

LÝ THUYẾT VÀ THỰC TIỄN VỀ PHÂN CẤP TÀI KHÓA Ở VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2016 - 2020

TS. Phạm Thu Hằng*

Phân cấp tài khóa hiện nay ngày càng được quan tâm nhiều hơn dưới góc độ lý thuyết và thực tiễn. Các nhà nghiên cứu và hoạch định chính sách đều hướng tới việc giải quyết câu hỏi về mức độ phân cấp hiệu quả và làm sao để có thể khuyến khích phân cấp tài khóa mạnh mẽ hơn ở các quốc gia đang phát triển nơi hạn chế về nguồn lực. Trong giai đoạn 2016 - 2020, thực trạng phân cấp tài khóa ở Việt Nam cho thấy: (i) Phân cấp tài khóa xét dưới góc độ thu - chi còn có sự chênh lệch khá lớn giữa các tỉnh/ thành phố; (ii) Phân cấp tài khóa có xu hướng được duy trì và thúc đẩy tốt hơn ở những khu vực tỉnh/ thành phố có tăng trưởng kinh tế cao; (iii) Nhóm các tỉnh/thành phố có mức phân cấp tài khóa còn thấp gần như chưa được cải thiện đáng kể trong giai đoạn 2016 - 2020. Một số giải pháp chính sách đề xuất nhằm tăng cường phân cấp tài khóa ở Việt Nam bao gồm: (i) Chỉnh sửa và bổ sung các quy định về pháp luật nhằm hoàn thiện luật NSNN; (ii) Chính sách tăng cường các tiềm lực thu NS tại địa phương; (iii) Chính sách khuyến khích tăng trưởng kinh tế địa phương đang có mức độ phân cấp tài khóa thấp; (iv) Tăng cường công tác thanh kiểm tra minh bạch và hiệu quả.

• Từ khóa: phân cấp tài khóa, Việt Nam.

Fiscal decentralization is currently receiving more attention from a theoretical and practical perspective. Researchers and policymakers alike aim to address the question of how effective decentralization is and how it can be encouraged in developing countries. In the period 2016 - 2020, the current state of fiscal decentralization in Vietnam shows that: (i) Fiscal decentralization from the perspective of revenue and expenditure still has quite large differences between provinces; (ii) Fiscal decentralization tends to be maintained and promoted better in provinces with high economic growth; (iii) The group of provinces with a low level of fiscal decentralization has hardly improved significantly in the period 2016 - 2020. Some proposed policy solutions to enhance fiscal decentralization in Vietnam including: (i) Editing and supplementing legal regulations to improve the state budget law; (ii) Policies to enhance local budget revenue resources; (iii) Policies to encourage local economic growth in provinces having low levels of fiscal decentralization; (iv) Strengthen transparent and effective inspection work.

• Key words: fiscal decentralization, Vietnam.

JEL codes: E24, O11, O16

Ngày nhận bài: 14/11/2023

Ngày gửi phản biện: 20/11/2023

Ngày nhận kết quả phản biện: 02/12/2023

Ngày chấp nhận đăng: 02/01/2024

1. Giới thiệu

Trong vài thập kỷ gần đây, các vấn đề xoay quanh phân quyền và phân cấp đang nổi lên là một trong những vấn đề được quan tâm ở các nước đang phát triển (Panizza 1999; Treisman 2006). Nhiều nước đang phát triển trên thế giới đang chuyển giao trách nhiệm cho các cấp chính quyền thấp hơn vì phân cấp được coi là một yếu tố quan trọng để đạt được tăng trưởng và phát triển kinh tế bền vững. Một trong những nội dung quan trọng của phân cấp trong giai đoạn này chính là phân cấp tài khóa (Fiscal decentralization).

Phân cấp tài khóa hiện nay ngày càng được quan tâm nhiều hơn dưới góc độ lý thuyết và thực tiễn. Khái niệm về phân cấp tài khóa bắt đầu được hình thành khi sự khác biệt giữa vấn đề tập trung và phi tập trung ở các lĩnh vực trong xã hội được đưa ra cân nhắc, so sánh và được coi như quan điểm mang tính quyết định trong quản lý. “Phân cấp tài khóa liên quan đến sự phân phối

* Học viện Ngân hàng

nguồn lực công giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương trong đó nhấn mạnh hai vấn đề cơ bản là sự phân chia nguồn thu và nhiệm vụ chi” (Davey, 2003). Khi vấn đề phân cấp tài khóa được đưa ra xem xét, các nhà nghiên cứu và hoạch định chính sách đều hướng tới việc giải quyết câu hỏi về mức độ phân cấp hiệu quả và làm sao để có thể khuyến khích phân cấp tài khóa mạnh mẽ hơn ở các quốc gia đang phát triển nơi hạn chế về nguồn lực. Theo đó, một loạt các lý thuyết về phân cấp tài khóa ra đời để lý giải cho vai trò của phân cấp tài khóa đối với các quốc gia nói chung và các quốc gia đang phát triển nói riêng. Đồng thời, dựa trên bối cảnh phân cấp tài khóa thực tế, các nước đang phát triển đều đã và đang xây dựng những cơ chế, chính sách hiệu quả nhằm thúc đẩy phân cấp tài khóa mạnh mẽ hơn trong tương lai.

2. Các lý thuyết về vai trò của phân cấp tài khóa

Dòng lý thuyết cơ bản đầu tiên ra đời lý giải cho vai trò và tính chất của phân cấp tài khóa được Tiebout (1956) và Oates (1975) xây dựng được gọi là *dòng lý thuyết cổ điển/ly thuyết thể hệ thứ nhất*.

Dòng lý thuyết này đề cập tới một số vai trò của phân cấp tài khóa đối với nền kinh tế bao gồm: (i) thúc đẩy phân công chức năng; (ii) tăng cường chuyên giao giữa chính phủ các cấp; (iii) giúp ổn định kinh tế; (iv) tăng cường tính hiệu quả và công bằng.

Lý thuyết thể hệ thứ nhất cho rằng thúc đẩy phân cấp tài khóa sẽ khiến cho các chức năng cơ bản và trọng yếu của chính quyền các cấp được thực hiện một cách phù hợp và hiệu quả. Điều này sẽ dẫn tới việc xác định cụ thể cấp chính quyền nào sẽ chịu trách nhiệm về các dịch vụ hay các hoạt động công cụ thể trong nền kinh tế - xã hội. Đồng thời, chính quyền các tỉnh/thành phố, hoặc các cấp khác nhau trong một quốc gia có thể có những năng lực tài chính khác nhau. Do vậy, việc chuyên giao giữa các cấp trở nên quan trọng để cân bằng lại sự chênh lệch tài chính và các quyền hạn giữa các chính quyền ở tỉnh/thành phố khác nhau. Điều này đảm bảo rằng các khu vực, các chính quyền có thể cung cấp mức độ dịch vụ công tương tự như nhau tới

người dân. Ngoài ra, vai trò ổn định kinh tế của tăng cường phân cấp tài khóa cũng vô cùng quan trọng. Phân cấp tài khóa có thể được coi như một công cụ, hoặc một động lực khuyến khích các công cụ tài khóa ở các cấp chính quyền từ Trung ương đến địa phương nhằm giải quyết các khó khăn kinh tế - xã hội. Cuối cùng, phân cấp tài khóa có khả năng tăng cường tính hiệu quả và công bằng. Phân cấp tài khóa được thúc đẩy sẽ có khả năng tối ưu hóa việc phân bổ nguồn lực và đảm bảo rằng gánh nặng thuế và cung cấp dịch vụ công được phân bổ công bằng giữa các thành viên trong xã hội.

Lý thuyết thể hệ thứ hai về phân cấp tài khóa được xây dựng dựa trên các nguyên tắc nền tảng của lý thuyết thể hệ thứ nhất, chủ yếu tập trung vào việc phân công chức năng và vai trò tài chính giữa các cấp chính quyền khác nhau. Một trong những người đóng góp quan trọng cho lý thuyết thể hệ thứ hai là Musgrave (1983), người nhấn mạnh sự cần thiết phải giải quyết sự mất cân bằng theo chiều dọc trong phân cấp tài khóa nói riêng. Mất cân bằng theo chiều dọc đề cập đến sự phân bổ không đồng đều các nguồn lực tài chính và trách nhiệm giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Ngoài ra, lý thuyết thể hệ thứ hai nhấn mạnh tầm quan trọng của việc giải quyết sự mất cân bằng tài chính theo chiều ngang, đó là sự chênh lệch về năng lực tài chính giữa các chính quyền địa phương. Để đạt được hiệu quả và công bằng kinh tế, lý thuyết này ủng hộ việc chuyên giao công bằng nhằm mục đích bù đắp sự khác biệt về khả năng tăng thu giữa các vùng, các khu vực, các tỉnh/thành phố khác nhau. Về cơ bản, lý thuyết thể hệ thứ hai nhấn mạnh vào sự phân bổ cơ bản các chức năng và vai trò tài chính để giải quyết các vấn đề mất cân bằng tài chính theo chiều dọc và chiều ngang. Khi đó, tầm quan trọng của chuyên giao liên chính phủ, cơ chế chia sẻ doanh thu và nỗ lực bình đẳng hóa nhằm tạo ra một hệ thống tài chính hiệu quả và công bằng hơn được làm sáng tỏ.

Câu chuyện về phân cấp và đặc biệt là phân cấp tài khóa vẫn đang được các nhà nghiên cứu lý thuyết, nghiên cứu thực nghiệm và các nhà hoạch định chính sách quan tâm vì tầm quan trọng của nó tới sự phát triển kinh tế - xã hội nói chung, cũng như lợi ích cụ thể của con người sinh sống

ở những khu vực, các tỉnh/thành phố khác nhau nói riêng. Đặc biệt trong bối cảnh các quốc gia đang phát triển, thực trạng về phân cấp tài khóa càng được quan tâm về mặt thực tiễn lẫn cơ chế, chính sách thúc đẩy phân cấp tài khóa nhanh và hiệu quả hơn.

Một phương pháp đo lường phân cấp tài khóa đã được nghiên cứu và sử dụng khá phổ biến là chỉ số phân cấp tài khóa do Oates (1972) đề xuất. Phân cấp tài khóa có thể được đo lường thông qua đánh giá nguồn thu và chi của quốc gia hay của địa phương trong tổng thu hoặc chi của ngân sách quốc gia hoặc của ngân sách địa phương. Cụ thể, nếu nghiên cứu dưới góc độ chi tiêu, phân cấp tài khóa được thể hiện thông qua:

Tỷ lệ chi tiêu địa phương (Expenditure Ratio - ER)

$$ER = \frac{\text{Tổng chi của chính quyền Trung ương}}{\text{Tổng chi của ngân sách Nhà nước}}$$

Trong đó, tổng chi của chính quyền Trung ương đã loại bỏ một phần chuyển giao của chính phủ cho chính quyền Trung ương. Tương tự, tổng chi ngân sách nhà nước được đo bằng tổng chi của các địa phương và trung ương, sau khi loại bỏ khoản trợ cấp cho địa phương. Chỉ số tỷ lệ chi tiêu chính quyền Trung ương luôn nhỏ hơn 1, nếu giá trị này càng lớn thể hiện mức độ phân cấp tài khóa càng cao.

Nếu nghiên cứu dưới góc độ nguồn thu, phân cấp tài khóa được thể hiện thông qua:

Tỷ lệ nguồn thu địa phương (Revenue Ratio - RR)

$$RR = \frac{\text{Tổng thu của chính quyền Trung ương}}{\text{Tổng thu của ngân sách Nhà nước}}$$

Trong đó, tổng thu của chính quyền Trung ương đã được loại trừ phần bổ sung ngân sách từ chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương. Giá trị RR luôn nhỏ hơn 1, nếu giá trị này càng lớn thì càng thể hiện mức độ phân cấp càng cao.

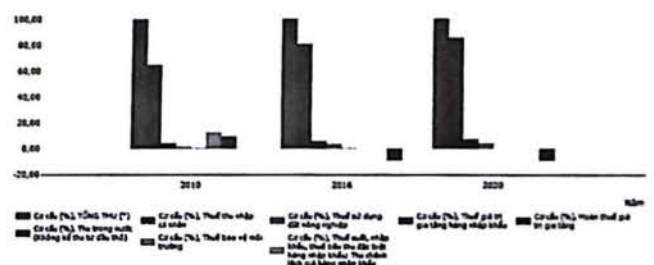
3. Thực trạng phân cấp tài khóa ở Việt Nam giai đoạn 2016 - 2020

Trong giai đoạn 2016 - 2020, các chính sách hướng tới các nguồn động viên thu NSNN được

thiết kế, điều chỉnh và thực hiện theo định hướng chỉ đạo theo Nghị quyết số 25/2016/QH14 của Quốc hội, Nghị quyết số 07-NQ/TW của Bộ Chính trị và Chiến lược tài chính được đề ra trong giai đoạn này. Một loạt các đề xuất đã được Chính phủ trình Quốc hội nhằm bổ sung và điều chỉnh cơ cấu thu - chi NSNN.

Trước hết, cơ cấu trong tổng thu và chi NSNN trong giai đoạn 2010 - 2020 được thể hiện trong hình 1 và hình 2 dưới đây. Số liệu về tỷ trọng thu trong nước trong tổng thu NSNN cho thấy thu trong nước (không kể thu từ dầu thô) gia tăng đáng kể từ năm 2010 đến năm 2016 và 2020. Trong năm 2010, tỷ lệ này đạt 64,77% thì đến năm 2016 tăng lên khoảng 80,51% và năm 2020 đạt giá trị khoảng 85,64%. Trong cơ cấu các nguồn thu thuế, thuế thu nhập cá nhân vẫn đạt được tỷ trọng lớn nhất trong các loại hình được thống kê trong hình 1, và có xu hướng gia tăng (từ 4,39% trong năm 2016 lên 7,62% trong năm 2020). Trong khi đó, thuế xuất nhập khẩu đạt được tỷ trọng khá lớn trong năm 2016 (khoảng 12,6%) nhưng cho đến năm 2020 do gặp nhiều khó khăn trong hoạt động thương mại quốc tế từ ảnh hưởng của đại dịch Covid khiến tỷ trọng này giảm mạnh.

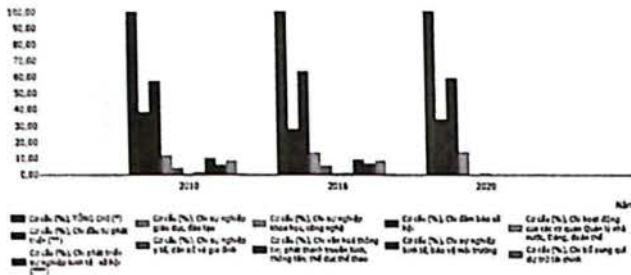
Hình 1: Tỷ trọng thu trong nước và các nguồn thu thuế trong tổng thu Ngân sách Việt Nam giai đoạn 2010 - 2020



Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2023.

Trong tỷ trọng các khoản chi trong tổng chi NSNN, chi phát triển sự nghiệp kinh tế - xã hội vẫn chiếm tỷ lệ lớn nhất, tăng nhẹ trong năm 2016 nhưng sau đó lại giảm trong năm 2020 (đạt giá trị tỷ trọng khoảng 63,34% và 59,28% tương ứng). Sau đó là tỷ trọng chi đầu tư phát triển tăng nhẹ trong giai đoạn kể trên (đạt giá trị tỷ trọng khoảng 28,18% và 33,72% tương ứng).

Hình 2: Tỷ trọng các khoản chi trong tổng chi Ngân sách Việt Nam giai đoạn 2010 - 2020

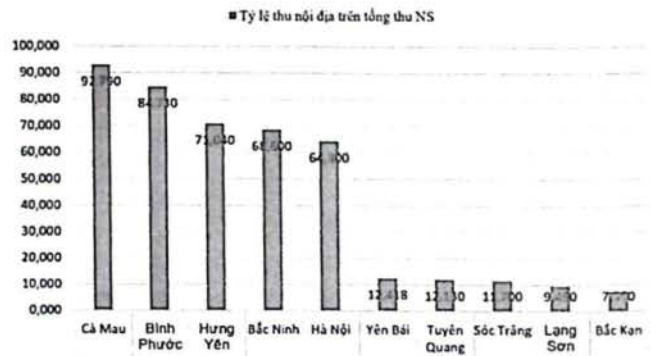


Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2023.

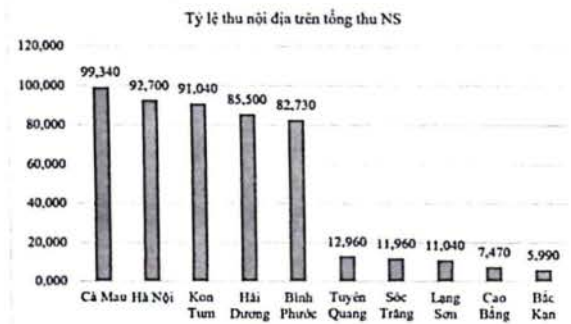
Đánh giá phân cấp tài khóa thông qua tỷ lệ thu nội địa trong tổng nguồn thu giai đoạn 2016 - 2020 cho thấy một số tỉnh có chỉ số phân cấp tài khóa thông qua nguồn thu khá cao, ngược lại một số tỉnh lại có chỉ số này tương đối thấp. Trong năm 2016, phân cấp tài khóa qua nguồn thu của 5 tỉnh đạt mức chỉ số cao nhất bao gồm: Cà Mau, Bình Phước, Hưng Yên, Bắc Ninh và Hà Nội với tỷ trọng khoảng từ 64,3% đến 92,79%. Trong khi đó, 5 tỉnh có mức chỉ số thấp nhất bao gồm: Bắc Kạn, Lạng Sơn, Sóc Trăng, Tuyên Quang, Yên Bái. Với mức tỷ trọng khoảng từ 7,56% đến 12,42%. Có thể thấy xu hướng phân cấp tài khóa mạnh mẽ ở các tỉnh có tốc độ tăng trưởng cao và mức độ phân cấp khá thấp đối với các tỉnh có tiềm lực tăng trưởng kinh tế còn chậm và yếu. Năm 2020 đánh dấu 5 tỉnh có chỉ số phân cấp tài khóa về nguồn thu có sự dịch chuyển nhẹ. Hưng Yên và Bắc Ninh không còn trong nhóm 5 tỉnh phân cấp tài khóa về nguồn thu cao nhất, thay vào đó là Kon Tum và Hải Dương. Một điểm đáng chú ý trong năm 2020 là mức độ phân cấp tài khóa của nhóm 5 tỉnh cao nhất có xu hướng đồng đều hơn so với năm 2016 (thấp nhất là Bình Phước với chỉ số đạt 82,73% và cao nhất là Cà Mau đạt 99,34%). Trong đó, Cà Mau vẫn luôn là tỉnh dẫn đầu với chỉ số phân cấp tăng lên khoảng 7% so với năm 2016, và Hà Nội tăng mạnh (khoảng gần 30%) trong 4 năm xem xét. Ngược lại, 5 tỉnh có mức độ phân cấp tài khóa thấp nhất có tỷ trọng nguồn thu nội địa trong tổng nguồn thu khá thấp (khoảng 6% đến 12%) và tương đồng với năm 2016. Kết quả này cho thấy sự thúc đẩy phân cấp tài khóa diễn ra không đồng đều ở các tỉnh/thành phố trong giai đoạn 2016 - 2020. Các tỉnh/thành phố có tiềm lực tăng trưởng kinh tế cao có nhịp độ thúc đẩy

phân cấp tài khóa nhanh hơn, ngược lại các tỉnh/thành phố có mức độ tăng trưởng và phát triển thấp đang có dấu hiệu bị chậm lại đáng kể trong công cuộc thực hiện phân cấp tài khóa.

Hình 3: 5 tỉnh có tỷ lệ thu nội địa trong tổng nguồn thu cao nhất và thấp nhất trong năm 2016 và năm 2020



Năm 2016



Năm 2020

Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2023.

Xem xét phân cấp tài khóa dưới góc độ chi, hình 4 cho biết số liệu về tỷ lệ chi cân đối NS trên tổng chi NSNN cao nhất và thấp nhất trong năm 2016 và năm 2020. 5 tỉnh có chỉ số phân cấp tài khóa về chi bao gồm: Cà Mau, Hưng Yên, Hà Nội, Bắc Ninh, Bình Phước trong năm 2016. Nhóm 5 tỉnh có chỉ số phân cấp tài khóa về chi cao nhất trong năm 2020 đều đạt tỷ lệ 100% bao gồm: Cà Mau, Thái Bình, Bạc Liêu, Tuyên Quang và Sóc Trăng. Trong năm 2016, nhóm 5 tỉnh/thành phố có mức chỉ số phân cấp tài khóa về chi thấp nhất đạt giá trị khoảng 40 % đến 67% thì mức chỉ số này đạt khoảng từ 41,3% đến 56,7% trong năm 2020.

Nhìn chung, thông qua thực trạng phân cấp tài khóa các tỉnh/thành phố ở Việt Nam giai đoạn 2016 - 2020, có thể rút ra một số vấn đề như sau:

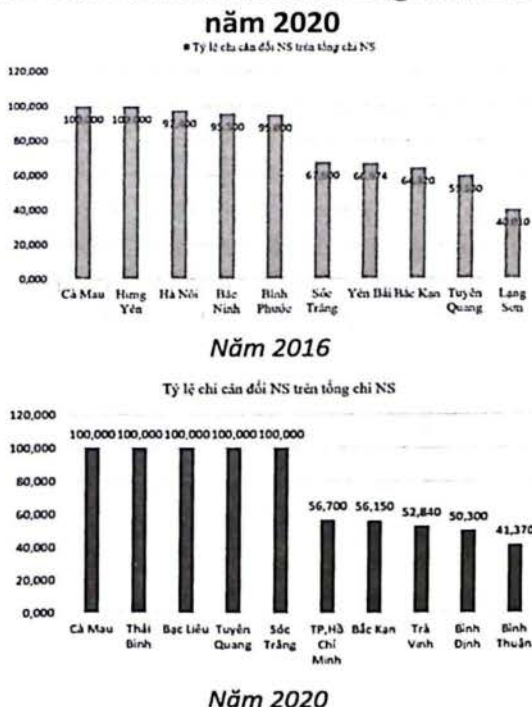
- Phân cấp tài khóa xét dưới góc độ thu - chi còn có sự chênh lệch khá lớn giữa các tỉnh/thành phố ở Việt Nam. Trong đó mức độ phân cấp tài khóa về thu có mức chênh lệch cao hơn giữa các tỉnh/thành phố có mức phân cấp cao nhất và thấp nhất. Mức độ phân cấp tài khóa về nhiệm vụ chi có mức chênh lệch thấp hơn.

- Phân cấp tài khóa có xu hướng được duy trì và thúc đẩy tốt hơn ở những khu vực tỉnh/thành phố có tăng trưởng kinh tế cao hơn, mức phân cấp tài khóa chậm chạp, thậm chí giảm ở một số khu vực tỉnh/thành phố có mức độ tăng trưởng kinh tế thấp và còn nhiều khó khăn.

- Trong cơ cấu thu và chi NSNN, NS Trung ương vẫn chưa hoàn toàn phát huy vai trò chủ đạo để có thể tạo điều kiện cơ sở nhằm thực hiện tốt nhiệm vụ chi, đặc biệt chi cho đầu tư phát triển.

- Nhóm các tỉnh/thành phố có mức phân cấp tài khóa còn thấp gần như chưa được cải thiện đáng kể trong giai đoạn 2016 - 2020. Điều này cho thấy vẫn còn nhiều vấn đề chưa hợp lý, chưa hiệu quả và thiếu chủ động trong quá trình thúc đẩy phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi giữa các cấp NS Trung ương và địa phương.

Hình 4: 5 tỉnh có tỷ lệ chi cân đối NS trên tổng chi NS cao nhất và lớn nhất trong năm 2016 và năm 2020



Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2023.

4. Một số kiến nghị nhằm thúc đẩy phân cấp tài khóa

Trước hết, cần chỉnh sửa và bổ sung các quy định về pháp luật nhằm hoàn thiện luật NSNN, tạo cơ sở và động lực để quá trình phân cấp NSNN được thực hiện đúng hướng, hiệu quả. Cần rà soát và chỉnh sửa các luật nhằm xác định rõ ràng về quyền lợi cũng như trách nhiệm của các cấp đối với các khoản thu và nhiệm vụ chi, hướng tới mục tiêu chung về kinh tế - xã hội của quốc gia.

Thứ hai, cần có giải pháp chính sách tăng cường các tiềm lực thu NS từ các nguồn thu lớn như thuế. Cần cơ cấu lại thu - chi NSNN đồng thời xây dựng, điều chỉnh và thực hiện cơ chế thu NSNN theo hướng bền vững: tăng tỷ trọng nguồn thu từ sản xuất - kinh doanh, giảm những nguồn thu phụ thuộc khoáng sản và tài nguyên và thu từ xuất - nhập khẩu.

Thứ ba, có chính sách khuyến khích tăng trưởng kinh tế địa phương, đặc biệt các tỉnh/thành phố đang có mức phân cấp tài khóa theo thu - chi còn thấp. Đồng thời, tăng cường công tác phòng chống gian lận, tham nhũng, không để xảy ra tình trạng tiêu cực hay lợi ích nhóm trong quá trình thúc đẩy phân cấp tài khóa.

Cuối cùng, tăng cường công tác thanh kiểm tra, bảo đảm các hoạt động tăng cường các nguồn thu và hoạt động chi một cách chủ động, minh bạch và hiệu quả.

Tài liệu tham khảo:

Musgrave, R. A. (1983), *Who should tax, where, and what?* In McLure, C. E., editor, *Tax Assignment in Federal Countries*. Australian National University Press, Canberra.

Nghị quyết số 07-NQ/TW, ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững.

Nghị quyết số 25/2016/QH14 của Quốc hội: Nghị quyết về kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn 2016-2020.

Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt-Brace, New York. Chapter five.

Panizza, U. (1999), *On the determinants of fiscal centralization: Theory and evidence*, *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 74(1), pages 97-139.

Tiebout, C. M. (1956), *A pure theory of local expenditures*, *The Journal of Political Economy*, 64(5):416-424. Chicago.

Tổng cục Thống kê Việt Nam, 2023.

Treisman, A. (2006), *How the deployment of attention determines what we see*, *Visual Cognition*, 14(4-8), 411-443.