

VỀ VIỆC TỔ CHỨC NGÂN SÁCH Ở CÁC ĐỊA PHƯƠNG THÍ ĐIỂM KHÔNG TỔ CHỨC HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN

*Nguyễn Đức Minh**

Đề án thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân cấp huyện (quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh) và cấp xã (xã, phường, thị trấn) ở một số tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương do Chính phủ xây dựng đã được Quốc hội thông qua và bắt đầu thực hiện thí điểm từ ngày 25 tháng 4 năm 2009¹. Vừa qua, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã quyết định về danh sách cụ thể các huyện, quận, phường tại một số địa phương không tổ chức Hội đồng nhân dân².

Trong quá trình cải cách hành chính nhà nước nói chung và tổ chức lại bộ máy nhà nước ở địa phương nói riêng, tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp huyện luôn là chủ đề dành được sự quan tâm thảo luận của nhiều nhà hoạch định đường lối, chính sách, nhà quản lý, nhà khoa học và các nhà hoạt động thực tiễn. Một vấn đề được tranh luận sôi nổi trong quá trình xây dựng và thông qua Đề án thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân cấp huyện và cấp xã ở một số địa phương là ở các địa phương thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân thì ngân sách ở địa phương đó là một cấp ngân sách độc lập hay chỉ là một đơn vị dự toán ngân sách³. Tham

gia vào cuộc tranh luận này, nhưng tác giả không đánh giá những thuận lợi và khó khăn trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước cấp huyện và cấp xã ở các địa phương khi không còn Hội đồng nhân dân mà chỉ thảo luận các vấn đề liên quan đến tổ chức ngân sách ở các địa phương thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân. Trước khi trả lời câu hỏi: ngân sách ở các huyện hoặc xã thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân nên thiết kế như thế nào, khi ở đó không còn Hội đồng nhân dân (trong một bài viết khác), trong phạm vi bài viết này tác giả phân tích cơ sở lý luận của việc tổ chức ngân sách ở các địa phương, trong đó có các địa phương thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân.

Để thiết kế được mô hình ngân sách địa phương trước hết cần phải làm rõ cơ sở khoa học, căn cứ xác định và phân chia thẩm quyền chi, thu ngân sách giữa các cấp chính quyền. Như chúng ta đã biết, trong quản lý nhà nước mỗi cấp chính quyền và mỗi cơ quan nhà nước được giao những nhiệm vụ và thẩm quyền nhất định. Việc thực hiện nhiệm vụ sẽ làm phát sinh cho người gánh vác nhiệm vụ (các cấp chính quyền, cơ quan nhà nước và công chức, viên chức nhà nước ...) những phí tổn nhất định. Để giúp cho các tổ chức, cá nhân này hoàn thành được nhiệm vụ của mình⁴, Nhà nước cần phải

* TS. Luật học, Viện Nhà nước và Pháp luật.

¹ Theo Nghị quyết của Quốc hội khóa XII, Kỳ họp thứ 4, số 26/2008/NQ-QH12 ngày 15/11/2008 về thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường.

² Theo Thông cáo phiên họp thứ 16 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội ngày 15 và 16/01/2009 trên trang tin điện tử của Quốc hội <http://www.na.gov.vn/htx/Vietnamese/C1397/C1774/default.asp?Newid=25983> ngày 16/01/2009.

³ Xem: "Thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường" của tác giả Minh Thúy trên báo điện tử Kinh tế Việt Nam <http://vneconomy.vn/20090116082822944POC5/thi->

[diem-khong-to-chuc-hoi-dong-nhan-dan-huyen-quan-phuong.htm](#) lấy về ngày 18/01/2009.

⁴ Nhiệm vụ được đề cập ở đây bao gồm nhiệm vụ mang tính pháp lệnh (nhiệm vụ được giao và bắt buộc thực hiện), nhiệm vụ được cấp trên chuyển giao hoặc ủy quyền thực hiện. Những nhiệm vụ mang tính tự nguyện, tự quản của chính cơ quan, tổ chức đó có thể được Nhà nước hỗ trợ, cung cấp tài chính một phần tùy theo khả năng và điều kiện tài chính của mình.

cung cấp cho họ những khoản tài chính nhất định tương xứng với chi phí cần phải có để họ thực hiện nhiệm vụ⁵. Như vậy, phạm vi nhiệm vụ, thẩm quyền quản lý quyết định nhu cầu tài chính và mức độ chi. Giữa ba yếu tố: nhiệm vụ, thu và chi có sự ràng buộc chặt chẽ với nhau và trong mỗi quan hệ đó thì nhiệm vụ là yếu tố chi phối, có vai trò và ý nghĩa quyết định. Nhiệm vụ của một đơn vị, tổ chức càng lớn thì càng phát sinh nhiều chi phí để thực hiện và đơn vị, tổ chức đó càng cần phải được cung cấp nhiều tài chính. Việc quy định cho một cấp chính quyền, một đơn vị ngân sách được chi bao nhiêu, chi cho những nội dung gì không phụ thuộc hoàn toàn vào quy mô hay mức độ thu của cấp chính quyền hay tổ chức đó. Nói cách khác, trong phân chia các nguồn thu công không thể theo tư duy và áp dụng cách thức: "thu nhiều chi nhiều, thu ít chi ít". Trái lại, việc xác định nhu cầu chi và nhiệm vụ thu cần đặt trong mối quan hệ với nhiệm vụ cần thực hiện và theo trật tự: phân chia nhiệm vụ → phân chia thẩm quyền chi → phân chia nhiệm vụ thu. Nói cụ thể hơn: phạm vi thẩm quyền và nhiệm vụ cần thực hiện xác định nhiệm vụ chi; đến lượt nó nhiệm vụ chi quyết định thẩm quyền thu⁶. Trên cơ sở phí tổn cần thiết để thực thi nhiệm vụ, nhà làm luật hay nhà quản lý phải xác định mức độ cung cấp tài chính cho người thực hiện nhiệm vụ. Cơ sở và căn cứ phân chia thẩm quyền chi, thu theo nguyên tắc này cũng cần được áp dụng cho việc xác định cơ cấu các khoản chi và nguồn thu của ngân sách các cấp, trong đó có ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã.

Cải cách hành chính nhà nước nói chung, tổ chức lại bộ máy nhà nước nói

riêng, trong đó có việc bỏ Hội đồng nhân dân, sẽ làm thay đổi mối quan hệ giữa các cấp quản lý ở địa phương đó trong phân chia nhiệm vụ. Sự thay đổi thẩm quyền và nhiệm vụ đến lượt nó làm gia tăng hoặc giảm bớt chi tiêu cho việc thực hiện nhiệm vụ và đòi hỏi nhà quản lý phải thiết kế hoặc điều chỉnh lại cơ cấu chi, thu của ngân sách các cấp ở địa phương. Vì cơ cấu chi, thu của một cấp chính quyền hay một cấp ngân sách⁷ phụ thuộc vào chức năng, nhiệm vụ của cấp chính quyền đó⁸ nên việc phân chia rõ ràng, rành mạch thẩm quyền quản lý cần phải được xem như là đòi hỏi và điều kiện tiên quyết trong việc phân chia hợp lý thẩm quyền chi và nhiệm vụ thu giữa các cấp quản lý⁹. Nếu thừa nhận trật tự phân chia: nhiệm vụ → nhu cầu chi → thẩm quyền, nhiệm vụ thu như đã đề cập ở trên và đối chiếu với trật tự đó thì hình như xuất phát điểm của cuộc cải cách hành chính ở nước ta được tiến hành không đúng với trật tự logic của nó. Cùng với những thay đổi trong Luật Ngân sách nhà nước về ngân sách địa phương, đặc biệt là sự mở rộng thẩm quyền và tăng cường tự chủ của chính quyền địa phương trong chi, thu ngân sách, có thể nói ở thời điểm ban hành Luật Ngân sách nhà nước (năm 2002), các nhà làm Luật Ngân sách nhà nước đã đi trước một bước so với các nhà cải cách hành chính trong phân cấp quản lý.

Việc phân định rõ ràng thẩm quyền và nhiệm vụ giữa các cấp chính quyền là công việc khó khăn, nhưng phức tạp hơn là việc xác định nhu cầu tài chính của các chủ thể đó. Có thể nói, cho đến nay không chỉ ở Việt Nam mà ngay cả nhiều nước phát triển có hệ thống phân cấp thẩm quyền quản lý ngân sách được đánh giá là có hiệu quả, chẳng hạn như Cộng hòa liên bang Đức, cũng chưa tìm được phương pháp đánh giá

⁵ So sánh Vũ Thị Nhài, Quản lý tài chính công ở Việt Nam, Nxb. Tài chính, Hà Nội 2007, tr. 116.

⁶ Về vấn đề này xem thêm Nguyễn Đức Minh, Đổi mới nhận thức về mối quan hệ giữa phân chia thẩm quyền chi, thu ngân sách với phân chia nhiệm vụ quản lý, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 11 (223)/2006, tr. 67 (68).

⁷ Hiện nay ở nước ta các cấp ngân sách đang được tổ chức tương ứng với các cấp hành chính.

⁸ Cùng chung quan điểm này: Vũ Thị Nhài, sách đã dẫn, tr. 114.

⁹ Nguyễn Đức Minh, tài liệu đã dẫn ở trên, tr. 67 (68).

nhu cầu tài chính của chính quyền địa phương mang tính khách quan¹⁰. Về mặt lý thuyết, để lượng hóa và xác định các khoản chi cần thiết, người ta chỉ cần lập cho mỗi cấp chính quyền một danh mục chi tiết các nhiệm vụ và số chi phí cần để hoàn thành các nhiệm vụ đó. Tuy nhiên, trên thực tế điều này không thể thực hiện được. Trước hết, không thể có một danh mục nhiệm vụ chung vừa có thể được thừa nhận và có giá trị chung cho tất cả các xã, huyện, tỉnh trong cả nước, vừa tổng hợp được các nhiệm vụ riêng của từng xã, huyện, tỉnh, bao gồm cả các nhiệm vụ mang tính tự nguyện, tự quản¹¹. Không những thế, nhiệm vụ không phải là bất biến mà luôn biến động theo thời gian và thay đổi giữa các địa phương. Sự biến đổi thường xuyên của nhiệm vụ đòi hỏi phải tính toán để hoàn thành nhiệm vụ cũng phải điều chỉnh và thay đổi theo. Mặt khác, đến nay chúng ta vẫn thiếu một thước đo, một tiêu chí khoa học để đánh giá nhiệm vụ như thế nào thì được coi là được hoàn thành hoàn hảo. Để xây dựng được các chỉ số, tiêu chuẩn đánh giá nhiệm vụ và mức độ hoàn thành nhiệm vụ, chúng ta phải có những dữ liệu thống kê cần thiết đồng thời phải giải quyết được những vấn đề và khó khăn của công tác quy phạm hóa, tiêu chuẩn hóa và định lượng¹². Một số khoản chi quan trọng,

chẳng hạn chi phí quản lý bộ máy của các chủ thể gánh vác nhiệm vụ có thể được quy định chung cho tất cả các địa phương. Nhưng ngoài các nhiệm vụ đó còn có rất nhiều nhân tố khác ảnh hưởng đến chi phí thực hiện nhiệm vụ như cấu trúc và mật độ dân cư, vị trí địa lý, người đến nhập cư, số lượng người cần nhận trợ cấp xã hội, giá cả của hàng hóa... Do đó, chi phí thực tế để hoàn thành nhiệm vụ một cách hoàn hảo nhất sẽ không thể giống nhau giữa các địa phương.

Việc phân chia và cân bằng ngân sách ở nước ta hiện nay đang được tiến hành theo cách thức so sánh các khoản chi và các khoản thu theo dự toán. Số bổ sung, cân đối từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới ở địa phương được xác định theo nguyên tắc bổ sung số chênh lệch thiếu giữa số chi và số thu ngân sách các cấp dưới (thu 100% và phân được hưởng theo tỷ lệ phần trăm (%) từ các khoản thu phân chia giữa các cấp ngân sách chính quyền địa phương)¹³. Cách thức tính toán nhu cầu tài chính và năng lực tài chính cũng như cách thức phân chia, cân bằng tài chính như vậy là rất đơn giản. Việc xây dựng và lập dự toán ngân sách hiện nay chủ yếu được dựa trên các quy định về thu ngân sách, các định mức phân bổ ngân sách và các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách cũng như nhu cầu chi thực tế. Một quan điểm được thừa nhận ở Cộng hòa Liên bang Đức là các khoản chi được thực hiện trên thực tế chỉ được xem như là cơ sở để xác định nhu cầu tài chính của một cấp chính quyền, khi cấp chính quyền đó không có quyền tự quyết về chi tiêu, mà chỉ thực hiện các

¹⁰ Xem thêm Nguyễn Đức Minh, Die Verteilung der staatlichen Einnahmen auf die Kommunen in Deutschland und Vietnam (Phân chia các khoản thu của Nhà nước cho xã ở Đức và Việt Nam), Bản tiếng Đức, Nxb. Frank & Timme Verlag für wissenschaftliche Literatur, Berlin 2007, 407 trang, trang 219. Về thực trạng này ở Đức xem: Hans-Günter Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung. Eine systematische Darstellung, 2. Auflage, Heidelberg 2000, đoạn 959.

¹¹ So sánh Gunnar Schwarting, Der kommunale Haushalt: Haushaltswirtschaft- Haushaltssteuerung-Kameralistik und Doppik, 3.Auflage, Erich Schmidt Verlag, 2006, đoạn 268.

¹² Thực trạng này cũng xảy ra ở Đức, xem Dieter Vesper, Kommunal Finanzen und kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg, trong báo cáo nghiên cứu của Viện Nghiên cứu Kinh tế Đức-Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW-

Beiträge zur Strukturforchung), Heft 185/2000, Berlin 2000, tr. 46.

¹³ Xem Mục 4.1 Phần II Thông tư của Bộ Tài chính số 59/2003/TT-BTC ngày 23/6/2003 hướng dẫn thực hiện Nghị định số 60/2003/NĐ-CP của Chính phủ ngày 06/6/2003 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Ngân sách nhà nước.

mệnh lệnh của chính quyền cấp trên¹⁴. Đối với nước ta tiền đề này được xem là khó thích hợp, bởi các cấp ngân sách địa phương ở nước ta là một cấp ngân sách độc lập. Phù hợp với điều đó, mỗi cấp chính quyền đều có thẩm quyền chi, thu riêng (quyền tự quyết về chi, thu). Ngoài ra, như sẽ được chỉ ra dưới đây, phương pháp đánh giá nhu cầu tài chính của một cấp chính quyền đang áp dụng ở nước ta hiện nay không tạo ra sự tương hợp và mối quan hệ cân bằng giữa nhu cầu tài chính gắn với nhiệm vụ và năng lực tài chính của cấp chính quyền đó, cũng như không đảm bảo sự bình đẳng và đáp ứng được các yêu cầu của Điều 4 khoản 2 điểm e Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 về tính công bằng, sự phát triển cân đối giữa các vùng, các địa phương. Đồng thời, cách thức phân chia thẩm quyền chi, thu ngân sách hiện nay cũng không đáp ứng được yêu cầu khách quan của sự phân cấp tài chính. Sự khảo cứu, phân tích nhu cầu tài chính của một cấp chính quyền căn cứ vào các khoản chi thực tế được dự toán sẽ không tránh khỏi những vấn đề của việc định lượng nhiệm vụ và nhu cầu chi như đã phân tích ở trên.

Cách thức phân chia, cân bằng thu nhập công đang được áp dụng ở nước ta hiện nay không những không đảm bảo được sự công bằng và bình đẳng mà còn không khuyến khích được sự chi tiêu tiết kiệm của các cấp chính quyền và đơn vị sử dụng ngân sách. Thay vì thế, nó bất lợi đối với những địa phương có ý thức tiết kiệm hoặc có năng lực thu thấp, bởi những địa phương này do chi ít nên cũng có thể bị xem là có nhu cầu chi ít. Một trong số các lý do ở đây là nếu hết năm ngân sách các khoản chi ngân sách đã được phê duyệt không được chi hết thì các khoản chưa chi hết đó không được đưa vào chi phí

tiếp của năm ngân sách kế theo¹⁵. Tất nhiên, ở đây có một ngoại lệ là các xã được phép chuyển số tiền chênh lệch giữa thu và chi (số dư) sang kế hoạch thu của năm ngân sách kế tiếp¹⁶. Trên thực tế, để tránh phải nộp lại các khoản chi đã được phê duyệt nhưng chưa chi hết thì nhiều xã, huyện, tỉnh hay đơn vị sử dụng ngân sách tìm cách chi tiêu hết các khoản chi đã được phê duyệt trước quý 4 của năm ngân sách. Điều này dẫn đến tình trạng nhiều khoản chi đã được dự toán không được chi đúng mục đích hoặc sử dụng lãng phí.

Trong cách thức phân chia, cân đối ngân sách hiện hành, quy mô của số tiền cần bổ sung, cân đối thường được căn cứ vào mức độ chênh lệch giữa các khoản chi và thu ngân sách theo dự toán ngân sách đã được phê duyệt. Độ chênh lệch giữa chi và thu ngân sách (chi lớn hơn thu) của một cấp chính quyền càng lớn thì cấp chính quyền đó càng nhận được nhiều khoản bổ sung, cân đối từ ngân sách cấp trên. Mặc dù trong thu ngân sách các hành vi như che dấu nguồn thu, cung cấp sai số liệu ... bị coi là vi phạm pháp luật nhưng để nhận được nhiều hơn phương tiện tài chính từ nguồn bổ sung, cân đối ngân sách, trên thực tế vẫn có địa phương tìm cách lập dự toán ngân sách hàng năm của mình sao cho trong dự toán ngân sách thể hiện các khoản thu thấp hơn các khoản chi.

Ngoài ra, các khoản chi được dự toán trong ngân sách của các cấp chính quyền hiện không hoàn toàn phản ánh đúng nhu cầu tài chính của cấp chính quyền đó, bởi phương pháp đánh giá nhu cầu tài chính đang áp dụng còn bị tác động của nhiều nhân tố chủ quan. Điều này cho thấy trước hết từ thủ tục lập và phê duyệt ngân sách

¹⁵ Xem Điều 66 khoản 2 Nghị định số 60/2003/NĐ-CP của Chính phủ ngày 06/6/2003 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Ngân sách nhà nước.

¹⁶ Xem điểm 3.4b Phần 2 đoạn II của Thông tư số 60/2003/TT-BTC ngày 23/6/2003 của Bộ trưởng Bộ Tài chính qui định về quản lý ngân sách xã và các hoạt động tài chính khác của xã, phường, thị trấn.

¹⁴ Peffekoven, trong Martin Junkernheinrich (chủ biên), Sonderbedarfe im bundesstaatlichen Finanzausgleich: Theorie – Methodik – Instrument, 1. Auflage, Berlin 2005 (= Forum Öffentliche Finanzen, Band 7), từ tr. 27.

hiện hành. Theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước (khoản 1 Điều 26) hàng năm Ủy ban nhân dân có nghĩa vụ lập dự toán ngân sách địa phương, phương án phân bổ ngân sách cấp mình theo các chỉ tiêu quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 25 của Luật Ngân sách nhà nước và trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định. Dự thảo ngân sách địa phương phải được xây dựng trên cơ sở và phù hợp với các tiêu chuẩn và định mức chi do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tài chính và Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quy định. Trên thực tế cho thấy nhiều tiêu chuẩn và định mức chi do các cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền ban hành làm căn cứ xây dựng kế hoạch chi ngân sách không phù hợp với thực tế của địa phương, lạc hậu so với sự phát triển của nhiệm vụ chi của địa phương và tốc độ tăng giá của hàng hóa.

Một vấn đề khác trong xây dựng dự toán ngân sách là tính chuyên nghiệp và chuyên môn của đội ngũ cán bộ lập dự toán. Năng lực và chuyên môn nghiệp vụ của công chức và đại biểu Hội đồng nhân dân địa phương là những nhân tố quan trọng ảnh hưởng đến chất lượng và tính khách quan của xây dựng kế hoạch ngân sách và qua đó ảnh hưởng đến sự phân tích nhu cầu tài chính của chính quyền cấp đó. Trên thực tế, hầu hết Chủ tịch và Phó chủ tịch các xã, nhất là ở các xã ở miền núi và vùng sâu, vùng xa, không có chuyên môn và hiểu biết đầy đủ về quản lý tài chính, ngân sách. Nhiều công chức, viên chức tài chính trong các bộ phận tài chính của Ủy ban nhân dân xã, những người trực tiếp xây dựng dự toán ngân sách xã, cũng không được đào tạo cơ bản về chuyên ngành tài chính, ngân sách. Với năng lực của những người làm công tác xây dựng dự toán ngân sách như vậy thì khó đảm bảo được rằng các dự toán ngân sách địa phương được lập khách quan và có chất lượng.

Thực trạng xây dựng dự toán phân chia thu nhập công cho chính quyền địa phương

còn cho thấy từ thủ tục thông qua và quyết định dự toán ngân sách, việc thảo luận, tư vấn và quyết định kế hoạch ngân sách là những giai đoạn quan trọng của thủ tục ngân sách. Các giai đoạn này được thực hiện trong các kỳ họp của Hội đồng nhân dân. Khác với Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện, trong Hội đồng nhân dân cấp xã không có bộ phận chuyên môn đảm nhiệm trách nhiệm giúp Hội đồng nhân dân nghiên cứu, phân tích và đánh giá dự thảo ngân sách¹⁷. Vì vậy, thảo luận, tư vấn và quyết định kế hoạch ngân sách ở cấp xã thuộc về đại biểu Hội đồng nhân dân xã. Nhưng có một thực tế là hầu hết các đại biểu Hội đồng nhân dân xã là nông dân - những người không có những tri thức chuyên ngành về tài chính, ngân sách và kế hoạch. Không những thế, họ không có đủ thông tin và số liệu¹⁸ cũng như thời gian cần thiết để thảo luận, tư vấn, đánh giá những mặt khác nhau của dự thảo ngân sách¹⁹. Ngoài ra, thủ tục ngân sách về nguyên tắc được thực hiện từ dưới lên. Cùng với đó các kế hoạch ngân sách của cấp chính quyền trên được tổng hợp từ các ngân sách của

¹⁷ So sánh Điều 5 Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003. Theo quy định này trong Hội đồng nhân dân cấp tỉnh có một bộ phận kinh tế và ngân sách. Hội đồng nhân dân cấp huyện có bộ phận kinh tế - xã hội.

¹⁸ Nguyễn Thị Hải, Một số giải pháp đảm bảo thẩm quyền thực tế của Hội đồng nhân dân đối với các quyết định về tài chính và giám sát ngân sách địa phương, đang trong tài liệu của Ủy ban Kinh tế và Ngân sách của Quốc hội. Biên niên sử của các cuộc thảo luận "Đảm bảo quyền lực thực tế của Quốc hội trong các quyết định tài chính và giám sát ngân sách nhà nước", Hà Nội, 2005, tr. 201-209.

¹⁹ Theo Điều 48 Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, Hội đồng nhân dân ở tất cả các cấp thông thường họp mỗi năm hai lần. Cuộc họp của Hội đồng nhân dân cấp xã thông thường diễn ra một ngày. Thời gian ít như vậy cùng với các thủ tục khai mạc, bế mạc hội nghị không thể đủ cho các đại biểu nghiên cứu, thảo luận, tư vấn, đánh giá dự thảo ngân sách. Trong khi đó trong kỳ họp của Hội đồng nhân dân xã còn có nhiều vấn đề khác cần thảo luận, thông qua.

chính quyền các cấp dưới. Theo Điều 25 khoản 1 Luật Ngân sách nhà nước, Hội đồng nhân dân các cấp có thẩm quyền quyết định kế hoạch chi, thu hàng năm của cấp mình. Tuy nhiên, thẩm quyền quyết định của Hội đồng nhân dân trên thực tế khó phát huy hiệu lực, bởi không gian quyết định của Hội đồng nhân dân cấp dưới đối với các khoản chi và thu của ngân sách cấp mình bị giới hạn bởi phạm vi của các nhiệm vụ chi, thu được chính quyền cấp trên giao phó cho họ²⁰. Kế hoạch chi ngân sách hàng năm của chính quyền cấp dưới thường được xác định bởi một cơ quan quyền lực của chính quyền cấp trên²¹. Do sự ràng buộc pháp lý này mà quyền tự quyết của cấp huyện, cấp xã trong lĩnh vực ngân sách trên thực tế đã bị co hẹp lại. Ngoài ra, hiện nay hầu hết các tỉnh đều trong tình trạng tài chính thiếu hụt²². Trong lúc nhiều tỉnh chưa thể tự cân đối được ngân sách chi, thu của mình thì khó có thể nói họ chú ý hết được nhu cầu tài chính chính đáng của chính quyền cấp dưới. Do những hạn chế này nên trong lập, tư vấn, quyết định kế hoạch ngân sách không thể bảo đảm rằng nhu cầu chi của các địa phương có thể được đánh giá và xác định dựa trên cách thức phân chia, cân đối, bổ sung thực tế, khách quan và mang tính khoa học. Đó là chưa nói đến cơ chế “xin-cho” trong thẩm định, phê duyệt ngân sách đâu đó vẫn còn tồn tại. Ngoài ra, một giả thiết có thể xảy ra là việc đánh giá nhu cầu tài chính theo chi thực tế và theo dự

toán được lập cũng như sự cung cấp tài chính không ít trường hợp còn phụ thuộc vào ý muốn chủ quan của cấp trên.

Việc xem khoản chênh lệch giữa các khoản chi và khoản thu trong dự toán ngân sách được duyệt như là căn cứ để cân đối ngân sách rõ ràng là không thuyết phục. Theo khoản 1 và 3 Điều 37 Luật Ngân sách nhà nước các khoản chi hàng năm của ngân sách địa phương phải được xây dựng trên cơ sở nhiệm vụ được giao. Trong xây dựng dự toán ngân sách các khoản chi thường xuyên các địa phương còn phải chú ý đến các khoản thu từ thuế, phí, lệ phí. Như vậy, phạm vi chi của ngân sách địa phương phụ thuộc chủ yếu vào năng lực thu. Xác định nhu cầu chi như vậy định hướng nhiều hơn đến khả năng thu và ít hơn đến nhiệm vụ. Mặt khác, từ cách phân chia và cân đối ngân sách hiện nay cho thấy các nhà làm luật đã coi các khoản chi thực tế như là chỉ số và tiêu chí duy nhất để đánh giá nhu cầu chi, bởi lẽ mức độ cân đối ngân sách phụ thuộc chủ yếu vào độ chênh lệch giữa các khoản thu và khoản chi theo dự toán được duyệt. Ngoài ra, người ta có thể suy diễn rằng, địa phương có thu lớn có lẽ cũng có nhu cầu chi cao. Nhưng những nghiên cứu thực tế ở Đức đã chỉ ra rằng, địa phương có khoản thu nhiều và cũng chi nhiều chưa chứng minh được rằng địa phương đó có nhu cầu chi cao cần phải được trang trải qua các khoản phân chia bổ sung của Nhà nước²³. Nếu như đánh giá nhu cầu tài chính hướng vào các khoản thu thực tế và cùng với đó là các khoản chi thực tế thì sẽ dẫn đến một điều rằng, các địa phương có tiềm năng thu cao sẽ có nhiều cơ hội chi hơn, đặc biệt chi cho đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng; trong khi đó các địa phương thu thấp do tình trạng tài chính bị động lại phải cân nhắc từng khoản chi. Với cách thức phân chia và cân đối ngân sách căn cứ vào sự

²⁰ Theo khoản 1 Điều 25 Luật Ngân sách nhà nước trong quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn, dự toán thu và dự toán chi ngân sách địa phương Hội đồng nhân dân phải căn cứ vào nhiệm vụ thu, chi ngân sách được cấp trên giao và tình hình thực tế tại địa phương.

²¹ So sánh khoản 2b Điều 15 và khoản 1c Điều 25 Luật Ngân sách nhà nước năm 2003.

²² Theo dự toán thu, chi ngân sách của các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương năm 2009 ban hành kèm theo Quyết định số 2704/QĐ-BTC ngày 01/12/2008 của Bộ trưởng Bộ Tài chính về việc công bố công khai số liệu dự toán NSNN năm 2009 (Phụ lục số 09/CKTC-NSNN) chỉ có 9/63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có khả năng tự cân đối được ngân sách.

²³ Xem Martin Junkernheinrich, *Gemeindefinanzen: Theoretische und methodische Grundlage ihrer Analyse*. 1. Auflage, Berlin 1991, tr.179.

chênh lệch giữa chi và thu được dự toán như vậy khó có thể giảm bớt sự chênh lệch giàu, nghèo giữa các địa phương.

Một lĩnh vực tranh cãi cuối cùng là việc áp dụng các tiêu chí đánh giá nhu cầu chi và phân chia các khoản thu bổ sung. Khoản 2 Điều 36 Luật Ngân sách nhà nước quy định rằng tỷ lệ phần trăm (%) đối với các khoản thu phân chia và số bổ sung cân đối được xác định trên cơ sở tính toán các nguồn thu, nhiệm vụ chi, các định mức phân bổ ngân sách và các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách, theo các tiêu chí về dân số, điều kiện tự nhiên, điều kiện kinh tế - xã hội của từng vùng; chú ý tới vùng sâu, vùng xa, vùng căn cứ cách mạng, vùng dân tộc thiểu số và vùng có khó khăn khác. Như vậy, ở đây các tác nhân gây ra nhu cầu chi như: dân cư, các điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội của từng vùng, đặc biệt ở những vùng sâu, vùng xa, vùng cao, vùng căn cứ cách mạng, vùng dân tộc thiểu số và vùng có khó khăn khác ... đã được chú ý tới. Tác động của các nhân tố gây ra phí tổn như: dân cư (số dân, những người lao động, làm công ăn lương, người kinh doanh, học sinh, dân tộc thiểu số, những gánh nặng tài chính để thực hiện chính sách xã hội ...), cấu trúc cư trú (diện tích, vị trí địa lý, mức độ trung tâm...) đến nhu cầu chi của một địa phương đã được nhận ra và thừa nhận cả trong pháp luật lẫn trong khoa học²⁴. Sự chú ý các nhân tố làm phát sinh phí tổn và nhu cầu chi như vậy trong khảo cứu nhu cầu tài chính cần được cổ vũ và ủng hộ, bởi thông qua đó nhu cầu chi liên quan đến các yếu tố này đã được tính tới. Tuy nhiên, những nhân tố này cần được hiểu như thế nào và với tính chất là những tiêu chuẩn, thước đo đánh giá nhu cầu chi cần được thể hiện như thế nào trong phân chia, bổ sung ngân sách thì cả trong quy

định của pháp luật lẫn trong nghiên cứu chưa được phân tích, lý giải cụ thể và đầy đủ.

Từ những phân tích ở trên có thể đưa ra kết luận rằng, để thiết kế và tổ chức ngân sách của một cấp chính quyền thì trước hết cần chú ý và căn cứ vào phạm vi nhiệm vụ mà cấp chính quyền đó phải đảm nhiệm. Thẩm quyền và nhiệm vụ là đại lượng và tiêu chí xác định mức độ chi và sau đó là nguồn thu. Để phân chia công bằng và hợp lý các khoản chi và thu giữa các cấp chính quyền thì giữa chúng cần phải phân định rõ ràng, rành mạch thẩm quyền, nhiệm vụ quản lý. Mặt khác, để giúp cho các cấp chính quyền và các chủ thể công tự chủ và hoàn thành được nhiệm vụ của mình thì việc cung cấp tài chính cho họ phải tương xứng với nhiệm vụ. Cách thức phân chia và cân đối, bổ sung ngân sách hiện hành chưa thực sự mang tính khách quan, khoa học và chưa đáp được các yêu cầu, mục đích của phân cấp quản lý ngân sách. Vì vậy, nghiên cứu và xây dựng các tiêu chí phân chia các khoản thu nhập công một cách khoa học, khách quan và công bằng tiếp tục là công việc của các nhà khoa học, nhà quản lý và hoạch định chính sách. Đó cũng là nhiệm vụ cần quan tâm và giải quyết khi tổ chức ngân sách nhà nước ở các địa phương thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân. Cùng với thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân chúng ta cũng nên thí điểm cơ cấu và tổ chức lại hệ thống ngân sách nhà nước dựa trên các tiêu chí, cách thức phân chia, phân bổ ngân sách hiện đại, khoa học. Nếu như trong những năm đầu của thập kỷ 20, cải cách tài chính đã được tiến hành trước cải cách hành chính thì giờ đây có lẽ chúng ta phải trở lại trật tự logic như nó cần phải có. Việc phân chia, bổ sung và cân đối ngân sách nên dựa trên những tiêu chí nào sẽ là vấn đề sẽ được bàn tới trong một bài viết khác.

²⁴ Xem thêm: Nguyễn Việt Cường, Đổi mới cơ chế phân cấp quản lý ngân sách nhà nước, Luận án tiến sĩ kinh tế, Hà Nội, 2001, từ trang 133.