

HOÀN THIỆN PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC Ở TỈNH HÀ NAM

Nguyễn Thị Nga*,
 Nguyễn Việt Hân**, Phạm Thị Hồng Điệp***

102151

Tóm tắt

Phân cấp quản lý ngân sách là việc giải quyết mối quan hệ giữa các cấp chính quyền từ trung ương đến các địa phương trong hoạt động quản lý ngân sách nhà nước. Đối với mỗi địa phương, việc phân cấp quản lý ngân sách nhà nước theo các cấp tỉnh, huyện, xã có vai trò rất quan trọng trong việc thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội cũng như phát huy lợi thế so sánh của các đơn vị trên địa bàn. Bài viết sẽ góp phần đánh giá thực trạng phân cấp quản lý ngân sách nhà nước tại tỉnh Hà Nam giai đoạn 2011 - 2014 trên các khía cạnh chủ yếu như phân cấp ban hành chế độ chính sách, tiêu chuẩn định mức ở địa phương, phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách trong tỉnh, từ đó đề xuất một số kiến nghị tiếp tục hoàn thiện phân cấp quản lý ngân sách tỉnh Hà Nam trong thời gian tới.

Từ khóa: Quản lý ngân sách nhà nước, Phân cấp ngân sách, tỉnh Hà Nam.

Giới thiệu

Phân cấp quản lý ngân sách là việc xác định phạm vi trách nhiệm và quyền hạn của chính quyền Nhà nước ở mỗi cấp trong việc quản lý thu, chi NSNN¹. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước giữa Chính phủ và các cấp chính quyền địa phương là tất yếu khách quan khi tổ chức hệ thống ngân sách nhà nước gồm nhiều cấp. Điều đó không chỉ bắt nguồn từ cơ chế kinh tế mà còn từ cơ chế phân cấp quản lý về hành chính. Mỗi

cấp chính quyền đều có nhiệm vụ cần đảm bảo bằng những nguồn tài chính nhất định mà các nhiệm vụ đó mỗi cấp đề xuất và bố trí chi tiêu sẽ hiệu quả hơn là có sự áp đặt từ trên xuống. Phân cấp quản lý ngân sách là cách tốt nhất để gắn các hoạt động của ngân sách nhà nước với các hoạt động kinh tế, xã hội một cách cụ thể và thực sự nhằm tập trung đầy đủ và kịp thời các nguồn tài chính quốc gia cũng như phân phối sử dụng chúng công bằng, hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả cao.²

Đối với mỗi địa phương, việc phân cấp quản lý ngân sách nhà nước theo các cấp tỉnh (thành phố trực thuộc trung ương), cấp huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh (cấp huyện), cấp xã có vai trò rất quan trọng trong việc thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội cũng như phát huy lợi thế so sánh của các huyện trên địa bàn tỉnh. Hà Nam là một tỉnh thuần nông, nguồn thu của ngân sách nhà nước hàng năm thấp, chi ngân sách chủ yếu dựa vào bổ sung cân đối và hỗ trợ từ ngân sách trung ương vì vậy trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội tỉnh đã gặp không ít khó khăn. Cùng với tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa, những năm gần đây Hà Nam đã đẩy mạnh công tác phát triển các khu công nghiệp, cụm tiêu thụ công nghiệp, thu hút các doanh nghiệp trong và ngoài nước về đầu tư tại tỉnh để tạo nguồn thu cho ngân sách của tỉnh, giúp cho tỉnh chủ động trong việc điều hành các nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội. Phân cấp

* Nguyễn Thị Nga, Sở Tài chính tỉnh Hà Nam

** TS. Nguyễn Việt Hân, Đại học Công nghiệp Hà Nội.

*** PGS. TS. Phạm Thị Hồng Điệp, Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội.

¹ Nguyễn Sinh Hùng, 2005.

² Lê Thị Thu Thủy, 2010.

quản lý ngân sách nhà nước là việc làm cần thiết, giúp cho các cấp chính quyền trong tỉnh tăng tính chủ động, tích cực. Cơ chế phân cấp sẽ khuyến khích các địa phương phấn đấu tăng thu ngân sách để có nguồn chi, góp phần tăng cường trách nhiệm và nâng cao vai trò của chính quyền địa phương; nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách nhà nước. Bài viết này góp phần đánh giá thực trạng phân cấp quản lý ngân sách nhà nước tại tỉnh Hà Nam giai đoạn 2011 – 2014 trên các khía cạnh chủ yếu như phân cấp ban hành chế độ chính sách, tiêu chuẩn định mức ở địa phương, phân cấp nguồn thu, Tỉnh, từ đó đề xuất một số kiến nghị tiếp tục hoàn thiện phân cấp quản lý ngân sách tỉnh Hà Nam trong thời gian tới.

1. Thực trạng phân cấp quản lý ngân sách nhà nước tại tỉnh Hà Nam giai đoạn 2011-2014

1.1. Tình hình phân cấp ban hành chế độ chính sách, tiêu chuẩn định mức ở địa phương

Tỉnh Hà Nam đã ban hành quyết định cụ thể một số chế độ, tiêu chuẩn, định mức phân bổ ngân sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi theo quy định của Chính phủ để phù hợp với tình hình thực tế và khả năng ngân sách của địa phương như phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cho các cấp chính quyền địa phương, quyết định tỷ lệ 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 tỷ lệ với ngân sách trung ương và các khoản thu phân chia giữa các cấp ngân sách ở địa phương, quyết định thu phí, lệ phí và các khoản đóng góp của nhân dân theo quy định của pháp luật được phân cấp cho HĐND cấp tỉnh theo đúng thẩm quyền quy định tại Luật NSNN năm 2002. Căn cứ các tiêu chuẩn định mức và chính sách chế độ theo quy định của nhà nước hiện hành, HĐND, UBND tỉnh Hà Nam đã ban hành các văn bản trong lĩnh vực thu chi ngân sách hiện đang áp dụng, tiêu biểu là:

Nghị quyết số 32/2010/NQ-HĐND ngày 09/12/2010 của Hội đồng nhân dân tỉnh Hà Nam khoá XVI, kỳ họp thứ 20 về việc quy định phân cấp nguồn thu, tỷ lệ phần trăm từng nguồn

thu, nhiệm vụ chi cho các cấp ngân sách thuộc địa phương;

Nghị quyết số 33/2010/NQ-HĐND ngày 09/12/2010 của Hội đồng nhân dân tỉnh Hà Nam khoá XVI, kỳ họp thứ 20 về việc quy định định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên ngân sách địa phương cho các cơ quan tỉnh, huyện, xã;

Nghị quyết số 20/2011/NQ-HĐND ngày 15 tháng 12 năm 2011 của Hội đồng nhân dân tỉnh Hà Nam khoá XVII kỳ họp thứ ba về việc sửa đổi, bổ sung một số nội dung qui định tại phụ lục kèm theo Nghị quyết số 32/2010/NQ-HĐND ngày 09 tháng 12 năm 2010 của Hội đồng nhân dân tỉnh về phân cấp nguồn thu, tỷ lệ phần trăm từng nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách cho các cấp ngân sách của địa phương.

1.2. Kết quả phân cấp nguồn thu giữa các cấp ngân sách tỉnh Hà Nam

Quy định phân cấp quản lý nguồn thu ngân sách đã tạo điều kiện cho các cấp chính quyền chủ động, khai thác tiềm năng trong việc huy động nguồn thu ngân sách phục vụ phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh; tạo ra cơ chế khuyến khích các cấp chính quyền địa phương quan tâm, chăm lo đầu tư phát triển tạo môi trường cho sản xuất kinh doanh để tạo thêm nguồn thu cho ngân sách; coi thu ngân sách là công tác trọng tâm để tập trung chỉ đạo và đôn đốc, đảm bảo thu đúng, thu đủ theo quy định của pháp luật. Theo số liệu của Sở Tài chính năm 2015, tốc độ tăng thu ngân sách giai đoạn 2011-2014 bình quân đạt khá, cụ thể: thu nội địa để cân đối trung bình tăng 20%/năm trong đó thu từ thuế, phí tăng 30%/năm, thu tiền sử dụng đất có xu hướng giảm, các khoản thu tại xã tăng 3%/năm. Cơ cấu thu đã có chuyển biến theo chiều hướng tích cực, tỷ trọng các khoản thu tiền sử dụng đất giảm trong khi các khoản thu từ thuế, phí và thu khác ngân sách ngày càng tăng trong tổng thu NSNN trên địa bàn. Tốc độ tăng thu từ thuế, phí và thu khác ngân sách cao hơn tốc độ tăng thu NSNN trên địa bàn. Đây là nhân tố quan trọng đảm bảo cho sự phát triển kinh tế - xã hội, giữ vững quốc phòng, an ninh và ổn định chính trị của Tỉnh.

Bảng 1: Thu ngân sách nhà nước các cấp trên địa bàn tỉnh Hà Nam

Đơn vị tính: triệu đồng

TT	Chi tiêu	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014	Tỷ lệ %				4 năm (%)
						2011 so 2010	2012 so 2011	2013 so 2012	2014 so 2013	
	Tổng thu NSDP theo phân cấp	1.580.018	1.864.977	2.198.919	2.283.417	138	118	118	104	119
1	Thu NS cấp tỉnh	1.058.973	1.439.194	1.747.576	1.881.906	161	136	121	108	132
	Tỷ trọng so với tổng thu NSDP(%)	67	77	79	82					
2	Thu NS cấp huyện	245.698	183.496	214.761	180.353	81	81	117	84	89
	Tỷ trọng so với tổng thu NSDP(%)	16	10	10	8					
3	Thu NS cấp xã	275.347	242.287	236.582	221.158	149	149	98	93	107
	Tỷ trọng so với tổng thu NSDP(%)	17	13	11	10					

Nguồn: Báo cáo quyết toán thu NSNN năm 2011-2014, sở Tài chính Hà Nam.

Số liệu Bảng 1 cho thấy: Thu ngân sách cấp tỉnh chiếm tỷ trọng cao trong tổng số thu ngân sách địa phương (NSDP), cụ thể năm 2011 chiếm tỷ trọng 67%, năm 2012 chiếm 77%, năm 2013 chiếm 79%, năm 2014 chiếm 82%. Tốc độ tăng thu ngân sách cấp tỉnh bình quân 5 năm là 32%. Thu ngân sách cấp huyện chiếm tỷ trọng thấp và giảm dần trong tổng số thu ngân sách địa phương, năm 2011 chiếm 16%, năm 2014 chỉ còn 8%. Thu ngân sách cấp xã cũng chiếm tỷ trọng thấp và có xu hướng giảm dần trong tổng

số thu NSDP, năm 2011 chiếm tỷ trọng 17%, năm 2014 còn 10%. Tốc độ tăng thu ngân sách cấp xã bình quân 5 năm là 7%.

Nguyên nhân dẫn đến kết quả thu ngân sách nêu trên là do phân cấp nguồn thu và phân chia tỷ lệ điều tiết từng nguồn thu cho các cấp ngân sách. Các khoản thu có số thu lớn ngân sách cấp tỉnh hưởng 100% như thuế GTGT, thuế thu nhập doanh nghiệp thuế tiêu thụ đặc biệt của doanh nghiệp nhà nước trung ương, doanh nghiệp nhà nước địa phương, doanh nghiệp có

vốn đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp ngoài quốc doanh và một số lĩnh vực khác, trong khi đó ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã được phân cấp nguồn thu và điều tiết hưởng các khoản thu có số phát sinh nhỏ như thuế môn bài, thuế tài nguyên, lệ phí trước bạ nhà đất, thuế GTGT, thu nhập doanh nghiệp hộ cố định tại xã, thuế sử dụng đất phi nông nghiệp...

Đối với mỗi cấp ngân sách thì số thu từ các khoản thu được điều tiết 100% cho ngân sách

cấp của mình là số thu chiếm tỷ trọng cơ bản. Tuy nhiên ở Hà Nam, phân cấp nguồn thu cho cấp huyện và cấp xã chỉ ở những lĩnh vực có số phát sinh thu nhỏ hoặc không báo cáo số phát sinh. Ngoài ra đối với các khoản phân chia theo tỷ lệ % thì vẫn tập trung nhiều ở ngân sách cấp tỉnh. Mặc dù đối với các khoản thu phân chia này tỷ lệ qua các năm đều tăng nhưng về số tuyệt đối thì không lớn. Đây là vấn đề cần được xem xét, nghiên cứu kỹ để đưa ra những chính sách phù hợp hơn.

Bảng 2: Tổng hợp thu, chi NS của khối huyện, thành phố thuộc tỉnh

TT	Các huyện, thành phố thuộc tỉnh	Tổng thu NSNN trên địa bàn huyện theo phân cấp (NS cấp huyện + NS cấp xã)	Tổng chi cân đối ngân sách huyện (NS huyện + NS xã)	Chi bổ sung từ NS cấp tỉnh cho NS huyện		
				Tổng số	Bổ sung cân đối	Bổ sung có mục tiêu
	Tổng cộng	2.288.494	10.070.096	7.781.602	5.234.568	2.547.034
1	Năm 2011	521.045	1.723.807	1.202.762	787.507	415.255
2	Năm 2012	425.783	2.108.625	1.682.842	970.028	712.814
3	Năm 2013	451.343	2.531.798	2.080.455	1.337.797	742.658
4	Năm 2014	401.511	2.339.415	1.937.904	1.594.405	343.499

Nguồn: Báo cáo quyết toán thu NSNN năm 2011-2014, sở Tài chính Hà Nam.

Số liệu tổng hợp thu, chi ngân sách các huyện, thành phố thuộc tỉnh (bảng 2) cho thấy tổng số thu cân đối trên địa bàn các huyện, thành phố chỉ đạt 25% nhu cầu chi cân đối (bao gồm cả ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã). Nhiệm vụ chi còn lại trên 70% là do ngân sách cấp tỉnh bổ sung. Điều này phản ánh tình trạng chính quyền cấp huyện và xã chưa chủ động được trong việc chi tiêu để phát triển kinh tế xã hội của cấp mình.

Theo quy định của luật ngân sách thì số bổ sung cân đối trong thời kỳ ổn định ngân sách (từ 3 đến 5 năm) là không thay đổi. Tuy nhiên ở tỉnh Hà Nam, sau mỗi năm ngân sách thì số bổ sung cân đối cho các huyện, thành phố lại tăng lên đáng kể.

1.3. Kết quả phân cấp nhiệm vụ chi giữa các

cấp ngân sách tại tỉnh Hà Nam

Chi ngân sách ở địa phương được thực hiện theo quy định của luật NSNN, trên cơ sở dự toán chi NSDP được Trung ương giao hàng năm đã đảm bảo các yêu cầu, nhiệm vụ. Kết quả thực hiện chi NSDP hàng năm tăng lên đáng kể, bình quân 4 năm 2011-2014 tốc độ tăng chi ngân sách địa phương là 25%/năm trong đó tốc độ tăng chi thường xuyên bình quân 26%/năm, cao hơn tốc độ tăng chi đầu tư phát triển bình quân 22%/năm. Tuy nhiên năm 2013 và 2014 thì tỷ lệ tăng chi đầu tư phát triển cao hơn tăng chi thường xuyên (Bảng 3, 4, 5). Điều này cho thấy trong quá trình điều hành ngân sách, địa phương đã quan tâm ưu tiên dành các nguồn vốn cho đầu tư phát triển kinh tế xã hội của địa phương.

Bảng 3: Tỷ trọng chi cân đối ngân sách các cấp

T T	Chỉ tiêu	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014	Tỷ lệ %				Tốc độ tăng BQ 4 năm (%)
						2011 so 2010	2012 so 2011	2013 so 2012	2014 so 2013	
	Tổng chi cân đối NS	2.675.054	3.512.806	4.262.352	5.079.864	127	131	121	119	125
1	Ngân sách cấp tỉnh	921.972	1.423.156	1.800.743	2.242.102	122	154	127	125	132
	Tỷ trọng so với tổng chi cân đối NSDP %	34	41	42	44					
2	Ngân sách cấp huyện	1.142.592	1.348.467	1.587.408	1.851.277	137	118	118	117	122
	Tỷ trọng so với tổng chi cân đối NSDP %	43	38	37	36					
3	Ngân sách cấp xã	610.490	741.188	874.198	986.485	119	118	118	113	118
	Tỷ trọng so với tổng chi cân đối NSDP %	23	21	19	19					

Nguồn: Sở Tài chính tỉnh Hà Nam (2015).

Khi xét đến tỷ trọng, quy mô từng cấp ngân sách tại tỉnh Hà Nam (Bảng 3) có thể thấy: nhiệm vụ chi thuộc ngân sách cấp tỉnh vẫn là chủ yếu, chi ngân sách cấp huyện và ngân sách

cấp xã, phường chiếm tỷ trọng thấp hơn. Cụ thể: tốc độ tăng chi bình quân của ngân sách cấp tỉnh 4 năm 2011-2014 là 32%, cấp huyện 22% và cấp xã là 18%.

Bảng 4: Tỷ trọng chi đầu tư phát triển giữa các cấp ngân sách

T T	Chỉ tiêu	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014	Tỷ lệ %				Tốc độ tăng BQ 4 năm (%)
						2011 so 2010	2012 so 2011	2013 so 2012	2014 so 2013	
	Tổng chi đầu tư phát triển	821.553	891.750	1.214.937	1.460.924	123	109	136	120	122
1	Ngân sách cấp tỉnh	163.312	361.715	662.487	876.192	111	221	183	132	162
	Tỷ trọng so với tổng chi đầu tư phát triển (%)	20	41	55	60					
2	Ngân sách cấp huyện	354.292	248.901	299.520	344.448	153	70	120	115	115

	Tỷ trọng so với tổng chi đầu tư phát triển (%)	43	28	25	24					
3	Ngân sách cấp xã	303.949	281.134	252.931	240.284	105	92	90	95	96
	Tỷ trọng so với tổng chi đầu tư phát triển (%)	37	32	21	16					

Nguồn: Sở Tài chính tỉnh Hà Nam (2015).

Số liệu Bảng 4 cho thấy nhiệm vụ chi đầu tư phát triển tập trung chủ yếu ở cấp tỉnh và cấp huyện. Tốc độ tăng chi đầu tư phát triển bình quân giai đoạn 2011-2014 của tỉnh là 62%, của

huyện là 15% trong khi đó chi đầu tư phát triển cấp xã bình quân giảm 4%. Tỷ trọng chi thường xuyên giữa các cấp ngân sách được thể hiện trong bảng 5.

Bảng 5: Tỷ trọng chi thường xuyên giữa các cấp ngân sách

TT	Chi tiêu	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014	Tỷ lệ %				Tốc độ tăng BQ 4 năm (%)
						2011 so 2010	2012 so 2011	2013 so 2012	2014 so 2013	
	Tổng chi thường xuyên	1.583.501	2.621.055	3.047.416	3.618.940	129	141	116	119	126
1	Ngân sách cấp tỉnh	758.660	1.061.441	1.138.256	1.365.907	124	140	107	120	123
	Tỷ trọng so với tổng chi thường xuyên (%)	41	40	37	38					
2	Ngân sách cấp huyện	788.300	1.099.560	1.287.891	1.506.832	130	139	117	117	126
	Tỷ trọng so với tổng chi thường xuyên (%)	43	42	42	42					
3	Ngân sách cấp xã	306.541	460.054	621.267	746.200	136	150	135	120	135
	Tỷ trọng so với tổng chi thường xuyên (%)	17	18	20	21					

Nguồn: Sở Tài chính tỉnh Hà Nam (2015).

Về chi thường xuyên, ngân sách cấp tỉnh và ngân sách cấp huyện chiếm tỷ trọng lớn trong tổng chi thường xuyên của địa phương, tốc độ tăng chi bình quân giai đoạn 2011-2014 của cả 3 cấp đều nhau, cụ thể chi thường xuyên ngân sách cấp tỉnh tăng 23%, cấp huyện tăng 26%, cấp xã tăng 35% điều này thể hiện tỉnh đã bố trí đủ nguồn ngân sách để chi cho con người và thực hiện các chế độ chính sách tại cơ sở, đảm

bảo an sinh xã hội.

2. Đánh giá kết quả phân cấp quản lý ngân sách ở tỉnh Hà Nam

Hoạt động phân cấp quản lý ngân sách ở tỉnh Hà Nam giai đoạn 2010 – 2014 đã đạt được những kết quả tích cực sau đây:

Một là, việc phân cấp ban hành chế độ chính sách, tiêu chuẩn định mức ở địa phương đã được

thực hiện kịp thời và tương đối đồng bộ. Luật NSNN năm 2002 phân cấp cho HĐND cấp tỉnh được phép ban hành một số chế độ, tiêu chuẩn, định mức để phù hợp với tình hình thực tế và khả năng ngân sách của địa phương, phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi cho các cấp chính quyền địa phương. Căn cứ các tiêu chuẩn định mức và chính sách chế độ theo quy định của nhà nước hiện hành, HĐND tỉnh, UBND tỉnh Hà Nam đã kịp thời ban hành các văn bản trong lĩnh vực thu chi ngân sách giúp cho các cơ quan quản lý tài chính ngân sách ở địa phương hoạt động nhịp nhàng, mang lại kết quả tốt. Về cơ bản tỉnh đã thực hiện theo quy định của luật NSNN.

Hai là, phân cấp nguồn thu ngân sách nhà nước đã khuyến khích chính quyền các cấp trong tỉnh quan tâm đến việc khai thác và nuôi dưỡng nguồn thu. Giai đoạn 2011-2014 nền kinh tế cả nước nói chung và tỉnh Hà Nam nói riêng gặp nhiều khó khăn thách thức, sản xuất kinh doanh phục hồi chậm, nhiều doanh nghiệp giải thể hoặc tạm ngừng sản xuất, thị trường bất động sản trầm lắng... đã tác động không thuận lợi tới thu ngân sách. Thêm vào đó, thực hiện Nghị Quyết số 02/NQ-CP ngày 7/1/2013 của Chính Phủ về một số giải pháp tháo gỡ khó khăn trong sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường, giải quyết nợ xấu... và một số văn bản khác như Nghị định số 121/2010/NĐ-CP ngày 30/12/2010 về miễn giảm 50% tiền thuê đất... cũng đã ảnh hưởng không nhỏ đến số thu ngân sách nhà nước của tỉnh Hà Nam. Tuy nhiên cơ chế phân cấp quản lý ngân sách hiện hành đã làm cho các cấp chính quyền địa phương từ tỉnh, huyện đến xã bước đầu quan tâm khai thác, nuôi dưỡng nguồn thu. Việc phân cấp nguồn thu gắn liền với nhiệm vụ chi của từng cấp ngân sách, vì vậy nhiệm vụ thu ngân sách luôn là công tác trọng tâm. Các cấp chính quyền địa phương đã tập trung chỉ đạo các đơn vị trực thuộc quan tâm thu ngân sách tốt, thu đúng, thu đủ, thu kịp thời theo luật định, phấn đấu tăng thu để có nguồn thực hiện nhiệm vụ chi được giao.

Ba là, phân cấp nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước đã có tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế địa phương và xóa đói giảm nghèo. Nhờ phân cấp nhiệm vụ chi, vai trò tự chủ đối với ngân sách cấp huyện, cấp xã được nâng cao,

chính quyền cấp huyện và xã tự quyết định nhiệm vụ chi đối với ngân sách cấp mình, qua đó cũng từng bước xóa dần các khoản chi bao cấp từ cấp tỉnh và trung ương. Trên cơ sở số thu cân đối hoàn thành và vượt dự toán Hội đồng nhân dân tỉnh giao nên nhiệm vụ chi ngân sách đều đáp ứng yêu cầu ở hầu hết các lĩnh vực. Tuy nhiên, phân cấp quản lý ngân sách ở Hà Nam thời gian qua còn tồn tại một số hạn chế như sau:

Thứ nhất, theo quy định của luật ngân sách năm 2002 thì thời kỳ ổn định của mỗi cấp ngân sách là từ 3 đến 5 năm, trong thời kỳ ổn định ngân sách, số bổ sung của ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới giữ nguyên không thay đổi. Tuy nhiên, tỉnh Hà Nam chỉ tuân thủ ở việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi; định mức phân bổ ngân sách, chế độ công tác phí... còn dự toán giao thu, dự toán giao chi, số bổ sung cân đối lại biến động trong thời kỳ ổn định ngân sách. Điều này chưa phù hợp với quy định của luật NSNN (Bảng 2 thể hiện số bổ sung cân đối cho các huyện, thành phố hàng năm đều tăng trong cả giai đoạn 2011-2014).

Thứ hai, trong việc phân cấp ban hành chế độ chính sách, tiêu chuẩn định mức ở địa phương, luật NSNN năm 2002 quy định HĐND cấp tỉnh quyết định tỷ lệ % phân chia giữa các cấp chính quyền địa phương đối với phần ngân sách địa phương được hưởng và các khoản thu phân chia giữa các cấp ở địa phương. Trong thời gian qua trung ương đã có một số văn bản hướng dẫn thực hiện một số khoản thu ngân sách nhà nước nhưng HĐND cấp tỉnh vẫn chưa ban hành nghị quyết điều chỉnh bổ sung nghị quyết số 20/2011/NQQ-HĐND ngày 15/12/2011 về phân cấp nguồn thu, tỷ lệ phân trăm từng nguồn thu, nhiệm vụ chi cho các cấp ngân sách của địa phương.

Thứ ba, tương quan giữa nguồn thu được giữ lại và nhiệm vụ chi giữa các cấp chính quyền địa phương chưa tương xứng. Mặc dù tỷ trọng chi của ngân sách cấp huyện, xã trong tổng chi ngân sách địa phương đã tăng lên đáng kể, song phần lớn số chi lại từ nguồn bổ sung của ngân sách cấp tỉnh (chiếm hơn 70% trong tổng số chi cấp huyện và cấp xã. Bảng 2). Huyện không tự cân đối được ngân sách từ nguồn thu được giữ lại

theo phân cấp cho các huyện cả giai đoạn 2011-2014. Tất cả các huyện, các xã đều phải trông chờ vào số bổ sung từ ngân sách cấp tỉnh. Điều này làm cho chính quyền cấp huyện và xã lúng túng trong việc điều hành nhiệm vụ kinh tế xã hội bởi có những việc phải thực hiện nhưng do không có kinh phí nên chính quyền cấp huyện, cấp xã không thể tiến hành.

Thứ tư, việc phân cấp nguồn thu cho cấp huyện và cấp tỉnh vẫn mang tính cầm chừng, chưa triển khai mạnh mẽ, một số nội dung phân cấp chưa hợp lý. Ví dụ việc điều tiết số thu thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp của khu vực ngoài quốc doanh do chi cục thuế quản lý trong các khu công nghiệp như hiện tại của tỉnh Hà Nam sẽ không khuyến khích các địa phương phấn đấu tăng thu ngân sách để có nguồn chi. Việc phân cấp ngân sách chi cho cấp huyện, cấp xã hiện nay chủ yếu đảm bảo các khoản chi cho con người, chi hoạt động động thường xuyên theo định mức ổn định 5 năm; chưa phân bổ chi mua sắm tài sản, cải tiến đổi mới phương tiện làm việc, chi mua sắm trang thiết bị, đồ dùng làm việc... và một số khoản chi không thường xuyên hàng năm nên khó khăn cho điều hành chi ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã.

Có nhiều nguyên nhân khác nhau dẫn đến những tồn tại, hạn chế nêu trên nhưng chủ yếu là do nhận thức, quan điểm về các chủ trương, giải pháp phân cấp quản lý tài chính còn chưa rành mạch, thẩm quyền còn chồng chéo, ngại phân cấp mạnh. Có thể chỉ ra một số nguyên nhân chủ yếu như sau:

Về phía khách quan, hệ thống ngân sách nhà nước còn mang tính thứ bậc, và tính lồng ghép cao của ngân sách cấp dưới vào ngân sách cấp trên được Quốc hội, HĐND quyết định hàng năm. Bên cạnh đó còn có một số bất cập trong Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 về phân cấp quản lý ngân sách như: về trao quyền nhiều hơn cho chính quyền cấp tỉnh trong việc quyết định ngân sách ở địa phương, về qui định phân cấp nguồn thu đối với 5 khoản thu phân chia cho ngân sách cấp xã; về qui định không được dùng ngân sách cấp này để chi cho nhiệm vụ của ngân sách cấp khác, trong thời kỳ ổn định ngân sách số bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên cho

ngân sách cấp dưới là không thay đổi cho suốt thời kỳ...

Về chủ quan, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chưa kịp thời ban hành chế độ, chính sách, tiêu chuẩn, định mức của nhà nước, chậm sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với tình hình thực tế. Phân cấp ngân sách tại tỉnh chưa dựa trên cơ sở tăng cường năng lực quản lý, hỗ trợ điều kiện, cơ sở vật chất cho cấp dưới. Năng lực, trình độ cán bộ quản lý tài chính, ngân sách chưa đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ trong tình hình mới, nhất là cán bộ quản lý tài chính ngân sách xã. Công tác nghiên cứu, dự báo nguồn thu chưa chính xác vì vậy dẫn đến phân cấp nguồn thu còn nhiều bất cập.

Tỉnh chưa xây dựng được cơ chế phân cấp nguồn thu cho các cấp ngân sách huyện, xã một cách phù hợp với tình hình thực tế của từng địa phương trong tỉnh nên chưa khuyến khích, tạo động lực cho địa phương phấn đấu tăng thu. Việc phân cấp nguồn thu chưa đi đôi với phân cấp quản lý thu gây ảnh hưởng đến nguồn thu của các cấp ngân sách. Chẳng hạn trường hợp Cục Thuế Tỉnh quản lý thu một doanh nghiệp ngoài quốc doanh trên địa bàn các huyện. Các khoản thu từ lĩnh vực này sẽ hiệu quả hơn nếu phân cấp cho chi cục thuế quản lý thu, khi đó sẽ gắn được trách nhiệm của chính quyền cấp huyện trong việc đôn đốc thu nộp ngân sách.

Phân cấp quản lý ngân sách ở địa phương chưa gắn với phân cấp quản lý về kinh tế - xã hội. Ví dụ như sự nghiệp y tế xã, sự nghiệp giáo dục mầm non xã thuộc nhiệm vụ quản lý cấp xã tuy nhiên về phân cấp ngân sách lại giao cho cấp huyện quản lý. Phân cấp quản lý kinh tế - xã hội là tiền đề để phân cấp quản lý ngân sách ở địa phương. Ngược lại, phân cấp quản lý ngân sách phù hợp sẽ có tác dụng thúc đẩy phân cấp quản lý kinh tế - xã hội nhanh hơn và có hiệu quả hơn.

3. Một số kiến nghị góp phần hoàn thiện phân cấp quản lý ngân sách nhà nước ở tỉnh Hà Nam trong thời gian tới

Một là, về phân cấp ban hành chế độ chính sách, tiêu chuẩn định mức ở địa phương. Luật NSNN năm 2002 quy định HĐND cấp tỉnh quyết định tỷ lệ % phân chia giữa các cấp chính quyền địa phương đối với phần ngân sách địa

phương được hưởng và các khoản thu phân chia giữa các cấp ở địa phương. Vì vậy HĐND tỉnh cần thực hiện đúng chức năng nhiệm vụ của mình, ban hành Nghị Quyết để thực hiện các chế độ chính sách mới kịp thời, từ đó các cơ quan chuyên môn có căn cứ quản lý, tránh tình trạng cơ quan trung ương đã ban hành các chế độ chính sách mới nhưng địa phương lại không thực hiện được do HĐND Tỉnh chưa ban hành Nghị Quyết.

Hai là, đẩy mạnh phân cấp quản lý các nguồn thu ngân sách nhà nước cho cấp huyện, cấp xã. Hiện nay Hà Nam là một tỉnh chưa tự đảm bảo về cân đối ngân sách, hàng năm số thu từ lĩnh vực kinh tế trên địa bàn mới chỉ đảm bảo được khoảng 60% nhiệm vụ chi cân đối của địa phương còn lại 40% nhiệm vụ chi là nhờ vào số bổ sung từ ngân sách trung ương. Với quy mô nguồn thu nhỏ, yêu cầu đặt ra đối với phân cấp nguồn thu tại Hà Nam là phải khuyến khích các ngành, các cấp quan tâm chỉ đạo phát triển sản xuất kinh doanh dịch vụ, tăng thu ngân sách; gắn nhiệm vụ thu với nuôi dưỡng nguồn thu lâu dài, ổn định, phát triển, vững chắc để có nguồn tăng chi đầu tư phát triển; Hạn chế phân chia các nguồn thu có quy mô nhỏ cho nhiều cấp ngân sách, giảm bổ sung cân đối từ ngân sách cấp tỉnh cho huyện, xã để các cấp tăng cường quản lý thu ngân sách trên địa bàn, đồng thời các cấp chính quyền chủ động sử dụng nguồn kinh phí của cấp mình.

Ba là, đẩy mạnh thực hiện phân cấp quản lý các nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước. Phân cấp cho cấp huyện, cấp xã kinh phí mua sắm tài sản, trang thiết bị, đồ dùng làm việc... Hàng năm, ngoài phân bổ chi hoạt động thường xuyên theo định mức, tỉnh nên phân bổ riêng kinh phí chi hoạt động đặc thù để huyện và xã có nguồn kinh phí chi chủ động tránh nợ chi và lạm chi nguồn khác không đúng quy định. Một số nguồn vốn sự nghiệp đề nghị tỉnh phân bổ từ đầu năm ngân sách hỗ trợ các huyện và các xã, thị trấn trên địa bàn như tăng cường cơ sở vật chất trường học,

phát triển nguồn thu ngân sách xã, nguồn cơ sở hạ tầng, các đề án dự án nông nghiệp..., tránh dồn việc phân bổ hỗ trợ cuối năm ngân sách. Giao vào dự toán đầu năm cho các huyện nguồn chi chính sách an sinh xã hội như đảm bảo xã hội, miễn giảm học phí, hỗ trợ hộ nghèo, hộ chính sách tiền điện... tạo điều kiện cho các huyện có nguồn chi trả kịp thời cho các đối tượng.

Tóm lại, phân cấp ngân sách là một quá trình khó khăn, phức tạp, chịu sự tác động của nhiều yếu tố. Phân cấp quản lý ngân sách giai đoạn 2011-2014 ở tỉnh Hà Nam đã góp phần tạo tính chủ động trong bố trí kế hoạch và hoạt động điều hành của mỗi cấp chính quyền, khuyến khích địa phương tăng thu, hạn chế tư tưởng trông chờ, y lại vào nguồn thu của ngân sách cấp trên, tuy nhiên hoạt động phân cấp ngân sách của tỉnh còn có điểm chưa phù hợp, chưa đủ mạnh mẽ, triệt để. Hà Nam cần tiếp tục mở rộng phân cấp cho địa phương trên cơ sở 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 để tăng cường năng lực quản lý ngân sách cho các cấp chính quyền trong tỉnh trong thời gian tới.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Bộ Tài chính (2003), Luật Ngân sách nhà nước và các văn bản hướng dẫn thực hiện, Nhà xuất bản Tài chính, Hà Nội.
- Hội đồng nhân dân tỉnh Hà Nam (2010), Nghị quyết quy định phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi tỉnh Hà Nam, Hà Nam.
- Lê Thị Thu Thủy (2010), Một số vấn đề về phân cấp quản lý ngân sách nhà nước Tạp chí Khoa học ĐHQGHN.
- Nguyễn Sinh Hùng (2005), Quản lý và sử dụng ngân sách trong tiến trình cải cách tài chính công, Tạp chí Cộng sản.
- Sở Tài chính tỉnh Hà Nam (2011, 2012, 2013, 2014), Báo cáo quyết toán thu, chi NSNN, Hà Nam.