

# BẢO ĐẢM VAI TRÒ CHỦ ĐẠO CỦA NGÂN SÁCH TRUNG ƯƠNG TRONG PHÂN CẤP NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

*LƯƠNG THỊ BÍCH NGÂN\**

*Ngày nhận bài: 17/08/2020*

*Ngày phản biện: 05/09/2020*

*Ngày đăng bài: 31/12/2020*

## **Tóm tắt:**

Ngân sách trung ương là cấp ngân sách có vai trò chủ đạo trong ngân sách nhà nước, là nguồn tài chính đảm bảo thực hiện các nhiệm vụ chi quốc gia và điều hòa vốn cho ngân sách địa phương bằng các nguồn chi bổ sung. Tuy nhiên, cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội trên cơ sở mở rộng tính độc lập của địa phương đã ảnh hưởng không nhỏ đến vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương. Bài viết tập trung phân tích tính chủ đạo ngân sách trung ương đặt trong mối quan hệ với ngân sách địa phương, đồng thời chỉ ra một số hạn chế và kiến nghị gắn với nền kinh tế Việt Nam trong giai đoạn ổn định kinh tế.

## **Từ khóa:**

Vai trò chủ đạo, ngân sách trung ương, ngân sách địa phương, bảo đảm.

## **Abstract:**

The central government budget is the budget level that plays a key role in the State Budget, being the financial source that ensures the implementation of the tasks of national spending and regulates capital for the local government budget with additional sources of spending. However, along with socio-economic development on the basis of expanding the independence of the locality, the leading role of the central budget is considerably affected. The article focuses on analyzing the key role of the central budget in relation to the local budget, and at the same time points out a number of management limitations and recommendations associated with the economy of Vietnam in the period of economic stability.

## **Keywords:**

Directory role, Central budget, Local budget, warranty.

## **1. Vai trò chủ đạo của nguồn ngân sách trung ương**

Ngân sách trung ương và ngân sách địa phương là hai cấp ngân sách của ngân sách nhà nước, đảm bảo cơ cấu nguồn thu, nguồn chi được hình thành và sử dụng một cách có hiệu quả nhằm phát triển kinh tế - xã hội.

---

\*ThS., GV Khoa Luật, Trường Đại học Duy Tân, Đà Nẵng; Email: bichngan2603@gmail.com

Tùy thuộc vào đặc tính của nền kinh tế - chính trị, mỗi quốc gia có sự điều chỉnh khác nhau về vai trò của từng cấp ngân sách. Việt Nam dù đã chuyển đổi từ nền kinh tế tập trung bao cấp sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, nhưng vẫn luôn đặt vai trò trọng tâm vào ngân sách trung ương bên cạnh nâng cao tính tự chủ ngân sách địa phương.

Ngay từ những văn bản đầu tiên Luật ngân sách nhà nước (Ngày 20/3/1996), Luật Ngân sách nhà nước 2002 đến Luật Ngân sách nhà nước 2015 (đang có hiệu lực) luôn nhấn mạnh vai trò chủ đạo của cấp ngân sách trung ương, bảo đảm thực hiện các nhiệm vụ chi quốc gia, hỗ trợ địa phương chưa cân đối được ngân sách và hỗ trợ các địa phương khác theo quy định của Pháp luật<sup>1</sup>. Luật Ngân sách nhà nước cũng nhấn mạnh, trong những trường hợp Việt Nam thực hiện các Điều ước quốc tế dẫn đến giảm nguồn thu của ngân sách trung ương, Chính phủ trình Quốc hội điều chỉnh việc phân chia nguồn thu giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương nhằm bảo đảm vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương<sup>2</sup>, không vì sự ảnh hưởng trực tiếp hoặc gián tiếp của các chính sách mở cửa đến định hướng quản lý.

Đặt vai trò chủ đạo lên ngân sách trung ương nhằm quản lý tài chính một cách thống nhất, tập trung - dân chủ, đồng thời định hướng ngân sách nhà nước gắn với một cấp ngân sách cụ thể thông qua các chính sách và định hướng nhất định.

Vai trò chủ đạo của nguồn ngân sách trung ương được thể hiện ở những mặt sau:

*Thứ nhất, về chính sách và chế độ quản lý ngân sách nhà nước.*

Mọi chính sách và các chế độ quản lý Ngân sách được ban hành một cách thống nhất và dựa trên cơ sở quản lý chung của ngân sách trung ương.

Nói chính xác hơn thì các cơ quan thuộc Trung ương (các bộ, cơ quan ngang bộ, các tổ chức xã hội thuộc trung ương và các cơ quan trực thuộc Chính phủ) sẽ là các chủ thể quy định nguồn thu, nguồn chi, tỷ lệ phân chia,... và các vấn đề khác liên quan đến ngân sách, quản lý ngân sách trên cơ sở nhiệm vụ chung của ngân sách nhà nước. Trong đó, Bộ Tài chính có thẩm quyền về lập và trình Chính phủ dự toán ngân sách nhà nước, phương án phân bổ ngân sách trung ương; Bộ Kế hoạch và Đầu tư có trách nhiệm xây dựng nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ chi đầu tư phát triển của ngân sách trung ương và ngân sách nhà nước...

Chính từ cách quản lý và phân cấp ngân sách trung ương và ngân sách địa phương theo mô hình lồng ghép “búp bê Nga”<sup>3</sup>, nên tính thống nhất và quản lý của ngân sách trung ương vẫn được nhấn mạnh một cách rõ ràng nhất nhưng không làm hạn chế khả năng độc lập của ngân sách của địa phương khác.

---

<sup>1</sup> Khoản 2 Điều 9 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015.

<sup>2</sup> Khoản 2 Điều 10 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015.

<sup>3</sup> Nguyễn Việt, Việt Nam vẫn dùng mô hình ngân sách nhà nước kiểu búp bê Nga, <https://enternews.vn/viet-nam-van-dung-mo-hinh-ngan-sach-nha-nuoc-kieu-bup-be-nga-147663.html>. Truy cập ngày 12/5/2020.

*Thứ hai, về cơ cấu nguồn thu.*

Nguồn thu ngân sách trung ương bao gồm nguồn thu ngân sách trung ương được hưởng 100% và nguồn thu được hưởng theo tỷ lệ điều tiết giữa Trung ương và địa phương. Cụ thể, theo Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, ngân sách trung ương có 16 nhóm nguồn thu được hưởng 100% từ thuế (thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu; thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế giá trị gia tăng, thuế bảo vệ môi trường khi có hành vi nhập khẩu..), từ phí, lệ phí (Phí thu từ các hoạt động dịch vụ do các cơ quan nhà nước trung ương thực hiện. Lệ phí do các cơ quan nhà nước trung ương thu, trừ lệ phí trước bạ), từ các khoản viện trợ không hoàn lại của Chính phủ các nước và các khoản thu khác (thu từ phạt hành chính, bán tài sản, các khoản thu hồi vốn, quỹ dự trữ tài chính trung ương hoặc kết dư ngân sách trung ương)..

Khác với các nguồn thu của ngân sách trung ương, nguồn thu ngân sách địa phương được hưởng 100% hầu hết là những nguồn thu có giá trị tài chính nhỏ nhưng ổn định đều qua các năm và gắn với hoạt động quản lý tại địa phương (như hộ tịch, hộ khẩu, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất...), cụ thể: Thuế tài nguyên (trừ thuế tài nguyên thu từ hoạt động thăm dò, khai thác dầu, khí); thuế sử dụng đất nông nghiệp và phi nông nghiệp; tiền sử dụng đất, tiền thuê nhà... lệ phí trước bạ và các khoản thu do địa phương quản lý (quỹ dự trữ tài chính công, viện trợ không hoàn lại trực tiếp cho địa phương, lệ phí, tiền phạt vi phạm hành chính...)<sup>4</sup>.

Bên cạnh đó, nguồn thu ngân sách trung ương còn được bổ sung bằng các nguồn thu điều tiết giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Nguồn thu này tập trung từ 5 sắc thuế chính: Thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân, thuế bảo vệ môi trường, thuế giá trị gia tăng và thuế tiêu thụ đặc biệt (không áp dụng đối với hoạt động nhập khẩu). Cụ thể, theo Điều 18 Nghị định số 163/2016/NĐ-CP quy định nguyên tắc xác định tỷ lệ phân chia tùy thuộc vào nhiệm vụ chi và bảo đảm nguồn thu ngân sách địa phương, phần trăm tỷ lệ không cố định cho tất cả các địa phương, mà có sự phân biệt nhất định. Nguyên tắc này, đảm bảo sự phù hợp của nguồn thu Ngân sách gắn với điều kiện kinh tế - xã hội, điều kiện dân số, điều kiện tự nhiên, có tính đến điều kiện vùng miền và tính chất đặc thù của từng khu vực.

*Thứ ba, về vai trò ngân sách trung ương.*

Ngân sách trung ương đảm bảo nguồn chi Nhà nước. Như chúng ta đã biết, Nhà nước là một thực thể sống, vì vậy muốn tồn tại (chi) cần có nguồn thu hợp lý. Nguồn thu ngân sách trung ương chính là nguồn thu chính giúp thực hiện các khoản chi Nhà nước, đảm bảo các hoạt động chi thường xuyên, chi đầu tư phát triển - đặc biệt các dự án trọng điểm, chi viện trợ,... được thực hiện hiệu quả, phù hợp và có tính đến mối quan hệ giữa Việt Nam với cộng đồng quốc tế. Nguồn chi này có thể tăng hoặc giảm phụ thuộc vào khả năng thu của ngân sách trung ương. Tại Việt Nam, năm 2018 nguồn chi 627.253 tỷ đồng tăng lên 701.859 trong năm 2020 và đang có xu hướng tăng.

---

<sup>4</sup> Điều 37 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015.

## TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT, ĐẠI HỌC HUẾ

Ngân sách trung ương không chỉ tập trung vào các khoản chi Nhà nước mà nó còn có vai trò chi bổ sung cho các địa phương khi địa phương không thể cân đối được ngân sách. Cụ thể, trong giai đoạn kinh tế ổn định (2017 - 2020), ngân sách trung ương chi bổ sung cho ngân sách địa phương 321.151 tỷ đồng năm 2018, tăng thêm 203 tỷ đồng trong năm 2019 (321.354 tỷ đồng) và đặc biệt tăng thêm 46.356 tỷ đồng năm 2020. Tuy nhiên trong năm 2020 với tình hình dịch Covid - 19 diễn biến phức tạp, con số dự toán có thể nhiều hơn trên thực tế.

### Nguồn thu chi ngân sách trung ương và ngân sách địa phương năm 2018, 2019, 2020

(Đơn vị: Tỷ đồng)

Năm	Ngân sách trung ương				NSDP			
	Tổng thu		Tổng chi		Tổng thu		Tổng chi	
	Thuế, phí	Nguồn viện trợ	Theo phân cấp	Chi bổ sung cho ngân sách địa phương	Theo phân cấp	Thu bổ sung từ ngân sách trung ương	Chi theo phân cấp	Chi bổ sung ngân sách trung ương
2018	748.404	5000	627.253	321.151	565.796	321.151	773.495	122.452
2019	806.099	4.000	698.245	321.354	601.201	321.354	825.152	109.903
2020	846.769	5.000	701.859	367.710	660.531	367.710	897.013	148.229

(Nguồn: Quyết định số 2610/QB-BTC ngày 21/12/2017; Quyết định số 2387/QB-BTC ngày 24/12/2018; Quyết định số 2680/QB-BTC ngày 16/12/2019).

Nguồn chi bổ sung từ ngân sách trung ương về ngân sách địa phương còn thể hiện thông qua mối quan hệ thu - chi của 2 cấp ngân sách này. Cụ thể, trong năm 2019, cả nước có 16 tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương tự cân đối thu chi ngân sách địa phương và điều tiết về ngân sách trung ương<sup>5</sup>, nhưng đến 47 tỉnh thành không thể tự cân đối thu chi và đợi bổ sung từ Ngân sách cấp trên chuyển về. Tức là chỉ ¼ địa phương có khả năng độc lập tài chính và không phụ thuộc nguồn ngân sách trung ương, ¾ còn lại phụ thuộc nguồn bổ sung từ ngân sách trung ương, trong đó có những địa phương phụ thuộc nguồn ngân sách trung ương chiếm 95%. Điều này chứng tỏ, dù nhiều địa phương nước ta đã có những bước chuyển về kinh tế nhưng khả năng độc lập về ngân sách vẫn chưa thể thực hiện trên thực tế. Chính vì vậy, ngân sách trung ương vẫn là cơ sở hỗ trợ nguồn thu chủ yếu, giúp các địa phương ổn định nguồn thu và đảm bảo nguồn chi cần thiết (đặc biệt những địa phương còn hạn chế về điều kiện kinh tế - xã hội).

## 2. Một số hạn chế và kiến nghị nhằm tăng cường vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương trong ngân sách nhà nước

Chính sách về phân cấp ngân sách nhà nước đã được áp dụng trong một khoảng thời gian rất dài. Mặc dù các văn bản sửa đổi và bổ sung, thay thế nhiều nhưng nội dung này vẫn

<sup>5</sup> Nghị quyết số 73/2018 về việc phân bổ ngân sách nhà nước năm 2019.

không thay đổi. Điều này một lần nữa chứng minh tính chất phân cấp tập trung của ngân sách nhà nước Việt Nam. Tuy nhiên cùng với sự phát triển của nền kinh tế Việt Nam nói chung và tính đặc thù của các địa phương nói riêng, nguyên tắc này bắt đầu bộc lộ những hạn chế sau:

*Một là, tỷ lệ số địa phương điều tiết nguồn ngân sách về ngân sách trung ương rất thấp.*

Như đã phân tích ở trên, Việt Nam chỉ có 16 tỉnh thành/63 tỉnh thành tự chủ về ngân sách và có điều tiết về ngân sách trung ương. Điều đó có nghĩa là, số địa phương phụ thuộc vào cấp trung ương còn rất lớn. Hệ quả là, mặc dù Pháp luật ngân sách nhà nước năm 2015 có sự thay đổi về cơ cấu nguồn thu của các cấp (bó hẹp với cấp trung ương và mở rộng với cấp địa phương) so với chính sách năm 2002, nhưng tổng chi bổ sung qua các năm vẫn tăng. Chính điều này gây nên tình trạng bội chi ngân sách trung ương, làm ảnh hưởng đến khả năng chi cho mục đích chiến lược bị giảm. Đồng thời, tạo nên tâm lý thụ động, phụ thuộc vào nguồn ngân sách cấp trên, không tạo được tính tự chủ tại từng cấp địa phương.

*Hai là, nguồn thu ngân sách trung ương bị sụt giảm.*

Việc đánh giá nguồn thu ngân sách trung ương bị sụt giảm không phải đánh giá dựa trên tổng giá trị thu được mà tác giả dựa trên nguồn tổng giá trị, tổng nguồn thu được phép thu vào. Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 quy định hạn chế nguồn thu của ngân sách trung ương hơn so với Luật Ngân sách nhà nước năm 2002; cụ thể, nguồn thu từ thuế thu nhập doanh nghiệp chuyển từ nguồn thu ngân sách trung ương hưởng 100% thành nguồn thu phân chia giữa trung ương và địa phương, bên cạnh đó việc phân định rõ nguồn thu từ xử phạt vi phạm hành chính theo thẩm quyền áp dụng, phân định cụ thể và rõ ràng đối với các khoản thu hồi vốn của Nhà nước đầu tư tại các tổ chức kinh tế; thu cổ tức cũng làm hạn chế không nhỏ nguồn thu ngân sách trung ương<sup>6</sup>. Có thể thấy nguồn ngân sách trung ương Việt Nam năm 2020 mới chiếm dưới 50%/ tổng nguồn thu ngân sách nhà nước<sup>7</sup> thấp hơn mức bình quân của nhiều nước trên thế giới (cùng nguyên tắc), ví dụ Hàn Quốc, Thái Lan - Ngân sách Trung ương chiếm tỷ trọng trên 70% tổng thu ngân sách quốc gia, thậm chí có những quốc gia chiếm đến 90% (Philippines).

Chính vì nguồn thu giảm, nhưng áp lực chi vẫn tăng nên bội chi ngân sách trung ương chưa thể giải quyết. Điều này gián tiếp ảnh hưởng đến vai trò định hướng của ngân sách trung ương trong việc thực hiện các nhiệm vụ chi có tính chiến lược bao gồm các khoản chi đầu tư dự án, đầu tư có tính liên vùng và các công trình trọng điểm có ý nghĩa quốc gia. Vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương vì thế không được phát huy theo yêu cầu chung của Hiến pháp Việt Nam năm 2013 và pháp luật về ngân sách nhà nước.

<sup>6</sup> Điều 35 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015.

Điều 30 Luật Ngân sách nhà nước năm 2002.

<sup>7</sup> Theo Quyết định số 2680/QĐ-BTC ngày 16/12/2019, nguồn thu ngân sách trung ương 851.769 tỷ đồng/ tổng nguồn thu Ngân sách nhà nước 1.512.300 tỷ đồng.

*Ba là, hạn chế về quản lý nguồn chi bổ sung về các địa phương.*

Hạn chế này thể hiện ở các nguồn chi bổ sung được ngân sách trung ương chuyển về cho các địa phương, tuy nhiên nguồn chi này không sử dụng hết hoặc sử dụng không hiệu quả hoặc không đúng với yêu cầu được bổ sung.

Mặc dù theo Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 (được hướng dẫn thi hành Thông tư số 343/2016/TT/BTC) thì công khai ngân sách địa phương là bắt buộc, cần có báo cáo ngân sách, dự toán ngân sách khá chặt chẽ theo từng năm, tuy nhiên việc quản lý và sử dụng nguồn ngân sách nhà nước, ngân sách trung ương ở các địa phương chưa hiệu quả. Tình trạng địa phương sử dụng phung phí, không đúng mục đích ở các địa phương vẫn còn tồn tại. Nguồn ngân sách địa phương được bổ sung sử dụng không hết nhưng không có chính sách mang tính khuyến khích nhằm tăng số lượng địa phương chuyển nguồn thu dư về lại ngân sách trung ương. Chính điều này dẫn đến tình trạng tài nguyên và tài chính quốc gia sử dụng một cách lãng phí, không gắn với tính phát triển bền vững chung.

Từ những phân tích trên, tác giả cho rằng để nâng cao vai trò chủ đạo của ngân sách nhà nước bên cạnh mở rộng quyền ngân sách địa phương cần phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội của Việt Nam trong từng giai đoạn. Riêng trong giai đoạn ổn định ngân sách: 2017 - 2020 và sắp tới 2021 - 2023, đặt trong tình trạng dịch Covid-19, thiết nghĩ vẫn cần đặt vai trò chủ đạo vào ngân sách trung ương, và mở rộng vai trò này bằng các quy định pháp luật hoàn chỉnh, cụ thể:

*Thứ nhất*, cần quy định mang tính mở rộng hơn đối với các nguồn thu ngân sách trung ương hoặc giảm tỷ lệ phân chia nguồn thu với địa phương. Đảm bảo nguồn thu của ngân sách trung ương chiếm từ 65% trở lên trên tổng thu ngân sách nhà nước nói chung. Kiến nghị này xuất phát từ thực tế nguồn thu trung ương đang dần bị thu hẹp từ tác động gián tiếp của chính sách mở cửa và gia nhập các tổ chức quốc tế, như: WTO, EVFTA, CPTPP... Mở rộng nguồn thu đối với ngân sách trung ương là cơ sở mở rộng các nguồn chi, thực hiện dứt điểm các hoạt động chi đầu tư công trình trọng điểm, thực hiện các chương trình và dự án có tính đột phá cao.

*Thứ hai*, cần quy định mang tính quy trách nhiệm trong hoạt động chi bổ sung ở nguồn ngân sách địa phương. Đảm bảo các địa phương sử dụng nguồn chi tiết kiệm, không lãng phí. Từ đó, nhấn mạnh tính chính xác gắn với các hoạt động thu - chi trên thực tế. Khuyến khích các địa phương chuyển nguồn ngân sách không sử dụng hết về trung ương thay vì hiện tượng hợp thức hóa các nguồn chi như hiện nay.

*Thứ ba*, cần nghiên cứu về các tiêu chí phân cấp ngân sách rõ ràng, hiện thực Pháp luật bằng các con số, tỷ lệ phù hợp và thận trọng gắn với từng giai đoạn kinh tế. Đặc biệt, các bản dự toán ngân sách nhà nước cần đánh giá đúng tình hình biến động giá, ngoại thương, xăng dầu,... sự tác động quan hệ thương mại quốc tế như: Mỹ - Trung, Mỹ - châu Âu, tình hình

kinh tế biến động Argentina... Nhằm xây dựng bản dự toán tài chính chính xác và có bước đi phù hợp với từng cấp ngân sách nhà nước.

*Thứ tư*, cần quy định chặt chẽ về trách nhiệm chi của từng cấp ngân sách nhà nước. Đặc biệt, đối với nhiệm vụ chi đầu tư phát triển, yêu cầu quy kết trách nhiệm đối với các chủ thể cụ thể trong quá trình sử dụng nguồn vốn của Nhà nước của ngân sách trung ương. Không để tình trạng dự án trọng điểm bị treo, không thực hiện hoặc chậm thực hiện. Từ đó, tự bản thân ngân sách trung ương, chứng minh và thể hiện được vai trò chủ đạo về quản lý, điều tiết trong hệ thống ngân sách nhà nước nói chung.

### **DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Nghị quyết số 73/2018 về việc phân bổ ngân sách nhà nước năm 2019.
2. Nguyễn Việt, *Việt Nam vẫn dùng mô hình ngân sách nhà nước kiểu búp bê Nga*, <https://enternews.vn/viet-nam-van-dung-mo-hinh-ngan-sach-nha-nuoc-kieu-bup-be-nga-147663.html>, truy cập ngày 12/5/2020.
3. Quyết định số 2610/QĐ-BTC ngày 21/12/2017 của Bộ trưởng Bộ Tài chính về việc công bố công khai dự toán ngân sách nhà nước năm 2018.
4. Quyết định số 2387/QĐ-BTC ngày 24/12/2018 của Bộ trưởng Bộ Tài chính về việc công bố công khai dự toán ngân sách nhà nước năm 2019.
5. Quyết định số 2680/QĐ-BTC ngày 16/12/2019 của Bộ trưởng Bộ Tài chính về việc công bố công khai dự toán ngân sách nhà nước năm 2020.