

PHÂN CẤP NGÂN SÁCH GIỮA TRUNG ƯƠNG VÀ ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

TRẦN VŨ HẢI *

Tóm tắt: Trong 20 năm trở lại đây, Việt Nam đã có những tiến bộ đáng kể về tính minh bạch, trách nhiệm giải trình theo hướng phi tập trung hoá đối với ngân sách nhà nước. Bên cạnh những thành công, việc phân cấp ngân sách giữa trung ương và địa phương vẫn còn nhiều vấn đề cần giải quyết như tình trạng mất cân đối trong cơ cấu thu chi, việc trùng lặp trong việc phân chia nhiệm vụ chi giữa trung ương và địa phương, nhiều nguồn thu chưa được phân chia một cách thật sự hợp lý v.v.. Do đó, Việt Nam cần hoàn thiện chính sách và pháp luật theo hướng minh bạch hơn, phân cấp nhiều hơn cho ngân sách địa phương thông qua việc chuyển nguồn thu từ đất đai thành nguồn thu phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương với tỉ lệ phân chia riêng, đồng thời tăng cường giám sát và đánh giá hiệu quả ngân sách dựa trên những tiêu chí định lượng cụ thể.

Từ khoá: Phân cấp; ngân sách; trung ương; địa phương

Nhận bài: 23/7/2019

Hoàn thành biên tập: 08/10/2019

Duyệt đăng: 08/11/2019

DECENTRALISATION OF STATE BUDGET MANAGEMENT BETWEEN THE CENTRAL GOVERNMENT AND THE LOCAL GOVERNMENT IN VIETNAM AT PRESENT

Abstract: For the last 20 years, Vietnam has made significant progresses regarding the transparency and accountability in decentralising the state budget management. Besides the successes, the decentralisation of state budget management between the central government and the local government still faces many problems such as the imbalance in the income - expenditure structure, the overlapping between obligatory expenditures of the central government budget and those of the local government budget, the inadequacy in division of many sources of revenue, etc. Thus, Vietnam needs to improve the policy and law related to decentralisation of state budget management with the direction of making it more transparent, increasing the decentralisation of state budget management between the central government and the local government by changing the source of land related revenues into the source of revenues shared by the central government budget and the local government budget with a separate rate of sharing as well as strengthening the supervision and assessment of the budget effectiveness based on specific quantitative criteria.

Keywords: Decentralisation; budget; central government; local government

Received: July 23rd, 2019; Editing completed: Oct 8th, 2019; Accepted for publication: Nov 8th, 2019

Từ năm ngân sách 2017, Thành phố Hồ Chí Minh, địa phương được ví như đầu tàu kinh tế của cả nước, đã bị cắt giảm

nguồn thu phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách thành phố từ 23% xuống còn 18%. Nhiều ý kiến chính thức của lãnh đạo Thành phố phản đối chủ trương này cả trước và sau khi đã được Quốc hội quyết

* Giảng viên, Trường Đại học Luật Hà Nội
E-mail: tranvuhai@hlu.edu.vn

định.⁽¹⁾ Trong khi đó, quan điểm của Bộ tài chính, cơ quan đề xuất về tỉ lệ phân chia nguồn thu ngân sách với Quốc hội, lại cho rằng việc phân bổ tỉ lệ đã tính toán kĩ để đảm bảo hài hoà.⁽²⁾

Một nghiên cứu gần đây cho thấy, xét về quy mô tổng thể, trong vòng 20 năm qua, Việt Nam đã ngày càng phân cấp ngân sách mạnh hơn cho địa phương. Từ tỉ lệ 26,4% tổng thu ngân sách địa phương vào giai đoạn 1997 - 2003, đến 42% cho giai đoạn 2015 - 2017, tuy nhiên vẫn thấp hơn mức trung bình của các nước đang phát triển. Tổng chi ngân sách địa phương cũng tăng mạnh, mặc dù có chững lại những năm gần đây nhưng vẫn ở mức cao, ví dụ năm 2018 là 55% tổng chi ngân sách nhà nước (NSNN).⁽³⁾

Theo dự toán NSNN năm 2019 đang được thực hiện, chỉ có 16/63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương là có tỉ lệ điều tiết nguồn thu phân chia dưới 100%, được sắp xếp giảm dần như sau: Hải Dương (98%), Hưng Yên (93%), Cần Thơ (91%), Quảng

Nam (90%), Quảng Ngãi (88%), Bắc Ninh (83%), Hải Phòng (78%), Khánh Hòa (72%), Đà Nẵng (68%), Quảng Ninh (65%), Bà Rịa - Vũng Tàu (64%), Vĩnh Phúc (53%), Đồng Nai (47%), Bình Dương (36%), Hà Nội (35%), Thành phố Hồ Chí Minh (18%).⁽⁴⁾ Với số lượng các tỉnh, thành phố tự cân đối được chỉ chiếm 24,5% cho thấy việc phân chia nguồn lực ngân sách giữa trung ương và địa phương là chưa thật sự hợp lí. So với mức điều tiết của thời kì ổn định ngân sách 2011 - 2015 thì tỉ lệ phân chia nguồn thu giữa trung ương và địa phương của 16 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nói trên hầu hết giảm xuống, cho thấy sự khác biệt ngày càng lớn giữa các địa phương này và những địa phương còn lại. Vậy quy định pháp luật có phải là nguyên nhân và cần hoàn thiện như thế nào để ngân sách được phân bổ hợp lí hơn?

1. Nguyên tắc phân cấp ngân sách giữa trung ương và địa phương theo Luật ngân sách nhà nước năm 2015

Khác với Luật NSNN năm 2002 quy định về nguyên tắc phân cấp ngân sách giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương tương đối ngắn gọn, Luật NSNN năm 2015 tại Điều 9 đã quy định cụ thể, chi tiết về các nguyên tắc phân cấp, bao gồm những nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, nhấn mạnh đến vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương

Mặc dù luật quy định ngân sách trung ương và ngân sách mỗi cấp chính quyền địa

(1). Hà Nguyễn, “Cắt giảm ngân sách là không công bằng với người dân”, <https://dantri.com.vn/kinh-doanh/cat-giam-ngan-sach-la-khong-cong-bang-voi-nguoi-dan-tp-hcm-20161024231605098.htm>, truy cập 28/3/2019; Viễn Sự, “Làm càng nhiều, tỉ lệ giữ lại càng ít, TP.HCM không đảm bảo phát triển”, <https://tuoi-tre.vn/lam-cang-nhieu-ti-le-giu-lai-it-tp-hcm-khong-dam-bao-phat-trien-1371562.htm>, truy cập 28/3/2019.

(2). Trà Phương, “Giám ngân sách của TP.HCM, Bộ tài chính lên tiếng”, <https://plo.vn/thoi-su/giam-ngan-sach-cua-tp-hcm-bo-tai-chinh-len-tieng-661403.html>, truy cập 28/3/2019.

(3). Trần Thọ Đạt và Tô Trung Thành, *Đánh giá kinh tế Việt Nam thường niên 2018 hướng tới chính sách tài khoá bền vững và hỗ trợ tăng trưởng*, Nxb. Đại học kinh tế quốc dân, Hà Nội, 2019, tr. 32 – 33.

(4). Quyết định số 2387/QĐ-BTC ngày 24/12/2018 của Bộ trưởng Bộ tài chính về việc công bố công khai số liệu dự toán NSNN năm 2019.

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

phương được phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể nhưng phải đảm bảo cho ngân sách trung ương 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 theo quy định. Thực hiện phân chia theo tỉ lệ phần trăm (%) đối với các khoản thu phân chia giữa các cấp ngân sách và số bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới trên cơ sở bảo đảm công bằng, phát triển cân đối giữa các vùng, các địa phương.

Thứ hai, nhấn mạnh đến tính độc lập tương đối của mỗi cấp ngân sách

Tính độc lập thể hiện ở nguyên tắc nhiệm vụ chi thuộc ngân sách cấp nào do ngân sách cấp đó bảo đảm; việc ban hành và thực hiện chính sách, chế độ mới làm tăng chi ngân sách phải có giải pháp bảo đảm nguồn tài chính, phù hợp với khả năng cân đối của ngân sách từng cấp; việc quyết định đầu tư các chương trình, dự án sử dụng vốn ngân sách phải bảo đảm trong phạm vi ngân sách theo phân cấp. Ngân sách địa phương được phân cấp nguồn thu bảo đảm chủ động thực hiện những nhiệm vụ chi được giao. Luật quy định cho hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách ở địa phương (bao gồm cả cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã) phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế-xã hội, quốc phòng, an ninh và trình độ quản lý của mỗi cấp trên địa bàn.

Tính độc lập còn thể hiện ở chỗ, pháp luật không cho phép dùng ngân sách của cấp này để chi cho nhiệm vụ của cấp khác và

không được dùng ngân sách của địa phương này để chi cho nhiệm vụ của địa phương khác, trừ một số trường hợp được Luật NSNN năm 2015 quy định cụ thể. Ngoài ra, pháp luật còn quy định trường hợp cơ quan quản lý nhà nước thuộc ngân sách cấp trên uỷ quyền cho cơ quan quản lý nhà nước thuộc ngân sách cấp dưới thực hiện nhiệm vụ chi của mình thì phải phân bổ và giao dự toán cho cơ quan cấp dưới được uỷ quyền để thực hiện nhiệm vụ chi đó. Cơ quan nhận kinh phí uỷ quyền phải quyết toán với cơ quan uỷ quyền khoản kinh phí này.

Thứ ba, nhấn mạnh đến tính ổn định của việc phân bổ nguồn lực ngân sách giữa các cấp

Luật NSNN năm 2015 quy định trong thời kì ổn định ngân sách sẽ không thay đổi tỉ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa các cấp ngân sách (bao gồm tỉ lệ phân chia giữa chính quyền trung ương và chính quyền mỗi địa phương, cũng như tỉ lệ giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau). Mỗi năm, khi xây dựng dự toán của năm sau, căn cứ khả năng cân đối của ngân sách cấp trên, cơ quan có thẩm quyền quyết định tăng thêm số bổ sung cân đối ngân sách từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới so với năm đầu thời kì ổn định.

Dự liệu cho trường hợp có nguồn tăng thu, Luật NSNN năm 2015 quy định rằng các địa phương chỉ được sử dụng nguồn tăng thu hằng năm mà ngân sách địa phương được hưởng theo phân cấp để tăng chi thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế-xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh chứ không được sử

dụng cho mục đích khác. Cũng trong Luật NSNN năm 2015 có một quy định mới là trường hợp đặc biệt có phát sinh nguồn thu từ dự án mới đi vào hoạt động trong thời kỳ ổn định ngân sách làm ngân sách địa phương tăng thu lớn thì số tăng thu phải nộp về ngân sách cấp trên (tình huống dự kiến áp dụng quy định này là nguồn thu ngân sách mỗi năm hơn 20.000 tỉ đồng từ Tổ hợp liên doanh lọc hoá dầu Nghi Sơn tại Thanh Hoá nhưng trên thực tế, dự án này hiện đang gặp khó khăn). Số tăng thu này cũng được chính quyền cấp trên trích một phần để bổ sung có mục tiêu một phần cho ngân sách cấp dưới để hỗ trợ đầu tư cơ sở hạ tầng ở địa phương. Khác với nguồn tăng thu, số tăng thu so với dự toán thực hiện chi theo 6 mục đích quy định tại khoản 2 Điều 59 Luật NSNN năm 2015. Ngược lại, trường hợp ngân sách địa phương hụt thu so với dự toán do nguyên nhân khách quan thực hiện theo quy định tại khoản 3 Điều 59 của Luật.

Thứ tư, nhấn mạnh đến khả năng tự cân đối của ngân sách địa phương nhằm đảm bảo kỉ luật tài khoá và tăng cường trách nhiệm của ngân sách địa phương

Luật NSNN năm 2015 quy định sau mỗi thời kỳ ổn định ngân sách, các địa phương phải tăng khả năng tự cân đối, phát triển ngân sách địa phương, thực hiện giảm dần tỉ lệ bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên so với tổng chi ngân sách địa phương hoặc tăng tỉ 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. Luật cũng dự liệu trường hợp thực hiện điều ước quốc tế dẫn đến giảm nguồn thu của ngân sách trung ương, Chính phủ trình Quốc hội điều chỉnh việc phân chia nguồn thu giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương để bảo đảm vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương. Quy định này xuất phát từ thực tế là các hiệp định về tự do hoá thương mại và cắt giảm thuế quan mà Việt Nam gia nhập đã có hiệu lực và làm giảm đáng kể tỉ trọng nguồn thu từ hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu của Việt Nam trong thời gian gần đây.

2. Những bất cập chủ yếu trong phân cấp ngân sách giữa trung ương và địa phương hiện nay

Thứ nhất, vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương trong những năm qua vẫn được tăng cường vì nguồn thu qua các năm tăng lên khá nhanh nhưng tính chủ động của ngân sách địa phương vẫn không được cải thiện.

Trước năm 2000, có khoảng 11 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tự cân đối được ngân sách, sau đó tăng lên 13 và hiện nay là 16. Như vậy, trong gần 20 năm qua, số tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có khả năng tự cân đối ngân sách, không cần sự hỗ trợ thông qua bổ sung cân đối từ ngân sách trung ương không tăng nhiều. Bên cạnh đó, việc trao quyền chủ động quá lớn cho hội đồng nhân dân tỉnh ở địa phương đã làm ảnh hưởng đến vai trò của ngân sách cấp huyện và xã. Từ đó cho thấy, nhận xét sau đây vẫn giữ nguyên giá trị: “*Việc các địa phương tự phân chia nguồn thu và nhiệm vụ chi đã dẫn*

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

đến tình trạng tùy tiện, thiếu thống nhất nhưng chưa chắc vấn đề bình đẳng giữa các vùng đã được giải quyết tốt hơn”.⁽⁵⁾

Trên thực tế, việc phân chia nguồn thu giữa các cấp ngân sách ở địa phương là hết sức phức tạp, do năng lực thu của các địa phương là khác nhau, đồng thời do quan điểm khác nhau từ hội đồng nhân dân cấp tỉnh của từng địa phương. Ví dụ, có địa phương thực hiện việc phân chia giữa tỉnh, huyện, xã theo từng khoản thu, nhưng có địa phương lại điều tiết tổng thể trên tổng số thu phân chia giữa các cấp ngân sách ở địa phương tương tự như giữa trung ương và địa phương. Ở nhiều địa phương, nguồn thu của ngân sách cấp huyện và xã được phân chia rất ít, số thu chủ yếu được tập trung vào ngân sách cấp tỉnh, sau đó căn cứ vào nhu cầu mà được bổ sung trở lại cho địa phương dẫn đến “triệt tiêu” khả năng tự cân đối của ngân sách cấp huyện và cấp xã.⁽⁶⁾

Thứ hai, việc phân cấp nhiệm vụ chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên trong Luật NSNN còn chung chung, dễ dẫn đến trùng lặp giữa các cấp ngân sách, nếu không được các cấp chính quyền phân tách cụ thể.

Theo quy định của Luật NSNN, các nhiệm vụ chi hiện nay giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương thường có sự trùng lặp về nội dung chi, dẫn đến việc

phân bổ nguồn lực dành cho các nhiệm vụ chi không giống nhau tùy từng trường hợp cụ thể. Ví dụ, nếu trên địa bàn tỉnh X xảy ra dịch bệnh có quy mô lớn thì chi phí công tác dập dịch sẽ lấy từ nguồn dự phòng của trung ương hay địa phương? Trong khi về lý thuyết, dịch bệnh có thể lây lan từ địa phương này sang địa phương khác và do tính liên vùng của sự kiện mà ngân sách trung ương cũng cần tham gia. Trên thực tế, trong những trường hợp này, sự tham gia của ngân sách trung ương chỉ mang tính chất hỗ trợ, nếu như ngân sách các địa phương không đảm bảo. Trong lĩnh vực đầu tư xây dựng cơ bản, nhiều dự án có quy mô chỉ nằm trong phạm vi một địa phương và phục vụ cho chính địa phương đó nhưng lại do ngân sách trung ương thực hiện. Điển hình như dự án xây dựng tuyến đường sắt đô thị Cát Linh - Hà Đông do Bộ giao thông vận tải là chủ đầu tư nhưng nằm trọn vẹn và chỉ có công năng cho thành phố Hà Nội với nguồn vốn chủ yếu của dự án này là vốn vay nước ngoài của Chính phủ (tức là thuộc ngân sách trung ương). Trong khi đó, Luật NSNN năm 2015 quy định là ngân sách trung ương chỉ dành đầu tư cho các dự án có tính chất liên vùng.⁽⁷⁾

Thứ ba, việc phân bổ định mức thu ngân sách và chi ngân sách giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương cũng tồn tại nhiều bất cập chưa được giải quyết một cách hiệu quả. Trên thực tế, việc xây dựng dự toán thu và chi hiện nay, chủ yếu

(5). Bùi Đường Nghiêu (chủ biên), *Điều hoà ngân sách giữa trung ương và địa phương*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr. 125 - 127.

(6). Trần Vũ Hải, “Thực tiễn áp dụng pháp luật về phân cấp quản lý ngân sách nhà nước ở Việt Nam và phương hướng hoàn thiện”, *Tạp chí luật học*, số 3/2013, tr. 18.

(7). Điều 36 Luật NSNN năm 2015.

vẫn được thực hiện trên cơ chế “thương lượng”, tương đối thiếu các căn cứ số liệu chính xác và cụ thể từ thực tiễn. Hằng năm, Bộ tài chính ban hành thông tư hướng dẫn xây dựng dự toán NSNN, tuy nhiên nhiều tiêu chí chưa thật cụ thể, còn chung chung. Hướng dẫn gần đây nhất là Thông tư số 54/2018/TT-BTC ngày 08/6/2018 của Bộ tài chính hướng dẫn xây dựng dự toán NSNN năm 2019 và kế hoạch tài chính - NSNN 03 năm 2019 - 2021. Ví dụ, việc xây dựng ngân sách tỉnh sẽ là sự thảo luận giữa đại diện UBND cấp tỉnh (mà trực tiếp là sở tài chính) với Bộ tài chính (cùng với Tổng cục thuế). Trên thực tế, các địa phương thường có khuynh hướng xây dựng dự toán giảm định mức thu, tăng mức chi để có mức bổ sung dồi dào hơn vì tỉ lệ các nguồn thu phân chia là cố định nhưng mức bổ sung lại linh hoạt hàng năm.⁽⁸⁾ Do đó, khá thường xuyên xảy ra tình trạng ngân sách địa phương khi quyết toán cuối năm thường vượt thu, thậm chí là vượt thu với tỉ lệ cao, ngay cả đối với những địa phương chưa tự cân đối ngân sách, trong khi đó ngân sách trung ương thì luôn bội chi lớn và một phần là để bù đắp cho các địa phương thông qua chi bổ sung được quyết định từ đầu năm ngân sách.⁽⁹⁾ Thu ngân sách vượt dự toán sẽ đem lại nhiều lợi ích cho địa phương, ngoài phần ngân sách địa phương được hưởng thì lại còn được thường vượt thu từ số thu vượt

cho ngân sách trung ương.⁽¹⁰⁾

Ở khía cạnh khác, trong quá trình thảo luận ngân sách, Bộ tài chính có thể dựa vào các thông tin không đáng tin cậy để giao mức thu cho địa phương nhưng trên thực tế lại không đạt như vậy. Ví dụ, một doanh nghiệp lớn có trụ sở chính tại địa phương có thể thông báo kế hoạch lợi nhuận của mình khá cao, dẫn đến nguồn thu từ thuế thu nhập doanh nghiệp cũng cao; những thông tin này chưa chắc đã đúng sự thật mà chỉ có tính chất “dự báo” nhưng một số trường hợp lại được cơ quan thuế sử dụng để xây dựng định mức thu thuế thu nhập doanh nghiệp cho ngân sách. Thực tế đã có trường hợp Dự án tổ hợp lọc hoá dầu Nghi Sơn (Thanh Hoá) có dự báo mức dự kiến nộp ngân sách cao cho ngân sách địa phương nhưng hiện nay đang gặp nhiều khó khăn.⁽¹¹⁾

Theo một nghiên cứu gần đây, nhìn về tổng thể, những địa phương có số thu cao hơn sẽ được phân bổ nguồn chi lớn hơn nhưng nếu tính theo đầu người thì mức chi ngân sách lại có khuynh hướng đồng đều, thậm chí nhiều tỉnh, thành vùng cao có nguồn thu yếu kém lại có số chi bình quân cao hơn so với những tỉnh thành có nguồn thu tốt ở vùng đồng bằng.⁽¹²⁾ Đặc biệt, một số thành phố lớn như Hà Nội hoặc Thành phố Hồ Chí Minh, tuy thu nhập bình quân

(8). Nguyễn Minh Thắng, “Nguy cơ tham nhũng, lãng phí trong quản lí, sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước”, *Tạp chí kiểm toán*, số 10/2010, tr. 45.

(9). Trần Vũ Hải, *tlđđ*, tr. 20.

(10). Xem thêm: Khoản 5 Điều 59 Luật NSNN năm 2015.

(11). Phương Dung, “*Hiệu quả thực sự của Lọc dầu Nghi Sơn 9 tỉ USD vẫn là dấu hỏi?*”, <https://dantri.com.vn/kinh-doanh/hieu-qua-thuc-su-cua-loc-dau-nghi-son-9-ty-usd-van-la-dau-hoi-20180807063411455.htm>, truy cập 14/4/2019.

(12). Trần Thọ Đạt và Tô Trung Thành, *tlđđ*, tr. 183 - 184.

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

đầu người thuộc diện cao nhất nước nhưng người dân thuộc diện tạm trú lại rất đông, không có căn cứ để được phân bổ thêm kinh phí chi theo đầu người nên thực tế chỉ được tăng thêm theo dạng “khoán”, trong khi áp lực chi đối với sự nghiệp giao thông, y tế và giáo dục là rất lớn.⁽¹³⁾

Thứ tư, về lí do cũng như số chi bổ sung từ ngân sách cấp trên hiện nay cũng chưa đảm bảo sự minh bạch.

Hiện nay theo quy định của Luật NSNN, việc bổ sung kinh phí từ ngân sách cấp trên xuống ngân sách cấp dưới được thực hiện dưới hai hình thức là bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu. Ngoài việc xác định số bổ sung cân đối thiếu căn cứ cụ thể như đã phân tích ở trên, các quyết định bổ sung có mục tiêu dường như còn thiếu minh bạch hơn. Ngoài những nội dung bổ sung có mục tiêu theo các chương trình quốc gia được ghi nhận trong dự toán ngân sách hằng năm hoặc bổ sung bất thường nhằm giải quyết khắc phục hậu quả thiên tai, có những trường hợp việc bổ sung là dành riêng cho các công trình văn hoá xã hội hay cơ sở hạ tầng của một số địa phương đã chứng minh rằng phương thức “xin - cho” vẫn còn hiện hữu mà chưa được ngăn chặn hiệu quả khi mà việc lí giải thế nào là “chương trình, dự án lớn, đặc biệt quan trọng có tác động lớn đến phát triển kinh tế-xã hội của địa phương” thường phụ thuộc hoàn toàn vào việc giải thích của “bên cho”

(13). Tham khảo thêm: Quyết định số 59/2010/QĐ-TTg về việc ban hành định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên NSNN áp dụng cho năm ngân sách 2011.

và “bên nhận”.⁽¹⁴⁾

Thứ năm, theo quy định của Luật NSNN năm 2015 thì nhiệm vụ chi thuộc ngân sách cấp nào do ngân sách cấp đó bảo đảm⁽¹⁵⁾ nhưng trên thực tế có một số vướng mắc khi thực hiện. Một số địa phương có khuynh hướng gia tăng các nội dung chi đầu tư cơ sở hạ tầng, bằng việc sử dụng tối đa quyền huy động vốn thông qua vay nợ⁽¹⁶⁾ mặc dù trên thực tế chưa thật sự cần thiết. Bên cạnh đó, cho phép ứng trước kinh phí ngân sách của năm sau để sử dụng cho năm trước là quy định làm gia tăng rủi ro đối với tài chính công.⁽¹⁷⁾ Việc quyết định ứng trước thuộc về Chính phủ (đối với ngân sách trung ương) và uỷ ban nhân dân (đối với ngân sách cấp tỉnh và cấp huyện) và chỉ phải báo cáo tương ứng với Quốc hội hoặc hội đồng nhân dân cùng cấp thời điểm sau đó. Đây là quy định có ảnh hưởng không tốt đến kỉ luật tài chính và làm cho quyền hành pháp lấn át quyền lập pháp bởi lẽ, theo Hiến pháp và các luật về tổ chức bộ máy nhà nước thì dự toán ngân sách phải do Quốc hội và hội đồng nhân dân quyết định.

Thứ sáu, việc phân cấp triệt để nguồn thu từ đất đai cho ngân sách địa phương là chưa phù hợp.

Luật NSNN năm 2015 đã có một số quy

(14). Điểm d khoản 3 Điều 40 Luật NSNN năm 2015.

(15). Khoản 4 Điều 9 Luật NSNN năm 2015.

(16). Xem thêm: Khoản 6 Điều 7 Luật NSNN năm 2015.

(17). Việc tạm ứng từ dự toán ngân sách năm sau bắt đầu quy định từ Thông tư số 162/2012/TT-BTC ngày 03/10/2012 của Bộ tài chính quy định về tạm ứng vốn Kho bạc nhà nước, sau đó mới được luật hoá vào Luật NSNN năm 2015.

định mới so với trước đây trong phân cấp nguồn thu theo hướng dành nhiều hơn cho địa phương. Tuy nhiên, việc quy định nguồn thu từ đất đai, đặc biệt là từ đấu giá quyền sử dụng đất, cho thuê đất là nguồn thu 100% của ngân sách địa phương đã tạo điều kiện cho một số ít địa phương được hưởng lợi.⁽¹⁸⁾

Hiện nay theo quy định, tất cả các khoản thu liên quan đến đất đai đều thuộc nguồn thu 100% của ngân sách địa phương trừ thu tiền sử dụng đất gắn với tài sản trên đất do các cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc trung ương quản lí. Tuy nhiên, thị trường bất động sản lại rất khác biệt giữa các địa phương. Theo chính sách về đất đai hiện hành, đất đai là nguồn tài nguyên quý giá thuộc sở hữu toàn dân, được xác định là tài sản công do nhà nước là đại diện chủ sở hữu. Do đó, nguồn thu từ đất đai cần được điều tiết chung cho cả nước, không nên dành riêng cho địa phương vì giá trị của chúng rất khác nhau giữa các địa phương mà không hẳn đã là do sự nỗ lực của địa phương đó. Ở một số địa phương như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh hay Đà Nẵng, nguồn thu từ đất, đặc biệt là từ đấu giá quyền sử dụng đất, cho thuê đất là khá lớn, trong khi đó những địa phương khác thì ngược lại mà nguyên nhân là nguồn vốn đầu tư bất động sản được tập trung về các địa phương này, trong đó có cả nguồn lực của cá nhân, tổ chức ở địa phương khác. Nếu tiếp tục để nguồn thu này là nguồn thu 100% của ngân sách địa phương, thì chỉ có một số ít các tỉnh, thành phố được hưởng lợi một

(18). Các điểm c, d, đ, e, khoản 1 Điều 37 Luật NSNN năm 2015

cách tự nhiên, trong khi ngân sách trung ương không thể điều tiết được một phần nguồn lợi này cho những địa phương khác. Mặt khác, vì được hưởng lợi tự nhiên nên càng khuyến khích các địa phương này tiếp tục đẩy mạnh đấu giá quyền sử dụng đất, mở rộng các dự án bất chấp hiệu quả, thậm chí sẵn sàng giao đất trực tiếp hoặc đấu giá với mức giá thấp hơn so với mặt bằng chung của thị trường bất động sản để nhanh chóng có nguồn vốn đầu tư, dẫn đến lãng phí nguồn tài nguyên đất đai và không đảm bảo nguồn thu ngân sách trong dài hạn.⁽¹⁹⁾

3. Khuyến nghị về chính sách và hoàn thiện pháp luật

Thứ nhất, cần tăng cường công tác dự báo và đánh giá các mục tiêu dài hạn trong quá trình soạn lập ngân sách. Công tác dự báo cần phải chính xác thông qua việc đẩy mạnh triển khai minh bạch thông tin và tăng cường công tác thống kê. Bên cạnh đó, cũng cần xây dựng những quy định nhằm xác định trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị soạn lập ngân sách khi đưa ra các định mức thu, chi không sát thực tế, đặc biệt việc không sát thực tế đó nhằm mục đích có lợi riêng cho địa phương mình.

Thứ hai, cần kiên định chủ trương tăng cường tính tự chủ của ngân sách địa phương bằng cách tăng dần các nguồn thu cho địa phương. Thực tiễn phân cấp ngân sách ở

(19). Tham khảo: Thông báo của Thanh tra Chính phủ số 354/TB-TTCP ngày 18/3/2019 và Kết luận số 2852/KL-TTCP ngày 02/11/2012 đối với các sai phạm của UBND thành phố Đà Nẵng trong quản lí đất đai.

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

nhiều quốc gia, đặc biệt là những nước phát triển cho thấy, việc phi tập trung hoá bằng cách tăng cường khả năng thu và chi cho ngân sách cấp dưới đem lại nhiều hiệu quả tích cực và hoàn toàn không làm ảnh hưởng đến sự ổn định của ngân sách.⁽²⁰⁾ Với mô hình thiết kế các nguồn thu như hiện nay, thực tế đã cho thấy hầu hết các địa phương không thể tự cân đối được, do đó cần có những khảo sát, đánh giá cụ thể để đưa ra phương thức mới hoặc cơ cấu lại các nguồn thu sao cho trong từ 5 đến 10 năm tới sẽ có từ 50% đến 60% số tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có thể cân đối được nguồn thu đáp ứng nhiệm vụ chi. Việt Nam có thể học hỏi kinh nghiệm từ nhiều quốc gia khi họ xác định tỉ lệ phân chia theo từng nguồn thu cụ thể, không nên áp dụng một tỉ lệ phân chia chung cho tất cả các nguồn thu phân chia như hiện nay.⁽²¹⁾

Thứ ba, cơ quan tài chính các cấp cần tăng cường công tác giám sát và hướng dẫn đối với ngân sách nhà nước nói chung, trong đó đặc biệt là ngân sách địa phương nhằm đảm bảo phát huy được ý nghĩa của việc phân cấp ngân sách, đồng thời cần tăng cường nội dung và chất lượng kiểm toán nhà nước đối với ngân sách cấp huyện và cấp xã.⁽²²⁾

Thứ tư, Luật NSNN năm 2015 cần quy định cụ thể hơn nữa về những yêu cầu và căn cứ trong quá trình xây dựng dự toán nhằm

đảm bảo dự toán sát với thực tế. Cần xác định trách nhiệm của người đứng đầu địa phương và cơ quan chuyên môn trong việc để xảy ra tình trạng dự toán và thực tế khác nhau quá xa hoặc cố ý bỏ sót nguồn thu thì cần phải bị xem xét trách nhiệm. Bên cạnh việc quy định thưởng vượt thu, cũng cần bổ sung quy định là nếu địa phương vượt thu lớn hơn bao nhiêu phần trăm so với dự toán thì phần vượt thu cao hơn mức phần trăm này phải được hoàn trả cho ngân sách trung ương để bù cho số thu bổ sung từ ngân sách trung ương trong năm đó. Như vậy mới “triệt tiêu” được động cơ để dành nguồn thu của địa phương và góp phần giảm bội chi cho ngân sách trung ương.

Thứ năm, Luật NSNN năm 2015 cần quy định chi tiết để làm rõ nguyên tắc bổ sung có mục tiêu của ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới: bổ sung trong trường hợp nào? do ai quyết định? có cần được sự phê chuẩn của hội đồng nhân dân để bổ sung vào dự toán hay không? Thêm nữa, Luật NSNN năm 2015 nên bỏ quy định về việc tạm ứng từ dự toán ngân sách năm sau để bảo đảm tính kỉ luật ngân sách.

Thứ sáu, Luật NSNN năm 2015 cần sửa đổi, bổ sung để quy định nguồn thu từ đấu giá quyền sử dụng đất, cho thuê đất là nguồn thu phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương để đảm bảo điều tiết nguồn lực từ đất đai một cách hài hoà giữa các địa phương. Việc trung ương điều tiết nguồn thu về đất cũng không làm ảnh hưởng đến ngân sách của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương còn lại vì hầu hết những

(20). Odd-Helge Fjeldstad, “Intergovernmental Fiscal Relations” trong cuốn *Developing Countries: A Review of Issues*, Chr. Michelsen Institute, 2001.

(21). Trần Thọ Đạt và Tô Trung Thành, t.lđđ., tr. 43.

(22). Trần Vũ Hải, t.lđđ., tr. 20.

địa phương này đều có tỉ lệ điều tiết các nguồn thu phân chia là 100%. Giai đoạn trước mắt, để tránh việc thay đổi quá nhiều ở các địa phương có tỉ lệ điều tiết cao về ngân sách trung ương, Quốc hội có thể quy định tỉ lệ điều tiết riêng cho nguồn thu từ đất đai giữa trung ương và địa phương./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Trần Thọ Đạt và Tô Trung Thành, *Đánh giá kinh tế Việt Nam thường niên 2018 hướng tới chính sách tài khoá bền vững và hỗ trợ tăng trưởng*, Nxb. Đại học kinh tế quốc dân, Hà Nội, 2019.
2. Phạm Tiến Dũng, “Thực trạng và giải pháp hoàn thiện kiểm toán quyết toán ngân sách huyện và kiểm toán điều hành ngân sách cấp huyện”, *Tạp chí kiểm toán*, số 5/2011.
3. Trần Vũ Hải, “Thực tiễn áp dụng pháp luật về phân cấp quản lí ngân sách nhà nước ở Việt Nam và phương hướng hoàn thiện”, *Tạp chí luật học*, số 3/2013.
4. Bùi Đường Nghiêu (chủ biên), *Điều hoà ngân sách giữa trung ương và địa phương*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006.
5. Nguyễn Minh Thắng, “Nguy cơ tham nhũng, lãng phí trong quản lí, sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước”, *Tạp chí kiểm toán*, số 10/2010.
6. Odd-Helge Fjeldstad, “Intergovernmental Fiscal Relations” trong cuốn *Developing Countries: A Review of Issues*, (Chr. Michelsen Institute, 2001). Bản dịch của Từ Nguyên Vũ & Vũ Thành Tụ Anh (Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright).

BẢO HỘ QUYỀN CHUYỂN VỐN VÀ LỢI NHUẬN CỦA NHÀ ĐẦU TƯ ASEAN THEO QUY ĐỊNH CỦA ASEAN VÀ THỰC TIỄN CỦA VIỆT NAM (tiếp theo trang 12)

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Schill, S. W., *Fair and Equitable Treatment under Investment Treaties as an Embodiment of the Rule of Law*, IILJ WP 2006/6, Global Administrative Law Series, 2006.
2. UNCTAD, *Expropriation - Series on Issues in International Investment*, New York, 2012, <https://investmentpolicyhub.unctad.org/Download/TreatyFile/212>.
3. Article XXX (Explanation of Terms), Mục f, Articles of Agreement of the International Monetary Fund, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/pdf/aa.pdf>
4. IMF, *Involving the Private Sector in the Resolution of Financial Crises - Standstills - Preliminary Considerations*, Prepared by the Policy Development and Review and Legal Departments, 5 September 2000, <http://www.imf.org/external/np/pdr/ssstill/2000/eng/>
5. UNCTAC, *Transfer of Funds*, New York Geneva, UN, Publication.
6. OECD, *OECD Code of Liberalisation of Current Invisible Operations*, 2019, www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/InvisibleOperations_WebEnglish.pdf
7. *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>