ sở tại Đà Nẵng, cách Tp.HCM khoảng 1.000 km, được chọn làm đối tác thực hiện dự án cầu đường Bình Triệu II theo phương thức BOT. Có một điểm lý thú nữa ở dự án này là ngân hàng cho dự án này vay không phải là một ngân hàng tại Tp.HCM mà là một ngân hàng ở một tỉnh miền Trung (Bình Định) cách Tp.HCM gần 700 km về phía bắc.

Trong quá trình triển khai dự án này đã gặp phải những khó khăn nhất định. Kế hoạch là để công trình này khởi công vào năm 1996 và dự kiến sẽ hoàn tất trong năm 2001. Nhưng việc khởi công đã bị trì hoãn đến ngày 03/2/2001, và đẩy việc “hoàn tất” thi công đến giữa năm 2004 – khi cây cầu đang được xây, khoản ngân sách dự toán 342 tỷ đồng (22,8 triệu đô-la) đã chi hết, trong khi còn rất nhiều việc như: việc xây dựng các đường dẫn vào cầu vẫn chưa được hoàn tất. Theo ước tính hiện tại, kinh phí đầu tư điều chỉnh dự án cầu đường Bình Triệu 2 (TP.HCM) lên đến 2 nghìn tỉ đồng (132,3 triệu đô-la), cao hơn kế hoạch ban đầu 5,8 lần. Để hoàn thành dự án, Ủy ban Nhân dân Tp.HCM vừa chính thức đề nghị Thủ tướng Chính phủ xem xét cho chuyển hình thức đầu tư từ dự án BOT cầu đường Bình Triệu 2 sang đầu tư bằng nguồn chi ngân sách thành phố và hoàn vốn bằng nguồn thu phí giao thông.

Những kết quả của dự án này là tương đối khiêm tốn so với mục tiêu ban đầu đặt ra. Có thể do không lường hết những vấn đề trong quá trình thực hiện dự án mà mức đầu tư dự kiến ban đầu đã không đủ để triển khai dự án và do năng lực tài chính của nhà thầu BOT không đảm bảo nên đã có những thay đổi, điều chỉnh đối với dự án này. Mặc dù dự án đã có những hạn chế, nhưng Tp.HCM đã có thêm một cây cầu bắc qua sông Sài Gòn, góp phần làm giảm ùn tắc giao thông tại cửa ngõ phía đông bắc thành phố. Thêm vào đó, việc triển khai không thành công dự án này đã đem lại những kinh nghiệm cho thành phố trong việc lựa chọn phương thức đầu tư và các đối tác tham gia vào các dự án phát triển hạ tầng trong tương lai.

3. Dự án BOT An Sương - An Lạc

Khác với dự án BOT cầu đường Bình Triệu II do Tp.HCM quản lý, dự án BOT An Sương - An Lạc (Đông-Tây) do Bộ Giao thông Vận tải quản lý (Ban quản lý dự án cầu Mỹ Thuận được giao trực tiếp quản lý dự án này – BQLDA Mỹ Thuận). Kế hoạch đầu tư cho dự án này nằm trong kế hoạch tổng thể phát triển hệ thống giao thông quốc gia của Bộ Giao thông Vận tải.

Theo kế hoạch, công trình khởi công vào tháng 4-2001, và phải được hoàn thành vào tháng 3-2003, nhưng đến thời điểm đó dự kiến hoàn tất, BQLDA Mỹ Thuận cho biết chỉ mới hoàn tất được 30 phần trăm dự án. Lúc đó, trong báo cáo gửi Bộ GTVT, các lý do công trình chậm trễ là do có điều chỉnh qui mô dự án, kinh phí về đền bù giải tỏa tăng và nguyên nhân cơ bản vẫn là nhà thầu chậm góp vốn đầu tư như cam kết. Chính thức đến tháng 12/2004, dự án đã được khánh thành và đưa vào hoạt động. Theo dự kiến ban đầu, tổng mức đầu tư của dự án chỉ vào khoảng 323 tỷ đồng (20,8 triệu đô-la), nhưng tổng mức đầu tư cuối cùng đã gần gấp ba mức dự toán lên đến 832 tỷ đồng (55,5 triệu đô-la). Nhờ có con đường này, các phương tiện giao thông có thể đi từ miền Đông Nam Bộ đến miền Tây Nam Bộ mà không phải qua trung tâm Tp.HCM, giúp giảm kẹt xe và ô nhiễm.

4. Dự án BT cầu đường Nguyễn Tri Phương

Trong những năm đầu thập niên 1990, giao thông từ khu vực trung tâm Tp.HCM đến các quận huyện phía nam Quận 8, Bình Chánh, Nhà Bè là hết sức khó khăn. Ở khu vực này, chỉ có hai cây cầu bắc qua kênh Tê là cầu chữ Y và cầu Nhị Thiên Đường đã xuống cấp và thường xuyên quá tải. Việc xây dựng cầu và đường Nguyễn Tri Phương là hết sức cần thiết. Rất nhiều phương án huy động vốn (kể cả vay nước ngoài) đã được đưa ra, nhưng đều không thành. Cho đến những năm 1997-1999, Thành phố đã đồng ý cho Công ty Cầu 12, một đơn vị thuộc Tổng Công ty Xây dựng Thăng Long - Bộ Giao thông Vận tải thực hiện dự án theo phương thức xây dựng, chuyển giao (BT).

Cũng giống như các dự án trọng điểm khác, quá trình triển khai dự án này bị chậm so với tiến độ. Với tổng mức đầu tư ban đầu dự kiến là 123 tỷ đồng (8,2 triệu đô-la), dự án được khởi công vào ngày 19/5/2000, dự kiến hoàn thành vào ngày 19/05/2002. Nhưng mãi đến ngày 01/09/2004, cụm công trình cầu đường Nguyễn Tri Phương mới chính thức được khánh thành, với tổng kinh phí 213 tỷ đồng (14,2 triệu đô-la), gần gấp đôi dự kiến đầu tư ban đầu.

Dự án cầu đường Nguyễn Tri Phương đã cải thiện luồng giao thông từ trung tâm đến các khu vực phía nam Thành phố. Phương thức này có thể giúp Thành phố xây dựng những con đường, những cây cầu mặc dù Thành phố đang thực sự thiếu vốn cho các dự án đầu tư cơ sở hạ tầng giao thông.

5. Dự án BTO mở rộng đường Hùng Vương và đường Điện Biên Phủ

Theo phương án ban đầu, nguồn vốn đầu tư cho dự án mở rộng đường Hùng Vương và đường Điện Biên Phủ là nguồn vốn ngân sách nhà nước và được giao cho hai doanh nghiệp nhà nước của Thành phố. Tổng vốn đầu tư đường Hùng Vương là 310 tỷ đồng (20,7 triệu đô-la), đường Điện Biên Phủ là 353 tỷ đồng (23,5 triệu đô-la). Nhưng sau khi hoàn tất xây dựng, tình hình vốn ngân sách tp. HCM gặp khó khăn trả được cho dự án này. Ủy ban Nhân Dân Tp.HCM lúc đó đã quyết định chuyển nhượng quyền thu phí cầu đường cho một công ty cổ phần với giá trị chuyển nhượng là 1 nghìn tỷ đồng (67 triệu đô-la). Đây là một biến thể của dự án BTO. Sau khi thực hiện việc chuyển nhượng, ngân sách Thành phố đã có đủ nguồn vốn trang trải cho dự án này và các đầu tư khác.

Với việc triển khai các dự án nêu trên đã góp phần tạo ra diện mạo mới bộ mặt đô thị của Tp.HCM. Nhưng qua việc triển khai các dự án này, Thành phố đã có thêm nhiều kinh nghiệm quý báu trong việc triển khai các dự án hạ tầng giao thông nhất là vấn đề hoạch định tiến độ và dự trù kinh phí đầu tư vì ngoại trừ dự án đường Nguyễn Văn Linh, hầu hết các dự án còn lại đều gặp phải tình trạng thời gian thi công kéo dài và kinh phí đầu tư tăng hơn so với dự toán ban đầu.

Bảng II – 12: Tóm tắt các dự án đầu tư hạ tầng ở Tp.HCM

STT	Dự án	Thời điểm lập KH	Ngày khởi công		Ngày hoàn thành		Tổng vốn đầu tư (triệu đô la)		
			KH	TT	KH	TT	KH	TT	TT KH
1	Phú Mỹ Hưng	'93	12/'96	12/96	'07	'07	75,0	75,0	1,00
2	BOT Bình Triệu II	'96	'99	02/01	'01	'04	22,8	132,3	5,80
3	BOT An Sương - An Lạc			04/01	03/03	'04	20,8	55,5	2,67
4	BT Nguyễn Tri Phương	'90		05/00	05/02	09/04	8,2	14,2	1,73
5	BOT Hùng Vương và Điện Biên Phủ								

Nguồn: Cục Thuế tp HCM, Sổ Tài chính Tp HCM, Cục Thống kê tp. HCM

KH: kế hoạch; TT: thực tế

Chương III: Tài Chính Đô Thị ở Thượng Hải

I. Giới thiệu

Thành phố Thượng Hải nằm bên bờ biển Đông Trung Quốc, phía đông giáp biển, phía tây giáp tỉnh Giang Tô, và phía nam giáp vịnh Hàng Châu, phía bắc thành phố là sông Dương Tử đổ ra biển Đông. Thượng Hải cũng tọa lạc ở khoảng giữa dọc theo bờ biển Đông Trung Quốc. Nhờ vào lợi thế địa lý và dễ dàng tiếp cận với nội địa rộng lớn, Thượng Hải hiện là một cảng biển và cảng sông tuyệt vời.

Thượng Hải là trung tâm kinh tế, tài chính, thương mại và hàng hải của Trung Quốc. Cơ cấu GDP của thành phố này vào năm 2003 và 2004 như sau:

Bảng III – 1: Cơ cấu GDP của Thượng Hải

Tỷ nhân dân tệ

Các cấu phần của GDP Thượng Hải	2003	2004
Tổng GDP	625.1	745.0
Theo lĩnh vực		
Công nghiệp sơ chế	9.3	9.7
Công nghiệp chế tạo	313.1	378.8
Dịch vụ	302.7	356.5
Theo ngành/tiểu ngành		
Công nghiệp	286.6	349.3
Xây dựng	26.5	29.5
Giao thông, kho bãi, và bưu chính	30.7	36.2
Giao thông	27.3	32.5
Kho bãi	1.8	1.9
Truyền dẫn thông tin, dịch vụ vi tính và công nghiệp phần mềm	22.8	26.1
Bán lẻ và bán buôn	57.0	60.9
Khách sạn và nhà hàng	13.9	17.8
Tài chính	62.5	74.2
Bất động sản	46.4	62.3
Dịch vụ kinh doanh và cho thuê	8.3	
Nghiên cứu khoa học, dịch vụ công nghệ và thăm dò địa chất	7.4	
Các ngành bảo vệ nước, môi trường, và quản lý các công trình, dịch vụ công	5.1	
Dịch vụ cộng đồng và các ngành dịch vụ khác	6.2	7.2
Giáo dục	16.1	19.1
Y tế, bảo hiểm xã hội và phúc lợi	9.3	10.1
Văn hoá, thể thao và giải trí	7.2	8.2
Hành chính công và các tổ chức xã hội	9.8	

Nguồn: Niên giám thống kê Thượng Hải (2005)

Các mục tiêu năm 2005 của Thượng Hải trong kế hoạch 5 năm lần thứ 10 là:

- Duy trì tỷ lệ tăng trưởng GDP bình quân hàng năm trong khoảng 9 phần trăm đến 11 phần trăm, với GDP của thành phố đạt mức 730 tỷ nhân dân tệ (theo giá năm 2000) và GDP bình quân đầu người trên 54.000 nhân dân tệ (khoảng 6.750 đô-la);
- Điều chỉnh lại tỷ trọng trong GDP tương ứng giữa dịch vụ, công nghiệp chế tạo và công nghiệp sơ chế là 55:44:1;
- Đẩy mạnh hoạt động ngoại thương của thành phố lên đến 85 tỷ đô-la, trong đó xuất khẩu đạt 40 tỷ đô-la;

- Nâng doanh số bán lẻ của thành phố lên 250 tỷ nhân dân tệ, với tỷ lệ tăng trưởng hàng năm bình quân 7,8 phần trăm năm;
- Xử lý 10 triệu TEU container, đưa mức tăng bình quân hàng năm từ 9 phần trăm lên 13 phần trăm;
- Nâng tỷ lệ phần trăm chi tiêu cho nghiên cứu và triển khai (R&D) lên khoảng 2,2 phần trăm đến 2,5 phần trăm GDP của thành phố;
- Tăng tỷ lệ bao phủ của internet trong kinh doanh và công chúng lên 50 phần trăm; và
- Bảo đảm rằng thu nhập khả dụng bình quân đầu người hàng năm của dân cư thành thị và nông thôn lần lượt đạt 15.000 và 7.100 nhân dân tệ;

Thượng Hải được chia thành 19 quận huyện, gồm 9 quận nội thành và 10 huyện ngoại thành. Cơ cấu hành chính ở Thượng Hải được gọi là “hai cấp chính quyền, ba cấp hành chính”: hai cấp là chính quyền đô thị và chính quyền quận huyện, còn ba cấp hành chính là hai cấp trên cộng với cấp xã ở ngoại thành và cấp phường ở nội thành.

Cấp thứ ba không chính thức là một phần của chính quyền, nhưng đóng vai trò không chính thức như phần mở rộng hơn của các cơ quan chính quyền vì nó gánh vác trách nhiệm của chính quyền. Ủy ban của làng và ấp là các tổ chức tự chủ của người dân, nhưng chúng duy trì mối quan hệ mật thiết với chính quyền và hoạt động dưới sự giám sát hành chính của chính quyền.

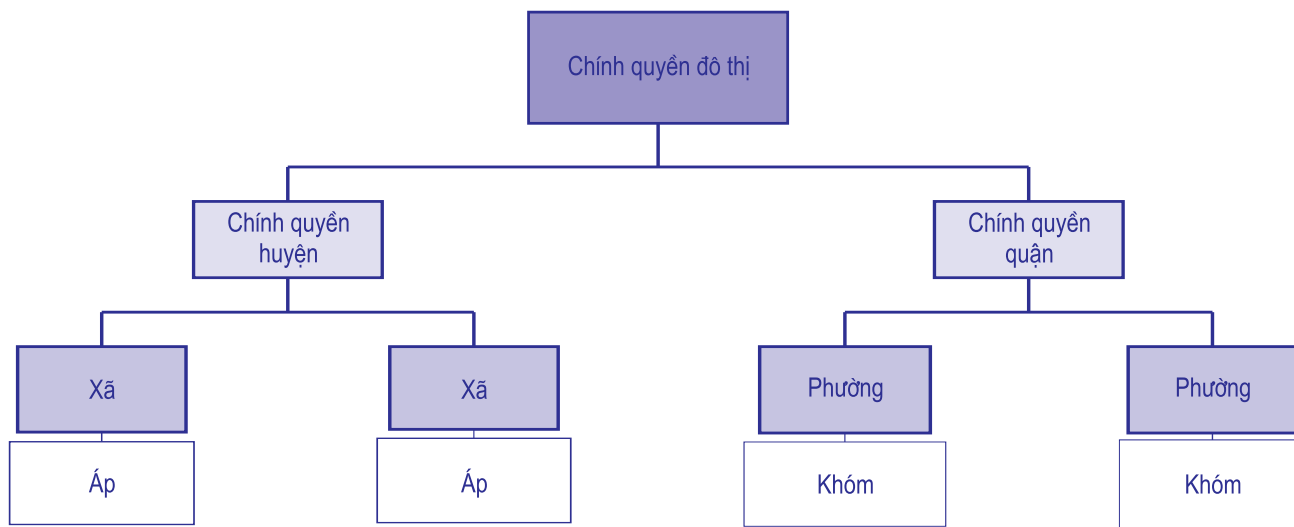
Số liệu chủ yếu của các quận huyện ở Thượng Hải được trình bày trong bảng sau, và cơ cấu hành chính của Thượng Hải được trình bày trong hình sau đó:

Bảng III – 2: Các quận của Thượng Hải

Quận, huyện	Diện tích (km ²)	Xã	Phường	UB Khóm	UB Ấp
Tổng số	5.528,3	114	103	3,365	1,920
Pudong New Area	522,9	13	11	550	265
Huangpu	12,4		9	135	
Luwan	8,1		4	74	
Xuhui	54,8	1	12	344	14
Changning	38,3	1	9	176	6
Jing'an	7,6		5	85	
Putuo	54,8	3	6	206	8
Zhabei	29,3	1	8	207	1
Hongkou	23,5	1	9	268	
Yangpu	60,7	1	11	302	
Baoshan	415,3	9	5	233	165
Minhang	371,7	9	3	289	166
Jiading	458,8	8	3	89	169
Jinshan	586,1	14	1	60	139
Songjiang	604,7	10	4	109	118
Qingpu	675,5	8	3	57	184
Nanhui	687,7	14		64	185
Fengxian	687,4	8		65	276
Chongming	1041,2	13		52	224

Nguồn: Niên giám thống kê Thượng Hải (2005); www.shanghai.gov.cn

Hình III – 1: Cơ cấu hành chính của Thượng Hải



II. Bối cảnh lịch sử của việc huy động và phân bổ nguồn hiện nay ở Thượng Hải

Năm 1994, Trung Quốc thực hiện một cuộc cải cách ngân sách toàn diện, thường được gọi là Hệ thống phân chia thuế giữa các cấp (TSS), hay fenshuizhi.¹¹ Mục đích của cải cách ngân sách năm 1994 là để:

- Đảo ngược tình trạng giảm sút thường xuyên số thu của chính quyền trung ương, với khẩu hiệu “tăng hai tỷ số” (số thu trên GDP và tỷ trọng của chính quyền trung ương trong tổng thu);
- Cải thiện hiệu quả kinh tế và tính minh bạch của hệ thống thuế, khắc phục những điểm bất hợp lý cụ thể và tình trạng không rõ ràng nói chung của hệ thống thuế hiện hành; và
- Tái cơ cấu phương thức phân chia số thu giữa các cấp chính quyền, mang lại cho chính quyền địa phương nhiều động lực hơn để thu ngân sách cho chính quyền trung ương và huy động nguồn thu riêng.

Như vậy, trong cuộc cải cách TSS:

- Cơ cấu thuế được hợp lý hoá và đơn giản hoá. Chính quyền đặc biệt chú trọng đến các loại thuế gián thu, và thuế giá trị gia tăng (VAT) được áp dụng mở rộng cho toàn bộ các loại doanh thu, nhờ đó huỷ bỏ nhiều loại thuế kinh doanh và thuế sản phẩm. Nhiều khía cạnh của thuế thu nhập cũng được hợp nhất và thống nhất.
- Tất cả các loại thuế được định rõ là nguồn thu của chính quyền trung ương (“nguồn thu nhập cố định của trung ương”) hay của chính quyền địa phương (“nguồn thu cố định của địa phương”) hoặc được phân chia giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương.
- Chính quyền trung ương ban hành hai biện pháp để thúc đẩy quá trình chuyển đổi sang hệ thống mới này. Biện pháp thứ nhất là nguyên tắc “giữ vô hại”, qua đó chính quyền trung ương đồng ý trả lại cho mỗi tỉnh một khoản thu bằng với khoản giảm sút trong cơ sở thuế của địa phương do TSS gây ra. Biện pháp thứ hai là cam kết hàng năm sẽ trao trả cho địa phương 30 phần trăm của số thu thuế tiêu dùng (CT) và thuế VAT tăng thêm của địa phương để địa phương được chia sẻ sự tăng trưởng của cơ sở thuế bị phân bổ lại của địa phương (địa phương bị “mất đi”).

¹¹ Tìm đọc tóm tắt về tài chính công ở Trung Quốc dưới cơ chế kinh tế kế hoạch tập trung của Mao chủ tịch cũng như bài viết về các sáng kiến quá độ tiền cải cách từ năm 1979 đến 1993 trong bài viết của Christine P.W. Wong, “Central-Local Relations Revisited,” China Perspectives, số 31 (tháng 9-10/ 2000), trang 52-63.

- Công tác quản lý hành chính thuế cũng được cải cách. Hệ thống các phòng thuế hiện tại được chia ra thành hệ thống thuế quốc gia và hệ thống thuế địa phương: các cục thuế quốc gia có trách nhiệm trực tiếp thu cho nguồn thu của chính quyền trung ương (chủ yếu là thuế VAT và CT), và các chi cục thuế địa phương sẽ thu các khoản thu của chính quyền địa phương¹²

Bảng sau đây tóm tắt các cấu phần thu ngân sách của Thượng Hải, và hình tiếp theo sẽ trình bày cơ cấu thu chung của thành phố:

Bảng III – 3: Thu ngân sách của Thượng Hải trong bối cảnh quốc gia

Tỷ nhân dân tệ

STT	Khoản mục	2000	2001	2002	2003	Total
1	Thu ngân sách của Trung Quốc	1,340	1,459	1,906	2,131	6,835
2	Thu NS ở Thượng Hải (danh nghĩa)	191	234	249	331	1,005
3	Thu NS ở Thượng Hải (giá cố định)	191	231	248	321	991
4	Ngân sách Thượng Hải	66	89	101	134	390
5	Tăng trưởng số thu Thượng Hải		20.9%	7.4%	29.6%	18.9%
6	Tăng trưởng ngân sách Thượng Hải		33.9%	13.7%	32.8%	26.5%
7	Thu ở Thượng Hải	14.3%	16.0%	13.1%	15.5%	14.7%
	Ngân sách quốc gia					
8	Ngân sách Thượng Hải	5.0%	6.1%	5.3%	6.3%	5.7%
	Ngân sách quốc gia					
9	Ngân sách Thượng Hải	34.7%	38.0%	40.5%	40.6%	38.8%
	Số thu ở Thượng Hải					

Nguồn: Niên giám thống kê Thượng Hải (2005) & Niên giám thống kê Trung Quốc (2005)

Số thu ngân sách ở Thượng Hải tăng trưởng với tỷ lệ bình quân thực hàng năm 18,9 phần trăm từ năm 2000 đến 2003, trong khi ngân sách thành phố tăng với tỷ lệ bình quân thực hàng năm là 26,5 phần trăm trong cùng kỳ. Thượng Hải cũng đóng góp đáng kể cho ngân sách quốc gia từ năm 2000 đến 2003, như thể hiện qua hai chỉ báo then chốt: tỷ trọng tổng thu ở Thượng Hải trong ngân sách quốc gia gần như gấp ba lần tỷ trọng ngân sách của Thượng Hải trong ngân sách quốc gia từ năm 2000 đến 2003, tương ứng là 14,7 phần trăm so với 5,7 phần trăm; quy mô ngân sách thành phố chỉ bằng 38,8 phần trăm tổng số thu ngân sách ở Thượng Hải kể từ năm 2000.

III. Cơ cấu thu và chi trong ngân sách hiện nay của Thượng Hải

A. Tổng quan về thu

Với mục đích phân tích so sánh quốc tế, số thu trong ngân sách của Thượng Hải có thể chia làm ba nguồn như sau:

- Thu thường xuyên của địa phương;
- Thu đặc biệt của địa phương; và
- Phần phân chia thu/ phân chia thuế giữa chính quyền trung ương và địa phương

¹² Để biết toàn diện về cuộc cải cách TSS năm 1994 và tác động của nó đối với tài chính công ở Trung Quốc, xin đọc ấn phẩm: Poverty Reduction and Economic Management Unit, East Asia and Pacific Region, Ngân hàng thế giới, China National Development and Sub-National Finance: A Review of Provincial Expenditures, báo cáo số 22951-CHA (Washington, D.C.: Ngân hàng thế giới, 9-4-2002); và Le-Yi Zhang, "Chinese Central-Provincial Fiscal Relationships, Budgetary Decline and the Impact of the 1994 Fiscal Reform: An Evaluation," The China Quarterly, số 157 (tháng 3-1999), trang 115-141.

Chi trả cho các dịch vụ và hạ tầng đô thị

Cũng tương tự như trường hợp Tp.HCM, hai nguồn đầu tiên thường được xem là “nguồn thu riêng.”, nguồn đầu bền vững còn nguồn sau mang tính nhất thời. Tuy nhiên, ở Thượng Hải không có cái gọi là nguồn thu đặc biệt trong ngân sách như được định nghĩa trong nghiên cứu này - ở Thượng Hải các nguồn thu chính nhất thời nằm ngoài ngân sách (Xem Phần IV).

Bảng sau đây tóm tắt các cấu phần thu ngân sách của Thượng Hải, và hình tiếp theo sẽ trình bày cơ cấu thu chung của thành phố¹³:

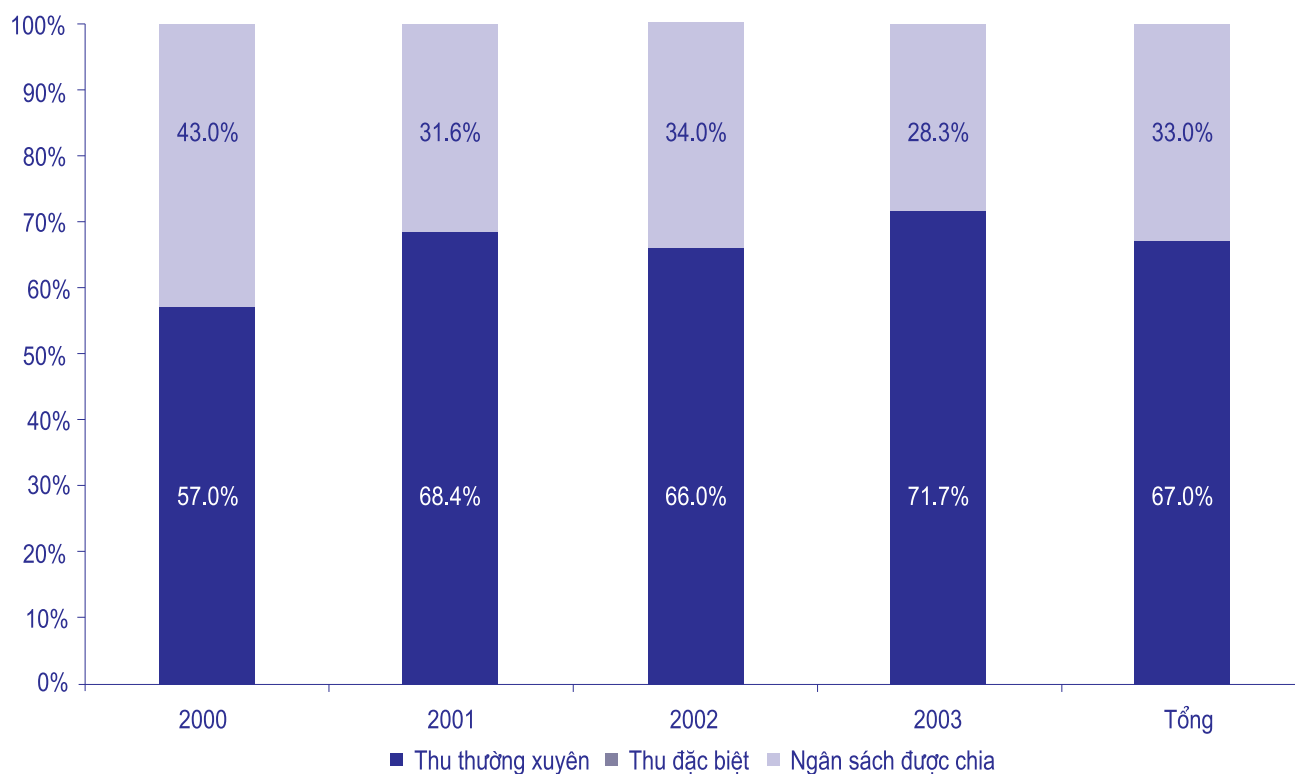
Bảng III – 4: Tóm tắt hợp nhất về thu ngân sách của Thượng Hải

Tỷ nhân dân tệ

Số	Khoản mục	2000	2001	2002	2003	Tổng
	Tổng ngân sách thành phố (danh nghĩa)	66,3	89,8	101,6	137,9	395,6
I	Tổng ngân sách thành phố (giá cố định)	66,3	88,8	101,0	134,1	390,2
1	Thu thường xuyên	37,8	60,7	66,6	96,1	261,3
2	Thu đặc biệt	0	0	0	0	0
3	Thu được phân chia	28,5	28,0	34,3	38,0	128,8
II	Cơ cấu số thu	100%	100%	100%	100%	100%
1	Thu thường xuyên	57,0%	68,4%	66,0%	71,7%	67,0%
2	Thu đặc biệt	0	0	0	0	0
3	Thu được phân chia	43,0%	31,6%	34,0%	28,3%	33,0%

Hình III – 2: Cơ cấu thu của Thượng Hải

Tỷ nhân dân tệ



Nguồn: Sở tài chính Thượng Hải

¹³ Thượng Hải tập hợp tất cả các khoản thu thuế, bất kể từ thuế địa phương hay thuế quốc gia, thành một khoản mục gọi là “thu ngân sách địa phương”; khoản mục này tương đương với phần thu thuế trong “thu thường xuyên” và tất cả “thu thuế được phân chia” như được phân loại sử dụng trong nghiên cứu này.

Từ năm 2000 đến 2003, thu thường xuyên của địa phương tăng từ hơn một nửa lên gần ba phần tư tổng thu ngân sách, trong khi thu được phân chia đã giảm từ 43 phần trăm còn 28 phần trăm tổng thu. Các xu hướng này nhất quán với chiến lược của Thượng Hải nhằm gia tăng sự tự chủ về ngân sách.

B. Thu thường xuyên của Thành phố

Bảng III – 5: Thu thường xuyên địa phương Thượng Hải

Tỷ nhân dân tệ

Số	Khoản mục	2000	2001	2002	2003	Tổng
	Tổng số thu (giá danh nghĩa)	37,8	61,4	67,0	98,9	265,2
I	Tổng số thu (giá cố định)	37,8	60,7	66,6	96,1	261,3
1	Thu từ các doanh nghiệp địa phương	3,0	2,9	6,7	7,2	19,8
2	Thuế kinh doanh	15,4	18,9	25,0	32,3	91,6
3	Phí và lệ phí	3,9	5,5	8,6	12,2	30,2
4	Thu được huy động bởi TP	1,2	1,1	1,1	1,3	4,7
5	Thuế bảo trì thành phố	2,2	2,4	3,0	3,5	11,1
6	Thuế bất động sản	1,3	1,4	2,0	2,2	6,9
7	Các loại thuế khác	2,4	3,9	7,2	11,5	25,0
	Tổng thu không phải vay nợ	29,4	36,1	53,6	70,1	189,3
8	Vay nợ	8,4	24,6	13,0	26,0	72,0
II	Cơ cấu số thu	100%	100%	100%	100%	100%
1	Thu từ các doanh nghiệp địa phương	7,9%	4,8%	10,1%	7,5%	7,6%
2	Thuế kinh doanh	40,7%	31,1%	37,5%	33,6%	35,1%
3	Phí và lệ phí	10,3%	9,1%	12,9%	12,7%	11,6%
4	Thu được huy động bởi TP	3,2%	1,8%	1,7%	1,4%	1,8%
5	Thuế bảo trì thành phố	5,8%	4,0%	4,5%	3,6%	4,2%
6	Thuế bất động sản	3,4%	2,3%	3,0%	2,3%	2,6%
7	Các loại thuế khác	6,3%	6,4%	10,8%	12,0%	9,6%
	Tổng thu không phải vay nợ	77,8%	59,5%	80,5%	72,9%	72,4%
8	Vay nợ	22,2%	40,5%	19,5%	27,1%	27,6%

Nguồn: Sở Tài chính Thượng Hải

Mặc dù tất cả nguồn thu thường xuyên không phải nợ của Thành phố đã tăng đều đặn từ 2000 đến 2003, đóng góp của các nguồn này vào số thu thường xuyên tương đối không ổn định, dao động trong khoảng 59,5 phần trăm đến 80,5 phần trăm.

Số thu thường xuyên không phải nợ của địa phương

Trong cấu phần thu thường xuyên không phải vay nợ, gần một nửa tổng thu nhập từ năm 2000 hình thành từ thuế kinh doanh địa phương thu trên giá trị giao dịch các dịch vụ, bất động sản, và tài sản vô hình như quyền sử dụng đất. Thuế suất là: 3 phần trăm cho giao thông, xây dựng, và dịch vụ bưu điện; 5 phần trăm cho các dịch vụ tài chính, chuyển nhượng tài sản vô hình và bán bất động sản; và 20 phần trăm cho ngành công nghiệp giải trí. Phần lớn số thu là từ các lĩnh vực bất động sản, dịch vụ tài chính và xây dựng.

Thu từ lệ phí và phí sử dụng tăng đều trong cùng kỳ, tăng từ 13,2 phần trăm lên 17,4 phần trăm trong tổng thu thường xuyên không phải vay nợ. Khoản mục “phí và lệ phí” bao gồm: 191 lệ phí hành chính; thu phạt và sung công quỹ các trường hợp trốn thuế; và thu đặc biệt từ lệ phí ô nhiễm, lệ phí nguồn nước (1 nhân dân tệ

trên một tấn), và lệ phí giáo dục bổ sung (tương tự như thuế bảo trì mô tả dưới đây). Một đặc điểm độc đáo của ngân sách đô thị Thượng Hải là chính quyền thu một số lượng tương đối lớn các loại lệ phí có liên quan đến phương tiện giao thông để tài trợ cho việc bảo trì duy tu đường sá và cầu cống (xem “Nghiên cứu tình huống Thượng Hải” trong phần V).

Những tổ chức và cá nhân phải đóng thuế kinh doanh địa phương, thuế tiêu dùng và VAT quốc gia cũng phải đóng thuế bảo trì thành phố. Đây là một khoản phụ thu trên ba loại thuế đề cập ở trên; cơ sở thuế là giá trị của ba loại thuế đã nộp, và thuế suất là 7,0 phần trăm. Thuế bảo trì thành phố đóng góp 5,9 phần trăm trong thu thường xuyên của Thành phố từ năm 2000 đến 2003.

Thuế bất động sản của Thượng Hải cũng tương tự như một khoản thuế nhà, đất. Cơ sở thuế hoặc là giá trị cho thuê tài sản, hoặc là 80 phần trăm của giá trị vốn; thuế suất là 12 phần trăm giá trị cho thuê (giá hợp đồng giao dịch) hay 1,2 phần trăm giá trị vốn được thẩm định (80 phần trăm giá thị trường). Hiện nay loại thuế này không được bắt thi hành tốt, vì hầu hết chủ sở hữu nhà không đóng loại thuế này: tỷ trọng loại thuế này trong thu thường xuyên của Thành phố chỉ bằng 4,5 phần trăm vào năm 2000, và giảm dần chỉ còn 3,1 phần trăm vào năm 2003¹⁴.

Từ năm 2000 đến 2003, khoảng 10,4 phần trăm số thu thường xuyên không phải nợ xuất phát từ các doanh nghiệp nhà nước địa phương. 15,7 phần trăm còn lại là từ các loại thuế và số thu địa phương khác.

Số thu thường xuyên từ vay nợ

Thu thường xuyên địa phương của Thượng Hải được hình thành từ thuế, phí sử dụng và lệ phí hành chính còn được bổ sung bởi nguồn vay nợ.

Cấu phần vay nợ của Thượng Hải được tóm tắt trong bảng sau:

Bảng III – 6: Vay nợ của Thượng Hải

						Tỷ nhân dân tệ
Số	Khoản mục	2000	2001	2002	2003	Tổng
						73,1
	Tổng thu (danh nghĩa)	8,4	24,9	13,1	26,7	72,0
I	Tổng thu (giá cố định)	8,4	24,6	13,0	26,0	39,2
1	Vay ngân hàng trong nước	10,1	10,2	8,1	10,7	1,0
2	Trái phiếu	0,5	(0,3)	0,8	Na	4,0
3	Nợ nước ngoài	(0,8)	4,0	1,2	(0,4)	27,9
4	Vay quỹ trong nước	(1,4)	10,7	2,9	15,7	100%
II	Cơ cấu thu	100%	100%	100%	100%	54,4%
1	Vay ngân hàng trong nước	120,1%	41,5%	62,4%	41,3%	1,3%
2	Trái phiếu	5,6%	-1,3%	6,1%	Na	5,5%
3	Nợ nước ngoài	-9,7%	16,3%	9,3%	-1,7%	38,8%
4	Vay quỹ trong nước	-16,1%	43,5%	22,2%	60,4%	

Nguồn: Sở tài chính Thượng Hải

Hơn một nửa số vay mượn này (54,4 phần trăm) là các khoản vay các ngân hàng trong nước: Thượng Hải hiện vay mượn khoảng 10 tỷ nhân dân tệ một năm từ 2000 đến 2003.

¹⁴ Có hai khoản thuế khác liên quan đến bất động sản quan trọng nhưng cũng không được thực thi tốt: Thuế trên giá trị gia tăng của đất, bằng 35 phần trăm giá trị gia tăng khi chuyển nhượng đất hay công trình xây dựng trên đất; và thuế hợp đồng, bằng 3 phần trăm đến 5 phần trăm giá trị của giao dịch đất hay công trình xây dựng.

Phần lớn nợ còn lại, 38,8 phần trăm vay nợ, là vay từ các quỹ trong nước; dường như khoản mục này liên quan đến việc “tự huy động vốn tài trợ” thông qua Công ty Đầu tư Phát triển Đô thị Thượng Hải (UDIC) (xem “Nghiên cứu tình huống Thượng Hải” trong phần V).

Phần huy động nợ còn lại của Thượng Hải là từ vay mượn nước ngoài và trái phiếu trong nước, lần lượt đóng góp 5,5 phần trăm và 1,3 phần trăm cho tổng thu địa phương từ nguồn vay mượn của Thượng Hải từ năm 2000 đến 2003.

C. Số thu thuế được phân chia

Cấu phần lớn thứ ba của số thu trong ngân sách của Thượng Hải là khoản thu được phân chia với chính quyền trung ương từ các khoản thuế quốc gia.

Bảng sau tóm tắt cấu phần thu thuế được phân chia:

Bảng III – 7: Số thu thuế được phân chia của Thượng Hải

Tỷ nhân dân tệ

TT	Khoản mục	2000	2001	2002	2003	Tổng
	Tổng thu (danh nghĩa)	28,5	28,4	34,5	39,1	130,5
I	Tổng thu (giá cố định)	28,5	28,1	34,3	38,0	128,9
1	Thuế giá trị gia tăng	9,4	11,1	13,6	16,5	50,6
2	Thuế thu nhập doanh nghiệp	10,3	11,3	13,9	14,2	49,7
3	Thuế tem thị trường cổ phiếu	2,8	1,0	0,2	0,2	4,2
4	Thuế thu nhập cá nhân	6,0	4,7	6,7	7,0	24,4
II	Cơ cấu thu	100%	100%	100%	100%	100%
1	Thuế giá trị gia tăng	32,8%	39,4%	39,6%	43,6%	39,2%
2	Thuế thu nhập doanh nghiệp	36,2%	40,3%	40,4%	37,4%	38,5%
3	Thuế tem thị trường cổ phiếu	9,8%	3,5%	0,6%	0,6%	3,3%
4	Thuế thu nhập cá nhân	21,1%	16,8%	19,4%	18,4%	18,9%
III	Tổng thu thuế được phân chia					
1	Tổng thu thuế được phân chia được Thượng Hải thu	159,1	178,0	193,5	242,4	772,9
2	<i>Tỷ trọng chia cho Thượng Hải</i>	17,9%	15,8%	17,7%	15,7%	16,7%

Nguồn: Sở tài chính Thượng Hải

Hai loại thuế được phân chia quan trọng nhất là VAT¹⁵ và thuế thu nhập doanh nghiệp¹⁶, mỗi loại thuế đóng góp gần 40 phần trăm tổng số thu thuế được phân chia từ năm 2000 đến 2003. Tỷ trọng thu từ thuế thu nhập doanh nghiệp tương đối ổn định, trong khi tỷ trọng của VAT tăng từ 32,8 phần trăm lên 43,6 phần trăm. Tuy nhiên, số thu được tạo ra từ tỷ trọng VAT của Thượng Hải vẫn chỉ bằng một nửa số thu từ thuế kinh doanh địa phương của Thành phố.

¹⁵ VAT được áp dụng cho mọi hàng hoá bán tại Trung Quốc, bao gồm cả hàng nhập khẩu và các dịch vụ liên quan đến những hàng hoá này. Thuế suất tiêu chuẩn là 13 phần trăm, ngoại trừ những loại hàng hóa và dịch vụ được điều tiết bởi chính quyền trung ương có thuế suất 17 phần trăm; một số hàng hóa và dịch vụ cũng có thuế suất bằng không. Thu từ VAT được phân chia như sau: 75 phần trăm cho chính quyền trung ương và 25 phần trăm cho chính quyền địa phương.

¹⁶ Thuế thu nhập doanh nghiệp được đánh giá dựa trên thu nhập của các công ty tại Trung Quốc. Thuế này được chia thành hai loại: thuế thu nhập công ty trong nước và thuế thu nhập công ty nước ngoài. Các công ty trong nước chịu thuế suất 33, 27, hay 18 phần trăm, trong khi các công ty nước ngoài có thuế suất là 30 hay 20 phần trăm. Tuy nhiên, thường thì chính quyền địa phương hay dành cho các công ty nước ngoài nhiều chính sách ưu đãi thuế như “hai năm miễn thuế và ba năm chịu mức thuế suất một nửa; bình quân các công ty nước ngoài ở Trung Quốc chỉ nộp thuế suất bằng nửa so với các công ty trong nước. Trước năm 2002, chính quyền trung ương và chính quyền địa phương phân chia đều số thu thuế thu nhập doanh nghiệp; bắt đầu từ năm 2002, tỷ trọng của chính quyền trung ương tăng lên 60 phần trăm và tỷ trọng của chính quyền địa phương giảm còn 40 phần trăm.

Một nguồn thu khác đóng góp đáng kể cho khoản thu thuế được phân chia là thuế thu nhập cá nhân¹⁷, với tỷ trọng 18,9 phần trăm từ năm 2000 đến 2003. Cho dù thu từ thuế tem trên thị trường cổ phiếu¹⁸, đóng góp 9,8 phần trăm trong số thu thuế được phân chia vào năm 2000, tỷ trọng này giảm chỉ còn 0,6 phần trăm vào năm 2003. Thượng Hải chỉ giữ lại 16,7 phần trăm trong toàn bộ thu thuế được phân chia thuế Thành phố thu từ năm 2000 đến 2003.

D. Chuyển khoản từ chính quyền trung ương

Có hai loại chuyển khoản từ chính quyền trung ương cho Thượng Hải: hoàn trả thuế và chuyển khoản đặc biệt.

Việc hoàn trả thuế được thiết kế để thúc đẩy thực hiện cải cách TSS như đã mô tả trong phần II trên đây. Có hai cấu phần: cấu phần thứ nhất là dựa trên nguyên tắc “giữ vô hại”, để thay thế cơ sở thuế tiêu dùng (CT) và VAT Thành phố bị “mất đi”, bằng giá trị của các khoản thuế này hoàn lại cho chính quyền Thượng Hải vào năm 1993, năm cuối cùng dưới hệ thống thuế cũ; cấu phần thứ hai là để nắm bắt sự tăng trưởng “bị bỏ lỡ” của cơ sở thuế bị phân bổ lại của Thành phố, bằng 30 phần trăm của số thu thuế CT và VAT tăng thêm đáng kể đã phải được hoàn trả lại cho chính quyền Thượng Hải¹⁹. Mặc dù việc hoàn trả thuế được cho là lên đến một phần ba tổng số thu thuế ở Thượng Hải, nhưng số liệu về hoàn trả thuế không có sẵn để xác nhận.

Chuyển khoản đặc biệt dành cho các thảm họa quốc gia, giảm nghèo, và một số chương trình giáo dục, môi trường, và y tế. Một lần nữa, số liệu cũng không có sẵn để xác định độ lớn của các khoản chuyển khoản đặc biệt cho Thượng Hải từ năm 2000 đến 2003.

E. Chi tiêu trong ngân sách

Khoảng 1/3 chi tiêu trong ngân sách có báo cáo của Thượng Hải từ năm 2000 đến 2003 là cho đầu tư vào các doanh nghiệp nhà nước địa phương, hoặc dưới hình thức “Đầu tư Xây dựng mới” (xây dựng phân xưởng và nhà máy mới, cũng như mua sắm máy móc thiết bị mới), hoặc dưới hình thức “Đầu tư Nâng cấp kỹ thuật” (thay đổi và hiện đại hoá). Một phần tư số chi tiêu là chi cho các lĩnh vực xã hội, cho dù người ta không rõ có phải đây là các khoản chi cho các hoạt động thường xuyên của chính quyền hay đầu tư cho các dự án cụ thể. Cũng không chắc rằng chỉ 3 đến 4 phần trăm tổng chi tiêu của Thượng Hải là dành cho bộ máy hành chính của chính quyền từ 2000 đến 2003.

36,7 phần trăm tổng chi tiêu trong ngân sách có báo cáo là không được phân tách trong bất kỳ văn bản nào của nhà nước, do đó được phân loại thành “các khoản chi khác” trong nghiên cứu này, trong khi 16 phần trăm số thu trong ngân sách được báo cáo từ 2000 đến 2003 là hoàn toàn không được tính đến trong bất kỳ văn bản thể hiện chi tiêu trong ngân sách nào của nhà nước.

Bảng sau đây tóm tắt các xu hướng chi tiêu trong ngân sách của Thượng Hải

¹⁷ Thuế thu nhập cá nhân được đánh giá trên thu nhập 800 nhân dân tệ một tháng, bắt đầu với mức thuế suất 5 phần trăm và tăng lên đến thuế suất biên cao nhất 45 phần trăm. Ngưỡng chịu thuế 800 nhân dân tệ được ấn định vào năm 1980, và được giữ nguyên cho đến nay. Tuy nhiên, trong 25 năm qua, thu nhập trung vị đã tăng lên đến 3.650 nhân dân tệ một tháng và tiền lương tối thiểu qui định là 790 nhân dân tệ một tháng ở Thượng Hải, cho nên việc điều chỉnh đáng kể đã phải làm từ lâu; chính phủ đang có kế hoạch nâng ngưỡng chịu thuế lên 1.600 nhân dân tệ một tháng vào năm 2006. Số thu thuế được phân chia như sau: 60 phần trăm cho chính quyền trung ương và 40 phần trăm cho chính quyền địa phương.

¹⁸ Thuế tem trên thị trường chứng khoán được áp dụng với thuế suất 0,2 phần trăm cho cổ phiếu “A” và 0,3 phần trăm cho cổ phiếu “B”. Trước năm 1998, chính quyền trung ương và chính quyền địa phương phân chia đều khoản thuế này; bắt đầu từ năm 1998, tỷ trọng của chính quyền trung ương tăng lên 88 phần trăm và tỷ trọng của chính quyền địa phương giảm còn 12 phần trăm.

¹⁹ Ví dụ, nếu năm 1993, Thượng Hải nộp 1,0 triệu nhân dân tệ cho chính quyền trung ương và chính quyền trung ương hoàn trả 0,5 triệu nhân dân tệ cho chính quyền địa phương, thì vào năm 1994, Thượng Hải nộp 1,1 triệu nhân dân tệ cho chính quyền trung ương, tăng thêm 10 phần trăm, thì giá trị thuế hoàn lại cho Thượng Hải vào năm 1994 sẽ tăng thêm $0,10 \times 0,30 = 0,03$, nghĩa là $0,5 + 0,5 \times (1,1 - 1) / 1 \times 0,3 = 0,515$ triệu nhân dân tệ.

Bảng III – 8: Chi tiêu trong ngân sách của Thượng Hải

Tỷ nhân dân tệ

TT	Khoản mục	2000	2001	2002	2003	Tổng
	Tổng chi (danh nghĩa)	62,3	72,6	87,8	110,3	333,0
	Thu – chi ngân sách	4,0	17,2	13,8	27,6	62,6
I	Tổng chi (giá cố định)	62,4	71,8	87,3	107,3	328,5
1	Đầu tư xây dựng mới	13,2	14,3	18,3	21,9	67,7
2	Nâng cấp kỹ thuật	7,8	10,0	12,1	15,2	45,0
3	Khoa học và công nghệ	0,1	0,1	0,2	0,2	0,6
4	Bảo trì thành phố	3,6	4,0	4,7	5,4	17,7
5	Khoa học, giáo dục, văn hoá, y tế	13,6	15,4	17,0	19,1	65,0
6	Hành chính	2,3	2,7	3,6	3,4	11,9
7	Chi tiêu khác	21,8	25,3	31,4	42,1	120,6
II	Cơ cấu chi tiêu	100%	100%	100%	100%	100%
1	Đầu tư xây dựng mới	21,3%	19,9%	21,0%	20,4%	20,6%
2	Nâng cấp kỹ thuật	12,5%	13,9%	13,8%	14,2%	13,7%
3	Khoa học và công nghệ	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%
4	Bảo trì thành phố	5,7%	5,6%	5,4%	5,1%	5,4%
5	Khoa học, giáo dục, văn hoá, y tế	21,8%	21,5%	19,4%	17,8%	19,8%
6	Hành chính	3,6%	3,8%	4,1%	3,1%	3,6%
7	Chi tiêu khác	35,0%	35,2%	36,0%	39,3%	36,7%

Nguồn: Sở tài chính Thượng Hải

IV. Thu và chi ngoài ngân sách của Thượng Hải

A. Nhu cầu tài trợ ngoài ngân sách

Sự tăng trưởng nhanh chóng của Thượng Hải trong ba thập niên vừa qua đòi hỏi phải có sự gia tăng mạnh về cơ sở hạ tầng đô thị và các dịch vụ mà những nguồn thu thông thường không đủ để tài trợ. Thu trong ngân sách của Thượng Hải đủ để chi trả cho các khoản chi hoạt động thường xuyên, các dự án đặc biệt, và các hoạt động đầu tư trên qui mô nhỏ. Tuy nhiên, số thu trong ngân sách có mức tăng hàng năm không đổi, tương đối nhỏ, và vì thế không đủ để đáp ứng những nhu cầu đầu tư dài hạn trên qui mô lớn. Do đó, Thượng Hải phải sử dụng một số cơ chế tài trợ ngoài ngân sách để đáp ứng các nhu cầu đầu tư này, như tóm tắt dưới đây.

B. Vay mượn từ các định chế tài chính quốc tế

Hình thức tài trợ ngoài ngân sách chủ yếu của Thượng Hải từ giữa thập niên 80 đến đầu thập niên 90 là vay mượn từ các định chế tài chính quốc tế (IFIs). Các khoản vay này giúp thực hiện khoảng 1,9 tỷ nhân dân tệ một năm cho đầu tư cơ sở hạ tầng. Ví dụ, trong giai đoạn này, ngân sách đô thị tài trợ cho đường xa lộ trên cao nội thành Thượng Hải, trong khi các khoản vay trị giá 3,2 tỷ đô-la từ Ngân hàng Phát triển châu á tài trợ cho hai chiếc cầu NanPu và YangPu.

Tuy nhiên, thay vì vay tiền trực tiếp từ các tổ chức tài chính quốc tế (IFIs), Thượng Hải thành lập hơn một chục công ty đầu tư cơ sở hạ tầng của chính quyền thành phố, mỗi công ty chịu trách nhiệm trong một lĩnh vực cụ thể. Ví dụ, Công ty Phát triển Đô thị Thượng Hải (xem “Nghiên cứu tình huống Thượng Hải” dưới đây) chịu trách nhiệm tài trợ và xây dựng cầu cống, đường xá và đường hầm, và Công ty JiuShi Thượng Hải chủ yếu có nhiệm vụ xây dựng hệ thống xe điện ngầm.

C. Cho thuê đất và hoán đổi đất

Các khoản vay IFI không đủ đáp ứng nhu cầu đầu tư của Thượng Hải, cho nên chính quyền thành phố bắt đầu huy động tiền thông qua các hợp đồng cho thuê đất dài hạn. Công cụ tài trợ này được sử dụng chủ yếu ở khu trung tâm Thượng Hải: các hợp đồng cho các nhà đầu tư nước ngoài thuê đất trong thời hạn 70 năm mang về 100 tỷ nhân dân tệ từ giữa thập niên 90 đến năm 2000. Khoản thu từ cho thuê đất và hoán đổi đất ước lượng chiếm từ 20 phần trăm đến 30 phần trăm thu ngân sách địa phương. Một phần tiền cho thuê đất được sử dụng cho việc xây dựng cơ sở hạ tầng mới, nhưng phần lớn khoản thu này được dùng để tái thiết nội thành Thượng Hải: từ năm 1990 đến 2000, khoảng 33 triệu mét vuông các khu nhà ổ chuột đã được phá bỏ và khoảng 650.000 hộ gia đình được di dời khỏi nội thành.

D. Hợp đồng nhượng quyền khai thác hoạt động

Bắt đầu vào giữa thập niên 90, Thượng Hải huy động vốn thông qua việc ký kết các hợp đồng nhượng quyền có điều tiết. Ví dụ, vào năm 1994, quyền khai thác hoạt động của hai chiếc cầu NanPu và YangPu được bán cho một công ty tư nhân, Công ty TNHH CITIC Pacific, trong 20 năm. Tuy nhiên, Công ty CITIC Pacific không nhận được số thu từ việc thu phí một cách trực tiếp, với mức 15 nhân dân tệ trên mỗi phương tiện lưu thông từ vùng Phố Tây (PuXi) đến Phố Đông (PuDong). Thay vào đó, công ty nhận một khoản doanh thu trên tài sản cố định 14 phần trăm đến 15 phần trăm, tính bằng đô-la. Khi lãi suất tiền gửi bằng 12 phần trăm thì khoản doanh thu cố định này khá hợp lý, và khoản thu hàng năm 800 triệu nhân dân tệ từ lệ phí qua cầu cũng tạo ra đủ ngân sách để trả cho mức doanh thu cố định này. Đổi lại, Thượng Hải nhận được 2,4 tỷ nhân dân tệ. Số tiền này được sử dụng để xây chiếc cầu thứ ba bắc qua sông Hoàng Phố (HuangPu), cầu XuPu; quyền khai thác hoạt động cầu XuPu sau đó lại được bán cho CITIC theo cùng một phương thức như trên. Thượng Hải cũng bán quyền khai thác hoạt động đường xa lộ trên cao Bắc Nam, đường trên cao nội thành, và đường cao tốc Đông YanAn với giá 5,6 tỷ nhân dân tệ.

Mặc dù chính quyền thành phố có thể sử dụng phương thức này để chi trả cho nhiều dự án đầu tư cơ sở hạ tầng mới, nhưng nó không còn có tác dụng khi lệ phí qua cầu được bãi bỏ để khuyến khích các nhà đầu tư vào vùng Phố Đông, và chính quyền trung ương qui định hạn chế việc sử dụng ngoại tệ để thanh toán doanh thu cố định cho các nhà đầu tư nước ngoài. Vì thế, Thượng Hải phải đàm phán lại hợp đồng nhượng quyền với các nhà đầu tư tư nhân để chính quyền thành phố mua lại quyền khai thác hoạt động cầu trước thời hạn và đền bù cho các nhà đầu tư tư nhân, ví dụ như bằng với số thu tạo ra trong một năm thu phí cầu đường.

E. Thị trường vốn

Một phương tiện quan trọng khác để huy động vốn đầu tư là thông qua thị trường cổ phiếu và trái phiếu. Phương thức cơ bản là niêm yết các công ty phát triển cơ sở hạ tầng đạt tiêu chuẩn trên thị trường cổ phiếu, rồi sử dụng tiền huy động được qua các công ty này để phát triển cơ sở hạ tầng mới. Ví dụ, 34,8 tỷ nhân dân tệ huy động được bởi các công ty RMBShui và Lingqiao được sử dụng để nâng cấp các nhà máy xử lý nước và hệ thống cấp nước của Thượng Hải, và 1,3 tỷ nhân dân tệ huy động được qua Công ty Zhangjian Hi-Tech được sử dụng để xây dựng các khu công nghiệp. Huy động nợ là một phương thức quan trọng khác để huy động vốn đầu tư. Ví dụ, Công ty JiuShi Thượng Hải phát hành trái phiếu trị giá 4 tỷ nhân dân tệ để tài trợ cho hai dự án đường xe lửa trên cao.

F. Hợp tác giữa nhà nước và tư nhân

Hợp tác giữa nhà nước và tư nhân (PPP) là phương thức thứ năm Thượng Hải sử dụng để tạo vốn đầu tư. Cơ chế huy động vốn này được sử dụng chủ yếu bởi các công ty đầu tư của chính quyền địa phương có đủ tài sản và vốn. Vào cuối thập niên 90, hầu hết những dự án cơ sở hạ tầng mà có thể tạo nguồn thu khổng lồ và có các ngoại ứng tích cực mạnh đều được xây dựng bằng phương thức PPP, chẳng hạn như đường cao tốc từ Thượng Hải đi tỉnh Giang Tô và đường xe điện ngầm ở Thượng Hải.

Đường cao tốc được xây dựng thông qua thành lập liên doanh với những nhà đầu tư tư nhân đã chấm dứt hợp đồng nhượng quyền khai thác hoạt động cầu trước thời hạn. Thông thường, có ba bên tham gia trong các dự án này: các nhà đầu tư tư nhân, các công ty đầu tư thuộc sở hữu nhà nước, và chính quyền quận (huyện). Các nhà đầu tư tư nhân và các công ty đầu tư quốc doanh đóng góp một lượng tiền mặt nhất định, và chính quyền quận (huyện) cung ứng đất đai làm vốn sở hữu; số thu được phân chia giữa ba cổ đông này.

Các dự án đường tàu điện ngầm cũng áp dụng cùng một phương thức liên doanh giống như dự án đường cao tốc, nhưng có thêm một nguồn thu then chốt khác, đó là thu bán vé xe điện. Điều này có thể giúp trả chi phí hoạt động và chi phí bảo dưỡng với công suất hiện tại. Nếu công suất của hệ thống xe điện ngầm được mở rộng bằng cách rút ngắn khoảng cách giữa các chuyến tàu từ 5 phút xuống còn 3 phút, điều này khả thi vì công suất tối đa của hệ thống là vận hành các chuyến tàu với khoảng cách 2,5 phút, tiền thu từ bán vé có thể trang trải 20 phần trăm các khoản chi trả vốn vay ngân hàng. Tuy nhiên, nguồn lợi nhuận và thanh toán nợ chủ yếu là sự gia tăng giá trị bất động sản xung quanh các trạm xe điện ngầm.

Cho dù PPP là phương thức tài trợ phổ biến nhất ở Thượng Hải ngày nay, chính quyền đô thị vẫn sử dụng các cơ chế tài trợ khác khi phù hợp. Ví dụ, Thượng Hải triển khai một dự án môi trường sử dụng vốn vay của Ngân hàng Thế giới vào năm 2002.

V. Các nghiên cứu tình huống ở Thượng Hải

A. Công ty đầu tư phát triển đô thị Thượng Hải (UDIC)

Công ty Đầu tư phát triển đô thị Thượng Hải (UDIC) được thành lập vào tháng 7 năm 1992. Chức năng chính của công ty là tài trợ và quản lý các công trình xây dựng đô thị dưới sự uỷ thác của chính quyền đô thị Thượng Hải.

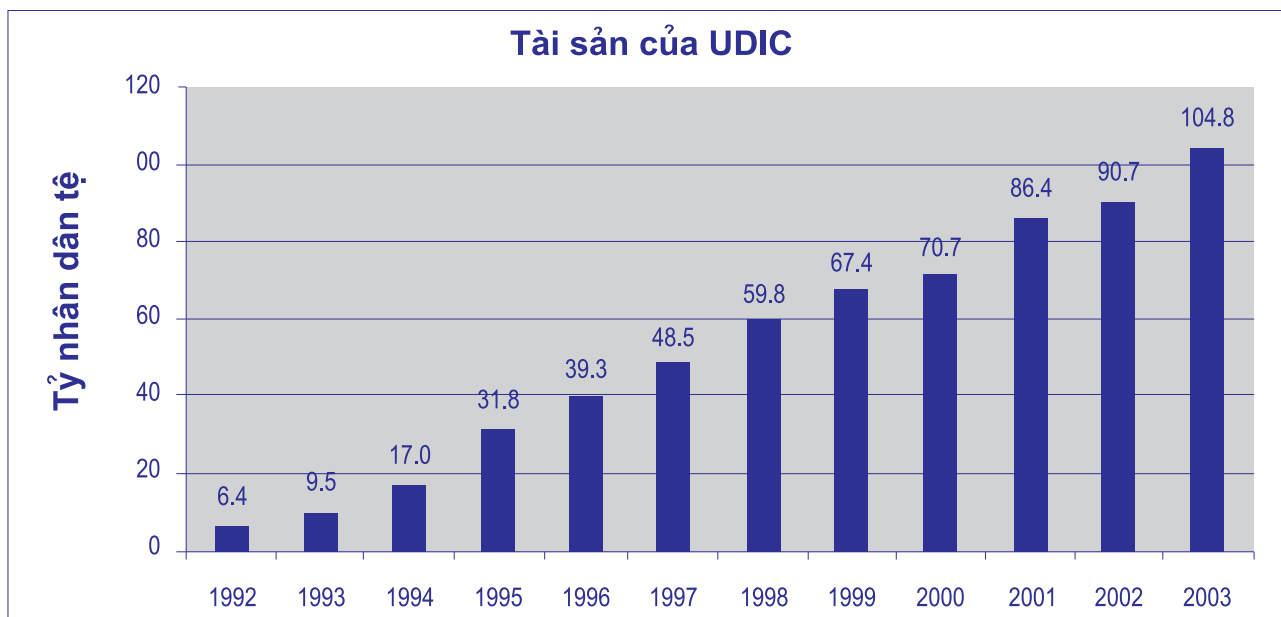
Ủy ban Tài sản thuộc sở hữu Nhà nước Thượng Hải giao tài sản ban đầu cho UDIC; hiện nay, tổng tài sản của UDIC hơn 104 tỷ nhân dân tệ. Trong mười năm qua, UDIC đã thành công trong việc tạo ra hơn 130 tỷ nhân dân tệ cho việc xây dựng cơ sở hạ tầng của Thượng Hải.

Nguồn tài trợ chính của UDIC là: các khoản vay từ ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính quốc tế như Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng Phát triển châu á; tiền huy động từ các thị trường vốn thông qua các công ty con được niêm yết trên thị trường; và phát hành trái phiếu.

UDIC tham gia vào ba lĩnh vực chính: cầu đường, cơ sở hạ tầng môi trường, và bất động sản. Trong lĩnh vực cầu đường, các dự án chính của UDIC là đường xa lộ trên cao; cầu YangPu và XuPu bắc qua sông Hoàng Phố, đường hầm Yanan; và đường xa lộ Thượng Hải-Hàng Châu. Các dự án cơ sở hạ tầng môi trường chính của UDIC là: Công viên rừng Thiên nhiên kỷ; Thảo cầm viên hoang dã; và Vành đai xanh quanh thành phố; Dự án Phương tiện tài trợ quận của Ngân hàng Thế giới (DFV); và Dự án suối Suzhou.

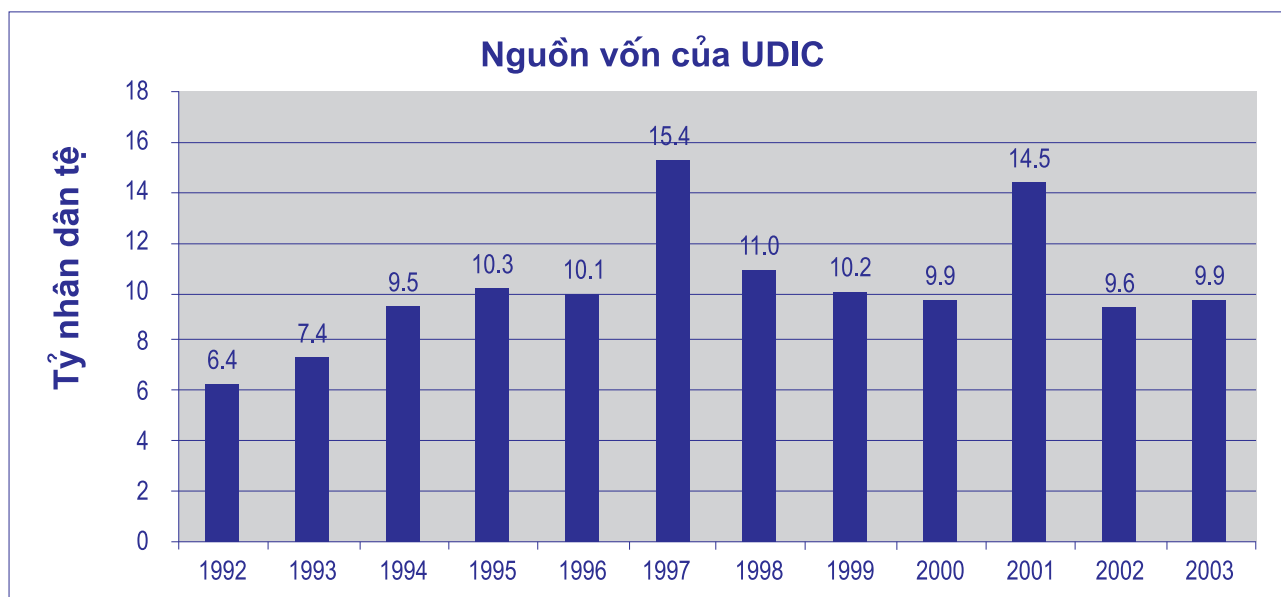
Tài sản, nguồn vốn, và cơ cấu tổ chức của UDIC được trình bày trong ba hình sau:

Hình III – 3: Tài sản của UDIC Thượng Hải



Nguồn: Phỏng theo trang web của UDIC

Hình III – 4: Nguồn vốn của UDIC Thượng Hải



Nguồn: Phỏng theo trang web của UDIC

Hình III – 5: Cơ cấu tổ chức của UDIC Thượng Hải

Công ty Đầu tư và phát triển đô thị					
Ban Hành Chính	Ban Kinh doanh			Các công ty con	
	Phòng Cầu đường	Phòng môi trường	Phòng Bất động sản	Công ty Khai thác tài sản nước Thượng Hải	Công ty Đầu tư giao thông Thượng Hải

Nguồn: Phỏng theo trang web của UDIC

B. Phí và lệ phí liên quan đến phương tiện giao thông

Vào cuối năm 2004, Thượng Hải có gần hai triệu xe ô tô. Trước tình trạng đường sá và năng lực hành chính có hạn, lượng ô tô này đã dẫn đến tắc nghẽn giao thông hết sức nghiêm trọng. Với nỗ lực kiểm soát số lượng ô tô, chính quyền đô thị Thượng Hải đã ban hành chính sách qui định tất cả những người điều hành phương tiện lưu thông tư nhân phải đấu giá biển đăng ký. Qui định này làm tăng đáng kể chi phí sở hữu ô tô. Từ năm 2002 đến 2004, bình quân mỗi tháng chính quyền cấp khoảng 4.000 biển đăng ký; giá bỏ thầu biển đăng ký tăng từ 15.000 lên 40.000 nhân dân tệ, và hiện bằng khoảng một phần ba giá tiêu biểu của một chiếc ô tô gia đình.

Một số chủ sở hữu xe ô tô ở Thượng Hải cố gắng tránh né chi phí này bằng cách đăng ký xe ở các thành phố lân cận như Tô Châu và Hàng Châu, chỉ tốn vài trăm nhân dân tệ cho một biển số đăng ký; hiện có khoảng 120.000 chiếc ô tô như thế ở Thượng Hải. Đáp lại, chính quyền đô thị Thượng Hải cấm các phương tiện lưu thông không mang biển số đăng ký của Thượng Hải được sử dụng đường trên cao vào giờ cao điểm (7:00 đến 9:00 giờ sáng và 4:30 đến 6:30 giờ chiều). Ngoài ra, các phương tiện này phải nộp thêm phí sử dụng đường sá 100 nhân dân tệ một tháng, hay 1.200 nhân dân tệ hàng năm.

Hình sau đây trình bày các loại thuế, phí và lệ phí liên quan đến phương tiện lưu thông ở Thượng Hải, mà hiện gần bằng giá bình quân mua một chiếc ô tô— Thượng Hải đã bổ sung cho chính sách này bằng việc đầu tư đáng kể vào hệ thống giao thông công cộng:

Hình III – 6: Các loại thuế, phí và lệ phí liên quan đến phương tiện giao thông ở Thượng Hải

Chỉ tiêu	Giá và phạm vi	Ví dụ	Chú thích (Đơn vị tính: 1000 nhân dân tệ)
1. Giá mua	40-200	100	Các hộ gia đình thường mua phương tiện trong phạm vi mức giá này.
2. VAT	17%	17	VAT được chuyển sang người mua
3. Thuế bán phương tiện	10%	10	
4. Biển đăng ký	30-40	35	Thượng Hải cấp khoảng 4.000 biển đăng ký mỗi tháng; chủ phương tiện phải đấu giá để mua
5. Bằng lái xe	4-5	4.5	Mọi người phải đến trường dạy lái xe được chỉ định để lấy bằng lái.
6. Lệ phí phát bằng lái xe	1	1	Bao gồm chi phí làm biển đăng ký và bằng lái xe.
7. Phí sử dụng phương tiện	0.1	0,1	Nộp hàng năm
8. Bảo hiểm	5-7	6	Nộp hàng năm
9. Phí bảo trì đường sá	3	3	Nộp hàng năm
10. Phí đỗ xe		3,6	Đậu trong bãi: 1.200-3.600/năm; đậu trong nhà để xe: 2.400-7.200/năm; đậu tạm thời: 10 nhân dân tệ/giờ
Tổng		180,2	

Nguồn: Tập hợp của các tác giả từ một số nguồn.

Chương IV: Tài Chính Đô Thị ở Jakarta

1. Giới thiệu

Jakarta là trung tâm thương mại và chính trị của In-đô-nê-xia. Với tên gọi trước đây là DKI Jakarta, hay Vùng Thủ đô Đặc biệt của Jakarta (Daerah Khusus Ibukota Jakarta), đây là một thành phố rộng lớn có khoảng 10 triệu dân, trải rộng trên hơn 650 km² (410 dặm vuông). Jakarta là thủ đô của In-đô-nê-xia mang qui chế tỉnh lỵ, được chia làm 5 khu thị tứ (Đông, Tây, Nam, Bắc và Trung Jakarta), một khu nhiếp chính (Pulau Seribu, hay Ngàn đảo). Jakarta còn được chia thành 43 quận nhỏ, 256 ngôi làng, và hàng ngàn hạt và phường (Rukun Tetangga và Rukun Warga) tất cả đều trực thuộc sự quản lý của các tiểu quận.

“Dấu vết” của Jakarta không chỉ ngừng ở biên giới hành chính của nó, mà còn trải dài sang các quận lân cận của Bogor, Tangerang, và Bekasi. Trung tâm đô thị Jakarta và khu vực lân cận được biết đến như là Jabotabek, từ viết tắt lấy từ phần đầu tên của mỗi khu vực hành chính. Dân số Jakarta và các cộng đồng đô thị quanh Jakarta là 15 triệu. Dòng người đến và đi, cùng với hoạt động thương mại giữa Jakarta và các vùng lân cận cũng rất lớn.

Như vậy, Jakarta là vùng đô thị to lớn và phức tạp, vượt khỏi phạm vi của nghiên cứu tình huống này nhằm đánh giá toàn diện hoạt động tài chính đô thị của thành phố khổng lồ có lịch sử hơn 500 năm này. Mục tiêu của nghiên cứu tình huống so sánh đối chiếu Tp.HCM thông qua áp dụng một khung phân tích tương tự để hiểu được cách thức Jakarta tài trợ cho cơ sở hạ tầng và dịch vụ của mình.

Nghiên cứu nhắm đến những vấn đề quan trọng mà cả hai thành phố đều gặp phải như:

- Jakarta thu ngân sách từ đâu, và chúng được chi tiêu như thế nào?
- Jakarta phụ thuộc như thế nào vào nguồn lực của chính quyền trung ương?
- Cấu phần thu ngân sách hiện nay ở Jakarta có bền vững không?
- Tác động kinh tế và xã hội của cơ cấu nguồn thu hiện tại của Jakarta là gì?
- Nguồn thu của thành phố chưa được khai thác có lớn hay không?
- Hiệu quả và hiệu suất chi tiêu của Jakarta như thế nào?
- Các tập quán chi tiêu của Jakarta minh bạch và có thể giải trình đến đâu?

II. Bối cảnh lịch sử của việc tạo ra và phân bổ nguồn lực ở Jakarta

Câu chuyện được kể phổ biến hiện nay ở In-đô-nê-xia là có thể chia lịch sử tài chính đô thị thành hai giai đoạn: tiền Suharto và hậu Suharto, và năm 1998 là năm chuyển tiếp giữa hai giai đoạn này. Giai đoạn thứ nhất mang đặc trưng là một hệ thống tài chính đô thị tập trung cao độ, trong khi giai đoạn hai lại được xem là giai đoạn phân cấp ngân sách mạnh mẽ và có sự cải thiện lớn về hoạt động tài chính của chính quyền thành phố. Điều này chắc chắn đúng nhìn từ góc độ pháp lý, nhưng không đúng trên thực tiễn.

Mặc dù việc ban hành các qui định phân cấp ngân sách được tranh cãi trong nhiều năm dưới thời tổng thống Suharto, vẫn không có đạo luật quan trọng nào nhằm tăng cường quyền tự chủ của khu vực được thông qua, ngoài luật phân cấp 1974 (Luật số 5/1974). Hơn nữa, ngay cả đạo luật quan trọng này cũng không được đưa vào thực hiện cho đến năm 1995, khi chính phủ cho phép thực hiện chương trình Thí điểm Quyền Tự chủ cấp Quận trong thời gian 2 năm, trong đó một số chức năng chọn lọc đã được chuyển từ chính quyền trung ương xuống 26 quận huyện trong nước.

Tuy nhiên, sau khi Suharto từ chức vào tháng 5/1998, một nỗ lực tập thể đã được thực hiện nhằm gia tăng quyền hạn của chính quyền địa phương trong quá trình tái phân phối quyền lực diễn ra trong chính trường ở In-đô-nê-xia. Kết quả là hai đạo luật mới quan trọng được thông qua vào năm 1999: Luật số 22/1999 về Chính quyền Vùng và Luật Số 25/1999 về Cân bằng Ngân sách giữa Chính quyền Trung ương và Vùng²⁰

²⁰ Các đạo luật này được thay thế vào 10/2004 bằng Luật số 32/2004 về Chính quyền Vùng và Luật số 33/2004 về Cân bằng Ngân sách giữa chính quyền trung ương và Vùng.

Hai đạo luật này hoàn toàn chuyển đổi khung pháp lý điều chỉnh các mối quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền. Luật số 22/1999 thay thế hệ thống thứ bậc về quản lý giữa các chính quyền cấp I (tỉnh) và chính quyền cấp II (đô thị và quận, huyện) bằng một hệ thống cho phép địa phương có quyền tự chủ lớn hơn: các thị trưởng và chủ tịch quận bây giờ sẽ do cơ quan lập pháp địa phương bầu chọn thay vì do thống đốc tỉnh bổ nhiệm. Luật này còn tạo ra những văn phòng chính quyền trung ương có mức độ phi tập trung cao nhất đặt ở địa phương, chịu trách nhiệm về các chính quyền tỉnh và địa phương thuộc phạm vi của các văn phòng này. Luật số 25/1999 tái cơ cấu hệ thống chuyển khoản giữa các cấp chính quyền: thay đổi quan trọng nhất là việc thay thế chính sách Trợ cấp Vùng Tự chủ (Subsidi Daerah Otonom, SDO) dùng để trả lương cho công chức nhà nước trong vùng và nhiều khoản viện trợ phát triển khác (Instruksi Presiden, Inpres) bằng cơ chế khoán chi duy nhất (Dana Alokasi Umum, DAU), và sẽ được tài trợ ít nhất là 25 phần trăm từ nguồn thu ngân sách nội địa của chính quyền trung ương. Luật này cũng xác định các phạm vi chia sẻ ngân sách cho chính quyền các tỉnh và địa phương.

Tuy nhiên, việc phân cấp ngân sách dựa vào chi tiêu này đã dẫn đến sự bất cân đối lớn giữa việc phân bổ trách nhiệm thu và chi ngân sách, tạo ra lỗ hổng ngân sách cho nhiều chính quyền địa phương, thực tế các chính quyền này phụ thuộc nhiều hơn vào chính quyền trung ương: luật phân cấp đã không thể trao cho các chính quyền địa phương bất kỳ khoản thuế có cơ sở rộng nào hoặc quyền ban hành bất kỳ loại thuế mới quan trọng nào để tài trợ cho các trách nhiệm chi tiêu mới của họ. Ngược lại, mặc dù thiếu luật mới để hỗ trợ cho quá trình phân cấp ngân sách dưới thời Suharto, vẫn có những tiến bộ lớn được thực hiện nhằm tạo ra nguồn thu ngân sách riêng và quyền tự quyết trong việc phân bổ ngân sách từ chính quyền trung ương²¹.

III. Cấu phần thu và chi trong ngân sách của Jakarta

A. Tổng quan về thu

Với mục đích phân tích so sánh quốc tế, số thu trong ngân sách của Jakarta có thể chia làm ba nguồn như sau:

- Thu thường xuyên của địa phương;
- Thu đặc biệt của địa phương; và
- Thu thuế được phân chia/ thu được phân chia

Như trường hợp của Tp.HCM và Thượng Hải, hai nguồn đầu tiên thường được xem là “nguồn thu riêng”, nguồn đầu bền vững còn nguồn sau mang tính nhất thời. Tuy nhiên, ở Jakarta nguồn thu ngân sách đặc biệt bao gồm tài trợ nội bộ như các khoản kết chuyển từ ngân sách năm trước và chuyển khoản từ quỹ dự trữ, còn thu được phân chia thì được gọi là các “quỹ cân bằng”.

Tỉ trọng mỗi cấu phần thu từ 2001 đến 2005 như sau:

²¹ Cục Phân tích Tài chính Vùng, Cơ quan Phân tích Tài chính và Tiền tệ, Bộ Tài chính, Monitoring Indicators for Repelita VI, Urban Policy Action Plan – Implementation Results, nội dung chính và phụ lục; Christopher Silver, Iwan J. Azis, và Larry Schroeder, “Intergovernmental Transfers and Decentralisation in Indonesia,” Bulletin of Indonesian Economic Studies, vol. 37, no. 3, 2001, pp. 345-62; và James Alm, Robert H. Aten, và Roy Bahl, “Can Indonesia Decentralise Successfully? Plans, Problems and Prospects,” Bulletin of Indonesian Economic Studies, vol. 37, no. 1, 2001, pp. 83-102.

Bảng IV – 1: Tổng quan cấu phần thu của Jakarta

Tỷ IDR

STT	Chỉ tiêu	2000	2001	2002	2003	2005	Tổng
	Tổng thu (danh nghĩa)	7.365	9.580	10.983	12.686	14.010	54.623
	Tăng trưởng thu (giá cố định)		16,7%	7,4%	8,9%	0,8%	8,3%
I	Tổng thu (giá cố định)	7.365	8.594	9.228	10.050	10.134	45.372
1	Nguồn thu thường xuyên	3.846	4.079	4.931	6.267	6.550	25.674
2	Nguồn thu đặc biệt ^a	1.153	2.065	1.809	1.326	1.194	7.546
3	Nguồn thu được chia ^b	2.366	2.450	2.488	2.457	2.391	12.152
II	Cơ cấu nguồn thu	100%	100%	100%	100%	100%	100%
1	Nguồn thu thường xuyên	52,2%	47,5%	53,4%	62,4%	64,6%	56,6%
2	Nguồn thu đặc biệt	15,6%	24,0%	19,6%	13,2%	11,8%	16,6%
3	Nguồn thu được chia	32,1%	28,5%	27,0%	24,4%	23,6%	26,8%

Nguồn: Ghi chép Tài chính Ngân sách Khu vực Jakarta 2001-2005

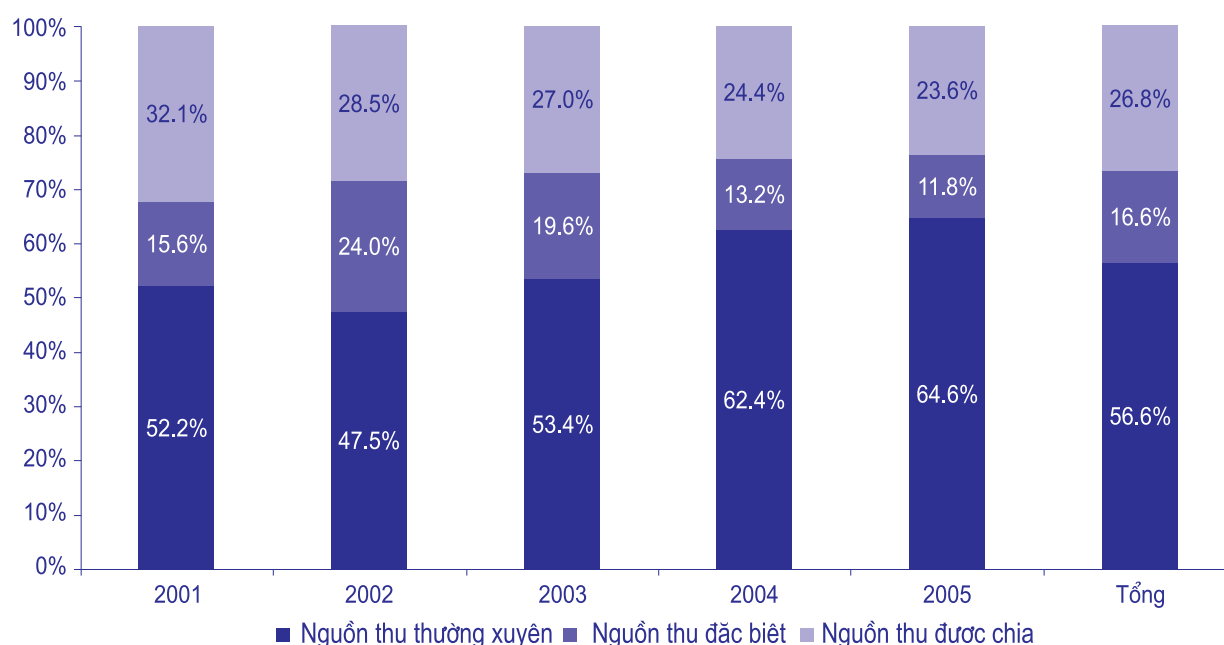
^a Tài trợ nội bộ

^b Quỹ cân bằng

Tổng thu danh nghĩa của Jakarta đã tăng gấp đôi trong hơn năm năm qua; tính theo giá trị cố định thì tổng thu tăng 37,6 phần trăm, tăng với tốc độ trung bình hàng năm là 8,3 phần trăm. Trong thời gian này, tỉ trọng của nguồn thu riêng đã vượt trội hơn bao giờ hết, tăng từ khoảng một phần hai lên gần hai phần ba tổng thu; đây là xu hướng tích cực trong bối cảnh Jakarta mong muốn tăng sự tự chủ về ngân sách của mình. Nguồn thu đặc biệt của Thành phố (tài trợ nội bộ) đã giảm từ 15,6 phần trăm xuống 11,8 phần trăm tổng thu, trong khi đó nguồn thu được phân chia (các quỹ cân bằng) vẫn tương đối ổn định về giá trị nhưng đã giảm tính theo tỉ trọng của tổng thu từ một phần ba xuống còn một phần tư.

Các xu hướng này được thể hiện trên đồ thị sau:

Hình IV – 1: Cơ cấu nguồn thu của Jakarta



Nguồn: Ghi chép Tài chính Ngân sách Khu vực Jakarta 2001-2005

B. Nguồn thu thường xuyên

Vì Jakarta vẫn chưa dùng đến việc huy động nợ trong 5 năm qua, nên nguồn thu thường xuyên của địa phương chủ yếu bao gồm toàn bộ số thu mà thành phố này gọi là Nguồn Thu Riêng hay Pendapatan Asli Daerah (PAD), được Chính phủ In-đô-nê-xia định nghĩa bao gồm:

- Thuế địa phương (pajak daerah);
- Phí sử dụng của địa phương (retribusi daerah);
- Lợi nhuận hoặc cổ tức từ các doanh nghiệp nhà nước địa phương (bagi hasil BUMD); và
- Các khoản thu riêng chính thức khác (lain-lain PAD yang sah).

Nguồn thu nhập địa phương khác duy nhất mà nghiên cứu này xem như nguồn thu thường xuyên của Thành phố là nguồn thu được liệt kê trong ngân sách của Jakarta dưới đề mục “Nguồn thu chính thức khác của địa phương” (lain-lain Pendapatan yang sah).

Hơn nữa, thuế liên quan đến đất và công trình xây dựng trên đất cũng được coi là thuế địa phương trong phân tích này giống như ở nhiều nước khác, để đặt Jakarta vào bối cảnh so sánh quốc tế thông qua sử dụng khung phân tích và thuật ngữ chung.

Jakarta đánh hai loại thuế: PBB (Pajak Bumi dan Bangunan), thuế hàng năm lên giá trị vốn của đất và công trình xây dựng, và BPHTB (Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan), thuế về nhận quyền sở hữu đất và công trình xây dựng.

Mặc dù PBB và BPHTB về nguyên tắc là các hình thức chia sẻ thuế đồng quản lý trong ngân sách của chính quyền địa phương, và được phân loại như vậy theo luật In-đô-nê-xia, tất cả số thu từ hai loại thuế này đều đi vào chính quyền tỉnh và chính quyền quận/đô thị theo công thức phân chia thuế²². Hơn nữa, chỉ các chính quyền địa phương này mới quyết định việc sử dụng nguồn thu từ PBB và BPHTB. Chính phủ đã có kế hoạch chính thức tái phân bổ loại thuế này vào năm 2008. Vì thế, thu từ PBB và BPHTB giống với nguồn thu riêng hơn là các quỹ cân bằng phân chia nguồn thu và phân chia thu thuế giữa chính quyền các cấp, như được miêu tả chi tiết dưới đây.

Cấu phần nguồn thu riêng từ 2001 đến 2005 là như sau:

Bảng IV – 2: Cấu phần nguồn thu thường xuyên của Jakarta

STT	Chỉ tiêu	2000	2001	2002	2003	2005	Tổng
	Nguồn thu riêng (danh nghĩa)	3.846	4.547	5.869	7.911	9.055	31.228
I	Nguồn thu riêng (giá cố định)	3.846	4.079	4.931	6.267	6.550	25.674
1	Các loại thuế địa phương	3.664	3.680	4.371	5.455	5.806	22.974
2	Phí và lệ phí địa phương	156	226	272	303	236	1.192
3	Đóng góp của các doanh nghiệp địa phương và số thu từ việc quản lý tài nguyên địa phương	27	53	0	81	75	235
4	Nguồn thu chính thức khác ^a	0	121	288	428	434	1,272
5	Nợ của chính quyền địa phương	0	0	0	0	0	0
II	Cơ cấu thu thường xuyên	100%	100%	100%	100%	100%	100%
1	Các loại thuế địa phương	95.3%	90.2%	88.6%	87.0%	88.6%	89.5%
2	Phí và lệ phí địa phương	4.0%	5.5%	5.5%	4.8%	3.6%	4.6%
3	Đóng góp của các doanh nghiệp địa phương và số thu từ việc quản lý tài nguyên địa phương	0.7%	1.3%	0.0%	1.3%	1.1%	0.9%
4	Nguồn thu chính thức khác	0.0%	3.0%	5.8%	6.8%	6.6%	5.0%
5	Nợ của chính quyền địa phương	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

Nguồn: Ghi chép Tài chính Ngân sách Khu vực Jakarta 2001-2005

^a Bao gồm “nguồn thu riêng chính thức khác” và “nguồn thu chính thức khác của địa phương”

²² Đối với PBB, 90 phần trăm số thu được chia như sau: 16,2 phần trăm cho các tỉnh, 64,8 phần trăm cho các vùng nhiếp chính (quận và đô thị), và 9 phần trăm trang trải chi phí hành thu, 10 phần trăm còn lại là phần chia của chính quyền trung ương, được hoàn trả cho các vùng nhiếp chính như sau: 65 phần trăm chia đều cho tất cả các khu nhiếp chính, và 35 phần trăm chia cho các khu này dưới dạng khuyến khích nếu vượt chỉ tiêu thu ngân sách. Đối với BPHTB, 80 phần trăm số thu được chia như sau: 16 phần trăm cho các tỉnh và 64 phần trăm cho các khu nhiếp chính, 20 phần trăm còn lại là phần chia của chính quyền trung ương, được chia đều cho tất cả các khu nhiếp chính

Chi trả cho các dịch vụ và hạ tầng đô thị

Cấu phần nổi bật trong nguồn thu thường xuyên là các loại thuế địa phương, chiếm đến 90 phần trăm trong thời kỳ 5 năm. Phần lớn 10 phần trăm còn lại được đóng góp đều giữa phí sử dụng địa phương và các nguồn thu chính thức khác, phần dư thuộc về đóng góp của doanh nghiệp nhà nước địa phương và từ hoạt động quản lý nguồn lực địa phương.

Cấu phần các loại thuế địa phương từ 2001 đến 2005 là như sau:

Bảng IV – 3: Cấu phần các loại thuế địa phương của Jakarta

Tỷ IDR

STT	Chỉ tiêu	2000	2001	2002	2003	2005	Tổng
	Các loại thuế địa phương (danh nghĩa)	3,664	4,102	5,202	6,886	8,025	27,878
I	Các loại thuế địa phương (giá cố định)	3,664	3,680	4,371	5,455	5,806	22,974
1	Các loại thuế liên quan đến xe cộ	2,098	2,108	2,458	3,290	3,429	13,383
2	Các loại thuế liên quan đến du lịch giải trí (khách sạn nhà hàng, giải trí)	389	413	515	583	626	2,525
3	Các loại thuế khác	251	261	305	315	340	1,471
4	Các loại thuế liên quan đến bất động sản	927	898	1,092	1,267	1,411	5,595
II	Cơ cấu các loại thuế địa phương	100%	100%	100%	100%	100%	100%
1	Các loại thuế liên quan đến xe cộ	57.3%	57.3%	56.2%	60.3%	59.1%	58.3%
2	Các loại thuế liên quan đến du lịch giải trí (khách sạn nhà hàng, giải trí)	10.6%	11.2%	11.8%	10.7%	10.8%	11.0%
3	Các loại thuế khác	6.8%	7.1%	7.0%	5.8%	5.9%	6.4%
4	Các loại thuế liên quan đến bất động sản	25.3%	24.4%	25.0%	23.2%	24.3%	24.4%

Nguồn: Ghi chép Tài chính Ngân sách Khu vực Jakarta 2001-2005

Xấp xỉ 60 phần trăm các loại thuế địa phương là liên quan đến xe cộ, chủ yếu là thuế trước bạ xe ô tô (Pajak Kendaraan Bermotor) và phí chuyển nhượng quyền sở hữu xe (Bea Balik Nama Kendararaan Bermotor). Nguồn thu này vẫn còn lớn do tập hợp các yếu tố như thuế suất tăng, giá xe và doanh số bán ô tô ở Jakarta tăng, cộng thêm sự nới lỏng quy định của chính quyền trung ương về ô tô nhập khẩu.

Thuế liên quan đến đất và công trình xây dựng trên đất vẫn không đổi vào khoảng một phần tư số thuế của chính quyền thành phố, chia đều giữa số thu từ thuế PBB và BPHTB. Số tăng danh nghĩa chủ yếu do giá trị bất động sản phục hồi sau khi thị trường bất động sản sụp đổ trong cuộc khủng hoảng tài chính Đông á bắt đầu từ giữa 1997, khi đó In-đô-nê-xia bị tác động nặng nhất năm 1998²³.

Nguồn thuế địa phương quan trọng khác được gọi là thuế khách sạn, nhà hàng (trước đây gọi là PB I, hay thuế phát triển tỉnh thành (Pajak Pembangunan I). Đây là một loại thuế bán hàng địa phương đánh lên các khách sạn, nhà hàng và hoạt động giải trí do luật chính quyền địa phương quy định - thuế suất là 10 phần trăm.

Các loại thuế địa phương còn lại tạo ra số thu không nhiều. Còn có thuế xăng dầu ô tô, thuế quảng cáo, thuế đèn đường, thuế sử dụng nước ngầm và thuế đậu xe. Jakarta cũng có các khoản phạt thuế thuộc nhóm thuế của chính quyền địa phương.

²³ Thuế suất PBB theo luật quốc gia ấn định là 0,5 phần trăm giá trị được thẩm định của tất cả bất động sản, bất kể giá trị, địa điểm hoặc mục đích sử dụng. Mức dao động tỷ lệ giá thẩm định theo luật quốc gia quy định là từ 20 đến 100 phần trăm giá trị vốn thị trường, nhưng sẽ do nghị định của Bộ Tài chính ấn định cụ thể. Hiện tại, tỷ lệ giá thẩm định cho tất cả bất động sản có giá trị thấp hơn 1 tỉ Rp (khoảng 100.000 đô-la) là 20 phần trăm, và tỷ lệ giá thẩm định cho tất cả bất động sản có giá trị 1 tỉ Rp hoặc hơn là 40 phần trăm. Hiện có một khoản miễn giảm thuế về xây dựng là 12 triệu Rp (1,200 đô-la) cho mỗi bất động sản; mức này được điều chỉnh định kỳ do theo giá tăng vì lạm phát.

Thuế suất BPHTB được ấn định theo luật quốc gia, 5 phần trăm giá trị thị trường của bất động sản trừ khoản miễn thuế, hiện nay vào khoảng 60 triệu Rp (6.000 đô-la)/bất động sản.

Cấu phần phí sử dụng/lệ phí địa phương từ 2001 đến 2005 là như sau:

Bảng IV – 4: Cấu phần các loại phí và lệ phí của Jakarta

Tỷ IDR

STT	Chỉ tiêu	2001	2002	2003	2004	2005	Tổng
	Các loại phí sử dụng địa phương (danh nghĩa)	156	252	324	382	326	1,439
I	Các loại phí sử dụng địa phương (Giá cố định)	156	226	272	303	236	1,192
1	Các loại phí liên quan đến các dịch vụ y tế và vệ sinh	72.7	94.6	119.1	144.1	89.4	520
2	Các loại phí liên quan đến xe cộ và giao thông ^a	33.4	48.4	44.4	33.3	34.0	194
3	Các loại phí liên quan đến đất	29.0	57.7	81.8	97.9	85.9	352
4	Các loại phí khác	20.6	24.9	26.9	27.4	26.6	126
II	Cơ cấu lệ phí, phí sử dụng địa phương	100%	100%	100%	100%	100%	100%
1	Các loại phí liên quan đến các dịch vụ y tế và vệ sinh	46.7%	41.9%	43.8%	47.6%	37.9%	43.6%
2	Các loại phí liên quan đến xe cộ và giao thông ^a	21.5%	21.5%	16.3%	11.0%	14.4%	16.2%
3	Các loại phí liên quan đến đất	18.6%	25.6%	30.1%	32.4%	36.4%	29.6%
4	Các loại phí khác	13.3%	11.0%	9.9%	9.1%	11.3%	10.6%

Nguồn: Ghi chép Tài chính Ngân sách Khu vực Jakarta 2001-2005

^a Bao gồm phí bến bãi, đăng kiểm, lệ trình...

Khi so sánh với các loại thuế địa phương, phí sử dụng tạo ra tỉ trọng rất nhỏ và giảm đều đặn trong tổng nguồn thu thường xuyên. Ví dụ, năm 2005, thuế địa phương chiếm đến 88,6 phần trăm nguồn thu thường xuyên, trong khi tỉ trọng từ phí sử dụng địa phương chỉ có 3,6 phần trăm. Khoảng một phần ba số thu từ phí sử dụng là từ các loại phí dịch vụ y tế (pelayanan kesehatan), và một phần ba khác từ lệ phí cấp phép xây dựng (izin mendirikan bangunan), một phần ba còn lại là từ 22 loại phí dịch vụ và cấp phép khác.

Khi tất cả phí sử dụng được gộp lại thành bốn nhóm chính, các loại phí liên quan đến dịch vụ y tế và vệ sinh sẽ chiếm ưu thế: 43,6 phần trăm số thu tạo ra trong 5 năm qua là từ những lĩnh vực này. Phí liên quan đến đất đai đóng góp 29,6 phần trăm, trong khi 16,2 phần trăm là từ các loại phí liên quan đến xe cộ và vận tải; phần còn lại 10,6 phần trăm là các loại phí linh tinh khác.

Số thu từ các doanh nghiệp nhà nước địa phương của Jakarta (Badan Usaha Milik Daerah, BUMD) không đóng góp nhiều cho ngân sách của thành phố, tổng số chưa đến 1 phần trăm tổng thu ngân sách thường xuyên trong 5 năm qua. Mặc dù các BUMDs có lợi nhuận thường giữ lại thu nhập để tái đầu tư cần thiết nhằm duy trì tính cạnh tranh và tăng trưởng, nhiều BUMDs bỏ qua lợi nhuận trong nỗ lực hoàn thành các sứ mạng phát triển của mình; những doanh nghiệp khác đơn giản không kinh doanh có hiệu quả.

Nguồn thu chính thức khác, bao gồm nguồn thu riêng linh tinh (lain-lain PAD yang sah) và nguồn thu chính thức khác của địa phương (lain-lain pendapatan yang sah) chỉ đóng góp khoảng 5 phần trăm nguồn thu thường xuyên trong 5 năm qua.

Liên quan đến vốn vay và phát hành trái phiếu, chính quyền trung ương phải phê duyệt đề xuất của chính quyền vùng xin viện trợ của nước ngoài. Điểm cân nhắc quan trọng để chấp thuận là điều khoản nêu rõ thâm hụt trong ngân sách quốc gia và ngân sách địa phương không được vượt quá ngưỡng 3 phần trăm. Cho đến nay, Jakarta vẫn chưa nộp đề xuất xin được nước ngoài viện trợ nào. Jakarta đã cân nhắc phát hành trái phiếu đô thị để tài trợ cho đầu tư cơ sở hạ tầng, nhưng thành phố vẫn còn trong giai đoạn chuẩn bị ban đầu.

C. Nguồn thu đặc biệt

Nguồn thu đặc biệt của Jakarta bao gồm toàn bộ nguồn thu nhập được ghi dưới dạng “tài trợ”, vì chúng được xem như là cách để cân bằng ngân sách. Bao gồm:

Chi trả cho các dịch vụ và hạ tầng đô thị

- Kết chuyển từ ngân sách của năm trước;
- Các khoản chuyển khoản từ quỹ dự trữ;

Trong 5 năm qua, Jakarta đã gặp phải thâm hụt ngân sách từ 1 ngàn tỉ đến 2 ngàn tỉ Rup, và hoàn toàn được tài trợ bằng thặng dư của ngân sách năm trước (Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Lalu) trừ 2005, khi kết chuyển từ ngân sách năm trước chỉ được bổ sung bằng khoản chuyển khoản tương đối nhỏ từ quỹ dự trữ²⁴. Không có số thu từ doanh thu bán tài sản của Thành phố được ghi nhận trong ngân sách Jakarta trong 5 năm qua.

Cấu phần nguồn thu đặc biệt của địa phương của Jakarta được nêu trong bảng sau:

Bảng IV – 5: Cấu phần trong nguồn thu đặc biệt của Jakarta

Tỷ IDR

STT	Chỉ tiêu	2001	2002	2003	2004	2005	Tổng
	Nguồn thu đặc biệt của địa phương (danh nghĩa)	1.153	2.302	2.153	1.674	1.650	8.931
I	Nguồn thu đặc biệt của địa phương (giá cố định)	1.153	2.065	1.809	1.326	1.194	7.546
1	Kết chuyển từ NS năm trước	1.153	2.065	1.809	1.326	1.013	7.366
2	Chuyển khoản từ quỹ dự trữ	-	-	-	-	181	181
II	Cơ cấu nguồn thu đặc biệt của địa phương	100%	100%	100%	100%	100%	100%
1	Kết chuyển từ NS năm trước	100%	100%	100%	100%	84,8%	97,6%
2	Chuyển khoản từ quỹ dự trữ	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	15,2%	2,4%

Nguồn: Ghi chép Tài chính Ngân sách Khu vực Jakarta 2001-2005

D. Nguồn thu được chia

Số thu được phân chia bao gồm ba loại Quỹ cân bằng của chính quyền trung ương (Dana Perimbangan)²⁵:

- Quỹ phân chia nguồn thu từ thuế và phi thuế (Bagian Daerah dari Pajak dan Bukan Pajak/Dana Bagi Hasil);
- Quỹ phân bổ chung (Dana Alokasi Umum, DAU);
- Quỹ phân bổ đặc biệt (Dana Alokasi Khusus, DAK).

Trong khi tổng của ba loại quỹ cân bằng này tương đối ổn định trong 5 năm qua ở mức 2,4 đến 2,5 ngàn tỉ Rup, tỉ trọng của chúng trong tổng thu ngân sách của Jakarta đang giảm dần và có thay đổi mạnh trong cấu phần của các quỹ này:

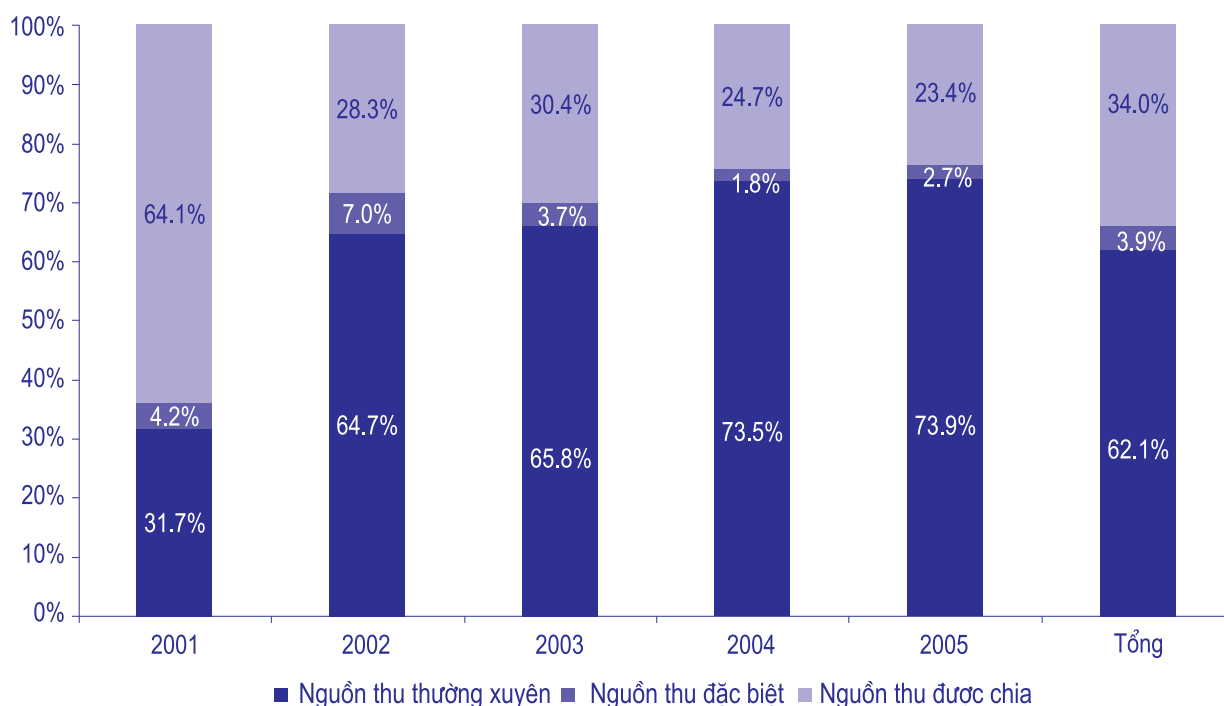
- Tỉ trọng các quỹ cân bằng trong tổng thu ngân sách của Jakarta đã giảm từ 32,1 phần trăm xuống 23,6 phần trăm, kèm theo sự gia tăng đồng thời với mức độ tương đương trong tỉ trọng của nguồn thu thường xuyên của Thành phố;
- Trong các quỹ vốn cân bằng, đóng góp của quỹ DAU giảm từ chiếm gần hai phần ba năm 2001 xuống chưa tới một phần tư năm 2005, kèm theo sự gia tăng đồng thời nguồn thu từ thuế và phi thuế từ 36 phần trăm lên 77 phần trăm.

Cả hai xu hướng này nêu rõ sự gia tăng tự chủ về ngân sách cho Jakarta, do tỉ trọng tổng nguồn thu địa phương gia tăng phụ thuộc vào sự thành công của Jakarta trong việc tạo ra nguồn thu riêng và vào số thu thuế của chính quyền trung ương được chia cho các vùng. Các xu hướng này thể hiện trong đồ thị sau:

²⁴ Việc sử dụng kết chuyển từ năm trước để tài trợ cho chi tiêu năm hiện tại có thể được thực hiện mà không cần sự phê chuẩn của cơ quan lập pháp vùng (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, DPRD), nhưng sử dụng thặng dư ngân sách để hình thành quỹ dự trữ hay tham gia vào một doanh nghiệp địa phương thì phải được DPRD chấp thuận. Về cơ bản các quỹ kết chuyển này là phân bổ ngân sách không được phép chi.

²⁵ Như đã ghi chú trước đó, do mục tiêu của bài nghiên cứu này, các loại quỹ cân bằng không tính các loại thuế liên quan đến đất và công trình xây dựng trên đất (PBB và BPHTB).

Đồ thị IV – 2: Các Quỹ cân bằng ở Jakarta



Nguồn: Ghi chép Tài chính Ngân sách Khu vực Jakarta 2001-2005

Bảng IV – 5: Cấu phần của nguồn thu được phân chia (các quỹ cân bằng) của Jakarta

Tỷ IDR

STT	Chỉ tiêu	2001	2002	2003	2004	2005	Tổng
	Nguồn thu được phân chia (danh nghĩa)	2.366	2.730	2.962	3.101	3.305	14.465
I	Nguồn thu được phân chia (giá cố định)	2.366	2.450	2.488	2.457	2.391	12.152
1	Tỷ trọng thu từ thuế	750	1.585	1.639	1.806	1.767	7.547
2	Tỷ trọng thu từ các nguồn phi thuế	100	171	92	44	65	472
2	Các quỹ phân bổ chung ^a	1.516	694	758	607	559	4.133
II	Cơ cấu của thu được phân chia	100%	100%	100%	100%	100%	100%
1	Tỷ trọng thu từ thuế	31,7%	64,7%	65,8%	73,5%	73,9%	62,1%
1	Tỷ trọng thu từ các nguồn phi thuế	4,2%	7,0%	3,7%	1,8%	2,7%	3,9%
2	Các quỹ phân bổ chung ^a	64,1%	28,3%	30,4%	24,7%	23,4%	34,0%

Nguồn: Ghi chép Tài chính Ngân sách Khu vực Jakarta 2001-2005

^a Số lượng danh nghĩa thực tế (không được dự toán) của Các quỹ phân bổ chung là không đổi trong 5 năm qua ở mức 773,1 tỉ rupi, và Jakarta sẽ không nhận thêm bất kỳ đồng nào thêm từ các quỹ này bắt đầu vào 2008.

Sự gia tăng về tầm quan trọng của số thu từ nguồn thuế và phi thuế được phân chia bắt đầu từ năm 2002, một phần phản ánh sự thúc đẩy của chính quyền trung ương nhằm cải thiện nỗ lực thuế - phần lớn số thu trong danh mục này xuất phát từ 20 phần trăm tỉ trọng thuế thu nhập cá nhân của Jakarta²⁶. Chính sách này củng cố hơn thông qua tỉ trọng tăng thêm từ số thu tài nguyên thiên nhiên trao cho chính quyền địa phương theo Luật số 33/2004.

Khái niệm liên quan đến Quỹ phân bổ chung và Quỹ phân bổ đặc biệt là việc tạo cân bằng về khoảng cách ngân sách, được xác định bằng những nhu cầu ngân sách của vùng trừ cho năng lực ngân sách của vùng đó. Các quỹ phân bổ chung là những nguồn lực tài trợ cho quá trình phi tập trung hoặc tạo sự tự chủ cho vùng; chúng được phân bổ để đảm bảo hoạt động liên tục của các chính quyền vùng bằng cách cân bằng năng lực tài chính giữa các chính quyền vùng. Theo Luật số 33/2004, tổng các Quỹ phân bổ chung hàng năm phải ít nhất bằng 26 phần trăm số thu nội địa ròng (Pendapatan Dalam Negeri Netto) như được thiết lập trong ngân sách quốc gia (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, APBN). Tuy nhiên, nguyên tắc 26 phần trăm sẽ chưa có hiệu lực cho đến năm 2008; trước năm 2008, tổng số Quỹ phân bổ chung phải ít nhất bằng 25,5 phần trăm số thu nội địa ròng, một sự gia tăng khiêm tốn từ 25 phần trăm theo như Luật số 25/1999 qui định.

Các Quỹ phân bổ đặc biệt được chính quyền trung ương trao nhằm hỗ trợ chính quyền các vùng trong việc tài trợ cho các hoạt động đặc biệt của mình, chủ yếu đầu tư và giáo dục, y tế, và cơ sở hạ tầng. Năm năm qua Jakarta không nhận được các Quỹ phân bổ đặc biệt, và cơ chế cấp vốn này cũng hiếm khi được sử dụng cho các tỉnh khác.

E. Chi tiêu

1. Cải cách ngân sách

Năm 2003, Jakarta bắt đầu từng bước áp dụng cách tiếp cận mới trong xây dựng ngân sách (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, APBD). Đây là cách dự toán ngân sách căn cứ vào kết quả hoạt động, theo như qui định của Nghị định số 105/2000 của chính phủ (Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah). Trái với cách định dạng ngân sách truyền thống theo đó chi tiêu được liệt kê theo đầu vào, cách mới thể hiện chi tiêu theo đầu ra nhằm đánh giá thành công của chính phủ trong việc đạt được các mục tiêu đề ra. Hy vọng là Jakarta sẽ có thể vượt qua khỏi phạm vi xem xét hiệu suất chi phí của chi tiêu và thay vào đó đánh giá hiệu quả chi phí của chi tiêu. Do đó theo hệ thống mới này, việc phân bổ vốn được gắn kết với việc hoàn thành các mục tiêu trong các đơn vị công tác (Unit Kerja) của chính quyền Jakarta.

Tuy nhiên, dự toán ngân sách căn cứ vào kết quả hoạt động chỉ có hiệu quả khi có những tiêu chuẩn hoặc chuẩn mực định trước theo công thức để đánh giá chất lượng của chính phủ và xác định mức phân bổ ngân sách theo sau dựa vào sự thành công hoặc thất bại tương đối của các đơn vị công tác nhà nước. Tiếc thay, mặc dù sự thể hiện ngân sách đã được sắp xếp lại như mô tả bên dưới, các tiêu chí và thước đo đánh giá kết quả hoạt động của nhà nước vẫn còn đang được xây dựng ở Jakarta.

Một yếu tố khác trong cải cách ngân sách ở Jakarta là việc áp dụng một định dạng mới sử dụng phương thức thẳng dư/thâm hụt ngân sách như qui định bởi Nghị định Vùng số 8/2001 (Peraturan Daerah No. 8 Tahun 2001 Tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah). Định dạng ngân sách trước đó không đề cập rõ về thẳng dư hay thâm hụt ngân sách.

Mục “Chi tiêu theo lĩnh vực” của ngân sách cũng được hợp nhất: mục này hiện chỉ có 8 lĩnh vực (bidang). Mỗi lĩnh vực được chia thành các chức năng (fungsi), và mỗi chức năng được chia thành các chương trình. Kết quả hoạt động ngân sách được quyết định bởi sự thành công của các đơn vị thực hiện các chức năng được giao. Định dạng mới này rất khác với định dạng trước, theo đó chi tiêu được chia thành chi thường xuyên (Belanja Rutin) và chi đầu tư phát triển (Belanja Pembangunan), các khoản chi đầu tư phát triển còn được chia nhỏ hơn thành 21 khu vực.

²⁶ Công thức phân chia thu thuế cho thuế thu nhập cá nhân theo các điều khoản 21, 25, và 29 là như sau: 80 phần trăm cho chính quyền trung ương, 20 phần trăm cho các vùng, trong đó 60 phần trăm là cho các khu nghiệp chính (quận và đô thị) và 40 phần trăm cho các tỉnh. Có 5 nấc thuế thu nhập cá nhân, từ mức thuế biên thấp nhất 5 phần trăm đối với thu nhập ít hơn hoặc bằng 25 triệu Rupiah (2.500 đô-la), cho đến thuế suất biên cao nhất là 35 phần trăm đối với thu nhập cao hơn 200 triệu Rupiah (20.000 đô-la).

2. Chi tiêu theo lĩnh vực

Việc phân loại chi tiêu mới được chia thành 8 lĩnh vực, gồm:

- Luật, hòa bình, trật tự công cộng, và sự thống nhất quốc gia (Hukum, Ketentraman, Ketertiban Umum, dan Kesatuan Bangsa);
- Chính quyền (Pemerintah);
- Nền kinh tế (Ekonomi);
- Giáo dục và y tế (Pendidikan dan Kesehatan);
- Dân số và việc làm (Kependudukan dan Ketenagakerjaan);
- Văn hóa xã hội (Sosial Budaya);
- Tài nguyên và môi trường thiên nhiên (Sumber Daya Alam dan Lingkungan); và
- Các dịch vụ và cơ sở hạ tầng đô thị (Sarana dan Prasarana Kota).

8 lĩnh vực này bao gồm 32 chức năng và 107 chương trình.

Khó có thể phân tích chi tiêu của Jakarta theo lĩnh vực trong 5 năm qua vì năm 2001 và 2002, ngân sách vẫn được tổ chức theo 20 lĩnh vực, nên không ăn khớp trực tiếp với định dạng mới chỉ có 8 lĩnh vực. Do đó, phân tích chi tiêu của Jakarta theo lĩnh vực chỉ hạn chế trong ba năm gần đây.

Chi tiêu tập trung vào ba lĩnh vực chính, kết hợp lại chiếm đến hơn ba phần tư tổng chi phí mỗi năm: Chính quyền, giáo dục và y tế, các dịch vụ và cơ sở hạ tầng đô thị. Tuy nhiên, cấu phần chi tiêu đã chuyển dịch giữa ba lĩnh vực này, đáng chú ý nhất là chi tiêu của khu vực nhà nước giảm từ chiếm một phần ba xuống còn một phần tư trong tổng chi tiêu và sự gia tăng bù lại từ 19 lên 27 phần trăm của chi tiêu cho khu vực dịch vụ và hạ tầng đô thị.

Chi tiêu của chính phủ thật sự đạt đỉnh điểm năm 2003 khi Jakarta bắt đầu thực hiện hệ thống ngân sách mới. Xu hướng gia tăng chi tiêu cho dịch vụ và hạ tầng đô thị là để tài trợ cho việc xây dựng nhiều cầu mới, cầu vượt, và hầm chui, ngoài việc mở rộng đồng loạt các tuyến đường ở Jakarta. Jakarta cũng tăng chi tiêu kiểm soát lũ lụt, đặc biệt khi xây dựng kênh đào xả lũ phía Đông (Banjir Kanal Timur); đa số quỹ đều được dùng để đền bù giải tỏa đất cho dự án (pembebasan lahan), cộng thêm chi phí xây kênh đào.

Trong 8 lĩnh vực này, chi tiêu của từng lĩnh vực được chia thành “Chi tiêu gián tiếp” và “Chi tiêu trực tiếp”; chi gián tiếp chủ yếu cho quản lý hành chính và chi trực tiếp là cho các chương trình cụ thể, được nhóm theo chức năng chủ đề. Sự phân biệt này là không rõ ràng cho khu vực nhà nước, nơi có 58 phần trăm chi tiêu gián tiếp và 42 phần trăm chi tiêu trực tiếp trong năm 2005. Tuy nhiên, điều thú vị là 53 phần trăm toàn bộ chi tiêu giáo dục và y tế là “gián tiếp” trong khi chỉ có 11 phần trăm chi tiêu cho dịch vụ và hạ tầng đô thị là “gián tiếp” trong năm 2005. Có thể khi tính “chi tiêu gián tiếp” trong tất cả các lĩnh vực, thì tổng số chi hàng năm của Jakarta cho hoạt động thường nhật là lớn hơn nhiều so với con số 25 phần trăm – 33 phần trăm liệt kê trong mục “chính quyền”, biết rằng mỗi lĩnh vực đều có chi phí quản lý và hành chính riêng.

Tóm tắt xu hướng chi tiêu theo lĩnh vực trong bảng dưới đây:

Bảng IV – 6: Chi tiêu theo lĩnh vực của Jakarta

Tỷ IDR

STT	Chỉ tiêu	2003	2004	2005	Tổng
	Tổng chi (danh nghĩa)	10,959	12,631	13,920	37,510
I	Tổng chi (giá cố định) [CPI 2002=100]	10,369	11,203	11,296	32,868
1	Luật, hòa bình, trật tự công cộng, và sự thống nhất quốc gia	433	688	512	1,633
2	Chính quyền	3,393	2,704	2,837	8,934
3	Nền kinh tế	428	406	415	1,249
4	Y tế giáo dục	2,546	3,342	2,925	8,813
5	Dân số và việc làm	159	148	141	448
6	Văn hóa xã hội	741	870	754	2,365
7	Tài nguyên và môi trường	592	582	639	1,813
8	Hạ tầng và các dịch vụ đô thị	1,993	2,414	3,000	7,407
9	Các khoản chi giải ngân địa phương	84	49	73	206
II	Cơ cấu chi	100%	100%	100%	100%
1	Luật, hòa bình, trật tự công cộng, và sự thống nhất quốc gia	4.2%	6.1%	4.5%	5.0%
2	Chính quyền	32.7%	24.1%	25.1%	27.2%
3	Nền kinh tế	4.1%	3.6%	3.7%	3.8%
4	Y tế giáo dục	24.6%	29.8%	25.9%	26.8%
5	Dân số và việc làm	1.5%	1.3%	1.2%	1.4%
6	Văn hóa xã hội	7.1%	7.8%	6.7%	7.2%
7	Tài nguyên và môi trường	5.7%	5.2%	5.7%	5.5%
8	Hạ tầng và các dịch vụ đô thị	19.2%	21.5%	26.6%	22.5%
9	Các khoản chi giải ngân địa phương	0.8%	0.4%	0.6%	0.6%

Nguồn: Ghi chép Tài chính Ngân sách Khu vực Jakarta 2001-2005

3. Chi tiêu theo nhóm chi tiêu

Jakarta cũng phân loại chi tiêu theo 5 nhóm chi tiêu (Kelompok Belanja):

- Quản lý hành chính chung (Belanja Administrasi Umum);
- Vận hành và bảo trì các dịch vụ và hạ tầng công cộng (Belanja Operasi dan Pemeliharaan Sarana dan Prasarana Publik);
- Đầu tư (Belanja Modal);
- Chuyển khoản (Belanja Transfer); và
- Các khoản khác (Belanja Tidak Terduga).

Tuy nhiên, phân tích chi tiêu của Jakarta theo nhóm chi tiêu chỉ có thể được thực hiện cho giai đoạn 2001-2003 vì giai đoạn 2004-2005, ba nhóm đầu được kết hợp thành một nhóm mà không có sự phân tách số liệu sâu hơn. Ngay cả khi phân tích này không sáng sủa do trùng lặp trong việc sắp xếp các tiểu mục: cả hai nhóm Quản lý hành chính chung và Vận hành và bảo trì các dịch vụ và hạ tầng công cộng đều được chia nhỏ thành các tiểu mục Nhân sự, Hàng hóa và Dịch vụ, Bảo trì, và Đi công vụ. Phân tích sau 2003 còn rắc rối hơn vì ba nhóm chi tiêu đầu tiên chiếm bình quân 98 phần trăm tất cả chi tiêu từ 2001 đến 2003. Do đó, sự tương đối không rõ ràng của 5 nhóm chi tiêu trước đây nay càng trở nên khó diễn giải hơn.

4. Chi tiêu theo đơn vị quản lý hành chính

Cách thứ ba Jakarta phân loại chi tiêu là dựa vào đơn vị quản lý hành chính: cấp tỉnh (propinsi) và cấp quận/đô thị (kabupaten/kotamadya). Như đã đề cập ở trên, tỉnh được chính thức chọn là DKI Jakarta, được chia thành Bắc Jakarta, Nam Jakarta, Đông Jakarta, Tây Jakarta, Trung Jakarta, và Ngàn Đảo.

Số liệu 2001 và 2002 cho hình thức phân loại chi tiêu này không có sẵn. Do đó chỉ có thể thực hiện phân tích cho giai đoạn 2003 - 2005. Từ 2003, tỉ trọng chi tiêu cấp tỉnh và cấp dưới tỉnh duy trì ở mức tương ứng 63 phần trăm và 37 phần trăm, mặc dù Jakarta có kế hoạch tăng tỷ trọng chi của chính quyền dưới tỉnh lên 40 phần trăm. Tỉ trọng tổng chi tiêu của cấp dưới tỉnh được phân bổ như sau: khoảng 6 phần trăm mỗi năm cho khu Trung và Bắc Jakarta; 7 phần trăm cho khu Tây Jakarta; 8 phần trăm cho khu Nam Jakarta; 10 phần trăm cho khu Đông Jakarta; và 1 phần trăm cho khu Ngàn Đảo.

5. Chi tiêu đầu tư đặc biệt

Bắt đầu từ năm 2004, Jakarta thiết lập “các chương trình ưu tiên” ngoài tám lĩnh vực chi tiêu như đã nêu. Các chương trình ưu tiên có qui mô lớn, yêu cầu đầu tư khẩn cấp, được tài trợ bằng một “ngân sách dành riêng cho phát triển”, theo đó chỉ định các quỹ nhất định được khóa hoặc dành riêng cho các mục đích phát triển. Các chương trình được tài trợ theo cách này gọi là “các chương trình chuyên biệt”. “Chuyên biệt” cũng có nghĩa là những chương trình này không phải là các hoạt động một năm mà là chương trình nhiều năm. Các quỹ dành cho các chương trình này sẽ không được dùng tài trợ cho các chương trình khác.

Có 11 chương trình chuyên biệt trong ngân sách 2005, như sau:

1. Kênh xả lũ phía Đông (Banjir Kanal Timur)
2. Dự án đường xe buýt
3. Khu căn hộ thu nhập vừa và thấp (Rumah Susun)
4. Cầu vượt, hầm chui
5. Phục hồi các công trình trường học công
6. Trùng tu kênh đào Angke, Ciliwung, và các hồ nhỏ (Pelestarian Kali Angke, Kali Ciliwung dan Situ-situ)
7. Chương trình trao quyền cho công dân (Program Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan, PPMK)
8. Cải thiện phúc lợi cho giáo viên, nhân viên y tế, và công chức (Tambahan Kesra Guru, Paramedis, dan Pegawai)
9. Cải thiện quản lý (Penguatan Manajemen Kecamatan dan Kelurahan)
10. Trung tâm hồi giáo
11. Khôi phục/phủ xanh các công viên thành phố (Penghijauan)

Các nghiên cứu tình huống sau đây là những ví dụ về chương trình chuyên biệt.

6. Tài trợ chi tiêu

Như thu ngân sách, một số dạng chi tiêu nhất định được đưa vào phần thứ ba trong ngân sách của Jakarta, “tài trợ”. Nó bao gồm trả vốn vay gốc, chuyển khoản cho quỹ dự trữ, đầu tư vốn, và thặng dư từ ngân sách năm hiện tại. Không có khoản chuyển khoản quỹ dự trữ hoặc thặng dư hiện hành được ghi nhận trong 5 năm qua. Tuy nhiên, Jakarta vẫn tiếp tục trả nợ hỗ trợ phát triển và thực hiện một số đầu tư vốn, mặc dù hai khoản mục chi tiêu này đều không lớn lắm. Tiền trả nợ cho Ngân hàng Tái thiết Quốc tế (IBRD) và Quỹ hợp tác Quốc tế hải Ngoại (OECD) đã tiếp tục giảm từ 51 tỉ Rupiah năm 2001 xuống 40 tỉ Rupiah năm 2005. Jakarta cũng đã tăng góp vốn kinh doanh (Penyerahan Modal) lên 50 tỉ Rupiah năm 2005 từ 11 tỉ Rupiah của năm trước²⁷.

²⁷ Góp vốn kinh doanh cụ thể như sau: 8 tỉ Rupiah cho PT. PAL Jaya (Công ty liên doanh cấp nước) để hoàn tất hệ thống ống dẫn nước; 18 tỉ Rupiah cho PT. Jakarta Tourindo để đóng thuế BPHTB và phát triển đơn vị kinh doanh; 5 tỉ Rupiah cho BP. THR Lokasari để sửa chữa các cơ sở thể thao; 5 tỉ Rupiah cho PD. Dharma Jaya để đảm bảo trữ lượng thịt cho công chúng; và 10 tỉ Rupiah cho PT. Kawasan Berikat Nusantara và 4 tỉ Rupiah cho PT. Asuransi Bangun Askrida để tăng số cổ phần nắm giữ của Jakarta.

VI. Nghiên cứu tình huống Jakarta

A. Các chương trình chuyên biệt

Dự án đường xe buýt, kênh xả lũ phía Đông, trùng tu kênh đào Angke, Ciliwung và các hồ nhỏ là ba ví dụ về các chương trình chuyên biệt qui mô lớn, kéo dài nhiều năm, đòi hỏi lượng vốn lớn trong một thời gian dài.

Phân bổ ngân sách cho Dự án đường xe buýt là 458,8 tỉ Rup. Dự án này là một hoạt động mua xe buýt đặc biệt và xây dựng một tuyến đường giao thông kèm theo một số trạm xe buýt dọc theo một số con đường tắc nghẽn nhất của Jakarta. Mục tiêu của dự án là thu hút những người lái xe riêng sử dụng phương tiện giao thông công cộng hàng ngày, từ đó giảm sử dụng ô tô riêng và cả tắc nghẽn giao thông do ô tô gây ra. Năm 2003, hàng lang xe buýt đầu tiên đi vào hoạt động. Tuy nhiên, những người chỉ trích cho rằng mạng lưới đường xe buýt chưa đủ lớn để đáp ứng nhu cầu của những người phải đi xe máy, vì đa số họ sống ở các vùng ngoại biên thành phố vẫn chưa tiếp cận được với mạng lưới giao thông này. Giải pháp tuyến xe chuyển tiếp cho vấn đề này cũng không hiệu quả vì chất lượng dịch vụ của xe chuyển tiếp và xe buýt chính là rất khác nhau. Do đó, những người đi xe máy vẫn thích lái xe của mình hơn là đi xe buýt. Tuy nhiên, Jakarta hiện đang mở rộng mạng lưới đường xe buýt chính và dịch vụ đi kèm, chính quyền thành phố vẫn lạc quan rằng dự án sẽ thành công.

Năm 2001, Jakarta trải qua đợt lũ lụt tệ hại nhất tính tới nay, làm tê liệt cả thành phố. Để loại bỏ vấn đề tương tự trong tương lai, thành phố quyết định xây dựng kênh xả lũ phía Đông. Chương trình nhận được 450 tỉ Rup, hầu hết đều chỉ cho đền bù đất đai. Để xây dựng kênh đào cần phải có 401,2 hec-ta đất, nhưng vào năm 2004, thành phố mới chỉ thu được 36 hec-ta nên còn rất nhiều việc để làm. Việc trùng tu các con sông của Jakarta (Kali Angke và Kali Ciliwung) và nhiều hồ nhỏ được chi ngân sách 401,5 tỉ Rup. Việc dành một khoản ngân sách lớn như vậy là hợp lý vì các con sông chảy qua Jakarta đều rất ô nhiễm, và cũng góp phần gây ngập lụt thành phố.

B. Sáu con đường mới có thu phí giao thông

Jakarta dự tính xây dựng sáu con đường mới có thu phí trong nội ô, để giải quyết vấn đề giao thông trong thành phố. Hiện tại, đường phố Jakarta trải dài 7.576 km, tải xấp xỉ 4,7 triệu xe cộ hàng ngày, cộng thêm lượng xe liên tỉnh cũng sử dụng các con đường nội ô. Các quan chức thành phố dự báo nếu không có phát triển qui mô thêm để giải quyết vấn đề giao thông, nạn kẹt xe trong thành phố sẽ đi vào bế tắc vào năm 2014.

Việc phát triển 85 km đường có thu phí là phù hợp với qui hoạch tổng thể giao thông của Jakarta. Tuy nhiên, việc xây dựng 6 con đường có thu phí mới lại không theo SISTRAN (Nghiên cứu tổng thể giao thông hội nhập vùng Jabotabek giai đoạn II). Dù có mâu thuẫn này, chính quyền trung ương cho phép quan chức thành phố khởi công xây dựng. Các tuyến đường có thu phí ở In-đô-nê-xia được phân loại là quốc lộ, nghĩa là bất kỳ con đường mới có thu phí nào cũng phải do chính quyền trung ương phê duyệt.

Dự án ước tính tốn hơn 2,5 tỉ đô-la Mỹ (khoảng 23 nghìn tỉ Rup). Thời gian triển khai dự án dự kiến là bốn đến năm năm, toàn bộ dự án sẽ do các nhà đầu tư tư nhân tài trợ. Theo các quan chức thành phố, ước tính tỷ suất sinh lợi nội tại (IRR) của dự án là 17,5 phần trăm một năm. Thiết kế của các con đường này phần lớn là các đường trên cao.

Sau đây là danh sách đường thu phí mới theo kế hoạch:

- Rawa Buaya-Sunter (18,6 km)
- Ulujami-Tanah Abang (8,7 km)
- Kampung Melayu-Tomang (12,3 km)
- Pasar Minggu-Casablanca (9 km)
- Kemayoran-Kampung Melayu (9,65 km)
- Sunter-Pulo Gebang (12,5 km)

Dự án theo kế hoạch sẽ khởi công vào giữa năm 2006. Tháng 4/2006, chính quyền DKI Jakarta mới nộp nghiên cứu khả thi xây dựng sáu con đường mới cho Cơ quan quản lý đường thu phí (Badan Pengatur Jalan Tol, BPJT). Do đó, qui trình đấu thầu có thể bắt đầu từ bây giờ.

Có điều thú vị, sau khi có một số thỉnh cầu, chính quyền trung ương đã trao quyền cho DKI Jakarta xây dựng và khai thác sáu đường thu phí mới, với điều kiện doanh nghiệp nhà nước địa phương Jakarta (BUMD) là PT. Pembangunan Jaya, phải thắng thầu. Cách làm thông thường qui định rằng những con đường thuộc nhóm quốc lộ phải thuộc thẩm quyền của chính quyền trung ương. Peraturan Pemerintah Nomor 4/1978, Điều 9 qui định rõ việc xây dựng và khai thác đường thu phí là thuộc thẩm quyền của chính quyền trung ương, theo đó chính quyền trung ương chỉ định công ty PT. Jasa Marga xây dựng và khai thác đường thu phí. Tuy nhiên, các quan chức thành phố nói rằng theo UU Nomor 34/1999 về quyền tự chủ đặc biệt của DKI Jakarta (Otonomi Daerah Khusus Ibukota Jakarta), chính quyền địa phương có quyền hoạch định và quản lý địa bàn của mình kể cả đường sá. Do đó, các bên tham gia bỏ thầu bao gồm một BUMD, một BUMN (doanh nghiệp nhà nước) và nhiều đơn vị tư nhân.

Tuy nhiên, vẫn chưa có tin tức thêm liên quan đến qui trình đấu thầu hoặc các bên tham gia. Hoạt động này bị chỉ trích nặng vì việc xây dựng đường thu phí mới sẽ càng khuyến khích sử dụng ô tô riêng hơn là các phương tiện công cộng, làm nghiêm trọng thêm vấn đề giao thông ở Jakarta.

C. Dự án xe lửa một đường ray trên không (Monorail) ở Jakarta

Dự án xe lửa trên không Jakarta có lẽ là dự án tham vọng và gây tranh cãi nhất của thành phố. Mạng lưới tàu một ray được đề xuất gồm hai tuyến, tuyến xanh lá và tuyến xanh dương. Tuyến xanh lá dài 14,3 km, chạy xuyên qua Jl. Rasuna Said-Jl. Gatot Subroto-Sudirman Quận kinh doanh trung tâm-Jl. Pejompongan-Jl. Rasusa Said. Tuyến xanh dương dài 13,5 km băng qua Kampung Melayu, đông Jakarta, đến Roxy ở Tây Jakarta. Dự án trải qua nhiều lần thay đổi chủ đầu tư và gặp nhiều vấn đề tài chính nghiêm trọng.

Ban đầu dự án được trao cho công ty M. Trans Holding của Malaysia, và Thống đốc ký bản ghi nhớ vào năm 2003. Bản thân dự án tốn 540 triệu đô-la. Ban đầu, sáng kiến xây đường xe lửa một ray không phải của chính quyền DKI Jakarta đưa ra mà là từ công ty M. Trans Holding, thông qua tập đoàn địa phương ITC (Trung tâm giao thông In-đô-nê-xia). Dự án bị chỉ trích nặng nề do thiếu minh bạch, vì sáng kiến là của công ty M. Trans Holding nên không có công khai đấu thầu. Tập đoàn ITC gồm PT. Adhi Karya, Global Profex Synergy và Radiant Pillar Pacific, quyết định loại bỏ công ty M. Trans Holding. Lý do chính vì công ty này không giải quyết được các vấn đề tài chính và kỹ thuật, do đó làm chậm trễ tiến độ thi công ban đầu. Hạn chót cho M. Trans Holding ra quyết định cuối cùng có tiếp tục cam kết theo dự án hay không là ngày 28/2/2004.

Sau khi loại bỏ công ty có trụ sở ở Malaysia, chính quyền thành phố ký biên bản ghi nhớ với một tổ hợp mới, do công ty Hitachi đứng đầu để tiếp tục dự án. Tổ hợp này gồm các công ty In-đô-nê-xia thuộc ITC, và một số công ty nước ngoài như Omnico Holdings, Hitachi, Temasek và bốn công ty khác của Singapore. Tổ hợp mới hay hai nhóm công ty sẽ mang tên "PT. Jakarta Monorail." ITC sở hữu 55 phần trăm tổng vốn trong PT. Jakarta Monorail, trong khi Omnico giữ 45 phần trăm còn lại. Hitachi cung cấp công nghệ xây dựng, trong khi Temasek và Singapore Mass Transit cung cấp tài chính. Các công ty In-đô-nê-xia sẽ xây dựng kết cấu hỗ trợ cho mạng lưới tàu trên không. Theo thỏa thuận mới, dự án ước tính tốn 650 triệu đô-la, cao hơn nhiều giá chào thầu của công ty Malaysia. Công ty của Nhật được giao dự án sau khi cam kết đáp ứng mọi yêu cầu do chính quyền thành phố đề ra.

Tuy nhiên, PT. Jakarta Monorail (JM) gặp khó khăn để đảm bảo nguồn vốn cần cho dự án. Các nhà đầu tư nước ngoài sau đó đã yêu cầu thành phố tài trợ ít nhất 30 phần trăm trong tổng kinh phí 650 triệu đô-la của dự án. Điều này ngược với nội dung bản ghi nhớ, theo đó tổ hợp các công ty sẽ tài trợ cho toàn bộ dự án và chính quyền thành phố chỉ cung cấp những giấy phép pháp lý cần thiết. Hơn nữa, JM còn yêu cầu thành phố bảo lãnh việc trả nợ vay của nó, thông qua việc chính quyền thành phố cung cấp cho nó trợ cấp hàng năm trị giá 20 triệu đô-la trong vòng 7 đến 8 năm, nhờ đó vé tàu sẽ ở mức phải chăng là 5000 Rupí.

Hơn nữa, có những vấn đề liên quan đến công nghệ được sử dụng cho tàu, loại từ trường hay loại chân đế thông thường. Omnico đề nghị sử dụng loại tàu từ trường với công nghệ Rotem của Hàn Quốc, còn ITC thì chọn loại chân đế thông thường giá rẻ hơn. ITC sau cùng quyết định lựa chọn của họ và chỉ định ICMI (Tổ hợp ngành đường sắt trên không In-đô-nê-xia), một tổ hợp gồm Ngân hàng đầu tư J. P. Morgan của Mỹ, Tập đoàn Bukaka, Doanh nghiệp nhà nước PT. INKA chuyên sản xuất các toa tàu, Công ty điện tử nhà nước PT. LEN, Công ty chuyên chở công cộng bằng tàu điện tốc hành ở Hồng Kông (Mass Rapid Transit Railway Cooperation) và Siemens. Xe lửa một đường ray này sẽ dùng công nghệ của Siemens, chỉ tốn 495 triệu đô-la so với 826 triệu đô-la của Rotem. Quyết định này bị Omnico phản đối và gây tranh cãi trong nội bộ JM; vấn đề cuối cùng được đưa ra tòa trung ương Jakarta. ITC sau đó sở hữu 98 phần trăm của JM còn Omnico giảm xuống chỉ còn 2 phần trăm sở hữu. Cơ cấu này dẫn đến cuộc họp cổ đông vào ngày 9/12/2005.

Theo bản ghi nhớ, ký vào ngày 31/5/2004, JM buộc phải hoàn tất việc quyết toán tài chính trong một năm, có thể gia hạn thêm 6 tháng. Sau hạn định này, hai bên có thể phải ký thỏa thuận khác. Chính quyền thành phố cũng tuyên bố rằng nếu tổng chi phí của dự án ít hơn 500 triệu đô-la, thì họ sẽ trợ cấp. Bản ghi nhớ hết hiệu lực vào tháng 6/2005, nhưng được chính quyền DKI Jakarta gia hạn thêm 6 tháng để JM có thể hoàn tất việc quyết toán tài chính. Tuy nhiên, đến tháng 9/2005 vẫn không có thông tin liên quan đến việc quyết toán tài chính xong. Chính quyền thành phố lệnh cho JM hạn chót quyết toán tài chính là 31/1/2006 hoặc hợp đồng xây dựng tàu lửa trên không sẽ hủy bỏ.

Thứ ba 21/3/2006, Thống đốc Sutiyoso tuyên bố tập đoàn thầu dự án đã đảm bảo được vốn vay 500 triệu đô-la từ liên minh ngân hàng Dubai, sau nhiều thương thuyết, do đó đảm bảo được tương lai của dự án tham vọng này. Tuyến tàu xanh lá dự kiến đi vào hoạt động 10/2007, còn tuyến xanh dương sẽ hoàn tất vào giữa 2008. Tuy nhiên, vẫn có vấn đề xảy ra do Omnico thưa kiện, có thể làm gián đoạn dự án; chưa có thông tin cập nhật về hành động pháp lý của Omnico.

Chương V: Tài Chính Thành Phố Hồ Chí Minh Trong Bối Cảnh Lịch Sử

I. Những điểm giống nhau và khác nhau giữa Tp.HCM, Thượng Hải, và Jakarta

A. Kết quả huy động nguồn thu

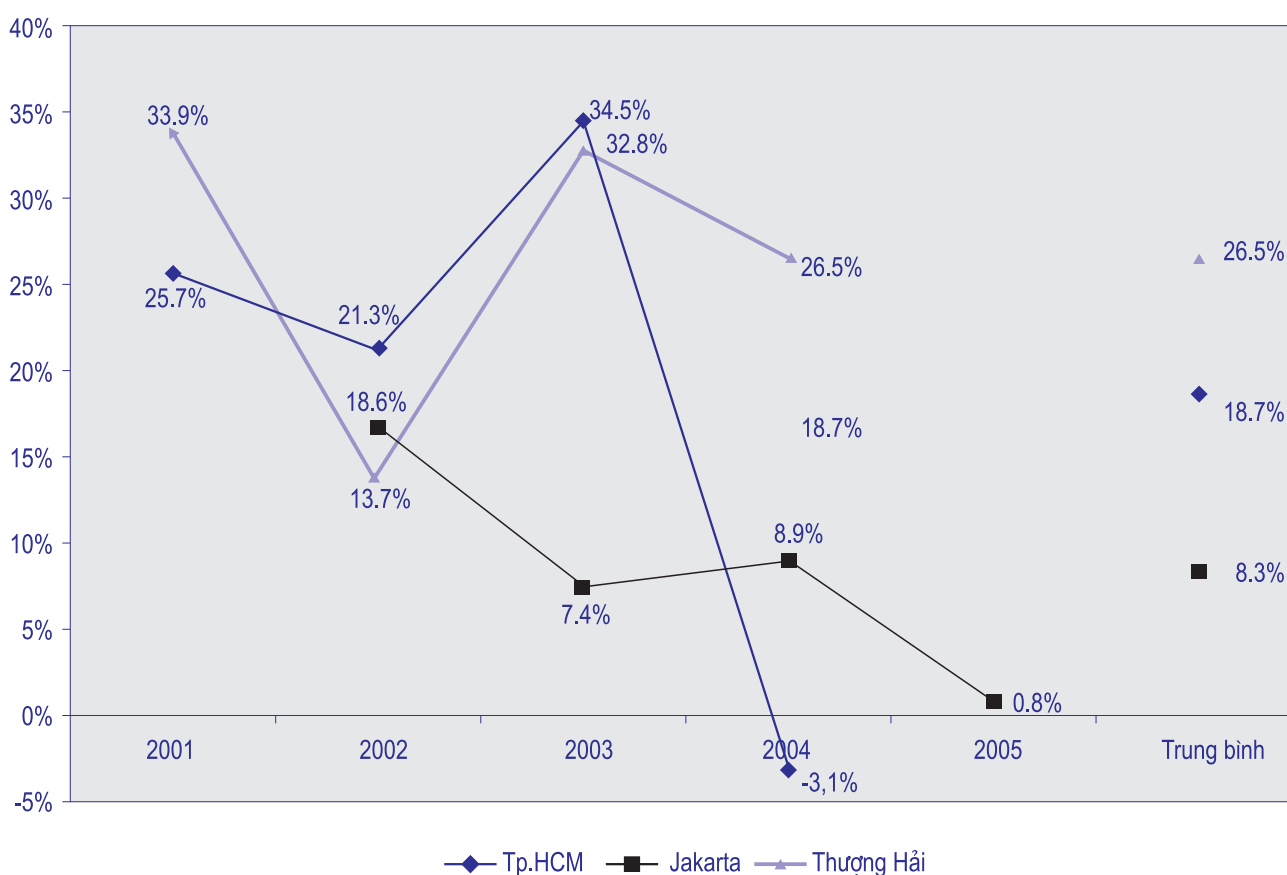
Nhóm nghiên cứu đã đánh giá kết quả huy động nguồn thu đô thị ở Tp.HCM, Thượng Hải, và Jakarta thông qua xem xét ba vấn đề sau:

- Có tạo ra được nguồn lực đáng kể hay không?
- Các cơ chế huy động nguồn thu hiện hành có tính bền vững và có tính dễ tăng như thế nào?
- Đây là những chi phí của việc huy động nguồn thu tính theo hiệu quả kinh tế và công bằng xã hội?

Số thu huy động được

Hình sau đây so sánh tỷ lệ tăng trưởng thu ngân sách địa phương của Tp.HCM, Thượng Hải và Jakarta:

Hình V – 1: Tỷ lệ tăng trưởng thu ngân sách ở Tp.HCM, Thượng Hải, và Jakarta



Nguồn: Tính toán của các tác giả

Tp.HCM rất thành công trong việc huy động nguồn thu: mức tăng thu bình quân thực bắt kịp với mức tăng trưởng GDP của thành phố, cả hai cùng tăng với tỷ lệ tổng hợp hàng năm xấp xỉ 11 phần trăm từ năm 2001 đến 2004. Tuy nhiên, tỷ lệ tăng trưởng số thu trong hai năm qua không bằng một nửa tỷ lệ tăng trưởng trong hai năm trước đó. Hơn nữa, vì Tp.HCM có lẽ chỉ giữ lại một phần nhỏ số thu thuế mà thành phố tạo ra, khoảng 30 phần trăm, cho nên ngân sách thành phố thật sự bị thu hẹp đi 3,1 phần trăm vào năm 2004 cho dù ba năm trước có mức tăng trưởng ngân sách thành phố nhanh.

Chi trả cho các dịch vụ và hạ tầng đô thị

Các quan chức Tp.HCM tin rằng thu trong ngân sách thành phố chẳng những không đủ đáp ứng nhu cầu chi tiêu trước đây, mà sự thâm hụt ngân sách này sẽ còn gia tăng trong năm năm sắp tới, khoảng thời gian mà thành phố phải huy động 100 nghìn tỷ đồng (6 tỷ đô-la) ngân sách thành phố và một khoản bổ sung 450 nghìn tỷ đồng nữa (27 tỷ đô-la) cho việc chi tiêu ngoài ngân sách, lớn hơn tương ứng 1,7 và 2,4 lần so với năm năm trước.

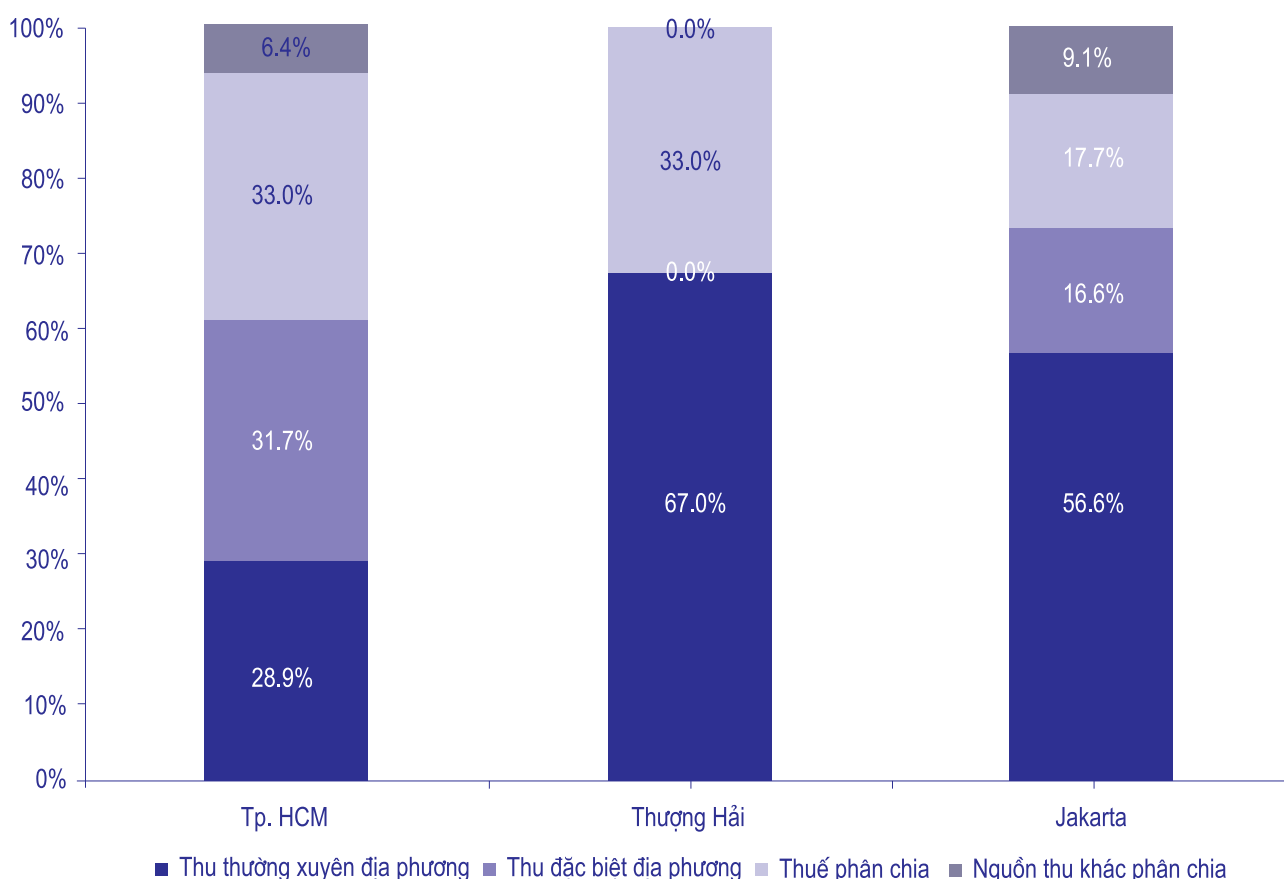
Ngược lại, tỷ lệ tăng trưởng bình quân thực hàng năm của thu ngân sách địa phương Thượng Hải là 26,5 phần trăm vượt xa tỷ lệ tăng trưởng tổng thu 18,9 phần trăm, cho dù cả hai đều giảm mạnh vào năm 2002.

Tỷ lệ tăng trưởng thực của thu ngân sách địa phương ở Jakarta bình quân 8,3 phần trăm một năm từ năm 2001 đến 2005, với nhiều biến động lớn nhưng theo xu hướng đi xuống rõ nét; số liệu tổng thu huy động được ở Jakarta trong thời gian này không có sẵn.

Tính dễ tăng và tính bền vững của việc huy động nguồn thu

Cấu phần số thu ở Tp.HCM, Thượng Hải, và Jakarta được mô tả trong hình sau:

Hình V – 2: Cấu phần số thu ở Tp.HCM, Thượng Hải, và Jakarta



Nguồn: Tính toán của các tác giả

Cả ba thành phố đều tạo ra khoảng hai phần ba đến ba phần tư nguồn trong ngân sách từ nguồn thu riêng của họ từ năm 2000, trong đó Tp.HCM vào khoảng 61 phần trăm, Thượng Hải 67 phần trăm, và Jakarta 71 phần trăm. Một phần ba nguồn trong ngân sách còn lại ở Tp.HCM và Thượng Hải chủ yếu là thông qua thu được phân chia từ thuế; ở Jakarta, phần còn lại này được chia ra theo tỷ lệ khoảng hai phần ba từ phân chia thuế và một phần ba từ phân chia nguồn thu khác.

Tuy nhiên, vẫn còn những mối quan ngại về việc thiếu tính dễ tăng và tính bền vững khi nguồn thu riêng được phân tích ra theo từng thành phần:

Bảng V – 1: Cấu phần số thu ở Tp.HCM, Thượng Hải, và Jakarta

Đvt: triệu đô-la

Chỉ tiêu	Tp. HCM 14,512 đồng VN năm 2000			Thượng Hải 28 NDT năm 2000			Jakarta 10,261 Rupí năm 2001		
Nguồn thu riêng	1.837	60,6%	100%	31.558	67,0%	100%	3.238	73,2%	100,0%
Nguồn thu thường xuyên của địa phương (bền vững)	876	28,9%	47,7%	31.558	67,0%	100%	2.502	56,6%	77,3%
Các loại thuế địa phương	0	0,0%		16.256	51,5%		2.239	69,2%	
Lệ phí và phí sử dụng địa phương	158	8,6%		3.647	11,6%		116	3,6%	
Thu từ các DNNN địa phương	0	0,0%		2.391	7,6%		23	0,7%	
Vay nợ của địa phương	291	15,8%		8.696	27,6%		0	0,0%	
Thu khác	428	23,3%		568	1,8%		124	3,8%	
Nguồn thu đặc biệt địa phương (nhất thời, nghiệp vụ kho bạc)	961	31,7%	52,3%	0	0,0%	0,0%	736	16,6%	22,7%
Bán tài sản địa phương	464	25,3%		0	0,0%		0	0,0%	
Kết chuyển NS từ năm trước	159	8,7%		0	0,0%		718	22,2%	
Chuyển khoản từ các quỹ dự trữ	0	0,0%		0	0,0%		18	0,5%	
Thu nhập giữ lại của DN	338	18,4%		0	0,0%		0	0,0%	
Nguồn thu được phân chia	1.192	39,4%	100%	15.568	33,0%	100%	1.184	26,8%	100%
Phân chia thuế	998	33,0%	83,7%	15.568	33,0%	100%	782	17,7%	66,0%
Thuế thu nhập cá nhân	84	7,0%		2.947	18,9%		736	62,1%	
Thuế thu nhập doanh nghiệp	329	27,6%		6.002	38,6%		0	0,0%	
VAT	329	27,6%		6.111	39,3%		0	0,0%	
Thuế tiêu thụ đặc biệt	96	8,0%		0	0,0%		0	0,0%	
Thuế khác	161	13,5%		507	3,3%		46	3,9%	
Nguồn thu khác được phân chia	194	6,4%	16,3%	0	0,0%	0,0%	403	9,1%	34,0%
Viện trợ (Không hoàn lại)	18	1,5%		0	0,0%		0	0,0%	
Chuyển khoản từ NS trung ương	176	14,7%		0	0,0%		403	34,0%	
Hoàn thuế	0	0,0%		0	0,0%		0	0,0%	
Tổng thu	3.029	100%		47.126	100%		4.422	100%	

Nguồn: Tính toán của các tác giả

Ví dụ, ở Tp.HCM, thu thường xuyên địa phương bao gồm một số lượng lớn các loại lệ phí và phí sử dụng và một số lượng vừa phải nợ của chính quyền địa phương. Hiện nay, không có một cơ sở thuế nào của chính quyền địa phương mà có thể được thu một cách rộng rãi hàng năm với thuế suất thấp để tạo ra một nguồn thu riêng đáng kể. Thay vào đó, Tp.HCM tạo lập phần lớn thu nhập từ các loại phí phạt mà việc thu phí thường tương đối tốn kém so với số thu mà nó tạo ra.

Ngoài ra, hơn một nửa nguồn thu riêng ở Tp.HCM hình thành từ những nguồn nhất thời như bán tài sản của chính quyền địa phương, hay từ các nghiệp vụ kho bạc như kết chuyển ngân sách từ năm trước sang.²⁸ Theo thời gian, Tp.HCM tất yếu sẽ cạn kiệt nguồn tài sản để bán, và sẽ thâm lạm vào thặng dư ngân sách tích lũy. Phần thu được phân chia là một khoản mục khá chắc chắn hơn, vì nó bao gồm một số loại thuế quốc gia và được chia ra tương đối đồng đều giữa thuế trực thu và thuế gián thu.

²⁸ Số thu từ “thu nhập giữ lại của doanh nghiệp” là một khoản mục dễ gây hiểu lầm, vì nó gần như là một khoản chi thuế hơn, bởi các quỹ này không bao giờ được nhập vào kho bạc của chính quyền – các đơn vị thuộc chính quyền địa phương được phép giữ lại số tiền này để tái đầu tư.

Chi trả cho các dịch vụ và hạ tầng đô thị

Cấu phần nguồn thu riêng của Thượng Hải dễ gây nhầm lẫn hơn, vì việc bán tài sản hữu hình và vô hình của chính quyền Thành phố được coi là các khoản thu ngoài ngân sách nhưng tạo ra một số thu khổng lồ - các hợp đồng cho thuê dài hạn ở khu trung tâm Thượng Hải và ở Phố Đông giúp tài trợ cho hầu hết việc phát triển cơ sở hạ tầng ở các vùng này.

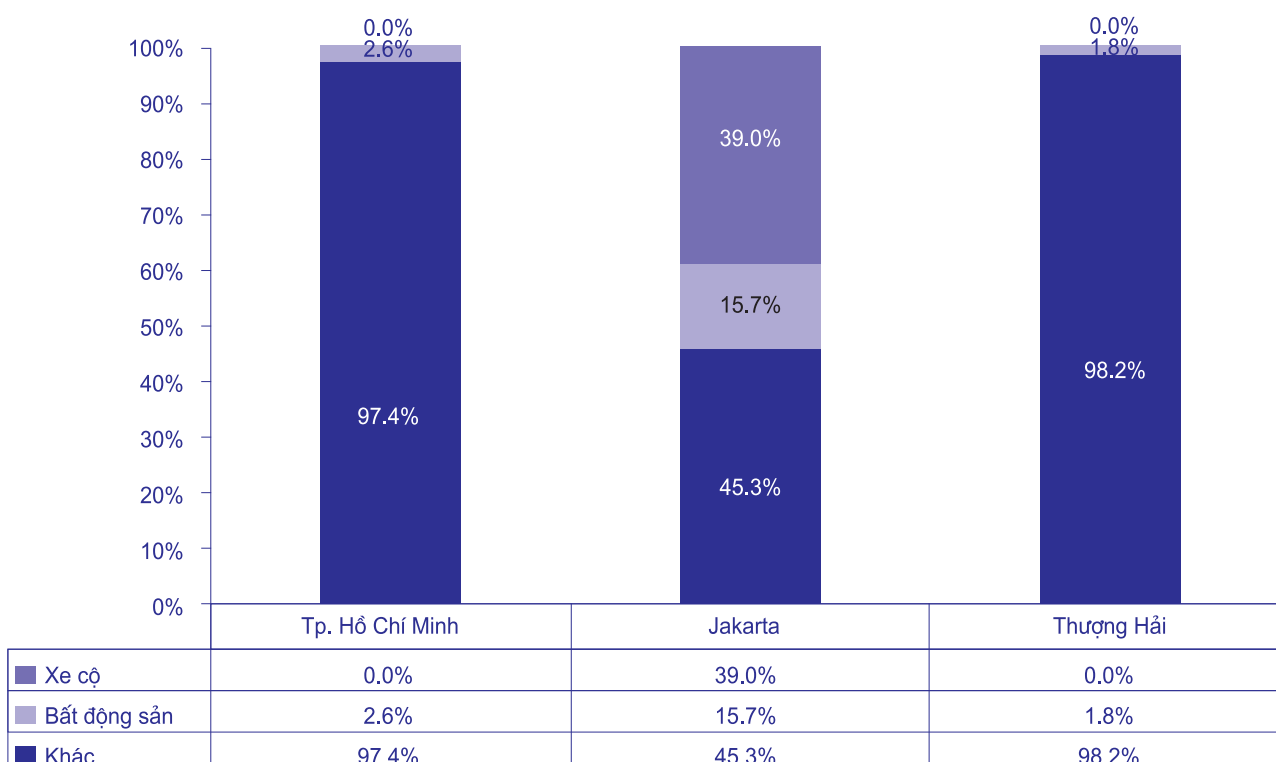
Tuy nhiên, trong khoản mục thu thường xuyên của địa phương, Thượng Hải có cấu phần nguồn thu bền vững hơn: thành phố đang tạo ra một tỷ trọng thu lớn từ các khoản phí và lệ phí sử dụng và đánh thuế kinh doanh địa phương có mức thu và tính dễ tăng cao. Cũng như Tp.HCM, nguồn thu được phân chia ở Thượng Hải bao gồm một số loại thuế quốc gia, nhưng trong đó các loại thuế trực thu chiếm tỷ trọng nhiều hơn, mà thuế trực thu thường khó thu hơn thuế gián thu.

Dưới nhiều góc độ khác nhau, cấu phần nguồn thu riêng của Jakarta có tính bền vững nhất. Chẳng những gần ba phần tư trong toàn bộ nguồn thu của thành phố xuất phát từ nguồn thu riêng, mà trong khoản mục này, phần lớn nguồn thu đều hình thành từ hai cơ sở thuế bền vững và có tính dễ tăng cao, thường được đánh thuế tốt nhất ở cấp chính quyền địa phương: các phương tiện vận tải và đất đai, nhà.

Số thu được phân chia ở Jakarta cũng được hình thành từ một số loại thuế quốc gia, nhưng một số được thực hiện dưới hình thức phân chia số thu thuế và một số được thực hiện dưới hình thức phân chia số thu khác. Tuy nhiên, toàn bộ số thu được phân chia này được xem là các “quỹ cân bằng” ở In-đô-nê-xia, và cấu phần thu được phân chia là một khoản chuyển khoản số thu thuế trong nước của chính quyền trung ương được thực hiện theo công thức và theo luật trên toàn quốc.

Hình sau đây so sánh số thu thuế của chính quyền địa phương từ bất động sản và các phương tiện giao thông:

Hình V – 3: Cấu phần thu từ phương tiện giao thông và bất động sản ở Tp.HCM, Thượng Hải, và Jakarta



Nguồn: Tính toán của các tác giả

Chi phí kinh tế và xã hội của việc huy động nguồn thu

Việc dựa vào hàng trăm loại thuế địa phương, phí và lệ phí địa phương để tạo nguồn thu thường xuyên địa phương và bán tài sản của chính quyền địa phương để tạo nguồn thu không thường xuyên có những ý nghĩa bất lợi xét theo cả hai phương diện hiệu quả kinh tế và công bằng xã hội. Sự biến dạng hành vi của nhà sản xuất và người tiêu dùng theo nhiều cách khác nhau sẽ tạo ra tổn thất kinh tế cho tổng thể xã hội, và gánh

nặng có xu hướng rơi nhiều nhất vào những người ít có khả năng chi trả nhất. Việc thu các nguồn thu này cũng có thể khá tốn kém và mang lại vô số cơ hội cho sự câu kết và tham nhũng, đặc biệt vì phần nhiều là những khoản thu ngoài ngân sách.

Ngược lại, những khoản thuế và lệ phí dựa trên những cơ sở thuế địa phương có tính khả thi lâu dài sẽ có hiệu quả kinh tế, công bằng xã hội và có lợi về mặt ngân sách hơn. Ví dụ, một khoản thuế hàng năm dựa trên giá trị vốn của đất và nhà, được thiết kế tốt và thực hiện thỏa đáng sẽ khó tạo ra tình trạng trốn thuế, vì vậy sẽ có hiệu quả kinh tế. Nó còn công bằng ở chỗ nó thể hiện thu nhập dài hạn, và về đại thể cũng tương quan với lợi ích nhận được. Tương tự, các loại thuế và lệ phí liên quan đến phương tiện giao thông có thể khá đơn giản để cường chế thi hành, và nên được đánh vào những phương tiện giao thông cá nhân, gia tăng theo sự gia tăng giá trị của phương thức lưu thông, và liên quan trực tiếp hay gián tiếp với lợi ích nhận được. Hơn nữa, các loại thuế nhà đất có thể là một cấu phần ngân sách không thể tách rời khỏi các chính sách sử dụng đất, trong khi thuế và lệ phí phương tiện giao thông có thể là một phần quan trọng trong một chiến lược giao thông đô thị hội nhập. Cơ sở thu địa phương phổ biến thứ ba là thuế bán hàng hay thuế doanh thu đối với các doanh nghiệp địa phương, mà nếu ở mức độ phải chăng, có thể bổ sung cho các loại thuế trực thu địa phương và các loại phí và lệ phí sử dụng địa phương.

Tham khảo Phụ lục III về các tiêu chí để thực hiện việc chọn lựa thuế ở cấp chính quyền địa phương, và tham khảo Phụ lục IV về phân công việc thu thuế của chính quyền các cấp.

B. Kết quả chi tiêu

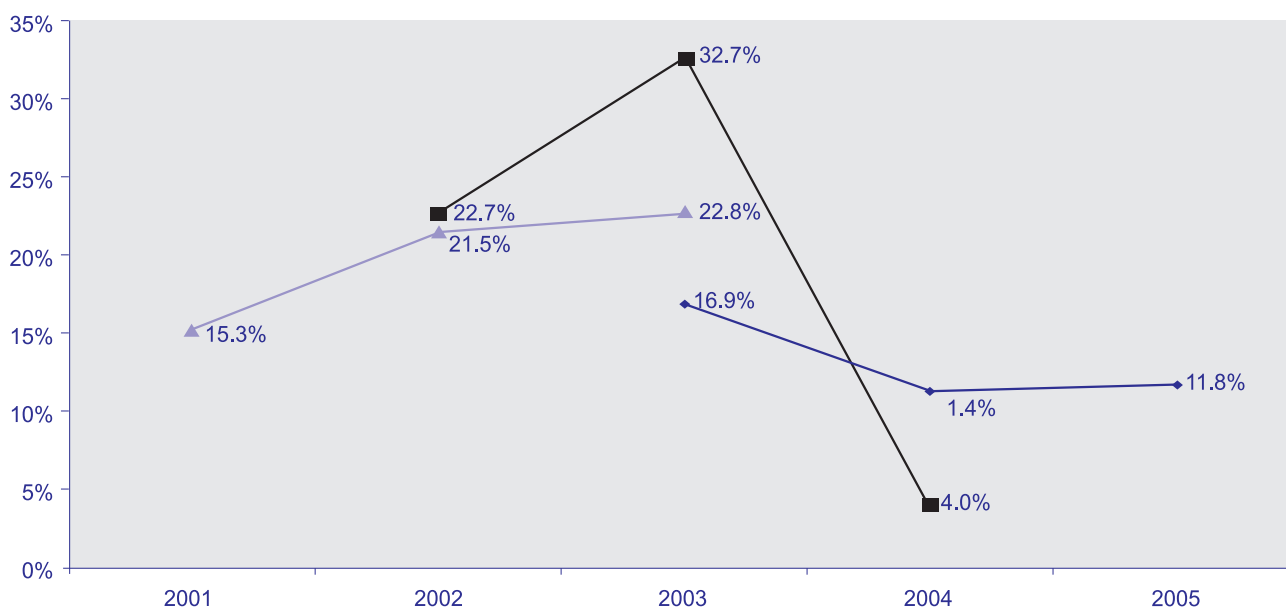
Nhóm nghiên cứu đã đánh giá kết quả chi tiêu đô thị ở Tp.HCM, Thượng Hải, và Jakarta thông qua xem xét ba câu hỏi sau:

- Việc báo cáo về chi tiêu có đủ minh bạch để duy trì được trách nhiệm giải trình trước công chúng của các quan chức về việc thực hành chi tiêu ngân sách?
- Hoạt động chi tiêu có hiệu quả về mặt chi phí và có hiệu suất về mặt chi phí không?
- Các chính quyền đô thị đã nỗ lực như thế nào để làm giảm chênh lệch ngân sách giữa nghĩa vụ chi tiêu và nguồn lực sẵn có?

Chất lượng công khai thông tin về chi tiêu

Hình sau đây so sánh tỷ lệ tăng trưởng chi tiêu ở Tp.HCM, Thượng Hải, và Jakarta:

Hình V – 4: Tăng trưởng chi tiêu địa phương ở Tp.HCM, Thượng Hải, và Jakarta



Nguồn: Tính toán của các tác giả

Chi trả cho các dịch vụ và hạ tầng đô thị

Tỷ lệ tăng trưởng chi tiêu ở Tp.HCM gần như bằng với tỷ lệ tăng trưởng số thu, trong khi hai tỷ lệ này ở Jakarta gần như đi theo cùng một quỹ đạo, và xem ra không có chút quan hệ nào có thể nhận thấy được giữa tỷ lệ tăng thu và tỷ lệ tăng chi của Thượng Hải.

Cấu phần chi tiêu được báo cáo ở Tp.HCM, Thượng Hải, và Jakarta được nêu trong bảng và hình sau:

Bảng V – 2: Các cấu phần chi tiêu ở Tp.HCM, Thượng Hải, và Jakarta

Chỉ tiêu		Tp. HCM 1 đô-ka=14.512 đồng năm 2000			Thượng Hải 1 đô-la= 8.28 NDT năm 2000			Jakarta 1 đô-la=10.261 rupi năm 2001		
I	Chi tiêu thường xuyên	945	33.2%	100.0%	11,498	28.8%	100.0%	2,945	77.3%	100.0%
1	Phân theo lĩnh vực	945	33.2%	100.0%	11,498	28.8%	100.0%	2,945	77.3%	100.0%
	Các hoạt động kinh tế	255		26.9%	-		0.0%	146		4.9%
	Giáo dục đào tạo	231		24.5%	-		0.0%	-		0.0%
	Khoa học và công nghệ	-		0.0%	73		0.6%	-		0.0%
	Khoa học, giáo dục, văn hóa, y tế	-		0.0%	7,850		68.3%	-		0.0%
	Y tế	126		13.3%	-		0.0%	-		0.0%
	Y tế và giáo dục	-		0.0%	-		0.0%	1,028		34.9%
	Quản lý hành chính	101		10.7%	1,437		12.5%	1,042		35.4%
	Bảo trì thành phố	-		0.0%	2,138		18.6%	-		0.0%
	Xã hội	48		5.1%	-		0.0%	276		9.4%
	Khác	184		19.4%	-		0.0%	454		15.4%
II	Chi đầu tư phát triển	1,381	48.6%	100.0%	13,841	34.7%	100.0%	864	22.7%	100.0%
1	Phân theo lĩnh vực	1,381	48.6%	100.0%	-	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	Giao thông	612		44.3%	-		0.0%	-		0.0%
	Dịch vụ công và tư	230		16.6%	-		0.0%	-		0.0%
	Công nghiệp	144		10.4%	-		0.0%	-		0.0%
	Giáo dục đào tạo	144		10.4%	-		0.0%	-		0.0%
	Khác	252		18.2%	-		0.0%	-		0.0%
2	Khác	-	0.0%	0.0%	13,841	34.7%	100.0%	864	22.7%	100.0%
	Xây dựng mới	-		0.0%	8,406		60.7%	-		0.0%
	Nâng cấp kỹ thuật	-			5,435		39.3%	-		0.0%
	Các dịch vụ thành phố và cơ sở hạ tầng	-		0.0%			0.0%	864		100.0%
III	Các loại chi tiêu khác	517^a	18.2%		14,563^b	36.5%		20	0.5%	
IV	Tổng chi tiêu	2,843	100.0%		39,901	100.0%		3,809	100.0%	
V	Thu – chi	186^c	→ 6%		7,224^d	→15%		613^e	→14%	

Nguồn: Tính toán của các tác giả

^a Bao gồm phần trả nợ, thu nhập bị thoái trừ, và chênh lệch kết chuyển qua các năm

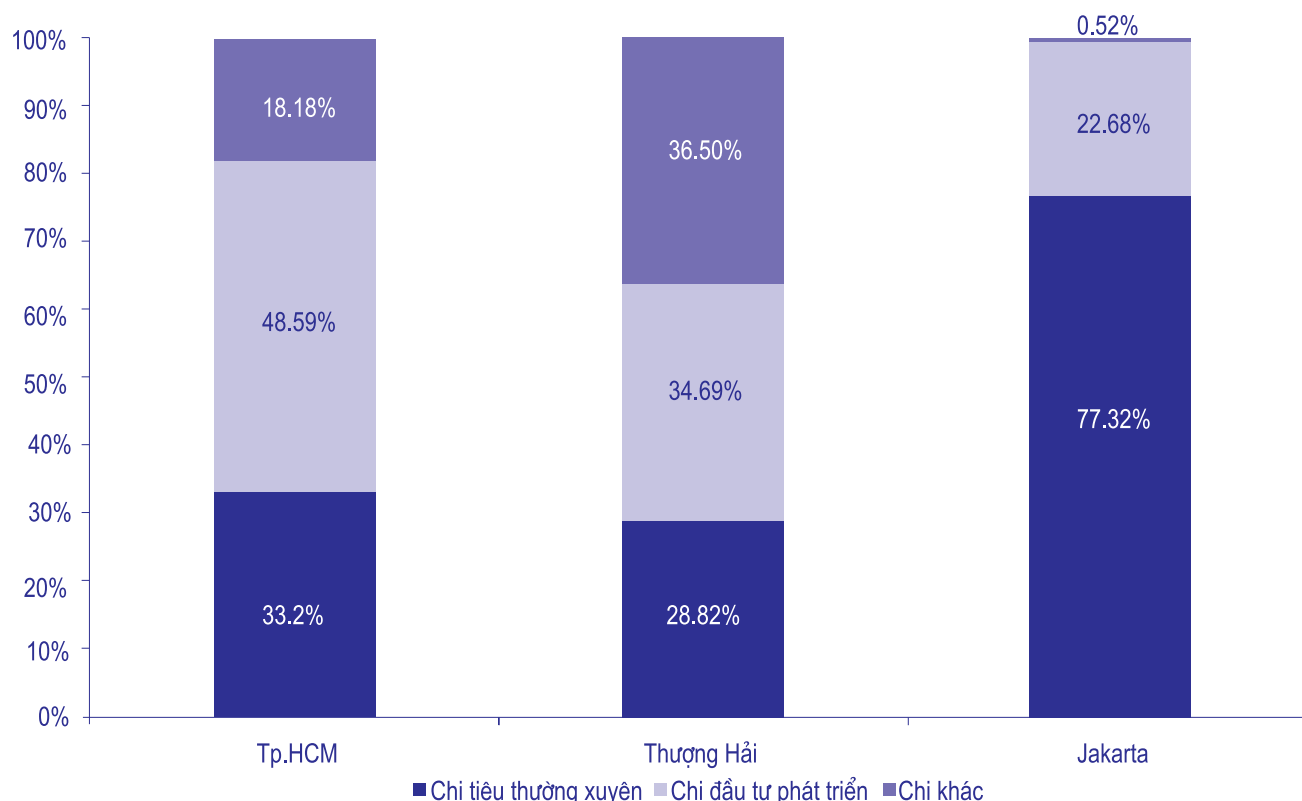
^b Chênh lệch giữa tổng chi tiêu được báo cáo và tổng các khoản mục chi tiêu được phân tách có được báo cáo

^c Số dư này là do những sai số trong phương pháp tính toán (xem ghi chú 7)

^d Không có các tài liệu được công bố giải thích cho sự chênh lệch này

^e Tổng nguồn thu không được chi tiêu (được chuyển sang năm ngân sách kế tiếp)

Hình V – 5: Các cấu phần chi tiêu ở Tp.HCM, Thượng Hải, và Jakarta



Nguồn: Tính toán của các tác giả

Những yếu kém trong việc báo cáo chi tiêu đô thị thậm chí trở nên rõ rệt hơn khi giá trị tổng thu trong ngân sách được so sánh với giá trị tổng chi trong ngân sách. Trong khi 94 phần trăm số thu địa phương được thể hiện trong ngân sách chi tiêu của Tp.HCM, con số này giảm còn 86 phần trăm đối với ngân sách Jakarta, và chỉ có 85 phần trăm được giải trình trong ngân sách Thượng Hải. Nói tóm lại, dựa vào số liệu mà nhóm nghiên cứu có được, ngân sách của Tp.HCM và Jakarta chỉ cân bằng sau khi điều chỉnh sai số trong phương pháp tính toán ở Tp.HCM (xem ghi chú 7) và sau khi điều chỉnh ngân sách không sử dụng hết được chuyển qua ngân sách năm sau ở Jakarta; còn số thu ngân sách không được toán bút của Thượng Hải thì không giải thích được. Trong khi những khoản chênh lệch này có vẻ không quan trọng, nhưng chúng cũng đáng lo ngại vì chúng bị nhận ra bằng cách kiểm tra chéo cơ bản nhất giữa số thu và số của các cơ quan quản lý tài chính. Chúng còn gây bối rối hơn khi ta biết rằng những số liệu này chỉ bao hàm số thu trong ngân sách, và những nguồn thu lớn thì lại nằm ngoài ngân sách ở cả ba thành phố.

Vẫn còn những câu hỏi nữa được đặt ra về tính minh bạch và đáng tin cậy của việc công khai chi tiêu đô thị khi người ta cố gắng phân tách chi tiêu theo từng thành phần. Chẳng những khó mà biết được việc sử dụng chi tiêu ngân sách trong mỗi thành phố bất kể hệ thống phân loại ra sao, mà còn hết sức khó khăn để thực hiện việc so sánh có ý nghĩa giữa các thành phố. Ví dụ, hoàn toàn không thể phân tách 37 phần trăm số chi tiêu của Thượng Hải dựa theo các tài liệu được công bố; hoặc sự ẩn tượng của con số hơn một nửa chi trong ngân sách ở Tp.HCM là cho đầu tư phát triển, việc dành hơn ba phần tư cho chi tiêu thường xuyên của Jakarta xem chừng có vẻ chính xác hơn.

Hiệu quả về mặt chi phí và hiệu suất về mặt chi phí của chi tiêu

Trước tình trạng chúng ta thật sự không biết Tp.HCM, Thượng Hải, và Jakarta đang tiêu tiền như thế nào, thì với những thông tin có sẵn được công khai, chúng ta không thể đánh giá được hiệu suất về mặt chi phí của chi tiêu cho các yếu tố đầu vào hay hiệu quả về mặt chi phí của các yếu tố đầu ra và kết quả chi tiêu. Jakarta đang có những nỗ lực lớn nhất để giải quyết vấn đề này, hiện đang trong quá trình chuyển sang một hệ thống dự thảo ngân sách dựa vào kết quả, cho dù thành phố vẫn còn phải xây dựng các tiêu chí để đánh giá kết quả chi tiêu.

Bù đắp thâm hụt ngân sách

Tp.HCM, Thượng Hải, và Jakarta đều cố gắng bù đắp các khoản thâm hụt ngân sách thông qua ứng dụng các cơ chế tài trợ ngoài ngân sách một cách sáng tạo. Các ví dụ bao gồm: các hợp đồng cho thuê và hoán đổi đất dài hạn; hợp tác giữa nhà nước và tư nhân (PPP), và sự tham gia của khu vực tư nhân (PSP) vào cơ sở hạ tầng đô thị như BOT (xây dựng-vận hành-chuyển giao), BT (xây dựng-chuyển giao), BTO (xây dựng-chuyển giao-vận hành), BOO (xây dựng-vận hành-sở hữu), và các cơ chế hợp đồng nhượng quyền; thành lập các công ty đầu tư của chính quyền địa phương như HIFU ở Tp.HCM và UDIC ở Thượng Hải; và huy động nợ thông qua các khoản vay và trái phiếu. Phần lớn các kỹ thuật này đã được trình bày trong bài viết và trong các tình huống nghiên cứu ở chương hai (Tp.HCM), chương ba (Thượng Hải), và chương bốn (Jakarta).

II. Kiến nghị để cải thiện tài chính đô thị ở Tp.HCM

A. Về huy động nguồn thu

Tp.HCM nên cố gắng gia tăng việc tạo lập nguồn thu riêng đồng thời cải thiện hiệu quả kinh tế và công bằng xã hội trong phương thức tạo ra nguồn thu này. Mục tiêu dài hạn là để giảm sự phụ thuộc vào các chính sách ngân sách của chính quyền trung ương và việc chuyển khoản ngân sách thông qua phát triển một cơ cấu thu địa phương bền vững và có tính dễ tăng cao.

Điều này đòi hỏi phải:

- Hợp lý hoá và hợp nhất cơ cấu thuế và lệ phí hiện tại về đất đai và công trình xây dựng vào thành một loại thuế nhà, đất được đánh hàng năm có tính khả thi lâu dài, như một cấu phần ngân sách của một chính sách sử dụng đất đô thị hợp nhất;
- Xây dựng một chiến lược giao thông hợp nhất, kết hợp việc xây dựng cầu đường mới với đầu tư vào các con đường lớn cho nhiều loại phương tiện giao thông và tăng mạnh thuế và phí dựa trên quyền sở hữu và vận hành phương tiện giao thông;
- Chuẩn bị một ngân sách hợp nhất bao gồm tất cả các nguồn thu đô thị và các quỹ thuộc sự quản lý của đô thị; và
- Tiếp tục cải cách hoạt động quản lý thu thuế để gia tăng hơn nữa hiệu suất thu thuế đồng thời hạ thấp chi phí giao dịch liên quan đến sự tuân thủ của người nộp thuế.

B. Về chi tiêu

Tp.HCM nên cố gắng cải thiện tính minh bạch, trách nhiệm giải trình, và hiệu quả về mặt chi phí và hiệu suất về mặt chi phí của chi tiêu đô thị. Mục tiêu dài hạn là tạo ra thêm giá trị gia tăng xã hội thông qua gia tăng lợi ích mà người dân nhận được cho sự đóng góp của họ vào ngân sách thành phố.

Điều này đòi hỏi phải:

- Chuẩn bị một ngân sách hợp nhất bao gồm tất cả chi tiêu đô thị và tất cả các khoản nợ dự phòng đô thị;
- Phân tách và chi tiết hóa chi tiêu công cộng thành các khoản mục giúp phản ánh chính xác và rõ ràng việc sử dụng nguồn thu công cộng;
- Thiết kế và thực hiện một hệ thống để thường xuyên đánh giá hiệu suất về mặt chi phí của các yếu tố đầu vào ngân sách theo thời gian và so sánh với các đô thị lớn khác ở Việt Nam; và
- Thiết kế và thực hiện một hệ thống để thường xuyên đánh giá tính hiệu quả về mặt chi phí của các yếu tố đầu ra ngân sách và kết quả chính sách theo thời gian và trong bối cảnh so sánh giữa các khu vực hành chính.

Tài liệu tham khảo

Alm, James, Aten, Robert H., và Bahn, Roy. “In-đô-nê-xia có thể phân cấp thành công? Các kế hoạch, vấn đề và triển vọng”, *Bản tin Nghiên cứu Kinh tế In-đô-nê-xia*, quyển 37, số 1, 2001, trang 83-102

Ban Quản lý Kinh tế và Giảm nghèo, Khu vực Đông á và Thái Bình Dương, Ngân hàng Thế giới. *Phát triển Quốc gia Trung Quốc và Tài chính địa phương: Xem xét sự chi tiêu của các tỉnh*, Báo cáo số 22951-CHA (Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới, ngày 09/04/2002).

Bird, Richard M. *Làm cho đúng: Tài trợ Phát triển Đô thị ở Trung Quốc*. Bài viết ITP 0413. Toronto: Chương trình Thuế Quốc tế, Đại học Toronto, tháng 11/2004.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt nam. Website (www.mpi.gov.vn/oda).

Bộ Tài chính Việt Nam. Các báo cáo khác nhau.

Chính quyền Đô thị Thượng Hải. Trang web (www.Shanghai.gov.cn)

Chính quyền Jakarta DKI, *Nota Keuangan APBD DKI Jakarta 2001-2005* [Ghi chép Tài chính Ngân sách Vùng Jakarta giai đoạn 2001-2005].

Công ty Đầu tư Phát triển Đô thị Thượng Hải. Các báo cáo khác nhau

Cục Phân tích Tài chính Vùng, Tổ chức Phân tích Tiền tệ và Tài chính, Bộ Tài chính In-đô-nê-xia, Các chỉ số Giám sát cho mục (Repelita) IV, Kế hoạch Hành động Chính sách Đô thị - Những kết quả Thực hiện, Bản chính và Các phụ lục.

Cục Thống kê Thành phố Hồ Chí Minh. Các báo cáo khác nhau.

Cục thuế Thành phố Hồ Chí Minh. Các báo cáo khác nhau.

Ebel, Robert D. and Taliencio, Robert. “Thiết kế và Quản lý Chính sách Thuế Địa phương” ở Motohiro Sato, ed, *Phân cấp Ngân sách ở Đông á được nhìn lại* (Tokyo: Routledge, 2006).

Gomez Reino, Juan Luis. *Những khuyến khích Ngân sách và Sự phát triển Khu vực tư nhân*, Nghiên cứu Tình huống Thành phố Hồ Chí Minh, *Bản thảo bài thảo luận của UNDP*, tháng 04/2004.

Inman, Robert P. *Tài trợ cho các thành phố*. Nghiên cứu 11203. Cambridge, MA: Cục Nghiên cứu Kinh tế Quốc gia, tháng 03/2005.

Ngân hàng In-đô-nê-xia, Các báo cáo khác nhau

Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Các báo cáo khác nhau.

Ngân hàng Nhân dân Trung Hoa. Các báo cáo khác nhau

Niên giám Thống kê Thượng Hải (2005)

Niên giám Thống kê Trung Quốc năm 2005

Quỹ Đầu tư Phát triển Đô thị Thành phố Hồ Chí Minh. Các báo cáo khác nhau.

Saich, Anthony. “Thầy bói sờ voi: Phân tích chính quyền địa phương ở Trung Quốc,” trong L. Tomba chủ biên, ở gốc rễ của Tăng trưởng và Khủng hoảng, Nhà nước, Xã hội ở Đông á (Rome: Annale Feltinelli, 2002), trang 75-99.

Shah, Anwar. *Phân cấp Ngân sách ở Các nền Kinh tế Chuyển đổi và Đang phát triển: Những tiến bộ, Trục trặc và Lời hứa*, Nghiên cứu chính sách 3282 (Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới, tháng 04/2004)

Silver, Christopher, Azis, Iwan J., and Schroeder, Larry. “Các khoản chuyển khoản liên chính phủ và Phân cấp ở In-đô-nê-xia,” *Bản tin Nghiên cứu Kinh tế In-đô-nê-xia*, quyển 37, số 03/2001, trang 45-62

Sở Tài chính Thành phố Hồ Chí Minh. Các báo cáo khác nhau

Sở Tài chính Thượng Hải. Các báo cáo khác nhau

Thời báo Sài Gòn ngày 16/05/2006

Wong, Christine P.W. “Xem lại các mối quan hệ Trung ương-Địa phương,” Viễn cảnh Trung Quốc, số 31, (09-10/2000), trang 52-63.

Wong, Christine P.W. and Bird, Richard M. Hệ thống Ngân sách Trung Quốc: Một công việc đang tiếp tục. Bản thảo chưa xuất bản

Zhang, Le-Yi. “ Quan hệ Ngân sách tỉnh và Trung ương ở Trung Quốc, Ngân sách giảm và tác động của Kế hoạch cải cách Ngân sách năm 1994,” Trung Quốc hàng quý số 157 (03/1999), trang 115-141.

Phụ lục I: Các chỉ số chính

Việt Nam (TP.HCM)

STT	Chỉ tiêu	2000	2001	2002	2003	2004
1	Chỉ số giảm phát	1,000	1,021	1,053	1,111	1,199
2	Tỷ giá (đồng VN so với đô-la Mỹ)	14,512	15,081	15,396	15,637	15,800

Nguồn: Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và Cục Thống kê Tp.HCM

Trung Quốc

STT	Chỉ tiêu	2000	2001	2002	2003
1	Chỉ số giảm phát	1,00	1,01	1,01	1,03
2	Tỷ giá (đồng nhân dân tệ so với đô-la Mỹ)	8,28	8,28	8,28	8,28

Nguồn: Ngân hàng Nhân dân Trung Hoa

Indonesia

STT	Chỉ tiêu	2001	2002	2003	2004	2005
1	Chỉ số giảm phát	1,00	1,11	1,19	1,26	1,38
2	Tỷ giá (đồng rupi so với đô-la Mỹ)	10,261	9,311	8,577	8,939	9,705

Nguồn: Ngân hàng In-đô-nê-xia

Phụ lục II: Phân cấp quản lý ngân sách và mối quan hệ giữa các cấp ngân sách ở Việt Nam

(Nghị định 60/2003/NĐ-CP)

1. Các khoản thu ngân sách trung ương hưởng 100 phần trăm:

- a) Thuế giá trị gia tăng hàng hoá nhập khẩu;
- b) Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu;
- c) Thuế tiêu thụ đặc biệt hàng hoá nhập khẩu;
- d) Thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành;
- e) Các khoản thuế và thu khác từ các hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí, tiền thuê mặt đất, mặt nước; tiền thu hồi vốn của ngân sách trung ương tại các cơ sở kinh tế, thu hồi tiền cho vay của ngân sách trung ương (cả gốc và lãi), thu từ Quỹ dự trữ tài chính của Trung ương, thu nhập từ vốn góp của ngân sách trung ương;
- f) Viện trợ không hoàn lại của Chính phủ các nước, các tổ chức khác, các cá nhân ở nước ngoài cho Chính phủ Việt Nam;
- g) Phần nộp ngân sách nhà nước theo quy định của pháp luật từ các khoản phí và lệ phí do các cơ quan, đơn vị thuộc trung ương tổ chức thu, không kể phí xăng, dầu và lệ phí trước bạ;
- h) Phần nộp ngân sách theo quy định của pháp luật từ các khoản thu sự nghiệp của các đơn vị do các cơ quan trung ương trực tiếp quản lý;
- i) Chênh lệch thu lớn hơn chi của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam;
- j) Thu kết dư ngân sách trung ương; thu chuyển nguồn ngân sách từ ngân sách trung ương năm trước chuyển sang;
- k) Các khoản phạt, tịch thu và thu khác của ngân sách trung ương theo quy định của pháp luật.

2. Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương

- a) Thuế giá trị gia tăng, không kể thuế giá trị gia tăng hàng hoá nhập khẩu được kê khai và thuế giá trị gia tăng thu từ hoạt động xổ số kiến thiết;
- b) Thuế thu nhập doanh nghiệp, không kể thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành và thuế thu nhập doanh nghiệp thu từ hoạt động xổ số kiến thiết;
- c) Thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao;
- d) Thuế tiêu thụ đặc biệt thu từ hàng hoá, dịch vụ trong nước không kể thuế tiêu thụ đặc biệt thu từ hoạt động xổ số kiến thiết;
- e) Phí xăng, dầu.

3. Các khoản thu ngân sách địa phương hưởng 100 phần trăm:

- a) Thuế nhà, đất;
- b) Thuế tài nguyên; không kể thuế tài nguyên thu từ hoạt động dầu, khí;
- c) Thuế môn bài;
- d) Thuế chuyển quyền sử dụng đất;
- e) Thuế sử dụng đất nông nghiệp;
- f) Tiền sử dụng đất;
- g) Tiền cho thuê đất, thuê mặt nước không kể tiền thuê mặt nước thu từ hoạt động dầu khí;
- h) Tiền đền bù thiệt hại đất;

- i) Tiền cho thuê và bán nhà ở thuộc sở hữu nhà nước;
- j) Lệ phí trước bạ;
- k) Thu từ hoạt động xổ số kiến thiết;
- l) Thu nhập từ vốn góp của ngân sách địa phương, tiền thu hồi vốn của ngân sách địa phương tại các cơ sở kinh tế, thu từ Quỹ dự trữ tài chính của cấp tỉnh;
- m) Viện trợ không hoàn lại của các tổ chức, cá nhân ở nước ngoài trực tiếp cho địa phương theo quy định của pháp luật;
- n) Phần nộp ngân sách theo quy định của pháp luật từ các khoản phí, lệ phí do các cơ quan, đơn vị thuộc địa phương tổ chức thu, không kể phí xăng, dầu và lệ phí trước bạ;
- o) Thu từ quỹ đất công ích và thu hoa lợi công sản khác;
- p) Phần nộp ngân sách theo quy định của pháp luật từ các khoản thu sự nghiệp của các đơn vị do địa phương quản lý;
- q) Huy động từ các tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp luật;
- r) Đóng góp tự nguyện của các tổ chức, cá nhân ở trong và ngoài nước;
- s) Thu từ huy động đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng theo quy định tại Khoản 3 Điều 8 của Luật Ngân sách nhà nước;
- t) Thu kết dư ngân sách địa phương;
- u) Các khoản phạt, tịch thu và thu khác của ngân sách địa phương theo quy định của pháp luật;
- v) Thu bổ sung từ ngân sách cấp trên;
- w) Thu chuyển nguồn từ ngân sách địa phương năm trước sang ngân sách địa phương năm sau.

Phụ lục III : Các tiêu chí chọn lựa thuế của cấp hành chính địa phương

Tiêu chí/ Mục đích	Nhận xét	Những loại thuế thoả mãn mục đích	... Và những loại thuế không thoả mãn mục đích
Trách nhiệm giải trình: Các nhà hoạch định chính sách địa phương có trách nhiệm đáp ứng những nguyện vọng của người dân. Những người phải đóng thuế được đổi lại bằng quyền chính trị	Các quan chức địa phương quyết định thuế suất "riêng" của địa phương; gánh nặng thuế mang tính địa phương; minh bạch	Thuế thu nhập cá nhân địa phương (có thể thích hợp với cơ sở thuế cao hơn với thuế suất do địa phương ấn định). Phí sử dụng	Thuế kinh doanh Khách tham quan (du khách) Thuế tài nguyên (dầu mỏ, khoáng sản)
Năng suất thu: Những loại thuế thúc đẩy "tính đủ" để tài trợ cho một dòng dịch vụ công đã được thoả thuận.	Như một hệ thống, thừa nhận sự cân đối giữa cơ sở thuế đáp ứng những thay đổi trong điều kiện tăng trưởng kinh tế (độ co dãn hay tính có tăng) và tính ổn định (chắc chắn)	Thuế nhà, đất tính theo giá trị (phân biệt giữa đất đai và việc phục chế nhà đất) hoặc thuế nhà, đất theo vùng Thuế thu nhập cá nhân Thuế kinh doanh trên cơ sở tổng thể kinh doanh chung (ví dụ, tổng giá trị biên lai/ doanh số) Thuế bán hàng từng khâu Một số thuế thu ở khâu cuối (ví dụ, thuế nhập thị) và thuế chợ	Lợi nhuận công ty Nhiều phí sử dụng Thuế nhà, đất với nỗ lực thấp
Lợi ích nhận được: Trong chừng mực có thể, thuế nên đóng vai trò như "giá" mà dân chúng / người nộp thuế phải trả để có được dòng dịch vụ	Những loại thuế thực hiện chức năng như giá để có được hàng hóa hoặc dịch vụ và có thể được điều chỉnh theo điều kiện các vùng và địa phương khác nhau và vùng hưởng lợi. Hiệu ứng lan truyền của dịch vụ (+ hay -) có thể kêu gọi (i) các quận đặc biệt (hợp tác giữa các địa phương); (ii) chính quyền cấp trung.	Phí bất kể khi nào có thể Thuế khách tham qua Thuế kinh doanh (lợi ích khái quát; ví dụ, giá trị gia tăng)	Thuế thu nhập đối với những người không thường trú (giả định người không thường trú phải chịu các loại thuế khác cho dịch vụ nhận được: ví dụ, phí sử dụng, thuế bán hàng, thuế khách tham quan, thuế kinh doanh chung)
Không biến dạng: Thuế không can thiệp một cách ngoài ý muốn vào các quyết định riêng tư của người tiêu dùng, nhà cung ứng các yếu tố sản xuất, và nhà sản xuất; thuế nên có tính "trung tính"	Các mức thuế suất khác nhau trong chừng mực có thể; các cơ sở thuế có tính không lưu chuyển, các loại thuế không có độ co dãn của cầu theo giá cao; cơ sở thuế đồng nhất; chắc chắn trong việc thu thuế.	Thuế đánh trên những tài sản không thể di chuyển Thuế giá trị đất cộng thêm các loại phí Phí sử dụng Thuế thu nhập cá nhân đối với dân cư cư trú Các loại thuế điều chỉnh chi tiêu Thuế đối với hàng hoá "xấu" Thuế thân và công xã	Thuế thu nhập dựa trên người không cư trú Thuế dựa trên giá trị biên lai thu tiền gộp Thuế kết thúc (nếu thuế suất cao) Thuế nhập thị

Chi trả cho các dịch vụ và hạ tầng đô thị

Tiêu chí/ Mục đích	Nhận xét	Những loại thuế thoả mãn mục đích	... Và những loại thuế không thoả mãn mục đích
Công bằng thuế: Gánh nặng thuế nên công bằng và hợp lý Tính đơn giản: Quản lý hành chính về thu thuế và sự tuân thủ	Công bằng dọc (đối xử khác biệt nhau với những đối tượng khác nhau như thường được đo lường theo thu nhập hay của cải – “lũy tiến”); Công bằng ngang (đối xử như nhau đối với những người trong hoàn cảnh như nhau, được đo lường theo thu nhập, tiêu dùng, hay của cải)	Thuế thu nhập cá nhân lũy tiến đối với người cư trú Thuế nhà, đất tính theo giá trị Một số loại thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế bán hàng địa phương;	Thuế thân và công xã Thuế nhà, đất dựa trên vùng Thuế dựa trên biên lai thu tiền gộp
Tính đơn giản: Quản lý hành chính về thu thuế và sự thực thi của người dân đối với các luật và quy định về thuế	Công dân có thể hiểu và kiểm soát hệ thống; ngân lưu dễ thu thập; cơ sở thuế chuẩn hoá	Thuế thu nhập cá nhân song trùng giữa các cấp chính quyền Thuế tiêu thụ đặc biệt và Thuế bán hàng từng khâu (thuế chợ) Thuế tiền lương Thuế doanh thu/biên lai gộp Một số phí sử dụng Thuế thị trường	Nhiều mức thuế suất Thuế có tiềm năng cơ sở thuế rộng nhưng bị thu hẹp bởi các trường hợp miễn, giảm và ưu đãi thuế Thuế nhà, đất

Nguồn: Robert D. Ebel và Robert Taliencio, “Subnational Tax Policy Design and Administration,” trong Motohiro Sato, ed., *Fiscal Decentralization in East Asia Revisited* (Tokyo: Routledge, 2006).

Phụ lục IV: Phân công quyền lực thu thuế tiêu biểu giữa các cấp chính quyền

Các loại thuế	Xác định cơ sở thuế	Thu thuế và thuế suất	Quản lý hành chính về thu thuế	Nhận xét
Thuế hải quan	F	F	F	Thuế mậu dịch quốc tế
Thuế thu nhập công ty	F,U	F,U	F,U	Yếu tố lưu chuyển, công cụ bình ổn
Thuế tài nguyên				
Thuế (thu nhập/lợi nhuận) cho thuê nguồn lực	F	F	F	Cơ sở thuế phân phối hết sức không đồng đều
Tiền bản quyền, phí, lệ phí;				
Thuế kết thúc; thuế sản xuất, sản lượng và đất và nhà	S,L	S,L	S,L	Thuế/ phí đối với lợi nhuận của các dịch vụ nhà nước – địa phương
Phí bảo tồn	S,L	S,L	S,L	Để bảo tồn môi trường địa phương
Thuế thu nhập cá nhân	F	F,S,L	F	Tái phân phối, yếu tố lưu chuyển, công cụ bình ổn
Thuế cửa cải (thuế đánh trên vốn, cửa cải, chuyển nhượng tài sản, thừa kế, và di chúc)	F,S	F,S	F	Tái phân phối
Bảng lương	F	F,S	F,S	Phí lợi ích, ví dụ thanh toán bảo hiểm xã hội .
Thuế bán hàng qua nhiều khâu (thuế giá trị gia tăng, [VAT])	F	F	F	Điều chỉnh thuế cửa khẩu nếu có thể theo sự bố trí của liên bang Công cụ bình ổn tiềm năng
Thuế bán hàng từng khâu (nhà sản xuất/ bán buôn/ bán lẻ)				
Phương án A	S	S,L	S,L	Chi phí bắt tuân thủ cao
Phương án B	F	S	F	Hài hoà, chi phí tuân thủ thấp
Thuế đánh trên những mặt hàng có hại				
Thuế tiêu thụ đặc biệt trên rượu và thuốc lá	F,S	F,S	F,S	Trách nhiệm chia sẻ của y tế
Cá cược, đánh bạc	S,L	S,L	S,L	Trách nhiệm tiểu bang và địa phương
Xổ số	S,L	S,L	S,L	Trách nhiệm tiểu bang và địa phương
Đường đua	S,L	S,L	S,L	Trách nhiệm tiểu bang và địa phương
Thuế đánh trên những “đối tượng xấu”				
Thuế Carbon BTU	F	F	F	Chống ô nhiễm toàn cầu/ quốc gia
	F,S,L	F,S,L	F,S,L	Tác động ô nhiễm có thể là quốc gia, khu vực, hay địa phương
Nhiên liệu xe máy	F,S,L	F,S,L	F,S,L	Phí cầu đường liên bang/ tỉnh thành/ địa phương
Phí thải	F,S,L	F,S,L	F,S,L	Xử lý những vấn đề ô nhiễm liên tiểu bang, nội thị, hay địa phương
Phí tắc nghẽn giao thông	F,S,L	F,S,L	F,S,L	Phí cầu đường liên bang/ tỉnh thành/ địa phương

Chi trả cho các dịch vụ và hạ tầng đô thị

Các loại thuế	Xác định cơ sở thuế	Thu thuế và thuế suất	Quản lý hành chính về thu thuế	Nhận xét
Phí đỗ xe	L	L	L	Kiểm soát tắc nghẽn địa phương
Phương tiện có động cơ				
Thuế trước bạ, chuyển nhượng và phí hàng năm	S	S	S	Trách nhiệm tiểu bang
Giấy phép lái xe và lệ phí	S	S	S	Trách nhiệm tiểu bang
Thuế kinh doanh	S	S	S	Thuế lợi ích
Tiêu thụ đặc biệt	S,L	S,L	S,L	Thuế dựa trên người thường trú
Bất động sản	S	L	L	Yếu tố hoàn toàn không lưu chuyển, thuế lợi ích
Đất đai	S	L	L	Yếu tố hoàn toàn không lưu chuyển, thuế lợi ích
Mặt tiền, cải thiện giá trị	S,L	L	L	Thu hồi chi phí
Thuế thân	F,S,L	F,S,L	F,S,L	Thanh toán cho dịch vụ địa phương
Phí sử dụng	F,S,L	F,S,L	F,S,L	Thanh toán cho dịch vụ nhận được

Chú thích: U là cơ quan siêu quốc gia, F là liên bang, S là tiểu bang hay tỉnh thành, L là đô thị hay địa phương. Nguồn: Shah (1994).

Nguồn: Anwar Shah, *Phân cấp ngân sách ở các nền kinh tế đang phát triển và chuyển đổi: Tiến bộ, những vấn đề và sự hứa hẹn*, Bài nghiên cứu chính sách 3282 (Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới, Tháng 04/2004).