

HOÀN THIÊN QUY ĐỊNH VỀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

*Lê Thị Thanh**

Mỗi quốc gia đều có những vùng lãnh thổ khác nhau, do việc phân chia dân cư theo đơn vị hành chính lãnh thổ. Để quốc gia phát triển, cần tạo quyền tự chủ cho các cấp chính quyền nhà nước ở địa phương thông qua phân cấp quản lý ngân sách nhà nước. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước cho các cấp chính quyền là giải pháp tất yếu, vừa động viên được các nguồn thu tiềm ẩn, vừa tạo cơ chế để các nguồn tài chính được sử dụng tiết kiệm, hiệu quả. Nguồn thu của ngân sách nhà nước bao giờ cũng có hạn, trong khi nhu cầu chi tiêu là lớn, đòi hỏi phân cấp quản lý ngân sách nhà nước phải được điều chỉnh bằng pháp luật.

Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước thể hiện ở việc thiết kế mô hình tổ chức hệ thống ngân sách nhà nước, bảo đảm mối quan hệ theo chiều dọc và chiều ngang giữa các cấp ngân sách, bảo đảm tính độc lập, tự chủ tương đối của từng cấp trong toàn hệ thống. Cấp ngân sách phải được gắn với một cấp chính quyền nhất định trong thể chế của một quốc gia và phải được giao một số nhiệm vụ chi cụ thể gắn với nhiệm vụ của một cấp chính quyền, đồng thời được thực hiện một số khoản thu nhất định. Nội dung của phân cấp quản lý ngân sách nhà nước thể hiện mối quan hệ vật chất giữa các cấp chính quyền nhà nước trong việc phân chia nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp chính quyền từ trung ương đến các địa phương. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước thực chất là việc xử lý các mối quan hệ giữa các cấp chính quyền từ trung ương đến các địa phương trong hoạt động quản lý ngân sách nhà nước, hình thành cơ chế phân chia quyền lực trong quản lý, sử dụng nguồn ngân sách nhà nước giữa các cấp chính quyền.

Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước bị tác động bởi cấu trúc bộ máy nhà nước. Ở các nhà nước có cấu trúc nhà nước đơn nhất, việc phân cấp quản lý ngân sách nhà nước thường ở mức độ giới hạn, phần lớn quyền lực tập trung vào các cơ quan nhà nước ở trung ương và tổ chức hệ thống ngân sách nhà nước thường được chia thành ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Ở các Nhà nước liên bang, phân cấp quản lý ngân sách nhà nước triệt để hơn so với việc phân cấp quản lý ngân sách nhà nước ở Nhà nước đơn nhất. Ở Nhà nước liên bang, quyền lực về ngân sách nhà nước được phân cấp mạnh cho các bang và địa phương, hệ thống ngân sách nhà nước thường được cấu thành từ các cấp ngân sách liên bang, ngân sách các bang và ngân sách các địa phương trong các bang.

Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước còn chịu sự tác động bởi cách thức và mức độ phân cấp về quản lý hành chính - kinh tế - xã hội giữa các cấp chính quyền và chịu ảnh hưởng bởi điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội của các địa phương.

Quy định về phân cấp quản lý ngân sách nhà nước là nội dung quan trọng và chủ yếu của pháp luật ngân sách nhà nước. Ở Việt Nam, trong thời gian vừa qua, quy định về phân cấp quản lý ngân sách nhà nước về cơ bản đã tạo cơ sở pháp lý cho việc phân cấp quản lý ngân sách nhà nước, khuyến khích các địa phương phấn đấu tăng thu ngân sách đáp ứng nhu cầu chi tiêu, đồng thời bảo đảm vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương, góp phần thúc đẩy nâng cao chất lượng, hiệu quả của công tác quản lý ngân sách nhà nước. Song, các quy định hiện hành về phân cấp quản lý ngân sách nhà nước đang bộc lộ nhiều bất cập, trong đó có những quy định cụ thể sau cần phải được thay đổi:

* TS. Luật học, Học viện Tài chính

Một là, Điều 4 Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 quy định: “Ngân sách nhà nước gồm ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Ngân sách địa phương bao gồm ngân sách của đơn vị hành chính các cấp có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân” và theo quy định tại Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thì hệ thống ngân sách ở Việt Nam hiện nay gồm: Ngân sách trung ương, ngân sách cấp tỉnh, ngân sách cấp huyện, ngân sách cấp xã. Trong đó, ngân sách cấp xã, ngân sách cấp huyện, ngân sách cấp tỉnh lồng ghép vào nhau, hợp thành ngân sách địa phương trong mối quan hệ với ngân sách trung ương và ngân sách địa phương gộp với ngân sách trung ương, gọi là ngân sách nhà nước. Quy định về tính lồng ghép trong hệ thống ngân sách nhà nước ở Việt Nam đã dẫn đến sự chồng chéo về thẩm quyền ngân sách của các cấp chính quyền nhà nước, hạn chế tính độc lập của từng cấp ngân sách và làm cho quy trình ngân sách phức tạp, kéo dài, ảnh hưởng đến chất lượng của dự toán và quyết toán ngân sách nhà nước (dự toán ngân sách nhà nước được lập, tổng hợp theo quy trình từ dưới lên, việc quyết định dự toán ngân sách nhà nước thực hiện từ trên xuống, việc phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước được thực hiện từ dưới lên).

Trong hệ thống ngân sách nhà nước có ngân sách cấp huyện (vì huyện là đơn vị hành chính có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân), nhưng trên thực tế, do sự phát triển kinh tế - xã hội ở huyện và do sự quy định thẩm quyền của các cấp chính quyền địa phương thì chức năng, nhiệm vụ chủ yếu của chính quyền cấp huyện là tổ chức thực hiện các quyết định của cấp trên, chỉ đạo và hướng dẫn cấp xã. Thực chất cấp huyện chỉ là cấp trung gian, nên việc quy định ngân sách cấp huyện là không phù hợp. Cũng trong quy định về hệ thống ngân sách nhà nước không có sự phân biệt ngân sách đơn vị hành chính đô thị và đơn vị hành chính không phải là đô thị dẫn tới những bất cập trong quá trình thực hiện cần phải được thay đổi.

Để quản lý ngân sách nhà nước có hiệu quả, trên cơ sở những điều kiện kinh tế - xã hội ở Việt Nam và từ kinh nghiệm quản lý ngân sách nhà nước của các nước trên thế giới, các quy định về hệ thống ngân sách nhà nước cần phải được thay đổi theo hướng xóa bỏ ngân sách lồng ghép, ngân sách từng cấp phải độc lập, ngân sách cấp nào do cấp đó quyết định, chính quyền cấp trên không giao dự toán thu, chi cho cấp dưới. Bỏ ngân sách lồng ghép thì vấn đề phân cấp quản lý ngân sách nhà nước sẽ trở nên minh bạch hơn, tránh chồng chéo về thẩm quyền, quyền hạn của từng cấp ngân sách được quy định rõ ràng hơn.

Sửa quy định về hệ thống ngân sách nhà nước cũng nên bỏ ngân sách huyện, ngân sách quận trong hệ thống ngân sách nhà nước và có quy định để phân biệt ngân sách đơn vị hành chính đô thị và đơn vị hành chính không phải là đô thị cho phù hợp.

Về cơ sở pháp lý, để thực hiện ngân sách các cấp độc lập và bỏ ngân sách huyện, quận thì khi sửa Luật Ngân sách nhà nước cần phải sửa một số điều trong Hiến pháp, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân.

Hai là, Điều 15 và Điều 25 Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 quy định thẩm quyền của cơ quan dân cử trong việc quyết định dự toán ngân sách nhà nước, phân bổ ngân sách nhà nước và phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước như sau:

* Thẩm quyền của Quốc hội:

- Với dự toán ngân sách nhà nước: Quốc hội quyết định tổng số thu ngân sách nhà nước, bao gồm thu nội địa, thu từ hoạt động xuất khẩu và nhập khẩu, thu viện trợ không hoàn lại; tổng số chi ngân sách nhà nước, bao gồm chi ngân sách trung ương và chi ngân sách địa phương, chi tiết theo các lĩnh vực chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi trả nợ và viện trợ, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính, dự phòng ngân sách. Trong chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên có mức chi cụ thể cho các lĩnh vực giáo dục và đào tạo.

khoa học và công nghệ; quyết định mức bội chi ngân sách nhà nước và nguồn bù đắp.

- Quốc hội quyết định phân bổ ngân sách trung ương: tổng số và mức chi từng lĩnh vực; dự toán chi của từng bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và cơ quan khác ở trung ương theo từng lĩnh vực; mức bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách từng địa phương, bao gồm bổ sung cân đối ngân sách và bổ sung có mục tiêu.

- Quốc hội phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước.

* Thẩm quyền của Hội đồng nhân dân các cấp:

Căn cứ vào nhiệm vụ thu, chi ngân sách được cấp trên giao và tình hình thực tế tại địa phương, quyết định: dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn, bao gồm thu nội địa, thu từ hoạt động xuất khẩu và nhập khẩu, thu viện trợ không hoàn lại; dự toán thu ngân sách địa phương, bao gồm các khoản thu ngân sách địa phương hưởng 100%, phần ngân sách địa phương được hưởng từ các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%), thu bổ sung từ ngân sách cấp trên; dự toán chi ngân sách địa phương, bao gồm chi ngân sách cấp mình và chi ngân sách địa phương cấp dưới, chi tiết theo các lĩnh vực chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi trả nợ, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính, dự phòng ngân sách. Trong chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên có mức chi cụ thể cho các lĩnh vực giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ; phân bổ dự toán ngân sách cấp mình (tổng số và mức chi từng lĩnh vực; dự toán chi ngân sách của từng cơ quan, đơn vị thuộc cấp mình theo từng lĩnh vực; mức bổ sung cho ngân sách từng địa phương cấp dưới, gồm bổ sung cân đối, bổ sung có mục tiêu); phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương.

Đối với Hội đồng nhân dân cấp tỉnh còn có thẩm quyền quyết định phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách ở địa phương; quyết định tỷ lệ phần trăm (%) phân chia giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương đối với phần ngân sách địa phương được hưởng từ các khoản thu phân

chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương và các khoản thu phân chia giữa các cấp ngân sách ở địa phương.

Như vậy, thẩm quyền quyết định dự toán ngân sách nhà nước là chồng chéo, chưa tạo sự chủ động cho địa phương, cho cấp dưới. Quốc hội quyết định cả ngân sách địa phương và ở địa phương thì Hội đồng nhân dân cấp trên quyết định cả ngân sách cấp dưới. Hội đồng nhân dân quyết định dự toán ngân sách phải căn cứ vào dự toán ngân sách đã được cấp trên quyết định, giao. Nếu Hội đồng nhân dân cấp dưới quyết định dự toán ngân sách không phù hợp dự toán ngân sách được cấp trên quyết định thì cấp trên có quyền yêu cầu điều chỉnh lại.

Thẩm quyền phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước cũng chồng chéo, hình thức. Phê chuẩn quyết toán ngân sách của cấp trên bị phụ thuộc vào việc phê chuẩn quyết toán ngân sách của cấp dưới.

Để tăng tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các địa phương, khắc phục những điều bất cập trên thì cần phải quy định lại thẩm quyền về ngân sách của các cơ quan dân cử trên cơ sở quy định các cấp ngân sách độc lập trong hệ thống ngân sách nhà nước.

Ba là, quy định phân cấp về nguồn thu, nhiệm vụ chi chưa hợp lý.

Quy định về phân cấp nguồn thu chưa chú ý đến bản chất của nguồn thu ngân sách nhà nước. Chẳng hạn, khoản 2 Điều 30 Luật Ngân sách nhà nước quy định các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương, trong đó có: thuế giá trị gia tăng (không kể thuế giá trị gia tăng hàng hóa nhập khẩu), thuế thu nhập doanh nghiệp (không kể thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành), thuế tiêu thụ đặc biệt thu từ hàng hóa, dịch vụ trong nước. Về bản chất, thuế giá trị gia tăng và thuế tiêu thụ đặc biệt đối với hàng sản xuất trong nước là khoản thuế gián thu, người tiêu dùng là người nộp thuế, do vậy quy định phân chia khoản thu này cho địa phương có tổ chức, cá nhân kinh doanh trên địa bàn là bất hợp lý.

Quy định phân chia này còn tạo ra sự tranh chấp nguồn thu giữa các địa phương cùng có chung cơ sở kinh doanh. Để khắc phục bất cập trên, nên đưa khoản thu về thuế giá trị gia tăng (không kể thuế giá trị gia tăng hàng hóa nhập khẩu) và khoản thu về thuế tiêu thụ đặc biệt (không kể thuế tiêu thụ đặc biệt hàng hóa nhập khẩu) vào một quỹ chung để điều tiết giữa ngân sách trung ương và ngân sách tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và tỷ lệ phần trăm (%) điều tiết phải được quy định trong Luật Ngân sách nhà nước.

Luật Ngân sách nhà nước quy định thuế thu nhập doanh nghiệp của đơn vị hạch toán toàn ngành là nguồn thu của ngân sách trung ương, thuế thu nhập doanh nghiệp của đơn vị không hạch toán toàn ngành thuộc nguồn thu phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương là khó xác định. Để khắc phục, nên quy định toàn bộ khoản thu từ thuế thu nhập doanh nghiệp là khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Điều 32 Luật Ngân sách nhà nước quy định: thuế tài nguyên (không kể thuế tài nguyên thu từ dầu, khí) là khoản thu ngân sách địa phương hưởng 100%. Quy định này không phù hợp, bởi vì tài nguyên là tài sản quốc gia không phải là tài nguyên của riêng địa phương. Do vậy, nên quy định khoản thu từ thuế tài nguyên chủ yếu của quốc gia, như tài nguyên nước thủy điện, than, sắt, vàng, đá quý,... là khoản thu của ngân sách trung ương.

Quy định về nhiệm vụ chi ngân sách còn chồng chéo, chưa rõ ràng về nhiều khoản (chẳng hạn, có những khoản chi gắn liền với nhiệm vụ của địa phương nhưng chưa phân cấp cho địa phương, như chi phòng cháy, chữa cháy, hướng dẫn trật tự giao thông,...). Để phù hợp, đối với những khoản chi trực tiếp gắn với nhiệm vụ của địa phương mà nay đang quy định là nhiệm vụ chi của ngân sách trung ương sẽ chuyển thành nhiệm vụ chi của ngân sách tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Luật Ngân sách nhà nước chưa có quy định về việc các địa phương cùng cấp phối hợp nguồn lực để thực hiện một số nhiệm vụ chi cho phù hợp, làm cho việc sử dụng nguồn ngân sách địa phương vừa lãng phí vừa kém hiệu quả. Chẳng hạn, khoản chi xây dựng trạm xá xã, vì không có sự phối hợp, do đó mỗi xã đều xây một trạm xá, nhưng dân số ít, nguồn vốn có hạn, không có điều kiện trang bị cho trạm xá hoạt động hiệu quả;... Để khắc phục cần có quy định để Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định khi phân chia nguồn thu, nhiệm vụ chi phải có sự phối hợp cụ thể phù hợp với nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và đặc điểm kinh tế, địa lý, dân cư của từng vùng và trình độ quản lý của mỗi cấp.

Bốn là, mục e và g khoản 2 Điều 4 Luật Ngân sách nhà nước quy định: tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu và số bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới được ổn định từ 3 đến 5 năm. Số bổ sung từ ngân sách cấp trên là khoản thu của ngân sách cấp dưới. Trong thời kỳ ổn định ngân sách, các địa phương được sử dụng nguồn tăng thu hàng năm mà ngân sách địa phương được hưởng để phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn; 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 phần trăm điều tiết số thu nộp về ngân sách cấp trên.

Quy định trên đã làm tăng tính chủ động cho địa phương và khuyến khích phát triển nguồn thu. Song cũng từ quy định này đã làm tăng khoảng cách giàu nghèo giữa các địa phương. Để khuyến khích các địa phương phát triển nguồn thu, chủ động trong quy trình ngân sách, cần quy định thống nhất thời kỳ ổn định ngân sách trùng với thời kỳ kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội (5 năm). Cùng với việc xử lý thông qua cơ chế điều hòa nguồn thu từ quỹ điều tiết chung, đối với các địa phương được nhận bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên, hàng năm được bổ sung thêm theo tỷ lệ tính trên số bổ sung cân đối

phù hợp với khả năng của ngân sách cấp trên. Đồng thời ngân sách cấp trên bổ sung theo mục tiêu cho ngân sách cấp dưới hoặc hỗ trợ thực hiện các nhiệm vụ đột xuất (như thiên tai, dịch bệnh,...) vượt quá khả năng của ngân sách cấp dưới.

Năm là, khoản 3 Điều 8 Luật Ngân sách nhà nước quy định: Về nguyên tắc, ngân sách địa phương được cân đối với tổng số chi không vượt quá tổng số thu; trường hợp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có nhu cầu đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng thuộc phạm vi ngân sách cấp tỉnh bảo đảm, thuộc danh mục đầu tư trong kế hoạch 5 năm đã được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định, nhưng vượt quá khả năng cân đối của ngân sách cấp tỉnh năm dự toán, thì được phép huy động vốn trong nước và phải cân đối ngân sách cấp tỉnh hàng năm để chủ động trả hết nợ khi đến hạn. Mức dư nợ từ nguồn vốn huy động không vượt quá 30% vốn đầu tư xây dựng cơ bản trong nước hàng năm của ngân sách cấp tỉnh.

Quy định này cần được thay đổi, bởi vì khoản huy động vốn cho đầu tư xây dựng cơ bản khi vượt quá khả năng cân đối của ngân sách cấp tỉnh, về bản chất là khoản vay để cân đối chi của ngân sách địa phương, nhưng lại không được tính là bội chi như đối với ngân sách trung ương là không thống nhất và việc quy định chung khống chế mức dư nợ từ nguồn vốn huy động không vượt quá 30% vốn đầu tư xây dựng cơ bản trong nước hàng năm của ngân sách cấp tỉnh là không phù hợp. Để phù hợp thì không tính khoản huy động này vào thu ngân sách cấp tỉnh mà đây

là khoản bội chi ngân sách cấp tỉnh và mức huy động phải quy định để phù hợp với từng loại tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Cần quy định khống chế tỷ lệ chi trả nợ hàng năm tính trên tổng thu ngân sách cấp tỉnh.

Sáu là, quy định về trình tự, thủ tục thực hiện thẩm quyền quyết định dự toán ngân sách nhà nước, phân bổ ngân sách nhà nước, tổ chức thực hiện ngân sách nhà nước, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước là chưa minh bạch, không rõ ràng, khó thực hiện.

Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước là sự phân chia quyền hạn, trách nhiệm giữa các cấp chính quyền, giữa các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc quyết định tạo lập, phân phối, sử dụng nguồn ngân sách nhà nước. Đây là vấn đề phức tạp, do vậy bên cạnh các quy định về nội dung phân cấp quản lý ngân sách nhà nước, Luật Ngân sách nhà nước cần quy định chặt chẽ, minh bạch trình tự, thủ tục trong việc thực hiện cơ chế phân cấp quản lý ngân sách nhà nước. Quy định theo hướng đơn giản hóa thủ tục, quy trình lập dự toán ngân sách nhà nước, quyết toán ngân sách nhà nước, tăng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong phân cấp quản lý ngân sách nhà nước;...

Để hoàn thiện việc phân cấp quản lý ngân sách nhà nước theo hướng nêu trên, cần phải: Tăng cường công tác thanh tra, kiểm toán ngân sách nhà nước; hoàn thiện bộ máy thu ngân sách nhà nước; nâng cao năng lực quản lý tài chính của đội ngũ cán bộ quản lý tài chính – ngân sách, đặc biệt là cán bộ tài chính xã, phường;...

Tài liệu tham khảo:

1. Michel Bouvier, *Tài chính công*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2005.
2. Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.
3. Luật Ngân sách nhà nước năm 2002.
4. Kỷ yếu hội thảo khoa học khoa Tài chính công, Học viện Tài chính năm 2005 “*Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước theo yêu cầu của Luật Ngân sách nhà nước 2002 – thực trạng và giải pháp*”.
5. Đề tài của Viện Khoa học Tài chính, *Điều hòa ngân sách địa phương: thực trạng và giải pháp*, Hà Nội, 2008.