

VIỆN HÀN LÂM  
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM  
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

---

*Nguyễn Thị Hòa*

**NHIỆM VỤ THU, CHI NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG THEO  
LUẬT NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC NĂM 2015 TỪ THỰC TIỄN  
QUẬN PHÚ NHUẬN, THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2018

VIỆN HÀN LÂM  
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM  
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

---

**Nguyễn Thị Hòa**

**NHIỆM VỤ THU, CHI NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG THEO  
LUẬT NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC NĂM 2015 TỪ THỰC TIỄN  
QUẬN PHÚ NHUẬN, THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**

Chuyên ngành: Luật Kinh tế

Mã số: 8380107

**LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC**

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

PGS.TS. NGUYỄN ĐỨC MINH

HÀ NỘI - 2018

## **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.

*Thành phố Hồ Chí Minh, tháng 3 năm 2018*

***Tác giả luận văn***

***Nguyễn Thị Hòa***

## MỤC LỤC

<b>MỞ ĐẦU</b> .....	1
<b>Chương 1: KHÁI QUÁT CHUNG VỀ NHIỆM VỤ THU, CHI NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG</b> .....	7
1.1. Khái quát về thu ngân sách địa phương .....	7
1.1.1. Khái niệm thu ngân sách địa phương .....	7
1.1.2. Đặc điểm thu ngân sách địa phương .....	9
1.1.3. Nội dung thu của ngân sách địa phương .....	10
1.1.4. Lý do thu ngân sách địa phương .....	11
1.1.5. Chủ thể thu của ngân sách địa phương .....	12
1.1.6. Khách thể thu ngân sách địa phương .....	13
1.1.7. Mục đích, vai trò của thu ngân sách địa phương .....	14
1.2. Khái quát về chi ngân sách địa phương .....	15
1.2.1. Khái niệm chi ngân sách địa phương .....	15
1.2.2. Đặc điểm chi ngân sách địa phương .....	17
1.2.3. Nội dung chi của ngân sách địa phương .....	18
1.2.4. Lý do chi ngân sách địa phương .....	19
1.2.5. Chủ thể chi của ngân sách địa phương .....	19
1.2.6. Khách thể chi ngân sách địa phương .....	20
1.2.7. Mục đích, vai trò của chi ngân sách địa phương .....	21
1.3. Lý luận về pháp luật thu, chi ngân sách địa phương .....	22
1.3.1. Khái niệm pháp luật về thu, chi ngân sách địa phương .....	22
1.3.2. Nội dung của chế định về thu, chi ngân sách địa phương .....	23
<b>Chương 2: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ THU, CHI NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG QUA THỰC TIỄN QUẬN PHÚ NHUẬN, THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH</b> .....	29
2.1. Thực trạng pháp luật về thu, chi ngân sách địa phương .....	29
2.1.1. Thực trạng pháp luật về phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi ngân sách địa phương .....	29

2.1.2. <i>Thực trạng pháp luật về thu ngân sách địa phương</i> .....	33
2.1.3. <i>Thực trạng pháp luật về chi ngân sách địa phương</i> .....	39
2.1.4. <i>Về cơ chế đặc thù của thành phố Hồ Chí Minh</i> .....	46
2.2. <i>Thực hiện pháp luật về thu, chi ngân sách địa phương qua thực tiễn ở Quận Phú Nhuận</i> .....	48
2.2.1. <i>Thực tiễn thực hiện nhiệm vụ thu, chi ngân sách địa phương ở Quận Phú Nhuận</i> .....	48
2.2.2. <i>Tồn tại và nguyên nhân</i> .....	53
<b>Chương 3: GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ THU, CHI NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG</b> .....	60
3.1. <i>Quan điểm, yêu cầu hoàn thiện pháp luật về thu, chi ngân sách địa phương</i> .....	60
3.1.1. <i>Quan điểm</i> .....	60
3.1.2. <i>Yêu cầu</i> .....	61
3.2. <i>Giải pháp hoàn thiện pháp luật về thu, chi ngân sách địa phương</i> .....	62
3.2.1. <i>Giải pháp hoàn thiện pháp luật về thu ngân sách địa phương</i> .....	62
3.2.2. <i>Giải pháp hoàn thiện pháp luật về chi ngân sách địa phương</i> .....	65
3.2.3. <i>Giải pháp hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý ngân sách địa phương</i> .....	65
3.3. <i>Giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về thu, chi ngân sách địa phương</i> .....	68
3.3.1. <i>Giải pháp thực hiện pháp luật về thu ngân sách địa phương</i> .....	68
3.3.2. <i>Giải pháp thực hiện pháp luật về chi ngân sách địa phương</i> .....	71
3.3.3. <i>Giải pháp thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý ngân sách địa phương</i> .....	75
<b>KẾT LUẬN</b> .....	78
<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO</b>	
<b>PHỤ LỤC</b>	

## DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

<b>HĐND</b>	Hội đồng nhân dân
<b>NSDP</b>	Ngân sách địa phương
<b>NSNN</b>	Ngân sách nhà nước
<b>UBND</b>	Ủy ban nhân dân

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

NSNN là công cụ tài chính quan trọng nhất để cung ứng nguồn tài chính cho hoạt động của bộ máy nhà nước, để Nhà nước thực hiện các chức năng nhiệm vụ của mình trong quản lý và điều tiết vĩ mô nền kinh tế. Hệ thống NSNN ta bao gồm 2 cấp: ngân sách trung ương và NSDP trong đó NSDP bao gồm ngân sách tỉnh, ngân sách huyện và ngân sách xã phản ánh sự quản lý của nhà nước theo vùng lãnh thổ. Mỗi cấp ngân sách ở địa phương phù hợp với mỗi cấp chính quyền ở địa phương ấy. Có thể nói vai trò của NSDP là rất quan trọng và là một thành tố quan trọng góp phần cho toàn bộ hệ thống ngân sách được ổn định và vững mạnh. Chính bởi tầm quan trọng như vậy mà Luật ngân sách đã quy định rất cụ thể về việc phân phối nguồn thu và nhiệm vụ chi cho NSDP. Luật ngân sách năm 2002 được Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam thông qua tại kỳ họp thứ 2 Quốc hội khóa XI và được sửa đổi bổ sung năm 2015. Hiện tại Luật NSNN năm 2015 đã được áp dụng trên thực tiễn hơn một năm. Nội dung chủ yếu bao gồm những quy định về nhiệm vụ quyền hạn của Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan ban ngành trong công tác quản lý ngân sách; nguồn thu và nhiệm vụ chi của các cấp ngân sách, lập dự toán ngân sách; kế toán, kiểm toán và quyết toán ngân sách... trong đó nội dung trọng tâm là việc phân chia nguồn thu và nhiệm vụ chi cho các cấp ngân sách theo hướng nâng cao vai trò của NSDP.

NSDP là nền tảng cho NSNN. Do đó trong thời gian qua, công tác quản lý NSDP ngày càng trở nên quan trọng. Với tư cách là một trong những địa phương năng động của Thành phố Hồ Chí Minh, quận Phú Nhuận đã nhận thức được vai trò quan trọng của NSDP và sớm đã có những chính sách nhằm nâng cao hiệu quả quản lý và đầu tư NSDP. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện cũng còn nhiều vướng mắc, bất cập nhất định, làm ảnh hưởng tới sự phát triển của quận.

Trước tình hình đó tác giả chọn đề tài **“Nhiệm vụ thu, chi NSĐP theo Luật NSNN năm 2015 từ thực tiễn quận Phú Nhuận, thành phố Hồ Chí Minh”** để nghiên cứu, tìm giải pháp khắc phục thực trạng pháp luật phân cấp quản lý thu, chi NSĐP.

## **2. Tình hình nghiên cứu của đề tài**

Liên quan tới vấn đề thu, chi NSĐP và ngân sách trên địa bàn quận Phú Nhuận chưa có công trình nghiên cứu nào ở phạm vi nước ngoài, những công trình nghiên cứu trong nước bao gồm:

Bài viết **“Đổi mới chính sách pháp luật về phân cấp quản lý NSNN”** của tác giả Nguyễn Thị Hoàn Yến được đăng trên Tạp chí Tài chính số 9 - 2013. Tác giả đã nêu ra một số bất cập trong phân cấp quản lý NSNN ở Việt Nam hiện nay, kết hợp với những yêu cầu đặt ra đối với NSNN trong thời kỳ hội nhập, đề xuất một số nội dung đổi mới pháp luật về phân cấp quản lý NSNN [36].

Luận án tiến sĩ **“Nâng cao hiệu quả quản lý NSNN tỉnh An Giang giai đoạn 2011 - 2015 và tầm nhìn đến 2020”** của tác giả Tô Thiện Hiền, Trường Đại học Ngân hàng thành phố Hồ Chí Minh, năm 2012. Trong luận án, tác giả đã tiếp cận nghiên cứu quản lý NSNN và hiệu quả quản lý NSNN tỉnh An Giang theo quy trình quản lý ngân sách, gồm: Lập dự toán NSNN; Chấp hành dự toán NSNN; Quyết toán NSNN [14].

Luận án tiến sĩ **“Phân cấp quản lý NSNN ở Việt Nam hiện nay”** của tác giả Lê Toàn Thắng, Học viện Hành chính, năm 2013. Luận án đã: Nghiên cứu làm rõ các vấn đề liên quan đến quản lý NSNN như: khái niệm NSNN, thu chi NSNN, nguyên tắc và nội dung quản lý NSNN; Phân tích cơ sở lý luận của phân cấp quản lý NSNN như: khái niệm phân cấp quản lý NSNN, mục đích, căn cứ và nguyên tắc phân cấp quản lý NSNN, nội dung phân cấp quản lý NSNN và các yếu tố ảnh hưởng; Phân tích đánh giá về thực trạng phân cấp



quản lý NSNN ở Việt Nam, nêu lên những đánh giá về ưu điểm và tồn tại cũng như nguyên nhân của những tồn tại trong phân cấp quản lý NSNN ở Việt Nam hiện nay; Dự báo những định hướng và đề xuất một số giải pháp về phân cấp quản lý NSNN ở Việt Nam [25].

Tác giả Hoàng Tiểu Vân (2014), *Phân cấp quản lý NSNN tại địa bàn tỉnh Nam Định*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Khoa Luật Đại học quốc gia Hà Nội. Tác giả luận văn đã nghiên cứu và hệ thống hóa các văn bản pháp luật liên quan đến quản lý NSNN ở Trung ương và địa phương. Phân tích thực trạng quản lý NSNN địa phương trên địa bàn tỉnh Nam Định. Trên cơ sở đó đánh giá những thành công, hạn chế và các nguyên nhân của hạn chế. Luận văn đã đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật về quản lý NSNN [34].

Trần Huỳnh Nga (2015), *Chế độ pháp lý về phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Khoa Luật Đại học luật Thành phố Hồ Chí Minh. Tác giả đã nghiên cứu và phân tích thực trạng áp dụng pháp luật về phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi theo Luật NSNN năm 2002, đặc biệt tại Thành phố Hồ Chí Minh trong giai đoạn đầu của chiến lược phát triển kinh tế 2011-2020 để từ đó đưa ra những đề xuất để hoàn thiện hơn hệ thống pháp luật [20].

Lê Thị Thu Thủy (2010), Một số vấn đề pháp lý về phân cấp quản lý NSNN ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay, *Tạp chí Khoa học ĐHQGHN, Luật học 26 (2010) 34-43*. Vấn đề quản lý NSNN, quan hệ giữa các cấp chính quyền trong việc phân cấp quản lý NSNN là vấn đề rất phức tạp, làm sao vừa đảm bảo được tính tập trung thống nhất, vừa phát huy tính chủ động, sáng tạo của các cấp chính quyền trong việc giải quyết tốt các vấn đề kinh tế - xã hội, bảo đảm kỷ cương trong quản lý NSNN theo pháp luật. Bài viết nghiên cứu sâu thực trạng pháp luật về phân cấp quản lý NSNN ở Việt Nam và trên cơ sở đó đưa ra những kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật về vấn đề này [26].

Các công trình nghiên cứu ở cấp luận văn về thu chi ngân sách đều là những công trình nghiên cứu thuộc lĩnh vực kinh tế, ở góc độ pháp lý mới chỉ có công trình của thạc sĩ Phạm Công Lưu nghiên cứu về vấn đề giám sát chi đầu tư công tại địa bàn thành phố Hải Phòng; Ngoài ra có một số sách tham khảo của tác giả Bùi Đường Nghiêu và Lê Chi Mai. Có thể nói đề tài “*Nhiệm vụ thu, chi NSDP theo Luật NSNN năm 2015 từ thực tiễn quận Phú Nhuận, thành phố Hồ Chí Minh*” là một đề tài mới nghiên cứu về thu chi NSDP từ góc độ pháp lý.

### **3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu**

#### ***3.1. Mục đích nghiên cứu***

Mục đích nghiên cứu của luận văn nhận diện thực trạng pháp luật qua thực tiễn thực hiện ở quận Phú Nhuận, thành phố Hồ Chí Minh. Từ đó, luận văn đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về thu, chi NSDP.

#### ***3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu***

Để đạt được mục đích nghiên cứu, nhiệm vụ nghiên cứu của luận văn được xác định là:

(i) Hệ thống hóa kiến thức, phân tích, làm rõ những vấn đề lý luận về pháp luật thu, chi ngân sách, đặc biệt là về bản chất, đặc điểm, nội dung, chủ thể, khách thể... của thu, chi NSDP.

(ii) Đánh giá thực trạng pháp luật về thu, chi NSDP qua thực tiễn thực hiện ở quận Phú Nhuận, thành phố Hồ Chí Minh, đặc biệt từ khi Luật NSNN năm 2015 có hiệu lực. Rút ra những vấn đề còn bất cập trong quy định của pháp luật, khó khăn, vướng mắc trong thực hiện pháp luật về thu, chi NSDP, từ đó đề xuất, kiến nghị hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực thi chế định pháp luật này.

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

Đề tài nghiên cứu về các quy định về thu, chi NSDP cũng như thực trạng thực thi pháp luật về thu chi NSDP trên địa bàn quận Phú Nhuận theo chu trình ngân sách trong công tác quản lý thu và theo lĩnh vực trong công tác quản lý chi.

#### **5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu**

##### **5.1. Phương pháp luận**

Đề tài được thực hiện trên cơ sở phương pháp luận duy vật biện chứng, duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh; các quan điểm của Đảng và Nhà nước về NSNN nói chung, pháp luật về thu, chi NSDP nói riêng.

##### **5.2. Phương pháp nghiên cứu**

Luận văn sử dụng phương pháp nghiên cứu phân tích, tổng hợp, thống kê, so sánh, diễn dịch và quy nạp. Phương pháp phân tích, tổng hợp được sử dụng ở cả 03 chương để làm sáng tỏ các vấn đề lý luận, cũng như đánh giá thực trạng và đề xuất phương hướng, giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về thu, chi NSDP trên địa bàn quận Phú Nhuận, thành phố Hồ Chí Minh. Phương pháp thống kê, so sánh được sử dụng chủ yếu ở chương 2, nhằm đánh giá đúng và đầy đủ thực trạng thực hiện pháp luật về thu, chi NSDP trên địa bàn quận Phú Nhuận, thành phố Hồ Chí Minh cả về những kết quả đạt được, những hạn chế, yếu kém và nguyên nhân trong hoạt động này.

#### **6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của đề tài**

*Về mặt lý luận:* Kết quả nghiên cứu và những kiến nghị của luận văn góp phần cung cấp luận cứ khoa học cho việc nâng cao hiệu quả xây dựng và thực hiện pháp luật về thu, chi ngân sách ở nước ta.

*Về mặt thực tiễn:* Luận văn có thể được sử dụng làm tài liệu tham khảo cho công tác giảng dạy về pháp luật về thu, chi NSDP tại Việt Nam; làm tài

liệu nghiên cứu cho tất cả những ai quan tâm, muốn tìm hiểu về pháp luật về thu, chi NSDP.

### **7. Cơ cấu của đề tài**

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo và phụ lục, nội dung của luận văn được kết cấu thành 3 chương:

*Chương 1:* Những vấn đề lý luận cơ bản về thu, chi NSDP

*Chương 2:* Thực trạng pháp luật về thu, chi NSDP qua thực tiễn quận Phú Nhuận, thành phố Hồ Chí Minh

*Chương 3:* Giải pháp hoàn thiện pháp luật và thực hiện pháp luật về thu, chi NSDP

# Chương 1

## KHÁI QUÁT CHUNG VỀ NHIỆM VỤ THU, CHI NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG

### 1.1. Khái quát về thu ngân sách địa phương

#### 1.1.1. *Khái niệm thu ngân sách địa phương*

Theo giáo trình Quản lý tài chính công (2008) thì: Thu NSNN là việc nhà nước huy động một phần nguồn lực của xã hội hình thành nên quỹ tiền tệ tập trung của nhà nước nhằm đảm bảo các nhu cầu chi tiêu xác định của Nhà nước [15].

Thu NSNN phản ánh các quan hệ kinh tế nảy sinh trong quá trình Nhà nước dùng quyền lực chính trị để thực hiện phân phối các nguồn tài chính dưới hình thức giá trị nhằm hình thành quỹ tiền tệ của Nhà nước. Như vậy, thu NSNN bao gồm toàn bộ các khoản tiền được tập trung vào tay nhà nước để hình thành quỹ NSNN đáp ứng cho các yêu cầu chi tiêu xác định của nhà nước.

Nét nổi bật của việc thu NSNN là: trong bất cứ xã hội nào, cơ cấu các khoản thu NSNN đều gắn liền với chức năng, nhiệm vụ và quyền lực chính trị của Nhà nước. Sự ra đời, tồn tại và phát triển của Nhà nước là điều kiện xuất hiện các khoản thu NSNN. Ngược lại, các khoản thu NSNN là tiền đề vật chất không thể thiếu để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.

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

Thu NSNN trước hết và chủ yếu gắn liền với các hoạt động kinh tế trong xã hội. Mức độ phát triển kinh tế, tỷ lệ tăng trưởng GDP hàng năm là

tiền đề đồng thời là yếu tố khách quan hình thành các khoản thu NSNN và quyết định mức độ động viên các khoản thu của NSNN.

Thu NSNN ảnh hưởng lớn đến tốc độ, chất lượng và tính bền vững trong phát triển của một quốc gia. Trong cơ cấu thu, nguồn thu nội địa phải luôn chiếm tỷ trọng lớn nhất. Không thể nói đến sự phát triển bền vững nếu thu từ ngoài nước (vay nợ, nhận viện trợ từ nước ngoài) và các khoản thu có liên quan đến yếu tố bên ngoài (thuế nhập khẩu, tiền bán tài nguyên thiên nhiên ra bên ngoài ...) chiếm một tỷ trọng lớn trong tổng thu.

Trong cơ cấu thu ngân sách của hầu hết các quốc gia trên thế giới, thuế luôn là nguồn thu chủ yếu, chiếm tỷ trọng lớn nhất bởi nó được trích xuất chủ yếu từ những giá trị do nền kinh tế tạo ra và thể hiện rõ nét quyền lực nhà nước. Nền kinh tế quốc dân càng phát triển với tốc độ cao thì nguồn thu của nhà nước từ thuế chiếm tỷ trọng càng lớn trong tổng thu NSNN. Thu NSNN bao gồm thuế, các khoản phí, lệ phí, thu từ các hoạt động kinh tế của nhà nước, thu đóng góp của các tổ chức và cá nhân, các khoản viện trợ và các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.

Theo Giáo trình Luật NSNN (2008) của Trường Đại học Luật Hà Nội thì “thu NSNN là huy động một bộ phận giá trị sản phẩm xã hội, theo quy định của pháp luật, làm hình thành quỹ NSNN” [27, tr. 74].

Trên cơ sở các khái niệm trên, luận văn đưa ra khái niệm thu NSDP như sau: Thu NSDP là hoạt động của cơ quan quản lý nhà nước địa phương nhằm tạo lập quỹ NSDP theo những trình tự và thủ tục pháp luật quy định trên cơ sở các khoản thu đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định để thực hiện các chức năng nhiệm vụ của nhà nước tại địa phương.

Thu NSDP là việc địa phương huy động những khoản tiền vào ngân sách nhằm đảm bảo nhu cầu chi tiêu của địa phương. Hoạt động thu được diễn ra theo quy định chung của pháp luật về ngân sách, đồng thời phải phù

hợp với hướng dẫn, quy định của ngân sách cấp trên trực tiếp. Thu NSDP giúp chính quyền địa phương thực hiện kiểm tra, kiểm soát, điều chỉnh các hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ đảm bảo cho các hoạt động này đi theo đúng hành lang pháp luật, chống các hành vi hoạt động kinh doanh trái pháp luật, trốn lậu thuế, qua đó tác động trực tiếp tới quá trình sản xuất kinh doanh ở cơ sở, tạo động lực phát triển [18]. Mặt khác, thu NSDP cũng đồng thời tác động tới các mặt xã hội như: đảm bảo công bằng giữa những người có nghĩa vụ đóng góp ngân sách, hỗ trợ cho các đối tượng nộp, hỗ trợ cho các lĩnh vực sản xuất kinh doanh gặp khó khăn, hoặc thuộc diện ưu tiên theo chính sách của nhà nước thông qua việc xét miễn giảm, dẫn số thuế. Ngoài ra việc áp dụng đúng những hình thức thu phạt hành chính đối với các cá nhân, tổ chức vi phạm trên các lĩnh vực góp phần đảm bảo trật tự an toàn xã hội, giữ gìn môi trường. Nói cách khác, thu NSDP là phương thức tạo lập nguồn quỹ giúp chính quyền địa phương có nguồn lực tài chính để thực hiện nhiệm vụ của mình

### ***1.1.2. Đặc điểm thu ngân sách địa phương***

Các khoản thu cho ngân sách gắn liền với chức năng, nhiệm vụ và quyền lực chính trị của Nhà nước. Thu ngân sách cũng là tiền đề vật chất quan trọng không thể thiếu để Nhà nước duy trì hoạt động, phát triển bộ máy, thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của mình. Thu NSDP có những đặc điểm sau:

- Thu NSDP là hoạt động gắn liền với việc thực hiện chức năng nhiệm vụ của Nhà nước tại địa phương
- Trong hoạt động thu NSDP, Nhà nước luôn tham gia với tư cách là chủ thể bắt buộc và chủ thể được phép sử dụng quyền lực chính trị.
- Đối tượng của thu NSDP là của cải xã hội biểu hiện dưới hình thức giá trị.

- Các khoản thu NSDP chủ yếu bắt nguồn từ nền kinh tế quốc dân và gắn liền với kết quả của các hoạt động sản xuất kinh doanh [25].

### ***1.1.3. Nội dung thu của ngân sách địa phương***

Nội dung thu của NSDP bao gồm [18]:

- Thuế là hình thức động viên bắt buộc một phần thu nhập của cá nhân, doanh nghiệp cho nhà nước có thể bằng hình thức trực tiếp (thuế đánh vào thu nhập) hoặc gián tiếp (thuế GTGT, thuế xuất nhập khẩu...). Trong các nội dung thu NSNN thì nguồn thu từ thuế chiếm chủ yếu và có tính bền vững cao do được trích từ một phần giá trị của hoạt động sản xuất, kinh doanh, và cũng là một công cụ hữu hiệu của nhà nước dùng để điều tiết các hoạt động của nền kinh tế. Tiền thu từ thuế không hoàn trả trực tiếp mà hoàn trả gián tiếp và không tương đương dưới hình thức người chịu thuế được hưởng các hàng hoá, dịch vụ nhà nước cung cấp không mất tiền hoặc với giá thấp và không phân biệt giữa người nộp thuế nhiều hay ít.

- Phí và lệ phí là khoản thu có tính chất bắt buộc, nhưng mang tính đối giá, nghĩa là phí và lệ phí thực chất là khoản tiền mà mọi công dân trả cho nhà nước khi họ hưởng thụ các dịch vụ do nhà nước cung cấp. So với thuế, tính pháp lý của phí và lệ phí thấp hơn. Phí gắn liền với vấn đề thu hồi một phần hay toàn bộ chi phí đầu tư đối với hàng hóa dịch vụ công cộng hữu hình. Lệ phí gắn liền với việc thụ hưởng những lợi ích do việc cung cấp các dịch vụ hành chính, pháp lý cho các thể nhân và pháp nhân.

- Các khoản thu từ hoạt động kinh tế của nhà nước: Các khoản thu này bao gồm, tiền thu hồi vốn của Nhà nước tại các cơ sở kinh tế, thu hồi tiền cho vay của Nhà nước (cả gốc và lãi), thu nhập từ vốn góp của Nhà nước vào các cơ sở kinh tế, kể cả thu từ lợi nhuận sau khi thực hiện nghĩa vụ về thuế của các tổ chức kinh tế có sự tham gia góp vốn của Nhà nước theo quy định của pháp luật.



- Thu từ hoạt động sự nghiệp: Các khoản thu được thu từ bán sản phẩm của các đơn vị sự nghiệp như thu tiền bán sản phẩm sản xuất thử của các đơn vị nghiên cứu khoa học, bán sách do trường tự in ấn... hay là khoản chênh lệch giữa thu và chi của các đơn vị hoạt động sự nghiệp có thu.

- Thu từ bán hoặc cho thuê tài nguyên, tài sản thuộc sở hữu nhà nước: Khoản thu này mang tính chất thu hồi vốn và có một phần mang tính chất phân phối lại, vừa có tính chất phân phối lại, vừa có tác dụng nâng cao hiệu quả sử dụng tài sản quốc gia vừa tăng nguồn thu cho NSNN. Các nguồn thu từ bán hoặc cho thuê tài sản, tài nguyên, thiên nhiên; thu về bán tài sản thuộc sở hữu nhà nước.

- Thu từ phạt, tịch thu, tịch biên tài sản: Các khoản thu này cũng là một phần thu quan trọng của thu NSNN và được pháp luật quy định.

- Các khoản thu khác: Các khoản viện trợ không hoàn lại của Chính phủ các nước, các tổ chức, cá nhân ở ngoài nước cho Chính phủ Việt Nam, các cấp chính quyền và các cơ quan, đơn vị nhà nước.

Các khoản đóng góp tự nguyện của các tổ chức, cá nhân ở trong và ngoài nước. Các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.

#### ***1.1.4. Lý do thu ngân sách địa phương***

Việc thu NSDP có ý nghĩa rất quan trọng trong việc xây dựng và hình thành ngân sách tại địa phương.

*Thứ nhất*, do NSDP có vai trò quan trọng trong việc điều tiết kinh tế phát triển kinh tế, kích thích phát triển sản xuất

*Thứ hai*, do NSDP có vai trò quan trọng trong việc giải quyết vấn đề xã hội. Thông qua sự điều chỉnh quyết định cấp trên giao tiến hành phân bổ dự toán ngân sách thực hiện các chính sách trợ cấp xã hội, trợ giá, kế hoạch hoá dân số, giải quyết công ăn việc làm. Phát triển ngành lao động truyền thống tận dụng được lao động nhàn rỗi.

*Thứ ba*, xây dựng, thực hiện các phân kế hoạch kinh tế - xã hội tại địa phương là đơn vị hành chính cơ sở. Thông qua thu ngân sách mà nguồn thu được tập trung nhằm tạo lập quỹ ngân sách, đồng thời giúp các cấp thực hiện kiểm tra, kiểm soát điều chỉnh các hoạt động kinh doanh, dịch vụ theo đúng pháp luật [21].

NSDP mặc dù không đóng vai trò chủ đạo trong hệ thống ngân sách nhưng lại có vai trò quan trọng trong việc thực thi các nhiệm vụ kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội được giao phó trên địa bàn mình quản lý. Vì vậy việc phân giao nguồn thu cho địa phương là việc làm cần thiết. Chỉ khi được phân định nguồn thu cụ thể địa phương mới có thể chủ động lên kế hoạch thu nhằm hình thành nên quỹ ngân sách của địa phương mình, làm tiền đề cho việc bố trí kinh phí ngân sách của địa phương để thực hiện kịp thời các nhiệm vụ đã được giao phó. [27]

Hiện nay, quyền tự chủ của địa phương gắn với việc phân định lợi ích các khoản thu 100% NSDP được hưởng và khoản thu điều tiết cũng như khoản chi bổ sung của ngân sách trung ương cho NSDP. Trên thực tế, việc quy định khoản chi bổ sung cho NSDP dễ làm phát sinh tình trạng bội chi của ngân sách trung ương. Bởi vậy, phân cấp nguồn thu với tỉ lệ điều tiết cố định sẽ giảm bớt gánh nặng cho ngân sách trung ương buộc các địa phương phải tự cân đối nhiệm vụ thu, chi phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh của địa phương đồng thời phát huy quyền chủ động trong khai thác nguồn thu của địa phương.

#### ***1.1.5. Chủ thể thu của ngân sách địa phương***

Chủ thể tham gia vào hoạt động thu NSDP gồm hai nhóm:

- *Các chủ thể có trách nhiệm thu ngân sách:*

Hải quan: Là cơ quan có trách nhiệm thu thuế xuất khẩu, nhập khẩu, thuế VAT đối với hàng nhập khẩu, thuế tiêu thụ đặc biệt đối với hàng nhập khẩu và các khoản thu khác thuộc phạm vi qui định của pháp luật.

Cơ quan thuế: Có trách nhiệm thu thuế, phí, lệ phí, và các khoản thu khác theo quy định của pháp luật trừ các khoản thuế mà hải quan đã thu.

Cơ quan tài chính và các cơ quan khác: sẽ tiến hành thu các khoản thu còn lại cho NSNN theo sự cho phép của Chính phủ hay được Bộ tài chính ủy quyền (Tòa án thu án phí, Bệnh viện thu viện phí, Phòng công chứng thu phí công chứng).

*- Các chủ thể đóng góp vào NSNN:*

Chủ thể đóng góp khoản thu ngân sách theo nghĩa vụ hoặc dựa trên tinh thần tự nguyện. Bao gồm các tổ chức, cá nhân có nghĩa vụ nộp các khoản bắt buộc vào NSNN hoặc tự nguyện đóng góp tiền cho Nhà nước.

#### ***1.1.6. Khách thể thu ngân sách địa phương***

Hoạt động thu NSDP rất đa dạng và khách thể thu NSDP thường gắn liền với các khoản thu hình thành nên quỹ NSDP.

Hoạt động thu NSDP bao gồm các khoản thu từ thuế (Thuế nhà đất, thuế nông nghiệp, thuế thu nhập doanh nghiệp...), phí, lệ phí; 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.

Trong đó, thu từ thuế là nguồn thu chiếm chủ yếu, có tính bền vững cao cũng là một trong các công cụ hữu hiệu của nhà nước dùng để điều tiết các hoạt động sản xuất kinh doanh và tiêu dùng trong nền kinh tế, vì thế công tác quản lý thu NSNN, quản lý về thuế quan trọng và chủ yếu nhất. Để có thể phát huy tốt vai trò điều tiết vĩ mô của công cụ thuế thì hệ thống thuế phải được thường xuyên sửa đổi cho phù hợp với trình độ phát triển của kinh tế - xã hội. Hệ thống thuế tốt không chỉ đảm bảo vận hành tốt trong hiện tại mà còn phải đi trước và có sự tiên lượng để quản lý các yêu cầu phát sinh trong tương lai, khi đó quản lý về thu mới có thể đạt được hiệu quả cao và hạn chế được thất thu cho ngân sách.

### ***1.1.7. Mục đích, vai trò của thu ngân sách địa phương***

NSĐP có vai trò rất quan trọng trong toàn bộ hoạt động kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng và đối ngoại của đất nước và bao gồm hai hoạt động thu và chi ngân sách. Vai trò của NSNN luôn gắn liền với vai trò của nhà nước theo chiến lược, định hướng phát triển của kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ nhất định. Trong đó, vai trò của thu NSNN có thể được xem xét trên hai khía cạnh là công cụ tập trung nguồn lực tài chính để đảm bảo nhu cầu chi tiêu của nhà nước và góp phần tổ chức quản lý nền kinh tế.

*Thứ nhất*, thu NSĐP là công cụ tập trung nguồn lực tài chính đảm bảo nhu cầu chi tiêu của nhà nước ở địa phương. Hoạt động của nhà nước trong các lĩnh vực chính trị, kinh tế, xã hội luôn đòi hỏi phải có các nguồn tài chính để chi tiêu cho những mục đích xác định. Huy động các nguồn tài chính đảm bảo cho các nhu cầu chi tiêu này là vai trò của thu ngân sách, vai trò này xuất phát từ sự cần thiết khách quan của việc ra đời nhà nước và chức năng quản lý kinh tế - xã hội của nhà nước. Các nguồn tài chính này có thể được động viên cả ở trong nước và từ nước ngoài, từ mọi lĩnh vực hoạt động và mọi thành phần kinh tế, dưới nhiều hình thức khác nhau. Các khoản thu NSNN chủ yếu bắt nguồn từ khu vực sản xuất kinh doanh dịch vụ dưới hình thức thuế. Do vậy, về lâu dài để tăng thu NSNN phải tăng sản phẩm quốc dân, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

*Thứ hai*, thu NSĐP góp phần tổ chức quản lý nền kinh tế. Thu ngân sách ngoài vai trò huy động nguồn lực tài chính cho nhu cầu chi tiêu của nhà nước còn góp phần trong tổ chức quản lý nền kinh tế. Đó là việc Nhà nước dùng quyền lực của mình đặt ra các quy định về thuế khóa và cùng với chi ngân sách định hướng, điều tiết vào tất cả các hoạt động của nền kinh tế - xã hội. Ngoài ra, trong thu ngân sách các khoản tịch thu, các khoản phạt đánh vào lợi ích của các đối tượng vi phạm pháp luật, là một nguồn thu của ngân

sách, có vai trò đảm bảo ổn định trật tự xã hội. Thu ngân sách cùng với nó là hoạt động chi ngân sách đảm nhận vai trò điều tiết thu nhập giữa các tầng lớp dân cư trong xã hội góp phần thực hiện công bằng xã hội. Thông qua thuế thu nhập, chính phủ sẽ khấu trừ thu nhập của các cá nhân theo những tỷ lệ khác nhau. Sau đó, doanh thu thuế lại được sử dụng một phần cho các chương trình thanh toán chuyển nhượng nhằm trợ giúp cho người nghèo. Bằng cách này, chính phủ có thể giảm bớt phần nào giảm bớt những bất bình đẳng về thu nhập trong xã hội. Ngoài ra, thuế đánh vào hàng hóa còn tạo ra những gánh nặng khác nhau cho các nhóm người khác nhau trong xã hội, vì thế cũng tạo ra tương quan phân phối thu nhập và lợi ích giữa các nhóm người khác nhau.

## **1.2. Khái quát về chi ngân sách địa phương**

### ***1.2.1. Khái niệm chi ngân sách địa phương***

Theo Giáo trình Luật NSNN (2008), của Trường Đại học Luật Hà Nội thì “chi NSNN là phân phối và sử dụng quỹ NSNN theo dự toán NSNN đã được chủ thể quyền lực quyết định nhằm duy trì sự hoạt động của bộ máy nhà nước và bảo đảm nhà nước thực hiện được các chức năng của mình”. [27, tr.80]

Chi NSNN thể hiện các quan hệ tiền tệ hình thành trong quá trình phân phối và sử dụng quỹ NSNN nhằm trang trải cho các chi phí của bộ máy QLNN và thực hiện các chức năng KT - XH mà Nhà nước đảm nhận theo những nguyên tắc nhất định.

Chi NSNN là sự phối hợp giữa hai quá trình phân phối và sử dụng quỹ NSNN. Quá trình phân phối là quá trình cấp phát kinh phí từ NSNN hình thành các loại quỹ trước khi đưa vào sử dụng. Quá trình sử dụng là quá trình trực tiếp chi dùng khoản tiền cấp phát từ ngân sách không trải qua việc hình thành các loại quỹ trước khi đưa vào sử dụng.

Luật NSNN đã xác định cụ thể chi NSNN bao gồm: các khoản chi phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo quốc phòng, an ninh; đảm bảo hoạt động của

bộ máy nhà nước; chi trả nợ của nhà nước; chi viện trợ và các khoản chi khác theo quy định của pháp luật.

Mỗi chế độ xã hội, mỗi giai đoạn phát triển của lịch sử, chi NSNN có những nội dung và cơ cấu khác nhau, song đều có những đặc trưng cơ bản như sau:

Chi NSNN luôn gắn chặt với bộ máy nhà nước và những nhiệm vụ kinh tế chính trị xã hội mà Nhà nước đó đảm nhiệm. Nội dung chi ngân sách do chính quyền nhà nước các cấp đảm nhận theo quy định hoặc phân cấp quản lý NSNN để đảm bảo thực hiện chức năng quản lý, phát triển KT-XH.

Các cấp của cơ quan quyền lực nhà nước là chủ thể duy nhất quyết định cơ cấu, nội dung, mức độ của các khoản chi NSNN vì các cơ quan đó quyết định các nhiệm vụ chính trị, KT-XH của vùng, miền, đất nước; thể hiện ý chí nguyện vọng của nhân dân.

Chi ngân sách nhằm phục vụ cho lợi ích chung của cộng đồng dân cư ở các vùng hay ở phạm vi quốc gia. Điều này xuất phát từ chức năng quản lý toàn diện nền kinh tế - xã hội của Nhà nước.

Thông thường các khoản chi của NSNN được xem xét hiệu quả trên tầm vĩ mô. Điều này có nghĩa hiệu quả của các khoản chi ngân sách phải được xem xét toàn diện dựa trên việc hoàn thành các mục tiêu kinh tế - xã hội đề ra.

Các khoản chi NSNN mang tính không hoàn trả hoặc hoàn trả không trực tiếp và thể hiện ở chỗ không phải mọi khoản thu với mức độ và số lượng của những địa chỉ cụ thể đều được hoàn lại dưới hình thức chi tiêu công. Điều này được quyết định bởi những chức năng tổng hợp về kinh tế - xã hội của Nhà nước.

Chi NSDP là toàn bộ các khoản chi của chính quyền địa phương được thực hiện trong một thời kỳ để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình. Cũng như chi NSNN, chi NSDP là hoạt động nhằm sử dụng quỹ ngân sách, là

quá trình phân phối nguồn tiền tệ nằm trong quỹ ngân sách của địa phương để chi dùng vào những mục đích khác nhau [18]

Trên cơ sở khái niệm về chi NSNN, luận văn đưa ra khái niệm: Chi NSDP là hoạt động phân phối và sử dụng quỹ NSDP theo những trình tự thủ tục do pháp luật quy định trên cơ sở dự toán chi NSDP đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định nhằm thực hiện các chức năng nhiệm vụ của nhà nước tại địa phương.

### ***1.2.2. Đặc điểm chi ngân sách địa phương***

Bản chất của chi NSDP gắn với bộ máy nhà nước ở địa phương và những nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội mà địa phương đảm nhiệm trong từng thời kỳ, nó ảnh hưởng đến việc quyết định tính chất, nội dung, quy mô của chi NSNN.

Chi NSDP gắn với quyền lực nhà nước. Cơ quan quyền lực cao nhất của Nhà nước là chủ thể duy nhất quyết định nội dung, cơ cấu, quy mô và mức độ các khoản chi NSNN. Ở Việt Nam đó là Quốc hội. Chính vì vậy các khoản chi NSDP mang tính pháp lý cao.

Hiệu quả của các khoản chi NSDP được đánh giá dựa trên hiệu quả của các chỉ tiêu kinh tế, chính trị, xã hội được đặt ra ở tầm vĩ mô của nhà nước mà các khoản chi đó đảm nhiệm.

Các khoản chi NSDP mang tính chất không hoàn trả trực tiếp là chủ yếu. Vì thực tế nó đã chuyển sang các dạng như trả lương cho các cán bộ thực hiện nhiệm vụ của nhà nước, xây dựng các công trình công cộng phục vụ lợi ích của nhân dân... Và đây cũng là một đặc điểm để phân biệt các khoản chi NSNN với các khoản vay tín dụng, các hoạt động kinh doanh.

Các khoản chi của NSDP gắn chặt với sự vận động của các phạm trù giá trị khác như giá cả, lãi suất, tỷ giá hối đoái, tiền lương, tín dụng... (các phạm trù thuộc lĩnh vực tiền tệ).

Chi NSDP liên quan đến nhiều chủ thể và các hình thức chi NSNN khác nhau, nó diễn ra một cách toàn diện rộng khắp trên một quốc gia, nó không thể thiếu được của bộ máy quản lý nhà nước, nó ảnh hưởng và chịu ảnh hưởng đến tất cả các lĩnh vực của một đất nước. Do đó, quản lý chi NSNN có tính đa dạng và phức tạp [25].

Trong hoạt động chi NSNN được tiến hành bởi hai nhóm chủ thể:

Nhóm chủ thể đại diện cho nhà nước thực hiện việc quản lý, cấp phát, thanh toán các khoản chi NSNN gồm Bộ tài chính, Sở Tài chính, thành phố trực thuộc trung ương, phòng Tài chính, Sở Kế hoạch đầu tư và Kho bạc nhà nước.

Nhóm chủ thể sử dụng ngân sách đây là nhóm chủ thể đa dạng nhưng có thể khái quát thành 3 loại chủ thể sau: Các cơ quan nhà nước, kể cả các cơ quan hành chính thực hiện khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính; các cơ quan, kể cả đơn vị sự nghiệp có thu; các chủ dự án sử dụng kinh phí NSNN.

### ***1.2.3. Nội dung chi của ngân sách địa phương***

Chi NSDP thực ra là quá trình sử dụng và phân phối quỹ NSNN để trang trải cho các nhu cầu chi tiêu của bộ máy nhà nước và thực hiện các chức năng chính trị, kinh tế, xã hội của Nhà nước. Trong nền kinh tế thị trường ở nước ta hiện nay, cách phân loại nội dung chi tiêu NSNN theo tính chất kinh tế của các khoản chi được sử dụng phổ biến.

Theo tính chất kinh tế, chi NSNN được chia ra các nội dung sau đây:

- Chi thường xuyên: là nhiệm vụ chi của NSNN nhằm bảo đảm hoạt động của bộ máy nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị – xã hội, hỗ trợ hoạt động của các tổ chức khác và thực hiện các nhiệm vụ thường xuyên của Nhà nước về phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh.

- Chi đầu tư phát triển: là nhiệm vụ chi của NSNN, gồm chi đầu tư xây dựng cơ bản và một số nhiệm vụ chi đầu tư khác theo quy định của pháp luật.



- Chi đầu tư xây dựng cơ bản là nhiệm vụ chi của NSNN để thực hiện các chương trình, dự án đầu tư kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và các chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội

- Chi khác bao gồm: Chi bổ sung quỹ dự trữ nhà nước; chi bổ sung ngân sách cấp dưới; chi viện trợ; chi trả nợ gốc các khoản vay của chính phủ. Ngoài ra còn có thể phân loại chi NSNN theo các ngành kinh tế, theo tính chất của quá trình tái sản xuất xã hội [18].

#### ***1.2.4. Lý do chi ngân sách địa phương***

Chi NSDP đóng vai trò quan trọng với tư cách là công cụ hữu hiệu để điều tiết thị trường, xoá đói giảm nghèo, góp phần đảm bảo công bằng xã hội, phát triển cân đối giữa các vùng, lãnh thổ, ngành kinh tế, cung cấp hàng hoá dịch vụ công cho xã hội một cách tốt nhất trong trường hợp khu vực tư nhân không đảm bảo được.

Chi NSDP thường gồm hai nội dung chi chính là chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển. Hai hoạt động chi này có vai trò duy trì sự điều hành của bộ máy chính quyền và xây dựng cơ sở hạ tầng và hệ thống an sinh xã hội của địa phương.

Chi NSDP đóng vai trò rất quan trọng trong bộ máy của các cấp chính quyền, là một lĩnh vực lớn và rộng trong hoạt động hành chính của các cấp. Chính vì vậy để có sự quản lý một cách chặt chẽ, phù hợp và sâu sát với tình hình thực tế thì cần phải có phân cấp quản lý về chi NSNN. Việc phân cấp quản lý chi NSNN cũng sẽ gắn trách nhiệm, phân định rõ trách nhiệm của từng khâu, từng giai đoạn trong chi NSDP cho các cấp chính quyền.

#### ***1.2.5. Chủ thể chi của ngân sách địa phương***

Chi NSNN là hoạt động được tiến hành bởi các chủ thể gồm hai nhóm:

- Nhóm chủ thể đại diện cho Nhà nước thực hiện việc quản lý, cấp phát, thanh toán các khoản chi NSNN gồm Sở tài chính cấp tỉnh, phòng Tài chính

cấp huyện, Sở kế hoạch đầu tư và kho bạc nhà nước tại địa phương. Đây là các cơ quan tham gia vào hệ thống phân cấp trong quản lý nguồn chi NSDP, nhóm chủ thể này thực hiện chức năng quản lý chi NSDP. Hoạt động quản lý chi NSDP giữ một vị trí đặc biệt quan trọng bởi NSDP luôn giữ vai trò chủ đạo trong hệ thống các khâu tài chính, bảo đảm thực hiện các chức năng nhiệm vụ của Nhà nước ở địa phương, đầu tư vào các lĩnh vực thiết yếu của cơ sở hạ tầng địa phương.

- Nhóm chủ thể có thể sử dụng NSNN bao gồm: các cơ quan nhà nước, kể cả cơ quan hành chính sự nghiệp thực hiện khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính; các đơn vị, kể cả đơn vị sự nghiệp; các chủ dự án sử dụng kinh phí NSNN. Đây là nhóm chủ thể cho đối tượng chi ngân sách như đối tượng chi thường xuyên là nhóm các cơ quan nhà nước sử dụng quỹ NSNN cho hoạt động chi lương, chi cơ sở vật chất cho các đơn vị này; nhóm chi đầu tư phát triển là các lĩnh vực thuộc hạ tầng cơ sở tại địa phương như điện, nước, giao thông, giáo dục...

#### ***1.2.6. Khách thể chi ngân sách địa phương***

Đối tượng chi NSDP là toàn bộ các khoản chi của nhà nước đã được bố trí trong dự toán NSDP và được cấp phát, thanh toán để thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội trong từng giai đoạn lịch sử nhất định của địa phương. Các khoản chi này bao gồm chi thường xuyên, chi đầu tư phát triển... Thông thường, các khoản chi này đều được dự toán trước và được cân đối với nguồn thu của địa phương.

Cơ sở để quản lý chi NSNN có hiệu quả đó là các văn bản, chế độ, chính sách... của Đảng và nhà nước và các cơ chế quản lý kinh tế hiện hành. Đồng thời đây cũng là một nhiệm vụ của tất cả các ngành, các cấp, các cơ quan, đơn vị sử dụng NSNN. Với chức năng chi NSNN địa phương đảm bảo kinh phí cho bộ máy nhà nước hoạt động thì công tác quản lý chi NSDP cần

hướng tới và phải đạt được. Đó là, chính sách chi cho bộ máy đáp ứng cải cách hành chính, góp phần làm trong sạch bộ máy, đặt quyền và trách nhiệm trong mối quan hệ ràng buộc nhau.

### ***1.2.7. Mục đích, vai trò của chi ngân sách địa phương***

Một đất nước có thể thực hiện được các chức năng nhiệm vụ của mình đều nhờ vào nguồn chi NSNN, vai trò của chi NSDP được xem xét trên hai khía cạnh: Là công cụ đảm bảo duy trì sự tồn tại và hoạt động của bộ máy nhà nước và là công cụ của Nhà nước trong quản lý vĩ mô nền kinh tế thị trường.

Về vai trò chi ngân sách là phương tiện tài chính cho sự tồn tại và hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước: Để một nhà nước có thể tồn tại, một bộ máy của nhà nước có thể hoạt động được thì cần phải có một nguồn lực tài chính, nguồn lực đó chính là chi NSNN. Chi NSNN phục vụ bộ máy nhà nước thông qua việc qua việc trả lương, phụ cấp... cho các bộ làm việc trong các cơ quan nhà nước...; Chi NSNN chi cho các nhiệm vụ về xây dựng cơ sở vật chất, chi cho quản lý hành chính, chi mua sắm thiết bị cho công sở... để nhằm mục đích đảm bảo cho sự tồn tại và hoạt động của nhà nước.

Về vai trò chi NSNN là công cụ của Nhà nước trong quản lý vĩ mô nền kinh tế thị trường: Sau khi nguồn chi NSNN đã đảm bảo được sự tồn tại và hoạt động của một đất nước, chi NSNN tiếp tục thực hiện vai trò quản lý vĩ mô nền kinh tế thị trường. Trong cơ chế thị trường, thông qua chi ngân sách, Nhà nước can thiệp vào thị trường, hạn chế, khắc phục những khiếm khuyết, mặt trái của nền kinh tế thị trường.

Như vậy, chi NSNN là một thành phần rất quan trọng trong NSNN, ảnh hưởng và quyết định đến sự tồn tại và hoạt động của nhà nước, quyết định và thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế, định hướng cơ cấu của nền kinh tế... bảo đảm an ninh, quốc phòng. Do đó để quản lý tốt chi NSNN là một vấn đề mà nhiều nhà lãnh đạo, nhiều quốc gia quan tâm.

### **1.3. Lý luận về pháp luật thu, chi ngân sách địa phương**

#### **1.3.1. Khái niệm pháp luật về thu, chi ngân sách địa phương**

Cấu trúc pháp luật về thu, chi NSDP được phân loại theo nhiều tiêu chí. Căn cứ vào hoạt động ngân sách thì cấu trúc pháp luật bao gồm pháp luật về thu ngân sách và pháp luật về chi ngân sách; căn cứ vào quản lý ngân sách thì cấu trúc pháp luật về thu, chi ngân sách bao gồm pháp luật về quản lý ngân sách và pháp luật về phân cấp ngân sách. Pháp luật về thu, chi NSDP bao gồm tổng hợp và hệ thống các quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương có thẩm quyền ban hành điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình tạo lập, phân phối và sử dụng quỹ NSDP và các quỹ tiền tệ khác của nhà nước.[21].

Nội dung của quan hệ pháp luật NSDP là tổng hợp quyền và nghĩa vụ của các chủ thể tham gia vào quan hệ pháp luật NSDP do các quy phạm pháp luật NSNN quy định hay thừa nhận và được đảm bảo thực hiện bởi các biện pháp cưỡng chế của nhà nước.

Xét về bản chất, do phát sinh trong một lĩnh vực đặc thù là lĩnh vực tài chính công nên quan hệ pháp luật NSDP thuộc loại quan hệ có tính chất hành chính và được điều chỉnh bởi các quy phạm pháp luật thuộc ngành luật công. Tính chất hành chính, quyền lực công của quan hệ pháp luật ngân sách thể hiện [21]:

- Chủ thể: Thành phần tham gia quan hệ pháp luật về thu, chi NSDP có ít nhất một bên là cơ quan công quyền, thậm chí hầu hết các quan hệ pháp luật ngân sách đều có hai bên tham gia là các cơ quan công quyền.

- Khách thể: Mục đích của việc xác lập và thực hiện quan hệ pháp luật về thu, chi NSDP là thỏa mãn nhu cầu thực hiện các chức năng cơ bản của nhà nước (vì lợi ích công cộng).

- Nội dung: Hầu hết các quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia quan hệ pháp luật về thu, chi NSDP đều được thiết lập nhằm hướng tới việc thỏa mãn lợi ích chung.

### ***1.3.2. Nội dung của chế định về thu, chi ngân sách địa phương***

#### ***1.3.2.1. Phạm vi thu chi ngân sách địa phương***

Theo Điều 5, Luật NSNN năm 2015 thì phạm vi thu, chi NSNN được quy định [23]:

- *Phạm vi thu NSNN bao gồm:* Toàn bộ các khoản thu từ thuế, lệ phí; Toàn bộ các khoản phí thu từ các hoạt động dịch vụ do cơ quan nhà nước thực hiện, trường hợp được khoán chi phí hoạt động thì được khấu trừ; các khoản phí thu từ các hoạt động dịch vụ do đơn vị sự nghiệp công lập và doanh nghiệp nhà nước thực hiện nộp NSNN theo quy định của pháp luật; Các khoản viện trợ không hoàn lại của Chính phủ các nước, các tổ chức, cá nhân ở ngoài nước cho Chính phủ Việt Nam và chính quyền địa phương; Các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.

- Phạm vi chi NSNN bao gồm: Chi đầu tư phát triển; Chi dự trữ quốc gia; Chi thường xuyên; Chi trả nợ lãi; Chi viện trợ; Các khoản chi khác theo quy định của pháp luật.

#### ***1.3.2.2. Nguyên tắc thu, chi ngân sách địa phương***

Nhiệm vụ thu, chi NSDP được thực hiện theo nguyên tắc sau:

*Thứ nhất*, 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, địa lý, dân cư, trình độ quản lý của từng vùng, từng địa phương;

*Thứ hai*, ngân sách xã, thị trấn được phân chia nguồn thu từ các khoản: thuế sử dụng đất phi nông nghiệp; 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;

*Thứ ba*, ngân sách cấp huyện, ngân sách cấp xã không có nhiệm vụ chi nghiên cứu khoa học và công nghệ;

*Thứ tư*, trong phân cấp nhiệm vụ chi đối với thị xã, thành phố thuộc tỉnh phải có nhiệm vụ chi đầu tư xây dựng các trường phổ thông công lập các cấp, điện chiếu sáng, cấp thoát nước, giao thông đô thị, vệ sinh đô thị và các công trình phúc lợi công cộng khác.

*Thứ năm*, căn cứ vào tỷ lệ phần trăm (%) đối với các khoản thu phân chia do Chính phủ giao và các nguồn thu NSDP hưởng 100%, HĐND cấp tỉnh quyết định tỷ lệ phần trăm (%) đối với các khoản thu phân chia giữa ngân sách các cấp ở địa phương [24]

#### *1.3.2.3. Chủ thể quan hệ thu, chi ngân sách địa phương*

Dựa trên mối quan hệ về thu, chi NSDP và đặc điểm của các chủ thể đối với từng nhiệm vụ thu, chi ngân sách có thể phân nhóm các chủ thể quan hệ thu, chi ngân sách dưới đây:

- Chủ thể quan hệ phân cấp quản lý, điều hành NSDP. Nhóm chủ thể này hình thành trong lĩnh vực tổ chức hệ thống NSDP, được phân định quyền hạn về ngân sách và phân phối nhiệm vụ thu, chi NSDP giữa các cấp chính quyền nhà nước: Sở Tài chính, Kho bạc nhà nước, Phòng Tài chính...

- Chủ thể quan hệ tạo lập, thông qua dự toán NSDP giữa cơ quan chính quyền nhà nước các cấp cũng như tất cả các chủ thể có liên quan đến việc sử dụng kinh phí từ NSDP: Toàn bộ các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương, các đơn vị sự nghiệp sử dụng NSNN ở địa phương...

- Chủ thể quan hệ chấp hành NSNN. Nhóm các quan hệ này hình thành trong quá trình thực hiện các khoản thu, chi NSNN trên thực tiễn: Các cơ quan quản lý nhà nước về thu, chi NSDP, các đối tượng đóng thuế, phí, lệ phí...

- Chủ thể quan hệ quyết toán NSNN, bao gồm những quan hệ trong quá trình lập quyết toán, phê chuẩn tổng quyết toán NSNN và những quan hệ về kiểm tra, thanh tra, kiểm toán NSNN.

#### *1.3.2.4. Đối tượng thu, chi ngân sách địa phương*

##### *a) Đối tượng thu NSDP*

Đối tượng thu NSDP được chia thành các khoản thu sau [24]:

- Các khoản thu NSDP hưởng 100%:

Thuế tài nguyên, trừ thuế tài nguyên thu từ hoạt động thăm dò, khai thác dầu, khí; Thuế môn bài; Thuế sử dụng đất nông nghiệp; Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp; Tiền sử dụng đất, trừ thu tiền sử dụng đất tại điểm k khoản 1 Điều 35 của Luật này; Tiền cho thuê đất, thuê mặt nước; Tiền cho thuê và tiền bán nhà ở thuộc sở hữu nhà nước; Lệ phí trước bạ; Thu từ hoạt động xổ số kiến thiết; Các khoản thu hồi vốn của NSDP đầu tư tại các tổ chức kinh tế; thu cổ tức, lợi nhuận được chia tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên có vốn góp của Nhà nước do UBND cấp tỉnh đại diện chủ sở hữu; thu phần lợi nhuận sau thuế còn lại sau khi trích lập các quỹ của doanh nghiệp nhà nước do UBND cấp tỉnh đại diện chủ sở hữu; Thu từ quỹ dự trữ tài chính địa phương; Thu từ bán tài sản nhà nước, kể cả thu tiền sử dụng đất gắn với tài sản trên đất do các cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc địa phương quản lý; Viện trợ không hoàn lại của các tổ chức quốc tế, các tổ chức khác, các cá nhân ở nước ngoài trực tiếp cho địa phương; Phí thu từ các hoạt động dịch vụ do các cơ quan nhà nước địa phương thực hiện, trường hợp được khoán chi phí hoạt động thì được khấu trừ; các khoản phí thu từ các hoạt động dịch vụ do đơn vị sự nghiệp công lập và doanh nghiệp nhà nước do UBND cấp tỉnh đại diện chủ sở hữu thì được phép trích lại một phần hoặc toàn bộ, phần còn lại thực hiện nộp ngân sách theo quy định của pháp luật về phí, lệ phí và quy định khác của pháp luật có liên quan; Lệ phí do

các cơ quan nhà nước địa phương thực hiện thu; Tiền thu từ xử phạt vi phạm hành chính, phạt, tịch thu khác theo quy định của pháp luật do các cơ quan nhà nước địa phương thực hiện; Thu từ tài sản được xác lập quyền sở hữu của Nhà nước do các cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc địa phương xử lý; Thu từ quỹ đất công ích và thu hoa lợi công sản khác; Huy động đóng góp từ các cơ quan, tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp luật; Thu kết dư NSDP; Các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.

- Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) giữa ngân sách trung ương và NSDP theo quy định tại khoản 2 Điều 35 của Luật NSNN năm 2015, bao gồm: Thuế giá trị gia tăng, trừ thuế giá trị gia tăng quy định tại điểm a khoản 1 Điều này; Thuế thu nhập doanh nghiệp, trừ thuế thu nhập doanh nghiệp quy định tại điểm đ khoản 1 Điều này; Thuế thu nhập cá nhân; Thuế tiêu thụ đặc biệt, trừ thuế tiêu thụ đặc biệt quy định tại điểm c khoản 1 Điều này; Thuế bảo vệ môi trường, trừ thuế bảo vệ môi trường quy định tại điểm d khoản 1 Điều này.

- Thu bổ sung cân đối ngân sách, bổ sung có mục tiêu từ ngân sách trung ương.

- Thu chuyển nguồn của NSDP từ năm trước chuyển sang.

#### *b) Đối tượng chi NSDP*

Đối tượng chi NSDP được phân tích các khoản sau [24]:

- Chi đầu tư phát triển: Đầu tư cho các dự án do địa phương quản lý theo các lĩnh vực được quy định tại khoản 2 Điều này; Đầu tư và hỗ trợ vốn cho các doanh nghiệp cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích do Nhà nước đặt hàng, các tổ chức kinh tế, các tổ chức tài chính của địa phương theo quy định của pháp luật; Các khoản chi khác theo quy định của pháp luật.

- Chi thường xuyên của các cơ quan, đơn vị ở địa phương được phân cấp trong các lĩnh vực: Sự nghiệp giáo dục - đào tạo và dạy nghề; Sự nghiệp



khoa học và công nghệ; Quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội, phân giao địa phương quản lý; Sự nghiệp y tế, dân số và gia đình; Sự nghiệp văn hóa thông tin; Sự nghiệp phát thanh, truyền hình; Sự nghiệp thể dục thể thao; Sự nghiệp bảo vệ môi trường; Các hoạt động kinh tế; Hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước, tổ chức chính trị và các tổ chức chính trị - xã hội; hỗ trợ hoạt động cho các tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp theo quy định của pháp luật; Chi bảo đảm xã hội, bao gồm cả chi thực hiện các chính sách xã hội theo quy định của pháp luật; Các khoản chi khác theo quy định của pháp luật.

Chi trả nợ lãi các khoản do chính quyền địa phương vay; Chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính địa phương; Chi chuyển nguồn sang năm sau của NSDP; Chi bổ sung cân đối ngân sách, bổ sung có mục tiêu cho ngân sách cấp dưới; Chi hỗ trợ thực hiện một số nhiệm vụ quy định tại các điểm a, b và c khoản 9 Điều 9 của Luật này.

#### *1.3.2.5. Thủ tục thu, thủ tục chi ngân sách địa phương*

##### *a) Thủ tục thu NSDP*

- *Thu trực tiếp vào Kho bạc Nhà nước:* Tổ chức, cá nhân có địa điểm kinh doanh cố định, những đối tượng mà có thể quản lý được trên giấy tờ. Quy trình thu:

- *Thu thông qua cơ quan thu:* Đối tượng không có địa điểm kinh doanh cố định, hộ tiểu thương có mức thu nhập nhỏ, đền thu thuế sử dụng đất nông nghiệp thuế nhà đất, các khoản thu khác ở các địa bàn cửa khẩu, nơi không tổ chức được điểm thu của Kho bạc Nhà nước.

##### *b) Thủ tục chi NSNN*

- *Chi theo dự toán chi:* Đối tượng: các khoản chi thường xuyên trong dự toán của các đơn vị dự toán.

- *Chi theo lệnh chi tiền*: Đối tượng áp dụng: Là các khoản chi không mang tính thường xuyên, khoản chi có mục tiêu và nhiệm vụ cụ thể.

### **Kết luận Chương 1**

Để hiểu rõ các lý luận về thu, chi NSDP, nội dung chương 1 đã phân tích các khái niệm thu, chi NSDP từ các giáo trình, luận án và văn bản luật liên quan để đưa ra khái niệm thu, chi NSDP của riêng mình. Việc phân tích làm rõ các lý luận về thu, chi NSDP sẽ giúp tác giả có cái nhìn tổng quát nhất, hệ thống nhất về các quy định cũng như các nghiên cứu liên quan đến hoạt động thu, chi NSDP hiện nay như phạm vi thu, chi NSDP; các chủ thể, khách thể, đối tượng thu, chi NSDP... Đây là cơ sở quan trọng giúp tác giả đi sâu phân tích và nghiên cứu các quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành về thu, chi NSDP. Đánh giá những kết quả thực hiện pháp luật về thu, chi NSDP từ thực tiễn quận Phú Nhuận, thành phố Hồ Chí Minh

## Chương 2

# THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ THU, CHI NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG QUA THỰC TIỄN QUẬN PHÚ NHUẬN, THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

### 2.1. Thực trạng pháp luật về thu, chi ngân sách địa phương

#### 2.1.1. *Thực trạng pháp luật về phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi ngân sách địa phương*

Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015 quy định về nguyên tắc với bốn nội dung rất rõ: ngân sách trung ương và ngân sách mỗi cấp chính quyền địa phương được phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể; ngân sách trung ương giữ vai trò chủ đạo, bảo đảm 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; ngân sách địa phương được phân cấp nguồn thu bảo đảm chủ động trong thực hiện những nhiệm vụ được giao; tăng cường nguồn lực cho ngân sách xã; việc điều tiết nguồn thu sẽ được đảm bảo trong thời kỳ ổn định (từ 3 đến 5 năm). Tuy nhiên, khi thực hiện nguyên tắc phân chia thẩm quyền thu, chi ngân sách trên thực tế đã nảy sinh một số bất cập sau đây:

Vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương trong những năm qua vẫn được giữ nguyên, thậm chí còn tăng cường vì nguồn thu qua các năm tăng lên khá nhanh, nhưng tính chủ động của ngân sách địa phương vẫn không được cải thiện. Bên cạnh đó, việc trao quyền chủ động quá lớn cho Hội đồng nhân dân tỉnh ở địa phương đã làm ảnh hưởng đến vai trò của ngân sách cấp huyện và xã. Việc các địa phương tự phân chia nguồn thu và nhiệm vụ chi đã dẫn đến tình trạng tùy tiện, thiếu thống nhất nhưng chưa chắc vấn đề bình đẳng giữa các vùng đã được giải quyết tốt hơn. Trên thực tế, có thể nhận thấy việc phân chia nguồn thu giữa các cấp ngân sách ở địa phương là hết sức phức tạp, do nguồn thu của các địa phương là khác nhau, đồng thời do quan điểm khác

nhau của Hội đồng nhân dân tỉnh của từng địa phương. Ví dụ: có địa phương thực hiện việc phân chia giữa tỉnh, huyện, xã theo từng khoản thu, nhưng có địa phương lại điều tiết tổng thể trên tổng số thu phân chia giữa các cấp ngân sách ở địa phương tương tự như giữa trung ương và địa phương. Ở nhiều địa phương, số thu của ngân sách cấp huyện và xã được hưởng là rất ít (nhưng có thể nhiều về số loại thu), mà số thu chủ yếu được tập trung vào ngân sách cấp tỉnh, sau đó căn cứ vào nhu cầu mà được bổ sung trở lại cho địa phương. Cách phân chia này tăng cường được khả năng điều tiết của ngân sách cấp tỉnh nhưng đã “triệt tiêu” khả năng tự cân đối của ngân sách cấp huyện và xã.

Theo quy định của Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015, phân định nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương và địa phương là tương đối rõ, nhưng giữa các cấp ngân sách ở địa phương thì không được quy định cụ thể mà chỉ quy định chung đối với ngân sách địa phương, còn cụ thể sẽ do Hội đồng nhân dân tỉnh quy định. Do đó, các nhiệm vụ chi hiện nay giữa các cấp ngân sách địa phương thường có sự trùng lặp giữa các cấp ngân sách, đặc biệt là các khoản chi có tính chất sự nghiệp, dẫn đến việc phân bổ nguồn lực dành cho các nhiệm vụ chi không giống nhau tùy theo quan điểm của từng địa phương. Trên thực tế có nhiều địa phương quy định về nội dung này hết sức chung chung, nên rất khó xác định thực chất thuộc nhiệm vụ của ngân sách cấp nào.

Giữa ngân sách trung ương với ngân sách địa phương, ngân sách địa phương lại lồng ghép ngân sách các cấp chính quyền, dẫn đến tình trạng trùng lặp, chồng chéo về thẩm quyền, trách nhiệm giữa các cấp ngân sách, hạn chế tính độc lập của từng cấp ngân sách, tính lồng ghép ngân sách ở địa phương ngày càng cản trở khả năng tự chủ của các cấp ngân sách, đặc biệt là cấp huyện và cấp xã. Hiện nay, cùng với tính lồng ghép ngân sách đồng thời lại trao quyền chủ động cho chính quyền cấp tỉnh nên vai trò của ngân sách

huyện và xã ngày càng mờ nhạt, thậm chí hầu hết các cấp huyện và xã đều không thể tự cân đối được giữa nguồn thu được hưởng trên địa bàn với tổng nhiệm vụ chi. Các nguồn thu được hưởng trên địa bàn huyện và xã thường không nhiều, nếu bị điều tiết lớn về cấp tỉnh thì đương nhiên phần thu còn lại sẽ rất hạn chế, trong khi đó quyền phân bổ nhiệm vụ chi lại do chính quyền cấp tỉnh quyết định. Qua thực tế cho thấy ở một số địa phương, Hội đồng nhân dân tỉnh đã quy định nhiệm vụ chi cho cấp huyện và cấp xã khá “nặng nề”, không tương xứng với khả năng thu tự cân đối của các cấp ngân sách này, dẫn đến để đảm bảo nhiệm vụ chi sẽ cần phải thường xuyên lệ thuộc vào sự hỗ trợ của ngân sách cấp trên. Đồng thời mô hình này tạo điều kiện quản lý tập trung của cấp trên đối với các cấp dưới, nhưng nó cũng hạn chế tính độc lập của các cấp ngân sách bên dưới, và quan trọng hơn cả là nó tạo sự phức tạp trong quản lý ngân sách và sự thiếu phân định trách nhiệm rõ ràng. Cấp ngân sách bên dưới vừa phải phụ thuộc vào cấp ngân sách bên trên, vừa không chịu trách nhiệm đến cùng với các hoạt động của mình trong hệ thống ngân sách lồng ghép, trong khi đó cấp ngân sách bên trên cũng không thể quản lý được chặt chẽ ngân sách bên dưới và cũng không phải chịu trách nhiệm hoàn toàn về các sai lầm của cấp dưới. Điều này dẫn đến sự không rõ ràng minh bạch trong quản lý ngân sách, khi có những sai sót rất khó tìm ra người chịu trách nhiệm cụ thể.

Thực tế chính quyền địa phương mới chỉ được tăng quyền về tổ chức thực thi ngân sách, còn thẩm quyền quyết định vẫn thuộc về Trung ương. Xét về bản chất, phân cấp quản lý ngân sách nhà nước bao gồm sự phân chia 2 loại quyền: quyền quyết định và quyền tổ chức thực thi. Trên thực tế, ở Việt Nam mới chỉ thực hiện phân cấp về quyền tổ chức thực thi ngân sách, còn quyền được đưa ra những quyết định ngân sách vẫn thuộc về Trung ương. Chính quyền địa phương chỉ được quyền quyết định đối với một số loại phí,

lệ phí nhỏ mà Trung ương quy định khung hoặc mang tính địa phương đặc thù. Nguyên tắc trên tạo điều kiện quản lý tập trung thống nhất cao, bảo đảm sự bình đẳng về chính sách thuế giữa các địa phương, nhưng không khuyến khích được các địa phương khai thác lợi thế của mình và chủ động nuôi dưỡng, phát triển các nguồn thu tiềm năng của địa phương. Nói cách khác là quyền tự chủ trong quyết định các khoản thu ngân sách của địa phương là hết sức hạn chế.

Luật Ngân sách nhà nước cho phép cấp tỉnh được quyết định phân cấp nhiệm vụ chi cho các cấp ngân sách trực thuộc (huyện, xã), nhưng mặt khác lại phân cấp cụ thể nhiệm vụ chi đầu tư xây dựng các trường phổ thông, điện chiếu sáng, cấp thoát nước, giao thông đô thị, vệ sinh đô thị và các công trình phúc lợi công cộng cho thị xã, thành phố thuộc tỉnh nên đã phần nào hạn chế quyền chủ động của chính quyền cấp tỉnh. Việc khống chế các tỷ lệ cứng đối với chi cho lĩnh vực giáo dục đào tạo, khoa học công nghệ... đã gây khó khăn cho các địa phương trong bố trí, sử dụng nguồn kinh phí cho hai lĩnh vực này. Ngoài ra, Luật cũng chưa quy định trách nhiệm chi ngân sách của các tỉnh đối với những công trình có tính liên vùng, liên khu vực.

Phân cấp chi ngân sách chưa gắn liền với việc cung cấp các dịch vụ công cộng ở địa phương mà chủ yếu vẫn được phân bổ dựa trên hệ thống tiêu chí, định mức phân bổ ngân sách theo yếu tố đầu vào, chưa tính đến hiệu quả đầu ra của các nhiệm vụ chi, hiệu quả phân bổ chưa cao, là một nguyên nhân gây thất thoát, lãng phí. Đồng thời, đối với các địa phương có tính đặc thù như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, kinh phí chi cho công tác duy tu, duy trì hệ thống hạ tầng kỹ thuật đô thị như vận tải hành khách công cộng, cấp nước, thoát nước ... là rất lớn gây áp lực đầu tư, trong khi đó thì định mức phân bổ ngân sách từ trung ương không tính đến yếu tố này.[20]

## ***2.1.2. Thực trạng pháp luật về thu ngân sách địa phương***

### ***2.1.2.1..Thực trạng pháp luật về lập dự toán thu ngân sách***

Lập dự toán thu Ngân sách là khâu mở đầu cho một chu trình ngân sách. Đây là quá trình đánh giá, phân tích giữa khả năng và nhu cầu các nguồn tài chính, từ đó xác lập các chỉ tiêu thu một cách đúng đắn, khoa học.

Khâu lập dự toán được thực hiện theo đúng trình tự, trên cơ sở phân tích tình hình chi của năm ngân sách trước đó và yêu cầu thực hiện các chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước, các quy định của Bộ Tài chính. Sự phối hợp chặt chẽ với cơ quan thuế, đội thu thuế đã tính toán khai thác hợp lý các khoản thu được hưởng 100% như thuế nhà đất, lệ phí trước bạ... đồng thời quán triệt mạnh mẽ các đơn vị trực thuộc Thành phố trong việc xây dựng dự toán chi phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được giao đúng chế độ định mức, tiêu chuẩn. Qua đó, tạo cơ sở cho công tác điều hành ngân sách của cấp chính quyền, và có thể dự báo một cách tương đối về tình hình ngân sách trong năm tiếp theo.

*Bảo đảm thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ trong việc lập dự toán thu ngân sách*

Lập dự toán thu ngân sách cùng với lập dự toán chi ngân sách là hai hoạt động cơ bản của lập dự toán NSNN nói chung và NSDP nói riêng. Theo quy định UBND cấp tỉnh là cơ quan đầu mối chỉ đạo việc lập dự toán NSDP, HĐND là cơ quan xem xét và cho ý kiến. Quy định như vậy, thể hiện sự tập trung trong việc lập dự toán ngân sách, UBND tỉnh thống nhất quản lý và hướng dẫn thực hiện trong công tác lập dự toán ngân sách nói riêng và dự toán thu ngân sách nói chung. HĐND chỉ là cơ quan giám sát cho ý kiến tham khảo chứ không có chức năng thực hiện việc lập dự toán thu. Tuy nhiên quy định như vậy mới chỉ đảm bảo tính tập trung chứ chưa đảm bảo được tính dân chủ trong công tác lập dự toán thu ngân sách. Trong quy trình này không thấy

có sự xuất hiện của UBND cũng như cơ quan chuyên môn trong lĩnh vực ngân sách của cấp huyện và cấp xã. Với quy định này, việc lập dự toán ngân sách thu hoàn toàn do UBND cấp tỉnh thực hiện, sau đó giao cho cấp dưới, như cấp huyện và cấp xã không được chủ động trong việc dự toán nguồn thu của địa phương mình, từ đó cũng tạo ra tâm lý ỷ lại của cấp dưới. Điều này đi ngược lại với yêu cầu của nguyên tắc tập trung dân chủ.

Vậy là trong công tác lập dự toán thu ngân sách của thành phố chưa đáp ứng được yêu cầu của nguyên tắc tập trung dân chủ, vẫn còn tình trạng cấp trên làm thay cấp dưới, không trao quyền chủ động cho chính quyền cấp huyện và cấp xã trong việc lập dự toán thu để phù hợp với điều kiện của địa phương mình.

#### *Quy trình lập dự toán thu ngân sách*

Việc tính dự toán thu được thực hiện một cách dân chủ, quyết định dự toán sát với yêu cầu của từng đơn vị, quận, huyện, thị xã trên địa bàn thành phố. Tuy nhiên, trong quá trình lập dự toán ngân sách bên cạnh những kết quả đạt được, việc tồn tại một số hạn chế là không thể tránh khỏi. Việc lập dự toán còn mang nặng tính hình thức; chưa bám sát vào tình hình thực tế; thời gian lập dự toán còn kéo dài; thành phố chỉ được thảo luận ngân sách của mình khi đã được chính phủ thông qua; việc phân cấp quản lý gắn với mục tiêu chính trị, kinh tế xã hội của từng cấp địa phương chưa được rõ ràng nên hàng năm việc lập dự toán chi tiết thu chi ngân sách ở các đơn vị trực thuộc còn gặp khó khăn... Những tồn tại này đòi hỏi sự can thiệp kịp thời của lãnh đạo địa phương, cũng như của các cơ quan chức năng có thẩm quyền.

Bên cạnh đó, quy trình dự toán thu chi ngân sách còn phải qua quá nhiều bước tốn kém cả về kinh phí và thời gian của các cơ quan chức năng. Luật NSNN năm 2015 hiện hành đã quy định cụ thể các cơ quan được ban hành các chính sách về định mức phân bổ ngân sách, chế độ chi tiêu ngân



sách. Tuy nhiên, các bộ, ngành chức năng chậm ban hành hoặc sửa đổi các tiêu chuẩn, định mức chi làm căn cứ lập dự toán và kiểm soát chi; các địa phương còn ban hành nhiều khoản phí, lệ phí và các khoản đóng góp chưa hợp lý, nhiều chế độ chi còn chưa sát chi phí, giá cả đã biến động trên thực tế có sự khác nhau giữa các địa phương. Đây là khó khăn, ảnh hưởng đến chất lượng công tác kiểm toán khi đánh giá việc tuân thủ pháp luật của các khoản chi.

Dự toán và phân bổ ngân sách vẫn còn mang nặng yếu tố đầu vào theo từng loại khoản hạng mục chi mà chưa có sự chú trọng đến việc nghiên cứu, đề xuất chuyển việc bố trí ngân sách theo mục tiêu, hiệu quả và kết quả đầu ra của đơn vị sử dụng ngân sách.

Như vậy, mặc dù quy trình lập dự toán thu ngân sách đã được coi trọng và có nhiều tiến bộ, nhưng trong quá trình thực hiện vẫn còn tồn tại những hạn chế về các bước lập dự toán cũng như căn cứ lập dự toán.

#### *2..1.2.2.Chấp hành dự toán thu ngân sách địa phương*

##### *- Yêu cầu của chấp hành dự toán*

Triển khai thực hiện các chỉ tiêu thu trong kế hoạch ngân sách năm từ khả năng, dự kiến thành hiện thực. Từ đó, góp phần thực hiện các chỉ tiêu của kế hoạch phát triển KT-XH của Nhà nước.

Trong khâu chấp hành dự toán thu phải đảm bảo thu đúng, thu đủ và thu kịp thời vào NSNN đảm bảo phục vụ cho nhu cầu chi tiêu của nhà nước. Trong tổ chức thu cần đảm bảo tính công bằng và tránh thất thu và phải đảm bảo hiệu quả công tác thu nộp về mặt xã hội, đó là đảm bảo việc chi phí cho mỗi đồng tiền thu vào ngân sách, gồm chi phí của công tác tổ chức bộ máy thu nộp và cả chi phí của người nộp vào ngân sách là thấp nhất.

Kiểm tra việc thực hiện các chính sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức của nhà nước trong quá trình chấp hành dự toán và thông qua đó có đánh giá sự phù hợp của chính sách với thực tiễn.

Việc kiểm tra lại các chính sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức về thu ngân sách là một yêu cầu quan trọng để làm căn cứ có các điều chỉnh cho phù hợp với điều kiện cụ thể trong từng giai đoạn và thời kỳ khác nhau.

#### *-Nội dung chấp hành thu ngân sách nhà nước*

Trên cơ sở nhiệm vụ thu cả năm được giao và nguồn thu dự kiến phát sinh trong quý, cơ quan thu ngân sách lập dự toán thu ngân sách quý chi tiết theo khu vực kinh tế, địa bàn và đối tượng thu chủ yếu. Các khoản thu nội địa như thuế, phí, lệ phí thường do cơ quan thuế thực hiện, cơ quan Hải quan tổ chức thu từ XNK, cơ quan Tài chính và các cơ quan thu khác được uỷ quyền thu các khoản thu còn lại của NSNN.

Các tổ chức cá nhân có nghĩa vụ nộp đầy đủ, đúng hạn các khoản thuế, phí, lệ phí và các khoản thu khác vào NSNN theo quy định của pháp luật.

Về nguyên tắc toàn bộ các khoản thu của ngân sách nhà nước phải nộp trực tiếp vào Kho bạc Nhà nước, trừ một số khoản cơ quan thu có thể thu trực tiếp song phải định kỳ nộp vào Kho bạc Nhà nước theo quy định.

Tuy nhiên việc chấp hành dự toán thu ngân sách địa phương cũng gặp một số khó khăn, thách thức đó là :

Trong bối cảnh dự toán thu cao song không có thay đổi về chính sách thuế thì việc tăng cường kiểm tra, giám sát trong quản lý thu thuế, chống thất thu thuế; tập trung xử lý các khoản nợ đọng thuế; triển khai các biện pháp cưỡng chế nợ thuế để thu hồi nợ đọng và hạn chế phát sinh số nợ thuế mới cũng chưa có những biện pháp triệt để.

Công tác lập dự toán thu NSNN chưa phù hợp với những thay đổi dự kiến của tình hình kinh tế, nhất là biến động về tăng trưởng GDP, ngoại thương và giá cả.

#### *2.1.2.3. Quyết toán thu ngân sách địa phương*

Trong các khâu của chu trình quản lý NSNN, quyết toán là khâu cuối cùng, qua đó đánh giá lại toàn bộ NSNN sau một năm thực hiện, từ khâu lập

dự toán, khâu phân bổ cũng như chấp hành và điều hành NSNN. Số liệu và tình hình quyết toán NSNN là cơ sở để các cơ quan quản lý phân tích, đánh giá tình hình tài chính - ngân sách của quốc gia, từ đó có những quyết sách phù hợp nhằm quản lý tối ưu nguồn lực tài chính - ngân sách trong giai đoạn tiếp theo.

Các quy định về quyết toán thu, chi NSNN địa phương được quy định chi tiết từ Điều 63 đến điều 73, Luật NSNN năm 2015.

Đứng trên góc độ thực hiện công tác chuyên môn, có thể hiểu quyết toán NSNN là việc tổng hợp các khoản thu, chi của Nhà nước để lập báo cáo đánh giá tình hình thực thu, thực chi NSNN theo nội dung, chỉ tiêu dự toán ngân sách trong một năm và được cấp có thẩm quyền phê chuẩn.

Theo quy định tại Điều 67 Luật NSNN năm 2015 [24], Bộ Tài chính không thực hiện thẩm định đối với quyết toán ngân sách năm của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Tuy nhiên, trong quá trình tổng hợp quyết toán NSNN, trường hợp phát hiện có sai sót, Bộ Tài chính yêu cầu UBND cấp tỉnh trình HĐND cùng cấp điều chỉnh lại số liệu. Trường hợp phát hiện sai phạm, Bộ Tài chính xử lý theo thẩm quyền hoặc đề nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý theo quy định của pháp luật.

Kết thúc quá trình thẩm định quyết toán NSNN, cơ quan tài chính trình UBND để trình HĐND ban hành Nghị quyết phê chuẩn quyết toán NSDP. Tiếp theo, cơ quan tài chính gửi Bộ Tài chính Nghị quyết phê chuẩn quyết toán NSDP để làm căn cứ tổng hợp quyết toán NSNN.

*Tóm lại*, các quy định về thu NSDP còn một số hạn chế như: quyết định dự toán và phân bổ ngân sách còn trùng lặp, chồng chéo và mang tính hình thức. Tính trùng lặp và chồng chéo thể hiện rất rõ khi Quốc hội quyết định dự toán NSNN là đã bao gồm cả ngân sách trung ương và NSDP. Trong khi đó, theo Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân hiện hành (Điều 12) thì Hội đồng nhân dân quyết định dự toán NSDP.

Quy trình lập, xét duyệt, quyết định ngân sách còn nhiều bất cập. Việc xây dựng dự toán được bắt đầu từ cơ sở, trình tự lập và trách nhiệm của mỗi cấp chưa rõ ràng, do đó thường không đảm bảo theo yêu cầu, chậm, phức tạp, qua nhiều khâu, nhiều nấc, nhiều lần cùng một cấp, một trình tự. Hơn nữa, quỹ thời gian lập ngân sách, xem xét quyết định ngân sách là rất ngắn nên không đủ đảm bảo quyền dân chủ và chất lượng của dự toán ngân sách, lại mang tính áp đặt nên gây khó khăn cho việc lập dự toán ngân sách chủ động tích cực. Cơ sở tính toán các khoản thu, chi ngân sách chưa có căn cứ khoa học vững chắc. Hệ thống định mức tiêu chuẩn chi tiêu lạc hậu, thiếu và chưa đồng bộ.

Quy định về việc xét duyệt, quyết định ngân sách của Quốc hội, Hội đồng nhân dân còn mang tính hình thức, chưa có thực quyền. Có nguyên nhân do dự toán NSDP đã được trung ương quyết định. Nhưng cũng có nguyên nhân do các thành viên của Chính phủ, Ủy ban nhân dân chiếm tỷ lệ lớn trong cơ cấu Quốc hội, Hội đồng nhân dân nên việc thông qua ngân sách đã được thực hiện trước đó.

Quy định về quy trình NSDP phức tạp, rườm rà và việc chấp hành còn hạn chế. Nhìn chung, quy trình NSDP là phức tạp, dàn trải qua nhiều khâu với nhiều thủ tục hành chính nên không chỉ mất thời gian của các cơ quan, đơn vị thụ hưởng ngân sách mà còn ảnh hưởng tới hiệu quả hoạt động chấp hành của các cơ quan nhà nước. Mặc dù Hội đồng nhân dân các cấp được luật giao thẩm quyền quyết định NSDP, nhưng trên thực tế chưa thực hiện tốt việc giám sát để thúc đẩy chấp hành ngân sách có hiệu quả. Ủy ban nhân dân các cấp chấp hành NSDP thường rất bị động, vì ngân sách hầu hết các tỉnh là thu không đủ chi, phải nhờ trung ương trợ cấp. Trong khi đó, việc trợ cấp của ngân sách trung ương cho địa phương lại tùy thuộc vào nguồn thu và cân đối chung.

Quy định về quy trình xem xét và phê duyệt quyết toán ngân sách hiện cũng còn khá phức tạp, phiền phức, vì quá nhiều hệ thống cơ quan khác nhau trên cùng một việc, quá nhiều mối quan hệ, dẫn đến rất chậm về thời gian. Cơ quan Kho bạc kiểm soát chi; cơ quan tài chính duyệt quyết toán lại chồng lên cơ quan Kho bạc; trong khi hệ thống kiểm tra, thanh tra còn yếu.

Tổ chức bộ máy quản lý NSDP hiện nay có 3 đầu mối: Sở Tài chính, Thuế, Kho bạc, nhưng chỉ có Sở Tài chính trực thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, còn lại cơ quan Thuế và Kho bạc trực thuộc trung ương (ngành dọc). Sự phối hợp giữa các cơ quan nói trên, có nơi thực hiện tốt, nhưng cũng có nơi còn gặp các khó khăn, vướng mắc chưa được xử lý và tháo gỡ kịp thời.

### ***2.1.3. Thực trạng pháp luật về chi ngân sách địa phương***

#### ***2.1.3.1. Bảo đảm nguyên tắc công khai minh bạch trong chấp hành dự toán chi ngân sách***

Công khai là để mọi người đều được biết. Minh bạch là làm cho mọi việc trở nên rõ ràng, dễ hiểu. Quản lý ngân sách phải công khai, minh bạch xuất phát từ đòi hỏi chính đáng của người dân với tư cách là người nộp thuế cho Nhà nước. Quy tắc chung về tính minh bạch gồm các nội dung chủ yếu là:

Ngân sách phải đảm bảo tính toàn diện. Điều này có nghĩa là các hoạt động trong và ngoài ngân sách đều được phản ánh vào tài liệu trình cấp có thẩm quyền xem xét quyết định.

Đảm bảo tính khách quan độc lập. Các cấp, các đơn vị dự toán, các tổ chức cá nhân được NSNN hỗ trợ phải công khai dự toán và quyết toán ngân sách, nội dung công khai theo các biểu mẫu quy định, thời gian công khai được quy định rõ đối với từng cấp ngân sách.

Ngoài việc xuất phát từ nhu cầu chính đáng của người dân với tư cách là người nộp thuế, nguyên tắc này cũng là một đặc thù trong công tác quản lý

tài chính, đồng thời cũng thể hiện tính chất dân chủ của nhà nước ta. Nhà nước đã chú trọng tới nguyên tắc này, ngày 30 tháng 12 năm 2016 Bộ Tài chính đã ban hành thông tư 343/2016/TT- BTC hướng dẫn thực hiện công khai ngân sách nhà nước đối với các cấp ngân sách và ngày 15 tháng 06 năm 2017 Bộ tài chính đã ban hành Thông tư 61/2017/TT-BTC hướng dẫn về công khai ngân sách đối với đơn vị dự toán ngân sách, các tổ chức được ngân sách nhà nước hỗ trợ thay thế Thông tư 21/2005/TT-BTC trước đây đã ban hành, hai thông tư này đã quy định rõ những nội dung cần công khai trong hoạt động quản lý ngân sách, hình thức thực hiện công khai. Tuy nhiên trong quá trình thực hiện nguyên tắc này cũng chưa đạt được hiệu quả như mong muốn.

#### *2.1.3.2. Chi thường xuyên*

Chi thường xuyên là các khoản chi nhằm duy trì hoạt động thường xuyên của cơ quan nhà nước địa phương với các nội dung chủ yếu: tiền công, tiền lương, chi mua sắm hàng hóa, dịch vụ, chi chuyển giao thường xuyên.

Theo Điều 4 Luật NSNN 2015 thì chi thường xuyên là nhiệm vụ chi của NSNN nhằm bảo đảm hoạt động của bộ máy nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, hỗ trợ hoạt động của các tổ chức khác và thực hiện các nhiệm vụ thường xuyên của Nhà nước về phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh [24].

Về thực chất, chi thường xuyên là quá trình phân phối lại nguồn vốn từ quỹ tiền tệ tập trung của NSDP nhằm duy trì hoạt động bình thường của chính quyền địa phương gắn với việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ mà địa phương đảm nhiệm. Chi thường xuyên mang tính ổn định và có tính chu kỳ; chi thường xuyên nhằm mục đích tiêu dùng; phạm vi của chi thường xuyên gắn với cơ cấu tổ chức bộ máy chính quyền địa phương và việc thực hiện các chính sách kinh tế, chính trị, xã hội của địa phương đó.

Theo khoản 2, Điều 38, Luật NSNN năm 2015 thì các khoản chi thường xuyên được quy định [23]: chi thường xuyên của các cơ quan, đơn vị

ở địa phương được phân cấp trong các lĩnh vực gồm: chi sự nghiệp giáo dục - đào tạo; chi sự nghiệp khoa học và công nghệ; chi quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội phân giao địa phương quản lý; sự nghiệp y tế dân số và gia đình; sự nghiệp văn hóa thông tin; sự nghiệp phát thanh truyền hình; sự nghiệp thể dục thể thao; sự nghiệp bảo vệ môi trường; các hoạt động kinh tế; hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước, tổ chức chính trị và các tổ chức chính trị - xã hội; hỗ trợ hoạt động cho các tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp theo quy định của pháp luật; chi bảo đảm xã hội, bao gồm cả chi thực hiện các chính sách xã hội theo quy định của pháp luật; các khoản chi khác theo quy định của pháp luật.

Pháp luật về chi thường xuyên là hệ thống các quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành quy định về nguyên tắc, thể chế, chính sách, định mức và cơ chế chi thường xuyên. Do nội dung và mục đích của chi thường xuyên tương đối đa dạng nên hệ thống pháp luật về chi thường xuyên cũng rất phong phú. Thông qua những quy định về chi thường xuyên có thể nhận thấy bất cập lớn nhất trong quy định về chi thường xuyên đó là định mức chi thường xuyên. Định mức chi thường xuyên hiện tại vẫn tiếp cận theo nguyên tắc kiểm soát đầu vào mà không dựa trên việc đánh giá hiệu quả đầu ra. Các định mức chi tiêu dùng thường xác định dựa trên đầu người, cùng với đó là định mức biên chế, thiếu sự phù hợp nên đã làm sai lệch mục tiêu đảm bảo hiệu quả trong chi tiêu công nói chung và chi NSDP nói riêng, đồng thời không khuyến khích được việc sử dụng kinh phí hiệu quả và tiết kiệm.

#### *Định mức chi thường xuyên*

Với cách tiếp cận định mức dựa trên nhu cầu đầu vào hàng năm, việc xác định các định mức chi thường xuyên ngay cả trong trường hợp tự chủ kinh phí cũng sẽ thiếu hiệu quả. Hàng năm các đơn vị chỉ xây dựng ngân sách dựa trên ngân sách năm trước và có sự điều chỉnh cho phù hợp với sự biến

động về nhiệm vụ thu chi, nên không cần chứng minh sự cần thiết và tính hiệu quả trong việc sử dụng nguồn lực được giao, điều này có thể dẫn tới tâm lý thụ động, ỷ lại trông chờ vào nguồn kinh phí được cấp.

Những định mức chi thường xuyên được xây dựng còn thiếu cơ sở khoa học và không có tính co giãn tốt. Việc xây dựng các định mức chi thường xuyên trong nhiều trường hợp là không sát với thực tế. Điều đó dẫn tới hệ quả là muốn chi để đảm bảo hiệu quả thực tế thì các chủ thể sử dụng buộc phải làm sai, mà điển hình nhất là xây dựng thêm những nội dung chi nhưng không thực sự chi. Các định mức chi tiêu không được co giãn theo mức độ lạm phát của nền kinh tế đã ảnh hưởng đáng kể tới chất lượng hàng hóa, dịch vụ công như y tế, giáo dục trên địa bàn địa phương. Trên thực tế, mức độ tăng của nguồn thu ngân sách không có tác động nhiều đến mức độ tăng của định mức chi ngân sách mà thường là dành để mở rộng các khoản chi. Điều đó rõ ràng cho thấy nguyên tắc cân đối ngân sách chỉ được thể hiện ở bề rộng mà thiếu chiều sâu.

#### *Cơ chế tự chủ trong chi thường xuyên*

Theo quy định của pháp luật hiện hành, các địa phương có quyền tự chủ về tài chính, chế độ này đã đang góp phần quan trọng vào việc sử dụng tiết kiệm, hiệu quả các khoản kinh phí cho chi thường xuyên, góp phần tăng thu nhập cho cán bộ, công chức và những người làm việc trong khu vực nhà nước. Tuy nhiên cơ chế này cũng không tránh khỏi những hạn chế như chưa có cơ chế giám sát việc thực hiện chế độ tự chủ tài chính, nên quản lý bị buông lỏng tác động gián tiếp tới hiệu quả chi thường xuyên. Bên cạnh đó trong việc quản lý chi tiêu nội bộ của cơ chế tự chủ cũng còn gặp nhiều khó khăn, đôi khi có sự nhầm lẫn giữa cơ chế chi tiêu nội bộ và chi thường xuyên làm ảnh hưởng tới hiệu quả sử dụng của ngân sách.

Pháp luật hiện hành cũng có quy định trong trường hợp có sự kiện bất ngờ phát sinh ngoài dự toán chi ngân sách mà quỹ ngân sách không đáp ứng



được điều kiện chi thì NSDP cần điều chỉnh lại dự toán các khoản chi khác sao cho phù hợp, ưu tiên chi thường xuyên, chi trọng điểm. Có thể thấy chi thường xuyên luôn là ưu tiên được coi trọng nhằm duy trì hoạt động của bộ máy nhà nước có thẩm quyền. Tuy nhiên, pháp luật trong trường hợp này chỉ quy định ưu tiên chi thường xuyên khi có bất thường phát sinh trong việc thực hiện dự toán chi mà không nói tới nếu phát sinh chi thường xuyên thì sẽ quy định như thế nào.

Bên cạnh đó thẩm quyền quyết định về ngân sách chính quyền địa phương (cấp quận) do thành phố quy định. Việc phân cấp chi ngân sách của thành phố cho quận chưa gắn liền với các dịch vụ công cộng trên địa bàn, quy định về chi ngân sách đối với một số nhiệm vụ chi còn chồng chéo, chưa rõ ràng, có những khoản chi gắn liền với nhiệm vụ của địa phương nhưng chưa phân cấp cho địa phương như chi phòng cháy chữa cháy, chi công tác đảm bảo trật tự giao thông.... điều đó ảnh hưởng không nhỏ đến việc cân đối thu chi ngân sách địa phương.

### *2.1.3.3. Chi đầu tư phát triển*

Hiện nay chưa có định nghĩa cụ thể về khái niệm chi đầu tư phát triển; tuy nhiên, có thể hiểu chi đầu tư phát triển là việc sử dụng ngân sách để đầu tư xây dựng hạ tầng kinh tế xã hội, phát triển sản xuất, dự trữ hàng hóa nhằm ổn định nền kinh tế vĩ mô, thúc đẩy ổn định và tăng trưởng kinh tế. Chi đầu tư phát triển là một trong hai nội dung lớn của chi ngân sách, trong đó khoản chi đầu tư phát triển luôn ở trong trạng thái không ổn định về quy mô, không cố định về địa điểm sử dụng mà tùy thuộc vào chủ trương của chính quyền thành phố trong từng thời kỳ nhất định.

Theo Điều 4 Luật NSNN 2015 thì chi đầu tư phát triển là nhiệm vụ chi của NSNN, gồm chi đầu tư xây dựng cơ bản và một số nhiệm vụ chi đầu tư khác theo quy định của pháp luật [24].

Chi đầu tư phát triển có nội dung rất rộng lớn, tuy nhiên có thể khái quát trong 4 lĩnh vực chính đó là: đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội của thủ đô; đầu tư và hỗ trợ các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, tổ chức tài chính của nhà nước, góp vốn cổ phần, liên doanh vào các doanh nghiệp trên địa bàn thành phố; chi bổ sung dự trữ nhà nước; chi đầu tư xây dựng các công trình mục tiêu quốc gia trên địa bàn. Trong đó chi đầu tư xây dựng cơ bản là nội dung chủ yếu.

Theo khoản 1, Điều 38, Luật NSNN năm 2015 thì các khoản chi đầu tư phát triển được quy định [24]: Đầu tư cho các dự án do địa phương quản lý theo các lĩnh vực được quy định tại khoản 2 Điều này; Đầu tư và hỗ trợ vốn cho các doanh nghiệp cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích do Nhà nước đặt hàng, các tổ chức kinh tế, các tổ chức tài chính của địa phương theo quy định của pháp luật; Các khoản chi khác theo quy định của pháp luật.

Hiện nay quy định về chi đầu tư phát triển còn tồn đọng một số vấn đề như: Thứ nhất, các quy định hiện hành của pháp luật nhà nước nói chung và UBND thành phố Hồ Chí Minh nói riêng chưa khắc phục được triệt để hiện trạng đầu tư dàn trải, phân tán nguồn vốn. Việc đầu tư theo phong trào, theo hình thức khép kín trong đầu tư hoặc không đảm bảo hiệu quả. Ví dụ như tình trạng xây dựng nhà văn hóa, trường học không có hiệu quả sử dụng trên địa bàn thành phố. Điều này đã cho thấy những lỗ hổng trong các quy định về quản lý đầu tư hiện hành, nhất là trong công tác phân cấp thẩm quyền quyết định đầu tư, giám sát đầu tư. Trong những năm gần đây chính quyền thành phố đã chú trọng công tác phân cấp quản lý cho các cấp chính quyền địa phương, nhằm giảm bớt gánh nặng cho thành phố và tăng tính chủ động của các địa phương. Tuy nhiên cũng do đẩy mạnh phân cấp nên có thời điểm có địa phương rơi vào tình trạng lạm phát dự án, số dự án do địa phương phê duyệt tăng mạnh. Theo quy định cứ có dự án được duyệt là có ghi vốn, do vậy

tình trạng số dự án được phân bổ vốn đầu tư tăng, dự án được đưa vào danh mục đầu tư ngày càng nhiều trong khi ngân sách thành phố có hạn, bởi vậy số công trình khởi công nhiều, nhưng số đưa vào sử dụng lại rất ít gây lãng phí nguồn vốn được cấp phát trong thời gian thi công kéo dài.

Bên cạnh đó, các quy định về quản lý chi đầu tư phát triển còn mang nặng tính hình thức, thiếu hiệu quả. Theo quy định hiện hành, quản lý chi đầu tư phát triển, nhất là quản lý chi đầu tư xây dựng cơ bản bao gồm các bước cơ bản: lập và giao kế hoạch vốn đầu tư; đấu thầu thực hiện xây dựng dự án, công trình; cấp phát vốn đầu tư; quyết toán vốn đầu tư. Trong khi đó các quy định của pháp luật về quan hệ quản lý trong các khâu này rất phức tạp và chồng chéo dẫn tới hiệu quả quản lý không cao. Ngoài ra các quy định liên quan tới đầu tư cơ bản như luật đầu tư hay luật đấu thầu cũng chưa thực sự hiệu quả, dẫn tới công tác quản lý chi đầu tư cơ bản chưa cao.

Thêm vào đó theo chủ trương phân cấp mạnh dự án đầu tư nhằm tạo điều kiện thuận lợi để đẩy nhanh tốc độ xây dựng cơ bản chưa thực sự đạt hiệu quả thậm chí còn gây ra hiệu ứng ngược. Việc phân cấp được thực hiện mạnh nhưng lại thiếu cơ chế giám sát phần vốn ngân sách đối ứng cho các địa phương. Hiện nay theo cơ chế, HĐND giám sát các dự án do địa phương mình quản lý, tuy nhiên do các cơ quan phê duyệt, thực thi và giám sát đều trực thuộc địa phương trong khi vốn cấp thuộc chính quyền cấp trên hoặc của trung ương nên khó tránh khỏi tình trạng các cơ quan này liên kết với nhau để lấy thành tích kết quả dự án thay vì đảm bảo dự án hiệu quả. Việc thiếu cơ chế giám sát độc lập bên ngoài khiến cho dự án đầu tư công ở các địa phương trở nên kém hiệu quả. Cơ chế giám sát thiếu những bộ phận quan trọng chuyên trách vì hầu hết đại biểu HĐND lại không phải là đại biểu chuyên trách, họ cũng không có cơ quan trợ giúp hiệu quả. Do đó, khả năng giám sát có phần bị hạn chế, hơn nữa, UBND cấp tỉnh chỉ giám sát đầu tư công của cấp

tình, chưa giám sát được việc thực hiện của các dự án, công trình cụ thể. Ngoài ra, hoạt động giám sát của cộng đồng còn yếu do các dự án đầu tư công vẫn còn thiếu công khai, chưa có các quy định rõ ràng về quyền và trách nhiệm của cộng đồng trong việc tiếp cận thông tin để có thể giám sát hiệu quả.

Góc độ khác việc phân cấp mạnh xuống cơ sở trong điều kiện không bố trí được vốn đầu tư đã dẫn tới thực tế rất phổ biến hiện nay trong đầu tư xây dựng cơ bản là việc các chủ đầu tư nợ vốn đầu tư xây dựng cơ bản. Mặc dù pháp luật có yêu cầu phải đảm bảo việc bố trí đủ nguồn vốn đầu tư, nhưng thực tế quy định này không khả thi vì thiếu công cụ định hướng và giám sát.

#### **2.1.4. Về cơ chế đặc thù của thành phố Hồ Chí Minh**

Quốc hội Khóa XIV vừa thông qua Nghị quyết số 54/2017 về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Hồ Chí Minh.

Thành ủy thành phố Hồ Chí Minh đã xác định thực hiện hiệu quả Nghị quyết 54/2017/QH14 là nhiệm vụ chính trị đặc biệt quan trọng của Đảng bộ, chính quyền và nhân dân thành phố Hồ Chí Minh. Cả hệ thống chính trị của thành phố Hồ Chí Minh đang khẩn trương tập trung triển khai nghị quyết mang ý nghĩa quan trọng này.

Một số vấn đề đặt ra khi thực hiện Nghị quyết 54/2017/QH14:

Nghị quyết 54 đã có sự phân cấp, phân quyền mạnh mẽ, tăng tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với thành phố Hồ Chí Minh. Nghị quyết 54 có 4 nhóm nội dung, trong đó nội dung về phân cấp, đầu tư và những vấn đề về quyết định mục đích sử dụng đất trồng lúa có diện tích từ 10ha trở lên, dự án nhóm A....Trước đây thẩm quyền quyết định của Thủ tướng Chính phủ, nhưng theo Nghị quyết 54 thẩm quyền này được giao lại cho HĐND thành phố Hồ Chí Minh. Tuy nhiên để ra quyết định đầu tư, thực hiện dự án vẫn phải tuân thủ theo Luật đầu tư công và phải trình HĐND thành phố Hồ Chí

Minh quyết định chủ trương đầu tư. Điều này có nghĩa Tp Hồ Chí Minh sẽ tự quyết định, tự chịu trách nhiệm về quyết định của mình. Do vậy, TP Hồ Chí Minh phải xây dựng các đề án với quy trình triển khai chặt chẽ, từng nội dung. Đặc biệt, khi trình HĐND thành phố phải đảm bảo tính công khai, minh bạch trong thảo luận và quyết định. Để thực hiện có hiệu quả và khả thi, thành phố Hồ Chí Minh phải nâng cao trách nhiệm của từng bộ phận và chuẩn bị các đề án rất kỹ, tuân thủ theo những quy trình, quy định hiện hành.

Cơ chế đặc thù đem lại nhiều thuận lợi, đặc biệt về quy hoạch, sử dụng đất, tổ chức bộ máy, huy động tài chính và thành phố sẽ rộng tay hơn trong việc huy động nguồn lực xã hội. Nhưng nếu mục tiêu chiến lược không rõ ràng thì không chỉ không đưa ra được giải pháp đúng mà còn gây thêm những khó khăn, vướng mắc. Cụ thể khi thành phố Hồ Chí Minh được trao quyền tự chủ trong việc quyết định mức thuế suất, kỳ vọng là khi tăng thuế suất thì thành phố sẽ có thêm nguồn thu ngân sách. Tuy nhiên, các hoạt động kinh tế mà thành phố được phép điều chỉnh thuế suất nếu mức thuế suất cao hơn các địa phương khác thì khả năng các doanh nghiệp hay các hoạt động này sẽ chảy khỏi địa phương.

Thành phố sẽ tiếp tục đổi mới, sắp xếp lại tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả theo tinh thần Nghị quyết Trung ương 6, tinh giản biên chế, xác định rõ vị trí việc làm, nâng cao chất lượng cán bộ, công chức, viên chức; phân công nhiệm vụ rõ ràng, khắc phục tình trạng né tránh, đùn đẩy trách nhiệm. Đẩy mạnh cải cách hành chính giữa các cơ quan nhà nước và trong nội bộ từng cơ quan gắn với phát triển ứng dụng công nghệ thông tin trong các lĩnh vực, hướng đến xây dựng chính quyền điện tử phục vụ tốt nhất quá trình triển khai đô thị thông minh. Thành phố sẽ thực hiện các giải pháp để đảm bảo an sinh xã hội và phúc lợi xã hội, chăm lo đời sống nhân dân. Giữ vững ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội,

mở rộng; nâng cao hiệu quả hoạt động đối ngoại và hội nhập quốc tế.

## **2.2. Thực hiện pháp luật về thu, chi ngân sách địa phương qua thực tiễn ở Quận Phú Nhuận**

### **2.2.1. Thực tiễn thực hiện nhiệm vụ thu, chi ngân sách địa phương ở Quận Phú Nhuận.**

Trong giai đoạn năm từ khi Luật NSNN năm 2015 ra đời thực hiện việc phân cấp nguồn thu, tỷ lệ điều tiết theo Quyết định 54/2016/QĐ-UBND ngày 10/12/2016 của UBND thành phố Hồ Chí Minh về về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách và tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa ngân sách các cấp ở thành phố áp dụng trong thời kỳ ổn định ngân sách giai đoạn 2017-2020. Ngân sách quận Phú Nhuận đã sử dụng được nguồn tăng thu hằng năm mà ngân sách cấp mình được hưởng để phát triển kinh tế xã hội trên địa bàn. Tình hình thu ngân sách trên địa bàn kết quả thực hiện trong năm sau đều cao hơn năm trước. Chỉ trừ năm 2016 do ảnh hưởng suy thoái kinh tế thực hiện thu ngân sách trên địa bàn chỉ đạt tăng trưởng 0,67%. Cụ thể kết quả thu, chi ngân sách được tổng hợp trong phụ lục (bảng 2.1 đến bảng 2.5).

Với kết quả thu - chi ngân sách nêu trên, nhìn chung việc quản lý và điều hành ngân sách năm giai đoạn năm 2014- 2017 có nhiều thuận lợi, cụ thể thực hiện thu cân đối NSDP năm 2014 tăng so với dự toán thành phố giao là 24%; năm 2015 tăng 42%; năm 2016 tăng 33%; năm 2017 tăng 49%. Để đạt được những kết quả khả quan như trên là do được sự tập trung chỉ đạo của Thường trực Quận ủy, Thường trực HĐND - UBND, cùng sự nỗ lực phấn đấu của ngành thuế, sự phối hợp của các ngành, sự chỉ đạo cấp ủy và UBND các phường, các nguồn thu đã được huy động kịp thời vào ngân sách cùng với nguồn trợ cấp của ngân sách thành phố, đã đáp ứng được các nhu cầu và nhiệm vụ chi cần thiết của quận trong việc hoàn thành các nhiệm vụ chính trị, đảm bảo trật tự an toàn xã hội và phát triển kinh tế trên địa bàn quận.

Chi cục Thuế đã bám sát sự chỉ đạo của Cục Thuế, Thường trực Quận Ủy, HĐND và UBND Quận; phối hợp chặt chẽ với UBND 15 phường và các ban ngành trong thực hiện nhiệm vụ; tập trung triển khai thực hiện tốt và đồng bộ các biện pháp quản lý về thuế như: công tác quản lý đối tượng nộp thuế, kê khai thuế; tăng cường công tác quản lý nợ đọng thuế; công tác kiểm tra thuế; đẩy mạnh công tác tuyên truyền hỗ trợ, đối thoại người nộp thuế; tăng cường cải cách hành chính thuế. Chi cục Thuế xác định thu NSDP là nhiệm vụ quan trọng hàng đầu, phải thu đúng, thu đủ và thu hết các nguồn thu phát sinh trên địa bàn quận Phú Nhuận. Làm tốt công tác thu và nuôi dưỡng nguồn thu. Hàng năm phấn đấu thu đạt và vượt chỉ tiêu kế hoạch, Tăng cường sự lãnh đạo, chỉ đạo của cấp chính quyền trong việc thực hiện công tác thu trên địa bàn, phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan chuyên môn với các tổ chức đoàn thể trong việc giáo dục, tuyên truyền. Trong những năm qua, UBND quận Phú Nhuận đã tiến hành quản lý thu ngân sách trên địa bàn theo quy định của pháp luật ngân sách cũng như hướng dẫn của Chính phủ và Bộ Tài chính. Nghị quyết của HĐND, quyết định của UBND về dự toán thu chi ngân sách mỗi năm, công tác quản lý thu ngân sách trên địa bàn đã được thực hiện một cách tích cực và đạt được những kết quả đáng khích lệ, đặc biệt trong năm 2017, số thu ngân sách trên địa bàn quận được đảm bảo ổn định, có sự tăng trưởng nhất định.

Các đơn vị trên địa bàn đều quán triệt nội dung tự chủ về tài chính và biên chế đến cán bộ công chức, lao động hợp đồng của đơn vị mình. Thực hiện đầy đủ chức năng và hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao. Từ khi thực hiện chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm, thấy rõ từng cán bộ đã xác định rõ nhiệm vụ công việc được phân công, từ đó tính hiệu quả của công việc ngày càng được nâng cao.

Về tiết kiệm kinh phí và chi trả thu nhập tăng thêm cho cán bộ, công chức, viên chức: thực hiện kinh phí được giao khoán, các đơn vị đã chủ động

đề ra các biện pháp tiết kiệm kinh phí trong khi vẫn đảm bảo công việc được giao. Do vậy thời gian qua đời sống các cán bộ công chức, viên chức của quận đã được cải thiện nhờ nguồn tăng thu nhập hàng tháng tại các đơn vị.

Về xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ: tất cả các đơn vị được khoán kinh phí đều xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ, thực hiện tiết kiệm trong chi tiêu như: văn phòng phẩm, nhiên liệu, điện thấp sáng, điện thoại cơ quan, tiếp khách..., các đơn vị đều thông qua phương án trả thu nhập tăng thêm cho từng cán bộ công nhân viên của cơ quan mình. Tất cả các quy chế chi tiêu nội bộ trước khi ban hành đều lấy ý kiến thống nhất của công đoàn và ý kiến đóng góp của từng cá nhân trong đơn vị.

Thời gian qua, công tác quản lý NSNN tại quận Phú Nhuận có sự chuyển biến tích cực, thu ngân sách từng bước đi vào nề nếp, nguồn thu ngân sách ngày càng tăng, chất lượng nguồn thu ngày càng ổn định, các cơ quan thu đã chủ động đề ra các biện pháp quản lý thu thuế; công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát tình hình thu thuế được chú trọng, công tác rà soát các đối tượng nộp thuế, lập sổ bộ thuế được thực hiện thường xuyên hơn.

Công tác quản lý chi ngân sách tại quận Phú Nhuận đã tuân thủ theo quy định của Luật NSNN năm 2015 và các chủ trương, đường lối, chính sách trong từng thời kỳ. Công tác xây dựng dự toán, phân bổ, sử dụng ngân sách cơ bản đã được tiêu chuẩn hóa trên cơ sở các tiêu chí, định mức tương đối phù hợp với tình hình thực tế của địa phương đảm bảo công khai và minh bạch.

Đã xây dựng và ban hành một số tiêu chuẩn, nội dung chi, mức chi đề phù hợp với tình hình thực tế của địa phương, đảm bảo được tính thống nhất trên địa bàn quận và tạo điều kiện thuận lợi trong việc xây dựng dự toán, kiểm soát chi và quyết toán kinh phí NSNN.

Đã xây dựng và ban hành hệ thống văn bản phục vụ cho việc điều hành NSDP làm khung cho các cấp ngân sách điều hành, quản lý ngân sách vừa



phục vụ cho nhu cầu của địa phương, vừa đảm bảo phát triển theo đúng định hướng của quận, theo các Nghị quyết về phát triển kinh tế - xã hội mà quận Phú Nhuận đã đề ra.

Công tác lập, phân bổ và giao dự toán cơ bản đảm bảo thời gian theo quy định, từng bước nâng cao chất lượng, phù hợp với quan điểm thực hành tiết kiệm chống lãng phí, đảm bảo được nhiệm vụ được giao.

Đã thực hiện việc giao quyền tự chủ về biên chế và tài chính đối với các đơn vị hành chính nhà nước, tự chủ tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập, vì vậy đã khuyến khích sử dụng kinh phí NSNN có hiệu quả, giảm áp lực chi từ NSNN, mở rộng phát triển được một số dịch vụ công, tăng thu nhập cho đội ngũ cán bộ công chức.

Trong quản lý, phân bổ vốn đầu tư từ ngân sách đã chú trọng tập trung đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, hỗ trợ các ngành kinh tế then chốt, trọng điểm, thực hiện các chương trình mục tiêu; từng bước thực hiện có hiệu quả các vấn đề xã hội. Quy hoạch đầu tư đã bám sát chiến lược phát triển kinh tế xã hội của địa phương; quản lý chi NSNN trong đầu tư xây dựng cơ bản trên địa bàn quận Phú Nhuận đã tuân thủ theo trình tự đầu tư và xây dựng, từng bước hoàn thiện quản lý từ khâu lập kế hoạch, chuẩn bị dự án, thực hiện dự án cho đến khi đưa dự án vào khai thác sử dụng; các khâu quản lý chi NSNN trong đầu tư xây dựng cơ bản dần được quy định cụ thể và chặt chẽ hơn, góp phần hạn chế lãng phí thất thoát chi NSNN trong đầu tư xây dựng cơ bản trên địa bàn quận Phú Nhuận.

Từng bước thực hiện đổi mới cơ cấu chi NSNN; bố trí các khoản chi thường xuyên, chi đầu tư phát triển, chi dự phòng, cơ bản đảm bảo hoàn thành nhiệm vụ chi quản lý nhà nước. Tập trung cải thiện mạnh mẽ cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội, giáo dục và đào tạo, coi trọng bố trí chi cho phát triển khoa học

và ứng dụng công nghệ, từng bước triển khai, mở rộng phạm vi xã hội hóa, đa dạng hóa nguồn vốn đầu tư.

Công tác quyết toán thu ngân sách được quan tâm và thực hiện khá tốt trong thời gian qua. Với sự hướng dẫn của các cơ quan có thẩm quyền đã góp phần thực hiện tốt quy trình quản lý thu ngân sách trên địa bàn quận. Tuy nhiên, trong quá trình quyết toán ngân sách vẫn còn tồn tại một số hạn chế đó là: việc ghi chép, mở sổ kế toán chưa đầy đủ, kịp thời, đúng mẫu theo quy định của Bộ Tài chính của một số đơn vị trên địa bàn quận dẫn đến việc báo cáo thu, chi chậm lại và không nộp đúng thời hạn quy định, gây nên sự ách tắc trong quá trình tổng hợp số liệu của quận.

*- Về bảo đảm nguyên tắc công khai minh bạch trong chấp hành dự toán chi ngân sách.*

Sau khi Thông tư 61/2017/TT-BTC và Thông tư 343/2016/TT- BTC được ban hành, UBND quận đã triển khai, hướng dẫn cụ thể việc thực hiện thông tư này trong năm ngân sách 2017. Ngoài ra, việc công khai thông tin về hoạt động thu chi ngân sách trên địa bàn quận cũng được thực hiện một cách đầy đủ, việc niêm yết công khai thông tin về ngân sách trên những bản tin được thực hiện thường xuyên, người dân nếu muốn tìm hiểu về vấn đề quản lý ngân sách tại địa phương cũng dễ dàng thực hiện, do những tài liệu này được dán niêm yết công khai. Hiện nay, UBND quận đang thực hiện chương trình hiện đại hóa nền hành chính. Tất cả các đơn vị trên địa bàn quận đều có cổng thông tin điện tử, mọi thông tin, hoạt động của chính quyền địa phương đều được công khai trên những trang thông tin này.

Có thể thấy, nguyên tắc công khai minh bạch trong hoạt động quản lý ngân sách trên địa bàn quận đã dần được cải thiện, một phần do người dân đã thực sự quan tâm tới hoạt động thu chi ngân sách, một mặt do công tác quản lý ngân sách của quận luôn được quan tâm.

#### - Về chi thường xuyên

Chi thường xuyên là nội dung chi lớn nhất trong cơ cấu chi tiêu công, điển hình như năm 2015 mức chi thường xuyên của ngân sách quận Phú Nhuận là 447,2 tỷ đồng, chiếm hơn 88,5% mức chi của NSDP quận Phú Nhuận. Trong năm 2017 con số này là 482,6 tỷ đồng cũng chiếm gần 85,66% tổng mức chi của ngân sách của quận. Đây là khoản chi không những không thể cắt giảm mà còn có xu hướng tăng lên, do một số khoản chi định mức có thay đổi theo quy định của nhà nước như tiền lương, phụ cấp, giá dịch vụ, điện nước, văn phòng phẩm ...tăng. Các khoản chi này mặc dù có tăng nhưng thực tế vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu chi thường xuyên của Quận. Nhìn chung ngân sách quận đã bố trí tương đối hợp lý các khoản chi thường xuyên, ưu tiên cho chi sự nghiệp giáo dục, đảm bảo chi cho sự nghiệp kinh tế, thực hiện các chính sách xã hội, chủ động bố trí nguồn để thực hiện cải cách tiền lương, bố trí kinh phí chi hành chính hợp lý và tiết kiệm phù hợp với khả năng ngân sách.

Tóm lại: nhiệm vụ thu, chi NSDP trong thời gian qua của quận Phú Nhuận đã đạt được những thành tựu nhất định, chấp hành nghiêm túc Luật NSNN và các quy định về quản lý tài chính trong việc sử dụng kinh phí NSNN đảm bảo công khai, dân chủ và minh bạch, tạo điều kiện cho việc điều hành ngân sách có hiệu quả và phân bổ cơ cấu chi tương đối có hiệu quả nên đã từng bước đảm bảo phục vụ nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

#### **2.2.2. Tồn tại và nguyên nhân**

Một số nguyên nhân hạn chế trong thực hiện nhiệm vụ thu, chi ngân sách trên địa bàn quận Phú Nhuận cũng là những khó khăn của các quận huyện khác trên địa bàn thành phố trong quá trình quản lý điều hành ngân sách.

## - Về thu ngân sách

Nhìn chung tổng thu ngân sách nhà nước trên địa bàn có tăng so với dự toán thành phố giao và Nghị quyết HĐND giao, tuy nhiên tỷ lệ tăng các loại thuế trong năm không đồng đều có loại thuế tăng cao nhưng có khoản thuế không đạt cụ thể như: Lệ phí trước bạ (đạt 86% dự toán thành phố giao) và thuế tiêu thụ đặc biệt (đạt 60% dự toán thành phố giao). Có thể thấy công tác xây dựng dự toán thu chưa có cơ sở vững chắc, đôi khi còn mang tính yếu tố chủ quan, cảm tính. Dự toán thu là cơ sở để điều hành, quản lý thu ngân sách nhưng chưa được xây dựng một cách có khoa học. Bên cạnh đó dự toán thu còn phụ thuộc vào số thành phố giao căn cứ trên số thực hiện của năm liền kề trước đó do đó những khoản thu này không mang tính ổn định.

Công tác kế hoạch hoá nguồn thu chưa được coi trọng đúng mức. Đây là một trong những hạn chế lớn hiện nay về công tác quản lý nguồn thu để từ đó có biện pháp quản lý và thu đúng, thu đủ. Ngoài ra chưa có chiến lược phát triển nguồn thu nên buộc phải tập trung quản lý thu đối với các đơn vị doanh nghiệp, hộ kinh doanh đã có mức thuế suất tương đối cao để nhằm đạt được dự toán được giao.

Tình trạng thất thu thuế, sót hộ, nợ đọng thuế, dây dưa, gian lận thương mại còn phổ biến. Đây là một trong những yếu kém mà nhiều năm ngành thuế vẫn chưa khắc phục được. Mặc dù tổng số thu thuế hàng năm đều vượt dự toán được giao nhưng trong đó vẫn còn một số loại thuế còn bị thất thu.

Tốc độ áp dụng các thành tựu công nghệ thông tin trong quản lý thuế còn chậm, trình độ năng lực cán bộ làm công tác tin học chưa đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ, do đó hiệu quả công tác tin học chưa cao, còn tốn nhiều thời gian công sức, ảnh hưởng đến công tác khác. Công tác thu thập, hệ thống hóa và xử lý thông tin về đối tượng nộp thuế chưa theo kịp yêu cầu phát triển, các dữ liệu về lịch sử doanh nghiệp, về các mối quan hệ chủ yếu của doanh

nghiệp, tình hình chấp hành pháp luật, nhân thân của doanh nghiệp chưa được cập nhật thường xuyên.

Lãnh đạo UBND các phường chưa thực sự quan tâm đến công tác thuế, chưa phát huy được vai trò của Hội đồng tư vấn thuế ở địa phương, một số nơi còn có tư tưởng không chỉ đạo, không phối hợp thì nghiêm nhiên vẫn được hưởng theo tỷ lệ điều tiết đã được Hội đồng nhân dân thành phố quy định.

- Về chi ngân sách:

Trong giai đoạn 2014-2017 thực hiện chính sách tài khóa chặt chẽ, góp phần cùng chính sách tiền tệ, ổn định kinh tế vĩ mô, kiềm chế lạm phát. Chính Phủ đã ban hành các chính sách giảm chi, tiết kiệm chi để bình ổn kinh tế do vậy có một số nội dung chi đã bố trí dự toán nhưng trong quá trình triển khai phải tạm dừng hoặc giãn thời gian thực hiện.

Việc thực hiện tiết kiệm chi thường xuyên theo Quyết định số 2100/QĐ- TTg ngày 28/11/2015 và quyết định 2502/QĐ- BTC ngày 28/11/2015 về việc tiết kiệm thêm dự toán chi thường xuyên các tháng cuối năm 2015,2016, từ đó tạo nguồn chi cho cải cách tiền lương nhưng cũng gây khó khăn cho hoạt động của đơn vị và giảm nguồn tăng thu nhập của cán bộ công chức, viên chức lao động.

Về chi đầu tư phát triển: Việc thực hiện các dự án của quận luôn được thực hiện nghiêm túc, đúng theo quy định của các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, điều chỉnh kịp thời khi có thay đổi để đảm bảo cho dự án luôn đạt hiệu quả đầu tư. Bên cạnh đó công tác giám sát, đánh giá đầu tư luôn được báo cáo về tình hình thực hiện để có kiến nghị xử lý kịp thời đảm bảo tiến độ và hiệu quả thực hiện các dự án theo đúng nội dung của Nghị định số 84/2015/NĐ- Cp ngày 30/9/2015 về giám sát đầu tư; Thông tư 22/2015/TT- BKHĐT ngày 18/12/2015 của Bộ Kế hoạch và đầu tư về mẫu báo cáo giám

sát và đánh giá đầu tư; Thông tư 13/2016/TT-BKHĐT của Bộ Kế hoạch và Đầu tư quy định về chế độ báo cáo trực tuyến và quản lý vận hành hệ thống thông tin về giám sát, đánh giá đầu tư công trình, dự án đầu tư sử dụng vốn nhà nước. Bên cạnh đó quận cũng rất quan tâm đến đào tạo đội ngũ cán bộ tham gia công tác đấu thầu, tất cả cán bộ tham gia đấu thầu đều được đào tạo về đấu thầu và có chứng chỉ đấu thầu, có đủ điều kiện và năng lực để đảm bảo thực hiện hiệu quả công tác đấu thầu. Mặc dù UBND quận phân cấp cho ban quản lý đầu tư xây dựng công trình làm chủ đầu tư để đẩy nhanh tốc độ xây dựng cơ bản, tuy nhiên do chủ đầu tư năng lực còn hạn chế, còn lúng túng trong khâu lập kế hoạch đấu thầu, thẩm định hồ sơ mời thầu và kết quả đấu thầu dẫn đến chất lượng hoạt động đấu thầu của một số công trình chưa cao. Bên cạnh việc quản lý, thực hiện các dự án đầu tư tương đối tốt thì công tác đền bù giải phóng mặt bằng còn nhiều hạn chế như việc tạm ứng vốn cho dự án còn nhiều, kéo dài nhiều năm nhưng chưa thanh toán dứt điểm ( cụ thể: Tạm ứng bồi thường giải phóng mặt bằng chưa thanh toán đến cuối năm 2015 là 6,1 tỷ đồng; năm 2016 là 19 tỷ đồng ; năm 2017 là 27,9 tỷ đồng ).

Định mức chi của ngành y tế còn thấp, bác sĩ có tay nghề của bệnh viện quận hiện chủ yếu khám bệnh bảo hiểm y tế, nguồn thu từ khám các dịch vụ y tế không cao. Tại trung tâm Y tế mức thu năm sau tuy có cao hơn năm trước nhưng nguồn thu cũng chỉ đủ để duy trì một phần hoạt động thường xuyên, phần còn lại cũng do ngân sách đảm nhận. Giường bệnh hiện tại của Trung tâm Y tế được công nhận là 100 giường nhưng lượng bệnh nhân điều trị ít vì vậy số giường trống nhiều. Vì vậy thực hiện mức khoán theo giường bệnh thì hoạt động tại trung tâm rất eo hẹp, đồng thời đối với định mức chi hoạt động của các trạm y tế, phòng khám thời gian qua quá thấp do vậy các đơn vị này chưa đảm bảo các hoạt động thường xuyên.

Hệ thống Tabmis mặc dù tin học hóa trong công tác quản lý chi ngân sách, tuy nhiên vẫn chưa mở rộng cho các đơn vị sử dụng ngân sách tham gia. Ở một số phường nghiệp vụ của cán bộ còn yếu và nhân sự thường xuyên bị thay đổi. Do đó nhiều cán bộ kế toán ở các phường chưa nắm rõ hết các nghiệp vụ kế toán, và thực hành trên các chương trình công nghệ còn yếu, dẫn đến có một số sai sót xảy ra, làm mất thời gian trong quá trình thực hiện.

Năng lực cán bộ quản lý và ứng dụng công nghệ thông tin phục vụ chi ngân sách chưa hợp lý. Hệ thống Tabmis mặc dù đã tin học hóa trong công tác quản lý ngân sách, tuy nhiên khi thực hiện còn nhiều lỗi, hệ thống biểu mẫu, nhập liệu phức tạp, tốn nhiều công sức. Đồng thời việc sử dụng Tabmis chỉ cơ quan Tài chính, Kho bạc, Thuế, chưa mở rộng cho các đơn vị sử dụng ngân sách tham gia.

*Tất cả những tồn tại trên đều xuất phát từ những nguyên nhân sau:*

*Thứ nhất*, do các đơn vị lập dự toán không sát với thực tế, chưa khoa học, chưa bám sát nhiệm vụ chính trị của đơn vị, chủ yếu dựa vào dự toán của năm cũ, không biết phát huy những mục dự toán có tính hiệu quả cao, và hạn chế những mục dự toán hiệu quả không cao và không phù hợp với thực tế.

*Thứ hai*, do quy hoạch kém, cục bộ, không gắn kết với kế hoạch vốn; văn bản quy phạm pháp luật thường xuyên thay đổi là nguyên nhân chính dẫn đến những bất cập trong đầu tư, dẫn đến nợ đọng khối lượng không nguồn thanh toán, dàn trải trong việc phân bổ vốn đầu tư, kéo dài thời gian thực hiện dự án, chậm tiến độ vì dự án đã được phân bổ vốn nhưng không có khối lượng cấp phát, giải ngân thấp gây thất thoát, lãng phí. Mặc dù công tác lập, thẩm định, phê duyệt dự án đã được chủ đầu tư thực hiện lập, trình người có thẩm quyền thẩm định và phê duyệt dự án trong đó có xem xét đến các yếu tố đảm bảo tính khả thi và hiệu quả của dự án. Tuy nhiên, vẫn còn một số chủ đầu tư tổ chức thực hiện công tác lập dự án còn chậm so với thời gian quy

định và thực hiện khi chưa được giao kế hoạch vốn chuẩn bị đầu tư, một số chủ đầu tư phê duyệt dự toán gói thầu vượt định mức chi phí theo quy định. Công tác sử dụng vốn, thanh toán, giải ngân được chủ đầu tư thực hiện theo đúng quy định, đảm bảo quản lý nguồn vốn đầu tư xây dựng công trình, các dự án có tiến độ giải ngân tốt so với kế hoạch vốn được giao. Tuy nhiên tình hình thực hiện một số dự án triển khai còn chậm do công tác bồi thường giải phóng mặt bằng kéo dài. Trình độ cán bộ thực thi không đủ năng lực, cơ chế chính sách không đồng bộ, mâu thuẫn, Nghị định, Thông tư hướng dẫn thường xuyên thay đổi là sự trở ngại lớn đối với công tác quản lý đầu tư xây dựng.

*Thứ ba*, ý thức chấp hành luật ngân sách nhà nước của các chủ đầu tư, ban quản lý chưa cao, tình trạng gian lận, dự toán áp sai định mức, đơn giá theo quy định vẫn xảy ra, giá cả thị trường biến động điều này làm thất thoát, lãng phí vốn của nhà nước.

*Thứ tư*, do các văn bản ban hành thường hay thay đổi trong năm ngân sách nên ảnh hưởng đến dự toán giao đầu năm.

*Thứ năm*, do chất lượng công tác tuyên dụng cán bộ làm việc trong lĩnh vực tài chính chưa cao, và vấn đề tự học tập nghiên cứu các văn bản chế độ của các cán bộ chưa tự giác, chưa kịp thời

*Thứ sáu*, các cơ quan Tài chính, Kho bạc, Thuế chưa phối hợp chặt chẽ trong các khâu của chu trình sử dụng kinh phí của ngân sách nhà nước, chưa cập nhật thông tin kịp thời để thông tin báo cáo cho các cấp lãnh đạo trong quản lý điều hành ngân sách.

*Thứ bảy*, năng lực, trình độ quản lý, điều hành ngân sách nhà nước từ cơ quan quản lý về mặt hành chính đến các đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước còn nhiều bất cập, hạn chế. Đội ngũ cán bộ quản lý nhà nước về đầu tư và xây dựng chưa đáp ứng yêu cầu của các khâu quản lý ngày càng cao.



*Thứ tám*, công tác thanh tra, kiểm tra giám sát chưa được quan tâm đúng mức, khi phát hiện những sai sót việc làm rõ trách nhiệm tổ chức, cá nhân và xử lý chưa nghiêm. Công tác giám sát đánh giá đầu tư, việc theo dõi, đánh giá hiệu quả dự án đang còn xem nhẹ.

## **Kết luận Chương 2**

Chương 2 của luận văn tập trung nghiên cứu hai nội dung chính:

Thứ nhất, các quy định của pháp luật về nhiệm vụ thu, chi NSDP. Trong phạm vi nghiên cứu, luận văn đã nghiên cứu và phân tích các quy định về lập dự toán thu NSDP, chấp hành thu NSDP và quyết toán thu ngân NSDP. Bên cạnh đó, luận văn đã phân tích các nguyên tắc thực hiện nhiệm vụ chi NSDP và các quy định về chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển. Đây là hai nội dung chi quan trọng trong chi NSDP.

Thứ hai, thực trạng thực hiện các quy định về nhiệm vụ thu, chi NSDP từ thực tiễn quận Phú Nhuận, thành phố Hồ Chí Minh. Qua nghiên cứu, nhiệm vụ thu, chi NSDP trên địa bàn quận đã đạt được những kết quả tốt khi quỹ NSDP không ngừng được tăng lên và phát triển bền vững. Việc thực hiện các quy định về nhiệm vụ thu, chi NSDP được chính quyền quận thực hiện tương đối tốt, các văn bản pháp luật đã thể hiện được tính toàn diện, đồng bộ và có tính thực tiễn rất cao. Tuy nhiên, bên cạnh đó việc thực hiện các quy định về thu chi NSDP vẫn còn những hạn chế do bộ máy tổ chức thực hiện chưa theo kịp những đổi mới trong quản lý NSNN địa phương, các văn bản hướng dẫn còn chậm so với các văn bản của Trung ương. Trên cơ sở tìm hiểu các nguyên nhân của những tồn tại trên, luận văn đã nghiên cứu và đề xuất các giải pháp tại chương 3.

### **Chương 3**

## **GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ THU, CHI NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG**

### **3.1. Quan điểm, yêu cầu hoàn thiện pháp luật về thu, chi ngân sách địa phương**

#### **3.1.1. Quan điểm**

*Thứ nhất*, hoàn thiện pháp luật về nhiệm vụ thu, chi NSĐP phải bám sát định hướng, yêu cầu của Nghị quyết 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020. Việc hoàn thiện pháp luật về nhiệm vụ thu, chi NSĐP cũng cần đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước được đề ra trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020 và các văn kiện của Đảng, Nhà nước phù hợp với từng thời kỳ; bám sát định hướng, yêu cầu của Nghị quyết số 05-NQ/TW ngày 12/7/2011 của Hội nghị lần thứ 2 Ban chấp hành Trung ương Đảng về việc triển khai thực hiện chủ trương nghiên cứu, sửa đổi Hiến pháp năm 1992, Nghị quyết số 06/2011/QH13 ngày 06/8/2011 của Quốc hội về việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992; phù hợp với bối cảnh phát triển kinh tế thị trường, toàn cầu hóa; trên cơ sở xác định các nội dung đã được thể chế hóa, tổng kết thực tiễn, kế thừa kinh nghiệm lịch sử còn phù hợp, kế thừa quy định pháp luật phân cấp ngân sách.

*Thứ hai*, hoàn thiện pháp luật về nhiệm vụ thu, chi NSNN phải phù hợp với Hiến pháp. Đây là văn bản có giá trị pháp lý cao cho việc thể chế hóa thành chế độ, chính sách phân cấp quản lý điều hành NSNN. Đổi mới chế độ phân cấp ngân sách trước hết phải đề xuất sửa đổi, bổ sung quy định về NSNN trong Hiến pháp 2013; Luật NSNN 2015 sửa đổi để tạo tính pháp lý cao cho việc cụ thể hóa quy định của luật và tạo cơ sở cho việc tổ chức quản lý điều hành NSNN.

*Thứ ba*, xây dựng mô hình phân cấp thu, chi NSDP hợp lý và thống nhất, nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp ngân sách được quy định rõ ràng hơn, đơn giản hóa được các thủ tục trong công tác lập, chấp hành và quyết toán NSNN, mỗi cấp ngân sách có thời gian và điều kiện để xem xét chi tiết, kỹ lưỡng ngân sách cấp mình, tăng tính công khai, minh bạch của NSNN.

*Thứ tư*, đảm bảo nguyên tắc pháp quyền trong thu, chi ngân sách, thực hiện đầy đủ thẩm quyền của các cấp trong việc quyết định phân bổ NSNN. Đảm bảo phân định rõ ràng quyền hạn và trách nhiệm của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, HĐND và UBND các cấp, quyền hạn và trách nhiệm của các bộ, ngành trung ương trong quản lý NSNN và đơn vị sử dụng ngân sách trong lĩnh vực NSNN; Khắc phục tình trạng pháp luật NSNN hiện nay chưa có quy định về cơ chế điều hòa nguồn thu trong trường hợp thu ngân sách có biến động trong thời kỳ ổn định ngân sách. Khẳng định rõ quyền hạn, vai trò của Quốc hội, HĐND các cấp trong việc quyết định dự toán NSNN, quyết định phân bổ ngân sách và phê chuẩn quyết toán NSNN.

*Thứ năm*, nhiệm vụ thu, chi ngân sách tiếp tục bảo đảm vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương để thực hiện nhiệm vụ quan trọng của đất nước và hỗ trợ địa phương khó khăn, có cơ chế hỗ trợ đặc thù cho những địa phương có đóng góp lớn cho ngân sách. Phân cấp mạnh hơn, đảm bảo tính chủ động của các địa phương nhưng cũng đồng thời gắn liền với trách nhiệm của các địa phương trong quản lý, sử dụng NSDP; Bổ sung quy định về trách nhiệm giải trình của đơn vị sử dụng NSNN.

### **3.1.2. Yêu cầu**

Qua các văn bản quy định về nhiệm vụ thu, chi NSDP cho thấy phân cấp là vấn đề khá cơ bản và cốt lõi trong quản lý tài chính ngân sách. Ở các thời kỳ, nội dung cơ bản của quy định pháp luật về phân cấp ngân sách đã thể hiện ở việc quy định tính tập trung, thống nhất của NSNN (đảm bảo sự thống

nhất giữa ngân sách trung ương và NSĐP; đảm bảo vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương và có cơ chế hỗ trợ đặc thù cho những địa phương có đóng góp lớn cho ngân sách); sự phân công nhiệm vụ quyền hạn của ngân sách trung ương và NSĐP; phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi của các cấp ngân sách; bảo đảm tính tập trung dân chủ, phát huy tinh chủ động sáng tạo của các cấp chính quyền địa phương; đảm bảo nguyên tắc công bằng, công khai và minh bạch của ngân sách.

Luật NSNN 2015 đã phân cấp khá mạnh nguồn thu của ngân sách trung ương và NSĐP, tăng tính chủ động, tích cực của chính quyền địa phương. Chính quyền cấp tỉnh đã được phân cấp nhiều hơn trong việc quyết định phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách ở địa phương.

Việc nghiên cứu sửa đổi quy định về phân cấp ngân sách trong Luật NSNN là cần thiết và sẽ không thoát ly khỏi những quy định mang tính lịch sử, kế thừa quy định phân cấp ngân sách hiện hành và vấn đề cơ bản của chế độ phân cấp ngân sách. Vấn đề cốt lõi để sửa đổi quy định về phân cấp ngân sách cần phải được nghiên cứu sửa đổi bổ sung từ các văn bản gốc như quy định của Hiến pháp 1992, đảm bảo phù hợp với các Luật hiện hành đã và đang có hiệu lực

## **3.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về thu, chi ngân sách địa phương**

### ***3.2.1. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về thu ngân sách địa phương***

Quy định điều chỉnh cho phép Thành phố Hồ Chí Minh được quyền thu một số khoản thu “đặc thù” phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của Thành phố Hồ Chí Minh, mở rộng nguồn thu 100% của Thành phố Hồ Chí Minh. Về nguyên tắc, thiết kế nguồn thu riêng của đô thị phải gắn liền với việc phân định trách nhiệm cung cấp dịch vụ đô thị, sao cho đảm bảo được sự cung cấp hàng hóa công của chính quyền đô thị ngay cả khi chính quyền cấp trên thay

đôi chính sách chuyên giao tài khóa, chính quyền đô thị chịu trách nhiệm tốt nhất đối với số lượng và chất lượng hàng hóa công cung cấp, hiệu quả cao nhất trong việc cung cấp hàng hóa và dịch vụ trên cơ sở so sánh lợi ích và chi phí, cải thiện trách nhiệm ra quyết định tài chính của chính quyền đô thị. Muốn vậy, phải gắn lợi ích với chi phí: ai là người nộp thuế hoặc trả phí để tài trợ cho chính quyền đô thị thì người đó được quyền thụ hưởng các khoản chi tiêu của chính quyền đô thị. Người sử dụng dịch vụ đô thị nhận thức rất rõ chi phí của dịch vụ và lợi ích mà họ được hưởng để có thái độ lựa chọn, đánh giá chất lượng dịch vụ. Sử dụng dịch vụ gắn với phí người hưởng lợi sẽ cung cấp tín hiệu thị trường cho chính quyền đô thị về các hàng hóa, dịch vụ công mà người dân có nhu cầu. Trong phí người hưởng lợi, bên cạnh phí người sử dụng vốn dĩ khá quen thuộc như lệ phí cấp giấy phép, bằng lái xe..., cần thiết cho phép Thành phố Hồ Chí Minh nghiên cứu sử dụng một cách có hệ thống các loại phí đặc thù và số tiền phải trả đặc biệt. Đây là một trong những giải pháp được áp dụng ở rất nhiều quốc gia trên thế giới. Phí đặc thù là một loại phí mà nguồn thu của nó được xác định rõ mục đích sử dụng nên dễ tạo ra được sự chấp thuận của đối tượng thu phí, chúng sẽ tạo ra nguồn thu thu khá lớn cho ngân sách đô thị dùng để giải quyết những vấn đề bức xúc trong sự phát triển của thực thể này như ách tắc giao thông, ô nhiễm môi trường, cung cấp các dịch vụ hạ tầng cơ bản... Tuy nhiên, việc áp dụng các loại thu phí đặc thù cũng cần có sự nghiên cứu cẩn trọng và phổ biến rộng rãi đến đối tượng thu nhằm tránh sự phản ứng của người dân ở đô thị. Việc sử dụng thành công các loại phí đặc thù sẽ nâng cao đáng kể năng lực quản lý đô thị. Còn số tiền phải trả đặc biệt là một khoản thu vào cho ngân sách đô thị từ một phần lợi ích mà người dân nhận được từ kết quả của nỗ lực xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật của chính quyền đô thị. Một khi chính quyền đô thị cải tạo và xây dựng cơ sở hạ tầng, thì làm cho giá trị đất đai hay nhà cửa của các hộ gia đình

và doanh nghiệp sẽ tăng cao. Như thế, khoản gia tăng này chính là lợi ích mà các hộ gia đình hay doanh nghiệp được hưởng nhưng thuần túy chỉ từ sự đầu tư của chính quyền thành phố. Và do vậy, sẽ phù hợp với đạo lý nếu như lợi ích gia tăng này được huy động một phần cho ngân sách Thành phố Hồ Chí Minh. Đây là một khoản thu có tiềm năng, vì Thành phố Hồ Chí Minh đang trong thời kỳ quá độ, cần xây dựng và quy hoạch, chỉnh trang lại toàn bộ bộ mặt của đô thị. Tuy nhiên, cũng như các khoản thu khác, khoản thu này cần phải được nghiên cứu cẩn thận và cần phải có một thời gian chuẩn bị, công bố và vận động nhằm tránh sự phản ứng của đối tượng nộp.

Thí điểm cho phép Thành phố Hồ Chí Minh được quyết định thuế suất một số loại thuế gắn với địa phương trong giới hạn khung thuế suất mà Quốc hội cho phép. Theo đánh giá của nhiều chuyên gia quốc tế, Việt Nam vẫn thuộc nhóm các quốc gia có mức độ phân cấp thấp nhất thế giới, cấp chính quyền địa phương không có quyền quyết định về thuế. Thực tiễn của các quốc gia trên thế giới đã cho thấy địa phương chỉ thật sự cân đối được ngân sách khi có quyền thay đổi thuế suất một số sắc thuế hoặc có thể tự đặt ra sắc thuế riêng của mình. Tuy nhiên, trong điều kiện cụ thể của Việt Nam hiện nay, năng lực quản lý của chính quyền địa phương chưa cao, chưa đồng đều, cơ chế giám sát còn yếu kém, nếu cho phép địa phương quyết định các sắc thuế sẽ dẫn đến tùy tiện và làm suy yếu sự quản lý thống nhất của Nhà nước. Do vậy, trước mắt chỉ nên áp dụng thí điểm cho phép Thành phố Hồ Chí Minh được tự quyết định thuế suất một số loại thuế gắn với địa phương. Điều này là hợp lý, bởi vì chính quyền địa phương nắm chắc được năng lực tài chính và nhu cầu của người nộp thuế nên có thể định ra các mức thuế suất phù hợp với đặc thù của địa phương. Theo đó, những địa phương có tiềm năng về một loại thuế nào đó có thể tăng thuế suất để tăng nguồn thu cho địa phương. Cơ chế này sẽ khuyến khích địa phương nuôi dưỡng và phát triển nguồn thu NSDP. Theo nguyên lý chung, việc trao quyền tự chủ cho địa phương nên tập trung

vào một số loại thuế có đặc trưng sau đây: Cơ sở thuế cố định; Gánh nặng thuế chủ yếu chuyển giao cho những dân cư ở chính địa phương đó; quản lý đơn giản; và khoản thu thuế ổn định và có thể dự báo. Dựa vào những tiêu chí trên, trong thời gian tới có thể trao quyền cho Thành phố Hồ Chí Minh quyết định mức thuế suất về các sắc thuế như: thuế nhà đất và thuế chuyển quyền sử dụng đất trong phạm vi khung thuế suất do Trung ương qui định.

### ***3.2.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về chi ngân sách địa phương***

Luật nên cho phép Thành phố Hồ Chí Minh được qui định một số khoản chi, định mức chi phù hợp với nguồn thu và điều kiện giá cả của Thành phố Hồ Chí Minh. Với sự tập trung về quy mô, tính đa dạng của xã hội đô thị và là trung tâm thu hút các lực lượng kinh tế, chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh có trách nhiệm cung cấp nhiều dịch vụ hơn so với hầu hết các đô thị khác (ngoại trừ Hà Nội).

Nhiệm vụ chi của chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh hiện nay cần tập trung vào: cơ sở hạ tầng, giao thông; nguồn nhân lực có trình độ cao; các thiết chế về văn hóa (công viên, giải trí, nhà hát...); điện, nước, xử lý nước thải, thu gom rác; cảnh sát và lực lượng phản ứng nhanh; phòng cháy chữa cháy; nhà ở, chăm sóc y tế... Mặt khác, để phù hợp với nhu cầu cải thiện chất lượng dịch vụ, nguồn thu và điều kiện giá cả của Thành phố Hồ Chí Minh, do đó cần cho phép Thành phố Hồ Chí Minh được quyền qui định định mức chi phù hợp.

### ***3.2.3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý ngân sách địa phương***

#### ***3.2.3.1. Mở rộng quyền cho các cấp chính quyền địa phương trong chi tiêu ngân sách***

Việc phân công trách nhiệm chi tiêu cần bảo đảm giao nhiệm vụ chi tiêu rõ ràng và cụ thể cho các cấp chính quyền khác nhau ở mức có thể được. Nguyên tắc quan trọng trong phân cấp chi tiêu là giao nhiệm vụ chi tiêu cho

cấp chính quyền nào đem lại lợi ích lớn nhất cho cư dân của cấp đó, tạo điều kiện để mỗi cấp có thể cung ứng nhanh nhất và dễ dàng nhất nhu cầu của cư dân địa phương với các dịch vụ đáp ứng tốt nhất nhu cầu của người dân.

Đối với những nhiệm vụ chi được chia sẻ giữa nhiều cấp, cần dựa vào các căn cứ mang tính khoa học để xác định ranh giới nhiệm vụ chi của mỗi cấp chính quyền. Việc phân định rõ ràng ranh giới chi tiêu để khắc phục tình trạng cấp trên chuyển giao nhiệm vụ cho cấp dưới, tăng cường trách nhiệm giải trình của mỗi cấp đối với nhiệm vụ được giao là cần thiết.

Phân định chi tiêu cho chính quyền địa phương mỗi cấp cần phải tương ứng với nguồn thu được phân cấp cho cấp đó. Việc phân định chi chỉ có hiệu quả và phát huy tác dụng khi cấp trên phân định nguồn thu tương ứng yêu cầu chi tiêu của địa phương.

Quy định rõ hơn về việc phân định chi đầu tư xây dựng cơ bản cho mỗi cấp chính quyền. Về nguyên tắc, nên giao cho mỗi cấp chính quyền quyết định đầu tư đối với các công trình kết cấu hạ tầng để đảm bảo cung cấp dịch vụ công do cấp đó quản lý.

Việc mở rộng quyền tự chủ của địa phương trong các quyết định chi tiêu sẽ dựa trên nguyên tắc chi tiêu được thực hiện ở cấp chính quyền nào trực tiếp cung ứng dịch vụ công có hiệu quả nhất. Tránh tình trạng cùng một nhiệm vụ chi được phân ra cho quá nhiều cấp mà không có sự xác định ranh giới rõ ràng, dẫn đến chỗ không quy được trách nhiệm giải trình và sự chồng chéo, đùn đẩy giữa các cấp chính quyền.

*3.2.3.2. Mở rộng quyền cho các cấp chính quyền địa phương quản lý các khoản thu, việc phân chia các khoản thu giữa các cấp ngân sách*

Địa phương có thể thay đổi thuế suất một số sắc thuế, hoặc về dài hạn ở mức tự chủ cao hơn là chính quyền cấp tỉnh có thể tự quyết định ban hành sắc thuế của địa phương trong khung cho phép của trung ương. Quyền tự chủ về



thu bao gồm quyền thay đổi thuế suất một số sắc thuế, hoặc ở mức tự chủ cao hơn là địa phương có thể tự định ra sắc thuế của riêng mình, có thể thí điểm áp dụng cho phép chính quyền địa phương được tự quyết định thuế suất đối với một số loại thuế trong khung thuế suất do trung ương quyết định. Để khắc phục sự chênh lệch giữa các địa phương, Chính phủ có thể hạn chế quyền tự chủ này bằng cách đặt ra mức trần cho các loại thuế nói trên.

Về các khoản thu được phân chia cho các cấp ngân sách: Phân cấp các khoản thu cần dựa trên nguyên tắc “lợi ích”, nghĩa là tăng thu của NSDP phải đi kèm với việc cải thiện chất lượng dịch vụ công do địa phương có cung cấp.

Khi quy định nguồn thu - nhiệm vụ chi và xây dựng định mức phân bổ ngân sách luật ngân sách cần chú ý đến những yếu tố đặc thù của các địa phương, nhất là các đô thị lớn như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh...; điều chỉnh quy định thẩm quyền quyết định một số nội dung, định mức chi của Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh giữa hai kỳ họp để đảm bảo tính kịp thời của chế độ, chính sách trong thực tế.

Số bổ sung cân đối ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới trong thời kỳ ổn định ngân sách theo luật hiện hành được ổn định theo số tuyệt đối. Tuy nhiên, để khắc phục tình trạng thực tế nhiều địa phương có nỗ lực cố gắng phấn đấu tăng thu nhưng do quy mô kinh tế nhỏ, số thu hàng năm không lớn nhưng do yêu cầu phát triển kinh tế xã hội, thực hiện an sinh xã hội nhiệm vụ chi ngân sách lại tăng nhanh, trong khi đó chi NSDP lại chủ yếu nhận bổ sung cân đối từ ngân sách trung ương nên gặp khó khăn trong đảm bảo nguồn để thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội. Tình trạng này xảy ra ngay trong cả quan hệ giữa các cấp ngân sách ở địa phương. Vì vậy, vấn đề số bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới cần được quy định tăng lên theo khả năng cân đối của ngân sách cấp trên.

### *3.2.3.3. Đổi mới trong việc điều hành quản lý ngân sách*

Cần quy định cụ thể và rõ ràng hơn nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của các cấp chính quyền trong quy trình ngân sách, bảo đảm quyền tự chủ của cấp dưới gắn liền với tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình về tài chính ở cấp địa phương, nhằm thực hiện nghiêm kỷ luật tài khóa. Việc đẩy mạnh phân cấp quản lý ngân sách chỉ có thể đạt được mục tiêu mong muốn khi gắn liền với việc tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình về tài chính ở cấp địa phương. Đồng thời tăng cường hoạt động giám sát của các cơ quan dân cử nhằm bảo đảm tính hiệu quả của quản lý ngân sách. Tăng cường trách nhiệm giải trình của mỗi cấp chính quyền trong quản lý ngân sách không chỉ với cấp trên mà trước hết là với Hội đồng nhân dân và người dân ở địa phương đó.

Đổi mới quy định về quy trình lập, phân bổ, chấp hành và quyết toán ngân sách: chuyển từ kiểu truyền thống (dựa trên cơ sở tổng nguồn lực hiện có và hệ thống các chế độ, tiêu chuẩn, định mức hiện hành để xây dựng dự toán và phân bổ ngân sách, dẫn đến hiệu quả quản lý ngân sách thấp, không gắn giữa kinh phí đầu vào với kết quả đầu ra, chỉ quan tâm đến lợi ích trước mắt, không có tầm nhìn trung hạn, ngân sách bị phân bổ dàn trải, hiệu quả sử dụng nguồn lực thấp) sang phương pháp hiện đại, dựa vào kết quả đầu ra và gắn với tầm nhìn trung hạn.

### **3.3. Giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về thu, chi ngân sách địa phương**

#### ***3.3.1. Giải pháp thực hiện pháp luật về thu ngân sách địa phương***

##### *3.3.1.1. Tăng cường công tác quản lý thu ngân sách*

Hiện nay, việc khai thác và nuôi dưỡng nguồn thu là hết sức quan trọng vì có thu mới có chi, thực tế nguồn ngân sách địa phương chưa khai thác triệt để, việc quản lý nguồn thu, khai thác nguồn thu còn yếu. Vì vậy cần có chế độ quy định rõ ràng, phân cấp về công tác thu, để có thể thu đúng, thu đủ, thu kịp

thời theo quy định của pháp luật như vậy mới tạo được lòng tin trong nhân dân. Để công tác thu Ngân sách địa phương phát huy đầy đủ vai trò của mình, nên thực hiện một số vấn đề sau:

- Phải kế thừa và phát huy những thành tích, kết quả đã đạt được trong công tác quản lý thu ngân sách.

- Tăng thu trên cơ sở mở rộng và nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh, phấn đấu duy trì tốc độ tăng trưởng kinh tế 12,5%, tốc độ tăng giá trị sản xuất công nghiệp đạt 8%, dịch vụ, thương mại đạt 16%; phát triển nghề mới, khai thác du lịch có hiệu quả. Đồng thời phải coi trọng chính sách thu và nuôi dưỡng nguồn thu, sử dụng nguồn thu có hiệu quả.

- Để việc thu Ngân sách nhà nước được đầy đủ phải tăng cường chống thất thu, vì vậy công tác tuyên truyền nộp thuế, tuyên truyền trên hệ thống thông tin đại chúng về nghĩa vụ và quyền lợi nộp thuế của công dân, đồng thời phổ biến những hình thức xử lý về vi phạm pháp luật trong thi hành luật thuế.

- Tạo điều kiện thuận lợi để mọi thành phần kinh tế phát triển bình đẳng, tiện để khai thác lợi thế, hoà nhập với sự phát triển chung của quận.

- Giữ vững an ninh, chính trị, trật tự an toàn xã hội trên địa bàn nhằm tạo ra một môi trường lành mạnh, ổn định giúp người dân yên tâm sản xuất.

Trong thời gian tới, công tác quản lý ngân sách địa phương cần thực hiện tốt công tác thu ngân sách ở cả 3 khâu: lập, chấp hành và quyết toán Ngân sách nhà nước

### *3.3.1.2. Về quá trình lập, chấp hành, quyết toán ngân sách*

#### *(1) Lập dự toán ngân sách*

Trong thời gian tới cải cách xoá bỏ sự chồng chéo giữa các cấp chính quyền của địa phương về trách nhiệm, phạm vi, thẩm quyền quyết định dự toán ngân sách NSNN; ngoài ra quy trình lập, tổng hợp, phân bổ, điều chỉnh

dự toán NSDP hàng năm của các cấp phải trải qua rất nhiều thủ tục, điều này khiến cho việc tổng hợp dự toán NSDP hầu như không đảm bảo đúng trình tự và thời gian quy định

## *(2) Chấp hành ngân sách*

Đối với chấp hành thu NSDP cần tăng cường chỉ đạo, kiểm tra công tác chấp hành thu ngân sách. Theo nguyên tắc hạch toán kế toán, tất cả các khoản thu ngân sách đều phải có chứng từ thu để làm căn cứ ghi chép phản ánh trên sổ kế toán và báo cáo kế toán theo mục lục ngân sách. Nhưng hiện nay đối với những khoản thu có liên quan đến điều tiết ngân sách thì một số cấp địa phương không có giấy nộp tiền vào ngân sách, tức là không có chứng từ gốc để thực hiện việc ghi chép, hạch toán kế toán những khoản thu này.

Về chấp hành chi ngân sách tăng cường quản lý điều hành chi NSDP, nâng cao tính hiệu quả và tiết kiệm đồng thời phân cấp nhiệm vụ chi đảm bảo sự chủ động và sáng tạo phù hợp với nhu cầu thực tế. Cần chia các khoản chi thường xuyên ngân sách địa phương thành 2 nhóm: Các khoản chi có tính bắt buộc và các khoản chi có tính tự nguyện, tùy theo khả năng ngân sách địa phương và sự đóng góp; thanh toán của các đơn vị trực thuộc cũng như nhân dân trong quá trình cung cấp các dịch vụ do thành phố tổ chức để khuyến khích các cấp địa phương chủ động điều khiển NSDP mình và tăng ý thức “tự thân vận động”. Đồng thời xác định đúng đắn các ưu điểm trong cơ cấu chi NSDP theo hướng bảo đảm và tiết kiệm chi thường xuyên; tăng dần chi đầu tư phát triển gắn liền với lợi ích trực tiếp của nhân dân, của cộng đồng...nhằm đạt tối đa hiệu quả các khoản chi. Việc phân cấp nhiệm vụ nhu cầu theo hướng giảm bớt sự lệ thuộc vào những định mức chi áp dụng đồng loạt (ví dụ chế độ hội nghị, tiếp khách, công tác phí...) cho phép các cấp địa phương chủ động áp dụng định mức cụ thể phù hợp với yêu cầu thực tiễn và khả năng tài chính của mình. Điều này không chỉ tạo thuận lợi cho địa phương mà còn góp

phần giảm bớt tình trạng “biến báo - nói dối” các quyết toán tài chính cho các nội dung trên.

### *(3) Quyết toán NSDP*

Thường xuyên kiểm tra, hướng dẫn quyết toán NSDP từ đó giúp công tác chỉ đạo điều hành NSDP kịp thời, thực hiện tốt quy chế dân chủ công khai tài chính. Để công tác quyết toán NSDP dần đi vào nề nếp, có chất lượng, kịp thời gian quy định thì:

- Các địa phương trên địa bàn thành phố phải ghi chép đầy đủ; rõ ràng, trung thực mọi hoạt động thu chi tài chính phát sinh trong từng thời kỳ vào sổ kế toán và hạch toán đúng theo chế độ quy định

- Sở tài chính, cơ quan chuyên môn của thành phố phải thường xuyên kiểm tra và tổng hợp báo cáo. Khi phát hiện sai sót trong quyết toán Sở Tài chính, phòng Tài chính các quận huyện phải báo cáo cấp có thẩm quyền yêu cầu các địa phương điều chỉnh.

- Nâng cao trí thức, trang bị trình độ về tài chính và quản lý tài chính cho cán bộ các cấp địa phương. Đưa vấn đề đào tạo bồi dưỡng cán bộ địa phương trở thành yêu cầu bắt buộc trong quản lý Nhà nước. Hàng năm thành phố sẽ trích ngân sách để thực hiện công việc này coi đây là đầu tư phát triển bền vững cho tương lai.

### ***3.3.2. Giải pháp thực hiện pháp luật về chi ngân sách địa phương***

#### *3.3.2.1. Nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về chi thường xuyên*

Một trong những nhiệm vụ chi chiếm số lượng lớn ngân sách mà không thể cắt giảm đó là chi thường xuyên trong lĩnh vực duy trì hoạt động của bộ máy công quyền. Bộ máy chính quyền thành phố hiện nay tương đối công kênh. Để khắc phục tình trạng này bên cạnh việc giám sát chặt chẽ quá trình chi ngân sách trên địa bàn thành phố còn cần thực hiện tinh giảm biên chế trong các cơ quan nhà nước, để chuyển nguồn chi từ lĩnh vực này sang các lĩnh vực khác cần thiết hơn.

Ngoài ra, theo quy định hiện hành định mức chi thường xuyên trong các cơ quan, đơn vị sử dụng nguồn vốn NSNN trên địa bàn thành phố được phân bổ dựa theo định mức biên chế của cơ quan, đơn vị đó, trong khi đó biên chế được tuyển dụng và sử dụng thường không trùng khớp với định mức được giao. Điều này dẫn tới tình trạng chênh lệch giữa định mức chi và số lượng biên chế thực chất, khiến cho việc chi thường xuyên không đạt hiệu quả. Vì vậy, trong thời gian tới cần tính toán mức chi thường xuyên dựa trên hoạt động thực tế và nhu cầu của cơ quan đơn vị để có định mức chi phù hợp và hiệu quả. Tại một số địa phương định mức chi thường xuyên được xây dựng còn thiếu cơ sở khoa học, không sát với thực tế dẫn tới tình trạng làm sai để đảm bảo đủ nguồn chi. Trước tình trạng này cần có quy định cụ thể hướng dẫn việc xác định định mức chi ngân sách để địa phương có thể xây dựng những định mức, chỉ tiêu sát với thực tế, có tính khoa học và có độ co giãn tốt phù hợp với sự phát triển không ngừng của nền kinh tế.

Vấn đề tự chủ trong chi thường xuyên cũng còn nhiều hạn chế. Hiện nay những quy định về tự chủ trong chi thường xuyên nói riêng và trong lĩnh vực tài chính nói chung còn chưa hoàn thiện, dẫn tới tình trạng một số địa phương có quyết định chưa chính xác trong việc thẩm định giao dự toán kinh phí tự chủ cho địa phương. Việc cho phép thực hiện chế độ huy động vốn để đầu tư dẫn tới tình trạng một số đơn vị lợi dụng cơ chế để gia tăng các hoạt động dịch vụ mà không có sự phân biệt giữa dịch vụ công và hoạt động dịch vụ tư. Các quy định về quy chế chi tiêu nội bộ trong chế độ tự chủ tài chính cũng chưa được quy định rõ nên vai trò của quy chế chi tiêu nội bộ chưa được phát huy, thậm chí còn có tình trạng một số địa phương thay đổi quy chế chi tiêu nội bộ hàng năm để phù hợp với các khoản chi mà địa phương đã thực hiện. Trước tình trạng này cần ban hành những quy định cụ thể để hướng dẫn xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ đối với các đơn vị sử dụng ngân sách để quy chế này thực sự có hiệu quả.

### 3.3.2.2. *Nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về chi đầu tư phát triển*

Chi đầu tư phát triển trong thời gian qua cũng có nhiều lãng phí, nhiều công trình đầu tư nhưng không sử dụng hoặc sử dụng không có hiệu quả. Trên địa bàn thành phố có những công trình, dự án sau khi được phê duyệt, xây dựng lại không được sử dụng gây ra tình trạng lãng phí. Một số dự án sau khi được phê duyệt không được triển khai thực hiện, việc kéo dài thời gian gây lãng phí ngân sách khiến việc sử dụng ngân sách không được hiệu quả. Bên cạnh đó vẫn còn tình trạng ban quản lý dự án và cơ quan đơn vị giám sát cấu kết làm sai báo cáo, kết quả giám sát để tham ô nguồn vốn đầu tư từ xã hội nói chung và từ ngân sách nói riêng. Trước tình trạng này, chính quyền thành phố cần quan tâm hơn nữa tới hoạt động giám sát tài chính nói chung và giám sát chi ngân sách nói riêng nhằm đảm bảo nguồn chi của thành phố được sử dụng đúng mục đích và có hiệu quả. Cần có cơ chế giám sát công có sự tham gia của các ban, ngành, đoàn thể và nhân dân địa phương để việc đầu tư, xây dựng đạt hiệu quả. Ngoài ra cơ chế hậu kiểm cũng cần được thực hiện chặt chẽ hơn nữa để đảm bảo hiệu quả sử dụng của những công trình được xây dựng. Cần có quy định cụ thể về việc kiểm tra, giám sát đối với việc sử dụng những công trình được đầu tư từ nguồn vốn ngân sách của thành phố, đối với những công trình đã được xây dựng nhưng không có hiệu quả sử dụng có thể chuyển đổi mục đích, hoặc chuyển nhượng để thu hồi nguồn vốn ngân sách.

Các quy định hiện hành về phê duyệt dự án có nguồn vốn từ NSNN vẫn còn chưa thực sự chặt chẽ, khiến cho việc áp dụng còn gặp nhiều khó khăn. Việc thẩm định, phê duyệt dự án chưa được thực hiện nghiêm chỉnh, đôi khi việc thẩm định, phê duyệt chỉ là hình thức. Trong thời gian tới, bên cạnh việc hoàn thiện các quy định về trình tự, thủ tục thẩm định phê duyệt dự án, cần có những biện pháp giám sát nhằm đảm bảo sự nghiêm túc trong quá trình thẩm định và phê duyệt dự án, tránh tình trạng phê duyệt tràn lan không phù hợp

với thực tiễn địa phương, không có hiệu quả sử dụng. Việc kiểm tra, giám sát cũng cần được tiến hành thường xuyên để đánh giá hiệu quả sử dụng của những công trình dự án có nguồn vốn từ NSNN, qua đó đánh giá hiệu sử dụng ngân sách. Việc tiến hành kiểm tra thường xuyên cũng giúp cho thành phố biết được hiện trạng của các công trình dự án đầu tư để có biện pháp bảo dưỡng, sửa chữa và thay thế cho phù hợp đảm bảo hiệu quả đầu tư công của nguồn vốn ngân sách.

Công tác cấp phát và bố trí vốn đầu tư trong chi đầu tư phát triển cũng còn tồn tại nhiều bất cập. Điều này dẫn tới tình trạng các chủ đầu tư nợ vốn trong xây dựng cơ bản (nội dung quan trọng trong chi đầu tư phát triển), tình trạng này là do các quy định về lập và giao kế hoạch đầu tư còn chưa thực sự hiệu quả, do một số quy định còn mang tính hình thức và không được thực thi. Để khắc phục tình trạng này các văn bản pháp luật cần quy định rõ trách nhiệm của các chủ thể trong quản lý đầu tư xây dựng cơ bản. Cần chấn chỉnh và tăng cường trách nhiệm của cơ quan lập, thẩm định, phê duyệt dự án thuộc thẩm quyền trên địa bàn thành phố. Đối với những dự án mới trên địa bàn thành phố cần có sự kiểm soát chặt chẽ của cơ quan có thẩm quyền đảm bảo dự án được tiến hành theo đúng quy mô, mục tiêu, lĩnh vực, chương trình được phê duyệt.

Vấn đề thẩm quyền quyết định đầu tư cũng là một trong những thực trạng trong công tác quản lý chi đầu tư phát triển. Để nguồn vốn ngân sách sử dụng cho chi đầu tư phát triển đạt hiệu quả cần có các quy định điều chỉnh về thẩm quyền phân cấp quyết định đầu tư. Các quy định về phân cấp quyết định đầu tư cần được hoàn thiện theo hướng tăng cường tính chủ động cho địa phương, tuy nhiên trong việc phân cấp cũng cần chú ý tới sự giám sát của trung ương, đảm bảo trung ương giữ vai trò quyết định đầu tư đối với những công trình cấp quốc gia và công trình mang tính liên vùng để tránh tình trạng



đầu tư dàn trải tới khi thực hiện lại thiếu nguồn vốn. Cũng cần đề cao trách nhiệm của cá nhân, đơn vị đối với chất lượng dự án, công trình để buộc người có thẩm quyền phải cân nhắc thận trọng khi quyết định đầu tư nhằm tránh rủi ro, sai sót.

Thêm vào đó trong công tác quản lý chi đầu tư phát triển cần đảm bảo tính công khai minh bạch. Cần có tiêu chí rõ ràng để xác định các dự án được đầu tư tránh việc lợi dụng những quy định chưa minh bạch để thực hiện hoạt động đầu tư vì lợi ích cục bộ, lợi ích riêng của địa phương. Cần quy định cụ thể và rõ ràng những nội dung và trình tự của công tác kế hoạch đầu tư trong đó có nội dung về cấp phát vốn đầu tư đảm bảo đầu tư tập trung, đúng mục đích, đúng quy hoạch, kế hoạch được phê duyệt, đảm bảo đầu tư có hiệu quả.

### ***3.3.3. Giải pháp thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý ngân sách địa phương***

*Thứ nhất*, cần tăng cường công tác dự báo và đánh giá các mục tiêu dài hạn trong quá trình hoạch định ngân sách. Công tác dự báo cần phải chính xác thông qua việc đẩy mạnh triển khai minh bạch thông tin và tăng cường công tác thống kê. Bên cạnh đó, cũng cần xây dựng những quy định nhằm xác định trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị soạn lập ngân sách khi đưa ra các định mức thu, chi không sát thực tế, đặc biệt việc không sát thực tế đó nhằm mục đích có lợi riêng cho địa phương mình.

*Thứ hai*, cần kiên định chủ trương tăng cường tính tự chủ của NSDP bằng cách tăng dần các nguồn thu cho địa phương. Thực tiễn phân cấp ngân sách ở nhiều quốc gia, đặc biệt là những nước phát triển cho thấy, việc phi tập trung hóa bằng cách tăng cường khả năng thu và chi cho ngân sách cấp dưới đem lại nhiều hiệu quả tích cực và hoàn toàn không làm xói mòn sự ổn định của ngân sách. Với mô hình thiết kế các nguồn thu như hiện nay, thực tế đã cho thấy hầu hết các địa phương không thể tự cân đối được, điều đó cho thấy

cần có những khảo sát, đánh giá cụ thể để đưa ra phương thức mới hoặc cơ cấu lại các nguồn thu sao cho trong từ 5 đến 10 năm tới sẽ có từ 50% đến 60% số tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có thể cân đối được nguồn thu đáp ứng nhiệm vụ chi.

*Thứ ba*, cần nghiên cứu bãi bỏ mô hình NSDP lồng ghép hiện nay vì mô hình này thường dẫn đến việc lạm quyền của cấp trên trong việc điều hành ngân sách. Trong trường hợp giữ lại mô hình này thì cần được tiếp tục hoàn thiện bằng việc tăng cường nguồn thu cho ngân sách huyện và xã cũng như đề ra các nguyên tắc nhằm phân định rõ ràng nguồn thu và nhiệm vụ chi của các cấp NSDP.

*Thứ tư*, cần tăng cường công tác giám sát và hướng dẫn của cơ quan tài chính cấp trên đối với quá trình NSNN nói chung trong đó đặc biệt là NSDP nhằm đảm bảo phát huy được ý nghĩa của việc phân cấp ngân sách, đồng thời cần tăng cường nội dung và chất lượng kiểm toán nhà nước đối với ngân sách cấp huyện và xã.

### **Kết luận Chương 3**

Trên cơ sở nghiên cứu những lý luận về thu, chi NSDP và thực trạng thực hiện các quy định của pháp luật về nhiệm vụ thu, chi NSDP từ thực tiễn quận Phú Nhuận, thành phố Hồ Chí Minh.

Thứ nhất, đề tài đã nghiên cứu các quan điểm, yêu cầu hoàn thiện pháp luật về thu, chi NSDP. Đây là nội dung quan trọng giúp việc đề xuất các giải pháp đáp ứng được các yêu cầu của hệ thống pháp luật Việt Nam và phù hợp với luật pháp quốc tế.

Thứ hai, luận văn đã đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật về thu, chi NSDP sau khi đã nghiên cứu các lý luận và thực trạng thu, chi ngân sách quận Phú Nhuận thành phố Hồ Chí Minh. Các giải pháp tập trung làm rõ hơn

những quy định của pháp luật về thu, chi; gợi ý những nội dung cần bổ sung và hoàn thiện liên quan đến thu, chi NSDP.

Cuối cùng, luận văn đã đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về thu, chi NSDP. Đây là nội dung quan trọng có ý nghĩa thực tiễn cao giúp các chủ thể liên quan có thể tham khảo thực hiện. Việc đề xuất các giải pháp này căn cứ vào những hạn chế mà quận Phú Nhuận, thành phố Hồ Chí Minh đang gặp phải.

## KẾT LUẬN

Cùng với sự phát triển của xã hội, xu thế phân cấp quản lý ngày càng được chú trọng, trong công tác quản lý tài chính, ngân sách nguyên tắc này được thể hiện bằng việc chính quyền địa phương ngày càng có quyền chủ động trong công tác quản lý ngân sách.

Việc hoàn thiện pháp luật về phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi ngân sách địa phương theo các hướng điều chỉnh luật định mở rộng quyền cho các cấp chính quyền địa phương trong việc quyết định chi tiêu, mở rộng quyền cho các cấp chính quyền địa phương trong việc quyết định quản lý các khoản thu, việc phân chia các khoản thu giữa các cấp ngân sách, đổi mới việc quản lý ngân sách...Việc đổi mới, điều chỉnh luật ngân sách nhà nước là một trong những yêu cầu quan trọng trong quá trình đổi mới thể chế quản lý tài chính công hiện nay của Việt Nam, hướng tới việc các quy định của Luật ngân sách nhà nước phải phù hợp, hiệu quả hơn, đóng góp cho sự phát triển kinh tế của Việt Nam có tính bền vững, tiến tới hài hòa với các thông lệ và chuẩn mực của quốc tế.

Những giải pháp và kiến nghị của Luận văn mới chỉ dừng lại ở mức độ nghiên cứu ban đầu, tác giả hy vọng đóng góp một phần nhằm hoàn thiện và nâng cao hiệu quả của luật ngân sách trong thời gian sắp tới, qua đó ngân sách nhà nước phải được sử dụng hiệu quả, công bằng, công khai, minh bạch và đúng pháp luật./.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Tài Chính (2004), *Thông tư số 86/2004/TT – BTC* ngày 25/08/2004 quy định hướng dẫn việc quản lý nguồn vốn huy động để đầu tư cơ sở hạ tầng của ngân sách cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Hà Nội.
2. Bộ Tài Chính (2006), *Thông tư số 86/2006/ TT – BTC* ngày 18/09/2006 hướng dẫn quản lý vốn bổ sung có mục tiêu từ ngân sách trung ương cho NSDP, Hà Nội.
3. Bộ Tài chính (2010), *Thông tư số 188/2010/TT – BTC* ngày 22/11/2010 quy định tiêu thức phân cấp nguồn thu và phân chia các khoản thu giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương, Hà Nội.
4. Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp (2012), *Thông tư liên tịch số 47/2012/TTLT-BTC-BTP* quy định việc lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí NSNN bảo đảm cho công tác xây dựng và hoàn thiện văn bản quản lý pháp luật của HĐND, UBND, Hà Nội.
5. Bộ tài chính (2013), *Quyết định số 46/QĐ – BTC* ngày 07/01/2013 về việc ban hành quy trình thanh tra ngân sách huyện thuộc tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Hà Nội.
6. Bộ Tài chính (2016), *Thông tư số 342/2016/TT-BTC* ngày 30/12/2016 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định số 163/2016/NĐ-CP, Hà Nội.
7. Bộ Tài chính (2016), *Thông tư số 343/2016/TT-BTC* ngày 30/12/2016 hướng dẫn thực hiện công khai NSNN đối với các cấp ngân sách, Hà Nội.
8. Bộ Tài chính (2016), *Thông tư số 344/2016/TT-BTC* ngày 30/12/2016 quy định về quản lý ngân sách xã và các hoạt động tài chính khác của xã, phường, thị trấn, Hà Nội.

9. Bộ Tài chính (2017), *Thông tư 61/2017/TT-BTC hướng dẫn về công khai ngân sách đối với đơn vị dự toán ngân sách, các tổ chức được NSNN hỗ trợ*, Hà Nội.
10. Bộ tư pháp (2006), *Từ điển luật học*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
11. Chính Phủ (2003), *Nghị định 60/2003/NĐ – CP ngày 06 tháng 06 năm 2003 của chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành luật NSNN*, Hà Nội.
12. Chính phủ (2016), *Nghị định 163/2016/NĐ-CP ngày 21 tháng 12 năm 2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật NSNN*, Hà Nội.
13. Đặng Văn Du (2000), *Giáo trình quản lý tài chính công, học viện tài chính*, Nxb Tài chính, Hà Nội.
14. Tô Thiện Hiền (2012), *“Nâng cao hiệu quả quản lý NSNN tỉnh An Giang giai đoạn 2011 - 2015 và tầm nhìn đến 2020”*, Luận án Tiến sĩ, Trường Đại học Ngân hàng thành phố Hồ Chí Minh.
15. Học viện Tài chính (2010), *Giáo trình quản lý tài chính công*, Nxb Tài chính, Hà Nội.
16. Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội (2002), *Giáo trình Luật Tài chính*, Nxb Đại học quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
17. Lê Thị Mai Liên (2013), *Thực trạng và phương hướng hoàn thiện pháp luật quản lý nợ công ở Việt Nam, chuyên đề thuộc đề tài khoa học cấp bộ “pháp luật tài chính công Việt Nam thực trạng và giải pháp hoàn thiện”*, Hà Nội.
18. Lê Chi Mai (2006), *Phân cấp ngân sách cho chính quyền địa phương thực trạng và giải pháp*, Nxb Chính trị quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
19. Dương Thị Bình Minh (2005), *Quản lý chi tiêu công ở Việt Nam, thực trạng và giải pháp*, Nxb Tài chính, Hà Nội.

20. Trần Huỳnh Nga (2015), *ché độ pháp lý về phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Khoa Luật, Đại học luật Thành phố Hồ Chí Minh.
21. Bùi Đường Nghiêu (chủ biên) (2006), *Điều hoà ngân sách giữa Trung ương và địa phương*, Nxb chính trị quốc gia, Hà Nội.
22. Quốc hội (2002), *Luật NSNN*, Hà Nội.
23. Quốc hội (2008), *Luật quản lý, sử dụng tài sản nhà nước*, Hà Nội.
24. Quốc hội (2015), *Luật NSNN*, Hà Nội.
25. Lê Toàn Thắng (2010), “*Phân cấp quản lý NSNN ở Việt Nam hiện nay*”, Luận án Tiến sĩ, Học viện Hành chính.
26. Lê Thị Thu Thủy (2010), *Một số vấn đề pháp lý về phân cấp quản lý NSNN ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay*, Tạp chí Khoa học ĐHQGHN, Luật học (số 26), tr 34-43.
27. Trường Đại học Luật Hà Nội (2008), *Giáo trình luật NSNN*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
28. UBND quận Phú Nhuận (2014-2017), *Báo cáo kết quả phát triển kinh tế - xã hội quận năm 2014, 2015, 2016, 2017*, Thành phố Hồ Chí Minh.
29. UBND quận Phú Nhuận (2014-2017), *Báo cáo quyết toán ngân sách quận Phú Nhuận năm 2014, 2015, 2016, 2017*, Thành phố Hồ Chí Minh.
30. UBND quận Phú Nhuận (2018), *Quyết định 16/QĐ-UBND ngày 08/01/2018 về việc công khai dự toán ngân sách năm 2018*, Thành phố Hồ Chí Minh.
31. Ủy ban thường vụ quốc hội (2015), *Nghị quyết 1023/NQ-UBTVQH13 ngày 28/8/2015 ban hành các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư phát triển nguồn NSNN giai đoạn 2016-2020*, Hà Nội.

32. Ủy ban thường vụ quốc hội (2016), *Nghị quyết số 266/NQ-UBTVQH13 ngày 4/10/2016 ban hành các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên NSNN năm 2017*, Hà Nội.

33. Ủy ban thường vụ quốc hội (2017), *Nghị quyết 51/NQ-CP ngày 19/6/2017 của Chính phủ về Chương trình hành động triển khai khai hoạch cơ cấu lại NSNN và quản lý nợ công*, Hà Nội.

34. Hoàng Tiêu Vân (2014), *Phân cấp quản lý NSNN tại địa bàn tỉnh Nam Định*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Khoa Luật Đại học quốc gia Hà Nội.

35. Phạm Thị Thanh Vân (2008), *Một số giải pháp hoàn thiện cơ chế phân cấp quản lý ngân sách ở Việt Nam*, Thị trường tài chính tiền tệ (số 8), tr 33-35.

36. Nguyễn Thị Hoàn Yên (2013), “*Đổi mới chính sách pháp luật về phân cấp quản lý NSNN*”, Tạp chí Tài chính (số 9), tr 21-23



## PHỤ LỤC

**Bảng 2.1:** Kết quả thu NSDP quận Phú Nhuận 2014 - 2017

Năm	Thu NSNN (Tỷ đồng)	Thu NSDP (Tỷ đồng)	Tăng trưởng
<b>2014</b>	1.485,4	481,49	113,72%
<b>2015</b>	2.309,8	596,01	123,78%
<b>2016</b>	2.844,7	600,02	100,67%
<b>2017</b>	3.150,2	641,15	106,85%

(Nguồn: Phòng Tài chính quận Phú Nhuận)

**Bảng 2.2:** Cơ cấu nguồn thu ngân sách quận Phú Nhuận

STT	Nội dung	2014	2015	2016	2017
<b>1</b>	Nguồn thu 100%	17%	14%	18%	15%
<b>2</b>	Nguồn thu phân chia	42%	40%	44%	38%
<b>3</b>	Nguồn thu khác	41%	46%	38%	47%
<b>Tổng</b>		100%	100%	100%	100%

(Nguồn: Phòng Tài chính quận Phú Nhuận)

**Bảng 2.3.** Kết quả chi NSDP quận Phú Nhuận 2014 - 2017

Năm	Chi NSDP (Tỷ đồng)	Tăng trưởng
<b>2014</b>	403,62	110,27%
<b>2015</b>	505,22	125,17%
<b>2016</b>	501,83	99,33%
<b>2017</b>	663,38	119,12%

(Nguồn: Phòng Tài chính quận Phú Nhuận)

**Bảng 2.4.** Chi đầu tư phát triển trên địa bàn quận Phú Nhuận*(ĐVT: Tỷ đồng)*

<b>Năm</b>	<b>Dự toán giao</b>	<b>Số thực hiện</b>	<b>Tỷ lệ (Thực hiện/dự toán)</b>
<b>2014</b>	45,136	13,871	30,78%
<b>2015</b>	38,622	48,844	126,4%
<b>2016</b>	27,303	28,276	103,5%
<b>2017</b>	53,861	48,474	90%

*(Nguồn: Phòng Tài chính quận Phú Nhuận)***Bảng 2.5.** Tổng hợp chi NSDP theo nội dung*(ĐVT: Triệu đồng)*

<b>STT</b>	<b>Nội dung</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
	<b>TỔNG CHI NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG</b>	<b>473,763</b>	<b>592,893</b>	<b>584,664</b>	<b>673,090</b>
<b>I</b>	<b>CHI NGÂN SÁCH QUẬN</b>	<b>382,692</b>	<b>478,351</b>	<b>472,932</b>	<b>549,625</b>
a	<b>Chi thường xuyên</b>	363,160	420,377	432,568	503,768
1	- Sự nghiệp kinh tế	29,994	29,702	32,209	47,099
2	- Sự nghiệp giáo dục	141,249	141,506	140,408	167,051
3	- Sự nghiệp Y tế	28,196	26,341	43,122	34,827
4	- Sự nghiệp Văn hóa - thông tin	1,790	2,351	1,684	2,166
5	- Sự nghiệp thể dục - thể thao	250	225	264	312
6	- Sự nghiệp xã hội	34,865	60,860	61,805	67,387
7	- Quản lý nhà nước	39,056	40,498	44,737	54,662
8	- An ninh quốc phòng	6,373	6,558	6,633	6,922
9	- Chi khác ngân sách	3,034	4,790	4,253	9,729
10	- Dự phòng ngân sách	0	0	0	0
11	Chi bổ sung cho NS cấp dưới	70,141	87,671	82,832	113,613
12	- Chi nộp ngân sách cấp trên	0	8,989	0	0
13	- Chi chuyển nguồn năm sau	8,214	10,886	14,621	0

<b>b</b>	<b>Ghi thu- ghi chi</b>	5,661	9,129	12,088	0
<b>C</b>	<b>Chi đầu tư phát triển</b>	<b>13,871</b>	<b>48,844</b>	<b>28,276</b>	<b>45,857</b>
	- Từ nguồn phân cấp	10,895	45,313	28,239	45,857
	- Từ nguồn ngân sách quận	2,945	3,470	37	0
	- Kinh phí năm trước chuyển sang	31	61	0	0
<b>II</b>	<b>CHI NGÂN SÁCH PHƯỜNG</b>	<b>91,071</b>	<b>114,543</b>	<b>111,731</b>	<b>123,464</b>
<b>a</b>	<b>Chi thường xuyên</b>	91,071	114,543	111,731	123,464
1	- Sự nghiệp kinh tế	3,015	4,412	5,469	7,549
2	- Sự nghiệp giáo dục	45	61	35	47
3	- Sự nghiệp Y tế	82	80	95	109
4	- Sự nghiệp Văn hóa - thông tin	372	563	496	683
5	- Sự nghiệp thể dục - thể thao	231	266	231	329
6	- Sự nghiệp xã hội	1,381	2,028	1,472	1,672
7	- Quản lý nhà nước	60,294	80,464	77,380	89,449
8	- An ninh quốc phòng	19,112	19,319	20,038	23,625
9	- Chi khác ngân sách	0	1	15	1
10	- Dự phòng ngân sách	0	0	0	0
11	Chi bổ sung cho NS cấp dưới	0	0	0	0
12	- Tiết kiệm thêm 10% cho TX dùng để CCTL	0	0	0	0
13	Chi nộp ngân sách cấp trên	0	0	0	0
14	- Chi chuyển nguồn năm sau	6,539	7,349	6,500	0
<b>b</b>	<b>Ghi thu- ghi chi</b>	0	0	0	0

(Nguồn: Phòng Tài chính quận Phú Nhuận)