

**ĐẠI HỌC THÁI NGUYÊN
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ VÀ QUẢN TRỊ KINH DOANH**

NGUYỄN MINH QUANG

**GIẢI PHÁP PHÂN CẤP NGUỒN THU; NHIỆM VỤ
CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRÊN ĐỊA BÀN
TỈNH THÁI NGUYÊN**

Chuyên ngành: **QUẢN LÝ KINH TẾ**

Mã số: 60.34.01

LUẬN VĂN THẠC SỸ KINH TẾ

Người hướng dẫn khoa học: **TS. PHẠM THỊ LÝ**

THÁI NGUYÊN - 2011

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan rằng các số liệu , kết quả nêu trong luận văn là trung thực và chưa từng được công bố trong bất kỳ công trình n ghiên cứu nào khác, mọi sự trích dẫn đã được chỉ rõ nguồn gốc . Tác giả hoàn toàn chịu trách nhiệm về tính xác thực và nguyên bản của luận văn.

Thái Nguyên, tháng 11 năm 2011

Tác giả

Nguyễn Minh Quang

LỜI CẢM ƠN

Tôi xin bày tỏ lòng biết ơn sâu sắc và chân thành tới TS . Phạm Thị Lý đã chỉ bảo, hướng dẫn và giúp đỡ tôi rất tận tình trong suốt thời gian thực hiện và hoàn thành luận văn.

Tôi xin trân trọng cảm ơn Trường Đại học Kinh tế và Quản trị Kinh doanh, Khoa sau Đại học là cơ sở đào tạo , đã tạo mọi điều kiện thuận lợi và giúp đỡ tôi trong suốt thời gian nghiên cứu và hoàn thành luận văn.

Xin gửi lời cảm ơn đến Sở Tài chính tỉnh Thái Nguyên và các cơ quan , cá nhân đã giúp đỡ tôi về nguồn tư liệu phục vụ cho việc thực hiện đề tài.

Cuối cùng xin cảm ơn gia đình những người thân và bạn bè đồng nghiệp luôn đồng viên, ủng hộ, giúp tôi tập trung nghiên cứu và hoàn thành bản luận văn thạc sỹ của mình

Thái Nguyên, tháng 11 năm 2011

Tác giả

Nguyễn Minh Quang

MỤC LỤC

	<i>Trang</i>
Trang phụ bìa.....	i
Lời cam đoan.....	ii
Lời cảm ơn.....	iii
Mục lục.....	iv
Danh mục chữ viết tắt.....	vi
Danh mục bảng.....	vii
MỞ ĐẦU.....	1
Chương 1: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU	4
1.1. LÝ LUẬN CHUNG VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC.....	4
1.1.1 Khái niệm về ngân sách nhà nước.....	4
1.1.2. Cơ cấu Ngân sách nhà nước.....	5
1.1.3. Hệ thống Ngân sách Nhà nước.....	9
1.2 LÝ LUẬN CƠ BẢN VỀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ NSNN.....	10
1.2.1 Khái niệm và nội dung phân cấp quản lý ngân sách nhà nước.....	10
1.2.2 Những nhân tố ảnh hưởng đến cơ chế phân cấp quản lý NSNN ...	12
1.2.3 Vai trò của phân cấp quản lý ngân sách nhà nước.....	14
1.2.4 Nguyên tắc cơ bản trong phân cấp quản lý ngân sách nhà nước.....	17
1.2.5 Mục tiêu của phân cấp quản lý ngân sách nhà nước.....	22
1.3 SỰ CẦN THIẾT PHẢI HOÀN THIÊN CƠ CHẾ PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC Ở NƯỚC TA TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY ...	23
1.4. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU.....	34
1.4.1. Phương pháp thống kê	34
1.4.2. Phương pháp chuyên gia	34
1.4.3. Phương pháp phân tích SWOT.....	35
1.4.4 Phương pháp dự báo	35
Chương 2 THỰC TRẠNG PHÂN CẤP NGUỒN THU, NHIỆM VỤ CHI NSNN TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH THÁI NGUYÊN TRONG THỜI GIAN QUA	36
2.1. Đặc điểm tự nhiên, kinh tế - xã hội của tỉnh Thái Nguyên có ảnh hưởng đến quản lý NSNN	36
2.1.1. Đặc điểm tự nhiên	36
2.1.2. Đặc điểm kinh tế - xã hội	38

2.2 Thực trạng phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên trong thời gian qua	39
2.2.1. Phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN tỉnh Thái Nguyên giai đoạn ngân sách 2004 - 2006	39
2.2.2 Phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2007-2010	55
2.2.3 Đánh giá những kết quả đạt được và những tồn tại hạn chế của cơ chế phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên . . .	62
Chương 3 GIẢI PHÁP CƠ BẢN HOÀN THIỆN PHÂN CẤP NGUỒN THU, NHIỆM VỤ CHI NSNN TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH THÁI NGUYÊN	74
3.1 Mục tiêu, quan điểm hoàn thiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên	74
3.2 Giải pháp hoàn thiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên	76
3.2.1 Hoàn thiện hệ thống ngân sách nhà nước	77
3.2.2 Kiến nghị sửa đổi bổ sung Luật ngân sách nhà nước	78
3.2.3 Giải pháp hoàn thiện phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước của tỉnh Thái Nguyên.....	81
3.3 Một số điều kiện để hoàn thiện phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên.	85
KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ	88
Danh mục tài liệu tham khảo.....	91

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

TT	Viết tắt	Viết đầy đủ
1	NSNN	Ngân sách nhà nước
2	NSTW	Ngân sách trung ương
3	NSDP	Ngân sách địa phương
4	KTXH	Kinh tế xã hội
5	KH	kế hoạch
6	TH	Thực hiện
7	XD CB	Xây dựng cơ bản
8	GDĐT	Giáo dục đào tạo
9	XD CSHT	Xây dựng cơ sở hạ tầng
10	TDTT	Thể dục thể thao
11	HĐND	Hội đồng nhân dân
12	UBND	Ủy ban nhân dân
13	DN	Doanh nghiệp
14	DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
15	DNNQD	Doanh nghiệp ngoài quốc doanh
16	XNK	Xuất nhập khẩu
17	TTĐB	Tiêu thụ đặc biệt
18	NK	Nhập khẩu
19	GTGT	Giá trị gia tăng
20	HQ	Hải quan
21	KBNN	Kho bạc nhà nước

DANH MỤC BẢNG

Tên bảng	Trang
CÁC BẢNG CỦA CHƯƠNG II	
Bảng 2.1: Một số chỉ tiêu cơ bản của tỉnh Thái Nguyên năm 2010	37
Bảng 2.1: Tổng hợp thu NSNN giai đoạn 2004 - 2006	44
Bảng 2.3: Tổng hợp thu NSNN theo từng lĩnh vực giai đoạn 2004-2006	45
Bảng số 2.4: Tỷ trọng thu ngân sách các cấp giai đoạn 2004-2006	46
Bảng số 2.5: Kết quả thực hiện chi giai đoạn 2004 – 2006:	48
Bảng 2.6: Tổng hợp chi ngân sách địa phương năm 2004-2006	49
Bảng 2.7: Kết quả thực hiện nhiệm vụ chi NS các cấp giai đoạn 2004-2006	50
Bảng 2.8: Cơ cấu chi ngân sách theo sự nghiệp giai đoạn 2004-2006	51
Bảng 2.9: Khả năng cân đối ngân sách các cấp giai đoạn 2004-2006	53
Bảng 2.10. Kết quả thực hiện thu NS tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2007-2010	58
Bảng 2.11: Thực tế thu NSNN tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2007-2010	58
Bảng 2.12: Tỷ trọng thu ngân sách các cấp giai đoạn 2007-2010	59
Bảng 2.13: Tổng hợp chi ngân sách địa phương giai đoạn 2007-2010	60
Bảng 2.14: Kết quả thực hiện nhiệm vụ chi NS tỉnh giai đoạn 2007 - 2010	60
Bảng 2.15: Kết quả chi ngân sách các cấp giai đoạn 2007-2010	61
Bảng 2.16: Khả năng cân đối ngân sách giai đoạn 2007-2010	62

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu

Tất cả các quốc gia trên thế giới đều hết sức quan tâm đến việc tạo lập và sử dụng ngân sách để phục vụ cho công tác quản lý hành chính, kinh tế - xã hội. Một nội dung quan trọng, xuyên suốt quá trình quản lý Nhà nước (QLNN), quyết định đến vấn đề thực hiện mục tiêu và hiệu quả tạo lập và sử dụng NSNN là phân cấp quản lý NSNN, trong đó nội dung trọng tâm là phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN.

Phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN là yêu cầu khách quan, bởi mỗi quốc gia đều có những vùng lãnh thổ khác nhau, mỗi địa phương đều có từng vùng miền khác nhau. Việc phân chia dân cư theo đơn vị hành chính lãnh thổ, vùng miền hình thành các cấp hành chính là đặc trưng của nhà nước. Do đó để góp phần thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển, cần thiết phải phân cấp quản lý NSNN, phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN giữa các cấp chính quyền địa phương, là giải pháp quan trọng vừa động viên các nguồn thu tiềm tàng, vừa tạo cơ chế để các nguồn tài chính được sử dụng tiết kiệm, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu thực hiện chức năng nhiệm vụ của nhà nước, vừa tạo quyền tự chủ cho các cấp chính quyền địa phương.

Ở Việt Nam Luật NSNN ra đời năm 2002 là cơ sở pháp lý cho việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN giữa các cấp chính quyền địa phương. Việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên được xây dựng trên cơ sở phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN của Luật NSNN. Đối với tỉnh Thái Nguyên nói riêng, việc phân cấp cụ thể nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN cho các cấp chính quyền địa phương đã tạo được thế chủ động và đảm bảo tính độc lập tương đối của chính quyền địa phương, góp phần nâng cao năng lực tài chính của địa phương.

Thực tiễn cho thấy việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN của tỉnh Thái Nguyên đã và đang bộc lộ một số vấn đề cần xem xét, cải tiến, trong điều kiện luật NSNN đã và đang được đánh giá toàn diện, phục vụ việc

nghiên cứu, xây dựng dự án Luật NSNN sửa đổi. Mặt khác mỗi cơ chế phân cấp chỉ có thể thích hợp với từng thời kỳ, không có một mô hình phân cấp nào hoàn hảo có thể thích hợp với mọi thời kỳ. Bước sang một thời kỳ ổn định ngân sách mới, một thời kỳ phát triển kinh tế xã hội mới, cần thiết phải có một cơ chế phân cấp quản lý NSNN phù hợp.

Để góp phần giải quyết những vấn đề cấp bách trên, tôi mạnh dạn lựa chọn đề tài nghiên cứu “***Giải pháp Phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên***”

2. Mục tiêu nghiên cứu của đề tài

* ***Mục tiêu chung:*** tìm ra những giải pháp thích hợp trong phân cấp quản lý NSNN, nhằm phát huy cao nhất tác dụng của chính sách phân cấp quản lý NSNN thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của địa phương trong thời kỳ công nghiệp hoá và hội nhập kinh tế quốc tế.

**** Mục tiêu cụ thể:***

- Hệ thống hoá lý luận cơ bản cần thiết về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN làm cơ sở cho việc đề ra nguyên tắc và yêu cầu hoạch định cơ chế phân cấp quản lý NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên một cách phù hợp.

- Đánh giá thực trạng và nguyên nhân của những hạn chế trong cơ chế phân cấp quản lý ngân sách nhà nước hiện hành.

- Xây dựng được mô hình về phân cấp quản lý NSNN phù hợp với điều kiện thực tế tỉnh Thái Nguyên.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của đề tài.

Đối tượng nghiên cứu: những vấn đề lý luận và cơ chế, chính sách, pháp luật cũng như thực tiễn có liên quan đến phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên.

Phạm vi nghiên cứu: tập trung xem xét phương thức, cơ chế, nội dung phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên kể từ khi Luật NSNN ra đời (năm 2002) và có hiệu lực thi hành (năm 2004) đến

nay. Các kiến nghị và giải pháp đề xuất hoàn thiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN thời kỳ ổn định ngân sách những năm tiếp theo.

4. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của đề tài

- Về ý nghĩa khoa học: Luận văn đã hệ thống hoá một số vấn đề lý luận cơ bản về phân cấp quản lý NSNN, trong đó đi sâu vào vấn đề phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN. Từ đó đề xuất những giải pháp, nguyên tắc cần quán triệt trong quá trình hoạch định chính sách, phân cấp quản lý NSNN, đặc biệt là các vấn đề có liên quan đến phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách ở địa phương.

- Về ý nghĩa thực tiễn: Luận văn đã phân tích, đánh giá thực trạng trong cơ chế, chính sách hiện hành có liên quan đến vấn đề phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN ở tỉnh Thái Nguyên để làm sáng tỏ những ưu điểm, hạn chế, tồn tại, vướng mắc, nguyên nhân và rút ra bài học kinh nghiệm, từ đó đề xuất một số định hướng và giải pháp cụ thể với những bước đi thích hợp hướng tới xây dựng phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN giữa các cấp chính quyền địa phương phù hợp hơn, phát huy cao nhất tác dụng của chính sách phân cấp trong quá trình phát triển kinh tế tỉnh Thái Nguyên.

5. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và phụ lục, nội dung của luận văn được kết cấu thành ba chương;

Chương 1: Những vấn đề lý luận về ngân sách nhà nước và phương pháp nghiên cứu.

Chương 2: Thực trạng phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên trong thời gian qua.

Chương 3: Giải pháp cơ bản nhằm hoàn thiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên.

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

1.1. LÝ LUẬN CHUNG VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1.1.1 Khái niệm về ngân sách nhà nước

Khi Nhà nước ra đòi đòi hỏi phải có nguồn tài lực để đáp ứng các khoản chi tiêu của mình, hay nói cách khác đó là điều kiện để xuất hiện NSNN. Như vậy, khái niệm NSNN xuất hiện sau khái niệm Nhà nước. Song khái niệm NSNN ra đời trong lịch sử chỉ khi quan hệ hàng hoá - tiền tệ phát triển mạnh. Đó chính là điều kiện đủ để xuất hiện NSNN.

“Ngân sách Nhà nước là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước trong dự toán đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm kế hoạch để đảm bảo thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước” – (Điều 1 - Luật NSNN).

Từ khái niệm chung về NSNN nêu trên có thể hiểu NSNN trên các khía cạnh:

Thứ nhất, NSNN là kế hoạch tài chính cơ bản, hay rõ hơn là bản dự toán thu, chi tài chính của Nhà nước trong một khoảng thời gian nhất định.

Thứ hai, NSNN giữ vai trò chủ đạo trong hệ thống tài chính.

Thứ ba, NSNN là quỹ tiền tệ của Nhà nước hay còn gọi là quỹ ngân sách - phục vụ việc thực hiện chức năng của Nhà nước.

Các quan niệm trên đã thể hiện được mặt cụ thể, mặt vật chất của NSNN nhưng chưa thể hiện được nội dung kinh tế - xã hội của NSNN.

Trong thực tế, hoạt động NSNN nhìn bề ngoài là hoạt động thu, chi tài chính của Nhà nước. Hoạt động này rất đa dạng, phong phú, được tiến hành trên hầu hết các lĩnh vực, tác động đến mọi chủ thể kinh tế - xã hội. Tuy vậy chúng cũng có những đặc điểm chung:

- Các hoạt động thu – chi của NSNN luôn luôn gắn chặt với quyền lực kinh tế - chính trị của Nhà nước, được Nhà nước tiến hành trên cơ sở những luật lệ nhất định.

- Những hoạt động thu, chi tài chính đó đều chứa đựng nội dung kinh tế - xã hội nhất định và chứa đựng các quan hệ kinh tế, quan hệ lợi ích nhất định.

Với quyền lực tối cao của mình Nhà nước có thể sử dụng các công cụ sẵn có để bắt buộc mỗi thành viên trong xã hội cung cấp cho mình các nguồn lực tài chính cần thiết. Song cơ sở để tạo lập các nguồn lực Tài chính lại xuất phát từ sản xuất, mà chủ thể là các thành viên trong xã hội, mọi thành viên đều có lợi ích kinh tế đó. Nghĩa là Nhà nước không thể dựa vào quyền lực của mình để huy động sự đóng góp của xã hội dưới bất kỳ hình thức nào, bằng mọi giá mà phải có giới hạn hợp lý, đó chính là việc giải quyết một cách hài hoà giữa lợi ích Nhà nước và lợi ích của các thành viên trong xã hội. Nếu chỉ chú trọng đến lợi ích của Nhà nước mà không chú ý đến lợi ích của xã hội thì quan hệ giữa Nhà nước và xã hội trở nên căng thẳng không phù hợp dẫn đến sản xuất đình trệ, ảnh hưởng đến đời sống của nhân dân. Do đó việc khẳng định NSNN là sự thể hiện các quan hệ kinh tế giữa Nhà nước và xã hội có ý nghĩa quan trọng không chỉ đơn thuần về mặt lý luận mà còn thực sự cần thiết trong quá trình quản lý và điều hành NSNN.

Mọi hoạt động thu – chi của NSNN đều nhằm tạo lập và sử dụng các nguồn lực tài chính, nó phản ánh hệ thống các quan hệ kinh tế giữa Nhà nước và các chủ thể trong xã hội: Đó là mối quan hệ giữa phần nộp vào NSNN và phần để lại cho các chủ thể kinh tế. Phần nộp vào ngân sách sẽ tiếp tục được phân phối nhằm thực hiện các chức năng của Nhà nước và phục vụ các nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội nói chung.

Từ những đặc điểm hoạt động thu – chi của NSNN và sự phân tích trên, có thể hiểu NSNN một cách khái quát như sau: NSNN là một phạm trù kinh tế, phản ánh hệ thống các quan hệ kinh tế giữa Nhà nước và các chủ thể trong xã hội, phát sinh do Nhà nước tạo lập, phân phối và sử dụng các nguồn tài chính quốc gia nhằm đảm bảo thực hiện các chức năng của Nhà nước.

1.1.2. Cơ cấu Ngân sách nhà nước

NSNN được cấu thành bởi hai phần:

Phần thu thể hiện các nguồn tài chính được huy động vào NSNN

Phần chi thể hiện chính sách phân phối các nguồn tài chính đã huy động được vào việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.

1.1.2.1 Thu ngân sách Nhà nước

Thu NSNN thực chất là sự phân chia nguồn tài chính quốc gia giữa Nhà nước và các chủ thể kinh tế dựa trên quyền lực Nhà nước nhằm giải quyết hài hoà lợi ích kinh tế. Sự phân chia đó là một tất yếu khách quan xuất phát từ yêu cầu tồn tại và phát triển của bộ máy Nhà nước cũng như yêu cầu thực hiện chức năng kinh tế - xã hội của Nhà nước. Đối tượng phân chia là nguồn tài chính quốc gia - kết quả do lao động sản xuất trong nước tạo ra được thể hiện dưới hình thức tiền tệ.

Thu Ngân sách Nhà nước gồm:

- Thuế, phí, lệ phí do các tổ chức và cá nhân nộp theo quy định của pháp luật.
- Các khoản thu từ hoạt động kinh tế của Nhà nước:
 - + Lợi tức từ góp vốn của Nhà nước vào các cơ sở kinh tế.
 - + Tiền thu hồi vốn của Nhà nước vào các cơ sở kinh tế.
 - + Thu hồi tiền vay của Nhà nước (cả gốc và lãi).
- Thu từ hoạt động sự nghiệp.
- Thu hồi quỹ dự trữ Nhà nước.
- Tiền sử dụng đất: thu từ hoa lợi công sản và đất công ích.
- Các khoản huy động đóng góp của các tổ chức, cá nhân để đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng cơ sở.
 - Các khoản đóng góp tự nguyện của các tổ chức, cá nhân ở trong và ngoài nước.
 - Các khoản di sản Nhà nước được hưởng.
 - Thu kết dư ngân sách năm trước.
 - Tiền bán hoặc cho thuê tài sản thuộc sở hữu Nhà nước tại các đơn vị hành chính, sự nghiệp.
 - Các khoản tiền phạt, tịch thu.

- Các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.
- Các khoản viện trợ không hoàn lại bằng tiền, bằng hiện vật của Chính phủ các nước, các tổ chức, cá nhân ở nước ngoài.
- Các khoản vay trong nước, vay ngoài nước của Chính phủ để bù đắp bội chi và khoản huy động vốn đầu tư trong nước của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là tỉnh) quy định tại khoản 3 điều 8 của Luật NSNN được đưa vào cân đối ngân sách.

Việc phân phối các khoản thu NSNN có ý nghĩa thiết thực trong việc phân tích đánh giá và quản lý các nguồn thu NSNN. Dựa vào nội dung kinh tế và tính chất các khoản thu có thể chia các khoản thu ngân sách thành hai nhóm:

- + Nhóm thu thường xuyên có tính chất bắt buộc bao gồm thuế, phí và lệ phí, các khoản thu từ hoạt động kinh tế nhà nước.
- + Nhóm thu không thường xuyên gồm các khoản đóng góp của các tổ chức và cá nhân, các khoản do Nhà nước vay để bù đắp bội chi. Ngoài ra còn có các khoản thu vay và viện trợ của nước ngoài.

1.1.2.2. Chi ngân sách Nhà nước

Chi NSNN là quá trình phân phối và sử dụng quỹ NSNN theo nguyên tắc không hoàn trả trực tiếp nhằm trang trải cho chi phí bộ máy Nhà nước và thực hiện các chức năng kinh tế - xã hội mà Nhà nước đảm nhận theo những nguyên tắc nhất định.

Chi Ngân sách Nhà nước bao gồm:

- Chi thường xuyên:
 - + Các hoạt động sự nghiệp giáo dục, đào tạo, y tế, xã hội, văn hoá thể thao và du lịch, sự nghiệp khoa học, công nghệ và môi trường và các sự nghiệp khác.
 - + Các hoạt động sự nghiệp kinh tế.
 - + Quốc phòng, an ninh.
 - + Hoạt động của các cơ quan Nhà nước.
 - + Hoạt động của Đảng cộng sản Việt Nam.

+ Hoạt động của Mặt trận tổ quốc Việt Nam, liên đoàn Lao động Việt Nam, Đoàn thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, Hội cựu chiến binh Việt Nam, Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam, Hội nông dân Việt Nam.

+ Trợ giá theo chính sách của Nhà nước.

+ Các chương trình mục tiêu quốc gia.

+ Hỗ trợ quỹ bảo hiểm xã hội theo quy định của Chính phủ.

+ Trợ cấp cho các đối tượng chính sách xã hội.

+ Hỗ trợ cho các tổ chức xã hội, xã hội nghề nghiệp theo quy định của pháp luật.

+ Trả lãi tiền do Nhà nước vay.

+ Viên trợ cho các Chính phủ và tổ chức nước ngoài.

+ Các khoản chi khác theo quy định của pháp luật.

- Chi đầu tư phát triển:

+ Đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội không có khả năng thu hồi vốn.

+ Đầu tư và hỗ trợ vốn cho các Doanh nghiệp Nhà nước; góp vốn cổ phần, liên doanh vào các doanh nghiệp thuộc lĩnh vực cần thiết có sự tham gia của Nhà nước theo quy định của pháp luật.

+ Chi cho quỹ hỗ trợ đầu tư quốc gia và các quỹ hỗ trợ phát triển đối với chương trình, dự án phát triển kinh tế.

+ Dự trữ Nhà nước.

+ Cho vay của Chính phủ để đầu tư phát triển.

- Chi trả nợ gốc tiền do Nhà nước vay.

- Chi bổ sung "Quỹ dự trữ tài chính".

Có nhiều cách phân loại các khoản chi như căn cứ vào mục đích kinh tế- xã hội hay căn cứ vào lĩnh vực chi, nhưng theo thông lệ quốc tế các khoản chi được phân thành: Chi thường xuyên, chi đầu tư phát triển và chi khác.

- Chi thường xuyên là các khoản chi cho tiêu dùng hiện tại bao gồm tiêu dùng cá nhân và tiêu dùng của các tổ chức, sự nghiệp.

- Các khoản chi đầu tư là các khoản chi cho tiêu dùng trong tương lai, các khoản chi này có tác dụng làm tăng cơ sở vật chất của quốc gia và góp phần làm tăng trưởng kinh tế.

1.1.3. Hệ thống Ngân sách Nhà nước:

Hệ thống NSNN được hiểu là tổng thể các cấp ngân sách có mối quan hệ hữu cơ với nhau trong quá trình thực hiện nhiệm vụ thu, chi của mỗi cấp ngân sách. Việc xây dựng hệ thống NSNN của nước ta hiện nay dựa trên các nguyên tắc sau:

Một là Đảm bảo tính thống nhất của nền tài chính quốc gia. Đó là điều kiện quan trọng để đưa mọi hoạt động thu chi của NSNN ở các cấp đi đúng quỹ đạo quản lý kinh tế, tài chính của Nhà nước, tạo nên mối liên hệ gắn bó hữu cơ giữa các cấp ngân sách làm cho hoạt động ngân sách phù hợp với sự vận động của các phạm trù kinh tế tài chính khác.

Hai là Quán triệt nguyên tắc tập trung dân chủ trong hệ thống NSNN, vừa phát huy sức mạnh của cả hệ thống vừa đảm bảo tính năng động sáng tạo của mỗi cấp cơ sở trong việc xử lý các vấn đề của ngân sách. Trong hệ thống NSNN, ngân sách Trung ương đóng vai trò chủ đạo trong việc thực hiện các mục tiêu chiến lược kinh tế - xã hội trên phạm vi toàn quốc. Hoạt động thu chi của NSTW có ảnh hưởng lớn đến các mặt cân đối lớn trong đời sống kinh tế - xã hội của đất nước. Ngân sách địa phương là công cụ tài chính quan trọng giúp chính quyền địa phương thực hiện các chức năng kinh tế - xã hội, khai thác tốt các thế mạnh của địa phương đồng thời là công cụ góp phần thực hiện sự giám sát của Nhà nước đối với các mặt hoạt động kinh tế - xã hội trên một vùng lãnh thổ nhất định.

Ở nước ta tổ chức hệ thống NSNN gắn bó chặt chẽ với việc tổ chức bộ máy nhà nước và vai trò, vị trí của bộ máy đó trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Hệ thống NSNN gồm: ngân sách trung ương và ngân sách địa phương

Ngân sách địa phương bao gồm ngân sách của đơn vị hành chính các cấp có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Điều này phù hợp với mô hình tổ chức chính quyền nhà nước ta hiện nay. Ngân sách địa phương bao gồm:

- Ngân sách cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là ngân sách cấp tỉnh).

- Ngân sách cấp huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là ngân sách cấp huyện).

- Ngân sách cấp xã, phường, thị trấn (gọi chung là ngân sách cấp xã).

Cả 4 cấp ngân sách này hợp chung thành NSNN, trong đó ngân sách Trung ương giữ vai trò chủ đạo; ngân sách cấp tỉnh, ngân sách cấp huyện, ngân sách cấp xã lồng ghép vào nhau và hợp chung lại thành ngân sách địa phương. Theo hiến pháp năm 1992 của Việt Nam thì Quốc hội quyết định và phân bổ NSNN, tức là quyết định cả ngân sách trung ương và ngân sách các cấp chính quyền địa phương. Đây là điểm khác biệt cần lưu ý so với nhiều nước trên thế giới và cũng là điểm khó khăn trong việc quyết định phân bổ ngân sách hàng năm.

1.2 LÝ LUẬN CƠ BẢN VỀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ NSNN

1.2.1 Khái niệm và nội dung phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

1.2.1.1 Khái niệm phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

Hệ thống chính quyền nhà nước được tổ chức thành nhiều cấp và mỗi cấp đều được phân giao nhưng nhiệm vụ nhất định. Để thực hiện nhưng nhiệm vụ đó, mỗi cấp lại được phân giao nhưng quyền hạn cụ thể về nhân sự, kinh tế hành chính và ngân sách. Việc hình thành hệ thống NSNN gồm nhiều cấp thì việc phân cấp quản lý NSNN là một tất yếu khách quan. Bởi vì mỗi cấp NSNN đều có nhiệm vụ thu, chi mang tích độc lập. Trong việc tổ chức quản lý tài chính nhà nước, nếu cơ chế phân cấp quản lý NSNN được thiết lập phù hợp thì tình hình quản lý tài chính và NSNN sẽ được cải thiện góp phần thúc đẩy sự phát triển ổn định của nền kinh tế - xã hội.

Sự phân giao về ngân sách cho các cấp chính quyền làm nảy sinh khai niệm về phân cấp quản lý NSNN. Có thể hiểu phân cấp quản lý NSNN như sau:

Phân cấp quản lý NSNN là việc phân định phạm vi trách nhiệm, quyền hạn của các cấp chính quyền nhà nước từ trung ương tới địa phương trong quá trình tổ chức tạo lập và sử dụng NSNN phục vụ cho việc thực thi chức năng nhiệm vụ của nhà nước.

Phân cấp quản lý NSNN chỉ xảy ra khi ở đó có nhiều cấp ngân sách, sự phân giao nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm trong việc quản lý sử dụng NSNN, mỗi cấp ngân sách được quyền huy động nhưng khoản thu cho riêng cấp mình, nhưng khoản thu đó được sử dụng để đáp ứng những nhiệm vụ chi mà cấp đó phải đảm nhiệm.

1.2.1.2. Nội dung phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

Thông thường khi nói tới phân cấp quản lý NSNN thì người ta thường hiểu theo nghĩa trực diện, dễ cảm nhận, đó là sự phân giao nhiệm vụ thu, chi giữa các cấp chính quyền. Thực chất nội dung phân cấp quản lý NSNN rộng hơn.

Phân cấp quản lý NSNN là việc xử lý các mối quan hệ giữa các cấp chính quyền nhà nước từ trung ương đến địa phương trong hoạt động của NSNN, từ đó cho phép hình thành một cơ chế phân chia ranh giới quyền lực về quản lý NSNN giữa các cấp chính quyền. Nội dung của phân cấp quản lý NSNN về cơ bản bao gồm 3 nội dung chủ yếu sau:

Một là, về quyền lực: phân cấp ban hành chế độ, chính sách, tiêu chuẩn định mức.

Đây là nội dung quan trọng đòi hỏi phải làm rõ vấn đề về thẩm quyền ban hành ra các chế độ, chính sách, định mức, tiêu chuẩn, phạm vi mức độ của mỗi cấp chính quyền. Cơ sở pháp lý này được xây dựng dựa trên hiến pháp hoặc các đạo luật tổ chức hành chính, từ đó định ra hành lang pháp lý cho việc chuyển giao các thẩm quyền gắn với các trách nhiệm tương ứng với quyền lực đã được phân cấp, đảm bảo tính ổn định, tính pháp lý, không gây sự rối loạn trong quản lý NSNN. Qua phân cấp quản lý NSNN cần phải xác định rõ nhưng

vấn đề sau: cơ quan nhà nước nào có thẩm quyền ban hành các chế độ, chính sách, định mức, tiêu chuẩn thu – chi và đó là những loại chế độ nào?

Về nguyên tắc những chế độ do trung ương quy định thì các cấp chính quyền địa phương tuyệt đối không được tự điều chỉnh hoặc vi phạm. Ngược lại trung ương phải tôn trọng thẩm quyền của địa phương, tránh can thiệp làm mất đi tính tự chủ của địa phương.

Hai là, phân cấp về mặt vật chất, tức là phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN. Đây là vấn đề phức tạp nhất khó khăm nhất, gây nhiều sự bất đồng nhất trong quá trình xây dựng và triển khai thực hiện nhưng quy định về phân cấp quản lý NSNN.

Sự khó khăn này bắt nguồn từ sự phát triển không đồng đều giữa các địa phương, sự khác biệt về điều kiện tự nhiên kinh tế xã hội giữa các vùng miền trong cả nước. Các vấn đề quan trọng cần được xử lý là:

+ Xác định những nhiệm vụ chi mà chính quyền cấp trung ương phải đảm nhiệm, nhưng khoản thu mà trung ương được quyền thu và sử dụng cho các hoạt động của mình.

+ Xác định những nhiệm vụ chi mà chính quyền các cấp địa phương phải đảm nhiệm, nhưng khoản thu mà địa phương được quyền thu và sử dụng cho các hoạt động của mình.

+ Với những khoản thu được phân cấp đó thì khả năng cân đối thu, chi ngân sách ở mỗi cấp chính quyền ra sao? Nếu địa phương không cân đối được thu chi thì cách giải quyết như thế nào?

+ Cấp nào có thể được vay nợ để bù đắp thiếu hụt và sử dụng hình thức vay nào? nguồn trả nợ được lấy từ đâu?...

Thứ ba, phân cấp về quản lý chu trình NSNN, tức là phân công, phân định trách nhiệm, quyền hạn trong lập, chấp hành và quyết toán NSNN.

Phân cấp quản lý NSNN thể hiện mối quan hệ giữa các cấp chính quyền nhà nước trong một chu trình NSNN gồm tất cả các khâu: lập ngân sách, duyệt, thông qua tới chấp hành, quyết toán, thanh tra, kiểm tra ngân sách. Yêu cầu của

nội dung này đặt ra là giải quyết mối quan hệ về mức độ tham gia, điều hành và kiểm soát của các cơ quan quyền lực, cơ quan quản lý nhà nước và các cơ quan chuyên môn trong từng khâu quản lý chu trình ngân sách.

1.2.2 Những nhân tố ảnh hưởng đến cơ chế phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

1.2.2.1 Cơ chế phân cấp quản lý ngân sách nhà nước chịu ảnh hưởng bởi tính chất cung cấp hàng hoá công cộng.

Trong quản lý hành chính nhà nước, chính quyền nhà nước các cấp vừa phải đảm bảo chức năng quản lý vừa phải đảm bảo chức năng cung cấp các dịch vụ công cộng cho xã hội. Phần lớn các hàng hoá công cộng đều được cung cấp bởi chính quyền nhà nước ở trung ương và địa phương. Cần thiết phải phân giao quyền hạn và trách nhiệm cung cấp hàng hoá công cộng giữa các cấp trong bộ máy chính quyền trung ương và địa phương một cách hợp lý. Điều kiện vật chất kèm theo chính là vấn đề ngân sách nhà nước. Như vậy, vấn đề sản xuất hay cung cấp hàng hoá công cộng bằng nguồn của nhà nước ít nhất cũng dẫn đến việc phân chia nguồn lực này cho các đối tượng được phép sử dụng ở những phạm vi khác nhau. Đây chính là tiền đề để phân định quyền và nhiệm vụ thu chi cho từng cấp.

1.2.2.2 Cơ chế phân cấp quản lý ngân sách nhà nước chịu ảnh hưởng của cấu trúc bộ máy nhà nước

Bất cứ một nhà nước nào cũng có một trật tự nhất định về việc thành lập và mối quan hệ giữa các cơ quan cấu thành nhà nước, có cách thức phân chia lãnh thổ thành các đơn vị hành chính nhất định và có phương pháp thực hiện quyền lực riêng.

Yếu tố có tác động trực tiếp đến phân cấp quản lý nói chung là phân cấp quản lý ngân sách nhà nước nói riêng là hình thức cấu trúc nhà nước tức là sự tổ chức bộ máy nhà nước theo các đơn vị hành chính lãnh thổ và tính chất quan hệ giữa các bộ phận cấu thành nhà nước, giữa cơ quan nhà nước trung ương với các cơ quan nhà nước ở địa phương.

Hình thức cấu trúc nhà nước quyết định đến việc tổ chức bộ máy nhà nước ở các cấp độ khác nhau, mỗi cấp độ gắn kết với một địa bàn lãnh thổ và phạm vi quản lý nhất định và thường đòi hỏi có phương tiện tài chính để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của cấp mình. Rõ ràng điều đó sẽ chi phối đến quá trình tổ chức và phân chia trách nhiệm và quyền hạn về quản lý ngân sách nhà nước.

1.2.2.3 Cơ chế phân cấp quản lý ngân sách nhà nước chịu ảnh hưởng bởi tính chất và mức độ phân cấp về quản lý hành chính - kinh tế - xã hội giữa các cấp chính quyền.

Việc tổ chức bộ máy nhà nước theo các đơn vị hành chính lãnh thổ nảy sinh yêu cầu hình thành những cấp ngân sách nhà nước tương ứng với từng cấp hành chính đó. Tuy nhiên đây mới chỉ là điều kiện cần, bởi vì có nhiều cách khác nhau trong việc chuyển giao một bộ phận trong tổng thể các nguồn tài chính cho việc thực hiện các nhiệm vụ của mỗi đơn vị hành chính. Nhưng cách thức chuyển giao đó không thể diễn ra một cách tùy tiện mà nó phụ thuộc vào mức độ phân cấp về quản lý hành chính – kinh tế - xã hội giữa các cấp chính quyền nhà nước.

1.2.2.4 cơ chế phân cấp quản lý ngân sách nhà nước còn chịu ảnh hưởng bởi đặc điểm tự nhiên, kinh tế, xã hội của các đơn vị hành chính lãnh thổ

Đây là một nhân tố có tính đặc thù mà ngay từ khi tổ chức cấu trúc chính quyền nhà nước theo đơn vị lãnh thổ đã phải quan tâm. Tính đặc thù đó thường được biểu hiện ở những đặc điểm tự nhiên như địa hình đặc biệt, vùng có tài nguyên, có địa thế đặc biệt hay có điều kiện xã hội đặc biệt. Nhưng đơn vị lãnh thổ này có thể là một đối tượng đặc biệt của cơ chế phân cấp dẫn tới những nội dung phân cấp đặc thù. Hiện nay, trước những diễn biến phức tạp trên thế giới về tình trạng xung đột sắc tộc, tôn giáo; nhưng điểm nóng về chính trị, xã hội buộc các nhà nước phải nghĩ đến việc trao quyền rộng rãi hơn về ngân sách cho nhưng đơn vị lãnh thổ địa phương.

Nhưng nhân tố kể trên có tác động một cách trực tiếp đến quá trình hoạch định chính sách phân cấp quản lý ngân sách nhà nước.

1.2.3 Vai trò của phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

1.2.3.1 Đối với quản lý hành chính nhà nước

Việc phân cấp quản lý ngân sách nhà nước là công cụ cần thiết khách quan để phục vụ cho việc phân cấp quản lý hành chính và có tác động quan trọng đến hiệu quả của quản lý hành chính từ trung ương đến địa phương.

Ngân sách nhà nước cung cấp phương tiện tài chính cho các cấp chính quyền nhà nước từ trung ương đến địa phương hoạt động. Tuy nhiên phân cấp quản lý ngân sách nhà nước không phụ thuộc hoàn toàn vào phân cấp hành chính mà nó có tính độc lập tương đối trong việc thực hiện mục tiêu phân phối hợp lý nguồn lực quốc gia. Một cơ chế phân cấp quản lý ngân sách hợp lý sẽ tạo điều kiện giúp chính quyền nhà nước thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ của mình. Ngược lại phân cấp không hợp lý sẽ gây cản trở khó khăn đối với quá trình quản lý của các cấp hành chính nhà nước.

1.2.3.2 Đối với điều hành vĩ mô của nhà nước

Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước gắn các hoạt động của ngân sách nhà nước với các hoạt động kinh tế xã hội một cách cụ thể và thực sự nhằm tập trung đầy đủ, kịp thời đúng chính sách, chế độ các nguồn tài chính quốc gia và phân phối, sử dụng chúng công bằng, hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả cao, phục vụ các mục tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội của đất nước.

Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước đúng đắn và hợp lý không chỉ đảm bảo phương tiện tài chính cho việc duy trì phát triển hoạt động của các cấp chính quyền nhà nước từ trung ương đến các địa phương mà còn tạo điều kiện phát huy được các lợi thế nhiều mặt của từng vùng địa phương trong cả nước. Nó cho phép quản lý và kế hoạch hoá ngân sách nhà nước tốt hơn, điều chỉnh mối quan hệ giữa các cấp chính quyền cũng như mối quan hệ giữa các cấp ngân sách được tốt hơn để phát huy vai trò là công cụ điều chỉnh vĩ mô ngân sách nhà nước.

Cơ chế phân cấp quản lý ngân sách nhà nước có tác động quan trọng đến hoạt động điều hành vĩ mô của nhà nước thông qua chính sách tài khoá, vì mức độ phân cấp giữa trung ương và địa phương có tác động lớn đối với mục tiêu điều chỉnh kinh tế bằng chính sách tài khoá của nhà nước. Chính sách tài khoá là công cụ quan trọng nhất trong tay nhà nước để điều hành kinh tế vĩ mô. Chủ trương và định hướng thu chi ngân sách nhà nước theo hướng “nới lỏng” hay “thắt chặt” là những biện pháp cốt yếu của Chính phủ để ứng phó với những diễn biến của nền kinh tế nhằm đạt được mục tiêu tăng trưởng, ổn định và phát triển bền vững. Nếu mức độ phân cấp tập trung về phía trung ương lớn thì quá trình điều chỉnh được thực thi nhanh hơn và ngược lại nếu mức độ phân cấp tập trung về phía địa phương nhiều hơn sẽ dẫn đến thời gian điều chỉnh chậm hơn bởi vì khi địa phương được phân cấp mạnh thì quyền hạn trong thu, chi ngân sách địa phương được mở rộng và linh hoạt hơn. Chính vì vậy cần xây dựng một phương án phân cấp hợp lý để vừa đảm bảo thực hiện được mục tiêu của chính sách tài khoá vừa tránh được việc tập trung quá cáo.

1.2.3.3 Đối với các địa phương

Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước là yếu tố hết sức quan trọng đối với sự phát triển kinh tế địa phương, đồng thời cũng là phương tiện quan trọng để nhà nước thực hiện việc điều hoà, phân phối lại nguồn lực giữa trung ương với địa phương và giữa các địa phương với nhau. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước phù hợp sẽ khai thác tốt được thế mạnh của địa phương trong việc phân phối và sử dụng các nguồn lực phục vụ phát triển kinh tế địa phương. Thông qua cơ chế phân cấp trong phân cấp quản lý ngân sách nhà nước cũng như cơ cấu của các chương trình, mục tiêu, dự án mà nhà nước có thể phân bổ lại nguồn lực giữa các địa phương đảm bảo sự phát triển tương đối đồng đều, cân đối và giảm bớt những bất công.

Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước phù hợp có ý nghĩa quan trọng trong việc đảm bảo hiệu quả quản lý ngân sách quốc gia, thực hiện tiết kiệm nguồn lực. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước còn có ảnh hưởng quan

trong đời sống của cộng đồng dân cư trong nước, là nhân tố tác động nhạy cảm đến các vấn đề thuộc về chính sách xã hội.

Như vậy, khẳng định sự tồn tại của hệ thống ngân sách nhà nước bao gồm ngân sách trung ương và ngân sách địa phương đã dẫn đến yêu cầu tất yếu là phải phân giao nhiệm vụ và quyền hạn của chính quyền nhà nước các cấp đối với các vấn đề thuộc về ngân sách nhà nước. Để thực hiện được yêu cầu này, cần thiết phải xây dựng được các nguyên tắc phân cấp và phải triệt để tôn trọng các nguyên tắc đó khi xây dựng phương án phân cấp.

1.2.4 Nguyên tắc cơ bản trong phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

Để việc phân cấp quản lý NSNN có hiệu quả, đạt được các mục tiêu đề ra thì phải đảm bảo các nguyên tắc cơ bản sau đây:

Nguyên tắc 1: Phân cấp quản lý NSNN phải phù hợp và đồng bộ với phân cấp tổ chức bộ máy hành chính, quản lý kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của nhà nước và năng lực quản lý của mỗi cấp trên địa bàn.

Việc tổ chức bộ máy hành chính thường được quy định trong hiến pháp. Do đó để đảm bảo cơ sở pháp lý cho cơ chế phân cấp quản lý NSNN phải triệt để tôn trọng những quy định trong hiến pháp có liên quan tới lĩnh vực này.

Phân cấp quản lý NSNN ở các cấp chính quyền địa phương không tách rời với phân cấp quản lý kinh tế - xã hội. Mỗi đơn vị hành chính có chức năng và nhiệm vụ quản lý kinh tế - xã hội theo phân cấp phù hợp với đặc điểm của mỗi cấp chính quyền. Do đó cần phải xem xét về chức năng thực tế và quy mô, nhiệm vụ từng cấp hành chính để có quy định phân thành một cấp ngân sách hay chỉ là một đơn vị dự toán. Phân cấp quản lý NSNN phải gắn với mô hình tổ chức bộ máy nhà nước, phải phù hợp và tương xứng với mô hình tổ chức các cơ quan công quyền, gắn với thực trạng nền kinh tế và phải được đánh giá trên các khía cạnh chủ yếu như cơ cấu kinh tế, cơ cấu ngành nghề, tốc độ tăng trưởng, năng suất, hiệu quả thu nhập và phân phối thu nhập. Thực trạng kinh tế mỗi địa phương sẽ quyết định đến nguồn lực tài chính ở địa

phương đó. Phân cấp nguồn lực tài chính ở mỗi địa phương phải quan hệ chặt chẽ với phân cấp quản lý kinh tế - xã hội trên địa bàn. Phân cấp nhiệm vụ chi phải gắn với thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của mỗi cấp chính quyền địa phương, đặc biệt là những vấn đề liên quan mật thiết đến đời sống dân cư trên địa bàn.

Phân cấp quản lý NSNN còn cần phải chú ý đến quan hệ giữa quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ. Kết hợp giữa quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ là một trong những nguyên tắc quan trọng trong quản lý nhà nước về kinh tế - xã hội.

Yêu cầu quản lý theo ngành đòi hỏi không được nhận thức một cách lệch lạc là Nhà nước, Chính phủ và các Bộ ở trung ương quản lý các công việc của trung ương còn chính quyền địa phương và các sở thì quản lý các công việc của địa phương. Cần xoá bỏ sự phân biệt một cách máy móc về kinh tế trung ương và kinh tế địa phương và cho rằng có cơ cấu kinh tế trung ương riêng, cơ cấu kinh tế địa phương riêng dẫn đến những quyết định đi ngược lại cơ cấu kinh tế thống nhất có tính chiến lược của quốc gia.

Yêu cầu quản lý theo lãnh thổ đảm bảo sự phát triển tổng thể các ngành, các lĩnh vực, các mặt hoạt động chính trị - khoa học, văn hoá – xã hội trên một đơn vị hành chính lãnh thổ nhằm thực hiện sự quản lý toàn diện và khai thác tối đa, có hiệu quả cao nhất mọi tiềm năng trên lãnh thổ, không phân biệt ngành, thành phần kinh tế - xã hội, cấp nhà nước quản lý trực tiếp.

Sự quản lý theo ngành hay lĩnh vực và sự quản lý theo lãnh thổ tất yếu phải được kết hợp và thống nhất với nhau theo luật pháp nhà nước và dưới sự điều hành thống nhất của hệ thống nhà nước. Chính sách phân cấp quản lý NSNN, nhất là những quy định có tác động trực tiếp đến phân bổ ngân sách cho các ngành, các địa phương cần phải chú ý tôn trọng nguyên tắc này.

Nguyên tắc 2: Đảm bảo vai trò chủ đạo của NSTW và đồng thời tạo vị trí độc lập của ngân sách địa phương trong hệ thống NSNN thống nhất.

NSNN là công cụ quan trọng phục vụ cho việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của chính quyền nhà nước các cấp. Trong đó, các nhiệm vụ, mục tiêu chung của đất nước lại chủ yếu được tập trung cho bộ máy nhà nước ở trung ương. Vì thế trung ương phải được dành một phần ngân sách thích đáng cho việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp bao trùm trên phạm vi cả nước.

Đảm bảo vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương là một đòi hỏi khách quan bắt nguồn từ vị trí, vai trò của chính quyền trung ương trong việc cung cấp những hành hoá và dịch vụ công công có tính chất quốc gia. Hơn nữa nó còn có vai trò điều tiết, điều hoà đảm bảo công bằng giữa các địa phương.

Một NSTW giữ vai trò chủ đạo phải là một ngân sách nắm giữ các nguồn thu quan trọng, đủ để nhà nước thông qua đó thực hiện việc điều tiết các mặt hoạt động của nền kinh tế thông qua chính sách tài khoá.

Bên cạnh đó, tạo cho địa phương sự độc lập tương đối là việc làm hết sức cần thiết. Phân cấp, trao quyền cho địa phương về ngân sách một cách hợp lý sẽ giúp cho địa phương có thể chủ động và tích cực phát huy trách nhiệm trong việc xây dựng, phát triển địa phương, đáp ứng được yêu cầu nguyện vọng của dân.

Làm cho ngân sách địa phương có khả năng độc lập nhất định trước hết là việc trao cho địa phương quyền tạo lập nguồn thu, quyền hưởng những nguồn thu tương xứng với nhiệm vụ của mình. Tính độc lập của ngân sách địa phương thể hiện ở chỗ sau khi được phân cấp nhiệm vụ thu và chi thì chính quyền địa phương phải được toàn quyền quyết định ngân sách của mình (lập ngân sách, chấp hành và quyết toán ngân sách), chỉ chịu sự ràng buộc vào cấp trên ở nhưng vẫn đề có tính nguyên tắc lớn để không ảnh hưởng đến cân bằng tổng thể. Như vậy, nên tránh sự can thiệp quá sâu của chính quyền cấp trung ương vào vấn đề xây dựng và quyết định ngân sách của cấp địa phương. Nói như vậy không có nghĩa là chính quyền địa phương thoát lý khỏi sự chỉ đạo của trung ương, ngân sách địa phương thoát khỏi hệ thống NSNN. Trong bất

kỳ trường hợp nào cũng phải đảm bảo sự thống nhất của hệ thống NSNN. Sự thống nhất này thể hiện ở chỗ: Loại chế độ, chính sách, tiêu chuẩn định mức về thu, chi NSNN nhất thiết phải thi hành thống nhất trong cả nước để đảm bảo công bằng thì trung ương ban hành; loại nào có thể cho địa phương vận dụng thì trung ương ban hành khung; loại nào chỉ thực hiện do đặc điểm riêng có ở địa phương thì giao địa phương ban hành.

Nguyên tắc 3: Phân cấp quản lý NSNN phải đảm bảo tính hiệu quả, hạn chế những khâu trung gian không cần thiết.

Đảm bảo tính hiệu quả là việc tìm kiếm mối quan hệ phù hợp nhất giữa mục đích cần đạt được và các nguồn lực được sử dụng.

Nguyên tắc về tính hiệu quả bao hàm hai nội dung là tính kinh tế và tính hiệu suất. Tính kinh tế đòi hỏi phải đạt được kết quả cụ thể với đầu vào nguồn lực nhỏ nhất. Tính hiệu suất thì yêu cầu đạt được kết quả tốt nhất có thể với nguồn lực đầu vào định trước.

Tính hiệu quả trong phân cấp quản lý NSNN thể hiện ở hai khía cạnh là hiệu quả chung do những quy định về phân cấp tạo ra và hiệu quả khi xem xét nhưng phí tổn do thực hiện phân cấp gây ra.

Ở khía cạnh thứ nhất có liên quan chặt chẽ đến phạm vi phân giao quản lý nguồn thu và nhiệm vụ chi tiêu. Đối với vấn đề phân định nguồn thu và phân cấp quản lý nguồn thu phải làm sao đạt được mục tiêu thu đúng, thu đủ, thu kịp thời các khoản thu theo luật pháp quy định với chi phí thấp nhất. Vấn đề giao kinh phí cho địa phương thực hiện nhưng công việc gì cũng phải cân nhắc để công việc đó được thực hiện tốt nhất mà không tốn kém, lãng phí.

Ở khía cạnh thứ hai thấy rõ ràng là thêm một cấp ngân sách là phát sinh thêm chi phí quản lý điều hành của bản thân cấp đó và cả các cấp khác có liên quan. Cho nên cần thiết phải hạn chế đến mức thấp nhất các cấp ngân sách trung gian ít hiệu quả, thay thế bằng phương thức chuyển giao nguồn tài chính thích hợp hơn.

Nguyên tắc 4: Phân cấp quản lý NSNN phải đảm bảo công bằng.

Công bằng trong phân cấp được đặt ra bởi vì giữa các địa phương trong một quốc gia có những đặc điểm tự nhiên, xã hội và trình độ phát triển kinh tế khác nhau, nếu một cơ chế phân cấp như nhau được áp dụng cho tất cả các địa phương thì sẽ dẫn đến những bất công bằng và tạo ra khoảng cách chênh lệch ngày càng lớn giữa các địa phương về phát triển kinh tế - xã hội. Nhưng vùng đô thị có thể ngày càng phát triển hiện đại nhanh chóng, còn những vùng nông thôn, miền núi có nguy cơ tụt hậu do thiếu nguồn lực đầu tư.

Mặt khác, công bằng cần được đặt ra là vì: phần lớn các nguồn lực tài chính của nhà nước có được là nhờ vào đóng góp bắt buộc của công dân (thông qua các phương thức khác nhau, trực tiếp hay gián tiếp). Các khoản đóng góp đó của cư dân nơi này đôi khi lại được nhà nước thu về ở một nơi khác, dẫn đến việc nguồn thu phát sinh ở một địa phương nhất định không phản ánh đúng mức độ đóng góp của địa phương đó cho nhà nước.

Chính vì vậy nhiệm vụ thu, chi giao cho địa phương phải căn cứ vào yêu cầu cân đối chung trong cả nước nhưng phải tránh tình trạng do kết quả phân cấp mà một số địa phương được lợi một số địa phương khác bị thiệt. Nhiệm vụ của nhà nước là phải điều hoà được hệ thống NSNN, việc xây dựng một cơ chế phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi NSNN giữa trung ương và địa phương là công cụ chủ yếu để thực hiện việc điều hoà đó. Nhà nước đóng vai trò là người điều phối thông qua NSNN.

Nguyên tắc này rất khó thực hiện vì sự khác nhau rất lớn giữa các địa phương về nhiều mặt. Để khắc phục, phải kết hợp các nguyên tắc trên, đặc biệt là nguyên tắc đảm bảo vai trò chủ đạo của NSTW. Có 3 phương pháp điều hoà ngân sách giữa các cấp:

- Phân cấp nguồn thu: Khi phân cấp nguồn thu chú trọng khả năng đáp ứng nhu cầu chi tại chỗ, khuyến khích khai thác thu và phải phù hợp với điều kiện, đặc điểm của từng vùng. Nguồn thu gắn liền với vai trò quản lý của cấp chính quyền nào thì phân cấp cho ngân sách cấp chính quyền đó.

Trên cơ sở nguồn thu ngân sách các cấp được hưởng, các cấp chính quyền lập dự toán thu NSNN trên địa bàn, và dự toán chi ngân sách địa phương. Về nguyên tắc NSDP không được bội chi nên khi cân đối NSDP, nguồn thu NSDP được hưởng không đáp ứng được yêu cầu chi của địa phương thì sẽ áp dụng phương pháp bổ sung cân đối.

- Bổ sung cân đối: Bổ sung cân đối nhằm đảm bảo cho chính quyền cấp dưới cân đối nguồn thu ngân sách để thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh được giao. Số bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới ở địa phương được xác định theo nguyên tắc xác định số chênh lệch giữa số chi và nguồn thu của ngân sách cấp dưới được hưởng.

- Bổ sung có mục tiêu: Bổ sung có mục tiêu nhằm hỗ trợ ngân sách cấp dưới thực hiện các nhiệm vụ:

+ Hỗ trợ thực hiện các chế độ, chính sách mới do cấp trên ban hành chưa được bố trí trong dự toán ngân sách của năm đầu thời kỳ ổn định ngân sách, mức hỗ trợ cụ thể được xác định trên cơ sở khả năng cân đối của ngân sách các cấp có liên quan.

+ Hỗ trợ thực hiện các chương trình, dự án quốc gia giao cho các địa phương thực hiện, mức hỗ trợ cụ thể thực hiện theo dự toán chi được cấp có thẩm quyền giao.

+ Hỗ trợ thực hiện các mục tiêu, công trình, dự án có ý nghĩa lớn đối với yêu cầu phát triển – kinh tế xã hội của địa phương, nằm trong quy hoạch và đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt theo đúng quy định của pháp luật về quản lý đầu tư và xây dựng.

+ Hỗ trợ xử lý khó khăn đột xuất: khắc phục thiên tai, hoả hoạn, tai nạn trên diện rộng với mức nghiêm trọng, sau khi ngân sách cấp dưới đã sử dụng dự phòng, một phần quỹ dự trữ tài chính của địa phương nhưng chưa đáp ứng được nhu cầu.

+ Hỗ trợ thực hiện một số nhiệm vụ cần thiết, cấp bách khác.

+ Số bổ sung có mục tiêu từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới được xác định hàng năm. Mức bổ sung cụ thể căn cứ vào khả năng cân đối ngân sách cấp trên và yêu cầu về mục tiêu cụ thể của cấp dưới. Việc sử dụng nguồn kinh phí bổ sung theo đúng quy định hiện hành.

Với mục đích tập trung nghiên cứu vào vấn đề phức tạp nhất của việc phân cấp quản lý NSNN, sau đây bản luận văn đề cập cụ thể hơn về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN.

1.2.5 Mục tiêu của phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

- Phát huy tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền cấp dưới trên cơ sở đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa cấp trên và cấp dưới. Phục vụ tốt nhất nhiệm vụ phát triển kinh tế, đảm bảo an ninh quốc phòng, xoá đói giảm nghèo, góp phần thúc đẩy nền kinh tế thị trường phát triển, thúc đẩy hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực, đẩy mạnh tiến trình cải cách kinh tế.

- Tạo ra sự đồng bộ thống nhất trong hệ thống thể chế, văn bản quy phạm pháp luật gắn với đổi mới cơ chế và đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị cơ sở. Bảo đảm sự quản lý tập trung, thống nhất về nguồn lực để đảm bảo khả năng điều tiết vĩ mô của trung ương và sự thông suốt của hệ thống nhưng tôn trọng quyền tự chủ của địa phương. Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội ở từng địa phương.

- Góp phần đẩy mạnh và tăng tính hiệu quả của phân cấp quản lý nhà nước về tài chính giữa trung ương và địa phương, giữa cấp trên và cấp dưới tạo động lực phát triển kinh tế - xã hội, tăng tích lũy cho đầu tư phát triển; phát triển giáo dục, y tế, văn hoá xã hội, xoá đói giảm nghèo phù hợp với điều kiện thực tế, phù hợp với xu hướng hội nhập với thể chế phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

- Làm rõ quyền hạn và trách nhiệm, nguồn lực và nhiệm vụ của trung ương và địa phương trong quản lý, sử dụng tài chính, ngân sách; giải quyết tốt mối quan hệ tài chính giữa ngành và địa bàn lãnh thổ...

- Xác định chính xác nội dung, địa chỉ, trách nhiệm và gắn với chức năng, nhiệm vụ của mỗi cấp thông qua phân cấp, khắc phục được các chồng chéo hoặc thiếu sót trong từng nội dung quản lý. Đảm bảo phân cấp phù hợp với thực tế của cơ quan được giao nhiệm vụ, khắc phục tình trạng lúng túng, trì trệ trong triển khai thực hiện; đảm bảo phát huy được vai trò quản lý nhà nước về tài chính.

1.3 SỰ CẦN THIẾT PHẢI HOÀN THIỆN CƠ CHẾ PHÂN CẤP QUẢN LÝ NSNN Ở NƯỚC TA TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY

Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước là một nội dung trong cơ chế quản lý ngân sách nhằm quản lý thống nhất hệ thống ngân sách nhà nước bằng việc phân công trách nhiệm gắn với quyền hạn, phân cấp quản lý giữa các ngành, các cấp trong việc thực hiện thu chi ngân sách nhà nước phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước thực chất là việc giải quyết mối quan hệ giữa các cấp chính quyền trong việc sử dụng ngân sách nhà nước. Cụ thể là:

+ Giải quyết mối quan hệ quyền lực giữa các cấp chính quyền trong việc ban hành các chính sách chế độ thu chi quản lý ngân sách.

+ Giải quyết mối quan hệ vật chất trong quá trình phân giao nhiệm vụ chi, nguồn thu và cân đối ngân sách giữa các cấp chính quyền.

Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước là yêu cầu khách quan, bởi mỗi quốc gia đều có những vùng lãnh thổ khác nhau. Việc phân chia dân cư theo đơn vị hành chính lãnh thổ, hình thành các cấp hành chính là đặc trưng của Nhà nước. Do đó, để quốc gia phát triển, cần thiết phải phân cấp quản lý ngân sách nhà nước, vừa đáp ứng yêu cầu thực hiện chức năng nhiệm vụ của Nhà nước, vừa tạo quyền tự chủ cho các cấp chính quyền địa phương.

Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước cho các cấp chính quyền là giải pháp vừa động viên được các nguồn thu tiềm tàng, vừa tạo cơ chế để các nguồn

tài chính được sử dụng tiết kiệm, hiệu quả. Nguồn thu ngân sách là có hạn, trong khi nhu cầu chi tiêu thì lớn, do vậy phân cấp quản lý ngân sách đòi hỏi phải thực hiện đúng theo các quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước.

Phân cấp được xem như một phương thức để tăng tính dân chủ, linh hoạt, hiệu quả và trách nhiệm của các cấp chính quyền trong việc cung cấp các hàng hoá và dịch vụ công cộng.

Ở nước ta, ngày khi thành lập nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà, nền tài chính Việt Nam ra đời, thì đã có sự phân cấp quản lý ngân sách nhà nước. Với sắc lệnh số 73/SL-CTN ngày 8/9/1945 của Chủ tịch nước đã trao quyền quyết định mức thu thuế nhà nước cho các khu và cho phép chính quyền các khu sử dụng nguồn thuế để bảo đảm chi cho bộ máy và đóng góp cho trung ương để nuôi quân đánh giặc. Tuy nhiên trong điều kiện kháng chiến khốc liệt chưa cho phép xây dựng hệ thống tài chính hoàn chỉnh, mãi đến năm 1976 chế độ phân cấp quản lý ngân sách nhà nước mới bắt đầu đầy đủ. Từ đó đến nay, quá trình phân cấp ngân sách nhà nước lần lượt thực hiện qua các giai đoạn sau:

- Từ năm 1976 đến năm 1983: Việc thu, chi ngân sách nhà nước tập trung vào ngân sách trung ương, phân cấp quản lý ngân sách nhà nước chủ yếu đến cấp tỉnh và chính quyền địa phương chỉ có nhiệm vụ chi. Việc phân cấp quản lý ngân sách nhà nước thực hiện theo Nghị quyết số 108/Chính phủ ngày 13/5/1978 của Hội đồng Chính phủ.

- Từ năm 1983 đến năm 1986: Việc phân cấp quản lý ngân sách nhà nước thực hiện theo Nghị quyết số 138/HĐBT ngày 19/11/1983 của Hội đồng Bộ trưởng về cải tiến chế độ phân cấp quản lý ngân sách địa phương. Theo đó, chính quyền địa phương được phân cấp nhiều nguồn thu hơn và đã bắt đầu được hưởng ngân sách nhà nước, có giao ổn định một số nguồn thu, nhiệm vụ chi cho địa phương và tỷ lệ điều tiết một số nguồn thu. Cơ chế phân cấp này phù hợp với các đặc điểm của chế độ quản lý và tình hình kinh tế - xã hội trong thời kỳ này và đã khuyến khích được các cấp chính quyền địa phương chủ động khai thác, bồi dưỡng nguồn thu từ tiềm năng sẵn có, tổ chức

và điều hành ngân sách trên địa bàn, đẩy mạnh sản xuất kinh doanh, tăng hàng hoá cho tiêu dùng.

- Từ năm 1986 đến năm 1996: Việc phân cấp quản lý ngân sách nhà nước được tiếp tục cải tiến theo Nghị quyết số 186/HĐBT ngày 27/11/1986 của Hội đồng Bộ trưởng, đã được mở rộng hơn và xác định rõ trách nhiệm của chính quyền các cấp trong quản lý ngân sách nhà nước, một số khoản chi lớn cũng được giao cho địa phương như: Xây dựng cơ bản, sự nghiệp kinh tế và tương ứng với nó là có nhiều nguồn thu được để lại nhiều hơn. Tuy nhiên vẫn chưa khắc phục được nhược điểm là trung ương cân đối ngân sách thay địa phương, nghĩa là ngân sách trung ương bù chênh lệch giữa thu và chi địa phương, dẫn đến hạn chế sự năng động tích cực của địa phương.

- Ngày 20/3/1996, Quốc hội khoá IX, kỳ họp thứ 9 thông qua ngày 20/3/1996 Luật ngân sách nhà nước và được sửa đổi, bổ sung một số điều tại kỳ họp thứ 3 Quốc hội khoá X ngày 20/5/1998. Trên cơ sở Luật ngân sách nhà nước, Chính phủ đã có Nghị định 87/CP ngày 19/12/1998 quy định chi tiết việc phân cấp, lập, chấp hành và quyết toán ngân sách nhà nước, Nghị định 51/1998/NĐ-CP của Chính phủ ngày 18/7/1998 bổ sung một số điều của Nghị định 87/CP, Bộ Tài chính có Thông tư 103/1998/TT-BTC hướng dẫn việc phân cấp, lập, chấp hành và quyết toán ngân sách nhà nước. Luật ngân sách nhà nước có hiệu lực thi hành chính thức từ 01/01/1997.

Sau 5 năm tổ chức thực hiện Luật, việc quản lý và điều hành ngân sách nhà nước đã có nhiều tiến bộ. Thu ngân sách nhà nước tăng khá (bình quân trên 10% năm), không những đảm bảo đủ chi thường xuyên, mà còn tăng tích lũy cho đầu tư phát triển và trả nợ. Cơ cấu ngân sách nhà nước đã có bước chuyển biến tích cực, chi đầu tư phát triển từ 25% tổng chi ngân sách nhà nước năm 1997 tăng trên 29% năm 2001 và 2002. Từ năm 1997 - 2002, chi đầu tư phát triển tăng bình quân 18%/năm (gấp đôi tốc độ tăng chi thường xuyên) và đạt 6,84 so GDP, chiếm 23,7% tổng mức đầu tư toàn xã hội. Chi ngân sách từng bước được cơ cấu lại, trong đó tốc độ tăng chi để thực hiện các nhiệm vụ trọng yếu đạt cao như: chi khoa học công nghệ và môi trường bình quân tăng 21,8%/năm, chi giáo dục đào

tạo tăng 18,2%/năm, chi y tế tăng 8,6%/năm, chi đảm bảo xã hội tăng 8,3%/năm; tập trung ngân sách thực hiện nhiệm vụ phát triển nông nghiệp nông thôn, thực hiện các chương trình xoá đói giảm nghèo; tăng dự trữ tài chính ở cả trung ương và 61 tỉnh, thành phố; đảm bảo dự phòng để chủ động phòng chống và khắc phục hậu quả thiên tai. Thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ trả nợ đến hạn và đã cơ bản cơ cấu lại các khoản nợ nước ngoài. Dự nợ Chính phủ, dự nợ Quốc gia ở mức hợp lý, góp phần tạo ổn định kinh tế vĩ mô.

Bên cạnh những kết quả đã đạt được, hoạt động của ngân sách nhà nước từ 1997 - 2002 cũng còn bộc lộ một số hạn chế, cụ thể là:

Về hoạt động thu - chi ngân sách nhà nước: Thu ngân sách nhà nước mới chỉ đáp ứng được nhu cầu chi tối thiểu, tình trạng thất thu còn lớn, nhất là khu vực kinh tế công thương nghiệp dịch vụ ngoài quốc doanh và hoạt động xuất nhập khẩu. Chi ngân sách nhà nước hiệu quả còn phân tán, dàn trải; lãng phí ở nhiều khoản mục chi xây dựng cơ bản và chi thường xuyên.

Về cơ chế quản lý ngân sách nhà nước: Quy định về thẩm quyền, trách nhiệm và mối quan hệ của Quốc hội, Chính phủ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân trong quyết định ngân sách còn bất cập. Thủ tục hành chính trong việc cấp phát, thanh toán chi ngân sách còn phức tạp, phải qua nhiều khâu trung gian không cần thiết. Những quy định về thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, công khai ngân sách còn chưa đầy đủ.

Những tồn tại trên đây có phần do những khó khăn nội tại của nền kinh tế, có phần do hạn chế của công tác tổ chức điều hành ngân sách nhà nước trong quá trình triển khai thực hiện, song cũng có phần do hạn chế của bản thân Luật Ngân sách nhà nước năm 1996. Để khắc phục những hạn chế của Luật và đáp ứng yêu cầu mới trong công tác quản lý tài chính, ngân sách, việc sửa đổi Luật Ngân sách nhà nước năm 1996 là hết sức cần thiết.

Chính vì vậy, ngày 16/12/2002 Quốc hội khoá XI thông qua Luật ngân sách nhà nước năm 2002.

Luật ngân sách nhà nước năm 2002:

Luật ngân sách nhà nước năm 2002 thay thế Luật ngân sách nhà nước năm 1996 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ngân sách nhà nước năm 1998. Luật NSNN năm 2002 là cơ sở pháp lý quan trọng tạo ra cơ chế quản lý ngân sách nhà nước mới, thể hiện sự tập trung, thống nhất trong quản lý ngân sách nhà nước đồng thời đã phân cấp mạnh mẽ, tăng quyền chủ động tài chính cho các địa phương, các ngành, các cấp, các đơn vị sử dụng ngân sách.

Những mục tiêu tư tưởng chỉ đạo chủ yếu trong Luật ngân sách nhà nước năm 2002:

- Đẩy mạnh phân cấp quản lý tài chính – ngân sách, phát huy tính năng động, tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương, đặc biệt tăng cường nhiệm vụ, quyền hạn chi ngân sách cấp tỉnh trong mối quan hệ với ngân sách trung ương.

- Tăng cường khả năng đảm bảo của ngân sách xã đi đôi với việc nâng cao quyền hạn và trách nhiệm của chính quyền cấp xã.

- Nâng cao tính chủ động, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức và cá nhân trong lĩnh vực ngân sách, giảm dần mức bổ sung và số tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phải nhận bổ sung từ ngân sách trung ương.

- Đảm bảo tính tập trung thống nhất của hệ thống ngân sách, trong đó ngân sách trung ương giữ vai trò chủ đạo để có đủ nguồn lực xử lý các vấn đề thuộc phạm vi quốc gia, đồng thời tạo cơ chế để đảm bảo vai trò và thực quyền của Quốc hội, Hội đồng nhân dân theo đúng quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ, đảm bảo tính công khai, minh bạch dân chủ trong quản lý ngân sách, thực hành tiết kiệm chống lãng phí, chống tham nhũng, phân công, phân cấp quản lý ngân sách gắn quyền hạn và trách nhiệm quản lý của các cấp, các ngành.

Những thay đổi lớn của cơ chế phân cấp quản lý ngân sách nhà nước theo Luật ngân sách nhà nước năm 2002:

- Phân cấp quyền quyết định ban hành chính sách, chế độ, định mức chi tiêu. Ở nước ta trước đây, toàn bộ định mức, chế độ, tiêu chuẩn chi ngân sách

nhà nước do trung ương thống nhất ban hành Cơ chế phân cấp theo Luật ngân sách nhà nước năm 2002 đã đẩy mạnh phân cấp quyền quyết định chế độ, tiêu chuẩn, định mức theo hướng: Loại nào nhất thiết phải thi hành thống nhất trong cả nước để đảm bảo công bằng, bình đẳng thì trung ương ban hành; Loại nào có thể cho địa phương vận dụng thì trung ương ban hành khung; loại nào chỉ thực hiện do đặc điểm riêng có ở địa phương thì giao Hội đồng nhân dân cấp tỉnh ban hành (Điều này đã được thể hiện cụ thể trong Điều 10 Nghị định số 60/2003/NĐ-CP).

- Quy định rõ thẩm quyền quyết định dự toán, phê chuẩn quyết toán ngân sách cho Hội đồng nhân dân các cấp. Luật ngân sách nhà nước năm 2002 quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội và Hội đồng nhân dân cấp tỉnh về ngân sách, trong đó Hội đồng nhân dân tỉnh quyết định dự toán và phân bổ ngân sách địa phương.

- Phân cấp nguồn thu giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Đây là nội dung quan trọng nhất của phân cấp quản lý ngân sách nhà nước. Một mặt phải đảm bảo được tự chủ tài chính, phát huy tiềm năng của địa phương; một mặt phải bảo đảm được sự thống nhất, tập trung của ngân sách và vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương. Đi đôi với phân cấp nguồn thu, để khuyến khích địa phương phấn đấu thu vượt dự toán, còn thực hiện chính sách thưởng đối với các địa phương có số thu vượt dự toán được giao và cao hơn mức thu năm trước; áp dụng với khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương, nếu vượt phần ngân sách trung ương được hưởng thì trung ương sẽ thưởng cho ngân sách địa phương. Tỷ lệ thưởng hàng năm do Thủ tướng Chính phủ quy định.

Về phân cấp nguồn thu, theo cơ chế phân cấp hiện nay, tổng các nguồn thu ngân sách nhà nước được chia làm 3 loại:

- + Các khoản thu ngân sách trung ương hưởng 100%.
- + Các khoản thu ngân sách địa phương hưởng 100%.

+ Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương.

Hội đồng nhân dân cấp tỉnh căn cứ nguồn thu, nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương được quy định tại điều 32 và điều 33 của Luật ngân sách nhà nước năm 2002 quyết định phân cấp cụ thể nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách của chính quyền địa phương theo nguyên tắc:

- 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 của từng vùng và trình độ quản lý của địa phương.

- Các nguồn thu của ngân sách cấp xã, thì cấp xã được hưởng tối thiểu 70% các khoản thu thuế chuyên quyền sử dụng đất; thuế nhà đất; thuế môn bài thu từ cá nhân, hộ kinh doanh; thuế sử dụng đất nông nghiệp thu từ hộ gia đình; lệ phí trước bạ nhà, đất.

- Trong các nguồn thu của ngân sách thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thì thị xã, thành phố thuộc tỉnh được hưởng tối thiểu 50% khoản thu: lệ phí trước bạ không kể lệ phí trước bạ nhà, đất.

- 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 quốc 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. Căn cứ vào tỷ lệ phần trăm phân chia các khoản thu do Thủ tướng Chính phủ giao và các nguồn thu ngân sách địa phương hưởng 100%. Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương.

- Phân cấp trong lập và duyệt quyết toán ngân sách nhà nước:

Điểm mới là thời gian phê chuẩn quyết toán ngân sách các cấp được quy định dài hơn so với trước đây, nên để các cơ quan có điều kiện tổng hợp báo cáo, thẩm định các báo cáo quyết toán chuẩn xác hơn.

- Phân cấp thẩm quyền ban hành chính sách, chế độ quản lý các nguồn thu tài chính. Để đảm bảo sự công bằng, bình đẳng trong lĩnh vực thu đối với

mọi công dân, mọi tổ chức kinh tế chỉ có Quốc hội mới có quyền ban hành, bổ sung và sửa đổi các loại thuế, trong một số trường hợp Quốc hội giao Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc Chính phủ quyết định khung thuế suất hoặc thuế suất cụ thể.

Miễn, giảm thuế chỉ được xem xét trong một số trường hợp cụ thể được quy định rõ trong Luật thuế và phải được Thủ tướng Chính phủ quyết định, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh không có quyền miễn, giảm thuế trừ các trường hợp được qui định rõ trong Luật.

Đối với các nguồn thu phí, lệ phí trung ương quy định khung chính sách và quyết định những loại phí, lệ phí quan trọng, có số thu lớn liên quan đến nhiều chính sách kinh tế xã hội của nhà nước. Chính quyền địa phương (tỉnh) được phân cấp quyết định một số phí, lệ phí trong khuôn khổ Pháp lệnh phí, lệ phí do trung ương ban hành và hướng dẫn cụ thể.

- Trong quản lý thu ngân sách nhà nước đã thực hiện phân cấp cho chính quyền cấp tỉnh quy định một số mức phí gắn với quản lý hành chính nhà nước tại địa phương.

- Trong lĩnh vực thanh tra, kiểm tra tài chính đã tiến hành phân cấp thanh tra đến cấp huyện và kiểm tra đến cấp xã.

Đánh giá chung: Luật ngân sách nhà nước năm 2002 đã mở rộng phạm vi phân cấp quản lý nhà nước về tài chính, mức độ phân cấp quản lý nhà nước về tài chính đã được đẩy mạnh. Cụ thể

- + Giao nhiều quyền quyết định ngân sách hơn cho cấp tỉnh.
- + Quy định rõ phạm vi, thẩm quyền, chức năng, nhiệm vụ về ngân sách giữa các cấp có liên quan (trung ương và tỉnh).
- + Phân cấp rõ thẩm quyền quyết định dự toán và phân bổ NSNN, điều hành và quyết toán ngân sách giữa Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp.
- + Xác định và quy định rõ nguồn thu, thẩm quyền và trách nhiệm quản lý thu giữa trung ương với địa phương (tỉnh).

+ Phân cấp quyền quyết định chế độ, định mức chi tiêu, xác định và quy định rõ nhiệm vụ chi của từng cấp.

Những hạn chế của cơ chế phân cấp quản lý ngân sách nhà nước theo Luật ngân sách nhà nước năm 2002:

Trên thực tế, Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 đã quy định cơ chế phân cấp ngân sách tương đối thông thoáng, thúc đẩy tự chủ và khuyến khích năng động đối với các cấp chính quyền, song về cơ bản và lâu dài thì cơ chế này vẫn còn tồn tại một số vấn đề chủ yếu sau:

- Việc phân cấp chi ngân sách chưa đi đôi với các biện pháp nâng cao kỷ luật tổng thể ngân sách, tăng cường giám sát, kiểm toán ngân sách địa phương. Quy trình xây dựng và phân bổ dự toán ngân sách địa phương chưa thực sự công khai, minh bạch. Điều này dẫn tới tình trạng ở một số địa phương, UBND tỉnh phân bổ các khoản chi chưa đúng theo các mục tiêu định hướng chung, gây thất thoát lãng phí nguồn lực nhà nước. Đây cũng là nguyên nhân của tình trạng thu chi vượt thẩm quyền, trái với các quy định hiện hành của Luật NSNN. Việc phân cấp quản lý thu ngân sách chưa triệt để. Trong khi bộ máy quản lý thu ngân sách (cơ quan thuế, hải quan) được quản lý theo ngành dọc, thì nhiệm vụ thu ngân sách lại được giao cho chính quyền địa phương (HĐND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương). Tính tự chủ, tích cực trong công tác thu ngân sách bị hạn chế. Quá trình phân cấp ngân sách chưa đi đôi với việc nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ tại địa phương dẫn đến việc triển khai còn nhiều lúng túng, sai sót. Việc phân cấp mạnh cho chính quyền cấp tỉnh dẫn đến mô hình quản lý và điều hành ngân sách chưa thống nhất, tạo ra nhiều mô hình phân cấp khác nhau, gây khó khăn cho công tác giám sát, kiểm tra của các cấp, các ngành, đặc biệt là mô hình quản lý ngân sách giáo dục – đào tạo và y tế.

- Vẫn còn sự lồng ghép giữa các cấp ngân sách dẫn đến thiếu rõ ràng, rành mạch về quyền lợi và trách nhiệm.

- Khi phân định nguồn thu, nhiệm vụ chi đã nghiêng về phân cấp mạnh nhiệm vụ chi cho địa phương. Do đó, dẫn đến dễ tăng khả năng tự cân đối tại chỗ buộc phải tăng nhiều nguồn thu cho địa phương.

- Vẫn thiếu sự dứt khoát trong phân phối ngân sách giữa mục tiêu thúc đẩy phát triển với mục tiêu rút ngắn khoảng cách giàu nghèo. Vì vậy chưa có cơ chế thật mạnh để cho các vùng động lực vươn lên theo chiến lược quy hoạch dài hạn. Đồng thời cũng chưa có cơ chế có hiệu quả nhằm thúc đẩy các địa phương khó khăn tự vươn lên.

- Phân cấp quản lý ngân sách thực hiện trên nền phân cấp kinh tế - xã hội, song nội dung phân cấp kinh tế - xã hội đang còn nhiều bất cập lớn nhất là phân cấp trong các lĩnh vực quản lý đầu tư xây dựng cơ bản, quản lý đất đai, quản lý quy hoạch và quản lý cán bộ.

- Ngân sách nhà nước vẫn bị bó buộc trong khuôn khổ dự toán hàng năm, đôi khi mang nặng tích xử lý tình thế. Vì vậy chưa thực sự gắn bó, liên kết giữa chính sách ngân sách với chiến lược kinh tế - xã hội cũng như giữa ngân sách dành cho chi đầu tư và chi thường xuyên.

- Trung ương vẫn còn có nhiều quy định khá chi tiết, cụ thể mang tính giới hạn thẩm quyền của địa phương. Cụ thể như việc quy định giới hạn tối thiểu về tỷ lệ chi ngân sách nhà nước cho các lĩnh vực giáo dục – đào tạo, khoa học công nghệ.

- Việc phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi ở Việt Nam trong thời gian qua còn bộc lộ một số tồn tại và hạn chế khác như:

+ Việc phân cấp nhiệm vụ chi cho giáo dục, y tế, xây dựng cơ bản mỗi tỉnh có một mô hình và cơ chế riêng đã tạo ra sự không thống nhất trong toàn quốc, cùng là cấp huyện nhưng nơi có nhiệm vụ chi giáo dục, nơi không có hoặc trong chi xây dựng cơ bản nơi thì phân cấp cho huyện, nơi thì không.

+ Hàng năm Chính phủ vẫn điều chỉnh nguồn thu bổ sung cho địa phương và địa phương phải xây dựng dự toán thu, chi trên cơ sở điều chỉnh

của Trung ương. Cách làm này vẫn chứa đựng nhiều yếu tố bao cấp của cơ chế kế hoạch hoá tập trung trước đây.

+ Cơ chế ổn định nguồn thu, nhiệm vụ chi cho mỗi cấp chính quyền chưa được quy định cụ thể, điều này cho thấy quản lý ngân sách nhà nước vẫn trong tình trạng phân tán, chưa phát huy được sức mạnh tập trung, khẳng định vai trò công cụ ngân sách với tư cách là phương tiện tài chính cơ bản ở mỗi cấp chính quyền.

Tiếp tục hoàn thiện phân cấp quản lý ngân sách nhà nước.

Từ những hạn chế của cơ chế phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi đã hạn chế tính chủ động và tự chịu trách nhiệm của ngân sách địa phương trong việc khai thác tiềm năng tại chỗ, chưa đề cao vai trò và khuyến khích tính năng động của chính quyền địa phương.

Thực tiễn Việt Nam cho thấy phân cấp quản lý ngân sách nhà nước không chỉ là phân chia một số nguồn thu, nhiệm vụ chi cụ thể, rõ ràng, ổn định, mà là các cấp chính quyền địa phương có được những quyền hạn (quyền tự quyết, tự quản), được đề ra và thi hành các chính sách riêng phù hợp với tính đặc thù của địa phương, được phát huy tính năng động, linh hoạt trong điều hành nhằm khai thác và phát huy các lợi thế, tiềm năng sẵn có ở địa phương, khắc phục những bất cập trì trệ về quản lý ngân sách nhà nước trong bối cảnh chuyển đổi cơ chế kinh tế và toàn cầu hoá ngày càng nhanh, sâu, rộng.

Thực tiễn ở một nước đang chuyển đổi cơ chế kinh tế như ở Việt Nam - luôn phong phú và thay đổi nhanh hơn Luật định. Bởi vậy, việc không chấp nhận và cố gắng kiềm tỏa thực tiễn đó trong những khuôn khổ cứng nhắc, cố định kéo dài của Luật định dù hoàn thiện đến đâu; hay ngược lại thả nổi tự phát cho thực tiễn tự vận động, đều là hai khuynh hướng bất cập, gây nhiều hậu quả tiêu cực cho địa phương và cho cả nước.

Tóm lại, trong chương này đã làm rõ được các vấn đề cơ bản về ngân sách nhà nước, nguồn thu ngân sách, nhiệm vụ chi ngân sách, phân cấp quản lý ngân sách nhà nước, qua đó cho thấy phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

thực sự là một công cụ hết sức quan trọng trong tay nhà nước để điều hành võ mô nền kinh tế - xã hội. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước là một trong những nội dung cốt lõi của chính sách ngân sách. Nó góp phần vào việc giải quyết ngay từ đầu mối quan hệ giữa trung ương và địa phương trong quá trình khai thác và sử dụng nguồn lực tài chính quốc gia. Nghiên cứu các nội dung của phân cấp quản lý ngân sách và các nhân tố ảnh hưởng đến phân cấp quản lý ngân sách giúp cho việc đánh giá thực trạng phân cấp quản lý ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên một cách khách quan. Mặt khác việc nghiên cứu những nguyên tắc phân cấp quản lý ngân sách nhà nước giúp cho việc đề ra những giải pháp phù hợp nhằm đổi mới và hoàn thiện cơ chế phân cấp hiện hành.

1.4. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

1.4.1. Phương pháp thống kê: được sử dụng để điều tra thu thập thông tin, phân tổ thông kê và phân tích số liệu, cụ thể.

- Thu thập thông tin tác giả chủ yếu thu thập các thông tin thứ cấp thông qua các văn bản Qui định của Chính phủ, các bộ ngành ..., các số liệu minh họa thông qua niên giám thống kê, số liệu quyết toán NSNN các năm

- Tổng hợp số liệu. Dùng phương pháp thống kê để tổng hợp số liệu theo các tiêu chí phù hợp: Thu, chi, cấp quản lý...

- Phân tích thống kê: Dùng phương pháp so sánh nhằm nghiên cứu và xác định mức độ biến động của các chỉ tiêu phân tích. So sánh số liệu kỳ này với các số liệu kỳ trước để thấy rõ xu hướng tăng trưởng của các chỉ tiêu.

1.4.2 Phương pháp chuyên gia: tác giả sử dụng phương pháp chuyên gia nhằm tham khảo ý kiến của các nhà khoa học, các chuyên gia thuộc Sở Tài chính, Sở Kế hoạch và Đầu tư, cán bộ quản lý các phòng, ban thuộc tỉnh Thái Nguyên nhằm học hỏi những kinh nghiệm thực tiễn, đảm bảo tính khách quan và độ chính xác cao cho nguồn dữ liệu nghiên cứu của luận văn.

1.4.3. Phương pháp phân tích SWOT: phương pháp phân tích SWOT được sử dụng để xác định điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và nguy cơ của điều

kiện tự nhiên, kinh tế xã hội nào đó trong một thời gian nhất định tại địa điểm nhất định.

Trong luận văn phương pháp phân tích SWOT được tác giả sử dụng để phân tích tình hình kinh tế – xã hội của địa bàn nghiên cứu tác động đến công tác phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi. Phương pháp này giúp tác giả nghiên cứu, hình dung rõ nét nhất về bối cảnh hiện tại và triển vọng tương lai của tỉnh Thái Nguyên trong quá trình đầu tư phát triển kinh tế - xã hội. Từ đó có được những giải pháp nâng cao hiệu quả phân cấp công trên địa bàn nghiên cứu

1.4.4 Phương pháp dự báo: từ thực tế điều kiện tự nhiên, kinh tế xã hội của địa bàn nghiên cứu, Tác giả dự báo tốc độ cần đổi ngân sách của tỉnh những năm tiếp theo. Trên cơ sở ngoại suy bằng bình quân tốc độ phát triển.

Chương 2

THỰC TRẠNG PHÂN CẤP NGUỒN THU, NHIỆM VỤ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH THÁI NGUYÊN TRONG THỜI GIAN QUA

2.1. Đặc điểm tự nhiên, kinh tế - xã hội của tỉnh Thái Nguyên có ảnh hưởng đến quản lý ngân sách nhà nước

2.1.1. Đặc điểm tự nhiên

Thái Nguyên là tỉnh miền núi vùng cao, nằm trong vùng trung du và miền núi phía Bắc. Phía Bắc giáp tỉnh Bắc Cạn; phía Đông giáp tỉnh Lạng Sơn; phía Nam giáp Thủ đô Hà Nội; phía Tây giáp tỉnh Vĩnh Phúc; Tuyên Quang.

Thành phố Thái Nguyên là trung tâm kinh tế - văn hoá của tỉnh Thái Nguyên, cách thủ đô Hà Nội 80km về phía Bắc.

Tỉnh Thái Nguyên có tài nguyên thiên nhiên không lớn nhưng đa dạng và phong phú, là cơ sở để ngành công nghiệp khai thác và chế biến khoáng sản khẳng định là ngành mũi nhọn của tỉnh.

Thái Nguyên có tiềm năng lớn về tài nguyên du lịch tự nhiên và lịch sử: Hồ Núi Cốc là một cảnh quan thiên nhiên đẹp, là tiềm năng lớn để phát triển du lịch; An toàn khu ATK Định Hoá, đền thờ Bác Hồ là nơi ghi nhiều dấu ấn lịch sử cách mạng, đồng thời lại có cảnh quan thiên nhiên đẹp, thu hút nhiều du khách khắp nơi trong cả nước.

Vị trí địa lý của Thái Nguyên ở vào thế khó khăn so với nhiều tỉnh khác trong vùng, không có cửa khẩu biên giới nên việc giao lưu kinh tế, thu hút nguồn lực để đầu tư gặp nhiều khó khăn.

Năm 2010 dân số toàn tỉnh khoảng 1.131,3 triệu người với 8 dân tộc anh em đang sinh sống trên địa bàn tỉnh chủ yếu là người kinh, tày, Nùng, Sán diu, Dao... Dân số phân bố không đều. Dân số nông thôn chiếm 76,1% và dân số thành thị chiếm 23,9%. Số người trong độ tuổi lao động là 679.623 người (chiếm 60,1% tổng dân số). Một số chỉ tiêu cơ bản năm 2010 thể hiện ở bảng 2.1 dưới đây:

Bảng 2.1: Một số chỉ tiêu cơ bản của tỉnh Thái Nguyên năm 2010

T	Tên huyện, thành phố, thị xã	Số xã	Số phường, thị trấn	Diện tích (Km ²)	Dân số (nghìn người)	Mật độ dân số (người/ km ²)
	Tổng số	144	37	3.531,02	1.131.278	320
1	TP Thái Nguyên	10	18	186,31	279.690	1.501
2	TX Sông Công	4	6	82,76	49.840	602
3	Huyện Định Hoá	23	1	513,51	87.722	171
4	Huyện Võ Nhai	14	1	839,50	64.708	77
5	Huyện Phú Lương	14	2	368,95	105.998	287
6	Huyện Đồng Hỷ	15	3	455,24	109.340	240
7	Huyện Đại Từ	29	2	574,157	160.827	280
8	Huyện Phú Bình	20	1	251,71	134.336	534
9	Huyện Phổ Yên	15	3	258,87	138.817	536

(Nguồn: Niên giám thống kê tỉnh Thái Nguyên năm 2010)

Trong những năm gần đây tỉnh Thái Nguyên đã có bước phát triển nhanh và tương đối toàn diện cả về kinh tế và giải quyết các vấn đề xã hội. Cơ cấu kinh tế từng bước được chuyển dịch theo hướng tiến bộ, tăng dần tỷ trọng các ngành phi nông nghiệp và giảm tương đối các ngành nông nghiệp. Kết cấu hạ tầng được đầu tư và có bước phát triển đáng kể. Nhiều lĩnh vực văn hoá, xã hội, xoá đói giảm nghèo đã đạt được kết quả quan trọng.

Bên cạnh những thuận lợi và kết quả đã đạt được thì tỉnh Thái Nguyên còn gặp rất nhiều khó khăn:

Hệ thống kết cấu hạ tầng tuy có được cải thiện nhưng vẫn còn ở mức thấp, đặc biệt là hệ thống giao thông. Chưa có sự chuyển biến đáng kể về chất lượng nguồn nhân lực, tỷ lệ lao động qua đào tạo còn rất thấp và cán bộ quản lý có năng lực ở địa phương còn hạn chế.

Môi trường đầu tư chưa thực sự cạnh tranh, công tác xúc tiến đầu tư chưa được các ngành, các cấp quan tâm thoả đáng nên thu hút vốn đầu tư còn

yếu. Các công trình công nghiệp địa phương quy mô còn nhỏ bé, công nghệ lại hậu, thiếu vốn, kết quả kinh doanh và năng lực cạnh tranh còn hạn chế.

Thái Nguyên là tỉnh nằm trong vùng trung du miền núi Bắc Bộ, nơi có trình độ dân trí còn thấp, nhất là đồng bào các dân tộc thiểu số sống ở vùng sâu, vùng xa, vùng cao cho nên việc tiếp thu kiến thức văn hoá, quản lý kinh tế và tiến bộ khoa học công nghệ vào sản xuất bị hạn chế.

Nguồn thu ngân sách hạn hẹp, để đảm bảo thực hiện được nhiệm vụ chi ngân sách, tỉnh phải phụ thuộc tương đối lớn vào nguồn NSTW bổ sung.

Như vậy, xem xét một cách tổng thể mặc dù có nhiều nỗ lực nhưng đến nay nền kinh tế Thái Nguyên vẫn còn ở mức thấp so với mặt bằng chung của cả nước. Từ đó ảnh hưởng nhiều tới phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn.

2.1.2. Đặc điểm kinh tế - xã hội

Là một tỉnh đất không chật người không đông, có truyền thống cách mạng, đã từng là thủ đô của kháng chiến, có nhiều di tích lịch sử, cách mạng, nhân dân đoàn kết gắn bó, chịu khó, tự lực, tự cường, là một tỉnh có nhiều trường đại học trung học chuyên nghiệp, dạy nghề, là vùng kinh tế trọng điểm của các tỉnh miền núi phía Bắc, có khu công nghiệp Gang thép, Gò đăm là khu công nghiệp đầu tiên của đất nước.

Trình độ dân trí của tỉnh đạt trung bình khá so với bình quân chung của cả nước, có nhiều nhà máy, xí nghiệp, xong chậm được đầu tư cải tạo thay đổi công nghệ máy móc thiết bị nên năng suất thấp.

Có tiềm năng du lịch về lịch sử, văn hoá như: Khu du lịch hồ Núi Cốc, an toàn khu Định Hoá, hang Phượng Hoàng...

Về kinh tế: Tốc độ tăng trưởng kinh tế (GDP) bình quân hàng năm đạt 11% trở lên vượt mục tiêu đại hội Đảng bộ tỉnh đề ra. Trong đó công nghiệp và xây dựng tăng bình quân 15%, dịch vụ tăng bình quân 12%, nông lâm nghiệp tăng bình quân 4,5%. Cơ cấu kinh tế được chuyển dịch theo hướng tích cực, trong đó - Tốc độ tăng trưởng kinh tế 12% trở lên

Trong đó: + Công nghiệp - xây dựng:	15%
+ Dịch vụ:	12%
+ Nông, lâm nghiệp, thủy sản:	4,5%
- Giá trị sản xuất công nghiệp – TTCN tăng	20% ;
- Giá trị kim ngạch xuất khẩu tăng	20% trở lên;
- Thu ngân sách phân đầu tăng 20% so với thực hiện năm trước	

2.2 Thực trạng phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên trong thời gian qua.

Năm 2004 Luật NSNN có hiệu lực thi hành, đây là cơ sở pháp lý cho việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ NSNN nói chung cũng như phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi của các cấp chính quyền địa phương. Từ năm 2004 đến nay trải qua 2 thời kỳ ổn định ngân sách: thời kỳ ổn định ngân sách 2004 - 2006 và thời kỳ ổn định ngân sách 2007 - 2010. Mỗi thời kỳ ổn định ngân sách, tỉnh Thái Nguyên đã ban hành quy định về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn phù hợp với từng thời kỳ. Do vậy để đánh giá thực trạng phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên thời gian qua, luận văn phân chia thành 2 giai đoạn: giai đoạn một từ khi bắt đầu thực hiện Luật NSNN đến năm 2006; giai đoạn 2 từ năm đầu thời kỳ ổn định ngân sách 2007 đến 2010.

2.2.1. Phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN tỉnh Thái Nguyên giai đoạn ngân sách 2004 - 2006.

Để thực hiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi trong giai đoạn đầu thực hiện Luật NSNN, tỉnh Thái Nguyên đã ban hành nhiều văn bản khác nhau nhằm thực hiện có hiệu quả Luật NSNN.

2.2.1.1 Đối với phân cấp nguồn thu

a/ Các khoản thu ngân sách cấp tỉnh hưởng 100%:

- Thu các doanh nghiệp quốc doanh trung ương. Không kể thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành là phần nộp ngân sách từ các hoạt động sản xuất kinh doanh thực hiện hạch toán tập trung của các đơn vị theo

quy định tại Thông tư số 59/2003/TT-BTC ngày 23/6/2003 của Bộ Tài chính và các khoản thu hoàn vốn, thanh lý tài sản, các khoản khác của doanh nghiệp nhà nước do trung ương quản lý, phần nộp ngân sách theo quy định của pháp luật.

- Thu các doanh nghiệp quốc doanh địa phương.
- Thu doanh nghiệp có vốn ĐTNN (kể cả doanh nghiệp nước ngoài góp vốn liên doanh với các doanh nghiệp trong nước).
- Các khoản thu phát sinh trong khu công nghiệp thuộc tỉnh quản lý.
- Thu xổ số kiến thiết.
- Thu các khoản tiền phạt, tịch thu, xử lý vi phạm hành chính trong các lĩnh vực thu từ các hoạt động chống buôn lậu và kinh doanh trái pháp luật.
- Thu sự nghiệp, phần nộp ngân sách theo quy định của pháp luật của các đơn vị do các cơ quan thuộc tỉnh trực tiếp quản lý.
- Thuế thu nhập của người có thu nhập cao
- Các khoản phí và lệ phí phần nộp NSNN (ngân sách tỉnh) theo quy định của pháp luật do cơ quan, đơn vị thuộc tỉnh tổ chức thu (kể cả phí xăng dầu).
- Các khoản thu lệ phí trước bạ phần nộp NSNN (ngân sách tỉnh) do cơ quan, đơn vị cấp tỉnh tổ chức thu.
- Viện trợ không hoàn lại của Chính phủ các nước, các tổ chức khác, cá nhân ở nước ngoài theo quy định tại Thông tư số 70/2001/TT-BTC ngày 24/8/2001 của Bộ Tài chính hướng dẫn chế độ quản lý tài chính đối với nguồn viện trợ không hoàn lại.
- Huy động đóng góp tự nguyện của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước cho ngân sách tỉnh.
- Thu từ huy động đầu tư các công trình kết cấu hạ tầng theo quy định tại khoản 3 điều 8 của Luật NSNN.
- Thu thuế xây dựng các đơn vị ngoại tỉnh thi công do cấp tỉnh quản lý.
- Thu kết dư ngân sách tỉnh.
- Thu chuyển nguồn từ ngân sách tỉnh năm trước sang ngân sách tỉnh năm sau.

- Thu bổ sung từ ngân sách trung ương.
- Các khoản thu khác của ngân sách cấp tỉnh theo quy định của pháp luật.

b/ Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) giữa 3 cấp ngân sách của địa phương. (tỉnh, huyện, xã)

- Thu tiền cấp quyền sử dụng đất.
- Thu thuế ngoài quốc doanh.

c/ Các khoản thu ngân sách cấp huyện, thành phố, thị xã hưởng 100%.

- Tiền cho thuê và bán nhà thuộc sở hữu nhà nước.
- Các khoản phí, lệ phí từ các hoạt động do các cơ quan thuộc cấp huyện quản lý.

- Thu tiền từ hoạt động sự nghiệp các đơn vị thuộc cấp huyện quản lý.

- Viện trợ không hoàn lại của Chính phủ các nước, các tổ chức khác, cá nhân ở nước ngoài theo quy định tại Thông tư số 70/2001/TT-BTC ngày 24/8/2001 của Bộ Tài chính hướng dẫn chế độ quản lý tài chính đối với nguồn viện trợ không hoàn lại. Huy động đóng góp tự nguyện ở trong và ngoài nước cho ngân sách cấp huyện.

- Thu phạt, tịch thu, xử lý vi phạm hành chính trong các lĩnh vực thu từ các hoạt động chống buôn lậu và kinh doanh trái pháp luật theo phân cấp của tỉnh.

- Thu thuế xây dựng các đơn vị ngoài tỉnh thi công trên địa bàn cấp huyện do cấp huyện quản lý.

- Thu kế dự ngân sách huyện.
- Chuyển nguồn từ ngân sách huyện năm trước sang năm sau.
- Thu bổ sung từ ngân sách cấp tỉnh.
- Các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.

d/ Các khoản thu ngân sách xã, phường, thị trấn hưởng 100%

- Thuế sử dụng đất nông nghiệp.
- Các khoản phí, lệ phí từ các hoạt động do các đơn vị thuộc cấp xã quản lý.
- Thu tiền từ hoạt động sự nghiệp của xã, phần nộp ngân sách theo quy định.
- Thu đấu thầu, thu khoán theo mùa vụ từ quỹ đất công ích và thu hoa

lợi công sản khác do xã quản lý theo quy định của pháp luật.

- Thu tiền đền bù thiệt hại đất do cấp xã quản lý.

- Viện trợ không hoàn lại của Chính phủ các nước, các tổ chức khác, cá nhân ở nước ngoài theo quy định tại Thông tư số 70/2001/TT-BTC ngày 24/8/2001 của Bộ Tài chính hướng dẫn chế độ quản lý tài chính đối với nguồn viện trợ không hoàn lại. Huy động đóng góp tự nguyện ở trong và ngoài nước cho ngân sách cấp xã.

- Thu phạt, tịch thu, xử lý vi phạm hành chính trong các lĩnh vực cấp xã tự tổ chức theo quy định của pháp luật.

- Thu kết dự ngân sách xã, phường, thị trấn.

- Chuyển nguồn từ ngân sách xã, phường, thị trấn năm trước sang ngân sách xã, phường, thị trấn năm sau.

- Thu bổ sung từ ngân sách cấp trên.

- Các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.

e/ Các khoản thu phân chia tỷ lệ phần trăm (%) giữa ngân sách cấp huyện và ngân sách các xã, phường, thị trấn.

- Thu thuế ngoại quốc doanh. Trong đó thuế môn bài thu từ hộ cá nhân, hộ kinh doanh các xã, thị trấn được hưởng tối thiểu 70%, các phường được hưởng tối thiểu 5%.

- Thu lệ phí trước bạ, phần nộp ngân sách nhà nước theo phân cấp của tỉnh, do cơ quan, đơn vị cấp huyện tổ chức thu. Trong đó lệ phí trước bạ nhà và đất ngân sách xã, thị trấn được hưởng tối thiểu 70%, các phường được hưởng tối thiểu 5%.

- Thuế chuyển quyền sử dụng đất. Trong đó các xã, thị trấn được hưởng tối thiểu 70%, các phường được hưởng tối thiểu 5%.

- Thuế nhà đất. Trong đó các xã, thị trấn được hưởng tối thiểu 70%, các phường được hưởng tối thiểu 5%.

Trong bảng quy định về tỷ lệ điều tiết các khoản thu giữa NSTW, ngân sách tỉnh và ngân sách các huyện, thành phố, thị xã, thấy rằng, NSTW chỉ hưởng các khoản thu được hưởng 100% phát sinh trên địa bàn như: thuế thu

nhập doanh nghiệp các đơn vị hạch toán toàn ngành, thu phí, lệ phí các đơn vị trung ương quản lý, thu khác từ các đơn vị do trung ương quản lý. Còn 5 khoản thu phân chia giữa NSTW và NSĐP, ví dụ như thuế Thu nhập doanh nghiệp (trừ các đơn vị hạch toán toàn ngành) thì lại quy định cho NS tỉnh hưởng 100%. Điều này không trái với quy định của Luật NSNN, vì đối với địa phương có nguồn thu thấp như tỉnh Thái Nguyên, thì tỷ lệ phần trăm (%) NSTW được hưởng theo tính toán là 0%.

Tuy nhiên trong việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn tỉnh chưa rõ là quy định thu tiền sử dụng đất và thu ngoài quốc doanh là khoản thu phân chia giữa ngân sách cấp tỉnh và ngân sách huyện. Theo bản quy định tỷ lệ điều tiết các khoản thu thì rõ ràng đây không phải là khoản thu phân chia giữa ngân sách cấp tỉnh và ngân sách huyện. Thu ngoài quốc doanh là khoản thu phân chia giữa ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã, ngân sách tỉnh không hưởng khoản thu này. Tiền thu cấp quyền sử dụng đất cũng không phải là một khoản thu phân chia theo tỷ lệ (%) giữa ngân sách cấp tỉnh và ngân sách huyện, tiền sử dụng đất thu theo Nghị định 38/NĐ-CP thì ngân sách cấp tỉnh hưởng 100%, thu tiền sử dụng đất còn lại thì ngân sách huyện hưởng 100%.

2.2.1.2 Phân cấp nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách.

a/ Nhiệm vụ chi của ngân sách cấp tỉnh:

- Chi đầu tư phát triển: đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội không có khả năng thu hồi vốn do tỉnh quản lý; đầu tư và hỗ trợ vốn cho các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, các tổ chức tài chính của tỉnh theo quy định của pháp luật; phân chi đầu tư phát triển trong các chương trình mục tiêu quốc gia do các cơ quan, địa phương thực hiện; các khoản chi đầu tư phát triển khác theo quy định của pháp luật.

- Chi thường xuyên:

+ Các hoạt động sự nghiệp giáo dục, đào tạo dạy nghề, y tế, xã hội, văn học nghệ thuật, thể dục thể thao, khoa học và công nghệ, môi trường, các sự nghiệp khác do cấp tỉnh quản lý.

- + Các hoạt động sự nghiệp kinh tế do cấp tỉnh quản lý.
- + Chi quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội.
- + Chi quản lý hành chính, đảng, đoàn thể
- + Chi đảm bảo xã hội.
- + Chi trợ giá theo chính sách của nhà nước.
- + Các khoản chi thường xuyên khác theo quy định của pháp luật.
- Chi trả gốc, lãi tiền huy động cho đầu tư theo quy định tại khoản 3 Điều 8 của Luật NSNN.
- Chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính.
- Chi bổ sung cho ngân sách cấp dưới.
- Chi chuyển nguồn từ ngân sách tỉnh năm trước sang ngân sách tỉnh năm sau.

b/ Nhiệm vụ chi ngân sách cấp huyện:

- Chi đầu tư phát triển: chi đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội không có khả năng thu hồi vốn theo phân cấp của tỉnh cho các huyện, thành phố, thị xã quản lý; chi đầu tư phát triển trong các chương trình mục tiêu quốc gia thực hiện theo phân cấp của tỉnh; các khoản chi đầu tư phát triển khác theo quy định của pháp luật.
- Chi thường xuyên:
 - + Chi sự nghiệp giáo dục, đào tạo, dạy nghề.
 - + Chi sự nghiệp y tế.
 - + Chi sự nghiệp văn hoá thể thao và du lịch, phát thanh truyền hình
 - + Các hoạt động sự nghiệp kinh tế do cấp huyện quản lý.
 - + Chi quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội.
 - + Chi quản lý hành chính, Đảng, đoàn thể.
 - + Chi đảm bảo xã hội, đóng bảo hiểm xã hội.
 - + Các khoản chi thường xuyên khác theo quy định của pháp luật.
 - Chi bổ sung cho ngân sách cấp dưới.

- Chi chuyển nguồn từ ngân sách huyện năm trước sang ngân sách huyện năm sau.

c/ Nhiệm vụ chi ngân sách cấp xã:

- Chi đầu tư phát triển (theo phân cấp).
- Chi thường xuyên:
 - + Chi hỗ trợ sự nghiệp giáo dục.
 - + Chi hỗ trợ sự nghiệp y tế.
 - + Chi sự nghiệp văn hoá thông tin, thể dục thể thao, phát thanh và các hoạt động phát thanh khác do xã quản lý
 - + Các hoạt động sự nghiệp kinh tế do cấp xã quản lý.
 - + Chi cho công tác dân quân tự vệ, trật tự an toàn xã hội.
 - + Chi quản lý hành chính, Đảng, đoàn thể.
 - + Chi đảm bảo xã hội, đóng bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế cho cán bộ xã và các đối tượng khác theo quy định.
 - + Các khoản chi thường xuyên khác theo quy định của pháp luật.
- Chi chuyển nguồn ngân sách cấp xã năm trước sang năm sau.

Với quy định về phân cấp nguồn thu nhiệm vụ như trên đảm bảo phù hợp với quy định của Luật NSNN.

2.2.1.3. Kết quả thực hiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2004 -2006.

Bảng 2.2: Tổng hợp thực hiện thu NSNN giai đoạn 2004-2006

Năm	Dự toán (Triệu đồng)	Thực hiện (Triệu đồng)	% hoàn thành kế hoạch	So với năm trước (%)
2004	303.000	432.155	120,5	137,3
2005	427.400	523.921	122,6	121,2
2006	583.400	657.848	112,8	125,6

(Nguồn: Báo cáo quyết toán thu NSNN tỉnh Thái Nguyên)

Tốc độ tăng thu ngân sách địa phương năm sau so với năm trước bình quân khoảng 28,03%.

Kết quả thu NSNN hàng năm trên từng lĩnh vực được thể hiện trong bảng 2.3.

Bảng 2.3: Tổng hợp thu NSNN theo từng lĩnh vực giai đoạn 2004-2006

Đơn vị tính: Triệu đồng

TT	Nội dung	Thực hiện			So sánh (%)		
		2004	2005	2006	2005/2004	2006/2005	bình quân 2004-2006
	<u>Thu NSNN trên địa bàn</u>	432 155	523 921	657 848	121,2	125,6	123,4
I	<u>Thu nội địa</u>	418 415	480 841	627 259	114,9	130,5	122,7
1	Thu DNQD trung - ơng	107 194	122 430	128 989	114,2	105,4	109,8
2	Thu DNQD địa ph- ơng	8 906	8 963	13 066	100,6	145,8	123,2
3	Thu DN có vốn ĐTNN	3 824	6 296	11 084	164,6	176,0	170,3
4	Thu ngoài quốc doanh	69 563	93 121	123 753	133,9	132,9	133,4
5	Thu lệ phí tr- ớc bạ	21 842	20 997	23 450	96,1	111,7	103,9
6	Thu sử dụng đất NN	334	359	403	107,5	112,3	109,9
7	Thuế nhà đất	4 900	5 248	5 731	107,1	109,2	108,15
8	Thuế thu nhập	1 124	3 045	6 604	270,9	216,9	243,5
9	Thu từ xổ số kiến thiết	3 124	2 511	4 132	80,4	164,6	122,6
10	Thu phí, lệ phí	13 382	16 983	24 251	126,9	142,8	134,85
11	Thuế chuyển quyền SĐĐ	5 162	5 503	9 122	106,6	165,8	136,2
12	Thu cấp quyền SD đất	124 011	121 341	181 344	97,8	149,4	123,6
13	Thu tiền cho thuê đất	6 059	4 116	8 803	67,9	213,9	140,9
14	Thu bán nhà, thuê nhà thuộc SHNN	221	294	703	133,0	239,1	186,05
15	Thu khác ngân sách	19 855	24 469	24 523	123,2	100,2	111,7
16	Thu khác ngân sách xã	3 054	5 860	4 384	191,9	74,8	133,35
17	Thu Phí xăng dầu	25 860	39 305	56 917	152,0	144,8	148,4
II	<u>Thu hoạt động XNK</u>	13 740	43 080	30 589	313,5	71,0	192,25

(Nguồn: Báo cáo quyết toán thu NSNN tỉnh Thái Nguyên)

Có thể thấy nguồn thu lớn nhất của địa phương là thu từ doanh nghiệp quốc doanh trung ương và thu ngoài quốc doanh. Doanh nghiệp quốc doanh

trung ương là những đơn vị thời gian hoạt động lâu dài, trang thiết bị được đầu tư tương đối hiện đại, hoạt động trong những lĩnh vực then chốt của kinh tế địa phương, do vậy hiệu quả kinh tế cao, đóng góp nhiều vào thu NSNN của địa phương. Doanh nghiệp ngoài quốc doanh có quy mô ngày càng lớn, là thành phần năng động, đóng góp tương đối lớn cho NSNN. Một số lĩnh vực tuy có tăng trưởng cao trong đóng góp vào NSNN, nhưng tỷ trọng trong tổng thu NSNN lại nhỏ, như thu doanh nghiệp đầu tư nước ngoài, thuế thu nhập người có thu nhập cao.

Kết quả thu ngân sách từng cấp thể hiện ở bảng 2.4:

Bảng số 2.4: Tỷ trọng thu ngân sách các cấp giai đoạn 2004-2006

Đơn vị tính: Triệu đồng

Chỉ tiêu	Năm 2004		Năm 2005		Năm 2006	
	Số thu	%	Số thu	%	Số thu	%
A. Tổng thu NSNN trên địa bàn	432 155	100	523 921	100	657 848	100
1, Thu nội địa	418 415	96,8	480 841	91,8	627 259	95,4
2, Thu xuất nhập khẩu	13 740	3,2	43 080	8,2	30 589	4,6
B. Thu ngân sách các cấp	432 155	100	523 921	100	657 848	100
I, Thu NSTW	16 221	3,7	48 231	9,2	38 493	5,9
II, Thu NSDP	415 934	96,3	475 690	90,8	619 355	94,1
1, Thu ngân sách cấp tỉnh	222 305	51,5	236 257	45,1	274 651	41,7
2, Thu ngân sách cấp huyện	170 759	39,5	213 507	40,8	312 628	47,5
3, Thu ngân sách cấp xã	22 870	5,3	25 926	4,9	32 076	4,9

(Nguồn: Tính toán trên báo cáo quyết toán thu NSNN tỉnh Thái Nguyên)

Bảng số 2.4 cho thấy nguồn thu ngân sách nhà nước trên địa bàn hàng năm trong giai đoạn 2004 - 2006 tăng khá. Năm 2005 tăng 21,2% so với năm 2004; năm 2006 tăng 25,6 so với năm 2005 và tăng 52,2% so với năm 2004.

Giai đoạn này đã thực hiện phân cấp nguồn thu nhiều hơn cho cấp huyện: năm 2004 là năm đầu của thời kỳ ổn định, thu ngân sách cấp tỉnh được hưởng giảm so với năm 2003 là 15.507 triệu đồng (năm 2003 thu ngân sách

cấp tỉnh được hưởng chiếm 80,8% trong tổng thu NSDP, ngân sách huyện, xã được hưởng chỉ chiếm 19,2%). Đến năm 2004 thu ngân sách cấp tỉnh được hưởng chỉ còn chiếm 53,4% tổng thu NSDP. Rõ ràng với việc phân cấp nguồn thu NSNN trên địa bàn từ khi thực hiện Luật NSNN đã là chuyển biến căn bản nguồn thu của các cấp địa phương. Cụ thể, nguồn thu ngân sách cấp tỉnh chiếm tỷ trọng khá cao trong tổng thu ngân sách địa phương, nhưng không còn chiếm phần lớn nguồn thu của địa phương và tỷ trọng này có xu hướng giảm, năm 2004 chiếm 53,4%; năm 2005 chiếm 49,7; năm 2006 chiếm 44,3%. Nguồn thu ngân sách cấp huyện cũng chiếm tương đối cao, và tỷ trọng này có xu hướng tăng lên, đặc biệt năm 2006 nguồn thu ngân sách cấp huyện chiếm tỷ trọng cao nhất trong tổng thu ngân sách địa phương (50,5%, trong khi ngân sách cấp tỉnh chiếm 44,3%). nguồn thu ngân sách cấp xã ở mức thấp và có xu hướng giảm (từ 5,5%-5,2%). Điều này cho thấy việc phân cấp nguồn thu NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên đã thật sự mang lại hiệu quả, mạnh dạn phân cấp nguồn thu cho cấp huyện, từ đó tạo cho các địa phương tích cực, chủ động trong việc khai thác nguồn thu trên địa bàn và quan tâm đến nguồn thu chung, tạo điều kiện góp ngày càng nhiều vào NSNN. Tuy nhiên nguồn thu của ngân sách cấp xã - nguồn thu của chính quyền cấp cơ sở vẫn còn hạn chế, mới chỉ thực hiện phân cấp mạnh cho ngân sách cấp huyện, còn ngân sách cấp xã chưa được chú trọng đúng mức.

Bảng số 2.5: Kết quả thực hiện chi giai đoạn 2004 - 2006:

Đơn vị tính: Triệu đồng

Năm	Dự toán (Triệu đồng)	Thực hiện (Triệu đồng)	% hoàn thành kế hoạch	Tăng với năm trước (%)
2004	1 069 539	1 157 331	108,2	30,2
2005	1 214 160	1 561 591	128,6	34,9
2006	1 460 078	1 808 462	123,9	15,8

(Nguồn: Báo cáo quyết toán chi ngân sách tỉnh Thái Nguyên)

Kết quả thực hiện chi ngân sách địa phương giai đoạn 2004-2006 được thể hiện trong bảng số 2.6, cụ thể như sau:

Bảng 2.6: Tổng hợp chi ngân sách địa phương năm 2004-2006

Đơn vị tính: Triệu đồng

TT	Nội dung	Thực hiện			So sánh (%)		
		2004	2005	2006	2005/2004	2006/2005	biên quân 2004-2006
	Tổng chi NSDP	1 157 331	1 561 591	1 808 462	134,93	115,59	125,26
A	Chi trong cân đối	986 587	1 291 417	1 492 768	130,90	115,59	123,24
I	Chi đầu t- phát triển	224 148	274 004	275 572	122,24	100,57	111,40
1	Chi ĐTXDCB từ nguồn TT	113 975	159 972	120 665	140,36	75,43	107,89
2	Chi XDCSHT từ nguồn tiền đất	105 470	110 686	150 218	104,95	135,72	120,34
3	Chi hỗ trợ DNCI	4 703	3 346	4 689	71,15	140,14	105,64
II	Chi th- òng xuyên	694 914	835 256	1 029 744	120,20	123,28	121,74
1	Chi trợ giá mặt hàng CS	2 850	2 850	2 825	100,00	99,12	99,56
2	Chi sự nghiệp kinh tế	80 089	98 293	111 543	122,73	113,48	118,10
3	Chi sự nghiệp GD-ĐT	301 845	348 233	454 693	115,37	130,57	122,97
4	Chi sự nghiệp y tế	57 095	62 323	92 057	109,16	147,71	128,43
5	Chi sự nghiệp KH-CN	6 274	7 282	7 406	116,07	101,70	108,88
6	Chi sự nghiệp VH-TT	8 936	11 492	12 008	128,60	104,49	116,54
7	Chi sự nghiệp TĐ-TT	4 654	6 386	7 430	137,22	116,35	126,78
8	Chi sự nghiệp PTHH	5 853	7 148	7 669	122,13	107,29	114,71
9	Chi quản lý hành chính	162 285	208 975	237 662	128,77	113,73	121,25
10	Chi đảm bảo xã hội	43 576	56 252	65 741	129,09	116,87	122,98
11	Chi quốc phòng an ninh	14 173	17 665	20 058	124,64	113,55	119,09
12	Chi khác ngân sách	7 284	8 357	10 652	114,73	127,46	121,09
III	Chi BS quỹ ĐTTC	600	600	600	100,00	100,00	100,00
IV	Chi trả gốc, lãi vay đầu t-	12 959	27 252	15 000	210,29	55,04	132,66
V	Chi chuyển nguồn	53 966	154 305	171 852	285,93	111,37	198,65

B	Chi CTMTQG	170 744	270 174	315 694	158,23	168,85	163,54
----------	-------------------	---------	---------	---------	--------	--------	--------

(Nguồn: Báo cáo quyết toán chi ngân sách tỉnh Thái Nguyên)

Chi NSDP năm sau so với năm trước tăng trung bình 24,5%, trong đó tốc độ tăng chi thường xuyên cao hơn so với chi đầu tư phát triển, tỷ lệ tăng chi chuyển nguồn cao, trong đó có một phần nhỏ là chi chuyển nguồn thực hiện cải cách tiền lương từ nguồn tăng thu ngân sách địa phương, còn lại chủ yếu là chi chuyển nguồn xây dựng cơ bản.

Một số khoản chi chủ yếu:

- Chi đầu tư phát triển: chiếm tỷ trọng không lớn trong tổng chi NSDP, trung bình hàng năm chiếm khoảng 17,7% tổng chi NSDP. Tốc độ tăng chi đầu tư hàng năm trung bình đạt 11,3%. Trong đó chi từ nguồn xây dựng cơ bản tập trung tương đương với chi từ nguồn thu để lại (cấp quyền sử dụng đất). Tốc độ tăng chi đầu tư xây dựng cơ bản không cao, thấp hơn mức tăng chi thường xuyên, do nguồn thu NSDP còn hạn chế, chưa kịp đáp ứng được các nhu cầu chi cơ bản của địa phương, nên chưa thể bố trí nguồn vốn lớn hơn cho nhiệm vụ chi này.

- Chi thường xuyên: chiếm tỷ trọng lớn trong tổng chi NSDP, trung bình hàng năm chiếm khoảng 56,3%. Tốc độ tăng chi thường xuyên trung bình đạt mức 21,7%.

Có thể thấy rằng chi thường xuyên tăng nhanh về số tuyệt đối hàng năm là do thực hiện chế độ cải cách tiền lương, thực hiện chế độ khoán kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan nhà nước và giao quyền tự chủ về tài chính cho các đơn vị sự nghiệp nên các đơn vị chủ động hơn trong việc quản lý, sử dụng kinh phí được giao.

Trong chi thường xuyên, một số lĩnh vực chi chiếm tỷ trọng lớn: chi sự nghiệp giáo dục - đào tạo, chi quản lý hành chính, chi sự nghiệp kinh tế, chi sự nghiệp y tế, đảm bảo xã hội.

Chi sự nghiệp giáo dục - đào tạo trung bình hàng năm chiếm 43,1% tổng chi thường xuyên.

Chi quản lý hành chính trung bình hàng năm chiếm 23,8% tổng chi thường xuyên.

Xét cơ cấu quy mô chi từng cấp trong bảng 2.7 dưới đây:

Bảng 2.7: Kết quả thực hiện nhiệm vụ chi ngân sách các cấp giai đoạn 2004-2006

Năm	Tổng chi NSDP	Cấp tỉnh		Cấp huyện		Cấp xã	
		Triệu đồng	%	Triệu đồng	%	Triệu đồng	%
2004	1 157 331	605 359	52,31	434 377	37,53	117 595	10,16
2005	1 561 591	859 944	55,07	555 815	35,59	145 832	9,34
2006	1 808 462	904 019	49,99	732 263	40,49	172 180	9,52

(Nguồn: Tính toán trên báo cáo quyết toán chi ngân sách tỉnh Thái Nguyên)

Bảng 2.7 cho thấy chi ngân sách cấp tỉnh chiếm khoảng $\frac{1}{2}$ tổng chi ngân sách địa phương, tuy nhiên tỷ trọng này có xu hướng giảm, năm 2004 chi ngân sách cấp tỉnh chiếm 52,3% tổng chi ngân sách địa phương, năm 2005 là 55%, năm 2006 là 50%. Chi ngân sách cấp huyện chiếm tỷ trọng tương đối lớn và có xu hướng tăng lên: năm 2004 chiếm 37,5% tổng chi NSDP, năm 2005 chiếm 35,6%, năm 2006 chiếm 40,5%, do trong thời kỳ này, thu ngân sách cấp huyện được hưởng tăng nhanh, và ngân sách cấp huyện được sử dụng nguồn tăng thu để bố trí cho các nhiệm vụ chi của cấp mình, làm cho tỷ trọng chi ngân sách cấp huyện trong tổng chi NSDP tăng theo từng năm. Chi ngân sách cấp xã chiếm tỷ trọng nhỏ: năm 2004 chiếm 10,2%, năm 2005 chiếm 9,4%, năm 2006 chiếm 9,5%. Điều này cho thấy nhiệm vụ chi giữa các cấp chính quyền địa phương không có sự chênh lệch quá lớn, địa phương đã thực hiện phân cấp tương đối mạnh nhiệm vụ chi cho ngân sách cấp huyện.

Để phân tích rõ hơn cơ cấu chi sự nghiệp của từng cấp ngân sách ở địa phương giai đoạn 2004-2006, ta nghiên cứu số liệu ở bảng 2.8 dưới đây:

Bảng 2.8: Cơ cấu chi ngân sách theo sự nghiệp giai đoạn 2004-2006

ĐVT: %

TT	Nội dung	NS cấp tỉnh	NS cấp huyện	NS cấp xã
	Tổng chi	52,45	37,87	9,67
I	Chi đầu tư phát triển	54,34	37,90	7,76
II	Chi th- ờng xuyên	35,31	51,06	13,63
	Trong đó			

1	<i>Chi quốc phòng, an ninh</i>	27,32	23,70	48,99
2	<i>Chi sự nghiệp GD-ĐT</i>	16,11	82,94	0,95
3	<i>Chi sự nghiệp y tế</i>	93,95	5,66	0,39
4	<i>Chi đảm bảo xã hội</i>	49,57	26,31	24,13
5	<i>Chi sự nghiệp kinh tế</i>	48,56	38,71	12,73
6	<i>Chi quản lý hành chính</i>	32,81	30,28	36,91

(Nguồn: Tính toán trên báo cáo quyết toán chi NS năm 2004-2006 tỉnh Thái Nguyên)

Bảng 2.8 cho thấy chi ngân sách cấp tỉnh bình quân chiếm 52,5% cơ cấu chi ngân sách của địa phương, ngân sách cấp huyện chiếm 37,9%, ngân sách cấp xã chiếm 9,6%. Trong đó:

- Chi đầu tư phát triển: Nhiệm vụ chi đầu tư phát triển được tập trung ở ngân sách cấp tỉnh (54,3%), nguyên nhân do nguồn vốn đầu tư XDCB tập trung hàng năm do ngân sách cấp tỉnh quản lý, các dự án công trình được đầu tư trên địa bàn huyện, xã do huyện xã trực tiếp quản lý và sử dụng đều được tập hợp và phân bổ giao kế hoạch vốn trình UBND tỉnh quyết định, quá trình thanh toán, quyết toán vốn đầu tư chủ yếu do Kho bạc nhà nước tỉnh thực hiện. Đối với ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã nguồn vốn chi cho đầu tư phát triển chi từ nguồn thu để lại (nguồn thu tiền sử dụng đất và các khoản huy động đóng góp đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, tuy nhiên khoản chi từ nguồn huy động đóng góp xây dựng cơ sở hạ tầng không tổng hợp vào mục chi đầu tư phát triển trên báo cáo quyết toán, mà thể hiện ở chi tiêu chi từ nguồn thu để lại quản lý qua ngân sách). Chính vì vậy trên báo cáo quyết toán hàng năm, nhiệm vụ chi đầu tư phát triển thuộc ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã không cao (ngân sách huyện đạt tỷ lệ bình quân 37,9%; ngân sách cấp xã đạt tỷ trọng bình quân 7,7%)

Chi thường xuyên: Tỉnh đã thực hiện phân cấp tương đối mạnh các nhiệm vụ chi thường xuyên cho ngân sách cấp huyện: ngân sách cấp tỉnh chiếm tỷ trọng bình quân là 35,3% tổng chi thường xuyên; ngân sách cấp huyện chiếm 51,1%, ngân sách cấp xã chiếm 13,6%.

Một số nhiệm vụ chi sự nghiệp có sự phân cấp mạnh cho ngân sách cấp huyện là: chi sự nghiệp giáo dục đào tạo, sự nghiệp kinh tế, đảm bảo xã hội.

Năm 2004, chi sự nghiệp giáo dục đào tạo của ngân sách cấp huyện là 249.508 triệu đồng, chiếm 82,7% tổng chi sự nghiệp giáo dục đào tạo toàn tỉnh. Sự nghiệp kinh tế là 24.421 triệu đồng chiếm 30,4% tổng chi sự nghiệp kinh tế toàn tỉnh.

Năm 2005, chi sự nghiệp giáo dục đào tạo của ngân sách cấp huyện là 290.466 triệu đồng, chiếm 83,4% tổng chi sự nghiệp giáo dục đào tạo toàn tỉnh. Sự nghiệp kinh tế là 34.713 triệu đồng chiếm 35,3% tổng chi sự nghiệp kinh tế toàn tỉnh.

Năm 2006, chi sự nghiệp giáo dục đào tạo của ngân sách cấp huyện là 376.186 triệu đồng, chiếm 82,7% tổng chi sự nghiệp giáo dục đào tạo toàn tỉnh. Sự nghiệp kinh tế là 56.076 triệu đồng chiếm 50,3% tổng chi sự nghiệp kinh tế toàn tỉnh.

Riêng nhiệm vụ chi sự nghiệp y tế ngân sách tỉnh chiếm 93,9% tỷ trọng chi sự nghiệp y tế của toàn tỉnh. Nguyên nhân là do nhiệm vụ chi phòng bệnh, chữa bệnh của các trung tâm đa khoa tuyến huyện do Sở Y tế quản lý thực hiện.

2.2.1.4 Cân đối NSNN tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2004 - 2006:

Khả năng cân đối ngân sách của tỉnh Thái Nguyên thời kỳ này đạt thấp, điều này thể hiện qua bảng 2.10. Theo bảng số liệu này, để đảm bảo nhiệm vụ chi ngân sách thì các cấp ngân sách của tỉnh đều phải nhận bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên. Số thu ngân sách phát sinh trên địa bàn các cấp địa phương được hưởng chiếm tỷ lệ nhỏ so với nhu cầu chi ngân sách. Tính trung bình trong thời kỳ này, khả năng cân đối của ngân sách của địa phương đạt 40,6%, đối với ngân sách cấp tỉnh là 44,6%; ngân sách cấp huyện là 40,5%, ngân sách cấp xã là 18,1%.

Bảng 2.9: Khả năng cân đối ngân sách các cấp giai đoạn 2004-2006

Nội dung	Đơn vị tính	Tổng số	Năm		
			2004	2005	2006
Thu NS địa phương theo phân cấp	Triệu đồng	1 510 979	415 934	475 690	619 355
Tổng chi cân đối NSDP	Triệu đồng	3 720 772	986 587	1 241 417	1 492 768
Khả năng tự cân đối (Thu/chi)	%	40,61	42,16	38,32	41,49
Thu NS cấp tỉnh theo phân cấp	Triệu đồng	733 213	222 305	236 257	274 651
Tổng chi cân đối NS cấp tỉnh	Triệu đồng	1 644 050	435 973	601 511	606 566

Khả năng tự cân đối (Thu/chi)	%	44,60	50,99	39,28	45,28
Thu NS cấp huyện theo phân cấp	Triệu đồng	696 894	170 759	213 507	312 628
Tổng chi cân đối NS cấp huyện	Triệu đồng	1 719 900	433 019	572 859	714 022
Khả năng tự cân đối (Thu/chi)	%	40,52	39,43,	37,27,	43,78,
Thu NS cấp xã theo phân cấp	Triệu đồng	80 872	22 870	25 926	32 076
Tổng chi cân đối NS cấp xã	Triệu đồng	447 095	117 595	157 320	172 180
Khả năng tự cân đối (Thu/chi)	%	18,09	19,45	16,48	18,63,

(Nguồn: Tính toán trên báo cáo quyết toán ngân sách tỉnh Thái Nguyên)

Nhận xét: Kết quả đạt được của cơ chế phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi giai đoạn 2004 - 2006:

Việc phân cấp nguồn thu giữa các cấp ngân sách địa phương đã chú trọng đến khả năng đáp ứng nhu cầu chi tại chỗ, khuyến khích khai thác thu và phù hợp với điều kiện, đặc điểm của từng vùng, đảm bảo thực hiện nhiệm vụ chi được giao, đối với các nguồn thu có quy mô nhỏ đã hạn chế phân cấp cho nhiều cấp ngân sách; đối với 5 khoản thu phân chia giữa NSTW và NSDP, thực tế địa phương được hưởng 100% khoản thu này, do đó đã thúc đẩy chính quyền địa phương phấn đấu để chủ động cân đối ngân sách trong tổ chức điều hành ngân sách. Đối với khoản thu Luật NSNN quy định ngân sách xã, thị trấn được hưởng tối thiểu 70%, địa phương đã mạnh dạn phân cấp cho nhiều xã được hưởng 100%. Điển hình là tại huyện Phú Bình, chỉ có 3 khoản thu là thuế giá trị gia tăng và thuế TNDN từ khu vực công thương nghiệp dịch vụ ngoài quốc doanh; thu thủy lợi phí là thực hiện phân chia giữa ngân sách cấp huyện và xã, còn lại đều là các khoản thu hưởng 100%. Thuế chuyển quyền sử dụng đất, thuế sử dụng đất nông nghiệp, lệ phí trước bạ do các đơn vị huyện thu, thuế nhà đất quy định cho ngân sách xã hưởng 100%, tránh được việc phân chia những nguồn thu nhỏ cho nhiều cấp ngân sách.

Mặc dù nguồn thu của địa phương còn hạn hẹp nhưng với việc phân cấp nguồn thu rõ ràng hơn nên tỉnh Thái Nguyên đã đạt được một số kết quả thu ngân sách nhất định theo phân tích ở trên.

Quy định rõ tỷ lệ phân chia nguồn thu giữa các cấp ngân sách và ổn định trong cả thời kỳ làm cho các địa phương trong tỉnh chủ động quản lý

điều hành NSNN cấp mình quản lý, sắp xếp các nhiệm vụ chi hợp lý trong khuôn khổ nguồn thu được phân cấp, tích cực hơn trong việc khai thác các nguồn thu phát sinh tại địa bàn.

Việc bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới được ổn định 3 năm, phù hợp với thời kỳ ổn định ngân sách.

Việc phân cấp nguồn thu cho các xã, phường, thị trấn đã chú ý tới đặc điểm kinh tế, địa lý, dân cư của từng vùng. HĐND tỉnh quy định tỷ lệ phần trăm phân chia các khoản thu giữa ngân sách cấp huyện và xã cho từng huyện, thị xã trong tỉnh, trong từng huyện lại phân chia xã, phường ra thành từng nhóm để quy định tỷ lệ (%) phân chia phù hợp nhất.

Về chi ngân sách các cấp:

Tương ứng với nguồn thu, nhiệm vụ chi của mỗi cấp ngân sách ở địa phương cũng được quy định cụ thể. Ngân sách cấp tỉnh có nguồn thu lớn hơn thì đảm nhận những nhiệm vụ chi lớn, mang tính quyết định đến sự phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh. Ngân sách cấp dưới phải đảm nhiệm những nhiệm vụ của chính quyền địa phương trong phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương.

Đối với chi đầu tư phát triển: ngân sách cấp tỉnh có nhiệm vụ chi đầu tư XDCB từ nguồn tập trung, chi đầu tư hỗ trợ doanh nghiệp và các nhiệm vụ chi khác phục vụ trực tiếp cho phát triển; ngân sách cấp huyện và xã có nhiệm vụ chi XDCB các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội do cấp huyện, xã quản lý từ nguồn thu ngân sách cấp huyện, cấp xã được hưởng.

Đối với chi thường xuyên các của cấp ngân sách đều được phân định cụ thể, rõ ràng từng lĩnh vực chi theo phân cấp quản lý kinh tế - xã hội của địa phương, đảm bảo tính chủ động trong điều hành quản lý NSNN của từng cấp ngân sách, chủ động sắp xếp các nhiệm vụ chi tiêu hợp lý trong khuôn khổ nguồn thu được phân cấp. Ngân sách huyện được phân cấp nguồn thu khá lớn, nên cũng đảm nhiệm những nhiệm vụ chi khá lớn.

2.2.2 Phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2007-2010.

Để thực hiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi trong giai đoạn 2007-2010 tỉnh Thái Nguyên đã ban hành nhiều Nghị quyết, Quyết định và văn bản hướng dẫn nhằm thực hiện có hiệu quả Luật NSNN.

2.2.2.1 Nội dung cơ bản trong phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi

*** Đối với phân cấp nguồn thu**

Về cơ bản các khoản thu thuộc ngân sách các cấp được quy định như thời kỳ ổn định 2004-2006, tuy nhiên ở mỗi cấp có sự điều chỉnh, cụ thể như sau:

Khoản thu lệ phí trước bạ: Trước đây lệ phí trước bạ phân nộp ngân sách nhà nước do cơ quan cấp tỉnh thu thì ngân sách tỉnh được hưởng 100%, sang thời kỳ ổn định 2007-2010 thì toàn bộ khoản thu lệ phí trước bạ là khoản thu phân chia giữa ngân sách cấp huyện và xã, ngân sách cấp tỉnh không hưởng khoản thu này, do đó làm giảm nguồn thu của ngân sách tỉnh, tăng nguồn thu ngân sách cấp huyện và xã.

Thu từ lĩnh vực công thương nghiệp dịch vụ ngoài quốc doanh: thời kỳ 2004-2006, đây là khoản thu phân chia giữa ngân sách huyện và xã ngân sách tỉnh không hưởng. Sang thời kỳ 2007-2010, đối với các huyện, thị xã vẫn giữ nguyên quy định cũ, riêng thành phố Thái Nguyên thì điều tiết về tỉnh từ khoản thu này 30%.

Nguồn thu cấp quyền sử dụng đất: trước đây là khoản thu phân chia giữa ngân sách huyện và tỉnh. Tuy nhiên quy định này không phù hợp vì thực tế đây không phải là khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm giữa ngân sách tỉnh và ngân sách cấp huyện, mà nguồn thu cấp quyền sử dụng đất theo Nghị định 38/2000/NĐ-CP ngày 23/8/2000 của Chính phủ thì ngân sách cấp tỉnh được hưởng 100%, còn lại ngân sách cấp huyện hưởng 100%. Đến thời kỳ ổn định 2007-2010 khoản thu này được quy định là khoản thu phân chia giữa ngân sách cấp tỉnh và ngân sách cấp huyện, được phân theo 3 loại địa bàn: địa bàn có điều kiện kinh tế phát triển phân chia theo tỷ lệ giữa ngân sách cấp tỉnh và huyện được hưởng là 30% và 70%, địa bàn có điều kiện kinh tế kém phát triển hơn phân chia theo tỷ lệ 20% và 80%, địa bàn các huyện miền núi khó khăn ngân sách huyện được hưởng 100%. Năm 2008 theo Nghị quyết số 11/2008/NQ-HĐND ngày 18/7/2008 thì khoản thu cấp quyền sử dụng đất được quy định lại như sau:

Thu tiền sử dụng đất khi UBND tỉnh thu hồi đất của các tổ chức, đơn vị do Trung ương, tỉnh quản lý để giao cho các tổ chức kinh tế; thu tiền đất do trung tâm phát triển quỹ, nhà đất thực hiện: ngân sách tỉnh hưởng 100%; Thu tiền sử dụng đất của các tổ chức, cá nhân thuộc huyện, thành phố, thị xã quản lý: ngân sách huyện hưởng 100%.

Nghị quyết số 21/2009/NQ-HĐND quy định từ ngày 01/01/2010 khoản thu phí khai thác tài nguyên khoáng sản do địa phương có hoạt động khai thác khoáng sản được hưởng 100%. Quy định này được thực hiện theo Nghị định số 82/2009/NĐ-CP ngày 12/10/2009 của Chính phủ quy định về phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản. Trước đây các khoản thu phí, lệ phí, trong đó có phí khai thác khoáng sản, các đơn vị do tỉnh quản lý thì ngân sách tỉnh được hưởng 100% và các hoạt động khai thác khoáng sản trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên do các đơn vị tỉnh quản lý thực hiện. Do đó khoản thu này ngân sách tỉnh được hưởng 100%. Thực hiện Nghị định 82/2009/NĐ-CP, HĐND tỉnh đã ban hành Nghị quyết quy định khoản thu phí khai thác khoáng sản do địa phương nơi có hoạt động khai thác được hưởng 100% và được thực hiện từ ngày 01/01/2010. Do vậy làm tăng khoản thu của ngân sách cấp huyện. Tuy nhiên do thời gian lập dự toán ngân sách 2010 trước thời điểm HĐND tỉnh ban hành Nghị quyết trên, nên trong dự toán thu ngân sách năm 2010 đây vẫn là khoản thu ngân sách tỉnh được hưởng, trong thời gian chấp hành ngân sách 2010, căn cứ vào kết quả thu thực tế cơ quan Kho bạc nhà nước sẽ thực hiện hạch toán khoản thu này cho ngân sách cấp huyện được hưởng.

*** Về phân cấp nhiệm vụ chi:**

Phân cấp nhiệm vụ chi thời kỳ ổn định 2007-2010 được giữ nguyên như thời kỳ 2004-2006, chỉ có sự thay đổi nhiệm vụ chi sự nghiệp y tế. Từ năm 2007 thực hiện chuyển các trung tâm đa khoa tuyến huyện do Sở Y tế quản lý về cấp huyện quản lý. Do đó tăng cường nhiệm vụ chi cho ngân sách huyện. Đến năm 2009 do việc UBND tỉnh quyết định chuyển giao các trạm y tế xã, phường, thị

trần thuộc UBND các huyện, thành phố, thị xã về Sở y tế quản lý (theo Quyết định 3078/QĐ-UBND) nên toàn bộ kinh phí hoạt động sự nghiệp y tế được chuyển về ngân sách tỉnh. Nên trong thời kỳ ổn định 2007-2010, năm 2009 và 2010 số bổ sung cân đối từ ngân sách cấp tỉnh cho ngân sách cấp huyện giảm tương ứng với số kinh phí sự nghiệp y tế điều chuyển về cấp tỉnh, ngân sách huyện không còn đảm nhận nhiệm vụ chi sự nghiệp y tế. Đối với chi đầu tư phát triển, ở thời kỳ trước quy định ngân sách huyện có nhiệm vụ chi đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội không có khả năng thu hồi vốn theo phân cấp của cấp tỉnh; đến thời kỳ này quy định cụ thể hơn, ngân sách cấp huyện đầu tư xây dựng các công trình hạ tầng kinh tế xã hội không có khả năng thu hồi vốn từ nguồn thu cấp quyền sử dụng đất cấp huyện được hưởng.

2.2.2.2. Kết quả thực hiện qua các năm giai đoạn 2007-2010

Bảng 2.10. Kết quả thực hiện thu NS tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2007-2010

Năm	Dự toán (Triệu đồng)	Thực hiện (Triệu đồng)	% hoàn thành kế hoạch	Tăng với năm trước (%)
2007	615.445	793.161	128,9	22,7
2008	766.100	1.105.286	144,3	39,4
2009	1.145.000	1.449.423	126,6	31,1
2010	1.535.000	2.395.601	156,1	65,3

(Nguồn: Báo cáo quyết toán thu ngân sách tỉnh Thái Nguyên năm 2007-2010)

Kết quả thu ngân sách của tỉnh Thái Nguyên trong thời kỳ này đạt tốc độ tăng khá, năm 2008 là năm đầu tiên tỉnh miền núi Thái nguyên đạt được số thu trên 1.000 tỷ. Kết quả thể hiện ở bảng 2.11.

Bảng 2.11: Thực tế thu NSNN tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2007-2010

Đơn vị tính: Triệu đồng

TT	Nội dung	Năm				Tỷ lệ tăng (%)		
		2007	2008	2009	2010	2008/2007	2009/2008	2010/2009
A	Thu NSNN trên địa bàn	793 161	1 105 286	1 449 423	2 395 601	139,35	131,14	165,28
I	Thu nội địa	768 942	1 051 409	1 328 829	2 029 678	136,73	126,39	152,74
1	Thu DNNN trung - ơng	170 330	294 063	343 412	515 626	172,64	116,78	150,15
2	Thu DNNN địa ph- ơng	15 597	25 000	27 155	24 000	160,29	108,62	88,38
3	Thu DN có vốn ĐTNN	20 678	75 111	22 486	31 606	363,24	29,94	140,56

4	Thu ngoài quốc doanh	163 308	218 001	282 357	417 754	133,49	129,52	147,95
5	Lệ phí tr- ớc bạ	38 057	60 072	82 072	105 500	157,85	136,62	128,55
6	Thuế SD đất nông nghiệp	548	471	491	516	85,95	104,25	105,09
7	Thuế nhà đất	6 685	8 341	10 826	11 164	124,77	129,79	103,12
8	Thuế thu nhập cá nhân	12 576	31 903	48 501	83.337	253,68	152,03	171,83
9	Thu phí, lệ phí	34 401	34 142	59 967	76 268	99,25	175,64	127,18
10	Thu phí xăng dầu	67 965	75 447	143 932	129 902	111,01	190,77	90,25
11	Thuế chuyển QSD đất	13 602	23 622	1 301		173,67	5,51	
12	Thu cấp QSD đất	195 308	165 470	264 292	530 991	84,72	159,72	200,91
13	Thu tiền cho thuê đất	12 691	12 536	16 296	15 256	98,78	129,99	93,62
14	Thu khác ngân sách	12 904	21 885	18 069	77 367	169,60	82,56	428,18
15	Thu thuê nhà SHNN	487	1 656	2 599	3.048	340,04	156,94	117,28
16	Thu tại xã	3 805	3 689	5 073	7 343	96,95	137,52	144,75
II	Thu thuế XNK	24 219	53 877	120 594	365 923	222,46	223,83	303,43

(Nguồn: Báo cáo quyết toán thu ngân sách tỉnh Thái Nguyên năm 2007-2010)

Nguồn thu ngân sách các cấp ở địa phương được thể hiện trong bảng 2.12

Bảng 2.12: Tỷ trọng thu ngân sách các cấp giai đoạn 2007-2010

Đơn vị tính: Triệu đồng

Chỉ tiêu	Năm 2007		Năm 2008		Năm 2009		Năm 2010	
	Số thu	%	Số thu	%	Số thu	%	Số thu	%
A. Tổng thu NSNN trên địa bàn	793 161	100	1 105 286	100	1 449 423	100	2 395 601	100
1, Thu nội địa	768 942	96,9	1 051 409	95,1	1 328 829	91,7	2 029 678	84,7
2, Thu xuất nhập khẩu	24 219	3,1	53 877	4,9	120 594	8,3	365 923	15,3
B. Thu ngân sách các cấp	793 161	100	1 105 286	100	1 449 423	100	2 395 601	100
I, Thu NSTW	31 346	4,0	63 029	5,7	128 663	8,9	376 671	15,7
II, Thu NSDP	761 815	96,0	1 042 257	94,3	1 320 760	91,1	2 018 930	84,3
1, Thu ngân sách cấp tỉnh	408 994	51,5	610 514	55,2	770 952	53,2	1 049 609	43,8
2, Thu ngân sách cấp huyện	317 750	40,1	390 274	35,3	505 506	34,9	914 810	38,2
3, Thu ngân sách cấp xã	35 071	4,4	41 469	3,8	44 302	3,0	54 511	2,3

(Nguồn: Tính toán trên báo cáo quyết toán thu ngân sách tỉnh Thái Nguyên)

Bảng 2.12 cho thấy trên cơ sở kết quả thực hiện thu NSNN qua các năm, nguồn thu NSTW được hưởng chiếm tỷ trọng nhỏ trong tổng nguồn thu phát sinh trên địa bàn, chủ yếu là nguồn thu xuất nhập khẩu.

Đối với nguồn thu NSDP: Nguồn thu ngân sách cấp tỉnh hưởng chiếm tỷ trọng lớn nhất, hàng năm có chiều hướng tăng lên: năm 2007 thu ngân sách cấp tỉnh được hưởng chiếm 53,7% tổng thu NSDP, năm 2008 là 58,6%, năm 2009 là 58,4%; năm 2010 là 51,99%. Tốc độ tăng thu ngân sách tỉnh bình quân giai đoạn 2007-2010 là 37,2%.

Tỷ trọng thu ngân sách cấp huyện qua các năm có xu hướng tăng lên: năm 2007 là 41,7%; năm 2008 là 37,5%; năm 2009 là 38,3%; năm 2010 là 45,3%. Tốc độ tăng thu ngân sách huyện bình quân giai đoạn này là 19,3%. Tỷ trọng nguồn thu ngân sách xã được hưởng chiếm tỷ trọng rất thấp dưới 4% và có xu hướng giảm dần.

Nguyên nhân là do một số khoản thu có số thu lớn, hàng năm có tốc độ tăng cao như thu doanh nghiệp nhà nước trung ương, doanh nghiệp nhà nước địa phương là những khoản thu ngân sách tỉnh được hưởng 100%, ngân sách huyện và ngân sách xã không được hưởng.

Chi NSDP hàng năm cho thấy quy mô ngày càng lớn. Năm 2007 đạt 2.385 tỷ đồng, năm 2008 đạt 3.178 tỷ đồng, năm 2009 đạt 4.188 tỷ đồng, năm 2010 đạt 5.450 tỷ đồng. Chi tiết theo bảng 2.13:

Bảng 2.13: Tổng hợp chi ngân sách địa phương giai đoạn 2007-2010

Đơn vị tính: Triệu đồng

TT	Nội dung	Thực hiện				So sánh (%)		
		2007	2008	2009	2010	08/07	09/08	10/09
	Tổng chi NSDP	2 385 106	3 177 908	4 188 087	5 450 329	133,24	131,79	130,14
A	Chi trong cân đối	2 030 548	2 737 107	3 568 281	4 695 171	134,80	130,37	131,58
I	Chi đầu t- phát triển	349 795	389 509	488 444	876 096	111,35	125,40	179,36
1	Chi ĐTXDCB từ nguồn TT	167 257	245 739	200 388	233 811	146,92	81,55	116,68
2	Chi ĐTXDCSHT từ nguồn tiền đất	177 722	139 770	219 073	512 098	78,65	156,74	233,76
3	Chi từ nguồn vốn vay XDCSHT			64 983	126 178			194,18
4	Chi hỗ trợ DNCI	4 816	4 000	4 000	4 000	83,06	100	100
II	Chi th- òng xuyên	1 305 286	1 700 954	2 218 634	2 828 944	130,31	130,43	127,51
1	Chi trợ giá mặt hàng CS	9 199	12 160	14 977	18 606	132,31	123,17	124,23
2	Chi sự nghiệp kinh tế	98 477	148 373	193 242	252 322	150,67	130,24	130,53
3	Chi sự nghiệp GD-ĐT	610 108	793 537	1 016 418	1 210 683	130,07	128,09	119,11
4	Chi sự nghiệp y tế	151 881	192 094	265 964	394 915	126,48	138,46	148,48
5	Chi sự nghiệp KHCN	6 318	7 621	12 922	15 139	120,62	169,56	117,16
6	Chi sự nghiệp VH-TDL	29 953	33 483	44 818	61 185	111,79	133,85	136,52
7	Chi sự nghiệp PTTH	11 075	14 079	20 007	29 011	127,12	142,11	145,00
8	Chi quản lý hành chính	293 901	343 112	400 564	517 148	116,74	116,74	129,10
9	Chi đảm bảo xã hội	35 170	65 654	107 519	104 352	186,34	163,77	97,05

10	Chi sự nghiệp môi trường	28 074	40 458	77 540	114 838	144,11	191,66	148,10
11	Chi quốc phòng an ninh	22 736	37 820	51 251	72 452	166,34	135,51	141,37
12	Chi khác ngân sách	8 394	12 563	13 412	38 383	149,67	106,76	286,18
III	Chi BS quỹ DTTC	1 000	1 000	1 000	1 000	100	100	100
IV	Chi trả gốc, lãi vay đầu t-	15 000	34 165	14 788	182 667	227,77	43,28	1 235,2
V	Chi chuyển nguồn	359 467	611 479	845 415	806 464	170,11	138,26	95,39
B	Chi CTMTQG	354 558	440 801	619 806	755 158	124,32	140,61	121,84

(Nguồn: Báo cáo quyết toán, dự toán chi ngân sách tỉnh Thái Nguyên)

Bảng 2.14: Kết quả thực hiện nhiệm vụ chi NS tỉnh giai đoạn 2007 - 2010

Năm	Dự toán (Triệu đồng)	Thực hiện (Triệu đồng)	% hoàn thành kế hoạch	Tăng với năm trước (%)
2007	1 845 359	2 385 106	129,2	31,9
2008	2 174 303	3 177 908	145,9	33,2
2009	2 711 567	4 188 087	154,5	54,5
2010	3 686 232	5 450 329	147,9	30,1

(Nguồn: Báo cáo quyết toán, dự toán chi ngân sách tỉnh Thái Nguyên)

Cơ cấu chi ngân sách các cấp ở địa phương thời kỳ nay cho thấy hàng năm chi ngân sách cấp tỉnh chiếm vị trí chủ đạo, tỷ trọng chi ngân sách cấp tỉnh so với tổng chi ngân sách địa phương cao: năm 2007 là 51,1%; năm 2008 là 49,2%; năm 2009 là 46,5%; năm 2010 là 51,1%. Chi ngân sách cấp huyện và cấp xã ổn định ở mức thấp hơn, đặc biệt ngân sách xã chiếm chưa tới 10% tổng chi NSDP (ngân sách cấp huyện từ 40%-42%; ngân sách cấp xã từ 8,3%-8,8%). Thể hiện ở bảng 2.15.

Bảng 2.15: Kết quả chi ngân sách các cấp giai đoạn 2007-2010

Năm	Tổng chi NSDP	Cấp tỉnh		Cấp huyện		Cấp xã	
		Triệu đồng	%	Triệu đồng	%	Triệu đồng	%
2007	2 385 106	1 219 622	51,13	966 872	40,54	198 612	8,33
2008	3 177 908	1 564 823	49,24	1 354 015	42,61	259 070	8,15
2009	4 188 087	2 106 775	50,30	2 106 775	40,38	390 009	9,3
2010	5 450 329	2 785 914	51,11	2 213 912	40,62	450 503	8,27

(Nguồn: Tính toán trên thao báo cáo quyết toán ngân sách tỉnh Thái Nguyên)

Cân đối ngân sách:

Khả năng cân đối ngân sách của tỉnh Thái Nguyên thời kỳ này chưa cao, điều này thể hiện qua biểu số 2.15. Theo biểu này, để đảm bảo nhiệm vụ chi ngân sách thì các cấp ngân sách của tỉnh đều phải nhận bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên. Số thu phát sinh trên địa bàn NSDP được hưởng chiếm tỷ lệ nhỏ so với nhu cầu chi ngân sách. Tính trung bình trong thời kỳ này, khả năng cân đối ngân sách của toàn tỉnh đạt 40,5%, đối với ngân sách cấp tỉnh là 57,3%; ngân sách cấp huyện là 32,4%, ngân sách cấp xã là 13,9%. Khả năng cân đối ngân sách của các cấp chính quyền địa phương thời kỳ so với thời kỳ ổn định ngân sách 2004 -2006: chỉ có cấp tỉnh tăng, cấp huyện và cấp xã giảm.

Bảng 2.16: Khả năng cân đối ngân sách giai đoạn 2007-2010

Nội dung	ĐVT	Tổng số	Năm			
			2007	2008	2009	2010
Thu NS địa phương theo phân cấp	Triệu đồng	5 143 762	761 815	1 042 257	1 320 760	2 018 930
Tổng chi cân đối NSDP	Triệu đồng	13 031 107	2 030 548	2 737 107	3 568 281	4 695 171
Khả năng tự cân đối (Thu/chi)	%	39,47	37,52	38,08	37,01	43,00
Thu NS cấp tỉnh theo phân cấp	Triệu đồng	2 840 069	408 994	610 514	770 952	1 049 609
Tổng chi cân đối NS cấp tỉnh	Triệu đồng	5 814 581	904 857	1 193 385	1 565 076	2 151 263
Khả năng tự cân đối (Thu/chi)	%	48,84	45,20	51,16	49,26	48,79
Thu NS cấp huyện theo phân cấp	Triệu đồng	2 128 340	317 750	390 274	505 506	914 810
Tổng chi cân đối NS cấp huyện	Triệu đồng	5 941 181	927 079	1 284 652	1 613 196	2 116 254
Khả năng tự cân đối (Thu/chi)	%	35,82	34,27	30,38	31,34	43,23
Thu NS cấp xã theo phân cấp	Triệu đồng	175 345	35 071	41 469	44 302	54 511
Tổng chi cân đối NS cấp xã	Triệu đồng	1 275 345	198 612	259 070	390 009	427 654
Khả năng tự cân đối (Thu/chi)	%	13,75	17,66	16,01	11,36	12,75

(nguồn: *Tính toán trên báo cáo quyết toán ngân sách tỉnh Thái Nguyên*)

2.2.3 Đánh giá những kết quả đạt được và những tồn tại hạn chế của cơ chế phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên

2.2.3.1 Những kết quả đạt được sau khi thực hiện Luật NSNN.

Với quy định phân cấp quản lý ngân sách, Luật NSNN đã tạo ra cơ chế khuyến khích địa phương quan tâm, chăm lo đầu tư phát triển, tạo môi trường thuận lợi thu hút đầu tư, thúc đẩy sản xuất kinh doanh phát triển, để tạo thêm nguồn thu cho NSNN; coi thu ngân sách là công tác trọng tâm để tập trung chỉ đạo và đôn đốc, đảm bảo thu đúng thu đủ theo luật định, phấn đấu tăng thu cho NSNN để giải quyết các nhiệm vụ kinh tế - xã hội của địa phương. Nhờ đó số thu năm 2010 tăng 5,5 lần so với năm 2004, tốc độ tăng thu bình quân đạt ở mức 33%/năm; cơ cấu thu đã có sự chuyển biến tích cực, thu nội địa chiếm tỷ trọng ngày càng lớn trong tổng thu NSNN. Đây là nhân tố quan trọng đảm bảo cho sự phát triển kinh tế - xã hội, giữ vững quốc phòng an ninh và ổn định chính trị ở địa phương.

NSNN đã tập trung mạnh cho việc phát triển nguồn nhân lực, trong đó ưu tiên cho lĩnh vực giáo dục - đào tạo và thực hiện các chính sách xã hội, xoá đói giảm nghèo, qua đó nhiều chính sách đã được thực hiện như hỗ trợ xây dựng nhà đại đoàn kết, khám chữa bệnh miễn phí cho người nghèo, trẻ em, tặng trợ cấp cho đối tượng xã hội, thực hiện miễn giảm thuế lợi phí cho nông dân, tăng cường củng cố bộ máy chính quyền cấp thôn, xã...qua đó góp phần nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của nhân dân, giảm tỷ lệ hộ nghèo, từng bước phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

2.2.3.2 Những kết quả đạt được của cơ chế phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên.

Kết quả đạt được: Thời kỳ 2007-2010, kinh tế xã hội ở địa phương từng bước được đổi mới, cùng với đó cơ chế phân cấp nguồn thu nhiệm vụ

chi cho thời kỳ ổn định 2007-2010 cũng được bổ sung điều chỉnh, nội dung được quy định chi tiết rõ ràng hơn:

Đã thực hiện phân cấp thêm một số nguồn thu cho ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã:

+ Tiền sử dụng đất: Năm 2007 tiền sử dụng đất là khoản thu phân chia giữa ngân sách cấp tỉnh và ngân sách huyện, đến năm 2008 đối với những dự án do huyện quản lý là khoản thu ngân sách cấp huyện hưởng 100%, không phải phân chia cho ngân sách tỉnh. Như vậy đã làm tăng cường nguồn thu từ cấp quyền sử dụng đất cho ngân sách huyện.

+ Việc phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương của tỉnh đã quan tâm đến đặc điểm kinh tế, địa lý, dân cư của từng vùng: Thu từ khu vực công thương nghiệp dịch vụ ngoài quốc doanh là khoản thu phân chia giữa ngân sách cấp tỉnh và cấp huyện: phát sinh trên địa bàn các huyện, thị xã thuộc tỉnh phân chia cho ngân sách cấp huyện hưởng 100% tổng số thu phát sinh trên địa bàn. Phát sinh trên địa bàn thành phố Thái Nguyên phân chia theo tỷ lệ ngân sách cấp tỉnh hưởng 30%, ngân sách thành phố hưởng 70% tổng số thu.

+ Thu lệ phí trước bạ ngân sách tỉnh không hưởng, làm tăng nguồn thu cho ngân sách huyện, xã.

+ Từ năm 2010, ngân sách huyện được hưởng thêm khoản phí khai thác tài nguyên khoáng sản để phục vụ chi bảo vệ môi trường ở địa phương, làm tăng cường nguồn thu cho huyện. Trước đây khoản thu này do ngân sách tỉnh hưởng và được đưa vào cân đối chung.

Do được phân cấp thêm một số khoản thu cho ngân sách xã nên năm 2008, 2009 tại thành phố Thái Nguyên đã có 2 phường tự cân đối được thu, chi (năm 2006 không có phường nào cân đối được).

Từ những phân tích trên có thể khẳng định rằng với quy định về phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên trong những năm qua đã có bước tiến đáng kể, từng bước 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 của từng vùng và trình độ quản lý của địa phương. Đảm bảo ngân sách xã, thị trấn được hưởng tối thiểu 70% các khoản thu phân chia như thuế chuyển quyền sử dụng đất, thuế nhà đất, thuế môn bài thu từ cá nhân, hộ kinh doanh, thuế sử dụng đất nông nghiệp thu từ hộ gia đình lệ phí trước bạ nhà đất.

2.2.3.3 Những hạn chế, tồn tại của cơ chế phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi NSNN.

*** Nhưng hạn chế của Luật NSNN:**

Bên cạnh những mặt thành công và kết quả đạt được, do Luật NSNN và các văn bản hướng dẫn thực hiện Luật còn nhiều điểm chưa phù hợp với thực tế, mà Quốc hội đã lấy ý kiến của các Bộ, ngành, địa phương để sửa đổi phù hợp với tình hình mới; công tác tổ chức quản lý điều hành chưa đi vào chiều sâu nên phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi NSNN ở địa phương còn nhiều vướng mắc, thể hiện trên một số nội dung cơ bản sau:

- Theo quy định của Luật NSNN, thuế TNDN hạch toán toàn ngành là khoản thu NSTW hưởng 100%: là một trong những quy định chưa phù hợp, vì thực chất đây là thuế TNDN do các doanh nghiệp đóng trên địa bàn của tỉnh, có nghĩa vụ nộp NSNN theo quy định, về nguyên tắc thì đây là khoản thì phân chia tỷ lệ (%) giữa NSTW và NSDP. Mặt khác việc doanh nghiệp hạch toán toàn ngành không còn phù hợp, dẫn đến việc tổ chức thực hiện không thống nhất giữa các doanh nghiệp có cùng một hình thức tổ chức bộ máy, phương thức hạch toán.

- Theo quy định của Luật NSNN, khoản thu thuế tiêu thụ đặc biệt hàng sản xuất trong nước và thuế giá trị gia tăng (không kể thuế giá trị gia tăng hàng nhập khẩu) là khoản thu phân chia giữa NSTW và NSDP có doanh nghiệp đóng trên địa bàn; tuy nhiên đây là 2 khoản thuế gián thu do các tổ chức cá nhân trên địa bàn cả nước nộp, không phải chỉ có các tổ chức cá nhân trên địa bàn địa phương đó nộp nên quy định chỉ phân chia cho những địa phương có trụ sở của

doanh nghiệp là chưa hợp lý. Đây là một trong những nguyên nhân gây ra khoảng cách ngày càng lớn về thu, chi ngân sách giữa các địa phương.

- Theo quy định ngân sách, xã được hưởng tối thiểu 70% của 5 khoản thu: chuyển quyền sử dụng đất; thuế nhà đất; thuế môn bài thu từ cá nhân, hộ kinh doanh; thuế sử dụng đất nông nghiệp thu từ hộ gia đình, lệ phí trước bạ nhà đất. Quy định này làm cho địa phương lúng túng vì có những xã có nguồn thu lớn, khi đó thừa nguồn đảm bảo nhiệm vụ chi, trong khi có xã nguồn thu chưa đảm bảo được nhiệm vụ chi song không thể điều hoà được, gây khó khăn trong quá trình điều hành ngân sách.

- Việc quy định thời kỳ ổn định ngân sách như trong 2 giai đoạn vừa qua (3 năm, 4 năm) là chưa phù hợp và chưa gắn kết với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm.

- Số bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới được quy định thực hiện ổn định theo số tuyệt đối trong thời kỳ ổn định ngân sách trong điều kiện kinh tế - xã hội phát triển, nhu cầu chi tiêu ngày một tăng, giá cả biến động, lạm phát dẫn đến cân đối ngân sách địa phương rất khó khăn và không linh hoạt.

- Theo quy định tại mục g điều 4 Luật NSNN sau mỗi thời kỳ ổn định ngân sách, phải tăng tỷ lệ điều tiết về ngân sách cấp trên, tăng khả năng tự cân đối, phát triển ngân sách địa phương, thực hiện giảm số bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới là chưa hợp lý, không khả thi vì thực tế số thu ngân sách địa phương hàng năm có tăng nhưng mức tăng lại khác nhau. Mặt khác, những năm qua nhu cầu chi tiêu tăng nhanh hơn do thực hiện nhiều chế độ, chính sách mới nhất là chính sách liên quan đến con người như tiền lương, bảo hiểm y tế, chính sách đối với người nghèo...

- Tỷ lệ phân chia giữa NSTW và NSDP được tính trên 5 khoản thu phân chia sẽ làm địa phương hạn chế trong việc phân cấp nguồn thu cho ngân sách cấp dưới, vì với những địa phương có điều kiện kinh tế chưa phát triển,

nguồn thu phát sinh trên địa bàn thấp và vẫn phải điều tiết số thu trên địa bàn cho NSTW, đồng thời phải phụ thuộc vào số bổ sung của ngân sách cấp trên.

- Quy định hiện hành không được dùng ngân sách của cấp này để chi cho nhiệm vụ của ngân sách cấp khác, trừ trường hợp đặc biệt theo quy định của Chính phủ. Tuy nhiên, khi tổ chức thực hiện, có một số địa phương có điều kiện về ngân sách đã thực hiện hỗ trợ thêm nguồn cho các cơ quan trung ương ở địa phương (Tur phát, Công an, quân đội). Việc hỗ trợ này đã tạo thêm nguồn lực tài chính cho các cơ quan trung ương để thực hiện nhiệm vụ và phù hợp với điều kiện thực tế ở địa phương.

*** Những hạn chế tồn tại về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên.**

Đến năm 2009, thu ngân sách của tỉnh vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu chi tiêu, khả năng tự cân đối chưa cao. Nguyên nhân của thu ngân sách đạt thấp là do:

+ Xuất phát điểm nền kinh tế của Thái Nguyên còn thấp, tăng trưởng không ổn định, thu nhập hạn hẹp, tỷ lệ hộ nghèo còn cao, thu hút được đầu tư còn hạn chế.

+ Chính quyền địa phương còn chưa chủ động trong việc tạo nguồn thu độc lập trong hệ thống giao nhiệm vụ hiện hành ở Việt Nam. Mọi quyết định về thuế suất và loại thuế đều do trung ương quy định. Nguồn thu độc lập duy nhất của các tỉnh là một số loại phí mà chính quyền địa phương được phép quy định. Do đó chính quyền địa phương không có khả năng linh hoạt để phân bổ nguồn lực theo yêu cầu đặt ra của địa phương.

Đối với nhóm nguồn thu 100%: Tuy cả 3 cấp ngân sách ở địa phương đều có các khoản thu 100%, nhưng ngân sách tỉnh, huyện được phân cấp hưởng những khoản thu ổn định và có tỷ trọng lớn ở địa phương, nguồn thu ngân sách cấp xã được hưởng 100% là những khoản thu không chắc chắn và không phụ thuộc vào tăng trưởng kinh tế, không có tính chất thuế (thu từ quỹ đất công ích, thu hoa lợi công sản) được cân đối chi thường xuyên cho ngân sách xã, trong điều kiện địa phương đng thu hút đầu tư, quy hoạch khu cụm

công nghiệp, nhiều diện tích đất bị thu hồi, đã làm cho nguồn thu hàng năm không ổn định, về tỷ trọng có xu hướng giảm dần.

Đối với nhóm các khoản thu được phân chia theo tỷ lệ: địa phương đã thực hiện phân chia cho 3 cấp ngân sách ở địa phương, trong đó ngân sách cấp huyện, xã chỉ được phân chia các khoản thu thuế GTGT, thuế TNDN, thuế TTDB thuộc lĩnh vực thu ngoài quốc doanh, ngân sách cấp tỉnh hưởng các khoản thu còn lại thuộc các lĩnh vực thu từ DNNN do trung ương quản lý, DNNN do địa phương quản lý, thu từ lĩnh vực đầu tư nước ngoài, thuế thu nhập cá nhân, phí xăng dầu. Đây là những khoản thu chủ yếu trong tổng thu nội địa ở địa phương, chính vì thế có thể khẳng định đây là nguyên nhân chính gây bị động trong điều hành ngân sách, không khuyến khích các địa phương chủ động khai thác và nuôi dưỡng nguồn thu trên địa bàn. Mặc dù sang giai đoạn 2007-2010 số thu của ngân sách xã tăng về số tuyệt đối so với thời kỳ 2004-2006, nhưng tỷ trọng trong tổng thu lại giảm, từ trung bình 5,4% xuống 3,6%.

Việc quy định 2 nguồn thu cấp quyền sử dụng đất và thu ngoài quốc doanh là 2 khoản thu phân chia giữa ngân sách tỉnh, huyện có sự không đồng nhất, trong khi ở bảng quy định tỷ lệ điều tiết các khoản thu giữa các cấp ngân sách thì rõ ràng đây không phải là khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm. Thực tế thực hiện thì đây cũng không phải là khoản thu phân chia.

Bước sang thời kỳ ổn định ngân sách 2007-2010, quy định phân cấp nguồn thu, tỷ lệ điều tiết một số khoản thu giữa các cấp ngân sách liên tục có sự thay đổi, gây khó khăn, bị động, lúng túng cho các cấp trong việc điều hành ngân sách cấp mình. Sự thay đổi này có nguyên nhân từ những thay đổi trong cơ chế chính sách của nhà nước, song do địa phương không có biện pháp cụ thể, thích hợp nên gây nhiều khó khăn trong quá trình tổ chức thực hiện.

+ Đối với thu tiền sử dụng đất: năm 2007 đây là khoản thu phân chia giữa 3 cấp tỉnh và huyện. Sang năm 2008, cùng với sự ra đời của Trung tâm phát triển quỹ nhà đất do cấp tỉnh quản lý, thì phân cấp nguồn thu tiền sử dụng đất lại có sự thay đổi như đã trình bày ở các phân trên.

+ Thu phí, lệ phí từ hoạt động khai thác khoáng sản: Đầu thời kỳ ổn định thực hiện theo Nghị quyết số 23/2006/NQ-HĐND, từ năm 2010 thực hiện theo Nghị quyết số 21/2009/NQ-HĐND.

+ Phức tạp nhất là quy định về tỷ lệ điều tiết thuế thu nhập cá nhân năm 2009: Đầu thời kỳ ổn định ngân sách, số thu thuế thu nhập cá nhân, ngân sách tỉnh hưởng 100% theo quy định tại Nghị quyết số 23/2006/NQ-HĐND.

Khoản thu thuế chuyển quyền sử dụng đất là khoản thu phân chia giữa cấp huyện và xã. Năm 2008 HĐND tỉnh Thái Nguyên ban hành Nghị quyết số 25/2008/NQ-HĐND điều tiết 100% khoản thu thuế chuyển quyền sử dụng đất cho ngân sách cấp huyện. Nghị quyết này được thực hiện từ ngày 01/01/2009. Ngày 24/12/2009 UBND tỉnh có công văn số 2235/UBND-KHTH điều chỉnh số thu phát sinh trong năm 2009 về thuế thu nhập cá nhân từ thuế chuyển quyền sử dụng đất trước đây điều tiết theo Nghị quyết số 25/2008/NQ-HĐND (điều tiết ngân sách huyện hưởng 100%, này điều chỉnh thực hiện theo tỷ lệ điều tiết quy định tại Nghị quyết số 23/2006/NQ-HĐND (phân chia số thu cho ngân sách huyện và ngân sách xã hưởng theo tỷ lệ quy định cho từng địa bàn cụ thể. Tuy vậy đến thời điểm hết thời gian chỉnh lý quyết toán sự điều chỉnh này chưa được thực hiện. Nguyên nhân là do năm 2009, vì ngân sách cấp xã không được hưởng khoản thu thuế thu nhập cá nhân từ thuế chuyển quyền sử dụng đất, nên để đảm bảo cho ngân sách xã thực hiện các nhiệm vụ chi năm 2009 đã được HĐND - UBND huyện giao, thì ngân sách cấp huyện đã cấp trợ lại số thu này cho ngân sách xã dưới hình thức dự toán chuyển giao. Công văn 2235/UBND-KHTH của UBND tỉnh ban hành vào cuối năm, nhiệm vụ thu chi ngân sách huyện xã trên địa bàn đã được đảm bảo và chuẩn bị cho công tác khoá sổ kế toán, quyết toán năm 2009, do đó phòng tài chính cấp huyện không đồng ý để KBNN cấp huyện thực hiện điều chỉnh lại tỷ lệ điều tiết đối với số thu năm 2009. Số liệu thu ngân sách của cấp huyện và xã năm 2009 theo phân tích ở phần trên là chưa thực hiện điều chỉnh tỷ lệ phân chia theo báo cáo của KBNN tại thời điểm 31/01/2010. tuy nhiên vì số thu

thuế thu nhập cá nhân từ hoạt động chuyển quyền sử dụng đất không lớn (toàn tỉnh là 21 tỷ) nên không ảnh hưởng nhiều đến những đánh giá chung.

+ Việc tính toán tỷ lệ phần trăm phân chia giữa các cấp chính quyền địa phương còn mang nặng tính ước lượng, chủ quan trong khi chưa có những căn cứ và mô hình tính toán tối ưu hoặc dự báo chính xác nguồn thu của mỗi địa phương. Chính vì vậy việc xác định tỷ lệ phần trăm các khoản thu phân chia giữa các cấp chính quyền địa phương chưa đạt được sự công bằng khách quan.

+ Ngân sách cấp xã chưa phát huy được vai trò của một cấp ngân sách cơ sở. Ngân sách xã luôn bị đẩy vào thế bị động, không phát huy được vai trò của một cấp ngân sách cơ sở. Cấp xã chưa đáp ứng được những yêu cầu cơ bản nhất về quản lý tài chính – ngân sách của chính quyền xã. Có thể nói địa phương chưa thật sự coi trọng vai trò của ngân sách cấp xã nên không mạnh dạn phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi cho các xã. Mặt khác cấp tỉnh và huyện chưa có những biện pháp thiết thực nhằm làm cho cán bộ cấp xã nhận thức được những yêu cầu đổi mới của công tác phân cấp quản lý ngân sách theo Luật NSNN năm 2002 để từ bỏ những thói quen quản lý ngân sách xã trước đây, vẫn tồn tại tư tưởng ỷ lại, thụ động trông chờ vào nguồn trợ cấp của ngân sách cấp trên.

Đối với lĩnh vực chi đầu tư phát triển: Ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã đã được phân cấp nhiệm vụ chi đầu tư xây dựng cơ bản các công trình kết cấu kinh tế xã hội do cấp huyện, xã quản lý. Tại Nghị quyết 33/2006/NQ-HĐND đã quy định tiêu chí định mức phân bổ nguồn vốn chi đầu tư phát triển. Nhưng trong quá trình tổ chức thực hiện thì việc quản lý, phân bổ thanh quyết toán vốn đầu tư từ nguồn vốn tập trung do ngân sách cấp tỉnh, kết quả là tỷ lệ chi đầu tư phát triển thuộc ngân sách cấp tỉnh chiếm tỷ trọng cao, ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã chiếm tỷ trọng nhỏ, chủ yếu từ nguồn thu tiền sử dụng đất, nguồn đóng góp xây dựng cơ sở hạ tầng và từ các nguồn khác. Điều này làm hạn chế tính chủ động của chính quyền cơ

sở, hạn chế trong công tác quản lý giám sát thi công và chất lượng công trình, hiệu quả đầu tư không cao.

Đối với lĩnh vực chi sự nghiệp y tế: Theo hướng dẫn của các Bộ ngành trung ương thì các Trung tâm y tế, Chi cục dân số - kế hoạch hoá gia đình; chi cục an toàn vệ sinh thực phẩm tuyến huyện trực thuộc sở Y tế. UBND tỉnh Thái Nguyên đã ra quyết định chuyển giao các Trạm y tế xã, phường, thị trấn thuộc UBND các huyện, thành phố thị xã về Sở Y tế quản lý. Do vậy từ năm 2009 toàn bộ kinh phí chi sự nghiệp y tế thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách cấp tỉnh, điều này có phần ảnh hưởng tới chức năng quản lý nhà nước của chính quyền cấp huyện. Cũng do việc chuyển giao nhiệm vụ đó, nên số bổ sung cân đối từ ngân sách cấp tỉnh cho ngân sách cấp huyện có sự thay đổi, không ổn định được trong cả thời kỳ 2007-2010.

Đối với lĩnh vực chi sự nghiệp giáo dục - đào tạo: Tuy địa phương thực hiện phân cấp nhiệm vụ chi sự nghiệp giáo dục đào tạo cho ngân sách huyện, nhưng khoản chi này của cấp huyện lại do cấp tỉnh chỉ định. Điều này là do trung ương chỉ định khoản chi này cho ngân sách toàn tỉnh, do vậy tỉnh phải thực hiện “phân chia” khoản chi này cho các huyện đảm bảo không thấp hơn mức chi trung ương giao. Hàng năm số tăng thu các huyện phần phân bổ phần lớn vào chi sự nghiệp giáo dục, tuy không dư thừa nhưng các nội dung chi quan trọng khác của địa phương không có nguồn thực hiện.

Đối với lĩnh vực chi sự nghiệp môi trường: hiện nay ô nhiễm môi trường đang là vấn đề cấp bách, riêng đối với tỉnh Thái Nguyên nói riêng thì đây là vấn đề tương đối phức tạp, vì là tỉnh tập trung khá nhiều cơ sở sản xuất công nghiệp, khai thác khoáng sản. Tuy nhiên kinh phí sự nghiệp môi trường có thể nói chưa được quan tâm đúng mức, hơn nữa việc phân cấp cho các địa phương thực hiện nhiệm vụ này chưa rõ ràng. Đối với cấp huyện, kinh phí sự nghiệp môi trường chiếm tỷ trọng lớn, tuy nhiên đây chủ yếu lại là kinh phí hoạt động của Công ty môi trường đô thị do Thành phố Thái Nguyên quản lý, thực hiện việc đảm bảo vệ sinh cho khu vực thành phố, nơi các cơ quan cấp

tính đóng trên địa bàn. Diễn hình năm 2010, theo số liệu quyết toán, kinh phí sự nghiệp môi trường của cấp huyện là 98.793 triệu đồng, chiếm 86% kinh phí sự nghiệp môi trường toàn tỉnh trong đó kinh phí của Công ty môi trường đô thị là 54.052 triệu đồng, số kinh phí còn lại của các huyện, trong đó chủ yếu là mua xe rác. Ngân sách xã, phường lai chỉ chiếm một phần rất nhỏ. Thực tế việc phân cấp nhiệm vụ chi sự nghiệp môi trường là không rõ ràng, dẫn đến nhiều huyện không bố trí trong dự toán cho nhiệm vụ này, khi có nhu cầu phát sinh lại xin ngân sách cấp tỉnh bổ sung, vừa không chủ động trong việc thực hiện nhiệm vụ, vừa tái diễn cơ chế xin cho.

Phân cấp nhiệm vụ chi giữa các cấp chính quyền địa phương thiếu tính khách quan, mang tính chủ quan áp đặt từ trên xuống. Phương pháp xác định chỉ tiêu là một yếu tố quan trọng xác định hiệu quả về mặt phân bổ, nhưng trong quá trình lập ngân sách thì chính quyền địa phương chỉ được lập dự toán những yêu cầu chỉ tiêu trên cơ sở những định mức chi do Bộ Tài chính quy định cùng với các định mức vật chất và định mức nhân sự trong từng lĩnh vực cụ thể do các Bộ chủ quản quy định. Tính không khách quan còn thể hiện ở chỗ trung ương quy định một số định mức chi còn chưa thật hợp lý và hiệu quả và tỉnh Thái Nguyên cũng quy định trên cơ sở của trung ương là cơ sở phân bổ ngân sách, đã làm ảnh hưởng đến tính hiệu quả và bình đẳng trong phân cấp nhiệm vụ chi.

Các khoản thu được chỉ định nhiệm vụ chi có tính gia tăng làm cho ngân sách địa phương có khó khăn chung: thu phạt vi phạm hành chính, tịch thu, các khoản thu khác.

Bài học kinh nghiệm rút ra từ cơ chế phân cấp ở địa phương

Từ những phân tích ở trên, luận văn rút ra một số bài học kinh nghiệm sau:

(1) Phân cấp quản lý ngân sách ở địa phương chỉ thành công khi gắn với phân cấp quản lý về kinh tế - xã hội. Phân cấp quản lý NSNN vừa là hệ quả, vừa là cơ sở của phân cấp quản lý về kinh tế - xã hội. Phân cấp quản lý kinh tế - xã hội là tiền đề để phân cấp quản lý ngân sách ở địa phương. Ngược

lại phân cấp quản lý ngân sách phù hợp sẽ có tác dụng thúc đẩy phân cấp quản lý kinh tế - xã hội nhanh hơn và có hiệu quả hơn.

(2) Cơ chế phân cấp phải gắn chặt với tình hình kinh tế - xã hội và chức năng nhiệm vụ của chính quyền các cấp. Khi có những biến động của tình hình kinh tế - xã hội cần có sự phân tích đánh giá về cơ chế phân cấp hiện hành để kịp thời có biện pháp hoàn thiện.

(3) Trong phân cấp cần chú ý đến các chính sách khuyến khích thông qua biện pháp như điều tiết nguồn thu, ưu đãi sau đầu tư, khen thưởng kịp thời đối với những địa phương có đóng góp nhiều cho NSNN, tạo động lực kinh tế để khuyến khích tăng thu. Từ đó sẽ góp phần hạn chế tiêu cực che giấu nguồn thu, lập dự toán không sát với khả năng thực tế.

(4) Phải quán triệt nguyên tắc tập trung thống nhất: ngân sách cấp tỉnh phải đảm bảo vai trò chủ đạo, chi phối và điều hoà cho ngân sách cấp dưới, bảo đảm tính năng động sáng tạo trên cơ sở chế độ chính sách chung của nhà nước và trong khuôn khổ pháp luật. Do vậy cần phân cấp rõ nguồn thu nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách để tạo điều kiện khai thác tối đa tiềm năng lợi thế, tạo động lực cho kinh tế địa phương phát triển, từ đó nâng cao đời sống vật chất, văn hoá và tinh thần cho nhân dân, nhất là ở những huyện, những xã còn khó khăn.

(5) Phải giải quyết tốt mối quan hệ giữa tập trung thống nhất và phân cấp phân quyền cụ thể. Phát huy sức mạnh của ngân sách cấp trên nhưng đồng thời cũng phải đảm bảo tính năng động, tự chủ, sáng tạo của ngân sách cấp dưới. Xa rời nguyên tắc tập trung dễ dẫn đến rối loạn trong quản lý và làm cho các hoạt động tài chính ngân sách giữa các cấp chính quyền trở nên khó kiểm soát. Nhưng nếu tập trung một chiều, bao cấp lớn sẽ làm huỷ diệt sự năng động sáng tạo từ cơ sở.

(6) Trên cơ sở đảm bảo tính tập trung thống nhất, cần có sự phân cấp mạnh mẽ cho các địa phương, các ngành có đủ quyền hạn, chủ động giải quyết kịp thời các vướng mắc của nền kinh tế - xã hội ở địa phương, tạo ra thế và lực mới để khai thác tiềm năng sẵn có.

(7) Công tác nghiên cứu, dự báo nguồn thu và xác định những nhiệm vụ chi cho mỗi cấp chính quyền nhà nước phù hợp với chức năng, nhiệm vụ trên cơ

sở ổn định lâu dài là yếu tố cơ bản để thực hiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi mang lại hiệu quả, tạo sự chủ động trong quản lý và điều hành ngân sách.

(8) Thực tế cho thấy càng làm rõ chức năng, nhiệm vụ thì càng có cơ sở đảm bảo kinh phí một cách đầy đủ. Đối với chính quyền địa phương, chức năng, nhiệm vụ quyền hạn đã được quy định trong Luật tổ chức HĐND và UBND các cấp (năm 2003), các nghị định của Chính phủ, các thông tư hướng dẫn của Bộ, ngành, trung ương, nhưng còn chưa sát với tình hình thực tế, cần phải có sự điều chỉnh cho phù hợp hơn.

(9) Tăng cường hơn nữa công tác kiểm tra, giám sát và chấn chỉnh kịp thời những sai phạm, đề cao kỷ luật, kỷ cương, xử lý nghiêm nhưng vi phạm của các tổ chức cá nhân trong việc thực thi cơ chế, chính sách ở địa phương.

Tóm lại:

Qua nghiên cứu chương 2 cho thấy, phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên về mặt nội dung phù hợp với những quy định của Luật NSNN, đã quy định rõ ràng, cụ thể về nguồn thu, nhiệm vụ chi của các cấp chính quyền địa phương, trong đó đã quan tâm đến đặc điểm của từng huyện, xã. Nhờ đó kết quả thu, chi của tỉnh trong thời gian vừa qua đạt được nhiều tiến bộ. Tuy nhiên cơ chế phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi cũng bộc lộ những hạn chế, tồn tại. Những hạn chế tồn tại này một phần do những bất cập của cơ chế phân cấp của trung ương, bên cạnh đó là những hạn chế của địa phương. Từ những tồn tại đã chỉ ra, luận văn đã rút ra bài học kinh nghiệm trong phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi NSNN để tiếp tục hoàn thiện trong thời gian tới.

Chương 3

GIẢI PHÁP CƠ BẢN HOÀN THIỆN PHÂN CẤP NGUỒN THU, NHIỆM VỤ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH THÁI NGUYÊN

3.1 Mục tiêu, quan điểm hoàn thiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên

Mục tiêu, phương hướng trong những năm tới, Thái Nguyên sẽ tiếp tục thực hiện chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2020 nhằm xây dựng Thái Nguyên thành một tỉnh công nghiệp theo hướng: thu hẹp tỷ trọng ngành nông nghiệp, phát triển mạnh công nghiệp và dịch vụ, đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp nông thôn. Sự nỗ lực vươn lên của toàn Đảng, toàn dân và toàn quân tỉnh Thái Nguyên trong thời kỳ mới nhằm phấn đấu vì mục tiêu “dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh”.

Mục tiêu phát triển kinh tế đến năm 2020

TT	Chỉ tiêu	Năm 2011	Năm 2020
1	Tốc độ tăng trưởng kinh tế	9,36%	12,5%
2	GDP bình quân đầu người	22.300.000 đồng	59.925.000 đồng
3	Cơ cấu kinh tế	100%	100%
	Trđó:- Dịch vụ	37,5%	42-43%
	- Công nghiệp & xây dựng	42,9%	47-48%
	- Nông, lâm nghiệp, thủy sản	19,6%	9-10%
4	Tỷ lệ lao động qua đào tạo	37%	68-70%

Để góp phần thực hiện thắng lợi những mục tiêu trên, trong thời gian tới địa phương cần hoàn thiện hơn nữa về phân cấp quản lý NSNN, phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi. Hoàn thiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN là vấn đề quan trọng, nhằm tạo cơ sở kinh tế vững mạnh, yếu tố vật chất cơ bản cho cả 3 cấp chính quyền ở địa phương thực hiện chức năng nhiệm vụ của mình. Tuy nhiên quá trình tổ chức thực hiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN ở địa phương nào cũng rất phức tạp, bao gồm nhiều

mối quan hệ, những mối quan hệ này lại phụ thuộc chặt chẽ vào nội dung và tính chất của cơ chế phân cấp quản lý kinh tế - xã hội. Khi cơ chế phân cấp quản lý kinh tế xã hội thay đổi thì phân cấp quản lý NSNN cũng phải thay đổi theo, mà yếu tố quan trọng trong phân cấp quản lý ngân sách là phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi ở mỗi cấp ngân sách.

Mục tiêu, quan điểm trong việc hoàn thiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN:

+ Đảm bảo vai trò chủ đạo của ngân sách cấp trên, tức là đảm bảo khả năng cấp phát kinh phí cho yêu cầu thực hiện các chức năng của ngân sách cấp trên.

+ Đảm bảo tính độc lập của ngân sách cấp dưới, tức là sau khi được phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi thì chính quyền các cấp được quyền quyết định ngân sách cấp mình.

+ Đảm bảo được nguyên tắc độc lập của các cấp ngân sách, nhưng không thoát ly sự kiểm tra giám sát của ngân sách cấp trên trong việc chỉ đạo, chi phối điều hoà, kiểm tra, kiểm soát ngân sách cấp dưới. Đồng thời đảm bảo cân đối ngân sách các cấp, hạn chế việc bổ sung kinh phí cho ngân sách cấp dưới.

Những mục tiêu, quan điểm cụ thể về hoàn thiện cơ chế phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên là:

Mục tiêu:

- Tạo lập môi trường tài chính ngân sách lành mạnh nhằm giải phóng và phát triển nguồn lực, phân bổ ngân sách một cách hợp lý, đảm bảo tính công khai minh bạch; sử dụng có hiệu quả nguồn NSNN, phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế- xã hội của địa phương; ổn định phát triển nền tài chính ngân sách địa phương, góp phần tăng trưởng kinh tế cao, bền vững thực hiện xoá đói giảm nghèo, đảm bảo an sinh xã hội.

- Tăng cường phân cấp quản lý ngân sách, đảm bảo tính thống nhất về thể chế của NSNN và vai trò chủ đạo của ngân sách cấp trên; đồng thời phát huy tính chủ động sáng tạo của ngân sách các cấp chính quyền cơ sở trong

quản lý và sử dụng NSNN. Từng bước đổi mới cơ chế quản lý ngân sách theo kết quả thực hiện các công việc được NSNN cấp kinh phí.

- Nâng cao quyền hạn và trách nhiệm của các cấp, các ngành, các đơn vị sử dụng kinh phí từ NSNN.

- Nâng cao tính minh bạch, dân chủ và công khai trong công tác quản lý NSNN.

- Đáp ứng yêu cầu đổi mới cơ chế quản lý kinh tế, phù hợp với cơ chế thị trường có sự điều tiết của nhà nước, đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế.

Quan điểm phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi

- Kế thừa và phát huy những mặt tích cực của Luật NSNN, phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2007-2010; đảm bảo phù hợp với Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, phù hợp với hiến pháp và pháp luật hiện hành.

- Đẩy mạnh cải cách hành chính trong công tác quản lý NSNN, kiểm soát chặt chẽ các hoạt động thu chi ngân sách và quản lý tài sản công; tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra đối với công tác NSNN để nâng cao kỷ luật, kỷ cương quản lý tài chính – NSNN đảm bảo thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, chống tham nhũng trong quản lý và sử dụng NSNN.

- Tiếp thu những bài học kinh nghiệm trong phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi NSNN; vận dụng phù hợp với đặc điểm tình hình, điều kiện kinh tế - xã hội ở từng vùng, từng địa bàn hành chính, đảm bảo công tác quản lý NSNN ở địa phương và cụ thể là việc phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi đúng quy định của Luật NSNN và các chính sách quy định hiện hành, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế xã hội của địa phương trong thời kỳ đổi mới.

3.2 Giải pháp hoàn thiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên.

Phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi NSNN là nhân tố quan trọng trong cơ chế phân cấp quản lý NSNN. Xét về mặt lý luận và thực tiễn đều cho thấy trong phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi ở địa phương phải luôn đảm bảo cho

ngân sách cấp trên giữ vai trò chủ đạo, đảm nhận những nhiệm vụ chi chính và quan trọng để thực hiện điều chỉnh cơ cấu kinh tế, đảm bảo sự phát triển cân đối, hợp lý giữa các vùng, các địa phương.

Trên cơ sở các chế độ, chính sách, định mức, tiêu chi quy định hiện hành, chính quyền địa phương có quyền quyết định và phân bổ ngân sách cấp mình phù hợp với nhu cầu và quyền lợi của nhân dân địa phương trong khuôn khổ pháp luật, mở rộng thêm nguồn thu theo khả năng, đặc thù của mình, tạo động lực để cho cơ sở chăm lo phát triển, nuôi dưỡng nguồn thu, bố trí chi hợp lý và hiệu quả.

Việc ổn định lâu dài nguồn thu và nhiệm vụ chi cho các cấp ngân sách ở địa phương có ý nghĩa quan trọng, nhằm tạo cho địa phương tính chủ động, sáng tạo trong quản lý và điều hành ngân sách. Mặt khác ổn định ngân sách cũng chính là tạo điều kiện cho các cấp chính quyền chủ động xây dựng các cân đối lớn phục vụ chiến lược ổn định phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương, là cơ sở bảo đảm cho sự phát triển của nền tài chính ngân sách, nguồn thu tăng lên đáp ứng ngày càng nhiều hơn các nhu cầu chi tiêu của ngân sách. Ngược lại, nếu không ổn định ngân sách sẽ làm cho các cấp chính quyền bị động trong việc phân bổ nguồn lực tài chính cho các nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương.

Với những nhận thức như vậy, để hoàn thiện phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên nên được thực hiện như sau:

3.2.1 Hoàn thiện hệ thống ngân sách nhà nước

Phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi NSNN gắn liền với hệ thống NSNN. Do vậy vấn đề hoàn thiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ NSNN nên được xem xét cùng với việc hoàn thiện hệ thống NSNN nhằm đảm bảo tính thống nhất và hiệu quả hoạt động của hệ thống NSNN. Với hệ thống hành chính nhà nước hiện nay được tổ chức theo cơ cấu hình tháp gồm 4 cấp: Trung ương và 3 cấp chính quyền địa phương: cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã. Trong việc kiện toàn bộ máy chính quyền địa phương chỉ nên để cấp tỉnh, cấp xã là 2 cấp kế

hoạch ngân sách và bỏ bớt cấp huyện. Ở cấp xã cần nâng cao năng lực lãnh đạo và quản lý cho cán bộ chủ chốt hơn nữa. Ở cấp huyện không cần có UBND và HĐND. Cấp huyện chỉ là cơ quan chỉ đạo các xã thực hiện những chủ trương chính sách của cấp tỉnh, chính sách pháp luật chung của trung ương. Như vậy hệ thống NSNN ở nước ta chỉ cần có 3 cấp: trung ương, tỉnh, xã. Điều này nhằm xoá bỏ tính lồng ghép của hệ thống NSNN, nhằm làm cho quyền hạn của từng cấp ngân sách được quy định rõ ràng hơn. Tuy nhiên trong điều kiện hiện nay thì chưa thực hiện ngay được mô hình ngân sách không lồng ghép do việc phân cấp kinh tế - xã hội giữa các cấp chính quyền địa phương là chưa thống nhất, đặc biệt trong bối cảnh thí điểm không tổ chức HĐND ở một số quận, huyện, phường theo Nghị quyết trung ương 5 khoá X, theo đó không có ngân sách ở một số quận, huyện và phường sẽ rất phức tạp khi thiết kế nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách ở địa phương.

Do vậy vấn đề hoàn thiện hệ thống NSNN ở nước ta nên theo hướng sau: Trước mắt (năm 2011 và 1 vài năm tiếp theo) hệ thống NSNN ở nước ta vẫn bao gồm 4 cấp ngân sách như hiện nay. Đồng thời sửa đổi một số nội dung cho phù hợp: Quốc hội chỉ quyết định tổng chi NSNN, bao gồm chi NSTW và chi NSDP. Đối với NSDP không quyết định chi tiết theo các lĩnh vực chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi trả nợ, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính, dự phòng ngân sách và không quyết định trong tổng chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên có mức chi cụ thể cho các lĩnh vực giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ. Việc sửa đổi này sẽ tạo quyền chủ động hơn cho địa phương trong việc quyết định ngân sách. Đồng thời tiếp tục nghiên cứu thực hiện phương án xoá bỏ tính lồng ghép trong hệ thống NSNN tại tiền đề đi dần tới thông lệ quốc tế, gắn với việc sửa đổi hiến pháp và các Luật có liên quan để đưa vào thực hiện trong vài năm tới. Những giải pháp tiếp theo để hoàn thiện phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên nêu dưới đây trên cơ sở tiếp tục thực hiện hệ thống NSNN gồm 4 cấp có sự sửa đổi bổ sung như trên

3.2.2 Kiến nghị sửa đổi bổ sung Luật ngân sách nhà nước

- Hiện nay Luật NSNN quy định khoản thuế tiêu thụ đặc biệt thu từ hàng hoá dịch vụ trong nước và thuế giá trị gia tăng hàng sản xuất trong nước là khoản thu phân chia giữa NSTW và NSDP có trụ sở doanh nghiệp đóng trên địa bàn. Kiến nghị nên quy định cụ thể tỷ lệ phần trăm phân chia tổng số thu thuế tiêu thụ đặc biệt thu từ hàng hoá, dịch vụ trong nước và thuế giá trị gia tăng hàng sản xuất trong nước trong cả nước giữa NSTW và NSDP. Sau đó thực hiện phân chia tổng số thuế ngân sách các địa phương hưởng cho từng địa phương theo các tiêu chí về dân số, về sức mua... Đồng thời kiến nghị trung ương chú ý đến nguyên tắc phân cấp quản lý ngân sách phải phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của từng địa phương. Các khoản thu phân chia giữa NSTW và NSDP chỉ nên tập trung vào một số tỉnh, thành phố có nguồn thu lớn, còn đối với các địa phương khó khăn, chưa tự cân đối được ngân sách như tỉnh Thái Nguyên thì không cần phải phân chia mà dành 100% số thu cho NSDP được hưởng.

- Theo quy định của Luật NSNN, thuế TNDN hạch toán toàn ngành là khoản thu NSTW hưởng 100%. Kiến nghị nên bỏ khái niệm này, toàn bộ thuế thu nhập doanh nghiệp được đưa vào 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 hạch toán phụ thuộc của doanh nghiệp).

- Luật NSNN quy định ngân sách xã được hưởng tối thiểu 70% của 5 khoản thu là thu là thuế chuyển quyền sử dụng đất; thuế nhà, đất; thuế môn bài thu từ cá nhân, hộ kinh doanh; thuế sử dụng đất nông nghiệp thu từ hộ gia đình; lệ phí trước bạ nhà đất. Kiến nghị không nên ấn định ngân sách cấp xã hưởng tối thiểu 70% mà chỉ quy định phải phân cấp cho ngân sách xã. Giao HĐND tỉnh quyết định phù hợp với tình hình thực tế ở địa phương.

- Quy định về thời kỳ ổn định ngân sách: Theo quy định của Luật NSNN, thực hiện phân chia tỷ lệ phần trăm đối với các khoản thu phân chia giữa ngân sách các cấp và bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên cho ngân

sách cấp dưới được ổn định từ 3 đến 5 năm. Thực tế Quốc hội đã quyết định thời kỳ ổn định ngân sách trong các giai đoạn vừa qua là 3 năm (2004-2006) và 4 năm (2007-2010) chưa phù hợp và gắn kết với kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm. Đề nghị điều chỉnh lại thời kỳ ổn định ngân sách là 5 năm.

- Về số bổ sung cân đối từ NSTW cho NSDP trong thời kỳ ổn định ngân sách và vấn đề sau mỗi thời kỳ ổn định ngân sách phải tăng khả năng tự cân đối, phát triển NSDP, thực hiện giảm dần số bổ sung từ ngân sách cấp trên hoặc tăng tỷ lệ phần trăm điều tiết số thu nộp về ngân sách cấp trên. Đề xuất nên quy định số bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới hàng năm được xem xét tăng lên theo khả năng tự cân đối của ngân sách cấp trên để khắc phục một phân chênh lệch giữa các địa phương và bỏ quy định sau mỗi thời kỳ ổn định ngân sách phải tăng khả năng tự cân đối, phát triển NSDP, thực hiện giảm dần số bổ sung từ ngân sách cấp trên hoặc tăng tỷ lệ phần trăm điều tiết số thu nộp về ngân sách cấp trên.

- Nên xác định một cơ chế xác định số bổ sung, hỗ trợ của NSTW để đảm bảo sự phát triển đồng đều và đảm bảo tính công bằng trong chính sách phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Trung ương không nên căn cứ vào chênh lệch dự toán thu - dự toán chi của từng địa phương để bổ sung như cơ chế hiện hành. Bởi vì cơ sở lập dự toán chưa thực sự đầy đủ và thống nhất, chứa đựng nhiều yếu tố chủ quan gây ra sự không đồng đều giữa các địa phương. Nên căn cứ vào khả năng thu của từng địa phương so với khả năng thu bình quân của cả nước; căn cứ vào điều kiện về dân số, điều kiện tự nhiên và xã hội theo từng vùng lãnh thổ.

- Về việc ngân sách địa phương hỗ trợ cho các cơ quan trung ương đóng trên địa bàn. Hiện nay Luật NSNN quy định không được dùng ngân sách của cấp này để chi cho nhiệm vụ của cấp khác, trừ trường hợp đặc biệt theo quy định của Chính phủ. Kiến nghị nên bổ sung quy định cụ thể các trường hợp được sử dụng ngân sách cấp này để hỗ trợ cho các nhiệm vụ chi

của cấp khác trong luật NSNN, trong đó quy định địa phương có điều kiện về ngân sách được phép hỗ trợ kinh phí hoạt động cho các cơ quan trung ương.

- Hiện nay theo quy định của Luật NSNN, thì khoản thu từ hoạt động XNK trung ương hưởng 100%. Đây cũng là xuất phát từ nguyên tắc đảm bảo tính công bằng, vì có địa phương có cửa khẩu, hoặc có vị trí thuận lợi thì nguồn thu này rất lớn, trong khi nhiều địa phương thì nguồn thu này không đáng kể. NSTW hưởng 100% nguồn thu này để điều hoà chung. Tuy nhiên quy định này lại không khuyến khích được các địa phương quản lý tốt nguồn thu này, vì thực tế đây chỉ là khoản thu hộ. Kiến nghị với trung ương, đối với các địa phương chưa tư cân đối được ngân sách thì dành khoản thu này địa phương hưởng 100%, vừa hạn chế bổ sung từ ngân sách cấp trên, hơn nữa khuyến khích các địa phương quản lý tốt hơn nguồn thu này, từ đó hiệu quả mang lại sẽ cao hơn. Đối với các địa phương đã cân đối được ngân sách, thì khoản thu này nên phân chia theo một tỷ lệ hợp lý cho ngân sách địa phương.

- Về cơ chế điều hoà nguồn thu trong trường hợp thu ngân sách có biến động tăng, giảm đột biến trong thời kỳ ổn định ngân sách: Trong một số trường hợp, do có sở tính thu năm đầu thời kỳ ổn định ngân sách chưa bao quát, lường hết được nhưng yếu tố phát sinh mới trong thời kỳ ổn định nên một số địa phương có tăng thu đột biến hoặc cơ sở tính chưa sát làm giảm số thu lớn. Tuy nhiên Luật NSNN hiện hành không có quy định về vấn đề này, nên trong quá trình triển khai thực hiện phát sinh nhiều bất cập. Kiến nghị bổ sung quy định trong trường hợp NSDP có tăng giảm thu đột biến trong kỳ ổn định ngân sách thì Chính phủ trình Ủy ban thương vụ Quốc hội quyết định biện pháp điều chỉnh số tăng, giảm thu cho phù hợp.

3.2.3 Giải pháp hoàn thiện phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước của tỉnh Thái Nguyên.

Cơ chế phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi NSNN của địa phương hiện nay vẫn còn phụ thuộc cơ bản về cơ sở pháp lý và cơ chế phân cấp do trung ương quy định. Cơ chế phân cấp do trung ương quy định đã và đang tồn tại

nhieu hạn chế, dẫn đến việc phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi của địa phương cũng tồn tại nhiều bất cập chung. Ngoài những kiến nghị đối với trung ương, tác giả xin đưa ra một số giải pháp đối với phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi của tỉnh Thái Nguyên như sau:

3.2.3.1 Vệ phân cấp nguồn thu.

Một là: Tập trung các nguồn thu quan trọng cho ngân sách cấp tỉnh để phát huy vai trò chủ đạo của ngân sách cấp tỉnh, nhằm điều hoà cân đối chung trong toàn tỉnh. Muốn vậy cần tập trung nuôi dưỡng nguồn thu, tạo nguồn thu mới, khai thác tốt các nguồn thu để tăng nhanh số thu nộp vào ngân sách. Cần tập trung huy động nhiều nguồn vốn cho đầu tư phát triển của địa phương, sử dụng có hiệu quả các nguồn vốn huy động được...

Hai là, tăng cường phân cấp một số nguồn thu cho ngân sách cấp huyện, xã để tập trung đầy đủ, kịp thời mọi nguồn thu vào ngân sách nhà nước, khuyến khích các địa phương chủ động nuôi dưỡng và khai thác nguồn thu.

+ Đối với thu thuộc lĩnh vực doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài hiện nay ngân sách cấp tỉnh hưởng 100%, các khoản thu này nên mạnh dạn phân cấp cho ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã để đáp ứng các nhu cầu chi tại cơ sở và khuyến khích quan tâm đến nguồn thu này, đầu tư tại chỗ để phát triển kinh tế địa phương. Đặc biệt cần mạnh dạn phân cấp nhiều hơn nữa nguồn thu cho ngân sách cấp xã, tiến tới phù hợp với quy định mới về hệ thống ngân sách không lồng ghép.

+ Đối với khoản thu tiền cấp quyền sử dụng đất: nên phân cấp cho cấp xã được hưởng theo một tỷ lệ phân chia nhất định, nhằm tăng nguồn thu cho ngân sách cấp xã.

Ba là, việc phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi cần theo nguyên tắc đảm bảo tối đa nguồn thu tại chỗ đáp ứng nhiệm vụ chu thường xuyên. Thái Nguyên là một tỉnh nghèo, tất cả các huyện, hầu hết các xã đều chưa cân đối được thu chi, vì vậy trong phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi nên giảm bớt các khoản thu phân chia giữa các cấp ngân sách địa phương, nên quy định theo

hướng nguồn thu cấp nào thu, cấp đó hưởng, ví dụ đối với khoản thu thuế nhà đất nên quy định cho ngân sách xã hưởng 100%, thực chất khoản thu này không lớn, do đó không cần thiết phải phân chia cho nhiều cấp ngân sách. Làm được điều này sẽ có nhiều tác dụng: không phải xây dựng các tỷ lệ điều tiết giữa các cấp ngân sách, tránh được việc nguồn thu nhỏ phân chia cho nhiều cấp, rồi cấp dưới lại phải nhận bổ sung từ cấp trên; tại động lực cho ngân sách cấp cơ sở quan tâm nuôi dưỡng, khai thác tốt nguồn thu.

3.2.3.2 Về phân cấp nhiệm vụ chi:

Phân cấp nhiệm vụ chi theo quy định của địa phương căn bản phù hợp với các quy định của trung ương, đáp ứng được yêu cầu thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của các cấp chính quyền địa phương. Tuy nhiên trong thực tế thực hiện việc phân cấp nhiệm vụ chi giữa các cấp chính quyền địa phương còn nhiều điểm chưa rõ ràng. Trong thời gian tới, tính cần phải rà soát lại toàn bộ các quy định về phân cấp quản lý kinh tế - xã hội để xác định nhiệm vụ chi của từng cấp ngân sách. Hiện nay Thủ tướng Chính phủ đang yêu cầu các Bộ ngành, các địa phương đánh giá thực tế phân cấp nhiệm vụ kinh tế - xã hội, đề xuất sửa đổi, bổ sung, để Chính phủ tổng hợp, sửa đổi, thực hiện từ năm 2011. Bản luận văn này xem xét vấn đề phân cấp quản lý kinh tế - xã hội theo các quy định hiện hành.

Trong điều kiện nguồn thu từ kinh tế trên địa bàn chiếm tỷ trọng thấp, phải nhận bổ sung ngân sách từ trung ương. Vì vậy công tác chi ngân sách tại địa phương cần phải được bố trí một cách hợp lý, cân đối giữa chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên. Đồng thời, việc quản lý chi ngân sách phải hết sức tiết kiệm và mang lại hiệu quả kinh tế - xã hội cao.

Với những quy định cụ thể về phân cấp cần thực hiện tổ chức quản lý các khoản chi sao cho hợp lý ở từng cấp ngân sách và trên địa bàn toàn tỉnh để vừa tiết kiệm được các khoản chi vừa mang lại hiệu quả kinh tế xã hội cho địa phương. Theo đó, luận văn đưa ra nhóm giải pháp cơ bản về phân cấp nhiệm vụ chi như sau:

Một là, chi đầu tư phát triển: đây là khoản chi nhằm tạo ra cơ sở vật chất, kỹ thuật, năng lực sản xuất phục vụ, tăng tích lũy tài sản của nền kinh tế. Cơ sở vật chất kỹ thuật, năng lực sản xuất phục vụ được tạo ra thông qua các khoản chi đầu tư phát triển của NSNN, là nền tảng vật chất đảm bảo cho sự tăng trưởng và phát triển xã hội.

Nhằm tạo điều kiện để thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội của địa phương thì việc phân cấp nhiệm vụ chi đầu tư phát triển cho ngân sách cấp dưới cần thực hiện một cách đồng bộ từ việc xây dựng định mức phân bổ, phân cấp nhiệm vụ chi đến việc đảm bảo cân đối cho ngân sách cấp dưới. Ngân sách cấp dưới cần được phân cấp nhiệm vụ chi xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội không có khả năng thu hồi vốn do địa phương quản lý, các khoản chi đầu tư phát triển khác theo quy định của pháp luật. Đối với thành phố, thị xã có nhiệm vụ chi đầu tư xây dựng các trường phổ thông quốc lập các cấp, điện chiếu sáng, cấp thoát nước và các công trình phúc lợi khác. Có như vậy mới tạo cho chính quyền cấp dưới thực hiện được chức năng nhiệm vụ của mình, tạo tính chủ động sáng tạo để thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội.

Việc quản lý chi xây dựng cơ bản ở các cấp ngân sách cần thực hiện đầy đủ các nguyên tắc trong quản lý và cấp phát thanh toán vốn đầu tư xây dựng cơ bản. Nhân vấn đề này, kiến nghị với Trung ương nghiên cứu bổ sung quy định trong Luật NSNN về quyền hạn, trách nhiệm của người quyết định đầu tư, chủ đầu tư và trách nhiệm của các cơ quan đơn vị trong quản lý vốn đầu tư phát triển từ nguồn NSNN. Hiện nay Luật NSNN chưa quy định cụ thể điều này, trong tổ chức thực hiện thì cơ quan kế hoạch bố trí, phân bổ vốn; cơ quan Kho bạc nhà nước có trách nhiệm kiểm soát, thành toán; cơ quan tài chính có trách nhiệm quyết toán vốn đầu tư. Việc phân công trách nhiệm này là chưa phù hợp, do vậy làm ảnh hưởng tới việc nâng cao hiệu quả vốn đầu tư - là mục tiêu của việc phân cấp nhiệm vụ chi đầu tư phát triển.

Chi sự nghiệp môi trường: Bảo vệ môi trường hiện nay là một vấn đề cấp bách, đòi hỏi phải có sự quan tâm, chỉ đạo, phối hợp của nhiều cấp, nhiều ngành, và của cả người dân. Nhiệm vụ bảo vệ môi trường phải được thực hiện từ cấp cơ sở. Điều này cho thấy cần phải phân cấp hợp lý nhiệm vụ chi cho ngân sách cấp huyện, xã, khi đã phân cấp thì cần phân cấp rõ ràng: ngân sách cấp tỉnh làm việc gì, ngân sách cấp huyện, xã làm việc gì. Cần phân cấp nhiều hơn nữa nhiệm vụ chi này cho ngân sách xã, cấp xã cần phải đảm nhiệm công tác tuyên truyền phổ biến kiến thức bảo vệ môi trường, hỗ trợ công tác vệ sinh môi trường, thu gom rác thải, sửa chữa nâng cấp hệ thống rãnh thoát nước thuộc phạm vi quản lý...; ngân sách cấp huyện có nhiệm vụ hướng dẫn kỹ thuật, đầu tư xây dựng, mua sắm trang thiết bị, nghiên cứu, thử nghiệm, khảo sát các vấn đề liên quan đến môi trường và thu gom xử lý rác thải tập trung.

Cần phân cấp mạnh hơn nhiệm vụ chi cho ngân sách cấp xã: Đi đôi với việc tăng cường nguồn thu cho ngân sách xã, phải mở rộng hơn nhiệm vụ chi tiêu cho cấp xã, giảm các nhiệm vụ có tính chất trung gian của cấp huyện để nâng cao trách nhiệm trong việc cải thiện chất lượng các dịch vụ cung cấp trực tiếp cho các xã như giáo dục, giao thông nông thôn.

3.2.3.3 Những giải pháp mang tính hỗ trợ để phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi ngân sách

Phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi là vấn đề trung tâm của phân cấp quản lý NSNN. Để vận hành các giải pháp hoàn thiện phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi ở địa phương có hiệu quả theo những đề xuất ở trên, cần thực hiện đồng bộ các giải pháp hỗ trợ sau đây:

Một là, tăng cường thu hút đầu tư, tạo điều kiện tốt nhất cho các doanh nghiệp hoạt động sản xuất kinh doanh.

Hai là, xây dựng mô hình quản lý thu thuế; tăng cường sự quản lý của các cấp chính quyền, phản ánh số thu đúng địa bàn.

Bà là, hoàn thiện các văn bản có tính pháp lý

Bốn là, nâng cao trình độ nghiệp vụ, quản lý điều hành ngân sách

3.3 Một số điều kiện để hoàn thiện phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên.

Hoàn thiện cơ chế phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi không phải là một vấn đề đơn lẻ, mà tính hiệu quả của nó phụ thuộc nhiều yếu tố khác. Để hoàn thiện cơ chế phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên, cần đảm bảo một số điều kiện sau:

- Ổn định về pháp lý: đây là điều kiện căn bản để thực hiện có hiệu quả cơ chế phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi. Chỉ khi có sự ổn định về pháp lý thì phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi mới có nền tảng để được thực hiện ổn định, mới tạo ra sự chủ động cho các cấp chính quyền trong việc thực hiện nhiệm vụ của cấp mình. Khi quy định về pháp lý thay đổi, không ổn định, kéo theo đó là cơ chế phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi bị ảnh hưởng rất lớn, gây khó khăn, bị động, lúng túng trong việc điều hành ngân sách. Một ví dụ mà bản luận văn đã đề cập ở trên, là sự thay đổi những quy định liên quan đến thuế thu nhập cá nhân và thuế chuyên quyền sử dụng đất, dẫn đến chính quyền địa phương phải có những sự thay đổi về việc phân chia nguồn thu thuế thu nhập cá nhân cho các cấp chính quyền địa phương, đã làm ngân sách cấp xã rất khó khăn, bị động vì nguồn thu của ngân sách cấp xã bị giảm, không đảm bảo được nhu cầu chi tiêu. Do đó vấn đề ổn định về mặt pháp lý có ý nghĩa quan trọng đối với việc thực hiện có hiệu quả các giải pháp hoàn thiện cơ chế phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN ở địa phương. Những chế độ, quy định có tính pháp lý của nhà nước nên được nghiên cứu với một tầm nhìn bao quát, toàn diện để đảm bảo thực hiện ổn định trong một thời gian dài, ít nhất cũng đảm bảo ổn định trong một giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội nhất định, tránh tình trạng ban hành các quy định pháp lý một cách chông chéo như hiện nay.

- Năng lực trình độ: Năng lực, trình độ của đội ngũ cán bộ công chức nhà nước là nhân tố quan trọng nhất trong việc thực hiện bất kỳ một mục tiêu nào của nhà nước, do đó để đảm bảo thực hiện tốt những giải pháp hoàn thiện cơ chế phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi NSNN ở địa phương thì việc nâng cao trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ công chức là vô cùng quan trọng. Việc đề ra cơ

chế phân cấp sao cho hiệu quả nhất, tổ chức thực hiện và giải quyết các vấn đề phát sinh đều cần đến đội ngũ cán bộ có trình độ cao. Để có được điều đó, ngoài những chính sách đào tạo cán bộ do trung ương ban hành, thì ở địa phương cũng cần có một chế độ thu hút người tài, đào tạo đội ngũ cán bộ hiện có cả về chuyên môn, phẩm chất đạo đức chính trị, tin học, ngoại ngữ... Đối với tỉnh Thái Nguyên, nguồn cung cấp đội ngũ cán bộ cho các cơ quan nhà nước rất dồi dào, do Thái Nguyên có nhiều trường đại học có uy tín trong cả nước. Đây là lợi thế của địa phương, cần khai thác có hiệu quả.

- Điều kiện cơ sở vật chất: Trong điều kiện phát triển khoa học kỹ thuật như hiện nay, không chỉ có vấn đề phân cấp quản lý ngân sách nhà nước, mà bất kỳ nhiệm vụ, cơ chế nào của nhà nước muốn được thực hiện tốt, có hiệu quả đều cần phải có cơ sở vật chất, điều kiện làm việc tốt, nhất là trong điều kiện ngành Tài chính - Thuế - Kho bạc nhà nước đang triển khai hệ thống Tabmis trong quản lý hoạt động thu chi NSNN. Hiện nay Bộ Tài chính đang triển khai đề án hiện đại hoá tin học ngành tài chính, cũng nhằm đảm bảo điều kiện về cơ sở vật chất tốt nhất cho hoạt động quản lý NSNN. Thực tế hiện nay, điều kiện cơ sở vật chất các cơ quan quản lý nhà nước ở tỉnh Thái Nguyên còn bị hạn chế rất nhiều; do điều kiện của địa phương còn khó khăn, đề nghị Chính phủ, Bộ Tài chính quan tâm tới vấn đề này đối với những địa phương mà nguồn ngân sách còn khó khăn như tỉnh Thái Nguyên, để góp phần thực hiện tốt hơn nhiệm vụ được giao, trong đó có nhiệm vụ quản lý NSNN trên địa bàn.

Tóm lại chương 3.

Trong chương này, luận văn đã đưa ra những quan điểm, mục tiêu trong hoàn thiện cơ chế phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi của tỉnh Thái Nguyên trong thời gian tới, trong đó cần chú ý tới những vấn đề sau:

- Phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi ở địa phương phải được thực hiện đồng bộ, phù hợp và gắn với phân cấp quản lý hành chính, kinh tế - xã hội. Phải đảm bảo vai trò chủ đạo của ngân sách cấp trên và tính tự chủ của ngân sách cấp dưới.

- Nguồn thu và nhiệm vụ chi của ngân sách các cấp cần được ổn định lâu dài, phù hợp với chức năng, nhiệm vụ và đặc điểm của từng cấp chính quyền địa phương.

Tăng quyền chủ động cho chính quyền cấp dưới trong khai thác nguồn thu, hạn chế việc phải bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới.

Trên quan điểm, mục tiêu hoàn thiện cơ chế phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi trong thời gian tới, cùng với việc đánh giá các ưu nhược điểm, những vấn đề cần khắc phục của cơ chế phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi trong giai đoạn vừa qua của tỉnh Thái Nguyên, luận văn đã đưa ra một số giải pháp cơ bản nhằm hoàn thiện cơ chế phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi NSNN của tỉnh.

KẾT LUẬN

Hệ thống NSNN của nước ta hiện nay gồm 4 cấp. Do vậy để quản lý có hiệu quả NSNN cần có sự phân cấp quản lý NSNN theo hệ thống NSNN, trong đó phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN là nội dung quan trọng, căn bản, đồng thời cũng là nội dung gây nhiều tranh cãi. Thực tế với việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi hợp lý có tác dụng thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương, là giải pháp quan trọng vừa động viên các nguồn thu tiềm tàng, vừa tạo cơ chế để các nguồn tài chính được sử dụng tiết kiệm hiệu quả, đáp ứng yêu cầu thực hiện chức năng nhiệm vụ của nhà nước, vừa tạo quyền tự chủ cho các cấp chính quyền địa phương.

Với mục đích hoàn thiện về mặt nhận thức lý luận, thực tiễn cũng như tìm ra nhưng giải pháp góp phần hoàn thiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên, luận văn đã giải quyết được những kết quả sau:

- Về mặt lý luận, luận văn đã hệ thống hoá một số vấn đề cơ bản về NSNN, hệ thống NSNN, phân cấp quản lý NSNN, phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN như: khái niệm, nội dung phân cấp quản lý NSNN, nhưng nhân tố ảnh hưởng đến cơ chế phân cấp quản lý NSNN, vai trò của phân cấp quản lý NSNN, nhưng nguyên tắc cần quán triệt trong quá trình hoạch định cơ chế phân cấp, sự cần thiết phải phân cấp quản lý NSNN.

- Về thực tiễn, luận văn đã khái quát thực trạng phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên trong thời gian qua (kể từ khi thực hiện Luật NSNN năm 2002), những tác động tích cực cũng như những khiếm khuyết, bất hợp lý trong việc phân cấp hiện hành, căn nguyên của tồn tại, vướng mắc, từ đó rút ra bài học kinh nghiệm cho việc hoàn thiện phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi ở địa phương.

Xuất phát từ quan điểm chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh đến năm 2020, luận văn đã đưa ra một số vấn đề chung về quan điểm, mục tiêu hoàn thiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN của tỉnh Thái

Nguyên. Từ đó luận văn đưa ra một số kiến nghị sửa đổi bổ sung Luật NSNN liên quan tới vấn đề phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi, đồng thời đưa ra một số giải pháp, kiến nghị nhằm hoàn thiện phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi trên địa bàn tỉnh theo hướng tăng cường nguồn lực cho ngân sách cấp dưới, phân định rõ nhiệm vụ chi của từng cấp ngân sách.

Luận văn cũng đưa ra một số giải pháp có tính chất hỗ trợ và các điều kiện để thực hiện được các giải pháp đã đề ra.

Phân cấp quản lý NSNN là tất yếu khách quan, bắt nguồn từ phân cấp quản lý kinh tế - xã hội. Mỗi cơ chế phân cấp chỉ có thể phù hợp với từng thời kỳ nhất định. Không có một mô hình phân cấp nào hoàn hảo có thể thích hợp với mọi thời kỳ. Hoàn thiện cơ chế phân cấp quản lý ngân sách nhà nước là một vấn đề lớn, những thay đổi trong nội dung phân cấp quản lý ngân sách nhà nước có ảnh hưởng trực tiếp đến quá trình điều hành quản lý ngân sách của mỗi cấp chính quyền.

Trong khi nền kinh tế - xã hội đang thay đổi từng ngày cơ chế phân cấp quản lý ngân sách nhà nước cũng phải thay đổi cho phù hợp. Tuy nhiên việc thay đổi như thế nào để phù hợp với tình hình thực tế là vấn đề hết sức phức tạp.

Dù hoàn thiện phân cấp quản lý ngân sách nhà nước theo hướng nào cũng không ngoài mục tiêu làm cho ngân sách nhà nước phục vụ có hiệu quả nhất nhưng chức năng, nhiệm vụ của các cấp chính quyền nhà nước. Việc sắp xếp lại nguồn lực và phân định phạm vi quản lý sử dụng chúng một cách hợp lý sẽ góp phần vào việc làm tăng thêm vai trò của chính quyền nhà nước các cấp.

Phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước là vấn đề phức tạp, liên quan đến nhiều cấp, nhiều ngành, nhiều vấn đề ở tầm vĩ mô. Mặt khác, do điều kiện thời gian và khả năng tiếp cận vấn đề còn hạn chế, nên mặc dù tác giả có nhiều cố gắng trong quá trình nghiên cứu, song không thể tránh khỏi những thiếu sót, hạn chế. Tác giả mong nhận được nhiều ý kiến đóng góp để tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện hơn nữa vấn đề này./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1- Đảng bộ tỉnh Thái Nguyên: Văn kiện Đại hội Đảng bộ tỉnh Thái Nguyên lần thứ XVIII.

2- HĐND tỉnh Thái Nguyên:

- Nghị quyết số 23/2003/NQ-HĐND ngày 12/12/2003 của HĐND tỉnh Thái Nguyên quy định về nguồn thu nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách trong tỉnh và tỷ lệ % phân chia các khoản thu ngân sách tỉnh được hưởng giữa các cấp ngân sách tỉnh Thái Nguyên từ năm 2004 (Nghị quyết số 23/2003/NQ-HĐND).

- Nghị quyết số 22/2006/NQ-HĐND ngày 24/7/2006 của HĐND tỉnh về Định mức phân bổ dự toán chi ngân sách tỉnh Thái Nguyên thực hiện từ năm 2007-2010 (Nghị quyết 22/2006/NQ-HĐND).

- Nghị quyết số 23/2006/NQ-HĐND ngày 24/7/2006 của HĐND tỉnh 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 2007-2010 (Nghị quyết 23/2006/NQ-HĐND).

- Nghị quyết số 36/2006/NQ-HĐND ngày 15/12/2006 của HĐND tỉnh về điều chỉnh và bổ sung mức thu các loại phí, lệ phí thuộc tỉnh Thái Nguyên quản lý (Nghị quyết số 36/2006/NQ-HĐND).

- Nghị quyết số 11/2008/NQ-HĐND ngày 18/7/2008 của HĐND Thái Nguyên quy định tỷ lệ điều tiết thu tiền sử dụng đất (Nghị quyết số 11/2008/NQ-HĐND).

- Nghị quyết số 25/2008/NQ-HĐND ngày 9/12/2008 của HĐND Thái Nguyên điều chỉnh tỷ lệ điều tiết thuế thu nhập cá nhân (Nghị quyết số 25/2008/NQ-HĐND).

- Nghị quyết số 21/2009/NQ-HĐND ngày 12/12/2009 của HĐND Thái Nguyên điều chỉnh tỷ lệ điều tiết thu phí môi trường đối với khai thác tài nguyên khoáng sản (Nghị quyết số 21/2009/NQ-HĐND).

3- UBND tỉnh Thái Nguyên:

- Báo cáo kết quả thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội và phương hướng nhiệm vụ các năm từ 2004 -> 2010.

- Quyết định số 81/2004/QĐ-UB ngày 13/01/2004 của UBND tỉnh Thái Nguyên về việc ban hành quy định về nguồn thu, nhiệm vụ chi và tỷ lệ % phân chia các khoản thu giữa các cấp ngân sách địa phương của tỉnh Thái Nguyên để thực hiện từ năm 2004 (Quyết định số 81/2004/QĐ-UB).

- Quyết định số 901/2004/QĐ-UB ngày 26/4/2004 của UBND tỉnh Thái Nguyên quy định về cơ chế quản lý điều hành ngân sách trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên từ năm 2004 (Quyết định số 901/2004/QĐ-UB).

- Quyết định số 3078/QĐ-UBND ngày 23/4/2009 của UBND tỉnh về việc chuyển giao các Trạm y tế xã, phường, thị trấn thuộc UBND các huyện, thành phố, thị xã về Sở Y tế quản lý (Quyết định số 3078/QĐ-UBND).

4- Sở Tài chính Thái Nguyên: Báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên các năm 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010.

5- Luật ngân sách nhà nước.

6- Chính phủ: Các Nghị định hướng dẫn thực hiện Luật NSNN.

7- Bộ Tài chính: Các văn bản hướng dẫn thực hiện Luật NSNN.

8- Cục Thống kê: Tài liệu điều tra đất đai con người tỉnh Thái Nguyên năm 2010.

9- Tổng cục thuế: Một số văn bản pháp luật về thuế.

10- Vụ chính sách, Bộ Tài chính: Văn bản pháp luật về phí và lệ phí.