



QUAN HỆ GIỮA NGÂN SÁCH TRUNG ƯƠNG VỚI NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG: THỰC TRẠNG VÀ MỘT SỐ ĐỀ XUẤT

TS. ĐINH THỊ ANGA - Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh; Email: nga79qlkt@yahoo.com.vn

Phân cấp quản lý nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách có mối liên hệ chặt chẽ đối với sự ổn định, bền vững của ngân sách nhà nước và có tác động nhiều mặt đến sự phát triển kinh tế - xã hội. Ở Việt Nam hiện nay, để bảo đảm các nhu cầu chi tiêu và nâng cao tính bền vững của ngân sách nhà nước cần xác định mức độ phân cấp thu, chi ngân sách hợp lý, đúng đắn, từng bước tiến tới giảm nợ công, tăng tính tự chủ và phân cấp ngân sách hơn nữa cho địa phương.

Từ khóa: Ngân sách nhà nước, ngân sách trung ương, ngân sách địa phương, phân cấp tài khóa

Decentralization of state budget revenue and expenditure management has a close relationship with stability and sustainability of the state budget and has a diversified impact on socio-economic development. In Vietnam, it is important to identify the decentralization level of state budget revenue and expenditure to secure spendings and sustainability of state budget and to reduce public debts, to improve autonomy and decentralization of state budget for the local authorities.

Keywords: State budget, central budget, local budget

Ngày nhận bài: 31/8/2017

Ngày hoàn thiện biên tập: 22/9/2017

Ngày duyệt đăng: 25/9/2017

Quan hệ giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương

Luật Ngân sách nhà nước (NSNN) 2002 và Luật NSNN 2015 đều khẳng định ngân sách trung ương (NSTW) giữ vai trò chủ đạo, bảo đảm thực hiện các nhiệm vụ chi quốc gia, hỗ trợ địa phương chưa cân đối được ngân sách và hỗ trợ các địa phương. Với nguyên tắc phân cấp quản lý nguồn thu, nhiệm vụ chi như vậy phù hợp với nguyên tắc chung trong quản lý NSNN là quản lý thống nhất, tập trung dân chủ. Với nguyên tắc này, nguồn thu NSNN được tập trung đưa về NSTW thông qua các chính sách, các quy định.

Một là, để tập trung nguồn thu về NSTW, nhà nước giữ quyền quyết định các loại thuế, cơ sở thuế và tỷ suất thuế mà các đối tượng nộp thuế trong nền kinh tế phải nộp. Hệ thống các cơ quan hành thu của ngành Thuế được tổ chức từ Trung ương đến cơ sở để tổ chức thu. Địa phương không có quyền quyết định về thuế ngoài việc phối hợp với cơ quan thuế của Trung ương đóng trên địa bàn thực hiện việc thu thuế.

Hai là, hệ thống NSNN gồm NSTW và ngân sách địa phương (NSĐP). NSĐP gồm ngân sách của các cấp chính quyền địa phương. Mỗi cấp ngân sách đều có một số nguồn thu được hưởng 100%. Ngoài ra, NSTW và NSĐP cùng chia sẻ một số nguồn thu, tỷ lệ phân chia này được thay đổi sau mỗi thời kỳ ổn định ngân sách cho phù hợp với tình hình thực tiễn. Trung ương quyết định các khoản thu phải nộp 100% về NSTW; các khoản thu phân chia giữa Trung ương và địa phương và quy định tỷ lệ phần trăm phân chia giữa Trung ương và địa phương đối với từng địa phương cụ thể; quy định các khoản thu NSĐP được hưởng 100%. Các khoản thu NSTW được hưởng 100% thường có giá trị lớn, tiếp đến là các khoản thu phân chia giữa trung ương và địa phương.

Các khoản thu NSTW hưởng 100% gồm thuế giá trị gia tăng (GTGT) thu từ hàng hóa nhập khẩu; thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu; thuế tiêu thụ đặc biệt (TTĐB) thu từ hàng hóa nhập khẩu; thuế bảo vệ môi trường (BVMT) thu từ hàng hóa nhập khẩu; thuế tài nguyên, thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN); viện trợ không hoàn lại của Chính phủ các nước, các tổ chức quốc tế, các tổ chức khác, các cá nhân ở nước ngoài cho Chính phủ Việt Nam; phí thu từ các hoạt động dịch vụ



BẢNG 1: SỐ BỔ SUNG CÂN ĐỐI TỪ NSTW CHO NSDP CỦA MỘT SỐ TỈNH MIỀN NÚI PHÍA BẮC NĂM 2017 (triệu đồng)

STT	Tỉnh	Tỷ lệ điều tiết phần NSDP được hưởng (%)	Số bổ sung cân đối từ NSTW cho NSDP	Tổng chi cân đối NSDP
1	Hà Giang	100	6.925.012	8.187.072
2	Tuyên Quang	100	4.084.211	5.477.671
3	Cao Bằng	100	5.630.617	6.358.347
4	Lạng Sơn	100	5.685.090	6.917.600
5	Lào Cai	100	4.469.925	7.428.995
6	Yên Bái	100	4.881.309	6.402.059

Nguồn: Phụ lục 03 ban hành kèm theo Nghị quyết số 29/2016/NQ-QH ngày 14/11/2016 của Quốc hội

BẢNG 2: TỶ LỆ PHÂN CHIA NGUỒN THU CHO NSDP CỦA TP. HÀ NỘI VÀ TP. HỒ CHÍ MINH (%)

STT	Tỉnh, thành	Thời kỳ ổn định ngân sách 2011 – 2015	Thời kỳ ổn định ngân sách 2017 – 2020	Tỷ lệ giảm	Số tuyệt đối giảm (triệu đồng)
1	Hà Nội	42	35	7	9.716.497
2	TP. Hồ Chí Minh	23	18	5	8.867.055

Nguồn: Phụ lục ban hành kèm theo Nghị quyết số 29/2016/NQ-QH ngày 14/11/2016 của Quốc hội về phân bổ NSTW 2017 và Nghị quyết số 53/2010/NQ-QH12 ngày 15/11/2010 của Quốc hội về phân bổ NSTW 2011

đảm bảo thực hiện các nhiệm vụ chi theo phân cấp. Đến nay, NSTW phải cấp bổ sung cân đối ngân sách cho 47 tỉnh có nguồn thu không đủ chi tiêu. Ngoài ra, NSNN bổ sung có mục tiêu thông qua các chương trình, dự án, nhiệm vụ cụ thể, trong đó có 16 chương trình mục tiêu quốc gia. Hiện nay, số bổ sung cân đối từ NSTW cho NSDP của một số tỉnh rất lớn, đặc biệt là các tỉnh miền núi, có tỉnh lên tới 88% tổng chi cân đối ngân sách.

Bốn là, sau mỗi thời kỳ ổn định ngân sách, các địa phương phải tăng khả năng tự cân đối, phát triển NSDP, thực hiện giảm dần tỷ lệ bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên so với tổng chi NSDP

do các cơ quan nhà nước trung ương thực hiện...

Theo Luật NSNN 2015, các khoản thu phân chia giữa NSTW và NSDP gồm 5 khoản thu chính: Thuế giá trị gia tăng, trừ thuế GTGT thu từ hàng hóa nhập khẩu; Thuế TNDN trừ thuế TNDN từ hoạt động thăm dò khai thác dầu khí; Thuế thu nhập cá nhân; Thuế TTĐB trừ thuế TTĐB với hàng hóa nhập khẩu; Thuế BVMT trừ thuế BVMT từ hàng hóa nhập khẩu.

Tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa NSTW và ngân sách từng tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương được điều chỉnh trong các thời kỳ ổn định ngân sách khác nhau. Trường hợp đặc biệt phát sinh nguồn thu từ dự án mới đi vào hoạt động trong thời kỳ ổn định ngân sách, Chính phủ trình Quốc hội xem xét, quyết định.

Các khoản thu NSDP hưởng 100% bao gồm thuế tài nguyên, trừ thuế tài nguyên thu từ hoạt động thăm dò, khai thác dầu, khí; thuế môn bài; thuế sử dụng đất nông nghiệp; thuế sử dụng đất phi nông nghiệp; tiền sử dụng đất, trừ tiền sử dụng đất gắn với tài sản trên đất do các cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc trung ương quản lý; tiền cho thuê đất, thuê mặt nước; tiền cho thuê và tiền bán nhà ở thuộc sở hữu nhà nước; lệ phí trước bạ; thu từ hoạt động xổ số kiến thiết; các khoản thu hồi vốn của NSDP đầu tư tại các tổ chức kinh tế... Các khoản thu NSDP được hưởng 100% thường là các khoản thu có giá trị nhỏ.

Ba là, các địa phương chưa tự cân đối được ngân sách sẽ được NSTW bổ sung ngân sách để

hoặc tăng tỷ lệ phần trăm (%) nộp về ngân sách cấp trên đối với các khoản thu phân chia giữa các cấp ngân sách để tăng nguồn lực cho ngân sách cấp trên thực hiện các nhiệm vụ chi quốc gia và phát triển đồng đều giữa các địa phương.

Thời kỳ ổn định ngân sách 2016 – 2020, tỷ lệ phân chia giữa NSTW và NSDP có sự điều chỉnh thay đổi theo hướng tăng tỷ lệ điều tiết cho NSTW, đồng nghĩa với giảm tỷ lệ phân chia cho NSDP so với thời kỳ ổn định ngân sách 2011 – 2015. Quốc hội điều chỉnh giảm tỷ lệ phân bổ cho NSDP các khoản thu phân chia giữa NSTW và NSDP đối với hầu hết các tỉnh, thành phố có nguồn thu NSNN lớn, trong đó có 2 thành phố lớn của Việt Nam là Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh giảm 7% và 5%, tương đương giá trị tuyệt đối là 9.716.497 triệu đồng của Hà Nội và 8.867.055 triệu đồng của TP. Hồ Chí Minh.

Việc xác lập mối quan hệ giữa các cấp ngân sách như vậy có một số tác động tích cực như sau:

Một là, do NSTW giữ vai trò chủ đạo nên nguồn thu lớn được tập trung vào NSTW. Đồng thời, chi từ NSTW lớn hơn nhiều so với chi từ ngân sách các địa phương.

Hai là, việc giảm tỷ lệ phân chia cho NSDP của một số tỉnh có nguồn thu lớn sẽ làm tăng NSTW, tạo điều kiện chuyển nguồn lực cho các địa phương có nguồn thu thấp. Như vậy, việc điều chỉnh giảm tỷ lệ phân chia cho NSDP đang thực hiện theo đúng Luật NSNN, NSTW sẽ có thêm nguồn lực để thực hiện các nhiệm vụ chi quốc gia



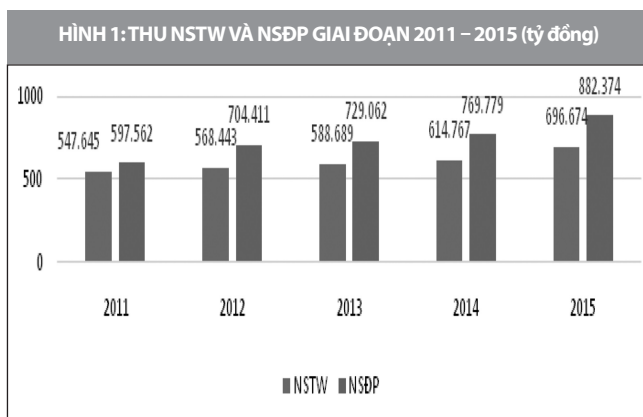
như: an ninh quốc phòng, biến đổi khí hậu, thảm họa, thiên tai, dịch bệnh hay những nhiệm vụ đột xuất khác. Đồng thời, với nguồn lực tập trung, NSTW được chủ động hơn trong việc phân chia cho các địa phương, vùng miền khó khăn, đặc biệt là các tỉnh miền núi, để hướng tới mục tiêu phát triển kinh tế đất nước.

Ba là, giúp được những địa phương có nguồn thu thấp cân đối được ngân sách của cấp mình hướng tới sự phát triển đồng đều giữa các địa phương. Giai đoạn 2011-2016, trong số 63 tỉnh, thành của cả nước, có 13 địa phương nộp ngân sách về Trung ương và 50 địa phương nhận trợ cấp cân đối từ Trung ương do chưa tự cân đối được ngân sách của địa phương mình, do đó sự thay đổi giảm tỷ lệ này sẽ giúp chia sẻ với các địa phương khó khăn, rút ngắn khoảng cách phát triển giữa các địa phương vùng miền.

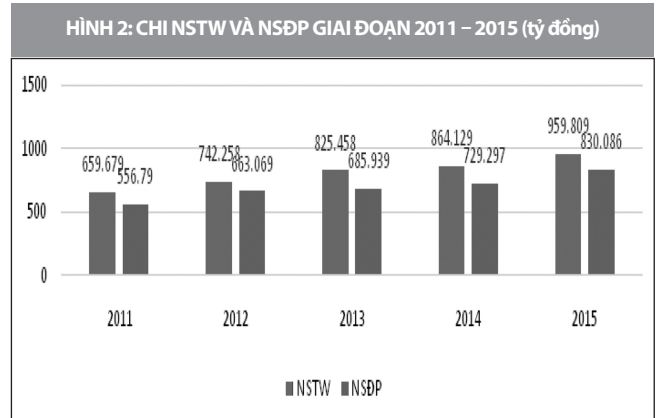
Tuy nhiên, mối quan hệ giữa các cấp ngân sách cũng có một số tồn tại, hạn chế:

Một là, tạo gánh nặng bội chi NSTW. Giá trị nguồn thu của NSTW qua các năm thấp hơn nguồn thu của ngân sách các địa phương. Tuy nhiên, giá trị các khoản chi từ NSTW lớn hơn chi từ NSDP. Thực tế này dẫn tới kết quả là NSTW luôn ở trạng thái bội chi nhưng NSDP lại có số chi thấp hơn số thu. Điều này đặt ra câu hỏi liệu có sự lãng phí về nguồn lực, tại sao trong khi hầu hết các địa phương phải nhận bổ sung ngân sách từ Trung ương, NSTW bội chi cao nhưng nguồn lực chuyển về các địa phương lại không sử dụng hết.

Hai là, tạo nên sự ỷ lại của một số địa phương vào ngân sách cấp trên. Ở nhiều địa phương, số bổ sung có mục tiêu chi đầu tư từ NSTW cho địa phương thậm chí còn lớn hơn nhiều số dự toán chi đầu tư được bố trí từ nguồn lực cân đối của địa phương. Những năm trước, Trung ương thường cam kết với địa phương hỗ trợ danh mục các dự án đầu tư mà ít chú ý đến quá trình triển khai



Nguồn: Quyết toán NSNN năm 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 của Bộ Tài chính



Nguồn: Quyết toán NSNN năm 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 của Bộ Tài chính

thực hiện, dẫn tới nhiều công trình kéo dài, thay đổi tổng mức đầu tư, việc bố trí nguồn lực của NSDP theo dự kiến ban đầu trong nhiều dự án là hầu như không có.

Do được NSTW cấp bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu nếu thu không đủ chi do đó các địa phương nghèo thiếu động cơ cân đối ngân sách, đồng thời có xu hướng tăng chi tiêu để không phải vào nhóm điều tiết về Trung ương. Do được chi tiêu, đầu tư bằng nguồn tiền cấp từ NSTW, thực chất là từ nguồn thu của các địa phương khác nên trách nhiệm trong quản lý, sử dụng vốn đầu tư rất thấp. Nói cách khác, khi địa phương đi xin được tiền và chi tiêu, đầu tư bằng tiền không phải do địa phương mình làm ra, lại không có nghĩa vụ phải trả nợ nên việc không quan tâm đến hiệu quả chi tiêu, đầu tư, phổ biến tình trạng thất thoát, lãng phí trong đầu tư là tất yếu. Trách nhiệm giám sát của hội đồng, của dân cư địa phương không cao.

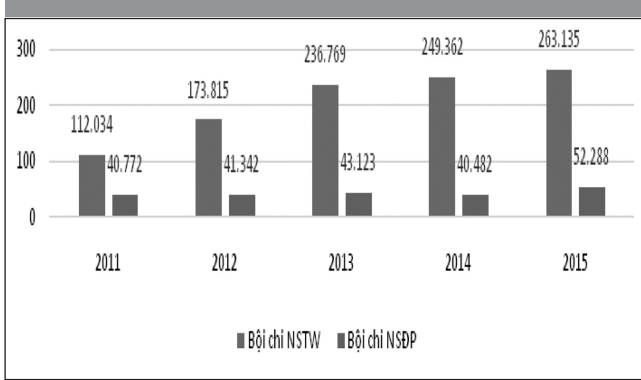
Nếu chỉ được chi tiêu trong phạm vi nguồn thu của địa phương, chắc chắn các địa phương phải chú ý đến tính hiệu quả trong chi tiêu. Người dân, doanh nghiệp tại địa phương có động lực để giám sát mục đích và hiệu quả của việc sử dụng nguồn thu mà Nhà nước rút ra từ các hoạt động kinh tế, từ thu nhập của họ.

Vai trò chủ đạo của NSTW trong những năm qua vẫn được giữ nguyên, thậm chí còn tăng cường vì nguồn thu qua các năm tăng lên khá nhanh nhưng tính chủ động của NSDP vẫn không được cải thiện. Số tỉnh, thành có khả năng tự cân đối ngân sách mà không cần sự hỗ trợ của NSTW không tăng lên bao nhiêu so với thời điểm trước khi thực hiện Luật NSNN năm 2002...

Ba là, làm giảm động lực của các địa phương hiện đang đóng góp lớn cho thu NSNN. Làm thế nào để khuyến khích tăng thu tại các địa phương đang có đóng góp lớn cho NSNN cũng như các địa phương có tiềm năng là việc làm quan trọng



HÌNH 3: BỘI CHI NSTW VÀ THẶNG DƯ NSDP GIAI ĐOẠN 2011 – 2015



Nguồn: Quyết toán NSNN năm 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 của Bộ Tài chính

của mỗi quốc gia và của từng địa phương. Tuy nhiên, hiện tại việc tăng tỷ lệ điều tiết cho NSTW, giảm tỷ lệ điều tiết cho NSDP của một số tỉnh làm giảm động lực của các địa phương đang đóng góp lớn cho NSNN, giảm tính chủ động trong việc thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - xã hội mà địa phương đã xây dựng do nguồn lực bị hạn chế, bị điều chuyển về NSTW.

Một số đề xuất

Để bảo đảm các nhu cầu chi tiêu và nâng cao tính bền vững của ngân sách nhà nước, một số giải pháp có thể cân nhắc thực hiện gồm:

Thứ nhất, cần nhận thức đúng đắn về vai trò chủ đạo của NSTW. Theo đó, vai trò chủ đạo không nằm ở giá trị nguồn thu về NSTW mà ở lĩnh vực sử dụng NSTW. Đó phải là các lĩnh vực ưu tiên, hiệu quả, có tác động lan tỏa, kết nối phát triển cho các địa phương. Sử dụng NSTW đầu tư dàn trải, thiếu hiệu quả sẽ tạo ra sự lãng phí nguồn lực to lớn cho cả quốc gia.

Thứ hai, về phạm vi phân chia nguồn thu, các khoản thu phân chia giữa NSTW và NSDP áp dụng cho tất cả các địa phương là như nhau, không có sự phân biệt về điều kiện, hoàn cảnh và nguồn thu cụ thể từng địa phương. Việc xác định phạm vi nguồn thu phân chia giữa NSTW và NSDP cần được cân nhắc sao cho phù hợp với đặc thù, nguồn lực, nguồn thu của từng địa phương nhằm đảm bảo các địa phương có thể tự cân đối được ngân sách của mình.

Thứ ba, về tỷ lệ phân chia các nguồn thu, việc áp dụng tỷ lệ phân chia khác nhau giữa các địa phương và một tỷ lệ như nhau của các nguồn thu phân chia trong cùng một địa phương như Việt Nam hiện nay là khác với nhiều quốc gia. Với hầu hết các nước, việc phân chia ngân sách đều dựa trên nguyên tắc xác lập một tỷ lệ phân chia cố định cho từng loại thuế thuộc nhóm phân chia

giữa Trung ương với địa phương và áp dụng cho tất cả các địa phương.

Để khắc phục được điều này, Việt Nam có thể chuyển sang áp dụng tỷ lệ cứng đối với các sắc thuế chia sẻ cho tất cả tỉnh, thành như đa số các nước trên thế giới áp dụng mà không ảnh hưởng đáng kể đến thu NSTW hiện nay.

Ưu điểm của cách phân chia này là tạo ra một tỷ lệ đóng góp công bằng cho tất cả các tỉnh, thành. Những địa phương có thặng dư ngân sách sẽ tìm cách phát triển cơ sở thuế để tăng nguồn thu, qua đó được giữ lại cho địa phương mình nhiều hơn để chi cho đầu tư phát triển.

Các tỉnh này sẽ có động lực xây dựng kế hoạch chi tiêu dài hạn một cách hiệu quả để không những đảm bảo cân đối ngân sách mà còn nuôi dưỡng được nguồn thu trong tương lai.

Trong khi đó, các tỉnh thâm hụt ngân sách sẽ bị đối diện với một nguồn trợ cấp từ NSTW. Để có thể mở rộng ngân sách chi tiêu, các tỉnh này buộc phải sử dụng ngân sách có hiệu quả hơn để gia tăng nguồn thu. Kết quả là, tỷ lệ trợ cấp từ NSTW sẽ giảm dần, Nhà nước sẽ có điều kiện tốt hơn để cân đối ngân sách cũng như có nhiều ngân sách hơn để sử dụng cho các mục tiêu phát triển quốc gia.

Thứ tư, tăng tính chủ động cho NSDP. Cho phép các địa phương có lợi thế trong một số ngành, lĩnh vực giữ lại nhiều hơn các nguồn thu từ các ngành nghề, lĩnh vực đó để khuyến khích tăng thu. Chẳng hạn, ở một số địa phương có cửa khẩu, có thể cho phép hưởng thêm các nguồn thu từ hoạt động xuất nhập khẩu.

NSNN là một nguồn lực vật chất quan trọng để thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội của mỗi quốc gia cũng như ở Việt Nam. Tùy theo mô hình tổ chức bộ máy nhà nước, các quốc gia sẽ xác lập mô hình quản lý NSNN các cấp theo các nguyên tắc riêng cho phù hợp. Xác định mối quan hệ hợp lý giữa NSTW và địa phương có ý nghĩa vô cùng quan trọng trong việc thúc đẩy, tạo động lực cho các địa phương phát triển kinh tế - xã hội, đồng thời tạo sự phát triển đồng đều giữa các địa phương.

Tài liệu tham khảo:

1. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam, Luật NSNN 2015;
2. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam, Luật NSNN 2002;
3. Nghị quyết số 53/2010/NQ-QH12 ngày 15/11/2010 của Quốc hội về phân bổ NSTW 2011;
4. Nghị quyết số 29/2016/NQ-QH14 ngày 14/11/2016 của Quốc hội về phân bổ NSTW 2017.