



PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM

PGS.TS LÊ CHI MAI

Học viện Hành chính Quốc gia

Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước (QLNSNN) đang trở thành chủ đề được quan tâm hiện nay trong cải cách hoạt động của khu vực công ở đa số các nước trên thế giới và là nội dung cốt lõi trong phân cấp quản lý của Nhà nước. Luật ngân sách của các nước đều có quy định cách thức phân chia nhiệm vụ, quyền hạn về ngân sách giữa các cấp chính quyền trong bộ máy nhà nước.

Phân cấp QLNSNN không những tạo ra nguồn lực tài chính mang tính độc lập tương đối để mỗi cấp chính quyền chủ động thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình, mà còn là động lực khuyến khích mỗi cấp chính quyền và dân cư ở địa phương tích cực khai thác các tiềm năng của mình để phát triển địa phương.

1. Thực trạng phân cấp quản lý ngân sách nhà nước cho chính quyền địa phương.

Trong thời gian qua, xu hướng phân cấp quản lý nói chung, phân cấp QLNSNN nói riêng ở nước ta đang ngày càng mạnh mẽ. Điều đó thể hiện rõ nét trong việc chính quyền địa phương (CQDP) được phân cấp nhiều hơn trong việc thu và chi ngân sách. Tổng nguồn thu của ngân sách địa phương trong tổng thu NSNN tăng từ 27,1% thời kỳ 1996-2000 lên 30% vào năm 2004. Tỷ lệ chi tiêu của ngân sách địa phương trong tổng chi NSNN tăng từ 28% năm 1992 lên 38% năm 2005 và đạt tỷ lệ 43,8% thời kỳ 2001-2005¹.

Theo Luật Ngân sách nhà nước năm 2002, chính quyền cấp tỉnh được giao quyền tự chủ khá lớn trong QLNS địa phương. Cụ thể là HĐND cấp tỉnh được quyền quyết định phân cấp các nguồn thu và nhiệm vụ chi cho chính quyền cấp dưới; được quyết định một số chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu ngân sách ở địa phương theo phân cấp của trung ương; được quy định một số loại phí và lệ phí thu trên địa bàn; được quyết định dự toán thu, chi ngân sách tỉnh, phương án phân bổ ngân sách cấp tỉnh và mức bổ sung ngân sách cấp tỉnh cho ngân sách cấp dưới.

Việc phân cấp QLNSNN đối với CQDP bước đầu được thực hiện theo nguyên tắc dịch vụ công và được phân cho cấp nào có khả năng đáp ứng nhanh nhất, tiện lợi nhất cho người dân. Theo đó, nguồn kinh phí chi thường xuyên được phân bổ cho mỗi cấp để bảo đảm nguồn lực cho việc cung ứng các dịch vụ công tương ứng. Đơn cử, năm 2002, các địa phương được phân cấp chi NSNN cho giáo dục chiếm đến 97,93% và cho đào tạo chiếm 41,55% tổng chi NSNN cho các lĩnh vực này². Tương tự, chi ngân sách địa phương cho y tế chiếm 75% tổng chi NSNN cho y tế³.

Trong lĩnh vực đầu tư phát triển, CQDP được phân cấp ngày càng lớn hơn trong quyết định các dự án đầu tư xây dựng cơ bản từ nguồn vốn NSNN. Cấp tỉnh có thẩm quyền quyết định các dự án nhóm A, B, C (ngoài những dự án quan trọng quốc gia do

Thủ tướng Chính phủ quyết định sau khi đã được Quốc hội thông qua chủ trương và cho phép đầu tư), chủ tịch UBND cấp huyện có quyền quyết định các dự án đầu tư có mức vốn đến 5 tỉ đồng và chủ tịch UBND cấp xã đến 3 tỉ đồng.

Tuy việc phân cấp QLNSNN trong những năm qua đã có những chuyển biến đáng kể, song theo đánh giá của các nhà kinh tế trên thế giới, “cho tới tận khi áp dụng *Luật Ngân sách* mới vào tháng 01-2004, Việt Nam chính thức vẫn là một trong những quốc gia có độ phân cấp thấp nhất thế giới. Các chính quyền địa phương chủ yếu là thực hiện các chức năng rời rạc theo chỉ đạo của chính quyền trung ương, cấp quyết định mức và tiêu chuẩn dịch vụ được cung cấp”⁴. Việc đánh giá trình độ phân cấp QLNSNN ở Việt Nam còn thấp là căn cứ vào mức độ kiểm soát của địa phương về chính sách thu. Theo cách đánh giá này, CQĐP ở Việt Nam được coi là không có quyền tự quyết về thuế⁵.

Có thể nêu lên các hạn chế cơ bản về phân cấp QLNSNN ở nước ta như sau:

Thứ nhất, cơ cấu ngân sách mang tính thứ bậc cao và tính lồng ghép của ngân sách cấp dưới vào ngân sách cấp trên. Mô hình này tạo điều kiện quản lý tập trung của cấp trên đối với các cấp dưới, nhưng nó cũng hạn chế tính độc lập của các cấp QLNSNN bên dưới, và quan trọng hơn cả là nó tạo sự phức tạp trong QLNSNN và sự thiếu phân định trách nhiệm rõ ràng. Cấp QLNSNN cấp dưới vừa phải phụ thuộc vào cơ quan QLNSNN cấp trên, vừa không chịu trách nhiệm đến cùng với các hoạt động của mình trong hệ thống ngân sách lồng ghép, trong khi đó, cơ quan QLNSNN cấp trên cũng không thể quản lý được chặt chẽ cơ quan QLNSNN cấp dưới và cũng không phải chịu trách nhiệm hoàn toàn về các sai lầm của cơ quan QLNSNN cấp dưới.

Thứ hai, trên thực tế, CQĐP mới chỉ

được tăng quyền về tổ chức thực thi ngân sách, còn thẩm quyền quyết định vẫn thuộc về trung ương. Xét về bản chất, phân cấp QLNSNN bao gồm sự phân chia 2 loại quyền: quyền quyết định và quyền tổ chức thực thi. Trên thực tế, ở nước ta mới chỉ thực hiện phân cấp về quyền tổ chức thực thi ngân sách, còn quyền đưa ra những quyết định ngân sách vẫn thuộc về trung ương. Chẳng hạn, quyền quyết định các sắc thuế, các mức thuế suất, các nhiệm vụ chi tiêu thuộc về trung ương. CQĐP chỉ được quyền quản lý, điều hành, phân bổ những sắc thuế và nhiệm vụ chi đã được trung ương ban hành; chỉ được quyền quyết định đối với một số loại phí, lệ phí nhỏ mà trung ương quy định khung hoặc mang tính địa phương đặc thù. Nguyên tắc trên tạo điều kiện quản lý tập trung thống nhất cao, bảo đảm sự bình đẳng về chính sách thuế giữa các địa phương, nhưng không khuyến khích được các địa phương khai thác lợi thế của mình và chủ động nuôi dưỡng, phát triển các nguồn thu tiềm năng của địa phương.

Thứ ba, tương quan giữa nguồn thu được giữ lại và nhiệm vụ chi của các cấp CQĐP chưa tương xứng. Mặc dù tỉ trọng chi của ngân sách địa phương trong tổng chi NSNN đã tăng lên đáng kể (từ 37,9% thời kì 1996-2000 đến 43,8% thời kì 2001-2005), song phần chi đó phần lớn lại được trang trải từ nguồn bổ sung của ngân sách trung ương. Theo báo cáo của Bộ Tài chính, năm 2004, chỉ có 15/64 tỉnh tự cân đối được ngân sách từ nguồn thu được giữ lại cho tỉnh, còn 49 tỉnh vẫn phải trông chờ vào nguồn bổ sung của ngân sách trung ương. Tính chung, số bổ sung của ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương chiếm 52,7% (năm 2004) tổng chi ngân sách địa phương⁶.

Thứ tư, việc giao nhiều quyền QLNSNN cho cấp tỉnh đồng thời làm hạn chế tính tự chủ của cơ quan QLNSNN cấp dưới có ưu điểm là tăng quyền quyết định

và sự chủ động cho cấp tỉnh tùy thuộc vào điều kiện đặc thù của từng địa phương. Nhưng trên thực tế, cách làm này lại tạo điều kiện cho chính quyền cấp tỉnh tập trung các nguồn lực lớn trong tay mình và vô hình chung lại tạo ra một cơ chế xin - cho giữa chính quyền cấp trên với các cấp chính quyền cấp dưới ở mỗi địa phương. Theo số liệu báo cáo đánh giá chi tiêu công năm 2004 cho thấy, hầu hết các tỉnh tập trung các nguồn thu lớn về cấp mình. Điều đó làm tăng tình trạng phụ thuộc của các cấp chính quyền bên dưới vào cấp trên. Cũng không có cơ sở nào bảo đảm rằng sau 3 năm ổn định, sự phân chia các nguồn thu lại không thay đổi và tước đi các lợi thế của chính quyền cấp dưới xuất hiện trong thời kì đó.

Sự không phân định rõ ràng bằng luật pháp về nguồn thu và nhiệm vụ chi của mỗi cấp sẽ tước đi quyền chủ động trong lập kế hoạch ngân sách dài hạn và khuyến khích cấp huyện, cấp xã quan tâm nuôi dưỡng và phát triển các nguồn thu của riêng mình.

Thứ năm, quy trình lập và quyết toán ngân sách với tính lồng ghép lớn và thời gian tương đối ngắn làm cho việc lập dự toán ngân sách ở các cấp dưới mang tính hình thức. Yêu cầu lập và quyết toán ngân sách đòi hỏi cấp dưới phải trình lên cấp trên và cấp trên phải tổng hợp dự toán cũng như quyết toán của cấp dưới. Với trên 10.500 xã, 627 huyện, 64 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, với một khoảng thời gian thực tế hết sức ngắn ngủi, yêu cầu đó trở nên hoàn toàn mang tính hình thức. Trên thực tế, cấp tỉnh không thể ngồi chờ từng xã lập dự toán của mình và nộp lên huyện, sau đó từng huyện vừa lập dự toán của mình vừa tổng hợp dự toán của các xã trực thuộc để nộp lên tỉnh; mà trên thực tế cấp tỉnh thường chủ động lập dự toán ngân sách của tỉnh mình trên cơ sở số kiểm tra được giao. Tương tự, trong khâu quyết toán ngân sách, cấp tỉnh vẫn phải chủ động

tính toán dựa trên số liệu phân bổ ngân sách cụ thể của tỉnh mình và một số điều chỉnh trên thực tế mà tỉnh có thể nắm được trong quá trình thực hiện.

2. Định hướng tăng cường phân cấp quản lý ngân sách nhà nước cho chính quyền địa phương.

Căn cứ vào các nguyên tắc về phân cấp ngân sách và điều kiện cụ thể của Việt Nam, theo chúng tôi, các định hướng đẩy mạnh phân cấp QLNSNN cho CQĐP ở nước ta trong thời gian tới nên tập trung vào các nội dung sau:

Một là, thực hiện sự phân tách rõ ràng hơn giữa các cấp ngân sách, hướng đến xây dựng một hệ thống phân cấp ngân sách đầy đủ hơn, trong đó CQĐP có sự tự chủ và quyền quyết định lớn hơn về ngân sách cấp mình độc lập với chính quyền trung ương. Theo định hướng này, Quốc hội sẽ quyết định ngân sách trung ương và khoản bổ sung cho ngân sách địa phương, còn ngân sách của mỗi tỉnh sẽ do HĐND tỉnh quyết định. Mọi vấn đề về lập dự toán, phân bổ và quyết toán ngân sách của ngân sách cấp nào sẽ do cơ quan QLNSNN cấp đó quyết định. Ngân sách cấp trên chỉ tổng hợp ngân sách cấp dưới vào NSNN chung. Cách làm này sẽ tạo điều kiện trao trách nhiệm giải trình trọn vẹn cho mỗi cấp chính quyền đối với ngân sách cấp mình, đồng thời khắc phục được tính thứ bậc cao và tính lồng ghép của hệ thống NSNN, khuyến khích được các địa phương khai thác lợi thế của mình và chủ động nuôi dưỡng, phát triển các nguồn thu tiềm năng của địa phương.

Hai là, trao cho CQĐP quyền tự chủ cao hơn trong quyết định và quản lý nguồn thu. Quyền tự chủ về thu bao gồm quyền thay đổi thuế suất một số sắc thuế, hoặc ở mức tự chủ cao hơn là địa phương có thể tự định ra sắc thuế của riêng mình. Trong điều kiện cụ thể của Việt Nam, việc để địa phương tự định ra các sắc thuế của riêng

mình là không khả thi, bởi vì điều này có thể tạo ra sự cạnh tranh về thuế giữa các địa phương và khuyến khích việc di chuyển của hàng hoá và dịch vụ sang những địa phương có lợi về thuế, do đó, sẽ làm thay đổi phân bố sản xuất và tiêu dùng, mở rộng khoảng cách bất bình đẳng giữa các địa phương. Trước mắt có thể thí điểm áp dụng *cho phép CQDP được tự quyết định thuế suất đối với một số loại thuế*. Về nguyên tắc, do CQDP nắm chắc được các nhu cầu cũng như ưu tiên của người nộp thuế nên có thể định ra các mức thuế suất phù hợp với đặc thù của địa phương. Như vậy, đối với những địa phương có tiềm năng về một loại thuế nào đó, CQDP có thể tăng thuế suất để tăng nguồn thu cho địa phương. Điều đó sẽ khuyến khích địa phương nuôi dưỡng và phát triển nguồn thu.

Thông thường, nhiều nước trên thế giới lựa chọn thuế đánh vào đất đai, tài sản (như thuế nhà đất, tiền cho thuê đất) làm loại thuế của địa phương. Để khắc phục sự chênh lệch giữa các địa phương, chính phủ có thể hạn chế quyền tự chủ này bằng cách *đưa ra mức trần cho các loại thuế nói trên*.

Ba là, mở rộng quyền tự chủ của địa phương trong quyết định chi tiêu. Cho phép CQDP tự chủ ở một mức độ thích hợp trong việc ra các quyết định chi tiêu theo ưu tiên của địa phương. Đương nhiên, việc đưa ra những ưu tiên chi tiêu của địa phương phải phù hợp với chiến lược và mục tiêu phát triển của quốc gia. Đồng thời, cần cho phép địa phương được quyền quyết định các chế độ, định mức chi tiêu của địa phương trên cơ sở nguyên tắc hoặc trong khung do trung ương quy định. Việc mở rộng quyền tự chủ của địa phương trong các quyết định chi tiêu sẽ dựa trên nguyên tắc chi tiêu được thực hiện ở cấp chính quyền nào trực tiếp cung ứng dịch vụ công có hiệu quả nhất. Tránh tình trạng cùng một nhiệm vụ chỉ được phân ra cho quá nhiều cấp mà không có sự xác định

ranh giới rõ ràng, dẫn đến chỗ không quy được trách nhiệm giải trình và sự chống chéo, đùn đẩy giữa các cấp chính quyền.

Bốn là, đổi mới quy trình lập, phân bổ, chấp hành và quyết toán ngân sách. Quy trình ngân sách theo kiểu truyền thống dựa trên cơ sở tổng nguồn lực hiện có và hệ thống các chế độ, tiêu chuẩn, định mức hiện hành để xây dựng dự toán và phân bổ ngân sách, dẫn đến hiệu quả QLNSNN thấp, không gắn giữa kinh phí đầu vào với kết quả đầu ra, chỉ quan tâm đến lợi ích trước mắt, không có tầm nhìn trung hạn, ngân sách bị phân bổ dàn trải, hiệu quả sử dụng nguồn lực thấp. Cần đổi mới một cách cơ bản quy trình này theo tư duy và phương pháp hiện đại, dựa vào kết quả đầu ra và gắn với tầm nhìn trung hạn.

Năm là, trao quyền nhiều hơn cho các cấp chính quyền bên dưới, đặc biệt là chính quyền cơ sở, nơi trực tiếp cung cấp cho người dân nhiều loại dịch vụ công thiết yếu. Trung ương cần thống nhất phân cấp về nguồn thu và nhiệm vụ chi cơ bản cho đến cấp huyện và cấp xã, tạo cho mỗi cấp này quyền chủ động nhất định trong thu - chi ngân sách ở cấp mình, đồng thời nuôi dưỡng và phát triển năng lực quản lý tài chính của mỗi cấp tương xứng với vai trò của các cấp này trong quản lý hành chính nhà nước ở địa phương. Sự phân định rõ ràng bằng luật pháp về nguồn thu và nhiệm vụ chi cơ bản của mỗi cấp sẽ tạo ra quyền chủ động trong lập kế hoạch ngân sách dài hạn và khuyến khích cấp huyện, cấp xã quan tâm nuôi dưỡng và phát triển các nguồn thu của riêng mình.

Sáu là, tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình về tài chính ở cấp địa phương. Việc đẩy mạnh phân cấp QLNSNN chỉ có thể đạt được mục tiêu mong muốn nếu được gắn liền với việc tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình về tài chính ở cấp địa phương.

(Xem tiếp trang 14).

các tổ chức cơ sở đảng trong các cơ quan nhà nước khác với các đơn vị hành chính lãnh thổ. Nếu thực hiện chế độ kiêm chức giữa cán bộ đảng và chính quyền thì trong các cơ quan nhà nước nên bố trí cán bộ giữ chức vụ cao nhất của tổ chức đảng kiêm luôn chức vụ cao nhất của chính quyền. Việc bố trí như vậy mới thể hiện đúng tinh thần của đảng cầm quyền, đồng thời tạo nên sự thống nhất và thuận lợi cho việc Đảng lãnh đạo và Nhà nước quản lý.

Tám là, thực hiện việc phổ biến công khai, chính xác, đầy đủ các thông tin cần thiết về các ứng viên vào các chức vụ cần tuyển chọn. Xây dựng quy chế thông tin và thường xuyên đánh giá về năng lực, phẩm chất, uy tín, hiệu quả công việc của từng cán bộ thông qua nhiều kênh, nhiều nguồn thông tin khác nhau trong đó có thăm dò

đur luận xã hội.

Chín là, xây dựng, hoàn thiện và thống nhất các chính sách đối với đội ngũ CB,CC các cấp. Tiến hành công khai, minh bạch các chính sách đối với đội ngũ CB,CC. Nếu có thể thì chuyển tất cả những thu nhập hợp pháp, chính đáng của đội ngũ CB,CC vào lương của họ. Nghiêm cấm cán bộ lãnh đạo và quản lý các cấp, ngành, các địa phương tùy tiện đặt ra những chính sách có lợi cho CB,CC nhưng có hại cho Nhà nước hoặc cho nhân dân. Việc đãi ngộ phải tương xứng với cống hiến và phải gắn liền với trách nhiệm của CB,CC□

1,3. Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI, NXB ST, H. 1997, tr.27, 122.

2, 4. Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, NXB CTQG, H. 2001, tr. 127-218.

* * * * *

PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC...

(Tiếp theo trang 9)

Cần có các cơ chế thích hợp để tăng cường tính minh bạch, công khai trong QLNSNN ở các cấp chính quyền, đồng thời tăng cường hoạt động kiểm tra, giám sát của các cơ quan có thẩm quyền nhằm bảo đảm tính hiệu quả của QLNSNN, trong đó cần đề cao vai trò của các cơ quan dân cử và của Kiểm toán nhà nước. Tăng cường trách nhiệm giải trình của mỗi cấp chính quyền trong QLNSNN không chỉ với cấp trên, mà trước hết là với trước HDND và người dân ở địa phương đó.

Cần nhận thức rằng phân cấp QLNSNN là một quá trình khó khăn, phức tạp, chịu sự tác động của nhiều yếu tố. Phân cấp QLNSNN đem lại nhiều lợi ích, song nó cũng chứa đựng các rủi ro tiềm tàng. Có lẽ điều làm nhiều người lo ngại là tăng cường phân cấp trong khi năng lực quản lý của

CQDP còn yếu sẽ dẫn đến những hậu quả tai hại. Song, cũng không thể chờ cho CQDP có đủ năng lực QLNSNN thì mới phân cấp, bởi vì CQDP sẽ khó có đủ năng lực khi mà họ không được thử nghiệm để phát triển năng lực đó. Vì vậy, cách làm hợp lý nhất là mở rộng phân cấp cho địa phương trên cơ sở thử nghiệm, thí điểm từng bước và có lựa chọn; đồng thời tăng cường các biện pháp bồi dưỡng đào tạo đội ngũ cán bộ địa phương đi đôi với thực thi các biện pháp giám sát và xử phạt nghiêm khắc□

1. Báo cáo chung của Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới: Việt Nam quản lý chi tiêu công để tăng trưởng và giảm nghèo, NXB.Tài chính, 2005, T.1, tr. 97 và tr. 93.

2, 3, 6. Sdd, T.2, tr. 6, 68, 99.

4, 5. Ngân hàng Thế giới: Phân cấp ở Đông Á - để chính quyền địa phương phát huy tác dụng, NXB. Văn hoá - Thông tin, H. 2005, tr. 117, 144.