

HUY ĐỘNG NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH PHÁT TRIỂN CÁC VÙNG KINH TẾ TRỌNG ĐIỂM Ở VIỆT NAM

TS. Lê Thị Thùy Vân*

Một trong những nhân tố đột phá then chốt để đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa, phát triển đất nước là cần có những chính sách hợp lý nhằm đẩy nhanh tốc độ chuyển dịch cơ cấu kinh tế, bao gồm cơ cấu ngành, cơ cấu thành phần kinh tế và cơ cấu vùng kinh tế. Đối với cơ cấu vùng kinh tế, nhằm tạo mối liên kết và phối hợp trong phát triển kinh tế - xã hội giữa các vùng có vai trò đầu tàu phát triển, Chính phủ đã lựa chọn một số tỉnh, thành phố để hình thành nên vùng kinh tế trọng điểm (KTTĐ) quốc gia. Đây là các tỉnh, thành phố có khả năng đột phá, tạo động lực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của cả nước nói chung và của các vùng kinh tế nói riêng. Bài viết sẽ tập trung phân tích thực trạng huy động nguồn lực tài chính phát triển các vùng KTTĐ, đánh giá kết quả đạt được và những hạn chế còn tồn tại, từ đó đưa ra một số giải pháp huy động nguồn lực tài chính phát triển các vùng KTTĐ trong thời gian tới.

• Từ khóa: phát triển vùng, kinh tế trọng điểm, huy động nguồn lực, nguồn lực tài chính.

One of the key breakthrough factors to promote industrialization, modernization and national development is the need to have reasonable policies to accelerate the pace of economic restructuring, including industry structure, economic sector structure and economic region structure. Regarding the economic region structure, in order to create linkages and coordination in socio-economic development between regions that play a leading role in development, the Government has selected a number of provinces and cities to form national key economic region (KTTĐ). These are provinces and cities that have the ability to make breakthroughs, creating motivation to promote socio-economic development of the country in general and of economic regions in particular. This article will focus on analyzing the current situation of mobilizing financial resources for development in key economic regions, evaluating the achieved results and remaining limitations, thereby offering some solutions to mobilize financial resources for development. develop key economic regions in the near future.

• Key words: regional development, key economy, resource mobilization, financial resources.

JEL codes: H71

Ngày gửi bài: 04/01/2024

Ngày gửi phản biện: 05/01/2024

Ngày nhận kết quả và sửa phản biện: 15/02/2024

Ngày chấp nhận đăng: 23/02/2024

* Viện Chiến lược và Chính sách tài chính, Bộ Tài chính

1. Sự hình thành và phát triển các vùng kinh tế trọng điểm ở Việt Nam

Vùng KTTĐ là một bộ phận của lãnh thổ quốc gia, hội tụ các điều kiện và yếu tố phát triển thuận lợi, có tiềm lực kinh tế lớn, giữ vai trò động lực - đầu tàu lôi kéo sự phát triển chung của cả nước. Là vùng lãnh thổ nằm trong hệ thống các vùng của một quốc gia, vùng KTTĐ có tính chất và đặc điểm đặc biệt khác với các vùng địa lý khác, có đặc thù riêng về kinh tế và mang tính trọng điểm, dẫn dắt trong hệ thống các vùng.

Hiện nay, cả nước có 04 vùng KTTĐ gồm: vùng KTTĐ Bắc bộ, vùng KTTĐ miền Trung, vùng KTTĐ phía Nam và vùng KTTĐ đồng bằng sông Cửu Long với tổng số 24 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Mục tiêu chung khi hình thành các vùng KTTĐ là phát triển các vùng này thành các vùng năng động, có vai trò đầu tàu, tạo động lực đối với cả khu vực và toàn quốc, chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá, tăng trưởng kinh tế với tốc độ nhanh và bền vững. Tuy nhiên, do đặc điểm về vị trí địa lý, lợi thế cạnh tranh, kinh tế - xã hội của mỗi vùng khác nhau nên mục tiêu phát triển của mỗi vùng có sự khác nhau nhất định để đảm bảo phát huy lợi thế từng vùng.

Cùng với xu thế tăng trưởng kinh tế chung của cả nước, những năm gần đây, tăng trưởng của các vùng KTTĐ vẫn duy trì ở mức khá. Giai đoạn 2018-2023, GRDP bình quân của 04 vùng KTTĐ

tăng 6,15%/năm, cao hơn tốc độ tăng GDP bình quân trong cùng giai đoạn (khoảng 5,57%). Trong đó, GRDP vùng KTTĐ Bắc bộ tăng trưởng cao nhất, ở mức 8,1%; vùng KTTĐ miền Trung tăng 5,54%; vùng KTTĐ phía Nam tăng 5,55%; vùng KTTĐ đồng bằng sông Cửu Long tăng 5,4%. Tốc độ tăng GRDP của 3/4 vùng KTTĐ thấp hơn tốc độ tăng GDP cả nước, do trong những vùng KTTĐ này, bên cạnh một số địa phương có khả năng duy trì mức tăng trưởng cao qua các năm, vẫn còn một số địa phương nội vùng có tốc độ tăng trưởng thấp hơn các địa phương ngoài vùng KTTĐ, có một số năm tăng trưởng âm. Như tại vùng KTTĐ Miền Trung, trong giai đoạn 2018-2023, tỉnh Quảng Nam có 2 năm tăng trưởng âm, năm 2020 giảm 7% và năm 2023 ước giảm 8,25%. Tương tự, tại vùng KTTĐ phía Nam, trong giai đoạn này cũng có một số địa phương tăng trưởng âm hoặc mức tăng trưởng rất thấp như Bà Rịa - Vũng Tàu, Tiền Giang, Thành phố Hồ Chí Minh (năm 2021 giảm 5,36%). Tại vùng KTTĐ đồng bằng sông Cửu Long, GRDP năm 2021 của Cần Thơ giảm 2,79%. Kết quả trên còn cho thấy sự tăng trưởng kinh tế không đồng đều giữa các vùng, có những vùng đã phát huy được vai trò đầu tàu để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế cả nước nói chung, tuy nhiên, vẫn còn những vùng chưa phát huy được vai trò trọng điểm của mình.

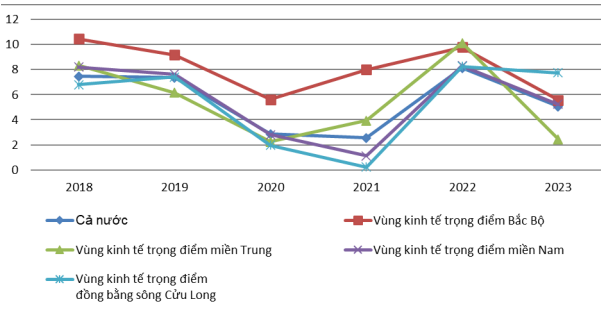
Bảng 1. Diện tích và quy mô dân số các vùng KTTĐ năm 2023

	Diện tích (Km²)	Dân số trung bình (Nghìn người)	Mật độ dân số (Người/km²)
CẢ NƯỚC	331.345,7	100.309,2	303
Vùng KTTĐ Bắc Bộ	15.751,5	18.060,0	1.147
Hà Nội	3.359,8	8.587,1	2.556
Vĩnh Phúc	1.236,0	1.211,3	980
Bắc Ninh	822,7	1.517,4	1.844
Quảng Ninh	6.207,9	1.381,2	222
Hải Dương	1.668,3	1.956,9	1.173
Hải Phòng	1.526,5	2.105,0	1.379
Hưng Yên	930,2	1.301,0	1.399
Vùng KTTĐ miền Trung	28.028,4	6.692,3	239
Thừa Thiên - Huế	4.947,1	1.166,5	236
Đà Nẵng	1.284,7	1.245,2	969
Quảng Nam	10.574,9	1.526,1	144
Quảng Ngãi	5.155,3	1.248,1	242
Bình Định	6.066,4	1.506,3	248
Vùng KTTĐ phía Nam	30.602,6	22.552,9	737
Bình Phước	6.873,6	1.045,5	152
Tây Ninh	4.041,7	1.194,9	296
Bình Dương	2.694,6	2.823,4	1.048

	Diện tích (Km²)	Dân số trung bình (Nghìn người)	Mật độ dân số (Người/km²)
Đồng Nai	5.863,6	3.310,9	565
Bà Rịa - Vũng Tàu	1.982,6	1.187,5	599
TP. Hồ Chí Minh	2.095,4	9.456,7	4.513
Long An	4.494,8	1.743,4	388
Tiền Giang	2.556,4	1.790,7	700
Vùng KTTĐ Đồng bằng sông Cửu Long	16.604,7	6.127,9	369
An Giang	3.536,8	1.906,3	539
Kiên Giang	6.352,9	1.755,3	276
Cần Thơ	1.440,4	1.258,9	874
Cà Mau	5.274,5	1.207,4	229

Nguồn: Cục thống kê các địa phương năm 2023

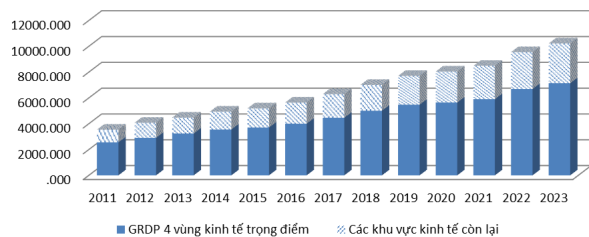
Hình 1. Tăng trưởng GRDP các vùng KTTĐ giai đoạn 2018-2023



Nguồn: Cục Thống kê các địa phương

Xét về quy mô kinh tế, trong giai đoạn 2011-2023, quy mô GRDP của cả 4 vùng KTTĐ thường ở mức khoảng 71% GDP (Hình 2). Trong đó, quy mô kinh tế của vùng KTTĐ Bắc bộ và vùng KTTĐ phía Nam chiếm tỷ lệ khá cao (lần lượt ở mức 26,6% GDP và 33,4% GDP năm 2023) so với 2 vùng KTTĐ còn lại (vùng KTTĐ miền Trung đạt 5,5% và vùng KTTĐ đồng bằng sông Cửu Long đạt 4,4%). Số liệu thống kê phản ánh tính chất trọng điểm mới chỉ đúng đối với vùng KTTĐ Bắc bộ và phía Nam, còn đối với vùng KTTĐ miền Trung và vùng KTTĐ đồng bằng sông Cửu Long, các khía cạnh này còn khá mờ nhạt. Một trong những nguyên nhân chính là do vùng KTTĐ miền Trung và vùng KTTĐ đồng bằng sông Cửu Long phải đối mặt với nhiều thách thức, nhất là tác động của biến đổi khí hậu, thiên tai, lũ lụt, hạn hán; cơ sở hạ tầng còn khó khăn..., làm hạn chế sự phát triển của các địa phương. Do đó, cần phải có những cơ chế, chính sách đề huy động nguồn lực cho phát triển các vùng KTTĐ, để các vùng có thể phát huy tốt tiềm năng và thực sự trở thành đầu tàu, tạo động lực và dẫn dắt nền kinh tế phát triển.

Hình 2. Quy mô GRDP các vùng KTTĐ giai đoạn 2011-2023 (Ngàn tỷ đồng)



Nguồn: Cục Thống kê các địa phương

2. Chính sách huy động nguồn lực tài chính cho phát triển các vùng kinh tế trọng điểm

Đối với nguồn lực tài chính công, nguồn thu qua hệ thống thuế, phí vẫn là nguồn thu chủ đạo. Trong những năm qua, hệ thống chính sách thuế, phí đã từng bước được hoàn thiện¹, phù hợp với thể chế thị trường, thông lệ quốc tế; tạo động lực khuyến khích sản xuất, nâng cao khả năng cạnh tranh của nền kinh tế và thúc đẩy đầu tư, xuất khẩu hàng hóa, dịch vụ, góp phần quan trọng trong việc đẩy mạnh công cuộc đổi mới; huy động tốt mọi nguồn lực cho đầu tư phát triển, đồng thời bảo đảm nguồn thu bền vững hơn cho ngân sách nhà nước (NSNN); đáp ứng các nhiệm vụ chi thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế của đất nước cũng như của vùng KTTĐ. Bên cạnh đó, cơ chế phân cấp nguồn thu và nguyên tắc bổ sung ngân sách giữa các cấp chính quyền theo quy định tại Luật NSNN năm 2015 cũng tạo sự chủ động và nguồn lực cần thiết cho các địa phương trong việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ được giao. Luật NSNN 2015 cũng quy định, chính quyền địa phương được huy động nguồn lực cho đầu tư phát triển thông qua phát hành trái phiếu chính quyền địa phương, vay lại từ nguồn Chính phủ vay về cho vay lại, tiếp nhận viện trợ không hoàn lại của nước ngoài và các khoản vay trong nước khác. Đồng thời, để đảm bảo bền vững nợ chính quyền địa phương, Luật NSNN cũng quy định mức trần dư nợ vay của NSDP.

¹ Hệ thống văn bản pháp lý quan trọng đã được ban hành như: Luật Thuế BVMT (2010); Luật Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp (2011); Nghị quyết về biểu khung thuế suất thuế tài nguyên (2013, 2015); Luật Phí và Lệ phí (2015); Luật số 31/2013/QH13 sửa đổi Luật Thuế GTGT; Luật số 32/2013/QH13 sửa đổi Luật Thuế TNDN; Luật số 70/2014/QH13 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế TTĐB; Luật số 71/2014/QH13 sửa đổi, bổ sung một số điều của 5 đạo luật về chính sách và quản lý thuế, hải quan; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế GTGT, Luật Thuế TTĐB và Luật Quản lý thuế (2016), Luật Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu (2016)... Trong đó, sự ra đời của Luật Phí và lệ phí (2015) với việc chuyển mạnh nhiều loại phí sang quản lý theo cơ chế giá đã góp phần quan trọng trong việc hoàn thiện thể chế huy động nguồn lực theo cơ chế thị trường, thúc đẩy XHH, khuyến khích huy động, sử dụng nguồn lực hiệu quả hơn.

Nhìn chung, hiện tại vẫn chưa có cơ chế, chính sách đặc thù về tài chính chung cho toàn vùng KTTĐ; tuy nhiên, các địa phương trong vùng có cơ chế chính sách tài chính đặc thù. Thông qua cơ chế tài chính đặc thù này, các địa phương sẽ huy động được thêm nguồn lực để thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội địa phương, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế của quốc gia. Hiện nay, có 9/63 tỉnh thành được hưởng cơ chế tài chính đặc thù, trong đó có 6 tỉnh thành phố thuộc các vùng KTTĐ được hưởng cơ chế đặc thù về huy động nguồn lực, bao gồm: (i) Vùng KTTĐ Bắc bộ có Hà Nội, Hải Phòng; (ii) Vùng KTTĐ miền Trung có Huế, Đà Nẵng; (iii) Vùng KTTĐ phía Nam có Thành phố Hồ Chí Minh; và (iv) Vùng KTTĐ vùng đồng bằng sông Cửu Long có Cần Thơ. Một số chính sách tài chính đặc thù của các địa phương như sau:

- Thành phố Hà Nội² được áp dụng trên địa bàn thành phố một số khoản thu phí phù hợp với đặc điểm của thành phố, bao gồm: (i) Phí chưa được quy định trong Danh mục phí, lệ phí ban hành kèm theo Luật Phí và lệ phí; (ii) Điều chỉnh mức hoặc tỷ lệ thu phí đã được cấp có thẩm quyền quyết định đối với các loại phí được quy định 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 (NSTW) hưởng 100%; (iii) Ngân sách thành phố được hưởng toàn bộ số thu từ sắp xếp, cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, thoái vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp do UBND thành phố Hà Nội làm đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước để bổ sung nguồn vốn đầu tư phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội thuộc nhiệm vụ đầu tư công của thành phố; (iv) Ngân sách thành phố Hà Nội được hưởng 50% khoản thu tiền sử dụng đất khi bán tài sản công gắn liền trên đất theo quy định của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công (sau khi đã trừ chi phí liên quan đến việc bán tài sản trên đất, chuyển nhượng quyền sử dụng đất; kinh phí di dời, xây dựng cơ sở vật chất tại địa điểm mới theo quy định của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công) do cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc trung ương quản lý trên địa bàn thành phố (trừ cơ quan, đơn vị thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh) để đầu tư phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội thuộc nhiệm vụ đầu tư công của thành phố Hà Nội.

² Nghị quyết số 115/2020/QH14 ngày 19/6/2020 của Quốc hội về thí điểm một số cơ chế, chính sách tài chính - ngân sách đặc thù đối với thành phố Hà Nội.

- Thành phố Hồ Chí Minh³ và một số tỉnh thành khác như Hải Phòng, Cần Thơ cũng được áp dụng 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 NSTW hưởng 100%. Ngân sách địa phương được hưởng 100% số thu tăng thêm từ các khoản thu do việc điều chỉnh chính sách phí, lệ phí để đầu tư cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội và các nhiệm vụ chi khác thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách tỉnh, thành phố. Ngoài ra, Thành phố Hồ Chí Minh là địa phương đầu tiên trong cả nước thực hiện thí điểm cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon. Theo đó, tín chỉ các-bon hình thành từ các chương trình, dự án theo các cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon đầu tư từ nguồn vốn của ngân sách thành phố được giao dịch với các nhà đầu tư trong nước, quốc tế.

Đối với nguồn lực tài chính từ khu vực tư nhân trong và ngoài nước, để thu hút nguồn lực này cho phát triển kinh tế nói chung, phát triển vùng KTTĐ nói riêng, bên cạnh một hệ thống giải pháp tổng thể, các chính sách ưu đãi thuế, bao gồm miễn, giảm thuế TNDN; thuế TNCN; thuế GTGT; thuế XNK; thuế sử dụng đất nông nghiệp; thuế tài nguyên; lệ phí trước bạ... đã được bổ sung, sửa đổi tại nhiều văn bản pháp luật khác nhau nhằm mục đích tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp, người dân nhằm thúc đẩy đầu tư sản xuất kinh doanh. Bên cạnh đó, Chính phủ cũng ban hành nhiều chính sách ưu đãi thuế dành riêng cho các khu công nghiệp, khu kinh tế - thường tập trung chủ yếu ở các vùng KTTĐ, nhằm thu hút nguồn lực đầu tư vào các khu kinh tế này.

3. Đánh giá những kết quả đạt được và một số hạn chế còn tồn tại

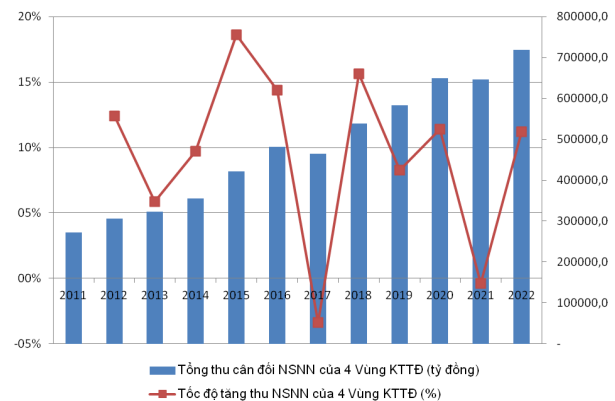
3.1. Kết quả đạt được

Về huy động nguồn lực tài chính công

Số thu cân đối NSNN của 04 vùng KTTĐ đều tăng trưởng qua các năm với mức trung bình khoảng 9,4%/năm trong giai đoạn 2011-2022. Tuy nhiên tốc độ tăng thu giảm dần qua các giai đoạn, từ mức 11,7% trong giai đoạn 2011-2015 xuống 9,3% giai đoạn 2016-2020 và giảm còn 5,4% giai

đoạn 2021-2022. Nguyên nhân là do dư địa tăng thu NSNN ngày một thu hẹp dần, ngoài ra, giai đoạn 2021-2022, nền kinh tế bị ảnh hưởng bởi dịch Covid-19, việc đứt gãy chuỗi cung ứng cũng như giãn cách xã hội tác động tiêu cực đến nguồn cung lao động và hoạt động kinh doanh, sản xuất của người dân, dẫn đến nguồn thu NSNN từ sản xuất kinh doanh sụt giảm đáng kể.

Hình 3. Thu cân đối NSNN các vùng KTTĐ

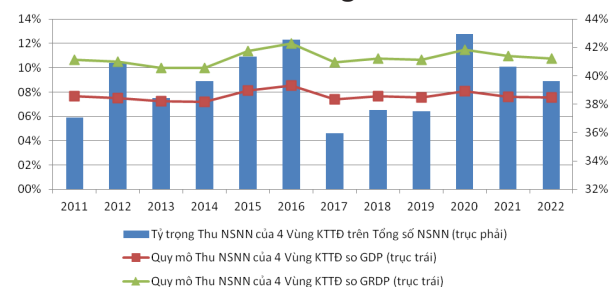


Nguồn: Tính toán từ số liệu Bộ Tài chính và Sở Tài chính các địa phương

Xét ở từng khu vực, tốc độ tăng trưởng vùng KTTĐ phía Nam bị ảnh hưởng nhiều nhất bởi dịch Covid-19 trong giai đoạn 2021-2022, với mức sụt giảm mạnh -9,3% vào năm 2021, năm 2022 đạt mức tăng 7,7%; trong khi tại các khu vực khác, mặc dù tốc độ tăng thu thấp nhưng vẫn có sự tăng trưởng.

Xét về giá trị tuyệt đối, quy mô thu NSNN vẫn có xu hướng tăng trong giai đoạn vừa qua, là nguồn lực quan trọng đảm bảo các nhiệm vụ chi NSNN của vùng. Tỷ trọng thu cân đối NSNN của 04 Vùng KTTĐ so tổng thu NSNN trung bình giai đoạn 2011-2022 là 39,5% với quy mô trung bình khoảng 7,7% GDP và 10,8% GRDP của vùng (Hình 4).

Hình 4. Tỷ trọng và quy mô thu cân đối NSNN của các vùng KTTĐ



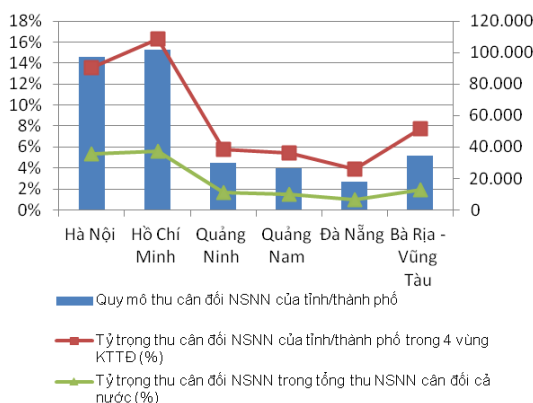
Nguồn: Tính toán từ số liệu Bộ Tài chính và Sở Tài chính các địa phương

³ Nghị quyết số 98/2023

Xét về cơ cấu, có thể thấy thu cân đối NSNN của vùng KTTĐ phía Nam đóng vai trò là đầu tàu trong 04 vùng KTTĐ, dẫn đầu là Thành phố Hồ Chí Minh. Cụ thể, năm 2022, Thành phố Hồ Chí Minh có số thu cân đối NSNN chiếm tỷ trọng 14% trong tổng thu cân đối NSNN của 04 vùng.

Về cơ bản, với nguồn thu này, ngân sách của các vùng đã có điều kiện tốt hơn cho việc thực hiện các nhiệm vụ về phát triển KT-XH trên địa bàn, cải thiện chất lượng cơ sở hạ tầng và dịch vụ công cung ứng cho người dân. Đồng thời, tạo điều kiện tập trung các nguồn lực phát triển mạng lưới kết cấu hạ tầng để hỗ trợ hình thành các hành lang kinh tế và sớm hình thành hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ, hiện đại trong vùng.

Hình 5. Năm tỉnh/thành phố có số thu cân đối NSNN cao nhất (Tỷ đồng)



(Ghi chú: Năm 2022)

Nguồn: Tính toán từ số liệu Bộ Tài chính và Sở Tài chính các địa phương

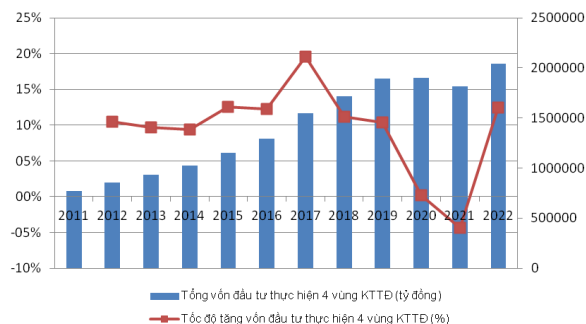
Về huy động nguồn lực tài chính tư nhân

Với cơ chế thu hút đầu tư qua hỗ trợ tài chính, cũng như các ưu đãi thuế làm giảm chi phí đầu vào cũng như giảm gánh nặng thuế, khu vực tư nhân đã tham gia mạnh mẽ vào việc phát triển kinh tế - xã hội của vùng. Quy mô vốn đầu tư xã hội thực hiện của 04 vùng KTTĐ trung bình giai đoạn 2011-2022 đạt khoảng 21,3% GDP và 29,7% GRDP của vùng. Trong 04 vùng KTTĐ, vùng KTTĐ phía Nam được tập trung vốn đầu tư thực hiện cao nhất, chiếm gần một nửa tổng số vốn đầu tư của cả 04 vùng (khoảng 45%), sau đó đến Vùng KTTĐ Bắc Bộ (khoảng 40%).

Các nguồn lực bên ngoài, trong đó có nguồn vốn FDI, đã có tác động lan tỏa đến các thành phần kinh tế khác của nền kinh tế, khơi dậy các nguồn lực đầu tư của vùng, tạo sức ép cạnh tranh đối với các doanh nghiệp trong nước, thúc đẩy

đổi mới và chuyển giao công nghệ. Vai trò của nguồn vốn FDI ngày càng quan trọng, nhất là trong việc thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế, tạo việc làm, nâng cao chất lượng của lực lượng lao động trong vùng.

Hình 6. Tổng vốn đầu tư thực hiện tại 04 vùng KTTĐ



Nguồn: Tổng cục Thống kê

Sau 10 năm, quy mô vốn FDI thực hiện của 04 vùng năm 2020 đạt khoảng 420,2 tỷ USD, tăng gần 3 lần so với năm 2011. So với FDI thực hiện cả nước, FDI thực hiện của 04 vùng KTTĐ chiếm trung bình khoảng 70% trong giai đoạn 2011-2020, cho thấy mức độ thu hút nguồn lực đầu tư từ khu vực FDI cho các vùng KTTĐ ngày một lớn mạnh.

Năm 2023, trong 10 địa phương thu hút vốn FDI nhiều nhất cả nước⁴, chiếm tới 78,6% số dự án mới và 74,4% số vốn của cả nước, có 7/10 địa phương thuộc vùng KTTĐ. Thành phố Hồ Chí Minh là địa phương dẫn đầu cả nước về thu hút vốn FDI trong năm 2023, với 5,85 tỷ USD, tiếp theo là Hải Phòng (3,26 tỷ USD), Quảng Ninh (3,11 tỷ USD).

3.2. Một số hạn chế

Bên cạnh những kết quả đạt được, vẫn còn một số hạn chế còn tồn tại trong quá trình huy động nguồn lực tài chính phát triển các vùng kinh tế trọng điểm. Cụ thể:

Thứ nhất, tính ổn định, bền vững của nguồn thu NSNN còn nhiều thách thức. Những năm gần đây, quy mô thu NSNN tuy đã được củng cố nhưng yêu cầu đảm bảo tính bền vững trong động viên NSNN còn đối diện khá nhiều thách thức. Tỷ trọng các khoản thu ngoài thuế, phí còn cao. Năm 2023, tỷ trọng các khoản thu khác ngoài thuế và phí (như thu từ thoái vốn, thu từ cổ tức, thu tiền sử dụng đất...) chiếm gần 20% tổng thu NSNN, trong đó,

⁴ Bao gồm Thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Quảng Ninh, Bắc Giang, Thái Bình, Hà Nội, Bắc Ninh, Nghệ An, Bình Dương, Đồng Nai (theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư).

thu từ giao quyền sử dụng đất chiếm khoảng 8,7% tổng thu NSNN, đây là nguồn thu một lần và dự báo giảm trong trung và dài hạn do nguồn cung về đất là hữu hạn; các khoản thu khác chiếm khoảng 11% (số ước thực hiện 2023).

Trong khi đó, áp lực về chi NSNN cho xóa đói giảm nghèo, đảm bảo an sinh xã hội vẫn còn rất lớn. Việt Nam cũng đang phải đối mặt với nhiều loại hình rủi ro tài khóa với quy mô và mức độ ngày càng tăng do ảnh hưởng từ biến đổi khí hậu, thiên tai hay các yêu cầu để thực hiện các Chương trình Nghị sự 2030 về phát triển bền vững. Tình trạng này có thể ảnh hưởng đến khả năng cân đối nguồn lực NSNN cho đầu tư phát triển.

Thứ hai, một số địa phương được hưởng các cơ chế đặc thù, tuy nhiên vẫn chưa phát huy hết hiệu quả của chính sách. Tại Hà Nội, tiến độ thực hiện một số quy định trong Nghị quyết số 115/2020/QH14 ngày 19/6/2020 còn chậm, trong đó có chính sách về phí thuộc thẩm quyền. Tính đến tháng 7/2023, UBND thành phố đã đề xuất 04 nội dung về phí, HĐND thành phố đã thông qua 01 Nghị quyết về sửa đổi mức thu phí BVMT đối với khai thác khoáng sản trên địa bàn thành phố (có hiệu lực từ ngày 01/01/2023). Một số cơ chế, chính sách chưa được thành phố sử dụng, như: (i) Chính sách về mức dư nợ vay của thành phố Hà Nội không vượt quá 90% số thu ngân sách Thành phố được hưởng theo phân cấp; (ii) Tạm ứng không quá 50% số dư Quỹ dự trữ tài chính, tối đa 36 tháng kể từ ngày tạm ứng để triển khai thực hiện các dự án đầu tư đã có trong kế hoạch đầu tư công trung hạn.

Ngoài ra, các tỉnh thành khác gần như chưa triển khai được cơ chế tài chính đặc thù.

Thứ ba, sự chủ động của chính quyền địa phương trong việc huy động nguồn thu còn có những hạn chế nhất định. Những sắc thuế phân cấp cho địa phương hưởng 100% số thu thường là những sắc thuế có số thu nhỏ (thuế sử dụng đất nông nghiệp, thuế tài nguyên không phải là dầu khí) hay những khoản thu có nguồn thu không ổn định (như các khoản thu từ giao quyền sử dụng đất). Chính quyền địa phương bị hạn chế về khả năng tăng nguồn thu cho địa phương ngoài các chính sách thu do trung ương quy định.

Bên cạnh đó, thu NSDP chưa thực sự bền vững. Theo nghiên cứu khảo sát của Viện Chiến lược và Chính sách tài chính, Bộ Tài chính

(2022), nguồn thu 100% của địa phương thường chiếm tỷ trọng thấp, dưới 20% tổng thu NSNN (Đà Nẵng là thành phố có tỷ lệ điều tiết về trung ương nhưng tỷ lệ này khoảng 16-17% và có xu hướng giảm trong tổng thu ngân sách địa phương). Trong cơ cấu thu tại một số địa phương cho thấy, nguồn thu của địa phương phụ thuộc nhiều vào nguồn thu từ đất đai, xổ số kiến thiết. Tuy nhiên, khác với nhiều nước, các khoản thu từ đất đai của Việt Nam chủ yếu là các khoản thu “có tính chất một lần” như thu từ thuê đất, thu từ giao quyền sử dụng đất. Đây là nguồn thu thường không có sự bền vững, tính ổn định không cao, do quỹ đất để giao cho cá nhân, tổ chức sử dụng hay để cho thuê là hạn chế và chịu nhiều ảnh hưởng của các biến động trên thị trường bất động sản. Tương tự, đối với nguồn thu từ xổ số kiến thiết là nguồn thu không dự báo được.

Với những hạn chế như trên, tuy số địa phương tự cân đối và có điều tiết về trung ương trong 04 vùng KTTĐ có xu hướng tăng qua các thời kỳ ổn định, từ 12 tỉnh cho kỳ ổn định 2011-2016 lên 15 tỉnh giai đoạn 2017-2021 và 16 tỉnh kỳ ổn định 2022-2025, nhưng vẫn còn 8/24 tỉnh nhận bổ sung cân đối ngân sách từ trung ương và một số tỉnh có mức điều tiết thấp dưới 10%, (4/16 tỉnh)⁵. Trong đó, toàn bộ 04 tỉnh, thành phố vùng KTTĐ vùng đồng bằng sông Cửu Long nhận bổ sung cân đối từ NSTW; đặc biệt, Cần Thơ trong kỳ ổn định 2022-2025 do ảnh hưởng của dịch bệnh đến phát triển kinh tế - xã hội đã chuyển từ tình điều tiết sang tỉnh nhận bổ sung cân đối.

Thứ tư, việc huy động nguồn vốn vay cho chính quyền địa phương chủ yếu tập trung ở vay về cho vay lại. Đến nay, chỉ có 6/24 địa phương thực hiện phát hành trái phiếu chính quyền địa phương cho đầu tư phát triển với nguồn huy động dao động từ 500 - 2.000 tỷ đồng. Tuy nhiên, việc huy động từ phát hành trái phiếu cũng khá hạn chế, một số địa phương như: Hải Phòng, Quảng Ninh, Bà Rịa - Vũng Tàu mới chỉ thực hiện huy động bằng phương thức này một lần. Các địa phương khác huy động nhiều hơn, tuy nhiên thời gian thực hiện cách khá xa nhau.

Bên cạnh đó, các quy định về mức dư nợ, mức nợ vay làm hạn chế nguồn huy động từ hoạt động này. Việc quy định chi tiết mức bội chi NSDP hàng năm trong tổng bội chi NSNN cho từng địa

⁵ Bao gồm: Hải Dương, Hưng Yên, Long An, Quảng Ngãi.

phương khiến cho nhiều địa phương muốn huy động thêm nguồn vốn nhưng bị hạn chế về quy định bội chi NSDP (Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh), trong khi đó, một số địa phương không thực hiện hết nguồn lực vay nợ (Cần Thơ, Hưng Yên, Quảng Nam, Quảng Ngãi), khiến cho nguồn vốn vay huy động không hiệu quả.

Tại Cần Thơ, trên thực tế, số dự toán Chính phủ giao đầu năm cho ngân sách thành phố đã được ưu tiên khá lớn, tuy nhiên, trong quá trình thực hiện, mức vay của địa phương khá thấp, chỉ khoảng 40% mức dự toán giao. Bên cạnh đó, nguồn huy động của chính quyền địa phương chủ yếu huy động thông qua hoạt động vay về, cho vay lại từ Chính phủ, chứ chưa thực hiện huy động nguồn từ trái phiếu chính quyền địa phương hay nguồn vay trong nước khác.

4. Giải pháp huy động nguồn lực tài chính phát triển các vùng kinh tế trọng điểm

Nghị quyết số 128/NQ-CP ngày 11/9/2020 của Chính phủ về các nhiệm vụ, giải pháp đẩy mạnh phát triển các vùng KTTĐ, trong đó, huy động nguồn lực đầu tư phát triển các vùng KTTĐ là một trong những nhiệm vụ quan trọng được đề ra. Để thực hiện nhiệm vụ đã đề ra, trong thời gian tới, Việt Nam cần tập trung thực hiện một số giải pháp huy động nguồn lực tài chính phát triển các vùng kinh tế trọng điểm cụ thể như sau:

Một là, rà soát, nghiên cứu và hoàn thiện hệ thống các văn bản pháp luật về tài chính có tính đến yếu tố đặc thù của vùng, qua đó giải quyết những nút thắt, giúp huy động tối đa nguồn lực phục vụ cho phát triển kinh tế - xã hội của cả nước nói chung và các vùng KTTĐ nói riêng. Hoàn thiện hệ thống chính sách thu gắn với cơ cấu lại thu NSNN theo hướng bao quát toàn bộ các nguồn thu, nhất là các nguồn thu mới, phù hợp với thông lệ quốc tế, tăng tỷ trọng thu nội địa, đảm bảo tính bền vững của nguồn thu.

Hai là, nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các chính sách ưu đãi về thuế, phí theo hướng thu hẹp lĩnh vực ưu đãi, nhưng tập trung và có mức ưu đãi phù hợp cho doanh nghiệp, dự án đầu tư phát triển ngành công nghiệp công nghệ cao và dịch vụ mũi nhọn. Nghiên cứu các nguồn thu tiềm năng như thuế bất động sản, các khoản thu liên quan đến tài nguyên..., phù hợp với thông lệ quốc tế cũng như đặc điểm của Việt Nam.

Ba là, các địa phương có cơ chế đặc thù cần hoàn thiện cơ chế về phí, lệ phí; tùy thuộc tình

hình nhu cầu thực tế và đảm bảo an ninh an toàn tài chính. Nghiên cứu các loại phí đặc thù phù hợp cho từng địa phương như phí bảo vệ môi trường đối với nước thải; phí bảo vệ môi trường đối với khí thải...

Bốn là, nâng cao chất lượng đầu tư FDI, gắn việc thu hút nguồn vốn FDI với việc thực hiện các mục tiêu, định hướng về phát triển bền vững. Điều chỉnh từ việc thu hút FDI thiên về số lượng sang chú trọng nhiều hơn đến hiệu quả thu hút và nâng cao chất lượng đầu tư, gắn với các định hướng về cơ cấu lại nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng. Trong đó, chú trọng xây dựng các chính sách khuyến khích để thu hút các dự án đầu tư để hình thành mạng lưới liên kết sản xuất, kinh doanh, phát triển các ngành công nghiệp hỗ trợ để hình thành chuỗi giá trị.

Năm là, để bảo đảm tính chủ động của chính quyền địa phương, hiệu quả nguồn lực của nền kinh tế, cần quy định mở về nợ chính quyền địa phương, Quốc hội quyết định tổng mức vay và bội chi của NSDP hàng năm nhưng có cơ chế điều chuyển mức vay giữa các địa phương với nhau dựa trên nhu cầu và khả năng cân đối của địa phương. Bên cạnh đó, cần hoàn thiện hệ thống công cụ quản lý hiệu quả nợ chính quyền địa phương; xây dựng hệ thống thông tin về nợ chính quyền địa phương trên cơ sở các thông tin về mức dư nợ, các khoản vay, lịch sử vay trả nợ để đánh giá được thực tế các khoản vay nợ của địa phương cũng như hệ thống cảnh báo rủi ro nợ địa phương, sự can thiệp của trung ương trong trường hợp cần thiết./.

Tài liệu tham khảo:

- Báo Điện tử Chính phủ (2020), "Đẩy mạnh phát triển các vùng kinh tế trọng điểm".
- Cao Ngọc Lân (2020), "Chính sách phát triển kinh tế vùng ở Việt Nam giai đoạn 2021-2030".
- Chu Nguyên Thành (2024), "Thực trạng và kiến nghị hoàn thiện chính sách pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật về các Quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách ở địa phương từ kinh nghiệm tổ chức, hoạt động của Quỹ Đầu tư phát triển thành phố Hà Nội". Hội thảo Thực trạng quy định pháp luật và tổ chức thực hiện Quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách, tháng 01/2024.
- Lê Thị Thùy Vân & Lưu Ánh Nguyệt (2019), "Đổi mới mô hình tăng trưởng kinh tế và một số vấn đề đặt ra trong lĩnh vực tài chính ở Việt Nam". Tạp chí Kinh tế tài chính Việt Nam, Số 1(22) - Tháng 2/2019
- Nguyễn Như Quỳnh (2022), Đổi mới phân cấp NSNN nhằm nâng cao vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương và vai trò chủ động của ngân sách địa phương. Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Viện Chiến lược và Chính sách tài chính, Bộ Tài chính.
- Tổng Cục Thống kê (2019), Tăng trưởng các vùng kinh tế trọng điểm giai đoạn 2011-2017. NXB Thống kê
- Vũ Nhữ Thăng (2011), Cơ chế chính sách tài chính phát triển các vùng kinh tế trọng điểm ở Việt Nam. Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ Tài chính.
- World bank (2020), International Practices of Metropolitan Governance: A Compendium of Collaborative Arrangements in Metropolitan Areas.