

# VỀ PHÂN CẤP THU NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

ThS TRẦN THỊ DIỆU OANH\*

**Đ**iều quan trọng nhất để có một kế hoạch tài chính hiệu quả là chính quyền địa phương (CQĐP) phải có khả năng điều chỉnh ngân sách nhằm đáp ứng ưu tiên của cộng đồng về số lượng và chất lượng của dịch vụ công. Kế hoạch xây dựng hệ thống thu ở địa phương bao gồm ba hướng chính: phân bổ nguồn thu giữa các hình thái chính quyền, mức độ tự chủ của CQĐP trong việc thực hiện thẩm quyền được giao và tính hiệu quả của hệ thống quản lý nguồn thu. Để hệ thống được phân cấp đáp ứng được những mong đợi, các nhà hoạch định chính sách phải đảm bảo sự phối hợp của cả ba hướng trên.

## 1. Vài nét về phân cấp thu ngân sách nhà nước cho chính quyền địa phương.

Thời gian qua, trong lĩnh vực tài chính công, ngân sách nhà nước (NSNN) đã được phân cấp mạnh mẽ, mang lại một số kết quả bước đầu, cụ thể là việc hình thành ba cấp ngân sách địa phương (NSĐP) (tỉnh, huyện, xã) hoàn chỉnh. Nhằm phát huy những thành tựu đó, cần tiếp tục “phân cấp mạnh đi đôi với tăng cường trách nhiệm của CQĐP trong việc thu và chi NSĐP”<sup>1</sup>.

*Về nguyên tắc phân chia nguồn thu.* Nguyên tắc đầu tiên của phân chia nguồn thu là phải dựa trên các khoản chi tiêu được giao; nguyên tắc thứ hai, dựa vào việc gắn thu với chi là việc đánh thuế của địa phương (tuy nhiên, nên tránh những ảnh hưởng về kinh tế do đánh thuế các yếu tố sản xuất một cách không thích hợp); nguyên tắc thứ ba, nên giao quyền tạo lập

nguồn thu cho chính quyền ở cấp thấp nhất có thể, trừ khi sự giao quyền này tạo ra những ảnh hưởng về kinh tế hoặc các biểu hiện tiêu cực.

Ba nguyên tắc trên cung cấp tiêu chí cho việc xác định các khoản thu, phân chia các khoản thu chủ yếu từ thuế giữa chính quyền trung ương và CQĐP để đạt hiệu quả kinh tế.

*Phân cấp về nguồn thu ngân sách.* Luật NSNN năm 1996, sửa đổi, bổ sung năm 1998 và năm 2002 đều quy định các khoản thu, nguồn thu và tổng lượng thu trên quy mô cả nước trong từng giai đoạn khác nhau. Phân cấp cho các cấp thu tức là giảm nguồn thu của một cấp trước đây độc quyền; nhưng mặt khác, phân cấp cho nhiều cấp thu là nhằm phát hiện ra các nguồn thu mới và thu hết, thu đủ các nguồn thu đã có và tạo cơ hội để các đơn vị thu chủ động tìm kiếm và nuôi dưỡng nguồn thu.

*Luật NSNN năm 2002 quy định rõ nguyên tắc phân cấp trong quản lý NSNN:* hệ thống ngân sách nước ta gồm bốn cấp tương ứng với bốn cấp chính quyền. Luật này cũng dành hẳn một chương (Chương III) để quy định rành mạch nguồn thu của từng cấp ngân sách. *Luật* còn quy định một số nguyên tắc nhằm tạo điều kiện để các địa phương chủ động trong cân đối ngân sách, phát huy nguồn lực tại chỗ, sắp xếp chi tiêu có hiệu quả, phù hợp với hoàn cảnh của địa phương.

\* Học viện Hành chính.

Theo *Luật NSNN*, bốn cấp ngân sách đều được quy định nguồn thu, nhiều loại nguồn thu được trao cho nhiều cấp ngân sách và chia sẻ nguồn thu chung đó. Nhiệm vụ thu có thể giao cho một cấp, nhưng phân chia để tạo ngân sách của cấp mình lại theo quy định của pháp luật. Vấn đề chung ở nước ta cũng như các nước là cố gắng để có thể làm rõ hơn và hợp lý hơn cách chia tỉ lệ những khoản thu chung và tiến tới làm rõ hơn nguồn NSDP, tức là khoản thu 100% của cấp ngân sách. Đó cũng là cách thức hoàn thiện tính tự quản địa phương trong hoạt động quản lý nhà nước.

*Luật NSNN* quy định có ba loại hình phân chia nguồn thu, bao gồm: các khoản thu giao hoàn toàn cho cấp trung ương (ngân sách trung ương được hưởng 100%); các khoản thu hoàn toàn của cấp địa phương; và các khoản thu phân chia giữa chính quyền trung ương với CQDP. Các khoản thu được chia sẻ giữa trung ương và địa phương bao gồm thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế xăng dầu. Theo nhận xét của các nhà nghiên cứu: “các khoản thu từ nguồn riêng gần như không tồn tại ở Việt Nam. Ngoại lệ duy nhất là phí đánh vào người sử dụng như là phí cầu đường và một số loại phí được lựa chọn cho trường học, bệnh viện, nói chung, không phải là nguồn thu lớn”<sup>2</sup>. Trên thực tế, những khoản thu NSDP được hưởng 100% thường hình thành từ những nguồn thu rất nhỏ. Năm 2004, khoản thu địa phương được hưởng 100% chiếm khoảng 23% tổng thu NSDP, dự tính nguồn tự thu của CQDP Việt Nam ít < 5% (trích theo dự báo của Ngân hàng Thế giới)<sup>3</sup>.

Tại Điều 2, *Luật NSNN* năm 2002 quy định như sau: thu NSNN bao gồm các khoản thu từ thuế, phí, lệ phí; các khoản thu từ hoạt động kinh tế của Nhà nước; các khoản đóng góp của các tổ chức và cá nhân; các khoản viện trợ; các khoản thu khác theo quy định của pháp luật; các

nguồn thu từ địa phương được hình thành từ: thuế địa phương, các loại phí, lệ phí, chuyển giao từ Chính phủ, CQDP cấp trên. Đây là loại thuế mà CQDP các cấp đã thu và nộp lại cho Chính phủ, CQDP cấp trên, hoặc có thể là nguồn tài chính mà Chính phủ, CQDP cấp trên phải chuyển về cho CQDP cấp dưới để thực hiện một số công việc do Chính phủ, CQDP cấp trên ủy quyền hay trao cho CQDP cấp dưới thực hiện. Các nguồn thu khác: đây là phần thu rất quan trọng của CQDP, và đó cũng là cách thức thể hiện mức độ tự chủ về tài chính của CQDP các cấp và mức độ cân đối chung giữa các cấp về tài chính.

Theo Nghị định số 60/2003/NĐ-CP ngày 06-6-2003 của Chính phủ hướng dẫn cụ thể về phân cấp NSNN cho các cấp ngân sách “NSDP được phân cấp nguồn thu bảo đảm chủ động thực hiện những nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và trật tự an toàn xã hội trong phạm vi quản lý”.

Nhìn chung, việc phân cấp thu NSNN cho CQDP đã có nhiều tiến bộ, phát huy tính chủ động sáng tạo của CQDP; khai thác có hiệu quả các nguồn lực, nguồn thu tại địa phương, tuy nhiên, việc phân cấp nhiệm vụ thu vẫn còn một số hạn chế như thẩm quyền và trách nhiệm của chính quyền các cấp chưa thật sự gắn kết chặt chẽ, thiếu đồng bộ; việc phân cấp không rõ thẩm quyền và trách nhiệm làm xuất hiện tư tưởng cục bộ, cạnh tranh không đúng luật, thu sai quy định của pháp luật. Ví dụ, trong lĩnh vực thu hút đầu tư, nhiều địa phương không chú ý thực hiện tốt các quy định pháp luật là tạo điều kiện cho nhà đầu tư và doanh nghiệp làm ăn thuận lợi mà tùy tiện hạ quá khung sàn về tiền thuê đất, vượt quá khung trần về thời gian ân hạn tiền thuế quyền sử dụng đất, thời hạn nộp thuế theo quy định của luật. Mặt khác, theo quy định của *Luật NSNN*, ngân sách cấp xã được hưởng tối thiểu 70% của năm khoản thu (thuế chuyển quyền sử dụng đất; thuế nhà đất; thuế môn bài thu từ cá nhân,

hộ kinh doanh; thuế sử dụng đất nông nghiệp thu từ hộ gia đình; lệ phí trước bạ nhà đất). Thế nhưng, trong quá trình thực hiện, có tình trạng một số xã thừa nguồn đảm bảo nhiệm vụ chi, trong khi có xã nguồn thu chưa đảm bảo được nhiệm vụ chi, dẫn đến việc không thực hiện điều hoà được, gây khó khăn trong quản lý ngân sách. Vì vậy, chỉ nên quy định năm khoản thu, còn việc quyết định tỉ lệ phần trăm phân chia đối với năm khoản thu cho ngân sách xã do HĐND cấp tỉnh quyết định theo tình hình thực tế của địa phương. Các công việc trực tiếp ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của dân ở địa phương phải được dân hoặc HĐND quyết định. Trong thời gian tới, cần điều chỉnh, bổ sung, phân cấp cụ thể để HĐND cấp tỉnh được quyết định cụ thể mức thu phí, lệ phí theo đề nghị của UBND cùng cấp gồm: 8 loại phí và 11 loại lệ phí. Hiện nay, quyền về tài sản của mỗi cấp CQĐP (cấp tỉnh) là tiến hành việc phát hành trái phiếu, thế chấp vay nợ phục vụ cho nhu cầu phát triển kết cấu hạ tầng ở địa phương, đồng thời, tạo cơ sở để quản lý chặt chẽ tài chính công chưa được quy định trong bất kì văn bản quy phạm pháp luật nào. Trong khi đó, quyền tài sản là cơ sở pháp lý cao nhất để bảo đảm việc vay vốn hoặc phát hành trái phiếu.

## 2. Một số giải pháp hoàn thiện phân cấp thu ngân sách nhà nước cho chính quyền địa phương.

*Một là, tạo điều kiện mở rộng và duy trì nguồn thu.* Tạo điều kiện cho CQĐP vay vốn trên thị trường tài chính cũng như vay các nguồn tín dụng của Nhà nước để tự cân đối thu chi của địa phương và tạo cơ hội cho đầu tư phát triển. Chính phủ đã cho phép thành lập Ngân hàng Chính sách xã hội, thì cần tạo điều kiện để CQĐP nói chung và chính quyền cơ sở có thể tiếp cận đến nguồn quỹ tín dụng của Ngân hàng này trong việc thực hiện các dự án mang tính địa phương nhưng chứa đựng các mục tiêu về xã hội và chính sách xã hội, cũng như góp phần xóa đói giảm nghèo.

Việc phân cấp về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính cũng là một nguồn thu đáng kể của các cấp chính quyền. Mặc dù phạt không phải là mục tiêu của hoạt động quản lý nhà nước nhưng trong trường hợp cần thiết để nhằm lập lại trật tự kỉ cương của xã hội thì đó cũng là một nguồn thu cần quan tâm.

Việc chuyển giao ngân sách từ cấp trên xuống cấp dưới: *Luật NSNN* đã điều chỉnh để trao quyền nhiều hơn cho CQĐP trong việc thu chi về ngân sách, nhưng lại tập trung nhiều quyền hơn cho chính quyền trung ương, đặc biệt là Bộ Tài chính về các vấn đề vĩ mô. Vì vậy, để phân cấp ngân sách một cách hiệu quả, cần xác định trong Luật rõ ràng những nội dung: nguồn thu nào là nguồn thu của địa phương thuần tuý nhằm phục vụ cho mục đích của cộng đồng dân cư gắn với nguồn thu đó, và mức độ hưởng lợi chủ yếu gắn liền với nhân dân của cộng đồng: tỉnh, huyện, xã; nguồn thu nào là nguồn nhờ thu của CQĐP cấp trên hoặc chính quyền trung ương; CQĐP cần được trao quyền về một số loại thuế địa phương mà họ có thể thu được một cách hiệu quả nhất vì họ biết những gì nguồn thu đó phụ thuộc (ví dụ: thuế thu nhập từ lương; thuế bán lẻ hàng hoá; thuế tài sản...).

Chính quyền phường, xã đóng vai trò rất quan trọng trong công tác tổ chức thu, đôn đốc, nắm bắt tình hình biến động của các đối tượng chịu thuế, vì vậy, đối với các khoản thu: thuế chuyển quyền sử dụng đất, thuế nhà đất, thuế môn bài thu từ cá nhân, hộ kinh doanh, thuế sử dụng đất nông nghiệp thu từ hộ gia đình, lệ phí trước bạ nhà đất, nên phân cấp cho xã, phường, thị trấn. Gắn trách nhiệm tổ chức, quản lý thu với phân chia tỉ lệ % nguồn thu giữa các cấp ngân sách. Việc xác định tỉ lệ % cần đảm bảo khuyến khích công tác thu nhưng bảo đảm cân đối chung.

Thực tế ở Việt Nam, CQĐP thu thuế theo thuế suất và diện áp thuế do trung

ương quyết định. Vì vậy, CQĐP nên hướng đến phải có một số quyền kiểm soát đối với việc quản lý các khoản thu, trao cho CQĐP quyền tự chủ cao hơn trong quyết định và quản lý nguồn thu. Hiện nay, chính quyền trung ương hạn chế mức thuế đối với nguồn tự thu của địa phương (như đặt ra mức trần). Điều này rõ ràng hạn chế quyền tự quyết của địa phương, và một số người còn cho rằng khi đạt đến mức trần thì địa phương hoàn toàn mất quyền tự quyết vì nó mất khả năng tăng thuế giới hạn đó. Mặc dù việc quy định mức trần thuế suất là giúp ngăn không cho các CQĐP có những hành vi sai trái quá mức (mức trần có thể đơn giản chỉ là một cơ chế kiểm soát không minh bạch của chính quyền trung ương) song thực tiễn trái ngược với những lý lẽ về tính hiệu quả và trách nhiệm của phân cấp hoá. Có thể chấp nhận trường hợp CQĐP áp đặt thuế suất trần trong quá trình chuyển đổi từ tập trung sang phân cấp hoá vì nó cho phép CQĐP phát triển chính sách và năng lực quản lý. Nhưng những hạn chế như vậy không nên kéo dài, CQĐP cần phải tự xây dựng năng lực của mình bằng việc sử dụng quyền lực được giao.

*Hai là, cần xây dựng một khung quy chuẩn đối với nguồn tự thu của địa phương.* Xác định khoản thuế nào nên do chính quyền trung ương quản lý và những khoản thuế nào giao cho CQĐP. Xây dựng các nguyên tắc phân loại cho những khoản được coi và không được coi là nguồn tự thu. Chẳng hạn, để trở thành nguồn tự thu, ít nhất địa phương phải có quyền hợp pháp định ra tỉ lệ thu... CQĐP phải có một số quyền kiểm soát đối với việc quản lý các khoản thu. Việc kiểm soát một số lĩnh vực trong quản lý các khoản thu là công cụ để kiểm soát nguồn thu trong giới hạn cho phép. Quyển quy định các chế độ, tiêu chuẩn, định mức NSNN vẫn thuộc Bộ Tài chính và các bộ, ngành trung ương, nhưng Nhà nước phải ban hành đủ các chế độ này và kịp thời sửa đổi các chế độ, định mức

quá lạc hậu.

*Ba là, khắc phục tính lồng ghép trong hệ thống NSNN.* Hệ thống NSNN hiện nay bao gồm ngân sách trung ương và NSĐP; trong đó, NSĐP bao gồm ngân sách của đơn vị hành chính các cấp có HĐND và UBND, cụ thể là ngân sách cấp tỉnh, huyện và xã; ngân sách cấp dưới là một bộ phận hợp thành của ngân sách cấp trên. Do vậy, quy định lồng ghép của hệ thống NSNN cơ bản đảm bảo tính thống nhất và tính tuân thủ của các cấp ngân sách. Tuy nhiên, cũng do tính lồng ghép này mà quy trình ngân sách khá phức tạp, thời gian xây dựng dự toán và quyết toán ngân sách dài trong khi thời gian cho mỗi cấp lại rất hạn chế, trách nhiệm của từng cấp không rõ ràng, không thực sự đảm bảo quyền tự chủ của cấp dưới. Nhiều khi địa phương quyết định dự toán không đúng với chỉ tiêu giao dự toán của Thủ tướng Chính phủ về chi đầu tư phát triển, chi cho giáo dục - đào tạo, khoa học công nghệ.

Theo kinh nghiệm quốc tế, trong hệ thống NSNN của phần lớn các nước trên thế giới như Đức, Mỹ, Ca-na-đa, Trung Quốc, Thái Lan..., các cấp ngân sách không lồng ghép với nhau, ngân sách từng cấp do Quốc hội và HĐND cấp đó quyết định. Với mô hình không lồng ghép như vậy, nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp ngân sách được quy định rõ ràng hơn, đơn giản hóa được các thủ tục trong công tác lập, chấp hành và quyết toán NSNN, mỗi cấp ngân sách có thời gian và điều kiện để xem xét chi tiết, kĩ lưỡng ngân sách cấp mình, tăng tính công khai, minh bạch của NSNN.

Nhận thấy rõ lợi ích như vậy, song trong điều kiện hiện nay thì Việt Nam chưa thể thực hiện ngay được mô hình không lồng ghép các cấp ngân sách do việc phân cấp kinh tế - xã hội giữa các cấp chính quyền ở địa phương vẫn chưa thống nhất, đặc biệt là trong bối cảnh Việt Nam đang thí điểm không tổ chức HĐND ở một số quận,

huyện, phường theo Nghị quyết Trung ương 5 khoá X, theo đó, sẽ không có ngân sách ở một số quận, huyện, phường, và sẽ rất phức tạp khi thiết kế nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách ở địa phương. Chính vì thế, cần phải có một bước chuyển tiếp.

Theo đề xuất của Bộ Tài chính, trước mắt sẽ vẫn giữ hệ thống NSNN như quy định hiện hành, chỉ sửa đổi một số nội dung cho phù hợp với thực tế. Bởi vì, mặc dù lồng ghép là vấn đề lớn nhất của NSNN hiện nay, tuy nhiên, không thể bỏ hẳn cơ chế này vì làm vậy thì trái với *Hiến pháp* (quy định rằng Quốc hội quyết định NSNN). Do đó, để hạn chế lồng ghép thì Quốc hội vẫn quyết định tổng thu, chi NSNN, ... nhưng không quyết định chi cho giáo dục, khoa học... Tất nhiên, như vậy cũng vẫn còn bất cập vì Quốc hội vẫn phải chia tỉ lệ cho chi đầu tư và chi thường xuyên cho từng tỉnh. Nên chăng, Quốc hội

chỉ quyết định tổng thu, chi, số bội chi - những định hướng cơ bản của ngân sách chứ không đi vào con số cụ thể. Và để tăng tính khả thi, hiệu quả của luật thì cần làm rõ xem Quốc hội quyết định những vấn đề cụ thể gì trong NSNN □

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, NXB. CTQG, H2001, tr102.

2, 3. *Phân cấp ở Đông Á - để chính quyền địa phương phát huy tác dụng* - NXB Văn hoá - Thông tin, Hà Nội 2005, tr. 147, 142.

4. Dự án Tổng kết 20 năm đổi mới ở Việt Nam (chuyên đề cải cách hành chính với phân cấp quản lý: vấn đề và những bứt phá mới).

5. Võ Kim Sơn: *Phân cấp quản lý nhà nước - Lý luận và thực tiễn*, NXB CTQG, H. 2004.

7. Lê Chi Mai: *Phân cấp ngân sách cho chính quyền địa phương - thực trạng và giải pháp*, NXB CTQG, H. 2006.

8. Luật Ngân sách nhà nước và các văn bản hướng dẫn thi hành.

## NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ...

(Tiếp theo trang 37)

Bên cạnh KTTN, KBNN cần tập trung triển khai thực hiện các nội dung liên quan đến chính sách tiết kiệm đồng bộ, cắt giảm chi tiêu thường xuyên, kiểm soát và nâng cao hiệu quả chi đầu tư. Theo quy định hiện hành, các đơn vị thuộc hệ thống chính trị, cơ quan nhà nước, Chính phủ, lực lượng vũ trang, hành chính sự nghiệp, trường học, bệnh viện, các đơn vị sự nghiệp khác sử dụng NSNN đều phải mở tài khoản tại KBNN các cấp và chịu sự quản lý, kiểm soát của KBNN đối với các khoản chi bằng vốn NSNN. Hệ thống KBNN, với vai trò là cơ quan được giao nhiệm vụ quản lý và kiểm soát quỹ NSNN, mà trực tiếp là kiểm soát chi đối với những đơn vị sử dụng vốn NSNN, phải quản lý đi vào chiều sâu, cụ thể, nhất là quản lý

khoản chi mua sắm, hội nghị, tiếp khách, hoạt động lễ hội, kỉ niệm, đón nhận huân chương, danh hiệu thi đua...; kiên quyết từ chối những khoản chi vượt định mức, tiêu chuẩn quy định; hạn chế các khoản chi chưa thật cần thiết, nhằm thực hiện mục tiêu giảm 10% chi thường xuyên. Đối với khoản chi đầu tư xây dựng cơ bản, các dự án vốn NSNN, vốn trái phiếu chính phủ phải kiểm soát từng chứng từ, hoá đơn, phiếu giá công trình; đối chiếu dự toán, giá cả, khối lượng. Qua đó, nắm tiến độ giải ngân và hiệu quả sử dụng vốn của từng công trình, kiến nghị các bộ, ngành chủ quản rà soát và kiên quyết cắt giảm không bố trí vốn đầu tư những công trình chưa thật sự cấp bách hoặc hiệu quả đầu tư thấp; tập trung các nguồn vốn cho công trình trọng điểm quốc gia □