

Hoàn thiện phân cấp ngân sách nhà nước gắn với sửa đổi Luật ngân sách nhà nước

ThS. Nguyễn Hồng Nhung

I. PHÂN CẤP NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

Ở Việt Nam, phân cấp ngân sách được thực hiện từ khá sớm theo Nghị định số 168/CP ngày 20/10/1961 của Hội đồng Bộ trưởng, nay là Chính phủ. Trải qua nhiều lần bổ sung, sửa đổi, được luật hóa lần đầu trong Luật NSNN năm 1996 và được bổ sung hoàn thiện gần đây nhất trong Luật NSNN năm 2002 (có hiệu lực thực hiện từ năm ngân sách 2004).

1. Phân cấp nguồn thu ngân sách

Luật NSNN năm 2002 đã phân cấp rõ nguồn thu giữa NSTW và NSDP, giao cho địa phương quyết định cụ thể phân cấp nguồn thu đối với cấp tỉnh, huyện, xã, theo đó đã mang lại cho địa phương sự tự chủ linh hoạt về thu NSNN và khả năng thích ứng với các tình huống đặc biệt có thể xảy ra trên địa bàn, hạn chế sự ỷ lại vào cấp trên.

Bên cạnh những kết quả đạt được, Luật NSNN năm 2002 còn bộc lộ những hạn chế như sau:

1.1. Việc lựa chọn loại thuế và cơ chế phân chia thuế chưa căn cứ vào bản chất khoản thu ngân sách

Việc phân cấp nguồn thu giữa NSTW và NSDP theo quy định hiện hành còn nặng về việc đạt mục tiêu tăng số địa phương tự cân đối ngân sách và giảm số bổ sung cân đối từ NSTW cho NSDP mà chưa quan tâm đến bản chất nguồn thu ngân sách, chưa đúng với bản chất của từng sắc thuế, cụ thể như sau:

1.1.1. Thuế tài nguyên

Theo quy định hiện hành, thuế tài nguyên là nguồn thu mà NSDP được hưởng 100%, không kể thuế tài nguyên thu từ dầu khí NSTW hưởng 100%. Việc quy định NSDP hưởng 100% thuế tài nguyên (không kể thuế tài nguyên thu từ dầu khí) là không phù hợp vì tài nguyên, nhất là các tài nguyên quý hiếm, là tài sản của quốc gia không phải là tài sản của riêng địa phương có nguồn tài nguyên. Bên cạnh đó, quy định NSDP hưởng 100% thuế tài nguyên dễ dẫn đến tình trạng khai thác tài nguyên tràn lan, gây lãng phí và xâm hại môi trường như một số địa phương ở miền Bắc trong thời gian vừa qua.

1.1.2. Thuế TNDN các đơn vị hạch toán toàn ngành

Luật NSNN năm 2002 quy định, thuế TNDN các đơn vị hạch toán toàn ngành là khoản thu NSTW hưởng 100%. Thuế TNDN của các đơn vị hạch toán toàn ngành được hiểu là số thu nộp tại trụ sở chính từ các hoạt động sản xuất - kinh doanh thực hiện hạch toán tập trung của một số DNNN. Hiện nay, cùng với sự phát triển của các thành phần kinh tế, các doanh nghiệp ngoài quốc doanh như: TĐKT tư nhân, doanh nghiệp có vốn FDI... có hoạt động sản xuất - kinh doanh đạt doanh thu lớn cũng tổ chức hạch toán

tập trung (hạch toán toàn ngành), tuy nhiên, thuế TNDN của các doanh nghiệp này lại quy định là khoản thu phân chia giữa NSTW và NSDP, không quy định là thuế TNDN của đơn vị hạch toán toàn ngành. Như vậy, quy định thuế TNDN hạch toán toàn ngành là khoản thu NSTW hưởng 100% theo Luật NSNN năm 2002 không còn đảm bảo tính thống nhất.

Bên cạnh đó, bản thân các doanh nghiệp hạch toán toàn ngành thuộc sở hữu nhà nước đang thực hiện lộ trình CPH nên sẽ chuyển đổi sở hữu, một phần vốn của doanh nghiệp do tư nhân nắm giữ. Do đó, khái niệm DNNN hạch toán toàn ngành không còn phù hợp với tình hình và xu thế phát triển doanh nghiệp.

1.1.3. Thuế thu nhập cá nhân

Theo quy định của Luật NSNN hiện hành, thuế TNCN là khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm giữa NSTW và NSDP. Về cơ bản các tỉnh, thành phố có số thu thuế TNCN trên địa bàn lớn đều là những trung tâm công nghiệp, trung tâm thương mại, là nơi doanh nghiệp thường có xu hướng đặt trụ sở chính để thuận lợi hơn cho giao dịch. Trong khi đó, các nhà máy, cơ sở sản xuất phụ thuộc doanh nghiệp được đặt tại địa bàn các tỉnh khác. Tại những nơi này, CQĐP phải cung cấp nhiều dịch vụ phục vụ cho người lao động của các doanh nghiệp như bệnh viện, trường học, nhà ở công nhân, vệ sinh môi trường, trật tự trị an... Tuy nhiên, địa phương nơi người lao động cư trú lại không được hưởng số thu từ thuế TNCN do thuế TNCN được nộp bởi doanh nghiệp chi trả thu nhập (thông thường là tại nơi doanh nghiệp đóng trụ sở chính).

1.1.4. Thuế giá trị gia tăng của hàng hóa, dịch vụ trong nước

Theo quy định của Luật NSNN hiện hành, thuế GTGT hàng sản xuất trong nước là khoản thu phân chia giữa NSTW và NSDP nơi doanh nghiệp nộp thuế, việc quy định này đã góp phần tăng nguồn lực tại chỗ cho NSDP để đảm bảo thực hiện các nhiệm vụ chi. Tuy nhiên, địa phương có người dân chịu thuế phải cung cấp dịch vụ công cho người dân, lại không được hưởng số thu là chưa hợp lý, không công bằng giữa các địa phương và không đúng với bản chất của khoản thu thuế GTGT là do người dân tiêu dùng hàng hóa chịu thuế. Quy định hiện hành chỉ có lợi cho những thành phố lớn (Hà Nội, Hồ Chí Minh) và những địa phương có ngành công nghiệp phát triển (Đồng Nai, Bình Dương...), nơi doanh nghiệp thường có trụ sở chính.

1.1.5. Thuế tiêu thụ đặc biệt của hàng hóa, dịch vụ trong nước

Thuế TTĐB của hàng hóa, dịch vụ trong nước là một loại thuế gián thu đánh vào một số hàng hóa, dịch vụ nằm trong danh mục nhà nước quy định cần điều tiết sản xuất hoặc tiêu dùng, được cấu

thành trong giá bán hàng hóa, dịch vụ do người tiêu dùng chịu khi mua hàng hóa, dịch vụ và được đơn vị sản xuất, cung ứng dịch vụ nộp thay vào NSNN.

Bên cạnh đó, thuế TTĐB là sắc thuế chỉ đánh vào một số ít nhóm hàng hóa và dịch vụ mà Nhà nước cần định hướng tiêu dùng. Việc sản xuất các loại hàng hóa này thường chỉ bó hẹp trong một số địa phương nhất định, trong khi đó việc tiêu dùng lại có xu hướng “phân bổ” trên nhiều địa bàn khác nhau. Luật NSNN hiện hành quy định phân chia nguồn thu này cho địa phương có tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh trên địa bàn là chưa hợp lý, không đúng với bản chất chịu thuế của nguồn thu. Địa phương nơi người tiêu dùng cư trú¹ không được hưởng khoản thu từ thuế TTĐB mà người tiêu dùng đã phải chi trả để có nguồn chi cho các dịch vụ công phục vụ người dân.

1.2. Địa phương thiếu khả năng tự chủ về thu ngân sách nhà nước

Luật NSNN năm 2002 quy định, thẩm quyền ban hành sắc thuế mới, thay đổi cơ cấu của các sắc thuế hiện tại cũng như xác định thuế suất hoàn toàn thuộc về CQTW (Quốc hội). CQĐP chỉ được quyền quyết định đối với một số loại phí, lệ phí nhỏ theo khung của Trung ương hoặc mang tính chất địa phương đặc thù. Quy định như trên góp phần quản lý ngân sách tập trung, thống nhất nhưng không khuyến khích được các địa phương khai thác lợi thế của mình và chủ động nuôi dưỡng phát triển các nguồn thu tiềm năng của địa phương.

1.3. Quy định thường vượt dự toán thu ngân sách nhà nước cho địa phương là chưa phù hợp

Theo Luật NSNN năm 2002, hàng năm, trong trường hợp địa phương có số tăng thu NSTW so với dự toán từ các khoản thu phân chia giữa NSTW với NSDP, Trung ương quyết định trích một phần tỷ lệ không quá 30% của số tăng thu so với dự toán thường cho NSDP, nhưng không vượt quá số tăng thu so với mức thực hiện năm trước.

Quy định này là chưa phù hợp vì trong điều kiện kinh tế thị trường, hoạt động sản xuất - kinh doanh của doanh nghiệp chịu sự chi phối của thị trường, bên cạnh đó các khoản thu phân chia nộp về NSTW không hoàn toàn phụ thuộc vào nỗ lực của địa phương mà còn phụ thuộc vào công tác xây dựng dự toán thu NSNN.

2. Phân cấp nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước

Một bước tiến quan trọng của Luật NSNN năm 2002 là việc quy định: Ban hành và thực hiện chế độ, chính sách mới làm tăng chi ngân sách phải có giải pháp bảo đảm nguồn tài chính phù hợp. Nhìn chung, đây là một biện pháp quan trọng giúp cải thiện công tác quản lý ngân sách và quan hệ ngân sách có trật tự giữa các cấp chính quyền, bảo vệ CQĐP khỏi những trách nhiệm được giao, nhưng không được cấp nguồn vốn tương ứng có thể phát sinh trong “thời kỳ ổn định”. Tuy nhiên, Luật NSNN năm 2002 còn một số bất cập như sau:

¹ Là người nộp thuế.

2.1. Chi đầu tư phát triển

Theo quy định tại Khoản 3, Điều 8, Luật NSNN năm 2002, các địa phương được huy động vốn đầu tư HTCS với mức dư nợ từ nguồn vốn huy động không vượt quá 30% vốn đầu tư XDCHB trong nước hàng năm của ngân sách cấp tỉnh (riêng thành phố Hà Nội và Hồ Chí Minh được quy định là 100%). Tuy nhiên, việc quy định tỷ lệ đồng nhất và thấp là 30% cho tất cả các địa phương như trên là chưa hợp lý, hạn chế khả năng vay đầu tư phát triển đối với các địa phương có tiềm lực phát triển kinh tế. Mặt khác, cần có những quy định chặt chẽ về trách nhiệm của CQĐP trong vay và sử dụng nợ, tránh xảy ra tình trạng vay nợ tràn lan, các địa phương mất khả năng trả nợ và gây áp lực trả nợ cho NSTW.

Luật NSNN năm 2002 cho phép các tỉnh được quyết định phân cấp nhiệm vụ chi cho các cấp ngân sách trực thuộc (huyện, xã). Tuy nhiên, Luật NSNN năm 2002 cũng quy định cụ thể về phân cấp ngân sách đối với các nhiệm vụ như chi đầu tư xây dựng các trường phổ thông, điện chiếu sáng, cấp thoát nước, giao thông đô thị, vệ sinh đô thị và các công trình phúc lợi công cộng cho thị xã, thành phố thuộc tỉnh, do đó đã hạn chế quyền chủ động của chính quyền cấp tỉnh.

2.2. Chi thường xuyên

Thứ nhất, phân cấp chi ngân sách chưa gắn với khả năng cung cấp các dịch vụ công cộng ở địa phương. Nhiệm vụ chi ngân sách chưa có sự phân biệt rõ ràng giữa các cấp chính quyền, chưa có mục tiêu, ưu tiên cụ thể. Căn cứ phân cấp quản lý kinh tế - xã hội để xây dựng nhiệm vụ chi của NSTW và xây dựng nhiệm vụ chi tương tự cho NSDP ở tất cả các cấp tỉnh, huyện, xã. Tuy nhiên, phân cấp quản lý kinh tế - xã hội thực tế vừa thiếu, vừa chưa rõ ràng, do đó dễ dẫn đến sự trùng lặp, chồng chéo nhiệm vụ như: Chi quốc phòng, an ninh... gây khó khăn cho ngân sách cấp dưới, làm giảm hiệu quả quản lý ngân sách và dễ nhầm lẫn trong việc thực hiện các nhiệm vụ chi, không xem xét hiệu quả đầu ra của các nhiệm vụ chi, hiệu quả phân bổ chưa cao, gây thất thoát, lãng phí nguồn lực NSNN.

Thứ hai, hiện nay, thẩm quyền, trách nhiệm trong việc giao nhiệm vụ chi mà không gắn với nguồn lực để thực hiện. Thực tế triển khai nhiệm vụ chi ngân sách cho thấy, vai trò của cơ quan chủ quản trong việc đề ra chính sách, điều chỉnh hay giám sát việc thực hiện nhiệm vụ chi cũng không rõ ràng. Một số dịch vụ công, mặc dù giao trách nhiệm thực hiện cho các cấp CQĐP, nhưng cơ quan trung ương vẫn yêu cầu CQĐP bố trí ngân sách thực hiện. Trong nhiều trường hợp, điều này không được địa phương tuân thủ vì Trung ương không biết rõ khả năng cân đối của NSDP, đồng thời thiếu các phương tiện để giám sát và buộc phải tuân thủ.

Thứ ba, mặc dù Luật NSNN năm 2002 quy định không được dùng ngân sách cấp này để chi nhiệm vụ của ngân sách cấp khác (trừ trường hợp đặc biệt theo quy định của Chính phủ), song, thực tế cho thấy, do các đơn vị Trung ương đóng trên địa bàn có khó khăn về ngân sách, đồng thời do quy định về phân cấp ngân sách chưa rõ ràng nên nhiều địa phương phải hỗ trợ kinh phí cho các cơ quan trung ương tại địa phương để thực hiện nhiệm vụ của cơ quan trung ương trên địa bàn, gây áp lực và giảm tính chủ động cho NSDP, địa phương không cân đối được ngân sách.

Thứ tư, việc giao nhiều quyền cho ngân sách cấp tỉnh có ưu điểm là tăng quyền quyết định và sự chủ động cho cấp tỉnh tùy thuộc vào điều kiện đặc thù của từng địa phương. Tuy nhiên, điểm bất cập là làm tăng tình trạng phụ thuộc của chính quyền cấp dưới, làm hạn chế tính tự chủ của ngân sách cấp dưới. Thêm vào đó, quy định trao nhiều quyền cho chính quyền cấp tỉnh cũng dễ dàng tước đi các lợi thế của chính quyền cấp dưới như đã thấy trong thời kỳ ổn định ngân sách trước đó.

3. Bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương

Theo quy định hiện hành thì số bổ sung cân đối từ NSTW cho NSDP được ổn định số tuyệt đối trong cả thời kỳ ổn định ngân sách. Thực tế nhiều địa phương tuy đã nỗ lực phấn đấu tăng thu nhưng do quy mô kinh tế nhỏ, số tăng thu hàng năm không lớn, nhiệm vụ chi ngân sách tăng rất nhanh, trong khi các địa phương này lại chủ yếu nhận bổ sung cân đối từ NSTW theo số được giao từ năm đầu thời kỳ ổn định ngân sách, nên gặp nhiều khó khăn trong việc đảm bảo nguồn để thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, mức bố trí chi đầu tư phát triển và một số nhiệm vụ chi quan trọng có tốc độ tăng thấp, khoảng cách về chi ngân sách/đầu dân giữa các địa phương nghèo so với các địa phương giàu ngày càng tăng.

Mặt khác, hàng năm, ngoài bổ sung cân đối, các địa phương còn nhận bổ sung có mục tiêu từ NSTW, tuy nhiên chi từ nguồn bổ sung có mục tiêu của NSTW thì phải sử dụng đúng mục đích, mục tiêu cấp trên quy định. Vì vậy, thẩm quyền quyết định của HĐND địa phương không cao do thực hiện theo mục tiêu của Trung ương, không gắn liền với đặc thù, điều kiện kinh tế - xã hội của địa phương.

4. Phân cấp thẩm quyền quyết định dự toán, phân bổ và phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước

Luật NSNN năm 2002 đã xác định trách nhiệm cụ thể của cơ quan quyền lực nhà nước trong việc quyết định dự toán, phân bổ và phê chuẩn quyết toán NSNN, khắc phục được một bước sự trùng lặp trong việc quyết định về dự toán NSNN và nâng cao quyền hạn của Quốc hội, HĐND các cấp trong việc phân bổ ngân sách cấp mình. Tuy nhiên, vẫn còn một số tồn tại, hạn chế cần khắc phục.

4.1. Ý nghĩa của việc Quốc hội, hội đồng nhân dân cấp trên quyết định dự toán ngân sách nhà nước, ngân sách địa phương không cao

Theo quy định của Luật NSNN, Quốc hội quyết định tổng số thu NSNN, tổng số chi NSDP và chi tiết một số chỉ tiêu có tính chất cơ cấu thu, chi NSNN. Căn cứ trên cơ sở dự toán của Quốc hội quyết định, Thủ tướng Chính phủ giao thu NSNN, chi NSDP cho từng địa phương và chi tiết cơ cấu thu, chi. Căn cứ nhiệm vụ thu, chi ngân sách do Thủ tướng Chính phủ giao và tình hình thực tế của địa phương, HĐND từng địa phương quyết định dự toán thu NSNN trên địa bàn, chi NSDP (bao gồm cả ngân sách cấp mình và ngân sách cấp dưới), dự toán này có thể cao hơn dự toán đã được Thủ tướng Chính phủ giao và cấp trên không can thiệp. Do đó, khi tổng hợp quyết định, phân bổ dự toán, có kết quả khác với dự toán NSNN đã được Quốc hội quyết định thì ý nghĩa NSNN được Quốc hội quyết định sẽ không cao, nhất là quyết định phân dự toán NSDP.

Tương tự, ở địa phương, HĐND cấp trên quyết định dự toán NSDP hợp thành, trong đó bao gồm cả dự toán của ngân sách cấp dưới, song, HĐND cấp dưới căn cứ vào tình hình thực tế của địa phương mình có thể quyết định dự toán thu, chi ngân sách cao hơn dự toán đã được HĐND cấp trên giao. Do đó, khi tổng hợp kết quả quyết định, phân bổ dự toán khác với dự toán ngân sách đã được HĐND cấp trên quyết định thì ý nghĩa NSDP hợp thành được HĐND cấp trên quyết định sẽ không cao.

4.2. Quy định thẩm quyền quyết định dự toán ngân sách của Quốc hội và thẩm quyền quyết định tỷ lệ phần trăm phân chia các khoản thu phân chia của Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉ mang tính hình thức

Theo quy định của Luật NSNN năm 2002, UBTVQH quyết định tỷ lệ phần trăm phân chia nguồn thu giữa NSTW và NSDP. Tuy nhiên, Luật NSNN cũng quy định Quốc hội quyết định số bổ sung từ NSTW cho NSDP. Thực tế cho thấy, khi Quốc hội quyết định số bổ sung từ NSTW cho NSDP thì đã xác định tỷ lệ phần trăm các khoản thu phân chia giữa NSTW và NSDP; mặt khác, việc xác định số bổ sung cân đối và tỷ lệ phần trăm phân chia các khoản thu giữa NSTW và NSDP là một. Do vậy, việc UBTVQH quyết định tỷ lệ phần trăm phân chia nguồn thu giữa NSTW và NSDP chỉ mang tính hình thức.

Luật NSNN năm 2002 quy định, định mức phân bổ ngân sách làm căn cứ xây dựng dự toán ngân sách cho năm đầu thời kỳ ổn định ngân sách do Thủ tướng Chính phủ quyết định sau khi xin ý kiến UBTVQH. Định mức phân bổ ngân sách được sử dụng làm cơ sở tính toán để xây dựng dự toán chi NSNN. Như vậy, việc quy định Quốc hội quyết định dự toán ngân sách trên cơ sở tính toán theo định mức phân bổ đã được Thủ tướng Chính phủ quyết định chỉ mang tính hình thức, làm giảm vai trò của Quốc hội.

4.3. Thẩm quyền của Quốc hội và hội đồng nhân dân bị hạn chế

Khi Chính phủ, UBND trình dự toán để Quốc hội, HĐND xem xét, giao nhiệm vụ dự toán ngân sách thì không có đủ các tài liệu chi tiết (như cơ sở tính toán, xây dựng số thu, nhiệm vụ chi cho từng lĩnh vực, từng nhiệm vụ trong từng lĩnh vực ...), do đó không thảo luận được chi tiết, cụ thể. Do đó, đến khâu chấp hành dự toán và khâu quyết toán, Quốc hội và HĐND khó có cơ sở để thực hiện giám sát việc sử dụng NSNN cũng như xem xét, phê chuẩn quyết toán NSNN, làm hạn chế thực quyền của Quốc hội, HĐND.

4.4. Thẩm quyền quyết định dự toán ngân sách chồng chéo

Do đặc thù quản lý ngân sách Việt Nam là lồng ghép, nên việc phân cấp thẩm quyền quyết định dự toán ngân sách như hiện hành tuy đã đảm bảo được quyền chủ động của cấp dưới nhưng vẫn còn trùng lặp, chồng chéo. Quốc hội quyết định dự toán NSNN bao gồm dự toán NSTW và NSDP; HĐND cấp tỉnh quyết định dự toán ngân sách tỉnh bao gồm dự toán ngân sách cấp tỉnh và ngân sách huyện; HĐND cấp huyện quyết định dự toán ngân sách huyện bao gồm dự toán ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã, sau đó HĐND xã quyết định dự toán ngân sách cấp xã.

II. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÂN CẤP NGÂN SÁCH Ở VIỆT NAM

Đổi mới phân cấp NSNN cần đạt được những mục tiêu sau đây: (i) Kế thừa và phát huy những ưu điểm về phân cấp ngân sách theo Luật NSNN hiện hành; (ii) Xóa bỏ cơ chế can thiệp trực tiếp của cấp trên vào sự điều hành ngân sách của cấp dưới; (iii) Giữ vững tính chủ đạo của NSTW, tính thống nhất của NSNN; đồng thời tăng tính chủ động cho các cấp CQDP; (iv) Cải cách thủ tục hành chính, nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cấp chính quyền và đơn vị sử dụng ngân sách.

1. Phân cấp nguồn thu ngân sách nhà nước

1.1. Xây dựng cơ chế phân chia thuế giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương căn cứ vào bản chất khoản thu ngân sách

Để đảm bảo cơ chế phân chia thuế giữa NSTW và NSDP theo đúng bản chất khoản thu ngân sách, đề xuất sửa đổi theo hướng như sau:

1.1.1. Thuế tài nguyên

Để góp phần tăng nguồn lực, đảm bảo vai trò chủ đạo của NSTW, đặc biệt là khắc phục tính cục bộ của địa phương, giảm những tiêu cực do tình trạng khai thác quá mức tài nguyên thiên nhiên gây ra, đề nghị sửa đổi theo hướng: Quy định khoản thuế tài nguyên thu từ các tài nguyên quan trọng của quốc gia mà Trung ương cần quản lý như nhôm, than, sắt, vàng, ti tan... là khoản thu NSTW hưởng 100%. Thuế tài nguyên thu từ các tài nguyên thông thường như đá, cát, sỏi... phân cấp cho NSDP hưởng 100%. Quy định này giúp CQTW xây dựng kế hoạch, phương hướng chiến lược cụ thể, các biện pháp quy hoạch cũng như các chế tài nghiêm khắc nhằm giúp cho việc khai thác, sử dụng và tái tạo tài nguyên thiên nhiên một cách hợp lý, đúng đắn, mang lại lợi ích tối ưu nhất cho quốc gia, mà vẫn tạo điều kiện cho địa phương khai thác nguồn thu tại địa bàn. Đồng thời, quy định trách nhiệm của chủ khai thác mỏ trong việc sửa chữa cầu, đường được dùng vào vận chuyển khoáng sản.

1.1.2. Thuế thu nhập doanh nghiệp

Để tăng cường phân cấp nguồn thu cho các địa phương, đề xuất sửa đổi theo hướng: Bỏ quy định khoản thuế thu nhập của các doanh nghiệp hạch toán toàn ngành NSTW hưởng 100% và quy định toàn bộ thuế TNDN (bao gồm cả thuế TNDN của các doanh nghiệp hạch toán toàn ngành trước đây) là khoản thu phân chia giữa NSTW và NSDP (bao gồm cả địa phương có trụ sở chính của doanh nghiệp và địa phương có cơ sở sản xuất hạch toán phụ thuộc của doanh nghiệp). Đồng thời, điều chuyển số thu thuế TNDN về địa phương phát sinh nguồn thu trước khi phân chia nguồn thu từ thuế TNDN giữa NSTW với NSDP theo hướng dựa trên cơ sở quỹ lương của doanh nghiệp thực chi trả cho người lao động của doanh nghiệp theo địa bàn nhằm đơn giản trong thực hiện vì quỹ lương của từng địa bàn là thông tin chính xác, có sẵn trong sổ kế toán của doanh nghiệp, đồng thời phản ánh sát thực sự đóng góp của địa

phương. Mặt khác, đề xuất này giúp địa phương kịp thời xác định số thu ngay khi doanh nghiệp nộp tờ khai thuế TNDN tạm tính hoặc khai nộp quyết toán thuế TNDN.

1.1.3. Thuế thu nhập cá nhân

Điều chuyển nguồn thu thuế TNCN cho địa phương nơi người nộp thuế cư trú trước khi thực hiện điều tiết giữa NSTW và NSDP theo quy định chung. Giải pháp điều chuyển các khoản thu NSNN về nơi phát sinh giúp các địa phương nơi người lao động thường trú có nguồn thu ổn định, bền vững, đồng thời tạo sự công bằng, hợp lý trong cơ chế điều tiết nguồn thu NSNN, bởi vì khoản thu từ thuế TNCN của người lao động đã được đóng góp trở lại cho địa phương nơi người lao động thường trú. Phương pháp điều chuyển số thu tương tự như thuế TNDN, nhưng khác ở chỗ, doanh nghiệp kê khai nộp thuế TNCN của từng cá nhân theo quy định của pháp luật về thẻ căn cước và theo nội dung “nơi thường trú”. Theo đề xuất trên, trong khi chưa có thông tin về nơi thường trú của người nộp thuế, thực hiện điều chuyển theo dân số di cư, nhập cư của ngành thống kê.

1.1.4. Thuế giá trị gia tăng

Thuế GTGT là thuế gián thu do người dân tiêu dùng đóng góp thông qua mua hàng hóa, dịch vụ. Theo quy định hiện hành, khoản thu này sẽ thu ở doanh nghiệp sản xuất - kinh doanh, nên các địa phương, các trung tâm kinh tế có nhiều doanh nghiệp thì có số thu lớn, số thuế được hưởng nhiều, trong khi đó số thuế GTGT do người tiêu dùng của cả nước đóng góp, điều này gây ra bất hợp lý cho địa phương có ít doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh. Vì vậy, đề xuất sửa đổi theo hướng, điều chuyển số thu thuế GTGT về nguồn phát sinh, dựa trên sức mua dân cư từng địa phương, thông qua thu nhập bình quân dân cư của từng địa phương so với thu nhập bình quân chung của cả nước.

Số dân từng địa phương được quy đổi theo sức mua, tức là dựa vào hệ số thu nhập bình quân đầu dân của từng địa phương so với thu nhập bình quân của cả nước. Số thuế GTGT hàng sản xuất trong nước của cả nước, chia cho các địa phương theo dân số quy đổi theo sức mua trước khi thực hiện điều tiết giữa NSTW và NSDP theo quy định chung.

1.1.5. Thuế tiêu thụ đặc biệt

Luật NSNN năm 2002 quy định, thuế TTĐB thu từ hàng hóa, dịch vụ trong nước là nguồn thu phân chia giữa NSTW và NSDP, được phân chia cho địa phương nơi có tổ chức, cá nhân kinh doanh, có trụ sở chính trên địa bàn. Quy định này chưa hợp lý, không đúng với bản chất khoản thuế của nguồn thu này là do người tiêu dùng đóng thuế. Người tiêu dùng ở trên khắp đất nước, nhưng chỉ một số địa phương có cơ sở sản xuất - kinh doanh mới được hưởng.

Để phù hợp với bản chất nguồn thu, giảm bớt sự chênh lệch giàu, nghèo giữa các địa phương, đề xuất sửa đổi theo hướng: Thuế TTĐB của hàng hóa, dịch vụ trong nước thực hiện điều chuyển về các địa phương theo tiêu chí dân số có quy đổi theo sức mua tính theo GDP đầu dân địa phương (như đã trình bày ở mục phân chia thuế GTGT) trước khi thực hiện phân chia giữa NSTW và NSDP theo quy định chung.

1.2. Xóa bỏ cơ chế thường thu vượt dự toán cho địa phương

Quy định về cơ chế thường thu vượt dự toán cho địa phương trong Luật NSNN năm 2002 là chưa hợp lý, do đối với các khoản thu phân chia, số thu nộp về NSTW phụ thuộc vào hoạt động sản xuất - kinh doanh của doanh nghiệp, trong khi hoạt động sản xuất - kinh doanh chịu sự chi phối chủ yếu của thị trường, bên cạnh đó, công tác xây dựng dự toán thu NSNN thấp cũng là nguyên nhân làm cho số thu ngân sách vượt dự toán.

Vì vậy, đề nghị bỏ cơ chế thường thu vượt cho địa phương, theo đó số tăng thu NSTW sẽ được sử dụng để giảm bội chi, tăng chi trả nợ, tăng chi đầu tư phát triển, chi thực hiện chính sách chế độ mới ban hành, bổ sung quỹ dự trữ tài chính, tăng dự phòng ngân sách.

2. Phân cấp nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước

2.1. Đối với chi đầu tư phát triển

2.1.1. Điều chỉnh tăng mức huy động vốn của ngân sách cấp tỉnh

Để tạo điều kiện cho các địa phương chủ động hơn trong việc huy động nguồn vốn cho đầu tư phát triển kinh tế - xã hội, đề nghị sửa đổi theo hướng: Mức dư nợ huy động đối với thành phố Hà Nội và Hồ Chí Minh không vượt quá 100%; các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương còn lại không vượt quá 50% vốn đầu tư XDCB trong nước hàng năm của ngân sách cấp tỉnh. Việc điều chỉnh nâng mức dư nợ huy động như trên sẽ tăng khả năng huy động vốn cho địa phương để đầu tư HTCS, khuyến khích các địa phương phấn đấu tự chủ về ngân sách, không phải nhận trợ cấp từ NSTW. Đồng thời, cần có thêm quy định về các tiêu chí để khống chế trần dư nợ của địa phương như: Tiêu chí khống chế theo khả năng trả nợ gốc, lãi; tiêu chí so sánh với thu NSNN trên địa bàn, chi NSDP để đảm bảo khả năng trả nợ của NSDP, khả năng kiểm soát dư nợ chính phủ trong phạm vi cho phép, từ đó đảm bảo an ninh tài chính quốc gia.

2.1.2. Tăng quyền chủ động cho chính quyền cấp tỉnh

Để đảm bảo tính chủ động của chính quyền cấp tỉnh trong việc phân cấp nhiệm vụ chi cho các cấp ngân sách trực thuộc (huyện, xã) theo quy định của Luật NSNN năm 2002, đề nghị Luật NSNN sửa đổi theo hướng bỏ các quy định giao nhiệm vụ chi đầu tư xây dựng các trường phổ thông, điện chiếu sáng, cấp thoát nước, giao thông đô thị, vệ sinh đô thị và các công trình phúc lợi công cộng cho thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Bên cạnh đó, xóa bỏ quy định khống chế các tỷ lệ cứng đối với chi cho lĩnh vực giáo dục - đào tạo, KHCN, môi trường... để tạo sự linh hoạt trong điều hành ngân sách, thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của các địa phương.

2.2. Đối với chi thường xuyên

Ngân sách trung ương chịu trách nhiệm bảo đảm kinh phí cho các cơ quan của Trung ương ở địa phương như: Cơ quan tư pháp, công an, quân đội, không phân cấp cho địa phương, CQĐP tham gia

chỉ đạo, phối hợp lực lượng trên địa bàn; công tác dân quân tự vệ gắn với địa phương, phân cấp cho địa phương;...

Bên cạnh đó, Luật NSNN cần quy định rõ các nhiệm vụ gắn với chỉ đạo và phục vụ trực tiếp cho hoạt động kinh tế - xã hội, đảm bảo trật tự xã hội như hoạt động phòng cháy, chữa cháy, hướng dẫn trật tự giao thông... của địa phương, do địa phương đảm bảo kinh phí cũng như phối hợp nguồn lực để thực hiện một số nhiệm vụ chi. Tức là, chỉ những huyện đạt quy mô dân số đến một mức nào đó mới được đầu tư xây dựng bệnh viện huyện, tương tự xã đạt đến quy mô dân số nào đó mới xây dựng trạm xá... Trong trường hợp xã, huyện có ít dân hoặc nguồn thu ít thì liên kết với các xã, huyện bên cạnh để xây dựng trạm xá, bệnh viện tránh lãng phí nguồn lực, kém hiệu quả và không vượt quá khả năng ngân sách cho phép, đồng thời có điều kiện tăng cường đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị tốt nhằm thực hiện tốt hơn nhiệm vụ khám chữa bệnh cho nhân dân theo phân cấp, vừa tiết kiệm, hiệu quả. Trường hợp để ở ngân sách cấp tỉnh lo hoàn toàn về y tế của địa phương thì các huyện, xã sẽ thiếu trách nhiệm trong việc chăm sóc sức khỏe nhân dân tại địa phương mình.

3. Bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương

3.1. Bổ sung cân đối

Quy định số bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới được xác định vào năm đầu thời kỳ ổn định, căn cứ trên cơ sở số dự báo thu và chi ngân sách tính theo định mức, chế độ chính sách. Hàng năm, ngân sách cấp dưới được bổ sung thêm theo tỷ lệ phần trăm tính trên số bổ sung cân đối, phù hợp với khả năng của ngân sách cấp trên. Quy định này giúp hạn chế sự chênh lệch giàu, nghèo giữa các địa phương, đặc biệt là các địa phương được nhận bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên.

3.2. Bổ sung mục tiêu

Để các khoản bổ sung có mục tiêu của NSTW hiệu quả hơn, gắn liền với đặc thù, điều kiện kinh tế - xã hội của địa phương, đề nghị Luật NSNN sửa đổi theo hướng quy định tiêu chí cụ thể làm cơ sở xác định: Ngân sách cấp trên thực hiện bổ sung theo mục tiêu cho cấp dưới để thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội chung; đảm bảo phát triển đồng đều giữa các địa phương, vùng, miền hoặc hỗ trợ thực hiện các nhiệm vụ đột xuất, cấp bách vượt quá khả năng ngân sách cấp dưới như thiên tai, lũ lụt, hỏa hoạn, dịch bệnh, khắc phục tình trạng “xin - cho” và khống chế tổng mức bổ sung có mục tiêu cho địa phương, để cả Trung ương và địa phương chủ động nguồn lực này. Đề xuất quy định mức bổ sung có mục tiêu tối đa cho địa phương không quá 30% mức dự toán chi XD CB của Trung ương cho địa phương.

4. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

4.1. Về tổ chức lập, tổng hợp dự toán ngân sách

Quốc hội không quyết định dự toán NSNN mà chỉ quyết định: (i) Tổng số thu NSTW, gồm: Thu nội địa, thu dầu thô, thu từ hoạt động XNK, thu viện trợ không hoàn lại; (ii) Tổng số chi NSTW, gồm: Chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên theo từng lĩnh vực; chi trả lãi các khoản tiền Chính phủ vay, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính và dự phòng ngân sách; (iii) Mức bội chi NSTW.

Hội đồng nhân dân các cấp quyết định: (1) Dự toán thu NSDP cấp mình được hưởng, bao gồm các khoản thu nội địa hưởng 100%, phần được hưởng từ các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm, thu bổ sung từ ngân sách cấp trên; (2) Dự toán chi ngân sách từng cấp ở địa phương, bao gồm chi ngân sách cấp mình và riêng biệt từng cấp, chi tiết theo chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên theo từng lĩnh vực, chi trả nợ huy động, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính, dự phòng ngân sách của ngân sách cấp mình.

4.2. Thẩm quyền quyết định tỷ lệ phân chia nguồn thu giữa Trung ương và địa phương

Trên cơ sở thu NSNN theo các khoản thu phân chia, khoản thu NSDP hưởng 100% trên địa bàn, nhiệm vụ chi NSDP được xác định trên cơ sở định mức phân bổ NSNN do Quốc hội quyết định tỷ lệ phần trăm phân chia cụ thể cho từng tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Đối với HĐND cấp tỉnh, căn cứ vào số thu theo tỷ lệ phần trăm phân chia các khoản thu phân chia và tỷ lệ phần trăm tỉnh, thành phố được hưởng về thuế GTGT (không kể thuế GTGT hàng nhập khẩu), thuế TTĐB (không kể thuế TTĐB hàng nhập khẩu) được Quốc hội quyết định và các nguồn thu ngân sách hưởng 100%, HĐND cấp tỉnh quyết định tỷ lệ phần trăm phân chia cho ngân sách cấp tỉnh, ngân sách từng thị xã, thành phố thuộc tỉnh và ngân sách từng xã, phường, thị trấn.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. TS. Nguyễn Công Nghiệp, ThS. Lê Hải Mơ, TS. Vũ Đình Ánh (1998), *Tiếp tục đổi mới CSTC phục vụ mục tiêu tăng trưởng*, NXB Tài chính, Hà Nội.
2. Chính phủ Việt Nam - WB (2004), *Báo cáo đánh giá tổng hợp chi tiêu công*, tập I, II, NXB Tài chính, Hà Nội.
3. Bộ Tài chính (2004), Dự án “Hỗ trợ cải cách ngân sách” GTZ-FM, *Hệ thống ngân sách công của Cộng hòa Liên bang Đức*, NXB Lao động xã hội, Hà Nội.
4. Nguyễn Việt Cường (2001), *Đổi mới cơ chế phân cấp quản lý NSNN*, Luận án tiến sỹ kinh tế, Học viện Tài chính, Hà Nội.

5. Phạm Đức Hồng (2002), *Hoàn thiện cơ chế phân cấp ngân sách của các cấp CQĐP ở Việt Nam*, Luận án tiến sỹ kinh tế, Học viện Tài chính, Hà Nội.

6. Viện CL&CSTC - Bộ Tài chính (2012), *Phân cấp ngân sách ở Việt Nam: Thực trạng và định hướng đổi mới*, Báo cáo nghiên cứu về Phân cấp ngân sách ở Việt Nam.

7. Bộ Tài chính (2012), *Tài liệu hội thảo về phân cấp ngân sách*, Tuy Hòa - Phú Yên.

8. Bộ Tài chính (2013), Tài liệu hội thảo: *Đánh giá 9 năm thực hiện và định hướng sửa đổi, bổ sung Luật NSNN*, Hạ Long - Quảng Ninh.

9. TS. Vũ Nhữ Thăng, ThS. Lê Thị Mai Liên, *Bàn về phân cấp ngân sách ở Việt Nam*, Tạp chí Tài chính số 5 - 2013, Hà Nội.