

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TÀI CHÍNH

HỌC VIỆN TÀI CHÍNH

Kham Phan Keo Ma ny

**PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC
TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH ATTAPU NƯỚC CỘNG HÒA DÂN CHỦ
NHÂN DÂN LÀO**

Chuyên ngành : Tài chính - Ngân hàng

Mã số : 9.34.02.01

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

HÀ NỘI - 2019

Công trình được hoàn thành tại
Học viện Tài chính

Người hướng dẫn khoa học

- 1. GS.TS. Nguyễn Công Nghiệp**
- 2. TS. Võ Thị Phương Lan**

Phản biện 1:

Phản biện 2:

Phản biện 3:

Luận án được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án
cấp Học viện tại Học viện Tài chính

Vào hồi ngày tháng năm 201

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1. Kham phan keo ma ny (2018), "Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước: Bài học kinh nghiệm của tỉnh Attapur - Lào", *Tạp chí Tài chính*, (688).
2. Kham phan keo ma ny (2018), Kinh nghiệm phân cấp quản lý ngân sách nhà nước của một số nước và bài học có thể vận dụng đối với Lào và tỉnh Attapur", *Tạp chí Nghiên cứu Tài chính kế toán*, (09).

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Vào cuối những năm 90 của thế kỷ XX và đầu những năm của thế kỷ XXI xu hướng phân cấp quản lý NSNN đã và đang gia tăng ở hầu hết các nước, nhất là các nước đang phát triển có nền kinh tế chuyển đổi. Xu hướng đó bắt nguồn từ các lý do chủ yếu sau:

Việc sử dụng nguồn lực của NSNN có quan hệ mật thiết với quyền lợi kinh tế, chính trị giữa các vùng miền, sắc tộc có thể dẫn đến sự chia rẽ quốc gia làm mất ổn định chính trị. Một khi một đất nước mất ổn định chính trị thì không thể phát triển được. Vì vậy, việc mở rộng phân cấp quản lý NSNN theo hướng hiệu quả, công bằng, hợp lý được coi là biện pháp để quy tụ lại sự đoàn kết quốc gia, ổn định chính trị của đất nước.

Việc phân cấp quản lý NSNN là hệ quả của việc phân cấp quản lý kinh tế xã hội và khả năng đáp ứng của các cấp chính quyền địa phương đối với nhu cầu của người dân địa phương. Một nguyên lý đơn giản là việc giao nhiệm vụ phải gắn với việc giao điều kiện vật chất và quyền lực để thực hiện nhiệm vụ. Phân cấp hành chính, kinh tế xã hội, thực chất là giao trách nhiệm quản lý hành chính, kinh tế, xã hội cho chính quyền địa phương. Để thực hiện trách nhiệm đó, chính quyền địa phương phải có nguồn lực tài chính và được độc lập tương đối trong việc sử dụng nguồn lực tài chính theo pháp luật quy định. Phân cấp quản lý NSNN chính là cách thức để thỏa mãn nhu cầu này vừa 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 cũng như thực tiễn, 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 tỉnh cụ thể. 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) trên địa bàn tỉnh Attapur 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 CQĐP đã được quy định cụ thể, rõ ràng. CQĐP đã bước đầu chủ động trong việc xây dựng và phân bổ NS cấp mình, chủ động khai thác tiềm năng, thế mạnh của địa phương. Việc bố trí chi tiêu NS bước đầu hiệu quả hơn, hạn chế tình trạng cấp trên can thiệp sâu vào công việc của cấp dưới. Tuy nhiên, 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 tỉnh ATTAPU có nhiều thay đổi, cải cách hành chính địa phương được thực hiện ngày càng mạnh mẽ đã dẫn đến phân cấp quản lý NSNN trường hợp tỉnh Attapur cũng phải thay đổi, hoàn thiện theo.

Điều này cho thấy việc đánh giá một cách khách quan, toàn diện thực trạng phân cấp quản lý NSNN trường hợp tỉnh Attapur trong thời gian vừa qua, chỉ ra những hạn chế để có được những giải pháp đúng đắn hoàn thiện phân cấp quản lý NS đối với địa phương là một đòi hỏi cấp thiết. Tuy đã có một số công trình nghiên cứu của các nhà khoa học về phân cấp quản lý NSNN giữa CQTW và CQĐP ở CHDCND Lào, nhưng chưa có công trình nào nghiên cứu, đánh giá một cách toàn diện về phân cấp quản lý NSNN đối với trường hợp tỉnh Attapur, giai đoạn 2011 - 2017, định hướng 2017-2020 tầm nhìn đến năm 2030.

Trước những yêu cầu bức thiết về lý luận và thực tiễn của việc phân cấp quản lý NSNN đối với trường hợp tỉnh attapur, nghiên cứu sinh lựa chọn đề tài "*Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Attapur CHDCND Lào*" làm đề tài để nghiên cứu luận án tiến sĩ của mình.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu của Luận án:

Xây dựng cơ sở lý luận và căn cứ thực tiễn để đề xuất hệ thống các giải pháp khả thi nhằm hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN đối với trường hợp tỉnh Attapur trong thời kỳ 2017- 2020 tầm nhìn đến năm 2030

Nhiệm vụ nghiên cứu của Luận án:

- 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.
- Sau khi xem xét việc phân cấp quản lý NSNN của Trung ương cho tỉnh Attapur, luận án tập trung phân tích và đánh giá một cách khoa học về

thực trạng phân cấp quản lý NS giữa các cấp CQĐP của tỉnh Attapur hiện nay; làm rõ những kết quả, hạn chế và nguyên nhân của tình hình.

- Đưa ra định hướng, mục tiêu, quan điểm và hệ thống các giải pháp khả thi nhằm hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN đối với trường hợp tỉnh Attapur trong thời kỳ mới, tính đến năm 2020 tầm nhìn tới năm 2030.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là những vấn đề lý luận về phân cấp quản lý NSNN (có lưu ý đến phân cấp quản lý NS giữa các cấp CQĐP); thực tiễn về phân cấp quản lý NSNN của Trung ương cho một địa phương (tỉnh) cụ thể và phân cấp quản lý NS giữa các cấp CQĐP của tỉnh đó.

Phạm vi nghiên cứu:

Nội dung nghiên cứu:

Trước tiên, luận án nghiên cứu về phân cấp quản lý NSNN của Trung ương cho một địa phương (tỉnh) cụ thể, với ba nội dung cơ bản là: (1) Phân cấp thẩm quyền ban hành luật pháp, chính sách. (2) Phân cấp quản lý nguồn thu, điều hòa bổ sung NS và nhiệm vụ chi NS. (3) Phân cấp thực hiện quy trình quản lý NS. Sau nữa, luận án tập trung nghiên cứu về phân cấp quản lý NS giữa cấp tỉnh với cấp huyện của tỉnh đó với nội dung chủ yếu là: Phân cấp quản lý nguồn thu, điều hòa bổ sung NS, và nhiệm vụ chi NS.

Không gian nghiên cứu: Luận án nghiên cứu đối với trường hợp tỉnh Attapur và khảo sát kinh nghiệm của một số quốc gia, một số tỉnh trong nước về phân cấp quản lý NS.

Thời gian nghiên cứu: Thực tiễn về phân cấp quản lý NSNN của Trung ương cho tỉnh Attapur và phân cấp quản lý NS giữa các cấp CQĐP ở tỉnh Attapur được nghiên cứu trong giai đoạn 2011 - 2017. Định hướng, mục tiêu, quan điểm và các giải pháp khả thi nhằm hoàn thiện phân cấp quản lý NSNN đối với trường hợp tỉnh Attapur trong thời gian tới được xác định đến năm 2020 tầm nhìn đến năm 2030.

4. Phương pháp nghiên cứu của luận án

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 mặt, 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 chọn lọc những thông tin cần thiết phục vụ cho đề tài nghiên cứu; đồng thời liên kết những mặt, những bộ phận từ lý thuyết đã thu thập được thành một chỉnh thể để tạo ra cơ sở lý luận về phân cấp quản lý NSNN, đặc biệt là phân cấp quản lý NSDP ở một tỉnh. Kết hợp lý luận với thực tế, đem lý luận phân tích thực tế, từ phân tích thực tế, tác giả đã 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 trường hợp tỉnh Attapur.

- Phương pháp lịch sử:

Tác giả sử dụng phương pháp này để tiếp cận và khai thác vấn đề phân cấp quản lý NSNN trường hợp tỉnh Attapur giai đoạn 2011 - 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 tác giả xây dựng khung lý thuyết của đề tài luận án. Trong phạm vi nghiên cứu của đề tài này, việc tìm hiểu những tư liệu liên quan đến phân cấp quản lý NSNN đối với trường hợp tỉnh Attapur là rất quan trọng, nhằm có các căn cứ để nghiên cứu quá trình phân cấp quản lý NSNN hiện nay. Qua việc nghiên cứu, 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 trường hợp tỉnh Attapur cho phù hợp.

- 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 các giải pháp của luận án.

5. Tổng quan về tình hình nghiên cứu có liên quan đến đề tài luận án

Từ khi thực hiện đường lối đổi mới cho đến nay, CHDCND Lào đã từng bước đẩy mạnh việc thực hiện phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương và giữa các cấp CQĐP. Trung ương đã có những giải pháp tích cực, cụ thể trong việc tăng cường phân cấp nhiều hơn, rõ hơn các nhiệm vụ, thẩm quyền cho CQĐP và giữa các cấp CQĐP trên các lĩnh vực tài chính - NS, kế hoạch - đầu tư, đất đai tài nguyên, y tế, văn hoá, giáo dục, tổ chức cán bộ, v.v... Đã có một ít công trình nhỏ nghiên cứu liên

quan tới vấn đề phân cấp quản lý NSNN, NSDP trên các phương diện khác nhau. Tuy nhiên, chưa có những luận án tiến sĩ trong nước ở CHDCND Lào về phân cấp quản lý NSNN, NSDP.

Có một số tác giả có nhiều công trình khoa học nghiên cứu về phân cấp quản lý NSNN, hoặc nghiên cứu một nội dung trong số các nội dung của phân cấp quản lý NSNN như tác giả Trần Thị Diệu Oanh (2012) với đề tài: “Phân cấp quản lý và địa vị pháp lý của CQDP trong quá trình cải cách bộ máy nhà nước ở Việt Nam”...nhưng chưa có công trình nào trùng lặp về tên đề tài, đối tượng, phạm vi nghiên cứu và nhiệm vụ nghiên cứu như tác giả đã lựa chọn.

6. 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: Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

Chương 2: Thực trạng phân cấp quản lý ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Attapur giai đoạn 2010 - 2017

Chương 3: Các giải pháp hoàn thiện phân cấp quản lý ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Attapur.

Chương 1

PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1.1. LÝ LUẬN CHUNG VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1.1.1. Khái niệm và đặc điểm của ngân sách nhà nước

1.1.1.1. Khái niệm về ngân sách nhà nước

NSNN là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước được dự toán và thực hiện trong một khoảng thời gian nhất định do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước

1.1.1.2. Đặc điểm của ngân sách nhà nước

Thứ nhất, hoạt động thu chi của NSNN luôn gắn chặt với quyền lực kinh tế - chính trị của nhà nước, và việc thực hiện các chức năng của nhà nước được nhà nước tiến hành trên cơ sở những luật lệ nhất định.

Thứ hai, hoạt động NSNN là hoạt động phân phối lại các nguồn tài chính, nó thể hiện ở hai lãnh vực thu và chi của nhà nước.

Thứ ba, NSNN luôn gắn chặt với sở hữu nhà nước, luôn chứa đựng những lợi ích chung, lợi ích công cộng;

Thứ tư, NSNN cũng có những đặc điểm như các quỹ tiền tệ khác.

Thứ năm, hoạt động thu chi của NSNN được thực hiện theo nguyên tắc không hoàn trả trực tiếp là chủ yếu.

1.1.1.3. Vai trò của ngân sách nhà nước

Thứ nhất, về kinh tế: Nhà nước tạo các môi trường và điều kiện để xây dựng cơ cấu kinh tế mới, kích thích phát triển sản xuất kinh doanh và chống độc quyền.

Thứ hai, về mặt xã hội: Thông qua hoạt động thu - chi, NSNN cấp phát kinh phí cho các lĩnh vực hoạt động vì mục đích phúc lợi xã hội.

Thứ ba, về thị trường: Thông qua các khoản thu - chi, NSNN sẽ góp phần bình ổn giá cả thị trường.

1.1.1.4. Chức năng của ngân sách nhà nước

Chức năng thứ nhất là chức năng phân phối.

Chức năng thứ hai là chức năng giám đốc quá trình huy động các nguồn thu và thực hiện các khoản chi tiêu.

1.1.2. Nguồn thu và nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước

1.1.2.1. 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.

1.1.2.2. 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.

1.1.3. Quy trình 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.

1.1.4. Hệ thống ngân sách nhà nước

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.

1.2. PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1.2.1. Khái niệm và các mô hình phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

1.2.1.1. Khái niệm về phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

Phân cấp quản lý NSNN là việc phân chia nguồn lực, nhiệm vụ chi cùng với việc xác định phạm vi, trách nhiệm, quyền hạn quản lý và quyết định về NS giữa các cấp chính quyền nhà nước phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế - xã hội.

1.2.1.2. Mô Hình phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

Phân cấp quản lý NSNN là nhằm thúc đẩy CQĐP thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - xã hội đã được phân cấp. Chính vì vậy, quá trình phân cấp quản lý NSNN cũng được diễn ra như phân cấp quản lý kinh tế - xã hội, bao gồm các mô hình sau: *Tản quyền* (deconcentration); *Trao quyền* (devolution).

1.2.2. Yêu cầu và nguyên tắc phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

1.2.2.1. Những yêu cầu phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

Thứ nhất, đảm bảo tính thống nhất của NSNN.

Thứ hai, tôn trọng tính đặc thù của từng loại hàng hoá, dịch vụ công khi phân cấp nhiệm vụ chi cho các cấp NSNN.

Thứ ba, chú trọng đặc tính của từng sắc thuế và chi phí trong giao các khoản thuế cho các cấp ngân sách tổ chức quản lý thu.

Thứ tư, cần có sự xem xét đến mức chênh lệch tối thiểu giữa các vùng, miền về khả năng cung cấp dịch vụ công khi xây dựng cơ chế bổ sung ngân sách để cấp trên cho ngân sách cấp dưới.

Thứ năm, trong việc xác định thẩm quyền ban hành chính sách, chế độ thu chi, vay nợ phải lấy tiêu chuẩn an ninh tài chính, bảo đảm tính bền vững của NSNN, phát huy tính chủ động trong việc khai thác thế mạnh ở các vùng, miền của các cấp chính quyền cơ sở làm căn cứ xây dựng chính sách chế độ.

1.2.2.2. Nguyên tắc phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

Nguyên tắc thứ nhất: Phân cấp quản lý NSNN phải phù hợp và đồng bộ với phân cấp về hành chính và phân cấp về kinh tế - xã hội

Nguyên tắc thứ hai: Phải đảm bảo vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương, đồng thời tạo cho ngân sách địa phương vị trí độc lập tương đối trong một hệ thống ngân sách thống nhất.

Nguyên tắc thứ ba: Phân cấp quản lý NSNN phải đảm bảo tính hiệu quả, hạn chế những khâu trung gian không cần thiết

Nguyên tắc thứ tư: Phân cấp quản lý ngân sách phải đảm bảo tính công bằng

Nguyên tắc thứ năm: Phân cấp quản lý NSNN phải đảm bảo tăng cường hiệu lực kiểm soát độc lập và khách quan trong toàn hệ thống

1.2.3. Căn cứ phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

Căn cứ vào hệ thống pháp luật về phân cấp quản lý NSNN

Căn cứ vào tổ chức bộ máy nhà nước

Căn cứ vào khả năng cung cấp hàng hóa công cộng của các cấp chính quyền

Căn cứ vào đặc điểm tự nhiên, kinh tế, xã hội của vùng lãnh thổ

1.2.4. Nội dung phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

Thứ nhất, nội dung phân cấp thể hiện ở việc thiết kế mô hình tổ chức hệ thống NSNN bao gồm một số cấp nhất định.

Thứ hai, nội dung phân cấp quản lý NSNN thể hiện ở những cơ sở pháp lý nhằm quy định thẩm quyền của các cơ quan Nhà nước, các bộ phận từ trung ương đến địa phương.

Thứ ba, phân cấp quản lý NSNN thể hiện ở các nội dung về quan hệ vật chất giữa các cấp chính quyền Nhà nước.

Thứ tư, phân cấp quản lý NSNN thể hiện mối quan hệ giữa các cấp chính quyền nhà nước và giữa mỗi cấp chính quyền với các đơn vị dự toán ngân sách của cấp mình trong một chu trình ngân sách nhà nước.

1.2.5. Các nhân tố ảnh hưởng đến phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

1.2.5.1. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước chịu ảnh hưởng bởi tính chất cung cấp các hàng hoá công cộng

1.2.5.2. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước chịu ảnh hưởng của cấu trúc bộ máy Nhà nước

1.2.5.3. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước chịu ảnh hưởng bởi tính chất và mức độ phân cấp về quản lý hành chính - kinh tế - xã hội giữa các cấp chính quyền

1.2.5.4. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước chịu ảnh hưởng của yếu tố phân quyền

1.2.5.5. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước chịu ảnh hưởng của yếu tố tản quyền

1.2.5.6. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước còn chịu ảnh hưởng bởi đặc điểm tự nhiên, kinh tế, xã hội của các đơn vị hành chính lãnh thổ

1.2.6. Kinh nghiệm phân cấp quản lý ngân sách nhà nước của một số nước, một địa phương ở Cộng hoà dân chủ nhân dân Lào và bài học có thể vận dụng đối với tỉnh Attapur

1.2.6.1. Kinh nghiệm về phân cấp quản lý ngân sách nhà nước của một số nước, một số địa phương ở Cộng hoà dân chủ nhân dân Lào

1.2.6.2. Kinh nghiệm phân cấp quản lý ngân sách nhà nước tại Việt Nam

1.2.6.3. Kinh nghiệm phân cấp quản lý ngân sách nhà nước tại Philippin

1.2.6.4. Kinh nghiệm phân cấp quản lý ngân sách của Thái Lan

1.2.6.5. Kinh nghiệm phân cấp quản lý ngân sách của Indonesia

1.2.6.6. Kinh nghiệm phân cấp quản lý ngân sách nhà nước tại Trung Quốc

1.2.6.7. Kinh nghiệm phân cấp quản lý ngân sách nhà nước tại Cộng hoà Liên bang Đức

1.2.6.8. Kinh nghiệm phân cấp quản lý ngân sách nhà nước tại Thụy Điển

1.2.6.9. Kinh nghiệm phân cấp quản lý ngân sách địa phương của tỉnh KHĂMUỘN

1.2.7 Một số bài học có thể vận dụng cho tỉnh Attapur

Qua nghiên cứu kinh nghiệm của một số quốc gia về phân cấp NSNN, có thể rút ra một số bài học để vận dụng cho tỉnh ATTAPU.

Một là, Thụy Điển và Cộng hoà liên bang Đức là những quốc gia có nền kinh tế phát triển ở trình độ khá cao, nên hệ thống pháp luật đồng bộ và hoàn chỉnh.

Hai là, về quyền lực của Quốc hội trong lĩnh vực NS : Quốc hội có toàn quyền quyết định NS và có thể thay đổi thu, chi, mức thâm hụt hay thặng dư NS do Chính phủ đệ trình. Dự toán NSNN được Quốc hội quyết định là Luật NS thường niên.

Ba là, về quản lý Thuế, các nước đều có hệ thống thuế hiện đại, chi tiết và rất cụ thể, vừa góp phần tăng thu cho NSNN, vừa kích thích và điều tiết nền kinh tế.

Bốn là, tính dân chủ, công bằng và công khai trong thảo luận NSNN gắn với việc phát huy vai trò và thực quyền của Quốc hội luôn luôn được đề cao.

Năm là, các nước đều đang nghiên cứu tiến hành cải cách hành chính và cải cách NS.

Sáu là, tính tự quản của chính quyền Huyện được đề cao.

Chương 2

THỰC TRẠNG PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH ATTAPU

2.1. KHÁI QUÁT VỀ ĐIỀU KIỆN TỰ NHIÊN, KINH TẾ XÃ HỘI TỈNH ATTAPU

2.1.1. Khái quát về điều kiện tự nhiên tỉnh Attapur

Tỉnh ATTAPU nằm ở miền Nam của Lào có diện tích 10.320 km², vùng miền núi 2/3, vùng đồng bằng 1/3 được chia thành 05 huyện. Toàn tỉnh gồm có 150 bản, có 23.387 hộ gia đình với dân số toàn tỉnh 126.271 người, nữ 63.567 người, dân tộc Lào Lùm 85.235 người, nữ 49.264 người, dân tộc Aod 20.235 người, nữ 11.700 người, dân tộc Mông 20.723 người, nữ 10.270 người và người nước ngoài 78 người, nữ 39 người; tỷ lệ tăng của dân số 1,9%/năm; mật độ dân số trung bình 12 người/km². Có biên giới giáp với các tỉnh như: phía Bắc giáp với tỉnh Xekong, phía Nam giáp đất nước Campuchia, phía Đông giáp với Việt Nam, phía Tây giáp với tỉnh Champasac

Địa hình Attapur có 3 vùng rõ rệt: vùng đồng bằng, vùng đồi núi và bán sơn địa. Hơn nữa, Attapur có tài nguyên đất đai, nước, rừng, khoáng sản và tiềm năng du lịch đa dạng, đặc biệt là du lịch văn hóa và tâm linh.

Đặc điểm tự nhiên cho tỉnh Attapur có nhiều lợi thế, phát huy được những thế mạnh riêng có của địa phương sẽ giúp cho việc phát triển kinh tế xã hội cũng như ảnh hưởng đến việc phân cấp quản lý ngân sách trên địa bàn tỉnh.

2.1.2 Điều kiện kinh tế xã hội

Sáu năm qua, thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng bộ tỉnh ATTAPU lần thứ X nhiệm kỳ 2010 - 2016, bám sát định hướng của Trung ương về 3 khâu đột phá chiến lược, tái cơ cấu nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng, Đảng bộ, chính quyền, quân và dân toàn tỉnh luôn nêu cao tinh thần đoàn kết - thống nhất, chủ động sáng tạo, phát huy dân chủ, khắc phục khó khăn, ra sức phấn đấu, đạt được những kết quả quan trọng, tương đối toàn diện trên tất cả các lĩnh vực.

Trong bối cảnh kinh tế thế giới và trong nước còn nhiều khó khăn, kinh tế ATTAPU vẫn tăng trưởng khá, bình quân cả giai đoạn 2010 - 2017 đạt 13 %/năm, gấp 2 lần bình quân chung của cả nước. Cơ cấu kinh tế chuyển dịch theo hướng tăng tỷ trọng các ngành công nghiệp và dịch vụ. Giá trị sản xuất từ các loại gỗ và khoáng sản 29,8% tổng giá trị sản xuất công nghiệp của tỉnh. Các nguồn vốn huy động cho đầu tư phát triển tăng nhanh. Hạ tầng cơ sở có bước phát triển quan trọng. Diện mạo đô thị và nông thôn có nhiều đổi mới, văn hoá - xã hội có nhiều tiến bộ. Là Huyện thu NS còn thấp nhưng Đảng bộ, chính quyền rất chú trọng đến giáo dục đào tạo và an ninh xã hội. ATTAPU luôn thuộc nhóm 10 tỉnh, thành phố dẫn đầu về chất lượng giáo dục trong cả nước. Tỷ lệ hộ nghèo giảm từ 40,94 % năm 2010 xuống còn 10 % năm 2017; hàng năm tỉnh đã trích NS và xã hội hóa chăm lo cho đối tượng chính sách, người nghèo hàng chục tỷ kíp.

Năm 2017, bên cạnh những thuận lợi cơ bản cùng còn nhiều khó khăn, thách thức. Suy giảm kinh tế, thiên tai, dịch bệnh ảnh hưởng đến sản xuất và đời sống nhân dân trong tỉnh. Song dưới sự lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành kịp thời của Tỉnh trưởng; cùng với sự quyết tâm của các cấp, các ngành; sự đoàn kết, nỗ lực của các tầng lớp nhân dân, sự năng động của các thành phần kinh tế, nền KT-XH của tỉnh tiếp tục ổn định và có mặt phát triển, đạt được những kết quả quan trọng: Tốc độ tăng trưởng GDP đạt 13,8%, sản xuất công nghiệp, dịch vụ, du lịch phát triển khá, sản xuất nông nghiệp phát triển ổn định; phong trào xây dựng nông thôn mới được triển khai sâu rộng và đạt kết quả nổi bật. Văn hóa xã hội có nhiều tiến bộ, an sinh xã hội được đảm bảo, công tác xúc tiến đầu tư được tăng cường, công tác đối ngoại được mở rộng; an ninh chính trị được giữ vững, trật tự an toàn xã hội được đảm bảo; quốc phòng Huyện được tăng cường; công tác chỉ đạo điều hành của các ngành, các cấp, cải cách hành chính, phòng

chống tham nhũng, giải quyết khiếu nại, tố cáo được tập trung chỉ đạo, đạt kết quả tốt.

2.2. THỰC TRẠNG PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH ATTAPU

2.2.1. Thực trạng phân cấp quản lý ngân sách nhà nước giữa trung ương và địa phương

2.2.1.1. Hoạt động ngân sách nhà nước giai đoạn 2011-2017

Bảng 2.3: Tỷ lệ thu NSTW và NSDP với tổng thu NSNN

STT	Chỉ tiêu	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
1	Thu NSTW/Tổng thu NSNN	45,6%	38%	39,7%	44,2%	40,8%	44,4%	39,9%
2	Thu NSDP/Tổng thu NSNN	54,4%	62,1%	60,3%	55,8%	59,2%	55,6%	60,1

(Nguồn: Bộ Tài chính Lào 2010-2017)

- Nhìn chung tỷ lệ thu NSDP thường thấp hơn NSTW qua các năm. Điều này xét ở góc độ phân cấp có thể nói đảm bảo được vai trò chủ đạo của NSTW.

- Thu NSDP không đồng đều giữa các Tỉnh. Trong khi thủ đô Viêng Chăn số thu chiếm cao nhất các tỉnh bình quân 5 năm bằng 20 % tổng thu của NSNN từ năm 2010-2017 thì cùng giai đoạn đó thu của tỉnh Xay xôm bun chỉ chiếm 0.4% tổng thu của NSNN. Cụ thể như sau:

Bảng 2.5: Chi NSNN Lào giai đoạn 2010-2017

Tỷ lệ: Tỷ Kíp

STT	Tổng chi NSNN	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
1	GDP	61.952,0	70.343,0	80.199,2	90.823,0	100.702,4	108.605	140.101
2	Tổng cả nước	15.997,4	19.115,0	26.269,2	28.160,4	30.926,5	30.548	30.426
3	Tổng các Bộ	12.245,2	14.917,2	18.771,7	20.672,9	22.963,6	22.123	21.327

4	Tổng các Tỉnh	3.752,2	4.197,8	7.497,5	7.487,5	7.962,9	8.421	9.099
5	Tỷ trọng chi/GDP (%)	25,82%	27,17%	32,76%	31,01%	30,71%	28,12%	21,717%
6	%TW/Chi cả nước	76,54%	78,03%	71,45%	73,41%	74,25%	72,42%	70,09
7	%ĐP/Chi cả nước	23,46%	21,97%	28,55%	26,59%	25,75%	27,56%	29,91

(Nguồn: Bộ Tài chính Lào 2010-2017)

Nhìn chung so với tỷ lệ động viên nguồn thu trên GDP với tỷ chi NSNN nói chung trên GDP thường cao hơn nhiều. Bình quân cả giai đoạn mức chi của NSNN chiếm khoảng 29,26% GDP, trong khi đó bình quân mức động viên của NSNN trên GDP khoảng 22,27%. Trong chi của NSNN thì chi của NSTW chiếm tỷ trọng khá lớn so với NSDP.

Tóm lại, tình hình thu chi của NSNN trong giai đoạn này nổi lên một số vấn đề chủ yếu sau đây:

- Mức động viên của NSNN trên GDP có xu hướng giảm.
- Tỷ trọng động viên nguồn thu của NSDP (Tỉnh) trên GDP thường cao hơn NSTW.

2.2.1.2. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước đối với Trung ương và tỉnh Atapu

Phân cấp nguồn thu giai đoạn 2011 -2017 giữa NSTW và NS Tỉnh, cơ cấu kinh tế của tỉnh chuyển dịch theo hướng tăng tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ, giảm tỷ trọng nông, lâm nghiệp. Sau hơn 20 năm, từ một tỉnh nông nghiệp, bước đầu đã hình thành rõ nét nền kinh tế phát triển theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Năm 2011, tỷ trọng công nghiệp - xây dựng chiếm 43 %, dịch vụ chiếm 22 %, nông, lâm nghiệp, thủy sản chỉ còn 35 %. Cơ cấu vùng kinh tế có bước chuyển dịch theo hướng hình thành các vùng động lực phát triển kinh tế của tỉnh, vùng rừng bảo vệ, khu công nghiệp tập trung ở huyện Xay xét tha, vùng chuyên canh lúa chất lượng cao ở huyện Sạ Nam Xay ; khu nông nghiệp tập trung các cây hoa quả và cây công nghiệp như cà phê, cây lạc, cây cao su, cây ớt xuất khẩu nhiều tấn ở Huyện Xan Xay; khu xu lịch tập trung khai thác ở các huyện tùy từng điều kiện. Môi trường đầu tư kinh doanh lành mạnh,

thông thoáng cùng với các cơ chế, chính sách ưu đãi, đã khuyến khích các doanh nghiệp ngoài nhà nước phát triển cả về số lượng và quy mô, nhiều doanh nghiệp có dự án lớn như các nhà máy mía đường, cao su, nhà máy chế biến gỗ... đóng góp tích cực vào phát triển KT-XH của tỉnh. Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh năm 2015 khá cao so với các tỉnh trong cả nước.

2.2.2. Thực trạng phân cấp quản lý ngân sách địa phương tỉnh Attapur

2.2.2.1. Hoạt động ngân sách nhà nước giai đoạn 2010-2017

Bảng 2.10: Tỷ trọng thu các sở, ban, ngành với tổng thu NSNN tỉnh

Tỷ lệ: %

STT	Các sở, ban, ngành	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
1	Bệnh viện tỉnh	0,034	0,053	0,032	0,013	0,922	0,765	1,17
2	Sở tư pháp tỉnh	0,029	0,042	0,057	0,038	0,037	0,066	0,032
3	Sở giao thông tỉnh	0,136	0,195	0,104	0,093	0,218	0,208	0,124
4	Sở giáo dục tỉnh	0,013	0,026	0,007	0,010	0,014	0,004	0,052
5	Sở công an tỉnh	0,212	0,261	0,106	0,094	0,101	0,27	0,140
6	Sở Văn hóa	0,004	0,010	0,005	0,011	0,009	0,014	0,004
7	Sở Công thương	0,019	0,016	0,028	0,015	0,022	0,029	0,040
8	Sở kế hoạch và đầu tư	0,0003	0,0004	0,0009	0,0007	0,002	0,001	0,015
9	Sở nông nghiệp và lâm nghiệp	0,181	0,374	0,318	0,259	0,196	0,365	0,028
10	Sở khoa học công nghệ	0,001	0,001	0,008	0,003	0,011	0,014	0,002
11	Sở Lao động và phúc lợi xã hội	0,002	0,244	0,121	0,078	0,060	0,24	0,258

12	Sơ y tế	0,0003	0,0004	0,0004	0,0005	0,0005	0,0004	0,0002
13	Sở năng lượng và khoáng sản	0,001	0,001	0,002	0,002	0,012	0,0015	0,001
14	Sở ngoài vụ	0,020	0,073	0,064	0,002	0,0006	0,0005	0,0005
15	Sở bưu chính, viễn thông	0,004	0,005	0,012	0,013	0,012	0,016	0,008
16	Văn phòng tài nguyên nước và môi trường	0,001	0,001	0,133	0,159	0,064	0,107	0,106
17	Tòa án tối cao tỉnh	0,0007	0,0008	0,001	0,001	0,005	0,006	0,003

(Nguồn: sở tài chính tỉnh, báo cáo ngân sách năm 2010- 2017)

Sở dĩ số thu ngân sách của các Huyện có sự chênh lệch nhau một mặt do tiềm lực kinh tế của các các Huyện có sự khác nhau, mặt khác cũng cho thấy phần nào tác dụng của cơ chế điều tiết trong quá trình phân cấp quản lý NSNN còn hạn chế.

Nhìn chung so với tỷ lệ động viên nguồn thu trên GDP với tỷ lệ chi NSNN nói chung trên GDP thường cao hơn nhiều. Bình quân cả giai đoạn mức chi của NSNN chiếm khoảng 19,54% GDP, trong khi đó bình quân mức động viên của NSNN trên GDP khoảng 20,61%. Trong chi của NSNN thì chi của sở ban ngành chiếm tỷ trọng khá lớn so với huyện. Cụ thể:

Bảng 2.11: Chi NSNN Tỉnh giai đoạn 2010-2017

Tỷ lệ: Tỷ kíp

STT	Tổng Chi NS tỉnh	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
1	GDP	500,263	853,130	1,211,393	1.586,249	1.743,443	2.187,257	2.390,880
2	Tổng cả Tỉnh	126,689	177,627	267,843	272,563	307,552	324,870	451,13
3	Tổng các sở ban ngành	109,642	147,581	223,795	229,573	242,800	266,934	395,41
4	Tổng các Huyện	17,047	30,046	44,048	42,990	64,752	57,936	55,72
5	Tỷ trọng chi/GDP (%)	25,32	20,82	22,11	17,18	17,64	14,85	18,86

6	%Sở ban ngành/Tổng chi cả Tỉnh	86,54	83,08	83,55	84,22	78,94	82,16	87,65
7	%Huyện /Tổng chi cả Tỉnh	13,45	16,91	16,44	15,77	21,05	17,83	12,35

(Nguồn: Sở Tài chính Attapu 2010-2017)

Bảng 2.12: Chi NSNN Tỉnh bổ sung cho cấp NS cấp huyện giai đoạn 2010-2017

Tỷ lệ: Tỷ kíp

STT	Tổng Chi NS tỉnh	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
1	Tổng chi cả Tỉnh	126,689	177,627	267,843	272,563	307,552	324,87	451,13
2	Chi bổ sung cân đối cho Huyện	12,180	23,990	37,307	33,137	49,951	48,418	45,24

(Nguồn: Sở Tài chính Attapu 2010-2017)

Tóm lại, tình hình thu chi của NSNN trong giai đoạn này nổi lên một số vấn đề chủ yếu sau đây:

- Tỷ trọng chi của NS Tỉnh so với GDP thường cao hơn chi NS ngành và cao hơn nhiều NS Huyện.

Tình hình trên cho thấy phần nào về sự tác động của cơ chế phân cấp quản lý NSNN ở tỉnh ATTAPU trong giai đoạn này chưa thực phát huy tác dụng một cách tích cực, vai trò chủ đạo của NS cấp huyện và các ngành vẫn trông chờ sự hỗ trợ NS cấp dưới, chưa tự chủ về tài chính.

2.2.2.2. Hệ thống ngân sách nhà nước địa phương tỉnh Attapu

Gắn liền với bộ máy chính quyền, hệ thống NSNN địa phương được chia thành cấp NS Tỉnh và cấp NS Huyện như:

- NS Tỉnh bao gồm ngân sách các sở, cơ quan ban ngành, các cơ quan trực thuộc Trung ương.

- NS Huyện bao gồm ngân sách các cơ quan chính quyền cấp

2.2.2.3. Diễn biến quá trình phân cấp quản lý ngân sách nhà nước ở tỉnh ATTAPU

Phân cấp chưa rõ ràng, chưa toàn diện, cho nên làm cho NS Tỉnh phải giúp đỡ trợ cấp và đảm nhiệm khoản chi cho huyện và các ngành mặc dù thu không đạt kế hoạch làm cho các đơn vị không chịu tự vươn lên.

Qua nghiên cứu bảng tỷ trọng thu và chi giữa NS Huyện và NS Tỉnh cho thấy những khó khăn nhất định của NSNN tỉnh ATTAPU giai đoạn 2010 - 2017 trong khi NS Tỉnh đảm nhận các khoản chi lớn song nguồn thu lại không bảo đảm. Có thể nói do việc phân cấp các khoản chi cho Huyện không được rõ ràng cho nên tỷ trọng các khoản chi của NS Huyện so với NS Tỉnh lên xuống thất thường qua các năm.

2.2.2.4. Nội dung phân cấp quản lý ngân sách nhà nước tại Tỉnh ATTAPU

- Phân cấp thẩm quyền ban hành chính sách chế độ
- Phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước ở địa phương
- Phân cấp quản lý chu trình ngân sách nhà nước

2.3. ĐÁNH GIÁ CHUNG VỀ THỰC TRẠNG PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH ATTAPU

2.3.1. Những kết quả đạt được

NSDP tỉnh ATTAPU được phân cấp ngày càng nhiều hơn về nguồn thu và nhiệm vụ chi, HĐND cấp tỉnh được giao quyền quyết định phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách ở địa phương, việc quản lý đầu tư XDCB và tăng thêm nhiệm vụ chi thường xuyên đã được phân cấp mạnh hơn quyền tự quyết giúp cho việc phân bổ tốt hơn nguồn lực công để cung cấp hàng hóa, dịch vụ công cho nhân dân địa phương. Về phân cấp các nguồn thu cho các cấp NSDP tương đối phù hợp với đặc điểm, tính chất nguồn thu, đảm bảo cho chính quyền địa phương có đủ số thu để thực hiện các nhiệm vụ chi được giao, hạn chế tình trạng mất cân đối theo chiều dọc, số bổ sung giữa các cấp NS tăng đã góp phần cải thiện tình trạng mất cân đối ở các cấp NSDP. Các khoản bổ sung có mục tiêu đã giúp các địa phương thực hiện tốt các mục tiêu xóa đói giảm nghèo. Ngoài ra, việc phân cấp quản lý NS có tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế địa phương và xóa đói giảm nghèo. Chính sách phân cấp nguồn thu NSNN có tác dụng khuyến khích đẩy mạnh phát triển kinh tế xã hội địa phương và phân cấp quản lý NS còn một phần nào đó đã giúp cho việc thúc đẩy từng

bước tăng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của chính quyền các cấp trong thực hiện các nhiệm vụ liên quan đến NSNN.

2.3.2. Một số hạn chế và bất cập

Bên cạnh những mặt đã đạt được, trong thời gian qua phân cấp quản lý NSNN ở tỉnh ATTAPU vẫn còn một số tồn tại nổi trội như sau:

Những hạn chế trong phân cấp quản lý NSNN của Trung ương cho tỉnh Attapur

Thứ nhất: Phân cấp quản lý NSNN tác động đến hiệu quả sử dụng NSNN còn hạn chế; tính chủ động của CQDP tỉnh Attapur tuy đã hơn trước nhưng còn chưa cao.

Thứ hai: Tình trạng thiếu công bằng trầm trọng về thu chi NSDP giữa các tỉnh đã kéo dài hàng chục năm. Sự mất cân đối giữa các vùng thể hiện rõ trong đóng góp vào thu NSNN, trong tỷ lệ chi NSNN và nhận bổ sung cân đối từ NSTW.

Thứ ba: Bất cập trong phân cấp thực hiện quy trình NSNN. Chẳng hạn: Việc quyết định dự toán và phân bổ NS còn trùng lặp.

Thứ tư: Công tác giám sát, kiểm tra NSNN của Trung ương và tỉnh Attapur chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn.

Những hạn chế trong phân cấp quản lý NS giữa các cấp CQDP tỉnh Attapur

Thứ nhất: Hạn chế trong việc ban hành các chính sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức thu chi NS.

Thứ hai: Hạn chế trong phân cấp nguồn thu NSDP, số bổ sung và vay nợ của NSDP.

Thứ ba: Hạn chế trong phân cấp nhiệm vụ chi NSDP.

Thứ tư: Hạn chế trong phân cấp quy trình quản lý NSDP.

2.3.3. Nguyên nhân của những hạn chế và bất cập

- Chưa xây dựng được cơ chế phân cấp nguồn thu cho các cấp NS huyện một cách phù hợp với tình hình thực tế của từng Huyện trong tỉnh nên chưa khuyến khích, tạo động lực mạnh cho Huyện tăng thu.

- Hệ thống chế độ, chính sách, tiêu chuẩn, định mức của nhà nước chưa được ban hoặc không hành đầy đủ, kịp thời, chậm sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với tình hình thực tế.

- Phân cấp chưa trên cơ sở tăng cường năng lực quản lý, hỗ trợ điều kiện, cơ sở vật chất cho cấp dưới.

- Việc phân cấp nguồn thu chưa đi đôi với phân cấp quản lý thu gây ảnh hưởng đến nguồn thu của các cấp NS.

Chương 3

GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH ATTAPU

3.1. KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ XÃ HỘI VÀ ĐỊNH HƯỚNG PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH ATTAPU TỪ NAY ĐẾN NĂM 2020, TẦM NHÌN ĐẾN NĂM 2030

3.1.1. Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội tỉnh Attapur từ nay đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030

3.1.2. Định hướng phân cấp ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh ATTAPU từ nay đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030

3.2. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH ATTAPU TỪ NAY ĐẾN NĂM 2020 VÀ TẦM NHÌN ĐẾN NĂM 2030

3.2.1. Hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật do Trung ương ban hành có liên quan đến phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

3.2.2. Hoàn thiện quy trình ngân sách nhà nước

3.2.3. Hoàn thiện cơ chế phân cấp nguồn giữa các cấp chính quyền địa phương trên địa bàn tỉnh

3.2.4. Hoàn thiện cơ chế phân cấp nhiệm vụ chi

3.2.5. Phân cấp quản lý ngân sách gắn với quản lý ngân sách theo kết quả thực hiện nhiệm vụ và kế hoạch tài chính 5 năm, kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 3 năm

3.2.6. Quy định rõ trách nhiệm của cơ quan Thuế, Kho bạc nhà nước các cấp

3.2.7. Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra phân cấp ngân sách địa phương

3.2.8. Hoàn thiện hệ thống văn bản pháp quy do tỉnh Attapur ban hành về phân cấp quản lý ngân sách địa phương

3.2.9. Hoàn thiện việc phân cấp nguồn thu, số bổ sung ngân sách địa phương tỉnh Attapur

3.2.10. Hoàn thiện việc phân cấp nhiệm vụ chi ngân sách địa phương tỉnh Attapur

3.2.11. Tăng cường tính công khai, minh bạch; kiểm tra chặt chẽ việc quản lý và phân cấp quản lý ngân sách địa phương tỉnh Attapur

3.2.12. Nâng cao trình độ cán bộ, công chức tài chính- ngân sách các cấp tỉnh Attapur

3.2.13. Một số giải pháp khác để tổ chức thực hiện

3.3. KIẾN NGHỊ VỀ CHÍNH SÁCH PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO ĐỊA PHƯƠNG CỦA NHÀ NƯỚC LÀO TRONG THỜI GIAN TỪ NAY ĐẾN NĂM 2020 VÀ TẦM NHÌN ĐẾN NĂM 2030

3.3.1. Về phân cấp nguồn thu

Tỉnh cần tích cực tạo ra một số nguồn thu tự có cho địa phương. Hiện nay chính quyền địa phương của Lào gần như không có nguồn thu riêng. Với đặc thù của Lào, việc cho phép các địa phương đưa ra một sắc thuế riêng hay thay đổi cơ cấu thuế hiện tại có thể sẽ không có tác dụng đối với tăng trưởng kinh tế, thậm chí còn có tác dụng ngược. Nhưng cũng cần có sự trao quyền tự chủ từng bước về thuế cho địa phương ở mức tương đối. Điều này sẽ tạo điều kiện cho địa phương khai thác các nguồn thu của địa phương mình, giảm sự phụ thuộc thụ động vào chính quyền trung ương, tăng tính chủ động cho địa phương trong việc thực hiện nhiệm vụ được giao theo luật định.

Căn cứ vào kinh nghiệm phân cấp trên thế giới, có thể thấy loại thuế có thể trao quyền tự chủ nhiều hơn cho địa phương trong thời gian tới là: thuế nhà đất, thuế chuyên quyền sử dụng đất, tiền sử dụng đất.

Đối với vấn đề quản lý thuế thì giải pháp ở thời điểm hiện tại vẫn nên thu thuế địa phương theo cơ chế tập trung.

3.3.2. Về phân cấp chi đầu tư cho địa phương

Sắp xếp lại đầu tư công là một trong ba lĩnh vực chính của chương trình tái cấu trúc nền kinh tế - thay đổi mô hình tăng trưởng kinh tế Lào.

Thứ nhất, phối hợp phân cấp chi đầu tư với phân cấp quản lý quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội theo hướng: Chính phủ thống nhất quản lý công tác quy hoạch trên phạm vi cả nước, Các Bộ quản lý ngành phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư xây dựng quy hoạch phát triển ngành, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Bộ trưởng Bộ quản lý

ngành quyết định quy hoạch cụ thể phát triển nội bộ ngành, lĩnh vực theo phân công của Chính phủ

Thứ hai, phân cấp chi đầu tư không áp dụng cơ chế uỷ quyền của cấp trên cho cấp dưới.

Thứ ba, phân cấp chi 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.

Thứ tư, phân cấp chi đầu tư cũng cần gắn với phân cấp quản lý các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công.

Thứ năm, để phân cấp chi đầu tư có hiệu quả, cần sớm hoàn thiện và thực hiện Luật Đầu tư công, dự thảo lên Luật Bảo vệ lợi ích và an ninh quốc gia, Bộ tiêu chuẩn hóa quy trình tuyển chọn các chức danh cán bộ quản lý nhà nước và một số luật định khác có liên quan, tạo cơ sở pháp lý đồng bộ và phù hợp cho quá trình tăng cường và thực hiện phân cấp chi đầu tư nói riêng, phân cấp quản lý nhà nước nói chung.

3.3.3. Về chính sách điều hòa ngân sách

Cơ chế điều hòa ngân sách được sử dụng như một công cụ tài chính để giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội và bất bình đẳng giữa các vùng miền. Cơ chế điều hòa ngân sách phải hướng vào việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế địa phương, xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội, góp phần thu hẹp khoảng cách giữa các khu vực. Đồng thời, cơ chế điều hòa cũng phải hướng vào việc thúc đẩy các nỗ lực thu thuế, chống thất thu ngân sách, tạo điều kiện huy động và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực của đất nước.

Tuy nhiên, vẫn còn những hạn chế nhất định trong hệ thống điều hòa ngân sách, giải pháp hoàn thiện là:

Thứ nhất, trong ngắn hạn, Chính phủ cần nâng cấp hệ thống tính toán bổ sung cân đối hiện tại thông qua bổ sung thêm các định mức thu rõ ràng hơn, dựa vào các năng lực dự báo số thu tốt hơn và ban hành các định mức minh bạch cho phân bổ ngân sách chi đầu tư.

Thứ hai, Chính phủ cần cân nhắc cải cách hệ thống điều hòa ở Lào

3.3.4. Cải cách quản trị công địa phương

Khu vực công của Lào đang vận hành theo mô hình quản trị truyền thống, chủ yếu tập trung vào quản lý các yếu tố đầu vào, chưa chú trọng

đúng mức đến đánh giá đầu ra và kết quả (điều này thể hiện rất rõ trong quản lý và phân cấp quản lý NSNN). Vì vậy, để khắc phục yếu kém, cần vận dụng cơ chế và công cụ quản lý của khu vực tư vào khu vực công.

Nâng cao năng lực của chính quyền địa phương trong điều kiện phân cấp quản lý NSNN

Chương trình nâng cao năng lực cán bộ nhà nước của Lào đòi hỏi phát triển một kế hoạch xây dựng năng lực để cung cấp các cơ hội đào tạo tốt hơn ở cấp trung ương cũng như địa phương, 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.

Kiểm soát tập trung và quản lý phân cấp

Khi tiến hành phân cấp quản lý NSNN, cần phải xác định lại trách nhiệm của trung ương và các địa phương. Đồng thời, các chính sách phải thống nhất về trách nhiệm và quyền tự quyết của các nhà lãnh đạo địa phương và 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 và ngăn chặn việc thu tóm cán bộ cốt cán.

Áp dụng sự đồng đều nhưng không hợp nhất trong sử dụng cán bộ công chức

Các cán bộ công chức sẽ chia sẻ tính đồng nhất quốc gia một cách riêng rẽ mà không phải phụ thuộc vào những quy định trả lương và tuyển dụng hoàn toàn giống nhau.

Nâng cao trách nhiệm của chính quyền địa phương

Trong quá trình chuyển giao quyền lực và trách nhiệm cho địa phương, Chính phủ trung ương 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 địa phương không có hiệu quả.

KẾT LUẬN

Trong quá trình công nghiệp hoá - hiện đại hoá đất nước đòi hỏi phải có một lượng vốn lớn để thúc đẩy kinh tế do đó đòi hỏi các khoản chi ngày càng đáp ứng nhiều hơn trong đó bao gồm cả chi thường xuyên. Để các khoản chi này đạt hiệu quả cao, đúng mục đích, đúng đối tượng thì công

tác kiểm soát chi ngân sách Nhà Nước là rất cần thiết và căn cứ vào những thực tế về phân cấp quản lý NSNN ở CHDCND Lào để 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 địa phương, phục vụ tốt hơn nhu cầu phát triển và lợi ích của nhân dân, cùng với đó để phân cấp quản lý NSNN được hiệu quả hơn, Nhà nước cần có những việc làm cụ thể và cần sự thay đổi mạnh mẽ hơn. Việc phân cấp quản lý NSNN của Trung ương cho tỉnh và giữa các cấp CQĐP ở tỉnh như thế nào đang là một vấn đề không nhỏ đối với tỉnh Attapur cũng như nhiều địa phương khác trong cả nước hiện nay. Từ đó, đề tài đã giải quyết được những nội dung cơ bản sau:

Về mặt lý luận:

Hệ thống hóa làm sáng tỏ hơn cơ sở lý luận về phân cấp quản lý NSNN. Khung lý thuyết được xây dựng gồm có: (1) NSNN và hệ thống NSNN. (2) Lý luận về phân cấp quản lý NSNN bao gồm các nội dung cụ thể như: Khái niệm, hình thức, căn cứ, nội dung, nguyên tắc, lợi ích và bất lợi của phân cấp, đo lường mức độ phân cấp và những yếu tố ảnh hưởng đến kết quả phân cấp.

Để làm rõ hơn những nhận định mang tính lý luận về phân cấp quản lý NSNN, luận án nghiên cứu về phân cấp quản lý NSNN ở một số nước trên thế giới, kinh nghiệm phân cấp quản lý NSDP của một số tỉnh ở CHDCND Lào, từ đó rút ra các bài học kinh nghiệm cho phân cấp quản lý NSNN trường hợp tỉnh Attapur.

Về mặt thực tiễn:

Khái quát, phân tích những đặc điểm thuận lợi và khó khăn về điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội của tỉnh tác động đến phân cấp quản lý NSNN.

Trên cơ sở các quy định về khung pháp lý, các nguồn tài liệu của chính quyền tỉnh và các nguồn khác, luận án phân tích thực trạng phân cấp quản lý NSNN trường hợp tỉnh, giai đoạn 2011 - 2017, gồm 2 vấn đề lớn: (1) Phân cấp của Trung ương cho tỉnh với 3 nội dung cơ bản: (a) Phân cấp thẩm quyền ban hành luật pháp, chính sách; (b) Phân cấp nguồn thu, số bổ sung và nhiệm vụ chi NSNN; (c) Phân cấp thực hiện quy trình quản lý NSNN. (2) Phân cấp giữa các cấp CQĐP ở tỉnh Attapur với nội dung cơ bản là phân cấp nguồn thu, số bổ sung, và nhiệm vụ chi NS. Trên cơ sở đó

đã đánh giá kết quả, hạn chế trong phân cấp quản lý NSNN trường hợp tỉnh Attapur thời kỳ 2011 - 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 trường hợp tỉnh Attapur là căn cứ thực tiễn sinh động để tác giả đề xuất các giải pháp phân cấp quản lý NSNN trong thời gian tới.

Về giải pháp và kiến nghị:

Trên cơ sở đánh giá thực trạng phân cấp quản lý NSNN trường hợp tỉnh Attapur giai đoạn 2011 - 2017, phương hướng, mục tiêu phân cấp quản lý NSNN trường hợp tỉnh Attapur, thời kỳ 2017 - 2020 tầm nhìn đến năm 2030, tác giả đề xuất 6 quan điểm, sau đó là 6 nhóm giải pháp Trung ương phân cấp cho tỉnh Attapur (và các tỉnh, thành khác), 5 nhóm giải pháp về phân cấp quản lý NSDP ở tỉnh Attapur và đề xuất một số kiến nghị để thực hiện các giải pháp.

Với trình độ hiểu biết về mặt lý luận, phạm vi nghiên cứu chỉ dừng lại đối với một tỉnh, tình hình kinh tế xã hội của đất nước có nhiều thay đổi nhanh chóng và kinh nghiệm thực tế còn hạn chế nên luận án khó tránh khỏi hạn chế và những sai sót. Tác giả mong sự bổ sung, góp ý của các thầy cô giáo và các bạn đọc để bài viết được hoàn thiện hơn. Em xin trân trọng cảm ơn.