

PHÂN CẤP TÀI KHÓA: MÔ HÌNH LÝ THUYẾT VÀ THỰC TIỄN NHÀ NƯỚC PHÚC LỢI NA UY

TS. Đậu Hương Nam*

Phân cấp tài khóa là một nội dung quan trọng của tài chính công không chỉ vì yêu cầu khách quan của sự khan hiếm nguồn lực, mà đối với Việt Nam, một sự phân cấp hợp lý cũng là có thể là một yếu tố quan trọng mang lại hiệu quả quản lý nói chung và phát triển kinh tế xã - hội nói riêng, đặc biệt là đối với các địa phương. Vấn đề này ở Việt Nam vẫn còn được đặt ra, thảo luận, và dần hoàn thiện trong thực tiễn. Bài viết này trình bày một số khía cạnh lý thuyết của việc phân cấp và nghiên cứu trường hợp Na Uy - nước có khu vực công lớn, tương tự Việt Nam - như là một gợi ý về lựa chọn tiếp cận đối với vấn đề phân cấp của Việt Nam trong thời gian tới, phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa mà Việt Nam hướng tới.

• Từ khóa: phân cấp tài khóa, nguồn lực.

Fiscal decentralization is an important content of public finance not only because of the objective requirements of resource scarcity, but for Vietnam, a reasonable decentralization may also be a factor. Important factors bring about effective management in general and socio-economic development in particular, especially for localities. This issue in Vietnam is still posed, discussed, and gradually improved in practice. This paper presents some theoretical aspects of decentralization and case studies of Norway - a country with a large public sector, similar to Vietnam - as a suggestion for an approach to decentralization of Vietnam in the coming time, in line with the socialist-oriented market economy that Vietnam is aiming for.

• Keywords: fiscal decentralization, resources.

Ngày nhận bài: 4/10/2019

Ngày chuyển phân biên: 6/10/2019

Ngày nhận phân biên: 19/10/2019

Ngày chấp nhận đăng: 23/10/2019

1. Một số khía cạnh lý thuyết của vấn đề phân cấp tài khóa

Trong hơn hai thập kỷ qua, hơn 80 nước trên thế giới, bao gồm các nước OECD, không ngừng tiến hành các cải cách về phân cấp tài khóa trong nỗ lực cải cách hành chính, nâng cao hiệu quả khu vực công nói chung và hiệu quả điều hành kinh tế xã hội nói riêng (OECD 2019, Chatry, 2017). Phân cấp tài khóa

trên thế giới thường không phải là một quá trình độc lập, mà là một thành tố có mối liên hệ chặt chẽ với hai thành tố khác là phân cấp hành chính và chính trị của quá trình phân quyền, phân nhiệm giữa chính quyền trung ương và địa phương¹. Bảng 1 thể hiện sự đa dạng trong phân cấp hành chính của các nước OECD sau nhiều lần thay đổi mô hình phân cấp - tập quyền của các nước này trong hơn 20 năm vừa qua.

Bảng 1: Phân cấp hành chính các nước OECD

Các nước có một cấp địa phương	Các nước có hai cấp địa phương	Các nước có ba cấp địa phương
Estonia, Phần lan, Ireland, Iceland, Israel, Latvia, Luxembourg, Bồ Đào Nha, Slovenia	Úc, Áo, Canada, Mexico, Thụy Sĩ, Chile, Hàn quốc, Đan Mạch, Hy Lạp, Hungary, Nhật Bản, Na Uy, New Zealand, Hà Lan, Séc, Slovakia, Thụy Điển, Thổ Nhĩ Kỳ	Bi, Đức, Tây Ban Nha, Mỹ, Pháp, Ý, Ba Lan, Anh Quốc

Phân cấp tài khóa đề cập đến khía cạnh tài chính công trong mối quan hệ giữa chính quyền các cấp của quá trình này; cụ thể nó bao gồm các vấn đề chi ngân sách, thu ngân sách, vay nợ của chính quyền địa phương và các khoản chuyển giao giữa các cấp chính quyền. Một nhận thức chung là, nếu không có một sự phân quyền thích đáng về tài khóa, sự tự chủ nói chung của các địa phương là khó lòng đạt được, và do đó, sự phân quyền giữa trung ương và địa phương không thể đạt được hiệu quả như kỳ vọng. Tuy nhiên, để có được một sự phân cấp tài khóa hợp lý, câu hỏi đặt ra là những yếu tố nào quyết định đến việc phân cấp này.

Trước hết có thể khẳng định, phân cấp tài khóa phải tương thích với phân cấp hành chính. Tuy nhiên,

¹ Là sự chuyển giao quyền hạn và các nhiệm vụ chức năng từ cấp trung ương xuống các địa phương.

* Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

vấn đề đặt ra là thế nào là một sự tương thích tối ưu, hay phân cấp đến mức nào là tối ưu giữa các cấp chính quyền? Ở một khía cạnh quan trọng, câu hỏi đó là về vai trò và trách nhiệm của trung ương, địa phương trong việc cung cấp các hàng hóa công. Khía cạnh này ngày càng thể hiện sự quan trọng ở Việt Nam, khi chính phủ đang không ngừng cải cách theo hướng phục vụ và kiến tạo, theo đó, ý kiến và sự tham gia của công dân là những thành tố quan trọng trong việc đánh giá chất lượng của chính quyền các cấp cũng như chính sách nói chung.

Mô hình Tiebout và hàm ý về mô hình phân cấp tối ưu

Mô hình Tiebout là một mô hình kinh điển để hiểu và giải thích về vai trò của các cấp chính quyền trong việc cung cấp hàng hóa công: Làm sao để nhà nước cung cấp hàng hóa công một cách hiệu quả nhất? Mô hình này và phiên bản mở rộng của nó (mô hình Musgrave-Oates-Tiebout (Gruber 2016)) giả định rằng, thị trường hiệu quả, mô hình chỉ ra rằng, các yếu tố thị trường là mua sắm và cạnh tranh là các yếu tố cần bổ sung để đảm bảo tính tối ưu trong cung cấp hàng hóa công. Đây là những nhận thức đã trở thành phổ quát, và cũng chính là tiếp cận căn bản đối với vấn đề chính quyền trung ương nên làm gì và chính quyền địa phương nên làm gì.

Quả thật, nhìn chung hàng hóa công thiếu “tính mua sắm” và “cạnh tranh” ở các mức độ khác nhau; tức là người dân không có hoặc thiếu quyền lựa chọn đối với các hàng hóa này. Ví dụ, người dân gần như không có nhiều quyền lựa chọn đối với các dịch vụ quốc phòng, an ninh, nhưng có thể có tiếng nói hơn với các dịch vụ khác như y tế, giáo dục, và môi trường. Khi tính “cạnh tranh” của các hàng hóa cao hơn, hiệu quả cũng cao hơn; và có thể nhận thấy, khi hàng hóa công được cung cấp bởi chính quyền trung ương, tính “cạnh tranh” và “mua sắm” của hàng hóa, dịch vụ hạn chế hơn, bởi “nhu cầu” của người dân khó để được “lắng nghe” bởi các nhà cung cấp hàng hóa, dịch vụ (chính phủ)². Nhận định đó cũng có thể dẫn đến kết luận rằng, khi hàng hóa công nói chung có thể được cung cấp bởi chính quyền địa phương, tính “cạnh tranh” có thể được cải thiện, và do vậy hiệu quả được cải thiện. Đây là điểm khởi đầu, cũng là điểm căn bản trong việc xác định cấp chính quyền nào cung cấp hàng hóa dịch vụ công nào.

Mặc dù mô hình Tiebout dựa trên các giả định quan trọng như việc người dân có thể tự do lựa chọn

² Hoặc do “tập khách hàng” lớn hơn và do vậy tiếng nói mỗi “khách hàng” hạn chế hơn; hoặc do cấp trung ương khó tiếp cận hơn để phản hồi về hàng hóa, dịch vụ công.

địa điểm sinh sống để thụ hưởng hàng hóa công như mong muốn, hay việc người dân luôn nhận được thông tin đầy đủ (về thuế cũng như dịch vụ được thụ hưởng) cho các quyết định của mình, v.v... và các giả định này không phải bao giờ cũng đúng trong thực tế, mô hình Tiebout vẫn là một điểm chuẩn³ trên thế giới khi tiếp cận vấn đề phân cấp tài khóa⁴.

Mô hình này cũng mang lại những hàm ý quan trọng về các yếu tố quyết định để xác định mức độ phân cấp tài khóa tối ưu. Đối với các trường hợp cụ thể (quốc gia, địa phương), cần các phân tích định lượng cụ thể, nhưng tựu trung lại, mô hình này đề xuất 03 yếu tố chủ yếu.

Thứ nhất, là mối liên hệ giữa thuế và lợi ích. Theo đó, những hàng hóa, dịch vụ nào mà người dân thấy mối liên hệ giữa thuế - lợi ích cho bản thân họ càng lớn thì càng nên phân quyền cho địa phương, ví dụ việc sửa chữa đường xá, cầu cống, cơ sở hạ tầng địa phương. Tương tự, các hàng hóa dịch vụ công mà mối liên hệ này yếu, ví dụ như chính sách trợ cấp người nghèo, người thu nhập thấp nói chung, nên thuộc thẩm quyền của trung ương.

Thứ hai, đó là mức độ tạo ra ảnh hưởng ngoại ứng, hiệu ứng tràn tích cực của hàng hóa dịch vụ công mà một địa phương cung cấp. Thông thường, khi hàng hóa, dịch vụ công một địa phương cung cấp tạo ra các ảnh hưởng ngoại hiện lớn, địa phương có xu thế cung cấp hạn chế hàng hóa đó. Do vậy, chính quyền trung ương (hoặc cấp cao hơn nói chung) cần đóng vai trò thúc đẩy địa phương cung cấp hàng hóa, dịch vụ công này.

Thứ ba, là tính hiệu suất theo quy mô của hàng hóa công; theo đó, những hàng hóa dịch vụ công như quốc phòng cần được triển khai từ trung ương để tối ưu chi phí.

Một số vấn đề cần lưu ý đối với phân cấp tài khóa

Bên cạnh những phân tích trên cơ sở mô hình ở trên, từ khía cạnh lý thuyết, việc phân cấp được cho là mang lại nhiều lợi ích, nhưng đồng thời tiềm ẩn nhiều rủi ro. Những lợi ích của việc phân cấp tài khóa đã được đề cập nhiều có thể kể đến việc nâng cao hiệu quả (kinh tế, quản trị), nâng cao tính giải trình về mặt tài chính cũng như hành chính, và nâng cao hiệu lực.

³ “Chuẩn” theo nghĩa, đây là một khung cơ bản để bắt đầu tiến hành phân tích.

⁴ Một số vấn đề khác với mô hình này bao gồm nó yêu cầu mức đóng góp giống nhau (lum-sum tax) từ các công dân cho hàng hóa công, bất kể thu nhập của họ thế nào; và mô hình này cũng không tính đến “hiệu ứng tràn/ảnh hưởng ngoại hiện” của hàng hóa công một địa phương cung cấp lên các địa phương lân cận.

Ngược lại, việc xây dựng một mô hình phân cấp tài khóa không hợp lý có thể dẫn đến một số hậu quả sau.

Thứ nhất, tạo ra bất ổn vĩ mô do vai trò kiểm soát các nguồn lực công của chính quyền trung ương không hợp lý.

Thứ hai, đầu tư vào cơ sở hạ tầng xã hội giảm, do chính quyền địa phương phải tự hách toán chi phí khi thực hiện các đầu tư vào các dịch vụ công và hạ tầng xã hội nói chung.

Thứ ba, tạo ra bất bình đẳng và xung đột giữa các địa phương do bản chất các địa phương vốn dĩ khác nhau về nguồn lực tự nhiên, hoạt động kinh tế, quy mô, dân số, và tiềm lực tạo doanh thu.

Và thứ tư, gia tăng tham nhũng do áp lực từ giới tinh hoa và các nhóm lợi ích địa phương.

2. Mô hình Na Uy (Mô hình Nordic)

Khu vực công Na Uy

Chính trị của Na Uy diễn ra trong khuôn khổ của một đại biểu quốc hội theo chế độ quân chủ lập hiến dân chủ. Quyền hành pháp được thực hiện bởi Hội đồng Nhà nước, nội các, do Thủ tướng Na Uy lãnh đạo. Quyền lập pháp được trao cho cả chính phủ và cơ quan lập pháp, Storting, được bầu trong một hệ thống đa đảng. Tư pháp độc lập với ngành hành pháp và lập pháp.

Na Uy cũng như các quốc gia Bắc Âu khác đã phát triển các xã hội dựa trên các giá trị bình đẳng mạnh mẽ. Công dân chịu mức thuế cao để trả cho các dịch vụ phúc lợi công cộng như chăm sóc sức khỏe, giáo dục, dịch vụ xã hội và chăm sóc người cao tuổi. Tuy nhiên, tài chính công của họ thuộc loại lành mạnh nhất trong OECD với thặng dư trên tài khoản chung của chính phủ.

Mục tiêu quốc gia là cung cấp một mức độ cao các dịch vụ với tiêu chuẩn bình đẳng cho công dân ở mọi miền đất nước. Theo truyền thống, có sự hỗ trợ chính trị rộng rãi cho vấn đề này trong Quốc hội, mặc dù có sự khác biệt giữa các đảng chính trị về cách đạt được mục tiêu.

Có ba cấp chính quyền trong hệ thống chính trị Na Uy: Chính quyền trung ương (bao gồm 18 Bộ), 19 chính quyền khu vực (hạt) và 428 chính quyền thành phố. Trong đó:

Chính quyền Trung ương phụ trách:

- + Chương trình bảo hiểm quốc gia
- + Dịch vụ y tế chuyên khoa (bệnh viện)

- + Giáo dục đại học/trường đại học, thị trường lao động, người tị nạn và người nhập cư

- + Mạng lưới đường bộ quốc gia, đường sắt, vấn đề nông nghiệp, vấn đề môi trường

- + Cảnh sát, tòa án, nhà tù, lực lượng vũ trang, chính sách đối ngoại

- + Dịch vụ xã hội chuyên ngành

Chính quyền hạt phụ trách

- + Trung học phổ thông

- + Phát triển khu vực

- + Đường quận và giao thông công cộng

- + Khu vực quy hoạch phát triển kinh doanh

- + Văn hóa (bảo tàng, thư viện, thể thao)

- + Di sản văn hóa

- + Vấn đề môi trường

Chính quyền thành phố phụ trách:

- + Trường tiểu học và trung học cơ sở

- + Trường mầm non

- + Chăm sóc sức khỏe ban đầu

- + Chăm sóc người già và người tàn tật, các dịch vụ xã hội

- + Quy hoạch địa phương, vấn đề nông nghiệp, vấn đề môi trường, đường xá địa phương, bến cảng

- + Cấp nước, vệ sinh và cống rãnh

- + Phát triển văn hóa và kinh doanh

Mô hình phân cấp tài khóa

Mô hình Tiebout về phân cấp chính quyền và tài khóa lấy vai trò của hàng hóa công, sự dịch chuyển của người dân và thuế - lợi ích làm các tham số trung tâm. Mô hình và mục tiêu nhà nước phúc lợi của Na Uy quyết định tính chất của mô hình phân cấp tài khóa Na Uy (Lars-Erik Borge and Jorn Rattso 2013), và tiếp cận Tiebout tương đối khác so với tiếp cận của các nước Bắc Âu nói chung và Na Uy nói riêng đối với vấn đề phân cấp tài khóa ở mấy điểm. Thứ nhất, chính quyền địa phương ở Na Uy chịu trách nhiệm về các dịch vụ phúc lợi với tính tái phân phối cao; và chi tiêu hàng hóa công thường chiếm một phần tương đối nhỏ trong tổng chi tiêu. Thứ hai, mức độ di chuyển chỗ ở của dân cư thấp. Thứ ba, nguồn chi có tính tập trung cao và chủ yếu từ các khoản tài trợ của chính phủ trung ương cũng như chia sẻ giữa chính quyền trung ương và địa phương các khoản thu. Mô hình Na Uy (và Bắc Âu nói chung) có tính phân cấp hành chính; nghĩa là phân cấp hành chính làm căn bản, và phân cấp tài khóa được thiết kế theo đó.

Bảng 2: Chi tiêu công và chi tiêu công địa phương Na Uy (2016)

Chi tiêu công			
Tỷ USD	Đầu người	% GDP	
156,5	29.881	50,80%	
Chi tiêu công địa phương			
Tỷ USD	\$ Đầu người	% GDP	% Tổng chi tiêu công
51,9	9.915	16,9	33,20%

Số liệu trong các bảng trong bài viết này được thu thập và xử lý từ *Báo cáo về chính quyền địa phương các nước OECD: Dữ liệu chính, bản 2018 (OECD 2018)*. Các số liệu trong bài viết chứng minh các đặc điểm chi tiêu công địa phương của Na Uy mà chúng ta đề cập ở trên. Bảng 2 cho thấy, chi tiêu công của Na Uy chiếm hơn 50% GDP, thuộc hàng cao trong các nước OECD (trung bình 40% cho OECD 35). Chi tiêu công của các địa phương chiếm gần 33% tổng chi tiêu công của nước này, thấp hơn mức trung bình 40% của các nước OECD (35 nước).

Bảng 3 làm rõ các khoản chi tiêu chính của chính quyền địa phương: Chi tiêu có các dịch vụ phúc lợi bao gồm giáo dục (24,10%), y tế (13,80%), dịch vụ chung (8,5%), và các khoản bảo trợ xã hội (28,6%) chiếm phần lớn chi tiêu địa phương, hơn 75% tổng chi tiêu, và 12,1% GDP. Các khoản chi tiêu khác (bao gồm hàng hóa công như quốc phòng, an ninh, v.v...) chỉ chiếm 15% tổng chi tiêu địa phương và 2,5% GDP cả nước.

Mặc dù tổng chi tiêu cho các dịch vụ phúc lợi của địa phương lớn, chi đầu tư công trong các lĩnh

Bảng 3: Chi tiêu công địa phương theo lĩnh vực (2016)

Chi tiêu công theo lĩnh vực (% Tổng chi tiêu địa phương)					
Giáo dục	Bảo trợ xã hội	Dịch vụ chung	Y tế	Kinh tế	Khác
24,10%	28,60%	8,50%	13,80%	9,70%	15,30%
Chi tiêu công theo lĩnh vực (% GDP)					
3,90%	4,60%	1,40%	2,20%	1,60%	2,50%

Bảng 4: Đầu tư công địa phương (2016)

Đầu tư công địa phương					
Tỷ USD	\$ đầu người	% GDP	% Tổng chi tiêu địa phương	% Tổng đầu tư công	
6,70%	1.280	2,20%	12,90%	41,60%	
Đầu tư công theo lĩnh vực					
Kinh tế	Giáo dục	Dịch vụ chung	Nhà ở và tiện ích cộng đồng	Môi trường	Khác
20,70%	26,80%	1,50%	14,00%	12,10%	24,90%

vực này khiêm tốn hơn. Tổng đầu tư công của chính quyền địa phương ở Na Uy chiếm 41,6% tổng đầu tư công và 12,9% tổng chi tiêu địa phương. Và đối với đầu tư công, các khoản dành cho danh mục “khác”, kinh tế, và môi trường chiếm gần 60% tổng mức đầu tư. Điều này có thể do cơ sở hạ tầng cho các dịch vụ phúc lợi đã tương đối ổn định, và do vậy không đòi hỏi các khoản đầu tư hàng năm lớn nữa.

Bảng 5: Thu ngân sách (2016)

Thu ngân sách			
Tỷ USD	Đầu người (\$)	% GDP	
168,8	32.231	54,80%	
Thu từ thuế			
Tỷ USD	Đầu người (USD)	% GDP	% Tổng thu
87,1	16.629	28,30%	51,60%

Bảng 6: Thu ngân sách địa phương (2016)

Thu ngân sách địa phương				
Tỷ USD	USD Đầu người	% GDP	% Tổng thu	
50,7	9.688	16,50%	30,10%	
Nguồn thu địa phương				
Thuế	Trợ cấp và chuyển giao từ trung ương	Phí	Thu nhập từ tài sản	Đóng góp xã hội
38,20%	45,70%	12,70%	3,40%	0,00%

Thu ngân sách của Na Uy đạt 168,8 tỷ USD (2016, Bảng 5), trong đó thu từ thuế chiếm 51,60% tổng thu. Thu ngân sách địa phương là 50,7 tỷ USD (16,5% GDP và 30,10% tổng thu ngân sách cả nước).

Bảng 6 cũng cho cho ta thấy tính tập trung trong phân cấp thu ngân sách: Chính quyền địa phương nhận gần 46% tổng nguồn thu của mình từ các khoản tài trợ và chuyển giao từ chính quyền trung ương. Trong các khoản chính quyền địa phương tự thu, khoảng 38% là từ thuế và gần 13% là từ các khoản phí. Như vậy, có thể khẳng định, phân cấp nguồn thu trong phân cấp tài khóa của Na Uy là tương đối hạn chế. Đối với Na Uy, tiếp cận này một phần là một công cụ kiểm soát quốc gia, một phần là để đáp ứng mục tiêu cân bằng trong cung cấp các dịch vụ phúc lợi trên phạm vi toàn quốc, cụ thể trong bối cảnh mục tiêu đặt ra là phúc lợi xã hội được cung cấp công bằng độc lập với mức thu nhập của người dân và doanh thu từ thuế của các đơn vị hành chính khác nhau có thể khác nhau, và có những đơn vị hành chính sẽ không đảm bảo nguồn thu.

3. Một số kết luận và gợi ý tiếp cận

Bài viết này phân tích hai tiếp cận đối với vấn đề phân cấp tài khóa: một tiếp cận lý thuyết theo mô hình Tiebout và một tiếp cận thực tiễn của mô hình Na Uy và Bắc Âu. Thông điệp trọng tâm của mô hình Tiebout là việc phân cấp cung cấp hàng hóa công về địa phương có thể tăng hiệu quả, nhưng để đạt được mức độ phân cấp tối ưu và quyết định những hàng hóa công nào nên phân cấp cần xem xét các yếu tố bao gồm mối quan hệ giữa thuế và lợi ích mang lại cho người dân, khả năng tạo ngoại ứng tích cực của hàng hóa công, và tính chất năng suất theo quy mô của hàng hóa. Mô hình này cũng đặt ra tính đồng bộ trong việc tự chủ trong thu chi của cấp địa phương.

Xem tiếp trang 66