Lt5948

VÀ ĐÀO TẠO BỘ TÀI CHÍNH

TRƯỜNG ĐẠI HỌC TÀI CHÍNH KẾ TOÁN HÀ NỘI

*****

BÙI XUÂN ĐÀM

THƯ VIỆN QUỐC GIA

ĐỔI MỚI CƠ CẤU NGÂN SÁCH THỦ ĐÔ HÀ NỘI PHÙ HỢP VỚI ĐIỀU KIỆN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG Ở NƯỚC TA

Lt5948

Chuyên ngành : Tài chính, lưu thông tiền tệ và tín dụng

Mã số : 5 . 02 . 09

TÓM TẮT LUẬN ÁN PHÓ TIẾN SỸ KHOA HỌC KINH TẾ

HÀ NỘI - 1996

CÔNG TRÌNH ĐƯỢC HOÀN THÀNH TẠI TRƯỜNG ĐẠI HỌC TÀI CHÍNH KẾ TOÁN HÀ NỘI

Người hướng dẫn khoa học : GS.PTS. CAO CỰ BỘI

Phản biện 1 :

Phản biện 2 :

Phản biện 3 :

Luận án sẽ được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận án Nhà nước họp tại trường Đại học Tài chính - Kế toán Hà nội vào hồi ..... giờ..... ngày..... tháng ..... năm 1997.

Có thể tìm hiểu luận án tại :

- Thư viện Quốc gia
- Thư viện trường Đại học Tài chính Kế toán Hà nội

MỞ ĐẦU

1- Ý nghĩa của đề tài nghiên cứu :

Hà nội là Thủ đô của cả nước, là bộ mặt của quốc gia, là trung tâm đầu não về chính trị, kinh tế, văn hóa, khoa học kỹ thuật và giao dịch quốc tế lớn của cả nước. Trong những năm gần đây, cùng với công cuộc đổi mới, trên địa bàn Thủ đô nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần với cơ chế thị trường có sự hướng dẫn và quản lý của Nhà nước đang phát triển sôi động. Cơ cấu kinh tế đang từng bước biến đổi theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

Cùng với sự đổi mới chung đó là công tác quản lý Tài chính. Ngân sách cũng có những bước tiến đáng kể. Tháng 3/1996 Quốc hội thông qua Luật Ngân sách. Việc quản lý nền kinh tế dần dần được luật hóa.

Hà nội trong một tương lai gần phải là một Thủ đô giầu về kinh tế, vững về chính trị, mạnh về an ninh quốc phòng, đẹp về văn hóa, cao về trí tuệ. Khi nước ta gia nhập vào ASEAN năm 1995, Hà nội còn thấp kém về cơ sở hạ tầng, lạc hậu về thiết bị trong sản xuất vv... Để Hà nội trở thành một Thủ đô văn minh là cả một quá trình mà ở đó phải có sự đầu tư mạnh mẽ của Nhà nước với một Ngân sách Thủ đô dồi dào. Do đó đòi hỏi Ngân sách Thủ đô, một bộ phận quan trọng trong tổng thể Ngân sách Nhà nước phải được bố trí, sắp xếp lại, với cơ cấu thu chi hợp lý nhất, phát huy thật tốt vai trò của mình trong sự nghiệp mới. Đó cũng là lý do chính mà chúng tôi lựa chọn đề tài nghiên cứu là : "***Đổi mới cơ cấu Ngân sách Thủ đô Hà nội phù hợp với điều kiện kinh tế thị trường ở nước ta***".

2- Mục tiêu nghiên cứu :

Trên cơ sở phân tích các vấn đề lý luận và thực tiễn về cơ cấu Ngân sách Nhà nước và đặc điểm của cơ cấu Ngân sách Thủ đô, xác lập những căn cứ có tính phương pháp luận và đề xuất các giải pháp nhằm xây dựng một ngân sách Thủ đô có cơ cấu phù hợp với quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

3- Đối tượng nghiên cứu :

Đề tài tập trung nghiên cứu những vấn đề về Ngân sách Nhà nước,

Ngân sách Nhà nước với Thủ đô, cơ cấu Ngân sách Thủ đô trong điều kiện kinh tế thị trường phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước.

4- Phạm vi nghiên cứu :

- Về mặt lý luận chủ yếu tập trung nghiên cứu Ngân sách Nhà nước, cơ cấu Ngân sách Nhà nước, đặc điểm cơ cấu Ngân sách Thủ đô.

- Về mặt thực tiễn lấy và nghiên cứu tình hình cụ thể về hoạt động Tài chính Ngân sách và cơ cấu Ngân sách Thủ đô Hà nội chủ yếu từ năm 1955 đến nay.

5- Phương pháp nghiên cứu :

Trong quá trình nghiên cứu, luận án đã vận dụng các phương pháp duy vật biện chứng và quan điểm lịch sử cụ thể đi từ cái chung đến cái riêng từ những vấn đề tổng hợp đến vấn đề cụ thể, kết hợp giữa lý luận và thực tiễn, sử dụng phương pháp phân tích thống kê đưa ra những định hướng, giải pháp cho hiện tại và tương lai.

6- Những đóng góp của luận án :

Luận án đã có những đóng góp mới cơ bản sau đây :

- Thông qua khảo sát những tư liệu về lịch sử và phân tích về lý luận để khẳng định 2 tiền đề làm xuất hiện và tồn tại Ngân sách Nhà nước là Nhà nước và tiền tệ gắn với các hoạt động kinh tế xã hội. Hai tiền đề này đồng thời là hai yếu tố cơ bản quyết định cơ cấu của Ngân sách Nhà nước.

- Khái quát hóa những vấn đề cơ bản về Ngân sách Nhà nước tổ chức hệ thống Ngân sách Nhà nước đưa ra những khái niệm về cơ cấu Ngân sách Nhà nước với nội dung được thể hiện trên ba mặt :

+ Cơ cấu vĩ mô giữa tổng thu với tổng chi; tổng thu, tổng chi với tổng sản phẩm xã hội; tốc độ tăng thu, tăng chi với tăng trưởng kinh tế, lạm phát, thất nghiệp.

+ Cơ cấu vi mô trong nội bộ thu - chi Ngân sách Nhà nước.

+ Cơ cấu Ngân sách Nhà nước gắn với tổ chức hệ thống Ngân sách.

- Từ đặc điểm của Thủ đô, luận án đã chỉ ra những đặc điểm riêng có của cơ cấu Ngân sách Thủ đô là Ngân sách địa phương đặc biệt, gắn bó chặt chẽ, máu thịt với Ngân sách Trung ương.

- Thông qua nghiên cứu khảo sát toàn diện cơ cấu Ngân sách Thủ đô Hà nội từ 1989 trở về trước và từ 1990 đến nay để nêu lên những đặc điểm nổi bật về cơ cấu Ngân sách Thủ đô luôn gắn với điều kiện kinh tế xã hội và cơ chế quản lý kinh tế xã hội của Nhà nước. Từ đó thấy được định hướng chuyển dịch cơ cấu Ngân sách Thủ đô Hà nội hiện nay.

Trên cơ sở phương hướng phát triển kinh tế xã hội Thủ đô đến năm 2000 và những năm tiếp theo luận án đã đề xuất các quan điểm cơ bản để bố trí cơ cấu Ngân sách Thủ đô định hướng cơ cấu Ngân sách Thủ đô cũng như những biện pháp và điều kiện để tổ chức, bố trí cơ cấu Ngân sách Thủ đô đó phù hợp với điều kiện kinh tế thị trường, phục vụ có hiệu quả sự nghiệp công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước.

7- Bố cục của luận án :

Đề tài *"Đổi mới cơ cấu Ngân sách Thủ đô Hà nội phù hợp với điều kiện kinh tế thị trường ở nước ta"*.

Luận án gồm 145 trang, ngoài phần mở đầu, kết luận, nội dung chính gồm 3 chương :

Chương 1 : *Những vấn đề chung về Ngân sách và cơ cấu ngân sách Nhà nước.*

Chương 2 : *Cơ cấu thu chi Ngân sách Thủ đô Hà nội trong thời gian qua và cơ cấu Ngân sách Thủ đô, Đô thị một số nước.*

Chương 3 : *Hướng đổi mới cơ cấu Ngân sách Thủ đô Hà nội trong điều kiện kinh tế thị trường.*

Sau đây là nội dung cụ thể của các chương

*

* *

Chương 1 :
NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ NGÂN SÁCH VÀ CƠ CẤU NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

Trong chương này gồm có 3 phần lớn là :

1.1- Ngân sách Nhà nước và các nội dung chu chi của Ngân sách Nhà nước :

1. Mở đầu của phần này, cũng là mở đầu của chương 1, luận án đề cập lại các tiền để xuất hiện và tồn tại của Ngân sách Nhà nước. Thông qua phân tích các tư liệu lịch sử và từ luận cứ khoa học chung của sự xuất hiện tài chính, luận án cũng khẳng định sự xuất hiện và tồn tại của Ngân sách Nhà nước phải có 2 tiền đề là :

- Sự xuất hiện và tồn tại của Nhà nước với tư cách là chủ thể của Ngân sách Nhà nước.

- Sự xuất hiện của tiền tệ, "Tiền tệ hóa" các khoản thu nhập và chi tiêu của Nhà nước, làm xuất hiện Tài chính Nhà nước, trong đó cốt lõi là Ngân sách Nhà nước.

Kết luận trên đây là kết quả của nhiều công trình nghiên cứu khoa học đã được công bố. Ở đây tác giả luận án bày tỏ sự đồng tình với kết luận đó và rút ra các vấn đề có ý nghĩa thiết thực là :

- Ngân sách Nhà nước, xét trên 1 giác độ nào đó, là 1 phạm trù khách quan, vì cứ hễ có đủ 2 điều kiện tiền đề nói trên, ắt sẽ có sự xuất hiện và tồn tại của Ngân sách Nhà nước và ngược lại. Mặt khác, trên 1 giác độ khác, có thể coi Ngân sách Nhà nước là sản phẩm chủ quan của Nhà nước, nếu như ở đó đã có điều kiện tiền đề thứ hai. Thật vậy, Nhà nước là chủ thể của Ngân sách, Ngân sách được Nhà nước sử dụng với tư cách là 1 công cụ hết sức sắc bén để phục vụ cho sự tồn tại và thực hiện các chức năng nhiệm vụ của mình.

- Ngân sách Nhà nước chịu sự quyết định bởi 2 yếu tố cơ bản là Nhà nước thông qua cơ chế quản lý kinh tế xã hội và đời sống kinh tế xã hội, trong đó hạt nhân là cơ chế tổ chức, vận hành của nền kinh tế.

2. Nội dung tiếp theo của phần này là bàn về định nghĩa Ngân sách Nhà nước. Đã có rất nhiều cách hiểu, cách quan niệm khác nhau về Ngân sách Nhà nước. Tuy vậy, nổi bật lên có thể thấy :

Loại ý kiến thứ nhất nhìn nhận, đánh giá Ngân sách Nhà nước theo biểu hiện bên ngoài : là bảng dự toán thu - chi bằng tiền của Nhà nước cho 1 khoảng thời gian nào đó.

Loại ý kiến thứ hai xem xét Ngân sách Nhà nước trong mối quan hệ với hệ thống tài chính và đều nhấn mạnh, Ngân sách Nhà nước là khâu tài chính cơ bản (hoặc kế hoạch tài chính cơ bản) của Nhà nước.

Sự trùng hợp của các ý kiến trên là ở chỗ : đều coi Ngân sách Nhà nước là công cụ hết sức quan trọng của Nhà nước, phục vụ cho Nhà nước.

Tiếp thu các hạt nhân hợp lý của các ý kiến trên, sau khi nghiên cứu, lập luận theo quan điểm riêng của mình, chúng tôi cho rằng, khi bàn về Ngân sách Nhà nước, ít nhất phải thể hiện được 3 đặc trưng cơ bản sau đây :

- Các quan hệ Ngân sách Nhà nước là quan hệ tiền tệ gắn với các quỹ tiền tệ của Nhà nước. Do vậy nếu coi Ngân sách Nhà nước là bảng dự toán, thì đó là dự toán thu - chi bằng tiền của Nhà nước.

- Ngân sách Nhà nước mang đặc trưng của phạm trù tài chính nói chung, tài chính Nhà nước nói riêng. Cụ thể, nó là bộ phận chủ yếu, hơn thế nữa, là khâu cơ bản của tài chính Nhà nước tổng hợp.

- Ngân sách Nhà nước luôn là công cụ trong tay Nhà nước, được Nhà nước sử dụng để duy trì sự tồn tại, hoạt động bình thường của bộ máy Nhà nước và thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.

Từ đó, luận án đã mạnh dạn đưa ra định nghĩa chung về Ngân sách Nhà nước là :

Ngân sách Nhà nước, xét ở thể tĩnh và hình thức biểu hiện trực tiếp bên ngoài, là bảng dự toán thu chi bằng tiền của Nhà nước cho 1 khoảng thời gian nhất định nào đó, thường là 1 năm; xét ở thể động và trong suốt cả quá trình, Ngân sách Nhà nước là khâu cơ bản, chủ đạo của Tài chính Nhà nước tổng hợp, được Nhà nước sử dụng để tạo lập 1 khối lượng của cải vật chất của xã hội dưới dạng tiền tệ về tay mình nhằm duy trì sự tồn tại và hoạt động bình thường của bộ máy Nhà nước và đảm bảo về mặt tài chính phục vụ thực hiện các nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội ... mà Nhà nước phải gánh vác.

3. Nửa cuối của phần này luận án đề cập đến 2 nội dung cơ bản của Ngân sách Nhà nước là Thu và Chi.

Thứ nhất, về Thu Ngân sách Nhà nước :

Thu Ngân sách Nhà nước được hiểu là quá trình Nhà nước sử dụng các quyền lực có được của mình để động viên phân phối một bộ phận của cải xã hội dưới dạng tiền tệ về tay Nhà nước hình thành nên quỹ Ngân sách Nhà nước.

Như vậy, việc động viên phân phối một bộ phận của cải của xã hội là quá trình của nhiều hành vi, hành động của Nhà nước. Khái quát lại, có 3 nhóm hành vi chính :

Một là, Nhà nước đề ra các chủ trương, phương hướng động viên phân phối sản phẩm xã hội vào Ngân sách Nhà nước cho từng thời kỳ nhất định, như : xác định đối tượng động viên, mức độ (tỷ lệ) động viên, khối lượng tiền tệ cần phải động viên...

Hai là, Nhà nước ban hành các chính sách, chế độ, luật lệ... về thu Ngân sách Nhà nước nhằm biến các chủ trương, phương hướng trên thành hiện thực; như : ban hành hàng loạt các luật lệ, chế độ thu về thuế, phí, lệ phí, phân phối lợi nhuận vv...

Ba là, Nhà nước tổ chức cơ chế hành thu. Đây là các công việc cơ bản, có ý nghĩa quyết định của quá trình thu, như : tổ chức kê khai, đôn đốc thu nộp và nhận các khoản nộp vào Kho bạc Nhà nước...

Quá trình thu sẽ tác động vào các đối tượng thu. Đối tượng thu là khả năng mà thông qua quá trình thu, một phần khả năng đó sẽ biến thành hiện thực, tức là một khối lượng tiền tệ được động viên về cho Ngân sách Nhà nước. Như vậy, đối tượng của quá trình thu chính là các *nguồn thu* của Ngân sách Nhà nước.

Người ta có thể phân chia nguồn thu theo nhiều cách khác nhau. Nếu căn cứ vào nơi phát sinh, có nguồn thu trong nước, nguồn thu ngoài nước, nguồn thu theo các ngành kinh tế quốc dân sáng tạo ra... Nếu phân chia theo hình thức biểu hiện, ta có nguồn thu trực tiếp, là những nguồn thu đã biểu hiện dưới dạng tiền tệ, và nguồn thu tiềm năng, là những nguồn thu chưa biểu hiện dưới dạng tiền tệ, biểu hiện dưới dạng thức khác nhưng có khả năng chuyển hóa thành tiền, như : đất đai, tài nguyên, khoáng sản, rừng, biển...

Nguồn thu trực tiếp cho thấy khả năng hiện tại của thu Ngân sách Nhà nước. Ở tầm vĩ mô, nguồn thu trực tiếp đó là tổng sản phẩm quốc nội (GDP) hoặc tổng sản phẩm quốc dân (GND). Nguồn thu tiềm

năng cho thấy khả năng trong tương lai của thu Ngân sách Nhà nước.

Kết quả của quá trình thu là bộ phận của cải xã hội dưới dạng tiền tệ được động viên về cho Nhà nước. Đó là *Thu nhập* của Ngân sách Nhà nước. Thu nhập là phần thực hiện của khả năng nguồn thu. Thu nhập của Ngân sách Nhà nước còn được gọi là số thu Ngân sách, hay thu Ngân sách.

Mối quan hệ giữa nguồn thu và thu nhập thể hiện qua *tỷ lệ động viên*. Tỷ lệ động viên thường được xác định bằng 1 tỷ lệ % so với nguồn thu. Ngày nay các nước thường biểu hiện tỷ lệ động viên bằng một tỷ lệ % so với GDP hoặc GNP...

Để có thể đạt một tỷ lệ động viên nào đó, Nhà nước đã phải sử dụng các quyền lực có được của mình. Trước hết, đó là *quyền lực chính trị*, được thực hiện thông qua hệ thống pháp luật. Tiếp đến là *quyền lực kinh tế*, vì Nhà nước thường là người chủ sở hữu các tài sản lớn của quốc gia (đất, rừng, biển, tài nguyên...) và những của cải vật chất do quyền lực chính trị mang lại. Ngoài ra, Nhà nước có thể còn có những quyền lực khác, như *uy tín ngoại giao, quyền lực tôn giáo*...

Nhờ các quyền lực đó cùng với sự phong phú, đa dạng của các nguồn thu, Nhà nước thường quy định 1 hệ thống thu Ngân sách với nhiều hình thức thu khác nhau :

- Gắn với quyền lực chính trị, có thuế (gồm rất nhiều thứ thuế cụ thể), lệ phí, vay nợ, phát hành...

- Gắn với quyền lực kinh tế, có : phí, phân phối lợi nhuận, chia lãi cổ phần...

- Gắn với các quyền lực khác, có : thu viện trợ, vay nước ngoài, tặng, biếu...

Trong các hình thức thu trên, các hình thức thu gắn với quyền lực chính trị thường được Nhà nước coi trọng nhất và phát huy cao độ.

Thứ hai, về Chi Ngân sách Nhà nước :

Chi Ngân sách là hoạt động cơ bản thứ 2 của Ngân sách Nhà nước, đó là quá trình phân phối, sử dụng quỹ Ngân sách Nhà nước do qúa trình thu mang lại nhằm duy trì sự tồn tại, hoạt động bình thường của bộ máy Nhà nước và phục vụ thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.

Như vậy, chi Ngân sách thể hiện mục đích của hoạt động Ngân sách Nhà nước là đảm bảo về mặt tài chính để duy trì sự hoạt động của bộ máy Nhà nước và phục vụ thực hiện các chức năng nhiệm vụ của Nhà nước.

Qua đó cho thấy, chi Ngân sách Nhà nước có rất nhiều nội dung khác nhau, có nhiều cách phân loại khác nhau, như :

Căn cứ vào *mục đích sử dụng* các khoản chi, có thể chia thành chi tích lũy, chi tiêu dùng.

Căn cứ *tính chất phát sinh* các khoản chi, có thể chia thành chi thường xuyên và chi không thường xuyên.

Căn cứ vào *đối tượng mà khoản chi phục vụ*, có thể chia thành : chi cho bộ máy Nhà nước; chi cho quốc phòng an ninh; chi cho văn hóa xã hội; chi phát triển kinh tế; chi đối ngoại vv...

Chi Ngân sách Nhà nước được thực hiện với nhiều phương thức khác nhau, như : có hoàn trả và không hoàn trả, ngang giá và không ngang giá, kinh tế và phi kinh tế... Trong đó, không hoàn trả, không ngang giá, phi kinh tế... là rất phổ biến. Sở dĩ chi Ngân sách Nhà nước có đặc điểm như vậy là do vai trò, vị trí của Nhà nước, chủ thể của Ngân sách Nhà nước, quy định.

Từ đó cho thấy đặc điểm nổi bật của chi Ngân sách Nhà nước là quá trình phân phối, sử dụng quỹ Ngân sách Nhà nước. Ở đây không đơn thuần chỉ có sử dụng (tiêu tiền), mà trước đó là quá trình phân phối. Nhà nước thực hiện 1 cách tự giác theo kế hoạch, dự toán... việc phân phối quỹ Ngân sách cho các nội dung chi theo thứ tự ưu tiên, khối lượng chi, tiến độ chi... phù hợp với ý đồ của Nhà nước trong từng điều kiện hoàn cảnh cụ thể. Qua đó xác lập cơ cấu chi của Ngân sách Nhà nước.

1.2- Tổ chức hệ thống Ngân sách Nhà nước, vai trò vị trí của Ngân sách địa phương :

Ngân sách Thủ đô là 1 bộ phận cấu thành của hệ thống Ngân sách Nhà nước, do vậy cần phải khảo sát tổ chức hệ thống Ngân sách Nhà nước.

1- Nội dung đầu tiên của phần này đề cập đến việc tổ chức hệ thống Ngân sách Nhà nước.

Ngân sách Nhà nước luôn gắn bó chặt chẽ với Nhà nước. Trên thực tế Nhà nước luôn được tổ chức thành 1 hệ thống phức tạp bao gồm nhiều cấp, nhiều bộ phận hợp thành; Do vậy, Ngân sách Nhà nước cũng phải được tổ chức thành 1 hệ thống tương ứng với bộ máy Nhà nước.

Cho đến nay trên thế giới đã có khá nhiều mô hình khác nhau về tổ chức hệ thống Ngân sách Nhà nước, như mô hình Ngân sách Nhà nước duy nhất, không phân ra nhiều cấp; mô hình Ngân sách Nhà nước liên bang, có rất nhiều cấp; mô hình Ngân sách của Nhà nước thống nhất, chủ yếu có Ngân sách Trung ương và Ngân sách của các cấp chính quyền địa phương vv... Việc lựa chọn mô hình tổ chức hệ thống Nhà nước, cơ chế quản lý kinh tế - xã hội của Nhà nước và cơ chế vận hành của nền kinh tế.

Đối với nước ta từ trước đến nay, hệ thống Ngân sách Nhà nước được tổ chức theo mô hình Ngân sách của Nhà nước thống nhất, có Ngân sách Trung ương và Ngân sách của các cấp chính quyền địa phương (được coi là Ngân sách địa phương).

Gần đây, khi thảo luận về dự thảo Luật Ngân sách Nhà nước, đã có nhiều ý kiến đưa ra nhiều mô hình khác nhau về tổ chức hệ thống Ngân sách Nhà nước, nhưng rồi cuối cùng, trong Luật Ngân sách Nhà nước chính thức người ta đã lựa chọn mô hình "Ngân sách Nhà nước ta bao gồm Ngân sách Trung ương và Ngân sách các cấp chính quyền địa phương (Ngân sách địa phương)" (Điều 4 - Luật Ngân sách Nhà nước). Theo chúng tôi mô hình này phù hợp với Hiến pháp 1992 nhưng chưa thích hợp lắm với cơ chế quản lý vĩ mô nền kinh tế thị trường của Nhà nước (vẫn mang dáng dấp hệ thống Ngân sách của cơ chế chỉ huy của Nhà nước trước đây). Mặc dù vậy, việc tồn tại Ngân sách của các cấp chính quyền địa phương (Ngân sách địa phương) đã được luật pháp khẳng định.

2- Nội dung tiếp theo của phần này là giới thiệu khái quát nội dung thu chi của Ngân sách địa phương ở các nước trên thế giới (Ngân sách địa phương ở đây được hiểu là Ngân sách của cấp chính quyền tương tự như cấp tỉnh của nước ta).

Tư tưởng chỉ đạo chung đối với Ngân sách Địa phương là nhằm phát huy tính chủ động, sáng tạo của các cấp chính quyền địa phương

thông qua khai thác, tận dụng triệt để mọi nguồn thu sẵn có và chi tiêu chủ yếu nhằm giải quyết các nhu cầu cụ thể của địa phương.

Từ đó cho thấy, Thu của Ngân sách Địa phương thường có :

- *Thu từ thuế* : 1 số thuế trực thu và gián thu địa phương được hưởng toàn bộ, 1 số thuế điều tiết với Ngân sách Trung ương và 1 số thuế khác.

- *Thu ngoài thuế* : Đó là các khoản phí, lệ phí, tiền phạt ... của địa phương.

- *Thu trợ cấp từ Ngân sách Trung ương* : gồm trợ cấp thường xuyên cho cân đối Ngân sách Địa phương và trợ cấp theo chương trình, mục tiêu.

Chi Ngân sách Địa phương chủ yếu giành cho bộ máy Nhà nước địa phương, cho các hoạt động văn hóa xã hội và cho xây dựng cơ sở hạ tầng địa phương.

Từ nghiên cứu thu chi của Ngân sách Địa phương các nước, đối chiếu lại các nội dung thu chi Ngân sách Địa phương nước ta được quy định tại các văn bản của Nhà nước, đặc biệt tại Luật Ngân sách Nhà nước vừa được ban hành, cho thấy :

* *Về thu* : Thu Ngân sách địa phương của ta chủ yếu có các khoản thu cố định (100%) (bao gồm cả thuế, phí...) mà địa phương được hưởng, các khoản thu điều tiết với Ngân sách Trung ương (chủ yếu là 1 số khoản thuế) và thu trợ cấp từ Ngân sách Trung ương. Đặc điểm nổi bật của Ngân sách Địa phương nước ta là chủ yếu phải nhận trợ cấp cân đối từ Ngân sách Trung ương(3 năm 1994, 1995, 1996 có 39/53 tỉnh, thành phải nhận trợ cấp cân đối tư Ngân sách Trung ương), số trợ cấp cân đối chiếm tỷ trọng lớn, thậm chí chiếm tuyệt đại bộ phận thu Ngân sách Địa phương như Ngân sách tỉnh Hà Giang, Tuyên Quang, Lai Châu, Hà Tĩnh, Quảng Trị...

Về chi, chi Ngân sách Địa phương nước ta chủ yếu giành cho bộ máy chính quyền Nhà nước và cho văn hóa xã hội. Nhìn chung quy mô chi nhỏ bé, mức chi bình quan trên 1 người dân thấp. Nhiều nội dung chi về cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội mới được thỏa mãn ở mức độ thấp.

Luật Ngân sách Nhà nước vừa được ban hành là chỗ dựa pháp lý tốt cho Ngân sách Địa phương, nhưng để Ngân sách Địa phương có thể

phát huy mạnh mẽ quyền chủ động sáng tạo của mình và tiến tới là 1 cấp Ngân sách đúng nghĩa thì còn phải giải quyết nhiều vấn đề và phải nỗ lực cố gắng lớn.

1.3- Cơ cấu Ngân sách Nhà nước và đặc điểm cơ cấu Ngân sách Thủ đô :

1- Để có thể chỉ ra được các đặc điểm của cơ cấu Ngân sách Thủ đô, luận án đi vào tìm hiểu cơ cấu Ngân sách Nhà nước và các nhân tố ảnh hưởng đến cơ cấu đó.

Trước hết, về mặt học thuật, thuật ngữ *"cơ cấu"* lúc đầu được sử dụng chủ yếu lĩnh vực kỹ thuật để chỉ cấu trúc, cấu tạo của các sự vật. Sau đó được sử dụng phổ biến dần trong lĩnh vực xã hội để chỉ cách thức tổ chức của các chỉnh thể xã hội.

Ngân sách Nhà nước là 1 chỉnh thể xã hội, do vậy nó có cơ cấu riêng với 2 nội dung lớn là thu và chi. Trong từng nội dung lớn đó lại do nhiều nội dung nhỏ hợp thành. Từ đó cho thấy, cơ cấu Ngân sách Nhà nước là chỉ các mối quan hệ (tỷ lệ, tỷ trọng...) giữa các nội dung thu, chi của Ngân sách Nhà nước trong những khoảng thời gian và điều kiện hoàn cảnh cụ thể nhất định nhằm phục vụ thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của chủ thể của nó là Nhà nước.

Nội dung cơ cấu Ngân sách Nhà nước được thể hiện trên các mặt chủ yếu sau đây :

Thứ nhất, cơ cấu Ngân sách Nhà nước thể hiện dưới giác độ các quan hệ tổng thể (vĩ mô). Đó là, quan hệ giữa tổng thu với tổng chi; quan hệ giữa tổng thu, tổng chi với tổng sản phẩm xã hội (GNP hoặc GDP), với tổng kim ngạch xuất khẩu; giữa tốc độ tăng thu, tăng chi với tốc độ tăng trưởng kinh tế, với tỷ lệ lạm phát, thất nghiệp vv...

Trong các mối quan hệ trên, mối quan hệ giữa tổng thu với tổng chi là hết sức quan trọng. Giải quyết mối quan hệ này cũng có nhiều ý kiến quan điểm khác nhau, như "lượng thu mà chi" hay "cần chi thì thu". Có quan điểm cho rằng "Ngân sách tốt nhất là luôn cân bằng", trong khi đó quan điểm khác thì ngược lại. Đối với nước ta hiện nay, chúng tôi cho rằng, cần phải tiến tới thăng bằng thu chi để đảm bảo sự ổn định và "lượng thu và chi" là phương châm đúng đắn.

Mối quan hệ giữa tổng thu, tổng chi với tổng sản phẩm xã hội cũng là mối quan hệ lớn, trong đó tổng sản phẩm xã hội là cơ sở, nền tảng cho tổng thu, tổng chi Ngân sách. Mối quan hệ này được biểu hiện thông qua tỷ lệ động viên(tỷ lệ thu) vào Ngân sách Nhà nước. Về mặt lý thuyết tỷ lệ đó hợp lý nhất là 50% (theo lý thuyết đường cong Laffer). Tuy vậy trên thực tế mỗi nước 1 khác, và thường phổ biến là trên dưới 30%. Tỷ lệ này ở nước ta trước đây khoảng 13 - 15%, hiện nay là hơn 20% và Nhà nước đang phấn đấu nâng lên khoảng 25% trong 1 số năm tới. Theo chúng tôi đó là tỷ lệ hợp lý có thể chấp nhận được ở nước ta.

Ngoài ra, tổng thu, tổng chi cũng có quan hệ chặt chẽ với tổng kim ngạch xuất khẩu, đặc biệt là ở các nước kinh tế thị trường phát triển và các nước đi theo xu hướng "hướng ngoại".

Tốc độ tăng tổng thu, tổng chi phụ thuộc rất lớn vào tốc độ tăng trưởng kinh tế, sự ổn định kinh tế vĩ mô. Có thể nói kinh tế phát triển nhanh, lạm phát được kiềm chế, việc làm được giải quyết... đó là những điều kiện tốt để tăng tổng thu, tổng chi Ngân sách Nhà nước.

Thứ hai, cơ cấu Ngân sách Nhà nước được xem xét thông qua các mối quan hệ bên trong (vi mô) của bản thân các nội dung thu, chi của Ngân sách Nhà nước.

Thu Ngân sách Nhà nước, như đã trình bầy ở trên, bao gồm nhiều hình thức khác nhau, trong đó thuế được coi là "phương tiện giản tiện nhất để Nhà nước vơ vét vào Kho bạc". Ngày nay ở các nước thuế vẫn có vai trò to lớn như vậy.

Ngoài thuế, các khoản thu về phí, lệ phí cũng rất quan trọng đối với Ngân sách Nhà nước. Bên cạnh đó còn có hàng loạt các hình thức thu khác như vay nợ, thu viện trợ, phát hành, chia lãi cổ phần...

Chi Ngân sách Nhà nước bao gồm nhiều nội dung khác nhau. Các khoản chi cho bộ máy Nhà nước, quốc phòng, an ninh, văn hóa xã hội bao giờ cũng được coi trong hàng đầu. Riêng chi cho phát triển kinh tế có nhiều quan điểm, xu hướng khác nhau.Tuy vậy xu hướng chung là Ngân sách Nhà nước chi đầu tư để tạo tiền đề, hành lang môi trường cho phát triển kinh tế (chủ yếu đầu tư cho cơ sở hạ tầng) và tập trung vào 1 số ngành then chốt, mũi nhọn mà Nhà nước cần phải nắm lấy.

Thứ ba, cơ cấu Ngân sách Nhà nước xem xét trong mối quan hệ gắn với tổ chức hệ thống Ngân sách Nhà nước. Ngân sách Nhà nước thương được tổ chức thành nhiều cấp, cơ cấu thu chi của mỗi cấp có những đặc điểm riêng, khác nhau, phụ thuộc vào chức năng nhiệm vụ của chính quyền cấp đó. Đối với các nước có hệ thống Ngân sách Nhà nước gồm Ngân sách Trung ương và Ngân sách Địa phương thì xu hướng chung là tập trung cao độ cho Ngân sách Trung ương để giải quyết các nhiệm vụ lớn chung, có ý nghĩa toàn quốc, đồng thời phát huy quyền chủ động sáng tạo của các địa phương trong khai thác nguồn thu và bố trí chi tiêu.

2- Từ phân tích nội dung cơ cấu Ngân sách Nhà nước thể hiện qua 3 mặt nói trên, phần này cũng chỉ ra những nhân tố chủ yếu ảnh hưởng đến cơ cấu Ngân sách Nhà nước. Đó là :

- Cấu trúc nền kinh tế và cơ chế hoạt động của đời sống kinh tế xã hội là *nền tảng cơ bản* để xác lập cơ cấu thu chi Ngân sách Nhà nước. Sở dĩ như vậy là vì, thu Ngân sách Nhà nước bắt nguồn từ đời sống kinh tế xã hội và chi Ngân sách Nhà nước quay trở lại phục vụ đời sống kinh tế xã hội.

Nếu đời sống kinh tế xã hội với cấu trúc của nền kinh tế là nền kinh tế hiện vật, tự cung tự cấp thì các quan hệ tiền tệ chưa có hoặc rất hạn chế. Do đó Ngân sách Nhà nước hoặc chưa hình thành, hoặc rất nghèo nàn với cơ cấu đơn giản. Ngược lại, ở đó là nền kinh tế hàng hóa, các quan hệ tiền tệ là phổ biến thì Ngân sách Nhà nước ra đời tồn tại, phát triển với cơ cấu thu chi ngày càng phong phú và đa dạng.

- Cơ chế quản lý kinh tế xã hội của Nhà nước là *yếu tố quyết định* cơ cấu thu chi Ngân sách Nhà nước. Thật vậy, Ngân sách Nhà nước là công cụ đắc lực, hữu hiện trong tay Nhà nước, được Nhà nước sử dụng phục vụ có hiệu quả cho cơ chế quản lý kinh tế xã hội của mình. Trong cơ chế chỉ huy, Ngân sách Nhà nước thường được tổ chức theo nhiều tầng nấc, lồng ghép, nặng nề, phù hợp với sự ra lệnh của Nhà nước. Bên cạnh đó Ngân sách Nhà nước được sử dụng bao cấp tràn lan, nên các quan hệ Ngân sách không con đúng thực chất, bị biến dạng rất nhiều.

Trong cơ chế thị trường với sự quản lý vĩ mô của Nhà nước, Ngân sách Nhà nước được tổ chức gọn hơn, ít tầng nấc hơn, bao cấp bị

xóa bỏ dần và các quan hệ Ngân sách được trả lại dần giá trị thực của nó.

- Cơ chế tổ chức hệ thống Ngân sách Nhà nước cũng *ảnh hưởng nhiều* đến cơ cấu Ngân sách Nhà nước. Thật vậy, các mô hình tổ chức hệ thống Ngân sách Nhà nước khác nhau đã làm cho cơ cấu thu chi của các cấp Ngân sách khác nhau. Tổ chức hệ thống Ngân sách có thể tạo ra sự tập trung sức mạnh, cũng như có thể làm phân tán Ngân sách Nhà nước.

3- Từ sự nghiên cứu chung về cơ cấu Ngân sách Nhà nước, nội dung cuối của phần này, cũng là nội dung cuối của chương, luận án chuyển sang nghiên cứu đặc điểm của cơ cấu Ngân sách Thủ đô. Cơ cấu Ngân sách Thủ đô có đặc điểm riêng vì Ngân sách Thủ đô là 1 dạng "Ngân sách Địa phương đặc biệt". Sự đặc biệt đó do tính đặc biệt của Thủ đô, ở chỗ :

Thứ nhất, Thủ đô của cả nước đều là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hóa xã hội lớn và quan trọng bậc nhất của đất nước mà không 1 địa phương nào khác có được.

Thứ hai, Thủ đô thường là Thành phố lớn với số dân đông đúc, mật độ cao, có trình độ dân trí và mức sống trung bình cao hơn các địa phương khác, nhưng cũng đặt ra nhiều vấn đề phức tạp về chính trị, an ninh trật tự, xã hội, môi trường... cần phải giải quyết.

Từ đó, tính đặc biệt của Ngân sách Thủ đô thể hiện :

Một là, hoạt động thu chi của Ngân sách Thủ đô thường có quy mô lớn và nhiều nội dung phong phú hơn Ngân sách các địa phương khác.

Hai là, hoạt động của Ngân sách Thủ đô không chỉ vì Thủ đô như Ngân sách các địa phương khác chủ yếu chỉ vì địa phương mình, mà chủ yếu là vì lợi ích của toàn quốc. Do đó Ngân sách Thủ đô không đơn thuần là 1 Ngân sách địa phương mà là 1 bộ phận hết sức khăng khít của Ngân sách Trung ương.

Với những đặc điểm trên, luận án cho rằng xác lập cơ cấu Ngân sách Thu đô cần phải theo các định hướng sau :

-- Quy mô thu chi của Ngân sách Thủ đô phải đủ lớn, ngang tầm với chức năng nhiệm vụ của chính quyền Thủ đô, do đó có thể vượt xa quy mô Ngân sách các địa phương khác.

- Thu Ngân sách Thủ đô cần được chú trọng vào các nguồn thu lớn, ổn định, đồng thời phải khai thác triệt để các tiềm năng, thế mạnh sẵn có của Thủ đô.

- Chi Ngân sách Thủ đô chủ yếu giành cho quản lý đô thị, quy hoạch Thành phố, giữ vững an ninh chính trị và trật tự xã hội, tạo hành lang, môi trường và là chất kích thích để phát triển kinh tế xã hội.

Chương 2 :
CƠ CẤU NGÂN SÁCH THỦ ĐÔ HÀ NỘI THỜI GIAN QUA VÀ CƠ CẤU NGÂN SÁCH THỦ ĐÔ, ĐÔ THỊ MỘT SỐ NƯỚC.

Nội dung của chương này được thể hiện qua 3 phần lớn sau đây :

2.1- Đặc điểm tự nhiên, kinh tế, xã hội của Thủ đô Hà nội.

Hà nội đã sấp tròn 1000 năm lịch sử. Hà nội là Thủ đô của nhiều triều đại. Sau cách mạng tháng tám, Hà nội là Thủ đô của nước Việt nam Dân chủ Cộng hòa. Và từ tháng 10/1955 đến nay, Hà nội là Thủ đô, là trái tim của cả nước. Hà nội hiện nay có diện tích 927 km2, bằng 0,28% diện tích cả nước, (nội thành là 50 km2, bằng 5% diện tích Thành phố), nhưng Hà nội là Thành hố đông dân thứ 2, với 2,3 triệu người (số liệu năm 1996).

Hà nội là trung tâm chính trị của cả nước. Tất cả các cơ quan đầu não quan trọng của Đảng, Nhà nước, Đoàn thể ... và các cơ quan ngoại giao đều tập trung ở Hà nội. Các sinh hoạt chính trị lớn (Đại hội Đảng, họp Quốc hội, các cuộc họp quốc tế quan trọng ...) đều diễn ra ở Hà nội.

Hà nội là Trung tâm kinh tế lớn. Hàng năm, Hà nội tạo ra khoảng 7% tổng sản phẩm xã hội trong nước, 15,5% tổng kim ngạch xuất khẩu, 7,5% giá trị sản lượng công nghiệp, tổng mức bán lẻ thương nghiệp xã hội 10,5% ...

Hà nội là trung tâm văn hóa, khoa học kỹ thuật lớn, với 37 trường Đại học và cao đẳng, 16 trường Trung học, 23 trường công nhân kỹ thuật và hàng trăm Cục, Vụ, Viện nghiên cứu. Trên địa bàn Hà nội có hàng chục ngàn cán bộ khoa học có trình độ Đại học trở lên đang làm việc, trong đó có hàng ngàn cán bộ khoa học có trình độ tiến sỹ, phó tiến sỹ.

Tuy vậy, hiện tại Hà nội cũng nổi lên nhiều vấn đề rất cần được quan tâm, như :

Hạ tầng cơ sở yếu và thiếu : Đất giao thông chỉ chiếm 8% diện tích đô thị (nội thị), mật độ đường phân bố không đều, lòng đường hẹp. Diện tích đường bình quân đầu người của Hà nội chỉ bằng 1/4 diện tích trung bình của khu vực, bằng 1/10 so với Xingapore. Trong khi đó chất lượng mặt đường xấu, giao cắt quá gần nhau.

Giao thông công cộng gần như bị tê liệt. Trước đây mạng lưới xe buýt có 500 chiếc, bây giờ chỉ còn 150, số hành khách vận chuyển từ 50 triệu lượt người/ năm giảm xuống còn 10 triệu người.

Về nhà ở, diện tích bình quân ; 6 m2/ 1 người, nhưng hơn 70% dân cư sống trong điều kiện nhà tồi tàn, 42% số nhà không có nhà vệ sinh riêng, 54% không được cấp nước sạch tận nhà.

Về cấp nước, hiện nay tổng công suất cấp nước là 333.500m3/1 ngày đêm, nhưng thất thoát lên tới 47%.

Về thoát nước và vệ sinh môi trường : hiện nay chỉ có 50% đường phố Hà nội có hệ thống thoát nước. Hàng năm Thành phố thải ra khoảng 750.000 tấn rác thải rắn, nhưng 63% trong tổng số đó được thu gom và chôn cách Thành phố 15 km, phần còn lại được đổ xuống các ao hồ gây ô nhiễm môi trường và tắc nghẽn dòng chảy thoát nước.

Về việc làm : Hà nội thường xuyên có khoảng 100.000 người thất nghiệp, số người lang thang, ăn xin lên đến hàng ngàn, nhiều người phiêu dạt từ các địa phương khác đến.

Một trong những vấn đề nhức nhối của Hà nội là trật tự trong xây dựng bị vi phạm nghiêm trọng. Thành phố thiếu quy hoạch tổng thể, dân chúng lại thiếu tự giác, đo đó tình trạng xây dựng, lấn chiếm, cơi nới tùy tiện diễn ra hết sức phổ biến, nhưng chính quyền Thành phố vẫn chưa có những giải pháp hữu hiệu để khắc phục.

Các tệ nạn cờ bạc, mại dâm, nghiện hút tại Thủ đô đang có xu hướng tăng lên, đặc biệt nguy hiểm là các tệ nạn này đã và đang xâm nhập mạnh vào tuổi trẻ học đường.

2.2- Thực trạng cơ cấu Ngân sách Thủ đô Hà nội thời gian qua :

Để đảm bảo tính hệ thống, luận án đã khảo sát thực trạng cơ cấu

Ngân sách Thủ đô bắt đầu từ năm 1945, kể từ sau cách mạng Tháng Tám thành công. Tuy vậy, sau ngày toàn quốc kháng chiến đến năm 1955, Hà nội là vùng tạm chiếm, nên giai đoạn này không cần thiết phải khảo sát kỹ, mà chủ yếu là có các thời kỳ : 1955 - 1975; 1975 - 1989 và từ 1990 đến nay.

1- *Thời kỳ 1955 - 1975* : đây là thời kỳ Hà nội vừa khôi phục, phát triển kinh tế, vừa đánh trả 2 lần của cuộc chiến tranh phá hoại bằng không quân của đế quốc Mỹ. Cơ cấu Ngân sách Thủ đô thời kỳ này có những đặc điểm nổi bật là :

- *Về thu* : Thời kỳ đầu khôi phục kinh tế, thu từ thuế là chủ yếu (từ 62 đến 92% tổng thu), tốc độ thu không ngừng tăng lên qua các năm. Càng về sau, thu của Ngân sách Thủ đô chủ yếu được hình thành từ kinh tế quốc doanh, đến năm 1975 số thu này đã chiến hơn 80% tổng thu Ngân sách Thủ đô.

Bên cạnh đó tổng số thu phát sinh trên địa bàn Hà nội ngày càng có tỷ trọng lớn trong tổng số thu trong nước của Ngân sách Nhà nước, đến cuối thời kỳ này tỷ trọng đó đạt 10%...

- *Về chi* : Chi Ngân sách Thủ đô thời kỳ đầu chủ yếu dành cho bộ máy (hơn 50%), cho các hoạt động văn hóa xã hội (20%).Về sau chi Ngân sách Thủ đô chủ yếu giành cho kiến thiết kinh tế (65%), bao gồm chi xây dựng cơ bản (30%), cấp vốn lưu động, bù lỗ, và chi sự nghiệp kinh tế. Thời kỳ này đã có những khoản chi bao cấp qua bù lỗ, bù giá, nhưng vì cách hoạch toán lúc đó khó cho phép bóc tách 1 cách cụ thể.

Trong chi xây dựng cơ bản thời kỳ này chủ yếu là xây dựng các nhà máy, xí nghiệp, cơ sở hạ tầng ít được chú trọng.

- *Về cân đối thu chi* : Thời kỳ này có nhiều năm Ngân sách Thủ đô phải nhận trợ cấp của Ngân sách Trung ương(khoảng 20%). Nguyên nhân của tình trạng đó 1 phần là do chiến tranh phá hoại, 1 phần do tỷ lệ điều tiết để lại cho Thủ đô thấp.

2- *Thời kỳ 1975 - 1989* ; Đây là thời kỳ đất nước hòa bình, thống nhất, cùng xây dựng Chủ nghĩa xã hội. Đây cũng là thời kỳ cơ chế bao cấp ngự trị.

- *Về thu* : Thời kỳ này thu Ngân sách Thủ đô chủ yếu từ kinh tế quốc doanh (75 - 84%) thông qua 2 hình thức thu chủ yếu là thu quốc

doanh và trích nộp lợi nhuận. Thu về thuế chủ yếu chỉ có thuế nông nghiệp (5%), các thứ thuế khác và phí không đáng kể. Tuy nhiên đến năm 1989 bắt đầu có sự thay đổi, thu từ kinh tế quốc doanh chỉ còn 50% tổng thu, trong khi đó thu từ thuế và phí đã đạt 30% tổng thu.

- *Về chi* : Trước đây chi bù lỗ, bù giá được gộp vào chi kiến thiết kinh tế, từ năm 80 các khoản chi này được bóc tách ra, thực chất chi kiến thiết kinh tế chỉ 22% trong khi đó bù lỗ bù giá (giai đoạn 1980 - 1983) là 63% tổng chi. Giai đoạn 84 - 89 bù lỗ bù giá được tính trong chi sự nghiệp kinh tế và chi văn xã làm cho 2 nội dung chi này chiếm từ 50 - 60% tổng chí. Có thể nói Ngân sách Thủ đô đã hội tụ rõ nét cơ chế bao cấp.

- *Về cân đối thu chi* : Thời kỳ này Ngân sách Thủ đô vẫn phải nhận trợ cấp từ Ngân sách Trung ương (khoảng 20% tổng thu), nhưng chủ yếu là để trang trải các khoản bù giá, bù lỗ.

3- Cơ cấu Ngân sách Thủ đô từ năm 1990 trở lại đây : Từ những năm 1989, 1990 đất nước ta bắt đầu chuyển sang kinh tế thị trường, cơ chế quản lý kinh tế xã hội của Nhà nước cũng bắt đầu thay đổi, từ đó cơ cấu Ngân sách Thủ đô có những thay đổi quan trọng.

- *Về thu* : Các khoản thu về thuế, phí và lệ phí chiếm tuyệt đại bộ phận trong tổng thu Ngân sách Thành phố (hơn 90%); trong đó các khoản thuế thu vào các doanh nghiệp chiếm 75% tổng số thu. Đặc biệt tổng số thu phát sinh trên địa bàn tăng nhanh, như năm 1993/1992 : tăng 35%, 1994/ 1993 tăng 17%, 1995/1994 tăng 8%; 1996/1995 tăng 10%... Tổng số thu trên địa bàn đã vượt quá 10% tổng số thu trong nước của cả nước và gấp 4 lần tổng số chi của Ngân sách Thủ đô.

- *Về chi* : Các khoản chi bao cấp như bù lỗ, bù giá, bù lương, cấp vốn tràn lan... về căn bản đã được chấm dứt. Trong chi kiến thiết kinh tế chủ yếu giành cho chi xây dựng cơ sở hạ tầng và sự nghiệp kinh tế. Các khoản chi cho văn hóa xã hội và quản lý Nhà nước vẫn có tỷ trọng nhỏ (dưới 30%).

- *Về cân đối thu chi* : Từ năm 1990 đến nay Ngân sách Thủ đô không còn phải nhận trợ cấp từ Ngân sách Trung ương nữa, vì các nguồn thu cố định của Thủ đô tăng lên, tỷ lệ điều tiết cũng được điều chỉnh lại, đó là cách làm đúng.

Có thể nói cơ cấu Ngân sách Thủ đô từ năm 1990 đến nay đang chuyển biến theo hướng tích cực gắn với cơ chế thị trường.

3.3- Cơ cấu Ngân sách Thủ đô, đô thị 1 số nước :

Phần cuối của chương 2 luận án giới thiệu cơ cấu NS Thủ đô, đô thị của 1 số nước. Qua đó có thể rút ra các nhận xét chung sau đây :

- Ngân sách Thủ đô và Đô thị các nước có những khoản thu và những nhiệm vụ chi được giao hết sức rõ ràng, cụ thể, chặt chẽ trên cơ sở pháp luật. Chính quyền đô thị tự quy định Ngân sách của cấp mình.

- Thu Ngân sách Thu đô, Đô thị các nước thường có :

+ Thuế : chủ yếu là các khoản thuế trực thu

+ Các khoản thu ngoài thuế : chủ yếu là phí và lệ phí cho các dịch vụ công cộng.

+ Thu trợ cấp từ Ngân sách cấp trên, trong đó phần chi trợ cấp thường xuyên chỉ với tỷ trọng nhỏ, 15 - 20% tổng chi.

- Về chi : Có :

+ Chi cho bộ máy Nhà nước đô thị

+ Chi cho Y tế, văn hóa, xã hội

+ Chi duy tu bảo dưỡng các cơ sở hạ tầng

+ Chi xây dựng các công trình công cộng của Độ thị, đặc biệt là các công trình hạ tầng.

Nói chung Ngân sách Thù đô, Đô thị các nước được tổ chức theo mô hình độc lập, tự chủ để phát huy quyền chủ động sáng tạo, khai tác hết mọi khả năng, thế mạnh của từng Đô thị.

Chương 3 :
HƯỚNG ĐỔI MỚI CƠ CẤU NGÂN SÁCH THỦ ĐÔ HÀ NỘI TRONG ĐIỀU KIỆN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

Nội dung của chương này được trình bầy qua các phần lớn sau đây:

3.1- Định hướng phát triển kinh tế xã hội Thủ đô đến năm 2000 và những năm tiếp theo : Phần đầu của chương, luận án, đưa ra định hướng phát triển kinh tế xã hội Thủ đô đến năm 2000 và những năm tiếp theo. Qua phân tích những khó khăn , thuận lợi của Thủ đô , với vai trò là trung tâm kinh tế, chính trị, văn hóa xã hội ... của cả

nước, đến năm 2000 Hà nội phải phấn đấu đạt được các chỉ tiêu :

+ Tốc độ tăng GDP bình quân hàng năm 14 - 15%

+ Tốc độ tăng GDP bình quân đầu người/ năm 12% (1.100 - 1.200 USD người/ năm).

+ Tốc độ giá trị sản lượng công nghiệp 20 - 21% năm.

+ Tốc độ tăng giá trị sản lượng hàng hóa 5,5 - 5,7% năm.

+ Tổng kim ngạch xuất khẩu đến năm 2000 đạt 1.800 triệu USD tăng bình quân 27,2% năm.

+ Hạ tỷ lệ dân số hàng năm 0,05%...

3.2- Các quan điểm bố trí cơ cấu thu - chi Ngân sách Thủ đô trong điều kiện kinh tế thị trường.

Xuất phát từ vai trò, vị trí, tính chất đặc điểm của Ngân sách Thủ đô trong điều kiện cơ chế thị trường đòi hỏi khi bố trí cơ cấu Ngân sách Thủ đô phải thấu suốt các quan điểm sau đây :

Một là, để đảm bảo tính chủ động trong điều hành, đòi hỏi Ngân sách Thủ đô luôn phải được cân đối thu chi bằng chính những nguồn thu trên địa bàn, tránh tình trạng giao nguồn thu quá ít cho Thủ đô, nên buộc phải bổ sung cân đối từ Ngân sách Trung ương.

Sở dĩ như vậy là vì :

Thứ nhất : Vai trò vị trí đặc biệt của Thủ đô...

Thứ hai : Ngân sách Thủ đô là tiêu biểu, là tấm gương sáng cho Ngân sách các địa phương khác noi theo...

Thứ ba : Số thu trên địa bàn Thủ đô lớn vượt xa mức chi tiêu của Thủ đô.

Từ quan điểm đó, một mặt Thủ đô phải tìm mọi biện pháp để khai thác các nguồn thu cố định, mặt khác đồng thời Trung ương cũng phải tính toán xác định tỷ lệ điều tiết các nguồn thu một cách hợp lý đảm bảo cho Ngân sách Thủ đô tự cân đối.

Hai là, Thuế vẫn là nguồn thu chủ yếu của Ngân sách Thủ đô, ngoài ra các khoản thu về phí và lệ phí cũng phải được hết sức coi trọng. Xuất phát điểm của quan điểm này là do :

Thứ nhất : Thủ đô là trung tâm kinh tế lớn của cả nước, các hoạt động sản xuất, thương mại, dịch vụ... đều được đẩy mạnh. Hàng năm Thủ đô tạo ra một khối lượng GDP lớn, do vậy việc điều tiết, phân phối Nhà nước phải đẩy mạnh với những công cụ khác nhau, trong đó đặc biệt công cụ thuế, phí, lệ phí...

Thứ hai : Thuế, phí là những khoản thu không những lớn về phạm vi, quy mô mà còn diễn ra thường xuyên, ổn định dẫn đến chủ động điều hành Ngân sách Thủ đô.

Từ đó quan điểm cho thấy, ngoài việc hoàn thiện các chính sách thu chung của Nhà nước, trên địa bàn Thủ đô cơ chế điều hành thu phải đặc biệt được chú trọng, đòi hỏi Thủ đô phải có những chính sách phù hợp để không ngừng phát triển bồi dưỡng nguồn thu.

Ba là, Chi Ngân sách Thủ đô là điều kiện, là chất xúc tác để khơi đọng các nguồn lực tài chính của xã hội phục vụ mọi hoạt động của Thủ đô.

Sở dĩ như vậy là vì : Trước đây Ngân sách Thủ đô là điển hình của cơ chế bao cấp. Trong cơ chế mới Ngân sách Thủ đô không còn bao cấp, ôm đồm nữa, mà các khoản chi là để tạo điều kiện, hành lang, môi trường và là chất xúc tác để kinh tế xã hội Thủ đô phát triển.

3.3- Định hướng bố trí cơ cấu thu - chi Ngân sách Thủ đô :

Từ các quan điểm trên định hướng bố trí cơ cấu Ngân sách Thủ đô trong điều kiện kinh tế thị trường sẽ là :

1- *Về thu* : Phải chú ý đến việc lập dự toán chi Ngân sách Thủ đô. Dự toán đó có các căn cứ khoa học, khả thi thì chính đó là cơ sở định ra các khoản thu dành cho Ngân sách Thủ đô. Song khoản thu này nhỏ hơn 50% tổng số thu Ngân sách trên địa bàn. Từ đó hướng xác định thu Ngân sách Thủ đô gồm :

Một là : Trên cơ sở kế hoạch thu và kế hoạch chi hợp lý, định ra một khoản thu cố định (phần cứng) chiếm 70% số thu Ngân sách địa phương và 30% số còn lại là khoản thu điều tiết.

Hai là : Trên cơ sở kế hoạch thu và kế hoạch chi hợp lý quy ngược lại tỷ lệ để lại cho Ngân sách Thủ đô trên cơ sở tổng thu Ngân sách Nhà nước trên địa bàn ổn định trong vòng 3 - 5 năm theo Luật Ngân sách Nhà nước.

2- *Về chi* : Cơ cấu chi Ngân sách Thủ đô gắn với nhiệm vụ chính trị, kinh tế, xã hội mà chính quyền Nhà nước Thủ đô phải đảm nhiệm. Cụ thể là :

- *Chi cho bộ máy Nhà nước* : đây là nội dung chi quan trọng hàng đầu của Ngân sách Thủ đô, vì Nhà nước là chủ thể Ngân sách, nếu ví xã hội như đầu một đoàn tầu Nhà nước là đầu tầu, đầu tầu khỏe mới kéo được các toa (xã hội). Vì vậy, chi cho bộ máy phải đủ những điều kiện vật chất, chí ít cũng phải bằng mức trung bình tiên tiến của xã hội.

- *Ưu tiên thỏa đáng cho chi về quy hoạch Thành phố và quản lý trật tự xã hội Thủ đô*. Đây là nội dung chi quan trọng thứ hai. Vì Thủ đô là trung tâm chính trị, kinh tế... của cả nước nên Thủ đô cần phải được phát triển theo mô hình một Thành phố văn minh, hiện đại. Đây cũng chính là điểm yếu nhất của Thủ đô hiện nay.

- *Đẩy mạnh đầu tư phát triển hạ tầng kinh tế xã hội Thủ đô*. Đây là nhiệm vụ cấp bách, gắn chặt với quy hoạch tổng thể Thủ đô. Hà nội phải nhanh chóng hình thành các khu vực tập trung như : Khu dân cư cao tầng hiện đại, khu công sở của các cơ quan Trung ương, Thành phố, khu văn hóa, khu giải trí, du lịch, khu công nghiệp... cùng với 1 mạng lưới cơ sờ hạ tầng đồng bộ..

- *Ngân sách Thủ đô đầu tư hỗ trợ phát triển kinh tế Thủ đô*. Trong đó chủ yếu là :

+ Cấp vốn cho các doanh nghiệp công ích.

+ Hỗ trợ đầu tư cho các doanh nghiệp mũi nhọn then chốt của Thủ đô.

- *Các nội dung chi về mục đích xã hội* như cho người già yếu, tàn tật, nghèo đói...

Đó là những nội dung chi chủ yếu của Ngân sách Thủ đô. Với cơ cấu mới nhằm tạo điều kiện, tiền đề và có tác dụng kích thích, khơi dậy tất cả các nguồn lực tài chính để thúc đẩy kinh tế xã hội theo hướng văn minh, hiện đại, ngang tầm với Thủ đô các nước trong khu vực và trên thế giới.

3.4- Các biện pháp sắp xếp lại cơ cấu Ngân sách Thủ đô :

Để có thể có 1 cơ cấu NS Thủ đô hợp lý, trước mắt cần phải :

+ Quán triệt Luật Ngân sách.

+ Khẩn trương rà xét lại các chính sách chế độ thu và các đối tượng thu nộp của Ngân sách Thủ đô.

+ Xây dựng hệ thống mức chi tiêu của Ngân sách Thủ đô có căn cứ sát thực với hoạt động thực tế.

+ Nâng cao hiệu lực bộ máy quản lý Ngân sách Thủ đô.

3.5- Các điều kiện cơ bản để đổi mới cơ cấu Ngân sách Thủ đô :

Muốn thực hiện đổi mới toàn diện cơ cấu Ngân sách Thủ đô cần phải có các điều kiện chủ quan và khách quan, là :

+ Đổi mới một cách toàn diện và sâu sắc cơ chế quản lý kinh tế xã hội Thủ đô nói chung và Ngân sách Thủ đô nói riêng của chính bộ máy Nhà nước Thủ đô.

+ Có sự chỉ đạo phối hợp chặt chẽ của hệ thống các cơ quan Trung ương, đặc biệt là hệ thống các cơ quan tài chính.

+ Phải có sự đổi mới nhận thức sâu sắc về Ngân sách Thủ đô của các cấp, ngành, đơn vị cũng như từng người dân Thủ đô.

KẾT LUẬN

Để phù hợp với điều kiện mới của cơ chế kinh tế thị trường, đòi hỏi Ngân sách Nhà nước ta nói chung, Ngân sách Thủ đô nói riêng phải có những biến đổi một cách cơ bản, sâu sắc cả về nội dung và hình thức, trong đó việc xác định và bố trí cơ cấu thu chi một cách thích hợp là hết sức cần thiết và cấp bách. Tuy nhiên đây là một vấn đề mới và khó, nên chủ yếu trên giác độ định tính, luận án đã tập trung làm rõ các nội dung sau :

1- Trên cơ sở nghiên cứu sự ra đời của Ngân sách Nhà nước cũng như việc tổ chức hệ thống Ngân sách Nhà nước, luận án đã đi đến làm sáng tỏ những đặc điểm riêng của Ngân sách Thủ đô, đó là một dạng Ngân sách địa phương đặc biệt và gắn bó hết sức chặt chẽ với Ngân sách Trung ương.

2- Từ việc nghiên cứu khảo sát một cách cụ thể tình hình Ngân sách Thủ đô Hà nội từ năm 1945 đến nay gắn với tình hình đặc điểm tự nhiên, kinh tế, xã hội của Thủ đô, luận án đã khái quát lên đặc điểm cơ

cấu Ngân sách Thủ đô qua 3 giai đoạn : 1955 - 1975, 1975 - 1989 và từ 1990 đến nay.

3- Với mục tiêu phát triển kinh tế xã hội Thủ đô đến năm 2000 và những năm tiếp theo, luận án khẳng định phải xác lập cho được cơ cấu Ngân sách Thủ đô phù hợp với điều kiện mới trên cơ sở 3 tư tưởng quan điểm chủ đạo là :

- Ngân sách Thủ đô phải được tự cân đối bằng chính nguồn thu trên địa bàn.

- Thu Ngân sách Thủ đô chủ yếu được hình thành từ thuế, phí và lệ phí.

- Chi Ngân sách Thủ đô nhằm tạo ra những điều kiện tiền đề, là chất xúc tác kích thích mọi nguồn lực tài chính thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội Thủ đô.

4- Thấu suốt các quan điểm trên, luận án đã đưa ra định hướng bố trí cơ cấu thu chi cho Ngân sách Thủ đô là :

- *Về thu* : Thu cố định và thu điều tiết được xác định trong mối quan hệ thu cố định là chủ yếu (70%), so với 30% của thu điều tiết.

- *Về chi* : Gồm các nội dung chính theo thứ tự : chi bộ máy Nhà nước Thủ đô; chi cho quản lý quy hoạch và trật tự xã hội Thủ đô; chi xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế Thủ đô và các nội dung chi khác.

5- Để có thể xác lập được cơ cấu thu chi mới cho Ngân sách Thủ đô, luận án đề xuất phải khẩn trương rà xét lại các chính sách chế độ thu, các nguồn thu; hệ thống các định mức tiêu chuẩn cũng như đối tượng chi tiêu phải được kịp thời điều chỉnh bổ sung, hoàn thiện cho phù hợp với điều kiện mới.

6- Các đề xuất kiến nghị sẽ được triển khai thực thi tốt nếu như đảm bảo được các điều kiện quán triệt Luật Ngân sách, có nhận thức mới đúng đắn về Ngân sách Thủ đô và có một cơ chế quản lý điều hành Ngân sách Thủ đô tập trung thống nhất nhưng tinh gọn. Có như vậy thì chắc chắn Ngân sách Thủ đô sẽ cơ một cơ cấu hợp lý và thực hiện xuất sắc sứ mạng của mình.

Bản luận án đã hoàn thành, nhưng chủ yếu mới dừng lại ở mức độ phương pháp luận và định tính của vấn đề. Quá trình ứng dụng chắc chắn còn phải nghiên cứu triển khai một cách cụ thể và kỹ lưỡng hơn.

NHỮNG CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI NGHIÊN CỨU.

1- Kế hoạch hóa và cân đối Ngân sách Huyện - Tạp chí Kế hoạch hóa, số 8/1983.

2- Ngân sách Quận, Huyện, Thị xã hiện nay chưa ổn - Báo Hà nội mới, tháng 11/1988.

3- Vài trở ngại trong công tác Thanh tra Thuế nông nghiệp - Nội san Thanh tra tài chính, số 8/1992.

4- Bàn lại tiền đề xuất hiện tài chính - Tạp chí tài chính số 12/1992.

5- Hiệu lực, hiệu quả của công tác thanh tra Tài chính - Nội san Thanh tra tài chính, số 4/1993.

6- Một số vấn đề vướng mắc xung quanh việc giải phóng mặt bằng trong đầu tư xây dựng cơ bản ở Hà nội - Tạp chí tài chính, số 3/1994.

7- Đổi mới Ngân sách Thủ đô phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa và hiện đại hóa - Đề tài cấp Thành phố.

8- Những biện pháp nhằm tăng thu Ngân sách bằng nguồn thu Xổ số và hạn chế, đẩy lùi nạn số đề trên địa bàn Hà nội - Đề tài cấp Thành phố.