

Chính quyền đô thị và quy chế tài chính ngân sách đặc thù: Trường hợp TP. Hồ Chí Minh

PGS.TS. BÙI THỊ MAI HOÀI

Trường Đại học Kinh tế TP.HCM

Mô hình chính quyền TP.HCM như hiện nay còn có khoảng cách khá xa so với mô hình chính quyền đô thị. Điều này làm cho TP.HCM không thể phát triển nổi bật như là tiềm năng và mục đích đặt ra. Với thực tế đó, được sự chỉ đạo của Trung ương, TP.HCM đã hoàn tất dự thảo Đề án thí điểm chính quyền đô thị TP.HCM. Nghiên cứu nhằm: (1) Phân tích đặc thù của xã hội đô thị để thấy rằng quản trị đô thị và quản lý ngân sách đô thị cần có sự khác biệt so với nông thôn; (2) Đánh giá thực trạng quản trị đô thị và quy chế tài chính ngân sách đặc thù - trường hợp TP.HCM; và (3) Đưa ra các khuyến nghị về phân cấp ngân sách và quản trị đô thị cho một đô thị lớn như TP.HCM, trong bối cảnh vận hành theo mô hình chính quyền đô thị.

Từ khoá: TP.HCM, chính quyền đô thị, quản trị đô thị, quy chế tài chính, phân cấp ngân sách.

1. Dẫn nhập

Thời gian qua, TP.HCM đã được Trung ương phân cấp quản lý ngày càng mạnh hơn ở nhiều lĩnh vực¹. Nhờ vậy, chính quyền TP.HCM đã có sự thuận lợi nhất định trong quá trình điều hành, quản lý để đáp ứng nhu cầu phát triển. Song nhìn chung ở VN, cho đến hiện tại, chính quyền

thành phố và chính quyền nông thôn không có nhiều khác biệt về quản trị và phân cấp. Mô hình chính quyền TP.HCM như hiện nay còn có khoảng cách khá xa so với mô hình chính quyền đô thị. Điều này làm cho TP.HCM không thể phát triển nổi bật như là tiềm năng và mục đích đặt ra. Với thực tế đó, được sự chỉ đạo của Trung ương, TP.HCM đã hoàn tất dự thảo Đề án thí điểm chính quyền đô thị TP.HCM. Mặc dù nội dung của dự thảo lần này còn nhiều vấn đề phải tranh luận, song, điều quan trọng là, trong tương lai gần, Chính quyền TP.HCM sẽ hoạt động theo mô hình chính quyền đô thị. Bên cạnh đó, Luật NSNN 2002 đang được xem xét để bổ sung, sửa đổi. Thế nên, có 2 câu hỏi được

đặt ra là:

(1) Với mô hình chính quyền đô thị, vai trò và vị trí quan trọng của TP.HCM trong nền kinh tế quốc gia, phân cấp tài chính ngân sách cho TP.HCM cần được điều chỉnh như thế nào khi sửa đổi, bổ sung Luật Ngân sách nhà nước?

(2) Để phù hợp với mô hình chính quyền đô thị và hấp thu tốt sự phân quyền, phân cấp, quản trị đô thị TP.HCM cần phải được hoàn thiện theo hướng nào?

Bài viết này hướng đến trả lời các câu hỏi nói trên thông qua ba nội dung chính:

Thứ nhất: Phân tích đặc thù của xã hội đô thị để thấy rằng quản trị đô thị và quản lý ngân sách đô thị cần có sự khác biệt so với nông thôn.

Thứ hai: Đánh giá thực trạng

¹ Thể hiện trong các văn bản quan trọng như:

- Nghị định số 93/2001/NĐ-CP ngày 12/12/2001 của Chính phủ quy định phân cấp quản lý một số lĩnh vực cho TP.HCM;

- Nghị quyết số 20-NQ/TW ngày 18/11/2002 của Bộ Chính trị về phương hướng, nhiệm vụ phát triển TP.HCM đến năm 2010;

- Nghị định số 124/2004/NĐ-CP ngày 18/5/2004 của Chính phủ quy định về một số cơ chế tài chính ngân sách đặc thù đối với TP.HCM;

- Nghị quyết số 16-NQ/TW ngày 10/8/2012 của Bộ Chính trị về phương hướng, nhiệm vụ phát triển TP.HCM đến năm 2020;

quản trị đô thị và quy chế tài chính ngân sách đặc thù – trường hợp TP.HCM.

Thứ ba: Đưa ra các khuyến nghị về phân cấp ngân sách và quản trị đô thị cho một đô thị lớn như TP.HCM, trong bối cảnh vận hành theo mô hình chính quyền đô thị.

2. Chính quyền đô thị và yêu cầu quản trị, phân cấp phù hợp

2.1. Đô thị và đặc trưng của đô thị

Theo Liên Hiệp Quốc (1997), một vùng địa lý được xem là đô thị nếu như nó chứa đựng những đặc trưng sau:

- Tập trung dân cư với mật độ cao, trong đó, lực lượng lao động làm việc trong khu vực kinh tế phi nông nghiệp chiếm tỷ lệ đa số.
- Các hoạt động kinh tế đa dạng, văn hóa và xã hội phát triển phong phú, phá vỡ các quan hệ có tính chất truyền thống vốn chi phối đời sống văn hóa, xã hội ở nông thôn.

So với nông thôn, đô thị có những khác biệt cơ bản sau:

Thứ nhất: Đô thị có nhu cầu rất lớn về cơ sở hạ tầng, dịch vụ an sinh xã hội, xử lý ô nhiễm môi trường.

Thứ hai: Sự phát triển kinh tế đô thị tạo ảnh hưởng tích cực đối với tăng trưởng kinh tế của các vùng lân cận cũng như cả nước.

Thứ ba: Kinh tế đô thị rất nhạy cảm trước những biến động kinh tế - xã hội. Tính phân biệt của người dân đô thị cũng cao hơn so với địa phương nông thôn.

Chính những điểm khác biệt trên dẫn đến yêu cầu phân quyền, yêu cầu quản trị đô thị và quản lý ngân sách đô thị có sự khác biệt so với địa phương nông thôn. Sự phân quyền, quản trị đô thị và quản lý ngân sách đô thị

phải hướng đến đảm bảo nâng cao chất lượng cuộc sống, thỏa mãn sở thích của người dân đô thị trong bối cảnh đô thị luôn có những biến đổi phức tạp, đồng thời phải phát huy vai trò thúc đẩy kinh tế - xã hội vùng lãnh thổ phát triển.

2.2. Phân cấp quản lý ngân sách đô thị trong mối quan hệ với quản trị đô thị

Yêu cầu phân cấp quản lý ngân sách đô thị

Để bao quát hết tầm nhiệm vụ theo đặc thù của quản trị đô thị, điều kiện tiên quyết là chính quyền đô thị phải có đủ nguồn lực và mức chủ động về tài chính bên cạnh yêu cầu về con người. Chính điều kiện này tạo ra sự khác biệt giữa ngân sách đô thị và ngân sách địa phương nông thôn, cụ thể là:

- Chi tiêu của chính quyền đô thị nhằm cung cấp dịch vụ công có quy mô lớn hơn và phức tạp hơn. Do vậy, năng lực và quy mô tài chính của ngân sách đô thị thường lớn hơn ngân sách của chính quyền nông thôn;

- Chính quyền đô thị cần được phân cấp mạnh hơn, cần có quyền tự chủ ngân sách lớn hơn chính quyền nông thôn; và

- Áp lực về tính minh bạch lẫn trách nhiệm và hiệu quả trong quản lý ngân sách đối với chính quyền đô thị cao hơn chính quyền nông thôn do trình độ dân trí và chất lượng phản biện của người dân đô thị đối với chính sách công cao hơn so với cư dân nông thôn. Chính điều này lại đòi hỏi quản trị đô thị cần hướng đến thiết lập được một khuôn khổ nhằm nâng cao tính hiệu quả, hiệu lực của chính quyền đô thị, cụ thể đó là hành động đúng; không chuyên quyền; và trách nhiệm (Bailey, 1999; Dollery & Wallis,

2001...).

Như vậy, quản trị đô thị và quản lý ngân sách đô thị liên kết một cách chặt chẽ với nhau: Nếu như yếu tố này thiếu sót thì yếu tố còn lại không thể vận hành một cách hiệu quả. Albert Breton (1995) cho rằng đối với chính quyền đô thị hướng đến phục vụ lợi ích cộng đồng, họ phải có quyền tự chủ hoàn toàn trong việc đánh thuế cũng như chi tiêu, và họ phải chấp nhận cạnh tranh với khu vực tư. Thiếu đi những điều kiện tiên quyết này, chính quyền đô thị sẽ hoạt động không hiệu quả và không đáp ứng sở thích của công chúng.

Những vấn đề đặt ra đối với việc phân cấp ngân sách và quản trị đô thị

Như vậy, những đặc trưng của đô thị đòi hỏi sự khác biệt trong quản trị, khác biệt về phân cấp quản lý ngân sách. Tuy nhiên, khi phân cấp sẽ có những vấn đề phát sinh mà muốn phát triển tốt thì cần có giải pháp xử lý thỏa đáng. Thật vậy, các cấp chính quyền khác nhau (người quản lý) được hình thành để đáp ứng nhu cầu của công dân (người chủ). Việc thiết kế phân cấp nên đảm bảo sao cho các cấp chính quyền đáp ứng tốt nhu cầu của người dân với chi phí thấp nhất. Thế nhưng, trong điều kiện thông tin bất cân xứng, không thể có được sự tối ưu như thế. Công chúng có những lựa chọn của họ, nhưng sự lựa chọn đó dựa trên nguồn thông tin kém chất lượng hơn nhiều so với nguồn thông tin mà những người quản lý có được. Về phía người quản lý, có được nguồn thông tin tốt hơn nhưng họ cũng có động cơ che giấu thông tin vì mục đích tư lợi. Vì thế, một mặt, sự

lựa chọn của công chúng thường không phải là sự lựa chọn tối ưu để tối đa hóa lợi ích của cộng đồng. Mặt khác, những người quản lý có thể không thực hiện đúng các cam kết đối với công chúng. Tình trạng này sẽ nghiêm trọng hơn nếu như các định chế giám sát (như tòa án, cảnh sát, cơ quan dân cử...) hoạt động yếu kém, vì khi đó sẽ khó mà kiểm soát được hành động tư lợi của các nhà chính trị và công chức. Để giải quyết tình trạng trên, vào cuối những năm 80 của thế kỷ 20, làn sóng cải cách khu vực công theo phương thức quản trị công mới đã được thực hiện bởi các nước OECD (Hood, 1991); theo sau đó là các nước trong khu vực châu Á vào đầu những năm 90 (Cheung, 2002). Các nước OECD (1995) nhấn mạnh quản trị công mới là phương thức quản trị theo kết quả, chú trọng đến tính hiệu quả, hiệu lực và chất lượng cung cấp dịch vụ; sự cải thiện hiệu quả, hiệu lực được tăng cường thông qua nâng cao cạnh tranh và chiến lược. Chan (2003) đã nhận định, với phương thức quản trị công mới, các đơn vị công được xem là các đơn vị kinh doanh chiến lược có cạnh tranh với nhau và công chúng trở thành khách hàng; kiểm soát thực hiện và đo lường kết quả gắn với mục tiêu thay cho các yếu tố đầu vào. Đặc điểm nổi bật của quản trị công mới là chú trọng vào việc đánh giá quá trình thực hiện chiến lược. Để làm điều đó, Bảng điểm cân bằng là một công cụ hữu dụng cho việc đo lường quá trình thực hiện và kết quả đạt được, sẽ được đề cập trong phần khuyến nghị của bài viết này (mục 4.2.3).

Bảng 1: So sánh GDP và thu NSNN của TP.HCM so với cả nước giai đoạn 2004 -2011 (Đơn vị: %)

Năm	Tỷ trọng GDP của TP so với GDP cả nước	Tỷ trọng thu NS trên địa bàn TP so với thu NSNN
2004	19,2	32,12
2005	19,7	32,64
2006	19,6	31,74
2007	20,0	36,28
2008	19,4	37,79
2009	20,3	32,97
2010	21,3	30,80
2011	20,2	32,12

Nguồn: Tổng cục Thống kê VN

Bảng 2: So sánh TP.HCM với các địa phương lớn của cả nước về một số chỉ tiêu kinh tế cơ bản trong năm 2011 (Đơn vị: lần)

Tiêu chí	GDP	Thu NS	ĐT tư nhân	FDI	Xuất khẩu	Nhập khẩu
TP.HCM so với Hà Nội	1.8	1.3	1.1	1.3	2.6	1.1
TP.HCM so với Hải Phòng	7.0	5.7	5.4	2.1	11.5	11.6
TP.HCM so với Đà Nẵng	13.1	4.3	13.6	13.8	34.8	35.1

Nguồn: Tổng cục Thống kê VN

3. Thực trạng quản trị và phân cấp tài chính ngân sách đô thị: Trường hợp TP.HCM

3.1. Vai trò, vị trí đặc thù của TP.HCM

Ở VN, đô thị được phân chia thành sáu cấp với những yêu cầu, trách nhiệm của mỗi loại đô thị là khác nhau nhưng tựu chung lại không nằm ngoài ý nghĩa là trung tâm kinh tế, xã hội, chính trị của địa phương và khu vực². Trong đó, đô thị đặc biệt có Hà Nội và TP.HCM³. Trong những năm

gần đây, cùng với chủ trương quy hoạch phát triển kinh tế – xã hội các vùng kinh tế trọng điểm, TP.HCM có vai trò như là hạt nhân của vùng kinh tế trọng điểm phía Nam – một khu vực được đánh giá là năng động nhất cả nước. Từ 2004 - 2011, TP.HCM được biết đến như là một nơi tạo ra: 1/5 tổng sản phẩm quốc nội (GDP); 1/3 giá trị sản lượng công nghiệp; 30% tổng thu ngân sách nhà nước (trong khi mức chi chỉ chiếm khoảng 5,51% tổng chi NSNN); hơn 30% tổng kim ngạch xuất, nhập khẩu của cả nước; TP.HCM còn là nơi thu hút 1/3 số dự án FDI, có lúc chiếm tới 41% vốn FDI đầu tư vào VN (Bảng 1 và Bảng 2).

Như vậy, TP.HCM có vai trò, vị trí rất quan trọng trong nền kinh tế quốc gia. Sự phát triển bền vững

² Nghị định số 72/2001/NĐ-CP ngày 05/10/2001 của Chính phủ phân loại đô thị và cấp quản lý đô thị

³ Đô thị đặc biệt phải đảm bảo các tiêu chuẩn sau đây:

- Thủ đô hoặc đô thị với chức năng là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hoá, khoa học - kỹ thuật, đào tạo, du lịch, dịch vụ, đầu mối giao thông, giao lưu trong nước và quốc tế, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của cả nước;

- Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp trong tổng số lao động từ 90% trở lên;

- Có cơ sở hạ tầng được xây dựng về cơ bản đồng bộ và hoàn chỉnh;

- Quy mô dân số từ 1,5 triệu người trở

lên;

- Mật độ dân số bình quân từ 15.000 người/km² trở lên.

của TP.HCM không chỉ có ý nghĩa đối với cư dân TP.HCM mà còn có ý nghĩa đối với cư dân cả nước.

3.2. Quản trị đô thị: Trường hợp TP.HCM

Ở VN, mặc dù đơn vị đô thị đã được thiết lập từ lâu, nhưng mô hình chính quyền đô thị thì chưa được hình thành. Chính quyền thành phố các cấp không khác gì chính quyền nông thôn các cấp. Với nỗ lực hoàn thiện thể chế khuyến khích hai đô thị đặc biệt phát triển, Chính phủ đã ban hành Pháp lệnh về Thủ đô Hà Nội, Nghị định 93/2001 – ND – CP về phân cấp quản lý cho TP.HCM, thể hiện trong 5 lĩnh vực: Quy hoạch và đầu tư phát triển kinh tế, xã hội; quản lý nhà đất và hạ tầng kỹ thuật; quản lý ngân sách và tổ chức bộ máy. Tuy vậy, các bộ luật hiện hành không hề đề cập khái niệm chính quyền đô thị, nên chưa có sự phân định rõ ràng cơ chế pháp lý cho chính quyền đô thị. Chính vì vậy, quản trị công ở VN nói chung, tại TP.HCM nói riêng về cơ bản được thực hiện theo phương thức tuân thủ quy định nhưng không năng động và nặng về hình thức; thiếu mối liên kết giữa tầm nhìn ngắn hạn và dài hạn, do không đánh giá, xem xét sự phân bổ nguồn lực gắn kết với sứ mạng và tầm nhìn của đơn vị; không đặt chiến lược phát triển trong sự kết nối chặt chẽ với các yếu tố: tài chính, quy trình nội bộ, khách hàng, nguồn nhân lực trong quá trình thực hiện chiến lược. Sự trao quyền tự chủ và trách nhiệm xã hội của các đơn vị công chưa có gắn kết chặt chẽ với nhau. Quản trị của các đơn vị công không thoát ra khỏi phương thức tập trung kiểm soát các yếu tố đầu vào. Kiểm soát nội bộ lẫn kiểm tra từ bên ngoài (Thanh tra nhà nước, Kiểm toán...)

chủ yếu tập trung vào việc đánh giá tính tuân thủ các khoản mục chi tiêu hơn là cải thiện kết quả hoạt động. Việc đo lường đầu ra cũng như đánh giá kết quả thực hiện không được quan tâm đúng mực. Trong cơ chế này, truyền dẫn thông tin cũng bị tắc nghẽn. Người quản lý và đội ngũ công chức không có đủ thông tin về kết quả trong quá trình phân bổ nguồn lực. Phương thức quản trị như vậy dễ dẫn đến tình trạng không minh bạch và thiếu trách nhiệm. Kết quả là hiệu quả sử dụng nguồn lực không cao; hàng hóa - dịch vụ công được cung cấp không đáp ứng tốt nhu cầu xã hội; chất lượng sống của cư dân đô thị khó có thể nâng cao như tiềm

năng vốn có của nó. Thật vậy, theo khảo sát của TS. Trần Hữu Quang và cộng sự (2010), chất lượng sống của người dân TP.HCM đang giảm sút nghiêm trọng. Đặc biệt, các lĩnh vực bị đánh giá kém nhất là tình hình giao thông (59% kém hơn, 25% cũng vậy), mức độ giảm ô nhiễm (45% và 35%), tình hình mua bán nhà đất (23% và 36%), và tình hình kinh doanh, buôn bán (28% và 31%). Không chỉ là cảm nhận của người dân, mà chính các đại biểu HĐND cũng có đánh giá tương tự. Nhiều đại biểu HĐND và người dân cho rằng, để xảy ra tình trạng chất lượng cuộc sống dân TP.HCM đi xuống như hiện nay, là do quản trị điều hành của UBND

⁴ “Giá cả tiêu dùng tăng cao hơn 2 con số. Kẹt xe, ùn tắc giao thông bùng phát chưa có bài toán triệt tiêu hiệu quả. Ngập nước ngày càng cao nhấn chìm nhiều khu vực thành phố. Người dân sống trong lo toan nhiều hơn: ở nhà lo chuyện giá cả, ra đường sợ kẹt xe gây tai nạn... Tất cả những yếu tố này cộng lại chứng tỏ chất lượng cuộc sống người dân đang có chiều hướng đi xuống mặc dù thu nhập tăng, theo đánh giá của nhiều đại biểu trong buổi thảo luận tại kỳ họp HĐND TP HCM chiều 4/12/2007. Nhiều đại biểu cho rằng để xảy ra tình trạng chất lượng cuộc sống dân TP HCM đi xuống như hiện nay, là do UBND thành phố “mắc bệnh quá lâu dẫn đến không có thuốc chữa”. Những bệnh đó, theo đại biểu Võ Văn Sen, là lãnh đạo thành phố thiếu thông số quy hoạch, không dự báo được tình hình, chỉ chạy theo sự việc một cách bị động. Ví dụ như chuyện kẹt xe đã có cảnh báo của các chuyên gia từ rất lâu nhưng thành phố ì ạch đưa ra giải pháp, dẫn đến không trở tay kịp khi bùng nổ ùn tắc....” <http://www.vnexpress.net/GL/Xa-hoi/2007/12/3B9FCF4F/>

Ông Nguyễn Nghị, cư dân Sài Gòn - TP HCM gần nửa thế kỷ, hoạt động trong lĩnh vực khoa học xã hội:

Điều dễ nhận ra là cái ăn, cái ở, cái mặc... tại thành phố thay đổi hầu như hàng ngày, theo chiều hướng “đi lên”. Nhà cửa rộng hơn, cao hơn, tiện nghi hơn. Cái mặc đẹp hơn... Cái ăn thì thật phong phú.

Trở đầu là đường sá, bên cạnh hay bên ngoài những cái đang đi lên này lại không thiếu những thứ làm cho cuộc sống ngày càng trở nên khó sống. An toàn thực phẩm xem ra đang là nỗi lo của nhiều nhà. Những vỉa hè để người có tuổi có thể thả bộ một cách tương đối an toàn ngày càng ít đi khiến không gian sống của họ ngày càng bị thu hẹp trong khi thành phố thì cứ phình ra không ngừng. Tiếng ồn thì vô kể, vang lên ở khắp nơi, ngay cả gần bệnh viện, và bất cứ lúc nào, ngay cả trong đêm khuya.

Có thể coi đây là những biểu hiện của một nếp sống xã hội trong đó sự tôn trọng người khác như ngày càng ít đi. Những lối sống, những nếp sống thuộc loại làm giảm chất lượng sống của cư dân TP.HCM có thể giảm đi rất nhiều nếu như chính quyền có những quy định rõ ràng, hợp lý. Và những quy định này được áp dụng một cách nghiêm khắc, liên tục chứ không phải dừng lại trong một phong trào hay một năm xây dựng nếp sống văn minh đô thị. Trong lĩnh vực này, chất lượng cuộc sống của người dân đô thị tùy thuộc rất nhiều ở chất lượng quản lý xã hội đô thị.

Chính quyền đô thị và quy chế TC-NS đặc thù

Bảng 3: Về cơ cấu nguồn thu thường xuyên theo phân cấp (%)

Nguồn thu	2001	2002	2003	2004	2005	2008	2011	2012 (*)
Nguồn thu 100%	35%	37%	28%	28%	23%	29%	27%	23%
Nguồn thu phân chia	27%	28%	28%	34%	31%	61%	55%	57%
Thu khác ⁵	48%	35%	44%	38%	46%	20%	18%	20%
Tổng số	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

(*) : Dự toán (**) : Bao gồm: Chuyển giao từ ngân sách TW, trái phiếu, kết dư ngân sách năm trước chuyển sang, viện trợ không hoàn lại, thu nhập giữ lại.

Nguồn: Sở Tài chính TP.HCM.

thành phố⁴. Còn đối với các doanh nghiệp, thực tế cho thấy trong nhiều cuộc đối thoại với chính quyền TP.HCM, rất nhiều doanh nghiệp vẫn phàn nàn về thủ tục hành chính rườm rà, sự nhiều kê của cán bộ công chức trong khi thi hành công vụ.⁵ Một nghiên cứu của tác giả về “Sự hài lòng của các doanh nghiệp đối với dịch vụ hành chính công: trường hợp TP.HCM”(2011) cũng cho thấy thái độ phục vụ của công chức nhà nước có ảnh hưởng tiêu cực đến sự hài lòng của doanh nghiệp.

Gần đây, TP.HCM đã hoàn tất dự thảo Đề án thí điểm chính quyền đô thị TP.HCM. Mặc dù nội dung của dự thảo lần này (8/8/2013) còn nhiều vấn đề phải tranh luận, song, điều quan trọng là trong tương lai gần, chính quyền TP.HCM sẽ hoạt động theo mô hình chính quyền đô thị. Khi đó, việc phân cấp, quản trị đô thị và quản lý ngân sách TP.HCM cần phải có nhiều thay đổi cho phù hợp.

3.3. Phân cấp tài chính ngân sách đô thị: Trường hợp TP.HCM

Nghị định 124/2004/NĐ-CP quy định về một số cơ chế tài chính ngân sách đặc thù đối với TP.HCM đã góp phần mạnh mẽ hình thành chính sách tài chính đô thị. Tuy vậy, phân cấp tài chính ngân sách cho TP.HCM cơ bản vẫn tuân thủ theo Luật NSNN như các địa phương cùng cấp khác, chỉ có mấy điểm khác biệt sau:

- Hàng năm, trong trường hợp có số tăng thu ngân sách trung ương so với dự toán được giao từ các khoản thu phân chia giữa NSTW và ngân sách TP.HCM, ngân sách TP.HCM được thưởng 30% của số tăng thu này, nhưng không vượt quá số tăng thu so với mức thực hiện năm trước. 70% của số tăng thu còn lại Chính phủ xem xét bổ sung theo chương trình mục tiêu hoặc dự án đầu tư cho TP.HCM.

Nhưng thực tế, trong những năm gần đây, dự toán thu TP.HCM được giao năm sau tăng trên 20% so với năm trước. Trong khi đó, số thuế thu từ hoạt động kinh tế chỉ đạt hoặc thấp hơn dự toán.⁶ Điều này có nghĩa là điểm khác biệt trong phân cấp này không mấy ý nghĩa đối với TP.HCM.

- TP.HCM được toàn quyền sử dụng tiền đầu giá sử dụng đất để phục vụ cho đầu tư phát triển và được phép huy động vốn thông

⁶ Dự thảo Đề án chính quyền đô thị TP.HCM

qua các phương thức BOT, BT với điều kiện được sự cho phép của cấp có thẩm quyền.

Như vậy, ngay trong nội dung phân cấp này, TP.HCM vẫn chưa có sự tự chủ thực tế; mặt khác, quỹ đất của TP.HCM đang càng ngày càng thu hẹp.

- TP.HCM được vay nợ trong và ngoài nước không vượt quá 100% tổng mức vốn đầu tư xây dựng cơ bản của ngân sách TP.HCM theo dự toán Hội đồng Nhân dân TP.HCM quyết định hàng năm.

Theo tác giả, quy định này cũng chưa phù hợp vì không căn cứ trên khả năng thanh toán nợ của TP.HCM và hạn chế sự quản lý điều hành của chính quyền TP. Vì, khả năng trả nợ, đặc biệt đối với trái phiếu đô thị kỳ hạn 5-15 năm, tùy thuộc vào hiệu quả sử dụng nợ và ngân sách TP.HCM trong tương lai.

Từ thực tế phân cấp đó, thu ngân sách TP.HCM thời gian qua thiếu ổn định và phụ thuộc nhiều vào khả năng đàm phán với Trung ương từ nguồn thu phân chia và nguồn thu chuyển giao/hỗ trợ. Thật vậy, thời gian qua nguồn thu 100% chỉ đảm bảo khoảng 1/3 nhu cầu chi tiêu của TP.HCM và tỷ lệ của nó trong thu thường xuyên có xu hướng giảm mạnh; phần lớn còn lại phụ thuộc vào nguồn thu phân chia và nguồn thu khác (Bảng 3).

⁵ Ngày 1/10/201, hàng trăm doanh nhân trẻ đã có buổi đối thoại với lãnh đạo TP.HCM về các vấn đề thuế, hải quan, tài chính, cải cách hành chính, giao thông, đô thị, quy hoạch... của TP HCM. Trong đó, vấn đề cải cách hành chính vẫn là chủ đề được nhiều doanh nghiệp quan tâm. Theo nội dung trao đổi trong buổi gặp gỡ này thì phí “bôi trơn”, khâu kiểm hóa nhiều kê của hải quan; phí kiểm định chất lượng quá cao so với tài lực của doanh nghiệp, đổi giấy phép kinh doanh mất cả tháng ... là những điều khiến doanh nhân trẻ nản lòng (www.vnexpress.net 5/10/2011).

Bảng 4: Cơ cấu nguồn thu 100% (đơn vị tính:%)

Nguồn thu	2001	2002	2003	2004	2006	2008	2011	2012
1. Bán nhà và quyền sử dụng đất	34.8	39.6	48.2	51	50	48	46	55
2. Lệ phí trước bạ và môn bài	14.5	12.2	15.8	17.1	17	17.3	16	17
3. Thu xổ số kiến thiết	10.4	8.4	8.8	7.6	7	7.3	7	7.5
4. Các nguồn thu về bất động sản	11.3	7.8	6.2	6.1	6.2	6.1	5	4.6
5. Thu khác	29.1	32	21	18.3	24.2	21.3	26	15,9
Tổng số	100	100	100	100	100	100	100	100

Nguồn: Sở Tài chính TP.HCM.

Trong cơ cấu nguồn thu 100%, thu từ bán nhà sở hữu nhà nước và chuyển quyền sử dụng đất bình quân chiếm đến 51% (Bảng 4). Tương tự, nguồn thu lớn thứ hai là lệ phí trước bạ và thuế môn bài khoảng 17,1%, trong đó 80% là lệ phí trước bạ, chủ yếu thu từ chuyển nhượng bất động sản và cũng có khả năng giảm đi theo thời gian. Như vậy, hơn 2/3 nguồn thu 100% của TP.HCM liên quan tới bất động sản. Nghĩa là, nguồn thu này thiếu tính ổn định.

Về nguồn thu phân chia theo tỷ lệ, Nghị quyết 20-NQ/TW ngày 18/11/2002 của Bộ Chính trị về phương hướng, nhiệm vụ phát triển của TP.HCM đến năm 2010, giao Chính phủ xem xét tăng tỷ lệ điều tiết cho TP.HCM đối với nguồn thu có sự phân chia theo tỷ lệ giữa Trung ương và TP.HCM nhằm tạo điều kiện để TP.HCM phát triển nhanh, toàn diện, thực hiện tốt vai trò trung tâm đối với cả nước và khu vực. Do vậy, tỷ lệ điều tiết cho TP.HCM năm 2002 là 24% đã được điều chỉnh tăng lên 33% năm 2003. Thế nhưng, Luật NSNN 2002 (hiệu lực từ 2004) lại quy định: "...Sau mỗi thời kỳ ổn định ngân sách, phải tăng khả năng tự cân đối, phát triển ngân sách địa phương, thực hiện giảm dần số bổ sung từ ngân sách cấp trên hoặc tăng tỷ lệ % điều tiết số thu nộp về ngân sách cấp trên". Bởi thế, trong

thời kỳ ổn định đầu tiên (2004-2006) tỷ lệ điều tiết cho TP.HCM giảm còn 29%, đến thời kỳ ổn định thứ 2 (2007-2010) chỉ còn 26%, và giai đoạn thứ 3 (2011-2015) chỉ còn 23%⁷. Theo tác giả, quy định "tăng tỷ lệ % điều tiết số thu nộp về ngân sách cấp trên" của Luật NSNN là chưa hợp lý, vì sẽ không khuyến khích địa phương nỗ lực khai thác nguồn thu phân chia theo tỷ lệ.

Với tình hình phân cấp nguồn thu như trên, nhưng nhu cầu chi tiêu của TP.HCM để giải quyết các vấn đề bức bách như: y tế, cơ sở hạ tầng, ô nhiễm môi trường... lại rất lớn. Đặc biệt, những loại hàng hóa công này có hiệu ứng lan tỏa tích cực cho sự phát triển cũng như đáp ứng nhu cầu dân cư các địa phương khác trong vùng, nhưng TP.HCM không nhận được bất kỳ sự chia sẻ rủi ro hoặc chuyển giao nguồn lực thêm từ Trung ương. Xem xét cụ thể ta thấy:

- Y tế: Các bệnh viện ở TP.HCM dường như là bệnh viện "cuối cùng" của người dân từ Đà Nẵng trở vào đến Cà Mau. Trong đó, ngoại trừ Bệnh viện Chợ Rẫy và Bệnh viện Thống Nhất, tất cả các bệnh viện còn lại trên địa bàn TP.HCM được tài trợ từ ngân sách TP.HCM. Chính điều này tạo áp lực cho ngân sách TP.HCM về khoản chi y tế nếu muốn đảm bảo được chất lượng dịch vụ. Nhưng,

khi xác định dự toán chi thường xuyên từ ngân sách, Trung ương vẫn chỉ áp dụng định mức chi cho TP.HCM theo định mức chung của cả nước. Kết quả là nguồn lực theo dự toán được duyệt chỉ đáp ứng được khoảng 50-60% nhu cầu chi của TP.HCM (Sở Y tế TP.HCM, 2011).

- Hạ tầng cơ sở: Do những lợi thế về tạo việc làm và thu nhập, TP.HCM trở thành điểm đến hấp dẫn cho dân cư các địa phương trong cả nước, mức độ tăng dân số cơ học của TP.HCM rất cao, bình quân 3,5% mỗi năm. Dân số tăng nhanh đã gây ra tình trạng quá tải đối với hệ thống hạ tầng kỹ thuật đô thị. Do vậy, nhu cầu về ngân sách để nâng cấp cơ sở hạ tầng, đảm bảo tăng trưởng bền vững là rất bức bách. Trong khi đó, nguồn lực được phân cấp để TP.HCM chi cho đầu tư phát triển chưa tương xứng với khả năng tạo nguồn thu cũng như yêu cầu phát triển của TP.HCM. Bình quân giai đoạn 2006-2011, thu NSNN trên địa bàn chiếm 30% tổng thu ngân sách cả nước, nhưng tổng chi ngân sách TP.HCM chỉ chiếm tỷ trọng 5,51% tổng chi ngân sách cả nước. Đặc biệt, chi đầu tư phát triển của TP.HCM chỉ chiếm một tỷ trọng rất khiêm tốn là 5,85% tổng chi đầu tư phát triển của cả nước⁸. Để cải thiện giao thông đô thị trong bối cảnh cơ sở hạ tầng quá tải, TP.HCM phát

⁷ Nguồn: Sở Tài Chính TP.HCM.

⁸ Nguồn: Sở Tài chính TP.HCM.

triển hệ thống xe buýt, và mỗi năm, mức trợ giá xe buýt khoảng trên 1.000 tỷ (gần 1.400 tỷ năm 2011; 1.500 tỷ năm 2013) cũng không được tính vào dự toán chi ngân sách của TP.HCM.

- Vệ sinh môi trường: Phát triển đô thị TP.HCM chưa đáp ứng yêu cầu bảo vệ môi trường, đặc biệt là tình trạng yếu kém và lạc hậu của hệ thống cấp nước, thoát nước, thu gom và xử lý chất thải rắn, hệ thống giao thông và nhà ở. Theo đánh giá của Ngân hàng Thế giới, cơ sở hạ tầng TP.HCM hiện trong tình trạng khá yếu kém so với nhu cầu phát triển bền vững và nâng cao chất lượng sống người dân. Thật vậy, diện tích nhà ở trung bình là 15m²/người (Sở Xây dựng TP.HCM, 2011), chỉ bằng 1/2 diện tích tiêu chuẩn trên đầu người ở các đô thị tiên tiến trên thế giới; tỷ lệ đất giao thông rất thấp; hệ thống cấp nước bị thất thoát tới 30-35%; tỷ lệ thu gom và xử lý rác thải chỉ đạt 70%; ô nhiễm trầm trọng về nguồn nước, không khí và môi trường, tiếng ồn... Ô nhiễm đang khiến hàng nghìn phụ nữ và trẻ em mắc bệnh; sức khỏe bị suy giảm nghiêm trọng.

3.4. Nhận xét

Qua nghiên cứu tình huống quản trị và phân cấp tài chính ngân sách TP.HCM, có thể rút ra một số nhận xét sau:

- Khung pháp lý quản lý ngân sách TP.HCM chủ yếu dựa vào Luật Ngân sách nhà nước. Mặc dù đã có quy chế tài chính ngân sách đặc thù cho TP.HCM, nhưng vẫn chưa tạo ra sự khác biệt mấy giữa ngân sách TP.HCM và ngân sách địa phương cùng cấp. Và nhìn

chung, những nội dung trong quy chế này vẫn còn mang tính đối phó, tình thế. Phân định thu, chi ngân sách TP.HCM không gắn với đặc thù của một địa phương đô thị loại đặc biệt, không tương xứng với khả năng tạo nguồn thu và nhiệm vụ chi của TP.HCM. Nhiệm vụ chi của chính quyền TP.HCM khác gì nhiệm vụ chi của chính quyền tỉnh. Các khoản chi tiêu đặc thù của đô thị không được phản ánh vào dự toán chi tiêu của TP.HCM. Chi tiêu đô thị và các nghĩa vụ đô thị còn tách biệt nhau. Ngân sách TP.HCM còn lệ thuộc nhiều vào chính sách ngân sách của chính quyền trung ương.

- Phương thức quản trị ngân sách và quản trị đô thị chưa gắn kết giữa phân bổ nguồn lực, trách nhiệm người quản lý, đội ngũ công chức với kết quả thực hiện. Đây chính là nhược điểm của mô hình quản trị đô thị hiện nay.

Tất cả những vấn đề trên ảnh hưởng rất lớn đến chất lượng sống và sự hài lòng của cư dân TP.HCM, ảnh hưởng đến việc phát huy vai trò “là đô thị đặc biệt, đi đầu trong sự nghiệp CNH – HĐH, từng bước trở thành trung tâm lớn về kinh tế, tài chính, thương mại, khoa học – công nghệ của đất nước và khu vực Đông Nam Á; góp phần tích cực đưa nước ta thành nước công nghiệp hiện đại vào năm 2020” như Bộ Chính trị mong đợi. Vì vậy, đòi hỏi quản trị đô thị, phân cấp và quản trị ngân sách đô thị phải có những thay đổi phù hợp, tạo điều kiện tốt nhất cho sự tăng trưởng bền vững và ổn định, không ngừng nâng cao chất lượng sống của cư dân đô thị, nhất là ở một đô thị lớn và có vai trò quan trọng như TP.HCM.

4. Một số khuyến nghị

4.1. Mở rộng quyền tự chủ tài chính cho TP.HCM

4.1.1. Về thu ngân sách TP.HCM

Khuyến nghị 1: Cho phép TP.HCM được quyền thu một số khoản thu “đặc thù” phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của TP.HCM, mở rộng nguồn thu 100% của TP.HCM.

Về nguyên tắc, thiết kế nguồn thu riêng của đô thị phải gắn liền với việc phân định trách nhiệm cung cấp dịch vụ đô thị, sao cho: (i) Đảm bảo được sự cung cấp hàng hóa công của chính quyền đô thị ngay cả khi chính quyền cấp trên thay đổi chính sách chuyển giao tài khóa; (ii) Chính quyền đô thị chịu trách nhiệm tốt nhất đối với số lượng và chất lượng hàng hóa công cung cấp; (iii) Hiệu quả cao nhất trong việc cung cấp hàng hóa và dịch vụ trên cơ sở so sánh lợi ích và chi phí; và (iv) Cải thiện trách nhiệm ra quyết định tài chính của chính quyền đô thị. Muốn vậy, phải gắn lợi ích với chi phí: Ai là người nộp thuế hoặc trả phí để tài trợ cho chính quyền đô thị thì người đó được quyền thụ hưởng các khoản chi tiêu của chính quyền đô thị. Người sử dụng dịch vụ đô thị nhận thức rõ chi phí của dịch vụ và lợi ích mà họ được hưởng để có thái độ lựa chọn, đánh giá chất lượng dịch vụ. Sử dụng dịch vụ gắn với phí người hưởng lợi (Beneficiary Charges) sẽ cung cấp tín hiệu thị trường cho chính quyền đô thị về các hàng hóa, dịch vụ công mà người dân có nhu cầu¹⁰.

¹⁰ Tuy nhiên, có nhiều trường hợp thu phí người hưởng lợi không phải là công cụ hiệu quả và công bằng. Sự phân phối thu nhập là một vấn đề cần xem xét. Ví dụ, trong sự cung cấp các dịch vụ phúc lợi như nhà ở, chăm sóc sức khỏe, trợ cấp thất nghiệp... Tất cả phí liên quan đến các dịch vụ này là không thể thu được. Rất

⁹ <http://www.monre.gov.vn/v35/default.aspx?tabid=428&CatelID=5&ID=127523&Code=BQH4127523>

Bảng 5: Mức độ phân cấp thu ngân sách

Cấp	Mức độ phân cấp	Biểu hiện
1	Địa phương tự quyết định chính sách thu	Địa phương tự quyết định ra thuế suất và diện áp thuế hoặc/ và chính quyền địa phương tự định ra quyết định thuế, chính quyền trung ương xác định diện áp thuế.
2	Quyền tự quyết định hạn chế	Chính quyền địa phương định ra thuế nhưng trong giới hạn chính quyền trung ương cho phép hoặc/và chia sẻ nguồn thu từ thuế, theo đó việc phân chia số thu thuế giữa địa phương và chính quyền trung ương chỉ có thể thay đổi nếu có sự đồng thuận của địa phương.
3	Không có quyền tự quyết (VN)	Chia sẻ doanh thu thuế, nhưng tỷ lệ phân chia do chính quyền trung ương định đoạt. Chính quyền trung ương quy định mức thuế và diện áp dụng thuế cho các nguồn thu địa phương.

Nguồn: World Bank, 2005.

Trong phí người hưởng lợi, bên cạnh phí người sử dụng (Users Fees) vốn dĩ khá quen thuộc như như lệ phí cấp giấy phép, bằng lái xe..., cần thiết cho phép TP.HCM nghiên cứu sử dụng một cách có hệ thống các loại phí đặc thù và số tiền phải trả đặc biệt (Special Assessment). Đây là một trong những giải pháp được áp dụng ở rất nhiều quốc gia trên thế giới. Phí đặc thù là một loại phí mà nguồn thu của nó được xác định rõ mục đích sử dụng nên dễ tạo ra được sự chấp thuận của đối tượng thu phí, chúng sẽ tạo ra nguồn thu thu khá lớn cho ngân sách đô thị dùng để giải quyết những vấn đề bức xúc trong sự phát triển của thực thể này như:

khó để xác định và phân biệt những người thu hưởng một số dịch vụ công như đường xá, công viên, giữ trật tự... Việc tính phí người hưởng lợi là không thể thực hiện được. Tương tự, có những dịch vụ công tạo ra ngoại tác lan tỏa đến các khu vực khác; ví dụ: giáo dục, việc tính phí không thể được đánh giá một cách hiệu quả và không thể thu được từ các người hưởng lợi. Kinh nghiệm một số quốc gia cho thấy: (i) Phí người hưởng lợi được áp dụng tốt nhất đối với hàng hóa tư được cung cấp có tính chất công; (ii) Nếu như ngoại tác lợi ích là điều không thể tránh khỏi, thì nên sử dụng thuế đánh vào doanh thu và thu nhập có cơ sở thuế rộng lớn để tài trợ cho việc cung cấp các hàng hóa đó; và (iii) Những hàng hóa được cung cấp bởi chính quyền đô thị nên cho phép chính quyền đô thị thu thuế địa phương đánh vào các hộ gia đình địa phương và các doanh nghiệp đóng trên địa bàn địa phương. Nguyên tắc cơ bản để thiết lập phí người sử dụng: (i) Một nhóm người hưởng thụ từ dịch vụ công; (ii) Nhóm người sẽ bị loại trừ nếu như họ không trả tiền phí cho việc sử dụng hàng hóa; và (iii) Nhóm người sử dụng tự do lựa chọn hàng hóa cung cấp.

ách tắc giao thông, ô nhiễm môi trường, cung cấp các dịch vụ hạ tầng cơ bản... Tuy nhiên, việc áp dụng các loại thu phí đặc thù cũng cần có sự nghiên cứu cẩn trọng và phổ biến rộng rãi đến đối tượng thu nhằm tránh sự phản ứng của người dân ở đô thị, nhất là những người có tiếng nói mạnh trong việc tác động vào việc thi hành chính sách, do họ không muốn bị áp đặt gánh nặng phí. Việc sử dụng thành công các loại phí đặc thù sẽ nâng cao đáng kể năng lực quản lý đô thị. Còn số tiền phải trả đặc biệt là một khoản thu vào cho ngân sách đô thị từ một phần lợi ích mà người dân nhận được từ kết quả của nỗ lực xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật của chính quyền đô thị. Một khi chính quyền đô thị cải tạo và xây dựng cơ sở hạ tầng, thì làm cho giá trị đất đai hay nhà cửa của các hộ gia đình và doanh nghiệp sẽ tăng cao. Như thế, khoản gia tăng này chính là lợi ích mà các hộ gia đình hay doanh nghiệp được hưởng nhưng thuần túy chỉ từ sự đầu tư của chính quyền thành phố. Và do vậy, sẽ phù hợp với đạo lý nếu như lợi ích gia tăng này được huy động một phần cho ngân sách TP.HCM. Đây là một khoản thu có tiềm năng, vì TP.HCM đang trong thời kỳ quá độ, cần xây dựng và quy hoạch,

chỉnh trang lại toàn bộ bộ mặt của đô thị. Tuy nhiên, cũng như các khoản thu khác, khoản thu này cần phải được nghiên cứu cẩn thận và cần phải có một thời gian chuẩn bị, công bố và vận động nhằm tránh sự phản ứng của đối tượng nộp.

Khuyến nghị 2: Thí điểm cho phép TP.HCM được quyết định thuế suất một số loại thuế gắn với địa phương trong giới hạn khung thuế suất mà Quốc hội cho phép

Theo đánh giá của nhiều chuyên gia quốc tế, VN vẫn thuộc nhóm các quốc gia có mức độ phân cấp thấp nhất thế giới, cấp chính quyền địa phương không có quyền quyết định về thuế (Bảng 5 và 6).

Bảng 6: Nguồn tự thu của chính quyền địa phương/ tổng nguồn thu của địa phương

Quốc gia	TỶ LỆ %
Campuchia (2003)	< 5
Trung Quốc (2003)	< 5
Indonesia (2002)	15.4
Phillipines (2002)	31.1
Thái Lan (2002)	10.9
VN (2003)	< 5

Nguồn: World Bank, 2005.

Thực tiễn của các quốc gia trên thế giới đã cho thấy địa phương chỉ thật sự cân đối được ngân sách khi có quyền thay đổi thuế suất một số sắc thuế hoặc có thể tự đặt ra



các sắc thuế riêng của mình. Tuy nhiên, trong điều kiện cụ thể của VN hiện nay (năng lực quản lý của chính quyền địa phương chưa cao, chưa đồng đều, cơ chế giám sát còn yếu kém), nếu cho phép địa phương quyết định các sắc thuế sẽ dẫn đến tùy tiện và làm suy yếu sự quản lý thống nhất của Nhà nước. Do vậy, trước mắt chỉ nên áp dụng thí điểm cho phép TP.HCM được tự quyết định thuế suất một số loại thuế gắn với địa phương. Điều này là hợp lý, bởi vì chính quyền địa phương nắm chắc được năng lực tài chính và nhu cầu của người nộp thuế nên có thể định ra các mức thuế suất phù hợp với đặc thù của địa phương. Theo đó, những địa phương có tiềm năng về một loại thuế nào đó có thể tăng thuế suất để tăng nguồn thu cho địa phương. Cơ chế này sẽ khuyến khích địa phương nuôi dưỡng và phát triển nguồn thu ngân sách địa phương. Theo nguyên lý chung, việc trao quyền tự chủ cho địa phương nên tập trung vào một số loại thuế có đặc trưng sau đây: (i) Cơ sở thuế

cố định; (ii) Gánh nặng thuế chủ yếu chuyển giao cho những dân cư ở chính địa phương đó; (iii) Quản lý đơn giản; và (iv) Khoản thu thuế ổn định và có thể dự báo. Dựa vào những tiêu chí trên, trong thời gian tới có thể trao quyền cho TP.HCM quyết định mức thuế suất về các sắc thuế như: thuế nhà đất và thuế chuyển quyền sử dụng đất trong phạm vi khung thuế suất do Trung ương quy định. Mặc dù Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 đã phân định các loại thuế trên cho ngân sách địa phương hưởng 100%, song quyền định thuế suất vẫn thuộc về trung ương. Nếu chuyển quyền quyết định thuế suất các khoản thuế này cho địa phương thì vai trò của địa phương đối với các loại thuế này sẽ được nâng cao. Và để kiểm soát sự chênh lệch mức thuế giữa các địa phương, chính phủ có thể đặt ra khung thuế suất để ngăn ngừa không cho các địa phương có những hành vi thiếu minh bạch, đồng thời tạo điều kiện cho chính quyền địa phương phát triển chính sách và năng lực quản lý. Nhưng

khi kinh tế phát triển hơn, khả năng quản lý của địa phương được nâng cao thì không nên kéo dài chính sách khung thuế suất. Vì khi các chính quyền địa phương điều chỉnh thuế suất đạt mức trần hoặc sàn, thì vô hình chung địa phương mất quyền tự chủ vì họ không thể tăng hay giảm thuế quá giới hạn đó. Về phía mình, các chính quyền địa phương cũng phải củng cố và phát triển năng lực quản trị, điều hành để có thể sử dụng hiệu quả quyền lực được giao.

4.1.2. Về chi tiêu ngân sách TP.HCM:

Khuyến nghị cho phép TP.HCM được quy định một số khoản chi, định mức chi phù hợp với nguồn thu và điều kiện giá cả của TP.HCM

Với sự tập trung về quy mô, tính đa dạng của xã hội đô thị và là trung tâm thu hút các lực lượng kinh tế, chính quyền TP.HCM có trách nhiệm cung cấp nhiều dịch vụ hơn so với hầu hết các đô thị khác (ngoại trừ Hà Nội). Cách phân loại chi tiêu theo Luật Ngân sách

nhà nước 2002 không phản ánh rõ chức năng được phân định cho chính quyền đô thị. Theo tác giả, nhiệm vụ chỉ của chính quyền đô thị TP.HCM cần tập trung vào: Cơ sở hạ tầng, giao thông; nguồn nhân lực có trình độ cao; các thiết chế về văn hóa (công viên, giải trí, nhà hát...); điện, nước, xử lý nước thải, thu gom rác; cảnh sát và lực lượng phản ứng nhanh; phòng cháy chữa cháy; nhà ở, chăm sóc y tế... Mặt khác, để phù hợp với nhu cầu cải thiện chất lượng dịch vụ, nguồn thu và điều kiện giá cả của TP.HCM, cần cho phép TP.HCM được quyền quy định định mức chi phù hợp.

4.1.3. Về vay nợ:

Chính phủ chỉ nên quy định các điều kiện nhằm hạn chế rủi ro, hạn chế sự ảnh hưởng đến việc thực hiện các nhiệm vụ chỉ cho quản lý nhà nước trên địa bàn TP.HCM thay vì khống chế tỷ lệ nợ vay như hiện nay. Còn lại, nên để cho Hội đồng Nhân dân TP.HCM quyết định các nội dung khác trong hoạt động vay nợ phù hợp với nhu cầu phát triển, khả năng tạo nguồn thu, khả năng trả nợ của TP.HCM.

4.2. Đổi mới mô hình quản trị công của chính quyền TP.HCM

4.2.1. Mục tiêu:

Để hấp thu được những nội dung phân cấp, cung cấp được những hàng hóa dịch vụ công phù hợp với mong đợi của công chúng, phù hợp với mô hình chính quyền đô thị, để đảm bảo sự tăng trưởng bền vững, ổn định, và để thực hiện được sứ mệnh như Bộ Chính trị đã đề ra, chính quyền TP.HCM cần phải đổi mới hoạt động quản trị điều hành. Sự đổi mới này cần hướng đến đạt được các giá trị cơ bản như: khu vực công gọn nhẹ, hiệu lực và phục vụ tốt hơn.

- Một khu vực công gọn nhẹ

nhấn mạnh nỗ lực điều chỉnh chức năng và vai trò của khu vực công nhằm thích nghi với những thay đổi trong môi trường cạnh tranh toàn cầu. Muốn vậy, cần giảm biên chế theo hướng nâng cao năng lực bộ máy; đồng thời thực hiện chủ trương xã hội hóa đối với những lĩnh vực mà khu vực tư hoạt động hiệu quả hơn khu vực công nhằm tối ưu hóa sự can thiệp và điều tiết của chính quyền thành phố.

- Một khu vực công hiệu lực nhằm hướng tới một khu vực có sức cạnh tranh, thoát ra khỏi phương thức quản lý tập trung và cứng nhắc, chuyển sang hoạt động hướng tới kết quả. Các tổ chức công có trách nhiệm hơn với các nhóm lợi ích của cộng đồng; trung thành với lợi ích của công chúng; quản lý nguồn lực tài chính đáng tin cậy hơn với chi phí thấp nhất và giảm thiểu rủi ro; nỗ lực hướng đến cải thiện số lượng và chất lượng dịch vụ công.

- Cuối cùng, xây dựng một khu vực công phục vụ tốt hơn đó là xây dựng một nền hành chính công trên nền tảng tôn trọng và quan tâm tới sở thích người dân; cung cấp dịch vụ tốt hơn cho người dân với tư cách là những cử tri, người nộp thuế, khách hàng và người tiêu dùng. Các tổ chức công thực hiện đúng công việc, không chuyên quyền và cung cấp hàng hóa - dịch vụ công đáp ứng nhu cầu và sở thích của công chúng.

4.2.2. Các thách thức

Những thay đổi trên đây, nếu được thực hiện sẽ tạo động lực tốt cho sự phát triển của TP.HCM. Tuy nhiên, tiến trình đổi mới này sẽ gặp không ít thách thức cần phải vượt qua:

Các yếu tố thuộc về tổ chức và thể chế:

- Cần chuẩn bị nguồn lực và lộ trình thích hợp để chuyển đổi mô hình quản trị.

- Cần xây dựng các tiêu chuẩn đánh giá công việc thực hiện, theo khuôn khổ chiến lược và các chính sách đề ra.

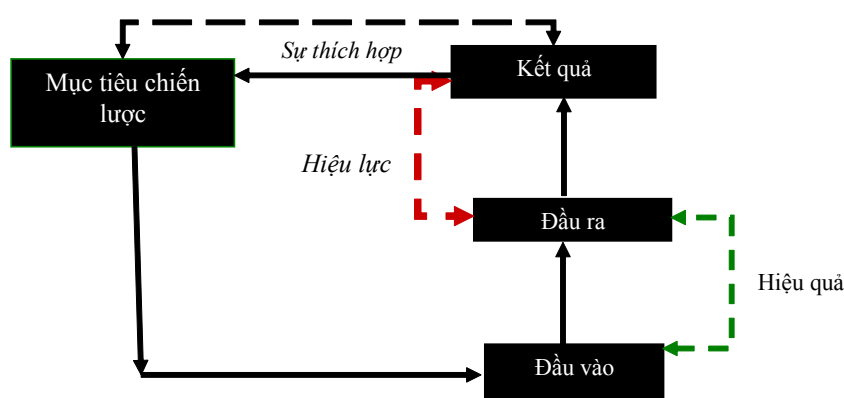
- Cần sắp xếp hệ thống quản lý để hỗ trợ cho việc thực hiện hệ thống quản trị tài chính theo kết quả: (i) Người quản lý được trao quyền tự chủ trong việc điều hành hoạt động và nâng cao tính tự chịu trách nhiệm về cung cấp các đầu ra và kết quả; và (ii) Tạo ra những đòn bẩy kinh tế khuyến khích người quản lý cải thiện và nâng cao chất lượng hoạt động.

Những yếu tố về con người:

- Cần phát triển văn hóa tổ chức theo phương thức quản trị mới. Lâu nay ở khu vực công có truyền thống quản lý nhấn mạnh việc đánh giá các nhân tố đầu vào, trong khi mô hình quản trị mới đòi hỏi phải thay đổi cung cách quản lý theo hướng tập trung vào các đầu ra để xác định kết quả và đánh giá trách nhiệm. Phương thức quản trị mới yêu cầu khu vực công phải thay đổi tư duy, chiến lược chính sách. Thế nhưng, thay đổi văn hóa là một nhiệm vụ không dễ dàng, tốn kém nhiều thời gian, yêu cầu phải sàng lọc và cải thiện liên tục. Sự lãnh đạo hợp lý và ý thức cam kết được chia sẻ đối với quy trình cải cách là điều quan trọng để xây dựng một văn hóa quản trị định hướng theo đầu ra.

- Cần tạo nhận thức rõ về trách nhiệm thực tiễn của các tổ chức, cơ quan trong hệ thống quản lý mới. Cần có sự hỗ trợ và cam kết thực hiện của các nhà lãnh đạo cao cấp đối với tiến trình cải cách. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy vai trò lãnh đạo của cán bộ cấp cao có ý nghĩa

Hình 1: Quy trình quản trị dựa vào kết quả



quyết định cho sự thực hiện thành công hệ thống quản trị mới. Không có sự ủng hộ mạnh mẽ của cán bộ lãnh đạo cao cấp thì không thể nào có sự thay đổi cơ chế. Không có sự ủng hộ mạnh mẽ từ những người lãnh đạo cấp cao, thì không thể nào thể chế hóa một cách rộng rãi hệ thống quản trị mới và đảm bảo tính hiệu lực. Lãnh đạo cao cấp cần hỗ trợ mạnh mẽ và tham gia tích cực vào việc xây dựng chính sách lần triển khai thực hiện. Từ đây, việc hình thành và thực thi trách nhiệm hậu quả và trách nhiệm giải trình cùng với “văn hóa từ chức” là một việc làm cần thiết.

- Cần tạo điều kiện cho người dân và các nhóm lợi ích tham gia vào tất cả các giai đoạn của quy trình quản trị trên nền tảng của

một xã hội dân chủ— trong các hoạt động lập kế hoạch, trong việc phát triển hệ thống đo lường thực hiện và cả quy trình quyết định dựa vào đầu ra.

4.2.3. Kỹ thuật:

Chính quyền TP.HCM cần thực hiện quản lý theo kết quả đầu ra. Muốn vậy, trước mắt, trong quản lý ngân sách của VN nói chung và quản lý ngân sách TP.HCM nói riêng, trên cơ sở đúc rút kinh nghiệm của quá trình thí điểm thời gian qua, cần thực hiện thành công việc triển khai xây dựng khuôn khổ tài chính trung hạn nhằm ràng buộc các cấp chính quyền sử dụng các nguồn lực tài chính gắn liền với các mục tiêu ưu tiên tổng thể của quốc gia và của địa phương¹¹. Bên

¹¹ Hiện tại Ngân hàng Thế giới hỗ trợ Chính phủ VN triển khai dự án Cải cách quản

cạnh đó, về mặt kỹ thuật quản trị điều hành, theo kinh nghiệm quốc tế, TP.HCM có thể nghiên cứu áp dụng Bảng điểm cân bằng phiên bản thế hệ thứ 3 được Liên Hiệp Quốc (UN) đưa ra vào năm 2002 với tên gọi quản lý dựa vào kết quả (RBM: Results Based Management) (Hình 1). RBM của UN dựa vào 4 yếu tố chính:

- Định nghĩa mục tiêu chiến lược để tập trung hành động;
- Chi tiết hóa kết quả mong đợi mà nó đóng góp đến mục tiêu, qua đó thiết lập quy trình nội bộ và sử dụng nguồn lực;
- Giám sát và đo lường thực hiện;
- Cải thiện trách nhiệm và minh bạch trên cơ sở các thông tin phản hồi để cải thiện thực hiện.

Trong đó:

- Đầu ra là hàng hóa công do các đơn vị công cung cấp cho xã hội.
- Đầu vào là những nguồn lực được các đơn vị công sử dụng để thực hiện các hoạt động và từ đó tạo ra đầu ra và kết quả.
- Hiệu quả là quan hệ so sánh giữa đầu ra và đầu vào.

lý tài chính công, được thực hiện thí điểm cho 4 địa phương: Vĩnh Long, Bình Dương, Hà Tây và Hà Nội.

Bảng 7: Sự khác biệt giữa tổ chức công và khu vực tư khi vận dụng Bảng điểm cân bằng

Đặc điểm	Khu vực tư	Khu vực công
Mục tiêu chiến lược	Sự cạnh tranh	Tính hiệu quả của sử mạng
Mục tiêu tài chính	Lợi nhuận, tăng trưởng, thị phần	Giảm chi phí; hiệu quả
Các giá trị hướng đến	Đổi mới, sáng tạo, nhận thức, sự tín nhiệm	Trách nhiệm đối với công chúng, liêm chính, công bằng
Kết quả mong đợi	Sự hài lòng của khách hàng	Sự hài lòng của cử tri (những người hưởng thụ hàng hóa công)
Các nhóm lợi ích	Cổ đông, người sở hữu, thị trường	Các cử tri, người nộp thuế, các nhà tài trợ, các cơ quan thanh tra, các nhà lập pháp...
Ngân sách được xác định bởi:	Nhu cầu khách hàng	Khả năng lãnh đạo, nhà lập pháp, người lập kế hoạch
Các yếu tố thành công chủ yếu	Tỷ lệ tăng trưởng, thu nhập kiểm được, thị phần	Thực tiễn quản trị tốt nhất

- Kết quả là các tác động, ảnh hưởng đến cộng đồng xã hội.

- Hiệu lực phản ánh cung cấp thông tin trong phạm vi đầu ra đạt được so với các mục tiêu.

- Tính thích hợp thể hiện mối quan hệ kết hợp giữa kết quả thực tế và mục tiêu chiến lược.

Ngày nay, Bảng điểm cân bằng đã được nghiên cứu bởi nhiều chính phủ, đặc biệt được sử dụng để đo lường thực hiện và kết quả trong mô hình quản trị công mới. Tuy nhiên, do các đơn vị công là tổ chức phi lợi nhuận, vì thế, khi ứng dụng Bảng điểm cân bằng vào đo lường thực hiện và kết quả cần chú ý các khác biệt về hoạt động giữa tổ chức công và khu vực tư, được tóm tắt trong Bảng 7 trên.

Bảng trên cho thấy sự đo lường chủ yếu đối với các đơn vị công không phải là yếu tố tài chính mà là tính hiệu lực về sứ mạng của nó. Cho nên, đối với các đơn vị công, sứ mạng sẽ xác lập đầu ra hay kết quả mong đợi của khách hàng (công chúng) và các nhóm lợi ích khác nhau. Theo sau sứ mạng là khách hàng của đơn vị, chứ không phải là các cổ đông tài chính. Các đơn vị công phải quyết định ai là đối tượng mà tổ chức phải hướng đến phục vụ và làm thế nào để đáp ứng một cách tốt nhất (Paul R. Niven, 2003). Từ việc xác định khách hàng, các đơn vị công sẽ xác lập quy trình nội bộ nhằm hướng đến tạo lập giá trị cho khách hàng. Dĩ nhiên, Bảng điểm cân bằng không thể hoàn thành nếu không có yếu tố tài chính. Chỉ tiêu để thỏa mãn nhu cầu của công chúng trong khu vực công luôn bị giới hạn bởi gói ngân sách được phân bổ và các nỗ lực để giải quyết vấn

đề này. Chẳng hạn, khả năng tăng thuế, phí, lệ phí và các nguồn thu khác bị ràng buộc bởi luật pháp và cơ chế lựa chọn công. Vậy nên, bảng điểm cân bằng trong khu vực công sẽ tập trung vào tính vượt trội và tìm kiếm cách thức để vận hành một cách tiết kiệm và hiệu quả hơn. Ví dụ, giảm chi phí, ít mắc sai lầm và sử dụng nguồn lực hiệu quả hơn để đáp ứng nhu cầu khách hàng (Kim, Jong – Tae; Park. Sang – Hyun; Kim, Sook – Hee Kim, Sang – Wook, 2006). Cuối cùng, hoạt động hướng đến sứ mạng và kết quả, đòi hỏi các đơn vị công dựa rất nhiều vào các kỹ năng, sự tinh tế, và cách thức sắp xếp đội ngũ công chức để đạt được mục tiêu chiến lược.

5. Thay lời kết

Quản trị đô thị và quản lý ngân sách đô thị liên kết một cách chặt chẽ với nhau: nếu như yếu tố này thiếu sót thì yếu tố còn lại không thể vận hành một cách hiệu quả. Để phù hợp với mô hình chính quyền đô thị loại đặc biệt, nâng cao chất lượng sống của người dân TP.HCM, và phát huy được vai trò là đầu tàu kinh tế thúc đẩy kinh tế cả nước phát triển, TP.HCM cần được trao quyền tự chủ nhiều hơn, đặc biệt là quyền tự chủ về tài chính – ngân sách. Song, để hấp thu và đạt được mục đích của sự phân quyền, cần đổi mới hoạt động quản trị điều hành của Chính quyền TP.HCM. Sự đổi mới này cần hướng đến đạt được các giá trị cơ bản như: khu vực công gọn nhẹ, hiệu lực và phục vụ tốt hơn. Muốn vậy: (1) TP.HCM cần vượt qua các thách thức về thể chế và cả yếu tố con người; (2) Nghiên cứu áp dụng Bảng điểm cân bằng phiên bản thể hệ thứ 3 được Liên Hiệp Quốc

(UN) đưa ra vào năm 2002 với tên gọi quản lý dựa vào kết quả (RBM: Results Based Management) vào quản trị đô thị ●

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Bailey, Stephen (1999), *Local Government Economics: Theory, Policy, and Practice*, Basingstoke, U.K.: Macmillan.
- Breton, Albert (1995). "Organizational hierarchies and bureaucracies: An integrative essay," *European Journal of Political Economy*, Elsevier, vol. 11(3), pages 411-440, September.
- Chan (2003), *Changing Roles of Public Financial Management*, University of Illinois, USA.
- Cheung (2002), *The Politics of New Public Management, Some Experience from Reforms in East Asia*.
- Dollery, Brian, & Joe Wallis (2001), *The Political Economy of Local Government*, Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
- Dự thảo Đề án chính quyền đô thị TP.HCM, 8/8/2013.
- Hood, C (1991), "A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, Vol. 69, No. 1.
- Kim, Jong-tae; Park, Sang-hyun; Kim, Sook-hee; Kim, Sang-wook (2006), *On Building a Dynamic BSC Model for Strategic Performance Measurement in Public Sector*.
- Nguyễn Hữu Quang (2010), *Cư dân đô thị và không gian đô thị trong tiến trình đô thị hóa ở TP.HCM*.
- OECD (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris.
- Pau R. Niven (2003), *Balanced Scorecard Step by Step for Government and Nonprofit*
- Rodeney Mcadam and Timothy Walker (2003), "An Inquiry into Bsc Within Best Value Implementation in UK Local Government", *Public Administration*, Vol. 81, No. 4, p.873-892.
- Sở Y tế TP.HCM (2011), *Quy hoạch phát triển ngành y tế TP.HCM đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2025*.
- World Bank (2005), *Phân cấp ở Đông Á*, NXB Văn hóa thông tin.