VẤN ĐỀ PHÂN CẤP NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH CHO CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG

PGS. TS. LÊ CHI MAI

Học viện Hành chính Quốc gia

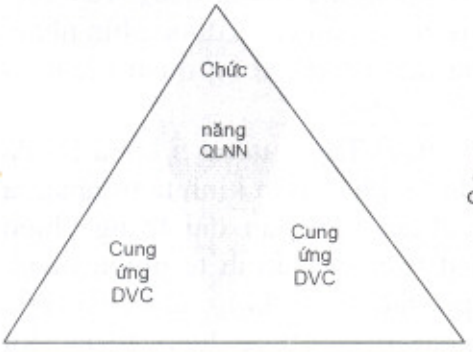
1. Các vấn đề đặt ra trong quá trình phân cấp nguồn lực tài chính cho cung ứng dịch vụ công.

Trong xu thế hiện nay, chi tiêu của các nhà nước đều hướng tới mục tiêu cung ứng các dịch vụ công ngày càng tốt hơn theo yêu cầu của các tổ chức và công dân. Mỗi nước đều tuỳ thuộc vào đặc điểm cụ thể của nước mình trong từng giai đoạn nhất định để tiếp cận phạm vi dịch vụ công (DVC). Tuỳ theo quan niệm cũng như trình độ phát triển của từng nước mà phạm vi DVC ở mỗi nước có thể rộng hẹp khác nhau.

Vì vậy, việc nhà nước tìm kiếm và phân bổ nguồn lực tài chính cho cung ứng DVC là một yếu tố quan trọng quyết định số lượng và chất lượng của DVC do nhà nước cung ứng.

Nguồn lực tài chính để cung ứng DVC không chỉ gắn với việc xác định phạm vi DVC, mà còn phụ thuộc rất nhiều vào việc phân cấp nhiệm vụ cung ứng DVC giữa các cấp chính quyền.

Có thể dùng mô hình để thể hiện việc phân cấp chức năng QLNN và chức năng cung ứng DVC giữa các cấp chính quyền trong bộ máy nhà nước, theo đó, việc thực hiện chức năng QLNN tập trung nhiều ở cấp quản lý bên trên, trong khi đó chức năng cung ứng DVC lại càng xuống cấp bên dưới càng tăng lên:



Mô hình phân cấp chức năng QLNN trong bộ máy nhà nước

Rõ ràng là chỉ cấp trên mới có thể đề ra các chính sách, pháp luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác, còn các cấp dưới (cấp xã, cấp huyện) chủ yếu là những chủ thể thực thi. Đặc biệt, chính quyền cơ sở là cấp gần dân nhất, họ là người nắm vững nhất nguyện vọng của dân và có khả năng đáp ứng trực tiếp các nhu cầu gắn với đời sống của dân cư trên địa bàn.

Như vậy, mô hình trên cho thấy nguồn lực tài chính cho hoạt động của bộ máy nhà nước ở địa phương sẽ phục vụ chủ yếu cho việc cung ứng DVC.

Tuy nhiên, trên thực tế ở nước ta việc phân cấp nhiệm vụ cung ứng DVC và phân bổ nguồn lực tài chính cho các hoạt động này chưa phù hợp, thể hiện cụ thể ở hai nội dung sau:

a. Việc phân cấp nhiệm vụ cung ứng dịch vụ công còn thiếu rõ ràng.

Về nguyên tắc, các cấp chính quyền

bên dưới chủ yếu thực hiện các nhiệm vụ gắn với việc cung ứng DVC. Nhưng việc phân cấp nhiệm vụ nêu trong *Luật Tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân các cấp* chưa phản ánh rõ điều này. Thông thường, cùng một nhiệm vụ nhưng được quy định thực hiện ở cả trung ương và địa phương. Ranh giới mờ đó dẫn đến chỗ vừa trùng lắp, vừa tạo ra những khoảng trống không có ai chịu trách nhiệm.

Việc phân cấp không rõ ràng cũng được thể hiện trong *Luật Ngân sách nhà nước* khi phân cấp nhiệm vụ chi của các cấp chính quyền, bởi lẽ nhiệm vụ của mỗi cấp phải tương đồng với nhiệm vụ chi của ngân sách cấp đó. 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". Trong điều kiện ngân sách địa phương eo hẹp thì việc phân cấp không rõ như trên có thể dẫn đến 2 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 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 DVC đó cho xã hội.

Luật Ngân sách nhà nước (Luật NSNN) năm 2002 đã có một bước tiến bộ trong nhận thức về vai trò của chính quyền cấp dưới trong việc cung ứng DVC 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. Tuy nhiên, đó mới chỉ là một phần nhỏ trong vô số các nhiệm vụ hiện còn chưa được phân cấp rõ ràng.

b. Địa phương có ít nguồn thu để trang trải nhiệm vụ chi.

Quản lý chi tiêu công hiện nay có một trở ngại lớn là thiếu sự tính toán khoa học giữa yêu cầu chi tiêu với nguồn lực cần thiết để thực hiện các nhiệm vụ đó. Rất nhiều nhiệm vụ được giao cho các cấp chính quyền địa phương nhưng không tính đến nguồn lực tài chính cần thiết để thực hiện chúng. Vì vậy, việc phân định các nhiệm vụ cũng chỉ mang nặng tính hình thức. Việc lập dự toán ngân sách hàng năm của mỗi cấp không thể bao quát các nhiệm vụ của cấp đó, mà thật ra chỉ là sự lựa chọn một trong các phương án khả thi về phân bổ nguồn lực tài chính có được của năm đó.

Trên thực tế, việc phân bổ nguồn lực tài chính cho các cấp dưới còn nhiều bất cập, làm cho các cấp này không có đủ khả năng bảo đảm cung ứng các DVC của cấp mình. Tuy địa phương được phân cấp nhiều nhiệm vụ chi, nhưng địa phương lại có ít nguồn thu. Các nguồn thu của địa phương bao gồm:

- Các khoản thu địa phương được hưởng 100%.

- Các khoản thu phân chia theo tỉ lệ % giữa trung ương và tỉnh.

- Các khoản thu phân chia theo tỉ lệ % giữa tỉnh, huyện, xã.

- Nguồn bổ sung từ cấp trên để cân đối

ngân sách.

- Nguồn bổ sung có mục tiêu.

- Kinh phí cấp cho các chương trình mục tiêu, dự án.

Các khoản thu địa phương được hưởng 100% thường cấu thành từ những nguồn thu rất nhỏ bé, không địa phương nào có thể tự cân đối ngân sách từ các khoản thu này. Theo số liệu năm 1998, phần thu này chỉ chiếm 12% tổng chi ngân sách địa phương (NSĐP)[1].

Có 5 khoản thu được phân chia giữa trung ương và tỉnh (trong đó có 2 khoản là thuế tiêu thụ đặc biệt, hàng hoá sản xuất trong nước và phí xăng dầu mới được chuyển từ khoản thu 100% của trung ương thành khoản thu phân chia giữa trung ương và địa phương theo *Luật NSNN* năm 2002). Theo ước tính, các tỉnh có thể tự cân đối ngân sách của mình trên cơ sở các nguồn thu trên là 15/64 tỉnh (so với 5/61 tỉnh vào năm 2003).

Đối với khoản thu phân chia giữa các cấp chính quyền địa phương, tình trạng xảy ra khá phổ biến là cấp tỉnh giữ lại phần lớn các khoản đó mà không chuyển giao cho cấp dưới. Chẳng hạn, theo báo cáo của Bộ Tài chính năm 2004, có 50 tỉnh giữ lại 100% phí xăng dầu cho ngân sách cấp tỉnh, 50 tỉnh giữ lại toàn bộ thuế giá trị gia tăng và 52 tỉnh giữ lại toàn bộ thuế thu nhập doanh nghiệp từ các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài[2]...

Do nguồn thu "tự có" hạn hẹp nên hầu hết các tỉnh phải nhận khoản chuyển giao bổ sung từ ngân sách trung ương để cân đối ngân sách cấp mình. Nếu như năm 1997, số bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương chiếm 29% tổng chi NSĐP thì đến năm 2002, con số này tăng lên thành 50%. Tương tự như vậy, các xã cũng trông chờ phần lớn từ số bổ sung của huyện xuống và huyện thì trông chờ vào số bổ sung từ tỉnh. Ở khá nhiều xã, nguồn thu 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 số bổ sung của cấp trên. Hơn thế nữa, trong nhiều trường hợp, số bổ sung này không được thông báo từ trước nên không thể đưa vào dự toán ngân sách.

Thực trạng trên cho thấy việc phân cấp nhiệm vụ và nguồn lực không phù hợp đương nhiên dẫn đến chỗ số lượng và chất lượng DVC không đáp ứng yêu cầu đặt ra. Một khi kinh phí không đầy đủ thì các cấp chính quyền trước hết phải tập trung trang trải cho các hoạt động quản lý của bộ máy, còn phần thiếu hụt thì đương nhiên rơi vào những khoản chi về DVC phục vụ cho lợi ích cộng đồng. Chẳng hạn chính quyền cấp xã sẽ không có lý do nào để tăng chi cho trạm y tế xã trong khi chưa đảm bảo lương của đội ngũ cán bộ. Điều đó dẫn đến chỗ việc cung ứng các DVC ở cấp cơ sở (đặc biệt là ở nông thôn) thường rất hạn chế, do đó người dân không được hưởng đầy đủ các DVC thiết yếu như giáo dục, y tế, cơ sở hạ tầng, điện, nước, văn hoá... Ví dụ: trong lĩnh vực y tế, kinh phí cho cấp xã chỉ chiếm khoảng 12% tổng kinh phí cho lĩnh vực này. Số ngân sách thường xuyên còn lại cho y tế tập trung ở các bệnh viện, trong đó, hơn 70% số người nghèo khi ốm đau phải tự chữa bệnh, 13,31% trong số đó đến trạm y tế xã và chỉ có 4-5% số người nghèo đến chữa bệnh ở bệnh viện[3].

Xã hội hoá là phương thức hữu hiệu để bổ sung vào nguồn kinh phí thiếu hụt trong cung ứng DVC. Song xã hội hoá cũng gặp khó khăn ở các vùng nghèo, do đó nó không thể thay thế vai trò của Nhà

nước về cung ứng DVC ở những vùng này.

2. Một số đề xuất cải cách trong phân cấp tài chính cho cung ứng DVC.

Thứ nhất, cần phân định rõ ràng nhiệm vụ của mỗi cấp chính quyền, trong đó có nhiệm vụ cung ứng DVC. Việc phân cấp chỉ trở nên rõ ràng khi pháp luật chỉ rõ nhiệm vụ của từng cấp một cách cụ thể, tách biệt nhiệm vụ của mỗi cấp, chứ không phải đưa ra một ranh giới mờ cho cùng một nhiệm vụ. Đặc biệt cần phân cấp cụ thể cho cả cấp huyện và cấp xã. Chỉ trên cơ sở đó, mỗi cấp mới có thể biết rõ pháp luật quy định họ phải làm gì, tránh tình trạng cấp dưới bị động hoặc dựa dẫm vào cấp trên. Việc phân cấp nhiệm vụ rõ ràng cũng tạo cơ sở cho mỗi cấp chủ động xem xét tính toán các nguồn lực cần thiết để thực hiện nhiệm vụ đó, làm cho việc lập dự toán ngân sách có cơ sở hơn. Đây là một bước đi không thể thiếu trong quá trình tiến tới quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra. Cần mạnh dạn loại bỏ những nhiệm vụ chi nào chỉ được nêu ra một cách chung chung, hình thức mà thực tế không có nguồn lực để trang trải.

Thứ hai, tăng cường phân cấp nguồn thu cho cấp dưới. Cấp dưới chỉ có thể chủ động thực hiện nhiệm vụ của mình khi có nguồn thu rõ ràng, đầy đủ và ổn định. Mặc dù cơ chế phân cấp hiện nay thực hiện theo mô hình tập trung quyền lực ở trung ương và bảo đảm sự điều hoà của trung ương cho các tỉnh, song việc tập trung quá mức các nguồn thu ở trung ương sẽ dẫn đến chỗ hình thành một cơ chế chuyển giao phức tạp và dễ bị yếu tố chủ quan làm cho sai lệch. Theo chúng tôi, cần bảo đảm để địa phương có đủ nguồn chi để trang trải khoảng 70% nhiệm vụ chi tiêu của địa phương, còn 30% còn lại là dựa vào sự điều tiết và chuyển giao của trung ương (thay cho tỉ lệ gần 50% hiện nay). Hơn thế nữa, cần phân cấp rõ ràng nguồn thu cho cả cấp huyện và cấp xã. Khác với *Luật Ngân sách nhà nước* năm 1996 có phân định cụ thể nguồn thu cho huyện và xã, *Luật Ngân sách nhà nước* năm 2002 lại trao cho cấp tỉnh quyền phân định nguồn thu giữa 3 cấp. Cách làm này có ưu điểm là tăng cường vai trò của HĐND cấp tỉnh và trao cho tỉnh quyền chủ động phân cấp nguồn thu phù hợp với tình hình cụ thể ở tỉnh mình, song lại dẫn đến chỗ tạo ra một cấp quyền lực trung gian khác. Điều đó dẫn đến tình trạng mỗi tỉnh tuỳ ý phân định các nguồn thu cho cấp dưới. Một khi tổng số nguồn thu của tỉnh được cấp trên phân cho không đổi, nhiều tỉnh sẽ có xu hướng giữ lại phần lớn hơn cho mình và chuyển cho cấp dưới những phần nhỏ hơn. Cấp huyện và cấp xã sẽ trở nên mất tự chủ và phụ thuộc nhiều hơn vào cấp tỉnh. Điều đó không những làm tăng tính lồng ghép vốn đã khá lớn của hệ thống ngân sách, mà còn tạo cơ hội cho cơ chế xin - cho tăng lên ở địa phương.

Thứ ba, Nhà nước cần tính đến mức thu nhập của dân cư trong việc phân bổ ngân sách. Việc phân bổ ngân sách hiện nay chưa tính đầy đủ đến yếu tố mức thu nhập của dân cư. Chính yếu tố thu nhập của dân cư tác động rõ rệt đến quy mô chi tiêu công của tỉnh đó. Khi kinh phí từ ngân sách nhà nước còn hạn hẹp thì chính sự đóng góp của dân cư sẽ giúp chính quyền nâng cao số lượng và chất lượng DVC ở địa phương mình. Nếu không tính đến yếu tố này thì sự phân bổ ngân sách của Chính phủ mới chỉ mang tính phiến diện và sự bất bình đẳng về tài chính giữa các địa phương sẽ ngày càng tăng.

Thứ tư, nâng cao năng lực quản lý tài chính của các cấp chính quyền địa

phương. Trên thực tế, năng lực quản lý tài chính của chính quyền địa phương, nhất là cấp huyện và cấp xã còn nhiều bất cập. Có lẽ đó là lý do quan trọng khiến cho nhiều tỉnh chưa thực hiện phân cấp mạnh cho cấp huyện và cấp xã. Vì vậy, việc nâng cao năng lực quản lý tài chính cho các cấp chính quyền địa phương là nền tảng cần thiết cho việc mở rộng phân cấp tài chính cho các cấp dưới. Tuy nhiên, cấp dưới sẽ mãi mãi ở tình trạng non kém về năng lực, nếu cấp trên không mạnh dạn giao cho họ các nhiệm vụ để họ có điều kiện phát triển năng lực của mình.

Thứ năm, tiếp tục tìm lời giải về cơ chế tài chính trong cung ứng DVC. Hiện nay còn nhiều vấn đề cần được tiếp tục giải quyết để hình thành cơ chế tài chính thích hợp cho các đơn vị cung ứng DVC. Tình trạng thả nổi việc cung ứng DVC, phó thác nó cho khu vực tư hoặc lạm dụng việc "xã hội hoá" ngày càng gia tăng. Một khi khu vực tư làm có nghĩa là họ phải chạy theo lợi nhuận. Và bản thân phạm trù xã hội hoá trong nhiều trường hợp cũng được "chuyển thể" thành các hoạt động kinh doanh đơn thuần. Có quan niệm cho rằng cứ để cho các cơ sở DVC hoạt động theo cơ chế thị trường, vì không thiếu gì người sẵn lòng trả giá rất cao để được phục vụ tốt nhất. Bên cạnh đó, không ít người băn khoăn vì những chênh lệch vô lý giữa khu vực công và khu vực tư trong cung ứng DVC. Chẳng hạn nhiều bệnh viện của Nhà nước có chất lượng dịch vụ cao hơn tư nhân nhưng lại không được thu tiền như tư nhân và lương của các bác sĩ giỏi thì vẫn thấp, cho nên một số bác sĩ giỏi chạy ra làm ở bệnh viện tư.

Nếu để cho các cơ sở cung ứng DVC của Nhà nước cũng được kinh doanh dịch vụ này theo cơ chế thị trường thì sẽ dẫn đến xu hướng mọi cơ sở đều muốn tăng phí. Kết quả là khoảng 70% dân số có mức sống nghèo và trung bình sẽ không đủ tiền để có được những DVC thiết yếu nhất.

Việc giải quyết thực trạng trên là một bài toán tổng thể cả về lý luận và thực tiễn, bao quát nhiều khía cạnh, từ quan điểm về vai trò của Nhà nước, ranh giới giữa công và tư... đến các vấn đề cụ thể như giá cả, tiền lương.

Việc phân bổ nguồn lực tài chính cho hoạt động cung ứng DVC là một khía cạnh quan trọng trong cải cách DVC. Bởi lẽ việc phân bổ nguồn lực không đầy đủ, không tương ứng với nhiệm vụ đề ra hoặc các cơ chế tài chính để sử dụng các nguồn lực không phù hợp sẽ là những trở ngại lớn ảnh hưởng đến số lượng, chất lượng DVC và từ đó có tác động không nhỏ đến đời sống xã hội❑

1. Nguyễn Bình Giang: *Một số điểm chưa hoàn thiện trong phân cấp quản lý ngân sách nhà nước*, Tạp chí Nghiên cứu kinh tế, 8-2004, tr. 5.

2. Bộ Tài chính: Báo cáo đánh giá chi tiêu công 2004, tr.8.

3. Bộ Tài chính: Báo cáo đánh giá chi tiêu công 2000, tr.92.