

VẤN ĐỀ HOÀN THIÊN PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH GIỮA CHÍNH PHỦ VÀ CHÍNH QUYỀN TP. HỒ CHÍ MINH

MAI ĐÌNH LÂM*

TP. Hồ Chí Minh là trung tâm kinh tế, văn hóa - xã hội của cả nước với mức đóng góp 15,05% GDP cả nước¹. Để bảo đảm nguồn lực cho thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương, chính quyền thành phố cần được phân cấp nguồn lực tài chính phù hợp. Bài viết phân tích thực trạng phân cấp quản lý ngân sách giữa Chính phủ và chính quyền TP. Hồ Chí Minh, trên cơ sở đó, đề xuất các giải pháp tiếp tục hoàn thiện nội dung này trong bối cảnh thực hiện Nghị quyết số 98/2023/QH15 ngày 24/6/2023 của Quốc hội về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển TP. Hồ Chí Minh.

Từ khóa: Phân cấp quản lý; ngân sách; Chính phủ; chính quyền TP. Hồ Chí Minh; Nghị quyết số 98/2023/QH15.

Ho Chi Minh city, as the nation's economic, cultural, and social hub, accounts for 15.05% of the national GDP. To secure sufficient resources for executing local socio-economic development initiatives, the City's authorities need appropriate decentralization of financial resources. This article examines the current state of budget management decentralization between the Government and Ho Chi Minh city authorities, and it proposes solutions to improve this framework. The recommendations are made in the context of implementing Resolution No. 98/2023/QH15, dated June 24, 2023, by the National Assembly, which introduces several pilot mechanisms and policies for the City's development.

Keywords: Decentralized management; budget; Government; Ho Chi Minh City authorities; Resolution No. 98/2023/QH15.

NGÀY NHẬN: 07/10/2024

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 22/12/2024

NGÀY DUYỆT: 10/01/2025

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.348.2025.1068>

1. Thực trạng phân cấp quản lý ngân sách giữa Chính phủ và chính quyền TP. Hồ Chí Minh khi thực hiện Nghị quyết số 98/2023/QH15 ngày 24/6/2023 của Quốc hội

Ngày 24/6/2023, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 98/2023/QH15 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển TP. Hồ Chí Minh, đây được coi là Nghị quyết rất quan trọng nhằm thúc đẩy sự phát triển

bền vững của Thành phố. Với 44 cơ chế, chính sách của 7 lĩnh vực khác nhau, Nghị quyết được ban hành dựa trên ba nguyên tắc trụ cột: (1) Khơi thông tối đa các nguồn lực để tập trung phát triển Thành phố; (2) Phân cấp, phân quyền tối đa; (3) Cho phép

* TS, Phân hiệu Học viện Hành chính và Quản trị công tại TP. Hồ Chí Minh

thực hiện một số chức năng, nhiệm vụ với quy trình, thủ tục rút gọn ngoài hệ thống pháp luật chung.

Trong phân cấp quản lý ngân sách nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền TP. Hồ Chí Minh, Nghị quyết số 98/2023/QH15 đã quy định khá rõ các nội dung:

(1) Thu ngân sách nhà nước: “Hội đồng nhân dân Thành phố quyết định áp dụng trên địa bàn: phí, lệ phí chưa được quy định trong danh mục phí, lệ phí ban hành kèm theo *Luật Phí và lệ phí*; điều chỉnh mức hoặc tỷ lệ thu phí, lệ phí đã được cấp có thẩm quyền quyết định đối với các loại phí, lệ phí được quy định trong danh mục phí, lệ phí ban hành kèm theo *Luật Phí và lệ phí*, trừ án phí, lệ phí tòa án và các loại phí thuộc nguồn thu của ngân sách trung ương hưởng 100%” và “Ngân sách Thành phố được hưởng 100% số thu tăng thêm từ các khoản thu do việc điều chỉnh chính sách phí, lệ phí quy định tại điểm a khoản này để đầu tư cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội và các nhiệm vụ chi khác thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách Thành phố”.

(2) Đối với chi ngân sách nhà nước, Nghị quyết cho phép “Hội đồng nhân dân Thành phố quyết định dự toán, phân bổ ngân sách Thành phố bảo đảm phù hợp với định hướng cơ cấu lại ngân sách nhà nước, phát triển kinh tế - xã hội và các lĩnh vực quan trọng theo quy định của Quốc hội và Chính phủ”.

(3) Về bổ sung có mục tiêu ngân sách, hàng năm, ngân sách trung ương bổ sung có mục tiêu cho ngân sách Thành phố không quá 70% số tăng thu ngân sách trung ương từ các khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách Thành phố so với dự toán được Thủ tướng Chính phủ giao.

(4) Về thẩm quyền vay nợ, Thành phố được vay thông qua phát hành trái phiếu chính quyền địa phương, vay từ các tổ chức tài chính trong nước, các tổ chức khác trong nước và từ nguồn vay nước ngoài của Chính

phủ vay về cho Thành phố vay lại với tổng mức dư nợ vay không vượt quá 120% số thu ngân sách của Thành phố được hưởng theo phân cấp.

Như vậy, việc phân cấp theo Nghị quyết số 98/2023/QH15 đã khá đầy đủ từ phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi, bổ sung có mục tiêu và thẩm quyền vay nợ trong quản lý ngân sách nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền TP. Hồ Chí Minh.

Trong bối cảnh tỷ lệ điều tiết ngân sách cho TP. Hồ Chí Minh ở mức thấp (21%) thì cơ chế tài chính - ngân sách đặc thù theo Nghị quyết số 98/2023/QH15 sẽ giúp tạo lập nguồn thu lớn hơn, đầu tư cho cơ sở hạ tầng, phát triển kinh tế - xã hội địa phương. Đặc biệt, việc được phép ban hành các loại phí, lệ phí trên địa bàn (chưa có trong danh mục phí, lệ phí ban hành kèm theo *Luật Phí và lệ phí*), hoặc được điều chỉnh tỷ lệ thu phí, lệ phí (đã có trong danh mục phí, lệ phí ban hành kèm theo *Luật Phí và lệ phí*, trừ các loại phí thuộc nguồn thu của ngân sách trung ương hưởng 100%), đồng thời, Thành phố sẽ được hưởng toàn bộ số thu tăng thêm này để phục vụ cho phát triển cơ sở hạ tầng và các nhiệm vụ chi khác theo phân cấp.

Với việc ban hành, thực hiện Nghị quyết số 98/2023/QH15 thay thế Nghị quyết số 54/2017/QH14 đã giúp cho Thành phố có thể chủ động trong đáp ứng yêu cầu của người dân về cả kinh tế - xã hội, môi trường, khoa học - công nghệ, nguồn nhân lực đáp ứng yêu cầu hội nhập và cuộc cách mạng công nghiệp 4.0.

Tuy đạt được một số kết quả như trên, phân cấp ngân sách giữa Chính phủ và chính quyền TP. Hồ Chí Minh vẫn còn một số hạn chế, như: mặc dù Nghị quyết số 98/2023/QH15 đã được ban hành và thực hiện gần 1 năm, tuy nhiên trong triển khai vẫn phải thực hiện theo thủ tục, quy trình (tức là vẫn phải thông qua bộ, ngành ở trung ương) dẫn đến chậm trễ, thậm chí chồng

chéo, giảm hiệu quả của quá trình phân cấp. Cơ chế phối hợp giữa Thành phố với các bộ, ngành liên quan đến phân cấp, phân quyền, trong đó có phân cấp ngân sách còn chưa thực sự rõ ràng, còn tình trạng chờ đợi, xin ý kiến. Đặc biệt, với cơ chế theo Nghị quyết số 98/2023/QH15 cho phép Thành phố tăng tổng mức dư nợ vay không quá 120% số thu ngân sách thành phố được hưởng theo phân cấp nhưng đến thời điểm này vẫn chưa được cụ thể hóa, chưa huy động được nguồn lực để giải quyết các tồn tại về cơ sở hạ tầng của Thành phố.

Theo quy định ở Nghị quyết số 98/2023/QH15 thì TP. Hồ Chí Minh có thể sử dụng ngân sách của Thành phố để thực hiện dự án, công trình giao thông đường bộ có tính chất liên vùng, tuy nhiên, cũng chưa có cơ chế đặc thù mang tính đột phá về thể chế liên kết vùng trong phát triển giao thông kết nối liên vùng. Việc giảm tỷ lệ điều tiết các khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương với chính quyền (trường hợp TP. Hồ Chí Minh hiện là mức 21% trong thời kỳ ổn định ngân sách), điều đó làm giảm nguồn lực để phục vụ đầu tư phát triển của Thành phố, trong khi đó nhu cầu chi của Thành phố rất lớn, đặc biệt là chi cho đầu tư cơ sở hạ tầng. Cụ thể, theo Quyết định số 4833/QĐ-UBND ngày 31/12/2020 của Ủy ban nhân dân TP. Hồ Chí Minh về “phê duyệt Đề án phát triển kết cấu hạ tầng giao thông trên địa bàn TP. Hồ Chí Minh giai đoạn 2020 - 2030” thì nhu cầu đầu tư hạ tầng giao thông cho giai đoạn từ 2020 - 2030 của TP. Hồ Chí Minh cần 970.654 tỷ đồng, trong đó ngân sách nhà nước như mức phân cấp hiện tại mới chỉ đáp ứng được 40% tổng nhu cầu vốn², giai đoạn 2021 - 2025 đáp ứng được 181.300 tỷ đồng, giai đoạn 2026 - 2030 đáp ứng được 166.816 tỷ đồng.

Với nhu cầu đối với nguồn vốn rất lớn, tuy nhiên tỷ lệ giữ lại của Thành phố trong nguồn thu phân chia so với ngân sách trung ương hiện còn thấp, trong đó giai đoạn 2017 - 2021 tỷ lệ được giữ lại là 18%, giai đoạn 2022 - 2024

đã được điều chỉnh tăng thêm 3% giúp nguồn thu giữ lại tăng nhưng so với thực tiễn và vai trò của Thành phố thì tỷ lệ này còn ở mức khiêm tốn, chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển của địa phương và vai trò đầu tàu về kinh tế của cả nước.

Về nguồn thu phân chia giữa ngân sách trung ương và TP. Hồ Chí Minh giai đoạn 2022 - 2024, với tỷ lệ được giữ lại là 21% thì năm 2022 số được giữ lại từ nguồn thu phân chia là 41,323.39 tỷ đồng, với nguồn thu này nếu được tăng 1% tỷ lệ giữ lại sẽ giúp Thành phố tăng thêm 1,967.78 tỷ đồng. Năm 2023, số thu được để lại trong nguồn thu phân chia là 52,018.89 tỷ đồng, nếu tăng thêm 1% thì thành phố sẽ có thêm 2,477.09 tỷ đồng. Năm 2024, cũng với tỷ lệ 21% thì nếu tăng thêm 1% tỷ lệ điều tiết thành phố sẽ có 2,519.7 tỷ đồng để phục vụ cho đầu tư phát triển, phục vụ cho tăng trưởng bền vững của thành phố³.

2. Giải pháp nhằm tiếp tục hoàn thiện phân cấp quản lý ngân sách giữa Chính phủ và chính quyền TP. Hồ Chí Minh

Thứ nhất, hoàn thiện thể chế, chính sách: (1) Tiếp tục hoàn thiện chính sách phân cấp ngân sách giữa Chính phủ và chính quyền TP. Hồ Chí Minh. Theo đó, cần loại bỏ tư duy quản lý tập trung xin - cho không phù hợp với quản trị quốc gia hiệu quả, hiện đại. (2) Tăng cường sự phối hợp giữa các bộ, cơ quan trung ương với chính quyền TP. Hồ Chí Minh trong quá trình thực hiện phân cấp ngân sách nhà nước. Thường xuyên giám sát, kiểm tra, đôn đốc và điều chỉnh kịp thời cho phù hợp với thực tiễn. (3) Tiếp tục xem xét nâng tỷ lệ điều tiết đối với các khoản thu phân chia giữa Chính phủ và chính quyền TP. Hồ Chí Minh nhằm bảo đảm cho Thành phố có nguồn lực để đầu tư cơ sở hạ tầng, phát triển kinh tế, an sinh xã hội trên địa bàn.

Thứ hai, tiếp tục nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện của Thành phố đối với nội dung phân cấp quản lý ngân sách theo Nghị quyết số 98/2023/QH15.

(1) *Về chính sách phí, lệ phí:* dựa trên cơ sở phân cấp ngân sách, chính quyền Thành phố tiếp tục xem xét hoàn thiện, điều chỉnh chính sách phí, lệ phí dựa trên nguyên tắc lợi ích, sự cân bằng gắn với khả năng nộp của đối tượng được điều chỉnh, đánh giá tác động của phí, lệ phí đến đời sống kinh tế - xã hội và thu nhập của người dân cũng như khuyến khích và thúc đẩy sản xuất - kinh doanh, dịch vụ. Cần chú trọng đến việc hoàn thiện thủ tục hành chính khi điều chỉnh mức phí, lệ phí hoặc ban hành bổ sung. Trong đó, chú trọng đến khâu đăng ký, kê khai, thu, nộp phí và lệ phí. Thực hiện quản lý, sử dụng minh bạch gắn với trách nhiệm giải trình nhằm hạn chế rủi ro, sai sót và thất thoát khi áp dụng chính sách phí, lệ phí mới trên địa bàn Thành phố. Đồng thời, kịp thời điều chỉnh, bổ sung cho phù hợp với thực tiễn, bảo đảm nguyên tắc công bằng trong thực thi chính sách.

(2) *Đối với phát hành trái phiếu:* quy định tại Nghị quyết số 98/2023/QH15, “Thành phố được vay thông qua phát hành trái phiếu chính quyền địa phương, vay từ các tổ chức tài chính trong nước, các tổ chức khác trong nước và từ nguồn vay nước ngoài của Chính phủ vay về cho Thành phố vay lại với tổng mức dư nợ vay không vượt quá 120% số thu ngân sách Thành phố được hưởng theo phân cấp”. Với quy định này, Thành phố cần tiếp tục xem xét tận dụng để huy động nguồn lực tài chính xanh cho các chương trình, dự án ứng phó với biến đổi khí hậu, phát triển kinh tế xanh, kinh tế số, kinh tế tuần hoàn trên địa bàn của Thành phố.

(3) *Đối với thị trường tín chỉ Carbon:* với cơ chế đặc thù từ Nghị quyết số 98/2023/QH15 và khung khổ pháp lý hiện tại, đặc biệt là Nghị định số 06/2022/NĐ-CP ngày 07/01/2022 của Chính phủ quy định giảm nhẹ phát thải khí nhà kính và bảo vệ tầng ô-zôn, Thành phố cần: xúc tiến thành lập sàn giao dịch tín chỉ Carbon, đây là nền tảng cơ bản nhằm tạo điều kiện cho bên mua và bên bán tín chỉ Carbon; hình thành

“Chính sách cơ bản về chuyển đổi xanh” nhằm đề ra các trọng điểm về khung pháp lý, tài chính và công nghệ cho quá trình chuyển đổi xanh của các ngành kinh tế gắn với quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế trên địa bàn; khởi động cơ chế liên kết thị trường Carbon giúp các sản phẩm của doanh nghiệp trên địa bàn Thành phố có thể đáp ứng những quy chuẩn về mức độ trung hòa Carbon, lượng phát thải để thâm nhập vào các thị trường ngày càng khó tính và áp dụng các điều kiện đi kèm với những giải pháp hoàn thiện thể chế, chính sách và nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện của Thành phố đối với nội dung phân cấp ngân sách được nêu ra, chắc chắn góp phần quan trọng nhằm thúc đẩy phát triển sự bền vững của TP. Hồ Chí Minh □

Chú thích:

1. Tổng cục Thống kê (2023). *Số liệu báo cáo của Tổng cục Thống kê năm 2023*. Hà Nội.
- 2, 3. Quốc hội (2023). *Nghị quyết số 104/2023/QH15 ngày 10/11/2023 về dự toán ngân sách nhà nước năm 2024*.

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Chính trị (2022). *Nghị quyết số 31-NQ/TW ngày 30/12/2022 về phương hướng, nhiệm vụ phát triển TP. Hồ Chí Minh đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045*.
2. Chính phủ (2024). *Nghị định số 84/2024/NĐ-CP ngày 10/7/2024 về thí điểm phân cấp quản lý nhà nước một số lĩnh vực cho chính quyền TP. Hồ Chí Minh*.
3. Phạm Văn Đại (2017). *TP. Hồ Chí Minh thí điểm cơ chế đặc thù: tăng thuế, phí và tính khả thi*. Thời báo Kinh tế Sài Gòn, số 49/2017.
4. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII. Tập I*. H. NXB Chính trị Quốc gia Sự thật.
5. Nguyễn Văn Quang (2023). *Phải có chính sách đặc thù và vượt trội để hóa giải nguy cơ, thách thức*. Tạp chí Cộng sản (Chuyên san Hồ sơ sự kiện), tháng 1/2023.
6. Quốc hội (2023). *Nghị quyết số 98/2023/QH15 ngày 24/6/2023 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển TP. Hồ Chí Minh*.
7. Quốc hội (2020). *Nghị quyết số 131/2020/QH14 ngày 16/11/2020 về tổ chức chính quyền đô thị TP. Hồ Chí Minh*.