

NGÂN SÁCH XÃ TRONG PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC: NGHIÊN CỨU TẠI XÃ HOÀNG DIỆU, HUYỆN GIA LỘC, TỈNH HẢI DƯƠNG

Nguyễn Hữu Khánh

Khoa Kinh tế và Phát triển Nông thôn, Học viện Nông nghiệp Việt Nam

Email: khanhhau1@gmail.com

Ngày gửi bài: 18.06.2014

Ngày chấp nhận: 01.09.2014

TÓM TẮT

Xã Hoàng Diệu nằm ở trung tâm đồng bằng sông Hồng, được lựa chọn để phân tích ảnh hưởng của những thay đổi trong kinh tế - xã hội nông thôn tới ngân sách xã. Kết quả nghiên cứu cho thấy, trong thời kỳ từ 2008 đến 2013, các khoản thu và chi của ngân sách xã biến động mạnh cả về số lượng và cơ cấu. Chỉ cho đầu tư phát triển trên địa bàn xã phụ thuộc phần lớn vào thu từ cấp quyền sử dụng đất. Chúng tôi kiến nghị (1) cần tăng cường minh bạch thông tin về ngân sách xã tới người dân, (2) nên thay đổi mức thuế sử dụng đất phi nông nghiệp và (3) điều chỉnh phí sử dụng đất công ích là đất canh tác trên đồng ruộng cho phù hợp.

Từ khóa: Đồng bằng sông Hồng, ngân sách xã, nông thôn, phân cấp quản lý ngân sách.

Commune Budget in Fiscal Decentralization: A Case Study of Hoang Dieu Commune, Gia Loc District, Hai Duong Province

ABSTRACT

Hoang Dieu, a rural commune located at the center of the Red River delta, was selected as a case study to examine impacts of changes in socio-economic factors on its budget. The results reveal that, during period from 2008 to 2013, the budget of the commune had considerably fluctuated not only in terms of budget amount but also in terms of budget structure. Expenditures for investment depended mostly on revenue from assigning use rights of residential land. We recommend that (1) declaration of commune budget to farmers should be promoted, (2) tax rate for non-agricultural land should be modified, and (3) fee for using public cropland land should be adjusted.

Keywords: Commune budget, fiscal decentralization, rural, Red River delta.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Ngân sách xã (NSX) là cấp cuối cùng trong phân cấp quản lý ngân sách Nhà nước (NSNN). NSX bao gồm toàn bộ các khoản thu, nhiệm vụ chỉ được quy định trong dự toán một năm do Hội đồng nhân dân (HĐND) xã quyết định và giao cho Ủy ban nhân dân (UBND) xã thực hiện nhằm đảm bảo các chức năng nhiệm vụ của chính quyền xã. NSX có vai trò rất quan trọng trong đời sống của người dân, đặc biệt đối với người dân nông thôn. Là một đơn vị hành chính Nhà nước cấp cơ sở, chính quyền cấp xã trực

tiếp giải quyết các mối quan hệ giữa Nhà nước với nhân dân dựa trên các quy định của pháp luật. Do vậy, NSX là công cụ tiên quyết cho chính quyền xã thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình.

Xu hướng phân cấp quản lý đã trở thành chủ đề tranh luận trên thế giới trong những thập niên gần đây. Xem xét vai trò của phân cấp tới phát triển địa phương, Stigler (1957) khẳng định “một chính phủ đại diện hoạt động tốt nhất khi nó ở gần dân” và “người dân phải có quyền bỏ phiếu cho loại hình và số lượng dịch vụ công mà họ cần”. Oates (1972) cho rằng “hàng hóa

công nên do cấp chính quyền đại diện tốt nhất cho vùng hay địa phương hưởng lợi cung cấp”. Ở Việt Nam, phân cấp trong quản lý ngân sách đã được thực hiện nhiều năm trước, được luật hóa lần đầu trong Luật Ngân sách Nhà nước 1996 và được bổ sung hoàn thiện gần đây nhất trong Luật Ngân sách 2002 (áp dụng từ năm 2004). Hiện nay, Luật Ngân sách mới đang được trình bản dự thảo lấy ý kiến cho việc sửa đổi.

Hệ thống NSNN Việt Nam theo Luật Ngân sách 2002 bao gồm Ngân sách trung ương (NSTW) và Ngân sách địa phương (NSDP). NSDP bao gồm ngân sách của đơn vị hành chính các cấp có HĐND và UBND, gắn liền với mô hình tổ chức chính quyền Nhà nước hiện nay¹. NSDP bao gồm: ngân sách tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là ngân sách cấp tỉnh); ngân sách huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là ngân sách cấp huyện); và ngân sách xã, phường, thị trấn (gọi chung là ngân sách cấp xã hoặc ngân sách xã).

Khi so sánh hệ thống phân cấp quản lý ngân sách ở Việt Nam với một số nước khác, có quan điểm cho rằng cách thiết kế hệ thống NSNN của Việt Nam đi ngược với xu hướng trên thế giới và bốn cấp ngân sách có thể là quá nhiều làm tăng chi phí hành chính (Martinez-Vazquez, 2004).

Trong mối quan hệ phân cấp quản lý ngân sách, cách thức phân phối ngân sách từ trung ương đến địa phương thông qua cấp tỉnh được nhiều học giả tranh luận. Rao (2000) cho rằng cách thức phân bổ ngân sách cho địa phương ở Việt Nam mang tính chủ quan và không có mối quan hệ với nhu cầu thực tiễn. Cùng quan điểm này, Vũ Sỹ Cường (2013) cũng chứng minh phân cấp chi ngân sách chưa gắn liền với việc cung cấp các dịch vụ công ở địa phương. Nguyễn Thị Hải Hà (2013) nhìn nhận ở góc độ thiếu kỹ luật tài khóa trong phân cấp quản lý ngân sách. Bằng chứng của việc này là tình trạng NSDP vượt dự toán thường xuyên với mức độ lớn và có xu hướng tăng theo thời gian.

Tuy nhiên, tranh luận về những khía cạnh ngân sách cấp huyện và xã ít được đề cập hơn. Bài viết này lựa chọn thảo luận ngân sách cấp xã vì ba lý do chính. Thứ nhất, trong ba cấp của NSDP, chỉ có cấp xã đã bước đầu thực hiện Pháp lệnh dân chủ cấp cơ sở từ đầu năm 2007. Lý thuyết và thực tiễn cho thấy phân cấp phải được thực hiện cùng với nhiều điều kiện mới có thể đạt được mục tiêu hiệu quả và công bằng. Trong các điều kiện đó, có ít nhất hai điều kiện là thông tin minh bạch và tiếng nói của người dân (Shah, 2004). Do vậy, cấp xã là cấp khả thi nhất hiện nay có thể thử nghiệm về tính minh bạch thông tin. Thứ hai, trong khi tranh luận từ thử nghiệm bỏ HĐND cấp huyện đang diễn ra, chính quyền cấp xã lại đang được quan tâm tại điều kiện nâng cao năng lực để có thể giải quyết công việc tại địa phương được nhiều hơn. Thứ ba, việc sử dụng các số liệu chung ở cấp tỉnh và huyện có thể không sát thực với những xu hướng đang thay đổi nhanh và mạnh trong kinh tế - xã hội ở cấp xã.

Bài viết này phân tích những vấn đề đối với NSX trong phân cấp quản lý NSNN. Nội dung phân tích tập trung vào một số thay đổi kinh tế - xã hội nông thôn dẫn đến biến động khoản thu và nhiệm vụ chi của NSX. Bằng chứng cho những nội dung thảo luận của bài viết được thu thập từ một xã nằm ở trung tâm của vùng đồng bằng sông Hồng.

2. ĐỊA BÀN VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Xã Hoàng Diệu ở phía đông nam huyện Gia Lộc, cách thị trấn Gia Lộc khoảng 4km và cách thành phố Hải Dương khoảng 10km về phía nam. Năm 2013, Hoàng Diệu có tổng diện tích đất tự nhiên 753,29ha, trong đó đất nông nghiệp chiếm 62,27%. Bình quân diện tích đất tự nhiên trên đầu người là 925,19m². Dân số của xã là 8.142 người, phân bố không đồng đều ở 9 thôn, tập trung vào ba cụm dân cư, tốc độ tăng dân số là 0,82%. Kinh tế nông thôn xã Hoàng Diệu đang có chuyển biến theo hướng giảm tỷ trọng ngành nông, lâm, ngư nghiệp và tăng tỷ trọng ngành công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, xây dựng cơ bản và dịch vụ. Ngành

¹ Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 và Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003.

nông, lâm, thủy sản đạt giá trị sản xuất gần 47 tỷ đồng và chỉ chiếm 33,1% tổng giá trị sản xuất trên địa bàn xã.

Xã Hoàng Diệu được chọn làm địa điểm cho nghiên cứu này vì ba đặc điểm nổi bật. Thứ nhất, vị trí xã ở trung tâm đồng bằng sông Hồng, nơi đang diễn ra sự thay đổi nhanh trong cơ cấu kinh tế nông thôn từ nông nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ. Thứ hai, hoạt động kinh tế trên địa bàn xã khá đa dạng. Ngoài ngành nông nghiệp và thủy sản như nhiều vùng nông thôn khác, bốn thôn Trúc Lâm, Văn Lâm, Phong Lâm và Nghĩa Hy của xã là những thôn có nghề truyền thống giày da nổi tiếng hơn 500 năm. Hiện nay, toàn xã có gần 600 hộ với hơn 1.000 lao động làm nghề giày da mang lại thu nhập tương đối cao. Trên địa bàn xã, còn có các công ty nằm trong cụm công nghiệp Hoàng Diệu, nơi thu hút nhiều lao động trên địa bàn xã và các xã lân cận làm việc. Thứ ba, xu hướng chuyển dịch cơ cấu và đặc điểm văn hóa xã hội nông thôn có nhiều nét tương đồng với những xã lân cận và nhiều vùng nông thôn của đồng bằng sông Hồng. Ba đặc điểm này cho thấy Hoàng Diệu là “môi trường xã hội thực nghiệm” phù hợp cho việc phân tích NSX trong bối cảnh chuyển dịch của cơ cấu kinh tế nông thôn.

Để phục vụ cho việc nghiên cứu NSX Hoàng Diệu, chúng tôi đã tiến hành thu thập các số liệu về tình hình cơ bản trên địa bàn nghiên cứu, số liệu thống kê phản ánh kết quả sản xuất kinh doanh, điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội của xã, báo cáo tình hình thu, chi NSX theo các kỳ họp HĐND giai đoạn từ 2008 đến 2013. Chúng tôi cũng đã sử dụng phương pháp phỏng vấn sâu trực tiếp cán bộ xã, thôn để bổ sung và kiểm chứng các thông tin thu thập được. Với mục đích hiểu được mối quan hệ của người dân với ngân sách, chúng tôi đã thiết kế bảng hỏi tập trung vào mối quan hệ của người dân và ngân sách bao gồm: hiểu biết, tham gia đóng góp, lợi ích nhận được và đánh giá của người dân về quản lý sử dụng NSX. Chúng tôi đã chọn phỏng vấn trực tiếp 80 chủ hộ. Trong đó, 60 chủ hộ là người dân được chọn ngẫu nhiên, 20 chủ hộ còn lại là cán bộ xã, thôn hoặc Đảng viên, với giả định có sự khác biệt về hiểu biết NSX trong hai nhóm chủ hộ.

3. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

3.1. Khái quát thực hiện thu, chi ngân sách xã

NSX Hoàng Diệu biến động rất lớn trong thời kỳ nghiên cứu, được thể hiện qua bảng 1. Số liệu thể hiện bảng này cho thấy tổng thu, chi ngân sách của xã cao nhất năm 2012, đạt trên 10 tỷ đồng, nhưng năm thấp nhất 2009 chỉ đạt dưới 1,38 tỷ đồng. Nguyên nhân này kéo theo chi ngân sách bình quân cho một người dân cũng biến động mạnh, cao nhất với 1,24 triệu đồng và thấp nhất chỉ 0,18 triệu đồng. Điều này minh chứng cho việc có thể có một lượng rất ít hàng hóa và dịch vụ công được cung cấp trên địa bàn xã vào những năm khó khăn như 2009.

Đối với các khoản thu, thu bổ sung từ ngân sách cấp trên tăng lên liên tục, từ dưới 1 tỷ đồng năm 2008 lên gần 5 tỷ đồng năm 2013. Nguyên nhân của việc tăng lên liên tục này là do Nhà nước thay đổi mức lương tối thiểu và chi tiêu cho các chương trình mục tiêu quốc gia. Tuy nhiên, khoản thu xã được hưởng toàn bộ và thu phân chia theo tỷ lệ biến động bất thường, cao nhất trong năm 2012 và thấp nhất năm 2009. Lý do chính của biến động bất thường xuất phát từ những thay đổi của nguồn thu cấp quyền sử dụng đất. Về khía cạnh chi, chi đầu tư phát triển cũng biến động lớn, cao nhất năm 2012 với trên 6 tỷ đồng và thấp nhất năm 2009 chỉ có 35 triệu đồng. Chi thường xuyên tăng dần từ khoảng 1,4 tỷ năm 2008 lên gần 4 tỷ năm 2013 là do tăng mức lương tối thiểu và các khoản chi sự nghiệp. So sánh số liệu dự toán do HĐND xã lập và số thực hiện ở bảng 1 cho thấy, trong khoản thu, chỉ có ít khoản thu cấp xã có thể lên dự toán gần đúng với thực hiện như: thu bổ sung từ ngân sách cấp trên, thuế môn bài và thuế đất phi nông nghiệp. Trái ngược với khoản thu, phần lớn các khoản chi xã đều dự toán cao hơn so với thực hiện.

Phần còn lại của nội dung thảo luận dưới đây, chúng tôi sẽ đi sâu phân tích một số khía cạnh nổi bật của NSX Hoàng Diệu bao gồm: những vấn đề của nguồn thu, nhiệm vụ chi và mối quan hệ của người dân với NSX.

Bảng 1. Tình hình thực hiện thu, chi ngân sách xã (ĐVT: triệu đồng)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
A. Tổng thu	4.916,0	1.372,9	7.101,4	6.608,6	10.002,7	7.569,6
1. Khoản thu xã hưởng toàn bộ	493,5	197,5	674,0	453,3	1.492,0	830,5
2. Khoản thu phân chia theo tỷ lệ	966,3	91,8	3.076,9	3.138,0	3.667,5	160,6
3. Bổ sung từ ngân sách cấp trên	997,9	970,5	1.253,4	1.822,7	4.574,9	4.913,9
4. Thu ngoài dự toán	2.458,3	113,0	2.097,1	1.194,6	268,2	1.664,5
B. Tổng chi	4.925,1	1.385,9	7.101,4	6.337,4	10.002,7	7.569,6
1. Chi đầu tư phát triển	1.030,8	35,0	3.300,1	3.172,2	6.352,2	1.960,0
2. Chi thường xuyên	1.426,8	1.237,9	1.704,2	1.970,6	3.382,3	3.945,1
3. Chi ngoài dự toán	2.467,5	113,0	2.097,1	1.194,6	268,2	1.664,5
Dân số của xã (người)	7.577	7.659	7.741	7.901	8.076	8.142
Chi ngân sách/người	0,650	0,181	0,917	0,802	1,239	0,930

Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo ngân sách của UBND xã Hoàng Diệu

3.2. Nguồn thu trong dự toán

Phân tích nguồn thu trong dự toán trên địa bàn cho thấy thu ít và phụ thuộc rất lớn vào nguồn thu từ các giao dịch liên quan đến đất đai. Trong các khoản thu xã hưởng toàn bộ, nếu không tính đến những khoản thu không ổn định, chỉ có hai khoản chính là phí, lệ phí và thu từ đất công ích. Thu từ đất công ích biến động mạnh là do diện tích đất công ích thay đổi và giá lúa được dùng để thu trên phần lớn đất công ích giao động theo mùa vụ tại thời điểm thu. Tuy nhiên, thu từ đất công ích chỉ chiếm chưa đến

3% tổng thu trong dự toán của NSX trong những năm gần đây (Bảng 2).

Thu cấp quyền sử dụng đất là nguồn thu đáng kể nhất trong khoản thu phân chia theo tỷ lệ, chiếm tới 55,4% tổng thu ngân sách trong dự toán năm 2011. Những năm không có thu cấp quyền sử dụng đất như năm 2013, phần lớn ngân sách phụ thuộc vào thu bổ sung ngân sách cấp trên, với 83,2% tổng thu trong dự toán. Điều này cho thấy chính quyền xã thiếu chủ động trong quản lý ngân sách vì phải phụ thuộc phần lớn vào nguồn thu liên quan đến đất đai và bổ sung từ ngân sách cấp trên.

Bảng 2. Thực hiện thu trong dự toán của ngân sách xã

	2008		2011		2013	
	(triệu đồng)	(%)	(triệu đồng)	(%)	(triệu đồng)	(%)
Tổng thu trong dự toán	2.458	100,0	5.414	100,0	5.905	100,0
1. Khoản xã hưởng toàn bộ	493	20,1	453	8,4	831	14,1
- Phí, lệ phí	7	0,3	8	0,1	11	0,2
- Thu từ quỹ đất công ích	299	12,2	95	1,8	155	2,6
2. Khoản thu phân chia theo tỷ lệ	966	39,3	3.138	58,0	161	2,7
- Thuế môn bài	15	0,6	19	0,4	32	0,5
- Thuế đất phi nông nghiệp	42	1,7	66	1,2	88	1,5
- Lệ phí trước bạ nhà đất	22	0,9	30	0,6	41	0,7
- Thu cấp quyền sử dụng đất	831	33,8	3.000	55,4	0	0,0
3. Bổ sung từ ngân sách cấp trên	998	40,6	1.823	33,7	4.914	83,2

Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo ngân sách của UBND xã Hoàng Diệu

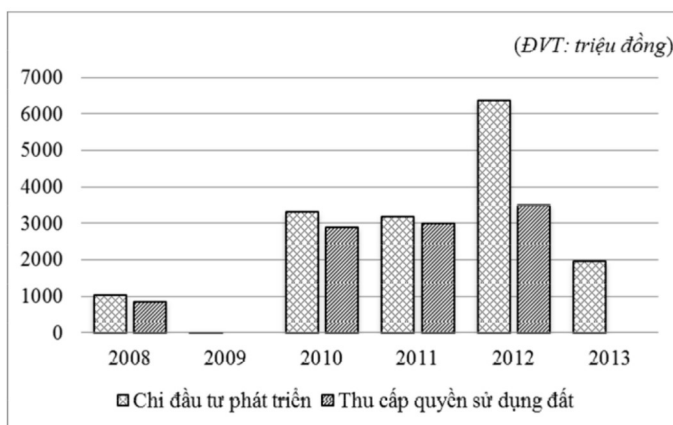
Mặc dù ngành nghề giầy da truyền thống đang phát triển, nhưng thu cho NSX từ hoạt động sản xuất này nhỏ, chủ yếu thông qua hình thức thu thuế môn bài. Khoản thu này cao nhất năm 2013 với 32 triệu đồng, chiếm tỷ trọng không đáng kể trong tổng thu dự toán. Nguyên nhân chính của việc thu được ít thuế từ hoạt động phi nông nghiệp là do sản xuất phần lớn vẫn ở quy mô hộ gia đình, không qua đăng ký kinh doanh. Cán bộ thuế khó có thông tin chi tiết về sản xuất và thu nhập của những hộ này

3.3. Chi đầu tư phát triển

Chi đầu tư phát triển và thu cấp quyền sử dụng đất có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Nói cách khác, cơ sở hạ tầng được đầu tư trên địa bàn xã phụ thuộc rất lớn từ thu đầu giá quyền sử dụng đất. Mối quan hệ này được thể hiện trên hình 1. Nếu không kể đến một số cơ sở hạ tầng được cấp trên tài trợ trong năm 2012 và 2013, chi đầu tư phát triển và thu cấp quyền sử

dụng đất gần như tương đương nhau. Năm 2009, nguồn thu này hoàn toàn không có và chi cho đầu tư phát triển cũng không đáng kể.

Nguồn thu cấp quyền sử dụng đất có hai đặc điểm nổi bật: (1) đây là khoản thu một lần ngay khi giao quyền sử dụng đất; và (2) nó phụ thuộc rất lớn vào thị trường bất động sản. Tranh luận về khía cạnh này, các nhà kinh tế cho rằng phụ thuộc vào nguồn này quá lớn trong thời gian dài có thể mắc chứng “bệnh Hà Lan”² (Vũ Sỹ Cường, 2013). Tuy nhiên, chính quyền cấp xã hiện nay không có nhiều sự lựa chọn vì thu khác ngoài đất đai trên địa bàn rất nhỏ, không đáp ứng nhu cầu chi đã phân tích ở trên. Hơn nữa, việc thực hiện xây dựng cơ sở hạ tầng theo Chương trình Nông thôn mới cần một lượng vốn đối ứng lớn từ xã do nguồn cấp trên sẽ chỉ đầu tư theo một tỷ lệ nhất định đã được cam kết. Điều này cho thấy trong ngắn hạn thu từ cấp quyền sử dụng đất vẫn là khoản mục quan trọng trong thu NSX của Hoàng Diệu.



Hình 1. Chi đầu tư phát triển và thu cấp quyền sử dụng đất

² Bệnh Hà Lan (Dutch Disease) đề cập đến nguy cơ kinh tế xảy ra khi phụ thuộc vào khai thác tài nguyên làm suy giảm các khu vực sản xuất khác.

3.4. Chi thường xuyên

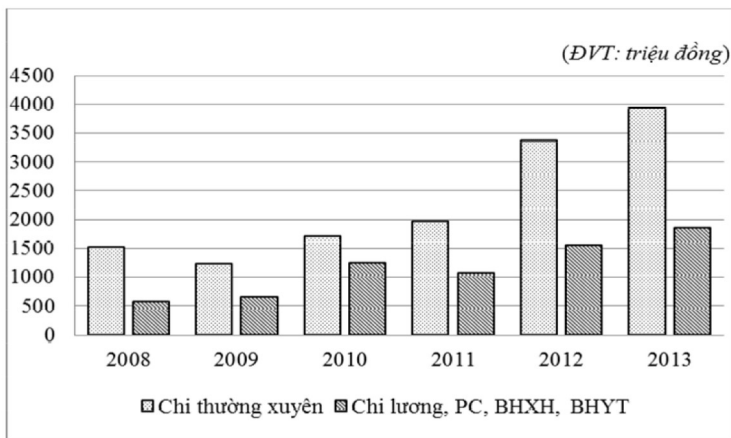
Phần lớn chi thường xuyên của NSX được dùng cho chi tiền lương, phụ cấp và các khoản bảo hiểm của bộ máy hành chính xã. NSX phục vụ cho chi thường xuyên được phân bổ từ ngân sách cấp trên, với định mức gồm hai khoản chính: (1) chi quản lý hành chính Nhà nước, Đảng, đoàn thể, an ninh quốc phòng là 48 triệu đồng/người/năm và (2) chi sự nghiệp là 10 nghìn đồng/người dân/năm³. Chi sự nghiệp theo quy định bao gồm chi sự nghiệp kinh tế, giáo dục, y tế, văn hóa thông tin, truyền thanh, thể dục thể thao và chi sự nghiệp khác.

Tình hình thực hiện chi thường xuyên và chi tiền lương, phụ cấp, các khoản bảo hiểm cho bộ máy hành chính xã được thể hiện trên hình 2. Trước năm 2012, khoảng cách giữa hai khoản chi này là rất nhỏ, có nghĩa là chính quyền cấp xã không còn nhiều ngân sách chi cho các hoạt động sự nghiệp sau khi đã ưu tiên trả lương, phụ cấp và các khoản bảo hiểm cho cán bộ. Kinh phí cho hoạt động hạn hẹp bị ảnh hưởng bởi việc cố định hai khoản phân bổ ở trên trong thời kỳ

ổn định ngân sách 2011-2015, trong khi giá cả các vật liệu và dịch vụ tăng trong kỳ.

3.5. Sự quan tâm của người dân đối với ngân sách xã

Kết quả điều tra cho thấy hiện nay người dân ít quan tâm đến NSX. Bảng 3 chứng minh người dân ít quan tâm đối với NSX. Theo kết quả này, có đến 70% số người dân có thể không biết và không quan tâm đến NSX, trong khi số cán bộ địa phương là 20%. Khi được hỏi về ý kiến cá nhân đối với chi ngân sách, 58,3% người dân trả lời họ không quan tâm chi ngân sách có hiệu quả hay không. Kết quả tương tự khi hỏi mức độ tin tưởng ngân sách đã được chi hợp lý, có đến 46,7% trả lời họ không rõ ngân sách đã được chi hợp lý hay chưa và 28,3% không quan tâm về sự hợp lý trong chi tiêu ngân sách. Điều này là trở ngại lớn cho NSX vì khi người dân không quan tâm, việc huy động đóng góp của người dân cho NSX có thể rất khó khăn hoặc không thực hiện được.



Hình 2. Chi tiền lương, phụ cấp và các khoản bảo hiểm trong chi thường xuyên

³ Chương III, Điều 1 và Điều 2 trong Quyết định số 33/2010/QĐ-UBND của UBND tỉnh Hải Dương.

Bảng 3. Sự quan tâm của người dân và cán bộ đối với ngân sách xã

Số chủ hộ được phỏng vấn	Người dân	Cán bộ
	60	20
A. Biết về ngân sách xã (%)		
Biết về ngân sách xã	30,0	80,0
Hoàn toàn không biết	43,3	20,0
Không quan tâm	26,7	0,0
B. Đánh giá chi ngân sách (%)		
Hiệu quả	20,0	75,0
Tương đối hiệu quả	20,0	10,0
Không hiệu quả	1,7	0,0
Không quan tâm	58,3	15,0
C. Hợp lý trong chi ngân sách (%)		
Hợp lý	21,7	65,0
Không hợp lý	3,3	0,0
Không biết	46,7	35,0
Không quan tâm	28,3	0,0

Nguồn: Tổng hợp từ số liệu điều tra năm 2014

3.6. Đóng góp của người dân vào ngân sách xã

Kết quả phân tích kinh tế hộ cho thấy một số khoản đóng góp trực tiếp từ hộ gia đình vào NSX không phù hợp. Trong những khoản này, có hai khoản không phù hợp với tình hình thực tiễn kinh tế địa phương. Thuế đất phi nông nghiệp (thực chất là thuế đất thổ cư và đất vườn nông thôn) tương đối thấp so với thu nhập hay chi tiêu của hộ. Năm 2013, bình quân mỗi hộ đóng 72 nghìn đồng, trong khi đó mức thu nhập là 95,5 triệu đồng/hộ và chi tiêu là 59,3 triệu đồng/hộ (Bảng 4). Hiện nay mức thuế được tính dựa vào Luật Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp năm 2010 (áp dụng từ năm 2012), thông tư hướng dẫn thu của Bộ Tài chính⁴ và giá đất được UBND tỉnh Hải Dương xây dựng⁵. Điều chỉnh mức thuế suất hợp lý cho loại thuế này có thể tăng thu ngân sách.

Phí sử dụng đất công ích⁶ là đất canh tác trên đồng ruộng không còn phù hợp do hai tác

động. Một mặt, thu nhập từ trồng trọt trên loại đất này thấp vì đất công ích thường không thuận tiện canh tác, đây là phần đất còn lại sau khi giao đất lâu dài cho hộ theo Luật Đất đai 1993. Mặt khác, xu hướng bỏ ruộng hoang đang gia tăng trong nông thôn. Trên địa bàn xã, có khoảng 4ha đất giao lâu dài cho hộ đang tạm thời bị bỏ hoang vào thời điểm điều tra, chủ yếu tại những thôn làm nghề giày da. Mức thuế đất phi nông nghiệp và phí sử dụng đất công ích được kiểm chứng qua ý kiến của người dân (Bảng 4). Khi được hỏi ý kiến cá nhân về thuế đất phi nông nghiệp, có 80% số người cho rằng mức thuế này là chấp nhận được và 12% trả lời mức thuế này là thấp. Ngược lại, tất cả những hộ đang sử dụng đất công ích cho rằng mức phí được áp dụng là cao.

kết hợp trồng lúa; (2) đất phi nông nghiệp cho các hộ thuê kinh doanh dịch vụ; và (3) đất công ích trên đồng ruộng được thôn cho các hộ có nhân khẩu sinh sau năm 1993 sử dụng. Toàn xã có khoảng 26ha loại đất thứ ba, được giao thầu cho các hộ gia đình với mức phí trung bình 25kg thóc/sào (360m²)/vụ. Loại đất thứ ba là đối tượng thảo luận trong bài viết này.

⁴ Thông tư số 153/2011/TT-BTC của Bộ Tài chính.

⁵ Quyết định 25/2012/QĐ-UBND của UBND tỉnh Hải Dương.

⁶ Xã có ba loại đất công ích (công điền) chủ yếu: (1) đất mặt nước nuôi trồng thủy sản kết hợp hoặc không

Bảng 4. Một số khoản phải nộp, ý kiến về mức đóng, thu nhập và chi tiêu của hộ

	Số quan sát	Giá trị trung bình	Đánh giá của người dân (%)		
			Cao	Trung bình	Thấp
A. Một số khoản nộp* (nghìn đồng)					
- Thuế đất phi nông nghiệp/năm	75	72	8,0	80,0	12,0
- Thuế môn bài/năm	23	637	78,3	26,1	0,0
- Phí đất công ích/năm	13	1.723	100,0	0,0	0,0
- Phí, lệ phí/năm	8	63	0,0	100,0	0,0
- Thuế khoán** /năm	15	1.133	100,0	0,0	0,0
- Phí trước bạ nhà đất/giao dịch	7	184	42,9	57,1	0,0
- Phí cấp quyền sử dụng đất/giao dịch	6	232.333	50,0	50,0	0,0
B. Thu nhập và chi tiêu (triệu đồng/năm)					
- Tổng thu nhập của hộ	80	95,6	-	-	-
- Tổng chi tiêu của hộ	52	59,3	-	-	-

Nguồn: Tổng hợp từ số liệu điều tra năm 2014

*Ghi chú: * Tình hình quản cho hộ có giao dịch; ** Thuế áp dụng cho hộ sản xuất kinh doanh ngành nghề phi nông nghiệp có quy mô tương đối lớn.*

4. KẾT LUẬN

Phân cấp quản lý NSNN tới cấp xã đã góp phần đưa cung - cầu hàng hóa và dịch vụ công xích lại gần nhau hơn. Thực tiễn, nghiên cứu trường hợp NSX Hoàng Diệu, huyện Gia Lộc, tỉnh Hải Dương cho thấy NSX biến động mạnh trong thời kỳ nghiên cứu do cả những yếu tố kinh tế - xã hội tại địa phương và những thay đổi trong chính sách của Đảng và Nhà nước. Nhìn chung, thu trên địa bàn xã chưa đáp ứng được nhiệm vụ chi và xu hướng phụ thuộc vào nguồn bổ sung từ ngân sách cấp trên ngày càng tăng. Bên cạnh đó, thu NSX phụ thuộc nhiều vào các giao dịch liên quan đến đất đai. Mặc dù, xã có làng nghề phát triển, nhưng thu từ hoạt động phi nông nghiệp vẫn chiếm tỷ lệ nhỏ. Chi đầu tư phát triển phụ thuộc chủ yếu vào thu cấp quyền sử dụng đất. Chi cho trả lương, phụ cấp và các khoản bảo hiểm của bộ máy hành chính xã chiếm phần lớn trong chi thường xuyên.

Đa số người dân không biết hoặc không quan tâm đến NSX. Để đạt được mục tiêu hiệu quả và công bằng trong phân cấp quản lý ngân sách ở cấp xã, cần thiết phải có những biện pháp tăng cường hiểu biết của người dân về NSX. Trong các khoản thu từ hộ gia đình, thuế đất phi nông nghiệp và phí sử dụng đất công ích không phù hợp với thực tiễn. Thuế đất phi nông

nghiệp tương đối thấp so với thu nhập hoặc chi tiêu của hộ. Thu từ đất công ích trên đồng ruộng không còn thích hợp. Chúng tôi kiến nghị nên thay đổi mức thu thuế đất phi nông nghiệp và điều chỉnh phí sử dụng đất công ích là đất canh tác trên đồng ruộng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Martinez-Vazquez, J. (2004). Making fiscal decentralization work in Vietnam. Available at <http://icepp.gsu.edu/sites/default/files/documents/icepp/wp/ispwp0513.pdf>
- Nguyễn Thị Hải Hà (2013). Nhận diện một số bất cập trong phân cấp quản lý ngân sách nhà nước. Tạp chí Tài chính, 5(583): 17-20.
- Oates, W. E. (1972). Fiscal federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Rao, M. G. (2000). Fiscal Decentralization in Vietnam: Emerging Issues. Hitotsubashi Journal of Economics, 41(2): 163-177.
- Shah, A. (2004). Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems, and the Promise: The World Bank.
- Stigler, G. J. (1957). The Tenable Range of Functions of Local Government Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability, Washington DC, pp. 213-219.
- Vũ Sỹ Cường (2013). Thực trạng và một số gợi ý chính sách về phân cấp ngân sách tại Việt Nam. Tạp chí Tài chính, 5(583): 5-8.