

Một số khía cạnh pháp lý về phân định thẩm quyền thu Ngân sách Nhà nước ở Việt Nam

Nguyễn Thị Lan Hương*

*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội,
144 Xuân Thủy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 30 tháng 3 năm 2012

Tóm tắt. Phân định thẩm quyền thu ngân sách nhà nước vô cùng quan trọng nhằm xác định quyền hạn và lợi ích của các cấp chính quyền ở trung ương và địa phương trong việc tạo lập nguồn tài chính cho thực hiện các nhiệm vụ chi. Các khoản thu của Ngân sách trung ương (NSTW) và Ngân sách địa phương (NSDP) được qui định trong Luật Ngân sách Nhà nước (NSNN), còn kết quả điều chỉnh quan hệ lợi ích giữa NSTW và NSDP thể hiện ở Dự toán NSNN hàng năm. Trên thực tế, còn tồn tại bất cập trong phân định thẩm quyền thu NSNN dẫn đến hạn chế quyền tự chủ tài chính ở địa phương, ngoài ra, nguyên tắc công khai, minh bạch chưa được triệt để tuân thủ trong quản lý thu, chi NSNN. Trong thời gian tới cần hoàn thiện pháp luật theo hướng phân cấp các khoản thu điều tiết cố định cho NSDP, kiểm soát tính hiệu quả trong phân bổ nguồn lực công vì công bằng xã hội và lợi ích của người dân.

1. Dẫn nhập

Phải khẳng định rằng hệ thống chính quyền nhà nước ở trung ương và địa phương chỉ có thể tồn tại và hoạt động nhờ có nguồn lực tài chính tạo lập một cách thường xuyên. Sự ra đời của Luật NSNN 2002 thể hiện nỗ lực minh bạch hóa chu trình ngân sách và phân chia nguồn lực công. Các khoản chi thường xuyên được đáp ứng bởi các khoản thu hoa lợi từ thuế, phí và lệ phí, còn các khoản chi cho đầu tư phát triển được tập trung từ nhiều nguồn khác nhau ngoài thuế, còn có khoản vay nợ trong và ngoài nước, các khoản thu từ khai thác tài nguyên, v.v...

NSTW đảm nhận vai trò chủ yếu trong xây dựng các công trình thuộc kết cấu hạ tầng quan trọng như đường xá, cầu cống, đầu tư và hỗ trợ

cho các tập đoàn kinh tế, tổng công ty, các doanh nghiệp vừa và nhỏ, v.v... Chính quyền địa phương tùy thuộc vào điều kiện tài chính có thể tự thu xếp đầu tư phát triển hoặc nhận được hỗ trợ từ NSTW.

Trên thực tế, kết quả của hoạt động chi cho đầu tư phát triển đã làm thay đổi bộ mặt quốc gia, thúc đẩy phát triển kinh tế, tuy nhiên, còn tồn tại một thực trạng đáng báo động là tình trạng thất thoát vốn đầu tư xây dựng cơ bản, tình trạng đầu tư, hỗ trợ cho các tập đoàn kinh tế nhà nước độc quyền chưa thực sự có hiệu quả. Theo thống kê chưa đầy đủ của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, hơn 300 dự án sử dụng vốn nhà nước trong năm 2010 bị phát hiện có thất thoát, lãng phí và 269 dự án phải ngừng thực hiện. Bên cạnh đó, hàng trăm dự án khác đã bị thu hồi Giấy chứng nhận đầu tư [1]. Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền, đề cao

* ĐT: 84-4-37548516.

E-mail: huongng70@hotmail.com

vai trò của pháp luật trong điều chỉnh mọi mặt của đời sống xã hội, thì phân chia nguồn lực công không chỉ đảm bảo nhiệm vụ chi của các cấp chính quyền mà còn phải khắc phục những hạn chế tồn tại và phải đảm bảo cân đối lợi ích của Nhà nước, người nộp thuế và đối tượng yếu thế nói chung.

Bài viết trên cơ sở phân tích thực trạng pháp luật và thực tiễn phân cấp thẩm quyền thu giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương cùng với tham khảo kinh nghiệm của một số quốc gia vận dụng trong điều kiện hoàn cảnh của Việt nam để đưa ra một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật NSNN.

2. Thực trạng phân định thẩm quyền thu giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương

2.1. Quyết định dự toán ngân sách nhà nước

Dự toán NSNN là bản kế hoạch tài chính của Nhà nước được xây dựng và thực hiện trong vòng 1 năm. Dự toán NSNN ngoài phản ánh bức tranh tài chính của một quốc gia, còn phản ánh sự phân chia lợi ích của các cấp chính quyền.

Hệ thống NSNN gồm NSTW và NSDP được tổ chức gắn với việc thực hiện chức năng và nhiệm vụ của mỗi cấp chính quyền. Phân cấp quản lý NSNN phải đảm bảo nguyên tắc thống nhất của hệ thống NSNN và nguyên tắc độc lập, tự chủ của các cấp ngân sách. Qui định của Luật NSNN về các khoản thu mà mỗi cấp NS được hưởng 100%, khoản thu phân chia (thu điều tiết) giữa NSTW và NSDP được hưởng là căn cứ để xây dựng dự toán thu và chi của mỗi cấp ngân sách.

Quốc hội với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất quyết định Dự toán NSNN bao gồm tổng thu NSNN và tổng chi NSNN (bao gồm chi NSTW và chi NSDP), quyết định mức bội chi NSNN và nguồn bù đắp (Điều 15 Luật NSNN). Thực chất, trong dự toán NSNN những con số về khoản thu về thuế đưa ra cũng chỉ là ước tính dựa trên kết quả thu đã thực hiện

năm trước và chỉ tiêu tăng thu đặt ra, hay nguồn thu từ dầu thô do Chính phủ đệ trình cũng chỉ dựa vào kế hoạch đăng ký của Tập đoàn dầu khí cũng như giá bán trên thị trường quốc tế...

Đối với quyết định Dự toán NSNN hàng năm, Ủy ban Tài Chính Ngân sách của Quốc hội đóng vai trò quan trọng thuyết trình cho các Đại biểu quốc hội quyết định phương án phân bổ ngân sách do Chính phủ trình. Dựa trên các định hướng bảo đảm sự vững mạnh của nền tài chính quốc gia, thúc đẩy phát triển kinh tế và nhằm xóa đói giảm nghèo, các khoản chi tiêu phải được xây dựng không chỉ dựa trên nguyên tắc đảm bảo công bằng mà phải dựa trên căn cứ khoa học để giảm tối đa bội chi NSNN⁽¹⁾ và kiểm soát hiệu quả của việc chi tiêu của Chính phủ cùng các đơn vị thụ hưởng NSNN, có như vậy mới bảo đảm sự thuyết phục trong việc tạo nguồn thu NSNN.

Dự toán NSNN chỉ phản ánh các khoản thu, các khoản chi của NSNN trong 1 năm mà không phản ánh đầy đủ tình trạng nợ, tình trạng tài sản của một quốc gia, bởi vậy, để xây dựng một dự toán NSNN hợp lý thì không thể không xem xét đến các tiêu chí an toàn trong vay nợ trong và ngoài nước cũng như tổng giá trị tài sản của quốc gia. Điều này liên quan mật thiết đến việc quyết định sử dụng NSNN hợp lý cũng như bố trí nguồn vốn trả nợ trong Dự toán NSNN hàng năm.

2.2. Điều chỉnh quan hệ lợi ích thu giữa Ngân sách trung ương và Ngân sách địa phương

- Phân định thẩm quyền thu từ khoản thu điều tiết

Hiện nay, NSTW và NSDP ngoài khoản thu thuế được hưởng 100% còn được đảm bảo quyền lợi bằng các khoản thu điều tiết. Khoản thu điều tiết thể hiện tính lồng ghép cao của

⁽¹⁾ Hàng năm, thu NSNN không đủ để cân đối nhiệm vụ chi càng gia tăng, mặc dù chủ trương giảm bội chi NSNN đã được Đảng, Chính phủ đề ra, tuy nhiên, tình trạng này chưa được khắc phục. Trong năm 2011, tổng thu cân đối là 605.000 tỉ, tổng chi cân đối là 725.600 tỉ, mức bội chi là 120,600 nghìn tỉ đồng, tương đương với 5,3% GDP.

ngân sách cấp dưới vào ngân sách cấp trên. Mặc dù khoản thu điều tiết từ thuế giá trị gia tăng và thuế tiêu thụ đặc biệt (trừ đối với hàng hóa, dịch vụ xuất khẩu), thuế thu nhập doanh nghiệp (trừ doanh nghiệp hạch toán toàn ngành), phí xăng dầu theo Điều 30 Khoản 2 Luật NSNN được quy định là khoản thu phân cấp cho NSTW và NSDP trong thời kỳ ổn định bởi Ủy ban Thường vụ Quốc hội (TVQH) theo Nghị quyết của Quốc hội, tuy nhiên, do các địa phương có các điều kiện kinh tế - xã hội khác nhau cũng như có các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm an ninh quốc phòng khác nhau nên việc quy định thống nhất tỉ lệ điều tiết giữa NSTW và NSDP được giao trong thời kỳ ổn định là khó khăn. Hiện nay, công thức tính tỉ lệ phân chia là một loại công thức gián tiếp mang tính tổng thể. Việc tính toán tỉ lệ điều tiết, mức bổ sung cho mỗi cấp có nhiều phức tạp do cách tính mức thiếu hụt cân bổ sung cho ngân sách tỉnh bao gồm cả mức thiếu hụt của các cấp huyện, xã trong tỉnh [2].

Ngoài ra, thông qua qui định thưởng tăng thu so với dự toán cho NSDP (Điều 59 Khoản 5), Quốc hội có thể tác động vào nguồn thu tại các địa phương. Quy định này cũng tạo điều kiện để điều tiết một khoản thu phát sinh tại địa phương về NSTW, nhưng khác với khoản thu điều tiết, khoản thu cố định 30% từ khoản vượt thu so với dự toán thu NSDP được quy định bởi Luật NSNN.

Trên thực tế, nguyên tắc công bằng trong phân cấp nguồn thu chưa được đảm bảo. Các địa phương có nguồn thu phát sinh ở địa phương lớn nhưng dựa trên cân đối ngân sách hàng năm, có thể bị điều tiết về NSTW nhiều. Việc tăng tỉ lệ thu điều tiết cho NSDP là quyền của Quốc hội và Ủy ban TVQH sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến lợi ích của địa phương, và hạn chế quyền tự chủ của địa phương trong quyết định sử dụng nguồn thu. Còn đối với địa phương không có khả năng tự cân đối nguồn thu để thực hiện nhiệm vụ chi, địa phương này vẫn được chi bổ sung từ NSTW bằng nguồn tài chính tạo lập từ địa phương khác thông qua điều tiết thu về trung ương. Trường hợp này, để phát sinh tình trạng các địa phương ì lại vào NSTW.

Vấn đề đặt ra là làm thế nào qui định tỉ lệ điều tiết phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội ở địa phương nhằm đảm bảo quyền tự chủ cho các địa phương.

- Tạo lợi ích cho địa phương thông qua thực hiện chi bổ sung cân đối, bổ sung có mục tiêu

Luật NSNN tuy có phân cấp cho Hội đồng Nhân dân (HĐND) tỉnh quyết định các khoản thu trong phạm vi địa phương nhưng Quốc hội vẫn nắm quyền điều tiết thông qua quyết định khoản chi bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu.

NSTW đóng vai trò chủ đạo, hỗ trợ bổ sung cân đối cho NSDP không có khả năng tạo nguồn thu đáp ứng yêu cầu chi. Đây là nhiệm vụ thường xuyên của NSTW và nhiệm vụ này được đảm bảo thực hiện bởi Nguyên tắc thống nhất trong tổ chức Hệ thống NSNN. Theo đề xuất của Chính phủ, các khoản đầu tư phát triển trong cân đối được xác định dựa trên các tiêu chí gắn với 63 tỉnh thành, tuy nhiên, vẫn tồn tại bất hợp lý trong xác định lợi ích của các địa phương. Trong phiên họp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội ngày 13/9/2010, nhiều ý kiến cho rằng, điểm của tiêu chí số thu nội địa và tỉ lệ điều tiết về NSTW của các địa phương chiếm tỉ lệ quá lớn trong tổng số điểm. Theo Chủ nhiệm Phùng Quốc Hiến thì "cách tính này thiên về ưu tiên cho các tỉnh giàu, gây nên khoảng cách chênh lệch lớn giữa các địa phương dẫn đến thiếu công bằng trong đầu tư giữa các địa phương" [3]. Quan điểm này bảo vệ lợi ích của các địa phương tạo ít nguồn thu, tuy nhiên, đầu tư bằng NSNN cần phải cân đối lợi ích của các địa phương cũng như hiệu quả của hoạt động đầu tư đặc biệt cần xem xét quyền hưởng lợi nhằm tái tạo nguồn thu từ các địa phương có đóng góp lớn cho NSTW.

Có thể thấy rằng việc phân bổ nguồn lực công này khó có thể đảm bảo công bằng bởi vì, về nguyên tắc, khoản thu của NSTW dựa trên các khoản thu phát sinh tại các địa phương. Việc điều tiết bằng các chỉ tiêu phân bổ cao hơn cho các địa phương có khả năng tạo nguồn thu lớn thực chất là để trả lại một phần nguồn tài

chính NSTW đã tạo lập từ các địa phương đó. Điều tiết lại thông qua NSTW thực chất là "Cơ chế xin cho", cơ chế này làm hạn chế quyền tự chủ trong quyết định NSDP, làm cho NSDP tuy có khả năng tạo ra nguồn thu nhưng vẫn lệ thuộc vào NSTW.

Còn khoản chi bổ sung có mục tiêu từ NSTW cho NSDP được Chính phủ giao đầu năm để thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia, các dự án phát triển theo giai đoạn, và các chương trình, dự án, nhiệm vụ quan trọng. Khoản chi bổ sung có mục tiêu gắn quyền hưởng lợi của NSDP vào NSTW. Khoản bổ sung này được cơ quan có thẩm quyền thực hiện trong quá trình chấp hành Dự toán NSNN bằng sử dụng nguồn dự phòng NSTW, nguồn tăng thu NSTW và các nguồn khác theo chế độ qui định.

Trên thực tế, việc xác định khoản chi bổ sung có mục tiêu phụ thuộc vào đặc thù của các địa phương. Chẳng hạn, thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh là những thành phố được hưởng lợi ích tài chính từ NSTW theo Nghị định của Chính phủ qui định về một số cơ chế tài chính ngân sách đặc thù⁽²⁾. Khoản ngân sách phân chia cho các thành phố này mang tính chất đầu tư trở lại, mặc dù khoản thu này phát sinh trong hoạt động thu ngân sách tại hai thành phố nhưng lại bị điều tiết về NSTW rồi được trả lại. Việc phân cấp thu này đẩy địa phương có nguồn thu bị động trong việc bố trí sắp xếp cho hoạt động chi trong khi Quốc hội quyết định tổng giá trị đầu tư trở lại cho hai thành phố và hỗ trợ cho các địa phương trọng điểm thì chưa dựa trên cơ sở giải trình rõ ràng⁽³⁾.

⁽²⁾ Nghị định 123/2004/NĐ-CP ngày 18/5/2004 qui định về một số cơ chế tài chính ngân sách đặc thù đối với thủ đô Hà Nội, và Nghị định 124/2004/NĐ-CP ngày 18/5/2004 qui định về một số cơ chế tài chính ngân sách đặc thù đối với Thành phố Hồ Chí Minh.

⁽³⁾ Trong phiên họp Ủy ban TVQH tháng 4/2011 đã nhất trí, khoản đầu tư trở lại 1.700 đồng cho Thủ đô Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh theo cơ chế đặc thù và hỗ trợ 1.050 tỉ đồng cho các địa phương trọng điểm. Sau khi nhất trí về nguyên tắc, Ủy ban TVQH yêu cầu Chính phủ xây dựng tiêu chí khi hỗ trợ cho các địa phương, đảm bảo công bằng, minh bạch.

Thực chất, việc chi bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu nhằm điều chỉnh quan hệ lợi ích giữa NSTW và NSDP theo nguyên tắc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống NSNN, nhưng nếu phân cấp khoản thu cho thực hiện nhiệm vụ chi không xác định dựa trên cơ sở pháp lý bền vững thì sẽ không phát huy được tính chủ động của các địa phương.

2.3. Phân định lợi ích giữa các cấp ngân sách trong phạm vi địa phương

HĐND tỉnh quyết định phân cấp khoản thu và khoản chi thuộc địa phương theo Điều 32 và Điều 33 Luật NSNN. HĐND tỉnh căn cứ vào tờ trình của Ủy ban nhân dân tỉnh về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi, tỉ lệ % phân chia các khoản thu giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương thực hiện trong năm tài chính tiếp theo, báo cáo thẩm tra của Ban kinh tế - Ngân sách của HĐND tỉnh và ý kiến đại biểu HĐND, HĐND tỉnh quyết định phân cấp nguồn thu, tỉ lệ phân chia các khoản thu giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương thực hiện trong thời kỳ ổn định. Các cấp ngân sách huyện và xã được phân cấp các khoản thu theo Nghị quyết của HĐND tỉnh.

Như trên đã đề cập, do thực hiện chế độ phân cấp dựa trên công thức gián tiếp mang tính chất tổng thể, nên thông qua quyết định chi bổ sung NSTW cho NSDP, Quốc hội đã thực hiện trách nhiệm đảm bảo nguồn tài chính duy trì các mặt hoạt động của chính quyền địa phương cả ở cấp thấp nhất cũng như lợi ích của người dân ở các địa phương không có khả năng tạo ra nguồn thu đầy đủ để đáp ứng nhiệm vụ chi.

2.4. Phân cấp các khoản thu cho các nhiệm vụ chi cụ thể

2.4.1. Khoản thu cân đối cho chi thường xuyên

Các khoản chi thường xuyên được lập phải căn cứ vào nguồn thu từ thuế, phí và lệ phí và theo các chế độ, tiêu chuẩn định mức chi do cơ quan có thẩm quyền ban hành (Điều 37 Luật NSNN).

Thủ tướng chính phủ ban hành Chỉ thị, và Bộ Tài chính ban hành Thông tư hướng dẫn lập Dự toán chi ngân sách. Phân cấp nguồn lực công cho chi thường xuyên dựa trên các tiêu chí đưa ra đối với từng lĩnh vực theo định mức phân bổ chi thường xuyên ban hành kèm theo Nghị định 59/2010/QĐ-TTg ngày 30/9/2010.

Đối với phân bổ chi thường xuyên cho các cơ quan ngang bộ, cơ quan trực thuộc Chính phủ và các cơ quan trung ương, định mức phân bổ dự toán cho quản lý hành chính theo số biên chế, tuy nhiên đối với Cơ quan văn phòng Trung ương Đảng, Văn phòng Chủ tịch nước, Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chính phủ được đảm bảo kinh phí hoạt động trên cơ sở định mức, chế độ, tiêu chuẩn, và các nhiệm vụ đặc thù của cơ quan này. Đối với đơn vị sự nghiệp y tế và sự nghiệp đào tạo, việc xác định mức kinh phí theo yêu cầu của đơn vị trên cơ sở yêu cầu các đơn vị phấn đấu nâng mức tự trang trải nhu cầu chi từ nguồn phí của mình...

Đối với định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên cho các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Định mức phân bổ theo các hoạt động sự nghiệp giáo dục, sự nghiệp đào tạo và dạy nghề, sự nghiệp y tế, quản lý hành chính, sự nghiệp văn hóa thông tin... căn cứ vào tiêu chí phân loại theo vùng với định mức phân bổ cố định.

Chi thường xuyên của các địa phương được áp dụng theo tiêu chuẩn định mức xây dựng thống nhất từ Trung ương, bởi vậy, các địa phương không thể chủ động điều chỉnh phù hợp với yêu cầu thực tế của từng địa phương. Điều này đồng nghĩa với việc NSTW phải cân đối đầy đủ để địa phương thực hiện nhiệm vụ được giao trong phạm vi địa phương.

NSTW có nghĩa vụ chi bổ sung cân đối cho NSDP không tạo lập đủ nguồn thu theo Dự toán. Vấn đề đặt ra là đối với các địa phương có khả năng tự cân đối khoản chi thường xuyên có quyền tự chủ quyết định định mức chi không? Nếu đối sánh nghĩa vụ nộp thuế của doanh nghiệp và cá nhân với quyền thu thuế của Nhà nước thì người nộp thuế phải có quyền yêu cầu dịch vụ do Nhà nước cung cấp phải tương xứng

với đóng góp của họ cũng như tiền thuế phải được sử dụng mang lại lợi ích cho toàn xã hội nói chung.

Kinh nghiệm ở Nhật Bản cho thấy, phân chia các khoản thu điều tiết cố định theo Luật sẽ giúp cho các địa phương thuận lợi trong việc cân đối nguồn tài chính để thực hiện các hoạt động chi thường xuyên, tăng phúc lợi xã hội ở địa phương. Nước này thực hiện việc phân chia khoản thu trong bối cảnh tiến hành cải cách tài chính theo hướng phân quyền, tăng quyền tự chủ cho các địa phương thông qua tạo lập nguồn tài chính cố định cho địa phương nhằm khắc phục tình trạng các dịch vụ hành chính ở Nhật Bản được Trung ương quyết định thống nhất, và trên thực tế còn tồn tại sự khác biệt lớn về yêu cầu cung cấp dịch vụ nuôi dưỡng, y tế, giáo dục từ phía người dân tại các địa phương [4]. Về mặt phân cấp cụ thể, Nhật Bản quy định thuế tiêu dùng (thuế giá trị gia tăng) là 5% , trong đó phân bổ cho NSTW là 4% và NSDP là 1%. Đặc biệt từ năm 2007, Nhật Bản thực hiện điều chỉnh thuế suất thuế thu nhập cá nhân (TNCN), theo đó, thuế TNCN nộp vào NSTW giảm, thay vào đó, địa phương có thể thu tăng khoản thuế thu nhập của cư dân địa phương⁽⁴⁾. Lợi ích đạt được ở chỗ, thay vì NSTW phải hỗ trợ thường xuyên cho địa phương thì địa phương có thể sử dụng quyền thu thuế tại địa phương để tự cân đối thực hiện các nhiệm vụ chi.

Ở nước ta, mặc dù Chính phủ quy định định mức chi thường xuyên có tính đến đặc thù của các khu vực nhưng vẫn bộc lộ điểm bất hợp lý do chưa tính đến nhu cầu được cung cấp dịch vụ tương xứng tại các địa phương tạo ra nguồn thu lớn cho NSNN.

2.4.2. Khoản chi cho đầu tư phát triển

Nhiệm vụ chi đầu tư phát triển là nhiệm vụ chi của NSTW và NSDP, nhưng việc phân cấp để thực hiện nhiệm vụ chi này phụ thuộc nhiều vào các chính sách, định hướng đầu tư trong từng thời kỳ.

⁽⁴⁾ Chẳng hạn bậc thuế TNCN thấp nhất là 10%, sau khi điều chỉnh giảm còn 5%, còn bậc thuế thu nhập cư dân điều chỉnh tăng từ 2% lên 4%.

2.4.3. Đầu tư các công trình thuộc kết cấu hạ tầng

Luật NSNN qui định nhiệm vụ chi đầu tư phát triển cho đầu tư xây dựng các công trình thuộc kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội không có khả năng thu hồi vốn do cấp trung ương hoặc địa phương quản lý, bởi vậy, tìm kiếm nguồn tài chính để thực hiện các dự án đầu tư là hoạt động diễn ra thường xuyên.

Phân bổ nguồn lực công cho chi đầu tư phát triển gắn với đối tượng thụ hưởng từ việc đầu tư vào các công trình, dự án. Thẩm quyền quyết định dự án theo Luật NSNN phụ thuộc vào tính chất quan trọng của Dự án. Quốc hội có thẩm quyền trong quyết định các dự án, các công trình quan trọng quốc gia được đầu tư từ NSNN (Điều 15 Khoản 5 Luật NSNN). Còn Chính phủ tổ chức và điều hành NSNN được Quốc hội quyết định, kiểm tra việc thực hiện NSNN trong đó có các dự án và công trình quan trọng quốc gia, các chương trình phát triển kinh tế - xã hội, các dự án và công trình xây dựng cơ bản khác (Điều 20, Khoản 5).

Năm 2006, Quốc hội đã thông qua Nghị quyết Số 66/2006/QH về Dự án, công trình quan trọng quốc gia phải trình Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư. Căn cứ vào đó, Chính phủ xem xét các hồ sơ dự án quan trọng tầm cỡ quốc gia và trình Quốc hội quyết định.

Ngoài cân đối đầu tư phát triển bằng khoản thu từ thuế, phí và bán đấu giá quyền sử dụng đất, vay nợ nước ngoài là phương thức thường được sử dụng. Căn cứ quyết định đầu tư của Quốc hội, Chính phủ triển khai thực hiện, tổ chức huy động vốn để đầu tư cho các công trình. Đối với dự án do Quốc hội quyết định, dự án mặc dù được thực hiện ở các địa phương nhưng do thẩm quyền tạo lập nguồn thu nên nghĩa vụ trả nợ khoản vay vẫn thuộc về NSTW.

2.4.4. Đầu tư, hỗ trợ cho doanh nghiệp và thu lợi ích từ doanh nghiệp

Nhà nước có thể góp vốn vào doanh nghiệp hoặc hỗ trợ cho các doanh nghiệp theo Luật NSNN.

Nguồn thu ngân sách từ thuế, các khoản vay nợ trong và ngoài nước có thể được bố trí hỗ

trợ hoặc cho vay, cho vay lại cho các doanh nghiệp theo chính sách, chương trình mục tiêu của Quốc hội và được cụ thể hóa bởi quyết định của Chính phủ.

Xét từ góc độ phân bổ nguồn lực công vì mục tiêu phát triển thì việc hỗ trợ cho doanh nghiệp phải mang lại hiệu quả kinh tế xã hội. Tuy nhiên, trên thực tế, không ít doanh nghiệp, Tập đoàn Công nghiệp Tàu thủy Việt Nam là một ví dụ, mặc dù Tập đoàn này được thụ hưởng khoản vay lại từ phát hành trái phiếu quốc tế của Chính phủ và các khoản vay ưu đãi khác nhưng chưa đáp ứng kỳ vọng trong thực hiện chính sách của Đảng và Chính phủ. Vậy trách nhiệm sẽ thuộc về ai khi nguồn lực công được sử dụng không đạt hiệu quả mong muốn?

Ngoài ra, quyết định bổ sung vốn NSNN cho các tập đoàn kinh tế và tổng công ty thế nào cho hợp lý và đảm bảo công bằng cũng là vấn đề được đặt ra. Tháng 11/2010, tại kỳ họp thường kỳ, Quốc hội đã quyết định đầu tư trở lại 3.500 tỉ đồng cho Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Việt Nam (Petro Việt Nam) theo đề xuất bởi Chính phủ. Căn cứ đề xuất là phát triển qui mô kinh doanh của Petro Việt Nam dựa trên định hướng phát triển mạnh ngành dầu khí đến năm 2015 và định hướng đến năm 2025 theo Quyết định số 386/QĐ-TTg ngày 9/3/2006 của Thủ tướng Chính phủ và kết luận của Bộ Chính trị. Trường hợp này, Quốc hội quyết định dựa trên giải trình của Ủy ban TVQH do Chính phủ đề nghị, nên thực chất, quyết định của Quốc hội chỉ là hợp pháp hóa đề nghị của Chính phủ [5]. Việc góp vốn vào các tập đoàn kinh tế và tổng công ty trong chừng mực nào đó là cần thiết nhưng cần phải cơ chế giám sát tiền kiểm và hậu kiểm chặt chẽ để tránh sử dụng lãng phí và gây thất thoát nguồn vốn NSNN.

Về khoản thu lợi từ đầu tư vào doanh nghiệp, hiện nay, quản lý nguồn thu này còn có sự hạn chế, phương thức quản lý chưa thích hợp, chưa bảo đảm tập trung vào NSNN và quản lý chặt chẽ đối với tiền bán cổ phần, khoản tiền lợi nhuận từ liên doanh dầu khí. Các khoản thu này đang thực hiện dưới hình thức ghi thu, ghi chi, chưa được đưa vào cân đối

NSNN hàng năm [6]. Có nghĩa là lợi nhuận từ khoản đầu tư của Nhà nước vào doanh nghiệp chưa được phản ánh chính xác, đầy đủ trong dự toán và quyết toán NSNN hàng năm.

3. Định hướng hoàn thiện phân định thẩm quyền thu của các cấp chính quyền

Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XI đã xác định tiếp tục đẩy mạnh xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đảm bảo Nhà nước thực sự của dân, do dân và vì dân, do Đảng lãnh đạo, thực hiện tốt chức năng quản lý kinh tế, quản lý xã hội, giải quyết đúng mối quan hệ giữa Nhà nước với các tổ chức khác trong hệ thống chính trị, với nhân dân với thị trường. Dựa trên định hướng này cùng việc nghiên cứu thực trạng pháp luật về phân bổ nguồn lực công giữa NSTW và NSDP có thể đưa ra một số kiến nghị như sau:

3.1. Đảm bảo quyền tự chủ tài chính của địa phương

Hiện nay, quyền tự chủ của địa phương gắn với việc phân định lợi ích các khoản thu 100% NSDP được hưởng và khoản thu điều tiết cũng như khoản chi bổ sung của NSTW cho NSDP. Trên thực tế, việc qui định khoản chi bổ sung cho NSDP dễ làm phát sinh tình trạng bội chi của NSTW. Bởi vậy, phân cấp nguồn thu với tỉ lệ điều tiết cố định sẽ giảm bớt gánh nặng cho NSTW buộc các địa phương phải tự cân đối nhiệm vụ thu, chi phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh của địa phương đồng thời phát huy quyền chủ động trong khai thác nguồn thu của địa phương.

Bên cạnh đó, cần cho phép địa phương điều chỉnh định mức chi cho sát với yêu cầu chi ở các địa phương và đề cao trách nhiệm của người đứng đầu trong việc kiểm soát chi NSNN trong phạm vi địa phương và đảm bảo cho việc sử dụng có hiệu quả NSNN.

Không ít các quốc gia trên thế giới tăng cường quyền tự chủ tài chính cho địa phương bởi các khoản thu về thuế. Ở Anh quốc, thuế

địa phương được qui định trong Luật, ngoài ra, chính quyền trung ương được trao quyền giới hạn tỉ lệ thu thuế của địa phương. Trong trường hợp tỉ lệ thu thuế của chính quyền địa phương giảm, chính quyền địa phương sẽ phải cắt giảm chi tiêu để cân bằng ngân sách. Còn ở Nhật Bản, khoản thu thuế điều tiết giữa NSTW và NSDP được luật hóa bằng Luật thuế chính quyền địa phương. Ngoài ra, chính quyền địa phương có quyền thu các thứ thuế ngoài luật định, tuy nhiên, các khoản thu thuế này bị hạn chế mức thuế suất⁽⁵⁾.

Ngoài ra, các quốc gia căn cứ vào cơ cấu nguồn thu để trao thẩm quyền thu cho địa phương. Chẳng hạn, thuế về tài sản chiếm tỉ trọng lớn trong các khoản thu của chính quyền địa phương như ở Anh là 99,5%, Hoa Kỳ là 73%, Canada là 92,1%. Còn ở Thụy Điển, khoản thu thuế TNCN là khoản thu 100% của NSDP [7].

Kinh nghiệm lập pháp của các quốc gia trên cho thấy rằng, qui định tỉ lệ thu điều tiết cố định cho NSDP hoặc điều chỉnh cơ cấu nguồn thu cho NSDP có thể xem là giải pháp nâng cao quyền tự chủ tài chính cho địa phương. Nước ta có thể tham khảo những kinh nghiệm này để hoàn thiện các qui định pháp luật về điều chỉnh khoản thu điều tiết giữa NSTW và NSDP và cho phép địa phương được quyền thu một số khoản lệ phí mang tính chất thuế để bổ sung nguồn thu cho NSDP.

3.2. Đảm bảo tính minh bạch trong phân cấp khoản thu ngân sách nhà nước gắn với trách nhiệm giải trình

Dự toán NSNN khi được Quốc hội thông qua thể hiện bức tranh tài chính tổng thể của một quốc gia trong 1 năm. Do thẩm quyền quyết định NSNN tập trung cho Quốc hội nên chất lượng kỳ họp của Quốc hội có tính chất quyết định đến Dự toán NSNN và đảm bảo sự phù hợp với các nguyên tắc cũng như các qui

⁽⁵⁾ Các địa phương căn cứ vào nhu cầu tiêu dùng của cư dân để đặt ra các loại thuế như thuế đánh vào chủ sở hữu biệt thự, thuế sử dụng nhiên liệu hạt nhân...

định về phân cấp quản lý NSNN. Thông thường, Quốc hội thảo luận và biểu quyết từng phần hoặc toàn bộ nhiệm vụ tài chính, giải pháp tăng thu, tăng chi, phương án thu phí, lệ phí, định mức phân bổ.

Dự toán NSNN phản ánh sự điều chỉnh lợi ích thu giữa NSTW và NSDP. Tuy nhiên, nhiều trường hợp Chính phủ đệ trình chi đầu tư trở lại cho tập đoàn kinh tế hay cho địa phương mới chỉ dừng lại ở con số tổng giá trị đầu tư trong khi giải trình dự án đầu tư chưa rõ ràng. Do đó, cần phải đề cao tính minh bạch trong phân cấp nguồn lực công, giải trình chi tiết trước khi Quốc hội quyết định sẽ đảm bảo tính hợp lý trong quyết định đồng thời làm cơ sở giám sát sử dụng cũng như đánh giá tính hiệu quả của dự án sau khi thực hiện.

Việc phân cấp các khoản thu có liên quan chặt chẽ đến thực hiện các nhiệm vụ chi. Trên thực tế, nhiều trường hợp dự án sau khi được quyết định không thể được thực hiện theo đúng kế hoạch do phải điều chỉnh tăng vốn đầu tư. Một tiền lệ tuy là hợp lý trong điều kiện nền kinh tế chưa ổn định với tỉ lệ lạm phát tăng cao như ở nước ta nhưng dễ dẫn đến bội chi ngân sách và gây ra nhiều hệ lụy khó lường. Bởi vậy, về mặt pháp luật, cần phải tôn trọng kỷ luật ngân sách, tăng cường trách nhiệm của các cơ quan tham gia thực hiện các dự án có vốn NSNN, có như vậy mới giảm bớt nguy cơ gây thất thoát, lãng phí NSNN để tạo "lợi ích" cho một số chủ thể bởi lách luật.

3.3. Bảo đảm lợi ích của người dân

Việt Nam không chỉ phát triển kinh tế bằng nội lực mà đang nhận được sự hỗ trợ của nhiều quốc gia và tổ chức quốc tế. Tuy nhiên, thuận lợi trong việc tạo lập nguồn tài chính không có nghĩa là bỏ qua những ràng buộc về trách nhiệm của các cấp chính quyền.

Những nguyên tắc xác định tỉ lệ nợ an toàn, học hỏi kinh nghiệm quốc tế để quản lý công khai, minh bạch NSNN có ý nghĩa quan trọng trong điều hành ngân sách của Chính phủ cũng như quyết định chính sách tài chính của quốc gia bởi Quốc hội. Ngoài ra, để khắc phục những

bất cập trong đầu tư công, cần kiểm tra, giám sát chặt chẽ ngăn chặn kịp thời tình trạng gây thất thoát, lãng phí nguồn vốn NSNN và tình trạng kém hiệu quả trong đầu tư công hướng tới hạn chế tới mức tối đa tình trạng vay nợ của Chính phủ chuyển gánh nặng cho người dân.

Nhìn sang nước láng giềng có kinh nghiệm phát triển lâu đời như Nhật Bản, Đảng dân chủ cầm quyền một mặt vạch ra phương hướng phát triển gắn với điều kiện kinh tế xã hội như chính sách chăm sóc người cao tuổi, giáo dục trẻ em, tăng quyền tự chủ cho địa phương, lành mạnh hóa nền tài chính quốc gia, mặt khác chỉ đạo chính phủ giảm bớt việc phát hành công trái nhằm hạn chế chuyển gánh nặng trả nợ cho thế hệ tương lai [8].

Ở nước ta, bên cạnh điều chỉnh cơ cấu các khoản chi phù hợp với khả năng thu, cần phải điều chỉnh hợp lý mức thuế suất, sử dụng các khoản vay nợ có hiệu quả hỗ trợ các doanh nghiệp phát triển, góp phần nâng cao thu nhập và cải thiện đời sống của người dân.

3.4. Phân bổ nguồn lực công cần hợp lý và tiết kiệm

Nếu nhìn "bức tranh ngân sách" có thể thấy NSNN không chỉ bao quát các nhiệm vụ chi cho cơ quan dân cử - lập pháp, hành pháp và tư pháp, mà còn chi cho các hoạt động của các tổ chức chính trị, xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp... Do ảnh hưởng của yếu tố lịch sử truyền thống, không thể phủ nhận vị trí và vai trò của các tổ chức chính trị, xã hội như hiện nay. Tuy nhiên cần xem xét mục tiêu trọng tâm trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức, tránh duy trì các bộ phận có chức năng chồng chéo nhằm giảm tối đa chi NSNN.

Cần khẳng định rằng hiệu quả chi NSNN có tác dụng trực tiếp đến lợi ích của nền kinh tế và người dân. Còn chất lượng dịch vụ công là thể hiện kết quả chi thường xuyên của NSNN. Bởi vậy, giảm bớt chi tiêu ngân sách lãng phí bởi cơ quan hành chính nhà nước, các tổ chức chính trị, xã hội... là vấn đề đặt ra. Cần dựa vào nguồn NSNN thực tế để điều chỉnh kịp thời nhu cầu chi của các cơ quan tổ chức thụ hưởng NSNN, hỗ trợ công bằng cho các doanh nghiệp, cá nhân yếu thế

để NSNN đúng là tài sản của nhân dân và được sử dụng vì lợi ích của nhân dân.

4. Kết luận

Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền cần điều chỉnh hợp lý phân định thẩm quyền thu giữa các cấp chính quyền. Bên cạnh đó, Dự toán NSNN do Quốc hội - là cơ quan đại diện của nhân dân quyết định phải vì lợi ích của người dân và nhằm đạt hiệu quả kinh tế-xã hội vì mục tiêu phát triển.

Trong thời gian tới, cần sửa đổi Luật NSNN theo hướng tăng quyền tự chủ về tài chính cho NSDP, giảm bớt sự lệ thuộc của NSDP vào NSTW. Ngoài ra, Dự toán NSNN và Quyết toán NSNN phải được công khai, minh bạch về nội dung chi tiết, tạo điều kiện cho mọi người dân có thể tiếp cận thông tin về nguồn thu NSNN cũng như chính sách hỗ trợ, tự bảo vệ quyền lợi của mình bằng pháp luật, cũng như góp phần điều chỉnh hành vi của công quyền.

Nguồn tài nguyên của quốc gia ngày càng cạn kiệt, nuôi dưỡng bộ máy nhà nước sẽ phải dựa chủ yếu vào khoản thu từ thuế. Nếu ý thức về trách nhiệm trong sử dụng nguồn tài chính công chưa được nâng cao, hệ thống pháp luật về giám sát chi tiêu công chưa được hoàn thiện và chi tiêu công chưa chứng minh được hiệu quả cũng như còn thất thoát, lãng phí thì khó có thể tạo lập niềm tin vững chắc của người nộp thuế vào Nhà nước.

Để xây dựng Nhà nước của dân, do dân, vì dân thì hơn ai hết cơ quan nhà nước, người có chức vụ, công chức, viên chức nhà nước phải quán triệt tinh thần xây dựng Nhà nước pháp

quyền, đặt lợi ích của người dân trên lợi ích của bản thân. Đây cũng chính là cơ sở để nuôi dưỡng nguồn thu, tạo ra niềm tin của người dân và doanh nghiệp vào Nhà nước.

Tài liệu tham khảo

- [1] Lan Hương, "Phát hiện hàng loạt các dự án đầu tư sai phạm", *Báo Dân trí điện tử* ngày 30/4/2011, tải từ www.danchi.com.vn.
- [2] Phạm Thị Thanh Vân, "Một số giải pháp hoàn thiện cơ chế phân cấp quản lý ngân sách ở Việt Nam", *Thị trường Tài chính Tiền tệ* 8 (2008), 33-35.
- [3] Nguyễn Lê, "Tiêu chí phân bổ ngân sách: ưu tiên tỉnh giàu?" *Báo Vneconomy điện tử* ngày 13/9/2010, tải từ: <http://www.vneconomy.vn>
- [4] Báo cáo "Định hướng cải cách thuế ở địa phương" Phòng nghiên cứu điều tra Hội kế toán thuế Đông Bắc (2008), tải từ: [Http://www.tohokuzerishikai.or.jp](http://www.tohokuzerishikai.or.jp) (Tiếng Nhật)
- [5] Nguyễn Hà, "Xem xét 3.500 tỉ đồng đầu tư cho Petro Vietnam". *Báo Vneconomy điện tử* ngày 11/2/2011, tải từ: <http://vneconomy.vn>.
- [6] Minh Thúy, "Chi ngân sách: Mừng ít, lo nhiều" - Ghi chép về thảo luận tại phiên họp Quốc hội, *Báo Vneconomy điện tử* ngày 31/10/2008, tải từ: <http://vneconomy.vn>.
- [7] Hayashi, Báo cáo: "So sánh quốc tế về chế độ tài chính của địa phương", *Thông tin Nghiên cứu Đại học Meiji* (Năm 2003), tải từ <http://www.meijigakuinn.go.com> (Tiếng Nhật).
- [8] Đảng Dân chủ Nhật Bản, "Những điểm cơ bản trong phương án ngân sách của Đảng Dân chủ cầm quyền năm 2005", *Mục Thông tin Chính sách* (2005), tải từ: <http://dpj.or.jp/news> (Tiếng Nhật).

Some legal issues regarding the division of the power of collecting the State Budget in Vietnam

Nguyen Thi Lan Huong

VNU School of Law, 144 Xuan Thuy, Hanoi, Vietnam

Division of the power of collecting the State Budget is very important to define the rights and interests of the central and local governmental agents in imposing and collecting taxes and other financial resources for their expenditures. State Budget Law is based for making the Proposal of annual State Budget. In fact, there are inadequacy problems relating to the regulations of collecting the State Budget, leading to limited financial independence of local agents. In addition, Publication and Transparency Principle are not been fully followed. So that, it is necessary to maximize interests for local budget by fixing the percentage of taxes by law, and ensure efficiency in allocation of State Budget revenues for maintaining the social equality and civilian interests.