

Phân cấp ngân sách của Hoa Kỳ và bài học cho Việt Nam

Phân cấp ngân sách đóng vai trò quan trọng trong công tác điều hành chính sách tài chính của nước ta hiện nay nhằm đạt được cân đối bền vững trong thu chi ngân sách, phân chia hợp lý giữa nguồn thu của ngân sách trung ương và ngân sách địa phương, chi tiêu hiệu quả ở các cấp ngân sách, đảm bảo tính công bằng và minh bạch trong thu chi ngân sách. Bài viết đưa ra những kinh nghiệm phân cấp ngân sách của Hoa Kỳ, thực trạng của Việt Nam, từ đó đưa ra một số kiến nghị về phân cấp ngân sách.

1. Cơ sở lý thuyết về phân cấp ngân sách

Theo Ngân hàng Thế giới (2001), trong quá trình phân cấp ngân sách, để chính quyền địa phương thực hiện chức năng phân cấp ngân sách hiệu quả thì bắt buộc nguồn thu ngân sách phải đủ và chính quyền địa phương có quyền đưa ra các quyết định về chi tiêu ngân sách. Phân cấp ngân sách cho chính quyền địa phương có thể được thực hiện theo các hình thức: Tự chủ về tài chính hoặc quyền thu về các phí dịch vụ công; phối hợp cung cấp, hoặc đóng góp tài chính đối với các đơn vị bên ngoài trong việc cung cấp dịch vụ công và xây dựng cơ sở hạ tầng; được quyền thu thuế đối

với những sắc thuế 100% ngân sách địa phương thu và các sắc thuế được phân chia thu giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương; được quyền huy động vốn và bảo lãnh các khoản vay.

Phân cấp ngân sách liên quan đến việc chuyển một số trách nhiệm về chi tiêu và thu ngân sách nhà nước đến các chính quyền cấp dưới. Đối với chi ngân sách, nhân tố quan trọng quyết định loại phân cấp ngân sách là cấp chính quyền nào (bang, thành phố, hoặc chính quyền cấp tỉnh, cấp huyện...) được trao quyền tự chủ trong quyết định chi tiêu ngân sách và cấp chính quyền trung ương ủy thác về chi tiêu các khoản mục nào cho chính quyền cấp dưới. Phân cấp các nguồn thu ngân sách nhà nước là việc quy định sắc thuế nào là phù hợp để chính quyền trung ương trao quyền thu cho chính quyền cấp dưới nhằm đảm bảo tính hiệu quả, công bằng.

2. Kinh nghiệm phân cấp ngân sách của Hoa Kỳ

Chính sách thu ngân sách từ thuế của Hoa Kỳ được phân cấp theo cấp liên bang, cấp bang và chính quyền địa phương (dưới bang). Trong Hiến pháp Hoa Kỳ quy định một số ràng buộc về quyền hạn trong quản lý thu ngân sách nhà nước từ thuế của cấp bang như: Các bang không có quyền đánh thuế lên các hàng hóa xuất - nhập khẩu; phân chia hợp lý việc đánh thuế dựa theo những hoạt động phát sinh thuế của người nộp thuế ở mỗi bang; đánh thuế với cá nhân, doanh nghiệp theo cách không được phân biệt đối xử giữa các bang; luật thuế của các bang phải tuân thủ các quy định trong Hiến pháp hay luật liên bang.

Mặc dù các bang có quyền lựa chọn hệ thống pháp luật về thuế, đảm bảo phù hợp với hiến pháp và không xung đột với luật liên bang, tuy nhiên sự phụ thuộc về kinh tế giữa các bang dẫn đến những giới hạn nhất định trong việc điều chỉnh hệ thống thuế. Chẳng hạn, một bang đánh thuế thu nhập quá cao so với các bang khác có thể cản trở việc đầu tư, nguồn lao động trình độ cao, hay

việc áp dụng thuế doanh thu, thuế tiêu thụ đặc biệt ở mức cao sẽ làm cho người tiêu dùng tại bang đó mua sắm hay đặt hàng trực tuyến ở bang khác.

Trên thực tế khoảng 2/3 số lượng tài khoản đóng thuế của các cá nhân, doanh nghiệp tại Hoa Kỳ đóng thuế cho chính quyền liên bang, chỉ khoảng 1/3 đóng cho chính quyền bang, 1/6 đóng cho chính quyền địa phương. Nguồn thu ngân sách từ thuế chủ yếu của chính quyền liên bang đến từ thuế thu nhập cá nhân (45%), thuế bảng lương (38%)¹, thuế thu nhập doanh nghiệp (9%), thuế tiêu thụ đặc biệt và thuế xuất, nhập khẩu (6%), thuế gia tài và thuế tặng phẩm (1%)². Tại các bang, thuế doanh thu đóng góp lớn nhất vào nguồn thu ngân sách nhà nước từ thuế với khoảng 29%, thuế thu nhập cá nhân khoảng 28%, thuế tiêu thụ đặc biệt khoảng 15%, thuế bảng lương 11% và thuế thu nhập doanh nghiệp 6%.

Hằng năm, chính quyền các bang được phân bổ từ nguồn ngân sách liên bang khoảng 20% tổng thu ngân sách bang để chi cho các nhiệm vụ cụ thể như trợ cấp bằng tiền và hỗ trợ về y tế cho những hộ có thu nhập thấp hoặc xây dựng, tu sửa hệ thống đường và cầu ở các bang. Tại địa phương, nguồn thu chủ yếu là từ thuế tài sản với 76% tổng nguồn thu, thuế doanh thu với 10%, thuế thu nhập cá nhân và thuế tiêu thụ đặc biệt mỗi sắc thuế chỉ chiếm 5%.

Nguồn thu ngân sách từ thuế của chính quyền địa phương chiếm 60% tổng thu ngân sách trong khi từ các nguồn thu khác chiếm khoảng 40%, bao gồm thu từ phí, lệ phí, phân bổ ngân sách từ chính quyền bang. Tỷ lệ đóng góp của các sắc thuế vào nguồn thu có sự khác nhau giữa các bang, tùy thuộc vào đặc điểm về

-
- 1 Thuế bảng lương dựa vào tiền lương (tháng) và tiền công do người chủ thanh toán, được dùng để chi cho các hoạt động an sinh xã hội.
 - 2 Thuế gia tài là thuế liên bang đánh trên tài sản của một người để lại lúc qua đời. Thuế tặng phẩm được áp với cá nhân được thụ hưởng quà tặng.

kinh tế. Chẳng hạn, bang Alaska có nguồn chủ yếu từ thuế tài nguyên thiên nhiên như dầu mỏ, còn bang Florida và Washington trên 60% nguồn thu ngân sách từ thuế doanh thu; bang Orengo, Massachusetts và New York có 60 - 70% nguồn thu ngân sách từ thuế thu nhập. Thuế suất đối với từng sắc thuế cũng được áp dụng khác nhau giữa các bang.

Bảng 1. Mức áp dụng mức thuế suất cận biên đối với thuế thu nhập cá nhân và thuế thu nhập doanh nghiệp ở các bang

Thuế suất cận biên (%)	Số bang áp dụng thuế suất cận biên đối với thu nhập cá nhân	Số bang áp dụng mức thuế suất cận biên đối với thu nhập doanh nghiệp
0 - 5	14	8
5 - 6	4	6
6 - 7	10	8
7 - 8	9	8
8 - 9	4	7
9 - 10	3	8
Trên 10	7	6

Nguồn: H.T.Duncan và C.E Mclure (1997)

Đối với chi ngân sách liên bang, khoảng 16% tổng chi dành cho quốc phòng³, chi an sinh xã hội chiếm 25%, y tế chiếm khoảng 25%, chi cho quân nhân nghỉ hưu 4%, chi cho các chương trình hưu trí và thất nghiệp khoảng 14% và chi trả lãi cho các khoản nợ của chính quyền liên bang khoảng 6% tổng chi. Khoảng 2/3 tổng chi ngân sách liên bang dành cho nguồn lực con (như trợ cấp người thu nhập thấp, chi cho y tế giáo dục, trợ cấp người già,

3 Tỷ lệ này thấp hơn nhiều so với các năm 1960, 1970 (lần lượt là 52% và 42%) do chiến tranh lạnh đã kết thúc từ những năm 1990.

người khuyết tật). Tổng chi cho các lĩnh vực như năng lượng, giao thông, nông nghiệp, công nghiệp, tòa án, đối ngoại... chỉ chiếm khoảng 8%.

Chi ngân sách cấp bang chủ yếu cho các nhiệm vụ liên quan đến: Giáo dục (chiếm 23,2% và chủ yếu là ở cấp giáo dục trung học phổ thông và đại học khi chiếm 18,9% tổng chi ngân sách cấp bang), chương trình phúc lợi công (37,1%), chi cho các bệnh viện và chăm sóc sức khỏe người dân (9,2%), chi cho xây dựng đường xá (8,4%), chi cho trả lãi suất các khoản vay của chính quyền bang (4,2%).

Chi ngân sách cấp địa phương chủ yếu cho các lĩnh vực như: Giáo dục chiếm 42% (trong đó chi cho giáo dục cấp tiểu học và trung học cơ sở chiếm 39,3%), chăm sóc y tế 9,4%, an ninh 5,9%, xây dựng đường xá 4,3%, hệ thống thoát nước 3,6%, phòng cháy chữa cháy chiếm 3%). Nhìn chung, hệ thống phân cấp ngân sách của Hoa Kỳ được phân chia theo cấp liên bang, bang và địa phương, theo trọng tâm nhiệm vụ cho từng cấp. Chẳng hạn chi tiêu quốc phòng là nhiệm vụ trọng tâm của ngân sách liên bang; chi cho giáo dục chủ yếu phân cấp cho các bang và địa phương, trong đó trọng tâm là cho giáo dục cấp tiểu học và trung học cơ sở; riêng giáo dục trung học phổ thông và giáo dục đại học là trọng tâm chi ngân sách của cấp bang.

Hiến pháp liên bang không có những ràng buộc về vấn đề giới hạn vay nợ của các bang, tuy nhiên Cục Dự trữ liên bang Hoa Kỳ (Fed) và các cơ quan chính phủ liên bang sẽ giám sát các khoản vay nợ của chính quyền bang và địa phương. Trong luật nhiều bang có quy định giới hạn phát hành vay nợ như: Cấm phát hành vay nợ để chi thường xuyên, hầu hết các bang quy định việc phát hành nợ chính quyền địa phương phải dựa trên cơ sở thuế của địa phương đó để đảm bảo nguồn lực chi trả cho các khoản nợ. Chính quyền liên bang miễn thuế thu nhập với trái phiếu chính phủ do các bang phát hành. Cơ quan quản lý thuế cấp liên bang

và cấp bang thường xuyên phối hợp trao đổi thông tin để tăng cường hiệu quả công tác thu thuế, nhất là đối với hai sắc thuế thu nhập cá nhân và thu nhập doanh nghiệp. Bên cạnh đó, thông tin về thuế cũng được cơ quan quản lý thuế cấp liên bang và bang tham khảo qua bên thứ ba như hệ thống ngân hàng, các chủ doanh nghiệp tập đoàn... qua đó các bang sẽ so sánh đối chiếu thông tin từ cơ quan quản lý liên bang và bên thứ ba với dữ liệu về thuế của bang để đảm bảo sự thống nhất số liệu về thuế, từ đó đưa ra danh sách những người có khả năng không chấp hành các nghĩa vụ thuế.

3. Một số kiến nghị cho Việt Nam

Tại Việt Nam, thu ngân sách địa phương có xu hướng tăng cả về quy mô lẫn tỷ trọng, từ đó giảm dần vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương trong tổng thu ngân sách nhà nước. Cụ thể, quy mô thu ngân sách địa phương năm 2017 theo quyết toán gấp 2,1 lần năm 2011, tỷ trọng thu ngân sách địa phương trong tổng thu ngân sách nhà nước cũng tăng từ 37,2% trong năm 2011 lên 43,79% trong năm 2017. Cùng với xu hướng của thu ngân sách trung ương, vai trò của chi ngân sách trung ương giảm dần, thay vào đó là sự gia tăng chi tiêu ở cấp ngân sách địa phương từ mức chiếm 45,77% trong tổng chi ngân sách nhà nước trong năm 2011 lên 58,33% năm 2017. Chi phân bổ ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương tăng từ 182.225 tỷ đồng trong năm 2011 lên 320.581 tỷ đồng trong năm 2017, nhưng xét về cơ cấu thì phân bổ từ ngân sách trung ương so với tổng chi ngân sách địa phương có xu hướng giảm từ 32,72% xuống còn 30,95%, cho thấy tính tự chủ của ngân sách địa phương ngày càng tăng. Tuy nhiên, hiện nay ngân sách trung ương phải cấp bổ sung cân đối ngân sách cho 47 tỉnh có nguồn thu không đủ chi tiêu. Tại một số tỉnh miền núi như Hà Giang, Tuyên Quang, Cao Bằng, Lạng Sơn, Lào Cai, Yên Bái, khoảng 50 - 88% tổng chi ngân sách tỉnh phụ thuộc vào

nguồn phân bổ ngân sách trung ương. Việc chi tiêu của nhiều tỉnh có nguồn thu ngân sách nhà nước thấp và phụ thuộc quá nhiều vào phân bổ ngân sách trung ương tạo áp lực cho ngân sách trung ương hằng năm, đồng thời tác động trực tiếp đến vay nợ của chính phủ (hằng năm ngân sách trung ương phải phát hành trái phiếu để bù đắp bội chi ngân sách nhà nước).

Bên cạnh đó, ở cả cấp trung ương và địa phương thì chi thường xuyên vẫn chiếm tỷ trọng cao nhất trong chi ngân sách. Theo số liệu quyết toán ngân sách nhà nước năm 2017, chi thường xuyên chiếm 68,25% tổng chi ngân sách trung ương và 62,63% tổng chi ngân sách của các địa phương. Chi tiêu thường xuyên ở một số lĩnh vực thực chất vẫn là hỗ trợ tài chính để Nhà nước tổ chức cung ứng các hàng hóa, dịch vụ công. Trong các loại hàng hóa công, khu vực tư nhân có thể tham gia cung ứng như dịch vụ y tế, giáo dục, khoa học - công nghệ. Nhà nước đang có chiến lược từng bước xã hội hóa cung ứng các hàng hóa, dịch vụ công này thông qua các chính sách xã hội hóa đơn vị sự nghiệp công.

Đối với chi đầu tư phát triển, ngân sách địa phương đóng vai trò chủ đạo. Theo số liệu quyết toán ngân sách nhà nước năm 2017, chi đầu tư phát triển của ngân sách địa phương là 291.670 tỷ đồng, trong khi chi đầu tư phát triển của ngân sách trung ương chỉ 81.121 tỷ đồng.

4. Một số kiến nghị chính sách

Việc chi tiêu ngân sách của nhiều tỉnh vẫn phụ thuộc nhiều vào nguồn phân bổ từ ngân sách trung ương, làm tăng gánh nặng cho ngân sách trung ương. Theo kinh nghiệm phân cấp ngân sách của Hoa Kỳ, Việt Nam cần tăng cường thêm tính tự chủ của ngân sách địa phương. Ngân sách nhà nước chỉ phân bổ cho ngân sách địa phương nhằm thực hiện các mục tiêu chi cho cơ sở hạ tầng, phúc lợi xã hội còn thu ngân sách địa phương cần phải đảm bảo các nhiệm vụ chi thường xuyên khác, qua đó giảm áp lực lên ngân

sách trung ương và bội chi ngân sách nhà nước.

Việc xã hội hóa đơn vị sự nghiệp công cần tiếp tục được đẩy mạnh hơn nữa. Trong đó, chỉ một số loại hàng hóa công thuần túy mà khu vực tư nhân tham gia khó hoặc không thể cung ứng thì Nhà nước sẽ chịu trách nhiệm tổ chức cung ứng hoàn toàn. Xã hội hóa đơn vị sự nghiệp công có thể coi là trọng tâm trong việc giảm chi thường xuyên, tăng chi cho đầu tư phát triển, tận dụng cơ chế thị trường và khu vực tư nhân để thực hiện các mục tiêu chính sách công thông qua việc cung ứng hàng hóa, dịch vụ công và phân phối một phần ngân sách nhằm hỗ trợ cho các đối tượng thu nhập thấp, người khuyết tật... hướng tới sự công bằng trong chi ngân sách, phân phối hợp lý thành quả của tăng trưởng kinh tế qua chính sách thu ngân sách từ thuế và chính sách chi cho các nhiệm vụ liên quan đến yếu tố con người, an sinh xã hội.

Luật Ngân sách nhà nước cần đề cập các định hướng về phân chia trọng tâm chi thường xuyên ở các cấp ngân sách nhằm nâng cao hiệu quả chi ngân sách nhà nước. Theo kinh nghiệm của Hoa Kỳ, trong các lĩnh vực chủ chốt như giáo dục, y tế, an sinh xã hội, an ninh quốc phòng... cần xác định rõ lĩnh vực nào được coi là trọng tâm chi tiêu của ngân sách trung ương, ngân sách địa phương. Ở Hoa Kỳ, trọng tâm chi tiêu chủ yếu của ngân sách liên bang là chi cho quốc phòng, y tế và các chương trình an sinh xã hội nhưng ở cấp bang và địa phương thì trọng tâm chi tiêu ngân sách là giành cho giáo dục, chi cho y tế, các chương trình an sinh xã hội.

Việt Nam có thể cân nhắc vai trò của chi thường xuyên ở một số lĩnh vực như giáo dục, y tế có vai trò thúc đẩy phát triển kinh tế. Khi chất lượng giáo dục được nâng cao sẽ tạo ra đội ngũ nhân lực trình độ cao đóng góp vào sự phát triển toàn diện của kinh tế - xã hội. Trong lĩnh vực y tế, chất lượng y tế được nâng cao sẽ trực tiếp tác động đến sức khỏe thể chất con người, đóng góp trực tiếp vào việc tăng năng suất lao động, qua đó nâng cao chất lượng

cuộc sống của người dân. Theo Amartya Sen (1999), Trung Quốc và Ấn Độ là hai quốc gia lớn về diện tích và quy mô dân số nhưng Trung Quốc có tốc độ phát triển kinh tế cũng như quy mô nền kinh tế lớn hơn Ấn Độ do chú trọng đầu tư phát triển giáo dục và y tế hơn so với Ấn Độ. Ở Hoa Kỳ, trong chi ngân sách cấp bang và địa phương thì chi cho giáo dục chiếm tỷ trọng lớn nhất, chiếm khoảng 23,2% tổng chi ngân sách bang và 42% tổng chi ngân sách địa phương, trong đó, chính quyền bang chi ngân sách cho giáo dục chủ yếu ở bậc trung học phổ thông và đại học, còn chi ngân sách cho giáo dục ở cấp địa phương chủ yếu cho giáo dục cấp tiểu học và cấp trung học cơ sở.

Hồ Ngọc Tú

Tài liệu tham khảo

1. Phạm Ngọc Dũng (2019), *Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước: Thực trạng và khuyến nghị*, Tạp chí Tài chính.
2. H.T.Duncan và C.E Mclure (1997), *Tax Administration in the United States of America: A Decentralized System*, International Bureau of Fiscal Documentation.
3. Amartya Sen (1999), *Development as Freedom*, Oxford University.
4. WorldBank (2001), *Intergovernmental Fiscal Relations*.

