

PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ Ở MỘT SỐ NƯỚC VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ RÚT RA CHO VIỆT NAM

Ths. Tạ Văn Quân*

Lý thuyết về quản lý ngân sách nhà nước (NSNN) chỉ ra rằng phân cấp quản lý NSNN nhiều hơn cho các cấp chính quyền thấp nhất sẽ thúc đẩy tăng trưởng, giảm đói nghèo và bất bình đẳng thông qua phân bổ nguồn lực hiệu quả, ổn định kinh tế vĩ mô và cải thiện chất lượng quản trị nhà nước của chính quyền các cấp. Phân cấp nghĩa là thực hiện chuyển một phần quyền lực của chính quyền cấp trên cho chính quyền cấp dưới. Đây thuộc một phần trong nhóm giải pháp cải cách khu vực công nhằm tạo ra môi trường cạnh tranh giữa các cấp chính quyền trong việc cung ứng hàng hóa công tối ưu cho xã hội và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Do đó, trong quản lý NSNN, việc thực hiện phân cấp ngân sách cho từng cấp chính quyền cũng cần được xem xét thận trọng. Trong bài viết này, tác giả tập trung nghiên cứu kinh nghiệm của một số nước trên thế giới về phân cấp quản lý NSNN cho chính quyền đô thị, trong đó phân cấp nhiệm vụ chi được các nước sử dụng 3 mô hình: Mô hình Thực hiện theo thẩm quyền; Thực hiện theo chức năng và Mô hình đô thị lớn. Về phân cấp nguồn thu, hầu hết các nước đang phát triển đều có quy định rõ ràng các loại thu, thẩm quyền thu cho các cấp chính quyền kể cả chính quyền đô thị.

• Từ khóa: phân cấp quản lý NSNN; phân cấp quản lý thu; phân cấp quản lý chi; phân cấp quản lý ngân sách đô thị.

Ngày nhận bài: 15/7/2018

Ngày chuyển phản biện: 21/7/2018

Ngày nhận phản biện: 01/8/2018

Ngày chấp nhận đăng: 03/8/2018

Phân cấp quản lý thu

Hầu hết các nước đang sử dụng chức năng cơ bản của chính quyền đô thị là cung cấp những hàng hóa, dịch vụ công như giáo dục, y tế, giao thông, an ninh công cộng, dịch vụ công ích, vệ sinh môi trường, hạ tầng đô thị và các chức năng khác về mặt hành chính, quản lý. Chính quyền đô thị còn thực hiện những nhiệm vụ khác bao hàm cả các chức năng của chính quyền cấp bang, tỉnh và một số nhiệm vụ của chính quyền trung ương do khu vực đô thị rộng lớn như cơ sở hạ tầng, giao thông đô thị, văn hóa, xã hội, điện, y tế công cộng, nhà ở, trường học, bệnh viện, phúc lợi xã hội... Ngoài ra, chính

Theory on state budget management shows that decentralization of state budget management to the lowest levels of government will promote growth, reduce poverty and inequality through efficient resource allocation and improve the quality of governance of the government at all levels. Decentralization means the transfer of part of the power of superior government to subordinate government. This is a part of the public sector reform solutions that aims to create a competitive environment between the various levels of government to deliver optimal public goods and promote economic growth. Therefore, in the field of state budget management, the implementation of fiscal decentralization for each level of government should be considered carefully. In this paper, the author focuses on the experience of some countries in the world on the decentralization of state budget management for urban administrations, in which the assignment on decentralization of expenditure management is used by countries using three models: Performing according to competence Model; Functional Model and Large Urban Model. In terms of revenue decentralization, most developing countries have clear regulations on the types of revenues and powers that are levied on the level of government, including the municipal government.

• Keywords: state budget decentralization, revenue decentralization, decentralization of expenditure management, decentralization of urban budget management.

* Chi cục Thuế huyện Quốc Oai - Hà Nội

quyền đô thị còn thực hiện các nhiệm vụ đầu tư, phát triển kinh tế - xã hội, phân bổ sử dụng nguồn lực, quy hoạch đô thị. Với những đặc trưng nhiệm vụ của Chính quyền đô thị khác với chính quyền khu vực nông thôn nên quy mô ngân sách của chính quyền đô thị lớn hơn quy mô ngân sách của chính quyền khu vực nông thôn cùng cấp. Do đó, nhìn chung việc phân cấp quản lý ngân sách đô thị cũng được mở rộng hơn cả về thu lẫn chi cũng như thẩm quyền trong việc ban hành các chính sách, chế độ thu, chi. Tuy nhiên, cơ cấu phân cấp nhiệm vụ chi trong chính quyền đô thị có sự khác biệt tương đối do cấu trúc chính quyền đô thị.

Về phân cấp nhiệm vụ chi

Thông thường có 3 phương thức thực hiện nhiệm vụ chi trong chính quyền đô thị: (1) Thực hiện theo thẩm quyền (áp dụng tại Toronto (Canada); Xao Pao-lô, Ri-ô Đờ Gia-nê-rô (Brazil), Ma-ni-la (Phi-líp-pin), Cô-pen-ha-gen (Đan Mạch); (2) Thực hiện theo chức năng (áp dụng tại Van-cu-vơ (Canada); Xtốc-khôm (Thụy Điển), Bô-gô-tô, Me-đơ-lin (Cô-lôm-bi-a); (3) Mô hình đô thị lớn (áp dụng tại Tô-ky-ô (Nhật Bản), Băng Cốc (Thái Lan), Bắc Kinh, Thượng Hải (Trung Quốc)). Cụ thể:

Thứ nhất, phân cấp theo thẩm quyền (chính quyền 2 cấp)

Mô hình này bao gồm các chính quyền địa phương trong khu vực đô thị và chính quyền đô thị bao quát. Các chính quyền địa phương trong cùng khu vực đô thị có mức độ tự chủ nhất định trong việc quyết định chi tiêu cho các dịch vụ công, cũng như thẩm quyền đối với các khoản thu như thuế, phí, lệ phí và thỏa thuận tài trợ cho các khoản nợ. Chính quyền đô thị cấp trên chỉ thực hiện những nhiệm vụ mà chính quyền địa phương không đảm nhận được hay những nhiệm vụ mang tính kết nối giữa nhiều địa phương và phát triển trong toàn đô thị. Khu vực đô thị được trực tiếp bầu ra Hội đồng khu vực là chính quyền cấp trên, chính quyền đô thị bao quát với trách nhiệm thực hiện các nhiệm vụ có tính liên kết vùng như giao thông liên vùng,

cơ sở hạ tầng, phối hợp phát triển kinh tế và xã hội, trật tự công cộng diện rộng, hành chính đô thị và dịch vụ y tế; 45 chính quyền địa phương cấp dưới thực hiện các dịch vụ cơ bản của địa phương như bảo trì đường sá, công viên, chợ, lò mổ, tiện ích công cộng, giáo dục mầm non, tiểu học... và cả giáo dục trung học.

Ưu điểm của mô hình này là các địa phương vẫn có quyền tự chủ trong thực hiện các nhiệm vụ chi, nguồn thu của mình, thực hiện nhiệm vụ phù hợp với thực tiễn của địa phương, đặc biệt là phúc lợi xã hội nhưng chi phí cao. Nhưng nhược điểm của mô hình là có sự bất bình đẳng về nguồn thu và nhiệm vụ chi trong các chính quyền địa phương trong đô thị do năng lực tài chính và khả năng cung cấp dịch vụ công khác nhau, cần có sự điều phối của chính quyền cấp trên.

Thứ hai, mô hình phân cấp theo chức năng

Theo phương thức này, một số chức năng của đô thị sẽ được thực hiện thông qua các công ty công cộng có sở hữu của Nhà nước hoặc các quận đặc biệt, thực hiện các nhiệm vụ của đô thị nhằm giảm tác động của quy mô kinh tế cũng như công bằng giữa các cấp chính quyền địa phương. Mô hình này là mô hình chính quyền 1 cấp, chính quyền đô thị được bầu ra theo đại diện địa phương. Địa phương được phép thực hiện các nhiệm vụ chi của mình, tuy nhiên, một số nhiệm vụ chi sẽ được thực hiện theo tiêu chuẩn chung đối với tất cả các địa phương. Tại Van-cu-vơ (Canada), các quận đặc biệt thực hiện các nhiệm vụ về kiểm soát ô nhiễm môi trường, công viên, xử lý chất thải rắn, nhà ở công cộng, việc làm, giao thông công cộng... Các khoản chi lớn của các quận đặc biệt bao gồm nước và hệ thống thoát nước (42% tổng chi), chi đầu tư phát triển (23%), xử lý chất thải rắn (16%)... Nguồn thu chủ yếu của các quận đặc biệt là từ phí sử dụng, chiếm 80%. Tại các đô thị lớn của Ý, ngân sách cho một số công ty thực hiện vận chuyển, thu gom, xử lý rác thải và các dịch vụ xử lý nước chiếm khoảng 25% tổng chi tiêu của chính quyền đô thị. Theo phương

thức này, chính quyền đô thị có tính tự chủ cao trong thực hiện nhiệm vụ chi và nguồn thu, bao quát thực hiện nhiệm vụ chi của các địa phương trong đô thị, đồng thời thực hiện chuyên môn hóa được các nhiệm vụ chi của đô thị. Tuy nhiên, phương thức này có hạn chế là một số nhiệm vụ chi có thể không sát với nhu cầu thực tế của từng địa phương riêng biệt, giảm mức độ tự chủ của địa phương. Đồng thời, các cơ quan, các quận đặc biệt đôi khi chỉ phục vụ một số nhiệm vụ chi chuyên biệt, không đảm bảo cho việc phối hợp và đạt được tất cả các mục tiêu.

Thứ ba, mô hình đô thị lớn: Mô hình này được kết hợp giữa mô hình phân-quyền và mô hình theo chức năng (Luân Đôn, Tô-ky-ô, O-rê-gân)

Mô hình này bao gồm nhiều đô thị nhỏ thực hiện các nhiệm vụ chi của địa phương, đồng thời chính quyền đô thị thực hiện nhiệm vụ có tính quy mô kinh tế và tác động ngoại lai qua các huyện đặc biệt hay các công ty công cộng, nhiệm vụ định hướng phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch đô thị. Mô hình này khắc phục nhược điểm của mô hình chức năng khi sát với nhu cầu của địa phương và khắc phục nhược điểm mô hình thẩm quyền khi tạo điều kiện cân bằng giữa các địa phương tại một số nhiệm vụ chi. Ưu điểm lớn nhất của phương pháp này là tăng cường sự phối hợp trong việc cung cấp dịch vụ gắn với các địa phương mà vẫn duy trì được tính chủ động của chính quyền cấp dưới, tăng hiệu quả phân bổ nguồn lực, quy mô kinh tế, giảm tác động yếu tố ngoại lai; góp phần đảm bảo công bằng trong cung cấp dịch vụ địa phương mà không phụ thuộc vào năng lực tài chính cũng như thẩm quyền của địa phương đó. Đồng thời, tăng khả năng thu dựa trên cơ sở thuế rộng, tiếp cận khu vực rộng để nâng cao nguồn thu cũng như quản lý thu hiệu quả. Tuy nhiên, chính quyền đô thị theo mô hình này cũng có một số tồn tại như giảm quyền lực của cử tri địa phương trong việc tác động đến ngân sách địa phương, có thể làm nảy sinh xung đột giữa các cấp chính quyền.

Phân cấp nguồn thu cho chính quyền đô thị

Việc thực hiện tương đối nhiều nhiệm vụ chi phức tạp bao quát trên một khu vực đô thị rộng lớn là một thách thức trong việc phân cấp nguồn thu cho chính quyền đô thị. Nguồn thu của chính quyền đô thị bao gồm thuế, phí, các khoản chuyển giao giữa các cấp chính quyền. Đồng thời, do đặc trưng của đô thị là việc thực hiện xây dựng cơ sở hạ tầng nhiều nên việc huy động nguồn lực tài trợ cho cơ sở hạ tầng là một vấn đề quan trọng trong nhiệm vụ thu của ngân sách đô thị. Hầu hết các nước đang phát triển đều có quy định rõ ràng các loại thu, thẩm quyền thu cho các cấp chính quyền kể cả chính quyền đô thị.

Nguyên tắc phân cấp nguồn thu cho chính quyền đô thị:

- Bảo đảm cơ sở thuế ổn định;
- Tốc độ tăng thuế phải phù hợp, đáp ứng tốc độ tăng chi của địa phương;
- Gánh nặng thuế chủ yếu chuyển giao cho những dân cư ở chính địa phương đó chịu;
- Quản lý đơn giản, minh bạch, đảm bảo trách nhiệm giải trình.

Nguồn thu quan trọng của đô thị chủ yếu từ thuế tài sản, thuế thu nhập, thuế bán hàng, thuế kinh doanh... Tại Nam Phi, nguồn thu của chính quyền đô thị là các khoản thu có tính ổn định và gắn với lợi ích trực tiếp của các dịch vụ mà chính quyền đô thị mang lại như thuế tài sản, thuế bất động sản, phí và lệ phí. Tương tự tại Ấn Độ, thuế tài sản, thuế nhà đất, thuế tiêu dùng cũng là nguồn thu quan trọng của đô thị. Mặc dù, các nước đều phân cấp tương đối rõ ràng các khoản thu của chính quyền đô thị nhưng thẩm quyền về thu của chính quyền đô thị tại các nước tương đối khác nhau. Một số nước phát triển và mới nổi (Anh, Nam Phi, Bra-xin, Mê-hi-cô...) các chính quyền đô thị có thẩm quyền tương đối trong việc điều chỉnh thuế suất, áp dụng một số loại phí sử dụng, tỷ trọng nguồn thu riêng của đô thị trong tổng ngân sách đô thị tương đối lớn (trên 70%). Tuy nhiên, tại một số nước đang phát triển (Thái Lan, Phi-líp-pin, Trung Quốc...),

độ tự chủ của chính quyền đô thị tương đối thấp khi việc điều chỉnh thuế suất, áp cơ sở thuế, các loại phí đô thị là trách nhiệm của chính quyền trung ương nên tỷ trọng nguồn thu riêng tương đối thấp (dưới 50%). Riêng Luân Đôn, các khoản trợ cấp tương đối cao là các khoản trợ cấp mục tiêu cho hệ thống giao thông, phát triển kinh tế, an ninh, khoản thường vượt thu của chính quyền trung ương (80% nguồn thu của GLA, 75% nguồn lực của chính quyền cấp dưới).

Thuế tài sản (thuế nhà, đất): Là nguồn thu quan trọng tại một số nước phát triển (Ca-na-đa, Mỹ, Úc, Hà Lan) nhưng lại tương đối thấp tại các nước đang phát triển. Thu từ thuế tài sản chiếm 50% trong tổng thu của Tô-rôn-tô, Mông-trê-an, Men-bơn; 34% ngân sách thành phố Niu Yoóc nhưng chỉ chiếm khoảng 5% tổng thu của Ma-ni-la, Băng-cốc. Tại Bu-san và Đê-gu (Hàn Quốc), thuế tài sản là nguồn tài chính quan trọng nhưng có nguồn gốc từ chuyển nhượng bất động sản, mang tính chất một lần, không đảm bảo tính ổn định. Tại Cép-thao (Nam Phi), khoảng 20% nguồn thu của đô thị là thuế thu từ giá vốn đất và giá trị tăng thêm trên đất. Tuy nhiên, tại một số nước đang phát triển, việc tính toán giá trị tăng thêm của tài sản tại các đô thị là một vấn đề phức tạp, cơ sở thuế không ổn định do yếu tố thị trường, kinh tế. Các loại phí, lệ phí, thuế bán hàng: Được đánh trên các dịch vụ tiện ích đô thị là một nguồn lực quan trọng trong việc duy trì và thực hiện các dịch vụ đô thị như nhà ở, giao thông công cộng, điện, nước, rác thải... Phí sử dụng được áp dụng nhiều tại các nước đang phát triển (châu Âu) do chính quyền đô thị là chủ sở hữu toàn bộ hoặc một phần trong các công ty dịch vụ công cộng. Phí sử dụng nhằm tài trợ cho các hoạt động của các công ty. Tại các nước mới nổi và đang phát triển, phí sử dụng cũng đang dần được sử dụng nhằm duy trì các dịch vụ tiện ích như điện, nước, vệ sinh. Một số khoản phí sử dụng như tiền thuê nhà ở công cộng, giá nước, giá xe buýt... Tỷ trọng phí sử dụng tại các đô thị tương đối cao, khoảng 10% trên tổng thu ngân sách đô thị. Các nguồn thu chia sẻ như

thuế thu nhập, thuế kinh doanh, thuế tiêu dùng (thuế GTGT): Tuy các nguồn thu này tương đối phù hợp với chính quyền đô thị, do cơ sở thuế tương đối co giãn và phù hợp với nguyên tắc gánh nặng thuế rơi chủ yếu vào những người được hưởng lợi từ các dịch vụ cung cấp, nhưng thẩm quyền xác định cơ sở thuế cũng như mức thuế suất thuộc chính quyền trung ương. Các khoản thu này được căn cứ trên cơ sở "nguồn gốc" phát sinh khoản thu. Tại một số nước có độ phân cấp cao (Mê-hi-cô, Thụy Điển, Ca-na-đa, Phần Lan, Tây Ban Nha...), chính quyền đô thị cũng như chính quyền khác được điều chỉnh mức thuế suất. Tỷ trọng thu của các nguồn thuế này trong tổng thu của đô thị tương đối lớn (27% ngân sách Niu Yoóc, thu từ thuế kinh doanh ở Phi-líp-pin chiếm khoảng 30% nguồn thu địa phương...). Do đặc trưng của nguồn thu mang tính chu kỳ kinh tế, hoạt động sản xuất - kinh doanh, phân phối hàng hóa không chỉ ở một địa phương nên nguồn thu này là nguồn thu chia sẻ giữa chính quyền trung ương và đô thị. Tuy nhiên, để đảm bảo công bằng cho các đô thị tập trung nguồn lực kinh tế, một số nước xây dựng thêm tỷ lệ phụ chia sẻ nhằm tăng thêm nguồn thu để lại cho chính quyền đô thị. Ví dụ, đô thị Ma-đơ-rít được hưởng 1/3 nguồn thu từ thuế thu nhập.

Những vấn đề rút ra cho Việt Nam về phân cấp quản lý ngân sách đô thị

Thứ nhất, cần phân chia một cách rõ ràng trách nhiệm giữa ngân sách trung ương, ngân sách địa phương, ngân sách đô thị, hạn chế tối đa sự chồng chéo, không rõ trách nhiệm, thẩm quyền trong hoạt động thu, chi ngân sách.

Thứ hai, phân cấp quản lý ngân sách đô thị chỉ có thể ổn định, đạt hiệu quả khi và chỉ khi sự phân cấp quản lý hành chính, kinh tế, xã hội cho chính quyền đô thị hợp lý, phù hợp với đặc thù kinh tế, xã hội của từng đô thị và năng lực quản lý của từng đô thị. Do đó, trước mắt cần rà soát, bổ sung, sửa đổi cơ chế phân cấp quản lý hành chính, kinh tế, xã hội cho chính quyền đô thị một cách cụ thể, sát thực, phù hợp với sự

thay đổi hoạt động của đô thị trong giai đoạn CNH&HHH, hội nhập kinh tế.

Thứ ba, về phân cấp quản lý chi, thu ngân sách đô thị

Phân cấp nhiệm vụ chi

Tuy ở các nước có nhiều mô hình phân cấp thực hiện nhiệm vụ chi của đô thị nhưng thực chất họ phân định tương đối cụ thể các nhiệm vụ chi trong đô thị. Đối với các địa phương, đô thị nhỏ trong khu vực đô thị lớn, nên tập trung vào các dịch vụ mang tính thiết yếu với người dân như mầm non, giáo dục tiểu học, chiếu sáng, rác thải, an ninh công cộng, an sinh xã hội... Đối với đô thị bao quát, nên tập trung vào những nhiệm vụ chi mang tính quy mô, liên vùng, phát triển toàn diện trên vùng đô thị rộng lớn như cơ sở hạ tầng, giao thông liên vùng, phát triển nguồn nhân lực, bưu chính viễn thông, nhà ở, y tế, an ninh... Đồng thời, để nâng cao hiệu quả chi NSNN có thể thành lập các công ty dịch vụ công, xã hội hóa các dịch vụ đô thị đảm bảo sát với nhu cầu của người dân, nâng cao mặt bằng chất lượng toàn đô thị. Đối với phân cấp chi ngân sách của chính quyền đô thị, cần phối hợp chặt chẽ giữa chính quyền các cấp trong việc cung cấp các dịch vụ công; Cho phép chính quyền đô thị được quy định một số khoản chi, định mức phù hợp với nguồn thu và điều kiện giá cả của chính quyền đô thị đó. Đây là những vấn đề cần được triển khai nghiên cứu khi phân cấp nhiệm vụ chi cho chính quyền đô thị ở Việt Nam.

Về phân cấp quản lý thu

Đối với phân cấp thu ngân sách của chính quyền đô thị, cần huy động hiệu quả nguồn lực tài chính xây dựng chính quyền đô thị. Cho phép thu một số khoản thu đặc thù, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội và mở rộng nguồn thu 100% của địa phương gắn với phân định trách nhiệm cung cấp dịch vụ đô thị. Dựa trên đặc trưng các khoản thu cho đô thị có cơ sở thuế rộng, ổn định, hiệu quả đối với người sử dụng, xây dựng cơ chế khuyến khích tăng thu. Tăng cường tỷ trọng thu đối với các khoản thu gắn với

lợi ích tiêu dùng như phí, lệ phí, phí phát triển đô thị... tăng quyền hạn của chính quyền đô thị trong việc thiết lập các khoản phí đô thị. Đối với thuế tài sản (thuế nhà, đất), cần xây dựng cơ sở tính thuế ổn định như giá trị tăng thêm từ đất, thuế nhà ở... tránh tính thuế trên các khoản thu một lần từ đất như thu chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Đối với một số khoản thu như thuế GTGT, thuế thu nhập, thuế doanh thu cần chuyển thành khoản thu giữa trung ương và địa phương nhằm tránh những phức tạp trong quản lý hành chính cũng như những tác động tiêu cực đối với phân bổ nguồn lực và lưu thông hàng hóa. Tuy nhiên, nên có cơ chế phụ thu đối với các sắc thuế này do đô thị là nơi tập trung phát triển kinh tế - xã hội, nhiều hoạt động kinh tế, thương mại hơn các địa phương khác. Đối với nguồn chuyển giao ngân sách, tập trung dần sang các khoản trợ cấp có mục tiêu trên cơ sở hiệu quả đầu ra, tạo sự lan tỏa ra khu vực khác như cơ sở hạ tầng, giao thông vận tải...

Tài liệu tham khảo:

Hướng đến mô hình chính quyền đô thị-Dự thảo Online-Quốc hội

([duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/TT_TINLAPPHAP/View_Detail.aspx?...\)](http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/TT_TINLAPPHAP/View_Detail.aspx?...).

Tổng quan về phân cấp và phân cấp quản lý ngân sách
(<https://www.fsppm.fuv.edu.vn/cache/MPP05-513-L25V-2013-05-14-08234388.pdf>).

Xu hướng phân cấp thu - chi ngân sách nhà nước cho chính quyền đô thị tại một số nước trên thế giới. ThS. Nguyễn Thị Thủy, Phạm Thị Phương Hoa.

(www.mof.gov.vn/webcenter/contentattachfile/idxplg?dID=22179&dDocName).

Oates, Wallace E, 1993. *Fiscal Decentralization and Economic Development*. National Tax Journal, Vol 46, No.2: 237 - 243.

Oates, W.E, 1972. *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Javonovich, Inc.

Bird & Wallich (1993), *Decentralization of the Socialist State. A Regional and Sectoral Study*. Washington, D.C. World Bank.

John Maynard Keynes (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Marxists.org, 2002.

Bahl & Linn (1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, New York: Oxford University Press.