

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
ĐẠI HỌC ĐÀ NẴNG**

Nguyễn Văn Phụng

**HOÀN THIỆN PHÂN CẤP NGUỒN
THU, NHIỆM VỤ CHI NGÂN SÁCH
ĐỊA PHƯƠNG TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH
PHỐ ĐÀ NẴNG**

LUẬN VĂN THẠC SĨ KINH TẾ

**2012 | PDF | 87 Pages
buihuuhanh@gmail.com**

Đà Nẵng - Năm 2012

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi.

Các số liệu, kết quả nêu trong luận văn là trung thực và chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

Tác giả luận văn

Nguyễn Văn Phụng

MỤC LỤC

TRANG PHỤ BÌA

LỜI CAM ĐOAN

MỤC LỤC

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

DANH MỤC CÁC BẢNG

MỞ ĐẦU	1
Chương 1 - CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA VẤN ĐỀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ NSNN ..3	
1.1. KHÁI QUÁT VỀ NSNN	3
1.1.1. Khái niệm và bản chất về NSNN	3
1.1.2. Đặc điểm của NSNN	4
1.1.3. Vai trò của Ngân sách nhà nước.....	5
1.1.4. Những nguyên tắc cơ bản trong quản lý NSNN.....	6
1.1.5. Hệ thống NSNN	7
1.2. PHÂN CẤP QUẢN LÝ NSNN	7
1.2.1. Khái niệm và nội dung của phân cấp quản lý NSNN.....	7
1.2.2. Những nguyên tắc Phân cấp quản lý NSNN	10
1.2.3. Vai trò của phân cấp quản lý NSNN	13
1.2.4. Những nhân tố ảnh hưởng đến Phân cấp quản lý NSNN.....	15
1.3. PHÂN CẤP NGUỒN THU, NHIỆM VỤ CHI NSDP	18
1.3.1. Vị trí và vai trò của phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi NSDP	18
1.3.2. Yêu cầu đối với phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSDP.....	19
1.3.3. Nguyên tắc cơ bản trong phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi và quan hệ giữa các cấp ngân sách địa phương	19
1.3.4. Mục tiêu của phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSDP.....	20
1.3.5. Nội dung phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách địa phương.....	21
Chương 2 - THỰC TRẠNG PHÂN CẤP NGUỒN THU, NHIỆM VỤ CHI NSDP TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ HÀ NỘI TRONG THỜI GIAN QUA	26

2.1. KHÁI QUÁT ĐẶC ĐIỂM VỊ TRÍ ĐỊA LÝ, DÂN SỐ, ĐIỀU KIỆN TỰ NHIÊN VÀ TÌNH HÌNH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI CỦA THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG	26
2.2. THỰC TRẠNG PHÂN CẤP NGUỒN THU, NHIỆM VỤ CHI NSDP TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG THỜI GIAN QUA.....	29
2.2.1. Một số văn bản về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSDP.....	29
2.2.2. Khái quát tình hình thu, chi NSNN trên địa bàn thành phố Đà Nẵng.....	30
2.2.3. Tình hình phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSDP trên địa bàn thành phố thời kỳ ổn định ngân sách 2007 - 2010:	34
2.2.4. Đánh giá kết quả đạt được và những tồn tại, hạn chế về phân cấp NSDP.....	51
Chương 3 - GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÂN CẤP NGUỒN THU, NHIỆM VỤ CHI NSDP TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG TRONG THỜI GIAN ĐẾN	61
3.1. ĐỊNH HƯỚNG PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI CỦA THÀNH PHỐ TỪ NĂM 2011 ĐẾN NĂM 2015 VÀ TẦM NHÌN 2020	61
3.1.1. Quan điểm phát triển	61
3.1.2. Mục tiêu phát triển đến năm 2020.....	62
3.2. MỤC TIÊU, QUAN ĐIỂM HOÀN THIỆN PHÂN CẤP NGUỒN THU NHIỆM VỤ CHI NSDP TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG	64
3.2.1. Mục tiêu.....	64
3.2.2. Quan điểm.....	65
3.3 GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÂN CẤP NGUỒN THU, NHIỆM VỤ CHI NSDP TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG	65
3.3.1. Giải pháp phân cấp nguồn thu	66
3.3.2. Giải pháp phân cấp nhiệm vụ chi	69
3.3.3. Một số giải pháp bổ trợ khác	72
3.4 KIẾN NGHỊ ĐỀ XUẤT	73

KẾT LUẬN	78
TÀI LIỆU THAM KHẢO	80
QUYẾT ĐỊNH GIAO ĐỀ TÀI LUẬN VĂN PHỤ LỤC	

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

ANQP	An ninh quốc phòng
DT	Dự toán
ĐBXH	Đảm bảo xã hội
ĐTPT	Đầu tư phát triển
GD-ĐT	Giáo dục – đào tạo
GTGT	Giá trị gia tăng
HĐND	Hội đồng nhân dân
KH	Kế hoạch
KT-XH	Kinh tế - xã hội
NSNN	Ngân sách Nhà nước
NSTW	Ngân sách Trung ương
NSDP	Ngân sách địa phương
SDD	Sử dụng đất
TDTT	Thể dục thể thao
TNDN	Thu nhập doanh nghiệp
TP	Thành phố
TTDB	Tiêu thụ đặc biệt
TW	Trung ương
UBND	Ủy ban nhân dân
VHTT	Văn hoá thể thao
XDCB	Xây dựng cơ bản
XNK	Xuất nhập khẩu
XHCN	Xã hội chủ nghĩa

DANH MỤC CÁC BẢNG

Số hiệu bảng	Tên bảng	Trang
2.1.	Tốc độ tăng và đóng góp của các khu vực vào tăng trưởng GDP	27
2.2.	Cơ cấu GDP theo khu vực kinh tế	27
2.3.	Kết quả thu NSNN trên địa bàn TP Đà Nẵng giai đoạn 2006-2010	31
2.4.	Chi ĐTPT TP Đà Nẵng giai đoạn 2006-2010	32
2.5.	Chi thường xuyên TP Đà Nẵng giai đoạn 2006-2010	33
2.6.	Tổng thu NSNN trên địa bàn giai đoạn 2007 - 2010	39
2.7.	Tỷ trọng thu ngân sách các cấp giai đoạn 2007 - 2010	40
2.8.	Tổng chi NSDP giai đoạn 2007 – 2010	47
2.9.	Tỷ trọng chi ngân sách các cấp giai đoạn 2007 - 2010	48
2.10.	Cơ cấu chi NSDP theo lĩnh vực giai đoạn 2007 - 2010	49
2.11.	Cơ cấu cân đối NS cấp quận, huyện; phường, xã	50

MỞ ĐẦU

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

Phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách là vấn đề trọng tâm cũng là vấn đề hạt nhân của phân cấp quản lý NSNN. Xu hướng tăng cường phân cấp được thể hiện rõ trong quá trình cải cách tài chính công những năm gần đây. Đặc biệt Luật ngân sách ban hành năm 2002 đã tạo ra sự chuyển biến đáng kể trong phân cấp ngân sách cho địa phương.

Tuy nhiên, việc thực thi phân cấp NSNN ở nhiều địa phương nói chung và trên thực tế tại thành phố Đà Nẵng nói riêng vẫn còn những vướng mắc nhất định; còn những hạn chế trong việc phân cấp quản lý ngân sách địa phương cho cấp quận, huyện và cấp phường, xã của thành phố. Để phù hợp với việc phát triển kinh tế xã hội thành phố Đà Nẵng, phù hợp với định hướng xây dựng mô hình chính quyền đô thị, trong công tác quản lý NSNN địa phương, đòi hỏi phải nhanh chóng có những định hướng và giải pháp hữu hiệu nhằm hoàn thiện phân cấp NSNN ở địa phương cho những năm đến.

Trên tinh thần đó, tôi chọn đề tài “*Hoàn thiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách địa phương trên địa bàn thành phố Đà Nẵng*” nhằm góp phần nhỏ bé của mình để thúc đẩy quá trình phân cấp quản lý ngân sách tạo điều kiện phát triển kinh tế xã hội, quốc phòng – an ninh tại thành phố Đà Nẵng.

Xuất phát từ một số nội dung chủ yếu về phân cấp NSNN, luận văn tập trung đi sâu nghiên cứu những vấn đề lý luận cơ bản về phân cấp NSNN, đồng thời trên cơ sở phân tích đánh giá thực trạng phân cấp ngân sách trên địa bàn thành phố Đà Nẵng trong thời gian qua, rút ra những ưu điểm và hạn chế. Từ đó, đề xuất các

giải pháp nhằm hoàn thiện trong phân cấp quản lý ngân sách trên địa bàn thành phố Đà Nẵng, đáp ứng tiến trình cải cách tài chính công trong thời gian tới.

Luận văn sử dụng phương pháp duy vật biện chứng và duy vật lịch sử để xem xét, khảo sát thực tiễn kết hợp với phương pháp phân tích, tổng hợp. Qua đó đề xuất những giải pháp để hoàn thiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN trên địa bàn thành phố Đà Nẵng.

Ngoài phần mở đầu, kết luận và các phụ lục, luận văn được kết cấu thành ba chương:

Chương 1: Cơ sở lý luận của vấn đề phân cấp quản lý NSNN.

Chương 2: Thực trạng phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách địa phương trên địa bàn thành phố Đà Nẵng trong thời gian qua.

Chương 3: Định hướng và giải pháp nhằm hoàn thiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách địa phương trên địa bàn thành phố Đà Nẵng.

Chương 1

CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA VẤN ĐỀ

PHÂN CẤP QUẢN LÝ NSNN

1.1. KHÁI QUÁT VỀ NSNN

1.1.1. Khái niệm và bản chất về NSNN

Theo Luật Ngân sách Nhà nước, khái niệm NSNN là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm để đảm bảo thực hiện các chức năng nhiệm vụ của Nhà nước.

Về bản chất, NSNN phản ánh các mối quan hệ kinh tế giữa một bên là Nhà nước với một bên là các chủ thể khác như doanh nghiệp, hộ gia đình, cá nhân trong và ngoài nước gắn liền với quá trình phân phối và sử dụng quỹ ngân sách.

NSNN bao gồm NSTW và NSDP; NSDP bao gồm ngân sách của đơn vị hành chính các cấp có HĐND và UBND. NSDP bao gồm: ngân sách cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là ngân sách cấp tỉnh), ngân sách cấp huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là ngân sách cấp huyện) và ngân sách cấp xã, phường, thị trấn (ngân sách cấp xã).

Nội dung của NSNN bao gồm: thu NSNN, chi NSNN và cân đối thu, chi NSNN.

Thu NSNN là quá trình Nhà nước sử dụng quyền lực để huy động một bộ phận giá trị của cải xã hội hình thành quỹ NSNN nhằm đáp ứng nhu cầu chi tiêu Nhà nước. Thu NSNN bao gồm rất nhiều loại, ngoài các khoản thu chính từ thuế, phí, lệ phí; còn có các khoản thu từ hoạt động kinh tế của Nhà nước; các khoản đóng góp của các tổ chức và cá nhân; các khoản viện trợ; các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.

Chi NSNN là việc sử dụng quỹ tiền tệ của Nhà nước để trang trải các chi phí cho hoạt động của bộ máy nhà nước, nhằm thực hiện các chức năng chính trị, kinh tế, xã hội của đất nước. Chi ngân sách là quá trình phân phối lại các nguồn tài chính

đã được tập trung vào quỹ NSNN và đưa chúng đến các mục đích sử dụng. Vì thế, chi NSNN là những việc cụ thể, không chỉ dừng lại trên các định hướng mà phân bổ cho từng mục tiêu, từng hoạt động, từng công việc thuộc chức năng nhiệm vụ của Nhà nước.

Cân đối NSNN là so sánh tổng thu vào của NSNN với tổng chi NSNN. Nếu tổng thu bằng tổng chi thì ngân sách cân bằng. Nếu có chênh lệch giữa số chi lớn hơn số thu thì ngân sách bị và phải xử lý bội chi. Nếu chênh lệch thu lớn hơn chi thì NSNN bội thu và có kết dư. Cân đối NSNN luôn ở trạng thái vận động bởi trong thực tiễn không ngừng phát sinh mâu thuẫn giữa thu và chi, cũng như các bộ phận cấu thành NSNN. Do nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan mà hoạt động thu, chi NSNN không phải lúc nào cũng cân đối. Việc cân đối thu, chi NSNN phụ thuộc vào nhiều yếu tố như điều kiện hoạt động sản xuất kinh doanh của nền kinh tế, hệ thống chính sách kinh tế xã hội, thiên tai...

1.1.2. Đặc điểm của NSNN

Xuất phát từ những khái niệm về NSNN, đặc điểm cơ bản của NSNN đó là:

- Các hoạt động tạo lập và sử dụng quỹ NSNN gắn chặt với quyền lực kinh tế, chính trị của nhà nước và việc thực hiện các chức năng của nhà nước. Nói một cách cụ thể hơn, quyền lực của nhà nước và các chức năng của nó là những nhân tố quyết định mức thu, mức chi, nội dung và cơ cấu thu, chi của NSNN.

- Các hoạt động thu chi NSNN được tiến hành trên cơ sở những luật lệ nhất định. Đó là các Luật thuế, các chế độ thu, tiêu chuẩn định mức chi tiêu... do Nhà nước ban hành. Việc dựa trên cơ sở pháp luật để tổ chức các hoạt động thu chi của NSNN là một yếu tố có tính khách quan, bắt nguồn từ phạm vi hoạt động của NSNN được tiến hành trên mọi lĩnh vực và có tác động tới mọi chủ thể kinh tế, xã hội.

Từ đặc điểm trên, NSNN có 2 đặc trưng cơ bản:

Một là, tính cưỡng chế, tức là các khoản thu có tính bắt buộc được quy định bởi pháp luật (trừ các khoản thu ngoài thuế và phí) và các khoản chi chịu sự giám sát của pháp luật.

Hai là, tính không hoàn lại, tức là Nhà nước không mắc nợ khi thu và không được hoàn trả khi chi (trừ các khoản ngân sách đi vay và cho vay).

1.1.3. Vai trò của Ngân sách nhà nước

Vai trò của NSNN được thể hiện thông qua quá trình tập trung, phân phối các nguồn tài chính, NSNN trước hết ảnh hưởng đến việc thực hiện chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, thông qua việc kích thích hoặc hạn chế đảm bảo cho quá trình vận hành các quan hệ hàng hóa tiền tệ trong xã hội, thực hiện việc điều tiết trong quá trình phân phối thu nhập xã hội; đảm bảo phân phối công bằng, hợp lý và có hiệu quả cao.

Trong đó, vai trò điều chỉnh vĩ mô nền kinh tế - xã hội của NSNN được thể hiện chủ yếu trên 3 khía cạnh sau:

- *Một là*, NSNN góp phần kích thích tăng trưởng kinh tế - vai trò điều chỉnh trong lĩnh vực kinh tế.

Thực hiện vai trò này, NSNN thông qua thuế và chi ngân sách nhằm giảm kích thích tăng trưởng, để tạo môi trường và điều kiện thuận lợi cho sản xuất kinh doanh. NSNN thông qua công cụ chi tiêu đã cung cấp nguồn kinh phí đầu tư cho kết cấu hạ tầng như: điện, nước, thủy lợi, giao thông hoặc hình thành các doanh nghiệp thuộc các thành phần then chốt, các công trình kinh tế mũi nhọn có tác dụng đối với tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế. Trên các khía cạnh khác, những trường hợp cần thiết nguồn kinh phí của NSNN cũng có thể được sử dụng để hỗ trợ chi sự phát triển của các doanh nghiệp cần có sự nâng đỡ, khuyến khích phát triển thông qua chính sách trợ cấp cùng sự ưu đãi về thuế để đảm bảo cho sự ổn định về cơ cấu hoặc chuyển sang một cơ cấu mới hợp lý hơn.

- *Hai là*, NSNN góp phần giải quyết các vấn đề xã hội – vai trò điều chỉnh trong lĩnh vực xã hội.

Trong điều kiện nước ta hiện nay, một bên đòi hỏi rất lớn các vấn đề xã hội cần giải quyết (nhu cầu chi tiêu) và một bên là nguồn thu ngân sách còn hạn hẹp thì việc quán triệt phương châm Nhà nước và nhân dân cùng chăm lo giải quyết các

vấn đề xã hội là có ý nghĩa hết sức thiết thực nhằm nâng cao vai trò của NSNN trong việc điều chỉnh các vấn đề xã hội.

- *Ba là*, NSNN góp phần ổn định thị trường, giá cả, hạn chế lạm phát, điều chỉnh trong lĩnh vực thị trường.

Trong cơ chế thị trường hiện nay, giá cả chủ yếu phụ thuộc vào quan hệ cung cầu hàng hóa trên thị trường, do đó để ổn định giá cả có thể tác động vào cung hoặc cầu trên thị trường. Thực hiện sự tác động này thông qua thuế và chi ngân sách, NSNN đóng vai trò khá quan trọng. Bằng nguồn kinh phí từ ngân sách, các quỹ dự trữ nhà nước về hàng hóa và tài chính được hình thành.

Trong những trường hợp thị trường có biến động lớn, giá cả lên quá cao, hoặc quá thấp, nhờ lực lượng dự trữ hàng hóa và tiền Nhà nước có thể điều hòa quan hệ cung cầu hàng hóa, vật tư để bình ổn giá cả trên thị trường, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và kích thích sản xuất phát triển.

1.1.4. Những nguyên tắc cơ bản trong quản lý NSNN

Trong quá trình quản lý NSNN cần đảm bảo 4 nguyên tắc sau:

Thứ nhất là nguyên tắc thống nhất, tập trung dân chủ, đảm bảo sự thống nhất ý chí và lợi ích qua huy động và phân bổ ngân sách để có được hàng hoá dịch vụ công có tính chất quốc gia, mặt khác nó đảm bảo phát huy tính chủ động của các địa phương, các tổ chức và cá nhân trong giải quyết các vấn đề cụ thể.

Thứ hai là nguyên tắc công khai minh bạch. Quản lý, sử dụng NSNN phải công khai, minh bạch, điều này xuất phát từ đòi hỏi chính đáng của người dân với tư cách là người nộp thuế cho nhà nước.

Thứ ba là nguyên tắc đảm bảo trách nhiệm. Nhà nước phải đảm bảo trách nhiệm trước nhân dân và toàn bộ quá trình quản lý ngân sách.

Thứ tư là nguyên tắc đảm bảo cân đối NSNN. Đảm bảo sự cân bằng về thu chi, sự hài hoà hợp lý trong cơ cấu thu chi giữa các khoản thu, chi các lĩnh vực, các ngành, các cấp chính quyền.

1.1.5. Hệ thống NSNN

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

Ở nước ta, tổ chức hệ thống ngân sách gắn bó chặt chẽ với việc tổ chức bộ máy nhà nước và vai trò, vị trí của bộ máy đó trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Hệ thống NSNN của đơn vị hành chính các cấp có Hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân. Phù hợp với mô hình tổ chức chính quyền Nhà nước ta hiện nay. Ngân sách địa phương bao gồm:

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

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

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

1.2. PHÂN CẤP QUẢN LÝ NSNN

1.2.1. Khái niệm và nội dung của phân cấp quản lý NSNN

Thông thường, hệ thống chính quyền Nhà nước được tổ chức thành nhiều cấp và mỗi cấp đều được phân giao những nhiệm vụ nhất định. Để thực hiện những nhiệm vụ đó, mỗi cấp lại được phân giao những quyền hạn cụ thể về nhân sự, kinh tế, hành chính và ngân sách. Sự phân giao về ngân sách cho các cấp chính quyền làm nảy sinh khái niệm về phân cấp quản lý NSNN. Chính vì vậy có thể hiểu về phân cấp quản lý NSNN như sau:

Phân cấp quản lý ngân sách là quá trình Nhà nước trung ương phân giao nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm nhất định cho chính quyền địa phương trong hoạt động quản lý ngân sách.

Phân cấp quản lý NSNN thực chất là việc xử lý các mối quan hệ giữa các cấp chính quyền Nhà nước từ trung ương đến các địa phương trong hoạt động của NSNN, từ đó cho phép hình thành một cơ chế phân chia ranh giới quyền lực về quản lý NSNN giữa các cấp chính quyền. Vì vậy, nội dung phân cấp quản lý NSNN

rất rộng, có liên quan đến rất nhiều vấn đề. Tuy nhiên, về cơ bản, phân cấp quản lý NSNN thể hiện ở những nội dung sau đây:

Thứ nhất, quan hệ giữa các cấp chính quyền về chính sách, chế độ: Nội dung này thể hiện ở những cơ sở pháp lý nhằm quy định thẩm quyền của các cơ quan Nhà nước, các bộ phận từ trung ương đến địa phương. Cơ sở pháp lý này có thể được xây dựng dựa trên Luật cơ bản (Hiến pháp) hoặc các đạo luật tổ chức hành chính, từ đó định ra hành lang pháp lý cho việc chuyển giao các thẩm quyền gắn với trách nhiệm tương ứng với quyền lực đã được phân cấp đó. Chẳng hạn: thẩm quyền ban hành các chính sách chế độ, định mức, tiêu chuẩn nào thì do trung ương quyết định, có tác dụng chi phối các địa phương đến mức nào, địa phương có quyền ban hành riêng những loại chính sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức nào.

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

Thứ hai, quan hệ giữa các cấp về nguồn thu và nhiệm vụ chi: Đây là vấn đề trọng tâm cũng là vấn đề hạt nhân của phân cấp quản lý NSNN, là vấn đề phức tạp, khó khăn, gây nhiều sự bất đồng nhất trong quá trình xây dựng và triển khai các đề án phân cấp quản lý NSNN. Sự khó khăn này bắt nguồn từ sự phát triển không đồng đều giữa các địa phương, sự khác biệt về điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội giữa các vùng, miền trong cả nước. Các vấn đề quan trọng cần được xử lý là:

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

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

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

- Cấp nào có thể vay nợ để bù đắp thiếu hụt và sử dụng hình thức vay nào? Nguồn trả nợ lấy từ đâu?

- Những khoản thu vào NSNN ở trung ương và các địa phương do cơ quan nào thu, thống nhất thu vào một mối hay giao cho cơ quan thu riêng của từng cấp (trung ương và địa phương) thu một cách độc lập?

- Các địa phương có những điều kiện khác nhau thì xử lý như thế nào về mặt ngân sách để đảm bảo công bằng trong sự phát triển chung?

Vi vậy, bất kỳ phương án phân chia, trợ cấp nào cũng khó làm hài lòng các cấp chính quyền địa phương. Ôn định ngân sách trong một khoảng thời gian và bổ sung theo mục tiêu có lẽ là phương thức hữu hiệu để giảm bớt sự ỷ lại cũng như điều hòa lợi ích giữa các địa phương.

Thứ ba, quan hệ giữa các cấp chính quyền về quản lý chu trình NSNN: thể hiện mối quan hệ giữa các cấp chính quyền nhà nước trong một chu trình NSNN bao gồm các khâu: lập dự toán, chấp hành và quyết toán NSNN. Trong mối quan hệ này, mức độ tham gia, điều hành và kiểm soát của các chính quyền quyền lực, chính quyền quản lý nhà nước và các chính quyền chuyên môn đối với các cấp ngân sách đến đâu chính là thể hiện tính chất của phân cấp trong toàn bộ hệ thống. Đây là nội dung cũng cần được phân định rõ ràng, tránh tình trạng đùn đẩy trách nhiệm giữa các cấp chính quyền.

Phân cấp quản lý NSNN có nội dung rất phong phú và phức tạp. Tổng hợp những nội dung, hình thức phân cấp với những điều kiện tiến hành phân cấp tạo thành *cơ chế phân cấp quản lý NSNN*. Cơ chế phân cấp quản lý NSNN thể hiện một cách căn bản tính chất của việc phân cấp quản lý NSNN giữa các cấp chính quyền nhà nước. Mặc dù có những nguyên tắc nhất định cho việc tiến hành phân cấp quản lý NSNN song ở mỗi quốc gia và trong mỗi thời kỳ phát triển của nền kinh tế, những nội dung phân cấp đều có sự thay đổi cho phù hợp, bởi vì cơ chế phân cấp quản lý NSNN luôn chịu ảnh hưởng bởi sự tác động của rất nhiều nhân tố.

1.2.2. Những nguyên tắc Phân cấp quản lý NSNN

1.2.2.1. Phân cấp quản lý NSNN phải phù hợp và đồng bộ với phân cấp về hành chính và phân cấp về kinh tế – xã hội

NSNN về thực chất là công cụ tài chính của nhà nước để phục vụ cho sự hoạt động của bộ máy nhà nước. Bộ máy nhà nước được phân quyền, phân cấp thì công cụ tài chính này cũng phải được tổ chức cho phù hợp với cơ cấu tổ chức của chủ thể sử dụng nó. Nếu có sự phân cấp mạnh về hành chính, kinh tế – xã hội cho các địa phương thì không thể phân cấp hạn chế về ngân sách đối với các địa phương đó được. Bởi vì, nếu không có quyền tự quản nhất định về tài chính thì không thể có cơ sở vật chất cho việc thực hiện những quyền khác về tự quản được.

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

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

1.2.2.2. Phải đảm bảo vai trò chủ đạo của NSTW, đồng thời tạo cho NSDP vị trí độc lập tương đối trong một hệ thống ngân sách thống nhất

NSNN là công cụ quan trọng phục vụ cho việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của chính quyền nhà nước các cấp trong một quốc gia. Trong đó, các nhiệm vụ, mục tiêu chung của đất nước lại chủ yếu tập trung cho bộ máy nhà nước ở trung ương. Vì thế trung ương phải được dành một ngân sách thích đáng cho việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp bao trùm trên phạm vi cả nước. Mặt khác, NSTW còn đóng vai trò là trung tâm điều hòa không thể thiếu được trong hệ thống NSNN. Thực chất là Chính phủ thông qua NSTW mà thực hiện các chính sách điều tiết đối với mọi mặt hoạt động kinh tế xã hội của quốc gia.

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

Phân cấp, trao quyền cho địa phương về ngân sách một cách hợp lý sẽ giúp cho địa phương có thể chủ động và tích cực phát huy trách nhiệm trong việc xây dựng, phát triển địa phương, đáp ứng được yêu cầu nguyện vọng của dân, làm cho NSDP có khả năng độc lập nhất định trước hết là việc trao cho địa phương quyền tạo lập nguồn thu, quyền hưởng những nguồn thu tương xứng với nhiệm vụ của mình. Thậm chí cần đặt ra vấn đề trao cho địa phương quyền ban hành quy định, quyền độc lập đứng ra tổ chức thu đối với một số khoản thu nhất định, quyền vay nợ và tự chịu trách nhiệm trả nợ...

Bên cạnh đó mức độ độc lập của NSDP còn thể hiện ở chỗ chính quyền địa phương phải là người có thực quyền quyết định phương án ngân sách của mình, chỉ chịu sự ràng buộc vào cấp trên ở những vấn đề có tính nguyên tắc lớn để không ảnh hưởng xấu đến cân bằng tổng thể. Như vậy, nên tránh sự can thiệp quá sâu của chính quyền cấp trung ương vào vấn đề xây dựng và quyết định ngân sách của cấp địa phương. Để ngăn chặn sự tùy tiện của địa phương thì nên xây dựng một hành lang pháp lý và thiết lập những thiết chế kiểm soát độc lập để đánh giá những quyết định của địa phương và xử lý trong trường hợp có vi phạm.

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

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

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

Tính hiệu quả trong phân cấp quản lý NSNN thể hiện ở hai khía cạnh là hiệu quả chung do những quy định về phân cấp tạo ra (rõ rệt nhất là ở việc phân định nhiệm vụ thu chi) và hiệu quả khi xem xét những phí tổn do thực hiện phân cấp gây ra.

1.2.2.4. Phân cấp quản lý NSNN phải đảm bảo tính công bằng

Chủ trương của nhà nước ta là phát triển nền kinh tế thị trường theo định hướng Xã hội chủ nghĩa. Nói một cách khác, đó chính là mục tiêu xây dựng một xã hội hướng đến sự phồn thịnh và công bằng.

Công bằng trong phân cấp được đặt ra bởi vì giữa các địa phương trong một quốc gia có những đặc điểm tự nhiên, xã hội và trình độ phát triển kinh tế rất khác nhau. Một cơ chế phân cấp đơn giản áp dụng như nhau cho tất cả các địa phương rất có thể sẽ dẫn đến những bất công bằng, tạo ra khoảng cách chênh lệch ngày càng lớn về điều kiện phát triển giữa các nơi. Những vùng đô thị có thể ngày càng phát triển hiện đại nhanh chóng, còn những vùng nông thôn, miền núi cũng dần phát triển nhưng chậm do nguồn lực đầu tư có hạn.

Công bằng đòi hỏi việc sử dụng các nguồn thu trên để phục vụ lại cho dân phải tương đối đồng đều giữa các cộng đồng dân cư ở các địa phương, nơi sinh sống của những người đã đóng góp đích thực thu nhập của mình cho Nhà nước.

Vì vậy, nhiệm vụ của Nhà nước là phải điều hòa được hệ thống NSNN theo cả chiều dọc lẫn chiều ngang. Việc xây dựng một cơ chế phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi giữa trung ương và địa phương là công cụ chủ yếu để thực hiện việc điều hòa đó. Nhà nước đóng vai trò là người điều phối thông qua NSTW. Cơ chế này thường đi liền với việc điều hòa bằng phương pháp trợ cấp. Phương thức trợ cấp có thể là trợ cấp cân đối hoặc trợ cấp có mục tiêu. Cơ chế này cho phép phân phối lại nguồn lực giữa các địa phương có điều kiện khác nhau để tạo điều kiện cho nhau cùng phát triển.

1.2.2.5. Phân cấp quản lý NSNN phải đảm bảo tăng cường hiệu lực kiểm soát độc lập và khách quan trong toàn hệ thống

Một vấn đề rất quan trọng đối với bất kỳ hệ thống tài chính nào là phải làm sao giảm thiểu những thất thoát về nguồn lực có thể xảy ra khi thực hiện việc phân cấp quản lý. Đối với quản lý tài chính công thì vấn đề này càng có ý nghĩa hơn.

Muốn làm được điều đó, cần xây dựng một thiết chế kiểm soát có mức độ độc lập cũng như có hiệu lực xử lý cao. Nhiệm vụ của thiết chế này là ngăn ngừa

những tùy tiện, những sai lầm trong các quyết định về ngân sách của các cấp cũng như phát hiện và xử lý các vi phạm dẫn đến lãng phí, tham nhũng trong quá trình thực hiện các quyết định về quản lý và sử dụng NSNN.

1.2.3. Vai trò của phân cấp quản lý NSNN

Trước hết, có thể thấy rằng phân cấp quản lý NSNN có ảnh hưởng hết sức quan trọng đến nhiều mặt của sự phát triển kinh tế, văn hóa và xã hội. Được sử dụng như một công cụ tài chính trong tay nhà nước, phân cấp quản lý NSNN vừa thực hiện sự tác động trực tiếp đến hoạt động của bộ máy Nhà nước vừa tác động gián tiếp đến kinh tế - xã hội thông qua những chủ trương, chính sách của Nhà nước.

1.2.3.1. Vai trò của phân cấp quản lý NSNN đối với quản lý hành chính Nhà nước

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

NSNN cung cấp phương tiện tài chính cho các cấp chính quyền nhà nước từ trung ương đến địa phương hoạt động. Cho nên sự cần thiết của việc phân cấp quản lý nhà nước theo đơn vị hành chính lãnh thổ kéo theo phân cấp về ngân sách là tất yếu. Tuy nhiên, phân cấp quản lý NSNN không thụ động, phụ thuộc hoàn toàn vào phân cấp hành chính mà nó có tính độc lập tương đối trong việc thực hiện mục tiêu phân phối hợp lý nguồn lực quốc gia. Một phương án phân cấp hợp lý sẽ tạo điều kiện giúp chính quyền nhà nước thực hiện tốt các chức năng nhiệm vụ của mình. Ngược lại, phân cấp không hợp lý có thể gây cản trở, khó khăn, lãng phí, tiêu cực đối với quá trình quản lý, làm vô hiệu hóa phân cấp hành chính.

1.2.3.2. Vai trò của phân cấp quản lý NSNN đối với việc điều hành vĩ mô của Nhà nước

Cơ chế phân cấp quản lý NSNN có tác động quan trọng đến hoạt động điều hành vĩ mô của Chính phủ thông qua chính sách tài khóa.

Chính sách tài khóa là công cụ quan trọng nhất trong tay nhà nước để điều hành kinh tế vĩ mô. Chủ trương và định hướng thu chi NSNN theo “hướng nói

lòng” hay “thắt chặt” là những biện pháp cốt yếu của Chính phủ để ứng phó với những diễn biến của nền kinh tế nhằm đạt được mục tiêu tăng trưởng, ổn định và phát triển bền vững. Phân cấp quản lý NSNN tuy chỉ là sự quy định một trật tự nhất định về ranh giới quản lý các khoản thu chi trong phạm vi các địa bàn lãnh thổ nhưng lại có ảnh hưởng quan trọng đến việc thực thi chính sách tài khóa. Bởi vì mức độ phân cấp giữa trung ương và địa phương có tác động lớn tới ý đồ điều chỉnh kinh tế bằng chính sách tài khóa của nhà nước.

1.2.3.3. Vai trò của phân cấp quản lý NSNN đối với các địa phương

Phân cấp quản lý NSNN là nhân tố quan trọng đối với sự phát triển kinh tế ở các địa phương, đồng thời cũng là phương tiện quan trọng để nhà nước thực hiện việc điều hòa, phân phối lại nguồn lực giữa trung ương với địa phương và giữa các địa phương với nhau.

Phân cấp quản lý NSNN phù hợp sẽ khai thác tốt thế mạnh của mỗi địa phương và phát huy được sự chủ động, năng động, sáng tạo của địa phương trong việc phân phối và sử dụng các nguồn lực phục vụ phát triển kinh tế khu vực. Qua cơ chế điều tiết, trợ cấp trong phân cấp quản lý NSNN cũng như cơ cấu các chương trình chi tiêu của NSTW mà nhà nước hoàn toàn có thể phân bổ lại nguồn lực giữa các địa bàn, đảm bảo sự phát triển đồng đều, cân đối, hạn chế những bất công. Những địa phương có điều kiện thuận lợi, có nguồn lực cao (như các thành phố lớn và các khu kinh tế trọng điểm) phải có trách nhiệm san sẻ nguồn thu cho các địa phương khó khăn, ít nguồn lực qua sự điều tiết của trung ương. Các chương trình chi tiêu quốc gia cũng nhằm hướng tới mục tiêu này. Nếu như muốn thực hiện mục tiêu xóa đói giảm nghèo và xóa mù chữ, phổ cập giáo dục tiểu học một cách công bằng, đúng đối tượng thì rõ ràng không thể phân bổ một lượng ngân sách như nhau giữa một địa phương là thành phố và một địa phương là tỉnh miền núi cao. Trong trường hợp này phải cần đến vai trò điều hòa nguồn lực của nhà nước thông qua cơ chế phân cấp quản lý NSNN.

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

lý NSNN còn có ảnh hưởng quan trọng đến đời sống của cộng đồng dân cư trong nước, là nhân tố tác động nhạy cảm đến các vấn đề thuộc về chính sách xã hội. Đối với nước ta, dân số thường trú ở nông thôn và miền núi chiếm tới gần 80% thì cơ chế phân cấp phải đảm bảo đáp ứng được những yêu cầu của chính sách phát triển kinh tế nông nghiệp, nông thôn cũng như chính sách dân tộc và miền núi.

1.2.4. Những nhân tố ảnh hưởng đến Phân cấp quản lý NSNN

1.2.4.1. Phân cấp quản lý NSNN chịu ảnh hưởng bởi tính chất cung cấp các hàng hóa công cộng

Hàng hóa công cộng được cung cấp và sử dụng ở phạm vi quốc gia như quốc phòng an ninh, phát thanh, truyền hình, đào tạo đại học... có đặc tính là không bị giới hạn về phạm vi sử dụng thì được gọi là hàng hóa công cộng quốc gia. Còn những hàng hóa công cộng được cung cấp và sử dụng tại các địa phương có phạm vi sử dụng giới hạn trong phạm vi từng địa phương như đài phát thanh địa phương, đường giao thông địa phương, sân vận động, khu vui chơi thể thao địa phương... thì được gọi là hàng hóa công cộng địa phương hoặc hàng hóa công cộng nhóm.

Có những hàng hóa công cộng mang lại hiệu quả hơn và đáp ứng được nhiều lợi ích hơn cho xã hội, cho người sử dụng chỉ khi nó được một cấp nhất định nào đó cung cấp. Chẳng hạn, vấn đề quốc phòng, an ninh, nghiên cứu quân sự... thì cung cấp ở cấp quốc gia có hiệu quả hơn vì các hàng hóa này thường đòi hỏi nhu cầu vốn đầu tư lớn, yêu cầu về khả năng quản lý cao mà các địa phương không thể đáp ứng được. Trong khi đó vấn đề quản lý hộ khẩu, hộ tịch, giáo dục tiểu học hay hệ thống chiếu sáng, vệ sinh công cộng... thì ở cấp trung ương lại không nên đảm nhiệm mà nên phân giao cho địa phương. Việc phân cấp địa phương cung cấp các loại hàng hóa công cộng này sẽ phù hợp hơn do chúng thích hợp với nhu cầu của cộng đồng ở địa phương, những người thường xuyên hưởng lợi ích từ những hàng hóa công cộng đó.

Chính quyền các cấp ngoài việc đảm bảo chức năng quản lý còn phải đảm bảo chức năng cung cấp các hàng hóa công cộng mà cụ thể là các dịch vụ công cho xã hội. Mỗi công dân trong xã hội, bên cạnh việc chịu sự quản lý của Nhà nước, đều có quyền yêu cầu Nhà nước cung cấp cho mình và xã hội những hàng hóa, dịch vụ công

cộng nhất định. Trong xu hướng phát triển kinh tế thị trường hiện nay, các chủ thể cung cấp các dịch vụ công ngày càng được đa dạng hóa (chính quyền, tư nhân hoặc phối hợp giữa chính quyền và tư nhân). Tuy nhiên, phần lớn các hàng hóa công cộng đều được cung cấp bởi khu vực công (Nhà nước ở trung ương và địa phương).

Tuy nhiên, việc quyết định cung cấp các hàng hóa công cộng ở mức độ nào và tài trợ cho việc cung cấp này bao nhiêu là vấn đề cần phải cân nhắc đối với những nhà hoạch định chính sách.

1.2.4.2. Phân cấp quản lý NSNN chịu ảnh hưởng của cấu trúc bộ máy Nhà nước

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

Phân cấp quản lý Nhà nước nói chung và Phân cấp quản lý NSNN nói riêng chịu sự tác động của hình thức, cấu trúc từ sự tổ chức bộ máy Nhà nước theo các đơn vị hành chính lãnh thổ và mối quan hệ cấu thành các bộ phận Nhà nước, giữa các cơ quan Nhà nước trung ương và cơ quan Nhà nước ở địa phương. Rõ ràng điều đó sẽ chi phối đến quá trình tổ chức và phân chia trách nhiệm và quyền hạn về quản lý NSNN.

1.2.4.3. Phân cấp quản lý NSNN chịu ảnh hưởng bởi tính chất và mức độ phân cấp về quản lý hành chính, kinh tế, xã hội giữa các cấp chính quyền

Việc tổ chức bộ máy Nhà nước theo đơn vị hành chính lãnh thổ nảy sinh yêu cầu hình thành những cấp NSNN tương ứng với từng cấp hành chính đó. Tuy nhiên đây mới chỉ là điều kiện cần, bởi vì có nhiều cách khác nhau trong việc chuyển giao một bộ phận trong tổng thể các nguồn tài chính cho việc thực hiện các nhiệm vụ của mỗi đơn vị hành chính. Chẳng hạn, có thể giao một số quyền huy động nguồn thu trên địa bàn hoặc cho phép toàn quyền quyết định mọi vấn đề thu, chi hay thực hiện việc chuyển kinh phí cấp phát theo nhu cầu thực tế phát sinh.

Phân quyền lãnh thổ là sự phân giao quyền hạn, nhiệm vụ, phương tiện vật chất, tài chính, nhân sự cho chính quyền địa phương. Trong cơ chế phân quyền, chính quyền trung ương công nhận quyền tự quản trong những phạm vi và mức độ khác nhau của các đơn vị hành chính địa phương các cấp.

Những cách chuyển giao đó không thể diễn ra một cách tùy tiện mà nó phụ thuộc vào mức độ phân cấp về quản lý hành chính, kinh tế - xã hội giữa các cấp chính quyền Nhà nước. Phân cấp cho các cấp chính quyền địa phương phụ thuộc vào mức độ các yếu tố phân quyền và tản quyền trong quản lý Nhà nước đối với các địa phương.

- Ảnh hưởng của yếu tố phân quyền: Phân quyền là sự phân giao quyền hạn, nhiệm vụ, phương tiện vật chất, tài chính, nhân sự... cho chính quyền địa phương. Trong cơ chế phân quyền, chính quyền trung ương công nhận quyền tự quản trong những phạm vi và mức độ khác nhau của các đơn vị hành chính địa phương các cấp. Tại các địa phương, các công dân được bầu cử bộ máy chính quyền theo quy định của pháp luật. Các đơn vị chính quyền địa phương trở thành các đơn vị tự quản có tư cách pháp nhân, được tự chủ quyết định các vấn đề thuộc quyền của địa phương.

- Ảnh hưởng của yếu tố tản quyền: Tản quyền là biện pháp tổ chức quyền lực hành chính của Nhà nước qua đó các cơ quan trung ương ủy nhiệm cho các cơ quan địa phương quyền quản lý hành chính và tổ chức thực hiện các chính sách do trung ương ban hành. Nói cách khác trung ương chuyển một phần quyền lực của mình cho chính quyền địa phương và bổ nhiệm các công chức địa phương đại diện cho các cơ quan trung ương sử dụng quyền hành chính, chịu trách nhiệm trước chính quyền trung ương.

1.2.4.4. Phân cấp quản lý NSNN chịu ảnh hưởng bởi đặc điểm tự nhiên, kinh tế, xã hội của các đơn vị hành chính lãnh thổ

Đặc điểm tự nhiên, kinh tế, xã hội là một nhân tố có tính đặc thù mà ngay từ khi tổ chức cấu trúc chính quyền Nhà nước theo đơn vị lãnh thổ đã phải quan tâm. Tính đặc thù đó thường được biểu hiện ở những đặc điểm tự nhiên như địa hình đặc

biệt (vùng quần đảo ngoài khơi), vùng có tài nguyên, có địa thế đặc biệt (mỏ than, dầu...) hay có điều kiện xã hội đặc biệt như tập trung đông đảo một loại dân cư có tập quán riêng (ngôn ngữ riêng, tôn giáo riêng...). Những đơn vị lãnh thổ này có thể là một đối tượng đặc biệt của cơ chế phân cấp dẫn tới những nội dung phân cấp đặc thù.

Những nhân tố kể trên có tác động một cách trực tiếp đến quá trình hoạch định chính sách phân cấp quản lý NSNN. Từ đó, nó chi phối một số nguyên tắc cơ bản của việc làm này.

1.3. PHÂN CẤP NGUỒN THU, NHIỆM VỤ CHI NSDP

1.3.1. Vị trí và vai trò của phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi NSDP

Phân cấp NSDP là quá trình chính quyền cấp tỉnh phân giao nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm nhất định cho chính quyền cấp huyện, cấp xã trong hoạt động quản lý NSDP. Phân cấp về nguồn thu, nhiệm vụ chi NSDP là vấn đề trọng tâm, cũng là vấn đề hạt nhân của phân cấp NSDP.

Phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSDP không những tạo ra nguồn lực tài chính mang tính độc lập tương đối cho mỗi cấp chính quyền từ tỉnh đến xã chủ động thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của cấp mình, mà đó còn là động lực khuyến khích mỗi cấp chính quyền tích cực khai thác các tiềm năng, thế mạnh trên địa bàn. Tạo cho chính quyền cấp huyện, cấp xã chủ động hơn trong việc tạo lập và sử dụng các nguồn lực tài chính cho các hoạt động quản lý nhà nước được phân cấp. Việc đề cho chính quyền mỗi cấp trực tiếp đề xuất và bố trí chi tiêu sẽ có hiệu quả cao hơn là sự áp đặt từ trên xuống, đồng thời điều này còn khuyến khích chính quyền cấp huyện, cấp xã phát huy tính độc lập, tự chủ, chủ động, sáng tạo của mình trong phát triển kinh tế – xã hội.

Phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSDP là cách tốt nhất để gắn các hoạt động của ngân sách với các hoạt động kinh tế – xã hội một cách thiết thực và cụ thể, nhằm tập trung đầy đủ, kịp thời các nguồn tài chính và phân phối sử dụng chúng công bằng, hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả cao nhằm đạt được các mục tiêu thành phố đã đề ra.

Phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSDP đúng đắn và hợp lý không chỉ đảm bảo phương tiện tài chính cho việc duy trì, phát triển hoạt động của cấp chính quyền nhà nước từ tỉnh đến huyện, xã mà còn tạo điều kiện phát huy được các lợi thế nhiều mặt của từng vùng trên địa bàn tỉnh, thành. Nó cho phép quản lý và kế hoạch hóa NSDP được tốt hơn, điều chỉnh hợp lý mối quan hệ giữa các cấp chính quyền cũng như mối quan hệ giữa các cấp ngân sách.

1.3.2. Yêu cầu đối với phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSDP

Phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSDP trên địa bàn tỉnh ngoài việc phải đáp ứng đúng nguyên tắc, yêu cầu của phân cấp quản lý NSNN nói chung thì tùy theo điều kiện cụ thể của tỉnh phải đáp ứng được các yêu cầu sau:

- Phải theo đúng quy định của Luật pháp về NSNN, phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh và năng lực quản lý của mỗi cấp trên địa bàn, phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội của địa phương.

- Ngân sách cấp tỉnh phải giữ vai trò chủ đạo, đảm bảo thực hiện nhiệm vụ quan trọng của tỉnh.

- Ngân sách mỗi cấp được phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi đảm bảo chủ động thực hiện những nhiệm vụ kinh tế – xã hội, quốc phòng, an ninh được giao; căn cứ vào tỷ lệ phần trăm phân chia các khoản thu giữa ngân sách cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã do HĐND tỉnh quy định thực hiện mở rộng tỷ lệ điều tiết cho ngân sách cấp huyện, cấp xã hướng mức tối đa để chủ động cân đối ngân sách.

- Đảm bảo công bằng giữa các huyện, các xã có những đặc điểm tự nhiên, xã hội và trình độ phát triển kinh tế khác nhau.

1.3.3. Nguyên tắc cơ bản trong phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi và quan hệ giữa các cấp ngân sách địa phương

Ngân sách Trung ương và ngân sách mỗi cấp chính quyền địa phương được phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể. Trong đó NSDP được phân cấp nguồn thu đảm bảo chủ động, NSTW giữ vai trò chủ đạo, đảm bảo thực hiện các nhiệm vụ chiến lược, quan trọng của quốc gia và hỗ trợ những địa phương chưa cân đối được thu, chi ngân sách.

NSDP được phân cấp nguồn thu đảm bảo chủ động trong thực hiện nhiệm vụ được giao; tăng cường nguồn lực cho ngân sách xã. HĐND cấp tỉnh quyết định việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế xã hội quốc phòng an ninh và trình độ quản lý của mỗi cấp trên địa bàn.

Nhiệm vụ chi của cấp nào do ngân sách cấp đó đảm bảo; việc ban hành và thực hiện chính sách, chế độ làm tăng chi ngân sách phải có giải pháp đảm bảo nguồn tài chính phù hợp với khả năng cân đối của ngân sách từng cấp. 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 của mình thì phải chuyển kinh phí từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới để thực hiện nhiệm vụ đó.

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 – 5 năm. Số bổ sung từ ngân sách cấp trên là khoản thu của ngân sách cấp dưới. Trong thời kỳ ổn định ngân sách, các địa phương được sử dụng nguồn tăng thu hằng năm mà ngân sách từng cấp của địa phương được hưởng để 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 NSDP. Thực hiện số bổ sung từ ngân sách cấp trên hoặc tăng tỷ lệ phần trăm (%) điều tiết số thu nộp về cấp trên.

Không được dùng ngân sách của cấp này để chi cho nhiệm vụ của cấp khác, trừ trường hợp đặc biệt theo quy định của Chính phủ.

1.3.4. Mục tiêu của phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSDP

Phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi NSDP nhằm đạt mục tiêu cơ bản sau:

- Phát huy tính năng động sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền các cấp;
- Tạo ra sự đồng bộ thống nhất trong thể chế, văn bản quy phạm pháp luật gắn với đổi mới cơ chế đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị cơ sở;

- Làm rõ quyền hạn và trách nhiệm, nguồn lực và nhiệm vụ của các cấp chính quyền trong quản lý sử dụng NSNN;

- Tạo mối liên kết đồng thuận giữa các cơ quan chức năng với chính quyền các cấp trong quản lý NSNN.

1.3.5. Nội dung phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách địa phương

Một trong những nội dung quan trọng trong phân cấp quản lý ngân nhà nước là phân cấp về mặt vật chất, tức là phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách. Có thể nói đây luôn là vấn đề phức tạp nhất, khó khăn nhất, gây nhiều bất đồng trong quá trình xây dựng và triển khai các đề án phân cấp quản lý ngân sách. Sự khó khăn này bắt nguồn từ sự phát triển không đồng đều giữa các địa phương, sự khác biệt về các điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội giữa các địa phương. Nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách địa phương được quy định rõ và cụ thể tại các điều 30, 32, 33, 34 Luật NSNN năm 2002.

1.3.5.1. Nguồn thu của ngân sách địa phương gồm

* Các khoản thu NSDP hưởng 100% theo cơ chế phân cấp hiện tại, gồm các khoản thu như: thuế, phí, lệ phí và các thu nộp ngân sách, cụ thể:

+ Thu từ thuế: Thuế nhà đất, thuế tài nguyên (không kể thuế tài nguyên hoạt động dầu khí); Thuế môn bài; thuế chuyển quyền sử dụng đất; thuế sử dụng đất nông nghiệp;

+ Thu từ phí và lệ phí: Lệ phí trước bạ; phần nộp ngân sách theo quy định của pháp luật từ các khoản phí, lệ phí do các cơ quan đơn vị thuộc địa phương tổ chức thu, không kể phí xăng dầu.

+ Các khoản thu ngoài thuế: Tiền sử dụng đất; tiền cho thuê đất, thuê mặt nước, không kể tiền thu thuế mặt nước thu từ hoạt động dầu khí; tiền đền bù thiệt hại khi nhà nước thu hồi đất; tiền cho thuê và bán nhà ở thuộc sở hữu Nhà nước; thu nhập từ vốn góp của NSDP; tiền thu hồi vốn của NSDP tại các cơ sở kinh tế, thu từ quỹ dự trữ của cấp tỉnh; viện trợ không hoàn lại của các tổ chức cá nhân ở nước ngoài trực tiếp cho địa phương theo quy định của pháp luật; tu từ quỹ đất công ích

và hoa lợi công sản khác; phần nộp ngân sách theo quy định của pháp luật từ các khoản thu sự nghiệp của các đơn vị do địa phương quản lý.

+ Các khoản thu 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 trong nước và ngoài nước; thu từ huy động đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng; thu kết dư ngân sách địa phương; các khoản thu phạt, tịch thu và thu khác ngân sách; thu bổ sung từ ngân sách cấp trên; thu chuyển nguồn từ ngân sách năm trước chuyển sang.

* Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) giữa NSTW và NSDP: các khoản thu chung, cả NSTW và NSDP cùng hưởng theo tỷ lệ phần trăm (%) gồm 5 loại chủ yếu. Đây là những khoản có số thu lớn, có tính đàn hồi cao, nhạy cảm với hoạt động kinh tế, có tính điều tiết cao, cụ thể là:

+ 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;

+ Phí xăng dầu;

+ Thuế tiêu thụ đặc biệt thu từ hàng hoá, dịch vụ trong nước.

- Thu bổ sung từ ngân sách trung ương
- Thu huy động đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng theo quy định (tại khoản 2, Điều 8 của Luật NSNN)

1.3.5.2. Nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương gồm

- Chi đầu tư phát triển:

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

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

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

- Chi thường xuyên

+ Các hoạt sự nghiệp kinh tế, giáo dục và đào tạo. y tế, xã hội, văn hoá thông tin, văn học nghệ thuật, thể dục thể thao, khoa học công nghệ, môi trường, đảm bảo xã hội, phát thanh truyền hình, các hoạt động sự nghiệp khác do địa phương quản lý;

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

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

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

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

+ Chương trình quốc gia do Chính phủ giao địa phương quản lý;

+ Trợ giá theo chính sách của Nhà nước;

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

- Chi bổ sung cho ngân sách cấp dưới
- Chi trả nợ gốc và lãi các khoản tiền huy động cho đầu tư;
- Chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính của cấp tỉnh.

1.3.5.3. Phân chia nguồn thu giữa các cấp ngân sách địa phương

Ngân sách địa phương được sử dụng nguồn thu hưởng 100%, số thu được phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) đối với các khoản thu phân chia và số bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên để cân đối thu, chi ngân sách cấp mình, bảo đảm các nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh được giao.

- Tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương, gồm:

+ Các khoản thu về thuế, phí, lệ phí và các khoản thu khác ngân sách địa phương hưởng 100% theo quy định tại điểm 1.3.1 Phần II của Thông tư 59/2003/TT-BTC ngày 23/6/2003;

+ Các khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương phần ngân sách được hưởng theo quy định tại Điểm 1.1.2 Phần II của Thông tư 59/2003/TT-BTC ngày 23/6/2003.

- Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa ngân sách cấp tỉnh với ngân sách từng quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và ngân sách từng xã, phường, thị trấn.

- Số bổ sung cân đối ngân sách cấp dưới ở địa phương được xác định theo nguyên tắc xác định số chênh lệch giữa số chi và nguồn thu ngân sách của cấp dưới (khoản thu 100% và phần được hưởng theo tỷ lệ phần trăm (%) từ các khoản thu phân chia giữa các cấp ngân sách chính quyền địa phương)

KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Chương 1 của luận văn đã nêu ra một cách nhìn tổng quát về NSNN và phân cấp quản lý NSNN. Qua đó cho chúng ta thấy rõ phân cấp quản lý NSNN là một trong những nội dung cốt lõi của chính sách tài chính ngân sách. Nó góp phần vào việc giải quyết mối quan hệ giữa trung ương, địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương trong quá trình khai thác và sử dụng nguồn lực tài chính quốc gia. Thực hiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN là yêu cầu khách quan, bởi mỗi quốc gia đều có những vùng lãnh thổ khác nhau, mỗi địa phương đều có từng vùng miền khác nhau. Việc phân chia dân cư theo đơn vị hành chính lãnh thổ, vùng miền, hình thành các cấp hành chính là đặc trưng của Nhà nước. Do đó, để góp phần thúc đẩy kinh tế - xã hội địa phương phát triển, cần thiết phải phân cấp quản lý NSNN, phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp chính quyền địa phương, là giải pháp quan trọng vừa động viên được các nguồn thu tiềm tàng, vừa tạo cơ chế để các nguồn tài chính được sử dụng tiết kiệm, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu thực hiện chức năng nhiệm vụ của Nhà nước, vừa tạo quyền tự chủ cho các cấp chính quyền địa phương.

Với nhận thức cơ bản trên sẽ giúp cho việc đánh giá thực trạng phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSDP trên địa bàn thành phố Đà Nẵng một cách khách quan. Qua đó đưa ra giải pháp phù hợp nhằm đổi mới và hoàn thiện phân cấp ngân sách địa phương hiện hành.

Chương 2

THỰC TRẠNG PHÂN CẤP NGUỒN THU, NHIỆM VỤ CHI NSDP TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG TRONG THỜI GIAN QUA

2.1. KHÁI QUÁT ĐẶC ĐIỂM VỊ TRÍ ĐỊA LÝ, DÂN SỐ, ĐIỀU KIỆN TỰ NHIÊN VÀ TÌNH HÌNH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI CỦA THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG

Thành phố Đà Nẵng là thành phố trực thuộc Trung ương, nằm ở vào trung độ của đất nước, trên trục giao thông Bắc - Nam về đường bộ, đường sắt, đường biển và đường hàng không; phía Bắc giáp tỉnh Thừa Thiên Huế, Tây và Nam giáp tỉnh Quảng Nam, Đông giáp biển đông; cách Thủ đô Hà Nội 764km về phía Bắc, cách thành phố Hồ Chí Minh 964 km về phía Nam. Ngoài ra, Đà Nẵng còn là trung điểm của 4 di sản văn hoá thế giới nổi tiếng là cố đô Huế, Phố cổ Hội An, Thánh địa Mỹ Sơn và Rừng quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng.

Trong phạm vi khu vực và quốc tế, thành phố Đà Nẵng là một trong những cửa ngõ quan trọng ra biển của Tây Nguyên và các nước Lào, Campuchia, Thái Lan, Myanma đến các nước vùng Đông Bắc Á thông qua Hành lang kinh tế Đông Tây với điểm kết thúc là Cảng biển Tiên Sa. Nằm ngay trên một trong những tuyến đường biển và đường hàng không quốc tế, thành phố Đà Nẵng có một vị trí địa lý đặc biệt thuận lợi cho sự phát triển nhanh chóng và bền vững.

Thành phố Đà Nẵng có diện tích tự nhiên là 1.255,53 km²; trong đó, các quận nội thành chiếm diện tích 213,05 km², các huyện ngoại thành chiếm diện tích 1.042,48km². Đà Nẵng có 5 quận và 2 huyện với 56 phường, xã; tính đến cuối năm 2010, dân số là 911.890 người, trong đó dân số thành thị chiếm 85%; mật độ dân cư trung bình 711 người/km²

Trong những năm qua, thành phố Đà Nẵng luôn duy trì tốc độ tăng trưởng cao, tổng sản phẩm trong nước (GDP) bình quân đạt khá cao và ổn định 12,91%/năm. Trong đó, dịch vụ vẫn là khu vực có tốc độ tăng trưởng bình quân cao

nhất với 21,35%/năm; tiếp theo đó là ngành công nghiệp-xây dựng (6,12%/năm) và ngành nông nghiệp với tốc độ giảm bình quân 1,84%/năm.

Bảng 2.1. Tốc độ tăng và đóng góp của các khu vực vào tăng trưởng GDP

	Tốc độ tăng bình quân(%) 2001-2005	Đóng góp vào tăng trưởng (Điểm phần trăm)	Tốc độ tăng bình quân (%) 2006-2010	Đóng góp vào tăng trưởng (Điểm phần trăm)
GDP	15,98%	15,98%	12,91%	12,91%
Nông nghiệp	6,76%	0,52%	-1,84%	-0,09%
Công nghiệp	25,59%	10,66%	6,12%	2,93%
Dịch vụ	9,47%	4,79%	21,35%	10,07%

(Nguồn: Tính toán từ số liệu thống kê của Cục thống kê thành phố Đà Nẵng)

Cơ cấu kinh tế vẫn tiếp tục dịch chuyển theo hướng tích cực từ công nghiệp-dịch vụ-nông nghiệp sang dịch vụ-công nghiệp-nông nghiệp với tỷ trọng của khu vực dịch vụ ngày càng gia tăng và mức độ chuyển dịch khá cao. Cụ thể tính đến cuối năm 2010, tỷ trọng đóng góp của các ngành dịch vụ, công nghiệp và nông nghiệp vào GDP chung của thành phố lần lượt là 54,21%; 42,01% và 3,75%.

Bảng 2.2. Cơ cấu GDP theo khu vực kinh tế

(DVT: giá trị GDP tính theo giá hiện hành, tỷ đồng, %)

Năm	GDP		Nông nghiệp		Công nghiệp		Dịch vụ	
	Giá trị	Tỷ trọng	Giá trị	Tỷ trọng	Giá trị	Tỷ trọng	Giá trị	Tỷ trọng
2006	12.865		550	4,28	5.930	46,09	6.384	49,63
2007	15.474		659	4,26	7.048	45,55	7.766	50,19
2008	20.384		830	4,08	8.899	43,66	1.0654	52,27
2009	24.663		963	3,91	10.996	44,58	12.703	51,51
2010	28.920		1.084	3,75	12.142	42,01	15.674	54,21

(Nguồn: Niên giám thống kê thành phố Đà Nẵng (2006, 2010))

Đáng chú ý là sự dịch chuyển cơ cấu GDP giữa các ngành hoàn toàn phù hợp với xu hướng chuyển dịch trong cơ cấu lao động và VDT; ngành dịch vụ vẫn luôn là ngành chiếm tỷ trọng VDT lớn nhất, đồng thời cũng là khu vực thu hút lượng lao động được chuyển sang từ ngành công nghiệp và nông nghiệp. Hay nói cách khác,

quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế của thành phố trong những năm gần đây đã đi đúng hướng, đóng góp đáng kể cho tăng trưởng kinh tế và phù hợp với xu hướng phát triển của các nền kinh tế hiện đại, phát triển đi trước. Tuy nhiên, sự chuyển dịch cơ cấu giữa các phân ngành trong mỗi nhóm ngành vẫn còn chậm, chưa rõ nét, tốc độ tăng của những ngành dịch vụ hiện đại, có giá trị lớn chưa có bước đột phá. Bên cạnh đó, cơ cấu của thành phần kinh tế cũng có chuyển biến tích cực, vai trò của khu vực ngoài quốc doanh và khu vực có VĐT nước ngoài càng gia tăng, song mức độ chuyển dịch theo thành phần kinh tế diễn ra còn chậm.

Cùng với tăng trưởng kinh tế, GDP bình quân đầu người của Đà Nẵng cũng có sự cải thiện đáng kể: từ 16,1 triệu đồng/năm vào năm 2006-tương ứng với 7,3 triệu đồng/năm (theo giá cố định năm 1994) tăng lên 36,1 triệu đồng/năm vào năm 2010-tương ứng với 11,1 triệu đồng/năm (theo giá cố định năm 1994); và gấp 1,7 lần so với GDP bình quân đầu người của cả nước năm 2010. Thành phố không còn hộ đói, tỷ lệ hộ nghèo giảm từ 5,7% cuối năm 2006 ước còn 0% cuối năm 2010 (chuẩn Quốc gia) và từ 7,67% cuối năm 2006 ước còn 0,77% cuối năm 2010 (chuẩn của thành phố), an sinh xã hội được đảm bảo và mức sống dân cư liên tục được nâng cao. Công tác giáo dục-đào tạo, khoa học-công nghệ phát triển đáng kể, từng bước khẳng định vai trò là trung tâm đào tạo và nghiên cứu khoa học của khu vực. Tỷ lệ học sinh trung cấp chuyên nghiệp, công nhân kỹ thuật chiếm 66,24%, tỷ lệ sinh viên đại học và cao đẳng chiếm 32,55%, tỷ lệ sinh viên sau đại học chiếm 1,21%. Chất lượng công tác chăm sóc và bảo vệ sức khỏe nhân dân đặc biệt là trẻ em được nâng lên đáng kể....

Ngoài những chỉ tiêu phát triển kinh tế-xã hội nói trên, thành phố Đà Nẵng đã ban hành nhiều chủ trương, chính sách nhằm cải thiện môi trường kinh doanh, tạo điều kiện thuận lợi cho các thành phần kinh tế phát triển, nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế và chủ động hội nhập quốc tế như: giảm tiền thuê đất, miễn giảm thuế, giảm giá nhiều loại dịch vụ, bổ sung ưu đãi đầu tư đối với các lĩnh vực ưu tiên, cải tiến thủ tục hành chính, sửa đổi một số chính sách để tạo thuận lợi

hơn cho việc triển khai dự án như: thế chấp quyền sử dụng đất, giải phóng mặt bằng, bảo lãnh đầu tư...

Kết cấu hạ tầng kỹ thuật đô thị được xây dựng khá nhanh và đồng bộ, kết quả đã hình thành nhiều công trình, nhiều khu đô thị mới với hạ tầng đồng bộ, hiện đại được hoàn thành, làm cho diện mạo thành phố thay rõ nét, tạo nền tảng quan trọng cho phát triển kinh tế - xã hội và cải thiện đời sống nhân dân. Chủ trương “khai thác quỹ đất tạo vốn để phát triển hạ tầng”, phương châm “Nhà nước và nhân dân cùng làm” trong xây dựng cơ sở hạ tầng và chỉnh trang đô thị tiếp tục phát huy có hiệu quả. Công tác quy hoạch và quản lý quy hoạch luôn được chú trọng, đề án xây dựng “thành phố môi trường” được triển khai tích cực. Công tác quản lý, điều hành NSNN được thực hiện chặt chẽ, hiệu quả; Bình quân trong 5 năm (giai đoạn 2006 – 2010): tổng thu ngân sách tăng bình quân 21,2%/năm, tổng chi ngân sách địa phương tăng 16,2%/năm, trong đó tổng chi đầu tư phát triển tăng 14,3%/năm, tổng chi thường xuyên tăng 23,3%/năm (*nguồn Sở Tài chính TP Đà Nẵng*)

2.2. THỰC TRẠNG PHÂN CẤP NGUỒN THU, NHIỆM VỤ CHI NSDP TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG THỜI GIAN QUA

2.2.1. Một số văn bản về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSDP

Trong quá trình triển khai thực hiện Luật NSNN, Hội đồng nhân dân, UBND thành phố Đà Nẵng đã ban hành những chính sách về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách của chính quyền địa phương, phù hợp với đặc điểm của từng địa bàn, lĩnh vực. Cụ thể như sau:

- Nghị quyết số 38/2006/NQ-HĐND ngày 20/7/2006 của Hội đồng nhân dân thành phố Đà Nẵng về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi, thời kỳ ổn định ngân sách, định mức phân bổ dự toán chi ngân sách địa phương từ năm 2007 đến năm 2010 trên địa bàn thành phố Đà Nẵng.

- Quyết định số 95/2006/QĐ-UBND ngày 23/10/2006 của UBND thành phố Đà Nẵng Quy định về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi, thời kỳ ổn định ngân

sách, định mức phân bổ dự toán chi ngân sách địa phương từ năm 2007 đến năm 2010 trên địa bàn thành phố Đà Nẵng.

- Các văn bản quy định chế độ chính sách ưu đãi thu hút đầu tư, chế độ chi tiêu và định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên cho ngân sách các cấp, các đơn vị dự toán...

2.2.2. Khái quát tình hình thu, chi NSNN trên địa bàn thành phố Đà Nẵng

Từ năm 1997 thành phố Đà Nẵng trực thuộc Trung ương đến nay, Đà Nẵng đã có những bước phát triển đáng khích lệ về nhiều mặt, hầu hết các chỉ tiêu kinh tế cơ bản, quan trọng đều đạt và vượt kế hoạch đề ra hằng năm. Tiềm lực tài chính địa phương ngày càng được củng cố và tăng cường, đáp ứng kịp thời nguồn vốn đầu tư phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng - an ninh và an sinh xã hội. Cùng với việc tăng thu, công tác quản lý tài chính ngân sách ngày một chặt chẽ, đi vào nề nếp, có hiệu quả. Công tác thu chi ngân sách được thành phố chú trọng. Căn cứ vào dự toán ngân sách được HĐND thông qua, UBND thành phố đề ra các chủ trương, biện pháp điều hành ngân sách chặt chẽ.

Trong giai đoạn 2006-2010 tình hình kinh tế và công tác quản lý thu còn gặp khó khăn do ảnh hưởng của tình hình lạm phát; thiên tai, dịch bệnh; đặc biệt là từ cuối năm 2008 đến năm 2009, các chính sách miễn, giảm thuế nhằm ngăn chặn suy giảm kinh tế, kích cầu đầu tư và tiêu dùng một mặt tạo thuận lợi cho doanh nghiệp ổn định sản xuất, đồng thời đã tác động làm giảm nguồn thu và ảnh hưởng đến kết quả thu NSNN của cả giai đoạn. Tuy vậy, với biện pháp điều hành ngân sách của UBND thành phố chặt chẽ nên số thu ngân sách hằng năm cũng đều tăng: tổng thu NSNN trên địa bàn thành phố 5 năm (giai đoạn 2006-2010) đạt 43.311,77 tỷ đồng (*Trong đó thu nội địa 32.908,4 tỷ đồng, chiếm 74,4% tổng thu NSNN*), tốc độ tăng thu bình quân đạt 21,2%/năm; năm 2010 đạt 12.100,2 tỷ đồng, bằng 2,38 lần so với năm 2006. Như vậy, tốc độ tăng thu NSNN trên địa bàn cao hơn nhiều so với tốc độ tăng thu GDP của Thành phố (12,91%), cao hơn 1,64 lần. Trong đó, nguồn thu tiền sử dụng đất đạt 14.797,4 tỷ đồng, chiếm 48,2% tổng thu nội địa trong cân đối NSNN, tốc độ tăng thu bình quân đạt 20,6%/năm. (*nguồn Sở Tài chính TP Đà Nẵng*)

Bảng 2.3. Kết quả thu NSNN trên địa bàn TP Đà Nẵng giai đoạn 2006-2010

TT	Chỉ tiêu	Thực hiện giai đoạn 2006-2010 (triệu đồng)					Cộng	Tốc độ tăng BQ
		2006	2007	2008	2009	2010		
-	TỔNG THU (I+II+III)	5.086.122	8.377.853	8.943.395	8.804.196	12.100.200	43.311.767	21,2
I	Tổng thu nội địa NS (A+B)	3.545.869	6.693.345	6.549.331	6.163.045	9.956.879	32.908.470	22,6
A	Thu nội địa cân đối	3.307.070	6.372.285	6.107.741	5.602.210	9.308.259	30.697.566	22,4
-	Thu từ Thuế và phí(1+...+12)	1.673.697	2.443.856	2.756.805	2.953.380	4.273.100	14.100.838	24,9
1	Thu DNNN trung ương	589.892	618.267	709.403	736.517	847.561	3.501.640	11,0
2	Thu DNNN địa phương	63.278	109.048	118.418	102.877	142.076	535.697	14,4
3	Thu DN có vốn ĐT nước ngoài	312.662	235.529	492.837	509.571	760.432	2.311.031	27,6
4	Thu thuế CTN-NQD	341.331	455.510	640.692	676.560	1.280.464	3.394.557	35,2
5	Lệ phí trước bạ	66.836	132.874	173.605	229.625	309.302	912.242	38,9
6	Thuế thu nhập cá nhân	28.799	60.274	136.977	232.638	435.959	894.647	59,4
7	Thuế Nhà đất	15.281	18.471	20.424	24.075	26.777	105.028	17,7
8	Thuế SD đất NN	801	427	48	0	0	1.276	
9	Thu phí xăng dầu	105.780	110.284	153.525	264.269	288.983	922.841	28,5
10	Thu phí, lệ phí	88.145	106.806	121.769	121.799	113.017	551.536	10,9
11	Thuế chuyển QSD đất	36.693	100.480	136.922	4.625	42	278.762	
12	Tiền thuê đất DN trong nước	24.199	495.886	52.185	50.824	68.487	691.581	21,6
-	Thu tiền sử dụng đất	1.387.037	3.523.999	3.042.161	2.238.225	4.606.003	14.797.425	20,6
-	Thu tiền thuê và bán nhà	118.529	336.866	156.537	345.791	354.125	1.311.848	37,6
-	Thu khác NS	124.003	64.414	148.862	60.995	71.510	469.784	(6,7)
-	Thu tại xã	3.804	3.150	3.377	3.819	3.521	17.671	(7,9)
B	Thu để chi QLý qua NS	238.799	321.060	441.590	560.835	648.620	2.210.904	26,5
	<i>Tr. đó thu xổ số kiến thiết</i>	48.947	55.259	65.275	73.167	88.673	331.320	13,4
II	Thu từ khâu xuất nhập khẩu	1.478.091	1.646.140	2.347.146	2.593.835	2.105.442	10.170.654	16,1
III	Thu viện trợ	62.162	38.368	46.918	47.316	37.879	232.643	

(Nguồn: Sở Tài chính và Cục Thuế TP Đà Nẵng)

Chủ trương “tạo vốn từ quỹ đất” đã mang lại hiệu quả đáng kể cho thành phố các năm qua, hệ thống hạ tầng kỹ thuật ngày càng được đầu tư nâng cấp, nhiều công trình quan trọng có qui mô đầu tư lớn được triển khai và hoàn thành đưa vào sử

dụng phát huy tác dụng, nhiều khu đô thị mới được hình thành làm cho diện mạo thành phố đổi thay cơ bản

Về chi ngân sách: Tổng chi cân đối NSDP trong 5 năm 2006 – 2010 là 37.023 tỷ đồng, bình quân chi 01 năm là 7.405 tỷ đồng, tốc độ tăng chi bình quân mỗi năm là 15,64% (chưa kể chi từ nguồn thu để lại quản lý qua ngân sách trong 5 năm là 1.998 tỷ đồng). Trong đó:

- Chi đầu tư phát triển chiếm 47,67% trên tổng chi NSDP, tốc độ tăng chi bình quân mỗi năm là 14,13%. Trong những năm qua với chủ trương khai thác quỹ đất tạo nguồn lực chủ yếu để đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng KT-XH (chiếm 56,65% tổng chi ĐTPT); bên cạnh đó nguồn ngân sách tập trung (chiếm 14,08% tổng chi ĐTPT), nguồn vay huy động theo khoản 3 điều 8 (chiếm 2,24% tổng chi ĐTPT)... đã góp phần nâng cấp cơ sở vật chất, đường, trường, trạm, bệnh viện, an sinh xã hội... góp phần phát triển kinh tế xã hội và thay đổi bộ mặt đô thị.

Bảng 2.4. Chi ĐTPT TP Đà Nẵng giai đoạn 2006-2010

Đơn vị tính: Tỷ đồng

Nội dung	2006	2007	2008	2009	2010	Tổng cộng	Tỷ trọng (%)
Tổng chi ĐTPT	2.637	3.232	2.682	3.859	6.193	18.602	100,00
1. Chi XDCB:	2.634	3.062	2.582	3.850	6.186	18.313	98,45
<i>Trong đó:</i>							
- Nguồn NS tập trung	315	628	397	535	745	2.620	14,08
- Nguồn tiền sử dụng đất	1.817	1.874	1.829	1.914	3.103	10.537	56,65
- Nguồn TW bổ sung có mục tiêu	36	108	56	159	586	945	-
- Nguồn vay theo Khoản 3 Điều 8	366	-	-	30	20	416	2,24
- Nguồn năm trước chuyển sang	-	-	-	1.195	1.669	2.864	15,39
- Chi từ các nguồn vốn khác	100	451	297	71	310	1.230	6,61
2. Chi hỗ trợ DN di dời do thu hồi đất	3	34	-	-	-	37	0,20
3. Cấp vốn Quỹ ĐTPT thành phố	-	136	100	8	7	251	1,35

(Nguồn: Sở Tài chính TP Đà Nẵng)

- Tổng chi thường xuyên NSTP chiếm 21,5% tổng chi NSDP, tốc độ tăng chi bình quân mỗi năm là 23,3%. Các lĩnh vực Giáo dục - đào tạo, y tế, văn hóa - thể thao hàng năm tăng chi hợp lý từ đó đã có bước phát triển tích cực; các vấn đề an sinh xã hội được giải quyết có hiệu quả, an ninh trật tự an toàn xã hội được giữ vững.

Bảng 2.5. Chi thường xuyên TP Đà Nẵng giai đoạn 2006-2010

Đơn vị tính: Tỷ đồng

Nội dung	Giai đoạn từ 2006 -2010					Tổng cộng	BQ 5 năm 2006-2010
	2006	2007	2008	2009	2010		
Tổng chi NSDP	4.646	5.865	8.953	10.018	9.541	39.022	116,2
Tổng chi thường xuyên	1.143	1.315	1.569	1.862	2.516	8.405	123,3
<i>% so với tổng chi ngân sách</i>	<i>24,6</i>	<i>22,4</i>	<i>17,5</i>	<i>18,6</i>	<i>26,4</i>	<i>21,5</i>	
1.Chi trợ giá	4	3	25	24	5	61	114,3
2.Chi sự nghiệp kinh tế	80	113	149	161	235	738	127,1
3.Chi sự nghiệp môi trường	35	36	42	47	79	239	115,8
4.Chi sự nghiệp giáo dục đào tạo	308	395	485	604	768	2.560	126,2
5.Chi sự nghiệp y tế	182	132	167	198	272	950	125,2
6.Chi sự nghiệp khoa học công nghệ	7	11	14	16	14	61	113,3
7.Chi sự nghiệp văn hóa thông tin	16	19	22	25	31	114	114,1
8.Chi SN phát thanh truyền hình	6	8	8	10	13	45	118,0
9.Chi sự nghiệp thể dục thể thao	31	33	14	24	42	143	105,5
10.Chi đảm bảo xã hội	111	104	136	127	199	677	120,0
11.Chi QLHC, đảng, đoàn thể	252	285	347	427	544	1.855	121,9
12.Chi an ninh quốc phòng	27	43	56	59	97	282	129,4
13.Chi khác (kể cả chi MSSC TS)	85	134	105	140	217	679	125,0

(Nguồn: Sở Tài chính TP Đà Nẵng)

Nhìn chung, thành phố Đà Nẵng là địa phương trọng điểm của miền trung, tự cân đối ngân sách có điều tiết về NSTU 10% đối với các khoản thu phân chia theo

quy định; là địa phương thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân cấp quận, huyện và phường theo chủ trương của Chính phủ, trong những năm đến dần phát triển theo hướng chính quyền đô thị

Để tìm ra được những biện pháp, bước đi thích hợp cho quá trình quản lý ngân sách địa phương mà trọng tâm là phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi trên địa bàn thành phố, ta sẽ đi sâu vào phân tích thực trạng tình hình phân cấp trong thời kỳ ổn định ngân sách 2007 – 2010 vừa qua.

2.2.3. Tình hình phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSDP trên địa bàn thành phố thời kỳ ổn định ngân sách 2007 - 2010:

Căn cứ Nghị quyết số 38/2006/NQ-HĐND ngày 20/7/2006 của Hội đồng nhân dân thành phố Đà Nẵng về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi, thời kỳ ổn định ngân sách, định mức phân bổ dự toán chi ngân sách địa phương, UBND thành phố Đà Nẵng đã có Quyết định số 95/2006/QĐ-UBND ngày 23/10/2006 Quy định về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi, thời kỳ ổn định ngân sách, định mức phân bổ dự toán chi ngân sách địa phương từ năm 2007 đến năm 2010 trên địa bàn thành phố Đà Nẵng.

2.2.3.1 Phân cấp các nguồn thu

*** Các nguồn thu NSDP được hưởng 100% được phân cấp như sau:**

- Ngân sách cấp thành phố được hưởng:

+ Thuế tài nguyên của các doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (*không kể thuế tài nguyên thu từ hoạt động dầu khí*), các hợp tác xã, doanh nghiệp tư nhân, công ty trách nhiệm hữu hạn và công ty cổ phần do Cục Thuế thành phố Đà Nẵng trực tiếp quản lý thu;

+ Thuế môn bài của các doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, các hợp tác xã, doanh nghiệp tư nhân, công ty trách nhiệm hữu hạn và công ty cổ phần do Cục Thuế thành phố Đà Nẵng trực tiếp quản lý thu;

+ Tiền sử dụng đất;

+ Thuế chuyển quyền sử dụng đất;

+ Lệ phí trước bạ nhà, đất từ các tổ chức do Cục Thuế thành phố quản lý thu;

+ Tiền đền bù thiệt hại đất, tiền cho thuê đất, tiền thuê mặt nước (*không kể tiền thuê mặt nước thu từ hoạt động dầu khí*), tiền thuê mặt nước gắn với đất liền;

+ Tiền cho thuê nhà và bán nhà thuộc sở hữu nhà nước;

+ Thu từ hoạt động xổ số kiến thiết;

+ Thu nhập từ vốn góp của ngân sách địa phương, tiền thu hồi vốn của ngân sách địa phương tại các cơ sở kinh tế, thu thanh lý tài sản và các khoản thu khác của doanh nghiệp nhà nước do địa phương quản lý, phần nộp ngân sách theo quy định của pháp luật, thu từ Quỹ dự trữ tài chính của thành phố;

+ Viện trợ không hoàn lại của các tổ chức, cá nhân ở nước ngoài trực tiếp cho các cơ quan, đơn vị do thành phố quản lý;

+ Các khoản phí, lệ phí - phần nộp NSNN theo quy định của pháp luật do các cơ quan, đơn vị thuộc thành phố tổ chức thu (*không kể phí xăng dầu*);

+ Thu từ các hoạt động sự nghiệp khác của các đơn vị do thành phố quản lý - phần nộp NSNN theo quy định của pháp luật;

+ Thu từ huy động đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng theo quy định tại Khoản 3, Điều 8 của Luật Ngân sách nhà nước (sau đây viết tắt là Luật NSNN);

+ Thu kết dư ngân sách thành phố;

+ Các khoản thu khác ngân sách do thành phố quản lý thu: các khoản phạt, tịch thu, thanh lý tài sản và thu khác của ngân sách thành phố theo quy định của pháp luật; huy động từ các tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp luật; đóng góp tự nguyện của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước cho ngân sách thành phố;

+ Thu bổ sung từ ngân sách trung ương;

+ Thu chuyển nguồn từ ngân sách thành phố năm trước sang năm sau.

- Ngân sách quận, huyện được hưởng :

+ Thuế tài nguyên của các hộ kinh doanh cá thể, hợp tác xã, doanh nghiệp tư nhân, công ty trách nhiệm hữu hạn và công ty cổ phần do Chi cục Thuế quận, huyện trực tiếp quản lý thu;

+ Thuế môn bài của các hộ kinh doanh cá thể, hợp tác xã, doanh nghiệp tư nhân, công ty trách nhiệm hữu hạn và công ty cổ phần do Chi cục Thuế quận, huyện trực tiếp quản lý thu;

+ Các khoản phí, lệ phí - phần nộp NSNN theo quy định của pháp luật do các cơ quan, đơn vị thuộc quận, huyện tổ chức thu (*kể cả phí tham quan danh thắng Ngũ Hành Sơn*);

+ Viện trợ không hoàn lại của các tổ chức, cá nhân ở nước ngoài trực tiếp cho các cơ quan, đơn vị do quận, huyện quản lý;

+ Các khoản thu khác ngân sách do quận, huyện quản lý thu: các khoản phạt (*trừ khoản thu xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực trật tự an toàn giao thông do lực lượng giữ gìn trật tự an toàn giao thông quận, huyện, phường, xã thu được thực hiện theo quy định hiện hành của UBND thành phố*), tịch thu, thanh lý tài sản; thu từ các hoạt động sự nghiệp khác - phần nộp NSNN theo quy định của pháp luật; thu khác từ các hộ kinh doanh cá thể, hợp tác xã, doanh nghiệp tư nhân, công ty trách nhiệm hữu hạn và công ty cổ phần do Chi cục Thuế quận, huyện quản lý thu; thu khác của ngân sách quận, huyện theo quy định của pháp luật; huy động từ các tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp luật để đầu tư xây dựng các công trình do quận, huyện làm chủ dự án. Đóng góp tự nguyện của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước cho ngân sách quận, huyện;

+ Thuế nhà, đất (*nguồn thu này được phân chia giữa ngân sách quận, huyện với ngân sách phường, xã*);

+ Thuế chuyển quyền sử dụng đất từ các cá nhân do Chi cục Thuế quận, huyện quản lý thu (*nguồn thu này được phân chia giữa ngân sách huyện với ngân sách xã*);

+ Lệ phí trước bạ nhà, đất và tài sản khác (ô tô, xe máy, tàu thuyền...) do Chi cục Thuế quận, huyện quản lý thu (*nguồn thu này được phân chia giữa ngân sách huyện với ngân sách xã*);

+ Thu kết dư ngân sách quận, huyện;

+ Thu bổ sung từ ngân sách thành phố;

+ Thu chuyển nguồn từ ngân sách quận, huyện năm trước sang năm sau.

- Ngân sách cấp phường, xã được hưởng 100% :

+ Các khoản phí, lệ phí phần nộp ngân sách phường, xã theo quy định của pháp luật do các cơ quan, đơn vị thuộc phường, xã tổ chức thu;

+ Thu từ các hoạt động sự nghiệp - phần nộp vào ngân sách phường, xã theo quy định của pháp luật; thu đấu thầu, thu khoán theo mùa vụ từ quỹ đất công ích và hoa lợi công sản khác theo quy định của pháp luật do phường, xã quản lý; các khoản thu khác của ngân sách phường, xã theo qui định của pháp luật; các khoản huy động đóng góp của tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước cho ngân sách phường, xã, gồm: các khoản huy động đóng góp theo quy định của pháp luật, các khoản đóng góp theo nguyên tắc tự nguyện để đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng do Hội đồng nhân dân phường, xã quyết định đưa vào ngân sách phường, xã quản lý và các khoản đóng góp tự nguyện khác;

+ Thu viện trợ không hoàn lại của các tổ chức, cá nhân ở ngoài nước trực tiếp cho ngân sách phường, xã theo quy định;

+ Thu kết dư ngân sách phường, xã;

+ Thu bổ sung từ ngân sách quận, huyện;

+ Thu chuyển nguồn từ ngân sách phường, xã năm trước sang năm sau.

*** Phân cấp các nguồn thu phân chia và tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa các cấp ngân sách :**

- Các khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương với ngân sách địa phương theo tỷ lệ phần trăm (%) : NSTW hưởng 10% và NSDP hưởng 90%. Bao gồm các khoản thu: Thuế giá trị gia tăng, không kể thuế giá trị gia tăng hàng hóa 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 chuyển thu nhập ra nước ngoài của các tổ chức, cá nhân nước ngoài có vốn đầu tư tại Việt Nam; Thuế tiêu thụ đặc biệt thu từ hàng hóa, dịch vụ trong nước; Phí xăng dầu.

- Tỷ lệ phần trăm (%) và các khoản thu phân chia giữa ngân sách thành phố với ngân sách cấp quận, huyện (đính kèm phụ lục 1), bao gồm:

+ Thuế giá trị gia tăng (không kể thuế giá trị gia tăng hàng hóa nhập khẩu) của các hộ kinh doanh cá thể, hợp tác xã, doanh nghiệp tư nhân, công ty trách nhiệm hữu hạn và công ty cổ phần do Chi cục Thuế quận, huyện trực tiếp quản lý thu;

+ Thuế thu nhập doanh nghiệp của các hộ kinh doanh cá thể, hợp tác xã, doanh nghiệp tư nhân, công ty trách nhiệm hữu hạn và công ty cổ phần do Chi cục Thuế quận, huyện trực tiếp quản lý thu;

+ Thuế tiêu thụ đặc biệt thu từ hàng hoá, dịch vụ trong nước của các hộ kinh doanh cá thể, hợp tác xã, các doanh nghiệp tư nhân, công ty trách nhiệm hữu hạn và công ty cổ phần do Chi cục Thuế quận, huyện quản lý thu; thuế tiêu thụ đặc biệt từ hoạt động karaoke, massage, vũ trường của các doanh nghiệp nhà nước trên địa bàn.

- Tỷ lệ phần trăm (%) và các khoản thu phân chia giữa ngân sách quận, huyện với ngân sách phường, xã, (đính kèm phụ lục 2), bao gồm

+ Thuế giá trị gia tăng của các hộ kinh doanh cá thể;

+ Thuế thu nhập doanh nghiệp của các hộ kinh doanh cá thể;

+ Thuế tiêu thụ đặc biệt thu từ hàng hoá, dịch vụ trong nước của các hộ kinh doanh cá thể;

+ Thuế môn bài các hộ kinh doanh cá thể;

+ Thuế nhà, đất;

+ Thuế sử dụng đất nông nghiệp (nếu có);

+ Thuế chuyển quyền sử dụng đất và lệ phí trước bạ từ các tổ chức, cá nhân phát sinh trên địa bàn các xã do huyện Hòa Vang quản lý thu.

• **Kết quả thực hiện phân cấp nguồn thu giai đoạn 2007 - 2010:**

Kết quả thu NSNN trên địa bàn thành phố thời kỳ 2007 – 2010 có tốc độ tăng thu cao hơn thời kỳ 2004 – 2006 nhưng phần ngân sách địa phương được hưởng đối với các khoản thu phân chia giữa NSTW và NSDP tỷ lệ điều tiết giảm đi 5%. Kết quả thu thể hiện ở bảng 2.6 dưới đây:

Bảng 2.6. Tổng thu NSNN trên địa bàn giai đoạn 2007 - 2010

STT	NỘI DUNG	Thực hiện giai đoạn 2007 – 2010 (Triệu đồng)					Tốc độ tăng bình quân (%)
		TH2007	TH2008	TH2009	TH2010	Cộng	
	Tổng thu NSNN trên địa bàn	10.196.842	12.509.245	14.231.236	17.858.771	54.796.094	20,64
	<i>Trong đó NSDP được hưởng</i>	<i>8.346.926</i>	<i>9.852.695</i>	<i>11.295.934</i>	<i>15.277.986</i>	<i>44.773.541</i>	<i>22,65</i>
I	Thu từ XN khẩu	1.646.140	2.347.146	2.593.835	2.105.442	8.692.563	11,42
II	Thu Nội địa	6.372.283	6.107.863	5.602.209	9.306.968	27.389.323	17,90
1	Thu từ DNNN TW	618.267	709.403	736.517	841.694	2.905.881	10,95
2	Thu từ DNNN ĐP	109.048	118.540	102.877	147.943	478.408	13,10
3	Thu từ DN có vốn đầu tư nước ngoài	235.529	492.837	509.571	760.432	1.998.369	53,96
4	Thuế CTN ngoài QĐ	455.510	640.673	676.560	1.280.438	3.053.181	45,17
5	Lệ phí trước bạ	132.874	173.605	229.625	309.302	845.406	32,54
6	Thuế Thu nhập cá nhân	60.274	136.977	232.638	435.959	865.848	94,83
7	Thuế nhà đất	18.471	20.424	24.075	26.777	89.747	13,22
8	Thuế sử dụng đất NN	427	48	0		475	
9	Thu phí lệ phí	217.090	275.294	386.068	402.053	1.280.505	23,73
	<i>Trong đó : Phí xăng dầu</i>	<i>110.284</i>	<i>153.525</i>	<i>264.269</i>	<i>288.983</i>	<i>817.061</i>	<i>40,23</i>
10	Thuế chuyển quyền sử dụng đất	100.480	136.922	4.625	42	242.069	-53,15
12	Thu tiền thuê đất, mặt nước	495.886	52.185	50.824	68.487	667.382	-19,11
14	Thu tiền bán và cho thuê nhà	336.866	156.537	345.791	353.935	1.193.129	23,24
16	Thu tiền sử dụng đất	3.523.999	3.042.161	2.238.225	4.605.975	13.410.360	21,90
18	Thu khác ngân sách	67.564	152.260	64.814	73.929	358.567	27,33
III	Thu để chi quản lý NSNN	321.060	441.468	560.835	649.906	1.973.269	26,81
	<i>Trong đó: thu XSKT</i>	<i>55.259</i>	<i>65.275</i>	<i>73.167</i>	<i>88.671</i>	<i>282.372</i>	<i>17,14</i>
IV	Thu viện trợ	38.368	46.918	47.316	38.335	170.937	1,38
V	Vay khoản 3, điều 8			33.000	27.000	60.000	
VI	Thu chuyển giao giữa các cấp NS	627.091	585.966	774.376	1.209.737	3.197.170	27,27
	<i>Trong đó: Thu bổ sung từ NSTW</i>	<i>234.854</i>			<i>666.105</i>	<i>900.959</i>	
VII	Thu ngân sách cấp dưới nộp lên	446	321	117	279	1.163	15,63
VIII	Thu kết dư ngân sách	526.821	2.005.522	370.643	695.051	3.598.037	95,56
IX	Thu chuyển nguồn	664.633	937.362	4.222.833	3.758.126	9.582.954	126,84
X	Thu tín phiếu, trái phiếu của NSTW		36.679	26.072	67.927	130.678	

(Nguồn: Sơ Tài chính thành phố Đà Nẵng)

Bảng 2.6 cho thấy giai đoạn 2007 – 2010 tốc độ tăng *thu nội địa* bình quân tăng 17,9%. Trong đó khoản thu tăng lớn nhất là: thuế thu nhập cá nhân tăng 84,83%; thuế công thương nghiệp ngoài quốc doanh tăng 45,17%, thu từ các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tăng 53,96%. Nguồn thu tiền sử dụng đất chiếm tỷ trọng lớn trong thu cân đối và các nguồn thu khác hầu hết đều tăng đáng kể, tăng dần khả năng đóng góp cho ngân sách ngày càng nhiều, tạo cho tiềm lực tài chính ngân sách địa phương ổn định và phát triển. Tuy nhiên cơ cấu thu giữa 3 cấp ngân sách địa phương vẫn còn chênh lệch nhiều, điều này thể hiện qua bảng chi tiết số 2.7 dưới đây:

Bảng 2.7. Tỷ trọng thu ngân sách các cấp giai đoạn 2007 - 2010

DVT: Triệu đồng

STT	Chỉ tiêu	Năm 2007	Năm 2008	Năm 2009	Năm 2010
	Tổng thu ngân sách	10.196.842	12.509.245	14.231.236	17.858.771
	<i>Trong đó: - Thu nội địa</i>	6.372.283	6.107.863	5.602.209	9.306.968
	<i>- Thu xuất nhập khẩu</i>	<i>1.646.140</i>	<i>2.347.146</i>	<i>2.593.835</i>	<i>2.105.442</i>
1	Thu ngân sách Trung ương	1.849.916	2.656.550	2.935.302	2.580.785
2	Thu Ngân sách địa phương	8.346.926	9.852.695	11.295.934	15.277.986
2,1	Thu ngân sách Thành phố	7.329.109	8.580.673	9.872.846	13.557.933
	<i>Tỷ trọng so với tổng NSDP (%)</i>	<i>87,81</i>	<i>87,09</i>	<i>87,40</i>	<i>88,74</i>
2,2	Thu ngân sách quận, huyện	851.813	1.097.221	1.224.156	1.474.907
	<i>Tỷ trọng so với tổng NSDP (%)</i>	<i>10,21</i>	<i>11,14</i>	<i>10,84</i>	<i>9,65</i>
2,3	Thu ngân sách phường, xã	166.004	174.801	198.932	245.146
	<i>Tỷ trọng so với tổng NSDP (%)</i>	<i>1,99</i>	<i>1,77</i>	<i>1,76</i>	<i>1,60</i>

(Nguồn: Sở Tài chính thành phố Đà Nẵng)

2.2.3.2 Phân cấp nhiệm vụ chi:

* *Nhiệm vụ chi của ngân sách cấp thành phố:*

- Chi đầu tư phát triển:

- Đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế- xã hội không có khả năng thu hồi vốn do cấp thành phố quản lý;

- Hỗ trợ cho các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, các tổ chức tài chính của Nhà nước theo quy định của pháp luật;

- Chi đầu tư phát triển trong các chương trình mục tiêu quốc gia do các cơ quan thành phố thực hiện;

- Các khoản chi đầu tư khác theo qui định của pháp luật.

- Chi thường xuyên:

+ *Sự nghiệp giáo dục- đào tạo:* Giáo dục trung học phổ thông, trường THCS Nguyễn Khuyến, giáo dục thường xuyên; đào tạo trung học chuyên nghiệp, đào tạo dạy nghề ngắn hạn, đào tạo lại, đào tạo vận động viên thể dục - thể thao, vận động viên bóng đá và các loại hình giáo dục - đào tạo khác;

+ *Sự nghiệp y tế:* Chi công tác phòng bệnh, chữa bệnh của các Bệnh viện và các hoạt động y tế khác thuộc cấp thành phố quản lý (*bao gồm nhiệm vụ chi cho công tác khám chữa bệnh của Trung tâm Y tế Hòa Vang chuyển về Sở Y tế thành phố quản lý*); khám, chữa bệnh cho người nghèo; khám, chữa bệnh miễn phí cho trẻ em dưới 6 tuổi;

+ *Sự nghiệp đảm bảo xã hội:* Các Trung tâm xã hội, cứu tế xã hội, cứu đói, xóa đói giảm nghèo, phòng chống các tệ nạn xã hội (*bao gồm cả chương trình mục tiêu phòng chống ma túy; bảo vệ, chăm sóc trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt chuyển sang nhiệm vụ chi thường xuyên của ngân sách địa phương*), hỗ trợ xóa nhà tạm của các hộ nghèo, thăm hỏi các gia đình thuộc diện chính sách nhân ngày lễ, tết và các hoạt động xã hội khác;

+ *Sự nghiệp văn hóa thông tin:* Bảo tồn, bảo tàng, thư viện, biểu diễn nghệ thuật và hoạt động văn hóa khác.

+ *Sự nghiệp phát thanh truyền hình:* Chi hoạt động của Đài Phát thanh-Truyền hình thành phố.

+ *Sự nghiệp thể dục thể thao:* Bồi dưỡng, huấn luyện vận động viên các đội cấp thành phố; các giải thi đấu cấp thành phố; quản lý các cơ sở thi đấu thể dục thể thao và các hoạt động thể dục thể thao khác.

+ *Sự nghiệp khoa học và công nghệ*: Nghiên cứu khoa học, ứng dụng tiến bộ khoa học-kỹ thuật, phát triển công nghệ.

+ *Các sự nghiệp văn xã khác do thành phố quản lý*: Chi hoạt động phát triển du lịch, quản lý khu du lịch bán đảo Sơn Trà và quản lý, cứu hộ tại các bãi biển du lịch; chi đoàn ra, đoàn vào; chi hoạt động của các đơn vị thuộc sự nghiệp văn xã khác;

+ *Chi sự nghiệp kinh tế*: Sự nghiệp nông nghiệp, thủy lợi, ngư nghiệp và lâm nghiệp: duy tu, bảo dưỡng các công trình thủy lợi, các trạm trại nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp; công tác khuyến lâm, khuyến nông, khuyến ngư; chi khoanh nuôi, bảo vệ, phòng chống cháy rừng; bảo vệ nguồn lợi thủy sản; sự nghiệp giao thông, kiến thiết thị chính: duy tu, bảo dưỡng và sửa chữa cầu đường (*đường nội thị có bề rộng trên 7,5m*), hệ thống đèn chiếu sáng, vỉa hè, hệ thống cấp thoát nước, giao thông nội thị, công viên và các sự nghiệp thị chính khác; lập biển báo và các biện pháp bảo đảm an toàn giao thông trên các tuyến đường; sự nghiệp tài nguyên môi trường: Đo đạc, lập bản đồ lưu trữ hồ sơ địa chính, các hoạt động địa chính nhà đất, điều tra cơ bản và hoạt động quản lý, bảo vệ tài nguyên môi trường và các sự nghiệp kinh tế khác.

+ *Chi quản lý hành chính*: Chi hoạt động của các cơ quan quản lý Nhà nước; hoạt động của các cơ quan Đảng Cộng sản Việt Nam; hoạt động của các tổ chức chính trị-xã hội cấp thành phố và chi hỗ trợ cho các tổ chức chính trị xã hội-ngề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp cấp thành phố theo quy định của pháp luật.

+ *Chi quốc phòng, an ninh*: Các nhiệm vụ về quốc phòng do ngân sách thành phố thực hiện theo quy định của Chính phủ; các nhiệm vụ về an ninh, trật tự an toàn xã hội do ngân sách thành phố thực hiện theo quy định của Chính phủ.

+ *Chi thường xuyên từ chương trình quốc gia do Chính phủ giao thành phố quản lý*.

+ *Chi trợ giá theo chính sách của Nhà nước*

+ Các khoản chi khác theo quy định của pháp luật

- Chi trả nợ gốc, lãi tiền huy động đầu tư theo quy định tại Khoản 3 Điều 8,

Luật NSNN

- Chi bổ sung Quỹ dự trữ tài chính của cấp thành phố.

- Chi bổ sung cho ngân sách cấp dưới

- Chi chuyển nguồn ngân sách thành phố năm trước sang năm sau

*** Nhiệm vụ chi của ngân sách cấp quận, huyện gồm:**

- Chi đầu tư phát triển: Chi đầu tư xây dựng cơ bản từ nguồn vốn do thành phố bố trí trong cân đối ngân sách quận, huyện (ngoài các công trình nhà nước-nhân dân cùng làm và công trình đầu tư từ ngân sách thành phố trên địa bàn giao cho quận, huyện làm chủ đầu tư); Vốn sự nghiệp có tính chất XDCCB; Vốn viện trợ, tài trợ của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước; Đóng góp của nhân dân theo Nghị quyết HĐND quận, huyện; Nguồn tăng thu, thưởng vượt thu, tiết kiệm chi. Riêng huyện Hoà Vang, được chi đầu tư từ nguồn tiền sử dụng đất để lại cho huyện Hoà Vang.

- Chi thường xuyên: Bao gồm:

+ *Sự nghiệp giáo dục* : Giáo dục phổ thông tiểu học, mẫu giáo, mầm non.

+ *Sự nghiệp đào tạo*: Chi hoạt động của Trung tâm bồi dưỡng chính trị.

+ *Sự nghiệp y tế*: Chi công tác phòng bệnh, chữa bệnh của Trung tâm Y tế quận, huyện, kể cả chi lương cho cán bộ y tế phường, xã theo quy định.

+ *Sự nghiệp văn hóa thông tin*: Chi hoạt động Trung tâm văn hóa, nhà văn hóa, thư viện và các hoạt động văn hóa thông tin cấp quận, huyện quản lý.

+ *Sự nghiệp thể dục-thể thao*: Chi tổ chức các hoạt động thể dục thể thao cấp quận, huyện quản lý.

+ *Sự nghiệp đảm bảo xã hội*: Hỗ trợ sửa chữa nhà cho các đối tượng chính sách, mai táng phí, chi cứu tế thường xuyên, phòng chống các tệ nạn xã hội và các hoạt động xã hội khác do cấp quận, huyện thực hiện. Chi trợ cấp hàng tháng cho cán bộ phường, xã nghỉ việc theo chế độ hiện hành, không kể trợ cấp hàng tháng

cho cán bộ xã nghỉ việc và trợ cấp thôi việc một lần cho cán bộ xã nghỉ việc từ ngày 01/01/1998 trở về sau do tổ chức BHXH chi.

+ *Sự nghiệp truyền thanh*: Chi hoạt động của Đài Truyền thanh quận huyện.

+ *Các sự nghiệp văn hóa xã khác do cơ quan cấp quận, huyện quản lý*.

+ *Các hoạt động sự nghiệp kinh tế do cơ quan cấp quận huyện quản lý*: Sự nghiệp nông nghiệp, ngư nghiệp, lâm nghiệp, thủy lợi: Chi cho công tác chống hạn cục bộ, sửa chữa kênh mương nội đồng (chưa bê tông hóa), xây dựng các mô hình sản xuất nhỏ (nuôi tôm, cá, vùng rau chuyên canh, vùng hoa...), tập huấn nghiệp vụ khuyến nông, lâm, ngư; hỗ trợ giống cây trồng, con vật nuôi; phối hợp trong công tác truy quét, bảo vệ và phòng chống cháy rừng và một số công việc khác thuộc cấp quận, huyện quản lý; duy tu, bảo dưỡng hệ thống cấp thoát nước, điện chiếu sáng và đường giao thông trong các kiệt, hẻm, liên thôn, liên xã, các công trình phúc lợi công cộng và thực hiện các sự nghiệp thị chính khác do cấp quận, huyện quản lý; sự nghiệp tài nguyên, môi trường và các sự nghiệp kinh tế khác.

+ *Chi quản lý hành chính*: Chi hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước; hoạt động của các cơ quan Đảng Cộng sản Việt Nam; hoạt động của các tổ chức chính trị-xã hội cấp quận, huyện và chi hỗ trợ cho các tổ chức chính trị xã hội-ngề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội – nghề nghiệp cấp quận, huyện theo quy định của pháp luật.

+ *Chi quốc phòng, an ninh*: Các nhiệm vụ về quốc phòng do ngân sách quận, huyện thực hiện theo quy định của Chính phủ; các nhiệm vụ về an ninh, trật tự an toàn xã hội do ngân sách quận, huyện thực hiện theo quy định của Chính phủ.

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

- Chi bổ sung cho ngân sách phường, xã

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

* *Nhiệm vụ chi của ngân sách phường, xã:*

- Chi đầu tư phát triển :Chi đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế-xã hội phục vụ đời sống dân sinh và phúc lợi công cộng (chi áp dụng đối với

cấp xã, không áp dụng đối với cấp phường), từ nguồn Quỹ công chuyên dùng (Ngày công lao động nghĩa vụ công ích, Đền ơn đáp nghĩa). Chi đầu tư từ Vốn sự nghiệp có tính chất XDCCB; Vốn viện trợ, tài trợ của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước; Đóng góp của nhân dân theo Nghị quyết HĐND phường, xã; Tiền sử dụng đất được trích theo tỷ lệ phần trăm (%), nguồn tăng thu, thường vượt thu và từ các nguồn vốn khác theo qui định của pháp luật.

- Chi thường xuyên:

+ *Sự nghiệp giáo dục đào tạo*: Hỗ trợ các lớp bồi túc văn hóa, trợ cấp nhà trẻ, lớp mẫu giáo.

+ *Chi hoạt động y tế*: Hỗ trợ chi thường xuyên phục vụ cho khám chữa bệnh của Trạm y tế.

+ *Sự nghiệp đảm bảo xã hội*: Mai táng phí, các hoạt động xã hội do phường, xã quản lý, chi trợ cấp cho cán bộ chuyên trách phòng chống ma túy, mại dâm.

+ *Sự nghiệp văn hóa thông tin*: Chi tổ chức các hoạt động văn hóa thông tin, tuyên truyền giáo dục pháp luật ở cơ sở, chi trợ cấp cho cán bộ chuyên trách.

+ *Sự nghiệp thể dục thể thao*: Chi tổ chức các hoạt động thể dục thể thao do phường, xã quản lý.

+ *Sự nghiệp truyền thanh*: Chi hoạt động của Trạm truyền thanh cơ sở, duy tu bảo dưỡng máy móc, chi trợ cấp cho cán bộ chuyên trách.

+ *Chi sự nghiệp văn xã khác*: Chi hỗ trợ hoạt động dân số, gia đình và trẻ em, chi trợ cấp cho cán bộ chuyên trách.

+ *Sự nghiệp kinh tế*: Hỗ trợ phát triển khuyến khích phát triển các sự nghiệp kinh tế như: khuyến ngư, khuyến nông, khuyến lâm; phối hợp tổ chức truy quét lâm tặc, bảo vệ phòng chống cháy rừng; duy tu, bảo dưỡng và sửa chữa các đường giao thông, cấp và thoát nước công cộng, sửa chữa vỉa hè, đèn chiếu sáng, công viên; sửa chữa, cải tạo các công trình phúc lợi như: trạm y tế, nhà trẻ, lớp mẫu giáo, nhà văn hóa, thư viện, đài tưởng niệm, cơ sở thể dục thể thao; chi lưu trữ hồ sơ địa chính,

hoạt động bảo vệ tài nguyên, môi trường do phường, xã quản lý; chi quản lý các chợ thuộc phường, xã.

+ *Chi quản lý hành chính*: Chi hoạt động của các cơ quan Nhà nước; hoạt động của cơ quan Đảng Cộng sản Việt Nam; hoạt động của các tổ chức chính trị - xã hội ở phường, xã và chi hỗ trợ cho các tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp cấp phường, xã theo quy định của pháp luật.

+ *Chi an ninh quốc phòng*: Chi cho công tác dân quân tự vệ, trật tự an toàn xã hội; chi huấn luyện dân quân tự vệ, các khoản phụ cấp huy động dân quân tự vệ và các khoản chi khác về dân quân tự vệ thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách phường, xã theo quy định của Pháp lệnh Dân quân tự vệ; chi thực hiện việc đăng ký nghĩa vụ quân sự, công tác nghĩa vụ quân sự khác thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách phường, xã theo quy định của pháp luật; chi tuyên truyền, vận động và tổ chức phong trào quần chúng bảo vệ an ninh, trật tự an toàn xã hội trên địa bàn phường, xã.

+ *Các khoản chi khác theo quy định của pháp luật*, kể cả trợ cấp cán bộ tổ dân phố, thôn.

- Chi chuyển nguồn từ NS cấp phường, xã năm trước sang năm sau

*** Kết quả thực hiện nhiệm vụ chi NSDP giai đoạn 2007 – 2010**

Chi NSDP được thực hiện theo quy định của Luật NSNN và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật NSNN, trên cơ sở dự toán chi NSDP được Trung ương giao hằng năm đã đảm bảo được các yêu cầu, nhiệm vụ. Chi NSDP thời kỳ ổn định ngân sách giai đoạn 2007 – 2010 bình quân chi 10.110 tỷ đồng. Tốc độ chi ngân sách địa phương của thời kỳ này tăng bình quân 32,8%, trong đó chủ yếu chi đầu tư phát triển tăng khá cao 41,3% do có nguồn thu khai thác quỹ đất đổi dào. Chi tiết thể hiện ở bảng số 2.8 dưới đây:

Bảng 2.8. Tổng chi NSDP giai đoạn 2007 – 2010

STT	NỘI DUNG	Thực hiện giai đoạn 2007-2010 (triệu đồng)				Tốc độ tăng b.quản (%)
		TH2007	TH2008	TH2009	TH2010	
	Tổng chi NS địa phương	6.257.459	9.351.557	10.475.655	14.355.140	32,8
A	Chi cân đối ngân sách	5.940.085	8.921.991	9.929.177	13.712.765	33,2
I	Chi đầu tư phát triển	2.122.927	2.681.566	3.858.791	5.933.194	41,3
II	Chi trả nợ gốc và lãi vay	1.108.597	0	0	10.000	
III	Chi thường xuyên	1.315.359	1.569.014	1.861.984	2.454.633	23,3
1	Chi trợ giá	3.390	24.874	24.282	5.207	184,3
2	Chi sự nghiệp kinh tế	113.091	148.900	160.782	225.394	26,6
3	Chi sự nghiệp giáo dục, đào tạo	394.622	484.782	604.126	759.622	24,4
4	Chi sự nghiệp y tế	131.900	166.516	198.471	275.098	28,0
5	Chi đảm bảo xã hội	103.913	136.042	127.283	206.249	28,8
6	Sự nghiệp tài nguyên môi trường	36.286	42.286	46.690	77.688	31,1
7	Chi sự nghiệp thể dục thể thao	32.728	13.547	23.678	40.612	29,2
8	Sự nghiệp phát thanh truyền hình	8.107	8.120	9.976	13.394	19,1
9	Sự nghiệp khoa học và C.ngệ	10.642	13.811	15.804	21.264	26,3
10	Chi sự nghiệp văn hóa thông tin	19.291	22.459	24.907	30.855	17,1
11	Chi quản lý hành chính, đảng, đoàn thể	285.009	346.833	427.370	535.133	23,4
12	Chi an ninh	14.969	19.447	19.239	25.953	21,2
13	Chi quốc phòng	27.802	36.705	39.842	57.503	28,3
14	Chi khác	133.609	104.692	139.534	180.661	13,7
V	Chi thực hiện CT mục tiêu quốc gia	38.157	44.760	49.829	68.178	21,8
VII	Chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính	25.000	5.000	10.000	20.000	40,0
VIII	Chi chuyển nguồn	937.362	4.222.798	3.690.943	4.682.849	121,6
IX	Chi bổ sung cấp quận, huyện	392.237	398.532	457.513	543.632	11,7
X	Chi nộp ngân sách cấp trên	446	321	117	279	15,6
B	Chi từ thu để lại quản lý qua NSNN	317.374	429.566	546.478	642.375	26,7
	<i>Trong đó: chi từ nguồn thu XSKT</i>	<i>55.209</i>	<i>83.417</i>	<i>55.209</i>	<i>88.672</i>	<i>26</i>

(Nguồn: Sở Tài chính thành phố Đà Nẵng)

Qua số liệu trên cho thấy nếu loại trừ khoản chi chuyển nguồn (chủ yếu chi đầu tư XDCB, đền bù giải toả từ nguồn khai thác quỹ đất) thì chi ngân sách địa phương bình quân giai đoạn 2007 – 2010 cũng đạt 6.242 tỷ đồng và tốc độ tăng chi bình quân chi đạt 23,8%, bình quân chi thường xuyên chiếm 19,7% trong tổng chi cân đối bình quân.

Xét về cơ cấu chi ngân sách địa phương thời kỳ này cho thấy hàng năm chi ngân sách cấp thành phố luôn chiếm tỷ trọng cao nhất và tăng dần (85,47%; 87,53%; 87,18%; 88,6%) trong tổng chi NSDP, chi ngân sách cấp quận, huyện, cấp phường, xã ổn định ở mức thấp. Số liệu được thể hiện ở bảng 2.9 :

Bảng 2.9. Tỷ trọng chi ngân sách các cấp giai đoạn 2007 - 2010

DVT: Triệu đồng

STT	Chỉ tiêu	Năm 2007	Năm 2008	Năm 2009	Năm 2010
	Tổng chi NS địa phương	6.257.459	9.351.557	10.475.655	14.355.140
1	Chi ngân sách Thành phố	5.347.939	8.185.833	9.133.065	12.719.368
	<i>Tỷ trọng so với tổng chi NSDP</i>	<i>85,47</i>	<i>87,53</i>	<i>87,18</i>	<i>88,60</i>
2	Chi ngân sách quận, huyện	761.409	1.005.977	1.156.228	1.404.090
	<i>Tỷ trọng so với tổng chi NSDP</i>	<i>12,17</i>	<i>10,76</i>	<i>11,04</i>	<i>9,78</i>
3	Chi ngân sách phường, xã	148.111	159.747	186.362	231.682
	<i>Tỷ trọng so với tổng chi NSDP</i>	<i>2,37</i>	<i>1,71</i>	<i>1,78</i>	<i>1,61</i>

(Nguồn: Sơ Tài chính thành phố Đà Nẵng)

Bảng 2.9 cho thấy tỷ trọng chi ngân sách cấp quận, huyện và cấp phường xã thấp so với chi NSDP và giảm dần từ năm 2007 đến 2010, nhưng về giá trị tuyệt đối chi lại tăng lên đáng kể. Điều này cho thấy việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp NSDP có chênh lệch quá lớn, tập trung chi ở ngân sách thành phố.

Trong quá trình thực hiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSDP trên địa bàn thành phố Đà Nẵng, bên cạnh những ưu điểm đã đạt được trong những năm vừa qua, còn bộc lộ một số tồn tại, hạn chế nhất định cần được phân tích đầy đủ hơn để sớm có phương án điều chỉnh khắc phục cho phù hợp, nhất là thành phố đang thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND cấp quận, huyện và phường, dần từng bước tiến đến xây dựng chính quyền đô thị. Trong đó có nhiệm vụ chi đầu tư xây dựng cơ bản

các dự án công trình có nguồn vốn xây dựng cơ bản tập trung của địa phương đã được phân bổ cho từng quận, huyện theo định mức; nhiệm vụ chi sự nghiệp giáo dục, y tế, truyền thanh, nhiều năm qua do cấp thành phố thực hiện. Đây là những công việc có thể áp dụng điều chỉnh kịp thời phù hợp với quy định phân cấp của trung ương và phân cấp quản lý kinh tế xã hội ở địa phương trong thời điểm thích hợp của thời kỳ ổn định ngân sách. Giai đoạn 2007 – 2010, cơ cấu chi của từng cấp NSDP theo từng lĩnh vực chi được thể hiện cụ thể ở bảng 2.10 :

Bảng 2.10. Cơ cấu chi NSDP theo lĩnh vực giai đoạn 2007 - 2010

STT	NỘI DUNG	Bình quân giai đoạn 2007-2010		
		NS TP (%)	NS Q,H (%)	NS P,X (%)
I	Chi đầu tư phát triển	97,55	2,44	0,01
III	Chi thường xuyên	54,42	36,06	9,52
1	Chi trợ giá	30,36	69,64	0,00
2	Chi sự nghiệp kinh tế	87,32	10,70	1,97
3	Chi sự nghiệp giáo dục, đào tạo	32,67	67,09	0,24
4	Chi sự nghiệp y tế	79,89	19,45	0,66
5	Chi đảm bảo xã hội	66,03	32,89	1,08
6	Chi sự nghiệp tài nguyên môi trường	95,90	3,48	0,62
7	Chi sự nghiệp thể dục thể thao	80,37	12,30	7,33
8	Chi sự nghiệp phát thanh truyền hình	71,10	23,21	5,69
9	Chi sự nghiệp khoa học và công nghệ	96,19	3,81	0,00
10	Chi sự nghiệp văn hóa thông tin	60,72	28,41	10,86
11	Chi quản lý hành chính, đảng, đoàn thể	40,45	28,84	30,72
12	Chi an ninh	36,96	23,48	39,55
13	Chi quốc phòng	53,49	18,63	27,88
14	Chi khác	74,49	13,39	12,12

(Nguồn: Sở Tài chính thành phố Đà Nẵng)

Bảng 2.10 cho thấy tỷ trọng chi thường xuyên bình quân cấp thành phố giảm (từ 63,14% xuống 54,42%) và cấp ngân sách quận, huyện tăng (từ 27,08% lên 36,06%). Điều này khẳng định vai trò của chính quyền cấp quận, huyện trong việc thực hiện nhiệm vụ được phân cấp quản lý chi cho sự phát triển kinh tế xã hội trong tương lai. Tuy vậy, chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên trong lĩnh vực sự nghiệp tài nguyên – môi trường, sự nghiệp y tế và chi khác lại có tỷ trọng chi ở cấp quận, huyện và cấp phường, xã thấp hơn mức bình quân những năm trước đó, do chưa phân cấp triệt để nhiệm vụ chi cho cấp dưới thực hiện. Đây là những vấn đề cần được quan tâm nhằm ưu tiên hơn cho ngân sách cấp dưới.

*** Tình hình cân đối thu chi NSDP giai đoạn 2007 – 2010:**

Với nguồn thu NSDP hằng năm luôn tăng lên, chủ yếu là tăng thu từ khai thác quỹ đất và thu nội địa có phát sinh tăng nhưng vẫn chưa đáng kể nên nguồn thu ngân sách cấp quận, huyện và ngân sách cấp phường, xã được hưởng theo phân cấp ngân sách vẫn còn thấp. Số liệu thể hiện ở bảng 2.11:

Bảng 2.11. Cơ cấu cân đối NS cấp quận, huyện; phường, xã

DVT: Triệu đồng

STT	Nội dung	Tổng số	Năm 2007	Năm 2008	Năm 2009	Năm 2010
A	NS cấp quận, huyện					
1	Thu NSQ,H theo phân cấp	4.470.183	851.813	1.017.139	1.126.324	1.474.907
1.1	<i>Trong đó : Thu bổ sung từ NS cấp trên</i>	1.380.672	<i>305.187</i>	<i>322.488</i>	<i>350.800</i>	<i>402.197</i>
2	Chi NSQ,H theo phân cấp	4.327.704	761.409	1.005.977	1.156.228	1.404.090
3	Tỷ lệ thu bổ sung/Tổng chi (%)	31,90	40,08	32,06	30,34	28,64
4	Khả năng tự cân đối $(1 - 1.1)/2$ (%)	71,39	71,79	69,05	67,07	76,40
B	NS cấp Phường, xã	0				
1	Thu NSP,X theo phân cấp	784.883	166.004	174.801	198.932	245.146
1.1	<i>Trong đó : Thu bổ sung từ NS cấp trên</i>	411.242	<i>87.050</i>	<i>76.044</i>	<i>106.713</i>	<i>141.435</i>
2	Chi NSP,X theo phân cấp	725.902	148.111	159.747	186.362	231.682
3	Tỷ lệ thu bổ sung/Tổng chi (%)	56,65	58,77	47,60	57,26	61,05
4	Khả năng tự cân đối $(1 - 1.1)/2$ (%)	51,47	53,31	61,82	49,48	44,76

(Nguồn: Sở Tài chính thành phố Đà Nẵng)

Biểu số 2.11 cho thấy nguồn thu ngân sách cấp quận, huyện và ngân sách cấp phường, xã bình quân hàng năm vẫn còn chưa đáp ứng nhiệm vụ chi ở địa phương, nên để đảm bảo cân đối cho từng cấp ngân sách vẫn còn tình trạng bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới của địa phương chiếm tỷ trọng còn cao (tỷ lệ bình quân ngân sách quận, huyện 32%, ngân sách cấp phường, xã 56,65%). Điều này khẳng định với cơ chế phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách ở địa phương hiện nay chưa tạo điều kiện cho cấp quận, huyện chủ động tăng cường khai thác nguồn thu, tự chủ trong quản lý chi ngân sách để phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương; ngân sách cấp dưới vẫn còn phụ thuộc vào cân đối từ ngân sách cấp trên.

*** Tóm lại:** Kết quả thực hiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSDP trên địa bàn thành phố Đà Nẵng qua thời kỳ ổn định ngân sách 2007 – 2010 cho thấy quy mô ngân sách thành phố từng bước nâng lên đáng kể, tuy nhiên số thu phát sinh kinh tế của thành phố còn quá thấp so với các thành phố các thành phố trực thuộc trung ương. Nền kinh tế thành phố có tốc độ tăng trưởng cao nhưng chưa vững chắc và tương xứng với tiềm năng, lợi thế của thành phố; sản xuất kinh doanh còn gặp nhiều khó khăn, chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế còn thấp; chuyển dịch cơ cấu kinh tế, tiến độ thực hiện một số chương trình dự án còn chậm... Điều này làm cho khả năng động viên ngân sách vẫn còn thấp, trong khi đó nhu cầu chi tiêu của địa phương là rất lớn cần phải có cơ chế chính sách ưu đãi của trung ương đối với địa phương. Để hiểu rõ hơn vấn đề này, luận văn sẽ đi sâu vào đánh giá những kết quả đạt được cũng như những tồn tại, hạn chế trong quá trình thực hiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách trên địa bàn thành phố Đà Nẵng.

2.2.4 Đánh giá kết quả đạt được và những tồn tại, hạn chế về phân cấp NSDP

2.2.4.1. Những kết quả đạt được về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSDP trên địa bàn thành phố Đà Nẵng

Cùng với quá trình phát triển kinh tế của địa phương trong những năm qua, kinh tế xã hội của các quận, huyện, các phường, xã cũng đang từng bước được đổi

mới, phát triển; phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi cho thời kỳ ổn định ngân sách 2007 -2010 cũng đã được bổ sung , điều chỉnh phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, từng vùng, địa phương và nội dung được quy định chi tiết rõ ràng hơn. Cụ thể:

- Về thu ngân sách các cấp: toàn bộ số thu tiền sử dụng đất phát sinh dưới mọi hình thức trên địa bàn các quận, huyện phân cấp cho ngân sách thành phố được hưởng 100% để cân đối chung nhiệm vụ chi đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng của thành phố; phân cấp cho ngân sách quận, huyện được hưởng 100% đối với khoản thu Thuế chuyển quyền sử dụng đất, lệ phí trước bạ do quận, huyện quản lý thu và khoản thu phí tham quan danh thắng Ngũ Hành Sơn; đối với các khoản thu thuế GTGT, TNDN và thuế tiêu thụ đặc biệt thu từ hàng hóa, dịch vụ trong nước (*không kể thuế tiêu thụ đặc biệt thu từ hoạt động xổ số kiến thiết*) từ doanh nghiệp ngoài quốc doanh thuộc thành phố quản lý (Cục Thuế thành phố thu) để phân cấp mạnh cho các quận, huyện quản lý thu (Chi cục thuế các quận, huyện), đồng thời gắn việc quản lý thu với phân cấp và phân chia nguồn thu cho mỗi cấp ngân sách đảm bảo thuận lợi trong công tác quản lý điều hành thu của quận, huyện.

Tỷ lệ điều tiết các khoản phân chia giữa các cấp ngân sách địa phương cũng phân chia phù hợp với việc phân chia tỷ lệ điều tiết giữa NSTW với NSDP đối các khoản thu phân chia theo quy định. Số bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới được giảm dần và được ổn định 4 năm, phù hợp với thời kỳ ổn định ngân sách.

- Về chi ngân sách các cấp: Được quy định rõ ràng nhiệm vụ chi đầu tư xây dựng cơ bản cho các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội không có khả năng thu hồi vốn. Chi đầu tư XD CB từ nguồn vốn khai thác quỹ đất được tập trung tại ngân sách thành phố để phân bổ cụ thể cho từng dự án công trình kết cấu hạ tầng và được giao cho các Sở ngành, các quận huyện làm chủ đầu tư theo danh mục chi tiết cụ thể. Nguồn thu phân chia cho quận, huyện được hưởng thì các quận, huyện quản lý đầu tư trên địa bàn phường, xã

Về chi thường xuyên ngân sách, chuyển nhiệm vụ chi cấp thành phố để phân cấp cho các quận, huyện quản lý chi sự nghiệp giáo dục bậc học THCS (trừ Trường

THCS Nguyễn Khuyến) và trực tiếp quản lý chi sự nghiệp duy tu, sửa chữa hệ thống đường huyện; đường đô thị có bề rộng mặt cắt đường từ 7,5m trở xuống...

Từ những phân tích ở trên, có thể khẳng định rằng : việc thực hiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSDP trên địa bàn thành phố Đà Nẵng trong những năm qua đã có bước tiến đáng kể, từng bước phù hợp với phân cấp nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng – an ninh đối với từng lĩnh vực và đặc điểm kinh tế, vị trí địa lý dân cư của từng vùng và trình độ quản lý của địa phương. Đảm bảo cho ngân sách phường, xã được hưởng tối thiểu 70% các khoản thu phân chia như: thuế chuyển quyền sử dụng đất ; thuế nhà đất, thuế môn bài thu từ cá nhân, hộ kinh doanh; thuế sử dụng đất nông nghiệp thu từ các hộ gia đình ; lệ phí trước bạ nhà, đất. Ngân sách quận Ngũ hành Sơn được hưởng 100% khoản thu phí tham quan danh thắng Ngũ hành Sơn để cân đối chi cho các hoạt động quản lý, trùng tu sửa chữa nhỏ, tổ chức lễ hội Quan thế âm hàng năm. Trong phân cấp nhiệm vụ chi, đối với quận, huyện được phân cấp chi duy tu bảo dưỡng hệ thống đường huyện, đường đô thị có bề rộng mặt cắt đường dưới 7,5 mét . Trên cơ sở tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu do Thủ tướng Chính phủ giao trong từng thời kỳ và các nguồn thu ngân sách địa phương được hưởng 100%, Hội đồng nhân dân thành phố đã quyết định tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương chi tiết đến từng quận, huyện và từng phường, xã.

Việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách ở địa phương được quy định khá rõ đã phát huy tính chủ động, sáng tạo của các cấp ở địa phương, thực sự quan tâm , chăm sóc nguồn thu, coi việc thu ngân sách là công tác quan trọng để phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương. Vì thế, đã tập trung chỉ đạo các ngành, các cấp ở địa phương vừa tạo thêm nguồn thu, vừa đôn đốc thu để đảm bảo thu đúng, thu đủ theo Luật định. Đây là nguyên nhân cơ bản khiến cho thu NSDP hàng năm tăng cao, có thêm nguồn kinh phí bổ sung cho đầu tư phát triển hạ tầng cơ sở của thành phố và đáp ứng các nhiệm vụ chi quan trọng cấp bách ở địa phương, tạo điều kiện phát triển kinh tế - xã hội ở từng địa phương. Đó là mặt rất tích cực trong phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách địa phương.

2.2.4.2. Những vấn đề còn hạn chế trong phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách địa phương giai đoạn 2007 - 2010

Bên cạnh những thành công và kết quả đạt được, cơ chế phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách địa phương cũng còn có những tồn tại, vướng mắc đáng kể, thể hiện trên một số nội dung cơ bản sau :

(1) Đối với nhóm nguồn thu 100% : Tuy cả 3 cấp ngân sách ở địa phương đều có các khoản thu được hưởng 100%, nhưng ngân sách cấp thành phố được phân cấp hưởng 100% nhiều khoản thu nhất, trong đó có 2 khoản thu có tính ổn định và có tỷ trọng lớn ở địa phương (thuế tài nguyên, tiền thuê đất), nguồn thu 100% ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã là những khoản thu còn lại, đây là những nguồn thu không chắc chắn và không phụ thuộc tăng trưởng kinh tế, hầu hết không có tính chất thuế, đặc biệt là khoản thu tại xã (thu từ quỹ đất công ích, hoa lợi công sản, thu phạt, thu khác) được cân đối chi thường xuyên cho ngân sách xã, trong điều kiện địa phương đang thu hút đầu tư, quy hoạch đô thị, quy hoạch phát triển các cụm công nghiệp, khu công nghệ cao, nhiều diện tích đất bị thu hồi... đã làm cho nguồn thu hàng năm không ổn định, thậm chí có xu hướng giảm dần.

(2) Đối với nhóm các khoản thu được phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%)

- Đối với 5 khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương : Sau khi phân chia tỷ lệ với TW, địa phương đã thực hiện phân chia tỷ lệ còn lại cho cả 3 cấp ngân sách ở địa phương, trong đó ngân sách cấp huyện, ngân sách cấp xã chỉ được phân chia các khoản thu có tỷ trọng thu phân chia lớn (thuế GTGT, thuế tiêu thụ đặc biệt) thuộc lĩnh vực thu ngoài quốc doanh. Ngân sách cấp tỉnh hưởng các khoản thu còn lại thuộc các lĩnh vực thu từ doanh nghiệp Nhà nước do TƯ quản lý, thu DNNN do địa phương quản lý và doanh nghiệp hạch toán toàn ngành, thu từ lĩnh vực đầu tư nước ngoài, thuế thu nhập các nhân, phí xăng dầu, Đây là những khoản thu chủ yếu trong tổng thu nội địa ở địa phương, chính vì vậy có thể khẳng định đây là nguyên nhân chính gây bị động trong điều hành ngân sách, không khuyến khích các địa phương chủ động khai thác và nuôi dưỡng nguồn thu trên địa bàn.

- Đối với các khoản thu phân chia giữa các cấp ngân sách địa phương từ nguồn thu 100%. Một số khoản thu phân cấp chia quá nhỏ, còn phụ thuộc vào việc giao cấp nào thực hiện (ví dụ: thuế tiêu thụ đặc biệt từ hoạt động karaoke, massage, vũ trường của các doanh nghiệp nhà nước, lệ phí trước bạ...) Tỷ lệ phân chia cho ngân sách cấp dưới còn ở mức thấp, mức tối thiểu theo quy định của Luật NSNN (nguồn thu của ngân sách xã được hưởng 70% các khoản thu thuế chuyển quyền sử dụng đất; thuế nhà đất; thuế môn bài thu từ cá nhân, hộ kinh doanh; thuế sử dụng đất nông nghiệp thu từ hộ gia đình; lệ phí trước bạ nhà, đất).

(3) Việc xác định tỷ lệ phần trăm (%) các khoản thu phân chia giữa 3 cấp ngân sách ở địa phương còn mang tính ước lượng, chưa có đầy đủ những căn cứ như: dự báo tình hình sản xuất kinh doanh dịch vụ của các doanh nghiệp, hộ gia đình, các nhân; xác định nghĩa vụ nộp NSNN; ý thức chấp hành chính xác nguồn thu phát sinh trên địa bàn của mỗi địa phương, nội dung cụ thể từng khoản thu. Chính vì vậy việc xác định tỷ lệ phần trăm (%) các khoản thu phân chia giữa các cấp ngân sách ở địa phương chưa đạt sự công bằng và khách quan.

(4) Với tỷ lệ phân trăm (%) phân chia các khoản thu cho các cấp ngân sách ở địa phương có thể nhận thấy rằng địa phương chưa thật sự mạnh dạn phân cấp nguồn thu cho ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã, từ đó chưa thật sự tăng cường nguồn lực tại chỗ và thực sự phát huy tính chủ động sáng tạo trong quản lý ngân sách của các cấp chính quyền địa phương, đặc biệt là cấp xã. Đây cũng là một trong những nguyên nhân làm cho thu ngân sách cấp thành phố chưa đạt được như mong muốn.

(5) Căn cứ kết quả thực hiện thu NSNN trên địa bàn, số thu ngân sách các cấp ngân sách được hưởng cho thấy với cơ chế phân cấp nguồn thu và quy định tỷ lệ phần trăm phân chia các khoản thu giữa các cấp ngân sách ở địa phương chưa thực sự phù hợp với đặc điểm kinh tế, địa lý, dân cư của từng địa phương.

(6) Qua kết quả thực hiện thu, chi ngân sách thời kỳ ổn định ngân sách 2007 - 2010 cho thấy rằng nguồn thu ngân sách cả 3 cấp được hưởng cũng chưa đáp ứng nhu cầu chi, số bổ sung ngân sách từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới đạt

tỷ trọng còn cao, khả năng cân đối ngân sách vẫn còn thấp (chỉ có 2/7 quận được cân đối). Từ đó có thể khẳng định cơ chế phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi ở địa phương chưa hạn chế được việc phải bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên, trong khi đó một số quận, huyện và nhiều phường, xã có thể đảm bảo cân đối thu chi ở cấp mình thì lại phải nhận bổ sung từ ngân sách cấp trên. Điều này gây phức tạp trong việc hạch toán, nguồn thu nhỏ nhưng lại điều tiết cho nhiều cấp ngân sách.

Cơ cấu thu nội địa có xu hướng tăng và chiếm tỷ trọng lớn (giai đoạn 2007-2010 chiếm 74,4%) trên tổng thu NSNN, tuy nhiên thu từ thuế và phí chiếm tỷ trọng còn thấp (chiếm 32% tổng thu NSNN, chiếm 48,2% trên tổng thu nội địa trong cân đối ngân sách; bình quân cả nước thu từ thuế, phí chiếm trên 65% so với tổng thu nội địa trong cân đối ngân sách), thu từ tiền sử dụng đất còn chiếm tỷ trọng khá cao (46% trên tổng thu nội địa trong cân đối ngân sách). Điều này cho thấy tính bền vững trong thu NSNN trên địa bàn thành phố chưa bền vững, vì vậy cần phải đẩy mạnh phân cấp cho ngân sách cấp dưới để phát huy tính chủ động khai thác tối đa nguồn thu nội địa ở địa phương.

(7) Cơ chế phân cấp ở địa phương đã quy định cụ thể nhiệm vụ chi của từng cấp ngân sách trên từng lĩnh vực chi, tuy vậy kết quả chi hàng năm cho thấy nhiệm vụ chi ở ngân sách thành phố chiếm tỷ trọng cao, chi ngân sách quận, huyện ở mức bình quân khoản 40% và chi ngân sách phường, xã còn quá thấp, đã làm hạn chế tính chủ động linh hoạt của chính quyền cấp dưới trong việc quản lý điều hành ngân sách, ảnh hưởng đến việc thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Nguyên nhân cụ thể chi ở các lĩnh vực:

- Đối với lĩnh vực chi đầu tư phát triển: Ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã đã được phân cấp nhiệm vụ chi đầu tư XD CB các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội do cấp huyện, xã quản lý. Nhưng quá trình tổ chức thực hiện thì việc quản lý, phân bổ vốn, thanh quyết toán vốn đầu tư từ nguồn vốn tập trung, do ngân sách thành phố chiếm tỷ trọng lớn, ngược lại chi ngân sách cấp huyện, xã thì chiếm tỷ lệ rất nhỏ (giai đoạn 2007-2010, bình quân chi NSTP chi đầu tư phát triển 97,55%, chi ngân sách quận, huyện, xã 2,44% và ngân sách phường, xã còn quá

thấp 0,01 trong tổng chi đầu tư phát triển). số vốn chi đầu tư XD CB đã phân cấp cho quận huyện còn thấp, chưa tương xứng với nhiệm vụ. Do vậy hàng năm ngân sách TP phải bổ sung cho ngân sách quận huyện bằng “bổ sung có mục tiêu” rất lớn và tăng nhanh qua các năm. Hạn chế này tạo nên sự ùn đứ trong đầu tư giữa các cấp ngân sách, cơ chế xin-cho, các địa phương không chủ động trong thực hiện nhiệm vụ được phân cấp. Điều này là chưa phù hợp với cơ chế chính sách của địa phương, hạn chế tính chủ động của chính quyền cơ sở nhất là việc thực hiện xã hội hoá đối với các công trình xây dựng theo phương thức “Nhà nước và nhân dân cùng làm”, hạn chế trong công tác quản lý, giám sát và chất lượng công trình hiệu quả không cao.

- Đối với lĩnh vực chi sự nghiệp kinh tế: Những năm qua, thực hiện chiến lược phát triển kinh tế, địa phương đã có nhiều chính sách để khuyến khích phát triển nông nghiệp, nông thôn, nâng cao đời sống nhân dân, hàng năm địa phương đã ưu tiên nguồn kinh phí để bố trí chi cho sự nghiệp phát triển kinh tế, tuy vậy nhiệm vụ chi chủ yếu do thành phố thực hiện (Sở Nông nghiệp và phát triển nông thôn), đã không phát huy tính năng động, tự chủ sáng tạo của chính quyền cấp dưới.

- Đối với lĩnh vực chi sự nghiệp y tế: Theo hướng dẫn của các Bộ, ngành TW thì các Trung tâm y tế, Bệnh viện đa khoa tuyến huyện; Chi cục Dân số - Kế hoạch hoá gia đình trực thuộc Sở Y tế. Phòng Y tế huyện thực hiện chức năng quản lý nhà nước về chăm sóc và bảo vệ sức khoẻ nhân dân. Từ đó nguồn kinh phí hoạt động của các Trung tâm, bệnh viện đa khoa và Chi cục tuyến huyện thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách cấp tỉnh (tỷ trọng chi ngân sách giai đoạn 2007 -2010: cấp tỉnh 80%; cấp huyện, xã 20%), điều này có phần ảnh hưởng tới chức năng quản lý nhà nước của chính quyền cấp huyện

- Đối với lĩnh vực chi sự nghiệp môi trường: Ô nhiễm môi trường đang là vấn đề nan giải, chất thải công nghiệp, sinh hoạt, chất độc hại của quá trình sản xuất cần được các ngành quan tâm bảo vệ xử lý để trở thành thành phố môi trường; để khắc phục tình trạng này thì cấp cơ sở cũng cần phải có nguồn lực để thực hiện.

Trong cơ chế phân cấp thời kỳ 2007 – 2010 địa phương mới chỉ dừng ở phân cấp nhiệm vụ chi cho ngân sách cấp thành phố là chủ yếu (tỷ trọng chi chiếm 96%).

*** Nguyên nhân hạn chế:**

Trước hết, nguyên nhân của những hạn chế nêu trên xuất phát từ việc Luật Ngân sách Nhà nước và hệ thống văn bản hướng dẫn thực hiện Luật NSNN còn có những điểm chưa thực sự phù hợp với tình hình mới, cụ thể:

- Theo quy định của Luật NSNN, thuế thu nhập doanh nghiệp hạch toán ngành là khoản thu ngân sách TW hưởng 100%: điều này cho thấy đây là một trong những quy định chưa phù hợp, phân cấp nguồn thu chưa gắn liền với việc phân cấp quản lý đối tượng trên địa bàn, vì thực chất đây là thuế TNDN do các doanh nghiệp đóng trên địa bàn của tỉnh, có nghĩa vụ nộp NSNN theo quy định, về nguyên tắc đây là khoản thu phân chia tỷ lệ phần trăm (%) phân chia giữa NSTW và NSĐP.

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

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

- Theo quy định tại điểm g điểm 4 Luật NSNN sau mỗi thời kỳ ổn định ngân sách phải tăng khả năng cân đối, phát triển ngân sách địa phương, thực hiện giảm dần số bổ sung từ ngân sách cấp trên hoặc tăng tỷ lệ phần trăm (%) điều tiết số thu nộp về ngân sách cấp trên là chưa hợp lý, vì trên thực tế số thu ngân sách địa phương hàng năm tuy có tăng nhưng thực tế những năm qua nhu cầu chi lại tăng nhanh hơn do nhu cầu phát triển quy hoạch đô thị, thực hiện nhiều chính sách, chế

độ mới, nhất là chính sách liên quan đến chi con người như tiền lương, bảo hiểm y tế, chính sách đối với người nghèo, chế độ đối với cán bộ cấp xã, thôn, tổ dân phố, chính sách đối với công an viên... không đảm bảo được cân đối nên địa phương phải tăng cường huy động, khai thác các nguồn lực như nguồn thu từ sử dụng đất, vay theo khoản 3 điều 8 của Luật NSNN để đáp ứng yêu cầu phát triển hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội. Và các chính sách an sinh xã hội.

- Thành phố Đà Nẵng có cơ chế ưu đãi của Bộ Chính trị theo Nghị quyết 33-NQ/TW ngày 16/10/2003. Theo đó, thì tỷ lệ điều tiết các khoản thu cho NSTP được tăng thoả đáng và ổn định 5 năm... tuy nhiên, giai đoạn 2007-2010 tỷ lệ phân chia một số khoản thu giảm từ 95% xuống 90%, điều này chưa phù hợp với tinh thần Nghị quyết của Bộ Chính trị. Ngoài ra, đối với cơ chế thưởng vượt dự toán ngân sách, thì chỉ có nguồn thu phân chia giữa NSTU' và NSDP là xác định được mức thưởng thu vượt dự toán., nhưng đối với nguồn thu NSTU' được hưởng 100% nếu có vượt dự toán thì tỷ lệ trích tái đầu tư cho thành phố Đà Nẵng, Trung ương chưa được quy định mức thưởng cụ thể đối với phần tăng thu vượt dự toán đối với nguồn thu NSTU' được hưởng 100%. Điều này cũng ảnh hưởng phần nào đến khả năng nguồn lực cho địa phương thực hiện tốt việc đẩy mạnh cơ chế phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSDP.

- Tỷ lệ phân chia giữa NSTW và NSDP được tính trên 5 khoản thu phân chia sẽ làm hạn chế địa phương trong công việc phân cấp thu cho ngân sách cấp dưới, đối với những địa phương có điều kiện kinh tế chưa phát triển, nguồn thu phát sinh kinh tế trên địa bàn còn thấp lại vẫn phải thực hiện điều tiết số thu trên địa bàn cho NSTW, đồng thời phải phụ thuộc vào số bổ sung của ngân sách cấp trên.

Bên cạnh đó, nguyên nhân mang tính chủ quan xuất phát từ công tác tổ chức quản lý điều hành, hướng dẫn triển khai, kiểm tra giám sát thực hiện Luật NSNN của các cấp chính quyền ở địa phương chưa đi vào chiều sâu, cơ chế phân cấp chưa thực sự gắn chặt với tính hình kinh tế - xã hội và chức năng nhiệm vụ chính quyền các cấp; trình độ phát triển kinh tế của địa phương còn hạn chế; trình độ hiện đại hoá trong thanh toán, hạch toán, năng lực pháp lý và hiệu quả hoạt động của bộ

máy quản lý Nhà nước chưa thực sự thúc đẩy phát triển sản xuất kinh doanh, phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn, làm hạn chế các nguồn lực huy động vào ngân sách địa phương.

Tóm lại, Đà Nẵng là thành phố trực thuộc Trung ương đang ngày càng phát triển và hội nhập mạnh mẽ về kinh tế - xã hội. Trong những năm qua, thành phố đã rất quan tâm đến việc tạo lập và sử dụng nguồn ngân sách để phục vụ cho công tác phát triển kinh tế - xã hội, an ninh - quốc phòng địa phương. Qua nghiên cứu thực trạng về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách địa phương trên địa bàn thành phố Đà Nẵng trong thời gian qua, cho thấy rằng bên cạnh những kết quả đạt được, việc thực hiện phân cấp ngân sách còn bộc lộ không ít hạn chế, đòi hỏi cần phải nhanh chóng có những định hướng và giải pháp hữu hiệu nhằm cải tiến, hoàn thiện về căn bản phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách địa phương hiện tại, phù hợp với định hướng xây dựng mô hình chính quyền đô thị trong tương lai và phát huy cao nhất tác dụng của phân cấp quản lý NSDP trong quá trình phát triển của thành phố.

Chương 3

GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÂN CẤP NGUỒN THU, NHIỆM VỤ CHI NSDP TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG TRONG THỜI GIAN ĐẾN

3.1. ĐỊNH HƯỚNG PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI CỦA THÀNH PHỐ TỪ NĂM 2011 ĐẾN NĂM 2015 VÀ TẦM NHÌN 2020

3.1.1. Quan điểm phát triển

(1) Tiếp tục thể chế hoá quan điểm, chủ trương của Đảng và Nhà nước về phát triển thành phố Đà Nẵng đến năm 2020, đặc biệt là Nghị quyết số 33/2003/NQ-BCT ngày 16/10/2003 của Bộ Chính trị về xây dựng và phát triển thành phố Đà Nẵng trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa, theo đó, Bộ Chính trị đã đặt ra mục tiêu xây dựng Thành phố trở thành một trong những đô thị lớn của cả nước, là trung tâm KT-XH lớn của miền Trung,... và phấn đấu trở thành một trong những địa phương đi đầu trong sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa, cơ bản trở thành thành phố công nghiệp trước năm 2020.

(2) Kế thừa Quyết định 13/2006/QĐ-TTg ngày 16/01/2006 của Thủ tướng Chính phủ quy định một số cơ chế tài chính, ngân sách ưu đãi đối với thành phố Đà Nẵng nhằm phát huy mọi thế mạnh, tiềm năng sẵn có của vùng kinh tế trọng điểm miền Trung và của Đà Nẵng nói riêng, tạo được động lực mang tính đột phá, giải quyết được những vấn đề bức xúc trong quản lý, điều hành góp phần xây dựng, phát triển thành phố Đà Nẵng, tác động lan tỏa đến các tỉnh trong khu vực miền Trung - Tây Nguyên.

(3) Đổi mới phương thức quản lý NSNN phù hợp với thực tiễn phát triển kinh tế- xã hội của đất nước, đặc thù của thành phố Đà Nẵng. Tăng cường phân cấp quản lý ngân sách, đảm bảo tính thống nhất của NSNN và vai trò chủ đạo của NSTU; đồng thời phát huy tính chủ động, sáng tạo của ngân sách các cấp chính quyền địa phương trong quản lý và sử dụng NSNN.

(4) Coi trọng phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng, phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao để thu hút đầu tư, khai thác các nguồn lực của thành phố và bên ngoài.

(5) Phát triển kinh tế - xã hội gắn với bảo vệ môi trường sinh thái, phòng chống giảm nhẹ thiên tai, xây dựng Đà Nẵng là thành phố môi trường; sử dụng hợp lý, có hiệu quả tài nguyên và môi trường.

(6) Kết hợp chặt chẽ giữa phát triển kinh tế - xã hội với củng cố quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội.

3.1.2. Mục tiêu phát triển đến năm 2020

3.1.2.1. Mục tiêu tổng quát

Căn cứ NQ 33 của Bộ Chính Trị về xây dựng và phát triển thành phố Đà Nẵng trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước; Quyết định 1866/QĐ-TTg về QHTT phát triển KT-XH thành phố Đà Nẵng đến năm 2020 và Nghị Quyết Đại hội Đảng bộ thành phố lần thứ XX, mục tiêu tổng quát phát triển thành phố Đà Nẵng đến năm 2020 là:

Xây dựng và phát triển thành phố Đà Nẵng trở thành một đô thị lớn của cả nước, là trung tâm KT-XH của miền Trung với vai trò là trung tâm dịch vụ, thành phố cảng biển; đầu mối giao thông quan trọng về vận tải và trung chuyển vận tải trong nước và quốc tế; trung tâm bưu chính viễn thông và tài chính - ngân hàng; một trong những trung tâm y tế, văn hóa - thể thao, giáo dục - đào tạo và khoa học công nghệ của miền Trung; trung tâm đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao; là địa bàn giữ vị trí chiến lược quan trọng về quốc phòng, an ninh của khu vực miền Trung và của cả nước, tạo nền tảng để xây dựng Thành phố trở thành thành phố công nghiệp trước năm 2020.

3.1.2.2. Một số chỉ tiêu chủ yếu phát triển giai đoạn 2011 - 2015

Nghị quyết Đại hội Đảng bộ Thành phố Đà Nẵng lần thứ XX quyết định một số chỉ tiêu phát triển thành phố Đà Nẵng giai đoạn 2011-2015 như sau:

- Tổng sản phẩm nội địa (GDP) tăng bình quân 13,5 - 14,5%/năm. Trong đó: dịch vụ tăng 16 - 17%/năm, công nghiệp - xây dựng tăng 8,5 - 9,5%/năm, nông nghiệp tăng 1,5 - 2,5%/năm.

- Đến năm 2015, GDP bình quân đầu người đạt 3.200 USD.

- Cơ cấu GDP năm 2015: Dịch vụ: 54,2% - Công nghiệp, Xây dựng: 43,8% và Nông nghiệp: 2,0%.

- Giá trị sản xuất các ngành dịch vụ tăng bình quân 17 - 18%/năm.

- Giá trị sản xuất ngành công nghiệp - xây dựng tăng bình quân 12 - 13%/năm, trong đó công nghiệp tăng 11,5 - 12,5%/năm; xây dựng tăng 13 - 14%/năm.

- Giá trị sản xuất nông nghiệp tăng bình quân 3 - 4%/năm.

- Kim ngạch xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ tăng 16 - 17%/năm.

- Tổng thu NSNN tăng 11,5 - 12,5%/năm; tổng chi NSDP tăng 10 - 11%/năm.

- Tổng vốn ĐTPT trên địa bàn tăng 15 - 16%/năm.

- Đến năm 2015, tỷ lệ lao động qua đào tạo nghề đạt 55%.

3.1.2.3. Định hướng phát triển giai đoạn 2016-2020

Quyết định 1866/QĐ-TTg ngày 08/10/2010 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt QHKT phát triển KT-XH thành phố Đà Nẵng đến năm 2020, trong đó xác định một số chỉ tiêu định hướng phát triển thành phố Đà Nẵng giai đoạn 2016-2020 như sau:

- Tổng sản phẩm nội địa (GDP) tăng bình quân 12 - 13%/năm.

- Đến năm 2020, GDP bình quân đầu người đạt 4.500 - 5.000 USD.

- Cơ cấu GDP năm 2020: Dịch vụ: 55,6% - Công nghiệp, Xây dựng: 42,8% và Nông nghiệp: 1,6%.

- Kim ngạch xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ tăng 20%/năm.

- Đến năm 2020, tỷ lệ lao động qua đào tạo nghề đạt 70%.

3.2. MỤC TIÊU, QUAN ĐIỂM HOÀN THIỆN PHÂN CẤP NGUỒN THU NHIỆM VỤ CHI NSDP TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG

Hoàn thiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi là nhiệm vụ quan trọng, nhằm tạo cơ sở kinh tế vững mạnh, yếu tố vật chất cơ bản cho cả ba cấp chính quyền ở địa phương thực hiện chức năng nhiệm vụ của mình. Tuy nhiên quá trình tổ chức thực hiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ở địa phương nào cũng rất phức tạp, bao gồm nhiều mối quan hệ, những mối quan hệ này lại phụ thuộc chặt chẽ vào nội dung và cơ chế phân cấp quản lý kinh tế - xã hội. Khi cơ chế phân cấp quản lý kinh tế - xã hội thay đổi thì việc phân cấp quản lý NSNN cũng phải thay đổi theo, mà yếu tố quan trọng trong phân cấp quản lý NSNN là phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ở mỗi cấp ngân sách. Như vậy có thể khẳng định mục tiêu, quan điểm trong việc hoàn thiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi là đảm bảo vai trò chủ đạo của ngân sách cấp trên, tức là đảm bảo khả năng cấp phát kinh phí cho yêu cầu thực hiện các chức năng của ngân sách cấp trên, nhưng đồng thời cơ chế đó phải đảm bảo tính độc lập của ngân sách cấp dưới, tức là sau khi thực hiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi thì chính quyền các cấp được quyền quyết định ngân sách của mình. Như vậy sẽ đảm bảo được nguyên tắc độc lập của các cấp ngân sách, nhưng không thoát ly sự kiểm tra giám sát của ngân sách cấp trên trong việc chi đạo, chi phối, điều hoà, kiểm tra, kiểm soát ngân sách cấp dưới; đảm bảo cân đối ngân sách các cấp, hạn chế bổ sung kinh phí cho ngân sách cấp dưới. Những mục tiêu quan điểm cụ thể đó là:

3.2.1. Mục tiêu

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

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

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

(3) Nâng cao quyền hạn và trách nhiệm của các cấp, các ngành, các đơn vị sử dụng kinh phí từ NSDP.

(4) Nâng cao tính minh bạch, dân chủ và công khai trong công tác quản lý NSDP.

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

3.2.2. Quan điểm

(1) Kế thừa và phát huy những mặt tích cực của Luật NSNN, cơ chế phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSDP trên địa bàn thành phố Đà Nẵng giai đoạn 2007 – 2010; đảm bảo phù hợp với Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, phù hợp với hiến pháp và pháp luật hiện hành.

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

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

3.3 GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÂN CẤP NGUỒN THU, NHIỆM VỤ CHI NSDP TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG

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

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

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

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

Với những nhận thức như vậy, để hoàn thiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách trên địa bàn thành phố Đà Nẵng trong thời gian đến nên được thực hiện như sau:

3.3.1. Giải pháp phân cấp nguồn thu

Để phù hợp với quy định hiện hành trong thời kỳ ổn định ngân sách thời gian đến, thành phố cần điều chỉnh một số khoản thu: Thuế chuyển quyền sử dụng đất, thuế thu nhập doanh nghiệp của các hộ kinh doanh cá thể, thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao nay được thực hiện theo Luật thuế thu nhập cá nhân; khoản thu thuế chuyển thu nhập ra nước ngoài của các tổ chức cá nhân nước ngoài có vốn đầu tư tại Việt Nam nay không còn.

Bên cạnh đó, Luật NSNN đã quy định cho từng cấp ngân sách các khoản thu được hưởng 100%, các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%)... tuy nhiên,

những hạn chế của việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSDP ở thành phố Đà Nẵng như đã phân tích ở phần 2.2.5 chương 2, cho thấy cần phải hoàn thiện cơ chế phân cấp nguồn thu ngân sách địa phương theo 3 nhóm giải pháp như sau:

(1) Nguồn thu ngân sách địa phương được hưởng 100%: Đây được coi là nguồn thu quan trọng của các cấp ngân sách, do vậy phân cấp mạnh hơn nguồn thu này cho ngân sách cấp dưới để khuyến khích các địa phương chủ động nuôi dưỡng và khai thác nguồn thu.

Đối với thuế tài nguyên (không kể thu từ hoạt động dầu khí) và thuế môn bài của các DNNN, DN có vốn đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp tư nhân, công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần và các đơn vị khác do Cục Thuế thành phố Đà Nẵng trực tiếp quản lý thu, hiện nay ngân sách cấp thành phố hưởng 100% đề nghị nên mạnh dạn phân cấp cho 2 cấp ngân sách là ngân sách cấp quận, huyện và ngân sách cấp phường, xã được hưởng đáp ứng các nhu cầu chi tại cơ sở và khuyến khích quan tâm đến nguồn thu này, đầu tư tại chỗ để phát triển kinh tế địa phương. Ngoài ra, đối với Thuế môn bài và thuế tiêu thụ đặc biệt thu từ hàng hoá, dịch vụ trong nước của các hộ kinh doanh cá thể... hiện nay phân chia theo tỷ lệ % giữa ngân sách quận, huyện và NS phường, xã, các khoản thu này cũng nên mạnh dạn phân cấp cho ngân sách cấp phường, xã được hưởng 100%.

(2) Đối với các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%): Để việc xác định tỷ lệ phần trăm (%) các khoản thu phân chia phù hợp với tình hình phát triển đô thị, đặc điểm kinh tế và công tác quản lý ngân sách của từng địa phương. Việc phân cấp nguồn thu ở địa phương trong những năm đến, có thể phân chia thành 2 nhóm đơn vị hành chính cấp quận, huyện:

+ Nhóm 1: Gồm các quận có điều kiện kinh tế phát triển, nguồn thu NSNN phát sinh trên địa bàn khá, có khả năng cân đối được ngân sách, công tác quản lý thu hiệu quả (Hải Châu, Thanh Khê, Liên Chiểu, Cẩm Lệ) thì nguồn thu phát sinh trên địa bàn nên phân cấp triệt để cho quận, huyện quản lý thu và được phân chia phần NSDP được hưởng cho 3 cấp ngân sách địa phương. Riêng đối với khoản thu phân chia từ thuế GTGT, thu nhập doanh nghiệp của các doanh nghiệp có vốn đầu

tư nước ngoài (nếu có) cần được phân chia cho 4 cấp ngân sách: TW và 3 cấp NSDP được hưởng (không phân biệt Cục Thuế hay Chi cục thuế quận, huyện quản lý thu) giống như phân chia thuế GTGT, TNDN của các DN tư nhân, các Công ty trách nhiệm hữu hạn, các hộ kinh doanh cá thể...theo một tỷ lệ quy định cụ thể cho từng quận, huyện phù hợp với đặc điểm, điều kiện kinh tế của từng địa phương (nguồn thu này, hiện nay chỉ phân chia giữa NSTW và NSTP, không phân chia cho NS quận, huyện và NS phường, xã)

+ Nhóm 2: gồm các quận Sơn Trà, Ngũ Hành Sơn và huyện Hoà Vang là các địa phương có điều kiện kinh tế thấp hơn, nguồn thu phát sinh trên địa bàn ít hơn, thuộc diện phải bổ sung cân đối ngân sách hàng năm khá lớn, thì phân chia tất cả các nguồn thu phát sinh trên địa bàn cho 2 cấp ngân sách được hưởng (ngân sách quận, huyện và ngân sách phường, xã) kể cả khoản thu thuế GTGT và TNDN của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (nếu có) như đã nêu trên.

Căn cứ khả năng phát triển kinh tế - xã hội của từng quận, huyện và nguồn thu NSDP phát sinh trong tương lai, khi đó có thể điều chỉnh giảm các địa phương thuộc nhóm 2 và bổ sung vào nhóm 1 theo từng thời kỳ ổn định ngân sách để phân cấp cho phù hợp với kinh tế - xã hội của từng vùng.

(3) Tạo điều kiện cho các cấp ngân sách chủ động hơn nữa trong việc kế hoạch hoá ngân sách của mình, hạn chế việc phải nhận bổ sung từ ngân sách cấp trên thì tỷ lệ phần trăm (%) các khoản thu phân chia cho các cấp ngân sách cũng cần được điều chỉnh, hoàn thiện theo từng hướng như sau:

+ Đối với ngân sách cấp quận, huyện và ngân sách cấp phường, xã: Phân cấp triệt để đối với tất cả các khoản thu phân chia phát sinh trên địa bàn (bao gồm cả khoản thu thuộc lĩnh vực DNNN trung ương và địa phương quản lý) tăng tỷ lệ % phân chia các khoản thu ngân sách cấp quận, huyện, đảm bảo cân đối ngay từ đầu thời kỳ ổn định ngân sách, hạn chế đến mức thấp nhất việc bổ sung từ ngân sách cấp trên.

+ Đối với ngân sách cấp thành phố: Nguồn thu ngân sách được hưởng chủ yếu từ nguồn thu khai thác quỹ đất, thuê đất và các khoản thu phân chia thuộc lĩnh

vực DNNN, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài; các khoản thu thuế GTGT, TNDN của các doanh nghiệp ngoài quốc doanh, các hộ kinh doanh cá thể... được phân chia tỷ lệ phần trăm (%) giữa các cấp NSDP. Riêng đối với các địa phương có đóng góp nguồn thu từ khai thác quỹ đất, NSTP nên dành từ 5% đến 10% số thu trích để lại cho cấp quận, huyện, phường, xã đầu tư phát triển hạ tầng cơ sở ở địa phương.

Thực hiện cơ chế này sẽ ưu tiên cơ bản tạo nguồn lực cho ngân sách các cấp ở địa phương một cách đầy đủ, qua đó phản ánh thực chất cân đối ngân sách từng cấp ở địa phương, từng cấp chính quyền sẽ thấy rõ tiềm lực tài chính của mình để chủ động phân đầu, quan tâm đầy đủ đến các nguồn thu phát sinh trên địa bàn quản lý; lập kế hoạch dự toán thu ngân sách hàng năm sát với thực tế. Phát huy được tinh thần cộng đồng trách nhiệm giữa các cấp ngân sách trong việc nuôi dưỡng, phát triển và mở rộng nguồn thu.

3.3.2. Giải pháp phân cấp nhiệm vụ chi

Về cơ bản, phân cấp nhiệm vụ chi theo quy định của địa phương trong thời gian qua đã đáp ứng được các yêu cầu thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của từng cấp ngân sách. Tuy nhiên, như đã phân tích ở chương 2, phân cấp nhiệm vụ chi của các cấp ngân sách vẫn còn những bất cập nhất định, nhiều nhiệm vụ chi được phân cấp ngân sách cấp dưới nhưng do ngân sách cấp thành phố thực hiện hoặc nhiều nhiệm vụ chi có thể phân cấp cho ngân sách cấp dưới thực hiện nhưng lại chưa được phân cấp. Để giải quyết vấn đề này, đồng thời phù hợp với quy mô đầy mạnh phân cấp thu ngân sách như đã nêu trên, đòi hỏi cần phải rà soát, điều chỉnh, bổ sung cơ chế phân cấp nhiệm vụ chi cho phù hợp theo các nhóm giải pháp cơ bản sau:

Nhóm giải pháp 1: Chi đầu tư phát triển. Đây là những khoản chi nhằm tạo ra cơ sở vật chất kỹ thuật, năng lực sản xuất phục vụ, tăng tích lũy tài sản của nền kinh tế; là nền tảng vật chất đảm bảo cho sự tăng trưởng và phát triển kinh tế - xã hội, làm tăng tổng sản phẩm quốc nội, thể hiện đúng ý nghĩa của nó: chi đầu tư phát triển của NSDP chính là chi cho tích lũy.

Nhằm tạo điều kiện để thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của địa phương thì việc phân cấp nhiệm vụ chi đầu tư phát triển cho ngân sách cấp dưới cần được thực hiện một cách đồng bộ từ việc xây dựng định mức phân bổ, phê duyệt và tổ chức thực hiện dự án, phân cấp nhiệm vụ chi đến việc đảm bảo cân đối cho ngân sách cấp dưới. Cần ưu tiên tăng cường nguồn vốn đầu tư phát triển, tăng nguồn vốn XDCB tập trung và nguồn vốn đối ứng “Nhà nước và nhân dân cùng làm” cho các quận, huyện để chủ động thực hiện nhiệm vụ chi đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội ở địa phương, đẩy mạnh công tác xã hội hoá trong đầu tư phát triển ở địa phương, bình quân từ 15 – 20 tỷ/quận/năm (hiện nay mức bình quân dưới 5 tỷ/quận/năm).

Chi Chương trình mục tiêu quốc gia giao cho địa phương thực hiện thì cấp nào quản lý, cấp đó tổ chức thực hiện và chịu trách nhiệm bố trí ngân sách đối ứng. Trong các nhiệm vụ chi đầu tư của ngân sách địa phương hiện nay, nhiệm vụ chi hỗ trợ đầu tư hạ tầng các làng nghề, hạ tầng các khu sản xuất nông nghiệp tập trung nên phân cấp nhiệm vụ chi này cho các quận, huyện thực hiện và chuyển nhiệm vụ chi hỗ trợ đầu tư hạ tầng nuôi trồng thủy sản tập trung đề án về cho cấp quận, huyện vì huy động sự đóng góp của nhân dân là chủ yếu.

Nhóm giải pháp 2: chi thường xuyên:

* Về chi sự nghiệp kinh tế: Lĩnh vực chi sự nghiệp nông nghiệp, thủy lợi, ngư nghiệp và lâm nghiệp, nên bổ sung phân cấp cho quận huyện thực hiện nhiệm vụ chi duy tu, bảo dưỡng các công trình thủy lợi; thực hiện cụ thể các chương trình tam nông và xây dựng nông thôn mới theo chủ trương của trung ương và Thành uỷ; khai thác nuôi trồng và bảo vệ nguồn lợi thủy sản.

Chi kiến thiết thị chính: phân cấp cho các quận, huyện, phường, xã thực hiện công tác quản lý, chăm sóc cây xanh trên các tuyến đường do địa phương quản lý, nhằm đẩy mạnh công tác xã hội hoá từ các hộ dân; nhiệm vụ chi NSTP cho Công ty cây xanh để thực hiện duy tu, bảo dưỡng cây xanh các công trình công cộng.

* Lĩnh vực chi sự nghiệp tài nguyên: nhiệm vụ chi cho công tác thống kê hiện trạng sử dụng đất hàng năm (nếu có) và chính lý biến động đất đai là nhiệm vụ chi của ngân sách cấp quận, huyện thực hiện.

* Lĩnh vực sự nghiệp y tế: Cùng cố công tác quản lý chuyên môn và công tác quản lý tài chính ngân sách từ thành phố đến quận, huyện để thực hiện đúng quy định hiện hành của Trung ương (Thông tư liên bộ số 03 của Bộ Y tế và Bộ Nội vụ) về phân cấp nhiệm vụ chi đối với các Bệnh viện và Trung tâm y tế các quận, huyện. Phòng Y tế quận, huyện thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về y tế.

* Lĩnh vực sự nghiệp phát thanh và truyền: Thực hiện phân cấp triệt để và đồng bộ phân cấp về công tác tổ chức nhân sự và nhiệm vụ chi phát thanh truyền hình cấp quận, huyện. Chuyển nhiệm vụ chi của Trạm thu phát lại truyền hình Hoà Bắc từ Đài Phát thanh truyền hình thành phố về cho UBND huyện Hoà Vang quản lý.

* Lĩnh vực sự nghiệp môi trường: Để thành phố Đà Nẵng là thành phố môi trường, đòi hỏi phải được các cấp, các ngành, các đơn vị quan tâm chỉ đạo thực hiện. Nhằm thực hiện nhiệm vụ quan trọng này đạt hiệu quả thì không chỉ là nhiệm vụ của chính quyền cấp thành phố mà cần được sự ủng hộ đông đảo của mọi tầng lớp dân cư và gắn với nó thì yêu cầu ngân sách cấp quận, huyện và ngân sách cấp phường, xã cũng cần được phân bổ nguồn lực để thực hiện nhiệm vụ thuộc phạm vi mình quản lý. Điều này cho thấy cần phải được phân cấp nhiệm vụ chi cho ngân sách cấp quận, huyện và ngân sách cấp phường, xã, khi đã phân cấp thì cần phân cấp cho rõ ràng, cụ thể, không trùng lặp: NS cấp thành phố làm những việc gì, NS cấp quận, huyện, cấp phường, xã làm việc gì, cụ thể như ngân sách cấp phường, xã nên cần đảm nhiệm công tác tuyên truyền phổ biến kiến thức về bảo vệ môi trường tới các khu, tổ, cụm dân cư, hỗ trợ công tác vệ sinh môi trường, thu gom rác thải, sửa chữa nâng cấp hệ thống rãnh thoát nước thuộc phạm vi quản lý...; ngân sách cấp quận, huyện có nhiệm vụ hướng dẫn kỹ thuật, đầu tư xây dựng, mua sắm trang thiết bị, nghiên cứu, thử nghiệm, khảo sát các vấn đề liên quan đến môi trường và thu gom xử lý rác thải tập trung...Nếu thực hiện phân cấp nhiệm vụ chi hợp lý và

khi có sự ủng hộ của cộng đồng dân cư, của toàn xã hội thì công tác bảo vệ môi trường mới đạt được những kết quả như mong muốn.

3.3.3. Một số giải pháp bổ trợ khác

Phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi là trung tâm của phân cấp quản lý ngân sách Nhà nước. Để vận hành các giải pháp hoàn thiện cơ chế phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ở địa phương có hiệu quả như những đề xuất ở trên, cần thực hiện đồng bộ các giải pháp bổ trợ sau đây:

- Tăng cường thu hút đầu tư phát triển kinh tế : Thu ngân sách địa phương được hình thành và phát triển từ những giá trị do nền kinh tế tạo ra, do vậy nền kinh tế phát triển và bền vững là cách thúc đẩy phát sinh kinh tế để tăng thu ngân sách địa phương.

- Ngành Thuế không ngừng thực hiện đổi mới phương pháp quản lý thu, theo hướng nâng cao quyền chủ động của các tổ chức, cá nhân trong việc tự tính, tự khai, tự nộp thuế vào NSNN, tự chịu trách nhiệm trước pháp luật. Cải cách thủ tục hành chính, thực hiện giải quyết tất cả thủ tục hành chính thuế theo cơ chế “một cửa” để tạo thuận lợi nhất cho người nộp thuế, giải quyết nhanh chóng, kịp thời các thủ tục hành chính thuế, bước đầu thực hiện thí điểm kê khai thuế qua hệ thống mạng internet và nộp thuế thông qua hệ thống ngân hàng. Công tác tuyên truyền, hỗ trợ người nộp thuế được tổ chức theo hướng chuyên môn hoá; tăng cường ứng dụng CNTT vào quản lý thuế,... sẽ tạo thuận lợi cho cơ quan thuế và người nộp thuế trong việc thực hiện chính sách thuế, đóng góp nguồn tăng thu cho ngân sách Nhà nước trên địa bàn.

- Nâng cao trình độ nhận thức của công chúng: ý thức của dân chúng càng cao thì họ càng nhận ra sự cần thiết của Nhà nước và trách nhiệm của mình trong tiến trình phát triển nền kinh tế . Khi đó, người dân sẽ nhận ra rằng việc đóng góp cho Nhà nước là một nghĩa vụ hiển nhiên của người dân để cùng chia sẻ những chi phí công cộng.

- Để có thể phân cấp nhiều hơn trong xây dựng cơ bản, phải nâng cao trình độ quản lý của cán bộ, công chức cấp quận, huyện và cấp xã đặc biệt là cán bộ quản lý tài chính ngân sách.

Việc quản lý chi xây dựng cơ bản ở các cấp ngân sách cần thực hiện đầy đủ các nguyên tắc trong quản lý và cấp phát thanh toán vốn đầu tư XDCB của NSNN như: đúng đối tượng; thực hiện nghiêm chỉnh trình tự đầu tư và xây dựng, có đủ các tài liệu thiết kế và dự toán được duyệt; đúng mục đích, đúng kế hoạch; theo mức độ khối lượng thực tế hoàn thành kế hoạch và chỉ trong phạm vi dự toán được duyệt; thực hiện kiểm toán việc quyết toán công trình và giám đốc bằng tiền.

- Nâng cao năng lực pháp lý của bộ máy chính quyền địa phương, hoàn thiện các văn bản có tính pháp lý: Năng lực pháp lý đạt trình độ cao giúp địa phương đặt ra và quản lý hữu hiệu các khoản thu phù hợp với thể chế và khả năng đóng góp của các doanh nghiệp và dân chúng, đồng thời hạn chế thất thu đến mức tối thiểu, qua đó cũng góp phần nâng cao tính công khai minh bạch trong quá trình động viên và sử dụng một phần của cải xã hội.

- Nâng cao trình độ nghiệp vụ chuyên môn, quản lý điều hành ngân sách: Một khi trình độ quản lý cao thì khả năng thực hiện phân cấp NSDP trên địa bàn càng đạt hiệu quả, huy động được nguồn thu cho NSDP lớn và thực hiện các nhiệm vụ chi đảm bảo hợp lý, khai thác tối ưu mọi nguồn lực của nền kinh tế địa phương.

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

3.4 KIẾN NGHỊ ĐỀ XUẤT

❖ *Thứ nhất*, Để những giải pháp hoàn thiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSDP trên địa bàn thành phố Đà Nẵng nêu trên có tính khả thi, đòi hỏi địa phương cần có điều kiện cụ thể sau:

- Về kinh tế: Thành phố phải giữ được tốc độ tăng trưởng kinh tế bền vững với tốc độ GDP bình quân 12 – 13%/năm. Với tốc độ tăng trưởng này thì thu nhập bình quân đầu người đến năm 2020 đạt 4.000 – 4.500 USD/năm.

- Về thu ngân sách: Phải phấn đấu thu đạt và vượt dự toán giao để đảm bảo nhu cầu cân đối chi, đồng thời phải tích cực khai thác các nguồn thu khác để có nguồn tăng chi, nhất là chi đầu tư phát triển. Thu NSNN trên địa bàn bình quân tăng hàng năm từ 13 – 15%, trong đó thu nội địa tăng 15 -20%

- Về các cơ chế, chính sách, chế độ: Trung ương cần phải tiếp tục nghiên cứu và điều chỉnh Luật NSNN năm 2002 theo hướng: Mở rộng quyền ban hành một số chế độ, chính sách, định mức chi tiêu cho HĐND thành phố; có những điều chỉnh lại thời kỳ ổn định ngân sách để phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm; điều chỉnh và bổ sung các khoản thu phân chia giữa NSTW và NSDP; điều chỉnh phương pháp xây dựng dự toán, thảo luận dự toán và giao dự toán ngân sách phù hợp theo tốc độ tăng trưởng kinh tế của địa phương; bổ sung những vấn đề về tài chính trung hạn, kế hoạch chi tiêu trung hạn và quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra...Có chính sách ưu đãi đối với địa phương tự cân đối ngân sách để tạo điều kiện khai thác nguồn thu phát triển kinh tế xã hội.

- Tiếp tục cho thực hiện không tổ chức HĐND cấp quận, huyện và cấp phường, nâng cao vai trò của HĐND trong việc giám sát tài chính – ngân sách.

- Các cấp uỷ đảng, chính quyền thành phố đặc biệt là cơ quan chuyên môn về lĩnh vực quản lý tài chính ngân sách là Sở Tài chính thành phố, cần thường xuyên quan tâm cả về vật chất lẫn con người để tiếp tục nghiên cứu, đề xuất những biện pháp để có thể xây dựng được một cơ chế phân cấp NSNN trên địa bàn thành phố phù hợp và hiệu quả nhất.

❖ *Thứ hai*, sửa đổi bổ sung Luật NSNN, cụ thể:

(1) Về khoản thu thuế thu nhập doanh nghiệp hạch toán toàn ngành: kiến nghị nên bỏ khái niệm này, toàn bộ thuế thu nhập doanh nghiệp được đưa vào khoản thu phân chia giữa NSTW và NSDP.

(2) Đối với số tăng thu so với dự toán của các khoản thu NSTU được hưởng 100%, đề nghị ưu tiên bổ sung có mục tiêu (100% số tăng thu) cho NSDP để đầu tư vào các dự án kết cấu hạ tầng quan trọng.

(3) Đối với số tăng thu so với dự toán của các khoản thu phân chia giữa NSTW và NSDP, đề nghị cho NSDP được thưởng 30% số tăng thu và NSTW bố trí 70% còn lại của số tăng thu để các địa phương sử dụng: đầu tư các công trình kết cấu hạ tầng; bố trí vốn đối ứng cho các dự án ODA; chi trả nợ các khoản vay cho đầu tư; thực hiện các nhiệm vụ quan trọng nhằm phát triển KT-XH, bảo đảm an ninh, trật tự, an toàn xã hội của địa phương và thưởng cho ngân sách cấp dưới.

(4) Tăng thêm hạn mức dư nợ huy động VĐT XD CB lên 100% dự toán hàng năm cho các địa phương đã cân đối được thu chi ngân sách, cần ưu tiên phát triển.

(5) Đối với 5 khoản thu phân chia giữa các cấp ngân sách địa phương (như: thuế chuyển quyền sử dụng đất; thuế nhà, đất; thuế môn bài từ các cá nhân, hộ kinh doanh; thuế sử dụng đất nông nghiệp thu từ các hộ gia đình; lệ phí trước bạ nhà, đất) không nên ấn định ngân sách cấp xã hưởng tối thiểu 70% mà chỉ quy định phải phân cấp cho ngân sách cấp xã. Giao Hội đồng nhân dân tỉnh quyết định phù hợp với tình hình thực tế ở địa phương.

(6) Theo quy định tại mục g Điều 4 Luật NSNN, 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 hoặc tăng tỷ lệ phần trăm (%) điều tiết số thu về ngân sách cấp trên. Qua thực tế cho thấy, nhiệm vụ chi hàng năm tăng lên khá lớn, do thực hiện một số chính sách mới như: tăng lương, chính sách an sinh xã hội, một số chính sách ở địa phương nhằm thực hiện chiến lược phát triển kinh tế về phát triển nông nghiệp nông thôn và nâng cao đời sống nhân dân, chính sách đào tạo bồi dưỡng kiến thức cho nông dân, đào tạo nguồn nhân lực nâng cao trình độ cán bộ công chức, viên chức, chế độ phụ cấp cho các chức danh ở xã, thôn, tổ dân phố, khu dân cư, hỗ trợ đào tạo dạy nghề cho các đối tượng bị thu hồi đất sản xuất... Để đảm bảo chủ động trong cân đối ngân sách các cấp địa phương, kiến nghị với trung ương nên bỏ quy định này.

(7) Việc xác định tỷ lệ phân chia giữa NSTW và NSDP: do đặc thù của địa phương trong việc đẩy mạnh cơ chế ưu đãi để thu hút vốn đầu tư từ các doanh nghiệp nước ngoài, nguồn thu từ lĩnh vực doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài

hàng năm chiếm tỷ trọng khá cao trong thu nội địa được phát sinh trên địa bàn các quận có khu công nghiệp, đây là lĩnh vực thu chịu ảnh hưởng rất lớn vào chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia. Để tạo điều kiện địa phương phân cấp mạnh hơn nguồn thu cho ngân sách các cấp, từng bước hạn chế việc bổ sung ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới. Kiến nghị với Trung ương cho địa phương được ưu đãi, được áp dụng công thức xác định tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu theo quy định, thuộc các lĩnh vực doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (gồm thuế GTGT, thuế TNDN, thuế tiêu thụ đặc biệt) còn các khoản thu phân chia khác theo quy định.

❖ *Thứ ba*, Đề xuất, kiến nghị với Trung ương

Có cơ chế chính sách ưu đãi cụ thể phù hợp với đặc điểm tình hình của thành phố Đà Nẵng (ưu đãi về: huy động nguồn lực trong nước và ngoài nước để đầu tư; cơ chế thương vượt thu...) nhằm tạo cho Đà Nẵng khả năng nắm bắt thời cơ và đáp ứng nhu cầu phát triển thành phố trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá, tạo điều kiện cho thành phố đẩy mạnh công tác phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chỉ NSDP trên địa bàn thành phố Đà Nẵng trong thời gian đến.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Qua nghiên cứu chương 2, luận văn rút ra một số kết luận sau:

Phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ở địa phương phải được thực hiện đồng bộ, giải quyết tốt mối quan hệ tập trung thống nhất và phân cấp phân quyền cụ thể phù hợp và gắn với phân cấp quản lý hành chính, kinh tế - xã hội; phải đảm bảo vai trò chủ đạo của ngân sách cấp trên nhưng đồng thời phải đảm bảo tính năng động, tự chủ, sáng tạo của ngân sách cấp dưới. Nguồn thu và nhiệm vụ chi của ngân sách các cấp cần được ổn định lâu dài, phù hợp với chức năng, nhiệm vụ và đặc điểm của từng cấp chính quyền địa phương.

Phân cấp mạnh hơn các khoản thu được hưởng 100% cho ngân sách cấp quận, huyện và cấp phường, xã; phân cấp tối đa các khoản thu phân chia phát sinh trên địa bàn, đặc biệt là thuế GTGT, thuế TNDN của các DN có vốn đầu tư nước ngoài phân chia cho 3 cấp NSDP được hưởng nhằm tăng quyền chủ động cho chính quyền cấp dưới trong khai thác nguồn thu, hạn chế việc phải bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới.

Đối với nhiệm vụ chi, cần được phân cấp một cách rõ ràng, cụ thể cho từng cấp ngân sách ở địa phương, tránh sự trùng lặp, chồng chéo gây thất thoát ngân sách và không hiệu quả. Đẩy mạnh phân cấp chi đầu tư phát triển cho chính quyền cấp dưới. Khi đã phân cấp nhiệm vụ chi thì đồng thời đảm bảo nguồn kinh phí để từng cấp ngân sách chủ động thực hiện. đảm bảo thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội đã định.

KẾT LUẬN

Phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi là nội dung quan trọng trong phân cấp quản lý ngân sách Nhà nước để góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương. Việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách ở địa phương là giải pháp quan trọng vừa động viên được các nguồn thu tiềm tàng, vừa tạo cơ chế để các nguồn tài chính được sử dụng tiết kiệm, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu thực hiện chức năng nhiệm vụ của Nhà nước, vừa tạo quyền tự chủ cho các cấp chính quyền địa phương. Do vậy việc phân cấp phải thực hiện theo đúng các quy định của pháp luật về NSNN, phù hợp với phân cấp kinh tế - xã hội.

Mục tiêu của Luận văn là nghiên cứu để hoàn thiện về mặt nhận thức lý luận, thực tiễn cũng như tìm ra những giải pháp để góp phần hoàn thiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSDP trên địa bàn thành phố Đà Nẵng, phù hợp với việc phát triển kinh tế xã hội thành phố Đà Nẵng và định hướng xây dựng mô hình chính quyền đô thị. Luận văn đã giải quyết được một số nội dung cơ bản sau:

- Về mặt lý luận, luận văn đã hệ thống hoá một số vấn đề cơ bản về khái niệm, đặc điểm, chức năng, vai trò và những nguyên tắc cơ bản của NSNN, phân cấp quản lý ngân sách Nhà nước, làm rõ việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi của các cấp ngân sách. Nội dung quan trọng trong phân cấp nhằm quản lý ngân sách hiệu quả hơn, phát huy vai trò và chức năng của ngân sách Nhà nước với tư cách là phương tiện vật chất duy trì sự tồn tại của bộ máy Nhà nước và công cụ điều tiết vĩ mô nền kinh tế - xã hội.

- Về thực tiễn, luận văn đã nêu khái quát thực trạng phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSDP trên địa bàn thành phố Đà Nẵng ở thời kỳ ổn định ngân sách 2007 - 2010, phân tích những tác động tích cực và những hạn chế cùng những nguyên nhân của những hạn chế, vướng mắc. Rút ra những bài học kinh nghiệm để hoàn thiện phân cấp ở địa phương trong thời gian đến.

- Xuất phát từ quan điểm chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của thành phố đến năm 2015 và tầm nhìn đến 2020. Luận văn nêu lên một số vấn đề chung về quan điểm, mục tiêu hoàn thiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi các cấp trong giai đoạn tới. Đó là yêu cầu tất yếu khách quan nhằm quản lý thống nhất hệ thống NSDP bằng việc phân công trách nhiệm gắn với quyền hạn, phân cấp quản lý giữa các ngành, các cấp trong việc thực hiện thu, chi NSDP, phát huy tính chủ động, khai thác mọi tiềm năng tại chỗ phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

- Luận văn đưa ra 3 nhóm giải pháp về phân cấp nguồn thu, 2 nhóm giải pháp về phân cấp nhiệm vụ chi NSDP trên địa bàn thành phố Đà Nẵng và một số giải pháp hỗ trợ khác trong phân cấp; những kiến nghị đề xuất với trung ương, nhằm tạo ra sự chủ động cho ngân sách địa phương, tăng cường nguồn lực tối đa cho ngân sách cấp dưới, phân định rõ ràng nhiệm vụ chi của từng cấp ngân sách, đảm bảo tỷ trọng và cơ cấu chi hợp lý giữa các cấp ngân sách, hạn chế được bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới.

- Luận văn cũng đã đề xuất các điều kiện để thực hiện các giải pháp, với mong muốn góp phần hoàn thiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSDP trở thành công cụ quan trọng trong quản lý và phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương.

Mặc dù đã có nhiều nỗ lực cố gắng, song trong bản luận văn này khó tránh khỏi những khiếm khuyết nhất định. Tôi chân thành mong nhận được những ý kiến đóng góp quý báu của các nhà khoa học, các thầy giáo, cô giáo để tiếp tục hoàn thiện hơn nghiên cứu của mình ./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Dương Đăng Chinh (2009), *Giáo trình Lý thuyết tài chính*, Nhà xuất bản Tài chính.
2. Hội thảo *Cải cách tài chính công thách thức và cơ hội*, Học viện tài chính 2004, Hà Nội.
3. *Luật Ngân Sách Nhà nước 2002 và các văn bản hướng dẫn thực hiện*, Nhà xuất bản Tài chính Hà Nội.
4. Lê Chi Mai (2006), *Phân cấp ngân sách cho chính quyền địa phương – Thực trạng và giải pháp*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia.
5. Sử Đình Thành và Bùi Thị Mai Hoài (2009), *Lý thuyết tài chính công*, Nhà xuất bản Đại học quốc gia thành phố Hồ Chí Minh.

