

Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước là một trong những vấn đề được quan tâm trong cải cách hành chính nhà nước ở nhiều nước. Việt Nam cũng xác định vấn đề quan trọng này đối với công cuộc cải cách hành chính nhà nước. Trong chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 đã đề cập đến các nội dung đổi mới cơ chế quản lý ngân sách nhà nước, bảo đảm vai trò chỉ đạo của ngân sách trung ương, đồng thời phát huy tính chủ động, năng động, sáng tạo và trách nhiệm của địa phương và các ngành trong việc điều hành ngân sách nhà nước.

1. Phân cấp quản lý ngân sách

Với định chế tổ chức hệ thống nhà nước gồm nhiều cấp chính quyền, trong đó ngân sách nhà nước được coi là phương tiện vật chất chủ yếu để mỗi cấp chính quyền thực hiện các nhiệm vụ, chức năng theo Hiến định và theo Luật định - thì phân cấp quản lý ngân sách nhà nước là sự giải quyết các quan hệ về ngân sách giữa chính phủ trung ương và chính quyền địa phương qua các mặt chủ yếu sau:

- Thẩm quyền ngân sách nhà nước.

Phân định quyền hạn, trách nhiệm của Chính phủ và chính quyền địa phương trong các vấn đề chủ yếu của ngân sách nhà nước bao gồm: quyết định dự toán ngân sách; phân bổ dự toán ngân sách; phê chuẩn quyết toán ngân sách; điều chỉnh dự toán ngân sách; ban hành chế độ, tiêu chuẩn, định mức về ngân sách nhà nước.

- Phân định nội dung cụ thể về từng nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách nhà nước.

Phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương về nguồn thu và nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước. Đó là sự xác định ngân sách trung ương được thu những khoản gì và phải chi những khoản gì; ngân sách tỉnh, ngân sách huyện, ngân sách xã được thu những khoản gì và phải chi những khoản gì.

- Quy định mối quan hệ giữa các cấp ngân sách nhà nước.

Quy định các nguyên tắc về chuyển giao ngân sách của cấp trên xuống cấp dưới và ngược lại. Đây là một vấn đề cốt tử của quá trình phân cấp

Hoàn thiện phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

Thạc sĩ TRẦN TRÍ TRINH



ngân sách nhà nước, vì thông qua số lượng, quy mô và cơ cấu chuyển giao giữa các cấp, người ta có thể đánh giá mức độ độc lập và đi liền với nó là quyền tự chủ của ngân sách mỗi cấp trong hệ thống ngân sách nhà nước.

2. Quá trình phân cấp quản lý ngân sách nhà nước ở Việt Nam

Ngay khi thành lập nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, nền tài chính Việt Nam ra đời, thì đã có sự phân cấp quản lý ngân sách nhà nước. Với Sắc lệnh số 73/SL -CTN ngày 18.9.1945 của Chủ tịch nước đã trao quyền quyết định mức thu thuế nhà nước cho các khu và cho phép chính quyền các khu sử dụng nguồn thuế để bảo đảm chi cho bộ máy và đóng góp cho trung ương để nuôi quân đánh giặc. Tuy nhiên, trong điều kiện kháng chiến khốc liệt chưa cho phép xây dựng hệ thống tài chính hoàn chỉnh: mãi đến năm 1967, chế độ phân cấp quản lý ngân sách nhà nước mới bắt đầu đầy đủ. Từ đó đến nay, quá trình phân cấp ngân sách nhà nước lần lượt thực hiện qua các giai đoạn sau:

- Từ năm 1967 đến năm 1983: Việc

thu, chi ngân sách nhà nước tập trung vào ngân sách trung ương, phân cấp quản lý ngân sách nhà nước chủ yếu mới đến cấp tỉnh và chính quyền địa phương chỉ có nhiệm vụ chi. Việc phân cấp quản lý ngân sách nhà nước thực hiện theo Nghị quyết số 108/CP ngày 13.5.1978 của Hội đồng chính phủ.

- Từ năm 1983 đến năm 1986: Việc phân cấp quản lý ngân sách nhà nước thực hiện theo Nghị quyết số 138/HĐBT ngày 19.11.1983 của Hội đồng bộ trưởng về cải tiến chế độ phân cấp quản lý ngân sách địa phương; theo đó chính quyền địa phương được phân cấp nhiều nguồn thu hơn và đã bắt đầu được hưởng ngân sách nhà nước.

- Từ năm 1986 đến năm 1996: Việc phân cấp quản lý ngân sách nhà nước được tiếp tục cải tiến theo Nghị quyết số 186/HĐBT ngày 27.11.1989 của Hội đồng bộ trưởng, theo đó mở rộng hơn và xác định rõ trách nhiệm của chính quyền các cấp trong quản lý ngân sách nhà nước, một số khoản chi lớn bắt đầu được giao cho địa phương như: xây dựng cơ bản, sự nghiệp kinh tế và tương

Kết quả thu, chi ngân sách nhà nước từ năm 1997 đến năm 2004

Đơn vị: tỷ đồng

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1. Thu	65.352	70.612	78.489	90.749	103.773	121.716	141.930	149.320
Thu NSDP	19.264	20.280	19.571	22.269	25.463	30.545	38.683	44.743
Tỷ lệ trong tổng thu	29,5%	28,7%	24,9%	24,5%	24,5%	25,1%	27,3%	30,0%
2. Chi	78.057	81.995	95.972	108.961	129.773	148.208	177.150	187.670
Chi của DP	28.039	31.808	39.040	45.082	56.043	64.573	66.254	67.184
Tỷ lệ trong tổng chi	35,9%	38,8%	40,7%	41,3%	43,2%	43,6%	37,4%	35,8%
3. Số bổ sung từ NSTW	9.964	12.290	20.510	26.601	23.553	35.278	38.040	35.048
Tỷ lệ trong chi của DP	35,5%	38,6%	52,5%	59,0%	42,0%	54,6%	57,4%	52,2%

ứng với nó là có nhiều nguồn thu được để lại nhiều hơn. Tuy nhiên, vẫn chưa khắc phục được nhược điểm là trung ương cân đối ngân sách thay, nghĩa là ngân sách trung ương bù chênh lệch giữa thu và chi địa phương, dẫn đến hạn chế sự năng động, tích cực của địa phương.

Từ năm 1996 đến nay: Luật ngân sách nhà nước (năm 1996), tiếp theo đó là Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ngân sách nhà nước (năm 1998) và Luật ngân sách nhà nước (năm 2002), hệ thống ngân sách nhà nước được xác định có 4 cấp, trong đó mỗi cấp được xác định nguồn thu, nhiệm vụ chi rõ ràng; ngân sách cấp trên hỗ trợ ngân sách địa phương trên cơ sở các tiêu chí về dân số, điều kiện địa lý, trình độ quản lý...; thực hiện chế độ thường ngân sách địa phương trên số thu vượt dự toán... Sự phân cấp mới đã tạo điều kiện cho ngân sách địa phương trở thành một cấp ngân sách độc lập tương đối, có tính tự chủ cao; nhờ đó phát huy tính chủ động, năng động của chính quyền địa phương trong việc quản lý ngân sách nhà nước được giao.

Từ khi có Luật ngân sách nhà nước, thu ngân sách nhà nước tốt hơn, chi ngân sách nhà nước kịp thời và có hiệu quả hơn. Nhiều địa phương sử dụng tối nguồn thu ngân sách được phân cấp, tăng số thu ngân sách để phát triển cơ sở hạ tầng, đẩy mạnh sản xuất - kinh doanh, bổ sung chi cho các sự nghiệp văn hóa - xã hội, xây dựng quỹ dự trữ tài chính...

3. Tiếp tục hoàn thiện phân cấp quản lý ngân sách nhà nước.

Thực tiễn Việt Nam cho thấy phân cấp quản lý ngân sách nhà nước không chỉ là phân chia một số nguồn thu, nhiệm vụ chi cụ thể, rõ ràng, ổn định, mà là các cấp chính quyền địa phương có được

những quyền hạn (quyền tự quyết, tự quản), được đề ra và thi hành các chính sách riêng phù hợp với tính đặc thù của địa phương, được phát huy tính năng động, linh hoạt trong điều hành nhằm khai thác và phát huy các lợi thế, tiềm năng sẵn có ở địa phương, khắc phục những bất cập, trì trệ về quản lý ngân sách nhà nước trong bối cảnh chuyển đổi cơ chế kinh tế và toàn cầu hóa ngày càng nhanh, sâu, rộng.

Thực tiễn, nhất là thực tiễn ở một nước đang chuyển đổi cơ chế kinh tế như ở Việt Nam - luôn phong phú và thay đổi nhanh hơn Luật định. Bởi vậy, việc không chấp nhận và cố gắng kiểm tỏa thực tiễn đó trong những khuôn khổ cứng nhắc, cố định kéo dài của Luật định dù hoàn thiện đến đâu; hay ngược lại thả nổi tự phát cho thực tiễn tự vận động, đều là hai khuynh hướng bất cập, gây nhiều hậu quả tiêu cực cho địa phương và cho cả nước. Để hoàn thiện phân cấp quản lý ngân sách nhà nước cần đặt trong điều kiện:

- Đã và đang thực hiện Luật ngân sách nhà nước (năm 2002) và các Luật khác về kinh tế (Luật thuế, Luật doanh nghiệp, Luật đầu tư nước ngoài...);

- Sự đồng bộ giữa phân cấp quản lý kinh tế - hành chính với phân cấp quản lý ngân sách nhà nước, đặc biệt phù hợp tiến trình cải cách hành chính nhà nước.

Việc hoàn thiện phân cấp quản lý ngân sách nhà nước cần thực hiện theo hướng phân cấp mạnh hơn về nguồn thu và nhiệm vụ chi ngân sách địa phương, tạo sự chủ động của địa phương trong quản lý điều hành ngân sách, cũng như quyết định một số chính sách kinh tế, tài chính để thu hút đầu tư, khuyến khích phát triển kinh tế - xã hội theo định hướng phát triển kinh tế - xã hội của đất

nước. Địa phương có thể tự quyết định các chính sách thu chi (thu, hoặc không thu, đối tượng thu, mức thu, mức miễn giảm và tương tự như vậy cho chi) và một số cơ chế quản lý đối với những nguồn thu, nhiệm vụ chi mang tính đặc thù trên cơ sở chủ động, tự chủ về tài chính và bảo đảm hiệu quả quản lý. Đồng thời, việc quản lý và kiểm toán chi ngân sách nhà nước cần hoàn thiện theo hướng tăng cường trách nhiệm của địa phương đối với việc sử dụng ngân sách nhà nước, gắn trách nhiệm với hiệu quả, chất lượng công việc.

Về tổng thể việc hoàn thiện phân cấp quản lý ngân sách nhà nước thực hiện theo nguyên tắc "mỗi việc chỉ có một cơ quan, một người chịu trách nhiệm, một nơi quyết định", mạnh dạn giao cho người đứng đầu cấp chính quyền chịu trách nhiệm trực tiếp quản lý và thực hiện các quy hoạch, các kế hoạch và cơ chế đầu tư trên địa bàn để tránh nhiều đầu mối ra lệnh, nhưng không ai chịu trách nhiệm cuối cùng trên địa bàn.

3.1 Hoàn thiện cơ chế phân cấp quản lý ngân sách nhà nước.

Trước hết, cần khẳng định mỗi địa phương là một pháp nhân công quyền, có nguồn lực riêng, có bộ máy phù hợp, được tự chủ, tự chịu trách nhiệm, được chủ động tìm kiếm, huy động các nguồn vốn thông qua các hình thức vay mượn, nhận viện trợ, liên doanh liên kết, được huy động vốn đầu tư, nhất là đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng ở địa phương, do đó cần hoàn thiện hơn nữa việc phân cấp thẩm quyền quản lý kinh tế - xã hội cho địa phương trong nhiều lĩnh vực. Chính quyền địa phương là một bộ phận không thể thiếu trong kết cấu bộ máy hành chính nhà nước. Chính phủ quản lý, lãnh đạo thống nhất theo Hiến pháp và luật pháp, địa phương được quyền chủ động sáng tạo trong khuôn khổ pháp luật và chịu sự kiểm tra giám sát của Chính phủ.

Việc hoàn thiện phân cấp quản lý ngân sách nhà nước gắn liền với việc hoàn thiện bộ máy hành chính nhà nước. Cần phân biệt rõ đơn vị hành chính cơ sở, đơn vị hành chính trung gian, phân biệt đơn vị hành chính đô thị và đơn vị hành chính nông thôn để có cơ sở hoàn thiện bộ máy hành chính nhà nước. Cần thực hiện việc phân loại các đơn vị hành chính theo quy mô diện tích, dân số, đặc

điểm, chỉ số phát triển kinh tế - xã hội để xây dựng các chính sách phù hợp với từng loại các đơn vị hành chính này. Cần tổ chức tinh gọn bộ máy hành chính nhà nước, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ cụ thể của chính quyền các cấp, của các cơ quan hành chính nhà nước, hình thành nên hệ thống bộ máy hành chính nhà nước chuyên môn cao, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả.

Trong những nhiệm vụ của chính quyền địa phương, cần quy định rõ ràng, cụ thể các nhiệm vụ:

- Những nhiệm vụ buộc phải cung cấp ngân sách nhà nước;
- Những nhiệm vụ gắn với ngân sách nhà nước bổ sung của cấp trên khi uỷ quyền cho cấp dưới thực hiện nhiệm vụ đó;
- Những nhiệm vụ do chính quyền từng cấp tự đề ra, tự quyết định phù hợp với tình hình, nhiệm vụ của địa phương, không trái với chủ trương phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, không trái với pháp luật của nhà nước.

Ngân sách địa phương cần chủ động và độc lập tương đối theo hướng: ban hành hệ thống thuế địa phương; mở rộng hơn các quyền tự chủ về tài chính của địa phương; xóa bỏ hình thức hỗ trợ theo sổ chèn lệch thu - chi; chỉ thực hiện bổ sung cân đối ngân sách cho những địa phương thật sự khó khăn dựa trên một số tiêu chí cụ thể về thu nhập bình quân đầu người, vị trí địa lý, dân số, mức độ thụ hưởng các dịch vụ công... Chính quyền địa phương được ban hành định mức chi tiêu phù hợp với khả năng địa phương cũng như tình hình thực tiễn kinh tế - xã hội của địa phương.

3.2 Hoàn thiện hệ thống ngân sách nhà nước.

Việc hoàn thiện hệ thống ngân sách nhà nước nhằm bảo đảm tính thống nhất và hiệu quả hoạt động của hệ thống ngân sách nhà nước.

Với hệ thống hành chính nhà nước hiện nay được tổ chức theo cơ cấu hình tháp gồm 4 cấp: Chính phủ trung ương và 3 cấp chính quyền địa phương cấp tỉnh (64 = 59 tỉnh + 5 thành phố là Hà Nội, TP.HCM, Hải Phòng, Đà Nẵng, Cần Thơ); cấp quận, huyện (643); cấp xã/phường (10.062).

Trong việc kiện toàn bộ máy chính quyền địa phương, theo nhiều nhà nghiên cứu, chỉ nên để cấp tỉnh, cấp xã là

hai cấp kế hoạch, ngân sách như hiện nay và bỏ bớt cấp huyện là cấp kế hoạch, ngân sách. Ở cấp xã cần nâng cao năng lực lãnh đạo và quản lý cho cán bộ chủ chốt hơn nữa. Ở cấp huyện chỉ là cấp chỉ đạo chuyển tiếp từ tỉnh với xã. Ở cấp huyện không cần có Ủy ban nhân dân và Hội đồng nhân dân mà chỉ nên có Ủy ban hành chính. Ủy ban hành chính huyện không phải là cấp ban hành văn bản pháp quy mà chỉ là cơ quan chỉ đạo các xã thực hiện những chủ trương, chính sách của cấp tỉnh, chính sách và pháp luật của trung ương.

Bộ máy chính quyền thành phố trực thuộc trung ương có nhiều điểm khác với nông thôn, vì vậy nên tổ chức thành hai cấp: cấp thành phố và cấp phường. Hai cấp này có đủ Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Riêng cấp quận có thể bỏ hẳn, hoặc nếu còn cũng chỉ là cấp chỉ đạo chuyển tiếp từ cấp thành phố đến cấp phường và được tổ chức tương tự, thậm chí gọn nhẹ hơn so với mô hình cấp huyện.

Như vậy hệ thống ngân sách nhà nước ở nước ta chỉ cần 3 cấp: ngân sách trung ương, ngân sách cấp tỉnh và ngân sách cấp xã.

3.3 Chính quyền địa phương các cấp phải là cấp ngân sách thực sự.

Hiện nay, ngân sách địa phương bao gồm nguồn thu tại địa phương mà địa phương có thể giữ lại và khoản bổ sung cân đối từ ngân sách trung ương xuống địa phương. Theo *Báo cáo phát triển Việt Nam 2005*, tính bình quân ngân sách cấp tỉnh có 23% tổng số thu từ các loại thuế, phí được giữ lại toàn bộ, 23% từ thuế được phân chia và 54% từ bổ sung cân đối từ ngân sách trung ương. Tỷ lệ bổ sung ở Bắc Kạn là 94% nguồn thu tỉnh, trong khi đó tỷ lệ này là 9% ở TP.HCM.

Mỗi cấp ngân sách phải xác định được các khoản chi cho một năm ngân sách của mình một cách khoa học và đó chính là cơ sở để xác định nguồn thu. Nếu một cấp ngân sách chỉ dựa vào nguồn thu được cấp trên chuyển giao theo từng giai đoạn để xác định chi thì đó chưa thể được xem là một cấp ngân sách. Vì vậy, mỗi cấp ngân sách cần xác định những nhu cầu chi bắt buộc, ưu tiên và trên cơ sở quyền tạo nguồn thu mà thiết kế cụ thể nguồn thu.

Một trong những nội dung quan

trọng để trở thành một cấp ngân sách thực sự là quyền về thuế (bao gồm cả loại thuế mang tính chất rất đặc thù của địa phương).

Một cấp chính quyền thực sự trở thành một cấp ngân sách khi nguồn thu riêng của cấp đó có ý nghĩa quyết định cho hoạt động của cấp mình, hay nói khác đi mọi hoạt động của cấp chính quyền được đảm bảo bởi nguồn thu do chính quyền cấp đó tạo ra.

Luật ngân sách nhà nước đã quy định nguồn thu và nhiệm vụ chi của ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy các cấp chính quyền chưa thực sự trở thành cấp ngân sách. Chính quyền địa phương các cấp đều trông chờ vào các khoản điều tiết từ ngân sách trung ương. Sự chủ động cân đối ngân sách vẫn chưa thực sự khả thi. Vai trò của Hội đồng nhân dân các cấp trong vấn đề ngân sách địa phương còn rất hạn chế, quyết định dự toán ngân sách nhưng các hạng mục dự toán lại phải chờ ngân sách cấp trên rót xuống.

Mỗi cấp ngân sách phải đủ quyền quyết định cân đối ngân sách trên cơ sở các nguồn thu ngân sách được dự báo mang tính khả thi. Hội đồng nhân dân phải thực sự là cơ quan có thẩm quyền và chuyên môn để phê duyệt ngân sách địa phương. Luật ngân sách nhà nước phải hoàn thiện những quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân đối với ngân sách địa phương, để ngân sách địa phương đảm bảo thực hiện các Nghị quyết của Hội đồng nhân dân.

Để thực sự trở thành một cấp ngân sách, nhiều vấn đề cần tiếp tục được luật hóa trong Luật ngân sách nhà nước (việc vay vốn trên thị trường tài chính để đầu tư phát triển, quyền sử dụng quỹ dự trữ địa phương, quyền chi hỗ trợ các chương trình, dự án trọng điểm của địa phương...). Hội đồng nhân dân cần được trao cho những quyền này và cũng phải chịu trách nhiệm trước cơ quan cấp trên và nhân dân địa phương về kế hoạch ngân sách của mình. Ủy ban nhân dân các cấp phải phát huy tính chủ động, sáng tạo trong việc tìm nguồn thu và phải tăng trách nhiệm chi ngân sách trong khuôn khổ pháp luật.

4. Một số giải pháp cụ thể

- Thực hiện thuế địa phương.

Trong mở rộng phân cấp quản lý ngân sách, chính quyền địa phương các cấp được trao thêm quyền trong việc tạo nguồn thu, thì thuế địa phương là một vấn đề cần đặt ra.

Mỗi cấp chính quyền địa phương cần có cơ sở thuế riêng cho địa phương mình (bên cạnh những sắc thuế phổ biến chung ở các địa phương và cả nước). Trên một vùng lãnh thổ nhất định của một cấp chính quyền địa phương, ấn định sắc thuế cụ thể sẽ tác động trực tiếp đến những người dân địa phương. Những lợi ích mang lại cũng chỉ giới hạn trong cộng đồng dân cư trên vùng lãnh thổ đó. Việc trao cho chính quyền địa phương quyền ban hành thuế địa phương nhằm tạo thêm nguồn thu cho địa phương. Nếu xét trên nguyên tắc độ tràn lợi ích dịch vụ được cung cấp thì có thể có thuế vùng, tỉnh, huyện, xã.

Thuế địa phương phải gắn liền với những lợi ích người dân địa phương nhận được, khi đó gia tăng thuế hay đưa ra sắc thuế mới mới có hiệu lực. Các thuế địa phương sinh ra từ địa phương, mang lại lợi ích cho địa phương và phạm vi ảnh hưởng nằm trong phạm vi địa phương. Cần thiết lập cơ chế trách nhiệm báo cáo của chính quyền địa phương trước người dân về những sắc thuế trao cho chính quyền địa phương.

Chính quyền địa phương nếu phụ thuộc quá nhiều vào bổ sung ngân sách từ chính quyền cấp trên thì sẽ giảm tính chịu trách nhiệm và trách nhiệm phải báo cáo của những người lãnh đạo địa phương đối với công dân, cử tri địa phương. Hiện nay ở khu vực nông thôn, nông nghiệp, hình như người dân không biết nhiều về cơ chế chi, do đó họ không thể kiểm soát việc chi các khoản ngân sách chuyển giao và họ cũng không cảm nhận được lợi ích mang lại từ các dự án đầu tư bằng nguồn ngân sách của cấp trên. Nếu chính quyền địa phương chi tiền của cấp trên chuyển xuống và thiếu cơ chế báo cáo trước cử tri địa phương về việc sử dụng các khoản tiền được chuyển giao thì có thể sẽ gia tăng việc sử dụng ngân sách không hiệu quả, có thể chi tiêu lãng phí hay thất thoát qua tham nhũng.

Đưa ra các sắc thuế địa phương, cùng với trách nhiệm đối với các sắc thuế địa phương, trách nhiệm phải báo cáo các vấn đề tài chính trước cử tri sẽ

gia tăng trách nhiệm của những người quản lý ở địa phương và đó cũng sẽ là cách nâng cao hiệu quả huy động nguồn thu từ địa phương và chi các khoản cần cho nhu cầu trực tiếp của địa phương. Khi khoản thuế thu được từ người dân tác động tích cực đến người dân, mang lại lợi ích thiết thực cho họ thì niềm tin của họ đối với chính quyền sẽ cao hơn.

Mô hình người sử dụng dịch vụ phải trả phí cho dịch vụ đó cũng chính là sự gắn kết giữa thuế địa phương và lợi ích người dân địa phương nhận được. Trong những năm trước đây, nhiều địa phương huy động sự đóng góp của nhân dân địa phương cho các hạng mục phục vụ địa phương cũng là một dạng của thuế địa phương và người dân cũng đã nhận thức được lợi ích đó (trả phí trước cho những dịch vụ sẽ được cung cấp trong tương lai).

• Điều tiết ngân sách cấp trên xuống cấp dưới.

Kinh nghiệm các nước về việc điều tiết ngân sách giữa các cấp đã lưu ý: không làm cho việc điều tiết ngân sách trở thành một vật cản, hạn chế tính tự chủ, sáng tạo của chính quyền địa phương. Vì vậy cần quy định cụ thể những khoản điều tiết ngân sách cấp trên cho cấp dưới. Những khoản chi điều tiết mà Chính phủ cần can thiệp chung và bảo đảm cho tất cả các địa phương, còn những khoản chi khác do địa phương chủ động tự cân đối theo điều kiện của địa phương. Ví dụ cần quy định rõ khoản chi thường xuyên cho hoạt động quản lý nhà nước của các cấp chính quyền tương đối ổn định trong một khoản thời gian từ 3 đến 5 năm; những khoản chi mang tính thường xuyên như y tế, giáo dục, phúc lợi xã hội... mà Nhà nước bảo đảm.

Việc bổ sung cân đối ngân sách, cân đối có mục tiêu vẫn tạo ra cơ chế "xin - cho". Ai biết điều sẽ xin được nhiều hơn, dù nhu cầu có thể chưa lớn và chưa thật cần thiết. Việc điều tiết ngân sách cấp trên cho cấp dưới thực chất là phân bổ lại nguồn thu của quốc gia cho Chính phủ, chính quyền các cấp để thực hiện những nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, của từng địa phương. Cái cách việc điều tiết ngân sách cấp trên cho cấp dưới là phân bổ lại các nguồn thu hợp lý hơn.

Để phân cấp quản lý ngân sách nhà nước có hiệu quả gắn liền với hoạt động

quản lý nhà nước của các cấp chính quyền địa phương, với việc tổ chức cung ứng dịch vụ công cho cộng đồng dân cư địa phương, cần đưa vào Luật những nội dung cụ thể sau:

- Nguồn thu nào là nguồn thu thuần túy của địa phương nhằm phục vụ cho cộng đồng dân cư gắn với nguồn thu đó. Đây là một nội dung quan trọng cần quan tâm đúng mức. Không nên tiếp tục thực hiện cơ chế thu nhò và chuyển cho trung ương hoặc chính quyền cấp trên, sau đó sử dụng chính sách điều tiết để bổ sung lại cho địa phương, vì đây là khoản thu đi vòng từ địa phương lên trung ương, rồi quay về lại địa phương. Khi "thu nhò" thì hiệu quả chắc là không cao hơn là thu cho chính địa phương mình;

- Nguồn thu nào là nguồn thu nhò của trung ương hoặc chính quyền cấp trên, đó là những nguồn thu phục vụ cho các mục đích chỉ có tính chất liên ngành, nhiều cộng đồng, nhiều khu vực, hoặc là nguồn thu Chính phủ sử dụng để điều tiết.

Chính quyền địa phương các cấp cần được trao quyền nhiều hơn trong việc tạo nguồn thu, sử dụng nguồn thu để phát triển địa phương, trên cơ sở nhất trí của nhân dân địa phương thông qua cơ quan đại diện nhân dân địa phương là Hội đồng nhân dân. Đi liền với việc trao quyền là phải tăng cường trách nhiệm đối với những người quản lý. Họ phải có trách nhiệm trong việc tăng ngân sách của địa phương, trách nhiệm sử dụng ngân sách để phục vụ cho những mục đích phục vụ cho người dân ở địa phương. Nhân dân có thể bãi nhiệm họ nếu họ không làm được điều này. Quyền huy động tài chính, các nguồn thu gắn liền với trách nhiệm sử dụng phải được luật hóa và phải công khai cho mọi người dân đều biết.

Nguồn thu ngân sách nhà nước luôn có giới hạn. Việc phân chia nguồn ngân sách thành những phần khác nhau cần dựa trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm của Chính phủ và từng cấp chính quyền địa phương. Cần phải xác định rõ và trên cơ sở đó phân chia các nguồn thu, cũng như trao cho địa phương quyền chủ động và trách nhiệm.

Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước nhằm xác định rõ ràng, rành mạch theo tính thần mỗi cấp chính quyền có đầy đủ những nhiệm vụ, quyền hạn,

trách nhiệm đối với nguồn ngân sách của cấp mình. Ngân sách nhà nước thật sự đủ mạnh, có hiệu quả khi mỗi cấp ngân sách quản lý, sử dụng có hiệu quả nguồn ngân sách của mình.

Chính quyền địa phương cần chủ động hoàn toàn công việc của địa phương (quản lý địa phương, cung ứng dịch vụ công cho cộng đồng dân cư ở địa phương) và trên cơ sở đó tự tạo nguồn thu. Việc chuyển giao nhiều nguồn thu về địa phương, trao cho địa phương (Hội đồng nhân dân) quyền phê duyệt và quyết toán thu chi hàng năm. Đây cũng là cách thức trao cho chính quyền địa phương quyền thực sự trong hoạt động quản lý nhà nước cũng như cung ứng dịch vụ công trên địa bàn lãnh thổ.

Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước đòi hỏi gắn liền với việc phân cấp, chuyển giao trách nhiệm cung cấp dịch vụ công cho chính quyền địa phương. Hai nội dung phân cấp trách nhiệm về tài chính và cung cấp dịch vụ công gắn liền với nhau. Nếu chuyển giao quyền về tạo nguồn thu nhưng không xác định trách nhiệm cung cấp dịch vụ công tốt nhất cho người dân sẽ không làm thay đổi chất lượng hoạt động quản lý nhà nước cũng như cung cấp dịch vụ công.

Cùng với việc trao quyền là cần tăng cường trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương đối việc quản lý và sử dụng ngân sách. Cần đưa vào Luật những quy định cụ thể về nguồn thu, cơ quan thu, cơ quan chịu trách nhiệm chi và nếu thu, chi sai phải xử lý người đứng đầu cơ quan đó theo những quy định cụ thể, cũng như đền bù thiệt hại bằng chính nguồn tài chính của riêng mình hoặc phải xử lý bằng hình sự.

Hoàn thiện phân cấp quản lý ngân sách, trao thêm quyền thu và trách nhiệm chi ngân sách là vấn đề phức tạp. Gắn chặt giữa trao thêm quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm (cụ thể) là một giải pháp nhằm chấm dứt tình trạng chi tiêu bừa bãi, lãng phí không hiệu quả.

- Việc mở rộng nguồn thu ngân sách.

Tăng cường phân cấp quản lý ngân sách cũng đặt ra vấn đề quyền của chính quyền địa phương các cấp trong việc vay vốn thị trường tài chính cũng như vay các nguồn tín dụng của Nhà nước. Đây là một cách tiếp cận để địa phương tự cân đối thu chi ngân sách địa phương và tạo

cơ hội để đầu tư phát triển. Việc vay vốn là cần thiết, vì nhiều nguyên nhân (như thực hiện những dự án xây dựng cơ sở hạ tầng, phát triển kinh tế - xã hội) mà chính quyền địa phương không có khả năng thanh toán. Việc vay vốn của chính quyền của chính quyền địa phương được quy định ở điều 8, Luật ngân sách nhà nước (năm 2002). Luật quy định mức dư nợ từ nguồn vốn huy động không vượt quá 30% vốn đầu tư xây dựng cơ bản hàng năm của cấp tỉnh và phải cân đối ngân sách cấp tỉnh hàng năm để trả nợ khi đến hạn. Trong Báo cáo quản lý chi tiêu công năm 2005 cho thấy, cho đến nay chính quyền các tỉnh đã vay vốn trong nước từ hai nguồn: phát hành trái phiếu và vay thế chấp. Mức nợ ở cấp địa phương vẫn còn khá thấp so với tiêu chuẩn quốc tế (0,43% GDP trong năm 2003).

Thoạt nhìn gần như chưa thấy nguy cơ mất ổn định tài chính trong nước do vay mượn của chính quyền địa phương, nhưng với thiếu hụt nghiêm trọng về tài chính và nhu cầu rất lớn về đầu tư xây

dựng cơ sở hạ tầng ở các địa phương trong cả nước, thì việc vay vốn phải được thực hiện có trật tự và tuân thủ các nguyên tắc về ngân sách và hệ thống ghi nợ trong nước và quy trình phân tích rủi ro phải xây dựng tốt hơn.

Trong vấn đề huy động vốn của chính quyền địa phương cần tiếp tục nghiên cứu việc củng cố các quy định về vay vốn; đặc biệt là quy định về giới hạn nợ không vượt quá 30% vốn đầu tư xây dựng cơ bản hàng năm của cấp tỉnh. Nhà nước nên quy định lại là tổng nợ không vượt quá tỷ lệ phần trăm nhất định của số thu của chính quyền địa phương trong năm. Mặt khác, Nhà nước cần bảo đảm tất cả trái phiếu của các tỉnh ban hành được thể hiện trong ngân sách nhà nước ■

Tài liệu tham khảo:

1. Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới, Việt Nam quản lý chi tiêu công để tăng trưởng và giảm nghèo, tập 1 và tập 2, Hà Nội, 2005.
2. Các nhà tài trợ cho Hội nghị Nhóm tư vấn các nhà tài trợ Việt Nam, Báo cáo phát triển Việt Nam 2005: Quản lý và điều hành, Hà Nội, 2004.

(Tiếp theo trang 22)

Đánh giá thành quả ...

Thứ hai: Khi phân tích thành quả của một khoản đầu tư, hãy chú ý tới các đặc tính của khoản đầu tư đó và các đặc tính của điểm chuẩn đang sử dụng. Chúng so sánh các chỉ số như tỷ số giá/thu nhập, tỷ số giá thị trường/giá sổ sách, tỷ suất sinh lợi như thế nào? Nếu có khuynh hướng thay đổi trong thành quả tương đối, thì nguyên nhân là do nhà quản trị đầu tư đã làm điều gì đó khác thường hay là do điểm chuẩn đã thay đổi? Kết quả đầu tư khác với kết quả của điểm chuẩn có phải là vì nhà quản trị đi chệch với kiểu đầu tư hay quy mô đầu tư đã đặt ra một cách vô tình hay cố ý.

Thứ ba: Khi xem những phân tích kinh tế trên các ấn phẩm báo chí hay trên các báo cáo tài chính từ một công ty, hãy xem xét các so sánh thành quả một cách cẩn trọng. Một nhà quản trị danh mục đang được tán thưởng hay bị chỉ trích có phải vì kết quả của nhà quản trị này khác với kết quả của các

chỉ số thị trường chủ yếu hay không? Nếu có, hãy quan tâm xem đó có phải là một so sánh có căn cứ và hợp lý hay không. Nguyên nhân cơ bản của sự khác nhau trong thành quả nên được đánh giá trong bối cảnh phù hợp, chứ không nên đánh giá trên những điều được báo cáo chung chung.

Tóm lại: Các nhà đầu tư không nên sử dụng một thước đo thành quả nào đó duy nhất. Bằng việc xem xét cẩn thận để đảm bảo rằng những công cụ đo lường thành quả được lựa chọn là phù hợp cho việc đánh giá thành quả tương đối, các nhà đầu tư có thể đạt được một sự hiểu biết tốt hơn về thành quả mà danh mục của họ đạt được so với các mục tiêu đầu tư đã đặt ra ■

Tài liệu tham khảo:

- Reilly, Frank K., and Rashid A. Akhtar. "The Benchmark Error Problem with Global Capital Markets" Journal of Portfolio Management 22, no. 1 (1995) 33-52.
- www.Russell.com, "Construction & Methodology Details"
- www.MSCI.com "MSCI Indexes Calculation Methodology"
- Lehman Brothers, "A Guide the Lehman Global Family of Fixed Income Indices" tháng 2 năm 2002.
- www.S&P.com - Standard & Poor's Index Service.