



ĐỔI MỚI PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TẠI VIỆT NAM: THỰC TRẠNG VÀ KHUYẾN NGHỊ

VŨ THỊ PHƯỢNG

Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước là một nội dung quan trọng của quản lý ngân sách nhà nước. Mục tiêu cốt lõi của phân cấp quản lý hoạt động này là nhằm đảm bảo các nguồn lực tài chính quốc gia được huy động và phân phối sử dụng một cách hiệu quả nhất, đồng thời, đảm bảo tính chủ động, sáng tạo trong hoạt động khai thác, sử dụng vốn ngân sách nhà nước, sự hài hòa về quyền lực trong quản lý kinh tế - xã hội và quản lý ngân sách của các cấp chính quyền. Bài viết trao đổi về phân cấp quản lý ngân sách nhà nước, thực trạng hiện nay tại Việt Nam và đưa ra một số khuyến nghị nhằm đổi mới phân cấp quản lý ngân sách nhà nước trong thời gian tới.

Từ khóa: Phân cấp quản lý, ngân sách nhà nước, ngân sách trung ương

STATE BUDGET MANAGEMENT DECENTRALIZATION REFORM IN VIETNAM: SITUATION AND RECOMMENDATIONS

Vu Thi Phuong

Decentralization of state budget management is an important content of state budget management. The main objective of this process is to ensure that national financial resources are mobilized and distributed in the most effective way, at the same time, ensure the initiative and creativity in the use of state budget capital, the harmonization of power in socio-economic management and budget management at all levels. The article discusses the issue of decentralization of state budget management, the current situation in Vietnam and makes recommendations on reforming the decentralization of state budget management in the coming time.

Keywords: Decentralization of state budget management, central budget

Ngày nhận bài: 11/4/2023

Ngày hoàn thiện biên tập: 18/4/2023

Ngày duyệt đăng: 25/4/2023

Tổng quan về phân cấp ngân sách nhà nước

Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

Phân cấp quản lý NSNN được hiểu là việc Nhà nước phân bổ theo quy định pháp luật về quyền hạn, trách nhiệm của các cấp chính quyền nhà nước về việc quản lý các khoản chi, khoản thu của NSNN cho các cấp nhà nước, từ đó nhằm bảo đảm giải quyết các vấn đề, nhiệm vụ quan trọng về phát triển kinh tế - xã hội, văn hóa tại các địa phương mà các

cấp chính quyền nhà nước này đang quản lý. Nói cách khác, phân cấp quản lý NSNN là việc xử lý các mối quan hệ giữa các cấp chính quyền nhà nước từ địa phương đến trung ương trong hoạt động của NSNN, hình thành một cơ chế phân chia ranh giới quyền lực về quản lý NSNN giữa các cấp chính quyền từ địa phương đến Trung ương.

Tại Việt Nam, theo quy định tại Khoản 16 Điều 4 Luật NSNN năm 2015, phân cấp quản lý ngân sách là việc xác định phạm vi, trách nhiệm và quyền hạn của chính quyền các cấp, các đơn vị dự toán ngân sách trong việc quản lý NSNN phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế - xã hội.

Vai trò của phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

- Đối với quản lý hành chính nhà nước: Việc phân cấp quản lý NSNN là công cụ cần thiết khách quan để phục vụ cho việc phân cấp quản lý hành chính và có tác động quan trọng đến hiệu quả của quản lý hành chính từ trung ương đến địa phương. NSNN cung cấp phương tiện tài chính cho các cấp chính quyền nhà nước từ Trung ương đến địa phương hoạt động. Một cơ chế phân cấp quản lý ngân sách hợp lý sẽ tạo điều kiện giúp chính quyền nhà nước thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ của mình. Ngược lại sẽ gây cản trở, khó khăn đối với quá trình quản lý của các cấp hành chính nhà nước.

- Đối với điều hành vĩ mô nền kinh tế: Cơ chế phân cấp quản lý NSNN có tác động quan trọng đến hoạt động điều hành vĩ mô nền kinh tế của Nhà nước thông qua chính sách tài khoá, vì mức độ phân cấp giữa trung ương và địa phương có tác động lớn



đối với mục tiêu điều chỉnh kinh tế bằng chính sách tài khoá của Nhà nước. Nếu mức độ phân cấp tập trung về phía Trung ương lớn thì quá trình điều chỉnh được thực thi nhanh hơn và ngược lại nếu mức độ phân cấp tập trung về phía địa phương nhiều hơn sẽ dẫn đến thời gian điều chỉnh chậm hơn bởi vì khi địa phương được phân cấp mạnh thì quyền hạn trong thu, chi ngân sách địa phương được mở rộng và linh hoạt hơn.

Thực trạng phân cấp quản lý ngân sách nhà nước ở Việt Nam

Kết quả đạt được

Ở Việt Nam, việc phân cấp quản lý NSNN trong hệ thống chính quyền nhà nước qua các thời kì có sự khác biệt. Sau Cách mạng tháng Tám, việc phân định cấp quản lý NSNN gồm: Cấp trung ương, cấp kỳ (Bắc Kỳ, Trung Kỳ, Nam Kỳ) và cơ quan quản lý ở xã. Trong một thời kì dài, ngân sách xã, thị trấn không thuộc hệ thống NSNN nên chính quyền cấp xã không được xem là cấp quản lý NSNN. Nghị quyết số 138/HĐBT ngày 19/11/1983 của Hội đồng Bộ trưởng là văn bản pháp luật đầu tiên quy định hệ thống NSNN gồm 4 cấp: Trung ương, tỉnh, huyện, xã và các cấp chính quyền nhà nước tương ứng đều được giao trách nhiệm, quyền hạn trong quản lý NSNN.

Trong giai đoạn 1990-1996, Chính phủ đã có ý tưởng xem xét lại cơ cấu các cấp trong hệ thống NSNN theo hướng giảm bớt cấp ngân sách trung gian, cụ thể là ngân sách cấp huyện. Theo đó, đã có một số địa phương được giao làm thí điểm mô hình tổ chức hệ thống NSNN không có ngân sách huyện, tuy nhiên, ý tưởng này không thuyết phục được đa số các đại biểu Quốc hội khi thảo luận và biểu quyết thông qua Luật NSNN 1996. Vì vậy, mô hình hệ thống NSNN với cơ cấu 04 cấp vẫn được duy trì và được thể chế hóa ở cấp độ cao trong Luật NSNN năm 1996.

Từ năm 2002, theo quy định của Luật NSNN 2002, NSNN 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 HĐND và ủy ban nhân dân. Kể từ khi Luật NSNN năm 2015 có hiệu lực thi hành, việc phân cấp quản lý ngân sách đã tuân thủ theo những nguyên tắc cơ bản, ổn định, rõ ràng, đảm bảo được tính minh bạch, công khai, đảm bảo tính chủ động của chính quyền các cấp ở địa phương và quản lý tập trung của Trung ương. Việc phân cấp quản lý NSNN được quy định trong Luật NSNN năm 2015 đã tạo ra sự chủ động cần thiết cho các cấp chính quyền từ địa phương đến trung ương. Đặc biệt, làm gia tăng tính linh hoạt, dân chủ, hiệu quả và

trách nhiệm của các cấp chính quyền trong việc cung cấp các dịch vụ và hàng hoá công cộng.

Theo Nguyễn Minh Tân (2021), trong những năm qua, việc thực hiện phân cấp quản lý NSNN ở Việt Nam đã góp phần ổn định tình hình thu - chi và cân đối NSNN. Cơ chế phân cấp quản lý NSNN đã tạo tính chủ động, năng động, sáng tạo cho chính quyền địa phương khai thác các tiềm năng và thế mạnh của mình. Theo đó, từ khi áp dụng Luật NSNN năm 2015 (có hiệu lực thi hành từ năm ngân sách 2017), tỷ lệ động viên vào NSNN chiếm khoảng 24 - 25% GDP, vừa tạo điều kiện cho các doanh nghiệp tăng tích lũy vốn để phát triển sản xuất kinh doanh, vừa bảo đảm nhu cầu chi tiêu của Nhà nước cho các nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, đối ngoại. Thu ngân sách không những đảm bảo đủ chi thường xuyên, mà có phần tích lũy cho dự trữ, dự phòng, đầu tư phát triển và trả nợ.

Bên cạnh đó, việc thực hiện phân cấp quản lý NSNN đảm bảo thực quyền của Quốc hội, tăng tính chủ động của HĐND các cấp trong việc quyết định dự toán ngân sách, quyết định phân bổ ngân sách và phê chuẩn quyết toán ngân sách. Mặt khác, nhờ đẩy mạnh cơ chế phân cấp quản lý NSNN nên chính quyền địa phương đã quan tâm nhiều hơn đến nguồn thu và bố trí chi tiêu hợp lý, vừa tạo thêm nguồn thu, vừa đôn đốc thu để thu đúng, thu đủ theo luật định. Thực tiễn cho thấy, từ năm 2017 đến nay, mặc dù chịu thiệt hại nặng nề của thiên tai, dịch bệnh và tác động bất lợi trên thị trường quốc tế, khu vực, cùng với các tác động khác từ việc tham gia các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới nhưng thu NSNN vẫn vượt dự toán được giao: Năm 2018 vượt 8%, năm 2019 vượt 9,9%, năm 2020 số thu ngân sách giảm 2% (do dịch bệnh COVID-19), năm 2021 vượt 1,7%, năm 2022 vượt 27,8% dự toán...

Trong giai đoạn 2016-2022, hầu hết các tỉnh, thành phố đều có số thu ngân sách đạt khá so với dự toán, nhiều tỉnh/thành phố có số vượt thu lớn. Kết quả này khẳng định vai trò của HĐND cấp tỉnh trong quản lý thu chi NSNN. HĐND cấp tỉnh không chỉ có quyền quyết định ngân sách cấp mình, mà còn quyết định phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cho các cấp dưới tỉnh; quyết định tỷ lệ % phân chia các khoản thu giữa các cấp ngân sách địa phương; quyết định thu phí, lệ phí và các khoản đóng góp của nhân dân trên địa bàn... Trong quá trình giám sát thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội ở địa phương, HĐND đã phát huy khá tốt vai trò của mình thông qua việc thường xuyên kiểm tra tiến độ thu, chi ngân sách, từ đó yêu cầu chính quyền kịp thời đưa ra các giải pháp để hoàn thành nhiệm vụ thu, chi ngân sách đảm bảo tiết kiệm, hiệu quả.



Một số hạn chế, thách thức

- Phân cấp quản lý NSNN về hình thức mang tính tập trung, nhưng trên thực tế quản lý phân tán; mô hình phân cấp của các tỉnh không thống nhất, chưa phản ánh được đặc điểm của từng loại đơn vị hành chính, nhất là các đô thị.

- Ngân sách Trung ương chưa bảo đảm vai trò chủ đạo, khó thực hiện tốt các nhiệm vụ chi đầu tư phát triển theo quy định của Luật NSNN. Trong các báo cáo về đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021 - 2025, cơ cấu NSNN, vốn đầu tư nguồn ngân sách Trung ương chỉ bằng 44,4%, nguồn ngân sách địa phương đạt 55,6% tổng số thực hiện. Trong một số năm gần đây, tỷ trọng chi đầu tư nguồn ngân sách Trung ương trong tổng chi đầu tư phát triển nguồn NSNN có xu hướng giảm dần.

- Phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách chưa hợp lý, chưa phát huy tính chủ động, năng động của các cấp chính quyền địa phương; Phân cấp về thẩm quyền ban hành các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách còn chưa hợp lý.

- Quy trình NSNN phức tạp, qua nhiều khâu, nhiều lần cùng một cấp, làm tốn thời gian và công sức của đơn vị thụ hưởng ngân sách. Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định: HĐND quyết định dự toán ngân sách địa phương. Như vậy, có 2 cơ quan (Quốc hội, HĐND) đều quyết định dự toán ngân sách địa phương. Điều này dẫn đến chồng chéo trong quy trình ngân sách.

Một vài kiến nghị

Trên cơ sở định hướng trên, thời gian tới, cần tiếp tục đẩy mạnh việc phân cấp quản lý NSNN, khắc phục những hạn chế, bất cập trên, trong đó tập trung triển khai các giải pháp sau:

Một là, nghiên cứu sớm sửa đổi Luật NSNN, quán triệt phân cấp NSNN theo hướng phải bảo đảm vai trò chủ đạo của ngân sách Trung ương. Đồng thời, rà soát, đề xuất sửa đổi các luật có liên quan để phân định rõ hơn quyền và trách nhiệm giữa Trung ương và địa phương; cân nhắc trong việc điều tiết khoản thu ngân sách Trung ương về địa phương nhằm bảo đảm vai trò chủ đạo của ngân sách Trung ương, vừa bảo đảm cho phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương.

Hai là, đẩy mạnh phân cấp quản lý, gắn quyền hạn với trách nhiệm, thực hiện công khai, minh bạch ngân sách và tăng cường trách nhiệm giải trình. Trong quá trình thực hiện phân cấp cần lấy thực tiễn làm thước đo, đi đôi với tăng cường giám sát của cơ quan có thẩm quyền, đẩy mạnh giám sát của cộng đồng đối với hoạt động thu - chi NSNN.

Ba là, đổi mới phân cấp thu, chi NSNN nhằm bảo

đảm vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương. Theo Nguyễn Minh Tân (2021), cần tăng cường tiềm lực ngân sách trung ương thông qua cơ chế phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương đối với một số khoản thuế, chẳng hạn như: Điều chỉnh hợp lý mức điều tiết về ngân sách trung ương đối với thuế tiêu thụ đặc biệt đánh vào mặt hàng thuốc lá, rượu bia, xăng dầu, ô tô; ngân sách địa phương chỉ hưởng 100% đối với thuế tiêu thụ đặc biệt các mặt hàng dịch vụ mà người tiêu dùng sử dụng tại địa phương đó... Trong khi đó, theo Phạm Ngọc Dũng (2019), về nguyên tắc vẫn phải tập trung những nguồn thu lớn, quan trọng về ngân sách trung ương. Các địa phương tích cực chủ động khai thác, nuôi dưỡng nguồn thu gắn với kinh tế địa phương chủ động cân đối ngân sách.

Bốn là, hoàn thiện quy định về phân định nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của các cấp chính quyền. Đồng thời, cần sửa đổi quy định để Quốc hội quyết định tổng mức bội chi ngân sách hàng năm và chính quyền địa phương được quyền vay trong tổng mức bội chi ngân sách hàng năm và cho phép chính quyền địa phương có quyền tự chủ nhất định trong việc quyết định nguồn thu và phân bổ nguồn lực theo ưu tiên của địa phương.

Năm là, tăng cường nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội và HĐND. Theo Nguyễn Minh Tân (2021), Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, quyết định dự toán NSNN, phân bổ ngân sách trung ương và phê chuẩn quyết toán NSNN. Trong thời gian tới, cần hướng đến việc thực hiện cơ chế: Quốc hội chỉ quyết định dự toán ngân sách trung ương, phân bổ ngân sách trung ương và thông qua báo cáo tổng hợp dự toán NSNN. HĐND các cấp quyết định dự toán ngân sách cấp mình, phân bổ dự toán ngân sách địa phương cho từng đơn vị sử dụng ngân sách cấp I ở địa phương; quyết định số bổ sung của ngân sách cấp mình cho ngân sách cấp dưới (nếu có). 

Tài liệu tham khảo:

1. Quốc hội (2015), Luật Ngân sách nhà nước số 83/2015/QH13;
2. Nguyễn Minh Tân (2021), Những vấn đề đặt ra trong phân cấp quản lý ngân sách nhà nước, Tạp chí Tài chính số kỳ 2 tháng 10/2021;
3. Tô Thị Phương Dung (2023), Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước là gì? Tại sao cần thiết? <https://luatminhkhue.vn/phan-cap-quan-ly-ngan-sach-nha-nuoc-la-gi.aspx>;
4. Nhật An (2021), Đổi mới cơ chế phân cấp ngân sách nhà nước, Báo Đại biểu nhân dân điện tử.

Thông tin tác giả:

ThS. Vũ Thị Phương

Trường Đại học Công nghiệp - Quảng Ninh

Email: vuphuong.pkt@gmail.com