

Bài giảng 19

Phân cấp ngân sách, chuyển giao nguồn lực, và trợ cấp chéo giữa các địa phương

Đỗ Thiên Anh Tuấn

Trường Chính sách Công và Quản lý Fulbright (FSPPM)

Đại học Fulbright Việt Nam (FUV)



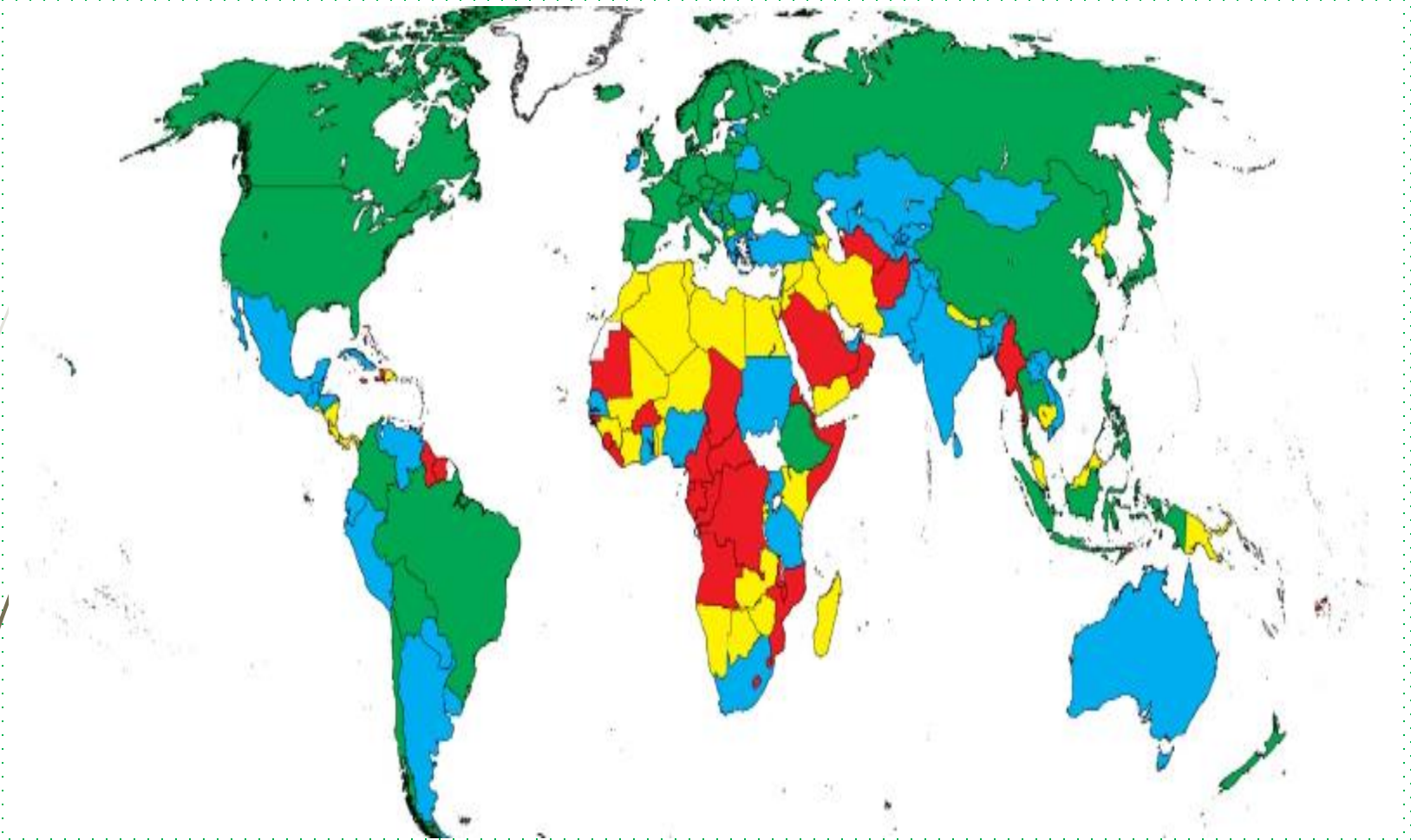
Nội dung

1. Khuôn khổ phân cấp và phân cấp ngân sách
2. Phân cấp và phân cấp ngân sách ở Việt Nam
3. Trợ cấp ngân sách và trợ cấp ngân sách chéo

Khái niệm phân cấp

- Phân cấp là quá trình chuyển giao quyền hạn và trách nhiệm từ chính quyền trung ương cho:
 - Các chính quyền địa phương
 - Doanh nghiệp nhà nước
 - Khu vực kinh tế tư nhân
 - Thị trường
- Phân cấp bắt đầu với sự minh định vai trò của:
 - Nhà nước sv. thị trường
 - Khu vực nhà nước sv. kinh doanh sv. dân sự
 - Kinh tế nhà nước sv. kinh tế tư nhân

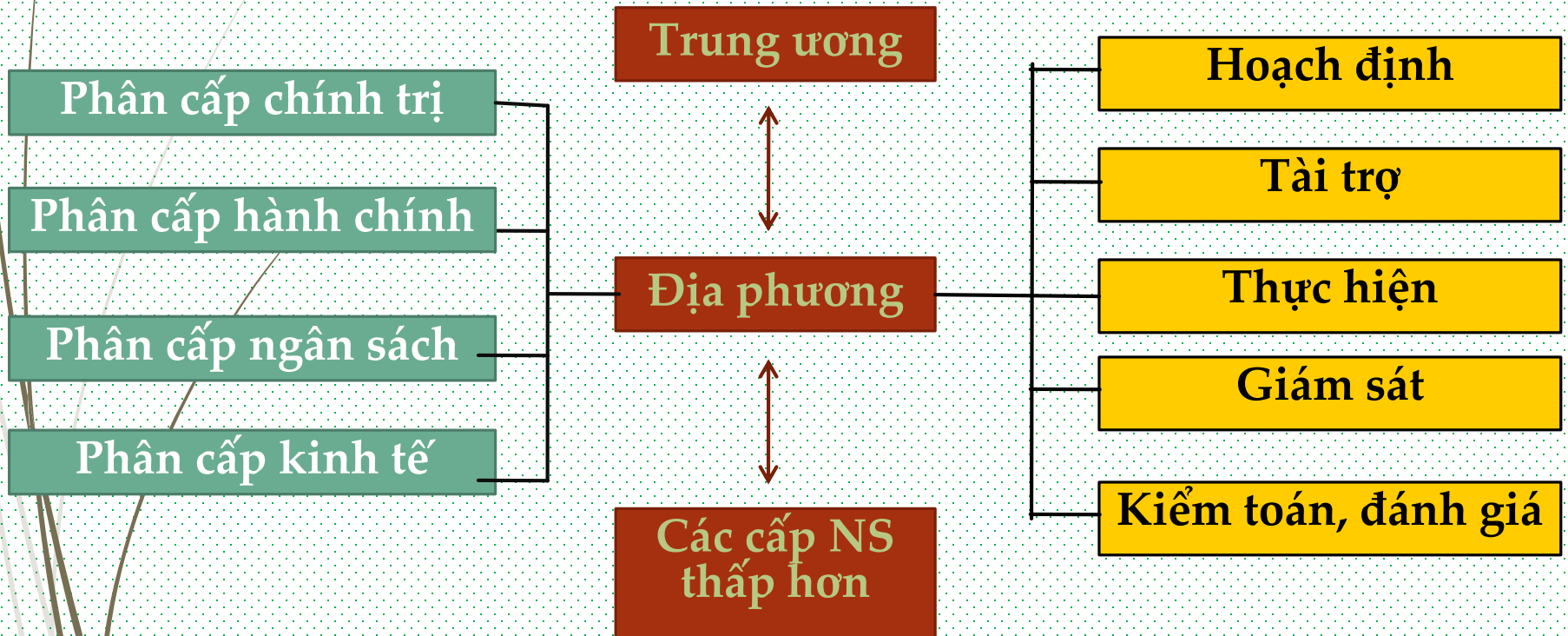
Chỉ số phân cấp



Ghi chú: Màu sắc của các quốc gia tương ứng với tỷ lệ phần trăm phân phối của thế giới: Đỏ – 0-25%, Vàng – 25-50%, Xanh Dương – 50-75%, Xanh Lá – 75-100%.

Nguồn: Maksym Ivanyna and Anwar Shah 2013

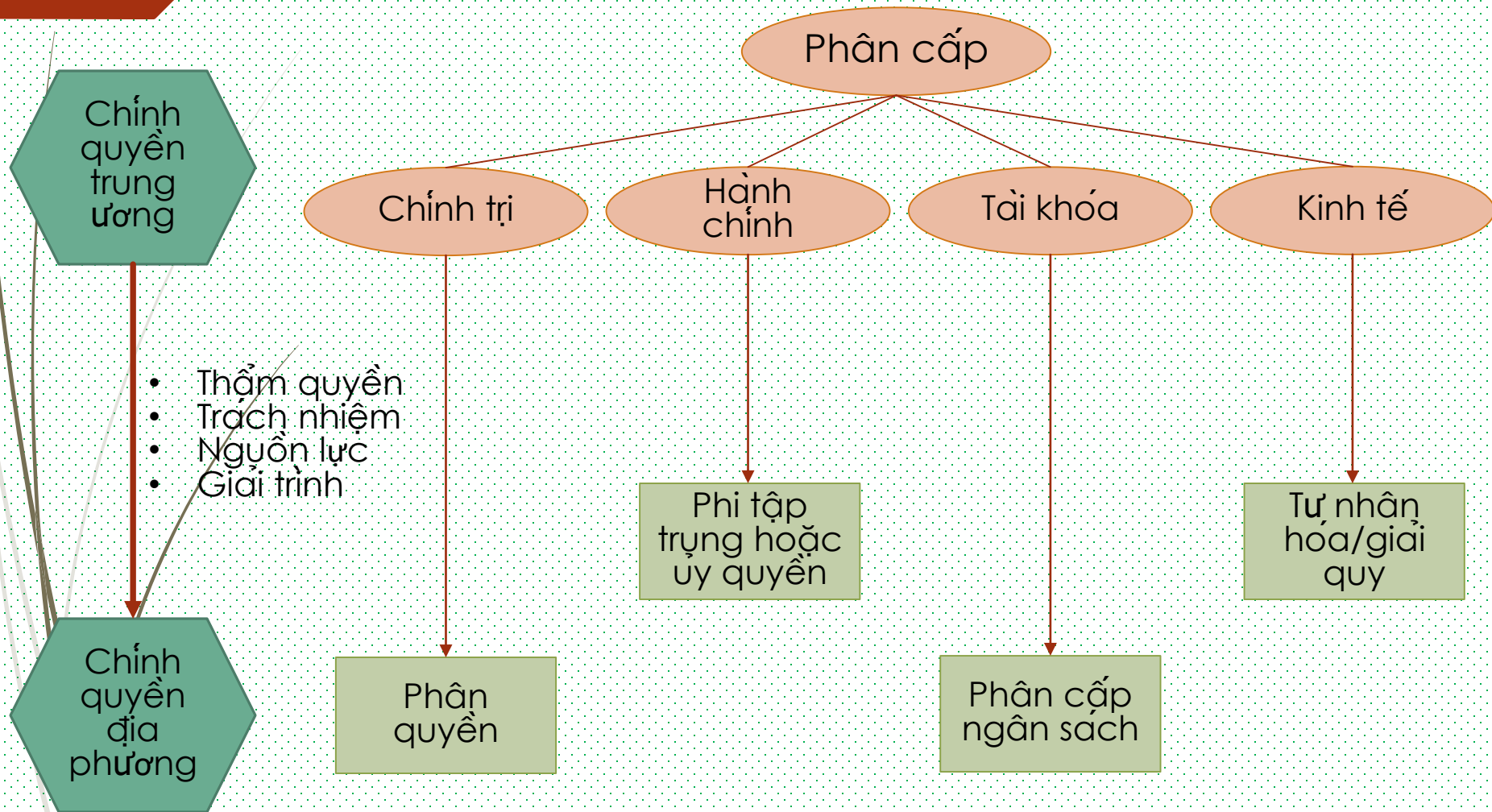
Sơ đồ khái niệm phân cấp



Các mô hình phân cấp

- Mô hình giảm tập trung (deconcentration model)
- Mô hình ủy quyền (delegation model)
- Mô hình phân quyền (devolution model)
- Mô hình hỗn hợp (mixed models)

Tổ chức các mô hình phân cấp



Mô hình giảm tập trung

- Cấp độ cao nhất về tập trung tài khóa
- Chính quyền địa phương có ít hoặc gần như không có quyền độc lập về nguồn thu
- Tiến trình hoạch định chính sách mang tính tập trung, chỉ việc thực thi chính sách được phân cấp
- Các bộ ngành có thẩm quyền phân bổ ngân sách về cho các sở ngành địa phương
- Chính quyền địa phương chỉ có vai trò tư vấn và điều phối

Mô hình ủy quyền

- ▶ Trung ương cung cấp khuôn khổ tài khóa cũng như quy tắc, luật lệ cho việc phân bổ nguồn lực.
- ▶ Chính quyền địa phương chỉ thu thuế nội địa hoặc thuế địa phương một cách hạn chế.
- ▶ Chính quyền địa phương nhận trợ cấp trọn gói từ trung ương.
- ▶ Các bộ ngành và địa phương có thẩm quyền cùng tham gia vào việc phân bổ ngân sách cho các dự án.
- ▶ Chính quyền địa phương có một số thẩm quyền trong việc tái phân bổ lại nguồn lực giữa các khu vực khác nhau.

Mô hình phân quyền

- ▶ Chính quyền địa phương có đủ thẩm quyền để thu thuế và chia sẻ với trung ương.
- ▶ Chính phủ cung cấp các định hướng thông qua các chính sách ở tầm quốc gia.
- ▶ Chính quyền địa phương có quyền độc lập trong việc hoạch định và phân bổ ngân sách cho các khu vực/lĩnh vực khác nhau.
- ▶ Vai trò của các bộ ngành là áp dụng các chính sách đã được quyết định bởi các chính quyền địa phương.

Mô hình hỗn hợp

- Mỗi lĩnh vực đều có những đặc tính khác nhau, ví dụ:
 - Giáo dục trở nên hiệu quả dưới mô hình phi tập trung.
 - Y tế lại phù hợp dưới mô hình ủy quyền.
 - Nông nghiệp thường đòi hỏi được phân cấp nhiều hơn như trong mô hình phân quyền.

Tại sao cần phân cấp: Cơ sở thực tiễn

- **Lịch sử**
 - Kinh nghiệm của các nước tập trung hóa cao độ
 - Chính quyền trung ương quá tải, kém hiệu quả
 - Xung đột sắc tộc và tôn giáo
- **Kinh tế**
 - Hiệu quả
 - Hiệu năng
 - Bền vững
 - Linh hoạt – “glocalization”
- **Chính trị**
 - Tăng cường sự tham gia của các nhóm thiểu số
 - Giữ gìn mô hình liên bang (bảo tồn tiểu bang)

Tại sao cần phân cấp: Cơ sở lý thuyết

➤ **Stigler (1957):**

- Nhà nước của dân hoạt động tốt nhất khi ở gần dân nhất
- Nhà nước do dân nếu như người dân có quyền bỏ phiếu cho loại hình và số lượng dịch vụ công mà họ cần

➤ **Oates (1972):** “Dịch vụ công nên do cấp chính quyền đại diện tốt nhất cho vùng hay địa phương được hưởng lợi cung cấp”

➤ **WB (2010):** Việc chuyển giao quyền hạn và trách nhiệm từ chính quyền trung ương xuống cho chính quyền địa phương đưa cấp chính quyền ra quyết định đến gần dân hơn, sẽ giúp tăng cường hiệu quả, tính công bằng, sự minh bạch, và trách nhiệm giải trình của khu vực công

Tại sao phân cấp?

14

► Hiệu suất và hiệu quả kinh tế

- **Phạm vi kiểm soát hạn chế:** đáp ứng những ưu tiên địa phương đa dạng và thường thay đổi; sử dụng công nghệ thích hợp; cải thiện độ bền vững về đầu tư; tạo ra khuyến khích tăng trưởng
- **Phòng thí nghiệm đổi mới:** tạo không gian để thử nghiệm và trao đổi dựa trên những thành công và thất bại của địa phương
- **Hạn chế tài khóa:** mở rộng cơ sở thuế, huy động nguồn lực bổ sung
- **Xu hướng dân số:** lợi thế theo quy mô, phạm vi, sự gắn gũi và tích tụ; tập hợp nguồn nhân lực có kỹ năng lớn hơn larger pools of skilled human resources

► Lợi ích chính trị

- **Chuyển trách nhiệm:** cải thiện quản trị (hay đổ lỗi người khác . . .)
- **Các phương án lên tiếng và bỏ đi:** bày tỏ bất mãn và khả năng di chuyển
- **Nhu cầu địa phương hiệu quả:** gia tăng năng lực và độ sẵn lòng chi trả
- **Bảo toàn tiểu bang:** thỏa ước/thỏa hiệp chính trị

Một số xu hướng có tính toàn cầu trong quản trị nhà nước

THẾ KỶ 20

- Nhất thể
- Trung ương hóa
- Trung tâm quản lý
- Hành chính nhà nước
- Mệnh lệnh và kiểm soát
- Kiểm soát đầu vào
- Trách nhiệm giải trình từ trên xuống
- Phụ thuộc nội bộ
- Đóng và chậm
- Không chấp nhận rủi ro

THẾ KỶ 21

- Liên bang / liên đoàn
- Toàn cầu hóa và địa phương hóa
- Trung tâm lãnh đạo
- Cùng tham gia
- Đáp ứng trước công dân
- Kiểm soát kết quả
- Trách nhiệm giải trình từ dưới lên
- Cạnh tranh
- Nhanh và mở
- Tự do thành công / thất bại

Một số yêu cầu của phân cấp

- Ổn định vĩ mô
- Bền vững tài khóa
- Uy tín ngân sách
- Hệ thống quản lý tài chính công vận hành tốt
- Tính rõ ràng về trách nhiệm thu và chi ngân sách
- Một hệ thống chuyển giao ngân sách chéo được thiết kế tốt
- Sự đồng thuận chính trị

Một số “điều kiện cần” để phân cấp hiệu quả

- **Minh bạch thông tin:** Cộng đồng dân cư địa phương phải được tiếp cận thông tin về các quyết định công một cách đầy đủ, kịp thời, và chính xác.
- **Tiếng nói:** Có cơ chế hiệu lực để người truyền đạt ý nguyện và các ưu tiên tới chính quyền.
- **Trách nhiệm giải trình:** Với chính quyền cấp trên và với người dân địa phương
- **Nguồn lực:** Trách nhiệm phải đi đôi với nguồn lực
- **Quy mô đủ lớn:** Để tận dụng lợi thế kinh tế nhờ quy mô và “nội hóa” được ngoại tác

Kết quả phân cấp

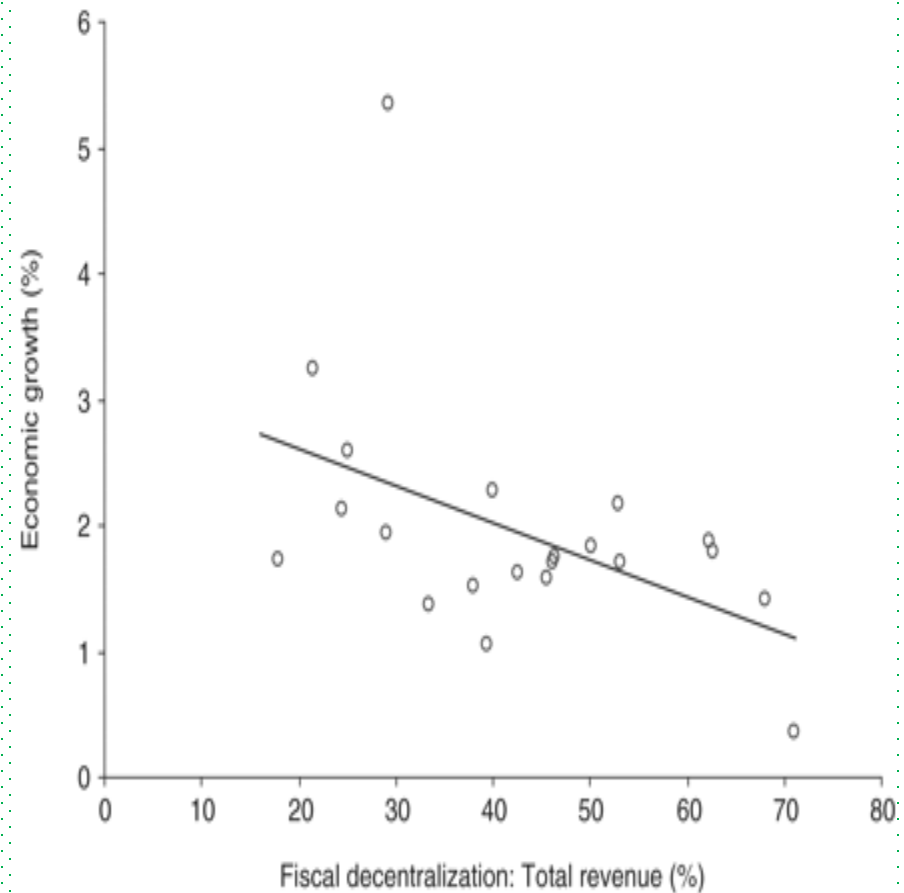
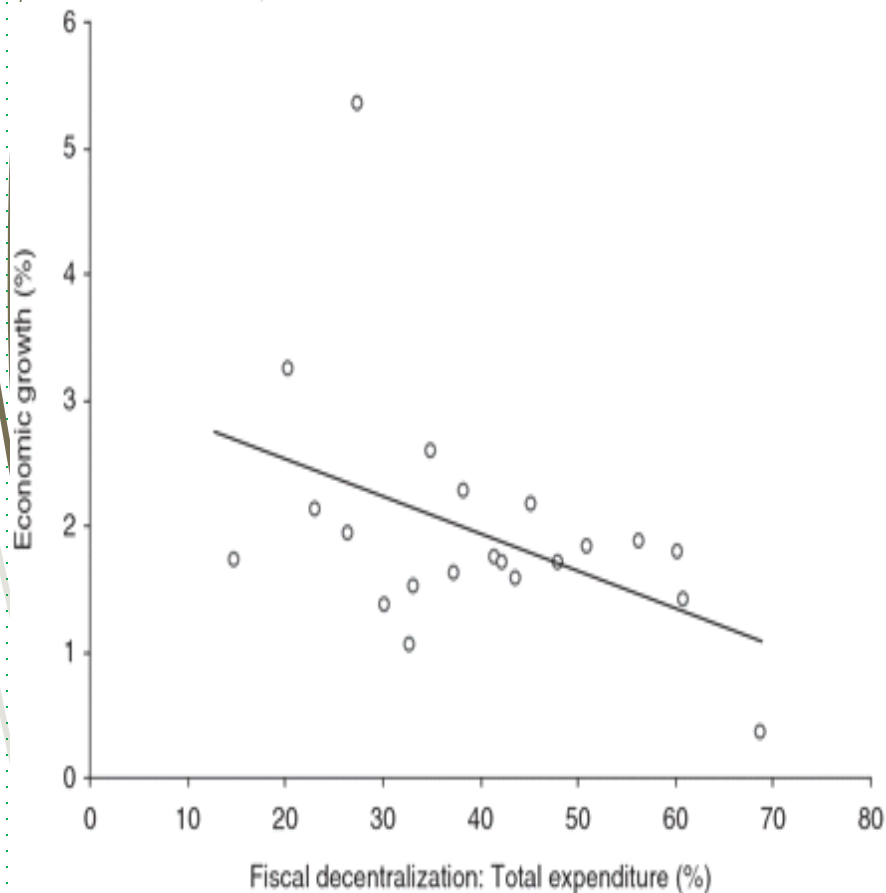
18

Quan hệ giữa phân cấp với phát triển kinh tế

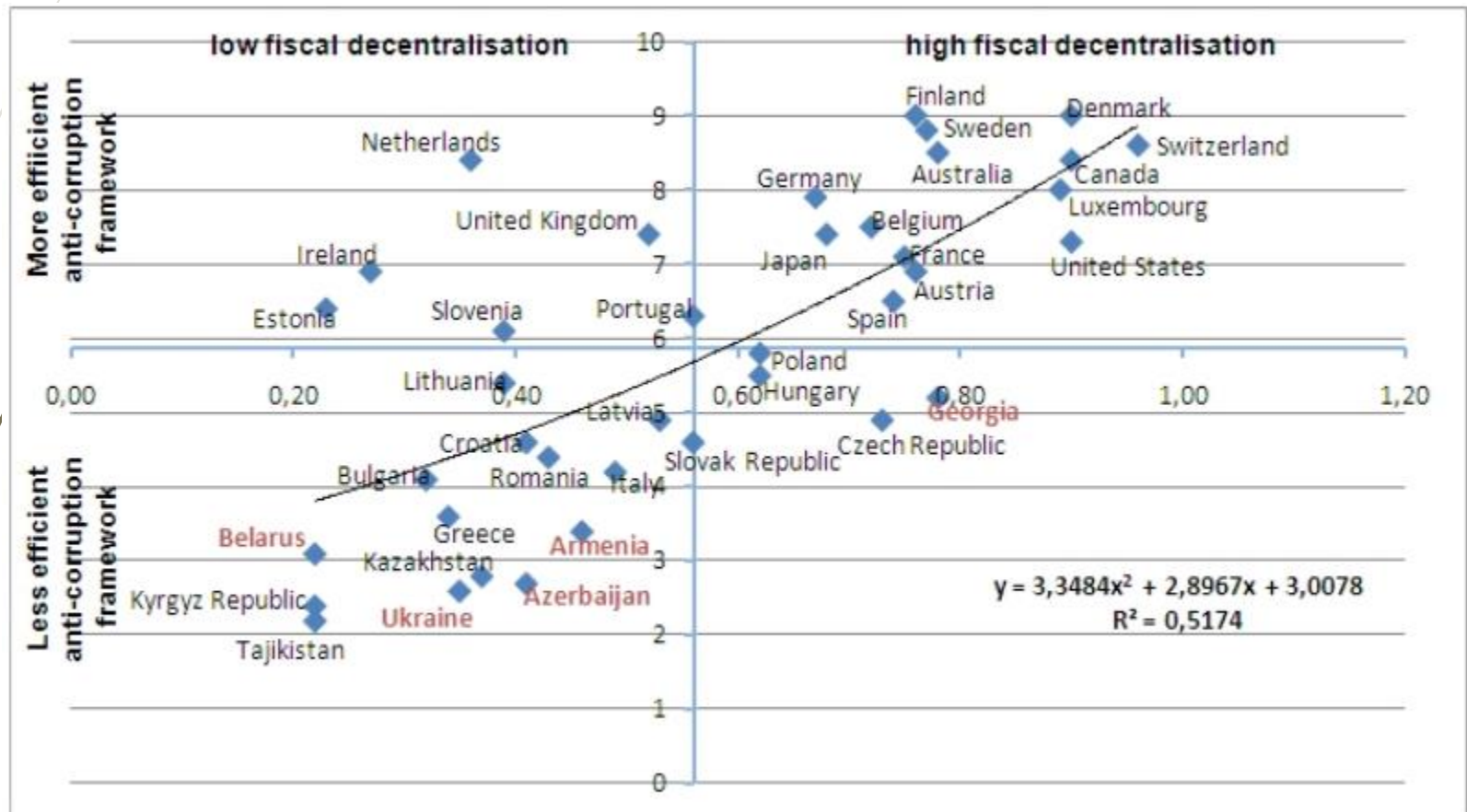
Tác giả (năm)	Mẫu	Thời kỳ	Phát hiện
Akai and Sakata (2002)	USA	1988–1996	Tích cực và có ý nghĩa
Baskaran and Feld (2009)	23 nước OECD	1975–2001	Tiêu cực nhưng không mạnh
Davoodi and Zou (1998)	46 quốc gia	1970–1989	Các nước đang phát triển: tiêu cực, nhưng không có ý nghĩa; các nước OECD không có tương quan
Imi (2005)	51 quốc gia	1997–2001	Tích cực và có ý nghĩa
Lin and Liu (2000)	Trung Quốc	1970–1993	Tích cực và có ý nghĩa
Rodríguez-Pose and Bwire (2004)	Đức, Ấn Độ, Ý, Mê-hi-cô, Tây Ban Nha và Mỹ	Different periods until 2001	Hầu hết không có ý nghĩa, trừ Mê-hi-cô, Mỹ, và một phần là Ấn Độ nơi có ý nghĩa tiêu cực
Stansel (2005)	Khu vực đô thị ở Hoa Kỳ	1960–1990	Tích cực và có ý nghĩa
ThieBen (2003)	26 quốc gia	1973–1998	Mối quan hệ hình khối
Thornton (2007)	19 nước OECD	1980–2000	Không có ý nghĩa thống kê
Woller and Phillips (1998)	23 nước kém phát triển (LDCs)	1974–1991	Không có mối quan hệ
Zhang and Zou (1998)	Trung Quốc	1980–1992	Tiêu cực và có ý nghĩa
Zhang and Zou (2001)	Trung Quốc	1987–1993	Tiêu cực và có ý nghĩa

Nguồn: Rodríguez-Pose et al. (2009).

Kết quả phân cấp ở các nước OECD



Quan hệ giữa phân cấp ngân sách và tham nhũng



Kết quả phân cấp (1)

- Thường không rõ ràng
- Nguyên nhân thất bại:
 - **Thiết kế:** Mục tiêu mâu thuẫn (vd: phân cấp để tập quyền)
 - **Thực thi:**
 - Phân quyền không đồng bộ
 - Quyền không đi đôi với tiền
 - Quyền không đi đôi với nhân sự
 - Quyền không đi đôi với chế ước quyền
 - **Đánh giá:** Khó khăn trong đo lường

Kết quả phân cấp (2)

- Tiệm tiến sv. Vụ nỗ lớn:
 - Quy mô kiểm soát được
 - Tiến hành từng bước
 - Phân cấp với các chức năng cụ thể
- Biện pháp hỗ trợ phân cấp:
 - Xây dựng năng lực
 - Khuyến khích hợp lý
 - Cam kết chính trị
 - Chuyển giao và tài trợ ngân sách hợp lý
 - Phân cấp thuế giúp tăng nguồn thu địa phương

Một số cảnh báo

- Hệ thống (chính trị, kinh tế, hành chính ...) có tính tự-duy-trì, vì vậy không thể thay đổi trong một sớm một chiều
- Phân cấp có thể dẫn đến mất ổn định, giảm hiệu quả, tăng tham nhũng
- Không thích hợp với các quốc gia/ vùng lãnh thổ đang gặp khủng hoảng nghiêm trọng

Cảnh báo

24

➤ **Rủi ro bất ổn chính trị**

- Không phải là giải pháp nhanh cho các vấn đề hành chính/chính trị/kinh tế
- Có thể hủy hoại sự ổn định, làm xói mòn hiệu quả, gia tăng tham nhũng trong quá trình chuyển đổi
- Không phù hợp cho một quốc gia đang gặp phải khủng hoảng nghiêm trọng

➤ **Rủi ro mất cân bằng kinh tế vĩ mô**

- Không có giới hạn ngân sách cứng → thâm hụt lớn, kéo dài
- Bảo lãnh ngầm của chính quyền trung ương → vay nợ thiếu bền vững

➤ **Rủi ro đối với cung cấp hạ tầng và dịch vụ thiết yếu**

- Năng lực thể chế của chính quyền địa phương không tương xứng
- Tham nhũng cũng phân cấp với độ bất định gia tăng

➤ **Rủi ro bất bình đẳng xã hội**

- Có thể làm xấu đi tình trạng mất cân đối vùng
- Có thể làm xấu đi tình trạng bất bình đẳng địa phương

Phân cấp ở Việt Nam

- Lịch sử Việt Nam mang đậm dấu ấn tập trung hóa, nhưng cũng luôn tồn tại sự phân tán quyền lực
- Cho đến thập niên 1970, nhà nước tiếp tục mang tính tập trung hóa cao độ, chính quyền ĐP phụ thuộc vào ngân sách và hỗ trợ từ TƯ
- Từ đầu 1980s, “xé rào” và đổi mới kinh tế địa phương đánh dấu sự chấp nhận nhu cầu cải cách theo hướng phi tập trung hóa và phân cấp
- Phân cấp quản lý đảm quyền làm chủ của ba cấp:
 - Quyền quyết định của trung ương
 - Quyền chủ động của các địa phương
 - Quyền tự chủ SX-KD của đơn vị kinh tế cơ sở.

Phân cấp ở Việt Nam

- Ở Việt Nam, “decentralization” được dịch là “phân cấp, phân quyền”, nghĩa là “phân cấp quản lý hành chính nhà nước và phân chia quyền lực”.
- Nhưng trong một thời gian dài, “decentralization” chủ yếu được hiểu là “phân cấp hành chính”
- Hệ quả là:
 - Phân cấp không đầy đủ và trọn vẹn
 - Phân cấp không đồng bộ, thiếu sự phối hợp
 - Nhà nước trung ương bị quá tải
 - Quyền tự chủ của địa phương bị hạn chế

Đặc điểm của phân cấp ở Việt Nam

- **Lấy cấp trên làm trung tâm:** các chức năng mà chính quyền cấp trên không thực hiện sẽ được chính quyền cấp thấp hơn thực hiện.
 - Không gian của chính quyền cấp thấp hơn bị hạn chế, trong khi chính quyền cấp cao hơn bị quá tải và không thể quản lý được
 - Chính quyền cấp dưới có xu hướng lệ thuộc một cách thụ động vào chính quyền cấp trên
- **“Giữ lớn, buông nhỏ”:**
 - Phân cấp về quản lý đầu tư
 - Phân cấp thị trường: Cải cách DNNN
 - CPH và tập đoàn NN

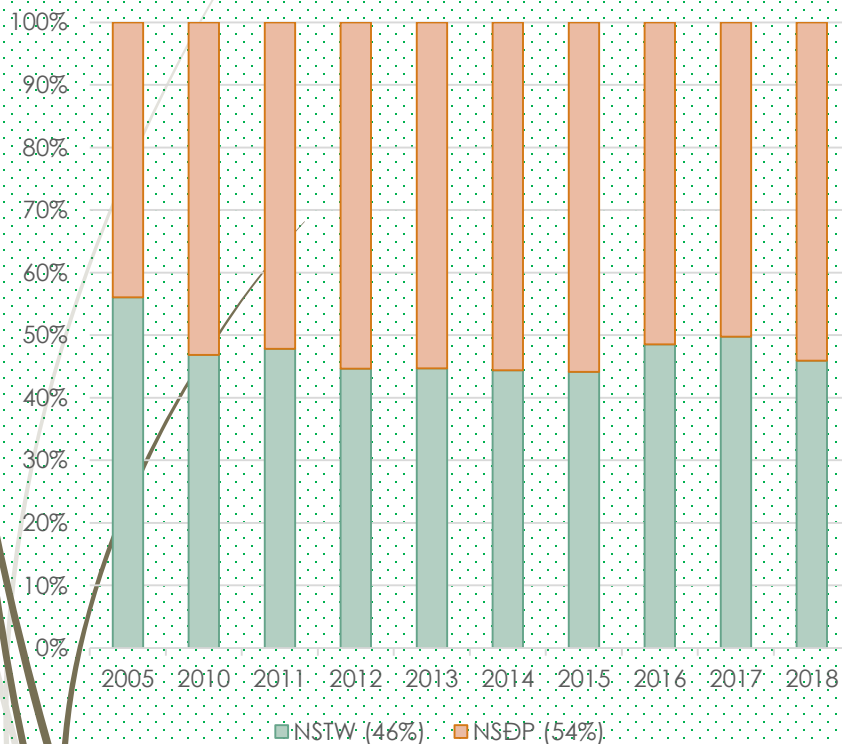
Kết quả phân cấp ở Việt Nam

28

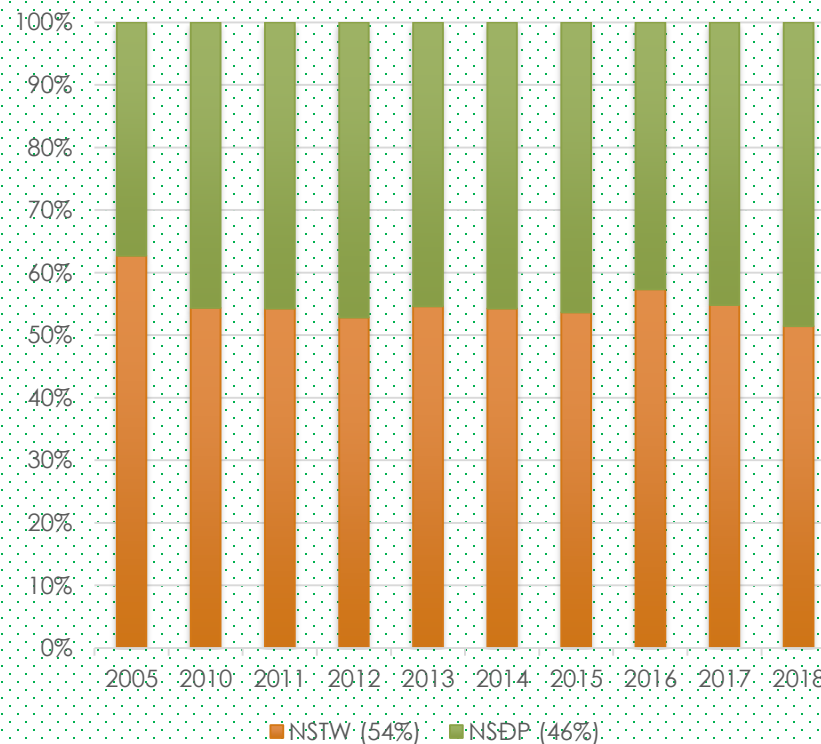
- Những thành công lớn nhất gắn liền với sự hạn chế vai trò kinh tế của Nhà nước và sự tham gia ngày một tăng của thị trường và của khu vực dân doanh.
 - Bản chất của cải cách là sự chuyển đổi vai trò nhà nước
 - Cải cách trong nông nghiệp và nông thôn
 - Cải cách trong hoạt động ngoại thương
 - Cải cách trong lĩnh vực doanh nghiệp

Phân cấp ngân sách ở Việt Nam

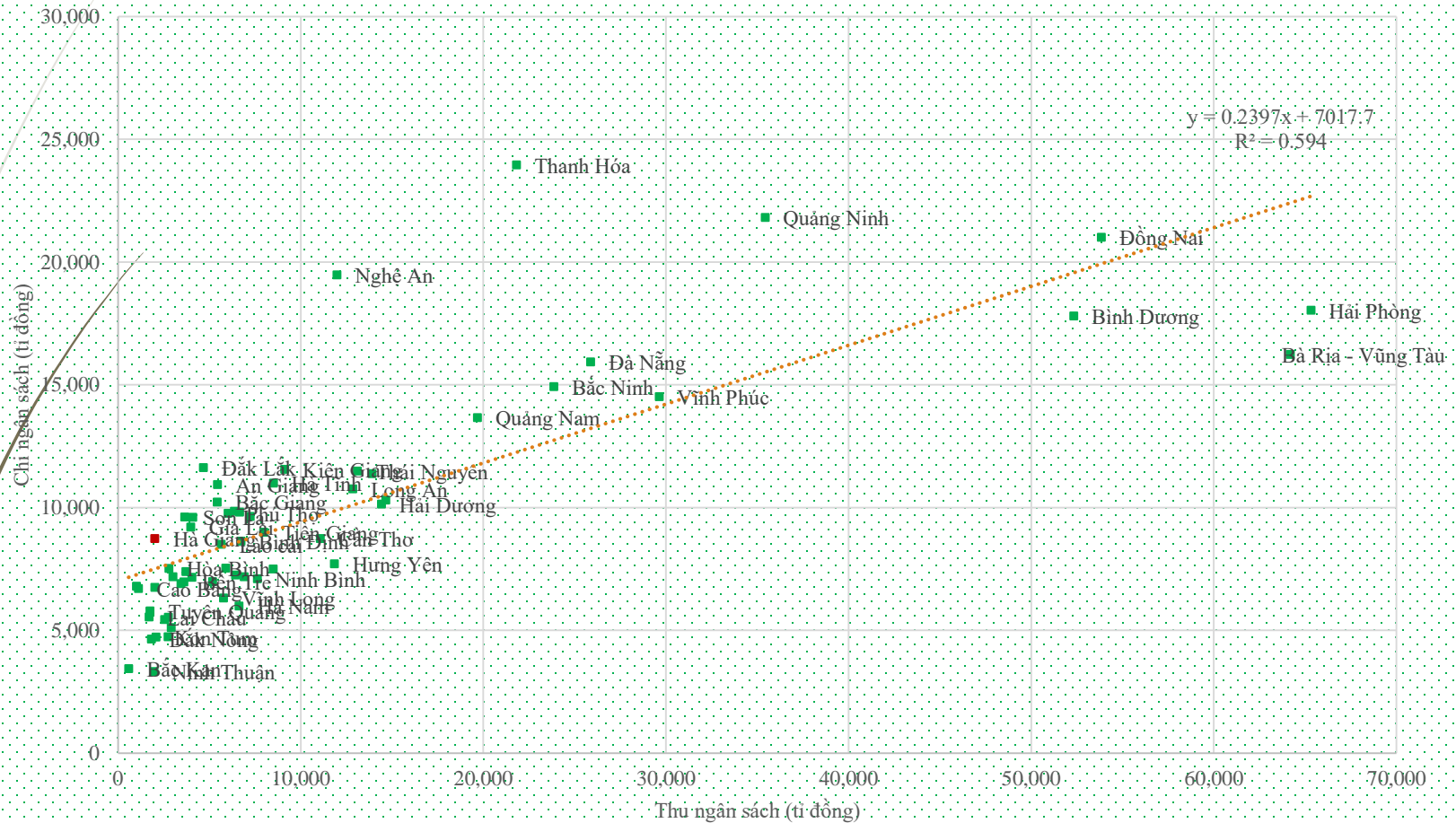
Thu ngân sách



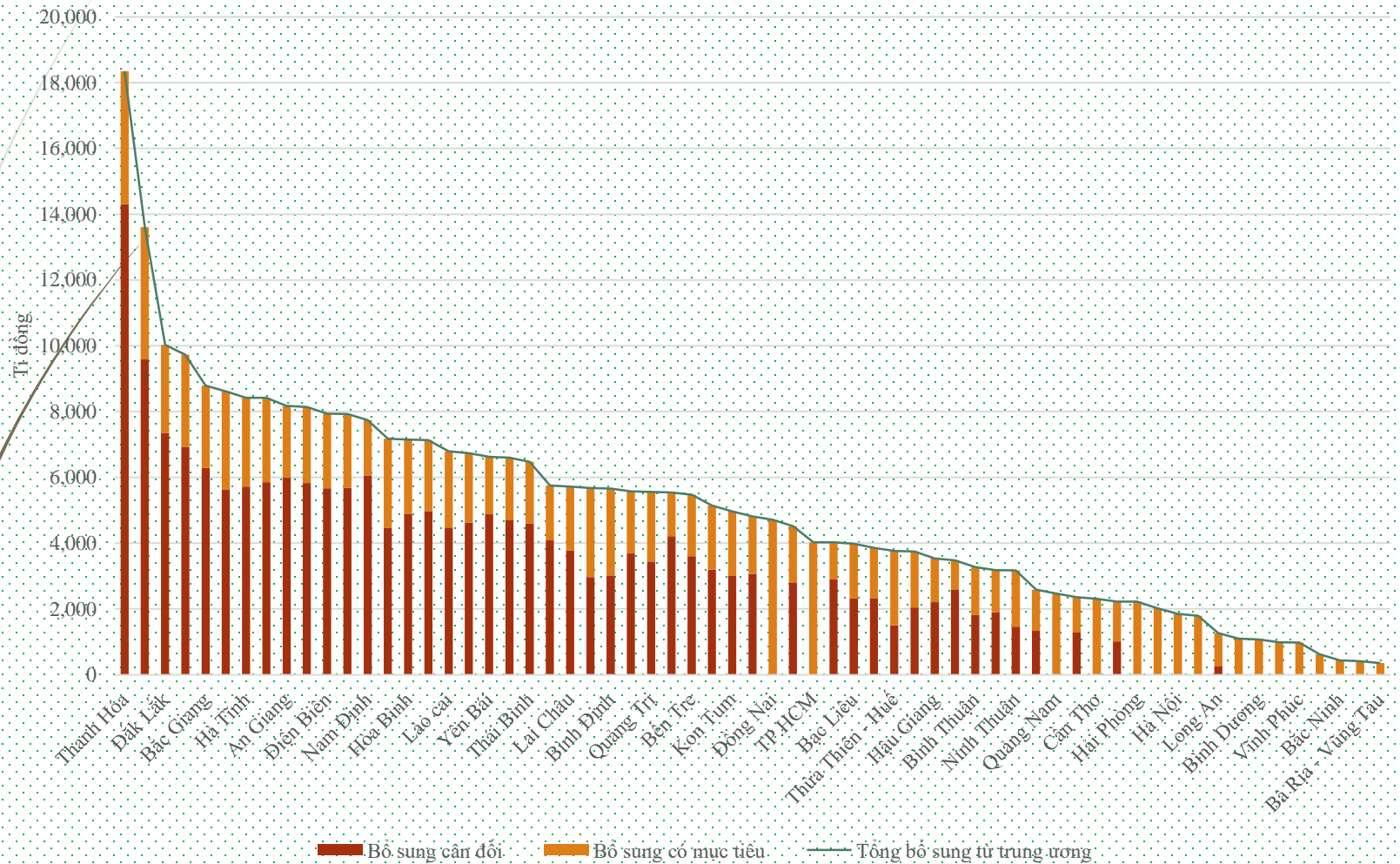
Chi ngân sách



Tương quan về quan hệ thu - chi ngân sách của các địa phương 2017 (tỉ VNĐ)



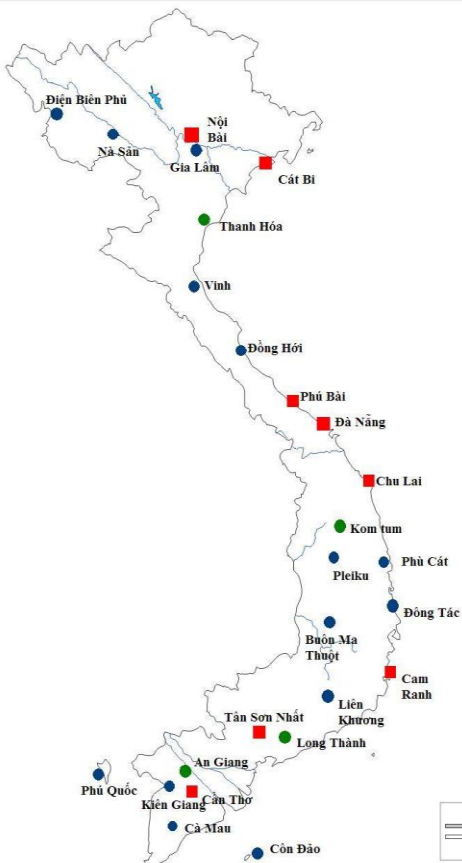
Bổ sung của trung ương cho các địa phương năm 2018 (tỉ VNĐ)



Thiếu điều kiện cần để phân cấp hiệu quả

32

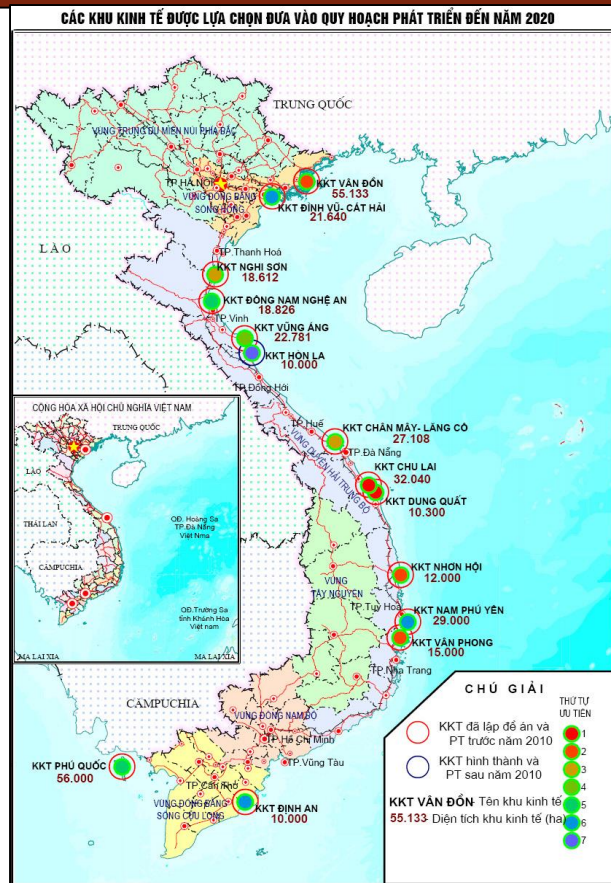
TÌNH TRẠNG CHIA CẮT THỂ CHẾ Ở VIỆT NAM



SÂN BAY



CẢNG BIỂN



KHU KINH TẾ

Một số hạn chế khác của phân cấp

- Phân cấp đồng loạt và đại trà
- Phân cấp chưa đồng bộ
 - Giữa các nội dung phân cấp
 - Giữa các cấp chính quyền ở địa phương
- Cơ chế giám sát và phối hợp còn thiếu và yếu
- Hạn chế xuất phát từ sự tương tác giữa chính sách phân cấp với môi trường thể chế
 - Chạy theo thành tích GDP
 - Tư duy “nhiệm kỳ” và cục bộ địa phương
 - Cách chia sẻ ngân sách khuyến khích ĐP ỷ lại
 - Kỷ luật tài khóa lỏng lẻo ở tất cả các cấp

Bốn câu hỏi cơ bản của phân cấp ngân sách

- ▶ Ai làm việc gì?
 - ▶ Phân chia chức năng giữa các cấp chính quyền
- ▶ Ai đánh loại thuế nào?
 - ▶ Phân chia nguồn thu
- ▶ Làm thế nào khắc phục khác biệt về năng lực thu và nhu cầu chi giữa các địa phương?
 - ▶ Mất cân bằng hàng ngang
- ▶ Làm thế nào giải quyết hài hòa mối quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền?
 - ▶ Mất cân bằng hàng dọc giữa các cấp chính quyền

Phân cấp ngân sách

- Phân cấp ngân sách là nội dung trọng tâm của mọi hình thái phân cấp.
 - Ai tạo ra và ai phân bổ nguồn lực?
- Phân cấp ngân sách phản ánh mức độ phân cấp chung và có thể được nhìn nhận từ:
 - Mỗi quan hệ thu ngân sách giữa TƯ và ĐP
 - Mỗi quan hệ chi ngân sách giữa TƯ và ĐP
 - Mỗi quan hệ chuyển giao ngân sách giữa TƯ-ĐP
 - Mức độ tự chủ trong hoạt động thu, chi NSĐP

Phân cấp nguồn thu ở Việt Nam

- **Hai cấp ngân sách:** Trung ương và địa phương (tỉnh/thành)
- **Số thu của chính quyền TƯ:** thuế XNK, VAT, TTĐB của hàng nhập khẩu; thuế và thu khác từ dầu khí; CIT của công ty hạch toán toàn ngành
- **Số thu của CQ địa phương:** thuế nhà đất; thuế tài nguyên thiên nhiên (không bao gồm dầu khí); thuế môn bài; thuế chuyển nhượng quyền sử dụng đất; phí sử dụng đất; tiền cho thuê đất; thu từ cho thuê và bán nhà thuộc sở hữu nhà nước; lệ phí trước bạ và hầu hết các loại phí và lệ phí khác.
- **Các khoản thuế chia sẻ:** VAT (trừ VAT của hàng nhập khẩu); PIT (trừ các DN hạch toán toàn ngành); PIT; thuế tiêu thụ đặc biệt (hh&dv trong nước); phí xăng dầu.

Phân công trách nhiệm chi ngân sách

- ▶ Phân công giữa CQTƯ và CQĐP tương xứng với vùng địa lý hưởng lợi ích:
 - ▶ CQTƯ phụ trách các chương trình, dự án và dịch vụ quốc gia và liên tỉnh (dự án thủy lợi chính, kiểm soát lũ lụt và đắp đê, đường quốc lộ; giáo dục đại học)
 - ▶ CQĐP có trách nhiệm đối với những dịch vụ mà vùng hưởng lợi nằm trong biên giới địa lý của họ (bảo trì và sửa chữa các công trình thủy lợi nhỏ và đường sá ngoài đường quốc lộ; giáo dục tiểu học và trung học)

Tỷ lệ chia sẻ giữa TƯ và ĐP

- Phương trình cân bằng tài khóa địa phương:

$$A = B + t.C + T$$

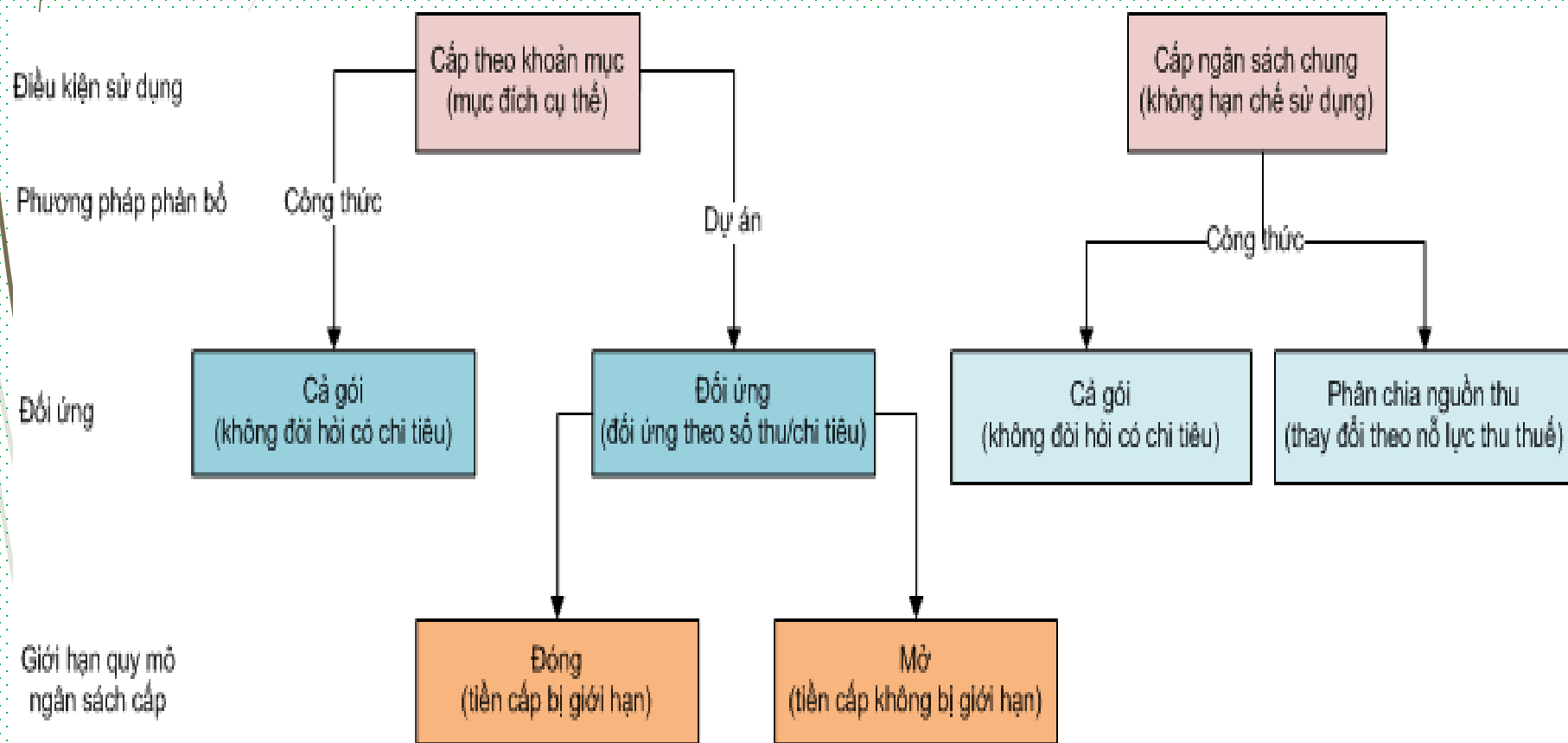
- A = Tổng chi ngân sách của địa phương
- B = Các khoản thu NSDP hưởng 100%
- C = Các khoản thu chia sẻ giữa TƯ và ĐP
- t = Tỷ lệ phân chia
- T = Chuyển giao (trợ cấp) từ TƯ cho ĐP
- Nếu $A > B + C \rightarrow$ NSTƯ bù:
 - $t = 100\%$ và $T = A - (B + C)$
- Nếu $A \leq B + C \rightarrow$ NSTƯ không bù:
 - $T = 0$ và $t = (A - B)/C$

Trợ cấp ngân sách

Xét dưới 4 khía cạnh:

- (i) Trợ cấp có mục đích cụ thể (specific) sv. trợ cấp có mục đích chung (general) nhằm giải quyết mất cân bằng hàng dọc
- (ii) Trợ cấp tự động phân bổ theo công thức sv. trợ cấp theo dự án
- (iii) Trợ cấp cả gói (lump-sum) sv. trợ cấp đối ứng (matching)
- (iv) Trợ cấp không giới hạn (open-ended) sv. trợ cấp bị giới hạn (closed-ended)

Các loại hình cấp ngân sách



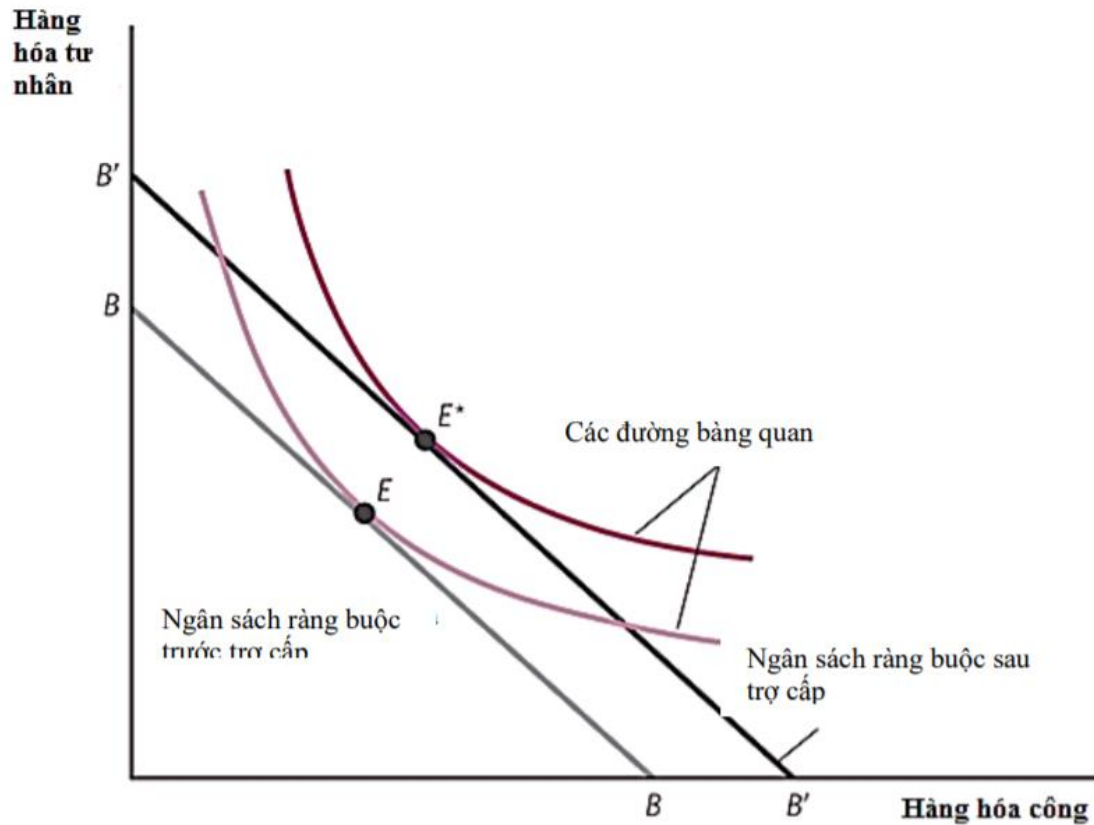
Đặc điểm của trợ cấp ngân sách

- Trợ cấp đối ứng không giới hạn làm tăng chi tiêu của chính quyền cho dịch vụ được trợ cấp nhiều hơn trợ cấp cả gói “có cùng quy mô”
- Nhưng trợ cấp cả gói làm tăng mức hữu dụng của người nhận nhiều hơn
- Trợ cấp đối ứng bị giới hạn có thể là trợ cấp đối ứng hoặc trợ cấp cả gói
- Trợ cấp đối ứng giúp giảm nhẹ thuế

Đặc điểm trợ cấp ngân sách

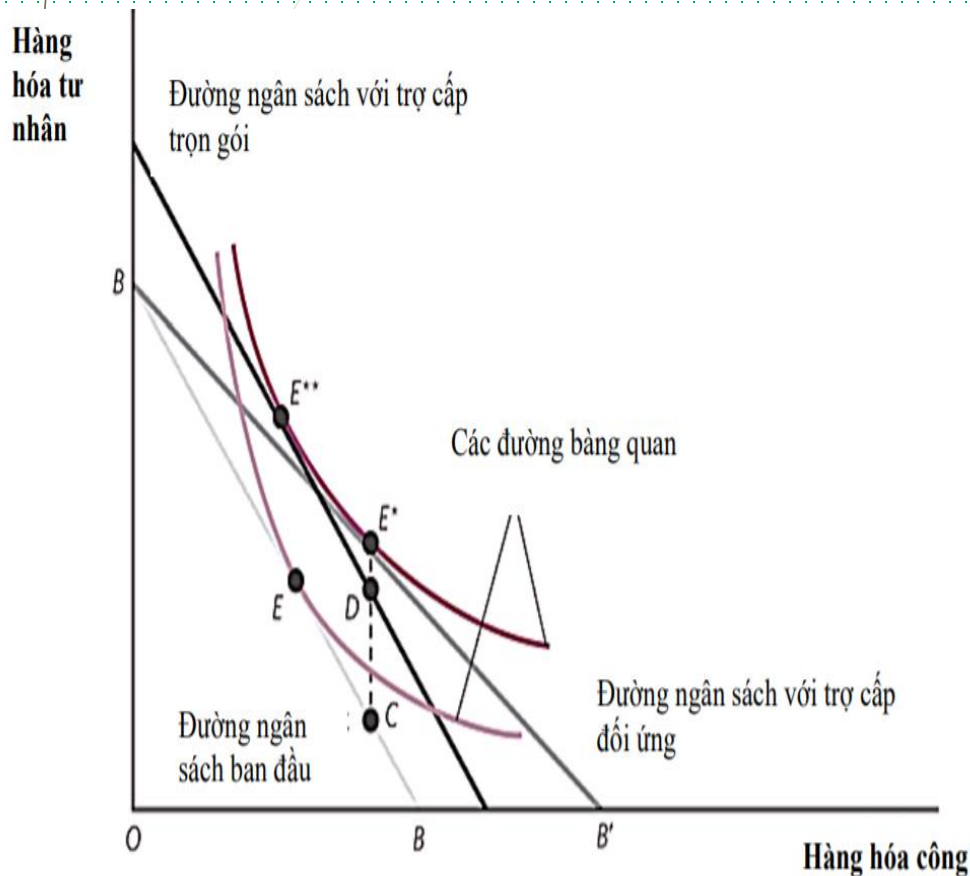
- ▶ Trợ cấp cả gói có mục đích cụ thể có thể không khác với trợ cấp có mục đích chung
- ▶ Trợ cấp theo nỗ lực thuế là trợ cấp đối ứng
 - ▶ Nỗ lực thuế = tiền thu thuế/thu nhập, hoặc
= thuế tài sản/giá trị chịu thuế
- ▶ Nếu tổng trợ cấp của chính quyền trung ương là cố định, thì sẽ có cạnh tranh về thuế suất giữa các địa phương

Trợ cấp trọn gói



Một khoản chuyển giao trọn gói cho một cộng đồng sẽ làm tăng chi tiêu công, nhưng với giá trị thấp hơn giá trị chuyển giao; thuế địa phương sẽ giảm.

Tác động của trợ cấp đối ứng



- Các khoản trợ cấp đối ứng giúp giảm giá của hàng hóa công địa phương và tăng mức sử dụng các mặt hàng này. Với một khoản trợ cấp đối ứng chiếm 50 phần trăm, để nhận được 1 USD tài trợ cho hàng hóa công, thì cộng đồng chỉ từ bỏ 50 xu (cents) giá trị hàng hóa tư nhân. Khoản trợ cấp trọn gói CD đem lại mức thỏa dụng tương tự khoản trợ cấp đối ứng CE*.

Một số nguyên tắc trợ cấp hiệu quả

- Đơn giản, minh bạch
- Ổn định, có thể dự báo được
- Đáp ứng nhu cầu và mục tiêu địa phương
- Khả thi về mặt quản lý
- Đủ nguồn thu
- Tối thiểu hóa tác dụng phụ (khuyến khích đúng)