

PHÂN CẤP NHIỆM VỤ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH THÁI NGUYÊN

Nguyễn Ngọc Lý¹, Nguyễn Thị Thúy Linh²

Tóm tắt

Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước (NSNN) nói chung, phân cấp nhiệm vụ chi NSNN nói riêng được coi là một trong những nội dung quan trọng trong quá trình cải cách quản lý tài chính công ở Việt Nam. Việc phân cấp nhiệm vụ chi NSNN thời gian qua tại Thái Nguyên được thực hiện theo từng giai đoạn cụ thể với quy định trách nhiệm rõ ràng cho từng cấp ngân sách nhằm khuyến khích sử dụng có hiệu quả NSNN, đồng thời phát huy khả năng tận dụng nguồn thu của các địa phương. Tuy nhiên việc phân cấp nhiệm vụ chi NSNN tại Thái Nguyên vẫn còn một số tồn tại, hạn chế như: Có sự không tương xứng giữa nhiệm vụ chi và nguồn thu được giao; bất bình đẳng vùng hay mất cân đối ngân sách theo chiều ngang; thiếu rõ ràng và chồng lấn trong phân cấp nhiệm vụ chi. Do vậy, nghiên cứu phân tích thực trạng phân cấp nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên, từ đó đề xuất những giải pháp để các cấp chính quyền địa phương (CQDP) điều chỉnh cho phù hợp với tình hình thực tế của tỉnh.

Từ khóa: Chi ngân sách, phân cấp quản lý, Thái Nguyên

DECENTRALIZATION OF STATE BUDGET SPENDING TASKS IN THAI NGUYEN PROVINCE

Abstract

Decentralization of state budget management in general, and decentralization of state budget spending in particular are considered as one of the important contents in the public finance management reform process in Vietnam. In recent years, the decentralization of the state budget spending management in Thai Nguyen has been implemented in specific stages with clear responsibilities for each budget level. This encourages effective usage of state budget and promotes the ability to take advantage of the local revenue. However, the decentralization of state budget spending management in Thai Nguyen still has some shortcomings such as mismatch between spending task and assigned revenue; regional inequality or horizontal budget imbalance; lack of clarity and overlap in spending decentralization, etc. Therefore, the study analyzes the status of decentralization of state budget spending tasks in Thai Nguyen province; thereby, proposes solutions for local authorities to adjust to suit the actual situation of the province.

Key words: Budget spending, decentralization of management, Thai Nguyen.

JEL classification: G; G18; G28

1. Đặt vấn đề

Ở Việt Nam, xu hướng phân cấp nhiệm vụ chi NSNN bắt đầu rõ nét từ những năm 1990 với việc ban hành Nghị quyết số 186/HĐBT ngày 27-11-1989 của Hội Đồng Bộ Trưởng về phân cấp quản lý ngân sách cho địa phương. Luật NSNN năm 1996 là văn bản luật đầu tiên qui định rõ về phân cấp quản lý chi NSNN, tạo thể chủ động và độc lập tương đối cho các chính quyền địa phương (CQDP) trong mối quan hệ với chính quyền trung ương (CQTU) về quản lý và sử dụng NSNN. Đặc biệt, Luật NSNN năm 2002 và Luật NSNN năm 2015 đã tăng cường quyền lực của CQDP trong quyết định dự toán

ngân sách, tăng thêm các khoản thu và giao trách nhiệm chi cho ngân sách địa phương (NSDP) với mục tiêu nâng cao năng lực và chủ động cho các cấp CQDP. Tính đến hết năm 2018, tổng chi NSDP trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên đạt 13.045 tỷ đồng, trong đó chi ngân sách cấp tỉnh vẫn chiếm tỷ trọng lớn với hơn 51%. Việc phân cấp nhiệm vụ chi trên địa bàn thời gian qua còn bộc lộ nhiều tồn tại, hạn chế như: Có sự không tương xứng giữa nhiệm vụ chi và nguồn thu được giao; bất bình đẳng vùng hay mất cân đối ngân sách theo chiều ngang; thiếu rõ ràng và chồng lấn trong phân cấp nhiệm vụ chi; phân cấp một số nhiệm vụ chi cho ngân sách cấp tỉnh, huyện, xã

được đánh giá là thiếu hiệu quả...Việc phân cấp nhiệm vụ chi NSNN có thực sự giúp cải thiện phân bổ nguồn lực, hạn chế tham nhũng, nâng cao minh bạch và hiệu suất của bộ máy hành chính ở các cấp CQĐP hay không vẫn là vấn đề còn bỏ ngỏ, cần được nghiên cứu một cách thấu đáo. Dựa trên số liệu công khai quyết toán NSNN đã được công bố, tác giả tìm hiểu phân cấp quản lý chi NSNN tại tỉnh Thái Nguyên trong giai đoạn 2014 - 2018.

2. Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu được thực hiện với việc sử dụng các phương pháp gồm:

Phương pháp thống kê mô tả: Sử dụng phương pháp này để hệ thống hoá và phân tích kết quả chi NSNN, phân cấp nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 - 2018. Từ phương pháp này có thể thấy được các tồn tại, hạn chế trong phân cấp nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn tỉnh thời gian qua.

Phương pháp chuyên gia: Phương pháp này được sử dụng thông qua trao đổi, tham vấn ý kiến các chuyên gia (nhà khoa học, nhà quản lý) về thực trạng phân cấp nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên, đồng thời chỉ ra những tồn tại hạn chế, nguyên nhân và đề xuất kiến nghị tăng cường phân cấp nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên thời gian tới.

3. Kết quả nghiên cứu

3.1. Kết quả chi NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên

Theo Luật NSNN (2015), nhiệm vụ chi của NSDP bao gồm: (1) Chi đầu tư phát triển cho các công trình, cơ sở hạ tầng do địa phương quản lý; (2) Chi thường xuyên cho các hoạt động sự nghiệp, những lĩnh vực do địa phương quản lý; hoạt động của các cơ quan nhà nước, cơ quan Đảng Cộng sản Việt Nam và các tổ chức chính trị xã hội ở địa phương; thực hiện các chính sách xã hội đối với các đối tượng do địa phương quản lý. (3) Chi trả nợ lãi các khoản do chính quyền địa phương vay; (4) Chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính địa phương; (5) Chi chuyển nguồn sang năm sau của ngân sách địa phương; (6) Chi bổ sung cân đối ngân sách, bổ sung có mục tiêu cho ngân sách cấp dưới; (7) Chi hỗ trợ thực hiện một số nhiệm vụ khác theo quy định. [4]

Xét về quy mô, tổng chi NSDP của Thái Nguyên tăng lên đáng kể trong giai đoạn 2014 – 2018, năm 2014 tổng chi NSDP ở mức 9.543 tỷ đồng thì đến năm 2018 đã đạt 13.045 tỷ đồng (tăng 3.502 tỷ đồng tương ứng với 136,69% so với năm 2014). Đặc biệt, tổng chi NSDP của Thái Nguyên năm 2017 cao kỷ lục với 14.504 tỷ đồng. [7]

Bảng 1: Chi NSDP tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 - 2018

Chỉ tiêu	2014	2015	2016	2017	2018	Đơn vị: tỷ đồng
						Tốc độ phát triển
						BQ giai đoạn 2014 - 2018
Tổng chi NSDP	9.543	11.768	12.218	14.504	13.045	108,95
Chi đầu tư phát triển	1.698	2.499	3.253	4.325	3.615	123,47
Chi thường xuyên	5.881	6.315	6.782	8.614	8.025	108,74

Nguồn: Công khai quyết toán NSNN giai đoạn 2014 - 2018 của tỉnh Thái Nguyên

Xét theo cơ cấu chi NSDP có thể thấy chi thường xuyên vẫn chiếm tỷ trọng lớn nhất và ngày càng tăng qua các năm, riêng năm 2018 chi

thường xuyên chiếm 61,5% tổng chi của NSDP, bình quân giai đoạn 2014 - 2018 chiếm 58,34% tổng chi NSDP của tỉnh.

Bảng 2: Cơ cấu chi NSDP tỉnh Thái Nguyên theo nhiệm vụ chi cho từng lĩnh vực
Đơn vị: %

Chỉ tiêu	2014	2015	2016	2017	2018
Tổng chi NSDP	100	100	100	100	100
Chi đầu tư phát triển	17,79	21,24	26,62	29,82	27,7
Chi thường xuyên	61,63	53,66	55,51	59,39	61,5
<i>Trong đó</i>					
Chi giáo dục - đào tạo và dạy nghề	24,14	20,28	20,24	22,73	24,41
Chi khoa học và công nghệ	0,23	0,2	0,24	0,20	0,21
Chi sự nghiệp y tế, dân số và gia đình	8,48	6,71	6,9	6,58	7,42
Chi sự nghiệp văn hóa thông tin, TDTT	1,17	1,29	1,03	1,21	1,15
Chi sự nghiệp phát thanh, truyền hình	0,55	0,48	0,47	0,54	0,65
Chi sự nghiệp bảo vệ môi trường	1,9	1,73	1,57	2,40	2,39
Chi sự nghiệp kinh tế	7,1	6,39	6,79	6,58	7,08
Chi hoạt động của cơ quan quản lý nhà nước, đảng, đoàn thể	12,71	11,94	12,3	12,28	12,76
Chi đảm bảo xã hội	2,17	1,78	2,13	3,85	2,85
Chi quốc phòng an ninh địa phương	2,03	1,72	1,79	2,13	1,83
Chi trợ giá chính sách	0,46	0,38	0,49	0,00	0,00
Chi khác ngân sách	0,7	0,77	1,56	0,88	0,74

Nguồn: Công khai quyết toán NSNN giai đoạn 2014 - 2018 của tỉnh Thái Nguyên

Xem xét cơ cấu chi thường xuyên NSDP theo từng nhiệm vụ chi cho thấy giáo dục - đào tạo và dạy nghề; hoạt động của cơ quan quản lý Nhà nước, đảng, đoàn thể; y tế, dân số và gia đình và sự nghiệp kinh tế là các lĩnh vực chiếm tỷ trọng chi lớn nhất trong chi thường xuyên của NSDP, lần lượt chiếm 24,41%, 14,76%, 7,42% và 7,08 % tổng chi NSDP năm 2018. Đáng chú ý, phần lớn các khoản chi thường xuyên này là chi cho con người và hoạt động nên có thể nói qui mô chi thường xuyên của NSDP trong tổng chi NSNN gia tăng chủ yếu là do sự mở rộng qui mô cung cấp dịch vụ công mà không phải là do sự gia tăng phân cấp về số nhiệm vụ. [7]

3.2. Thực trạng phân cấp nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên

3.2.1. Kết quả phân cấp nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách

Theo Luật NSNN 2015, việc phân cấp

nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách của CQĐP được giao cho HĐND cấp tỉnh quyết định. Các địa phương được chủ động trong phân cấp nhiệm vụ chi cho các cấp ngân sách tỉnh, huyện, xã nhưng vẫn buộc phải tuân thủ một số qui định: (i) Phù hợp với phân cấp nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh đối với từng lĩnh vực và đặc điểm kinh tế, địa lý, dân cư, trình độ quản lý của từng vùng, từng địa phương; (ii) Trong phân cấp nhiệm vụ chi đối với thị xã, thành phố thuộc tỉnh phải có nhiệm vụ chi đầu tư xây dựng các trường phổ thông công lập các cấp, điện chiếu sáng, cấp thoát nước, giao thông đô thị, vệ sinh đô thị và các công trình phúc lợi công cộng khác. Việc phân cấp nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách (tỉnh, huyện, xã) của tỉnh Thái Nguyên thời gian qua được thể hiện qua bảng sau:

Bảng 3: Tỷ trọng chi ngân sách các cấp trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên

Đơn vị: %

Chỉ tiêu	2014	2015	2016	2017	2018
Tổng chi NSNN theo phân cấp	100	100	100	100	100
- Chi ngân sách cấp tỉnh	59,26	58,01	57,16	52,84	51,74
- Chi ngân sách cấp huyện, xã	40,74	41,99	42,84	47,16	48,26

Nguồn: Công khai quyết toán NSNN giai đoạn 2014 - 2018 của tỉnh Thái Nguyên

Chi ngân sách cấp huyện, xã có xu hướng tăng lên trong giai đoạn 2014 – 2018, từ 40,74% năm 2014 lên 48,26% năm 2018. Đặc biệt, chi ngân sách cấp huyện, xã tăng lên rõ rệt từ năm 2017, đây là năm ngân sách đầu tiên khi Luật NSNN 2015 có hiệu lực và HĐND tỉnh Thái Nguyên đã ban hành Nghị quyết số 38/2016/NQ-HĐND Ngày 08 tháng 12 năm 2016 về “*Ban hành quy định về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi và thực hiện phân chia các khoản thu giữa các cấp ngân sách tỉnh Thái Nguyên trong thời kỳ ổn định ngân sách 2017 - 2020*” nhằm phân cấp nhiệm vụ chi nhiều hơn cho các địa phương.

Có thể thấy, mặc dù mức độ phân cấp chi ngân sách cho cấp huyện, xã của Thái Nguyên có xu hướng tăng lên những năm gần đây, nhưng vẫn chiếm tỷ trọng nhỏ trong tổng chi NSDP, phần lớn tập trung cho ngân sách cấp tỉnh. Nguyên nhân của vấn đề này xuất phát từ quan điểm phân cấp ở các địa phương vẫn là giao các nhiệm vụ chi lớn, quan trọng cho ngân sách cấp tỉnh.

3.2.2. Phân cấp nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên theo nội dung chi

Giai đoạn 2014 - 2018, phân cấp nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên được thực hiện theo 2 nghị quyết gồm: Nghị quyết số 13/2010/NQ-HĐND ngày 20/07/2010 của HĐND tỉnh Thái Nguyên “*Quy định về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi và tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa các cấp ngân sách tỉnh Thái Nguyên từ năm 2011 đến năm 2015*” và Nghị quyết số 38/2016/NQ-HĐND ngày 08/12/2016 của HĐND tỉnh Thái Nguyên “*Ban hành quy định về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi và thực hiện phân chia các khoản thu giữa các cấp ngân sách tỉnh Thái Nguyên trong thời kỳ ổn định ngân sách 2017 - 2020*”.

Để làm rõ thực trạng phân cấp nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 - 2018, tác giả phân tích đánh giá phân cấp nhiệm vụ chi theo 2 nội dung gồm: chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển.

* Phân cấp nhiệm vụ chi thường xuyên:

Để làm rõ thực trạng phân cấp nhiệm vụ chi thường xuyên giữa các cấp NSDP tỉnh Thái Nguyên thời gian qua, tác giả đề cập đến việc phân cấp nhiệm vụ chi thường xuyên trong lĩnh vực y tế và giáo dục - đào tạo.

- *Phân cấp nhiệm vụ chi giữa các cấp NSDP trong lĩnh vực y tế:*

Hiện nay, tỉnh Thái Nguyên chỉ thực hiện phân cấp nhiệm vụ chi y tế cho 2 cấp là cấp tỉnh và cấp huyện; trong đó ngân sách cấp tỉnh chịu trách nhiệm chính với nhiệm vụ chi chủ yếu gồm: chi phòng bệnh, chữa bệnh tại bệnh viện đa khoa, chuyên khoa tuyến tỉnh, các cơ sở y tế như trung tâm y tế dự phòng cấp tỉnh, trung tâm y tế, bệnh viện đa khoa tuyến huyện, y tế thôn bản và các hoạt động y tế khác. Những nhiệm vụ chi y tế còn lại được phân cấp cho ngân sách cấp huyện. Cấp xã không được phân cấp chi thường xuyên cho nhiệm vụ này. Từ kết quả tại bảng 4 cho thấy, ngân sách cấp tỉnh vẫn chịu trách nhiệm chi chính cho lĩnh vực y tế với trên 77% giai đoạn 2014 - 2016 và trên 98% giai đoạn 2017 - 2018. Điều này là kết quả của việc điều chỉnh nhiệm vụ chi của Nghị quyết số 38/2016/NQ-HĐND ngày 08/12/2016 với Nghị quyết số 13/2010/NQ-HĐND ngày 20/07/2010 của HĐND tỉnh Thái Nguyên. Như vậy có thể thấy phân cấp nhiệm vụ chi thường xuyên lĩnh vực y tế của Thái Nguyên khá thấp.

Bảng 4: Tỷ trọng chi thường xuyên lĩnh vực y tế, giáo dục trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 - 2018

Chỉ tiêu	Đơn vị: %				
	2014	2015	2016	2017	2018
1. Chi thường xuyên lĩnh vực y tế	100	100	100	100	100
- Cấp tỉnh	77,63	78,09	78,84	99,34	98,56
- Cấp huyện	22,37	21,91	21,16	0,66	1,44
2. Chi thường xuyên lĩnh vực giáo dục, đào tạo	100	100	100	100	100
- Cấp tỉnh	20,47	21,13	20,02	23,54	24,69
- Cấp huyện, xã	79,53	78,87	79,98	76,46	75,31

Nguồn: Công khai quyết toán NSNN giai đoạn 2014 - 2018 của tỉnh Thái Nguyên

- Phân cấp nhiệm vụ chi thường xuyên lĩnh vực giáo dục, đào tạo:

Đối với lĩnh vực giáo dục, đào tạo, hiện nay tại Thái Nguyên ngân sách cấp tỉnh chịu trách nhiệm chi: giáo dục phổ thông trung học, bổ túc văn hóa, phổ thông dân tộc nội trú; trung tâm giáo dục thường xuyên cấp tỉnh và các hoạt động giáo dục khác; cao đẳng, trung học chuyên nghiệp, đào tạo nghề, đào tạo ngắn hạn và các hình thức đào tạo bồi dưỡng khác.

Ngân sách cấp huyện chịu trách nhiệm chi: Giáo dục tiểu học, trung học cơ sở, bổ túc văn hóa, nhà trẻ, mẫu giáo, phổ thông dân tộc bán trú và các hoạt động giáo dục khác; trung tâm giáo dục thường xuyên, trung tâm hướng nghiệp giáo dục nghề nghiệp; trung tâm bồi dưỡng chính trị, đào tạo nghề, đào tạo ngắn hạn và các hình thức đào tạo bồi dưỡng khác. Ngân sách cấp xã chịu trách nhiệm chi: Các hoạt động về giáo dục do cấp xã quản lý.

Số liệu tại bảng 4 cho thấy, giai đoạn 2014 - 2018, ngân sách cấp huyện, xã chi cho lĩnh vực giáo dục đào tạo trên 75%, mặc dù có sự thay đổi nhưng chỉ thay đổi giữa cấp huyện và xã. Kết quả này là do phân cấp chi thường xuyên hiện nay theo hướng: tỉnh thực hiện chia sẻ trách nhiệm giữa ngân sách cấp tỉnh và ngân sách cấp huyện trong chi bổ túc văn hóa, trung tâm giáo dục thường xuyên theo cách thức đơn vị của cấp nào quản lý thì do ngân sách cấp đó chịu trách nhiệm thực hiện; ngân sách tỉnh chi hoàn toàn cho giáo dục trung học phổ thông. Ngoài ra, trước đây việc chi thường xuyên cho hỗ trợ bổ túc văn hóa, nhà trẻ, mẫu giáo được phân cấp cho ngân sách cấp xã chi, nhưng hiện nay thì nhiệm vụ chi này được

chuyển cho ngân sách cấp huyện, ngân sách cấp xã chỉ được phân cấp chi những nhiệm vụ giáo dục do cấp xã quản lý như trợ cấp cho giáo viên mẫu giáo, cô nuôi dạy trẻ do xã quản lý. Như vậy có thể thấy hiện tại tỉnh Thái Nguyên phân cấp thực hiện nhiệm vụ chi thường xuyên lĩnh vực giáo dục đào tạo cho ngân sách các địa phương tương đối cao.

Đối với hoạt động đào tạo cao đẳng, trung học chuyên nghiệp, đào tạo nghề, đào tạo ngắn hạn và các hình thức đào tạo bồi dưỡng khác, Thái Nguyên tập trung phân cấp cho ngân sách cấp tỉnh thực hiện, ngân sách cấp huyện có trách nhiệm đảm bảo ngân sách cho trung tâm giáo dục thường xuyên, trung tâm hướng nghiệp giáo dục nghề nghiệp và các hình thức đào tạo nghề, đào tạo ngắn hạn và các hình thức đào tạo bồi dưỡng khác do huyện quản lý. Việc phân cấp chi như vậy là chưa hợp lý trong bối cảnh ngày càng có sự cạnh tranh gay gắt trong đào tạo cao đẳng, trung học chuyên nghiệp, đào tạo nghề... đòi hỏi phải được cải tiến cơ chế trong đó có phân cấp nhiệm vụ chi nhiều hơn cho ngân sách cấp huyện để cấp huyện có thể chủ động nhiều hơn trong hoạt động đào tạo này. Việc phân bổ nguồn lực theo hướng tập trung nhiều cho ngân sách cấp tỉnh như hiện tại khó đạt hiệu quả. Sự kém phát triển của các trung tâm đào tạo nghề ở các huyện và cao đẳng do tỉnh quản lý có thể được coi là hệ quả của vấn đề nêu trên. [2]

Như vậy, từ kết quả phân tích trên đây cho thấy mức độ tự chủ trong chi thường xuyên của các cấp NSDP tỉnh Thái Nguyên vẫn còn nhiều hạn chế. Nguyên nhân của hạn chế này là, với các quy định hiện nay các cấp CQDP được chủ

động nhưng không được toàn quyền quyết định trong quá trình lập dự toán và phân bổ ngân sách chi thường xuyên. Dự toán chi thường xuyên của chính quyền cấp dưới phải được sự đồng ý của cơ quan hành chính cấp trên. Hơn nữa trong quá trình phân bổ ngân sách cho từng ngành, lĩnh vực cụ thể, các địa phương cũng phải đảm bảo tỷ lệ phân bổ “cứng” – mức sàn theo hướng dẫn hàng năm. Ví dụ như thông tư hướng dẫn xây dựng dự toán NSNN hàng năm của Bộ Tài chính yêu cầu các địa phương bố trí dự toán chi thường xuyên đối với lĩnh vực giáo dục đào tạo và dạy nghề tối thiểu đạt 20% tổng chi NSNN; hay Luật Khoa học và Công nghệ năm 2013 quy định Nhà nước bảo đảm chi cho khoa học và công nghệ từ 2% trở lên trong tổng chi ngân sách nhà nước hàng năm; hay Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 (cụ thể bởi thông tư số 02/2017/TT-BTC ngày 06 tháng 1 năm 2017 của Bộ Tài chính về “Hướng dẫn quản lý kinh phí sự nghiệp bảo vệ môi trường” quy định mức chi sự nghiệp bảo vệ môi trường tối thiểu chiếm 1% tổng chi NSNN... Điều này một mặt giúp chính quyền các cấp có thể kiểm soát việc phân bổ ngân sách của chính quyền cấp dưới, từ đó đảm bảo cân đối chung, nhưng cũng làm giảm tính tự quyết của các địa phương trong phân bổ ngân sách nhà nước.

Trong quá trình chấp hành dự toán, các đơn vị sử dụng ngân sách căn cứ vào định mức chi bắt buộc chung đối với các khoản kinh phí chi thường xuyên cho cơ quan nhà nước và kinh phí chi không giao quyền tự chủ đối với các đơn vị sự nghiệp công lập; hoặc tổng mức chi nếu đó là kinh phí được giao tự chủ đã được duyệt trong

dự toán; căn cứ vào khả năng nguồn kinh phí; căn cứ vào các chính sách, chế độ chi ngân sách nhà nước hiện hành hoặc quy chế chi tiêu nội bộ để thực hiện chi ngân sách. Thực hiện quyết toán chi thường xuyên, các đơn vị sử dụng ngân sách lập báo cáo quyết toán gửi cơ quan quản lý cấp trên hoặc cơ quan tài chính cùng cấp để tổng hợp, báo cáo UBND xem xét và trình HĐND cấp đó phê chuẩn: HĐND xã phê chuẩn báo cáo quyết toán NSNN cấp xã, HĐND huyện phê chuẩn ngân sách huyện, HĐND tỉnh phê chuẩn ngân sách tỉnh.

** Phân cấp nhiệm vụ chi đầu tư phát triển:*

Xét về qui mô, chi đầu tư phát triển vẫn tăng trong giai đoạn 2014 – 2018 mặc dù mức tăng chậm. Xét về cơ cấu, chi đầu tư phát triển chiếm tỷ trọng nhỏ trong tổng chi của NSDP, dưới 30% (năm 2017 cao nhất cũng chỉ đạt 29,82%) (Bảng 5). Chủ tịch UBND cấp tỉnh được giao chủ động thực hiện phân cấp nhiệm vụ chi đầu tư. Mức độ phân cấp nhiệm vụ chi đầu tư phát triển tại Thái Nguyên cụ thể được thể hiện qua hai nhiệm vụ chi sau đây:

- *Phân cấp nhiệm vụ chi đầu tư từ nguồn vốn đầu tư trong cân đối:* chính quyền cấp tỉnh được chủ động phân cấp nguồn vốn đầu tư được giao cho các cơ quan cấp dưới. Nhiệm vụ chi đầu tư từ nguồn vốn cân đối ngân sách chủ yếu được giao cho ngân sách cấp tỉnh thực hiện. UBND huyện, thành phố, thị xã chỉ được phân cấp quản lý một số dự án đầu tư nhỏ. Từ số liệu bảng dưới đây cho thấy giai đoạn 2014 - 2018 nhiệm vụ chi này chủ yếu do ngân sách cấp tỉnh với tỷ trọng từ 66,74% đến 75,67%.

Bảng 5: Tỷ trọng chi đầu tư phát triển trên địa bàn tỉnh
Thái Nguyên giai đoạn 2014 - 2018

	Đơn vị: %				
Chỉ tiêu	2014	2015	2016	2017	2018
1. Chi đầu tư từ nguồn vốn đầu tư trong cân đối	100	100	100	100	100
- Cấp tỉnh	66,74	68,52	69,73	75,67	72,54
- Cấp huyện, xã	33,26	31,48	30,27	24,33	27,46
2. Chi đầu tư từ nguồn vốn hỗ trợ có mục tiêu	100	100	100	100	100
- Cấp tỉnh	85,42	86,65	86,07	88,92	90,04
- Cấp huyện, xã	14,58	13,35	13,93	11,08	9,96

Nguồn: Công khai quyết toán NSNN giai đoạn 2014 - 2018 của tỉnh Thái Nguyên

- *Phân cấp nhiệm vụ chi đầu tư từ nguồn vốn hỗ trợ có mục tiêu* như các chương trình mục tiêu quốc gia, chương trình hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội..., mức độ phân cấp vẫn rất thấp. Giai đoạn 2014 - 2018, ngân sách cấp tỉnh chi cho nhiệm vụ chi này từ 85,42% năm 2014 đến 90,04% năm 2018. Kết quả này là do tại Thái Nguyên hiện nay đối với các chương trình hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách cấp tỉnh sẽ chịu trách nhiệm thực hiện toàn bộ mà không phân cấp cho huyện, xã thực hiện nhiệm vụ chi này. Mức độ phân cấp vốn đầu tư cao hơn đối với các chương trình hỗ trợ trực tiếp cho các huyện, xã như chương trình MTQG về nông thôn mới. Tuy nhiên, cấp xã cũng chỉ được giao thực hiện các dự án có qui mô vốn nhỏ, các dự án có qui mô lớn vẫn được giao cho ngân sách cấp huyện hay ngân sách cấp tỉnh thực hiện. Mặt khác, ngay cả trong trường hợp được giao thực hiện các dự án đầu tư thì UBND xã cũng chỉ được giao trách nhiệm làm chủ đầu tư, còn thẩm quyền quyết định đầu tư vẫn thuộc về Chủ tịch UBND huyện.

Như vậy, có thể thấy phân cấp nhiệm vụ chi đầu tư phát triển trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên thời gian qua vẫn còn những hạn chế nhất định. Nguyên nhân của những hạn chế này là hiện nay qui trình lập, chấp hành và quyết toán chi đầu tư phát triển trên địa bàn tỉnh cũng tương tự như đối với nội dung chi thường xuyên. Tuy nhiên, trên thực tế mức độ quyết định của từng cấp CQĐP đối với chi đầu tư phát triển phụ thuộc vào sự phân công về thẩm quyền quyết định đầu tư. Cấp tỉnh có toàn quyền quyết định các dự án đầu tư và phân bổ vốn cho các dự án đầu tư ở địa phương. Theo Luật Đầu tư công năm 2014, thẩm quyền quyết định đầu tư được giao cho người đứng đầu các CQĐP các cấp như sau: (i) Chủ tịch UBND các cấp quyết định đầu tư các dự án nhóm A, B, C trong phạm vi và khả năng cân đối ngân sách của địa phương sau khi thông qua HĐND cùng cấp; (ii) Chủ tịch UBND các cấp được ủy quyền hoặc phân cấp quyết định đầu tư đối với các dự án nhóm B, C cho cơ quan cấp dưới trực tiếp; (iii) tùy theo điều kiện cụ thể của từng địa phương, Chủ tịch UBND cấp tỉnh quy

định cụ thể cho Chủ tịch UBND cấp huyện, cấp xã được quyết định đầu tư các dự án có sử dụng nguồn vốn hỗ trợ từ ngân sách cấp trên.

Như vậy, địa phương được toàn quyền quyết định đầu tư, phân bổ kế hoạch vốn đầu tư phát triển và giao vốn đầu tư tới từng dự án. Tuy nhiên, việc ủy quyền của Chủ tịch UBND cấp tỉnh cho Chủ tịch UBND cấp huyện, xã trong quyết định đầu tư là khá hạn chế. Chính quyền cấp huyện, xã chủ yếu được ủy quyền quyết định đầu tư đối với các dự án có qui mô vốn nhỏ. Việc phân cấp mở rộng thẩm quyền quyết định đầu tư cho cấp tỉnh, thực hiện cơ chế ủy quyền từ cấp tỉnh cho cấp huyện và xã, thiếu một cơ chế kiểm soát quyết định đầu tư của các cấp chính quyền đã dẫn đến tình trạng nhiều địa phương thực hiện đầu tư tràn lan gây nợ đọng vốn đầu tư xây dựng cơ bản như thời gian qua. Những hạn chế nêu trên trong phân cấp quản lý chi đầu tư phát triển cũng là một trong những lý do cho sự thay đổi về thẩm quyền quyết định đầu tư theo Luật Đầu tư công 2019 (thay thế Luật Đầu tư công năm 2014). Theo đó, thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư tập trung vào HĐND các cấp. Việc trao quyền quyết định chủ trương đầu tư cho HĐND các cấp chủ yếu nhằm kiểm soát, hạn chế các quyết định đầu tư tràn lan, thiếu hiệu quả. Tuy nhiên, HĐND là một tập thể nên khó qui trách nhiệm trong trường hợp địa phương thực hiện đầu tư thiếu hiệu quả. Do đó, cần có một hệ thống giám sát & đánh giá chi tiêu công đủ mạnh ở cấp chính quyền địa phương.

3.3. Một số tồn tại đối với phân cấp nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên

Với cách thức phân cấp nêu trên, phân cấp trách nhiệm chi ngân sách ở các cấp CQĐP tại Thái Nguyên đang phải đối mặt với một số vấn đề như sau:

Thứ nhất, có sự không tương xứng giữa nhiệm vụ chi và nguồn thu được giao. Đây là hệ quả của việc tăng cường phân cấp nhiệm vụ chi các dịch vụ công cho các cấp CQĐP trong khi nguồn thu vẫn mang tính tập trung.

Thứ hai, bất bình đẳng vùng hay mất cân đối ngân sách theo chiều ngang là cao. Mức độ bất bình đẳng vùng xảy ra trong nội bộ tỉnh, giữa các

huyện, thị, thành phố trực thuộc tỉnh, đặc biệt là giữa khu vực đô thị và nông thôn. Chất lượng cuộc sống ở nông thôn của Thái Nguyên vẫn còn thấp so với khu vực thành thị. Nguyên nhân chủ yếu là do việc cung cấp các dịch vụ công cơ bản ở tỉnh phụ thuộc vào nguồn trợ cấp của ngân sách cấp trên. Tuy nhiên, các khoản bổ sung cân đối chủ yếu là để đảm bảo cho chi phí hoạt động của các đơn vị cung cấp dịch vụ ở địa phương, còn các khoản bổ sung mục tiêu lại được thực hiện theo các mục tiêu từ CQTƯ và đôi khi không đáp ứng tốt các ưu tiên đầu tư ở địa phương.

Thứ ba, thiếu rõ ràng và chồng lấn trong phân cấp nhiệm vụ chi giữa ngân sách cấp tỉnh, huyện, xã. Tại Thái Nguyên, việc phân cấp nhiệm vụ chi NSNN giữa các cấp tỉnh, huyện, xã là do HĐND tỉnh quyết định tùy vào điều kiện, hoàn cảnh cụ thể của tỉnh, tuy nhiên tình trạng một nhiệm vụ chi được giao đồng thời cho cả ba cấp CQĐP là phổ biến. Ngay trong Luật NSNN năm 2002, và hai luật mới ban hành là Luật NSNN (2015), Luật Tổ chức chính quyền địa phương (2015) cũng có tình trạng chồng lấn này: một mặt cho phép HĐND tỉnh được quyết định phân cấp cho các cấp ngân sách trực thuộc, mặt khác lại giao nhiệm vụ chi cụ thể về đầu tư xây dựng các trường phổ thông công lập, điện chiếu sáng, cấp thoát nước, giao thông đô thị... cho chính quyền thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

Thứ tư, phân cấp một số nhiệm vụ chi cho ngân sách cấp tỉnh, huyện, xã được đánh giá là thiếu hiệu quả. Cụ thể, việc giao trách nhiệm chi bảo đảm xã hội, chi trợ giá cho các cấp NSĐP sẽ làm tăng gánh nặng chi tiêu cho các cấp ngân sách được phân cấp, đồng thời khó đảm bảo công bằng giữa các địa phương. Một vấn đề liên quan khác là cần xem xét giao nhiệm vụ chi dân số và kế hoạch hóa gia đình cho các cấp NSĐP. Về bản chất, việc cung cấp các chương trình về dân số và kế hoạch hóa gia đình cũng tương tự như

việc cung cấp các dịch vụ y tế. Vì vậy, có thể giao cho các cấp CQĐP thực hiện nhiệm vụ này vì họ hiểu rõ hơn đặc điểm, nhu cầu của người dân địa phương.

Thứ năm, thiếu cơ chế đảm bảo phân bổ hiệu quả NSNN của các cấp CQĐP. Một trong những nguyên tắc để phân cấp nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước hiệu quả là người đứng đầu địa phương phải luôn phân bổ ngân sách theo các nhu cầu ưu tiên của dân cư địa phương. Để thực hiện được điều này, chính quyền được phân cấp phải có quyền tự chủ thực sự trong quản lý và quyết định chi tiêu bằng cách cải tiến các qui trình thực hiện NSNN, tránh tình trạng lỏng ghép trong quản lý NSNN như hiện nay.

4. Khuyến nghị

Trên cơ sở những nguyên tắc chung về phân cấp nhiệm vụ chi cho các cấp CQĐP, đồng thời trên cơ sở phân tích thực trạng phân cấp quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên, tác giả có một số khuyến nghị về phân cấp nhiệm vụ chi NSNN cho các cấp CQĐP tỉnh Thái Nguyên như sau:

Một là, cần rà soát lại các nhiệm vụ chi giao cho các cấp CQĐP tại Nghị định số 38/2016/NQ-HĐND ngày 08 tháng 12 năm 2016 của HĐND tỉnh Thái Nguyên theo nguyên tắc hiệu quả, đồng thời chú ý đến khả năng tự cân đối ngân sách của các cấp CQĐP.

Hai là, cần phân định rõ hơn, trách nhiệm hiện tượng chồng lấn trong giao trách nhiệm chi tiêu cho các cấp CQĐP.

Ba là, gia tăng sự tự chủ cho CQĐP về quyền quyết định các khoản chi tiêu, phân bổ nguồn lực và sử dụng nguồn lực theo ưu tiên của địa phương.

Bốn là, cần có cơ chế quy trách nhiệm tốt hơn đối với các khoản chi tiêu ở các cấp CQĐP

Năm là, phân cấp quản lý chi đầu tư phát triển ở địa phương cần gắn với quy hoạch và kế hoạch phát triển theo hướng kế hoạch của cấp nào thì cấp đó quyết định phân bổ vốn đầu tư.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. HĐND tỉnh Thái Nguyên. (2010). Nghị quyết số 13/2010/NQ-HĐND ngày 20/07/2010 của HĐND tỉnh Thái Nguyên “*Quy định về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi và tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa các cấp ngân sách tỉnh Thái Nguyên từ năm 2011 đến năm 2015*”.
- [2]. HĐND tỉnh Thái Nguyên. (2016). Nghị quyết số 38/2016/NQ-HĐND ngày 08/12/2016 của HĐND tỉnh Thái Nguyên “*Ban hành quy định về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi và thực hiện phân chia các khoản thu giữa các cấp ngân sách tỉnh Thái Nguyên trong thời kỳ ổn định ngân sách 2017 - 2020*”.
- [3]. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. (2002). *Luật Ngân sách Nhà nước*, số 01/2002/QH11 ngày 16/12/2002.
- [4]. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. (2015). *Luật Ngân sách Nhà nước*, số 83/2015/QH13 ngày 25/06/2015.
- [5]. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. (2015). *Luật Tổ chức chính quyền địa phương*, số 77/2015/QH13 ngày 19/06/2015.
- [6]. Nguyễn Xuân Thu. (2015). *Phân cấp quản lý NSDP ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ kinh tế, Trường Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội
- [7]. UBND tỉnh Thái Nguyên. (2014, 2015, 2016, 2017, 2018). *Quyết định công khai quyết toán ngân sách nhà nước giai đoạn 2014 - 2018 tỉnh Thái Nguyên*.

Thông tin tác giả:

1. Nguyễn Ngọc Lý

- Đơn vị công tác: Trường ĐH Kinh tế & QTKD

- Địa chỉ email: ngoclycp@gmail.com

2. Nguyễn Thị Thúy Linh

- Đơn vị công tác: Trường ĐH Kinh tế & QTKD

Ngày nhận bài: 18/3/2020

Ngày nhận bản sửa: 26/3/2020

Ngày duyệt đăng: 29/3/2020