

**LỜI CAM ĐOAN**

Tôi xin cam đoan bản Luận án "*Đổi mới quản lý ngân sách địa phương các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng*" là do tôi nghiên cứu, xây dựng, không có sự trùng lặp, sao chép của các bản Luận án, các công trình nghiên cứu trước đây đã từng công bố.

*Hà Nội, ngày tháng năm 2009*

*Người cam đoan*

**Trần Quốc Vinh**

## MỤC LỤC

<b>Trang phụ bìa</b> .....	1
<b>Lời cam đoan</b> .....	2
<b>Danh mục chữ viết tắt</b> .....	5
<b>Danh mục bảng biểu, hình, sơ đồ</b> .....	6
<b>Mở đầu</b> .....	7
<b>Chương 1: Những vấn đề cơ bản về quản lý ngân sách địa phương</b> .....	13
<b>1.1. Ngân sách địa phương - Một bộ phận cấu thành của NSNN</b> .....	13
1.1.1. Tổng quan về ngân sách nhà nước.....	13
1.1.2. Ngân sách địa phương.....	18
<b>1.2. Quản lý ngân sách địa phương</b> .....	20
1.2.1. Khái niệm và nguyên tắc quản lý ngân sách địa phương .....	20
1.2.2. Nội dung quản lý ngân sách địa phương .....	21
<b>1.3. Nhân tố ảnh hưởng tới quản lý ngân sách địa phương</b> .....	28
1.3.1. Nhân tố chủ quan .....	28
1.3.2. Nhân tố khách quan .....	34
<b>1.4. Bài học kinh nghiệm quản lý ngân sách địa phương đối với Việt Nam</b> .....	47
<b>Chương 2: Thực trạng quản lý Ngân sách địa phương các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng</b> .....	48
<b>2.1. Khái quát về vùng Đồng bằng sông Hồng</b> .....	49
2.1.1. Phân vùng kinh tế ở Việt Nam.....	49
2.1.2. Đặc điểm kinh tế xã hội các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng .....	52
<b>2.2. Thực trạng quản lý ngân sách địa phương các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng</b> .....	57
2.2.1. Thực trạng quản lý NSDP các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng ..	57

<b>2.3. Đánh giá thực trạng quản lý NSDP ở các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng</b> .....	73
<b>Sông Hồng</b> .....	73
2.3.1. Kết quả.....	73
2.3.2. Hạn chế và nguyên nhân.....	78
<b>Chương 3: Giải pháp đổi mới quản lý ngân sách địa phương các tỉnh vùng đồng bằng Sông Hồng</b> .....	102
<b>3.1. Định hướng đổi mới quản lý ngân sách địa phương các tỉnh vùng Đồng Bằng Sông Hồng</b> .....	103
3.1.1. Định hướng đổi mới quản lý ngân sách nhà nước ở Việt Nam....	103
3.1.2. Quan điểm đổi mới ngân sách địa phương các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng.....	105
<b>3.2. Giải pháp đổi mới quản lý Ngân sách địa phương các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng</b> .....	109
3.2.1. Đổi mới nhận thức của các địa phương; trách nhiệm và phương pháp quản lý ngân sách.....	109
3.2.2. Đổi mới tổ chức bộ máy quản lý ngân sách địa phương.....	131
3.2.3. Hoàn thiện hệ thống thông tin, phương tiện quản lý.....	134
3.2.4. Nâng cao chất lượng, hiệu quả thanh tra, kiểm tra và giám sát ở các cấp.	139
3.2.5. Tuyên truyền, nâng cao nhận thức và trách nhiệm của các đối tượng quản lý; đồng thời ban hành các hình thức khen thưởng, xử phạt công minh.....	140
<b>3.3. Kiến nghị</b> .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
3.3.1. Hoàn thiện hệ thống pháp luật.....	142
3.3.2. Hoàn thiện các chính sách vĩ mô.....	143
<b>Kết luận</b> .....	157
<b>Danh mục các công trình nghiên cứu khoa học công bố của tác giả</b> .....	159
<b>Danh mục tài liệu tham khảo</b> .....	160

## DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT

CNTB	Chủ nghĩa tư bản
CNXH	Chủ nghĩa xã hội
DN	Doanh nghiệp
ĐBSH	Đồng bằng Sông Hồng
GDP	Tổng thu nhập quốc nội (Gross Domestic Product)
GTGT	Giá trị gia tăng
HĐND	Hội đồng Nhân dân
KBNN	Kho bạc Nhà nước
KTTĐ	Kinh tế trọng điểm
NHNN	Ngân hàng Nhà nước
NHTM	Ngân hàng Thương mại
NS	Ngân sách
NSĐP	Ngân sách địa phương
NSNN	Ngân sách nhà nước
NSTW	Ngân sách trung ương
NXB	Nhà xuất bản
QD	Quốc doanh
SXKD	Sản xuất kinh doanh
TNCN	Thu nhập cá nhân
TNDN	Thu nhập doanh nghiệp
TNHH	Trách nhiệm hữu hạn
TTĐB	Tiêu thụ đặc biệt
UBND	Ủy ban Nhân dân
VAT	Thuế giá trị gia tăng (Value Added Tax)
XHCN	Xã hội chủ nghĩa
XN	Xí nghiệp
XNK	Xuất nhập khẩu
XNQD	Xí nghiệp quốc doanh
XNQDTW	Xí nghiệp quốc doanh trung ương
WTO	Tổ chức thương mại thế giới (World Trade Organization)



## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Ngân sách nhà nước là kế hoạch tài chính tập trung của Nhà nước, nhưng việc thực hiện được diễn ra tại các cơ sở kinh tế, các địa phương cấp tỉnh, cấp huyện và xã. Trong những năm qua, cùng với việc chuyển sang cơ chế kinh tế thị trường theo định hướng XHCN, ngân sách nhà nước đã trở thành công cụ tài chính rất quan trọng, góp phần to lớn trong việc thúc đẩy kinh tế xã hội phát triển. Điều đó cho thấy, để đảm bảo thực hiện tốt kế hoạch ngân sách nhà nước, quản lý NSNN và quản lý NSDP ở mỗi cấp mỗi vùng là rất cần thiết.

Đồng bằng Sông Hồng (ĐBSH) là một trong bảy vùng kinh tế của cả nước, có lịch sử truyền thống cách mạng, văn hoá lâu đời, có vị trí quan trọng về chính trị, kinh tế, văn hoá, an ninh-quốc phòng; Là vùng có thế mạnh về nguồn nhân lực và khả năng nghiên cứu triển khai khoa học, công nghệ, giáo dục, đào tạo, chăm sóc sức khoẻ so với các vùng khác; Có hạt nhân là vùng kinh tế trọng điểm (KTTĐ) Bắc Bộ, động lực phát triển chung và có Thủ đô Hà Nội “là trái tim của cả nước, đầu não về chính trị-hành chính, trung tâm lớn về văn hoá, khoa học, giáo dục, kinh tế và giao dịch quốc tế”. Vùng ĐBSH là vùng kinh tế có tỷ lệ đóng góp khá lớn về GDP, thu ngân sách, giá trị kim ngạch xuất khẩu, thu hút được khá lớn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài.

Trong những năm qua, quản lý NSDP trên địa bàn của các tỉnh, thành phố thuộc khu vực vùng ĐBSH đã có nhiều khởi sắc: phương thức và quy trình thu đã được cải tiến, số thu được tập trung tương đối nhanh và đầy đủ vào NSNN, bố trí và quản lý chi NSDP đã đạt được hiệu quả nhất định, góp phần thúc đẩy kinh tế xã hội phát triển.

Tuy nhiên, quản lý NSDP trên địa bàn các tỉnh, thành phố thuộc vùng ĐBSH vẫn còn có những hạn chế nhất định như: Nhận thức; phương thức quản lý một số khoản thu, chi còn thiếu toàn diện, thiếu chặt chẽ, thiếu các định chế phù hợp, vì vậy mục tiêu thực hiện chống thất thoát lãng phí chưa đạt được hiệu quả thiết thực, tác động tích cực của NSNN đối với nền kinh tế - xã hội vẫn còn hạn chế. Trong bối cảnh đó, việc nghiên cứu về lý luận và thực tiễn nhằm quản lý tốt hơn NSDP các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng là rất cần thiết.

Từ những lý do trên, tác giả đã chọn vấn đề: **“Đổi mới quản lý ngân sách địa phương các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng”** làm đề tài nghiên cứu của Luận án Tiến sỹ.

## **2. Mục đích nghiên cứu**

Hệ thống hoá những vấn đề lý luận về ngân sách nhà nước, quản lý ngân sách nhà nước, quản lý ngân sách địa phương, các nhân tố ảnh hưởng và bài học kinh nghiệm về quản lý ngân sách của một số nước trên thế giới.

Phân tích thực trạng quản lý NSDP các tỉnh vùng ĐBSH, đánh giá những kết quả đã đạt được, hạn chế và nguyên nhân của hạn chế.

Đề xuất các giải pháp nhằm đổi mới quản lý ngân sách địa phương các tỉnh vùng ĐBSH trong thời gian đến từ nay đến 2020.

## **3. Đối tượng, phạm vi nghiên cứu**

*Đối tượng nghiên cứu:* Nghiên cứu quản lý ngân sách địa phương.

*Phạm vi nghiên cứu:* Trong quá trình nghiên cứu và phân tích, tác giả tập trung nghiên cứu quản lý thu, chi ngân sách địa phương ở các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng của Việt Nam. Đối với thu ngân sách, do thuế là nguồn thu chiếm tỷ trọng lớn trong tổng thu ngân sách địa phương của các tỉnh vùng

Đồng bằng Sông Hồng nên trong Luận án tác giả sẽ tập trung nghiên cứu quản lý thuế theo loại đối tượng. Đối với chi ngân sách do các địa phương không có chi trả nợ nên tác giả tập trung nghiên cứu quản lý chi thường xuyên và chi đầu tư xây dựng cơ bản. Thời gian nghiên cứu tập trung vào giai đoạn 10 năm trở lại đây (từ khi có Luật Ngân sách nhà nước).

#### **4. Phương pháp nghiên cứu**

Tác giả áp dụng phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng; duy vật lịch sử, phương pháp thống kê, tổng hợp, phân tích, phương pháp phân kỳ so sánh nhằm xác định những vấn đề có tính quy luật, những nét đặc thù phục vụ cho quá trình nghiên cứu Luận án.

#### **5. Kết cấu của Luận án**

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục chữ viết tắt, danh mục bảng biểu sơ đồ, danh mục tài liệu tham khảo, kết cấu Luận án gồm 3 chương:

**Chương 1:** Những vấn đề cơ bản về quản lý ngân sách địa phương.

**Chương 2:** Thực trạng quản lý ngân sách địa phương các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng.

**Chương 3:** Giải pháp đổi mới quản lý ngân sách địa phương các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng.

#### **6. Tình hình nghiên cứu đề tài**

Từ khi ngân sách nhà nước ra đời, vấn đề nghiên cứu quản lý ngân sách nhà nước được nhiều nhà nghiên cứu quan tâm. Vì vậy, đã có một số công trình nghiên cứu về quản lý ngân sách nhà nước ở những cấp độ và góc độ khác nhau, có thể nêu một số công trình nghiên cứu ở Việt Nam như sau:

"*Thuế- công cụ điều tiết vĩ mô nền kinh tế*", sách tham khảo của PGS Quách Đức Pháp do NXB Xây dựng, Hà Nội, xuất bản năm 1999. Nội dung cơ bản của tác phẩm này là nghiên cứu và hệ thống hóa một số vấn đề cơ bản về thuế; giới thiệu một số hệ thống thuế của nước ngoài để làm cơ sở tham khảo khi nghiên cứu đổi mới và hoàn thiện hệ thống chính sách thuế ở Việt Nam; đề



xuất phương hướng và giải pháp tiếp tục đổi mới nhằm phát huy vai trò công cụ thuế trong điều tiết vĩ mô kinh tế. Các giải pháp này có ảnh hưởng tác động đến nguồn thu của ngân sách nhà nước và ngân sách địa phương khi thực hiện và được nghiên cứu ở tầm vĩ mô.

Tác phẩm "*Đổi mới ngân sách nhà nước*" của Tào Hữu Phùng và Nguyễn Công Nghiệp, do NXB Thống kê, Hà Nội, xuất bản năm 1992 đã khái quát những nhận thức chung về NSNN, đánh giá những chính sách NSNN hiện hành và đề xuất giải pháp đổi mới NSNN để sử dụng có hiệu quả trong tiến trình đổi mới nền kinh tế đất nước. Đến nay có những giải pháp đã được triển khai ứng dụng hiệu quả trong thực tế.

"*Ngân sách nhà nước trong sự phát triển của nền kinh tế hàng hóa ở nước ta hiện nay*", Luận án Phó tiến sỹ kinh tế của tác giả Trần Văn Ngọc năm 1997, đã phân tích nhiều nội dung liên quan đến NSNN gắn với phát triển hàng hóa ở nước ta trong những năm đầu của thời kỳ đổi mới. Điểm nổi bật của luận án này là xem xét mối liên hệ giữa NSNN và phát triển hàng hóa, trình bày các nhân tố qui định qui mô NSNN, giới hạn lợi ích giữa Nhà nước và các chủ thể khác trong thu, chi NSNN. Nội dung luận án đã cung cấp nhiều thông tin bổ ích cho việc nghiên cứu giải quyết những vấn đề phát triển hàng hóa.

Tác phẩm "*Chính sách tài chính của Việt Nam trong điều kiện hội nhập kinh tế*" do PGS.TS Vũ Thu Giang làm chủ biên, NXB Chính trị quốc gia, xuất bản năm 2000. Nội dung cơ bản của tác phẩm này đề cập tới những thuận lợi và thách thức đối với Việt Nam trong quá trình hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế; thực trạng chính sách tài chính của nước ta trong quá trình hội nhập, bao gồm: chính sách thuế, chính sách đầu tư trực tiếp nước ngoài, chính sách tỷ giá hối đoái và chính sách lãi suất trong tiến trình hội nhập, mặt tích cực và những hạn chế của chính sách; những yêu cầu đặt ra với chính sách tài chính trong quá trình hội nhập; những kiến nghị và những giải pháp chính cải cách chính sách tài chính để Việt Nam tham gia hội nhập thành công, đồng thời đặt

ra những điều kiện chủ yếu để hội nhập thành công. Tác phẩm này phần nào làm rõ thêm về sự ảnh hưởng tới nguồn thu và nhu cầu chi tiêu ngân sách nhà nước khi nước ta tham gia hội nhập kinh tế quốc tế.

- *Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả tập trung, quản lý các khoản thu NSNN và kiểm soát chi NSNN qua Kho bạc Nhà nước trên địa bàn TP Hồ Chí Minh* - Đề tài nghiên cứu khoa học cấp ngành của TS. Nguyễn Thanh Dương, Kho bạc Nhà nước Thành phố Hồ Chí Minh, hoàn thành tháng 3/2001. Đề tài đã đánh giá thực trạng, đề xuất những giải pháp nhằm hướng đến hoàn thiện cơ chế quản lý quỹ NSNN trên địa bàn và quỹ NSNN nói chung cho phù hợp với yêu cầu thực tiễn. Tuy nhiên, năm 2002 Việt Nam đã thông qua Luật Ngân sách sửa đổi, nên rất cần có những nghiên cứu khảo sát thực tế kịp thời, làm cơ sở cho những điều chỉnh, định hướng trong xây dựng chính sách và chỉ đạo điều hành thực tiễn.

- *Hoàn thiện quản lý thu NSNN qua KBNN trên địa bàn thành phố Hà Nội*. Luận văn Thạc sĩ kinh tế của Đặng Văn Hiền - năm 2004. Luận văn đã làm rõ thực trạng và đề xuất một số giải pháp để quản lý tốt nguồn thu NSNN trên địa bàn thành phố Hà Nội. Tuy nhiên, đề tài cũng mới chỉ khảo sát trên địa bàn Hà Nội, chưa có phân tích, đánh giá một cách tổng thể trên bình diện cả nước, chưa có sự so sánh cần thiết giữa các địa phương, khu vực để rút ra những đặc điểm chung làm cơ sở đề xuất các giải pháp toàn diện.

*Phát huy vai trò của ngân sách nhà nước- góp phần phát triển kinh tế Việt Nam-* Luận án Tiến sĩ của Nguyễn Ngọc Thao - Hà nội 2007. Luận án đã làm rõ vai trò của ngân sách nhà nước; đề xuất những đổi mới trong việc gắn vai trò ngân sách với đổi mới cơ chế quản lý kinh tế, chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hóa hiện đại hóa.

*Nâng cao hiệu quả công tác phối hợp thu NSNN giữa các Cơ quan Thuế, Hải quan - Kho bạc Nhà nước.* Nguyễn Hữu Hiệp, Tạp chí quản lý Ngân quỹ

*Quốc gia*, số 33 tháng 3/2005. Bài viết đã đề cập đến việc phối hợp công tác thu NSNN giữa các cơ quan thu với KBNN. Tuy nhiên những vấn đề về phối hợp ở mức cao hơn như qua mạng diện rộng, hợp nhất kế toán thu NSNN, cũng chưa được đề cập có hệ thống.

Phần lớn các công trình nghiên cứu và các bài viết trên đều tập trung nghiên cứu về các chính sách tài chính vĩ mô và quản lý NSNN nói chung hoặc quản lý NSNN tại một địa phương đơn lẻ. Hiện chưa có công trình nào nghiên cứu một cách đầy đủ và hệ thống về quản lý thu, chi ngân sách nhà nước ở phạm vi một vùng, miền.

Vì lý do đó tác giả đã lựa chọn đề tài về **“Đổi mới quản lý ngân sách địa phương các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng”**. Đây là đề tài mới và không có sự trùng lặp với các công trình đã công bố.

## **7. Những đóng góp của Luận án**

**Thứ nhất:** Hệ thống hoá và làm rõ thêm những vấn đề lý luận về quản lý ngân sách nhà nước, quản lý ngân sách địa phương, các nhân tố ảnh hưởng tới quản lý ngân sách địa phương.

**Thứ hai:** Phân tích, đánh giá thực trạng quản lý ngân sách địa phương ở các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng; đánh giá những kết quả đã đạt được, hạn chế, phân tích nguyên nhân dẫn đến hạn chế trong quản lý ngân sách địa phương ở các tỉnh, thành vùng Đồng bằng Sông Hồng thời gian qua.

**Thứ ba:** Đề xuất các giải pháp tiếp tục đổi mới quản lý ngân sách địa phương các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng đến 2020.

**CHƯƠNG 1****NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN  
VỀ QUẢN LÝ NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG****1.1. Ngân sách địa phương - Một bộ phận cấu thành của NSNN****1.1.1. Tổng quan về ngân sách nhà nước****1.1.1.1. Khái niệm và đặc điểm ngân sách nhà nước**

Ngân sách nhà nước là một phạm trù kinh tế, lịch sử gắn liền với sự hình thành và phát triển của Nhà nước và của hàng hóa, tiền tệ. Nhà nước với tư cách là cơ quan quyền lực thực hiện duy trì và phát triển xã hội thường quy định các khoản thu mang tính bắt buộc các đối tượng trong xã hội phải đóng góp để đảm bảo chi tiêu cho bộ máy nhà nước, quân đội, cảnh sát, giáo dục. Trải qua nhiều giai đoạn phát triển của các chế độ xã hội, nhiều khái niệm về NSNN đã được đề cập theo các góc độ khác nhau.

NSNN là một văn kiện lập pháp hay một đạo luật chứa đựng hay có kèm theo một bảng kê khai các khoản thu chi dự liệu cho một thời gian nào đó, là một khuôn mẫu mà các cơ quan lập pháp, hành pháp cùng các cơ quan hành chính phụ thuộc phải tuân theo [32, tr. 9].

NSNN là kế hoạch thu chi tài chính hàng năm của Nhà nước được xét duyệt theo trình tự pháp định [53, tr. 659].

NSNN là bản dự toán (bảng ghi) cân đối hàng năm về thu, chi cho các cơ quan chính quyền Nhà nước [40, tr. 282].

Về hình thức, các khái niệm này có sự khác nhau nhất định, tuy nhiên, chúng đều phản ánh về các kế hoạch, dự toán thu, chi của Nhà nước trong một thời gian nhất định với hình thái biểu hiện là quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước và Nhà nước sử dụng quỹ tiền tệ tập trung đó để trang trải cho các chi tiêu gồm: chi cho hoạt động của bộ máy nhà nước; chi cho an ninh quốc phòng; chi cho an sinh xã hội...

Ở Việt Nam, NSNN được qui định trong Luật Ngân sách nhà nước như sau: "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" [12].

Qua nghiên cứu, tác giả hoàn toàn đồng nhất với khái niệm về ngân sách nhà nước mà Luật Ngân sách nhà nước đã quy định ở trên.

### ***1.1.1.2. Vai trò của ngân sách nhà nước***

Có những thời điểm Nhà nước thường điều hành kinh tế bằng mệnh lệnh hành chính và bỏ qua các quy luật kinh tế cơ bản. Sự can thiệp đó không làm cho kinh tế của quốc gia đó phát triển được và hậu quả là kinh tế trì trệ, tệ quan liêu xa rời thực tế phát triển, trật tự xã hội không ổn định. Sự can thiệp của Nhà nước tại các quốc gia hiện nay là tôn trọng các qui luật kinh tế cơ bản, các qui luật thị trường, sử dụng triệt để các công cụ, chính sách tài chính tiền tệ và các công cụ khác để tác động vào nền kinh tế và thúc đẩy kinh tế phát triển, trong các công cụ trên, công cụ đặc biệt quan trọng luôn được sử dụng là NSNN.

Ngân sách nhà nước có vai trò huy động nguồn tài chính để đảm bảo các chi tiêu của Nhà nước, giúp Nhà nước có đủ sức mạnh để làm chủ và điều tiết thị trường, đảm bảo các cân đối lớn của nền kinh tế; Ngân sách nhà nước là công cụ có tác động mạnh mẽ đến công cuộc đổi mới của một quốc gia, đưa quốc gia đó nhanh chóng tiến tới các mục tiêu đã hoạch định.

Về kinh tế, NSNN giữ vai trò điều chỉnh nền kinh tế phát triển cân đối giữa các ngành, các vùng, lãnh thổ, hạn chế những khuyết tật của cơ chế thị trường chống độc quyền, chống liên kết nâng giá hoặc cạnh tranh không bình đẳng làm tổn hại chung đến nền kinh tế. NSNN còn giành một phần khác đầu tư cho các doanh nghiệp công ích, doanh nghiệp cần thiết cho dân sinh; NSNN đã đảm bảo nguồn kinh phí hợp lý để đầu tư cho xây dựng cơ sở kết cấu hạ tầng, tạo môi trường và điều kiện thuận lợi cho sự hình thành các doanh nghiệp thuộc các ngành then chốt, các tập đoàn kinh tế, các Tổng công ty, các doanh nghiệp thuộc

các thành phần kinh tế khác ra đời và phát triển. Các chính sách thuế cũng là một công cụ sắc bén để định hướng đầu tư nó có tác dụng kiềm chế hoặc kích thích sản xuất kinh doanh, xuất khẩu hay nhập khẩu, có tác động đến tổng cung, tổng cầu của kinh tế và điều tiết nền kinh tế theo định hướng của Nhà nước.

Về xã hội, kinh phí của NSNN được cấp phát cho tất cả các lĩnh vực điều chỉnh của Nhà nước. Khối lượng và kết quả quản lý, sử dụng nguồn kinh phí này cũng quyết định mức độ thành công của các chính sách xã hội. Trong giải quyết các vấn đề xã hội, Nhà nước cũng sử dụng công cụ thuế để điều chỉnh, các loại thuế trực thu và gián thu ngoài mục đích trên cũng có tác dụng hướng dẫn tiêu dùng hợp lý.

Kinh phí của NSNN được chi cho các sự nghiệp quan trọng của Nhà nước như sự nghiệp kinh tế, sự nghiệp văn hóa, sự nghiệp giáo dục - đào tạo, sự nghiệp khoa học... về hình thức là chi tiêu dùng nhưng thực chất là đầu tư lâu dài đảm bảo cho xã hội phát triển trong tương lai, ngang tầm của yêu cầu hội nhập và phát triển, vì vậy NSNN có vai trò đối với xã hội rất lớn.

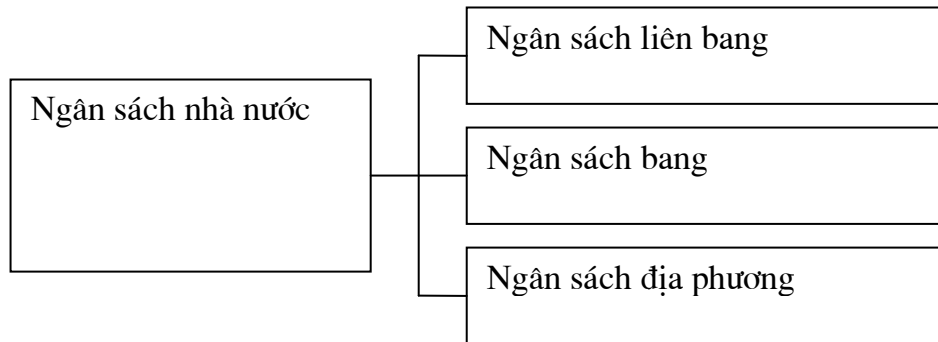
Về thị trường, ngân sách nhà nước có vai trò quan trọng trong việc thực hiện bình ổn giá cả, chính việc sử dụng nguồn quỹ tài chính, những chính sách chi tiêu tài chính trong từng thời điểm giúp cho việc hạn chế lượng tiền mặt lưu thông góp phần kiềm chế lạm phát.

### ***1.1.1.3. Tổ chức ngân sách nhà nước***

Từ khi có nhà nước và NSNN, các quốc gia trên thế giới đều có phương thức riêng để sử dụng NSNN như một công cụ điều tiết vĩ mô, duy trì sự tồn tại và phát triển của nhà nước. NSNN luôn gắn với sự ra đời của Nhà nước, phù hợp với mô hình tổ chức nhà nước và hiến pháp, pháp luật. Các quốc gia đều có sự phân chia ngân sách thành NSTW và ngân sách cấp địa phương (cấp dưới). Sự phân định NSTW và ngân sách địa phương ở một số nước như sau:

Ở (Pháp, Ý, Nhật, Anh) hệ thống NSNN được tổ chức thành hai cấp: ngân sách trung ương và ngân sách của các chính quyền địa phương.

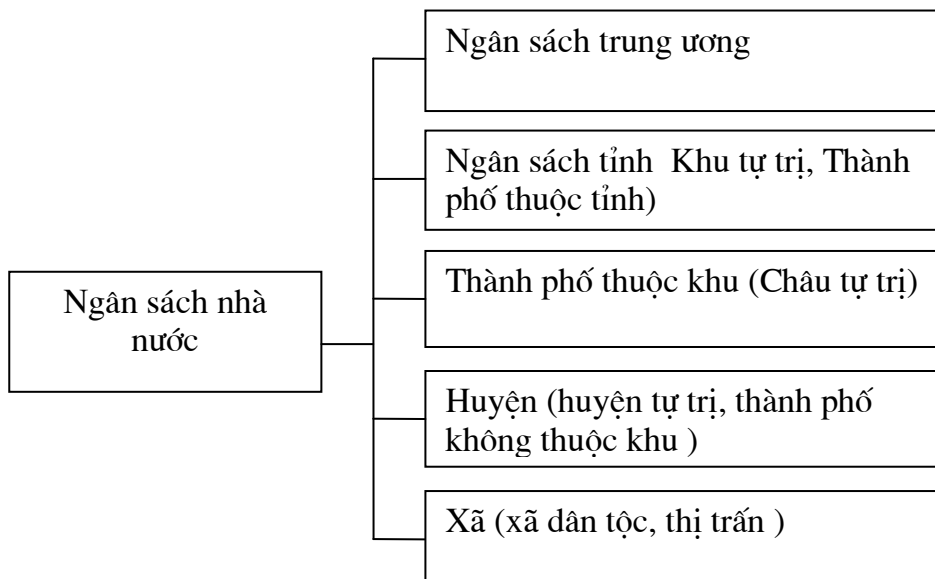
ở (Mỹ, Đức, Canada, Thụy Sĩ...) hệ thống NSNN được tổ chức thành ba cấp: Ngân sách liên bang; Ngân sách bang; Ngân sách địa phương.



**Sơ đồ 1.1: Hệ thống ngân sách của Mỹ; Đức; Canada**

Cộng hoà Pháp được phân thành 4 cấp phù hợp với cơ cấu tổ chức hành chính là: NSNN (ngân sách TW), ngân sách vùng, ngân sách tỉnh, và ngân sách xã. Tuy các cấp ngân sách có tính độc lập tương đối nhưng về giác độ quản lý thu, chi đều phải chấp hành một cơ chế thống nhất theo quy định của luật.

ở Trung Quốc thực hiện qui định mỗi cấp chính quyền là một cấp ngân sách, xây dựng hệ thống tổ chức NSNN gồm 5 cấp: Trung ương; tỉnh (khu tự trị, thành phố trực thuộc); thành phố thuộc khu (châu tự trị); huyện (huyện tự trị, thành phố không thuộc khu, khu trực thuộc thành phố); xã (xã dân tộc, thị trấn).



**Sơ đồ 1.2: Hệ thống ngân sách của Trung quốc**

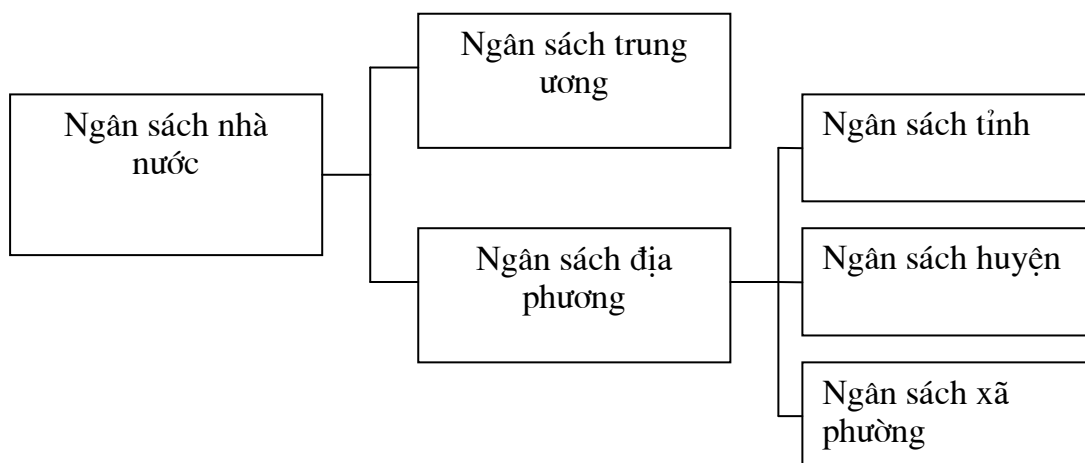
Trong hệ thống NSNN của các quốc gia, NSTW được giao chi phối phần lớn các khoản thu và chi quan trọng; Ngân sách địa phương được giao nhiệm

vụ đảm nhận các khoản thu và các khoản chi có tính chất địa phương. Tại các quốc gia, ngân sách mỗi cấp chính quyền địa phương (bang, vùng, tỉnh, huyện, xã) đều được phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi tiêu cụ thể.

Ngân sách các cấp tại các quốc gia đều do chính phủ tại các quốc gia và các cấp chính quyền cơ sở điều hành theo phân cấp. Tương ứng với mỗi cấp đều có các cơ quan chuyên môn trực thuộc chính phủ và chính quyền cơ sở tham gia quản lý theo chức năng nhiệm vụ quy định, các cơ quan này có tổ chức bộ máy riêng và có những thẩm quyền nhất định. Các cơ quan này có trách nhiệm tham mưu với chính quyền các cấp về các chiến lược trong dài hạn và các chính sách chế độ có liên quan phục vụ cho công tác quản lý. Đồng thời cũng là các cơ quan chuyên môn có trách nhiệm triển khai, thực thi các chiến lược và chính sách khi được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Theo mô hình này, ở trung ương thường có các Bộ, ở địa phương thường có các cơ quan cấp bang, vùng, tỉnh, huyện và xã.

Ở Việt Nam, tổ chức hệ thống NSNN cũng phù hợp với tổ chức bộ máy nhà nước. Theo hiến pháp, mỗi cấp hành chính có một cấp ngân sách riêng cung cấp phương tiện vật chất cho chính quyền đó thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình trên vùng lãnh thổ. Hệ thống NSNN hiện tại gồm NSTW và ngân sách các cấp chính quyền địa phương (NSDP), trong đó NSDP gồm:

- Ngân sách cấp tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương (gọi chung là NS tỉnh).
- Ngân sách cấp huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là NS huyện).
- Ngân sách cấp xã, phường, thị trấn (gọi chung là ngân sách xã).



**Sơ đồ 1.3: Hệ thống ngân sách của Việt Nam**



### **1.1.2. Ngân sách địa phương**

#### ***1.1.2.1. Khái niệm và đặc điểm ngân sách địa phương***

*Ngân sách địa phương là tên chung chỉ ngân sách của các cấp chính quyền phù hợp với địa giới hành chính, phù hợp với hiến pháp và pháp luật; là dự toán thu, chi ngân sách của chính quyền địa phương đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt trong một thời gian nhất định, đảm bảo điều kiện vật chất cho việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của bộ máy nhà nước ở địa phương.*

Hệ thống NSNN là tổng thể các cấp ngân sách có mối quan hệ hữu cơ với nhau trong quá trình thực hiện nhiệm vụ thu chi của mỗi cấp ngân sách.

Ngân sách trung ương phản ánh nhiệm vụ thu, chi theo ngành và giữ vai trò chủ đạo trong hệ thống ngân sách nhà nước. Nó bắt nguồn từ vị trí, vai trò của chính quyền trung ương được hiến pháp qui định đối với việc thực hiện các nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội của cả nước. NSTW cấp phát kinh phí cho yêu cầu thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước trung ương (sự nghiệp văn xã, sự nghiệp kinh tế, an ninh quốc phòng, trật tự an toàn xã hội, đầu tư phát triển). NSTW còn là trung tâm điều hoà hoạt động ngân sách của các địa phương. Trên thực tế, NSTW là ngân sách của cả nước, tập trung đại bộ phận nguồn tài chính quốc gia và đảm bảo các nhu cầu chi tiêu có tính chất huyết mạch của cả nước. NSTW bao gồm nhiều đơn vị dự toán. Mỗi Bộ, mỗi cơ quan trung ương là một đơn vị dự toán của ngân sách trung ương.

Ngân sách địa phương thực hiện cân đối các khoản thu và các khoản chi của Nhà nước tại địa phương, cùng ngân sách trung ương thực hiện vai trò của ngân sách nhà nước, điều tiết vĩ mô nền kinh tế và đảm bảo an sinh xã hội. Thông qua việc huy động các khoản thuế theo pháp luật và sử dụng các nguồn quỹ ngân sách, thực hiện phân bổ chi tiêu, ngân sách địa phương góp phần điều chỉnh cơ cấu kinh tế của địa phương, định hướng đầu tư, sản xuất kinh doanh trên địa bàn, vùng và lãnh thổ.

#### ***1.1.2.2. Tổ chức ngân sách địa phương***

Theo mô hình chung, ngân sách địa phương thường bao gồm ngân sách tỉnh; ngân sách huyện; ngân sách xã.

Ngân sách tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (ngân sách tỉnh) là một bộ phận của ngân sách địa phương; dự toán thu, chi ngân sách tỉnh được lập theo phân cấp của cơ quan có thẩm quyền, đảm bảo điều kiện vật chất cho việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của bộ máy nhà nước ở cấp tỉnh bao gồm nhiệm vụ của cấp tỉnh và nhiệm vụ của điều hành kinh tế xã hội của địa phương do tỉnh quản lý. Theo đó, chính quyền cấp tỉnh phải chấp hành các quy định của hiến pháp, pháp luật và sáng tạo trong việc khai thác các thế mạnh trên địa bàn tỉnh để tăng nguồn thu, bảo đảm chi và thực hiện cân đối ngân sách của cấp tỉnh.

Ngân sách huyện, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh (ngân sách huyện) là một bộ phận của ngân sách địa phương; dự toán thu, chi ngân sách huyện được lập theo phân cấp của cơ quan có thẩm quyền, đảm bảo điều kiện vật chất cho việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của bộ máy nhà nước ở cấp huyện bao gồm nhiệm vụ của cấp huyện và nhiệm vụ điều hành kinh tế xã hội của địa phương do huyện quản lý. Theo đó, chính quyền cấp huyện phải chấp hành các quy định của hiến pháp, pháp luật và sáng tạo trong việc khai thác các thế mạnh trên địa bàn huyện để tăng nguồn thu, bảo đảm chi và thực hiện cân đối ngân sách của cấp huyện.

Ngân sách xã, phường, thị trấn (ngân sách xã) là một bộ phận của ngân sách địa phương; dự toán thu, chi ngân sách xã được lập theo phân cấp của cơ quan có thẩm quyền, đảm bảo điều kiện vật chất cho việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của bộ máy nhà nước ở cấp xã. Theo đó, chính quyền cấp xã phải thực hiện chấp hành các quy định của hiến pháp, pháp luật và sáng tạo trong việc khai thác các thế mạnh trên địa bàn xã để tăng nguồn thu, bảo đảm chi và thực hiện cân đối ngân sách của cấp mình.

Các quốc gia đều có những hình thức tổ chức bộ máy tương thích để tham gia quản lý ngân sách nhà nước và ngân sách của từng địa phương theo những nguyên tắc chung là: tham mưu giúp việc cho chính phủ quản lý vĩ mô

nền kinh tế, quản lý ngân sách trung ương là các Bộ, Ngành, Cục, Vụ, Viện; tham mưu giúp việc cho các cấp chính quyền địa phương là các cơ quan cấp Sở, ban ngành tương ứng thuộc chính quyền cơ sở.

## **1.2. Quản lý ngân sách địa phương**

### **1.2.1. Khái niệm và nguyên tắc quản lý ngân sách địa phương**

Quản lý là sự tác động của chủ thể quản lý đến đối tượng quản lý bằng một hệ thống phương pháp nhằm thay đổi trạng thái của đối tượng quản lý, tiếp cận đến mục tiêu cuối cùng phục vụ cho lợi ích của con người, quản lý là hoạt động có mục đích của chủ thể tuân theo những nguyên tắc nhất định và là quá trình thực hiện đồng thời hàng loạt các chức năng liên kết hữu cơ với nhau từ dự đoán - kế hoạch hoá - tổ chức thực hiện - động viên phối hợp - điều chỉnh - hạch toán kiểm tra.

Quản lý NSNN là việc sử dụng những công cụ, biện pháp tổng hợp để tập trung một phần nguồn tài chính quốc gia hình thành quỹ ngân sách nhà nước và thực hiện phân phối, sử dụng nguồn quỹ đó một cách hợp lý, có hiệu quả nhằm thoả mãn các nhu cầu của Nhà nước và đạt được những mục tiêu kinh tế, xã hội.

*Quản lý ngân sách địa phương là việc sử dụng những công cụ, biện pháp tổng hợp để tập trung một phần nguồn tài chính, hình thành quỹ Ngân sách của địa phương (theo các chức năng thẩm quyền của địa phương được phân định theo các quy định của pháp luật) và thực hiện phân phối, sử dụng quỹ đó một cách hợp lý, có hiệu quả nhằm thực hiện các yêu cầu của Nhà nước giao cho địa phương; đạt được những mục tiêu kinh tế, xã hội của địa phương.*

Quản lý ngân sách địa phương phải được thực hiện ở tất cả các khâu của chu trình ngân sách (từ Lập dự toán ngân sách - Chấp hành ngân sách - Quyết toán ngân sách); phải đảm bảo tính thống nhất trong thực hiện và quản lý thu, chi ngân sách trong hệ thống ngân sách các cấp; phải đảm bảo tính cân đối của ngân sách; phải được quản lý rành mạch, công khai để mọi đối tượng biết

trong suốt chu trình ngân sách và phải được áp dụng cho tất cả các cơ quan tham gia vào chu trình ngân sách (cả ở cơ quan quản lý và cơ quan, đối tượng thụ hưởng), tạo tiền đề cho mọi đối tượng có thể nhìn nhận được hiệu quả các chương trình hành động của Chính quyền địa phương trên cơ sở các chính sách tài chính quốc gia.

### **1.2.2. Nội dung quản lý ngân sách địa phương**

#### ***1.2.2.2. Quản lý thu ngân sách địa phương***

Thu ngân sách là số tiền nhà nước huy động vào ngân sách mà không bị ràng buộc bởi trách nhiệm hoàn trả trực tiếp cho đối tượng nộp. Phần lớn các khoản thu ngân sách đều mang tính chất cưỡng bức (bắt buộc), phần còn lại là các nguồn thu của nhà nước (thu ngoài thuế). Theo Luật NSNN được Quốc hội Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XI kỳ họp thứ 2 thông qua ngày 16/12/2002, nguồn thu của NSDP bao gồm:

- a. Các khoản thu NSDP hưởng 100%:
  - Thuế nhà, đất;
  - Thuế tài nguyên, không kể thuế tài nguyên thu từ dầu, khí;
  - Thuế môn bài;
  - Thuế chuyển quyền sử dụng đất;
  - Thuế sử dụng đất nông nghiệp;
  - Tiền sử dụng đất;
  - Tiền cho thuê đất;
  - Tiền cho thuê và bán nhà ở thuộc sở hữu nhà nước;
  - Lệ phí trước bạ;
  - Thu từ hoạt động xổ số kiến thiết;
  - Thu hồi vốn của ngân sách địa phương tại tổ chức kinh tế, thu từ quỹ dự trữ tài chính của địa phương, thu nhập từ vốn góp của địa phương;
  - Viện trợ không hoàn lại của các tổ chức quốc tế, các tổ chức khác, các cá nhân ở nước ngoài trực tiếp cho địa phương;

- Các khoản phí, lệ phí, thu từ các hoạt động sự nghiệp và các khoản thu khác nộp vào ngân sách địa phương theo quy định của pháp luật;
  - Thu từ quỹ đất công ích và thu hoa lợi công sản khác;
  - Huy động từ các tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp luật;
  - Đóng góp tự nguyện của các tổ chức, cá nhân ở trong nước và ngoài nước;
  - Thu kết dư ngân sách theo quy định của pháp luật;
- b- Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ (%) giữa NSTW và NSDP theo quy định;
- c- Thu bổ sung từ NSTW;
- d- Thu từ huy động đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng theo quy định;

Quản lý thu ngân sách địa phương là việc sử dụng những công cụ, biện pháp tổng hợp để tập trung một phần nguồn tài chính hình thành quỹ ngân sách địa phương theo những mục tiêu hoạch định.

Quản lý thu NSDP không chỉ đơn thuần là quản lý các hình thức thu và số thu mà còn phải quản lý các yếu tố quyết định đến số thu của ngân sách. Thu ngân sách có nội dung đa dạng, phức tạp có liên quan đến nhiều đối tượng, hình thức động viên. Trong tổng thu NSDP, thu từ thuế chiếm tỷ trọng lớn nhất. Theo phạm vi nghiên cứu đã được giới hạn, quản lý thu NSDP sẽ được tập trung nghiên cứu thông qua quản lý thu thuế của địa phương.

*Quản lý thu thuế của địa phương được hiểu là quản lý việc thực thi các chính sách thuế, tức là quản lý việc thực hiện quyền hành pháp và tư pháp của nhà nước trong lĩnh vực thuế ở địa phương.*

Việc quản lý thu thuế của địa phương phải đảm bảo các nguyên tắc sau:

+ Nguyên tắc tập trung thống nhất: Đảm bảo thống nhất việc xác lập và thực thi qui trình thu thuế trong toàn hệ thống, thống nhất cách tổ chức lực lượng thu thuế trong toàn hệ thống, thống nhất nghiên cứu và thực thi trong quá trình xây dựng kế hoạch thu thuế về nội dung hình thức và thời gian, thống nhất trong việc vận dụng luật với các văn bản dưới luật về thuế.

+ Nguyên tắc công khai dân chủ: Nhằm phát huy vai trò kiểm tra, kiểm soát của nhân dân, hạn chế được những tiêu cực phát sinh trong ngành thuế và ở các chủ thể nộp thuế.

+ Nguyên tắc phù hợp: Đảm bảo các biện pháp, qui trình quản lý thu thuế phù hợp với qui định của luật và các văn bản dưới luật về thuế, phù hợp với điều kiện sản xuất kinh doanh không gây cản trở quá trình sản xuất kinh doanh ở cơ sở.

+ Nguyên tắc tiết kiệm và hiệu quả: Đảm bảo chi phí cho quá trình thu nộp thuế là thống nhất nhưng lại thực hiện được kế hoạch thu nộp nhanh nhất.

Quản lý thu thuế của địa phương là việc tổ chức sử dụng những công cụ biện pháp tổng hợp để quản lý chặt chẽ tại các khâu: Đăng ký thuế, kê khai thuế, tính thuế, nộp thuế, ấn định thuế; Hoàn thuế, miễn thuế, giảm thuế; Xóa nợ tiền thuế, tiền phạt; Quản lý thông tin về người nộp thuế; Kiểm tra thuế, thanh tra thuế; Cường chế thi hành quyết định hành chính thuế; Xử lý vi phạm pháp luật về thuế; Giải quyết khiếu nại, tố cáo về thuế theo đúng các quy định của luật quản lý thuế và các chính sách thuế. Xác định rõ quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của người nộp thuế và các tổ chức, cá nhân có liên quan, tạo điều kiện và môi trường thuận lợi cho người nộp thuế tuân thủ pháp luật, nộp đúng, nộp đủ tiền thuế vào NSNN.

Luật Quản lý thuế đã được ban hành và triển khai thực hiện, cơ chế tự kê khai tự nộp thuế được áp dụng rộng rãi với mọi đối tượng, các cơ quan quản lý cần phải tạo được sự thuận lợi, tự giác cho các đối tượng thực hiện nghĩa vụ thu nộp thuế với nhà nước nhưng rất cần tăng cường trong việc kiểm tra giám sát mọi đối tượng trong việc tuân thủ và thực thi pháp luật ở mọi lĩnh vực. Đối với từng sắc thuế và lĩnh vực thu cụ thể cần có những giải pháp hữu hiệu để nâng cao được hiệu quả, hiệu lực trong quản lý.

Theo phân cấp hiện hành thu ngân sách địa phương được hình thành khi thực hiện thu NSNN. Sau khi thực hiện thu các khoản thu NSNN nêu trên,

ngân sách các địa phương sẽ được hưởng một tỷ lệ điều tiết nhất định theo quy định để hình thành nguồn ngân sách địa phương. Theo cơ chế này *thu ngân sách địa phương luôn gắn chặt với thu ngân sách nhà nước, do vậy về nguyên tắc việc quản lý thu ngân sách địa phương cũng gắn kết rất chặt chẽ với quản lý thu ngân sách nhà nước*, về cơ bản khi các địa phương tăng được số thu NSNN thì phần ngân sách địa phương được hưởng cũng tăng hơn.

### ***1.2.2.3. Quản lý chi ngân sách địa phương***

Chi NSDP là quá trình phân bổ sử dụng quỹ NSDP nhằm duy trì các hoạt động của chính quyền địa phương, góp phần phát triển kinh tế xã hội của địa phương. Chi NSDP bao gồm:

#### a. Chi đầu tư phát triển:

Đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế- xã hội do địa phương quản lý;

Đầu tư và hỗ trợ cho các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, các tổ chức tài chính của Nhà nước theo quy định của pháp luật;

Các khoản chi khác theo quy định của pháp luật:

#### b. Chi thường xuyên:

Các hoạt động sự nghiệp kinh tế, 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 do địa phương quản lý;

Quốc phòng, an ninh và trật tự, an toàn xã hội (phân giao cho địa phương);

Hoạt động của các cơ quan nhà nước, cơ quan Đảng cộng sản Việt Nam và các tổ chức chính trị – xã hội ở địa phương;

Hỗ trợ cho các tổ chức chính trị xã hội – nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội – nghề nghiệp ở địa phương theo quy định của pháp luật;

Thực hiện các chính sách xã hội đối với các đối tượng do địa phương quản lý;

Chương trình quốc gia do chính phủ giao cho địa phương quản lý;

Trợ giá theo chính sách của Nhà nước;

Các khoản chi khác theo quy định của pháp luật;

c- Chi trả nợ gốc và lãi các khoản tiền huy động cho đầu tư, quy định chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính của cấp tỉnh;

d- Chi bổ sung cho ngân sách cấp dưới.

Phân chia ra các nhóm chi này giúp ta phân tích được cơ cấu và tỷ trọng các khoản chi trong tổng chi NSDP từ đó giúp cho các nhà hoạch định chính sách nghiên cứu đưa ra các chính sách và giải pháp phù hợp trong quản lý, giúp các cấp chính quyền địa phương và các cơ quan chuyên môn trực thuộc có định hướng rõ ràng trong thực hiện quản lý và kiểm soát chi theo đúng quy định.

Chi ngân sách địa phương gắn với nhiệm vụ của bộ máy hành pháp tại địa phương và đảm bảo ổn định xã hội tại địa bàn, là những khoản chi không gắn với hoàn trả trực tiếp, đặc biệt là những khoản chi cho các hoạt động văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng, thực hiện các chính sách xã hội....Chi ngân sách địa phương ảnh hưởng rất lớn đến sự vận động của các luồng tiền tệ, có tác động đến tổng cung, tổng cầu tiền tệ và sự ổn định của kinh tế, xã hội của từng địa phương. Chi ngân sách địa phương luôn gắn với quyền lực Nhà nước, luôn gắn với tất cả các hoạt động của nhà nước và địa phương trên các lĩnh vực của đời sống kinh tế- xã hội. Hiệu quả chi ngân sách NSNN và chi ngân sách địa phương khác với hiệu quả chi từ doanh nghiệp; hiệu quả chi NSNN và NSDP được xem xét trên tầm vĩ mô và gắn với kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng, đối ngoại. Hiệu quả chi vốn từ doanh nghiệp thường gắn với kinh tế là chủ yếu.

*Chi đầu tư phát triển* từ ngân sách địa phương là khoản chi từ ngân sách địa phương để thực hiện đầu tư xây dựng (đối với các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội do địa phương quản lý nhưng không có khả năng thu hồi vốn); Đầu tư và hỗ trợ cho các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, các tổ chức tài chính của Nhà nước theo quy định của pháp luật;

Do sản phẩm xây dựng có tính cố định, nơi sản xuất gắn liền với nơi tiêu thụ sản phẩm, phụ thuộc trực tiếp vào điều kiện địa chất, thủy văn, khí



hậu. Chất lượng và giá cả sản phẩm chịu ảnh hưởng trực tiếp của các điều kiện tự nhiên. Do vậy, để hạn chế lãng phí thất thoát do nguyên nhân khác quan bởi các tác động của tự nhiên đòi hỏi trước khi khởi công xây dựng công trình phải làm tốt công tác chuẩn bị đầu tư và chuẩn bị thực hiện dự án.

Sản phẩm xây dựng có tính quy mô lớn, kết cấu phức tạp. Do vậy, vốn đầu tư bỏ vào để xây dựng dễ bị ứ đọng, gây lãng phí, hoặc nếu thiếu vốn sẽ làm công tác thi công bị gián đoạn, kéo dài thời gian xây dựng. Sản phẩm xây dựng có thời gian sử dụng lâu dài, chất lượng của sản phẩm có ý nghĩa quyết định đến hiệu quả hoạt động của các ngành khác.

Sản phẩm xây dựng với tư cách là công trình xây dựng đã hoàn thành mang tính chất là tài sản cố định nên nó có thời gian sử dụng rất lâu dài và tham gia vào nhiều chu kỳ sản xuất, sử dụng nhưng vẫn giữ nguyên hình thái vật chất ban đầu cho tới khi thanh lý.

Phương tiện sử dụng sản phẩm liên quan đến nhiều ngành, vùng địa phương như các đường giao thông quốc lộ, tỉnh lộ, đường sắt, đường thủy, cảng biển, cảng hàng không...

Sản phẩm xây dựng mang tính tổng hợp về kỹ thuật, kinh tế, xã hội, văn hoá nghệ thuật và quốc phòng.

Sản phẩm xây dựng có tính chất đơn chiếc, riêng lẻ. Mỗi sản phẩm đều có thiết kế riêng theo yêu cầu của nhiệm vụ thiết kế. Mỗi công trình có yêu cầu riêng về công nghệ, về quy phạm, về tiện nghi, mỹ quan và an toàn. Do đó khối lượng và chất lượng, chi phí xây dựng của mỗi công trình đều khác nhau, mặc dù về hình thức có thể giống nhau khi xây dựng trên những địa điểm khác nhau.

Chi đầu tư phát triển từ ngân sách có đặc điểm riêng, luôn gắn chặt với đặc điểm của công trình xây dựng cơ bản. Đây là những đặc điểm không thể bỏ qua trong quá trình các Nhà nước và các cơ quan có thẩm quyền nghiên cứu nhằm đưa ra các giải pháp và phương thức quản lý, kiểm soát, thanh toán

chi đầu tư phát triển phù hợp, nhằm mục tiêu tiết kiệm, chống lãng phí trong chi tiêu ngân sách.

*Chi thường xuyên* từ ngân sách địa phương là khoản chi không tạo ra của cải vật chất trực tiếp nhưng diễn ra thường xuyên nhằm duy trì các hoạt động của bộ máy nhà nước tại địa phương, tạo ra những sản phẩm có giá trị về mặt tinh thần, đảm bảo duy trì các hoạt động xã hội, an ninh, quốc phòng tại địa phương. Các khoản chi này tuy không tác động trực tiếp đến tăng trưởng kinh tế nhưng gián tiếp thúc đẩy tăng trưởng kinh tế thông qua kích cầu. Nội dung chủ yếu gồm: chi quản lý hành chính nhà nước, chi y tế, giáo dục, chi sự nghiệp kinh tế, sự nghiệp văn hóa, chi quốc phòng, an ninh ... mỗi khoản chi đều có những đặc điểm riêng, có đối tượng, mục tiêu phục vụ cụ thể, do vậy, các nhà quản lý cần chú ý nghiên cứu, xây dựng các quy trình và phương thức quản lý phù hợp từ việc xây dựng tiêu chuẩn định mức chi, đến việc lập phân bổ dự toán chi, kiểm soát quá trình chấp hành dự toán ngân sách, quyết toán ngân sách, quá trình quản lý chi thường xuyên của ngân sách phải được gắn với các nội dung kiểm tra, giám sát và xử lý nghiêm khắc các sai phạm để giữ vững kỷ cương kỷ luật đã ban hành thì mới hạn chế được việc coi ngân sách là “của chùa” và chi tiêu vô tội vạ, lãng phí nguồn quỹ ngân sách.

Kinh nghiệm cho thấy, để chi ngân sách đáp ứng với khả năng nguồn lực và mục tiêu đặt ra, trong quản lý chi phải đảm bảo được các *yêu cầu cơ bản* sau đây:

*Một là*, đảm bảo đủ nguồn tài chính cần thiết để các cơ quan công quyền thực hiện các nhiệm vụ được giao theo đúng đường lối, chính sách chế độ của Nhà nước. Trong điều kiện khả năng nguồn lực tài chính còn hạn chế thì phải sắp xếp xác lập được thứ tự ưu tiên các khoản chi.

*Hai là*, quản lý các khoản chi phải đảm bảo yêu cầu tiết kiệm và hiệu quả phải coi việc tiết kiệm và hiệu quả là tiêu thức cơ bản khi xác lập các biện pháp quản lý. Phải quản lý chặt chẽ từ khâu xây dựng kế hoạch, xây dựng định mức, thường xuyên phân tích đánh giá, tổng kết rút kinh nghiệm việc thực hiện các

khoản chi ngân sách nhà nước trên cơ sở đó đổi mới các biện pháp chi, cơ cấu chi và chú trọng hiệu quả.

*Ba là, gắn mục tiêu quản lý các khoản chi với nội dung quản lý các mục tiêu của kinh tế vĩ mô. (Tăng cường việc làm, kiềm chế lạm phát, ổn định cán cân thanh toán, ổn định xã hội, phát triển kinh tế, giữ vững an ninh quốc phòng...).*

### **1.3. Nhân tố ảnh hưởng tới quản lý ngân sách địa phương**

#### **1.3.1. Nhân tố chủ quan**

##### ***1.3.1.1. Nhận thức của các địa phương về tầm quan trọng và trách nhiệm trong quản lý ngân sách địa phương***

Để tham gia chỉ đạo điều hành và quản lý ngân sách, Lãnh đạo các địa phương phải nắm vững các yêu cầu và nguyên tắc quản lý ngân sách nhà nước và hiểu rõ NSĐP được hình thành từ đâu? Tại sao NSĐP phải được quản lý đầy đủ, toàn diện và trọn vẹn ở tất cả các khâu của chu trình ngân sách (từ Lập dự toán ngân sách - Chấp hành ngân sách - Quyết toán ngân sách).

Phải nắm vững vai trò đặc điểm của ngân sách nhà nước và ngân sách từng địa phương. Đặc biệt là ảnh hưởng của các nhân tố như các chính sách vĩ mô về tài chính tiền tệ; ảnh hưởng của hội nhập, ảnh hưởng của kinh tế thị trường... nắm vững các nhân tố có ảnh hưởng đến nguồn thu ngân sách; đối tượng thu ngân sách nhà nước; yêu cầu của nhà nước về đảm bảo chi ngân sách; các đối tượng được thụ hưởng từ ngân sách.

Giải quyết đúng đắn mối quan hệ giữa phát triển lực lượng sản xuất với xây dựng quan hệ sản xuất mới, xây dựng thành công cơ sở vật chất - kỹ thuật của một địa phương, đất nước, khắc phục được nguy cơ tụt hậu xa hơn về kinh tế và vừa hình thành được cơ cấu kinh tế đặc trưng cho xã hội mới.

Có cách nhìn và xây dựng những chính sách động viên sát hợp đối với mọi nguồn lực xã hội, có mục tiêu và phương hướng rõ ràng nhằm kích thích mọi động lực phát triển kinh tế - xã hội, kích thích sự sáng tạo, tài năng, tạo sự phát triển mạnh mẽ lực lượng sản xuất trên cơ sở thành tựu của khoa học và công nghệ hiện đại, khai thác mọi tiềm năng trong nước đi đôi với sử dụng thành quả của

nền văn minh nhân loại để phục vụ mục tiêu xây dựng thành công cơ sở vật chất - kỹ thuật của một địa phương, một quốc gia.

Thực tiễn cho thấy mô hình kinh tế thị trường luôn gắn liền với một nền kinh tế hiện thực của mỗi dân tộc trên một vùng lãnh thổ nhất định; mỗi quốc gia khác nhau có chế độ chính trị, trình độ kinh tế, kết cấu xã hội, phong tục tập quán khác nhau. Nên dù có cùng một mô hình kinh tế thị trường nhưng không có một nền kinh tế thị trường nào là bản sao của nền kinh tế thị trường khác... điều đó đòi hỏi lãnh đạo các cấp trong đó có lãnh đạo các cấp ở địa phương phải tự tìm ra những giải pháp những bước đi phù hợp, phải sử dụng những công cụ, chính sách tác động một cách linh hoạt sắc bén.

#### ***1.3.1.2. Tổ chức bộ máy quản lý ngân sách địa phương***

Để tổ chức quản lý ngân sách, chính quyền các cấp đều xây dựng cơ cấu, tổ chức bộ máy tham mưu giúp việc, phù hợp với thẩm quyền, chức năng và nhiệm vụ được chính phủ quy định. Quốc hội thường có cơ quan giúp việc riêng; Chính phủ cũng có các cơ quan tham mưu giúp việc tương ứng, cơ quan này có thể có ở cả cấp cơ sở. Mỗi cơ quan, đơn vị lại có mô hình tổ chức bộ máy và cán bộ riêng để đảm bảo thực hiện các chức năng nhiệm vụ của mình. Tuy vậy hiệu quả hoạt động và chất lượng cán bộ của từng cơ quan đơn vị có tác động rất lớn tới chất lượng quản lý cả trong lĩnh vực kinh tế xã hội và ngân sách. Tổ chức bộ máy tinh gọn và chất lượng nguồn nhân lực cao luôn là mục tiêu hướng tới của chính phủ và mọi cấp chính quyền tại các quốc gia. Bộ máy công kênh với chất lượng nguồn nhân lực thấp sẽ kéo theo sự trì trệ trong phát triển kinh tế xã hội lãng phí thời gian, tài sản tiền của của mỗi quốc gia.

#### ***1.3.1.3. Trình độ cán bộ quản lý***

Tổ chức bộ máy nhà nước và trình độ cán bộ là yếu tố quan trọng quyết định đến hiệu quả thực thi công vụ. Tổ chức bộ máy công kênh với đội ngũ cán bộ có năng lực trình độ thấp là nguyên nhân trực tiếp dẫn đến sự trì trệ, lạc hậu trong tổ chức điều hành, thực thi chức năng nhiệm vụ, cản trở lớn đến sự phát triển kinh tế-xã hội của một quốc gia. Các chính sách luật pháp đều do con

người trực tiếp triển khai thực hiện, nếu tổ chức bộ máy nhà nước công kênh chức năng nhiệm vụ chồng chéo; con người, đội ngũ cán bộ có năng lực trình độ thấp không nhận thức đúng đắn và đầy đủ thì hành vi ứng xử trong các tình huống, không hạn chế tối đa những sai lầm trong quá trình thực thi công vụ, điều tất yếu dẫn đến là nhà nước phải đón nhận một hiệu quả quản lý thấp.

Các quốc gia phát triển đều rất quan tâm đến nhân tố hết sức quan trọng này và thường chú trọng song song hai nhiệm vụ: Trang bị đào nguồn nhân lực thông qua việc tăng cường đầu tư cho giáo dục- đào tạo; nghiên cứu sắp xếp bộ máy tổ chức từ trung ương đến cơ sở đảm bảo tinh gọn, hiệu quả.

#### ***1.3.1.4. Cơ sở hạ tầng và Hệ thống thông tin, phương tiện quản lý***

Cơ sở hạ tầng là một nhân tố quan trọng có tác động đến sự phát triển kinh tế xã hội của một quốc gia. Hệ thống các sân bay, cảng biển, hệ thống cung cấp năng lượng, giao thông, hệ thống thông tin liên lạc, công nghiệp, dịch vụ... luôn được chính phủ các nước quan tâm đầu tư song song với các chiến lược phát triển kinh tế. Để thực hiện được sự tăng trưởng kinh tế bền vững, Chính phủ và các cấp chính quyền địa phương luôn coi trọng quy hoạch và thực hiện tiến trình đầu tư sát hợp.

Kinh nghiệm cho thấy cơ sở hạ tầng được đầu tư tốt sẽ tạo được rất nhiều thuận lợi cho các vùng miền của các quốc gia phát triển không chỉ trong lĩnh vực kinh tế mà trong cả lĩnh vực xã hội. Xét riêng về kinh tế, cơ sở hạ tầng tốt sẽ tạo thuận lợi cho các nhà đầu tư, các doanh nghiệp vươn tới các thị trường mới, tiếp thu nhanh các công nghệ sản xuất tiên tiến, tiết kiệm được chi phí, tăng thêm hiệu quả sản xuất kinh doanh, tạo ra nhiều sản lượng cho xã hội. Ở các quốc gia mà sản xuất nông nghiệp vẫn còn là chủ yếu, Chính phủ và các cấp chính quyền địa phương còn rất quan tâm đến đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn, nhất là hệ thống điện, đường giao thông, hệ thống thủy lợi phục vụ nông nghiệp, trường học, trạm xá, các cơ sở chế biến, dịch vụ bên cạnh sản xuất. Những cơ sở hạ tầng này sẽ giúp cho nông nghiệp nông thôn

phát triển, tăng được giá trị sản phẩm sau thu hoạch và cùng với các doanh nghiệp trên địa bàn góp phần tăng thu ngân sách. Thực tiễn này sẽ giúp cho các tỉnh vùng đồng bằng sông Hồng xây dựng được những định hướng cụ thể trong tương lai.

Để thực hiện chức năng quản lý theo nhiệm vụ được giao, các cơ quan quản lý từ trung ương đến địa phương tại các quốc gia không thể không có những thông tin cơ bản cần thiết và sự kết nối tích hợp các thông tin theo yêu cầu quản lý. Theo yêu cầu của hội nhập và phát triển, các phương thức thu thập thông tin thủ công thực sự không còn phù hợp cả về chất lượng và thời gian, không còn phù hợp cả về độ chính xác và an toàn. Trong xu thế phát triển khoa học công nghệ của thời đại mới, việc sử dụng các thành tựu của công nghệ thông tin đã đem lại nhiều lợi ích thiết thực. Vì vậy xây dựng kết cấu hạ tầng công nghệ thông tin và nâng cao trình độ ứng dụng công nghệ trong quản lý là nhiệm vụ của các cấp các ngành, các địa phương. Thực hiện tốt nhiệm vụ này sẽ có tác động, ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả quản lý.

Đây nhanh tiến độ ứng dụng công nghệ thông tin trong công tác quản lý NSNN. Đổi mới tài chính công song song với việc triển khai ứng dụng các phần mềm, các tiến bộ của công nghệ thông tin trong quản lý NSNN, phối hợp quản lý thu, thực hiện kiểm soát chi, quản lý dự toán NSNN, thực hiện thanh toán điện tử, hạch toán kế toán trên mạng diện rộng, sử dụng các ki-ốt thông tin và công khai trong chi tiêu, mua sắm, đầu tư, rút ngắn thời gian giao dịch, giảm các tiêu cực phiền hà do lề lối làm việc quan liêu tắc trách gây ra, là mục tiêu cả trước mắt và lâu dài trong quản lý của các quốc gia.

#### ***1.3.1.5. Hệ thống kiểm soát, thanh tra***

Mục đích của việc thực hiện thanh tra, kiểm tra, kiểm soát là nhằm phòng ngừa phát hiện và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật; phát hiện tham nhũng lãng phí; phát hiện những sơ hở trong cơ chế quản lý chính sách, pháp luật để kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền các biện pháp khắc phục; phát huy các nhân tố tích cực; góp phần nâng cao hiệu lực hiệu quả của hoạt động

quản lý nhà nước; bảo vệ lợi ích hợp pháp của nhà nước, lợi ích hợp pháp của các cơ quan đơn vị, tổ chức kinh tế và các cá nhân. Đây là một nhân tố có tác động và ảnh hưởng lớn đến kết quả và hiệu quả của công tác quản lý.

Thông thường thanh tra, kiểm tra, kiểm soát được phân định phù hợp với phân cấp hành chính và chuyên môn nghiệp vụ.

Thanh tra, kiểm tra nhà nước là việc xem xét, đánh giá, xử lý của cơ quan quản lý nhà nước đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự quản lý theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục được quy định.

Thanh tra, kiểm tra hành chính là hoạt động thanh tra của cơ quan quản lý nhà nước theo cấp hành chính đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc quyền quản lý trực tiếp.

Thanh tra, kiểm tra chuyên ngành là hoạt động thanh tra của cơ quan quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc chấp hành pháp luật, những quy định về chuyên môn - kỹ thuật, quy tắc quản lý của ngành, lĩnh vực thuộc thẩm quyền quản lý.

Nguyên tắc hoạt động thanh tra, kiểm tra là hoạt động phải tuân theo pháp luật; bảo đảm chính xác, khách quan, trung thực, công khai, dân chủ, kịp thời; không làm cản trở hoạt động bình thường của cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra. Cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra có trách nhiệm thực hiện yêu cầu, kiến nghị, quyết định về thanh tra, có quyền giải trình về nội dung thanh tra, có các quyền và trách nhiệm khác theo quy định của pháp luật. Cơ quan, tổ chức, cá nhân có các thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung thanh tra phải cung cấp đầy đủ, kịp thời theo yêu cầu của cơ quan thanh tra và chịu trách nhiệm về tính chính xác, trung thực của những thông tin, tài liệu đã cung cấp. Việc thanh tra, kiểm tra phải thực hiện theo các nguyên tắc có xây dựng kế hoạch, phạm vi thanh tra kiểm tra, thời gian thanh tra kiểm tra, xử lý các kết quả qua thanh tra kiểm tra.

Nội dung, phạm vi và đối tượng của công tác kiểm tra, thanh tra đối với các hoạt động của ngân sách nhà nước rất đa dạng và phong phú; Việc kiểm tra, thanh tra có thể được tiến hành với tất cả các khâu của hoặc các lĩnh vực hoạt động của NSNN từ khâu lập, chấp hành và quyết toán NSNN đến các cơ quan đơn vị có liên quan tới thực hiện thu hoặc thụ hưởng kinh phí từ NSNN; cấp độ thực hiện kiểm tra, thanh tra cũng đa dạng từ kiểm tra, thanh tra của chính phủ đến kiểm tra, thanh tra chuyên ngành; kiểm tra, thanh tra nội bộ. Tuy vậy thanh tra, kiểm tra các hoạt động của NSNN được thực hiện nhiều nhất vẫn từ các cơ quan kiểm tra, thanh tra của ngành Tài chính; Thuế; Kho bạc Nhà nước và ngành Hải quan.

*\* Nội dung hoạt động thanh tra, kiểm tra tài chính gồm.*

Thanh tra, kiểm tra đối với các tổ chức, cá nhân thuộc quyền quản lý của Bộ Tài chính và Sở Tài chính về việc thực hiện chính sách, pháp luật và nhiệm vụ do cấp có thẩm quyền giao.

Thanh tra, kiểm tra việc thực hiện chính sách, pháp luật về lĩnh vực tài chính của các tổ chức, cá nhân Việt Nam và tổ chức, cá nhân nước ngoài tại Việt Nam có nghĩa vụ chấp hành quy định của pháp luật về các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ Tài chính và Sở Tài chính.

Theo dõi, đôn đốc, kiểm tra các cơ quan, tổ chức và cá nhân thực hiện kết luận, kiến nghị thanh tra, kiểm tra; các quyết định xử lý sau thanh tra, kiểm tra.

Xử lý theo thẩm quyền, hoặc kiến nghị các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý các vi phạm pháp luật trong lĩnh vực tài chính.

Phát hiện, lập biên bản các hành vi vi phạm hành chính, đình chỉ, quyết định theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền quyết định xử phạt vi phạm hành chính.

Hướng dẫn, kiểm tra, đôn đốc việc xây dựng và thực hiện chương trình, kế hoạch thanh tra, kiểm tra; việc chấp hành các qui định về công tác thanh tra, kiểm tra của các cơ quan trong phạm vi quản lý của mình.

Giải quyết khiếu nại, tố cáo theo qui định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo; phòng ngừa và đấu tranh chống tham nhũng theo qui định của pháp luật.



Nghiên cứu xây dựng qui trình, nghiệp vụ thanh tra, kiểm tra tài chính; Tổ chức tập huấn, hướng dẫn nghiệp vụ thanh tra, kiểm tra tài chính và kiểm tra việc thực hiện các qui trình nghiệp vụ đó.

Kiến nghị các cơ quan nhà nước có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành các văn bản qui phạm pháp luật phù hợp với qui định của pháp luật và yêu cầu quản lý nhà nước về lĩnh vực tài chính.

Tổng hợp, báo cáo kết quả và tổ chức tổng kết, rút kinh nghiệm về công tác thanh tra, kiểm tra tài chính, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng chống tham nhũng.

Thực hiện các nhiệm vụ khác theo qui định của pháp luật.

*\* Nguyên tắc hoạt động thanh tra, kiểm tra tài chính được quy định như sau.*

Hoạt động thanh tra, kiểm tra tài chính phải tuân theo pháp luật; bảo đảm chính xác, khách quan, trung thực, công khai, dân chủ, kịp thời; không làm cản trở đến hoạt động bình thường của cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra, kiểm tra.

Khi tiến hành thanh tra, kiểm tra người ra quyết định thanh tra, kiểm tra, Trưởng đoàn thanh tra, kiểm tra, thanh tra viên, thành viên đoàn thanh tra, kiểm tra phải thực hiện đúng các qui định của pháp luật về thanh tra, kiểm tra và phải chịu trách nhiệm cá nhân về hành vi, quyết định của mình.

Sau khi kết thúc thanh tra, phải có kết luận thanh tra; các Đoàn thanh tra tài chính phải bàn giao đủ hồ sơ, tài liệu, chứng lý cho cơ quan quyết định thanh tra theo đúng qui định của Luật Thanh tra và các văn bản hướng dẫn thực hiện.

### **1.3.2. Nhân tố khách quan**

#### ***1.3.2.1. Hệ thống pháp luật***

Pháp luật là hệ thống các quy tắc xử sự do nhà nước ban hành và bảo đảm thực hiện, thể hiện ý chí của giai cấp thống trị trong xã hội, là nhân tố điều chỉnh các quan hệ xã hội. Bản chất sâu xa của pháp luật là giai cấp, biểu hiện dễ thấy nhất của pháp luật là tính xã hội, tính dân tộc và tính mở.

Theo Các Mác: Pháp luật là ý chí của giai cấp thống trị được đề lên thành luật mà nội dung của nó bị quy định bởi điều kiện vật chất của xã hội. Nghĩa là

pháp luật vừa là một phạm trù chủ quan thể hiện ý chí của giai cấp thống trị, vừa là một phạm trù khách quan thể hiện ý chí bị quy định bởi điều kiện vật chất của xã hội.

Pháp luật là cơ sở để thiết lập, củng cố và tăng cường quyền lực nhà nước: pháp luật do nhà nước ban hành nhưng không xuất phát từ tư duy chủ quan mà từ những nhu cầu khách quan của xã hội. Pháp luật phải có quyền lực nhà nước mới có thể phát huy tác dụng trên thực tế và nhu cầu pháp luật còn là nhu cầu tự thân của chính bộ máy nhà nước để hoạt động có hiệu quả dựa trên những nguyên tắc và quy định cụ thể của pháp luật: quy định thẩm quyền của các cơ quan trong bộ máy nhà nước, quy định nhiệm vụ quyền hạn của cán bộ trong các cơ quan đó...

Pháp luật là phương tiện để nhà nước quản lý kinh tế, xã hội: pháp luật có khả năng triển khai những chủ trương, chính sách của nhà nước một cách nhanh nhất, đồng bộ và có hiệu quả nhất, trên quy mô rộng lớn nhất. Do tính chất phức tạp và phạm vi rộng lớn của chức năng quản lý kinh tế, nhà nước không thể trực tiếp tham gia vào các hoạt động kinh tế cụ thể mà thực hiện quản lý mang tầm vĩ mô và mang tính hành chính - kinh tế, trong việc quản lý này không thể thiếu pháp luật. Chỉ có trên cơ sở một hệ thống pháp luật đồng bộ và đủ mạnh nhà nước mới phát huy được hiệu lực quản lý kinh tế - xã hội.

Pháp luật góp phần tạo dựng những quan hệ mới: pháp luật không chỉ phản ánh mà còn định hướng cho sự phát triển của các quan hệ xã hội dựa trên cơ sở của các kết quả và dự báo khoa học.

Pháp luật tạo ra môi trường ổn định cho việc thiết lập các mối quan hệ bang giao giữa các quốc gia: mối quan hệ đa chiều trong xã hội đòi hỏi phải được điều chỉnh bằng pháp luật để bảo đảm sự ổn định trật tự. Sự ổn định quốc gia là điều kiện quan trọng để thiết lập các mối quan hệ bang giao với quốc gia khác bởi vậy pháp luật có vai trò giữ vững ổn định và trật tự xã hội. Bên cạnh đó, cơ sở thiết lập quan hệ giữa các nước là pháp luật gồm pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia.

Trong mối quan hệ với kinh tế, pháp luật có tính độc lập tương đối:

Pháp luật phụ thuộc vào kinh tế: nội dung pháp luật do các quan hệ kinh tế-xã hội quyết định, chế độ kinh tế là cơ sở của pháp luật. Sự thay đổi của kinh tế sớm hay muộn cũng dẫn đến sự thay đổi của pháp luật. Pháp luật luôn phản ánh trình độ phát triển của chế độ kinh tế, nó không thể cao hơn hoặc thấp hơn trình độ phát triển đó.

Pháp luật có tác động trở lại một cách mạnh mẽ đối với kinh tế có thể là tích cực hoặc tiêu cực: khi pháp luật thể hiện ý chí của giai cấp thống trị là lực lượng tiên bộ trong xã hội, phản ánh đúng trình độ phát triển của kinh tế thì pháp luật có nội dung tiên bộ và có tác dụng tích cực. Ngược lại sẽ kìm hãm sự phát triển của kinh tế, xã hội.

#### ***1.3.2.2. Phân cấp quản lý ngân sách***

Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước là xác định phạm vi trách nhiệm và quyền hạn của chính quyền nhà nước các cấp trong việc quản lý, điều hành thực hiện nhiệm vụ thu chi của ngân sách. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước là cách tốt nhất để gắn các hoạt động của ngân sách nhà nước với các hoạt động kinh tế - xã hội ở từng địa phương một cách cụ thể nhằm tạo sự chủ động và nâng cao tính tự chủ của từng địa phương với mục tiêu tập trung đầy đủ, kịp thời, đúng chính sách, đúng chế độ các nguồn tài chính quốc gia và phân phối, sử dụng công bằng, hợp lý, tiết kiệm, có hiệu quả cao phục vụ các mục tiêu được hoạch định. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước không chỉ bắt nguồn từ cơ chế kinh tế, mà còn từ cơ chế phân cấp quản lý về hành chính. Mỗi cấp chính quyền đều có nhiệm vụ cần đảm bảo bằng nguồn tài chính nhất định mà các nhiệm vụ đó mỗi cấp trực tiếp đề xuất và bố trí chi tiêu sẽ có hiệu quả hơn là sự áp đặt từ trên xuống. Mặt khác, xét về yếu tố lịch sử và điều kiện thực tế cần có chính sách và biện pháp nhằm khuyến khích chính quyền các địa phương phát huy tính độc lập, tự chủ, tính chủ động sáng tạo của địa phương mình trong phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn.

Phân định nhiệm vụ thu, chi giữa các cấp ngân sách góp phần khuyến khích các cấp chính quyền, nhất là chính quyền địa phương, thường xuyên quan tâm đến việc chăm lo bồi dưỡng, khai thác triệt để các nguồn thu để đáp ứng một cách tốt nhất nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, đồng thời đóng góp ngày càng nhiều cho ngân sách nhà nước hoặc phấn đấu giảm dần sự hỗ trợ của ngân sách trung ương, góp phần giảm bội chi ngân sách nhà nước, đẩy lùi lạm phát và các hiện tượng tiêu cực khác.

Các quốc gia trên thế giới đều rất chú trọng đến phân cấp về thẩm quyền và trách nhiệm; phân cấp quản lý ngân sách trong đó có phân định về nguồn thu và nhiệm vụ chi cho chính quyền các địa phương.

Trung Quốc là nước được đánh giá là có nền kinh tế đang chuyển đổi và đã thu được những thành tựu to lớn, tỉ lệ tăng trưởng GDP trong những năm vừa qua cao nhất thế giới (bình quân giai đoạn 1990-2000 đạt 9,5%, bình quân giai đoạn 2001-2004 là 8,5%, năm 2004 đạt 9,2%) [31, tr.126]. Theo Hiến pháp, Trung Quốc thực hiện qui định mỗi cấp chính quyền là một cấp dự toán ngân sách, xây dựng hệ thống tổ chức dự toán 5 cấp Trung ương; tỉnh (khu tự trị, thành phố trực thuộc); thành phố thuộc khu (châu tự trị); huyện (huyện tự trị, thành phố không thuộc khu, khu trực thuộc thành phố); xã (xã dân tộc, thị trấn), việc thi hành thể chế tài chính theo chế độ phân cấp vào năm 1994 đã xác định khuôn khổ quan hệ giữa ngân sách TW và ngân sách địa phương.

Đối với Việt Nam hệ thống ngân sách nhà nước được tổ chức thành hai cấp: ngân sách trung ương; ngân sách địa phương. Việc phân cấp ngân sách đã được cụ thể hoá trong Luật NSNN; Phân cấp quản lý và phân cấp ngân sách cũng đã được các cấp có thẩm quyền triển khai thực hiện và đang tiếp tục hoàn chỉnh. Nét cơ bản trong phân cấp quản lý ngân sách của Việt Nam như sau:

*Đối với thu ngân sách nhà nước:* Từ tính chất nguồn thu, phân chia thành 2 loại: Loại thu mang tính chất cố định cho các cấp ngân sách; Loại thu được phân chia theo tỷ lệ giữa các cấp ngân sách với nhau.

Để có thể chủ động điều hành và điều hoà ở tầm vĩ mô của trung ương thì những khoản thu nào ít biến động, tương đối nhỏ so với trung ương và luôn gắn liền với sự cố gắng của địa phương thì được coi là khoản thu cố định của cấp ngân sách địa phương. Các khoản thu lớn luôn gắn liền với điều hành vĩ mô, có khả năng điều hoà cho các cấp ngân sách và hay có sự biến động thì được phân chia theo tỷ lệ và tỷ lệ này được ổn định từ 3 - 5 năm để các cấp ngân sách có thể chủ động trong cân đối và điều hành ngân sách của mình.

Nguồn thu ngân sách địa phương bao gồm: Các khoản thu hưởng cả 100%; Các khoản thu được hưởng theo tỷ lệ % chia giữa các cấp ngân sách (Theo Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Ngân sách nhà nước, các khoản thu phân chia giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương là: Thuế nhà đất; thuế chuyển quyền sử dụng đất; thuế sử dụng đất nông nghiệp; thu tiền sử dụng đất; thuế tài nguyên; thuế tiêu thụ đặc biệt và lệ phí trước bạ nhà đất). Ủy ban Nhân dân tỉnh qui định tỷ lệ % phân chia các khoản thu này giữa ngân sách tỉnh với ngân sách từng quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và ngân sách từng xã, thị trấn. Trong các khoản thu trên, Ngân sách phường được phân chia chung về thuế sử dụng đất nông nghiệp, lệ phí trước bạ nhà và đất, thuế tài nguyên và thuế tiêu thụ đặc biệt. (Các khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đều có thể phân chia cho quận, huyện, thị xã, và xã phường tùy theo phân cấp của mỗi tỉnh); Khoản thu bổ sung từ ngân sách cấp trên. Số bổ sung này về cơ bản là ổn định, hàng năm chỉ điều chỉnh tăng một phần số bổ sung theo tỷ lệ trượt giá và một phần theo tốc độ tăng trưởng kinh tế. Ủy ban Nhân dân tỉnh trình Hội đồng Nhân dân quyết định phương án bổ sung từ ngân sách tỉnh cho ngân sách huyện và qui định việc bổ sung ngân sách cấp xã.

*Đối với chi ngân sách nhà nước:* Từ phân cấp hành chính, tùy thuộc vào giới hạn nhiệm vụ được giao và chức trách quản lý của từng cấp chính quyền, các cấp chính quyền địa phương đều thực hiện các nhiệm vụ chi tiêu sau: Chi

đầu tư phát triển; Chi thường xuyên; Chi bổ sung cho ngân sách cấp dưới (trừ ngân sách cấp xã); Chi trả nợ gốc tiền và lãi vay các khoản huy động cho đầu tư phát triển của địa phương; Chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính (trừ ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã).

Trong qui định của luật thì dù phân cấp ngân sách nhưng ngân sách của các cấp chính quyền địa phương không bao giờ được phép bội chi. Do đó để đảm bảo công bằng, phát triển cân đối giữa các vùng, giữa các địa phương. Ngân sách cấp trên sẽ thực hiện chi bổ sung ngân sách cho ngân sách cấp dưới (nếu ngân sách cấp đó đã thực hiện khai thác tối đa khả năng mà không đảm bảo đủ nguồn để thực hiện chi đảm bảo cho nhu cầu xã hội của địa phương đó ở mức tối thiểu so với các địa phương khác). Mức bổ sung được tính toán trên cơ sở nguồn thu, nhiệm vụ chi và các tiêu chuẩn định mức do chính phủ qui định. Theo nội dung này thì nếu địa phương nào làm tốt công tác thu, điều hành chi có hiệu quả mà có kết dư thì ngân sách địa phương đó được hưởng, nếu làm không tốt, bị thâm hụt thì ngân sách địa phương đó phải cắt giảm một số khoản chi để tự cân đối.

Phân cấp quản lý NSDP đúng đắn và hợp lý không chỉ tăng được tính chủ động, tự chủ của địa phương, đảm bảo phương tiện tài chính cho việc duy trì, phát triển hoạt động của các cấp chính quyền địa phương mà còn tạo điều kiện phát huy được các lợi thế nhiều mặt của từng vùng, từng địa phương trong cả nước; cho phép quản lý và kế hoạch hoá tốt hơn, điều chỉnh mối quan hệ giữa các cấp chính quyền cũng như mối quan hệ giữa các cấp ngân sách được tốt hơn. Đồng thời, phân cấp quản lý ngân sách còn có tác động thúc đẩy phân cấp quản lý kinh tế - xã hội ngày càng hoàn thiện hơn.

### ***1.3.2.3. Các chính sách vĩ mô***

Thu, chi ngân sách địa phương phụ thuộc lớn vào sự ổn định, phát triển nền kinh tế của một quốc gia. Nền kinh tế của một quốc gia phụ thuộc lớn vào các chính sách vĩ mô mà quốc gia đó đang thực hiện. Các chính sách này bao gồm cả các chính sách kinh tế; chính sách xã hội.

Chính sách kinh tế vĩ mô đặt ra yêu cầu thực hiện trong phạm vi cả nước về sản lượng việc làm, thất nghiệp, chính sách tiền tệ, giá cả... Một nền kinh tế tăng trưởng sẽ tạo ra nhiều việc làm, thu nhập cao hơn cho mọi thành viên trong xã hội; tăng trưởng kinh tế sẽ tạo ra động lực cho tiết kiệm và đảm bảo cho các nguồn vốn đầu tư trong nước ngày càng tăng, môi trường kinh doanh ổn định. Những thành tựu, hoặc thất bại của chính sách kinh tế vĩ mô sẽ là nhân tố tác động ảnh hưởng trọng yếu tới sự cân bằng thu, chi ngân sách, sự ổn định xã hội, ảnh hưởng tới sự thành công hay thất bại trong thực hiện chính sách và mục tiêu của một quốc gia.

Các công cụ của chính sách kinh tế vĩ mô gồm: chính sách tài chính; chính sách tiền tệ; chính sách thu nhập; chính sách kinh tế đối ngoại...

*Chính sách tài chính* thực hiện điều tiết vĩ mô thông qua công cụ thuế và chi ngân sách nhà nước.

*Điều hành chính sách tiền tệ:* Mục tiêu tổng quát của chính sách tiền tệ là nâng cao phúc lợi kinh tế cho nhân dân, mục tiêu này là sự tổng hợp của sáu mục tiêu cụ thể có quan hệ cùng chiều và ngược chiều với nhau, đó là các mục tiêu: Giá cả ổn định; Lãi suất ổn định; Việc làm và thu nhập cao; Kinh tế tăng trưởng; Thị trường tài chính và các tổ chức tài chính ổn định; Thị trường ngoại hối ổn định.

Khi thực hiện chính sách tiền tệ nới lỏng, Ngân hàng Trung ương cung ứng thêm tiền cho lưu thông bằng cách giảm lãi suất chiết khấu, khuyến khích các Ngân hàng Thương mại mở rộng tín dụng và đầu tư cho các doanh nghiệp để tăng thêm sản lượng, việc làm, thu nhập, dẫn đến sự tăng lên của tổng cầu, GNP tăng lên, thu, chi ngân sách đều tăng.

Khi thực hiện chính sách thắt chặt tiền tệ (do có lạm phát cao) Ngân hàng Trung ương rút bớt tiền về dự trữ bằng cách tăng lãi suất tiền gửi và lãi suất cho vay làm cho lạm phát giảm, tổng cầu giảm, GNP giảm, thu, chi ngân sách đều có xu hướng giảm.

*Chính sách thu nhập:* Chính sách này đảm bảo tiền lương và thu nhập cho mọi đối tượng lao động nhằm đảm bảo an sinh xã hội, khi nền kinh tế có sự

biến động như suy thoái hoặc lạm phát, chính phủ đều phải có những chính sách thích ứng, một khi kiểm soát lạm phát trở thành mục tiêu chính thì các chính phủ đều quan tâm đến việc ổn định giá cả (ổn định chỉ số giá tiêu dùng). Cách làm truyền thống để kiềm chế và đẩy lùi lạm phát là bằng các giải pháp giảm bớt cung tiền, giảm bớt chi tiêu của Chính phủ. Tuy vậy những giải pháp này sẽ gây ra hậu quả làm giảm đầu tư, giảm sản lượng, tăng thất nghiệp, giảm GNP thực tế, hạn chế tiền lương, ảnh hưởng đến thu, chi ngân sách.

*Chính sách kinh tế đối ngoại*, chính sách này gồm: kiểm soát tỷ giá ngoại hối, kiểm soát ngoại thương, thuế quan, trợ cấp xuất khẩu, nhập khẩu... chính sách này có tác dụng điều tiết các hoạt động xuất nhập khẩu. Khi giá trị đồng nội tệ lên cao so với ngoại tệ, các doanh nghiệp trong nước tham gia xuất khẩu sẽ gặp khó khăn hơn so với khi đồng nội tệ ổn định và giảm giá so với đồng ngoại tệ, lúc này các khoản thu ngân sách từ các hoạt động xuất nhập khẩu của các doanh nghiệp cũng biến động theo hiệu quả kinh doanh thực tế của các doanh nghiệp.

#### **1.3.2.4. Chu trình Ngân sách (Lập, chấp hành và quyết toán NS)**

Chu trình ngân sách thường được nhà nước quy định trên cơ sở các quy định của Luật pháp. Chu trình ngân sách là thuật ngữ được sử dụng rộng rãi để chỉ toàn bộ hoạt động của một ngân sách từ khi bắt đầu hình thành cho tới khi kết thúc để chuyển sang ngân sách mới. Chu trình ngân sách thường có thời hạn dài hơn năm ngân sách và có nội dung rộng hơn; chu trình ngân sách thường bắt đầu trước và kết thúc sau năm ngân sách. Về nội dung chu trình ngân sách bao gồm: Lập ngân sách, phê chuẩn ngân sách (hình thành ngân sách); chấp hành (thực hiện) ngân sách; Quyết toán ngân sách. Về thời hạn, chu trình ngân sách thường trùng với năm ngân sách ở giai đoạn chấp hành (thực hiện ngân sách), so với năm ngân sách chu trình ngân sách sẽ dài hơn ở các giai đoạn lập; phê chuẩn và quyết toán ngân sách. Mỗi quốc gia thường có quy định về năm ngân sách (còn gọi là năm tài chính hoặc năm tài khóa) khác nhau, có quốc gia quy định bắt đầu từ tháng 3, tháng 4, tháng 6, tháng 7, có



quốc gia quy định từ 1/1 dương lịch đến 31/12 dương lịch, như vậy năm ngân sách thường kéo dài 12 tháng, nhưng chu trình ngân sách thì có thể kéo dài 18 tháng đến 30 tháng tùy thuộc vào thời gian quy định cho việc lập ngân sách và quyết toán ngân sách. Để có một chu trình ngân sách hợp lý, phản ánh đầy đủ quá trình hoạt động của ngân sách nhà nước cần phải coi trọng và không ngừng cải tiến các khâu trong chu trình đó, nhằm làm cho hoạt động của ngân sách nhà nước ngày càng lành mạnh.

### **\* *Lập ngân sách***

Vào thời điểm quy định trước khi năm ngân sách bắt đầu, Chính phủ (thường ủy quyền cho Bộ chuyên ngành về tài chính) ra thông báo về yêu cầu và nội dung lập dự toán thu chi tài chính và ngân sách cho năm tới. Căn cứ vào thông báo này và các định mức, tiêu chuẩn cũng như điều kiện cụ thể của mình, các địa phương, đơn vị và cơ quan lập dự toán thu chi tài chính, gửi cho Bộ chuyên ngành về tài chính. Sau khi nhận đủ tài liệu của các đơn vị, cơ quan, Bộ chuyên ngành về tài chính tiến hành tổng hợp và lập ngân sách cho năm tài chính tới để báo cáo Chính phủ kèm theo thuyết minh về những vấn đề cần thiết. Công việc quan trọng của Bộ chuyên ngành về tài chính ở giai đoạn này là: kiểm tra, xem xét dự toán thu, chi của các đơn vị; cân đối thu, chi ngân sách và đề xuất các phương án xử lý tình trạng thâm hụt ngân sách (tăng thu, giảm chi, phát hành tín phiếu, trái phiếu, vay nợ nước ngoài...). Chính phủ có trách nhiệm xem xét ngân sách do Bộ chuyên ngành về tài chính lập, làm việc với các Bộ, cơ quan có liên quan điều chỉnh lại những số liệu cần thiết để trình ra Quốc hội (ở các nước có cơ quan lập pháp gồm hai Viện, phải gửi cho cả Hạ Viện và Thượng Viện). Việc xem xét và thảo luận ngân sách được tiến hành ở Ủy ban chuyên môn của Quốc hội trước, sau đó đưa ra Quốc hội (ở nước có hai Viện, thì việc thảo luận được tiến hành ở Hạ viện trước, sau đó đưa lên Thượng viện để xem xét và phê chuẩn). Sau khi thảo luận và thông qua, Quốc hội sẽ ra Nghị quyết về việc phê chuẩn ngân sách, Nghị quyết này trở thành văn bản luật, mọi tổ chức và cá nhân đều có nghĩa vụ chấp hành. Cũng cần lưu ý rằng, ở nhiều nước, sau khi được Nghị viện thông qua, ngân sách được

chuyển sang cho Nguyên thủ quốc gia có thể chấp nhận hoặc phủ quyết ngân sách này. Tuy nhiên, trên thực tế, việc công bố ngân sách thường mang tính chất thủ tục, chỉ trong trường hợp đặc biệt, khi giữa Tổng thống và Nghị viện có mâu thuẫn lớn thì quyền phủ quyết mới được áp dụng.

**\* *Chấp hành ngân sách***

Sau khi ngân sách được phê chuẩn và năm ngân sách bắt đầu thì việc thực hiện ngân sách được triển khai. Nội dung của quá trình này là tổ chức thu NSNN và bố trí cấp phát kinh phí của NSNN cho các nhu cầu đã được phê chuẩn. Nhiệm vụ chấp hành ngân sách thuộc về tất cả các pháp nhân và thể nhân, mà người điều hành là Chính phủ, trong đó Bộ chuyên ngành về tài chính có vị trí quan trọng giúp Chính phủ cụ thể hoá các nội dung trên.

Mục tiêu của chấp hành dự toán thu là trên cơ sở không ngừng bồi dưỡng phát triển nguồn thu, tìm mọi biện pháp động viên khai thác, đảm bảo tỷ lệ động viên chung mà Quốc hội đã phê chuẩn, đáp ứng nhu cầu chi tiêu của Nhà nước đã được hoạch định trong dự toán chi.

Mục tiêu của chấp hành dự toán chi là đảm bảo đầy đủ, kịp thời nguồn kinh phí của ngân sách cho hoạt động của bộ máy nhà nước và thực hiện các chương trình kinh tế- xã hội đã được hoạch định trong năm kế hoạch. Thực chất của việc chấp hành dự toán chi là tổ chức đảm bảo sử dụng kinh phí sao cho tiết kiệm và đạt hiệu quả.

**\* *Quyết toán Ngân sách nhà nước***

Quyết toán ngân sách nhà nước là khâu cuối cùng trong chu trình quản lý ngân sách nhà nước. Thông qua quyết toán ngân sách nhà nước có thể cho ta thấy bức tranh toàn cảnh về hoạt động kinh tế - xã hội của Nhà nước trong từng thời gian, hình dung được hoạt động ngân sách nhà nước với tư cách là công cụ quản lý vĩ mô của Nhà nước. Từ đó rút ra những kinh nghiệm cần thiết trong việc điều hành ngân sách nhà nước. Yêu cầu của quyết toán ngân sách nhà nước là đảm bảo tính chính xác, trung thực và kịp thời.

***1.3.2.5. Nhân tố thuộc về đối tượng quản lý***

Nguồn thu của NSNN là tất cả các nguồn tài chính hình thành trong quá

trình sản xuất, lưu thông, phân phối và tiêu dùng cả trong và ngoài nước có khả năng động viên vào NSNN để hình thành quỹ NSNN. Khi bàn đến thu NSNN là cần phải xác định đúng đắn nguồn thu; xây dựng được chế độ động viên thích hợp, tránh bỏ sót nguồn thu cũng như hạn chế được tác động tiêu cực của thu NSNN đối với các hoạt động sản xuất kinh doanh ở từng cơ sở.

Nguồn thu của NSNN là một đại lượng không ổn định, luôn chịu ảnh hưởng của cơ cấu sản xuất, kết quả của sản xuất kinh doanh và cơ chế động viên, phân phối trong đó thuế là khoản thu chủ yếu của ngân sách nhà nước, là công cụ quan trọng quản lý và điều tiết vĩ mô nền kinh tế; thuế thực hiện kiểm kê, kiểm soát mọi hoạt động sản xuất kinh doanh, hướng dẫn tiêu dùng.

Khi các cấp có thẩm quyền và các cơ quan chuyên môn nghiệp vụ trực thuộc ở từng địa phương bám sát nguồn thu, chú ý xây dựng những biện pháp quản lý thu thuế chặt chẽ và hợp lý từ khâu đăng ký thuế, kê khai thuế, tính thuế, theo dõi nộp thuế; thanh tra thuế; Xử phạt và xử lý tố tụng... thì nguồn thu sẽ sát với thực tế phát sinh ở từng địa phương.

Căn cứ vào các yếu tố cấu thành một sắc thuế như người nộp thuế; đối tượng chịu thuế; căn cứ tính thuế; thuế suất; đơn vị tính thuế; giá tính thuế, các cơ chế thưởng, phạt... các cấp chính quyền phân định rõ từng quy trình tổ chức quản lý phù hợp thì khả năng đảm bảo thực hiện mục tiêu thu đúng, thu đủ, thu kịp thời sẽ trở thành hiện thực.

Với chi tiêu ngân sách, kinh phí của ngân sách được chi cho các sự nghiệp quan trọng của Nhà nước như sự nghiệp kinh tế, sự nghiệp văn hóa, sự nghiệp giáo dục - đào tạo, sự nghiệp khoa học... về hình thức là chi tiêu dùng nhưng thực chất là đảm bảo cho cho một xã hội trong tương lai có sự phát triển; ngân sách nhà nước có vai trò đối với xã hội rất lớn. Tại các địa phương, chi NSĐP là quá trình phân phối lại các nguồn tài chính đã được tập trung vào NSĐP và đưa chúng đến mục đích sử dụng. Vì vậy chi NSĐP không phải chỉ là định hướng chung chung, mà phải được tính toán phân bổ theo từng chỉ tiêu, mục tiêu, từng hoạt

động đảm bảo thực hiện được các vấn đề lớn, vấn đề mang tính trọng tâm thuộc mục tiêu chương trình của từng địa phương và cả quốc gia.

Việc hoạch định bố trí, xây dựng cơ cấu các khoản chi ngân sách luôn phải phù hợp với bối cảnh lịch sử và mục tiêu phát triển. Chi vào đâu? chi bao nhiêu? chi như thế nào? chi nhằm mục đích gì? đó là những vấn đề phải có sự chỉ đạo của Nhà nước và các cấp chính quyền địa phương.

Quản lý các khoản chi là hướng tới mục tiêu đảm bảo yêu cầu tiết kiệm và hiệu quả, các cơ quan thẩm quyền và chuyên môn của địa phương phải luôn coi tiết kiệm và hiệu quả là tiêu thức cơ bản khi xác lập các biện pháp quản lý, từ đó quản lý chặt chẽ từ các đối tượng sử dụng NS, đối tượng thụ hưởng NS, quản lý có hiệu quả các khâu xây dựng dự toán, xây dựng tiêu chuẩn, định mức, chấp hành và quyết toán NS, thường xuyên phân tích đánh giá, tổng kết rút kinh nghiệm, trên cơ sở đó đổi mới cơ cấu chi, các biện pháp quản lý chi. Gắn mục tiêu quản lý các khoản chi với nội dung quản lý các mục tiêu của kinh tế vĩ mô (tăng thêm việc làm, kiềm chế lạm phát, ổn định cán cân thanh toán, ổn định xã hội, phát triển kinh tế, giữ vững an ninh, quốc phòng...).

#### ***1.3.2.6. Hội nhập kinh tế quốc tế***

Việc gia nhập WTO là một thành công lớn của Việt Nam trên trường thế giới. Khi gia nhập WTO, Việt Nam có nhiều thuận lợi nhưng cũng không ít những thách thức, có rất nhiều nhân tố quan trọng có tác động ảnh hưởng đến hoạt động kinh tế - xã hội, tài chính và ngân sách của Việt Nam, nguồn thu NSNN ở một số khu vực có cơ hội tăng, nhưng cũng có những khu vực sẽ giảm, điều đó cũng ảnh hưởng trực tiếp và không nhỏ đến Ngân sách của từng địa phương. Những nhân tố đó là:

Quy mô vốn và cơ cấu đầu tư sẽ thay đổi theo hướng tích cực trên cơ sở có sự tích tụ và tập trung trong nội bộ các thành phần kinh tế. Thực hiện việc cam kết dỡ bỏ những rào cản trong chính sách cắt giảm thuế quan và các biện pháp phi thuế quan. Điều này sẽ tác động không nhỏ đến năng lực và hiệu quả của các ngành sản xuất kinh doanh trong nước. Những ngành có năng lực hoạt động yếu,

khả năng cạnh tranh kém phải di chuyển nguồn lực của mình sang các ngành khác có hiệu quả hơn. Đến lượt các ngành đó lại tiếp tục tác động tới những ngành khác theo hướng đầu tư vào những ngành đem lại hiệu quả hơn nữa, từ đó sẽ có sự phân phối lại nguồn lực của xã hội trên nhiều lĩnh vực. *Để tồn tại và phát triển các nhà đầu tư trong nước cũng phải tăng cường đầu tư, tiến hành tích tụ và tập trung vốn, nhờ vậy tổng quy mô đầu tư có triển vọng tăng mạnh. Cơ cấu đầu tư theo vùng miền sẽ có sự chuyển dịch nhất định theo hướng tập trung vốn ở các khu đô thị lớn, nguồn lực tài chính của đất nước được sử dụng hiệu quả hơn.*

Việc thực hiện những cam kết về mở cửa thị trường dịch vụ chắc chắn cũng sẽ kéo theo một làn sóng đầu tư nước ngoài vào nhiều ngành kinh tế như Ngân hàng, Bảo hiểm, Vận tải, Viễn thông... Do vậy, *Việt Nam sẽ có cơ hội lớn hơn để thu hút vốn đầu tư nước ngoài, việc thực hiện đầu tư gián tiếp cũng sẽ phát triển đa dạng hơn nhờ sự phát triển của thị trường chứng khoán và thực hiện cổ phần hoá các doanh nghiệp các NHTM nhà nước và các tập đoàn kinh tế tài chính lớn đang ở thế độc quyền trong nhiều năm nay. Hiệu quả đầu tư sẽ kéo theo sự tăng trưởng GDP và nguồn thu ngân sách*

Việt Nam sẽ được hưởng chế độ ưu đãi thuế quan phổ cập như các nước đang phát triển, áp biểu thuế nhập khẩu ưu đãi như các nước thành viên WTO (biểu thuế này thấp so với định mức hiện hành), từ đó sẽ có nhiều cơ hội được hưởng lợi từ việc tiếp cận với thương mại thế giới; Hơn nữa do được hưởng cơ chế giải quyết tranh chấp thương mại với các nước khác một cách bình đẳng theo cơ chế của WTO. Do đó, *cơ hội để mở rộng thị trường và tăng kim ngạch xuất nhập khẩu là hi?n h?u.*

Việc cắt giảm thuế nhập khẩu sẽ góp phần giảm giá của hàng hoá và nguyên vật liệu nhập khẩu, từ đó góp phần hạ giá thành sản phẩm sản xuất trong nước và tăng sản lượng sản xuất trong những ngành đó. *Do quy mô hoạt động sản xuất ngày càng phát triển cũng tạo khả năng để tăng thu ngân sách ở một số loại thuế khác, như thuế GTGT, thuế TTĐB, thuế TNDN, thuế TNCN.*

Theo cam kết hội nhập WTO, Việt Nam phải bãi bỏ ngay các khoản trợ cấp và hỗ trợ tài chính từ phía Chính phủ như: Các khoản chi NSNN dưới dạng

cấp vốn, khoan nợ, xoá nợ, giảm vốn tự có... trợ cấp thay thế nhập khẩu, hỗ trợ xuất khẩu; trợ cấp xuất khẩu nông sản... *có thể tiết kiệm chi tiêu ngân sách hàng năm do nội dung chi NSNN được điều chỉnh lại.*

Do yêu cầu tăng năng suất lao động, cải thiện khả năng cạnh tranh để tồn tại và phát triển trong hội nhập, những hoạt động cung cấp các dịch vụ cơ bản, đặc biệt là dịch vụ giáo dục - đào tạo, y tế và một số nhu cầu chi tiêu xã hội (bảo hiểm và trợ cấp xã hội) có xu hướng tăng, đòi hỏi phải có những cải cách về cơ chế quản lý, tạo ra các khuyến khích, để các địa phương thực hiện tập trung, phân bổ hợp lý nguồn lực vào các lĩnh vực giáo dục - đào tạo, y tế theo yêu cầu của nền kinh tế.

Tuy vậy, cũng từ hội nhập, ảnh hưởng của khủng hoảng kinh tế toàn cầu cũng có tác động không nhỏ đến hoạt động của các doanh nghiệp và đầu tư, ảnh hưởng đến tiêu dùng và xuất khẩu, kinh tế nước ta chắc chắn không thể không gặp những khó khăn, nguồn thu ngân sách cả trung ương và địa phương sẽ chịu nhiều biến động phức tạp

Chính phủ và các Bộ, Ngành, các địa phương, các doanh nghiệp các thành phần kinh tế cần phải có những đổi mới trong cả cơ chế chính sách và trong hoạt động thực tiễn để đáp ứng được yêu cầu và tiến trình đã cam kết nhưng cũng đảm bảo được mục tiêu giữ vững tăng trưởng, ổn định an sinh xã hội .

#### **1.4. Bài học kinh nghiệm quản lý ngân sách địa phương đối với Việt Nam**

Trên cơ sở nghiên cứu tổng quan về ngân sách nhà nước; ngân sách địa phương; sự cần thiết trong tổ chức hệ thống ngân sách nhà nước; những yêu cầu cơ bản về quản lý thu, chi ngân sách và tổ chức hệ thống ngân sách một số quốc gia, có thể rút ra một số kinh nghiệm có ý nghĩa tham khảo, vận dụng vào quản lý thu, chi NSĐP của Việt Nam như sau:

*Một là*, Dù khái niệm về ngân sách của mỗi quốc gia được diễn tả khác nhau, và được hình thành trên các cấp độ pháp lý khác nhau (có thể là một văn kiện pháp lý hay một đạo luật), nhưng trên cơ sở hiến pháp được xây dựng, tùy theo mô hình cụ thể và trình độ phát triển. Mỗi quốc gia đều có những luật quy định riêng về ngân sách và đều thực hiện quản lý ngân sách theo luật.

*Hai là*, Các quốc gia khác nhau có quá trình phát triển kinh tế-xã hội khác nhau, có phương thức tạo lập ngân sách khác nhau nhưng đều rất coi trọng cải cách hành chính trong lĩnh vực quản lý ngân sách gồm: Cải cách thể chế, cơ chế quản lý thu, chi, cho phù hợp với tiến trình phát triển và thông lệ quốc tế; cải tiến các qui trình, thủ tục hành chính và tinh giản bộ máy quản lý thu, chi ngân sách ở các cấp; tập trung sử dụng có hiệu quả công cụ quản lý để bồi dưỡng nguồn thu, khai thác có hiệu quả nguồn thu ngân sách, huy động các nguồn lực trong dân cư và các tổ chức trong và ngoài nước cho đầu tư phát triển; hướng quản lý chi ngân sách theo kết quả đầu ra.

*Ba là*, các quốc gia rất coi trọng vai trò công tác phân tích, dự báo kinh tế phục vụ cho việc hoạch định chính sách kinh tế vĩ mô và các chính sách liên quan đến thu, chi ngân sách nhằm phát triển kinh tế-xã hội một cách toàn diện và vững chắc (vì ngân sách nhà nước và ngân sách địa phương liên quan đến nhiều tổ chức; nhiều đối tượng; chịu tác động của nhiều nhân tố ảnh hưởng, đặc biệt là các chính sách vĩ mô của nhà nước).

*Bốn là*, Thống nhất chỉ đạo và mạnh dạn phân cấp quản lý kinh tế; phân cấp quản lý thu, chi ngân sách cho các cấp chính quyền địa phương trên cơ sở thống nhất chính sách, chế độ. Tạo điều kiện cho các địa phương phát huy được tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm theo các quy định của pháp luật, thực hiện quản lý tài chính và sử dụng linh hoạt nguồn lực tài chính; thi hành những biện pháp tài chính cụ thể, phù hợp với tình hình thực tế địa phương.

*Năm là*, Thực hiện các biện pháp quản lý chặt chẽ thu, chi ngân sách trên toàn bộ các khâu của chu trình ngân sách (từ lập dự toán, chấp hành dự toán, quyết toán).

Nghiên cứu tổng quan các vấn đề về ngân sách nhà nước; ngân sách địa phương; hệ thống tổ chức quản lý ngân sách các cấp; các nhân tố ảnh hưởng tới ngân sách và quản lý ngân sách để nắm vững các nguyên lý chung là yêu cầu cần thiết và không thể thiếu được giúp tác giả nhìn nhận, phân tích về thực trạng quản lý ngân sách địa phương các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng được xác thực, trên cơ sở có thể đánh giá rõ nét và trung thực về hiện trạng và đề xuất những giải pháp, kiến nghị phù hợp, có tính khả thi trong quá trình nghiên cứu.

**CHƯƠNG 2****THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG  
CÁC TỈNH VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG HỒNG****2.1. Khái quát về vùng Đồng bằng sông Hồng****2.1.1. Phân vùng kinh tế ở Việt Nam**

Vùng là sự phân chia lãnh thổ theo khu vực có những đặc điểm đặc thù hoặc đặc điểm mang tính tương đồng theo mục tiêu hoạch định của chủ thể quản lý. Tùy theo tiêu thức phân vùng của chủ thể quản lý người ta có thể chia vùng theo đặc điểm địa lý, khí hậu, đặc điểm lãnh thổ (biên giới) hoặc đặc điểm về kinh tế để xây dựng một hệ thống cơ chế quản lý thích hợp. Sự phân chia này được các chủ thể quản lý rất quan tâm và chú trọng vì nó có tác động lớn đến mục tiêu, hiệu quả và kì vọng của chủ thể quản lý.

**\* Mục tiêu cơ bản của việc phân vùng**

- Tạo điều kiện cho các vùng có điều kiện phát huy truyền thống, tiếp xúc nhanh nhạy, sinh động mọi thành tựu văn minh, văn hoá của nhân loại theo các đặc điểm riêng có, tạo điều kiện củng cố, hoà bình hữu nghị giữa các dân tộc. Thông qua trao đổi hàng hoá, giao lưu văn hoá, nhân dân các vùng có điều kiện hiểu biết về phong tục tập quán, về văn hoá, về phương thức sản xuất và canh tác của từng vùng.

- Xây dựng các giải pháp cụ thể hỗ trợ các vùng khai thác có hiệu quả lợi thế như: Sự dư thừa về sản lượng và phong phú chủng loại tài nguyên; Sự thuận lợi về địa lý thương mại, giao thông; Sự thuận lợi về không gian mặt bằng; Sự thuận lợi về khí hậu, nhiệt độ, chế độ thủy văn; Thúc đẩy việc khai thác tạo vốn và giải quyết việc làm; Đây là vấn đề lớn và nan giải của nhiều quốc gia, tình hình thiếu việc làm chi phối thu nhập và tiêu dùng, từ đời sống và thu nhập thấp sẽ nảy sinh nhiều vấn đề xã hội, vì vậy khai thác tạo vốn phát huy thế mạnh của từng vùng, giải quyết việc làm cho người lao động ngay tại địa phương là một trong những mục tiêu nhiệm vụ hàng đầu của chủ thể quản lý.



- Góp phần đổi mới cơ cấu kinh tế, từ việc phân vùng quản lý theo mục tiêu, chủ thể quản lý căn cứ đặc điểm kinh tế của từng vùng, những yếu điểm và lợi thế về kinh tế, từ đó hoạch định được các mục tiêu cụ thể trong chuyên đổi nền kinh tế theo một cơ cấu có sự tăng trưởng tối ưu gắn với công nghiệp hiện đại.

- Xây dựng các giải pháp cụ thể hỗ trợ các vùng giải quyết các khó khăn, thiếu hụt về điều kiện phát triển kinh tế, đó là các khó khăn về vốn, lao động, địa điểm sản xuất. Hỗ trợ các vùng thực hiện các ý đồ tối ưu hoá tổ chức sản xuất. Tận dụng và khai thác hợp lý mọi tiềm năng, mọi nguồn nội lực trên nền tảng khoa học, công nghệ hiện đại được thể hiện bằng việc tổ chức sản xuất theo quy trình hiện đại, chuyên môn hoá cao, bên cạnh đó có chiến lược xây dựng những cơ sở hạ tầng then chốt trong đó có các loại thị trường như tài chính, vốn, công nghệ nhằm phát triển nhanh và bền vững nền kinh tế.

- Thống nhất hành động khi cùng phục vụ một cộng đồng dân cư theo lãnh thổ sao cho chính sách kinh tế, chính sách xã hội... và việc thực thi các cơ chế chính sách trên cùng lãnh thổ đó phải phù hợp với nhau. Thống nhất hành động trong việc xây dựng kết cấu hạ tầng cho kinh tế, xã hội đảm bảo về kinh tế mang tính hiệu quả cao nhất và xây dựng được một xã hội công bằng dân chủ và văn minh.

***\* Phương thức quản lý kinh tế thường áp dụng chung và cho từng vùng***

Từ các mục tiêu phân vùng, nhà nước hay chủ thể quản lý có thể đặt ra những phương thức, tiêu chí quản lý về mặt kinh tế phù hợp.

+ *Phương thức kích thích*, dùng lợi ích làm động lực để quản lý đối tượng.

Phương thức này được dùng khi cần điều chỉnh các hành vi không có nguy cơ xấu cho cộng đồng, hoặc chưa đủ điều kiện để áp dụng cưỡng chế. Phương thức kích thích của nhà nước là lợi ích vật chất và danh giá. Để thực hiện được phương thức này thì về mặt kinh tế nhà nước thường sử dụng một số công cụ như thuế, lãi suất tín dụng, giá cả để gián tiếp tác động vào đối tượng quản lý.

+ *Phương thức thuyết phục*, tạo ra sự giác ngộ trong đối tượng quản lý, để họ tự thân vận động theo sự quản lý.

Nội dung của phương thức này bao gồm: Sử dụng các nguyên lý kinh tế, đạo lý làm giàu, pháp luật kinh tế, định hướng chiến lược, kế hoạch của nhà nước... Phương thức này cần được áp dụng mọi lúc mọi nơi, mọi đối tượng, vì đây là biện pháp nội lực, tự thân vận động.

+ *Phương thức cưỡng chế*, thực chất của phương thức này dùng sự thiệt hại vật chất và kinh tế làm áp lực để buộc đối tượng phải tuân theo sự quản lý của nhà nước.

Phương thức cưỡng chế được dùng khi cần điều chỉnh các hành vi mà hậu quả của nó gây ra thiệt hại lợi ích chung của xã hội, lợi ích nhà nước. Các chủ thể thường dùng các cơ chế như yêu cầu nộp phạt, áp dụng thuế suất cao, không có ưu đãi, đình chỉ sản xuất, sử dụng những điều khoản nghiêm cấm của luật pháp...

Mỗi phương thức đều có ưu thế mạnh của mình, nhưng cũng có các nhược điểm, hạn chế của nó, do đó không thể áp dụng một mà phải kết hợp các phương thức với nhau mới tạo nên hiệu quả. Trong thực tế đối tượng quản lý nhà nước về kinh tế rất đa dạng và khác nhau, nên việc áp dụng các phương thức là việc áp dụng từng biện pháp, từng mức độ đối với các đối tượng như thế nào, thì phải cụ thể và phù hợp với điều kiện thực tế. Phương thức giáo dục được nhà nước ta dùng nhiều hơn cả do tác dụng nội tại của nó, nhưng nhà nước ta cũng kết hợp hết sức nhuần nhuyễn và phù hợp cả 3 phương thức trên trong công tác quản lý.

#### **\* *Hiện trạng phân vùng ở Việt Nam***

Ở Việt Nam với mục tiêu xây dựng chính sách và cơ chế quản lý phù hợp, tiêu thức phân vùng có sự kết hợp chung giữa địa lý và kinh tế trên cơ sở có sự tương đồng về địa lý, khí hậu, giao thông, truyền thống canh tác và sản xuất, truyền thống văn hoá xã hội, an ninh, quốc phòng... Nhà nước đã chia lãnh thổ quốc gia thành 7 vùng:

Trung du và Miền núi phía Bắc (gồm 14 tỉnh): *Hà Giang, Cao Bằng, Lào Cai, Bắc Kạn, Thái Nguyên, Tuyên Quang, Lạng Sơn, Hoà Bình, Điện Biên, Lai Châu, Bắc Giang, Phú Thọ.*

Đồng bằng Sông Hồng (gồm 12 tỉnh): *Vĩnh Phúc, Hà Nội, Hà Tây, Bắc Ninh, Hưng Yên, Hải Dương, Hải Phòng, Hà Nam, Thái Bình, Ninh Bình, Nam Định, Quảng Ninh.*

Bắc Trung Bộ (gồm 6 tỉnh): *Thanh Hoá, Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên Huế.*

Duyên hải Nam Trung bộ (gồm 8 tỉnh): *Đà Nẵng, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định, Phú Yên, Khánh Hoà, Ninh Thuận, Bình Thuận.*

Tây Nguyên (gồm 5 tỉnh): *Kon Tum, Gia Lai, Đắk Lắk, Lâm Đồng, Đắk Nông.*

Đông Nam Bộ (gồm 6 tỉnh): *Tây Ninh, Bình Phước, Đồng Nai, Bình Dương, Bà Rịa Vũng Tàu, Thành phố Hồ Chí Minh.*

Đồng bằng Sông Cửu Long (gồm 13 tỉnh): *Đồng Tháp, An Giang, Long An, Tiền Giang, Vĩnh Long, Bến Tre, Kiên Giang, Cần Thơ, Hậu Giang, Trà Vinh, Sóc Trăng, Bạc Liêu, Cà Mau.*

Mỗi vùng này đều có những thế mạnh và tiềm năng khác nhau và từ đó ngoài cơ chế chung, Nhà nước cũng có những cơ chế quản lý đặc thù thích ứng nhằm phát huy truyền thống, bản sắc văn hoá dân tộc, khai thác có hiệu quả nhất các thế mạnh và tiềm năng.

### **2.1.2. Đặc điểm kinh tế xã hội các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng**

Vùng Đồng bằng Sông Hồng (gồm 12 tỉnh): *Vĩnh Phúc, Hà Nội, Hà Tây, Bắc Ninh, Hưng Yên, Hải Dương, Hải Phòng, Hà Nam, Thái Bình, Ninh Bình, Nam Định, Quảng Ninh.*

Các tỉnh đều có những đặc điểm khác nhau về vị trí địa lý; điều kiện tự nhiên; tài nguyên thiên nhiên; kết cấu hạ tầng; dân số và lao động...trong đó

Hà Nội (cũ) là trung tâm đồng bằng Bắc bộ tiếp giáp với 5 tỉnh Thái Nguyên, Hưng Yên, Vĩnh Phúc, Hà Nam, và Hà tây (cũ), “ là trái tim của cả nước, đầu não về chính trị - hành chính, trung tâm lớn về văn hoá, khoa học, giáo dục, kinh tế và giao dịch quốc tế” là đầu mối giao thông quan trọng đi các tỉnh và là Thủ đô của cả nước, Hà Nội có vai trò to lớn thúc đẩy sự phát triển của cả vùng. Hà Nội có tổng diện tích tự nhiên là 92.097 ha, (riêng đất nông nghiệp chiếm 47,4%, đất chuyên dùng chiếm 22,3%...) có hơn 800 mỏ và điểm quặng, có mỏ nước ngầm với trữ lượng lớn. Nguồn điện nhận chủ yếu từ 2 nhà máy(Thủy điện Hoà Bình và Nhiệt điện Phả Lại) có hệ thống giao thông thủy, bộ, có các sân bay Nội Bài, Gia Lâm, Bạch Mai, có cả tiềm năng du lịch tự nhiên và tiềm năng du lịch nhân văn. Trong 10 năm(1991-2000) GDP của Hà Nội tăng 2,99 lần, tốc độ tăng bình quân 11,6%/năm, cao hơn tốc độ tăng bình quân của cả nước khoảng 1,5 lần. Công nghiệp và kết cấu hạ tầng luôn được coi trọng, thu ngân sách hàng năm tăng khá.

Hải Phòng là thành Phố lớn thứ 3 của Việt Nam, nằm giáp các tỉnh Hải Dương, Thái Bình, Quảng Ninh và Vịnh Bắc Bộ. Diện tích tự nhiên 1519 km<sup>2</sup> . có vịnh Hạ Long, đảo Cát Bà, đảo Bạch Long Vĩ, có 125 km bờ biển, có tiềm năng du lịch và cảng biển (cho tàu khoảng 8.000- 10.000 tấn). Tài nguyên của Hải phòng được xem như một thể mạnh được thiên nhiên mang tặng, có lợi thế đặc biệt cho sự phát triển ngành hải sản, là trung tâm giao thông vận tải của toàn bộ khu vực với đầy đủ đường sắt, đường bộ, đường hàng không, đường sông, đường biển. Nguồn điện nhận chủ yếu từ 3 nhà máy (Thủy điện Hoà Bình, Nhiệt điện Phả Lại, và nhiệt điện Uông Bí)...Trong 10 năm (1991-2000) GDP của Hải Phòng tăng 2,35 lần, tốc độ tăng bình quân 10,3%/năm. Hải Phòng rất chú trọng phát triển các ngành công nghiệp, du lịch, dịch vụ, nuôi trồng, chế biến hải sản, tạo việc làm và tạo nguồn thu ngân sách.

Quảng Ninh là tỉnh nằm trong dải hành lang biển phía Đông Bắc Việt

Nam, trên bờ biển Vịnh Bắc Bộ, giáp với Trung Quốc và các tỉnh Lạng Sơn, Bắc Giang, Hải Dương, Hải Phòng và được nhà nước xác định là địa bàn kinh tế động lực nằm trong vùng trọng điểm kinh tế Bắc Bộ. Có hệ thống giao thông phát triển tương đối đồng bộ đặc biệt là đường biển và cảng biển, cửa khẩu quốc gia và quốc tế thông thương với Trung Quốc. Nguồn điện nhận chủ yếu từ nhà máy nhiệt điện Uông Bí. Với diện tích tự nhiên là 6.110 km<sup>2</sup>; có đường biên giới dài khoảng 132,8km, có chiều dài bờ biển 250 km, đất sử dụng vào nông nghiệp mới chiếm 9% diện tích đất tự nhiên, địa hình tự nhiên của Quảng Ninh chia ra 3 vùng khá rõ bao gồm vùng núi, vùng trung du, vùng đồng bằng ven biển, với đặc điểm địa hình như vậy, Quảng Ninh có lợi thế trong phát triển nuôi trồng, khai thác thủy hải sản. phát triển kinh tế du lịch và dịch vụ vì có Vịnh Hạ Long được UNESCO công nhận là di sản văn hoá thế giới ngoài ra còn có Vịnh Bái Tử Long, Bãi biển Trà Cổ, các di tích nổi tiếng như Yên Tử, đền Cửa Ông, Thương cảng Vân Đồn... Trong 10 năm (1991-2000) GDP có tốc độ tăng bình quân 10,9%/năm.

Hải Dương có địa giới chung với 6 tỉnh Quảng Ninh, Bắc Ninh, Bắc Giang, Hải Phòng, Hưng Yên. Diện tích tự nhiên là 1648 km<sup>2</sup>. Nằm trong địa bàn vùng kinh tế trọng điểm phía Bắc(Hà Nội - Hải Phòng - Quảng Ninh), có các tuyến đường sắt, đường bộ quan trọng của quốc gia như quốc lộ 5,18,183,37 chạy qua, là điểm trung chuyển quan trọng giữa thủ đô Hà Nội và thành Phố Hải Phòng, có 20km đường giao thông nối giữa sân bay Nội Bài với cảng Cái Lân (Quảng Ninh) vì vậy rất thuận lợi trong giao lưu, trao đổi thương mại với các tỉnh lân cận và nước ngoài. Trong 10 năm(1991-2000) GDP của Hải Dương tăng 2,5 lần, tốc độ tăng bình quân 9,7%/năm.

Tương tự như vậy các tỉnh Hà Nam, Thái Bình, Ninh Bình, Nam Định, mỗi tỉnh đều cũng có những đặc điểm tự nhiên, vị trí địa lý, nguồn thu, nhu cầu đầu tư và những lợi thế riêng, có mục tiêu phát triển cụ thể riêng. Có thể nói

Đồng bằng Sông Hồng có vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ là khu vực có tiềm năng kinh tế - xã hội tương đối đa dạng cho phép phát triển kinh tế theo hướng đa ngành, khu vực này có tiềm năng đáng kể về nông nghiệp. Sản xuất nông nghiệp nói chung và trồng lúa nước nói riêng có thuận lợi cơ bản là đất đai phì nhiêu, cơ sở vật chất và trình độ thâm canh đang vượt trội các khu vực khác. Các tiềm năng về nuôi trồng thủy sản, tài nguyên khoáng sản cũng khá phong phú, hệ thống giao thông. Kết cấu hạ tầng tương đối hoàn chỉnh, có lợi thế trong sản xuất kinh doanh và phát triển du lịch dịch vụ, thuận lợi cho việc phát triển các khu công nghiệp.

Thời gian qua, kinh tế xã hội của các tỉnh khu vực Đồng bằng Sông Hồng đã có những bước phát triển khá toàn diện nền kinh tế đạt mức tăng trưởng khá, cơ cấu kinh tế có sự chuyển dịch rõ rệt theo hướng tăng dần tỷ trọng công nghiệp, dịch vụ, giảm dần tỷ trọng nông nghiệp giải quyết khá tốt đời sống kinh tế xã hội; tăng dần thu nhập bình quân đầu người; tỷ lệ huy động ngân sách cũng được tăng lên một cách đáng kể. Những tỉnh thuộc Đồng bằng Sông Hồng nằm trong vùng kinh tế trọng điểm phía Bắc như Hà Nội - Hải Dương - Hải Phòng - Quảng Ninh cũng đang có những bước chuyển mình, xây dựng được quy hoạch và chiến lược phát triển kinh tế địa phương với mục tiêu tạo khả năng đột phá, tạo động lực thúc đẩy kinh tế xã hội của cả nước phát triển với tốc độ cao và bền vững (Theo giới thiệu tại cuốn “Tổng quan quy hoạch phát triển kinh tế- xã hội Việt Nam-Nhà xuất bản chính trị quốc gia- Hà Nội -2002- trang 51” thì 5 tỉnh thành phố này có diện tích 10.910 km chiếm trên 3,3% diện tích cả nước và dân số năm 2000 ước tính 81.843 ngàn người chiếm 10,5% dân số cả nước).

Các địa phương đã phát huy tiềm năng, lợi thế vượt trội đạt những kết quả quan trọng giữ được mức tăng trưởng kinh tế (GDP) cao, tạo động lực cho sự phát triển của cả nước. Năm 2005 GDP của vùng tăng 3,8 lần so với năm 1995 và tăng gần 2,1 lần so với năm 2000.

Cơ cấu kinh tế của vùng có bước chuyển dịch quan trọng tỷ trọng công nghiệp chiếm 40%, nông nghiệp chiếm 17,2%, dịch vụ 42.8%. Mạng lưới kết cấu hạ tầng của vùng được tăng cường; đô thị hoá phát triển nhanh. Các lĩnh vực về văn hoá xã hội, giáo dục, đào tạo có chuyển biến nhanh. Đời sống nhân dân được cải thiện, an ninh, chính trị, văn học xã hội được giữ vững [6].

Vốn đầu tư toàn xã hội vùng đồng Bằng sông Hồng luôn chiếm tỷ trọng khá trong tổng vốn đầu tư toàn quốc.

**Bảng 2.1: Cơ cấu đầu tư giai đoạn 1996 - 2005**

<b>Nội dung</b>	<b>Vốn đầu tư thực hiện thời kỳ 1996 - 2000</b>	<b>Vốn đầu tư thực hiện thời kỳ 2001 - 2005</b>
Tổng vốn đầu tư toàn xã hội (nghìn tỷ, giá năm 2000)	555	976
+Vùng Miền núi phía Bắc (% tổng số)	7,6	8,3
+Vùng Đồng bằng Sông Hồng (% tổng số)	25,5	24,5
+Vùng Bắc Trung Bộ (% tổng số)	7,7	7,7
+Vùng Duyên Hải miền Trung (% tổng số)	11,6	12,4
+Vùng Tây Nguyên (% tổng số)	4,8	5,3
+Vùng Đông Nam Bộ (% tổng số)	28	26,4
+Vùng ĐB Sông Cửu Long (% tổng số)	14,8	15,2

*(Nguồn số liệu Bộ Tài chính)*

Tuy nhiên, những năm vừa qua, mỗi tỉnh đều có mục tiêu định hướng phát triển riêng biệt chưa có sự gắn kết trong sự phát triển chung của toàn vùng nên nguồn lực đầu tư chưa đạt hiệu quả cao, kinh tế chưa phát triển mạnh và vững chắc, từ đó tích lũy vào ngân sách còn nhiều hạn chế, chưa đủ sức để tạo ra sự bứt phá trong phát triển.

## **2.2. Thực trạng quản lý ngân sách địa phương các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng**

### **2.2.1. Thực trạng quản lý NSDP các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng**

#### **2.2.1.1. Thực trạng quản lý thu NSDP các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng**

Trên cơ sở dự toán thu ngân sách hàng năm đã được các cấp có thẩm quyền phê duyệt, các cơ quan Thuế, Hải quan đã triển khai, phối hợp chặt chẽ với các cấp các ngành tại địa phương, đồng thời triển khai các biện pháp nghiệp vụ tới từng đơn vị cơ sở để thực hiện các chỉ tiêu thu thuế và thu ngân sách được giao, các cơ quan trên đã đổi mới các phương thức tổ chức thực hiện như tăng cường công tác tuyên truyền hỗ trợ về pháp luật về chính sách thuế tới các đối tượng và đơn vị có liên quan, từng bước thực hiện quản lý tương đối sát các phát sinh về đối tượng, doanh số, đặc biệt là phối kết hợp khá chặt chẽ với chính quyền địa phương ở các địa bàn trong quản lý thu thuế. Tại các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng, các cấp chính quyền địa phương và cơ quan thuế đã chú trọng tới việc tạo lập các kênh thông tin tới các đối tượng và doanh nghiệp, tổ chức uỷ nhiệm thu đối với các khoản thu nhỏ tại các xã phường, thị trấn, có sự quan tâm nhất định tới các biện pháp tổ chức chống thất thu ngân sách.

Nhờ có cơ chế chính sách khá hợp lý nhằm thu hút đầu tư nên các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng là nơi tập trung các doanh nghiệp lớn, doanh số và hoạt động của các đơn vị này cũng tạo ra nguồn thu lớn cho khu vực ĐBSH và cho cả nước. Số thu từ XN có vốn đầu tư nước ngoài chiếm tỷ trọng khá lớn so với số thu của XN có vốn đầu tư nước ngoài của cả nước. Cho thấy, hiện tại các nhà đầu tư nước ngoài đang rất quan tâm đầu tư tại khu vực các tỉnh vùng ĐBSH và đang nỗ lực từng bước thúc đẩy nhanh quá trình sản xuất, đóng góp một phần đáng kể vào nguồn thu ngân sách của vùng Đồng bằng Sông Hồng.



Trong quá trình chấp hành dự toán thu ngân sách, chính quyền tại các địa phương nói trên đã tạo lập môi trường khá tốt cho các doanh nghiệp hoạt động và đảm bảo nguồn thu ngay tại địa phương mình một cách khá chủ động. Trong quá trình thực hiện nhiệm vụ thu ngân sách các cơ quan Thuế và Hải quan đã có sự phối hợp với các cơ quan Kho bạc nhà nước để từng bước thực hiện phục vụ các đối tượng thu nộp thuế và các khoản thu ngân sách trực tiếp tại trụ sở các cơ quan kho bạc nhà nước, động thái này đã khắc phục được hiện tượng xâm tiêu tiền thuế của các cán bộ công chức thuế nhưng biến chất; làm cho các khoản thu ngân sách được tập trung nhanh vào ngân sách; ngân sách các cấp có tiền (nguồn ngân sách) ngay để chi tiêu theo dự toán đã phê duyệt; tạo được điều kiện thuận lợi cho các đối tượng trực tiếp làm nghĩa vụ thu nộp thuế ở nơi gần nhất với thủ tục khá nhanh gọn (việc này được thực hiện rất hiệu quả tại các quận nội thành của thủ đô Hà Nội). Do vậy, theo thống kê, tổng thu ngân sách các năm cũng liên tục tăng; năm 2001 đạt 26.056 tỷ chiếm tỷ trọng 23,78% tổng thu của cả nước; năm 2002 đạt 31.644 tỷ chiếm tỷ trọng 25,40% tổng thu của cả nước; năm 2003 đạt 34.747 tỷ chiếm tỷ trọng 24,05% tổng thu của cả nước; năm 2004 đạt 46.566 tỷ chiếm tỷ trọng 23,84% tổng thu của cả nước; năm 2005 đạt 58.117 tỷ chiếm tỷ trọng 28,67% tổng thu của cả nước; năm 2006 đạt 60.204 tỷ chiếm tỷ trọng 21,28% tổng thu của cả nước; Dự kiến năm 2007 đạt 78.617 tỷ bằng 26,80% tổng thu của cả nước.

Tổng thu NSNN các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng từ 2001-2007 đạt 334.953 tỷ chiếm 24,83% số thu của cả nước (Các tỉnh có số thu chiếm tỷ trọng lớn là Hà Nội, Hải Phòng, Quảng Ninh, Hà Tây, Bắc Ninh, Vĩnh Phúc, Hưng Yên, Hải Dương và Thái Bình). trong đó thu nội địa đạt 218.930 tỷ chiếm 31,45% số thu của cả nước; thu thuế XNK đạt 99.811 tỷ bằng 31,17% số thu của cả nước.

**Bảng 2.2: Tổng hợp tổng số thu ngân sách các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng từ năm 2001-2007**

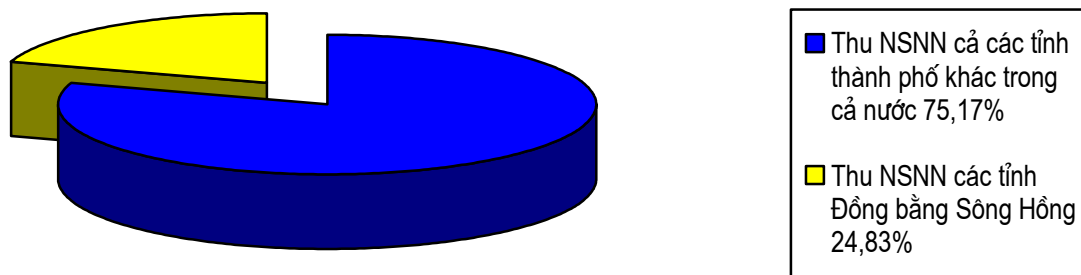
*Đơn vị tính: Triệu đồng*

TT	Tỉnh, thành phố	Tổng thu NSNN trên địa bàn	1. Thu nội địa		2. Thu từ dầu thô		3. Thu từ HĐ XNK	
			Số thu	Tỷ trọng	Số thu	Tỷ trọng	Số thu	Tỷ trọng
1	2	3	4	5=4:3	6	7=6:3	8	9=8:3
	<b>tổng số giai đoạn 2001-2007</b>							
	Số thu cả nước	1,348,742,613	696,070,136	51.61%	346,813,819	25.71%	320,265,278	23.75%
	đồng bằng sông hồng	334,953,370	218,930,485	65.36%	9,935,334	2.97%	99,811,314	29.80%
	Tỷ trọng kv s.hồng/cả nước	24.83%	31.45%		2.86%		31.17%	
	<b>năm 2001</b>							
	Số thu cả nước	109,573,169	52,594,244	48.00%	27,026,561	24.67%	29,952,364	27.34%
	đồng bằng sông hồng	26,056,354	17,534,563	67.29%		0.00%	8,521,791	32.71%
	Tỷ trọng kv s.hồng/cả nước	23.78%	33.34%		0.00%		28.45%	
	<b>năm 2002</b>							
	Số thu cả nước	124,584,341	61,157,819	49.09%	26,509,971	21.28%	36,916,551	29.63%
	đồng bằng sông hồng	31,644,184	20,248,980	63.99%		0.00%	11,395,204	36.01%
	tỷ trọng kv s.hồng/cả nước	25.40%	33.11%		0.00%		30.87%	
	<b>năm 2003</b>							
	Số thu cả nước	144,505,483	73,894,085	51.14%	31,797,000	22.00%	38,814,398	26.86%
	đồng bằng sông hồng	34,747,125	21,445,800	61.72%	1,397,000	4.02%	11,904,325	34.26%
	tỷ trọng kv s.hồng/cả nước	24.05%	29.02%		4.39%		30.67%	
	<b>năm 2004</b>							
	Số thu cả nước	191,121,851	100,514,652	52.59%	44,901,108	23.49%	45,706,091	23.91%
	đồng bằng sông hồng	45,566,346	30,165,762	66.20%	1,331,212	2.92%	14,069,372	30.88%
	tỷ trọng kv s.hồng/cả nước	23.84%	30.01%		2.96%		30.78%	
	<b>năm 2005</b>							
	Số thu cả nước	202,683,241	117,442,326	57.94%	61,533,457	30.36%	38,114,078	18.80%
	đồng bằng sông hồng	58,117,775	35,904,192	61.78%		0.00%	15,937,346	27.42%
	tỷ trọng kv s.hồng/cả nước	28.67%	30.57%		0.00%		41.81%	
	<b>năm 2006</b>							
	Số thu cả nước	282,873,728	138,666,210	49.02%	83,345,722	29.46%	60,861,796	21.52%
	đồng bằng sông hồng	60,204,536	42,378,638	70.39%	147,122	0.24%	17,678,776	29.36%
	tỷ trọng kv s.hồng/cả nước	21.28%	30.56%		0.18%		29.05%	
	<b>dự toán thu năm 2007</b>							
	Số thu cả nước	293,400,800	151,800,800	51.74%	71,700,000	24.44%	69,900,000	23.82%
	đồng bằng sông hồng	78,617,050	51,252,550	65.19%	7,060,000	8.98%	20,304,500	25.83%
	Tỷ trọng kv s.hồng/cả nước	26.80%	33.76%		9.85%		29.05%	

(Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên số liệu của Bộ Tài chính)

Vùng ĐBSH có diện tích tự nhiên 2,06 triệu ha bằng 6,3% diện tích cả nước, dân số năm 2004 khoảng 18,9 triệu người chiếm 23,7% dân số cả nước [8]. Với diện tích đất đai không lớn so với diện tích cả nước nhưng thu NSNN 12 tỉnh vùng ĐBSH chiếm tỷ trọng lớn trong tổng thu NSNN và biến động của thu NSNN tại các tỉnh vùng ĐBSH có tác động, ảnh hưởng không nhỏ tới thu NSNN của cả nước. Có thể thấy các chỉ số này qua biểu tổng hợp và biểu đồ sau:

***Biểu đồ kết cấu giữa tổng thu ngân sách vùng Đồng bằng Sông Hồng so với tổng thu ngân sách toàn quốc***



*(Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên số liệu Bộ Tài chính)*

***Hình 2.1: Tỷ trọng thu NSNN của vùng ĐBSH và các tỉnh TP khác***

Phân tích cơ cấu thu của một số tỉnh có nguồn thu chiếm tỷ trọng lớn trong vùng như Hà Nội, Hải Phòng, Quảng Ninh, Vĩnh Phúc, Hải Dương cho thấy: Hà Nội (cũ) có số thu chiếm tỷ trọng trên 50% tổng số thu của vùng đồng bằng sông Hồng. Số thu năm 2001 là 15.585 tỷ đồng, đến 2007 là trên 44.000 tỷ đồng. (Trong đó thu nội địa chiếm gần 80%; thu xuất nhập khẩu chiếm khoảng 12% trên tổng thu của Hà Nội). Trong thu nội địa: các khoản thu chiếm tỷ trọng khá lớn thường là thu từ các doanh nghiệp nhà nước; thu từ doanh nghiệp đầu tư nước ngoài; thu từ doanh nghiệp ngoài quốc doanh; thu nhập cá nhân, phí lệ phí. Trong những năm qua Hà Nội đã tích cực khai thác thế mạnh, chuyển dịch cơ cấu kinh tế, không ngừng tác động tích cực để có sự thay đổi cơ cấu thu và tăng tổng số thu. Số thu nội địa tăng khá lớn nhưng tỷ trọng tăng từ doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài có tốc độ và tỷ trọng tăng khá hơn (từ 6,02% năm 2001 lên, 6,80% năm 2002; 10,82% năm 2004 và gần 12 %

năm 2007), điều đó chứng tỏ các nhà đầu tư nước ngoài đã có sự tập trung đầu tư vào các cơ sở kinh tế tại Hà Nội và các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đã được đưa vào sản xuất, từng bước đóng góp số thu cao hơn cho ngân sách. Thu từ các doanh nghiệp nhà nước tăng về số tuyệt đối, nhưng tỷ trọng trên tổng thu giảm dần (từ 54,75% năm 2001; 50,96% năm 2002; 42,62% năm 2004 và gần 40% năm 2007), một mặt do Hà Nội đã triển khai thực hiện cổ phần hoá một số doanh nghiệp, mặt khác do kinh tế dịch vụ của Hà Nội phát triển nên số thu của các lĩnh vực dịch vụ và doanh nghiệp ngoài quốc doanh cũng dần chiếm tỷ trọng cao hơn. Các lĩnh vực xuất nhập khẩu cũng được coi trọng, tỷ trọng thu xuất nhập khẩu đã tăng nhưng không đều (từ 11,80% năm 2001 lên 13,85% năm 2002; 14,11% năm 2004 và gần 9% ở năm 2007). Các khoản thu khác còn lại chiếm tỷ trọng khá nhỏ trong tổng thu... Hà Nội cần chú ý hơn về quy hoạch tổng thể để thu hút được nhiều nguồn đầu tư đặc biệt là đầu tư nước ngoài. Đẩy mạnh phát triển các ngành công nghệ cao, phát triển nhanh các ngành công nghiệp hỗ trợ và phát triển các dịch vụ chất lượng cao về tài chính; ngân hàng; thông tin liên lạc và xuất khẩu.

Hải Phòng có số thu chiếm tỷ trọng gần 20% tổng số thu của vùng ĐBSH. Số thu năm 2001 là 4.498 tỷ đồng, đến 2007 là trên 12.600 tỷ đồng. (Trong đó thu nội địa chiếm khoảng 25%; thu xuất nhập khẩu chiếm trên 70% trên tổng thu của Hải Phòng và là nguồn thu chủ yếu). Trong thu nội địa: các khoản thu chiếm tỷ trọng khá lớn thường là thu từ các doanh nghiệp nhà nước; thu từ doanh nghiệp đầu tư nước ngoài; thu từ doanh nghiệp ngoài quốc doanh; phí lệ phí. Trong những năm qua Hải Phòng đã tích cực khai thác thế mạnh, chuyển dịch cơ cấu kinh tế, không ngừng tác động tích cực để có sự thay đổi cơ cấu thu và tăng tổng số thu. Nên số thu nội địa ngày càng chiếm tỷ trọng khá trong tổng thu của Hải Phòng, tuy vậy số thu vẫn chưa ổn định (từ 23,67% năm 2001; 22,73% năm 2002; 29,71% năm 2004 và khoảng 25,00% năm 2007). Do có sự chuyển đổi tăng dần sự quan tâm khai thác du lịch, dịch vụ, chú trọng một số lĩnh vực thuộc doanh nghiệp ngoài quốc doanh nên thu từ doanh nghiệp ngoài quốc doanh chuyển đổi về cả số tuyệt đối và tỷ trọng (từ 2,01% năm

2001; 1,91% năm 2002; 2,50% năm 2004 và khoảng 3,80% vào năm 2007). Thu từ các doanh nghiệp nhà nước tăng về số tuyệt đối, nhưng tỷ trọng trên tổng thu giảm dần (từ 10,58% năm 2001; 9,95% năm 2002; 9,31% năm 2004 và khoảng 9,00% năm 2007). Lĩnh vực xuất nhập khẩu được coi trọng, số thu hàng năm tăng, nhưng tỷ trọng thu xuất nhập khẩu có chiều hướng giảm (từ 76,33% năm 2001; 77,28% năm 2002; 70,29% năm 2004 và khoảng 70,00% ở năm 2007). Các khoản thu khác còn lại chiếm tỷ trọng khá nhỏ trong tổng thu... Nhìn chung sự phát triển của Hải Phòng còn chậm, chưa tương xứng với tiềm năng, cần chú ý để thu nội địa phát triển vững chắc, ngân sách không phụ thuộc nhiều vào nguồn thu xuất nhập khẩu.

Quảng Ninh có số thu chiếm tỷ trọng gần 10,00% tổng số thu của vùng ĐBSH. Số thu năm 2001 là 4.498 tỷ đồng, đến 2007 là trên 7.200 tỷ đồng. (Trong đó thu nội địa chiếm khoảng 40,00%; thu xuất nhập khẩu chiếm trên 60,00% trên tổng thu của Quảng Ninh). Trong thu nội địa: các khoản thu chiếm tỷ trọng khá lớn thường là thu từ các doanh nghiệp nhà nước; thu từ doanh nghiệp đầu tư nước ngoài; thu từ doanh nghiệp ngoài quốc doanh; Thu từ các doanh nghiệp nhà nước tăng về số tuyệt đối, và tỷ trọng (từ 11,81% năm 2001; 10,00% năm 2002; 16,25% năm 2004 và gần 20,00% năm 2007). Thu từ doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài chiếm tỷ trọng xấp xỉ 4,00% nhưng không ổn định. Thu từ các doanh nghiệp ngoài quốc doanh có xu hướng tăng do Quảng Ninh cũng đã chú ý đến phát triển các dịch vụ và du lịch, tỷ trọng thu tăng dần (từ 3,74% năm 2001; 3,45% năm 2002; 4,63% năm 2004 và gần 7,00% năm 2007). Các khoản thu khác còn lại chiếm tỷ trọng khá nhỏ trong tổng thu...

Các tỉnh còn lại đặc biệt là các tỉnh phía Nam vùng đồng bằng sông Hồng như Hà Nam, Nam Định, Ninh Bình, Thái Bình, có số thu nhỏ (chiếm từ 1% đến dưới 10% tổng số thu toàn vùng). Do đặc điểm địa lý, đặc điểm kinh tế xã hội, đặc biệt là kết cấu hạ tầng chưa phù hợp, nên việc phát triển kinh tế gặp nhiều khó khăn, một số tỉnh chưa thực sự tìm được những hướng đi sát hợp. Các tỉnh này số thu nội địa chiếm gần như tuyệt đối (từ 87% đến 99%), tỷ trọng thu thuế xuất nhập khẩu là rất nhỏ.

Phân tích so sánh tình hình thực hiện thu ngân sách của một số vùng cho thấy: Cả nước được chia thành 7 vùng kinh tế, tuy nhiên 2 vùng Đông Nam Bộ và vùng Đồng bằng Sông Hồng có tổng số thu chiếm tỷ trọng lớn trong tổng số thu của toàn quốc (vùng đồng bằng sông Hồng chiếm 24,4%; vùng Đông Nam Bộ chiếm 53,9%). Ngoài ra, còn có 1 vùng khác có đặc điểm về địa lý gần giống với Đồng bằng Sông Hồng là Đồng bằng Sông Cửu Long (có tỷ trọng thu chiếm 5,6% tổng số thu của toàn quốc). Do vậy, tác giả tập trung phân tích và so sánh về thu ngân sách tại 3 vùng này qua tổng hợp 6 năm từ năm 2001 đến năm 2007:

Vùng ĐBSH có tổng số thu là 334.789,1 ngàn tỷ. (Trong đó thu nội địa là 218.766,2 ngàn tỷ chiếm 65,34%; thu từ hoạt động xuất nhập khẩu là 99.811,3 ngàn tỷ chiếm tỷ trọng 29,83%). Những năm qua tốc độ tăng thu của vùng ĐBSH đạt mức tương đối khá: nếu so sánh với số thu của năm 2001 thì năm 2007 tổng thu đạt 78.785,8 ngàn tỷ bằng 302,4% trong đó thu nội địa đạt 51.421,3 ngàn tỷ bằng 293,3%; thu từ hoạt động xuất nhập khẩu đạt 20.304,5 ngàn tỷ bằng 238,3%. Trong tổng thu nội địa, một số loại thu đạt mức tăng trưởng khá cao là: thu tiền sử dụng đất bằng 1910,6%. Thu từ doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài bằng 639,5%. Thu từ doanh nghiệp ngoài quốc doanh bằng 572,0%. Thu từ xí nghiệp quốc doanh trung ương bằng 227,2%; từ xí nghiệp quốc doanh địa phương bằng 211,5. Thu tiền thuê đất 299,3%. Thuế chuyển quyền sử dụng đất 980,5%...

Vùng Đông Nam Bộ có tổng số thu là 686.311,3 ngàn tỷ. (Trong đó thu nội địa là 295.310,8 ngàn tỷ chiếm 43,0%; thu từ hoạt động xuất nhập khẩu là 200.624,1 ngàn tỷ chiếm tỷ trọng 29,1%). Những năm qua tốc độ tăng thu của vùng Đông Nam Bộ cũng đạt mức tương đối khá: nếu so sánh với số thu của năm 2001 thì năm 2007 tổng thu đạt 171.670,6 ngàn tỷ bằng 254,9% trong đó thu nội địa đạt 65.921,6 ngàn tỷ bằng 296,1%; thu từ hoạt động xuất nhập khẩu đạt 42.879,0 ngàn tỷ bằng 237,6%. Trong tổng thu nội địa, một số loại thu đạt mức tăng trưởng khá cao là: thu tiền sử dụng đất bằng 298,5%. Thu từ doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài bằng 538,1%. Thu từ doanh nghiệp ngoài

quốc doanh bằng 385,2%. Thu từ xí nghiệp quốc doanh trung ương bằng 255,2%; từ xí nghiệp quốc doanh địa phương bằng 205,2%. Thu tiền thuê đất 155,4%. Thuế chuyển quyền sử dụng đất 297,54%...

Vùng Đồng bằng Sông Cửu Long có tổng số thu là 75.803,0 ngàn tỷ. (Trong đó thu nội địa là 70420,8,1 ngàn tỷ chiếm 92,9%; thu từ hoạt động xuất nhập khẩu là 3.885,4 ngàn tỷ chiếm tỷ trọng 0,51%). Những năm qua tốc độ tăng thu của vùng Đồng bằng Sông Cửu Long cũng đạt mức tương đối khá: nếu so sánh với số thu của năm 2001 thì năm 2007 tổng thu đạt 16.934,8 ngàn tỷ bằng 292,4% trong đó thu nội địa đạt 15.128,0 ngàn tỷ bằng 273,8%; thu từ hoạt động xuất nhập khẩu đạt 309,5 ngàn tỷ bằng 116,0%. Trong tổng thu nội địa, một số loại thu đạt mức tăng trưởng khá cao là: thu tiền sử dụng đất bằng 716,2%. Thu từ doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài bằng 233,9%. Thu từ doanh nghiệp ngoài quốc doanh bằng 338,9%. Thu từ XNQDTW bằng 242,53%; từ XNQDDP đạt mức tăng thấp. Thu tiền thuê đất 219,8%. Thuế chuyển quyền sử dụng đất 582,9%...

So sánh cả 3 vùng cho thấy: tổng thu có tốc độ tăng cao nhất là vùng ĐBSH (302,4%), thứ hai là vùng Đồng bằng Sông Cửu Long (292,43%) và cuối cùng là vùng Đông Nam Bộ (254,9%). Tuy nhiên, ở thu nội địa vùng có tốc độ tăng cao nhất là vùng Đông Nam Bộ (296,1%); thứ hai là Đồng bằng Sông Hồng (293,3%), và cuối cùng là vùng Đồng bằng Sông Cửu Long (273,8%); ở thu xuất nhập khẩu, vùng có tốc độ tăng cao là vùng Đồng bằng Sông Hồng (238,3%), thứ hai là vùng Đông Nam Bộ (237,6%) và cuối cùng là vùng Đồng bằng Sông Cửu Long (116,0%). Các vùng ĐBSHH; vùng Đông Nam Bộ đang từng bước hướng dần tới các hoạt động xuất nhập khẩu và tăng dần số thu ngân sách từ khu vực này; đang tiếp tục tập trung phát triển có hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp ngoài quốc doanh và khai thác tăng dần nguồn thu nội địa. Các vùng đều có sự tích cực chuyển dịch kinh tế và tạo thêm nguồn thu từ đất... vùng Đồng bằng sông Cửu Long thu ngân sách còn quá nhỏ bé; hoạt động xuất nhập khẩu không sôi động; nguồn thu thuế xuất nhập khẩu không đáng kể...

Kết quả thu nêu trên cũng cho thấy các thành phần kinh tế tại các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng đã và đang hoạt động khá sôi động, chính quyền tại các địa phương nói trên đã tạo lập môi trường khá tốt cho các doanh nghiệp hoạt động và đảm bảo nguồn thu ngay tại địa phương mình một cách chủ động. Nhìn vào mức độ tăng về tỷ trọng của thuế XNK qua các năm có thể thấy được tại các khu vực này có sự chuyển đổi về kinh tế khá hiệu quả. Các địa phương đã quan tâm tới phát triển sản xuất công nghiệp và dịch vụ tại địa bàn, chú trọng đầu tư tăng nhanh các hoạt động gia công, sản xuất, chế biến hàng xuất khẩu nhằm cải thiện cơ cấu kinh tế tăng dần tỷ trọng công nghiệp, dịch vụ, giảm dần tỷ trọng nông nghiệp trong tổng thu nhập quốc dân của từng địa phương.

Các tỉnh vùng ĐBSH tuy có số thu chiếm tỷ trọng khá lớn trong tổng thu toàn quốc, nhưng nguồn thu ngân sách phân bố không đồng đều và chỉ tập trung vào một số tỉnh, thành phố như: Hà Nội, Hải Phòng, Quảng Ninh, Vĩnh Phúc, Hải Dương. Do vậy việc chính phủ xác định các tỉnh thành phố trên là các tỉnh kinh tế trọng điểm của vùng ĐBSH một nhìn nhận chính xác.

Những năm qua, nhìn chung các tỉnh đều có số thu ngân sách hàng năm, năm sau cao hơn năm trước và cơ cấu thu cũng được thay đổi tùy thuộc vào việc chỉ đạo phát triển của từng tỉnh, tính chất hỗ trợ trong kinh tế và xã hội còn nhiều hạn chế. Do vậy, để phát triển được kinh tế của vùng, có quy hoạch và thực hiện chuyên môn hoá, tạo thêm nguồn thu ngân sách cho các tỉnh trong vùng thì sự phối hợp, liên kết chặt chẽ của các tỉnh trong quy hoạch phát triển chung của vùng thực sự là một yêu cầu cấp thiết, cần được thống nhất nghiên cứu nghiêm túc.

Thực tế cho thấy, nếu các cấp chính quyền địa phương tại các tỉnh vùng ĐBSH *nhận thức được những đặc thù của địa phương mình, những lợi thế và truyền thống; có sự phối kết hợp trong thực hiện chiến lược phát triển kinh tế của từng địa phương và chiến lược phát triển chung của vùng ĐBSH để triển khai các nhiệm vụ phát triển kinh tế của địa phương mình một cách phù hợp, thực hiện được mục tiêu tăng thu ngân sách, đảm bảo các nhiệm vụ chi được giao đồng thời biết khai thác và thúc đẩy hợp lý các tiến trình đầu tư, tăng cường chất lượng quản lý ngân sách và các nguồn vốn thì tốc độ*



*phát triển kinh tế của các tỉnh này trong tương lai là khả quan và nguồn thu ngân sách ngày càng vững chắc, vùng ĐBSH sẽ là vùng kinh tế động lực, trọng điểm thực sự chiếm vị trí quan trọng của khu vực phía Bắc.*

### **2.2.1.2. Thực trạng quản lý chi NSDP các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng**

Sau khi Hội đồng nhân dân các tỉnh thông qua dự toán ngân sách hàng năm, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố thực hiện phân bổ và giao dự toán ngân sách năm cho các quận, huyện và các đơn vị trực thuộc. Các đơn vị sử dụng ngân sách đều lập dự toán chi tiết có chia theo nhóm mục gửi cơ quan tài chính và cơ quan kho bạc nhà nước để theo dõi, kiểm soát thanh toán.

Trong phân bổ ngân sách, các địa phương đều thực hiện phân bổ cụ thể cho chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên, đồng thời giao cho các cơ quan tài chính, Kho bạc nhà nước giám sát, kiểm soát quá trình thực hiện chi tiêu ngân sách; thủ trưởng đơn vị thụ hưởng ngân sách có trách nhiệm sử dụng ngân sách đúng chế độ, mục đích, đúng tiêu chuẩn, định mức. Các khoản chi đều phải có trong dự toán đã được phê duyệt. Về cơ bản các đơn vị đều triển khai thực hiện theo quy định của luật ngân sách.

Kho bạc nhà nước với chức năng quản lý quỹ ngân sách nhà nước và kiểm soát việc chấp hành chế độ trong chi tiêu ngân sách, thực hiện công khai kiểm soát việc chấp hành các quy trình thủ tục, chế độ tiêu chuẩn của các đơn vị sử dụng ngân sách đối với cả chi đầu tư XDCB và các khoản chi tiêu thường xuyên của đơn vị.

Thực tế nghiên cứu cho thấy, tại các địa phương của các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng cơ quan thuế các cấp đã tích cực thực hiện nhiệm vụ thu; cơ quan tài chính các cấp đã tích cực cân đối và tham mưu với Ủy ban nhân dân các cấp về điều hành ngân sách các cấp; cơ quan Kho bạc nhà nước đã nghiêm túc thực hiện các quy định về phối hợp thu và kiểm soát chi.

*Phân tích trong vùng Đồng bằng Sông Hồng cho thấy:* Tổng chi NSDP từ 2001-2007 đạt 179.654 tỷ bằng 22,27% số chi của cả nước, trong đó chi đầu tư phát triển đạt 63.313 tỷ bằng 22,60% số chi của cả nước; chi thường xuyên đạt 93.653 tỷ bằng 22,48% số chi của cả nước. Có thể thấy các chỉ số này qua biểu tổng hợp sau:

**Bảng 2.3: Tổng hợp chi ngân sách các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng  
(từ năm 2001 – 2007)**

Đơn vị: Triệu đồng

Số TT	TỈNH, THÀNH PHỐ	Tổng chi NSDP trong cân đối	TRONG ĐÓ					
			Chi đầu tư phát triển	Tỷ trọng chi đầu tư/tổng chi	Chi thường xuyên	Tỷ trọng chi TX/tổng chi	Trong đó	
							Chi khác ngân sách	Tỷ trọng chi#/tổng chi
	<b>TỔNG SỐ 7 NĂM</b>							
	<b>TỔNG SỐ CHI TẠI CÁC ĐP</b>	<b>806.681.163</b>	<b>280.035.060</b>	34,71%	<b>416.670.130</b>	51,65%	<b>10.907.143</b>	1,35%
	<b>ĐỒNG BẰNG SÔNG HỒNG</b>	<b>179.654.607</b>	<b>63.313.531</b>	35,24%	<b>93.653.507</b>	52,13%	<b>2.168.577</b>	1,21%
	<i>TỶ TRỌNG KHU VỰC SO CẢ NƯỚC</i>	22,27%	22,61%		22,48%		19,88%	
	<b>NĂM 2001</b>							
	<b>TỔNG SỐ CẢ NƯỚC</b>	<b>66.302.391</b>	<b>25.941.635</b>	39,13%	<b>39.696.674</b>	59,87%	<b>1.649.095</b>	2,49%
	<b>ĐỒNG BẰNG SÔNG HỒNG</b>	<b>13.717.109</b>	<b>4.494.679</b>	32,77%	<b>9.144.139</b>	66,66%	<b>302.155</b>	2,20%
	<i>TỶ TRỌNG KHU VỰC SO CẢ NƯỚC</i>	20,69%	17,33%		23,04%		18,32%	
	<b>NĂM 2002</b>							
	<b>TỔNG SỐ CẢ NƯỚC</b>	<b>69.761.597</b>	<b>29.338.228</b>	42,05%	<b>39.304.575</b>	56,34%	<b>1.522.497</b>	2,18%
	<b>ĐỒNG BẰNG SÔNG HỒNG</b>	<b>15.008.190</b>	<b>6.020.947</b>	40,12%	<b>8.847.185</b>	58,95%	<b>273.463</b>	1,82%
	<i>TỶ TRỌNG KHU VỰC SO CẢ NƯỚC</i>	21,51%	20,52%		22,51%		17,96%	
	<b>NĂM 2003</b>							
	<b>TỔNG SỐ CẢ NƯỚC</b>	<b>88.420.013</b>	<b>35.571.958</b>	40,23%	<b>48.778.310</b>	55,17%	<b>1.494.453</b>	1,69%
	<b>ĐỒNG BẰNG SÔNG HỒNG</b>	<b>18.834.038</b>	<b>7.129.840</b>	37,86%	<b>10.784.322</b>	57,26%	<b>366.381</b>	1,95%
	<i>TỶ TRỌNG KHU VỰC SO CẢ NƯỚC</i>	21,30%	20,04%		22,11%		24,52%	
	<b>NĂM 2004</b>							
	<b>TỔNG SỐ CẢ NƯỚC</b>	<b>114.236.164</b>	<b>42.754.389</b>	37,43%	<b>56.262.354</b>	49,25%	<b>1.890.868</b>	1,66%
	<b>ĐỒNG BẰNG SÔNG HỒNG</b>	<b>24.584.960</b>	<b>8.381.012</b>	34,09%	<b>13.101.062</b>	53,29%	<b>333.877</b>	1,36%
	<i>TỶ TRỌNG KHU VỰC SO CẢ NƯỚC</i>	21,52%	19,60%		23,29%		17,66%	
	<b>NĂM 2005</b>							
	<b>TỔNG SỐ CẢ NƯỚC</b>	<b>145.102.780</b>	<b>50.868.491</b>	35,06%	<b>69.919.741</b>	48,19%	<b>2.104.954</b>	1,45%
	<b>ĐỒNG BẰNG SÔNG HỒNG</b>	<b>32.949.781</b>	<b>11.731.149</b>	35,60%	<b>15.916.993</b>	48,31%	<b>414.025</b>	1,26%
	<i>TỶ TRỌNG KHU VỰC SO CẢ NƯỚC</i>	22,71%	23,06%		22,76%		19,67%	
	<b>NĂM 2006</b>							
	<b>TỔNG SỐ CẢ NƯỚC</b>	<b>172.315.094</b>	<b>56.280.359</b>	32,66%	<b>82.804.192</b>	48,05%	<b>2.245.276</b>	1,30%
	<b>ĐỒNG BẰNG SÔNG HỒNG</b>	<b>39.878.193</b>	<b>13.649.260</b>	34,23%	<b>18.630.582</b>	46,72%	<b>478.676</b>	1,20%
	<i>TỶ TRỌNG KHU VỰC SO CẢ NƯỚC</i>	23,14%	24,25%		22,50%		21,32%	
	<b>ĐỰ TOÁN CHI NĂM 2007</b>							
	<b>TỔNG SỐ CẢ NƯỚC</b>	<b>150.543.124</b>	<b>39.280.000</b>	26,09%	<b>79.904.284</b>	53,08%		0,00%
	<b>ĐỒNG BẰNG SÔNG HỒNG</b>	<b>34.682.336</b>	<b>11.906.644</b>	34,33%	<b>17.229.224</b>	49,68%		0,00%
	<i>TỶ TRỌNG KHU VỰC SO CẢ NƯỚC</i>	23,04%	30,31%		21,56%			

(Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên số liệu của Bộ Tài chính)

Chi NSDP vùng ĐBSH có xu hướng tăng: Năm 2001 chi 13.717 tỷ đồng; Năm 2002 chi 15.008 tỷ đồng; năm 2003 chi 18.834 tỷ đồng;... Năm 2007 dự toán chi 34.682 tỷ đồng, nếu so sánh số chi của năm 2007 với số chi của năm 2001 thì số chi năm 2007 đã bằng 2,52 lần. Phân tích tình hình chi theo từng lĩnh vực ta thấy:

*Trong chi đầu tư phát triển:* Tổng số chi cho đầu tư phát triển được thực hiện tăng hàng năm: Năm 2001 thực hiện 4.494 tỷ đồng, chiếm 32,80% tổng chi cân đối NSDP. Năm 2002 thực hiện 6.020 tỷ đồng, chiếm 40,01% tổng chi cân đối NSDP. Năm 2003 thực hiện 7.130 tỷ đồng, chiếm 37,85% tổng chi cân đối NSDP... Năm 2007 ước thực hiện 11.907 tỷ đồng, chiếm 34,33% tổng chi cân đối NSDP và bằng 2,64 lần so với 2001. Tổng số chi cho đầu tư phát triển tăng lên hàng năm, một phần do các địa phương đã tập trung cho đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế như giao thông, thủy lợi, y tế, giáo dục, thương mại và du lịch, mặt khác chính phủ cũng từng bước tập trung cho vùng kinh tế trọng điểm nên bố trí vốn đầu tư phát triển cho địa phương năm sau cao hơn năm trước, đồng thời cũng cho cơ chế các địa phương được thực hiện chủ trương đấu giá đất tạo nguồn chi đầu tư XDCB nên số tiền thu được từ đấu giá đất bố trí chi cho đầu tư XDCB cũng tăng tương đối .

*Chi thường xuyên:* Từ 2001-2007 chi thường xuyên đạt 93.653 tỷ bằng 22,48% số chi của cả nước và bằng 52,13% tổng chi cân đối NSDP. Riêng thực hiện năm 2001 là 9.144 tỷ đồng chiếm 66,66% tổng chi cân đối NSDP. Thực hiện năm 2002 là 8.847 tỷ đồng chiếm 58,95% tổng chi cân đối NSDP. Thực hiện năm 2003 là 10.784 tỷ đồng chiếm 57,26% tổng chi cân đối NSDP... dự toán năm 2007 là 18.748 tỷ đồng chiếm 49,68% tổng chi cân đối NSDP.

Tỷ trọng chi thường xuyên trong tổng chi cân đối NSDP có xu hướng giảm một phần do các địa phương thuộc các tỉnh vùng ĐBSH thực hiện các chính sách về tiết kiệm chống lãng phí từ chi tiêu NS, mặt khác do cơ

chế tập trung đầu tư đã nêu trên nên khi có nguồn thu được để lại, về cơ bản các địa phương đều tập trung vào chi đầu tư XDCB làm cho chi đầu tư phát triển trong tổng chi tăng lên và kéo theo tỷ trọng chi đầu tư XDCB trên tổng số, *thực chất* giảm của chi thường xuyên là không đáng kể vì những năm qua nhiều chính sách chế độ của nhà nước tăng trong đó có cả việc điều chỉnh tăng lương của nhà nước, hơn nữa theo chỉ đạo của Chính phủ trong bố trí chi tiêu thường xuyên, tiếp tục ưu tiên thực hiện phát triển giáo dục đào tạo, khoa học và công nghệ, đảm bảo bố trí kinh phí chi sự nghiệp giáo dục đào tạo, sự nghiệp khoa học công nghệ môi trường không thấp hơn mức trung ương giao. Đảm bảo thực hiện các chính sách khác như hỗ trợ nạn nhân bị nhiễm chất độc màu da cam, chương trình khuyến nông, khuyến công... Riêng các khoản kinh phí chi quản lý hành chính, sự nghiệp y tế, văn hóa thông tin, phát thanh truyền hình, đã được các địa phương thuộc các tỉnh vùng ĐBSH bố trí phù hợp với khả năng của NSDP.

*Phân tích so sánh chi ngân sách với một số vùng cho thấy:*

Vùng Đồng bằng Sông Hồng có tổng số chi 179.654,6 ngàn tỷ chiếm tỷ trọng 22,27% trên tổng chi toàn quốc. (Trong đó chi đầu tư phát triển là 63.313,5 ngàn tỷ, chiếm tỷ trọng 35,24% trên tổng chi địa phương và 22,61% tổng chi toàn quốc; Chi thường xuyên 93.653,5 ngàn tỷ, chiếm tỷ trọng 52,13% trên tổng chi địa phương và 22,47% tổng chi toàn quốc).

Số chi qua các năm được bố trí tăng dần từ 13.717,1 tỷ đồng năm 2001 lên 39.878,2 tỷ đồng năm 2006 và trên 35 ngàn tỷ vào dự toán 2007.

Vùng Đông Nam Bộ có tổng số chi 162.395,5 ngàn tỷ chiếm tỷ trọng 20,13% trên tổng chi toàn quốc. (Trong đó chi đầu tư phát triển là 71.218,1 ngàn tỷ, chiếm tỷ trọng 43,85% trên tổng chi địa phương và 25,43% tổng chi toàn quốc; Chi thường xuyên 69.401,8 ngàn tỷ, chiếm tỷ trọng 42,73% trên tổng chi địa phương và 16,56% tổng chi toàn quốc).

Số chi qua các năm được bố trí tăng dần từ 13.125,3 tỷ đồng năm 2001 lên 33.778,6 tỷ đồng năm 2006 và trên 27 ngàn tỷ vào dự toán 2007.

Vùng Đồng bằng Sông Cửu Long có tổng số chi 121.552,7 ngàn tỷ chiếm tỷ trọng 15,06% trên tổng chi toàn quốc. (Trong đó chi đầu tư phát triển là 37.818,8 ngàn tỷ, chiếm tỷ trọng 31,11% trên tổng chi địa phương và 13,50% tổng chi toàn quốc; Chi thường xuyên 68.240,7 ngàn tỷ, chiếm tỷ trọng 56,14% trên tổng chi địa phương và 16,38% tổng chi toàn quốc).

Số chi qua các năm được bố trí tăng dần từ 11.585,0 tỷ đồng năm 2001 lên 25791,0 tỷ đồng năm 2006 và trên 21 ngàn tỷ vào dự toán 2007.

Qua tổng hợp và so sánh về chi ngân sách tại 3 vùng này 7 năm từ năm 2001 đến năm 2007: Vùng Đông Nam Bộ thời gian qua đã có sự tập trung cao và sớm hơn cho đầu tư phát triển (43,85% chi NSĐF) nhằm tạo ra cơ sở kinh tế, cơ sở hạ tầng và nguồn thu ngân sách cao hơn trong tương lai. (Trong đó đã giành cho đầu tư đào tạo nghề và giáo dục trên 9,50% tổng chi đầu tư phát triển của địa phương); vùng Đồng bằng Sông Hồng thời gian qua cũng có sự tập trung cho đầu tư phát triển (35,24% chi NSĐF) nhằm tạo ra cơ sở kinh tế, cơ sở hạ tầng và nguồn thu ngân sách cao hơn trong tương lai nhưng ở mức độ chậm và thấp hơn. (Trong đó giành cho đầu tư đào tạo nghề và giáo dục 8,88% tổng chi đầu tư phát triển của địa phương). Vùng Đồng bằng Sông Cửu Long thời gian qua có sự tập trung cho đầu tư phát triển (31,11% chi NSĐF) nhằm tạo ra cơ sở kinh tế, cơ sở hạ tầng nhưng do nguồn có hạn nên mức chi đầu tư còn hạn chế. (Trong đó giành cho đầu tư đào tạo nghề và giáo dục mới đạt 7,56% tổng chi đầu tư phát triển của địa phương).

Chi thường xuyên của các vùng đều có xu hướng tiết kiệm hơn so với các năm trước về số tương đối do các biện pháp quản lý, kiểm soát chi của nhà nước dần được hoàn thiện, cơ chế điều hành ngân sách được các địa phương phân định rõ ràng hơn và các địa phương đều tập trung thúc đẩy phát triển kinh tế thông qua chi đầu tư phát triển.

*Vai trò của KBNN qua kiểm soát việc chấp hành ngân sách:* Qua tổng hợp tại các tỉnh vùng ĐBSH, KBNN các cấp tại các địa phương cũng như toàn hệ thống KBNN đã góp phần không nhỏ trong thực hiện nhiệm vụ kiểm soát việc chấp hành ngân sách, thực hiện khá tốt việc kiểm soát thanh toán vốn đầu tư XDCB và chi thường xuyên, chống lãng phí trong sử dụng kinh phí từ NS:

Trong kiểm soát thanh toán vốn đầu tư XDCB chống lãng phí trong sử dụng vốn đầu tư XDCB. Năm 2000, KBNN các tỉnh ĐBSH thực hiện kiểm soát thanh toán 1.855 phiếu giá, bảng kê với giá trị do A-B thống nhất lập là 579,8 tỷ. KBNN các tỉnh ĐBSH đã từ chối thanh toán giá trị 53,7 tỷ do tính trùng khối lượng, áp sai đơn giá, hoặc đề nghị thanh toán khối lượng chưa được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Riêng KBNN Hà Nội thực hiện kiểm soát 348 phiếu giá với giá trị A-B thống nhất 173,6 tỷ, từ chối thanh toán 13,3 tỷ đồng. KBNN Vĩnh Phúc 558 phiếu giá với giá trị A-B thống nhất 181,7 tỷ đã từ chối thanh toán 15,7 tỷ đồng. Năm 2001, KBNN các tỉnh ĐBSH thực hiện kiểm soát thanh toán 4.194 phiếu giá, bảng kê với giá trị A- B thống nhất đề nghị 1.826,5 tỷ đồng, đã từ chối thanh toán 52,2 tỷ đồng. Riêng KBNN Hà Nội kiểm soát 2.072 bảng kê và phiếu giá với giá trị A- B thống nhất là 1.041,3 tỷ đồng đã từ chối thanh toán 21,9 tỷ đồng. KBNN Hưng Yên kiểm soát 368 phiếu giá, bảng kê với giá trị A- B thống nhất là 157,7 tỷ đồng đã từ chối thanh toán 0,81 tỷ đồng. KBNN Ninh Bình kiểm soát 427 phiếu giá, bảng kê với giá trị A- B thống nhất là 204,6 tỷ đồng, đã từ chối thanh toán 1,7 tỷ đồng. Tương tự như vậy các năm 2002-2003-2004, KBNN các tỉnh ĐBSH kiểm soát mỗi năm 3.000 đến 4.000 phiếu giá, bảng kê với giá trị vài ngàn tỷ đồng nhưng sau khi kiểm soát thì KBNN các tỉnh ĐBSH đều từ chối thanh toán một số lượng không nhỏ giá trị vốn do A-B tính trùng khối lượng, áp sai đơn giá, thanh toán khối lượng chưa được cấp có thẩm quyền phê duyệt (Năm 2002 từ chối thanh toán 68,7 tỷ đồng; Năm 2003 từ chối thanh toán 53,5 tỷ đồng; Năm 2004 từ chối thanh toán 46,3 tỷ đồng). Kết quả kiểm soát của hệ thống KBNN các địa phương cho thấy các khâu từ quy hoạch, lập dự án đầu tư đến thẩm định, thực hiện đầu tư, quyết toán vốn đầu tư... nếu không được quản lý chặt chẽ sẽ có sự

thất thoát lãng phí và trong thực tế có rất nhiều vấn đề cần phải tiếp tục nghiên cứu để công tác quản lý XDCB cũng như chi đầu tư XDCB được sát thực hơn.

Trong kiểm soát kiểm soát chi thường xuyên, kiểm soát việc chấp hành chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi, giám sát các đơn vị trong thực hiện và chấp hành dự toán NSNN, 7 năm qua (2001-2007) KBNN các tỉnh ĐBSH đã thực hiện kiểm soát chi 187.438 tỷ đồng, phát hiện và trả lại đơn vị 28.902 món chi chưa đủ điều kiện giải quyết chi với giá trị 332,11 tỷ đồng (do sai tiêu chuẩn định mức, lập chứng từ chi chưa đúng quy định hoặc chưa có dự toán được duyệt). Có thể thấy các chỉ số này qua biểu tổng hợp:

**Bảng 2.4: Tình hình kiểm soát chi qua KBNN các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng giai đoạn 2001- 2007**

TỔNG SỐ GIAI ĐOẠN 2001 - 2007				
TT	TỈNH, THÀNH PHỐ	Số chi NSNN được kiểm soát (tỷ đồng)	Số món không đủ điều kiện chi (món)	Số tiền từ chối thanh toán (tỷ đồng)
1	2	3	4	5
	<b>TỔNG SỐ CẢ NƯỚC</b>	<b>624,428.00</b>	<b>163,607</b>	<b>1,225.90</b>
	<b>ĐỒNG BẰNG SÔNG HỒNG</b>	<b>187,438.00</b>	<b>28,902</b>	<b>332.11</b>
	<i>TỶ TRỌNG KHU VỰC/CẢ NƯỚC</i>	<i>30.02%</i>	<i>17.67%</i>	<i>27.09%</i>
1	HÀ NỘI	77,650.00	3,824.00	210.80
2	HẢI PHÒNG	18,629.00	2,543.00	3.33
3	QUẢNG NINH	11,263.00	875.00	17.07
4	VĨNH PHÚC	10,881.00	1,390.00	12.13
5	HẢI DƯƠNG	11,208.00	2,220.00	21.69
6	HƯNG YÊN	4,724.00	1,738.00	4.63
7	BẮC NINH	7,003.00	1,555.00	1.85
8	HÀ TÂY	15,707.00	5,704.00	27.95
9	HÀ NAM	3,867.00	704.00	9.77
10	NAM ĐỊNH	8,628.00	2,460.00	1.22
11	NINH BÌNH	7,184.00	1,952.00	15.10
12	THÁI BÌNH	10,694.00	3,937.00	6.57

*Nguồn: Kho bạc Nhà nước 2001 - 2007*

Việc từ chối thanh toán khoản chi mà đơn vị yêu cầu nhưng chưa đúng chế độ, định mức và tiêu chuẩn đã đảm bảo thực hiện luật NSNN, thực hiện được chủ trương tiết kiệm chống lãng phí và làm cho các đơn vị thụ hưởng NSNN chú trọng và có trách nhiệm hơn khi quyết định chi các khoản chi từ kinh phí của ngân sách.

### **2.3. Đánh giá thực trạng quản lý NSDP ở các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng**

#### **2.3.1. Kết quả**

Quản lý ngân sách địa phương ở các tỉnh ĐBSH đã đạt được một số kết quả đáng ghi nhận:

Các tỉnh ĐBSH đều là các tỉnh có sự tăng trưởng kinh tế khá cao, trên cơ sở có sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế một cách hợp lý tích cực, chú trọng đến phát triển công nghiệp dịch vụ, và đều có nhịp độ tăng trưởng kinh tế bình quân năm từ 8%- 13%/ năm, Số thu NSNN của các địa phương đã có sự tăng trưởng năm sau cao hơn năm trước, cơ bản đáp ứng được nhu cầu điều hành của các cấp chính quyền địa phương về phát triển kinh tế xã hội theo nghị quyết đại hội đảng bộ và nghị quyết hội đồng nhân dân các cấp trong đó các tỉnh có mức thu tăng trưởng bình quân 5 năm 2001-2005 trên 20% là: Hưng Yên, Ninh Bình, Hải Dương, Hà Tây, Thái Bình, Quảng Ninh, Nam Định, Hải Phòng... Nhiều doanh nghiệp, tổ chức cá nhân tham gia sản xuất kinh doanh đã năng động sáng tạo trong tiết kiệm chi phí, phát triển thị trường, tôn trọng và chấp hành nghiêm luật pháp, có sự tự giác hơn trong chấp hành nghĩa vụ thuế với NSNN.

Dự toán ngân sách địa phương đã được HĐND các cấp quyết định cơ bản bảo đảm theo quy định của Luật NSNN (sửa đổi) và các văn bản hướng dẫn, phù hợp với định hướng phân bổ ngân sách của Quốc hội và dự toán ngân sách do Thủ tướng Chính phủ giao. Số liệu dự toán thu chi NS năm do HĐND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định cơ bản phù hợp với dự toán



thu chi ngân sách Quốc hội đã quyết định, Thủ tướng Chính phủ giao. Tiến độ phân bổ và giao dự toán những năm gần đây đã được thực hiện khẩn trương hơn so với các năm trước. Qua tổng hợp các năm 2005 và 2006 Chất lượng phân bổ và giao dự toán đã tốt hơn đảm bảo theo định mức và các mục tiêu ưu tiên; Dự toán đã được giao theo 4 nhóm mục (đối với chi thường xuyên), đảm bảo thuận lợi cho công tác quản lý và kiểm soát của nhà nước. 100% các tỉnh đã thực hiện quyết định và giao dự toán trước ngày 31/12/2005 (trong đó có 50% thực hiện quyết định và giao dự toán trước ngày 10/12/2005). Hiện tượng các đơn vị dự toán cấp trên, đơn vị dự toán cấp 1 giữ lại một phần dự toán kinh phí thường xuyên (ngoài các nhiệm vụ được phép giữ lại theo nguyên tắc và chế độ phân bổ sau) để sử dụng theo dạng dự phòng về cơ bản đã được khắc phục. Các tỉnh, thành phố vùng ĐBSH đã tuân thủ tốt quy định của Chính phủ, HĐND đã thực hiện công khai và quyết định dự toán ngân sách địa phương, phân bổ ngân sách cấp tỉnh trước ngày 10/12/2003 theo đúng quy định của Luật NSNN.

Việc chấp hành dự toán thu và cấp phát chi ngân sách theo từng mục, theo dự toán năm đã thực hiện tương đối nghiêm túc. Việc tổ chức cấp phát thanh toán cho các đơn vị cung ứng dịch vụ đã có nhiều hình thức đa dạng phù hợp, đảm bảo rút ngắn thời gian và thủ tục hành chính, giảm phiền hà cho đơn vị thụ hưởng.

Kho bạc Nhà nước các địa phương đã khẳng định tốt vai trò của mình trong việc thực hiện kiểm soát chi ngân sách và quản lý quỹ NSNN, giám sát các đơn vị trong thực hiện và chấp hành dự toán ngân sách, Kiểm soát chi về điều kiện chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu. Việc KBNN căn cứ hồ sơ, tài liệu, chứng từ của đơn vị sử dụng ngân sách đã quyết định chi để đối chiếu, kiểm tra, kiểm soát có đúng chế độ quy định không, thực hiện thanh toán hay từ chối thanh toán khoản chi mà đơn vị yêu cầu đã làm cho các đơn vị thụ hưởng NSNN chú trọng và có trách nhiệm hơn khi quyết định chi.

Các tỉnh đã có một số văn bản cụ thể về công khai hóa về kế hoạch, dự toán công khai hoá về thực hiện chi tiêu kinh phí từ các nguồn và ngân sách, công khai hoá quá trình tổ chức thực hiện mua sắm, công khai hoá quyết toán, thực hiện thường xuyên công tác kiểm tra và tự kiểm tra... phát huy được tính dân chủ, hạn chế sự cửa quyền, thông đồng móc ngoặc, hối lộ và tham nhũng. Các cơ quan Tài chính và KBNN địa phương đã phối hợp khá chặt chẽ trong quản lý tài sản công, đặc biệt là việc thực hiện mua sắm thông qua đấu thầu, chào hàng cạnh tranh, hạn chế việc mua sắm trực tiếp hoặc chỉ định thầu trong mua sắm trang thiết bị và tài sản, đã hạn chế được khá nhiều sơ hở, tiêu cực trong sử dụng kinh phí từ ngân sách.

Việc triển khai cơ chế khoán chi hành chính đối với các đơn vị hành chính sự nghiệp và thực hiện khoán chi đối với các đơn vị sự nghiệp có thu, mở rộng cơ chế tự chủ đối với các đơn vị công lập đã làm cho gánh nặng về chi ngân sách của nhà nước bấy lâu nay được san sẻ. Nhiều cơ quan đã chủ động sắp xếp lại cơ cấu tổ chức theo hướng tinh gọn, giảm đầu mối tổ chức, quản lý gắn với cải cách thủ tục hành chính theo mô hình một cửa, một dấu; từ đó sắp xếp lại biên chế, giảm những người không đạt tiêu chuẩn công chức. Các cơ quan xây dựng nhiệm vụ, chức năng cho từng phòng, ban, từng chức danh công chức; từ đó bố trí hợp lý lao động và phân công nhiệm vụ sát hơn, khoa học, rõ ràng hơn đối với từng cán bộ, công chức, vừa tinh giảm được biên chế, vừa nâng cao được chất lượng, hiệu suất công việc. Các đơn vị thực hiện khoán có ý thức hơn trong sử dụng kinh phí tiết kiệm, hiệu quả (như triển khai việc xây dựng qui chế chi tiêu nội bộ, cân nhắc việc cử cán bộ đi công tác và tổ chức hội nghị, không mua sắm những tài sản đắt tiền chỉ mua sắm những tài sản thật cần thiết, xây dựng tiêu chuẩn định mức văn phòng phẩm, xây dựng qui chế sử dụng điện thoại công vụ và định mức cước phí điện thoại, qui chế sử dụng điện và thiết bị điện, qui chế sử dụng ô tô đi công tác... thực hiện tiết kiệm, chống lãng phí để có nguồn tiếp tục tăng thu nhập cho cán bộ, công chức).

Các tỉnh đều quan tâm đến công tác quản lý thu ngân sách đặc biệt là công tác quản lý thuế, công tác tuyên truyền phổ biến pháp luật, công tác cải cách hành chính và ứng dụng công nghệ tin học trong kê khai và quản lý thu thuế, công tác công khai dân chủ, công tác kiểm tra giám sát, đặc biệt là sự phối hợp chỉ đạo quyết liệt đối với hành vi gian lận thương mại và trây ỳ trốn lậu thuế. Cơ quan Thuế các cấp đã thực hiện tốt việc niêm yết công khai yêu cầu về hồ sơ, thời hạn tổ chức các thủ tục hành chính thuế và đăng tải trên các phương diện đại chúng; tạo điều kiện thuận lợi cho mọi tổ chức, cá nhân nghiên cứu thực hiện. Ngành Thuế các địa phương đã áp dụng nhiều biện pháp chỉ đạo các đội thuế phối hợp với chính quyền phường, xã tăng cường giám sát, nắm bắt hộ kinh doanh để đưa vào diện quản lý. Việc quản lý doanh thu hộ kinh doanh cá thể là rất phức tạp (vì đại bộ phận hộ kinh doanh không áp dụng sổ sách, kế toán, hoá đơn, chứng từ), cơ quan Thuế áp dụng nhiều biện pháp (như làm tốt công tác lập sổ bộ, theo dõi hộ kinh doanh và doanh thu, phân theo địa bàn, ngành nghề kinh doanh làm cơ sở quản lý thu, phối hợp chặt chẽ với chính quyền phường, xã tổ chức đẩy mạnh triển khai kế toán hộ kinh doanh, thực hiện công khai doanh thu và mức thuế của hộ kinh doanh, đảm bảo công khai dân chủ về nghĩa vụ thuế của các hộ kinh doanh, áp dụng ổn định mức thuế của hộ kinh doanh vừa và nhỏ nộp thuế khoán nhằm đảm bảo số thu nộp vào ngân sách, giúp các hộ kinh doanh yên tâm tập trung sản xuất kinh doanh, giảm phiền hà cho người kinh doanh...) nên số thu có những chuyển biến đáng kể.

Quy định của Luật quản lý thuế đề cao nghĩa vụ của người nộp thuế, tôn trọng quyền chủ động của người nộp thuế trong việc thực hiện nghĩa vụ thuế. Người nộp thuế thực hiện cơ chế quản lý thuế mới: tự tính, tự khai, tự nộp thuế và tự chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc thực hiện nghĩa vụ thuế. Nhìn chung, sau một thời gian ngắn triển khai Luật, ý thức của người nộp thuế trong việc đăng ký thuế, khai thuế, nộp thuế tốt hơn. Cơ quan quản lý thuế các cấp đã được tổ chức lại theo mô hình quản lý thuế chủ yếu theo chức năng để thực

hiện các quy định của Luật trong đó tập trung vào một số chức năng chủ yếu: tuyên truyền pháp luật thuế và hỗ trợ người nộp thuế, quản lý kê khai và kế toán thuế, quản lý về nợ và xử lý nợ đọng thuế, kiểm tra, thanh tra thuế. Cán bộ công chức thuế đã được bố trí, sắp xếp lại, đã và đang được đào tạo và đào tạo lại để nâng cao trình độ chuyên sâu trong từng lĩnh vực.

Sự phối kết hợp giữa cơ quan thuế với các tổ chức cá nhân có liên quan bước đầu đã đạt kết quả nhất định trong việc cung cấp thông tin và quản lý thuế. Qua công tác tuyên truyền, phổ biến Luật quản lý thuế, các cơ quan thông tin đại chúng, pháp luật, ngân hàng, kho bạc, các tổ chức tín dụng, cơ quan kế hoạch và đầu tư, tài nguyên môi trường và các tổ chức, cá nhân có liên quan khác đã thấy rõ trách nhiệm của mình trong quản lý thuế.

Công an và Cục thuế các tỉnh, thành phố đã tổ chức quán triệt, triển khai Quy chế phối hợp; lực lượng Cảnh sát và cơ quan Thuế đã thường xuyên trao đổi thông tin về: Các chủ trương chính sách mới có liên quan về thuế và tiến độ các vụ xử lý hình sự và xử lý hành chính đối với các hành vi vi phạm về thuế; Các trường hợp có dấu hiệu vi phạm pháp luật về thuế (như trốn thuế, gian lận thuế, bỏ trốn khỏi địa điểm kinh doanh, vận chuyển, tàng trữ hàng hoá trái phép, sử dụng hoá đơn bất hợp pháp); Trao đổi về tình hình, phương thức và thủ đoạn mới của các đối tượng có hành vi vi phạm về thuế (như việc tổ chức thành lập nhiều doanh nghiệp để lợi dụng mua bán hoá đơn thu lời bất chính rồi bỏ trốn, mua hoá đơn hợp thức hoá hàng nhập lậu, hợp thức hoá đầu vào trong xây dựng cơ bản, xây dựng cầu đường). Cơ quan Thuế đã cung cấp kịp thời và đầy đủ cho cơ quan Công an các thông tin, tài liệu, hồ sơ của đối tượng vi phạm pháp luật thuế tạo điều kiện nhanh chóng kết thúc điều tra các vụ án, đấu tranh có hiệu quả các loại tội phạm về thuế, xử lý và thu hồi tương đối kịp thời số tiền thuế vi phạm.

Cơ quan Thuế các cấp đang triển khai thực hiện chế độ hành chính một cửa đối với công tác cấp mã số thuế cho các cơ sở kinh doanh. Do đó, thời gian

cấp giấy chứng nhận đăng ký thuế cho các doanh nghiệp đã được rút ngắn từ 15 ngày xuống còn không quá 8 ngày làm việc kể từ khi Cơ quan Thuế nhận đủ hồ sơ đăng ký thuế của doanh nghiệp.

Công tác quyết toán đã được các Sở Tài chính- Vật giá các địa phương chỉ đạo thực hiện theo đúng qui định. Với phương pháp lập từ cơ sở và tổng hợp từ dưới lên. Sau khi các đơn vị cơ sở đã lập xong báo cáo quyết toán Sở tài chính vật giá các địa phương chịu trách nhiệm tổng hợp chung toàn bộ thu, chi của ngân sách địa phương đối chiếu với báo cáo thực hiện thu, chi của Kho bạc Nhà nước, Cục Thuế và lập báo cáo quyết toán chính thức về thu chi ngân sách nhà nước trên địa bàn gửi Hội đồng Nhân dân, Ủy ban Nhân dân cùng cấp đồng thời gửi cho cơ quan tài chính cấp trên đúng theo quy định.

### **2.3.2. Hạn chế và nguyên nhân**

#### **2.3.2.1. Hạn chế**

Những năm qua kinh tế xã hội vùng ĐBSH đã có sự bứt phá đáng ghi nhận, tuy nhiên sự phát triển của vùng chưa tương xứng với tiềm năng, lợi thế, chuyển dịch cơ cấu kinh tế còn chậm và chưa gắn bó với chuyển dịch cơ cấu lao động. *Sự liên kết, gắn bó và hỗ trợ lẫn nhau giữa các tỉnh, thành phố trong vùng còn chưa thực sự đồng bộ, chưa đáp ứng yêu cầu. Kinh tế vùng còn thiếu vững chắc.* Kim ngạch xuất khẩu bình quân đầu người bằng 67% mức bình quân chung của cả nước và bằng 20% so với vùng Đông Nam Bộ. Một số chỉ tiêu đạt thấp so với mục tiêu quy hoạch và thấp hơn bình quân chung của cả nước tốc độ tăng trưởng kinh tế chỉ bằng 88% so với bình quân cả nước [8].

Quản lý NSDP ở các tỉnh vùng ĐBSH chưa được đổi mới, chưa bao quát hết các khoản thu, chi NS tỉnh, huyện và xã; chưa bao quát được hết các đối tượng thu và thụ hưởng ngân sách; phương pháp quản lý vẫn mang tính thủ công, nặng về mệnh lệnh hành chính, thủ tục chưa được cải tiến, vẫn còn phiền hà cho các đối tượng bị quản lý; kiểm tra giám sát ngân sách còn thiếu chặt chẽ; thất thoát và còn lãng phí còn khá lớn, hiệu quả quản lý ngân sách chưa cao, chưa có tác động tích cực tới phát triển kinh tế xã hội của địa phương.

Việc lập dự toán thu chi ngân sách nhà nước ở các cấp chưa đảm bảo chất lượng cao, chưa phù hợp với tốc độ tăng trưởng kinh tế và tình hình thực hiện kế hoạch các năm trước và cơ chế chính sách.

*Đối với thuế và các khoản thu ngân sách:* Tình trạng thất thu thuế ở một số khoản thu và sắc thuế tại hầu hết các địa phương khá phổ biến, đặc biệt là các đô thị lớn mức độ thất thu cao hơn, nhất là ở khu vực kinh tế dân doanh, nhiều doanh nghiệp và hộ kinh doanh chưa kê khai đúng số thuế phải nộp. Thuế thu nhập cao còn chưa được giám sát chặt chẽ và vẫn có hiện tượng thất thu, đặc biệt là các cá nhân hành nghề tự do. Tình trạng nợ đọng thuế tại một số địa bàn vẫn ở mức độ cao, việc quản lý hoá đơn thuế còn có nhiều sơ hở, nhất là các thành phố lớn. Thủ đoạn trốn thuế, giấu thu nhập chịu thuế của nhiều doanh nghiệp; các kiểu gian lận hoá đơn, chứng từ thường diễn ra như: Bán hàng không viết hoá đơn cho khách; Trường hợp bán hàng với số lượng ít (dưới 100.000đ) không phải viết hoá đơn cho khách nhưng không lập bảng kê bán lẻ và viết hoá đơn cuối mỗi ngày, đây là cách phổ biến nhất, hầu hết các doanh nghiệp đều có vi phạm; gian lận trong viết hoá đơn, ghi liên 1 và liên 2 khác nhau về doanh số, số thuế, tên đơn vị mua hàng, mã số thuế; ghi giá bán trên hoá đơn thấp hơn giá bán thực tế, nhiều đơn vị gian lận trong báo cáo kê khai lượng hàng hoá mua vào, bán ra, báo cáo hàng tồn kho lớn hơn thực tế.

Tình trạng nợ đọng thuế còn khá phổ biến ở các địa phương trong vùng, một số địa phương chưa phân tích được nguyên nhân gây ra tình trạng gia tăng nợ thuế để có biện pháp xử lý thích hợp, nhiều khoản nợ đọng thuế do một số tổ chức, cá nhân dấy dưng, chây ì vẫn chưa có biện pháp xử lý dứt điểm.

Một số doanh nghiệp lợi dụng cơ chế thông thoáng của Luật Doanh nghiệp, để gian lận thương mại, gian lận hoá đơn, chứng từ nhằm chiếm đoạt tiền của Nhà nước như: bán hoá đơn không để hợp pháp hoá cho hàng đó; ghi sai tên, sai mã số thuế đơn vị bán hàng, đơn vị mua hàng gây khó khăn cho việc xác minh hoá đơn; ghi hàng trên hoá đơn không đúng với thực tế hàng hoá xuất bán nhằm trốn thuế.

Tội phạm gian lận trong hoàn thuế GTGT đã bị đẩy lùi nhưng vẫn còn nhiều hình thức khác với nhiều thủ đoạn tinh vi hơn. Đặc biệt là xuất hiện loại tội phạm thành lập doanh nghiệp không không thực hiện sản xuất kinh doanh như đăng ký mà để mua bán hoá đơn bất hợp pháp, tiếp tay cho các tổ chức, cá nhân khác hợp thức hoá hàng trôi nổi trên thị trường, hàng nhập lậu... để lập hồ sơ hoàn thuế hoặc hạch toán tăng giá vốn, tăng chi phí, trốn thuế TNDN, ảnh hưởng xấu đến môi trường kinh doanh của những doanh nghiệp làm ăn chân chính.

Việc thanh tra kiểm tra chưa có sự phối hợp chặt chẽ và tận gốc, hầu hết các Cục Thuế chỉ dừng lại ở việc thông báo tên doanh nghiệp bỏ trốn, số lượng xêri hoá đơn mang theo, chưa xử lý đến tận gốc của việc sử dụng hoá đơn, đặc biệt là thiếu sự phối hợp đồng bộ, phối hợp giữa các Chi cục trong cùng một Cục hoặc phối hợp giữa các Cục Thuế để xử lý dứt điểm.

Công tác quản lý thu thuế đối với khu vực kinh tế ngoài quốc doanh, thuế nhà đất, thuế sử dụng đất nông nghiệp trong thời gian vừa qua còn nhiều điểm chưa hợp lý. Thực tế, số tiền thu được từ các lĩnh vực này hàng năm chiếm tỷ trọng không lớn trong tổng thu NSNN trên địa bàn và chưa tương xứng với tiềm năng thực tế, chi phí cho tổ chức bộ máy tổ, đội thuế quản lý thu thuế ở cơ sở lại tương đối lớn so với kết quả thu được do thực tế vẫn phải đảm bảo bố trí đầy đủ cán bộ thuế, đầu tư cơ sở vật chất và các điều kiện khác để làm việc gây tình trạng lãng phí mà hiệu quả của công tác thu không cao.

*Đối với quản lý chi đầu tư phát triển:* Lĩnh vực đầu tư xây dựng cơ bản luôn được coi là lĩnh vực phức tạp, nhiều yếu tố tác động, cơ chế chính sách lại chưa ổn định, trình độ tổ chức, năng lực cán bộ của Ban quản lý dự án còn hạn chế và chưa đồng đều. Mặt khác, sản phẩm xây dựng cơ bản là sản phẩm đơn chiếc, quy mô lớn, thời gian sản xuất dài, nhiều cơ quan, nhiều người tham gia vào quá trình tạo ra sản phẩm này, nếu không được kiểm soát chặt chẽ dễ gây lãng phí thất thoát tiền vốn của Nhà nước. Trong đầu tư xây dựng (ĐT XD), nhiều định mức kinh tế - kỹ thuật đã được sửa đổi, bổ sung: quy chế quản lý đầu tư và xây dựng, quy chế đấu thầu liên tục được sửa đổi cho phù hợp với

thực tế; các quy định về quản lý, sử dụng, thanh quyết toán vốn đầu tư từ NSNN cũng đã được ban hành đồng bộ. Việc quản lý ĐTXD, thực hiện quy chế đấu thầu được chú trọng, công tác quản lý, thanh toán vốn đầu tư từ NSNN hoặc có nguồn gốc từ NSNN được tăng cường. Song nhìn chung, lãng phí trong ĐTXD vẫn còn là một vấn đề bức xúc. Chất lượng quy hoạch còn thấp dẫn đến quy hoạch không sát với thực tế, gây lãng phí; việc quản lý, kiểm tra, giám sát trong đầu tư xây dựng ở một số cơ quan, đơn vị và địa phương còn bị buông lỏng; nhiều dự án công trình xây dựng lập dự toán vượt định mức, thời gian thi công kéo dài, chất lượng công trình thấp. Tình trạng đầu tư dàn trải vẫn diễn ra khá phổ biến, làm phân tán, lãng phí nguồn lực vốn đầu tư, nợ đọng trong đầu tư XDCB còn thường xuyên xảy ra. Vi phạm quy định về đấu thầu còn nhiều, vẫn còn hiện tượng thông đồng trong đấu thầu các dự án, công trình.

*Đối với quản lý chi thường xuyên:* Việc xây dựng thực hiện kế hoạch thu và cấp phát chi ngân sách theo từng mục, theo dự toán năm đã thực hiện tương đối nghiêm túc. Nhưng việc xây dựng dự toán chi ở các đơn vị chưa được coi trọng do vậy còn phải điều chỉnh khá nhiều trong năm, chưa tạo điều kiện cho KBNN trong thực hiện kiểm soát chi, cũng như sự chủ động điều hành ngân sách của các cơ quan quản lý. Đặc biệt ở khu vực xã thì do mục lục ngân sách còn phức tạp, hình thức theo dõi cấp phát, thanh toán quyết toán, còn có điểm chưa phù hợp với trình độ cán bộ của cấp xã hiện nay. Tình trạng lãng phí trong quản lý, sử dụng kinh phí ngân sách, vốn và tài sản nhà nước vẫn còn diễn ra. Một số cơ quan, đơn vị không thực hiện đúng định mức, tiêu chuẩn, chế độ quy định, phổ biến là: sử dụng kinh phí chi thường xuyên không đúng mục đích, vượt quá định mức, tiêu chuẩn chế độ; mua sắm, trang bị phương tiện( đặc biệt là phương tiện ô tô vượt quá tiêu chuẩn), quản lý sử dụng tài sản thiếu chặt chẽ.

Sau khi thực hiện điều tiết các cấp NSNN theo quy định của chính phủ, chỉ có 3 tỉnh thành phố tự cân đối được NS và không phải nhận trợ cấp của NS



cấp trên, đó là Hà Nội; Hải Phòng; Quảng Ninh. Các tỉnh còn lại sau khi thực hiện điều tiết các cấp NS theo quy định, NSDP đều không đủ để đảm bảo nhiệm vụ chi của địa phương, do vậy NSTW phải trợ cấp cân đối là Hải Dương- Hưng Yên-Bắc Ninh-Hà Tây- Hà Nam-Nam Định-Ninh Bình-Thái Bình.

### **2.3.2.2. Nguyên nhân**

#### **a. Nguyên nhân chủ quan**

***Thứ nhất, chất lượng quy hoạch và quản lý kinh tế chưa bám sát quy hoạch chung của vùng, thu ngân sách chưa ngang tầm và phù hợp.***

Chất lượng công tác quy hoạch phát triển kinh tế vùng những năm qua còn chưa cao, chưa thể hiện ngang tầm với yêu cầu chiến lược phát triển của vùng. Sự quan tâm đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng chưa đáp ứng nhu cầu; Nguồn nhân lực chưa được phát huy, còn bất cập trước sự đòi hỏi của phát triển... Vấn đề hiện đại hoá trang thiết bị trong sản xuất kinh doanh cũng chưa được chú trọng, các doanh nghiệp tự động hoá mới chiếm 2%, tốc độ đổi mới công nghệ của vùng khoảng 11-12% nên năng suất lao động và cạnh tranh thấp.

Số lượng doanh nghiệp nhà nước vùng ĐBSH hiện nay chiếm khoảng 18% tổng số doanh nghiệp nhà nước của cả nước. Nhưng các doanh nghiệp nhà nước vùng ĐBSH nhìn chung quy mô nhỏ, hoạt động sản xuất kinh doanh chưa hiệu quả bằng các khu vực khác thể hiện ở bình quân số vốn huy động, doanh thu đạt được thấp, công nghệ sản xuất còn phổ biến là thủ công, công nghệ cũ lạc hậu, năng suất lao động còn thấp. Một bộ phận chủ doanh nghiệp chưa được đào tạo cơ bản, phần nhiều do kinh nghiệm thực tế, sự am hiểu pháp luật hạn chế, ý thức chấp hành pháp luật chưa cao. Tình trạng doanh nghiệp tư nhân vi phạm pháp luật kinh doanh, pháp luật thuế, chế độ tài chính, bảo vệ môi trường sinh thái... diễn ra phổ biến ở nhiều nơi. Theo đánh giá của Bộ Tài chính, số doanh nghiệp nhà nước có lãi của vùng chiếm 72% trong khi tỷ lệ cả nước khoảng 81%; tỷ suất lợi nhuận trên vốn nhà nước của các doanh nghiệp nhà nước trong khu vực đạt khoảng 7,4%, trong khi bình quân chung của cả nước là 11.14%.

Tình hình sắp xếp, cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước theo Nghị quyết Trung ương 9 khoá IX của khu vực nhìn chung thực hiện chậm. Nguyên nhân chủ yếu của tình trạng này là các doanh nghiệp nhà nước trong khu vực chưa chủ động xử lý các tồn tại về tài chính theo chế độ quy định. Công tác chỉ đạo của nhiều địa phương lại thiếu kiên quyết và đồng bộ, dẫn tới việc kéo dài thời gian xử lý tồn tại về tài chính để thực hiện chuyển đổi sở hữu theo đề án được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Dịch vụ có giá trị gia tăng như bảo hiểm, ngân hàng chưa phát triển. Năng lực các khu công nghiệp chưa được phát huy, diện tích cho thuê thấp, đóng góp cho xuất khẩu và thu hút lao động chưa cao.

Trong lĩnh vực tài chính, sự bất cập về cơ chế chính sách chủ yếu là việc hình thành các loại thị trường nhất là thị trường vốn, thị trường chứng khoán phục vụ yêu cầu phát triển còn chậm và chưa đồng bộ nên việc huy động vốn còn yếu, nhu cầu vốn cho đầu tư phát triển vùng mới đáp ứng được 70% nhu cầu quy hoạch và chủ yếu dựa vào nguồn đầu tư từ ngân sách.

Tốc độ tăng thu NSNN của khu vực chưa theo kịp tốc độ tăng thu NSNN của cả nước. Có thể thấy các chỉ số này qua biểu tổng hợp và biểu đồ sau:

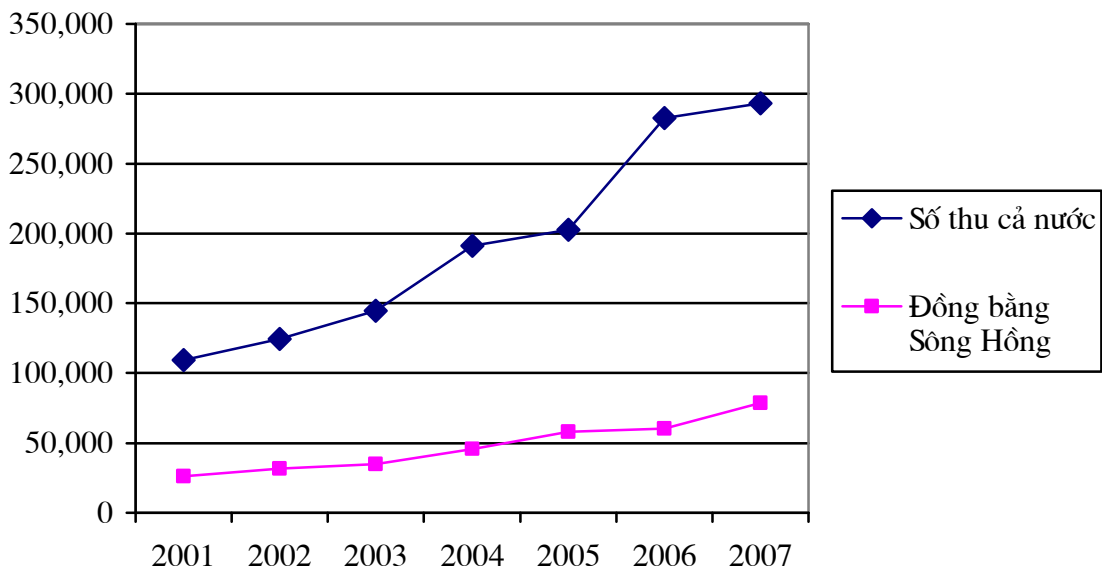
**Bảng 2.5: Tốc độ thu NSNN cả nước và vùng Đồng bằng Sông Hồng**

*Đơn vị tính: Tỷ đồng*

Năm	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
- Số thu cả nước	109.573	124.584	144.505	191.121	202.683	282.873	293.401
- Số thu của ĐBSH	26.056	31.644	34.747	45.566	58.117	61.587	78.617
<b>Tốc độ phát triển %</b>							
- Định gốc		113,7	131,9	174,4	184,9	258,2	267,8
- Liên hoàn		113,7	116,0	132,3	106,1	139,6	103,7
- Định gốc (ĐBSH)		121,4	133,4	174,8	223,0	236,4	301,7
- Liên hoàn (ĐBSH)		121,4	110,0	131,1	127,5	106,0	127,6

*(Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên số liệu của Bộ Tài chính)*

Thu NSNN của cả nước trong 7 năm có xu hướng tăng lên với tốc độ tăng tương đối lớn (tăng 158,2% so với năm 2001), về so sánh liên hoàn năm 2002 tăng 13,7% so với 2001; năm 2003 tăng 16,0% so với 2002; năm 2004 thu NSNN có tỷ lệ tăng 32,3% so với năm 2003; năm 2006 tăng 39.6% so với năm 2005; dự toán năm 2007 tăng 3,7% so với năm 2006. Tuy vậy tại khu vực ĐBSH thu ngân sách hàng năm có tốc độ tăng không đều và chưa đạt được tốc độ tương ứng của cả nước (tăng 201,7% so với năm 2001), về so sánh liên hoàn năm 2002 tăng 21,4% so với 2001; năm 2003 tăng 10,0% so với 2002; năm 2004 thu NSNN có tỷ lệ tăng 31,1 so với năm 2003; năm 2006 tăng 36,4% so với năm 2005; dự toán năm 2007 tăng 27,6% so với năm 2006. ( xem biểu đồ so sánh phát triển về thu ngân sách giai đoạn 2001 – 2007 vùng Đồng bằng Sông Hồng với toàn quốc).



**Hình 2.2: Biểu đồ so sánh phát triển về thu ngân sách giai đoạn 2001 - 2007**

**Thứ hai, Một số địa phương nhận thức chưa đúng về tầm quan trọng, trách nhiệm quản lý ngân sách địa phương.**

Tuy đã có sự phân công phân cấp khá đầy đủ về thẩm quyền và trách nhiệm trong quản lý ngân sách nhà nước và ngân sách địa phương, nhưng ngay

tại các địa phương, một số lãnh đạo địa phương chưa nhận thức rõ tầm quan trọng và ý nghĩa của nhiệm vụ này vẫn còn tư tưởng cố tình xây dựng dự toán thu dưới mức khả năng thực hiện, đối với những địa phương xây dựng dự toán thu thấp hơn so với khả năng thực tế sẽ có nhiều cơ hội thực hiện vượt thu ngân sách để có thêm nguồn bố trí chi tiêu bổ sung. Chính vì thế mà trong thời gian vừa qua, không có địa phương nào tỉnh nào, muốn dự toán thu của địa phương mình được giao cao mà chỉ muốn được giao thấp hơn so với khả năng thu thực tế. Do còn thiếu những căn cứ khoa học để lập, thẩm định dự toán nên trong quá trình xây dựng, xét duyệt và bảo vệ dự toán kết quả thường thiếu tính chính xác và phù hợp với điều kiện thực tiễn.

Việc lập dự toán thu chi ngân sách nhà nước ở các cấp chưa đảm bảo chất lượng cao, chưa phù hợp với tốc độ tăng trưởng kinh tế và tình hình thực hiện kế hoạch các năm trước và cơ chế chính sách. *Ở các đơn vị cơ sở vẫn còn hiện tượng chưa phát huy tốt khả năng thực có của mình thường lập dự toán thu thấp hơn khả năng và lập dự toán chi cao (vượt xa cả nguồn) để “tranh thủ” số hỗ trợ của ngân sách cấp trên.* Có những đơn vị xây dựng dự toán thu ngân sách nhà nước thấp hơn thực hiện của 2-3 năm trước, nhưng dự toán chi ngân sách nhà nước lại tăng đến 2-3 lần so với dự toán giao năm trước... Do vậy thường dẫn đến hiện tượng "căng thẳng" trong quá trình thảo luận dự toán giữa ngân sách cấp trên và ngân sách cấp dưới.

Về vật chất, tuy đã có nhưng quy định cụ thể về phân chia nguồn thu nhiệm vụ chi nhưng một số địa phương vẫn chưa mạnh dạn phân cấp cho cấp dưới như chi đầu tư XD CB, chi sự nghiệp giáo dục, chi sự nghiệp y tế và một số nội dung của chi sự nghiệp kiến thiết kinh tế.

Về trao quyền tự chủ tài chính rộng hơn cho các đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước, nhất là cơ chế tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp có thu: Theo quy định hiện nay các đơn vị này đã được giao quyền tự chủ về tài chính nhưng một số tỉnh, thành phố chưa nhận thức hết ý nghĩa và hiệu quả của nó, do vậy vẫn còn những địa phương chưa khẩn trương triển khai thực hiện một

cách nghiêm túc (đến 2006 vẫn còn 20/64 tỉnh, thành phố chưa triển khai theo tinh thần Nghị định 130/2005/NĐ-CP mà vẫn thực hiện theo cơ chế khoán của Quyết định 192/2001/QĐ-TTg).

***Thứ ba, Việc thực hiện chu trình quản lý ngân sách còn nhiều bất cập***

*\* Công tác lập, phân bổ và giao dự toán phức tạp nhưng hiệu quả chưa cao*

Chất lượng lập dự toán thu chi ngân sách nhà nước của một số địa phương vẫn chưa cao, các tài liệu và số liệu liên quan đến lập dự toán như đánh giá tình hình thực hiện kỳ trước, xác định nguyên nhân và đề ra biện pháp để xây dựng nhiệm vụ thu chi năm kế hoạch chưa thực sự được coi trọng, đôi khi mang tính chiếu lệ sơ sài do vậy chất lượng công tác lập dự toán chưa cao. Hơn nữa theo qui định thời gian lập dự toán đối với các cơ sở và đơn vị dự toán được thực hiện từ tháng 6 của năm báo cáo. Do vậy cũng không ít đơn vị không hình dung rõ được tất cả các nhiệm vụ của mình phải triển khai của năm sau (nhất là những việc phải triển khai theo các văn bản chỉ đạo và chế độ bổ sung của Chính phủ và trung ương được ban hành sau tháng 6 năm báo cáo). Dẫn đến, việc tính dự toán thiếu nội dung hoặc mang tính ước đoán thiếu độ chuẩn xác khi tổng hợp toàn tỉnh thì sai số càng cao. Hơn nữa nhiều đơn vị còn lập dự toán rất sơ sài, chiếu lệ; quy định quy lập dự toán theo quy trình 2 lên một xuống, thảo luận nhiều vòng trong một năm về dự toán thu, chi NSNN như hiện nay mang tính hình thức, rườm rà về thủ tục, mất nhiều thời gian do phải lập và duyệt từ nhiều cấp ngân sách.

Việc giao ngân sách thường được trung ương tổ chức vào những ngày cuối tháng 12 năm báo cáo. Ở thời gian này bộ máy ngành Tài chính - Thuế - Kho bạc Nhà nước đang tập trung phần đầu để hoàn thành kế hoạch đồng thời thực hiện các công tác khoá sổ ngân sách. Chuẩn bị quyết toán ngân sách và bước vào chuẩn bị ngân sách cho Tết Nguyên đán, do vậy việc triển khai giao tiếp kế hoạch đó xuống cơ sở và đơn vị dự toán thường phải lùi lại sang tháng 2 hoặc đầu tháng 3, ảnh hưởng đến việc tổ chức triển khai nhiệm vụ của các đơn vị nhất là việc thực hiện đầu tư xây dựng cơ bản bằng vốn ngân sách.

*\* Cháp hành ngân sách và kiểm soát chi ngân sách chưa thực sự hiệu quả*

Theo qui định của Luật Ngân sách nhà nước một trong những điều kiện để được chi là phải có dự toán; đúng theo các chế độ và định mức; phải được thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách chuẩn chi. *Nhưng hiện nay các chế độ, tiêu chuẩn định mức chi tiêu cũng không đầy đủ và chưa phù hợp (còn thiếu và thấp so với thực tế ở mức tối thiểu) nhất là hệ thống định mức ở các khu vực sự nghiệp, khu vực xã phường.* Công cụ quản lý chi là “Chế độ chính sách” Nhà nước và các chế độ mà địa phương được quy định theo phân cấp, *nhưng các chế độ chính sách nhà nước và địa phương ban hành thường là chậm không đồng bộ và thiếu phù hợp, chủ yếu mang tính tình thế, giải quyết những sức ép và tạm lấp “lỗ hổng” về chế độ chính sách, điển hình về loại này là các chế độ công tác phí, chế độ hội họp, chế độ phụ cấp trong một số ngành do vậy công tác quản lý gặp nhiều khó khăn và thiếu cơ sở khoa học.*

Kiểm soát chi đầu tư XDCB vẫn bộc lộ những hạn chế, vì một công trình khi được tiến hành đầu tư thường phải qua rất nhiều công đoạn, khi đã đến Kho bạc kiểm soát thanh toán thì chủ đầu tư có thể đem đồng bộ các hồ sơ hoặc không đồng bộ, khi có phát hiện sai sót bất hợp lý thì thường đã quá thời gian, hoặc qua nhiều công đoạn nên chủ đầu tư không sửa chữa được mà chỉ hoàn chỉnh, hợp thức hoá lại; kiểm soát của cơ quan Kho bạc chủ yếu trên hồ sơ giấy tờ, trên cơ sở phiếu giá nghiệm thu A-B để thanh toán, KBNN không có chức năng khảo sát kiểm tra hiện trường nên việc tổ chức thi công có đúng thiết kế hay không? chủng loại vật tư có đúng như phê duyệt hay không? Tất cả chi trông chờ ở sự “*tự giác*” của A và B, nếu họ không tự giác thì lãng phí là tất yếu và mọi phát hiện sau này đều rất khó khắc phục. Trong thực tế, hầu hết các gói thầu tổ chức đấu thầu đều có khối lượng phát sinh do nhiều nguyên nhân khác nhau: thiết kế tính thiếu, bóc tiên lượng dự toán thiếu so với bản vẽ thiết kế, chưa tiên lượng hết khối lượng công việc do công tác tư vấn còn nhiều bất cập và yếu kém từ khâu thẩm định và phê duyệt dự án, thẩm tra và phê duyệt thiết kế kỹ thuật tổng dự toán, lập và thẩm tra phê duyệt hồ sơ mời thầu, phân tích đánh giá hồ sơ dự thầu. Đặc biệt có dự án Chủ đầu tư đã thuê cơ quan kiểm

toán độc lập kiểm tra quyết toán, nhưng khi cơ quan chức năng khác kiểm tra lại giá trị quyết toán vẫn có giá trị chênh lệch do cơ quan kiểm toán chỉ kiểm tra khối lượng thực hiện thực tế tại hiện trường theo bản vẽ hoàn công đối chiếu với định mức đơn giá nhà nước, mà chưa đối chiếu với thiết kế tổng dự toán, dự toán chi tiết được duyệt. Có dự án khi nghiệm thu khối lượng quyết toán A-B thực hiện đã quyết toán nhầm lẫn, thậm trí không loại trừ những khối lượng lẽ ra phải loại trừ do việc làm thiếu trách nhiệm của đơn vị tư vấn thiết kế, giám sát và sự buông lỏng kiểm tra của Chủ đầu tư. Một nguyên nhân nữa là đơn vị tư vấn và thi công tự đưa khối lượng không được phép tính vào giá trị xây lắp, tự xây dựng định mức công việc, tính sai khối lượng theo quy phạm tiêu chuẩn kỹ thuật, tính thừa khối lượng so với thực tế thi công, vận dụng sai định mức đơn giá và nhóm công trình theo quy định của Nhà nước.

Khi lập dự toán có trường hợp đơn vị tư vấn thường sử dụng loại vật tư đặc biệt không có trong bảng giá quy định làm cho cơ quan chức năng gặp khó khăn trong việc thẩm tra dự toán, có vật tư được quyết toán theo hoá đơn thực tế nhưng việc kiểm tra hoá đơn trong kinh tế thị trường hiện tại còn nhiều nan giải. Đặc biệt là việc dồn thanh toán khối lượng vào thời điểm cuối năm kế hoạch, lúc này cơ quan kiểm soát thanh toán, cấp phát, cho vay đang phải giải quyết một khối lượng công việc rất lớn (chuẩn bị khoá sổ và quyết toán ngân sách, thanh toán XDCCB "theo mùa vụ"...) phải giải ngân cho kịp tiến độ không thể tìm hiểu kiểm tra khối lượng hiện trường được ngay, do vậy cũng dễ bị chấp nhận thanh toán khối lượng không...

Tổ chức cấp phát ngân sách tuy đã có nhiều hình thức đa dạng phù hợp nhưng ở một số đơn vị chưa có sự chú ý khắc phục các nhược điểm của các hình thức cấp phát, việc quản lý nguồn kinh phí được cấp phát bằng kinh phí uỷ quyền, kinh phí được cấp phát bằng lệnh chi hoặc ghi thu, ghi chi còn chưa được quan tâm đúng mức, do vậy có tình trạng chi sai mục tiêu hoặc số kinh phí thừa còn lại nhưng không nộp vào ngân sách, một số địa phương thường tìm lý do xin để lại chuyển năm sau hoặc chi cho mục tiêu khác.

Việc thực hiện kế hoạch thu và cấp phát chi ngân sách theo từng mục, theo

dự toán năm đã thực hiện tương đối nghiêm túc. Nhưng việc xây dựng dự toán chi ở các đơn vị chưa được coi trọng do vậy còn phải điều chỉnh khá nhiều trong năm, chưa tạo điều kiện cho KBNN trong thực hiện kiểm soát chi, cũng như sự chủ động điều hành ngân sách của các cơ quan quản lý. Đặc biệt ở khu vực xã thì do mục lục ngân sách còn phức tạp, hình thức theo dõi cấp phát, thanh toán quyết toán, còn có điểm chưa phù hợp với trình độ cán bộ của cấp xã hiện nay.

Hệ thống báo cáo, báo biểu kế toán cần cung cấp cho liên ngành Tài chính, Thuế, Sở Kế hoạch - Đầu tư... để phục vụ cho công tác tham mưu, điều hành và quản lý còn phức tạp, khá nhiều biểu mẫu mang tính hình thức chưa thiết thực, chưa thực sự hiệu quả, do vậy cần tiếp tục nghiên cứu chỉnh sửa cho phù hợp để việc tổ chức giám sát, kiểm tra và quản lý điều hành của các cơ quan chức năng được thuận lợi.

Các Hội xã hội nghề nghiệp được ra đời khá nhiều nhưng các hướng dẫn của trung ương đến cơ sở chưa đồng bộ, nhất là những hướng dẫn cụ thể về nội dung tài trợ, định mức tài trợ từ các nguồn đảm bảo cho các nội dung, nên các cơ quan quản lý tại địa phương còn gặp nhiều lúng túng.

*\* Công tác quyết toán ngân sách thực hiện theo luật nhưng còn chậm về thời gian và chưa được coi trọng chất lượng.*

Sau khi có Luật Ngân sách nhà nước các khoản thu và chi cơ bản đã được phản ánh trong quyết toán thu, chi ngân sách địa phương hàng năm theo qui định. Tuy vậy việc duyệt quyết toán chi ở một số đơn vị sử dụng Ngân sách vẫn còn có tình trạng đối phó (ký xong cho kịp thời gian rồi mới kiểm tra sau) nhất là ở một số ngành đơn vị sự nghiệp lớn và nhiều đơn vị cấp 2. Công tác tự kiểm tra và kiểm tra trước khi lập khi quyết toán chưa được coi trọng. Quyết toán kinh phí ngân sách cấp trên uỷ quyền còn thực hiện quá chậm và chưa chính xác, một số chưa chấp hành đúng thời hạn chính lý quyết toán theo qui định hoặc nộp báo cáo quyết toán lên cấp trên chậm ảnh hưởng đến việc tổng hợp và lên tổng quyết toán ngân sách địa phương nói chung.

Việc thực hiện phương thức uỷ quyền đã tạo điều kiện cho cơ quan được uỷ quyền tham gia quản lý. Tuy vậy việc phân cấp quyền còn có những thiếu

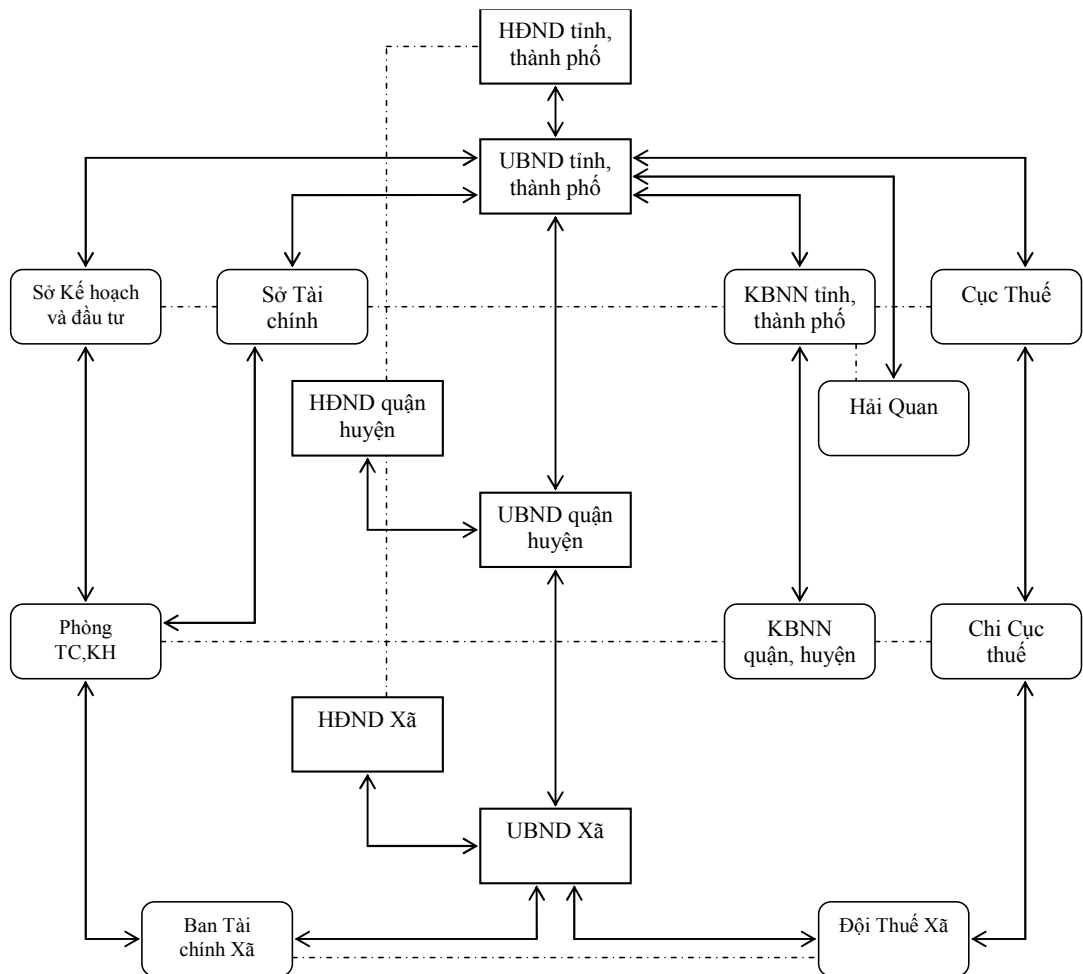


sót. Thực tế địa phương nhận chi uỷ quyền chỉ có quyền chuyển nguồn kinh phí được cấp uỷ quyền về cho đơn vị được chi. Còn dự toán xây dựng có sát với yêu cầu thực tiễn hay không? có chấp nhận quyết toán hay không? thì lại không được tham gia đầy đủ, (cấp quyết định phê duyệt vẫn là cơ quan uỷ quyền). Do vậy việc quản lý bị “cắt khúc” và mỗi địa phương thực hiện quản lý theo một cách.

Có một số đơn vị được nhận quá nhiều nguồn chi từ nhiều cấp ngân sách do vậy việc theo dõi, kiểm tra và quyết toán gặp rất nhiều khó khăn. Ví dụ một bệnh viện hay trường học hiện nay được chi XDCB, chi thường xuyên được quy định từ các nguồn sau: Chi từ ngân sách địa phương cấp; Chi từ ngân sách trung ương cấp uỷ quyền theo mục tiêu; Chi từ thu viện phí, học phí; Chi từ thu các khoản dịch vụ; Chi từ nguồn viện trợ và dự án; Chi từ nguồn bảo hiểm y tế. *Như vậy cùng chi cho một mục tiêu là người bệnh và y bác sỹ hoặc lớp học và học sinh nhưng lại có nhiều nguồn do nhiều cấp quản lý.* Do vậy việc tách bóc từng nội dung xem y, bác sỹ, giáo viên, học sinh được chi tiêu khoản nào? và quyết toán vào nguồn nào? quyết toán bao nhiêu? thì quả thực rất khó khăn. Nên chẳng có nghiên cứu và quy định cụ thể đến từng công việc hoặc từng danh mục cụ thể cho từng nguồn.

***Thứ Tư, Tổ chức bộ máy quản lý NSĐP chưa phù hợp, trình độ cán bộ còn hạn chế.***

Ở Việt Nam cơ cấu bộ máy và tổ chức cán bộ cũng có nét riêng biệt phù hợp với hiến pháp và luật pháp; được thay đổi qua nhiều giai đoạn lịch sử phù hợp với cơ chế phân cấp thẩm quyền, trách nhiệm và phân cấp quản lý ngân sách. *Tuy vậy ngân sách địa phương vẫn mang tính lồng ghép, hệ thống tổ chức bộ máy tham gia quản lý ngân sách địa phương của Việt Nam vẫn còn khá công kênh đan xen chông chéo,* do vậy công tác lập và chấp hành ngân sách ở địa phương có nhiều điểm còn hạn chế và chưa đảm bảo tính kịp thời, tính sát thực. Hiện tại bộ máy quản lý ngân sách địa phương được thể hiện ở sơ đồ sau:



**Sơ đồ 2.1: Cơ cấu tổ chức bộ máy quản lý ngân sách ở địa phương**

Nhìn vào sơ đồ trên có thể nhận rõ sự chồng chéo trong tổ chức bộ máy quản lý, có rất nhiều cơ quan tham gia vào quá trình quản lý NS, nhưng thực quyền quyết định NS chưa toàn diện, nhất là ở cấp huyện và cấp xã. Việc phân công quản lý NS hiện nay ở mỗi cấp còn giao cho nhiều cơ quan nhà nước thực hiện (Đầu tư, Tài chính, chủ quản) dẫn đến tình trạng NS bị phân tán, cắt khúc ảnh hưởng lớn đến thực hiện những quy định về phân cấp NS theo quy định của Luật NSNN. Ngân sách hàng năm của một đơn vị cấp xã phải được HĐND 3 cấp thông qua và điều chỉnh, trong khi đó quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế xã hội ở các cấp của một số địa phương chưa đảm bảo được tính đồng bộ và liên kết chặt chẽ, thiếu tính cân đối vững chắc.

HĐND xã là những người thảo luận và quyết định dự toán ngân sách xã, phê chuẩn quyết toán ngân sách xã và kiểm tra, giám sát UBND xã trong quá trình chấp hành ngân sách xã quản lý điều hành ngân sách xã. Ban tài chính xã được coi như là một cơ quan chức năng giúp chính quyền cấp xã về quản lý tài chính nhà nước trên địa bàn xã. Nhưng hiện tại năng lực, trình độ chuyên môn của cán bộ cấp xã đang còn nhiều bất cập, trình độ văn hoá của cán bộ còn thấp, đại bộ phận chưa được đào tạo một cách bài bản. Theo thống kê chung, số cán bộ chủ chốt có trình độ phổ thông trung học là 54,2%, trình độ trung học cơ sở là 39,65% còn lại là tiểu học; trình độ chuyên môn nghiệp vụ của một số cán bộ lãnh đạo không có chuyên môn là 82,7% trong số có đào tạo thì 4,3% là sơ cấp 8,6% trung cấp 4,4% cao cấp; đội ngũ chức danh chuyên môn như Văn phòng, Kế toán, Tài chính, Thống kê... khoảng 70% không có chuyên môn nghiệp vụ [29]. Đây là những khó khăn thách thức trong quá trình triển khai Luật ngân sách theo hướng mở rộng và tăng cường quyền hạn cho các cấp chính quyền địa phương đặc biệt là cấp xã.

Yêu cầu ghi chép sổ sách và hạch toán kế toán ở cấp NS xã tuy đã có rất nhiều đổi mới song số lượng cán bộ kế toán ở xã chưa phù hợp (ở xã chỉ có 1 kế toán NS xã vừa làm kế toán NS xã vừa làm kế toán đơn vị, vừa phải thu thập hoàn thiện các chứng từ ban đầu, vừa phải vào các bảng kê và sổ sách, vừa phải lập các báo cáo thu, chi định kỳ, mở các sổ thu hộ chi hộ từ các quỹ, theo dõi các khoản công nợ phải thu phải trả, thậm trí cả các khoản đối trừ từ ngày công lao động, hiện vật với các khoản nghĩa vụ phải đóng góp của các đối tượng...).

Nằm trong tổng thể chung về trình độ lao động và trình độ cán bộ. Năng lực, trình độ chuyên môn nghiệp vụ của một bộ phận công chức làm công tác tài chính, thuế còn hạn chế, thiếu tính chuyên nghiệp, nhất là ở cấp huyện và cấp xã; trong khi đó công tác quản lý thuế, quản lý thu chi tại xã còn dựa trên các phương pháp thủ công nên hiệu quả quản lý thấp, chưa đáp ứng được yêu cầu quản lý hiện đại.

Tổ chức bộ máy quản lý và trình độ cán bộ quản lý ở cấp cơ sở như cấp huyện chưa được quan tâm điều chỉnh chung, chưa tương xứng với sự tăng trưởng về kinh tế, tăng trưởng số lượng, quy mô doanh nghiệp và yêu cầu hội nhập quốc tế.

Khảo sát sau đây (trong đó có Việt Nam) được coi là sự đánh giá khách quan về năng lực, trình độ chuyên môn nghiệp vụ, nguồn nhân lực và vị trí của từng quốc gia trong chiến lược phát triển nhân tố chất lượng lao động.

**Bảng 2.6: Chỉ số chất lượng giáo dục và nguồn nhân lực ở một số nước Châu Á và Việt Nam**

Số TT	Nội dung đánh giá Tên nước	Chỉ số tổng hợp về chất lượng giáo dục và nguồn nhân lực	ấn tượng chung về chất lượng hệ thống giáo dục	Mức độ sẵn có lao động sản xuất chất lượng cao	Mức độ sẵn có các cán bộ hành chính chất lượng cao	Mức độ sẵn có các cán bộ quản lý chất lượng cao	Sự thành thạo tiếng Anh	Sự thành thạo công nghệ cao
1	Hàn Quốc	6.91	8.00	7.00	8.00	7.50	4.00	7.00
2	Singapo	6.81	7.17	6.83	5.67	6.33	8.33	7.83
3	Nhật Bản	6.50	6.00	8.00	7.50	7.00	3.50	7.50
4	Đài Loan	6.04	6.37	5.37	5.62	5.00	3.86	7.62
5	Ấn Độ	5.76	4.62	5.25	5.50	5.62	6.62	6.75
6	Trung Quốc	5.73	5.12	7.12	6.19	4.12	3.62	4.37
7	Malaixia	5.59	4.50	4.50	7.00	4.50	4.00	5.50
8	Hồng Kông	5.20	5.03	4.23	5.24	4.24	4.50	5.43
9	Philippin	4.53	3.80	5.80	6.20	5.60	5.40	5.00
10	Thái Lan	4.04	2.64	4.00	3.37	2.36	2.82	3.27
11	Việt Nam	3.79	3.25	3.25	3.50	2.75	2.62	2.50
12	Indonexia	3.44	0.50	2.00	3.00	1.50	3.00	2.50

**Ghi chú:** Các nước được xếp hạng theo thang điểm 10 và điểm 0 là thấp nhất  
(Nguồn: Dự án Hỗ trợ kỹ thuật kế hoạch tổng thể phát triển giáo dục bậc trung học, 2001)

Các chỉ số trong kết quả khảo sát cho thấy Hàn Quốc; Singapo; Nhật Bản là những nước có chất lượng nguồn nhân lực khá cao, Thực trạng với các chỉ số trên nguồn nhân lực của Việt Nam đang đứng ở tốp cuối, do vậy việc nhà nước sớm thực hiện cải cách tổ chức bộ máy, tăng cường đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực và quản lý cán bộ, công chức là yêu cầu cấp thiết.

***Thứ năm, Hệ thống thông tin, phương tiện quản lý chưa đáp ứng được yêu cầu quản lý trong thời kỳ mới***

Với phương pháp quản lý thủ công hiện tại, sự tích hợp thông tin giữa các ngành không thể có sự kết nối liên thông, không đảm bảo tính kịp thời, tính chính xác từ khâu lập kế hoạch, dự toán ngân sách; thực hiện ngân sách; báo cáo ngân sách; không đảm bảo được tính minh bạch trong quản lý tài chính công, không hạn chế được những tiêu cực trong sử dụng ngân sách, không đảm bảo được an ninh tài chính trong quá trình phát triển và hội nhập của tài chính quốc gia đặc biệt là tính hiệu quả trong xây dựng kế hoạch tài chính và chi tiêu trung hạn. Các phương thức thanh toán lạc hậu chưa tăng được sự kết nối mở rộng như thanh toán điện tử, thanh toán liên kho bạc, thanh toán liên ngân hàng, thanh toán không dùng tiền mặt sẽ làm cho quản lý ngân sách kém hiệu quả, nền kinh tế phát triển không theo mong muốn.

Với các cơ quan nhà nước việc xây dựng và hình thành các trung tâm thông tin doanh nghiệp còn chậm, vì vậy các doanh nghiệp khi cần thông tin để xác định phương hướng kinh doanh, tìm kiếm thị trường nhưng thiếu địa chỉ để khai thác. Nhiều địa phương, nhiều ngành còn lúng túng trong việc cấp đăng ký kinh doanh và quản lý nhà nước đối với một số loại dịch vụ mới xuất hiện hoặc nhạy cảm. Chưa thiết lập được hệ thống lý lịch tư pháp về chủ doanh nghiệp và giới doanh nhân để phục vụ cho việc tôn vinh và thực hiện chức năng khác của quản lý nhà nước.

Hạ tầng cơ sở kỹ thuật, mà trước hết là HTTT quá yếu kém đã ảnh hưởng rất nhiều đến việc triển khai và vận hành hệ thống thông tin. Mặc dù từ 2002 đến nay đường truyền thông tuyến trung ương - tỉnh đã được Bộ Tài chính đầu

tư xây dựng và đưa vào sử dụng nhưng băng thông chưa thể đáp ứng được nhu cầu thực tế, trong khi đó tuyến tỉnh - huyện hầu hết đều sử dụng đường điện thoại công cộng với chi phí quá cao, tính ổn định thì quá thấp nên rất nhiều ứng dụng đã không thể triển khai được theo đúng kế hoạch, các ứng dụng đã triển khai thì luôn bị nguy cơ “mất kết nối” rình rập. Bên cạnh đó, việc tổ chức mua sắm trang thiết bị tin học cũng chưa kịp thời, chưa xây dựng được định mức trang thiết bị tin học trong toàn hệ thống, chưa có kế hoạch trang bị dự phòng. Chính vì vậy hệ thống thông tin - tin học còn tiềm ẩn nhiều nguy cơ phải dừng hoạt động ở các mức độ khác nhau, tạo áp lực không đáng có trong việc duy trì sự hoạt động liên tục của hệ thống.

***Thứ sáu, Hệ thống kiểm soát, thanh tra chưa thực sự phát huy hiệu quả***

Thời gian qua hệ thống kiểm soát, thanh tra chưa thực sự phát huy hiệu quả, còn mang tính hình thức, thiếu trách nhiệm trong tổ chức phối hợp, hình thức xử lý vi phạm chưa đúng mức. Tình trạng tội phạm gian lận trong hoàn thuế GTGT đã bị đẩy lùi nhưng vẫn còn nhiều hình thức khác với nhiều thủ đoạn tinh vi hơn, vẫn xuất hiện loại tội phạm thành lập doanh nghiệp không để kinh doanh mà để mua bán hoá đơn bất hợp pháp, tiếp tay cho các tổ chức, cá nhân khác hợp thức hoá hàng nhập lậu, hàng trôi nổi trên thị trường... để lập hồ sơ hoàn thuế hoặc hạch toán tăng giá vốn, tăng chi phí, trốn thuế TNDN, ảnh hưởng xấu đến môi trường kinh doanh của những doanh nghiệp làm ăn chân chính. Một số Cơ quan Thuế chỉ dừng lại ở việc thông báo tên doanh nghiệp bỏ trốn, số lượng xêri hoá đơn mang theo, chưa xử lý đến tận gốc của việc sử dụng hoá đơn, đặc biệt là thiếu sự phối hợp đồng bộ giữa các Chi cục trong cùng một Cục hoặc phối hợp giữa các Cục Thuế để xử lý dứt điểm hiện tượng trên.

Việc thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra và kiểm toán nhằm ngăn chặn những biểu hiện tiêu cực trong việc sử dụng nguồn kinh phí của Nhà nước, phát hiện những bất hợp lý trong chính sách chế độ nhằm hoàn thiện bổ sung chính sách chế độ chưa được thường xuyên liên tục, chưa tạo thành một kỷ luật trong hoạt động thường xuyên, chưa tạo thành nếp để các đơn vị tự giác thực hiện.

Công tác thanh tra, kiểm tra thuế trên cơ sở phân tích thông tin, đánh giá việc chấp hành pháp luật thuế của người nộp thuế, mức độ rủi ro thuế mới được triển khai, bước đầu còn lúng túng nên kết quả còn hạn chế, số lượng đơn vị được kiểm tra, thanh tra chỉ đạt khoảng 70% kế hoạch số thuế truy thu còn ở mức khiêm tốn.

#### **b. Nguyên nhân khách quan**

*Thứ nhất, Hệ thống pháp luật và thể chế tài chính chưa theo kịp với tình hình phát triển kinh tế xã hội ở các địa phương, chưa tạo hành lang pháp lý vững chắc trong quản lý kinh tế*

Các luật thuế đã không ngừng được bổ sung sửa đổi, tuy vậy vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu bao quát các đối tượng chịu thuế, đối tượng nộp thuế, chưa tính toán được những vấn đề phát sinh trong quá trình vận động và phát triển kinh tế - xã hội nhất là trong bối cảnh hiện nay các thị trường bất động sản; thị trường chứng khoán đang phát triển mạnh.

Cơ chế thu còn nhiều kẽ hở như chính sách hậu kiểm và tự kê khai trong việc hoàn thuế của đối tượng nộp thuế. Bên cạnh đó một số chính sách thuế vẫn còn lồng ghép một số chương trình chính sách xã hội, có nhiều mức miễn giảm làm hạn chế tính trung thực của hệ thống thuế. Công cụ quản lý chi là “Chế độ chính sách” Nhà nước. Nhưng thời gian qua các chế độ chính sách Nhà nước ban hành thường là chậm không đồng bộ và thiếu phù hợp. Chủ yếu mang tính tình thế, giải quyết những sức ép và tạm lấp “lỗ hổng” về chế độ chính sách, điển hình về loại này là các chế độ công tác phí, chế độ hội họp, chế độ phụ cấp trong một số ngành, chế độ tiền lương và thu nhập; do vậy, công tác quản lý gặp nhiều khó khăn vì thiếu các chuẩn mực và cơ sở khoa học.

*Thứ hai, Phân công, phân cấp quản lý ngân sách chưa triệt để*

Việc phân công quản lý ngân sách hiện nay ở các cấp còn hiện tượng giao cho nhiều cơ quan nhà nước thực hiện (Đầu tư, Tài chính, chủ quản) dẫn đến tình trạng ngân sách bị phân tán, cắt khúc ảnh hưởng lớn đến thực hiện những quy định về phân cấp ngân sách theo quy định của Luật NSNN.

Các cơ sở khoa học để thực hiện cơ chế khoán đối với các đơn vị sự nghiệp vẫn chưa đảm bảo, các đơn vị sự nghiệp vẫn chưa phản ánh chính xác các chi phí do chưa tính khấu hao tài sản, chưa tính đủ các chi phí có liên quan về đất và tài sản đặc thù được trang cấp. Do vậy, việc triển khai thực hiện khoán kinh phí cho các đơn vị sự nghiệp đã đạt kết quả bước đầu nhưng vẫn chưa thực sự chính xác và hiệu quả.

Nhiều lĩnh vực chi ngân sách nhà nước vẫn ôm đồm mà chưa mạnh dạn nghiên cứu tới hướng mở rộng giao cho xã hội, nhất là trong đào tạo nguồn nhân lực bên cạnh các doanh nghiệp, bên cạnh các tập đoàn kinh tế, thực hiện đào tạo theo nhu cầu, đào tạo theo đơn đặt hàng của xã hội.

Việc phân bổ và xác định chi cho khu vực quản lý nhà nước còn quá thiếu và chưa được coi trọng, đặc biệt là vấn đề tiền lương và thu nhập chưa được điều chỉnh phù hợp, đội ngũ cán bộ công chức chưa thực sự an tâm và thấy rõ trách nhiệm, chưa đảm bảo được sự ổn định và sức mạnh của cơ quan công quyền, một mục tiêu chính của chi NSNN. Nếu mạnh dạn cũng có thể nghiên cứu phân cấp, đưa một số chi phí trong quản lý hành chính vào lương và thu nhập cho cán bộ công chức thì không những thu nhập của cán bộ công chức tăng lên và việc tiết kiệm chi ngân sách cũng được cả cơ quan sử dụng và người hưởng lương thực hiện.

***Thứ ba, Một số chính sách vĩ mô còn thiếu, chưa theo kịp yêu cầu phát triển.***

Các chính sách tài chính tuy đã được bổ sung sửa đổi song vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển kinh tế xã hội và yêu cầu của hội nhập kinh tế quốc tế, chính sách thuế vẫn cần phải tiếp tục bổ sung sửa đổi để tách bạch được chính sách thuế với chính sách xã hội, các loại thuế suất vẫn cần được điều chỉnh cho phù hợp để khắc phục tình trạng đặt ra quá nhiều mức và phân biệt...

Cơ chế chính sách chi từ ngân sách còn chưa đổi mới, cơ cấu chi ngân sách chưa được điều chỉnh phù hợp (cơ cấu chi NSNN hiện tại: 30% chi đầu tư, 15% chi trả nợ, 52% chi thường xuyên; Nếu kể cả chi sự nghiệp kinh tế, chi trả nợ, chi mua sắm TSCĐ, thì chi đầu tư phát triển lên tới 50% tổng chi NSNN).



Giá cả ổn định là mục tiêu của mọi nền kinh tế, giá cả không ổn định tác hại nghiêm trọng đến toàn bộ nền kinh tế quốc gia cũng như mức sinh hoạt của từng gia đình, làm cho mọi chương trình kinh tế của nhà nước, các doanh nghiệp, từng gia đình sẽ không thực hiện được. Bên cạnh sự tăng trưởng và phát triển kinh tế thời gian qua, có lúc chúng ta chưa chú trọng và có những giải pháp đồng bộ để thực hiện bình ổn giá cả. Chỉ số giá tiêu dùng liên tục tăng, nhất là từ cuối năm 2007 đã làm cho một bộ phận không nhỏ đời sống người dân và cán bộ công chức bị ảnh hưởng; thu nhập thấp và không cân đối xuất hiện ở nhiều khu vực đã dẫn đến hiện tượng cán bộ công chức có trình độ nghiệp vụ giỏi bỏ việc tại các cơ quan quản lý nhà nước để ra làm việc tại các doanh nghiệp mong tìm đến một thu nhập cao hơn, khoảng cách giàu nghèo giữa nhiều khu vực cũng ngày một xa hơn, đây là một thực tế cần được nghiên cứu để tìm ra giải pháp khắc phục.

Nhà nước đã có nhiều cố gắng trong điều hành chính sách tiền tệ, tuy vậy các thông tin và các chính sách tổng hợp, dự báo ở tầm chiến lược còn rất thiếu. Thời gian gần đây diễn biến kinh tế thế giới và chỉ số giá đang tăng, giảm khó lường, nguy cơ lạm phát, giảm phát đều có thể hiện hữu. Về lý thuyết, khi nền kinh tế ở giai đoạn hưng thịnh thường có dấu hiệu: Vốn đầu tư tăng, mức cầu lao động tăng, giá cả của một số mặt hàng có xu hướng tăng, lãi kinh doanh tăng, quy mô hoạt động nền kinh tế sôi động, nguồn thu của NSNN tăng so với kì trước, năm trước, trong khi đó mức chi NSNN xu hướng gia tăng. Khi nền kinh tế ở giai đoạn suy thoái thường có dấu hiệu: Vốn đầu tư giảm, mức cầu lao động giảm, giá cả của một số mặt hàng nhạy cảm giảm, lãi kinh doanh giảm, quy mô hoạt động nền kinh tế bị thu hẹp, nguồn thu của NSNN tự động giảm sút, trong khi đó mức chi NSNN không những không giảm sút mà có xu hướng gia tăng một số khoản chi và giá trị các khoản chi, hệ quả là phát sinh thâm hụt NSNN.

Trong các trường hợp này Nhà nước dùng các công cụ chính sách can thiệp để điều chỉnh kinh tế vĩ mô kích thích tăng trưởng, kiềm chế lạm phát hoặc kiềm chế bội chi, thâm hụt NSNN ở mức hợp lý để từng bước tiến tới cân bằng. Khi nền kinh tế đạt được sản lượng tiềm năng với năng suất, hiệu quả cao, nhà nước ngừng chính sách can thiệp vào suy thoái kinh tế, NSNN trở lại trạng thái thu - chi cân đối tự động. Như vậy, nếu không có sự thực hiện đồng bộ, linh hoạt các công cụ chính sách về tài chính và tiền tệ, để tạo ra giá cả ổn định; lãi suất ổn định; tạo nhiều việc làm và thu nhập cao; tạo ra nhiều sản lượng, ổn định thị trường ngoại hối, tăng trưởng kinh tế; tạo ra được thị trường tài chính và các tổ chức tài chính ổn định thì kinh tế đất nước sẽ khó có cơ hội phát triển bền vững.

***Thứ tư, Công nghệ quản lý giữa các cấp các ngành từ trung ương đến địa phương còn lạc hậu, chưa đáp ứng yêu cầu tích hợp thông tin và chỉ đạo quản lý***

Công nghệ quản lý có ảnh hưởng rất lớn tới chất lượng quản lý, sự không đồng bộ trong sử dụng công nghệ quản lý giữa các cơ quan có trách nhiệm tại các bộ ngành và địa phương đang là một vấn đề nan giải.

Tích hợp thông tin quản lý giữa các cơ quan trung ương và các cơ quan địa phương, đặc biệt là các cơ quan tham mưu tổng hợp ở trung ương và ở địa phương chưa được thiết lập phù hợp với yêu cầu đổi mới và hội nhập, một mặt do kết cấu hạ tầng công nghệ thông tin chưa tương thích mặt khác bản thân các ngành cũng chưa được đầu tư phù hợp cả về con người, tổ chức và phương tiện, các phần mềm tương thích; các yêu cầu tổng hợp báo cáo còn quá nhiều và rườm rà chưa có những chỉ tiêu mang tính đồng nhất và khoa học phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế; Sự trùng lặp trong tính toán và phản ánh tốc độ tăng trưởng kinh tế vẫn còn, hạn chế đến chất lượng quản lý, điều hành của chính phủ.

***Thứ năm, sức ép của hội nhập kinh tế quốc tế tác động, ảnh hưởng đến NSNN***

Do nhà nước phải thực hiện cắt giảm thuế nhập khẩu, giá cả nhiều loại hàng hoá dịch vụ hiện đang cao hơn so với khu vực và thế giới giảm xuống, người tiêu dùng sẽ được lợi do tiết kiệm được một phần thu nhập từ việc mua hàng với giá rẻ hơn. Theo logic phần thu nhập tiết kiệm được có thể làm tăng mức tiêu dùng đối với các sản phẩm hàng hoá khác hoặc được tích lũy để đầu tư cho phát triển sản xuất kinh doanh, hoặc làm tăng khả năng thanh toán, cơ cấu hàng hoá tiêu dùng chuyển dần từ những hàng hoá dịch vụ thiết yếu, cơ bản sang tiêu dùng cao cấp, lâu bền, có giá trị cao hơn. Do vậy định hướng tiêu dùng và khai thác sử dụng nguồn tiết kiệm thu nhập do người tiêu dùng được mua hàng với giá rẻ mà có cần được nghiên cứu; các mặt hàng sản xuất trong nước cần phải được chú trọng cả về mẫu mã, chất lượng và giá thành mới đủ sức cạnh tranh và tạo ra thu nhập và tích lũy cho NSNN.

Hiện nay, thuế nhập khẩu trong tổng thu NSNN vẫn còn chiếm tỷ trọng khá lớn (khoảng 13% tổng thu NSNN từ thuế, phí và lệ phí). Hội nhập WTO, Việt Nam sẽ phải cắt giảm thuế nhập khẩu đối với khoảng 36% số dòng thuế so với mức thuế suất hiện hành với lộ trình cắt giảm bình quân kéo dài từ 5-7 năm. Những ngành bị cắt giảm thuế nhiều nhất gồm dệt may, thuỷ sản, gỗ, giấy, hàng chế tạo khác và máy móc thiết bị thông dụng, thép. Khi gia nhập WTO thuế suất bình quân còn 13,4%, mức cắt giảm là khá nhiều so với hiện nay 21,7%. Vì thế sự ảnh hưởng của giảm thu NSNN từ thuế nhập khẩu là rõ ràng. Ngoài việc nhà nước sử dụng những chính sách điều tiết vĩ mô khác để đảm bảo nguồn thu cho NSNN, các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực trên cần đổi mới sản xuất để tiếp tục phát triển, tạo nguồn thu cho NSNN.

Gia nhập WTO, giá cả hàng hoá dịch vụ của Việt Nam sẽ chịu tác động mạnh của biến động giá thế giới do một phần lớn nguyên vật liệu đầu vào phục

vụ cho sản xuất phải nhập khẩu. Diễn biến giá cả ở Việt Nam sau khi gia nhập WTO có xu hướng tăng giảm phù hợp với diễn biến giá cả quốc tế và khu vực, sự tham gia của các định chế tài chính nước ngoài vào thị trường tài chính tín dụng được mở rộng buộc chính sách lãi suất của NHNN dựa nhiều hơn vào cơ chế thị trường. Sự can thiệp của Nhà nước vào thị trường tài chính tiền tệ sẽ chuyển từ sử dụng các công cụ hành chính trực tiếp sang các công cụ gián tiếp... Theo đó, lãi suất của ngoại tệ sẽ biến động theo thị trường quốc tế, cùng với sự tự do hoá luân chuyển vốn quốc tế trong khuôn khổ cam kết WTO, đa dạng hoá đồng tiền dự trữ ngoại hối... nên tỷ giá hối đoái sẽ diễn biến linh hoạt hơn và tốc độ phản ứng nhanh hơn với các đồng tiền chủ chốt. Vì vậy các chính sách trung hạn và dài hạn về tài chính; ngân sách nếu không được nghiên cứu xây dựng sát thực công phu, mang tầm chiến lược sẽ dẫn đến sự trì trệ, thiếu chủ động và linh hoạt.

Gia nhập WTO, khoảng cách thu nhập giữa những người lao động có kỹ năng và có trình độ cao với những người lao động không có kỹ năng và thủ công có xu hướng tăng; Nhờ sự gia nhập WTO, khu vực chính thức có nhiều cơ hội tham gia vào thị trường toàn cầu hơn, trong khi đó, khu vực không chính thức thường bị giới hạn trong thị trường trong nước với giá trị gia tăng và sức mua thấp hơn; Khoảng cách thu nhập giữa khu vực thành thị và nông thôn, giữa khu vực nông nghiệp và phi nông nghiệp cũng tiếp tục gia tăng. Khu vực thành thị và khu vực phi nông nghiệp sẽ nắm bắt được nhiều cơ hội để gia nhập vào thị trường thế giới hơn, do đó sẽ thu được nhiều lợi nhuận hơn, chênh lệch giàu nghèo, chênh lệch thu nhập giữa các nhóm dân cư, giữa các vùng, miền có xu hướng tăng sau khi tham gia WTO, nông nghiệp nước ta có thể có thêm nhiều cơ hội phát triển, nhưng cũng không ít những tác động ảnh hưởng đến sự phát triển ổn định, ảnh hưởng đến an ninh lương thực cho người nông

dân, đặc biệt là người nông dân nghèo. Chính vì vậy các nội dung chi và chính sách xã hội càng cần được chú trọng, đảm bảo vững chắc hơn.

Gia nhập WTO, thị trường tài chính và dịch vụ tài chính Việt Nam phải có nhiều tác động tích cực như: Thúc đẩy cơ cấu lại hệ thống các NHTM, các tổ chức kinh doanh dịch vụ tài chính theo thông lệ và chuẩn mực quốc tế; Tạo điều kiện phát triển đa dạng hoá dịch vụ tài chính - ngân hàng; Tăng cường liên kết giữa các NHTM Việt Nam với các ngân hàng nước ngoài; Tạo điều kiện cho sự cạnh tranh giữa các ngân hàng trong và ngoài nước; Góp phần khơi thông các kênh chuyển vốn giữa thị trường trong nước với thị trường quốc tế, buộc các NHTM trong nước phải chấp nhận cạnh tranh quyết liệt để tồn tại và phát triển nên có thể nảy sinh những bất lợi do năng lực quản lý yếu kém và rủi ro thị trường cao hơn.

Những kết quả; hạn chế và nguyên nhân của hạn chế tại các tỉnh đồng bằng sông Hồng được phân tích, nêu trên đã đặt ra yêu cầu nghiên cứu nghiêm túc để tìm ra một số giải pháp đổi mới mà tác giả sẽ trình bày ở chương 3 nhằm mục đích tạo ra sự tăng trưởng bền vững của nền kinh tế đối với các tỉnh vùng đồng bằng sông Hồng, đổi mới các phương thức và biện pháp để thực hiện tốt hơn việc quản lý ngân sách địa phương các tỉnh vùng ĐBSH.

### **CHƯƠNG 3**

## **GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI QUẢN LÝ NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG CÁC TỈNH VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG HỒNG**

### **3.1. Định hướng đổi mới quản lý ngân sách địa phương các tỉnh vùng Đồng Bằng Sông Hồng**

#### **3.1.1. Định hướng đổi mới quản lý ngân sách nhà nước ở Việt Nam**

Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ X đã chỉ rõ: Giai đoạn từ năm 2006-2010 có ý nghĩa quyết định đối với việc hoàn thành chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm đầu thế kỷ 21 do Đại hội IX của Đảng đề ra. Mục tiêu và phương hướng tổng quát của giai đoạn 2006-2010 trong lĩnh vực kinh tế là: "... *huy động và sử dụng tốt mọi nguồn lực cho công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, phát triển văn hoá; thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội; tăng cường quốc phòng, an ninh, mở rộng quan hệ đối ngoại; chủ động và tích cực hội nhập kinh tế quốc tế, giữ vững ổn định chính trị, xã hội; sớm đưa nước ta ra khỏi tình trạng kém phát triển; tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại. Mức tăng trưởng GDP bình quân hàng năm đạt 7,5 - 8%/1 năm, phấn đấu đạt trên 8%/1 năm*".

Thủ tướng Chính phủ đã có Quyết định số 211/2004/QĐ-TTg ngày 14/12/2004 phê duyệt định hướng phát triển tài chính đến 2010 với mục tiêu tổng quát là: Bảo đảm tiềm lực tài chính quốc gia đủ mạnh để chủ động thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh, hiệu quả và vững chắc, có khả năng kiểm soát lạm phát, ổn định tiền tệ, giá cả thị trường; hệ thống chính sách động viên, phân phối tài chính có hiệu lực cao, đảm bảo công bằng, năng động, phù hợp với thể chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, có tác động mở đường khai thông các nguồn nội lực, thu hút ngoại lực và sử dụng hiệu quả toàn bộ các nguồn lực cho phát triển kinh tế-xã hội của đất nước; xây dựng nền tài chính quốc gia lành mạnh, công khai, minh bạch, dân chủ, được quản lý và

kiểm toán chặt chẽ, làm cho tài chính trở thành thước đo hiệu quả mọi hoạt động kinh tế, là động lực phát triển kinh tế- xã hội; năng lực, hiệu lực quản lý nhà nước về tài chính được tăng cường và đổi mới trên cơ sở cải cách hành chính, hiện đại hoá công cụ và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ quản lý tài chính; củng cố và nâng cao vị thế tài chính Việt Nam trong quan hệ quốc tế trên cơ sở bảo đảm độc lập tự chủ và an ninh tài chính quốc gia.

Nhiệm vụ quan trọng của ngành Tài chính là: *Xây dựng đồng bộ thể chế tài chính phù hợp với thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN. Đổi mới chính sách quản lý tài chính nhằm tiếp tục khơi thông, giải phóng và phân bổ hợp lý có hiệu quả các nguồn lực, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế, gắn với giải quyết các vấn đề xã hội; phát triển nền tài chính quốc gia vững mạnh, đảm bảo an ninh tài chính quốc gia, nâng cao vị thế và uy tín quốc tế của tài chính Việt Nam.*

Nhiệm vụ thu NSNN giai đoạn 2006-2010 phải đảm bảo tăng gấp 2 lần giai đoạn 2001-2005; Tốc độ tăng trưởng bình quân khoảng 12%-14%, tỷ lệ động viên bình quân là 21%-22% GDP. Tỷ trọng thuế và phí trong tổng thu chiếm khoảng 92%-94%.

Thu nội địa tăng trưởng bình quân 16-17%/năm, tỷ trọng chiếm trong tổng thu NSNN sẽ tăng từ 55% năm 2005 lên khoảng 64,8% vào năm 2010.

Thu từ dầu thô tăng trưởng khoảng 6%-6,5%, tỷ trọng chiếm trong tổng thu NSNN giảm từ 25% giai đoạn 2001-2005 xuống còn 22,3% giai đoạn 2006- 2010.

Thu từ hoạt động XNK tăng trưởng bình quân khoảng 9%-10%/năm, tỷ trọng chiếm trong tổng thu NSNN sẽ giảm từ 20,9% giai đoạn 2001-2005 xuống còn 15,5-16% giai đoạn 2006-2010 [9].

Huy động vốn đầu tư toàn xã hội giai đoạn 2006-2010 đạt khoảng 40% GDP; trong đó vốn đầu tư từ NSNN (Kể cả trái phiếu Chính phủ) chiếm khoảng 22-23%; vốn từ khu vực dân cư và doanh nghiệp khoảng 31-32% vốn đầu tư qua thị trường chứng khoán khoảng 22-23%; vốn kênh các trung gian tài chính chiếm khoảng 38-39%.

Phần đầu đạt mức quy mô chi NSNN giai đoạn 2006-2010 tăng khoảng 2 lần so với giai đoạn 2001-2005, tỷ lệ chi NSNN đạt khoảng 27-28% GDP. Trong đó giành 29-30% tổng chi NSNN (bao gồm cả trái phiếu chính phủ) cho đầu tư phát triển; 54-56% cho chi thường xuyên; 16-17% chi trả nợ trong và ngoài nước.

Duy trì bội chi NSNN ở mức không quá 5% GDP. Nợ chính phủ và nợ quốc gia ở mức an toàn dưới 50% GDP, tổng số dư nợ nước ngoài dưới 150% kim ngạch xuất khẩu; Nghĩa vụ trả nợ quốc gia hàng năm dưới 20% kim ngạch xuất khẩu; Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của Chính phủ dưới 12% tổng thu NSNN.

Tốc độ tăng chi cho ngân sách giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ nhanh hơn tốc độ chi NSNN phần đầu chi NSNN cho giáo dục đào tạo đạt 20% tổng chi NSNN; Chi cho khoa học công nghệ đạt 2%; chi cho sự nghiệp bảo vệ môi trường đạt trên 1% [5].

### **3.1.2. Quan điểm đổi mới ngân sách địa phương các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng**

Bám sát định hướng và mục tiêu chung của Chính phủ về kinh tế - xã hội và ngân sách, tiếp tục thực hiện các giải pháp để đẩy mạnh phát triển sản xuất kinh doanh. Duy trì nhịp độ tăng trưởng kinh tế cao và ổn định, có sự chuyển biến về chất lượng và hiệu quả trong phát triển kinh tế xã hội hướng mạnh cho đầu tư sản xuất, kinh doanh để xuất khẩu tạo thế và lực cho việc hoàn thành các nhiệm vụ, mục tiêu đến 2010 và xa hơn.

#### ***Mục tiêu cụ thể***

Đóng góp khoảng 18 - 20% vào tăng trưởng kinh tế chung của cả nước; đưa tỷ trọng GDP của vùng so với cả nước đạt khoảng 23-24% vào năm 2010 và khoảng 26-27% vào năm 2020.

Mức tăng tổng sản phẩm (GDP) bình quân năm của vùng đạt mức hai con số (từ 10% trở lên) cho thời kỳ 2006-2010. Trong đó, công nghiệp tăng khoảng



13-14%; dịch vụ 11%, nông nghiệp khoảng 4-4,5%. Riêng vùng KTTĐ Bắc bộ có tốc độ tăng trưởng khoảng 11% (phương án cao đạt 12%).

Cơ cấu kinh tế chuyển dịch theo hướng tăng tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ, giảm dần tỷ trọng nông nghiệp song nông sản hàng hoá phát triển mạnh. Năm 2010, tỷ trọng của công nghiệp, xây dựng chiếm khoảng 42%, dịch vụ 48% và nông nghiệp 10% trong GDP).

Xuất khẩu: đến năm 2010 xuất khẩu đạt 4,7-4,8 tỷ USD, chiếm khoảng 20-25% tổng giá trị xuất khẩu cả nước. Hình thành các ngành công nghiệp có hàm lượng kỹ thuật, công nghệ cao.

Hình thành một bước cơ bản công nghiệp hoá nông nghiệp, nông thôn của vùng; phát triển mạnh hàng hoá nông sản xuất khẩu, ngành nghề nông thôn, kinh tế biển và vùng ven biển; giải quyết việc làm và cuộc sống ổn định cho số dân vùng ven biển.

Đóng góp lớn vào thu ngân sách, đến 2010 cân đối thu chi ngân sách trên toàn vùng.

Nâng cao vai trò trung tâm kinh tế và giao thương quốc tế của Thủ đô Hà Nội, Hải Phòng và Hạ Long để đảm nhận chức năng dịch vụ cho cả khu vực phía Bắc.

Xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng hiện đại, phát triển công nghiệp và nhà ở theo chiều cao nhằm giảm thiểu bất lợi của tình trạng "đất chật người đông"; cải tạo, nâng cấp và xây dựng mới hệ thống thông tin, cảng biển, đường sắt, đường ô tô, đường sông, đường biển và đường hàng không. Phát triển kết cấu hạ tầng, nhất là đường sá, cầu, cảng ở phía Bắc để đáp ứng nhu cầu dịch vụ vận chuyển cho phía Bắc và Tây Nam Trung Quốc[8].

Bảo tồn và phát huy các giá trị văn hoá truyền thống vật thể và phi vật thể. Đảm bảo dịch vụ có chất lượng cao về giáo dục, đào tạo, dạy nghề, chăm sóc sức khoẻ và hưởng thụ văn hóa. Thực hiện có hiệu quả chủ trương xã hội hoá giáo dục, văn hoá, y tế, thể dục, thể thao. Nâng cao đời sống mọi mặt cho nhân dân. Nâng cao tuổi thọ và chiều cao trung bình, tăng khẩu phần và

chất lượng dinh dưỡng của người dân. Phần đầu giữ số dân ở mức 20 triệu người; lao động qua đào tạo chiếm 45%; chuẩn hoá đội ngũ công chức các cấp. Giảm tỷ lệ thất nghiệp đô thị còn dưới 6%; tăng quỹ thời gian lao động ở khu vực nông thôn lên khoảng 80%. Đảm bảo bền vững môi trường cả ở đô thị và ở nông thôn [8].

Có sự thống nhất phối hợp trong tổ chức điều hành để các tỉnh đều có thể hỗ trợ lẫn nhau trong phát triển kinh tế của từng địa phương trong vùng, hỗ trợ giữa các tỉnh công nghiệp, dịch vụ và tỉnh nông nghiệp.

Tập trung khai thác tối đa các nguồn đầu tư phát triển của toàn xã hội, toàn dân của các thành phần kinh tế theo khả năng nguồn lực và theo pháp luật để đáp ứng nhu cầu tiến độ đầu tư các công trình lớn, công trình quan trọng có ảnh hưởng lớn đến sự phát triển, tăng trưởng kinh tế và nguồn thu ngân sách của khu vực vùng Đồng bằng Sông Hồng trong các năm tiếp sau.

Tận dụng tối đa lợi thế của vùng ĐBSH để xây dựng bước đi phù hợp, góp phần nâng cao hiệu quả công tác đối ngoại trong nước và ngoài nước khai thác thị trường, mở rộng thị trường và khuyến khích các hoạt động xuất khẩu. Thu hút công nghệ tiên tiến, tiến bộ khoa học kỹ thuật, tranh thủ thu hút các nguồn vốn hỗ trợ phát triển (ODA); vốn đầu tư trực tiếp từ nước ngoài (FDI) và nguồn hỗ trợ đầu tư quốc gia; vốn trong dân để thúc đẩy phát triển nhanh kinh tế.

Thực hiện tốt quan điểm và nguyên tắc động viên đúng mức thuế và phí vào ngân sách đảm bảo nguyên tắc, phù hợp với luật pháp và nuôi dưỡng được nguồn thu, đảm bảo thu ngân sách năm sau phải cao hơn năm trước nhưng không vì số thu mà không quan tâm đến sự phát triển của các doanh nghiệp, các thành phần kinh tế trên địa bàn.

Rà soát lại toàn bộ hệ thống cơ chế, chính sách tài chính trong phân bổ và sử dụng nguồn vốn NSDP. Từng bước thực hiện quản lý sử dụng ngân sách gắn với kết quả thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội của từng ngành, từng địa phương, từng đơn vị gắn với kết quả đầu ra; phát huy vai trò của Hội đồng nhân dân các

cấp trong việc quyết định và giám sát ngân sách; Xây dựng tiêu chuẩn, định mức phân bổ NSDP thời kỳ ổn định mới; Xây dựng và triển khai thực hiện có hiệu quả kế hoạch tài chính trung hạn, thiết lập hệ thống thể chế, khuôn khổ pháp lý cho việc tổ chức quản lý, đánh giá hiệu quả sử dụng NSDP theo kết quả đầu ra

Đổi mới chính sách phân phối nguồn quỹ ngân sách nhằm thúc đẩy tăng trưởng, chuyển dịch cơ cấu kinh tế; tăng mức và tỷ trọng NSDP đầu tư cho con người và xoá đói giảm nghèo, giải quyết các vấn đề xã hội, môi trường, tiếp tục thực hiện cải cách mạnh mẽ hơn về tiền lương; tăng cường kiểm soát chi , nâng cao tính công khai, minh bạch, dân chủ trong quản lý NSDP.

Tăng cường vai trò của Kho bạc Nhà nước trong kiểm soát chi ngân sách nhà nước, vì hệ thống Kho bạc đảm nhận nhiều khâu quyết định trong hệ thống quản lý chi tiêu công gồm kiểm soát quá trình chi tiêu kinh phí từ NSNN, quản lý ngân quỹ của Chính phủ, quản lý tài sản và nợ chính phủ ; Thực hiện nhiệm vụ kế toán NSNN. Khi KBNN giải quyết thanh toán các khoản chi thì khoản chi đó phải đảm bảo đủ các điều kiện là có trong dự toán ngân sách nhà nước đã được duyệt; Đúng chế độ, tiêu chuẩn định mức do cơ quan nhà nước có thẩm quyền qui định; Đã được thủ trưởng đơn vị chuẩn chi; Các hồ sơ và chứng từ khác có liên quan đã được thực hiện đúng các trình tự qui định. Tuy nhiên bên cạnh việc tăng cường kiểm soát chi cũng cần nghiên cứu để đổi mới công tác kiểm soát chi ngân sách cho phù hợp với các cơ chế tài chính mới, bảo đảm quyền chủ động và nâng cao trách nhiệm của các đối tượng sử dụng ngân sách

Có giải pháp phù hợp trong xây dựng cơ chế và sắp xếp cơ cấu chi nhằm đẩy mạnh tiến trình xã hội hoá các lĩnh vực giáo dục, khoa học và công nghệ, văn hoá, y tế, thể dục thể thao, động viên thu hút rộng rãi các nguồn vốn xã hội để đầu tư phát triển mạnh dịch vụ công. Giao quyền tự chủ đầy đủ nhất cho các đơn vị sự nghiệp cả về tổ chức, biên chế, công việc và thu - chi tài chính, đồng thời với việc chuyển đổi việc cung cấp một phần dịch vụ công từ Nhà nước cho các thành phần kinh tế khác thực hiện.

Chú trọng đẩy mạnh phân cấp quản lý ngân sách, thúc đẩy phân cấp quản lý kinh tế - xã hội ngày càng hoàn thiện hơn vì, mỗi cấp chính quyền đều có các nhiệm vụ được giao cần đảm bảo bằng nguồn tài chính nhất định, ở các nhiệm vụ đó mỗi cấp chính quyền trực tiếp triển khai và đề xuất và bố trí chi tiêu sẽ có hiệu quả hơn là sự áp đặt từ trên xuống, phân cấp quản lý ngân sách nhà nước đúng đắn và hợp lý không chỉ đảm bảo phương tiện tài chính cho việc duy trì, phát triển hoạt động của các cấp chính quyền nhà nước; phát huy vai trò công cụ điều chỉnh vĩ mô của ngân sách nhà nước; quản lý và kế hoạch hoá ngân sách nhà nước được tốt hơn, mà còn tạo điều kiện phát huy được các lợi thế nhiều mặt của từng vùng, từng địa phương.

Phấn đấu cân đối ngân sách một cách tích cực, tiết kiệm và bố trí hợp lý chi tiêu ngân sách và tiêu dùng dân cư, gia tăng nguồn tích lũy cho đầu tư phát triển. Định hướng phát triển các hoạt động dịch vụ và tiêu dùng dân cư theo mục tiêu nâng cao thu nhập và cuộc sống cho đại đa số người dân và tạo điều kiện cho kinh tế của cả vùng và từng địa phương phát triển bền vững.

### **3.2. Giải pháp đổi mới quản lý Ngân sách địa phương các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng**

#### **3.2.1. Đổi mới nhận thức của các địa phương; trách nhiệm và phương pháp quản lý ngân sách**

##### ***3.2.1.1. Đổi mới nhận thức trong quy hoạch phát triển, hoạch định và bố trí đầu tư phát triển kinh tế***

Sau 11 năm đàm phán, ngày 7/11/2006, Việt Nam chính thức là thành viên của Tổ chức thương mại thế giới (WTO). Việc gia nhập WTO là một thành công lớn của Việt Nam trên trường thế giới, tuy nhiên cũng có rất nhiều nhân tố quan trọng có tác động ảnh hưởng đến hoạt động kinh tế-xã hội, tài chính và ngân sách của Việt Nam trong đó có cả những cơ hội và những thách thức.

Sự biến động trong tăng trưởng kinh tế sẽ kéo theo sự biến động, thay đổi về thu, chi ngân sách của cả nước và từng địa phương. *Điều quan trọng nhất*

*đổi với các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng là phải bám sát yêu cầu phát triển kinh tế vùng Đồng bằng Sông Hồng với quy hoạch, định hướng chung để điều hành kinh tế và điều hành ngân sách của từng địa phương cho phù hợp.*

Có thể xác định nhiệm vụ chung của vùng Đồng bằng Sông Hồng trong các năm tới được đặt ra là:

*Xây dựng cơ cấu kinh tế hiện đại với các ngành mũi nhọn có khả năng đột phá, có sức cạnh tranh trên thị trường trong nước, quốc tế, đem lại nhiều giá trị gia tăng nội địa. Chuyển dịch nhanh cơ cấu kinh tế và nâng cao chất lượng các ngành kinh tế. Phát triển công nghiệp phần mềm, thiết bị tin học, tự động hoá thành ngành công nghiệp mũi nhọn, nghiên cứu sản xuất vật liệu mới; sản xuất xi măng, vật liệu nội thất và vật liệu lọc; sản xuất thép (chuyển hướng mạnh sang sản xuất các sản phẩm thép chất lượng cao, thép tấm, thép lá, thép chế tạo). Xây dựng ngành công nghiệp hỗ trợ (bổ trợ) trong vùng ĐBSH có lợi thế so sánh. Phát triển đóng tàu, cơ khí chế tạo (đáp ứng nhu cầu chế biến nông sản thực phẩm, ngành nghề) và sản xuất hàng tiêu dùng cao cấp trở thành một trong những lĩnh vực công nghiệp chủ lực của vùng. Đẩy mạnh phát triển dịch vụ cơ bản, đem lại giá trị lớn và có chất lượng cao, (bao gồm: Dịch vụ tài chính ngân hàng, vận tải; dịch vụ viễn thông, đào tạo và khoa học công nghệ, y tế, phát thanh, truyền hình; dịch vụ vận tải hàng hải; dịch vụ hàng không; dịch vụ xây dựng). Hình thành những trung tâm thương mại hiện đại ngang tầm khu vực và quốc tế. Phát triển du lịch toàn diện và trở thành ngành kinh tế mũi nhọn. Chuyển mạnh cơ cấu kinh tế trong nông nghiệp, nông thôn theo hướng phát triển nền nông nghiệp sinh thái sạch với công nghệ cao và công nghệ sinh học. Phát triển các mô hình nông thôn mới và nhanh chóng nhân ra diện rộng. Hình thành các vùng sản xuất lúa, rau, chăn nuôi lợn, bò sữa, gia cầm, hoa, cây cảnh... theo hướng phát triển có quy mô thích hợp và chất lượng cao phục vụ xuất khẩu và cung cấp sản phẩm sạch cho nhân dân (nhất là cho đô thị và khu công nghiệp).*

***\*Đối với các tỉnh vùng KTTĐ Bắc bộ (các tỉnh phía Bắc của vùng ĐBSH)***

*Đi đầu trong việc thực hiện hiện đại hoá. Phát triển các ngành công nghệ cao thuộc các lĩnh vực cơ khí chế tạo, điện tử tin học, sản xuất vật liệu, vật liệu xây dựng chất lượng cao*

*Phát triển nhanh công nghiệp hỗ trợ (bổ trợ) để nâng cao giá trị gia tăng của quốc gia trong mỗi sản phẩm, tăng sức cạnh tranh.*

*- Đẩy mạnh phát triển dịch vụ chất lượng cao. Các ngành dịch vụ tài chính, ngân hàng, thông tin liên lạc, đào tạo và khoa học công nghệ: Hình thành khu "sinh dưỡng" công nghiệp cho cả vùng tại Vĩnh Phúc- Bắc Ninh- Hà Nội. Đẩy nhanh phát triển Khu công nghệ cao Hoà Lạc: Hình thành các trung tâm lớn tại Hà Nội, Hải Phòng, Hạ Long để tạo vùng và giao lưu quốc tế, hỗ trợ cho các tỉnh Nam vùng ĐBSH; Phát triển hệ thống cảng. Xây dựng cảng cạn trung chuyển tại Hải Dương; Xây dựng mới Trung tâm đào tạo chất lượng cao và nghiên cứu xây dựng trường Đại học đa ngành tại Hưng Yên; Xây dựng khu kinh tế tổng hợp Vân Đồn (Quảng Ninh); Phát triển mạnh kinh tế biển và chuyển dịch cơ cấu sản xuất nông nghiệp, hình thành các vùng sản xuất nguyên liệu hàng hoá tập trung, chất lượng cao. Đi đầu trong hợp tác quốc tế và thu hút đầu tư nước ngoài.*

***\* Đối với các tỉnh phía Nam vùng ĐBSH***

*Chuyển đổi mạnh cơ cấu công nghiệp theo hướng nông nghiệp công nghệ cao, hàng hoá, chất lượng cao và năng suất cao, hình thành các vùng sản xuất nguyên liệu hàng hoá tập trung: Khai thác triệt để tiềm năng đất đai và bố trí sử dụng đất nông nghiệp có hiệu quả cao. Chuyển một phần diện tích lúa năng suất thấp sang trồng cây công nghiệp, rau màu, nuôi cá.; Quy hoạch các vùng sản xuất nông nghiệp công nghệ cao, lúa hàng hoá tập trung, đặc sản*

*Khai thác có hiệu quả tiềm năng tài nguyên du lịch và khoáng sản: Phát triển mạnh và có hiệu quả du lịch, nhất là du lịch văn hoá và du lịch sinh thái. Trong đó Ninh Bình, Hà Tây (cũ), Nam Định, Thái Bình gắn bó với nhau thành*

những tuyến du lịch hấp dẫn thông qua Hiệp hội du lịch chung; Các tiềm năng khoáng sản phải được phát huy một cách triệt để, nhất là và trước hết là đá vôi, sản xuất xi măng, đá xây dựng, sét làm gạch ngói. Khi có điều kiện và có nhu cầu sẽ triển khai việc khai thác than nâu.

*Chuyển mạnh vùng trũng sang nuôi trồng thủy sản và nuôi trồng các loại thủy đặc sản...*

*Phát triển mạnh các làng nghề, KCN vừa và nhỏ để có thể thu hút đầu tư của các doanh nghiệp trong nước và ngoài vào tiểu vùng này.*

*Về đường bộ:* đặc biệt chú ý tới các đường nhánh liên tỉnh, liên huyện nối với đường cao tốc phía Nam sông Hồng (phía Nam đường 5 cũ) và đường 1, đường 10... Xây dựng đường cao tốc duyên hải (Ninh Bình-Hải Phòng tuyến đường ven biển nối Nga Sơn (Thanh Hóa) với Ninh Bình-Thị Long (Nam Định) Thái Bình-Hải Phòng.

Phát triển đường sá nhiều tầng và hiện đại. Tránh hiện tượng bám đường của dân cư và cơ sở sản xuất.

Hoàn thành việc xây dựng và nâng cấp đường vành đai III Hà Nội, bao gồm cả cầu Thanh Trì, quốc lộ 5, 10, 18, 21, 21B, 39, cầu Yên Lệnh, đoạn đường Hồ Chí Minh qua tỉnh Hà Tây (cũ).

Đầu tư sớm đường vành đai IV của Hà Nội, trong đó ưu tiên đoạn tránh thị xã Hà Đông, phát triển Hà Nội về phía Tây; sớm xây dựng các cầu vượt Sông Hồng, mở đường từ Hà Nội về các tỉnh liền kề để chống ách tắc giao thông cho Hà Nội.

Triển khai xây dựng các đường cao tốc: Cầu Giẽ - Ninh Bình; Nội Bài – Hạ Long, Hạ Long – Móng Cái đi qua huyện Vân Đồn; Hà Nội-Hải Phòng (đến Đình Vũ); Hà Nội-Việt Trì; Láng- Hoà Lạc giai đoạn 2.

Tiếp tục nâng cấp một số trục đường nối từ các tuyến cao tốc, các thành phố, thị xã ra các cảng, cửa khẩu biên giới, các khu công nghiệp.

*Về đường thủy.* Xây dựng hệ thống cảng sông.

*Xây dựng thành phố Nam Định thành trung tâm kinh tế, văn hoá, xã hội của tiểu vùng Nam ĐBSH, đảm bảo hỗ trợ các tỉnh về công nghệ, dịch vụ, đào tạo nghề và xuất khẩu lao động...[8]*

Trên cơ sở xác định các nhiệm vụ, mục tiêu nêu trên. Các địa phương cần bố trí sắp xếp các nguồn vốn đầu tư và tiến độ đầu tư phù hợp, đảm bảo nhanh chóng phát huy hiệu quả đầu tư và hiệu quả xã hội với phương châm: bố trí hợp lý giữa chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên, giảm tỷ trọng chi từ ngân sách trong tổng chi đầu tư phát triển của toàn xã hội, tăng tỷ trọng tham gia đầu tư từ các thành phần kinh tế, thu hút mạnh mẽ vốn đầu tư từ các thành phần kinh tế trong nước và nước ngoài. Chú trọng các giải pháp huy động vốn qua hệ thống trung gian tài chính, mở rộng và tạo điều kiện cho các hình thức đầu tư dạng BOT, BT phát triển...

### ***3.2.1.2. Đòi hỏi sự liên kết phối hợp giữa các địa phương trong vùng để đạt mục tiêu phát triển chung của vùng và từng địa phương***

Cần phải nhận thức được những đặc thù của địa phương mình, những lợi thế và truyền thống... Từ đó, *có sự phối kết hợp trong thực hiện chiến lược phát triển kinh tế của từng địa phương và chiến lược phát triển chung của vùng đồng bằng sông Hồng để triển khai các nhiệm vụ phát triển kinh tế của địa phương mình một cách phù hợp*, thực hiện được mục tiêu tăng thu ngân sách, đảm bảo các nhiệm vụ chi được giao, cân đối vững chắc ngân sách tại địa phương và ổn định an ninh chính trị tại địa phương. Điều đó có nghĩa là *cần có sự nghiên cứu kỹ lưỡng trong mối quan hệ liên kết, tương hỗ, thúc đẩy lẫn nhau*, không phải tỉnh nào cũng đều theo phong trào lao vào phát triển công nghiệp, phát triển dịch vụ như nhau, xây dựng cơ cấu kinh tế như nhau, thấy địa phương bên cạnh có nhà máy, có khu công nghiệp đồ sộ thì mình cũng phải có tương tự như vậy mà không chú ý đến thị trường và sự tồn tại lâu dài của các doanh nghiệp. Các địa phương cần xác định các mũi nhọn và nhiệm vụ



trọng tâm trên cơ sở lợi thế của từng địa phương, xây dựng được cơ sở hạ tầng phù hợp, tìm ra một hướng đi đúng mang lại hiệu quả kinh tế và nguồn thu ngân sách cao nhất. Theo quan điểm của tác giả, tại khu vực vùng Đồng bằng Sông Hồng, trước mắt có thể coi các tỉnh thành phố Hà Nội; Hải Dương; Hải Phòng; Quảng Ninh, Vĩnh Phúc là các tỉnh, thành phố kinh tế trọng điểm và công nghiệp; các tỉnh, thành phố khác là các tỉnh, thành phố vệ tinh hỗ trợ. Do vậy, các tỉnh, thành phố còn lại cần tập trung xây dựng cơ cấu kinh tế phù hợp với đặc thù lợi thế của địa phương, phát triển tốt các hoạt động dịch vụ và nông nghiệp hỗ trợ, tham gia xuất khẩu các sản phẩm đặc trưng trên cơ sở coi trọng chất lượng hơn số lượng, đảm bảo thu nhập và cân đối ngân sách.

### ***3.2.1.3. Nhận thức đúng về chính sách huy động, chính sách thuế để đổi mới trong chỉ đạo điều hành***

Thu, chi ngân sách nhà nước là một chương trình của Chính phủ được cụ thể hoá bằng các số liệu. Thu, chi ngân sách nhà nước phải đảm bảo trung thực và chính xác; NSNN phải được quản lý đầy đủ, toàn diện và trọn vẹn ở tất cả các khâu của chu trình ngân sách (từ Lập dự toán ngân sách - Chấp hành ngân sách - Quyết toán ngân sách). Tất cả các khoản thu và chi trong kế hoạch ngân sách đều phải tổng hợp và lập báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước. Thu, chi ngân sách nhà nước phải được cân đối. Công tác quản lý thu ngân sách phải đáp ứng được các yêu cầu cơ bản sau đây:

*Một là*, đảm bảo tập trung một bộ phận nguồn lực tài chính quốc gia vào Nhà nước để trang trải các khoản chi phí cần thiết của Nhà nước trong từng giai đoạn lịch sử nhất định.

*Hai là*, đảm bảo khuyến khích thúc đẩy sản xuất phát triển tạo nguồn thu cho NSNN ngày càng lớn.

*Ba là*, coi trọng yêu cầu công bằng xã hội, đảm bảo thực hiện nghiêm túc đúng đắn các chính sách, chế độ thu do cơ quan có thẩm quyền ban hành.

*Bốn là*, xác lập được một hệ thống chính sách thu đồng bộ phù hợp với thực trạng nền kinh tế, đảm bảo nó là một công cụ tài chính hữu hiệu góp phần điều chỉnh vĩ mô nền kinh tế.

*Năm là*, trên cơ sở chính sách, chế độ, diễn biến kinh tế phải hoạch định được kế hoạch thu sát đúng, phù hợp với diễn biến thực tế của tình hình kinh tế hàng năm; xây dựng qui trình thu cho từng loại cụ thể và tổ chức bộ máy thu gọn nhẹ hợp lý đạt hiệu quả cao đặc biệt là xây dựng đội ngũ cán bộ thu có đầy đủ năng lực phẩm chất.

Các cấp chính quyền địa phương cần nhận thức rõ trong sự phát triển kinh tế đất nước hiện nay, *các chính sách và công cụ thuế nhằm vào khai thác tận thu đã không còn phù hợp, chính sách và công cụ thuế hiện nay đang hướng đến khuyến khích, thúc đẩy mọi thành phần kinh tế quan tâm đến việc mở rộng đầu tư sản xuất kinh doanh, đem lại nhiều hơn nữa lợi nhuận cho mình và cho xã hội.* Các chính sách của nhà nước luôn hướng đến đảm bảo tính nhất quán, tạo ra các khung hành lang pháp lý cho các doanh nghiệp hoạt động và phát triển. Trong chính sách động viên nguồn lực vào ngân sách, nhà nước rất chú trọng các giải pháp huy động vốn qua hệ thống trung gian tài chính, mở rộng và tạo điều kiện cho các hình thức đầu tư dạng BOT, BT phát triển, thực hiện cổ phần hóa doanh nghiệp; Phát triển các thị trường chứng khoán; Sử dụng các chính sách lãi suất linh hoạt, cho vay trung hạn và dài hạn để tạo điều kiện cho các doanh nghiệp tham gia đầu tư phát triển tạo nguồn thu cho ngân sách bền vững, lâu dài chứ không phải chỉ tính đến nguồn thu trong ngắn hạn.

Trong điều hành các hoạt động kinh tế, các cấp lãnh đạo địa phương phải hạn chế tối đa và đi đến xoá bỏ những mệnh lệnh hành chính; phải coi trọng các quy luật kinh tế cơ bản, quy luật giá trị, quy luật cung cầu, quy luật cạnh tranh... Tuy nhiên thị trường của ta không phải là thị trường tự phát và tự điều tiết hoàn toàn, mà phải phục vụ sát các mục tiêu kinh tế xã hội của đất nước trong từng thời kỳ. Các chính sách tài chính cần bám sát thị trường thúc đẩy

cạnh tranh lành mạnh, hạn chế những tiêu cực xã hội do kinh tế thị trường đem lại; sự phân hoá giàu nghèo, tệ nạn xã hội, xu hướng sùng bái đồng tiền, tha hoá đạo đức... Trong phân phối phải lấy phân phối theo lao động và hiệu quả kinh tế làm nguyên tắc chủ yếu, Song song với phân phối đó các cấp lãnh đạo Nhà nước phải quan tâm đến một bộ phận lớn dân cư còn nghèo, nhà nước phải sử dụng chính sách điều tiết thu nhập, chính sách bảo hiểm, bảo trợ xã hội để giảm bớt khoảng cách thu nhập trong các tầng lớp dân cư. Đây là việc làm để đảm bảo sự công bằng xã hội chứ không phải chủ nghĩa bình quân trong phân phối hoặc cào bằng thu nhập.

Lãnh đạo các địa phương phải nắm chắc luật pháp và các định chế tài chính, phải có tầm nhìn xa, dự đoán được tương lai phát triển của đối tượng quản lý, từ đó hoạch định được ra những chiến lược chính sách trong quản lý, xác định rõ các mục tiêu quản lý trong từng thời kỳ, biết tính toán cân đối các yếu tố vật chất, lựa chọn các giải pháp hợp lý và bước đi phù hợp cùng với việc tổ chức bộ máy gọn nhẹ đồng bộ để thực hiện tốt các chiến lược và chính sách đó. Đồng thời thông qua việc tổ chức hạch toán và kiểm tra, từ đó có sự điều chỉnh thích ứng sao cho cơ chế quản lý được phù hợp, giải quyết vấn đề đặt ra hiệu quả nhất. Coi trọng phân tích cơ chế quản lý hiện tại, thường xuyên tổng kết kinh nghiệm bổ sung hoàn thiện lý luận, tránh chủ quan, áp đặt cơ chế không phù hợp với điều kiện thực tiễn, phân biệt, xác định rõ vai trò, vị trí từng nguyên tắc trong hệ thống quản lý như: *Nguyên tắc thống nhất lãnh đạo chính trị, kinh tế; Nguyên tắc tiết kiệm, hiệu quả cao; Nguyên tắc kết hợp hài hoà giữa các lợi ích; Nguyên tắc tập trung dân chủ; Nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành với quản lý trên địa bàn.*

#### **3.2.1.4. Đối mới trong phân bổ, bố trí chi NSDP**

Trong điều kiện quy mô NSNN có giới hạn, nếu phạm vi phải đảm bảo chi NSNN quá rộng thì mức chi NSNN sẽ bị chia ra rất nhỏ, do vậy nếu lãnh đạo các tỉnh vùng ĐBSH không xác định được trước thứ tự ưu

tiên và cơ cấu chi hợp lý thì việc phân phối và sử dụng chi NSNN; chi ngân sách địa phương sẽ không còn hiệu quả. Trong Luận án này tác giả xin đề xuất trật tự, thứ tự ưu tiên trong cơ cấu chi của từng địa phương như sau:

*Trước hết rà soát lại cơ cấu các khoản chi NSNN; chi ngân sách địa phương, bố trí đủ nguồn đảm chi thường xuyên, đảm bảo thực hiện tốt chức năng nhiệm vụ của nhà nước, đặc biệt chú ý tăng cơ cấu chi cho giáo dục đào tạo; khoa học công nghệ; bảo vệ môi trường như định hướng của Chính phủ đã đề ra để phát triển nhanh nguồn nhân lực và tri thức tạo ra lợi ích và hiệu quả xã hội về lâu dài; mặt khác cũng tranh thủ tối đa nguồn lực xã hội phục vụ và hỗ trợ cho các sự nghiệp y tế; giáo dục đào tạo; thể dục thể thao, giảm gánh nặng cho NSNN và NSDP.*

*Bố trí chi hợp lý cho chi hành chính sự nghiệp theo nguyên tắc phải đảm bảo cho cán bộ công chức có thu nhập hợp lý đủ ổn định đời sống, gắn bó với nghề nghiệp, trong đó chú ý thu nhập và điều kiện hoạt động của các cơ quan hành pháp không để vì quá thiếu thốn mà vi phạm đạo đức nghề nghiệp, tham ô, tham nhũng; các chính sách tiền lương và thu nhập phải đảm bảo sự tương quan hợp lý trong xã hội, phải đảm bảo khuyến khích người có tài, người làm việc giỏi.*

*Bố trí chi hợp lý với việc thực hiện duy tu bảo dưỡng đối với kết cấu hạ tầng đã được đầu tư, đặc biệt như: Duy tu bảo dưỡng hệ thống tiêu thoát nước đô thị; hệ thống đèn chiếu sáng đô thị; hệ thống đường giao thông; hệ thống đê điều; hệ thống thủy lợi nội đồng, các khoản chi phục vụ đời sống dân sinh...*

*Căn cứ vào mục tiêu phát triển kinh tế xã hội của từng địa phương cần bố trí hợp lý giữa chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên, không nên để chi đầu tư phát triển nguồn nhân lực và hạ tầng xã hội qua thấp trong tương quan với đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế; giảm tỷ trọng phải chi từ ngân sách trong*

tổng chi đầu tư phát triển của toàn xã hội, tăng tỷ trọng tham gia đầu tư từ các thành phần kinh tế, thu hút mạnh mẽ vốn đầu tư từ các thành phần kinh tế trong nước và nước ngoài. *Chú trọng các giải pháp huy động vốn qua hệ thống trung gian tài chính, mở rộng và tạo điều kiện cho các hình thức đầu tư dạng BOT, BT phát triển.* Đảm bảo cho việc tập trung phát triển kết cấu hạ tầng và nguồn nhân lực, tạo ra sự tăng tốc trong phát triển kinh tế xã hội của từng địa phương.

### ***3.2.1.5. Đổi mới trong chỉ đạo, giao trách nhiệm cho các đơn vị tham gia quản lý ngân sách địa phương***

Các Cục Thuế và các đơn vị thuộc ngành tổng hợp của địa phương cần căn cứ trên cơ sở hoạt động kinh tế tại địa bàn áp với luật thuế để xác định dự toán thu một cách hợp lý (phù hợp với tốc độ tăng trưởng kinh tế và tình hình thực hiện kế hoạch các năm trước cũng như các chế độ chính sách hiện hành); tham mưu cho UBND tỉnh, thành phố giao dự toán thu cho các đơn vị thực hiện, trên nguyên tắc đảm bảo tổng thu NSNN giao cho các đơn vị tối thiểu phải bằng dự toán thu trung ương đã giao cho địa phương, đồng thời phải thường xuyên theo dõi sát tình hình phát triển kinh tế, xã hội và các nhân tố ảnh hưởng làm tăng, giảm thu ngân sách trên từng địa bàn để tham mưu cho cấp uỷ, chính quyền địa phương các biện pháp chỉ đạo tháo gỡ kịp thời các khó khăn, vướng mắc để đảm bảo tăng trưởng kinh tế đạt và vượt mức các chỉ tiêu đề ra.

Sở Tài chính - Vật giá cần phối hợp tốt với Sở Kế hoạch-Đầu tư là đơn vị chủ trì thực hiện lập dự kiến phân bổ dự toán chi đầu tư xây dựng cơ bản cho từng đơn vị, từng dự án công trình thuộc ngân sách địa phương. Để đảm bảo thực hiện tốt các mục tiêu định hướng của Chính phủ, các mục tiêu nhiệm vụ kinh tế - xã hội của địa phương và các qui hoạch kế hoạch phát triển lâu dài của địa phương. Căn cứ vào các qui định và chỉ đạo của trung ương về công tác quản lý vốn đầu tư xây dựng cơ bản.

Các địa phương cần bám sát quy hoạch, kế hoạch được duyệt thực hiện việc sắp xếp bố trí đầu tư phù hợp, thực hiện nghiêm các thủ tục và trình tự quản lý vốn đầu tư xây dựng cơ bản, đảm bảo việc áp dụng các tiêu chuẩn định mức, đơn giá, sát thực, kịp thời, hạn chế tối đa thất thoát lãng phí trong xây dựng cơ bản. Các thông tin giá, bộ đơn giá tổng hợp, các định mức tiêu chuẩn kỹ thuật mới, tiến bộ cần được Sở Xây dựng, Sở Tài chính vật giá, Kho bạc Nhà nước và các Sở chuyên ngành cập nhật kịp thời và sử dụng trong quản lý. Giám sát thực hiện nghiêm qui trình trong quản lý đầu tư XD CB, xét thầu, chọn thầu theo đúng các quy định của luật xây dựng, luật đấu thầu đối với các dự án đầu tư có sử dụng nguồn vốn đầu tư của Nhà nước, tăng cường kiểm tra việc sử dụng vốn đầu tư chống tham nhũng lãng phí

Sở Tài chính - Vật giá cần phối hợp tốt với Sở Nội vụ nắm chắc biên chế, quỹ lương của các cơ quan đơn vị hành chính sự nghiệp đóng trên địa bàn, Các mục tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh mình; tham mưu với UBND tỉnh để ban hành kịp thời (đúng phân cấp thẩm quyền) các định mức, tiêu chuẩn chi tiêu ngân sách để xây dựng dự toán chi tiêu ngân sách phù hợp đảm bảo tiết kiệm, cân đối được cả tích lũy và tiêu dùng. Đảm bảo cho việc xây dựng dự toán khoa học sát thực.

Cải tiến các giao dịch của Kho bạc Nhà nước theo hướng hiện đại hoá kênh giao dịch trực tiếp hiện nay, tiến tới thực hiện các giao dịch với các đối tượng và đơn vị thụ hưởng theo mô hình giao dịch từ xa, cung cấp dịch vụ tự động qua Internet, dịch vụ truy vấn thông tin qua Internet, thu chi trực tiếp hoặc thanh toán trực tiếp cho các nhà cung cấp hàng hoá dịch vụ thay cho các đơn vị sử dụng ngân sách. Các dịch vụ trọng tâm của Kho bạc như kế toán kho bạc, thanh toán kho bạc, quản lý thu ngân sách, quản lý chi ngân sách, cấp phát và thanh toán vốn đầu tư XD CB... được thực hiện trên cơ sở hệ thống tích hợp cao, theo phương châm tiến tới thanh toán không dùng tiền mặt, giao dịch một cửa, lược bỏ các khâu trung gian, đẩy nhanh chất lượng phục vụ rút ngắn cả về thời gian đơn giản về thủ tục hành chính.

Tổ chức quản lý tốt các chợ, các điểm kinh doanh, các bến bãi, đò, phà... vì đây là nguồn thu chiếm tỷ trọng không nhỏ trong ngân sách xã của một số xã. Nhiều nơi chính quyền các cấp đã đầu tư cho xã để duy trì các hoạt động ở khu vực này. Nhưng cũng nhiều nơi hiệu quả sử dụng còn thấp chưa tăng cường hoạt động và quản lý để có thu ngân sách ngày càng tăng cho xã. Việc quản lý quỹ đất công ích 5%-10% ở các xã cần được theo dõi sát các biến động và thường xuyên có sự kiểm tra, điều chỉnh (nếu thấy mức khoán thầu còn chưa hợp lý hoặc người nhận khoán sử dụng trái mục đích...) Việc thực hiện ký hợp đồng đấu thầu phải theo qui định. Không đấu thầu quá nhiều năm (Tối đa không quá một nhiệm kỳ Hội đồng Nhân dân) để thu tiền một lần và sử dụng vào những mục tiêu khác dẫn đến làm mất hẳn nguồn thu thường xuyên hàng năm của ngân sách xã và ảnh hưởng đến việc đảm bảo chi ngân sách xã.

Đổi mới hình thức cấp phát thanh toán, tập trung thống nhất hình thức quản lý và cấp phát theo dự toán, hạn chế tối đa hình thức cấp phát bằng lệnh chi. Đồng thời hạn chế đi đến xóa bỏ tình trạng một đơn vị được nhiều cấp Ngân sách cùng thực hiện cấp phát cho một nội dung hoạt động để việc theo dõi hạch toán và quyết toán Ngân sách được đơn giản và rõ ràng hơn. Vì đây thực chất là việc thực hiện quản lý theo kế hoạch đã được duyệt về các nhiệm vụ và nguồn kinh phí đảm bảo. Trong đó có phân định ra từng mục cụ thể tránh việc sử dụng sai mục đích và chế độ nhất là các mục liên quan đến tiền lương, nghiệp vụ phí, mua sắm sửa chữa lớn tài sản... ở góc độ khác nó cũng giúp cho việc cân đối của ngân sách nhà nước được đảm bảo và tạo điều kiện thuận lợi cho việc điều hành.

Tiếp tục triển khai sâu rộng theo những nội dung chính của Nghị định số 130/2005/NĐ-CP ngày 17/10/2005 của Chính phủ "về chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí hành chính đối với các cơ quan nhà nước". Thực hiện Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính

phủ quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập thay thế Nghị định số 10/2002/NĐ-CP ngày 16/01/2002 của Chính phủ về chế độ tài chính áp dụng cho các đơn vị sự nghiệp có thu. Thực hiện nghị định số 53/2006/NĐ-CP về sửa đổi bổ sung các chính sách xã hội hoá hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá và thể thao theo Nghị định số 73/1999/NĐ-CP ngày 19/8/1999 của Chính phủ. Việc hướng dẫn theo dõi, hạch toán số kinh phí huy động được, quản lý chi tiêu, giám sát kiểm tra quá trình sử dụng hiệu quả nguồn chi này cũng là một việc rất quan trọng mà các Cơ quan Thuế, Tài chính, Kho bạc Nhà nước, Thanh tra Nhà nước phải quan tâm chú trọng phối hợp thực hiện.

Kiên quyết thực hiện việc công khai tài chính và sử dụng ngân sách ở từng cơ quan đơn vị để tăng cường sự giám sát của cán bộ công nhân viên, của nhân dân nhằm thúc đẩy tiết kiệm chi, chống tham nhũng, lãng phí. Trong lĩnh vực tài chính phải thực hiện nghiêm chỉnh các quy định về công khai tài chính đối với các cấp ngân sách nhà nước, các đơn vị dự toán ngân sách, các tổ chức được ngân sách nhà nước hỗ trợ, công khai các khoản đóng góp của dân, công khai phân bổ, quản lý sử dụng vốn đầu tư XDCB thuộc nguồn ngân sách. Trong thực hiện công khai phải đổi mới phương thức, cải cách thủ tục tạo điều kiện tối đa cho người được cung cấp thông tin nắm được nhanh gọn chính xác những thông tin cơ bản kể cả nguồn tài chính và kết quả của việc sử dụng nguồn tài chính đó.

#### ***a. Chỉ đạo quản lý, giám sát các khoản thu thuế và thu ngân sách***

Trong điều kiện Luật Quản lý thuế đã được ban hành và triển khai thực hiện, cơ chế tự kê khai tự nộp thuế được áp dụng rộng rãi với mọi đối tượng, các cơ quan quản lý cần phải tạo được sự thuận lợi, tự giác cho các đối tượng thực hiện nghĩa vụ thu nộp thuế với nhà nước nhưng rất cần tăng



cường trong việc kiểm tra giám sát việc tuân thủ và thực thi pháp luật trong mọi lĩnh vực và đối tượng.

Cơ quan thuế cần tập trung nguồn nhân lực để tổ chức ngay kiểm tra các loại hồ sơ khai thuế tại cơ quan thuế (kiểm tra tại trụ sở của cơ quan thuế) nhằm kiểm soát việc kê khai của người nộp thuế, phát hiện, ngăn chặn kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật về thuế vừa chống thất thu thuế và vừa là biện pháp nhắc nhở để hỗ trợ người nộp thuế nâng cao tính tuân thủ nghĩa vụ thuế. Về thanh tra thuế phải dựa trên cơ sở thu thập thông tin và phân tích thông tin, đánh giá mức độ tuân thủ và xác định rủi ro, phân loại doanh nghiệp để quyết định việc thanh tra thuế đối với từng trường hợp có vi phạm pháp luật thuế hoặc có rủi ro về thuế. Ngoài việc chấp hành nghiêm các quy định về kiểm tra, thanh tra theo luật quản lý thuế, các thủ tục, trình tự thực hiện kiểm tra thanh tra theo quy định của pháp luật, *xin đề xuất một số giải pháp chỉ đạo trong nghiệp vụ quản lý, giám sát thu ngân sách (bao gồm cả thu thuế) tại địa phương như sau:*

*Thứ nhất, Quản lý thu thuế đối với khu vực doanh nghiệp Nhà nước*

Cần có quy định cụ thể, định kỳ cơ quan Thuế phối hợp với các cơ quan kinh tế tổng hợp của địa phương tổ chức tổng hợp, phân tích đánh giá kết quả sản xuất kinh doanh của các DN trên địa bàn. Tiến hành đánh giá tình hình quản lý, sử dụng vốn, tài sản, công nợ; biến động tăng giảm về nguyên giá TSCĐ, các năng lực sản xuất mới tăng thêm, số lượng lao động, tiền lương, doanh thu, chi phí sản xuất, các định mức kinh tế kỹ thuật, tình hình sản xuất và tiêu thụ sản phẩm chủ yếu, lợi nhuận thực hiện và các khoản phải nộp NS.

Tổng hợp kết quả thực hiện việc sắp xếp, đổi mới, cổ phần hoá và nâng cao hiệu quả của các doanh nghiệp nhà nước theo Nghị quyết Trung ương 9 khoá IX. Đánh giá những ảnh hưởng tác động của công tác này đến tình hình sản xuất kinh doanh và thu nộp NSNN trên địa bàn để tham mưu với cấp có thẩm quyền trong việc tiếp tục thúc đẩy cổ phần hóa hoặc mở rộng sản xuất kinh doanh.

*Thứ hai*, Quản lý thu thuế đối với khu vực công thương nghiệp và dịch vụ (Đối với khu vực này cần đánh giá theo hai loại đối tượng: doanh nghiệp và hộ sản xuất kinh doanh).

Chỉ đạo các cơ quan tổng hợp và Cơ quan Thuế thường xuyên cập nhật, tổng hợp số lượng doanh nghiệp đăng ký thành lập mới theo Luật Doanh nghiệp; chú ý các doanh nghiệp đã đăng ký kinh doanh nhưng không kê khai nộp thuế; tổ chức quản lý thu thuế đầy đủ đối với các doanh nghiệp đã đăng ký kinh doanh theo các quy định của các luật thuế, chế độ thu ngân sách, nắm vững số doanh nghiệp đã giải thể, phá sản hoặc chấm dứt hoạt động. Thường xuyên theo dõi loại bỏ số hộ, đối tượng bỏ kinh doanh. Bổ sung thêm danh sách những đối tượng kinh doanh mới phát sinh vào quản lý thu thuế. Hàng năm, chi cục Thuế đảm bảo quản lý hết đối tượng thực tế có sản xuất kinh doanh trên địa bàn không phân biệt tại chỗ hay lưu động, tạm thời hay lâu dài, kinh doanh chuyên nghiệp hay thời vụ. Phấn đấu quản lý thu thuế môn bài đủ 100% số hộ kinh doanh.

Theo dõi tiến hành phân loại hộ theo tiêu thức hộ lớn, hộ vừa, hộ nhỏ từ đó có hình thức, biện pháp quản lý, thu thuế phù hợp. Định kỳ có sự thông tin đối chiếu giữa cơ quan cấp đăng ký kinh doanh với Cơ quan Thuế để tăng cường công tác quản lý thu thuế.

Đối với hộ cá thể sản xuất kinh doanh mang tính thời vụ-những hoạt động lẻ tẻ ở thành thị và nông thôn... Cơ quan Thuế cần có những biện pháp phù hợp để thuyết phục, vận động họ tự giác chấp hành nghĩa vụ nộp thuế cho Nhà nước, đồng thời tăng cường công tác kiểm tra giám sát thực hiện nghĩa vụ nộp thuế của các đối tượng.

Những đối tượng là Công ty trách nhiệm hữu hạn, Doanh nghiệp tư nhân, Công ty cổ phần, Hợp tác xã... được thực hiện tự kê khai tính thuế. Các cán bộ thuế phải thường xuyên chú trọng đến tính hợp pháp hợp lý của các chứng từ

và sổ sách kế toán. Xử lý nghiêm những trường hợp gian lận về thuế, sử dụng sổ sách “ma” hạch toán kế toán sai qui định.

Đối với những hộ kinh doanh lớn phải yêu cầu các hộ (mang tính bắt buộc) thực hiện chế độ kế toán thống kê, chấp hành chế độ hoá đơn chứng từ theo qui định. Thực hiện kê khai nộp thuế theo đúng doanh số phát sinh và thực hiện chế độ trích nộp thuế theo phương pháp khấu trừ.

Có biện pháp cụ thể trong quản lý doanh số, sát với thực tế kinh doanh của các hộ kinh doanh lớn thuộc các ngành ăn uống, điện máy, vật liệu xây dựng, vận tải kinh doanh trên địa bàn để tính thuế. Đặc biệt chú trọng tới việc tăng cường quản lý các Công ty trách nhiệm hữu hạn, Công ty tư nhân có đăng ký kinh doanh nhưng không đăng ký kê khai nộp thuế với Cơ quan Thuế. Tập trung hướng dẫn và chấn chỉnh việc lập sổ sách kế toán, hoá đơn chứng từ để quản lý doanh thu và lợi nhuận tính thuế...

Chú ý quản lý thu thuế trong hệ thống vận tải tư nhân chống buôn bán hàng lậu, hàng giả, không có tem nhãn, chống thất thu thuế đối với công tác xây dựng cơ bản (có thể thực hiện thu thuế tại địa điểm đăng ký kinh doanh, thu thuế tại chân công trình hoặc phối hợp với cơ quan Tài chính thực hiện khấu trừ ngay từ kinh phí được cấp để thu hộ thuế...).

Đánh giá tình hình kê khai và nộp thuế của các đối tượng nộp thuế. Biện pháp kiểm soát thuế giá trị gia tăng đầu vào, thuế giá trị gia tăng đầu ra, doanh số, chi phí và thu nhập chịu thuế, so sánh với năm trước. Đánh giá mức độ thất thu đối với khu vực này, nêu rõ nguyên nhân và giải pháp khắc phục.

*Thứ ba, Quản lý thu thuế đối với khu vực DN có vốn đầu tư nước ngoài*

Ngành thuế phải có biện pháp thích hợp, kiên quyết xử lý các hành vi vi phạm các luật và pháp lệnh thuế. Đặc biệt chú ý các hợp đồng lao động, đối chiếu chi phí tiền lương để thu thuế thu nhập theo đúng thu nhập chịu thuế. Điều tra và quản lý cho được các nghiệp vụ, các hoạt động kinh tế như uỷ thác

mua bán của văn phòng đại diện, các loại dịch vụ của các tổ chức của người nước ngoài hoạt động ở Việt Nam đưa vào diện quản lý và thu đủ thuế cho ngân sách nhà nước theo pháp luật Việt Nam đã qui định.

Phối hợp với các cơ quan liên quan rà soát, nắm toàn bộ số dự án đầu tư trên địa bàn, đối chiếu, phân loại việc thu nộp tiền thuê đất của các dự án. Đồng thời nắm rõ số đã đi vào hoạt động, số đã hết thời hạn ưu đãi miễn thuế để tính thuế và thu đủ các khoản thuế phát sinh, tiến hành lập hồ sơ quản lý theo từng dự án. Rà soát tổng số doanh nghiệp đã được cấp giấy phép, số giấy phép còn hiệu lực, hết hiệu lực; trong đó: số doanh nghiệp đã đi vào sản xuất kinh doanh, số doanh nghiệp đang xây dựng, số doanh nghiệp chưa triển khai đến năm kiểm tra hoặc số doanh nghiệp còn đang trong thời kỳ được ưu đãi...

Tổ chức theo dõi hoạt động đầu tư, các dạng kinh doanh, các thủ đoạn trốn thuế như nâng giá đầu vào, hạ giá bán sản phẩm, chuyển lợi nhuận về nước dưới dạng xuất khẩu hoặc chuyển đổi tác trái với qui định của pháp luật, có biện pháp thích hợp chống thất thu có hiệu quả. Kể cả việc thu thuế nhà thầu phụ đối với các nhà thầu tham gia xây dựng công trình...

*Thứ tư, Quản lý thu thuế đối với sử dụng đất đai và nhà ở*

Trên cơ sở kế hoạch, quy hoạch đất đai được duyệt, Cơ quan Thuế phải phối hợp với cơ quan địa chính, quản lý đô thị và chính quyền các cấp, tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất; số thu từ đấu giá quyền sử dụng đất; thuế trước bạ nhà đất; thuế chuyển quyền sử dụng nhà ở đất ở. Riêng tiền đấu giá sử dụng đất, các địa phương phải nộp đầy đủ kịp thời vào ngân sách tỉnh thành phố theo quy định để đảm bảo nguồn cho chi đầu tư phát triển, không được giữ lại toạ chi hoặc gửi ở tài khoản vãng lai tại Kho bạc Nhà nước.

Tổng hợp diện tích đất đã lập bộ để quản lý thu so với quỹ đất ở trên địa bàn quản lý. Đánh giá tình hình triển khai thuê đất trên địa bàn, giá đất cho thuê và những đơn vị thuộc diện nộp tiền thuê đất xác định rõ số tiền thuê đất đã nộp số còn phải nộp đối với từng đối tượng. Tình hình nợ đọng tiền thuê đất. Xác định nguyên nhân và giải pháp khắc phục.

*Thứ năm, Quản lý thu Phí và lệ phí*

Đánh giá tình hình thu nộp phí, lệ phí của các tổ chức ở trung ương, tỉnh, huyện, xã có thu phí, lệ phí theo quy định tại Nghị định 57/2002/NĐ-CP ngày 03/6/2002 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh phí và lệ phí. Tổng hợp đầy đủ về số thu, số được để lại và số nộp NSNN. Tổ chức thực hiện quản lý ghi thu, ghi chi ngân sách kịp thời, đầy đủ, đúng chế độ quy định đối với những khoản thu được để lại đơn vị để đảm bảo chi nhưng vẫn phải hạch toán quản lý qua NSNN.

*Thứ sáu, Quản lý thu thuế từ hoạt động xuất nhập khẩu*

Cơ quan thuế và cơ quan Hải quan phải phối hợp, bám sát những doanh nghiệp tham gia các hoạt động xuất nhập khẩu, nắm chắc mặt hàng và doanh số. Đánh giá tình hình thực hiện kim ngạch xuất khẩu, kim ngạch nhập khẩu, trong đó: kim ngạch xuất khẩu, nhập khẩu chịu thuế của từng loại hàng hoá, nhóm hàng, xác định rõ số thuế phải nộp, số đã nộp và số còn tồn đọng...

Tổng hợp đầy đủ, kịp thời số nợ đọng thuế, phân loại nợ theo các nguyên nhân để có giải pháp thu kịp thời; kiên quyết thực hiện cưỡng chế đối với những doanh nghiệp chây ì cố tình chiếm dụng khoản phải nộp ngân sách; phối hợp cơ quan nội chính của địa phương điều tra xử lý nghiêm theo pháp luật đối với những hành vi vi phạm pháp luật.

Tổ chức công tác phối hợp giữa các lực lượng tập trung kiểm tra, kiểm soát chống buôn lậu, chống gian lận thương mại, chú trọng khâu kiểm tra sau thông quan.

Nâng cao trách nhiệm, tập trung giải quyết những vướng mắc phát sinh, thực hiện kiểm tra giám sát chống các hành vi sách nhiễu gây khó khăn cho doanh nghiệp để tạo thuận lợi cho hoạt động xuất nhập khẩu.

*Thứ bảy, Quản lý thu thuế tại các xã.*

Tiếp tục uỷ nhiệm cho xã, phường, thị trấn thực hiện thu thuế với những khoản thuế nhỏ nằm rải rác trên địa bàn. Xã là đơn vị được giao quản lý một số

lượng lớn về đất công (đầm, hồ, ao, gò đồi, bãi bồi) và tài nguyên rải rác như đất, cát, đá, sỏi, việc thực hiện quản lý, khai thác để tạo nguồn thu cho ngân sách gần đây đã được chú trọng, nhưng ở một số nơi còn đang để tư nhân tự do khoanh vùng, chiếm dụng, khai thác. Về mặt nhà nước, nay rất cần được kiểm kê đưa vào quản lý, đầu tư khai thác sản xuất kinh doanh có tổ chức dưới hình thức giao khoán, thầu để thu hoa lợi coi như một nguồn thu ổn định của ngân sách xã để sử dụng cho công việc chung mang tính chất công ở xã. Tuy vậy cũng phải rất chú trọng tới việc bảo vệ môi trường và tài nguyên, không vì lợi ích trước mắt mà ảnh hưởng đến đời sống về lâu dài.

*Thứ tám, Quản lý các khoản thu khác của ngân sách địa phương.*

Cơ quan tài chính các cấp phải phối hợp với các ngành chức năng của địa phương, rà soát và quản lý các khoản thu khác phát sinh trên địa bàn, đảm bảo tận thu tốt các khoản thu phát sinh, đồng thời tham mưu với chính quyền địa phương đưa vào quản lý sử dụng đúng mục đích và có hiệu quả.

***b. Chỉ đạo, quản lý, giám sát các khoản chi ngân sách***

Luật thực hành tiết kiệm và luật phòng chống tham nhũng đã được chính phủ ban hành và triển khai rộng khắp. Việc quản lý chặt chẽ chi tiêu ngân sách là một yêu cầu bắt buộc đối với tất cả các cấp các ngành, các cơ quan, đơn vị thụ hưởng ngân sách nhà nước.

Để đạt được mục đích đó, trong việc quản lý chi cần thực hiện các yêu cầu và nội dung cơ bản sau đây:

Cần rà soát xây dựng bổ sung những định mức mới, xóa bỏ những định mức lạc hậu đảm bảo cho những hệ thống định mức, tiêu chuẩn có tính khoa học, tính thực tiễn cao. Thực hiện cấp kinh phí trên cơ sở hệ thống các định mức, tiêu chuẩn.

Đổi mới phương thức cấp phát vốn của ngân sách nhà nước theo hướng nhanh, gọn, dễ kiểm tra. Bảo đảm việc cấp kinh phí theo kế hoạch và dự toán được duyệt, quy định chế độ cấp kinh phí vừa đơn giản, vừa khoa học đảm bảo

thứ tự ưu tiên, đảm bảo có dự phòng kinh phí để xử lý khi có nhu cầu đột xuất hoặc mất cân đối giữa thu và chi trong quá trình chấp hành.

Thực hiện nguyên tắc thanh toán trực tiếp, nghĩa là, mọi khoản kinh phí chi trả từ ngân sách phải do Kho bạc trực tiếp thanh toán, hạn chế việc thực hiện thanh toán bằng tiền mặt, thanh toán qua trung gian. Nguyên tắc này phải được áp dụng cả trong lĩnh vực XDCB có sử dụng vốn của ngân sách nhà nước.

Căn cứ vào việc phân loại chi ngân sách nhà nước, Do chi ngân sách nhà nước được phân chia ra 2 loại chủ yếu là chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên, nên việc quản lý các khoản chi này cũng có những yêu cầu khác nhau. Trong kiểm tra giám sát chi ngân sách cần chú ý thực hiện tốt những nội dung sau:

*Thứ nhất*, xây dựng chuẩn các quy trình nghiệp vụ, kiểm tra, kiểm soát thanh toán vốn đầu tư XDCB

Sản phẩm XDCB có những đặc điểm rất riêng biệt: Sản phẩm xây dựng có tính cố định, nơi sản xuất gắn liền với nơi tiêu thụ sản phẩm, phụ thuộc trực tiếp vào điều kiện địa chất, thủy văn, khí hậu... Sản phẩm xây dựng có tính quy mô lớn, kết cấu phức tạp, thời gian xây dựng thường kéo dài. Sản phẩm xây dựng với tư cách là công trình xây dựng đã hoàn thành mang tính chất là tài sản cố định nên nó có thời gian sử dụng rất lâu dài và tham gia vào nhiều chu kỳ sản xuất, sử dụng nhưng vẫn giữ nguyên hình thái vật chất ban đầu cho tới khi thanh lý. Sản phẩm xây dựng mang tính tổng hợp về kỹ thuật, kinh tế, xã hội, văn hoá nghệ thuật và quốc phòng.

Mỗi công trình có yêu cầu riêng về công nghệ, về quy phạm, về tiện nghi, mỹ quan và an toàn. Khối lượng và chất lượng, chi phí xây dựng của mỗi công trình đều khác nhau, mặc dù về hình thức có thể giống nhau khi xây dựng trên những địa điểm khác nhau.

Do đặc điểm của sản phẩm xây dựng và sản xuất xây dựng chi phối, nên hoạt động đầu tư đòi hỏi phải tuân thủ trình tự các bước theo từng giai đoạn.

Vi phạm trình tự đầu tư và xây dựng sẽ gây ra lãng phí, thất thoát và tạo sơ hở cho các phát sinh tiêu cực trong hoạt động đầu tư và xây dựng. Để quản lý tốt chi ngân sách cho đầu tư XDCB chính quyền địa phương tại các cấp phải chú trọng công tác kiểm tra giám sát và chỉ đạo các đơn vị trực thuộc thực hiện tốt các giải pháp tổng hợp sau đây:

Cơ quan tài chính và sở kế hoạch đầu tư của các địa phương cần bám sát quy hoạch, kế hoạch được duyệt tham mưu giúp UBND thực hiện việc sắp xếp bố trí đầu tư phù hợp đảm bảo hiệu quả; hướng dẫn và giám sát thực hiện nghiêm các thủ tục và trình tự quản lý vốn đầu tư xây dựng cơ bản, đảm bảo việc áp dụng các tiêu chuẩn định mức, đơn giá, sát thực, kịp thời, hạn chế tối đa thất thoát lãng phí trong xây dựng cơ bản do bố trí dàn trải, kéo dài thời gian đầu tư...

Các cơ quan lập thiết kế dự toán đầu tư XDCB phải bám sát quy hoạch và kế hoạch đầu tư, mục đích đầu tư để thiết kế xây dựng công trình đầu tư một cách phù hợp. Khi lập chi phí đầu tư xây dựng công trình phải đảm bảo chi phí dự án đầu tư xây dựng công trình được xác định trên cơ sở khối lượng công việc, hệ thống định mức, chỉ tiêu kinh tế - kỹ thuật và các chế độ chính sách của Nhà nước, đồng thời phải phù hợp những yếu tố khách quan của thị trường trong từng thời kỳ. Chi phí dự án đầu tư xây dựng công trình được biểu thị qua chỉ tiêu tổng mức đầu tư, tổng dự toán, dự toán công trình, giá thanh toán và quyết toán vốn đầu tư khi kết thúc xây dựng đưa công trình vào khai thác sử dụng. Hạn chế tới mức tối đa những phát sinh do tính sót, do thay đổi kết cấu, chủng loại vật liệu cao cấp, đắt tiền làm lãng phí thời gian và vốn đầu tư từ NSNN.

Các cơ quan thực hiện kiểm soát thanh toán (cơ quan Kho bạc Nhà nước) cần bám sát yêu cầu nhiệm vụ quản lý ngân sách, kiểm soát chặt chẽ các dự án được ghi kế hoạch đầu tư XDCB hàng năm. Các dự án đầu tư được cấp phát vốn ngân sách Nhà nước phải đảm bảo có đủ thủ tục đầu tư và xây dựng, được



ghi kế hoạch và có đủ điều kiện được cấp phát vốn. Cơ quan KBNN thực hiện nghiêm túc và đầy đủ các bước kiểm tra theo quy trình đã được quy định (duy trì việc cấp phát vốn đảm bảo các nguyên tắc chỉ cấp phát cho các công trình có đầy đủ hồ sơ tài liệu theo qui định, chấp hành nghiêm chỉnh trình tự đầu tư, đã được ghi trong kế hoạch; đã có khối lượng hoàn thành đến giai đoạn thanh toán và không vượt quá dự toán được phê duyệt...)

*Kiểm tra trước* Đối với hồ sơ pháp lý; kiểm tra dự toán: tùy theo từng loại dự toán mà nội dung kiểm tra khác nhau (như dự toán xây lắp, thiết kế quy hoạch, chuẩn bị đầu tư, đền bù giải phóng mặt bằng, thiết bị, chi phí Ban quản lý, chi phí tư vấn). Đây là khâu quan trọng, là cơ sở để thanh toán từng lần được nhanh chóng, đúng thời gian quy định.

*Kiểm tra trong khi thanh toán* Kiểm tra từng lần thanh toán; Kiểm tra thanh toán lần cuối và có thể kiểm tra thực tế.

*Kiểm tra sau khi thanh toán* Chức năng kiểm tra báo cáo quyết toán dự án hoàn thành hoặc hạng mục công trình hoàn thành thuộc về cơ quan Tài chính, nhưng về phía Kho bạc Nhà nước cũng cần có biện pháp đề nghị Chủ đầu tư lập và trình duyệt báo cáo quyết toán dự án hoàn thành theo đúng quy định; nhận xét về các mặt: tình hình chấp hành trình tự đầu tư xây dựng cơ bản, đối chiếu số vốn đã cấp cho dự án theo từng năm. Nhận xét của cơ quan Kho bạc Nhà nước là một trong những căn cứ để cơ quan Tài chính xem xét khi thẩm tra quyết toán dự án hạng mục công trình hoàn thành.

*Thứ hai*, Quản lý và kiểm soát các khoản chi thường xuyên của ngân sách theo hướng kiểm soát chi theo kết quả đầu ra.

Quá trình chuyển đổi mô hình quản lý ngân sách ở các nước cho thấy quản lý, phân bổ ngân sách theo kết quả đầu ra là phương thức quản lý tiên tiến, hiệu quả. Tuy nhiên để thực hiện theo phương thức mới này, cần chuẩn bị rất chu đáo, trước hết cần nâng cao nhận thức chung của các cơ quan chức năng về phương pháp quản lý mới; tiếp đến là xây dựng được hệ thống các chỉ

số đánh giá kết quả hoạt động và nâng cao năng lực cung cấp thông tin về tài chính-ngân sách của các cơ quan, đặc biệt là cơ quan dân cử.

Kinh nghiệm rút ra là ngoài việc thiết kế mục tiêu, xác định rõ quan điểm đổi mới, cải cách, cần chú trọng đến việc thiết kế các công cụ phù hợp với để đạt mục tiêu mong muốn, nếu không, mục tiêu của cải cách sẽ khó có thể thực hiện được. Thực hiện đổi mới quy trình xây dựng dự toán và phương pháp phân bổ ngân sách dựa theo kết quả đầu ra gắn với tầm nhìn trung hạn. Một sự đổi mới quan trọng là ngay từ bước đầu tiên của quy trình xây dựng dự toán, các mục tiêu kết quả đầu ra dự kiến sẽ đạt được đã phải được xác định mức độ cấp phát ngân sách để thực hiện và đạt các mục tiêu đó.

Thông qua các biện pháp quản lý chi Ngân sách Nhà nước qua Kho bạc Nhà nước, cần hoàn thiện và xây dựng chuẩn các quy trình nghiệp vụ nhằm quản lý, kiểm tra, kiểm soát theo dự toán được duyệt theo mô hình trên, đảm bảo theo chế độ và tiêu chuẩn định mức, kiên quyết từ chối các khoản chi không đúng chế độ, không có trong dự toán, tiếp tục khẳng định vai trò Kho bạc Nhà nước trong việc thực hiện phối hợp thu và kiểm soát chi NSNN và quản lý quỹ NSNN, giám sát các đơn vị trong thực hiện và chấp hành dự toán NSNN. Giám sát việc chấp hành kỷ cương kỷ luật, chống lãng phí trong sử dụng kinh phí ngân sách.

### **3.2.2. Đổi mới tổ chức bộ máy quản lý ngân sách địa phương**

#### **3.2.2.1. Nâng cao chất lượng cán bộ**

Thực hiện tiêu chuẩn hoá và chuyên môn hoá đội ngũ cán bộ quản lý thu, chi NSNN. Yêu cầu những cán bộ này phải có năng lực chuyên môn cao, được đào tạo và bồi dưỡng tốt, am hiểu và nắm vững tình hình kinh tế-xã hội cũng như các cơ chế chính sách của Nhà nước. Đồng thời có tư cách, phẩm chất đạo đức tốt, có trách nhiệm và tâm huyết với công việc được giao. Để thực hiện được những yêu cầu nêu trên, hàng năm, các cơ quan phải rà soát và phân loại

cán bộ theo các tiêu chuẩn đạo đức, trình độ chuyên môn, năng lực quản lý... Từ đó, có kế hoạch bồi dưỡng, sắp xếp, phân công công tác theo đúng năng lực và trình độ của từng người.

*Tăng cường đào tạo và đào tạo lại kiến thức quản lý tài chính và ngân sách Nhà nước cho đội ngũ cán bộ làm công tác tài chính, kế toán tại các đơn vị cơ sở nói chung (đội ngũ Giám đốc, Kế toán trưởng doanh nghiệp; Thủ trưởng, Kế toán trưởng các đơn vị SN có thu), cán bộ tài chính xã, phường và đội ngũ cán bộ xã về quản lý ngân sách xã nói riêng, để mọi người hiểu và nhận thức đúng được yêu cầu của quản lý NSNN và chức năng nhiệm vụ cũng như thẩm quyền của mình, đồng thời tự tích lũy kiến thức và kinh nghiệm, để có đủ khả năng thực hiện những thẩm quyền và trách nhiệm của mình trong thực thi công vụ. công tác đào tạo và đào tạo lại phải được đặc biệt chú trọng để đảm bảo các cán bộ của ngành tài chính hiểu rõ những chủ trương, chính sách của nhà nước và hội nhập kinh tế, từ đó vận dụng vào quá trình hoạch định chính sách cũng như quá trình tổ chức thực hiện các nhiệm vụ.*

*Tiếp tục công tác tập huấn, đào tạo những nội dung quan trọng chủ yếu của Luật NSNN và các văn bản hướng dẫn, có kế hoạch chuẩn bị tập huấn, đào tạo đối với đại biểu HĐND, một số thành viên UBND các cấp được giao nhiệm vụ liên quan đến công tác tài chính - ngân sách nhà nước. Tiếp tục đẩy mạnh công tác tuyên truyền sâu rộng hơn trên các phương tiện thông tin đại chúng về những quy định của Luật NSNN.*

Hoàn thiện, củng cố cơ chế đánh giá công chức để bố trí vào các công việc phù hợp, những công chức không có đủ trình độ, khả năng chuyên môn sẽ bố trí chuyển việc khác, đào tạo lại hoặc cho thôi việc.

Thực hiện luân phiên, luân chuyển cán bộ nhằm nâng cao tính năng động, sáng tạo, chống bảo thủ, trì trệ và ngăn ngừa các sai phạm của cán bộ. Có chế độ thưởng phạt nghiêm minh, tăng cường trách nhiệm cá nhân, tạo lòng tin của Nhân dân đối với Nhà nước.

Riêng ở cấp xã hiện nay, cán bộ làm công tác tài chính và kế toán quản lý ngân sách xã cần phải được biên chế ổn định, cần được đào tạo để có kiến thức chuyên môn sâu, họ phải được coi như là viên chức nhà nước ở cơ sở, hạn chế tối đa sự biến động sau mỗi lần bầu cử, sắp xếp lại bộ máy ở cấp xã. *Biên chế không ổn định thì ban tài chính xã không thể trở thành cơ quan chuyên môn có sự tích lũy, kế thừa và đủ năng lực thực hiện tốt tất cả các khâu: lập dự toán, chấp hành dự toán, kế toán và quyết toán theo đúng quy định về quy trình quản lý ngân sách xã theo luật định.*

Phát triển nguồn nhân lực công nghệ thông tin, xây dựng lực lượng cán bộ tin học chuyên nghiệp, được tổ chức tốt và yên tâm công tác lâu dài là sự cần thiết và là mục tiêu rất quan trọng của hệ thống quản lý.

#### **3.2.2.2. Tình hình bộ máy quản lý ở các cấp**

Trước yêu cầu mới của quản lý kinh tế và hội nhập, Chính phủ cũng như các cấp chính quyền địa phương phải hết sức coi trọng việc triển khai thực hiện tinh giản bộ máy và cán bộ, xác định lại chính xác chức năng nhiệm vụ của từng cơ quan đơn vị (kể cả việc nghiên cứu kỹ về chức năng nhiệm vụ của HĐND các cấp ở cơ sở như cấp huyện, cấp xã) tránh chồng chéo về chức năng nhiệm vụ giữa các cơ quan đơn vị thực hiện quản lý nhà nước, giảm phiền hà và rườm rà về thủ tục hành chính cho các doanh nghiệp và nhân dân; mặt khác không ngừng nâng cao chất lượng cán bộ trong bộ máy quản lý nhà nước, kiên quyết đưa ra khỏi bộ máy nhà nước những cán bộ không đủ năng lực và phẩm chất, không đủ sức khỏe, và trình độ chuyên môn. Bên cạnh đó cũng nghiên cứu để có những chính sách đãi ngộ hoặc hỗ trợ phù hợp, đảm bảo cuộc sống cho những người phải rời khỏi cơ quan nhà nước để họ có điều kiện ổn định cuộc sống gia đình một cách phù hợp và yên tâm tìm một công việc mới thích ứng với khả năng hiện có, không để những bất cập về bộ máy và cán bộ kéo dài làm tổn hại đến uy tín của cơ quan nhà nước và ảnh hưởng đến kinh tế xã hội của đất nước.

### **3.2.3. Hoàn thiện hệ thống thông tin, phương tiện quản lý**

#### **3.2.3.1 Hoàn thiện hệ thống thông tin**

Đổi mới quan điểm đầu tư cho công nghệ thông tin, đảm bảo sự phát triển nhanh và bền vững; trong đó, đặc biệt quan tâm đến một số yếu tố trong đầu tư như: định mức, cơ cấu và chất lượng mua sắm cho công nghệ thông tin (phần cứng, phần mềm, an toàn bảo mật, dự phòng,...); dự phòng về trang thiết bị; phát triển nguồn nhân lực (cơ chế tuyển dụng, đãi ngộ,...); tăng cường sử dụng các nguồn lực bên ngoài theo hướng chuyên nghiệp hoá,.

Nâng cấp cơ sở hạ tầng truyền thông; quản lý và vận hành hạ tầng truyền thông ngành tài chính; triển khai kết nối hạ tầng truyền thông tỉnh-huyện trong phạm vi toàn quốc, đảm bảo kết nối thông suốt trung ương-tỉnh-huyện phục vụ tốt cho TABMIS vì TABMIS là chương trình cụ thể thực hiện những định hướng cải cách quản lý tài chính công mà Bộ Tài chính đang tiến hành, theo đó hệ thống KBNN được Bộ Tài chính cho phép triển khai hệ thống trung tâm dữ liệu tập trung, tích hợp các thông tin quản lý NS từ các đơn vị, tạo lập các kho dữ liệu, bao gồm các dữ liệu về thu, chi NS, quản lý nợ và các hoạt động nghiệp vụ khác của KBNN để phục vụ công tác quản lý, làm bước đệm cung cấp thông tin cho cơ sở dữ liệu quốc gia về tài chính - ngân sách; kết nối các thông tin từ các Cục Thuế, Sở Tài chính; Sở Kế hoạch-Đầu tư, KBNN. Tổng hợp kết nối các thông tin để phục vụ cho công tác điều hành ngân sách, điều hành kinh tế của nhà nước.

Các cấp chính quyền địa phương và các cơ quan quản lý nhà nước cần bố trí ngân sách hợp lý để tăng cường đầu tư cho hạ tầng công nghệ thông tin và các phần mềm ứng dụng trong quản lý NSNN, trong đó chú trọng đến các phần mềm có sự liên kết các thông tin quản lý không chỉ đối với các tổ chức doanh nghiệp có nghĩa vụ trong thu nộp ngân sách nhà nước với cơ quan quản lý nhà nước mà cả các đối tượng thụ hưởng ngân sách nhà nước tại địa phương.

Hoàn thiện xây dựng hệ thống phần mềm kiểm tra, dự báo, phân tích số liệu thu, chi NSNN phục vụ cho sự quản lý và điều hành của từng địa phương.

Trước yêu cầu cấp thiết của thông tin quản lý, cần thiết phải xây dựng hệ thống phần mềm kiểm tra, dự báo, phân tích số liệu thu, chi NSNN. Đảm bảo hình thành một hệ thống tập trung dữ liệu từ tất cả các đơn vị một cách nhanh nhất, chính xác; Bài toán nghiệp vụ phải được xây dựng chính xác, toàn diện, khoa học, có tính chất mở, tính đến các biến động về thông tin đầu vào và yêu cầu quản lý nâng cao. Các quan hệ kiểm tra, cân đối phải bao trùm các nghiệp vụ quản lý tài chính ngân sách lớn, cũng như các quan hệ đặc thù của ngành như kiểm tra tỷ lệ điều tiết giữa các cấp NSNN của từng khoản thu. Đồng thời, hệ thống phần mềm phải thiết kế động để đáp ứng được các yêu cầu trên khi có sự biến động trong 3 - 5 năm ổn định nguồn thu theo quy định của Luật.

Đẩy nhanh tiến độ ứng dụng công nghệ thông tin trong công tác quản lý NSNN. Đổi mới tài chính công song song với việc triển khai ứng dụng các phần mềm, các tiến bộ của công nghệ thông tin trong quản lý NSNN, từ phối hợp quản lý thu đến thực hiện kiểm soát chi, quản lý dự toán NSNN, thực hiện thanh toán điện tử, hạch toán kế toán trên mạng diện rộng, sử dụng các kiot thông tin và công khai trong chi tiêu, mua sắm, đầu tư XDCB từ NSNN, rút ngắn thời gian giao dịch, giảm các tiêu cực phiền hà do lề lối làm việc quan liêu tắc trách gây ra.

Tăng cường công tác quản trị hệ thống, nghiên cứu và triển khai các giải pháp đảm bảo an toàn, bảo mật hệ thống thông tin, ngăn chặn mọi sự truy cập trái phép từ bên ngoài, bảo mật các cơ sở dữ liệu để đảm bảo sự an toàn và tính pháp lý của dữ liệu là những vấn đề phải được ưu tiên đầu tư nghiên cứu, nhất là đối với các ứng dụng có giao diện với các hệ thống bên ngoài. Bên cạnh việc lựa chọn những giải pháp kỹ thuật tối ưu, cần phải có sự đầu tư thỏa đáng để triển khai các giải pháp an toàn, bảo mật của hệ thống, đồng thời với việc xây dựng các quy chế hành chính nhằm xác định rõ chức năng, quyền và trách nhiệm của mỗi đơn vị, cá nhân tham gia khai thác, sử dụng hệ thống. Đây là một nội dung có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với hệ thống thông tin - tin học. Xu thế mở rộng các ứng dụng công nghệ thông tin, định hướng xử lý tập trung và tích hợp hệ thống,

xu thế tăng cường kết nối và trao đổi thông tin với các hệ thống khác đòi hỏi hệ thống thông tin - tin học phải có sự thống nhất cao về các chuẩn kỹ thuật được quy định và quản lý thống nhất từ trung ương đến địa phương.

Soạn thảo, phổ biến rộng rãi các tài liệu, lập trang Web trên mạng Internet, thiết lập đường dây nóng để giải thích, tuyên truyền về thuế cho mọi người dân biết để họ có hiểu biết đầy đủ, tường tận về chính sách thuế, phương pháp kê khai thuế, cách tính thuế và thời hạn nộp thuế...

### **3.2.3.2. Hiện đại hoá các phương tiện quản lý**

#### **\* Xây dựng hoàn thiện các quy chế, quy trình**

Tiếp tục xây dựng, sửa đổi, bổ sung hoàn thiện các văn bản chế độ quản lý tài chính - ngân sách, xây dựng hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý ngân sách nhà nước đồng bộ, đầy đủ, đáp ứng yêu cầu công tác quản lý ngân sách nhà nước. Trong đó tập trung chủ yếu nhóm chế độ chính sách sau:

Quy định cụ thể quy trình tiếp nhận, xử lý hồ sơ thuế, quy định rõ ràng các loại giấy tờ của từng loại hồ sơ thuế: hồ sơ khai thuế, hồ sơ miễn giảm thuế, hồ sơ hoàn thuế. Công khai minh bạch các thủ tục về thời hạn giải quyết hồ sơ thuế. Gắn trách nhiệm của công chức thuế với việc tiếp nhận và giải quyết hồ sơ thuế... để người nộp thuế tự xác định được trách nhiệm của mình. Trong trường hợp hồ sơ thuế không hợp lệ thì trong thời hạn cụ thể quy định cơ quan Thuế các địa phương phải thông báo cho người nộp thuế biết để hoàn thiện hồ sơ. Chú trọng cải tiến quy trình tiếp nhận, xử lý hồ sơ theo cơ chế một cửa giảm ách tắc phiền hà.

Quy định rõ trách nhiệm của Cơ quan Thuế trong việc xây dựng hệ thống thông tin người nộp thuế để theo dõi tổng hợp phân tích đánh giá và thông báo mức độ tuân thủ pháp luật thuế của người nộp thuế vì khu vực này có đủ các điều kiện để người dân thực hiện tiếp nhận thông tin đầy đủ và nhanh hơn các vùng khác. Trên cơ sở đó, tập trung vào quản lý đối tượng có vi phạm pháp luật thuế, vừa để nâng cao hiệu quả quản lý thuế, đồng thời không gây phiền hà cho người đã chấp hành tốt pháp luật thuế.

Hoàn thiện chế độ quản lý chi tiêu ngân sách (chế độ trang bị cơ sở điều kiện làm việc; chế độ chi ngân sách thực hiện nhiệm vụ chuyên môn; chế độ, định mức về công tác phí, hội nghị...) đảm bảo phù hợp thực tế, phục vụ có hiệu quả các ngành, các cấp thực hiện tốt nhiệm vụ chuyên môn được Nhà nước giao và đảm bảo phù hợp với khả năng ngân sách, thúc đẩy đơn vị sử dụng ngân sách tiết kiệm, hiệu quả, thực hiện công khai minh bạch; để làm căn cứ sử dụng, quản lý và kiểm soát chi ngân sách đối với các đơn vị sử dụng ngân sách.

Hoàn chỉnh cơ chế kiểm soát chi ngân sách. Ban hành những quy định cụ thể về quy trình, thủ tục chi ngân sách như: quản lý, sử dụng kinh phí uỷ quyền của ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương, ngân sách cấp trên và ngân sách cấp dưới ở địa phương, phương thức quản lý chi ngân sách xã, phường nhất là ở vùng sâu, vùng khó khăn... nhằm để vừa tạo thuận lợi cho đơn vị sử dụng ngân sách, vừa đảm bảo quản lý ngân sách chặt chẽ, hiệu quả.

Xác lập thứ tự ưu tiên các khoản chi của ngân sách nhà nước theo mức độ cần thiết từng khoản chi trong tình hình cụ thể về phát triển kinh tế, xã hội về thực hiện chức năng của cơ quan công quyền.

Xây dựng qui trình cấp phát các khoản chi chặt chẽ, hợp lý nhằm hạn chế tối đa các tiêu cực nảy sinh trong quá trình cấp phát, tạo điều kiện thuận lợi cho việc kiểm soát chi của các cơ quan có thẩm quyền. Chi ngân sách nhà nước chỉ được thực hiện khi có đủ các điều kiện: Đã có trong dự toán ngân sách được duyệt. Đúng chế độ tiêu chuẩn định mức do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định. Đã được thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách hoặc người được uỷ quyền chuẩn chi. Việc thực hiện mua sắm được thực hiện theo đúng quy trình thủ tục quy định.

Tăng cường thực hiện cơ chế chi trực tiếp từ Kho bạc Nhà nước cho những người được nhận tiền từ ngân sách nhà nước và cho những người cung cấp hàng hoá, dịch vụ cho các hoạt động của Nhà nước, giảm đến mức thấp nhất việc các đơn vị thu hưởng ngân sách rút tiền mặt từ Kho bạc về trực tiếp chi tiêu.



***\*Hoàn thiện các tiêu chuẩn, định mức chi tiêu NSNN***

Nghiên cứu và phối hợp với các ngành liên quan tổ chức xây dựng một cách khoa học từ các định mức kinh tế kỹ thuật và tiêu hao để tính một số định mức phân bổ và hoàn thiện các định mức chi tiêu NSNN ở một số lĩnh vực tại địa phương trên nguyên tắc thực hiện tốt Quyết định số 151/2006/QĐ-TTG ngày 29-6-2006 của Thủ tướng Chính phủ về việc “Ban hành định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên NSNN năm 2007” và các quy định khác cho các năm tiếp theo. Định mức chi vừa là cơ sở quan trọng để xây dựng kế hoạch chi, vừa là căn cứ để thực hiện việc kiểm soát các khoản chi ngân sách nhà nước. Nguyên tắc chung để thiết lập các định mức chi là vừa phải đảm bảo phù hợp với yêu cầu thực tiễn khách quan của các đơn vị thụ hưởng nguồn kinh phí của ngân sách nhà nước vừa phải đảm bảo yêu cầu tiết kiệm và hiệu quả.

Xây dựng các định mức chi ngân sách nhà nước về duy tu bảo dưỡng đường giao thông từ cấp tỉnh đến cấp huyện và cấp liên xã, liên thôn. Để từ đây có kế hoạch bố trí kinh phí hợp lý cho việc duy trì sửa chữa đảm bảo giao thông ở các cấp (Định mức tính theo Km đường từng loại) vì đây là khoản kinh phí rất cần thiết nhưng cũng rất dễ dẫn đến lãng phí. Chú trọng xây dựng định mức chi tiêu cho khu vực xã phường gồm cả định mức chi hành chính và định mức chi cho từng hoạt động sự nghiệp. Vì đây là khu vực rất “nhạy cảm” và có đặc thù riêng.

Nên áp dụng cách chia định mức thành 2 phần phần “*cứng*” phần “*mềm*”

- Phần “*cứng*” là phần để đảm bảo thực hiện nội dung chính của công việc và nhất thiết Ngân sách Nhà nước phải đảm bảo vì đó là trách nhiệm của Ngân sách Nhà nước. Đó là các khoản tiền lương, phụ cấp, bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, các khoản sinh hoạt phí hoặc có tính chất như lương và sinh hoạt phí. Những phần chi mang tính chất tiêu dùng bắt buộc và trực tiếp cho con người...

- Phần “*mềm*” là phần còn lại của định mức chi nhưng nó có độ co giãn nhất định, phần này thường là các khoản chi cho mua sắm, sửa chữa, xây dựng nhỏ và bổ sung các phương tiện phục vụ hoạt động của cơ quan ở mức tối thiểu. Khi nguồn Ngân sách “thặng dư” thì phần này có thể bố trí tăng thêm được.

### **3.2.4. Nâng cao chất lượng, hiệu quả thanh tra, kiểm tra và giám sát ở các cấp**

Tổ chức thực hiện nghiêm các quy định hiện hành về công tác thanh tra kiểm tra để phát huy cao nhất hiệu quả của công tác thanh tra kiểm tra. Thực hiện phân cấp, phân công công tác thanh tra, kiểm tra tài chính theo nguyên tắc phù hợp với phân cấp quản lý. Đổi mới công tác kiểm toán đối với các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp nhằm nâng cao trách nhiệm và hiệu quả sử dụng kinh phí từ ngân sách nhà nước, xoá bỏ tình trạng nhiều đầu mỗi thanh tra, kiểm tra, kiểm toán đối với các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp. Thực hiện dân chủ công khai, minh bạch về tài chính công, tất cả các chỉ tiêu tài chính đều được công bố công khai nhằm phát hiện các đối tượng lợi dụng chức vụ quyền hạn để tham ô, tham nhũng, gây lãng phí tài sản, tiền vốn nguồn quỹ ngân sách của Nhà nước để xử lý nghiêm minh theo luật pháp qui định. Đồng thời qua thanh tra, kiểm tra cũng đề xuất các nội dung, biện pháp bổ sung để hoàn thiện chính sách, chế độ quản lý tài chính, tăng cường công tác phúc tra, kiểm tra việc thực hiện những kết luận, kiến nghị xử lý sau mỗi cuộc thanh tra, nhằm thu hồi vốn cho NSNN, củng cố kỷ luật tài chính và ý thức chấp hành luật pháp của Nhà nước trong tất cả các doanh nghiệp, các tổ chức và cá nhân. Từng bước đưa các hoạt động của Kiểm toán Nhà nước đặc biệt là kiểm toán nội bộ trở thành một hoạt động thường xuyên của các tổ chức doanh nghiệp, các cơ quan đơn vị có sử dụng kinh phí từ các nguồn huy động hoặc từ ngân sách nhà nước.

Nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động giám sát của quốc hội, hội đồng nhân dân các cấp đối với ngân sách nhà nước nói chung, ngân sách địa phương nói riêng, *ở các cơ quan trong hệ thống này cần nâng tỷ trọng đại biểu chuyên trách và chất lượng bộ máy giúp việc các đại biểu trong lĩnh vực ngân sách nhà nước, tăng cường đại biểu hội đồng nhân dân hoạt động chuyên nghiệp để giúp hội đồng nhân dân các cấp giám sát và quyết định chính xác các vấn đề có liên quan đến ngân sách.*

Để tăng cường sự giám sát của cán bộ công nhân viên, của nhân dân nhằm thúc đẩy tiết kiệm chi, chống tham nhũng, lãng phí. Trong lĩnh vực tài chính phải thực hiện nghiêm chỉnh các quy định về công khai tài chính đối với các cấp ngân sách nhà nước, các đơn vị dự toán ngân sách, các tổ chức được ngân sách nhà nước hỗ trợ, công khai các khoản đóng góp của dân, công khai phân bổ, quản lý sử dụng vốn đầu tư XDCB thuộc nguồn NSNN... Trong thực hiện công khai phải đổi mới phương thức, cải cách thủ tục tạo điều kiện tối đa cho người được cung cấp thông tin nắm được nhanh gọn chính xác những thông tin cơ bản kể cả nguồn tài chính và kết quả của việc sử dụng nguồn tài chính đó.

Để tăng cường hiệu lực kiểm soát thu, chi NSNN, cần phối hợp các ngành Công an, Kiểm soát, Quản lý thị trường ở từng địa phương báo cáo UBND tỉnh, thành phố thành lập các Ban, bộ phận (như tuyên truyền, vận động, đấu tranh, truy quét đối tượng), để *ngăn chặn và đẩy lùi các hiện tượng in ấn, mua, bán và sử dụng hoá đơn giả trong lưu thông hàng hoá*, thanh quyết toán tài chính ở địa phương, đồng thời xử lý nghiêm các hiện tượng vi phạm theo quy định của Pháp luật.

### **3.2.5. Tuyên truyền, nâng cao nhận thức và trách nhiệm của các đối tượng quản lý; đồng thời ban hành các hình thức khen thưởng, xử phạt công minh**

Chỉ đạo quyết liệt việc thực hiện cải cách thủ tục hành chính và tạo điều kiện cho các cơ quan chuyên môn như Thuế, Hải quan, tăng cường tuyên truyền, giáo dục và cung cấp dịch vụ thuế để nâng cao tính tự giác và trách nhiệm của người nộp thuế. Kinh nghiệm ở hầu hết các nước cho thấy, yếu tố cơ bản để thực hiện thành công một sắc thuế mới không chỉ phụ thuộc vào hệ thống văn bản pháp luật mà còn rất cần có sự hiểu biết sâu sắc, kỹ lưỡng và ý thức tự giác chấp hành của mỗi cán bộ thuế và của quảng đại quần chúng nhân dân, đặc biệt là của những người nộp thuế. Cơ quan Thuế, Hải quan cần có sự phối hợp chặt chẽ với các cấp chính quyền địa phương và các cơ quan thông tin tuyên truyền đại chúng để tiến hành các công việc cụ thể sau:

Soạn thảo, phổ biến rộng rãi các tài liệu, lập trang Web trên mạng Internet, thiết lập đường dây nóng để giải thích, tuyên truyền về thuế cho mọi người dân biết để họ có hiểu biết đầy đủ, tường tận về chính sách thuế, phương pháp kê khai thuế, cách tính thuế và thời hạn nộp thuế;

Thực hiện tuyên truyền giáo dục pháp luật thuế sâu rộng tới các tầng lớp dân cư thông qua các tổ chức đoàn thể như: Trung tâm xúc tiến thương mại đầu tư, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, Hiệp hội Doanh nghiệp trẻ. Đưa giáo dục về thuế vào chương trình giảng dạy ở các trường học. Tổ chức các cuộc thi tìm hiểu về chính sách thuế, viết bài tuyên truyền về thuế, chiến dịch tuyên truyền về thuế;

Cơ quan thu cần tổ chức các buổi tọa đàm, đối thoại với nhân dân, với các cơ sở kinh doanh để thăm dò, lắng nghe nguyện vọng của nhân dân, kịp thời giúp đỡ cơ sở sản xuất - kinh doanh tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong việc chấp hành chính sách thuế, qua đó phản ánh kịp thời các bất cập của cơ chế hiện hành lên cơ quan quản lý cấp trên để có những sửa đổi, bổ sung nhằm làm cho chính sách thuế ngày càng hoàn thiện, tạo điều kiện thuận lợi cho việc tập trung ngày càng nhiều nguồn thu cho NSNN.

Công tác tập trung các khoản thu NSNN có kịp thời đầy đủ và có hiệu quả hay không phụ thuộc rất lớn vào ý thức tự giác chấp hành các quy định về việc thực hiện nghĩa vụ nộp thuế, về thời hạn, quy trình thu NSNN của các đối tượng nộp thuế. Công tác quản lý chi có hiệu quả hay không, ngoài việc thực hiện kiểm soát chặt chẽ của các cơ quan chức năng cũng phụ thuộc không nhỏ vào ý thức tự giác chấp hành kỷ cương kỷ luật tài chính của các đối tượng thụ hưởng. Các giải pháp và cơ chế thưởng phạt công minh cũng rất cần được nghiên cứu và cụ thể hóa đối với từng tổ chức và đối tượng cụ thể.

### **3.3. Kiến nghị**

Để hội tụ đủ những những điều kiện về mặt pháp lý cho việc thực hiện đổi mới, phát triển nói chung và quản lý ngân sách các địa phương nói riêng, rất cần sự trợ giúp của Quốc hội và chính phủ trên một số lĩnh vực.

### 3.3.1. Hoàn thiện hệ thống pháp luật

Càng hội nhập thì sức ép hoàn thiện hành lang pháp lý càng đặt ra bức bách. Trong xu thế chung của mở cửa, hội nhập các quốc gia đều phải hướng tới sự cam kết chung trong thực hiện các thông lệ quốc tế, trên cả phương diện lý luận và thực tiễn, hoàn thiện hệ thống luật pháp của quốc gia cho phù hợp với luật pháp quốc tế là một yêu cầu đòi hỏi tất yếu, là nhân tố quyết định thành công, đảm bảo sự ổn định và phát triển của một quốc gia. Do vậy, các Luật Thương mại, Luật Hải quan, Luật Kế toán, Luật Kiểm toán, Luật Khiếu nại tố cáo, Luật Ngân sách các Luật Thuế và các Luật khác cần phải được nghiên cứu, bổ sung đồng bộ phù hợp với chuẩn mực quốc tế vì đó chính là hành lang pháp lý cho mọi hoạt động xã hội, cho mọi tổ chức và công dân.

Cần tập trung xây dựng và hoàn thiện các thể chế, trước hết là thể chế kinh tế của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, thể chế về tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước; Đổi mới quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật; tạo ra sự tuân thủ và tổ chức thực thi pháp luật nghiêm minh trong các cơ quan nhà nước và cán bộ, công chức là những nhân tố có ảnh hưởng và tác động rất lớn đến hiệu quả kinh tế, hiệu quả xã hội.

Sớm tập trung nghiên cứu điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ, các Bộ cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và chính quyền địa phương các cấp cho phù hợp với yêu cầu quản lý nhà nước trong tình hình mới. Từng bước điều chỉnh những công việc mà Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và chính quyền địa phương đảm nhiệm để khắc phục những chồng chéo, trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ. Chuyển cho các tổ chức xã hội, tổ chức phi Chính phủ hoặc doanh nghiệp làm những công việc về dịch vụ không cần thiết phải do cơ quan hành chính nhà nước trực tiếp thực hiện.

Rà soát và tích cực thực hiện cải cách hành chính không để người dân, doanh nghiệp muốn làm một việc phải qua quá nhiều cửa, nhiều nơi kể các trong những lĩnh vực cấp giấy phép hoạt động một số lĩnh vực như điện lực, hạ

tầng kinh tế khác (kể cả việc phân cấp, uỷ quyền cấp giấy phép cho các cơ sở ở một số lĩnh vực mà Bộ Công thương đang quản lý), các thủ tục xuất nhập khẩu cũng cần được đổi mới tạo thông thoáng và nhanh gọn về thủ tục hành chính cho các doanh nghiệp...

Tiếp tục đẩy mạnh phân cấp giữa trung ương và địa phương, phân cấp giữa các cấp chính quyền địa phương, nâng cao thẩm quyền và trách nhiệm của chính quyền địa phương, tăng cường mối liên hệ và trách nhiệm của chính quyền trước nhân dân địa phương. Gắn phân cấp công việc với phân cấp tài chính, tổ chức và cán bộ. Định rõ những loại việc địa phương toàn quyền quyết định, những việc trước khi địa phương quyết định phải có ý kiến của Trung ương và những việc phải thực hiện theo quyết định của Trung ương; Cải tiến tổ chức quản lý, lề lối làm việc của cơ quan hành chính các cấp; Thực hiện từng bước hiện đại hoá nền hành chính.

Các nội dung trên được tổ chức khoa học và minh bạch và được luật hoá thì các tầng nấc, cầu cấp về hành chính mới giảm nhẹ, thủ tục hành chính mới đơn giản, giảm được các thủ tục phiền hà tới mọi người dân, mọi tổ chức xã hội, quyền hạn và trách nhiệm của từng đơn vị tổ chức mới được nâng lên và xác định rõ ràng, việc xử lý các sai phạm mới nhanh chóng được giải quyết triệt để, mọi người dân mới có ý thức chấp hành tốt hơn kỷ cương, phép nước.

### **3.3.2. Hoàn thiện các chính sách vĩ mô**

Để thực hiện được những mục tiêu phát triển và đảm bảo tiềm lực tài chính quốc gia, điều tiết vĩ mô, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, giải quyết các vấn đề an sinh xã hội, bảo đảm nền kinh tế phát triển nhanh, bền vững. Theo tác giả, các cơ chế quản lý và chính sách tài chính tầm vĩ mô phải được tiếp tục nghiên cứu hoàn chỉnh trên một số lĩnh vực sau:

#### ***3.3.2.1. Đổi mới trong xây dựng hoạch định chính sách thuế***

Nghiên cứu để tiếp tục xây dựng hoàn thiện hệ thống chính sách thuế quốc gia theo hướng đồng bộ; cơ cấu hợp lý đảm bảo được sự công bằng, công khai minh bạch, phù hợp với kinh tế thị trường; đảm bảo được nguồn thu ổn

định lâu dài cho ngân sách; khuyến khích các thành phần kinh tế phát triển, khuyến khích xuất khẩu; khuyến khích đầu tư không ngừng đổi mới công nghệ; đảm bảo ổn định và không ngừng nâng cao đời sống nhân dân; đảm bảo chủ động hội nhập kinh tế quốc tế và thực hiện các mục tiêu chung trong phát triển kinh tế đất nước.

Các chính sách thuế cần đảm bảo được sự công bằng, đảm bảo cho các hình thức thuế đủ sức bao quát được đủ đối tượng chịu thuế và đối tượng nộp thuế. Không để còn có hiện tượng phân biệt về thuế suất, tạo môi trường cạnh tranh thật bình đẳng cho các doanh nghiệp. Chính sách thuế phải được sử dụng như một công cụ quan trọng điều tiết vĩ mô nền kinh tế, thúc đẩy khả năng cạnh tranh của các doanh nghiệp theo đúng thông lệ quốc tế và phải đảm bảo được an toàn, an ninh nền tài chính quốc gia.

Tiếp tục rà soát và điều chỉnh một số chính sách thuế đảm bảo phù hợp với những quy định của WTO và triển khai thực hiện các cam kết, bao gồm: Công bố lộ trình cắt giảm thuế nhập khẩu theo cam kết đã thoả thuận. Rà soát, sửa đổi các quy định về phí và lệ phí liên quan đến hải quan, xuất khẩu để đảm bảo các nguyên tắc cam kết với WTO về phí, huỷ bỏ các văn bản hướng dẫn ưu đãi về thuế trước đây dựa trên thành tích xuất khẩu và dựa theo tỷ lệ nội địa hoá theo cam kết đã thoả thuận.

Trước đây điều kiện tài chính còn có nhiều khó khăn chúng ta cần hướng vào đảm bảo nguồn thu là chủ yếu để đảm bảo sự ổn định và về định tính chúng ta luôn coi thu NSNN là nhân tố quyết định khi hoạch định chính sách có liên quan, chúng ta chỉ cần tập trung đảm bảo về số lượng mà không cần quan tâm đến hướng phát triển kinh tế và tổng thu nhập. Nay cục diện kinh tế đã có nhiều đổi khác *chúng ta cần chuyển sang mục tiêu dài hạn, với chính sách thu hợp lý để tạo động lực khuyến khích phát triển sản xuất. Đó là sự coi trọng ảnh hưởng của thu tới sản xuất và tăng trưởng kinh tế, hướng vào quy mô và hiệu quả của nền kinh tế, chính sách này sẽ coi doanh nghiệp như một*

*yếu tố quan trọng cần thiết của nền kinh tế, do vậy sẽ không nhất thiết đề ra yêu cầu tăng thu hàng năm phải tăng đều hoặc bằng theo tốc độ tăng trưởng.*

Thời gian qua các phương thức quản lý vốn của chúng ta đã có nhiều cải cách khá tích cực, các doanh nghiệp đã thực hiện khá tốt việc cổ phần hoá, thị trường chứng khoán đã phát triển khá mạnh, các kênh huy động vốn của doanh nghiệp đã được khơi thông. Tuy vậy sự phát triển của các doanh nghiệp vẫn còn chưa vững chắc, chưa đủ sức cạnh tranh trên các thị trường lớn. Do vậy, một mặt nhà nước cần có những chiến lược, sách lược trong phát triển các doanh nghiệp và phát triển kinh tế một cách rõ ràng năng động hơn, mặt khác cần có một hệ thống luật pháp hoàn chỉnh, đồng bộ để bảo vệ các lợi ích hợp pháp của các doanh nghiệp không chỉ trong nước và cả trên trường quốc tế cả về bản quyền, thương hiệu, chống bán phá giá..., tạo mọi điều kiện để các doanh nghiệp tiếp xúc thương mại và hoạt động có hiệu quả tại các quốc gia trên thế giới.

Nhà nước cần tạo thuận lợi để các Tổng công ty, các Tập đoàn kinh tế có tiềm lực đủ mạnh để khai thác lợi thế kinh tế theo quy mô và nâng cao năng lực cạnh tranh. Tuy vậy, cần xác định rõ đó không phải là con số cộng đơn thuần các doanh nghiệp thành viên quy mô nhỏ với sự liên kết lỏng lẻo, công nghệ lạc hậu mà là các doanh nghiệp hoạt động thực thụ, chịu được áp lực cạnh tranh, có chiến lược hoạt động rõ ràng và phản ánh trung thực hiệu quả.

### ***3.3.2.2. Đổi mới chính sách phân phối tài chính - ngân sách***

Cần nghiên cứu để điều chỉnh cơ cấu và chính sách chi NSNN cho sát thực phù hợp với mục tiêu khai thác và huy động có hiệu quả tối đa mọi nguồn lực trong nước và ngoài nước, thúc đẩy tăng trưởng, chuyển dịch cơ cấu kinh tế. Tuy vậy *không coi nhẹ việc đảm bảo chi hợp lý cho việc ổn định và giữ vững sức mạnh của bộ máy quản lý nhà nước. Trước mắt nâng tỷ trọng chi thường xuyên trong tổng chi NSNN một cách hợp lý để đầu tư cho con người, đảm bảo tăng tiền lương và thu nhập, đảm bảo an sinh xã hội, tạo mọi điều kiện thuận lợi về điều kiện vật chất và tinh thần cho cán bộ công*



*chức, đảm bảo cho cán bộ công chức có mức thu nhập phù hợp, gắn bó với nghề, các chính sách tiền lương, quyền lợi được hưởng và đãi ngộ khác với cán bộ công chức phải tương xứng với nhiệm vụ và trách nhiệm được giao, không để vì thu nhập thấp, đời sống vật chất quá khó khăn, thiếu thốn mà vi phạm các nguyên tắc quản lý, tham nhũng, hối lộ, để kiếm lợi bất chính, tạo hình ảnh xấu về cơ quan công quyền.*

Cân đối hợp lý giữa chi đầu tư kinh tế với chi đầu tư xã hội; chi đầu tư và chi bảo dưỡng. Thực hiện phân phối NSNN theo nguyên tắc thị trường, xoá bao biện, bao cấp, xoá cơ chế xin cho. tăng cường kiểm soát chi NSNN, nâng cao tính công khai, minh bạch, dân chủ trong quản lý tài chính - NSNN.

Vốn đầu tư nhà nước gồm nhiều nguồn, tổng hợp các nguồn chiếm trên 50% tổng đầu tư xã hội. *Thời gian tới việc tăng cường đầu tư của nhà nước chỉ nên tập trung cho cơ sở hạ tầng liên quan đặc biệt tới quốc kế dân sinh, đến môi trường, an ninh quốc phòng để đảm bảo chủ quyền đất nước, khi cơ sở hạ tầng đã tương đối hoàn chỉnh và tiềm lực tài chính của khu vực các doanh nghiệp và tư nhân tăng khá và có khả năng tham gia hoặc đảm đương được thì vốn đầu tư nhà nước cần chuyển dần sang tập trung giải quyết những vấn đề xã hội.*

Cần điều chỉnh theo hướng *giảm tỷ trọng chi đầu tư từ NSNN đồng thời với việc huy động các nguồn lực xã hội cho đầu tư phát triển phần đầu"* Trong tổng số vốn đầu tư toàn xã hội, vốn đầu tư nước ngoài chiếm khoảng 30-40%. Trong đó, vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) chiếm khoảng 17%; Vốn đầu tư gián tiếp qua thị trường chứng khoán (mua cổ phần của các doanh nghiệp, Ngân hàng Thương mại) chiếm khoảng 8%, phần còn lại gồm viện trợ ODA, vay thương mại (kể cả phát hành trái phiếu ra nước ngoài) và kiều hối".

Vai trò đầu tư của Nhà nước thường thể hiện trên hai phương diện: Đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng và hỗ trợ đầu tư vào những lĩnh vực then chốt (tuy nhiên, việc hỗ trợ này cần có giới hạn, nếu không sẽ có nguy cơ quay trở lại chế độ bao cấp, dẫn tới độc quyền, ảnh hưởng tiêu cực tới quá trình phân

phối). Chất lượng của cơ chế đầu tư ảnh hưởng rất lớn đến sự thành công của nhà nước trong cải cách và phát triển kinh tế, sự dàn trải trong đầu tư của ngân sách là sự lãng phí không nhỏ về kinh tế và thời gian, đi ngược lại mục tiêu tối đa hoá lợi ích quốc gia, kìm hãm tốc độ tăng trưởng kinh tế. Do vậy, nâng cao vai trò đầu tư nhà nước đảm bảo sự tăng trưởng bền vững và công bằng là yêu cầu không thể thiếu.

Nhà nước cần có thêm các chế tài quy định về quản lý đầu tư công bao gồm cả những dự án đầu tư từ ngân sách nhà nước và dự án đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước để từ đó trên cơ sở toàn cục, có sự sắp xếp ưu tiên cho các danh mục dự án đem lại hiệu quả thiết thực nhất, tránh sự đầu tư trùng lặp theo chủ quan của từng doanh nghiệp; sử dụng các khoản đầu tư từ ngân sách nhà nước một cách có hiệu quả đặc biệt là các khoản huy động qua phát hành trái phiếu Chính phủ để đầu tư các dự án, các công trình giao thông, thuỷ lợi quan trọng tác động đến tăng trưởng kinh tế và đời sống dân sinh, thực hiện tốt việc đầu tư kiên cố hoá trường lớp học và đầu tư nâng cấp các bệnh viện tuyến huyện để đáp ứng yêu cầu khám chữa bệnh của nhân dân và giảm áp lực cho các cơ sở y tế tuyến trên, ưu tiên cao nhất cho việc cung cấp đủ y, bác sỹ, các thiết bị y tế và nguồn tài chính cần thiết cho các trung tâm y tế cơ sở, các bệnh viện phòng khám phải được quản lý bởi nhà nước và các hiệp hội nghề nghiệp, chống tiêu cực trong ngành y tế, đảm bảo sức khoẻ và đời sống nhân dân.

Động viên thu hút rộng rãi các nguồn vốn xã hội để đầu tư phát triển mạnh dịch vụ công. Giao quyền tự chủ đầy đủ nhất cho các đơn vị sự nghiệp cả về tổ chức, biên chế, công việc và thu - chi tài chính, đồng thời với việc đẩy mạnh tiến trình xã hội hoá các lĩnh vực giáo dục, khoa học và công nghệ, văn hoá, y tế, thể dục thể thao... nhằm huy động nguồn nội lực quan trọng cho đầu tư phát triển; chuyên đổi việc cung cấp một phần dịch vụ công từ Nhà nước cho các thành phần kinh tế khác thực hiện.

Dứt bỏ quan điểm chỉ dùng ngân sách nhà nước để đầu tư mà cần có nhiều cơ chế chính sách ổn định để khơi thông nguồn vốn đầu tư của toàn xã hội, của các thành phần kinh tế trong nước và đầu tư nước ngoài.

### ***3.3.2.3. Đổi mới và thực hiện các biện pháp quản lý chặt chẽ trên toàn bộ các khâu của chu trình ngân sách***

#### ***a. Đổi mới, Lập và phân bổ dự toán ngân sách***

Xây dựng dự toán NSNN gắn với kế hoạch ngân sách trung, dài hạn mang tính khả thi và gắn với kết quả đầu ra, sự đổi mới quan trọng này cho thấy là ngay từ bước đầu tiên các kết quả đầu ra dự kiến đã được xác định, và các nguồn lực tài chính đảm bảo cũng vậy phải được bố trí sắp xếp để phục vụ được mục tiêu đó trong trung hạn, Nếu được cấp có thẩm quyền thông qua, quy trình xây dựng dự toán này không lập ngắt quãng từng năm mà thực hiện theo tính toán và dự báo trong khoảng thời gian 3 năm, theo đó năm đầu tiên là năm được các cơ quan có thẩm quyền phê chuẩn.

Về kế hoạch tài chính trung hạn và kế hoạch chi tiêu trung hạn: Luật NSNN hiện hành chưa có quy định lập dự toán ngân sách hàng năm gắn với xây dựng khuôn khổ tài chính trung hạn và khuôn khổ chi tiêu trung hạn. Tuy nhiên trên thực tế đã có một số nhiệm vụ chi ngân sách đã được xác định thực hiện chi trong một số năm, như: các dự án xây dựng đầu tư XDCB thực hiện trong nhiều năm; các chương trình, dự án khoa học công nghệ cấp nhà nước; các chương trình, dự án cụ thể đã được Chính phủ phê duyệt về nội dung và kinh phí thực hiện trong nhiều năm;...Việc chưa thực hiện xây dựng khuôn khổ tài chính trung hạn và khuôn khổ chi tiêu trung hạn đã hạn chế tính dự báo của NSNN, hạn chế tính chủ động của các Bộ, Ngành, địa phương trong xây dựng kế hoạch phát triển và bố trí nguồn lực ngân sách một cách hợp lý và hiệu quả nhất; hạn chế căn cứ, xem xét và quyết định dự toán NSNN hàng năm của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp.

Để thực hiện phương thức mới này cần có sự sửa đổi, bổ sung Luật NSNN; chuẩn bị rất tốt và chu đáo về các điều kiện và nhận thức, các thông số dự báo, các khuôn khổ kinh tế tài chính trung hạn, khuôn khổ ngân sách trung hạn, khuôn chi tiêu trung hạn, bổ sung xây dựng các chỉ tiêu vĩ mô về phát triển kinh tế - xã hội trung hạn như giá trị GDP, tốc độ tăng GDP, kim ngạch xuất nhập khẩu, dự báo tỉ giá ngoại tệ mạnh, chỉ số giá tiêu dùng... phục vụ công tác lập dự toán thu NSNN trung hạn.

Việc thảo luận dự toán thu, chi NSNN chỉ nên thực hiện ở năm đầu của thời kỳ ổn định (*các năm khác chỉ tổ chức thảo luận nếu thấy cần thiết*). Qui trình lập dự toán thu NSNN nên theo hướng: chỉ thực hiện lập dự toán NSNN giữa 2 cấp là NSTW và NSDP. Về lâu dài, khi nền kinh tế phát triển, công tác thống kê các chỉ tiêu kinh tế- xã hội được đầy đủ, kịp thời, trình độ quản lý, phân tích, đánh giá các hoạt động kinh tế, xã hội và thu NSNN cao, việc áp dụng công nghệ thông tin trong quá trình báo cáo, tổng hợp và xử lý số liệu chính xác thì công tác xây dựng dự toán thu, chi NSNN chuyển sang phương thức dự báo thu, chi NSNN trong dài hạn làm căn cứ quyết định dự toán thu NSNN. Theo tác giả nên *bỏ công tác xây dựng, thảo luận nhiều vòng trong một năm về dự toán thu, chi NSNN như hiện nay; bỏ việc quy định quy lập dự toán theo quy trình 2 lên một xuống như hiện nay vì nó mang tính hình thức, rườm rà về thủ tục, mất nhiều thời gian do phải lập và duyệt từ nhiều cấp ngân sách.*

#### ***b. Đổi mới nhận thức và giám sát chặt chẽ việc chấp hành ngân sách***

*Từng bước thực hiện quản lý, kiểm soát sử dụng ngân sách gắn với kết quả thực hiện nhiệm vụ kinh tế-xã hội của từng ngành, từng địa phương, từng đơn vị, gắn với sản phẩm và kết quả đầu ra; Phát huy vai trò của Quốc hội và HĐND các cấp trong việc quyết định và giám sát ngân sách;*

*Xây dựng tiêu chuẩn, định mức phân bổ NSNN thời kỳ ổn định mới, thiết lập hệ thống thể chế, khuôn khổ pháp lý cho việc tổ chức quản lý, đánh giá hiệu quả sử dụng NSNN theo kết quả đầu ra. Xây dựng và triển khai thực hiện*

có hiệu quả kế hoạch tài chính trung hạn. Trên cơ sở phân biệt rõ cơ quan hành chính công quyền với tổ chức sự nghiệp, dịch vụ công, thực hiện công khai minh bạch các định mức chế độ chi tiêu, *đổi mới cơ chế phân bổ ngân sách cho cơ quan hành chính, xoá bỏ chế độ đảm bảo kinh phí theo số lượng biên chế, thay thế bằng cách tính toán kinh phí căn cứ vào kết quả đầu ra và chất lượng hoạt động*

Khi Việt Nam chuyển sang kinh tế thị trường, chi tiêu công sẽ ngày càng trở thành một công cụ chính sách quan trọng để đạt được các mục tiêu tăng trưởng và giảm nghèo. Quản lý tốt chi tiêu công sẽ góp phần đưa đất nước tiến nhanh tới các mục tiêu đã hoạch định.

Các bộ, ngành, cơ quan tổng hợp cần có chương trình cụ thể giúp Chính phủ, Ủy ban nhân dân tỉnh khảo sát, nắm chắc tình hình hoạt động của các cơ sở kinh tế trên các địa bàn (bao gồm các doanh nghiệp, các tổ chức và cá nhân tham gia sản xuất kinh doanh trên tất cả các lĩnh vực) và các đối tượng đơn vị thụ hưởng ngân sách để chỉ đạo thực hiện việc chấp hành dự toán thu, chi ngân sách được phê duyệt hàng năm có hiệu quả.

### ***c. Đổi mới quyết toán ngân sách***

Công tác quyết toán ngân sách có nội dung hết sức quan trọng, là cơ sở cho việc đánh giá hiệu quả triển khai các nhiệm vụ thu, chi ngân sách. Để đáp ứng được các yêu cầu đó, cần tập trung cải tiến, hoàn thiện các nội dung sau :

+ Soát xét lại toàn bộ chế độ hiện hành về kế toán và quyết toán ngân sách nhà nước, bảo đảm cho quyết toán nhanh gọn, chính xác, trung thực.

+ Đổi mới quá trình lập, báo cáo, phê chuẩn quyết toán và tổng quyết toán ngân sách nhà nước *theo hướng tăng cường trách nhiệm của các đơn vị, cơ quan, địa phương, nâng cao vai trò của cơ quan tài chính, Chính phủ và quyền lực của Quốc hội*. Thực hiện việc quyết toán từ cơ sở lên. Gắn chặt giữa cơ quan chuẩn chi, cơ quan cấp phát, cơ quan quản lý trong quá trình thực hiện quyết toán và tổng quyết toán ngân sách nhà nước, đảm bảo cho số quyết toán là số thực thu, thực chi theo đúng mục lục ngân sách nhà nước.

Trong quyết toán NSNN các cấp, các đơn vị và các cấp ngân sách thuộc hệ thống NSNN cần thực hiện nghiêm nội dung: *Tất cả các cấp NSNN phải tổ chức công tác hạch toán kế toán thống nhất theo chế độ kế toán và mục lục NSNN đã ban hành, thực hiện nghiêm các tỷ lệ điều tiết cho các cấp NSNN theo đúng quy định của cấp có thẩm quyền. Không được tự ý để ngoài ngân sách hoặc điều tiết sai quy định; Tất cả các đơn vị dự toán các cấp NSNN phải tổ chức công tác hạch toán kế toán thống nhất theo chế độ kế toán đơn vị dự toán được Bộ trưởng Bộ Tài chính ban hành hướng dẫn; Công tác quyết toán của đơn vị dự toán thuộc NSNN các cấp phải đảm bảo thực hiện: Báo cáo quyết toán ngân sách năm của tất cả các đơn vị dự toán phải được thẩm tra, xét duyệt trước khi tổng hợp báo cáo quyết toán năm để gửi cơ quan quản lý cấp trên trực tiếp đảm bảo các nội dung quy định tại Thông tư 01/2007/TT- BTC ngày 02/01/2007 của Bộ Tài chính;*

Thủ trưởng các đơn vị dự toán cấp trên trực tiếp chịu trách nhiệm thực hiện kiểm tra và duyệt quyết toán thu, chi ngân sách các đơn vị trực thuộc theo các nội dung quy định, *đối với những dự án nhiệm vụ có quy mô lớn được đề nghị cơ quan kiểm toán nhà nước hoặc sử dụng kiểm toán để có thêm căn cứ xét duyệt quyết toán theo quy định. Chịu trách nhiệm về kết quả xét duyệt hoặc thẩm định và thông báo quyết toán cho đơn vị dự toán cấp dưới.*

Trong quá trình thẩm định, xét duyệt quyết toán nếu phát hiện sai sót cơ quan quản lý cấp trên có quyền yêu cầu điều chỉnh và lập lại báo cáo quyết toán đảm bảo đúng các quy định, các khoản thu không đúng quy định phải hoàn trả đối tượng đã thu, các khoản chi không đúng quy định hiện hành của chế độ thực hiện xuất toán thu hồi nộp trả cơ quan hoặc nộp ngân sách nhà nước.

#### ***3.3.2.4. Đổi mới mối quan hệ giữa ngân sách trung ương với ngân sách địa phương thông qua việc phân công, phân cấp thẩm quyền và trách nhiệm.***

Đổi mới cơ chế phân cấp quản lý tài chính và ngân sách, bảo đảm tính thống nhất của hệ thống tài chính quốc gia và vai trò chỉ đạo của ngân sách Trung ương, đồng thời phát huy tính chủ động, sáng tạo và trách nhiệm của địa

phương và các ngành trong việc điều hành tài chính và ngân sách. Bảo đảm quyền quyết định ngân sách địa phương của HĐND các cấp, tạo điều kiện cho chính quyền địa phương chủ động xử lý các công việc ở địa phương, quyền quyết định của các Bộ, các Sở ban ngành về phân bổ ngân sách cho các đơn vị trực thuộc, quyền chủ động của các đơn vị sử dụng ngân sách trong phạm vi dự toán được duyệt phù hợp với chế độ, chính sách.

Việt Nam đang trong quá trình đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá, hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực. Những yêu cầu mới đòi hỏi phải tăng cường đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước và kinh tế nói chung, về tài chính ngân sách nói riêng. Phân cấp chính là điều kiện để kinh tế cả nước nói chung, kinh tế vùng miền nói riêng, phát huy tính năng động, chủ động khơi thông các nguồn lực tiềm tàng và xử lý các vấn đề phát sinh kịp thời, có hiệu quả. Phân cấp là điều kiện tất yếu để nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về các lĩnh vực. Khi quyền và nhiệm vụ đã được trao vào tay thì các cấp phải lo lắng, trăn trở và thấy trách nhiệm của mình trước dân hơn. Ngoài ra, phân cấp còn phát huy và sử dụng ngân sách cũng như nguồn lực tại chỗ cả về vật chất và tinh thần, trí tuệ được tốt hơn, nhằm tạo điều kiện để tăng nguồn thu ngân sách trên địa bàn, phát huy thế mạnh sẵn có của mỗi địa phương.

Trước mắt để tăng thẩm quyền và trách nhiệm cho cơ sở, tăng thêm hiệu lực, hiệu quả trong quản lý ngân sách nhà nước. *Theo tác giả, cần kiến nghị Chính phủ nghiên cứu để **thống nhất chỉ đạo và mạnh dạn phân cấp quản lý kinh tế, phân cấp quản lý thu chi NSNN cho các cấp chính quyền địa phương trên cơ sở thống nhất chính sách chế độ theo một số nội dung sau:***

**Phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi ngân sách:** Nội dung này hiện nay thuộc thẩm quyền của Quốc hội, Chính phủ và Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh. Song, do một số lĩnh vực kinh tế - xã hội chưa được phân cấp rõ ràng, cụ thể (Có địa phương phân cấp quản lý giáo dục cho huyện, xã; có địa phương vẫn do cấp tỉnh quản lý), vấn đề đặt ra là trong quản lý nhà nước về giáo dục, y tế, *Chính phủ*

*cần sớm ban hành quy định về phân cấp quản lý cho các cấp chính quyền địa phương nhưng cũng cần quy định một mô hình thống nhất (tỉnh, huyện, xã) trong các hoạt động này để đảm bảo sự đồng bộ và sự đầu tư mang tính lâu dài.*

Chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu ngân sách: Nội dung này hiện nay thuộc thẩm quyền của Chính phủ, Bộ Tài chính, Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh. Trong thời gian tới để đảm bảo việc thực hiện được thống nhất đúng thẩm quyền, tạo điều kiện cho công tác kiểm tra, kiểm soát; đối với những chế độ, chính sách liên quan đến tiền lương, tiền công, trợ cấp xã hội... Chính phủ cần có những quy định về phân cấp rõ ràng hơn về thẩm quyền của từng cấp trong đó có thẩm quyền của Chính phủ và của HĐND cấp tỉnh theo hướng:

*HĐND các tỉnh, thành phố được phép quy định những chế độ, định mức chi tiêu ngân sách ngoài danh mục thuộc thẩm quyền Chính phủ quy định.*

*Căn cứ quy định khung đối tượng và mức được hưởng của các chế độ do Chính phủ ban hành, HĐND các tỉnh, thành phố được quyền quy định cụ thể số lượng đối tượng và mức được hưởng cụ thể phù hợp với tình hình thực tế của địa phương.*

Trao quyền tự chủ tài chính rộng hơn cho các đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước, nhất là cơ chế tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp có thu: Các đơn vị này đã được giao quyền tự chủ về tài chính nhưng chưa được phân cấp tương ứng quyền tự chủ về tổ chức, biên chế và triển khai thực hiện nhiệm vụ. *Cần đẩy mạnh phân cấp giao quyền tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp cung cấp dịch vụ công theo hướng, Chính phủ quy định phạm vi đối tượng, trách nhiệm của người đứng đầu đơn vị sự nghiệp cung cấp dịch vụ công, quy định danh mục, khung mức phí; chế độ quản lý (chứng từ thu, chi, kế toán, nội dung thu, chi...) đảm bảo thực hiện công khai, minh bạch. Bộ trưởng các Bộ, Chủ tịch UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chịu trách nhiệm quy định về chức năng, nhiệm vụ, phê duyệt phương án tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị trực thuộc; xây dựng, ban hành các tiêu chuẩn, định mức kỹ thuật theo quy định.*



*Người đứng đầu đơn vị sự nghiệp cung cấp dịch vụ công: Được giao quyền tự chủ một cách toàn diện từ tổ chức bộ máy, biên chế, tổ chức thực hiện nhiệm vụ công, quản lý sử dụng nguồn thu theo chế độ, chịu trách nhiệm về tài chính đối với chi hoạt động của đơn vị theo quy định của pháp luật. Đồng thời yêu cầu các đơn vị này phải hạch toán đầy đủ các chi phí như các đơn vị khác để đảm bảo tính công khai minh bạch trong quản lý tài chính, hiệu quả hoạt động.*

Đối với thu phí, lệ phí do các đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện: Căn cứ vào lộ trình đổi mới cơ chế hoạt động, cơ chế tài chính của các đơn vị sự nghiệp công lập; khi chuyển đổi phương thức quản lý đối với các đơn vị sự nghiệp công lập thì phí, lệ phí của các đơn vị sự nghiệp hoạt động trong các lĩnh vực dịch vụ ( giáo dục, y tế, văn hoá, xã hội,...) được coi là nguồn thu của đơn vị; Nhà nước giao toàn bộ cho đơn vị sự nghiệp quản lý, sử dụng, kế toán, quyết toán và công bố công khai theo quy định của pháp luật và không nhất thiết cứ theo nguyên tắc cũ là hạch toán vào NSNN (ghi thu rồi lại ghi chi NSNN).

**Phân công quản lý Ngân sách:** Việc phân công quản lý ngân sách hiện nay ở mỗi cấp còn giao cho nhiều cơ quan nhà nước thực hiện (Đầu tư, Tài chính, chủ quản) dẫn đến tình trạng ngân sách bị phân tán, cắt khúc ảnh hưởng lớn đến thực hiện những quy định về phân cấp ngân sách theo quy định của Luật NSNN. *Cần nghiên cứu để sửa đổi, bổ sung phân công về quản lý tài chính ngân sách theo hướng mỗi việc chỉ giao cho một cơ quan chuyên trách thực hiện.*

### ***3.3.2.5. Tăng cường đầu tư phát triển hệ thống thông tin, Phát triển hệ thống thanh toán***

Chỉ đạo các Bộ ngành liên quan thực hiện đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng công nghệ thông tin đồng bộ từ trung ương tới các địa phương.

Coi trọng và đánh giá đúng mức vai trò công tác phân tích, dự báo kinh tế phục vụ cho việc hoạch định chính sách kinh tế vĩ mô và chính sách tài chính,

ngân sách. Có thể nghiên cứu để hình thành cơ quan dự báo biến động kinh tế vĩ mô phân tích chính sách chuyên nghiệp và độc lập trực thuộc quốc hội hoặc chính phủ, tăng thêm các cơ chế và tiếng nói phản biện của đội ngũ chuyên gia và cán bộ nghiên cứu khoa học cao cấp để có những dự báo sát thực và lựa chọn những giải pháp phù hợp, trước khi quyết định các cơ chế chính sách kinh tế vĩ mô.

Tiếp tục chỉ đạo các Bộ ngành trong đó có Bộ Tài chính và các cấp chính quyền địa phương sớm tạo mọi điều kiện thuận lợi cho việc xây dựng kết cấu hạ tầng công nghệ thông tin, triển khai có hiệu quả hệ thống thông tin quản lý ngân sách và Kho bạc tích hợp (TABMIS - Treasury and budget Management Information System).

Hệ thống thông tin quản lý ngân sách và Kho bạc (TABMIS) chính là cấu phần quan trọng nhất trong 4 cấu phần của Dự án “Cải cách quản lý tài chính công”, là một phân hệ cốt lõi của cả hệ thống tin quản lý tài chính tích hợp (IFMIS). TABMIS sẽ bao gồm các hệ thống quản lý và phân bổ ngân sách, quản lý thu ngân sách, quản lý chi ngân sách, quản lý ngân quỹ, quản lý tài sản, báo cáo tài chính và tài khóa. TABMIS sẽ được triển khai ở các đơn vị KBNN (Trung ương, tỉnh, huyện), hệ thống cơ quan tài chính (Bộ Tài chính, Sở Tài chính, Phòng Tài chính), hệ thống cơ quan Kế hoạch đầu tư (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Sở Kế hoạch và Đầu tư), một số đơn vị sử dụng ngân sách thí điểm.. Kiến trúc TABMIS dựa trên khuôn mẫu quản lý tài chính và ngân sách đã được kiểm chứng thực tế tại các nước phát triển và đang phát triển, tuân theo các chuẩn mực kế toán quốc tế. Hệ thống này sử dụng những giải pháp phần mềm trọn gói Oracle Financial đã chuẩn hoá cho mô hình khu vực công, phục vụ mô hình kế toán dồn tích, kế toán tiền mặt, đảm bảo tính linh hoạt của hệ thống và những chính sách đang trong quá trình thay đổi.

Tạo điều kiện về mặt pháp lý để tăng cường chỉ đạo và khuyến khích hình thức thu NSNN qua các ngân hàng; cung cấp trao đổi thông tin giữa cơ quan thuế với Ngân hàng và tổ chức tín dụng theo yêu cầu của Luật Quản lý thuế. Mục đích là để đáp ứng yêu cầu của công tác quản lý thuế, đáp ứng yêu cầu của hội nhập kinh tế, tạo điều kiện quản lý thu thuế và an toàn trong hoạt động của ngân hàng; phát hiện nhanh các trường hợp tổ chức có dấu hiệu mất khả năng thanh toán để ngăn ngừa các hành vi trốn thuế.

Tạo điều kiện về mặt pháp lý để tăng cường chỉ đạo thực hiện thanh toán điện tử ở diện rộng vì phương thức này đảm bảo sự nhanh chóng, thuận lợi, an toàn và chính xác. Không chỉ dừng ở đó, chương trình thanh toán điện tử tạo ra các điều kiện kỹ thuật cần thiết, sẵn sàng cho việc kết nối với các ngân hàng thương mại, tiến tới hình thành các kênh thanh toán song phương giữa hệ thống KBNN với hệ thống Ngân hàng Thương mại.

Khuyến khích và tiến tới bắt buộc thực hiện các giao dịch thanh toán và chi ngân sách không dùng tiền mặt vừa kiểm soát được doanh thu chịu thuế của các doanh nghiệp vừa hạn chế các thao tác và chi phí trong vận chuyển, kiểm đếm và các thao tác kiểm soát tiền mặt của các tổ chức ngân hàng với kho bạc nhà nước trong lưu thông, thực hiện các khoản chi thanh toán cá nhân, mua sắm nhỏ qua hệ thống thẻ ATM, giúp nhà nước kiểm soát và quản lý thu thuế, quản lý thu nhập của các cá nhân và doanh nghiệp quản lý luồng tiền, thực hiện các chính sách vĩ mô kiểm soát lạm phát và hạn chế tiêu cực tham nhũng nảy sinh trong quá trình sử dụng tiền mặt.

Với những luận giải, phân tích thực trạng, đề xuất các giải pháp nêu trên tác giả rất mong muốn luận án nghiên cứu “Đổi mới quản lý quản lý ngân sách địa phương các tỉnh vùng đồng bằng sông Hồng” sẽ góp phần nhỏ bé để tạo đà cho các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng trong tăng tốc và phát triển kinh tế xã hội theo đúng mục tiêu đã hoạch định./.

## KẾT LUẬN

Quản lý Ngân sách Nhà nước và quản lý ngân sách địa phương là vấn đề được Chính phủ và các cấp chính quyền tại các địa phương luôn quan tâm và coi trọng.

Quản lý ngân sách Nhà nước, ngân sách địa phương của các cấp chính quyền tại các quốc gia phụ thuộc rất nhiều vào các yếu tố như: Hiến pháp; pháp luật; các chính sách vĩ mô của Nhà nước: cơ chế phân cấp quản lý hành chính: phân cấp nhiệm vụ thu, chi ngân sách; sự hội nhập kinh tế quốc tế; nhận thức của các cấp chính quyền về vai trò của ngân sách; sự điều hành, quản lý và các công cụ, phương tiện quản lý được sử dụng; trình độ và nhận thức của mỗi công chức, mỗi người dân, mỗi doanh nghiệp và tổ chức kinh tế... Việt Nam cũng không phải là trường hợp ngoại lệ. Trên thực tế, ở Việt Nam quản lý ngân sách địa phương nói chung và quản lý ngân sách địa phương các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng nói riêng đang là vấn đề thời sự cần được nghiên cứu một cách có hệ thống.

Đề tài luận án "***Đổi mới quản lý ngân sách địa phương các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng***" được nghiên cứu nhằm góp phần đáp ứng đòi hỏi của thực tiễn.

Trên cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử, tác giả đã sử dụng phương pháp phân tích, tổng hợp, so sánh, thống kê trong quá trình thực hiện luận án.

Đối chiếu với mục đích nghiên cứu luận án đã đạt được các kết quả sau:

Hệ thống hóa được một số vấn đề lý luận cơ bản liên quan đến NSNN, NSDP; vai trò của NSNN, NSDP; các căn cứ và nội dung quản lý NSDP; các nhân tố ảnh hưởng tới quản lý NSDP, kinh nghiệm quản lý NSDP của một quốc gia trên thế giới.

Phân tích đánh giá thực trạng quản lý NSDP các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng, nêu bật những thành công trong quản lý NSDP; phân tích các nguyên nhân dẫn đến hạn chế trong quản lý NSDP các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng.

Khẳng định những quan điểm, mục tiêu trong phát triển kinh tế - xã hội của địa phương vùng Đồng bằng Sông Hồng. Từ đó, tác giả đề xuất 5 nhóm giải pháp cụ thể trong từng lĩnh vực nhằm đổi mới quản lý ngân sách địa phương các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Hồng bao gồm: Đổi mới nhận thức của các địa phương; Đổi mới trách nhiệm và phương pháp quản lý ngân sách; Đổi mới tổ chức bộ máy quản lý ngân sách địa phương; Hoàn thiện hệ thống thông tin, phương tiện quản lý; Nâng cao chất lượng, hiệu quả thanh tra, kiểm tra và giám sát ở các cấp; tuyên truyền nâng cao nhận thức và trách nhiệm của các đối tượng quản lý...; Đồng thời tác giả cũng đề xuất 2 nhóm kiến nghị với Chính phủ và các cấp có thẩm quyền gồm: Hoàn thiện hệ thống pháp luật; Hoàn thiện các chính sách vĩ mô để tạo điều kiện cho việc thực hiện các giải pháp được đề xuất.

**DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU KHOA HỌC  
CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ**

1. Trần Quốc Vinh (2002), “Kho bạc Nhà nước Hải Dương với công tác cho vay giải quyết việc làm”, Tạp chí *Thị trường giá cả*.
2. Trần Quốc Vinh (2002), “Kho bạc Nhà nước Hải Dương 12 năm xây dựng và trưởng thành”, Tạp chí *Quản lý Ngân quỹ Quốc gia*, (6), tr.29.
3. Trần Quốc Vinh (2005), “Cơ chế khoán mới - Một số vấn đề cần quan tâm”, Tạp chí *Quản lý Ngân quỹ Quốc gia*, (41), tr.29.
4. Trần Quốc Vinh (2006), “Nâng cao chất lượng quản lý đầu tư XDCCB trong hệ thống KBNN”, Tạp chí *Quản lý Ngân quỹ Quốc gia*, (50), tr.28.
5. Trần Quốc Vinh (2007), "Đánh giá chính xác hiệu quả cơ chế khoán từ cơ sở, góp phần nâng cao chất lượng hoạt động của Kho bạc Nhà nước", Tạp chí *Quản lý ngân quỹ Quốc gia*, (58), tr 13.
6. Trần Quốc Vinh (2008), "Một số vấn đề quản lý ngân sách góp phần phát triển kinh tế xã hội vùng Đồng bằng Sông Hồng", Tạp chí *Quản lý ngân quỹ Quốc gia*, (73), tr 10.

**DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Chính phủ (2004), *Nghị định số 10/2004/NĐ-CP ngày 07/1/2004 của Chính phủ quy định về quản lý, sử dụng ngân sách và tài sản của Nhà nước đối với một số hoạt động thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh.*
2. Chính phủ (2003), *Nghị định số 60/2003/NĐ-CP ngày 6/6/2003 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật NSNN.*
3. Chính phủ (2003), *Nghị định số 73/2003/NĐ-CP ngày 23/6/2003 của Chính phủ về Quy chế xem xét, thảo luận quyết định dự toán, phân bổ dự toán và phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương.*
4. Ban cán sự Đảng Bộ Tài chính (1996), *Nghị quyết số 70 NQ/BCS ngày 10/12/1996 của Ban cán sự Đảng Bộ Tài chính về triển khai thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ VIII về lĩnh vực tài chính.*
5. Ban cán sự Đảng Bộ Tài chính (2006), *Nghị quyết của Ban cán sự Đảng Bộ Tài chính về chương trình hành động thực hiện nghị quyết đại hội lần thứ X Đảng Cộng sản Việt Nam trong ngành Tài chính.*
6. Báo Nhân dân (2006), “Xây dựng Đồng bằng Sông Hồng trở thành vùng động lực đi đầu trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá”, (18501), tr.1-3.
7. Bộ Chính trị (2005), *Phát triển kinh tế - xã hội và đảm bảo quốc phòng an ninh vùng Đồng bằng Sông Hồng đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020*, Nghị quyết số 54/NQ-TW ngày 14/9/2005.
8. Bộ Kế hoạch Đầu tư (2006), *Phương hướng nhiệm vụ và giải pháp phát triển kinh tế - xã hội vùng ĐBSH thời kỳ đến năm 2010 và những năm tiếp theo đến năm 2020.*
9. Bộ Tài chính (2005), *Báo cáo đánh giá kết quả chủ yếu của công tác thuế giai đoạn 2001-2005: nhiệm vụ và giải pháp của giai đoạn 2006-2010.*

10. Bộ Tài chính (2000), *Báo cáo tổng kết 4 năm (1997-2000) thực hiện Luật NSNN về quản lý ngân sách xã*.
11. Bộ Tài chính (1998), *Hướng dẫn thực hiện Luật NSNN*, NXB Tài chính, Hà Nội.
12. Bộ Tài chính (2003), *Luật Ngân sách nhà nước và các văn bản hướng dẫn thực hiện*, NXB Tài chính, Hà Nội
13. Bộ Tài chính (2003), *Quyết định số 130/2003/QĐ-BTC ngày 18/8/2003 của Bộ Tài chính về việc ban hành chế độ kế toán NSNN và hoạt động nghiệp vụ KBNN*.
14. Bộ Tài chính (2004), *Quyết định số 42/2004/QĐ-BTC ngày 22/4/2004 của Bộ Tài chính về việc ban hành quy định về chi NSTW bằng hình thức lệnh chi tiền*.
15. Bộ Tài chính (2003), *Thông tư số 80/2003/TT-BTC ngày 13/8/2003 của Bộ Tài chính hướng dẫn tập trung, quản lý các khoản thu NSNN qua KBNN*
16. Bộ Tài chính (1998), *Thông tư 103/1998/TT- BTC hướng dẫn việc phân cấp, lập, chấp hành và quyết toán NSNN*.
17. Bộ Tài chính (2004), *Thông tư số 03/2004/TT-BTC ngày 17/12/2003 của Bộ Tài chính về hướng dẫn kế toán các đơn vị hành chính sự nghiệp thực hiện Luật NSNN và khoán chi hành chính*.
18. Bộ Tài chính (2004), *Thông tư số 10/2004/TT-BTC ngày 19/2/2004 của Bộ Tài chính về hướng dẫn xét duyệt, thẩm định và thông báo quyết toán năm đối với các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp và ngân sách các cấp*
19. 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 6/6/2003 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật NSNN*.
20. Bộ Tài chính (2003), *Thông tư số 60/2003/TT-BTC ngày 23/6/2003 của Bộ Tài chính quy định về quản lý ngân sách xã và các hoạt động tài chính khác xã, phường, thị trấn*.



21. Bộ Tài chính (2003), *Thông tư số 79/2003/TT-BTC ngày 13/8/2003 của Bộ Tài chính hướng dẫn chế độ quản lý, cấp phát, thanh toán các khoản chi NSNN qua KBNN.*
22. Bộ Tài chính (1993), *Thuế và phí trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam..*
23. Bộ Tài chính (1997), *Văn bản hướng dẫn thực hiện Luật Ngân sách nhà nước*, NXB Tài chính, Hà Nội.
24. Bộ Tài chính, Học viện Tài chính (2005), *Dự án Việt - Pháp FSP về tăng cường năng lực đào tạo quản lý tài chính công và thống kê kinh tế, Tài chính công*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội
25. Bộ Tài chính - Viện Khoa học Tài chính (1993), *Luật Tài chính, Ngân sách về Kế toán công ở các nước*, Thông tin chuyên đề, Hà Nội.
26. Bộ Tài chính - Viện Khoa học Tài chính (1992), *Quản lý Ngân sách nhà nước ở Việt Nam và các nước*, Thông tin chuyên đề, Hà Nội.
27. Bộ Tài chính - Viện Khoa học Tài chính (1996), *Tài chính trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá* (1996), Thông tin chuyên đề, Hà Nội.
28. Mai Văn Bưu - Đoàn Thị Thu Hà (1999), *Giáo trình Quản lý Nhà nước về kinh tế* - NXB Khoa học và Kỹ thuật Hà Nội.
29. Nguyễn Thị Chắt (2005), “Giải pháp chủ yếu để quản lý và điều hành Ngân sách xã có hiệu quả theo tinh thần Luật Ngân sách năm 2002”, *Tạp chí Thanh tra tài chính* 2005(2), tr 13-14-55.
30. Dương Đăng Chinh (2005), “Một số vấn đề cơ bản về: Tài chính công và quản lý Tài chính công”, *Tạp chí Quản lý Ngân quỹ Quốc gia* 2005 (1+2), tr 27-28.
31. Hoàng Thị Chinh (2002), *Giáo trình Kinh tế các nước Châu á - Thái Bình Dương*, Trường Đại học Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh, NXB Thống kê, Thành phố Hồ Chí Minh

32. F. Baudhuin (1962), *Tài chính công*, Bản dịch của Trường Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh.
33. Frederic Sminshkin (2001), *Tiền tệ ngân hàng và thị trường tài chính*, NXB Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội.
34. Trường Giang (2005), “Công tác thuế năm 2005, giai đoạn 2001-2005 và nhiệm vụ giai đoạn 2006-2010”, *Tạp chí nghiên cứu Tài chính- Kế toán* 2005 (12), tr 5-6-7.
35. Đoàn Thị Thu Hà - Nguyễn Thị Ngọc Huyền (1999), *Chính sách kinh tế xã hội*, - NXB Khoa học và Kỹ thuật Hà Nội.
36. Võ Đình Hảo - Nguyễn Công Nghiệp (1991), *Tài chính trong nền kinh tế thị trường và xu hướng phát triển ở Việt Nam*, NXB Pháp lý, Hà Nội.
37. Lưu Thị Hương- Vũ Duy Hào (2007), *Tài chính doanh nghiệp*, NXB Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.
38. Kho bạc Nhà nước (2000), *Cẩm nang kiểm soát chi NSNN qua KBNN*, NXB Tài chính, Hà Nội.
39. Hoàng Kim (2001), *Tiền tệ - ngân hàng, thị trường tài chính*, NXB Tài chính, Hà Nội.
40. M. Ivôncôp (1987), *Từ điển Kinh tế chính trị học*, NXB Tiến bộ Matxcova.
41. Tào Hữu Phùng- Nguyễn Công Nghiệp (1992), *Đổi mới NSNN* - NXB Thống kê Hà Nội.
42. Tào Hữu Phùng - Nguyễn Đình Tùng (1993), *Cơ chế mới và chế độ quản lý ngân sách xã*, NXB Thống kê Hà Nội.
43. Quốc hội(1992), *Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*.
44. Quốc hội (1994), *Luật Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân đã được Quốc hội nước Cộng hoà XHCN Việt Nam thông qua ngày 21/6/1994*.

45. Quốc hội, (1996), *Luật Ngân sách nhà nước năm 1996*.
46. Quốc hội, (1998), *Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Ngân sách nhà nước năm 1996*.
47. Thủ tướng Chính phủ (2003), *Quyết định số 139/20003/QĐ-TTg ngày 11/7/2003 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành định mức phân bổ dự toán chi NSNN năm 2004*.
48. Trường Đại học Kinh tế Quốc dân (1994), *Những vấn đề cơ bản về kinh tế vĩ mô*, NXB Thống kê.
49. Trường Đại học Tài chính - Kế toán Hà Nội (2000), *Lý thuyết tài chính*, NXB Tài chính, Hà Nội.
50. Viện Khoa học Tài chính (1996), *Giới thiệu một số nội dung cơ bản của Luật NSNN*, Thông tin phục vụ lãnh đạo tháng 5/1996.
51. Viện Khoa học Tài chính Hà Nội (1995), *Lịch sử Tài chính Việt Nam*.
52. Viện Khoa học Tài chính (2000), *Thông tin phục vụ lãnh đạo tháng 7*.
53. Viện Nghiên cứu phổ biến tri thức Bách Khoa (1998), *Đại từ điển kinh tế thị trường*, NXB Trẻ Hà Nội.
54. Viện Nghiên cứu Tài chính (1998), *Thông tin phục vụ lãnh đạo tháng 5*.