

VỀ PHÂN CẤP CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

ThS PHẠM THỊ THANH VÂN*

1. Vài nét về thực trạng phân cấp chi ngân sách nhà nước cho chính quyền địa phương.

Hệ thống ngân sách nhà nước (NSNN) là một thể thống nhất bao gồm nhiều cấp ngân sách, mỗi cấp ngân sách đều chịu sự ràng buộc bởi các chế độ chung, có tính độc lập tương đối. Theo tư tưởng chỉ đạo trong *Luật Ngân sách nhà nước* năm 2002, phân cấp chi NSNN là phân định rõ ràng, cụ thể trách nhiệm chi cho mỗi cấp ngân sách. Ngân sách trung ương đảm bảo nhu cầu chi cho việc thực hiện các nhiệm vụ chiến lược, quan trọng của quốc gia. Ngân sách các cấp chính quyền địa phương (CQDP) đảm bảo nhu cầu chi cho việc thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và trật tự an toàn xã hội trong phạm vi địa phương quản lý.

Phân cấp chi NSNN cho CQDP là việc phân chia trách nhiệm, quyền hạn trong quản lý các hoạt động chi của NSNN của các cấp CQDP nhằm làm cho hoạt động của NSNN lành mạnh và đạt hiệu quả cao. Trong thời gian qua, nhìn chung, việc phân cấp nhiệm vụ chi theo *Luật Ngân sách nhà nước* năm 2002 được đánh giá là đã nhất quán với nguyên tắc lý thuyết trong nhiệm vụ chi. Nhiệm vụ được giao ở các cấp chính quyền tương xứng với khu vực địa lý được hưởng lợi. Theo quy định của *Luật* này thì chính quyền cấp tỉnh được trao quyền chủ động lớn hơn. Theo đó, Hội đồng nhân dân (HĐND) cấp tỉnh được

phân cấp nhiệm vụ chi cho các huyện và các xã trực thuộc. Tỷ trọng chi ngân sách của CQDP trong tổng chi NSNN ngày càng tăng lên. Tổng chi tiêu của các cấp chính quyền từ tỉnh trở xuống tăng từ 28% năm 1992 lên 43% năm 1998 và đạt 48,2% năm 2004. Theo báo cáo của Bộ Tài chính, chi ngân sách địa phương (NSDP) chiếm 43,6% tổng chi vào năm 2005. Chi ngân sách của địa phương bao gồm chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển.

a. Phân cấp trong chi thường xuyên.

Chi thường xuyên của địa phương bao gồm các khoản chi lương, chi nghiệp vụ, chi quản lý cho các lĩnh vực sự nghiệp kinh tế, giáo dục - đào tạo, y tế, khoa học - công nghệ, văn hoá nghệ thuật, thể dục thể thao, chi cho hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước; an ninh quốc phòng, an sinh xã hội, bảo hiểm xã hội, trợ cấp. Chi thường xuyên của địa phương từ năm 1998 đến nay dao động trong khoảng từ 61% đến 70%. Trên thực tế tỷ trọng này có xu hướng giảm xuống do Nhà nước ta ưu tiên cho chi đầu tư phát triển. Năm 2005, tỷ trọng chi thường xuyên giảm xuống còn 55% tổng chi NSDP do việc đẩy mạnh chi đầu tư phát triển kinh tế - xã hội từ nguồn tăng thu NSDP. Thông thường nguồn lực tài chính để trang trải chi thường xuyên của các địa phương lấy từ nguồn thu địa phương được hưởng 100%, thu từ nguồn phân chia theo tỷ lệ

* Học viện Hành chính.

điều tiết và một phần bổ sung cân đối hoặc bổ sung có mục tiêu từ trung ương. Do nguồn thu của địa phương còn hạn hẹp nên nhiều nơi phải trông chờ vào số bổ sung của ngân sách cấp trên để bảo đảm cân đối ngân sách cấp mình, kể cả đối với chi thường xuyên. Ở khá nhiều xã, nguồn thu của ngân sách xã chỉ đủ để trang trải lương cho đội ngũ cán bộ, công chức, còn mọi kinh phí cho các hoạt động khác đều phải trông chờ vào việc cấp ngân sách bổ sung của cấp trên.

Cũng theo quy định của *Luật Ngân sách nhà nước* năm 2002 thì chính quyền cấp tỉnh được giao quyền tự chủ hoàn toàn trong việc giao nhiệm vụ chi cho cấp dưới nhưng *Luật* này cũng quy định nghiêm cấm chính quyền cấp trên giao nhiệm vụ chi cho chính quyền cấp dưới mà không cấp ngân sách bổ sung. Khi ban hành chính sách mới làm tăng chi thì cơ quan ban hành chính sách phải có giải pháp bảo đảm nguồn tài chính phù hợp với khả năng của ngân sách từng cấp.

b. Phân cấp trong chi đầu tư xây dựng cơ bản.

Trong những năm qua, Nhà nước đã tăng cường đáng kể việc phân cấp quản lý đầu tư xây dựng cơ bản cho các cấp CQĐP. Theo quy định hiện hành, Chủ tịch UBND tỉnh được quyết định dự án đầu tư từ NSNN nhóm A, B và C, được uỷ quyền hoặc phân cấp quyết định đầu tư đối với các dự án nhóm B và C cho các cơ quan cấp dưới trực tiếp. Tùy theo điều kiện cụ thể, Chủ tịch UBND tỉnh quy định cụ thể cho Chủ tịch UBND huyện được quyết định đầu tư các dự án thuộc NSDP có mức vốn đầu tư không quá 5 tỉ đồng và Chủ tịch UBND xã được quyết định dự án đầu tư với mức vốn không quá 3 tỉ đồng. Chủ tịch UBND cấp huyện, xã được quyết định đầu tư các dự án trong phạm vi ngân sách của địa phương sau khi thông qua HĐND cùng cấp. Đặc biệt, *Luật Ngân sách nhà nước* năm 2002 đã có một bước tiến bộ trong

nhận thức về vai trò của chính quyền cấp dưới trong việc cung ứng dịch vụ công và đã phân định cụ thể: chính quyền thị xã, thành phố thuộc tỉnh phải chịu trách nhiệm chi về xây dựng các trường phổ thông quốc lập, các công trình phúc lợi công cộng, điện chiếu sáng, cấp thoát nước, giao thông nội thị, an toàn giao thông, vệ sinh đô thị. CQĐP ở mỗi cấp phải chịu trách nhiệm đối với các công trình kết cấu hạ tầng được giao cho cấp đó quản lý. Như vậy so với trước đây, việc phân cấp thẩm quyền quyết định đầu tư cho các cấp CQĐP đã tăng lên đáng kể. Xét về cơ cấu, chi đầu tư từ NSNN năm 2005 chiếm 44% tổng chi ngân sách của CQĐP. So với năm 2004, chi đầu tư phát triển từ NSDP tăng mạnh (gấp đôi xét về số tuyệt đối) do chủ trương của Nhà nước ưu tiên đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội từ nguồn tăng thu của địa phương.

Một điểm đáng lưu ý là phần lớn kinh phí đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng của các địa phương được lấy từ nguồn bổ sung cân đối, trong đó có một phần bổ sung có mục tiêu (chẳng hạn như Chương trình xây dựng trường học) cũng được dành để đầu tư vào kết cấu hạ tầng. Hàng năm, Quốc hội đều có quy định tỉ lệ phần trăm chi cho đầu tư trong tổng ngân sách. Năm 2005, tỉ lệ này được cố định ở mức trung bình khoảng 28% tổng chi NSNN năm 2007 là 27,8%. Đối với từng tỉnh, tỉ lệ chi cho đầu tư phát triển do HĐND cấp tỉnh quyết định. Theo Báo cáo đánh giá chi tiêu công năm 2004 của Bộ Tài chính về phân cấp chi đầu tư xây dựng cơ bản giữa các cấp CQĐP, đã có 53 tỉnh (chiếm đa số) thực hiện phân cấp cho cấp huyện, còn lại 11 tỉnh chỉ phân cấp vốn đầu tư cho các thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh.

Nhìn chung, việc phân cấp chi NSNN cho CQĐP đã có nhiều tiến bộ, đặc biệt là đã tăng quyền tự chủ cho cấp tỉnh trong việc phân cấp nhiệm vụ chi ở địa phương. Tuy nhiên, việc phân cấp nhiệm vụ chi vẫn còn một số hạn chế sau:

Thứ nhất, nguồn thu của địa phương không đảm bảo nhu cầu chi của địa phương. Hiện nay chỉ có 15/64 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tự cân đối được ngân sách dựa vào nguồn thu được hưởng 100% và nguồn thu theo tỉ lệ giữa trung ương và địa phương. Tại khá nhiều địa phương, thu NSNN trên địa bàn khá lớn nhưng phần lớn lại thuộc phần thu do trung ương quản lý nên nguồn thu của địa phương chưa nhiều.

Thứ hai, trên thực tế không có căn cứ mang tính khoa học để xác định ranh giới nhiệm vụ chi của mỗi cấp chính quyền. Việc phân cấp nhiệm vụ chi của các cấp chính quyền không rõ ràng được thể hiện trong *Luật Ngân sách nhà nước* năm 2002. Chẳng hạn, theo *Luật* này, địa phương phải thực hiện hầu hết các nhiệm vụ chi giống như của trung ương, chỉ khác biệt ở chỗ “do địa phương quản lý”; tương tự văn bản *Luật* cũng quy định trong đa số trường hợp cấp huyện và xã cũng thực hiện cùng những nhiệm vụ như cấp tỉnh nhưng được tỉnh giao. Như vậy, mỗi cấp chính quyền có các nhiệm vụ cùng tên gọi, chỉ khác nhau ở chỗ “do cấp đó quản lý”. Số lượng các nhiệm vụ chi được chia sẻ giữa nhiều cấp chính quyền (thường là cả bốn cấp) là khá lớn. Trong điều kiện NSDP eo hẹp thì việc phân cấp không rõ như trên dẫn đến hai chiều hướng :

- Cấp trên sử dụng quyền lực của mình để dồn nhiệm vụ cho cấp dưới. Khi quan hệ trên dưới trong bộ máy hành chính ở nước ta còn rất nặng nề thì cấp trên có xu hướng chuyển giao các nhiệm vụ của mình xuống cấp dưới bằng các văn bản hành chính, song lại không gắn với việc chuyển giao nguồn lực tài chính.

- Cấp dưới lảng tránh các nhiệm vụ chi không được phân cấp rõ ràng vì không đủ năng lực và kinh phí. Thực tế có nhiều nhiệm vụ được đề ra nhưng không có địa chỉ đảm nhận cụ thể, kết quả là không có ai chịu trách nhiệm về việc không bảo đảm

các dịch vụ công đó cho xã hội. Mặt khác, việc giao cùng một nhiệm vụ chi cho nhiều cấp chính quyền cũng có thể làm suy giảm tính thống nhất trong quản lý cũng như khả năng giải trình của mỗi cấp trong quá trình này.

Thứ ba, các nhiệm vụ chi của chính quyền các cấp hiện còn được quy định rải rác trong nhiều loại văn bản, dẫn đến chỗ các cấp thực thi ở địa phương, nhất là cấp xã khó nắm bắt đầy đủ các nhiệm vụ chi của mình. Hơn thế nữa, các quy định này thường thiếu rõ ràng và không ổn định, làm giảm tính bắt buộc và sự nghiêm túc trong thi hành các nhiệm vụ này.

Thứ tư, trách nhiệm chi của cấp huyện và cấp xã không được quy định rõ ràng và cụ thể, do đó hai cấp chính quyền này thực sự không có được sự tự chủ và độc lập về ngân sách. Việc chính quyền cấp huyện và xã có thể được giao một số khoản thu và thậm chí có mức trợ cấp bổ sung cân đối ngân sách ổn định cũng sẽ không có ý nghĩa gì nếu chính quyền cấp tỉnh thay đổi nhiệm vụ chi của các cấp này hoặc thu hồi các khoản thu mà các cấp này huy động được bằng chính nỗ lực của mình.

Thứ năm, phân cấp quản lý chi đầu tư xây dựng cơ bản của CQĐP còn một số mặt bất cập. Hiện nay, vốn đầu tư xây dựng cơ bản được tính toán gộp chung với kinh phí chi thường xuyên theo công thức chung về tính số bổ sung cân đối cho ngân sách mỗi cấp. Chúng ta cũng chưa có một định mức riêng để tính toán nhu cầu đầu tư xây dựng cơ bản ở địa phương. Trên thực tế, hầu hết các cấp CQĐP, đặc biệt cấp huyện và cấp xã đều thiếu vốn đầu tư hay năng lực tài chính để cải tạo, thay thế và xây dựng mới kết cấu hạ tầng của địa phương. Việc vay vốn để nâng cấp, cải tạo và đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng cũng rất khó thực hiện đối với họ, vì họ phải thuyết phục được cấp có thẩm quyền quyết định việc vay mượn đó, đặc biệt là phải chứng minh về khả năng trả nợ của mình.

Theo *Luật Ngân sách nhà nước* năm 2002, CQĐP có thể huy động vốn trong nhân dân để đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng, nhưng đa số các tỉnh đều không áp dụng được giải pháp này do khó có khả năng tự cân đối ngân sách để trả nợ.

Thứ sáu, mặc dù nhiệm vụ chi được quy định cho cấp huyện và cấp xã khá nhiều, nhưng ngân sách xã luôn ở tình trạng eo hẹp, không đáp ứng được nhu cầu chi tiêu; phần lớn ngân sách xã là dành để chi lương, sinh hoạt phí, phụ cấp; chỉ còn lại một phần không lớn để chi cho các hoạt động của xã. Hơn thế nữa, ngân sách xã thường thu dồn vào cuối năm nên trong năm xã thường thiếu kinh phí để đáp ứng các nhiệm vụ chi theo dự kiến, phải trông chờ vào nguồn bổ sung từ ngân sách cấp trên.

Thứ bảy, Nghị định số 16/2005/NĐ-CP ngày 07-02-2005 của Chính phủ đã nâng mức vốn đầu tư xây dựng cơ bản do Chủ tịch UBND huyện quyết định lên 5 tỉ và cấp xã lên 3 tỉ đồng. Tuy nhiên, trên thực tế, các tỉnh vẫn không phân cấp đầy đủ cho cấp dưới trong việc quyết định các dự án đầu tư xây dựng cơ bản theo quy định. Lý do là trong các Nghị định này có ghi “tuỳ theo điều kiện cụ thể của từng địa phương” và tuỳ theo “năng lực thực hiện của các đối tượng được phân cấp”, do đó việc phân cấp vẫn không mang tính bắt buộc. Chính quyền cấp tỉnh vẫn giữ quyền quyết định đối với hầu hết các dự án đầu tư trên địa bàn tỉnh với lý do: để quản lý thống nhất và vì cấp dưới không đủ năng lực quản lý dự án đầu tư, dễ gây ra lãng phí hoặc kém hiệu quả. Việc phân cấp về đầu tư xây dựng cơ bản đối với cấp huyện và cấp xã được xác định theo mức vốn là chưa hợp lý, do vậy, cần phân cấp theo hạng mục công trình. Chẳng hạn đối với những công trình xây dựng đơn giản như xây dựng trường học, đường phố cấp... do số lượng phòng học tăng lên, hoặc số kilômét tăng lên thì tổng mức vốn tăng lên, nhưng mức

độ phức tạp của công trình là không đổi. Vì vậy không nên chỉ căn cứ vào tổng mức vốn đầu tư để tiến hành phân cấp.

2. Một số giải pháp hoàn thiện phân cấp chi ngân sách nhà nước cho chính quyền địa phương.

Từ thực tế trên, việc phân cấp chi ngân sách nhà nước cho CQĐP, theo chúng tôi cần thực hiện tốt các giải pháp sau :

Một là, cần xác định rõ ràng và minh bạch về trách nhiệm chi tiêu trong *Luật Ngân sách nhà nước*. Việc phân công trách nhiệm chi tiêu cần bảo đảm giao nhiệm vụ chi tiêu rõ ràng và cụ thể cho các cấp chính quyền khác nhau ở mức có thể được. Nguyên tắc quan trọng trong phân cấp chi tiêu là giao nhiệm vụ chi tiêu cho cấp chính quyền nào đem lại lợi ích lớn nhất cho cư dân của cấp đó, tạo điều kiện để mỗi cấp có thể cung ứng nhanh nhất và dễ dàng nhất nhu cầu của cư dân địa phương với các dịch vụ đáp ứng tốt nhất nhu cầu của người dân. Tuy nhiên, trên thực tế việc phân cấp chi tiêu cần tập trung giải quyết hai vấn đề sau:

- Phân cấp rõ hơn trong *Luật Ngân sách nhà nước* về nhiệm vụ chi cho mỗi cấp chính quyền, kể cả cấp huyện và cấp xã. Trong bối cảnh có sự khác biệt về điều kiện cụ thể của mỗi tỉnh, việc phân chia trách nhiệm chi tiêu theo cách mới có thể tạo ra sự không cân đối về năng lực chi tiêu ở các cấp huyện và xã. Trong trường hợp đó, cấp tỉnh có thể có sự hỗ trợ có thời hạn đối với việc thực hiện nhiệm vụ chi tiêu của cấp dưới. Nói cách khác, cấp tỉnh có thể vẫn phải thực hiện một số chức năng trong trường hợp khả năng thực hiện tại cấp huyện hoặc xã còn hạn chế, chẳng hạn cấp tỉnh sẽ cung cấp một số dịch vụ đối với huyện và xã. Trong trường hợp vẫn thực hiện *Luật Ngân sách nhà nước* năm 2002, tỉnh quyết định việc phân chia nhiệm vụ chi tiêu cho các cấp CQĐP, thì vấn đề quan trọng là phải đảm bảo được phân chia nhiệm vụ chi tiêu cho các huyện và xã có

định trong thời kì ổn định từ 3-5 năm. Việc giao nhiệm vụ chi tiêu nhất thời cũng phải được thể hiện rõ dưới dạng văn bản. Bộ Tài chính cần phải thực hiện đánh giá việc giao nhiệm vụ chi tiêu được thực hiện như thế nào tại các tỉnh.

- Đối với những nhiệm vụ chi được chia sẻ giữa nhiều cấp, cần dựa vào các căn cứ mang tính khoa học để xác định ranh giới nhiệm vụ chi của mỗi cấp chính quyền. Việc phân định rõ ràng ranh giới chi tiêu để khắc phục tình trạng cấp trên chuyển giao nhiệm vụ cho cấp dưới, tăng cường trách nhiệm giải trình của mỗi cấp đối với nhiệm vụ được giao là cần thiết.

Thứ hai, việc phân cấp nhiệm vụ chi tiêu cho CQDP mỗi cấp phải tương ứng với nguồn thu được phân cấp cho cấp đó. Việc phân cấp nhiệm vụ chi chỉ có hiệu quả và phát huy tác dụng khi cấp trên phân cấp nguồn thu tương ứng (hoặc đáp ứng về cơ bản) yêu cầu chi tiêu của địa phương. Để bảo đảm sự cân đối ngân sách chung của quốc gia, ngân sách trung ương vẫn giữ vai trò điều tiết chung và bổ sung cân đối cho ngân sách các địa phương. Tuy nhiên, việc phân cấp thêm nguồn thu cho các cấp CQDP là cần thiết và có thể thực hiện được. Chấm dứt tình trạng cấp trên giao nhiệm vụ chi cho cấp dưới mà không gắn với việc giao nguồn lực tương ứng để thực thi nhiệm vụ này. Các bộ, ngành khi đề ra các nhiệm vụ đặc thù của ngành mình cho các cấp chính quyền cần thống nhất ý kiến với Bộ Tài chính nhằm tránh tình trạng các nhiệm vụ này không gắn với nguồn lực để thực thi chúng. Mặt khác, tăng cường nguồn lực tài chính cho cấp xã để bảo đảm đáp ứng các nhiệm vụ chi tiêu của cấp này. Các khoản bổ sung cân đối cho cấp xã cùng với việc phân bổ ngân sách và phải bảo đảm thực hiện đầy đủ, kịp thời để cấp xã có kinh phí tiến hành các hoạt động thường xuyên.

Thứ ba, cần quy định rõ hơn về phân cấp chi đầu tư xây dựng cơ bản cho mỗi

cấp chính quyền. Về nguyên tắc nên giao cho mỗi cấp quyền quyết định đầu tư đối với các công trình, dự án để đảm bảo cung ứng dịch vụ công do cấp đó quản lý. Trong trường hợp năng lực của cấp huyện và cấp xã chưa đáp ứng được yêu cầu quản lý đối với công trình đầu tư xây dựng cơ bản được phân cấp, cấp tỉnh vẫn phải tiến hành phân cấp từng bước cho cấp huyện và xã. Trong thời gian trước mắt, những cấp chính quyền nào có năng lực, phát triển hơn và có khả năng huy động nguồn lực nhiều hơn, sẽ được giao trách nhiệm chi tiêu với phạm vi công việc nhiều hơn. Tuy nhiên, trung ương cần phải đầu tư vào việc đào tạo và nâng cao năng lực của các cấp CQDP để thực hiện được mục tiêu cuối cùng là thực hiện thống nhất, cân đối trong việc giao trách nhiệm chi tiêu cho CQDP (bất kể đó là cấp chính quyền nào). Phân cấp về chi đầu tư phát triển cần gắn với phân cấp nhiều hơn về nguồn tài chính cho hoạt động này, không thể coi chi đầu tư phát triển như là một nhiệm vụ nằm trong phần kinh phí bổ sung cân đối từ trung ương. Việc phân cấp đầu tư xây dựng cơ bản cho cấp dưới không nên căn cứ vào mức vốn đầu tư mà cần dựa vào hạng mục công trình. Đối với những hạng mục công trình thiết kế đơn giản thì dù mức vốn có lớn vẫn nên giao cho cấp dưới, vì họ vẫn có thể bảo đảm năng lực quản lý đối với hạng mục này □

Tài liệu tham khảo:

1. Báo cáo chung của Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng thế giới: *Việt Nam quản lý chi tiêu công để tăng trưởng và giảm nghèo*, T1 và T2, NXB Tài chính, H. 2005.
2. Lê Chi Mai : *Phân cấp ngân sách cho chính quyền địa phương - Thực trạng và giải pháp*, NXB CTQG, H. 2006.
3. Bùi Đường Nghiêu (chủ biên): *Điều hoà ngân sách giữa trung ương và địa phương*, NXB CTQG, H. 2006.
4. *Luật Ngân sách nhà nước* (1996, sửa đổi 1998 và 2002) và các văn bản hướng dẫn thi hành.