

Trong điều kiện đổi mới phân cấp quản lý ngân sách, về lý thuyết ngân sách địa phương (NSDP) trở thành một cấp ngân sách độc lập tương đối trong hệ thống ngân sách nhà nước (NSNN) thống nhất, thì việc cân đối thu chi ngân sách được xem là nhiệm vụ quan trọng hàng đầu trong quá trình điều hành ngân sách, quá trình quản lý nền kinh tế - xã hội của địa phương. Nhưng như chúng ta đã biết, trên phạm vi vĩ mô của nước ta và kinh nghiệm của các nước trên thế giới, tăng trưởng kinh tế không thể đáp ứng kịp thời với nhu cầu chi tiêu của chính phủ và chính quyền các địa phương nên tình trạng bội chi ngân sách luôn xảy ra ở các cấp.

Đối với nước ta, tuy những năm đổi mới vừa qua nhịp độ tăng trưởng kinh tế được giữ với tốc độ tương đối cao, nhưng do xuất phát điểm của nền kinh tế VN quá thấp, nên đời sống của nhân dân chưa cải thiện bao nhiêu, nhất là khu vực nông thôn. Do vậy mà tỷ lệ động viên vào NSNN trên địa bàn tuy đạt khá, bình quân trên 20% GDP/năm, nhưng số huy động tuyệt đối vẫn rất thấp. Số thu không thể đáp ứng được nhu cầu của nhiệm vụ chi ngày càng tăng. Đó chính là nguyên nhân làm bội chi ngân sách - trong đó bội chi do chi tiêu dùng luôn chiếm tỷ trọng cao - của cả NSDP và NSNN nói chung. Tuy theo đánh giá của Chính phủ trong vài năm gần đây ở một số tỉnh, thành có bội thu thay vì bội chi ngân sách, nhưng nhìn chung số địa phương đạt được thành công này không đáng kể và kết quả đó chưa thật vững chắc.

Vấn đề bội chi ngân sách và cân đối NSDP hiện đang có nhiều quan điểm khác nhau nhưng tựu trung có mấy quan điểm chính sau đây:

+ Quan điểm thứ nhất cho rằng chỉ có ngân sách trung ương (NSTW) mới được bội chi và được vay để cân đối ngân sách, còn NSDP không được bội chi; thu chi NSDP phải cân đối trên cơ sở được nhà nước trung ương phê chuẩn, nếu thiếu sẽ tài trợ từ NSTW. Đây là cách làm từ trước khi có Luật ngân sách và cả hiện nay của hệ thống NSNN chúng ta. Theo tác giả thực chất đây vẫn là quan điểm cũ, cách làm cũ, vì NSTW vẫn phải cân đối hộ cho NSDP và ngược lại NSDP chỉ được phân cấp quản lý giúp trung ương một số nội dung thu, chi chứ không phải là một cấp ngân sách có quyền hạn độc lập (tương đối) trong hệ thống NSNN thống nhất - hay nói cách khác NSDP chưa được phân cấp ngân sách đúng nghĩa.

+ Quan điểm thứ hai cho rằng theo cơ chế phân cấp quản lý ngân sách mới, nhiệm vụ, quyền hạn thu

chi của mỗi cấp đã rõ ràng, cụ thể nên để cho địa phương chủ động thực hiện các nhiệm vụ được giao. Khi NSDP có nhu cầu vốn cho đầu tư phát triển địa phương, có khả năng huy động vốn và trả nợ thì trung ương cần cho phép NSDP được huy động vốn kể cả vay vốn nước ngoài. Như vậy việc bội chi ngân sách và vay nợ sẽ là một hoạt động bình thường của NSDP.

+ Quan điểm thứ ba cho rằng nếu chấp nhận NSDP bội chi và được vay thì sẽ dẫn đến tình trạng vay nợ tràn lan, vượt quá khả năng trả nợ và dễ

đại biểu HĐND chưa nắm hết luật, chưa nắm đầy đủ quá trình ngân sách. Ngay bản thân Ban kinh tế ngân sách của HĐND cũng chưa được chuẩn bị chu đáo. Do vậy HĐND chủ yếu biểu quyết thụ động trên cơ sở nghe báo cáo giải trình của UBND mà chưa đủ các thông tin để nghiên cứu quyết định. Hướng cải tiến là dự toán NSDP do UBND chuẩn bị cần được gửi đồng thời cho cơ quan tài chính cấp trên và HĐND cùng cấp với khoảng thời gian cần thiết. Ban kinh tế - ngân sách HĐND cần thông

MỘT SỐ GIẢI PHÁP CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG

Thạc sĩ VÕ DUY KHƯƠNG

xảy ra sự lộn xộn trong việc huy động vốn (trung ương và địa phương đều đi vay). Giống như tình trạng nhiều DNNN đã vay tùy tiện không tính đến hiệu quả dẫn đến vỡ nợ, không có khả năng chi trả và cuối cùng đổ gánh nặng trả nợ lên vai ngân sách. Do vậy trung ương chỉ cho phép các địa phương (ngân sách tỉnh, thành phố) được vay hạn chế thông qua huy động vốn trong nước bằng phát hành trái phiếu công trình, không được vay của nước ngoài. Cách này cũng được một vài tỉnh, thành thực hiện nhưng hiệu quả vẫn chưa đạt yêu cầu, vì một mặt đa số dân còn nghèo, nhưng mặt khác tâm lý người dân có tiền thì chưa có thói quen bỏ tiền nhiều vào việc mua trái phiếu công trình.

Theo quan điểm của tác giả là: bội chi NSNN nói chung và NSDP nói riêng là một thực tế không thể tránh khỏi của hoạt động ngân sách trong điều kiện cơ chế thị trường. Vì vậy NSDP trước hết cần kết hợp cả ba hướng trong việc thực hiện cân đối NSDP:

1. Phát huy nội lực bằng các giải pháp tích cực từ nội bộ của địa phương mình theo hướng NSDP cần hoàn thiện quy trình lập, chấp hành và quyết toán NSDP bằng các biện pháp hết sức chủ động, sáng tạo (trên cơ sở luật định) và khả thi.

Trong giải pháp này, khâu cần hoàn thiện nhất là khâu phê duyệt NSDP của HĐND các cấp. Cần khắc phục tình trạng phê duyệt hình thức như hiện nay vì thực chất do nhiều

báo đầy đủ cho các ban khác của HĐND và các đại biểu về dự toán NSDP và kế hoạch ngân sách dự kiến của chính phủ để giúp cho các đại biểu và các ban của HĐND đủ thời gian và thông tin cần thiết khi thảo luận và thông qua dự toán ngân sách đảm bảo chất lượng và sát đúng. Mặt khác quá trình điều hành ngân sách phải thực hiện triệt để nguyên tắc đảm bảo các khoản chi thường xuyên phải nhỏ hơn khoản thu từ thuế, phí, lệ phí, tức là phải chi thường xuyên trong khả năng huy động được từ thực trạng phát triển của nền kinh tế địa phương. Bằng giải pháp này NSDP giải quyết được bội chi ngân sách do chi thường xuyên.

Để đảm bảo được nguyên tắc này cần phải có các biện pháp đồng bộ và có hiệu lực thật sự trên các mặt chủ yếu là:

- Đưa đầy đủ vào NSDP các khoản thu từ thuế, phí, lệ phí, ủng hộ, viện trợ... Hiện nay nhiều nguồn thu ở các địa phương nhất là cấp xã, phường vẫn còn để ngoài ngân sách, làm NSDP bị thất thoát không nhỏ. Trong thực tế, cấp trên chưa đủ điều kiện để kiểm tra chặt chẽ và điều chỉnh tình hình sai phạm này. Chính vì vậy theo tác giả cần nghiên cứu để xây dựng lại mô hình hệ thống NSNN và cơ chế phân cấp ngân sách hợp lý hơn so với hiện nay. (Vấn đề này đã được tác giả trình bày ở bài viết "Một số ý kiến về việc hoàn thiện NSDP" - số 90 tháng 4.1998 Tạp chí Phát triển Kinh tế).

- Mở rộng và khai thác nguồn thu mới: trên cơ sở cơ chế phân cấp quản lý ngân sách quy định nội dung thu cho NSDP, luật cần cho phép các địa phương có thể khai thác thêm các nguồn thu mới (ngoài phí, lệ phí) theo đặc thù của mỗi địa phương. Nguồn thu quan trọng trong những năm đến là lợi tức từ cổ phần, liên doanh... giữa nhà nước và các thành phần kinh tế. Ngân sách cần dành một khoản để đầu tư vào các công ty cổ phần (lập công ty mới, cổ phần hóa các DNNN) nhằm tăng nguồn thu cho các công ty đủ sức đứng vững, cạnh tranh được trên thị trường và có lợi nhuận.

- Phân biệt rạch ròi giữa số thu thường xuyên (từ thuế, phí, lệ phí không tính các khoản thu khác và vốn vay) với số chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển. Từ đó thực hiện phương pháp cân đối như đã nêu trên: tổng chi thường xuyên (với yêu cầu đặt ra là đảm bảo các tiêu chuẩn, định mức và giảm các khoản chi chưa thật cần thiết, xây dựng các khoản chi theo tinh thần tiết kiệm để tiết kiệm) phải nhỏ hơn tổng số thu thường xuyên. Số còn lại dành cho đầu tư phát triển (tỷ lệ này cần tăng dần hàng năm). Như vậy số thâm hụt ngân sách ở đây chính là do nhu cầu chi cho đầu tư phát triển, nguồn vốn bù đắp cho bội chi ngân sách chính là nguồn vốn cần dùng cho đầu tư phát triển.

2. Hoàn thiện cơ chế bổ sung cho NSDP từ NSTW, theo phương pháp hiện nay của Luật ngân sách thực chất cũng chỉ là cách NSTW cân đối hộ cho NSDP. Phương pháp này dẫn đến hệ quả là địa phương vẫn còn tư tưởng trông chờ, ỷ lại trung ương, không chủ động phát huy nội lực, sự năng động, sáng tạo của mình và có tình trạng co kéo giữa địa phương và trung ương khi thảo luận và quyết định dự toán ngân sách hàng năm. Do vậy hoàn thiện cơ chế bổ sung cho NSDP cần phải đổi mới cả về quan điểm và phương pháp. Về quan điểm, cách làm mới vừa thể hiện mối quan hệ giữa cấp trên và cấp dưới, vừa thể hiện nguyên tắc NSTW nắm vai trò chủ đạo, kiểm soát và điều chỉnh các hoạt động kinh tế - xã hội chủ yếu ở địa phương theo định hướng của trung ương.

- Về phương pháp, theo quan điểm của tác giả cần tiếp tục sửa đổi, phân cấp lại các khoản thu cho ngân sách các cấp hợp lý hơn, khắc phục tình trạng chồng chéo như hiện nay. Trên cơ sở phân cấp nguồn thu ổn định và nhiệm vụ chi hợp lý, đồng thời nhà nước trung ương cần xem xét đến một số tiêu thức cụ thể về điều kiện tự nhiên, xã hội, vị trí kinh tế (trọng tâm, trọng điểm, đô thị, miền núi) và thực trạng phát triển kinh tế

của từng địa phương để xác định số bổ sung ổn định từ NSTW và NSDP trong từng thời kỳ. Bên cạnh cũng cần có hệ số điều chỉnh hằng năm phù hợp theo từng vùng kinh tế khi cơ cấu thu chi của những tỉnh, thành có sự thay đổi lớn, hoặc do thiên tai, dịch bệnh nặng...

- Đối với chi đầu tư các dự án trọng điểm cần chia làm 3 loại, trong đó loại công trình trọng điểm quốc gia do NSTW chi 100%, loại công trình địa phương do NSDP chi 100%, không ảnh hưởng đến số bổ sung của NSTW, nhưng loại thứ ba là công trình do địa phương làm chủ đầu tư, nhưng có ảnh hưởng, tác động đến việc tăng trưởng kinh tế chung của cả nước, cả khu vực, thì NSTW cần có tỷ lệ bổ sung thích hợp để cùng NSDP hoàn thành các dự án đó.

- Vấn đề không kém phần quan trọng cần được đặt ra là việc thảo luận dự toán NSDP với Bộ tài chính cũng cần được cải tiến theo hướng tinh gọn cả nội dung và thời gian, không cần thiết đi sâu vào chi tiết nội dung thu chi của NSDP và thảo luận nhiều vòng như hiện nay. Nên chăng thực hiện biện pháp khoán thu; tùy theo phân loại của trung ương về nhóm tỉnh, thành phố (kinh tế phát triển tốt; phát triển khá; phát triển trung bình; kinh tế chậm phát triển, còn nghèo v.v...) để định mức số thu tối thiểu và số chi tối đa cho các nhóm địa phương, nhưng nếu địa phương nào thu vượt thì có quyền chi vượt. Trên cơ sở đó nhà nước trung ương chỉ cần xác định số bổ sung cho NSDP.

3. Hướng thứ ba là NSDP được vay từ NSTW hoặc được trực tiếp vay vốn của nước ngoài để bù đắp phần thâm hụt ngân sách dùng cho đầu tư phát triển kinh tế địa phương.

Ngoài các biện pháp như hiện nay được Chính phủ cho phép như được vay của dân thông qua việc phát hành trái phiếu công trình địa phương. Việc phát hành trái phiếu công trình cũng cần có hình thức, nội dung vận động hấp dẫn và lãi suất khuyến khích để động viên mọi tầng lớp nhân dân đồng tình ủng hộ tham gia mua trái phiếu xây dựng quê hương.

Ngoài ra Chính phủ vừa ban hành quy chế quản lý vay và trả nợ nước ngoài (NĐ 90/CP). Quy chế này đặt ra những yêu cầu, nội dung quản lý cho vay lại và trả nợ nước ngoài đối với doanh nghiệp, các dự án đầu tư phát triển... đây là một tiến bộ đáng kể trên lĩnh vực này. Tuy nhiên, vấn đề vẫn còn nhiều bàn cãi là việc giải ngân các khoản vốn nước ngoài cho VN vay và giải ngân các khoản vốn chính phủ cho các dự án vay lại. Điều rõ ràng là các điều kiện ràng buộc của các nước cho vay rất phức tạp nhưng

năng lực thực hiện các dự án khả thi của VN cũng còn hạn chế nên việc giải ngân rất chậm. Đối với việc giải ngân vốn vay lại trong nước vừa có mặt về năng lực xây dựng các dự án còn yếu, chưa đảm bảo yêu cầu, nhưng vừa có mặt là thủ tục hành chính của nhà nước ta còn rất rườm rà, phải qua nhiều tầng nấc nhưng chưa được cải tiến nên thông thường khi giải ngân được vốn thì mất gần hết nửa thời hạn được vay. Vì vậy đây chính là điểm rất quan trọng mà nhà nước và các ngành trung ương cần sớm cải cách để việc cho vay lại vừa đảm bảo nguyên tắc, vừa thông thoáng dễ dàng về thủ tục, tạo điều kiện để các địa phương tập trung thực hiện các dự án đảm bảo tiến độ đề ra.

Cuối cùng thì trong tương lai gần, Luật ngân sách và Nghị định 90/CP cần có sự điều chỉnh cho phù hợp với tình hình phát triển của đất nước. Đó là không còn điều khoản cấm chính quyền cấp tỉnh, thành được trực tiếp vay nợ nước ngoài. Nên chăng chỉ cho phép các tỉnh, thành được trực tiếp vay vốn nước ngoài cho đầu tư phát triển nếu chính phủ xét thấy địa phương đó có đủ điều kiện về kinh tế, khả năng về ngân sách và được phía đối tác đồng ý mà không ảnh hưởng gì đến vấn đề an ninh, chủ quyền quốc gia. Chủ trương này cũng là một giải pháp không kém quan trọng để các địa phương tăng thêm nguồn lực cho đầu tư phát triển, mở rộng giao lưu quốc tế. Đặc biệt về mặt trách nhiệm và tâm lý, là người trực tiếp vay nợ nước ngoài, chính quyền địa phương phải nghiên cứu đầu tư nguồn vốn vay vào các lĩnh vực, các dự án cần thiết, hợp lý và có hiệu quả. Mặt khác chính quyền địa phương phải có các biện pháp chi tiêu tiết kiệm, tích lũy ngân sách để bảo đảm trả nợ đúng hạn theo hợp đồng, không thế ỷ lại, dựa dẫm vào trung ương (vì trung ương bảo lãnh nên cũng là người cuối cùng phải chịu trách nhiệm trả nợ cho nước ngoài). Khi chính quyền địa phương trực tiếp đứng ra vay nợ và được phía đối tác đồng ý thì địa phương đó vừa phải chịu những ràng buộc pháp lý của nhà nước trung ương, nhưng quan trọng hơn là phải thực thi những điều khoản của luật pháp quốc tế. Giải pháp này theo tác giả là một giải pháp rất cần thiết góp phần giải quyết vấn đề bội chi NSDP nhằm đáp ứng các yêu cầu phục vụ cho đầu tư phát triển. Thực hiện biện pháp này sẽ giúp một số tỉnh, thành có thể hoàn thành sớm việc đầu tư hạ tầng cơ sở, phục vụ cho phát triển kinh tế địa phương theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa - tiền đề để tiến đến cân đối NSDP lành mạnh trong tương lai ■