

## MỤC LỤC

<b>LỜI MỞ ĐẦU</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Tính cấp thiết của đề tài:</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu</b> .....	<b>2</b>
<b>3. Phương pháp nghiên cứu</b> .....	<b>2</b>
<b>4. Kết cấu luận văn</b> .....	<b>2</b>
<b>CHƯƠNG I: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC</b> .....	<b>3</b>
<b>1.1. Khái niệm về ngân sách nhà nước</b> .....	<b>3</b>
<b>1.2. Bản chất của ngân sách nhà nước</b> .....	<b>4</b>
1.2.1. Tính tất yếu khách quan của ngân sách nhà nước.....	4
1.2.2. Bản chất của ngân sách nhà nước .....	4
1.2.3. Chức năng của ngân sách nhà nước .....	5
<b>1.3. Vai trò của ngân sách nhà nước</b> .....	<b>6</b>
1.3.1. Vai trò huy động nguồn tài chính để đảm bảo nhu cầu chi tiêu của Nhà nước .....	6
1.3.2. Vai trò quản lý điều tiết vĩ mô nền kinh tế .....	6
<b>1.4. Hệ thống ngân sách nhà nước</b> .....	<b>8</b>
<b>1.5. Về quản lý ngân sách nhà nước</b> .....	<b>9</b>
1.5.1. Nguyên tắc quản lý ngân sách.....	9
1.5.2. Quản lý thu ngân sách nhà nước .....	10
1.5.3. Quản lý chi ngân sách nhà nước .....	11
1.5.4. Cân đối ngân sách nhà nước .....	12
1.5.5. Quản lý nợ ngân sách nhà nước .....	13
<b>1.6. Cơ chế phân cấp quản lý ngân sách nhà nước</b> .....	<b>14</b>
1.6.1. Sự cần thiết phân cấp quản lý ngân sách Nhà nước.....	14
1.6.2. Phương pháp và nội dung phân cấp quản lý ngân sách Nhà nước.....	15
1.6.3. Quan hệ giữa các cấp ngân sách.....	17
<b>1.7. Chu trình quản lý ngân sách tỉnh</b> .....	<b>18</b>
<b>1.8. Kinh nghiệm về quản lý ngân sách một số nước</b> .....	<b>20</b>
1.8.1. Tình hình chung về quản lý ngân sách ở một số nước .....	20
1.8.2. Phân cấp quản lý ngân sách cụ thể ở một số nước.....	21
1.8.3. Một số vấn đề rút ra từ quản lý ngân sách ở một số nước.....	31
<b>CHƯƠNG II: THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NGÂN SÁCH TỈNH KIÊN GIANG</b> .....	<b>33</b>

<b>2.1. Đặc điểm tình hình kinh tế xã hội tỉnh Kiên Giang .....</b>	<b>33</b>
<b>2.2. Thực trạng về công tác quản lý ngân sách tỉnh Kiên Giang.....</b>	<b>35</b>
2.2.1. Phân cấp quản lý ngân sách giữa NSTW và NSDP .....	35
2.2.2. Phân cấp quản lý ngân sách giữa ngân sách tỉnh và ngân sách huyện, thị xã, thành phố .....	38
2.2.3. Phân cấp quản lý ngân sách giữa ngân sách huyện, thị xã, thành phố và ngân sách xã (phường, thị trấn) .....	40
2.2.4. Một số nhận xét về thực trạng phân cấp quản lý ngân sách địa phương....	46
<b>2.3. Thực trạng thực hiện cơ chế tự chủ tự chịu trách nhiệm về tài chính, biên chế .....</b>	<b>51</b>
<b>2.4. Kết quả về tình hình thu, chi ngân sách tỉnh Kiên Giang giai đoạn 2003-2007 .....</b>	<b>54</b>
2.4.1. Kết quả thu ngân sách tỉnh Kiên Giang giai đoạn 2003-2007 .....	54
2.4.2. Kết quả chi ngân sách tỉnh Kiên Giang giai đoạn 2003-2007 .....	58
<b>2.5. Những tồn tại chủ yếu trong quản lý ngân sách thời gian qua tại tỉnh Kiên Giang.....</b>	<b>64</b>
<b>CHƯƠNG III: MỘT SỐ GIẢI PHÁP GÓP PHẦN HOÀN THIỆN CÔNG TÁC QUẢN LÝ NGÂN SÁCH TỈNH KIÊN GIANG.....</b>	<b>72</b>
<b>3.1. Mục tiêu phát triển kinh tế xã hội.....</b>	<b>72</b>
<b>3.2. Mục tiêu quản lý ngân sách.....</b>	<b>72</b>
<b>3.3. Quan điểm cần quán triệt trong quản lý ngân sách.....</b>	<b>73</b>
<b>3.4. Giải pháp hoàn thiện công tác quản lý ngân sách tỉnh Kiên Giang .....</b>	<b>74</b>
3.4.1. Tăng cường, chấn chỉnh công tác quản lý thu, khuyến khích tăng thu; cải thiện môi trường đầu tư và kinh doanh .....	75
3.4.2. Quản lý, sử dụng có hiệu quả các khoản chi ngân sách .....	76
3.4.3. Hoàn thiện cơ chế tự chủ tự chịu trách nhiệm đối với các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp công lập .....	77
3.4.4. Xây dựng, hoàn thiện cơ chế phối hợp hiệu quả giữa cơ quan Tài chính, Thuế, Hải Quan, Kho bạc; phân định chức năng kiểm soát chi giữa cơ quan tài chính và KBNN.....	77
3.4.5. Hoàn thiện cơ chế phân cấp quản lý ngân sách nhà nước .....	78
3.4.6. Chuyển ngân sách cấp huyện thành đơn vị dự toán .....	79
3.4.7. Từng bước củng cố và xây dựng ngân sách cấp xã trở thành một cấp ngân sách hoàn chỉnh. ....	80
<b>KẾT LUẬN.....</b>	<b>81</b>
<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO .....</b>	<b>1</b>

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO  
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ TP. HỒ CHÍ MINH**



**VĂN TUẤN KIỆT**

**HOÀN THIỆN CÔNG TÁC QUẢN LÝ NGÂN SÁCH  
TỈNH KIÊN GIANG**

**Chuyên ngành: TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC**

**Mã số: 60.31.12**

**LUẬN VĂN THẠC SĨ KINH TẾ**

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC  
TS. PHAN MỸ HẠNH**

**TP. HỒ CHÍ MINH – Năm 2008**

## LỜI MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài:

Trong những năm qua, cùng với quá trình hội nhập kinh tế với khu vực và quốc tế, hoạt động của ngân sách nhà nước có vị trí hết sức quan trọng, thể hiện qua việc huy động và phân bổ nguồn lực hợp lý, đảm bảo cân đối thu chi, lành mạnh tình hình tài chính; đảm bảo thực hiện công bằng xã hội; thúc đẩy kinh tế phát triển nhanh, ổn định và bền vững, từ đó đưa nước ta từ một nước nông nghiệp, kém phát triển trở thành một nước công nghiệp. Tuy nhiên, nguồn lực huy động phục vụ cho phát triển của đất nước là có hạn, tình hình quản lý ngân sách thời gian qua vẫn còn thất thoát, lãng phí, tham nhũng, kém hiệu trong sử dụng vốn ngân sách nhà nước, gây bất bình trong dư luận xã hội và quần chúng nhân dân nên yêu cầu huy động và sử dụng có hiệu quả, hiệu quả các nguồn lực thông qua công cụ ngân sách nhà nước là hết sức cần thiết không chỉ ở cấp quốc gia mà đòi hỏi các cấp chính quyền địa phương phải thực hiện. Kiên Giang là một tỉnh nông nghiệp có quy mô kinh tế nhỏ, lực lượng sản xuất kém phát triển, giá trị sản xuất không cao từ đó làm cho khả năng huy động nguồn thu ngân sách nhà nước thấp trong khi nhu cầu chi cho đầu tư phát triển kinh tế xã hội là rất lớn, nhất là những khoản chi cho giáo dục, y tế, đảm bảo xã hội nên đòi hỏi việc nâng cao hiệu quả quản lý ngân sách nhà nước là hết sức cần thiết, góp phần phục vụ phát triển kinh tế xã hội của địa phương.

Thời gian qua, công tác quản lý ngân sách tỉnh Kiên Giang có sự chuyển biến tích cực, thu ngân sách cơ bản đáp ứng nhu cầu chi góp phần kích thích tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, công tác quản lý ngân sách của tỉnh vẫn còn những tồn tại rất cơ bản cần phải khắc phục và hoàn thiện. Đó là mối quan hệ giữa các cấp ngân sách; việc lập, chấp hành dự toán ngân sách chưa gắn kết với kế hoạch phát triển kinh tế xã hội; nguồn lực ngân sách được sử dụng kém hiệu quả và hiệu lực; đơn vị sử dụng ngân sách được đánh giá thông qua việc chấp hành những quy định mang nặng tính thủ tục hành chính, không quan tâm đến những hàng hóa, dịch vụ cung cấp cho xã hội, không khuyến khích tiết kiệm, chống lãng phí. Quản lý ngân sách phải vừa đảm bảo tính tập trung của chính sách tài chính quốc gia, vừa phát huy tính năng động sáng tạo, tính tự chủ, tính minh bạch và trách nhiệm đang được đặt ra rất cấp bách cả về thực tiễn và lý luận vì thế tôi chọn đề tài về **“HOÀN THIỆN**

**CÔNG TÁC QUẢN LÝ NGÂN SÁCH TỈNH KIÊN GIANG”** làm luận văn tốt nghiệp với mong muốn góp một phần nhỏ vào giải quyết những tồn tại hiện nay và từng bước nâng cao hiệu quả quản lý ngân sách tỉnh Kiên Giang góp phần phục vụ cho công cuộc phát triển kinh tế xã hội của địa phương.

## **2. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

Luận văn tập trung khái quát lại những vấn đề về khái niệm, bản chất, vai trò, cơ chế quản lý ngân sách nhà nước và kinh nghiệm về quản lý ngân sách ở một số nước; phân tích ưu nhược điểm, các tồn tại và nguyên nhân cơ bản quản lý ngân sách tỉnh Kiên Giang giai đoạn 2003-2007, trong đó có so sánh với cơ sở lý luận, với mục tiêu phát triển kinh tế xã hội của Nghị quyết Đại hội VIII (2005-2010), rút ra một số kết luận ban đầu và đề xuất một số biện pháp chủ yếu cần thiết nhằm hoàn thiện công tác quản lý ngân sách phù hợp với điều kiện kinh tế địa phương.

## **3. Phương pháp nghiên cứu**

Luận văn đã sử dụng phương pháp duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của Chủ nghĩa Mác - Lênin, làm phương pháp luận nghiên cứu về lĩnh vực kinh tế, tài chính, ngân sách. Đồng thời sử dụng phương pháp phân tích tổng hợp, thống kê, so sánh dựa trên lý thuyết tài chính và số liệu thực tiễn về ngân sách tỉnh Kiên Giang từ đó làm sáng tỏ các nội dung nghiên cứu.

## **4. Kết cấu luận văn**

Nội dung của luận văn ngoài phần mở đầu, kết luận, được thể hiện chủ yếu ở 3 chương:

**Chương I:** *Cơ sở lý luận về ngân sách nhà nước và quản lý ngân sách nhà nước.*

**Chương II:** *Thực trạng quản lý ngân sách tỉnh Kiên Giang.*

**Chương III:** *Một số giải pháp góp phần hoàn thiện, nâng cao hiệu quả quản lý ngân sách tỉnh Kiên Giang.*

# **CHƯƠNG I: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC**

## **1.1. Khái niệm về ngân sách nhà nước**

Nhìn từ góc độ khái niệm, ngân sách Nhà nước cho đến nay có rất nhiều quan niệm của các nhà nghiên cứu đưa ra, song vẫn chưa có khái niệm thống nhất. Tuy nhiên khi bàn đến khái niệm ngân sách Nhà nước thì có 2 quan niệm phổ biến về ngân sách Nhà nước. Quan niệm thứ nhất cho rằng ngân sách Nhà nước là bảng kế hoạch thu chi bằng tiền của Nhà nước trong một khoảng thời gian nhất định. Quan niệm thứ hai cho rằng ngân sách Nhà nước là tổng số tiền thu và chi của Nhà nước.

Hai quan niệm phổ biến trên chỉ phản ánh được hình thái hoạt động bề ngoài của ngân sách và mặt vật chất của ngân sách, nhưng nếu nhìn về bản chất bên trong thì chưa thể hiện được nguồn gốc kinh tế xã hội của ngân sách.

Trong thực tế, thuật ngữ thu - chi ngân sách đã được khái quát hóa, trong đó thu được hiểu là tất cả các nguồn tiền được huy động cho Nhà nước còn chi bao gồm các khoản chi và các khoản trả khác của Nhà nước, đồng thời hoạt động thu - chi ngân sách được tiến hành rất đa dạng và phong phú trên hầu hết các lĩnh vực, tác động đến mọi chủ thể kinh tế - xã hội. Như vậy, có thể nói đằng sau hoạt động thu, chi của ngân sách đơn thuần là sự thể hiện các quan hệ kinh tế, xã hội giữa Nhà nước với các chủ thể.

Như vậy, từ những nội dung trên, ta có thể rút ra khái niệm chung về ngân sách như sau: *Xét trên phương diện nội dung bên trong có thể coi ngân sách Nhà nước là sự biểu hiện các quan hệ tiền tệ phát sinh trong quá trình tạo lập, phân phối và sử dụng quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước về cơ bản theo nguyên tắc không hoàn trả trực tiếp.*

Tuy nhiên, theo Điều 1, Luật Ngân sách nhà nước ban hành năm 2002 định nghĩa “*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 bảo đảm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước*”.

## **1.2. Bản chất của ngân sách nhà nước**

### **1.2.1. Tính tất yếu khách quan của ngân sách nhà nước**

Qua nghiên cứu về ngân sách Nhà nước cho thấy vấn đề nổi lên đó là: Ngân sách không thể tách rời Nhà nước. Một Nhà nước ra đời, trước hết phải có các nguồn tài chính để chi tiêu cho mục đích bảo vệ sự tồn tại ngày càng vững chắc của mình, đó là các khoản chi cho bộ máy quản lý Nhà nước, cho cảnh sát, quân đội, cho giáo dục, y tế, phúc lợi xã hội, chi cho đầu tư xây dựng cơ bản, kết cấu hạ tầng, chi cho phát triển sản xuất v.v... tất cả các nhu cầu chi tiêu tài chính của Nhà nước đều được thỏa mãn bằng các nguồn thu từ thuế, các khoản thu không mang tính chất thuế, vay nợ và các hình thức thu khác. Dù muốn hay không muốn quá trình thu chi đó luôn ảnh hưởng, tác động đến quá trình kinh tế xã hội của một quốc gia. Xét ở khía cạnh này rõ ràng hoạt động thu chi của ngân sách Nhà nước là hoạt động điều chỉnh quá trình kinh tế, xã hội.

### **1.2.2. Bản chất của ngân sách nhà nước**

Hoạt động của ngân sách Nhà nước là hoạt động phân phối các nguồn tài chính, là quá trình giải quyết quyền lợi kinh tế giữa Nhà nước và xã hội với kết quả là các nguồn tài chính được phân chia thành hai phần: phần nộp vào ngân sách Nhà nước và phần để lại cho các thành viên của xã hội. Phần nộp vào ngân sách Nhà nước sẽ tiếp tục phân phối lại, thể hiện qua các khoản cấp phát từ ngân sách cho các mục đích tiêu dùng và đầu tư.

Trong quá trình phân phối giá trị tổng sản phẩm quốc dân đã làm xuất hiện hệ thống các quan hệ tài chính. Hoạt động thu chi Ngân sách nhà nước cũng là hoạt động tài chính và cũng làm nảy sinh các quan hệ tài chính. Hệ thống các quan hệ tài chính tạo nên bản chất của ngân sách Nhà nước được thể hiện dưới hình thức cụ thể, đó là các mối quan hệ sau:

Một là, quan hệ tài chính giữa Nhà nước và các doanh nghiệp hoạt động sản xuất kinh doanh.

Hai là, quan hệ tài chính giữa ngân sách Nhà nước với các đơn vị quản lý Nhà nước nằm trong các lĩnh vực sự nghiệp văn hóa xã hội, hành chính và an ninh quốc phòng.

Ba là, quan hệ kinh tế giữa ngân sách Nhà nước với hộ gia đình và dân cư.

Bốn là, quan hệ kinh tế giữa ngân sách Nhà nước với thị trường tài chính.

Tóm lại: từ sự phân tích trên đây, ta thấy mặc dù biểu hiện của ngân sách Nhà nước rất đa dạng và phong phú, nhưng về thực chất chúng đều phản ánh lại nội dung cơ bản là:

- Ngân sách Nhà nước hoạt động trong lĩnh vực phân phối các nguồn tài chính và vì vậy, nó thể hiện các mối quan hệ về lợi ích kinh tế giữa Nhà nước và xã hội.

- Quyền lực ngân sách thuộc về Nhà nước, mọi khoản thu và chi tài chính của Nhà nước đều do Nhà nước quyết định và nhằm mục đích phục vụ yêu cầu thực hiện các chức năng của Nhà nước.

Những nội dung trên chính là những mặt, những mối liên hệ quyết định sự phát sinh, phát triển của ngân sách Nhà nước. Do đó, có thể kết luận bản chất của ngân sách Nhà nước như sau: ngân sách Nhà nước là hệ thống các mối quan hệ kinh tế và xã hội giữa Nhà nước và xã hội phát sinh trong quá trình Nhà nước huy động và sử dụng các nguồn tài chính nhằm đảm bảo yêu cầu thực hiện các chức năng quản lý và điều hành nền kinh tế - xã hội của mình.

### **1.2.3. Chức năng của ngân sách nhà nước**

Qua phân tích về bản chất của ngân sách nhà nước và tính tất yếu khách quan của ngân sách nhà nước có thể thấy ngân sách nhà nước xét về chức năng bao gồm các khía cạnh chủ yếu sau đây: Ngân sách nhà nước là công cụ thực hiện việc huy động và phân bổ nguồn lực tài chính trong xã hội; đằng sau hoạt động thu chi ngân sách bằng tiền là sự thể hiện quá trình phân bổ các yếu tố đầu vào của quá trình sản xuất kinh doanh.

Ngân sách nhà nước là bộ phận của tài chính nhà nước nên nó có chức năng phân phối, chức năng giám đốc. Trong nền kinh tế thị trường việc phân bổ nguồn lực xã hội được thực hiện chủ yếu theo hai kênh: kênh của các lực lượng thị trường và kênh của Nhà nước thông qua hoạt động thu chi của tài chính nhà nước nói chung và ngân sách nói riêng từ đó nó còn có chức năng điều chỉnh quá trình kinh tế xã hội thông qua các công cụ của nó.



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

Vai trò của ngân sách Nhà nước được xác định trên cơ sở các chức năng và trên cơ sở các nhiệm vụ cụ thể của nó trong từng giai đoạn. Với quan điểm đó, có thể khẳng định ngân sách Nhà nước có các vai trò sau:

#### **1.3.1. Vai trò huy động nguồn tài chính để đảm bảo nhu cầu chi tiêu của Nhà nước**

Huy động nguồn lực tài chính để đảm bảo nhu cầu chi tiêu của Nhà nước là một trong vai trò quan trọng có tính chất truyền thống của Ngân sách nhà nước. Vai trò đó bắt nguồn từ nhu cầu tồn tại và phát triển của bộ máy quản lý Nhà nước. Để tồn tại và phát triển bộ máy Nhà nước, điều hiển nhiên là Nhà nước phải tập trung được một nguồn lực tài chính nhất định. Ngân sách nhà nước chính là một trong những công cụ thực hiện yêu cầu đó.

Tuy nhiên cũng cần nhận thấy rằng nguồn lực tài chính Nhà nước tập trung vào tay mình thông qua công cụ Ngân sách nhà nước là kết quả hoạt động kinh tế của các chủ thể trong nền kinh tế. Do đó việc động viên nguồn lực tài chính vào tay Nhà nước thông qua công cụ Ngân sách nhà nước không phải vô hạn mà cần có sự cân nhắc tính toán cẩn thận. Có như vậy mới phát huy vai trò tích cực của Ngân sách nhà nước trong việc động viên nguồn lực tài chính cho Nhà nước. Tiêu chuẩn quan trọng để phát huy vai trò động viên của Ngân sách nhà nước là phải xem xét đến khía cạnh lợi ích giữa Nhà nước và các chủ thể kinh tế. Phạm vi, mức độ động viên của Ngân sách nhà nước sao cho phù hợp giải quyết tốt mối quan hệ giữa tích tụ và tập trung nhằm không ngừng gia tăng các nguồn lực tài chính của xã hội.

#### **1.3.2. Vai trò quản lý điều tiết vĩ mô nền kinh tế**

Xuất phát từ điều kiện cụ thể, trong giai đoạn hiện nay, ngân sách Nhà nước có vai trò là công cụ điều chỉnh vĩ mô nền kinh tế xã hội của Nhà nước. Vai trò này rất quan trọng. Bởi, trong cơ chế kinh tế thị trường ở Việt Nam, cần phải có sự điều chỉnh vĩ mô từ phía Nhà nước. Song, Nhà nước cũng chỉ có thể thực hiện điều chỉnh thành công khi có nguồn tài chính đảm bảo, khi sử dụng triệt để và có hiệu quả công cụ ngân sách Nhà nước, để thực hiện quản lý, điều tiết vĩ mô nền kinh tế xã hội theo ba nội dung cơ bản sau:

Về mặt kinh tế: Để duy trì sự ổn định của môi trường kinh tế vĩ mô và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, đòi hỏi sự cần thiết phải có Nhà nước can thiệp để khắc phục những khuyết tật của cơ chế thị trường. Trong đó, Nhà nước có

vai trò định hướng hình thành cơ cấu kinh tế mới, kích thích phát triển sản xuất, kinh doanh và chống độc quyền. Nhà nước không thể bỏ qua công cụ ngân sách khi thực hiện vai trò này. Ngân sách Nhà nước cung cấp nguồn kinh phí để Nhà nước đầu tư cho kết cấu hạ tầng, hình thành các doanh nghiệp ở các ngành then chốt và mũi nhọn. Các khoản chi đầu tư của ngân sách Nhà nước có tác dụng định hướng hình thành cơ cấu kinh tế và là động lực thúc đẩy sự ra đời của các cơ sở kinh tế mới. Ngoài ra, Nhà nước còn sử dụng các công cụ bộ phận của ngân sách Nhà nước là thuế và chi đầu tư của ngân sách Nhà nước để hướng dẫn, kích thích và tạo sức ép đối với các chủ thể trong hoạt động kinh tế. Với việc phối hợp vận dụng thuế trực thu và thuế gián thu, vận dụng thuế suất thích hợp có tác dụng hướng dẫn, khuyến khích thúc đẩy các thành phần kinh tế mở rộng hoạt động kinh doanh, tạo ra môi trường cạnh tranh, thu hút vốn đầu tư và định hướng đầu tư của khu vực doanh nghiệp. Các nguồn vốn vay nợ từ nước ngoài và từ trong nước sẽ tạo thêm nguồn vốn cho phát triển nền kinh tế. Hiệu quả sử dụng các nguồn vốn vay nợ của Nhà nước cũng là một vấn đề phải xem xét thận trọng khi quyết định thực hiện các biện pháp huy động tiền vay.

Về mặt xã hội: Thực tiễn cho thấy áp dụng mô hình kinh tế thị trường bên cạnh những mặt tích cực, cũng làm nảy sinh nhiều khía cạnh tiêu cực mà bản thân kinh tế thị trường đơn thuần không thể giải quyết được như vấn đề phân cực giàu nghèo, các tệ nạn xã hội. Để giải quyết các vấn đề đó cần có sự can thiệp của Nhà nước. Trong kinh tế thị trường, giải quyết tốt các vấn đề xã hội nảy sinh thuộc về chức năng, vai trò, nhiệm vụ cơ bản của Nhà nước. Để thực hiện vai trò đó, Nhà nước phải sử dụng đến công cụ Ngân sách nhà nước. Thông qua công cụ thuế Nhà nước thực hiện việc điều tiết thu nhập đảm bảo công bằng xã hội, thu hẹp khoảng cách chênh lệch thu nhập. Thông qua các khoản chi Ngân sách nhà nước thực hiện các chính sách xã hội, đảm bảo cho xã hội phát triển công bằng văn minh.

Về mặt thị trường: ngân sách Nhà nước có vai trò quan trọng đối với việc thực hiện các chính sách về ổn định giá cả, thị trường. Cung cầu và giá cả thường xuyên tác động lẫn nhau và chi phối mạnh sự hoạt động của thị trường. Sự mất cân đối giữa cung và cầu sẽ tác động đến giá cả, làm cho giá cả tăng hoặc giảm đột biến và gây ra biến động trên thị trường. Đồng thời, mối quan hệ giữa giá cả, thuế và dự trữ Nhà nước có ảnh hưởng sâu sắc tới tình hình thị trường. Cả ba yếu tố này đều không tách rời hoạt động của ngân

sách Nhà nước. Để bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng và kích thích sản xuất phát triển, Nhà nước phải theo dõi sự biến động của giá cả trên thị trường và phải có nguồn dự trữ về hàng hóa và tài chính để điều chỉnh. Sự điều tiết linh hoạt và có hiệu quả của Nhà nước đối với hoạt động của thị trường thông qua các loại quỹ dự trữ của Nhà nước sẽ phụ thuộc vào mức độ hình thành các loại quỹ dự trữ này trong nền kinh tế quốc dân. Trong quá trình điều chỉnh thị trường ngân sách Nhà nước còn tác động đến sự hoạt động của thị trường tiền tệ, thị trường vốn và trên cơ sở đó góp phần khống chế và đẩy lùi lạm phát.

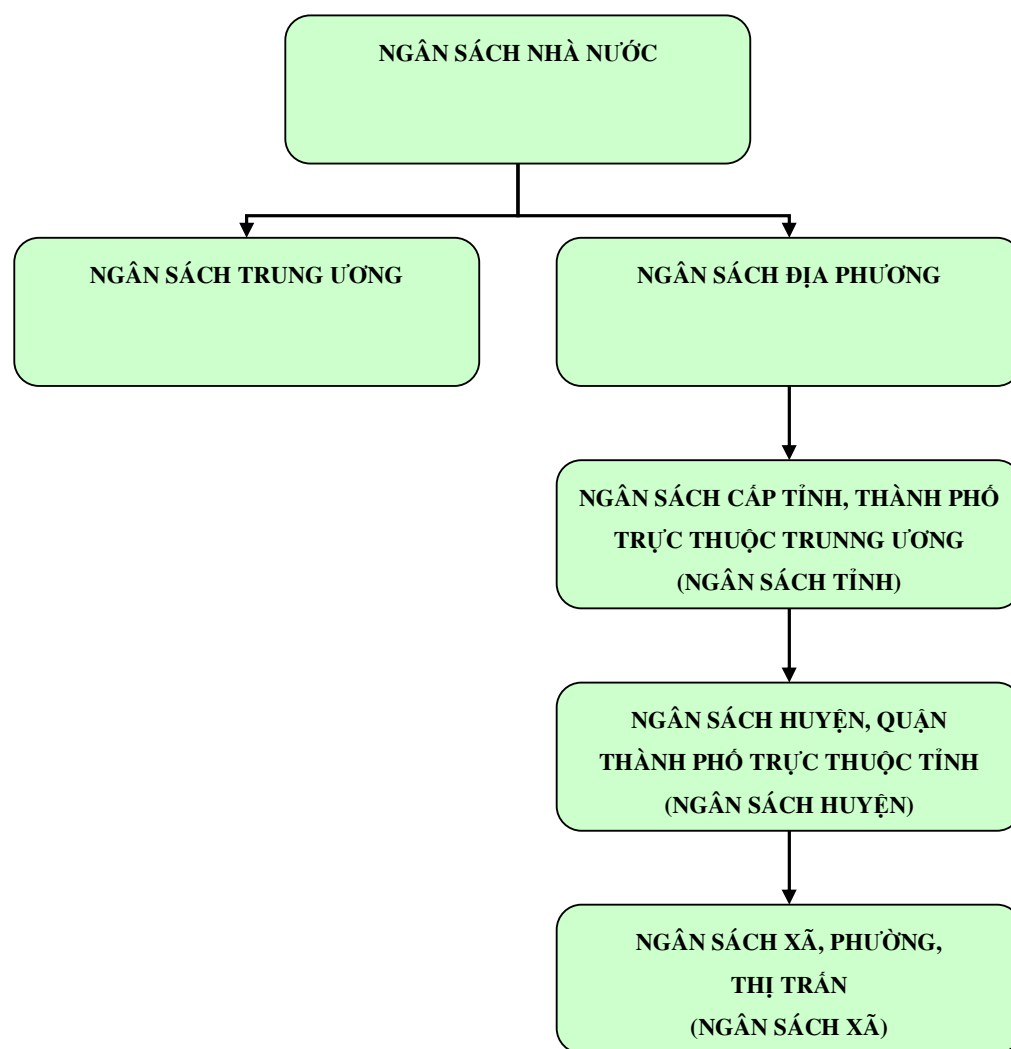
#### **1.4. Hệ thống ngân sách nhà nước**

Hệ thống Ngân sách nhà nước là tổng thể các cấp ngân sách, có mối quan hệ gắn bó hữu cơ với nhau trong quá trình thực hiện nhiệm vụ thu chi của mỗi cấp ngân sách. Tùy theo mô hình tổ chức hành chính của mỗi nước mà tồn tại hình thức tổ chức hệ thống ngân sách nhà nước, chẳng hạn: ở các nước có mô hình tổ chức hành chính liên bang (như Đức, Mỹ, Malaysia, Canada, ...) hệ thống ngân sách nhà nước được tổ chức thành ba cấp: ngân sách liên bang, ngân sách bang, ngân sách địa phương; ở các nước có tổ chức hành chính theo thể chế nhà nước thống nhất hay phi liên bang (như Pháp, Anh, Ý, Nhật, ...) tổ chức hệ thống ngân sách gồm hai cấp: ngân sách trung ương và ngân sách địa phương.

Theo Hiến pháp ở nước ta, qui định mỗi cấp chính quyền có một cấp ngân sách riêng để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình tại địa phương. Cấp ngân sách được hình thành trên cơ sở cấp chính quyền Nhà nước. Để có một cấp ngân sách thì phải có một cấp chính quyền với những nhiệm vụ toàn diện, đồng thời phải có khả năng nhất định về nguồn thu tại địa phương do cấp chính quyền đó quản lý. Phù hợp với mô hình hệ thống chính quyền Nhà nước ta hiện nay, hệ thống Ngân sách nhà nước theo luật định bao gồm ngân sách Trung ương và ngân sách các cấp chính quyền địa phương (NSDP), ngân sách địa phương bao gồm:

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

## Sơ đồ 1: Hệ thống các cấp ngân sách nhà nước



### 1.5. Về quản lý ngân sách nhà nước

#### 1.5.1. Nguyên tắc quản lý ngân sách

Trong quản lý ngân sách Nhà nước ở các nước có nền kinh tế thị trường đều tuân thủ một số nguyên tắc cơ bản sau:

- Nguyên tắc thống nhất: Nhà nước chỉ có một ngân sách tập hợp tất cả các khoản thu và các khoản chi.

- Nguyên tắc về sự đầy đủ và toàn bộ của ngân sách Nhà nước, nhằm quản lý tập hợp mọi khoản thu chi đều được quản lý qua ngân sách, không có tình trạng để ngoài ngân sách.

- Nguyên tắc trung thực: đòi hỏi mọi khoản thu chi ngân sách phát sinh

đều phải được thể hiện chính xác, đầy đủ, phản ánh đúng với thực chất của các nghiệp vụ kinh tế phát sinh.

- Nguyên tắc công khai: Chính phủ phải công bố công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng.

Trên thực tế, ở mỗi nước và trong từng giai đoạn, vì lợi ích giai cấp và vì lý do khác, nhiều khi những nguyên tắc cơ bản cũng bị vi phạm hoặc chỉ được chấp hành một cách hình thức.

### **1.5.2. Quản lý thu ngân sách nhà nước**

Thu ngân sách nhà nước là những khoản tiền nhà nước huy động vào ngân sách nhà nước để thỏa mãn nhu cầu chi tiêu của nhà nước. Tuy nhiên, thực chất thu ngân sách chỉ bao gồm thu mang tính bắt buộc dưới hình thức thuế; các khoản thu phí, lệ phí và các khoản thu khác. Về mặt bản chất, thu ngân sách nhà nước là hệ thống những quan hệ kinh tế giữa nhà nước và xã hội phát sinh trong quá trình nhà nước huy động các nguồn tài chính để hình thành nên quỹ tiền tệ tập trung của nhà nước nhằm thỏa mãn các nhu cầu chi tiêu của nhà nước. Thu ngân sách nhà nước có vai trò đảm bảo nguồn vốn thực hiện các nhu cầu chi tiêu của nhà nước, các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội, đồng thời thông qua thu ngân sách nhà nước, nhà nước thực hiện việc quản lý điều tiết vĩ mô nền kinh tế. Căn cứ vào hình thức động viên, thu ngân sách nhà nước thành 03 loại thu dưới hình thức nghĩa vụ thuế, phí lệ phí; thu đóng góp tự nguyện và thu vay mượn trong và ngoài nước.

Trong quản lý thu ngân sách, khả năng thu ngân sách được đánh giá bằng tỷ lệ thu ngân sách và GDP, so sánh tốc độ tăng thu và tăng GDP xem thu ngân sách có tương xứng với GDP nhằm đảm bảo tính hợp lý, không lạm thu, vừa đảm bảo, bồi dưỡng nguồn thu và kích thích tăng trưởng kinh tế. Ngoài ra, trong cơ cấu thu còn tính đến tỷ lệ các khoản thu thuế, phí, lệ phí trong tổng thu, tỷ lệ này lớn thể hiện tính ổn định trong thu ngân sách.

Nội dung quản lý thu ngân sách được thể hiện qua các khâu lập dự toán từng khoản thu trên cơ sở nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội; chế độ, chính sách thu ngân sách hiện hành; tình hình thực hiện thu ngân sách năm trước, khâu tổ chức thực hiện có vai trò quan trọng, đòi hỏi phải có sự phối hợp đồng bộ giữa các cấp chính quyền trong thực hiện thu, đảm bảo thu đúng, thu đủ và huy động kịp thời nguồn lực phục vụ nhu cầu chi. Kết thúc năm tài

chính so sánh kết quả thực hiện với số dự toán được lập đầu năm, từ đó có đánh giá mức độ hoàn thành, những kết quả đạt được và tồn tại cần phải khắc phục. Ngoài ra, công tác thanh tra, kiểm tra thực hiện nghĩa vụ đối với ngân sách được quan tâm, chú trọng thường xuyên, nó giúp phát hiện, ngăn chặn kịp thời những hiện tượng tiêu cực trong quản lý, chấp hành các luật thuế; các khoản thu phí, lệ phí thuộc ngân sách nhà nước; các chế độ về kế toán thống kê thuế từ đó góp phần hạn chế, chống thất thu ngân sách nhà nước, đảm bảo nguồn lực cho thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội.

### **1.5.3. Quản lý chi ngân sách nhà nước**

Chi ngân sách nhà nước là những khoản chi tiêu do Chính phủ hay các pháp nhân hành chính thực hiện để đạt được các mục tiêu công ích, chẳng hạn như bảo vệ an ninh trật tự, đảm bảo xã hội... Về mặt bản chất, chi ngân sách nhà nước là hệ thống những quan hệ phân bổ lại các khoản thu nhập phát sinh trong quá trình sử dụng có kế hoạch quỹ tiền tệ tập trung của nhà nước nhằm thực hiện tăng trưởng kinh tế, từng bước mở rộng sự nghiệp văn hóa xã hội, duy trì hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước và đảm bảo an ninh quốc phòng.

Trong chi ngân sách nhà nước, chủ yếu là chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên. Đối với chi thường xuyên, là khoản chi gắn liền với thực hiện chức năng quản lý kinh tế xã hội của nhà nước, đảm bảo mục đích tiêu dùng, duy trì hoạt động của bộ máy hành chính, nội dung chi rất đa dạng. Tuy nhiên, do nguồn thu ngân sách nhà nước có giới hạn, nhu cầu chi đầu tư lớn nên trong quản lý chi thường xuyên đòi hỏi phải thực hiện nghiêm nguyên tắc chi theo dự toán được duyệt, đúng nội dung, đối tượng, định mức chi; đảm bảo tiết kiệm, hiệu quả. Mọi khoản chi trong dự toán được cấp có thẩm quyền giao phải được kiểm soát trước, trong, và sau chi đảm bảo đúng tiêu chuẩn, định mức chi theo hướng dẫn của Bộ Tài chính, hoặc liên tịch giữa bộ Tài chính và bộ chuyên ngành; định mức chi đã được HĐND tỉnh quyết định. Đối với chi đầu tư phát triển có tính đến cơ cấu chi thỏa đáng cho xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật và cơ sở hạ tầng xã hội, đây là nguyên tắc trong bố trí và danh mục đầu tư, tránh phân tán, dàn trải và đảm bảo phát triển cân đối giữa các ngành và vùng kinh tế. Ngoài ra, trong quản lý chi đầu tư còn phải thực hiện nghiêm nguyên tắc cấp phát vốn đầu tư như trình tự đầu tư và xây dựng, đảm bảo đúng mục đích, đúng kế hoạch; thực hiện cấp phát theo mức độ thực tế hoàn thành theo đúng dự toán được duyệt.

Chi ngân sách được đo bằng tỷ lệ tổng chi ngân sách với GDP; chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi sự nghiệp được xác định tỷ lệ so với tổng chi và so với GDP. Mối tương quan giữa tổng thu và tổng chi, tỷ lệ tổng thu, tổng chi; chi đầu tư phát triển, chi giáo dục so với GDP thể hiện quy mô và trình độ phát triển của từng địa phương. Trong chi ngân sách phải đảm bảo tỷ lệ hợp lý giữa chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển; trong chi thường xuyên quan tâm đến tỷ lệ chi cho giáo dục, đào tạo và khoa học công nghệ.

#### **1.5.4. Cân đối ngân sách nhà nước**

Một trong những nguyên tắc quan trọng nhất trong quản lý ngân sách Nhà nước là bảo đảm sự cân đối giữa thu và chi. Cân đối ngân sách là một cân đối quan trọng nhất trong nền kinh tế và là điều kiện quan trọng cơ bản để ổn định và phát triển kinh tế xã hội. Do vậy cân đối ngân sách Nhà nước phải bảo đảm tính vững chắc, tích cực, hiện thực và trở thành điểm tựa cho các cân đối khác trong nền kinh tế.

Xét về mặt nội dung thì phần thu và phần chi của ngân sách Nhà nước có mối liên hệ hữu cơ với nhau và phải được cân bằng với nhau. Tuy vậy trong thực tế rất hãn hữu và khó có trường hợp tổng thu đúng bằng tổng chi ngân sách, mà thường xảy ra một trong hai trường hợp sau hơn:

- Tổng thu ngân sách Nhà nước lớn hơn tổng chi ngân sách Nhà nước, trường hợp này gọi là ngân sách kết dư hay bội thu.

- Tổng thu ngân sách Nhà nước nhỏ hơn tổng chi ngân sách Nhà nước, trường hợp này gọi là ngân sách thâm hụt hay bội chi.

Quan điểm mới về cân đối ngân sách hiện nay là: Tổng thu không những bù đắp được tổng chi mà yêu cầu phải có nguồn dự phòng và dự trữ đủ mức để Nhà nước có thể chủ động điều hành ngân sách trong trường hợp có những biến động nhất định. Mặt khác còn phải giảm và hạn chế thu từ nguồn vay hoặc không phát hành tiền để thực hiện nhiệm vụ chi ngân sách.

Trong nền kinh tế thị trường thì ngoài việc ngân sách Nhà nước yêu cầu phải bảo đảm cân đối không những trên tổng thể mà còn phải cân đối trong chi tiết cơ cấu nguồn thu và nhiệm vụ chi. Nói cách khác ngân sách Nhà nước được xây dựng trên mô hình quản lý dựa trên cơ sở mối quan hệ tương quan giữa tích lũy và tiêu dùng, thực hiện phân phối nguồn tài chính phát sinh ngay từ khi hình thành thu ngân sách, theo yêu cầu quản lý kinh tế của Nhà nước.

Xu hướng trong cân đối thu chi ngân sách là luôn phải bảo đảm cho nhu cầu chi tiêu dùng thường xuyên ở mức hợp lý và tiết kiệm, trả được nợ và dành cho đầu tư phát triển với tỷ lệ ngày càng lớn. Chỉ có tăng thu ngân sách mới tăng chi và chủ yếu là tăng chi cho đầu tư phát triển và bổ sung quỹ dự trữ tài chính. Nếu thu không đạt kế hoạch dự kiến thì phải giảm chi tương ứng theo nguyên tắc cắt giảm các khoản chi thường xuyên, trước hết là các khoản chi chưa bức thiết như chi mua sắm, hội nghị, sửa chữa, tiếp khách... Trong trường hợp có chế độ mới ban hành hoặc những sửa đổi bổ sung chế độ có liên quan đến thu, chi ngân sách Nhà nước nếu chưa được tính toán trong dự toán ngân sách hàng năm thì thời gian thi hành phải dời lại đến năm ngân sách sau đó.

Ngân sách Nhà nước chỉ bội chi cho đầu tư phát triển và phải được quản lý chặt chẽ, sử dụng có hiệu quả để có điều kiện trả nợ. Không bội chi cho chi thường xuyên, không vay thương mại nước ngoài hay vay ngắn hạn trả lãi suất cao để bù đắp bội chi ngân sách Nhà nước.

#### **1.5.5. Quản lý nợ ngân sách nhà nước**

Về tổng quát, nguyên nhân phổ biến dẫn đến vay nợ của nhà nước là nhu cầu chi và thực tế chi của nhà nước cho tiêu dùng không thể cắt giảm mà ngày càng tăng lên, trong khi việc tạo nguồn thu, tăng thu là có hạn, dẫn đến vay nợ để tài trợ cho chi tiêu ngân sách. Vay nợ của nhà nước gồm vay trong nước thông qua phát hành trái phiếu trên thị trường tài chính trong nước, ưu điểm dễ triển khai và ít chịu ảnh hưởng từ bên ngoài, nhưng lại giới hạn nguồn lực và tác động đến lãi suất. Trong khi đó, vay nợ nước ngoài thông qua nguồn tài trợ phát triển, phát hành trái phiếu nhà nước trên thị trường tài chính quốc tế... huy động được nguồn lực lớn nhưng chịu ràng buộc bởi điều kiện kinh tế, chính trị. Nhìn chung mỗi khoản vay có ưu nhược điểm riêng, tuy theo tình hình thực tế để lựa chọn giải pháp cũng như liều lượng thích hợp với tình hình kinh tế xã hội, sao cho phát huy tối đa mặt tích cực và hạn chế đến mức có thể các tác động tiêu cực. Quản lý nợ ngân sách đòi hỏi phải có một chiến lược hợp lý, hạn chế được mất cân đối nợ, đảm bảo nợ vay được sử dụng hiệu quả, kích thích kinh tế phát triển. Nguồn thực hiện trả nợ được trích từ tổng sản phẩm xã hội hàng năm và nợ ngân sách được đo bằng tỷ lệ tổng nợ so với GDP. Ngoài ra, đối với nước ta, ngân sách tỉnh được phép vay để đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng trong kế hoạch 5 năm đã được HĐND quyết định, mức dư nợ từ nguồn huy động không quá 30% vốn đầu tư



xây dựng cơ bản trong nước hàng năm của ngân sách tỉnh. Nguồn trả nợ bố trí trong vốn xây dựng cơ bản hàng năm, hiệu quả đầu tư của dự án, và mức tăng thu của địa phương.

## **1.6. Cơ chế phân cấp quản lý ngân sách nhà nước**

### **1.6.1. Sự cần thiết phân cấp quản lý ngân sách Nhà nước**

Phân cấp quản lý ngân sách Nhà nước là yêu cầu khách quan trong quá trình phát triển kinh tế, xã hội. Yêu cầu khách quan đó bắt nguồn từ hai lý do chính:

Một là, xuất phát từ yêu cầu phát huy thế mạnh về kinh tế xã hội ở từng địa bàn hành chính địa phương.

Hai là, xuất phát từ việc phân giao các nhiệm vụ về kinh tế - xã hội cho các cấp chính quyền.

Như đã trình bày, vai trò của ngân sách Nhà nước rất quan trọng đối với từng địa phương cũng như đối với nền kinh tế quốc dân. Quyết định đến sự tăng trưởng kinh tế, điều chỉnh cơ cấu kinh tế giữa các ngành kinh tế và các vùng kinh tế. Vì vậy cần phải thông qua các chính sách tài chính hợp lý, phù hợp với từng thời kỳ như: chính sách đầu tư; chính sách thuế, phí và lệ phí; chính sách nhà ở, v.v.... Đồng thời cần định hướng cụ thể đối với một số chính sách như: chế độ đất đai, nhà ở, chế độ cho thuê nhà, chế độ thu phí, lệ phí, v.v.... Về định mức, tiêu chuẩn, chế độ, việc qui định thống nhất trong toàn quốc là yêu cầu khách quan của nền kinh tế xã hội. Thực hiện phân cấp trách nhiệm cho địa phương theo hướng: những tiêu chuẩn định mức quan trọng phải do Nhà nước Trung ương thống nhất quản lý và qui định; còn một số tiêu chuẩn, định mức khác ít quan trọng hơn sẽ do chính quyền địa phương qui định, căn cứ vào khả năng vật chất và điều kiện cụ thể của từng địa phương mà có chính sách phù hợp và đúng luật.

Rõ ràng, sự cần thiết phải sớm có chính sách cụ thể và thực hiện nghiêm minh, thì nguyên tắc thống nhất của ngân sách Nhà nước sẽ được phát huy. Nếu không thì sự rối loạn sẽ ngày càng tăng, ảnh hưởng không tốt cho nền kinh tế xã hội.

Nhiệm vụ của chính quyền địa phương vốn rất đa dạng và phức tạp, trong cơ chế mới vai trò của chính quyền địa phương lại càng quan trọng, hệ thống quản lý và qui chế quản lý ngân sách Nhà nước ở nước ta khá phức tạp

và chông chéo, qua nhiều tầng nấc, do đó không tập trung và không rõ trách nhiệm, từ đó mà yêu cầu hoàn thiện phân cấp quản lý ngân sách địa phương lại càng cấp thiết hơn.

### **1.6.2. Phương pháp và nội dung phân cấp quản lý ngân sách Nhà nước**

Từ sự cần thiết phải phân cấp quản lý ngân sách đã trình bày, phương pháp và nội dung phân định nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách được thể hiện trên những nét chủ yếu sau:

#### ***Phương pháp và nội dung phân cấp nguồn thu.***

- Phương pháp phân cấp nguồn thu.

+ Các khoản thu 100% có nước gọi là nguồn thu cố định: Ngân sách của từng cấp chính quyền đều có các khoản thu được hưởng trọn 100%. Nguồn thu này đối với địa phương thường là các nguồn thu phát sinh trực tiếp trên địa bàn và gắn với quản lý Nhà nước ở địa phương.

+ Các khoản thu được phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) giữa ngân sách các cấp: Tùy theo đặc điểm của mỗi nước, các khoản thu này được xác định phân chia theo tỷ lệ (%) trên số thu được hoặc qui định ngay mức thu của mỗi cấp ngân sách và do chính quyền cấp đó trực tiếp thu.

+ Thu bổ sung từ ngân sách cấp trên: tùy theo đặc điểm và tổ chức chính quyền ở mỗi nước gọi là bổ sung, trợ cấp ... trên tổng cân đối thu chi ngân sách hoặc theo từng chương trình mục tiêu của quốc gia được thực hiện trên lãnh thổ địa phương.

Ở nước ta phương pháp phân cấp nguồn thu của các cấp ngân sách được minh họa theo sơ đồ số 2.

- Nội dung phân cấp các nguồn thu ngân sách được mô tả theo sơ đồ số 3 bao gồm các khoản sau:

Thuế, phí và lệ phí do các tổ chức và cá nhân nộp theo qui định của pháp luật.

Các khoản thu từ hoạt động kinh tế của Nhà nước bao gồm: lợi tức từ góp vốn của Nhà nước vào các cơ sở kinh tế, tiền thu hồi vốn của Nhà nước tại các cơ sở kinh tế, thu hồi tiền cho vay của Nhà nước (cả gốc và lãi).

Các khoản đóng góp của các tổ chức, cá nhân. Bao gồm: các khoản đóng góp để xây dựng cơ sở hạ tầng hoặc có mục đích khác, các khoản đóng góp tự nguyện cho ngân sách Nhà nước.

Các khoản viện trợ và thu khác theo qui định của pháp luật. Gồm có: các khoản viện trợ bằng tiền và hiện vật của các tổ chức, cá nhân trong, ngoài nước, thu khác theo qui định của luật pháp.

Các khoản cho vay của Nhà nước để bù đắp bội chi.

***Phương pháp và nội dung phân cấp nhiệm vụ chi:***

Tùy thuộc vào nhiệm vụ được giao và chức trách quản lý của từng cấp chính quyền Nhà nước, nói chung các cấp Ngân sách nhà nước đều thực hiện các nhiệm vụ chi tiêu theo các nội dung sau:

- Chi đầu tư phát triển, bao gồm các khoản: chi đầu tư xây dựng cơ bản các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội, căn cứ vào trình độ, khả năng quản lý và khối lượng vốn đầu tư mà phân cấp cho cấp dưới; chi đầu tư và hỗ trợ vốn cho các doanh nghiệp Nhà nước; góp vốn cổ phần, liên doanh vào các doanh nghiệp thuộc lĩnh vực cần thiết có sự tham gia của Nhà nước; chi cho quỹ hỗ trợ đầu tư quốc gia và các quỹ hỗ trợ đối với các chương trình, dự án phát triển kinh tế; chi dự trữ Nhà nước và chi cho vay của Chính phủ.

- Chi thường xuyên bao gồm có các khoản:

+ Chi sự nghiệp giáo dục, đào tạo, sự nghiệp y tế, sự nghiệp văn hóa thông tin, sự nghiệp thể dục thể thao, sự nghiệp phát thanh truyền hình, sự nghiệp nghiên cứu khoa học, sự nghiệp xã hội.

+ Chi sự nghiệp kinh tế, gồm: Sự nghiệp lâm nghiệp, sự nghiệp nông nghiệp, thủy lợi, ngư nghiệp, sự nghiệp giao thông, sự nghiệp kiến thiết thị chính, sự nghiệp kinh tế công cộng.

+ Chi quốc phòng, an ninh và trật tự an toàn xã hội.

+ Chi hoạt động của các cơ quan Nhà nước, chi tài trợ cho các tổ chức xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp.

+ Chi trợ giá bù lỗ theo chính sách Nhà nước.

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

- Chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính.
- Chi bổ sung cho ngân sách cấp dưới (trừ ngân sách cấp xã).

Ở nước ta, nội dung phân cấp nhiệm vụ chi có thể được mô tả theo sơ đồ 4; 5.

### **1.6.3. Quan hệ giữa các cấp ngân sách**

Quan hệ giữa ngân sách các cấp được thực hiện theo các nguyên tắc:

- Ngân sách trung ương và ngân sách mỗi cấp chính quyền địa phương được phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể; thực hiện phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) đối với các khoản thu phân chia giữa ngân sách các cấp ngân sách;

- Thực hiện việc bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới để bảo đảm công bằng, phát triển cân đối giữa các vùng, các địa phương. Số bổ sung này là khoản thu của ngân sách cấp dưới;

- Tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu và số bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới, được ổn định từ 3 đến 5 năm (gọi chung là thời kỳ ổn định ngân sách). Chính phủ trình Quốc hội quyết định thời kỳ ổn định ngân sách giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định thời kỳ ổn định ngân sách giữa các cấp ở địa phương;

- Nhiệm vụ chi thuộc ngân sách cấp nào do ngân sách cấp đó bảo đảm; Trường hợp cần ban hành chính sách, chế độ mới làm tăng chi ngân sách sau khi dự toán đã được cấp có thẩm quyền quyết định thì phải có giải pháp bảo đảm nguồn tài chính phù hợp với khả năng cân đối của ngân sách từng cấp;

- Trong thời kỳ ổn định ngân sách, các địa phương được sử dụng nguồn tăng thu ngân sách hàng năm (phần ngân sách địa phương được hưởng) để chi cho các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn; sau mỗi thời kỳ ổn định ngân sách, phải tăng khả năng tự cân đối, phát triển ngân sách địa phương, thực hiện giảm dần số bổ sung từ ngân sách cấp trên (đối với địa phương nhận bổ sung từ ngân sách cấp trên) hoặc tăng tỷ lệ phần trăm (%) điều tiết số thu nộp về ngân sách cấp trên (đối với những địa phương có điều tiết về ngân sách cấp trên);

- Trường hợp cơ quan quản lý Nhà nước cấp trên ủy quyền cho cơ quan

quản lý Nhà nước cấp dưới thực hiện nhiệm vụ chi thuộc chức năng của mình, thì phải chuyển kinh phí từ ngân sách cấp trên cho cấp dưới để thực hiện nhiệm vụ đó;

- Ngoài việc bổ sung nguồn thu và ủy quyền thực hiện nhiệm vụ chi như trên, không được dùng ngân sách của cấp này để chi cho nhiệm vụ của cấp khác.

- Ủy ban nhân dân các cấp được sử dụng ngân sách cấp mình để hỗ trợ cho các đơn vị do cấp trên quản lý đóng trên địa bàn trong các trường hợp: Khi xảy ra thiên tai và các trường hợp cấp thiết khác mà địa phương cần khẩn trương huy động lực lượng để bảo đảm ổn định tình hình kinh tế - xã hội; Các đơn vị do cấp trên quản lý khi thực hiện chức năng của mình, kết hợp thực hiện một số nhiệm vụ theo yêu cầu của cấp dưới.

### **1.7. Chu trình quản lý ngân sách tỉnh**

Căn cứ vào Luật ngân sách Nhà nước, hàng năm theo sự chỉ đạo của Chính phủ và hướng dẫn của Bộ Tài chính, các địa phương phải tổ chức lập dự toán ngân sách của mình bao gồm cả dự toán thu và dự toán chi phù hợp với từng điều kiện của địa phương, sau đó tổ chức điều hành ngân sách và quyết toán ngân sách. Quá trình này được tiến hành qua các bước sau đây:

*\* Lập, xét duyệt, phê duyệt dự toán ngân sách địa phương:*

- Bắt đầu từ tháng 6-7 các cơ quan Tài chính phải phối hợp với các ngành các cấp đánh giá khả năng, tình hình thực hiện ngân sách năm kế hoạch, lập dự toán thu - chi trình UBND trước khi làm việc vòng 1 với Bộ Tài chính.

- Trên cơ sở định hướng chung, chính quyền địa phương phải tiến hành làm việc cụ thể với các đơn vị cơ sở (ngành, huyện, xã) để nắm chắc các yêu cầu và khả năng ngân sách của từng nơi. Bước này bắt đầu từ tháng 10 - 11. UBND tỉnh tổng hợp dự toán thu chi ngân sách gửi Chính phủ và Bộ Tài chính. Trường hợp chưa thống nhất về chỉ tiêu thu, nhiệm vụ chi thì tỉnh phải làm việc vòng 2 với Bộ tài chính về dự toán Ngân sách của mình.

- Trên cơ sở dự toán ngân sách nhà nước đã được Quốc hội thông qua, Chính phủ có phương án cụ thể phân bổ cho các Bộ, địa phương. Chính phủ giao Bộ Tài chính thông báo ngân sách cho UBND tỉnh và làm việc với địa

phương để xác định rõ hơn nhiệm vụ thu và mức chi. UBND các địa phương căn cứ vào chỉ tiêu dự toán ngân sách Chính phủ giao, chỉnh lý lại ngân sách cấp mình sao cho sát với tình hình thực tế để thông qua Ban Kinh tế ngân sách HĐND đóng góp, sửa đổi, hoàn chỉnh trước khi trình ra HĐND thảo luận, quyết định dự toán ngân sách địa phương.

*\* Quá trình tổ chức thực hiện ngân sách:*

Sau khi dự toán ngân sách địa phương được HĐND thông qua bằng các Nghị quyết, UBND các địa phương tổ chức thực hiện ngân sách.

- Về quản lý nguồn thu: Lãnh đạo ngành Thuế, phối hợp với các ngành trong tỉnh tổ chức thực hiện các khoản thu nộp, bảo đảm thu đúng, thu đủ, nộp kịp thời các khoản phải thu vào ngân sách Nhà nước. Cơ quan Kho bạc phải căn cứ vào sự phân chia nguồn thu giữa ngân sách Trung ương - ngân sách địa phương để hạch toán tiền thu vào các tài khoản của từng cấp ngân sách đúng với chế độ qui định.

- Về điều hành nhiệm vụ chi: Căn cứ vào dự toán chi được Ủy ban nhân dân quyết định, cơ quan tài chính thông báo dự toán chi theo lĩnh vực cho ngành, đơn vị, trên cơ sở dự toán được cơ quan có thẩm quyền duyệt. Cơ quan Kho bạc nhà nước có nhiệm vụ kiểm soát mọi khoản chi ngân sách nhà nước.

- Về quản lý quỹ ngân sách: Mỗi cấp ngân sách hình thành một quỹ ngân sách do Kho bạc trực tiếp quản lý. Do nguồn thu thường không đều (một số khoản thu mang tính thời vụ), do vậy có lúc quỹ không có khả năng đảm bảo chi. Trong trường hợp đó ngân sách Trung ương được tạm ứng vay Ngân hàng Nhà nước và sử dụng khoản tồn quỹ tại Kho bạc, giải quyết cho ngân sách địa phương được tạm vay.

*\* Công tác quyết toán ngân sách:*

Năm ngân sách kết thúc vào 31/12 hàng năm, tất cả các đơn vị quản lý nguồn thu và có sử dụng ngân sách đều phải thực hiện quyết toán kinh phí với cơ quan Tài chính, thực hiện tổng hợp báo cáo theo nguyên tắc mọi khoản thu phải theo đúng luật, mọi khoản chi phải có trong dự toán được duyệt, theo chế độ chính sách qui định và có chứng từ hợp lý, hợp lệ. Ngoài ra còn đánh giá hiệu quả sử dụng quỹ ngân sách tại đơn vị. Sau đó, cơ quan Tài chính các cấp sẽ tổng hợp trình HĐND từng cấp phê chuẩn.

## **1.8. Kinh nghiệm về quản lý ngân sách một số nước**

### **1.8.1. Tình hình chung về quản lý ngân sách ở một số nước**

*- Hệ thống ngân sách Nhà nước.*

Hệ thống ngân sách Nhà nước là tổng thể các cấp ngân sách ở các cấp chính quyền Nhà nước từ Trung ương tới xã.

Ở các nước có mô hình tổ chức hành chính theo thể chế Nhà nước Liên bang (như: Đức, Mỹ, Malaysia, Canada...). Hệ thống ngân sách Nhà nước được tổ chức thành 3 cấp:

- Ngân sách Liên bang.
- Ngân sách bang.
- Ngân sách địa phương.

Ở các nước có tổ chức hành chính theo thể chế Nhà nước thống nhất hay phi liên bang (như: Pháp, Anh, Ý, Nhật...) bao gồm 2 cấp ngân sách:

- Ngân sách Trung ương.
- Ngân sách địa phương.

Ở tất cả các nước có nền kinh tế thị trường, hệ thống ngân sách Nhà nước được tổ chức phù hợp với hệ thống hành chính. Nhìn chung trên thế giới có hai mô hình tổ chức hệ thống hành chính đó là:

- Mô hình Nhà nước liên bang.
- Mô hình Nhà nước thống nhất hay phi liên bang.

Xuất phát từ đó cũng tồn tại hai mô hình tổ chức hệ thống ngân sách Nhà nước.

*- Phân cấp nguồn thu.*

Việc phân bổ nguồn thu được dựa trên cơ sở các nhiệm vụ chi. Tuy nhiên, cũng có một số điểm đặc trưng có thể nhận biết qua phụ lục biểu 3 về nội dung phân bổ thuế ở một số nước.

Điều đáng lưu ý là nếu như việc phân giao nhiệm vụ chi tương đối giống nhau giữa các nước (với lĩnh vực y tế, giáo dục, kinh tế) thì việc phân

bổ nguồn thu lại rất đa dạng.

Thuế giá trị gia tăng ở một số nước do Trung ương quản lý, một số nước khác lại do địa phương quản lý. Để có thể nhìn nhận chính xác, bảng này cũng phân biệt ba mức độ phân cấp: xác định cơ sở tính thuế, thuế suất và quản lý (thu) thuế. Ví dụ ở Trung Quốc đối với thuế hải quan, Chính phủ Trung Quốc cũng xác định cơ sở tính thuế và thuế suất, nhưng chính quyền địa phương lại là người quản lý thuế.

*- Phân cấp nhiệm vụ chi.*

Mặc dù có những nguyên tắc giống nhau, nhưng phân bổ nhiệm vụ chi thực tế ở các nước không giống nhau.

Qua phụ lục biểu số 4 có thể thấy ở nhiều nước, chính phủ can thiệp khá sâu, rộng vào các lĩnh vực, ở một số nước khác sự can thiệp giới hạn hơn. Tuy nhiên, các lĩnh vực như quốc phòng, ngoại giao, ngoại thương, nội thương, tài chính, ngân hàng, nhập cư đều do chính phủ trung ương đảm nhận. Các lĩnh vực khác như môi trường, hàng không, đường sắt, bảo hiểm, thất nghiệp, nội vụ thường do chính phủ trung ương (hoặc Liên bang) và chính quyền cấp tỉnh (hoặc Bang) đảm nhận. Các lĩnh vực còn lại có sự phân chia trách nhiệm giữa Trung ương, tỉnh và các địa phương dưới tỉnh (cơ sở).

### **1.8.2. Phân cấp quản lý ngân sách cụ thể ở một số nước**

*- Phân cấp quản lý ngân sách ở CHLB Đức (nhà nước Liên Bang)*

Cộng hòa Liên Bang Đức là một quốc gia lập hiến, có tính dân chủ và xã hội. Theo hiến pháp, liên bang có ba cấp hành chính: liên bang, tiểu bang (16 tiểu bang) và cấp xã (khoảng 16.000 xã).

Hiến pháp CHLB Đức quy định: quyền lực Nhà nước nằm ở liên bang và các tiểu bang, mỗi cấp có chức năng riêng của nó.

Các xã có quyền giải quyết các nhiệm vụ của mình dưới sự lãnh đạo của chính phủ bang.

Mỗi tiểu bang đều có hiến pháp riêng, có chính phủ, quốc hội và bộ máy hành chính riêng. Về nguyên tắc mỗi cấp hành chính làm việc độc lập và thực hiện các nhiệm vụ do hiến pháp quy định. Liên bang và các tiểu bang đều gánh chịu các chi phí phục vụ cho các nhiệm vụ của mỗi cấp. Liên bang, các tiểu bang, và các xã đều có ngân sách độc lập. Các ngân sách này phải



đáp ứng các nhu cầu của toàn bộ nền kinh tế, chính phủ liên bang không có quyền can thiệp vào công việc thuộc thẩm quyền của cấp dưới và cũng không có quyền can thiệp vào chính sách của các bang.

Xuất phát từ việc có ba cấp ngân sách thực hiện các nhiệm vụ riêng của mình nên các khoản thu của công dân nhằm tài trợ cho việc giải quyết các nhiệm vụ công cộng được phân chia vào các quỹ khác nhau. Nguồn thu quan trọng nhất là nguồn thu từ thuế. Việc phân phối số thuế thu được áp dụng theo ba hệ thống phân phối như sau:

- Các loại thuế dành riêng cho mỗi cấp ngân sách. Ví dụ do liên bang hoặc tiểu bang.

- Tất cả các khoản thu thuế đều tập trung vào một quỹ rồi chia cho từng cấp: liên bang, tiểu bang, xã.

- Hệ thống phân phối hỗn hợp của hai cách phân phối nói trên.

Cấp ngân sách xã chịu trách nhiệm tài trợ cho các nhiệm vụ công cộng ở địa phương như hệ thống cung ứng và cung cấp dịch vụ (nước, năng lượng điện, giải quyết chất thải, bảo dưỡng đường xá...) và quản lý các tài sản khác ở địa phương. Đồng thời ngân sách xã cùng ngân sách tiểu bang thực hiện các nhiệm vụ về giáo dục, văn hóa được tiểu bang và liên bang ủy nhiệm giải quyết một số khoản trợ cấp xã hội.

Để thực hiện các nhiệm vụ trên, ngân sách các xã được thu các loại thuế môn bài, thuế đất (phải trích một phần để nộp lên bang và các tiểu bang). Ngoài ra cấp xã còn thu các loại thuế khác qui mô không lớn như: thuế nước giải khát, mở dịch vụ ăn uống, giải trí,... đáng lưu ý là hiến pháp cho phép các xã, các tiểu bang được tự quy định các khoản thu ngoài khoản thu của liên bang quy định. Tuy nhiên, điều này không gây tình trạng tùy tiện trong việc quy định và tổ chức thu của các địa phương. Bởi vì việc quy định các khoản thu phải tuân theo các nguyên tắc do pháp luật quy định. Mặt khác, nhà chức trách địa phương cũng phải cân nhắc kỹ càng, nếu quy định quá nhiều thứ thuế, các doanh nghiệp sẽ chuyển vốn đầu tư sang địa phương khác để kinh doanh, dân chúng không tin nhiệm bộ máy hành chính của địa phương nữa.

Ngoài các khoản thu Cấp xã được hưởng và được trợ cấp từ liên bang và tiểu bang, phần thiếu hụt sau khi cân đối thu - chi, thì ngân sách xã được phép vay các Ngân hàng thương mại ở tại địa phương để bù vào khoản mất

cân đối đó và được cân đối trả nợ vào niên độ ngân sách năm sau.

Cấp ngân sách tiểu bang chịu trách nhiệm tài trợ cho các nhiệm vụ về giáo dục, văn hóa, bảo vệ pháp luật, y tế, xây dựng đường sá, hỗ trợ phát triển kinh tế tiểu bang. Những tiểu bang yếu kém về tài chính còn được nhận thêm một phần tiền của liên bang lấy từ nguồn thu thuế doanh thu. Nếu vẫn chưa đủ chi thì tiểu bang cũng được quyền vay các ngân hàng kinh doanh trong phạm vi 7% tổng số chi của ngân sách tiểu bang.

Ngân sách liên bang đảm nhận trách nhiệm lớn nhất, đảm bảo sự tồn tại và phát triển của liên bang. Chịu trách nhiệm các khoản chi lớn phục vụ chính sách xã hội trong nước, an ninh quốc gia, đối ngoại, xây dựng cơ sở hạ tầng, xây dựng các đường cao tốc, khuyến khích sản xuất, đầu tư khoa học kỹ thuật mang ý nghĩa quốc gia, giải quyết hậu quả chiến tranh, giao thông, bưu điện...

Ngân sách xã do tiểu bang phê chuẩn nhưng điều này không có nghĩa là tiểu bang can thiệp vào thẩm quyền quyết định của cấp xã mà chỉ có ý nghĩa kiểm tra giám sát. Ngân sách tiểu bang do Quốc hội tiểu bang quyết định, ngân sách liên bang do Quốc hội liên bang quyết định.

Do trình độ, năng lực sản xuất, điều kiện tự nhiên, xã hội,... của các tiểu bang không đồng đều nên khả năng tài chính của các tiểu bang cũng khác nhau. Vấn đề đặt ra là phải cân đối lại để mức sống, chi tiêu giữa các tiểu bang không bị chênh lệch quá lớn. Tất nhiên không phải phân phối bình quân. Việc cân đối tài chính được thực hiện thông qua phân phối số thu từ thuế. Đầu tiên là cân đối từ trên xuống cho các cấp như đã trình bày trên. Sau đó sẽ xem xét tương quan của các tiểu bang với nhau và các xã trong một tiểu bang.

Phân tích các dữ kiện kinh tế của các tiểu bang căn cứ vào việc xác định rõ sức mạnh thuế khóa của từng tiểu bang tính trên đầu dân rồi so sánh với chỉ số chung của toàn liên bang. Tiểu bang nào có năng lực thu thuế bằng hoặc cao hơn năng lực thuế chung của toàn liên bang thì sẽ không được ngân sách liên bang trợ cấp. Các tiểu bang có năng lực thu thuế thấp hơn năng lực thu thuế chung của liên bang thì chỉ được ngân sách liên bang hỗ trợ bằng 95% chỉ số chung, số còn lại tiểu bang phải phấn đấu thêm.

#### ***- Phân cấp quản lý ngân sách Cộng hòa Pháp.***

+ Tổ chức hành chính: Nước Cộng hòa Pháp là một nước thống nhất, có 26 vùng, 100 tỉnh và 35.600 xã. Trong từng cấp hành chính nói trên đều có

cơ quan quyền lực do dân bầu và cơ quan hành chính Nhà nước.

Cơ quan quyền lực cao nhất của Quốc gia là Quốc hội (Hạ viện), ở các cấp địa phương là hội đồng nhân dân, các cơ quan này do dân bầu và là cấp có thẩm quyền quyết định ngân sách. Quốc hội quyết định phân bổ ngân sách trung ương, hội đồng nhân dân quyết định phân bổ ngân sách trong từng đơn vị hành chính địa phương.

Cơ quan hành chính của Quốc gia là Chính phủ, ở các cấp chính quyền địa phương là UBND (Tòa thị chính). Về mặt ngân sách, cơ quan hành chính các cấp có nhiệm vụ xây dựng dự toán và tổ chức thực hiện ngân sách đã được Quốc hội (Hội đồng nhân dân) quyết định.

+ Hệ thống ngân sách của Pháp bao gồm:

- Ngân sách Trung ương.
- Ngân sách vùng.
- Ngân sách tỉnh.
- Ngân sách xã.

Do quy mô xã và ngân sách xã của Cộng hòa Pháp rất khác nhau, có xã chỉ vài trăm dân, có xã lên tới hàng triệu dân. Vì vậy, gần đây ở Pháp đã bước đầu hình thành một tổ chức mới là liên xã. Liên xã được hình thành để giải quyết một số nhiệm vụ của các xã vừa và nhỏ mà những nhiệm vụ này thường vượt quá khả năng của từng xã như giải quyết nước thải, môi trường,... Để khuyến khích thành lập các liên xã, Chính phủ Trung ương thường khuyến khích thông qua việc bổ sung trợ cấp cho liên xã. Ngoài nguồn bổ sung từ ngân sách trung ương như trên, liên xã còn có nguồn thu từ đóng góp của các thành viên.

Ngân sách các cấp của Cộng hòa Pháp độc lập với nhau, không có quan hệ thứ hệ thứ bậc, trên dưới mà chỉ có quan hệ bổ sung từ Ngân sách Trung ương cho Ngân sách cấp dưới. Việc phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi cho các cấp được thực hiện theo nguyên tắc những nguồn thu lớn (thuế thu nhập, thuế giá trị gia tăng), những nhiệm vụ chi trọng yếu (quốc phòng, an ninh,...) thuộc nhiệm vụ Ngân sách Trung ương. Những nguồn thu nhỏ hơn (thuế nhà ở, thuế đất,...) và những nhiệm vụ chi gắn với dân (giáo dục, vệ sinh môi trường...) được phân giao cho các cấp địa phương.

+ Phân cấp quản lý ngân sách:

Nguồn thu và nhiệm chi của từng cấp được pháp luật quy định cụ thể như sau:

\* Về nguồn thu:

Để đảm bảo thực hiện được nhiệm vụ chi trên, nhìn chung từng cấp Ngân sách đều có các khoản thu từ thuế và thu tiền vay để đầu tư. Ngoài ra Ngân sách các cấp chính quyền địa phương còn được bổ sung từ Ngân sách Trung ương.

- Ngân sách Trung ương.

Các khoản thuế (hưởng 100%) gồm: Thuế giá trị gia tăng, Thuế doanh nghiệp, Thuế thu nhập (thu nhập cá nhân và thu nhập công ty).

Vay để đầu tư.

- Ngân sách các cấp chính quyền địa phương.

Thu từ thuế (chiếm khoảng 60% tổng thu Ngân sách địa phương) gồm: Thuế nhà ở, Thuế đất đai (gồm thuế đất xây dựng và thuế đất không xây dựng), Thuế nghề nghiệp (đánh vào giá trị tài sản hữu hình và quỹ lương).

Thu trợ cấp từ Ngân sách Trung ương (chiếm khoảng 30% tổng thu Ngân sách địa phương): do các cấp chính quyền địa phương độc lập với nhau nên mỗi cấp đều được nhận trợ cấp trực tiếp từ Ngân sách Trung ương. Bao gồm một số loại trợ cấp sau:

+ Trợ cấp cân đối: Khoản trợ cấp này được xác định theo nhiều tiêu thức, trong đó tiêu thức cơ bản nhất là dân số, mức độ giàu nghèo của địa phương... Về nguyên tắc này được xác định theo từng năm, nhưng vừa qua các địa phương đã thảo luận với Chính phủ ổn định mức bổ sung trong 3 năm nhưng Chính phủ phải giữ ổn định tỷ lệ lạm phát.

+ Trợ cấp đầu tư bao gồm:

\* Trợ cấp hỗ trợ mua thiết bị đầu tư: Khi các địa phương thực hiện xây dựng các công trình, dự án thuộc đối tượng đầu tư của Ngân sách sẽ được Trung ương xem xét, hỗ trợ.

\* Trợ cấp bằng việc thoái thu một phần thuế giá trị gia tăng để địa

phương có nguồn đầu tư.

+ Trợ cấp để bù đắp thiếu hụt nguồn thu của địa phương khi thực hiện chính sách miễn thuế cho một số đối tượng trong chính sách thuế Trung ương quy định (ví dụ: theo quy định người nghèo được miễn thuế nhà ở, do thực hiện việc miễn này, địa phương mất nguồn thu, nên Trung ương phải bù đắp nguồn này cho địa phương).

Ngoài các khoản trợ cấp trên, trong một số trường hợp, địa phương còn được bổ sung để thực hiện một số mục tiêu, bổ sung từng cộng đồng chung Châu Âu.

Vay để đầu tư: Trong trường hợp có nhu cầu đầu tư mà các nguồn thu từ thuế và trợ cấp không đủ đáp ứng, các địa phương được quyền vay từ mọi đối tượng kể cả vay nước ngoài để đầu tư. Việc vay này không bị ràng buộc bởi bất cứ điều kiện nào, trừ trường hợp phát hành trái phiếu ra nước ngoài thì phải xin phép Chính phủ và không được vay khoản này để trả nợ khoản kia. Khi địa phương đi vay thì Chính phủ không đứng ra bảo lãnh (trước năm 1980 thì Chính phủ sẽ đứng ra bảo lãnh).

\* Về nhiệm vụ chi.

Ngân sách Trung ương: Chi đầu tư các công trình quan trọng; chi trợ giá đối với một số doanh nghiệp công ích; chi đảm bảo hoạt động của bộ máy do Trung ương quản lý (bao gồm cả chi lương giáo viên) và hoạt động thường xuyên khác; chi quốc phòng; chi trả tiền lãi vay đầu tư; trợ cấp cho Ngân sách các cấp chính quyền địa phương và trợ cấp bảo đảm xã hội.

- Ngân sách vùng: Chi đào tạo nghề, đầu tư xây dựng và bảo dưỡng trường cấp III; trả lãi tiền vay đầu tư; chi bảo đảm hoạt động của bộ máy do vùng quản lý và các hoạt động thường xuyên khác; chi giải quyết việc làm, phòng chống các tệ nạn xã hội, quy hoạch trong phạm vi vùng.

- Ngân sách Tỉnh: Các hoạt động xã hội (trợ giúp trẻ em, người có tuổi, người tàn tật, trợ giúp thuốc men), khai thác cảng biển (cảng thương mại, cảng đánh cá), chở học sinh đi học, quy hoạch nông thôn, đầu tư xây dựng và bảo dưỡng trường phổ thông trung học; trả lãi tiền vay đầu tư; chi đảm bảo hoạt động của bộ máy do tỉnh quản lý và các hoạt động thường xuyên khác.

- Ngân sách xã: Chi đảm bảo các công việc khai sinh, khai tử, hộ khẩu,

xử lý rác thải, nước thải, môi trường, đường xá của xã, vệ sinh dịch tễ, thư viện; trả lãi tiền vay đầu tư; chi bảo đảm hoạt động của bộ máy do xã quản lý và các hoạt động thường xuyên khác.

- Cân đối Ngân sách Địa phương.

Ngân sách của các cấp chính quyền địa phương của Cộng hòa Pháp được cân đối theo nguyên tắc: Tổng số chi phải nhỏ hơn hoặc bằng tổng số thu (bao gồm cả thu tiền vay và bổ sung từ Ngân sách Trung ương).

Khi lập và quyết định dự toán Ngân sách địa phương phải xem xét giữa chi thường xuyên, chi đầu tư và nguồn bảo đảm chi đầu tư.

- Nguồn để bảo đảm chi thường xuyên là các khoản thu từ thuế, trợ cấp cân đối.

- Nguồn bảo đảm chi đầu tư là phần hỗ trợ mua thiết bị xây dựng các công trình của địa phương và nguồn cấp lại một phần thuế giá trị gia tăng trên địa bàn địa phương.

- Trường hợp tiết kiệm được chi thường xuyên thì nguồn tương ứng sẽ được chuyển sang để chi đầu tư.

Trong quá trình chấp hành Ngân sách, nếu có biến động phải thực hiện điều chỉnh để Ngân sách luôn được cân đối.

Bước đầu nghiên cứu về phân cấp quản lý ngân sách Nước Cộng hòa Pháp, chúng ta thấy nổi lên 2 vấn đề lớn đó là:

+ Về phân cấp Ngân sách, các cấp Ngân sách hoàn toàn tự chủ về Ngân sách của mình, điều đó tạo động lực quan trọng thúc đẩy tất cả các địa phương có trách nhiệm quản lý và sử dụng có hiệu quả các nguồn tài chính của địa phương.

Mặc dù địa phương tự chủ về Ngân sách nhưng Nhà nước Trung ương vẫn tham gia vào công tác quản lý nhưng vai trò tham gia của Nhà nước cũng có mức độ, chủ yếu là bằng Luật pháp về Ngân sách, không tham gia sâu vào từng nội dung thu, chi cụ thể của từng địa phương.

+ Quốc hội nước Cộng hòa Pháp chỉ quyết định Ngân sách Trung ương (bao gồm cả phần bổ sung cho địa phương), phần địa phương Quốc hội có quyết định riêng trong đó chủ yếu là phần trợ cấp cho địa phương.

### ***- Phân cấp quản lý ngân sách ở Nhật (Nhà nước phi liên bang)***

Hệ thống ngân sách ở Nhật cũng được tổ chức trên cơ sở thể chế hành chính. Nhật Bản có thể chế nhà nước phi liên bang, do đó NSNN gồm hai cấp: NSNN (ngân sách trung ương) và ngân sách của chính quyền địa phương. Trong ngân sách địa phương chia thành ngân sách tỉnh, ngân sách quận, huyện, thị xã và ngân sách xã, phường, thị trấn.

Trong hệ thống NSNN của Nhật, ngân sách trung ương cũng giữ vị trí chủ đạo, đảm nhận phần lớn nhiệm vụ chi và các khoản thu.

\* Về thu ngân sách địa phương: bao gồm các khoản thuế, trợ cấp của ngân sách trung ương và vay qua phát hành trái phiếu địa phương.

Quốc hội Nhật quy định rất rõ các loại thuế và tiêu thuế suất phải nộp vào các cấp ngân sách. Thuế suất thường quy định theo từng khung (có giới hạn tối đa, tối thiểu). Căn cứ vào khung thuế đó, Hội đồng nhân dân các cấp quyết định mức thu cụ thể hàng năm.

\* Về chi ngân sách địa phương:

Định mức chi về giáo dục, công trình công cộng, quản lý hành chính của các cấp ngân sách do Nhà nước quy định thống nhất áp dụng cho tất cả các địa phương.

Căn cứ vào định mức chi của Nhà nước, dân số, diện tích và các yếu tố khác (số giường bệnh, số trường học, số viên chức...) từng địa phương lập kế hoạch thu chi tài chính đưa ra Hội đồng nhân dân xem xét phê duyệt.

Tỉnh nào thu không đủ chi thì Quốc hội có thể xem xét tài trợ. Việc tài trợ chủ yếu nhằm mục đích thực hiện các dự án cụ thể. Nếu địa phương nào thu vượt chi thì được tăng chi. Nếu kế hoạch thu không đạt thì phải giảm chi tương ứng. Khối lượng tài trợ của ngân sách trung ương cho địa phương là không đổi.

### ***- Phân cấp quản lý ngân sách ở Malaysia.***

Malaysia là nước đang phát triển trong cùng khu vực và có nhiều đặc điểm kinh tế, tự nhiên tương đồng với Việt Nam và là Nhà nước liên bang. Hệ thống ngân sách ở Malaysia được tổ chức trên cơ sở thể chế hành chính gồm có 3 cấp:

- + Ngân sách liên bang.
- + Ngân sách bang.
- + Ngân sách của các chính quyền địa phương.

Mỗi cấp ngân sách hoạt động dựa trên hiến pháp và luật pháp đã được quy định cho từng cấp. Ngân sách liên bang thu tất cả các loại thuế của chính phủ liên bang theo hiến pháp và luật pháp (các luật thuế) của liên bang không để lại tỷ lệ thu cho ngân sách các bang. Các bang căn cứ vào hiến pháp của mình, tự quyết định một số loại thuế và các khoản thu có liên quan đến địa phương như: thuế đất, thuế thổ trạch, tài nguyên gỗ, rừng, lệ phí đỗ xe, nguồn thu cho thuê tài sản, nguồn thu hoạt động dịch vụ...

Mối quan hệ giữa chính phủ liên quan với các bang về mặt tài chính chủ yếu thông qua:

- + Tiền viện trợ của ngân hàng liên bang cho các bang theo hiến pháp.
- + Tiền cung cấp của ngân sách liên bang cho các bang theo luật pháp.
- + Tiền cho vay của ngân sách liên bang cho các bang để thực hiện các dự án.

Thông thường ngân sách của các bang được phân cấp thu một số loại thuế và các khoản thu có tính chất bang (tính chất địa phương) và chi các khoản chi theo quy định của hiến pháp và luật pháp. Nhưng để thực hiện các dự án phát triển, ngân hàng các bang thường bội chi - nguồn bù đắp khoản bội chi đó chủ yếu là trợ cấp hoặc cho vay (phải trả cả vốn và lãi) của ngân sách liên bang.

Việc xem xét các khoản viện trợ, trợ cấp của ngân sách liên bang cho các bang do Hội đồng tài chính quốc gia quyết định.

Mức độ vốn viện trợ, công thức tính toán, cung cấp cho các bang tùy thuộc vào khả năng giàu có hay nghèo nàn của các bang.

Đối với khoản vốn vay cho phát triển các dự án, căn cứ vào sự đệ trình của các bang về các dự án, phòng kế hoạch ngân sách thuộc Kho bạc Nhà nước sẽ xem xét trình bộ trưởng quyết định mức độ, hình thức và lãi suất cho vay.



Ngân sách liên bang, ngân sách bang sẽ do Quốc hội xem xét quyết định và quyết định phân trợ cấp cho ngân sách địa phương. Trong quá trình thực hiện phát sinh các nhu cầu về khả năng thu chi có ảnh hưởng tới dự toán đều phải được đưa ra xin ý kiến của Quốc hội. Do đó ngân sách được xây dựng rất chặt chẽ và việc điều hành cũng rất nghiêm. Ngân sách các cấp chính quyền địa phương, do chính quyền cấp đó quyết định phải đảm bảo nguyên tắc cân đối thu chi. Một đặc điểm quan trọng của việc trợ cấp của ngân sách liên bang cho ngân sách địa phương là chi trợ cấp 50% số vốn cần thiết cho việc thực hiện chính sách xã hội, 50% số vốn còn lại do bang và địa phương tự cân đối.

Việc xây dựng dự toán, điều hành và quản lý ngân sách ở Malaysia không có luật ngân sách riêng mà theo hiến pháp và các luật pháp kinh tế (luật thuế, luật ngân hàng...).

Việc phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi ngân sách cho địa phương được thực hiện thông qua hệ thống luật pháp liên bang và bang.

- Nguồn thu của ngân sách địa phương bao gồm: thuế thổ trạch, thuế tài sản, lệ phí, thu từ các hoạt động dịch vụ, thu do liên bang hoặc bang trợ cấp, các khoản thu khác.

- Các khoản chi của ngân sách địa phương bao gồm: chi thường xuyên của bộ máy hành chính địa phương, chi duy trì bảo dưỡng các cơ sở hạ tầng, chi cho các dự án phát triển của địa phương.

Nguồn thu của ngân sách địa phương thường không đủ chi mà phải có trợ cấp từ liên bang và bang.

Toàn bộ công tác y tế, giáo dục và các khoản chi cho công tác này chính quyền địa phương không phải chi mà do liên bang đảm nhận.

**- Phân cấp quản lý ngân sách ở Trung Quốc.**

- Hệ thống ngân sách ở Trung Quốc gồm có 5 cấp:

+ Ngân sách Trung ương.

+ Ngân sách tỉnh (bao gồm cả các vùng tự trị, các thị chính trực thuộc Trung ương).

+ Ngân sách Thành phố (có phân chia thành quận, huyện)

+ Ngân sách huyện (bao gồm các quận tự trị, các thành phố không có quận, huyện, các quận, huyện cấp dưới thành phố).

+ Ngân sách các thị trấn (bao gồm các thị trấn độc lập và các thị trấn của các dân tộc ít người).

Ngân sách địa phương được hình thành từ ngân sách chung của tất cả các cấp chính quyền địa phương gồm các tỉnh, các khu tự trị và các thị chính trực thuộc Trung ương.

- Một số nội dung chính của Luật ngân sách Nhà nước:

+ Quốc hội phê duyệt dự toán và quyết toán ngân sách Trung ương và phân trợ cấp cho ngân sách cấp dưới.

+ Hội đồng nhân dân cấp nào thì phê duyệt dự toán và quyết toán ngân sách do mình phụ trách.

Quốc hội và hội đồng nhân dân duyệt ước thực hiện ngân sách còn quyết toán tới tháng 5 và 6 mới có nên ủy quyền cho UBNS của Quốc hội phê chuẩn.

Nguyên tắc lập ngân sách:

+ Nguyên tắc cân bằng thu chi ngân sách các cấp là nội dung quan trọng để đảm bảo các cân đối chung của nền kinh tế. Ngân sách Trung ương có thể bội chi cho nhu cầu đầu tư. Ngân sách địa phương không được phép bội chi.

- Ngân sách các cấp đều phải bố trí kinh phí dự phòng theo tỷ lệ nhất định, để ứng phó với thiên tai lớn, trong quá trình điều hành ngân sách phát sinh chưa dự tính được, mức dự phòng được tính 1-3% trong tổng chi ngân sách.

- Nguyên tắc ổn định số thu để cho địa phương.

### **1.8.3. Một số vấn đề rút ra từ quản lý ngân sách ở một số nước**

Qua tham khảo phân cấp quản lý ngân sách ở một số nước chúng ta có thể rút ra được một số nội dung đáng lưu ý đó là:

- Ở các nước liên bang, hệ thống ngân sách ở các nước liên bang bao gồm 3 cấp: ngân sách liên bang, ngân sách bang và ngân sách địa phương. Ở

các nước phi liên bang (thống nhất), hệ thống ngân sách gồm 2 cấp: ngân sách chính phủ và ngân sách địa phương.

- Ngân sách địa phương của các nước tùy phụ thuộc vào hệ thống các đơn vị hành chính nhưng không nhất thiết cứ mỗi đơn vị hành chính đều phải là một cấp ngân sách, ví dụ: ở Đức có đơn vị hành chính tương đương cấp huyện ở Việt Nam, nhưng huyện không phải là một cấp ngân sách. Nói chung, nếu bỏ qua vấn đề liên bang (ở các nước có thể chế liên bang), thì hệ thống ngân sách của các nước chỉ bao gồm 2 cấp cơ bản: ngân sách chính phủ (hoặc ngân sách bang) và ngân sách địa phương, bao gồm ngân sách các đơn vị hành chính cơ sở và có cả đô thị (hoặc đô chính và xã). Tất cả hoạt động của chính quyền các cấp trung gian (tỉnh, huyện) đều do ngân sách chính phủ đài thọ.

- Việc phân cấp quản lý ngân sách ở các nước không thực hiện theo nguyên tắc lồng ghép, ngân sách cấp trên không bao gồm ngân sách cấp dưới, ngân sách chính phủ không bao gồm ngân sách địa phương. Mỗi cấp chính quyền tự lập, duyệt và thực hiện ngân sách của cấp mình. Muốn biết tổng số thu, chi ngân sách của cả quốc gia, phải cộng ngân sách của tất cả các cấp.

- Mọi quan hệ giữa ngân sách chính phủ (ngân sách trung ương) và ngân sách địa phương, thì ngân sách chính phủ giữ vị trí chủ đạo, chính phủ trung ương thu tóm các nguồn thu quan trọng nhất và đảm nhận các nhiệm vụ chi chủ yếu nhất. Đồng thời ngân sách chính phủ cũng thực hiện nhiệm vụ chi tiêu cho các nhu cầu về kinh tế, chính trị, xã hội của cả nước (an ninh, ngoại giao, quốc phòng, đầu tư kinh tế). Ngân sách địa phương đóng vai trò phụ thuộc, chủ yếu đảm nhận các nhiệm vụ gắn với tình hình ổn định và phát triển trong phạm vi địa phương như an ninh, trật tự xã hội, phúc lợi xã hội, giáo dục, bảo vệ sức khỏe của nhân dân. Nguồn thu của ngân sách địa phương thường là các nguồn ít quan trọng hơn bao gồm các loại thuế địa phương, các khoản phụ thu, các khoản quyên góp và phần quan trọng là trợ cấp từ ngân sách Chính phủ.

Từ nội dung nghiên cứu về mặt lý luận và thực tiễn của một số nước trong phân cấp quản lý ngân sách, sẽ giúp chúng ta có thêm tư duy và cách nhìn khách quan trong quá trình đánh giá thực trạng phân cấp quản lý ngân sách địa phương ở Việt Nam, đồng thời đề xuất những giải pháp nhằm hoàn thiện cơ chế phân cấp quản lý ngân sách địa phương trong thời gian tới.

## **CHƯƠNG II: THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NGÂN SÁCH TỈNH KIÊN GIANG**

### **2.1. Đặc điểm tình hình kinh tế xã hội tỉnh Kiên Giang**

Kiên Giang là tỉnh cách xa các trung tâm kinh tế lớn của cả nước, phía Đông giáp An Giang, Cần Thơ, phía Nam giáp Cà Mau, phía Tây giáp Vịnh Thái Lan, phía Bắc giáp với Campuchia; dân số là 1.680.121 người. Song có các đặc điểm thuận lợi là diện tích đất tự nhiên 622.230 ha, trong đó rừng có diện tích 108.966 ha, diện tích đất nông nghiệp 318.411 ha, vùng biển Tây Nam (bao gồm tỉnh Cà mau và Kiên Giang) với diện tích 63.290 Km<sup>2</sup> và 105 hòn đảo lớn nhỏ, tài nguyên thiên nhiên phong phú chưa được khai thác nhiều, là cửa ngõ giao thương với các nước trong khu vực và thế giới.

Triển khai thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế xã hội giai đoạn (2003-2007) trong điều kiện tình hình chung của tỉnh có những thuận lợi cơ bản là tình hình chính trị ổn định, quốc phòng và an ninh được giữ vững, trật tự an toàn xã hội được đảm bảo. Tăng trưởng kinh tế của tỉnh trong những năm qua đạt khá cao, giai đoạn 2003-2007 tăng 11,45%, chia theo cơ cấu ngành nông lâm thủy sản tăng 9,71%, công nghiệp xây dựng tăng 24,19%, dịch vụ tăng 38,19%. GDP bình quân đầu người năm 2006 đạt 701 USD/người, năm 2007 đạt 837 USD/người (theo giá CĐ 1994) (Biểu 7). Như vậy chỉ tiêu này vượt mục tiêu đề ra theo Nghị quyết Đại hội (năm 2006 từ 600-700 USD).

Cơ cấu kinh tế của tỉnh trong những năm qua có sự chuyển dịch theo hướng giảm dần tỷ trọng nông lâm thủy sản, tăng tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ. Năm 2003 tỷ trọng kinh tế khu vực Nông lâm thủy sản – Công nghiệp xây dựng - Dịch vụ là 47-27-26 (theo giá hiện hành) thì đến năm 2007 tỷ trọng kinh tế khu vực Nông lâm thủy sản – Công nghiệp xây dựng – Dịch vụ là 44-26-30, so với cơ cấu đề ra theo Nghị quyết Đại hội VIII (NLTS-CN XD-DV là 44-28-28) thì tỷ trọng nông lâm thủy sản, công nghiệp xây dựng cơ bản đạt, tỷ trọng dịch vụ còn thấp so với yêu cầu.

Sản lượng lương thực tăng, năm 2007 trên 3 triệu tấn, đạt mục tiêu Nghị quyết Đại hội VIII đề ra. Cơ cấu cây trồng vật nuôi chuyển dịch theo hướng chất lượng, hiệu quả bền vững, nhất là trong việc chuyển dịch diện tích đất trồng lúa kém hiệu quả và đất hoang hóa vào nuôi trồng thủ sản đặc biệt là

nuôi tôm. Trên nền đất lúa đã chuyển từ độc canh lúa sang kết hợp trồng lúa – màu, lúa – cá... Diện tích vườn tạp giảm đáng kể, được trồng các loại cây ăn trái có Bán đảo Cà Mau. Mô hình sản xuất luân canh, đa canh, sản xuất tổng hợp, các mô hình kinh tế trang trại ở vùng tứ giác Long xuyên, kinh tế nông hộ vùng đệm U Minh Thượng được xây dựng và thực hiện ngày càng hiệu quả. Diện tích canh tác lúa tuy giảm nhưng năng suất tăng khá nên sản lượng tăng từ 2,8 triệu tấn năm 2005 lên trên 3 triệu tấn vào năm 2007. Công tác quy hoạch, phát triển vùng nguyên liệu phục vụ cho công nghiệp chế biến được tỉnh quan tâm chỉ đạo và giao cụ thể cho từng đơn vị thực hiện qui hoạch 430 ha khóm Cayene ở vùng đệm U Minh Thượng và vùng tứ giác Long Xuyên; Triển khai thực hiện được 1.500 ha nguyên liệu mía thuộc vùng đệm U Minh Thượng và vùng tứ giác Long Xuyên, trong đó: 500 ha hợp đồng đầu tư và 1.000 ha hợp đồng tiêu thụ.

Kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội từng bước được đầu tư, nâng cấp, mở rộng đáp ứng kịp thời nhu cầu phát triển kinh tế. Mục tiêu đầu tư của tỉnh nhằm chuyển đổi mạnh cơ cấu kinh tế theo hướng hiệu quả, phát huy lợi thế của tỉnh, hiện đại hoá từng phần các lĩnh vực then chốt nhằm đảm bảo phát triển kinh tế xã hội theo hướng bền vững. Những năm qua, ngoài việc trọng đầu tư phát triển hệ thống hạ tầng giao thông liên tỉnh, liên huyện, đường từ huyện đến trung tâm xã, cấp điện, nước sạch cho vùng sâu, vùng đồng bào dân tộc thiểu số theo chương trình 134, 135 của Chính phủ; đầu tư hạ tầng phục vụ nông nghiệp, thủy sản, công nghiệp. Kiên Giang còn chú trọng đến phát triển hệ thống cảng biển phục vụ mục tiêu khai thác, chế biến hải sản đông lạnh ở Tắc Cậu, Hòn Chông, An Thới; thực hiện đầu tư hệ thống kho bãi, kho ngoại quan, khu bảo thuế, cửa hàng miễn thuế tại khu kinh tế cửa khẩu Hà Tiên và Phú Quốc. Triển khai đầu tư cụm công nghiệp ở Thạnh Lộc (Châu Thành), Rạch Vượt (Hà Tiên), Gò Quao, An Biên; đầu tư xây dựng nhà máy nung Clinker 450.000 tấn/năm, phục vụ cho hoạt động sản xuất xi măng, phần đầu đưa sản lượng xi măng của tỉnh đạt 3,98 triệu tấn. Đẩy mạnh công tác quy hoạch chi tiết các khu, địa điểm du lịch trên địa bàn tỉnh, nhất là các khu, địa điểm du lịch trên đảo Phú Quốc.

Hoạt động giáo dục và đào tạo có chuyển biến tích cực, công tác xoá mù chữ, sau xoá mù chữ, nâng cao phổ cập giáo dục tiểu học, trung học cơ sở được tỉnh hết sức quan tâm. Kết quả có 97/139 xã và 13/13 huyện, thị đạt phổ cập Trung học cơ sở. Tỷ lệ huy động học sinh 6-14 tuổi so với dân số trong

độ tuổi đạt hơn 92%, thực hiện chương trình kiên cố hoá trường lớp bằng việc đầu tư mới 1.268 phòng học. Bên cạnh đó, công tác tạo nghề của tỉnh cũng được quan tâm, chú trọng với việc đầu tư trang thiết bị cho Trường Trung cấp nghề, nâng cấp Trường Trung học kinh tế kỹ thuật, Trường Trung học y tế nhằm đáp ứng nhu cầu đào tạo nguồn nhân lực cho công cuộc phát triển kinh tế của tỉnh.

## **2.2. Thực trạng về công tác quản lý ngân sách tỉnh Kiên Giang**

### **2.2.1. Phân cấp quản lý ngân sách giữa NSTW và NSDP**

Theo quy định của Luật Ngân sách Nhà nước thì Hội đồng nhân dân quyết định và UBND cấp tỉnh chấp hành dự toán, phân bổ ngân sách, quyết toán ngân sách địa phương, quyết định chủ trương biện pháp để triển khai thực hiện ngân sách địa phương; quyết định thu phí, lệ phí và các khoản huy động đóng góp của nhân dân. Các nguồn thu cố định (100%) của ngân sách địa phương bao gồm: Thuế nhà, đất; Thuế tài nguyên, không kể thuế tài nguyên thu từ dầu, khí; Thuế môn bài; Thuế chuyên quyền sử dụng đất; Thuế sử dụng đất nông nghiệp; Tiền sử dụng đất; Tiền cho thuê đất; Tiền cho thuê và tiền 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 các 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 địa phương theo quy định tại Điều 63 của Luật này; Các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.

Các khoản thu được phân chia theo tỉ lệ phần trăm giữa NSTW và ngân sách tỉnh và giữa tỉnh với Huyện, xã bao gồm: Thuế giá trị gia tăng, (không kể thuế giá trị gia tăng hàng hoá nhập khẩu); Thuế thu nhập doanh nghiệp, (không kể thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành); Thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao; Thuế chuyên lợi nhuận ra nước ngoài, (không kể thuế chuyên lợi nhuận ra nước ngoài từ lĩnh vực dầu, khí); Thuế tiêu thụ đặc biệt thu từ hàng hoá, dịch vụ trong nước; Phí xăng, dầu.. ả ngoài ra, ngân sách địa phương còn thu bổ sung từ ngân sách trung ương và

thu huy động đầu tư theo khoản 3 Điều 8 Luật NSNN.

Ngân sách địa phương phải đảm bảo các nhiệm vụ chi gồm: chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi trả nợ gốc và lãi các khoản vay huy động cho đầu tư quy định tại khoản 3 Điều 8 Luật NSNN, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính và chi bổ sung ngân sách cấp dưới.

Hàng năm ngân sách địa phương do Hội đồng Nhân dân tỉnh phê chuẩn, UBND tỉnh là cơ quan tổ chức điều hành ngân sách.

*\* Phân cấp quản lý ngân sách trong việc xây dựng hệ thống các chế độ quản lý và tiêu chuẩn định mức chi tiêu.*

Trong quá trình đổi mới của đất nước, hệ thống pháp luật chính sách, chế độ quản lý, định mức chi tiêu từng bước được hình thành, đổi mới và hoàn thiện. Đó là cơ sở để tính toán các chỉ tiêu thu chi ngân sách đó là các định mức chi tiêu, các căn cứ xác định số thu,... Tuy nhiên, vẫn còn chế độ, định mức lạc hậu chưa được sửa đổi kịp thời như chế độ thu học phí được ban hành từ năm 1998, chế độ thu một phần viện phí được ban hành từ năm 1994. Có những khoản thu thuế, phí chưa được thể chế hóa bằng các văn bản pháp luật (Pháp lệnh Thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao). Việc phân cấp ban hành các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chưa rõ ràng giữa Nhà nước Trung ương và chính quyền địa phương, nhiều qui định của Trung ương khi ban hành thì đã không sát thực tế, tính khả thi không cao, địa phương khó thực hiện như không cho thanh toán chi phí chuyển viện đối với kinh phí khám chữa bệnh cho trẻ em dưới 6 tuổi mà thực tế khoản chi này luôn phát sinh do điều kiện chữa trị của tuyến tỉnh không đảm bảo điều trị khỏi bệnh cho bệnh nhân là trẻ em; chế độ tiền ăn cho đối tượng bảo trợ xã hội là trẻ em lang thang, người già là 140.000 đồng theo Nghị định 168/2001/NĐ-CP là quá thấp (thấp hơn chuẩn nghèo 200.000 đồng/người/tháng), địa phương không thể thực hiện được; hay gần đây nhất quyết định về hỗ trợ ngư dân quy định quá nhiều chỉ tiêu yêu cầu như liên tục đi biển 6 tháng, nhật ký chuyến biển có xác nhận của Bộ đội Biên phòng, hợp đồng lao động giữa chủ tàu và thuyền viên, ... làm cho địa phương không thể giải ngân kinh phí giúp cho ngư dân trong điều kiện sản xuất khó khăn. Ngoài ra, định mức chi hành chính tính trên đầu biên chế không phải lúc nào cũng phù hợp, định mức theo biên chế làm lợi cho những vùng có số biên chế lớn hơn và bất lợi cho những vùng có cơ sở hạ tầng hành chính nghèo nàn hơn. Theo tư duy đó, các đơn vị

hành chính cố gắng duy trì hoặc tăng số lượng biên chế cán bộ của họ thậm chí cả khi nó không hợp lý. Hoặc chi cho giáo dục tính trên đầu dân số thì lại không công bằng giữa thành thị và nông thôn, không khuyến khích địa phương quản lý học sinh một cách hiệu quả bởi vì bất kỳ sự gia tăng học sinh nào cũng ảnh hưởng đến nguồn tài chính, đồng thời làm cho địa phương có điều kiện không thuận lợi về cơ sở hạ tầng và trình độ dân trí thấp thì ngân sách chi cho giáo dục là một gánh nặng v.v... Đối với chế độ chi tiêu thì quá lạc hậu, không thực tế, ví dụ như chế độ công tác phí, hội nghị (không quy định đối tượng là đại biểu HĐND, đào tạo v.v... khó có khả năng thực hiện đúng được, từ đó mà địa phương có các qui định hướng dẫn bổ sung, trái với qui định Trung ương (như trường hợp thanh toán bảo hiểm y tế cho trẻ em dưới 6 tuổi hay thanh toán sinh hoạt phí cho trẻ em lang thang, người già là đối tượng bảo trợ xã hội) hoặc các đối tượng sử dụng ngân sách tìm mọi cách để hợp thức hóa chứng từ để chứng minh cho việc chi của mình. Từ những qui định hiện hành còn nhiều tồn tại vướng mắc đã làm ảnh hưởng lớn đến chất lượng xây dựng dự toán ngân sách hoặc làm khó khăn trong quá trình điều hành ngân sách, cũng như làm công cụ thước đo trong thanh tra, kiểm tra thiếu chuẩn mực.

*\* Về phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi:*

Luật ngân sách Nhà nước đã phân định đầy đủ nhiệm vụ chi của từng cấp ngân sách. Đối với ngân sách Trung ương tương ứng với việc phân cấp nguồn thu quan trọng thì nhiệm vụ chi cũng được phân định đảm bảo những khoản chi mang tính chất quyết định đến sự phát triển kinh tế xã hội của cả nước. Đối với nhiệm vụ chi của chính quyền địa phương phải đảm bảo tăng trưởng và phát triển kinh tế của địa phương, chỉ có như vậy mới thực hiện được nhiệm vụ chi ngày càng tốt hơn, hiệu quả hơn.

Tuy nhiên trong thực hiện việc phân định nhiệm vụ chi cho ngân sách địa phương vẫn còn tồn tại cách xác định nhu cầu chi một cách áp đặt, thiếu ổn định, bền vững đối với các khoản chi như đầu tư XDCB, chi sự nghiệp kinh tế và một số khoản chi khác. Chẳng hạn, trong thời gian ổn định ngân sách, việc thực hiện các chương trình kiên cố hóa trường lớp theo Quyết định 159/2002/QĐ-TTg ngày 15/11/2002; đầu tư nhà ở cho đồng bào dân tộc theo Quyết định 134/2004/QĐ-TTg ngày 20/07/2004 thì Trung ương phải bổ sung 100% kinh phí để thực hiện các chương trình này, tuy nhiên phần nhu cầu chi



cho các khoản đầu tư này Trung ương chỉ cấp 70% kinh phí, còn lại địa phương tự đảm bảo. Việc xác định số bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới như vậy là chưa có cơ sở đảm bảo công bằng hợp lý và thiếu ổn định.

Từ thực tế trên, có thể thấy cơ chế phân cấp quản lý ngân sách Nhà nước có những hạn chế nhất định. Vấn đề đặt ra là phải xử lý mối quan hệ này như thế nào, có cơ sở pháp lý rõ ràng trên cơ sở phân cấp nhiệm vụ kinh tế xã hội cho mỗi cấp chính quyền. Mở rộng quyền tự chủ hơn, phát huy tính độc lập sáng tạo trong việc khai thác nguồn lực tại chỗ của chính quyền địa phương, đồng thời để Trung ương không can thiệp vào việc quyết định ngân sách địa phương, Trung ương có điều kiện tập trung vào các vấn đề lớn hơn nhằm điều chỉnh vĩ mô đối với toàn bộ nền kinh tế xã hội.

### **2.2.2. Phân cấp quản lý ngân sách giữa ngân sách tỉnh và ngân sách huyện, thị xã, thành phố**

Theo qui định, huyện (quận) là một cấp ngân sách thuộc Ngân sách địa phương và là một cấp ngân sách hoàn chỉnh nằm trong hệ thống ngân sách nhà nước. UBND cấp huyện là điều hành ngân sách của cấp mình. Huyện có các nguồn thu cố định (100%) bao gồm thu tiền sử dụng đất theo phân cấp; phí, lệ phí; thu cho thuê mặt bằng; thu từ quỹ đất công ích, hoa lợi công sản; các khoản huy động đóng góp theo nghĩa vụ hoặc tự nguyện ... Theo Quyết định số 99/2003/QĐ-UB ngày 27/10/2003 của UBND tỉnh Kiên Giang về việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi đối với ngân sách huyện, thị xã; xã phường, thị trấn thì Huyện có các nguồn thu điều tiết bao gồm: thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế tài nguyên, thuế tiêu thụ đặc biệt (khu vực công thương nghiệp ngoài quốc doanh); thuế sử dụng đất nông nghiệp, thuế nhà đất, thuế chuyển quyền sử dụng đất (trừ các dự án từ đất), lệ phí trước bạ nhà đất (trừ các dự án từ đất). Ngân sách cấp huyện phải đảm bảo các nhiệm vụ chi đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng tại huyện đối với các dự án có tổng mức đầu tư dưới 5 tỷ đồng; chi đảm bảo hoạt động của bộ máy quản lý Nhà nước, chi sự nghiệp văn hoá, xã hội (đối với sự nghiệp giáo dục quản lý khối mầm non, tiểu học, trung học cơ sở) và sự nghiệp kinh tế của huyện, chi bổ sung ngân sách cấp xã <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Quyết định 99/2003/QĐ-UB, ngày 27/10/2003 của UBND tỉnh Kiên Giang v/v phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi đối với ngân sách huyện, thị xã; xã, phường, thị trấn.

Hàng năm dự toán ngân sách huyện do HĐND phê duyệt và được tổng hợp vào ngân sách địa phương, UBND huyện là cơ quan tổ chức điều hành thực hiện dự toán ngân sách huyện đã được HĐND huyện phê chuẩn.

Thực tế, những quy định trên đây đi vào cuộc sống là rất hạn chế, bởi huyện và chính quyền Nhà nước cấp huyện thực chất là một cấp trung gian, hành chính. Vì thế, phân cấp quản lý ngân sách cấp huyện đang bộc lộ những hạn chế trên các mặt cơ bản sau:

Một là, việc lập và phê duyệt dự toán ngân sách cấp huyện hàng năm là rất chậm; quỹ ngân sách nhà nước bị phân tán. Do có nhiều cấp ngân sách trong cùng hệ thống, mặt khác cơ chế lập và phê duyệt kế hoạch như đã trình bày, dẫn tới việc triển khai, xây dựng dự toán bị động và thường bị chậm, không đảm bảo tính thời gian, chất lượng quá thấp. Hơn nữa, tồn quỹ ngân sách ở cấp huyện thường rất lớn, trong khi ngân sách tỉnh không đủ nguồn chi nhưng không thể điều hòa ngân sách làm cho công tác quản lý quỹ ngân sách kém hiệu quả, bị phân tán.

Hai là, phân định nhiệm vụ thu - chi chưa rõ ràng, cụ thể là: Việc phân định nguồn thu giữa các cấp ngân sách chủ yếu chưa theo tính chất, mức độ của từng nguồn thu, chưa chú ý đến đối tượng thu. Huyện có 7 nguồn thu thuộc các cấp của ngân sách địa phương thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế tài nguyên, thuế tiêu thụ đặc biệt (khu vực công thương nghiệp ngoài quốc doanh); thuế sử dụng đất nông nghiệp, thuế nhà đất, thuế chuyển quyền sử dụng đất (trừ các dự án từ đất), lệ phí trước bạ nhà đất (trừ các dự án từ đất), sự phân chia nguồn thu này là hết sức phức tạp. Việc phân định nhiệm vụ chi đối với các khoản chi có tính chất không thường xuyên (chi đầu tư phát triển ...) phụ thuộc vào ý chí chủ quan của cả người lập và người phê duyệt, chẳng hạn theo Quyết định 2229/QĐ-UBND ngày 13/11/2007 của Chủ tịch UBND tỉnh Kiên Giang, huyện thực hiện quyết định dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng trên 500 triệu đến dưới 05 tỷ từ nguồn huy động đóng góp đầu tư xây dựng cơ bản đã phân cấp cho xã, hay đối với chi thường xuyên ngân sách huyện lại thực hiện thay xã trong khâu thẩm tra dự toán chi thường xuyên mà đúng theo nguyên tắc phân cấp ngân sách nhiệm vụ này thuộc về ngân sách xã.

Từ đó dẫn đến tình trạng vừa trùng chéo, vừa bỏ sót, phân tán nguồn thu của ngân sách, không thể điều hòa quỹ ngân sách giữa nơi thừa và thiếu

ngân sách gây căng thẳng thường xuyên về nhu cầu chi. Ngân sách huyện bị mất cân đối liên tục, nên phải trông chờ vào trợ cấp của ngân sách tỉnh, ảnh hưởng đến việc chấp hành dự toán Ngân sách.

Vào những năm 1993 - 1996, tỉnh Kiên Giang đã thực hiện thí điểm chuyển ngân sách cấp huyện, thị xã thành đơn vị dự toán thuộc ngân sách cấp tỉnh, đối tượng thuộc phạm vi dự toán của huyện, thị xã là các đơn vị thuộc phạm vi dự toán kinh phí của huyện, thị xã do Phòng Tài chính tổng hợp. Qua thời gian thực hiện việc chuyển huyện, thị xã từ một cấp ngân sách thành đơn vị dự toán ở một số địa phương, có thể rút ra một số kết quả sau :

+ Nâng cao hiệu quả quản lý quỹ ngân sách do tập trung nguồn thu, quỹ ngân sách, chủ động trong chi tiêu, điều hòa ngân sách địa phương.

+ Giảm được đầu mối trung gian và rút ngắn được thời gian thực hiện các qui trình ngân sách (lập, chấp hành, quyết toán ngân sách). Tạo điều kiện cho ngân sách tỉnh quản lý trực tiếp ngân sách xã vốn yếu về chuyên môn.

+ Tinh giảm biên chế thừa, đồng thời nâng cao vai trò, trách nhiệm của chính quyền huyện trong việc kiểm tra việc sử dụng kinh phí của đơn vị dự toán cấp dưới;

+ Phù hợp với năng lực và trình độ của lực lượng cán bộ làm công tác chuyên môn; Phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của một cấp chính quyền là cầu nối giữa tỉnh và xã.

Xuất phát từ kết quả thực hiện một số địa phương và thực trạng như đã nêu trên, để ổn định và tăng cường công tác quản lý; điều hành ngân sách trên địa bàn Huyện, Quận, không còn phương thức nào khác là phải chuyển ngân sách Huyện thành đơn vị dự toán.

### **2.2.3. Phân cấp quản lý ngân sách giữa ngân sách huyện, thị xã, thành phố và ngân sách xã (phường, thị trấn)**

Cấp xã là tổ chức chính quyền cơ sở của bộ máy quản lý Nhà nước, có chức năng, nhiệm vụ thực hiện mục tiêu Nhà nước do dân, vì dân, giải quyết các mối quan hệ giữa Nhà nước với dân. Để thực hiện nhiệm vụ này, chính quyền cấp xã phải có ngân sách đủ mạnh để điều chỉnh các hoạt động ở xã đi đúng hướng, góp phần thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của Đảng và Nhà nước. Thông qua thu ngân sách, chính quyền xã thực hiện kiểm tra, kiểm soát, điều chỉnh các hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, chống các

hành vi hoạt động kinh tế phạm pháp, trốn lậu thuế và các nghĩa vụ đóng góp khác. Thu ngân sách xã là nguồn chủ yếu để đáp ứng các nhu cầu chi ngày càng phát triển ở xã.

Ngân sách cấp xã là cấp ngân sách cơ sở trực tiếp do dân, vì dân, là công cụ tài chính quan trọng để chính quyền Nhà nước cấp xã thực hiện được mọi chức năng nhiệm vụ được giao. Thông qua chi ngân sách, xã bố trí các khoản chi để đảm bảo tăng cường hiệu lực và hiệu quả các hoạt động của chính quyền về quản lý pháp luật, giữ vững trật tự trị an, bảo vệ tài sản công cộng, bảo vệ lợi ích hợp pháp của công dân, quản lý mọi mặt hoạt động kinh tế, văn hóa, thực hiện các chính sách xã hội và tăng cường cơ sở vật chất cho xã, như trụ sở và phương tiện làm việc, trường học, nhà trẻ, lớp mẫu giáo, trạm y tế, nhà hộ sinh, nhà văn hóa, đường liên thôn, trang thiết bị công cộng...

Chính quyền xã là chính quyền cấp cơ sở trong hệ thống chính quyền bốn cấp, thì Ngân sách xã là Ngân sách cấp cơ sở trong hệ thống ngân sách 4 cấp tương ứng. Trước đây, ngân sách xã có vị trí khiêm tốn là "một quỹ ngân sách của xã để thu - chi, nếu thiếu thì ngân sách cấp trên (huyện, tỉnh) chi bổ sung thêm". Khi Luật Ngân sách nhà nước ra đời qui định Ngân sách xã là một cấp ngân sách thực sự và thu - chi ngân sách xã được phản ánh vào thu - chi ngân sách nhà nước, vị trí ấy đã thay đổi căn bản. Theo qui định của Luật Ngân sách Nhà nước, thì xã là một cấp ngân sách thuộc ngân sách địa phương và là một cấp ngân sách hoàn chỉnh nằm trong hệ thống ngân sách nhà nước. UBND xã là trực tiếp điều hành ngân sách của cấp mình. Theo Quyết định số 99/2003/QĐ-UB thì Xã có các nguồn thu cố định gồm: thu các khoản đóng góp tự nguyện để đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng; thu tiền cho thuê mặt bằng; thu đấu thầu, khoán quỹ đất công ích và hoa lợi công sản; thu sự nghiệp hoạt động của xã; thu kết dư; thu phí, lệ phí theo phân cấp; thu xử phạt vi phạm hành chính (do xã quyết định) thuế môn bài hộ kinh doanh (từ bậc 4 đến bậc 6); các khoản thu khác. Xã có các nguồn thu điều tiết gồm: thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế tài nguyên (khu vực công thương nghiệp ngoài quốc doanh); thuế sử dụng đất nông nghiệp (phường không được hưởng), thuế chuyển quyền sử dụng đất (phường không được hưởng), lệ phí trước bạ nhà đất. Tỷ lệ phân chia do UBND tỉnh qui định.

Ngân sách xã phải đảm bảo các nhiệm vụ chi: chi xây dựng cơ sở hạ

tầng kinh tế, xã hội do tinh phân cấp, chi quản lý hành chính, chi cho hoạt động sự nghiệp kinh tế, văn xã, chi đảm bảo chính sách xã hội và chi khác.

Dự toán thu - chi Ngân sách cấp xã được xây dựng theo qui định của Luật NSNN và số chi ngân sách nếu thiếu thì ngân sách cấp trên phải ghi bổ sung. Mặt khác, nhiệm vụ thu ngân sách trên địa bàn xã có sự chỉ đạo của chính quyền xã và Ngân sách cấp xã được tham gia phân chia một phần số nguồn thu trong cơ chế phân chia nguồn thu cho từng cấp ngân sách theo qui định của Luật NSNN đã nói lên tính bình đẳng của Ngân sách cấp xã với các cấp ngân sách khác. Cũng theo qui định của Luật Ngân sách Nhà nước, toàn bộ thu- chi Ngân sách cấp xã hàng năm được quyết toán và đưa vào quyết toán thu - chi NSNN với cùng một mục lục ngân sách đây là nội dung khác cơ bản so với thời kỳ chưa có Luật Ngân sách Nhà nước. Khi ngân sách xã được quyết toán chung trong NSNN mọi biến động về thu, chi của ngân sách xã đều có ảnh hưởng đến toàn hệ thống ngân sách Nhà nước.

Với vị trí là một cấp trong bốn cấp ngân sách hiện nay, ngân sách xã có đủ mạnh thì ngân sách các cấp trên cũng như ngân sách Trung ương sẽ giảm bớt gánh nặng và ngược lại, nếu ngân sách của khoảng hơn 10.000 xã hiện nay phải ngồi chờ "trợ cấp" thì rõ ràng ngân sách Trung ương phải giải quyết một lượng tài chính không nhỏ để nuôi bộ máy ở xã chứ chưa nói đến đầu tư, phát triển hạ tầng cơ sở.

Xuất phát từ vị trí - vai trò của chính quyền Nhà nước cấp xã trong hệ thống tổ chức Nhà nước hiện nay dẫn đến vị trí - vai trò của ngân sách xã phải phù hợp để chính quyền xã thực hiện được nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Về mặt chuyên ngành, Ngân sách cấp xã cũng có vị trí quan trọng trong tổ chức hệ thống NSNN hiện nay. Vì vậy, việc củng cố tổ chức Ngân sách cấp xã là một vấn đề lớn, không thể tách rời các chính sách nông thôn, nông nghiệp, xây dựng chính quyền cơ sở hiện nay của Đảng và Nhà nước ta. Hơn nữa, để giảm phân hóa giàu nghèo, cách biệt giữa thành thị, nông thôn khi nền kinh tế phát triển theo cơ chế thị trường hiện nay, chú ý đến đầu tư Ngân sách cấp xã cũng góp một phần không nhỏ vào những mục tiêu lớn đó.

Khi luật ngân sách Nhà nước chính thức đưa ngân sách xã vào hệ thống ngân sách Nhà nước, có thể xem đây là một bước ngoặt lớn trong lịch sử ngành Tài chính- Ngân sách nói chung và ngân sách cấp xã nói riêng. Ngân sách cấp xã được xác lập là một cấp ngân sách hoàn chỉnh nằm trong hệ thống

ngân sách nhà nước, công tác quản lý ngân sách xã đã và đang có những tiến bộ rõ rệt trên các mặt chủ yếu sau:

- Về tổ chức và quản lý, ngân sách cấp xã được các cấp, các ngành từ Trung ương đến địa phương quan tâm nhiều hơn. Đây là điều quan trọng hàng đầu quyết định những thành quả vừa qua của công tác quản lý ngân sách cấp xã.

- Khuyến khích các xã khai thác tăng nguồn thu. Do là một cấp ngân sách nên các xã chủ động, sáng tạo trong việc khai thác nguồn thu, ngoài các khoản thu thường xuyên, ngân sách xã đã tích cực khai thác và huy động các nguồn thu khác để phục vụ cho yêu cầu xây dựng các công trình phúc lợi xã hội của địa phương. Thực hiện phương châm "Nhà nước và nhân dân cùng làm" dưới nhiều hình thức để bổ sung nguồn thu, giải quyết các nhu cầu bức bách, phục vụ nhu cầu phúc lợi cho nhân dân, thực hiện chính sách xã hội, tạo nguồn vốn đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, góp phần thực hiện chính sách của Đảng và Nhà nước trên địa bàn xã.

- Về chi ngân sách cấp xã dần được chấn chỉnh đi vào khuôn khổ, pháp luật qui định, bước đầu thực hiện chi tiêu theo tiêu chuẩn định mức, chế độ và theo dự toán. Đối với những chế độ, định mức Trung ương không quy định địa phương gặp khó khăn trong quản lý tỉnh cũng đã tham mưu cho HĐND thông qua chế độ, định mức chi ngân sách xã, phường và thị trấn theo Quyết định 49/2003/QĐ-UB ngày 29/04/2003. Đồng thời quản lý các khoản đóng góp tự nguyện theo nguyên tắc công khai, có mục đích rõ ràng, có kiểm tra kiểm soát chặt chẽ.

Tuy nhiên, trong quá trình chuyển ngân sách xã thành một cấp ngân sách, những mặt tích cực được phát huy, cũng đồng thời bộc lộ những tồn tại chủ yếu sau:

Một là, việc hạch toán, kế toán ngân sách xã, phường được chủ yếu thực hiện theo phương pháp ghi sổ. Việc quản lý ngân sách xã được thực hiện quản lý theo luật NSNN nhưng đến nay nhiều xã, phường vẫn còn sử dụng phương pháp ghi sổ đơn, một số xã, phường thực hiện ghi sổ kép. Tuy nói là ghi sổ kép nhưng thực sự xã, phường chỉ mới mở được Nhật ký - Sổ cái và sổ quỹ tiền mặt là chủ yếu, có một vài xã mở được sổ chi tiết thu, chi ngân sách nhưng không đúng theo chế độ qui định. Việc thiết lập chứng từ ban đầu của nhiều xã, phường còn chưa đúng chế độ quy định. Cá biệt có xã, phường ở

một số nội dung chi còn chưa có chứng từ.

Việc áp dụng những công cụ để quản lý, kiểm soát tài chính của Ngân sách cấp xã như hệ thống tài khoản kế toán, hệ thống chứng từ thu-chi, hệ thống sổ sách, biểu mẫu báo cáo, hệ thống mục lục Ngân sách xã... Khi thực hiện chưa có sự thống nhất giữa các xã, phường và chưa đúng theo chế độ quy định.

Hai là, bộ máy quản lý tài chính ngân sách xã còn yếu và thiếu.

Phân đông số cán bộ tài chính kế toán xã, phường chưa được đào tạo có hệ thống và chuyên môn hóa, chủ yếu làm việc theo kinh nghiệm, số ít được đào tạo tập huấn ngắn hạn có giải quyết phần nào những bức xúc về nghiệp vụ nhưng hiện tượng thay đổi cán bộ kế toán thường xuyên theo nhiệm kỳ bầu cử ở xã phường cũng là một trong những nguyên nhân gây ra trình độ chuyên môn hóa thấp. Là một cấp ngân sách nhưng đội ngũ cán bộ làm công tác tài chính – ngân sách xã ở một số nơi chỉ có một hoặc hai cán bộ nên việc tham mưu sử dụng ngân sách hiệu quả là một thách thức lớn đối với cán bộ ngân sách cấp xã. Bên cạnh đó, một kế toán ngân sách xã phải vừa đảm nhận kế toán quỹ ngân sách xã, vừa là kế toán chi tiêu cho các đơn vị dự toán, kế toán các hoạt động tài chính.

Ba là, quản lý điều hành chi ngân sách xã chưa theo một quy định thống nhất.

Chưa có một chế độ nghiêm ngặt trong chi tiêu của Ngân sách cấp xã đi kèm với chế tài bắt buộc nên việc quản lý chi tiêu tùy thuộc khá nhiều vào đặc điểm và tập quán của mỗi địa phương dẫn đến hiệu quả của chi Ngân sách cấp xã chưa thật sự làm người đóng góp an tâm, thực tế là trong đầu tư xây dựng cơ bản đối với ngân sách cấp xã Bộ Tài chính chưa có quy định thống nhất định mức vốn đầu tư, quy mô, tính chất công trình, dự án phải chuyển vốn sang Kho bạc nhà nước để kiểm soát, thanh toán theo quy định; mức vốn do UBND xã chịu trách nhiệm thanh toán nên dẫn việc nhiều dự án chi từ ngân sách xã nằm ngoài nhiệm vụ kiểm soát chi của Kho bạc nhà nước không đủ thủ tục hồ sơ xây dựng cơ bản theo quy định. Bên cạnh đó, chủ tài khoản quyết định chi tiêu không lấy tiêu chuẩn, định mức, chế độ, tình hình cân đối ngân sách xã làm trọng mà thường theo chủ quan yêu cầu của công việc quyết định dẫn đến chi vượt dự toán, chi xây dựng cơ bản không đủ thủ tục, chưa kể thói quen, kinh nghiệm, điều hành sự vụ lâu nay vẫn còn đọng ở không ít cán

bộ xã. Hiện tượng thiếu trách nhiệm cá nhân trong vấn đề kiểm tra, kiểm soát chi Ngân sách xã vẫn đang tồn tại, chẳng hạn: Thị trấn Tân Hiệp sai phạm 253 triệu, trong đó chứng từ không hợp lệ 36 triệu, không đúng quy định 76 triệu, để ngoài ngân sách 50 triệu.

Những tồn tại do nhiều nguyên nhân, trong đó có những nguyên nhân cơ bản là:

- Buông lỏng quản lý ngân sách xã:

Ngân sách cấp xã đã có thời gian dài bị thả nổi và chưa được đưa vào quản lý thống nhất trong hệ thống NSNN. Mặt khác, chế độ quản lý Ngân sách cấp xã quá lạc hậu, chậm sửa đổi, trong lúc những diễn biến kinh tế xã hội của đất nước thì ngày một thay đổi. Chính vì vậy, không thể đòi hỏi tính chuẩn mực trong hoạt động của nó khi đã tạo một môi trường thay đổi, cơ chế quản lý kinh tế xã hội đang có nhiều chuyển động trên tất cả mọi lĩnh vực.

Là một chính quyền trong hệ thống 4 cấp hiện nay theo luật pháp qui định nhưng cơ chế làm việc và đặc biệt là công cụ tài chính ngân sách cấp xã chưa đủ mạnh để thể hiện hết chức năng, vai trò của mình trong quản lý kinh tế - chính trị - văn hóa - xã hội tại xã, phường.

- Bao cấp và xem nhẹ ngân sách cấp xã:

Tư tưởng xem nhẹ ngân sách cấp xã đã ăn sâu vào đội ngũ làm công tác quản lý tài chính ngân sách từ Trung ương đến cơ sở là một thực tế phải công nhận. Các cấp chính quyền địa phương thì có tư tưởng ỷ lại vào cấp trên trong việc đổi mới chính sách quản lý ngân sách xã, phường.

Trong một thời gian dài ngân sách cấp xã đã tồn tại và được nuôi dưỡng bởi các cấp ngân sách trong hệ thống NSNN bằng cơ chế bao cấp. Tuy có những điều kiện thuận lợi hơn nhưng trong quá trình đổi mới và hoàn thiện, hỗ trợ cho ngân sách cấp xã cũng chỉ trong chừng mực nhất định.

Việc đưa Ngân sách xã vào hệ thống NSNN không có nghĩa là những thực trạng nói trên sẽ được giải quyết ngay. Thực tế để quản lý ngân sách cấp xã theo Luật NSNN lại đặt ra nhiều vấn đề mới hơn nữa và tính bắt buộc, cấp thiết phải đề ra những giải pháp cụ thể trong quá trình quản lý ngân sách cấp xã từ cơ sở lên Trung ương lại càng bức xúc hơn.



## **2.2.4. Một số nhận xét về thực trạng phân cấp quản lý ngân sách địa phương**

### **a. Những kết quả đạt được**

Ngân sách Nhà nước theo quy định của Luật Ngân sách Nhà nước hiện hành được chia thành 4 cấp với nhiệm vụ của mỗi cấp riêng biệt. Chính quyền các cấp địa phương quản lý điều hành ngân sách đạt được nhiều kết quả, góp phần từng bước ổn định tình hình tài chính - tiền tệ, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn ngân sách, đáp ứng ngày càng nhiều hơn cho nhu cầu chi tiêu cấp thiết của sự phát triển kinh tế xã hội tại các địa phương. Kết quả cụ thể như sau:

- Mức động viên vào ngân sách Nhà nước giai đoạn 2003 – 2007 chiếm khoảng 8,8% GDP (Biểu 5.1), tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế tăng vốn đầu tư cho sản xuất kinh doanh, đảm bảo cho Ngân sách Nhà nước đủ sức trang trải các nhu cầu cơ bản cho sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

- Đã cơ bản thống nhất về chính sách, chế độ quản lý tài chính, quản lý ngân sách và tiêu chuẩn định mức chi tiêu cơ bản đảm bảo cho các cấp chính quyền thực hiện được nhiệm vụ của mình, đồng thời phát huy được tính năng động sáng tạo của các cấp chính quyền và các cấp chính quyền có điều kiện kịp thời phản ánh và đề xuất phương án xử lý các chính sách chế độ qui định hiện hành của Trung ương không phù hợp với điều kiện cụ thể của từng địa phương. Các địa phương được phân cấp chủ động ban hành một số qui định về chế độ, tiêu chuẩn, định mức trong quản lý chi ngân sách phải căn cứ vào điều kiện cụ thể và khả năng vật chất của từng địa phương.

- Địa phương đã từng bước chủ động khai thác nguồn thu, để tăng thu cho ngân sách địa phương. Giai đoạn 2003-2007, nguồn thu của Ngân sách địa phương tăng bình quân tăng từ 16,1% (Biểu 5.1). Đặc biệt địa phương chú ý đến các nguồn thu từ đất đai: thu tiền sử dụng đất, lệ phí trước bạ đất, tiền thuê đất... nguồn thu từ các khoản phí và lệ phí cũng được mở rộng và cơ bản thống nhất cách quản lý sử dụng. Địa phương còn thực hiện sử dụng quỹ đất tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng: điện, đường, trường, trạm, thủy lợi... Cùng với việc động viên sự đóng góp sức người, sức của của nhân dân để cùng Nhà nước xây dựng và phát triển kinh tế xã hội; tìm các giải pháp, chủ động khai thác các nguồn thu để lại 100% cho địa phương, các cấp chính quyền càng

chăm lo hơn các nguồn thu từ các loại thuế đảm bảo hoàn thành nhiệm vụ, đảm bảo nguồn thu chung của Ngân sách Nhà nước. Các cấp chính quyền cũng đã nhận thức được rõ hơn mối quan hệ giữa các cấp ngân sách trong việc thực hiện nhiệm vụ thu ngân sách Nhà nước trên địa bàn; do đó, các nguồn thu chủ yếu của ngân sách Nhà nước hàng năm đều đạt và vượt so với dự toán.

Việc phân cấp nguồn thu cho Ngân sách địa phương còn được điều chỉnh kịp thời nhằm đáp ứng với nhiệm vụ mới phát sinh trong điều kiện nền kinh tế xã hội đang biến động theo chiều hướng phát triển. Điều đó đã góp phần cho địa phương chủ động hơn, có điều kiện hơn phát huy những thế mạnh của mình để phát triển kinh tế, văn hoá xã hội của địa phương.

- Về chu trình ngân sách: Công tác lập, chấp hành và quyết toán ngân sách đã được các địa phương chấp hành nghiêm, số liệu ngân sách được tổng hợp đánh giá vào báo cáo kịp thời, thời gian qui định cho lập dự toán và quyết toán ngân sách là phù hợp tạo điều kiện cho địa phương chủ động trong quản lý và điều hành ngân sách địa phương.

#### **b. Những tồn tại chủ yếu về phân cấp quản lý ngân sách hiện hành**

Tuy luật ngân sách Nhà nước đã có những đóng góp to lớn trong quản lý điều hành thu chi ngân sách theo xu hướng tích cực, đáp ứng cơ bản yêu cầu phát triển kinh tế xã hội, phục vụ quá trình công nghiệp hóa - hiện đại hóa đất nước. Song hệ thống luật pháp về ngân sách và phân cấp quản lý ngân sách cũng như công tác tổ chức thực hiện còn nhiều yếu kém; đặc biệt là trong phân cấp quản lý ngân sách địa phương đã và đang bộc lộ những tồn tại đáng kể trên các nội dung cơ bản sau:

Một là, quyền hạn về phê duyệt ngân sách còn chồng chéo giữa Nhà nước Trung ương và chính quyền địa phương.

- Việc phân định trách nhiệm quyền hạn của các cơ quan Nhà nước có sự trùng chéo, chưa rõ ràng cụ thể. Hiến pháp qui định, Quốc hội có quyền phê chuẩn dự toán ngân sách Nhà nước, trong đó bao gồm cả ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương. Theo Luật tổ chức Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân thì Hội đồng Nhân dân phê duyệt dự toán ngân sách địa phương. Như thế cùng một vấn đề (ngân sách địa phương) lại có hai cơ quan cùng quyết định. Trên thực tế vai trò của Hội đồng Nhân dân đối với ngân

sách địa phương hoàn toàn bị đặt vào thế bị động, phê chuẩn lại cái đã được cấp trên phê chuẩn.

Hai là, chưa phát huy được quyền chủ động tính sáng tạo của các địa phương, biểu hiện cụ thể trên các khía cạnh sau:

- Quyền lực của chính quyền địa phương về lĩnh vực tài chính chưa được tăng cường, thiếu điều kiện chủ động, vì vẫn còn phải trông chờ vào sự phê duyệt của Quốc hội; sự xem xét của Bộ Tài chính và của Chính phủ. Điều đó không làm giảm mâu thuẫn giữa chức năng, nhiệm vụ quản lý kinh tế - xã hội của chính quyền địa phương với nhiệm vụ tài chính ngân sách giao cho các địa phương quản lý.

- Chưa có cơ sở qui định khai thác tiềm năng về các nguồn lực của địa phương biến thành nguồn tài chính để tạo nguồn lực phát triển địa phương, nhất là khai thác thế mạnh của từng địa phương như tài nguyên, khoáng sản, rừng, biển, đất đai công sản, bất động sản... ở địa phương. Chính sách động viên nguồn lực từ các thành phần kinh tế ngoài quốc doanh còn chưa mạnh mẽ, khai thác nguồn lực trong dân còn hạn chế. Chưa có cơ chế khuyến khích chi tiêu có hiệu quả và tiết kiệm, nhất là xây dựng định mức tiêu chuẩn, chế độ quản lý.

Ba là, ngân sách xã, phường chậm được đổi mới. Tuy Luật Ngân sách Nhà nước đã khẳng định xã là một cấp ngân sách hoàn chỉnh trong hệ thống ngân sách nhà nước, song trong tư duy và cả trong thực tế điều hành có nơi có lúc coi xã như đơn vị dự toán. Cơ chế chính sách có tác dụng tạo nguồn thu cho xã đặc biệt là các nguồn thu phí, lệ phí, thu tài nguyên đất, công sản; hướng dẫn chi tiêu cho xã chậm được ban hành, sửa đổi đã hạn chế bước triển khai xây dựng và củng cố ngân sách xã và trên thực tế ngân sách xã còn yếu và kém. Nhưng vấn đề ngân sách xã lại có liên quan nhiều mặt tới các qui định về cơ cấu tổ chức bộ máy Nhà nước, tới các qui định về công chức Nhà nước... trên địa bàn xã. Rõ ràng vấn đề củng cố, xây dựng ngân sách xã đang đặt ra rất bức xúc.

Bốn là: Hệ thống tổ chức bộ máy quản lý ngân sách địa phương càng kênh, phân tán thiếu tập trung làm giảm hiệu lực quản lý.

Hệ thống tài chính hiện nay gồm Sở Tài chính trực thuộc UBND địa phương còn lại cơ quan Thuế, Hải quan và Kho bạc trực thuộc trung ương

(ngành dọc) về chuyên môn và chịu sự quản lý của địa phương. Hệ thống tổ chức hiện hành xem ra có khả năng ổn định và phù hợp với quá trình đổi mới. Tuy nhiên, thực tế hệ thống tổ chức và phân giao nhiệm vụ còn có sự chồng chéo trùng lặp công việc, vừa không làm hết chức năng vốn có lại vừa bao biện cho cơ quan khác, trách nhiệm thiếu rõ ràng. Điển hình như về thu ngân sách: Sở Tài chính và Cục Thuế, Hải Quan quản lý; về chi ngân sách Sở Tài chính và Kho bạc Nhà nước quản lý hoặc công tác quyết toán ngân sách địa phương Kho bạc đã thực hiện quyết toán thay cho cơ quan Tài chính, Thuế, Hải quan... Khi một nghiệp vụ kinh tế phát sinh thì ít nhất 3 cơ quan cùng mở sổ theo dõi, hạch toán kế toán, tuy nhiên, Sở Tài chính là cơ quan của địa phương thực hiện tham mưu Ủy ban nhân dân tỉnh điều hành ngân sách luôn ở thế bị động do không trực tiếp quản lý đối tượng thu, nguồn thu, không nắm bắt kịp thời tình hình giải ngân, rút dự toán, kinh phí còn tồn của các đơn vị sử dụng ngân sách. Điều này làm cho công tác tham mưu quản lý kém hiệu quả, ngân sách không phát huy hết vai trò điều tiết vĩ mô.

### **c. Nguyên nhân cơ bản của những tồn tại trên**

Một là, nhiệm vụ quản lý kinh tế - xã hội chưa được phân định rõ giữa các cấp chính quyền, cụ thể như sau:

- Nhiều vấn đề bức xúc đòi hỏi cần đầu tư cho sự phát triển về xây dựng cơ sở hạ tầng, về giáo dục, y tế... phải được giải quyết luôn vượt khả năng tài chính được đáp ứng của địa phương do số bổ sung của Trung ương cho tỉnh thực tế là thấp hơn nhu cầu tối thiểu. Ví dụ như chi sự nghiệp giáo dục năm 2003: Trung ương bố trí dự toán 219 tỷ, tỉnh phải bố trí 230 tỷ; năm 2005: Trung ương bố trí dự toán 333 tỷ, tỉnh phải bố trí 364 tỷ.

- Vấn đề đảm bảo tài chính cho quốc phòng, an ninh, giao thông, công trình điện v.v... đang là những vấn đề chưa phân định rõ nhiệm vụ giữa Trung ương và địa phương dẫn đến tình trạng hàng năm ngân sách tỉnh phải chi đầu tư hàng chục tỷ cho nhiệm vụ của ngân sách Trung ương. Chẳng hạn như dự án đầu tư quốc lộ 61, quốc lộ 63, cầu Tô Châu ngân sách tỉnh phải trả năm 2004 là 14,5 tỷ; năm 2005 13,2 tỷ; năm 2006 trên 12 tỷ tiền lãi Trung ương vay cho các công trình này<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Báo cáo quyết toán NSNN 2004, 2005, 2006

Hai là, Nhà nước chưa ban hành đồng bộ, có hệ thống các chính sách, chế độ, cơ chế quản lý tài chính - ngân sách cho địa phương, chẳng hạn như Nghị định 61 ban hành chế độ ưu đãi cho giáo viên tỉnh không thể thực hiện được do không có thông tư thực hiện. Các chế độ tiêu chuẩn chi tiêu hiện hành đang còn hiệu lực nhưng không sát thực tế, không phù hợp với điều kiện cụ thể của các địa phương, chưa bao quát hết phạm vi chi tiêu của ngân sách Nhà nước, nhất là các hoạt động sự nghiệp, chi tài trợ cho hoạt động của các tổ chức xã hội. Ví dụ như Thủ tướng Chính phủ ban hành chế độ mua bảo hiểm cho đối tượng cận nghèo nhưng đến nay vẫn không có văn bản nào quy định như thế nào là chuẩn cận nghèo.

Ba là, quyền quản lý thống nhất về tài chính ngân sách của địa phương chưa được đảm bảo, đáng chú ý là tổ chức hệ thống tài chính bị phân tán Tài chính, Thuế, Kho bạc, Hải Quan, chưa phù hợp với chức năng nhiệm vụ của chính quyền các cấp, nhất là cấp tỉnh. Quyền quản lý quỹ ngân sách bị phân tán.

#### **d. Những kinh nghiệm được rút ra từ quá trình phân cấp quản lý ngân sách.**

Qua thực tế, xác lập chế độ phân cấp quản lý ngân sách Nhà nước và tổ chức triển khai thực hiện chế độ phân cấp quản lý ngân sách Nhà nước trong thời gian qua, có thể cho phép chúng ta rút ra một số bài học kinh nghiệm bổ ích làm cơ sở cho việc tiếp tục hoàn thiện chế độ phân cấp quản lý ngân sách Nhà nước trong giai đoạn tới:

- Trong phân cấp quản lý ngân sách Nhà nước phải luôn giữ vững nguyên tắc tập trung dân chủ. Giữ vững được nguyên tắc này là cơ sở quan trọng cho việc tập trung sức mạnh tài chính của Nhà nước. Đồng thời phát huy được tính năng động sáng tạo ở các cấp chính quyền địa phương. Xa rời nguyên tắc này sẽ làm cho hoạt động tài chính, ngân sách sẽ trở nên rối loạn.

- Gắn chặt với sự biến động tình hình kinh tế, xã hội, sự thay đổi chức năng nhiệm vụ của Nhà nước nói chung, chính quyền các cấp nói riêng, để xác lập chế độ phân cấp một cách phù hợp. Khi có những biến đổi của tình hình cần có sự phân tích đánh giá chế độ phân cấp hiện hành để kịp thời có biện pháp hoàn thiện.

- Tính ổn định tương đối trong phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi cho

các cấp chính quyền là điều kiện quan trọng cho việc phát huy vai trò tích cực của chế độ phân cấp.

- Kết hợp chặt chẽ giữa cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp trong phân cấp quản lý ngân sách là nội dung quan trọng của mọi chế độ phân cấp. Vì vậy cần có những quy định rõ ràng về quyền hạn trách nhiệm trong quản lý ngân sách các cấp.

- Xây dựng ngân sách địa phương phải gắn liền với chức năng nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương. Có nghĩa là phải phân giao cho chính quyền địa phương những chức năng và nhiệm vụ cụ thể trên cơ sở đó phân cấp ngân sách Nhà nước thích hợp.

- Xác định cụ thể quyền hạn và nhiệm vụ của các cơ quan Trung ương và địa phương trong việc lập, chấp hành, phân bổ và quyết toán ngân sách Nhà nước đảm bảo quản lý ngân sách Nhà nước thống nhất không bị chia cắt, phân tán, đảm bảo tính độc lập của ngân sách địa phương.

- Xây dựng hệ thống luật lệ rõ ràng về phân cấp nhiệm vụ quyền hạn cho các cấp chính quyền địa phương. Hiện tại hệ thống Luật về nhiệm vụ quyền hạn cụ thể của chính quyền địa phương còn chưa đồng bộ, chưa nhất quán.

- Phát huy quyền chủ động sáng tạo của địa phương để khai thác tốt hơn các nguồn lực tại chỗ. Song việc phân giao nguồn thu và nhiệm vụ chi phải đảm bảo nguyên tắc: ngân sách Trung ương giữ vai trò chủ đạo, chi phối và điều hòa giữa các cấp ngân sách; ngân sách địa phương có quyền độc lập, chủ động sáng tạo trong việc khai thác nguồn thu và bố trí chi tiêu.

### **2.3. Thực trạng thực hiện cơ chế tự chủ tự chịu trách nhiệm về tài chính, biên chế**

Tình hình thực hiện chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính theo Nghị định 130/2005/NĐ-CP, kết quả toàn tỉnh 34 đơn vị thực hiện. Qua thực hiện, năm 2007 đã tiết kiệm được 6.437 triệu, số thu nhập tăng thêm bình quân hàng tháng cho cán bộ công chức từ 93.000 đồng/người/tháng đến 732.000 đồng/người/tháng (Biểu 8, Đồ thị 5).

Đối với các đơn vị sự nghiệp thực hiện Nghị định 43/2006/NĐ-CP: đến nay toàn tỉnh có 80 đơn vị thực hiện tổng kinh phí là 428.482 triệu (ngân sách

cấp là 150.903 triệu, đạt 35%; thu sự nghiệp 277.579 triệu đạt 65%). Trong đó có 12 đơn vị thực hiện tự chủ 100% về kinh phí hoạt động với 51.413 triệu chiếm 12% tổng kinh phí; 17 đơn vị đảm bảo một phần kinh phí với 251.229 triệu chiếm 59%; 51 đơn vị ngân sách đảm bảo toàn bộ kinh phí với 125.840 triệu chiếm 29%. Qua thời gian thực hiện bước đầu có hiệu quả trên lĩnh vực tài chính, kinh phí tiết kiệm dùng tăng lương là 5.165 triệu đồng, số thu nhập tăng thêm bình quân hàng tháng cho cán bộ công chức từ 77.000 đồng/người/tháng đến 5.247.000 đồng/người/tháng (Biểu 9, Đồ thị 6).

Với những kết quả bước đầu đạt được như trên, có thể khẳng định việc giao quyền tự chủ về tài chính cho đơn vị là đúng hướng, phù hợp với tiến trình cải cách nền hành chính, phát huy tốt khả năng và tính tự chủ tự chịu trách nhiệm của đơn vị, biểu hiện ở các ưu điểm sau:

Một là, quản lý và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực, giảm gánh nặng ngân sách:

Đối với đơn vị hành chính: Trong phạm vi dự toán kinh phí được giao, thủ trưởng đơn vị thực hiện chế độ tự chủ đã chủ động bố trí, vận dụng các chế độ chi tiêu hành chính, sử dụng kinh phí theo nội dung, yêu cầu công việc trên tinh thần tiết kiệm, hiệu quả đảm bảo hoàn thành nhiệm vụ được giao. Đối với đơn vị sự nghiệp đã chủ động trong việc bố trí kinh phí thực hiện nhiệm vụ chuyên môn của mình, sắp xếp tổ chức, tinh gọn bộ máy, lao động theo nhu cầu công việc, phân bổ nguồn kinh phí trên tinh thần tiết kiệm, thiết thực và hiệu quả góp phần tăng thu nhập cho cán bộ công chức; thúc đẩy hoạt động sự nghiệp phát triển, mở rộng khai thác nguồn thu, tăng thu, làm giảm đáng kể chi tiêu ngân sách, năm 2007 số thu chiếm 65% tổng kinh phí đơn vị thực hiện ả ghi định 43, góp phần giảm chi ngân sách cho hoạt động sự nghiệp.

Hai là, từng bước công khai, minh bạch tình hình tài chính, kế toán của đơn vị; nâng cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của đơn vị sử dụng ngân sách:

Để thực hiện quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính các đơn vị phải xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ có sự thống nhất của tổ chức công đoàn trước khi gửi cơ quan Tài chính, Kho bạc thực hiện kiểm soát chi; công bố công khai các chế độ tài chính. Ngoài ra, căn cứ vào tình hình tài chính, đặc thù hoạt động thủ trưởng đơn vị được phép quy định đối tượng, mức chi cao

hay thấp hơn mức đã được cơ quan có thẩm quyền ban hành nhưng phải thể hiện rõ trong quy chế chi tiêu nội bộ và tự chịu trách nhiệm về quyết định của mình.

Bên cạnh đó việc thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm vẫn còn một số tồn tại sau:

Một là: chưa có sự tách bạch giữa nguồn thực hiện tự chủ và nguồn không thực hiện tự chủ; nguồn kinh phí thường xuyên và nguồn kinh phí không thường xuyên; đơn vị thực hiện tự chủ không đủ thẩm quyền sắp xếp, tinh giảm biên chế:

Theo quy định, đối với nguồn kinh phí thực hiện tự chủ đơn vị tiết kiệm được có thể làm nguồn tăng lương cho cán bộ công chức, đối với nguồn kinh phí không giao tự chủ tài chính cuối năm đơn vị thực hiện không hết nộp hoàn trả lại ngân sách. Tuy nhiên, thực tế khi một nghiệp vụ kinh tế phát sinh thì cơ quan kiểm soát chi khó có thể phân biệt được khoản chi đó thuộc nguồn kinh phí thực hiện tự chủ hay thuộc nguồn không giao tự chủ. Lợi dụng việc chưa có sự tách bạch giữa nguồn kinh phí giao thực hiện tự chủ và nguồn kinh phí không thực hiện tự chủ đơn vị hạch toán cho nguồn kinh phí không thực hiện tự chủ, từ đó làm tăng tiết kiệm nguồn kinh phí thực hiện tự chủ, tăng thu nhập cho cán bộ, nhân viên nhưng lại chi sai nguồn, vi phạm chế độ quản lý tài chính. Công tác tinh giảm biên chế gặp nhiều khó khăn, đơn vị được giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính không đủ thẩm quyền sắp xếp bộ máy, biên chế, chức năng này thuộc thẩm quyền của Sở Nội vụ nên khi thủ trưởng đơn vị muốn thực hiện tinh giảm biên chế không đáp ứng yêu cầu công việc phải được duyệt của Sở Nội vụ mới thực hiện được, điều này gây khó khăn cho đơn vị trong thực hiện tự chủ.

Hai là, năng lực cán bộ làm công tác tài chính – kế toán tại một số đơn vị thực hiện tự chủ còn yếu, thiếu, chưa đáp ứng nhu cầu:

Đối tượng thực hiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm phải có tổ chức bộ máy kế toán theo quy định của Luật kế toán. Tuy nhiên, trong thực tế một số đơn vị sự nghiệp chưa có tổ chức bộ máy kế toán hoàn chỉnh mà thường do một người phụ trách kế toán, chẳng hạn như đối với các trường trung học phổ thông cán bộ làm công tác tài chính thường do các giáo viên của trường kiêm nhiệm, không có chuyên môn, bằng cấp trong lĩnh vực tài chính nên việc đòi hỏi hạch toán kế toán, báo cáo tình hình tài chính, lên cân đối tài khoản là hết



sức khó khăn.

Ba là: chưa có công cụ đo lường, đánh giá hoạt động của đơn vị; ảnh hưởng đến chất lượng đầu ra.

Trong quá trình phân bổ ngân sách địa phương, căn cứ vào định mức chi hành chính, chi sự nghiệp; số thu được để lại để tính số dự toán giao cho đơn vị, chưa có sự gắn kết giữa nguồn kinh phí được giao với kết quả hoạt động, đơn vị sử dụng nguồn kinh phí ngân sách phân bổ như thế nào, hiệu quả ra sao thì không có cơ sở để đánh giá, làm cho việc phân bổ ngân sách thiếu minh bạch, rõ ràng. Bên cạnh đó, với áp lực tự cân đối nguồn tài chính đã buộc các đơn vị mở rộng phạm vi hoạt động, chẳng hạn như lĩnh vực giáo dục các trường đã mở rộng, liên kết đào tạo ngoài chỉ tiêu được duyệt trong khi cơ sở vật chất không đáp ứng làm cho chất lượng đầu ra bị ảnh hưởng hay đối với các đơn vị hành chính thì bất kỳ việc tăng cường hoạt động của bộ máy hành chính cũng gây ảnh hưởng đến tình hình tài chính làm giảm số kinh phí tiết kiệm, giảm thu nhập tăng thêm cho cán bộ công chức.

## **2.4. Kết quả về tình hình thu, chi ngân sách tỉnh Kiên Giang giai đoạn 2003-2007**

### **2.4.1. Kết quả thu ngân sách tỉnh Kiên Giang giai đoạn 2003-2007**

#### **a. Chính sách động viên vào ngân sách Nhà nước:**

Thực hiện chính sách động viên vốn của Nhà nước để thực hiện nhiệm vụ chiến lược tài chính của đại phương bao gồm các nguồn thu từ thuế, lệ phí, phí và các nguồn thu ngoài thuế. Đảm bảo thu thuế, phí, lệ phí đúng theo luật pháp quy định. Đồng thời phải quản lý chặt chẽ và tập trung các nguồn thu của Nhà nước từ tài sản, đất đai, nhà cửa và tài nguyên khác...

Trong giai đoạn 2003-2007 đã tập trung thực hiện chính sách huy động sức dân cho đầu tư phát triển, khai thác tốt các nguồn thu mới làm tiền đề cho sự phát triển. Đồng thời có cơ chế quản lý và sử dụng có hiệu quả các nguồn vốn huy động được như: huy động các khoản đóng góp của dân cư, của các tổ chức xã hội, vào các mục đích khuyến khích tạo lập các quỹ xã hội, tập trung cho xây dựng kết cấu hạ tầng nông thôn, với các hình thức động viên thông qua xã hội hóa một số nhiệm vụ kinh tế xã hội như: phát triển giao thông, thủy lợi, văn hóa, giáo dục, y tế... Thu ngân sách hàng năm đều tăng và vượt dự toán giao, số thu năm sau cao hơn năm trước, góp phần giảm áp lực trong cân đối ngân sách.

## **b. Thu ngân sách nhà nước giai đoạn 2003-2007:**

Sau 5 năm nguồn tài chính không ngừng tăng từ thuế và phí, từ tài sản công, từ bất động sản luôn luôn đảm bảo nguồn lực để thực hiện các nhiệm vụ thiết yếu nhất, đó là tập trung cho phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế và giải quyết các vấn đề xã hội. Bước đầu đa dạng hóa các nguồn vốn huy động, duy trì tỷ lệ động viên từ thuế và phí vào ngân sách nhà nước bình quân 5 năm (2003-2007) đạt 8,8% GDP. Tổng thu giai đoạn 2003-2007 là 7.210.219 triệu, thu ngân sách tăng đều từ 2003 đến 2006, riêng năm 2007 tăng mạnh 24,5%, tốc độ tăng bình quân giai đoạn 2003-2007 là 16,1%; thu nội địa giai đoạn này là 6.063.380 triệu, chiếm 84,1% ( $6.063.380/7.210.219$ ) thu cân đối ngân sách (Biểu số 5.1; Đồ thị 1). Cơ cấu thu ngân sách giai đoạn 2003-2007 do tác động của nhiều chính sách thuế và ảnh hưởng của giá cả thị trường biến động nên cơ cấu thu có sự thay đổi, cụ thể như sau:

- Thu từ khu vực quốc doanh Trung ương giai đoạn 2003-2007 đạt 466.561 triệu, đạt 6,5% tổng thu, thu từ khu vực này có xu hướng giảm mạnh. Xét về cơ cấu, số thu từ khu vực này liên tục giảm, từ 11,2% trong tổng thu năm 2003 xuống còn 5,3% tổng thu trong năm 2007. Tình hình nợ đọng thuế có xu hướng tăng, năm 2004 tỷ lệ nợ đọng thuế và số thu của khu vực này là 7% thì đến năm 2006 tăng lên gấp đôi 14% (Biểu 5.2). Số thu từ khu vực này giảm là do tình hình kinh tế bất động, giá dầu, giá điện liên tục tăng trong giai đoạn này làm cho hoạt động sản xuất gặp nhiều khó khăn, bên cạnh đó là do thực hiện chính sách miễn giảm thuế đối với các doanh nghiệp thực hiện cổ phần hóa cũng góp phần làm giảm đáng kể số thu từ khu vực này. Chẳng hạn như trường hợp của Công ty xi măng Hà Tiên thực hiện cổ phần hóa theo Quyết định 86/2005/QĐ-TTg ngày 22/04/2005 theo đó công ty được giảm thuế thu nhập doanh nghiệp hai năm đầu và giảm 50% trong 6 năm tiếp theo, năm 2007 lợi nhuận của đơn vị là 54 tỷ, thuế thu nhập doanh nghiệp giảm 15 tỷ.<sup>3</sup>

- Thu từ khu vực kinh tế quốc doanh địa phương giai đoạn 2003-2007 đạt 338.162 triệu đồng, chiếm tỷ trọng 4,7% trong tổng thu ngân sách. Số thu từ khu vực này có xu hướng tăng mạnh (năm 2003 thu 34.821 triệu, đến năm 2007 thu 101.936 triệu). Nợ đọng thuế tăng, năm 2004 là 73% thì đến năm

---

<sup>3</sup> Nguồn: Cục thuế Kiên Giang

2006 là 160%. Thu ngân sách từ khu vực kinh tế quốc doanh địa phương giai đoạn này tăng chủ yếu vẫn từ ngành sản xuất kinh doanh vật liệu xây dựng và khai thác, chế biến thủy sản sau cổ phần hóa hoạt động hiệu quả.

- Thu từ khu vực công thương nghiệp ngoài quốc doanh giai đoạn 2003-2007 đạt 1.431.694 triệu đồng, chiếm 19,9% trong tổng thu, số thu tăng đều, bình quân hàng năm tăng trên 18,5%. Tỷ lệ nợ đọng thuế tăng, năm 2004 là 14% đến năm 2006 là 19%. Thu tăng là do công tác lập bộ quản lý thu thuế các hộ kinh doanh cá thể thường xuyên được điều tra khảo sát để điều chỉnh doanh thu khoán thuế đối với các lĩnh vực xây dựng, giao thông vận tải, khách sạn, nhà hàng ... tính đến cuối năm 2005, mức thuế bình quân hiện nay của trên 19.821 hộ kinh doanh trong tỉnh là 923.000 đồng/tháng/hộ; chuyển đổi hình thức thu thuế theo khấu trừ đối với cơ sở kinh doanh thu mua thủy sản khai thác.

- Về phí và lệ phí: Qua giai đoạn 2003-2007 thu phí và lệ phí 179.605 triệu đồng, chiếm 2,5% tổng thu. Số thu này tăng cả về cơ cấu cũng như nguồn thu là do tích cực khai thác nguồn thu của các đơn vị thực hiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính theo Nghị định 43/NĐ-CP, nhưng cần phải chấn chỉnh lại công tác qui định thống nhất nguồn thu này, đồng thời thực hiện đúng tính chất của nguồn thu này là bù đắp chi phí đã bỏ ra, phần thu phí, lệ phí phải trừ đi chi phí phục vụ cho công tác thu trước khi nộp vào ngân sách nhà nước. Đồng thời, tiến hành rà soát, bãi bỏ một số loại phí tính đã ban hành như thủy lợi phí, phí nghĩa vụ lao động công ích, phòng chống lụt bão,... trái quy định để thể hiện thực chất của khoản thu này.

- Thu tiền cấp quyền sử dụng đất: giai đoạn 2003-2007 đạt 1.203.499 triệu đồng, chiếm 16,7% trong tổng thu, đây là nguồn thu không ổn định, biến động mạnh, năm 2003 số thu từ nguồn này tăng 2,5 lần nhưng đến năm 2005 giảm 14,2%, năm 2006 giảm 33,3%. Cùng với việc đầu tư phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng, nhiều dự án khu dân cư, các Trung tâm thương mại được phát triển bằng hình thức đổi đất tạo cơ sở hạ tầng đã mang lại nguồn thu lớn cho ngân sách của tỉnh nhưng số thu không ổn định là do tình hình bất động sản tăng trưởng nóng, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 181 nhằm hạn chế mua bán đất dự án chưa có đầu tư xây dựng, dự án khu lấn biển ở Rạch Giá khu IV và khu V đang “đóng băng” do thực hiện cơ chế này. Ngoài ra, khiếu kiện kéo dài ở khâu đền bù, giải tỏa, dự án triển khai chậm tiến độ do giá

nguyên vật liệu tăng cũng góp phần làm cho số thu của lĩnh vực này không ổn định, điển hình là dự án khu hạ tầng dân cư Bệnh viện Đa khoa thực hiện trong hai năm 2004-2005 nhưng đến nay vẫn chưa hoàn thành. Bên cạnh đó, vẫn tồn tại trường hợp chủ đầu tư đã giao quyền sử dụng đất, số thu tiền sử dụng đất chậm nộp vào ngân sách làm cho số thu của khu vực này đạt thấp như trường hợp của Trung tâm thương mại thứ 11.

Tóm lại, thu ngân sách giai đoạn 2003-2007 có sự chuyển biến về chất, công tác quản lý thu từng bước đi vào nề nếp, cơ bản đã đáp ứng được một phần lớn nhu cầu chi của tỉnh và đạt chỉ tiêu Nghị quyết của tỉnh. Tuy nhiên, thu ngân sách vẫn còn một số tồn tại, hạn chế sau:

Một là, tốc độ tăng thu ngân sách chưa tương xứng với tăng GDP:

Giai đoạn 2003-2007 thu đạt 8,8% GDP (Biểu 5.1), cao hơn chỉ tiêu Nghị quyết tỉnh đảng bộ đề ra (6-7%), tuy nhiên, từ năm 2004 đến năm 2006 tốc độ tăng thu chưa tương xứng với tốc độ tăng GDP, độ nổi thấp hơn 1, đến năm 2007 tình hình thu được cải thiện, độ nổi lớn hơn 1, điều này có nghĩa là khi GDP thay đổi 1% thì số thu sẽ tăng hơn 1% (Đồ thị 7).

Hai là, nợ đọng thuế lớn gây khó khăn trong thực hiện nhiệm vụ chi:

Nợ đọng thuế lớn tập trung vào thu khu vực quốc doanh trung ương, quốc doanh địa phương, công thương nghiệp ngoài quốc doanh, thuế sử dụng đất nông nghiệp và thuế nhà đất, cụ thể năm 2004: nợ đọng thuế 164 tỷ chiếm 15% thu nội địa; năm 2006: 218 tỷ chiếm 18% thu nội địa (Biểu 5.2, Đồ thị 3). Nhiệm vụ chi luôn đòi hỏi cấp thiết để đáp ứng nhu cầu chi cho phát triển kinh tế xã hội nhưng nguồn thu không tập trung kịp thời, không thu đúng, thu đủ, ngân sách phải vay ngân hàng. Từ đó cho thấy, nợ đọng thuế lớn gây khó khăn trong điều hành ngân sách, cũng như thực hiện nhiệm vụ chi của địa phương.

Ba là, cơ cấu thu có tiến bộ nhưng chưa thật vững chắc:

Thu ngân sách của tỉnh giai đoạn 2003-2007 phụ thuộc lớn vào nguồn thu công thương nghiệp ngoài quốc doanh chiếm 19,9%, thu xổ số kiến thiết chiếm 15,9% và cấp quyền sử dụng đất chiếm 16,7% tổng thu (Biểu 5.1); thu từ khu vực doanh nghiệp nhà nước có chiều hướng tụt giảm lớn, chiếm tỷ trọng thấp trong tổng thu, chưa đáp ứng được vai trò chủ đạo của mình, nguyên nhân là do thực hiện chính sách miễn giảm thuế đối với doanh nghiệp

cổ phần hóa; tiềm lực tài chính DNNN còn nhỏ bé, hiệu quả sản xuất kinh doanh còn thấp, năng lực cạnh tranh bị hạn chế; tình trạng thua lỗ, nợ nần còn phổ biến nhưng chậm được giải quyết.

Bốn là, chưa thực hiện nghiêm công tác quản lý thuế:

Công tác quản lý kê khai, thu thuế được thực hiện chưa đúng theo quy định, chưa thực hiện đầy đủ trách nhiệm quy định trong luật thuế về xử phạt chậm nộp như đối với thu cấp quyền sử dụng đất; thiếu kiểm tra nên không phát hiện và chấn chỉnh kịp thời những sai sót trong việc chấp hành các chế độ tài chính, kế toán.

#### **2.4.2. Kết quả chi ngân sách tỉnh Kiên Giang giai đoạn 2003-2007**

Trên cơ sở nguồn thu, việc phân bổ ngân sách được căn cứ vào các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội của từng lĩnh vực. Chi ngân sách đã từng bước được cơ cấu lại theo hướng tiết kiệm, hiệu quả, giảm bao cấp trong sử dụng ngân sách, góp phần thực thi có hiệu quả luật ngân sách nhà nước. Giai đoạn 2003-2007, tổng chi là 11.976.048 triệu, đạt 14,6% GDP (Biểu 6.1), chi ngân sách có xu hướng tăng mạnh trong những năm 2003, 2004, 2005, trong năm 2006 tăng chậm lại; tốc độ tăng chi bình quân là 23,5% (Biểu 6.1; Đồ thị 2). Chi tiết một số lĩnh vực như sau:

- Chi đầu tư xây dựng cơ bản của ngân sách hàng năm chủ yếu phân bổ cho các công trình hạ tầng, các công trình trọng điểm của nhà nước, giai đoạn 2003-2007 chi 3.604.970 triệu đồng, chiếm 30,1% tổng chi. Tốc độ tăng chi XDCB biến động phụ thuộc vào thu tiền sử dụng đất, năm 2006 thu cấp quyền sử dụng đất giảm kéo theo giảm nguồn, làm chi đầu tư xây dựng cơ bản giảm; tỷ trọng chi xây dựng cơ bản trên tổng chi ngân sách có xu hướng giảm, từ 38,4% của năm 2003 giảm còn 28,1% trong tổng chi năm 2007. Đã tập trung vào xây dựng kết cấu hạ tầng đặc biệt là vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc thiểu số và vùng trọng điểm có khả năng phát triển kinh tế nhanh, tạo điều kiện cho các ngành nghề phát triển. Về cơ bản hoàn thành được hệ thống giao thông, thủy lợi, thông tin liên lạc, điện và nước sinh hoạt. Tiếp tục đầu tư nâng cấp, sửa chữa và xây mới trường học, cơ sở y tế, văn hóa xã hội nhằm đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng. Nhìn chung, công tác quản lý vốn đầu tư xây dựng cơ bản vẫn còn một số tồn tại, hạn chế như việc nghiệm thu theo hồ sơ thiết kế mà không theo thực tế phát sinh (Nhà máy điện Thành ủy TP. Rạch Giá) hoặc các hồ sơ không khớp đúng (diện tích mặt bằng bàn

giao và thi công Trường Tiểu học Trần Bình Trọng) hoặc trường hợp cấp phát tạm ứng Khu bảo thuế thị xã Hà Tiên 5.006 triệu đồng mà chưa có quyết định đầu tư được duyệt. Tạm ứng thanh toán vốn đầu tư lớn, đến 31/03/2007 là 167.171 triệu đồng, trong đó năm 2006: 60.643 triệu đồng (tỷ lệ so với chi đầu tư là 10,8%), năm 2005: 22.751 triệu đồng (tỷ lệ so với chi đầu tư là 2,4%), năm 2004: 83.777 triệu đồng (tỷ lệ so với chi đầu tư là 13,6%). Song song đó, tình trạng nợ khối lượng thanh toán cao: năm 2005: 234.266 triệu (tỷ lệ so với chi đầu tư là 27%), năm 2006 : 82.532 triệu đồng (tỷ lệ so với chi đầu tư là 14,8%)<sup>4</sup> điều này có nghĩa là 01 đồng vốn được thanh toán năm 2005, 2006 thì không có nguồn thanh toán lần lượt là 0,27 và 0,148 đồng (Biểu 6.2). Vẫn còn tình trạng công trình nhóm B kéo dài quá 4 năm, công trình nhóm C kéo dài quá 2 năm hoặc dự án đã có quyết định quá hai năm mà vẫn chưa tổ chức triển khai thực hiện. Thất thoát trong thanh quyết toán tồn tại với số lượng lớn, ví dụ theo số liệu kiểm toán chi xây dựng cơ bản của 45 danh mục thì chênh lệch giữa số quyết toán của đơn vị và số kiểm toán là 10.778 triệu (Biểu 6.3), nguyên nhân là các đơn vị lập, thẩm định, phê duyệt thiết kế kỹ thuật – dự toán chưa chính xác, các đơn vị thi công không thực hiện theo hồ sơ thiết kế, một số nội dung công việc có trong dự toán được duyệt nhưng không thực hiện,... Từ tình hình trên cho thấy công tác quản lý vốn đầu tư vẫn còn dàn trải, nợ đọng vốn xây dựng cơ bản lớn, kéo dài gây thất thoát, lãng phí vốn đầu tư xây dựng cơ bản.

Biểu 6.2: Tỷ lệ tạm ứng vốn, nợ khối lượng và chi đầu tư phát triển

ĐVT: Triệu đồng

Chỉ tiêu	2005	2006
1. Chi đầu tư phát triển	866.494	558.978
2. Chủ đầu tư nợ tạm ứng vốn thanh toán	22.751	60.643
3. Tỷ lệ nợ tạm ứng/Chi đầu tư phát triển	2,4%	10,8%
4. Nợ khối lượng	234.266	82.532
5. Tỷ lệ nợ khối lượng/Chi đầu tư phát triển	27,0%	14,8%

<sup>4</sup> Báo cáo kiểm toán ngân sách, tiền và tài sản nhà nước năm 2006 của tỉnh Kiên Giang, Trang 17, 18

- Chi thường xuyên: Giai đoạn 2003-2007 đạt 6.287.724 triệu, đạt 7,7% GDP (Biểu 6.1), chiếm 52,5% tổng chi ngân sách địa phương, tốc độ chi tăng đều, bình quân giai đoạn 2003-2007 tăng 23,3%. Chi tiết một số lĩnh vực chi như sau:

+ Chi sự nghiệp giáo dục đào tạo : Giai đoạn 2003-2007 ngân sách địa phương chi 2.538.127 triệu, chiếm 40,4% tổng chi thường xuyên, tốc độ tăng chi bình quân 24,5%; đã góp phần nâng cao chất lượng giáo dục – đào tạo, xóa mù chữ, nâng cao một bước đời sống giáo viên. Tuy nhiên, chi cho giáo dục tính trên dân số theo Quyết định 151/QĐ-TTg áp dụng cho tỉnh Kiên Giang không tính các yếu tố như tổng số giáo viên, quỹ lương, lượng giáo viên thiếu, cấp học mầm non, trung học cơ sở,... làm cho cân đối chi giáo dục của tỉnh gặp rất nhiều khó khăn, định mức phân bổ trên không kích thích tinh thần quản lý số lượng học sinh đi học có hiệu quả dẫn đến tỷ lệ học sinh bỏ học cao, bởi vì bất kỳ một sự gia tăng học sinh nào cũng ảnh hưởng đến tình hình cân đối tài chính của tỉnh, kể đến là đặc điểm dân số ngày là dân số động, sự di chuyển giữa các vùng là thường xuyên nên việc phân bổ kinh phí sự nghiệp giáo dục theo dân số là thiếu minh bạch, không công bằng giữa thành thị và nông thôn. Nếu tính theo dân số để bố trí dự toán thì chi lương, phụ cấp thu hút, phụ cấp đặc biệt, phụ cấp khu vực và dạy thêm giờ chiếm trên 90% tổng chi cho sự nghiệp giáo dục (chi cho con người năm 2006: 552 tỷ đồng, chi sự nghiệp giáo dục đào tạo 601 tỷ đồng), phần kinh phí chi cho công việc ít, không đảm bảo nhu cầu hoạt động, làm ảnh hưởng đến chất lượng dạy và học.

+ Chi cho y tế: giai đoạn 2003-2007 đạt 999.368 triệu, chiếm 15,9% trong tổng chi thường xuyên. Cũng như sự nghiệp khác, trong điều kiện ngân sách những năm qua có nhiều chuyển biến, nên chi ngân sách cho sự nghiệp y tế tăng lên về tổng nguồn vốn, tốc độ tăng chi bình quân là 36,6%. Xét theo cơ cấu trong chi thường xuyên thì tỷ lệ này tăng từ 10,5% năm 2003 lên 18,6% năm 2007. Nguồn chi này từng bước đáp ứng nhu cầu chi cần thiết cho công tác phòng bệnh, chữa bệnh, chăm sóc sức khỏe cho nhân dân. Đến nay toàn tỉnh đã có 83,3% ấp có tổ y tế, 100% xã, phường trong tỉnh đều có trạm y tế xã, hoặc lồng ghép với phòng khám đa khoa khu vực, tỷ lệ trạm y tế có Bác sĩ công tác ổn định chiếm 72,8%. Tuy nhiên, đối với lĩnh vực này chi ngân sách còn dàn trải, do việc mở rộng hệ thống, phạm vi hoạt động của các cơ sở y tế vùng sâu mà không gắn kết với chất lượng phục vụ ở cơ sở, làm cho người dân không thật sự an tâm dẫn đến tình trạng quá tải của bệnh viện tuyến

trên.

+ Chi sự nghiệp kinh tế: Hoạt động của sự nghiệp kinh tế rất đa dạng, bao gồm nhiều ngành, nhiều lĩnh vực như: hoạt động khảo sát, thăm dò; hoạt động tuyên truyền, phổ biến khoa học kỹ thuật; hoạt động nông, lâm nghiệp, thủy lợi, công cộng... Tất cả các hoạt động sự nghiệp này với mục tiêu là nhằm phục vụ cho yêu cầu phát triển của nền kinh tế. Trong giai đoạn 2003-2007 chi đạt 508.699 triệu đồng, chiếm 8,1% trong tổng chi thường xuyên, để duy trì tu bảo dưỡng nâng cấp (trung tu, đại tu) các công trình hạ tầng như: đường xá, cầu cống, bến cảng...

+ Chi quản lý hành chính: Nhằm đảm bảo sự hoạt động của hệ thống các cơ quan nhà nước, bao gồm các cơ quan của Đảng, đoàn thể, hành chính sự nghiệp, giai đoạn 2003-2007 đạt 1.418.799 triệu, chiếm 22,6% tổng chi thường xuyên, tốc độ tăng chi bình quân 31%. Nguyên nhân tăng chi là do Chính phủ thực hiện chính sách cải cách tiền lương làm cho quỹ lương trong tổng chi quản lý hành chính có xu hướng tăng, năm 2004 tỷ lệ này là 35,9% thì đến năm 2007 là 40% (Biểu 7). Tuy nhiên, mục tiêu tăng lương nhằm cải thiện thu nhập của cán bộ công chức không đạt mục tiêu mong đợi, tiền lương vẫn chưa là nguồn thu nhập chủ yếu nên trong điều kiện nguồn thu hạn hẹp đòi hỏi công tác thực hiện tinh giảm biên chế, tinh gọn bộ máy hành chính là việc làm cấp thiết hiện nay của tỉnh. Hàng năm, ngoài số dự toán được giao theo chỉ tiêu dân số, ngân sách tỉnh phải bố trí trên 42 tỷ đồng đáp ứng nhu cầu chi hoạt động cho các chức danh không chuyên trách của xã, phường, thị trấn, ấp khu phố (Nghị định 121 của Chính phủ). Việc bố trí thêm đã tăng chi ngân sách địa phương, gây khó khăn trong cân đối ngân sách, chi quản lý hành chính chiếm tỷ trọng khá lớn trong tổng chi thường xuyên đã hạn chế đến nhu cầu chi tiêu cho các lĩnh vực khác, đặc biệt là ảnh hưởng lĩnh vực đầu tư cho phát triển và chi cho giáo dục.

Tóm lại, chi ngân sách giai đoạn 2003-2007 đã cơ bản đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế xã hội của địa phương, trong chi xây dựng cơ bản đã chú trọng, ưu tiên cho các công trình kết cấu hạ tầng, công trình trọng điểm; chi thường xuyên được thực hiện theo hướng tiết kiệm, hiệu quả, thắt chặt chi tiêu dùng, nâng cao tính tự chủ của đơn vị sử dụng ngân sách; tập trung chi cho giáo dục – đào tạo, xóa mù chữ, cải thiện đời sống giáo viên; tập trung đáp ứng nhu cầu chi cần thiết cho công tác phòng bệnh, chữa bệnh, chăm sóc



sức khỏe cho nhân dân; từng bước thực hiện xã hội hóa một số khoản chi như: chi sự nghiệp giáo dục, đào tạo, văn hoá, thể thao, phát triển khoa học-công nghệ, củng cố và phát triển hệ thống bảo hiểm y tế. Tuy nhiên, công tác quản lý chi ngân sách vẫn còn những tồn tại chủ yếu sau:

Một là, phân bổ vốn đầu tư xây dựng cơ bản không gắn với kế hoạch vốn, dàn trải:

Nhiều dự án, công trình kéo dài vượt thời gian quy định, dự án nhóm B thời gian thực hiện quá 4 năm, dự án nhóm C thực hiện quá 2 năm. Song song đó, nợ khối lượng thanh toán cao, biểu hiện của việc đầu tư dàn trải, không có nguồn thanh toán, năm 2007 tỷ lệ nợ khối lượng so với chi đầu tư phát triển là 27%.

Hai là, công tác quản lý vốn lỏng lẻo, thất thoát trong đầu tư xây dựng cơ bản:

Đến ngày 31/03/2007, tổng số nợ tạm ứng vốn đầu tư chưa thanh toán là 167.171 triệu đồng, riêng năm 2006, tỷ lệ nợ tạm ứng so với chi đầu tư phát triển ở mức cao 10,8%, điều này cho thấy công tác quản lý nợ tạm ứng vốn xây dựng cơ bản còn lỏng lẻo, dễ xảy ra tình trạng tạm ứng kéo dài với số lượng lớn, đặc biệt có trường hợp không có quyết định đầu tư được duyệt của cấp có thẩm quyền vẫn được ứng như trường hợp của Khu bảo Thuê thị xã Hà Tiên. Tình trạng lãng phí, thất thoát vốn đầu tư chưa được khắc phục, mặc dù việc thanh quyết toán vốn đầu tư được quy định chặt chẽ, qua nhiều khâu nhưng trong thực hiện các đơn vị không thực hiện đúng quy định nhất là khâu lập dự toán, thiết kế kỹ thuật. Năm 2004 số này bị loại khỏi quyết toán là: 6.927 triệu, năm 2006 : 10.778 triệu.

Ba là, chi đầu tư phát triển có xu hướng giảm:

Theo Nghị quyết tỉnh đảng bộ lần VIII, chỉ tiêu chi đầu tư phát triển từ nguồn ngân sách nhà nước là 49%. Tuy nhiên, số chi đầu tư phát triển giai đoạn 2003-2007 xét về cơ cấu có xu hướng giảm, năm 2003 là 38,4% đến năm 2007 giảm xuống còn 28,1% thấp hơn mức đề ra của tỉnh, ảnh hưởng không tốt đến tốc độ tăng trưởng kinh tế của tỉnh.

Bốn là, lãng phí, thất thoát, kém hiệu quả trong chi thường xuyên chưa được khắc phục:

- Còn tồn tại phổ biến việc bố trí kinh phí chi sai mục đích, sai tiêu chuẩn định mức, không đúng luật định gây lãng phí thất thoát, vi phạm kỷ cương kỷ luật tài chính. Đối với chi thường xuyên sau khi duyệt chi đơn vị sử dụng ngân sách phải thanh toán chứng từ với cơ quan kho bạc theo tiêu chuẩn, định mức quy định mới được chuyển từ hình thức cấp phát tạm ứng sang thanh toán. Việc để những khoản chi vượt định mức, tiêu chuẩn quy định thể hiện sự chủ quan, lỏng lẻo trong kiểm soát, giám sát chi tiêu thường xuyên cho thấy khâu kiểm soát chi của Kho bạc kém hiệu quả. Năm 2006, khi kiểm tra cơ quan kiểm toán đã loại khỏi quyết toán năm 2006 là 83.743 triệu, trong đó xuất toán thu hồi nộp ngân sách 30.104 triệu, chuyển quyết toán năm sau 53.639 triệu đồng<sup>5</sup>, ví dụ: các khoản chi mua cá giống, lúa giống bằng hợp đồng và thanh lý hợp đồng không có hóa đơn thuế giá trị gia tăng theo quy định tại Thông tư 120/2003/TT-BTC, 12/12/2003 hoặc trường hợp chi thường cho cán bộ, công chức của Sở Giao thông Vận tải từ nguồn phí, lệ phí không đúng quy định; mua sắm, trang bị mới công vượt số lượng cho phép tại các đơn vị với số tiền 1.401 triệu. Đối với cấp huyện chi sai mục đích, sai tiêu chuẩn, định mức, không đúng luật định, không đủ thủ tục quyết toán năm 2006 là: 13.392 triệu, trong đó thành phố Rạch Giá thanh toán công trình nhà tập thể Thành ủy Thành phố Rạch Giá từ nguồn sử dụng đất chưa đủ thủ tục quyết toán 5.654 triệu đồng.

- Giai đoạn 2003-2007 chi ngân sách tăng mạnh, riêng năm 2007, chi thường xuyên gần bằng thu cân đối (Đồ thị 4) trong đó chi quản lý hành chính là một gánh nặng, công tác tinh giảm biên chế của địa phương chưa có sự chuyển biến tích cực, chiếm 22,6% chi thường xuyên làm ảnh hưởng đến nguồn kinh phí phân bổ cho xây dựng cơ bản, sự nghiệp giáo dục – đào tạo và y tế. Định mức chi sự nghiệp giáo dục theo dân số tạo thuận lợi trong tính toán nhưng không thể hiện được tính minh bạch, rõ ràng, không công bằng giữa thành thị và nông thôn.

Năm là, bao cấp trong chi tiêu ngân sách cho tổ chức hội, các đơn vị ngành dọc hưởng kinh phí từ ngân sách Trung ương chưa được xóa bỏ:

Theo quy định, đối với những đơn vị ngành dọc như Thuế, Hải quan, Kho bạc, ... thì kinh phí hoạt động do ngân sách Trung ương đảm bảo, ngân

---

<sup>5</sup> Báo cáo kiểm toán ngân sách, tiền và tài sản nhà nước năm 2006 của tỉnh Kiên Giang, Trang 21

sách địa phương chỉ hỗ trợ kinh phí cho những đơn vị này khi giao thực hiện nhiệm vụ cụ thể, ngoài ra không dùng ngân sách cấp này chi cho nhiệm vụ ngân sách cấp khác, tuy nhiên, việc không rõ ràng trong phân cấp nhiệm vụ những đơn vị này diện điều kiện kinh phí khó khăn đề nghị địa phương hỗ trợ kinh phí hoạt động như ngành Thuế năm 2005: 2.737 triệu, năm 2006: 68 triệu, năm 2007 805 triệu, việc làm trên đã vi phạm nguyên tắc phân cấp quản lý ngân sách. Hay đối với tổ chức hội theo quy định nguồn kinh phí hoạt động lấy từ hội phí đóng góp của các thành viên trong tổ chức hội, nhà nước chỉ hỗ trợ kinh phí thực hiện các chương trình mà nhà nước đặt hàng. Tuy nhiên, thực tế hàng năm tỉnh phải bố trí kinh phí hoạt động cho Hội Khuyến học, Hội người tiêu dùng, Hội làm vườn, Hội nhà báo, ... điều này thể hiện sự bao cấp trong ngân sách chưa được xóa bỏ triệt để, làm tăng gánh nặng ngân sách.

## **2.5. Những tồn tại chủ yếu trong quản lý ngân sách thời gian qua tại tỉnh Kiên Giang**

Thời gian qua, công tác quản lý ngân sách có sự chuyển biến tích cực, thu ngân sách từng bước đi vào nề nếp, đã chủ động đề ra các biện pháp quản lý thu thuế; công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát tình hình thu thuế được chú trọng, công tác rà soát đối tượng nộp thuế, lập sổ bộ thuế được thực hiện thường xuyên hơn, đã thực hiện 100% công tác ủy nhiệm thu cho cấp xã; trong chi thường xuyên chú trọng, quan tâm công tác xây dựng các tiêu chuẩn, định mức sát với tình hình thực tế, nhất là mở rộng quyền chủ động cho các đơn vị thực hiện Nghị định 43 của chính phủ như đơn vị đảm bảo một phần kinh phí, hoặc đảm bảo 100% kinh phí hoạt động được quy định mức chi cao hơn mức quy định; trong quản lý, phân bổ vốn đầu tư từ ngân sách đã chú trọng tập trung đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, hỗ trợ các ngành kinh tế then chốt trọng điểm, thực hiện các chương trình mục tiêu; từng bước thực hiện có hiệu quả các vấn đề xã hội đáp ứng yêu cầu nâng cao chất lượng nguồn nhân lực; xóa đói, giảm nghèo, phát triển nông nghiệp và nông thôn, đáp ứng các nhu cầu chi tiêu củng cố quốc phòng an ninh và giữ vững trật tự an toàn xã hội. Từng bước thực hiện đổi mới cơ cấu chi ngân sách nhà nước; bố trí các khoản chi thường xuyên, chi đầu tư phát triển, chi dự phòng cơ bản đảm bảo hoàn thành nhiệm vụ chi quản lý nhà nước. Tập trung cải thiện mạnh mẽ cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội, giáo dục và đào tạo, coi trọng bố trí chi cho phát triển khoa học và ứng dụng công nghệ, từng bước triển khai mở rộng phạm vi xã hội hóa, đa dạng hóa các nguồn vốn đầu tư.

Tuy nhiên, trong thực hiện vẫn còn một số tồn tại như sau:

Một là, về công tác quản lý thu ngân sách chưa được quan tâm, chỉ đạo chặt chẽ:

Công tác quản lý, kê khai thuế chưa chặt chẽ, còn nhiều doanh nghiệp kê khai thấp hơn số thực tế phát sinh làm ảnh hưởng đến tình hình thu ngân sách cả số lượng và thời gian. Năm 2004, sau khi kiểm tra chênh lệch giữa thực tế phát sinh và số đã nộp là 4.583 triệu đồng, trong đó khu vực doanh nghiệp nhà nước 4.369 triệu, đến năm 2006 số này tăng lên 14.014 triệu, trong đó khu vực doanh nghiệp nhà nước 13.620 triệu. Công tác kiểm tra quyết toán thuế chưa được thực hiện thường xuyên, khi kiểm tra phát hiện sai sót phải truy thu thuế cho thấy ngân sách tỉnh còn thấp thu lớn. Công tác đôn đốc nộp ngân sách đúng thời gian quy định chưa được quan tâm đúng mức, chưa xử lý kiên quyết, còn xảy ra tình trạng chậm nộp, hoặc nộp nhưng không thực hiện đầy đủ nghĩa vụ thuế mà biểu hiện cụ thể nhất là năm 2006 số này là 34.630 triệu, chậm nộp tiền sử dụng đất là 30.336 triệu trong đó: Trung tâm Thương mại thứ 11 là 4.463 triệu, Trung tâm Thương mại Hòn Đất 8.248 triệu<sup>6</sup>. Như vậy, tổng số thất thu là 48.645 triệu, chiếm 3,9% thu nội địa năm 2006 (Biểu 5.3). Về tình hình nợ đọng thuế chưa có giải pháp tích cực giải quyết triệt để, làm cho nợ đọng thuế ngày càng tăng gây thất thu ngân sách nhà nước ngày càng lớn, số nợ đọng thuế năm 2004 là 164 tỷ, chiếm 15% thu nội địa, trong đó nợ trong hạn 125 tỷ, nợ quá hạn 36 tỷ, cưỡng chế 3 tỷ; năm 2006 nợ đọng thuế là 218 tỷ, chiếm 18% thu nội địa, trong đó nợ quá hạn 189 tỷ, cưỡng chế 29 tỷ. Qua phân tích trên thấy rằng, năm 2006: cứ 1 đồng thu nội địa thì thất thu 0,039 đồng và bị đối tượng nộp thuế nợ 0,18 đồng. Bên cạnh thất thu do khâu quản lý, thì ngược lại tình ban hành một số loại thu như thu huy động đóng góp theo quyết định 99, thủy lợi phí, ... không đúng quy định gây phản ứng không tốt đối với công tác thu.

Hai là, phân bổ vốn đầu tư xây dựng cơ bản còn dàn trải, không gắn với kế hoạch vốn; công tác quản lý tạm ứng vốn thanh toán còn lỏng lẻo, thất thoát vốn đầu tư xây dựng cơ bản.

Phân bổ vốn đầu tư xây dựng cơ bản còn dàn trải, nhiều dự án, công trình được bố trí vốn nhưng không thực hiện, hoặc thực hiện dự án kéo dài

---

<sup>6</sup> Báo cáo Kiểm toán ngân sách, tiền và tài sản năm 2006 của tỉnh Kiên Giang, Phụ biểu 6a, 6b/BCKT-NSĐP

quá thời gian quy định, chẳng hạn như năm 2006 có 313 dự án nhóm C bố trí kế hoạch vốn trên 2 năm (trong đó có Trường mẫu giáo trọng điểm thị xã Rạch Giá, Trường Trung học phổ thông Dương Đông, Trường Trung học cơ sở Giồng Riềng thực hiện từ năm 1997), có 42 dự án nhóm B bố trí kế hoạch vốn trên 4 năm (trong đó có công trình kéo dài từ năm 1997 Trung tâm y tế Vĩnh Thuận), có 56 công trình bố trí 29.768 triệu nhưng không có giá trị cấp phát<sup>7</sup>. Trong thanh toán vốn xây dựng cơ bản chưa được quan tâm đúng mức, tạm ứng thanh toán vốn với số lượng lớn, không đúng quy định, thậm chí có dự án chưa có quyết định đầu tư nhưng vẫn được tạm ứng vốn. Thất thoát vốn đầu tư xây dựng chưa được khắc phục triệt để, chủ yếu nằm ở khâu thiết kế, dự toán chưa chính xác dẫn đến việc đơn vị thanh toán, nghiệm thu khối lượng theo thiết kế nhưng thực tế không phát sinh như trường hợp công trình bê tông Trung tâm thương mại thị xã Hà Tiên khảo sát thiếu chính xác dẫn đến thiết kế kỹ thuật sai làm phát sinh khối lượng là 296 triệu, ...

Ba là, lãng phí, thất thoát, kém hiệu quả trong quản lý chi thường xuyên: Chưa thực hiện nghiêm nguyên tắc quản lý tài chính ngân sách, vi phạm các tiêu chuẩn về chế độ, định mức chi, không đúng luật định gây lãng phí thất thoát ngân sách như trường hợp bố trí xe ô tô vượt định mức... Đối với chi sự nghiệp giáo dục bố trí kinh phí theo định mức dân số của Quyết định 151/QĐ-TTg, không tính đến các yếu tố tổng số giáo viên, quỹ lương phải trả, tình hình thiếu giáo viên, tổng số học sinh cho từng cấp học mầm non, trung học cơ sở, trung học phổ thông, ... làm cho tình hình phân bổ kinh phí cho sự nghiệp giáo dục không hiệu quả, thiếu minh bạch; chi cho con người chiếm hơn 90% số dự toán Trung ương giao; chi sự nghiệp y tế không có trọng tâm, trọng điểm, hệ thống y tế mở rộng nhưng chất lượng phục vụ y tế cơ sở thấp. Đối với chi hành chính, các chức danh không chuyên trách theo quy định tại Nghị định số 121/NĐ-CP, Trung ương không bố trí kinh phí, tình tự chi làm cho chi quản lý hành chính của tỉnh hàng năm phải chi thêm hơn 42 tỷ đồng.

Bốn là, chưa có công cụ, thước đo hiệu quả sử dụng ngân sách đối với các đơn vị thực hiện khoán chi hành chính theo Nghị định 130/NĐ-CP, Nghị định 43/NĐ-CP. Khi giao dự toán cho các đơn vị khoán tỉnh căn cứ vào định mức chi từng khoản mục của năm trước để làm căn cứ giao dự toán năm sau,

---

<sup>7</sup> Báo cáo Kiểm toán ngân sách, tiền và tài sản năm 2006 của tỉnh Kiên Giang, Trang 13, 17

nguồn chênh lệch do tiết kiệm được để lại tăng thu nhập cho cán bộ công chức, còn việc sử dụng nguồn kinh phí trong năm của các đơn vị nhận khoán vào những việc gì, hiệu quả ra sao thì không có căn cứ để đánh giá. Bên cạnh đó, do chưa có sự tách bạch giữa nguồn kinh phí giao tự chủ và nguồn kinh phí không giao tự chủ dẫn đến việc hạch toán dồn mọi khoản kinh phí phát sinh vào nguồn không giao tự chủ để tăng nguồn kinh phí tự chủ tiết kiệm, tăng thu nhập cho cán bộ, nhân viên. Công tác tinh giảm biên chế, sắp xếp bộ máy đối với đơn vị thực hiện Nghị định 43/NĐ-CP gặp khó khăn, do đơn vị không đủ thẩm quyền trong việc sắp xếp bộ máy, biên chế.

Năm là, bộ máy ngân sách xã phường còn yếu, thiếu. Những năm gần đây tỉnh đã quan tâm đến công tác đào tạo đội ngũ cán bộ làm công tác tài chính ngân sách xã. Tuy nhiên, việc thường xuyên thay đổi cán bộ làm công tác tài chính ngân sách theo nhiệm kỳ bầu cử ở địa phương làm cho trình độ chuyên môn hóa của đội ngũ cán bộ làm công tác tài chính đạt thấp. Hậu quả tất yếu dẫn đến là công tác hạch toán, kế toán ngân sách xã thực hiện không đúng quy định của Luật Ngân sách nhà nước.

Sáu là, mối quan hệ giữa các cơ quan Tài chính, Thuế, Hải Quan, Kho bạc trong hệ thống Tài chính ở địa phương vẫn còn trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ trong quá trình chấp hành nhiệm vụ thu chi ngân sách và giám sát kiểm tra lẫn nhau... làm tăng khối lượng công việc mà chất lượng không cao, Sở Tài chính với chức năng chính là tham mưu Ủy ban nhân dân tỉnh điều hành tài chính ngân sách nhưng ở thể bị động, không nắm bắt kịp thời tình hình ngân sách làm cho công tác điều hành ngân sách kém hiệu quả.

Bảy là, cùng một khoản chi ngân sách nhưng được hạch toán trên ba hệ thống tài khoản kế toán. Ngân sách tỉnh hạch toán kế toán đơn, Kho bạc Nhà nước hạch toán kép trên hệ thống tài khoản kế toán Kho bạc, đơn vị sử dụng ngân sách hạch toán kế toán hành chính sự nghiệp. Nếu xét về cấp ngân sách thì có hai cách hạch toán kết toán cùng tồn tại là ngân sách tỉnh, huyện hạch toán đơn, ngân sách xã hạch toán kế toán trên hệ thống kế toán ngân sách xã. Việc không thống nhất trong hệ thống kế toán gây khó khăn cho việc tổng hợp báo cáo phục vụ cho công tác điều hành, gây lãng phí do phải đầu tư cùng một lúc cho nhiều hệ thống kế toán.

Tám là, theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước, Quỹ ngân sách nhà nước được thống nhất quản lý tại Kho bạc nhà nước. Nhưng thực tế, tồn

quỹ ngân sách nhà nước chủ yếu nằm trên tài khoản tiền gửi tại các ngân hàng thương mại. Điều này gây khó khăn cho địa phương trong việc điều hành chi tiêu, vốn ngân sách dễ bị ngân hàng chiếm dụng, có trường hợp Sở Tài chính đã chuẩn chi nhưng Kho bạc nhà nước không có tiền để giải ngân do tiền gửi tại các ngân hàng thương mại chưa huy động kịp. Trong hệ thống tài chính – tiền tệ của nền kinh tế thị trường nhiều rủi ro, diễn biến bất thường, khó lường trước được những biến động thì vấn đề quản lý quỹ ngân sách nhà nước như hiện nay cần phải được xem xét lại. Hơn nữa, quỹ ngân sách địa phương bị phân tán, ngân sách địa phương có ngân sách tỉnh, huyện, xã trong đó ngân sách huyện xã nhận bổ sung từ ngân sách cấp trên, nhưng hiện nay bộ máy hành chính của huyện lớn, thu ngân sách không đảm bảo nhu cầu chi, mất cân đối liên tục từ đó gây áp lực đến ngân sách tỉnh bổ sung ngân sách về cho huyện làm cho tồn quỹ ngân sách huyện, xã lớn nhưng ngân sách tỉnh phải vay. Việc tồn tại nhiều cấp ngân sách ở địa phương làm cho quỹ ngân sách bị phân tán, làm cho công tác quản lý ngân sách kém hiệu quả.

Chính là, cơ chế kiểm soát chi qua Kho bạc Nhà nước: là chông chéo và kém hiệu quả, biểu hiện cụ thể như sau:

- Kiểm soát trước khi chi là kiểm soát xem việc chi đó có đúng với dự toán không và đúng với tiêu chuẩn, định mức qui định không? Vấn đề này cơ quan tài chính Nhà nước có nhiệm vụ lập và chấp hành dự toán ngân sách Nhà nước đã thẩm tra, kiểm tra trước khi lệnh chi hoặc thông báo dự toán kinh phí cấp cho đơn vị bao gồm kiểm soát cả dự toán, phân kỳ chi, tiến độ chi. Giao cho cơ quan Kho bạc các cấp chức năng này sẽ chông chéo và tạo thêm biên chế, thêm thủ tục trong kiểm soát chi, cũng như không thuận lợi cho đơn vị sử dụng ngân sách.

- Kiểm soát trong khi chi: Kế toán đơn vị sử dụng ngân sách có nhiệm vụ thực hiện kiểm soát với các nội dung sau: các khoản nào chi sai, chi đúng, giữ tiền tại quỹ riêng bao nhiêu là vừa, khoản nào nên đề nghị Kho bạc chi trả trực tiếp cho nơi cung cấp lao vụ hàng hóa....báo cáo Thủ trưởng đơn vị ra quyết định chi. Tuy nhiên hiện nay, Kho bạc thực hiện kiểm soát chi trực tiếp còn nhiều nội dung, nên khó có thể thực hiện đạt hiệu quả; vì vậy nếu cần thì Kho bạc cũng chỉ nên trực tiếp kiểm soát khi chi trực tiếp cho người được thụ hưởng ngân sách một số khoản như: Mua sắm tài sản có giá trị lớn theo quy định về quản lý tài sản Nhà nước, chi lương... còn các khoản khác, đơn vị tự

chi và điều hành theo dự toán, lực lượng kế toán Nhà nước tại các đơn vị có nhiệm vụ kiểm soát chặt chẽ trong quá trình chi tiêu của thủ trưởng đơn vị thụ hưởng ngân sách.

- Kiểm soát sau khi chi: Là quá trình thực hiện quyết toán gồm kế toán đơn vị, kế toán của cơ quan tài chính thực hiện kiểm tra các quá trình đã chi (so dự toán, điều chỉnh những khoản chi cần thay đổi, xuất toán những khoản chi không đúng qui định...) và quyết toán chi hàng năm. Song song với quá trình đó, cơ quan kho bạc cũng thực hiện chức năng kiểm soát sau khi chi nhưng chỉ thực hiện với nội dung là yêu cầu các đơn vị sử dụng ngân sách lập bảng kê các nội dung chi và báo cáo tổng hợp quyết toán. Với nội dung kiểm soát này chưa mang ý nghĩa đầy đủ của việc kiểm soát chi. Mà thực tế chỉ là sự kê khai các khoản chi của từng đơn vị thụ hưởng ngân sách chẳng những chưa phân biệt rõ chức năng kiểm soát sau khi chi của ngân sách, kho bạc và đơn vị sử dụng ngân sách mà trên thực tế chỉ có ý nghĩa thủ tục.

Nguyên nhân chủ yếu của những tồn tại trên, đó là:

- Công tác chỉ đạo điều hành thu ngân sách của các ngành, cấp, trong đó ngành Thuế với vai trò chủ đạo trong công tác quản lý, điều hành thu ngân sách là chưa quan tâm, chỉ đạo đúng mức, ngoài những nguyên nhân khách quan của tình hình kinh tế, xã hội thì đối với ngành Thuế chưa có giải pháp cụ thể để giải quyết tình trạng nợ đọng thuế; chưa kiên quyết xử lý đối với tình trạng chậm nộp, hoặc nộp không đúng, không đủ đối với thu cấp quyền sử dụng đất gây thất thu ngân sách.

- Quy hoạch kém, cục bộ, không gắn kết với kế hoạch vốn; văn bản luật thường xuyên thay đổi là nguyên nhân chính dẫn đến những bất cập trong đầu tư xây dựng cơ bản, dẫn đến tình trạng nợ đọng khối lượng không nguồn thanh toán, dàn trải trong phân bổ vốn đầu tư, kéo dài thời gian thực hiện dự án. Việc dự án chậm tiến độ, kéo dài, dự án đã phân bổ vốn nhưng không có khối lượng cấp phát, giải ngân thấp gây thất thoát, lãng phí thì ngoài nguyên nhân do khiếu kiện kéo dài ở khâu giải phóng mặt bằng, trình độ cán bộ quản lý không đủ năng lực thì cơ chế, chính sách không đồng bộ, mâu thuẫn, nghị định, thông tư hướng dẫn thường xuyên thay đổi là một trở ngại lớn đối với công tác quản lý đầu tư xây dựng. Chẳng hạn mâu thuẫn giữa Luật Đất đai và Luật Xây dựng, Điều 122 Luật Đất đai năm 2003, yêu cầu hồ sơ xin cấp đất của nhà đầu tư phải có đơn xin cấp đất, *giấy phép đầu tư*, và hồ sơ



dự án mới được giao đất, nhưng theo Điều 37 Luật Xây dựng thì nhà đầu tư không thể xin phê duyệt và cấp phép đầu tư nếu *không có đất cho dự án*. Hoặ năm 2005, Chính phủ ban hành Nghị định 16 quản lý đầu tư xây dựng cơ bản, chi phí đầu tư xây dựng công trình thì một năm sau đó Nghị định 112 ra đời, sửa đổi, bổ sung Nghị định 16.

- Thiếu cơ chế phối hợp hiệu quả giữa các cơ quan Tài chính, Thuế, Hải quan, Kho bạc. Việc phối hợp cung cấp thông tin chủ yếu bằng phương pháp thủ công nên thông tin cung cấp thường chậm, chưa phục vụ kịp thời công tác phân tích, đánh giá và tập hợp toàn diện đối tượng thu, số thuế đã nộp, dự toán kinh phí thực tế đơn vị đã rút, tiến độ giải ngân xây dựng cơ bản. Ngoài ra, việc không thống nhất hệ thống kế toán cũng như các phần mềm quản lý tài chính ngân sách giữa các cơ quan Tài chính, Thuế, Hải Quan, Kho bạc cũng làm cho cơ chế phối hợp không hiệu quả.

- Chế độ tiền lương cho cán bộ, công chức xã chậm được sửa đổi, không đảm bảo cuộc sống nên việc thực hiện thu hút đội ngũ cán bộ, công chức có đủ trình độ chuyên môn về phục vụ công tác tài chính ngân sách tại xã hết sức khó khăn.

Nhìn chung, công tác quản lý tài chính ngân sách giai đoạn 2003-2007 của Kiên Giang đã có bước chuyển biến tích cực, tình hình phân cấp ngân sách của tỉnh được quan tâm chỉ đạo, tạo bước chủ động cho cấp huyện, xã như thực hiện phân cấp giáo dục, huyện quản lý từ khối trung học trở xuống, hay trong xây dựng cơ bản huyện được quyết định đầu tư đối với các dự án từ 5 tỷ trở xuống. Đã thực hiện ủy nhiệm thu cho 100% xã, phường, thị trấn. Đối với phân cấp giữa tỉnh và ngân sách Trung ương chưa phân định rõ ràng, còn xảy ra tình trạng lấy ngân sách tỉnh chi cho nhiệm vụ ngân sách trung ương, chẳng hạn như chi đầu tư cho các dự án Quốc lộ 61, 63 và cầu Tô Châu, chi hỗ trợ hoạt động cho các ngành Thuế, Hải Quan, Viện Kiểm Sát; một số chính sách Trung ương ban hành nhưng chỉ bố trí 70% kinh phí thực hiện, phần còn do tỉnh tự lo nhưng Chương trình kiên cố hóa trường lớp, Chương trình 134, 135...Về thu ngân sách từng bước đưa vào nề nếp, thu ngân sách tăng, giai đoạn 2003-2007 thu ngân sách chiếm 8,8% GDP. Nhưng vẫn còn một số tồn tại như nợ đọng thuế ngày càng tăng, tình trạng chậm nộp, hoặc nộp không đầy đủ tiền thuế nhất là tiền thu cấp quyền sử dụng đất chưa được thực hiện nghiêm. Trong quản lý vốn đầu tư xây dựng cơ bản còn mang tính dàn trải, nợ

tạm ứng vốn thanh toán, nợ khối lượng lớn mà nguyên nhân là do khâu quy hoạch kém, cục bộ, không gắn kết với kế hoạch vốn; văn bản luật mâu thuẫn, bất cập cũng là một nguyên nhân gây lãng phí trong đầu tư xây dựng cơ bản.

### **CHƯƠNG III: MỘT SỐ GIẢI PHÁP GÓP PHẦN HOÀN THIỆN CÔNG TÁC QUẢN LÝ NGÂN SÁCH TỈNH KIÊN GIANG**

#### **3.1. Mục tiêu phát triển kinh tế xã hội**

Theo Nghị quyết Đại hội tỉnh đảng bộ lần thứ VIII (2005-2010), mục tiêu phát triển kinh tế xã hội tỉnh Kiên Giang là tiếp tục đẩy mạnh tốc độ tăng trưởng kinh tế từ 13% trở lên. Chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng tăng mạnh tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ, giảm dần tỷ trọng nông nghiệp, đến năm 2010 tỷ trọng nông – lâm – thủy sản 35%, công nghiệp – xây dựng 35%, dịch vụ 30%; xây dựng các cơ chế, chính sách đồng bộ, thích hợp để sử dụng có hiệu quả các nguồn lực, thu hút nguồn vốn đầu tư từ trong dân, từ tỉnh ngoài, nước ngoài để đầu tư xây dựng kế cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, đầu tư thỏa đáng cho nông nghiệp, nông thôn, phân đấu tỷ lệ vốn đầu tư phát triển đạt 40% GDP; tỷ lệ huy động ngân sách 6-7% GDP; tổng kim ngạch xuất khẩu 500 triệu USD vào năm 2010; đẩy mạnh liên kết vùng, đặc biệt là các tỉnh lân cận. Tận dụng lợi thế về địa lý khai thác tốt, có hiệu quả kinh tế cửa khẩu Hà Tiên, Phú Quốc, nhất là tập trung thực hiện Quyết định 178 của Thủ tướng Chính phủ và đề án phát triển tổng thể đảo Phú Quốc đến năm 2010 và tầm nhìn đến năm 2020 để phát triển du lịch. Thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế, giải quyết việc làm cho lao động nông thôn. Gắn kết mục tiêu kinh tế với thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội, giảm tỷ lệ hộ nghèo xuống dưới 6%. Đẩy mạnh phát triển giáo dục, đào tạo nguồn nhân lực; nâng cao chất lượng chăm sóc và bảo vệ sức khỏe nhân dân, đẩy mạnh các hoạt động văn hoá, thể thao, giữ gìn vệ sinh môi trường.

#### **3.2. Mục tiêu quản lý ngân sách**

Mục tiêu tăng trưởng kinh tế của tỉnh Kiên Giang đến năm 2010 là duy trì tốc độ tăng trưởng trên 13% nên trong huy động nguồn lực của địa phương, nhất là nguồn lực huy động vào ngân sách phải đạt tỷ lệ huy động bình quân vào ngân sách nhà nước đạt khoảng 6-7% GDP nhằm đáp ứng yêu cầu chi tiêu cho chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng tăng tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ, đầu tư hạ tầng kinh tế xã hội, đảm bảo thực hiện công bằng xã hội. Trên cơ sở nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước đạt mức khoảng 16% GDP, trong đó tranh thủ nguồn thu từ đất thông qua cơ chế đổi đất lấy cơ sở hạ tầng, nguồn thu từ các nhà đầu tư thuê đất Phú Quốc, nguồn

vốn vay thực hiện đầu tư các trung tâm thương mại, đảm bảo chi cho đầu tư phát triển ở mức 49% tổng chi ngân sách địa phương. Ngoài ra, phải bố trí kinh phí giáo dục, đào tạo phục vụ nhiệm vụ chính trị của địa phương là nâng cao dân trí, bồi dưỡng nhân tài, đào tạo nguồn nhân lực phục vụ phát triển kinh tế của địa phương, tỷ lệ chi sự nghiệp giáo dục đào tạo đạt ở mức khoảng 25% tổng chi ngân sách nhà nước. Chú trọng đến công tác nghiên cứu, ứng dụng khoa học công nghệ phục vụ sản xuất, chi khoa học công nghệ đến năm 2010 đạt 1,72% tổng chi ngân sách nhà nước.

Trong quản lý, điều hành ngân sách đảm bảo tốc độ tăng chi ngân sách nhà nước cho giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ nhanh hơn tốc độ tăng chi ngân sách nhà nước để đến năm 2010 chi ngân sách nhà nước cho giáo dục và đào tạo đạt 30% tổng chi ngân sách nhà nước, chi cho khoa học và công nghệ đạt 2,1% tổng chi ngân sách nhà nước.

### **3.3. Quan điểm cần quán triệt trong quản lý ngân sách**

Chính sách động viên tài chính hướng mạnh vào giải phóng triệt để và khơi thông các nguồn lực trong xã hội, khuyến khích các thành phần kinh tế bỏ vốn đầu tư phát triển kinh doanh để tạo ra năng lực sản xuất, hạ tầng kinh tế - xã hội, trên cơ sở đó nâng cao tiềm lực tài chính của tỉnh. Thực hiện cơ chế, chính sách tài chính đồng bộ, thống nhất giữa các thành phần kinh tế, tạo sự bình đẳng trong cạnh tranh tăng tính hấp dẫn nhằm thu hút mạnh vốn đầu tư từ bên ngoài.

Động viên, thu hút rộng rãi các nguồn vốn trong xã hội nhằm tăng đầu tư nâng cao số lượng và chất lượng các dịch vụ công cộng. Từng bước nâng cao tỷ trọng thuế thu nhập, thuế tài sản trong cơ cấu hệ thống thuế. Nâng tỷ trọng thuế trực thu trong tổng thu ngân sách nhà nước, trong đó tăng tỷ trọng thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế thu nhập cá nhân bằng cách mở rộng đối tượng nộp thuế.

Đẩy mạnh cải cách hành chính thuế, đơn giản hoá thủ tục hành chính thuế; mở rộng áp dụng cơ chế tự khai, tự tính và tự nộp thuế; hiện đại hoá công tác quản lý thuế, triển khai các dịch vụ tư vấn, hỗ trợ nộp thuế; hạn chế thất thu thuế ở mức thấp nhất, đảm bảo thu đúng, thu đủ, thu kịp thời các khoản thu vào ngân sách nhà nước.

Bố trí sử dụng ngân sách hợp lý, tiết kiệm và hiệu quả; thực hiện công

khai, minh bạch ngân sách nhà nước. Đẩy mạnh hoạt động xã hội hóa trên các lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hóa, thể dục thể thao ... từ đó huy động hiệu quả nguồn lực kinh tế của xã hội, góp phần giảm gánh nặng ngân sách. Tăng đầu tư phát triển nguồn nhân lực, đầu tư kết cấu hạ tầng, tạo điều kiện thuận lợi cho chuyển dịch cơ cấu kinh tế, cơ cấu lao động. Tăng mức chi cho giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ trong tổng chi ngân sách nhà nước. Đảm bảo vốn cho các công trình trọng điểm và các mục tiêu, nhiệm vụ ưu tiên của chiến lược; hỗ trợ đầu tư phát triển hợp lý cho các vùng khó khăn.

Thực hiện cải cách tiền lương gắn với sắp xếp bộ máy, tinh giảm biên chế phù hợp với tiến trình cải cách hành chính nhà nước nhằm tạo động lực phát triển kinh tế-xã hội, gắn quyền lợi và trách nhiệm trong thực hiện công vụ đối với công chức.

Tiếp tục tháo gỡ những vướng mắc về cơ chế, chính sách để phát triển mạnh và có hiệu quả kinh tế tư nhân, chú trọng trợ giúp doanh nghiệp vừa và nhỏ, tạo điều kiện để doanh nghiệp nâng cao hiệu quả kinh doanh; đẩy mạnh thực hiện xã hội hoá, huy động nguồn lực xã hội cho phát triển các sự nghiệp xã hội.

Hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ, củng cố và kiện toàn tổ chức bộ máy quản lý tài chính; tiêu chuẩn hóa cán bộ tài chính, xây dựng đội ngũ cán bộ công chức ngành tài chính đủ về số lượng, có cơ cấu hợp lý, trình độ chuyên môn nghiệp vụ cao. Tiếp tục tổ chức thực hiện chương trình cải cách thủ tục hành chính 2001 – 2010 của Chính phủ và đề án cải cách của ngành Tài chính. Tiếp tục thực hiện chiến lược hiện đại hóa công nghệ tài chính, áp dụng các tiến bộ khoa học kỹ thuật để nâng cao năng lực và hiệu quả quản lý tài chính.

### **3.4. Giải pháp hoàn thiện công tác quản lý ngân sách tỉnh Kiên Giang**

Trong công cuộc đổi mới toàn diện của nền kinh tế xã hội, ngân sách Nhà nước đã trở thành công cụ điều chỉnh vĩ mô hết sức quan trọng của Nhà nước. Tuy vậy việc sử dụng công cụ ngân sách Nhà nước tại các địa phương trong việc thực hiện điều chỉnh nền kinh tế nhằm đạt những mục tiêu tăng trưởng và ổn định, lại có những nét riêng biệt theo những điều kiện đặc thù của từng địa phương. Vì vậy ngoài việc tổ chức quản lý điều hành ngân sách theo những qui định chung thống nhất thì việc tìm kiếm những giải pháp, biện pháp cụ thể để vận dụng và quản lý ngân sách địa phương một cách linh hoạt,

sáng tạo phù hợp với điều kiện của địa phương là điều hết sức cần thiết và quan trọng. Để việc quản lý ngân sách tỉnh Kiên Giang ngày càng hoàn thiện và đáp ứng được những yêu cầu về phát triển kinh tế xã hội, tôi xin đề xuất một số giải pháp sau đây:

#### **3.4.1. Tăng cường, chấn chỉnh công tác quản lý thu, khuyến khích tăng thu; cải thiện môi trường đầu tư và kinh doanh**

Đối với việc nợ đọng thuế, xử lý theo hướng phân loại nợ trong hạn, nợ quá hạn; nợ không có khả năng thu hồi, nợ có khả năng thu hồi để có hướng xử lý cho từng trường hợp, ngoài việc tuyên truyền, đôn đốc, nhắc nhở hành vi chậm nộp tiền thuế, tăng cường kiểm tra những đơn vị có nợ đọng thuế lớn, cũng nên có những biện pháp khác như phạt chậm nộp, đình chỉ sử dụng hóa đơn giá trị gia tăng, trường hợp cần thiết có thể đề nghị cưỡng chế hoặc khởi tố hình sự theo quy định của pháp luật. Đối với trường hợp chậm nộp kiên quyết xử phạt vi phạm trong quản lý thuế đối với những trường hợp chậm nộp, nộp không đủ, không đảm bảo thời gian quy định nhất là khoản thu tiền sử dụng đất.

Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra đối tượng nộp thuế, thường xuyên rà soát đối tượng chịu thuế, lập sổ bộ thuế góp phần tăng thu ngân sách. Trong quản lý thu thuế chấn chỉnh, khắc phục tồn tại, hạn chế trong quản lý đối tượng kê khai thuế, quyết toán thuế. Hiện nay, ngành thuế Kiên Giang thực hiện tự khai tự nộp thuế nhằm tạo thuận lợi cho các tổ chức, doanh nghiệp trong nộp thuế, tuy nhiên, hiện tượng gian lận, che giấu doanh thu, lợi nhuận, số thuế thực nộp còn tồn tại nên đòi hỏi phải thường xuyên giám sát, thanh tra, kiểm tra quyết toán thuế, từ đó góp phần chống thất thu ngân sách.

Nghiên cứu, kiến nghị hoàn thiện, xây dựng chính sách động viên ngân sách, chẳng hạn xây dựng các luật Thuế Tài sản, Thuế bảo vệ môi trường, sớm triển khai luật Thuế Thu nhập cá nhân tạo nguồn thu cho ngân sách; xóa bỏ các khoản phí, lệ phí không phù hợp gây phản ứng không tốt trong nhân dân như thủy lợi phí, thu huy động đóng góp theo Quyết định 99/QĐ-UB... Bên cạnh đó, việc cải thiện môi trường đầu tư và kinh doanh cũng cần được quan tâm đúng mức để thu hút mạnh mẽ nguồn lực tài chính bên ngoài, tạo động lực cho phát triển kinh tế, góp phần tăng thu.

### **3.4.2. Quản lý, sử dụng có hiệu quả các khoản chi ngân sách**

- Nâng cao hiệu quả công tác quy hoạch gắn liền với kế hoạch vốn; tổ chức thực hiện đầy đủ các giải pháp chống lãng phí, chống dàn trải phân bổ vốn đầu tư xây dựng cơ bản; tập trung bố trí vốn cho các dự án, công trình trọng điểm đang thực hiện. Chủ động bố trí ngân sách được giao trả dứt điểm nợ xây dựng cơ bản; kiên quyết đình hoãn những dự án không hiệu quả, thực hiện kéo dài; không bố trí vốn đối với những dự án không đủ thủ tục đầu tư; không phê duyệt dự án nếu không xác định được nguồn vốn thực hiện. Trong quá trình thực hiện, củng cố, chấn chỉnh khâu lập dự toán thiết kế kỹ thuật; quản lý chặt chẽ, không để phát sinh nợ mới, đồng thời đôn đốc các đơn vị hoàn tất thủ tục thanh toán dứt điểm nợ tạm ứng vốn thanh toán, đảm bảo lành mạnh tình hình tài chính – ngân sách. Kiến nghị sớm ban hành, sửa đổi hệ thống văn bản pháp luật tạo thuận lợi cho công tác quản lý đầu tư xây dựng cơ bản, nhất là Luật Xây dựng, Luật Đất đai, Luật Đấu thầu, ... góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng vốn ngân sách cho công tác đầu tư xây dựng cơ bản.

- Đối với chi thường xuyên: Đẩy mạnh thực hiện xã hội hoá, huy động nguồn lực xã hội cho phát triển các hoạt động sự nghiệp. Đối với sự nghiệp giáo dục và đào tạo ngân sách cần tập trung ưu tiên bố trí kinh phí cho lĩnh vực giáo dục mầm non đến khối trung học phổ thông, còn khối đại học và dạy nghề kêu gọi huy động nguồn ngoài ngân sách; đối với sự nghiệp y tế không mở rộng mạng lưới y tế cơ sở mà tập trung đầu tư y tế khu vực, làm như vậy vừa tập trung được vốn, nhân lực và tiết kiệm được nguồn để tăng chế độ hỗ trợ cho đội ngũ nhân viên làm công tác y tế; đối với lĩnh vực hành chính tăng cường công tác cải cách thu tục hành chính, tinh giảm biên chế làm cho bộ máy ngày càng gọn nhẹ hơn, giảm được gánh nặng chi ngân sách. Thực hiện chế độ tài chính cho đơn vị sự nghiệp có thu; sửa đổi chế độ thu một số phí, lệ phí quan trọng như học phí, viện phí... sát thực tế, chuyển từ hình thức bao cấp sang hỗ trợ y tế, giáo dục cho người nghèo, đối tượng chính sách cụ thể, việc làm này góp phần tạo nguồn thu cho đơn vị, giảm gánh nặng ngân sách đồng thời nâng cao hiệu quả phục vụ đối tượng đảm bảo xã hội; giao đầy đủ quyền chủ động, tự chủ cho đơn vị sự nghiệp cả về nhiệm vụ, tổ chức và ngân sách tạo động lực phát triển khu vực này và dần dần tách khu vực này ra khỏi đối tượng thụ hưởng ngân sách nhà nước.

- Cần nâng cao trách nhiệm và tự chịu trách nhiệm của đơn vị sử dụng và Thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách trong việc quản lý điều hành kinh

phí của đơn vị mình đảm bảo đúng nội dung, chương trình; đúng tiêu chuẩn, định mức và theo quy định của luật. Kiên quyết xử lý theo quy định của pháp luật đối với những trường hợp cố tình vi phạm nguyên tắc quản lý tài chính ngân sách.

### **3.4.3. Hoàn thiện cơ chế tự chủ tự chịu trách nhiệm đối với các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp công lập**

Cơ chế thực hiện tự chủ tài chính đối với cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp công lập tạo quyền chủ động trong huy động các nguồn lực cũng như cơ sở vật chất để tổ chức dịch vụ ngày càng đa dạng và phong phú, từ đó nâng cao chất lượng hoạt động sự nghiệp, thực hành tiết kiệm tăng thu nhập cho cán bộ, công chức. Trong quá trình phân bổ ngân sách căn cứ vào tình hình thực hiện của năm trước, định mức chi để phân bổ cho năm đầu thời kỳ ổn định, chưa gắn kết khoản kinh phí phân bổ với các đầu ra cụ thể, chi tiết; tổ chức bộ máy kế toán chưa đảm bảo nhất là các đơn vị tự đảm bảo 100% hoạt động. Hơn nữa, cơ chế hiện tại cũng chưa có công cụ để có thể đo lường, đánh giá hiệu quả, hiệu lực đầu ra đạt được. Vì vậy cần thiết phải hoàn thiện cơ chế tự chủ tự chịu trách nhiệm đối với các đơn vị sự nghiệp công lập theo hướng quy định tiêu chuẩn đối với tổ chức bộ phân kế toán; tăng cường quyền thực hiện kiện toàn, sắp xếp bộ máy, tổ chức; phân bổ ngân sách theo hướng cân đối tổng thể, không phân chia nguồn kinh phí thực hiện tự chủ và nguồn không thực hiện tự chủ; gắn kết việc phân bổ ngân sách với các chỉ tiêu đầu ra cho các đơn vị. Mục đích của các phương pháp này là nhằm nâng cao hiệu quả chi tiêu công, bên cạnh việc tăng cường kỷ luật tài chính và sắp xếp thứ tự ưu tiên chiến lược với nguồn lực ngân sách hạn hẹp.

### **3.4.4. Xây dựng, hoàn thiện cơ chế phối hợp hiệu quả giữa cơ quan Tài chính, Thuế, Hải Quan, Kho bạc; phân định chức năng kiểm soát chi giữa cơ quan tài chính và KBNN**

- Ban hành thống nhất hệ thống kế toán ngân sách nhà nước chung cho các cơ quan Tài chính, Thuế, Hải Quan, Kho bạc trên cơ sở đó xây dựng một phần mềm dùng chung cho mọi đối tượng liên quan đến thu chi ngân sách nhà nước. Trong đó, Kho bạc nhà nước với chức năng kế toán quỹ hạch toán mọi khoản thu chi phát sinh vào phần mềm dùng chung đặt tại Kho bạc nhà nước. Các cơ quan Tài chính, Thuế, Hải Quan, đối tượng nộp thuế, đối tượng sử dụng ngân sách đóng vai trò đầu cuối khai thác cơ sở dữ liệu dùng chung. Việc làm này tránh sự trùng lặp trong khâu nhập, theo dõi, quản lý, điều hành



tình hình thu chi ngân sách như hiện nay, nâng hiệu quả công tác quản lý ngân sách.

- Thực hiện chế độ kiểm soát trước, trong và sau khi chi ngân sách thông qua cơ chế phân định rõ trách nhiệm, quyền hạn của cơ quan tài chính, Kho bạc Nhà nước và cơ quan thụ hưởng ngân sách. Cần phải được điều chỉnh lại việc thực hiện cơ chế kiểm soát chi theo hướng tạo điều kiện cho đối tượng thụ hưởng ngân sách được thuận lợi, chủ động trong điều hành kinh phí của mình thực hiện các nhiệm vụ được giao đúng qui định và nâng cao hiệu quả sử dụng quỹ ngân sách, xóa đi những trùng lặp trong kiểm soát chi như hiện nay, không giao cho Kho bạc nhà nước thực hiện kiểm soát chi ngân sách nhất là trong điều kiện hiện nay các đơn vị thực hiện Nghị định 130 và Nghị định 43 chi theo quy chế chi tiêu nội bộ của từng đơn vị nên Kho bạc nhà nước khó kiểm soát chi hiệu quả. Vì vậy, cần thiết tập trung kiểm soát từ cơ quan tài chính và tăng cường trách nhiệm cho kế toán đơn vị thụ hưởng ngân sách sẽ phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của cơ quan tài chính các cấp và thủ trưởng các đơn vị thụ hưởng Ngân sách nhà nước.

#### **3.4.5. Hoàn thiện cơ chế phân cấp quản lý ngân sách nhà nước**

- Thực hiện qui trình Quốc hội quyết định ngân sách Trung ương và phân trợ cấp cho ngân sách cấp dưới và HĐND các cấp quyết định ngân sách cấp mình, thay cho việc Quốc hội quyết định ngân sách Nhà nước, HĐND các cấp quyết định ngân sách cấp mình nhưng đã được Quốc hội quyết rồi. Vì các lý do: giảm được khó khăn trong khâu lập dự toán, đơn giản quá trình tổng hợp từ cơ sở, đồng thời tạo điều kiện cho các cấp chính quyền chủ động trong điều hành ngân sách phù hợp với tình hình thực tế của địa phương.

- Việc hoàn thiện phân cấp quản lý nguồn thu, cần thực hiện theo hướng từng bước xóa dần các khoản thu được phân chia theo tỷ lệ (%) cho tỉnh, huyện, xã, đồng thời nâng dần các khoản thu cho từng cấp ngân sách được hưởng 100%, ổn định lâu dài, chẳng hạn nâng tỷ lệ cho ngân sách xã hưởng 100% thuế nông nghiệp, thuế nhà đất, thuế chuyển quyền sử dụng đất, thuế tài nguyên; nâng mức điều tiết cho ngân sách huyện hưởng đối với thuế VAT, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế tiêu thụ đặc biệt. Từ đó, làm cho địa phương chủ động trong quản lý, khai thác nguồn thu, tăng thu cho ngân sách cấp mình, đồng thời làm giảm số bổ sung từ ngân sách tỉnh.

- Nhu cầu chi cho đầu tư những tháng đầu năm thường tập trung triển

khai lớn, song nguồn thu lại chia đều trong năm, nhưng chưa có biện pháp tháo gỡ kịp thời để đảm bảo nguồn vốn tập trung cho đầu tư XD CB. Tuy nhiên theo qui định thì địa phương chỉ được xử lý bằng nguồn vay từ Kho bạc Nhà nước trong hạn mức, Quỹ dự trữ tài chính, vay ngân hàng thương mại nhưng tổng dư nợ không được vượt quá 30% vốn đầu tư xây dựng cơ bản trong nước, Kiên Giang là tỉnh mất cân đối, số thu thấp, thu từ nguồn xổ số kiến thiết (chiếm 15,9% tổng thu) không được cân đối chi mà phải bố trí chi đầu tư lại cho lĩnh vực giáo dục, y tế theo Nghị quyết Quốc hội dẫn đến nguồn đầu tư trong nước thấp nên khi áp tỷ lệ trên thì vay không được bao nhiêu. Vì thế nguồn vay này về cơ bản không đảm bảo, chưa đáp ứng nhu cầu xây dựng cơ bản. Như vậy, cần thiết cho phép các địa phương được vay các Ngân hàng thương mại vượt mức trên để chi cho đầu tư, dư nợ vay có thể giới hạn trên tỷ phần trăm so với GDP để tạo điều kiện cho địa phương có nguồn đầu tư phát triển kinh tế xã hội; nguồn bố trí trả nợ được cân đối từ nguồn xây dựng cơ bản hàng năm, nguồn thu từ hiệu quả của dự án và số tăng thu ngân sách của địa phương.

#### **3.4.6. Chuyển ngân sách cấp huyện thành đơn vị dự toán**

Theo luật NSNN, Huyện được khẳng định là một cấp ngân sách song thực chất ngân sách Huyện vẫn còn mang tính chất của một đơn vị dự toán. Nhưng đây là đơn vị dự toán đặc biệt vì huyện có nguồn thu tuy có nghèo nàn. Về chi, Huyện được giao nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội toàn diện. Chi ngân sách Huyện chủ yếu tập trung chi cho bộ máy công kênh kém, hiệu quả; chi đầu tư phát triển không lớn; ngân sách huyện mất cân đối liên tục gây áp lực điều hành ngân sách tỉnh, tỉnh không có nguồn đảm bảo, không thể điều hòa ngân sách giữa nơi thừa và nơi thiếu do quỹ ngân sách địa phương bị phân tán, ngân sách tỉnh phải vay trong khi tồn quỹ ngân sách huyện lớn, làm cho công tác quản lý quỹ kém hiệu quả. Vì vậy cùng với công cuộc cải cách hành chính đổi mới phương thức quản lý ngân sách theo hướng tập trung, hiệu quả việc chuyển ngân sách cấp Huyện thành đơn vị dự toán là hợp lý nhất, góp phần giảm tầng nấc trung gian trong phân bổ kinh phí, ngân sách tỉnh có điều kiện quản lý trực tiếp, nâng cao hiệu quả quản lý ngân sách xã vốn yếu kém như hiện nay.

Việc chuyển ngân sách cấp Quận, Huyện thành đơn vị dự toán là hợp lý, bằng chứng là tỉnh Kiên Giang đã thực hiện thí điểm và đạt kết quả tốt .

Nhiệm vụ và quyền hạn của đơn vị dự toán huyện:

- Tổ chức và lập dự toán thu, chi ngân sách thuộc phạm vi được giao.
- Tổ chức thực hiện dự toán thu, chi ngân sách được giao; nộp đầy đủ các khoản thu phải nộp ngân sách theo qui định của pháp luật, chi đúng chế độ, đúng mục đích, đúng đối tượng và tiết kiệm .
- Hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện thu, chi ngân sách của đơn vị trực thuộc .
- Quản lý, sử dụng tài sản của Nhà nước tại đơn vị theo đúng chế độ, đúng mục đích, có hiệu quả .
- Chấp hành đúng chế độ kế toán thống kê của Nhà nước; báo cáo tình hình thực hiện ngân sách và quyết toán ngân sách theo chế độ qui định

#### **3.4.7. Từng bước củng cố và xây dựng ngân sách cấp xã trở thành một cấp ngân sách hoàn chỉnh.**

- Đào tạo lại đội ngũ cán bộ quản lý tài chính ngân sách xã đủ năng lực chuyên môn, chấp hành kỷ luật lao động. Cán bộ tài chính ngân sách phải là biên chế Nhà nước và thực hiện quản lý thống nhất theo ngành. Bên cạnh đó, thực hiện chế độ, chính sách thu hút, điều động cán bộ về xã; quan tâm đúng mức chế độ cải cách tiền lương cho đội ngũ cán bộ, công chức xã đảm bảo cuộc sống và an tâm công tác.

- Xây dựng những giải pháp cụ thể để Ngân sách cấp xã thực hiện triệt để Luật NSNN, tức tìm những biện pháp tháo gỡ những khó khăn vướng mắc nảy sinh khi tổ chức Ngân sách cấp xã theo Luật NSNN. Đó là, Ngân sách xã phải được quan tâm, chỉ đạo, quản lý điều hành thường xuyên và tổ chức thực hiện chặt chẽ nghiêm túc trong tất cả các khâu: Lập, chấp hành, quyết toán và thanh tra, kiểm tra ngân sách; cần nghiên cứu đánh giá đúng điều kiện kinh tế - xã hội do xã quản lý để có phương án phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cho phù hợp, tiến tới cân đối vững chắc ngân sách xã. Nghiên cứu hoàn thiện chế độ, định mức chi ngân sách xã, phường và thị trấn; ban hành thống nhất định mức vốn đầu tư, quy mô, tính chất công trình, dự án phải chuyển vốn sang Kho bạc nhà nước để kiểm soát, thanh toán theo quy định từ đó hạn chế được việc nhiều dự án do UBND xã chịu trách nhiệm thanh toán từ ngân sách xã nằm ngoài nhiệm vụ kiểm soát chi của Kho bạc nhà nước không đủ thủ tục hồ sơ xây dựng cơ bản theo quy định.

## KẾT LUẬN

Cùng với quá trình phát triển kinh tế của đất nước, công cụ ngân sách nhà nước đóng vai trò hết sức quan trọng trong điều chỉnh chính sách vĩ mô. Tuy nhiên, với khả năng hạn hẹp thì việc sử dụng công cụ này như thế nào cho hiệu quả là một thách thức lớn, đòi hỏi các cấp, các ngành phải thường xuyên nghiên cứu, từ lý luận đến thực tiễn để đưa ra những kiến nghị, những giải pháp góp phần ngày hoàn thiện và nâng cao hiệu quả quản lý ngân sách nhà nước. Trong luận văn này đề cập đến những vấn đề lý luận về ngân sách nhà nước và nội dung hoạt động của nó, xem xét khái quát thực trạng về quản lý ngân sách quản lý ngân sách tại Kiên Giang. Từ đó tìm ra những tồn tại, hạn chế của việc quản lý ngân sách và trên cơ sở đó đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện việc quản lý ngân sách địa phương trong thời gian tới.

Muốn tiếp tục hoàn thiện quản lý ngân sách, điều kiện trước hết là phải thực hiện đổi mới một cách toàn diện và đồng bộ hệ thống tổ chức các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp và xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của mỗi cấp chính quyền, đảm bảo tự chủ, tự chịu trách nhiệm của từng cấp chính quyền trong quá trình lập và quyết toán ngân sách địa phương. Phương hướng hoàn thiện quản lý ngân sách trong thời gian tới, đó là:

- Phân bổ vốn đầu tư xây dựng cơ bản gắn với kế hoạch vốn, tránh dàn trải, lãng phí; tập trung bố trí vốn cho các công trình trọng tâm trọng điểm. Chủ động bố trí ngân sách được giao trả dứt điểm nợ dây dựng cơ bản; kiên quyết đình hoãn những dự án không hiệu quả, thực hiện kéo dài.

- Thực hiện xã hội hóa các hoạt động sự nghiệp, từng bước giảm chi ngân sách. Đối với sự nghiệp giáo dục ưu tiên phân bổ kinh phí cho lĩnh vực mầm non đến khối trung học phổ thông; đối với sự nghiệp y tế không mở rộng mạng lưới y tế mà tập trung đầu tư y tế khu vực từ đó tiết kiệm được nguồn bố trí đầu tư cho con người, tăng chế độ hỗ trợ cho đội ngũ nhân viên làm công tác y tế; đối với lĩnh vực hành chính cần thực hiện khoán kinh gắn liền với công tác sắp xếp tổ chức, tinh gọn bộ máy góp phần giảm chi thường xuyên.

- Hoàn thiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các đơn vị sự nghiệp công lập theo hướng phân bổ ngân sách theo hướng cân đối tổng thể, không phân chia nguồn kinh phí thực hiện tự chủ và nguồn không thực hiện tự chủ; gắn kết việc phân bổ ngân sách với các chỉ tiêu đầu ra cho các đơn vị;

quy định tiêu chuẩn đối với tổ chức bộ phận kế toán; tăng cường quyền thực hiện kiện toàn, sắp xếp bộ máy, tổ chức.

- Xây dựng phần mềm dùng chung và ban hành thống nhất hệ thống kế toán ngân sách nhà nước dùng chung cho các cấp ngân sách. Từ đó cơ quan Tài chính, Thuế, Kho bạc, Hải quan, đơn vị sử dụng ngân sách khai thác dữ liệu dùng chung nhằm phục vụ cho công tác báo cáo, điều hành ngân sách kịp thời và hiệu quả.

- Hoàn thiện phân cấp thu theo hướng từng bước xóa dần các khoản thu phân chia tỷ lệ phần trăm cho ngân sách huyện, xã đồng thời nâng dần các khoản thu ngân sách các cấp hưởng 100%. Cần tạo điều kiện mạnh mẽ hơn cho các cấp chính quyền địa phương được chủ động trong quản lý điều hành ngân sách sao cho tiết kiệm, đạt hiệu quả cao theo quy trình Quốc hội quyết định NSTW và phân trợ cấp ngân sách cấp dưới và HĐND quyết định ngân sách cấp mình; chuyển ngân sách huyện thành đơn vị dự toán để tạo thế chủ động và tập trung nguồn quỹ ngân sách địa phương. Ngoài ra, kiến nghị quỹ ngân sách nhà nước tập trung quản lý thống nhất tại Kho bạc nhà nước, không gửi quỹ ngân sách nhà nước tại các ngân hàng thương mại.

Từ những nội dung cơ bản đã trình bày, về thực trạng quản lý ngân sách luận văn đã kiến nghị những giải pháp cơ bản áp dụng trong quá trình quản lý và điều hành ngân sách nhằm góp phần đổi mới và hoàn thiện quản lý ngân sách tỉnh Kiên Giang trong giai đoạn đổi mới cơ chế quản lý kinh tế.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

- GS-TS. Dương Thị Bình Minh (2005), *Quản lý chi tiêu công ở Việt Nam thực trạng và giải pháp*, Nxb Tài chính.
- TS. Sử Đình Thành (2005), *Vận dụng phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra trong quản lý chi tiêu công của Việt Nam*, Nxb Tài chính.
- Bộ Tài chính, *Luật Ngân sách nhà nước và các văn bản hướng dẫn thực hiện*, Nxb Tài chính, 2003.
- Bộ Tài chính, VIE/96/028 (2000), *Cải thiện hệ thống định mức phân bổ chi thường xuyên*.
- Bộ Tài chính, VIE/96/028 (2001), *Thành phố Hồ Chí Minh - Đánh giá chi tiêu công ngành giáo dục và y tế*.
- Bộ Tài chính, VIE/96/028 (2001), *Hoàn thiện quy trình ngân sách Việt Nam*.
- Bộ Tài chính, VIE/96/028 (2001), *Hướng dẫn thực hiện đánh giá chi tiêu công ở Việt Nam*.
- Cục Thống kê tỉnh Kiên Giang, *Niên giám thống kê các năm 2003, 2004, 2005, 2006, 2007*.
- Kiểm toán Nhà nước khu vực V, *Báo cáo kiểm toán ngân sách, tiền và tài sản nhà nước của tỉnh Kiên Giang các năm 2004, 2006*.
- Quỹ Hoà bình SASAKAWA – Học viện Tài chính (2007), *Tài liệu bồi dưỡng kiến thức: Nâng cao năng lực quản lý tài chính công trong thời kỳ hội nhập kinh tế ở Việt Nam*.
- Văn kiện Đại hội đại biểu lần thứ VIII Đảng bộ tỉnh Kiên Giang, nhiệm kỳ 2005-2010.
- Ủy ban nhân dân tỉnh Kiên Giang, *Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội tỉnh Kiên Giang các năm 2003, 2004, 2005, 2006, 2007*.
- Ủy ban nhân dân tỉnh Kiên Giang, *Chiến lược tài chính tỉnh Kiên Giang giai đoạn 2001-2010*, tháng 01 năm 2000.
- Ủy ban nhân dân tỉnh Kiên Giang, *Báo cáo quyết toán NSNN các năm 2003, 2004, 2005, 2006, 2007*.