

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO  
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**  
-----

## **ĐÀO XUÂN LIÊN**

### **HOÀN THIỆN CƠ CHẾ PHÂN CẤP NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO CÁC CẤP CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG**

**Chuyên ngành : Kinh tế Tài chính – Ngân hàng**

**Mã số : 60.31.12**

## **LUẬN VĂN THẠC SỸ KINH TẾ**

**Người hướng dẫn khoa học: GS.TS Nguyễn Thanh Tuyền**

**Thành phố Hồ Chí Minh - 2007**

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO  
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**  
-----

**ĐÀO XUÂN LIÊN**

**HOÀN THIỆN CƠ CHẾ  
PHÂN CẤP NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO  
CÁC CẤP CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG**

**LUẬN VĂN THẠC SỸ KINH TẾ**

**Thành phố Hồ Chí Minh - 2007**

# MỤC LỤC

Trang

## TRANG BÌA PHỤ

## MỤC LỤC

## DANH MỤC CÁC BẢNG BIỂU, PHỤ LỤC

LỜI MỞ ĐẦU .....	1
<b>CHƯƠNG I: LÝ LUẬN CHUNG VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ PHÂN CẤP NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC .....</b>	<b>3</b>
<b><i>1.1. Bản chất ngân sách nhà nước .....</i></b>	<b>3</b>
<b><i>1.2. Nội dung thu chi ngân sách nhà nước .....</i></b>	<b>4</b>
<b><i>1.2.1. Thu ngân sách nhà nước .....</i></b>	<b>4</b>
1.2.1.1. Nguồn hình thành các khoản thu .....	5
1.2.1.2. Tác dụng của các khoản thu với quá trình cân đối ngân sách ..	6
<b><i>1.2.2. Chi ngân sách nhà nước .....</i></b>	<b>7</b>
<b><i>1.3. Vai trò của ngân sách nhà nước trong nền kinh tế thị trường .....</i></b>	<b>9</b>
<b><i>1.3.1. Huy động các nguồn lực tài chính .....</i></b>	<b>10</b>
<b><i>1.3.2. Điều tiết vĩ mô nền kinh tế xã hội .....</i></b>	<b>10</b>
1.3.2.1. Kích thích sự tăng trưởng kinh tế .....	10
1.3.2.2. Góp phần ổn định giá cả thị trường, kiểm soát lạm phát.....	11
1.3.2.3. Giải quyết các vấn đề xã hội.....	12
<b><i>1.4. Phân cấp ngân sách nhà nước .....</i></b>	<b>13</b>
<b><i>1.4.1. Bản chất của phân cấp ngân sách .....</i></b>	<b>13</b>
<b><i>1.4.2. Sự cần thiết phân cấp ngân sách nhà nước .....</i></b>	<b>15</b>
<b><i>1.4.3. Nội dung phân cấp ngân sách.....</i></b>	<b>16</b>
<b><i>1.4.4. Đặc điểm phân cấp ngân sách ở Việt Nam .....</i></b>	<b>18</b>
<b><i>1.4.5. Các nguyên tắc chung về phân cấp ngân sách .....</i></b>	<b>19</b>
<b><i>1.4.6. Các nguyên tắc phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi .....</i></b>	<b>21</b>
<b><i>1.5. Kinh nghiệm phân cấp ngân sách ở một số nước trên thế giới .....</i></b>	<b>24</b>

1.5.1	<i>Khái quát về tình hình phân cấp ngân sách ở các nước trên thế giới</i>	24
1.5.2	<i>Kinh nghiệm cụ thể về phân cấp ngân sách</i>	28
1.5.2.1.	<i>Phân cấp quản lý ngân sách tại Pháp</i>	28
1.5.2.2.	<i>Phân cấp ngân sách và cơ chế chuyển giao tài chính ở Ôxtrâyli</i>	29
1.5.2.3.	<i>Phân cấp quản lý ngân sách tại Philippin</i>	31
1.5.3.	<i>Vận dụng kinh nghiệm của các nước trong đổi mới phân cấp ngân sách ở Việt Nam</i>	33

## **CHƯƠNG II: THỰC TRẠNG PHÂN CẤP NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY** ..... 35

2.1.	<i>Thực trạng phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi cho các chính quyền địa phương</i>	35
2.1.1.	<i>Cơ cấu các cấp chính quyền địa phương</i>	35
2.1.2.	<i>Cơ chế phân cấp nguồn thu</i>	36
2.1.2.1.	<i>Phân cấp nguồn thu hiện hành</i>	36
2.1.2.2.	<i>Những nhận xét về phân cấp nguồn thu</i>	39
2.1.3.	<i>Cơ chế phân cấp nhiệm vụ chi</i>	41
2.1.3.1.	<i>Phân cấp nhiệm vụ chi hiện hành</i>	41
2.1.3.2.	<i>Nhận xét về phân cấp chi ngân sách nhà nước</i>	47
2.1.4.	<i>Hệ thống điều hòa</i>	48
2.1.4.1.	<i>Bổ sung cân đối</i>	49
2.1.4.2.	<i>Bổ sung có mục tiêu</i>	50
2.1.4.3.	<i>Nhận xét về hệ thống điều hòa</i>	51
2.2.	<i>Phân cấp thẩm quyền trong việc quyết định chế độ, chính sách, định mức phân bổ ngân sách</i>	52
2.2.1.	<i>Định mức phân bổ ngân sách nhà nước</i>	52
2.2.2.	<i>Chế độ, định mức, tiêu chuẩn chi tiêu ngân sách</i>	54
2.2.3.	<i>Nhận xét về phân cấp, ban hành các chính sách, chế độ</i>	55
2.3.	<i>Phân cấp về quy trình ngân sách</i>	55
2.3.1.	<i>Phân cấp lập và phân bổ dự toán</i>	55
2.3.2.	<i>Phân cấp trong chấp hành ngân sách địa phương</i>	57

2.3.3. Phân cấp trong quyết toán ngân sách ở địa phương.....	58
2.3.4. Nhận xét về phân cấp quy trình ngân sách.....	58
<b>2.4. Đánh giá chung những kết quả và hạn chế trong quá trình phân cấp ngân sách nhà nước.....</b>	<b>59</b>
2.4.1. Những kết quả đạt được.....	60
2.4.2. Những mặt còn hạn chế.....	61
<b>CHƯƠNG III: CÁC GIẢI PHÁP NHẪM HOÀN THIỆN CƠ CHẾ PHÂN CẤP NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG.....</b>	<b>63</b>
<b>3.1. Định hướng, mục tiêu, nguyên tắc phân cấp ngân sách nhà nước cho chính quyền địa phương.....</b>	<b>63</b>
3.1.1. Định hướng phân cấp ngân sách nhà nước.....	63
3.1.2. Mục tiêu phân cấp ngân sách nhà nước.....	64
3.1.3. Nguyên tắc phân cấp ngân sách nhà nước.....	65
<b>3.2. Các giải pháp nhằm hoàn thiện cơ chế phân cấp ngân sách cho địa phương.....</b>	<b>66</b>
3.2.1. Về phân cấp nguồn thu ngân sách cho địa phương.....	66
3.2.1.1. Tạo một số nguồn thu cho địa phương.....	66
3.2.1.2. Cải tiến phương thức phân chia nguồn thu giữa trung ương và địa phương.....	67
3.2.1.3. Quy định cụ thể nhiệm vụ thu chính quyền cấp huyện và xã... ..	68
3.2.2. Phân cấp nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước.....	69
3.2.2.1. Cần xác định rõ trách nhiệm trong chi tiêu ngân sách.....	69
3.2.2.2. Phân cấp nhiệm vụ chi phải gắn với nguồn thu.....	69
3.2.2.3. Đơn giản tiêu chí trong việc tính toán để phân bổ.....	70
3.2.3. Cải thiện hệ thống điều hoà và chính sách vay của ngân sách nhà nước.....	71
3.2.3.1. Cải tiến cách tính toán bổ sung cân đối.....	71
3.2.3.2. Nâng cao tính khách quan trong bổ sung có mục tiêu.....	71
3.2.3.3. Điều chỉnh quy định vay nợ.....	72
3.2.4. Từng bước hoàn thiện các chế độ, chính sách và định mức phân bổ dự toán chi ngân sách của địa phương.....	72

3.2.4.1. Tiếp tục hoàn thiện hệ thống định mức phân bổ ngân sách.....	72
3.2.4.2. Cần xác định định mức phân bổ một cách khoa học. ....	73
3.2.4.3. Tăng cường thẩm quyền của địa phương trong việc xác định định mức. ....	73
3.2.4.4. Định mức phân bổ phải gắn với khả năng thu. ....	74
3.2.4.5. Thiết lập mối quan hệ giữa chính sách, định mức và kết quả thực hiện. ....	74
3.2.5. Hoàn thiện phân cấp quy trình ngân sách nhà nước .....	75
3.2.5.1. Nâng cao chất lượng dự toán ngân sách. ....	76
3.2.5.2. Chủ động điều hành ngân sách trong quá trình chấp hành ngân sách.....	76
3.2.5.3. Phân cấp trách nhiệm trong phê duyệt quyết toán ngân sách... ..	77
3.2.5.4. Giao quyền chủ động trong quyết định ngân sách địa phương. ..	77
3.2.6. Các giải pháp hỗ trợ khác.....	78
3.2.6.1. Tiếp tục củng cố và hoàn thiện bộ máy tổ chức, nâng cao trình độ cán bộ quản lý điều hành ngân sách.....	78
3.2.6.2. Tăng cường thực hành tiết kiệm, chống lãng phí .....	79
3.2.6.3. Đẩy mạnh cải cách hành chính, hiện đại hoá và nâng cao hiệu quả hoạt động của cấp ngân sách.....	79
<b>KẾT LUẬN</b> .....	81
<b>PHỤ LỤC</b> .....	82
<b>TÀI LIỆU THAM KHẢO</b>	

## DANH MỤC CÁC BẢNG BIỂU, PHỤ LỤC

<b>* BẢNG BIỂU:</b>	<b>Trang</b>
Bảng 1.1. Phân cấp nhiệm vụ thuế .....	25
Bảng 1.2. Phân chia trách nhiệm chi tiêu của các cấp chính quyền ở một số nước.....	26
Bảng 1.3. Thu chi trung bình của chính quyền địa phương trong tổng thu chi ngân sách.....	27
Bảng 1.4. Cơ cấu nguồn tự thu theo loại hình chính quyền địa phương tại Philippin.....	32
Bảng 2.1. Phân cấp thu ngân sách nhà nước giữa Trung ương và địa phương.....	39
Bảng 2.2. Kết quả phân cấp chi ngân sách.....	42
Bảng 2.3. Chi tiêu cho giáo dục phân theo cấp ngân sách .....	44
Bảng 2.4. Tỷ trọng chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển trong tổng chi ngân sách hàng năm của tỉnh Gia Lai .....	46
Bảng 2.5. Tỷ trọng nguồn thu bổ sung từ ngân sách trung ương trong tổng chi ngân sách địa phương của tỉnh Gia Lai .....	50
 <b>* PHỤ LỤC:</b>	
Phụ lục 1. Nguồn thu của chính quyền tỉnh (tổng và theo đầu người) trong năm 2002 .....	82
Phụ lục 2: Phân cấp nhiệm vụ chi ở Việt Nam.....	83
Phụ lục 3. Định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên ngân sách nhà nước năm 2007.....	84
Phụ lục 4. Quy định phân cấp ổn định nguồn thu, nhiệm vụ chi và định mức phân bổ dự toán chi ngân sách 2007-2010 (Tỉnh Gia Lai).....	87
Phụ lục 5. Kết quả phân cấp thu ngân sách tại Việt Nam .....	91

## LỜI MỞ ĐẦU

Phân cấp ngân sách nhà nước là một trong những vấn đề được quan tâm trong cải cách hành chính nhà nước ở nhiều nước. Việt Nam cũng xác định vấn đề quan trọng này đối với công cuộc cải cách hành chính nhà nước. Trong chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010 đã đề cập đến các nội dung đổi mới cơ chế quản lý ngân sách nhà nước, đảm bảo vai trò chủ đạo của Trung ương đồng thời phát huy tính chủ động, năng động sáng tạo và trách nhiệm của địa phương và các ngành trong việc điều hành ngân sách.

Xu hướng tăng cường phân cấp được thể hiện rõ trong quá trình cải cách tài chính công những năm gần đây. Đặc biệt Luật ngân sách ban hành năm 2002 đã tạo ra sự chuyển biến đáng kể trong phân cấp ngân sách cho địa phương.

Tuy nhiên, việc thực thi phân cấp ngân sách nhà nước trên thực tế còn nhiều vướng mắc và cũng còn không ít hạn chế. Mặc dù địa phương được trao quyền quản lý ngân sách nhiều hơn, song hầu hết các địa phương vẫn phụ thuộc khá nhiều vào các quyết định từ Trung ương, việc thực hiện phân cấp giữa các cấp chính quyền địa phương còn nhiều lúng túng, phân cấp cho ngân sách cấp dưới phụ thuộc hoàn toàn vào quyết định của chính quyền cấp tỉnh.

Trên tinh thần đó, Tôi chọn đề tài “Hoàn thiện cơ chế phân cấp ngân sách nhà nước cho các cấp chính quyền địa phương” nhằm góp phần nhỏ bé của mình để thúc đẩy quá trình phân cấp ngân sách cho các cấp chính quyền địa phương ở nước ta.

Xuất phát từ một số nội dung chủ yếu về phân cấp ngân sách nhà nước, luận án này tập trung nghiên cứu những vấn đề lý luận cơ bản về phân cấp ngân sách, đồng thời trên cơ sở phân tích thực trạng phân cấp ngân sách của Việt Nam trong thời gian qua, rút ra những ưu điểm và hạn chế. Từ đó, luận án đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện trong phân cấp ngân sách ở nước ta, đáp ứng tiến trình cải cách tài chính công trong thời gian tới.

Luận án này tập trung nghiên cứu những vấn đề cơ bản về ngân sách nhà nước nói chung và phân cấp ngân sách nhà nước cho các cấp chính quyền địa phương ở nước ta, có liên hệ đến tỉnh Gia Lai.



Luận án này sử dụng phương pháp duy vật biện chứng và duy vật lịch sử để xem xét. Thông qua việc thu thập các thông tin, số liệu ở nhiều kênh khác nhau để phân tích, tổng hợp và minh họa cho những vấn đề cần nghiên cứu.

Ngoài phần mở đầu, kết luận và các phụ lục, luận án này được kết cấu thành 3 chương:

Chương I: Lý luận chung về ngân sách nhà nước và phân cấp ngân sách nhà nước.

Chương II: Thực trạng phân cấp ngân sách nhà nước ở Việt Nam hiện nay.

Chương III: Một số giải pháp nhằm hoàn thiện cơ chế phân cấp ngân sách nhà nước cho chính quyền địa phương.

Do khả năng và thời gian nghiên cứu có hạn, luận án không tránh khỏi những thiếu sót. Mong thầy, cô và các bạn thông cảm và góp ý để đề tài được hoàn chỉnh.

# CHƯƠNG I:

## LÝ LUẬN CHUNG VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ PHÂN CẤP NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC.

### **1.1. Bản chất ngân sách nhà nước.**

Trong hệ thống tài chính thống nhất, ngân sách nhà nước là khâu tài chính tập trung giữ vị trí chủ đạo. Ngân sách nhà nước là khâu tài chính được hình thành sớm nhất, nó ra đời, tồn tại và phát triển gắn liền với sự ra đời của hệ thống quản lý nhà nước và sự phát triển của kinh tế hàng hoá, tiền tệ. Cho đến nay, thuật ngữ “ngân sách nhà nước” được sử dụng rộng rãi trong đời sống kinh tế, xã hội ở mọi quốc gia. Song, quan niệm về ngân sách nhà nước thì lại chưa thống nhất. Trên thực tế, người ta đã đưa ra nhiều định nghĩa về ngân sách nhà nước không giống nhau tùy theo quan điểm của người định nghĩa thuộc các trường phái kinh tế khác nhau, hoặc tùy theo mục đích nghiên cứu khác nhau.

Theo quan điểm của những nhà nghiên cứu kinh tế cổ điển, ngân sách nhà nước là một văn kiện tài chính, mô tả các khoản thu và chi của chính phủ được thiết lập hàng năm.

Các nhà kinh tế học hiện đại cũng đưa ra nhiều định nghĩa khác nhau về ngân sách nhà nước. Các nhà kinh tế Nga cho rằng: ngân sách nhà nước là bảng liệt kê các khoản thu, chi bằng tiền trong một giai đoạn nhất định của nhà nước.

Luật Ngân sách nhà nước đã được Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam Khoá XI, kỳ họp thứ Hai (từ ngày 12 tháng 11 đến ngày 16 tháng 12 năm 2002) thông qua đã ghi: “Ngân sách nhà nước là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm để đảm bảo thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước”.

Trong chừng mực nào đó, các định nghĩa trên đây cũng có những khác biệt nhất định. Tuy nhiên, tựu trung lại, chúng đều thể hiện bản chất ngân sách nhà nước là:

- Xét về phương diện pháp lý: ngân sách nhà nước là một đạo luật dự trù các khoản thu, chi bằng tiền của nhà nước trong một thời gian nhất định, thường là một năm. Đạo luật này được cơ quan lập pháp của quốc gia đó ban hành.

- Xét về bản chất kinh tế: mọi hoạt động của ngân sách nhà nước là hoạt động phân phối các nguồn tài nguyên quốc gia (phân phối lần đầu và tái phân phối). Và vì vậy về nội dung kinh tế, ngân sách nhà nước thể hiện các mối quan hệ kinh tế trong phân phối. Đó là hệ thống quan hệ kinh tế giữa một bên là nhà nước với một bên là các tổ chức kinh tế - xã hội, các tầng lớp dân cư.

- Về tính chất xã hội: ngân sách nhà nước luôn luôn là một công cụ kinh tế của nhà nước, nhằm phục vụ cho việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước.

Trong cơ chế thị trường, những quan hệ kinh tế thuộc nội dung ngân sách nhà nước chỉ có thể phát sinh, phát triển trên cơ sở vận động không ngừng các quan hệ tiền tệ trong quá trình sản xuất và lưu thông hàng hoá. Tính chất, quy mô, mức độ và hiệu quả của quá trình vận động này là tiền đề vật chất quan trọng nhất của ngân sách nhà nước. Sẽ không có ngân sách lành mạnh nếu như sự vận động của các quan hệ tiền tệ trong quá trình sản xuất và lưu thông hàng hoá bị ách tắc hoặc bị biến dạng theo xu thế không có lợi, làm tổn thương đến sự vận động của hàng hoá.

## **1.2. Nội dung thu chi ngân sách nhà nước.**

### ***1.2.1. Thu ngân sách nhà nước.***

Xét về mặt nội dung kinh tế, thu ngân sách nhà nước chứa đựng các quan hệ phân phối nảy sinh trong quá trình nhà nước dùng quyền lực chính trị để tập trung một bộ phận tổng sản phẩm quốc dân để hình thành quỹ tiền tệ tập trung của nhà nước.

Một đặc trưng khác của thu ngân sách nhà nước là luôn luôn gắn chặt với quá trình kinh tế và các phạm trù giá trị. Kết quả của quá trình hoạt động kinh tế và hình thức, phạm vi, mức độ vận động của các phạm trù giá trị là tiền đề quan trọng xuất hiện hệ thống thu ngân sách nhà nước. Nhưng chính hệ thống thu ngân sách nhà nước là nhân tố quan trọng có ảnh hưởng to lớn đến kết quả của quá trình kinh tế cũng như sự vận động của các phạm trù giá trị.

Tùy theo nhu cầu của phân tích đánh giá, phục vụ cho công tác quản lý cũng như cho việc điều chỉnh các chính sách động viên, người ta có thể phân loại nội dung thu ngân sách nhà nước theo nhiều tiêu chí khác nhau.

#### ***1.2.1.1. Nguồn hình thành các khoản thu.***

+ Nhóm nguồn thu từ hoạt động sản xuất - kinh doanh trong nước: là các nguồn tài chính có khả năng tạo lập nên quỹ ngân sách nhà nước do kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh trong nước mang lại. Tùy theo đặc điểm hoạt động sản xuất kinh doanh, nguồn thu trong nước có thể bao gồm:

*- Nguồn thu được hình thành và thực hiện trong khâu sản xuất.*

Xét trên mọi góc độ đây là nguồn thu quan trọng nhất. Về ý nghĩa kinh tế, nguồn thu này chỉ là chỉ tiêu quan trọng phản ánh sự tăng trưởng của nền kinh tế về quy mô và hiệu quả.

Nguồn thu trong khâu sản xuất bao gồm: Nguồn thu từ sản xuất nông nghiệp, công nghiệp, xây dựng cơ bản,... Tùy theo từng giai đoạn lịch sử, tỷ trọng của các khoản thu trong khâu sản xuất có sự thay đổi phụ thuộc vào định hướng phát triển các ngành kinh tế của đất nước ở mỗi thời kỳ nhất định.

*- Nguồn thu được thực hiện trong khâu lưu thông - phân phối.*

Đặc điểm của nguồn thu này là: chúng được tạo ra ở khâu sản xuất, song thực hiện một phần trong khâu lưu thông phân phối. Nguồn thu này được thực hiện do kết quả của hoạt động lưu thông hàng hoá trong và ngoài nước, do việc mở rộng kinh doanh tiền tệ mang lại. Trong nền kinh tế thị trường, nguồn thu của khâu lưu thông phân phối ngày càng trở nên quan trọng. Vì vậy chúng ta cần biết quản lý và khai thác nguồn thu này.

*- Nguồn thu từ các hoạt động dịch vụ.*

Nền kinh tế thị trường ngày càng phát triển cao thì các hoạt động dịch vụ ngày càng phong phú và đa dạng. So với các hoạt động sản xuất, hoạt động dịch vụ thường có chi phí thấp hơn, nhưng mức lợi tức rất cao. Vì vậy, trong công tác quản lý tài chính, việc nghiên cứu và áp dụng các hình thức thu thích hợp với đặc điểm các hoạt động dịch vụ có ý nghĩa vô cùng quan trọng.

+ Nguồn thu từ nước ngoài: bao gồm các khoản thu về vay nợ và viện trợ của nước ngoài.

Đặc điểm của nguồn thu này là gắn chặt với tình hình kinh tế, chính trị, xã hội và ngoại giao của đất nước. Nguồn thu này thường không ổn định và có tính chất bù đắp một phần trong quá trình cân đối ngân sách.

*1.2.1.2. Tác dụng của các khoản thu với quá trình cân đối ngân sách:*

+ Thu trong cân đối ngân sách nhà nước: gồm các khoản thu từ thuế, phí, lệ phí; các khoản thu từ hoạt động kinh tế của nhà nước; các khoản thu đóng góp của các tổ chức và cá nhân; các khoản viện trợ; các khoản thu theo quy định của pháp luật.

Trong các khoản thu trên, thuế là khoản thu quan trọng nhất. Thuế không chỉ chiếm một tỷ trọng lớn trong tổng thu ngân sách nhà nước hàng năm, mà còn là công

cụ của nhà nước để quản lý vĩ mô nền kinh tế quốc dân. Để phát huy tốt tác dụng điều tiết vĩ mô của các chính sách thuế, nhìn chung ở nước ta cũng như ở các nước khác trên thế giới, nội dung của chính sách thuế có sự thay đổi cho phù hợp với diễn biến thực tế của đời sống kinh tế xã hội và phù hợp với yêu cầu của quản lý kinh tế, tài chính. Các chính sách thuế chủ yếu đang được áp dụng ở nước ta hiện nay gồm có: thuế giá trị gia tăng, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế xuất nhập khẩu, thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao, thuế tài nguyên, thuế nhà đất, thuế môn bài, thuế chuyển quyền sử dụng đất, thuế sử dụng đất nông nghiệp,...

Mỗi sắc thuế khác nhau, xét trên giác độ luật, đều được cấu tạo bởi các yếu tố sau đây: đối tượng nộp thuế, đối tượng tính thuế và thuế suất.

+ Thu để bù đắp sự thiếu hụt của ngân sách nhà nước.

Bao gồm các khoản vay trong nước và vay nước ngoài cho chi tiêu ngân sách nhà nước khi các khoản chi vượt quá các khoản thu trong cân đối của ngân sách.

- Vay trong nước: gồm cả vay của các tầng lớp dân cư, các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, xã hội trong nước. Việc vay này được thực hiện dưới hình thức phát hành các công cụ nợ của chính phủ (ngắn hạn, trung hạn và dài hạn) như tín phiếu kho bạc nhà nước, trái phiếu chính phủ.

- Vay ngoài nước: phát hành trái phiếu chính phủ ra nước ngoài; các khoản viện trợ có hoàn lại (một phần quan trọng trong nguồn vốn ODA), vay nợ của chính phủ ở các nước, các tổ chức quốc tế,...

### ***1.2.2. Chi ngân sách nhà nước.***

Chi ngân sách nhà nước là quá trình phân phối, sử dụng quỹ ngân sách nhà nước theo những nguyên tắc nhất định cho việc thực hiện các nhiệm vụ của nhà nước.

Chi ngân sách nhà nước bao gồm các khoản chi phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo quốc phòng an ninh, đảm bảo hoạt động của bộ máy nhà nước; chi trả nợ của nhà nước; chi viện trợ và các khoản chi khác theo quy định của pháp luật.

Thực chất, chi ngân sách nhà nước là việc cung cấp các phương tiện tài chính cho các nhiệm vụ của nhà nước. Song việc cung cấp này có những đặc thù riêng.

\* *Thứ nhất:* Chi ngân sách nhà nước luôn gắn chặt với những nhiệm vụ chính trị, kinh tế - xã hội mà chính phủ phải đảm nhận trước mỗi quốc gia. Mức độ, phạm vi, chi tiêu ngân sách nhà nước phụ thuộc vào tính chất nhiệm vụ của chính phủ trong mỗi thời kỳ.

\* *Thứ hai*: Tính hiệu quả của các khoản chi ngân sách nhà nước được thể hiện ở tầm vĩ mô và mang tính toàn diện cả về hiệu quả kinh tế trực tiếp, hiệu quả về mặt xã hội, chính trị, ngoại giao. Chính vì vậy, trong công tác quản lý tài chính, một yêu cầu đặt ra là: khi xem xét, đánh giá về các khoản chi ngân sách nhà nước, cần sử dụng tổng hợp các chỉ tiêu định tính và các chỉ tiêu định lượng, đồng thời phải có quan điểm toàn diện và đánh giá tác dụng, ảnh hưởng của các khoản chi ở tầm vĩ mô.

\* *Thứ ba*: Xét về mặt tính chất, phần lớn các khoản chi ngân sách nhà nước là các khoản cấp phát không hoàn trả trực tiếp và mang tính bao cấp. Chính vì vậy các nhà quản lý tài chính cần phải có sự phân tích, tính toán cẩn thận trên nhiều khía cạnh trước khi đưa ra các quyết định chi tiêu để tránh được những lãng phí không cần thiết và nâng cao hiệu quả chi tiêu ngân sách nhà nước.

Trong các nền kinh tế thị trường và ở nước ta hiện nay, cách phân loại nội dung chi tiêu ngân sách nhà nước theo tính chất kinh tế của các khoản chi được sử dụng phổ biến. Đây cũng là cách phân loại quan trọng nhất, nó trình bày nội dung chi tiêu của chính phủ để qua đó người ta có thể nhận rõ và phân tích, đánh giá những chính sách, chương trình của chính phủ thông qua các khoản kinh phí để thực hiện các chương trình, chính sách đó.

Theo tính chất kinh tế, chi ngân sách nhà nước được chia ra các nội dung sau đây:

+ Chi đầu tư phát triển:

- Đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội.

- Đầu tư và hỗ trợ các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, các tổ chức tài chính của nhà nước theo quy định của pháp luật.

- Chi bổ sung dự trữ nhà nước.

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

+ Chi thường xuyên:

- Các hoạt động sự nghiệp giáo dục và đào tạo, y tế, xã hội, văn hoá thông tin, văn học nghệ thuật, thể dục thể thao, khoa học và công nghệ, môi trường, các hoạt động sự nghiệp khác.

- Các hoạt động sự nghiệp kinh tế.

- Quốc phòng, an ninh và trật tự an toàn xã hội.

- Hoạt động của các cơ quan nhà nước, Đảng Cộng sản Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội.

- Trợ giá theo chính sách của nhà nước.

- Các chương trình quốc gia.

- Hỗ trợ quỹ bảo hiểm xã hội theo quy định của chính phủ.

- Trợ cấp các đối tượng chính sách xã hội.

- Hỗ trợ cho các tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp.

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

+ Chi trả nợ gốc và lãi các khoản tiền do chính phủ vay.

+ Chi viện trợ.

+ Chi cho vay theo quy định của pháp luật.

+ Chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính.

+ Chi bổ sung cho ngân sách địa phương.

### **1.3. Vai trò của ngân sách nhà nước trong nền kinh tế thị trường.**

Vai trò tất yếu của ngân sách nhà nước ở mọi thời đại và trong mọi mô hình kinh tế, là công cụ quan trọng của ngân sách nhà nước trong cơ chế thị trường. Vai trò này, về mặt chi tiết có thể đề cập đến ở nhiều nội dung và những biểu hiện đa dạng khác nhau. Song trên góc độ tổng hợp, có thể khái quát trên các khía cạnh sau đây:

#### ***1.3.1. Huy động các nguồn lực tài chính.***

Vai trò này được xác định trên cơ sở bản chất kinh tế của ngân sách nhà nước. Sự hoạt động của nhà nước trong các lĩnh vực chính trị, kinh tế, xã hội đòi hỏi phải có các nguồn lực tài chính để chi tiêu cho những mục đích xác định. Các nhu cầu chi tiêu của nhà nước phải đáp ứng từ các nguồn thu của ngân sách nhà nước, nhưng chủ yếu là từ thu thuế.

Thu, chi ngân sách nhà nước được xác lập trên nguyên tắc cân đối nhằm đảm bảo tình hình tài chính lành mạnh. Để thực hiện cân đối thu - chi ngân sách nhà nước cần quan tâm những vấn đề sau:

- Mức huy động vào ngân sách nhà nước đối với các thành viên trong xã hội

qua thực hiện chính sách thuế và các khoản thu khác. Mức huy động cao hay thấp đều có tác dụng tiêu cực.

- Tỷ lệ động viên vào ngân sách nhà nước đối với tổng sản phẩm quốc nội được xác định căn cứ vào chủ trương phát triển kinh tế - xã hội của Đảng và nhà nước trong từng thời kỳ. Vừa đảm bảo tốc độ tăng trưởng kinh tế, vừa đảm bảo cho đơn vị cơ sở có điều kiện tích tụ vốn để tái sản xuất mở rộng.

- Sử dụng đồng bộ các công cụ tài chính trong việc thực hiện chi tiêu ngân sách nhà nước, đảm bảo chi tiêu theo dự toán và thực hiện nguyên tắc chi tiết kiệm, có hiệu quả.

### ***1.3.2. Điều tiết vĩ mô nền kinh tế - xã hội.***

#### ***1.3.2.1. Kích thích sự tăng trưởng kinh tế.***

Trong cơ chế kế hoạch hoá tập trung, cùng với việc nhà nước can thiệp trực tiếp vào hoạt động sản xuất kinh doanh, vai trò của ngân sách nhà nước trong việc điều chỉnh các hoạt động trở nên hết sức thụ động. Ngân sách nhà nước gần như chỉ là một cái túi đựng số thu để rồi thực hiện việc bao cấp tràn lan cho các hoạt động sản xuất kinh doanh thông qua cấp vốn cố định, vốn lưu động, cấp bù lỗ, bù giá bù lương,...

Trong điều kiện đó, hiệu quả của các khoản thu chi ngân sách nhà nước không được coi trọng và tất yếu, tác động của ngân sách nhà nước đến các hoạt động kinh tế nhằm điều chỉnh các hoạt động đó và thúc đẩy sự tăng trưởng kinh tế là hết sức hạn chế.

Chuyển sang cơ chế thị trường, trong lĩnh vực kinh tế, nhà nước định hướng việc hình thành cơ cấu kinh tế mới, kích thích phát triển sản xuất kinh doanh và chống độc quyền. Điều đó được thực hiện thông qua các chính sách thuế và chính sách chi tiêu của ngân sách chính phủ để vừa kích thích vừa gây sức ép với các doanh nghiệp, nhằm kích thích sự tăng trưởng kinh tế.

#### ***1.3.2.2. Góp phần ổn định giá cả thị trường, kiểm soát lạm phát.***

Trong cơ chế kế hoạch hoá tập trung, sự đơn điệu về chế độ sở hữu, bó khung trong hai hình thức quốc doanh và tập thể đã dẫn đến sự phát triển yếu ớt của quan hệ thị trường. Bên cạnh đó, cơ chế kinh tế chỉ huy với việc nhà nước quyết định giá cả của các hàng hoá, dịch vụ, chỉ định nơi cung cấp vật tư, tiêu thụ sản phẩm,... cũng đã làm cho các quan hệ thị trường kém phát triển. Trong cơ chế đó, sự vận động của giá cả thoát ly quan hệ cung - cầu của thị trường, sự biến động của chúng được che dấu bởi sự bao cấp của nhà nước. Trong điều kiện hiện nay, vai trò của ngân sách nhà nước



đối với các quan hệ thị trường trở nên lu mờ là điều tất yếu.

Trong điều kiện của nền kinh tế thị trường, giá cả chủ yếu phụ thuộc vào quan hệ cung cầu hàng hoá trên thị trường. Do đó, để ổn định giá cả, chính phủ có thể tác động vào cung hoặc cầu hàng hoá trên thị trường. Sự tác động này không chỉ được thực hiện thông qua chính sách chi tiêu của ngân sách nhà nước. Bằng nguồn cấp phát của ngân sách hàng năm, các quỹ dự trữ nhà nước về hàng hoá và tài chính được hình thành. Trong trường hợp thị trường có nhiều biến động, giá cả lên quá cao hoặc xuống quá thấp, nhờ lực lượng dự trữ hàng hoá và tiền, chính phủ có thể điều hoà quan hệ cung - cầu hàng hoá, vật tư để bình ổn giá cả trên thị trường, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và ổn định sản xuất. Chính phủ cũng có thể sử dụng ngân sách nhà nước nhằm khống chế và đẩy lùi nạn lạm phát một cách có hiệu quả thông qua việc thực hiện chính sách thắt chặt ngân sách, nghĩa là cắt giảm các khoản chi tiêu ngân sách, chống tình trạng bao cấp, lãng phí trong chi tiêu, đồng thời có thể tăng thuế tiêu dùng để hạn chế cầu, mặt khác có thể giảm thuế với đầu tư, kích thích sản xuất phát triển để tăng cung.

Ngoài ra việc chính phủ phát hành các công cụ nợ để vay nhân dân nhằm bù đắp thiếu hụt của ngân sách nhà nước cũng góp phần to lớn vào việc giảm tốc độ lạm phát trong nền kinh tế quốc dân.

### *1.3.2.3. Giải quyết các vấn đề xã hội.*

Trong thời kỳ kinh tế kế hoạch hoá tập trung, tính chất bao cấp tràn lan cho mọi lĩnh vực kinh tế - xã hội đã hạn chế đáng kể vai trò ngân sách nhà nước trong việc giải quyết các vấn đề xã hội. Trong thời kỳ này, mọi sự ưu tiên, ưu đãi của nhà nước đều được dành cho khu vực nhà nước. Điều đó một mặt làm giảm hiệu quả công tác, hiệu quả tiền vốn, mặt khác vừa tác động ngược chiều với việc đảm bảo công bằng xã hội. Bên cạnh đó, sự bao cấp tràn lan cho các hoạt động có tính chất xã hội song lại thiếu sự tính toán hợp lý về phạm vi, mức độ và hiệu quả của nó cũng dẫn đến những hạn chế trong việc thực hiện các mục tiêu về mặt xã hội.

Trong việc giải quyết các vấn đề xã hội, sự tồn tại và hoạt động có hiệu quả của bộ máy nhà nước, lực lượng quân đội, công an, sự phát triển của các hoạt động xã hội, y tế, văn hoá có ý nghĩa quyết định. Việc thực hiện các nhiệm vụ này về cơ bản thuộc về nhà nước và không vì mục tiêu lợi nhuận. Việc sử dụng những dịch vụ kể trên được phân chia giữa những người tiêu dùng, những nguồn tài trợ để thực hiện các nhiệm vụ đó lại được cấp phát từ ngân sách nhà nước. Như vậy, trong việc thực hiện các nhiệm vụ chung toàn xã hội, hàng năm chính phủ vẫn có sự chú ý đặc biệt cho tầng lớp dân cư có thu nhập thấp nhất. Chúng ta có thể nhận thấy điều đó thông qua các loại trợ giúp trực tiếp dành cho những người có thu nhập thấp nhất như chi về trợ

cấp xã hội, trợ giá các mặt hàng thiết yếu, các khoản chi phí để thực hiện chính sách dân số, chính sách việc làm, các chương trình quốc gia lớn về chống mù chữ, chống dịch bệnh,... Tuy rằng các tầng lớp dân cư đều được hưởng các dịch vụ này, nhưng hiện nay ở nước ta, tỷ lệ người nghèo còn chiếm phần lớn trong dân cư nên phần được hưởng của người nghèo cũng lớn hơn.

Bên cạnh các khoản chi ngân sách cho việc thực hiện các vấn đề xã hội, thuế cũng được sử dụng để thực hiện vai trò tái phân phối thu nhập, đảm bảo công bằng xã hội.

Ở đây chúng ta cũng cần nhận thấy rằng: việc sử dụng ngân sách nhà nước làm công cụ điều chỉnh các vấn đề xã hội là một việc không đơn giản. Trong điều kiện kinh tế nước ta hiện nay, với một bên là những đòi hỏi rất lớn của các vấn đề xã hội cần giải quyết, một bên là nguồn thu ngân sách nhà nước còn hạn hẹp thì việc quán triệt phương châm “nhà nước và nhân dân cùng làm” trong việc chăm lo giải quyết các vấn đề xã hội là cần thiết. Đồng thời cũng cần quán triệt tinh thần “tiết kiệm, hiệu quả, đúng đối tượng” trong chi tiêu ngân sách nhà nước cho các vấn đề xã hội.

#### **1.4. Phân cấp ngân sách nhà nước.**

##### ***1.4.1. Bản chất của phân cấp ngân sách.***

Phân cấp ngân sách được đề cập với ý nghĩa như sau:

*Thứ nhất*, phân cấp ngân sách bao gồm quyền quyết định và quyền quản lý về ngân sách.

Lâu nay, khi nói đến phân cấp ngân sách, chúng ta dường như ít chú ý đến thẩm quyền quyết định ngân sách, mà chỉ tập trung vào phân cấp quản lý theo nghĩa hẹp - phân cấp trong hoạt động tổ chức, điều hành, thực thu ngân sách được cấp trên giao. Do đó chúng ta thường sử dụng khái niệm phân cấp ngân sách. Đồng thời khái niệm này được sử dụng tập trung vào sự phân cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền nhà nước. Theo đó, phân cấp ngân sách nhà nước được hiểu là việc xác định phạm vi trách nhiệm và quyền hạn của chính quyền nhà nước ở mỗi cấp trong việc quản lý, điều hành thực hiện nhiệm vụ thu, chi ngân sách nhà nước.

Thực chất của phân cấp ngân sách là giải quyết mối quan hệ giữa các cấp ngân sách chính quyền cả về quyền hạn và trách nhiệm đối với ngân sách nhà nước. Theo ông Michel Bouvier - giáo sư về tài chính công của Đại học Paris I Pantheon - Sorbonne, thẩm quyền trong phân cấp ngân sách bao gồm quyền quyết định ngân sách và quyền quản lý ngân sách. Quyền quyết định là thẩm quyền tự quyết về các chính sách, chế độ, định mức liên quan đến thu chi ngân sách, chẳng hạn, quyết định các

nhiệm vụ chi theo nhu cầu của địa phương, ban hành các sắc thuế, thuế suất, quyết định chính sách vay nợ, còn thẩm quyền quản lý gắn với việc lập kế hoạch, tổ chức, điều hành và giám sát các hoạt động thu chi ngân sách theo các chuẩn mực đã được cấp có thẩm quyền ban hành.

Thực ra, khó có thể tách biệt một cách tuyệt đối thẩm quyền quyết định ngân sách và thẩm quyền quản lý ngân sách. Địa phương sẽ không thể quản lý được ngân sách của địa phương một cách có hiệu quả, phù hợp với thực tế của địa phương nếu mọi quyết định đều do Trung ương đưa ra. Trên thực tế, Chính phủ, Trung ương giao ngày càng nhiều quyền quyết định cho chính quyền địa phương. Luật ngân sách nhà nước năm 2002 cho phép chính quyền cấp tỉnh quyết định phân cấp các nguồn thu, nhiệm vụ chi cụ thể cho chính quyền cấp dưới, quyết định một số loại phí, lệ phí trên địa bàn, quyết định một số chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu ngân sách ở địa phương.

*Thứ hai*, khái niệm phân cấp ngân sách được xem xét tập trung vào khía cạnh phân cấp quyền hạn và trách nhiệm giữa các cơ quan hành chính nhà nước ở Trung ương với các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương.

Trong phân cấp ngân sách thì phân cấp giữa các cấp chính quyền nhà nước là mối quan hệ cơ bản và quan trọng nhất. Do đó, khi nói đến phân cấp tài chính, các nước đều tập trung vào quan hệ giữa các cấp chính quyền trong lĩnh vực ngân sách. Chế độ pháp lý về phân cấp ngân sách bao gồm các quy phạm pháp luật xác định quyền hạn, nhiệm vụ của các cấp chính quyền nhà nước trong việc quản lý và điều hành ngân sách. Ở nước ta, Luật ngân sách nhà nước năm 1996 và năm 2002 đều nhấn mạnh phân cấp ngân sách dưới góc độ giải quyết các mối quan hệ giữa chính quyền nhà nước Trung ương với chính quyền nhà nước địa phương trong toàn bộ hoạt động ngân sách nhà nước.

Như vậy, phân cấp ngân sách có thể hiểu là việc giải quyết mối quan hệ giữa các cấp chính quyền nhà nước về trách nhiệm và quyền hạn trong việc quyết định và quản lý hoạt động thu, chi ngân sách nhà nước ở cấp mình, nhằm thực hiện có hiệu quả các chức năng, nhiệm vụ được pháp luật quy định.

#### ***1.4.2. Sự cần thiết phân cấp ngân sách nhà nước.***

Sự tồn tại của hệ thống chính quyền nhiều cấp đòi hỏi mỗi cấp chính quyền phải có nguồn lực tài chính tương ứng để thực thi các hoạt động ở cấp mình. Nói cách khác, mỗi cấp chính quyền đều phải có ngân sách riêng của mình, được thông qua theo những quy định của Hiến pháp hay Pháp luật.

Phân cấp ngân sách không những tạo ra nguồn lực tài chính mang tính độc lập

tương đối cho mỗi cấp chính quyền chủ động thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình, mà đó còn là động lực khuyến khích ở mỗi cấp chính quyền và dân cư ở địa phương tích cực khai thác các tiềm năng của mình để phát triển địa phương.

Phân cấp ngân sách đang trở thành chủ đề được quan tâm hiện nay về cải cách hoạt động của khu vực công ở đa số các nước trên thế giới và là nội dung cốt lõi trong phân cấp hoạt động quản lý của nhà nước. Luật ngân sách của các nước đều có quy định cách thức phân chia nhiệm vụ, quyền hạn về ngân sách giữa các cấp chính quyền trong bộ máy nhà nước.

Ở Việt Nam, xu hướng tăng cường phân cấp quản lý đang ngày càng trở nên rõ nét. Trong bối cảnh chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường, nhà nước Trung ương thực hiện phân cấp ngày càng nhiều cho chính quyền địa phương trong các hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Việc phân cấp quản lý hành chính có các lợi ích như sau:

- Khuyến khích chính quyền địa phương chủ động triển khai thực hiện các quyết định của Nhà nước Trung ương trên địa bàn.

- Tạo điều kiện cho nhân dân địa phương tự quyết định những vấn đề có liên quan đến đời sống của họ.

- Giảm bớt gánh nặng của chính quyền Trung ương, tập trung sức lực vào giải quyết những công việc tầm cỡ quốc gia.

- Tôn trọng quyền lợi của địa phương trong các chính sách, quyết định của nhà nước.

Đi đôi với việc phân cấp quản lý hành chính, tất yếu phải thực hiện phân cấp ngân sách cho các cấp chính quyền địa phương để đảm bảo nguồn lực tài chính cần thiết cho việc thực thi những nhiệm vụ này. Việc để cho chính quyền mỗi cấp trực tiếp đề xuất và bố trí chi tiêu sẽ có hiệu quả cao hơn là sự áp đặt từ trên xuống. Đồng thời điều này còn khuyến khích chính quyền địa phương phát huy tính độc lập, tự chủ, chủ động, sáng tạo của địa phương trong phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn.

Trong quá trình phát triển kinh tế thị trường, các hoạt động kinh tế - xã hội ngày càng đa dạng, phức tạp, chính phủ Trung ương không thể quản lý mọi hoạt động một cách tập trung theo khuôn mẫu cứng nhắc, cũng như không thể giải quyết được vấn đề phát sinh tại mỗi địa phương. Xu hướng chung là các nước ngày càng phân cấp nhiều hơn cho chính quyền địa phương trong quản lý hành chính cũng như trong lĩnh vực tài chính - ngân sách.

### ***1.4.3. Nội dung phân cấp ngân sách.***

Phân cấp ngân sách không đơn thuần chỉ là phân giao nhiệm vụ thu, chi giữa các cấp ngân sách như nhiều người vẫn hiểu. Trên thực tế, nội dung phân cấp ngân sách rộng hơn nhiều. Theo Jorge Martinez - Vagquez, phân cấp ngân sách bao gồm các nội dung sau:

- Phân cấp nhiệm vụ chi.
- Phân cấp thẩm quyền đánh thuế.
- Điều hòa ngân sách giữa các cấp chính quyền.
- Phân cấp về quyền đi vay.
- Phân cấp trong quy trình ngân sách.

Ở Việt Nam, phân cấp ngân sách thường được xem xét trên ba nội dung cơ bản sau:

- Phân cấp về thẩm quyền ban hành các chính sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức thu – chi ngân sách nhà nước.

- Phân cấp về vật chất là sự phân chia giữa các cấp ngân sách về các khoản thu và nhiệm vụ chi, cũng như các quy tắc về chuyển giao ngân sách từ cấp trên xuống cấp dưới và ngược lại.

- Phân cấp về quy trình ngân sách – quan hệ giữa các cấp chính quyền trong quản lý quy trình ngân sách: quyết định dự toán, phân bổ ngân sách và điều chỉnh dự toán ngân sách; phê chuẩn quyết toán ngân sách.

Trong số các nội dung nói trên thì phân cấp về vật chất, hay là việc xác định các mối quan hệ của chính quyền nhà nước các cấp trong phân giao nguồn thu và nhiệm vụ chi thường là vấn đề phức tạp và nhạy cảm nhất trong phân cấp ngân sách.

Nhìn chung, cách phân loại các nội dung phân cấp của Việt Nam cũng bao gồm các nội dung phân cấp ngân sách trên thế giới.

Tuy nhiên có một điểm lưu ý, đó là Việt Nam tách riêng nội dung phân cấp trong việc ban hành các chính sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức về ngân sách, còn trên thế giới, nội dung này được bao hàm trong các nội dung phân cấp khác.

Như vậy, việc phân cấp ngân sách trên thế giới xét theo tiêu chí phân loại các lĩnh vực hoạt động ngân sách, còn Việt Nam đề ra các nội dung phân cấp ngân sách

vừa theo lĩnh vực hoạt động ngân sách vừa căn cứ cả về thẩm quyền đối với ngân sách. Song về thực chất, mỗi một lĩnh vực hoạt động ngân sách luôn bao gồm cả quyền quyết định và quyền quản lý ngân sách.

#### ***1.4.4. Đặc điểm phân cấp ngân sách ở Việt Nam.***

Việc hình thành hệ thống chính quyền nhà nước có phân chia thành các cấp chính quyền là một tất yếu khách quan nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của nhà nước trên một vùng lãnh thổ. Sự tồn tại của hệ thống chính quyền nhà nước nhiều cấp là tiền đề cần thiết để tổ chức hệ thống ngân sách nhà nước nhiều cấp.

Cấp ngân sách được hình thành trên cơ sở cấp chính quyền nhà nước. Tuy nhiên, chỉ nên hình thành cấp ngân sách khi cấp chính quyền tương ứng có chức năng, nhiệm vụ toàn diện, có thẩm quyền chi tiêu ngân sách để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ đó và đồng thời có khả năng nhất định về nguồn thu trên vùng lãnh thổ mà cấp đó quản lý.

Phù hợp với mô hình tổ chức hệ thống chính quyền nhà nước ta hiện nay, hệ thống ngân sách nhà nước bao gồm 4 cấp ngân sách ứng với 4 cấp chính quyền. Nói cách khác, hệ thống ngân sách nhà nước bao gồm ngân sách Trung ương và ngân sách các cấp chính quyền địa phương. Ngân sách địa phương gồm:

- Ngân sách cấp tỉnh và 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)

Trong hệ thống ngân sách nhà nước của Việt Nam, ngân sách Trung ương giữ vai trò chủ đạo, chi phối đối với toàn bộ hệ thống. Ngân sách Trung ương phản ánh nhiệm vụ thu – chi theo ngành, cấp phát kinh phí cho yêu cầu thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước Trung ương.

Ngân sách địa phương là tên chung để chỉ các cấp ngân sách của các cấp chính quyền bên dưới phù hợp với địa giới hành chính các cấp. Ngoài ngân sách xã, phường, thị trấn chưa có đơn vị dự toán trực thuộc, các cấp ngân sách khác đều bao gồm một số đơn vị dự toán của cấp ngân sách ấy hợp thành.

Trên thực tế, hệ thống ngân sách ở nước ta mang tính tập trung khác rõ nét. Mọi quyền quyết định quan trọng về ngân sách tập trung ở nhà nước Trung ương: Quốc hội quyết định các sắc thuế, thuế suất, diện áp thuế, quyết định các khoản trợ cấp

và chuyển giao ngân sách cho chính quyền địa phương; Quyết định dự toán ngân sách nhà nước, trong đó bao gồm cả dự toán ngân sách của các địa phương. Việc phân cấp ngân sách cho các cấp chính quyền địa phương chủ yếu là phân định trách nhiệm và quyền hạn cho mỗi cấp chính quyền địa phương trong tổ chức thực hiện ngân sách ở địa phương, ngân sách cấp dưới phụ thuộc và lồng ghép vào ngân sách cấp trên.

Tuy nhiên, hệ thống đó cũng phần nào gây sức ép nặng nề cho ngân sách Trung ương, ngăn cản tính tự chủ và sáng tạo của địa phương, cũng như tạo sự thụ động, ỷ lại của địa phương vào Trung ương. Hiện nay trong tiến trình đổi mới, việc phân cấp ngân sách cho các cấp chính quyền địa phương ở nước ta đang có xu hướng ngày càng mở rộng.

#### ***1.4.5. Các nguyên tắc chung về phân cấp ngân sách.***

Các nguyên tắc chung về phân cấp ngân sách được đúc kết từ kinh nghiệm của thế giới là:

Một là, phân công trách nhiệm rõ ràng. Như vậy ở mỗi cấp chính quyền cơ sở cần phải chịu trách nhiệm cung cấp các dịch vụ công phục vụ một cách nhanh nhất và đáp ứng tốt nhất các nhu cầu của nhân dân trên địa bàn.

Hai là, gắn nguồn lực với trách nhiệm. Nguồn lực tài chính dành cho mỗi cấp chính quyền địa phương phải tương ứng với chi phí cần thiết mà chính quyền đó phải bỏ ra để cung cấp các dịch vụ này.

Ba là, gắn trách nhiệm với quyền hạn. Trách nhiệm chi tiêu của chính quyền địa phương cũng cần được gắn kết với quyền hạn của họ trong việc quản lý nguồn thu và chi tiêu của mình.

Bốn là, phân cấp ngân sách phải đi đôi với việc nâng cao năng lực quản lý của địa phương. Khi quyết định mức độ phân cấp trách nhiệm thu thuế và chi tiêu cho địa phương, cần đánh giá năng lực quản lý của chính quyền địa phương.

Năm là, phân cấp ngân sách phải dựa trên cơ sở tăng cường trách nhiệm giải trình của chính quyền trước nhân dân địa phương là yêu cầu quan trọng để đảm bảo cho chính quyền địa phương phải chi tiêu ngân sách một cách có hiệu quả.

Sáu là, phân cấp ngân sách đồng thời gắn với việc tăng cường trách nhiệm giải trình của địa phương với quốc gia. Nguồn lực tài chính và hoạt động chi tiêu của địa phương cũng là một nội dung của nguồn lực tài chính quốc gia và thực hiện các nhiệm vụ của quốc gia trong phạm vi địa phương theo các mục tiêu chung.

Trong hệ thống ngân sách nhà nước ở Việt Nam, quan hệ giữa các cấp ngân

sách trong hệ thống được thực hiện theo nguyên tắc:

*Thứ nhất*, phân cấp ngân sách nhà nước được tiến hành đồng bộ với phân cấp quản lý kinh tế và tổ chức bộ máy hành chính.

*Thứ hai*, đảm bảo vai trò chủ đạo của ngân sách Trung ương và vị trí độc lập của ngân sách địa phương trong hệ thống ngân sách nhà nước thống nhất.

*Thứ ba*, phân định cụ thể nguồn thu, nhiệm vụ chi của từng cấp ngân sách. Ngân sách Trung ương và ngân sách mỗi cấp chính quyền địa phương được phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi tiêu cụ thể.

*Thứ tư*, đảm bảo nguyên tắc công bằng trong phân cấp ngân sách nhà nước. Phân cấp ngân sách phải căn cứ vào yêu cầu cân đối chung cả nước, đồng thời phải hạn chế đến mức thấp nhất sự chênh lệch về kinh tế, văn hoá, xã hội giữa các vùng.

#### ***1.4.6. Các nguyên tắc phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi.***

##### **+ Nguyên tắc phân cấp nhiệm vụ thu thuế:**

Hầu hết các nước trên thế giới đều thừa nhận rằng không thể giao tất cả hay hầu hết việc đánh thuế cho các chính quyền địa phương, bởi vì điều đó dẫn đến chỗ chính quyền Trung ương không thực hiện được vai trò quản lý kinh tế vĩ mô và phân phối lại.

Mặt khác cũng không nên tập trung mọi quyền hạn thu thuế cho chính quyền Trung ương và cung cấp tài chính cho địa phương dựa hoàn toàn vào việc chuyển giao từ Trung ương xuống. Điều này cản trở chính quyền địa phương trong việc cân đối giữa nhiệm vụ chi tiêu với nguồn thu thực sự của địa phương.

Về nguyên tắc, các loại thuế thuộc về chính quyền Trung ương có các đặc tính sau:

- Bao trùm toàn bộ các cơ sở thuế lưu động để tránh sự di chuyển các yếu tố sản xuất và sự cạnh tranh thuế giữa các địa giới hành chính.

- Nhạy cảm trước những thay đổi của thu nhập do chính quyền Trung ương có được những công cụ ổn định hoá và phần nào bảo vệ ngân sách của chính quyền địa phương trước những dao động mang tính chu kỳ.

- Bao trùm những cơ sở thuế được phân phối không ngang bằng nhau giữa các vùng.

Các loại thuế giao cho địa phương cần có các đặc tính sau:

- Loại thuế đó gắn với các lợi ích thu được từ các dịch vụ của chính quyền địa phương.

- Khả thi về mặt hành thu.

- Tính ổn định và độ co giãn của loại nguồn thu (thu tăng khi kinh tế phát triển).

- Giảm thiểu những gánh nặng quá mức cũng như các sai lệch trong việc xác



định địa điểm đặt các hoạt động kinh tế (đầu tư).

- Hạn chế việc xuất khẩu thuế sang địa phương khác.
- Tránh được việc cạnh tranh ráo riết giữa các địa phương để tăng thuế.
- + Nguyên tắc phân cấp nhiệm vụ chi:

Việc phân cấp nhiệm vụ chi tiêu được thực hiện theo định lý phân cấp của Oates, theo đó mỗi một dịch vụ công phải do cơ quan hành chính kiểm soát khu vực địa lý cung cấp sao cho khu vực đó có thể tiếp nhận toàn bộ lợi ích và chi phí của dịch vụ này. Theo định lý này, một nguyên tắc chỉ đạo trong phân cấp ngân sách là giao cho chính quyền mỗi cấp loại nhiệm vụ chi tiêu nào chỉ đem lại lợi ích cho những công dân mà cấp đó đại diện.

Trên cơ sở nguyên tắc chung nói trên, những nhiệm vụ chi tiêu hoàn toàn có tính chất địa phương thường bao gồm các dịch vụ như: nước sạch, nước thải, rác thải và phòng cháy chữa cháy,...

Những dịch vụ đem lại lợi ích vượt quá phạm vi hành chính của mỗi địa phương sẽ thuộc về trách nhiệm của chính quyền Trung ương. Các dịch vụ này bao gồm:

- Những dịch vụ không tách biệt được theo nhu cầu địa phương, chẳng hạn như quốc phòng, tư pháp hay những vấn đề quốc tế.
- Những dịch vụ có thể mang lại lợi ích cho nhiều đơn vị hành chính và được thực hiện thông qua nhiều hình thức hợp đồng hay phân bổ ngân sách, chẳng hạn như giao thông công cộng hay bảo đảm chất lượng nước sạch.
- Những dịch vụ mà chi phí quản lý hành chính địa phương của chúng lớn hơn nhiều so với lợi ích địa phương nhận được, chẳng hạn như thuế thu nhập.

Tóm lại, việc chi tiêu về dịch vụ công có thể giao cho chính quyền địa phương trên cơ sở cân nhắc về tính hiệu quả kinh tế theo quy mô, những ảnh hưởng lan toả về mặt lợi ích - chi phí, tính gần gũi với những đối tượng thụ hưởng, sự lựa chọn của người tiêu dùng và tính linh hoạt trong việc chọn cơ cấu ngân sách dành cho chi tiêu công.

+ Nguyên tắc thiết kế hệ thống điều hoà:

Về nguyên tắc, việc phân cấp ngân sách phải bảo đảm năng lực tài chính bình đẳng giữa các cấp chính quyền địa phương, sao cho công dân sống ở bất kỳ nơi nào trong một đất nước cũng sẽ nhận được một mức độ dịch vụ như nhau.

Để bảo đảm yêu cầu trên, tại mỗi quốc gia cùng với việc tăng cường phân cấp, người ta cũng quan tâm xây dựng hệ thống điều hoà đối với ngân sách địa phương.

Hệ thống điều hoà hay hệ thống chuyển giao tài chính chia thành hai nhóm lớn, chuyển giao có điều kiện và chuyển giao không có điều kiện.

Một hệ thống điều hoà ngân sách tốt phải đảm bảo các nguyên tắc sau:

- Nâng cao quyền tự chủ về ngân sách ở cấp địa phương.
- Cung cấp đủ và công bằng ngân sách cho chính quyền địa phương.
- Tạo ra động cơ khuyến khích tích cực đối với nỗ lực thu thuế và huy động nguồn thu của địa phương, thúc đẩy địa phương tăng hiệu quả chi tiêu.
- Nâng cao tính công bằng, bình đẳng.
- Có tính ổn định, minh bạch và đơn giản.

Hệ thống điều hoà được sử dụng tại hầu hết các nước trên thế giới. Việt Nam cũng sử dụng cơ chế chuyển giao tài chính như một phương thức chủ yếu để hỗ trợ ngân sách cho địa phương nhằm tạo ra nguồn lực tài chính cho địa phương thực hiện các nhiệm vụ được giao. Chúng ta gọi những khoản chuyển giao tài chính này là khoản bổ sung (bổ sung cân đối ngân sách - chuyển giao không điều kiện và bổ sung có mục tiêu - chuyển giao có điều kiện).

## **1.5. Kinh nghiệm phân cấp ngân sách ở một số nước trên thế giới.**

### ***1.5.1. Khái quát về tình hình phân cấp ngân sách ở các nước trên thế giới.***

Hiện nay ở nhiều nước trên thế giới, hệ thống ngân sách được tổ chức phù hợp với hệ thống hành chính. Những nước có hệ thống hành chính liên bang thì hệ thống ngân sách sẽ bao gồm 3 cấp: Ngân sách liên bang, ngân sách bang và ngân sách địa phương. Đối với những nước không theo chế độ liên bang, hệ thống ngân sách bao gồm ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương.

*Những đặc điểm đáng lưu ý của phân cấp ngân sách tại các nước trên thế giới.*

*Thứ nhất*, việc phân cấp ngân sách ở các nước thường không thực hiện theo nguyên tắc tổng hợp từ dưới lên, có nghĩa là ngân sách cấp dưới không thể hiện vào ngân sách cấp trên và ngân sách cấp trên không bao gồm ngân sách cấp dưới.

*Thứ hai*, trong hệ thống ngân sách của tất cả các nước, ngân sách Trung ương luôn giữ vai trò chủ đạo, chính phủ Trung ương luôn nắm giữ các nguồn thu quan trọng nhất và đảm nhận những nhiệm vụ chi trọng yếu của quốc gia.

Ngân sách địa phương thường thu các nguồn không lớn, các khoản phụ thu, khoản quyên góp. Mọi ngân sách địa phương đều phụ thuộc nhiều hay ít vào ngân sách Trung ương.

Việc phân cấp các nguồn thu giữa các cấp chính quyền được thực hiện tùy theo điều kiện cụ thể của từng nước. Kinh nghiệm chung về sự phân cấp các loại thuế cho liên bang, bang và địa phương được thể hiện ở bảng 1.1.

**Bảng 1.1. Phân cấp nhiệm vụ thuế**

<i>Loại thuế</i>	<i>Xác định cơ sở thuế</i>	<i>Định thuế suất và thu thuế</i>	<i>Quản lý thuế</i>
Thuế hải quan	F	F	F
Thuế thu nhập công ty	F	F	F
Thuế nguồn lực (lợi nhuận, thu nhập)	F	F	F
Thuế thu nhập cá nhân	F	F-S-L	F
Thuế cửa cái (thuế vốn, cửa cái, chuyển nhượng cửa cái, thừa kế và hiến tế)	F	F-S	F
Thuế lương	F-S	F-S	F-S
Thuế bán hàng theo nhiều giai đoạn (VAT)	F	F	F
Thuế bán hàng ở một giai đoạn (sản xuất, bán buôn, bán lẻ)			
-Lựa chọn A	S	S-L	S-L
-Lựa chọn B	F	S	F
Thuế tiêu thụ đặc biệt	F-S	F-S	F-S
Thuế xổ số	S-L	S-L	S-L
Thuế ô nhiễm môi trường	F-S-L	F-S-L	F-S-L
Thuế nhiên liệu động cơ	F-S-L	F-S-L	F-S-L
Lệ phí chất thải	F-S-L	F-S-L	F-S-L
Thuế đường	F-S-L	F-S-L	F-S-L
Phí đỗ xe	L	L	L
Thuế phương tiện giao thông có động cơ	S	S	S
Thuế đăng ký, chuyển nhượng và lệ phí phương tiện giao thông có động cơ	S	S	S
Cấp phép và lệ phí lái xe	S	S	S
Thuế kinh doanh	S	S	S
Thuế môn bài	S-L	S-L	S-L
Thuế tài sản	S	L	L
Thuế đất	S	L	L
Thuế đất vườn, thuế chuyển đổi mục đích sử dụng đất	S-L	L	L

Chú thích: F - liên bang; S - bang; L - địa phương

*Nguồn:* Ngân hàng phát triển châu Á: *Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2004.

*Thứ ba*, Chính phủ Trung ương đảm nhận những khoản chi lớn, có ảnh hưởng lan tỏa giữa các địa phương, còn chính quyền địa phương thực hiện các dịch vụ công chỉ đem lại lợi ích cho nhân dân địa phương và không ảnh hưởng lan tỏa đến các địa phương khác.

Bảng 1.2 cho thấy sự phân chia trách nhiệm về chi tiêu giữa ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương ở một số nước trên thế giới.

**Bảng 1.2. Phân chia trách nhiệm chi tiêu của các cấp chính quyền ở một số nước**

<i>Nước</i>	<i>Quốc phòng</i>	<i>Ngoại giao</i>	<i>Môi trường và tài nguyên thiên nhiên</i>	<i>Bảo hiểm thất nghiệp</i>	<i>Công nghiệp và nông nghiệp</i>	<i>Giáo dục</i>	<i>Y tế</i>	<i>Phúc lợi xã hội</i>	<i>Cảnh sát</i>	<i>Đường cao tốc</i>
<b>Các nước châu Á</b>										
Trung Quốc	F	F	F,S,L	L	F,S,L	L	L	L	L	F,S,L
Indônêxia	F	F			L	L	L	L	F	F,S,L
Philippin	F	F				F,S,L	F,S,L	S,L	S,L	
Thái Lan	F	F				L	L		L	L
Việt Nam	F	F	F,S,L		F,S,L	S,L	S,L	F,S,L	F	F,S,L
Ấn Độ	F	F	F,S	F,S	F,S	F,S,L	F,S,L	F,S	S	F
Nhật Bản	F	F				L	F,L	F,L	F,L	L
Malaixia	F	F	L		F,S	F	F,S	F,S	F	F
<b>Các nước phân chia quyền lực theo Hiệp pháp</b>										
Canada	F	F	F,S	F,S	C	S	S(F)	F,S	F,S	S
Mỹ	F,S	F	F,S	F,S	S	S,F	S(F)		F,S	F,S
Thụy Sĩ	F	F	C	C	F,S	C,F,S	S,C	F,C	S	F,S
Ôxtrâyliá	F,S	F	F,S	C	S,C	F,S	F,S	C	S,F	F,S
Đức	F	F,S	C	C	C	C,S	C,F,S	C	C,S	C
Áo	F	F	F,S	F	F	F,S	C,F,S	C	F,S	F,S

Chú thích: F - liên bang/quốc gia; S - cấp bang/tỉnh; L - cấp địa phương (dưới tỉnh); C - cùng chịu trách nhiệm.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới: *Phân cấp ở Indônêxia*, Báo cáo số 26191, Washington DC, 2003.

*Thứ tư*, tình trạng phổ biến hiện nay ở nhiều nước là nhiệm vụ chi giao cho các địa phương luôn luôn lớn hơn khả năng nguồn thu được phân cấp. Do đó, một mặt, chính quyền địa phương phải nhận trợ cấp từ ngân sách Trung ương, mặt khác, chính quyền địa phương phải tiến hành các biện pháp vay nợ để bù đắp thiếu hụt ngân sách với điều kiện mọi chính sách vay nợ hoặc khoản vay nợ của địa phương đều phải được chính phủ Trung ương phê duyệt. Cả hai biện pháp này đều dẫn tới sự phụ thuộc của chính quyền địa phương vào chính phủ Trung ương đối với các địa phương. Chi của địa phương chỉ chiếm khoảng 20% tổng chi tiêu công. Tỷ lệ chi tiêu trung bình của chính quyền địa phương các nước trong tổng chi tiêu công được thể hiện ở bảng 1.3.

**Bảng 1.3. Thu chi trung bình của chính quyền địa phương trong tổng thu chi ngân sách**

Đơn vị:  
%

<b>Tổng trọng thu, chi của địa phương</b>	<b>Những năm 1970</b>		<b>Những năm 1980</b>		<b>Những năm 1990</b>	
	<b>Các nước đang phát triển</b>	<b>Các nước OECD</b>	<b>Các nước đang phát triển</b>	<b>Các nước OECD</b>	<b>Các nước đang phát triển</b>	<b>Các nước OECD</b>
Thuế địa phương trong tổng số thuế thu được	10,44	18,71	7,7	18,75	9,27	19,13
Chi của địa phương trong tổng chi tiêu	13,01	33,78	13,24	32,27	13,78	32,41

*Nguồn:* Ngân hàng Thế giới: *Phân cấp và cải cách tài khoá liên chính phủ*, tháng 5-2002

*Thứ năm*, việc phân cấp ngân sách nhà nước gắn liền với một số điều kiện quan trọng đó là:

- Mỗi đơn vị chính quyền cấp dưới phải được nhân dân địa phương bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương.

- Chính quyền địa phương phải có quyền tự quyết về thuế nhất định của riêng mình để có quyền kiểm soát thực sự đối với ngân sách của mình.

- Các chính quyền địa phương phải có được năng lực quản lý thuế thỏa đáng. Việc thu thuế yếu kém sẽ làm mất đi lợi thế của việc có được một số quyền hạn thu thuế.

- Các chính quyền địa phương phải có được một mức độ tự chủ nhất định trong việc quyết định phạm vi các dịch vụ của mình và chịu trách nhiệm cung cấp các dịch vụ đó cho cư dân địa phương.

### ***1.5.2. Kinh nghiệm cụ thể về phân cấp ngân sách ở một số nước trên thế giới.***

#### ***1.5.2.1. Phân cấp quản lý ngân sách tại Pháp.***

Luật thuế địa phương của Pháp đã mở ra một giai đoạn quyết định trong quyền tự chủ của các địa phương về thuế. Theo đó, các Hội đồng tỉnh, Hội đồng xã và Hội đồng hợp tác liên xã có chế độ thuế riêng hàng năm được biểu quyết mức thuế suất của các loại thuế đất, thuế cư trú và thuế nghề nghiệp. Tuy nhiên, để giới hạn quyền của các địa phương, luật cũng quy định mức thuế suất trần để tham chiếu và không chế chặt chẽ việc thay đổi thuế suất.

Các nguồn thu của địa phương bao gồm: thuế địa phương, trợ cấp của nhà nước, thu từ kinh doanh và các lĩnh vực khác.

#### ***\* Thuế địa phương:***

Thuế địa phương dựa trên các cơ sở tính thuế liên quan đến đất đai và các trang thiết bị hữu hình của doanh nghiệp. Thuế địa phương chủ yếu là thuế trực thu với bốn loại thuế chính (thuế nghề nghiệp, thuế nhà ở, thuế thổ trạch và thuế đất), chiếm 75% tổng thu từ thuế của các địa phương. Mỗi địa phương được quyền xác định thuế suất của các loại thuế địa phương, nhưng phải tuân thủ một số quy định chung nhằm hạn chế việc tăng thuế. Tuy nhiên, nếu chính quyền thi hành một số chính sách thuế quá hà khắc thì sẽ bị nhân dân truất phế thông qua bầu cử.

#### ***\* Trợ cấp của Trung ương:***

Các khoản trợ cấp của Trung ương cho các địa phương là nguồn tài chính chủ yếu của địa phương. Tổng cộng các khoản hỗ trợ tài chính của nhà nước hàng năm dành cho địa phương lên đến khoảng 55 tỷ euro. Các khoản trợ cấp đó được thực hiện qua nhiều kênh:

- Trợ giúp cho địa phương để hỗ trợ trang thiết bị và đầu tư. Đây là khoản trợ cấp mang tính truyền thống của Nhà nước.

- Một phần trợ cấp là nhằm thực hiện nguyên tắc bù đắp tài chính cho việc chuyển giao một số chức năng của Trung ương cho địa phương.

- Trợ cấp tổng thể về hoạt động: khoản này được ấn định từng năm một theo luật tài chính, theo một tỷ lệ trích tính trước từ khoản dự định thu thuế giá trị gia tăng.

\* Các khoản thu từ kinh doanh và từ các tài sản công:

Các khoản thu từ kinh doanh gồm các lệ phí, phí hoặc thuế phải trả cho các dịch vụ công. Trong số các dịch vụ này, một số có thể thu dưới dạng nhượng quyền, số công hoặc cho thuê. Trên thực tế, phần thu từ kinh doanh trong ngân sách địa phương còn thấp.

Luật pháp bắt buộc các địa phương phải thực hiện cân đối ngân sách, để thực hiện cân đối, các địa phương có thể tự do đi vay. Tổng số vay nợ hàng năm phải thấp hơn tổng số chi cho trang thiết bị, vay nợ phải được dùng để đầu tư.

Theo quy định của pháp luật, địa phương được tự do vay các khoản dưới 500 triệu euro. Đối với các khoản vay từ 500 triệu đến 1 tỷ euro phải được Ban thư ký của Ủy ban ngân hàng phê chuẩn. Nếu lớn hơn 1 tỷ euro thì phải thông qua 1 số cơ sở chuyên môn về tín dụng.

*1.5.2.2. Phân cấp ngân sách và cơ chế chuyển giao tài chính ở Ôxtrâyliia.*

Ôxtrâyliia là một nước liên bang bao gồm chính quyền liên bang, chính quyền bang và chính quyền địa phương.

Hệ thống thuế của Ôxtrâyliia phát triển theo cách trao quyền đánh thuế ngày càng lớn cho chính quyền liên bang đối với các loại thuế quan trọng (như thuế thu nhập, thuế giá trị gia tăng). Các bang thu các loại thuế nhỏ hơn và thường là các loại thuế không hiệu quả. Chính quyền liên bang thu 76% tổng số thu thuế và chiếm 72% trong tổng thu ngân sách của cả quốc gia, chính quyền bang chiếm 24% và chính quyền địa phương chỉ chiếm 4%.

Chính quyền liên bang chịu trách nhiệm chi tiêu cho an ninh xã hội (chiếm 1/3 tổng số chi tiêu của liên bang), trả nợ, quốc phòng và các dịch vụ công của quốc gia. Các bang chịu trách nhiệm chi cho giáo dục, y tế và cảnh sát, trả nợ của bang, giao thông vận tải, kết cấu hạ tầng giao thông và nhà cửa, các cơ sở văn hóa và giải trí của bang.

Chi tiêu của Bang chiếm 38% tổng chi tiêu của toàn quốc gia (vượt hơn nhiều so với khả năng thu của họ). Trong khi đó chính quyền liên bang chi khoảng 57% tổng chi ngân sách của cả quốc gia (thấp hơn khoản thu của cấp liên bang).

Thực trạng trên, dẫn đến sự mất cân đối dọc và ngang về tài chính ở Ôxtraylia. Để giải quyết sự mất cân đối này, Chính phủ Ôxtrâyliã đã xây dựng một hệ thống chuyển giao tài chính nhằm tạo sự bình đẳng tài chính giữa các cấp ngân sách. Việc chuyển giao tài chính hay bổ sung ngân sách từ cấp trên cho cấp dưới ở Việt Nam cũng chiếm tỷ trọng lớn trong tổng chi ngân sách địa phương. Vì vậy, việc nghiên cứu tham khảo kinh nghiệm của Ôxtrâyliã là điều cần thiết.

Cơ chế chuyển giao tài chính luôn luôn là một vấn đề phức tạp. Tại Ôxtrâyliã, việc chuyển giao được thực hiện trên nguyên tắc mỗi bang được trao cho năng lực để đưa ra một tiêu chuẩn trung bình các dịch vụ công cấp bang với giả định rằng dịch vụ đó được thực hiện ở một mức độ hiệu quả hoạt động trung bình và có những nỗ lực ở mức độ trung bình để tạo nguồn thu từ những nguồn thu của riêng mình.

Nguyên tắc này bao gồm 3 khía cạnh:

- Một là, cơ chế này nhằm mục đích tạo ra được năng lực như nhau cho các bang trong việc cung cấp dịch vụ, chứ không phải là kết quả cung cấp như nhau.

- Hai là, sử dụng mức bình quân trên cả nước là mức bình quân tham chiếu, mà không đề cập mức dịch vụ và mức thuế cụ thể nào.

- Ba là, các bang được tự do quyết định loại dịch vụ nào họ cung cấp và cung cấp như thế nào. Do đó, sự lựa chọn chính sách của một bang không phản ảnh trực tiếp số lượng của bang đó.

Việc phân bổ các khoản trợ cấp cả gói được quyết định bởi chi phí cung cấp dịch vụ của mỗi bang, khả năng tạo ra nguồn thu, và khoản trợ cấp cho mục đích cụ thể tương đối so với mức trung bình của tất cả các bang.

#### *1.5.2.3. Phân cấp quản lý ngân sách tại Philippin.*

Philippin là nước thực hiện chính sách phân cấp rõ ràng trong một thời gian lâu nhất tại khu vực Đông Á. Tài chính Philippin tuân theo Luật chính quyền địa phương năm 1991, chính quyền địa phương có quyền đặt mức thuế và thu thuế.

Chính quyền địa phương có hai loại thu:

- Khoản thuế của chính quyền địa phương do địa phương tự phát huy sáng kiến khai thác các nguồn lực của địa phương.



- Khoản thu do chính phủ điều tiết từ ngân sách Trung ương (thường chiếm khoảng 40% quỹ tài chính do Trung ương quản lý)

Nguyên tắc phân bổ ngân sách từ Trung ương cho địa phương như sau:

- 50% tính theo dân số.
- 25% tính theo diện tích đất của địa phương.
- 25% còn lại chia đều bình quân cho tất cả các đơn vị hành chính.

Theo Luật chính quyền địa phương, cấp tỉnh có quyền quyết định thuế suất và thu các loại thuế sau:

- Thuế tài sản cố định.
- Thuế chuyển nhượng tài sản cố định.
- Thuế kinh doanh, in ấn, phát hành.
- Thuế đối với các ngành nghề kinh doanh độc quyền.
- Thuế khai thác tài nguyên địa phương.
- Thuế các ngành nghề như bác sĩ, luật sư.
- Thuế vui chơi, giải trí.
- Thuế chuyên chở hàng hóa.

Trách nhiệm đánh thuế địa phương thuộc về các tỉnh, khu tự trị và thành phố. Các thành phố có quyền tự quyết cao nhất, được định đoạt toàn bộ các khoản thuế địa phương, trong các tỉnh và khu tự trị chỉ được định đoạt một phần các khoản thuế.

Luật còn quy định chính quyền địa phương chỉ có thể điều chỉnh thuế một lần trong 5 năm và không được điều chỉnh quá 10%.

Tại Philippin, nguồn tự thu của địa phương tăng chậm nhưng đều đặn. Trong thời kỳ 1992 - 2002, nguồn tự thu ở Philippin chiếm bình quân là 34% tổng nguồn lực của chính quyền địa phương. Năm 2002, thuế bất động sản chiếm 36,5% nguồn tự thu của địa phương, thuế môn bài và lệ phí cấp giấy phép chiếm gần 30%, thu nhập hoạt động và thu nhập khác chiếm 22% (xem bảng 1.4) những tỷ lệ khi ổn định theo thời gian.

**Bảng 1.4. Cơ cấu nguồn tự thu theo loại hình chính quyền địa phương tại Philippin**

Đơn vị: %

<b>Nguồn</b>	<b>Chính quyền địa phương</b>	<b>Trong đó</b>		
		<b>Tỉnh</b>	<b>Thành phố</b>	<b>Thành phố trực thuộc</b>
Thuế bất động sản	36,5	47,5	36,8	30,3
Thuế môn bài và lệ phí cấp giấy phép	29,8	0,3	36,3	26,3
Các loại thuế khác	11,2	22,4	10,0	9,0
Thu nhập hoạt động và thu nhập khác	22,3	29,2	16,9	34,3
Thu nhập vốn	0,1	0,7	0,0	0,1

Ghi chú: Tổng có thể không hẳn 100% do làm tròn số

Luật chính quyền địa phương tạo ra một bước ngoặt lớn trong việc chuyển giao quyền lực từ Trung ương xuống địa phương nhằm mục đích làm cho chính quyền địa phương có trách nhiệm hơn trong cung ứng dịch vụ công cho địa phương.

### **1.5.3. Vận dụng kinh nghiệm của các nước trong đổi mới phân cấp ngân sách ở Việt Nam.**

Để đảm bảo tính minh bạch và hiệu quả của mối quan hệ tài chính tương tác giữa Trung ương và địa phương, việc phân cấp ngân sách ở các nước trên thế giới đang được triển khai, cần nghiên cứu vận dụng trong đổi mới phân cấp ngân sách ở Việt Nam.

*Thứ nhất*, phân định trách nhiệm rõ ràng cho từng cấp chính quyền đối với ngân sách cấp mình. Mỗi cấp chính quyền cần được giao những trách nhiệm rõ ràng trong quyết định và quản lý ngân sách. Cụ thể là mỗi cấp chính quyền phải biết rõ mình có những quyền hạn và trách nhiệm gì trong việc ban hành các chế độ, chính sách, tiêu chuẩn và định mức chi ngân sách, theo những khoản nào, nhiệm vụ chi gì.

*Thứ hai*, bảo đảm cho cách thức chia sẻ nguồn thu ổn định và dự đoán được.

Việc phân chia nguồn thu ổn định, các cấp chính quyền địa phương mới có thể đánh giá chính xác những nguồn lực tài chính trước khi chuẩn bị ngân sách của mình. Sự phân cấp ổn định không chỉ đối với các nguồn lực phân bổ hoàn toàn cho địa phương mà cả đối với những khoản chuyển giao từ cấp trên xuống cấp dưới.

*Thứ ba*, khuyến khích để chính quyền địa phương tăng hiệu quả. Việc phân cấp ngân sách cần tạo ra động cơ khuyến khích các cấp chính quyền địa phương tăng hiệu quả hoạt động.

*Thứ tư*, quy định về kế toán và ngân sách thống nhất cho toàn bộ các đơn vị chính quyền địa phương. Nhà nước phải ban hành luật trên qui định những tiêu chuẩn về kế toán và lập ngân sách cho các cấp chính quyền bên dưới. Đây là những căn cứ và chuẩn mực chung thống nhất để tạo ra một cơ sở chung cho sự phân cấp và so sánh giữa hoạt động tài chính của các cấp chính quyền, các địa phương trong một quốc gia.

*Thứ năm*, có cơ chế kiểm soát chi tiêu và phân bổ nguồn lực tài chính. Cần có cơ chế kiểm soát chi tiêu và phân bổ nguồn lực tốt nhằm tránh việc đùn đẩy những vấn đề tài chính cho chính quyền địa phương; thực hiện các cơ chế kiểm soát việc đi vay của chính quyền địa phương, ngăn ngừa việc lạm chi cũng như tích lũy nợ, và đảm bảo được chế độ kế toán, báo cáo và kiểm toán lành mạnh.

Tóm lại, phân cấp ngân sách là xu thế tất yếu trong quá trình phát triển kinh tế thị trường và dân chủ hóa đời sống kinh tế - xã hội. Kinh nghiệm phân cấp ngân sách trên thế giới cho thấy những nguyên tắc phân cấp ngân sách đã được thừa nhận rộng rãi.

Tuy nhiên, việc phân cấp ngân sách của các quốc gia lại rất đa dạng, không thể áp dụng rập khuôn một mô hình nào cho nước khác. Do đó, mỗi nước phải căn cứ vào điều kiện cụ thể của nước mình để tiến hành phân cấp ngân sách trên cơ sở vận dụng các nguyên tắc đã nêu trên.

## CHƯƠNG II

# THỰC TRẠNG PHÂN CẤP NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

### **2.1. Thực trạng phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi cho các chính quyền địa phương.**

#### ***2.1.1. Cơ cấu các cấp chính quyền địa phương.***

Việt Nam có bốn cấp chính quyền: Trung ương, tỉnh, huyện, xã. Cả nước được chia thành 64 tỉnh/thành, với dân số khoảng 0,3 đến xấp xỉ 5,5 triệu người, trong đó có 5 thành phố trực thuộc Trung ương (ngang hàng với cấp tỉnh) là Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng và Cần Thơ. Các tỉnh được chia thành 644 huyện và số huyện được chia thành 10.610 xã.

Ở cấp Trung ương, quyền lập pháp thuộc về Quốc Hội, cơ quan mà theo điều 84 của Hiến pháp có trách nhiệm quyết định Ngân sách của Nhà nước. Ngân sách Nhà nước gồm không chỉ ngân sách chính quyền Trung ương mà còn cả ngân sách tổng hợp của các cấp tỉnh - huyện - xã. Về mặt hành pháp, Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu Chính phủ do Quốc Hội bổ nhiệm. Ở mỗi cấp chính quyền thấp hơn cũng có cơ quan quyền lực của nhà nước do dân bầu là Hội đồng Nhân dân và cơ quan hành pháp là Ủy ban Nhân dân do Hội đồng Nhân dân bầu ra.

Cơ cấu của Ngân sách cấp tỉnh mang tính thứ bậc: Ngân sách ở mỗi cấp không chỉ được Hội đồng Nhân dân cấp đó quyết định mà còn phải được cấp trên phê chuẩn. Chính quyền ở mọi cấp hoạt động theo hệ thống song trùng lãnh đạo và chịu trách nhiệm giải trình. Tại mỗi cấp hành chính nhất định, Ủy ban Nhân dân chịu trách nhiệm trước Hội đồng Nhân dân. Đồng thời cơ quan chính quyền đó cũng phải chịu trách nhiệm trước chính quyền cấp trên và cuối cùng là chính quyền Trung ương. Bất kỳ quyền hạn nào được cơ quan nhà nước tại địa phương thực hiện thông qua Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân gồm cả ngân sách đã được quyết định cũng nằm dưới quyền giám sát của Quốc hội, cơ quan này có thẩm quyền bãi bỏ những quyết định bất hợp lý của Hội đồng Nhân dân.

Một vấn đề quan trọng là mối quan hệ mang tính thứ bậc cao giữa các cấp chính quyền, theo đó xã báo cáo lên huyện, huyện lên tỉnh và tỉnh lên Trung ương. Cải

cách trong lĩnh vực này là thể hiện trong Luật ngân sách nhà nước năm 2002, qua đó trao cho chính quyền cấp tỉnh quyền tự chủ đáng kể trong quyền tổ chức ngân sách của chính quyền huyện và xã. Điều này phản ánh nhu cầu thích ứng với những nhu cầu và tình hình đa dạng trong quan hệ giữa tỉnh và cấp dưới.

Việc tỉnh có thể chủ động trong phân cấp ngân sách cho cấp dưới vào thời điểm này có một số lợi ích. Nó cho phép chính quyền địa phương quản lý ngân sách được giao phù hợp với sự đa dạng và khác biệt giữa thành thị và nông thôn, giữa miền núi và vùng đồng bằng. Cơ chế này có khả năng tạo điều kiện cho huy động và phân bổ nguồn lực công bằng và hiệu quả hơn. Tuy nhiên phương thức này có những rủi ro nhất định. Quyền tự chủ cao hơn cho các tỉnh có thể giảm sự đảm bảo rằng chính sách của Trung ương sẽ được thực hiện như mong muốn ở cấp huyện và xã. Chẳng hạn, các mục tiêu của chính quyền Trung ương về bình đẳng theo địa lý và giảm nghèo có thể bị ảnh hưởng nếu chính quyền các tỉnh quyết định giữ lại những nguồn thu cho họ quản lý và chuyển nhiều nhiệm vụ chi quan trọng xuống huyện và xã, dẫn đến sự lệ thuộc nhiều hơn và bổ sung của ngân sách cấp trên trong cân đối ngân sách các cấp.

Một vấn đề nữa có liên quan là liệu quy mô các xã quá nhỏ bé để cung cấp dịch vụ công một cách hiệu quả hay không, bởi không tận dụng được tính kinh tế theo quy mô lớn. Tuy nhiên, những vướng mắc nảy sinh từ quy mô nhỏ có thể được giải quyết thông qua hợp nhất các xã nhỏ, khuyến khích các xã liên kết với nhau cung cấp một số dịch vụ nhất định hoặc cho phép khu vực tư nhân cung cấp dịch vụ công.

### ***2.1.2. Cơ chế phân cấp nguồn thu.***

#### ***2.1.2.1. Phân cấp nguồn thu hiện hành.***

Luật ngân sách năm 1996 và 2002 đều phân biệt ba loại nguồn thu: Nguồn thu ngân sách Trung ương hưởng 100%, nguồn thu ngân sách địa phương hưởng 100% và nguồn thu được phân chia tỷ lệ giữa ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương. Đối với phân cấp nguồn thu, sự khác nhau cơ bản giữa Luật năm 1996 và 2002 là Luật năm 1996 quy định cụ thể nhiệm vụ thu cho 4 cấp chính quyền, Luật 2002 cho phép chính quyền cấp tỉnh được quyền quyết định phân cấp nguồn thu cho cấp huyện và xã.

- Nguồn thu ngân sách Trung ương được hưởng 100%, gồm thuế xuất nhập khẩu, VAT và thuế tiêu thụ đặc biệt với một số hàng hóa nhập khẩu, thuế và các khoản thu từ dầu khí, các khoản thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành.

- Nguồn thu ngân sách địa phương hưởng 100%: gồm thuế nhà đất, thuế tài nguyên thiên nhiên (trừ dầu khí), thuế môn bài, thuế chuyển quyền sử dụng đất, tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, thu từ cho thuê và bán nhà thuộc sở hữu nhà nước, lệ phí trước bạ và phần lớn các loại phí khác.

- Nguồn thu được chia theo tỷ lệ giữa chính quyền Trung ương và địa phương: Gồm thuế VAT loại trừ VAT đối với hàng nhập khẩu, thuế thu nhập doanh nghiệp loại trừ những đơn vị hạch toán toàn ngành, thuế thu nhập cá nhân, thuế tiêu thụ đặc biệt từ hàng hóa, dịch vụ trong nước và phí xăng dầu.

Tỷ lệ phân chia nguồn thu được xác định trên cơ sở tổng thu từ nguồn thu mà ngân sách địa phương được hưởng 100% và tổng chi ngân sách địa phương được tính theo định mức phân bổ.

- Luật ngân sách nhà nước không nêu rõ tỷ lệ phân chia nguồn thu giữa ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương mà giao cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định ổn định trong thời kỳ từ 3 đến 5 năm. Tại từng tỉnh, các loại thuế được phân chia sử dụng chung một tỷ lệ phần trăm phân chia. Tỷ lệ này thay đổi ở các tỉnh khác nhau và được tính toán trong quá trình xây dựng ngân sách vào thời kỳ ổn định. Trước khi Luật ngân sách nhà nước năm 2002 có hiệu lực, các loại thuế được phân chia bao gồm VAT, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân và thuế chuyển lợi nhuận ra nước ngoài. Luật năm 2002 ra đời đã đưa thêm thuế tiêu thụ đặc biệt từ hàng hóa, dịch vụ trong nước và phí xăng dầu vào danh mục thuế được phân chia.

- Việt Nam có một phương thức phân chia khác với nhiều quốc gia trên thế giới. Như đã nêu ở trên, tỷ lệ phân chia nguồn thu đối với các loại thuế phân chia là cùng một tỷ lệ, nhưng tỷ lệ này lại khác giữa các tỉnh. Ngoài ra, tỷ lệ phân chia nguồn thu còn dựa vào công thức tính toán. Công thức này căn cứ vào chênh lệch giữa nhu cầu chi tiêu tính theo định mức và khả năng thu. Trong thời kỳ ổn định kết thúc vào năm 2003, tỷ lệ phân chia cho một nhóm 56 tỉnh là 100%. Đối với 5 tỉnh khác tỷ lệ phân chia ở mức 24% đến 53%. Tổng thời kỳ ổn định tiếp theo từ năm 2004, do nguồn thu phân chia cho ngân sách địa phương tăng lên nên nhóm tỉnh được tỷ lệ phân chia 100% nguồn thu chỉ còn 49 tỉnh.

- Ở nước ta, công tác thu thuế được tổ chức tập trung. Tổng cục Thuế thu mọi khoản thuế nội địa thông qua hệ thống cơ quan thuế nằm ở từng tỉnh và huyện, trong khi Tổng cục Hải quan thu các loại thuế xuất nhập khẩu. Chỉ một số loại phí và lệ phí nhỏ là do cơ quan tài chính và cơ quan cung cấp dịch vụ thu. Cơ chế này có nhiều ưu điểm: đơn giản hóa việc quản lý quỹ ngân sách, tạo điều kiện thực hiện nhất quán chính sách thuế trong cả nước.

- Một vấn đề phát sinh đối với hệ thống thu thuế tập trung là nguy cơ không có động lực khuyến khích cán bộ các cơ quan Trung ương huy động nguồn thu và thực hiện thu thuế tại đơn vị địa phương. Nhưng tại Việt Nam, hiện cơ quan thuế địa phương chịu sự quản lý song trùng của cơ quan thuế Trung ương và chính quyền địa phương. Như vậy lãnh đạo của tỉnh và địa phương có thể tác động đáng kể đến quyết

định và hoạt động của cơ quan thuế. Vai trò quan trọng của động cơ thúc đẩy công tác thu thuế tại địa phương có thể được thực hiện qua việc để cho chính quyền địa phương giữ lại một phần số thu vượt dự toán. Phần vượt thu được giữ lại này không chỉ gồm số thu từ thuế địa phương được hưởng 100% mà còn được hưởng từ phần vượt thu khoản ngân sách Trung ương được hưởng đối với các sắc thuế được phân chia giữa ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương.

- Tình hình thu thuế từ các nguồn thu khác nhau của các chính quyền địa phương cho thấy sự khác biệt đáng kể về khả năng thu thuế giữa các tỉnh. Thành phố Hồ Chí Minh dẫn đầu cả nước với số thu là 2.113.000 đồng/người trong khi Hà Nội là 439.000 đồng/người. Như vậy bội số là gần 5 lần (xem Phụ lục 1).

- Đối với thu ngân sách nhà nước, ngân sách địa phương chiếm 25% trong năm 2002. Trong thời kỳ 1997-2002 tỷ lệ này dao động nhẹ xung quanh 25% số thu ngân sách địa phương sẽ tăng nhanh hơn ngân sách Trung ương tới cuối năm 2004, khoảng 34,3% thu ngân sách nhà nước là ngân sách địa phương (xem bảng 2.1).

**Bảng 2.1. Phân cấp thu ngân sách nhà nước giữa Trung ương và địa phương**

Đơn vị: tỷ đồng

Năm	Tổng thu ngân sách nhà nước	Tỷ lệ tăng trưởng (%)	Thu ngân sách địa phương	Tỷ lệ tăng trưởng (%)	Tỷ trọng ngân sách địa phương trong tổng thu ngân sách nhà nước (%)
1997	65.352	4,8	19.264	8,5	29,5
1998	70.612	8	20.280	5,3	28,7
1999	78.489	11,2	19.571	-3,5	24,9
2000	90.749	15,6	22.269	13,8	24,5
Trung bình giai đoạn 1996-2000	73.518	10,2	19.827	8,3	27,1
2001	103.773	14,4	25.463	14,3	24,5
2002	121.716	17,3	30.545	20	25,1
2003	141.930	16,6	38.683	26,6	27,3
2004	190.929	34,5	65.491	69,3	34,3

Ghi chú: Năm 2004 là số liệu báo cáo quyết toán của Bộ Tài chính trình Quốc hội, ngày 8-5-2006

Nguồn: Bộ Tài chính, 2005.

### 2.1.2.2. Những nhận xét về phân cấp nguồn thu.

- Vấn đề thứ nhất liên quan đến phân cấp nguồn thu ở Việt Nam là chính quyền địa phương không có quyền tự chủ đáng kể về quyết định các khoản thu. Hình thức tự chủ duy nhất hiện nay là thẩm quyền quy định mức thu một số loại phí như: Học phí, phí dịch vụ vệ sinh, ... Tự chủ về thuế là một vấn đề gai góc đối với nhiều chính phủ, nhất là chính phủ trong chế độ chính trị nhất thể. Thường có lực cản chính trị đối với giao quyền đánh thuế cho địa phương và nhiều chính phủ cho rằng để đối xử công bằng với các công dân, cần có một hệ thống thuế thống nhất trên toàn quốc. Tuy nhiên lợi ích của phân cấp ngân sách trong việc tăng hiệu quả chi tiêu có thể thu được khi chính quyền địa phương có trách nhiệm và đáp ứng nhu cầu cũng như ưu tiên cho người nộp thuế. Có thể cho rằng một cách hiệu quả để nâng cao trách nhiệm giải trình và khả năng đáp ứng về mặt ngân sách là giao cho chính quyền các địa phương một mức độ tự chủ nào đó về thuế, tương ứng với nguồn lực và khả năng quản lý.

- Ngược lại không phải mọi hình thức tự chủ về thuế đều là cần thiết. Chẳng hạn, việc cho phép các chính quyền địa phương đưa ra các loại thuế riêng hay thay đổi cơ cấu thuế hiện tại có thể phản tác dụng đối với nền kinh tế thị trường. Điều này có thể tạo ra cạnh tranh về thuế và tạo ra rào cản đối với hàng hóa và dịch vụ. Hình thức đơn giản và tự chủ về thuế là cho phép chính quyền địa phương lựa chọn thuế suất, có thể là trong phạm vi một khung thuế suất do Quốc hội quy định.

- Còn một nhóm vấn đề thứ hai liên quan đến cơ chế phân chia nguồn thu hiện hành. Hiện nay, số thu được phân chia giữa ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương dựa theo đặc điểm mà thuế thường thu. Điều này làm nảy sinh những rắc rối về tính công bằng, đặc biệt là trong thuế VAT và thuế thu nhập doanh nghiệp. Như vậy nhưng thành phố lớn như thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, và một số tỉnh có công nghiệp phát triển hơn sẽ được lợi. Sử dụng nguyên tắc nguồn gốc trong chia sẻ VAT cũng có thể dẫn đến bảo hộ thị trường do tạo ra những hàng rào phí tự nhiên đối với thương mại trong nước.

- Một số quốc gia lựa chọn phương thức tập trung hóa VAT, nhiều nước khác thay vào đó lại sử dụng công thức trực tiếp để tính toán phân chia VAT, chẳng hạn phân chia theo đầu dân. Trong trường hợp thuế thu nhập doanh nghiệp, phân chia dựa vào nguồn gốc cũng gặp nhiều vướng mắc. Một số quốc gia phân chia thuế này với chính quyền địa phương nơi doanh nghiệp hoạt động. Việc phân chia thuế thu nhập cá nhân tại địa phương cũng có nhiều vướng mắc tại đô thị, nơi người lao động sinh sống tại một đơn vị hành chính và làm việc tại một đơn vị khác, như trường hợp ở thành phố Hồ Chí Minh và tỉnh Bình Dương. Vấn đề cơ bản ở đây là thuế thu nhập cá nhân cần được đóng nơi cư trú bởi đó là nơi người nộp thuế sử dụng hầu hết các dịch vụ công.



- Luật ngân sách nhà nước không còn quy định rõ nguồn thu đối với cấp huyện và xã mang lại cho cấp tỉnh sự tự chủ linh hoạt về ngân sách khả năng thích ứng với các tình huống có thể xảy ra trên địa bàn toàn tỉnh. Điều này cho phép phân cấp mạnh hơn trường hợp có quy định cụ thể nhiệm vụ thu, nhưng cũng gây khó khăn cho chính quyền cấp dưới như làm mất tự chủ về nguồn thu của họ và giảm sự chắc chắn và dự đoán được số thu.

### ***2.1.3. Cơ chế phân cấp nhiệm vụ chi.***

#### ***2.1.3.1. Phân cấp nhiệm vụ chi hiện hành.***

Trước đây việc giao nhiệm vụ chi thông qua Luật ngân sách nhà nước năm 1996, Luật ngân sách nhà nước năm 2002 về cơ bản không thay đổi trong việc giao nhiệm vụ chi giữa chính quyền Trung ương và địa phương. Giao nhiệm vụ chi có những tiến triển nhất định trong thực tế những năm qua, nhìn chung là nhất quán với những nguyên tắc lý thuyết của các nhiệm vụ chi. Dịch vụ được giao ở các cấp chính quyền tương ứng với khu vực địa lý được hưởng lợi (xem Phụ lục 2).

- Tuy nhiên luật mới đã thay đổi hoàn toàn cách thức tiếp cận chi tiêu công ở Việt Nam đối với các cấp địa phương. Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 về cơ bản cho phép cấp tỉnh phân cấp nhiệm vụ chi cho các huyện và xã trực thuộc. Điều này được thực hiện dựa theo nguyên tắc trao cho các tỉnh quyền chủ động để thích ứng với những điều cụ thể đa dạng.

- Luật ngân sách năm 2002 quy định việc cấp trên khi giao nhiệm vụ chi của mình cho cấp dưới thực hiện thì phải chuyển nguồn kinh phí để cấp dưới thực hiện, điều này đã có trong Luật ngân sách nhà nước năm 1996, nhưng hiện nay được bổ sung bằng quyền tự chủ của cấp tỉnh trong việc giao nhiệm vụ chi cho chính quyền cấp dưới. Ngoài ra Luật năm 2002 quy định rõ ràng, khi ban hành chính sách mới làm tăng chi thì cơ quan ban hành chính sách phải có giải pháp đảm bảo nguồn tài chính phù hợp với khả năng ngân sách từng cấp.

Tỷ trọng chi ngân sách của chính quyền địa phương trong tổng chi ngân sách nhà nước đang ngày càng tăng, 28% năm 1992 lên 43% năm 1998 và 48% năm 2002.

Theo báo cáo của Bộ Tài chính, năm 2004 chi ngân sách địa phương chiếm 48,2% tổng chi ngân sách nhà nước, ước tính năm 2005 chiếm 38% trong tổng chi ngân sách nhà nước, và tính chung giai đoạn 2001-2005 chi ngân sách địa phương chiếm khoảng 43% trong tổng chi ngân sách nhà nước.

Bảng 6 cho thấy tình hình thực hiện chi ngân sách địa phương trong mỗi tương quan so sánh với tổng chi ngân sách nhà nước trong những năm qua.

**Bảng 2.2. Kết quả phân cấp chi ngân sách**

Đơn vị: tỷ đồng

	<b>Năm 1997</b>	<b>Năm 1998</b>	<b>Năm 1999</b>	<b>Năm 2000</b>	<b>Trung bình 1996- 2000</b>	<b>Năm 2001</b>	<b>Năm 2002</b>	<b>Năm 2003</b>	<b>Năm 2004</b>
Tổng chi ngân sách nhà nước	78.057	81.995	95.972	108.961	87.105	129.773	148.208	177.150	214.176
Tỷ lệ tăng trưởng so với năm trước (%)	10,7	5,0	17,0	13,5	10,9	19,1	14,2	19,5	20,9
Chi ngân sách địa phương	28.039	31.808	39.040	45.082	33.503	56.043	64.573	66.254	103.221
Tỷ lệ tăng trưởng chi ngân sách địa phương so với năm trước (%)	19,1	13,4	22,7	15,5	17,1	24,3	15,2	2,6	55,8
Tỷ lệ chi ngân sách địa phương trong tổng chi (%)	35,9	38,8	40,7	41,3	37,9	43,2	43,6	37,4	48,2
Chi đầu tư phát triển từ ngân sách địa phương	7.499	9.424	14.129	14.557	10.345	20.112	24.147	20.786	42.754
Chi thường xuyên của ngân sách địa phương	20.540	22.203	24.806	30.346	23.065	36.070	39.627	45.468	56.848
Trợ cấp bổ sung từ ngân sách Trung ương	9.964	12.290	20.510	26.601	15.345	23.553	35.278	38.040	39.548
Tỷ lệ tăng trưởng (%)	35,4	23,3	66,9	29,7	31,9	-11,5	49,8	7,8	3,9

Tỷ lệ trong tổng chi ngân sách địa phương (%)	35,5	38,6	52,5	59,0	42,1	42,0	54,6	57,4	38,3
---	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Ghi chú: Năm 2004 là số liệu báo cáo quyết toán của Bộ Tài chính trình Quốc hội, ngày 8-5-2006

Nguồn: Báo cáo chung của Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới: *Việt Nam quản lý chi tiêu công để tăng trưởng và giảm nghèo*, Nxb Tài chính, Hà Nội, 2005, tập 1, trang 99.

Xét về số liệu tuyệt đối, chi ngân sách địa phương tăng lên khá nhanh (giai đoạn 1996-2000) tốc độ tăng trung bình là 17,1%. Tỷ lệ chi ngân sách địa phương trong tổng chi ngân sách nhà nước từ 1996 đến nay dao động trong khoảng từ 35% đến 48%. Đặc biệt, chi ngân sách địa phương năm 2004 tăng mạnh do tăng thu nhiều so với dự toán, do việc mở rộng phân cấp ngân sách và do chủ trương tăng chi đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội từ nguồn tăng thu của địa phương.

Chi ngân sách địa phương gồm chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển.

- Phân cấp chi thường xuyên:

Chi thường xuyên của địa phương bao gồm các khoản chi lương, chi nghiệp vụ, chi quản lý cho các lĩnh vực sự nghiệp kinh tế, giáo dục - đào tạo, y tế, khoa học công nghệ, văn hóa nghệ thuật, thể dục thể thao, chi hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, an ninh, quốc phòng, an ninh xã hội, bảo hiểm xã hội, trợ cấp.

Chi thường xuyên của địa phương dao động từ 61% - 70% trong thời kỳ 1998 - 2003. Trên thực tế tỷ trọng này có xu hướng giảm do nhà nước ưu tiên cho đầu tư phát triển, do vậy năm 2004, tỷ trọng chi thường xuyên xuống còn 55%.

+ Phân cấp chi ngân sách trong lĩnh vực giáo dục - đào tạo.

Theo qui định của Luật ngân sách nhà nước năm 2002 các tỉnh được chủ động phân bổ ngân sách chi nhiệm vụ chi, trong đó chỉ có chi cho giáo dục đào tạo và khoa học công nghệ phải đảm bảo tỷ lệ do cấp trên quy định. Chi cho giáo dục của địa phương đã tăng lên hàng năm từ 93,4% năm 1999 lên 97,9 vào năm 2002. Chi cho đào tạo của địa phương cũng tăng từ 39,54% năm 1999 lên 41,55% vào năm 2002 (xem bảng 2.3). Năm 2004, tổng chi cho giáo dục đào tạo của địa phương đạt tỷ lệ 85% tổng chi NSNN cho lĩnh vực này.

**Bảng 2.3. Chi tiêu cho giáo dục phân theo cấp ngân sách**

Đơn vị: %

	<b>Năm 1999</b>		<b>Năm 2000</b>		<b>Năm 2001</b>		<b>Năm 2002</b>	
	<b>Trung ương</b>	<b>Địa phương</b>	<b>Trung ương</b>	<b>Địa phương</b>	<b>Trung ương</b>	<b>Địa phương</b>	<b>Trung ương</b>	<b>Địa phương</b>
Tổng	19,34	80,66	17,13	82,87	16,20	83,80	14,65	85,35
Giáo dục	6,58	93,42	3,58	96,42	2,24	97,76	2,07	97,93
Đào tạo	60,46	39,54	59,70	40,30	60,42	39,58	58,45	41,55

+ Phân cấp chi ngân sách trong lĩnh vực y tế:

Trong tổng chi tiêu cho sự nghiệp y tế thì chi cho y tế địa phương tăng nhanh hơn so với chi cho y tế Trung ương. Năm 2002, chi cho y tế tuyến Trung ương chỉ chiếm dưới 25% trong tổng chi ngân sách nhà nước về y tế, còn 75% tổng chi tiêu cho lĩnh vực này là từ ngân sách địa phương.

Việc phân bổ nguồn lực từ chi cho y tế ở mỗi cấp chưa hợp lý. Theo báo cáo đánh giá chi tiêu công năm 2000, trong lĩnh vực y tế kinh phí cấp cho xã chỉ chiếm khoảng 12% tổng kinh phí cho lĩnh vực này, còn 3/4 ngân sách thường xuyên cho y tế tập trung ở các bệnh viện, nơi có 1/3 số người khám chữa bệnh thuộc vào nhóm 20% dân số có thu nhập cao nhất.

Trên thực tế có sự chênh lệch lớn trong chi ngân sách về y tế giữa các vùng và các tỉnh. Chẳng hạn năm 2002, thành phố Hồ Chí Minh có mức chi cho y tế từ ngân sách địa phương là 222.874 đồng/người, trong khi đó Gia Lai có mức chi chỉ có 38.450 đồng/người.

- Phân cấp trong chi đầu tư xây dựng cơ bản:

Theo Nghị định số 16/2005/NĐ-CP ngày 07/02/2005 của Chính phủ về quản lý dự án đầu tư xây dựng, Chủ tịch Ủy ban Nhân dân tỉnh được quyền quyết định dự án đầu tư từ ngân sách nhà nước nhóm A, B và C; được ủy quyền hoặc phân cấp quyết định đầu tư đối với các dự án nhóm B và C cho các cơ quan cấp dưới trực tiếp.

Tùy theo điều kiện cụ thể, Chủ tịch Ủy ban Nhân dân tỉnh quy định cụ thể cho Chủ tịch Ủy ban Nhân dân huyện được quyết định đầu tư các dự án thuộc ngân sách địa phương có mức vốn đầu tư không quá 5 tỷ đồng và chủ tịch Ủy ban Nhân dân cấp xã được quyết định dự án đầu tư với mức vốn không quá 3 tỷ đồng.

Chủ tịch Ủy ban Nhân dân cấp huyện, cấp xã được quyết định đầu tư các dự án trong phạm vi ngân sách của địa phương sau khi thông qua Hội đồng Nhân dân cùng cấp.

Đặc biệt, Luật ngân sách nhà nước năm 2002 đã có một bước tiến bộ trong nhận thức. Về vai trò chính quyền cấp dưới, chẳng hạn, chính quyền thị xã, thành phố thuộc tỉnh phải chịu trách nhiệm về xây dựng các trường phổ thông quốc lập, các công trình phúc lợi công cộng, điện công cộng, cấp thoát nước, giao thông nội thị, vệ sinh đô thị. Theo Luật ngân sách nhà nước năm 2002, chính quyền địa phương ở mỗi cấp phải chịu trách nhiệm đối với các công trình kết cấu hạ tầng được giao cấp đó quản lý. Như vậy, việc phân cấp thẩm quyền đầu tư cho các cấp chính quyền địa phương đã tăng lên đáng kể.

Xét về cơ cấu, chi đầu tư từ ngân sách nhà nước năm 2004 chiếm 44% tổng chi ngân sách địa phương. So với năm 2003, chi đầu tư phát triển từ ngân sách địa phương tăng mạnh do chủ trương của nhà nước là nguồn tăng thu của địa phương phải ưu tiên cho đầu tư phát triển.

Theo báo cáo đánh giá chi tiêu công năm 2004 của Bộ Tài chính, thực trạng phân cấp chi đầu tư xây dựng cơ bản giữa các cấp chính quyền địa phương năm 2004 như sau: đa số các địa phương (53 tỉnh) phân cấp cho cấp huyện, còn lại 11 tỉnh chỉ phân cấp vốn đầu tư cho các thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

Chi đầu tư xây dựng cơ bản trên địa bàn tỉnh Gia Lai là khá lớn, trung bình giai đoạn 2000-2005 là 35% trong tổng chi NSDP (xem bảng 2.4).

**Bảng 2.4. Tỷ trọng chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển trong tổng chi ngân sách hàng năm của tỉnh Gia Lai**

	Đơn vị	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tổng chi ngân sách địa phương	Triệu đồng	618.346	693.338	917.959	1.154.118	1.422.511	1.699.007	2.043.896
Chi thường xuyên	Triệu đồng	418.001	488.803	579.232	728.248	876.266	1.058.481	1.316.269
Tỷ trọng trong tổng chi	%	67,6	70,5	63,1	63,1	61,6	62,3	64,4
Chi đầu tư phát triển	Triệu đồng	200.345	204.535	338.727	425.870	546.245	640.589	727.627
Tỷ trọng trong tổng chi	%	32,4	29,5	36,9	36,9	38,4	37,7	35,6

Bình quân giai đoạn 2000-2006: tỷ trọng cho đầu tư trong tổng chi ngân sách địa phương là 35,3%

Nguồn: Sở Tài chính tỉnh Gia Lai.

### 2.1.3.2. Nhân xét về phân cấp chi ngân sách nhà nước.

- Một vướng mắc lớn mà còn tồn tại liên quan đến phân cấp các nhiệm vụ chi ở Việt Nam là thiếu rõ ràng. Luật ngân sách nhà nước năm 2002 đã nêu một số quy định, nhưng chưa đủ và cần được làm rõ hơn nữa. Hiện nay các nhiệm vụ chi tiết nằm rải rác trong các quy định của rất nhiều ngành, thiếu rõ ràng và không ổn định.

- Như ở các nước khác, việc giao hoàn toàn nhiệm vụ chi cho một cấp chính quyền là không khả thi. Một số nhiệm vụ chi cần ít nhất hai cấp chính quyền chia sẻ thực hiện, như trong trường hợp giáo dục cơ sở hay chăm sóc sức khỏe ban đầu (nếu giao cho nhiều cấp thực hiện một nhiệm vụ sẽ làm suy giảm tính thống nhất cũng như khả năng giải trình). Một cách thức để đưa tính rõ ràng, minh bạch là quy định rõ trong luật về giao thẩm quyền điều hành quản lý, cấp vốn và trong thực thi nhiệm vụ. Chẳng hạn trong trường hợp giáo dục cơ sở, cần được nêu rõ cấp có thẩm quyền điều hành quản lý (như đặt ra một số tiêu chuẩn, chính sách, chế độ,...). Ở đây Bộ Giáo dục hay Hội đồng Nhân dân, cấp có trách nhiệm cấp ngân sách cho dịch vụ đó và có trách nhiệm trực tiếp thực thi hay cung cấp dịch vụ.

- Một trong những vấn đề gai góc nhất liên quan đến phân cấp nhiệm vụ chi là giải quyết nhu cầu chi đầu tư của chính quyền các cấp. Có một cách tiếp cận mà một số quốc gia đã làm là giữ lại mọi khoản chi đầu tư ở cấp Trung ương. Về cơ bản, giải pháp này là không phù hợp bởi vì nó dẫn đến những quyết định không hiệu quả, ít đáp ứng được nhu cầu thực tế. Điều này cũng làm cho chính quyền địa phương không mấy quan tâm tới kết cấu hạ tầng do Trung ương xây dựng và không duy tu bảo dưỡng những công trình này. Nhìn chung chính quyền các cấp từ tỉnh trở xuống cần phải chịu trách nhiệm đối với những công trình họ cần, để từ đó cung cấp các dịch vụ công trong phạm vi trách nhiệm của mình. Nguyên tắc này đã được Luật ngân sách nhà nước năm 2002 chấp nhận. Trên thực tế, nhiệm vụ chi cụ thể phân cho chính quyền thị xã và thành phố thuộc tỉnh là chi đầu tư cho các công trình hạ tầng như trường công, hệ thống chiếu sáng, cung cấp và thoát nước, giao thông đô thị và các công trình hạ tầng khác (Điều 34).

Tuy nhiên, phần lớn chính quyền cấp huyện và xã luôn luôn thiếu ngân sách để xây mới cơ sở hạ tầng. Một nhiệm vụ quan trọng của nhà nước là nghiên cứu cách thức huy động các nguồn lực cần thiết cho việc đáp ứng nhu cầu vốn cho cơ sở hạ tầng này.

- Một vấn đề nữa cần đánh giá trong lĩnh vực này là thiếu sự duy tu bảo dưỡng cần thiết đối với cơ sở hạ tầng. Nhiều công trình công cộng như trạm xá y tế, trường

học, đường giao thông và hệ thống thủy lợi trên khắp cả nước được coi là đang trong tình trạng hư hỏng nghiêm trọng. Hiện nay chưa thể xác định rõ nguyên nhân là do thiếu kinh phí hay nguyên nhân là do tách biệt ngân sách chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển.

- Một số tỉnh vẫn không phân cấp đầy đủ cho cấp dưới trong việc quyết định các dự án đầu tư xây dựng cơ bản theo quy định. Lý do là trong các quy định này có ghi tùy theo điều kiện cụ thể của từng địa phương (Nghị định 07 và Nghị định 16) và tùy theo năng lực thực hiện của các đối tượng được phân cấp (Nghị định 07), do đó việc phân cấp cũng không mang tính bắt buộc. Một số chính quyền cấp tỉnh vẫn giữ quyền quyết định đối với hầu hết các dự án đầu tư trên địa bàn tỉnh với lý do là để quản lý thống nhất, và cấp dưới không đủ năng lực, dễ gây ra lãng phí hoặc kém hiệu quả.

#### ***2.1.4. Hệ thống điều hòa.***

Cùng với việc phân cấp ngân sách địa phương cũng xuất hiện sự mất cân đối ngân sách theo chiều ngang do sự khác biệt về hoạt động kinh tế của các địa phương, do nguồn lực thiên nhiên, yếu tố nhân khẩu học và chi phí cung cấp dịch vụ,... Hệ thống điều hòa là cách thức phổ biến để giải quyết sự mất cân đối ngân sách giữa các địa phương.

Thu bổ sung từ ngân sách cấp trên là một nguồn thu quan trọng đối với đa số các cấp chính quyền địa phương hiện nay, kể cả cấp tỉnh, huyện và xã.

##### ***2.1.4.1. Bổ sung cân đối.***

Bổ sung cân đối của chính quyền cấp trên cho chính quyền cấp dưới là khoản trợ cấp cho cấp dưới nhằm đảm bảo cho cấp này cân đối được ngân sách để thực hiện nhiệm vụ được giao của cấp mình. Đây là các khoản trợ cấp có điều kiện, được xác định cho một thời gian ổn định từ 3 đến 5 năm.

Công thức để tính khoản bổ sung cân đối này là: Số chênh lệch giữa tổng số chi ngân sách cấp đó với tổng số các khoản thu ngân sách được hưởng 100% chia cho tổng số các khoản phân chia theo tỷ lệ %.

Nhu cầu chi tiêu của chính quyền tỉnh được xác định dựa vào hệ thống định mức phân bổ ngân sách và phải bao gồm mọi khoản chi thường xuyên và một lượng chi đầu tư. Định mức này được điều chỉnh cho các vùng khác nhau tùy thuộc vào yếu tố địa lý, khó khăn. Nếu như năm 1997, số bổ sung từ ngân sách Trung ương cho ngân sách địa phương chiếm 29% tổng chi ngân sách địa phương thì đến năm 2002 con số này lên thành 50%. Theo báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước của Bộ Tài chính, số

bổ sung từ ngân sách Trung ương cho ngân sách địa phương năm 2004 là 38,3%. Kết quả này có được là do tổng nguồn thu của địa phương tăng lên đáng kể từ có nguồn phân cấp theo Luật ngân sách nhà nước và do việc tăng thu lớn so với dự toán.

Các tiến bộ trong xác định số bổ sung cân đối hiện nay là:

- Hệ thống bổ sung cân đối hiện nay là một bước tiến lớn so với bổ sung bù đắp chênh lệch theo thỏa thuận như trước đây. Bởi vì mức bổ sung này được xác định theo công thức công khai, làm cho kết quả tính toán trở nên khách quan hơn.

- Số bổ sung được cố định trong thời kỳ ổn định từ 3 đến 5 năm có ý nghĩa quan trọng trong việc tăng tính ổn định và chắc chắn của ngân sách địa phương.

Tại tỉnh Gia Lai, mặc dù thu ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh khá lớn, nhưng nhu cầu chi theo định mức cho miền núi thì khá cao. Do đó phần bổ sung từ Trung ương cho tỉnh vẫn chiếm tỷ trọng lớn, từ năm 2000 đến năm 2005, tỷ lệ này luôn luôn chiếm trên dưới 60% (xem bảng 2.5).

**Bảng 2.5. Tỷ trọng nguồn thu bổ sung từ ngân sách Trung ương trong tổng chi ngân sách địa phương của tỉnh Gia Lai**

	Đơn vị	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tổng chi ngân sách địa phương	Triệu đồng	618.346	693.338	917.959	1.154.118	1.422.511	1.699.007	2.043.896
Số bổ sung từ ngân sách Trung ương	Triệu đồng	380.782	528.546	615.449	822.176	895.131	1.030.582	1.060.163
Tỷ trọng bổ sung từ ngân sách Trung ương so với tổng chi ngân sách địa phương	%	61,50	76,20	67,00	71,20	62,90	60,60	51,86

Nguồn: Sở Tài chính tỉnh Gia Lai.

#### 2.1.4.2. Bổ sung có mục tiêu.

Bổ sung có mục tiêu từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới nhằm trợ cấp cho ngân sách cấp dưới thực hiện một số nhiệm vụ như:

- Hỗ trợ thực hiện các chính sách, chế độ mới do cấp trên ban hành chưa được



bố trí trong dự toán ngân sách.

- Hỗ trợ thực hiện dự án quốc gia, chẳng hạn đầu tư cho các xã nghèo (chương trình 135), trồng rừng (chương trình 661), chương trình quốc gia về giáo dục, y tế nhằm thực hiện các mục tiêu quan trọng của quốc gia ở cấp địa phương. Chi ngân sách cho chương trình mục tiêu quốc gia đã tăng lên nhanh chóng. Mức chi tiêu cho chương trình mục tiêu quốc gia trong tổng chi ngân sách năm 1998 là 2%, năm 1999 đến 2001 là 2,9%, năm 2004 là 3,4%. Chương trình này đã trở thành một công cụ quan trọng thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và xóa đói giảm nghèo.

Ngoài ra còn có các khoản bổ sung có mục tiêu riêng cho một số tỉnh nhất định xuất phát từ đề xuất của tỉnh được Quốc hội phê chuẩn.

- Hỗ trợ thực hiện các mục tiêu, công trình, dự án có ý nghĩa lớn đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của địa phương mà ngân sách cấp dưới chưa bố trí đủ nguồn. Loại hình bổ sung này thường được thực hiện theo phương thức đối ứng.

- Hỗ trợ xử lý các khó khăn đột xuất, khắc phục thiên tai, hỏa hoạn, tai nạn trên diện rộng, sau khi ngân sách cấp dưới đã sử dụng, dự phòng và một phần của quỹ dự trữ tài chính của địa phương nhưng chưa đáp ứng được yêu cầu.

- Trước đây kinh phí cho các chương trình mục tiêu quốc gia cấp cho địa phương bằng kinh phí ủy quyền, nhưng từ năm 2001, kinh phí này được đưa vào cân đối ngân sách địa phương dưới hình thức bổ sung có mục tiêu.

#### *2.1.4.3. Nhận xét về hệ thống điều hòa.*

- Tuy hệ thống bổ sung cân đối đã đóng vai trò quan trọng trong việc làm giảm đáng kể tình trạng chênh lệch giữa các địa phương, nhưng không phải mọi mất cân đối được giải quyết với trợ cấp nói trên. Do nguồn thu hạn hẹp nên hầu hết các tỉnh phải nhận khoản chuyển giao bổ sung từ ngân sách Trung ương để cân đối ngân sách cấp mình. Tương tự như vậy, các xã trông chờ bổ sung của huyện xuống và huyện trông chờ vào số bổ sung của tỉnh. Trong nhiều trường hợp, số bổ sung không được thông báo từ trước mà chỉ được cấp trên rót xuống một cách tùy tiện.

- Trong việc xác định số bổ sung cân đối, mặc dù đã được sử dụng công thức tính toán mang tính khách quan nhiều hơn so với trước, nhưng các thành tố của công thức này vẫn được xác định phụ thuộc vào yếu tố chủ quan. Chẳng hạn, việc xác định số thu vẫn có tính thỏa thuận, chưa tính toán đầy đủ khả năng thu thêm của các tỉnh có điều kiện và tiềm năng kinh tế tốt hơn. Nói cách khác, việc tính số thu vẫn thiếu căn cứ và định mức thu hay một phương pháp nào đó đáng tin cậy để ước tính thu cho từng địa phương.

- Đối với khoản bổ sung có mục tiêu, cơ chế hiện tại vẫn cho phép tồn tại sự thỏa thuận và điều chỉnh bất thường khi tính toán nhu cầu chi tiêu, trong khi tình hình đòi hỏi phải có một phương thức tiếp cận hoàn toàn khác quan.

## **2.2. Phân cấp thẩm quyền trong việc quyết định chế độ, chính sách, định mức phân bổ ngân sách.**

Việc phân cấp thẩm quyền quyết định ngân sách ở nước ta còn rất nhiều hạn chế. Hầu hết các chính sách, chế độ, các sắc thuế, thuế suất, đối tượng chịu thuế,... địa phương khá ít quyền quyết định về chính sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức trong thu chi ngân sách.

Hiện nay, nhà nước đã phân cấp mạnh hơn 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 do Trung ương ban hành. Loại nào có thể cho địa phương vận dụng thì Trung ương ban hành khung. Loại nào có thể thực hiện trong điều kiện cụ thể của địa phương thì giao cho Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh ban hành.

### ***2.2.1. Định mức phân bổ ngân sách nhà nước.***

Định mức phân bổ ngân sách cho chính quyền địa phương được áp dụng từ năm 2004, bao gồm định mức chi cho 10 lĩnh vực theo quyết định số 139/2003/QĐ-TTg ngày 11/7/2003 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành định mức phân bổ dự toán chi ngân sách nhà nước năm 2004, đó là: Giáo dục, đào tạo, y tế, quản lý hành chính, văn hóa và thông tin, thể thao, truyền hình, đảm bảo xã hội, an ninh quốc phòng và sự nghiệp kinh tế.

Để phân bổ ngân sách năm 2007, Thủ tướng Chính phủ đã ra Quyết định số 151/2006/QĐ-TTg về việc ban hành định mức phân bổ dự toán chi ngân sách năm 2007 cho các lĩnh vực, có bổ sung thêm một số lĩnh vực là khoa học công nghệ, chi trợ giá trợ cước, các hoạt động môi trường (xem Phụ lục 3).

Định mức phân bổ ngân sách được điều chỉnh theo hệ số tùy thuộc vào bốn khối vùng: Đô thị; đồng bằng; miền núi - vùng dân tộc ở đồng bằng, vùng sâu; vùng cao, hải đảo. Có một số lĩnh vực áp dụng tiêu chí phân bổ chung còn có tiêu chí bổ sung để giải quyết các nhu cầu khác, đảm bảo sự công bằng trong lĩnh vực phân bổ.

Các ưu điểm của hệ thống định mức phân bổ ngân sách hiện nay là:

- Hệ thống định mức bước đầu, đã xác lập được cơ sở thống nhất trong phân bổ ngân sách cho các lĩnh vực và các địa phương, góp phần tăng cường công tác quản

lý ngân sách nhà nước.

- Hệ thống định mức này bảo đảm sự đáp ứng của ngân sách nhà nước cho các lĩnh vực có tính khả thi đối với ngân sách nhà nước.

- Có sự phân biệt về hệ số điều chỉnh giữa các vùng, miền, thể hiện ưu tiên trên đối với vùng miền núi, vùng cao, vùng đồng bào dân tộc thiểu số và vùng kinh tế trọng điểm, phản ánh sự điều chỉnh của nhà nước để đảm bảo sự công bình giữa các vùng, miền trong việc cung ứng các dịch vụ công tối thiểu cho dân cư.

- Phần lớn các định mức được xác định rõ ràng trên cơ sở đầu người. Đặc biệt về việc phân bổ cho giáo dục đã chuyển từ chỗ tính theo dân số thành tính theo dân số trong độ tuổi đến trường từ 1 đến 18 tuổi, nhờ đó mức phân bổ ngân sách cho giáo dục đã sát hơn so với nhu cầu chi trên.

- Quyết định số 151/2006/QĐ-TTg, các định mức phân bổ ngân sách chi thường xuyên đã được điều chỉnh tăng về giá trị phù hợp với sự tăng trưởng kinh tế và sự gia tăng của giá cả, cũng như được mở rộng thêm một số lĩnh vực so với hệ thống định mức ban hành theo Quyết định số 139/2003/QĐ-TTg.

- Dựa vào Quyết định 151/2006/QĐ-TTg, Ủy ban Nhân dân tỉnh Gia Lai cũng đã ban hành hệ thống định mức phân bổ dự toán chi ngân sách nhằm phù hợp với tình hình thực tế địa phương (xem Phụ lục 4).

### **2.2.2. Chế độ, định mức, tiêu chuẩn chi tiêu ngân sách.**

- Chính phủ đã quyết định những chế độ chi ngân sách quan trọng, có phạm vi ảnh hưởng rộng, liên quan đến việc thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội của cả nước như chế độ tiền lương, trợ cấp xã hội, chế độ người có công với cách mạng, tỷ trọng chi ngân sách cho giáo dục - đào tạo, cho khoa học công nghệ trong tổng chi ngân sách nhà nước.

- Chính phủ giao Thủ tướng Chính phủ quyết định khung đối với các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi trên cho các địa phương. Hội đồng Nhân dân tỉnh quyết định cụ thể các chế độ, tiêu chuẩn định mức cho địa phương mình trong khung cho phép.

- Chính phủ giao Bộ Tài chính quyết định chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách đối với các ngành, lĩnh vực sau khi thống nhất với các Bộ quản lý ngành, lĩnh vực. Trong trường hợp không thống nhất ý kiến. Bộ Tài chính trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, cho ý kiến trước khi quyết định.

Ngoài các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu do chính phủ, Thủ tướng chính phủ, Bộ trưởng Bộ Tài chính ban hành, đối với một số nhiệm vụ chi có tính đặc

thù của địa phương để thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo trật tự an toàn xã hội trên địa bàn, trên cơ sở nguồn do ngân sách địa phương bảo đảm. Hội đồng Nhân dân tỉnh được quyết định chế độ chi ngân sách phù hợp với đặc điểm thực tế ở địa phương, riêng những chế độ chi có tính chất tiền lương, tiền công, phụ cấp, trước khi quyết định phải có ý kiến của các bộ quản lý ngành, lĩnh vực, Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh báo cáo Bộ Tài chính việc ban hành các chế độ chi ngân sách ở địa phương để tổng hợp và giám sát tình hình thực hiện. Chẳng hạn, các chế độ, định mức do Chủ tịch Ủy ban Nhân dân tỉnh Gia Lai ban hành như sau (xem Phụ lục 4).

### ***2.2.3. Nhận xét về phân cấp, ban hành các chính sách, chế độ.***

- Một số chế độ định mức chi tiêu quá lạc hậu, không phù hợp với thực tế, chậm được sửa đổi, do đó nó chỉ có dùng để thanh quyết toán mà thôi và thực tế các cơ quan đơn vị không dùng định mức này để chi tiêu. Điều đó tạo ra một thông lệ xấu là cơ quan đơn vị và cá nhân sử dụng kinh phí không trung thực trong báo cáo thanh toán, đồng thời tạo ra cơ hội cho những động cơ không tốt vì lợi ích cá nhân.

- Hệ thống định mức tiêu chuẩn chế độ chi tiêu thiếu và chưa đồng bộ. Đặc biệt là khoản chi tiếp khách hiện nay các địa phương thường xuyên phát sinh nhưng rất khó quyết toán và không có chế độ chi cụ thể. Do đó mỗi địa phương, mỗi ngành chi mỗi khác. Ngoài ra còn có một số chế độ chi tiêu do Trung ương ban hành không còn phù hợp với địa phương.

- Các chế độ định mức chi tiêu do tỉnh ban hành còn ít và chỉ là khoản chi nhỏ. Giữa chế độ chi tiêu và định mức phân bổ ngân sách chưa có mối quan hệ chặt chẽ; chế độ chi tiêu chưa trở thành một căn cứ để phân bổ ngân sách. Trong một số trường hợp, việc chấp hành các định mức, chế độ chi tiêu có thể không phù hợp với nguồn lực.

- Có sự chông chéo, bất hợp lý và mâu thuẫn trong quá trình áp dụng chế độ chi tiêu. Ví dụ, theo Thông tư 79/2005/TT-BTC hướng dẫn quản lý và sử dụng kinh phí đào tạo, bồi dưỡng cán bộ công chức nhà nước, định mức chi cho một học viên là 450.000 đồng/tháng. Nếu học viên là đối tượng phải chi tiền ăn 15.000 đồng/ngày cho một học viên, thì không còn tiền chi cho các khoản khác như là tiền chi cho giảng viên,... chi phí phục vụ cho việc giảng dạy và học tập.

## **2.3. Phân cấp về quy trình ngân sách.**

### ***2.3.1. Phân cấp lập và phân bổ dự toán.***

Thời gian lập dự toán ngân sách sớm hơn trước đây để tạo điều kiện trong việc phân bổ và giao ngân sách cho các đơn vị dự toán trước năm tài chính. Cụ thể, trước

ngày 31 tháng 5, Thủ tướng Chính phủ ban hành chỉ thị về xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách năm sau (trước Luật 1996 là 15 ngày); trước ngày 10 tháng 6, Bộ Tài chính ban hành Thông tư hướng dẫn về yêu cầu, nội dung, thời hạn lập dự toán ngân sách nhà nước và thông báo số kiểm tra về dự toán ngân sách với tổng số thu, chi và một số lĩnh vực chi quan trọng. Vào trung tuần tháng 6, Ủy ban Nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương căn cứ vào Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, Thông tư hướng dẫn và số kiểm tra của Bộ Tài chính để hướng dẫn và thông báo số kiểm tra về dự toán ngân sách cho các đơn vị trực thuộc và UBND cấp dưới.

Đối với năm đầu của thời kỳ ổn định ngân sách, cơ quan Tài chính chủ trì, phối hợp với cơ quan Kế hoạch và Đầu tư tổ chức thảo luận với UBND cấp dưới trực tiếp, một số cơ quan đơn vị cùng cấp về dự toán ngân sách. Trong những năm tiếp theo của thời kỳ ổn định, cơ quan tài chính cấp trên chỉ làm việc khi UBND cấp dưới đề nghị.

Sở Tài chính chủ trì phối hợp với Sở Kế hoạch và Đầu tư:

- Xem xét dự toán của các đơn vị thuộc tỉnh.
- Lập dự toán thu chi ngân sách nhà nước của tỉnh, dự toán chi chương trình mục tiêu quốc gia.
- Báo cáo Ủy ban Nhân dân tỉnh trước ngày 20 tháng 7.
- Ủy ban Nhân dân tỉnh gửi dự toán ngân sách của tỉnh để Bộ, ngành liên quan trước ngày 25 tháng 7.

Trách nhiệm của Ủy ban Nhân dân mỗi cấp trong quá trình giao và phân bổ ngân sách địa phương như sau:

- Đối với Ủy ban Nhân dân tỉnh: Căn cứ vào Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, Ủy ban Nhân dân tỉnh trình Hội đồng Nhân dân tỉnh quyết định dự toán ngân sách địa phương, phương án phân bổ cấp tỉnh và mức bổ sung từ ngân sách cấp tỉnh cho ngân sách cấp dưới trước ngày 10 tháng 12.

- Đối với Ủy ban Nhân dân huyện: Ủy ban Nhân dân huyện trình Hội đồng Nhân dân cùng cấp quyết định dự toán ngân sách và phương án phân bổ ngân sách cấp mình. Ủy ban Nhân dân huyện thực hiện:

- + Giao nhiệm vụ thu chi cho từng cơ quan đơn vị trực thuộc.
- + Giao nhiệm vụ thu chi, mức bổ sung cho ngân sách cấp xã.

+ Tỷ lệ phần trăm phân chia các khoản thu giữa huyện và xã.

- Đối với UBND xã: Trình Hội đồng Nhân dân xã quyết định dự toán ngân sách xã và phương án phân bổ ngân sách cấp mình. Dự toán ngân sách xã phải được quyết định trước ngày 31 tháng 12.

### ***2.3.2. Phân cấp trong chấp hành ngân sách địa phương.***

Sau khi Hội đồng Nhân dân thông qua dự toán ngân sách địa phương, Ủy ban Nhân dân các cấp tổ chức thực hiện ngân sách.

Ủy ban Nhân dân các cấp chịu trách nhiệm trước cấp trên và Hội đồng Nhân dân cấp mình về việc chấp hành ngân sách.

Trong quá trình chấp hành ngân sách, Sở Tài chính chịu trách nhiệm hướng dẫn, kiểm tra việc chấp hành dự toán ngân sách địa phương, Kho bạc Nhà nước quản lý thu, chi quỹ ngân sách địa phương; Thủ trưởng các đơn vị dự toán cấp I chịu trách nhiệm chấp hành nhiệm vụ chi của đơn vị dự toán.

Hội đồng Nhân dân các cấp có trách nhiệm giám sát Ủy ban Nhân dân và các cơ quan trong việc chấp hành ngân sách địa phương.

Việc đổi mới phân cấp ngân sách trong giai đoạn chấp hành ngân sách thể hiện rõ nhất trong khâu tổ chức cấp phát ngân sách cho các đơn vị. Luật ngân sách năm 2002 quy định quy trình cấp phát mới, dự toán ngân sách được cấp có thẩm quyền giao là khuôn khổ pháp lý để Kho bạc Nhà nước thực hiện cấp phát kinh phí cho đơn vị sử dụng ngân sách.

Căn cứ vào dự toán ngân sách nhà nước được giao, tiến độ triển khai nhiệm vụ và điều kiện chi ngân sách, thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách ra quyết định chi gửi Kho bạc Nhà nước nơi giao dịch, kèm theo các chứng từ cần thiết theo quy định của pháp luật.

Kho bạc Nhà nước kiểm tra tính hợp pháp của các hồ sơ, chứng từ để thực hiện thanh toán khi có đủ các điều kiện theo quy định.

### ***2.3.3. Phân cấp trong quyết toán ngân sách ở địa phương.***

Quy trình quyết toán ngân sách địa phương được tiến hành như sau:

- Các đơn vị sử dụng ngân sách (đơn vị dự toán cấp III) lập quyết toán gửi lên đơn vị dự toán cấp I. Các đơn vị dự toán cấp I xét duyệt quyết toán của các đơn vị trực thuộc và lập quyết toán của cấp mình gửi cơ quan tài chính và Ủy ban Nhân dân cùng

cấp.

- Các cấp ngân sách bên dưới xét duyệt quyết toán các đơn vị dự toán và lập quyết toán của cấp mình gửi lên cơ quan tài chính cấp trên.

- Ủy ban Nhân dân tỉnh xem xét quyết toán ngân sách địa phương và trình Hội đồng Nhân dân tỉnh quyết định phê chuẩn. Hội đồng Nhân dân tỉnh phê chuẩn quyết toán chậm nhất 12 tháng sau khi năm ngân sách kết thúc và quy định thời hạn phê chuẩn quyết toán ngân sách của Hội đồng Nhân dân cấp dưới nhưng chậm nhất không quá 6 tháng sau khi năm ngân sách kết thúc.

#### ***2.3.4. Nhận xét về phân cấp quy trình ngân sách.***

Theo quy trình ngân sách mới, vị trí vai trò của Hội đồng Nhân dân các cấp được nâng lên đáng kể. Quy định thời kỳ ổn định ngân sách từ 3 đến 5 năm đã khuyến khích các địa phương quan tâm khai thác nguồn thu, do đó từ năm 1997 đến nay số thu ngân sách địa phương tăng lên rõ rệt.

Quy trình ngân sách mới đã tạo cho chính quyền địa phương chủ động lớn hơn trong xây dựng và phân bổ ngân sách cấp mình, khai thác tiềm năng trên địa bàn, góp phần vào sự phát triển kinh tế của địa phương.

Tuy nhiên trong phân cấp quy trình ngân sách mới có những hạn chế sau:

- Cơ cấu tổ chức mang tính thứ bậc cao và tuân theo mô hình lồng ghép. Ngân sách mỗi cấp ngoài Hội đồng Nhân dân cấp đó thông qua còn phải được chính quyền cấp trên phê chuẩn. Ngân sách của các cấp chính quyền địa phương và ngân sách Trung ương được hợp thành ngân sách nhà nước và được Quốc hội thông qua.

- Cấp trên vẫn còn can thiệp vào các khâu phân bổ ngân sách. Điều đó đã hạn chế tính chủ động và sáng tạo của cấp dưới (chẳng hạn thông báo phân bổ hướng dẫn tình hình việc chi ngân sách), làm cho quyết định dự toán ngân sách nhà nước ở địa phương còn mang tính hình thức, Hội đồng Nhân dân địa phương vẫn chưa thực sự toàn quyền trong quyết định ngân sách.

- Việc xây dựng dự toán được tổng hợp qua nhiều cấp, cấp dưới lồng ghép vào cấp trên, đơn vị sử dụng ngân sách đến đơn vị dự toán cấp I, từ xã lên huyện, huyện lên tỉnh, tỉnh lên Trung ương. Như vậy phải trải qua nhiều tầng nấc sẽ kéo dài thời gian dẫn đến chậm trễ.

- Dự kiến số thu thiếu cơ sở khoa học; định mức, tiêu chuẩn chi tiêu còn thiếu chưa đồng bộ. Việc lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội chưa gắn kết với dự toán ngân sách, do đó trong quá trình cân đối thiếu nguồn để bố trí các mục tiêu đã định.

Tình trạng thương lượng trong quá trình thảo luận ngân sách vẫn còn, đặc biệt là số thu và thường xảy ra ở năm đầu của thời kỳ ổn định.

- Lập dự toán ngân sách ở địa phương, đặc biệt cấp xã và huyện thường mang tính hình thức. Việc phân bổ ngân sách cho các cấp này thường không dựa vào dự toán của đơn vị mà chủ yếu dựa vào sự tính toán cân đối của ngân sách cấp tỉnh.

- Quy định về xét duyệt quyết toán ngân sách của cơ quan tài chính và đơn vị dự toán cấp I là chưa rõ về trách nhiệm, đồng thời cũng không đủ thời gian để kiểm tra tính hợp pháp, hợp lý của từng chứng từ. Do đó việc quy định phê duyệt quyết toán cũng mang tính hình thức.

#### **2.4. Đánh giá chung những kết quả và hạn chế trong quá trình phân cấp ngân sách nhà nước.**

Nói chung, trong thời gian qua, việc phân cấp ngân sách chi địa phương đã tăng lên và có hiệu quả. Tuy nhiên, nếu đánh giá một cách khái quát thì việc phân cấp ngân sách có những ưu điểm và hạn chế như sau:

##### ***2.4.1. Những kết quả đạt được.***

- Xu hướng phân cấp ngân sách đang ngày càng mạnh mẽ. Điều đó thể hiện rõ nét trong việc phân cấp nhiều hơn cho chính quyền địa phương về nguồn thu và nhiệm vụ chi ngân sách. Từ đó, tổng nguồn thu của ngân sách địa phương trên tổng thu ngân sách nhà nước tăng từ 27,1% giai đoạn 1996-2000 lên 34% vào năm 2004 (xem Phụ lục 5), tỷ lệ chi của ngân sách địa phương trong tổng chi ngân sách từ 28,2% năm 1992 lên 48,2% năm 2004 (xem Bảng 6).

- Luật ngân sách nhà nước năm 2002 phân cấp khá lớn. Hội đồng Nhân dân tỉnh được quyền quyết định phân cấp các nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể cho chính quyền cấp dưới, được quyết định một số chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu chi địa phương theo phân cấp của Trung ương.

- Trong lĩnh vực đầu tư phát triển, địa phương được phân cấp ngày càng lớn hơn trong quyết định các dự án đầu tư xây dựng cơ bản từ nguồn vốn ngân sách nhà nước. Theo đó, cấp tỉnh có quyền quyết định các dự án nhóm A, B, C, Chủ tịch Ủy ban Nhân dân cấp huyện có quyền quyết định dự án đầu tư có vốn mức 5 tỷ đồng và Chủ tịch Ủy ban Nhân dân cấp xã đến mức 3 tỷ đồng.

- Phân cấp ngân sách dựa trên các căn cứ có tính khoa học cao hơn, như căn cứ để thiết lập hệ thống điều hòa ngân sách có tính khách quan hơn, căn cứ để phân bổ ngân sách có tính đến tiêu chí đặc thù, qui trình ngân sách cũng được từng bước cải



tiền nhằm giảm bớt những thủ tục phiền hà cho địa phương.

- Đẩy mạnh phân cấp ngân sách đã trao cho chính quyền địa phương sự chủ động lớn hơn trong quản lý ngân sách cấp mình, năng lực quản lý ngân sách của các cấp chính quyền ngày càng được nâng cao, đây là cơ sở để tiếp tục mở rộng phân cấp ngân sách trong thời gian tới.

#### **2.4.2. Những mặt còn hạn chế.**

- Cơ cấu ngân sách mang tính thứ bậc và tính lồng ghép của ngân sách cấp dưới vào ngân sách cấp trên, từ đó mang tính cứng nhắc và nặng nề của bộ máy hành chính. Tính thứ bậc và lồng ghép này tạo điều kiện quản lý tập trung của cấp trên đối với cấp dưới, nhưng nó cũng hạn chế của ngân sách cấp dưới. Ngân sách cấp dưới vừa phải phụ thuộc vào ngân sách cấp trên, vừa không chịu trách nhiệm đến cùng với các hoạt động của mình trong hệ thống ngân sách lồng ghép.

- Ở nước ta chủ yếu thực hiện phân cấp về quyền quản lý ngân sách, còn quyền đưa ra những quyết định ngân sách hầu hết vẫn thuộc về Trung ương. Địa phương chỉ được quyền quản lý, điều hành, phân bổ những sắc thuế và nhiệm vụ chi đã được Trung ương ban hành. Địa phương chỉ được quyền quyết định một số loại phí, lệ phí nhỏ mà Trung ương quy định khung hoặc mang tính đặc thù của địa phương.

- Tương quan giữa nguồn thu được giữ lại và nhiệm vụ chi của các cấp chính quyền địa phương chưa tương xứng. Tỷ trọng chi của ngân sách địa phương trong tổng chi ngân sách nhà nước đã tăng lên đáng kể, từ 28% năm 1992 tăng lên 48,2% năm 2004, song trong nhiều năm qua phần chi đó phần lớn được trang trải từ nguồn bổ sung của ngân sách Trung ương.

- Giao nhiều quyền cho cấp tỉnh đồng thời lại hạn chế tính tự chủ của ngân sách cấp dưới. Về nguyên tắc, chính quyền cấp tỉnh thực hiện việc phân chia nguồn thu giữa các cấp chính quyền theo nguyên tắc được Luật ngân sách nhà nước quy định cho thời kỳ ổn định, song số liệu báo cáo đánh giá chi tiêu công năm 2004 cho thấy hầu hết các tỉnh tập trung các nguồn thu lớn về cấp mình. Điều đó làm tăng tình trạng phụ thuộc của chính quyền bên dưới vào cấp trên. Sự phân định không rõ ràng về nguồn thu và nhiệm vụ chi của mỗi cấp sẽ khuyến khích cấp huyện, xã quan tâm nuôi dưỡng và phát triển nguồn thu.

- Trong các nội dung phân cấp ngân sách có bao gồm việc phân cấp về quyền đi vay, tuy nhiên trong bối cảnh hiện nay ở nước ta, quyền vay nợ chủ yếu tập trung vào ngân sách Trung ương.

Hiện nay, chính quyền các tỉnh vay vốn trong nước từ hai nguồn: Phát hành

trái phiếu và vay thế chấp. Mức nợ của chính quyền địa phương còn khá thấp so với tiêu chuẩn quốc tế, chỉ chiếm 0,43% GDP trong năm 2003. Đa số các tỉnh không dám vay nợ vì không đủ khả năng cân đối ngân sách để trả cả gốc và lãi tiền vay. Tuy nhiên một số tỉnh lại có mức dư nợ để đầu tư xây dựng cơ bản vượt quá 30% vốn đầu tư xây dựng cơ bản của ngân sách địa phương.

## CHƯƠNG III

# CÁC GIẢI PHÁP NHẪM HOÀN THIỆN CƠ CHẾ PHÂN CẤP NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

### **3.1. Định hướng, mục tiêu, nguyên tắc phân cấp ngân sách nhà nước cho chính quyền địa phương.**

#### ***3.1.1. Định hướng phân cấp ngân sách nhà nước.***

Định hướng đẩy mạnh phân cấp ngân sách cho địa phương ở nước ta trong thời gian tới nên tập trung vào các nội dung sau:

- Thực hiện sự phân tách rõ ràng hơn giữa các cấp ngân sách, hướng đến xây dựng một hệ thống phân cấp ngân sách đầy đủ hơn, trong đó các cấp chính quyền địa phương có sự tự chủ và quyền quyết định lớn hơn về ngân sách cấp mình và độc lập với chính quyền Trung ương. Theo định hướng này, nên tách biệt giữa ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương, theo đó Quốc hội sẽ quyết định ngân sách Trung ương và khoản bổ sung cho ngân sách địa phương, còn ngân sách của mỗi tỉnh sẽ do Hội đồng Nhân dân tỉnh quyết định.

- Trao cho địa phương quyền tự chủ cao hơn trong quyết định và quản lý nguồn thu. Để địa phương có thể tự chủ về ngân sách, cần trao quyền cho chính quyền địa phương trong việc quyết định và quản lý nguồn thu để địa phương có khả năng tăng và giảm quy mô ngân sách địa phương thông qua sử dụng nguồn thu của riêng mình, kể cả về thuế. Có thể cho phép địa phương quyết định thuế suất đối với một vài loại thuế có tính đặc thù, ngoài ra có thể cho phép địa phương có quyền nhiều hơn trong việc quyết định và thu các loại phí và lệ phí trong phạm vi của địa phương.

- Mở rộng quyền tự chủ của địa phương quyết định chi tiêu. Đồng thời, cần cho phép địa phương được quyền quyết định các chế độ, định mức chi tiêu trong khung do Trung ương quy định. Việc mở rộng quyền tự chủ của địa phương sẽ dựa trên nguyên tắc chi tiêu được thực hiện ở cấp chính quyền nào cung ứng dịch vụ có hiệu quả nhất.

- Trao quyền nhiều hơn cho các cấp chính quyền bên dưới, đặc biệt là chính quyền cơ sở, nơi trực tiếp cung cấp cho dân nhiều loại dịch vụ thiết yếu. Vì thế, Trung ương cần thống nhất phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi cho đến cấp huyện và cấp

xã, tạo ra mỗi cấp chính quyền có quyền chủ động nhất định trong thu, chi ngân sách, đồng thời phát triển năng lực tài chính của mỗi cấp tương xứng với vai trò của mỗi cấp trong quản lý hành chính nhà nước ở địa phương.

- Tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình về tài chính ở địa phương. Cần có cơ chế để tăng cường tính minh bạch, công khai trong quản lý ngân sách ở các cấp chính quyền, đồng thời tăng cường hoạt động kiểm tra, giám sát của các cơ quan thẩm quyền nhằm đảm bảo tính hiệu quả của quản lý ngân sách, trong đó cần đề cao vai trò của cơ quan dân cử và kiểm toán nhà nước.

### ***3.1.2. Mục tiêu phân cấp ngân sách nhà nước.***

Trong thời gian tới, phân cấp ngân sách nhà nước ở nước ta đạt được các mục tiêu sau:

- Đảm bảo tiềm lực tài chính quốc gia đủ mạnh để điều tiết vĩ mô, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, giải quyết các vấn đề xã hội, môi trường, đảm bảo nền kinh tế phát triển nhanh, bền vững.

- Thúc đẩy thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; cải cách hành chính nâng cao chất lượng dịch vụ công, sử dụng có hiệu quả ngân sách nhà nước, góp phần đổi mới quản lý tài chính đối với khu vực sự nghiệp công; khuyến khích xã hội hoá, huy động các nguồn lực xã hội để phát triển kinh tế - xã hội.

- Tạo cơ hội cho chính quyền địa phương trong việc khai thác nguồn thu, thực hiện phân bổ nguồn lực một cách công bằng, tạo điều kiện cho địa phương có chính sách và sự quản lý thích hợp đến các nguồn lực tự có của địa phương.

### ***3.1.3. Nguyên tắc phân cấp ngân sách nhà nước.***

- Một là, phân công trách nhiệm rõ ràng cho mỗi cấp ngân sách về cung ứng dịch vụ công ở cấp mình, trên cơ sở đó phân cấp nhiệm vụ chi tiêu ngân sách tương ứng với yêu cầu về số lượng và chất lượng dịch vụ công. Các dịch vụ công mang lại lợi ích lớn nhất cho nhân dân địa phương ở khu vực địa lý nào thì nên phân cấp cho chính quyền địa phương quản lý khu vực đó cung cấp.

- Hai là, gắn nguồn lực tài chính với trách nhiệm cung ứng dịch vụ công. Trên cơ sở đó xác định nhiệm vụ chi tiêu của mỗi cấp chính quyền, cần phân cấp nguồn lực tài chính dành cho mỗi cấp chính quyền địa phương tương ứng với chi phí cần thiết mà chính quyền đó bỏ ra để cung cấp các dịch vụ công.

- Ba là, gắn trách nhiệm chi tiêu của chính quyền địa phương với quyền hạn của họ trong việc kiểm soát và quản lý nguồn thu và chi tiêu của mình. Việc phân cấp ngân sách phải đi đôi với việc trao cho địa phương quyền kiểm soát cần thiết đối với nguồn thu, cũng như bảo đảm cho địa phương quyền chủ động trong việc quyết định và giám sát quá trình cung cấp các dịch vụ có chất lượng và đáp ứng nhu cầu của địa phương.

- Bốn là, nâng cao năng lực quản lý của chính quyền địa phương để đảm bảo thực hiện có hiệu quả các nhiệm vụ được phân cấp. Năng lực quản lý của chính quyền địa phương là yếu tố quan trọng để quyết định xem nên phân cấp cho địa phương đến đâu. Do đó, khi quyết định phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi cho địa phương cần đánh giá năng lực quản lý của địa phương.

- Năm là, tăng cường trách nhiệm giải trình về ngân sách của chính quyền trước nhân dân địa phương. Việc tăng cường trách nhiệm giải trình trong chi tiêu ngân sách là một yêu cầu quan trọng để đảm bảo nâng cao hiệu quả quản lý ngân sách của chính quyền địa phương, đòi hỏi chính quyền địa phương phải công khai ngân sách trước Hội đồng Nhân dân, các cơ quan và tổ chức của địa phương.

- Sáu là, tăng cường trách nhiệm giải trình của địa phương với nhà nước. Để tránh tình trạng quản lý ngân sách tùy tiện, kém hiệu quả, tạo ra sự chênh lệch bất hợp lý giữa ngân sách các địa phương hoặc không phù hợp mục tiêu chung của đất nước.

### **3.2. Các giải pháp nhằm hoàn thiện cơ chế phân cấp ngân sách cho chính quyền địa phương.**

#### ***3.2.1. Về phân cấp nguồn thu ngân sách cho địa phương.***

Phân cấp nguồn thu ngân sách cho địa phương trong giai đoạn tới phải đạt các yêu cầu sau:

- Việc phân cấp nguồn thu phải đảm bảo cho địa phương có sự độc lập và linh hoạt nhất định trong nguồn lực tài chính của địa phương, hoàn thiện việc chia sẻ nguồn thu dựa trên công thức có tính khách quan và hợp lý. Việc phân cấp nguồn thu phải đảm bảo cho chính quyền địa phương có được những nguồn thu thoả đáng để hoàn thành trách nhiệm được giao.

- Những nguồn lực tài chính được phân cấp phải đảm bảo tính có thể dự đoán được để tạo điều kiện cho địa phương tính toán được nguồn thu của địa phương và sử dụng nguồn lực đó cho những hoạt động dự kiến.

- Phân cấp nguồn thu cho địa phương phải tạo ra động lực cho địa phương

nuôi dưỡng nguồn thu, phát triển thế mạnh của địa phương. Đồng thời đảm bảo sự công bằng giữa các địa phương, có nghĩa là bên cạnh việc tạo ra nguồn thu tương xứng, thì chính phủ cũng phải đảm bảo các khoản bổ sung cho những địa phương có nguồn thu nhỏ để đáp ứng yêu cầu chi của địa phương.

Từ những yêu cầu trên, trong thời gian tới cần tăng cường phân cấp nguồn thu cho địa phương tập trung vào các giải pháp sau:

#### 3.2.1.1. Tạo một số nguồn thu cho địa phương.

Chính phủ cần nghiên cứu tính khả thi của việc nâng cao tính tự chủ về thu của cấp tỉnh, với lợi ích của việc giải quyết sự mất cân bằng theo chiều dọc hiện nay và việc tăng hiệu năng và trách nhiệm giải trình của ngân sách địa phương. Tự chủ về thuế địa phương cần được gắn với việc lựa chọn các mức thuế suất (có thể là trong một khung do Quốc hội quyết định) của một danh sách cố định các sắc thuế của tỉnh với cơ sở thuế chung trên toàn quốc.

Trong điều kiện cụ thể của nước ta, việc cho phép các địa phương đưa ra một sắc thuế riêng hay thay đổi thuế suất có thể sẽ phản tác dụng đối với yêu cầu phát triển kinh tế thị trường ở nước ta. Điều này có thể sẽ tạo ra sự cạnh tranh về thuế giữa các địa phương và tạo ra rào cản đối với việc luân chuyển hàng hoá và dịch vụ. Đồng thời, nếu cho phép địa phương quyết định về sắc thuế sẽ dẫn đến tùy tiện, địa phương chủ nghĩa và thiếu sự quản lý thống nhất của Trung ương.

Tuy nhiên, cần trao quyền tự chủ về thuế cho địa phương từng bước và ở mức độ thấp. Điều này sẽ tạo điều kiện cho địa phương khai thác nguồn thu của địa phương, giảm bớt sự phụ thuộc vào Trung ương, tăng tính năng động và tự chủ của địa phương trong thu chi ngân sách.

Các loại thuế có thể trao quyền tự chủ nhiều hơn cho địa phương trong thời gian tới như: thuế nhà đất, thuế chuyển quyền sử dụng đất, tiền sử dụng đất. Các loại thuế trên đều thuộc về thuế đánh vào tài sản. Do đó, cơ sở thuế là không lưu động, có thể dự tính được. Một số nước trên thế giới chọn thuế đánh trên tài sản làm loại thuế của địa phương.

Theo Luật ngân sách nhà nước năm 2002, về hình thức, toàn bộ các khoản thu này thuộc về địa phương (địa phương hưởng 100%), nhưng chưa có quyền tự chủ. Tuy nhiên, để hạn chế chênh lệch giữa các địa phương, chính phủ có thể đưa ra mức trần cho các loại thuế này.

#### 3.2.1.2. Cải tiến phương thức phân chia nguồn thu giữa Trung ương và địa phương.

Chính phủ cần xem xét cải tiến phương thức phân chia giữa Trung ương và địa phương đối với một số thuế nhằm đảm bảo tính công bằng cho các địa phương có đóng góp vào nguồn thu như thuế thu nhập doanh nghiệp. Đối với thuế VAT, những địa phương có tham gia vào doanh thu của doanh nghiệp mẹ, cần được tham gia vào tỷ lệ phân chia thuế tính theo mức độ tiêu dùng tại mỗi địa phương, ngoài ra nghiên cứu những địa phương tạo ra (sản xuất) sản phẩm nhưng tiêu dùng ở địa phương khác thì thuế VAT đó cũng được chia cho địa phương nơi sản xuất.

*Ví dụ:* Thủy điện YaLy sản xuất điện tại Gia Lai, tiêu thụ ở Gia Lai và trên toàn quốc, nhưng nộp thuế VAT tại Hà Nội (nơi Tập đoàn Điện lực Việt Nam đóng trụ sở), đây là một điều bất hợp lý và không công bằng.

Đối với thuế thu nhập doanh nghiệp: việc phân chia số thu giữa Trung ương với địa phương có tham gia tạo ra thu nhập sẽ được tính dựa trên bảng lương của các doanh nghiệp đóng tại các tỉnh, hoặc tài sản và doanh thu để xác định tỷ lệ phân chia cho địa phương, cần có tiêu chí để phân chia cụ thể.

Hiện nay, Việt Nam mới đánh thuế đối với người có thu nhập cao căn cứ vào nơi trả thu nhập cho cá nhân đó, trong khi đó địa phương nơi cư trú của cá nhân đó phải cung cấp các dịch vụ phục vụ đời sống sinh hoạt của những người đó. Trong tương lai thuế thu nhập cá nhân được thực hiện ở đại đa số thì nên điều chỉnh cho địa phương nơi người đó cư trú được hưởng.

### 3.2.1.3. Quy định cụ thể nhiệm vụ thu chính quyền cấp huyện và xã.

Cần quy định cụ thể về nhiệm vụ thu cho chính quyền cấp huyện và cấp xã. Trong thời gian vừa qua, phân cấp cho chính quyền cấp tỉnh quyết định nhiệm vụ thu cho chính quyền cấp huyện và cấp xã cho thấy nhiều tỉnh đã tập trung nguồn thu chủ yếu vào cấp tỉnh và hạn chế phân cấp cho cấp dưới dẫn đến cấp dưới phụ thuộc quá nhiều vào cấp trên.

Do vậy, nên quy định rõ trong Luật ngân sách nhà nước về nhiệm vụ thu và các nguồn thu của chính quyền mỗi cấp, đồng thời qua 6 năm thực hiện Luật ngân sách nhà nước năm 1996 cho thấy cấp huyện và xã đủ khả năng quản lý và khai thác nguồn thu.

Theo Luật ngân sách nhà nước quy định, cấp huyện và cấp xã đều là những cấp ngân sách có tính độc lập tương đối trong hệ thống ngân sách nhà nước bốn cấp ở nước ta. Việc phân cấp nguồn thu cho mỗi cấp ngân sách là phù hợp với nguyên tắc và xu thế phân cấp ngân sách của thế giới. Vì vậy cần điều chỉnh Luật ngân sách nhà nước năm 2002.

### ***3.2.2. Phân cấp nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước.***

Phân cấp nhiệm vụ chi ngân sách trong thời gian tới cần tập trung vào các nội dung sau:

#### ***3.2.2.1. Cần xác định rõ trách nhiệm trong chi tiêu ngân sách.***

Xác định rõ ràng và minh bạch về trách nhiệm chi tiêu trong Luật ngân sách. Việc phân công trách nhiệm chi tiêu cần đảm bảo giao nhiệm vụ chi tiêu rõ ràng và cụ thể cho các cấp chính quyền.

Nguyên tắc quan trọng trong phân cấp chi tiêu là giao nhiệm vụ chi tiêu cho cấp chính quyền nào đem lại lợi ích lớn nhất cho những công dân của cấp đó, tạo điều kiện để mọi cấp có thể cung ứng nhanh nhất và dễ dàng nhất nhu cầu của người dân địa phương.

Trong thực tế, việc phân cấp chi tiêu cần tập trung giải quyết hai vấn đề sau:

- Phân cấp rõ hơn trong Luật ngân sách về nhiệm vụ chi cho mỗi cấp chính quyền, kể cả cấp huyện và cấp xã. Trong điều kiện cụ thể của mỗi tỉnh, việc phân chia trách nhiệm chi tiêu theo cách mới có thể tạo ra sự không cân đối ở cấp huyện và xã. Lúc đó, cấp tỉnh có thể hỗ trợ cho cấp huyện và xã.

- Đối với những nhiệm vụ chi được chia sẻ giữa nhiều cấp, cần được dựa vào các căn cứ mang tính khoa học để xác định ranh giới nhiệm vụ chi của mỗi cấp chính quyền, để khắc phục tình trạng cấp trên giao nhiệm vụ cho cấp dưới và tăng cường trách nhiệm ở mỗi cấp.

#### ***3.2.2.2. Phân cấp nhiệm vụ chi phải gắn với nguồn thu.***

Việc phân cấp nhiệm vụ chi cho chính quyền địa phương mỗi cấp phải tương ứng với nguồn thu được phân cấp cho cấp đó. Việc phân cấp nhiệm vụ chi chỉ có hiệu quả và phát huy tác dụng khi cấp trên phân cấp nguồn thu tương ứng yêu cầu chi tiêu của địa phương. Để đảm bảo sự cân đối ngân sách của nhà nước, ngân sách Trung ương vẫn giữ vai trò chủ đạo trong việc điều tiết chung, và thực hiện bổ sung cân đối ngân sách cho các địa phương. Khắc phục tình trạng cấp trên giao nhiệm vụ chi cho cấp dưới mà không gắn với việc giao nguồn lực tương ứng để thực thi nhiệm vụ này.

#### ***3.2.2.3. Đơn giản tiêu chí trong việc tính toán để phân bổ vốn đầu tư xây dựng cơ bản và phân cấp không cân xứng ở từng cấp chính quyền.***

Hiện nay Trung ương đề ra quá nhiều tiêu chí trong phân bổ vốn đầu tư xây dựng cơ bản như: tiêu chí về dân số, đồng bào dân tộc thiểu số, tỷ lệ hộ nghèo, số thu



ngân sách, đơn vị hành chính, vùng động lực, vùng 3,... sau đó chấm điểm cho mỗi tiêu chí. Đưa ra nhiều tiêu chí như vậy thêm rườm rà, phức tạp nhưng không sát với tình hình thực tế của địa phương, do vậy cần đơn giản gọn khoảng 3 tiêu chí như: dân số, diện tích và trình độ phát triển.

Cần quy định rõ hơn về việc phân cấp chi đầu tư XDCC ở mỗi cấp chính quyền. Về nguyên tắc, nên giao ở mỗi cấp chính quyền quyết định đầu tư đối với công trình kết cấu hạ tầng đảm bảo cung cấp dịch vụ công do cấp đó quản lý. Nếu năng lực ở mỗi cấp chưa đáp ứng yêu cầu quản lý đối với các công trình đầu tư xây dựng cơ bản được phân cấp, cấp tỉnh phải tiến hành phân cấp từng bước cho cấp huyện và xã. Trước mắt, những huyện, xã nào có năng lực và khả năng huy động nguồn lực nhiều hơn, sẽ giao nhiệm vụ chi tiêu nhiều hơn.

Nói cách khác, sự cần thiết trong thời gian tới cho phép giao nhiệm vụ chi không cân xứng ở các cấp này nhằm điều chỉnh theo năng lực hành chính khác nhau của các huyện và xã.

Phân cấp đầu tư xây dựng cơ bản gắn liền với phân cấp chi về duy tu bảo dưỡng kết cấu hạ tầng. Điều này không những đòi hỏi việc chi cho duy tu bảo dưỡng phải tính toán lại phù hợp với yêu cầu thực tế và đảm bảo hiệu quả của công trình xây dựng.

### ***3.2.3. Cải thiện hệ thống điều hoà và chính sách vay của ngân sách nhà nước.***

#### ***3.2.3.1. Cải tiến cách tính toán bổ sung cân đối.***

Bổ sung cân đối ngân sách cần được dựa trên căn cứ thực tế phù hợp. Số bổ sung cân đối dựa trên chênh lệch giữa số thu và nhu cầu chi. Tuy nhiên, số thu dự kiến có thể chưa phản ánh đầy đủ khả năng thu của địa phương trong tương lai. Với cách tính cũ khuyến khích các địa phương tìm cách che dấu các khoản thu nhập để có nguồn bổ sung lớn hơn từ ngân sách cấp trên.

Từ đó, cần hoàn thiện phương pháp tính toán số bổ sung cân đối theo một công thức tính ổn định và công khai. Trong đó, không sử dụng số thu thực tế làm căn cứ để tính toán bổ sung, mà cần tính đến tiềm năng thu của địa phương. Tiềm năng thu này có thể xác định trên cơ sở tính toán các khoản thu có thể có được với các cơ sở thuế hiện có của địa phương. Như vậy, các địa phương nào có điều kiện và tiềm năng về kinh tế thì sẽ được bổ sung ít hơn. Tuy nhiên, việc xác định tiềm năng thu của địa phương cũng đòi hỏi năng lực đánh giá và tính toán của cơ quan tài chính địa phương.

### 3.2.3.2. Nâng cao tính khách quan trong bổ sung có mục tiêu.

Các khoản bổ sung có mục tiêu cần được xem xét, tính toán một cách khách quan khi phân bổ cho các địa phương. Cụ thể là:

- Mỗi ngành cần soát xét lại các chương trình mục tiêu quốc gia, xem lại phân bổ như vậy đã phù hợp chưa, nếu chưa thì điều chỉnh cho phù hợp. Đồng thời cần xác định rõ các mục tiêu, yêu cầu đối với địa phương trong việc thực hiện chương trình mục tiêu. Hàng năm phải đánh giá kết quả thực hiện chương trình mục tiêu để thực hiện quyết toán kinh phí. Hạn chế sự điều chỉnh không có cơ sở và căn cứ.

- Mỗi địa phương cần đề ra những tiêu chuẩn và căn cứ cụ thể khi hỗ trợ có mục tiêu cho cấp dưới để tránh tình trạng thỏa thuận trong phân bổ ngân sách bổ sung có mục tiêu. Đối với một số khoản mục tiêu hỗ trợ, cần đưa ra mức vốn đối ứng của cấp dưới.

- Đối với khoản bổ sung có mục tiêu nhằm đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng cần dựa trên những nguyên tắc quản lý đầu tư xây dựng cơ bản hiện hành, phải tiến hành kiểm tra theo đúng quy định về đầu tư xây dựng cơ bản để tránh thất thoát nguồn vốn ngân sách nhà nước.

### 3.2.3.3. Điều chỉnh quy định vay nợ.

Cần xem xét điều chỉnh lại tỷ lệ vay nợ của ngân sách địa phương.

Để phù hợp với nhu cầu thực tế về đầu tư xây dựng cơ bản của địa phương, khả năng tăng nguồn thu nói chung và năng lực được cải thiện tốt hơn của chính quyền địa phương, Chính phủ có thể xem xét quy định tỷ lệ vay nợ của địa phương so với nguồn thu của địa phương gắn với một tỷ lệ tương ứng chi trả tiền vay trong tổng chi ngân sách địa phương.

Tuy nhiên, để quản lý tốt hơn vay nợ của địa phương, chính phủ cần chỉ đạo rà soát và đánh giá hiệu quả đầu tư từ các nguồn vốn vay của ngân sách địa phương, khả năng trả nợ và việc tuân thủ trách nhiệm trả nợ cả gốc lẫn lãi của địa phương khi đến hạn, cần phân tích rủi ro của địa phương. Thông qua đó chính phủ đề ra các thủ tục và nguyên tắc cơ bản trong quản lý nợ của địa phương.

### ***3.2.4. Từng bước hoàn thiện các chế độ, chính sách và định mức phân bổ dự toán chi ngân sách của địa phương.***

Như đã nêu ở phần thực trạng, các chế độ, chính sách và định mức phân bổ dự toán ngân sách không còn phù hợp với thực tế, do đó cần phải có các giải pháp để hoàn thiện.

#### 3.2.4.1. Tiếp tục hoàn thiện hệ thống định mức phân bổ ngân sách.

Cần tiếp tục hoàn thiện hệ thống định mức phân bổ ngân sách cho phù hợp với điều kiện thực tế.

Trong điều kiện nền kinh tế chuyển đổi nhanh chóng, cần ra soát điều chỉnh hệ thống định mức này theo từng giai đoạn ổn định ngân sách.

Định mức phân bổ ngân sách đưa ra phải đơn giản và cho phép chuyển giao nhiều quyền lực hơn đến các vùng cần thiết hỗ trợ của nhà nước (cả định mức phân bổ cho ngân sách tỉnh, ngân sách huyện và ngân sách xã).

#### 3.2.4.2. Cần xác định định mức phân bổ một cách khoa học.

Cần nghiên cứu để xác định định mức phân bổ một cách khoa học và cụ thể từng lĩnh vực, đưa ra tiêu chí phân bổ một cách bao quát nhất, sát với yêu cầu chi cho lĩnh vực đó. Ví dụ như, việc phân bổ kinh phí cho sự nghiệp giáo dục ở địa phương không nên dựa vào đầu dân số, mà căn cứ vào số học sinh đến trường hoặc dân số trong độ tuổi đến trường (từ 1 đến 18 tuổi). Tương tự như vậy, trong lĩnh vực y tế, việc phân bổ kinh phí dựa vào số dân ở địa phương cũng chưa sát, bởi vì ở các tỉnh giàu, số người tự chi trả cho dịch vụ y tế nhiều hơn ở các tỉnh nghèo mà hiện nay dân cư chủ yếu dựa vào hệ thống y tế công là chính. Trong lĩnh vực hành chính, việc phân bổ ngân sách cho các tỉnh dựa vào số dân, nhưng cũng phải có hệ số điều chỉnh đối với những địa phương miền núi, vùng đồng bào dân tộc ở đồng bằng, vùng sâu, núi cao, hải đảo và điều chỉnh từng thời kỳ ổn định ngân sách.

#### 3.2.4.3. Tăng cường thẩm quyền của địa phương trong việc xác định định mức.

Giao quyền phải gắn với trách nhiệm cho địa phương trong việc xây dựng định mức phân bổ ngân sách cho ngân sách cấp dưới trực tiếp, phù hợp với định mức do Trung ương ban hành. Tuy nhiên, Trung ương cần có hướng dẫn đối với địa phương về việc ban hành định mức phân bổ ngân sách, tránh cách làm tùy tiện thiếu khoa học.

Chẳng hạn, định mức phân bổ kinh phí y tế cho cấp dưới có thể dựa vào số dân, đồng thời có thể tính đến thu nhập bình quân đầu người của mỗi huyện và xã để phân bổ sát với tình hình thực tế của địa phương, vì tăng thêm nguồn chi cho việc miễn giảm viện phí cho đồng bào nghèo.

Trong lĩnh vực quản lý hành chính, căn cứ vào định mức phân bổ của Trung ương và số kinh phí thực tế địa phương được hưởng mà xây dựng định mức cụ thể để

phân bổ.

Ngoài ra, trên tất cả các lĩnh vực khác địa phương cũng phải xây dựng định mức phân bổ ngân sách cụ thể (xem Phụ lục 4). Có như vậy mới tránh được tình trạng Trung ương ban hành định mức không phù hợp với thực tế của địa phương.

#### 3.2.4.4. Định mức phân bổ phải gắn với khả năng thu.

Việc xây dựng các định mức phân bổ ngân sách cho mỗi địa phương cần tính đến yêu cầu bảo đảm cho mỗi địa phương có đủ năng lực để cung cấp các dịch vụ công thiết yếu cho dân cư ở địa phương. Nghĩa là, các định mức phân bổ này cần tính đến khả năng thu ở mỗi địa phương, đối với những địa phương có ít nguồn thu cần được tính đến khi thiết kế hệ thống phân bổ ngân sách nhằm để đảm bảo tính công bằng giữa các địa phương.

#### 3.2.4.5. Thiết lập mối quan hệ giữa chính sách, định mức và kết quả thực hiện.

Các định mức phân bổ ngân sách cần phản ánh mục tiêu chính sách của mỗi lĩnh vực chi ngân sách. Muốn vậy, phải biến chúng thành những hướng dẫn để các nhà quản lý ở địa phương có thể tự quyết định việc phân bổ ngân sách sao cho đạt được mục tiêu chính sách đề ra và không vượt quá ngân sách được giao.

Về các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu ngân sách, cần có các giải pháp như sau:

- Nhà nước cần không ngừng hoàn thiện hệ thống chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu ngân sách, rà soát và sửa đổi những chế độ, tiêu chuẩn, định mức đã lạc hậu, không còn phù hợp với thực tế và bổ sung những định mức cho đầy đủ. Hệ thống định mức phải trở thành căn cứ để thực hiện và quyết toán chi. Trong điều kiện thực tế của nước ta, nên có quy định về khoản chi tiếp khách, quy định chế độ chi cho từng loại khách, tránh lãng phí vì trong thực tế vẫn chi và vẫn quyết toán.

- Cần xác lập mối quan hệ giữa định mức chi tiêu trong tương quan với định mức phân bổ ngân sách, sao cho định mức chi tiêu trở thành một căn cứ để xác định định mức phân bổ ngân sách.

- Các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách đối với các dịch vụ công có tính phổ biến tại địa phương nên tuân thủ các nguyên tắc chung để tránh tình trạng địa phương nào thu được nhiều sẽ chi nhiều, thu ít chi ít.

- Mở rộng thẩm quyền của chính quyền địa phương trong việc ban hành một số định mức chi tiêu có tính đặc thù theo điều kiện cụ thể của địa phương. Trong một số trường hợp cần thiết, Trung ương có thể quy định mức trần định mức để tránh tình

trạng địa phương đưa ra định mức quá cao.

- Trong tương lai, nên sử dụng hệ thống định mức chi tiêu như một công cụ để hướng dẫn, dựa vào đó các đơn vị sử dụng ngân sách có thể tự quyết định về việc chi tiêu nhằm đạt hiệu quả, hiệu lực trong phân bổ và sử dụng nguồn lực, đồng thời không vi phạm kỷ luật tài chính.

### ***3.2.5. Hoàn thiện phân cấp quy trình ngân sách nhà nước.***

Trong quá trình hoàn thiện quy trình ngân sách cần hướng vào sự tách biệt giữa ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương, do đó Quốc hội chỉ nên quyết định dự toán Trung ương, phân bổ ngân sách Trung ương và quyết toán ngân sách Trung ương; đồng thời Quốc hội chỉ quyết định bổ sung ngân sách từ Trung ương cho các địa phương.

Từng bước xoá bỏ lập dự toán và quyết toán theo mô hình lồng ghép. Hội đồng Nhân dân các cấp quyết định dự toán, phân bổ ngân sách, phê chuẩn quyết toán ngân sách cấp mình, báo cáo lên cấp trên để thông qua chung cả nước. Quốc hội thông qua chung dự toán và quyết toán ngân sách nhà nước.

Cách làm này sẽ nâng cao chất lượng hoạt động của Quốc hội và Hội đồng Nhân dân các cấp trong việc quyết định dự toán, phân bổ ngân sách và quyết định quyết toán, khắc phục được tính hình thức, góp phần tăng cường tính dân chủ, công khai, minh bạch, tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của địa phương.

Để tiến tới mô hình này là một quá trình lâu dài, khó khăn, phức tạp; cần tiến hành cải cách từng bước quy trình ngân sách theo hướng sau đây:

#### ***3.2.5.1. Nâng cao chất lượng dự toán ngân sách.***

Để đảm bảo chất lượng dự toán ngân sách, cần quy định lại thời gian chuẩn bị dự toán ngân sách của các cấp chính quyền. Tăng lượng thời gian cho việc lập, xét duyệt và quyết định dự toán.

Nâng cao chất lượng dự báo nguồn thu ở mỗi cấp nhằm nâng cao chất lượng lập và chấp hành dự toán ngân sách.

Trong quá trình lập dự toán ngân sách phải chủ động gắn kết với kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, làm cho dự toán sát đúng với tình hình địa phương, tránh tình trạng kế hoạch ngân sách phải chạy theo các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội. Trong quá trình xây dựng dự toán ngân sách cần chú ý cân đối giữa chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển, làm thế nào để tốc độ tăng chi thường xuyên thấp hơn chi đầu tư phát triển.

Cần bồi dưỡng về lĩnh vực tài chính ngân sách nhằm nâng cao năng lực của đại biểu Hội đồng Nhân dân để nâng cao chất lượng thảo luận và quyết định dự toán ngân sách địa phương. Trước mắt cần kiện toàn tổ chức Ban kinh tế và ngân sách của Hội đồng Nhân dân cả số lượng và chất lượng để giúp Hội đồng Nhân dân thẩm tra dự toán và quyết toán một cách đúng đắn và chính xác.

#### 3.2.5.2. Chủ động điều hành ngân sách trong quá trình chấp hành ngân sách.

Trong quá trình chấp hành ngân sách, cần tạo điều kiện cho chính quyền mỗi cấp chủ động trong điều hành ngân sách, tránh tình trạng cấp dưới lệ thuộc vào cấp trên. Các khoản chi của cấp trên thực hiện trên địa bàn nên bổ sung có mục tiêu mà không nên ủy quyền vì sẽ không kịp thời cũng như buông lỏng trong quản lý. Những khoản bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu phải đảm bảo cấp phát kịp thời, tránh tình trạng cấp phát tùy tiện, để ngân sách cấp dưới bị động và lệ thuộc quá nhiều vào ngân sách cấp trên. Cần quan tâm nhiều hơn đối với các tỉnh nghèo, tỉnh dựa vào trợ cấp cân đối khá lớn, nếu trợ cấp không kịp thời sẽ ảnh hưởng đến yêu cầu chi dẫn đến ảnh hưởng đến nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

Cần hoàn thiện hệ thống thông tin báo cáo trong lĩnh vực tài chính - ngân sách, bảo đảm cung cấp kịp thời các thông tin về chấp hành ngân sách của mỗi cấp chính quyền địa phương, để giúp cho Ủy ban Nhân dân các cấp nắm được tình hình quản lý tài chính - ngân sách để có những quyết định kịp thời, chính xác để ngăn chặn những hiện tượng tiêu cực làm thất thoát ngân sách nhà nước.

#### 3.2.5.3. Phân cấp trách nhiệm trong phê duyệt quyết toán ngân sách.

Nâng cao trách nhiệm của thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách trong quá trình quyết toán để đảm bảo chất lượng quyết toán ngân sách. Hiện tại cơ quan tài chính duyệt quyết toán các đơn vị dự toán chỉ mang tính hình thức vì không thể kiểm tra tính hợp pháp và chính xác các loại chứng từ vì không có thời gian, và hơn nữa nhiều cơ quan tham gia vào công tác kiểm tra và phê duyệt quyết toán như cơ quan tài chính, đơn vị dự toán cấp I thì cũng là hình thức mà trách nhiệm không rõ và sẽ không ai chịu trách nhiệm. Do đó, việc quyết toán ngân sách của đơn vị thì trách nhiệm chính và chủ yếu là thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách về các quyết định chi tiêu của mình trước chính quyền các cấp và trước cơ quan pháp luật nếu có những sai trái trong quyết định chi tiêu.

Cần nghiên cứu lại quy định về thời gian quyết toán cho hợp lý nhằm nâng cao chất lượng quyết toán. Ủy ban Nhân dân các cấp phải có giải pháp nâng cao chất lượng báo cáo quyết toán và rút ngắn thời gian nộp báo cáo quyết toán cho Hội đồng Nhân dân và cấp trên để các cơ quan này có đủ thời gian và điều kiện xem xét để phê

chuẩn quyết toán một cách chính xác.

#### 3.2.5.4. *Giao quyền chủ động trong quyết định ngân sách địa phương.*

Hội đồng Nhân dân tỉnh sẽ quyết định toàn bộ dự toán ngân sách tỉnh. Quốc hội sẽ quyết định ngân sách Trung ương và số bổ sung cho ngân sách địa phương. Đối với những khoản chi bổ sung có mục tiêu thì Hội đồng Nhân dân thông qua dự toán chi đáp ứng yêu cầu mục tiêu của Trung ương và phù hợp với nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương.

Trung ương không nên phân bổ chi tiết dự toán cho từng ngành ở địa phương (mặc dù phân bổ hướng dẫn), đồng thời các Bộ, ngành Trung ương không được căn cứ vào hướng dẫn phân bổ của Bộ Tài chính mà thông báo đến các sở, ngành của địa phương, gây vướng mắc trong việc phân bổ, mà phải để cho chính quyền địa phương chủ động phân bổ ngân sách của địa phương. Tăng cường vai trò và thực quyền của Hội đồng Nhân dân các cấp trong quyết định ngân sách cấp mình, khắc phục tình trạng hình thức trong lập và phân bổ dự toán.

- Nên phân rõ trách nhiệm của Quốc hội và Hội đồng Nhân dân các cấp trong phê chuẩn quyết toán: Quốc hội chỉ nên phê chuẩn quyết toán ngân sách Trung ương và thông qua quyết toán ngân sách nhà nước. Hội đồng Nhân dân tỉnh xem xét và phê chuẩn quyết toán ngân sách cấp mình và thông qua quyết toán ngân sách địa phương, và tương tự cứ như thế.

- Cần trao quyền tự chủ về thu chi ngân sách địa phương để tạo sự chủ động của địa phương trong quy trình ngân sách, tiến tới phân cấp cụ thể hơn nguồn thu và nhiệm vụ chi cho các địa phương, cần chú ý trong việc trao quyền tự chủ trong việc quyết định vài loại thuế (quyết định thuế suất trong khung thuế của Trung ương) để tạo sự năng động cho địa phương; góp phần khai thác nguồn thu một cách hiệu quả nhất. Sự can thiệp của Trung ương sẽ thể hiện thông qua số bổ sung từ ngân sách Trung ương cho ngân sách địa phương, khi địa phương mất cân đối ngân sách.

#### **3.2.6. Các giải pháp hỗ trợ khác.**

##### 3.2.6.1. *Tiếp tục củng cố và hoàn thiện bộ máy tổ chức, nâng cao trình độ cán bộ quản lý điều hành ngân sách.*

Tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện chức năng, kiện toàn hệ thống tổ chức, chuẩn bị các điều kiện để hoàn thiện tổ chức bộ máy quản lý tài chính phù hợp với yêu cầu cải cách hành chính trong giai đoạn mới.

Đẩy nhanh tiến độ tổ chức sắp xếp lại hệ thống cơ sở đào tạo, bồi dưỡng, góp

phần nâng cao chất lượng đào tạo, gắn đào tạo và công tác quản lý thực tiễn. Tiếp tục tăng cường kết hợp giữa đào tạo cán bộ theo chức danh tiêu chuẩn, theo quy hoạch với việc đào tạo cán bộ chuyên sâu, bồi dưỡng cập nhật kiến thức, lý luận chính trị và quản lý nhà nước.

3.2.6.2. Tăng cường thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, nâng cao hiệu quả công tác kế toán, kiểm toán, thanh tra và thực hiện công khai, minh bạch tài chính - ngân sách.

- Từng bước hoàn chỉnh việc áp dụng các chuẩn mực quốc tế về nghiệp vụ kế toán, kiểm toán bắt buộc đối với tất cả các đơn vị sử dụng ngân sách trên cơ sở tăng cường hệ thống kiểm toán nhà nước.

- Tổ chức thực hiện có hiệu quả Luật thực hành tiết kiệm, chống lãng phí. Tiếp tục đẩy mạnh công tác kiểm soát chi ngân sách nhà nước trên cơ sở phải rà soát, sửa đổi, bổ sung chế độ, định mức chi tiêu ngân sách. Xây dựng chỉ tiêu đánh giá chất lượng và hiệu quả sử dụng các nguồn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước.

- Tăng cường thực hiện chế độ công khai tài chính, ngân sách đầy đủ đối với tất cả các cấp, các cơ quan, đơn vị. Nghiên cứu thành công nhiều thiết chế tự chủ, dân chủ để tăng cường sự giám sát của cộng đồng và nhân dân trong quản lý nền tài chính quốc gia.

3.2.6.3. Đẩy mạnh cải cách hành chính, hiện đại hoá và nâng cao hiệu quả hoạt động của cấp ngân sách.

Tiếp tục chú trọng và đẩy mạnh công tác cải cách hành chính; triển khai thực hiện tốt công tác hiện đại hoá lĩnh vực tài chính - ngân sách. Tập trung đổi mới quy chế làm việc, quy trình hoá cách giải quyết công việc theo tiêu chuẩn quản lý chất lượng quốc tế.

Tổ chức thực hiện quản lý thuế theo hướng áp dụng cơ chế “tự kê khai, tự tính, tự nộp thuế”, tăng trách nhiệm của người nộp thuế theo quy định của pháp luật. Mở rộng việc áp dụng quy chế “một cửa” ở các khâu, các nghiệp vụ quản lý tài chính có quan hệ trực tiếp với doanh nghiệp, khách hàng và nhân dân.

Tiếp tục thực hiện có hiệu quả cơ chế khoán chi và cơ chế tự chủ tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp, hoàn thành việc sắp xếp lại, đổi mới phát triển và nâng cao hiệu quả, sức cạnh tranh của các doanh nghiệp kinh doanh dịch vụ tài chính.

Thực hiện tốt quy chế dân chủ trong công tác cán bộ, gắn kết chặt chẽ giữa việc củng cố kiện toàn tổ chức, xây dựng lực lượng cán bộ với công tác xây dựng



Đảng. Xây dựng và thực hiện tốt chế độ trách nhiệm của người đứng đầu.

## KẾT LUẬN

Phân cấp ngân sách là một quá trình khó khăn, chịu sự tác động của nhiều yếu tố. Phân cấp ngân sách tạo sức mạnh cho các chính quyền địa phương trong quản lý ngân sách, tuy nhiên nó cũng có những rủi ro, như bất bình đẳng theo chiều dọc và chiều ngang giữa các cấp ngân sách, dẫn đến việc cung ứng dịch vụ công không đầy đủ ở một địa phương. Chính vì vậy, việc phân cấp cần phải được nghiên cứu và tiến hành một cách thận trọng và kỹ lưỡng.

Ở nước ta đã có những bước tiến đáng kể trong phân cấp ngân sách, nhưng trên thực tế vẫn còn nhiều việc phải tiếp tục hoàn thiện để tăng cường quyền hạn và trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc quản lý ngân sách nhà nước.

Từ những lý luận chung về phân cấp ngân sách và kinh nghiệm phân cấp cho các địa phương ở một số nước, căn cứ vào thực trạng phân cấp ngân sách ở nước ta trong thời gian qua, luận văn này cũng đề ra một số giải pháp nhằm hoàn thiện và tăng cường phân cấp ngân sách nhiều hơn cho chính quyền địa phương ở nước ta.

Các giải pháp này có mối liên hệ và tác động lẫn nhau. Vì vậy cần xác định rõ định hướng cải cách trong từng giai đoạn, từ đó có một hệ thống giải pháp cụ thể. Đồng thời, việc phân định các giải pháp theo từng nội dung như thu chi ngân sách, ban hành các chế độ, tiêu chuẩn định mức chi ngân sách chỉ mang tính tương đối.

Phân cấp ngân sách là một quá trình khó khăn, phức tạp và không thể nóng vội. Vì vậy việc thực hiện các giải pháp này cần tiến hành từng bước, bảo đảm tính hiệu quả, góp phần cho quá trình cải cách tài chính ở nước ta.

# TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo cáo chung của Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới (2005), *Việt Nam quản lý chi tiêu công để tăng trưởng và giảm nghèo*, Nhà xuất bản Tài chính, Hà Nội.
2. Báo cáo của Bộ trưởng Bộ Tài chính (2005), *Tập trung trí tuệ, tiếp tục đổi mới tài chính - ngân sách, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội nhanh và bền vững trong giai đoạn 2006 - 2010*, Hà Nội.
3. Ban cán sự Đảng Bộ Tài chính (2006), *Chương trình hành động thực hiện Nghị quyết Đại hội lần thứ X Đảng Cộng sản Việt Nam trong ngành tài chính*, Hà Nội.
4. Bộ Tài chính (2005), *60 năm Tài chính Việt Nam 1945 - 2005*, Nhà xuất bản Tài chính, Hà Nội.
5. Bộ Tài chính, *Các báo cáo phục vụ Hội nghị tài chính toàn quốc từ năm 1997 đến 2005*.
6. Bộ Tài chính (2003), *Luật ngân sách nhà nước và các văn bản hướng dẫn thực hiện*, Hà Nội.
7. Bộ Tài chính (2005), *Thông tư số 03/2005/TT-BTC ban hành ngày 06/01/2005 của Bộ Tài chính, hướng dẫn quy chế công khai tài chính đối với các cấp ngân sách nhà nước và chế độ báo cáo tình hình thực hiện công khai tài chính*.
8. Bộ Tài chính (2003), *Thông tư số 59/2003/TT-BTC ngày 23/6/2003 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện Nghị định số 60/2003/NĐ-CP ngày 06/6/2003 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật ngân sách nhà nước*.
9. Chính phủ (2003), *Nghị định số 60/2003/NĐ-CP ngày 06/6/2003 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật ngân sách nhà nước*.
10. Chính phủ (2005), *Nghị định số 16/2005/NĐ-CP ngày 07/02/2005 của Chính phủ về quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình*.
11. PGS.TS. Lê Chi Mai (2006), *Phân cấp ngân sách cho chính quyền địa phương*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
12. GS.TS. Dương Thị Bình Minh (2003), *Quản lý chi tiêu công ở Việt Nam - Thực trạng và giải pháp*, Nhà xuất bản Tài chính, Hà Nội.
13. Tào Hữu Phùng, Nguyễn Công Nghiệp (1992), *Đổi mới ngân sách nhà nước*, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội.

14. TS. Nguyễn Hữu Tài (Chủ biên) (2002), *Giáo trình lý thuyết tài chính - tiền tệ*, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội.
15. PGS.TS. Sử Đình Thành (Chủ biên), TS. Nguyễn Hồng Thắng, ThS. Bùi Thị Mai Hoa (2006), *Lý thuyết tài chính công*, Nhà xuất bản Đại học Quốc gia, Tp. Hồ Chí Minh.
16. Thủ tướng Chính phủ (2006), *Quyết định số 15/2006/QĐ-TTg ngày 29/6/2006 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên ngân sách nhà nước năm 2007*.
17. Thủ tướng Chính phủ (2006), *Quyết định số 210/2006/QĐ-TTg ngày 12/9/2006 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ chi đầu tư phát triển bằng nguồn ngân sách nhà nước 2007 - 2010*.
18. UBND tỉnh Gia Lai (2006), *Quyết định số 85/2006/QĐ-UBND ngày 19/10/2006 về việc phân cấp ổn định nguồn thu, nhiệm vụ chi và định mức phân bổ dự toán chi ngân sách cho thời kỳ 2007 - 2010*.
19. UBND tỉnh Gia Lai, *Báo cáo quyết toán ngân sách từ năm 1997 đến 2005*.
20. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X (2006), Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
21. Viện khoa học tài chính (1992), *Lịch sử Tài chính Việt Nam*.
22. Viện nghiên cứu tài chính (2001), *Tài chính Việt Nam qua các thời kỳ lịch sử*, Nhà xuất bản Tài chính, Hà Nội.



**Phụ lục 1. Nguồn thu của chính quyền tỉnh (tổng và theo đầu người) trong năm 2002**

*(đơn vị: tỷ đồng)*

	Tổng (dân số trung bình)	Tổng thu của chính quyền địa phương	Tổng thu của chính quyền địa phương theo đầu người	Từ thuế giao 100% cho địa phương	Từ thuế giao 100% cho địa phương trên đầu người	Thuế được phân chia	Thuế được phân chia theo đầu người	Thu từ trợ cấp	Thu từ trợ cấp theo đầu người
	<i>Người</i>	<i>Triệu đồng</i>	<i>Nghìn đồng/người</i>	<i>Triệu đồng</i>	<i>Nghìn đồng/người</i>	<i>Triệu đồng</i>	<i>Nghìn đồng/người</i>	<i>Triệu đồng</i>	<i>Nghìn đồng/người</i>
<b>Tổng</b>	80.544.424	65.822.571	53.174	15.809.861	10.083	14.357.167	10.193	34.277.544	32.899
Tối đa	5.466.750	7.560.202	2.113	4.607.815	846	2.195.020	1.378	1.798.383	1.753
Tối thiểu	292.757	422.105	443	29.231	37	11.941	29	215.737	139
Trung bình	1.320.400	1.079.059	852	259.178	154	241.560	167	578.320	531

*Nguồn: Bộ Tài chính.*

## Phụ lục 2: Phân cấp nhiệm vụ chi ở Việt Nam

	<b>Chính phủ trung ương</b>	<b>Cấp tỉnh</b>	<b>Cấp huyện</b>	<b>Cấp xã</b>
Y tế	Các dịch vụ do trung ương quản lý Nghiên cứu Các chương trình y tế quốc gia	Các dịch vụ cấp tỉnh	Các dịch vụ cấp huyện do chính quyền tỉnh giao	Các hoạt động y tế xã theo phân công của cấp tỉnh
Giáo dục	Các dịch vụ do trung ương quản lý (trên đại học và phần lớn đại học), các chương trình quốc gia	Các dịch vụ cấp tỉnh	Các dịch vụ cấp huyện do chính quyền tỉnh giao	Các dịch vụ cấp xã theo phân công của tỉnh
Hoạt động kinh tế	Các dịch vụ kinh tế trung ương quản lý	Các dịch vụ cấp tỉnh	Các dịch vụ cấp huyện do chính quyền tỉnh giao	Các dịch vụ hoạt động ở xã theo phân công của cấp tỉnh
Văn hoá thể thao	Các hoạt động cấp trung ương Các chương trình quốc gia	Các hoạt động cấp tỉnh, hỗ trợ cá nhân	Các hoạt động cấp huyện do chính quyền tỉnh giao	Các hoạt động ở xã theo phân công của cấp tỉnh
Xã hội	Các chương trình quốc gia An sinh xã hội	Các hoạt động cấp tỉnh	Các hoạt động cấp huyện do chính quyền tỉnh giao	Các hoạt động ở xã theo phân công của cấp tỉnh
Quốc phòng	Quốc phòng	Nghĩa vụ quân sự Các hoạt động quốc phòng khác	Các hoạt động cấp huyện do chính quyền tỉnh giao	Các hoạt động ở xã theo phân công của cấp tỉnh
Cảnh sát và an ninh	An ninh và Cảnh sát quốc gia	An ninh và trật tự phân giao cho địa phương	Theo phân công của tỉnh	Theo phân công của tỉnh
Tổ chức chính trị	Các cơ quan trung ương của nhà nước, Đảng và các tổ chức chính trị xã hội khác	Cơ quan cấp tỉnh	Cơ quan cấp huyện	Cơ quan cấp xã
Trợ giá	Các chương trình trung ương	Các loại trợ cấp theo chính sách quốc gia	Theo phân công của tỉnh	---
Trả nợ	Trả các khoản nợ của Chính phủ	Trả các khoản nợ của tỉnh	---	---
Chi tiêu khác	Theo luật định	Theo luật định	Theo ngân sách huyện do cấp tỉnh quy định	---
Đầu tư phát triển	Các chương trình về cơ sở hạ tầng cấp trung ương Đầu tư và hỗ trợ doanh nghiệp Các chương trình đầu tư và phát triển quốc gia	Các công trình hạ tầng cơ sở cơ bản Hỗ trợ doanh nghiệp theo luật định	Trường công Điện Cấp nước Vệ sinh Vận tải (Điều 34)	Trung tâm y tế, trường học, đường giao thông tại địa phương, các hệ thống cung cấp nước (Điều 34)
Trợ cấp	Trợ cấp cho chính quyền địa phương	Trợ cấp cho ngân sách huyện	Trợ cấp cho ngân sách xã	---

**Phụ lục 3.**

**ĐỊNH MỨC PHÂN BỔ  
DỰ TOÁN CHI THƯỜNG XUYÊN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC NĂM 2007**

*(Ban hành kèm theo Quyết định số 151/2006/QĐ-TTg  
ngày 29 tháng 6 năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ)*

**II. ĐỊNH MỨC PHÂN BỔ DỰ TOÁN CHI THƯỜNG XUYÊN  
NGÂN SÁCH CHO CÁC TỈNH, THÀNH PHỐ  
TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG**

1. Định mức phân bổ chi sự nghiệp giáo dục:

- Định mức phân bổ theo dân số trong độ tuổi đến trường từ 1 đến 18 tuổi.

Đơn vị: đồng/người dân/năm

Vùng	Định mức phân bổ
Đô thị	565.400
Đồng bằng	664.000
Miền núi - vùng đồng bào dân tộc ở đồng bằng, vùng sâu	817.200
Vùng cao - hải đảo	1.144.000

2. Định mức phân bổ chi sự nghiệp đào tạo và dạy nghề:

- Định mức phân bổ theo tiêu chí dân số:

Đơn vị: đồng/người dân/năm

Vùng	Định mức phân bổ
Đô thị	21.330
Đồng bằng	23.710
Miền núi - vùng đồng bào dân tộc ở đồng bằng, vùng sâu	31.000
Vùng cao - hải đảo	42.700

3. Định mức phân bổ chi sự nghiệp y tế:

- Định mức phân bổ theo tiêu chí dân số:

Đơn vị: đồng/người dân/năm

Vùng	Định mức phân bổ
Đô thị	58.680
Đồng bằng	79.280
Miền núi - vùng đồng bào dân tộc ở đồng bằng, vùng sâu	101.100
Vùng cao - hải đảo	140.700



4. Định mức phân bổ chi quản lý hành chính nhà nước, đảng, đoàn thể:  
- Định mức phân bổ theo tiêu chí dân số:

Đơn vị: đồng/người dân/năm

Vùng	Định mức phân bổ
Đô thị	80.400
Đồng bằng	73.570
Miền núi - vùng đồng bào dân tộc ở đồng bằng, vùng sâu	106.300
Vùng cao - hải đảo	128.300

5. Định mức phân bổ chi sự nghiệp văn hóa - thông tin:  
- Định mức phân bổ theo tiêu chí dân số:

Đơn vị: đồng/người dân/năm

Vùng	Định mức phân bổ
Đô thị	9.650
Đồng bằng	10.560
Miền núi - vùng đồng bào dân tộc ở đồng bằng, vùng sâu	14.520
Vùng cao - hải đảo	20.260

6. Định mức phân bổ chi sự nghiệp phát thanh truyền hình:

Đơn vị: đồng/người dân/năm

Vùng	Định mức phân bổ
Đô thị	5.720
Đồng bằng	6.350
Miền núi - vùng đồng bào dân tộc ở đồng bằng, vùng sâu	8.600
Vùng cao - hải đảo	11.450

7. Định mức phân bổ chi sự nghiệp thể dục thể thao:  
- Định mức phân bổ theo tiêu chí dân số:

Đơn vị: đồng/người dân/năm

Vùng	Định mức phân bổ
Đô thị	7.180
Đồng bằng	5.050
Miền núi - vùng đồng bào dân tộc ở đồng bằng, vùng sâu	5.800
Vùng cao - hải đảo	7.880

8. Định mức phân bổ chi sự nghiệp đảm bảo xã hội:

- Định mức phân bổ theo tiêu chí dân số:

Đơn vị: đồng/người dân/năm

Vùng	Định mức phân bổ
Đô thị	11.210
Đồng bằng	12.170
Miền núi - vùng đồng bào dân tộc ở đồng bằng, vùng sâu	16.200
Vùng cao - hải đảo	19.000

9. Định mức phân bổ chi quốc phòng:

- Định mức phân bổ theo tiêu chí dân số:

Đơn vị: đồng/người dân/năm

Vùng	Định mức phân bổ
Đô thị	10.500
Đồng bằng	10.500
Miền núi - vùng đồng bào dân tộc ở đồng bằng, vùng sâu	11.000
Vùng cao - hải đảo	14.050

10. Định mức phân bổ chi an ninh:

- Định mức phân bổ theo tiêu chí dân số:

Đơn vị: đồng/người dân/năm

Vùng	Định mức phân bổ
Đô thị	6.000
Đồng bằng	4.560
Miền núi - vùng đồng bào dân tộc ở đồng bằng, vùng sâu	5.100
Vùng cao - hải đảo	6.000

#### Phụ lục 4.

### **QUI ĐỊNH** **Phân cấp ổn định nguồn thu, nhiệm vụ chi** **và định mức phân bổ dự toán chi ngân sách** **cho thời kỳ 2007 - 2010.**

*(Ban hành kèm theo Quyết định số 85/2006/QĐ-UBND  
ngày 19 tháng 10 năm 2006 của UBND Tỉnh)*

1. Định mức phân bổ chi ngân sách cho các cơ quan, đơn vị cấp tỉnh:

1.1. Định mức phân bổ chi quản lý hành chính:

- Phân bổ theo biên chế:

*Đơn vị tính: triệu đồng/biên chế/năm*

STT	Loại hình cơ quan - Qui mô biên chế	Định mức phân bổ năm 2007
I	Khôi Đảng Tỉnh	50,0
II	Khôi chính quyền, đoàn thể:	
1	Văn phòng HĐND Tỉnh	50,0
2	Văn phòng UBND tỉnh	50,0
3	Ủy ban Mặt trận Tổ quốc tỉnh	50,0
4	Đại biểu HĐND Tỉnh	18,0
5	Các sở, ban, ngành trực thuộc UBND Tỉnh, Tỉnh Đoàn TN, Hội LH Phụ nữ tỉnh, Hội Nông dân Tỉnh, Hội Cựu chiến binh tỉnh	
5.1	Từ 41 biên chế trở lên	36,5
5.2	Từ 31 đến 40 biên chế	37,0
5.3	Từ 21 đến 30 biên chế	38,0
5.4	Từ 11 đến 20 biên chế	39,3
5.5	Từ 10 biên chế trở xuống	41,0
6	Cơ quan trực thuộc sở, ngành:	
6.1	Từ 41 biên chế trở lên	33,8
6.2	Từ 31 đến 40 biên chế	34,3
6.3	Từ 21 đến 30 biên chế	35,0
6.4	Từ 11 đến 20 biên chế	36,4
6.5	Từ 10 biên chế trở xuống	38,0

### 1.2. Định mức phân bổ chi sự nghiệp giáo dục trung học phổ thông:

- Phân bổ theo số lớp học:

*Đơn vị tính: triệu đồng/lớp/năm*

STT	Loại hình - Qui mô trường	Định mức phân bổ năm 2007
I	Trường công lập	
1	Từ 28 lớp trở lên	55,5
2	Từ 18 đến 27 lớp	57,5
3	Từ 17 lớp trở xuống	60,0
II	Trường ngoài công lập	
1	Từ 28 lớp trở lên	17,5
2	Từ 18 đến 27 lớp	18,1
3	Từ 17 lớp trở xuống	19,0

### 1.3. Định mức phân bổ chi đào tạo:

- Phân bổ theo số lớp đào tạo:

*Đơn vị tính: triệu đồng/lớp/năm*

STT	Ngành nghề đào tạo	Định mức phân bổ năm 2007
1	Cao đẳng sư phạm	154,0
2	Trung học sư phạm	133,0
3	Trung học văn hóa nghệ thuật	140,0
4	Trung học y tế	126,0
5	Trung học chính trị	133,0
6	Đào tạo trung học khác	120,0
7	Đào tạo nghề	120,0

### 1.4. Định mức phân bổ chi khám chữa bệnh:

- Phân bổ theo số giường bệnh:

*Đơn vị tính: triệu đồng/giường bệnh/năm*

STT	Loại giường bệnh	Định mức phân bổ năm 2007
1	Giường bệnh đa khoa ở BV tỉnh	28
2	Giường bệnh đa khoa ở BV khu vực	27
3	Giường bệnh đa khoa ở BV huyện, thành phố, thị xã	26
4	Giường bệnh ở phòng khám khu vực (đối với phòng khám được giao chỉ tiêu giường bệnh)	24
5	Giường bệnh y học cổ truyền	22
6	Giường bệnh điều dưỡng	18

### 2. Định mức phân bổ chi ngân sách cho huyện, thị xã, thành phố:

2.1. Định mức phân bổ chi sự nghiệp giáo dục - đào tạo và dạy nghề:

*Đơn vị tính: đồng/người dân/năm*

Vùng	Dự kiến định mức phân bổ năm 2007	
	Hệ số	Định mức
Vùng 1	1,0	338.000
Vùng 2	1,2	405.600
Vùng 3	1,8	608.400

2.2. Định mức phân bổ chi sự nghiệp y tế:

- Phân bổ theo số trạm y tế xã: 95 triệu đồng/trạm/năm

- Phân bổ theo dân số:

*Đơn vị tính: đồng/người dân/năm*

Vùng	Dự kiến định mức phân bổ năm 2007	
	Hệ số	Định mức
Vùng 1	1,0	5.000
Vùng 2	1,4	7.000
Vùng 3	2,0	10.000

2.3. Định mức phân bổ chi sự nghiệp văn hóa thông tin:

- Phân bổ theo dân số:

*Đơn vị tính: đồng/người dân/năm*

Vùng	Dự kiến định mức phân bổ năm 2007	
	Hệ số	Định mức
Vùng 1	1,0	7.000
Vùng 2	1,4	9.800
Vùng 3	1,9	13.300

2.4. Định mức phân bổ chi sự nghiệp thể dục - thể thao:

*Đơn vị tính: đồng/người dân/năm*

Vùng	Dự kiến định mức phân bổ năm 2007	
	Hệ số	Định mức
Vùng 1	1,0	2.700
Vùng 2	1,4	3.780
Vùng 3	1,9	5.130

2.5. Định mức phân bổ chi đảm bảo xã hội:

- Phân bổ theo dân số:

*Đơn vị tính: đồng/người dân/năm*

Vùng	Dự kiến định mức phân bổ năm 2007	
	Hệ số	Định mức
Vùng 1	1,0	5.000
Vùng 2	1,4	7.000
Vùng 3	1,9	9.500

2.6. Định mức phân bổ chi quốc phòng, an ninh:

- Phân bổ theo dân số:

*Đơn vị tính: đồng/người dân/năm*

Vùng	Chi quốc phòng		Chi an ninh	
	Hệ số	Định mức	Hệ số	Định mức
Vùng 1	1,0	12.200	1,0	4.400
Vùng 2	1,6	19.520	1,6	7.040
Vùng 3	2,0	24.400	2,0	8.800

2.7. Định mức phân bổ chi quản lý hành chính:

- Phân bổ theo đơn vị hành chính và theo số thôn, làng, tổ dân phố:

*Đơn vị tính: triệu đồng/đơn vị/năm*

Đơn vị hành chính	Định mức phân bổ năm 2007
Cấp huyện, thị xã, thành phố	4.300
Cấp xã, phường, thị trấn	400
Thôn, làng, tổ dân phố	20

- Phân bổ bổ sung theo dân số:

*Đơn vị tính: đồng/người dân/năm*

Vùng	Dự kiến định mức phân bổ năm 2007	
	Hệ số	Định mức
Vùng 1	1,0	13.600
Vùng 2	1,5	20.400
Vùng 3	2,0	27.200

**Phụ lục 5. Kết quả phân cấp thu ngân sách tại Việt Nam**

	1997	1998	1999	2000	Trung bình 1996-2000	2001	2002	2003	2004
Tổng thu	65.352	70.612	78.489	90.749	73.518	103.773	121.716	141.930	149.320
Trong đó: thu ngân sách địa phương	19.264	20.280	19.571	22.269	19.827	25.463	30.545	38.683	44.743
Tỷ lệ trong tổng thu	29,5	28,7	24,9	24,5	27,1	24,5	25,1	27,3	34,0
- Thu ngân sách trung ương	4,8	8,0	11,2	15,6	10,2	14,4	17,3	16,6	5,2
- Thu ngân sách địa phương	8,5	5,3	-3,5	13,8	8,3	14,3	20,0	26,6	15,7

