

Một số vấn đề pháp lý về phân cấp quản lý Ngân sách Nhà nước ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay

Lê Thị Thu Thủy*

*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội,
144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 10 tháng 02 năm 2010

Tóm tắt. Ngân sách Nhà nước (NSNN) là công cụ thúc đẩy hoạt động sản xuất, tạo ra môi trường kinh doanh thuận lợi cho các cá nhân, chủ thể trong nền kinh tế. Vấn đề quản lý NSNN, quan hệ giữa các cấp chính quyền trong việc phân cấp quản lý NSNN là vấn đề rất phức tạp, làm sao vừa đảm bảo được tính tập trung thống nhất, vừa phát huy tính chủ động, sáng tạo của các cấp chính quyền trong việc giải quyết tốt các vấn đề kinh tế - xã hội, bảo đảm kỷ cương trong quản lý NSNN theo pháp luật. Bài viết nghiên cứu sâu thực trạng pháp luật về phân cấp quản lý NSNN ở Việt Nam và trên cơ sở đó đưa ra những kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật về vấn đề này. Cụ thể, bài viết đã đưa ra một số giải pháp sau: (i) căn cơ các qui định thể hiện sự phân cấp quản lý về ngân sách nhiều hơn, rộng hơn cho các cấp chính quyền địa phương, đặc biệt là chính quyền cấp xã; (ii) pháp luật cần qui định cụ thể phương thức bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới theo nguyên tắc nhiệm vụ chi thuộc địa phương nào địa phương đó phải sắp xếp kinh phí để thực hiện, nếu còn thiếu thì ngân sách cấp trên mới hỗ trợ để thực hiện mục tiêu trên; (iii) để thu hẹp khoảng cách thu - chi ngân sách, cần sửa đổi các luật thuế, cơ cấu lại các nguồn thu, cải cách chế độ thu thuế, tránh tình trạng NSNN phụ thuộc quá nhiều vào các nguồn thu không mang tính chất bền vững như thu từ hoạt động đầu mỗ, thuế nhập khẩu; (iv) qui định về thời hạn của NSNN là trung hạn (5 năm) thay vì một năm như hiện nay.

Mỗi chủ thể trong nền kinh tế, từ cá nhân đơn lẻ đến các tổ chức, cơ quan nhà nước đều có các khoản chi tiêu, các nguồn thu nhất định. Hay nói cách khác, các chủ thể này đều có “túi tiền” của riêng mình để đáp ứng các nhu cầu chi tiêu. Nhà nước cũng không phải là một ngoại lệ, cũng có quỹ để đáp ứng nhu cầu chi tiêu nhằm thực hiện các chức năng nhất định. Các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước ngày càng được mở rộng, trách nhiệm cũng nặng nề gắn với việc đảm bảo quyền công dân, vì vậy các nguồn

thu là rất cần thiết. Adam Smith cho rằng, Chính phủ nên có trách nhiệm trong việc xây dựng và bảo vệ những công việc chung và thể chế công nào đó, điều này không vì lợi ích của bất cứ cá nhân hay của nhóm cá nhân nào⁽¹⁾. Việc thiết lập một NSNN - những khoản thu, chi của Nhà nước trong giai đoạn nhất định (thường là một năm) là điều thiết yếu, không thể thiếu đối với mỗi Nhà nước trên thế giới⁽²⁾.

* ĐT: 84-4-37548516.
E-mail: lethuthuy70@gmail.com

(1) Adam Smith: The wealth of nations, London, 1976, Tom 5, p.210-211

(2) Điều 1 Luật NSNN năm 2002 qui định: NSNN là toàn bộ các khoản thu, chi của nhà nước đã được cơ quan nhà

NSNN phản ánh quan hệ giữa các chủ thể trong nền kinh tế, đặc biệt quan hệ giữa cá nhân, doanh nghiệp với nhà nước. “NSNN hay tài chính công không có gì khác hơn là cuộc thảo luận phức tạp về quan hệ giữa cá nhân và nhà nước”⁽³⁾. NSNN phải là công cụ thúc đẩy hoạt động sản xuất, tạo ra môi trường kinh doanh thuận lợi cho các cá nhân, chủ thể trong nền kinh tế. Bên cạnh đó, quản lý NSNN, quan hệ giữa các cấp chính quyền trong việc phân cấp quản lý NSNN cũng là vấn đề rất phức tạp, làm sao vừa đảm bảo được tính tập trung thống nhất, vừa phát huy tính chủ động, sáng tạo của các cấp chính quyền trong việc giải quyết tốt các vấn đề kinh tế - xã hội, bảo đảm kỷ cương trong quản lý NSNN theo pháp luật. Đặc biệt, khi nền kinh tế Việt Nam đã và đang chịu tác động không nhỏ của cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu, các chính sách của Nhà nước nhằm kích cầu, giảm bớt khó khăn cho khu vực sản xuất dẫn tới thu NSNN bị giảm vào thời kỳ suy thoái kinh tế⁽⁴⁾. Ngược lại, các khoản chi trong thời kỳ khủng hoảng lại tăng lên do áp dụng các chính sách an sinh xã hội. Khủng hoảng kinh tế làm tăng đối tượng được hưởng các chính sách ưu đãi của nhà nước. Vì vậy đòi hỏi phải quản lý tốt các nguồn thu đảm bảo việc thu đúng, thu đủ, tránh thất thoát do các doanh nghiệp kê khai

không đúng chi phí, doanh thu, lợi nhuận... Việc nghiên cứu sâu thực trạng pháp luật phân cấp quản lý NSNN và trên cơ sở đó đưa ra những kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật về vấn đề này là rất cần thiết nhằm bảo đảm nguồn thu ngân sách các cấp tương xứng với nhiệm vụ chi mà các cấp ngân sách được giao, phát huy tính năng động, chủ động của các cấp chính quyền địa phương.

1. Khái niệm, đặc điểm phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

Hiện nay khái niệm về phân cấp quản lý NSNN được hiểu rất khác nhau, là chủ đề được bàn luận rất nhiều. Nếu phân cấp quản lý ngân sách không được qui định rõ ràng, không triệt để dễ dẫn đến tình trạng rối loạn trong quản lý tài chính nhà nước, không thúc đẩy được nền kinh tế phát triển.

Luật NSNN năm 2002 qui định: NSNN được quản lý thống nhất theo nguyên tắc tập trung dân chủ, công khai, minh bạch, có phân công, phân cấp quản lý, gắn quyền hạn với trách nhiệm (Điều 3).

Vậy Luật hiện nay chỉ đưa ra những qui định chung về phân cấp quản lý ngân sách. Vì vậy trên thực tế có nhiều cách hiểu khác nhau về vấn đề này: Phân cấp quản lý ngân sách là phân chia quyền lợi về thu - chi NSNN giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương hoặc là sự cắt khúc ngân sách thành những quỹ tiền tệ độc lập trực thuộc trung ương và trực thuộc địa phương. Với các cách hiểu trên ta thấy NSNN như những bộ phận tách rời, độc lập với nhau, không đảm bảo tính thống nhất của NSNN, làm ảnh hưởng tới tính hiệu quả của hệ thống ngân sách, dễ gây ra những xung đột về quyền và lợi ích giữa các cấp ngân sách. Đáng rằng, Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (Điều 26) có qui định nguyên tắc: Nhà nước thống nhất quản lý nền kinh tế quốc dân, có phân công trách nhiệm và phân cấp quản lý Nhà nước giữa các ngành, các cấp. Điều này cũng được thể hiện trong tổ chức hệ thống NSNN, tạo nên các cấp ngân sách

nước có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước.

⁽³⁾ Vaclav Klaus - Nguyên Thủ Tướng Cộng Hoà Séc- đã phát biểu (Sách tham khảo: “Tài chính công” - Nguyễn Thị Cảnh (Chủ biên), NXB ĐHQG TP Hồ Chí Minh, 2003, tr.9.

⁽⁴⁾ Thông Tư số 03/2009/TT - BTC về thực hiện giảm 30% số thuế TNDN phải nộp, giãn thời gian nộp thuế 9 tháng cho 70% số thuế thu nhập doanh nghiệp còn lại của quý 4/2008 và cả năm 2009 cho các Doanh nghiệp vừa và nhỏ; Thông Tư số 13/2009/TT - BTC về thực hiện giảm 50% mức thuế suất thuế VAT từ ngày 1/2/2009 đến ngày 31/12/2009 đối với một số hàng hoá, dịch vụ; Thông Tư số 12/2009/TT - BTC về thực hiện gia hạn nộp thuế trong thời gian 9 tháng đối với số thuế TNDN phải nộp năm 2009 tính trên thu nhập từ các hoạt động sản xuất như: sản xuất sản phẩm cơ khí là tư liệu sản xuất, sản xuất vật liệu xây dựng gồm gạch, ngói các loại; vôi, sơn, xây dựng, lắp đặt, dịch vụ du lịch, kinh doanh lương thực, kinh doanh phân bón...

tương ứng với các cấp chính quyền nhà nước. Tuy nhiên, cần phải hiểu: *phân cấp quản lý ngân sách nhà nước chính là giải quyết các mối quan hệ giữa chính quyền nhà nước trung ương và các cấp chính quyền nhà nước địa phương liên quan đến hoạt động thu chi NSNN nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của NSNN.*

Vậy, phân cấp quản lý NSNN gắn với việc giải quyết mối quan hệ vật chất giữa các cấp chính quyền nhà nước. Đây là mối quan hệ lợi ích, rất phức tạp. Giải quyết mối quan hệ này thực chất là phân định nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cấp chính quyền nhà nước trong tổ chức, quản lý, điều hành ngân sách. Mỗi cấp ngân sách đều có tính độc lập gắn với nhiệm vụ của cấp chính quyền tương ứng. Tuy nhiên, tính độc lập này chỉ là tương đối, bởi lẽ hoạt động của các cấp ngân sách nói riêng và toàn bộ ngân sách nhà nước nói chung đều nhằm tạo cơ sở vật chất cho Nhà nước thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước. Quan hệ giữa ngân sách các cấp được thực hiện theo nguyên tắc:

- Ngân sách trung ương và ngân sách của đơn vị hành chính các cấp có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được phân được phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể; Thực hiện phân chia theo tỷ lệ phần trăm đối với các khoản thu phân chia giữa ngân sách các cấp và bổ sung từ ngân sách cấp trên cho cấp dưới để đảm bảo công bằng, phát triển cân đối giữa các địa phương. Tỷ lệ phần trăm phân chia các khoản thu và số bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới được ổn định từ 3 đến 5 năm. Số bổ sung từ ngân sách cấp trên là khoản thu của ngân sách cấp dưới (Điểm e Khoản 2 Điều 4 Luật NSNN).

- Trong trường hợp cơ quan quản lý nhà nước cấp trên ủy quyền cho cơ quan quản lý nhà nước cấp dưới thực hiện nhiệm vụ chi của mình thì phải chuyển kinh phí từ ngân sách cấp trên cho cấp dưới để thực hiện nhiệm vụ đó.

Ngoài việc bổ sung nguồn thu và ủy quyền thực hiện nhiệm vụ nói trên, không được dùng ngân sách cấp này để chi cho ngân sách cấp khác.

Để NSNN được sử dụng hiệu quả thì phân cấp quản lý ngân sách phải rõ ràng, bảo đảm

các nguồn vốn NSNN được chuyển dịch công khai, minh bạch, kiểm soát được ở bất kỳ thời điểm nào.

2. Các nguyên tắc phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

Nhằm giải quyết các mối quan hệ trong quản lý, sử dụng NSNN, trong quá trình thực hiện chu trình ngân sách, phân cấp quản lý NSNN cần phải được thực hiện theo những nguyên tắc nhất định:

- Phân cấp quản lý NSNN phải 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. Phân cấp quản lý kinh tế - xã hội là tiền đề, cơ sở cho việc phân cấp quản lý NSNN. Mỗi cấp chính quyền, phụ thuộc vào phạm vi quản lý, nhiệm vụ, quyền hạn nhất định là cơ sở để xác định phạm vi, mức độ thu chi của ngân sách cấp đó.

- Ngân sách Trung ương giữ vai trò chủ đạo, bảo đảm thực hiện các nhiệm vụ chiến lược, quan trọng của quốc gia và hỗ trợ những địa phương chưa cân đối được thu, chi ngân sách. Ngân sách địa phương được phân cấp nguồn thu bảo đảm chủ động trong thực hiện nhiệm vụ được giao, tăng cường nguồn lực cho ngân sách xã. Có thể nói, đảm bảo vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương là một đòi hỏi tất yếu, bắt nguồn từ vị trí, vai trò của chính quyền trung ương trong việc thực hiện những nhiệm vụ chính trị, kinh tế xã hội của quốc gia. NS trung ương là nơi tập trung đại bộ phận nguồn thu của cả nước, thực hiện các khoản chi có tính chất huyết mạch của quốc gia. Bên cạnh vai trò chủ đạo của NS trung ương, không nên coi nhẹ vai trò của ngân sách địa phương. Mỗi NS địa phương giữ vị trí độc lập tương đối của mình, được thể hiện chủ yếu trên các khía cạnh: các cấp chính quyền lập, chấp hành, quyết toán NS cấp mình trên cơ sở những quy định của nhà nước; bên cạnh đó, phải chủ động, sáng tạo trong việc động viên khai thác các thế mạnh của địa phương để tăng thu, giảm chi, thực hiện cân

đối ngân sách. Tuy nhiên, trong quản lý NSNN, nếu quan niệm các cấp ngân sách như các bộ phận độc lập thì sẽ phá vỡ tính thống nhất của NSNN; Ngược lại, nếu quan niệm NSNN là thống nhất tuyệt đối, không thể phân chia thì sẽ không phát huy được tính chủ động, sáng tạo của các địa phương. Vì vậy, để NSNN thực sự là công cụ của Nhà nước thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình, thì việc phân cấp quản lý ngân sách gắn liền với sự phân định quyền hạn thu chi ngân sách trung ương, địa phương, phù hợp với chức năng quản lý của mỗi cấp chính quyền.

- Đảm bảo nguyên tắc công bằng trong phân cấp quản lý NSNN giữa các địa phương: Sự công bằng ở đây chỉ mang tính chất tương đối, có nghĩa là việc giao nhiệm vụ thu chi cho địa phương cần căn cứ vào thực trạng, nhu cầu thu chi của từng địa phương, nhưng hạn chế tới mức thấp nhất sự chênh lệch về kinh tế, văn hoá, xã hội do hậu quả của phân cấp nảy sinh. Để thực hiện được nguyên tắc trên, việc xác định những nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội của từng cấp chính quyền địa phương, phù hợp với năng lực, trình độ và sự cần thiết phát triển địa phương về các mặt nhất định là vô cùng quan trọng, quyết định tới hiệu quả sử dụng NSNN.

Ngoài ra, phân cấp quản lý ngân sách cần đảm bảo nguồn thu ổn định trong nhiều năm, phát huy quyền chủ động của chính quyền địa phương. Đồng thời việc phân cấp phải đảm bảo được khả năng chi phối, kiểm soát toàn bộ hoạt động NSNN trong một năm. Một khi nguồn tài chính ngân sách đã được phân bổ hợp lý, công khai, đồng thời có sự kiểm tra, giám sát thường xuyên thì việc sử dụng sẽ đạt hiệu quả cao hơn.

Vì vậy, từ những phân tích trên ta thấy phân cấp NSNN là một tất yếu khách quan, khởi nguồn từ phân cấp quản lý kinh tế - xã hội và phân chia hệ thống tổ chức hành chính của Nhà nước. Phân cấp quản lý ngân sách là việc giải quyết mối quan hệ vật chất giữa các cấp chính quyền trong việc thực hiện chu trình ngân sách, trong việc ban hành các chính sách, tiêu chuẩn, chế độ, định mức liên quan tới ngân sách. Việc phân cấp phải đảm bảo những nguyên tắc nhất định. Nếu bỏ qua các nguyên tắc đó sẽ làm cho

NSNN mất cân đối, gây ra những tác hại khôn lường cho an ninh tài chính và không thực hiện được cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực tài chính.

3. Nội dung phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

Phân cấp quản lý NSNN được thể hiện ở các nội dung chính sau đây:

- Nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước trong quản lý, điều hành ngân sách; lập, chấp hành, quyết toán NSNN.

- Phân phối nguồn thu, xác định nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách.

3.1. Nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước trong quản lý, điều hành ngân sách; lập, chấp hành, quyết toán ngân sách nhà nước

Đây là nội dung quan trọng trong phân cấp quản lý NSNN, nhằm đảm bảo nguyên tắc tập trung, dân chủ trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Quyền lực nhà nước là thống nhất nhưng có sự phân công, phân nhiệm giữa các cơ quan nhà nước, giữa các cấp chính quyền.

NSNN là nguồn tài chính tập trung lớn nhất của nhà nước, là sức mạnh tài chính của một quốc gia, là cơ sở kinh tế, tài chính bảo đảm cho hoạt động của mọi cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Quản lý và điều hành NSNN có tác dụng mạnh, chi phối tới các hoạt động khác trong nền kinh tế. Vì vậy, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đều trực tiếp tham gia vào quá trình tạo lập, phân phối nguồn vốn NSNN. Việc xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan đó là rất cần thiết, tránh sự chồng chéo trong phân cấp quản lý ngân sách. Có thể phân chia các cơ quan nhà nước tham gia vào qui trình ngân sách, quản lý, điều hành NSNN thành ba nhóm:

Các cơ quan quyền lực nhà nước: bao gồm Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp. Đây là các cơ quan đại diện cho ý chí của nhân dân, cơ quan đại biểu

của nhân dân, do dân bầu ra. Các khoản thu, chi NSNN phải thể hiện ý nguyện của dân, bởi lẽ NSNN được hình thành từ các nguồn thu trong dân cư. Các khoản thu cũng phải hợp lý thì mới động viên được dân tham gia vào quá trình tạo lập nguồn thu, các khoản chi phải đáp ứng được nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh. Điều 89 Hiến pháp năm 1992 (đã sửa đổi, bổ sung) quy định: “Quốc hội quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia; quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương, phê chuẩn quyết toán NSNN, qui định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế”. Thẩm quyền của Quốc hội trong lĩnh vực NSNN được cụ thể hoá tại Điều 15 Luật NSNN:

- Làm luật và sửa đổi luật trong lĩnh vực tài chính - ngân sách. Đây là một trong số các thẩm quyền quan trọng nhất của Quốc hội - cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp.

- Quyết định chính sách tài chính tiền tệ quốc gia để phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm cân đối thu, chi NSNN theo nguyên tắc tổng số thu từ thuế, phí, lệ phí phải lớn hơn tổng số chi thường xuyên và góp phần tích lũy ngày càng cao vào chi đầu tư phát triển; Trường hợp còn bội chi, thì số bội chi phải nhỏ hơn số chi đầu tư phát triển. Chính sách tiền tệ quốc gia là một trong các chính sách quan trọng hàng đầu của bất kỳ quốc gia nào trên thế giới, gắn với việc ổn định giá trị đồng tiền, kiềm chế lạm phát, trực tiếp tác động tới sự phát triển kinh tế xã hội, vì vậy phải được Quốc hội - cơ quan quyền lực tối cao của nhân dân thảo luận và quyết định.

- Quyết định dự toán NSNN bằng việc ban hành Nghị quyết thông qua dự toán thể hiện bằng cân đối cân đối thu chi bao gồm tổng số thu, tổng số chi ngân sách trong năm, mức bội chi cho phép và các nguồn bù đắp. Tổng số thu được hợp thành bởi các nguồn thu từ thuế, phí, lệ phí, các khoản thu ngoài thuế, các khoản viện trợ. Tổng số chi bao gồm tổng chi thường xuyên, chi cho đầu tư phát triển, chi trả nợ gốc tiền vay và chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính. Trong năm 2010, nền kinh tế của Việt Nam có dấu hiệu phục hồi nhưng vẫn còn tiềm ẩn rất nhiều khó khăn, thách thức, vì vậy thực hiện

các chỉ tiêu thu chi trong dự toán NSNN là vấn đề không dễ. Việc điều hành NSNN cần theo hướng tiết kiệm cả trong chi đầu tư phát triển lẫn chi thường xuyên, giảm tỷ lệ bội chi NSNN so với năm 2009, tập trung các nguồn lực để thực hiện chính sách an sinh xã hội, tăng cường theo dõi, kiểm tra, kiểm soát việc kê khai thuế của các tổ chức, cá nhân nhằm chống tình trạng thất thu thuế.

- Ngoài việc quyết định dự toán NSNN, trong những trường hợp cần thiết, Quốc hội có quyền điều chỉnh dự toán nhằm mục tiêu đảm bảo NSNN có tính khả thi, hiệu quả trên thực tế, phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội hoặc đáp ứng các nhu cầu cấp bách về an ninh, quốc phòng.

- Quyết định phân bổ ngân sách trung ương theo tổng số và mức chi từng lĩnh vực; dự toán chi của từng bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc chính phủ và các cơ quan khác ở trung ương theo từng lĩnh vực; mức bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách từng địa phương, bao gồm bổ sung cân đối ngân sách và bổ sung có mục tiêu.

- Quyết định đầu tư vốn từ NSNN cho các chương trình, dự án quốc gia, các công trình xây dựng cơ bản, quan trọng của đất nước; phê chuẩn quyết toán NSNN.

- Giám sát việc thực hiện NSNN, chính sách tài chính - tiền tệ quốc gia, nghị quyết của Quốc hội về NSNN, các dự án, công trình quan trọng quốc gia, các chương trình phát triển kinh tế - xã hội, các dự án và công trình xây dựng cơ bản khác. Điều 1 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội quy định: “Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao của mình tại kỳ họp Quốc hội trên cơ sở hoạt động giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội”. Vậy hoạt động giám sát của đoàn đại biểu Quốc hội được coi là một bộ phận cấu thành hoạt động giám sát của Quốc hội, không chỉ diễn ra trong thời gian tiến hành các kỳ họp Quốc hội mà còn diễn ra cả trong thời gian giữa các kỳ họp Quốc hội. Hoạt động này được triển khai trên diện rộng, trong đó có lĩnh

vực ngân sách nhà nước. Nhiệm vụ giám sát NSNN của Quốc hội là cơ sở để Quốc hội thực hiện quyền lực nhà nước của mình đối với sự phát triển của toàn bộ nền kinh tế quốc dân. Thực hiện nhiệm vụ này một cách thường xuyên là bảo đảm cho pháp luật về NSNN được thi hành đầy đủ, chính xác, kịp thời. Thông qua hoạt động giám sát, Quốc hội và các cơ quan trực thuộc mới có thể nắm bắt được tình hình thực hiện dự toán thu - chi NSNN, phát hiện các sai phạm trong quá trình thực hiện dự toán chi để có biện pháp xử lý kịp thời.

Ngoài Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban tài chính và ngân sách của Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các ủy ban khác của Quốc hội, tùy theo thẩm quyền của mình cũng có các hoạt động liên quan đến NSNN. Với tư cách là cơ quan thường trực của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội có thẩm quyền ban hành các văn bản pháp luật về lĩnh vực tài chính - ngân sách; cho ý kiến về các dự án luật, các báo cáo, các dự án khác về lĩnh vực tài chính - ngân sách do Chính phủ trình Quốc hội; ban hành Quy chế lập, thẩm tra, trình Quốc hội quyết định dự toán NSNN, phương án phân bổ ngân sách Trung ương và phê chuẩn quyết toán NSNN. Đặc biệt, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thực hiện giám sát việc thi hành pháp luật về ngân sách, chính sách tài chính, nghị quyết của Quốc hội về lĩnh vực tài chính - ngân sách.

Hội đồng dân tộc và các ủy ban khác của Quốc hội phối hợp với Ủy ban tài chính và ngân sách của Quốc hội thẩm tra các dự án pháp luật về ngân sách, phương án phân bổ ngân sách trung ương, giám sát việc chấp hành pháp luật về NSNN;

Hội đồng nhân dân các cấp có thẩm quyền quyết định dự toán và phân bổ ngân sách, phê chuẩn quyết toán ngân sách cấp mình trên cơ sở khả năng thu và nhu cầu chi, giám sát việc thực hiện ngân sách đã được quyết định. Hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân trọng tâm vào những nội dung như kế hoạch, chu trình ngân sách, quản lý nhà nước đối với các hoạt động đầu tư của địa phương, thẩm tra báo cáo của Ủy ban nhân dân về thực hiện dự toán thu chi ngân

sách trên phương diện tuân thủ pháp luật và phù hợp với đặc điểm phát triển của mỗi địa phương. Thường trực Hội đồng nhân dân và Ban kinh tế - ngân sách, các ban liên quan tiến hành kiểm tra, đảm bảo thực hiện Nghị Quyết của Hội đồng nhân dân về kế hoạch ngân sách đối với các sở ban ngành của địa phương. Là cơ quan quyền lực ở địa phương, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh có những thẩm quyền trong việc ban hành một số chế độ thu phí, lệ phí, phụ thu theo qui định của Chính phủ, xây dựng dự án vay vốn trong nước nhằm đáp ứng nhu cầu đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng cơ sở vượt khả năng nguồn thu khi được Chính phủ phê chuẩn.

Bên cạnh các cơ quan quyền lực nêu trên, Chủ tịch nước cũng có nhiệm vụ, quyền hạn nhất định trong lĩnh vực ngân sách như công bố luật, pháp lệnh về lĩnh vực tài chính - ngân sách, thực hiện đàm phán, ký kết điều ước quốc tế về tài chính - ngân sách nhân danh nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trình Quốc hội phê chuẩn điều ước quốc tế đã trực tiếp ký, yêu cầu Chính phủ báo cáo về công tác tài chính - ngân sách khi cần thiết.

Ngoài ra, các cơ quan chấp hành, hành chính nhà nước ở trung ương và địa phương như Chính phủ, ủy ban nhân dân các cấp thực hiện quản lý, điều hành ngân sách trong phạm vi thẩm quyền luật định và trên cơ sở những nhiệm vụ về kinh tế, ngân sách do các cơ quan quyền lực đề ra. Các cơ quan chuyên môn (Bộ tài chính, Bộ kế hoạch đầu tư ...) có nhiệm vụ giúp Chính phủ trong việc thực hiện chức năng quản lý, điều hành NSNN và thực hiện các quyền hạn về ngân sách trong phạm vi lĩnh vực của ngành mình theo qui định của pháp luật⁽⁵⁾.

3.2. Phân phối nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách

NSNN bao gồm Ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Mỗi cấp ngân sách đều có nguồn thu, nhiệm vụ chi cụ thể. Thu ngân

⁽⁵⁾ Xem Giáo trình Luật Tài chính, Khoa Luật ĐHQGHN năm 2002, tr.74.

sách phải được thực hiện trong các trường hợp luật định, chi ngân sách chỉ được thực hiện khi có đầy đủ các điều kiện: (i) đã có trong dự toán được giao trừ trường hợp có sự điều chỉnh của Hội đồng nhân dân tỉnh cũng như sắp xếp lại các khoản chi của Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân; (ii) đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức do cơ quan nhà nước có thẩm quyền qui định; (iii) đã được thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách hoặc người được uỷ quyền quyết định chi.

Ngân sách Trung ương được phân định những nguồn thu cơ bản và đảm nhiệm các khoản chi lớn như chi xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội không có khả năng thu hồi vốn do trung ương quản lý, chi thường xuyên cho các hoạt động sự nghiệp kinh tế do các cơ quan trung ương quản lý, chi quốc phòng, an ninh và trật tự, an toàn xã hội, không kể phân giao cho địa phương... Điều này xuất phát từ vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương trong hệ thống NSNN.

Đối với ngân sách địa phương, các khoản thu bao gồm thu 100% do ngân sách địa phương hưởng, các khoản thu phân chia theo tỷ lệ % giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương, thu bổ sung từ ngân sách trung ương, thu từ huy động đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng thuộc phạm vi ngân sách cấp tỉnh bảo đảm, thuộc danh mục đầu tư 5 năm đã được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định nhưng vượt quá khả năng cân đối của ngân sách cấp tỉnh năm dự toán (Điều 8 Luật NSNN năm 2002). Nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương gồm chi đầu tư phát triển, hỗ trợ cho các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, tài chính của nhà nước theo qui định của pháp luật, chi đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội do địa phương quản lý, chi thường xuyên như chi quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội (phần giao cho địa phương), chi hoạt động của các cơ quan nhà nước, cơ quan Đảng cộng sản Việt Nam và các tổ chức chính trị xã hội ở địa phương... (Điều 33 Luật NSNN năm 2002).

4. Một số vấn đề đặt ra từ thực trạng pháp luật về phân cấp quản lý ngân sách nhà nước trong giai đoạn hiện nay và kiến nghị

Phân cấp quản lý ngân sách là vấn đề rất quan trọng, tạo sự chủ động và ổn định cho các cấp ngân sách, tạo cơ sở kinh tế cho các cấp chính quyền thực hiện đầy đủ chức năng của mình. Sự phân cấp ngân sách ổn định và triệt để giữa các cấp chính quyền sẽ tạo tính chủ động cao trong bố trí kế hoạch và hoạt động điều hành của mỗi cấp chính quyền, khuyến khích địa phương tăng thu, hạn chế tư tưởng trông chờ, ỷ lại vào nguồn thu của ngân sách cấp trên. Hiện nay, phân cấp quản lý ngân sách giữa các cấp chính quyền phải đảm bảo tính tập trung, thống nhất nhưng bên cạnh đó cũng phải phát huy tính chủ động, sáng tạo của các cấp ngân sách, bảo đảm ổn định nguồn thu và nhiệm vụ chi lâu dài. Muốn vậy cần có các qui định thể hiện sự phân cấp quản lý về ngân sách nhiều hơn, rộng hơn cho các cấp chính quyền địa phương, đặc biệt là chính quyền cấp xã. Giữa các địa phương hiện nay có những đặc điểm kinh tế - xã hội khác biệt, có sự chênh lệch lớn về nguồn thu, nhiệm vụ chi, khả năng quản lý các nguồn thu đó thì luật NSNN cần qui định rõ hơn các nguyên tắc về phân cấp ngân sách, tạo điều kiện cho Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thực hiện phân bổ ngân sách sao cho phù hợp với đặc thù của từng địa phương. Bên cạnh đó, các cấp ngân sách đều có nguồn thu 100% nhưng khoản thu chiếm tỷ trọng lớn hơn cả lại thuộc về ngân sách trung ương như nguồn thu từ thuế VAT hàng nhập khẩu, thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, thuế tiêu thụ đặc biệt hàng hoá nhập khẩu. Điều này dẫn đến tình trạng không khuyến khích địa phương chủ động khai thác và nuôi dưỡng các nguồn thu từ những hoạt động trên tại địa bàn của mình. Ngoài ra, cách phân chia nguồn thu hiện chủ yếu dựa vào tính chất, mức độ khoản thu mà chưa quan tâm tới đối tượng quản lý thu, dẫn đến các khoản thu nhỏ, khó quản lý thuộc ngân sách cấp dưới lại được phân về cho ngân sách cấp trên, làm hạn chế nỗ lực của cơ quan thu thuế cũng như chính quyền

cấp xã trong việc khai thác nguồn thu trên (ví dụ đối với thuế tiêu thụ đặc biệt). Thêm vào đó, pháp luật cần qui định cụ thể phương thức bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới theo nguyên tắc nhiệm vụ chi thuộc địa phương nào địa phương đó phải sắp xếp kinh phí để thực hiện, nếu còn thiếu thì ngân sách cấp trên mới hỗ trợ để thực hiện mục tiêu trên. Ngoài ra, việc bổ sung ngân sách cần gắn với mục tiêu hỗ trợ địa phương thực hiện một số nhu cầu như về chính sách, chế độ mới do cấp trên ban hành, hỗ trợ để xử lý những khó khăn nhất thời như khắc phục hậu quả thiên tai, hỗ trợ thực hiện các chương trình mục tiêu công, dự án tại địa phương những không đủ kinh phí.

Việc lập dự toán chi ngân sách hiện nay cũng còn nhiều bất cập, chưa có sự gắn kết giữa các khoản chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển. Kế hoạch chi thường xuyên được lập hàng năm trong khi chi đầu tư xây dựng cơ bản lại được lập dựa vào kế hoạch trung và dài hạn. Ngoài ra, các bộ ngành, bộ chủ quản đóng vai trò rất quan trọng trong việc quyết định chiến lược và kế hoạch phát triển ngành, tuy nhiên việc quyết định mức tổng thể chi thường xuyên lại do Bộ tài chính qui định. Qui định về việc xây dựng dự toán chi chưa được chấp hành nghiêm chỉnh. Trong quá trình xây dựng dự toán, các đơn vị thường không có đủ căn cứ cần thiết do các định mức chi không còn phù hợp với thực tế, vì vậy, nguồn vốn được phân bổ thường không đủ để chi, dẫn tới tình trạng chi vượt hạn mức trong khi vẫn thiếu kinh phí để hoạt động. Tại nhiều địa phương (đặc biệt những địa phương có thu nhập bình quân đầu người thấp), nguyên tắc lập dự toán từ dưới lên không được tuân thủ, mang tính hình thức. Bên cạnh đó, NSNN còn mang tính lồng ghép làm cho qui trình lập dự toán khá phức tạp, tốn nhiều công sức và thời gian của các cơ quan liên quan. Các địa phương thường có xu hướng lập dự toán chi lớn hơn dự toán thu, bởi lẽ nguồn thu thực tế ở địa phương thì có hạn và nhu cầu chi lại lớn hơn. Vì vậy, trong trường hợp số thu thường xuyên đã được huy động tối đa nhưng vẫn không đủ đảm bảo nhu cầu chi

thường xuyên thì buộc phải cắt giảm một số khoản chi thường xuyên. Đặc biệt, trong giai đoạn hiện nay, để giảm thâm hụt ngân sách, Chính phủ cần hướng đến mục tiêu giảm chi tiêu công (gồm đầu tư công và chi thường xuyên), qua đó giảm tổng cầu, ví dụ cắt giảm nguồn đầu tư từ ngân sách và tín dụng nhà nước, cắt bỏ các hạng mục đầu tư kém hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước, cắt giảm chi thường xuyên của bộ máy nhà nước các cấp. Tổng đầu tư của Nhà nước từ ngân sách, tín dụng nhà nước luôn chiếm gần 50% tổng đầu tư của toàn xã hội, chi thường xuyên chiếm 56% tổng chi NSNN, vì vậy, nếu nhà nước cắt khoản các khoản chi trên sẽ kiềm chế được lạm phát. Bên cạnh đó, để thu hẹp khoảng cách thu - chi ngân sách, cần sửa đổi các luật thuế, cơ cấu lại các nguồn thu, cải cách chế độ thu thuế, tránh tình trạng NSNN phụ thuộc quá nhiều vào các nguồn thu không mang tính chất bền vững như thu từ hoạt động dầu mỏ, thuế nhập khẩu. Các khoản thu từ thuế trực thu như thuế thu nhập cá nhân, các khoản thu từ thuế bất động sản cần được tăng cường, tạo sự công bằng trong việc thực hiện nghĩa vụ thuế, giúp nhà nước thực hiện các chương trình đầu tư cơ sở hạ tầng vì quốc kế dân sinh.

Ngoài việc phân định nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách, vấn đề thẩm quyền của các cơ quan nhà nước trong quản lý, điều hành, lập, chấp hành, quyết toán NSNN cũng cần có những sửa đổi. Quốc hội, Hội đồng nhân dân có quyền giám sát việc thực hiện NSNN, tuy nhiên, trong thời gian vừa qua, hoạt động giám sát ngân sách còn nhiều bất cập: thông báo về các vấn đề liên quan đến chu trình ngân sách cho Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh còn hạn chế. Các cơ quan nhà nước và cơ quan chuyên môn ở địa phương thường chỉ báo cáo về tình hình thực hiện ngân sách cho Hội đồng nhân dân và Ban kinh tế - ngân sách của Hội đồng nhân dân tỉnh. Do vậy, hoạt động giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội không mang tính thường xuyên. Bên cạnh đó, các công cụ, điều kiện thực hiện chức năng giám sát còn chưa đáp ứng được yêu cầu về hoạt động này. Trình độ,

năng lực chuyên môn của một số đại biểu Quốc hội, đặc biệt là đại biểu kiêm nhiệm còn hạn chế, chưa đầu tư nhiều công sức để tìm hiểu về lĩnh vực giám sát nên việc giám sát NSNN không tránh khỏi những bất cập. Để góp phần nâng cao chất lượng hoạt động giám sát của Quốc hội trong lĩnh vực tài chính ngân sách, cần có những quy định cụ thể về trách nhiệm của các cơ quan liên quan cung cấp thường xuyên thông tin về quá trình thực hiện NSNN cho đại biểu Quốc hội không chỉ trong mà còn giữa các kỳ họp của Quốc hội, nhằm giúp các đại biểu nắm vững hơn về tình hình tài chính ngân sách, nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát NSNN. Bên cạnh đó, cần quy định rõ trong luật NSNN cơ chế phối hợp giữa Ủy ban tài chính - ngân sách, Hội đồng dân tộc, các ủy ban khác của Quốc hội với cơ quan kiểm toán nhà nước, các đơn vị, cơ quan liên quan. Đặc biệt, cần quy định nhiệm vụ của Ủy ban tài chính - ngân sách của Quốc hội trong việc xác định chương trình tổng thể về giám sát NSNN, trên cơ sở đó có các hướng dẫn cụ thể cho Đoàn đại biểu Quốc hội trong việc triển khai hoạt động giám sát, tránh tình trạng hoạt động này diễn ra mang tính hình thức, phiến diện. Ngoài ra, luật cũng cần quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của Đoàn đại biểu Quốc hội trong quá trình xây dựng, phân bổ, quyết định những vấn đề cụ thể về NSNN ở tầm vĩ mô và việc thực hiện hoạt động giám sát trên địa bàn nhằm tạo cơ sở pháp lý đầy đủ cho hoạt động giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội ở địa phương.

Ngoài ra, để đảm bảo tính hiệu quả trong quản lý ngân sách nhà nước, có thể quy định về thời hạn của NSNN là trung hạn (5 năm) thay vì một năm như hiện nay. Sở dĩ như vậy là do mô hình ngân sách thường niên không tương thích, không gắn kết với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội (kế hoạch 5 năm), tỏ ra kém linh hoạt,

cứng nhắc (ví dụ nếu không chi tiêu hết thì cuối năm các khoản kinh phí được nhà nước hứa cấp sẽ bị huỷ bỏ, dẫn đến một thực tế là các đơn vị sử dụng ngân sách cố tình hợp thức hoá hay chi tiêu “chạy kinh phí” mà bỏ qua sự cần thiết và hiệu quả của các khoản kinh phí đó. Hơn nữa, đối với các dự án đầu tư kéo dài nhiều năm thì ngân sách thường niên không ăn nhập, vì vậy nhiều dự án đầu tư không thực hiện hiệu quả, bị “phá sản”, đứt quãng giữa chừng do bị gián đoạn về tài chính. Các dự án lớn do giải ngân chậm nên bị kéo dài và dẫn tới chi phí tốn kém gấp nhiều lần so với dự toán ban đầu. Một kế hoạch thu chi ngân sách trung hạn nhưng vẫn dự liệu một cách chi tiết, rõ ràng, đầy đủ cho từng năm sẽ hiệu quả hơn so với kế hoạch ngân sách thường niên như hiện nay.

Có thể nói, việc hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý NSNN là vấn đề quan trọng trong quá trình xây dựng nền tài chính công theo hướng hiện đại và phù hợp với thông lệ quốc tế. Pháp luật về phân cấp quản lý ngân sách phải đảm bảo tính công khai, minh bạch, đồng bộ, đồng thời nâng cao khả năng giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân, khả năng quản lý của Chính phủ, bảo đảm sự phối hợp chặt chẽ giữa cơ quan quản lý ngành và địa phương trong việc thực hiện NSNN.

Tài liệu tham khảo

- [1] Adam Smith, *The wealth of Nations*, London, 1976, Tom 5.
- [2] Nguyễn Thị Cành (Chủ biên), Sách tham khảo: “*Tài chính công*”, NXB Đại học Quốc gia thành phố Hồ Chí Minh, 2003.
- [3] *Giáo trình Luật Tài chính*, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, 2002.

Some legal issues on decentralization of government budget management in Vietnam in recent context

Le Thi Thu Thuy

*School of Law, Vietnam National University, Hanoi,
144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

Government budget is the tools promoting production activities and create favorable environment for business of individual and other subjects in economy. The issue on management of government budget, relation between different government levels in decentralization of government budge become a very complicated issue. The question is how to ensure concentration, promote initiative and creativity of government levels in solving with eco-social issue as well as ensure legal implementation on government budget to be in order. This writing focus deeply on legal context of decentralization of government budget in Vietnam and basing on these arguments, proposes some solution to perfecting legal system on this issue. In details, this writing propose the below solution: (i) it is necessary to have regulations presenting more wider decentralization of budget management for local government organs, especially at commune level; (ii) legal system needs to regulate in detail the method of budget supplement from higher level to lower level according to the principles that local expense is managed by local organs, and they are supplemented only in case of lack of budget to handle this purpose; (iii) in order to narrow the gap between income-outcome budget, it is necessary to amend tax law, restructure income sources, innovate tax mechanism to avoid the fact that government budget depends completely on unstable as income from oil, importation tax; (iv) regulations on medium term for period of government budget (5 years) in stead of one year as now.