

Quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền ở các nước đang phát triển

Điểm lại các vấn đề

Dịch từ nguyên bản Odd-Helge Fjeldstad, *Intergovernmental Fiscal Relations trong cuốn Developing Countries: A Review of Issues*, WP 2001: 11 (Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2001), trang 1-15.

Odd-Helge Fjeldstad*

KHÁI QUÁT

Phi tập trung về ngân sách – phân cấp giao quyền đánh thuế và chi tiêu xuống các cấp chính quyền thấp hơn – đã trở thành một chủ đề quan trọng của quản trị quốc gia ở nhiều nước đang phát triển trong những năm gần đây. Theo đó, việc cơ cấu lại các chức năng và tài chính của chính quyền giữa cấp trung ương và các cấp thấp hơn đã trở thành trọng tâm của những cuộc tranh luận về phát triển. Một kết luận chung nổi lên từ việc điểm lại các công trình nghiên cứu lý thuyết và thực nghiệm về các quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền là các chính quyền dưới cấp trung ương cần được giao quyền tiếp cận đầy đủ nguồn lực để làm công việc mà họ được giao phó. Đồng thời họ còn phải chịu trách nhiệm giải trình về những gì họ làm với các nguồn lực đó. Hơn thế nữa, cũng như tất cả các chính sách công khác, chính sách ngân sách giữa các cấp chính quyền phải tính đến cả những ràng buộc chính trị đứng trước các nhà hoạch định chính sách, như sức mạnh của các tỉnh và nhóm khác nhau trong việc ra quyết định chính trị, lẫn những ràng buộc kinh tế như mức độ phát triển của các thị trường tài chính.

1. Dẫn nhập

Hầu hết các quốc gia có nhiều cấp chính quyền. Ngoài cấp trung ương, nhiều quốc gia có hai cấp chính quyền dưới trung ương; đó là các chính quyền cấp tỉnh (hoặc vùng) và các chính quyền địa phương (xem bảng 1). Hơn nữa, chính quyền địa phương thường được chia thành các cấp thấp hơn như ủy ban phường xã. Ở nhiều quốc gia các cấp chính quyền thấp hơn đảm nhận các chức năng ngân sách quan trọng, cả về phía chi tiêu lẫn về phía nguồn thu (Broadway và các đồng tác giả, 2000). Trong các hệ thống như liên bang đó, nhiều loại hình thu xếp ngân sách khác nhau giữa cấp trung ương và các cấp thấp hơn quyết định phương cách phân bổ và chia sẻ tiền thuế giữa các cấp chính quyền khác nhau, và cách chuyển giao tiền ngân sách từ một cấp này sang một cấp khác. Như thế, quan hệ giữa các cấp chính quyền, cả hàng dọc (giữa các cấp chính quyền) lẫn hàng ngang (trong cùng một cấp) là quan trọng đối với sự phát triển và vận hành một

* Bài nghiên cứu này được thực hiện với sự trợ giúp tài chính từ Hội đồng Nghiên cứu Na Uy và NUFU thông qua chương trình nghiên cứu Quyền hạn hành chính và niềm tin giữa nhà nước và xã hội ở Nam Phi. Khi soạn thảo chúng tôi đã nhận được ý kiến đóng góp quý báu của Narve Rio, Tina Soreide và Bertil Tungodden. Tác giả chịu trách nhiệm về quan điểm đưa ra và các sai sót có thể có.

khu vực công hữu hiệu và hiệu quả. Theo Bird (1990:281), chính sự vận động của vô số quan hệ giữa các cấp chính quyền tạo thành cái cốt lõi của khu vực công ở nhiều quốc gia.

Cách tổ chức hệ thống ngân sách giữa các cấp chính quyền thay đổi từ nước này sang nước khác. Những khác biệt này một phần phản ánh các đặc trưng lịch sử và địa lý của mỗi quốc gia, mức độ dị biệt trong dân cư và mức độ can thiệp của chính phủ vào nền kinh tế. Với sự đa dạng này, vấn đề giải quyết như thế nào cơ cấu và chức năng giữa các cấp chính quyền sẽ thường khác biệt từ nước này sang nước khác (Bird, 1990). Cho dù sự đa dạng làm cho việc khái quát hóa trở nên phức tạp, tham khảo kinh nghiệm của các nước khác thường là chỉ dẫn duy nhất có thể có. Dù có những hạn chế của nó, kinh nghiệm của nước khác có thể cho ta các bài học hữu ích trong việc đánh giá ưu điểm và nhược điểm của hệ thống ngân sách giữa các cấp chính quyền ở bất kỳ nước nào (Bird & Vaillancourt 1998).

Bài này giải quyết một số khái niệm và vấn đề then chốt áp dụng chung đối với các quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền. Dựa vào kinh nghiệm của một số quốc gia bài này cố gắng rút ra một số nguyên tắc cơ bản cùng những cân nhắc cần phải tính đến khi tái cơ cấu các chức năng và tài chính của chính phủ trong một nền kinh tế có tính liên bang.¹ Tài liệu nghiên cứu này phần lớn nhắc đến kinh nghiệm của các nước công nghiệp ở đó các thu xếp ngân sách kiểu liên bang đã tiến triển qua một thời gian lâu dài. Tuy nhiên, phi tập trung ngân sách – phân cấp giao quyền đánh thuế và chi tiêu xuống các cấp chính quyền thấp hơn – cũng đã trở thành một chủ đề quan trọng của quản trị quốc gia ở nhiều nước đang phát triển trong những năm gần đây (Fukasaku và de Mello, 1999; Manor, 1999; Crook và Manor, 1998). Theo đó, việc cơ cấu lại các chức năng và tài chính của chính quyền giữa cấp trung ương và các cấp thấp hơn đã trở thành trọng tâm của những cuộc tranh luận về phát triển.

Bài này được tổ chức xoay quanh bốn câu hỏi cần phải trả lời liên quan đến các chức năng và tài chính của giữa các cấp chính quyền ở bất kỳ quốc gia nào:²

- 1) Ai làm việc gì? Câu hỏi này liên quan đến việc phân giao chức năng giữa các cấp chính quyền.
- 2) Ai đánh loại thuế nào? Câu hỏi này là về giao nguồn thu.
- 3) Làm thế nào giải quyết mất cân bằng thu chi của các chính quyền dưới cấp trung ương? Câu hỏi này liên quan đến mất cân bằng hàng dọc giữa các cấp chính quyền.
- 4) Làm thế nào giải quyết những khác biệt về năng lực và nhu cầu giữa các đơn vị chính quyền khác nhau trong cùng một cấp chính quyền? Câu hỏi này là về mất cân bằng hàng ngang hay ngang bằng hóa.

2. Ai làm việc gì? Phân giao chức năng giữa các cấp chính quyền

Một vấn đề then chốt trong các quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền là việc phân giao các chức năng và tài chính cho các cấp chính quyền khác nhau. Điều này còn có thể được mô tả như là sự phân bổ quyền hạn và trách nhiệm về các quyết định khu vực công giữa các trung tâm quyền lực khác nhau. Học thuyết truyền thống về hệ thống ngân sách liên bang định dạng ba chức năng chính cho khu vực công: ổn định hóa kinh tế vĩ mô, phân phối thu nhập và phân bổ

¹ Tài liệu tham khảo kinh điển gồm có Oates (1972) và Breton & Scott (1978). Những nghiên cứu gần đây hơn là của Boadway và các đồng tác giả, (2000); Oates (1999); Shah (1998); và Tanzi (2000).

² Bird & Vaillancourt (1998:15) gọi tên chúng là ‘bốn câu hỏi lớn’ liên quan đến các quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền.

nguồn lực (Oates, 1972 và 1999). Học thuyết này gán chức năng ổn định hóa và tái phân phối cho chính quyền liên bang, trong khi gán một vai trò đáng kể về phân bổ nguồn lực cho các chính quyền dưới cấp liên bang. Bây giờ chúng ta hãy thảo luận ngắn gọn những luận điểm cơ bản đằng sau học thuyết này.

2.1 Ổn định hóa kinh tế vĩ mô

Hai công cụ chính của chính sách kinh tế vĩ mô là chính sách tiền tệ và chính sách [thu chi] ngân sách. Chính sách ngân sách, tức là sự kiểm soát đối với số lượng và cơ cấu của tiền thuế và chi tiêu, và quản lý thâm hụt hay thặng dư ngân sách, là một công cụ mạnh để ổn định hóa nền kinh tế. Chức năng ổn định hóa thường được xem về mặt bản chất là gắn liền với trung ương/liên bang, một phần bởi vì các chính quyền dưới cấp liên bang có rất ít hoặc không có các động cơ khuyến khích họ đảm nhận các chính sách ổn định hóa kinh tế. Hơn nữa, các chính quyền cấp dưới thường thiếu các công cụ kinh tế vĩ mô cần thiết để thực hiện các chính sách đó.

Vì lẽ các cấp chính quyền thấp hơn thường phụ thuộc rất nhiều vào chính quyền trung ương/liên bang về tài chính, có lúc sẽ hợp lý hơn để xem chúng như là một bộ phận của chính quyền liên bang thay vì các tác nhân (actor) độc lập. Tuy nhiên, ở một số nước theo chế độ liên bang nơi mà một tỷ phần lớn của nguồn thu liên bang được điều chuyển xuống các cấp thấp hơn, sự tồn tại của nhiều cấp chính quyền có thể làm phát sinh các khó khăn về quản lý kinh tế vĩ mô (Bird, 1990). Vì thế, Prud'homme (1995) cho rằng một hệ thống ngân sách phi tập trung có thể làm cho các chính sách kinh tế vĩ mô khó thực hiện hơn.

Bảng 1 Cơ cấu của các chính quyền dưới cấp trung ương/liên bang ở các quốc gia được chọn

Tên nước	Cấp trung gian	Địa phương
Achentina	23 tỉnh	1617 municipios (HĐ Thành phố)
Brazil	27 tiểu bang	4974 municipios
Colombia	32 hạt	1068 municipalities (HĐ TP)
Ethiopia	9 vùng, + 2 chính quyền thành phố, 66 khu	550 woredas
Pháp Quốc	22 vùng, 96 hạt	36772 xã
Ấn Độ	25 tiểu bang, 7 vùng lãnh thổ	3586 phường (đô thị) 234078 xã (nông thôn)
Ý	22 vùng 93 tỉnh	8100 municipalities (HĐ TP)
Kenya	39 hội đồng quận hạt	52 hội đồng TP, đô thị, thị trấn
Malaysia	13 tiểu bang	143 hội đồng TP, đô thị, thị trấn
Mozambique	10 tỉnh	33 municipalities (HĐ TP)
Phillipines	76 tỉnh	64 thành phố 1541 municipalities 41924 barangayas
Nam Phi	9 tỉnh	850 chính quyền địa phương
Tanzania	21 vùng (kể cả Zanzibar)	92 hội đồng quận hạt, 18 hội đồng thành phố, thị trấn, 1 hội đồng thành phố (Dar es Salaam)
Uganda	45 quận hạt, 13 municipalities	950 tiểu quận hạt, 39 thành phố nhỏ, 51 hội đồng thị trấn

Anh Quốc	Quận hạt (County)	540 huyện nông thôn, quận đô thị và các quận Luân Đôn
Hoa Kỳ	50 tiểu bang	39000 quận hạt và đô thị 44000 chính quyền địa phương mục đích đặc biệt

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2000) và Fjeldstad & Semboja (2000) dựa trên dữ liệu từ 1997 đến 1998.

Achentina trong những năm 1980 minh họa cho một tình trạng có lúc được gọi là ‘sự quá đáng về ngân sách’ của các chính quyền dưới cấp trung ương/liên bang (Prud’homme, 1995). Năm 1986 chi tiêu của chính quyền cấp tỉnh tăng nhanh lên hơn 11,2% của GDP, trong khi nguồn thu của chính quyền cấp tỉnh giảm xuống còn 5% của GDP. Khoản thâm hụt 6,2% được tài trợ hoặc bởi các khoản chuyển giao từ chính quyền trung ương hoặc bởi vay nợ, mà cả hai đều có tính gây ra lạm phát. Hơn thế nữa, các khoản cấp ngân sách lại không được tài trợ bởi nguồn thu của trung ương, cách làm này đã dẫn đến thâm hụt ngân sách chính phủ với mức độ to lớn. Tình trạng này, cộng với việc vay nợ tràn lan bởi các chính quyền cấp tỉnh từ Ngân hàng Trung ương hoặc các ngân hàng kiểm soát bởi chính quyền tỉnh, đã góp phần làm cho thâm hụt ngân sách của khu vực công không có tính bền vững, điều này đã xói mòn các nỗ lực của trung ương nhằm ổn định giá cả và thúc đẩy phát triển kinh tế một cách bền vững (Ngân hàng Thế giới, 1990:ii).

Ngược lại, các nghiên cứu ở những nước khác, có cả Hoa Kỳ và Tây Âu, kết luận rằng phi tập trung đã không xói mòn sự ổn định (Ngân hàng Thế giới, 2000). Các phát hiện từ nghiên cứu ở Canada thậm chí còn cho thấy rằng sự gia tăng của ngân sách dưới cấp trung ương/liên bang đã có tác động ổn định hóa đối với nền kinh tế (Sewell, 1996). Điều này được giải thích bởi quan sát rằng các trách nhiệm chi tiêu chính yếu thường được phân giao cho các chính quyền lớn hơn dưới cấp trung ương/liên bang – như chi tiêu công cho y tế và giáo dục – đóng vai trò ổn định hóa tự động bởi vì chúng có tính thường xuyên và không phải rất linh hoạt tùy nghi. Sự phụ thuộc ngày càng nhiều vào thuế trực thu, như thuế thu nhập cá nhân trong hoạt động tài trợ của cấp dưới trung ương/liên bang ở một số quốc gia cũng được phát hiện là có tác động ổn định hóa.

2.2 Phân phối thu nhập

Phần lớn các công trình nghiên cứu tài chính công cho rằng tái phân phối thu nhập là chủ yếu quan tâm của chính quyền trung ương/liên bang. Một số học giả thậm chí còn cho rằng các chương trình của chính quyền địa phương nhằm uốn nắn các sai biệt về thu nhập lại có khả năng là không công bằng (Prud’homme, 1995). Hơn thế nữa, một số người còn cho rằng phi tập trung hóa việc tái phân phối thu nhập là tự nó đánh bại nó. Ví dụ, nếu một đơn vị hành chính/quyền lực áp dụng chính sách tái phân phối thu nhập bằng cách đánh thuế cao trên người giàu và cấp phúc lợi cao cho người nghèo, người giàu sẽ ‘bỏ phiếu bằng chân’ và bỏ đi sang những vùng khác thuế nhẹ hơn, và người nghèo từ những vùng có phúc lợi thấp hơn sẽ chạy đến.

Tuy nhiên, trên thực tế các chính sách tái phân phối cũng thường được tiến hành ở các cấp chính quyền phi tập trung. Ví dụ, một số chính sách quản lý nhà nước được phân giao cho chính quyền địa phương ở nhiều quốc gia, như quyền sử dụng đất và kiểm soát giá cho thuê, mang ý nghĩa tái phân phối sâu sắc. Y tế công cộng, giáo dục cơ sở, cấp nước, nhà ở và vận tải công cộng thường được phân giao cho các cấp chính quyền dưới trung ương/liên bang ở nhiều quốc gia, cũng mang chức năng tái phân phối quan trọng (Sewell, 1996). Ở những nước nghèo hơn thì các dịch vụ đó

thường lại là công cụ duy nhất để chuyển giao dưới hình thức hiện vật cho các hộ gia đình nghèo hơn. Qui mô tương đối lớn của các chính quyền địa phương ở các nước Bắc Âu được giải thích một phần bởi trách nhiệm tái phân phối thu nhập. Ở Đan Mạch, ví dụ, nơi mà chính quyền địa phương chiếm hơn phân nửa trong tổng chi tiêu của chính phủ và khoảng một phần ba tổng sản phẩm quốc dân gộp GNP, bảo hiểm xã hội và phúc lợi xã hội chiếm hơn phân nửa ngân sách của chính quyền địa phương.

2.3 Phân bổ nguồn lực

Mô hình ngân sách liên bang phân giao một vai trò đáng kể cho các chính quyền dưới cấp liên bang về phân bổ nguồn lực. Luận điểm kinh điển đưa ra bởi học thuyết ngân sách liên bang (Oates, 1972) cho rằng trong một xã hội dân chủ sự phi tập trung sẽ mang lại sự tương khớp tốt hơn giữa cung và cầu hàng hóa công ở địa phương. Vì ở gần người dân hơn, luận điểm này nhấn mạnh, chính quyền địa phương có thể nhận dạng nhu cầu của dân dễ dàng hơn, và nhờ đó cung cấp với loại hình và mức độ phù hợp các dịch vụ công (Enemuo, 2000; Rondinelli và các đồng tác giả, 1989). Một số học giả thuộc trường phái chọn lựa công, còn lập luận rằng phi tập trung có xu hướng làm tăng sự cạnh tranh lành mạnh giữa các đơn vị hành chính/quyền lực (Brennan và Buchanan, 1980; Breton, 1989).

Tuy nhiên, những luận điểm lý thuyết này gặp phải một số trở ngại thực tế. Prud'homme (1995), ví dụ, đặt vấn đề với tính phù hợp của các giả định trong mô hình ngân sách liên bang đối với các nước đang phát triển. Ông đưa ra ba lập luận chính để hỗ trợ lời phê bình này: Thứ nhất, ở hầu hết các nước đang phát triển vấn đề không phải là lột tả những dị biệt rất nhỏ về thị hiếu sở thích giữa các đơn vị hành chính/quyền lực khác nhau, mà chính là để thỏa mãn các nhu cầu cơ bản. Thứ hai, mô hình ngân sách liên bang giả định rằng người đóng thuế (hay người bỏ phiếu) của mỗi đơn vị hành chính/quyền lực sẽ bày tỏ sự ưa chuộng của mình qua lá phiếu. Trái lại, ở nhiều nước đang phát triển nơi mà các thị trường đất đai và lao động không vận hành tốt và truyền thống dân chủ là còn trong giai đoạn sơ khai, thì không thực tế để giả định rằng người dân có thể di chuyển dễ dàng giữa các đơn vị hành chính/quyền lực hoặc làm cho tiếng nói của mình được lắng nghe thông qua qui trình chính trị. Vì thế, theo Prud'homme (trang 208), các món trên menu để chọn lựa không có khả năng bày tỏ được sự ưa chuộng của cử tri. Cuối cùng, ngay cả trường hợp các quan chức được bầu muốn hoàn thành sứ mệnh cử tri giao phó, họ cũng không thể do sự lệch nhau quá lớn giữa nguồn lực có được và chi tiêu đã hứa hẹn. Do đó, các quan chức được bầu thường thiếu các động cơ khuyến khích để giữ lời hứa của mình. Và ngay cả khi họ giữ lời hứa và có đủ nguồn lực để làm điều đó, thì không chắc gì họ sẽ thuyết phục được bộ máy hành chính địa phương đi theo mình. Ông cho rằng bộ máy hành chính của chính quyền địa phương ở nhiều nước đang phát triển thường không có tính đáp ứng, thiếu nhiệt tình và có khi thiếu trình độ, và họ có thể có những lý do tốt để theo đuổi kế hoạch hành động của riêng họ thay vì kế hoạch của những người giám sát họ. Luận điểm này được ủng hộ bởi quan sát chung cho thấy rằng bộ máy hành chính của chính quyền trung ương có khả năng thu hút người có trình độ cao hơn, một phần bởi vì trung ương có thể trả lương cao hơn, và một phần bởi vì trung ương có thể tạo ra sự nghiệp tốt hơn, với nhiệm vụ công tác đa dạng hơn, nhiều khả năng thăng tiến hơn, và có tầm nhìn lâu dài hơn đối với các vấn đề.

Để tổng kết phần thảo luận này, việc phân giao chức năng giữa các cấp chính quyền là một vấn đề phức tạp. Ở nhiều quốc gia điều này đã mở ra cơ hội chia sẻ trách nhiệm giữa chính quyền trung ương/liên bang và các cấp chính quyền bên dưới. Tuy nhiên, nếu thiếu tính minh bạch công

khai và một bộ khung quản lý nhà nước phù hợp, thì không thể nào có minh định trách nhiệm giải trình. Nam Phi vào cuối thập niên 1990 cho ta một ví dụ minh họa: Chính quyền trung ương và các tỉnh cùng chia sẻ trách nhiệm về y tế và giáo dục, nhưng trách nhiệm chính xác của mỗi bên lại không được xác định rõ (Ngân hàng Thế giới, 2000). Kết quả là các tỉnh tiếp nhận tiền chuyển giao để cấp kinh phí cho các dịch vụ này nhưng có thể sử dụng tiền này cho các mục đích khác, vì biết rõ rằng chính quyền trung ương sẽ can thiệp để cung cấp dịch vụ cần có.

3. Ai đánh loại thuế nào?

Chính quyền dựa vào nhiều công cụ thuế khác nhau để thỏa mãn nhu cầu thu ngân sách, kể cả thuế trực thu và gián thu, các sắc thuế chung và thuế cụ thể, thuế doanh nghiệp và thuế cá nhân. Trong phần này chúng ta trả lời câu hỏi loại thuế nào là phù hợp nhất cho mỗi cấp chính quyền. Không có sự phân giao lý tưởng nào về quyền đánh thuế giữa chính quyền trung ương và các chính quyền cấp dưới. Tuy nhiên, một nhóm các 'qui tắc phân giao quyền đánh thuế' đã được xây dựng trong học thuyết ngân sách liên bang truyền thống. Những nguyên tắc liên quan đến các trách nhiệm tương ứng của chính quyền trung ương và các cấp chính quyền thấp hơn về ổn định hóa kinh tế vĩ mô, tái phân phối thu nhập và phân bổ nguồn lực (Boadway và các đồng tác giả, 2000). Hơn nữa, ở các nước đang phát triển năng lực quản lý hành chính của các chính quyền địa phương về thiết kế thuế (nghĩa là quyết định cơ sở nguồn thu và ấn định thuế suất) cần phải được xem xét (Bird, 1990). Hơn thế nữa, ở những nước rộng lớn và đa dạng thì vấn đề hài hòa hóa luật thuế giữa các đơn vị hành chính/quyền lực là quan trọng khi phân giao quyền đánh thuế.

Mục tiêu ổn định hóa của hệ thống ngân sách đòi hỏi trung ương phải kiểm soát những công cụ thuế có thể ảnh hưởng lớn đến thâm hụt ngân sách trung ương hay lạm phát. Như thế, thuế đánh trên các giao dịch quốc tế (thuế xuất nhập khẩu) và một tỷ lệ đáng kể thuế thu nhập và thuế bán hàng nói chung (như VAT) cần phải giao cho chính quyền trung ương. Hơn nữa, chức năng phân phối của chính quyền là một lập luận ủng hộ tập trung hóa thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế của cải. Nếu độ phân tán về mức thu nhập và của cải là lớn giữa các tỉnh, như thường thấy ở nhiều nước đang phát triển, thì quyền đánh thuế của địa phương có thể làm trầm trọng thêm sự chênh lệch đó. Tuy nhiên, vì chính quyền trung ương có thể vay tiền để bù đắp cho thiếu hụt, trung ương có thể xoay xở với các nguồn thu ít có tính ổn định hơn. Theo Musgrave (1983 và 2000), những qui tắc phân giao quyền này mang lại sáu nguyên tắc chung sau đây về phân cấp giao quyền đánh thuế trong chế độ liên bang:

- 1) các sắc thuế phù hợp cho mục đích ổn định hóa kinh tế nên giao cho chính quyền trung ương đánh; các sắc thuế giao cho các cấp chính quyền thấp hơn nên có tính ổn định về chu kỳ;
- 2) các sắc thuế lũy tiến có tính tái phân phối nên giao cho chính quyền trung ương;
- 3) các sắc thuế đánh trên cá nhân với thuế suất lũy tiến nên giao cho đơn vị hành chính/quyền lực nào có năng lực phù hợp nhất để thực thi sắc thuế trên phạm vi toàn cầu;
- 4) các chính quyền cấp thấp hơn nên đánh thuế trên những cơ sở thuế có tính di động thấp giữa đơn vị hành chính/quyền lực;
- 5) những cơ sở thuế phân phối không đồng đều với mức độ cao giữa các đơn vị hành chính/quyền lực nên tập trung hóa; và
- 6) thuế trên lợi ích thụ hưởng và phí trên người sử dụng có thể được sử dụng một cách phù hợp ở mọi cấp chính quyền.

Sáu nguyên tắc này khi kết hợp tạo ra sự phân giao cụ thể cho từng nhóm công cụ thuế như được trình bày trong bảng 2.

Bảng 2. Phân giao quyền đánh thuế: ai nên đánh loại thuế nào?

Loại thuế	Xác định		Thu thuế và quản lý	Nhận xét
	Cơ sở thuế	Thuế suất		
Hải quan	N	N	N	Thuế xuất nhập khẩu
Thu nhập doanh nghiệp	N	N	N	Nhân tố di động
Thu nhập cá nhân	N	N, P, L	N	Tái phân phối, di động, ổn định hóa
Thuế của cái (kể cả vốn, thừa kế)	N	N, P	N	Tái phân phối
Quỹ lương	N, P	N, P	N, P	Chương trình xã hội
Thuế giá trị gia tăng	N	N	N	Chi phí quản lý, ổn định hóa
Thuế tài nguyên:				
Thuế tiên cho thuê (lợi nhuận)	N	N	N	Phân phối không đều
Phí tài nguyên	P, L	P, L	P, L	Thuế lợi ích thụ hưởng
Lệ phí bảo tồn	P, L	P, L	P, L	Giữ gìn môi trường
Thuế 'thối hư':				
Rượu, thuốc lá	N, P	N, P	N, P	Chia sẻ cho y tế
Đánh bạc, cá độ	P, L	P, L	P, L	Trách nhiệm của tỉnh và địa phương
Xổ số	P, L	P, L	P, L	Trách nhiệm của tỉnh và địa phương
Đánh thuế cái 'xấu':				
Carbon	N	N	N	Ô nhiễm quốc gia / toàn cầu
Xăng dầu	N, P, L	N, P, L	N, P, L	Thu phí cầu đường
Thu phí giao thông	N, P, L	N, P, L	N, P, L	Thu phí cầu đường
Phí đỗ xe	L	L	L	Tắt nghẽn giao thông ở địa phương
Ô tô, xe máy:				
Đăng ký	P	P	P	Nguồn thu của tỉnh
Giấy phép lái xe	P	P	P	Nguồn thu của tỉnh
Thuế doanh nghiệp	P	P	P	Thuế trên lợi ích thụ hưởng
Thuế tiêu thụ đặc biệt?	P	P	P	Cơ sở thuế không di động
Thuế bất động sản	P	L	L	Thuế trên lợi ích thụ hưởng, không di động
Thuế đất	P	L	L	Thuế trên lợi ích thụ hưởng, không di động
Lệ phí sử dụng	N, P, L	N, P, L	N, P, L	Trả tiền dịch vụ

N = trung ương; P = tỉnh (hay vùng); L = địa phương

Nguồn: Boadway và các đồng tác giả (2000)

Trong khi các nguyên tắc chung và các thảo luận lý thuyết về việc phân giao quyền đánh thuế là hữu ích, trên thực tế các nhân tố cụ thể của từng quốc gia lại đóng một vai trò to lớn (Tanzi, 2000). Ở nhiều nước các chính quyền địa phương huy động bất kỳ sắc thuế gì mà họ có khả năng huy động, thường chẳng quan tâm gì đến các bóp méo kinh tế và các tác động phân phối mà những sắc thuế này có thể tạo ra. Ví dụ, một đặc trưng phổ biến của các hệ thống thu ngân sách của chính quyền địa phương ở châu Phi là con số khổng lồ những công cụ huy động ngân sách được sử dụng (Brosio, 2000). Tanzania là một trường hợp điển hình. Không phải là không phổ biến việc các chính quyền địa phương có hơn 50 sắc thuế và phí khác nhau, chưa kể nhiều tiểu nhóm thuộc các cơ sở thu ngân sách nhất định. Ở một hội đồng được nghiên cứu bởi Fjelstad & Semboja (2000), văn bản dưới luật về bán hàng rong và mua bán trên đường phố qui định chi tiết 38 loại hình khác nhau (kể cả giấy phép để sửa xe đạp, vá ruột xe, đánh giày, rửa xe ô tô, thợ mộc, bán củi chất đốt, bán khoai tây chiên, v.v.). Hơn nữa, thường có sai biệt lớn giữa các hội đồng về thuế suất đánh trên cùng cơ sở thu ngân sách tương tự, ví dụ thuế nông sản. Điều này đã dẫn đến ‘buôn lậu’ tràn lan hàng nông sản qua ranh giới giữa các hội đồng. Cơ cấu thu ngân sách phức tạp này là do quyền tự quản thuế rất lớn của chính quyền địa phương, họ có thể ban hành văn bản dưới luật mà không cần sự phê chuẩn của bộ chủ quản. Việc thiếu phối hợp giữa trung ương và các cấp địa phương đã dẫn đến đánh thuế trùng lặp và không nhất quán giữa các sắc thuế do chính quyền địa phương đánh và các chính sách phát triển của chính quyền trung ương (ví dụ, chính sách thúc đẩy xuất khẩu). Một ví dụ điển hình là thuế suất đánh trên hạt điều, một loại nông sản xuất khẩu quan trọng, vào năm 1997 chiếm đến 20 phần trăm giá được chi trả cho các nhà sản xuất ở quận hạt Kibala, điều này tạo ra sự phản khuyến khích quá lớn đối với sản xuất hàng xuất khẩu.

Để tóm lược nội dung thảo luận trong phần này, không có phương cách ‘lý tưởng’ nào để phân chia trách nhiệm đánh thuế giữa chính quyền trung ương và các cấp chính quyền thấp hơn. Cơ sở để tập trung hóa thường dựa vào các cân nhắc kinh tế vĩ mô và ngang bằng hóa, và cơ sở để giao quyền đánh thuế cho chính quyền địa phương dựa vào các cân nhắc về tính hiệu quả. Cách ‘tối ưu’ để thực hiện, tuy thế, lại phụ thuộc vào cách chính phủ gán tầm mức quan trọng cho những cân nhắc này (Bahl & Wallich, 1992). Hơn nữa, năng lực quản lý thuế luôn luôn là một ràng buộc quan trọng đối với việc phân giao quyền đánh thuế xuống các cấp chính quyền thấp hơn ở những nước đang phát triển. Nếu các chính quyền địa phương không thể tính toán và thu thuế một cách hữu hiệu, thì hệ thống ở đó sẽ đi theo xu hướng tập trung hóa.

3.1 Thu hồi chi phí thông qua lệ phí sử dụng

Thuế không phải là cơ chế tốt nhất để tạo ra một quan hệ tốt hơn giữa cung và cầu dịch vụ công. Có thể đạt được các liên kết tốt hơn thông qua hệ thống tính tiền để thu hồi chi phí. Hơn nữa, lệ phí sử dụng còn có thể góp phần đơn giản hóa nhiều vấn đề hiện tồn tại giữa các cấp chính quyền, một phần bởi vì lệ phí sử dụng có thể áp dụng ở mọi cấp chính quyền (Bennett, 1990). Ở một số quốc gia, kể cả Nam Phi, tính tiền trên các dịch vụ như điện, nước, vệ sinh và chất thải rắn là những nguồn thu quan trọng của ngân sách đô thị.

Theo nguyên tắc, lệ phí sử dụng gắn kết số tiền chi trả trực tiếp với lượng dịch vụ mà một người tiêu dùng sử dụng. Như thế, có thể đạt được tính đáp ứng trước khách hàng thông qua cơ chế thu hồi chi phí. Lệ phí sử dụng còn có thể phản ánh sự chênh lệch về khả năng chi trả bằng cách áp dụng thang giá giảm dần cho loại đối tượng sử dụng hoặc số lượng sử dụng (Rondinelli và các

đồng tác giả, 1989), mặc dù điều này đòi hỏi năng lực quản lý thỏa đáng. Theo đó, lệ phí sử dụng có thể chứa tiềm năng:³

- cải thiện việc phân bổ nguồn lực;
- kiểm soát khả năng xảy ra ‘chèn lấn’ bằng cách áp đặt một cơ sở đồng nhất cho cạnh tranh, cho phép nhiều nhà cung cấp thay thế trong khu vực phi chính phủ tồn tại và phát triển;
- kích thích sự đáp ứng chặt chẽ hơn của nhà cung cấp dịch vụ trước cầu của khách hàng, điều này sẽ giúp nâng cao chất lượng và loại bỏ những hoạt động sản xuất không cần thiết; và
- cải thiện công bằng xã hội và chính sách môi trường bằng cách đưa vào chi phí xã hội của các ngoại tác.

Rõ ràng vẫn có một số hạn chế đối với lệ phí sử dụng và các phương tiện khác để thu hồi chi phí ở các nước đang phát triển. Chúng xuất phát từ những cân nhắc về tính công bằng, các giao động trong cầu, và các mối quan hệ giữa dịch vụ tài trợ bởi lệ phí và dịch vụ do khu vực tư nhân cung cấp so với những dịch vụ tài trợ bởi nguồn thu thuế chung. Ví dụ, có thể chính quyền trung không có đủ thông tin về cơ cấu và tác động của hầu hết các loại hình lệ phí sử dụng trên khắp các đơn vị dưới cấp trung ương. Do đó, thường rất khó để cấp trung ương xác định liệu cơ cấu hiện hành có phù hợp không nhằm cân bằng mục tiêu hiệu quả và mục tiêu công bằng. Hơn nữa, các chính quyền địa phương có thể sử dụng lệ phí sử dụng như tiền thuế để cấp kinh phí cho các chi phí chung, và vì thế xói mòn mối quan hệ giữa cung và cầu dịch vụ công. Tuy nhiên, các chính quyền cũng như công chúng biết rõ ràng thu ngân sách chung, đặc biệt là nguồn thu thuế, là nguồn tài chính ‘bình thường’. Nó vẫn là con đường dễ dàng để thoát khỏi các quyết định khó khăn, minh chứng bởi các sắc thuế với số lượng lớn và ngày càng tăng. Điều này cho thấy rằng có nhiều lý do và phạm vi để cải thiện đổi mới, kể cả sử dụng nhiều hơn các cơ chế trao đổi dựa trên tính giá thực tế và các phương pháp thu hồi chi phí khác.

4. Làm thế nào giải quyết mất cân bằng hàng dọc?

Bản chất chung của quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền là tương tự một cách đáng ngạc nhiên giữa nhiều quốc gia khác biệt nhau. Hầu như không có ngoại lệ, các nước giao nhiều chức năng chi tiêu hơn cho các chính quyền dưới cấp trung ương hơn là mức có thể tài trợ từ nguồn thu được phân giao cho các chính quyền đó. Kết quả của sự không tương khớp giữa chức năng và tài chính này – thường được gọi là ‘mất cân bằng hàng dọc’ – là các chính quyền dưới cấp trung ương nói chung phải phụ thuộc vào các khoản chuyển giao từ các cấp chính quyền cao hơn. Vì thế, Bird (1990) lập luận rằng ‘tiền là trái tim của các vấn đề liên cấp chính quyền’. Bảng 3 minh họa cho luận điểm này.

³ Bennett (1990) và Jimenez (1987) đưa ra những nhận thức sâu sắc thú vị về vai trò tiềm năng của lệ phí sử dụng nhằm cải thiện việc cung cấp dịch vụ.

Bảng 3. Mất cân bằng hàng dọc ở một số nước được chọn

Tên nước	Mất cân bằng hàng dọc			
	Tỷ phần của chính quyền dưới cấp trung ương (%)			
	Trong tổng chi tiêu công		Trong tổng tiền thu thuế	
	1990	1997	1990	1997
Achentina	46.3	43.9	38.2	41.1
Brazil	35.3	36.5	30.9	31.3
Ethiopia	1.5	-	1.6	-
Pháp	18.7	18.6	9.7	10.8
Ấn Độ	51.1	53.3	33.8	36.1
Ý	22.8	25.4	3.6	6.5
Kenya	4.4	3.5	2.2	1.9
Malaysia	20.2	19.1	3.7	2.4
Phillipines	6.5	-	4.0	-
Nam Phi	20.7	49.8	5.5	5.3
Anh Quốc	29.0	27.0	5.9	3.6
Hoa Kỳ	42.0	46.4	33.8	32.9

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2000)

Mất cân bằng (thu chi) ngân sách hàng dọc xảy ra ở tất cả các nước được chọn bởi vì không có hệ thống chính quyền cấp thấp hơn ở nước nào huy động nguồn thu ngân sách đủ để khớp với nhiệm vụ chi tiêu. Tuy nhiên, bảng 3 cho thấy các sai biệt đáng kể giữa các nước về mức độ mất cân bằng ngân sách hàng dọc. Các đơn vị hành chính/quyền lực dưới cấp trung ương ở Achentina, Brazil, Hoa Kỳ và Ấn Độ đạt gần nhất đến mức cân bằng ngân sách. Hồ cách giữa chi và thu (vào năm 1997) là lớn nhất với các nước Nam Phi, Malaysia, Ý và Anh Quốc. Chính quyền các cấp thấp hơn ở những nước này vì thế là đặc biệt phụ thuộc vào các khoản chuyển giao từ chính quyền trung ương. Hơn nữa, bảng này còn cho thấy rằng Achentina có hệ thống thuế ít tập trung trung ương nhất xét về mặt tỷ phần trong huy động thuế quốc gia, trong khi Kenya, Malaysia, Anh Quốc và Nam Phi là có tính tập trung nhất.

L luận cứ cơ bản cho hệ thống các khoản chuyển giao là sự tồn tại của hồ cách (thu chi) ngân sách ở cấp chính quyền địa phương phát sinh từ việc phân giao nguồn thu riêng và chi tiêu riêng. Có một số phương pháp để khép lại sự mất cân bằng ngân sách của các chính quyền dưới cấp trung ương, trong đó một số còn giảm thiểu sự mất cân bằng giữa các đơn vị hành chính/quyền lực (Ahmad, 1997:6). Trên thực tế, chúng ta có thể phân biệt giữa hệ thống chia sẻ nguồn thu và hệ thống cấp ngân sách.

4.1 Chia sẻ nguồn thu

Những cơ sở thuế tạo ra nguồn thu lớn nhất, theo các qui tắc phân giao quyền đánh thuế đã nêu ở trên, thuộc về chính quyền trung ương. Dựa trên những cân nhắc này chính quyền trung ương cần giữ lại các sắc thuế chính, nhất là thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế nhiều giai đoạn như VAT, và thuế đánh trên hoạt động ngoại thương. Như thế, nếu quan tâm duy nhất của chính quyền trung ương chỉ đơn giản là bù lấp hồ cách ngân sách hàng dọc, một phương cách sẽ là cho các cấp chính quyền thấp hơn chia sẻ các sắc thuế quốc gia chính được thu trong khu vực đó.

Các chính quyền dưới cấp trung ương có thể trợ giúp trong việc huy động ngân sách bằng cách cung cấp thông tin về người đóng thuế ở địa phương, và nhờ đó gia tăng nguồn thu thuế.

Tiền thu thuế có thể được chia sẻ theo từng loại thuế một hay trên toàn bộ tiền thu thuế của chính quyền trung ương. Loại hình thứ nhất là khá phổ biến với nhiều ví dụ ở Argentina, Brazil, Pakistan, Cộng hòa Liên bang Nga và một số nước khác (Tanzi, 2000). Ví dụ, ở Argentina chính quyền trung ương thu thuế thu nhập, VAT, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế xuất nhập khẩu, thuế năng lượng, thuế bảo hiểm xã hội và một số thuế phụ khác. Một vài sắc thuế trong số này, kể cả VAT, thuế thu nhập và thuế tiêu thụ đặc biệt, phải dùng đến các thu xếp phức tạp về chia sẻ nguồn thu với các chính quyền dưới cấp trung ương. Trên nguyên tắc, việc phân phối nguồn thu được chia sẻ giữa các chính quyền dưới cấp trung ương dựa trên tiền thu được, với mỗi đơn vị hành chính/quyền lực nhận cùng tỷ phần trong tiền thuế thu được trong khu vực mình.

Một vấn đề với thu xếp chi sẻ theo từng loại thuế một là nó có thể tạo ra động cơ để chính quyền trung ương tập trung nỗ lực thu thuế và cưỡng chế thực thi vào những loại thuế nào hoặc không chia sẻ hoặc chia sẻ với mức độ ít hơn (Ahmad, 1997). Hơn nữa, chính quyền trung ương có thể có động cơ tập trung việc tăng thuế suất (ví dụ vì mục đích ổn định hóa) trên những loại thuế có chia sẻ, điều này có thể bóp méo hệ thống thuế. Vì thế, chia sẻ nguồn thu dựa trên toàn bộ tiền thu thuế của chính phủ có thể là tốt hơn. Chia sẻ nguồn thu, tức chuyển giao một phần tiền thu được trên một sắc thuế quốc gia theo một công thức được ấn định trước, là rất giống với cấp ngân sách khoán trọn gói không điều kiện cho mục đích sử dụng chung. Tuy nhiên, điều này không giải quyết được vấn đề mất cân bằng hàng ngang, giữa các đơn vị hành chính/quyền lực cùng cấp. Quyền tự chủ của các chính quyền dưới cấp trung ương về cơ sở thuế và cơ cấu thuế suất cũng bị đánh mất.

Hơn nữa, các thu xếp chia sẻ nguồn thu còn có thể có tác động thuận chu kỳ lẫn tác động nghịch chu kỳ. Ví dụ, nếu chính quyền trung ương cố gắng thắt chặt chính sách ngân sách bằng cách tăng các sắc thuế có chia sẻ, biện pháp này cũng sẽ tạo ra cho chính quyền các tỉnh và địa phương nhiều nguồn lực hơn để chi tiêu. Có thể tránh được kết cục này nếu tỷ phần của nguồn thu chia cho các chính quyền dưới cấp trung ương được ấn định với một tỷ lệ không đổi trên cơ sở thuế có chia sẻ. Các thu xếp chia sẻ nguồn thu cố định còn có thể có tác động thuận chu kỳ khi tiền thu thuế tự động tăng lên trong giai đoạn kinh tế bùng nổ, và nhờ đó tăng khả năng chi tiêu của các chính quyền dưới cấp trung ương, trong khi tiền thu thuế giảm xuống trong giai đoạn kinh tế suy thoái buộc họ phải cắt giảm chi tiêu. Để giải quyết vấn đề này, có thể đưa thêm yếu tố linh hoạt vào các thu xếp chia sẻ này. Ví dụ, có thể thực hiện điều này bằng cách gắn các khoản chuyển giao với trung bình trượt của tiền thu thuế của chính quyền trung ương hoặc bằng cách đòi chính quyền các tỉnh và địa phương phải lập quỹ bình ổn thu ngân sách để giảm thiểu các biến động chu kỳ trong tiền thuế được chia sẻ.

4.2 Cấp ngân sách

Ngoài chia sẻ nguồn thu, cơ chế chính để chuyển giao giữa các cấp chính quyền là cấp ngân sách từ chính quyền trung ương xuống các chính quyền địa phương. Trên nguyên tắc, có ba nhóm lớn của cấp ngân sách:⁴

⁴ Ahmad (1997) thực hiện một nghiên cứu đầy đủ và dễ đọc về cấp ngân sách.

- cấp ngân sách không điều kiện: Đây là những khoản chuyển giao ‘mục đích-chung’ nhằm giải quyết vấn đề mất cân bằng hàng dọc.
- Cấp ngân sách có điều kiện: Những khoản cấp ngân sách này đi kèm những điều kiện về mục đích sử dụng kinh phí cấp. Đôi lúc điều kiện được gắn với thành quả đạt được trong các chương trình được tài trợ bởi kinh phí này.
- Cấp ngân sách ngang bằng hóa: Những khoản này được dùng để giải quyết vấn đề mất cân bằng hàng ngang giữa các chính quyền địa phương. Mục đích của ngang bằng hóa hàng ngang là ngang bằng hóa năng lực của các chính quyền địa phương để cung cấp hàng hóa và dịch vụ công theo mức ‘tiêu chuẩn quốc gia’. Những khoản cấp ngân sách này còn có tác động thu hẹp hồ cách ngân sách hàng dọc.

Một số loại hình các hệ thống cấp ngân sách không điều kiện (hay chung) đang được sử dụng để xác định tổng số tiền được phân phối giữa các chính quyền dưới cấp trung ương. Brosio (2000) thảo luận nhiều hệ thống cấp ngân sách khác nhau được sử dụng ở châu Phi: ví dụ, Ghana sử dụng một hệ thống theo đó không dưới 5% tổng thu ngân sách của chính quyền trung ương được phân bổ vào một ‘Quỹ Chung’ cho việc chi tiêu của các chính quyền dưới cấp trung ương. Ở Uganda, cấp ngân sách không điều kiện được xác định hàng năm có tham chiếu các chức năng nhiệm vụ được tái phân giao giữa chính quyền trung ương và các chính quyền cấp thấp hơn. Theo Hiến pháp Uganda, tổng số tiền được tính dựa trên một công thức bao gồm cả tiền cấp ngân sách không điều kiện của năm trước, được điều chỉnh theo sự gia tăng trong mức giá chung, cộng thay đổi ròng trong dự toán chi phí vận hành những dịch vụ mới được chuyển giao hoặc mới bỏ bớt. Như thế, công thức của Uganda có tính đến sự chuyển giao thực tế các chức năng và các hệ quả về ngân sách. Ethiopia, ngược lại, đi theo một hệ thống ít minh bạch công khai hơn. Khi xác định kích cỡ của khoản cấp ngân sách người ta bắt đầu với những con số ước lượng cho tổng nguồn lực có được từ tiền thu thuế và thu không phải thuế và các quỹ đối ứng. Tuy thế, trợ giúp trực tiếp của nước ngoài, thường là rộng lớn ở một số đơn vị hành chính/quyền lực, lại không được bao gồm. Sau những lần đàm phán với các vùng, chính quyền trung ương phân bổ tổng ngân quỹ giữa chính mình và các chính quyền vùng. Năm 1995/96 một hệ thống dựa trên công thức được đưa vào áp dụng ở Ethiopia. Tuy nhiên, theo Brosio (2000) công thức này được thay đổi hàng năm kể từ ngày triển khai.

Một yếu tố then chốt trong nhiều cuộc cải cách phi tập trung hóa đang diễn ra ở các nước đang phát triển là cấp ngân sách khoán trọn gói *có điều kiện* từ trung ương xuống các chính quyền cấp thấp hơn. Điều kiện thường qui định dành riêng khoản tài trợ này cho một số dịch vụ có cơ sở rộng rãi nhất định, như giáo dục cơ sở, y tế cơ bản, cấp nước, khuyến nông và đường sá. Tiền cấp ngân sách thường được căn cứ vào các tiêu chuẩn tối thiểu của dịch vụ được xác định bởi các bộ chuyên ngành khi đàm phán với đại biểu của các chính quyền dưới cấp trung ương. Những khoản cấp ngân sách này thường chỉ liên quan đến chi phí thường xuyên. Phân định rõ kinh phí như thế đương nhiên sẽ giới hạn quyền tự quyết của các chính quyền dưới cấp trung ương, và vì thế một phần phủ nhận các luận điểm ủng hộ phi tập trung hóa (Wolman, 1990). Tuy nhiên, có thể biện minh cho việc áp đặt điều kiện bằng các cân nhắc về phân phối, như cần phải bảo đảm tiêu chuẩn tối thiểu trên toàn quốc cho việc cung cấp các dịch vụ thuộc quan tâm quốc gia. Như thế, để điều hòa ngang bằng thu nhập giữa các đơn vị hành chính/quyền lực, công thức có thể dựa trên tiêu chí tái phân phối có thể kết hợp dân số, thu nhập bình quân đầu người, các chỉ báo về mức độ lạc hậu, v.v.

Những dịch vụ công khác ngoài những dịch vụ chính yếu được xác định cho toàn quốc vừa thảo luận ở trên, thường được tài trợ bởi cấp ngân sách khoán trọn gói không điều kiện. Những dịch vụ này có thể bao gồm văn hóa địa phương, phát triển cộng đồng, tài nguyên thiên nhiên. Là cấp ngân sách không điều kiện nên không xác định tiêu chuẩn tối thiểu của dịch vụ cũng như không định ra các chỉ số về thành quả. Do đó, những khoản cấp ngân sách này có thể được chính quyền dưới cấp trung ương tùy nghi sử dụng để cung cấp các dịch vụ phù hợp với các mục tiêu của địa phương, và sẽ được hạch toán, báo cáo thông qua hệ thống kế toán của từng đơn vị hành chính/quyền lực.

Hai nhân tố dường như là thiết yếu để bảo đảm tính hữu hiệu của hệ thống cấp ngân sách khoán trọn gói. Đó là (1) khả năng minh định trách nhiệm giải trình, và (2) khả năng tiên liệu. Nói về trách nhiệm giải trình, quản trị và kiểm soát tài chính đối với những khoản cấp ngân sách thường xuyên gặp phải một số yếu kém ở nhiều nước đang phát triển. Chúng thường liên quan đến tình trạng thiếu bộ phận kiểm toán nội bộ, hệ thống báo cáo tồi và không tuân thủ đúng những qui chế tài chính đã thiết lập. Semboja (1999) báo cáo từ Tanzania rằng các chính quyền địa phương điều chuyển lệch hướng một tỷ phần lớn của kinh phí giải ngân cho khu vực giáo dục và y tế sang các vấn đề khác. Nói về khả năng tiên liệu, các chính quyền dưới cấp trung ương thường gặp phải sự chậm trễ và không đều đặn trong tiếp nhận tiền cấp ngân sách. Theo Semboja (1999), các hội đồng địa phương ở Tanzania nói chung tiếp nhận ít hơn mức kinh phí dự toán đã được Quốc hội phê chuẩn. Ví dụ, trong khoản thời gian năm tháng từ 10-1998 đến 02-1999, hội đồng quận hạt Kisarawe chỉ tiếp nhận 45% ngân sách được phê chuẩn. Con số tương ứng của hội đồng thành phố Dar es Salaam là 66%. Khả năng tiên liệu còn bị làm suy yếu hơn nữa vì lẽ chẳng có tiêu chí khách quan nào cho việc xác định mức kinh phí giải ngân cho các hội đồng khác nhau.

Như thế, kinh nghiệm cho thấy rằng có thể sẽ khó khăn rắc rối trên thực tế để thiết kế và thực thi các điều kiện phù hợp cho cấp ngân sách. Nếu thiếu chương trình nâng cao năng lực thỏa đáng về quản trị và theo dõi giám sát tài chính, thì các biện pháp kiểm soát có thể chỉ trở thành hình thức nhiều hơn là thực chất, mở ra cơ hội cho quản lý sai lầm và tham nhũng. Thậm chí nó còn có thể trở nên khó khăn hơn để ấn định và thực thi điều kiện về thành quả của những khu vực được trợ cấp bởi cấp ngân sách khoán trọn gói.

4.3 Các khía cạnh kinh tế vĩ mô của phi tập trung hóa ngân sách

Thúc đẩy trách nhiệm ngân sách ở các cấp dưới trung ương đòi hỏi phải thực hiện một chương trình chuyển giao có tính ổn định và minh bạch công khai, nhằm mục tiêu lấp đầy hố cách giữa nhiệm vụ chi tiêu được phân giao và nhiệm vụ huy động ngân sách của chính quyền các cấp thấp hơn (Ter-Minassian, 1999). Xác định một hệ thống như thế là chẳng dễ dàng chút nào, nhất là với nhu cầu duy trì các động cơ khuyến khích thỏa đáng cho nỗ lực thu thuế và tính hiệu quả về chi phí trong chi tiêu của các chính quyền dưới cấp trung ương. Tuy nhiên, trong tiến trình phi tập trung hóa ngân sách điều quan trọng là phải nhận thức rõ các rủi ro về quản lý kinh tế vĩ mô và kỷ cương ngân sách. Các cơ chế chuyển giao ngân sách có thể áp đặt kỷ cương khắc khe đáng kể lên ngân sách của chính quyền trung ương. Do đó, việc phân giao to lớn trách nhiệm thu ngân sách và trách nhiệm chi tiêu cho các đơn vị hành chính/quyền lực dưới cấp trung ương có thể ảnh hưởng đến khả năng của chính quyền trung ương trong việc thực hiện các điều chỉnh kinh tế vĩ mô và ổn định hóa thông qua ngân sách.

Tiềm năng gây mất ổn định của ‘các chính quyền dưới cấp trung ương’ là lớn nhất khi họ không phải chịu ràng buộc ngân sách cứng (Ter-Minassian, 1999; Ngân hàng Thế giới, 2000). Kỳ vọng cấp trên ra tay cứu giúp trong trường hợp lâm vào khó khăn tài chính sẽ làm suy yếu các động cơ khuyến khích tiết kiệm chi phí, và có thể gây ra lãng phí nguồn lực và tính cứng nhắc bên trong các chính quyền địa phương. Những điều không hiệu quả này, sau đó, lại có thể lan truyền trở thành mất cân bằng kinh tế vĩ mô. Đặc biệt, quan ngại về mất cân bằng kinh tế vĩ mô nằm đằng sau khuyến nghị chung rằng các hạn mức khắc khe cần phải được áp đặt lên khả năng vay nợ của các đơn vị hành chính/quyền lực dưới cấp trung ương (Bird & Vaillancourt, 1998). Người ta lo sợ rằng các chính quyền cấp dưới phụ thuộc quá cao vào các khoản chuyển giao từ trung ương, có thể tăng chi tiêu hiện hành của mình lên cao hơn mức họ có thể tài trợ cho chi tiêu đó từ thu ngân sách hiện hành và sau đó lấp đầy hố cách này thông qua vay nợ. Ví dụ, ở Mêhicô vay nợ của chính quyền tỉnh vào giữa thập niên 1990 đã góp phần tạo ra tình trạng theo đó một số tiểu bang được xác định là ‘phá sản’ (Tanzi, 2000).

Các cân nhắc về quản lý kinh tế vĩ mô ngắn hạn đòi hỏi các hạn mức hữu hiệu trên thâm hụt của các chính quyền dưới cấp trung ương, nhất quán với các mục tiêu của quốc gia về tăng trưởng, lạm phát và cán cân thanh toán. Để bảo đảm sự đối thoại đều đặn và thường xuyên giữa chính quyền trung ương và chính quyền các tỉnh và địa phương về xu thế ngân sách, các diễn đàn theo qui chế, như ‘Ủy ban Tài chính và Ngân sách’ của Nam Phi, có thể đóng một vai trò quan trọng.

Các cân nhắc về ổn định và minh bạch công khai đòi hỏi cơ chế chia sẻ nguồn thu dựa trên công thức và các hệ thống chuyển giao khác. Như thế, nhiều nước đang phát triển hiện nay đang chuyển từ các phương pháp hoàn toàn tùy nghi sang các hệ thống dựa trên công thức cho việc phân bổ từ trung ương xuống các chính quyền cấp dưới. Ví dụ, Nam Phi đưa vào áp dụng một hệ thống dựa trên công thức vào tài khóa 1998/99, còn bao gồm cả một cấu phần ngang bằng hóa. Tuy nhiên, theo Brosio (2000), các vấn đề chính ở nhiều nước châu Phi hiện nay có vẻ là: (i) các thay đổi thường xuyên trong công thức phân bổ; (ii) việc sử dụng các biến phản ánh chọn lựa ngân sách tùy nghi được thực hiện bởi các chính quyền tiếp nhận ngân sách dưới cấp trung ương; (iii) ít chú ý đến ngang bằng hóa; và (iv) ít các động cơ khuyến khích tăng huy động từ nguồn thu riêng của các chính quyền cấp thấp hơn. Vì thế, hệ thống của Nam Phi đáng được chú ý nhiều hơn nữa vì lẽ nó đã đạt được những cải thiện quan trọng xét về mặt minh bạch công khai và hiệu quả trong phân bổ nguồn lực từ trung ương về cấp tỉnh.

5. Làm thế nào giải quyết mất cân bằng hàng ngang?

Vấn đề ‘cân bằng hàng ngang’ liên quan đến sự kiện các vùng địa lý thường khác nhau về khả năng nguồn lực và nhu cầu. Ví dụ, cơ sở thuế bình quân đầu người thường khác nhau rất lớn giữa chính quyền đô thị và hội đồng quận hạt. Hơn nữa, nhu cầu dịch vụ công cũng có thể khác nhau bởi vì một số khu vực, ví dụ, có tỷ lệ trẻ em đi học cao hơn và/hoặc nhiều người già cả hơn so với các khu vực khác (Wolman, 1990). Thiết kế các định chế ngân sách để đáp ứng thực tế phức tạp này thường là một vấn đề rắc rối, và có thể trở thành khó khăn hơn nữa do mệnh lệnh chính trị buộc phải đối xử đồng nhất ngay cả với đơn vị hành chính/quyền lực kém ngang bằng nhất, và do những xung đột và kinh chống nhau, với gốc rễ lâu dài trong lịch sử, giữa các vùng và các cộng đồng (Bird, 1990).

Liệu phi tập trung hóa ngân sách sẽ làm nghiêm trọng hơn sự chênh lệch thu nhập giữa các đơn vị hành chính/quyền lực dưới cấp trung ương hay sẽ trở thành một sức mạnh tích cực trong nỗ

lực xóa đói giảm nghèo tùy thuộc vào hai nhân tố (Ngân hàng Thế giới, 2000: 110): Thứ nhất là công bằng hàng ngang, là mức độ theo đó các chính quyền dưới cấp trung ương có năng lực ngân sách để cung cấp một mức độ tương đương các dịch vụ cho cư dân của mình. Điều thứ hai có thể được mô tả như công bằng bên trong tiêu bang, là khả năng và độ sẵn lòng của các chính quyền dưới cấp trung ương để cải thiện phân phối thu nhập bên trong đường ranh giới của mình.

Công bằng hàng ngang gắn liền với vấn đề cấp ngân sách ngang bằng hóa. Cơ sở thuế thường khác nhau rất lớn giữa các tỉnh và giữa các chính quyền địa phương khác nhau. Một đơn vị hành chính/quyền lực với một cơ sở thuế tương đối nhỏ không thể bù đắp bằng cách áp đặt thuế suất cao hơn nhiều mà không bị mất các doanh nghiệp và cư dân chạy sang các đơn vị hành chính/quyền lực khác có thuế thấp hơn. Chi phí cung cấp dịch vụ công cũng có thể khác nhau do, ví dụ, mật độ dân số và vị trí địa lý. Để điều chỉnh khắc phục các sai biệt đó nhiều nước đã đưa vào áp dụng cấp ngân sách ngang bằng hóa. Mục đích của cấp ngân sách loại này là điều chuyển ngân quỹ từ đơn vị hành chính/quyền lực tương đối giàu có sang các đơn vị nghèo hơn. Những khoản chuyển giao đó thường dựa trên công thức ngang bằng hóa, đo lường ‘nhu cầu ngân sách’ và ‘năng lực ngân sách’ của mỗi tỉnh hoặc chính quyền địa phương (Oates, 1999). Công thức này mang lại tỷ phần chuyển giao với tỷ lệ nghịch cao nhất cho các đơn vị hành chính/quyền lực có nhu cầu ngân sách lớn nhất và năng lực ngân sách kém nhất. Tuy thế, một vấn đề với cấp ngân sách ngang bằng hóa là các chính quyền dưới cấp trung ương có thể khác biệt nhau về độ sẵn lòng huy động thuế. Như thế, cấp ngân sách loại này có thể tạo ra động cơ để các chính quyền dưới cấp trung ương báo cáo thấp cơ sở thuế hoặc của cải tương đối của mình nhằm tối đa hóa các khoản chuyển giao từ chính quyền quốc gia.

Ở nhiều nước, tuy nhiên, không ngang bằng thu nhập lại do sự chênh lệch giữa các cá nhân bên trong một địa phương hay một tỉnh thay vì sự chênh lệch giữa chính các tỉnh hay các địa phương. Vì thế, cung cấp thêm nguồn lực cho các tỉnh nghèo hơn sẽ chỉ ảnh hưởng đến một khía cạnh của vấn đề công bằng. Ravallion (1999) báo cáo bằng chứng từ Ấn Độ và Indonesia cho thấy rằng ngay cả tái phân phối to lớn giữa các vùng sẽ có kết quả giới hạn trừ khi việc tập trung vào đối tượng được cải thiện bên trong chính các vùng. Điều này lại phụ thuộc vào khả năng và độ sẵn lòng của các đơn vị hành chính/quyền lực dưới cấp trung ương để thực hiện tái phân phối.

Gần đây việc rà soát lại một chương trình xã hội ở Achantina phát hiện khi cải cách được thực hiện để cải thiện khả năng tiếp cận người rất nghèo của chương trình này, hầu hết các cải thiện là do các cải cách trong công tác liên tỉnh tập trung vào đối tượng và cơ chế theo dõi giám sát tốt hơn của quốc gia đối với thành quả của cấp tỉnh (Ngân hàng Thế giới, 2000). Tương tự, ở Bolivia nghiên cứu phát hiện thấy rằng chỉ khi nào phi tập trung hóa trao cho các cộng đồng nhiều quyền hạn hơn để gây ảnh hưởng với các chính quyền địa phương của họ, thì cơ cấu chi tiêu công ở địa phương mới chuyển dịch theo hướng có lợi cho người nghèo.

Thành công về tập trung vào đối tượng nghèo vì thế đòi hỏi sự kết hợp nỗ lực của quốc gia và các cấp dưới trung ương. Nói chung, trách nhiệm chính đối với xóa đói giảm nghèo và phân phối thu nhập nên giữ lại ở cấp chính quyền trung ương, một phần để bảo đảm mức tiêu chuẩn quốc gia đối với hàng hóa và dịch vụ công. Tuy nhiên, chính quyền các tỉnh và địa phương có thể đóng những vai trò quan trọng thông qua việc cung cấp và quản lý các dịch vụ xã hội. Tuy thế, chính quyền trung ương cần phải giữ lại vai trò theo dõi giám sát để bảo đảm rằng các mục tiêu tái phân phối được thỏa mãn (Ngân hàng Thế giới, 2000:111).

6. Nhận xét kết luận

Kết luận chung nổi lên từ bài này, điếm lại những công trình nghiên cứu lý thuyết và thực nghiệm về các quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền, là các chính quyền dưới cấp trung ương cần được giao quyền tiếp cận nguồn lực đầy đủ thỏa đáng để thực hiện nhiệm vụ được giao phó. Đồng thời họ còn phải chịu trách nhiệm giải trình về những gì họ đã làm với những nguồn lực này.

Một kết luận nữa là những câu hỏi về cách tổ chức hệ thống ngân sách giữa các cấp chính quyền nên được tiếp cận theo hoàn cảnh cụ thể của từng nước, theo phương cách nhất quán với các mục tiêu chính sách liên quan cần đạt được. Những mục tiêu này bao gồm cả phân phối hiệu quả các nguồn lực, phân phối thu nhập và ổn định hóa kinh tế vĩ mô. Hơn nữa, chúng có thể bao gồm cả những mục tiêu như đạt được sự ‘cân bằng theo vùng’ trong đất nước này. Thông thường, sẽ có những xung đột không chỉ giữa các mục tiêu này, mà còn giữa cảm nhận của địa phương và cảm nhận của trung ương về trọng số gán cho những mục tiêu này. Hơn thế nữa, cũng như mọi chính sách công, chính sách ngân sách giữa các cấp chính quyền phải tính đến cả những ràng buộc chính trị đứng trước nhà hoạch định chính sách, như sức mạnh của các tỉnh và nhóm khác nhau trong các quyết định chính trị, lẫn những ràng buộc kinh tế như giai đoạn hay mức độ phát triển của các thị trường tài chính (Bird & Vaillancourt 1998). Cuối cùng, tất cả những thay đổi chính sách đề ra phải xuất phát từ một nhóm các điều kiện ban đầu có sẵn: mỗi nước đều có một lịch sử, và trạng thái hiện hành của các thiết chế ngân sách của nước đó phần lớn phản ánh sản phẩm của một tiến trình thay đổi chính sách đã vận động qua thời gian.