

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO  
TRƯỜNG ĐẠI HỌC THƯƠNG MẠI**

---

**TẠ VĂN QUÂN**

**HOÀN THIỆN PHÂN CẤP QUẢN LÝ  
NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CỦA THÀNH PHỐ HÀ NỘI**

**Chuyên ngành: Quản lý kinh tế**

**Mã số : 62340410**

**Mã NCS: 15A**

**D0410005**

**Khóa : 28**

**Luận án Tiến sĩ kinh tế**

**Người hướng dẫn khoa học :**

**1. GS, TS Đinh Văn Sơn**

**2. TS. Nguyễn Thị Minh Hạnh**

**Hà Nội, năm 2019**

**LỜI CAM ĐOAN**

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Thông tin, số liệu được nêu trong luận án đảm bảo sự trung thực và có trích nguồn. Những kết luận khoa học của luận án chưa được công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

*Hà Nội, ngày tháng năm 2019*

**Nghiên cứu sinh**

**Tạ Văn Quân**

## LỜI CẢM ƠN

Trong cuộc sống bận bịu công việc, thời gian trở lên quan trọng và quý giá, để hoàn thành những công việc chuyên môn, xã hội, bản thân và gia đình cần những nỗ lực và quyết tâm rất lớn.

Để có động lực học tập nghiên cứu và quyết tâm thực hiện được luận án Tiến sĩ của mình. Tôi xin bày tỏ lời cảm ơn chân thành nhất tới Trường Đại học Thương mại, Khoa sau Đại học, trân trọng cảm ơn GS,TS Đinh Văn Sơn Hiệu trưởng nhà trường và TS. Nguyễn Thị Minh Hạnh người hướng dẫn khoa học giúp cho tôi thực hiện luận án này, tôi xin chân thành cảm ơn Vụ Ngân sách Nhà nước Bộ Tài Chính, HĐND TP Hà Nội, Sở Tài Chính Thành Phố Hà Nội, Cục Thuế TP Hà Nội, và một số tỉnh thành trong nước, Phòng tài chính một số quận, huyện trong thành phố Hà Nội đã giúp tôi về thông tin số liệu để thực hiện luận án.

Xin bày tỏ lòng cảm ơn tới PGS, TS Nguyễn Thị Phương Liên và PGS, TS Hà Văn Sự, cảm ơn những GS,TS người thầy, người anh, trong cuộc sống tôi đã được gặp, được học hỏi, họ chính là những tấm gương, nguồn động lực lớn để tôi quyết tâm theo đuổi sự nghiệp học tập để nâng cao kiến thức sự hiểu biết của bản thân, xin chân thành cảm ơn những người bạn, người đồng nghiệp đã đồng viên giúp đỡ tôi.

Xin bày tỏ lòng cảm ơn về nguồn cội với truyền thống tốt đẹp lấy đạo đức và học tập làm trọng, cảm ơn gia đình nơi nuôi dưỡng cũng là động lực tạo nguồn cảm hứng lớn cho việc liên tục học tập của bản thân để hôm nay hoàn thành chương trình Tiến sĩ kinh tế.

Tôi hy vọng với tinh thần và kết quả của bản thân sẽ góp phần trí, lực và truyền cảm hứng đến nhiều người tiếp tục học tập nghiên cứu khoa học tạo ra những giá trị cho xã hội cho cuộc sống tốt đẹp hơn.

*Hà Nội Ngày tháng năm 2019*

**Nghiên cứu sinh**

**Tạ Văn Quân**

## MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN.....	i
LỜI CẢM ƠN.....	ii
DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT.....	vii
MỞ ĐẦU.....	1
1. Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu.....	1
2. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu.....	2
3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu.....	2
5. Phương pháp và quy trình nghiên cứu.....	3
5.1 Phương pháp nghiên cứu.....	3
5.2 Quy trình nghiên cứu.....	5
6. Những đóng góp mới của luận án.....	6
7. Tổng quan các nghiên cứu.....	7
7.1. Tổng quan các nghiên cứu có liên quan đã công bố trong và ngoài nước.....	7
7.1.1. Các nghiên cứu về tác động của phân cấp quản lý NSNN đến hiệu suất của khu vực công và phúc lợi xã hội.....	7
7.1.2 Các nghiên cứu về tác động của phân cấp quản lý NSNN đến tăng trưởng kinh tế.....	8
7.1.3 Các nghiên cứu về tác động của phân cấp quản lý NSNN đến ổn định kinh tế vĩ mô.....	9
7.1.4. Các nghiên cứu về tác động của phân cấp quản lý NSNN đến hiệu quả quản lý nhà nước của CQDP.....	10
7.2. Khoảng trống trong nghiên cứu.....	11
8. Kết cấu của luận án.....	12
CHƯƠNG 1 CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ PHÂN CẤP.....	13
QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC.....	13
1.1. LÝ LUẬN CHUNG VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC.....	13
1.1.1. Khái niệm và đặc điểm của ngân sách nhà nước.....	13
1.1.3. Nguồn thu và nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước.....	18
1.1.4. Chu trình quản lý ngân sách nhà nước.....	20
1.2. PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC.....	22
1.2.1. Khái niệm và các hình thức phân cấp quản lý ngân sách nhà nước.....	22
1.2.2. Yêu cầu và nguyên tắc phân cấp quản lý ngân sách nhà nước.....	27
1.2.3. Căn cứ phân cấp quản lý ngân sách nhà nước.....	31
1.2.4. Nội dung phân cấp quản lý ngân sách nhà nước.....	32
1.2.5. Các chỉ tiêu phân cấp quản lý ngân sách nhà nước.....	37

<b>1.3. CÁC NHÂN TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC.....</b>	<b>40</b>
1.3.1. Nhân tố chủ quan.....	40
1.3.2. Các nhân tố khách quan.....	45
<b>1.4. KINH NGHIỆM CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA VÀ ĐỊA PHƯƠNG VỀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ BÀI HỌC RÚT RA CHO THÀNH PHỐ HÀ NỘI.....</b>	<b>48</b>
1.4.1. Kinh nghiệm của một số quốc gia về phân cấp quản lý ngân sách nhà nước.....	48
1.4.2. Kinh nghiệm của một số địa phương về phân cấp quản lý ngân sách nhà nước.....	51
1.4.3. Bài học rút ra cho Chính phủ Việt Nam và thành phố Hà Nội.....	53
<b>TIỂU KẾT CHƯƠNG 1.....</b>	<b>55</b>
<b>CHƯƠNG 2 THỰC TRẠNG PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CỦA THÀNH PHỐ HÀ NỘI .....</b>	<b>56</b>
<b>2.1. HỆ THỐNG NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC THÀNH PHỐ HÀ NỘI.....</b>	<b>56</b>
2.1.1. Hệ thống Ngân sách Nhà nước Việt Nam.....	56
2.1.2. Hệ thống Ngân sách Nhà nước Thành phố Hà Nội.....	57
<b>2.2. THỰC TRẠNG PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC THÀNH PHỐ HÀ NỘI GIAI ĐOẠN 2013 - 2017.....</b>	<b>60</b>
2.2.1. Thực trạng nội dung phân cấp quản lý NSNN TP Hà Nội.....	60
2.2.2. Các chỉ tiêu đánh giá phân cấp quản lý ngân sách nhà nước thành phố Hà Nội .....	84
<b>2.3. MÔ HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ KẾT QUẢ KIỂM ĐỊNH CÁC NHÂN TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CỦA THÀNH PHỐ HÀ NỘI.....</b>	<b>85</b>
2.3.1. Mô hình nghiên cứu.....	85
2.3.2. Chọn mẫu và thu thập dữ liệu.....	89
<b>2.4. ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG PHÂN CẤP QUẢN LÝ NSNN TP HÀ NỘI.....</b>	<b>91</b>
2.4.1. Kết quả đạt được.....	91
2.4.2. Những hạn chế.....	92
2.4.3. Nguyên nhân của hạn chế.....	97
<b>TIỂU KẾT CHƯƠNG 2.....</b>	<b>101</b>
<b>CHƯƠNG 3 QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH CỦA THÀNH PHỐ HÀ NỘI.....</b>	<b>102</b>
<b>3.1. QUAN ĐIỂM HOÀN THIỆN PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH THÀNH PHỐ HÀ NỘI GIAI ĐOẠN 2019-2025 ĐẾN 2030.....</b>	<b>102</b>

<b>3.1.1 Những thuận lợi và khó khăn của thành phố Hà Nội trong những năm tới.....</b>	<b>102</b>
<b>3.1.2 Quan điểm hoàn thiện phân cấp quản lý ngân sách nhà nước tại Thành phố Hà Nội.....</b>	<b>105</b>
<b>3.2. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC THÀNH PHỐ HÀ NỘI.....</b>	<b>109</b>
<b>3.2.1. Đổi mới phân cấp nguồn thu.....</b>	<b>109</b>
<b>3.2.2. Đổi mới phân cấp nhiệm vụ chi.....</b>	<b>119</b>
<b>3.2.3. Xây dựng mô hình phân cấp quản lý ngân sách đô thị theo thẩm quyền.....</b>	<b>126</b>
<b>3.2.4. Tăng cường tính công khai, minh bạch; kiểm tra chặt chẽ việc phân cấp quản lý ngân sách TP Hà Nội.....</b>	<b>129</b>
<b>3.2.5. Đổi mới hệ thống quản lý vay nợ của chính quyền địa phương.....</b>	<b>131</b>
<b>3.3. MỘT SỐ GIẢI PHÁP ĐIỀU KIỆN.....</b>	<b>133</b>
<b>3.3.1. Đối với các cơ quan quản lý NSNN Trung ương (Quốc hội, Chính phủ, các Bộ ngành).....</b>	<b>133</b>
<b>3.3.2. Đối với UBND thành phố Hà Nội.....</b>	<b>136</b>
<b>KẾT LUẬN.....</b>	<b>143</b>
<b>DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH CÔNG BỐ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN CỦA NCS.....</b>	<b>145</b>
<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....</b>	<b>146</b>
<b>PHỤ LỤC</b>	

## DANH MỤC SƠ ĐỒ, BẢNG, BIỂU ĐỒ

### Danh mục sơ đ

Sơ đồ 2.1. Hệ thống NSNN ở Việt Nam.....	57
Sơ đồ 2.3. Bộ máy quản lý NSNN TP. Hà Nội.....	59
Sơ đồ 2.4: Tổ chức bộ máy Sở Tài chính Hà Nội.....	60
Sơ đồ 2.5: Nguồn thu NSDP của Việt Nam.....	62
Sơ đồ 2.6. Mô hình nghiên cứu đề xuất các nhân tố ảnh hưởng đến mức độ hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN.....	88

### Danh mục bản

Bảng 2.1. Thu NSNN trên địa bàn thành phố Hà Nội, giai đoạn 2013 - 2017.....	65
Bảng 2.2. Tỷ lệ % thu bổ sung từ NSTU' so với tổng thu NSNN cấp thành phố giai đoạn 2013 - 2017.....	67
Bảng 2.3. Nguồn thu NSDP của thành phố Hà Nội giai đoạn 2013 -2017.....	67
Bảng 2.4 Thu NSDP cấp quận, huyện của thành phố Hà Nội giai đoạn 2013 - 2017.....	68
Bảng 2.5. Chi NSDP thành phố Hà Nội giai đoạn 2013 - 2017.....	69
Bảng 2.6. Mức độ tương xứng giữa các khoản thu được phân cấp và tổng chi NSDP thành phố Hà Nội, giai đoạn 2013 - 2017.....	70
Bảng 2.7. So sánh mức chi chuyển nguồn sang năm sau và chi đầu tư phát triển giai đoạn 2013 - 2017.....	71
Bảng 2.8. Tình hình chi NS cấp TP theo từng lĩnh vực giai đoạn 2013-2017.....	72
Bảng 2.9. Mức độ tương xứng giữa các khoản thu và chi NSNN cấp thành phố Hà Nội, giai đoạn 2013-2017.....	73
Bảng 2.10. Tổng chi NS cấp quận/huyện ở thành phố Hà Nội (2013-2017).....	74
Bảng 2.11. Mức độ tương xứng giữa các khoản thu và chi của NS cấp quận/huyện trong cân đối ở thành phố Hà Nội i thời kỳ 2013-2017.....	75
Bảng 2.12. So sánh chi chuyển nguồn sang năm sau và chi đầu tư phát triển NS cấp quận/huyện tại TP. Hà Nội giai đoạn 2013-2017.....	75
Bảng 2.13. Các khoản nợ của TP Hà Nội theo nguồn vay 2013-2017.....	78
Bảng 2.14. Sử dụng chỉ tiêu định lượng đánh giá phân cấp quản lý NSNN thành phố Hà Nội.....	84
Bảng 2.15. Diễn giải các biến trong mô hình nghiên cứu.....	88

### Danh mục biểu đ

Biểu đồ 2.1. Tổng thu NSNN trên địa bàn TP Hà Nội, giai đoạn 2013 - 2017.....	66
Biểu đồ 2.2. Tổng thực chi NSDP của thành phố Hà Nội giai đoạn 2013-2017.....	70

### DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

CBCC	Cán bộ công chức
CNH	Công nghiệp hóa
CQĐP	Chính quyền địa phương
CQTƯ	Chính quyền Trung ương
CQTP	Chính quyền thành phố
DT	Dự toán
DTNS	Dự toán ngân sách
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GRDP	Tổng sản phẩm trên địa bàn
HCM	Hồ Chí Minh
HCNN	Hành chính Nhà nước
HDH	Hiện đại hóa
HĐND	Hội đồng nhân dân
KCHT	Kết cấu hạ tầng
KHCN	Khoa học công nghệ
KTTT	Kinh tế thị trường
MTQT	Mặt trận tổ quốc
NS	Ngân sách
NSNN	Ngân sách nhà nước
NSĐP	Ngân sách địa phương
NSTƯ	Ngân sách trung ương
NCKH	Nghiên cứu khoa học
OECD	Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế
UBND	Ủy ban Nhân dân
TP	Thành phố
XDCB	Xây dựng cơ bản



## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu

Phân cấp quản lý NSNN là nội dung quan trọng trong quản lý NSNN, được thiết kế xây dựng trên nền tảng tổ chức bộ máy nhà nước và các vấn đề kinh tế - xã hội cũng như đòi hỏi yêu cầu quản lý NSNN trong từng giai đoạn. Do đó, căn cứ vào điều kiện cụ thể của mỗi nước mà có cách thức phân cấp ngân sách khác nhau.

Ở Việt Nam, phân cấp quản lý NSNN được thực hiện từ khá sớm, trong mỗi thời kỳ khác nhau, mức độ phân cấp ngân sách cũng khác nhau. Kể từ khi Luật NSNN năm 1996 được ban hành và sửa đổi 2002 và 2015, việc phân cấp quản lý ngân sách đã tuân thủ theo những nguyên tắc cơ bản và tương đối ổn định, rõ ràng, công khai, minh bạch, đảm bảo tính chủ động của chính quyền các cấp ở địa phương và quản lý tập trung của trung ương.

Phân cấp quản lý NSNN là một lĩnh vực quan trọng của phân cấp quản lý nhà nước. Mỗi cấp chính quyền được phân cấp chỉ có thể độc lập thực hiện và thực hiện có hiệu quả các nhiệm vụ được giao khi họ chủ động có được các nguồn lực cần thiết và có quyền đưa ra các quyết định chi tiêu. Trên phương diện lý thuyết, phân cấp quản lý NSNN đã được thừa nhận là phương thức quan trọng để nâng cao hiệu quả quản lý NSNN; từ đó, đảm bảo giải quyết kịp thời các nhiệm vụ quản lý nhà nước ở các cấp chính quyền từ Trung ương đến cơ sở.

Một trong các vấn đề đặc biệt quan trọng của phân cấp quản lý NSNN là phân cấp quản lý NSNN đối với một đô thị. Trong những năm qua, sau khi được Trung ương phân cấp, việc phân cấp quản lý NSDP (phân cấp quản lý NS giữa chính quyền cấp tỉnh với chính quyền cấp huyện và cấp xã) của TP. Hà Nội đã bám sát Luật NSNN, đặc điểm của địa phương và thu được những kết quả đáng ghi nhận. Nguồn thu và nhiệm vụ chi của từng cấp CQDP đã được quy định cụ thể, rõ ràng. CQDP đã bước đầu chủ động trong việc xây dựng và phân bổ NS cấp mình, chủ động khai thác tiềm năng, thế mạnh của đô thị. Việc bố trí các khoản chi NS hiệu quả hơn, hạn chế tình trạng cấp trên can thiệp sâu vào công việc của cấp dưới. Tuy nhiên, bên cạnh những thành công về phân cấp quản lý NSNN của TP. Hà Nội cũng còn một số bất cập như: Phân cấp quản lý NS chưa gắn chặt với yêu cầu phân cấp quản lý kinh tế, xã hội trên địa bàn; Việc phân giao nguồn thu cho cấp quận, huyện ở mức thấp; Quy định phân cấp nhiệm vụ chi NS chưa phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế - xã hội; phân cấp quản lý kinh tế - xã hội đối với một số nhiệm vụ, lĩnh vực chưa được quy định chi tiết rõ ràng, cụ thể, Mặt khác, trong

xu hướng toàn cầu hóa, hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực, bối cảnh kinh tế trong nước và trên địa bàn TP. Hà Nội có nhiều thay đổi. Hà Nội mở rộng địa giới hành chính, cải cách hành chính đô thị được thực hiện ngày càng mạnh mẽ đã dẫn đến phân cấp quản lý NSNN TP. Hà Nội cũng phải thay đổi, thúc đẩy phát triển kinh tế của Thủ Đô.

Nhằm góp phần phát huy những yếu tố tích cực, khắc phục những hạn chế về cơ chế phân cấp quản lý NSNN của TP. Hà Nội, nhất là trong điều kiện mở rộng địa giới hành chính, tăng cường phân cấp quản lý hành chính, kinh tế, xã hội theo chủ trương của Thành ủy, NCS lựa chọn đề tài ***“Hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN của thành phố Hà Nội”*** làm luận án Tiến sĩ.

## **2. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu**

### ***a. Mục tiêu nghiên cứu***

Luận án nghiên cứu phân cấp quản lý NSNN tại thành phố Hà Nội nhằm xây dựng cơ sở lý luận và căn cứ thực tiễn để đề xuất hệ thống các giải pháp khả thi hướng đến hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN của thủ đô trong thời kỳ 2018 - 2025 tầm nhìn đến năm 2030.

### ***b. Nhiệm vụ nghiên cứu của Luận án***

Để thực hiện được mục tiêu nghiên cứu, luận án thực hiện các nhiệm vụ nghiên cứu như sau:

- Hệ thống hoá làm rõ hơn lý luận về phân cấp quản lý NSNN, trong đó có phân cấp quản lý NS giữa các cấp CQĐP.
- Luận án phân tích và đánh giá một cách khoa học về thực trạng phân cấp quản lý NS giữa các cấp CQĐP của TP. Hà Nội hiện nay; làm rõ những kết quả, hạn chế và nguyên nhân.
- Đưa ra, quan điểm định hướng và hệ thống các giải pháp khả thi nhằm hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN của thành phố Hà Nội trong thời kỳ mới, tính đến năm 2025 tầm nhìn tới năm 2030.

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

### ***a. Đối tượng nghiên cứu***

Luận án nghiên cứu những vấn đề lý luận về phân cấp quản lý NSNN, đặc biệt là nội dung phân cấp quản lý NS giữa các cấp CQĐP; thực tiễn về phân cấp quản lý NSNN của một địa phương (thành phố) và phân cấp quản lý NS giữa các cấp CQĐP của thành phố đó.

### ***b. Phạm vi nghiên cứu***

*Nội dung nghiên cứu:* Luận án nghiên cứu về phân cấp quản lý NSNN giữa các cấp chính quyền thành phố với 5 nội dung cơ bản là: (1) Phân cấp thẩm quyền ban hành luật pháp, chính sách, tiêu chuẩn và định mức NSNN cho các cấp chính quyền cấp dưới. (2) Về phân cấp nguồn thu NS của TP, luận án tập trung nghiên cứu phân cấp QLNN đối với thu thuế; Về chi NS của TP, luận án tập trung nghiên cứu phân cấp QLNN đối với chi ĐTXDCB và chi thường xuyên giữa 2 cấp chính quyền thành phố (cấp thành phố và cấp quận, huyện không nghiên cứu phân cấp cho cấp xã, phường). Đây là hai nội dung có ý nghĩa quan trọng đối với sự phát triển kinh tế-xã hội của TP Hà Nội. (3) Phân cấp quản lý NSNN về vay nợ. (4) Phân cấp thực hiện quy trình quản lý NS. (5) Phân cấp về giám sát, thanh tra và kiểm toán NSNN.

*Không gian nghiên cứu:* Luận án nghiên cứu đối với thành phố Hà Nội và khảo sát kinh nghiệm của một số quốc gia về phân cấp quản lý NSNN.

*Thời gian nghiên cứu:* Luận án nghiên cứu nội dung phân cấp quản lý ngân sách Nhà nước của thành phố trong giai đoạn 2013-2017. Định hướng, mục tiêu, quan điểm và các giải pháp khả thi nhằm hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN của thành phố Hà Nội trong thời gian tới được xác định đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2030.

## **4. Câu hỏi nghiên cứu**

Luận án sẽ trả lời các câu hỏi nghiên cứu sau:

(1) Các nguyên tắc phân định trách nhiệm chi tiêu và nguồn thu giữa các cấp chính quyền là gì?

(2) Thực trạng phân cấp quản lý NSNN của thành phố Hà Nội hiện nay như thế nào? Các hạn chế và nguyên nhân?

(3) Các giải pháp cải thiện hoạt động phân cấp quản lý NSNN của thành phố Hà Nội nhằm thúc đẩy hiệu quả phân bổ nguồn lực công, đảm bảo công bằng và cải thiện chất lượng quản lý nhà nước của CQĐP là gì?

## **5. Phương pháp và quy trình nghiên cứu**

### **5.1 Phương pháp nghiên cứu**

Trên cơ sở phương pháp luận của Chủ nghĩa duy vật biện chứng và duy vật lịch sử, trong quá trình nghiên cứu, tác giả đã sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể sau:

*Phương pháp phân tích, tổng hợp:* Tác giả áp dụng phương pháp này để phân tích lý thuyết về quản lý và phân cấp quản lý NSNN thành những bộ phận, những mối quan hệ theo lịch sử thời gian để nhận thức, phát hiện và khai thác các

khía cạnh khác nhau của lý thuyết. Từ đó rút ra những đánh giá, và tổng hợp lại đưa ra những kết luận, những đề xuất mang tính khoa học, phù hợp với lý luận và thực tiễn về phân cấp quản lý NSNN của thành phố Hà Nội.

*Phương pháp lịch sử:* Tác giả sử dụng phương pháp này để tiếp cận và khai thác vấn đề phân cấp quản lý NSNN thành phố Hà Nội giai đoạn 2013 - 2017. Xem xét bối cảnh lịch sử, tìm hiểu các nguồn tư liệu có liên quan đến phân cấp quản lý NSNN. Trên cơ sở đó, xây dựng khung lý thuyết của đề tài luận án. Trong phạm vi nghiên cứu của đề tài, việc tìm hiểu những tư liệu liên quan đến phân cấp quản lý NSNN của thành phố Hà Nội là rất quan trọng, nhằm có các căn cứ để nghiên cứu quá trình phân cấp quản lý NSNN trường hợp TP Hà Nội hiện nay. Từ đó, tìm ra các vấn đề còn vướng mắc về lý luận và thực tiễn, đề xuất những giải pháp phân cấp quản lý NSNN đối với thủ đô cho phù hợp.

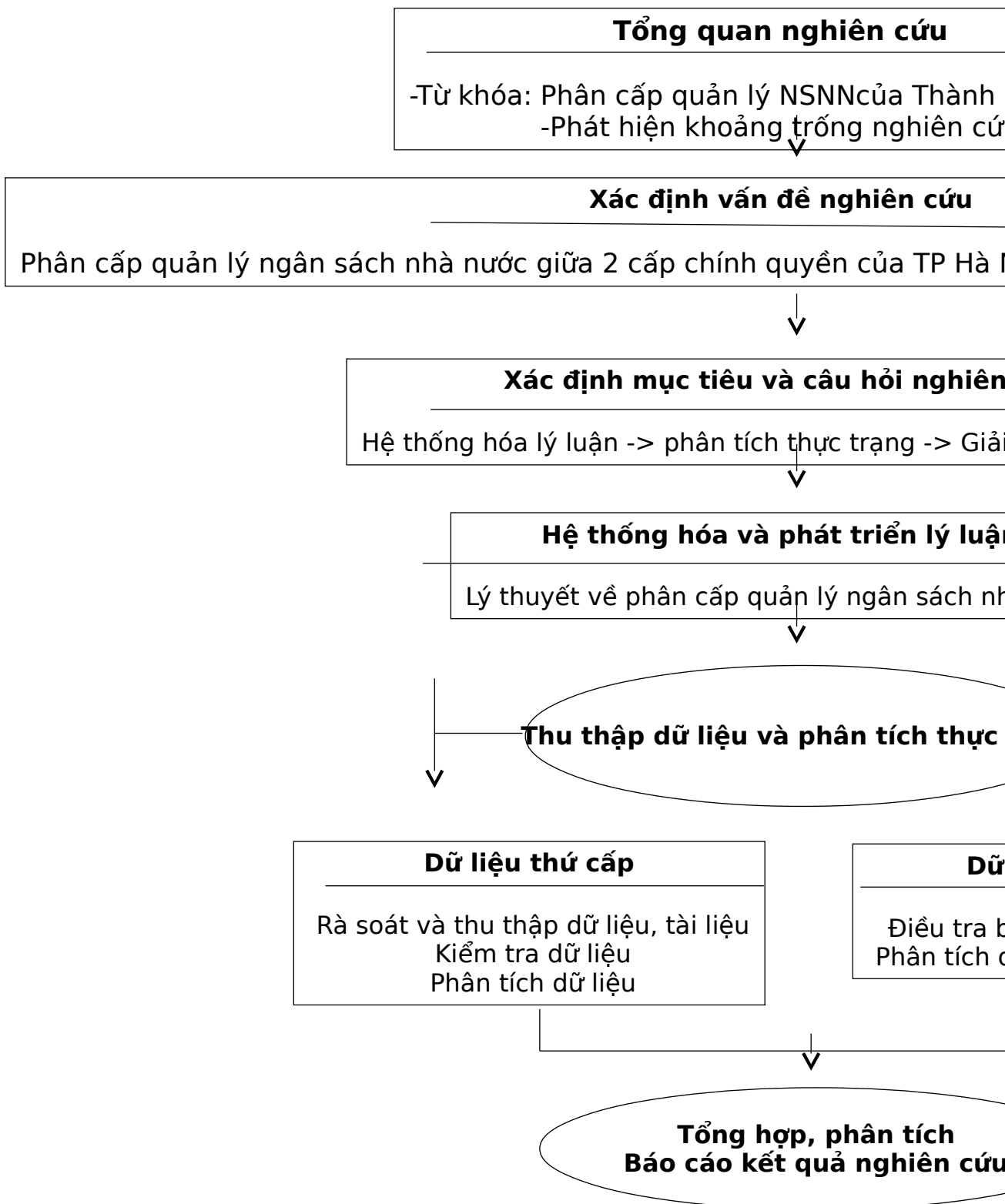
*Phương pháp nghiên cứu tình huống:* Nghiên cứu tình huống là 1 cuộc điều tra thực nghiệm nhằm tăng mức độ thực tế của kiến thức. Ở đây luận án sử dụng phương pháp nghiên cứu tình huống để đánh giá tình hình phân cấp quản lý NSNN của thành phố Hà Nội đối với một số quận huyện làm tăng tính thuyết phục của người đọc thông qua các tình huống thực tế.

*Phương pháp nghiên cứu định lượng:* Luận án sử dụng phương pháp nghiên cứu định lượng nhằm đánh giá các nhân tố ảnh hưởng đến phân cấp quản lý NSDP. Trên cơ sở đó tác giả đã xây dựng mô hình nghiên cứu với các biến như: Trình độ chuyên môn của cán bộ quản lý NSNN; tác động tích cực đối với kinh tế - xã hội của địa phương; hỗ trợ từ NSNN cấp trên và tự chủ tài chính của các cấp chính quyền địa phương. Việc phân tích được thực hiện nhằm kiểm định mối quan hệ giữa phân cấp quản lý NSNN và các nhân tố ảnh hưởng.

*Phương pháp so sánh:* Tác giả sử dụng phương pháp này để làm rõ sự giống và khác nhau, ưu điểm, hạn chế của các vấn đề nghiên cứu, từ đó có các đề xuất phù hợp nhằm đạt mục tiêu nghiên cứu.

*Phương pháp kế thừa khoa học:* Tác giả sử dụng những kết quả nghiên cứu có liên quan đã được công bố trong và ngoài nước để hoàn thiện cơ sở lý luận và đề xuất các giải pháp của luận án.

### 5.2 Quy trình nghiên cứu



Nguồn: Nghiên cứu của NCS

## 6. Những đóng góp mới của luận án

*Về lý luận:* Luận án đã xác lập được khung lý luận về nội dung phân cấp quản lý NSNN của một địa phương cấp thành phố theo cách tiếp cận của ngành quản lý kinh tế. Luận án đã làm rõ ảnh hưởng của phân cấp quản lý NSNN đến phát triển kinh tế xã hội của quốc gia và từng địa phương. (1) khẳng định các nội dung phân cấp quản lý NSNN có ảnh hưởng khác nhau đến từng khía cạnh quản lý nhà nước của các cấp CQDP. Phân cấp NSDP có tác động tích cực chất lượng cung ứng dịch vụ công, minh bạch và hiệu suất của bộ máy hành chính. (2) Phân cấp quản lý NSNN ảnh hưởng đến cung cấp dịch vụ công, thể hiện: tăng phân cấp cho chính quyền cấp dưới trong cung cấp hàng hóa, dịch vụ công sẽ giúp phân bổ nguồn lực hiệu quả. (3) Phát hiện kết quả tích cực của phân cấp quản lý NSNN theo từng nhiệm vụ chi, khả năng kiểm soát của chính quyền cấp trên đối với chính quyền cấp dưới và năng lực của chính quyền được phân cấp.

- Luận án đã xác định chỉ tiêu đánh giá phân cấp quản lý NSNN theo hai nhóm cơ bản: định tính và định lượng;

- Luận án đã cụ thể hóa các nhân tố ảnh hưởng đến phân cấp quản lý NSNN cấp thành phố

*Về thực tiễn:* Từ các kết quả nghiên cứu định tính và định lượng, luận án đã rút ra các kết luận về những thành công, hạn chế và nguyên nhân hạn chế phân cấp quản lý NSNN của thành phố Hà Nội. Luận án cũng đánh giá mức độ ảnh hưởng của các yếu tố đến đối tượng nghiên cứu, trong đó, yếu tố "Tự chủ tài chính của các cấp chính quyền địa phương" và yếu tố "Tác động tích cực đối với địa phương" có tác động mạnh nhất đến mức độ phân cấp quản lý NSNN của thành phố Hà Nội.

*Về các giải pháp đề xuất:* Luận án nêu một số quan điểm và các giải pháp nhằm hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN của TP Hà Nội thời gian tới: (1) xây dựng và sửa đổi tỷ lệ thu NS để lại cho các cấp NS, tạo điều kiện tự chủ cho các scaaps chính quyền của thành phố; (2) Phân cấp cho chính quyền cấp quận, huyện cung cấp các hàng hóa, dịch vụ công mang tính địa phương; cấp thành phố sẽ đảm nhiệm những nhiệm vụ chi mà cấp quận, huyện thực hiện không hiệu quả; phân định chi tiết từng nhiệm vụ chi cho từng cấp CQ trong thành phố. (3) Xác định lại phạm vi và giới hạn nợ của thành phố cần được xây dựng dựa trên khả năng trả nợ.

## **7. Tổng quan các nghiên cứu**

### **7.1. Tổng quan các nghiên cứu có liên quan đã công bố trong và ngoài nước**

#### **7.1.1. Các nghiên cứu về tác động của phân cấp quản lý NSNN đến hiệu suất của khu vực công và phúc lợi xã hội**

Đã có một số công trình nghiên cứu liên quan đến vấn đề phân cấp quản lý NSNN, NSDP trên các phương diện khác nhau. Đây là những tài liệu tham khảo có giá trị, phục vụ rất hiệu quả trong việc nghiên cứu đề tài này. Điển hình là các công trình sau:

- Trần Thị Diệu Oanh (2012), Luận án tiến sĩ “Phân cấp quản lý và địa vị pháp lý của CQĐP trong quá trình cải cách bộ máy nhà nước ở Việt Nam”. Tác giả đã phân tích làm rõ quan niệm khoa học về phân cấp quản lý và những khái niệm có liên quan; đánh giá thực trạng phân cấp quản lý và địa vị pháp lý của CQĐP trong quá trình cải cách bộ máy nhà nước ở Việt Nam; đề xuất các giải pháp đẩy mạnh phân cấp trên cơ sở quan điểm tiếp cận mới về quan hệ giữa CQTW và CQĐP để từ đó xác định rõ hơn địa vị pháp lý của CQĐP ở nước ta đáp ứng yêu cầu nền kinh tế thị trường, cải cách bộ máy nhà nước và xây dựng nhà nước pháp quyền.

- Tô Thiện Hiền (2012), Luận án tiến sĩ “Nâng cao hiệu quả quản lý NSNN tỉnh An Giang giai đoạn 2011 - 2015 và tầm nhìn đến 2020”. Trong Luận án, tác giả có một phần nghiên cứu về phân cấp quản lý NSNN giữa trung ương và địa phương trong trường hợp cụ thể là tỉnh An Giang. Thực trạng phân cấp quản lý NSNN giữa tỉnh, huyện và xã ở tỉnh An Giang về cơ bản giống như luật định. Tuy nhiên, tình trạng mất cân đối NSNN của các cấp chính quyền là phổ biến. Luận án cũng xem xét mối quan hệ giữa các cấp chính quyền theo quy trình quản lý NS từ lập dự toán, chấp hành, quyết toán NS và các khuyến nghị giải pháp nhằm cải thiện hiệu quả quản lý NSNN của tỉnh An Giang.

- Lê Toàn Thắng (2013), Luận án tiến sĩ "Phân cấp quản lý NSNN Việt Nam hiện nay". Tác giả nghiên cứu về phân cấp quản lý NSNN ở Việt Nam trên góc độ lý thuyết hành chính công, đã đánh giá phân cấp quản lý NSNN theo bốn nội dung: Phân cấp thẩm quyền ban hành luật pháp, chính sách, tiêu chuẩn và định mức NSNN; Phân cấp quản lý nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN; Phân cấp thực hiện quy trình quản lý NSNN; Phân cấp trong giám sát, thanh tra, kiểm toán NSNN. Trên cơ sở đó nghiên cứu cũng đề xuất các giải pháp và các điều kiện để thực hiện giải pháp tăng cường phân cấp cho các địa phương ở Việt Nam.

- Nguyễn Xuân Thu (2015), Luận án Tiến sĩ “Phân cấp quản lý NSDP ở Việt Nam”. Tác giả đã làm rõ tác động của phân cấp quản lý NSDP đến quản trị nhà nước của CQĐP trong trường hợp CQĐP ở Việt Nam, cụ thể như sau: (1) Khẳng định tăng cường phân cấp cho chính quyền cấp dưới trong cung cấp hàng hóa, dịch vụ công sẽ giúp phân bổ nguồn lực hiệu quả cũng phù hợp trong trường hợp CQĐP được tổ chức thành ba cấp. (2) Phát hiện kết quả tác động của phân cấp quản lý NSNN đến quản trị nhà nước của CQĐP phụ thuộc vào sự phân cấp quản lý NS theo từng nhiệm vụ chi, khả năng kiểm soát của chính quyền cấp trên đối với chính quyền cấp dưới và năng lực của chính quyền được phân cấp. Những đề xuất mới rút ra từ kết quả nghiên cứu: (1) Phân cấp cho chính quyền cấp huyện cung cấp các hàng hóa, dịch vụ công mang tính địa phương và không đòi hỏi lợi thế về qui mô; chuyển giao lại cho chính quyền cấp tỉnh những nhiệm vụ chi mà cấp huyện thực hiện không hiệu quả; phân định chi tiết từng nhiệm vụ chi cho từng cấp CQĐP. (2) Điều chỉnh phương thức chia sẻ nguồn thu thuế GTGT, thuế TNDN giữa NSTU và NSDP; chuyển thuế tài nguyên, thuế bảo vệ môi trường thành khoản thu phân chia giữa các cấp CQĐP; xây dựng một danh mục nguồn thu bắt buộc mà CQĐP phải tuân thủ và một danh mục các nguồn thu mở mà các địa phương có thể tự lựa chọn nguồn thu và quyết định thuế suất hay mức thu. (3) Xác định lại phạm vi vay nợ của CQĐP và giới hạn nợ của CQĐP cần được xây dựng dựa trên khả năng trả nợ.

### ***7.1.2 Các nghiên cứu về tác động của phân cấp quản lý NSNN đến tăng trưởng kinh tế***

Mai Đình Lâm (2012), Luận án tiến sĩ "Tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam". Tác giả đã sử dụng mô hình thực nghiệm có bổ sung thêm biến giải thích là độ mở kinh tế (đo lường bằng tổng kim ngạch xuất nhập khẩu của địa phương) để giải thích thêm cho tăng trưởng kinh tế ở các địa phương. Nghiên cứu sử dụng dữ liệu trong giai đoạn 2000-2011 với phương pháp hồi qui sử dụng dữ liệu bảng. Kết luận của nghiên cứu là phân cấp quản lý NSNN có ảnh hưởng tích cực đến tăng trưởng kinh tế và biến bổ sung cũng có ý nghĩa giải thích cho tăng trưởng kinh tế các địa phương ở Việt Nam.

Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2010 "Các thể chế hiện đại" của Ngân hàng thế giới tại Việt Nam ấn hành. Báo cáo tập trung vào việc phân cấp, trao quyền và trách nhiệm giải trình, hai khía cạnh của thể chế hiện đại và là những khía cạnh quan trọng nhất của Việt Nam trong hai thập kỷ vừa qua. Để tìm hiểu những tác động của quá trình phân cấp và trao quyền, nhóm nghiên cứu tiến hành



các hoạt động như: (1) Phân tích những tác động do quá trình phân cấp đem lại, buộc các cơ quan hành chính trung ương phải tự điều chỉnh khi các trách nhiệm và chức năng được trao cho cấp dưới; (2) Nghiên cứu xem xét thực tiễn việc phân cấp và trao quyền về mặt địa lý cho chính quyền cấp dưới; (3) Nghiên cứu thực tiễn việc phân cấp về chức năng cho các đơn vị cung ứng dịch vụ công, đặc biệt là dịch vụ hành chính công, dịch vụ y tế, giáo dục; (4) Phân tích tầm quan trọng ngày càng tăng của hệ thống pháp luật và tư pháp mà vai trò của những hệ thống này đang thay đổi trong quá trình thực hiện phân cấp;

Nguyễn Thị Thanh (2017), Hoàn thiện phân cấp quản lý đầu tư XDCB sử dụng nguồn vốn NS của thành phố Hà Nội đến năm 2020, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân. Tác giả đã đưa ra những luận giải về cơ sở lý luận phân cấp quản lý đầu tư XDCB sử dụng nguồn NSNN. Trên cơ sở kết quả nghiên cứu về phân cấp quản lý đầu tư xây dựng sử dụng nguồn NSNN, tác giả đã chỉ ra rằng khung phân cấp quản lý NS của Nhà nước cũng như thể chế pháp lý hay các văn bản quy phạm pháp luật về phân cấp đầu tư đã chi phối đến các quyết định đầu tư, dự toán thu chi và phân bổ NS từ đó tác động mạnh mẽ đến công tác phân cấp quản lý đầu tư XDCB sử dụng nguồn NSNN; thêm vào đó, đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức nhà nước cũng như sự minh bạch của CQĐP cũng tác động lớn đến những chủ trương đầu tư của địa phương, và do đó cũng ảnh hưởng đến công tác phân cấp quản lý đầu tư XDCB sử dụng nguồn NSNN.

Từ đó, tác giả đã đề ra 4 nhóm giải pháp chính: (1) Hoàn thiện khung phân cấp quản lý đầu tư XDCB trong tổng thể phân cấp quản lý NSNN; (2) Tăng cường phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi và điều hòa NSNN; (3) Tăng cường phân cấp trong quy trình NS và (4) Tăng cường công tác cán bộ, trách nhiệm giải trình và phối hợp. Bên cạnh đó, luận án cũng đề xuất thêm nhóm giải pháp nhằm tiến tới minh bạch hóa quá trình phân cấp, thực hiện phù hợp với chính sách phát triển của thành phố cũng như nâng cao năng lực của CQĐP.

### ***7.1.3 Các nghiên cứu về tác động của phân cấp quản lý NSNN đến ổn định kinh tế vĩ mô***

Vũ Như Thăng, Lê Thị Mai Liên (2013), bàn về phân cấp NS ở Việt Nam, Tạp chí tài chính, số 5. Trong bài viết, các tác giả đã nêu ra tóm tắt các kết quả đã đạt được, những hạn chế trong phân cấp quản lý NSNN; đồng thời đưa ra các gợi ý chính sách về phân cấp nhiệm vụ chi, phân cấp nguồn thu, chuyển giao NS giữa Trung ương và địa phương, và vấn đề vay nợ của địa phương.

Ngoài ra, còn có nhiều tài liệu nghiên cứu khác liên quan đến phân cấp quản lý NSNN chẳng hạn như:

Vũ Thành Tự Anh (2013), Phân cấp quản lý kinh tế ở Việt Nam nhìn từ góc độ thể chế, Báo cáo theo yêu cầu của Ủy Ban kinh tế Quốc Hội Việt Nam.

Vũ Như Thăng, các cộng sự (2012), Báo cáo chuyên đề nghiên cứu phân cấp quản lý NSNN ở Việt Nam: thực trạng và định hướng đổi mới, Dự án tăng cường năng lực quyết định và giám sát NS của các cơ quan dân cử Việt Nam của UB tài chính và NS của Quốc Hội.

Võ Kim Sơn (2004), Cuốn sách “Phân cấp quản lý nhà nước - Lý luận và thực tiễn” Nhà xuất bản Chính trị quốc gia. Đây là một cuốn sách bổ ích với những phân tích cặn kẽ các vấn đề lý luận về phân cấp quản lý nhà nước như các quan niệm về phân cấp cùng sự bình luận về các hình thức phân cấp quản lý nhà nước. Dựa trên kinh nghiệm của một số nước, tác giả có đưa ra một số kiến nghị về phân cấp quản lý NSNN cho Việt Nam: (1) Phân cấp quản lý NSNN phải được xem xét như là một cách thay đổi mang tính hệ thống, vì quá trình này tác động đến nhiều đối tượng, nhiều loại cơ quan và nhiều cấp. (2) Phân cấp quản lý NSNN phải theo chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan quản lý nhà nước.

Phân cấp quản lý NSNN được cho là có tác động thúc đẩy ổn định kinh tế vĩ mô nhờ giảm bớt các chi phí thông tin, chi phí hoạt động trong cung ứng dịch vụ, và thúc đẩy khu vực tư nhân phát triển nếu kỷ luật tài khóa được thực thi một cách nghiêm ngặt như ở các nước phát triển. Trong trường hợp ngược lại, khi mức độ tuân thủ kỷ luật tài khóa kém, phân cấp quản lý NSNN sẽ tạo ra mất cân bằng tiền tệ, tài khóa và làm suy yếu tăng trưởng kinh tế. Điển hình cho các nghiên cứu thuộc nhóm này là công trình:

#### ***7.1.4. Các nghiên cứu về tác động của phân cấp quản lý NSNN đến hiệu quả quản lý nhà nước của CQĐP***

Cuốn sách “Phân cấp quản lý NSNN cho chính quyền địa phương: Thực trạng và giải pháp” của tác giả Lê Chi Mai, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, năm 2006. Trong nghiên cứu này, phân cấp quản lý NSNN được xem xét trên các khía cạnh: phân cấp nhiệm vụ chi và nguồn thu; phân cấp thẩm quyền trong quyết định chế độ, định mức phân bổ và chi tiêu NS; phân cấp về qui trình NS. Theo đó, các giải pháp được đưa ra là tăng cường phân cấp nhiệm vụ chi cho CQĐP, trong đó nhấn mạnh đến cải thiện minh bạch trách nhiệm chi tiêu NS của các cấp và phân cấp trách nhiệm chi tiêu tương ứng với nguồn thu được phân cấp.

Cuốn sách “Điều hòa NS giữa Trung ương và địa phương” do tác giả Bùi Đường Nghiêu làm chủ biên, Nhà xuất bản chính trị quốc gia, 2006. Nội dung của cuốn sách bàn về vấn đề điều hòa NS giữa Trung ương và địa phương, vai trò của cơ chế điều hòa NS, đánh giá thực trạng của cơ chế điều hòa NS liên quan đến phân chia nguồn thu, nhiệm vụ chi NS, cơ chế xác định tỷ lệ phân chia nguồn thu NS, cơ chế bổ sung NS, nhóm tác giả cũng đề cập đến giải pháp hoàn thiện cơ chế điều hòa NSNN ở Việt Nam.

Công trình với tên đề tài: “Thực hiện tốt sự phân cấp giữa CQTƯ với CQĐP” do Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương thực hiện năm 2005. Công trình đã xem xét, phân tích xu thế phân cấp trong cải cách HCNN hiện nay, trong đó lý giải các nguyên nhân khiến phân cấp trở thành xu thế tất yếu của thời đại ngày nay, đặc biệt trong bối cảnh cải cách HCNN. Nhóm tác giả cũng phân tích các ưu điểm và nhược điểm của phân cấp cùng các điều kiện tiến hành phân cấp thành công trên thực tế.

Công trình của Inman, Robert.P and Rubinfeld, Daniel L (1997), Rethinking Federalism, Journal Economic Perspectives, Volume 11 (4), page 43-64, các tác giả khẳng định phân cấp quản lý NSNN giúp khuyến khích sự tham gia và dẫn đến trách nhiệm giải trình cao hơn của nhà nước. Cũng có nhiều nghiên cứu thực hiện nhằm kiểm chứng mối quan hệ giữa phân cấp quản lý NSNN và quản trị nhà nước. Một số nhà nghiên cứu tập trung vào mối quan hệ giữa phân cấp quản lý NSNN và tham nhũng, chẳng hạn các công trình:

Fisman, R. and R. Gatti (2002), Decentralization and Corruption: Evidence from US Federal Transfer Programs. Public Choice, Vol 113, No1/2, pp 25-35.

Gurgur, T. and A. Shah (2005), Localization and corruption: panacea or Pandora's box World Bank Policy Research Working Paper Series, No. 3486.

## ***7.2. Khoảng trống trong nghiên cứu***

Qua nghiên cứu nội dung các công trình đã công bố trong nước và nước ngoài, NCS đã tổng hợp một cách khái quát các vấn đề còn chưa được phân tích rõ ràng hay là khoảng trống trong nghiên cứu. Các vấn đề đó là:

**Một là**, do phạm vi nghiên cứu về chủ đề phân cấp quản lý NSNN, các công trình nghiên cứu kể trên nhất là luận án tiến sĩ và các đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ mới chỉ tập trung nghiên cứu trên diện rộng ở tầm vĩ mô, chưa nghiên cứu sâu về hoạt động phân cấp quản lý NSNN diễn ra tại một địa phương cụ thể. Do đó, trong luận án sẽ đưa ra những nhận thức cơ bản về hoạt động của NS đô thị và từ đó, xác lập những tiêu chí đánh giá về phân cấp quản lý NSNN tại đô thị.

**Hai là**, chưa có công trình nghiên cứu, luận án hay bài báo nào liên quan đến hoạt động phân cấp quản lý NSNN của thành phố Hà Nội. Qua đánh giá quá trình tổ chức thực hiện cơ chế phân cấp nguồn thu của thành phố Hà Nội phát hiện những bất cập trong cơ chế phân cấp nguồn thu của Thành phố kể từ khi mở rộng địa giới hành chính, từ đó xác lập hệ thống các giải pháp hoàn thiện cơ chế phân cấp nguồn thu của thành phố Hà Nội gắn với chủ trương phân cấp quản lý hành chính, quản lý kinh tế, xã hội trên địa bàn, phân cấp nhiệm vụ chi cho NS quận huyện theo một cơ chế động. Đó chính là những đóng góp mới của luận án nếu triển khai thành công của luận án.

**Ba là**, ngoài ra, một vấn đề đáng lưu ý đó chính là phân tích mối quan hệ giữa phân cấp quản lý NSNN đến phát triển kinh tế địa phương, mà cụ thể ở đây là Hà Nội. Thông qua nghiên cứu định lượng, luận án đánh giá 4 nhân tố ảnh hưởng đến phân cấp quản lý NSNN, trong đó nhân tố tự chủ tài chính của các cấp chính quyền địa phương có tác động cùng chiều với phân cấp quản lý NSNN. Việc trao quyền tự chủ tài chính của các cấp chính quyền địa phương trong phân cấp quản lý NSNN càng nhiều sẽ thúc đẩy sự phát triển kinh tế của thành phố và các quận, huyện ở Hà Nội. Đó là cơ sở để NCS đưa ra những kiến nghị cần thiết cho việc hoàn thiện hoạt động phân cấp quản lý NSNN tại thủ đô, từng bước nâng cao tính tự chủ về tài chính của địa phương, hoàn thành vai trò cung ứng hàng hóa công cộng cho xã hội.

Trên đây là ba vấn đề chưa được các công trình nghiên cứu (luận án tiến sĩ, các đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ về chủ đề phân cấp quản lý NSNN) bàn luận nhiều. Do đó, ba vấn đề trên có thể coi là những khoảng trống trong các công trình nghiên cứu đã công bố mà nghiên cứu sinh có dịp tiếp cận. Những khoảng trống này có thể là những gợi mở cho NCS tiếp tục nghiên cứu thực hiện luận án của mình với vấn đề hoàn thiện hoạt động phân cấp quản lý NSNN của thành phố Hà Nội..

## **8. Kết cấu của luận án**

Ngoài phần mở đầu, kết luận, Danh mục các công trình của tác giả đã công bố liên quan đến luận án, danh mục tài liệu tham khảo và phụ lục, kết cấu của Luận án gồm 3 chương:

Chương 1: Cơ sở lý luận về NSNN và phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

Chương 2: Thực trạng phân cấp quản lý NSNN của thành phố Hà Nội

Chương 3: Quan điểm và giải pháp hoàn thiện phân cấp quản lý ngân sách nhà nước của thành phố Hà Nội.

**CHƯƠNG 1**  
**CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ PHÂN CẤP**  
**QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC**  
**LÝ LUẬN CHUNG VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC**  
**Khái niệm và đặc điểm của ngân sách nhà nước**

***Khái niệm ngân sách nhà nước***

Thuật ngữ “ngân sách” có thể được dùng chung cho ngân sách của hộ gia đình, các doanh nghiệp và ngân sách của chính phủ. Trên thực tế, “ngân sách” chính là bản ước tính số tiền được sử dụng và kế hoạch để sử dụng số tiền đó cho những công việc cụ thể của chủ thể sở hữu nó. Điểm khác biệt giữa NSNN với ngân sách của hộ gia đình hay của doanh nghiệp đó là phạm trù kinh tế, chính trị và pháp lý của nó.

Mặc dù cụm từ "ngân sách nhà nước" được sử dụng rộng rãi trong đời sống kinh tế - xã hội ở mọi quốc gia nhưng quan niệm về NSNN lại chưa thống nhất, người ta đã đưa ra nhiều định nghĩa về NSNN tùy theo các trường phái và các lĩnh vực nghiên cứu:

Quan niệm thứ nhất, NSNN là một tài liệu trong đó Chính phủ trình bày các khoản thu và chi phí được dự thảo cho năm tới và đòi hỏi phải có sự chấp thuận của cơ quan lập pháp trước khi thực hiện [49]. Quan điểm này xuất phát từ nguồn gốc ra đời của thuật ngữ ngân sách gắn với vai trò kiểm soát ngân sách của Quốc hội. Theo quan điểm này thì NSNN là bản dự trù thu chi tài chính của nhà nước trong một khoảng thời gian xác định, nó thể hiện đúng mặt hình thức, miêu tả sự hiện hữu vật chất của NSNN, đồng thời thể hiện tính pháp lý của NSNN. Do đó, quan điểm này nhận được sự đồng thuận của nhiều tổ chức chuyên nghiên cứu về ngân sách chính phủ trên thế giới.

Quan niệm thứ hai, NSNN là một công cụ của Chính phủ để vận hành các chính sách; phạm vi của ngân sách phụ thuộc vào phạm vi hoạt động của Chính phủ, bao gồm các khoản thu và chi. [61] Theo quan niệm này, NSNN là tài liệu thể hiện các khoản thu - chi của Chính phủ và NSNN được Chính phủ sử dụng để điều tiết nền kinh tế. Quan điểm này xuất phát từ lịch sử hình thành NSNN. Từ thời kì sơ khai, chính phủ các nước thu thuế của người dân, tập trung lại thành NSNN và dùng nó để hỗ trợ quân đội và chính quyền dân sự. Ngay từ khi hình thành, NSNN là phương tiện tài chính để thực hiện các chức năng thuộc quyền lực của nhà nước. Cùng với sự phát triển của các hình thái kinh tế chính trị theo chiều dài lịch sử loài

người, việc tăng cường vai trò can thiệp của nhà nước trong lĩnh vực kinh tế - xã hội đã dẫn đến quan niệm về NSNN theo nghĩa mở rộng như trên.

Quan niệm thứ ba, NSNN là quỹ tiền tệ tập trung của nhà nước và căn cứ để quản lý tài chính trong các đơn vị sử dụng ngân sách, cho biết số tiền đơn vị được phép chi, các nhiệm vụ chi và kế hoạch thực hiện, ngân sách phân bổ cho đơn vị [51]. Theo quan niệm này, NSNN thể hiện quan hệ tài chính tương ứng với từng cấp quản lý của Chính phủ, thể hiện những quan hệ kinh tế phát sinh trong quá trình chính phủ điều hành việc huy động và sử dụng các nguồn tài chính khác nhau ở các cấp quản lý. NSNN được miêu tả như một thực thể vật chất gắn bó mật thiết với quá trình phân chia quyền hạn quản lý của các cấp chính quyền, thể hiện sự liên kết chặt chẽ giữa hình thái chính trị và hoạt động kinh tế của mỗi quốc gia.

Các khái niệm nêu trên đã phần nào làm sáng tỏ hình thức tổ chức, nội dung kinh tế - xã hội của NSNN. Bản chất của NSNN được xem xét dựa trên hình thức, thực thể và quan niệm kinh tế chứa đựng trong phạm trù NSNN.

*Xét về hình thức:* NSNN là một bản dự toán thu và chi do Chính phủ lập ra, đệ trình Quốc hội phê chuẩn và giao cho Chính phủ tổ chức thực hiện. Hoạt động của NSNN được thể hiện thông qua thu, chi của Nhà nước. Trong thực tế hoạt động các hình thức thu, chi của NSNN hết sức phong phú và đa dạng, nhưng chúng không hề mang tính tự phát hoặc nằm ngoài sự kiểm soát của Nhà nước mà chúng bị ràng buộc bởi những nội dung bên trong hết sức chặt chẽ. Các khoản thu NSNN hầu hết đều mang tính chất bắt buộc, còn các khoản chi lại mang tính cấp phát không hoàn trả một cách trực tiếp.

*Xét về thực thể vật chất:* NSNN bao gồm những nguồn thu và những khoản chi cụ thể và được định lượng. Các nguồn thu đều được nộp vào một quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước; các khoản chi đều được xuất ra từ quỹ tiền tệ tập trung ấy. Quá trình thực hiện chi tiêu, thu chi NSNN nhằm hình thành quỹ tiền tệ tập trung của chính phủ và là quá trình phân phối, phân phối lại giá trị tổng sản phẩm xã hội phục vụ cho việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của chính phủ trên các lĩnh vực trong từng giai đoạn lịch sử nhất định.

*Xét về nội dung kinh tế:* Các khoản thu chi của NSNN đều phản ánh những mối quan hệ kinh tế nhất định giữa Nhà nước với các chủ thể hoạt động trên mọi lĩnh vực của nền kinh tế - xã hội, bao gồm: (i) quan hệ tài chính giữa Nhà nước với dân cư thông qua các khoản thuế, lệ phí, ủng hộ tự nguyện, đồng thời các hộ khác nhận từ NSNN những khoản trợ cấp xã hội theo chính sách quy định; (ii) quan hệ

tài chính giữa Nhà nước với các các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế: Doanh nghiệp nộp thuế cho Nhà nước, Nhà nước cấp phát kinh phí để phát triển kinh tế cho doanh nghiệp, tài trợ vốn cho các doanh nghiệp; (iii) quan hệ tài chính giữa Nhà nước với các tổ chức tài chính: Nhà nước thực hiện phát hành các loại chứng khoán như tín phiếu, trái phiếu... nhằm huy động vốn của tất cả chủ thể trong xã hội; (iv) quan hệ tài chính giữa Nhà nước với các tổ chức chính trị - xã hội thông qua việc cấp phát kinh phí cho các đơn vị thực hiện các hoạt động văn hóa, thể thao, giáo dục đào tạo, y tế, an sinh xã hội... nhằm góp phần phát triển kinh tế xã hội theo hướng bền vững; (v) quan hệ tài chính giữa Nhà nước với các Quốc gia và các tổ chức quốc tế thông qua các hoạt động tài trợ hay viện trợ nhân đạo, đầu tư nước ngoài, vay, cho vay...

Từ sự phân tích trên có thể đưa ra khái niệm về NSNN như sau:

NSNN là một bản dự toán thu - chi của Nhà nước đã được cơ quan lập pháp phê duyệt, phản ánh các quan hệ kinh tế phát sinh gắn liền với quá trình tạo lập, phân phối quỹ tiền tệ tập trung và được thực hiện trong một thời kì xác định nhằm bảo đảm thực hiện các chức năng của Nhà nước trên cơ sở luật định.

NSNN có thể thâm hụt hoặc thặng dư. Thâm hụt NSNN là tình trạng các khoản chi của NSNN lớn hơn các khoản thu NSNN, phần chênh lệch chính là thâm hụt NSNN.

### ***Đặc điểm ngân sách nhà nước***

NSNN vừa là nguồn lực để nuôi dưỡng bộ máy Nhà nước, vừa là công cụ hữu hiệu để Nhà nước quản lý, điều tiết nền kinh tế và giải quyết các vấn đề xã hội nên có những đặc điểm chính sau:

***Thứ nhất***, việc tạo lập và sử dụng quỹ NSNN luôn gắn liền với quyền lực kinh tế - chính trị của Nhà nước, được Nhà nước tiến hành trên cơ sở những luật lệ nhất định. NSNN là một bộ luật tài chính đặc biệt, bởi lẽ trong NSNN, các chủ thể của nó được thiết lập dựa vào hệ thống các pháp luật có liên quan như hiến pháp, các luật thuế,... nhưng mặt khác, bản thân NSNN cũng là một bộ luật do Quốc hội quyết định và thông qua hàng năm, mang tính chất áp đặt và bắt buộc các chủ thể kinh tế - xã hội có liên quan phải tuân thủ.

***Thứ hai***, NSNN luôn gắn chặt với sở hữu Nhà nước và luôn chứa đựng lợi ích chung, lợi ích công cộng. Nhà nước là chủ thể duy nhất có quyền quyết định đến các khoản thu - chi của NSNN và hoạt động thu - chi này nhằm mục tiêu giúp Nhà nước giải quyết các quan hệ lợi ích trong xã hội khi Nhà nước tham gia phân phối

các nguồn tài chính quốc gia giữa Nhà nước với các tổ chức kinh tế - xã hội, các tầng lớp dân cư...

**Thứ ba**, NSNN là một bản dự toán thu chi. Các cơ quan, đơn vị có trách nhiệm lập NSNN và đề ra các thông số quan trọng có liên quan đến chính sách mà Chính phủ phải thực hiện trong năm tài khóa tiếp theo. Thu, chi NSNN là cơ sở để thực hiện các chính sách của Chính phủ. Chính sách nào mà không được dự kiến trong NSNN thì sẽ không được thực hiện. Chính vì như vậy mà, việc thông qua NSNN là một sự kiện chính trị quan trọng, nó biểu hiện sự nhất trí trong Quốc hội về chính sách của Nhà nước. Quốc hội mà không thông qua NSNN thì điều đó thể hiện sự thất bại của Chính phủ trong việc đề xuất chính sách đó, và có thể gây ra mâu thuẫn về chính trị.

**Thứ tư**, NSNN là một bộ phận chủ yếu của hệ thống tài chính quốc gia. Hệ thống tài chính quốc gia bao gồm: tài chính nhà nước, tài chính doanh nghiệp, trung gian tài chính và tài chính cá nhân hoặc hộ gia đình. Trong đó tài chính nhà nước là khâu chủ đạo trong hệ thống tài chính quốc gia. Tài chính nhà nước tác động đến sự hoạt động và phát triển của toàn bộ nền kinh tế - xã hội. Tài chính nhà nước thực hiện huy động và tập trung một bộ phận nguồn lực tài chính từ các định chế tài chính khác chủ yếu qua thuế và các khoản thu mang tính chất thuế. Trên cơ sở nguồn lực huy động được, Chính phủ sử dụng quỹ ngân sách để tiến hành cấp phát kinh phí, tài trợ vốn cho các tổ chức kinh tế, các đơn vị thuộc khu vực công nhằm thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội.

**Thứ năm**, đặc điểm của NSNN luôn gắn liền với tính giai cấp. Trong thời kỳ phong kiến, mô hình ngân sách sơ khai và tùy tiện, lẫn lộn giữa ngân khố của Nhà vua với ngân sách của Nhà nước phong kiến. Hoạt động thu - chi lúc này mang tính cống nạp - ban phát giữa Nhà vua và các tầng lớp dân cư, quan lại, thương nhân, thợ thuyền và các nước chư hầu (nếu có). Quyền quyết định các khoản thu - chi của ngân sách chủ yếu là do người đứng đầu một nước (nhà vua) quyết định. Trong thời kỳ hiện nay (Nhà nước TBCN hoặc Nhà nước XHCN), ngân sách được dự toán, được thảo luận và phê chuẩn bởi cơ quan pháp quyền, quyền quyết định là của toàn dân được thực hiện thông qua Quốc hội. NSNN được giới hạn thời gian sử dụng, được quy định nội dung thu - chi, được kiểm soát bởi hệ thống thể chế, báo chí và nhân dân.



## **Hệ thống ngân sách nhà nước**

Nhà nước ở các quốc gia được tổ chức thành hệ thống chính quyền các cấp từ trung ương đến cơ sở. Mỗi cấp chính quyền trong bộ máy nhà nước thực hiện chức năng nhiệm vụ được giao trên một địa bàn hành chính - lãnh thổ nhất định, luôn phải có đội ngũ cán bộ công chức, viên chức, cơ sở vật chất và các phương tiện tài chính. Hệ thống chính quyền nhà nước, địa vị pháp lý cũng như các chức năng nhiệm vụ về quản lý nhà nước của các cấp chính quyền là yếu tố cơ bản, quyết định, đòi hỏi phải xây dựng được một hệ thống NSNN phù hợp. “Hệ thống NSNN là tập hợp các cấp ngân sách từ Trung ương đến địa phương, được xây dựng theo mối quan hệ chiều dọc, dựa trên những nguyên tắc nhất định để đảm bảo sự hoạt động thống nhất của từng cấp trong toàn bộ hệ thống và đạt được mục tiêu của hệ thống” [24].

Cấp ngân sách được hình thành trên cơ sở cấp chính quyền nhà nước, phù hợp với mô hình tổ chức hệ thống chính quyền nhà nước ta hiện nay, hệ thống NSNN bao gồm NSTW và NSDP, trong đó, NSDP gồm:

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

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

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

NSTW phản ánh nhiệm vụ thu, chi theo ngành và giữ vai trò chủ đạo trong hệ thống NSNN, nó bắt nguồn từ vị trí, vai trò của chính quyền trung ương là huyết mạch của cả nước

NSDP là tên chung để chỉ các cấp NS của các cấp chính quyền bên dưới phù hợp với địa giới hành chính các cấp. Ngoài ngân sách xã chưa có đơn vị dự toán, các cấp ngân sách khác đều bao gồm một số đơn vị dự toán của cấp ấy hợp thành.

Ngân sách cấp tỉnh phản ánh nhiệm vụ thu, chi theo lãnh thổ, đảm bảo thực hiện các nhiệm vụ tổ chức quản lý toàn diện kinh tế, xã hội của chính quyền cấp tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương.

Ngân sách cấp xã, phường, thị trấn là đơn vị hành chính cơ sở có tầm quan trọng đặc biệt và cũng có đặc thù riêng: nguồn thu được khai thác trực tiếp trên địa bàn và nhiệm vụ chi cũng được bố trí để phục vụ cho mục đích trực tiếp của cộng đồng dân cư trong xã mà không thông qua một khâu trung gian nào. ngân sách xã là cấp ngân sách cơ sở trong hệ thống NSNN, đảm bảo điều kiện tài chính để chính

quyền xã chủ động khai thác các thế mạnh về đất đai, phát triển kinh tế, xã hội, xây dựng nông thôn mới, thực hiện các chính sách xã hội, giữ gìn an ninh, trật tự trên địa bàn.

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

Trong hệ thống ngân sách, Quốc hội chỉ phân giao nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể cho ngân sách trung ương, đồng thời xác định tổng khối lượng thu, chi trong năm ngân sách cho ngân sách địa phương, còn chính quyền nhân dân mỗi cấp địa phương sẽ quyết định phân phối thu, chi của cấp mình. Giữa các cấp ngân sách có sự tương tác lẫn nhau trong quá trình thu, chi NSNN. Hệ thống NSNN được điều hành tốt vừa là kết quả vừa là nguyên nhân của một nền kinh tế - xã hội ổn định. Một cấp ngân sách được điều hành tốt không chỉ liên quan đến việc ổn định, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội trong phạm vi của cấp chính quyền tương ứng quản lý mà còn góp phần vào việc điều hành ngân sách cấp khác, địa phương khác thuận lợi hơn và ngược lại.

### **Nguồn thu và nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước**

#### ***Thu ngân sách nhà nước***

Thu NSNN là hoạt động tài chính của Nhà nước được xác lập bằng hệ thống chính sách, luật pháp do Nhà nước ban hành dựa trên cơ sở quyền lực chính trị của Nhà nước đối với các chủ thể khác trong xã hội để huy động một bộ phận giá trị của cải xã hội hình thành quỹ NSNN nhằm đáp ứng nhu cầu chi tiêu của Nhà nước.

Nét nổi bật của 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.

Thu NSNN bao gồm: Thuế, phí, lệ phí do các tổ chức và cá nhân nộp theo quy định của pháp luật; 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 (mang tính chất không hoàn lại) và các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.

#### ***Xét theo nguồn hình thành các khoản thu***

- Nguồn thu được hình thành và thực hiện trong khâu sản xuất bao gồm: Nguồn thu từ sản xuất công nghiệp, nông nghiệp, xây dựng cơ bản...
- Nguồn thu được thực hiện trong khâu lưu thông phân phối: Được tạo ra ở khâu sản xuất, song thực hiện một phần trong khâu lưu thông phân phối.

- Nguồn thu từ các hoạt động dịch vụ: Nền kinh tế thị trường ngày càng phát triển cao thì các hoạt động dịch vụ cũng ngày càng phong phú và đa dạng.

- Nguồn thu ngoài nước: Bao gồm các khoản thu về vay nợ và viện trợ của nước ngoài.

*Xét theo tác dụng của các khoản thu với quá trình cân đối ngân sách, thu NSNN bao gồm các khoản:*

Thu trong cân đối NSNN: Gồm các hình thức thu chủ yếu sau đây:

- Thuế, phí và lệ phí.
- Thu về bán và cho thuê các tài sản thuộc sở hữu của nhà nước.
- Thu lợi tức cổ phần của nhà nước.
- Các khoản thu khác theo luật định.

Thu để bù đắp sự thiếu hụt của NSNN: Bao gồm các khoản vay trong nước và vay nước ngoài cho chi tiêu NSNN khi các khoản chi NSNN vượt quá các khoản thu trong cân đối của ngân sách.

- Vay trong nước: Gồm cả vay của các tầng lớp dân cư, các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, xã hội trong nước. Việc vay này được thực hiện dưới hình thức phát hành các công cụ nợ của chính phủ (ngắn hạn, trung hạn và dài hạn) như các tín phiếu kho bạc nhà nước, trái phiếu chính phủ.

- Vay ngoài nước: Được thực hiện thông qua các khoản viện trợ có hoàn lại (một phần quan trọng trong nguồn vốn ODA), vay nợ của chính phủ các nước, các tổ chức quốc tế và các công ty.

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.

Với thông lệ quốc tế, các quốc gia đều có quy định cụ thể về phân cấp nguồn thu giữa trung ương và địa phương. Thông thường, NSTU' và NSĐP có những khoản thu hưởng 100% và có những khoản thu chia sẻ giữa NSTU', NSĐP. Nguồn thu NSTU' hưởng 100% thường là các nguồn thu lớn như thuế xuất nhập khẩu, thuế TTĐB, thu từ dầu mỏ,... Nguồn thu NSĐP hưởng 100% thường là những nguồn thu nhỏ và gắn với các lợi ích trực tiếp của các dịch vụ mà chính quyền địa phương cung cấp như thuế tài sản, các khoản thu từ đất, một số loại phí và lệ phí,... Nguồn thu được chia sẻ sẽ đảm bảo tăng tính tự chủ tài khóa cho địa

phương nhưng đồng thời vẫn đảm bảo nguồn huy động vào NSTU. Tuy nhiên, một vài quốc gia không áp dụng nguồn thu chia sẻ mà quy định NS cấp nào có nguồn thu và hưởng 100% nguồn thu đó.

### ***Chi ngân sách nhà nước***

Chi NSNN là quá trình phân bổ và sử dụng NSNN nhằm thực hiện các nhiệm vụ của Nhà nước trong từng thời kỳ. Với thông lệ quốc tế, phân loại theo nội dung kinh tế, chi NSNN bao gồm:

(1) Chi thường xuyên là những khoản chi có thời hạn tác động ngắn, thường dưới một năm. Nhìn chung, đây là các khoản chi chủ yếu phục vụ cho chức năng quản lý và điều hành xã hội một cách thường xuyên của Nhà nước trong các lĩnh vực như: Quản lý nhà nước, quốc phòng, an ninh, sự nghiệp giáo dục đào tạo, y tế, văn hoá thông tin, thể dục thể thao, khoa học công nghệ, v.v...

(2) Chi đầu tư phát triển là những khoản chi có thời hạn tác động dài, thường trên một năm, hình thành nên những tài sản vật chất có khả năng tạo được nguồn thu, trực tiếp làm tăng cơ sở vật chất của đất nước. Các khoản chi đầu tư phát triển bao gồm: Chi đầu tư XD CB các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội không có khả năng thu hồi vốn; chi mua hàng hoá, vật tư dự trữ của Nhà nước; đầu tư hỗ trợ vốn cho các doanh nghiệp, các quỹ và đầu tư vào tài sản; góp vốn cổ phần liên doanh vào các doanh nghiệp cần thiết phải có sự tham gia của Nhà nước; chi cho các chương trình mục tiêu quốc gia, dự án của nhà nước.

(3) Các khoản chi khác bao gồm những khoản chi NSNN còn lại như: Chi trả nợ gốc và lãi các khoản tiền do Nhà nước vay, chi viện trợ, chi cho vay, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính, v.v...

### **Chu trình quản lý ngân sách nhà nước**

Theo thông lệ quốc tế, quy trình quản lý NSNN là toàn bộ các hoạt động của 3 khâu: (1) Chuẩn bị và quyết định NSNN; (2) Chấp hành NSNN; (3) Kiểm toán và đánh giá NSNN.

Chuẩn bị và quyết định NS phải hoàn thành trước khi bắt đầu năm NS. Chấp hành NS được thực hiện trong năm NS. Kiểm toán và đánh giá thực hiện sau khi năm NS kết thúc. Đây là quy trình quản lý đã được hình thành từ lâu trong lịch sử, gắn liền với quyền quyết định và giám sát của Quốc hội về NSNN.

Ở Việt Nam, khâu thứ nhất gọi là lập dự toán NSNN, khâu thứ 3 của quy trình quản lý NSNN được gọi là khâu quyết toán NSNN.

Về thời gian, chu trình quản lý NSNN là một khoảng thời gian tính từ khi bắt đầu xây dựng dự toán NS cho đến khi phê duyệt và công bố quyết toán NS.

Về không gian, quy trình quản lý NSNN diễn ra ở tất cả các cơ quan nhà nước, các đơn vị sử dụng NSNN từ trung ương đến địa phương.

Về nội dung, quy trình quản lý NSNN bao gồm:

***a. Chuẩn bị và quyết định dự toán NS hàng năm (lập dự toán Ngân sách Nhà Nước)***

Trong khâu chuẩn bị dự toán, cơ quan hành pháp dự báo thu, chi NSNN trên phạm vi cả nước từ Trung ương đến địa phương; ban hành các văn bản hướng dẫn xây dựng dự toán, triển khai xây dựng dự toán, trình bản dự toán NS lên cơ quan quyền lực nhà nước xem xét, quyết định.

Theo thông lệ quốc tế, quá trình chuẩn bị dự toán NS được thực hiện bởi sự kết hợp của 2 phương pháp. Phương pháp thứ nhất: Dự toán NS được xây dựng từ cấp trên và áp đặt cho cấp dưới; phương pháp thứ hai: Dự toán NS được xây dựng từ cấp dưới rồi đệ trình lên cấp trên, sau đó cấp trên và cấp dưới thảo luận để điều chỉnh dự toán. Quyết định dự toán là bước công việc tiếp theo, bao gồm các nội dung: Thẩm tra dự thảo NS; Thảo luận và quyết định NS.

Như vậy là NS cấp dưới là một bộ phận của NS cấp trên, thể hiện tính lồng ghép trong hệ thống NS. Quy định lồng ghép của hệ thống NSNN cơ bản đảm bảo tính thống nhất và tính tuân thủ của các cấp NS. Tuy nhiên, tính lồng ghép dẫn tới tình trạng thẩm quyền, trách nhiệm giữa các cấp chính quyền bị chông chéo, trùng lặp, không thực sự đảm bảo quyền tự chủ của cấp dưới; làm cho quy trình NS phức tạp, việc tổng hợp DT cũng như quyết toán của NS cấp trên bị kéo dài vì lệ thuộc vào cấp dưới và việc quyết định DT của cấp dưới còn mang tính hình thức vì phụ thuộc vào quyết định dự toán của cấp trên, khi HĐND quyết định dự toán NS phải căn cứ vào dự toán NS đã được cấp trên quyết định giao, cho dù DT chưa phù hợp với điều kiện thực tế tại ĐP. Cấp dưới thường lập dự DT không tích cực, thể hiện ở chỗ lập DT thu thấp, DT chi cao, để được trợ cấp cân đối từ cấp trên. Chính vì vậy, nên để cấp nào quyết định DT của cấp đó nhưng cần chú trọng tới công tác giám sát, kiểm tra công tác lập DT.

***b. Chấp hành dự toán NS***

Chấp hành dự toán NS là quá trình thực hiện tổng hợp các biện pháp kinh tế, tài chính và hành chính để biến các chỉ tiêu thu, chi ghi trong dự toán trở thành hiện thực. Chấp hành dự toán phải tuân thủ kỷ luật tài khoá tổng thể; đảm bảo hiệu quả phân bổ và hiệu quả hoạt động.

Nội dung chấp hành dự toán NS gồm: Chấp hành dự toán thu NS, chấp hành dự toán chi NS và hoạt động quản lý quỹ NS.

Để tổ chức chấp hành dự toán NS thành công, đòi hỏi phải có sự tuân thủ nghiêm minh pháp luật về NSNN, sự vào cuộc của tất cả các cơ quan, đơn vị, cá nhân như: Cơ quan thu (Thuế, Hải quan,...); cơ quan tài chính, cơ quan quản lý quỹ NSNN; ngân hàng nơi người nộp thuế mở tài khoản; tổ chức, cá nhân có nghĩa vụ nộp NSNN; các đơn vị sử dụng NSNN; v.v... Đặc biệt, sự lãnh đạo, chỉ đạo của các cấp chính quyền giữ vai trò vô cùng quan trọng trong việc tổ chức chấp hành dự toán NS.

### ***c. Kiểm toán và đánh giá NS (quyết toán NSNN)***

Sau khi kết thúc năm NS, cơ quan hành pháp lập báo cáo quyết toán trình cơ quan quyền lực nhà nước phê chuẩn. Để có căn cứ xem xét, cơ quan quyền lực nhà nước sử dụng báo cáo đánh giá của cơ quan Kiểm toán nhà nước, báo cáo thẩm tra của các cơ quan giúp việc, báo cáo đánh giá của khu vực xã hội dân sự (nếu có). Các báo cáo đó đánh giá về tính tuân thủ, hiệu quả và tác động của thu chi NS đối với hoạt động kinh tế - xã hội. Căn cứ vào các báo cáo quyết toán và các báo cáo đánh giá, cơ quan quyền lực nhà nước sẽ thảo luận để phê chuẩn quyết toán NSNN. Về mối quan hệ quyền lực, quy trình quản lý NSNN là quá trình cụ thể hóa quyền lực nhà nước trong lĩnh vực tài chính - ngân sách của cơ quan quyền lực nhà nước (Quốc hội, HĐND) và cơ quan chấp hành (Chính phủ, UBND).

Về chủ thể tham gia: Các cơ quan nhà nước ở tất cả các cấp đều tham gia vào quy trình quản lý NSNN với những quyền hạn và trách nhiệm cụ thể ở từng giai đoạn của quy trình quản lý NSNN. Ngoài ra, còn phải kể đến các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân khác có liên quan đến NSNN.

Thời gian của một năm NS là 12 tháng. Các mốc thời gian bắt đầu và kết thúc 1 năm NS ở các quốc gia không giống nhau. Ví dụ: Tại Anh, năm NS bắt đầu từ ngày 01/4 năm nay và kết thúc vào cuối ngày 31/3 năm sau; tại Pháp, Việt Nam, năm NS bắt đầu từ ngày 01/01 và kết thúc vào cuối ngày 31/12 hàng năm.

## **PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC**

### **Khái niệm và các hình thức phân cấp quản lý ngân sách nhà nước**

#### ***Khái niệm***

Thuật ngữ “*phân cấp*” được phổ biến rộng rãi kể từ những năm 80 của thế kỷ 20. Trong thời điểm đó, dấu hiệu suy giảm của nền kinh tế thế giới xuất hiện và một trong những nguyên nhân làm gia tăng thâm hụt NSNN khiến các chính phủ phải

cắt giảm chi tiêu là do cách quản lý tập trung. Phân cấp quản lý là việc chủ thể quản lý cấp trên phân chia và trao cho cấp quản lý thấp hơn một phần quyền quản lý, đồng thời, quy định rõ quyền hạn và trách nhiệm cho mỗi cấp quản lý. Phân cấp quản lý về bản chất đó là sự phân chia một phần quyền quản lý của chủ thể này cho chủ thể khác. Người được phân cấp quản lý (được cấp trên trao quyền quản lý) có quyền và chịu trách nhiệm trước pháp luật một cách toàn diện về nội dung được phân cấp trong quá trình tổ chức thực hiện công việc, độc lập xử lý, quyết định mọi vấn đề, không phụ thuộc vào người đã phân cấp cho mình.

Với mục đích giảm gánh nặng cho ngân sách, nhiều quốc gia đã phân cấp, chuyển dần từ mô hình quản lý tập trung sang mô hình quản lý phi tập trung, theo đó các CQĐP được chia sẻ nhiều quyền lực hơn và CQTU có thể tập trung thực hiện các chức năng cốt lõi của nó. Quá trình phân cấp của mỗi quốc gia phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác nhau, do đó thực tế cho thấy thuật ngữ “*phân cấp*” được sử dụng có nội hàm khá đa dạng. Tuy nhiên, phân cấp quản lý NSNN thực chất là việc phân định phạm vi, trách nhiệm và quyền hạn ở mỗi cấp trong quá trình quản lý, điều hành NSNN.

Quan điểm về phân cấp quản lý NSNN theo nghĩa rộng cho rằng: “Đây là việc chuyển giao quyền hạn và trách nhiệm về các hoạt động công cộng, từ chính quyền trung ương, tới các tổ chức Chính phủ cấp dưới hoặc các tổ chức bán tự trị và các khu vực tư nhân... [58]. Theo quan điểm này, phân cấp quản lý NSNN có liên quan đến hình thái tổ chức chính trị - kinh tế xã hội của mỗi quốc gia. Việc phân cấp quản lý NSNN không chỉ phụ thuộc vào việc tổ chức, sắp xếp bộ máy chính quyền từng nước mà còn liên quan đến việc phân chia các khu vực kinh tế trong xã hội.

Quan điểm về phân cấp quản lý NSNN theo nghĩa hẹp chỉ đề cập đến mối quan hệ kinh tế - chính trị giữa các thành phần thuộc khu vực chính phủ: phân cấp quản lý NSNN là việc chuyển giao quyền hạn của các cấp chính quyền từ cấp cao hơn đến cấp thấp hơn [64]. Dựa trên quan điểm này, chính quyền cấp dưới phải chịu sự kiểm tra, giám sát của chính quyền cấp trên.

Phân cấp quản lý NSNN được coi là một trong những nội dung trọng yếu của phân cấp quản lý nhà nước, thể hiện sự chuyển giao quyền và trách nhiệm của CQTU cho chính quyền cấp dưới. Thuật ngữ “phân cấp quản lý NSNN” được dùng để nhấn mạnh sự phân chia nguồn thu, nhiệm vụ thu giữa các cấp chính quyền; đồng thời bao hàm các thẩm quyền quản lý và quyền quyết định NS giữa các cấp chính quyền nhà nước. NSNN được coi là công cụ tài chính phục vụ việc thi hành

các chức năng, nhiệm vụ của chính quyền nhà nước. Khi chính quyền nhà nước được phân cấp, phân quyền thì đồng thời các công cụ tài chính cũng phải được tổ chức cho phù hợp với cơ cấu tổ chức của chủ thể sử dụng nó.

Khi có sự phân cấp về quản lý kinh tế - xã hội cho các cấp chính quyền thì việc phân cấp tương ứng về ngân sách là tất yếu và cần thiết. Bởi phân cấp quản lý NSNN sẽ giúp phát huy tính chủ động của chính quyền địa phương, từ đó nâng cao hiệu quả sử dụng NSNN thông qua việc cung cấp dịch vụ công cộng và phúc lợi kinh tế cho người dân. Hoạt động này tạo điều kiện cho việc giám sát NSNN do chính quyền địa phương trực tiếp tham gia giám sát việc sử dụng ngân sách địa phương. Phân cấp quản lý kinh tế - xã hội là tiền đề, điều kiện quyết định phân cấp quản lý NSNN và ngược lại, nếu phân cấp quản lý NSNN phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế - xã hội, sẽ giúp các cấp chính quyền thực hiện tốt các nhiệm vụ kinh tế - xã hội của mình. Đây là hai mặt của một quá trình thống nhất, quan hệ mật thiết với nhau, bổ sung cho nhau, thúc đẩy nhau phát triển tích cực nếu nhận thức và vận dụng chúng hợp quy luật.

Mục tiêu của phân cấp quản lý NSNN ở cấp tỉnh là phân chia quyền quản lý giữa chính quyền cấp tỉnh với cấp huyện, nhằm phát huy tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trên cơ sở phân định rõ, cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của mỗi cấp trong bộ máy chính quyền nhà nước, bảo đảm sự quản lý tập trung, thống nhất và thông suốt của Chính phủ, tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý NSNN, nhằm phục vụ tốt hơn nhu cầu và lợi ích của nhân dân, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội ở từng địa phương.

Trong ngân sách địa phương có ngân sách đô thị, phân cấp quản lý ngân sách đô thị thực chất là việc phân định phạm vi, trách nhiệm và quyền hạn ở mỗi cấp trong quá trình quản lý, điều hành ngân sách đô thị. Tùy theo vị trí của đô thị mà có cấp độ phân cấp khác nhau. Nếu đô thị trực thuộc trung ương thì phân cấp quản lý ngân sách đô thị là việc phân định phạm vi, trách nhiệm và quyền hạn giữa chính quyền trung ương và chính quyền đô thị đồng thời phân định phạm vi, trách nhiệm, quyền hạn trong hệ thống các cấp hành chính của chính quyền đô thị. Nếu đô thị trực thuộc địa phương cấp tỉnh thì phân cấp quản lý ngân sách đô thị là phân định phạm vi, trách nhiệm và quyền hạn giữa chính quyền địa phương cấp tỉnh với chính quyền đô thị trực thuộc địa phương cấp tỉnh. Nhằm đi sâu nghiên cứu phân cấp quản lý ngân sách thành phố Hà Nội - một đô thị đặc biệt trực thuộc trung ương,



trên góc độ lý thuyết luận án tập trung nghiên cứu vấn đề phân định phạm vi, trách nhiệm và quyền hạn giữa hệ thống hành chính các cấp của chính quyền đô thị (giữa thành phố với quận) trong điều hành ngân sách đô thị. Điểm khác biệt căn bản trong phân định phạm vi, trách nhiệm, quyền hạn trong điều hành ngân sách đô thị (phân cấp quản lý ngân sách ở phạm vi đô thị) so với phân cấp quản lý ngân sách thuộc địa bàn nông thôn ở chỗ: phân cấp quản lý ngân sách ở địa bàn đô thị nhìn chung có phạm vi rộng hơn trong thẩm quyền ban hành chính sách có liên quan đến điều hành ngân sách đô thị, đến hoạt động thu, chi của ngân sách đô thị. Điểm khác biệt này bắt nguồn từ nhu cầu về đời sống kinh tế, xã hội của người dân đô thị và chức năng, nhiệm vụ của chính quyền đô thị khác biệt với nhu cầu về đời sống kinh tế, xã hội đối với người dân nông thôn và chức năng, nhiệm vụ của chính quyền nông thôn.

Dựa trên các quan điểm và phân tích về phân cấp quản lý NSNN nêu trên, luận án xác định nghiên cứu nội dung phân cấp quản lý NSNN như sau: *“Phân cấp quản lý NSNN là phân chia phạm vi, trách nhiệm, quyền quyết định và quyền quản lý NSNN giữa các cấp chính quyền nhà nước”*.

Như vậy, phân cấp quản lý NSNN không chỉ có liên quan đến việc phân chia nguồn lực và trách nhiệm chi tiêu giữa trung ương và địa phương mà nó còn hàm ý rằng cần có sự sắp xếp lại cơ cấu thể chế của chính phủ, các mối quan hệ và trách nhiệm giữa các cấp chính quyền khác nhau, qua đó phân bổ các nguồn lực công một cách tối ưu giữa các cấp chính quyền.

### ***Hình thức phân cấp quản lý ngân sách nhà nước***

Các chiến lược phân cấp quản lý NSNN ở các quốc gia thường đề cập đến những vấn đề nguồn thu và chức năng chi tiêu nào sẽ được trao cho CQĐP; quyền hạn của cấp CQĐP với những chức năng được giao đến đâu. Phân cấp quản lý NSNN vừa liên quan đến ngân sách vừa có nhiệm vụ đẩy mạnh trách nhiệm chính trị, nâng cao hiệu quả kinh tế và minh bạch hóa thông tin cấp địa phương. Do đó, khi tiến hành cải cách hoạt động phân cấp quản lý NSNN, các chính quyền luôn quan tâm đến thể chế như quyền, trách nhiệm mà các cấp chính quyền cần được xây dựng. Căn cứ vào thẩm quyền của các cấp chính quyền, phân cấp quản lý NSNN có thể tồn tại theo các hình thức sau:

*Tản quyền*: là hình thức phân cấp quản lý NSNN trong đó chính quyền cấp trên sẽ điều chuyển quyền thực thi các nhiệm vụ về ngân sách cho các cơ quan đại diện của nó đóng tại địa phương. Hay nói cách khác, chính quyền cấp trên sẽ xây dựng chi nhánh đặt tại địa phương, các chi nhánh này chịu trách nhiệm trực tiếp

điều hành NSNN. Đây là hình thức có mức độ phân cấp bằng không nếu nhìn từ mối quan hệ giữa các cấp chính quyền, thậm chí có thể không coi đó là một hình thức phân cấp vì việc chuyển giao nhiệm vụ và quyền hạn chỉ diễn ra trong nội bộ ngành dọc của một cấp chính quyền.

*Ủy quyền:* là việc chính quyền cấp dưới nhận sự chuyển giao quyền quyết định và trách nhiệm điều hành các hoạt động liên quan đến NSNN từ chính quyền cấp trên. Tuy nhiên, chính quyền cấp trên vẫn tiến hành hướng dẫn, kiểm soát chính quyền cấp dưới thực hiện các nhiệm vụ này. Khi phân cấp quản lý NSNN theo hình thức ủy quyền thì chính quyền cấp dưới sẽ thay mặt chính quyền cấp trên đưa ra quyết định nhưng trách nhiệm về các quyết định đó vẫn thuộc chính quyền cấp trên. Mọi quyền quyết định quan trọng về NSNN tập trung ở chính quyền cấp trên.

*Trao quyền:* đây là hình thức phân cấp quản lý NSNN có tính độc lập cao nhất đối với chính quyền cấp dưới. Theo hình thức này, chính quyền cấp dưới hoàn toàn được quyết định các vấn đề liên quan đến ngân sách mà không chịu sự kiểm soát hay điều hành từ chính quyền cấp trên. Các chính sách liên quan đến hoạt động thu - chi NSNN sẽ được đưa ra bởi chính quyền cấp dưới, ví dụ như áp dụng luật thuế mới hay thay đổi thuế suất. Việc áp dụng hình thức này thường thấy trong các mô hình tổ chức nhà nước liên bang.

Các quốc gia lựa chọn hình thức phân cấp quản lý NSNN gắn với cách thức tổ chức bộ máy nhà nước của mình. Mức độ phân cấp quản lý NSNN cao nhất là trao quyền thường được thấy ở trong mô hình nhà nước liên bang. Ngược lại, các hình thức phân cấp ở mức độ thấp hơn thường được thấy ở mô hình nhà nước đơn nhất. Trên thực tế, phân cấp quản lý NSNN có sự hòa trộn giữa các hình thức khác nhau. Ví dụ như Việt Nam, phân cấp quản lý NSNN chủ yếu thực hiện theo hình thức ủy quyền, có nghĩa có sự phân chia nhiệm vụ và quyền hạn trong quản lý các nguồn thu và nhiệm vụ chi của NSNN giữa các cấp chính quyền, mà thẩm quyền quyết định thuộc về chính quyền cấp trên. Quốc hội quyết định các sắc thuế, thuế suất và cơ sở tính thuế, quyết định phân chia nguồn thu, nhiệm vụ chi cho chính quyền cấp trên... Các chính quyền cấp dưới thực hiện các nhiệm vụ được phân cấp trong phạm vi giới hạn về quyền lực, các quyết định của chính quyền cấp dưới về ngân sách phải dựa trên cơ sở các qui định mà chính quyền cấp trên đã phê chuẩn. Tuy nhiên, Luật NSNN (2015) cũng cho phép chính quyền cấp tỉnh quyết định phân cấp các nguồn thu, nhiệm vụ chi cho chính quyền cấp dưới, quyết định một số loại phí và lệ phí ở địa phương gần giống như hình thức trao quyền.

## **Yêu cầu và nguyên tắc phân cấp quản lý ngân sách nhà nước**

### ***Yêu cầu phân cấp quản lý ngân sách nhà nước***

Phân cấp quản lý NSNN được tiến hành nhằm mục đích nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng NSNN. Các yêu cầu đặt ra khi thực hiện phân cấp quản lý NSNN:

***Yêu cầu về sự tuân thủ:*** Yêu cầu về sự tuân thủ là sự tôn trọng và thực thi đúng những chỉ tiêu thu, chi trong ngân sách của các cơ quan, đơn vị chấp hành ngân sách. Sự tuân thủ thể hiện qua việc thu - chi ngân sách phải đúng pháp luật ngân sách.

***Yêu cầu hiệu quả kinh tế:*** Yêu cầu về hiệu quả kinh tế là những kết quả về mặt kinh tế như thể hiện qua chỉ tiêu số tăng trưởng, số thu nhập bình quân, năng suất của khu vực kinh tế nhà nước và những mặt tác động từ những hoạt động đầu tư cơ sở hạ tầng của nhà nước.

***Yêu cầu hiệu quả xã hội:*** Yêu cầu hiệu quả về mặt xã hội được hiểu là những kết quả mà ngân sách đạt được trong việc đảm bảo phúc lợi xã hội, hệ thống dịch vụ công như giáo dục y tế...

***Yêu cầu hiệu quả chính trị:*** Yêu cầu hiệu quả về mặt chính trị của quản lý sử dụng NS có thể hiểu là kết quả về sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước trong hoạt động ngân sách, trong việc xây dựng cơ chế thông tin linh hoạt và kịp thời để điều hành ngân sách có ý nghĩa rất lớn trong việc đánh giá hiệu quả NS.

### ***Nguyên tắc phân cấp quản lý ngân sách nhà nước***

Từ những phân tích mang tính lý thuyết về phân cấp quản lý NSNN đã đề cập ở trên, có thể xây dựng những nguyên tắc mang tính lý luận để thực hiện phân cấp quản lý NSNN ở các nhà nước đơn nhất như sau:

#### ***a. Phân cấp quản lý NS phải phù hợp và đồng bộ với phân cấp tổ chức bộ máy chính quyền nhà nước***

Việc tổ chức bộ máy chính quyền nhà nước và phân cấp quản lý nhà nước (trong đó có phân cấp quản lý NS) được quy định trong Hiến pháp. Hệ thống NSNN gồm NSTU<sup>1</sup> và NSĐP. NSĐP gồm NS của các cấp CQĐP. "Cấp CQĐP" gồm cơ quan quyền lực và cơ quan HCNN được tổ chức ở các đơn vị hành chính.

Quá trình phân cấp quản lý NSNN nói chung, NSĐP nói riêng cần phải chú ý đến quan hệ giữa quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ. Kết hợp giữa quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ là một trong những nguyên tắc quan trọng trong quản lý nhà nước về kinh tế - xã hội ở các quốc gia.

Quản lý theo ngành là hoạt động quản lý ở các đơn vị, các tổ chức kinh tế, văn hóa, xã hội có cùng cơ cấu kinh tế - kỹ thuật hay hoạt động với cùng một mục đích giống nhau nhằm làm cho hoạt động của các tổ chức, đơn vị này phát triển một cách đồng bộ, nhịp nhàng, đáp ứng được yêu cầu của nhà nước và xã hội. Hoạt động quản lý theo ngành được thực hiện với hình thức, qui mô khác nhau, có thể trên phạm vi toàn quốc, trên một vùng lãnh thổ. Tính lãnh thổ ở các địa phương thể hiện trong việc coi địa phương là một vùng lãnh thổ có những đặc trưng, đặc điểm nhất định (đặc điểm địa lý, tự nhiên, kinh tế, thổ ngữ, văn hóa, làng nghề,..) nhằm phân biệt nó với các vùng đất khác. Yêu cầu quản lý theo lãnh thổ đảm bảo sự phát triển tổng thể các ngành, các lĩnh vực, các mặt hoạt động chính trị - khoa học, văn hoá - xã hội trên một đơn vị hành chính lãnh thổ nhằm thực hiện sự quản lý toàn diện và khai thác tối đa, có hiệu quả cao nhất mọi tiềm năng trên lãnh thổ, không phân biệt ngành, thành phần kinh tế, cấp nhà nước quản lý trực tiếp. Cần phải chú ý tôn trọng nguyên tắc này để phân bổ NS cho các ngành, các địa phương phù hợp với chính sách phân cấp quản lý nhà nước.

***b. Mỗi cấp CQDP được phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể***

Vấn đề cơ bản và được tất cả các cấp chính quyền quan tâm nhất trong phân cấp quản lý NSNN là nguồn thu, nhiệm vụ chi. Vì vậy, Luật NSNN của các nước đều quy định cụ thể nguồn thu, nhiệm vụ chi của NSTU và NSDP. Nhiệm vụ chi thuộc NS cấp nào do NS cấp đó bảo đảm; việc ban hành và thực hiện chính sách, chế độ mới làm tăng chi NS phải có giải pháp bảo đảm nguồn tài chính phù hợp với khả năng cân đối của NS từng cấp; việc quyết định đầu tư các chương trình, dự án sử dụng vốn NS phải bảo đảm trong phạm vi NS theo phân cấp.

***c. Đảm bảo vai trò chủ đạo của NS cấp tỉnh thành phố và tính chủ động của NS các cấp dưới***

Vai trò chủ đạo của NS cấp thành phố thể hiện ở chỗ: Nguồn lực chủ yếu đã được phân cấp cho địa phương được đưa vào NS cấp tỉnh để thực hiện những nhiệm vụ trọng yếu của tỉnh; NS cấp tỉnh là trung tâm điều hòa của NSDP (bao gồm cấp tỉnh và các cấp bên dưới). Để phát huy sự chủ động của CQDP, cũng không thể tập trung quyền hạn NS quá mức vào cấp tỉnh, cần phải phân cấp nguồn thu đảm bảo cho cấp dưới chủ động thực hiện nhiệm vụ chi được giao.

***d. Phân cấp quản lý NS phải phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế - xã hội và trình độ quản lý của chính quyền nhà nước các cấp***

Như đã phân tích ở trên, sự phân cấp về quản lý kinh tế - xã hội cho các cấp chính quyền đòi hỏi phải có quyền tự quản tương ứng về tài chính để thực hiện những quyền tự quản về kinh tế - xã hội. Phân cấp quản lý kinh tế - xã hội là tiền đề, điều kiện quyết định phân cấp quản lý NS và ngược lại, nếu phân cấp quản lý NS phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế - xã hội, sẽ giúp các cấp chính quyền thực hiện tốt các nhiệm vụ kinh tế - xã hội được giao ».

Lý thuyết Tiebout [65] đã chỉ ra rằng cấp chính quyền nào làm tốt việc cung cấp những hàng hóa công cộng nào thì hãy giao cho cấp chính quyền đó. Vì vậy, phân cấp quản lý NS cần phù hợp với năng lực quản lý của các cấp chính quyền, bao gồm năng lực về quản lý, phát triển nguồn thu và thực hiện các nhiệm vụ chi NS. Điều đó sẽ phát huy lợi ích của phân cấp quản lý NS, nâng cao hiệu quả phân bổ và sử dụng NS.

***e. Đảm bảo tính hiệu quả***

Nguyên tắc về tính hiệu quả trong phân cấp quản lý NSNN bao hàm 2 nội dung cơ bản là tính hiệu quả kinh tế và tính hiệu suất. Tính hiệu quả kinh tế đòi hỏi phải đạt được kết quả cụ thể với đầu vào nguồn NS là nhỏ nhất. Tính hiệu suất là yêu cầu đạt được kết quả tốt nhất có thể với nguồn NS đầu vào đã xác định trước.

Tính hiệu quả trong phân cấp quản lý NSNN thể hiện ở hai khía cạnh là hiệu quả chung do những quy định pháp luật về phân cấp quản lý NSNN tạo ra và hiệu quả khi xem xét những chi phí trong quá trình thực hiện phân cấp quản lý NSNN. Ở khía cạnh thứ nhất có liên quan chặt chẽ đến phạm vi phân giao quản lý nguồn thu và nhiệm vụ chi NSNN. Phân cấp quản lý thu NSNN là phải đạt được mục tiêu thu đúng, thu đủ, thu kịp thời các khoản thu theo quy định với chi phí là thấp nhất. Phân cấp quản lý chi NSNN phải đánh giá cấp NSNN nào chi là hiệu quả nhất, thuận lợi nhất. Ở khía cạnh thứ hai cho thấy là thêm một cấp NSNN là phát sinh thêm chi phí quản lý điều hành của cấp đó và của cả cấp khác có liên quan như hoạt động kiểm tra, giám sát, phê duyệt NSNN. Do vậy, cần phải xây dựng hệ thống NSNN với các cấp NSNN trung gian ít nhất.

Tính hiệu quả trong phân cấp quản lý NSNN được thể hiện là có sự phân công trách nhiệm chi NSNN rõ ràng, gắn nguồn lực với trách nhiệm và gắn trách nhiệm với quyền hạn của từng cấp.

Hiệu quả phân cấp quản lý NSNN yêu cầu phải phân định rõ ràng mỗi cấp chính quyền cần chịu trách nhiệm về những khoản chi NSNN nào. Theo đó, mỗi dịch vụ công cộng nên được cung cấp bởi cấp quản lý nào để sử dụng hết lợi ích và trang trải được các chi phí của việc cung cấp dịch vụ công cộng đó. Như vậy, Trung ương và địa phương cần phải chịu trách nhiệm cung cấp các dịch vụ công cộng một cách nhanh nhất, đáp ứng tốt nhất nhu cầu của người dân với chi phí rẻ nhất.

Nguồn lực NSNN dành cho địa phương phải tương ứng với chi phí cần thiết mà địa phương đó phải bỏ ra để cung cấp các dịch vụ công cộng. Sự gấn bó này được thể hiện thông qua việc thảo luận chia sẻ về việc thu thuế và khoản bổ sung NS có điều kiện hoặc theo mục tiêu. Những nguồn lực này phải ổn định và dễ dự đoán để tạo điều kiện thuận lợi cho việc lập kế hoạch và quản lý NSNN một cách hiệu quả nhất.

Trách nhiệm chi tiêu của Trung ương và địa phương cũng cần được gắn kết với quyền hạn của họ trong việc quản lý nguồn thu và nhiệm vụ chi NS của cấp mình. Địa phương sẽ quản lý nguồn thu và nhiệm vụ chi NS của cấp mình có hiệu quả hơn nếu như địa phương được phân cấp một mức độ quyền hạn cần thiết trong việc sử dụng nguồn lực đó. Việc phân cấp quản lý NSNN phải gắn liền với việc giao quyền kiểm soát cần thiết và quyền chủ động cho địa phương trong việc cung cấp các dịch vụ công cộng có chất lượng và hiệu quả cao.

#### ***f. Đảm bảo tính công bằng***

Công bằng trong phân cấp quản lý NSNN được đặt ra là vì:

(1) Giữa các địa phương có những đặc điểm tự nhiên, xã hội, trình độ phát triển kinh tế khác nhau. Những quy định về phân cấp quản lý NSNN đơn giản áp dụng như nhau cho tất cả các địa phương rất có thể sẽ dẫn tới những bất công bằng, tạo ra khoảng cách chênh lệch ngày càng lớn về điều kiện phát triển giữa các địa phương.

(2) NSNN có được là từ sự đóng góp của người dân trên cả nước thông qua các phương thức khác nhau. Do đó, có thể các khoản đóng góp của người dân nơi này đôi khi lại được Nhà nước thu về ở một nơi khác, dẫn đến việc nguồn thu phát sinh chỉ ở một địa phương nào đó. Vì thế, nó không phản ánh đúng mức độ đóng góp của địa phương đó cho Nhà nước. Việc phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi NSNN giữa Trung ương và địa phương là công cụ chủ yếu để thực hiện việc điều hoà trong toàn bộ hệ thống NSNN. Nhà nước đóng vai trò là người điều phối thông qua NSTU bằng phương thức bổ sung NS. Bổ sung NS có thể là bổ sung để cân đối

NS hoặc bổ sung NS có mục tiêu. Quy định này cho phép điều tiết các nguồn lực giữa các địa phương để tạo điều kiện cùng nhau phát triển.

***g. Đảm bảo tăng cường hiệu lực quản lý, kiểm soát NSNN***

Vấn đề quan trọng đối với bất kỳ hệ thống NSNN nào là phải giảm thiểu những thất thoát có thể xảy ra sau khi thực hiện phân cấp quản lý NSNN. Để đảm bảo tăng cường hiệu lực quản lý, kiểm soát NSNN thì cần xây dựng một thiết chế kiểm soát NSNN có mức độ độc lập cao hơn, cũng như có thẩm quyền xử lý các vi phạm trong quản lý NS. Thiết chế này cho phép ngăn ngừa sai phạm trong các quyết định về NS của các cấp chính quyền cũng như phát hiện các vi phạm dẫn đến lãng phí, tham nhũng trong quá trình quản lý sử dụng NSNN.

Bên cạnh đó, cần nâng cao năng lực quản lý, trách nhiệm giải trình của địa phương. Khi quyết định mức độ phân cấp quản lý NSNN, trách nhiệm thu thuế và nhiệm vụ chi NS cho địa phương cần phải có đánh giá về năng lực quản lý của địa phương. Năng lực quản lý NS của địa phương bao gồm: năng lực ra quyết định về NS, năng lực tổ chức thực hiện thu chi NS và năng lực giám sát NS.

Năng lực giải trình của chính quyền cấp dưới bao gồm việc giải trình trước người dân địa phương và giải trình với Trung ương. Trách nhiệm giải trình trước người dân địa phương là yêu cầu quan trọng để đảm bảo cho chính quyền cấp dưới phải quản lý chính quyền cấp dưới một cách có hiệu quả, đáp ứng nhu cầu của người dân địa phương. Trách nhiệm giải trình của địa phương với Trung ương là việc giải trình của địa phương về hiệu quả của việc sử dụng nguồn lực tài chính đã được phân cấp quản lý cho địa phương. Bởi nguồn lực tài chính và hoạt động chi NS của địa phương cũng là một phần của nguồn lực tài chính quốc gia, nguồn lực tài chính này là để cho địa phương thực hiện nhiệm vụ của quốc gia.

***Căn cứ phân cấp quản lý ngân sách nhà nước***

***a. Căn cứ vào khả năng cung cấp hàng hóa và dịch vụ công của các cấp chính quyền địa phương***

Các nhà nghiên cứu kinh tế đã chỉ ra rằng khi nguồn lực khan hiếm, cần phải lựa chọn cấp chính quyền có đủ khả năng để cung cấp các hàng hóa công cộng đảm bảo các mục tiêu về hiệu quả hoạt động (chi phí thấp nhất và chất lượng dịch vụ cao nhất), hiệu quả phân bổ nguồn lực (những dịch vụ cung cấp phản ánh nhu cầu của người dân địa phương).

Cấp chính quyền nào có khả năng tối ưu trong việc cung cấp hàng hóa công cộng thì phân định nguồn thu và trách nhiệm chi ngân sách cho cấp đó.

### ***b. Căn cứ vào đặc điểm tự nhiên, kinh tế, xã hội của địa phương***

Đặc điểm tự nhiên, kinh tế, xã hội những điều kiện khách quan và đặc thù của từng địa phương là căn cứ để phân cấp quản lý NSNN. Sự khác biệt về những thuận lợi và khó khăn của môi trường tự nhiên, điều kiện kinh tế - xã hội có thể làm trầm trọng hơn các bất bình đẳng về thu nhập, về khả năng tài chính và cơ hội nâng cao mức sống của người dân. Vì vậy, khi phân chia nguồn thu, trách nhiệm chi tiêu cùng trợ cấp, cần tính đến những thuận lợi cũng như khó khăn đối với từng địa phương để đảm bảo phát triển cân đối giữa các vùng, miền cũng như để đảm bảo sự công bằng trong việc thụ hưởng các dịch vụ và hàng hóa công cộng của người dân.

### ***c. Căn cứ hình thức cấu trúc nhà nước***

Để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình, nhà nước cần tổ chức hệ thống chính quyền nhà nước các cấp từ thành phố đến cơ sở (quận, huyện, xã phường). Cấu trúc nhà nước bao gồm việc thiết lập bộ máy nhà nước theo các đơn vị hành chính - lãnh thổ và mối quan hệ của các bộ phận cấu thành nên bộ máy nhà nước. Mỗi cấp chính quyền trong bộ máy nhà nước thực hiện chức năng nhiệm vụ được giao trên một địa bàn hành chính - lãnh thổ cần phải có đội ngũ cán bộ công chức, viên chức, cơ sở vật chất và phương tiện tài chính. Vì vậy, cấu trúc bộ máy chính quyền nhà nước, địa vị pháp lý cũng như các chức năng nhiệm vụ về quản lý nhà nước của các cấp chính quyền là căn cứ cơ bản để xây dựng hệ thống NSNN trong một quốc gia.

### ***Nội dung phân cấp quản lý ngân sách nhà nước***

Phân cấp quản lý NSNN là việc xử lý mối quan hệ giữa các cấp chính quyền nhà nước từ trung ương đến địa phương trong hoạt động NSNN, từ đó cho phép hình thành một cơ chế phân chia ranh giới quyền lực về quản lý NSNN giữa các cấp chính quyền. Phân cấp quản lý NSNN bắt nguồn từ yêu cầu của phân cấp quản lý hành chính nhà nước. Phân cấp quản lý nhà nước là một đòi hỏi khách quan trong một xã hội dân chủ, hiện đại. Phân cấp quản lý hành chính nhà nước ngày càng phát triển, tất yếu đi liền với nó là phải tiến hành phân cấp quản lý NSNN nhằm tạo ra nguồn lực tài chính cho việc thực hiện cơ chế phân cấp quản lý hành chính nhà nước của các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương.

Dưới góc độ NSDP cấp tỉnh, thành phố, phân cấp quản lý NSNN có nhiều nội dung, song chủ yếu có 5 nội dung cơ bản sau:

### ***Phân cấp về thẩm quyền ban hành chính sách, tiêu chuẩn, định mức ngân sách***



Trong công tác quản lý NSNN thì những quy định về chính sách, tiêu chuẩn, định mức NSNN có vai trò quan trọng. Quy định chính sách, tiêu chuẩn, định mức NSNN không chỉ là những căn cứ quan trọng để xây dựng dự toán, kiểm soát thu chi ngân sách mà còn là một trong những tiêu chuẩn đánh giá chất lượng quản lý và điều hành NSNN của nhà nước.

Phân cấp về thẩm quyền ban hành chính sách, tiêu chuẩn, định mức NS được hiểu là việc trao quyền cho chính quyền địa phương trong ban hành các cơ chế chính sách theo thẩm quyền, đặc biệt là các cơ chế đặc thù, đảm bảo phù hợp với thực tiễn và mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Dựa vào tính chất hoạt động quản lý hành chính, kinh tế, xã hội, môi trường của mỗi cấp quản lý ở địa phương mà CQĐP sẽ phải giải quyết nhiều nhiệm vụ quan trọng, có thể liên quan trực tiếp đến an ninh, an toàn xã hội. Do đó, CQĐP cũng cần được trao quyền để ban hành một số chính sách, chế độ và định mức thuộc lĩnh vực NS để có thể chủ động trong các hoạt động. Ngoài ra, mỗi địa phương có đặc thù về văn hóa, kinh tế, xã hội khác nhau do đó, khi CQĐP được quyền xây dựng các chính sách liên quan đến quản lý NSNN cũng góp phần đảm bảo tính công bằng theo chiều dọc, giúp giảm bớt chênh lệch giữa thành thị và nông thôn, miền núi và đồng bằng,....

Phân cấp về thẩm quyền ban hành chính sách, tiêu chuẩn, định mức ngân sách sẽ bao gồm hệ thống văn bản hành chính hướng dẫn thực hiện hoạt động thu, chi của địa phương. Các chính sách về hoạt động thu chi sẽ do hội đồng lãnh đạo của địa phương thảo luận, thống nhất và soạn thảo dựa trên việc lấy ý kiến tham khảo từ người dân địa phương và căn cứ theo các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến NSNN hiện hành. Các chính sách do CQĐP xây dựng có thể chi tiết hóa, cụ thể hóa các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách theo khung của Chính phủ quy định hoặc bổ sung chế độ chi ngân sách đối với một số nhiệm vụ có tính chất đặc thù. Bên cạnh đó, CQĐP căn cứ theo tình hình phát triển kinh tế - xã hội của mỗi vùng để bổ sung thêm các khoản thu NSNN hợp lý, góp phần tăng thu NSDP, giảm phụ thuộc vào nguồn bổ sung từ NSTU và điều tiết kinh tế thị trường tại địa phương.

Trong các cấp chính quyền, HĐND cấp tỉnh được quyết định việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa NS các cấp chính quyền ĐP; HĐND cấp tỉnh được quyết định một số loại phí, lệ phí trong danh mục mà UBND phân cấp; HĐND cấp tỉnh được quyết định ban hành một số chế độ, định mức chi tiêu NS, định mức phân bổ ngân sách cho phù hợp với điều kiện ở ĐP. Việc quy định cụ thể nguồn thu,

nhiệm vụ chi và thẩm quyền ban hành các chính sách, chế độ thu đã góp phần xóa bỏ tình trạng địa phương quy định các khoản thu trái với quy định pháp luật.

Ủy ban nhân dân lập dự toán và phương án phân bổ ngân sách địa phương, dự toán điều chỉnh NSDP trong trường hợp cần thiết trình HĐND cùng cấp quyết định và báo cáo cơ quan tài chính cấp trên trực tiếp. Kiểm tra nghị quyết của HĐND cấp dưới về dự toán ngân sách và quyết toán ngân sách. Tổ chức thực hiện NSDP và báo cáo về NSNN theo quy định. Riêng đối với cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, UBND còn có nhiệm vụ lập và trình HĐND quyết định việc thu phí, lệ phí, phụ thu, huy động vốn trong nước cho đầu tư xây dựng cơ bản thuộc địa phương quản lý.

### ***Phân cấp quản lý nguồn thu và nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước***

Thực chất phân cấp quản lý nguồn thu, nhiệm vụ chi là giải quyết mối quan hệ về vật chất giữa các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương. Cơ sở pháp lý của việc phân cấp quản lý nguồn thu, nhiệm vụ chi cho chính quyền các cấp bắt nguồn từ cơ chế phân cấp quản lý hành chính, kinh tế, xã hội, an ninh, quốc phòng, đối ngoại của chính quyền các cấp trên tinh thần quản lý nhà nước là thống nhất, có phân cấp, phân quyền một cách rõ ràng, minh bạch, bảo đảm sự quản lý vĩ mô của Nhà nước Trung ương, phát huy tính năng động, sáng tạo của các cấp chính quyền địa phương trong quản lý NSNN.

Phân cấp quản lý nguồn thu và nhiệm vụ chi NSNN là nội dung quan trọng trong các quy định về phân cấp quản lý NSNN. Cụ thể, đó là việc xác định cấp CQĐP được thu những khoản nào và thực hiện những nhiệm vụ chi cụ thể nào trong quá trình quản lý ngân sách địa phương. Phân cấp quản lý nguồn thu và nhiệm vụ chi NSNN là vấn đề phức tạp và khó khăn khi tiến hành phân cấp quản lý NSNN. Khó khăn này bắt nguồn từ sự phát triển không đồng đều, sự khác biệt về các điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội đối với các địa phương, quận, huyện....

Chính quyền địa phương, hay chính quyền trung ương cung cấp tài chính; và cuối cùng đó là người nộp thuế địa phương hay người nộp thuế quốc gia. Từ nguyên lý này phân cấp nguồn thu cho một cấp chính quyền là việc chuyển giao quyền và trách nhiệm cho cấp chính quyền đó, đối với việc nuôi dưỡng, huy động và sử dụng nguồn thu để thực hiện các nhiệm vụ chi. Việc phân cấp nguồn thu cần phải đảm bảo một số nguyên tắc về hiệu quả kinh tế và hiệu quả quản lý: tương ứng với nhiệm vụ chi được phân cấp, đảm bảo cân bằng mối quan hệ lợi ích - chi phí của người nộp thuế và hạn chế các tác động rủi ro của thuế, giảm thiểu chi phí hành chính liên quan đến việc quản lý và thu thuế.

Phân cấp chi NSNN là phân cấp thẩm quyền và trách nhiệm trong chi NSNN giữa các cấp chính quyền. Phân cấp nhiệm vụ chi cần được xây dựng phù hợp với trách nhiệm cung cấp các hàng hóa công cộng của chính quyền địa phương, rõ ràng và minh bạch không chồng chéo nhiệm vụ chi giữa các cấp, đảm bảo hiệu quả về kinh tế, công bằng về tài khóa, trách nhiệm giải trình và hiệu lực quản lý hành chính. Tuy nhiên, hiệu quả phân bổ nguồn lực không sẽ không có khi chính quyền trung ương áp đặt các khoản chi tiêu bắt buộc cho chính quyền địa phương. Trong trường hợp này các quyết định chi tiêu của chính quyền trung ương được chính quyền địa phương thực hiện có thể không phản ánh được đúng nhu cầu của người dân. Vì vậy, việc cho phép chính quyền địa phương có những quyền tự quyết nhất định trong lựa chọn các khoản chi hoặc quyết định các định mức chi tiêu cũng là một trong những tiêu chí để đánh giá mức độ phân cấp về chi ngân sách.

#### ***Phân cấp quản lý thực hiện chu trình ngân sách ngân sách nhà nước***

Phân cấp về quản lý chu trình ngân sách, tức là phân công, phân định trách nhiệm, quyền hạn trong lập, chấp hành và quyết toán NSNN: Cơ sở pháp lý để thực hiện nội dung này chính là yêu cầu của việc phân cấp quản lý nguồn thu, nhiệm vụ chi của các cấp chính quyền. Việc thực hiện chu trình quản lý NSNN ở mỗi cấp chính quyền là điều hiển nhiên khi mỗi cấp chính quyền được phân định quyền hạn về quản lý nguồn thu, nhiệm vụ chi của NSNN vì thực chất việc thực hiện quy trình lập, chấp hành và quyết toán NSNN chính là việc thực hiện quản lý thu, chi NS của chính quyền các cấp.

Phân cấp quản lý NSNN thể hiện mối quan hệ giữa các cấp chính quyền nhà nước trong một chu trình NSNN gồm tất cả các khâu: lập ngân sách, duyệt, thông qua tới chấp hành, quyết toán, thanh tra, kiểm tra ngân sách. Yêu cầu của nội dung này đặt ra là giải quyết mối quan hệ về mức độ tham gia, điều hành và kiểm soát của các cơ quan quyền lực, cơ quan quản lý nhà nước và các cơ quan chuyên môn trong từng khâu quản lý chu trình ngân sách.

Hội đồng nhân dân các cấp có quyền hạn, trách nhiệm trong việc quyết định dự toán ngân sách địa phương; phân bổ ngân sách địa phương; phân bổ dự toán chi cho các sở, ban, ngành theo từng lĩnh vực cụ thể, quyết định số bổ sung từ ngân sách cấp mình cho ngân sách cấp dưới, phê chuẩn quyết toán ngân sách. Ngoài ra, Hội đồng nhân dân cấp thành phố còn có nhiệm vụ:

- Quyết định việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách ở địa phương.

- Quyết định tỷ lệ phần trăm (%) phân chia giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương đối với phân ngân sách địa phương được hưởng từ các khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương với ngân sách địa phương và các khoản thu có phân chia giữa các cấp ngân sách ở địa phương.

Việc tổ chức lập ngân sách ở các địa phương được phân cấp cho UBND các thành phố, thành phố trực thuộc trung ương quy định cụ thể cho từng cấp ở địa phương. Thảo luận về dự toán với cơ quan tài chính chỉ thực hiện vào năm đầu thời kỳ ổn định ngân sách, các năm tiếp theo chỉ tiến hành khi địa phương có đề nghị.

### ***Phân cấp vay nợ cho chính quyền địa phương***

Phân cấp thẩm quyền vay nợ cho chính quyền địa phương được coi là một cấu phần không thể thiếu của hệ thống phân cấp nhằm giải quyết những thiếu hụt về nguồn lực tài chính của địa phương trong các trường hợp: khi địa phương có nhu cầu chi đầu tư phát triển (thiếu hụt nguồn lực xảy ra khi người dân chỉ trả thuế cho các nhu cầu tiêu dùng trong hiện tại); suy giảm nguồn thu trong khi nhu cầu chi lại tăng vào các thời kỳ suy thoái kinh tế; khi có sự không trùng hợp giữa thời điểm thu và thời điểm chi dẫn đến các khoản thiếu hụt ngân sách tạm thời buộc các địa phương phải tìm ra các giải pháp huy động nguồn thu nếu không thể trì hoãn các khoản chi.

Phân cấp vay nợ cho chính quyền địa phương, bao gồm phân cấp cho chính quyền địa phương được quyết định vay nợ, thiết lập khuôn khổ giới hạn nợ và kiểm soát quyết định cho vay, các phương thức vay được phép sử dụng. Phân cấp thẩm quyền quyết định vay nợ: Ngân sách địa phương được cân đối dựa trên nguyên tắc tổng số chi không vượt quá tổng số thu. Tuy nhiên, luật NSNN của một quốc gia cho phép chính quyền cấp tỉnh được quyết định vay vốn khi ngân sách của cấp tỉnh không đủ để đáp ứng nhu cầu đầu tư các dự án thuộc kế hoạch đầu tư công trung hạn. Thiết lập khuôn khổ giới hạn nợ: Các khoản vay chỉ được phép sử dụng để đầu tư vào các dự án thuộc kế hoạch đầu tư công trung hạn đã được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định. Chính quyền cấp tỉnh không được trực tiếp vay nước ngoài mà chỉ được vay lại từ nguồn vốn vay nước ngoài của Chính phủ để đầu tư phát triển kinh tế - xã hội thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương. Mức dư nợ từ nguồn vốn vay không vượt quá mức quy định so với số thu ngân sách địa phương được hưởng theo phân cấp. Địa phương phải cân đối ngân sách cấp tỉnh hàng năm để chủ động trả hết nợ khi đến hạn. Phương thức huy động vốn vay: Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức phát hành trái phiếu chính quyền địa phương để vay vốn trong nước thông qua Kho bạc nhà nước hoặc uỷ quyền cho tổ chức tài chính, tín dụng trên địa

bàn phát hành theo quy định của Chính phủ và ký kết thoả thuận vay từ các nguồn tài chính hợp pháp khác theo quy định của pháp luật.

### ***Phân cấp trong giám sát và kiểm tra ngân sách nhà nước***

Phân cấp trong giám sát và kiểm tra NSNN là việc phân định nhiệm vụ quyền hạn của mỗi cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền về giám sát và kiểm tra ngân sách nhằm mục đích quản lý NSNN đạt được những mục tiêu đề ra.

Mục đích của hoạt động phân cấp trong giám sát và kiểm tra NSNN là nhằm kiểm soát hoạt động quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước; góp phần thực hành tiết kiệm, chống tham nhũng, thất thoát, lãng phí, phát hiện và ngăn chặn hành vi vi phạm pháp luật; nâng cao hiệu quả sử dụng NS, tiền và tài sản nhà nước.

Tuy nhiên, do hoạt động thu chi NSNN trải rộng ở những khu vực địa lý của địa phương, ở những lĩnh vực khác nhau hết sức phức tạp, mặt khác nhằm tăng cường quyền tự chủ, nâng cao trách nhiệm của chính quyền địa phương trong quản lý cần thiết phải có sự phân cấp việc giám sát, thanh tra, kiểm toán trong quản lý NSNN.

Theo quy định việc giám sát hoạt động NSNN là trách nhiệm của cơ quan lập pháp (Quốc hội, HĐND các cấp). Kiểm toán NSNN từ khâu lập, chấp hành, quyết toán NSNN là do hệ thống các cơ quan kiểm toán nhà nước thực hiện. Thanh tra hoạt động NSNN được thực hiện bởi hệ thống các cơ quan thanh tra bao gồm thanh tra của Chính phủ, Thanh tra của các bộ chuyên ngành, thanh tra của UBND các cấp, thanh tra của các cơ quan chuyên môn.

### ***Các chỉ tiêu phân cấp quản lý ngân sách nhà nước***

Việc đo lường, đánh giá phân cấp quản lý NSNN giữa CQTƯ và CQĐP đã được nghiên cứu bởi nhiều nhà kinh tế học trên thế giới. Cơ sở để xây dựng các chỉ tiêu đánh giá phân cấp quản lý NSNN chính là thu - chi NSNN cấp địa phương, các khoản chuyển giao của CQTƯ cho CQĐP. Các chỉ tiêu đánh giá phân cấp quản lý NSNN được chia thành hai nhóm: các chỉ tiêu định lượng và các chỉ tiêu định tính.

#### ***Các chỉ tiêu định lượng***

##### ***a. Nhóm chỉ tiêu phản ánh phân cấp thu - chi NSNN***

*Chỉ tiêu phân cấp thu NSNN (RDI) - Revenue Decentralization Indicator:* Được xác định bằng tỷ lệ giữa tổng thu NSĐP với tổng thu NSNN. Phần trợ cấp của CQTƯ cho CQĐP để thực hiện nhiệm vụ của CQTƯ đã được loại bỏ để tránh tính trùng.

$$RDI = \frac{\text{Tổng thu NSĐP}}{\text{Tổng thu NSNN}}$$

*Chỉ tiêu phân cấp chi NSNN(EDI)- Expenditure Decentralization Indicator:* Được xác định bằng tỷ lệ giữa tổng chi NSDP với tổng chi NSNN. Tương tự như cách tính tỷ lệ phân cấp thu NSNN, tổng chi NSDP đã loại bỏ phần chuyển giao của CQTU' cho CQDP để tránh hiện tượng tính trùng. Công thức xác định tỷ lệ thu nhập của CQDP như sau:

$$EDI = \frac{\text{Tổng chi NSDP}}{\text{Tổng chi NSNN}}$$

Tỷ lệ phân cấp thu NSNN và tỷ lệ phân cấp chi NSNN được đề cập đến trong nghiên cứu của Eyraud và Lusinyan (2011), Escolano cùng cộng sự (2012). Hai chỉ tiêu này đánh giá tỷ lệ chi - tiêu của NSDP trong tổng thể NSNN, xem xét vai trò của địa phương với quốc gia. Ngoài ra, hai chỉ tiêu này là căn cứ để xem xét thâm hụt NSNN theo chiều dọc - Vertical Fiscal Imbalance (VFI). VFI thể hiện sự mất cân đối giữa các khoản thu NSNN ở cấp địa phương không tương ứng với các khoản chi tiêu NSNN ở cùng cấp.

#### ***b. Nhóm chỉ tiêu phản ánh khả năng tự chủ tài chính***

*Chỉ tiêu tự chủ tài chính (RA<sup>I</sup>) - Revenue Autonomy I:* Được xác định bằng tỷ lệ giữa tổng các khoản thu NSNN của riêng địa phương với tổng thu NSDP (đã bao gồm các khoản trợ cấp từ NSTU). Chỉ tiêu này được đề cập trong bài nghiên cứu của Stegarescu (2005), cách tính như sau:

$$RA^I = \frac{\text{Tổng thu NSNN của riêng ĐP}}{\text{Tổng thu NSNN của riêng ĐP + Trợ cấp từ NSTU}}$$

Trong chỉ tiêu này, tác giả chủ yếu nhấn mạnh đến nguồn thu từ thuế, xem xét các loại thuế nào do CQDP tự xây dựng, kiểm soát và thu 100%. Chỉ tiêu tự chủ tài chính I càng cao chứng tỏ hệ thống thuế tại chính quyền địa phương được xây dựng càng độc lập, tạo điều kiện để cấp lãnh đạo tại đây có nguồn tài chính chủ động phục vụ các hoạt động công ích.

*Chỉ tiêu tự chủ tài chính (RA<sup>II</sup>) - Revenue Autonomy II:* Được xác định bằng tỷ lệ giữa tổng các khoản thu của riêng địa phương (không bao gồm các khoản trợ cấp từ NSTU) với các khoản chi của NSDP, tỷ lệ này là Revenue Autonomy II (RA<sup>II</sup>), được đề cập trong nghiên cứu của Akai và Sakata (2002).

$$RA^{II} = \frac{\text{Tổng thu NSNN của riêng ĐP}}{\text{Tổng chi NSDP}}$$

Với tỷ lệ này, khoảng cách giữa thu NSDP và chi NSDP khi thực hiện phân cấp quản lý NSNN càng lớn thì chứng tỏ sự phân cấp quản lý NSNN càng hiệu quả tại địa phương đó. Chỉ số tự chủ tài chính  $RA^H$  không xét đến khía cạnh đó là giá trị của chỉ số tăng do ảnh hưởng của hoạt động phân cấp quản lý NSNN đến phía nào (phía địa phương hay phía trung ương).

**c. Nhóm chỉ tiêu tổng hợp phản ánh hiệu quả kinh tế của hoạt động phân cấp quản lý NSNN**

*Chỉ tiêu trung bình thu - chi NSNN (Production - Revenue Indicator PRI):* trung bình cộng của hai chỉ tiêu RDI và EDI được đề cập ở mục a. Việc sử dụng chỉ tiêu này được hai nhà kinh tế học Akai và Sakata (2009) đưa ra và đã áp dụng để phân tích hiệu quả phân cấp quản lý NSNN tại các bang của nước Mỹ trong giai đoạn 1992-1994 và 1994-1996. Chỉ tiêu này bao gồm cả tỷ lệ thu và chi NSNN của cấp chính quyền địa phương so với tổng thu - chi NSNN của cấp trung ương. Tỷ lệ này giúp các nhà kinh tế học có thể phân tích được việc áp dụng phân cấp quản lý NSNN với nguồn thu và các khoản chi tại địa phương đã hợp lý hay chưa.

*Chỉ tiêu hiệu quả hỗn hợp của phân cấp quản lý NSNN (CR) - Composite Ratio:* chỉ tiêu này được Martinez -Vazquez và Timofeev (2009) đề xuất, đây là chỉ tiêu có sự kết hợp thông tin giữa cả phân cấp quản lý thu NSNN và phân cấp quản lý chi NSNN. Chỉ tiêu này cần được tính toán kỹ lưỡng và phức tạp hơn các chỉ tiêu đã đề ra ở trên. Tỷ lệ này được tính theo công thức:

$$CR = \frac{RDI}{1 - EDI}$$

**Các chỉ tiêu định tính**

Việc đánh giá phân cấp quản lý NSNN bằng các chỉ tiêu định lượng đã được rất nhiều nhà kinh tế học hay các tổ chức kinh tế trên thế giới nghiên cứu.

Các chỉ tiêu định lượng được sử dụng để đánh giá phân cấp quản lý NSNN chưa được nghiên cứu nhiều. Một số chỉ tiêu định tính đánh giá phân cấp quản lý NSNN được đề cập trong nghiên cứu của Anwa Shah (2004), bao gồm:

**a. Khung đánh giá sự tương quan giữa nhiệm vụ cung cấp dịch vụ công và hạn mức chi tiêu của cấp CQDP**

Việc phân chia nhiệm vụ chia cho các địa phương khác nhau không thể tiến hành giống nhau bởi mỗi địa phương có đặc điểm riêng biệt về quy mô dân số, trình độ kỹ thuật, nền tảng văn hóa và tình hình kinh tế - xã hội. Do đó, nhiệm vụ cung cấp dịch vụ công tại các địa phương khác nhau sẽ không giống nhau. Vai trò cung cấp dịch vụ công của CQDP cần được lên kế hoạch tương ứng với hạn mức chi tiêu mà CQDP đó được giao.

*b. Khung đánh giá về thực hiện nhiệm vụ thu NSNN của cấp CQĐP*

CQĐP sẽ được tự chủ trong giới hạn nào với các nguồn thu phát sinh tại địa phương (mà điển hình ở đây là thuế), sự tự chủ của CQĐP được đánh giá theo thứ tự từ cao xuống thấp: (i) CQĐP được đặt ra thuế suất và cơ sở tính thuế; (ii) CQĐP chỉ được đặt ra thuế suất; (iii) CQĐP chỉ đặt ra cơ sở tính thuế và (iv) CQTU thiết lập cơ sở tính thuế và thuế suất cho CQĐP.

*c. Khung đánh giá cơ chế chuyển giao nguồn NS giữa các cấp chính quyền*

Nguồn thu quan trọng nhất của CQĐP chính là nguồn tài trợ từ CQTU. CQĐP không thể cung cấp dịch vụ công hiệu quả nếu có sự thiếu hụt NSĐP. Do địa phương chỉ được chuyển giao một phần trách nhiệm thu NSNN và cũng phải đại diện cho CQTU phân phối các sản phẩm công cộng tại địa phương nên dễ xảy ra tình trạng thiếu hụt NSĐP. Việc điều phối sự chuyển giao NS hài hòa giữa CQTU với CQĐP sẽ giúp đảm bảo công bằng xã hội theo chiều ngang (tất cả các công dân trên mọi địa phương đều được hưởng lợi ích từ chính phủ như nhau). Các yếu tố định tính để đánh giá sự chuyển giao ngân sách giữa các cấp chính quyền bao gồm: (i) Sự cân đối tài chính của NSĐP; (ii) Điều chỉnh bất bình đẳng tài chính giữa các vùng miền; (iii) Bù đắp thiếu hụt của NSĐP khi cung cấp các dịch vụ công cộng có lợi ích lan tỏa; (iv) Thiết lập các tiêu chuẩn cơ bản của quốc gia nhằm duy trì sự ổn định của nền kinh tế và thực hiện công bằng xã hội; (v) Phát triển kinh tế ở các vùng có trình độ phát triển kinh tế - xã hội thấp hơn mức trung bình của quốc gia.

*d. Khung đánh giá về vay nợ của CQĐP*

Nhu cầu vốn của CQĐP để đầu tư cơ sở hạ tầng, phát triển kinh tế là rất lớn. Một cơ chế cấp phép cho CQĐP vay vốn từ bên ngoài sẽ giúp giảm gánh nặng cho NSTU đồng thời giúp CQĐP nhanh chóng giải quyết nhu cầu vốn. Tuy nhiên, việc vay nợ của CQĐP thường diễn ra tại các quốc gia phát triển, thị trường vốn được quản lý chặt chẽ, các giao dịch minh bạch rõ ràng.

## **CÁC NHÂN TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC**

### **Nhân tố chủ quan**

Nhóm nhân tố chủ quan bao gồm: năng lực quản lý của người lãnh đạo và trình độ chuyên môn của đội ngũ cán bộ trong bộ máy quản lý NSNN; tổ chức bộ máy quản lý NSNN; Xây dựng hệ thống CNTT cho hoạt động phân cấp quản lý NSNN; Tính đặc thù về chức năng của chính quyền địa phương; Khả năng về nguồn lực NSNN và thông tin ngân sách.



***Năng lực quản lý của người lãnh đạo và trình độ chuyên môn của đội ngũ cán bộ trong bộ máy quản lý ngân sách nhà nước***

Năng lực quản lý của người lãnh đạo bộ máy quản lý NSNN bao gồm các nội dung sau:

- Năng lực đề ra chiến lược trong hoạt động Ngân sách; đưa ra được các kế hoạch triển khai các công việc hợp lý, rõ ràng; tạo nên một cơ cấu tổ chức hợp lý, có hiệu quả, có sự phân định rõ ràng trách nhiệm và quyền hạn giữa các nhân viên, cũng như giữa các khâu, các bộ phận của bộ máy quản lý NSNN.

- Năng lực quản lý của người lãnh đạo có tầm quan trọng đặc biệt đối với công tác quản lý NSNN. Nếu năng lực của người lãnh đạo yếu, bộ máy tổ chức không hợp lý, các chiến lược không phù hợp với thực tế thì việc quản lý NSNN sẽ không hiệu quả, dễ gây tình trạng thu không đạt kế hoạch và chi vượt quá thu, chi lãng phí không hiệu quả, không hợp lý; có thể dẫn đến tình trạng thất thoát, lãng phí ngân sách, không thúc đẩy được sự phát triển của nền kinh tế, đảm bảo các vấn đề xã hội...

Ngoài ra, đối với người lãnh đạo cũng cần tránh bệnh chạy theo thành tích, bệnh cục bộ địa phương, bệnh quan liêu mệnh lệnh, coi thường pháp luật, xem trình tự thủ tục là thứ gò bó quyền lực của mình. Đây cũng có thể được coi là một trong những yếu tố làm giảm hiệu quả, thậm chí còn gây những hậu quả như thất thoát, lãng phí, tham nhũng,... trong công tác phân cấp quản lý NSNN.

Năng lực chuyên môn của các bộ phận quản lý NSNN trong phân cấp quản lý NSNN là yếu tố quyết định hiệu quả NSNN. Nếu cán bộ quản lý có năng lực chuyên môn cao sẽ giảm thiểu được sai lệch trong cung cấp thông tin của đối tượng sử dụng vốn NSNN, kiểm soát được toàn bộ nội dung phân cấp quản lý NSNN, nguyên tắc và căn cứ phân cấp và tuân thủ theo các quy định về phân cấp quản lý NSNN.

Suy cho cùng phân cấp quản lý NSNN là trao một số quyền và trách nhiệm nhất định cho một cấp chính quyền địa phương quản lý, điều hành, sử dụng một khoản tài chính lấy từ một phần thu nhập của các tầng lớp xã hội. Mức độ trao quyền và trách nhiệm đó được thực hiện như thế nào là tùy thuộc vào năng lực quản lý, điều hành khoản tài chính đó của CQĐP. Năng lực quản lý, điều hành, sử dụng NSDP của CQĐP thị được thể hiện trên 3 nhóm năng lực:

*(1) Nhóm năng lực tư duy, sáng tạo*

Nhóm năng lực này của CQĐP trong quản lý, điều hành, sử dụng NSDP thể hiện ở khả năng chẩn đoán, nhận biết về những tác nhân chi phối đến hoạt động của NSDP trong bối cảnh những tác nhân đó luôn có những biến động, từ đó lường tính

được các xu thế vận động và phát triển của NSDP với tầm nhìn xa, đồng bộ, bao quát toàn có hệ thống. Để có khả năng nhận biết chuẩn đoán được những tác nhân chi phối đến hoạt động NSDP đòi hỏi phải có tư duy tổng hợp liên ngành, liên yếu tố có gắn kết chặt chẽ với các đơn vị trong quản lý, điều hành, sử dụng NSDP đưa đến chất lượng hiệu quả trong quản lý NSDP. Công cụ quan trọng để nhận biết những tác nhân luôn vận động tác động đến NSDP là dự báo. Do đó, lãnh đạo của CQĐP phải không ngừng học tập, rèn luyện khả năng quan sát, phân tích để dự báo chuẩn xác về tiến trình vận động của các tác nhân ảnh hưởng đến ngân sách đô thị. Một khía cạnh khác thể hiện năng lực tư duy, sáng tạo trong quản lý, điều hành, sử dụng NSDP của chính quyền đô thị là phải có tư duy đổi mới, sáng tạo, ủng hộ các ý tưởng, sáng kiến mới, nhạy bén, nhạy cảm với những thông tin về lĩnh vực hoạt động ngân sách đô thị để đưa ra những quyết định đúng về quản lý, điều hành, sử dụng NSDP.

*(2) Nhóm năng lực tổ chức*

Nhóm năng lực tổ chức hoạt động ngân sách đô thị của chính quyền thể hiện ở khả năng lập kế hoạch, thiết kế cơ cấu tổ chức bộ máy, bố trí nhân sự, phân công, trao quyền đối với từng vị trí trong điều hành, quản lý, sử dụng NSDP, giám sát, đánh giá việc thực thi quản lý, điều hành, sử dụng NSDP trong từng bộ phận của chính quyền địa phương, năng lực điều phối các bộ phận trong hệ thống CQĐP đối với hoạt động thu chi của NSDP.

*(3) Nhóm năng lực khuyến khích, tạo động lực trong hoạt động quản lý, điều hành, sử dụng NSDP*

Nhóm năng lực này của CQĐP thể hiện khả năng gây ảnh hưởng, truyền cảm hứng; khả năng thấu hiểu các nhu cầu, nguyện vọng để tạo động cơ thúc đẩy tất cả và từng bộ phận trong bộ máy nỗ lực hành động nhằm quản lý điều hành, sử dụng NSDP một cách hiệu quả.

***Tổ chức bộ máy thực hiện phân cấp quản lý Ngân sách Nhà nước***

Hoạt động phân cấp quản lý NSNN được triển khai có thuận lợi và hiệu quả hay không phụ thuộc rất lớn vào tổ chức bộ máy phân cấp quản lý NSNN và quy trình nghiệp vụ, trong đó đặc biệt là quy trình nghiệp vụ phân cấp quản lý. Tổ chức bộ máy và quy trình quản lý, quyền hạn trách nhiệm của từng khâu, từng bộ phận, mối quan hệ của từng bộ phận trong quá trình thực hiện từ lập, chấp hành, quyết toán và kiểm toán thu chi NSNN có tác động rất lớn đến phân cấp quản lý NSNN. Tổ chức bộ máy quản lý phù hợp sẽ nâng cao chất lượng quản lý, hạn chế tình trạng

sai phạm trong phân cấp quản lý NSNN. Quy trình quản lý được bố trí càng khoa học, rõ ràng thì càng góp phần quan trọng làm nâng cao chất lượng của thông tin tới cấp ra quyết định phân cấp quản lý NSNN, giảm các yếu tố sai lệch thông tin. Từ đó nâng cao được hiệu quả phân cấp quản lý NSNN.

***Mức độ ứng dụng công nghệ thông tin cho hoạt động phân cấp quản lý Ngân sách Nhà nước***

Việc đẩy mạnh ứng dụng CNTT tại các cơ quan quản lý NSNN luôn được chú trọng. Với hoạt động phân cấp quản lý NSNN, công tác ứng dụng CNTT cần được triển khai tích cực vào các hoạt động chuyên môn.

Triển khai CNTT ở hầu hết các khâu nghiệp vụ sẽ mang lại lợi ích cho công tác quản lý NSNN, góp phần đưa nền hành chính tài chính tiến dần tới hiện đại, khoa học và hiệu quả. Nhờ vậy, việc kiểm soát hoạt động phân cấp quản lý NSNN được giảm bớt khối lượng công việc. Quá trình áp dụng các chương trình công nghệ thông tin vào công tác phân cấp quản lý NSNN sẽ giúp nâng cao khả năng cung cấp số liệu trong các hoạt động nghiệp vụ chủ chốt như: điều hành, quản lý thu - chi NSNN, quản lý công sản, quản lý giá, đầu tư.

Ứng dụng CNTT cũng giúp CQTƯ và CQĐP có hệ thống văn phòng điện tử kết nối liên thông; triển khai thành công dịch vụ công mức độ 4 về lĩnh vực cấp mã số đơn vị sử dụng ngân sách; kê khai đăng ký giá; cung cấp thông tin đoạn mã TABMIS của chủ đầu tư; và lĩnh vực thẩm tra dự toán thu, chi NSNN. Việc ứng dụng công nghệ tin học vào trong cuộc sống ngày nay đã và đang thực sự chứng tỏ vai trò không thể thiếu được của nó. Thực tế đã chứng minh với việc ứng dụng công nghệ tin học vào trong công tác phân cấp quản lý NSNN sẽ giúp tiết kiệm được thời gian xử lý công việc, đảm bảo được tính chính xác, nhanh chóng và thống nhất về mặt dữ liệu, tạo tiền đề cho những quy trình cải cách về mặt nghiệp vụ một cách hiệu quả. Chính vì lẽ đó mà công nghệ tin học là một trong những nhân tố ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả phân cấp quản lý NSNN.

***Tính đặc thù về chức năng của chính quyền địa phương***

Chức năng cơ bản của nhà nước là cung cấp những hàng hóa dịch vụ công như giáo dục, y tế, giao thông, an ninh công, dịch vụ công ích, vệ sinh môi trường, hạ tầng đô thị và các chức năng khác về mặt hành chính, quản lý ở mức độ cao hơn, phức tạp hơn và cấp bách hơn. CQĐP là đại diện cho nhà nước ở đơn vị địa phương, thực hiện những nhiệm vụ mà CQTƯ giao phó như xây dựng cơ sở hạ tầng, giao thông, văn hóa, xã hội... tại địa phương CQĐP còn có trách nhiệm thực

hiện đầu tư, phát triển kinh tế xã hội, phân bổ nguồn lực, quy hoạch. Trong bối cảnh tốc độ đô thị hóa, hiện đại hóa của các địa phương ngày càng nhanh, những nhiệm vụ này càng trở nên khó khăn. Từ tính đặc thù này cũng như cần thiết khi thiết lập cơ chế phân cấp quản lý NSNN, hay nói cách khác quan khi thiết kế cơ chế phân cấp quản lý NSNN phải căn cứ theo tính đặc thù, chức năng và nhiệm vụ của CQĐP.

### ***Khả năng về nguồn lực ngân sách nhà nước và thông tin Ngân sách***

Dự toán về nguồn lực NSNN luôn luôn dựa và tính toán có khoa học của nguồn thu ngân sách và các khoản chi, tức là căn cứ vào thực tiễn thu ngân sách các năm trước và dự báo tăng thu trong năm nay mà đề ra kế hoạch thu Ngân sách và chi NSNN không được vượt quá thu NSNN, đồng thời cũng căn cứ vào nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương để lập dự toán thu, chi NSNN và làm cơ sở để phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi hàng năm. Đối với các địa phương có nguồn thu lớn thì không phụ thuộc vào NSTU cấp và chủ động hơn trong việc lập dự toán chi ngân sách và quản lý chi NSNN.

Các nước có hệ thống quản lý Ngân sách tiên tiến thường áp dụng minh bạch thông tin ngân sách theo 3 cấp độ: bên trong các cơ quan Nhà nước (đối nội), bên ngoài (đối ngoại) và công khai trước công chúng. Theo chuẩn tối thiểu của Quy chế công khai ngân sách của Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF) thì phải đảm bảo công chúng được tiếp cận đầy đủ thông tin Ngân sách. Hai cấp độ trước là các bước cần thiết để tiến tới bước thứ ba - công khai trước công chúng. Thông tin Ngân sách nếu được thông suốt, đầy đủ và minh bạch sẽ là yếu tố quan trọng tác động đến hiệu quả quản lý tài chính cho dạy nghề. Khi phân cấp quản lý NSNN, quỹ Ngân sách sẽ được chia nhỏ hơn, tạo điều kiện thuận lợi để các nhà quản lý Ngân sách có thể công khai thông tin, kiểm tra và giám sát thông tin:

- Phân định rõ vai trò, trách nhiệm giữa các Bộ ngành và giữa các cấp chính quyền khác nhau nhằm tạo cơ sở cho sự minh bạch trong báo cáo chi tiêu NSNN và trách nhiệm giải trình của các cơ quan;

- Công khai việc chấp hành và báo cáo chi tiêu NSNN, điều này đòi hỏi phải áp dụng các chuẩn mực liên quan đến phạm vi, mức độ tiếp cận và độ trung thực của các thông tin Ngân sách trong quy trình ngân sách hàng năm và hệ thống kế toán chi tiêu NSNN;

- Công khai toàn bộ quy trình chi tiêu Ngân sách, từ khâu soạn lập, phân bổ, quyết định chi tiêu, điều hành, kiểm tra, giám sát đến báo cáo;

Nâng cao nhận thức về tầm quan trọng của minh bạch ngân sách là nhằm quản lý ngân sách tốt hơn, chống chi tiêu lãng phí, chống tham nhũng.

### **Các nhân tố khách quan**

Nhóm nhân tố khách quan bao gồm: Sự ổn định kinh tế vĩ mô; Cơ chế chính sách và các quy định của nhà nước về phân cấp quản lý NSNN; Phân cấp quản lý nhà nước đối với CQĐP về hành chính; Sự công bằng giữa các cấp chính quyền.

#### ***Sự ổn định kinh tế vĩ mô***

Ổn định kinh tế vĩ mô là sự giảm thiểu những biến động trong ngắn hạn của các chỉ số kinh tế ở tầm quốc gia như tỷ lệ lạm phát, tỷ giá, tốc độ tăng trưởng GDP, tỷ lệ thất nghiệp, v.v... Có sự ổn định vĩ mô thì mới có được niềm tin của người dân, doanh nghiệp và phát triển nền kinh tế bền vững. Từ đó, có thể vận hành trôi chảy các chính sách của Nhà nước, trong đó có việc phân cấp quản lý NSNN. Kinh nghiệm của thế giới đã chỉ ra rằng, tình hình chính trị, kinh tế - xã hội bất ổn thì những điều kiện tiên quyết để phân cấp quản lý NSNN sẽ không được tuân thủ. Vì vậy, ổn định kinh tế, chính trị của quốc gia và các địa phương là một trong các yếu tố vô cùng quan trọng để phân cấp quản lý NSNN thành công. Tại tất cả các quốc gia, phân cấp, chuyển giao nhiệm vụ cho CQĐP cần phải đảm bảo không vượt ra khỏi tầm kiểm soát của chính quyền cấp trên, để không dẫn đến vấn đề “địa phương hóa”, tạo mầm mống chia tách và bất ổn.

Phân cấp quản lý NSNN chịu ảnh hưởng bởi điều kiện kinh tế xã hội. Với môi trường kinh tế ổn định, quy mô NSNN sẽ được cung cấp đầy đủ, đúng tiến độ. Ngược lại, nền kinh tế mất ổn định, mức tăng trưởng kinh tế chậm Nhà nước sẽ thắt chặt tín dụng để kiềm chế lạm phát, quy mô NSNN sẽ bị điều chỉnh giảm. Lạm phát cũng làm cho giá cả nguyên vật liệu tăng, làm chi phí đầu vào tăng điều này có thể hoãn thực hiện chi NSNN vì không đủ vốn đầu tư để thực hiện. Vì vậy, có thể nói các yếu tố về kinh tế - xã hội có ảnh hưởng không nhỏ đến phân cấp quản lý NSNN.

#### ***Cơ chế chính sách và các quy định của Nhà nước về phân cấp quản lý ngân sách nhà nước***

Trong kinh tế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước, pháp luật đã trở thành một bộ phận không thể thiếu trong việc quản lý Nhà nước nói chung và phân cấp quản lý NSNN nói riêng. Hệ thống pháp luật với vai trò hướng dẫn và tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế trong xã hội hoạt động theo trật tự, trong khuôn khổ pháp luật, đảm bảo sự công bằng, an toàn và hiệu quả đòi hỏi phải rất đầy đủ, chuẩn tắc và đồng bộ. Vì vậy, hệ thống pháp luật, các chính sách liên quan đến phân cấp

quản lý NSNN sẽ có tác dụng kiềm hãm hay thúc đẩy hoạt động phân cấp quản lý NSNN hiệu quả hay không hiệu quả.

Môi trường pháp lý là nhân tố có ảnh hưởng rất lớn tới phân cấp quản lý NSNN. Chẳng hạn, định mức chi tiêu của Nhà nước là một trong những căn cứ quan trọng để xây dựng dự toán, phân bổ dự toán và kiểm soát chi tiêu trong NSNN, cũng là một trong những chỉ tiêu để đánh giá chất lượng quản lý và điều hành NSNN của các cấp chính quyền địa phương. Việc ban hành các định mức chi một cách khoa học, cụ thể, kịp thời sẽ góp phần không nhỏ trong việc quản lý chi tiêu NSNN được chặt chẽ hơn, hiệu quả hơn. Hay như, sự phân định trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan, các cấp chính quyền trong việc phân cấp quản lý NSNN cũng ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng công tác quản lý NSNN. Chỉ trên cơ sở phân công trách nhiệm, quyền hạn rõ ràng của từng cơ quan, địa phương sẽ tạo điều kiện cho công tác quản lý phân cấp ban hành các văn bản về quản lý NSNN đạt hiệu quả, không lãng phí công sức, tiền của. Sự phân định trách nhiệm, quyền hạn phải được tôn trọng và thể chế hóa thành Luật để các cơ quan cũng như từng cá nhân có liên quan biết được phạm vi trách nhiệm và quyền hạn của mình trong thực hiện nhiệm vụ, qua đó công việc được tiến hành trôi chảy, dựa trên nguyên tắc rõ ràng, minh bạch không đùn đẩy trách nhiệm, và trách nhiệm giải trình rõ ràng sẽ góp phần nâng cao chất lượng phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi...

#### ***Phân cấp quản lý nhà nước đối với cơ quan địa phương về hành chính***

Đây là một đòi hỏi khách quan thể hiện sự phân công lao động quản lý giữa chính quyền cấp trên với chính quyền cấp dưới. Ngày nay, trong nền kinh tế thị trường với sự gia tăng tốc độ đô thị hóa, các hoạt động hành chính, kinh tế, xã hội ở phạm vi địa phương ngày càng đa dạng, phức tạp. Nhằm quản lý điều hành các hoạt động hành chính, kinh tế, xã hội của địa phương một cách hiệu quả, sát với nhu cầu, nguyện vọng chính đáng của người dân, giải quyết kịp thời những vấn đề kinh tế, xã hội, môi trường bức xúc của địa phương, không thể không xác định phạm vi, trách nhiệm quyền hạn điều hành cho CQĐP, bởi lẽ so với chính quyền cấp trên, CQĐP gần dân hơn, hiểu rõ thực tế các vấn đề đô thị phát sinh hàng ngày hơn. Đương nhiên, việc phân cấp quản lý nhà nước cho CQĐP chỉ có thể thực thi được trong thực tiễn khi và chỉ khi CQĐP có đủ nguồn lực tài chính và tự chủ, tự quyết trong hoạt động thu, chi nguồn lực đó. Do đó, có thể nói phân cấp quản lý nhà nước cho CQĐP về quản lý hành chính, kinh tế, xã hội là căn cứ, và là những đòi hỏi khách quan đối với vấn đề phân cấp quản lý ngân sách địa phương. Ngược lại, phân cấp quản lý nhà nước đối với vấn đề quản lý hành chính, kinh tế, xã hội cho CQĐP một

cách cụ thể, rõ ràng, minh bạch sẽ là tiền đề cho việc phát huy tính tích cực, chủ động trong quá trình thực hiện phân cấp quản lý ngân sách đô thị của CQĐP.

### ***Sự công bằng giữa các cấp chính quyền***

Vấn đề công bằng giữa các cấp NS là yếu tố cần thiết, quan trọng để phân cấp quản lý NSNN thành công. Nếu một nhiệm vụ được chuyển giao từ Trung ương, CQĐP cấp trên cho CQĐP cấp dưới luôn bị đối xử mang tính thứ bậc thì nhiệm vụ đó có thể không được thực hiện tốt. Đây là một vấn đề tương đối phổ biến ở các nước. Nhiệm vụ, trách nhiệm được chuyển giao nhưng không được chuyển giao phù hợp với quyền hạn và nguồn lực. Cấp chuyển giao vẫn giữ lại cho mình những gì vốn đã có về quyền hạn và nguồn lực; trong khi đó, cấp được chuyển giao muốn thực hiện được nhiệm vụ như cấp chuyển giao đã thực hiện thì phải có nhiều quyền hạn và nguồn lực hơn. Đó chính là nguyên nhân tại sao một số nhiệm vụ khi phân cấp, cấp dưới thực hiện có thể chất lượng kém hơn so với trước khi chuyển giao (do cấp trên thực hiện).

Một vấn đề khác của sự không công bằng trong thực hiện nhiệm vụ nhà nước là năng lực của đội ngũ công chức. Do tính chất lịch sử, nhiệm vụ của địa phương là do người địa phương thực hiện. Công chức cao cấp, có chuyên môn sâu thường không làm việc ở địa phương. CQĐP cấp càng thấp (cấp cơ sở) càng có đội ngũ công chức với trình độ chuyên môn ngạch bậc thấp. Để đẩy mạnh phân cấp cần hạn chế sự không công bằng đó, cần xây dựng và thực hiện chiến lược phát triển đội ngũ công chức có trình độ đồng đều làm việc trong hệ thống các cơ quan nhà nước (trong đó có các cơ quan chuyên môn về tài chính - NS) từ Trung ương đến cơ sở căn cứ vào nhu cầu của công việc. Điều đó sẽ tạo thuận lợi cho việc phân cấp, chuyển giao nhiệm vụ từ cấp trên xuống cấp dưới.

## **KINH NGHIỆM CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA VÀ ĐỊA PHƯƠNG VỀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ BÀI HỌC RÚT RA CHO THÀNH PHỐ HÀ NỘI**

### **Kinh nghiệm của một số quốc gia về phân cấp quản lý ngân sách nhà nước**

#### ***Kinh nghiệm phân cấp quản lý ngân sách của Thái Lan***

Chính phủ Thái Lan đã ban hành Luật Kế hoạch và trình tự phân cấp vào tháng 11 năm 1999. Một ủy ban đặc biệt đã được thành lập dựa trên luật này với thành phần gồm đại diện cơ quan chính phủ, CQĐP và giới chuyên môn. Ủy ban này được biết đến với tên gọi Ủy ban Phân cấp Quốc gia, thực hiện nhiệm vụ xây dựng kế hoạch phân cấp và các quy định về chức năng, quyền hạn hành chính, thu thuế và phí giữa cấp trung ương và cấp địa phương.

Thái Lan có ba cấp chính quyền theo hình thức là CQTU, chính quyền tỉnh và chính quyền cơ sở. Tuy nhiên, thực tế có năm kiểu cơ quan tự chủ địa phương bao gồm: thành phố và quận ở thành thị (Thesaban); cơ quan hành chính tỉnh và cơ quan hành chính xã ở nông thôn (Tambon) và các ủy ban vệ sinh môi trường hay còn gọi là các hạt vệ sinh. Mỗi hình thức cơ quan tự chủ địa phương đều hoạt động dựa trên một đạo luật riêng. Những hình thức cơ quan tự chủ địa phương của Thái Lan đã tồn tại từ lâu, kể từ hiến pháp quân chủ lập hiến đầu tiên của Thái Lan năm 1933. Mặc dù ở Thái Lan cũng có huyện nhưng huyện không phải là cơ quan hành chính độc lập mà thuộc thẩm quyền hành chính của Cơ quan hành chính tỉnh.

Điểm đáng chú ý trong quá trình phân cấp của Thái Lan là sự thành lập các CQĐP ở cơ sở với tư cách là cơ quan tự chủ, hay còn gọi là Tambon, tương đương như xã ở Việt Nam. Sau 2 năm thực hiện đạo luật phân cấp, số cơ quan hành chính xã đã tăng từ 2761 lên đến 6746. Và kể từ sau hiến pháp 1997, rất nhiều hạt vệ sinh đã được nâng cấp lên thành cơ quan hành chính Tambon, hoặc thành Thesaban. Điểm đáng chú ý nữa là những cơ quan tự chủ địa phương này hoạt động độc lập với nhau và chỉ chịu sự giám sát của CQTU thông qua Cục CQĐP thuộc Bộ Nội vụ.

Căn cứ vào đạo luật về phân cấp, việc quản lý NSNN của CQĐP cũng được thể hiện cụ thể. CQĐP được thu khá nhiều loại thuế, ví dụ như cơ quan hành chính xã được phép thu thuế nhà đất, thuế GTGT, thuế hàng hóa và các loại phí sử dụng. Một điểm nổi bật trong sự thành công của phân cấp ở Thái Lan đó là sự đồng viên tăng tính tự chủ của CQĐP, đặc biệt trong hoạt động thu và chi NSĐP. Tuy nhiên, tỷ lệ chi tiêu tăng lên của CQĐP là nhờ có khoản NS và tài trợ tăng lên được chuyển đồng thời với các nhiệm vụ từ CQTU xuống. Nội dung công việc chủ yếu liên quan đến những những khoản chi tiêu cho những dịch vụ công có qui mô nhỏ như cải tạo đường sá, cầu cống, kênh mương thủy lợi, cấp và thoát nước. Việc chuyển giao quyền hạn thu thuế vẫn chưa được thực hiện.

Thành công nổi bật của phân cấp quản lý NSNN ở Thái Lan là tăng tính tự chủ của chính quyền cơ sở, mà trong đó phải kể đến tự chủ trong chi tiêu với nguồn thu tăng lên. Tuy nhiên, tỷ lệ chi tiêu tăng lên của CQĐP là nhờ có khoản NS và tài trợ tăng lên được chuyển đồng thời với các nhiệm vụ từ CQTW xuống. Nội dung công việc chủ yếu liên quan đến những những khoản chi tiêu cho những dịch vụ công có qui mô nhỏ như cải tạo đường sá, cầu cống, kênh mương thủy lợi, cấp và thoát nước. Việc chuyển giao quyền hạn thu thuế vẫn chưa được thực hiện.



Tuy nhiên, sự ảnh hưởng của CQTU' với CQĐP tại Thái Lan vẫn còn rất lớn. Có thể nói “tỉnh” ở Thái Lan không hẳn là một cơ quan hành chính địa phương mà chỉ là một cơ quan đóng tại cơ sở của CQTU' và chịu trách nhiệm giám sát CQĐP trong phạm vi tỉnh đó. Người đứng đầu cơ quan hành chính tỉnh (Thị trưởng) có những quyền hạn như: (i) phê chuẩn kế hoạch phát triển 5 năm của các cơ quan tự chủ; (ii) phê duyệt NS hàng năm và NS bổ sung; (iii) mở rộng, gia hạn và giải thể hội đồng địa phương; và (iv) bổ nhiệm, bãi nhiệm người đứng đầu các cơ quan chấp hành các cơ quan tự chủ và thành viên của các uỷ ban chấp hành.

Một điểm cần chú ý nữa là Tambon (xã) được coi là đơn vị hành chính độc lập nhưng dân số thường quá nhỏ, năng lực tài chính yếu nên phân cấp thường dẫn đến cung cấp dịch vụ công không hiệu quả theo qui mô.

### ***Kinh nghiệm phân cấp quản lý ngân sách của Indonesia***

Trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của Indonesia, có nhiều đạo luật liên quan đến việc phân cấp được ban hành và quan trọng nhất là đạo luật phân cấp số 22/1999. Thông qua đạo luật này, vấn đề về phân cấp đã trở thành chính sách của quốc gia và nhận được sự quan tâm của CQĐP.

Các đơn vị hành chính ở Indonesia bao gồm: tỉnh, châu/thành phố, huyện, thị xã, thị trấn và làng xã. Nhưng CQĐP gồm 3 cấp có địa vị tự chủ là: tỉnh là cấp thứ nhất, tiếp đến là châu/thành phố và dưới cùng là xã. Huyện tuy là đơn vị hành chính nhưng không có địa vị tự chủ mà là đơn vị trực thuộc của tỉnh. Trước khi thực hiện phân cấp, cấp tỉnh có quyền hạn bác bỏ hay đình chỉ việc thực hiện của cấp thứ hai. Mặc dù cơ cấu thứ bậc của các cấp CQĐP không thay đổi, nhưng sau khi phân cấp ở Indonesia không còn mối quan hệ theo chiều dọc như vậy nữa mà hai cấp này có địa vị tự chủ như nhau. Tỉnh với tư cách là đơn vị tự chủ có quyền hạn liên quan đến quản lý liên châu hay, liên thành phố, hay những quyền hạn khác mà không thể giải quyết trong phạm vi một châu, chẳng hạn như các công trình công cộng, giao thông vận tải, thông tin liên lạc, rừng và trồng rừng.

Phân cấp đặt trọng tâm nhiều hơn vào cấp chính quyền châu/thành phố. Những lĩnh vực thuộc quyền hạn của cấp chính quyền này bao gồm: những dự án công trình công cộng, y tế, giáo dục, văn hoá, nông nghiệp, vận tải và thông tin liên lạc, công nghiệp và thương mại, đầu tư phát triển, môi trường, quản lý đất đai, hợp tác xã và nguồn nhân lực. Các thành phố cũng chịu trách nhiệm về phòng cháy chữa cháy, vệ sinh, công viên và lập kế hoạch để đáp ứng tốt hơn nhu cầu của chính họ. Một điểm

đáng chú ý nữa là trước khi phân cấp, các bộ đều thành lập những đơn vị ngành dọc ở dưới cơ sở và thực hiện các chức năng tản quyền.

Về quản lý NSNN, CQĐP giờ đây có nhiều nguồn thu độc lập hơn, có quyền tự cân đối và đi vay. Đơn cử như việc các châu và thành phố được quyền tự đặt ra một số loại thuế, làm tỷ lệ nguồn thu của họ trong tổng nguồn thu của tỉnh cao hơn sơ với trước đây. Tại địa phương, chính quyền lập ra các quỹ tự cân đối, hay chính là phần NS mà CQTU phân bổ cho CQĐP. Quỹ này sẽ bao gồm các nguồn thu theo tỷ lệ, phân bổ NS cho mục đích chung và khoản phân bổ NS theo mục đích đặc biệt. CQĐP còn được nhận một tỷ lệ trong nguồn thu từ dầu lửa, khí đốt và những tài nguyên thiên nhiên khác, thuế đất và tài sản, thuế đánh vào quyền mua bán đất và nhà cửa, và thuế thu nhập. Tỷ lệ phân chia này phụ thuộc vào loại nguồn thu. Ví dụ đối với thu từ dầu lửa, 85% thuộc về CQTU và 15% thuộc về CQĐP. Trong số 15% đó, 3% thuộc về tỉnh có khai thác dầu, 6% thuộc về châu/thành phố sản xuất dầu và 6% còn lại dành cho các châu/thành phố khác trong tỉnh.

Bên cạnh đó, CQĐP còn có thể đi vay từ CQTU hoặc từ các ngân hàng hay các tổ chức phi ngân hàng; huy động tiền từ phát hành trái phiếu CQĐP nếu được hội đồng nhân dân chấp thuận. CQĐP không được vay trực tiếp nước ngoài nhưng có thể vay qua CQTU.

CQĐP sử dụng khoản phân bổ NS cho mục đích chung để cung cấp dịch vụ công. Khoản phân bổ NS này về thực chất là bổ sung của CQTU và CQĐP có toàn quyền sử dụng quỹ này. Nó được phân bổ trên cơ sở tính toán nhu cầu và tiềm năng kinh tế của từng địa phương. Tuy nhiên, có một vấn đề là trong số những dịch vụ về phúc lợi, giáo dục và cơ sở hạ tầng, người ta chưa phân biệt được loại dịch vụ nào cần được cung cấp thống nhất, loại nào cần cân nhắc đến sự khác biệt của điều kiện địa phương.

Thành công nổi bật nhất của phân cấp ở Indonesia là nó không gặp bất cứ sự phản kháng nào, mặc dù còn có tranh cãi về mức độ phân cấp. Ngay cả các bộ của CQTU mà về tiềm năng có thể mất bớt quyền hạn và do đó là mất đi đặc lợi của mình nhưng cũng không có tiếng nói phản đối công khai.

Với sự phân cấp mạnh mẽ hơn, CQĐP nhận được sự tự chủ nhiều hơn và đặc biệt là sự mở rộng quyền hạn của các hội đồng địa phương. CQTU giờ đây không còn can thiệp vào CQĐP về mặt nhân sự, chẳng hạn như bầu thị trưởng. Nhờ đó, các hội đồng địa phương có quyền quyết định mức lương của các thành viên hội đồng và nhiều hội đồng đã được tăng lương, thậm chí có nơi tăng lên gấp đôi.

Việc CQĐP được phép định ra các loại thuế và phí có thể làm tăng nguồn thu trước mắt của họ nhưng nếu những loại thuế và phí này không được tính toán cân nhắc kỹ trên cơ sở hợp lý sẽ làm tổn hại đến các hoạt động kinh doanh của địa phương và về lâu dài sẽ dẫn đến tác động xấu.

### **Kinh nghiệm của một số địa phương về phân cấp quản lý ngân sách nhà nước**

#### ***Kinh nghiệm của Thành phố Hồ Chí Minh***

##### ***a. Nguồn thu ngân sách Nhà nước***

Để có tác dụng tốt trong phân cấp quản lý NSNN, TP Hồ Chí Minh đặc biệt coi trọng quản lý nguồn thu NSNN trong những năm gần đây. Ngoài nguồn thu thành phố bố trí được bổ sung thêm nguồn vốn đầu tư xây dựng cơ bản, HĐND TP cho phép UBND TP huy động thêm các nguồn vốn khác như kêu gọi đầu tư dưới các hình thức BT, BOT, BTO vào các dự án hạ tầng trọng điểm và dịch vụ công, tranh thủ tối đa các nguồn vốn ODA, nguồn vốn tài trợ của Ngân hàng Thế giới (WB), góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế-xã hội của TP. Hồ Chí Minh.

Thành phố đã thực hiện hiệu quả 4 biện pháp nhằm chống thất thu thuế như: Đẩy mạnh công tác tuyên truyền về việc tuân thủ pháp luật thuế đến người nộp thuế nhằm nâng cao nhận thức cho người nộp thuế trong việc kê khai, nộp thuế; Phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan như Tài chính, Công an và các cơ quan ban ngành để đấu tranh chống các hành vi trốn thuế, gian lận thuế; Ngăn chặn các hành vi gian lận thuế thông qua áp dụng công nghệ thông tin trong công tác quản lý thuế; Phát hiện kịp thời việc thực hiện thanh tra, kiểm tra các DN có dấu hiệu chuyển giá; các DN có hoạt động chuyển nhượng vốn, chuyển nhượng thương hiệu, bản quyền, chuyển nhượng dự án; các tập đoàn, tổng công ty có doanh thu và số nộp NSNN lớn; các DN có dấu hiệu rủi ro về gian lận thuế, các DN có phát sinh thuế tiêu thụ đặc biệt trong nhóm ngành rượu, bia, thuốc lá...)

##### ***b. Về nhiệm vụ chi***

Nguyên tắc phân bổ chi NSNN của TP được thực hiện theo thứ tự ưu tiên như sau: trước hết phải đảm bảo chi hoạt động thường xuyên theo đúng chính sách, chế độ, định mức chi hiện hành; bố trí chi trả nợ vốn gốc và lãi các khoản vay đến hạn; đảm bảo dành nguồn tăng lương theo lộ trình cải cách tiền lương của Chính phủ; trích dự phòng NS và nguồn bổ sung quỹ dự trữ tài chính; phần còn lại bố trí chi ĐTPT.

Quản lý chi thường xuyên NSNN: Với việc thực hiện cơ chế tự chủ tài chính cho các cơ quan nhà nước và đơn vị hành chính sự nghiệp, TP đã thực hiện cơ chế

tự chủ về biên chế và kinh phí quản lý hành chính cho các cơ quan hành chính, giao quyền tự chủ tài chính cho các đơn vị sự nghiệp công lập. Kết quả là các cơ quan, đơn vị của TP chủ động, linh hoạt hơn trong việc sắp xếp, bố trí các khoản chi, tiết kiệm và hiệu quả hơn, góp phần tăng thu nhập cho cán bộ, công chức.

Quản lý chi ĐTXD CB: Với nguyên tắc ưu tiên vốn cho các dự án trọng điểm, cấp bách, có khả năng hoàn thành đưa vào sử dụng; trong quá trình điều hành, các cơ quan chức năng thường xuyên rà soát, theo dõi tiến độ triển khai thực hiện dự án, kết quả giải ngân thanh toán để tham mưu UBND TP điều chỉnh giảm vốn của các dự án chậm triển khai, bổ sung cho các dự án có tiến độ thực hiện tốt.

### ***Kinh nghiệm của thành phố Đà Nẵng***

#### ***a. Nguồn thu ngân sách nhà nước***

Quan điểm của chính quyền Đà Nẵng là để tăng thu NSNN một cách bền vững cần phải đẩy mạnh thu hút đầu tư. Bên cạnh mục đích huy động nguồn thu vào ngân sách thì Đà Nẵng rất chú trọng bồi dưỡng nguồn thu. Cụ thể, Đà Nẵng xây dựng cơ chế hỗ trợ DN mở rộng sản xuất kinh doanh tạo nguồn thu bền vững. Cơ chế hỗ trợ được thể hiện trong việc cải cách thủ tục hành chính; hỗ trợ mặt bằng sản xuất kinh doanh; hỗ trợ đổi mới công nghệ, thiết bị; hỗ trợ thông tin, xúc tiến mở rộng thị trường, xúc tiến du lịch, trợ giúp đào tạo nguồn nhân lực cho DN. Chống thất thu thuế được UBND TP Đà Nẵng coi là khâu quan trọng, đặc biệt là lĩnh vực kinh doanh dịch vụ nhà hàng, vì đây là thành phố du lịch.

Công tác hậu kiểm cũng được TP coi trọng, bên cạnh việc áp dụng các biện pháp chống thất thu, thu đúng, thu đủ kịp thời, thì TP cũng đẩy mạnh việc kê khai và nộp thuế điện tử. Ngoài ra Đà Nẵng cũng tăng cường công tác thanh tra chéo nhau, cử cán bộ độc lập giám sát đoàn thanh tra, kiểm tra. Thường xuyên luân chuyển cán bộ thanh, kiểm tra; cán bộ thuế thường xuyên được giáo dục về đạo đức nghề nghiệp; đối với các hộ kinh doanh sau khi ấn định mức thuế rồi sẽ công bố công khai trên cổng thông tin điện tử để toàn dân giám sát.

#### ***b. Nhiệm vụ chi***

Trong công tác lập kế hoạch chi NS, TP luôn ưu tiên bố trí tập trung NS cho chi ĐTPT. Tổng vốn đầu tư xây dựng cơ bản trong 15 năm qua (từ năm 2003 - 2017) ở TP. Đà Nẵng đạt 71.874 tỷ đồng, tốc độ tăng bình quân hàng năm là 14%. Trong đó: Nguồn ngân sách Thành phố là 13.560 tỷ đồng; tốc độ tăng bình quân hàng năm là 18%; Nguồn Trung ương hỗ trợ có mục tiêu là: 4.323 tỷ đồng, tốc độ

tăng bình quân hàng năm là 17%; Nguồn vốn ODA là 2.671 tỷ đồng, tốc độ tăng bình quân hàng năm là 26%. Đặc biệt chi từ nguồn thu tiền sử dụng đất trong 15 năm qua tại TP. Đà Nẵng cho XDCB là gần 35.260 tỷ đồng, chiếm gần 50% tổng vốn đầu tư XDCB của Thành phố và trở thành nguồn lực chủ yếu để đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng.

Sau 15 năm, nguồn vốn đầu tư XDCB trên địa bàn Thành phố đã tăng gấp 7 lần so với tổng số dự án được phê duyệt vào khoảng 2.500 dự án. Nhiều công trình, dự án đã hoàn thành và đưa vào khai thác sử dụng hiệu quả và có công khai minh bạch trước cộng đồng, góp phần mở rộng, nâng cấp hệ thống kết cấu hạ tầng của Thành phố.

Có thể nói, quản lý nguồn thu và các khoản chi của TP Đà Nẵng đã thay đổi đáng kể nhờ vào hoạt động phân cấp quản lý NSNN rõ ràng hơn và gắn chặt giữa nhiệm vụ của các cấp chính quyền với nguồn NSNN được đảm bảo.

### **Bài học rút ra cho Chính phủ Việt Nam và thành phố Hà Nội**

#### ***a. Đối với Chính phủ***

**Thứ nhất**, việc phân cấp quản lý NSNN cần được quy định cụ thể trong hiến pháp và các văn bản luật. Mặc dù hệ thống hành chính và hệ thống NSNN của các quốc gia nêu trên đều không có nét tương đồng với Việt Nam nhưng có điểm chung đó là mục đích phân cấp quản lý NSNN để tăng quyền tự chủ của chính quyền cơ sở và nâng cao quyền lợi cho người dân địa phương.

**Thứ hai**, các dịch vụ, hàng hóa công cộng được cung cấp bởi CQĐP hay CQTU cần được phân biệt rõ ràng. Căn cứ vào thẩm quyền, phạm vi cung cấp hàng hóa, dịch vụ công cộng thì mới có thể phân định trách nhiệm về mặt quản lý NSNN. Việc CQĐP chủ động nguồn tài chính sẽ góp phần giúp tăng hiệu quả của việc cung cấp dịch vụ, hàng hóa công cộng; đảm bảo sự công bằng và phân phối thu nhập bình đẳng trong xã hội. Đồng thời, tạo điều kiện để người dân tham gia giám sát, kiểm tra hoạt động sử dụng NS tại cấp địa phương, kịp thời chỉ rõ những điểm bất hợp lý để CQĐP điều chỉnh, sửa chữa, góp phần tăng hiệu quả sử dụng NSNN.

**Thứ ba**, để phối hợp lợi ích và kế hoạch phát triển của các đơn vị quản lý NSNN cấp cơ sở, chính phủ cần có biện pháp thúc đẩy sự hợp tác giữa các cấp CQĐP, giữa chính quyền và người dân.

**Thứ tư,** CQTU cần chuyển đổi vai trò từ người cung cấp dịch vụ công cộng trực tiếp sang người giám sát và phân phối NSNN cho việc cung cấp dịch vụ hiệu quả của CQĐP.

**Thứ năm,** CQĐP phải nâng cao trách nhiệm giải trình trước người dân. Những biện pháp tăng nguồn thu cho địa phương cần được áp dụng, ví dụ như địa phương có thể thu một số loại thuế liên quan đến tài sản.

**Thứ sáu,** khi phân cấp quản lý NSNN cần có kế hoạch chặt chẽ, cụ thể với mục tiêu giảm khoảng cách giàu nghèo giữa các khu vực, các vùng miền. Do đó, việc xây dựng cơ chế điều tiết về mặt ngân sách giữa các CQĐP để ngăn chặn sự bất bình đẳng gia tăng thêm giữa các khu vực là điều cần thiết. Với những khu vực kém phát triển, việc phân cấp quản lý NSNN cần có sự cân nhắc, ngoài việc trợ cấp thêm nguồn tài chính cần có kế hoạch đào tạo nhân lực, và duy trì việc giám sát hoạt động quản lý NS trong một thời gian nhất định để đảm bảo tính hiệu quả. Với những khu vực phát triển, tiềm lực kinh tế dồi dào phong phú thì việc phân cấp quản lý NSNN cần chú trọng đến việc phân bổ nguồn thu giữa TU và ĐP để đảm bảo tính bền vững của NSNN. Công thức phân bổ nguồn thu càng đơn giản, dễ hiểu càng tốt.

**Thứ bảy,** việc phân cấp quản lý NSNN diễn ra sẽ mang lại tính tự chủ về tài chính cho địa phương nhưng cũng có thể dẫn đến hiện tượng buông lỏng quản lý NSNN, tham ô, lãng phí. Do đó, CQTU phải tăng cường hoạt động kiểm tra, thanh tra, giám sát hoạt động ngân sách ở các cấp.

**Thứ tám,** chú trọng liên kết của CQĐP với các tổ chức phi chính phủ (NGO) vì các tổ chức này cũng có khả năng là nguồn tài trợ hữu ích cho NSĐP. Khung pháp lý cho hoạt động hợp tác này cần được mở rộng.

#### ***b. Đối với thành phố Hà Nội***

Mở rộng phân cấp quản lý NSĐP trên địa bàn Thành phố là một chủ trương đúng đắn, những tồn tại nảy sinh từ phân cấp chủ yếu là do thiết kế và thực hiện phân cấp chưa tốt. Để tạo ra động lực phát triển cho các địa phương, khi phân cấp quản lý NSĐP cần lưu ý:

**Thứ nhất:** Tránh can thiệp quá sâu của cấp Thành phố làm giảm tính chủ động, linh hoạt và tăng sự phụ thuộc của các cấp chính quyền Quận, huyện, xã.

**Thứ hai:** Cần có sự phối hợp đồng bộ trong phân cấp quản lý NSĐP trên địa bàn tỉnh.

**Thứ ba:** Đảm bảo sự rõ ràng, minh bạch trong phân cấp giữa cấp Thành phố, cấp Quận huyện, Thị xã và cấp xã, phường, thị trấn.

**Thứ tư:** Phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh và năng lực quản lý của mỗi cấp Thành phố, cấp Quận huyện, Thị xã và cấp xã, phường, thị trấn.

### **TIÊU KẾT CHƯƠNG 1**

Chương 1 nghiên cứu về vấn đề phân cấp quản lý NSNN nói chung, phân cấp quản lý ngân sách quản lý đô thị nói riêng luôn gắn liền với không gian cụ thể và trách nhiệm của bộ máy chính quyền trong không gian cụ thể đó. Chính vì vậy, trước khi đi sâu bàn về lý thuyết phân cấp quản lý NSNN, chương 1 nghiên cứu những đặc trưng về NSNN và hệ thống NSNN. Dựa trên hai cơ sở đó, Chương 1 đã đi sâu nghiên cứu các vấn đề có tính lý thuyết về phân cấp quản lý NSNN. Trong đó 5 nội dung phân cấp quản lý NSNN cũng được nghiên cứu và làm rõ ở chương lý luận, đó là: Phân cấp thẩm quyền ban hành luật pháp, chính sách, tiêu chuẩn và định mức NSNN; phân cấp quản lý nguồn thu, nhiệm vụ chi điều hòa bổ sung nguồn NSNN; phân cấp quản lý NSNN về vay nợ; Phân cấp thực hiện quy trình quản lý NS; phân cấp về giám sát, thanh tra và kiểm toán NSNN. Thêm vào đó là những căn cứ để tiến hành phân cấp quản lý NSNN và nguyên tắc phân cấp quản lý NSNN là nội dung nghiên cứu của chương này.

Các chỉ tiêu định lượng và định tính đánh giá phân cấp quản lý NSNN đã được làm rõ để làm cơ sở nghiên cứu mô hình ở chương 2 với 4 nhân tố ảnh hưởng đến mức độ phân cấp quản lý NSNN.

Ngoài ra, chương 1 luận án đã nghiên cứu kinh nghiệm của các nước và của 2 thành phố lớn trong nước đối với phân cấp quản lý các khoản chi, quản lý nguồn thu và thẩm quyền vay nợ của chính quyền thành phố, từ đó rút ra một số vấn đề cơ bản mà Việt Nam nói chung và Hà Nội nói riêng cần nghiên cứu triển khai.

**CHƯƠNG 2**  
**THỰC TRẠNG PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH**  
**NHÀ NƯỚC CỦA THÀNH PHỐ HÀ NỘI**  
**HỆ THỐNG NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC THÀNH PHỐ HÀ NỘI**  
**Hệ thống Ngân sách Nhà nước Việt Nam**

Ở Việt Nam, tổ chức hệ thống NSNN gắn bó chặt chẽ với việc tổ chức bộ máy nhà nước và vai trò, vị trí của bộ máy đó trong quá trình phát triển kinh tế, xã hội của đất nước theo hiến pháp. Mỗi cấp chính quyền có một cấp ngân sách riêng cung cấp phương tiện vật chất cho cấp chính quyền đó thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình trên vùng lãnh thổ. Việc hình thành hệ thống chính quyền nhà nước các cấp là một tất yếu khách quan nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của nhà nước trên mọi vùng lãnh thổ của đất nước.

Cấp ngân sách được hình thành trên cơ sở cấp chính quyền nhà nước, phù hợp với mô hình tổ chức hệ thống chính quyền nhà nước ta hiện nay, hệ thống NSNN bao gồm NSTW và NSDP trong đó, NSDP gồm:

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

NSTW phản ánh nhiệm vụ thu, chi theo ngành và giữ vai trò chủ đạo trong hệ thống NSNN, bắt nguồn từ vị trí, vai trò của chính quyền trung ương của cả nước.

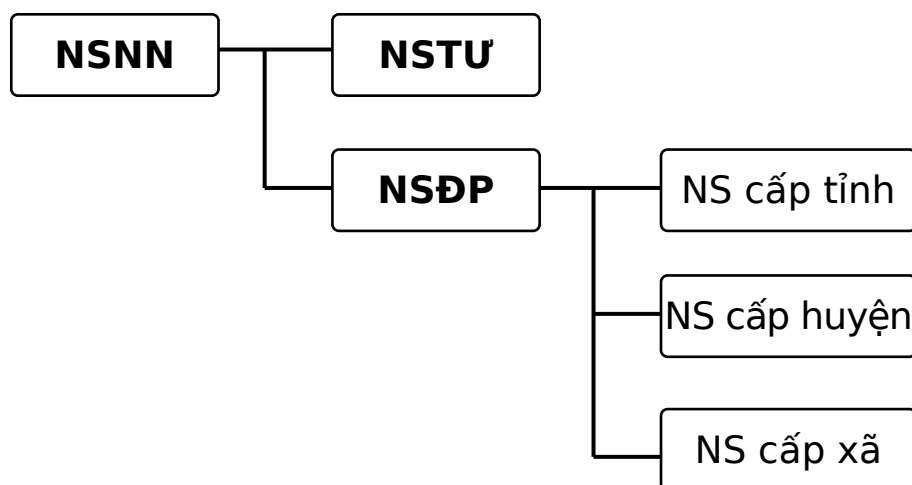
NSDP dùng để chi các cấp ngân sách của các cấp chính quyền bên dưới phù hợp với địa giới hành chính các cấp. Ngoài ngân sách xã chưa có đơn vị dự toán, các cấp ngân sách khác đều bao gồm một số đơn vị dự toán của cấp ấy hợp thành.

Ngân sách cấp tỉnh, TP phản ánh nhiệm vụ thu, chi theo lãnh thổ, đảm bảo thực hiện các nhiệm vụ tổ chức quản lý toàn diện kinh tế, xã hội của chính quyền cấp tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương.

Ngân sách cấp xã, phường, thị trấn là đơn vị hành chính cơ sở có tầm quan trọng đặc biệt và cũng có đặc thù riêng: nguồn thu được khai thác trực tiếp trên địa bàn và nhiệm vụ chi cũng được bố trí để phục vụ cho mục đích trực tiếp của cộng đồng dân cư trong xã mà không thông qua một khâu trung gian nào. Ngân sách xã là cấp ngân sách cơ sở trong hệ thống NSNN, đảm bảo điều kiện tài chính để chính quyền xã chủ động khai thác các thế mạnh về đất đai, phát triển kinh tế, xã hội, xây



dựng nông thôn mới, thực hiện các chính sách xã hội, giữ gìn an ninh, trật tự trên địa bàn. Hệ thống NSNN Việt Nam được thể hiện qua sơ đồ sau:

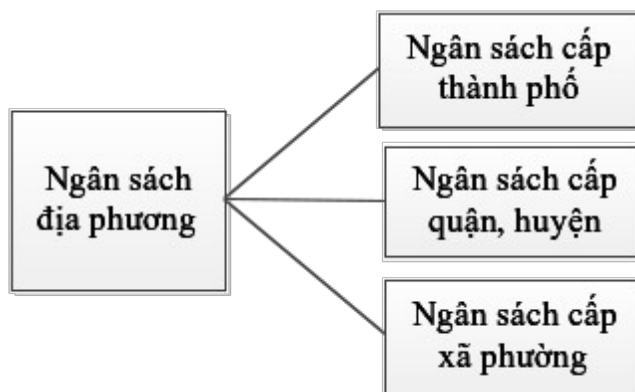


**Sơ đồ 2.1. Hệ thống NSNN ở Việt Nam**

*Nguồn: Luật NSNN 2015*

### **Hệ thống Ngân sách Nhà nước Thành phố Hà Nội**

Đối với thành phố Hà Nội, NSDP là các khoản thu NSNN phân cấp cho cấp thành phố hưởng, thu bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách thành phố và các khoản chi NSNN thuộc nhiệm vụ chi của cấp thành phố.



**Sơ đồ 2.2. Hệ thống NSNN thành phố Hà Nội**

*Nguồn: Tác giả tự tổng hợp*

Cấp NS thành phố Hà Nội được quyền quyết định, phân bổ, quản lý, giám sát kiểm tra NS của các đơn vị dự toán thuộc cấp thành phố Hà Nội quản lý, trên cơ sở được phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi cho NS cấp mình.

Hàng năm HĐND TP Hà Nội ban hành 3 nghị quyết:

**Một là** nghị quyết về ngân sách TP, trong đó xác định rõ tổng thu ngân sách trên địa bàn, tổng thu ngân sách tỉnh bao gồm các khoản được hưởng 100%, các khoản thu phân chia với Trung ương theo tỷ lệ %, dự toán chi ngân sách tỉnh chi tiết theo các lĩnh vực, chi đầu tư phát triển, thường xuyên, trả nợ, dự phòng, dự trữ tài chính, chi ngân sách cấp huyện.

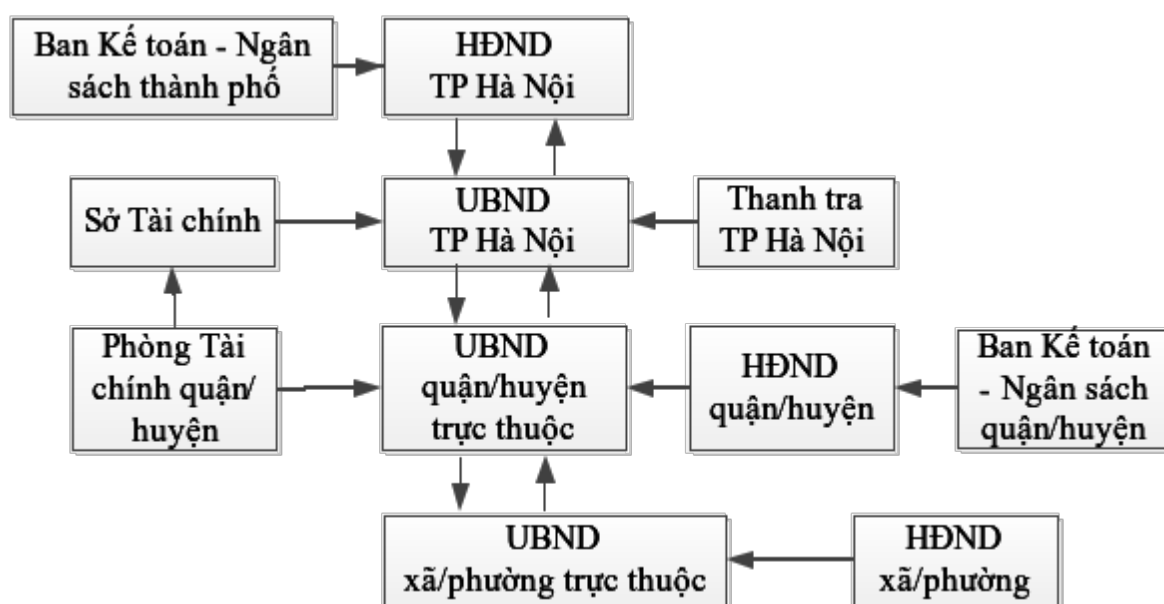
**Hai là** quyết định phân bổ ngân sách cấp tỉnh, trong đó xác định tổng số, mức chi từng lĩnh vực, dự toán chi của từng cơ quan, đơn vị thuộc cấp tỉnh, mức bổ sung cho ngân sách cấp dưới (tức là cấp huyện và cấp xã).

**Ba là** phê chuẩn quyết toán ngân sách TP.

UBND cấp huyện lập DT thu NSNN trên địa bàn huyện; dự toán thu, chi NS huyện, phương án phân bổ DT NS cấp huyện; quyết toán NS huyện; lập DT điều chỉnh NS huyện trong trường hợp cần thiết trình HĐND cấp huyện quyết định và báo cáo UBND, cơ quan tài chính cấp tỉnh; Tổ chức thực hiện NS huyện; hướng dẫn, kiểm tra UBND xã, thị trấn xây dựng và thực hiện NS và kiểm tra nghị quyết của HĐND xã, thị trấn về thực hiện NSDP theo quy định của pháp luật;

UBND cấp xã lập DT thu NSNN trên địa bàn; dự toán thu, chi NS xã và phương án phân bổ DT NS xã; DT điều chỉnh NS xã trong trường hợp cần thiết và lập quyết toán NS xã trình HĐND cấp xã quyết định và báo cáo UBND, cơ quan tài chính cấp huyện; tổ chức thực hiện NS xã, phối hợp với các cơ quan nhà nước cấp trên trong việc quản lý NSNN trên địa bàn xã, thị trấn và báo cáo về NSNN theo quy định của pháp luật; quản lý và sử dụng hợp lý, có hiệu quả quỹ đất được để lại phục vụ các nhu cầu công ích ở ĐP; xây dựng và quản lý các công trình công cộng, đường giao thông, trụ sở, trường học, trạm y tế, công trình điện, nước theo quy định của pháp luật; huy động sự đóng góp của các tổ chức, cá nhân để đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng của xã, thị trấn trên nguyên tắc dân chủ, tự nguyện. Việc quản lý các khoản đóng góp này phải công khai, có kiểm tra, kiểm soát và bảo đảm sử dụng đúng mục đích, đúng chế độ theo quy định của pháp luật.

Sau đây là bộ máy quản lý NSNN TP Hà Nội:



**Sơ đồ 2.3. Bộ máy quản lý NSNN TP. Hà Nội**

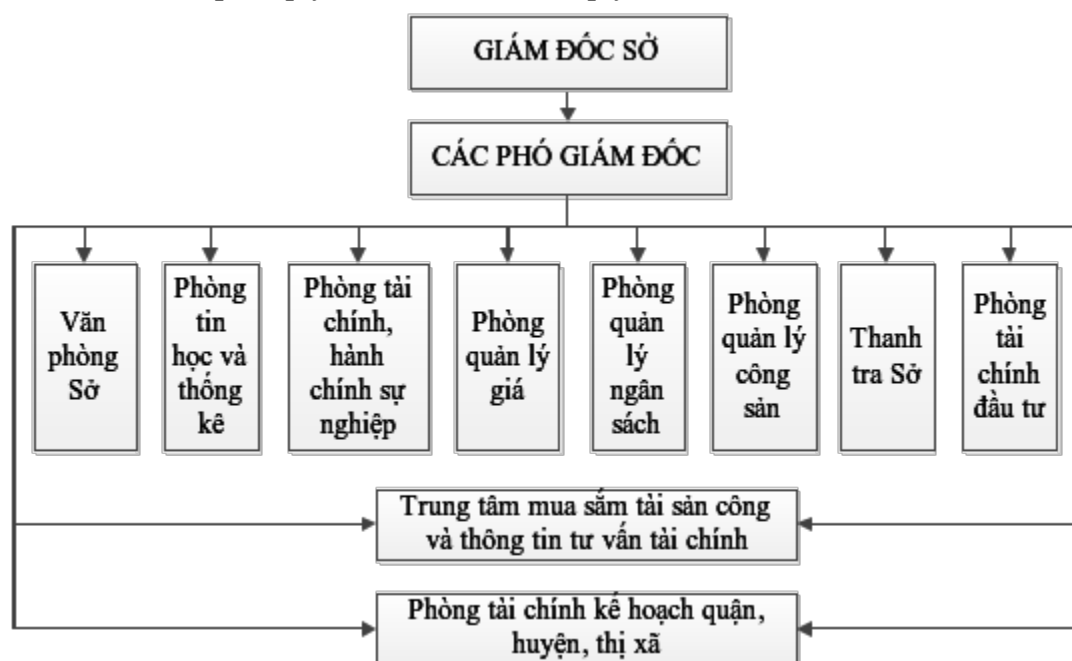
*Nguồn: tác giả tổng hợp*

Tham mưu công tác chuyên môn và thực hiện cung cấp các dịch vụ công, dịch vụ công ích cho UBND TP Hà Nội là các Sở, ban của TP, các đơn vị hành chính trực thuộc TP, UBND các quận huyện, thị xã và các đơn vị sự nghiệp trực thuộc. Các đơn vị này chịu trách nhiệm trước Chủ tịch UBND TP về công tác chuyên môn, đặc biệt trong lĩnh vực quản lý tài chính của TP. Các đơn vị hành chính trực thuộc TP triển khai thực hiện cung cấp các dịch vụ hành chính cho người dân. UBND các quận huyện, thị xã chịu trách nhiệm trước UBND TP về công tác chuyên môn và quản lý tài chính trên địa bàn từng quận, huyện. Các đơn vị sự nghiệp trực thuộc chịu trách nhiệm cung cấp dịch vụ công và quản lý tài chính trong đơn vị.

Sơ đồ Cơ cấu bộ máy hành chính TP. Hà Nội được trình bày ở phụ lục 11

Sở Tài chính thành phố Hà Nội là cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội, thực hiện chức năng tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội quản lý nhà nước về tài chính; NSNN; thuế, phí, lệ phí và thu khác của NSNN; tài sản nhà nước; các quỹ tài chính nhà nước; đầu tư tài chính; tài chính doanh nghiệp; kế toán; kiểm toán độc lập; lĩnh vực giá và các hoạt động dịch vụ tài chính tại địa phương theo quy định của pháp luật. Dự thảo phương án phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi của từng cấp ngân sách thuộc thành phố Hà Nội; xây dựng định mức phân bổ dự toán chi ngân sách địa phương; chế độ thu phí, lệ phí và

các khoản đóng góp của nhân dân theo quy định của pháp luật để trình Hội đồng nhân dân” Thành phố quyết định theo thẩm quyền.



Sơ đồ 2.4: Tổ chức bộ máy Sở Tài chính Hà Nội

Nguồn: [69]

## THỰC TRẠNG PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC THÀNH PHỐ HÀ NỘI GIAI ĐOẠN 2013 - 2017

### Thực trạng nội dung phân cấp quản lý NSNN TP Hà Nội

#### \* Về ban hành chính sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức thu chi

Hiện nay ở Việt Nam quy định HĐND cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương được quyết định một số chế độ thu phí gắn với việc quản lý đất đai, tài nguyên, gắn với chức năng quản lý hành chính nhà nước của chính quyền địa phương và các khoản đóng góp của nhân dân theo quy định của pháp luật, việc huy động vốn để đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng thuộc phạm vi NS tỉnh, thành phố. Được quyết định chế độ chi NS phù hợp với đặc điểm của địa phương. Riêng chế độ chi có tính chất tiền lương, tiền công, phụ cấp thẩm quyền trước khi quyết định phải có ý kiến của Bộ quản lý ngành, lĩnh vực.

Theo Luật NSNN 2015 HĐND cấp tỉnh/thành phố (trong đó có thành phố Hà Nội) được quyết định việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp NS ở địa phương; quyết định tỷ lệ phần trăm (%) phân chia giữa NS các cấp CQĐP đối với phần NSDP được hưởng từ các khoản thu theo quy định của Luật NSNN và

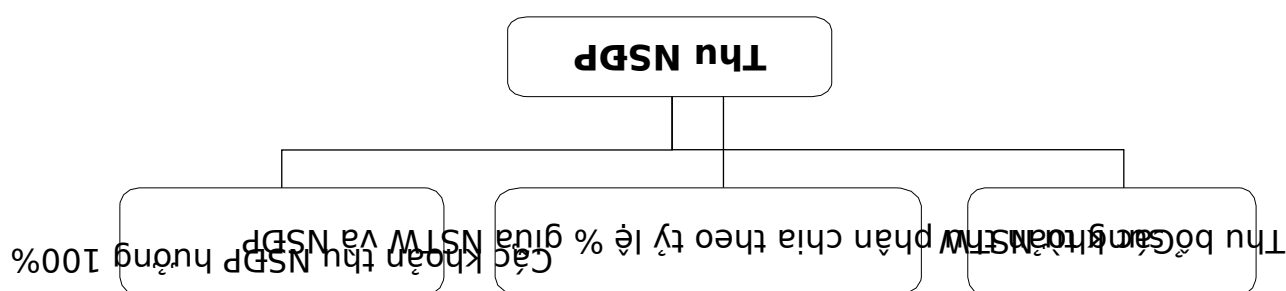
các khoản thu phân chia giữa các cấp NS ở địa phương; quyết định thu phí, lệ phí và các khoản đóng góp của nhân dân theo quy định của pháp luật; quyết định nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ NS ở địa phương; quyết định cụ thể đối với một số chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi NS theo quy định khung của Chính phủ; quyết định các chế độ chi NS đối với một số nhiệm vụ chi có tính chất đặc thù ở địa phương. Ngoài thẩm quyền riêng nói trên của HĐND tỉnh, HĐND các cấp quận, huyện, phường, xã chỉ có thẩm quyền về tổ chức thực hiện. Nhìn chung, thẩm quyền ban hành chính sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức thu chi NS ở địa phương rất hạn chế và chỉ tập trung ở chính quyền cấp tỉnh/thành phố và vẫn phải theo quy định khung của chính phủ. Chính quyền cấp huyện và cấp xã không được giao thẩm quyền này.

Chính sách phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi của các cấp NSDP trực thuộc Thành phố được thực hiện như sau:

Theo Luật NSNN 2015, các khoản thu phân chia giữa NSTU và NSDP gồm 5 khoản thu chính: Thuế giá trị gia tăng, trừ thuế GTGT thu từ hàng hóa nhập khẩu; Thuế TNDN trừ thuế TNDN từ hoạt động thăm dò khai thác dầu khí; Thuế thu nhập cá nhân; Thuế TTĐB trừ thuế TTĐB với hàng hóa nhập khẩu; Thuế BVMT trừ thuế BVMT từ hàng hóa nhập khẩu.

Tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa NSTU và ngân sách từng tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương được điều chỉnh trong các thời kỳ ổn định ngân sách khác nhau. Trường hợp đặc biệt phát sinh nguồn thu từ dự án mới đi vào hoạt động trong thời kỳ ổn định ngân sách, Chính phủ trình Quốc hội xem xét, quyết định.

Các khoản thu NSDP hưởng 100% bao gồm 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 tiền sử dụng đất gắn với tài sản trên đất do các cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc trung ương quản lý; 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... Các khoản thu NSDP được hưởng 100% thường là các khoản thu có giá trị nhỏ.



**Sơ đồ 2.5: Nguồn thu NSDP của Việt Nam**

*Nguồn: Luật NSNN 2015*

Ở Hà Nội, quan điểm chỉ đạo về phân cấp nguồn thu của Thành phố cho NS các cấp là: (i) Các nguồn thu chiếm tỷ trọng lớn được hình thành chủ yếu do NS Thành phố đầu tư cho hoạt động kinh tế và các nguồn thu có ảnh hưởng đến công tác quản lý chung của thành phố, do NS thành phố thụ hưởng, các nguồn thu do NS các cấp góp phần đầu tư và trực tiếp quản lý thì Ngân sách các cấp đó hưởng 100% hoặc được hưởng theo tỷ lệ phân chia giữa các cấp ngân sách của Thành phố; (ii) Dựa vào nội dung phân cấp quản lý kinh tế, xã hội cho chính quyền các cấp, và phân giao nhiệm vụ chi cho NS các cấp làm căn cứ để phân cấp nguồn thu, bảo đảm cho chính quyền các cấp phát huy tính chủ động khai thác nguồn thu tại chỗ, bảo đảm thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội đã phân cấp cho các cấp chính quyền; (iii) Đảm bảo yêu cầu, công bằng, bình đẳng, gắn với đặc thù điều kiện, tự nhiên xã hội của quận, huyện, thị xã, phường, xã, thị trấn trong phân cấp nguồn thu.

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

**- Phân cấp về nguồn thu**

**a. Tỷ lệ phân chia nguồn thu giữa các cấp NS**

Tỷ lệ phân chia nguồn thu giữa các cấp ngân sách thành phố Hà Nội được thực hiện như sau:

Theo quy định của Luật Ngân sách Nhà nước, sau mỗi thời kỳ ổn định ngân sách, các địa phương phải tăng khả năng tự cân đối, phát triển Ngân sách địa phương, thực hiện giảm dần số bổ sung Ngân sách cấp trên so với tổng chi ngân sách địa phương hoặc tăng tỷ lệ phần trăm nộp về ngân sách cấp trên đối với các khoản phân chia giữa các cấp Ngân sách để tăng nguồn lực cho ngân sách cấp trên thực hiện các nhiệm vụ chi quốc gia và phát triển đồng đều giữa các địa phương.

Giai đoạn 2013-2016, Hà Nội có 07 quận tự đảm bảo cân đối Ngân sách: Hoàn Kiếm, Ba Đình, Đống Đa, Hai Bà Trưng, Thanh Xuân, Cầu Giấy, Nam Từ Liêm.

Giai đoạn 2017-2020, theo quyết định của Thủ tướng chính phủ, TP. Hà Nội được hưởng tỷ lệ điều tiết đối với các khoản thu phân chia là 35% giảm 7% so với giai đoạn 2011-2016, Thành phố Hà Nội đã xác định lại tỷ lệ điều tiết các khoản thu phân chia cho từng quận huyện, thị xã tăng khả năng tự cân đối ngân sách cho các quận giai đoạn 2017-2020 lên 10 Quận: Hoàn Kiếm, Ba Đình, Đống Đa, Hai Bà Trưng, Thanh Xuân, Cầu Giấy, Nam Từ Liêm, Tây Hồ, Hoàng Mai, Long Biên.

Một số quận bị giảm tỷ lệ điều tiết như Hoàn Kiếm từ 17% xuống 11%, Nam Từ Liêm từ 16% xuống 11%, Long Biên từ 42% xuống 21%, Tây Hồ từ 42% xuống 32%, Hoàng Mai từ 42% xuống 28% ... Theo hướng dẫn của Bộ Tài chính, việc xác định tỷ lệ phần trăm phân chia giữa các cấp ngân sách được xác định như sau:

- Tổng số chi NS quận huyện (bao gồm xã phường) được xác định trên cơ sở định mức phân bổ Ngân sách theo nghị quyết của HĐND thành phố (bao gồm định mức phân bổ chi đầu tư và định mức phân bổ chi thường xuyên) cho năm đầu thời kỳ ổn định Ngân sách gọi tắt là A.

- Tổng số thu từ các khoản thu ngân sách huyện được hưởng 100% theo phân cấp nguồn thu của thành phố (không kể thu từ tiền sử dụng đất, thu từ đóng góp tự nguyện, thu viện trợ, thu chuyển nguồn), sau đây gọi tắt là B.

- Tổng số thu từ các khoản thu phân chia giữa cấp Ngân sách thành phố và ngân sách huyện, gọi tắt là C

- Nếu  $A-B < C \times 35\%$  thì tỷ lệ phần trăm phân chia được tính theo công thức:

- Tỷ lệ phần trăm (%) =  $(A-B) \times 100\% / C$

- Trường hợp nếu  $A-B \geq C \times 35\%$  thì tỷ lệ phần trăm (%) phân chia được xác định bằng 35% và phần chênh lệch giữa A-B và C là số bổ sung cân đối từ ngân sách thành phố cho ngân sách quận huyện.

Đối với 10 Quận tự cân đối, tỷ lệ điều tiết giai đoạn 2017-2020 giảm so với giai đoạn 2011-2015 các yếu tố:

- Tốc độ tăng thu năm 2017/2011 cao hơn tốc độ tăng chi 2017/2011: Long Biên Thu NSNN 2017 tăng 4.3 lần 2011), Hoàng Mai (2017 gấp 2,74 lần 2011), Tây Hồ thu NSNN năm 2017 gấp 2.72 lần 2011).

- Do chuyển địa bàn của một số doanh nghiệp lớn trong giai đoạn 2011-2016 tác động tới giảm tỷ lệ điều tiết một số quận: Long Biên (tăng thu 324 tỷ đồng), Hai Bà Trưng (tăng thu 497 tỷ đồng), Đống Đa (tăng thu 721 tỷ đồng). Riêng quận Hoàn Kiếm giảm tỷ lệ điều tiết do tốc độ tăng thu lớn hơn tốc độ tăng chi và giảm chi đầu

tư XDCB so với giai đoạn trước (không còn thực hiện một số nhiệm vụ chi đầu tư thành phố giao).

Đối với tiền sử dụng đất từ đấu giá: Nhóm các huyện, thị xã điều tiết 100% số thu đấu giá quyền sử dụng đất cho các huyện để tạo nguồn lực cho huyện thực hiện nhiệm vụ đầu tư phát triển hạ tầng và xây dựng nông thôn mới. Nhóm các quận giữ nguyên tỷ lệ điều tiết cấp thành phố 70%, ngân sách cấp huyện 30%.

Đối với thu tiền sử dụng đất từ các dự án phân chia theo nhóm:

- Nhóm 12 quận tỷ lệ điều tiết quận hưởng 30% do các quận có hạ tầng kỹ thuật đã cơ bản đảm bảo, được thành phố đầu tư.

- Nhóm các huyện có tiềm năng phát triển kinh tế - xã hội, thu hút các dự án đầu tư (nằm trên các trục đường giao thông lớn) gồm Đông Anh, Gia Lâm, Hoài Đức, Thạch Thất, Quốc Oai, Đan Phượng, Mê Linh tỷ lệ điều tiết là 40%.

- Nhóm các huyện có nguồn lực từ đất không lớn Sóc Sơn, Ba Vì, Mỹ Đức, Thanh Oai, Phú Xuyên, Ứng Hòa, Chương Mỹ, Thường Tín, Phúc Thọ, Thanh Trì, Sơn Tây tỷ lệ điều tiết cho huyện là 60% để tạo điều kiện phát triển kinh tế xã hội.

Thực hiện quyết định 2845/QĐ-BTC ngày 30/12/2016 ban hành quy định phân công cơ quan thuế quản lý đối với người nộp thuế, điều này ảnh hưởng trực tiếp đến phân cấp nguồn thu và tỷ lệ điều tiết nguồn thu từ thuế đối với các cấp Ngân sách, vẫn còn một số nội dung phân cấp quản lý gây ra những bất cập:

*Thứ nhất*, Doanh nghiệp thành lập và hoạt động trong các khu chế xuất, khu công nghiệp, khu kinh tế, khu công nghệ cao thuộc cơ quan cấp trung ương và cấp tỉnh quản lý. Hầu hết các khu công nghiệp, khu chế xuất khu công nghệ cao đều nằm ở các huyện ngoại thành nơi có điều kiện tự nhiên về đất đai lớn, nhưng điều kiện kinh tế xã hội không cao, các doanh nghiệp thành lập và hoạt động tại các khu vực này sử dụng phần lớn diện tích đất của huyện, trong quá trình sản xuất kinh doanh gây ô nhiễm môi trường, ảnh hưởng an ninh trật tự nhưng ngân sách huyện không được thụ hưởng các khoản thuế do các doanh nghiệp nộp. Vì vậy nên phân cấp quản lý doanh nghiệp đặt nhà máy, xưởng sản xuất kinh doanh tại khu công nghiệp khu chế xuất, khu công nghệ cao thuộc địa bàn huyện nào thì điều tiết khoản thu từ thuế cho huyện đó theo tỷ lệ quy định tại nghị quyết 13/2016/NQ-HĐND.

*Thứ hai*, Cục Thuế quản lý doanh nghiệp có quy mô kinh doanh lớn. Một số doanh nghiệp đóng trụ sở và nhà xưởng tại quận huyện nhưng do quy mô kinh doanh lớn nên Cục thuế quản lý, điều này gây khó khăn cho việc giao dịch của doanh nghiệp với Cơ quan Thuế (trong trường hợp khoảng cách trụ sở từ doanh nghiệp đến



văn phòng Cục thuế xa), và gây ảnh hưởng đến phân cấp nguồn thu và tỷ lệ điều tiết thu ngân sách. Vì vậy, phân cấp các doanh nghiệp có quy mô kinh doanh lớn trừ các doanh nghiệp đặc thù đã được quy định tại các điều khoản trước đó, nếu có trụ sở tại quận huyện nào thì Cơ quan thuế quận huyện đó quản lý thuế và quận huyện đó được hưởng khoản thu từ thuế do doanh nghiệp đó mang lại áp dụng tỷ lệ điều tiết theo nghị quyết 13/2016/NQ-HĐND.

**b. Thu NSNN trên địa bàn TP Hà Nội**

Tình hình thu NSNN được thể hiện qua Bảng 2.1. Bảng này chỉ tính “số thực thu”- phản ánh thành tích công tác thu của riêng từng năm. Không tính các khoản thu năm nay nhưng thực ra đã thu vào NS của các năm trước như: Thu kết dư năm trước, thu chuyển nguồn từ năm trước; không tính các khoản thu để lại đơn vị chi quản lý qua NSNN; không tính số bổ sung từ Trung ương cho địa phương.

**Bảng 2.1. Thu NSNN trên địa bàn thành phố Hà Nội, giai đoạn 2013 - 2017**

*Đơn vị: Tỷ đồng*

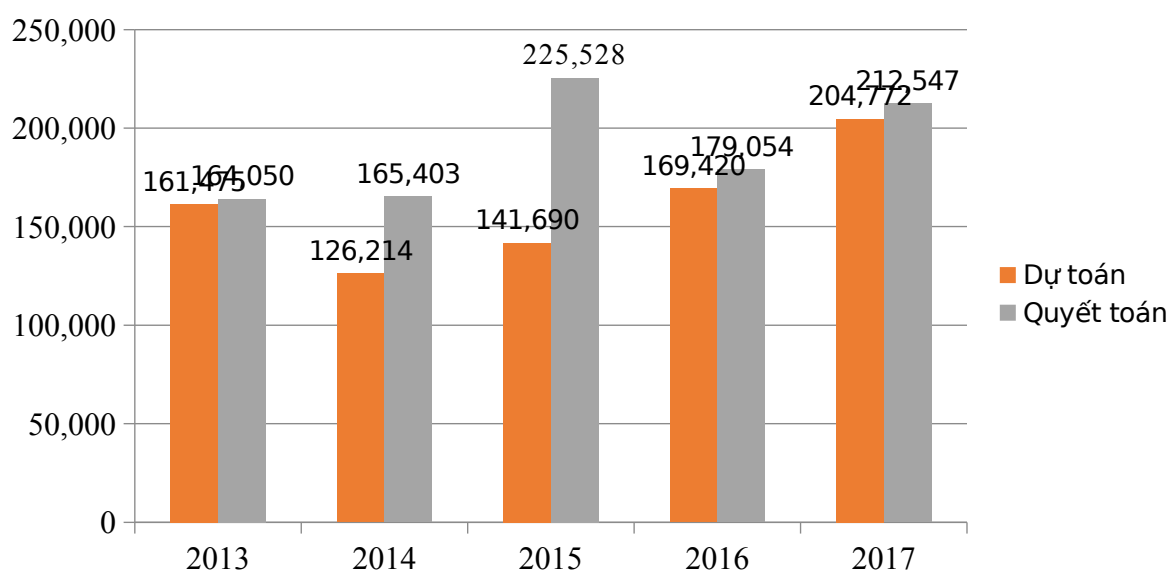
<b>Nă m</b>	<b>Thu nội địa (không kể thu từ dầu thô)</b>	<b>Thu từ dầu thô</b>	<b>Thu từ xuất khẩu, nhập khẩu</b>	<b>Thu từ cổ tức và lợi nhuận còn lại</b>	<b>Thu từ viện trợ</b>	<b>Tổng thu NSNN trên địa bàn</b>
<b>2013</b>	145.205	4.600	11.670	-	-	161.475
	142.189	10.972	10.889	-	-	164.050
<b>2014</b>	110.200	4.900	11.114			126.214
	109.323	8.563	12.690	34.827	-	165.403
<b>2015</b>	125.010	4.000	12.680	-	-	141.690
	145.129	3.750	15.681	60.968	-	225.528
<b>2016</b>	152.130	2.300	14.990	-	-	169.420
	160.171	1.938	16.944	-	-	179.054
<b>2017</b>	185.772	1.800	17.200	-	-	204.772
	192.008	2.334	18.165	-	40,17	212.547

*Nguồn: [40]*

*Ghi chú: Số dự toán: in nghiêng, số quyết toán: in thường*

Để thấy trực quan hơn, có thể biểu diễn Bảng 2.1 dưới dạng biểu đồ.

*Đơn vị tính: Tỷ đồng*



Nguồn: [40]

### Biểu đồ 2.1. Tổng thu NSNN trên địa bàn TP Hà Nội, giai đoạn 2013 - 2017

Trong giai đoạn 2013 - 2017, tổng thu NSNN trên địa bàn thành phố Hà Nội có sự biến động. Từ năm 2013 đến 2015, tổng thu NSNN liên tục tăng, năm 2014 tăng 0,825% so với năm 2013; năm 2015 tăng 36,35% so với năm 2014. Năm 2016, tổng thu NSNN trên địa bàn thành phố giảm mạnh so với 2015, tương ứng 46.474 tỷ đồng, giảm 20,61% so với năm trước. Một trong các lý do có thể kể đến là Tỷ lệ giảm thu được TP Hà Nội lý giải là do tình hình kinh tế trong nước và thế giới có nhiều yếu tố thách thức, biến động ảnh hưởng lớn tới dự toán NSNN như: Tăng trưởng kinh tế có dấu hiệu chững lại. Đặc biệt, hoạt động DN vẫn còn nhiều khó khăn, với số DN ngừng kinh doanh có thời hạn trong 6 tháng đầu năm tăng 27,1%; số DN hoàn tất thủ tục giải thể, phá sản tăng 10% so cùng kỳ năm trước. Việc tiếp cận các chính sách phát triển, các yếu tố đầu tư kinh doanh như: Mặt bằng sản xuất, kinh doanh, vốn vay từ các tổ chức tín dụng vẫn còn hạn chế, nhất là các DN nhỏ và vừa; giải ngân vốn đầu tư công, vốn ODA và vốn vay ưu đãi đạt thấp; tình hình thiên tai, hạn hán, xâm nhập mặn, ô nhiễm môi trường biển... đang tác động tiêu cực đến phát triển của nền kinh tế và nguồn thu NSNN...

Năm 2017, số thu NSNN trên địa bàn thành phố bắt đầu tăng trở lại, tương ứng 18,71% so với năm 2016. Đặc biệt, tổng thu NSNN thực hiện trên địa bàn thành phố Hà Nội luôn lớn hơn so với dự toán đề ra. Tiêu biểu năm 2015, tổng thu NSNN thực hiện trên địa bàn thành phố Hà Nội bằng 159% so với dự toán. Những con số này thể hiện sự quyết tâm của lãnh đạo thành phố trong việc hoàn thành

nhệm vụ thu NSNN do cấp trên giao phó. Biến động tổng thu NSNN trên địa bàn TP được giải thích tại phụ lục số 05.

**c. Phân cấp nguồn thu NSDP của thành phố Hà Nội**

Nguồn thu bổ sung từ NSTU cho Hà Nội chiếm tỷ trọng thấp trong tổng nguồn thu NSDP của thành phố, trung bình dưới 10% tổng thu NSDP. Các khoản thu bổ sung từ NSTU cho thành phố Hà Nội là các khoản thu bổ sung theo mục tiêu; không có khoản thu bổ sung cân đối, cho thấy được sự độc lập về tài chính và khả năng tự chủ ngân sách của TP Hà Nội

**Bảng 2.2. Tỷ lệ % thu bổ sung từ NSTU so với tổng thu NSNN cấp Thành phố giai đoạn 2013 - 2017**

Năm	2013	2014	2015	2016	2017
Tỷ lệ thu bổ sung từ NSTU so với tổng thu NSNN cấp thành phố (%)	1.60	6.98	6.74	5.02	2.57

*Nguồn: [40]*

Thu ngân sách trong cân đối cấp Thành phố năm sau cao hơn năm trước. Thu ngân sách cấp thành phố sau điều tiết theo phân cấp năm 2014 so năm 2013 tăng: 1.551.616 triệu đồng (tương ứng 4,31%); năm 2015 so với năm 2014 tăng 7.834.329 triệu đồng (tương ứng 20,86%); năm 2016 so với năm 2015 tăng 12.417.226 triệu đồng (tương ứng 27,36%); năm 2017 so với năm 2016 tăng 1.379.389 triệu đồng (tương ứng 2,37%).

**Bảng 2.3. Nguồn thu NSDP của Thành phố Hà Nội giai đoạn 2013 -2017**

*Đơn vị tính: tỷ đồng*

Các khoản thu	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Nguồn thu NS cấp TP</b>	<b>57.90</b>	<b>54.41</b>	<b>64.94</b>	<b>76.43</b>	<b>82.40</b>
	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>7</b>
1 Thu trong cân đối	41.53	44.48	53.912	61.64	61.30
	9	8		2	1
a.Thu NS sau điều tiết các khoản thu theo phân cấp	35.99	37.55	45.385	57.80	59.18
	9	1		2	2
b.Thu bổ sung từ NSTU (có mục tiêu)	928	3.799	4.377	3.840	2.120
c.Huy động đầu tư theo quy định tại khoản 3 Điều 8 Luật NSNN	4.612	3.138	4.150	0	0
2.Thu chuyên nguồn NS năm trước sang năm sau	14.17	9.839	10.454	14.011	18.80
	0				9
3.Thu kết dư NS năm trước	1.064	10	502	683	2.208

4.Thu NS cấp quận, huyện hoàn trả	1.129	81	74	104	88
-----------------------------------	-------	----	----	-----	----

Nguồn: [40]

**d. Phân cấp nguồn thu NSDP cấp quận, huyện của Thành phố Hà Nội**

Thu ngân sách cấp quận, huyện của Thành phố Hà Nội liên tục tăng trong giai đoạn 2013-2017. Thu ngân sách cấp quận, huyện sau điều tiết theo phân cấp năm 2014 so với năm 2013 tăng 886.391 triệu đồng (tương ứng 6,67%); năm 2015 so với năm 2014 tăng 4.573.135 triệu đồng (tương ứng 32,27%), năm 2016 so với 2015 tăng 8.721.826 triệu đồng (tương ứng 46,53%); năm 2017 so với năm 2016 tăng 883.976 triệu đồng (tương ứng 3,22%).

Tăng thu sau điều tiết NS cấp quận, huyện của Hà Nội, có nguyên nhân từ tăng trưởng kinh tế, song không thể phủ nhận có nguyên nhân từ phân cấp quản lý ngân sách, tăng quyền chủ động khai thác nguồn thu của các cấp chính quyền, các cơ quan chuyên trách quản lý thu từ thành phố đến cấp quận huyện và cấp cơ sở.

**Bảng 2.4 Thu NSDP cấp quận, huyện của thành phố Hà Nội  
giai đoạn 2013 - 2017**

Đơn vị tính: tỷ đồng

Các khoản thu	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Thu NS cấp quận, huyện</b>	<b>40.485</b>	<b>39.000</b>	<b>46.601</b>	<b>61.828</b>	<b>76.363</b>
1.Thu trong cân đối	27.539	27.705	35.660	45.811	48.477
a.Thu sau điều tiết các khoản thu theo phân cấp	13.283	14.169	18.743	27.464	28.348
b. Thu bổ sung từ NS thành phố	14.256	13.535	16.917	18.347	20.129
-Bổ sung cân đối	7.302	7.295	7.278	7.272	13.992
-Bổ sung có mục tiêu	6.955	6.240	9.639	11.074	6.137
2. Thu chuyển nguồn năm trước sang năm sau	6.190	5.040	6.331	9.427	15.530
3.Thu kết dư năm trước	6.756	6.256	4.611	6.590	12.356

Nguồn: [40]

Bảng trên cho thấy hàng năm ngân sách cấp thành phố vẫn phải bổ sung cho ngân sách quận, huyện, do ngân sách quận, huyện chưa thể tự cân đối. Điều này cũng cho thấy trong phân cấp nguồn thu giữa thành phố và quận huyện có phần nghiêng nhiều hơn về thành phố. Thành phố thường giành những khoản thu lớn ổn định hơn đối với cấp huyện, quận. Xét ở góc độ trách nhiệm kinh tế, xã hội của

thành phố việc phân chia như vậy là hợp lý, song nếu tỷ lệ dành cho thành phố quá cao không đồng viên được tính tích cực, chủ động của cấp huyện, quận.

**\* Phân cấp về nhiệm vụ chi NSDP**

**a. Nhiệm vụ chi NSDP thành phố Hà Nội**

Tổng hợp số liệu về chi NSDP thành phố Hà Nội thời kỳ 2013 - 2017 được thể hiện ở Bảng 2.5. Trong Bảng này chỉ tính các khoản thực chi là “Chi đầu tư phát triển”, “Chi thường xuyên”, “Chi trả nợ”, “Chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính”. Không tính các khoản tuy gọi là “chi”, nhưng chưa thật sự đã chi cho kinh tế - xã hội của địa phương, như: Chi chuyển nguồn sang năm sau, ...

**Bảng 2.5. Chi NSDP thành phố Hà Nội giai đoạn 2013 - 2017**

*Đơn vị: Tỷ đồng*

Năm	Chi cân đối Ngân sách						Chi nộp NSTU	Tổng chi
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)		
2013	23.880	13,00	100	31.916	1651,9 8	10,46	-	57.572
	29.449	10,79	6,48	32.297	82,38	10,46	-	61.856
2014	17.702	995,95	-	26.863	917,84	10,46	-	46.489
	25.118	567,94	-	31.667	38,93	10,46	-	57.403
2015	24.316	703,00	-	32.860	1183,41	10,46	-	59.073
	26.967	746,09	-	35.358	77,82	10,46	-	63.159
2016	23.103	-	-	24.835	1130,38	10,46	-	49.078
	28.409	4.439,0 5	-	35.695	148,34	10,46	2,55	68.704
2017	33.448	-	-	42.068	2516,9	10,46	-	78.043
	31.077	600,51	-	39.830	-	10,46	295,27	71.813

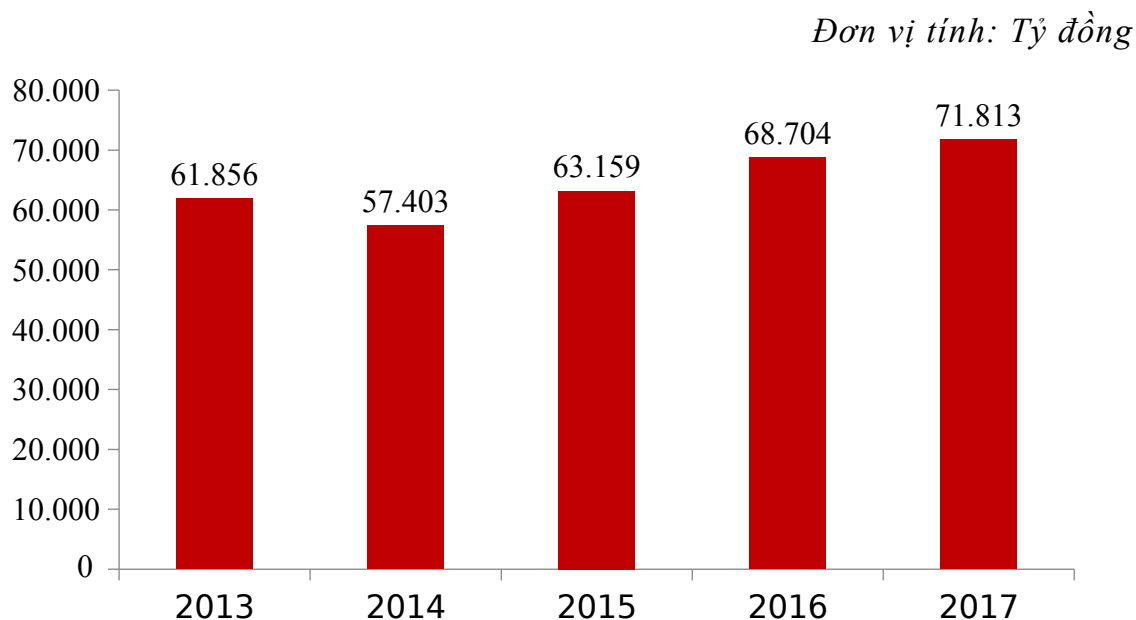
*Nguồn: [40]*

*Ghi chú: Số dự toán: in nghiêng, Số quyết toán: in thường*

(1). Chi đầu tư phát triển;(2). Chi trả nợ;(3). Chi thoái trả tiền nhà và đất;(4). Chi thường xuyên;(5). Chi khác (chi hoàn trả các khoản thuế theo quy định,...);(6). Chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính.

Tổng chi NSDP năm 2017 tăng 16,10% so với năm 2013, trong đó chi cho đầu tư phát triển tăng 5,53%, chi thường xuyên tăng 23,32%. Tốc độ tăng chi đầu tư phát triển tăng thấp hơn tốc độ chi thường xuyên là do chi thường xuyên chủ yếu là chi tiền lương, mỗi khi tăng mức lương tối thiểu sẽ kéo theo tăng các khoản phụ cấp, đóng góp BHXH cho người lao động, v.v.... Bên cạnh đó, trong năm 2016 và 2017, NS của Hà Nội còn có khoản chi nộp về NSTU, thể hiện việc

quản lý thu - chi đã được thành phố thực hiện ngày càng hiệu quả hơn. Để thấy rõ hơn, có thể biểu diễn Bảng 2.5 dưới dạng biểu đồ:



*Nguồn: [40]*

### **Biểu đồ 2.2. Tổng thực chi NSDP của thành phố Hà Nội giai đoạn 2013-2017**

Để xác định mức độ tương xứng giữa thu và chi đã phân cấp cho NSDP thành phố Hà Nội, có thể sử dụng chỉ số tỷ lệ các khoản thu NS được phân cấp so với tổng chi NS của một địa phương cụ thể đã được đề cập ở Chương 1.

### **Bảng 2.6. Mức độ tương xứng giữa các khoản thu được phân cấp và tổng chi NSDP thành phố Hà Nội, giai đoạn 2013 - 2017**

Chỉ tiêu	Đơn vị	2013	2014	2015	2016	2017
Thu ngân sách địa phương hưởng theo phân cấp	Tỷ đồng	49.282	51.720	64.128	85.267	87.530
Tổng chi NSDP	Tỷ đồng	61.856	57.403	63.159	68.704	71.813
Mức độ tương xứng giữa thu và chi	%	79.67	90.10	101.53	124.11	121.89

*Nguồn: [40]*

Nhìn vào số liệu tính toán được của Bảng 2.6, có thể thấy trong giai đoạn từ 2013 đến 2017, mức độ phân cấp nguồn thu cho NSDP thành phố Hà Nội ở mức cao so với nhiệm vụ chi, thường ở mức trên 70%. Bảng số liệu trên cho thấy Hà Nội được hưởng phân cấp nguồn thu dồi dào từ Trung ương, tạo điều kiện cho thành

phổ có thể chủ động quản lý tài chính. Đặc biệt từ năm 2015 trở đi, nguồn thu được phân cấp của thành phố còn vượt nhiệm vụ chi, dẫn đến việc Hà Nội có phần ngân sách dư nộp về cho Trung ương.

Trong phân cấp quản lý NS của Trung ương cho thành phố Hà Nội có một điểm đáng lưu ý đó là “Chi chuyển nguồn sang năm sau”, thực chất đây là một khoản tiền chưa thực chi (còn tồn trong quỹ NS ở Kho bạc Nhà nước để năm sau chi). Trong thời kỳ 2013-2017, có hai năm 2016 và 2017 chi đầu tư phát triển thấp hơn so với chi chuyển nguồn. Trong khi Hà Nội vẫn tiến hành vay nợ thì việc chi chuyển nguồn không hợp lý sẽ gây đọng vốn, tạo ra áp lực trả lãi cho ngân sách.

Sự gia tăng chi chuyển nguồn trong thời gian gần đây của TP Hà Nội cho thấy, còn nhiều tồn tại trong chi NSNN, nhiều mục chi đã được lập dự toán nhưng vì những lý do khác nhau không thực hiện được, trong khi đó các nhiệm vụ khác quan trọng nhưng không thực hiện do không được bố trí ngân sách, nguồn lực tài chính quốc gia, vì thế chưa phát huy vai trò như dự định. Bên cạnh đó, nhiều khoản kinh phí tuy được chuyển qua nhiều năm song không được thực hiện quyết liệt, làm giảm hiệu quả, hiệu lực chi NSNN, đặc biệt trong bối cảnh cân đối thu, chi ngân sách còn khó khăn. Nếu tình trạng chuyển nguồn do nhiệm vụ chi không đúng hoặc nhiệm vụ chi đúng mà thực hiện sai nguyên tắc dẫn đến tạm ứng treo; thủ tục XDCB nhiều khâu, thẩm tra đích đắc, dẫn đến khó, chậm triển khai, không có khối lượng thanh toán nên phải chuyển; cơ quan tài chính chậm phân bổ kinh phí v.v... thì rất cần được chấn chỉnh và có giải pháp khắc phục.

**Bảng 2.7. So sánh mức chi chuyển nguồn sang năm sau và chi đầu tư phát triển giai đoạn 2013 - 2017**

Năm	Đơn vị	2013	2014	2015	2016	2017
Chi đầu tư phát triển	Tỷ đồng	29.449	25.118	26.967	28.409	31.077
Chi chuyển nguồn ngân sách từ năm nay sang năm sau	Tỷ đồng	14.879	16.785	23.437	34.339	35.296
So sánh mức chi chuyển nguồn sang năm sau và chi đầu tư phát triển	%	50.53	66.82	86.91	120.88	113.58

Nguồn: [40]

**b. Nhiệm vụ chi NSDP các cấp của thành phố Hà Nội**

(1) *Nhiệm vụ chi NSĐP cấp thành phố Hà Nội*

Từ năm 2013 đến năm 2016, phân cấp nhiệm vụ chi giữa các cấp NSĐP ở Hà Nội thực hiện theo Nghị quyết 16/2010/NQ-HĐND của HĐND thành phố về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi và tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa NS các cấp CQĐP trên địa bàn thành phố và Quyết định số 55/2010/QĐ-UBND của UBND thành phố. Từ năm 2017, Hà Nội áp dụng phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi và tỷ lệ phần trăm (%) phân chia giữa NS các cấp CQĐP theo Nghị quyết số 13/2016/NQ-HĐND. Nghị quyết mới có thay đổi một số điểm tại các khoản thu, chi của các cấp ngân sách thuộc thành phố Hà Nội, nhưng nhìn chung tổng các khoản thu, chi không đổi so với quy định trước đây.

Các quyết định này cho thấy, nhiệm vụ chi của các cấp NSĐP được HĐND thành phố Hà Nội phân cấp là tương tự nhau, chỉ khác ở cấp độ phạm vi là thuộc thành phố, quận/huyện/thị xã hoặc phường/xã.

**Bảng 2.8. Tình hình chi NS cấp TP theo từng lĩnh vực giai đoạn 2013-2017***Đơn vị: Tỷ đồng*

Nă m	A									B	C	Tổng chi
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX			
201 3	16.78 8	13,0 0	100	16.24 8	1.28 3		10,4 6			4.82 7		39.26 9
	18.99 7	10,7 9	6,4 8	14.67 9	82,3 8	14.25 6	10,4 6	9.839	-	3.04 3	-	60.92 5
201 4	11.95 3	996	-	15.76 8	638		10,4 6					29.36 5
	14.88 9	568	-	13.92 0	38,9 3	13.53 5	10,4 6	10.45 4	-	944	-	54.35 9
201 5	18.49 3	703	-	19.75 6	853		10,4 6					39.81 6
	16.08 5	746	-	15.72 9	77,8 2	16.91 7	10,4 6	14.01 1	-	800	-	64.37 7
201 6	23.10 3			24.83 5	1.13 0		10,4 6					49.07 8
	15.77 9	4.43 9	-	14.48 9	148	18.34 7	10,4 6	18.80 9	-	905	-	72.92 8
201 7	24.89 7			20.08 4	2.51 7	-	10,4 6	-		-	-	47.50 9
	15.57 5	601	-	15.20 3	-	20.12 9	10,4 6	17.51 2	295	-	14 6	69.47 0

*Nguồn: [40]*

Ghi chú:

Số dự toán: in nghiêng, Số quyết toán: in thường



*A: Chi cân đối ngân sách địa phương, trong đó:*

I: Chi đầu tư phát triển; II: Chi trả nợ (lãi, gốc và phí thanh toán trái phiếu); III: Chi thoái trả tiền nhà và đất; IV: Chi thường xuyên; V: Chi khác (Chi hoàn trả các khoản thuế theo quy định...); VI: Chi bổ sung cho ngân sách cấp dưới; VII: Chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính; VIII: Chi chuyển nguồn ngân sách từ năm nay sang năm sau; IX: Chi hoàn trả các cấp NS.

*B: Chi từ nguồn thu quản lý qua ngân sách*

*C: Chi trả nợ gốc của NSDP*

*Tổng chi = A+B+C*

Các khoản chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển của Thành phố Hà Nội qua các năm không có tính ổn định. Các khoản chi đầu tư phát triển có xu hướng giảm dần trong giai đoạn 2013-2017. Chi đầu tư phát triển năm 2017 giảm 3.422.107 triệu đồng, tương đương 18,01% so với năm 2013. Mức chi đầu tư phát triển trung bình trong cả giai đoạn 2013-2017 từ NS Thành phố là 16.264.856,8 triệu đồng. Chi thường xuyên của Thành phố có sự biến động theo chiều hướng tăng qua từng năm trong suốt giai đoạn 2013-2017. Khoản chi thường xuyên cao nhất đạt 15.729.117 triệu đồng vào năm 2015. Chi thường xuyên năm 2017 tăng 523.744 triệu đồng so với năm 2013, tương ứng tăng 3,57%. Việc tăng giảm này là điều dễ hiểu do nhiệm vụ chi NS hàng năm gắn chặt nhiệm vụ phát triển kinh tế, xã hội hàng năm của Thành phố Hà Nội, nhất là trong giai đoạn 2011-2015, thành phố tập trung giải quyết nhiều vấn đề kinh tế, xã hội bức bách. Để xác định mức độ tương xứng giữa thu và chi được phân cấp cho NS cấp thành phố ở Hà Nội, có thể sử dụng chỉ số tỷ lệ các khoản thu NS được phân cấp so với tổng chi NS của địa phương được đề cập tại chương 1.

**Bảng 2.9. Mức độ tương xứng giữa các khoản thu và chi NSNN cấp thành phố Hà Nội, giai đoạn 2013-2017**

*Đơn vị: Tỷ đồng*

<b>Năm</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Tổng thu NSNN cấp thành phố theo phân cấp	41.539	44.488	45.385	57.802	59.182
Chi cân đối ngân sách địa phương	33.786	29.425	32.648	34.866	31.388
Mức độ tương xứng giữa thu và chi (%)	122,95	151,19	139,01	165,78	188,55

*Nguồn: [40]*

Như phần trên đã phân tích, giai đoạn 2013 - 2017, mức độ phân cấp nguồn thu cho NSDP thành phố Hà Nội so với nhiệm vụ chi, thường ở mức khoảng hơn 70%. Nhìn vào bảng trên ta có thể thấy đối với NS cấp thành phố, mức độ này cũng cao trên 100%. Điều này đã thể hiện rõ nét việc coi trọng nguyên tắc “NS cấp thành phố giữ vai trò chủ đạo” trong hệ thống NSDP. Khi mức độ tương xứng giữa thu và chi của NS cấp thành phố luôn ở mức cao.

(2) *Tình hình chi NS cấp quận, huyện*

Trong giai đoạn 2013-2017, chi NS cấp Quận, Huyện thuộc TP Hà Nội liên tục tăng. Năm 2014, chi NS cấp quận, huyện tăng 151.093 triệu đồng, tương ứng 0,44% so với năm 2013. Năm 2015, chi NS cấp quận, huyện tăng 5.621.979 triệu đồng, tương ứng tăng 16,35%. Năm 2016, chi NS cấp quận, huyện tăng 9.460.353 triệu đồng, tương ứng tăng 23,64% so với năm 2015. Năm 2017, chi NS cấp quận, huyện tăng 8.529.479 triệu đồng, tương ứng 17,24% so với năm 2016. Bên cạnh đó, NS cấp quận, huyện liên tục có khoản nộp lên NS thành phố trong suốt giai đoạn 2013-2017, thể hiện việc phân cấp quản lý thu và nhiệm vụ chi cho cấp ngân sách quận, huyện là hợp lý, góp phần tăng khả năng tự chủ tài chính của cấp chính quyền quận, huyện. Tuy nhiên, cấp ngân sách quận/huyện của Thành phố Hà Nội có một vấn đề là chi chuyển nguồn từ năm trước sang năm sau tăng rất nhanh và ngày càng chiếm tỷ trọng lớn trong tổng chi Ngân sách quận/huyện. Chi chuyển nguồn của các năm có sự biến đổi như sau (so sánh với năm trước liền kề): năm 2014 tăng 1.290.732 triệu đồng (tương ứng tăng 25,61%), năm 2015 tăng 3.095.766 triệu đồng (tương ứng tăng 48,90%), năm 2016 tăng 6.103.580 triệu đồng (tương ứng tăng 64,75%), năm 2017 tăng 2.253.994 triệu đồng (tương ứng tăng 14,51%). Trên thực tế, các khoản này là các khoản chưa thực chi nên việc để số chi chuyển nguồn năm sau cao sẽ làm đọng vốn, giảm hiệu quả kinh tế khi quản lý NSNN.

**Bảng 2.10. Tổng chi NS cấp quận/huyện ở thành phố Hà Nội (2013-2017)**

*Đơn vị: Tỷ đồng*

<b>Chi NS quận, huyện</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Chi trong cân đối NS Quận, Huyện	28.070	27.977	30.511	33.835	40.129
Chi nộp ngân sách cấp Thành phố	1.129	81,49	73,97	103,56	88,23
Chi chuyển nguồn NS từ năm nay sang năm sau	5.040	6.331	9.427	15.530	17.784
Chi nộp ngân sách cấp Trung ương	-	-	-	2,55	-
Tổng chi NS cấp quận, huyện	34.238	34.389	40.011	49.472	58.001

*Nguồn: [40]*

Ngoài ra, mức độ phân cấp nguồn thu cho NS cấp quận/huyện so với nhiệm vụ chi trong cân đối ở mức 40 - 85%. Tỷ lệ này cho thấy các nguồn thu mà NS cấp quận/huyện được hưởng chưa tương xứng với nhiệm vụ chi được phân công, dẫn đến tình trạng NS cấp quận/huyện còn phải phụ thuộc nhiều vào NS cấp TP.

**Bảng 2.11. Mức độ tương xứng giữa các khoản thu và chi của NS cấp quận/huyện trong cân đối ở thành phố Hà Nội thời kỳ 2013-2017**

*Đơn vị: Tỷ đồng*

Năm	2013	2014	2015	2016	2017
Tổng thu NSNN cấp quận/huyện theo phân cấp	13.283	14.169	18.743	27.464	28.348
Chi cân đối ngân sách quận, huyện	28.070	27.977	30.511	33.835	40.129
Mức độ tương xứng giữa thu và chi	47,32%	50,65%	61,43%	81,17%	70,64%

*Nguồn: [40]*

Liên quan đến phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi của Thành phố Hà Nội cho NS cấp quận/huyện giai đoạn 2013-2017 cũng có vấn đề đáng lưu ý là: Chi chuyển nguồn của NS cấp quận/huyện cũng khá lớn, có năm vượt chi đầu tư phát triển.

**Bảng 2.12. So sánh chi chuyển nguồn sang năm sau và chi đầu tư phát triển NS cấp quận/huyện tại TP. Hà Nội giai đoạn 2013-2017**

*Đơn vị: triệu đồng*

Năm	2013	2014	2015	2016	2017
Chi đầu tư phát triển của NS cấp quận/huyện	10.451.926	10.229.833	10.881.738	12.629.766	15.501.790
Chi chuyển nguồn cho năm sau của NS cấp quận/huyện	5.040.019	6.330.751	9.426.517	15.530.096	17.784.091
Chênh lệch giữa chi chuyển nguồn và chi đầu tư phát triển	5.411.907	3.899.082	1.455.221	-2.900.330	-2.282.301

*Nguồn: [40]*

Nhìn vào Bảng số liệu trên ta thấy chi chuyển nguồn ở ngân sách cấp quận/huyện luôn chiếm tỷ lệ cao so với chi đầu tư phát triển. Bên cạnh đó trong năm 2016 và 2017, chi chuyển nguồn còn vượt mức chi đầu tư phát triển của quận/huyện, tương ứng 22,96% và 14,72%. Việc thực hiện nhiệm vụ chi với mức chi chuyển nguồn sang năm sau cao như vậy khiến cho ngân sách địa phương không tận dụng hết được nguồn tài chính. Khoản chi chuyển nguồn là khoản chưa chi, trong khi nhu cầu để đầu tư xây dựng cơ bản lại không được đáp ứng kịp thời.

#### **Về phân cấp vay nợ cho chính quyền địa phương**

Nợ CQĐP là hệ quả của phân cấp quản lý NSNN và thực hiện quyền vay nợ của CQĐP. Theo Khoản 3 Điều 8 Luật NSNN (2002), NSĐP được cân đối với tổng số chi không vượt quá tổng số thu và mức nợ huy động của ngân sách cấp tỉnh/thành phố không vượt quá 30% vốn đầu tư xây dựng cơ bản trong nước hàng năm của ngân sách cấp tỉnh/thành phố. Theo Khoản 6, Điều 7, Luật NSNN năm 2015, mức dư nợ vay của NSĐP đối với Hà Nội và Hồ Chí Minh là nhỏ hơn hoặc bằng 60% số thu NSĐP được hưởng theo phân cấp. Điều khoản này chính là cơ sở pháp lý để các địa phương vận dụng nhằm tài trợ cho các nhu cầu đầu tư phát triển kinh tế - xã hội của địa phương mà thực chất chính là tài trợ cho thâm hụt ngân sách địa phương. Nguồn thu từ huy động vốn đầu tư này được giao cho ngân sách cấp tỉnh/thành phố.

Xem xét về vay nợ của CQĐP cho thấy một số vấn đề như sau:

*Thứ nhất*, có nhiều địa phương trong đó có TP Hà Nội có thể đạt được các điều kiện về vay nợ như qui định trong Luật NSNN 2002 và các văn bản dưới luật trừ điều kiện “được sự chấp thuận của Bộ Tài chính” và Điều 7 của Luật NSNN 2015. Tuy nhiên, điều này dẫn đến cơ chế xin - cho bởi điều kiện này mang tính chất thương lượng nội bộ. Mặt khác, cần thấy rằng nợ của CQĐP nói trên chỉ là các khoản nợ theo qui định, trong khi các CQĐP nợ đọng vốn đầu tư XDCCB khá lớn. Vì vậy, mặc dù mục đích phát hành trái phiếu được các địa phương nêu ra là bổ sung vốn đầu tư phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, song có thể các CQĐP lại dùng các khoản vay đó để trả nợ đọng trong đầu tư XDCCB mà về bản chất đây là lấy nợ để thanh toán cho nợ.

*Thứ hai*, phạm vi vay nợ chưa bao quát hết nghĩa vụ trả nợ của thành phố.

*Thứ ba*, thiếu rõ ràng về người chịu trách nhiệm cuối cùng cho các khoản nợ. Trong các qui định của Luật, chưa có qui định cụ thể đối với trường hợp thành phố không trả được nợ. Mặc dù phải qua các đề án vay nợ của CQTP được nhiều cấp thẩm định và ra quyết định nhưng không thể đảm bảo rằng dự án sẽ khả thi và việc sử dụng vốn là không có thất thoát. Trong khi đề án vay nợ theo qui định là được HĐND cấp TP chấp thuận, nhưng HĐND là một tập thể nên nếu có rủi ro xảy ra chắc chắn rằng sẽ chẳng có ai phải chịu trách nhiệm. Một trong những hạn chế trong việc quản lý vay nợ của chính quyền địa phương nói chung và của Hà Nội nói riêng là việc thực hiện cơ chế hỗn hợp một phần cấp phát, một phần cho vay lại, theo đó việc giải ngân phụ thuộc bởi kế hoạch đầu tư công trung hạn và dự toán cấp vốn đầu tư hàng năm, vì vậy có ảnh hưởng tới việc cho vay lại. Bên cạnh đó, cũng có thể có nguyên nhân từ phía tổ chức quản lý của các địa phương, chưa có đầu mối

trong việc quản lý, trong khi đó, việc huy động vốn có nhiều cơ quan tham gia như: sở kế hoạch và đầu tư, sở tài chính, ban quản lý dự án.

*Thứ tư*, hiện nay thành phố đã thành lập quỹ đầu tư phát triển nhằm huy động nguồn lực cho đầu tư phát triển. Tuy nhiên, điều này đòi hỏi cần có sự kiểm soát chặt chẽ vì về bản chất đó chính là các khoản nợ của CQTP.

*Thứ năm*, theo qui định nguồn trả nợ gốc và lãi được đảm bảo từ ngân sách cấp TP. Tuy nhiên, chính điều này lại có nguy cơ tạo ra một khoản thâm hụt trong tương lai do phải dành một phần ngân sách hiện tại để trả nợ. Nếu việc đi vay hôm nay không làm gia tăng năng lực và cơ sở thuế cho ngày mai thì vòng lẩn quẩn nợ nần là điều khó tránh khỏi.

Trong phân cấp NSĐP của Hà Nội, chỉ có NS cấp thành phố được phép vay nợ khi cần thiết. Tình hình vay nợ của NS cấp TP thể hiện qua các báo cáo nợ của CQTP được thực hiện bởi UBND thành phố Hà Nội.

Về vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài: UBND TP Hà Nội được phê duyệt danh mục dự án, quyết định tiếp nhận các khoản viện trợ (ODA, phi Chính phủ nước ngoài) không hoàn lại đối với các chương trình, dự án không phụ thuộc vào quy mô viện trợ, trừ các khoản viện trợ hỗ trợ kỹ thuật liên quan đến thể chế tôn giáo, chính sách pháp luật, cải cách hành chính, quốc phòng, an ninh do Thủ tướng Chính phủ quyết định. UBND TP chịu trách nhiệm thực hiện tiếp nhận, quản lý, sử dụng có hiệu quả các khoản viện trợ này, thực hiện chế độ hạch toán quyết toán theo đúng quy định của pháp luật, định kỳ báo cáo Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư để theo dõi, giám sát và kiểm tra và tổng hợp báo cáo Thủ tướng Chính phủ.

Về nguyên tắc vay vốn đầu tư phát triển: TP Hà Nội được vay vốn đầu tư trong nước thông qua các hình thức phát hành trái phiếu chính quyền địa phương, các hình thức huy động khác theo quy định của pháp luật; TP có trách nhiệm thanh toán trả nợ gốc, lãi và các chi phí liên quan bằng ngân sách của Thành phố;

Thành phố Hà Nội được vay lại vốn vay ngoài nước cho đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách Thành phố và có trách nhiệm bố trí ngân sách thành phố để hoàn trả gốc, lãi theo quy định của pháp luật; Khi có nhu cầu vay vốn đầu tư, UBND TP lập phương án vay bù đắp bội chi ngân sách địa phương trình HĐND TP theo quy định của pháp luật.

Vốn vay đầu tư cho các chương trình, dự án bảo đảm: Chương trình dự án sử dụng vốn vay đầu tư phải bảo đảm hiệu quả kinh tế - xã hội; chương trình, dự án đầu tư thuộc kế hoạch đầu tư công trung hạn 5 năm đã được HĐND TP quyết định;

công trình, dự án đã có quyết định đầu tư của cấp có thẩm quyền. Thành phố phải bố trí ngân sách địa phương trả hết nợ (gốc, lãi) khi đến hạn.

**Bảng 2.13. Các khoản nợ của TP Hà Nội theo nguồn vay 2013-2017**

Các khoản nợ của Địa phương theo nguồn vay	2013		2014		2015		2016		2017	
	tỷ đồng	%	tỷ đồng	%	tỷ đồng	%	tỷ đồng	%	tỷ đồng	%
Vay NH Phát triển (không tính vay lại)	250	4,91	287,5	3,54	350	2,88	225	2,70	100	1,02
Phát hành trái phiếu CQĐP	4.400	86,41	7.400	91,02	11.400	93,95	8.000	95,84	8.000	81,50
Vay lại vốn vay nước ngoài của CP	91,34	1,79	93,26	1,15	36,93	0,30	122,14	1,46	1.716	17,48
Vay khác	350,6	6,89	348,96	4,29	347,01	2,86				
<b>Tổng</b>	<b>5.092</b>	<b>100</b>	<b>8.130</b>	<b>100</b>	<b>12.134</b>	<b>100</b>	<b>8.347</b>	<b>100</b>	<b>9.816</b>	<b>100</b>

*Nguồn: [41]*

Bảng 2.13 cho thấy vay nợ thuộc phân cấp của thành phố Hà Nội có sự biến đổi liên tục trong giai đoạn 2013-2017. Nợ vay liên tục tăng từ năm 2013 đến năm 2015, sau đó giảm nhanh vào năm 2016 và tăng dần trở lại vào năm 2017. Theo báo cáo, vay nợ của chính quyền thành phố Hà Nội, các nguồn vay chính gồm: vay Ngân hàng Phát triển, phát hành trái phiếu CQĐP và vay lại vốn vay nước ngoài của CP. Trong các nguồn vốn vay được liệt kê thì vốn vay từ phát hành trái phiếu CQĐP có giá trị lớn nhất và chiếm tỷ trọng cao nhất: năm 2013 là 4.400 tỷ đồng tương ứng 86,41% tổng dư nợ; năm 2014 dư nợ từ phát hành trái phiếu CQĐP là 7.400 tỷ đồng tương ứng 91,02% tổng dư nợ; năm 2015 thì dư nợ phát hành trái phiếu CQĐP đã đạt mức 11.400 tỷ đồng tương ứng 93,95%, năm 2016 và 2017 giá trị dư nợ từ phát hành trái phiếu CQĐP được giữ ở mức 8.000 tỷ đồng, tương ứng lần lượt 95,84% và 81,50%. Tổng dư nợ từ phát hành trái phiếu CQĐP được sử dụng để đầu tư các dự án, công trình theo kế hoạch (dự án, công trình trọng điểm trong danh mục đã được HĐND quyết nghị, UBND thành phố phê duyệt). Để phát huy hiệu quả vốn vay, thành phố tập trung chỉ đạo giải quyết kịp thời những khó khăn, vướng mắc khi triển khai, thực hiện các dự án (khó khăn trong công tác giải phóng mặt bằng, thủ

tục đầu tư dự án,...), một số dự án trọng điểm đã hoàn thành mục tiêu góp phần quan trọng trong việc phát triển kinh tế - xã hội Thủ đô, giảm ùn tắc giao thông trên địa bàn (đã hoàn thành 05 dự án cầu vượt, đường vành đai 1 (đoạn Ô Chợ Dừa - Hoàng Cầu); đồng thời đẩy nhanh tiến độ triển khai các dự án trọng điểm khác như: giải phóng mặt bằng vành đai 1 (đoạn Ô Đông Mác - Nguyễn Khoái); giải phóng mặt bằng hai tuyến đường vành đai 2 (đoạn Ngã Tư Sở - Ngã Tư Vọng, đoạn Vĩnh Tuy - Chợ Mơ - Ngã Tư Vọng); xây dựng và cải tạo Bệnh viện Đa khoa Đức Giang; đường 5 kéo dài (Cầu Chui - Đông Trù - Phương Trạch - Bắc Thăng Long); mở rộng Khu liên hợp xử lý chất thải Sóc Sơn (giai đoạn 2); Trung tâm nghiên cứu chuyển giao công nghệ và giám định công nghệ tại Hòa Lạc....

Các nguồn vay nợ như vay Ngân hàng Phát triển và vay lại vốn vay nước ngoài của CP hoặc vay khác chiếm tỷ trọng rất thấp và các khoản vay này thường dùng để phục vụ hoạt động đầu tư XDCB. Giai đoạn 2013-2015, Bộ Tài chính ban hành quyết định về việc phân bổ mức vốn vay tín dụng ưu đãi cho thành phố để thực hiện Chương trình kiên cố hóa kênh mương, đầu tư các dự án giao thông nông thôn, trạm bơm điện phục vụ sản xuất nông nghiệp, cơ sở hạ tầng nuôi trồng thủy sản, cơ sở hạ tầng làng nghề ở nông thôn, UBND thành phố đã tiến hành phân bổ vốn cho các dự án nhằm đảm bảo đúng đối tượng, quy định, góp phần phát triển hạ tầng khu vực nông thôn, tăng năng suất lao động và sản lượng nông nghiệp. Giai đoạn 2016-2017, vay từ Ngân hàng Phát triển vẫn dùng để kiên cố hóa kênh mương và giao thông nông thôn; khoản vay lại vốn vay nước ngoài của CP được sử dụng cho các dự án trong năm: năm 2016: Dự án phát triển công nghệ thông tin và truyền thông Việt Nam - Tiểu dự án thành phố Hà Nội; Chương trình nước sạch và vệ sinh nông thôn dựa trên kết quả tại 8 tỉnh đồng bằng sông Hồng (tại thành phố Hà Nội); năm 2017: Tiếp tục đầu tư hai dự án của năm 2016 và Tuyến đường sắt đô thị số 3 (đoạn Nhỏn - ga Hà Nội); Tăng cường giao thông đô thị bền vững cho dự án tuyến đường sắt đô thị số 3 Hà Nội.

### **Về phân cấp thực hiện chu trình quản lý ngân sách nhà nước**

Đặc điểm của NSNN ở Việt Nam là mang tính chất lồng ghép. Hệ thống NSNN của Việt Nam có một đặc điểm khác biệt so với nhiều nước trên thế giới. Đó là “tính lồng ghép”. NSNN bao gồm NSTU và NS các cấp chính quyền địa phương. Cả 4 cấp NS hợp chung thành hệ thống NSNN. Ngân sách cấp dưới là bộ phận hợp thành của NS cấp trên. NS cấp trên không chỉ bao gồm NS cấp mình mà còn cả NS cấp dưới. NS cấp xã, phường được lồng vào NS cấp huyện, quận, NS cấp huyện,



quận được lồng ghép vào NS tỉnh, thành phố, NS cấp tỉnh, thành phố được lồng ghép vào NSNN. Do tính chất lồng ghép mà nhiều chỉ tiêu thu, chi NS cấp dưới do cấp trên ấn định. Điều này đã không khuyến khích cấp dưới tự cân đối thu, chi, lập dự toán tích cực, mà thường có xu hướng lập dự toán thu thấp, dự toán chi cao để được nhận trợ cấp nhiều hơn. Thêm vào đó là quy trình NS tương đối phức tạp do tính lồng ghép đã làm cho thời gian XD dự toán khá dài nhưng thời gian cho mỗi cấp NS lại ngắn và phải phụ thuộc lẫn nhau, nên hạn chế về hiệu quả, trách nhiệm của từng cấp chưa rõ ràng nhất là chưa thật sự đảm bảo quyền tự chủ cho cấp dưới.

Xuất phát từ tính lồng ghép đó nên trong quản lý thực hiện quy trình NSNN phải được phân định quyền hạn một cách rõ ràng minh bạch trong việc lập dự toán, chấp hành dự toán cũng như quyết toán NSNN.

Quản lý chu trình NSDP (trong đó có thành phố Hà Nội) nằm trong quy trình quản lý NSNN thống nhất đã được Trung ương quy định, bao gồm ba khâu: Lập dự toán NS, Chấp hành NS và Quyết toán NS. Việc quản lý thực hiện chu trình NSNN, CQĐP thành phố Hà Nội được phân cấp như sau:

- Hàng năm, HĐND các cấp trên địa bàn thành phố Hà Nội thực hiện: (1) Quyết định dự toán thu NSNN trên địa bàn, dự toán thu chi NSDP (gồm cấp mình và các cấp CQĐP bên dưới). (2) Quyết định phân bổ dự toán NS cấp mình. (3) Phê chuẩn quyết toán NSDP (gồm cấp mình và các cấp CQĐP bên dưới). (4) Quyết định các chủ trương, biện pháp để triển khai thực hiện NSDP (gồm cấp mình và các cấp CQĐP bên dưới). (5) Quyết định điều chỉnh dự toán NSDP trong trường hợp cần thiết (gồm cấp mình và các cấp CQĐP bên dưới). (6) Giám sát việc thực hiện NS đã được HĐND quyết định.

- Riêng HĐND Thành phố còn thực hiện các công việc sau: (1) Quyết định việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp NS ở địa phương. (2) Quyết định tỷ lệ phần trăm (%) phân chia giữa NS các cấp CQĐP đối với phần NSDP được hưởng từ các khoản thu phân chia theo tỷ lệ % giữa NSTU và NSDP và các khoản thu phân chia giữa các cấp NS ở địa phương. (3) Quyết định thu phí, lệ phí và các khoản đóng góp của nhân dân theo quy định của pháp luật. (4) Quyết định cụ thể một số định mức phân bổ NS, chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi theo quy định của Chính phủ. (5) Quyết định mức huy động vốn theo quy định của Luật NSNN.

- UBND thành phố, quận, huyện và các xã, phường, thị trấn ở Hà Nội thực hiện: (1) Lập dự toán NSDP, phương án phân bổ NS cấp mình; dự toán điều chỉnh NSDP trong trường hợp cần thiết, trình HĐND cùng cấp quyết định và báo cáo cơ

quan HCNN, cơ quan tài chính cấp trên trực tiếp. (2) Lập quyết toán NSDP trình HĐND cùng cấp phê chuẩn và báo cáo cơ quan HCNN, cơ quan tài chính cấp trên trực tiếp. (3) Kiểm tra nghị quyết của HĐND cấp dưới về tài chính - NS. (4) Căn cứ vào nghị quyết của HĐND cùng cấp, quyết định giao nhiệm vụ thu, chi NS cho từng cơ quan, đơn vị trực thuộc; nhiệm vụ thu, chi, mức bổ sung cho NS cấp dưới và tỷ lệ phần trăm (%) phân chia giữa các cấp NS ở địa phương đối với các khoản thu phân chia; quy định nguyên tắc bố trí và chỉ đạo thực hiện dự toán NS đối với một số lĩnh vực chi được HĐND quyết định. (5) Tổ chức thực hiện và kiểm tra việc thực hiện ngân NSDP. (6) Phối hợp với các cơ quan nhà nước cấp trên trong việc quản lý NSNN trên địa bàn. (7) Chỉ đạo cơ quan tài chính địa phương chủ trì phối hợp với các cơ quan liên quan giúp UBND thực hiện nhiệm vụ về NSNN riêng UBND cấp tỉnh còn phải lập và trình HĐND cùng cấp quyết định tỷ lệ phần trăm (%) phân chia giữa NS các cấp CQĐP đối với phần NSDP được hưởng từ các khoản thu phân chia theo tỷ lệ % giữa NSTU và NSDP và các khoản thu phân chia giữa các cấp NS ở địa phương.

- Các đơn vị dự toán của NSDP thành phố Hà Nội thực hiện: (1) Tổ chức lập dự toán thu, chi NS thuộc phạm vi quản lý, thực hiện phân bổ dự toán NS được giao cho các đơn vị trực thuộc và điều chỉnh phân bổ dự toán theo thẩm quyền. (2) Tổ chức thực hiện dự toán thu, chi NS được giao. (3) Duyệt quyết toán đối với các đơn vị dự toán cấp dưới.

- Tổ chức, cá nhân thực hiện: (1) Nộp đầy đủ, đúng hạn các khoản thuế, phí, lệ phí và các khoản phải nộp khác vào NS. (2) Trường hợp được Nhà nước trợ cấp, hỗ trợ vốn và kinh phí theo dự toán được giao thì phải quản lý, sử dụng các khoản vốn và kinh phí đó đúng mục đích, đúng chế độ, tiết kiệm, có hiệu quả và quyết toán với cơ quan tài chính; (3) Chấp hành đúng quy định của pháp luật về kế toán, thống kê và công khai NS.

Từ các báo cáo tổng kết của CQĐP thành phố Hà Nội có thể rút ra một số nhận xét về phân cấp trong quy trình quản lý NSNN cho các cấp chính quyền ở tỉnh, thời kỳ ổn định NS 2013-2017, như sau:

*Thứ nhất*, CQĐP các cấp trên địa bàn thành phố đều có quyết tâm cao trong việc chỉ đạo, điều hành NSDP. Đặc biệt, CQĐP cấp thành phố luôn có sự quan tâm chỉ đạo quyết liệt ngay từ đầu năm với nhiều giải pháp công khai, công bằng, minh bạch, đúng quy định của pháp luật.

*Thứ hai*, lập dự toán NS của các cấp CQĐP ở thành phố đã có nhiều tiến bộ. Dự toán thu, chi NS sát thực tế hơn so với trước. Nhưng vẫn còn hiện tượng một số địa phương lập dự toán thu thấp, chi cao để dễ điều hành, lấy thành tích.

*Thứ ba*, chấp hành về thu, chi NS đã đạt được kết quả tốt hơn so với trước. Nhưng quản lý NS còn dễ xảy ra thất thu, chi tiêu sai chế độ, thậm chí có sự tùy tiện, sai phạm ở nhiều cấp.

*Thứ tư*, công tác quyết toán NS của các cấp CQĐP đã từng bước được nâng cao về chất lượng. Tuy nhiên, ở một vài quận, huyện, thời gian gửi báo cáo quyết toán còn chưa kịp thời; việc thuyết minh, giải trình quyết toán, xác định chi chuyển nguồn, kết dư NS chưa đảm bảo quy định,...

### **Về phân cấp giám sát và kiểm tra Ngân sách Nhà nước**

Giám sát, kiểm tra và kiểm toán NSNN theo phân cấp là phương pháp hiệu quả để CQĐP và CQTƯ quản lý NSNN. Việc giám sát và kiểm tra NSNN trong giai đoạn 2013-2017 tại thành phố Hà Nội được thực hiện như sau:

**Từ năm 2013 - 2016:** Tại Hà Nội, việc giám sát và kiểm tra NSNN các cấp được thực hiện dưới sự chỉ đạo và hướng dẫn của Ban Kinh tế Ngân sách, HĐND thành phố Hà Nội. Theo đánh giá của Ban KTNS HĐND TP Hà Nội, hoạt động giám sát và kiểm tra của Ban KTNS HĐND thành phố và Ban Kinh tế - xã hội HĐND các quận, huyện, thị xã từ đầu nhiệm kỳ (2011-2016) đến nay cơ bản xác định đúng vấn đề, trọng tâm, nội dung, đối tượng cần giám sát và kiểm tra; tổ chức giám sát và kiểm tra công khai, sát cơ sở. Thông qua hoạt động giám sát và kiểm tra, Ban KTNS HĐND thành phố và Ban Kinh tế - xã hội của HĐND các địa phương đã chỉ rõ nguyên nhân, trách nhiệm của từng ngành, cấp, đặc biệt là người đứng đầu đối với lĩnh vực, nội dung cụ thể, trên cơ sở đó kiến nghị các giải pháp, tiến độ giải quyết dứt điểm các vấn đề còn tồn tại, hạn chế. Dù vậy, việc giám sát và kiểm tra mới chủ yếu tập trung qua hoạt động thẩm tra, giám sát và kiểm tra qua việc thành lập các đoàn giám sát và kiểm tra. Việc giám sát và kiểm tra việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của UBND cùng cấp và nghị quyết của HĐND cấp dưới trực tiếp còn hạn chế. Bên cạnh đó, hoạt động giám sát và kiểm tra của Ban Kinh tế - xã hội ở các quận, huyện, thị xã chưa đều, chưa toàn diện và bao quát hết những vấn đề nổi cộm, bức xúc ở địa phương thuộc lĩnh vực của Ban; việc tái giám sát và kiểm tra chưa nhiều, dẫn đến kết quả giám sát và kiểm tra chưa được như mong muốn.

Lĩnh vực giám sát và kiểm tra về KTNS đòi hỏi cần có sự phối kết hợp giữa đoàn giám sát và kiểm tra và đơn vị được giám sát và kiểm tra. Sau khi đơn vị giám sát và kiểm tra có báo cáo giải trình, đoàn sẽ có kết luận giám sát và kiểm tra, sau đó đơn vị sẽ có báo cáo kết quả thực hiện sau đợt giám sát và kiểm tra... Đối với những vấn đề trong giám sát và kiểm tra còn có ý kiến khác nhau, các bên cần phối hợp để làm rõ, đi đến thống nhất hoặc các bên phải có chứng lý thuyết phục để bảo lưu quan điểm. Giám sát và kiểm tra lĩnh vực kinh tế, ngân sách thường liên quan đến nhiều đối tượng, được cử tri và nhân dân quan tâm. Vì thế, sau đợt giám sát và kiểm tra, Ban KTNS HĐND thành phố đều công khai qua các phương tiện thông tin đại chúng và chính cử tri là người giám sát và kiểm tra, tái giám sát và kiểm tra tiến độ thực hiện, giải quyết của các cơ quan chức năng.

**Năm 2017:** Về tăng cường giám sát và kiểm tra ngân sách của cộng đồng: Cùng với việc tăng cường công khai NSNN, Luật NSNN năm 2015 bổ sung quy định NSNN được giám sát và kiểm tra bởi cộng đồng và giao cho Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp chủ trì, phối hợp với các thành viên của Mặt trận tổ chức việc giám sát và kiểm tra NSNN. Quy định mới này đã tạo điều kiện cho các tổ chức, cá nhân góp ý, kiểm tra, giám sát và kiểm tra quá trình quản lý và sử dụng NSNN; phát hiện và ngăn chặn kịp thời các hành vi vi phạm chế độ quản lý tài chính. Luật Ngân sách năm 2015 đã phân cấp mạnh mẽ quyền hạn trách nhiệm quản lý, sử dụng tài sản công, ngân sách cho các bộ, ngành, địa phương; đi cùng với tăng cường công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình... Do vậy, kỷ luật, kỷ cương tài chính - ngân sách phụ thuộc vào việc chấp hành nghiêm các quy định của pháp luật của các bộ, ngành, địa phương. Ở khâu dự toán, các bộ, ngành, địa phương lập dự toán chi trên cơ sở nhiệm vụ được giao, hệ thống định mức phân bổ ngân sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định.

Việc giám sát và kiểm tra NSNN bởi cộng đồng được làm rõ hơn ở Điều 52, Nghị định 163/2016/NĐ-CP, theo các nội dung:

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp trực tiếp hoặc thông qua các thành viên của Mặt trận có trách nhiệm tiếp nhận thông tin, đề nghị giám sát và kiểm tra; chủ trì xây dựng kế hoạch và tổ chức thực hiện giám sát và kiểm tra NSNN theo kế hoạch và quy định của pháp luật. Thực hiện công khai nội dung giải quyết, giải trình kiến nghị của nhân dân, kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp về hoạt động giám sát và kiểm tra.

MTTQ các cấp ở thành phố Hà Nội chịu trách nhiệm tham gia giám sát và kiểm tra hoạt động quản lý NSNN tại địa bàn. MTTQ từ cấp xã/phường, cấp quận/huyện đến cấp thành phố đã nỗ lực nâng cao hiệu quả hoạt động của tổ chức, đặc biệt kể từ năm 2017, khi mà chức năng giám sát và kiểm tra NSNN các cấp của MTTQ bắt đầu có hiệu lực. MTTQ các cấp tích cực, chủ động tham gia công tác giám sát hoạt động thu - chi NSNN tại các cấp chính quyền, thay nhân dân tìm hiểu những vấn đề khúc mắc liên quan đến NSNN; hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân và Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng được triển khai tích cực góp phần giải quyết nhiều vụ việc bức xúc ở cơ sở.

### 2.2.2. Các chỉ tiêu đánh giá phân cấp quản lý ngân sách nhà nước thành phố Hà Nội

**Bảng 2.14. Sử dụng chỉ tiêu định lượng đánh giá phân cấp quản lý NSNN thành phố Hà Nội**

*Đơn vị tính: %*

Chỉ tiêu	2013	2014	2015	2016	2017
RDI	7.66	7.06	7.32	8.51	10.71
EDI	7.08	6.56	6.71	7.32	8.28
RA <sup>I</sup>	98.88	95.24	95.37	96.80	98.47
RA <sup>II</sup>	106.96	102.45	104.13	112.55	127.38

*Nguồn: Tác giả tự tính toán*

Bảng số liệu trên được tác giả tính toán dựa trên các chỉ tiêu định lượng đã được nghiên cứu ở Chương I, nhằm đánh giá mức độ phân cấp quản lý NSNN của TW đối với thành phố Hà Nội và của nội bộ TP Hà Nội, từ đó có một số nhận xét như sau:

Chỉ tiêu phân cấp thu NSNN (RDI) được xác định bằng tỷ lệ giữa tổng thu NSDP với tổng thu NSNN của TP Hà Nội. Tỷ lệ này càng cao chứng tỏ TW phân cấp nguồn thu cho Hà Nội càng nhiều. Thực tế giai đoạn 2013-2017 tỷ lệ này có xu hướng tăng, từ 7,66% năm 2013 lên tới 10,71% năm 2017 và giảm nhẹ là năm 2014-2015 tương ứng 7,06% và 7,32%, đây là những năm cuối thực hiện luật NSNN 2002. RDI cho thấy mức độ đóng góp của các khoản thu NSNN thành phố Hà Nội vào tổng thu ngân sách của cả nước. Cả nước có hơn 60 đơn vị cấp tỉnh thành, nhưng chỉ riêng Hà Nội trong năm 2017 đã có tổng thu NSNN hơn 10% tổng thu ngân sách cả nước. Điều đó cho thấy chính quyền Hà Nội không những quản lý

tốt các khoản thu mà việc phân cấp các khoản thu cho ngân sách địa phương của TW đối với thành phố Hà Nội ngày càng lớn.

Chỉ tiêu phân cấp chi NSNN (EDI) được xác định bằng tỷ lệ giữa tổng chi NSDP TP Hà Nội với tổng chi NSNN. Tỷ lệ này càng cao chứng tỏ TƯ phân cấp nhiệm vụ chi cho TP Hà Nội càng nhiều. Thực tế của Hà Nội từ năm 2013-2017, tỷ lệ này cũng có xu hướng tăng. Tuy nhiên, có một đặc điểm quan trọng đó là EDI của thành phố Hà Nội luôn nhỏ hơn RDI cùng thời điểm. Tỷ lệ chi NSNN tại thành phố Hà Nội chỉ chiếm chưa đến 10% tổng chi ngân sách toàn quốc gia. Điều đó chứng tỏ các nhiệm vụ chi TW phân cấp cho thành phố Hà Nội ngày càng chi tiết, hiệu quả.

Hai chỉ tiêu tiếp theo để đánh giá khả năng tự chủ tài chính của thành phố Hà Nội là  $RA^I$  và  $RA^{II}$ :

Với tỷ lệ  $RA^I$  sẽ cho ta biết được xác định bằng tỷ lệ giữa tổng các khoản thu NSNN của riêng địa phương với tổng thu NSDP (đã bao gồm các khoản trợ cấp từ NSTU). Tỷ lệ này tại thành phố Hà Nội rất cao, trong suốt giai đoạn 2013 - 2017 luôn vượt qua mức 95%. Điều này chứng tỏ rằng hệ thống các nguồn thu được phân cấp cho thành phố Hà Nội ngày càng nhiều, tạo điều kiện để chính quyền thành phố chủ động nguồn tài chính cho các chương trình chi tiêu công cộng của thành phố. Nguồn thu được phân cấp về NSDP của thành phố Hà Nội gồm các loại thuế, các loại phí và lệ phí phù hợp với quy định của Luật ngân sách nhà nước.

Với tỷ lệ  $RA^{II}$  là chỉ tiêu được tính bằng cách lấy tổng thu NSNN riêng của địa phương chia cho tổng chi NSDP.  $RA^{II}$  của Hà Nội liên tục tăng từ năm 2013 - 2017, chứng tỏ mức độ tự chủ về ngân sách của thành phố ngày càng được cải thiện. Kết quả này tương thích với kết quả tính  $RA^I$ . Theo như đánh giá ở cơ sở lý thuyết, tỷ lệ này càng tăng thể hiện tính hiệu quả trong phân cấp quản lý NSNN của địa phương.  $RA^{II}$  năm 2017 của Hà Nội là cao nhất, đây là minh chứng cho việc Luật NSNN 2015 có hiệu lực năm 2017 và các văn bản phân cấp quản lý NSNN ban hành và áp dụng từ năm 2016 bắt đầu phát huy tác dụng, tạo sự khác biệt rõ nét trong hiệu quả phân cấp quản lý NSNN TP thủ đô.

## **MÔ HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ KẾT QUẢ KIỂM ĐỊNH CÁC NHÂN TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CỦA THÀNH PHỐ HÀ NỘI**

### **Mô hình nghiên cứu**

Căn cứ vào các nội dung lý thuyết đã được xác lập ở chương 1 và kết quả của các nghiên cứu trước, luận án đánh giá ảnh hưởng của 4 nhân tố đến mức độ hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN: Trình độ chuyên môn của cán bộ quản lý, Tác động tích cực đối với kinh tế địa phương, Hỗ trợ từ NSNN cấp trên và Tự chủ tài chính của các cấp chính quyền địa phương. Lý giải tại sao luận án chọn 4 nhân tố trên để đánh giá mức độ ảnh hưởng đến phân cấp quản lý NSNN TP Hà Nội, đó là về trình độ chuyên môn của cán bộ quản lý, đây là nhân tố quan trọng, có tính quyết định tới chất lượng, hiệu quả công tác quản lý. Để có thể quản lý tốt, đội ngũ nhân viên cần có trình độ chuyên môn vững vàng, cán bộ có năng lực lãnh đạo. Có trình độ mới có thể hướng dẫn các đơn vị thực thi đúng, mới có thể phát hiện các hành vi vi phạm pháp luật và đưa ra được các quyết định đúng đắn. Mặt khác, việc phân cấp quản lý ngân sách nhà nước theo hướng tăng thẩm quyền cho chính quyền cấp dưới sẽ giúp chính quyền ĐP chủ động, tích cực hơn trong quá trình quản lý và điều hành NS, từ đó sẽ giảm dần sự hỗ trợ NS của cấp trên cho ĐP cấp dưới.

#### ***a. Trình độ chuyên môn của cán bộ quản lý***

Trình độ chuyên môn biểu hiện qua kết quả làm việc, thái độ làm việc của cán bộ quản lý NSNN. Nguyễn Thị Thanh Mai (2017) trong nghiên cứu về các yếu tố ảnh hưởng đến việc quản lý thu - chi NSĐP chỉ ra rằng: Trình độ thể hiện ở năng lực chuyên môn, khả năng thích ứng với công việc. Cán bộ, nhân viên trong bộ máy quản lý thu - chi NS được đào tạo đúng chuyên môn mới có thể thực hiện đúng các nhiệm vụ được giao, phát hiện ra các hành vi vi phạm pháp luật. Các cán bộ quản lý có trình độ chuyên môn kỹ thuật càng cao thì khả năng thực hiện nhiệm vụ được phân công trong quy trình phân cấp quản lý NSNN càng cao [22]. Đối tượng cán bộ quản lý NSNN cấp CQĐP là lao động được đào tạo, có trình độ từ cao đẳng trở lên. Các cán bộ quản lý NSNN ở các cấp chính quyền cao hơn thường có trình độ chuyên môn cao hơn. Do đó, giả thuyết đặt ra là:

*H1: Trình độ chuyên môn của cán bộ quản lý NSNN có tác động thuận chiều đến mức độ hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN*

#### ***b. Tác động tích cực đối với kinh tế địa phương***

Nhân tố này đã được đề cập trong khá nhiều nghiên cứu. Zang & Zou (1998) cho rằng tăng trưởng kinh tế do ảnh hưởng bởi lực lượng lao động, tỉ lệ đầu tư của khu vực tư nhân, độ mở của nền kinh tế, tỉ lệ lạm phát, thuế quốc gia, thuế địa phương, nguồn thu của địa phương, GDP của quốc gia và mức độ phân cấp NSNN. Họ lập luận rằng việc phân cấp về nguồn thu và nhiệm vụ chi cho chính quyền địa

phương là phương thức nhằm nâng cao hiệu quả của khu vực công, giảm thâm hụt ngân sách, và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế [65]. Xét theo khía cạnh tài chính công, phân cấp cho chính quyền địa phương sẽ có hiệu quả hơn chính phủ trung ương trong việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của địa phương, vì chính quyền trung ương không xem xét hết được những khác biệt trên từng khu vực địa lý (Davoodi & Zou, 1997) [50]. Các nghiên cứu của Bird và Wallich (1993), Bahl và Linn (1992) đều chỉ ra lợi ích của hoạt động phân cấp quản lý NSNN là tăng trưởng kinh tế và phát triển khu vực công cộng [46], [47]. Do đó, giả thuyết được đặt ra là:

*H2: Tác động tích cực đối với kinh tế địa phương có tác động thuận chiều đến mức độ hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN*

### **c. Hỗ trợ từ NSNN cấp trên**

Quy mô và sự linh hoạt, kịp thời trong việc được hỗ trợ NSNN từ cấp trên là một nhân tố quan trọng ảnh hưởng đến mức độ hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN. Oates (1993) cho rằng chính quyền địa phương dễ tự chủ hơn với một nền tảng cơ sở hạ tầng được đầu tư hợp lý. Các khoản chi tiêu cho cơ sở hạ tầng và các yếu tố xã hội sẽ có ảnh hưởng tích cực đến tăng trưởng kinh tế của địa phương, bởi vì chính quyền địa phương luôn hiểu được đặc điểm của dân cư địa phương mình và nắm được nhu cầu của họ [62]. Ngoài ra, trong những giai đoạn khó khăn, thâm hụt ngân sách, NSNN cấp trên cần có sự hỗ trợ kịp thời cho chính quyền địa phương đối với chi thường xuyên và chi đầu tư xây dựng cơ bản. Giả thuyết được đặt ra là:

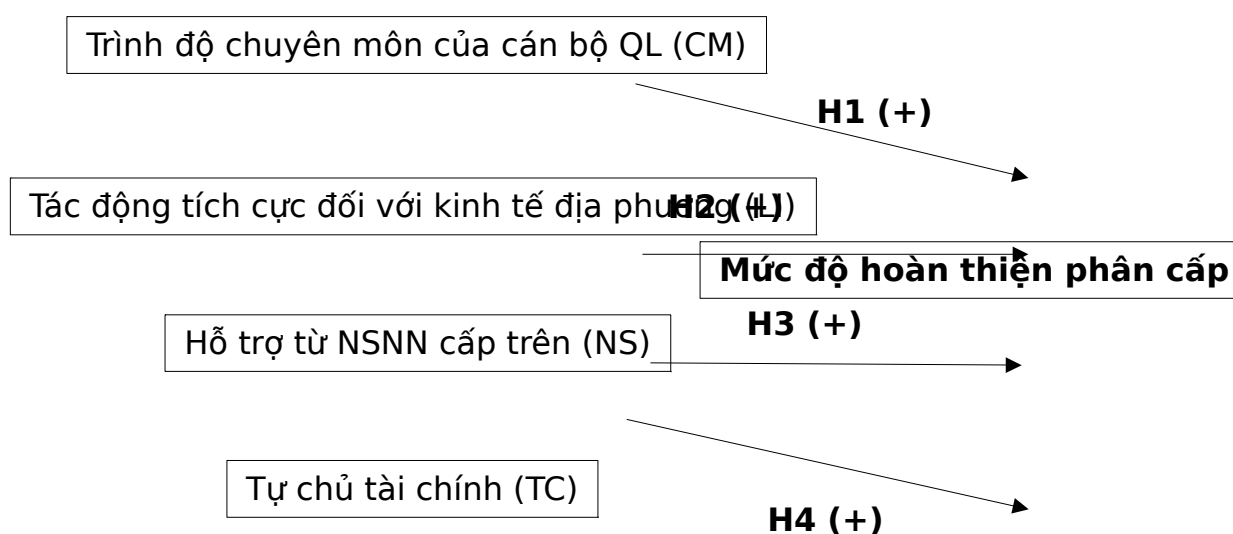
*H3: Hỗ trợ từ NSNN cấp trên có tác động thuận chiều đến mức độ hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN*

### **d. Tự chủ tài chính của các cấp CQĐP**

Sự độc lập tài chính của CQĐP là một yếu tố quan trọng của việc phân cấp hành chính công và thực hiện việc cung cấp các dịch vụ công hiệu quả. Điều này cho phép trao CQĐP nắm thực quyền và thực hiện độc lập các chính sách công cần thiết cho việc tạo ra sự phát triển địa phương Bogusław và Anna (2014) [49]. Tự chủ tài chính là cơ sở nguồn lực và động lực khích lệ bộ máy quản lý NSNN địa phương cũng như cấp lãnh đạo CQĐP hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao khi họ thực sự được tham gia trực tiếp quá trình phân bổ NSNN. Giả thuyết được đặt ra là:

*H4: Tự chủ tài chính của các cấp CQĐP có tác động thuận chiều đến mức độ hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN*





**Sơ đồ 2.6. Mô hình nghiên cứu đề xuất các nhân tố ảnh hưởng đến mức độ hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN**

*Nguồn: Nghiên cứu của NCS*

Mô hình nghiên cứu minh họa trong sơ đồ trên và thành phần thang đo thể hiện mức độ hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN được thể hiện qua bảng sau đây:

**Bảng 2.15. Diễn giải các biến trong mô hình nghiên cứu**

Nhân tố	Ký hiệu	Biến quan sát	Nguồn
Mức độ hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN	MD1	Phân cấp quản lý NSNN là cần thiết.	Nghiên cứu của NCS
	MD2	Phân cấp quản lý NSNN là nhiệm vụ quan trọng.	
Trình độ chuyên môn của cán bộ quản lý (CM)	CM1	Mức độ tự tin về chuyên môn của cán bộ	Nguyễn Thanh Mai (2017)
	CM2	Dự định chuyên môn trong tương lai	
Tác động tích cực đối với kinh tế địa phương (LI)	LI1	Tăng trưởng kinh tế địa phương	Zang & Zou (1998)
	LI2	Giảm thâm hụt NSNN	
	LI3	Hoạt động của khu vực công hiệu quả hơn	
Hỗ trợ từ NSNN cấp trên (NS)	NS1	Thu bổ sung từ NS cấp trên trong cân đối	Oates (1993)
	NS2	Hỗ trợ từ NS cấp trên cho các chương trình mục tiêu	
	NS3	Vay nợ thông qua NS cấp trên	
Tự chủ tài chính của CQĐP	TC1	Tự chủ nguồn thu	Bogusław và Anna (2014)
	TC2	Tự chủ phân bổ các khoản chi	
	TC3	Tự chủ lập kế hoạch thu – chi cho NSĐP	

*Nguồn: Nghiên cứu và tổng hợp của NCS*

Phương trình hồi quy đa biến cho mô hình nghiên cứu đề xuất như sau:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 CM + \beta_2 LI + \beta_3 NS + \beta_4 TC$$

Trong đó:

Y: Mức độ hoàn thiện n phân cấp quản lý NSNN

CM: Trình độ chuyên môn của cán bộ quản lý

LI: Tác động tích cực đến kinh tế địa phương

NS: Hỗ trợ từ NSNN cấp trên

TC: Tự chủ tài chính của chính quyền địa phương

### **Chọn mẫu và thu thập dữ liệu**

#### *\* Kích thước mẫu*

Kích thước mẫu tối ưu phụ thuộc vào kỳ vọng về độ tin cậy, phương pháp phân tích dữ liệu, phương pháp ước lượng được sử dụng trong nghiên cứu, các tham số cần ước lượng.

Để tiến hành phân tích hồi quy tốt nhất, theo Tabachnick và Fidell (1996), kích thước mẫu  $n \geq 8m + 50$  (m là số biến độc lập trong mô hình); còn theo Aprimer thì  $n \geq 104 + m$ . Để phục vụ cho kiểm định thang đo, các nhà nghiên cứu không đưa ra con số cụ thể về số mẫu cần thiết mà đưa ra tỉ lệ giữa số mẫu cần thiết và số tham số cần ước lượng. Đối với phân tích nhân tố, kích thước mẫu sẽ phụ thuộc vào số lượng biến được đưa trong phân tích nhân tố, Hair cho rằng số lượng mẫu cần gấp 5 lần so với số lượng biến. Trong khi Hoàng và Chu (2008) cho rằng tỷ lệ đó là 4 hay 5. Trong đề tài này có tất cả 13 biến quan sát cần tiến hành phân tích nhân tố, vì vậy số mẫu tối thiểu cần thiết là  $13 \times 5 = 75$ . Để đảm bảo độ tin cậy của điều tra, mặc dù yêu cầu về kích cỡ mẫu chỉ là 75, NCS quyết định sử dụng ít nhất 150 mẫu quan sát.

#### *\* Đối tượng khảo sát*

Đối tượng khảo sát của luận án là cán bộ quản lý NSNN tại HĐND, UBND, cơ quan Tài chính, cơ quan thuế cấp quận/huyện trên địa bàn TP. Hà Nội và Sở Tài chính Hà Nội. Đây là những cán bộ trực tiếp thực hiện nhiệm vụ phân cấp quản lý NSNN.

#### *\* Thu thập dữ liệu*

Bảng hỏi giấy được phát ngẫu nhiên cho cán bộ quản lý NSNN tại các cấp chính quyền địa phương thuộc thành phố Hà Nội. 200 phiếu câu hỏi đã được NCS gửi tới cán bộ của các phòng quản lý NSNN trên 30 quận huyện thành phố Hà Nội và Sở Tài chính Hà Nội. Mỗi nơi gửi khoảng 10 phiếu. Kết quả thu được 167 phiếu trả lời hợp lệ (tỷ lệ trả lời 83,5%). Thống kê các mẫu điều tra được trình bày ở phụ lục 10.

### Phân tích dữ liệu

Sau khi thu về 167 phiếu trả lời hợp lệ, NCS mã hóa và nhập số liệu, sau đó tiến hành phân tích dữ liệu bằng phần mềm SPSS phiên bản 22. Các thang đo trong nghiên cứu này được kiểm định qua đánh giá độ tin cậy Cronbach alpha (Phụ lục [2]) và phương pháp phân tích nhân tố khám phá EFA (Phụ lục [3]). Cuối cùng phân tích hồi quy đa biến để kiểm định giả thuyết nghiên cứu. Phương trình hồi quy tuyến tính với biến phụ thuộc các nhân tố ảnh hưởng đến mức độ hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN như sau:

$$Y = 1.091 + 0.110 CM + 0.278 LI + 0.083 NS + 0.474 TC$$

Trong đó:

- Y: Mức độ hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN
- CM: Trình độ chuyên môn của cán bộ quản lý
- LI: Tác động tích cực đối với kinh tế địa phương
- NS: Hỗ trợ từ NSNN cấp trên
- TC: Tự chủ tài chính của chính quyền địa phương

Các hệ số  $\beta$  chuẩn hóa đều lớn hơn 0 (chứng tỏ mối quan hệ thuận chiều giữa các biến độc lập và mức độ hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN). Như vậy các giả thuyết H1, H2, H3, H4 được ủng hộ bởi bộ dữ liệu nghiên cứu.

Kết quả nghiên cứu cho thấy yếu tố tự chủ tài chính có tác động mạnh nhất, sau đó là yếu tố lợi ích của phân cấp quản lý NSNN đến mức độ hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN. Kết quả này cũng đồng thuận với các nghiên cứu của Bogusław & Anna (2014) trong nghiên cứu về sự cần thiết của độc lập tài chính của chính quyền địa phương ở Ba Lan và nghiên cứu của Zang & Zou (1998) về phân cấp chính quyền địa phương, chi ngân sách và tăng trưởng kinh tế Trung Quốc. Kết quả này chỉ rõ mức độ phân cấp NSNN ảnh hưởng tích cực đến tăng trưởng kinh tế và hàm ý chính sách đẩy mạnh yếu tố tự chủ tài chính đối với các chính quyền địa phương. Đó là cơ sở để luận án đề xuất các giải pháp ở chương 3:

- Phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi nên tạo điều kiện cho các địa phương được tự chủ nhiều hơn.
- Phân cấp nhiệm vụ chi cho các địa phương nên dựa trên cơ sở phân cấp quản lý kinh tế của địa phương nhằm tăng trưởng kinh tế cho địa phương tốt nhất.

## **ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG PHÂN CẤP QUẢN LÝ NSNN TP HÀ NỘI**

### **Kết quả đạt được**

Thực tế, những năm qua, chính sách phân cấp quản lý NSNN được hình thành khá đồng bộ. Dựa vào luật NSNN, các cấp chính quyền địa phương sẽ ban hành các nghị quyết của Hội đồng nhân dân các cấp hướng dẫn chi tiết về phân cấp quản lý NSNN của cấp trên. Kết quả về phân cấp quản lý NSNN TP Hà Nội như sau:

**Một là**, xu hướng phân cấp quản lý NSNN cho các cấp ở thành phố Hà Nội đang ngày càng mạnh, thể hiện rõ nét trong việc phân cấp nhiều hơn cho các nhiệm vụ chi và nguồn thu ngân sách, tạo tính tự chủ cho NS cấp dưới.

**Hai là**, cơ chế phân cấp quản lý ngân sách của Thành phố đã tạo chủ động, tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong quản lý, điều hành ngân sách của các cấp chính quyền. HĐND cấp thành phố đã được giao quyền tự chủ khá lớn trong quản lý NSDP như quyết định phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách ở Hà Nội, được quyết định một số định mức phân bổ ngân sách, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu ngân sách, quyết định một số loại phí, lệ phí theo phân cấp của Trung ương, quyết định mức bổ sung ngân sách của cấp TP cho ngân sách cấp dưới. Trong thời kỳ ổn định ngân sách từ 3 đến 5 năm, nhiệm vụ chi ngân sách và nguồn thu giao cho các cấp CQDP, tỷ lệ phần trăm phân chia và số bổ sung cân đối được duy trì ổn định đã giúp CQDP phát huy tính chủ động, sáng tạo trong quản lý, khai thác có hiệu quả các nguồn thu, chủ động cân đối giữa nhu cầu và nguồn lực ngân sách, đảm bảo thực hiện tốt các nhiệm vụ chi NSDP.

**Ba là**, thu, chi, cân đối Ngân sách của Thành phố có bước chuyển biến tích cực. Cụ thể: sự gia tăng phân cấp các nhiệm vụ chi thường xuyên và giao quyền tự quyết nhiều hơn trong quản lý chi đầu tư XDCB cho chính quyền các cấp đã thúc đẩy hiệu quả phân bổ nguồn lực công, đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người dân TP. Về cơ bản, việc phân định các nhiệm vụ chi, đặc biệt là các nhiệm vụ cung cấp dịch vụ công cơ bản cho các cấp NS, đã tuân theo các nguyên tắc hiệu quả, đảm bảo sự phù hợp về "phạm vi lợi ích" của các dịch vụ công cung cấp bởi CQTP.

**Bốn là**, phân cấp các nguồn thu cho các cấp của Thành phố chú ý nhiều hơn đến đặc điểm, tính chất các nguồn thu xét theo tiêu chuẩn hiệu quả và công bằng. Đồng thời, phân cấp nguồn thu cho các cấp của thành phố cũng đã chú trọng đến việc đảm bảo cho chính quyền từng cấp có đủ số thu để thực hiện các nhiệm vụ chi được giao, hạn chế tình trạng mất cân đối theo chiều dọc.

**Năm là,** số bổ sung giữa các cấp ngân sách đã tăng nhanh, góp phần cải thiện tình trạng mất cân bằng ở các cấp NSDP theo chiều dọc và cả chiều ngang. Điều này đã làm gia tăng tính minh bạch và kỷ luật tài khóa cho ngân sách của các CQTP.

**Sáu là,** Hoạt động vay và quản lý nợ vay theo phân cấp NSNN, thành phố Hà Nội đã có những thuận lợi đáng kể.

Hệ thống pháp luật hiện hành về quản lý vay nợ theo phân cấp NSNN tương đối đồng bộ, đầy đủ, tạo điều kiện cho các địa phương trong quá trình huy động nguồn lực tham gia đầu tư các công trình hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội tại địa phương. Luật NSNN quy định cụ thể mức huy động cho từng địa phương, quy định cách thức quản lý nguồn vốn huy động đảm bảo đúng mục đích, đối tượng, phát huy hiệu quả. Bên cạnh Luật NSNN, Luật Quản lý nợ công cũng thể hiện rõ nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp chính quyền, từng cơ quan tổ chức có liên quan, đảm bảo tính thống nhất và hiệu quả trong công tác quản lý nợ.

Việc triển khai thực hiện huy động, quản lý và sử dụng vốn vay của thành phố Hà Nội đã nhận được sự phối hợp, hướng dẫn kịp thời của Trung ương, đặc biệt là Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Thành phố Hà Nội đã hoàn thành được hồ sơ, công tác quản lý nợ phù hợp với nhiệm vụ trong phân cấp quản lý NSNN được giao một cách hiệu quả.

**Bảy là,** phân cấp quản lý NSNN của TP Hà Nội đã góp phần tăng cường kỷ luật tài khóa, từng bước tăng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. Việc trao quyền nhiều hơn cho chính quyền địa phương trong quyết định các vấn đề về ngân sách cũng đòi hỏi địa phương phải tăng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong thực hiện ngân sách. Qua đó, tính công khai minh bạch trong quản lý, điều hành NSNN được tăng cường, hạn chế một bước tình trạng “xin - cho” trong phân bổ dự toán NSNN trong quản lý và điều hành NSNN ở các cấp CQDP.

### **Những hạn chế**

**Một là,** phân cấp quản lý Ngân sách của Thành phố còn chùng chéo, chưa đồng bộ với phân cấp quản lý kinh tế trên địa bàn Thành phố.

Trong quá trình thực hiện, sửa đổi bổ sung nội dung phân cấp quản lý giữa thành phố và các quận huyện một số lĩnh vực vẫn chưa đáp ứng đòi hỏi của thực tiễn, bộc lộ hạn chế, bất hợp lý. Đáng chú ý là vẫn còn tình trạng chùng chéo, chưa phân rõ quyền hạn, trách nhiệm giữa các cấp quản lý ...

Về công tác phân cấp quản lý kinh tế, xã hội, phân cấp quản lý thu chi NS cho cấp quận, huyện có sự bất hợp lý khi thành phố áp dụng chính sách giao tiền trước

khi giao việc. Cụ thể, Quyết định 11/2011/QĐ-UBND quy định phân cấp Quản lý Nhà nước một số lĩnh vực KT-XH trên địa bàn Thành phố giai đoạn 2011-2015, sau đó bổ sung, sửa đổi một số điều thực hiện ở Quyết định 12/2014/QĐ-UBND ngày 26/2/2014 nhưng thực hiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp Ngân sách lại theo Quyết định số 55/2010/QĐ-UBND Thành phố ngày 15/12/2010. Như vậy, có nghĩa rằng việc giao nhiệm vụ quản lý kinh tế, xã hội cho cấp quận, huyện, sau khi thực hiện phân cấp quản lý nguồn thu, nhiệm vụ chi theo Quyết định 55. Điều này dẫn tình trạng địa phương cấp huyện, quận không đủ nguồn lực để thực hiện nhiệm vụ kinh tế, xã hội được giao theo quyết định 12/2012/QĐ-UBND.

Trong phân cấp quản lý kinh tế, xã hội Thành phố vẫn còn ôm đồm, chưa thực sự tin tưởng vào cấp dưới và do đó thành phố giành phần thu NS nhiều để chi tiêu cho những nhiệm vụ ôm đồm, song hiệu quả quản lý không cao. Chẳng hạn như lĩnh vực quản lý giao thông đô thị, hạ tầng kỹ thuật đã bộc lộ rất rõ sự bất cập trong quá trình thực hiện. Theo quy định, thành phố quản lý, bảo trì hệ thống quốc lộ, đường cao tốc (do Bộ GT-VT bàn giao), tỉnh lộ, đường đô thị từ cấp đường khu vực trở lên; đường và hè đường một số tuyến giao thông quan trọng, các tuyến vành đai, các trục đường hướng tâm để phục vụ công tác tổ chức giao thông và chống ùn tắc giao thông; cấp phép sử dụng tạm lòng đường, cấp phép để thi công lòng đường các công trình trên tuyến đường quản lý. Thành phố cũng quản lý vườn hoa, cây xanh, dải phân cách trên hệ thống đường và các công viên lớn (Thủ Lệ, Thống Nhất, Bách Thảo, Yên Sở, Hòa Bình, Tuổi Trẻ) và một số công viên cấp thành phố theo quy hoạch mới. Ngoài ra, thành phố quản lý, đầu tư và duy trì hệ thống chiếu sáng công cộng dọc các tuyến đường, trong các vườn hoa công viên; duy trì phun rửa, quét hút, thu gom rác trên các tuyến đường do thành phố quản lý. Thế nhưng do lĩnh vực quản lý rộng nên cơ quan chuyên ngành của thành phố không kiểm tra thường xuyên, có lĩnh vực gần như để hổng, công trình xuống cấp. Trên thực tế, thành phố quản lý nhưng mỗi khi hỏng hóc thì dân chỉ biết kêu đến thôn, xã, phường và quận, huyện..., họ không biết thuộc cấp nào quản lý. Đơn cử việc nhỏ nhất, mất hờ ga, cháy bóng đèn, dân kêu, huyện đề xuất với Thành phố, nhưng phải qua rất nhiều thủ tục, vì thế huyện phải chỉ đạo ngành chức năng cấp mình giải quyết trước để phục vụ nhân dân rồi tính sau. Khi các tuyến đường xảy ra hỏng hóc, cần duy tu, bảo dưỡng, địa phương đề xuất nhiều lần nhưng không có kết quả nên buộc phải sử dụng ngân sách của huyện thực hiện để người dân đi lại được thuận tiện. Cũng vì thế đã xuất hiện tình trạng, một số địa phương đầu tư xây dựng xong đường nhưng

không vội đặt tên, vì nếu đặt tên lại quy về thành phố quản lý, trong khi đó việc bảo trì thì chênh mảng.

**Hai là**, phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi còn nhiều bất cập: phân giao nguồn thu cho cấp huyện, quận ở mức thấp; phân cấp quản lý kinh tế - xã hội đối với một số nhiệm vụ, lĩnh vực vẫn chưa được quy định rõ ràng.

Cơ chế phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi trong Quyết định 55/2010/QĐ-UBND thành phố cũng còn nhiều bất hợp lý. Việc phân giao nguồn thu cho cấp huyện, quận ở mức thấp, chỉ đảm bảo đủ 1/3 nhu cầu chi được giao, đặc biệt chi về môi trường, chi về giao thông, chi về an ninh trật tự của thành phố. Điều đó gây khó khăn trong triển khai công việc: (1) Việc trao thẩm quyền cho các địa phương quyết định một số loại thu cũng còn rất hạn chế. Toàn bộ các vấn đề về thu thuế nào, mức thuế suất bao nhiêu, cơ sở tính thuế như thế nào... đều do Trung ương quy định. Địa phương chỉ có quyền quyết định một số rất ít loại phí, lệ phí theo phân cấp của Chính phủ và được quy định mức thu một số loại phí, lệ phí trong khung pháp luật hiện hành quy định. Nguồn thu từ các loại phí, lệ phí này trên thực tế là rất nhỏ, thường chỉ chiếm khoảng 10% tổng thu NSDP (năm 2013 của Hà Nội chỉ là 4%). (2) phân cấp tối thiểu 50% khoản thu lệ phí trước bạ, không kể lệ phí trước bạ nhà, đất cho ngân sách thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Điều này cũng làm hạn chế quyền của địa phương. Mặt khác, một số xã có nguồn thu lớn, việc quy định trên dẫn tới tình trạng có xã thì thừa nguồn đảm bảo nhiệm vụ chi, có xã thu ít, không đảm bảo đủ chi nhưng không thể thực hiện việc điều hòa ngân sách giữa các xã.

Về phân cấp nguồn thu NSTP, số bổ sung và vay nợ của NSTP, thể hiện ở những điểm cơ bản dưới đây: Khi phân cấp nguồn thu cho các cấp NS của TP Hà Nội đã xảy ra tình trạng các khoản thu được phân cấp không đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ chi, cấp trên phải bổ sung ở mức cao cho cấp dưới. Luật NSNN 2015 đã sửa đổi lại: Mức dư nợ vay của NSTP phải khống chế theo tỷ lệ tính trên số thu NSTP được hưởng theo phân cấp. Tuy nhiên, trong Luật NSNN 2015 vẫn chưa có quy định cơ chế ràng buộc rõ ràng về trách nhiệm trả nợ vay của NSDP. Trong trường hợp, nếu NS cấp TP Hà Nội không trả được nợ vay thì xử lý thế nào là chưa có lời giải.

Về phân cấp nhiệm vụ chi, hạn chế trong phân cấp nhiệm vụ chi NSTP, thể hiện ở những điểm cơ bản sau: (1) Quy định phân cấp nhiệm vụ chi NS phải phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế - xã hội, nhưng hiện nay phân cấp quản lý kinh tế - xã hội đối với một số nhiệm vụ, lĩnh vực vẫn còn có lúc chưa được quy định

chi tiết rõ ràng, cụ thể. Có nhiệm vụ là của cấp dưới nhưng kinh phí thì vẫn để ở cấp trên. Hoặc có khi nhiệm vụ là của mình nhưng cấp trên lại giao cho cấp dưới thực hiện và không chuyển kinh phí cho cấp dưới. (2) Luật NSNN (2002, 2015) cho phép cấp TP được quyết định phân cấp nhiệm vụ chi cho các cấp NS trực thuộc (Quận, huyện, xã), nhưng mặt khác lại phân cấp cụ thể nhiệm vụ chi đầu tư xây dựng các trường phổ thông công lập, điện chiếu sáng, cấp thoát nước, giao thông đô thị, vệ sinh đô thị và các công trình phúc lợi công cộng cho quận huyện, xã, phường thành phố thuộc tỉnh nên đã phần nào hạn chế quyền chủ động của chính quyền cấp dưới. 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 TP Hà Nội trong bố trí, sử dụng nguồn kinh phí cho hai lĩnh vực này. (3). Phân cấp chi NS chưa gắn liền với việc cung cấp các dịch vụ công cộng ở TP mà chủ yếu vẫn được phân bổ dựa trên hệ thống tiêu chí, định mức phân bổ NS theo yếu tố đầu vào, gây thất thoát, lãng phí. Mặc dù Luật NSNN 2015 đã đưa ra quy định giao cho Chính phủ quy định việc thực hiện quản lý NS theo kết quả thực hiện nhiệm vụ (khoản 15 Điều 25), nhưng vấn đề này vẫn chưa được giải quyết đầy đủ. (4) Việc thực hiện thời kỳ ổn định NS như Luật NSNN (2002, 2015) cũng làm hạn chế nguồn lực của TP Hà Nội, do TP tăng thu thì được tăng chi trong thời kỳ ổn định NS, song qua mỗi thời kỳ ổn định thì tỷ lệ điều tiết về NSTU bắt buộc phải tăng lên. Ngoài ra, trong thời kỳ ổn định NS, một số nhiệm vụ được TW chuyển về cho TP nhưng không được Trung ương tính bổ sung dự toán chi từ Trung ương cho TP. Đây là nguyên nhân làm cho cấp TP cũng có việc làm tương tự đối với cấp Quận, huyện, xã, phường. (5) Luật NSNN (2002, 2015) quy định không được dùng NS của cấp này để chi nhiệm vụ của cấp khác (trừ trường hợp đặc biệt theo quy định của Chính phủ) nhưng thực tế ở TP Hà Nội vẫn còn 1 số trường hợp hỗ trợ kinh phí an sinh xóa đói giảm nghèo theo chương trình hợp tác cho tính bạn.

**Ba là**, phân cấp về quy trình quản lý NSĐP chưa khắc phục được tính lồng ghép NS các cấp chính quyền

Hệ thống ngân sách hiện nay mang tính lồng ghép (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; làm cho quy trình ngân sách phức tạp và kéo dài, việc lập dự toán, tổng hợp dự toán cũng như quyết toán ở mỗi cấp bị lệ thuộc vào cấp dưới và việc quyết định dự toán



ở cấp dưới mang tính hình thức vì phụ thuộc vào quyết định dự toán của cấp trên.  
Ví dụ:

- Khi HĐND quyết định dự toán NS phải căn cứ vào dự toán ngân sách đã được cấp trên quyết định giao. Trường hợp cấp dưới quyết định dự toán ngân sách không phù hợp với dự toán ngân sách đã được cấp trên quyết định thì cấp trên có quyền yêu cầu điều chỉnh lại. Trường hợp cấp trên quyết định, giao dự toán ngân sách không phù hợp với điều kiện thực tế của địa phương nhưng khi quyết định NSDP, địa phương vẫn phải tuân thủ theo quyết định giao dự toán của cấp trên.

- Việc tổng hợp dự toán cấp trên phải chờ tổng hợp dự toán NS cấp dưới.

- Việc phê chuẩn quyết toán ngân sách của cấp trên phụ thuộc vào việc phê chuẩn quyết toán của ngân sách cấp dưới. Quy định cơ quan tài chính cấp trên phải giải trình trước HĐND cả những vấn đề liên quan đến quyết toán của các cấp ngân sách cấp dưới là chưa hợp lý.

Đây là hạn chế chung, vì phân cấp thực hiện quy trình NSNN là do Trung ương quy định. Quy trình quản lý NSDP nằm trong quy trình chung về quản lý NSNN. Đây là hạn chế tương đối lớn trong phân cấp quản lý NSNN nói chung và phân cấp quản lý NSNN trên địa bàn TP Hà Nội.

**Bốn là**, phân cấp quản lý NSNN của Hà Nội còn tình trạng tỷ trọng chi đầu tư từ NSNN thấp trong tổng chi NS thành phố

Với vị thế là thủ đô của Việt Nam, dân cư tập trung đông đúc, là vùng trọng điểm Bắc Bộ nên nhu cầu chi đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng trên địa bàn thành phố là rất lớn, nhất là hạ tầng giao thông, hạ tầng đô thị. Tuy nhiên, tỷ trọng chi đầu tư phát triển trong tổng chi ngân sách thành phố là chưa tương xứng với nhu cầu của thành phố. Nhu cầu vốn để thực hiện tăng lương, thực hiện các chính sách bảo đảm phúc lợi và an sinh xã hội ngày càng cao, tạo sức ép rất lớn trong cân đối ngân sách thành phố. Tỷ lệ chi đầu tư phát triển của thành phố so với tổng chi trong cân đối lần lượt là: 2013 đạt 32,82%, 2014 đạt 27,87%, năm 2015 đạt 25,30%; năm 2016 là 21,91% và năm 2017 là 22,47%. Từ số liệu chỉ ra rằng chi đầu tư phát triển của thành phố Hà Nội liên tục giảm trong giai đoạn từ 2013 đến năm 2016, năm 2017 có tăng nhẹ nhưng chưa tương xứng với nhu cầu của thủ đô.

**Năm là**, phân cấp quản lý NSNN còn tình trạng không thực hiện triệt để việc khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính

Khi thực hiện cơ chế tự chủ về biên chế và tài chính, các cơ quan, đơn vị chưa chủ động gắn tự chủ về tài chính với tinh giản biên chế, tinh giản bộ máy, chưa xây

dụng cụ thể và phân định rõ ràng cơ cấu cán bộ, chức danh, tiêu chuẩn từng chức danh, nhiệm vụ đảm nhiệm, quyền hạn và trách nhiệm dẫn đến thực tế số lượng cán bộ hưởng lương ngân sách năm qua tiết kiệm thấp và chủ yếu nghỉ theo chế độ. Việc xây dựng Đề án vị trí việc làm tại các cơ quan, đơn vị hành chính mang tính hình thức, chưa mang lại hiệu quả thực sự trong việc sử dụng lao động; các đơn vị sự nghiệp công lập liên tục nhận lao động hợp đồng với số lượng lớn, ngân sách hàng năm phải bố trí tăng kinh phí cho trả lương lao động; việc triển khai các dịch vụ đấu thầu, đặt hàng, giao nhiệm vụ cho các doanh nghiệp công ích còn chậm. Trong khi ngân sách của thành phố còn hạn hẹp, cơ cấu chi cho con người chiếm tỷ trọng cao, dẫn đến các cơ quan, đơn vị không còn nguồn lực để tái đầu tư trang thiết bị và tăng thu nhập cho người lao động.

### **Nguyên nhân của hạn chế**

#### ***Nguyên nhân chủ quan***

*Thứ nhất*, công tác tổ chức thu chưa phù hợp phân cấp nguồn thu

Việc thực hiện phân cấp nguồn thu chưa gắn được với việc tổ chức thu của cơ quan thuế nên khó khăn trong việc tổng hợp số liệu. Ví dụ: có những khoản thu được phân cấp cho ngân sách cấp quận, huyện, xã nhưng việc tổ chức thu của cơ quan thuế chưa phù hợp hoặc chưa có. Cơ chế phân cấp nguồn thu có sự thay đổi nhưng chưa thay đổi cơ cấu tổ chức thu. Ví dụ: đối với những khoản thu năm trước do ngân sách quận, huyện thu khi đó cơ chế cán bộ là do huyện tổ chức, nay những khoản thu đó được chuyển cho xã, phường thì vẫn chưa xây dựng kịp thời cơ cấu tổ chức thu cho phù hợp.

*Thứ hai*, trình độ chuyên môn của các bộ quản lý tài chính các cấp của TP Hà Nội chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra của quá trình mở rộng phân cấp quản lý NSNN.

Phân cấp tới đâu, phân cấp việc gì và phân cấp như thế nào là những vấn đề khó đối với tất cả các cấp từ thành phố đến quận, huyện, xã. Trong khi đó, năng lực, trình độ cán bộ về quản lý tài chính NS ở TP Hà Nội cũng như các cấp NS khác của thành phố chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra của quá trình phân cấp quản lý NSNN theo từng cấp, nhất là cán bộ quản lý tài chính NS ở cấp xã, phường. Hạn chế trình độ quản lý sẽ khó hoàn thành nhiệm vụ thu cũng như thực thi các khoản chi có hiệu quả được phân cấp.

Phần lớn cán bộ HĐND cấp xã kiêm nhiệm, chuyên môn hạn chế, các quyết định của HĐND chủ yếu dựa vào tờ trình của UBND nên vai trò của HĐND trong

giai đoạn này khá mờ nhạt đã ảnh hưởng không ít đến năng lực quyết định NS. Công tác quản lý tài chính, NS cấp xã nhìn chung còn yếu. Trình độ chuyên môn, năng lực công tác của cán bộ, công chức cấp xã không đồng đều, còn nhiều hạn chế, tư tưởng “nhiệm kỳ” vẫn còn xuất hiện ở một số quận, huyện và xã, phường. Chính tư tưởng “nhiệm kỳ” là nguyên nhân dẫn đến sự phát triển thiếu bền vững. Ví dụ, trong phân cấp đầu tư, UBND cấp xã quyết định đầu tư và làm chủ đầu tư nhiều dự án nhưng không có cán bộ chuyên môn, không đủ năng lực về quản lý ĐTXDCB, khi triển khai phần lớn thực hiện hình thức trực tiếp quản lý dự án nên đã dẫn đến nhiều tồn tại, khuyết điểm trong quản lý ĐTXDCB.

Hạn chế về đạo đức của người quản lý tài chính sẽ dễ phạm sai lầm trong quy trình bố trí NSNN cho các hạng mục cũng như tận thu từ các đối tượng nộp thuế. Từ đó ảnh hưởng đến quy mô nguồn thu và đây cũng là nhân tố ảnh hưởng đến phân cấp quản lý NSNN mà TP Hà Nội chưa khắc phục được. Đòi hỏi nhà quản lý tài chính ngoài việc am hiểu chuyên sâu về tài chính (kế toán, tài chính, thuế, thị trường tài chính) còn phải có kiến thức tổng hợp ở những lĩnh vực khác cho phép họ phối hợp tốt với các bộ phận khác trong địa bàn.

Cơ chế “xin”, “cho” trong phân cấp quản lý NS của Thành phố vẫn còn đậm nét. Điều này thể hiện rõ nét trong việc sử dụng cơ chế bổ sung, chưa chú trọng tạo điều kiện nhiều hơn tăng nguồn thu cho NS cấp quận, huyện để tự chủ nâng cao trách nhiệm. Chưa kịp thời điều chỉnh cơ chế phân cấp quản lý ngân sách khi cơ chế phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế, xã hội trên địa bàn thành phố.

Thứ ba, mức độ ứng dụng công nghệ thông tin trong việc triển khai phân cấp quản lý NSNN của Hà Nội chưa hiệu quả. Mặc dù TP Hà Nội đã đưa các ứng dụng CNTT vào việc hỗ trợ, giám sát công tác thanh kiểm tra, xây dựng cơ sở dữ liệu doanh nghiệp, hỗ trợ, chuẩn hóa công tác phân tích, lập kế hoạch thanh tra, kiểm tra trên nguyên tắc phân tích đánh giá rủi ro, đảm bảo tính công bằng trong công tác thanh kiểm tra thuế và kiểm soát chi. Tuy nhiên, hạ tầng kỹ thuật đã được đầu tư nhưng vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu của các đơn vị và còn thiếu đồng bộ, công tác an toàn, bảo mật thông tin chưa cao (nhiều thiết bị đã được trang bị từ lâu, hạ tầng ở tuyến xã/phường còn yếu). Các đơn vị là đối tượng nộp thuế cũng như sử dụng NSNN chưa chủ động xây dựng các hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu và phần mềm để phục vụ công tác chuyên môn, nâng cao năng lực quản lý. Đa số đơn vị cấp xã vẫn chưa ứng dụng CNTT trong công tác quản lý, điều hành; Các dịch vụ công trực tuyến mức độ 3, 4 đã được cung cấp, nhưng sự tham gia của công dân, tổ chức

còn hạn chế do công tác tuyên truyền, hướng dẫn còn hạn chế và trình độ của người dân chưa theo kịp sự phát triển của công nghệ.

Nguồn kinh phí cho phát triển ứng dụng CNTT chưa được bố trí đảm bảo cho việc phát triển và ứng dụng CNTT cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến nhiều chương trình, kế hoạch không triển khai hoặc triển khai không đồng bộ.

Công tác xây dựng cơ sở dữ liệu của thành phố thực hiện chưa hiệu quả, chưa đáp ứng được yêu cầu thực tế về phân cấp quản lý NSNN tại các cấp chính quyền của thành phố.

Từ đó, chưa thực hiện công khai, minh bạch đi liền với kiểm tra kiểm soát trong tất cả các giai đoạn từ quá trình soạn thảo đến thẩm định, ban hành và tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật về phân cấp quản lý NSDP. Tuy nhiên, cơ chế về công khai, minh bạch và việc tổ chức thực hiện chưa đáp ứng được yêu cầu.

### **Nguyên nhân khách quan**

Thứ nhất, chế độ, chính sách, tiêu chuẩn, định mức của nhà nước chưa được ban hành đầy đủ, kịp thời, chậm sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với thực tế, số bổ sung cân đối cho các nhiệm vụ chi mới như chi trợ giúp xã hội, bảo hiểm y tế cho người nghèo, trẻ em dưới 6 tuổi, v.v...ngày một tăng lên là nguyên nhân dẫn đến cấp NS cấp dưới nhận bổ sung cân đối từ NS cấp trên thường có tốc độ tăng thu nhỏ hơn tốc độ tăng chi NS;

Thứ hai, Nhà nước chưa có sự phân biệt về tiêu chí phát triển kinh tế xã hội giữa đô thị và nông thôn của các quận, huyện trong thành phố Hà Nội, để thực hiện phân cấp, phân quyền phù hợp với đặc điểm, tính chất của mỗi loại hình quận, huyện và xã đảm bảo công bằng trong phân cấp quản lý NSNN.

Khác với nông thôn, mỗi đô thị của thành phố là một chỉnh thể kinh tế - xã hội thống nhất, ràng buộc chặt chẽ và phụ thuộc trực tiếp vào nhau, không thể chia cắt, do đó bộ máy hành chính nhà nước ở đô thị phải mang tính tập trung, thống nhất, vận hành thông suốt, nhanh nhạy và không thể bị cắt khúc theo kiểu cát cứ như ở nông thôn. Vì vậy, không thể phân cấp, phân quyền giữa các cấp chính quyền trong nội bộ đô thị (thành phố trực thuộc trung ương - quận - phường giống như phân cấp, phân quyền ở chính quyền nông thôn (tỉnh - huyện - xã). Trong nội bộ đô thị, cần áp dụng cơ chế uỷ quyền, tản quyền của chính quyền thành phố, thị xã cho các cơ quan quản lý hành chính cấp dưới (quận, phường) thực thi một số nhiệm vụ quản lý hành chính cụ thể; tổ chức các cơ quan hành chính ở quận, phường như là “cánh tay nối dài” của cơ quan. Chính vì vậy phân cấp quản lý NSNN ở các quận, huyện, phường,

thị trấn còn mang tính cào bằng, chưa khai thác triệt để nguồn thu trên địa bàn, các khoản chi còn dàn trải, chưa chưa tập trung để chi cho các dự án lớn của xã khi cần thiết. Việc quy định tỷ lệ điều tiết thu áp dụng chung cho mọi loại hình các xã mà chưa phân loại cụ thể các xã theo từng nhóm để có tỷ lệ điều tiết khác nhau điều đó dẫn đến nhiều xã có số thu thừa, nhiều xã có số thu còn hạn hẹp.

Mặt khác, NSNN ở Việt Nam nói chung và ở TP Hà Nội nói riêng từ trước đến nay luôn gắn liền với phương thức quản lý NS theo các khoản mục đầu vào. Tuy Luật NSNN 2015 đã quy định là chi NSNN phải gắn với kết quả công việc. Nhưng chưa đo lường được kết quả công việc của các đơn vị sử dụng ngân sách. Do không gắn chi NSNN với kết quả công việc, không đo lường được hiệu quả chi tiêu, nên các đơn vị sử dụng ngân sách luôn tìm cách chi nhiều hơn, thậm chí chi những khoản chưa cần thiết được Trung ương bổ sung NS nhiều hơn, tỷ lệ phân chia các khoản thu NS cho mình có lợi hơn. Trong điều kiện như vậy, việc phân cấp quản lý NSNN sẽ khó đạt được hiệu quả và công bằng.

*Thứ ba*, Một số điều của Luật Thủ đô quy định Hà Nội được ban hành một số cơ chế, chính sách đặc thù. Tuy nhiên, những cơ chế, chính sách tài chính đặc thù chủ yếu liên quan đến thuế (ví dụ: điều chỉnh thuế suất một số loại thuế gắn với địa phương), phí, lệ phí thuộc thẩm quyền của Quốc hội, UBND Quốc hội, Chính phủ hoặc bị khống chế bởi định mức chi ngân sách mà TW đã cố định mức chi cụ thể hoặc quy định mức tối đa, nên gặp khó khăn trong thực hiện.

*Thứ tư*, Nhà nước chưa có cơ sở dữ liệu để quản lý nợ một cách kịp thời và đầy đủ.

Thực tế, chi tiêu của ngân sách thành phố Hà Nội tăng nhanh thời gian gần đây. Luật NSNN năm 2015 cho phép các địa phương được bội chi đã tăng quyền chủ động đáng kể cho địa phương/Hà Nội. Tuy nhiên, công tác quản lý nợ tại địa phương còn sơ khai, số liệu báo cáo, tổng hợp tình hình vay nợ và giải ngân từ các nguồn còn chưa đầy đủ, kịp thời. Trung ương chưa có hướng dẫn cơ sở dữ liệu hợp nhất, mẫu biểu báo cáo chi tiết về nợ công của địa phương cho tất cả các nguồn vay nợ và công khai bản tin nợ công tại địa phương.

## TIỂU KẾT CHƯƠNG 2

Trong chương này, tác giả đã phân tích những đặc điểm thuận lợi và khó khăn về điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội của thành phố Hà Nội. Tiếp theo tác giả tập trung, đi sâu vào phân tích thực trạng phân cấp quản lý NSNN thành phố Hà Nội giai đoạn 2013 - 2017 (thời kỳ ổn định NS 2011-2016 áp dụng Luật NSNN 2002, và năm 2017 bắt đầu áp dụng Luật NSNN 2015).

Nội dung phân tích thực trạng tập trung vào năm vấn đề: (1) Phân cấp nguồn thu NSNN; (2) Phân cấp nhiệm vụ chi NSNN; (3) Phân cấp vay nợ của chính quyền thành phố; (4) Thực hiện chu trình quản lý NSNN; (5) Giám sát và kiểm tra NSNN. Trong đó, nội dung phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi NSNN được luận án tập trung phân tích phân cấp giữa thành phố với các cấp NS cấp dưới.

Căn cứ vào các nội dung lý thuyết đã được xác lập ở chương 1 và kết quả của các nghiên cứu trước, luận án đánh giá ảnh hưởng của 4 nhân tố đến mức độ hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN: Trình độ chuyên môn của cán bộ quản lý, Tác động tích cực đối với kinh tế địa phương; Hỗ trợ từ NSNN cấp trên và Tự chủ tài chính của các cấp chính quyền địa phương. Kết quả nghiên cứu cho thấy yếu tố tự chủ tài chính có tác động mạnh nhất, sau đó là yếu tố lợi ích của phân cấp quản lý NSNN đến mức độ hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN.

Trên cơ sở đó, tác giả đã đánh giá kết quả, hạn chế trong phân cấp quản lý NSNN thành phố Hà Nội thời kỳ 2013-2017, đồng thời chỉ ra những nguyên nhân của hạn chế. Những đánh giá về thực trạng, đặc biệt là những nguyên nhân hạn chế trong phân cấp quản lý NSNN thành phố Hà Nội là căn cứ thực tiễn sinh động để tác giả đề xuất các giải pháp phân cấp quản lý NSNN thành phố Hà Nội trong thời gian tới.

### CHƯƠNG 3

## QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH CỦA THÀNH PHỐ HÀ NỘI

### QUAN ĐIỂM HOÀN THIỆN PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH THÀNH PHỐ HÀ NỘI GIAI ĐOẠN 2019-2025 ĐẾN 2030

#### 3.1.1 Những thuận lợi và khó khăn của thành phố Hà Nội trong những năm tới

##### *a. Những thuận lợi*

Thứ nhất, Hà Nội là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hóa của cả nước, là Thủ đô, trái tim của cả nước, Hà Nội nhận được sự quan tâm đặc biệt của Trung ương Đảng, Quốc hội, Chính phủ; sự giúp đỡ hiệu quả của các bộ, ban, ngành, đoàn thể Trung ương; sự ủng hộ, hợp tác tích cực của các tỉnh, thành. Việc triển khai Luật Thủ đô (có hiệu lực từ 01/7/2013), các chiến lược, quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, các nghị quyết của HĐND được thông qua, sẽ tạo khung pháp lý, cơ chế chính sách khả thi hiệu quả hơn trong giải quyết các nhiệm vụ phát triển Thủ đô.

Thứ hai, Hà Nội hàng năm phát triển kinh tế tăng trưởng cao, năm sau cao hơn năm trước với tốc độ tăng trưởng GDP hàng năm cao. Đặc biệt sau khi mở rộng địa giới hành chính Hà Nội có diện tích 3.328,92 km<sup>2</sup> với 30 đơn vị hành chính cấp Quận, huyện, thị xã với tiềm năng phát triển kinh tế và có sức thu hút đầu tư nước ngoài, hàng năm huy động nguồn vốn từ nước ngoài luôn chiếm tỷ trọng cao là động lực cho phát triển kinh tế từ đó tác động đến phát triển các thành phần kinh tế trong quá trình phân cấp quản lý ngân sách nguồn lực cho Hà Nội.

Thủ đô Hà Nội với các tiềm năng, lợi thế và được hưởng cơ chế chính sách đặc thù, được ưu tiên sử dụng những nguồn lực tại chỗ và của Trung ương dành những ưu thế cho Hà Nội từ đó Hà Nội có nguồn lực để phát triển nhanh, bền vững và trở thành Thủ đô CNH, trung tâm văn hóa, khoa học kỹ thuật, giáo dục đào tạo, du lịch - dịch vụ, kinh tế và giao dịch quốc tế lớn của cả nước và trong khu vực

Thứ ba, Nguồn thu Ngân sách hàng năm của Hà Nội luôn hoàn thành vượt mức dự toán pháp lệnh được giao ( số liệu tại Bảng 2.1) từ đó có nguồn lực để đầu tư phát triển cho cấp Thành phố Hà Nội và các Quận huyện, thị xã được phân cấp nguồn lực từ kết quả tăng thu ngân sách cho phát triển kinh tế. Từ kết quả thu Ngân sách của Hà Nội đạt kết quả cao tạo điều kiện cho nhiệm vụ chi ngân sách hàng năm cho công tác chi thường xuyên, công tác chi đầu tư XD CB của các quận, huyện, thị xã và thành phố đảm bảo cho sự phát triển kinh tế.

Thứ tư, trình độ phát triển kinh tế - xã hội bậc nhất Việt Nam. Trong 10 năm 2008 - 2018, kinh tế Hà Nội tăng trưởng bình quân 7,41%/năm, gấp gần 1,3 lần mức tăng bình quân chung cả nước là 6%; quy mô GRDP năm 2017 đạt 519.568 tỷ đồng, gấp 1,9 lần so với năm 2008; GRDP bình quân đầu người theo đó tăng lên, năm 2017 đạt 86 triệu đồng (khoảng 3.910 USD/người), gấp 2,3 lần so với 1.697 USD/người vào năm 2008. Đặc biệt, thu nhập của người nông dân đã tăng từ 13 triệu lên 38 triệu đồng/người/năm (khoảng 2,92 lần)... Tổng mức bán lẻ tăng từ 132.837 tỷ lên 288.955 tỷ đồng (2,18 lần); Kim ngạch xuất khẩu tăng từ 6,9 tỷ USD lên 11,78 tỷ USD (1,7 lần). Cơ cấu kinh tế chuyển dịch theo hướng tích cực: tỷ trọng các ngành dịch vụ, công nghiệp - xây dựng tăng, tỷ trọng ngành nông nghiệp giảm. Các ngành dịch vụ có giá trị gia tăng lớn, dịch vụ trình độ cao, chất lượng cao tiếp tục được phát triển. Khách quốc tế từ 1,3 triệu lượt năm 2008 tăng lên 4,95 triệu lượt năm 2017 (tăng xấp xỉ 4 lần). Thị phần khách quốc tế tăng lên chiếm xấp xỉ 40% lượng khách cả nước. Thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) khả quan, đặc biệt nhờ cải thiện mạnh mẽ môi trường kinh doanh, 7 tháng đầu năm 2018, Hà Nội vươn lên dẫn đầu cả nước về FDI. Số DN trên địa bàn không ngừng tăng lên. Tín dụng tăng trưởng tốt, bình quân hàng năm đạt khoảng 21,7%. Thu ngân sách giai đoạn 2008 - 2017 liên tục đạt và vượt dự toán, bình quân hàng năm tăng 12,69%/năm. Năm 2017, thu ngân sách ước thực hiện 212.276 tỷ đồng, gấp 2,93 lần năm 2008. Cân đối ngân sách luôn đảm bảo theo dự toán TU và HĐND TP giao, góp phần quan trọng trong sự phát triển kinh tế - xã hội Thủ đô. Các chính sách, an sinh xã hội được đảm bảo. Tỷ lệ hộ nghèo của Hà Nội đã giảm từ 8,43% đầu năm 2009 xuống còn 1,69% cuối năm 2017; hiện nay trên địa bàn không còn xã, thôn đặc biệt khó khăn. GD&ĐT được chú trọng đầu tư, chất lượng được giữ vững.

Điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội thuận lợi, sản xuất kinh doanh phát triển thì khả năng tích lũy để chi cho đầu tư phát triển càng cao. Như vậy cơ chế phân cấp quản lý NSNN cũng phải thay đổi cho phù hợp. Khi thực hiện phân cấp quản lý NSNN tại Hà Nội cần khuyến khích được tính chủ động, tinh thần sáng tạo của chính quyền các cấp tỉnh, huyện và xã để khai thác tốt các tiềm năng, lợi thế nói trên. Kinh tế phát triển thì thu NSNN trên địa bàn sẽ tăng cao và bền vững. Đồng thời, chi NSNN của các cấp chính quyền phải quán triệt tinh thần hiệu quả và tiết kiệm, gia tăng đầu tư thúc đẩy được những thuận lợi nói trên.



### ***b. Những khó khăn***

***Thứ nhất***, Ô nhiễm môi trường: Quá trình đô thị hóa và công nghiệp hóa đang làm suy giảm mạnh chất lượng môi trường nước, không khí và đất ở Thành phố Hà Nội. Phát triển hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội đô thị chậm hơn gia tăng dân số, chậm hơn mở rộng không gian đô thị. Diện tích đô thị cùng với dân số đô thị tăng nhanh, nhưng hạ tầng kỹ thuật đô thị như hệ thống giao thông thường xuyên xảy ra tắc nghẽn, cấp nước, thoát nước, năng lượng,... được đầu tư phát triển chậm hơn, nên không đáp ứng yêu cầu dịch vụ môi trường, làm ô nhiễm môi trường đô thị. Ô nhiễm làng nghề trong vùng đang ở mức báo động. Hiện nay Hà Nội có khoảng 40 làng nghề. Công nghệ và thiết bị sản xuất ở các làng nghề này rất lạc hậu, các chất thải hầu như không được thu gom và xử lý, diện tích sản xuất lồng ghép trong cùng một không gian ở và sinh hoạt của dân, nên ô nhiễm nước mặt, ô nhiễm không khí, chất thải rắn và tiếng ồn nghiêm trọng đã ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống và sức khỏe của người dân. Tất cả những khó khăn trên đã gây cho Hà Nội khó khăn hơn trong việc cung cấp các dịch vụ công ích theo sự phân cấp NSNN của Thành phố.

***Thứ hai***, cơ sở hạ tầng không đủ đáp ứng lượng dân số quá đông. Dân số tại Hà Nội liên tục tăng nhanh, chủ yếu là dân nhập cư từ các địa phương khác đến sinh sống, học tập và làm việc. Tính đến hết năm 2017, tổng dân số của Hà Nội là hơn 7,6 triệu người. Lượng dân đông nhưng hạ tầng cơ sở như đường xá, nhà ở, trường học, bệnh viện không kịp cải tạo, nâng cấp dẫn đến áp lực lớn cho thành phố, làm giảm chất lượng cuộc sống ở đây. Số lượng dân nhập cư tăng nhanh đã ảnh hưởng đến việc thụ hưởng các dịch vụ công ích của người dân thành phố và các quận, huyện.

***Thứ ba***, chênh lệch về phát triển kinh tế - xã hội giữa các quận trung tâm Hà Nội và các quận, huyện ngoại thành còn rất lớn, đặc biệt là các huyện hiện được sáp nhập về Hà Nội năm 2008.

Nguồn thu ngân sách hàng năm tuy đạt số thu tăng cao song các khoản nợ thuế, phí của Nhà nước còn chiếm tỉ trọng cao.

Các doanh nghiệp thành lập nhiều song ngừng nghỉ kinh doanh, bỏ trốn khỏi địa chỉ kinh doanh, mang theo hóa đơn, sử dụng bất hợp pháp hóa đơn, vi phạm chính sách thuế, chiếm dụng tiền thuế của Nhà nước.

***Thứ tư***: Thị trường nhà đất, thị trường tài chính không ổn định và thiếu bền vững; khó khăn của doanh nghiệp, vấn đề lao động, việc làm, thu nhập; thời tiết diễn biến bất lợi, những vấn đề bức xúc, khó khăn của quá trình đô thị hoá nhanh;

những khó khăn, hạn chế của Thành phố trong công tác quản lý, điều hành trên một số lĩnh vực, như: quản lý đầu tư, thị trường, quản lý quy hoạch, xây dựng, đô thị, đất đai, môi trường, văn hóa - xã hội v.v..

Cùng với đó là yêu cầu kết hợp giải quyết hài hòa nhiệm vụ ổn định, phát triển kinh tế, tiếp tục kiềm chế lạm phát, bảo đảm an sinh xã hội với đẩy nhanh tiến trình CNH, HĐH, phát triển bền vững Thủ đô trong bối cảnh hợp tác vùng, cả nước và hội nhập quốc tế. Đó là những thách thức không nhỏ ảnh hưởng trực tiếp tới việc hoàn thành chủ trương, mục tiêu, nhiệm vụ theo yêu cầu Nghị quyết XV Đảng bộ Thành phố.

Những khó khăn nói trên cùng với nhiều nguyên nhân khác đã ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế - xã hội của thành phố Hà Nội. Chính vì vậy, Thành phố Hà Nội vẫn cần sự hỗ trợ của NS cấp trên. Sự hỗ trợ này là cần thiết để đảm bảo cho các cấp CQĐP cân đối được NS và duy trì phát triển công bằng giữa các quận, huyện và thị xã của Thành phố.

Những khó khăn nêu trên phần nào hạn chế tính hiệu quả của phân cấp quản lý NSNN của TP, thể hiện khi các khoản thu NSNN ở các cấp NS của thành phố Hà Nội bị ảnh hưởng do sự phục hồi chậm của thị trường BĐS, khó khăn của thị trường tài chính và các doanh nghiệp thì đôi khi phân cấp nguồn thu chỉ là hình thức và các khoản chi không thể đáp ứng được nhiệm vụ chi.

### **3.1.2 Quan điểm hoàn thiện phân cấp quản lý ngân sách nhà nước tại Thành phố Hà Nội**

Để đảm bảo phân cấp quản lý NSNN thành phố đem lại kết quả tốt cần quán triệt đầy đủ các quan điểm có tính nguyên tắc chung là khắc phục những nhược điểm của cơ chế phân cấp quản lý NSNN của thành phố thời gian qua và đổi mới cơ chế phân cấp quản lý NSNN thành phố trong thời gian tới. Với quan điểm có tính nguyên tắc chung đó, thời gian tới, việc hoàn thiện, đổi mới phân cấp quản lý NSNN thành phố cần quán triệt đầy đủ các quan điểm có tính nguyên tắc cụ thể sau đây:

**Một là**, phân cấp quản lý Ngân sách của các cấp chính quyền không tách rời phân cấp quản lý kinh tế - xã hội. Mỗi đơn vị hành chính có chức năng và nhiệm vụ quản lý kinh tế - xã hội theo phân cấp phù hợp với đặc điểm của mỗi cấp chính quyền. Do đó, cần phải xem xét về chức năng thực tế và quy mô nhiệm vụ từng cấp hành chính để có quy định phân thành một cấp ngân sách hay chỉ là một đơn vị dự toán. Phân cấp quản lý NSNN phải gắn với mô hình tổ chức bộ máy thành phố, phải phù hợp và tương ứng với mô hình tổ chức các cơ quan công quyền, gắn với thực

trạng nền kinh tế và phải được đánh giá trên các khía cạnh chủ yếu như cơ cấu kinh tế, cơ cấu ngành nghề, tốc độ tăng trưởng, năng suất, hiệu quả thu nhập và phân phối thu nhập... Thực trạng kinh tế mỗi địa phương quận, huyện sẽ quyết định đến nguồn lực tài chính ở quận, huyện đó. Phân cấp nguồn lực tài chính ở mỗi địa phương quận, huyện phải quan hệ chặt chẽ với phân cấp quản lý kinh tế - xã hội trên địa bàn quận, huyện. Vì vậy, phân cấp quản lý NSNN phải phù hợp, nhằm đảm bảo điều kiện vật chất để thực thi nhiệm vụ một cách hiệu quả.

Khi phân cấp nguồn thu chú trọng khả năng đáp ứng nhu cầu chi tại chỗ, khuyến khích khai thác thu và phải phù hợp với điều kiện, đặc điểm của từng quận, huyện. Nguồn thu gắn liền với vai trò quản lý của cấp chính quyền quận, huyện nào thì phân cấp cho ngân sách cấp Chính quyền đó.

- Phân cấp tối đa nguồn thu trên địa bàn để bảo đảm nhiệm vụ chi được giao; hạn chế bổ sung từ ngân sách cấp thành phố.

- Hạn chế phân cấp cho nhiều cấp NS đối với các nguồn thu có quy mô nhỏ.

- Bảo đảm tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu cho Ngân sách cấp thành phố và Ngân sách các cấp quận huyện không được vượt quá tỷ lệ phần trăm (%) phân chia quy định của cấp trên về từng khoản thu được phân chia.

Trên cơ sở nguồn thu ngân sách các cấp được hưởng (các khoản thu được hưởng 100%; các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm %) ngân sách các cấp lập dự toán thu NS trên địa bàn, và dự toán chi ngân sách địa phương. Về nguyên tắc ngân sách địa phương cấp quận, huyện không được bội chi nên khi cân đối ngân sách địa phương quận, huyện, nguồn thu ngân sách địa phương quận, huyện được hưởng không đáp ứng được yêu cầu chi của địa phương quận, huyện thì sẽ áp dụng phương pháp bổ sung cân đối.

Phân cấp nhiệm vụ chi phải gắn với thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của mỗi cấp chính quyền địa phương quận, huyện, đặc biệt là những vấn đề liên quan mật thiết đến đời sống dân cư trên địa bàn quận, huyện.

Nhiệm vụ chi của Ngân sách cấp nào Ngân sách cấp đó đảm bảo; việc ban hành và thực hiện chính sách, chế độ làm tăng chi Ngân sách phải có giải pháp đảm bảo nguồn tài chính phù hợp với khả năng cân đối của Ngân sách từng cấp.

Trường hợp cơ quan quản lý Nhà nước cấp Thành phố uỷ quyền cho cơ quan quản lý Nhà nước cấp quận, huyện thực hiện nhiệm vụ chi của mình, thì phải chuyển kinh phí từ Ngân sách cấp thành phố cho Ngân sách cấp quận, huyện để thực hiện nhiệm vụ.

Việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa Ngân sách các cấp chính quyền địa phương do HĐND cấp thành phố quyết định, thời gian thực hiện phân cấp này phải phù hợp với thời kỳ ổn định Ngân sách ở địa phương; cấp xã, phường, thị trấn được tăng cường nguồn thu, phương tiện và cán bộ quản lý tài chính - Ngân sách để quản lý tốt, có hiệu quả các nguồn lực tài chính trên địa bàn được phân cấp.

Trong những năm tới khi mà Đề án thí điểm xây dựng chính quyền đô thị của Hà Nội được Bộ Chính trị phê duyệt và đi liền với nó là sự hình thành Ngân sách của chính quyền đô thị. Từ đó phân cấp quản lý NS đô thị của thành phố Hà Nội tất yếu phải được đặt ra, theo đó, tổ chức chính quyền đô thị của Thành phố sẽ thu hẹp đầu mối, giảm các bộ phận trung gian, tăng quyền chủ động hơn cho các quận trong việc giải quyết các vấn đề bức xúc về dân sinh trên địa bàn. Với tinh thần đó, việc phân cấp quản lý Ngân sách Thành phố đối với ngân sách quận - một bộ phận của phân cấp quản lý Ngân sách đô thị sẽ phải được tách bạch khác với phương thức phân cấp quản lý Ngân sách hiện nay của Thành phố đối với quận. Quan điểm chung khi chính quyền Quận trở thành một bộ phận của chính quyền đô thị việc phân giao nguồn thu 100% mà NS quận được hưởng với nhiều khoản thu có tỷ suất thu cao hơn; các khoản thu phân chia theo tỷ lệ sẽ lớn hơn cho quận; phần bổ sung cân đối cho NS quận từ Thành phố sẽ giảm đi; nhiệm vụ chi giao cho quận sẽ tập trung nhiều hơn vào nhiệm vụ chi cung ứng các dịch vụ công sẽ lớn hơn và tính tự quyết định các khoản chi sẽ cao hơn so với cơ chế phân cấp quản lý ngân sách như hiện nay.

Đó là những vấn đề cần được lường trước trong phân cấp quản lý ngân sách cho chính quyền cấp quận - một bộ phận của chính quyền TP.

**Hai là,** Đảm bảo vai trò chủ đạo của Thành phố và vị trí độc lập của Ngân sách địa phương cấp quận, huyện trong hệ thống NS Thành phố thống nhất. Trong nền kinh tế thị trường, ngân sách Thành phố ngoài việc thực hiện các nhiệm vụ lớn, quan trọng như quốc phòng, an ninh, ngoại giao, đầu tư phát triển còn phải tổ chức quản lý và điều tiết mọi hoạt động kinh tế, thực hiện ổn định kinh tế vĩ mô của Thành phố. Chính quyền cấp Thành phố cũng có nhiệm vụ quan trọng lớn hơn chính quyền cấp quận, huyện. Để thực hiện nhiệm vụ, mỗi cấp chính quyền cần có trong tay nguồn lực tài chính nhất định, chính quyền cấp Thành phố cần có nguồn lực tài chính lớn hơn cấp quận, huyện nhưng phải đảm nhận cấp kinh phí đáp ứng cho các nhiệm vụ, yêu cầu to lớn và trọng đại có liên quan đến toàn thành phố hoặc phạm vi lãnh thổ rộng lớn hơn. Ngân sách các cấp chính quyền địa phương cấp

quận, huyện phải nâng cao tính chủ động sáng tạo trong việc phân bổ, khai thác tiềm năng thế mạnh của địa phương cấp quận, huyện, làm cho nguồn lực tài chính thành phố thêm dồi dào. Muốn vậy ngân sách các cấp chính quyền ở địa phương quận, huyện phải có vị trí độc lập trong hệ thống NS thành phố thống nhất.

**Ba là,** Đảm bảo nguyên tắc công bằng trong phân cấp quản lý NS thành phố

Đảm bảo tính cân đối giữa thu nhập quốc dân sản xuất và thu nhập quốc dân sử dụng trên từng vùng, từng địa phương quận, huyện. Để giảm bớt khoảng cách giàu, nghèo giữa các vùng, các địa phương quận, huyện, trong quá trình phân cấp NSNN cần được sử dụng phương pháp điều hoà ngân sách, tức là quá trình phân phối lại các nguồn tài chính trong phạm vi hệ thống ngân sách, chuyển một phần số thu của ngân sách cấp thành phố cho ngân sách cấp quận huyện. Thông qua phương pháp bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu, đây là hai phương pháp tài trợ mà chính quyền cấp trên thường sử dụng đối với chính quyền cấp dưới.

**Bổ sung cân đối:** Bổ sung cân đối thu, chi ngân sách nhằm bảo đảm cho chính quyền cấp dưới cân đối nguồn ngân sách để thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh được giao. Số bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới ở địa phương được xác định theo nguyên tắc xác định số chênh lệch giữa số chi và nguồn thu ngân sách cấp dưới (các khoản thu được hưởng 100% và phần được hưởng theo tỷ lệ phần trăm (%) từ các khoản thu phân chia giữa các cấp ngân sách chính quyền địa phương).

**Bổ sung có mục tiêu:** Bổ sung có mục tiêu nhằm hỗ trợ ngân sách cấp dưới thực hiện các nhiệm vụ:

- Hỗ trợ thực hiện các chính sách, chế độ mới do cấp trên ban hành chưa được bố trí trong dự toán ngân sách của năm đầu thời kỳ ổn định ngân sách, mức hỗ trợ cụ thể được xác định trên cơ sở khả năng cân đối của ngân sách các cấp có liên quan;
- Hỗ trợ thực hiện các chương trình, dự án quốc gia giao các cơ quan địa phương thực hiện, mức hỗ trợ cụ thể thực hiện theo dự toán chi được cấp có thẩm quyền giao;
- Hỗ trợ thực hiện các mục tiêu, công trình, dự án có ý nghĩa lớn đối với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, nằm trong quy hoạch và đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt theo đúng quy định của pháp luật về quản lý đầu tư và xây dựng, ngân sách cấp dưới đã bố trí chi nhưng chưa đủ nguồn, mức hỗ trợ theo phương án được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

- Hỗ trợ một phần để xử lý khó khăn đột xuất: khắc phục thiên tai, hoả hoạn, tai nạn trên diện rộng với mức độ nghiêm trọng, sau khi ngân sách cấp dưới đã sử dụng dự phòng, một phần quỹ dự trữ tài chính của địa phương nhưng chưa đáp ứng được nhu cầu.

- Hỗ trợ thực hiện một số nhiệm vụ cần thiết, cấp bách khác, mức bổ sung theo quyết định của cấp có thẩm quyền.

- Số bổ sung theo mục tiêu từ NS cấp trên cho NS cấp dưới được xác định hàng năm. Mức bổ sung cụ thể được căn cứ khả năng cân đối NS cấp trên và yêu cầu về mục tiêu cụ thể của cấp dưới. Việc sử dụng vốn, kinh phí bổ sung phải theo đúng mục tiêu quy định.

Ngoài ra, việc thúc đẩy sự phát triển đồng đều giữa các quận, huyện qua chi ngân sách cấp trên vào đầu tư cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội cũng được sử dụng như biện pháp hỗ trợ cho hai phương thức trên.

## **GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC THÀNH PHỐ HÀ NỘI**

### **Đổi mới phân cấp nguồn thu**

#### ***Tuân thủ các nguyên tắc phân chia nguồn thu giữa các cấp chính quyền***

Dựa trên quan điểm phân cấp quản lý NSNN theo chức năng của chính phủ kết hợp với đặc điểm của các loại thuế, các nhà kinh tế đưa ra ba nguyên tắc chung để phân chia nguồn thu giữa các cấp chính quyền. Nguyên tắc thứ nhất, nên giao nguồn thu theo các khoản chi được giao. Nguyên tắc thứ hai là việc đánh thuế của địa phương nên tránh gây ra các méo mó về kinh tế do đánh thuế vào các yếu tố sản xuất một cách không thích hợp. Nguyên tắc thứ ba là nên giao quyền tạo lập nguồn thu cho chính quyền cấp thấp nhất có thể, trừ khi sự giao quyền này tạo ra những méo mó kinh tế hoặc các biểu hiện tiêu cực. Cụ thể nguồn thu giao cho địa phương cần đảm bảo:

***a. Để phân cấp nguồn thu NSNN của các cấp phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của từng quận, huyện, thành phố Hà Nội nên phân loại thành 2 nhóm đơn vị hành chính cấp quận, huyện***

Nhóm 1: Gồm 12 quận (Ba Đình, Hai Bà Trưng, Hoàn Kiếm, Đống Đa, Hoàng Mai, Cầu Giấy, Long Biên, Thanh Xuân, Tây Hồ, Hà Đông, Bắc Từ Liêm, Nam Từ Liêm). Đây là các đơn vị hành chính có điều kiện kinh tế phát triển, nguồn thu NSNN phát sinh trên địa bàn lớn, hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng đô thị có sự gắn kết và phát triển tương đối đồng đều. Ở nhóm này nguồn thu NSNN phát sinh trên địa bàn

được phân cấp cho 4 cấp ngân sách (ngân sách Trung ương, ngân sách Thành phố, ngân sách quận, ngân sách phường).

Đối với các quận này, về cơ bản thu ngân sách đảm bảo cân đối chi ngân sách, vì vậy có thể giữ nguyên việc phân cấp nguồn thu như quy định hiện hành.

Nhóm 2: Gồm 18 huyện và thị xã còn lại (Sơn Tây, Ba Vì, Phúc Thọ, Thạch Thất, Quốc Oai, Hoài Đức, Đan Phượng, Phú Xuyên, Thường Tín, Chương Mỹ, Ứng Hòa, Mỹ Đức, Thanh Oai, Thanh Trì, Sóc Sơn, Đông Anh, Gia Lâm, Mê Linh). Đây là những đơn vị có điều kiện kinh tế - xã hội kém hơn, nguồn thu NSNN phát sinh trên địa bàn hạn chế, thuộc diện phải bổ sung cân đối ngân sách lớn, cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội còn thiếu và yếu thì phân cấp các nguồn thu NSNN phát sinh trên địa bàn cho 3 cấp ngân sách (ngân sách Trung ương, ngân sách huyện, thị xã và ngân sách xã, phường, thị trấn). Nhóm này cần được cơ chế hỗ trợ từ ngân sách Thành phố để đầu tư hạ tầng kinh tế - xã hội, từng bước gắn kết và hòa nhập với hạ tầng đô thị trung tâm.

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

#### ***b. Giao nguồn thu gắn phải với lợi ích thu được***

Khi đó, thành phố và các quận huyện nên áp đặt thuế lợi ích dưới hình thức phí hay lệ phí cho người thụ hưởng các dịch vụ công. Việc thu phí, lệ phí không làm sai lệch hoạt động phân bổ các nguồn lực thông qua việc xác định mức thu dựa trên lợi ích cung cấp hàng hóa dịch vụ, do đó sẽ làm tăng hiệu quả cung ứng hàng hóa, dịch vụ công. Bên cạnh đó, được thực hiện thu phí, lệ phí cũng làm tăng trách nhiệm của chính quyền đối với người dân trong việc cung ứng hàng hóa, dịch vụ.

#### ***c. Hạn chế được tình trạng cạnh tranh thuế giữa các quận huyện***

Các nguồn thu phân cấp cho thành phố và các quận huyện phải hạn chế được tình trạng cạnh tranh thuế giữa các quận huyện. Do đó, cần hạn chế giao cho các quận huyện loại thuế có đối tượng chịu thuế có khả năng di chuyển giữa các quận huyện như thuế thu nhập cá nhân, thuế vốn. Bên cạnh đó, cần quan tâm đến tính đồng đều của cơ sở tính thuế/diện tích thuế giữa các quận huyện nhằm giảm bớt mất cân bằng ngân sách giữa các quận huyện.

***d. Quản lý các khoản thu ngân sách địa phương hưởng toàn bộ***

Đây được coi là nguồn thu quan trọng của các cấp ngân sách. Tuy vậy, trên thực tế, nguồn thu này ở địa phương thường có số thu nhỏ, nguồn thu phát sinh chủ yếu gắn liền với nguồn thu từ đất, gắn với phân cấp cho chính quyền cấp huyện, cấp xã quản lý.

Hiện tại theo phân cấp ở Thành phố Hà Nội, đối với thuế tài nguyên, thuế môn bài (thuộc lĩnh vực DNNN, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài), tiền thuê đất (DN có vốn đầu tư nước ngoài) ngân sách Thành phố hưởng 100%, thuế môn bài ngoài quốc doanh thực hiện phân chia theo 3 cấp (TP, QH, XP). Do vậy, tạo điều kiện để các địa phương quan tâm đến nguồn thu, nhằm đáp ứng kịp thời các nhu cầu chi tại chỗ để phát triển kinh tế địa phương, những khoản thu này cần được phân cấp cho ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã theo hướng:

Đối với các huyện, thị xã thuộc nhóm 2, chưa tự cân đối được ngân sách, ngân sách thành phố vẫn phải bổ sung cân đối. Để tạo điều kiện cho các cấp ngân sách chủ động hơn nữa trong việc cân đối thu, chi ngân sách cấp mình, hạn chế việc phải nhận bổ sung từ ngân sách cấp thì nên mạnh dạn phân cấp tăng các nguồn thu ngân sách cấp huyện, thị xã được hưởng 100% lên so với hiện hành, cụ thể:

- Nên để các huyện, thị xã được thu 100% giá trị nguồn thu thu được từ tiền sử dụng đất (thay vì áp dụng phân chia tỷ lệ như hiện nay). Thực tế các khoản thu ngân sách huyện, thị xã được hưởng 100% hiện nay đều phát sinh với số thu nhỏ; nguồn thu ngân sách chủ yếu gắn liền với nguồn thu phát sinh từ đất.

- Nên để ngân sách các huyện, thị xã được hưởng 100% giá trị nguồn thu thu được từ thuế môn bài (thu từ DNNN, DN có vốn đầu tư nước ngoài, các cơ sở kinh tế của cơ quan hành chính, sự nghiệp, Đảng, đoàn thể, Lực lượng vũ trang thành phố), thay vì ngân sách thành phố hưởng 100% như hiện nay.

- Nên để ngân sách các huyện, thị xã được hưởng 100% khoản tiền thuê mặt đất, mặt nước của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (thay vì ngân sách thành phố hưởng 100% giá trị khoản thu này). Như vậy, theo cách này thì toàn bộ tiền thuê đất được phân cấp cho nguồn thu của ngân sách các huyện thị xã.

***e. Thẩm quyền quyết định hay hình thức tự chủ thuế có các vấn đề cần quan tâm như sau:***

(1) Thẩm quyền xác định các nguồn thu NSNN. Trong trường hợp hệ thống chính quyền là đơn nhất, quyền quyết định các nguồn thu NSNN thường thuộc về Nhà nước Trung ương, các CQĐP chỉ được thực hiện theo các nguồn thu mà Trung



ương đã ban hành. Theo đó, một "danh sách nguồn thu đóng" do Nhà nước trung ương xác định sẽ ban hành và các CQĐP chỉ được lựa chọn những loại thuế trong phạm vi cho phép hay đơn giản là thực thi những điều luật qui định như trường hợp của Việt Nam. Cách tập trung thẩm quyền vào tay CQTƯ có ưu điểm tránh được tình trạng bóp méo, không hiệu quả về thuế (Alm và Martinez-Vazquez và Indrawati, 2004). Cách tiếp cận thứ hai là CQĐP có thể xác định các nguồn thu cho mình trong một "danh sách nguồn thu mở", với những ràng buộc chặt chẽ. Đây là cách làm thường được áp dụng ở các quốc gia có hệ thống chính quyền liên bang, trong đó CQĐP được trao quyền tự do xác định về nguồn thu. Khi lựa chọn cách tiếp cận "danh sách nguồn thu mở" có thể xảy ra tình trạng một cơ sở áp dụng chung cho nguồn thu của nhiều cấp chính quyền và gây ra tình trạng bất bình đẳng. Ngược lại, cách tiếp cận "danh sách nguồn thu đóng" sẽ loại bỏ tình trạng một cơ sở được áp dụng chung cho nhiều nguồn thu ở các cấp chính quyền khác nhau. Tuy nhiên, nhược điểm chính của cách thức này là các CQĐP có ít cơ hội sử dụng các nguồn thu có cơ sở thu qui mô lớn hoặc co dãn theo thời gian, theo đó, làm giảm ý nghĩa tự chủ về nguồn thu của các CQĐP. Với những lý do nêu trên, một gợi ý về việc giao thẩm quyền quyết định thu ngân sách cho NSĐP bằng cách kết hợp giữa 2 cách tiếp cận để tăng ưu điểm và hạn chế nhược điểm của mỗi cách như sau: áp dụng một danh sách nguồn thu đóng với các nguồn thu có cơ sở áp dụng chung cho các cấp chính quyền và áp dụng danh sách nguồn thu mở đối với các nguồn thu có cơ sở độc lập không áp dụng chung cho các cấp chính quyền.

(2) Thẩm quyền quyết định cơ sở nguồn thu và mức thu. Trong mô hình tự chủ về nguồn thu, các CQĐP thường ưa thích được tự chủ quyết định mức thu hơn là tự chủ trong quyết định cơ sở của nguồn thu, do sự phức tạp trong cách xác định cơ sở của nguồn thu, đặc biệt là trong trường hợp loại trừ, miễn giảm. Quyền tự chủ trong quyết định mức thu được ủng hộ nhiều hơn vì nó giúp nâng cao trách nhiệm chính trị của các CQĐP xét trong mối quan hệ giữa người nộp thuế và người thu thuế. Tự chủ trong quyết định mức thu còn được ưa thích vì nó có tác động trực tiếp đến doanh thu và khả năng chi tiêu của các CQĐP.

(3) Thẩm quyền tổ chức thu các nguồn thu. Tổ chức thu tập trung từ Trung ương đến địa phương sẽ đạt hiệu quả cao hơn nhờ tính qui mô. Tuy nhiên, phương thức tập trung quản lý thu có thể làm giảm động cơ và trách nhiệm của cơ quan quản lý thu đối với việc thu các nguồn thu thuộc "sở hữu" của các CQĐP, trong khi nếu phân cấp giao cho các CQĐP tổ chức thu Ngân sách của riêng của họ sẽ tăng

trách nhiệm đối với các nguồn thu. Như vậy, việc phân cấp hay tập trung quản lý thu về thực chất là sự đánh đổi giữa hiệu quả kinh tế - tăng lên cùng với mức độ tập trung hóa, và trách nhiệm của từng cấp chính quyền trong quản lý nguồn thu - tăng lên cùng với mức độ phân cấp quản lý thu. Điều này gợi ý rằng, có thể thực hiện tập trung hóa tổ chức thu do lợi thế về chi phí nhưng cũng cần chú ý đến các cách thức khuyến khích, tăng trách nhiệm của từng cấp chính quyền trong quản lý nguồn thu.

#### ***f. Minh bạch, công khai***

Thuế của thành phố và các quận huyện phải rõ ràng, minh bạch để người dân nhận thức được về gánh nặng thuế và từ đó tạo ra sự tham gia, đòi hỏi trách nhiệm đối với chính quyền trong thực hiện các công việc được giao.

#### ***Đổi mới phương thức xác định tỷ lệ phân chia các khoản thu giữa ngân sách các cấp***

Thực tiễn thành phố Hà Nội, phân cấp nguồn thu là dựa vào đặc điểm của các nguồn thu và chú trọng đến việc đảm bảo cho các cấp CQĐP có đủ số thu để thực hiện các nhiệm vụ chi được giao. Tuy nhiên, mức độ mất cân bằng ngân sách cấp quận/huyện, xã/phường theo chiều dọc vẫn ở mức cao và quyền quyết định thực sự đối với các nguồn thu của CQĐP là khá thấp. Do đó, việc đổi mới phân cấp nguồn thu cho các cấp CQĐP ở thành phố Hà Nội trong thời gian tới nên thực hiện theo hướng sau:

#### ***a. Đối với nguồn thu giao cho ngân sách quận, huyện, thị xã/phường hưởng 100%***

Về nguyên tắc những khoản thu nào phát sinh do hoạt động kinh tế, dịch vụ thuộc thẩm quyền quản lý, đầu tư của cấp quận, huyện, thị xã/phường theo cơ chế phân cấp quản lý kinh tế đối với quận, huyện, thị xã/phường thì những khoản thu đó ngân sách quận, huyện được hưởng 100%. Trong thực tế, việc phát sinh các khoản thu không đồng đều giữa các quận, huyện do tính đặc thù hoạt động kinh tế, xã/phường hội. Vì vậy có thể xảy ra tình trạng có quận, huyện có số thu lớn, có quận, huyện có số thu nhỏ, trong khi nhiệm vụ chi không giảm. Để giải quyết mâu thuẫn này cần thiết phải nghiên cứu xử lý theo hai phương án: (i) Thực hiện các khoản thu phân chia phần trăm giữa cấp Thành phố và cấp quận, huyện thị xã/phường có sự phân biệt tính đến tính đặc thù của từng quận, huyện; (ii) Thực hiện hỗ trợ trực tiếp từ ngân sách thành phố.

***b. Đối với các khoản thu phân chia ngân sách giữa cấp thành phố và cấp quận, huyện, thị xã/phường***

Việc xác định tỷ lệ phân chia các khoản thu giữa NS cấp Thành phố và NS cấp quận, huyện, thị xã/phường cần quán triệt các nguyên tắc cơ bản sau đây:

- Việc xác định tỷ lệ phân chia nguồn thu ngân sách giữa cấp Thành phố và cấp quận, huyện cần có sự phân biệt tính đặc thù của từng quận, huyện trong quá trình phát triển kinh tế, xã/phường hội, đồng thời phải chú trọng đến chức năng, nhiệm vụ của chính quyền cấp quận khi chính quyền cấp Quận - là một bộ phận của chính quyền đô thị. Chính vì vậy, việc xác định tỷ lệ phân chia nên thiết kế thành tỷ lệ phân chia nguồn thu giữa thành phố với các huyện riêng, quận, thị xã/phường riêng.

Mặt khác, để đảm bảo yêu cầu công bằng khi phân chia theo tỷ lệ nguồn thu giữa thành phố với quận huyện nên căn cứ vào mức thu nhập bình quân/người trong một số năm gần nhất của các quận, huyện để làm tiêu chí xác định tỷ lệ phân chia nguồn thu giữa các cấp. Chẳng hạn như đối với nhóm quận, huyện có thu nhập bình quân đầu người thấp thì có một tỷ lệ phân chia đối với từng khoản thu giữa ngân sách thành phố với quận huyện đó khác với tỷ lệ phân chia nguồn thu giữa ngân sách thành phố với ngân sách của loại quận, huyện có thu nhập bình quân đầu người cao hơn. Áp dụng nguyên tắc này sẽ khắc phục được nhược điểm của cơ chế phân cấp nguồn thu theo Quyết định 55/2010/QĐ-UBND thành phố.

- Căn cứ vào tính chất, tầm quan trọng của các khoản thu đối với ngân sách thành phố cũng như đối với ngân sách cấp quận huyện và mức độ chia sẻ công sức quản lý các khoản thu giữa các cơ quan thu của thành phố và của quận, huyện.

Quán triệt hai nguyên tắc trên, việc xác định tỷ lệ phân chia phần trăm (%) các khoản thu giữa ngân sách cấp thành phố và ngân sách cấp quận, huyện theo cách thức sau đây:

- Phân loại quận, huyện thành 3 loại: Loại thứ nhất: quận, huyện có thu nhập bình quân đầu người trong một số năm gần đây có mức thu nhập bình quân thấp nhất gồm...; Loại thứ hai: quận, huyện có mức thu nhập bình quân trung bình trong một số năm gần đây gồm ...; Loại thứ ba: quận, huyện có mức thu nhập cao nhất trong một số năm gần đây.

- Xác lập tỷ lệ phần trăm (%) chia giữa ngân sách cấp thành phố với ngân sách cấp quận, huyện loại có thu nhập bình quân đầu người trung bình, trên cơ sở đó, quy định một tỷ lệ phần trăm cộng thêm cho ngân sách cấp quận, huyện có thu nhập

đầu người thấp nhất và quy định một tỷ lệ phần trăm trừ đi tỷ lệ thu nhập phân chia đối với quận huyện có thu nhập cao nhất.

- Việc xác định các tỷ lệ phần trăm (%) nêu trên do UBND Thành phố xác định và được HDND thành phố chuẩn y.

- Lấy tiêu chí thu nhập bình quân đầu người trong một số năm gần đây của các quận huyện làm tiêu chí xác định tỷ lệ phân chia phần trăm (%) các khoản thu ngân sách giữa cấp thành phố và cấp quận huyện là xuất phát từ tác dụng quan trọng của thu nhập bình quân đầu người. Mức thu nhập bình quân đầu người cao hay thấp phản ánh những khó khăn hay thuận lợi trong quá trình phát triển kinh tế, xã/phường hội của từng quận, huyện. Mặt khác, thu nhập bình quân phản ảnh khả năng huy động nguồn lực cho ngân sách của từng địa phương cấp quận huyện. Đương nhiên, trong quá trình thiết kế tỷ lệ phân chia các khoản thu giữa các cấp ngân sách không thể lấy thu nhập bình quân đầu người của từng quận, huyện làm tiêu chí vì như vậy sẽ hết sức phức tạp, do đó cần phân loại quận huyện theo ba mức thu nhập bình quân đầu người: trung bình, thấp, cao để xác định tỷ lệ phần trăm phân chia cho từng khoản thu giữa ngân sách cấp thành phố và ngân sách cấp quận, huyện.

Cách phân loại các khoản thu ngân sách theo tỷ lệ (%) giữa ngân sách cấp thành phố với ngân sách cấp quận, huyện vừa bảo đảm được hai nguyên tắc như đã đề cập, vừa đơn giản dễ thực hiện. Trên cơ sở xác định tỷ lệ như trên có thể đưa các khoản thu sau đây để xác định tỷ lệ phân chia giữa cấp ngân sách:

- Thuế giá trị gia tăng thu từ doanh nghiệp ngoài quốc doanh (không kể thuế giá trị gia tăng hàng nhập khẩu).

- Thuế thu nhập doanh nghiệp thu từ doanh nghiệp ngoài quốc doanh (trừ thuế thu nhập doanh nghiệp từ hoạt động thăm dò khai thác dầu khí).

- Thuế tiêu thụ đặc biệt hàng hóa, dịch vụ thu từ khu vực kinh tế ngoài quốc doanh (không kể thuế TTĐB hàng nhập khẩu).

- Thuế thu nhập cá nhân giao quận, huyện, thị xã/phường quản lý thu;

- Tiền sử dụng đất các dự án giao đất (ngoài dự án di dời theo Quyết định số 09/2007/QĐ-TTg) và đấu giá quyền sử dụng đất đối với loại đất có quy mô diện tích từ 5000 m<sup>2</sup> trở lên hoặc đất dưới 5000 m<sup>2</sup> tiếp giáp với đường, phố.

- Lệ phí trước bạ xe máy, ô tô, tàu thuyền và tài sản khác; Lệ phí trước bạ nhà đất.

Để phân biệt được tính chất Ngân sách đô thị và Ngân sách khu vực nông thôn trong phân cấp Ngân sách, cũng với cách thức trên đây, có thể tách loại huyện riêng, loại quận riêng để xác định tỷ lệ phân chia cho từng khoản thu giữa Ngân sách cấp

Thành phố và Ngân sách các loại Quận, giữa Ngân sách cấp Thành phố với Ngân sách các loại huyện.

Để tạo điều kiện cho các cấp Ngân sách chủ động hơn nữa trong việc cân đối thu, chi Ngân sách cấp mình, hạn chế việc phải nhận bổ sung từ Ngân sách cấp trên, tỷ lệ phần trăm (%) các khoản thu phân chia cho các cấp Ngân sách cũng cần được điều chỉnh, hoàn thiện theo từng cấp Ngân sách như sau:

- Đối với ngân sách cấp TP: Nguồn thu ngân sách Thành phố được hưởng tính trên các khoản thu phân chia của thuế GTGT, TNDN và thuế thu nhập cá nhân là chủ yếu; đồng thời chỉ phân chia tỷ lệ phần trăm (%) các khoản thu ở lĩnh vực doanh nghiệp ngoài quốc doanh cá nhân, hộ kinh doanh với những quận (thuộc nhóm 1) khi đã đảm bảo được cân đối ngân sách cấp mình. Đối với các huyện, thị xã thuộc nhóm 2 được phân cấp toàn bộ cho ngân sách cấp huyện và cấp xã. Số liệu Phụ lục 09, giai đoạn 2011-2015 cho thấy TP Hà Nội đang phân cấp nguồn thu thuế GTGT, Thuế Thu nhập doanh nghiệp, Thuế Tiêu thụ đặc biệt và Thuế Thu nhập cá nhân cho các quận huyện chưa tự chủ được tài chính đều là 42%; Cũng trong thời gian này 1 số quận huyện chưa cân đối được NSNN phải chi cân đối cao nhất lên đến gần 30% theo bảng 2.9. Xuất phát từ nghiên cứu lý luận và thực tiễn của TP Hà Nội, Luận án đề nghị để lại toàn bộ nguồn thu NSNN được hưởng tính trên các khoản thu thuế GTGT, TNDN và thuế thu nhập cá nhân đối với các huyện, thị xã thuộc nhóm 2 được phân cấp toàn bộ cho ngân sách cấp huyện và cấp xã. Làm như vậy sẽ tránh được tình trạng NSNN phải chuyển nhiều lần khi phân chia tỷ lệ phần trăm lên thành phố sau đó các quận huyện thuộc nhóm 2 chưa cân đối được nguồn thu TP phải chuyển xuống (Số liệu ở phụ lục 09 minh họa điều này).

- Đối với ngân sách cấp quận, huyện, ngân sách cấp xã, phường: Nên được phân cấp mạnh hơn đối với các khoản thu NSNN phát sinh trên địa bàn (không bao gồm cả các khoản thu thuộc lĩnh vực NSNN do trung ương quản lý, và nguồn thu từ các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài). Đồng thời xác định tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu cho ngân sách cấp huyện theo quy định của Luật NSNN năm 2015, đảm bảo khả năng cân đối thu chi ngân sách ngay từ năm đầu thời kỳ ổn định ngân sách, hạn chế đến mức thấp nhất việc bổ sung từ ngân sách cấp trên.

Đối với các khoản thu phân chia nên được xác định trên hai khoản thu chính (gồm thuế GTGT, thuế TNDN) và thực hiện ở lĩnh vực doanh nghiệp ngoài quốc doanh).

***c. Đối với khoản thu bổ sung của Ngân sách cấp Thành phố cho Ngân sách cấp quận, huyện***

Về mặt nguyên tắc việc bổ sung Ngân sách cấp Thành phố cho Ngân sách quận, huyện thời gian tới cần tuân thủ những quy định về bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu. Cụ thể:

***(1) Bổ sung cân đối***

Việc xác định số bổ sung cân đối cho ngân sách quận huyện trong thời kỳ đầu ổn định được xác định theo công thức sau:

Số bổ sung cân đối = A- (B+C), trong đó A là tổng chi của Ngân sách cấp quận, huyện, xác định căn cứ nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ ngân sách theo nghị quyết của HĐND cấp quận, huyện (gồm chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên) cho năm đầu của thời kỳ ổn định ngân sách; B là tổng số các khoản thu ngân sách quận, huyện hưởng 100% được xác định trên cơ sở khả năng thu, không kể thu từ hoạt động xổ số kiến thiết, thu tiền sử dụng đất, số bổ sung từ ngân sách cấp trên, thu kết dư, thu từ đóng góp tự nguyện, thu viện trợ, thu chuyển nguồn từ ngân sách năm; C là tổng số các khoản thu phân chia giữa ngân sách cấp thành phố và ngân sách cấp quận, huyện được xác định trên cơ sở khả năng thu.

***(2) Số bổ sung có mục tiêu***

Số bổ sung có mục tiêu từ ngân sách cấp thành phố cho ngân sách cấp quận huyện được xác định theo nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ ngân sách và các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách theo quy định hiện hành; khả năng cân đối của ngân sách thành phố và khả năng cân đối ngân sách của quận huyện để hỗ trợ ngân sách cấp quận, huyện trong các trường hợp sau:

Thực hiện các chính sách, chế độ mới do Thành phố ban hành chưa được bố trí trong dự toán ngân sách của năm đầu thời kỳ ổn định ngân sách; mức hỗ trợ cụ thể được xác định trên cơ sở khả năng cân đối của ngân sách các cấp có liên quan;

Thực hiện các chương trình mục tiêu thành phố và các chương trình mục tiêu, chương trình, dự án khác của thành phố, phân giao cho quận, huyện thực hiện; mức hỗ trợ cụ thể theo dự toán chi được cấp có thẩm quyền giao;

Hỗ trợ chi khắc phục thiên tai, thảm họa, dịch bệnh trên diện rộng vượt quá khả năng cân đối của ngân sách cấp quận, huyện, sau khi ngân sách cấp quận, huyện đã sử dụng dự phòng ngân sách, quỹ dự trữ tài chính của quận, huyện theo quy định nhưng chưa đáp ứng được nhu cầu;

Hỗ trợ thực hiện các mục tiêu, công trình, dự án có ý nghĩa lớn đối với yêu cầu phát triển kinh tế - xã/phường hội của địa phương, nằm trong quy hoạch và đã được cấp có thẩm quyền Thành phố phê duyệt theo đúng quy định của pháp luật về quản lý đầu tư và xây dựng. Mức hỗ trợ được xác định cụ thể cho từng chương trình, dự án. Tổng mức hỗ trợ vốn đầu tư phát triển hàng năm của ngân sách thành phố cho ngân sách địa phương cấp quận, huyện quy định tại điểm này tối đa không vượt quá 30% tổng chi đầu tư xây dựng cơ bản của ngân sách thành phố;

Số bổ sung có mục tiêu từ ngân sách cấp thành phố cho ngân sách cấp quận, huyện dưới được xác định hàng năm. Việc sử dụng vốn, kinh phí bổ sung có mục tiêu phải theo đúng mục tiêu quy định. Trường hợp ngân sách cấp quận, huyện sử dụng không đúng mục tiêu hoặc sử dụng không hết, phải hoàn trả ngân sách cấp thành phố.

Để nâng cao tác dụng tích cực của số bổ sung, điều quan trọng trong hoàn thiện cơ chế phân cấp quản lý ngân sách thành phố là phải quy định cụ thể về giám sát của HĐND thành phố và tổ chức thực hiện công tác giám sát một cách thường xuyên, cụ thể chặt chẽ đối với hoạt động thu, chi của ngân sách quận, huyện, đồng thời phát huy vai trò tích cực của HĐND cấp quận, huyện trong việc giám sát hoạt động của ngân sách địa phương. Một số vấn đề khi xác định tỷ số bổ sung cho ngân sách quận, huyện nên chú trọng đến việc đổi mới chức năng nhiệm vụ của chính quyền cấp quận huyện chính quyền cấp quận trở thành một bộ phận của chính quyền đô thị, hướng chung là giảm phần bổ sung của ngân sách thành phố cho quận, bởi lẽ theo cơ chế phân cấp quản lý ngân sách đô thị, quận được phân cấp tối đa các nguồn thu được hưởng 100% cũng như các nguồn thu phân chia theo tỷ lệ.

#### ***d. Các khoản thu chuyển nguồn NS năm trước sang năm sau***

Trong thực tiễn, việc xác định mức nguồn của năm trước chuyển sang năm sau là một vấn đề phức tạp, liên quan đến vấn đề công tác xử lý ngân sách cuối năm. Năm 2017 là năm đầu tiên thực hiện Luật NSNN năm 2015, công tác quyết toán NS hàng năm đã được Bộ Tài chính quy định cụ thể tại Thông tư 342/2016/TT-BTC. Thông tư này thay thế Thông tư 108/2008/TT-BTC hướng dẫn xử lý ngân sách cuối năm và lập báo cáo quyết toán ngân sách hàng năm. Cùng với Thông tư 342, để công tác chuyển nguồn, lập và gửi báo cáo quyết toán cuối năm thực hiện theo quy định, ngày 21 tháng 12 năm 2017 Bộ Tài chính đã ban hành công văn số 17304/BTC-KBNN hướng dẫn công tác xử lý ngân sách cuối năm 2017 chuyển sang năm 2018 và gửi báo cáo quyết toán ngân sách năm. Do đó, để thực hiện công

tác chuyển nguồn, các Phòng Tài chính quận, huyện cần phải nghiên cứu các văn bản kể trên triển khai thực hiện cho đúng quy định. Một số điểm chung về công tác xử lý ngân sách cuối năm:

- Khóa sổ kế toán và xử lý kinh phí cuối năm
- Đối với các chương trình, đề tài, dự án được cấp có thẩm quyền cho phép thực hiện trên 12 tháng thì quyết toán được thực hiện theo khoản 4 điều 44 Nghị định 163/2016/NĐ-CP của Chính phủ và khoản 6 điều 25 Thông tư 342/2016/TT-BTC của Bộ Tài chính, trong đó lưu ý: Số kinh phí đã quyết toán theo niên độ ngân sách hàng năm được theo dõi và lũy kế hàng năm làm cơ sở quyết toán chương trình, đề tài, dự án khi hoàn thành theo quy định.

### **Đổi mới phân cấp nhiệm vụ chi**

***Đổi mới phân cấp nhiệm vụ chi theo 3 nguyên tắc: hiệu quả; ổn định vĩ mô và rõ ràng trong từng cấp chính quyền***

Không có cách thức phân định trách nhiệm chi tiêu ngân sách cho các cấp chính quyền nào đúng với mọi quốc gia và mọi Tỉnh, Thành phố. Để xem xét sự phù hợp của phân cấp trách nhiệm chi tiêu, cần đánh giá mức độ đạt được các mục tiêu trong chiến lược phân cấp của quốc gia và mỗi Tỉnh, thành như thế nào. Theo McLure và Martinez-Vazquez (2003), giao trách nhiệm chi tiêu cho các cấp chính quyền cần tuân thủ những nguyên tắc sau:

***Một là***, Phải tuân thủ tiêu chí hiệu quả

Phân cấp nhiệm vụ chi theo nguyên tắc hiệu quả tức là cung ứng hàng hóa, dịch vụ công hiệu quả đòi hỏi các chính quyền phải đáp ứng cao nhất nhu cầu của người nộp thuế. Trách nhiệm cung cấp dịch vụ công nên giao cho cấp chính quyền thấp nhất và phù hợp với “phạm vi lợi ích” của dịch vụ cung cấp. Nếu giao những dịch vụ có phạm vi lợi ích rộng hơn phạm vi hoạt động của chính quyền thì sẽ không đạt được hiệu quả cung cấp dịch vụ và ngược lại. Theo đó, nên giao các chức năng chi tiêu cho những dịch vụ công có phạm vi lợi ích địa phương cho chính quyền của địa phương đó; và nên giao chức năng chi tiêu cho các dịch vụ công có phạm vi lợi ích trên toàn quốc gia cho CQTƯ. Hiệu quả cung cấp dịch vụ công sẽ được cải thiện nếu lợi ích nhận được từ việc sử dụng dịch vụ được phản ánh thông qua giá cả dịch vụ như phí sử dụng hay thuế của CQĐP. Nói cách khác, cần sử dụng các nguồn thu nhập của CQĐP để tài trợ cho các khoản chi tiêu của địa phương.



**Hai là,** Phải tuân thủ tiêu chí tái phân phối và ổn định vĩ mô

Các nhiệm vụ chi tiêu cho tái phân phối và ổn định vĩ mô nên giao cho CQTU. Theo mô hình chính phủ của Richard Musgrave, các nhiệm vụ chi tiêu cho tái phân phối thu nhập như phúc lợi xã/phường hội hoặc nhà thu nhập thấp thường được giao cho CQTU. Một CQĐP không thể thực hiện các chương trình này độc lập vì dân cư ở các địa phương khác có thể di cư đến sinh sống và làm tăng gánh nặng thuế khóa cho họ. Khi việc thực hiện các chương trình này từ nguồn tài chính của CQTU và các CQĐP chỉ chịu trách nhiệm thực hiện thì sẽ cải thiện được hiệu quả do họ có thông tin về nhu cầu của người dân tốt hơn CQTU. Tuy nhiên, cần có cách nào đó để đảm bảo CQĐP sử dụng các nguồn lực đúng như mục tiêu mong muốn của CQTU. Các khoản chi tiêu nhằm duy trì ổn định vĩ mô thường nên giao cho CQTU vì việc này đòi hỏi nguồn vốn lớn về qui mô.

Phân cấp nhiệm vụ chi một cách linh hoạt. Điều này có nghĩa là, không có “lựa chọn duy nhất” trong việc xác định giao trách nhiệm chi tiêu, đặc biệt là khi phải lựa chọn đánh đổi giữa hiệu quả và công bằng trong cung cấp dịch vụ. Một số dịch vụ công, ví dụ như giáo dục tiểu học và chăm sóc sức khỏe ban đầu, theo nguyên tắc phạm vi lợi ích thì nên giao cho CQĐP, nhưng các dịch vụ này lại liên quan đến phúc lợi xã/phường hội và tái phân phối thu nhập nên có thể giao cho CQTU đảm nhiệm. Trong bối cảnh như vậy, khó có thể nói là giao việc cung cấp các dịch vụ này cho cấp chính quyền nào là tốt nhất. Một điểm cần chú ý rằng, cái gọi là lựa chọn giao nhiệm vụ chi tốt nhất cũng có thể thay đổi theo thời gian cùng với sự thay đổi về chi phí và công nghệ, cũng như là sự thay đổi về sở thích của người dân. Tuy nhiên, trong bất kỳ trường hợp nào, tại từng thời điểm, các cấp chính quyền cần được giao những nhiệm vụ cụ thể trong các nhiệm vụ được cho là tối ưu đối với cấp chính quyền đó. Nếu không giao nhiệm vụ cụ thể có thể dẫn đến bất ổn định trong quan hệ nội bộ chính phủ và không hiệu quả trong cung cấp dịch vụ công.

**Ba là,** giao nhiệm vụ chi phải rõ ràng và ổn định. Trong trường hợp chính phủ được tổ chức theo mô hình đơn nhất, sự không rõ ràng, cụ thể trong việc giao nhiệm vụ chi cho từng cấp chính quyền có thể không là vấn đề lớn. Lý do là ngân sách của các cấp thành phố chỉ là một bộ phận của NSNN, và các khoản thâm hụt của các cấp NSTP có thể được bù đắp từ các nguồn lực bổ sung của cấp trên. Nhưng khi hệ thống chính quyền này được phân cấp mạnh hơn, việc không phân định rõ trách nhiệm chi tiêu cho từng cấp chính quyền có thể dẫn đến sự xung đột giữa các cấp

chính quyền trong việc thực hiện nhiệm vụ. Trong trường hợp nếu ngân sách là hạn chế, việc thiếu rõ ràng trong việc phân định trách nhiệm chi tiêu giữa các cấp chính quyền có thể dẫn đến cung cấp các dịch vụ công thiết yếu ở dưới mức cần thiết. Mặt khác, việc phân định rõ ràng trách nhiệm chi tiêu giữa các cấp chính quyền còn là điều kiện cần để giao các nguồn thu tương ứng cho CQTP.

Trên cơ sở những nguyên tắc chung về giao trách nhiệm chi tiêu cho các cấp chính quyền, đồng thời dựa trên cơ sở phân tích về thực trạng phân định nhiệm vụ chi giữa các cấp CQTP Hà Nội và kết quả phân tích tác động của phân cấp quản lý NSTP, một số khuyến nghị về phân cấp nhiệm vụ chi cho các cấp CQTP trong thời gian tới như sau:

*Thứ nhất*, rà soát lại các nhiệm vụ chi giao cho cấp thành phố, cấp quận/huyện và cấp xã/phường theo nguyên tắc hiệu quả, đồng thời chú ý đến khả năng tự cân đối ngân sách của các cấp CQTP. Cần xác định những nhiệm vụ chi cốt lõi, tối thiểu bao gồm cả chi thường xuyên và chi đầu tư mà các cấp CQTP phải thực hiện để quản lý và cung cấp các dịch vụ công cơ bản mang tính địa phương. Việc xác định nhiệm vụ chi cho các cấp CQTP phải phù hợp với chức năng nhiệm vụ của các cấp chính quyền theo phân loại về cấp chính quyền, cơ cấu tổ chức. Phân định các nhiệm vụ chi cung cấp các hàng hóa, dịch vụ công cho chính quyền cấp quận/huyện cần chú ý điều kiện phân cấp hiệu quả là hàng hóa, dịch vụ đó không tạo ra ngoại ứng và không có lợi thế về qui mô, đồng thời phù hợp với đặc điểm về kinh tế, xã/phường hội, tự nhiên của từng địa phương để đảm bảo tính hiệu quả và công bằng giữa các quận huyện trong thành phố.

*Thứ hai*, xem xét chuyển về NS cấp thành phố các nhiệm vụ chi như đảm bảo công bằng xã/phường, hội, sau đó thành phố ủy quyền cho các địa phương thực hiện. Điều này không có nghĩa là loại trừ việc giao nhiệm vụ này cho các quận huyện có nguồn thu tốt. Theo đó, các quận huyện có ít nguồn thu hơn có thể giảm bớt gánh nặng ngân sách và thực hiện các nhiệm vụ công cơ bản tốt hơn dựa trên nguồn lực ngân sách được giao, đồng thời ngân sách được dành cho thực hiện các chức năng chi đảm bảo công bằng xã/phường hội cũng được phân bổ công bằng hơn giữa các địa phương thuộc thành phố.

*Thứ ba*, gia tăng sự tự chủ cho các cấp CQTP về quyền quyết định các khoản chi tiêu, phân bổ nguồn lực và sử dụng nguồn lực theo ưu tiên của từng cấp của thành phố. Dãn hạn chế sự can thiệp của các Bộ ngành vào các đơn vị ở cấp thành phố, trao quyền chủ động nhiều hơn cho các cấp thành phố trong việc xây dựng các

định mức chi tiêu phù hợp. Việc sửa đổi, bổ sung định mức, tiêu chuẩn, chế độ trong các lĩnh vực theo hướng: hạn chế số lượng định mức cứng (áp dụng thống nhất trong cả nước), tăng số lượng các khung định mức, trần định mức để thành phố áp dụng cho phù hợp với tình hình thực tế và khả năng ngân sách tại thành phố; phù hợp với phương thức lập dự toán ngân sách và phân bổ dự toán ngân sách cho các cơ quan, đơn vị theo kết quả đầu ra.

*Thứ tư*, cần có cơ chế qui trách nhiệm tốt hơn đối với các khoản chi tiêu ở các cấp CQTP. Theo đó, cần qui trách nhiệm phân bổ ngân sách cho người đứng đầu chính quyền các cấp và xây dựng hệ thống giám sát, đánh giá các khoản chi tiêu công ở các cấp CQTP.

*Thứ năm*, phân cấp quản lý chi NSNN ở Hà Nội cần gắn với quy hoạch và kế hoạch phát triển theo hướng kế hoạch của cấp nào thì cấp đó quyết định phân bổ NSNN, đảm bảo gắn kết giữa Thu NSNN và chi NSNN trong một trách nhiệm cung cấp dịch vụ công được giao. Việc phân cấp quản lý NSNN cần hạn chế tối đa hình thức ủy quyền của cấp trên cho cấp dưới trong việc quyết định và quản lý NSNN. Nói cách khác, cần phân cấp rõ ràng nhiệm vụ chi NSNN cho chính quyền cấp thành phố, quận/huyện, xã/phường. Thực hiện nội dung này sẽ làm gia tăng trách nhiệm của các cấp chính quyền bên dưới trong phân bổ và quản lý thực hiện chi NSNN, tránh tình trạng thiếu trách nhiệm do cơ chế ủy quyền tạo ra. Cần có cơ chế kiểm soát qui mô đầu tư của các cấp CQĐP thuộc thành phố theo các nguồn lực tự có nhằm hạn chế tình trạng vi phạm kỷ luật tài khóa. Đồng thời, minh bạch hóa các thông tin về chi NSNN và kiểm soát chặt chẽ hơn với các khoản chi NSNN ở các cấp CQTP.

Thực hiện giải pháp này sẽ khắc phục được hạn chế như đã phân tích ở chương 2, phân cấp nhiệm vụ chi của các cấp ngân sách còn chưa rõ ràng, có nhiệm vụ chi đã được phân cấp cho ngân sách cấp dưới nhưng lại do ngân sách cấp Thành phố thực hiện; hoặc có nhiệm vụ chi có thể phân cấp cho ngân sách cấp dưới thực hiện nhưng lại chưa được phân cấp.

***Điều chỉnh, bổ sung cơ chế phân cấp nhiệm vụ chi trên cơ sở phân cấp quản lý kinh tế - xã hội của Thành phố***

Để giải quyết vấn đề trên, nên chăng cần rà soát lại toàn bộ các quy định của phân cấp quản lý kinh tế - xã hội hiện hành để xác định rõ các nhiệm vụ chi của từng cấp ngân sách. Trên cơ sở đó để điều chỉnh, bổ sung cơ chế phân cấp nhiệm vụ chi NSNN cho phù hợp, theo các nội dung cụ thể sau:

*Một là*, chi sự nghiệp giáo dục đào tạo: Để đảm bảo việc phân cấp nhiệm vụ chi phù hợp với phân cấp quản lý hành chính và kinh tế - xã hội cũng như đặc điểm của mỗi cấp chính quyền ở thành phố Hà Nội. Các sở ban ngành cần thực hiện các nhiệm vụ cụ thể là:

Sở Giáo dục và Đào tạo là cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân Thành phố. Hướng dẫn, tổ chức thực hiện, kiểm tra, thanh tra công tác chuyên môn nghiệp vụ các cơ sở giáo dục trực thuộc Sở, các Phòng Giáo dục và Đào tạo về thực hiện mục tiêu, chương trình, nội dung, kế hoạch giáo dục; công tác tuyển sinh, thi cử, xét duyệt, cấp văn bằng, chứng chỉ, kiểm định chất lượng giáo dục; công tác phổ cập giáo dục, chống mù chữ, xây dựng xã hội học tập trên địa bàn và các hoạt động giáo dục khác theo hướng dẫn của Bộ Giáo dục và Đào tạo.

Phòng giáo dục và đào tạo là cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp quận, huyện. Tổ chức sự nghiệp giáo dục ở cấp huyện gồm: trường trung học cơ sở, trường tiểu học, trường phổ thông dân tộc bán trú (nếu có), trường mầm non.

Như vậy, có thể phân cấp nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách theo hướng: nhiệm vụ chi ngân sách cấp Thành phố đảm bảo kinh phí hoạt động của Sở Giáo dục và Đào tạo và các đơn vị trực thuộc; nhiệm vụ cho ngân sách cấp huyện đảm bảo hoạt động của phòng giáo dục đào tạo và các đơn vị trực thuộc; nhiệm vụ chi của ngân sách xã đảm bảo kinh phí hỗ trợ các hoạt động giáo dục phổ thông trên địa bàn, hoạt động của Trung tâm học tập cộng đồng.

*Hai là*, chi đảm bảo xã hội: Ngoài việc thực hiện các chính sách như trợ giúp các đối tượng xã hội, cần phân cấp nhiệm vụ chi cho ngân sách cấp quận, huyện để thực hiện các chính sách về an sinh xã hội khác theo chỉ đạo của trung ương Các chính sách của địa phương như hỗ trợ xây dựng nhà cho các hộ nghèo, kinh phí thăm hỏi tặng quà ngày tết nguyên đán... Đồng thời tạo cho ngân sách cấp dưới có nguồn lực vật chất để chủ động triển khai thực hiện.

*Ba là*, chi sự nghiệp môi trường: nhiệm vụ bảo vệ môi trường hiện nay là yêu cầu cấp bách, đòi hỏi phải được các cấp, các ngành, các đơn vị quan tâm chỉ đạo thực hiện. Để thực hiện nhiệm vụ này đạt hiệu quả thì không chỉ là nhiệm vụ của chính quyền Thành phố mà cần được sự ủng hộ đồng đạo mọi tầng lớp dân cư, gắn với nó thì yêu cầu ngân sách cấp quận, huyện và ngân sách cấp xã cũng cần được phân bổ nguồn lực để thực hiện nhiệm vụ thuộc phạm vi của mình quản lý. Điều này cho thấy, cần được phân cấp nhiệm vụ chi cho ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã, khi đã phân cấp thì cần phân cấp cho rõ ràng: Ngân sách cấp TP làm

những việc gì? ngân sách cấp quận huyện, cấp xã phường làm việc gì? Nên chăng ngân sách cấp xã cần đảm bảo nhiệm vụ công tác tuyên truyền phổ biến kiến thức về vệ sinh môi trường tới các thôn, cụm dân cư, hỗ trợ công tác vệ sinh môi trường, thu gom xử lý rác thải, sửa chữa nâng cấp hệ thống rãnh thoát nước thuộc phạm vi quản lý...; Ngân sách cấp quận, huyện đối với các quận thuộc nhóm 1 thì công tác thu gom, vận chuyển, xử lý môi trường do thành phố đảm nhiệm; các huyện, thị xã nhóm 2 có nhiệm vụ hướng dẫn kỹ thuật, đầu tư xây dựng, mua sắm trang thiết bị, nghiên cứu, thử nghiệm, khảo sát các vấn đề liên quan đến môi trường và thu gom xử lý rác thải tập trung, các hoạt động về môi trường liên quan đến nhiều xã...; ngân sách thành phố có trách nhiệm thực hiện các hoạt động điều tra cơ bản, khảo sát, báo cáo, cảnh báo lập dự án, đề án về môi trường, các hoạt động quản lý chất thải, hoạt động bảo tồn đa dạng sinh học và các hoạt động khác có liên quan đến bảo vệ môi trường liên quan đến nhiều huyện, có quy mô lớn, phức tạp đòi hỏi có trình độ nghiệp vụ và thiết bị, phương tiện kỹ thuật cao. Chỉ khi có sự ủng hộ của cộng đồng dân cư, của toàn xã hội thì công tác bảo vệ môi trường mới đạt được những kết quả như mong muốn.

*Bốn là*, chi sự nghiệp y tế: Theo thông tư liên tịch 51/2015/TTLT-BYT-BNV của Bộ Y tế, Bộ Nội vụ về việc hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Sở Y tế thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và Phòng Y tế thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

Theo hướng dẫn trên thì việc phân cấp nhiệm vụ chi cho ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã là rất khó khăn, phức tạp đặc biệt là công tác quản lý về y tế, công tác phòng chống dịch bệnh... Để tăng cường công tác quản lý Nhà nước và đảm bảo hoạt động chăm sóc sức khỏe, khám chữa bệnh cho nhân dân ngày một được cải thiện tốt hơn, cần được nghiên cứu sắp xếp lại cho phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế - xã hội cho từng cấp chính quyền ở địa phương, đồng thời tăng cường sự phối hợp giữa chính quyền cấp huyện, cấp xã với các Sở ngành liên quan trong công tác hướng dẫn chuyên môn nghiệp vụ, nhằm phân cấp nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách theo hướng: Nhiệm vụ chi của ngân sách cấp thành phố đảm bảo hoạt động của các bệnh viện thuộc thành phố quản lý, sự nghiệp y tế thuộc thành phố, các phòng khám đa khoa khu vực; NS cấp huyện đảm bảo nhiệm vụ chi của các trung tâm y tế, bệnh viện thuộc cụm dân cư, khu vực, sự nghiệp y tế thuộc huyện và chi cho các trạm y tế xã.

*Năm là*, chi sự nghiệp kinh tế: Nên phân định rõ nhiệm vụ chi của từng cấp ngân sách trong việc đảm bảo các hoạt động sự nghiệp kinh tế do chính quyền từng cấp quản lý như: Ngân sách cấp Thành phố đảm bảo nhiệm vụ chi sự nghiệp nông nghiệp, thuỷ lợi, ngư nghiệp và lâm nghiệp; duy tu bảo dưỡng các tuyến đê, các công trình thuỷ lợi thuộc Thành phố quản lý; khuyến công, khuyến nông, chi khoanh nuôi bảo vệ phòng chống cháy rừng, bảo vệ nguồn lợi thuỷ sản; đo đạc, lập bản đồ và lưu trữ hồ sơ địa chính; quy hoạch sử dụng đất đai, kiểm kê đất đai, duy tu bảo dưỡng, sửa chữa các tuyến đường tỉnh lộ; đối ứng các chương trình kinh tế - xã hội; triển khai công tác phòng chống, khắc phục bão lũ khi có thiên tai lớn, diện rộng... Ngân sách cấp quận, huyện đối với các quận thuộc nhóm 1 thì các nhiệm vụ chi như cấp thoát nước, chiếu sáng, kiến thiết thị chính do ngân sách Thành phố đảm nhiệm; đối với các huyện, thị xã thuộc nhóm 2 thực hiện chi hỗ trợ giống cây, giống con, miễn giảm thuỷ lợi phí, hỗ trợ vùng trồng trọt sản xuất hàng hoá triển khai trên phạm vi huyện; chi sự nghiệp nông lâm thuỷ lợi, sự nghiệp giao thông, kiến thiết thị chính, sự nghiệp đô thị do huyện quản lý; chi duy tu, bảo dưỡng, sửa chữa các tuyến đường huyện lộ, liên xã; chi cho công tác quy hoạch thị tứ, thị trấn, kiến thiết thị chính... Ngân sách cấp xã đảm bảo chi sự nghiệp giao thông, kiến thiết thị tứ, đô thị, chi công tác khuyến nông, lâm, ngư, chi phòng chống lụt bão, hỗ trợ thuỷ lợi nhỏ, chi duy tu, bảo dưỡng, sửa chữa các tuyến đường, nhà văn hoá, thư viện, đài tưởng niệm, cơ sở thể dục thể thao, công trình cấp thoát nước công cộng do cấp xã quản lý...

Hoàn thiện phân cấp chi đầu tư cho các cấp trong thành phố: Phân cấp đầu tư cần gắn với phân định rõ quyền quản lý, sử dụng tài sản có được do đầu tư của các cấp (gắn với trách nhiệm giải trình) theo hướng phân loại tài sản cấp quốc gia, có loại tài sản cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã. Cần lưu ý rằng, cải cách về phân cấp ngân sách phải đảm bảo “quyền” đi đôi với nhiệm vụ, lợi ích và nguồn lực, đảm bảo nhiệm vụ chi được xây dựng phù hợp với trách nhiệm cung cấp các dịch vụ công được giao.

Khi đã phân cấp thì cần phân cấp trọn gói. Đơn vị thuộc cấp nào quản lý thì ngân sách cấp đó đài thọ toàn bộ. Khắc phục tình trạng một đơn vị, một nhiệm vụ mà có nhiều cấp cùng quản lý, cùng chi. Việc phân định nhiệm vụ chi của mỗi cấp chính quyền ở địa phương cần phải được quy định trong các luật và phải được chi tiết hoá bằng hệ thống văn bản pháp quy chặt chẽ và thống nhất, tạo điều kiện thuận lợi xã hội hoá.

### **Xây dựng mô hình phân cấp quản lý ngân sách đô thị theo thẩm quyền**

Hiện nay, Thành phố đang thí điểm xây dựng chính quyền đô thị (chính quyền cấp 2). Một trong những điểm cốt yếu là thu hẹp đầu mối, giảm bớt, các tổ chức trung gian, tăng quyền tự chủ, tự quyết, tự chịu trách nhiệm của chính quyền cấp quận - một bộ phận của chính quyền đô thị, cùng với đó là hình thành ngân sách đô thị ở quận mang tính thuần chất hơn không như ngân sách các quận hiện nay vừa đảm trách các nhiệm vụ của khu vực đô thị, vừa đảm trách các chức năng nhiệm vụ của khu vực nông nghiệp, nông thôn. Nghĩa là khi chính quyền cấp quận là một bộ phận của chính quyền đô thị, thì chức năng nhiệm vụ của nó sẽ khác so với hiện nay. Bởi lẽ yêu cầu của quản lý nhà nước khu vực đô thị sẽ khác xa đối với quản lý nhà nước khu vực nông thôn. Cụ thể, yêu cầu quản lý nhà nước ở khu vực đô thị phải bảo đảm:

- Tính thống nhất, đồng bộ và liên thông: vì đô thị có tính tập trung rất cao với các điều kiện sinh sống đa dạng và phức tạp nên quản lý nhà nước ở đô thị phải phù hợp với tính chất này cũng như phù hợp đặc thù về cơ sở hạ tầng đô thị. Quản lý đô thị đòi hỏi tính thống nhất, đồng bộ, liên thông, tính quản trị đô thị, tính cân bằng, tính đa diện, nên đòi hỏi công tác quản lý nhà nước ở đô thị phải đa chiều, xử lý trên nhiều khía cạnh, góc độ khác nhau. Đô thị càng lớn, phạm vi khối lượng công việc giải quyết càng nhiều, xu hướng ngày càng tăng, nhịp độ, mức độ phức tạp của công việc càng cao, việc tuân thủ quy trình, quy chuẩn, quy hoạch, kế hoạch, pháp luật càng phải triệt để, chính xác, kịp thời. Vì vậy, việc tổ chức bộ máy chính quyền đô thị phải bảo đảm việc quản lý nhà nước tập trung, thống nhất, thông suốt, nhanh nhạy, có hiệu lực, hiệu quả cao.

- Chính quyền đô thị phải cung cấp dịch vụ hạ tầng kỹ thuật và xã/phường hội, bảo vệ môi trường sinh thái, cung ứng các loại phúc lợi công cộng gắn với đặc điểm đô thị và đặc điểm của không gian đô thị. Chính quyền đô thị phải quản lý hạ tầng kỹ thuật thống nhất về cấp thoát nước, cấp điện, chiếu sáng công cộng, giáo dục, bảo vệ sức khỏe, vệ sinh môi trường, giao thông, thông tin liên lạc. Đồng thời quản lý hạ tầng xã/phường hội về nhà ở, dịch vụ, thương mại, giáo dục đào tạo, nghiên cứu khoa học, chăm sóc sức khỏe, văn hóa, thể dục thể thao, ăn uống, giải trí, nghỉ dưỡng, an ninh chính trị - trật tự an toàn xã/phường hội, tội phạm, tệ nạn xã/phường hội,...

Trong khi đó yêu cầu quản lý nhà nước ở khu vực nông thôn khác xa với khu vực đô thị. Vì nông thôn có những đặc thù khác với đô thị, quản lý nhà nước ở nông thôn trước hết phải phù hợp với những điều kiện của nông thôn. Đối với những khu

vực nông thôn gắn với đô thị, phát triển nông thôn phải kiểm soát được các tác động của quá trình đô thị hóa, hài hòa và đồng bộ với phát triển đô thị. Phát triển khu vực nông thôn phải mang tính chiến lược nhằm giải quyết các vấn đề của đô thị. Yêu cầu quản lý nhà nước ở nông thôn phải đặt trong một bài toán tổng thể chung về phát triển đô thị.

Một đặc điểm cơ bản của nông thôn là tính cộng đồng rất cao, do đó, mô hình quản lý nhà nước ở nông thôn phải có những khác biệt so với đô thị. Những khác biệt này đặc biệt nhấn mạnh đến các khuôn khổ tự quản và tổ chức các cấp chính quyền. Do trình độ dân trí thấp hơn so với khu vực đô thị, phong cách quản lý và cách thức giao tiếp cộng đồng cũng khác nên các vấn đề quản lý mọi mặt kinh tế - xã/phường hội phải được xử lý theo cách thức thể hiện tốt nhất ý chí của cộng đồng. Áp dụng cơ chế quản lý hành chính trực tiếp và bỏ qua vai trò của cơ quan đại diện, dù trong điều kiện hệ thống pháp luật có hoàn thiện đến đâu, sẽ không phù hợp với địa bàn nông thôn và những đặc thù vốn có của nó.

Từ những phân tích tính đặc thù về chức năng nhiệm vụ của chính quyền khu vực đô thị so với chức năng nhiệm vụ của chính quyền nông thôn, do đó khi chính quyền các quận của Thành phố trở thành một bộ phận của chính quyền đô thị, thì việc phân cấp quản lý ngân sách của thành phố đối với các chính quyền các quận sẽ khác. Vì vấn đề phân cấp quản lý ngân sách đô thị là một vấn đề mới không chỉ đối với Hà Nội mà còn đối với cả nước, do đó, để có thể nghiên cứu triển khai thí điểm cơ chế phân cấp quản lý NS đô thị cần thiết nghiên cứu kinh nghiệm của các thành phố ở một số nước trên thế giới nhằm vận dụng một cách thích hợp vào các quận ở Hà Nội. Có thể nghiên cứu kinh nghiệm của các thành phố ở một số nước trên thế giới về phân cấp quản lý ngân sách trên ba khía cạnh:

*(1) Về nhiệm vụ chi của chính quyền đô thị*

Chính quyền đô thị mang tính tự chủ cao hơn trong việc thực hiện nhiệm vụ chi NSNN cũng như thực hiện những nhiệm vụ chi đặc trưng hơn so với chính quyền địa phương. Hầu hết các nước, chức năng cơ bản của chính quyền đô thị là cung cấp những hàng hóa, dịch vụ công như giáo dục, y tế, giao thông, an ninh công cộng, dịch vụ công ích, vệ sinh môi trường, hạ tầng đô thị và các chức năng khác về mặt hành chính, quản lý. Chính quyền đô thị còn thực hiện những nhiệm vụ khác bao hàm cả các chức năng của chính quyền cấp bang, thành phố và một số nhiệm vụ của chính quyền trung ương do khu vực đô thị rộng lớn như cơ sở hạ tầng, giao thông đô thị, văn hóa, xã/phường hội, điện, y tế công cộng, nhà ở, trường học, bệnh



viện, phúc lợi xã/phường hội... Ngoài ra, chính quyền đô thị còn thực hiện các nhiệm vụ đầu tư, phát triển kinh tế - xã/phường hội, phân bổ sử dụng nguồn lực, quy hoạch đô thị. Chính quyền Tô-rôn-tô (Ca-na-đa) cung cấp một loạt các dịch vụ bao gồm cả dịch vụ xã/phường hội như phúc lợi xã/phường hội, y tế công cộng và nhà ở (chiếm 34% trong tổng chi), hệ thống giao thông công cộng (19%), các dịch vụ cứu hỏa, xe cứu thương (16%), công viên, văn hóa và giải trí (5%). Hội đồng Luân Đôn (Anh) có vai trò chiến lược trong các lĩnh vực như môi trường đô thị, an ninh xanh, văn hóa và du lịch, phát triển kinh tế, giao thông vận tải, xử lý rác thải, lập kế hoạch và sử dụng đất. Tuy nhiên, cơ cấu phân cấp nhiệm vụ chi trong chính quyền đô thị có sự khác biệt tương đối do cấu trúc chính quyền đô thị. Thông thường có 3 phương thức thực hiện nhiệm vụ chi trong chính quyền đô thị: (1) Thực hiện theo thẩm quyền (áp dụng tại Toronto (Ca-na-đa); Xao Pao-lô, Ri-ô Đờ Gia-nê-rô (Bra-xin), Ma-ni-la (Phi-líp-pin), Cô-pen-ha-ghen (Đan Mạch); (2) Thực hiện theo chức năng (áp dụng tại Van-cu-vơ (Ca-na-đa); Xtốc-khôm (Thụy Điển), Bô-gô-tô, Me-đơ-lin (Cô-lôm-bi-a)); (3) Mô hình đô thị lớn (áp dụng tại Tô-ky-ô (Nhật Bản), Băng Cốc (Thái Lan), Bắc Kinh, Thượng Hải (Trung Quốc)).

*(2) Phân cấp theo thẩm quyền (chính quyền 2 cấp)*

Mô hình này bao gồm các chính quyền địa phương trong khu vực đô thị và chính quyền đô thị bao quát. Các chính quyền địa phương trong cùng khu vực đô thị có mức độ tự chủ nhất định trong việc quyết định chi tiêu cho các dịch vụ công, cũng như thẩm quyền đối với các khoản thu như thuế, phí, lệ phí và thỏa thuận tài trợ cho các khoản nợ. Chính quyền đô thị cấp trên chỉ thực hiện những nhiệm vụ mà chính quyền địa phương không đảm nhận được hay những nhiệm vụ mang tính kết nối giữa nhiều địa phương và phát triển toàn đô thị. Khu vực đô thị Cô-pen-ha-ghen được trực tiếp bầu ra Hội đồng khu vực là chính quyền cấp trên, chính quyền đô thị bao quát với trách nhiệm thực hiện các nhiệm vụ có tính liên kết vùng như giao thông liên vùng, cơ sở hạ tầng, phối hợp phát triển kinh tế và xã/phường hội, trật tự công cộng diện rộng, hành chính đô thị và dịch vụ y tế; 45 chính quyền địa phương cấp dưới thực hiện các dịch vụ cơ bản của địa phương như bảo trì đường xá, công viên, chợ, lò mổ, tiện ích công cộng, giáo dục mầm non, tiểu học... và cả giáo dục trung học.

Trong điều kiện hội nhập quốc tế sâu rộng như hiện nay cần chú trọng hoàn thiện theo hướng mở rộng quyền tự chủ của địa phương trong quyết định chi tiêu. Trong điều kiện hiện nay, việc mở rộng quyền tự chủ trong chi tiêu của địa phương nên bắt đầu ở việc cho phép chính quyền địa phương tự chủ ở một mức độ thích hợp;

Cần cho phép địa phương được quyền quyết định các chế độ và định mức chi tiêu theo nguyên tắc về kỷ luật tài khóa tổng thể. Trong quá trình này, cần tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình về tài chính của chính quyền địa phương.

*(3) Đẩy mạnh quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra*

Phân bổ ngân sách theo kết quả hoạt động là công cụ quan trọng để cải thiện việc xác định ưu tiên chi tiêu, hiệu suất và hiệu quả của chi tiêu ngân sách. Với phương thức này, việc xây dựng và phân bổ dự toán ngân sách phải có mối liên hệ chặt chẽ giữa mức dự toán ngân sách dự kiến sẽ cấp với việc thực hiện mục tiêu, qua đó sẽ đạt được một kết quả đầu ra. Phương thức quản lý này cũng đòi hỏi những thay đổi trong khuôn khổ luật pháp, thể chế, cách thức xây dựng và điều hành kế hoạch ngân sách cũng như văn hóa quản lý theo hướng đảm bảo trách nhiệm giải trình về kết quả hoạt động.

**Tăng cường tính công khai, minh bạch; kiểm tra chặt chẽ việc phân cấp quản lý ngân sách TP Hà Nội**

Công khai, minh bạch là nguyên tắc cơ bản của quản lý NSNN. Nghị định số 163/2016/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật NSNN 2015 đã dành riêng ra Chương 6 “Công khai NSNN, giám sát của cộng đồng về NSNN” để quy định chi tiết về vấn đề này. Tuy nhiên, trong hoạt động quản lý và phân cấp quản lý NSNN TP Hà Nội hiện nay vẫn tồn tại những quan hệ mang tính chất xin - cho; còn những biểu hiện quan liêu, cửa quyền, lợi dụng vị trí công tác phục vụ lợi ích cá nhân. Do đó, việc nâng cao tính công khai, minh bạch trong hoạt động quản lý và phân cấp quản lý NSDP TP Hà Nội là một yêu cầu cấp bách hiện nay.

Công khai và minh bạch là hai khái niệm gần nhau nhưng không đồng nhất. Công khai là đảm bảo thông tin được chia sẻ. Minh bạch là đảm bảo sự rõ ràng, không chỉ đáp ứng được tính công khai mà còn đảm bảo khả năng tiếp cận được thông tin. Muốn có minh bạch thì mức độ công khai phải đầy đủ, rõ ràng. Công khai, minh bạch luôn gắn liền với trách nhiệm, vì có trách nhiệm mới có xu hướng công khai và đảm bảo các điều kiện cho công khai, minh bạch.

Việc đẩy mạnh phân cấp quản lý ngân sách chỉ có thể đạt được mục tiêu mong muốn nếu được gắn liền với việc tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình về tài chính ở cấp địa phương. Cần có các cơ chế thích hợp để minh bạch, công khai trong quản lý ngân sách ở các cấp chính quyền, đồng thời tăng cường hoạt động kiểm tra, giám sát của các cơ quan có thẩm quyền nhằm bảo đảm tính hiệu quả của quản lý ngân sách. Trong đó, cần đề cao vai trò của các cơ quan dân cử

và của Kiểm toán Nhà nước; tăng cường trách nhiệm giải trình của mỗi cấp chính quyền trong quản lý ngân sách không chỉ với cấp trên, mà còn với trước Hội đồng nhân dân và người dân ở địa phương đó, cũng là biện pháp hiệu quả nhằm đảm bảo tính bền vững của tài chính công.

Biện pháp nhằm tăng cường công khai, minh bạch trong phân cấp quản lý NS TP Hà Nội bao gồm:

*Thứ nhất*, tăng cường sự tham gia của cộng đồng nhân dân vào hoạt động quản lý NS của CQTP. Sự tham gia của nhân dân vào hoạt động quản lý NS của CQTP không chỉ làm cho các quyết định về NS của CQTP được ban hành sát với thực tế mà còn là cơ sở tăng cường tính minh bạch của hệ thống CQTP. Sự tham gia của người dân trong quản lý NS của CQTP được thể hiện ở những khía cạnh sau đây: (1) Tăng cường sự tham gia của nhân dân trong việc ra các quyết định về NS của chính quyền các cấp. (2) Đề cao vai trò của công dân trong đánh giá hoạt động của chính quyền các cấp. (3) Tăng cường và đa dạng hóa các hình thức giám sát, phản hồi của các tổ chức và công dân đối với hoạt động của cơ quan chính quyền các cấp và các dịch vụ công do chính quyền các cấp cung cấp.

*Thứ hai*, tích cực tuyên truyền, triển khai thực hiện tốt Luật Tiếp cận thông tin. Quốc hội đã ban hành Luật Tiếp cận thông tin (có hiệu lực từ ngày 01/7/2018). Luật này quy định về việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin của công dân, nguyên tắc, trình tự, thủ tục thực hiện quyền tiếp cận thông tin, trách nhiệm, nghĩa vụ của cơ quan nhà nước trong việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân.

Luật Tiếp cận thông tin đã được xây dựng theo cả hai hướng: (1) Nhà nước có nghĩa vụ cung cấp thông tin cho công dân để công dân có thể tiếp cận thông tin một cách dễ dàng và chủ động; (2) Công dân yêu cầu cơ quan nhà nước cung cấp những thông tin mà họ quan tâm. Tuy đây là hai hướng khác nhau nhưng đều thể hiện nguyên tắc nhất quán, đó là các cơ quan nhà nước có trách nhiệm cung cấp thông tin và công dân có quyền yêu cầu từ phía các cơ quan nhà nước. Luật đã xác định rõ những loại thông tin nào thuộc danh mục bí mật, những thông tin nào thuộc loại cấm. Công dân có thể tiếp cận được mọi thông tin mà họ cần ngoài danh mục cấm để tham gia và giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước. Đồng thời công dân cũng phải có nghĩa vụ tuân thủ quy định của pháp luật về tiếp cận thông tin; không làm sai lệch nội dung thông tin đã được cung cấp; không xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức hoặc của người khác khi thực hiện quyền tiếp cận thông tin.

*Thứ ba*, ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động quản lý của CQTP

Ở nhiều nước, công nghệ thông tin được coi là công cụ hữu hiệu để hạn chế tham nhũng, nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước. Ứng dụng công nghệ thông tin có thể được thực hiện thông qua các khía cạnh sau: (1) Cung cấp các loại thông tin của chính quyền cho công dân, các nhà doanh nghiệp ngay tại cổng internet; (2) Trao đổi thông tin giữa chính quyền các cấp và công dân, các nhà doanh nghiệp, các tổ chức khác thông qua mạng dưới Hình thức: e.mail; đường dây nóng qua internet; (3) Cung cấp các loại dịch vụ hành chính, pháp lý cho công dân, doanh nghiệp.

### **Đổi mới hệ thống quản lý vay nợ của chính quyền địa phương**

Nhu cầu vay nợ của CQTP thường được xem là một hệ quả của quá trình phân cấp. Theo Ebel và Yilmaz (2001), việc vay nợ của CQTP còn có thể được lý giải từ ba lập luận cơ bản sau:

- *Một là*, Phân cấp quản lý NSNN thông qua vay nợ góp phần phân bổ chi phí đầu tư. Vay nợ của CQTP đảm bảo công bằng giữa các thế hệ. Lợi ích từ hoạt động chi tiêu của chính quyền, ví dụ như lợi ích của việc đầu tư vào cơ sở hạ tầng hoặc giáo dục thường kéo dài qua nhiều năm. Điều này hàm ý những người dân trong tương lai cũng cần đóng góp vào chi phí đầu tư của các dự án trong hiện tại, theo đó, việc vay nợ sẽ góp phần phân bổ chi phí đầu tư tương xứng với việc thụ hưởng lợi ích trong cả đời dự án.

- *Hai là*, Phân cấp quản lý NSNN thúc đẩy kinh tế thành phố phát triển. Vay nợ của CQTP góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế địa phương. Có một mối quan hệ mật thiết giữa đầu tư cơ sở hạ tầng và phát triển kinh tế. Việc trì hoãn đầu tư cơ sở hạ tầng có tác động tiêu cực đến phát triển kinh tế như làm giảm công ăn việc làm, giảm thu nhập. Vì vậy, vay nợ là công cụ để CQTP có thể tìm kiếm nguồn vốn đầu tư vào cơ sở hạ tầng, thúc đẩy kinh tế phát triển. Mặt khác, khi tài trợ các dự án đầu tư công thông qua vay nợ sẽ làm cho mối quan hệ chi phí lợi ích trở nên mật thiết, theo đó việc phân bổ nguồn lực sẽ trở nên hiệu quả hơn.

- *Ba là*, xây dựng một khuôn khổ pháp lý đầy đủ để quản lý nợ của CTĐP. Vay nợ có thể là một phương tiện tăng cường năng lực của thành phố trong sử dụng các khoản tài trợ cho phát triển. Bên cạnh những lợi ích của việc vay nợ cũng tiềm ẩn những nguy cơ bất lợi. Việc vay nợ quá mức sẽ gây khó khăn trong việc thanh toán các khoản vay và ảnh hưởng đến việc cung ứng các hàng hóa, dịch vụ công cộng cơ bản. Ở cấp độ vĩ mô, nợ CQTP quá mức có thể dẫn tới các ảnh hưởng tiêu cực tới lạm

phát và gây bất ổn kinh tế vĩ mô. Theo đó, cần có một khuôn khổ pháp lý đầy đủ để quản lý nợ của CTĐP, đảm bảo không dẫn đến tình trạng CQTP lạm dụng việc đi vay. Khuôn khổ pháp lý này cần bao gồm: nguyên tắc kế toán theo chuẩn mực, công khai các khoản nợ và khả năng trả nợ của CQTP, giới hạn vay nợ của CQTP.

Như vậy, trong trường hợp thành phố Hà Nội, mặc dù hiện nay qui mô nợ chưa cao nhưng những vấn đề về thể chế đã nêu trong nội dung chương 2 có thể là những nguyên nhân tiềm ẩn cho những bất cập trong tương lai, do đó hệ thống quản lý vay nợ của thành phố Hà Nội cần được đổi mới theo hướng sau:

- Thứ nhất, bổ sung các hình thức huy động khác như huy động trực tiếp từ nguồn vốn của các ngân hàng thương mại. Về phương thức huy động, cần bổ sung các hình thức huy động khác như huy động trực tiếp từ nguồn vốn của các ngân hàng thương mại nhằm kịp thời đảm bảo nguồn vốn cho hoạt động đầu tư phát triển của các quận, huyện trong thành phố. Tuy nhiên, các khoản vay cần minh bạch hóa, qui trách nhiệm rõ ràng cho CQTP trong việc vay nợ. Việc vay nợ thông qua các ngân hàng thương mại rõ ràng sẽ minh bạch hơn và cũng là kênh thông tin để các CQTP tự đánh giá nâng cao năng lực quản trị tài chính của mình.

- Thứ hai, Thực hiện các nội dung đặc thù theo Luật thủ đô. Điều chỉnh mức chiết khấu trái phiếu của thành phố Hà Nội khi tham gia giao dịch trên thị trường của NHNN Việt Nam tương đương trái phiếu CP do Ngân hàng Phát triển Việt Nam phát hành (được coi là một trong những nội dung đặc thù thực hiện Luật Thủ đô), tạo điều kiện thuận lợi cho thành phố trong việc phát hành trái phiếu CQTP.

- Thứ ba, giám sát chặt chẽ và quản lý rủi ro đối với các khoản nợ CQTP. Quy định rõ mối quan hệ vay nợ của thành phố với trung ương. Trong trường hợp này nợ của CQTP thực chất là nợ của chính phủ, khi thành phố không trả được nợ thì chính phủ phải trả thay. Về lâu dài có thể dần hạn chế Hình thức vay nợ của CQĐP thông qua vay lại từ trung ương.

- Thứ tư, ngăn ngừa tình trạng gia tăng các khoản nợ khác ngoài quy định. Xác định rõ phạm vi và cách thức ứng xử đối với các khoản nợ không tính trong vay nợ của CQTP theo luật định như hiện nay, ví dụ như nợ đọng đầu tư xây dựng cơ bản. Một yêu cầu quan trọng để quản lý nợ bền vững là cần nắm rõ nghĩa vụ trả nợ của các cấp CQTP. Do đó, cần có hệ thống ngăn ngừa tình trạng gia tăng các khoản nợ khác ngoài quy định bằng cách quản lý chặt chẽ hơn tình trạng vi phạm kỷ luật tài khóa ở các cấp CQTP.

- Thứ năm, hoàn thiện hành lang pháp lý cho hoạt động quản lý nợ công, như: cần phân tách rõ ràng chức năng quản lý về nợ công với giám sát nợ công; cần nghiên cứu, xác định rõ trách nhiệm của Kiểm toán Nhà nước trong công tác kiểm toán nợ công trong Luật quản lý Nợ công...

### **MỘT SỐ GIẢI PHÁP ĐIỀU KIỆN**

**Đối với các cơ quan quản lý NSNN Trung ương (Quốc hội, Chính phủ, các Bộ ngành)**

#### ***Đổi mới căn bản phương thức lập ngân sách***

Đổi mới căn bản phương thức soạn lập ngân sách với tầm nhìn ngắn hạn, thiếu kết nối giữa chi đầu tư với chi thường xuyên và giữa kế hoạch ngân sách với kế hoạch phát triển như hiện nay sang thực hiện phương thức lập ngân sách theo khuôn khổ trung hạn. Thực hiện ngân sách trung hạn sẽ tạo điều kiện phân bổ nguồn lực gắn với các chiến lược và định hướng phát triển trong từng thời kỳ, đảm bảo tính bền vững của ngân sách, đồng thời khắc phục được các hạn chế nói trên của hệ thống soạn lập ngân sách hiện nay. Tuy nhiên, cần thấy rằng việc áp dụng khuôn khổ ngân sách trung hạn đòi hỏi có sự cam kết và ủng hộ về mặt chính trị của cả hệ thống đồng thời cũng cần chuẩn bị các điều kiện cần như sự sẵn sàng và thống nhất của dữ liệu tài chính nhằm có thể đánh giá, phân tích tình hình kinh tế, tài chính vĩ mô chính xác làm cơ sở xây dựng ngân sách trung hạn. Thực hiện loại bỏ sự can thiệp của chính quyền cấp trên vào quá trình lập dự toán và quyết toán của chính quyền cấp dưới. Thay vào đó, xác định rõ trách nhiệm của HĐND, UBND thành phố Hà Nội trong việc quyết định dự toán và phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương của mình.

Nghiên cứu đổi mới phương thức lập dự toán, phân bổ dự toán ngân sách cho các cơ quan, đơn vị công theo yếu tố đầu vào như hiện nay sang lập dự toán, phân bổ ngân sách gắn với kết quả công việc. Hiện nay, cách thức quản lý ngân sách của Hà Nội nói riêng và Việt Nam nói chung dựa chủ yếu trên cơ sở tổng nguồn lực hiện có và dự báo sẽ có trong năm để xây dựng dự toán và phân bổ ngân sách. Theo đó, các chế độ quản lý, các định mức chi tiêu,... được thiết lập để kiểm soát theo phương châm càng chặt chẽ càng tốt. Thực tiễn chỉ rõ cách thức quản lý theo kiểu truyền thống mang tính chủ quan, áp đặt, có hiệu quả sử dụng nguồn lực thấp. Vì vậy cần phải có sự chuyển đổi cơ bản từ phương thức phân bổ ngân sách theo kết quả đầu vào sang phân bổ ngân sách theo kết quả đầu ra. Tuy nhiên, thực hiện quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra là phức tạp và đòi hỏi thời gian để thích nghi. Do

đó, cần xây dựng được hệ thống các chỉ số đánh giá kết quả hoạt động và nâng cao năng lực cung cấp thông tin về tài chính ngân sách của các cơ quan, đảm bảo các cơ quan dân cử chủ động thực hiện vai trò giám sát hiệu quả đối với quá trình xây dựng dự toán, phân bổ và sử dụng ngân sách của địa phương.

***Thẩm quyền xác định các nguồn thu và quyết định cơ sở nguồn thu, mức thu tạo điều kiện tự chủ thuế được giao cho CQTP***

*Thứ nhất*, thẩm quyền xác định các nguồn thu NSNN. Trong trường hợp hệ thống chính quyền là đơn nhất, quyền quyết định các nguồn thu NSNN thường thuộc về Nhà nước Trung ương, các CQĐP chỉ được thực hiện theo các nguồn thu mà Trung ương đã ban hành. Theo đó, một "danh sách nguồn thu đóng" do Nhà nước trung ương xác định sẽ ban hành và các CQĐP chỉ được lựa chọn những loại thuế trong phạm vi cho phép hay đơn giản là thực thi những điều luật quy định như trường hợp của Việt Nam. Cách tập trung thẩm quyền vào tay CQTƯ có ưu điểm tránh được tình trạng bóp méo, không hiệu quả về thuế (Alm và Martinez-Vazquez và Indrawati, 2004). Cách tiếp cận thứ hai là CQĐP có thể xác định các nguồn thu cho mình trong một "danh sách nguồn thu mở", với những ràng buộc chặt chẽ. Đây là cách làm thường được áp dụng ở các quốc gia có hệ thống chính quyền liên bang, trong đó CQĐP được trao quyền tự do xác định về nguồn thu. Khi lựa chọn cách tiếp cận "danh sách nguồn thu mở" có thể xảy ra tình trạng một cơ sở áp dụng chung cho nguồn thu của nhiều cấp chính quyền và gây ra tình trạng bất bình đẳng. Ngược lại, cách tiếp cận "danh sách nguồn thu đóng" sẽ loại bỏ tình trạng một cơ sở được áp dụng chung cho nhiều nguồn thu ở các cấp chính quyền khác nhau. Tuy nhiên, nhược điểm chính của cách thức này là các CQĐP có ít cơ hội sử dụng các nguồn thu có cơ sở thu qui mô lớn hoặc co giãn theo thời gian, theo đó, làm giảm ý nghĩa tự chủ về nguồn thu của các CQĐP. Với những lý do nêu trên, một gợi ý về việc giao thẩm quyền quyết định thu ngân sách cho NSĐP bằng cách kết hợp giữa 2 cách tiếp cận để tăng ưu điểm và hạn chế nhược điểm của mỗi cách như sau: áp dụng một danh sách nguồn thu đóng với các nguồn thu có cơ sở áp dụng chung cho các cấp chính quyền và áp dụng danh sách nguồn thu mở đối với các nguồn thu có cơ sở độc lập không áp dụng chung cho các cấp chính quyền.

*Thứ hai*, thẩm quyền quyết định cơ sở nguồn thu và mức thu. Trong mô hình tự chủ về nguồn thu, các CQĐP thường ưa thích được tự chủ quyết định mức thu hơn là tự chủ trong quyết định cơ sở của nguồn thu, do sự phức tạp trong cách xác định cơ sở của nguồn thu, đặc biệt là trong trường hợp loại trừ, miễn giảm. Quyền

tự chủ trong quyết định mức thu được ủng hộ nhiều hơn vì nó giúp nâng cao trách nhiệm chính trị của các CQĐP xét trong mối quan hệ giữa người nộp thuế và người thu thuế. Tự chủ trong quyết định mức thu còn được ưa thích vì nó có tác động trực tiếp đến doanh thu và khả năng chi tiêu của các CQĐP.

### ***Cải thiện hệ thống giám sát và đánh giá chi tiêu công***

Hiện nay, hệ thống giám sát đánh giá chi tiêu công của Việt Nam chỉ tập trung vào tính tuân thủ trong việc thực hiện các quy định tài chính ngân sách, đánh giá tài chính, thực thi quản lý chi tiêu mà chưa chú trọng đến đánh giá các tác động của ngân sách. Do đó, điều đầu tiên là hệ thống quản lý hành chính nhà nước cần thay đổi từ quản lý đầu vào sang phương thức quản lý đầu ra, dựa trên đánh giá kết quả. Đồng thời mở rộng sự tham gia của người dân và các nhóm lợi ích vào giám sát và đánh giá chi tiêu công nhằm hướng đến mục tiêu cuối cùng của hệ thống chi tiêu công là đảm bảo sự hài lòng cho người dân.

Bước vào thời kỳ mới, việc phân cấp quản lý nhà nước nói chung và phân cấp quản lý NSNN nói riêng có nhiều thay đổi và chịu sự chi phối của những văn bản pháp luật có liên quan. Vì vậy, việc chỉ đạo, hướng dẫn, giám sát và kiểm tra của Trung ương là vô cùng quan trọng.

Trong giai đoạn đến năm 2020 tầm nhìn đến năm 2030, rà soát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật để Quốc hội ban hành mới, sửa đổi, bổ sung một số điểm của một số luật có liên quan đến các giải pháp mà luận án đã đưa ra, như: Ban hành Luật Thuế bất động sản; sửa đổi, bổ sung Luật tổ chức CQĐP; Chính phủ có Nghị định, các Bộ có Thông tư hướng dẫn thực hiện phân cấp thuộc lĩnh vực do mình phụ trách.v.v. Đặc biệt, ban hành các văn bản dưới luật hướng dẫn Luật NSNN 2015 .v.v.

Các Bộ, cơ quan ngang Bộ khác tiếp tục hoàn thiện thể chế, chính sách: (1) Rà soát các văn bản và đề xuất hoặc ban hành văn bản theo thẩm quyền để sửa đổi, bổ sung, thay thế cho phù hợp với các nội dung phân cấp cho thành phố, kết hợp với phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan trong từng cấp thuộc hệ thống các cơ quan HCNN. (2) Công khai, minh bạch hóa các hoạt động quản lý nhà nước. (3) Định kỳ hàng năm kiểm tra, giám sát, đánh giá việc thực hiện các nội dung đã thực hiện phân cấp quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực để có biện pháp kịp thời sửa đổi, bổ sung, điều chỉnh cho phù hợp với khả năng và điều kiện thực hiện phân cấp của từng vùng, miền, địa phương trong từng giai đoạn.



Mở rộng quyền tự chủ của Thành phố trong quyết định chi tiêu: Cho phép chính quyền địa phương tự chủ trong việc ra các quyết định chi tiêu theo ưu tiên của địa phương. Mở rộng quyền tự chủ của địa phương trong các quyết định chi tiêu trên nguyên tắc chi tiêu được thực hiện ở cấp chính quyền nào trực tiếp cung ứng dịch vụ công có hiệu quả nhất. Bên cạnh đó, HĐND Thành phố được quyết định chế độ, định mức chi ngân sách phù hợp với địa phương và đảm bảo khả năng cân đối NSDP (ngoài những chế độ, định mức chi do TƯ quy định thống nhất thực hiện trong toàn quốc).

Để cơ chế tài chính đặc thù của thành phố Hà Nội có tính khả thi, phù hợp với thực tiễn địa phương và đáp ứng yêu cầu phát triển KTXH của Thủ đô, cần thiết phải có sự quan tâm chỉ đạo, hỗ trợ của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ và các Bộ ngành TƯ. Đồng thời, Hà Nội cần xây dựng mô hình quản lý đô thị tốt hơn, xây dựng khuôn khổ tài chính trung hạn và nguồn nhân lực chất lượng cao.

### **Đối với UBND thành phố Hà Nội**

#### ***Đổi mới nâng cao trình độ và năng lực cán bộ, công chức tài chính các cấp***

Kết quả nghiên cứu cho thấy nhân tố Trình độ chuyên môn của cán bộ quản lý có tác động mạnh tới mức độ hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN TP Hà Nội, điều này trùng hợp với quan điểm của Nguyễn Thị Thanh Mai (2017). Trình độ chuyên môn thể hiện ở năng lực, khả năng thích ứng với công việc. Cán bộ, nhân viên trong bộ máy quản lý thu - chi NS được đào tạo đúng chuyên môn mới có thể thực hiện đúng các nhiệm vụ được giao, phát hiện ra các hành vi vi phạm pháp luật. Các cán bộ quản lý có trình độ chuyên môn kỹ thuật càng cao thì khả năng thực hiện nhiệm vụ được phân công trong quy trình phân cấp quản lý NSNN càng cao.

Hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN thành phố Hà Nội thành công đến mức độ nào là hoàn toàn phụ thuộc vào năng lực của CBCC, đặc biệt là CBCC ngành tài chính từ cấp thành phố đến cơ sở. CBCC cấp thành phố phải có kiến thức rộng và hiểu sâu về những vấn đề mang tính chất sống còn ở cấp quận/huyện và xã/phường; phải biết vì lợi ích chung mà phân quyền cho cấp dưới. Nhưng, nếu CBCC cấp dưới có năng lực kém thì không thể phát huy tính chủ động, sáng tạo và do đó không thể hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao.

Đến nay, cơ bản đội ngũ CBCC các cấp trên địa bàn thành phố đã có đủ trình độ chuyên môn, lý luận chính trị và năng lực để thực hiện các nhiệm vụ được giao. Tuy nhiên, so với yêu cầu ngày càng cao của tình hình mới thì trình độ, năng lực của đội ngũ đó còn nhiều hạn chế. Để nâng cao trình độ CBCC tài chính, thành phố Hà Nội cần thực hiện một số biện pháp sau:

### ***a. Tuyển dụng CBCC tài chính***

Để đáp ứng yêu cầu về quản lý và thực hiện công vụ đối với lĩnh vực tài chính của thành phố Hà Nội thì đội ngũ CBCC tài chính phải ngang tầm với các thành phố khác trong cả nước. Vì vậy, cần nâng cao chất lượng ngay từ khi tuyển dụng. Đối với CBCC tuyển dụng mới, cần tăng tỷ lệ tốt nghiệp đại học chính quy, tốt nghiệp chuyên ngành kinh tế gắn với nhiệm vụ quản lý tài chính. Nâng dần điều kiện về ngoại ngữ, tin học để đảm bảo đáp ứng yêu cầu công việc trong thời kỳ hội nhập kinh tế. Đồng thời, xây dựng tiêu chuẩn tuyển dụng cho từng đơn vị đảm bảo sự phù hợp giữa chuyên ngành tốt nghiệp với chức năng, nhiệm vụ, vị trí công việc để lựa chọn ứng viên có năng lực, trình độ chuyên môn phù hợp đăng ký dự tuyển. Cải tiến nội dung thi tuyển, hình thức tuyển dụng, đảm bảo lựa chọn được nhân lực có kiến thức, có tư duy, kỹ năng tốt, phù hợp với lĩnh vực, công việc cần tuyển.

### ***b. Chính sách đãi ngộ đối với CBCC tài chính***

CBCC ngành tài chính hưởng lương theo quy định của Nhà nước nên chính sách thu hút nhân tài bằng hình thức tăng thu nhập qua lương, thưởng hoặc tuyển thẳng không qua thi, xét tuyển không thể thực hiện được như đối với khối doanh nghiệp. Vì vậy, trong khi Nhà nước chưa có cơ chế mới về việc thu hút nhân lực, trước mắt thành phố Hà Nội cần thực hiện việc: Khuyến khích, tạo điều kiện cho cán bộ đi học tập nâng cao trình độ trong và ngoài nước, bồi dưỡng cập nhật và nâng cao kiến thức, kỹ năng, nghiệp vụ thông qua hỗ trợ các khoản học phí. Đồng thời đưa vào quy hoạch chức danh lãnh đạo và xem xét bổ nhiệm những cán bộ có năng lực làm việc tốt, tạo môi trường làm việc cho cán bộ an tâm công tác, phục vụ lâu dài trong ngành Tài chính. Cần có kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng CBCC tầm nhìn đến năm 2030 để cụ thể hóa và thực hiện mục tiêu phát triển nhân lực từng giai đoạn và hàng năm. Chú trọng đào tạo cả diện rộng và đào tạo chuyên môn sâu một cách có hệ thống. Làm cho CBCC của ngành Tài chính thành phố coi việc học tập, bồi dưỡng vừa là trách nhiệm, nghĩa vụ bắt buộc hàng năm để phục vụ hoạt động công vụ vừa là quyền lợi của cá nhân trong việc trau dồi, bổ sung tri thức của bản thân.

### ***c. Coi trọng việc nâng cao năng lực đội ngũ CBCC cấp xã/phường, đặc biệt là cán bộ tài chính***

Để nâng cao chất lượng đội ngũ CBCC chính quyền cấp xã/phường, thành phố Hà Nội có thể thực hiện các biện pháp sau: (1) Đề nghị Trung ương hoàn thiện chế độ, chính sách đối với đội ngũ CBCC chính quyền cấp xã/phường. Chế độ đãi ngộ đối với CBCC chính quyền cấp xã/phường ở nước ta còn hạn chế, việc trả lương chưa thực sự gắn với vị trí việc làm và hiệu quả công việc. Trong thời gian tới, cần

tiếp tục nghiên cứu và hoàn thiện chính sách để CBCC yên tâm và tâm huyết trong công tác. Đặc biệt, cần có chế độ với những CBCC cấp xã/phường thôi công tác trước tuổi về hưu do chưa đạt chuẩn và năng lực, trình độ hạn chế, tuổi đời cao; chế độ hỗ trợ cho cán bộ luân chuyển; (2) Hoàn thiện công tác phân tích công việc, xác định vị trí việc làm và xây dựng khung năng lực đối với các vị trí chức danh. Tiêu chuẩn chức danh hiện nay đã bộc lộ một số điểm không còn phù hợp với thực tiễn của các khu vực, vùng miền khác nhau; nặng về định tính, thiếu các tiêu chuẩn định lượng. Do đó, việc cần thiết hiện nay là phải hoàn thiện công tác phân tích công việc, xác định vị trí việc làm và xây dựng khung năng lực đối với các vị trí chức danh, coi đây là công cụ quan trọng nhất trong quản lý CBCC. (3) Hoàn thiện công tác thu hút, quy hoạch và sử dụng CBCC. Đẩy mạnh việc tuyển dụng sinh viên tốt nghiệp cao đẳng, đại học chính quy có chuyên môn phù hợp về công tác tại các xã/phường, phường, thị trấn. Tổ chức thi tuyển công chức đảm bảo khách quan, công bằng và mang tính cạnh tranh cao. Chỉ đưa vào quy hoạch hoặc giới thiệu để bầu vào chức danh cán bộ những người có đủ tiêu chuẩn, không bố trí những cán bộ không có khả năng hoàn thành nhiệm vụ, xử lý nghiêm khắc đối với những người không chấp hành chủ trương điều động, luân chuyển của cấp có thẩm quyền. (4) Nâng cao hiệu quả công tác đào tạo, bồi dưỡng. Các quận huyện, xã cần chủ động xây dựng kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ CBCC cấp xã/phường trong từng năm và cả nhiệm kỳ; gắn bồi dưỡng về chính trị - chuyên môn với giáo dục phẩm chất, ý thức tinh thần trách nhiệm của CBCC; tăng cường đào tạo theo vị trí việc làm. Nâng cao chất lượng đội ngũ giảng viên; đổi mới phương pháp giảng dạy; tăng cường quản lý chất lượng đào tạo và cơ sở vật chất, trang thiết bị phục vụ cho đào tạo; phối hợp với một số cơ sở đào tạo uy tín để nâng cao chất lượng đào tạo. (5) Hoàn thiện công tác kiểm tra, đánh giá, khen thưởng và kỷ luật. Công tác kiểm tra, đánh giá, khen thưởng và kỷ luật có ý nghĩa rất quan trọng đối với việc nâng cao chất lượng CBCC cấp xã/phường. Thông qua hoạt động này nhằm phát hiện những tiêu cực, bất cập nảy sinh từ cán bộ và công tác cán bộ. Qua đó, động viên khen thưởng những nhân tố tích cực, xử lý kịp thời những sai phạm, củng cố lòng tin của nhân dân đối với chính quyền. Việc đánh giá CBCC phải đảm bảo nội dung, quy trình theo quy định, công khai, dân chủ với tiêu chuẩn rõ ràng, minh bạch. Gắn đánh giá với công tác tự phê bình, phê bình và thực hiện nghiêm túc việc tổ chức lấy phiếu tín nhiệm với các chức danh chủ chốt; tạo điều kiện để nhân dân tích cực tham gia giám sát, đánh giá và góp ý cho đội ngũ CBCC. Kiên quyết xử lý nghiêm những cán bộ vi phạm, nhiều khuyết điểm, không hoàn thành nhiệm vụ được giao.

***d. Nâng cao năng lực và trách nhiệm CBCC trong điều kiện cải cách hành chính công***

Cùng với thực hiện nền kinh tế thị trường trong điều kiện hội nhập sâu rộng ở nước ta, sự phân cấp tài khóa đang được thúc đẩy với chương trình cải cách hành chính công, chương trình củng cố, tổ chức lại việc quản lý nguồn lực con người và tài khóa để giải quyết một thực tế là “bộ máy hành chính ở cấp địa phương không thực sự nhiệt tình với người dân”. (Sở Đình Thành và cộng sự, 2012).

Chương trình cải cách hành chính công đòi hỏi phát triển một kế hoạch xây dựng năng lực để cung cấp các cơ hội đào tạo tốt hơn ở cấp thành phố: đổi mới chương trình và phương pháp đào tạo, sửa đổi nội dung cho gần hơn với các kỹ năng công việc thực tế yêu cầu. Việc tăng cường sự tiếp cận các cơ hội giáo dục sẽ là vấn đề quan trọng để đáp ứng khả năng yếu kém của nhiều quận, huyện ở Hà Nội, đặc biệt là những huyện ở vị trí Hà Nội mở rộng.

Khi tiến hành phân cấp quản lý NSNN, cần phải xác định lại trách nhiệm của thành phố và các quận, huyện. Thành phố cần đóng vai trò là người hướng dẫn, cung cấp cho cơ quan hành chính các quận, huyện một khung chính sách của thành phố tổng thể và khả thi, tăng cường khả năng đánh giá công việc của các quận, huyện. Đồng thời, các chính sách phải thống nhất về trách nhiệm và quyền tự quyết của các nhà lãnh đạo; các cán bộ của họ phải được cụ thể hóa rõ ràng và đi kèm với những nguồn lực và sự linh hoạt đối với các hoạt động cụ thể đáp ứng nhu cầu của công chúng, đồng thời phải đi kèm với các cơ chế đảm bảo trách nhiệm; ngăn chặn việc thu tóm cán bộ cốt cán.

Trong quá trình chuyển giao quyền lực và trách nhiệm cho các quận, huyện, Chính quyền thành phố cần phải xem xét khả năng của các đơn vị hành chính nhằm đảm nhận các nhiệm vụ về quản lý và kỹ thuật phức tạp, đồng thời tránh sự phát triển nhanh của các đơn vị hành chính của TP không có hiệu quả. Cách tốt nhất đối với quá trình cải cách phân cấp, đó là việc phát triển kỹ năng, khuyến khích kết quả công việc và đổi mới được khuyến khích thông qua “việc học qua công việc” nhìn chung có cách tiếp cận bền vững và mang tính cá nhân hóa hơn là các khóa học nghề được tiến hành mà không chú ý đến những công việc cụ thể mà cán bộ công chức phải làm hàng ngày. Mặt khác, theo Prud homme (1995) thì năng lực kém và sự thiếu kinh nghiệm của công chức các quận, huyện và xã có thể là nguyên nhân gây nên sự giảm sút nhanh chóng về chất lượng và hiệu quả các dịch vụ công từ đó ảnh hưởng đến hiệu quả phân bổ nguồn lực và tăng trưởng kinh tế của TP.

### ***3.3.2.2. Rà soát hoàn thiện chức năng nhiệm vụ***

Thứ nhất, rà soát hoàn thiện chức năng nhiệm vụ của các cấp chính quyền, tránh tình trạng phân cấp nhiệm vụ chi nhưng không phù hợp với phân cấp nguồn thu vì chức năng nhiệm vụ không rõ ràng giữa các cấp chính quyền của thành phố. Trên cơ sở đó, phân tích rõ ràng hơn giữa các cấp ngân sách, hướng đến xây dựng một hệ thống phân cấp tài khóa đầy đủ hơn, trong đó các cấp chính quyền địa phương có sự tự chủ và quyền quyết định lớn hơn về ngân sách cấp mình và độc lập tương đối với chính quyền trung ương bao gồm cả nguồn thu và nhiệm vụ chi.

Thứ hai, phân cấp quản lý NS giữa các cấp CQĐP ở thành phố Hà Nội gắn với đổi mới phân cấp quản lý kinh tế - xã hội của thành phố; phù hợp với điều kiện, khả năng phát triển kinh tế - xã hội của thành phố trong từng giai đoạn, đặc thù của ngành, lĩnh vực, điều kiện và khả năng phát triển của từng khu vực, lãnh thổ, loại hình đô thị và nông thôn; phù hợp với quy định của pháp luật; phù hợp với trình độ quản lý của mỗi cấp; đảm bảo vai trò chủ đạo của NS cấp thành phố, tính chủ động của NS cấp huyện, quận, NS cấp xã. Chính quyền cấp thành phố tăng cường chỉ đạo, hướng dẫn, giám sát và kiểm tra đối với cấp dưới về việc thực hiện nhiệm vụ đã được phân cấp.

Thứ ba, trong giai đoạn đến năm 2020 tầm nhìn đến năm 2030, rà soát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật đã được ban hành thuộc thẩm quyền chính quyền thành phố để HĐND thành phố ban hành mới, sửa đổi, bổ sung Nghị quyết có liên quan đến các giải pháp mà luận án đưa ra. UBND thành phố ban hành các quyết định để thực hiện Nghị quyết của HĐND thành phố. Các Sở ban hành các văn bản hành chính thuộc thẩm quyền để chỉ đạo, tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật của Trung ương và chính quyền cấp thành phố v.v...

Bên cạnh đó, UBND thành phố chịu trách nhiệm về phân cấp quản lý nhà nước (trong đó có phân cấp quản lý NS cấp quận /huyện) giữa cấp thành phố và các cấp quận huyện, xã bên dưới.

Các Sở trong thành phố thường xuyên rà soát, tham mưu hoàn thiện thể chế, chính sách phù hợp với mục tiêu, nguyên tắc, nội dung phân cấp quản lý NSNN và phù hợp với tình hình thực tiễn của thành phố.

### ***3.3.2.3. Tăng cường tự chủ tài chính tại chính quyền địa phương***

Kết quả nghiên cứu cho thấy nhân tố tự chủ tài chính của các cấp chính quyền địa phương có tác động mạnh nhất tới mức độ hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN TP Hà Nội. Điều này trùng hợp với quan điểm của Bogusław và Anna (2014). Kết quả nghiên cứu này gợi ý các chính sách hoàn thiện, đổi mới phân cấp quản lý

NSNN của TP Hà Nội, đặc biệt là đẩy mạnh tự chủ tài chính tại chính quyền các quận, huyện. Để thực hiện điều này, việc phân cấp quản lý chi NSNN một cách hợp lý đối với thành phố Hà Nội trong thời gian tới cần nghiên cứu, triển khai thực hiện các giải pháp cơ bản sau đây:

Thứ nhất, sửa đổi cơ chế phân cấp theo hướng tạo quyền chủ động hơn cho các quận, huyện trong phân bổ và quyết định ngân sách giám sát quy trình và báo cáo kết quả đầu ra. Ngân sách phải được phân bổ trên cơ sở đo lường kết quả đầu ra một cách chính xác. Phân cấp cũng cần xem xét đến điều kiện, năng lực thực tế từng địa phương và cơ chế để thực hiện các dự án đầu tư mang tính liên khu vực

Thứ hai, trao cho thành phố quyền tự chủ cao hơn trong quyết định và quản lý nguồn thu để cân đối chi tiêu một cách phù hợp nhất với thực tế: 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. Quyền tự chủ không đồng nhất với việc để thành phố tự định ra các sắc thuế của riêng mình vì điều này có thể tạo ra sự cạnh tranh về thuế giữa các địa phương và khuyến khích việc di chuyển của hàng hóa và dịch vụ sang những thành phố có lợi về thuế, từ đó sẽ làm thay đổi phân bố sản xuất và tiêu dùng, tăng khoảng cách bất bình đẳng giữa các khu vực. Ban đầu có thể phép chính quyền thành phố được tự quyết định lựa chọn thuế đánh vào đất đai, tài sản lớn (như thuế nhà đất, tiền cho thuê đất) nhằm điều tiết hành vi của người dân hoặc điều phối thu nhập, thu hẹp khoảng cách giàu nghèo và tăng tự chủ tài chính công. Để khắc phục sự chênh lệch lớn giữa các địa phương, Chính phủ có thể đề ra các công cụ quản lý thị trường như đặt ra mức trần cho các loại thuế nêu trên.

Thứ ba, mở rộng quyền tự chủ của TP và các quận, huyện trong quyết định chi tiêu: Cho phép chính quyền các cấp tự chủ ở một mức độ thích hợp trong việc ra các quyết định chi tiêu theo ưu tiên của TP. Việc mở rộng quyền tự chủ của các cấp chính quyền 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 chỉ 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.

Thứ tư, chú trọng phân cấp quản lý trong thực hiện chu trình NS theo hướng từng bước giảm bớt tính lồng ghép, bảo đảm quyền độc lập tương đối của NSDP trong việc quy trình xây dựng dự toán, thực hiện dự toán và quyết toán.

Từ kinh nghiệm thế giới, chi NSDP gắn với cung cấp hàng hóa và dịch vụ công sẽ không thể mang lại hiệu quả nếu không thực hiện minh bạch và trách nhiệm giải trình tài chính. TP Hà Nội đã đạt được nhiều bước tiến quan trọng trong việc hoàn thiện cơ chế, quy chế và cải tiến quy trình thực hiện nhằm tăng cường hơn nữa về minh bạch và trách nhiệm giải trình trong chi NSNN. Người dân đã có thể tiếp cận nhiều hơn đến các thông tin tài chính công. Quốc hội và Hội đồng nhân dân TP tăng cường thực hiện công tác giám sát chi NSNN.

Mức độ phân cấp nguồn thu của thành phố Hà Nội có thể khác nhau, song mục đích chung của phân cấp quản lý NSNN là:

Làm tăng tính hợp lý của các sắc thuế trong việc tăng quy mô NSNN cho các quận, huyện khi khai thác nguồn thu. Phân cấp nguồn thu phải đi theo phân cấp về nhiệm vụ chi với nguyên tắc chung là các sắc thuế có mục đích phân phối lại và có tác động đến ổn định kinh tế vĩ mô, và có cơ sở thuế không bình đẳng giữa các địa phương nên giao cho CQTU, các sắc thuế có cơ sở thuế ổn định và ít có tính di chuyển nên giao cho các cấp CQDP. Về nguyên tắc, các cấp CQDP có thể tiếp cận với các loại nguồn thu sau: (1) các nguồn thu do CQDP tự quy định; (2) các nguồn thu do trung ương qui định nhưng địa phương được hưởng 100%; (3) các nguồn thu có sự phân chia giữa trung ương và địa phương; (4) các khoản bổ sung từ chính quyền cấp trên cho chính quyền cấp dưới.

- Làm tăng hiệu quả các khoản chi NSNN. Nếu phân cấp nhiệm vụ chi NSNN một cách hợp lý sẽ làm tăng hiệu quả công tác quản lý chi phục vụ cho quá trình phát triển kinh tế, xã hội của thành phố và từng quận, huyện.

- Phát huy tính chủ động của TP và từng quận, huyện. Khi được chủ động về chi NSNN thì họ có khả năng tăng hiệu quả các khoản chi thông qua việc cung cấp các dịch vụ công cộng cũng như phục vụ lợi ích kinh tế cho người dân địa phương;

- Khuyến khích cung cấp có hiệu quả các hàng hóa công cộng. Mục đích phân cấp quản lý ngân sách là khuyến khích địa phương chi NS cho việc cung ứng các hàng hóa công cộng quan trọng và có giá trị lâu dài như giáo dục, y tế ...

- Tăng năng lực quản lý nhà nước của chính quyền địa phương cấp thành phố. Nếu phân cấp quản lý nhiệm vụ chi tốt sẽ góp phần vào việc tăng năng lực quản lý nhà nước của chính quyền địa phương, qua đó làm tăng hiệu quả chi NSDP.

- Tạo điều kiện tăng cường vai trò giám sát của các tổ chức kinh tế, xã hội, cộng đồng dân cư trên địa bàn. Phân cấp quản lý nhiệm vụ chi một cách rõ ràng, minh bạch là cơ hội để thực hiện vai trò giám sát của các tổ chức kinh tế, xã hội, cộng đồng dân cư và cơ quan lập pháp ở địa phương một cách có hiệu quả hơn.

## KẾT LUẬN

Những kết quả đã đạt được về phân cấp quản lý NSNN ở Việt Nam được nhiều chuyên gia đánh giá là đã phát huy tính chủ động, sáng tạo của các cấp chính quyền, giúp khai thác có hiệu quả các nguồn thu tại địa phương, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhiệm vụ chi, nâng cao năng lực, hiệu quả quản lý Nhà nước, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của thành phố, phục vụ tốt hơn nhu cầu phát triển và lợi ích của nhân dân. Tuy nhiên, để phân cấp quản lý NSNN được hiệu quả hơn, Nhà nước cần có những việc làm cụ thể và thay đổi mạnh mẽ hơn. Việc phân cấp quản lý NSNN của Trung ương cho thành phố và giữa các cấp CQĐP ở thành phố như thế nào đang là một vấn đề không nhỏ đối với thành phố Hà Nội cũng như nhiều địa phương khác trong cả nước hiện nay.

Luận án bám sát mục đích, nhiệm vụ, đối tượng, phạm vi nghiên cứu và vận dụng tổng hợp các phương pháp nghiên cứu, luận án đã có những đóng góp sau đây:

Nghiên cứu và hệ thống hóa làm rõ những vấn đề lý luận cơ bản về NSNN, phân cấp quản lý NSNN. Một số kinh nghiệm của một số quốc gia và một số địa phương tương đồng.

Trên cơ sở nghiên cứu và phân tích các quy định về khung pháp lý, các nguồn tài liệu của chính quyền thành phố Hà Nội và các nguồn khác, luận án phân tích thực trạng phân cấp quản lý NSNN của thành phố Hà Nội, giai đoạn 2013 - 2017, gồm các nội dung lớn: Phân cấp thẩm quyền ban hành luật pháp, chính sách, tiêu chuẩn và định mức NSNN; Phân cấp nguồn thu, số bổ sung, vay nợ và nhiệm vụ chi NSNN; Phân cấp thực hiện quy trình quản lý NSNN. Phân cấp về giám sát, thanh tra và kiểm toán NSNN. Phân cấp giữa các cấp CQĐP ở TP Hà Nội với nội dung cơ bản là phân cấp nguồn thu, số bổ sung, và nhiệm vụ chi NS. Với những tư liệu và tài liệu có được, luận án đã nghiên cứu các nhân tố ảnh hưởng đến phân cấp quản lý NSNN thông qua kiểm chứng mô hình. Trên cơ sở đó, tác giả đã đánh giá kết quả, hạn chế trong phân cấp quản lý NSNN TP Hà Nội thời kỳ 2013 - 2017, đồng thời chỉ ra những nguyên nhân của hạn chế. Đánh giá về thực trạng và những nguyên nhân hạn chế trong phân cấp quản lý NSNN TP Hà Nội là căn cứ thực tiễn sinh động để tác giả đề xuất các giải pháp phân cấp quản lý NSNN trong thời gian tới.

Đề xuất các quan điểm và một số giải pháp nhằm hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN của TP Hà Nội thời gian tới. Một trong những giải pháp quan trọng là đẩy mạnh quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra: Phân bổ ngân sách theo kết quả



hoạt động là công cụ quan trọng để cải thiện việc xác định ưu tiên chi tiêu, hiệu suất và hiệu quả của chi tiêu ngân sách. Với phương thức này, việc xây dựng và phân bổ dự toán ngân sách phải có mối liên hệ chặt chẽ giữa mức dự toán ngân sách dự kiến sẽ cấp với việc thực hiện mục tiêu, qua đó sẽ đạt được một kết quả đầu ra. Phương thức quản lý này cũng đòi hỏi những thay đổi trong khuôn khổ luật pháp, thể chế, cách thức xây dựng và điều hành kế hoạch ngân sách cũng như văn hóa quản lý theo hướng đảm bảo trách nhiệm giải trình về kết quả hoạt động.

Mặc dù NCS đã rất nỗ lực và nghiêm túc trong nghiên cứu, nhưng do hạn chế về kiến thức nói chung và kiến thức kinh tế lượng nói riêng, nên việc xử lý các khuyết tật của mô hình có thể còn chưa triệt để. Đây cũng chính là các đề xuất cho các nghiên cứu chuyên sâu hơn sau này. Bên cạnh đó, do phạm vi nghiên cứu là phân cấp quản lý NSNN của TP Hà Nội, vấn đề nghiên cứu thuộc chuyên ngành sâu với đặc thù của Thủ đô, tình hình kinh tế, xã hội thay đổi nhanh chóng, vì thế kết quả nghiên cứu của luận án khó tránh khỏi hạn chế. Tác giả kính mong nhận được sự chỉ dẫn của các nhà khoa học và các bạn đọc quan tâm đến đề tài.

Tác giả xin trân trọng cảm ơn.

## **DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH CÔNG BỐ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN CỦA NCS**

1. Tạ Văn Quân (2015) “Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước nhằm thực hiện tốt quy trình quản lý Ngân sách nhà nước”, *Tạp chí nghiên cứu tài chính kế toán*, số 02 (139), tr. 29-36.

2. Tạ Văn Quân (2016) “Tiếp tục đổi mới phân cấp quản lý tài chính nhà nước và ngân sách nhà nước”, *Tạp chí nghiên cứu tài chính kế toán*, số 04 (153), tr. 7-9.

3. Tạ Văn Quân (2018), “Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước cho chính quyền đô thị ở một số nước và những vấn đề rút ra cho Việt Nam”, *Tạp chí nghiên cứu tài chính kế toán*, số 08 (181), tr. 84-88.

4. Tạ Văn Quân (2018), “Phân cấp quản lý ngân sách địa phương nghiên cứu tại TP.Hà Nội”, *Tạp chí tài chính*, kỳ 1- Tháng 9, tr. 104-106

5. Tạ Văn Quân (2019), “Đề tài nghiên cứu khoa học Phân cấp quản lý thu - chi ngân sách của Thành phố Hà Nội”, *Trường Đại học Thương mại*, Tháng 3/2019

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

### Tiếng Việt

1. Vũ Thành Tự Anh (2013), Phân cấp quản lý kinh tế ở Việt Nam nhìn từ góc độ thể chế, Báo cáo theo yêu cầu của Ủy Ban Kinh Tế của Quốc hội Việt Nam.
2. Ban chủ nhiệm chương trình 121, Bộ Nội vụ (2007), “Nghiên cứu, tổng hợp quá trình hướng dẫn xây dựng, triển khai và đánh giá kết quả thực hiện các đề án phân cấp quản lý nhà nước thuộc các ngành, lĩnh vực (giai đoạn 2004 - 2007)”.
3. Bộ Tài chính (2010), Thông tư số 202/2010/TT - BTC về việc phân cấp thực hiện dự toán NS cho giai đoạn 2011 - 2015.
4. Bộ Tài chính (2016), Thông tư số 91/2016/TT-BTC Hướng dẫn xây dựng dự toán NSNN năm 2017
5. Bộ Tài chính (2016), Thông tư số 326/2016/TT-BTC Quy định về tổ chức thực hiện dự toán NSNN năm 2017
6. Bộ Tài chính (2016), Thông tư số 342/2016/TT-BTC Quy định chi tiết và hướng dẫn một số điều của Nghị định 163/2016/NĐ-CP ngày 21/12/2016 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật NSNN.
7. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2017), Thông tư số 01/TT-BKHĐT Hướng dẫn quy trình lập kế hoạch đầu tư cấp xã thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia.
8. Chính phủ Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (2003), Nghị định số 60/2003/NĐ-CP Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật NSNN
9. Chính phủ Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (2015), Nghị định số 136/2015/NĐ-CP Hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư công
10. Chính phủ Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (2015), Nghị định số 120/2016/NĐ-CP Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Phí và lệ phí.
11. Chính phủ Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (2016), Nghị quyết số 21/NQ-CP Về phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.
12. Chính phủ Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (2016), Nghị định số 163/2016/NĐ-CP Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật NSNN.

**13.** Chính phủ Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (2017), Nghị định số 31/2017/NĐ-CP Ban hành Quy chế lập, thẩm tra, quyết định kế hoạch tài chính 05 năm địa phương, kế hoạch đầu tư công trung hạn 05 năm, kế hoạch tài chính – NSNN 03 năm địa phương, dự toán và phân bổ NSDP, phê chuẩn quyết toán NSDP hàng năm.

**14.** Chính phủ Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (2017), Nghị định số 45/2017/NĐ-CP Quy định chi tiết lập kế hoạch tài chính 05 năm và kế hoạch tài chính - NSNN 03 năm.

**15.** Mai Đình Lâm (2012), Luận án tiến sĩ "Tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam"

**16.** Bùi Tiến Hạnh, Phạm Thị Hoàng Phương (2016), Giáo trình Quản lý Tài chính công, Nhà xuất bản Tài chính.

**17.** Tô Thiện Hiền (2012), Luận án tiến sĩ “Nâng cao hiệu quả quản lý NSNN tỉnh An Giang giai đoạn 2011 – 2015 và tầm nhìn đến 2020”.

**18.** Bùi Thị Mai Hoài (2009) với bài nghiên cứu "Vận dụng mô hình Tiebout vào phân cấp tài khóa ở Việt Nam" đăng trong Tạp Chí Phát triển Kinh tế, số 3.

**19.** HĐND thành phố Hà Nội, Nghị quyết số 13/2016/NQ-HĐND Về việc Ban hành Quy định phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách và tỷ lệ phần trăm (%) phân chia nguồn thu giữa các cấp ngân sách và định mức phân bổ chi ngân sách thành phố Hà Nội giai đoạn 2017 - 2020.

**20.** Lê Chi Mai (2006), Cuốn sách “Phân cấp quản lý NSNN cho chính quyền địa phương: Thực trạng và giải pháp”, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia.

**21.** Lê Chi Mai (2011), Quản lý chi tiêu công, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia.

**22.** Nguyễn Thị Thanh Mai (2017), Luận án Tiến sĩ “Hoàn thiện quản lý nhà nước đối với thu-chi ngân sách của thành phố Hải Phòng”.

**23.** Bùi Đường Nghiêu (2006), Cuốn sách “Điều hòa NS giữa Trung ương và địa phương”, Nhà xuất bản chính trị quốc gia.

**24.** Hoàng Thị Thúy Nguyệt, Đào Thị Bích Hạnh (2016), Giáo trình Lý thuyết Quản lý Tài chính công, Nhà xuất bản Tài chính.

**25.** Ngân hàng thế giới (2005) , “Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2005 - quản lý và điều hành ”, Nhà xuất bản Văn hóa thông tin.

26. Ngân hàng thế giới (2005), Phân cấp ở Đông Á: Để CQĐP phát huy tác dụng, Nhà xuất bản Văn hoá thông tin.
27. Ngân hàng thế giới (2010), “Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2010 - Các thể chế hiện đại”, Nhà xuất bản Văn hoá thông tin.
28. Ngân hàng thế giới (2011), Cải cách thuế ở Việt Nam: Hướng tới một hệ thống hiệu quả và công bằng hơn, Nhà xuất bản Văn hoá thông tin.
29. Trần Thị Diệu Oanh (2012), Luận án tiến sĩ “Phân cấp quản lý và địa vị pháp lý của CQĐP trong quá trình cải cách bộ máy nhà nước ở Việt Nam”.
30. Quốc hội (2012), Luật Ngân sách Nhà nước
31. Quốc hội (2015), Luật Ngân sách Nhà Nước
32. Nguyễn Thị Thanh (2017), Hoàn thiện phân cấp quản lý đầu tư XDCCB sử dụng nguồn vốn NS của thành phố Hà Nội đến năm 2020, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân.
33. Lê Thị Thanh (2013), Phân cấp NS và kỷ luật tài khóa: nhìn từ góc độ thể chế, Tạp chí Tài chính, số 5.
34. Vũ Như Thăng, Lê Thị Mai Liên (2013), Bàn về phân cấp NS ở Việt Nam, Tạp chí tài chính, số 5.
35. Vũ Như Thăng, các cộng sự (2012), Báo cáo chuyên đề nghiên cứu phân cấp quản lý NSNN ở Việt Nam: thực trạng và định hướng đổi mới, Dự án Tăng cường năng lực quyết định và giám sát NS của các cơ quan dân cử Việt Nam của UB tài chính và NS của Quốc hội
36. Lê Toàn Thắng (2013), Luận án tiến sĩ, "Phân cấp quản lý NSNN Việt Nam hiện nay".
37. Nguyễn Tử Đức Thọ (2017), Luận án Tiến sĩ “Phân cấp quản lý NSNN – Nghiên cứu trường hợp tỉnh Ninh Bình”
38. Hoàng Thị Chinh Thon và cộng sự (2010), Tác động của chi tiêu công đến tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam, Bài nghiên cứu NC -19, Trung tâm nghiên cứu kinh tế và chính sách, Đại học kinh tế, Đại học quốc gia Hà Nội.
39. Nguyễn Xuân Thu (2015), Luận án Tiến sĩ “Phân cấp quản lý NSĐP ở Việt Nam”
40. Ủy ban Nhân dân Thành phố Hà Nội (2013-2017), Quyết toán NSNN năm
41. Ủy ban Nhân dân Thành phố Hà Nội (2013-2017), Báo cáo vay và trả nợ

42. Ủy ban Nhân dân Thành phố Hà Nội (2010), Quyết định số 55/2010/QĐ-UBND về việc ban hành quy định phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách nhà nước, tỷ lệ phần trăm (%) phân chia nguồn thu giữa các cấp ngân sách và định mức phân bổ dự toán chi ngân sách thuộc thành phố Hà Nội giai đoạn 2011-2015.

43. Võ Kim Sơn (2004), Cuốn sách “Phân cấp quản lý nhà nước - Lý luận và thực tiễn” Nhà xuất bản Chính trị quốc gia.

44. Nghị quyết số 16/2010/NQ-HĐND ngày 10/12/2010 của UBND Tp. Hà Nội

45. Nguyễn Thị Thanh Mai (2017) Luận án Tiến sĩ “Hoàn thiện quản lý nhà nước đối với thu-chi ngân sách của thành phố Hải Phòng”

### **Tiếng Anh**

46. Bahl & Linn, 1992. Urban Public Finance in Developing Countries. New York: Oxford University Press.

47. Bird & Wallich, 1993. Decentralization of the Socialist State. A Regional and Sectoral Study. Washington, D.C. World Bank.

48. Bogoev, Ksente (1991), The dangers of decentralization: the experience of Yugoslavia, *Foundation Journal Public Finance*, 1991, p. 99-112.

49. Bogusław and Anna (2014), Financial independence of local government units in Poland, *Journal of Universal Excellence*, December 2014, year 3, number 4, pp. A18-A35.

50. Davoodi, Hamid & Heng - fu Zou (1998), Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross - Country Study. *Journal of Urban Economics*, 43: 607 - 629.

51. Dictionnaire encyclopedique de l’administration publique

52. Fisman, R. and R. Gatti (2002), Decentraliation and Corruption: Evidence from US Federal Transfer Programs. *Public Choice*, Vol 113, No1/2, pp 25-35.

53. Foster, M., & Fozzard, A. (2000). Aid and Public Expenditure, DFID Economists’ Manual London: Oversea Development Institute, 4-5.

54. Gurgur, T. and A. Shah (2005), Localization and corruption: panacea or pandora’s box? *World Bank Policy Research Working Paper Series*, No. 3486

55. Huther, J. and A. Shah (1998), Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate of Fiscal Decentralization, *World Bank Policy Research Working Paper Series*, No. 1894

56. Inman, Robert.P and Rubinfeld, Daniel L (1997), Rethinking Federalism, Journal Economic Perspectives, Volume 11 (4), page 43- 64.

57. Martinez-Vazquez, Jorge and Jameson Boex(2001), The Design of Equalization Grants: Theory and Applications, World Bank Institute and Georgia State University School of Policy Studies.

58. Martinez-Vazquez, J. and MacNab, R. M. (2003), "Fiscal Decentralization and Economic Growth", World Development, Volume 31, Issue 9, September 2003, Pages 1597–1616.

59. Mello, L. and M. Barenstein (2001), Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis, IMF Working Paper Series. No. 01/71. Washington, DC: International Monetary Fund.

60. OECD (Policy Insights, No. 5, January 2005)., Decentralisation and Poverty Reduction by Johannes Jutting, Elena Corsi and Albrecht Stockmayer.

61. Oates, Wallace E, 1993. *Fiscal Decentralization and Economic Development*. National Tax Journal, Vol 46, No.2: 237 - 243.

62. Prud'homme, R. (1994), On the Dangers of Decentralization, Policy Research Working Paper Series. No. 1252. Washington, DC: World Bank.

63. Richard, A., & Daniel, T. (Eds). (2001). *Managing Public Expenditure A Reference Book for Transition Countries*, OECD Publishing.

64. Shah, Anwar (2006), "Fiscal decentralization and macroeconomic management", International Tax and Public Finance, Volume 13, Issue 4, pp 437-462.

65. Tiebout, C.M, 1956. *A pure theory of local Expenditures*. The Journal of Political Economy 64: 416 - 424.

66. World Bank, . What is Decentralisation, <http://www.ciesin.org>

67. Zhang, Tao and Heng-fu Zou, 1998. *Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China*. Journal of Public Economics 67: 221-240.

68. <https://www.thudo.gov.vn>.

69. <http://www.sotaichinh.hanoi.gov.vn>.

**PHỤ LỤC 01**  
**Mẫu phiếu khảo sát**

*Xin chào anh/chị!*

Tôi đang thực hiện nghiên cứu đề tài: **“Hoàn thiện phân cấp quản lý ngân sách nhà nước tại thành phố Hà Nội”**.

Mục đích của phiếu khảo sát nhằm thu thập thông tin về các yếu tố ảnh hưởng đến mức độ hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN. Những thông tin mà anh/chị cung cấp chỉ nhằm phục vụ cho mục đích nghiên cứu của đề tài và sẽ không được cung cấp bất kỳ ai khác. Tất cả các câu trả lời cũng như danh tính của anh/chị được hoàn toàn giữ bí mật. Tôi rất mong sự hợp tác của anh/chị.

Xin chân thành cảm ơn!

**Phần I. Thông tin chung**

1. Giới tính  Nam  Nữ
2. Chức vụ:
3. Cơ quan công tác:
4. Trình độ:
5. Tuổi:

**Phần II. Một số câu hỏi khái quát**

**1. Cơ quan của anh/chị hiện nay đang thực hiện quản lý cấp NS nào?**

- Cấp thành phố
- Cấp quận/huyện/thị xã
- Cấp xã/phường/thị trấn

**2. Cách thức phân cấp quản lý NSNN cho đơn vị của anh/chị đã:**

- Hợp lý
- Chưa hợp lý

**3. Đơn vị của anh/chị thường gặp khó khăn nào dưới đây trong khâu lập dự toán chi NSNN?**

- Thiếu thông tin dự báo
- Chế độ chính sách chi chưa hợp lý
- Cán bộ dự toán thiếu kinh nghiệm, kỹ năng
- Thiếu sự phối hợp giữa các đơn vị liên quan

**4. Đơn vị của anh/chị thường gặp khó khăn nào trong những khó khăn dưới đây khi quyết toán NSNN?**



- ☐ Thời hạn quyết toán gấp gáp
- ☐ Số liệu quyết toán phức tạp
- ☐ Trình tự thực hiện quyết toán rườm rà
- ☐ Các đơn vị liên quan chậm trễ cung cấp tài liệu

### **Phần III. Cảm nhận về phân cấp quản lý NSNN khi tham gia quản lý NSNN**

Hãy chỉ ra mức độ đồng ý của anh/chị với các khẳng định sau

<i>Nội dung</i>	<i>Hoàn toàn không đồng ý</i>	<i>Không đồng ý</i>	<i>Bình thường</i>	<i>Đồng ý</i>	<i>Hoàn toàn đồng ý</i>
1. Tôi cảm thấy trình độ chuyên môn của mình rất tốt					
2. Nếu có cơ hội, tôi sẽ tiếp tục học lên cao trong tương lai					
3. Phân cấp quản lý NSNN góp phần tăng trưởng kinh tế địa phương					
4. Phân cấp quản lý NSNN góp giảm thâm hụt NSNN					
5. Phân cấp quản lý NSNN nâng cao hiệu quả hoạt động của khu vực công					
6. Theo tôi, phân cấp quản lý NSNN tạo ra nguồn thu bổ sung từ NS cấp trên trong cân đối cho NS cấp dưới					
7. Theo tôi, phân cấp quản lý NSNN giúp hỗ trợ từ NS cấp dưới thực hiện các chương trình mục tiêu					
8. Theo tôi, phân cấp quản lý NSNN tạo cơ hội cho NS cấp dưới vay nợ thông qua NS cấp trên.					
9. CQĐP tăng tính tự chủ trong quản lý nguồn thu.					
10. CQĐP tăng tính tự chủ trong phân bổ các khoản chi.					
11. Cán bộ quản lý NSNN có thể tự chủ lập kế hoạch thu – chi cho NSĐP					
12. Phân cấp quản lý NSNN đang được thực hiện tốt.					
13. Phân cấp quản lý NSNN đã đem lại nhiều kết quả quan trọng cho địa phương					

**Trân trọng cảm ơn sự hợp tác của anh/chị!**

## PHỤ LỤC 02

### Cronbach's Alpha của các thang đo trong nghiên cứu

Biến quan sát	Trung bình thước đo nếu loại biến	Phương sai thước đo nếu loại biến	Hệ số tương quan biến tổng	Tương quan bội bình phương	Cronbach's Alpha nếu loại biến
<b><i>Cronbach's Alpha MD = .755</i></b>					
MD1	11.35	5.952	.481	.240	.745
MD2	11.26	5.281	.604	.387	.678
<b><i>Cronbach's Alpha CM = .856</i></b>					
CM1	19.20	15.476	.638	.418	.829
CM2	19.62	16.378	.508	.273	.848
<b><i>Cronbach's Alpha LI = .723</i></b>					
LI1	7.30	2.631	.570	.329	.611
LI2	7.27	2.551	.544	.305	.636
LI3	7.22	2.299	.530	.286	.661
<b><i>Cronbach's Alpha NS = .804</i></b>					
NS1	10.44	17.861	.575	.350	.778
NS2	11.02	17.897	.614	.392	.770
NS3	11.01	17.501	.613	.411	.769
<b><i>Cronbach's Alpha TC = .774</i></b>					
TC1	5.99	2.694	.590	.356	.741
TC2	5.97	2.634	.661	.442	.667
TC3	5.96	2.594	.619	.398	.710

*Nguồn: Nghiên cứu của NCS*

### PHỤ LỤC 03

#### Ma trận nhân tố xoay cho tất cả các biến

	Thành phần				
	1	2	3	4	5
MD1	.742				
MD2	.656				
CM1		.707			
CM2		.571			
LI1			.741		
LI2			.837		
LI3			.695		
NS1				.766	
NS2				.599	
NS3				.681	
TC1					.741
TC2					.696
TC3					.723

Phương pháp trích: Principal Component Analysis

Phương pháp quay: Varimax with Kaiser Normalization

*Nguồn: Nghiên cứu của NCS*

**PHỤ LỤC 04**

**Hệ số hồi quy nhân tố ảnh hưởng tới cảm nhận mức độ hoàn thiện về phân cấp NSNN**

	<i>Hệ số hồi quy chưa chuẩn hóa</i>		<i>Hệ số hồi quy chuẩn hóa</i>	<i>t</i>	<i>Sig.</i>	<i>Tương quan</i>			<i>Thống kê đa cộng tuyến</i>	
	<i>B</i>	<i>Std. Error</i>	<i>Beta</i>			<i>Zero-order</i>	<i>Partial</i>	<i>Part</i>	<i>Tolerance</i>	<i>VIF</i>
Hằng số	1.091	.171		6.607	.000					
Trình độ chuyên môn	.110	.057	.052	1.352	.001	.239	.111	.328	.988	1.307
Lợi ích phân cấp quản lý NSNN	.278	.050	.166	3.455	.001	.264	.129	.105	.997	1.023
Bổ sung từ nguồn NSNN cấp trên	.083	.070	.037	0.367	.004	.238	.132	.114	.930	1.179
Sự tự chủ tài chính của CQĐP	.474	.036	.175	5.063	.001	.345	.121	.157	.978	1.382

*Nguồn: Nghiên cứu của NCS*

## **PHỤ LỤC 05**

### **Giải thích diễn biến tổng thu NSNN trên địa bàn TP. Hà Nội từ năm 2013-2017**

Năm 2013: theo đó Thành phố Hà Nội đã thu được 164.049.807 triệu đồng, mặc dù kinh tế còn khó khăn, nhưng các khoản thu từ khu vực doanh nghiệp Nhà nước trung ương; thu từ khu vực doanh nghiệp Nhà nước địa phương; thu từ dầu; thu tiền sử dụng đất; thuế sử dụng đất phi nông nghiệp; thu tiền thuê đất; lệ phí trước bạ; thu khác ngân sách; thu cố định tại xã trên địa bàn Hà Nội, cũng đều hoàn thành dự toán. Kết quả trên là do năm 2013, Cục Thuế Hà Nội đã tăng cường đôn đốc thu, thanh kiểm tra các đơn vị, doanh nghiệp nợ thuế. Mặt khác, ngành thuế Hà Nội đã công khai, minh bạch các thông tư, hướng dẫn, quy định của các cấp liên quan đến nghĩa vụ thuế tại “bộ phận một cửa.” Bên cạnh đó, qua công nghệ thông tin và đối thoại trực tiếp với doanh nghiệp, Cục Thuế Hà Nội đã kịp thời giải quyết các khúc mắc trong thực thi các chính sách thuế đồng thời, ngăn ngừa kịp thời các hành vi khai sai, lợi dụng chính sách ưu đãi thuế để gian lận, trốn thuế; kiên quyết xử lý đối với những trường hợp lợi dụng chính sách ưu đãi của Nhà nước để cố tình đề nghị hoàn thuế sai, kê khai miễn, giảm không đúng quy định để chiếm đoạt NSNN.

Năm 2014: Đây là một năm thu Ngân sách khả quan trong bối cảnh kinh tế thế giới nhiều biến động. Mặc dù thu nội địa chỉ đạt 109.322.543 triệu đồng, giảm 23,11% so với năm 2013; thu từ dầu thô đạt 8.563.215 triệu đồng, giảm 21,95% so với 2013. Tuy nhiên tổng thu NSNN trên địa bàn thành phố Hà Nội năm 2014 vẫn tăng 1.353.644 triệu đồng so với năm 2013. Nguyên nhân là do thu từ hoạt động xuất nhập khẩu tăng và có khoản thu từ cổ tức hay lợi nhuận còn lại. Trong thu nội địa, thu từ khu vực doanh nghiệp Nhà nước đạt 184,6 nghìn tỷ đồng, bằng 100% dự toán năm; thu từ doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (không kể dầu thô) 117,2 nghìn tỷ đồng, bằng 105%; thu thuế công, thương nghiệp và dịch vụ ngoài Nhà nước 105 nghìn tỷ đồng, bằng 97,9%; thuế thu nhập cá nhân 45,3 nghìn tỷ đồng, bằng 95,5%; thuế bảo vệ môi trường 11,4 nghìn tỷ đồng, bằng 89,9%; thu phí, lệ phí 10,9 nghìn tỷ đồng, bằng 105,5%.

Năm 2015: Với chức năng, nhiệm vụ được giao, Cục Thuế TP Hà Nội, KBNN Hà Nội và Ngân hàng Nhà nước Chi nhánh TP Hà Nội đã chủ động tích cực, phối hợp chặt chẽ với các cơ quan liên quan, hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ được giao, góp phần tích cực phát triển kinh tế- xã hội Thủ đô. Theo quyết toán năm 2015, tổng thu NSNN trên địa bàn thành phố Hà Nội đã đạt 225.527.628 triệu đồng, tăng

36,35% so với năm 2014. Đối với ngành Thuế TP Hà Nội, mặc dù năm 2015 do giá dầu và giá khí giảm mạnh đã làm hụt nguồn thu 3.000 tỷ từ khí, song với sự Lãnh đạo, chỉ đạo quyết liệt của Bộ Tài chính, Tổng cục Thuế, của Thành ủy, UBND Thành phố, sự vào cuộc của các ngành, các cấp trong công tác thu ngân sách trên địa bàn, Thành phố Hà Nội đã phấn đấu và hoàn thành vượt mức dự toán thu NSNN được giao. Năm 2015, Cục Thuế đã thường xuyên đổi mới, nâng cao chất lượng phục vụ; tăng cường công tác hỗ trợ, tháo gỡ khó khăn cho DN để tạo nguồn thu bền vững cho NSNN. Công tác thu nợ và cải cách hành chính, hiện đại hóa quản lý thuế cũng được Cục Thuế TP Hà Nội thực hiện quyết liệt. Đến hết tháng 11/2015, KBNN Hà Nội đã tổ chức thành công hai đợt phát hành trái phiếu xây dựng Thủ đô với số lượng đạt 4.000 tỷ đồng và được UBND Thành phố đánh giá là hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ được giao.

Năm 2016: Trong năm 2016, thu nội địa (chưa kể từ dầu thô) và thu từ xuất nhập khẩu của thành phố Hà Nội đều tăng, tương ứng 10,36% và 8,06% so với năm 2015. Tổng số thu NSNN trên địa bàn thành phố Hà Nội giảm 20,61% do năm 2016 Hà Nội không tiến hành phát hành trái phiếu, thiếu khoản thu về cổ phần và lợi tức từ các doanh nghiệp nhà nước. Trong năm 2016, Sở Tài chính đã tập trung hoàn thành công tác cổ phần hóa các doanh nghiệp giai đoạn 2011 - 2015. Triển khai cổ phần hóa đối với 2 doanh nghiệp, xây dựng lộ trình cổ phần hóa đối với 6 doanh nghiệp, thực hiện thoái vốn nhà nước tại 13 doanh nghiệp. Thông qua việc từng bước xử lý dứt điểm những tồn tại trong công tác cổ phần hóa đã góp phần lành mạnh tình hình tài chính doanh nghiệp, tạo niềm tin cho nhà đầu tư và người lao động trong doanh nghiệp. Tính đến hết năm 2016, Sở Tài chính đã tham mưu, báo cáo UBND TP hoàn thành thoái vốn nhà nước tại 7 doanh nghiệp với tổng giá trị vốn đã thoái là 75,3 tỷ đồng, giá trị thực tế thu về là 424,1 tỷ đồng, chênh lệch tăng 348,8 tỷ đồng.

Năm 2017: Thu NSNN trên địa bàn thành phố Hà Nội năm 2017 tăng 18,71% so với năm 2016. Nguyên nhân của việc tăng thu NSNN trên địa bàn thành phố Hà Nội là do kinh tế của Thủ đô năm 2017 tăng trưởng khá, hoàn thành kế hoạch đề ra, đạt 8,5%. Tổng sản phẩm trên địa bàn ước tăng 8,5% (cách tính mới tăng 7,3%). Chỉ số sản xuất công nghiệp ước tăng 7%. Thị trường ổn định, chỉ số giá tiêu dùng bình quân ước tăng 3,05-3,11%. Tổng mức lưu chuyển hàng hóa bán ra và doanh thu dịch vụ ước tăng 10,3%; tín dụng ngân hàng phát triển tốt, đáp ứng nhu cầu lưu thông hàng hóa và vốn cho sản xuất. Kim ngạch xuất khẩu trên địa bàn ước đạt

11,54 tỷ USD, tăng 8%. Khách du lịch ước đạt 23,83 triệu lượt người, tăng 9%. Trong đó, khách quốc tế 4,95 triệu lượt, tăng 23%. So sánh với năm 2016, trong năm 2017, thu nội địa tăng 31.836.754 triệu đồng, thu từ dầu thô tăng 395.741 triệu đồng và thu từ xuất nhập khẩu tăng 1.220.567 triệu đồng.

## PHỤ LỤC 06

### Phương pháp phân cấp nguồn thu NSNN TP. Hà Nội từ năm 2013-2017

Phương pháp phân cấp nguồn thu: Lựa chọn sắp xếp các khoản thu ngân sách các cấp NS được hưởng 100%; lựa chọn sắp xếp các khoản thu ngân sách các cấp NS được hưởng theo tỷ lệ phân chia; thực hiện cơ chế trợ cấp của ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới. **Cụ thể:**

#### a. Giai đoạn 2013-2015

Căn cứ vào Nghị quyết 16/2010/NQ-HĐND của HĐND thành phố Hà Nội về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách và định mức phân bổ chi ngân sách thành phố Hà Nội và Quyết định 55/2010/QĐ-UBND của UBND thành phố về việc ban hành Quy định phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách, tỷ lệ phần trăm (%) phân chia nguồn thu giữa các cấp ngân sách và định mức phân bổ dự toán chi ngân sách thuộc thành phố Hà Nội giai đoạn 2011-2015.

Nội dung phân cấp nguồn thu theo Quyết định 55/2010/QĐ-UBND Thành phố:

#### (1) Nguồn thu các cấp ngân sách được hưởng 100%

- Ngân sách Thành phố (18 khoản)
- Ngân sách quận, huyện, thị xã (17 khoản)
- Ngân sách, xã. Thị trấn (15 khoản)
- Ngân sách phường (13 khoản)

#### (2) Các nguồn thu phân chia tỷ lệ giữa các cấp ngân sách

Có 8 khoản thu được phân chia theo tỷ lệ giữa NS Thành phố với NS quận, huyện trong giai đoạn 2013 - 2016 bao gồm:

- Thuế giá trị gia tăng (không kể thuế giá trị gia tăng thu từ hàng hóa nhập khẩu, từ hoạt động xổ số kiến thiết, từ hoạt động thăm dò khai thác dầu khí);
- Thuế thu nhập doanh nghiệp (không kể thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành, thuế thu nhập từ hoạt động xổ số kiến thiết, từ hoạt động thăm dò khai thác dầu khí);
- Thuế thu nhập cá nhân (không bao gồm thuế thu nhập cá nhân thu từ doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư của nước ngoài nộp qua KBNN);
- Thuế tiêu thụ đặc biệt từ hàng hóa, dịch vụ trong nước (không kể thuế tiêu thụ đặc biệt từ hoạt động xổ số kiến thiết);
- Lệ phí trước bạ xe máy, ô tô, tàu thuyền, tài sản khác;
- Phí xăng, dầu;
- Phí bảo vệ môi trường đối với nước thải.



Tiền sử dụng đất đối với loại đất có quy mô diện tích từ 5000 m<sup>2</sup> trở lên; hoặc đất dưới 5000 m<sup>2</sup> tiếp giáp với đường, phố; không bao gồm tiền sử dụng đất các dự án di dời theo Quyết định số [09/2007/QĐ-TTg](#) của Thủ tướng Chính phủ. Đa phần phần tỷ lệ phân chia các khoản thu trên, NS thành phố hưởng tỷ lệ cao hơn NS quận, huyện. Trong phân chia các khoản thu theo tỷ lệ được hưởng giữa các cấp ngân sách bước đầu đã chú trọng đến tính đặc thù của từng quận, huyện.

#### ***b. Giai đoạn 2016 - 2017***

Ngày 25/12/2015, Sở Tài chính của thành phố Hà Nội ban hành Công văn số 7048/STC-QLNS hướng dẫn một số điểm về tổ chức thực hiện dự toán NSNN năm 2016. Theo hướng dẫn của công văn thì trong năm 2016, thành phố Hà Nội vẫn giữ nguyên việc phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi đối với các cấp ngân sách theo hướng dẫn của Nghị quyết 15/2010/NQ-HĐND và Quyết định số 55/2010/QĐ-UBND ngày 15/12/2010 của UBND thành phố, Nghị quyết số 19/2012/NQ-HĐND ngày 07/12/2012 và Nghị quyết số 13/2014/NQ-HĐND Thành phố về việc sửa đổi, bổ sung một số quy định thu phí trên địa bàn thành phố Hà Nội.

Ngày 05/12/2016, HĐND thành phố Hà Nội ban hành Nghị quyết số 13/2016/NQ-HĐND về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách; tỷ lệ phần trăm phân chia nguồn thu giữa các cấp ngân sách và định mức phân bổ chi ngân sách thành phố Hà Nội giai đoạn 2017-2020..

Hiện nay, các chính sách thu cơ bản đều thực hiện theo quy định của Trung ương (Luật quản lý thuế); địa phương chỉ ban hành một số khoản thu phí, lệ phí thuộc thẩm quyền của địa phương. Theo quy định của Luật phí, lệ phí, trong năm 2017 Hội đồng nhân dân Thành phố đã ban hành một số khoản thu:

- Nghị quyết số 02/2017/NQ-HĐND ngày 03/7/2017 của HĐND Thành phố về việc ban hành một số quy định thu phí, lệ phí trên địa bàn thành phố Hà Nội thuộc thẩm quyền quyết định của HĐND Thành phố (Phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản; Lệ phí đăng ký kinh doanh đối với hộ kinh doanh).

- Nghị quyết số 10/2017/NQ-HĐND ngày 05/12/2017 của HĐND Thành phố về việc sửa đổi, bổ sung Nghị quyết số 20/2016/NQ-HĐND ngày 06/12/2016 của HĐND Thành phố Hà Nội ban hành một số quy định thu phí, lệ phí trên địa bàn thành phố Hà Nội thuộc thẩm quyền quyết định của HĐND Thành phố (Phí sử dụng tạm thời lòng đường, hè phố để trông giữ xe ô tô, xe đạp, xe máy).

Theo Luật NSNN 2015, Hội đồng nhân dân cấp Tỉnh quyết định cụ thể đối với một số chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách theo quy định khung của Chính

phủ, quyết định các chế độ chi ngân sách đối với một số nhiệm vụ chi có tính chất đặc thù ở địa phương. Trên cơ sở đó, từ năm 2017 đến nay Hội đồng nhân dân Thành phố Hà Nội đã ban hành một số chính sách cụ thể:

- Một số chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi Ngân sách theo quy định khung của Chính phủ: Quy định chế độ bồi dưỡng đối với người làm nhiệm vụ tiếp công dân, xử lý đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh trên địa bàn thành phố Hà Nội; Quy định mức trích từ các khoản thu hồi qua công tác thanh tra thực nộp vào NSNN; Quy định mức chi bảo đảm hoạt động giám sát, phản biện xã hội của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội các cấp thuộc thành phố Hà Nội; Quy định nội dung, mức chi thực hiện chế độ áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc; mức chi và mức đóng góp đối với người tự nguyện chữa trị, cai nghiện tại cơ sở cai nghiện ma túy và tổ chức cai nghiện ma túy tại gia đình và cộng đồng trên địa bàn thành phố Hà Nội; Quy định mức chi cho công tác kiểm tra, đánh giá các văn bản, tài liệu trong hồ sơ xử phạt vi phạm hành chính, hồ sơ đề nghị áp dụng các biện pháp xử lý hành chính có nội dung phức tạp, phạm vi rộng ảnh hưởng đến nhiều đối tượng tại các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân Thành phố, Ủy ban nhân dân cấp huyện và Ủy ban nhân dân cấp xã trên địa bàn thành phố Hà Nội; quy định mức chi công tác phí, chi hội nghị đối với các cơ quan, đơn vị của thành phố Hà Nội; quy định cơ chế hỗ trợ, đóng góp thực hiện Đề án Chương trình sửa học đường cải thiện tình trạng dinh dưỡng góp phần nâng cao tầm vóc trẻ em mẫu giáo và học sinh tiểu học trên địa bàn thành phố Hà Nội, giai đoạn 2018-2020; Quy định mức chi hỗ trợ đối với Ủy ban MTTQ Việt Nam cấp xã và Ban công tác Mặt trận ở khu dân cư thực hiện Cuộc vận động “Toàn dân đoàn kết xây dựng nông thôn mới, đô thị văn minh” tại các xã, phường, thị trấn trên địa bàn thành phố Hà Nội.

- Các chế độ chi Ngân sách đối với một số nhiệm vụ chi có tính chất đặc thù: Quy định nội dung, mức chi thực hiện công tác tập trung người lang thang trên địa bàn thành phố Hà Nội; Quy định trợ cấp hàng tháng cho người già yếu không có khả năng tự phục vụ và người mắc bệnh hiểm nghèo không có khả năng lao động là thành viên trong gia đình thuộc hộ nghèo; Quy định mức chi từ ngân sách Thành phố để thực hiện khám, chữa bệnh và chăm sóc người bệnh tâm thần tại Bệnh viện Tâm thần Ban ngày Mai Hương; Quy định mức hỗ trợ hàng tháng đối với công chức, viên chức chuyên trách về công nghệ thông tin tại các cơ quan đảng, tổ chức chính trị - xã hội, cơ quan nhà nước và các đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc của thành phố Hà Nội;

Quy định về định mức chi phí quản lý dự án và nội dung chi quản lý dự án của Ban Quản lý xã đối với các dự án sử dụng nguồn vốn NSNN thuộc Chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2016-2020; Quy định mức phân bổ kinh phí ngân sách Trung ương bổ sung có mục tiêu cho ngân sách thành phố Hà Nội từ nguồn thu xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực an toàn giao thông giai đoạn 2019-2020 và quy định một số nội dung, mức chi đặc thù phục vụ công tác bảo đảm trật tự an toàn giao thông thuộc thẩm quyền quyết định của HĐND Thành phố; Quy định về chính sách hỗ trợ doanh nghiệp thành lập mới trên địa bàn Thành phố; Quy định mức hỗ trợ bằng tiền đối với người dân trong phạm vi vùng ảnh hưởng môi trường khu vực xung quanh các khu xử lý chất thải rắn bằng phương pháp chôn lấp trên địa bàn TP. Hà Nội.

UBND thành phố Hà Nội đã kịp thời ban hành các văn bản pháp quy liên quan đến phân cấp quản lý nguồn thu và nhiệm vụ chi giữa các cấp NSDP thuộc địa bàn thành phố, ban hành chính sách thu - chi NSDP đúng với thẩm quyền được phân cấp, phù hợp với yêu cầu quản lý ở địa phương. Đây là một trong những điều kiện tiên đề, là công cụ quan trọng được các cấp chính quyền và nhân dân thành phố Hà Nội sử dụng để quản lý NSDP trong những năm qua. Số lượng các văn bản pháp quy do chính quyền thành phố Hà Nội ban hành khá nhiều, đã được đưa đầy đủ lên Cổng thông tin điện tử “Cơ sở dữ liệu quốc gia về văn bản pháp luật”, trang dành cho thành phố Hà Nội.

## PHỤ LỤC 07

### **Điều kiện tự nhiên và đặc điểm kinh tế - xã hội của thành phố Hà Nội**

#### ***a. Vị trí địa lý***

Hà Nội nằm ở vị trí có đường giao thông thuận tiện. Từ Hà Nội đi các tỉnh, thành phố của miền Bắc cũng như của cả nước dễ dàng bằng đường bộ, đường sắt, đường thủy và đường hàng không. Hà Nội có hai sân bay dân dụng, là đầu mối giao thông của 5 tuyến đường sắt: Hà Nội đi TP Hồ Chí Minh, Lạng Sơn, Lào Cai, Hải Phòng, Thái Nguyên. Đồng thời, vị trí của Hà Nội cho phép việc tiếp nhận thông tin, thành tựu khoa học kỹ thuật trên thế giới thuận tiện, cũng như tham gia vào quá trình phân công lao động quốc tế, khu vực và cùng hội nhập vào quá trình phát triển năng động của khu vực châu Á - Thái Bình Dương.

Hà Nội là nơi tập trung các cơ quan đầu não của Đảng, Quốc hội, Chính phủ; nơi tập trung nhiều các tổ chức quốc tế, các văn phòng đại diện nước ngoài; Hà Nội cũng tập trung đông đảo đội ngũ các nhà khoa học, các cán bộ có trình độ chuyên môn cao trong nhiều lĩnh vực, với hàng trăm viện nghiên cứu và nhiều trường đại học, cao đẳng, các công trình lịch sử, văn hóa lớn, Hà Nội là trung tâm chính trị, kinh tế văn hóa của cả nước..

#### ***b. Địa hình và cơ cấu ngành nghề***

Hà Nội có địa hình đa dạng, bao gồm vùng núi cao, vùng đồi thấp và vùng đồng bằng thấp trũng. Vùng núi cao tập trung ở huyện Ba Vì và một số núi đá vôi ở Chương Mỹ, Mỹ Đức với nhiều hang động đẹp. Phía Bắc có dãy Sóc Sơn với đỉnh cao nhất là chân Chim có độ cao 462 m.

Vùng đồi thấp tập trung chủ yếu ở phía Tây với diện tích trên 53 nghìn ha, chủ yếu có độ cao từ 30 m đến 300 m. Địa hình vùng đồi thấp dốc thoải với độ dốc trung bình từ 8-20%, đây là vùng đất nâu vàng, đỏ.

Trong quá trình CNH, HĐH, Hà Nội đang phát triển theo hướng giảm tỷ trọng nông nghiệp, tăng tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ, song, nông nghiệp vẫn có vai trò quan trọng, góp phần đáng kể vào việc thực hiện các nhiệm vụ kinh tế, chính trị - xã hội quan trọng của Thủ đô. Trong giai đoạn vừa qua có sự dịch chuyển khá nhanh theo hướng tích cực: tỷ trọng các ngành dịch vụ, công nghiệp - xây dựng tăng lên, tỷ trọng ngành nông nghiệp giảm. Năm 2008, cơ cấu các ngành tương ứng là: 52,3%; 41,2%; 6,5%, đến năm 2016, cơ cấu các ngành tương ứng là: 57,3%; 29,7% và 3,2%. Các thành phần kinh tế được khuyến khích phát triển. Trong cơ cấu kinh tế trên địa bàn Thành phố năm 2016, thương mại - dịch vụ là ngành có tỷ trọng cao

nhất; Hà Nội là một trong số ít địa phương có tỷ trọng thương mại - dịch vụ cao hơn ngành công nghiệp.

Nhìn vào cơ cấu ngành kinh tế trên có thể thấy, Hà Nội đang hình thành một hình thái với chất lượng cao hơn trong đó dịch vụ đóng vai trò chủ đạo, từ năm 2008 đến nay ngành dịch vụ luôn chiếm trên 50% cơ cấu tổng sản phẩm trên địa bàn. Cũng theo phân tích ở trên, tổng số vốn đầu tư xã hội trên địa bàn liên tục tăng nhanh qua các năm, tập trung chủ yếu vào xây dựng KCHT, Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng NTM...; cơ cấu đầu tư chuyển dịch theo hướng tập trung cho các ngành và sản phẩm chủ lực. Bên cạnh những kết quả đạt được, KT-XH của thành phố vẫn còn nhiều khó khăn: chất lượng tăng trưởng thấp; nguồn nhân lực khu vực nông thôn ngoại thành có tay nghề cao có tỷ lệ thấp nên đã hạn chế người lao động trong việc ứng dụng KHCVN vào sản xuất hay chuyển dịch sang các ngành công nghiệp, dịch vụ, tạo việc làm, nâng cao chất lượng cuộc sống, cũng như hiệu quả sử dụng vốn, tư duy KTTT còn hạn chế..., có những tác động không tốt đến quá trình xây dựng NTM ở một số huyện ngoại thành.

Hàng chục khu, cụm công nghiệp lớn nhỏ với nhiều doanh nghiệp vốn FDI có thương hiệu quốc tế. Nông nghiệp Thủ đô tuy sẽ gia tăng về tỷ trọng trong cơ cấu GDP, nhưng sẽ có thêm cơ hội được chuyên môn hóa và hiện đại hóa cao hơn. Các dịch vụ trực tiếp hỗ trợ kinh doanh và phục vụ đời sống người dân sẽ phát triển ngày càng đa dạng, cả bề rộng, lẫn bề sâu.

### ***c. Về dân số, lao động và việc làm***

Theo Niên giám thống kê thành phố Hà Nội, năm 2016, dân số Thủ đô là 7.582,3 nghìn người; năm 2014 là 7.265.600. Tính bình quân giai đoạn 2006 - 2014, tốc độ tăng dân số toàn thành phố là 2,3%, trong đó thành thị là 5,1%, cao hơn cả Thành phố Hồ Chí Minh (3,5%), chủ yếu là tăng cơ học và 0,3% ở nông thôn. Dân cư phân bố không đồng đều, tập trung tại các quận nội thành, mật độ dân số trung bình là 2.202 người/km<sup>2</sup>. Năm 2010, dân số trung bình khu vực ngoại thành Hà Nội năm là 4.140,2 nghìn người, năm 2013 là 4.452,2 nghìn người và năm 2016 là 4.183,9 nghìn người. Về cơ cấu, dân số trung bình khu vực ngoại thành Hà Nội giảm từ 62,56% xuống còn 55,18% năm 2016. Khu vực ngoại thành Hà Nội là địa bàn dồi dào về nguồn nhân lực cho phát triển nông nghiệp, đồng thời là nơi cung cấp nguồn nhân lực cho nhu cầu phát triển KT-XH của thành phố. Về lao động ở nông thôn của Hà Nội theo kết quả tổng kiểm kê năm 2009 là 2,41 triệu người, bằng 58,8% tổng lao động toàn thành phố. Đến năm 2013 lao động khu vực nông thôn đã

tăng lên 2,69 triệu người, chiếm hơn 37% tổng dân số toàn thành phố. Đến năm 2017, lao động khu vực thành thị khoảng 2 triệu người; khu vực nông thôn là 1,8 triệu người. Tỷ lệ tham gia lực lượng lao động là 67,8%, trong đó khu vực thành thị là 62,3% và khu vực nông thôn là 75,3%. Số người có việc làm trong năm 2017 đạt trên 3,7 triệu người chiếm 97,4% so với tổng số lao động trong độ tuổi từ 15 trở lên. Trong đó, khu vực thành thị chiếm 53,1%; khu vực nông thôn chiếm 46,9%. Bên cạnh đó, tỷ lệ lao động đang làm việc qua đào tạo của Hà Nội ước đạt 60,7% và tỷ lệ thất nghiệp khu vực thành thị ở mức 3,1%. So với cả nước, lao động trên địa bàn Hà Nội có trình độ chuyên môn cao hơn. Bình quân cứ 03 lao động thì có 01 người có trình độ chuyên môn từ cao đẳng trở lên. Lao động khu vực nông thôn Hà Nội tuy dồi dào, song tỷ lệ lao động qua đào tạo năm 2010 mới đạt 35%; trong đó lao động qua đào tạo nghề đạt 25,4%, chất lượng lao động có trình độ chuyên môn kỹ thuật không đều, tập trung ở các quận nội thành. Lao động Hà Nội còn có tâm lý kén chọn việc làm và thu nhập rất nặng nề. Hiện tại, trong cơ cấu lao động nông thôn Hà Nội, lao động ngành nông nghiệp chiếm gần 58%, lao động công nghiệp - tiểu thủ công nghiệp - xây dựng chiếm trên 25% (hơn 546.000 người) và lực lượng lao động dịch vụ - thương mại chiếm gần 17%. Tuy nhiên, chất lượng lao động khu vực nông nghiệp nông thôn vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển KT-XH Thủ đô với nhiều tác động đan xen của tiến trình CNH, HĐH trong bối cảnh cuộc cách mạng công nghiệp 4.0. Lao động trẻ, khỏe, có kỹ thuật ở nông thôn có xu hướng thoát ly nông nghiệp ngày càng gia tăng làm ảnh hưởng không nhỏ đến việc triển khai ứng dụng các tiến bộ KHCN trong phát triển nông nghiệp.

#### ***d. Về kết cấu hạ tầng***

Hà Nội có hệ thống KCHT phát triển khá đồng bộ và phát triển hơn nhiều địa phương khác ở ĐBSH. Hệ thống giao thông đường bộ gồm các tuyến Quốc lộ có chiều dài khoảng trên 150 km; khoảng 3.628 km đường và 237 cầu các loại do thành phố quản lý. Đường trục xã, liên xã khoảng 2.870,2 km, đã trải nhựa hoặc bê tông 2.315,2 km; đường liên thôn khoảng 4.321,3 km, trong đó đã cứng hóa 2.596,8 km; đường ngõ, xóm có khoảng 6.893,2 km, với 4.030,6 km đã được bê tông hóa; trục chính nội đồng khoảng 6.892,3 km, trong đó 545,8 km đã được cứng hóa, xe cơ giới đi lại thuận tiện. Nhìn chung, hệ thống giao thông của Hà Nội những năm gần đây đã góp phần làm thay đổi bộ mặt thành phố, nhất là khu vực nông thôn, được đầu tư bằng nhiều chương trình, dự án, nguồn vốn khác nhau từ Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới. Hệ thống điện và lưới điện khá hoàn

chính, bảo đảm tiêu chuẩn kỹ thuật cung cấp điện an toàn, chất lượng ổn định, phục vụ tốt cho nhu cầu sản xuất, sinh hoạt.

Những đặc điểm kinh tế, xã hội nêu trên chi phối trực tiếp đến phân cấp quản lý NSNN của TP Hà Nội. Cụ thể, vị trí địa lý, đường giao thông thuận lợi là điều kiện tốt cho TP Hà Nội phát triển kinh tế và làm tăng quy mô nguồn thu NSNN cho thành phố, từ đó TP có thể tăng tính tự chủ trong nguồn thu NSNN. Mặt khác, dân số sinh sống ở TP có trình độ khoa học và kỹ thuật cao, thêm vào đó là dân số khu vực ngoại thành chiếm khoảng hơn 50% dân số toàn TP cũng tạo việc làm và nguồn thu cho TP và các quận huyện, góp phần phát triển kinh tế và du lịch của thành phố tạo nguồn thu và căn cứ để phân bổ NSNN các khoản chi giáo dục và y tế.

## **PHỤ LỤC 08**

### **Thực tiễn phân cấp quản lý NSDP tại một số quận, huyện và sở của TP Hà Nội**

Cơ chế phân cấp quản lý NSNN của TP. Hà Nội giai đoạn 2013-2017 đã tạo tính chủ động cho từng Quận, huyện và các đơn vị sử dụng NSNN thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, kịp thời giải quyết các vấn đề tồn tại, vướng mắc. Tuy nhiên, đối với một số quận, huyện còn có một số khó khăn chưa giải quyết được, thực tiễn này được luận án nghiên cứu thông qua tình huống của một số quận, huyện và đơn vị.

#### ***a. Huyện Gia Lâm***

Cơ chế phân cấp quản lý ngân sách của Thành phố giai đoạn 2013-2017 đã tạo tính chủ động cho địa phương thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, kịp thời giải quyết các vấn đề tồn tại, vướng mắc. Tuy nhiên, đối với huyện còn có một số khó khăn chưa giải quyết được, cụ thể:

Về phân cấp nguồn thu theo Quyết định 55/2010/QĐ-UBND là phù hợp với tình hình thực hiện nhiệm vụ trên địa bàn huyện. Tuy nhiên, do các nguồn thu được phân cấp trên địa bàn tỷ lệ thấp, chưa ổn định nên ảnh hưởng đến khả năng cân đối của ngân sách huyện. Kết quả thực hiện 4 năm (2013-2016), tổng thu NSNN trên địa bàn huyện là 2.559 tỷ đồng, đạt 84,48% dự toán giao; thu ngân sách huyện được hưởng sau điều tiết là 1.579 tỷ đồng; Ngân sách Thành phố trợ cấp cân đối cho huyện là 1.387 tỷ đồng. Về phân cấp nhiệm vụ chi, qua 4 năm tổng chi ngân sách của huyện thực hiện 3.349 triệu đồng, cơ bản đáp ứng thực hiện các nhiệm vụ chính trị, phát triển kinh tế - xã hội, an ninh - quốc phòng, thực hiện các chính sách an sinh xã hội, các chương trình đề án của Thành phố và huyện ban hành. Tuy nhiên, còn một số nội dung chi theo phân cấp còn chưa phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế - xã hội trên địa bàn huyện như: Định mức chi đầu tư XD CB trong cân đối ngân sách huyện giai đoạn 2013 - 2016 Thành phố giao là 86 tỷ đồng/năm trong khi nhu cầu của huyện trong công tác này là 1.200 tỷ đồng; Việc phân cấp nhiệm vụ chi an ninh, quốc phòng chưa cụ thể, rõ ràng giữa các cấp ngân sách nên khó khăn trong việc thực hiện... Năm 2017, thu bổ sung NSDP từ NS cấp thành phố cho huyện Gia Lâm đạt 866,21 tỷ đồng, trong đó bổ sung cân đối 618,31 tỷ đồng, bổ sung có mục tiêu là 247,91 tỷ đồng.

Về phân cấp nhiệm vụ chi, trong nhiệm vụ chi thường xuyên, huyện đề nghị nâng định mức phân bổ ngân sách ổn định cho công tác vệ sinh môi trường từ 20 tỷ đồng/năm lên 58,6 tỷ đồng/năm và được bổ sung hàng năm khi khối lượng và dân



số tăng; bổ sung kinh phí cho các công tác: duy tu, duy trì đường giao thông; chi chiếu sáng công cộng; duy tu, sửa chữa kênh mương thủy lợi... hàng năm tiếp tục bổ sung kinh phí cho các công tác này khi khối lượng công việc tăng. Trong việc chi cho XDCB, đề nghị TP nâng định mức phân bổ vốn đầu tư phân cấp huyện quản lý từ 86 tỷ đồng/năm lên 300 tỷ đồng/năm.

Trong giai đoạn 2013 - 2017, công tác điều hành chi ngân sách của Huyện đảm bảo đúng quy định, chủ động, linh hoạt, tiết kiệm và hiệu quả. Tuy nhiên, đi đôi với việc phân cấp nhiệm vụ kinh tế, xã hội phải gắn chặt với phân tiền, phân quyền. Việc xác định tỷ lệ điều tiết phải bắt đầu từ nhiệm vụ được giao, sau đó xác định tổng nhu cầu chi để thực hiện, bên cạnh đó cần xác định tỷ lệ điều tiết theo từng nguồn thu, từng vùng (đô thị, nông thôn). Những vấn đề vẫn còn hạn chế trong Quyết định 55/2010/QĐ-UBND cần được nghiên cứu tháo gỡ.

#### ***b. Quận Hà Đông***

Thực hiện Quyết định số 55/2010/QĐ-UBND của UBND Thành phố về phân cấp nguồn thu nhiệm vụ chi và tỷ lệ % phân chia giữa các cấp ngân sách và định mức chi trong thời kỳ ổn định ngân sách 2013-2017, trong 5 năm qua thu ngân sách trên địa bàn quận Hà Đông đã đạt được: năm 2013 đạt 112,7%, thu điều tiết ngân sách đạt 167,1% so với dự toán giao. Thu ngân sách trên địa bàn năm 2014 đạt 63,8%, thu điều tiết ngân sách đạt 79,3% so với dự toán giao. Thu ngân sách trên địa bàn năm 2015 đạt 105,8%, thu điều tiết ngân sách đạt 102,5% so với dự toán giao. Thu ngân sách trên địa bàn năm 2016 đạt 176,2%, thu điều tiết ngân sách đạt 159,1% so với dự toán giao. Thu NSNN của quận Hà Đông từ nguồn NS cấp thành phố là 181,14 tỷ đồng, trong đó bổ sung cân đối 136,28 tỷ và bổ sung mục tiêu.

Về thực hiện phân cấp nhiệm vụ chi, Quận đã đảm bảo tính đồng bộ giữa phân cấp quản lý nhà nước và phân cấp nhiệm vụ chi cũng như phân cấp nguồn thu. Nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách đều rất cụ thể, rõ ràng giúp UBND các cấp chủ động trong việc thực hiện nhiệm vụ và điều hành ngân sách.

Tuy nhiên, một số vấn đề về cơ chế phân cấp quản lý NS của Thành phố, cần chú trọng đến việc ưu tiên hơn cho các quận, huyện, như quyền sử dụng đất phân cấp cho quận, huyện còn ở mức thấp cần được nâng cao. Tỷ lệ thu cho quận huyện, đặc biệt là thu từ đấu giá sử dụng đất nên để lại cho phường, xã 20% số thu đấu giá, giảm số thu của Thành phố. Tính toán lại số điều tiết thu để tăng cường tính chủ động cho địa phương. Như thu tiền sử dụng đất nên nâng cao tỷ lệ thu đối với cấp

quận, huyện, đặc biệt là thu từ đấu giá quyền sử dụng đất nên để lại cho phường, xã 20% số thu đấu giá, giảm số thu TP.

Việc phân cấp nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách tuy đã phân cấp định mức phân bổ chi ngân sách cho một số nhiệm vụ chi thường xuyên quan trọng nhưng định mức phân bổ ngân sách còn quá thấp. Nhất là trong việc phát triển kinh tế, phân cấp nhiệm vụ nhiều (quy hoạch, cây xanh, điện chiếu sáng, thoát nước đô thị) với định mức chi giao thấp. Cần nghiên cứu điều chỉnh định mức chi cho phù hợp với giai đoạn tiếp theo và bổ sung cơ chế và ngân sách để đáp ứng nhiệm vụ chi được giao, đáp ứng tốc độ phát triển đô thị hóa tại quận Hà Đông. Đối với phân cấp nhiệm vụ chi đảm bảo xã hội cần cụ thể hơn nữa với từng cấp. Đặc biệt là vấn đề phân bổ ngân sách, phân cấp cho các trường học, quản lý và đầu tư các tuyến đường, công tác vệ sinh môi trường còn có phần hạn chế.

### ***c. Quận Long Biên***

Thời gian qua, căn cứ các quy định của Thành phố về phân cấp quản lý kinh tế - xã hội, nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách giai đoạn 2013 - 2017, gồm: Các nghị quyết của HĐND Thành phố, Quyết định của UBND Thành phố (Quyết định số 55/2010/QĐ-UBND ngày 15/12/2010; Quyết định số 11/2011/QĐ-UBND ngày 02/3/2011; Quyết định số 12/2014/QĐ-UBND ngày 26/02/2014, các văn bản hướng dẫn của Sở, ngành Thành phố...), hoàn thành vượt mức dự toán thu, chi ngân sách hàng năm, đảm bảo cân đối thu - chi, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn quận. Tuy nhiên, việc phân bổ ngân sách thu, chi vẫn còn một số tồn tại, vướng mắc như: Một số chỉ tiêu thu phân cấp chưa phù hợp với thực tế công tác giao dự toán, triển khai thu và khả năng cân đối của địa phương (chỉ tiêu thu lệ phí trước bạ nhà đất, chỉ tiêu thu tiền sử dụng đất...); Việc quy định sử dụng các nguồn thu tiền sử dụng đất, tăng thu ngân sách hàng năm chỉ được sử dụng cho nhiệm vụ chi đầu tư xây dựng cơ bản, trong khi các nhiệm vụ có tính chất đầu tư, duy tu, duy trì ngày càng phát sinh kinh phí lớn cũng gây khó khăn cho công tác điều hành ngân sách...

Trên cơ sở kết quả đạt được, những tồn tại vướng mắc trong giai đoạn 2013 - 2017, để chuẩn bị cho giai đoạn ổn định ngân sách đến năm 2020, UBND Thành phố phân cấp cho UBND Quận đầu tư cơ sở vật chất các trạm y tế, phòng khám đa khoa trên địa bàn; xem xét lại cơ chế phân cấp một số khoản thu còn bất cập như thu lệ phí trước bạ nhà đất, thu tiền sử dụng đất theo QĐ 09/QĐ-TTg; tạo cơ chế ưu tiên tập trung nguồn thu tiền sử dụng đất cho ngân sách quận hưởng để đảm bảo nguồn lực tạo đà phát triển nhanh theo hướng đồng bộ, hiện đại...

#### ***d. Quận Hoàn Kiếm***

Theo UBND đánh giá cơ chế phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi theo hướng dẫn của UBND Thành phố giai đoạn 2013-2017 đã giúp cho quận phát huy được sự chủ động và có động lực tăng cường các biện pháp để nuôi dưỡng nguồn thu. Tuy nhiên, thực tế triển khai cũng cho thấy không ít hạn chế về cơ chế phân cấp quản lý ngân sách của Thành phố. Cụ thể:

Nhiệm vụ chi sự nghiệp kinh tế quy định tại Quyết định số 55/2010/QĐ-UBND có nêu: “Duy tu, sửa chữa các tuyến đường ngõ, ngách; sửa chữa cải tạo công trình thoát nước công cộng (được thỏa thuận chuyên ngành), trong các khu dân cư do phường quản lý có giá trị công trình đến 1 tỷ đồng” trong khi tại Quyết định số 11/2011/QĐ-UBND, 12/2014/QĐ-UBND về phân cấp quản lý kinh tế - xã hội thì nhiệm vụ này thuộc cấp quận thực hiện. Như vậy, việc phân cấp nhiệm vụ chi này cho ngân sách phường là không phù hợp nhiệm vụ quản lý được phân cấp. Tương tự như vậy, theo phân cấp quản lý kinh tế - xã hội, thì UBND phường quản lý nhà văn hóa, thư viện, đài tưởng niệm, cơ sở thể dục thể thao của phường, nhưng chỉ phân cấp cho phường thực hiện dự án và công trình có giá trị đến 1 tỷ đồng. Việc quy định như vậy theo lãnh đạo quận là chưa thống nhất giữa quyết định phân cấp kinh tế - xã hội và phân cấp nhiệm vụ chi.”

Trên thực tế, nhiều nhiệm vụ Quận được Thành phố giao, phân cấp quản lý làm phát sinh nhiệm vụ chi ngân sách nhưng chưa được bổ sung cân đối ngân sách như quản lý khu vực hồ Hoàn Kiếm, quản lý quy hoạch - kiến trúc khu phố cổ... Cùng với đó, lãnh đạo quận cũng cho rằng: Định mức chi ngân sách phân bổ trên các lĩnh vực được tính theo số dân mà không xét đến các yếu tố khác như địa bàn, tính chất đô thị - nông thôn... là chưa hợp lý, mang tính cào bằng. Khẳng định trong những năm qua, Hà Nội đi đầu trong phân cấp, khá mạch lạc trong các nội dung phân cấp nguồn thu, chi. Từ thực tế quận Hoàn Kiếm cũng như nhiều quận, huyện khác cho thấy, có những điểm cần nghiên cứu lại như phân cấp cho quận phương án xã hội hóa về cải tạo chung cư cũ; phân cấp cho quận quản lý các điểm giao thông tĩnh; có hướng dẫn quy chế quản lý nguồn tiền từ các đình, đền chùa; giao cho quận lập và thẩm định các đề án thiết kế chi tiết xây dựng đối với các dự án nhỏ, nhất là trong các quy hoạch phân khu đã được duyệt.”

#### ***e. Sở Lao động - Thương binh - Xã hội thành phố Hà Nội***

Sở Lao động - Thương binh - Xã hội thành phố là cơ quan tham mưu cho thành phố trong việc thực hiện phân cấp kinh tế, xã hội và phân cấp quản lý ngân sách

của thành phố. Việc phân cấp này là phù hợp với việc thực hiện các chính sách, chế độ theo đúng quy định của Nhà nước.

Về phân cấp quản lý ngân sách cơ bản đã đáp ứng với tình hình triển khai nhiệm vụ của Sở. Tuy nhiên, Sở còn phải kiêm nhiệm nhiều nhiệm vụ khác nhau; việc triển khai thực hiện nhiệm vụ phân cấp ở một số nơi hiệu quả còn chưa cao, chưa bố trí kinh phí và tăng cường về nhân lực cho nơi được phân cấp; công tác kiểm tra việc thực hiện phân cấp quản lý kinh tế xã hội còn chưa thực hiện thường xuyên; việc bố trí kinh phí cho cấp huyện đảm bảo công tác an sinh xã hội chưa đồng bộ...”

Việc thực hiện phân cấp trong lĩnh vực lao động thương binh và xã hội cơ bản rõ ràng, cụ thể, tiếp tục chủ động rà soát lại các lĩnh vực đã được phân cấp quản lý kinh tế xã hội, phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi của Sở; nêu rõ những nội dung phân cấp nào có thể tiếp tục phân cấp để đảm bảo tính hiệu quả, nhanh về thủ tục nên đề xuất; xác định rõ trách nhiệm quản lý, dù phân cấp cho cấp nào, Sở vẫn phải chịu trách nhiệm về lĩnh vực quản lý; tiếp tục theo dõi, chỉ đạo, đôn đốc các đơn vị đã được phân công và ủy quyền thực hiện nhiệm vụ; chỉ rõ và hướng dẫn quy trình thủ tục thực hiện nhiệm vụ theo đúng phân cấp, đảm bảo thủ tục hành chính mạch lạc rõ ràng thực hiện hiệu quả công việc.”

#### ***f. Sở Khoa học và công nghệ của Thành phố***

Sở KH&CN đã tham mưu UBND Thành phố ban hành Quyết định số 29/2016/QĐ-UBND ngày 19/8/2016 về Quy chế quản lý các nhiệm vụ KH&CN của Thành phố. Trong đó, nhiệm vụ KH&CN sử dụng ngân sách của Thành phố tiếp tục được quản lý, bố trí kinh phí tập trung tại cấp Thành phố, không bố trí cho các nhiệm vụ KH&CN cấp cơ sở để thống nhất triển khai theo mục tiêu, định hướng được Thành ủy, HĐND Thành phố thông qua tại Quyết định 55/2010/QĐ-UBND Thành phố. Việc tập trung quản lý các nhiệm vụ KH&CN có sử dụng NSNN tại cấp Thành phố đã chú ý đến các nhiệm vụ sau đây:

- Các nhiệm vụ NCKH đã tránh tình trạng nghiên cứu bị trùng lặp, chồng chéo dẫn đến lãng phí. Các kết quả nghiên cứu thành công có thể áp dụng nhân rộng tại các đơn vị, địa phương khác có đặc điểm, điều kiện tương tự, tránh đầu tư dàn trải.

- Các nhiệm vụ KH&CN mang tính liên ngành, liên quận, huyện đã được xác định và triển khai nghiên cứu ở cấp độ Thành phố.

- Đã huy động tối đa nguồn lực KH&CN, đội ngũ cán bộ nghiên cứu, nhà khoa học, chuyên gia đầu ngành trong triển khai các nhiệm vụ KH&CN cấp Thành phố. Tăng cường gắn kết giữa đơn vị, nhà khoa học và cơ quan quản lý.

Cán bộ quản lý nhiệm vụ KH&CN tại các đơn vị, quận, huyện, thị xã còn mỏng, thiếu về số lượng, chưa chuyên trách, chuyên môn đào tạo chưa chuyên sâu.

**Phụ lục 09**

**Tỷ lệ phân chia nguồn thu giữa các quận của TP. Hà Nội giai đoạn 2011-2015**

<b>ST T</b>	<b>Nội dung</b>	<b>NS Trung ương (%)</b>	<b>NS Thành phố (%)</b>	<b>NS quận huyện (%)</b>	<b>NS xã phường thị trấn (%)</b>
<b>1</b>	<b>Thuế giá trị gia tăng</b>				
1.4	Thu từ khu vực kinh tế CTN ngoài quốc doanh				
	Quận Hoàn Kiếm	58	25	17	
	Quận Ba Đình	58	30	12	
	Quận Đống Đa	58	26	16	
	Quận Hai Bà Trưng	58	24	18	
	Quận Thanh Xuân	58	24	18	
	Quận Cầu Giấy	58	25	17	
	Quận Nam Từ Liêm	58	15	27	
	Quận Tây Hồ	58		42	
	Quận Hoàng Mai	58		42	
	Quận Long Biên	58		42	
	Các quận, huyện, thị xã còn lại	58		42	
<b>2</b>	<b>Thuế thu nhập doanh nghiệp</b>				
2.4	Thu từ khu vực kinh tế CTN ngoài quốc doanh				
	Quận Hoàn Kiếm	58	25	17	
	Quận Ba Đình	58	30	12	
	Quận Đống Đa	58	26	16	
	Quận Hai Bà Trưng	58	24	18	
	Quận Thanh Xuân	58	24	18	
	Quận Cầu Giấy	58	25	17	
	Quận Nam Từ Liêm	58	15	27	
	Quận Tây Hồ	58		42	
	Quận Hoàng Mai	58		42	
	Quận Long Biên	58		42	
	Các quận, huyện, thị xã còn lại	58		42	

<b>3</b>	<b>Thuế tiêu thụ đặc biệt (không kể TTĐB hàng nhập khẩu)</b>				
3.4	Thu từ khu vực kinh tế CTN ngoài quốc doanh				
	Quận Hoàn Kiếm	58	25	17	
	Quận Ba Đình	58	30	12	
	Quận Đống Đa	58	26	16	
	Quận Hai Bà Trưng	58	24	18	
	Quận Thanh Xuân	58	24	18	
	Quận Cầu Giấy	58	25	17	
	Quận Nam Từ Liêm	58	15	27	
	Quận Tây Hồ	58		42	
	Quận Hoàng Mai	58		42	
	Quận Long Biên	58		42	
	Các quận, huyện, thị xã còn lại	58		42	
<b>4</b>	<b>Thuế thu nhập cá nhân (TNCN)</b>				
4.2	Thuế TNCN giao quận, huyện, thị xã quản lý thu (không bao gồm của các doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thu qua KBNN Hà Nội)				
	Quận Hoàn Kiếm	58	25	17	
	Quận Ba Đình	58	30	12	
	Quận Đống Đa	58	26	16	
	Quận Hai Bà Trưng	58	24	18	
	Quận Thanh Xuân	58	24	18	
	Quận Cầu Giấy	58	25	17	
	Quận Nam Từ Liêm	58	15	27	
	Quận Tây Hồ	58		42	
	Quận Hoàng Mai	58		42	
	Quận Long Biên	58		42	
	Các quận, huyện, thị xã còn lại	58		42	

Nguồn: [44]

### Phụ lục 10. Thống kê mẫu nghiên cứu

ST	Quận/huyện	Tần suất	Tỷ lệ
1	Hoàn Kiếm	5	2,99
2	Ba Đình	5	2,99
3	Đống Đa lục	5	2,99
4	Hai Bà Trưng	5	2,99
5	Thanh Xuân	5	2,99
6	Tây Hồ	5	2,99
7	Cầu Giấy	5	2,99
8	Hoàng Mai	5	2,99
9	Long Biên	5	2,99
10	Hà Đông	5	2,99
11	Nam Từ Liêm	5	2,99
12	Bắc Từ Liêm	5	2,99
13	Sơn Tây	5	2,99
14	Thanh Trì	6	3,59
15	Gia Lâm	6	3,59
16	Sóc Sơn	6	3,59
17	Đông Anh	6	3,59
18	Mê Linh	6	3,59
19	Quốc Oai	6	3,59
20	Chương Mỹ	6	3,59
21	Thanh Oai	6	3,59
22	Ứng Hòa	6	3,59
23	Mỹ Đức	6	3,59
24	Thường Tín	6	3,59
25	Phú Xuyên	6	3,59
26	Ba Vì	6	3,59
27	Phúc Thọ	6	3,59
28	Thạch Thất	6	3,59
29	Đan Phượng	6	3,59
30	Sở Tài chính	6	3,59
	<b>TỔNG</b>	167	100

*Nguồn: Điều tra khảo sát của NCS*



