

PHÂN CẤP QUẢN LÝ THU, CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

NGUYỄN THANH NHÃ*

Ngân sách nhà nước bao gồm ngân sách trung ương và ngân sách địa phương là tiềm lực, sức mạnh về mặt tài chính của Nhà nước; có vai trò vô cùng quan trọng trong việc điều tiết và quản lý mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội. Bài viết làm rõ những kết quả đạt được, hạn chế và nguyên nhân trong công tác quản lý ngân sách nhà nước tại Việt Nam. Từ đó, đưa ra những giải pháp góp phần hoàn thiện công tác quản lý thu, chi ngân sách nhà nước, tạo động lực gia tăng nguồn thu, kiểm soát, phát huy hiệu quả các nhiệm vụ chi ngân sách trong bối cảnh bội chi ngân sách nhà nước thường xuyên diễn ra trong thời gian qua.

Từ khóa: Ngân sách nhà nước; phân cấp quản lý thu, chi ngân sách; ngân sách trung ương; ngân sách địa phương.

The state budget, consisting of both central and local budgets, represents the financial capacity and strength of the State and plays a critical role in regulating and managing all sectors of socio-economic life. This article examines the achievements and limitations of state budget management in Vietnam and their underlying causes. Based on this analysis, the article suggests solutions to improve the management of budget revenues and expenditures, aiming to increase revenue sources and better control and enhance the effectiveness of budget expenditure functions, especially given the recent recurrent issue of budget deficits.

Keywords: State budget; decentralized management of budget revenues and expenditures; central budget; local budget.

NGÀY NHẬN: 08/9/2024 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 16/10/2024 NGÀY DUYỆT: 18/11/2024

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.346.2024.1002>

1. Đặt vấn đề

Theo Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, ngân sách nhà nước là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước được dự toán và thực hiện trong một khoảng thời gian nhất định, do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước. Ngân sách nhà nước được phân chia thành ngân sách trung ương và ngân sách địa phương.

Ngân sách nhà nước giữ vai trò chủ đạo

trong hệ thống tài chính, quyết định sự phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia. Ngân sách nhà nước huy động nguồn tài chính để bảo đảm nhu cầu chi tiêu và thực hiện sự cân đối thu chi tài chính của Nhà nước; đồng thời, là công cụ tài chính để kiểm chế lạm phát, ổn định thị trường, giá cả cũng như giải quyết các nguy cơ tiềm ẩn bất ổn định về kinh tế - xã hội. Bên cạnh đó, ngân sách nhà nước góp phần

* TS, Trường Đại học Tài chính - Marketing

bù đắp những khiếm khuyết của kinh tế thị trường, bảo đảm công bằng xã hội, bảo vệ môi trường, thúc đẩy phát triển bền vững. Vì vậy, cần phải có sự cân bằng trong thu, chi ngân sách, trong đó việc phân cấp quản lý nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước là một trong những yếu tố quan trọng, góp phần cải thiện và gia tăng nguồn thu, bảo đảm hiệu quả, kịp thời trong từng nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước.

2. Thực trạng phân cấp quản lý thu, chi ngân sách nhà nước

Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 quy định Quốc hội thảo luận và quyết định phân bổ ngân sách chi tiết theo từng lĩnh vực đến từng bộ, cơ quan trung ương và mức bổ sung từ ngân sách trung ương cho từng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Qua đó, bảo đảm thực hiện quyền lực của Quốc hội, tăng tính chủ động của Hội đồng nhân dân các cấp trong việc quyết định dự toán ngân sách, quyết định phân bổ ngân sách và phê chuẩn quyết toán ngân sách.

Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước đã bảo đảm vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương. Việc quy định ngân sách trung ương giữ vai trò chủ đạo và được hưởng các nguồn thu quan trọng tập trung nguồn lực để thực hiện các nhiệm vụ trọng yếu của quốc gia; bảo đảm nguồn lực để bổ sung cho các địa phương khó khăn, thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các vùng miền, qua đó, góp phần nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho người dân, từng bước phát triển kinh tế - xã hội ở các tỉnh nghèo, các xã vùng sâu, vùng xa. Đồng thời, chính quyền mỗi cấp được chủ động trong việc tự quyết định ngân sách; xây dựng và phân bổ dự toán thu, chi ngân sách cho các cơ quan, đơn vị và địa phương trực thuộc phù hợp với đặc điểm tình hình thực tế; đáp ứng nhu cầu phát sinh do nhiệm vụ kinh tế - xã hội đặt ra.

Phân cấp nguồn thu cho mỗi cấp ngân sách theo hướng bổ sung, tăng nguồn thu được thụ hưởng cho ngân sách địa phương đã tăng cường và thúc đẩy chính quyền các cấp

trong việc chỉ đạo, tổ chức quản lý, khai thác có hiệu quả các nguồn thu trên địa bàn để phần đầu tăng thu cho ngân sách nhà nước nói chung mà trước hết là tăng thu cho ngân sách địa phương nhằm hoàn thành và hoàn thành vượt mức dự toán thu ngân sách được giao. Với việc tăng thu ngân sách hằng năm, các địa phương có điều kiện để mở rộng tăng chi, đáp ứng nhu cầu chi tiêu của địa phương, thực hiện tốt nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn.

Thu ngân sách địa phương có những chuyển biến tích cực, cụ thể: (1) Vai trò của thu ngân sách địa phương ngày càng tăng, thể hiện qua việc thu ngân sách địa phương trong những năm gần đây có xu hướng tăng cả về quy mô và tỷ trọng. Quy mô thu ngân sách địa phương tăng ở hầu hết các tỉnh, thành phố và ở các vùng trong cả nước. (2) Những thay đổi tích cực trong quản lý ngân sách địa phương, nhất là sự gia tăng tỷ trọng chi đầu tư phát triển đã hỗ trợ cho tăng trưởng kinh tế các địa phương. (3) Với các nguyên tắc phân định rõ nguồn thu được hưởng và nhiệm vụ của mỗi cấp ngân sách địa phương, việc phân cấp đã bảo đảm thực hiện đúng các quy định của *Luật Ngân sách nhà nước* và đúng thẩm quyền của chính quyền địa phương trong việc quản lý ngân sách nhà nước trên địa bàn.

Số liệu báo cáo tổng thu ngân sách nhà nước trong giai đoạn 2018 - 2022 có sự tăng trưởng qua các năm với mức độ tăng trưởng từ 5% đến 14%, cao nhất vào năm 2022 là 1.820.310 tỷ đồng (trong đó, thu ngân sách trung ương là 937.612 tỷ đồng, thu ngân sách địa phương là 882.698 tỷ đồng), tăng 388.648 tỷ đồng so với năm 2018, tương đương tăng 27%. Thu ngân sách trong giai đoạn 2018 - 2022 có xu hướng tăng tỷ trọng thu ngân sách địa phương, giảm tỷ trọng thu ngân sách trung ương. Năm 2018, ngân sách địa phương chiếm tỷ trọng 45% thì đến năm 2022 là 48%¹ (xem *Bảng 1 cuối bài*).

Chi ngân sách nhà nước trong giai đoạn 2018 - 2022, có tỷ lệ tăng trung bình qua các năm từ 2 - 12%. Tỷ lệ tăng trưởng thu ngân

sách chưa theo kịp tỷ lệ chi ngân sách dẫn đến bội chi ngân sách nhà nước. Tổng chi ngân sách năm 2022 là 1.750.790 tỷ đồng (trong đó, chi ngân sách trung ương là 641.408 tỷ đồng, chi ngân sách địa phương là 1.099.382 tỷ đồng), tăng 315.355 tỷ đồng so với năm 2018, tương đương tăng 22%² (xem Bảng 2 cuối bài).

Bên cạnh những kết quả đạt được, phân cấp quản lý ngân sách nhà nước còn tồn tại một số hạn chế cần khắc phục, như: (1) Hạn chế tính độc lập của ngân sách cấp dưới, tạo sự phức tạp trong quản lý ngân sách và thiếu phân định trách nhiệm rõ ràng; (2) Quyền quyết định và quyền tổ chức thực thi trong phân cấp quản lý ngân sách nhà nước chưa tương xứng; (3) Nguồn thu được giữ lại chưa tương xứng với nhiệm vụ chi của các cấp chính quyền địa phương; (4) Việc lập dự toán và quyết toán ngân sách ở các cấp dưới còn mang tính hình thức, còn tình trạng phụ thuộc của các cấp chính quyền cấp dưới vào cấp trên.

Ngoài ra, ở một số địa phương, việc phân cấp quản lý kinh tế - xã hội đối với một số lĩnh vực còn chồng chéo dẫn đến những khó khăn trong phân cấp nhiệm vụ chi; còn tình trạng đầu tư tràn lan, chồng chéo, kém hiệu quả; chưa có sự gắn kết chặt chẽ giữa chi đầu tư và chi thường xuyên (bảo đảm trang thiết bị, vận hành, duy tu, bảo dưỡng...); chưa có quy định đầy đủ phân định chi đầu tư và chi thường xuyên, gây lúng túng trong quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước...

Các hạn chế, tồn tại trên xuất phát từ nhiều nguyên nhân:

Một là, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quản lý ngân sách địa phương nói chung và về chính sách, định mức, tiêu chuẩn, chế độ trong một số lĩnh vực nói riêng còn chồng chéo, chưa hoàn thiện, thiếu đồng bộ. Nhiều tiêu chuẩn, chế độ, định mức kinh tế - kỹ thuật trong các lĩnh vực đã không còn phù hợp.

Hai là, việc chấp hành chế độ quản lý ngân sách nhà nước chưa được triển khai thực hiện

ng nghiêm túc. Cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm chưa được quán triệt thực hiện. Trình độ cán bộ làm công tác quản lý ngân sách địa phương chưa đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ.

Ba là, công tác thanh tra, kiểm tra chưa theo kịp yêu cầu thực tế. Việc thực hiện công khai, minh bạch còn hạn chế, ảnh hưởng đến hiệu quả giám sát của các tổ chức, đoàn thể quần chúng và Nhân dân.

3. Một số giải pháp

Để nâng cao hơn nữa hiệu quả công tác phân cấp quản lý thu, chi ngân sách nhà nước trong thời gian tới, cần quan tâm đến một số nội dung cơ bản sau:

Một là, tiếp tục hoàn thiện hành lang pháp lý về phân cấp quản lý ngân sách nhà nước. Bổ sung thẩm quyền của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh theo hướng tạo sự chủ động cho các địa phương trong việc tìm kiếm và tạo các nguồn thu mới, giúp địa phương tự bảo đảm cân đối thu chi, ít phụ thuộc vào ngân sách cấp trên. Sửa đổi, bổ sung quy định về tăng thu từ nguồn thu phát sinh từ các dự án mới đi vào hoạt động.

Thận trọng trong nghiên cứu và xóa bỏ tính lồng ghép của hệ thống ngân sách. Thực tế cho thấy, tính lồng ghép của hệ thống ngân sách đã tiêu tốn rất nhiều chi phí, thời gian trong quyết định dự toán ngân sách và quyết toán ngân sách, làm phát sinh các thủ tục hành chính không cần thiết, suy giảm tính chủ động của chính quyền các địa phương. Tuy nhiên, trong bối cảnh của Việt Nam hiện nay, cần phải thận trọng trước khi xóa bỏ cơ chế này để bảo đảm sự quản lý tập trung, thống nhất từ trung ương.

Hai là, đổi mới phân cấp nguồn thu giữa các cấp ngân sách, bảo đảm vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương. Về nguyên tắc vẫn phải tập trung những nguồn thu lớn, quan trọng về ngân sách trung ương. Các địa phương tích cực, chủ động khai thác, nuôi dưỡng nguồn thu gắn với kinh tế địa phương; chủ động cân đối ngân sách. Để giải quyết những căng thẳng và mâu thuẫn trong phân

phối thu nhập giữa các cấp ngân sách, cần xử lý hiệu quả vấn đề nền tảng là phải tăng thu ngân sách nhà nước bằng các giải pháp, như: nghiên cứu, ban hành các sắc thuế mới phù hợp; tăng thuế suất của một số loại thuế; tổng rà soát và xác định bộ tiêu chí tính thuế đối với các đối tượng phải chịu thuế, bảo đảm chống thất thu thuế...

Đổi mới phương thức phân cấp nhiệm vụ chi. Trong đó, cần hoàn thiện quy định về phân định nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của các cấp chính quyền, qua đó, tạo điều kiện và cơ chế để chính quyền địa phương có sự tự chủ nhất định trong các quyết định phân bổ nguồn lực, sử dụng nguồn lực theo các thứ tự ưu tiên của địa phương.

Ba là, điều chỉnh lại các nguồn thu và tăng tỷ lệ để lại cho các địa phương theo hướng: đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đạt mức phát triển trung bình của cả nước tự cân đối chi thường xuyên theo định mức của Chính phủ. Nghiên cứu thực hiện ổn định ngân sách địa phương lâu dài, thay vì ổn định từ 3 - 5 năm như hiện nay.

Việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ở địa phương giao cho Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung theo hướng Quốc hội quy định cụ thể hoặc quy định nguyên tắc việc phân định nguồn thu, nhiệm vụ chi đối với từng cấp ngân sách địa phương. Thiết kế lại hệ thống ngân sách nhà nước và hướng tới quản lý ngân sách theo kết quả. Sửa đổi cơ chế phân cấp ngân sách địa phương theo hướng tạo quyền chủ động hơn cho địa phương trong phân bổ và quyết định ngân sách trên cơ sở đo lường kết quả đầu ra. Ngoài ra, cần xem xét đến điều kiện, năng lực thực tế từng địa phương và cơ chế để thực hiện các dự án đầu tư mang tính liên khu vực.

Bốn là, tiếp tục cơ cấu lại ngân sách nhà nước (trong đó có ngân sách địa phương). Mở rộng cơ sở nguồn thu, nâng cao hiệu lực hiệu quả công tác thu, bảo đảm huy động hợp lý

các nguồn lực cho ngân sách nhà nước; tăng tỷ trọng chi đầu tư, hỗ trợ thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội; giảm tỷ trọng chi thường xuyên. Tập trung, chú trọng các hoạt động đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, nhất là hạ tầng giao thông.

Hoàn thiện cơ chế bổ sung ngân sách giữa các cấp ngân sách. Cần hình thành các phương thức phù hợp để xác định quy mô tổng nguồn ngân sách dùng để bổ sung cho các địa phương cũng như các nguyên tắc sử dụng cho việc xác định mức bổ sung và nhu cầu chi tiêu của địa phương. Hoàn thiện hệ thống tiêu chí, các nguyên tắc bổ sung có mục tiêu nhằm hạn chế tình trạng "xin - cho".

Năm là, tăng cường, đẩy mạnh công khai ngân sách nhà nước, kịp thời phát hiện và ngăn ngừa các hành vi vi phạm chế độ quản lý tài chính. Việc công khai phải bảo đảm thực hiện quy trình dân chủ, bảo đảm các yêu cầu về thể thức, công khai theo quy định... Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý thu, chi ngân sách, đáp ứng yêu cầu của cách mạng công nghiệp 4.0, tiến tới xây dựng chính quyền điện tử. Đồng thời, nâng cao trình độ cán bộ quản lý thu, chi ngân sách, đây là nhân tố trung tâm ảnh hưởng đến quyết định quản lý và điều hành ngân sách nhà nước.

Cùng với đó, tăng cường thanh tra, kiểm tra tài chính - ngân sách. Công tác thanh tra, kiểm tra tài chính phải được thực hiện ở tất cả các ngành, cơ quan, đơn vị cơ sở nhằm bảo đảm pháp luật về ngân sách, chế độ tài chính - kế toán được chấp hành nghiêm chỉnh, kịp thời phát hiện và xử lý sai phạm.

4. Kết luận

Ngân sách nhà nước là công cụ điều chỉnh vĩ mô phát triển kinh tế, định hướng sản xuất, điều tiết thị trường, bình ổn giá cả, ổn định đời sống xã hội. Do đó, để phân cấp quản lý ngân sách nhà nước đạt được hiệu quả cao nhất, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, Nhà nước cần phải có những chủ trương đúng đắn, có sự chuẩn bị kỹ lưỡng các điều kiện tổ chức thực hiện, đồng thời, phải có sự vào cuộc một

cách mạnh mẽ, trách nhiệm của cả hệ thống chính trị. Bên cạnh đó, cần tăng cường sự minh bạch của các cơ quan quản lý nhà nước, đẩy mạnh sự tham gia của các tổ chức và cá nhân vào quá trình xây dựng, tổ chức đổi mới phân cấp quản lý ngân sách nhà nước nói riêng và quản lý kinh tế - xã hội nói chung□

Chú thích:

1, 2. Cổng thông tin công khai ngân sách nhà nước, Bộ Tài chính. *Quyết toán ngân sách nhà nước được Quốc hội phê chuẩn các năm 2018 - 2022.*

<https://ckns.mof.gov.vn>, truy cập ngày 19/7/2024.

Tài liệu tham khảo:

1. Chính phủ (2016). *Nghị định số 163/2016/NĐ-CP ngày 21/12/2016 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Ngân sách nhà nước.*
2. Chính phủ (2020). *Nghị quyết số 99/NQ-CP ngày 24/6/2020 về đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực.*
3. Quốc hội (2015). *Luật Ngân sách nhà nước năm 2015.*
4. Quốc hội (2015). *Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.*

Bảng 1. Quy mô thu ngân sách nhà nước giai đoạn 2018 - 2022

Đơn vị tính: tỷ đồng

Chỉ tiêu/năm	2018	2019	2020	2021	2022
Tổng thu ngân sách nhà nước	1.431.662	1.553.611	1.510.579	1.591.411	1.820.310
Thu ngân sách trung ương	787.767	843.549	786.445	806.539	937.612
Thu ngân sách địa phương	643.895	710.062	724.134	784.872	882.698
Tỷ lệ thu ngân sách trung ương (%)	55	54	52	51	52
Tỷ lệ thu ngân sách địa phương (%)	45	46	48	49	48
Thu bổ sung từ ngân sách trung ương	337.644	352.455	381.226	345.796	420.261

Nguồn: tác giả tổng hợp số liệu quyết toán ngân sách nhà nước được Quốc hội phê chuẩn từ năm 2018 - 2022.

Bảng 2. Quy mô chi ngân sách nhà nước giai đoạn 2018 - 2022

Đơn vị tính: tỷ đồng

Chỉ tiêu/năm	2018	2019	2020	2021	2022
Tổng chi ngân sách nhà nước	1.435.435	1.526.893	1.709.524	1.708.088	1.750.790
Chi ngân sách trung ương	572.61	586.806	647.851	640.914	651.408
Chi ngân sách địa phương	862.825	940.087	1.061.673	1.067.174	1.099.382
Tỷ lệ chi ngân sách trung ương (%)	40	38	38	38	37
Tỷ lệ chi ngân sách địa phương (%)	60	62	62	62	63
Chi cân đối ngân sách địa phương	337.644	352.455	381.226	345.796	420.261
Bội chi ngân sách nhà nước	153.11	161.491	216.406	214.053	293.313

Nguồn: tác giả tổng hợp số liệu quyết toán ngân sách nhà nước được Quốc hội phê chuẩn từ năm 2018 - 2022.