# PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC: THỰC TRẠNG VÀ KHUYẾN NGHỊ

**PGS., TS. PHẠM NGỌC DŨNG** – *Học viện Tài chính* *

***Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước là một nội dung quan trọng của quản lý ngân sách nhà nước. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước không chỉ liên quan đến công tác quản lý ngân sách mà còn liên quan đến tổ chức bộ máy nhà nước và các vấn đề kinh tế - xã hội. Bài viết đánh giá thực trạng hệ thống ngân sách và phân cấp quản lý ngân sách nhà nước ở Việt Nam thời gian qua và đề xuất một số khuyến nghị nhằm hoàn thiện phân cấp quản lý ngân sách nhà nước theo hướng bền vững.***

*Từ khóa: Ngân sách nhà nước, kinh tế - xã hội, phân cấp quản lý ngân sách nhà nước*

**DECENTRALIZATION IN THE STATE BUDGET MANAGEMENT: SITUATION AND RECOMMENDATIONS**

**Pham Ngoc Dzung** - *Academy of Finance*

*Decentralization of the state budget is an important content of the state budget management, decentralization is not only related to the state budget management but also the state organization and other socio-economic issues. This paper evaluates the practical system of state budget and decentralization in state budget management of Vietnam recent years and proposes recommendations to improve it in the manner of sustainability.*

*Keywords: State budget, socio-economic, decentralization of state budget management*

*Ngày nhận bài: 14/2/2019*
*Ngày hoàn thiện biên tập: 4/3/2019*
*Ngày duyệt đăng: 8/3/2019*

## Thực trạng hệ thống ngân sách và phân cấp quản lý ngân sách nhà nước ở Việt Nam

Mục tiêu cốt lõi của phân cấp quản lý ngân sách nhà nước (NSNN) 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 NSNN, sự hài hòa về quyền lực trong quản lý kinh tế - xã hội và quản lý ngân sách của các cấp chính quyền.

Nội dung của phân cấp quản lý NSNN gồm 5 vấn đề chính: Phân chia nguồn thu giữa các cấp ngân sách; Giao nhiệm vụ chi cho các cấp; Các khoản bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới; Vay nợ của chính quyền địa phương; Vấn đề trao quyền tự chủ cho các đơn vị sử dụng vốn NSNN.

Để phân cấp quản lý ngân sách hợp lý, đáp ứng nhiệm vụ của hệ thống chính quyền các cấp, cần xây dựng một hệ thống các cấp NSNN phù hợp và gắn kết với hệ thống tổ chức bộ máy nhà nước từ trung ương đến địa phương. Một hệ thống phân cấp ngân sách lý tưởng phải đảm bảo tính minh bạch và xác định rõ quyền hạn, trách nhiệm của các cấp chính quyền trong việc huy động phân bổ, sử dụng các nguồn lực tài chính quốc gia. Thực hiện mục tiêu này, hệ thống NSNN ở Việt Nam đã từng bước được xây dựng và hoàn thiện, phù hợp với từng giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, cụ thể như sau:

*Giai đoạn 1945 – 1972:* Ngay sau ngày giành được độc lập, Chính phủ nước Việt Nam dân chủ cộng hòa đã rất chú trọng đến việc xây dựng một hệ thống NSNN. Bởi vậy, một hệ thống NSNN gọn nhẹ với 2 cấp (ngân sách trung ương và ngân sách tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương) đã được thiết lập; trong đó, nhiệm vụ quản lý NSNN được tập trung chủ yếu từ Chính phủ.

*Giai đoạn 1973 – 1983:* Để hoàn thành được cả 2 mục tiêu cao cả (Giải phóng miền Nam thống nhất đất nước; và xây dựng Chủ nghĩa xã hội ở miền Bắc), ngày 08/4/1972 Hội đồng Chính phủ đã thông qua Nghị định số 64 - CP về việc Ban hành Điều lệ ngân sách xã. Kể từ đó ngân sách xã đã trở thành một cấp ngân sách và được quản lý thống nhất khung pháp lý của NSNN.

***Email:** dung_phmngc@yahoo.com*

*Giai đoạn 1984 – 1989:* Hội đồng Bộ trưởng đã ban hành Nghị quyết số 138/HĐBT về Cải tiến chế độ phân cấp quản lý ngân sách cho địa phương. Một trong những mục tiêu cơ bản mà Nghị quyết 138/HĐBT hướng tới là "… cần cải tiến việc xây dựng và quản lý ngân sách huyện (và đơn vị hành chính tương đương) để chính quyền huyện thật sự trở thành một cấp quản lý ngân sách. Ngân sách xã là một bộ phận cấu thành của ngân sách huyện. Toàn bộ ngân sách địa phương (cả 3 cấp tỉnh, huyện, xã) là một bộ phận cấu thành của NSNN". Theo đó, mô hình hệ thống NSNN đầy đủ 4 cấp đã được thể chế hóa và đi vào vận hành tương đối đồng bộ, nhằm hướng tới vừa tăng tiềm lực tài chính cho Chính phủ vừa phát huy quyền chủ động cho chính quyền địa phương.

*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 hợp lý và 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.

*Giai đoạn 1997 đến nay:* Luật NSNN 1996 đã chính thức có hiệu lực kể từ năm ngân sách 1997, Theo đó, mô hình tổ chức hệ thống NSNN vẫn bao gồm 4 cấp: Trung ương, tỉnh, huyện, xã.

Từ khi có luật NSNN 1996, sau nhiều lần sửa đổi bổ sung, đến nay, luật NSNN 2015 hiện hành, sau hơn 1 năm thực hiện, cơ chế phân cấp quản lý NSNN đã có những tiến bộ nhất định, tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được cũng bộc lộ không ít tồn tại, vướng mắc.

**Những kết quả đạt được**

Trong những năm qua, phân cấp quản lý NSNN nhằm đảm bảo các nguồn lực tài chính quốc gia được huy động và phân phối sử dụng một cách hiệu quả nhất và đạt được những kết quả quan trọng sau:

*Thứ nhất:* đảm bảo thực quyền của Quốc hội, tăng tính chủ động của Hội đồng nhân dân các cấp trong việc quyết định dự toán ngân sách, quyết định phân bổ ngân sách và phê chuẩn quyết toán ngân sách.

Luật NSNN quy định Quốc hội thảo luận và quyết định phân bổ ngân sách chi tiết theo lĩnh vực đến từng bộ, cơ quan trung ương và mức bổ sung từ NSTW cho từng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã thể hiện quyền lực tối cao của cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân trong quyết định NSNN.

*Thứ hai,* phân cấp quản lý ngân sách theo Luật NSNN năm 2015 đã góp phần thúc đẩy nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác quản lý NSNN. Việc ban hành và thực hiện chính sách chế độ mới làm tăng chi ngân sách, tình trạng cấp ban hành chính sách phải có giải pháp đảm bảo nguồn tài chính phù hợp với khả năng cân đối ngân sách của từng cấp.

*Thứ ba,* phân cấp quản lý NSNN đã đảm bảo vai trò chủ đạo của NSTW.

Việc quy định NSTW giữ vai trò chủ đạo và hưởng các nguồn thu quan trọng đã đủ nguồn lực để thực hiện các nhiệm vụ trọng yếu của quốc gia; Đảm bảo nguồn lực để bổ sung cho các địa phương khó khăn, thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các vùng miền, qua đó góp phần nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho người dân, từng bước phát triển kinh tế xã hội ở các tỉnh nghèo, các xã vùng sâu, vùng xa.

*Thứ tư,* cơ chế phân cấp quản lý NSNN đã giao quyền chủ động cho các địa phương tăng thu, tiết kiệm chi NSNN để có nguồn lực phát triển kinh tế xã hội trên địa bàn. Cơ chế phân cấp cụ thể nguồn thu, nhiệm vụ chi cho các cấp ngân sách đã khuyến khích chính quyền địa phương: Chủ động trong việc xác định, bồi dưỡng nguồn thu, tăng thu ngân sách để thực hiện các nhiệm vụ chi đã được phân cấp, với cơ chế: tăng thu thì tăng chi, giảm thu thì giảm chi đã khắc phục được tình trạng ỷ lại vào cấp trên.

Mặc dù, hoạt động phân cấp quản lý NSNN trong những năm qua đã từng bước hoàn thiện nhưng vẫn còn những tồn tại, hạn chế. Cụ thể, hệ thống NSNN Việt Nam hiện nay được tổ chức theo mô hình lồng ghép. Sự lồng ghép trong hệ thống NSNN dẫn đến sự chồng chéo về thẩm quyền, hạn chế tính độc lập và quyền hạn của các cấp ngân sách; giảm tính hiệu quả, công khai, minh bạch trong việc lập, quyết định, giao dự toán ngân sách, sử dụng ngân sách và quyết toán NSNN. Mặt khác, do tính lồng ghép trong hệ thống NSNN nên thời gian lập, giao dự toán bị kéo dài, ảnh hưởng đến công tác quản lý, điều hành NSNN.

Quy mô thu ngân sách có xu hướng giảm dần, trong khi nhu cầu chi vẫn rất lớn, dẫn tới những căng thẳng trong cân đối thu – chi. Quy mô thu ngân sách giảm một phần do phụ thuộc nhiều vào thu từ xuất nhập khẩu. Thu nội địa tăng chậm, một phần do giảm nghĩa vụ đóng góp, hỗ trợ tích tụ vốn, đầu tư, nâng cao năng lực cạnh tranh.

Mặt khác, cơ sở thu ngân sách từ thuế giá trị gia tăng (GTGT) hiện hành của Việt Nam bị thu hẹp khá nhiều do có tới 25 nhóm hàng hóa, dịch vụ không thuộc diện chịu thuế GTGT. So với thông lệ quốc tế (thường từ 4 - 8 nhóm), số lượng hàng hóa, dịch vụ

không chịu thuế GTGT của Việt Nam còn khá nhiều nên đã trực tiếp tác động đến nguồn thu.

Xét theo phân cấp nguồn thu ngân sách giữa NSTW và NSĐP (Bảng 1) cho thấy, thu NSĐP có xu hướng tăng, trong khi thu NSTW có xu hướng giảm, thực tế này ảnh hưởng đến vai trò chủ đạo của NSTW. Thu NSĐP trong các năm gần đây có xu hướng tăng cả về quy mô và tỷ trọng, trong đó quy mô thu NSĐP giai đoạn 2011- 2015 tăng khoảng 2,5 lần so với 5 năm trước, cao hơn mức tăng thu NSNN nói chung (khoảng 2 lần); tỷ trọng thu NSĐP trong tổng thu NSNN tăng từ 32,4% giai đoạn 2006-2010 lên 36,2% giai đoạn 2011-2015, tăng tính tự chủ cho NSĐP.

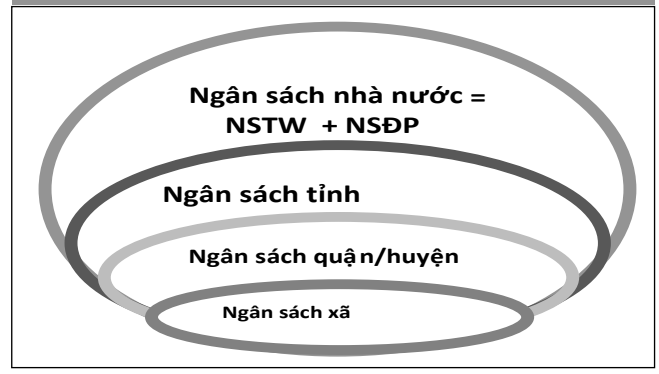
Vai trò chủ đạo của NSTW được bảo đảm trong giai đoạn 2011-2015, nhưng có xu hướng giảm trong những năm gần đây. Cụ thể, tỷ trọng thu NSTW từ 63,7% tổng thu NSNN giai đoạn 2011-2016 xuống còn khoảng 59% tổng thu NSNN năm 2016-2017.

Về giao nhiệm vụ chi NSNN: Phân cấp nhiệm vụ chi ngân sách phải phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế xã hội. Tuy nhiên, việc phân cấp quản lý kinh tế - xã hội ở Việt Nam hiện nay đối với một số lĩnh vực còn chồng chéo, dẫn đến những khó khăn trong phân cấp nhiệm vụ chi.

Cùng với xu hướng của thu NSNN, tỷ trọng chi NSTW trong tổng chi NSNN có xu hướng giảm từ 55,2% (năm 2006) xuống còn 49,2% (năm 2018); tỷ trọng chi cho đầu tư phát triển giảm từ 33,3% giai đoạn 2006-2010 xuống còn khoảng 26-27% giai đoạn 2011-2015. Tỷ trọng các khoản chi trực tiếp của NSTW có xu hướng giảm nhanh, ảnh hưởng tới nguyên tắc hiến định về vai trò chủ đạo của NSTW, do phần lớn các chính sách an sinh xã hội ban hành đều gắn với đối tượng ở địa phương, NSTW phải hỗ trợ cho NSĐP để thực hiện. Chi đầu tư phát triển của các bộ, cơ quan trung ương quản lý giai đoạn 2011-2015 chỉ còn chiếm 26-27% tổng chi đầu tư phát triển nguồn NSNN; đây là một nguyên nhân dẫn đến đầu tư phân tán, hiệu quả chưa cao; hạn chế khả năng đầu tư dứt điểm các công trình trọng yếu.

Cùng với nỗ lực giảm lạm phát, khi chỉ số giá tiêu dùng (CPI) năm 2008 lên tới 22,97%, tốc độ tăng chi NSTW cũng được điều chỉnh giảm mạnh vào năm 2009. Tuy nhiên, chi NSĐP, đặc biệt là chi đầu tư

**HÌNH 1. MÔ HÌNH NGÂN SÁCH LỒNG GHÉP Ở VIỆT NAM**




*Nguồn: Tổng hợp của tác giả*

NSĐP lại tiếp tục tăng rất mạnh, tương ứng là 34% và 59%.

Về bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới: Số bổ sung cân đối từ NSTW cho NSĐP được ổn định trong thời kỳ ổn định ngân sách địa phương, dẫn đến nhiều địa phương có số thu trên địa bàn địa thấp. Số thu bổ sung cân đối từ NSTW lớn nên địa phương không đủ nguồn để thực hiên các nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội;

Về ban hành chính sách chế độ: Hiện nay HĐND cấp tỉnh được quyết định mức chi ngân sách theo khung chi tiêu của Chính phủ quy định điều kiện của địa phương, dẫn đến tình trạng chi không thống nhất giữa các địa phương.

Vay nợ của Chính phủ và của chính quyền địa phương ngày càng tăng gây áp lực trong chi trả nợ: Bình quân giai đoạn 2011-2015, nợ công tăng 18,4%/năm (gấp hơn 3 lần tốc độ tăng trưởng GDP); quy mô nợ công cuối năm 2015 gấp 2,3 lần năm 2010; tính theo GDP, quy mô nợ công tăng từ mức 50% GDP năm 2010 lên 62,2% GDP. Đến cuối năm 2015, có 5/6 chỉ tiêu đảm bảo trong giới hạn cho phép, nợ công chiếm 62,2% GDP (giới hạn là 65%), nợ nước ngoài của quốc gia là 43,1%GDP (giới hạn là 50%), nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ là 16,1% GDP (giới hạn là 25%), phát hành trái phiếu chính phủ cho đầu tư giai đoạn 2011-2015 là 329.835 tỷ đồng (giới hạn là 335.000 tỷ đồng), kỳ hạn phát hành trái phiếu chính phủ bình quân giai đoạn 2011- 2015 là 4,8 năm (mục tiêu là 4-6 năm); riêng chỉ tiêu nợ Chính phủ năm 2015 so với GDP vượt giới hạn cho phép do GDP thực tế theo giá hiện hành năm 2015 giảm mạnh.

Đối với vấn đề vay nợ của các địa phương, trước thời điểm Luật NSNN năm 2002 có hiệu lực thi hành, không cho phép địa phương vay nợ, luật NSNN năm 2002 quy định chỉ có bội chi NSTW,

**BẢNG 1: CƠ CẤU THU NSNN THEO PHÂN CẤP GIAI ĐOẠN 2011-2018 (%/tổng thu ngân sách)**

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2011-2015 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Thu NSTW** | 64,6 | 63,6 | 63,7 | 63,3 | 63,6 | 63,7 | 58,8 | 60,2 | 57,1 |
| **Thu NSĐP** | 35,4 | 36,4 | 36,3 | 36,7 | 36,4 | 36,3 | 41,2 | 39,8 | 42,9 |

*Nguồn: Tính toán từ số liệu dự toán thu NSNN các năm*

**BẢNG 2: CƠ CẤU CHI NSNN THEO PHÂN CẤP GIAI ĐOẠN 2011-2018 (%/TỔNG CHI NSNN)**

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2011-2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **NSTW** | 55,2% | 53,7% | 51,2% | 52,1% | 54,3% | 53,3% | 52,4% | 50,9% | 49,2% |
| **NSĐP** | 44,8% | 46,3% | 48,8% | 47,9% | 45,7% | 46,7% | 47,6% | 49,1% | 50,8% |

*Nguồn: Tính toán từ số liệu dự toán chi NSNN theo Luật NSNN 2015*

**BẢNG 3: NỢ CÔNG CỦA VIỆT NAM (%)**

| Chỉ tiêu | Mục tiêu đến năm 2015 | Thực hiện | Mục tiêu 2016-2020 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Nợ công / GDP** | ≤ 65 | 62,2 | ≤ 65 | 63,6 | 61,4 | 61,4 |
| **Nợ Chính phủ/GDP** | ≤ 50 | 50,3 | ≤ 54 | 52,6 | 51,8 | 51,9 |
| **Nợ nước ngoài quốc gia/GDP** | ≤ 50 | 43,1 | ≤ 50 | 44,7 | 49,0 | 49,9 |

*Nguồn: Bộ Tài chính*

nhưng vẫn mở cửa cho các địa phương vay nợ để phát triển cơ sở hạ tầng, thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội. Do cơ chế quản lý, do kiểm tra giám sát chưa chặt chẽ dẫn đến nợ xây dựng cơ bản của một số địa phương là rất lớn.

## Khuyến nghị hoàn thiện phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

Để nâng cao hơn nữa công tác quản lý, phân cấp quản lý NSNN trong thời gian tới, cần quan tâm đến một số nội dung cơ bản sau:

*Thứ nhất,* thận trọng trong nghiên cứu và xoá bỏ tính lồng ghép của hệ thống ngân sách: Thực tế cho thấy, tính lồng ghép của hệ thống ngân sách đã tiêu tốn tiền của rất nhiều trong quyết định dự toán ngân sách và quyết toán ngân sách, làm phát sinh các thủ tục hành chính không cần thiết, làm suy giảm tính chủ động của chính quyền các địa phương. Tuy nhiên, trong bối cảnh của Việt Nam hiện nay, cần phải thận trọng trước khi xoá bỏ cơ chế này để đảm bảo sự quản lý tập trung, thống nhất của chính quyền trung ương.

*Thứ hai,* đổi mới phân cấp nguồn thu giữa các cấp ngân sách, đảm bảo vai trò chủ đạo của NSTW: Về nguyên tắc vẫn phải tập trung những nguồn thu lớn, quan trọng về NSTW. 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. Để giải quyết những căng thẳng và mâu thuẫn trong phân phối nguồn thu giữa các cấp ngân sách cần phải xử lý được vấn đề nền tảng là phải tăng thu NSNN, như ban hành các sắc thuế mới, tăng thuế suất của một số loại thuế, nghiên cứu giảm các đối tượng miễn giảm thuế.

*Thứ ba,* cần tăng thuế suất đối với một số loại hàng hóa như thuốc lá, rượu, bia, các loại nước uống có cồn, có ga. Cần bổ sung một số hàng hóa chịu thuế TTĐB như: Điện thoại di động, camera, dịch vụ thẩm mỹ...

*Thứ tư,* để mở rộng cơ sở thu ngân sách, thu hẹp diện ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN). Theo đó, nên bỏ ưu đãi vì mục tiêu xã hội trong chính sách thuế TNDN, đồng thời, rà soát chỉ giữ lại ưu đãi thuế TNDN vì mục tiêu điều tiết và phân bổ nguồn lực kinh tế đối với những trường hợp đặc biệt có ý nghĩa quan trọng cho phát triển kinh tế. Việc nghiên cứu đánh thuế bất động sản là rất cần thiết đối với Việt Nam hiện nay. Ngoài ra, cần nghiên cứu một số khoản thu gắn với sự phát triển hạ tầng, dịch vụ công, nhất là đối với các đô thị lớn.

*Thứ năm,* đổi mới phương thức phân cấp nhiệm vụ chi: Cần 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. Qua đó, tạo điều kiện và cơ chế để chính quyền địa phương có sự tự chủ nhất định trong các quyết định phân bổ ngồn lực, sử dụng nguồn lực theo các thứ tự ưu tiên của địa phương.

*Thứ sáu,* hoàn thiện cơ chế bổ sung ngân sách giữa các cấp ngân sách: Cần hình thành các phương thức phù hợp để xác định quy mô tổng nguồn ngân sách dùng để bổ sung cho các địa phương, cũng như các nguyên tắc sử dụng cho việc xác định mức bổ sung và nhu cầu chi tiêu của địa phương; hoàn thiện hệ thống tiêu chí, các nguyên tắc về bổ sung có mục tiêu, hạn chế xin cho.

Tóm lại, để phân cấp quản lý NSNN diễn ra hiệu quả, cần phải có chủ trương đúng đắn, có sự chuẩn bị kỹ lưỡng các điều kiện tổ chức thực hiện, đồng thời phải có sự vào cuộc một cách mạnh mẽ, trách nhiệm của cả hệ thống chính trị, bên cạnh đó cần tăng cường minh bạch, sự vô tư, trong sáng của các tổ chức và cá nhân tham gia vào quá trình xây dựng, tổ chức đổi mới phân cấp quản lý NSNN nói riêng và quản lý NSNN, quản lý kinh tế xã hội nói chung.

**Tài liệu tham khảo:**


*1. Luật Ngân sách Nhà nước năm 1996 và năm 2002;*

*2. Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015;*

*3. Chính phủ, Nghị định số 16/NĐ-CP/2015 ngày 14/ 2/ 2015 quy định về cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập;*

*4. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Báo cáo đánh giá tình hình thực hiện Luật NSNN hàng năm;*

*5. Bộ Tài chính, Báo cáo Diễn đàn tài chính, tháng 10/2018.*