

HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH VỀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC NHẪM NÂNG CAO TÍNH CHỦ ĐỘNG CỦA NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG

TRẦN THỊ THANH MINH*

Tóm tắt: Bài viết phân tích các quy định của pháp luật ngân sách nhà nước về phân cấp quản lý ngân sách nhà nước đối với ngân sách địa phương, chỉ ra những điểm thành công và những vấn đề còn tồn tại, từ đó đề xuất một số giải pháp hoàn thiện quy định về phân cấp quản lý ngân sách nhằm nâng cao tính chủ động của ngân sách địa phương.

Từ khoá: Phân cấp quản lý ngân sách; ngân sách nhà nước; ngân sách địa phương

Ngày nhận bài: 17/11/2024; Biên tập xong: 30/11/2024; Duyệt đăng: 26/12/2024

PERFECTING REGULATIONS ON DECENTRALIZATION OF STATE BUDGET MANAGEMENT TO IMPROVE THE PROACTIVENESS OF LOCAL BUDGETS

Abstract: The article analyzes the provisions of the state budget law on decentralization of state budget management to local budgets, points out the successes and remaining problems, thereby proposing some solutions to improve the regulations on decentralization of budget management to enhance the proactiveness of local budgets.

Keywords: Decentralization of budget management; state budget; local budget

Received: Nov 17th, 2024; Editing completed: Nov 30th, 2024; Accepted for publication: Dec 26th, 2024

Lý luận và thực tiễn phân cấp quản lý ngân sách nhà nước ở các quốc gia cho thấy, ngân sách trung ương mặc dù cần giữ vai trò trung tâm, chủ đạo, nhưng nếu tập trung quá mức quyền hạn ngân sách vào cấp trung ương sẽ dẫn đến hạn chế sự chủ động của ngân sách địa phương. Vì vậy, trong phân cấp quản lý ngân sách nhà nước cần phân chia nguồn lực, nhiệm vụ chi cùng với việc xác định phạm vi, trách nhiệm, quyền hạn quản lý và quyết định về ngân sách cho chính quyền địa phương đến mức hợp lý để đảm bảo tính độc lập, chủ động nhất định của cấp ngân sách này. Việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật ngân sách nhà nước là công cụ hữu hiệu trong việc củng cố, khẳng định vị thế của ngân sách địa phương trong quá trình phân cấp quản lý ngân sách.

1. Khái quát về ngân sách địa phương trong hoạt động phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước được hiểu là việc phân chia nguồn lực, trách nhiệm chi tiêu của mỗi cấp ngân sách và xác định phạm vi, trách nhiệm, quyền hạn của chính quyền các cấp trong việc quyết định cơ chế, chính sách về ngân sách nhà nước. Mục tiêu của phân cấp quản lý ngân sách nhà nước nhằm hướng tới sự tham gia của các cấp chính quyền địa phương, giảm gánh nặng cho các cơ quan Trung ương trong hoạt động ngân sách nhà nước, hướng tới hiệu quả hoạt động ngân sách quốc gia. Để đạt được mục tiêu này, việc tăng cường tính độc lập tương đối của ngân sách địa phương

* Email: Minhqlkh@gmail.com

Trường Chính trị Tô Hiệu thành phố Hải Phòng

đã trở thành nguyên tắc chi phối trong quá trình phân cấp quản lý ngân sách nhà nước. Đảm bảo tính độc lập tương đối của ngân sách địa phương là nhằm nâng cao tính chủ động, sáng tạo của chính quyền địa phương trong phạm vi quyền hạn được phân cấp, không được phép vượt ra khỏi quy định của pháp luật và sự kiểm soát của Trung ương. Nguyên tắc này cũng có thể hiểu là ngân sách địa phương được phân cấp nguồn thu đảm bảo chủ động thực hiện những nhiệm vụ chi được giao, nghĩa là nguồn thu được phân cấp phải tương xứng với nhiệm vụ chi, chính quyền địa phương được quyền quyết định sử dụng ngân sách của mình để thực hiện những nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và trật tự an toàn xã hội trong phạm vi đã được giao.

Dưới góc độ pháp luật tài chính, phân cấp quản lý ngân sách nhà nước đối với ngân sách địa phương được thể hiện thông qua một số nội dung sau:

Thứ nhất, xác định trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan nhà nước ở địa phương trong hoạt động ngân sách nhà nước

Theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, Hội đồng nhân dân các cấp có quyền quyết định ngân sách cấp mình, chủ động quyết định các biện pháp tăng thu, tiết kiệm chi, tập trung nguồn lực cho những mục tiêu quan trọng của địa phương, chủ động điều chỉnh ngân sách khi xét thấy cần thiết; chủ động sắp xếp, phân bổ nguồn ngân sách (kể cả nguồn thu bổ sung từ ngân sách cấp trên) và khai thác các khả năng tiềm tàng, các thế mạnh của địa phương để đáp ứng nhu cầu chi tiêu tại địa phương. Bên cạnh những thẩm quyền chung của Hội đồng nhân dân các cấp, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh có những nhiệm vụ, quyền hạn mang tính đặc thù, chuyên sâu hơn trong lĩnh vực kinh tế, tài chính ở địa phương. Luật Tổ chức chính quyền địa

phương năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019 quy định Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội dài hạn, trung hạn và hàng năm của tỉnh; quy hoạch, kế hoạch phát triển các ngành, lĩnh vực trên địa bàn tỉnh trong phạm vi được phân quyền. Ngoài ra, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh còn quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu, chi ngân sách địa phương và phân bổ dự toán ngân sách cấp mình; điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết; phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương; quyết định chủ trương đầu tư, chương trình dự án của tỉnh theo quy định của pháp luật¹.

Trên cơ sở đó, Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 quy định về thẩm quyền của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh trong việc quyết định kế hoạch tài chính 05 năm². Ngoài ra, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh còn có thẩm quyền trong việc quyết định định mức phân bổ và chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu ngân sách thông qua việc quyết định cụ thể đối với một số chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách theo quy định khung của Chính phủ; quyết định các chế độ chi ngân sách đối với một số nhiệm vụ chi có tính chất đặc thù ở địa phương ngoài các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách do Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Tài chính ban hành³... để thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội trên địa bàn, phù hợp với khả năng cân đối của ngân sách địa phương, ngân sách trung ương không hỗ trợ⁴. Tuy nhiên, đối

¹ Điều 19 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019.

² Khoản 9 Điều 30 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015.

³ Điểm g, h khoản 9 Điều 30 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015.

⁴ Điều 21 Nghị định số 163/2016/NĐ-CP ngày 21/12/2016 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Ngân sách nhà nước.

với những chế độ chi có tính chất tiền lương, tiền công, phụ cấp, trước khi Hội đồng nhân dân tỉnh quyết định phải có ý kiến của Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội và các bộ quản lý ngành, lĩnh vực trực tiếp⁵.

Ủy ban nhân dân là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Trong hoạt động ngân sách, Ủy ban nhân dân có trách nhiệm chấp hành Nghị quyết của Hội đồng nhân dân và các quyết định của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên, chỉ đạo các ngành, các cấp thuộc quyền quản lý của mình nhằm hoàn thành kế hoạch nhà nước và dự toán ngân sách địa phương; lập dự toán ngân sách địa phương, phương án phân bổ ngân sách cấp mình, lập quyết toán ngân sách địa phương trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định và báo cáo cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan tài chính cấp trên trực tiếp⁶... Đối với Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, ngoài những nhiệm vụ, quyền hạn như Ủy ban nhân dân các cấp, còn có trách nhiệm quyết định sử dụng quỹ dự trữ tài chính và các quỹ tài chính khác của Nhà nước theo quy định của pháp luật...

Thứ hai, xác định nguồn thu, nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương

Nguồn thu của ngân sách địa phương bao gồm các khoản thu được phân cấp cho ngân sách địa phương hưởng và các khoản thu bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương. Nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương bao gồm các khoản chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi trả nợ lãi, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính địa phương... gắn liền với chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước

trên địa bàn địa phương. Ngoài ra, để đảm bảo cho địa phương chủ động trong việc bù đắp thiếu hụt nguồn lực tài chính cho đầu tư phát triển, pháp luật ngân sách nhà nước quy định việc bội chi ngân sách địa phương cấp tỉnh. Bội chi ngân sách địa phương cấp tỉnh được bù đắp bằng các nguồn vay trong nước từ phát hành trái phiếu chính quyền địa phương, vay lại từ nguồn Chính phủ vay về cho vay lại và các khoản vay trong nước khác theo quy định của pháp luật. Mức dư nợ vay của ngân sách địa phương được xác định tùy thuộc vào từng địa phương, với mức tỷ lệ cụ thể tương ứng với số thu ngân sách địa phương được hưởng theo phân cấp. Thêm vào đó, bội chi ngân sách địa phương chỉ được sử dụng để đầu tư các dự án thuộc kế hoạch đầu tư công trung hạn đã được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định.

2. Thực trạng pháp luật quy định của ngân sách địa phương trong phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 và các văn bản hướng dẫn quy định về phân cấp quản lý ngân sách nhà nước đã tạo nên tính chủ động mở rộng hơn cho ngân sách địa phương. Thẩm quyền của Hội đồng nhân dân các cấp được tăng cường, đặc biệt là thẩm quyền của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh trong xây dựng, quyết định ngân sách địa phương phù hợp với mục tiêu và điều kiện phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương, chủ động xây dựng các ưu tiên ngân sách gắn với điều kiện tình hình thực tế tại địa phương. Hội đồng nhân dân cấp tỉnh được chủ động trong: (i) Quyết định việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách ở địa phương đối với các nguồn thu, nhiệm vụ chi của địa phương; (ii) Quyết định tỷ lệ phần trăm (%) phân chia giữa ngân sách các

⁵ Khoản 3 Điều 21 Nghị định số 163/2016/NĐ-CP ngày 21/12/2016 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Ngân sách nhà nước.

⁶ Điều 31 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015.

cấp chính quyền địa phương đối với phần ngân sách địa phương được hưởng từ các nguồn thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương, và các khoản thu ngân sách địa phương hưởng 100%; (iii) Quyết định thu phí, lệ phí và các khoản đóng góp của nhân dân theo quy định của pháp luật; (iv) Quyết định cụ thể một số định mức phân bổ ngân sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi của pháp luật; (v) Quyết định bội chi ngân sách cấp tỉnh để đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng thuộc phạm vi ngân sách cấp tỉnh đảm bảo, thuộc danh mục đầu tư trong kế hoạch 05 năm đã được Hội đồng nhân dân phê duyệt.

Mặt khác, nguồn thu ngân sách địa phương được phân cấp ngày càng mạnh hơn nhằm tạo sự chủ động cho các địa phương trong việc thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của mình. Thời gian gần đây, để tăng tính đột phá, “thúc đẩy” phát triển kinh tế - xã hội cho một số địa phương trọng điểm, đầu tàu của các vùng kinh tế, Quốc hội, Chính phủ đã ban hành các Nghị quyết, Nghị định về cơ chế tài chính - ngân sách đặc thù đối với một số tỉnh, thành phố, như Nghị quyết số 115/2020/QH14 ngày 19/06/2020 về thí điểm một số cơ chế, chính sách tài chính - ngân sách đặc thù đối với thành phố Hà Nội; từ 01/01/2025 các chính sách này được áp dụng theo quy định của Luật Thủ đô năm 2024; Nghị định số 48/2017/NĐ-CP ngày 24/04/2017 của Chính phủ quy định một số cơ chế, chính sách tài chính - ngân sách đặc thù đối với thành phố Hồ Chí Minh; Nghị định số 89/2017/NĐ-CP ngày 29/07/2017 của Chính phủ quy định về cơ chế, chính sách tài chính - ngân sách đặc thù đối với thành phố Hải Phòng... Những Nghị quyết, Nghị định nêu trên đã mở rộng thẩm quyền về thu ngân sách nhà nước với việc Hội đồng nhân dân các tỉnh, thành phố này được

quyết định áp dụng thêm một số khoản thu phí phù hợp với đặc điểm địa phương cũng như được điều chỉnh mức hoặc tỷ lệ thu phí đã được cấp có thẩm quyền quyết định đối với các loại phí được quy định trong danh mục phí, lệ phí.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, việc phân cấp quản lý ngân sách nhà nước đối với ngân sách địa phương còn tồn tại một số điểm hạn chế như sau:

Thứ nhất, tính chủ động của Hội đồng nhân dân trong việc quyết định dự toán ngân sách địa phương không cao, có sự chông chéo với nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội. Theo đó, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, quyết định dự toán ngân sách nhà nước, phân bổ ngân sách trung ương và phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước. Sau khi Quốc hội quyết định dự toán ngân sách nhà nước (bao gồm cả ngân sách địa phương), Chính phủ giao dự toán thu - chi cho từng tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Ở địa phương, Hội đồng nhân dân quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn, dự toán thu ngân sách địa phương, dự toán chi ngân sách địa phương và tổng mức vay của ngân sách địa phương⁷. Như vậy, cả Quốc hội và Hội đồng nhân dân đều quyết định dự toán ngân sách địa phương. Điều này làm giảm tính chủ động của Hội đồng nhân dân nói riêng và chính quyền địa phương nói chung. Trên thực tế, Hội đồng nhân dân các cấp với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương đã không tự quyết định thu - chi ngân sách cấp mình mà phải tuân theo sự phân bổ, giao dự toán của cấp trên, tức là chịu sự ràng buộc pháp lý quá chặt chẽ của chính quyền cấp trên.

Thứ hai, quyền tự chủ, sự chủ động của ngân sách địa phương trong phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi còn hạn chế, cụ thể:

⁷ Khoản 1 Điều 30 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015.

Một là, sự chủ động của chính quyền địa phương trong việc huy động nguồn thu không cao. Những loại thuế phân cấp cho địa phương hưởng 100% số thu đều là những loại thuế có hiệu suất thu thuế thấp hay những khoản thu có nguồn thu không ổn định. Trong khi đó, chính quyền địa phương bị hạn chế về khả năng tăng nguồn thu cho mình ngoài các chính sách thu do Trung ương quy định. Về phí và lệ phí, theo quy định, ngoài các loại phí, lệ phí do Trung ương thống nhất ban hành, các địa phương chỉ có quyền quyết định một số loại phí, lệ phí theo phân cấp của Luật phí, lệ phí và được quy định mức thu một số loại phí, lệ phí trong khung pháp luật quy định. Bên cạnh quyền tự chủ về nguồn thu thấp, thu ngân sách địa phương chưa thực sự bền vững với số thu từ đất đai, xổ số kiến thiết chiếm một tỷ trọng lớn. Trong cơ cấu một số khoản thu tại địa phương cho thấy, nguồn thu của địa phương phụ thuộc nhiều vào nguồn thu từ đất đai, xổ số kiến thiết. Tuy nhiên, khác với nhiều nước, các khoản thu từ đất đai của Việt Nam chủ yếu là các khoản thu “có tính chất một lần” như thu từ thuê đất, thu từ giao quyền sử dụng đất. Đây là nguồn thu thường không có sự bền vững, tính ổn định không cao do quỹ đất để giao cho cá nhân, tổ chức sử dụng hay để cho thuê là hạn chế và chịu nhiều ảnh hưởng của các biến động trên thị trường bất động sản. Tương tự, đối với nguồn thu từ xổ số kiến thiết là nguồn thu không dự báo được cũng như có quy định về phương thức sử dụng nguồn khiến cho địa phương khá hạn chế trong nguồn lực của chính mình. Với những hạn chế như trên, tuy số địa phương tự cân đối và có điều tiết về Trung ương có xu hướng tăng qua các thời kỳ ổn định từ 13 tỉnh cho kỳ ổn định 2011-2016 lên 16 tỉnh giai đoạn 2017-2021 và lên 18 tỉnh kỳ ổn định

2022-2025, nhưng vẫn có 45/63 tỉnh vẫn nhận bổ sung cân đối ngân sách từ Trung ương và một số tỉnh có mức điều tiết thấp dưới 10% (06/18 tỉnh)⁸. Điều này cho thấy, ngân sách địa phương vẫn còn phụ thuộc nhiều vào ngân sách trung ương, gây áp lực lớn cho ngân sách trung ương cũng như cho thấy kết quả hạn chế trong thu ngân sách địa phương⁹.

Hai là, tính tự chủ trong việc thực hiện nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương gặp nhiều khó khăn, tiêu biểu như: Việc áp dụng tỷ lệ cứng về chi giáo dục - đào tạo, chi khoa học và công nghệ... đã tạo ra sự cứng nhắc và kém linh hoạt trong thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương. Mặc dù việc quy định tỷ lệ chi này có ưu điểm khi gắn với mục tiêu phát triển nguồn nhân lực cũng như tăng cường nền tảng phát triển khoa học và công nghệ cho đất nước, tuy nhiên, tại các địa phương, việc áp các tỷ lệ này khiến cho địa phương không tự chủ được nguồn lực của mình. Tại một số địa phương (Đà Nẵng, Trà Vinh, Vĩnh Long, Thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội...) các chỉ tiêu về giáo dục (cơ sở hạ tầng, trẻ em đến trường, giáo viên/học sinh...) đã đạt hoàn thành nhưng trong năm vẫn yêu cầu cấp đến 20% ngân sách cho giáo dục mà không có khả năng chi hết¹⁰. Trong khi đó, địa phương lại không được chuyển sang các nhiệm vụ chi khác. Tương tự, đối với các khoản chi khoa học và công nghệ, tùy

⁸ Nghị quyết số 70/2022/QH15 ngày 11/11/2022 về phân bổ ngân sách Trung ương năm 2023.

⁹ Trương Thị Diệp (2024), *Một số vấn đề đặt ra trong phân cấp ngân sách giữa trung ương và địa phương ở Việt Nam hiện nay*, <https://thanhnienviet.vn/mot-so-van-de-dat-ra-trong-phan-cap-ngan-sach-giua-trung-uong-va-dia-phuong-o-viet-nam-hien-nay-209240718174087393.htm>, truy cập ngày 01/12/2024.

¹⁰ Vũ Sỹ Cường, “Phân tích cơ cấu chi ngân sách địa phương cho giáo dục”, *Tạp chí Tài chính*, số 12/2020.

vào thực tế năng lực nghiên cứu khoa học và công nghệ tại từng địa phương cụ thể, phần lớn các viện nghiên cứu, các trường đại học tập trung tại các tỉnh, thành phố lớn; trong khi đó, tại nhiều địa phương, năng lực nghiên cứu khoa học và công nghệ còn hạn chế, mức độ hấp thụ ngân sách khoa học và công nghệ không đạt được tỷ lệ 2% ngân sách địa phương theo định hướng của Quốc hội¹¹. Thêm vào đó, quy định hỗ trợ ngân sách địa phương khác và nước ngoài không đảm bảo sự phù hợp với thực tiễn. Khoản 9 Điều 9 Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015 không cho phép sử dụng ngân sách cấp này để chi cho nhiệm vụ chi ngân sách cấp khác, sử dụng ngân sách địa phương này để chi cho nhiệm vụ của địa phương khác (trừ trường hợp đặc biệt liên quan đến nhiệm vụ khẩn cấp, thiên tai, dịch bệnh). Tuy nhiên, trong thực tế tại một số địa phương có phát sinh nhiệm vụ chi hỗ trợ đầu tư công trình phúc lợi, cơ sở hạ tầng và hỗ trợ an sinh xã hội cho các địa phương kết nghĩa và các địa phương nước ngoài có chung đường biên giới theo chương trình hợp tác thường niên giữa các địa phương. Những trường hợp này sẽ không được thực hiện vì không đảm bảo phù hợp với quy định của pháp luật ngân sách nhà nước.

Ba là, quy định về phân cấp vay nợ cho chính quyền địa phương còn tồn tại

¹¹ Theo Báo cáo kết quả kiểm toán năm 2021, tỉnh Vĩnh Long giao dự toán chi sự nghiệp khoa học và công nghệ thấp hơn dự toán Trung ương giao; thành phố Hải Phòng giao dự toán chi sự nghiệp giáo dục - đào tạo thấp hơn dự toán Trung ương giao; Quỳnh Anh (2023), *Tỉnh Vĩnh Long lý giải về chi sự nghiệp khoa học công nghệ và chương trình mục tiêu quốc gia*, <http://baokiemtoan.vn/tinh-vinh-long-ly-giai-ve-chi-su-nghiep-khoa-hoc-cong-nghe-va-chuong-trinh-muc-tieu-quoc-gia-26516.html>, truy cập ngày 01/12/2024.

điểm hạn chế. Việc quy định chi tiết mức bội chi ngân sách địa phương hàng năm trong tổng bội chi ngân sách nhà nước cho từng địa phương khiến cho nhiều địa phương muốn huy động thêm nguồn vốn nhưng bị hạn chế về quy định bội chi ngân sách địa phương (như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh). Trong khi đó, một số địa phương không thực hiện hết nguồn lực vay nợ khiến cho nguồn vốn vay huy động không hiệu quả. Bên cạnh đó, nguồn huy động của chính quyền địa phương chủ yếu huy động thông qua hoạt động vay về, cho vay lại từ Chính phủ chưa thực hiện huy động nguồn từ trái phiếu chính phủ hay nguồn vay trong nước khác.

3. Một số đề xuất, kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý ngân sách nhà nước ở Việt Nam

Thứ nhất, sửa đổi, bổ sung các quy định nhằm tăng cường thẩm quyền cho Hội đồng nhân dân trong việc quyết định dự toán ngân sách địa phương. Nhiều quan điểm cho rằng, để giải quyết hạn chế hiện nay, 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 ngân sách nhà nước. Hội đồng nhân dân các cấp sẽ quyết định dự toán ngân sách cấp mình, phân bổ dự toán ngân sách cho từng đơn vị sử dụng ngân sách cấp 1 ở địa phương; quyết định số bổ sung của ngân sách cấp mình cho ngân sách cấp dưới (nếu có). Đồng thời, để tăng tính minh bạch trong hoạt động ngân sách, cần tăng cường tính giải trình cho mỗi cấp chính quyền đối với ngân sách cấp mình.

Thứ hai, sửa đổi, bổ sung các quy định theo hướng tăng cường tính chủ động của ngân sách địa phương trong phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi, cụ thể:

Một là, cần có cơ chế từng bước tăng sự tự chủ tài khoá cho chính quyền địa phương huy động nguồn thu cho cung ứng dịch vụ công ở cấp địa phương. Trên phương diện lý thuyết, địa phương có quyền tự chủ về nguồn thu thì mới có thể chủ động quyết định cung cấp loại dịch vụ theo nhu cầu cho người dân địa phương. Vì thế, để giải quyết những hạn chế phát sinh từ sự thiếu hụt nguồn thu, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần nghiên cứu và đưa vào áp dụng thuế tài sản theo một lộ trình phù hợp¹². Theo đó, Việt Nam nên xem xét thay thế thuế sử dụng đất nông nghiệp và thuế sử dụng đất phi nông nghiệp bằng chính sách thuế tài sản mới phù hợp với các nguyên tắc được thừa nhận và áp dụng rộng rãi ở nhiều nước trên thế giới, bảo đảm tạo ra được các nguồn lực tài chính ổn định cho chính quyền địa phương. Việc ban hành chính sách thuế tài sản ở Việt Nam phải được thực hiện theo hướng cơ sở tính thuế rộng, quản lý đơn giản, đảm bảo động viên hợp lý sự đóng góp của chủ sở hữu nhà và người sử dụng đất trên cơ sở nguyên tắc “lợi ích”. Trong xây dựng phương án cải cách cần phải hình thành các luận cứ phù hợp từ việc xác định mục tiêu đánh thuế cho đến việc xác định mức thuế suất, cơ sở tính thuế và phương thức thu thuế phù hợp để tạo sự đồng thuận trong xã hội. Đồng thời,

để đảm bảo thu thuế hiệu quả, không thể thiếu được việc xây dựng hệ thống thông tin chuyên ngành về đất đai, hệ số kỹ thuật, về tài sản trên các khu vực địa lý khác nhau, thủ tục hành chính đơn giản, đáng tin cậy và hệ thống các thủ tục giải quyết tranh chấp đất đai nhanh chóng, công bằng. Bên cạnh đó, hoàn thiện hệ thống phí, lệ phí; xây dựng mức thu, chế độ và phương pháp thu hợp lý, thống nhất theo hướng đơn giản, hiệu quả, tăng cường phân cấp cho các địa phương trong việc quyết định các khoản thu phí, lệ phí gắn với chức năng quản lý nhà nước của chính quyền địa phương; quy định rõ về thẩm quyền ban hành danh mục, khung và mức phí, lệ phí cụ thể cũng như thẩm quyền hướng dẫn, quản lý sử dụng phí, lệ phí. Trong dài hạn, cần nghiên cứu kinh nghiệm các nước trong việc xây dựng quy định về tự chủ của chính quyền địa phương, trong đó, xây dựng một hệ thống khung các loại thuế mà địa phương có thể chủ động áp dụng được, cơ sở tính thuế, phương thức áp dụng dựa trên kinh nghiệm các nước về thuế địa phương. Mặt khác, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần rà soát để chỉnh sửa các quy định về nguồn thu của địa phương chưa phù hợp với tính chất khoản thu, thực tiễn thực hiện như: điều chỉnh nguồn thu tiền thuê đất nộp một lần theo hướng quản lý nguồn thu từ tiền sử dụng đất; nguồn thu từ hoạt động casino thực hiện như nguồn thu từ hoạt động xổ số kiến thiết bổ sung cho đầu tư phát triển; nguồn thu từ phí dịch vụ (phí tham quan di sản) để lại cho địa phương trong chi hoạt động bảo vệ và quản lý di sản văn hóa.

Hai là, đổi mới phương thức phân cấp nhiệm vụ chi ngân sách của các cấp chính quyền. Theo đó, cần nghiên cứu

¹² Hiện nay, cải cách thuế nhà, đất đã trở thành một nội dung quan trọng trong lộ trình cải cách thuế ở nhiều nước trên thế giới, nhất là trong nỗ lực của các nước nhằm tăng cường tiềm lực tài khoá cho chính quyền địa phương. Ở nhiều nước như Brazil, Úc, quá trình đô thị hoá đã tạo nên sự gia tăng đáng kể về giá trị bất động sản, việc điều tiết được 1 phần giá trị tăng thêm ngẫu nhiên này đã được đặt ra qua các biện pháp cải cách khác nhau, trong đó có việc gia tăng vai trò của thuế tài sản hay điều tiết “địa tô chênh lệch”.

ban thành các cơ chế để chính quyền địa phương có sự tự chủ nhất định trong các quyết định phân bổ nguồn lực, sử dụng nguồn lực theo các ưu tiên của địa phương và có sự chủ động về cách thức thực hiện. Trung ương chỉ tác động, can thiệp khi cần thực hiện các mục tiêu có tính quốc gia. Mặt khác, cần nghiên cứu bãi bỏ các quy định về tỷ lệ phân bổ ngân sách “cứng” hàng năm cho một số lĩnh vực giáo dục - đào tạo, khoa học công nghệ và bảo vệ môi trường nhằm đảm bảo sự linh hoạt cho các bộ, ngành, địa phương trong phân bổ nguồn lực. Đồng thời, giảm các quy định chi tiết về tỷ lệ chi ưu tiên (y tế, giáo dục) trên các khoản thu của địa phương (nguồn xổ số kiến thiết...), giao chủ động về địa phương thực hiện gắn với mục tiêu chính của đất nước. Ngoài ra, để việc giám điều chỉnh thực hiện theo tỷ lệ phân bổ ngân sách “cứng”, cần tiến tới việc lập ngân sách theo kết quả đầu ra, không chi tiết các nhiệm vụ chi cụ thể cho các nguồn lực (ví dụ như tỷ lệ nguồn thu từ xổ số kiến thiết ưu tiên cho giáo dục, y tế). Các bộ, ngành cần xây dựng được hệ thống mục tiêu đạt được của một số ngành trong từng giai đoạn (ví dụ, tỷ lệ cơ sở trường lớp học đạt chuẩn, hệ thống trung tâm y tế tuyến huyện, xã...) để là cơ sở cho các địa phương thiết lập ưu tiên ngân sách. Mặt khác, cần xây dựng cơ chế mở cho các địa phương trong hỗ trợ ngân sách cho các địa phương khác trong xây dựng cơ sở hạ tầng, hệ thống an sinh xã hội.

Ba là, đổi mới phân cấp quản lý vay nợ của chính quyền địa phương. Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 quy định, chính quyền địa phương cấp tỉnh được phép bội chi ngân sách; đồng thời, quy định tỷ lệ giới hạn mức dư nợ vay của các địa phương theo khả năng trả nợ và theo nhóm các địa phương. Tuy nhiên,

việc Quốc hội hàng năm quyết định tổng mức vay và bội chi ngân sách của từng địa phương đã làm hạn chế tính chủ động của các địa phương. Có địa phương được Quốc hội cho phép bội chi và vay để trả nợ gốc lại không thực hiện, trong khi các địa phương khác có nhu cầu lại không được phép, nhưng không thể điều chuyển hạn mức này cho nhau. Vì vậy, để bảo đảm tính chủ động của ngân sách địa phương trong tổng mức vay và bội chi ngân sách địa phương đã được Quốc hội quyết định, có thể cho phép điều chuyển hạn mức vay nợ giữa các địa phương với nhau. Đồng thời, tăng cường quản lý bội chi ngân sách địa phương trên cơ sở đối mới phân cấp quản lý vay nợ để bù đắp bội chi. Theo đó, 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./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019;
2. Luật Ngân sách nhà nước năm 2015;
3. Nghị định số 163/2016/NĐ-CP ngày 21/12/2016 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Ngân sách nhà nước;
4. Trương Thị Diệp (2024), *Một số vấn đề đặt ra trong phân cấp ngân sách giữa trung ương và địa phương ở Việt Nam hiện nay*, <https://thanhnienviet.vn/mot-so-van-de-dat-ra-trong-phan-cap-ngan-sach-giua-trung-uong-va-dia-phuong-o-viet-nam-hien-nay> 209240718174087393.htm, truy cập ngày 01/12/2024;
5. Vũ Sỹ Cường, “Phân tích cơ cấu chi ngân sách địa phương cho giáo dục”, *Tạp chí Tài chính*, số 12/2020.