

MẤT CÂN ĐỐI TÀI KHOẢ TRONG PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM

ThS NGUYỄN XUÂN THU*

Phân cấp ngân sách nhà nước (NSNN) cho phép tạo ra nguồn lực tài chính độc lập tương đối cho mỗi cấp chính quyền chủ động thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình. Ở Việt Nam, xu hướng phân cấp quản lý NSNN bắt đầu rõ nét từ những năm 1990. Luật NSNN năm 1996 là văn bản luật đầu tiên quy định rõ ràng về phân cấp quản lý NSNN. Đặc biệt, Luật NSNN năm 2002 đã tăng cường quyền lực của chính quyền địa phương (CQĐP) trong quyết định dự toán ngân sách, tăng thêm các khoản thu cho ngân sách địa phương¹. Các bằng chứng thực nghiệm cho thấy việc phân cấp quản lý NSNN đã đem lại tác động tích cực đến phát triển kinh tế và xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam². Tuy nhiên, giống như nhiều quốc gia thực hiện phân cấp khác, Việt Nam cũng gặp phải vấn đề mất “cân đối tài khoá”, lý do là các CQĐP chịu trách nhiệm chi tiêu nhiều hơn, trong khi nguồn thu ngân sách không được mở rộng và gia tăng tương xứng. Bài viết này tập trung đánh giá mức độ mất cân đối tài khoá ở Việt Nam, từ đó chỉ ra các vấn đề cần quan tâm trong phân cấp quản lý NSNN.

Mất cân đối tài khoá có thể xem xét theo hai khía cạnh: mất cân đối theo chiều dọc và mất cân đối theo chiều ngang.

Mất cân đối tài khoá theo chiều dọc (Vertical fiscal imbalance - VFI) phản ánh sự mất cân đối giữa nhiệm vụ chi tiêu với nguồn thu được trực tiếp quản lý và sử dụng giữa các cấp chính quyền. Có hai hướng để cải thiện VFI: *thứ nhất*, giao nguồn lực nhiều hơn cho CQĐP nếu giữ

nguyên trách nhiệm chi tiêu của CQĐP; *thứ hai*, phân định lại trách nhiệm chi tiêu cho chính quyền trung ương (CQTƯ) nếu không thay đổi nguồn thu của CQĐP. Xuất phát từ cách tiếp cận này, có thể đo lường VFI một cách đơn giản bằng công thức:

$$VFI = \frac{\text{Thu NSTƯ}}{\text{Thu NSĐP hưởng theo phân cấp}} - \frac{\text{Chi NSTƯ}}{\text{Chi NSĐP theo phân cấp}}$$

Hệ số VFI càng cao phản ánh mức độ mất cân đối tài khoá theo chiều dọc càng cao và ngược lại (*xem bảng 1 ở cuối bài*).

Số liệu bảng 1 cho thấy mất cân đối tài khoá theo chiều dọc ở Việt Nam là khá rõ nét. Trong khi số thu ngân sách trung ương hưởng theo phân cấp bình quân gấp 2,12 lần số thu ngân sách địa phương hưởng theo phân cấp, thì nhiệm vụ chi ngân sách trung ương theo phân cấp chỉ nhiều hơn nhiệm vụ chi địa phương theo phân cấp bình quân là 1,27 lần. Hệ số VFI dương phản ánh mức độ mất cân đối về phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi giữa trung ương và địa phương. Đáng chú ý, từ năm 2007 đến nay, VFI có xu hướng giảm dần. Điều này cho thấy việc phân chia nguồn thu giữa trung ương và địa phương đã cân bằng hơn trong thời kỳ ổn định ngân sách giai đoạn hiện nay.

Mất cân đối tài khoá theo chiều ngang (Horizontal fiscal imbalance - HFI) phản ánh sự khác nhau về khả năng huy động

* Học viện Hành chính.

trong thu ngân sách giữa các chính quyền cùng cấp. HFI ở Việt Nam là do sự khác nhau về điều kiện kinh tế và nhu cầu chi tiêu giữa các địa phương. Thậm chí, cơ chế “chia sẻ thuế” và “chuyển giao” giữa các cấp chính quyền cũng làm cho HFI trầm trọng thêm. Do HFI phản ánh sự khác nhau trong khả năng huy động nguồn thu ngân sách của các CQĐP nên có thể đo lường HFI dựa trên thu ngân sách được hưởng theo phân cấp của các CQĐP (xem bảng 2 ở cuối bài).

Bảng 2 cho thấy, HFI của nước ta được cải thiện không đáng kể trong thời kỳ ổn định ngân sách vừa qua. Chênh lệch giữa CQĐP có số thu ngân sách hưởng theo phân cấp tính trên đầu người cao nhất với thấp nhất dao động từ 15,13 đến 17,35 lần. Hệ số phương sai phản ánh mức độ phân tán cũng hầu như không thay đổi (năm 2007 là 0,81; năm 2008, tăng lên 0,94; năm 2009, 2010 là 0,86). Theo Luật NSNN năm 2002, các nguồn thu ngân sách mà CQĐP được hưởng có thể chia làm hai nhóm: các nguồn thu được hưởng 100% và các nguồn thu được hưởng theo tỉ lệ phần trăm phân chia giữa CQTƯ và CQĐP. Thực tế, có 52/63 địa phương được hưởng trọn vẹn 100% các nguồn thu ngân sách phân chia theo tỉ lệ phần trăm, trừ 11 tỉnh, thành phố là Hà Nội, Hải Phòng, Quảng Ninh, Vĩnh Phúc, Đà Nẵng, Khánh Hoà, TP. Hồ Chí Minh, Đồng Nai, Bình Dương, Bà Rịa - Vũng Tàu, Cần Thơ³.

Để xử lý mất cân đối tài khóa, Việt Nam đã và đang sử dụng hệ thống điều hòa ngân sách với cách thiết kế khá đặc biệt: trung ương và các địa phương phân chia nguồn thu theo tỉ lệ phần trăm và tỉ lệ này được xác định đối với từng địa phương (trong khi ở các quốc gia khác, tỉ lệ này được xác định theo từng nguồn thu và áp dụng đồng nhất giữa các địa phương)⁴. Ngoài ra, CQTƯ còn thực hiện chuyển giao tài chính cho CQĐP dưới hình thức cấp bổ sung bao gồm: bổ sung cân đối (chuyển giao không điều kiện) và bổ sung có mục tiêu (chuyển

giao có điều kiện) nhằm đảm bảo cân bằng về năng lực tài chính giữa các CQĐP, đồng thời, đảm bảo cho tất cả các CQĐP có đủ nguồn lực để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ cơ bản của mình. Hệ thống trợ cấp của CQTƯ cho CQĐP đã làm giảm đáng kể mức độ HFI ở Việt Nam. Mức độ chênh lệch thu ngân sách địa phương tính theo đầu người (đã bao gồm cả trợ cấp) giữa nơi cao nhất và nơi thấp nhất đã giảm dần từ 7,87 lần năm 2007 xuống còn 5,18 lần năm 2010; giúp cải thiện đáng kể so với khi chưa thực hiện trợ cấp (hệ số này khi chưa thực hiện trợ cấp là 15,36). Tình trạng mất cân đối tài khóa ở Việt Nam đang đặt ra những vấn đề cần quan tâm, cụ thể như sau:

- Hệ số VFI của Việt Nam cao cho thấy mức lệ thuộc của CQĐP vào CQTƯ. Thu ngân sách địa phương theo phân cấp là hạn chế, nhiều địa phương phụ thuộc chủ yếu vào nguồn bổ sung từ ngân sách trung ương. Do đó, các CQĐP, đặc biệt là địa phương nghèo, kém chủ động, bị hạn chế về nguồn lực để xây dựng và duy trì kết cấu hạ tầng ở địa phương, làm giảm hiệu quả, hạn chế tăng trưởng. Tăng trưởng thấp, đến lượt nó lại tác động đến khả năng gia tăng nguồn thu của các CQĐP.

- Nguồn thu NSTƯ lớn, trong khi nhiệm vụ chi lại ít so với địa phương, do đó, CQTƯ có điều kiện để cung cấp các dịch vụ công tốt hơn CQĐP. Nói cách khác, chất lượng dịch vụ công do các đơn vị thuộc trung ương cung cấp cao hơn so với các đơn vị ở địa phương quản lý. Điều này dẫn đến sự hạn chế tiếp cận các dịch vụ công chất lượng cao của người nghèo, do các đơn vị cung cấp dịch vụ công của trung ương chủ yếu tập trung ở các thành phố lớn.

- Chênh lệch lớn về khả năng huy động ngân sách giữa các địa phương sẽ đào sâu bất bình đẳng giữa các địa phương, vì đầu tư từ NSNN là một nguồn lực đáng kể để thúc đẩy tăng trưởng. Hệ quả của chênh

lệch này còn dẫn đến việc di dân từ địa phương kém phát triển đến địa phương phát triển, làm tăng mức độ tập trung dân cư, tạo lợi thế cạnh tranh, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế cho các tỉnh giàu và điều này lại càng làm gia tăng sự chênh lệch trong phát triển giữa các địa phương.

- Có tới 52/63 tỉnh, thành phố được hưởng trọn vẹn (100%) các nguồn thu được hưởng theo tỉ lệ phần trăm phân chia nhưng vẫn không tự cân đối được ngân sách. Các địa phương hiện đang tự cân đối được ngân sách đã và đang trở thành địa phương “tài trợ” cho các địa phương khác.

- Đối với hệ thống trợ cấp, số bổ sung mục tiêu chiếm tỉ trọng khá lớn trong tổng số thu ngân sách địa phương (khoảng 20%). Vì phải tuân thủ các điều kiện của trung ương, trong nhiều trường hợp, các địa phương phải sử dụng tiền này cho những chương trình có mức độ ưu tiên chiến lược thấp, hạn chế tính hiệu quả trong việc sử dụng ngân sách. Ngoài ra, các khoản bổ sung mục tiêu còn bao gồm chi thực hiện nhiệm vụ đột xuất như chi để phòng, chống dịch bệnh. Đây cũng là nguyên nhân làm cho việc quản lý ngân sách Việt Nam kém minh bạch, thiếu hiệu quả và trách nhiệm.

Để cải thiện tình trạng mất cân đối tài khóa, theo chúng tôi, cần tập trung vào các nội dung sau:

Thứ nhất, cải thiện nguồn thu ngân sách được hưởng theo phân cấp của CQĐP, đảm bảo tương xứng với nhiệm vụ chi đã được giao. Đó là, từng bước trao quyền tự chủ cho CQĐP về thuế. Việc giao quyền tự chủ về thuế cho CQĐP phải đảm bảo không gây bóp méo thị trường, tạo ra sự cạnh tranh về việc thu thuế giữa các địa phương và phù hợp với năng lực quản lý của CQĐP. Theo đó, nên giao quyền tự chủ cho địa phương đối với các loại thuế trực thu không gây mất cân đối giá cả thị trường và có số thu tương đối ổn định.

Thứ hai, cải thiện cách thức phân chia nguồn thu giữa trung ương và địa phương.

Hiện nay, hệ thống trợ cấp giúp cân đối NSĐP nhưng nó cũng hàm ý rằng các CQĐP sẽ nhận được ít ngân sách bổ sung hơn khi huy động được nguồn thu nhiều hơn. Do đó, nên sử dụng công thức phân chia dựa trên khả năng huy động thuế của các địa phương. Cụ thể, nên phân chia các khoản thu như thuế VAT (không kể VAT hàng nhập khẩu), thuế tiêu thụ đặc biệt hàng sản xuất trong nước cho các địa phương dựa trên mức độ đóng góp, cải thiện tình trạng mất cân đối tài khóa theo chiều dọc và chiều ngang.

Thứ ba, phân định rõ hơn nhiệm vụ chi ngân sách của các cấp chính quyền, giảm bớt các nhiệm vụ chi được chia sẻ giữa nhiều cấp chính quyền, khắc phục tình trạng cấp trên chuyển giao thêm nhiệm vụ cho cấp dưới, giảm bớt mức độ mất cân đối theo chiều dọc. Nhiệm vụ chi của CQĐP có thể được coi là số tiền tối thiểu để đảm bảo tất cả CQĐP cung cấp các dịch vụ công đạt chất lượng theo tiêu chuẩn đã xác định. Theo đó, các nhiệm vụ chi có thể được xác định bằng phương pháp tổng hợp từ dưới lên, hoặc sử dụng các chỉ số liên quan đến nhu cầu chi tiêu như các yếu tố nhân khẩu và các yếu tố về giá cả và chi phí sinh hoạt ở địa phương.

Thứ tư, loại bỏ các khoản chi không hiệu quả trong nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương bằng cách tăng tính tự chủ cho CQĐP trong việc quyết định chi tiêu. Trung ương chỉ quyết định tổng chi NSNN, không quyết định ngân sách địa phương chi tiết theo từng lĩnh vực chi. CQĐP sẽ chủ động phân bổ ngân sách, gắn chi tiêu với nguồn thu của địa phương, cải thiện tình trạng mất cân đối tài khóa theo chiều dọc, đồng thời nâng cao trách nhiệm, hiệu quả trong chi tiêu ngân sách ở các địa phương.

Thứ năm, cải thiện cách thức tính toán các khoản chi bổ sung từ trung ương cho địa phương. Các khoản bổ sung có mục tiêu nên được tính toán dựa trên cơ sở chi tiêu bình quân như theo số dân, số học

sinh..., và được điều chỉnh theo các biến số phản ánh chênh lệch về chi phí cung cấp dịch vụ công giữa các địa phương. Việc tính toán các khoản trợ cấp bổ sung theo

công thức rõ ràng sẽ góp phần loại bỏ cơ chế “xin - cho”, đồng thời góp phần cải thiện mất cân đối tài khóa theo chiều ngang.

Bảng 1: Mất cân đối tài khóa theo chiều dọc ở Việt Nam giai đoạn 2007-2010

Đơn vị: tỉ đồng

		2006	2007	2008	2009	2010	2006-2010
Thu	Trung ương	160.058	198.415	220.818	263.141	303.472	229.181
	Địa phương	77.842	83.485	102.182	126.759	159.028	109.860
	TU/ĐP (1)	2,06	2,38	2,16	2,08	1,91	2,12
Chi	Trung ương	163.425	206.857	223.565	274.154	316.981	236.996
	Địa phương	130.975	150.543	175.415	217.146	265.219	187.860
	TU/ĐP (1)	1,25	1,37	1,27	1,26	1,20	1,27
VFI =(1) - (2)		0,81	1,00	0,89	0,81	0,71	0,84

Nguồn: Số liệu công khai NSNN - Bộ Tài chính⁵.

Bảng 2: Thu ngân sách địa phương tính theo đầu người từ 2007-2010

	Thu NSDP tính trên đầu người				Thu NSDP hưởng theo phân cấp tính trên đầu người				Số bổ sung từ TU cho NSDP tính trên đầu người ⁶			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Thấp nhất	0.72	1.12	1.37	1.71	0.24	0.28	0.32	0.38	0.04	0.05	0.04	0.07
Cao nhất	5.63	6.72	7.48	8.84	3.66	4.66	5.49	5.91	4.20	4.77	5.82	7.38
Bình quân	2.06	2.21	3.01	3.47	0.92	1.14	1.35	1.52	1.03	1.13	1.37	1.69
Chênh lệch	7.87	5.98	5.44	5.18	15.13	16.87	17.35	15.36	96.7	103.2	149.2	107.6
Hệ số phương sai ⁷	0.45	0.41	0.42	0.42	0.81	0.94	0.86	0.86	0.82	0.83	0.86	0.87

Nguồn: Số liệu được tính dựa trên số liệu công khai NSNN - Bộ Tài chính và dân số các địa phương năm 2008 của Tổng cục Thống kê.

1. PGS.TS Lê Chi Mai: *Phân cấp ngân sách cho chính quyền địa phương: thực trạng và giải pháp*, NXB CTQG, H 2006.

2. TS. Nguyễn Phi Lân (2009): “*Phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế Việt Nam*”; và Nguyễn Hoàng Phương (2008): “*What is in it for the poor? Evidence from fiscal decentralization in Vietnam*”, MPRA paper, 9344:27

3. Kết luận này dựa trên dự toán ngân sách năm 2010 của các địa phương.

4. Richard M. Bird and Michael Smart (2001) “*Intergovernmental fiscal transfers: Some lessons from international experience*”, International Tax Program.

5. Số thu, chi theo phân cấp của trung ương và địa phương là số dự toán, do đặc thù của công tác lập kế hoạch ở Việt Nam, số thực hiện thường cao hơn số kế hoạch, tuy nhiên việc phân tích dựa trên giả định mức thay đổi thực tế so với kế hoạch của thu, chi ngân sách ở địa phương và trung ương là như nhau.

6. Dân số được sử dụng để tính toán là dân số bình quân theo số liệu điều tra dân số năm 2008 của Tổng cục Thống kê và được áp dụng cho tất cả các năm với giả định không có sự thay đổi về dân số ở các địa phương.

7. Hệ số phương sai (CV) bằng tỉ số giữa độ lệch chuẩn và kì vọng, được sử dụng để so sánh giữa các chuỗi số có kì vọng khác nhau.