

Luật NSNN đã được thực thi hơn một năm kể từ ngày 1.1.1997. Tuy mới triển khai, nhiều nội dung chưa thể thực hiện đầy đủ ở các cấp ngân sách, nhưng qua nghiên cứu thực tiễn ở một địa phương chúng tôi thấy có những mặt tích cực của Luật góp phần đưa hệ thống ngân sách quốc gia vào kỷ cương, nề nếp, đồng thời cũng đã xuất hiện những hạn chế cần xem xét để khắc phục. Trong phạm vi đề tài này chúng tôi xin tham gia một vấn đề là cơ chế phân cấp NSDP.

Theo Luật NSNN, nước ta có 4 cấp chính quyền từ trung ương đến cơ sở do vậy cũng có 4 cấp ngân sách để phục vụ cho chức năng, nhiệm vụ của chính quyền mỗi cấp trong điều hành nền kinh tế, xã hội, xây dựng an ninh quốc phòng... Ngoài cấp NSTW, ở địa phương có ngân sách cấp tỉnh (thành phố); huyện (quận, thị xã); xã (phường, thị trấn) được gọi chung là NSDP. Việc xây dựng hệ thống NSNN là duy nhất và thống nhất, nhà nước chỉ có một ngân sách và do chính phủ trung ương quản lý, điều hành xuyên suốt. Quan điểm này phủ nhận sự tồn tại độc lập của NSDP do vậy không đặt ra vấn đề "phân cấp ngân sách". Tuy nhiên để giúp cho trung ương trong việc quản lý ngân sách, các cấp chính quyền địa phương được chính phủ ủy quyền thực hiện và quản lý một số nhiệm vụ nhất định trong hoạt động của hệ thống NSNN. Còn việc quyết định tổng dự toán NSNN và NSDP, cân đối và quyết toán ngân sách trên địa bàn vẫn do trung ương quyết định. Từ đó xuất hiện khái niệm "phân cấp quản lý ngân sách".

Qua nghiên cứu, về mặt lý luận cũng như thực tiễn, chúng tôi thấy rằng tổ chức hệ thống NSNN theo quan điểm này có ưu điểm là nhà nước tập trung toàn bộ các nguồn lực để bố trí chi tiêu một cách hợp lý cho các nhu cầu của đất nước, chống được tình trạng cục bộ địa phương, bảo đảm được sự bình đẳng giữa các địa phương, các vùng về nguồn thu và nhiệm vụ chi. Nhưng mặt hạn chế của phương án tổ chức này theo chúng tôi là các địa phương vẫn còn thụ động, trông chờ vào sự bổ sung ngân sách của trung ương mà chưa phát huy được sự chủ động, sáng tạo của mình trong khai thác nguồn thu cũng như tiết kiệm trong chi tiêu NSNN. Đặc biệt khi đất nước ta đang trong tình trạng kinh tế chậm phát triển, tệ quan

MỘT SỐ Ý KIẾN VỀ VIỆC HOÀN THIỆN NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG

Thạc sĩ VŨ DUY KHƯƠNG

ngân sách rất lớn).

Lấy một địa phương như thành phố Đà Nẵng để phân tích, chúng tôi thấy rằng tuy NSTP vượt được tổng thu ngân sách, tổng chi ngân sách do trung ương giao, nhưng phần NSDP được hưởng vẫn hụt thu và các khoản hụt thu chủ yếu là các khoản phân chia theo tỷ lệ phần trăm mà chỉ tiêu do trung ương ấn định cho thành phố, trong khi khả năng thu của thành phố không thể đạt đến mức chỉ tiêu giao.

Thứ hai trong khi thực hiện luật ngân sách, thành phố chưa thực hiện đầy đủ phân cấp ngân sách cho các quận, huyện mới chỉ giao một số nhiệm vụ thu, chi vừa phải cho các quận, huyện, các nhiệm vụ còn lại vẫn do ngân sách thành phố đảm nhận và thực hiện bổ sung cân đối cho ngân sách quận, huyện. Tuy vậy cũng chỉ có hơn 50% số huyện hoàn thành nhiệm vụ nhưng với sự cố gắng cật lực. NSTP luôn trong tình trạng căng thẳng vì thu không kịp chi nhất là chi bổ sung cho quận, huyện, phường xã.

Bước vào niên độ ngân sách năm 1998, sau khi chính phủ quyết định phân giao tổng dự toán, Bộ tài chính quyết định chỉ tiêu cụ thể cho từng nhiệm vụ thu và khoản chi. Để đảm bảo có ngân sách đầu tư phát triển thành phố, HĐND phải đề ra các mức thu, chi cao hơn trên 10% số chỉ tiêu TW. Trong tổng dự toán thu - chi NSDP, sau khi phân bổ thì dự toán của ngân sách cấp quận, huyện cũng chiếm tỷ lệ rất khiêm tốn (dự toán thu nội địa bằng 22% và dự toán chi bằng 8% tổng dự toán NSDP).

Từ thực tiễn trên chúng tôi cho rằng tuy cần có một thời gian để kiểm nghiệm thêm trong thực tiễn nhưng cũng phải có những dự báo và đặt vấn đề cần nghiên cứu để điều chỉnh cơ chế phân cấp quản lý



ngân sách của luật ngân sách nhà nước hợp lý hơn trong những năm đến và điều này càng phù hợp khi nền kinh tế của VN hòa nhập với khu vực và thế giới.

Chúng tôi mạnh dạn đề xuất hướng điều chỉnh cơ chế phân cấp NSDP vừa đảm bảo các nguyên tắc cơ bản của Luật ngân sách VN, vừa đảm bảo tính hiệu quả của cả hệ thống ngân sách phù hợp với cơ chế thị trường có sự định hướng của nhà nước và điều kiện kinh tế - xã hội của nước ta.

Về mô hình và cơ chế phân cấp ngân sách nhà nước cần đảm bảo được các nguyên tắc và yêu cầu là:

- Đảm bảo vai trò chủ đạo của NSTW nhưng cần phải xác định rõ và tôn trọng vị trí độc lập của NSDP trong hệ thống NSNN thống nhất.

- Phân cấp NSDP phải phù hợp với chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của mỗi cấp chính quyền địa phương.

- Phân cấp NSDP phải rõ ràng và ổn định về nguồn thu và nhiệm vụ chi để tạo điều kiện cho các cấp ngân sách điều hành chủ động và độc lập.

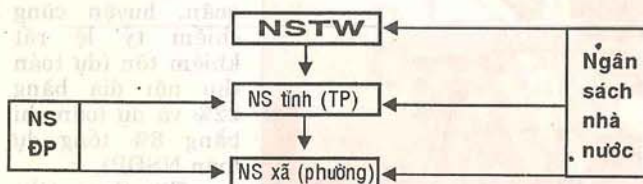
Thực hiện các nguyên tắc trên cần đáp ứng được hai yêu cầu sau:

Một là, đảm bảo tính tập trung thống nhất của ngân sách quốc gia. NSTW đảm nhận những nhiệm vụ chi chính và quan trọng mang tính chiến lược trên phạm vi toàn quốc; thực hiện điều chỉnh cơ cấu kinh tế, đảm bảo sự phát triển cân đối, hợp lý giữa các vùng, các ngành, các địa phương theo tốc độ và bước đi thích hợp. NSDP tập trung chăm lo cơ sở hạ tầng, phúc lợi xã hội, quản lý nhà nước đối với các lĩnh vực được phân ngân sách địa phương thay vì chỉ giao một số nhiệm vụ gọi là phân cấp quản lý ngân sách như hiện nay.

Hai là, khuyến khích tính năng động, tự chủ của chính quyền địa phương các cấp. Trên cơ sở các luật thuế, các định mức, tiêu chuẩn, chế độ chi thống nhất và cơ chế phân cấp thu chi, chính quyền địa phương quyết định phân bổ ngân sách cấp mình phù hợp với nhu cầu và quyền lợi của nhân dân địa phương trong khuôn khổ pháp luật. Đối mới cơ chế phân cấp ngân sách cho các cấp NSDP sẽ tạo động lực để các địa phương chăm lo phát triển nguồn thu, bố trí chi hợp lý có hiệu quả.

Đáp ứng các nguyên tắc và yêu cầu trên nội dung phân cấp ngân sách phải được điều chỉnh thích hợp, trong đó cần có cơ chế cho phép các địa phương mở rộng thêm nguồn thu tùy theo khả năng, đặc thù của địa phương trong khuôn khổ pháp luật và được nhà nước trung ương đồng ý.

Do phạm vi bài viết có hạn, chúng tôi sẽ đề cập vấn đề trong một bài viết khác, ở đây chúng tôi chỉ xin đề cập đến vấn đề hoàn thiện mô hình phân cấp NSDP hợp lý trong thời gian đến. Mô hình phân cấp ngân sách cần hoàn thiện như sơ đồ dưới:



Phương án phân cấp này khắc phục được tình trạng NSNN bị phân tán, chia cắt giữa các cấp cũng như hiện tượng cục bộ địa phương trong quản lý ngân sách. Mặt khác nếu xem xét thấu đáo thì phương án phân cấp này chưa thật đúng với tinh thần của Hiến pháp 1992 và Luật tổ chức HĐND và UBND quy định nhưng có thể chấp nhận được vì những lý do sau đây:

- Hiến pháp 1992 và Luật tổ chức HĐND và UBND có nêu một số nội dung chung về quyền hạn và nhiệm vụ

trong lĩnh vực kinh tế - xã hội của HĐND là ra Nghị quyết "... về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách". Như vậy Hiến pháp và Luật quy định chung quyền hạn và nhiệm vụ cho HĐND các cấp ở địa phương (tỉnh, huyện, xã) mà không có sự phân biệt nội dung phù hợp cho từng cấp. Quy định này xét về khách quan có mặt thiếu hợp lý vì vị trí vai trò của mỗi cấp chính quyền trong cơ chế mới không thể hoàn toàn giống nhau như trong cơ chế cũ.

- Trong 3 cấp chính quyền địa phương thì cấp tỉnh (thành phố) là cấp quyết định, là đầu mối thừa hành các NQ, quyết định, chủ trương của TW, cấp xã (phường) là đơn vị cơ sở trực tiếp quản lý dân, liên hệ giải quyết công việc của dân, gần bó với đời sống của dân, bởi vậy nhiệm vụ của chính quyền xã (phường) rất rộng, phải trực tiếp giải quyết toàn bộ các mối quan hệ và lợi ích giữa nhà nước với dân bằng pháp luật. Còn cấp huyện (quận) chỉ là cấp trung gian, thừa hành cấp tỉnh kiểm tra, thanh tra và giúp tỉnh (thành phố) chỉ đạo một số lĩnh vực quản lý nhà nước đối với chính quyền cấp dưới. Cấp huyện không còn là cơ quan làm kinh tế và cung ứng hàng hóa, dịch vụ trong quá trình đổi mới cơ chế, chuyển sang nền kinh tế thị trường.

- Thực tiễn trong những năm trước đây và sau một năm thực hiện Luật NSNN cho thấy sự "phân cấp quản lý" tài chính - ngân sách cấp huyện tạo thêm một khâu trung gian vừa không cần thiết vừa gây nhiều khó khăn, cản trở cho việc điều hành thống nhất nền tài chính quốc gia. Các nguồn kinh phí sự nghiệp y tế, giáo dục, kinh phí uỷ quyền phải qua khâu trung gian nên bị chậm trễ, thậm chí có địa phương đem sử dụng cho mục đích khác. Các nguồn thu điều tiết, chỉ bổ sung cho ngân sách xã có huyện chiếm dụng để sử dụng tùy tiện, gây khó khăn cho hoạt động của xã. Tình trạng cán bộ tài chính huyện làm sai quy chế quản lý ngành và chế độ nhà nước còn phổ biến. Đó là chưa nói đến bộ máy cấp huyện công kênh, ngày càng phình ra, ở tỉnh có ban, ngành nào, ở huyện cũng có ban, ngành ấy, ngân sách dành chi hành chính, trả lương cho đội ngũ cán bộ cấp huyện chiếm tỷ trọng khá lớn trong NSDP.

- Nghiên cứu kinh nghiệm ở một số nước phát triển trên thế giới và trong khu vực, về mặt hành chính nhiều nước không có cấp huyện. Một số nước có tổ chức cấp huyện, khu thì cũng chỉ là cơ quan thừa hành của cấp tỉnh làm nhiệm vụ thanh tra, kiểm tra báo cáo cho cấp trên và khuyến nghị cấp dưới; mọi kinh phí hoạt động đều do ngân sách tỉnh thanh toán.

Như vậy từ thực tiễn nước ta, kinh nghiệm của các nước và trên cơ sở lý luận được phân tích trên, theo chúng tôi mô hình và cơ chế "phân cấp ngân sách" của nước ta trong tương lai chỉ nên bao gồm 3 cấp: ngân sách TW, ngân sách cấp tỉnh (thành phố), ngân sách xã (phường), còn cấp huyện chỉ nên là một đơn vị dự toán cấp 1 của ngân sách tỉnh. Bộ máy cấp huyện cũng hết sức gọn nhẹ, chủ yếu giúp cấp tỉnh làm nhiệm vụ kiểm tra, giám sát việc thực hiện các chủ trương, quyết định của tỉnh ở cơ sở (xã, phường). Như vậy NSDP sẽ còn 2 cấp: ngân sách tỉnh (thành phố) và ngân sách xã (phường) với nội dung phân cấp đảm bảo các nguyên tắc, yêu cầu như đã quy định nhưng có những quyền hạn độc lập quyết định cho ngân sách cấp mình.

Những vấn đề chúng tôi đã đặt ra còn phải có điều kiện nghiên cứu kỹ lưỡng, phân tích đầy đủ hơn; những nhận xét của chúng tôi về tình hình chung và có nghiên cứu đến tình hình địa phương trên lĩnh vực ngân sách có thể chưa thật đầy đủ. Nhưng mục đích của bài viết này là thử tìm một giải pháp mới để tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện NSDP trong quá trình thực hiện Luật NSNN trong thời kỳ mới - thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước ■