

TĂNG CƯỜNG NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH ĐÔ THỊ Ở VIỆT NAM

Nguyễn Thị Thanh Huyền
Trường Đại học Kinh tế Quốc dân
Email: huyennt@neu.edu.vn

Ngày nhận: 26/5/2020

Ngày nhận bản sửa: 28/7/2020

Ngày duyệt đăng: 05/8/2020

Tóm tắt:

Bài viết nhằm phân tích tình hình thu chi ngân sách của một số thành phố. Cụ thể, tác giả chia làm 02 nhóm; (i) nhóm thứ nhất gồm 05 thành phố trực thuộc trung ương và (ii) nhóm thứ hai có 4 thành phố có đô thị loại I nhưng trực thuộc tỉnh để thấy sự khác biệt giữa cơ cấu thu và chi của từng tỉnh thành phố. Nghiên cứu cũng chỉ ra ngân sách tài chính của nhiều thành phố hầu như thu không đáp ứng đủ chi, cụ thể nghiên cứu với số liệu năm 2017 đã cho thấy tại Việt Nam với 63 tỉnh thành, ngoài một số thành phố gồm Hà Nội, Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Hải Phòng, Cần Thơ và Quảng Ninh có nguồn thu lớn hơn chi, còn các tỉnh thành phố khác thu không đủ chi. Nghiên cứu cũng chỉ ra các nguồn thu tiềm năng nhưng chưa được khai thác, và đề xuất các giải pháp tăng nguồn thu và quản lý chi tiêu đô thị hiệu quả.

Từ khóa: Tài chính đô thị, thu chi ngân sách.

Mã JEL: O23, R51.

Strengthening municipal financial resources in Vietnam

Abstract

The study analyzed the situation of the government budget revenue and expenditure in several cities. Specifically, cities are divided into two categories: (i) the five municipalities and (ii) four class I cities under municipality in order to clarify the differences in the revenue and expenditure structure of each province/city. The study also highlighted the fact that in many cities, the financial budgets are not enough to meet expenditures. Specifically, in 2017, the data showed that in the 63 provinces/cities in Vietnam, apart from cities of Hanoi, Ho Chi Minh City, Da Nang, Hai Phong, Can Tho and Quang Ninh which have revenues higher than expenditures, the other cities/provinces all experienced deficit. The study also identified the potential yet untapped revenue sources, as well as proposed recommendations to increase revenue and efficiently manage the municipal expenditure.

Keywords: Municipal finance; municipal revenues and expenditures.

JEL Code: O23, R51

1. Giới thiệu

Dân số đô thị đã tăng lên nhanh chóng và dự kiến sẽ tiếp tục tăng trong vòng 40 năm tới. Dân số đô thị ở các nước phát triển trên thế giới dự báo sẽ đạt 1,07 tỷ, dân số đô thị ở các vùng kém phát triển được dự báo sẽ tăng lên 5,3 tỷ người (hoặc 67% tổng dân số thế giới) vào năm 2050 (United Nation, 2008). Nhìn chung, dân số đô thị dự kiến sẽ là 70% dân số thế giới vào năm 2050. Sự tăng trưởng của dân số đô thị đã tạo ra và sẽ tiếp tục tạo ra những thách thức nghiêm trọng đối với chính quyền thành phố đối với

cả nước phát triển và kém phát triển trong điều kiện không khí và ô nhiễm nước, tắc nghẽn giao thông, tình trạng thiếu nhà ở giá rẻ, cơ sở hạ tầng xuống cấp, gia tăng bạo lực và tội phạm, và sự phân cực thu nhập. Chính quyền địa phương được yêu cầu phải cung cấp mạng lưới giao thông, thông tin liên lạc, nước và hệ thống thoát nước, nhiên liệu, cảnh sát, bảo vệ, công viên, tiện ích giải trí, các tổ chức văn hóa, dịch vụ xã hội, nhà ở xã hội và sức khỏe cộng đồng. Trong nhiều trường hợp, các dịch vụ và cơ sở hạ tầng vượt quá mức cho phép vì dân số tăng quá

nhANH, kết hợp với kinh phí hạn hẹp để đầu tư cho cơ sở hạ tầng đã tăng thêm căng thẳng cho chính quyền địa phương để duy trì các dịch vụ hiện có và đáp ứng nhu cầu trong tương lai. Mặt khác, thu nhập đô thị ở Việt Nam cũng gia tăng đáng kể, cụ thể tổng sản phẩm nội địa (GDP) bình quân đầu người của 05 thành phố trực thuộc trung ương thường cao hơn rất nhiều so với trung bình cả nước. Ví dụ, năm 2018 GDP bình quân đầu người của cả nước là 58.105 nghìn đồng thì trung bình của 05 thành phố này là 102.650 nghìn đồng, tức gấp 1,77 lần. Tương tự con số này năm 2019 là 62.574 nghìn đồng và 112.015 nghìn đồng gấp 1,79 lần (Tổng cục thống kê, 2020; và tính toán của tác giả).

Cùng với tốc độ đô thị hóa nhanh chóng và gia tăng thu nhập đô thị ở Việt Nam đang dẫn đến sự tăng lên mạnh mẽ về nhu cầu thực của việc tạo ra và cung cấp các dịch vụ và hạ tầng đô thị cơ bản trên cả nước. Điều này đang tạo ra một áp lực đáng kể lên các nguồn lực tài chính khan hiếm ở các thành phố ở Việt Nam, làm nổi bật lên yêu cầu cấp bách của việc cải thiện cả các nguồn thu và hiệu quả cũng như hiệu lực của các khoản chi tiêu đô thị.

Nhận ra xu hướng và yêu cầu đặt ra cho các chính quyền đô thị, bài viết sẽ đánh giá tình hình thực tế về tài chính đô thị của một số tỉnh, thành phố, và trên cơ sở đó đưa ra các đề xuất cải thiện thu và chi trong đô thị.

2. Tổng quan nghiên cứu

Nghiên cứu về tài chính đô thị hiện nay tại Việt Nam hầu như chưa có, trong khi đó trên thế giới đã có một số các nghiên cứu khác nhau về tài chính đô thị, cụ thể như sau:

Mocha (2004) chỉ ra thách thức tài chính đô thị ở các nước Châu Phi gặp phải đó là do chính quyền đô thị không được tự chủ về chính sách thu của địa phương. Cơ sở tính thuế và thuế suất do Trung ương qui định. Nguồn thu chủ yếu của các nước này tại địa phương là dựa vào thuế bất động sản. Tuy nhiên, để thu được thuế bất động sản đòi hỏi đội ngũ nhân viên phải có kiến thức sâu về thẩm định, đánh giá bất động sản, mà hầu hết đội ngũ nhân viên ở đây thường hạn chế về năng lực chuyên môn. Điều này dẫn đến thất thoát nguồn thu.

Slack (2002) nhấn mạnh ở Cannada nguồn thu chủ yếu ngân sách thành phố là thuế, nhưng nghiên cứu thực nghiệm cũng chỉ ra tác hại của thuế đó là làm cho sự phát triển với mật độ thấp (dân cư thưa thớt) và dẫn đến khó thực hiện các mục tiêu phát

triển lớn. Nghiên cứu này nhấn mạnh đến việc các thành phố muốn phát triển cần phải chú trọng đến hình thức người sử dụng dịch vụ phải trả phí thay vì tăng thuế.

Chaparro & cộng sự (2004) chỉ ra trường hợp ở Columbia của Canada thực hiện phân cấp tài chính từ năm 1986 và đạt được kết quả khá tốt. Phân cấp ở Colombia như một phương tiện để tăng cường cải thiện quản lý và trách nhiệm trong chính phủ, để khuyến khích phát triển các nguồn lực quy mô địa phương và hỗ trợ mục tiêu chi tiêu xã hội cho các khu vực và cá nhân cần nhất. Nghiên cứu cũng chỉ ra rằng phân cấp có thể làm giảm qui mô và vai trò của cấp chính phủ liên bang nhưng lại trao quyền cho cấp địa phương, do vậy tăng doanh thu cho địa phương. Đồng thời, những năm đầu việc thực hiện thuế ở cấp địa phương vẫn còn yếu kém.

Nam & Parsche (2001) cho biết quá trình chuyển đổi chính trị và kinh tế gần đây ở các nước Đông Âu không chỉ góp phần phân cấp cấu trúc chính trị mà còn tăng cường đáng kể quyền tự chủ tài chính của các đô thị ở các quốc gia này. Trong bối cảnh này, nhiều loại hoạt động công cộng gần đây đã được giao cho chính quyền địa phương và một số loại thuế cũng được tuyên bố là thuế địa phương. Khi được tự chủ trong quyết định thu một số loại thuế đặc thù tại địa phương, doanh thu của các thành phố đã tăng rõ rệt.

Bên cạnh đó Ebel & Vaillancourt (2001) cũng đã chỉ ra xu hướng rất quan trọng hiện nay đối với tài chính đô thị là phải phân cấp tài chính, có nghĩa là việc chuyển giao trách nhiệm tài chính từ chính quyền trung ương đến chính quyền địa phương buộc chính quyền địa phương phải cung cấp và tài trợ các dịch vụ ngày càng tăng. Chính quyền địa phương phải tự chịu trách nhiệm về việc ra quyết định tăng các khoản thu cũng như quản lý hiệu quả các khoản chi tiêu.

Nhìn chung các nghiên cứu về tài chính đô thị tập trung đến phân tích các khoản thu, chi ngân sách của chính quyền đô thị; chỉ ra vai trò của phân cấp ngân sách cùng với đó phân tích hạn chế của việc tăng thuế. Tuy nhiên, làm thế nào để cải thiện cả các nguồn thu, đặc biệt là các nguồn thu riêng của từng đô thị và hiệu quả cũng như hiệu lực của các khoản chi tiêu đô thị thì chưa được đề cập.

3. Thực trạng tài chính đô thị tại Việt Nam

3.1. Thực trạng các khoản thu tại các đô thị Việt Nam

3.1.1. Khuôn khổ pháp lý về thu ngân sách

Trần Thọ Đạt & Tô Trung Thành (2019) chỉ ra rằng trước năm 1990, mặc dù đã tồn tại hệ thống thu ngân sách nhà nước và một số loại thuế nhưng về cơ bản hệ thống thu ngân sách nhà nước chưa phù hợp với nền kinh tế thị trường. Sau nhiều lần cải cách, hiện nay, hệ thống thuế của Việt Nam bao gồm 11 loại thuế: thuế giá trị gia tăng, thuế xuất khẩu và thuế nhập khẩu, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế bảo vệ môi trường, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân, thuế sử dụng đất nông nghiệp, thuế sử dụng đất phi nông nghiệp, thuế tài nguyên, phí môn bài và lệ phí trước bạ. Luật Ngân sách Nhà nước của Việt Nam quy định các nguồn thu của ngân sách đều do Trung ương ban hành thống nhất trên cả nước, nhất là thuế và phí/lệ phí. Chính quyền địa phương không được tùy tiện đặt ra các loại thuế và phí/lệ phí riêng của địa phương mình. Chính quyền địa phương phải tuân theo các quy định về đối tượng và mức thu của văn bản pháp luật tương ứng của các loại thuế và phí/lệ phí. Tuy nhiên, nguồn thu từ các loại thuế và phí/lệ phí được phân chia giữa trung ương và địa phương theo Điều 35 và 37 của Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015 (Quốc Hội, 2015). Ngoài thu từ thuế, ngân sách nhà nước còn có các nguồn thu như: thu từ bán tài sản nhà nước (trong đó có đất), thu từ vốn góp cổ phần, thu các khoản tiền đóng góp của người dân và doanh nghiệp, thu từ hoạt động xổ số kiến thiết, thu từ quỹ đất công ích...

Vì có ràng buộc về luật ngân sách, do vậy hiện nay các thành phố vẫn còn khó khăn trong công tác tăng nguồn thu, đặc biệt là các nguồn thu riêng của mỗi thành phố như các khoản thuế, phí và lệ phí liên quan đến bất động sản, phương tiện giao thông vận tải, hoạt động kinh doanh, thuế tài nguyên. Để hiểu rõ hơn, chúng ta xem xét cụ thể tình hình các khoản thu tại một số thành phố.

3.1.2. Thực trạng các khoản thu tại các thành phố thuộc trung ương

Trước hết để xem xét tiềm lực từng đô thị, chúng ta có thể dựa vào nguồn thu của đô thị đó. Tuy nhiên, do không tiếp cận được số liệu về thu chi ngân sách của từng loại đô thị, nên nghiên cứu này chỉ phân tích dựa vào số liệu cấp tỉnh. Nhìn vào Bảng 1, ta thấy 05 tỉnh trực thuộc Trung ương có nguồn thu ổn định và lớn qua các năm. Hai đô thị loại đặc biệt là Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh so với ba đô thị loại 01 là Đà Nẵng, Hải Phòng và Cần Thơ mức chênh lệch thu là tương đối lớn; ví dụ, năm 2010 Hà Nội thu gấp 7,3 lần so với Đà Nẵng, gấp 2,8 lần so với Hải Phòng và 15,3 lần so với Cần Thơ. Tương tự thành phố Hồ Chí Minh con số lần lượt là 11,3; 4,3 và xấp xỉ 24 lần chênh lệch so với Đà Nẵng, Hải Phòng và Cần Thơ.

Nếu tính toán tỷ trọng thu ngân sách của từng tỉnh ta thấy Hồ Chí Minh là thành phố có tỷ trọng thu lớn nhất nước, với số liệu năm 2010 (dựa vào số liệu Bảng 1) là 25%, Hà Nội 16%, Hải Phòng 6%, Đà Nẵng 2%, Cần Thơ 1% và các tỉnh còn lại 50%. Như vậy riêng 05 tỉnh thu đã chiếm 50% tổng thu ngân sách cả nước và 58 tỉnh còn lại chiếm 50%.

Ngoài ra để có thể thấy rõ xu hướng các nguồn thu, chúng ta có thể xem Bảng 2. Các khoản thu về đất và bất động sản là tương đối lớn, mặc dù năm 2017 lại giảm so với 2016 nhưng vẫn chiếm tới 8,1%. Các nhà quản lý đô thị cũng cần phải cân nhắc việc ban hành thuế tài sản để tận dụng được quỹ đất cũng như số lượng các công trình xây dựng đang tăng giá tại các đô thị lớn. Các loại phí và lệ phí liên quan đến các phương tiện giao thông vận tải cũng là một tiềm năng đáng kể để tăng các khoản thu thường xuyên của các thành phố. Nguồn thu này chiếm chưa đến 4 % các khoản thu thường xuyên và chủ yếu là việc đăng ký mới hoặc chuyển nhượng

Bảng 1: Tổng thu ngân sách tại địa bàn và tổng thu sau khi Trung ương cân đối và điều chuyển tại một số tỉnh trực thuộc trung ương từ năm 2010 đến năm 2017 (không bao gồm hỗ trợ và chuyển giao)

Đơn vị tính: Triệu đồng

Tỉnh	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Tổng thu ngân sách tại địa bàn								
Hà Nội	115.301.111	113.405.000	145.178.000	198.238.683	126.214.000	141.690.000	169.420.000	194.246.119
Hồ Chí Minh	180.702.495	172.706.000	227.200.000	252.535.162	226.300.000	265.776.000	298.300.000	342.011.670
Đà Nẵng	15.953.231	9.496.000	12.450.000	15.734.095	10.730.000	11.661.000	14.100.000	16.166.156
Hải Phòng	41.867.448	43.480.000	56.470.000	44.971.656	44.146.000	48.275.000	55.985.000	63.954.298
Cần Thơ	7.537.948	5.467.000	6.860.000	10.609.509	7.235.000	8.327.000	9.237.000	10.590.553
Cả nước	728.300.190	632.000.000	805.500.000	1.076.723.842	817.200.000	949.025.000	1.028.841.000	1.164.052.557
2. Tổng thu sau khi Trung ương cân đối và điều chuyển								
Hà Nội	55.103.329	47.905.100	61.531.700	84.188.160	53.009.880	59.509.800	71.156.400	81.583.370
Hồ Chí Minh	50.869.804	40.731.670	53.630.565	59.301.302	52.049.000	61.128.480	68.609.000	78.662.684
Đà Nẵng	15.024.012	8.347.920	11.168.612	15.773.454	9.120.500	9.911.850	11.985.000	13.741.233
Hải Phòng	39.050.227	38.851.100	50.473.109	42.105.513	39.739.232	42.818.437	49.266.800	56.486.157
Cần Thơ	7.912.359	5.293.670	6.717.913	10.242.547	6.583.850	7.577.570	8.405.670	9.637.403
Cả nước	578.742.658	459.558.262	567.380.649	851.345.561	590.031.107	658.713.339	696.923.800	799.048.181

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2018).

Bảng 2: Các khoản thu thường xuyên của cả nước và tại địa bàn của 5 thành phố trực thuộc Trung ương giai đoạn 2015-2017

Đơn vị tính: Triệu đồng

Chỉ tiêu	2015	2016	2017
I. Tổng thu cả nước	949.025.000	1.028.841.000	1.164.052.557
Tổng 05 thành phố trực thuộc trung ương	475.729.000	547.042.000	626.968.796
Lệ phí trước bạ	11.357.390	14.057.538	13.956.348
Các nguồn thu về đất và Bất động sản	35.622.316	51.321.264	50.501.133
Phí, lệ phí	29.445.785	25.846.954	23.907.340
Thu khác	399.303.509	455.816.244	538.603.975
II. Cơ cấu (%) của 05 thành phố trực thuộc Trung ương			
Lệ phí trước bạ	2,4	2,6	2,2
Các nguồn thu về đất và Bất động sản	7,5	9,4	8,1
Phí, lệ phí	6,2	4,7	3,8
Thu khác	83,9	83,3	85,9

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2018) và tính toán của tác giả.

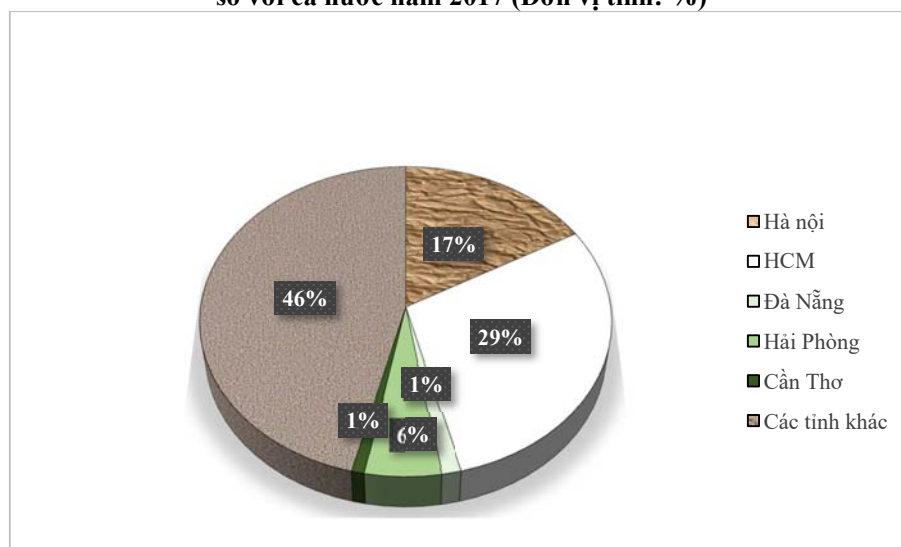
các phương tiện vận tải. Các khoản thu cho việc vận hành các phương tiện vận tải và phí đỗ xe là không đáng kể. Do đó, xu hướng làm cho việc sở hữu và vận hành các loại phương tiện tham gia giao thông trên địa bàn các thành phố trở nên tốn kém hơn sẽ tạo ra một nguồn thu lớn và giảm thiểu tắc nghẽn giao thông và ô nhiễm. Chúng ta cũng cần xem xét để tăng khoản thu từ các loại phí và lệ phí nêu trên.

Tương tự với số liệu năm 2017, tỷ trọng thu tương ứng của thành phố Hồ Chí Minh 29%, Hà Nội 17%, Đà Nẵng và Cần Thơ 1% và Hải Phòng là 6% tỷ trọng thu so với cả nước. Nhìn chung, năm 2017, nguồn thu của thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội vẫn chiếm ưu thế, hai thành phố này chiếm 46% tỷ trọng thu cả nước bằng với 58 tỉnh còn lại (xem Hình 1).

Tuy nhiên, các tỉnh không hoàn toàn tự quyết định được số thu này mà phải nộp lại Trung ương. Sau đó, Trung ương cân đối lại các tỉnh và phân chia lại như Bảng 1 và Bảng 3, ta thấy kết quả tổng thu sau khi Nhà nước cân đối thu.

Nhìn vào Bảng 1 ta thấy hai đô thị Hà Nội và Hồ Chí Minh có nguồn thu rất lớn, nhưng do cơ chế của chúng ta chưa phân cấp tài chính rõ ràng nên các đô thị này cũng không được sử dụng nhiều nguồn thu mà họ phải nộp trả về Trung ương. Đặc biệt, Hà Nội và Hồ Chí Minh làm ra nhiều mà không được chi tiêu nhiều, đó cũng là bất cập hiện nay. Năm 2017, Hà Nội nộp về Trung ương 58% nguồn thu, Hồ Chí Minh nộp về Trung ương 77%. Những năm gần đây, các nhà lãnh đạo Hồ Chí Minh cũng đòi hỏi phải có chính sách riêng để khuyến khích thúc đẩy thành

Hình 1: Tỷ trọng thu ngân sách của 05 tỉnh trực thuộc Trung ương và các tỉnh khác so với cả nước năm 2017 (Đơn vị tính: %)



Nguồn: Tác giả tính toán dựa vào số liệu Càng 1 và Tổng cục Thống kê (2018).

Bảng 3: Chênh lệch sau khi Trung ương điều tiết

Đơn vị tính: Triệu đồng

Tỉnh	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Chênh lệch								
Hà Nội	60.197.782	65.499.900	83.646.300	114.050.524	73.204.120	82.180.200	98.263.600	112.662.749
Hồ Chí Minh	129.832.691	131.974.330	173.569.435	193.233.860	174.251.000	204.647.520	229.691.000	263.348.986
Đà Nẵng	929.218	1.148.080	1.281.388	(39.359)	1.609.500	1.749.150	2.115.000	2.424.923
Hải Phòng	2.817.221	4.628.900	5.996.891	2.866.143	4.406.768	5.456.563	6.718.200	7.468.141
Cần Thơ	(374.411)	173.330	142.087	366.962	651.150	749.430	831.330	953.150
2. Tỷ lệ(%) nộp lại Trung ương								
Hà Nội	52,0	58,0	58,0	58,0	58,0	58,0	58,0	58,0
Hồ Chí Minh	72,0	76,0	76,0	76,0	77,0	77,0	77,0	77,0
Đà Nẵng	5,8	12,0	10,3	0	15,0	15,0	15,0	15,0
Hải Phòng	6,7	10,6	10,6	6,4	10,0	11,3	12,0	11,6
Cần Thơ	0	3,2	2,1	3,5	9,0	9,0	9,0	9,0

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa vào dữ liệu Bảng 1 và 3.

phổ phát triển hơn, nhưng chưa thực hiện được. Mặc dù, các thành phố này đều trực thuộc Trung ương, nhưng qui mô đô thị cũng như vai trò kinh tế cũng khác nhau, Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh tạo ra rất nhiều của cải quốc gia, nhưng họ phải nộp lại Trung ương rất lớn. Trong khi, năm 2017 Đà Nẵng chỉ phải nộp lại Trung ương là 15%, Hải Phòng là 11,6% và Cần Thơ là 9 % (Bảng 3).

3.1.3. Thực trạng các khoản thu tại các thành phố trực thuộc tỉnh

Để có bức tranh tổng quát hơn về các khoản thu, chúng ta có thể xem xét và phân tích tỷ trọng thu của một số tỉnh có đô thị loại 1 nhưng cấp tỉnh quản lý như sau:

Từ Bảng 4 và các dữ liệu, tác giả tính được tỷ trọng thu trong năm 2017 của các tỉnh Nam Định, Nghệ An, Lâm Đồng và Quảng Ninh với con số rất khiêm tốn, cụ thể lần lượt là 0,28%; 0,85%; 0,43% và 3,34%. Qua đó ta thấy, mặc dù đây là những tỉnh có đô thị loại 1 và cấp quản lý là cấp tỉnh, nhưng mức thu ngân sách quá nhỏ so với 05 thành phố trực thuộc Trung ương, đặc biệt so với Hà Nội và Hồ Chí Minh thì con số đó quá khiêm tốn.

Như đã đề cập phía trên, số liệu Bảng 4 cho ta biết mức thu ngân sách của từng tỉnh, nhưng trên thực tế khoản thu đó không phải là nguồn thu duy

nhất để tỉnh đó được chi tiêu; mà sau khi có được số liệu nguồn thu đó, các tỉnh nộp lại Trung ương và Trung ương cân đối điều chỉnh. Cụ thể, Bảng 4 mục 2 cho thấy nguồn thu sau khi được Trung ương điều chuyển.

Bảng 4 cho thấy mặc dù đây là tỉnh có các đô thị loại 1 trực thuộc tỉnh. Tuy nhiên, hầu hết các tỉnh này đều phải nhận hỗ trợ ngân sách từ Trung ương. Ngoại trừ, Quảng Ninh do đặc thù địa lý, điều kiện phát triển, và bên cạnh đó Quảng Ninh cũng được quyền tự chủ tương đối. Do vậy, Quảng Ninh là tỉnh không phải nhận trợ cấp từ trung ương mà ngược lại Quảng Ninh phải chuyển về Trung ương ngân sách tương đối qua các năm. Bên cạnh đó, Nam Định là tỉnh yếu kém nhất, hầu như các năm đều phải nhận điều chuyển từ Trung ương. Điều này cũng thể hiện sự phát triển kinh tế của từng tỉnh, hoặc cũng có thể do chính quyền địa phương tại Việt Nam không được tự chủ về chính sách thu của địa phương. Cơ sở tính thuế và thuế suất do cấp Trung ương quy định. Luật Ngân sách Nhà nước quy định cụ thể ba nguồn thu: i) nguồn thu Trung ương được hưởng 100%; ii) nguồn thu địa phương được hưởng 100%; và iii) các nguồn thu được phân chia. Các nguồn thu phân chia giúp thu hẹp khoảng cách chênh lệch tài khóa giữa nguồn thu ngân sách địa phương được hưởng

Bảng 4: Tổng thu ngân sách tại địa bàn và tổng thu ngân sách tỉnh sau khi được Trung ương điều chuyển một số tỉnh có đô thị loại 1 trực thuộc tỉnh từ năm 2010 đến năm 2017 (không bao gồm hỗ trợ và chuyển giao)

Đơn vị tính: triệu đồng

Tỉnh	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Tổng thu ngân sách tại địa bàn								
Nam Định	2.781.668	1.270.000	1.760.000	4.245.754	2.100.000	2.443.000	3.070.000	3.247.633
Nghệ An	8.074.276	3.909.000	5.770.000	9.948.838	6.420.000	8.020.000	9.114.000	9.936.714
Lâm Đồng	4.063.309	2.401.500	3.256.000	5.301.920	3.277.000	4.141.000	4.613.000	5.054.376
Quảng Ninh	24.372.779	22.500.000	28.601.000	39.595.514	31.450.000	35.815.000	33.900.000	38.867.569
Cả nước	728.300.190	632.000.000	805.500.000	1.076.723.842	817.200.000	949.025.000	1.028.841.000	1.164.052.557
2. Tổng thu ngân sách tỉnh sau khi được trung ương điều chuyển								
Nam Định	6.390.720	5.077.677	5.679.911	10.590.093	6.581.585	6.825.954	7.213.346	8.270.360
Nghệ An	14.563.997	10.147.768	12.403.504	20.918.171	13.921.026	15.127.284	15.483.622	17.752.529
Lâm Đồng	6.210.274	4.395.000	5.485.827	9.243.310	6.114.839	6.681.297	6.777.816	7.771.010
Quảng Ninh	19.262.370	16.292.950	20.578.625	28.714.633	22.015.000	25.070.500	23.730.000	27.207.298

Nguồn: Tổng cục thống kê (2018).

Bảng 5: Các khoản thu thường xuyên của cả nước và tại địa bàn của 4 thành phố trực thuộc tỉnh giai đoạn 2015-2017

Đơn vị tính: Triệu đồng

Chỉ tiêu	2015	2016	2017
I. Tổng thu cả nước	949.025.000	1.028.841.000	1.164.052.557
Tổng 04 thành phố trực thuộc tỉnh	50.419.000	50.697.000	57.106.292
Lệ phí trước bạ	1.431.531	1.819.612	1.715.547
Các nguồn thu về đất và Bất động sản	7.445.324	7.920.841	5.886.978
Phí, lệ phí	3.788.459	4.285.745	4.422.157
Thu khác	37.753.686	36.670.802	45.081.610
II. Cơ cấu (%) của 04 thành phố trực thuộc Tỉnh			
Lệ phí trước bạ	2,8	3,6	3,0
Các nguồn thu về đất và Bất động sản	14,8	15,6	10,3
Phí, lệ phí	7,5	8,5	7,7
Thu khác	74,9	72,3	79,0

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2018) và tính toán của tác giả.

100% với nhu cầu chi của địa phương. Phần chênh lệch tài khóa theo chiều ngang còn lại sau khi nguồn thu ngân sách địa phương hưởng 100% được gộp với nguồn thu được phân chia sẽ được bù đắp bằng hệ thống bổ sung cân đối, được tính toán theo công thức cho ngân sách cấp tỉnh.

Nhìn vào Bảng 5 ta thấy các nguồn thu từ đất, bất động sản có cơ cấu cao nhất, tiếp theo là nguồn từ phí và lệ phí. Nhìn chung, các nguồn thu năm 2017 đều có xu hướng giảm so với năm 2016, tuy nhiên mức giảm không nhiều. Nếu so với các thành phố trực thuộc Trung ương thì nguồn từ phí và lệ phí của các thành phố trực thuộc tỉnh cao hơn rõ rệt, gấp 2 lần so với cùng kỳ năm 2017, thu từ đất và bất động sản cũng cao hơn các thành phố trực thuộc Trung ương. Đây chính là cơ sở để các nhà quản lý đô thị cân nhắc đưa ra các giải pháp tăng nguồn thu cho thành phố, đưa ra các cơ chế để cạnh tranh đô thị.

3.2. Thực trạng các khoản chi tiêu tại các đô thị Việt Nam

3.2.1. Khuôn khổ pháp lý về chi tiêu

Theo Trần Thọ Đạt & Tô Trung Thành (2019, 157), Việt Nam đã thực hiện một loạt các cải cách chính sách nhằm đổi mới chính sách chi tiêu công. Trong đó, nổi bật nhất là việc ban hành Luật Đầu tư công 2014 (Quốc Hội, 2014) có hiệu lực từ ngày 1

tháng 1 năm 2015, Luật Ngân sách Nhà nước 2015 (Quốc Hội, 2015), và Luật Quản lý nợ công 2017 (Quốc Hội, 2017). Cùng với các luật này, hàng loạt các sửa đổi về các luật thuế, luật phí và lệ phí cũng được thực hiện trong giai đoạn 2016-2018. Chính phủ cũng đã ban hành nhiều văn bản hướng dẫn các luật nhằm triển khai luật vào thực tiễn. Về cơ bản, các luật và văn bản dưới luật đã tạo điều kiện cho việc đổi mới quản lý tài chính công. Tuy nhiên, do việc ban hành các Luật chưa thực sự đồng bộ với cải thiện khả năng thực thi của bộ máy quản lý và mô hình tổ chức hoạt động nên rất nhiều ý tưởng cải cách tích cực của các Luật Ngân sách Nhà nước 2015, Luật Đầu tư công 2014 chưa thực sự được phát huy. Luật Ngân sách Nhà nước 2015 mới được áp dụng từ năm ngân sách 2017 nên chưa bộc lộ những vấn đề trong thực thi.

Tuy nhiên, có thể thấy một số quy định của luật này vẫn khá cũ và chưa tạo điều kiện cho cải cách cơ bản tài chính công, nhất là những vấn đề liên quan đến phân cấp tài khóa giữa Trung ương và địa phương. Quy định về quản lý tài chính công theo kết quả vẫn chỉ được ghi trong luật và chưa thể triển khai trong thực tiễn. Do vậy, các nhà chính quyền đô thị gặp không ít khó khăn trong thực hiện chính sách tài khóa của thành phố.

Bảng 6: Tổng Chi ngân sách địa phương của một số tỉnh có thành phố trực thuộc Trung ương

Tỉnh	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Hà Nội	58.749.486	38.304.320	50.797.010	77.937.296	45.742.070	56.292.520	69.977.640	86.084.797
Hồ Chí Minh	44.205.152	29.524.468	34.953.647	52.170.009	37.758.780	43.589.090	58.956.200	72.526.489
Đà Nẵng	13.183.631	6.242.492	9.011.399	14.641.653	7.458.088	7.875.350	10.275.750	12.640.979
Hải Phòng	8.885.528	6.015.330	8.317.582	13.603.508	8.847.284	9.413.099	11.279.044	13.875.207
Cần Thơ	5.987.877	4.145.956	5.600.419	7.402.071	5.894.525	6.304.391	6.825.696	8.396.806
Cả nước	452.103.885	300.100.002	376.968.356	685.938.772	435.799.998	477.185.556	550.139.783	676.768.629

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2018).

Bảng 7: Tổng chi ngân sách địa phương của một số tỉnh có thành phố loại 1 trực thuộc tỉnh*Đơn vị tính: Triệu đồng*

Tỉnh	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nam Định	6.168.208	4.370.217	5.209.063	10.214.666	6.367.265	6.540.397	7.033.439	8.652.366
Nghệ An	13.502.765	8.223.123	10.381.915	19.535.175	12.909.801	13.684.530	14.457.467	17.785.226
Lâm Đồng	5.489.304	3.825.820	4.682.726	8.322.040	6.017.988	6.533.897	6.675.369	8.211.877
Quảng Ninh	10.968.381	7.927.564	12.495.092	18.529.035	10.120.550	12.800.047	15.969.737	19.645.584

*Nguồn: Tổng cục Thống kê (2018).***3.2.2. Thực trạng các khoản chi**

Để có thể so sánh được giữa thu và chi, phần đánh giá các khoản chi tác giả cũng chia các tỉnh theo nhóm tỉnh có loại thành phố trực thuộc Trung ương, một số tỉnh có thành phố trực thuộc tỉnh.

Nhìn vào Bảng 6 ta thấy mức chi tiêu có quá nhiều khác biệt giữa các tỉnh. Hai thành phố loại đặc biệt có mức chi gấp 7 đến 8 lần so với các thành phố khác, cụ thể Hà Nội năm 2017 chi gấp 6,8 lần so với Đà Nẵng, gấp 6,2 lần so với Hải Phòng và 10,3 lần so với Cần Thơ. Điều này cũng tương tự với Hồ Chí Minh.

Nhìn chung, các tỉnh có nguồn thu tự chủ lớn sẽ có cơ cấu chi tiêu lớn. Tuy nhiên, chi tiêu ở đây là mức chi tiêu chung; và các con số cũng cho thấy các tỉnh có thu ngân sách tại địa bàn thấp phải nhận hỗ trợ từ Trung ương thông thường mức chi gần sát với thu, ví dụ Nam Định là điển hình (Bảng 4 và Bảng 7). Nhìn vào số liệu chi tiêu, ta cũng thấy Hà Nội, Hồ Chí Minh tạo ra nguồn thu rất lớn nhưng chi tiêu của

2 tỉnh này so với các tỉnh khác cũng chưa phải lớn. Do vậy, cần phải đánh giá kỹ lưỡng hơn cơ cấu chi tiêu cho thường xuyên và đầu tư sẽ thấy xu hướng và kết luận rõ ràng hơn.

Bảng 8 cho thấy năm 2017 mức chi tiêu đầu tư phát triển khác nhau rõ rệt giữa các thành phố. Cụ thể, Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh chi cho đầu tư phát triển chiếm tới 40,5% tổng chi tiêu, trong khi trung bình 03 thành phố Đà Nẵng, Hải Phòng, Cần Thơ chỉ là 12% và tương tự trung bình bốn tỉnh có đô thị loại 1 trực thuộc tỉnh là Nam Định, Lâm Đồng, Nghệ An và Quảng Ninh là 29,3%. Mặt khác, nếu xét về tổng chi tiêu/tổng thu trên địa bàn thì mức chênh lệch càng rõ rệt, mặc dù trung bình hai thành phố lớn là Hà Nội và Hồ Chí Minh chi cho đầu tư phát triển cao nhất nước nhưng so với tổng thu tại địa bàn thì lại nhỏ hơn các thành phố còn lại (Bảng 8). Qua đó, ta thấy nếu xét về sự khác biệt lớn trong chủ động chi tiêu giữa các thành phố không nhiều, vấn đề kết quả chi tiêu hiệu quả vẫn chưa được đánh giá.

Bảng 8: Tổng hợp chi ngân sách của một số thành phố tại Việt Nam giai đoạn 2015-2017*Đơn vị tính: Triệu đồng*

Chỉ tiêu	2015	2016	2017
1. Tổng chi tiêu của 02 thành phố đặc biệt (Hà Nội và Hồ Chí Minh)	99.881.610,3	128.933.840	158.611.286
Chi đầu tư phát triển	32.437.100	51.363.765	64.161.924
Chi thường xuyên	59.279.812	66.375.453	80.852.342
Khác	6.839.102,6	11.194.622	13.597.020
Tổng chi/tổng thu trên địa bàn	24,51%	27,57%	29,58%
Tỷ lệ chi đầu tư phát triển	32,5%	39,8%	40,5%
2. Tổng chi tiêu của 03 thành phố trực thuộc Trung ương	23.592.839,5	28.380.490	34.912.992
Chi đầu tư phát triển	5.086.353	7.045.707	4.190.610
Chi thường xuyên	16.262.001	18.593.433	22.866.115
Khác	2.244.486	2.741.350	7.856.267
Tổng chi/tổng thu trên địa bàn	35,0%	36,0%	38,0%
Tỷ lệ chi đầu tư phát triển	21,6%	24,8%	12,0%
3. Tổng chi tiêu của 04 thành phố trực thuộc tỉnh	39.558.870	44.136.012	54.295.053
Chi đầu tư phát triển	8.179.081	12.878.809	15.908.270
Chi thường xuyên	27.686.600	27.381.819	33.611.651
Khác	3.693.189	3.875.384	4.775.132
Tổng chi/tổng thu trên địa bàn	73,66%	83,0%	89,01%
Tỷ lệ chi đầu tư phát triển	20,7%	29,2%	29,3%

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2018) và tính toán của tác giả.

3.3. Một số hạn chế trong quản lý tài chính đô thị tại Việt Nam

Thứ nhất, cơ chế tài chính của các đô thị hiện nay phụ thuộc rất nhiều vào luật ngân sách, chưa được chủ động tạo các khoản thu. Đặc biệt là các nguồn thu riêng của mỗi thành phố như các khoản thuế, phí và lệ phí liên quan đến bất động sản, phương tiện giao thông vận tải, hoạt động kinh doanh; thuế tài nguyên đều phải theo qui định của Nhà nước chứ không theo cơ chế đặc thù.

Thứ hai, chưa có sự phân cấp tài chính rõ ràng từ Trung ương đến địa phương, hiện nay vẫn có sự cào bằng trong cơ chế phân bổ nguồn thu. Một số thành phố lớn như Hà Nội và Hồ Chí Minh tạo nguồn thu lớn nhưng phải nộp lại Trung ương khá lớn, cụ thể Hồ Chí Minh được giữ lại 30%, Hà Nội khoảng 42% tổng các khoản thu (Bảng 1). Trong khi, hai thành phố lớn này rất cần vốn để đầu tư phát triển, với cơ chế tài chính cứng nhắc và không có kế hoạch thu ngân sách phù hợp phần nào đã hạn chế sự phát triển của các thành phố.

Thứ ba, đối với vấn đề chi tiêu trong đô thị vẫn chưa được quản lý chặt chẽ theo kết quả, do vậy tình trạng lãng phí trong chi tiêu vẫn xảy ra. Cơ chế chi tiêu vẫn theo qui định, chưa linh hoạt. Chưa có sự khác biệt nhiều về định mức chi tiêu cụ thể cho mỗi loại thành phố đặc thù. Mặc dù nếu so sánh mức chi/tổng thu địa bàn của từng loại thành phố thì khá khác biệt.

4. Giải pháp tăng cường nguồn lực tài chính đô thị

4.1. Về huy động các nguồn thu

4.1.1. Đẩy mạnh các nguồn thu riêng trong đô thị

Các thành phố tăng nguồn thu riêng đồng thời cải thiện hiệu quả kinh tế và công bằng xã hội trong phương thức tạo ra nguồn thu này. Mục tiêu dài hạn là để giảm sự phụ thuộc vào các chính sách ngân sách của Chính quyền Trung ương và việc chuyển giao ngân sách thông qua phát triển một cơ cấu thu địa phương bền vững. Điều này đòi hỏi phải:

- Hợp lý hóa và hợp nhất cơ cấu thuế và lệ phí hiện tại về đất đai và công trình xây dựng vào thành một khoản thuế tài sản hàng năm.
- Xây dựng cách tính thuế và phí dựa trên quyền sở hữu và vận hành phương tiện giao thông để tăng các khoản thu.
- Tập trung tối đa hóa các khoản thu từ thuế tài sản, phí người sử dụng dịch vụ phải trả tiền, phí sử dụng đất đô thị, bất động sản cho hoạt động kinh

doanh...

4.1.2. Giao kế hoạch thu ngân sách phù hợp cho từng loại đô thị

Việc bàn giao không đầy đủ các nguồn thu như thuế, phí và các khoản chuyển nhượng, cũng như việc cung cấp không đầy đủ về quyền hạn thuế, phí sử dụng không phù hợp, không hiệu quả trong quản lý thuế và khai thác dưới năng lực mà các chính quyền đô thị có được cũng ảnh hưởng đến tăng thu ngân sách địa phương. Cần phải coi từng đô thị, từng chính quyền thành phố phải là một phần không thể thiếu trong huy động các khoản thu. Hiện nay, theo luật ngân sách, chính quyền địa phương không được tùy tiện đặt ra các loại thuế và phí/lệ phí riêng của địa phương. Chính quyền địa phương phải tuân theo các quy định về đối tượng và mức thu của văn bản pháp luật tương ứng của các loại thuế và phí/lệ phí. Do vậy, một số thành phố không linh hoạt trong việc tạo doanh thu cho địa phương. Cần phải kiên quyết giao kế hoạch thu ngân sách cho từng chính quyền đô thị trên cơ sở khuyến khích các chính quyền đô thị được sử dụng phần lớn tỷ lệ nguồn thu mà họ thực hiện được. Nếu chính quyền đô thị nào không thực hiện được kế hoạch tăng nguồn thu cũng phải có cách xử lý kịp thời, tránh hiện tượng cào bằng như hiện nay.

4.2. Về chi tiêu

4.2.1. Giao kế hoạch chi tiêu hợp lý

Hiện nay chúng ta chưa nhìn thấy được sự rõ ràng trong việc chuyển giao chức năng kế hoạch chi tiêu cho các cấp. Hầu hết vẫn phụ thuộc vào Trung ương. Nếu như chúng ta không có sự rõ ràng về cấp độ thực hiện các chức năng như hoạch định chính sách, lập kế hoạch, xây dựng chương trình và dự án, thực hiện, giám sát, đảm bảo chất lượng, đánh giá việc thực hiện cung cấp các dịch vụ công một cách cụ thể thì sự chòng chéo giữa các lĩnh vực và các cơ quan chức năng từ Trung ương đến địa phương là điều không tránh khỏi. Do vậy, phải giao kế hoạch chi tiêu cho các cấp một cách rõ ràng và hợp lý.

4.2.2. Quản lý chi tiêu chặt chẽ và công khai tài chính

Các thành phố nên tránh phát sinh chi tiêu lãng phí, cần phải thực hiện tiết kiệm trong chi tiêu hành chính. Cần phải xem xét lại các định mức chi tiêu và hợp lý hóa chúng đến mức thực tế chấp nhận được. Cải tiến mua sắm, tổ chức đo lường hiệu suất và hệ thống quản lý cho các nhà cung cấp dịch vụ và nhà quản lý, thực thi các chỉ tiêu về tính minh bạch

và trách nhiệm chắc chắn sẽ cải thiện chất lượng chi tiêu của chính quyền địa phương. Hệ thống ngân sách và kế toán của các cơ quan địa phương đô thị cần được đơn giản hóa. Một số khoản chi tiêu của thành phố có thể được công khai cho công chúng theo định kỳ với nguyên tắc đơn giản, dễ hiểu tránh gây tranh cãi.

4.2.3. Gắn trách nhiệm tài chính cho các địa phương

Các chỉ số về sức khỏe tài chính của các đô thị cần được thiết kế để tạo điều kiện so sánh giữa các đô thị, cần đưa ra kết luận về các biện pháp tăng thu nhập của thành phố, cắt giảm chi tiêu không cần

thiết và cho phép tiếp cận quỹ thị trường. Các qui định về trách nhiệm tài chính phù hợp cần được Nhà nước xem xét và đưa ra cho các đô thị triển khai.

4.2.4. Định mức chi tiêu cụ thể cho mỗi thành phố

Mỗi thành phố có những đặc thù riêng, nên cần phải đặt ra định mức chi tiêu cụ thể cho từng đô thị. Thực tế, chi phí dịch vụ đô thị có thể bị tác động bởi thay đổi công nghệ và sự thiếu hụt về lợi thế tài nguyên (ví dụ như sự tăng trưởng quá mức của thành phố). Điều này, cần phải nghiên cứu để đưa ra định mức chi tiêu phù hợp cho mỗi đô thị đặc thù, tránh chủ nghĩa bình quân.

Tài liệu tham khảo

- Chaparro, J.C., Smart, M. & Zapata, J.G. (2004), 'Intergovernmental transfers and municipal finance in Colombia', *International Tax Program paper 0403*, University of Toronto.
- Ebel, R.D. & Vaillancourt, F. (2001), 'Fiscal decentralization and financing urban governments: Framing the problem', in *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*, Freire, M. & Stren, R. (Eds.), Washington, D.C.: The World Bank Institute, 155-170.
- Mosha, A.C. (2004), 'Challenges of municipal finance in Africa- Gaborone city, Botswana', *Human Settlements Global Dialogue Series No. 03*, United Nations Human Settlements Program.
- Nam, C.W. & Parsche, R. (2001), 'Municipal finance in Poland, the Slovak Republic, the Czech Republic and Hungary: Institution framework and recent development', *CESifo Working Paper No. 447*, CESifo.
- Quốc Hội (2014), *Luật số: 49/2014/QH13 về Luật Đầu tư công*, ban hành ngày 18 tháng 06 năm 2014.
- Quốc Hội (2015), *Luật số: 83/2015/QH13 về Luật Ngân sách Nhà nước*, ban hành ngày 25 tháng 06 năm 2015.
- Quốc Hội (2017), *Luật số: 20/2017/QH14 về Luật Quản lý nợ công*, ban hành ngày 23 tháng 11 năm 2017.
- Slack, E. (2002), 'Municipal finance and the pattern of urban growth', *The Urban Papers No. 160*, C.D. Howe Institute Commentary.
- Tổng cục Thống kê (2018), *Niên giám Thống kê*, Nhà xuất bản thống kê, Hà Nội.
- Tổng cục Thống kê (2020), *Niên giám Thống kê*, Nhà xuất bản thống kê, Hà Nội.
- Trần Thọ Đạt & Tô Trung Thành (2019), *Đánh giá kinh tế Việt Nam thường niên 2018: Hướng tới chính sách tài khóa bền vững và hỗ trợ tăng trưởng*, Nhà xuất bản Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.
- United Nations (2008), *The Millennium Development Goals Report*, New York.