

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ TÀI CHÍNH CÔNG CẤP CƠ SỞ VÀ ĐÓNG GÓP CỦA DÂN TRONG TÀI CHÍNH CÔNG CẤP CƠ SỞ

Some Theoretical and Practical Issues on and People's Contribution in Public Finance at Grassroot Level

Kim Thị Dung

Khoa Kế toán và Quản trị kinh doanh, Trường Đại học Nông nghiệp Hà Nội

Địa chỉ email tác giả liên hệ: kimthidung.hua@gmail.com

Ngày gửi đăng: 2.04.2010; ngày chấp nhận 18.04.2010

TÓM TẮT

Nghiên cứu này thảo luận những vấn đề lý luận và thực tiễn về tài chính công cấp cơ sở và sự đóng góp của dân trong tài chính công cấp cơ sở. Sau khi phân tích khái niệm, cấu trúc và vai trò của tài chính công cấp cơ sở, nghiên cứu thảo luận bản chất, đặc điểm của các khoản đóng góp của dân trong tài chính công cấp cơ sở. Các khoản đóng góp này là biểu hiện của giá các hàng hóa công và dịch vụ công mà hộ hay cá nhân phải chi trả cho việc sử dụng các hàng hóa công và dịch vụ công đó và là bộ phận quan trọng của tài chính công cấp cơ sở. Đồng thời nghiên cứu cũng chỉ ra các bài học kinh nghiệm của các nước trong huy động và quản lý các khoản đóng góp của dân trong tài chính công cấp cơ sở bao gồm: tăng cường phân cấp, khuyến khích tạo nguồn thu theo luật định, trực tiếp phục vụ lợi ích cộng đồng; tự nguyện, phát huy cao độ sự tham gia của dân trong quản lý quỹ công; giảm dần các khoản đóng góp và thuế ở khu vực nông thôn.

Từ khóa: Sự đóng góp của dân, tài chính công cấp cơ sở.

SUMMARY

This paper discusses theoretical and practical issues on grass root public finance and people's contribution to grass root public finance. After discussing concepts, characteristics, elements and roles of grass root public finance, the paper points out natures and characteristics of people's contribution in grass root public finance. These contributions imply prices of public goods and services that people pay for and are necessary for grass root public finance. The paper also draws lessons learned from different countries on mobilizing and managing people's contribution to public finance such as: decentralization,, direct serve to local communities; volunteer, enhancing people participation in managing public funds; reducing local contribution and tax in rural areas.

Key words: Grass root public finance, people's contribution.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Sau hơn 20 năm đổi mới, Chính phủ đã giảm mạnh bao cấp. Các cơ chế thị trường hóa và xã hội hoá đã được hình thành và ngày càng mở rộng để thu hút ngày càng nhiều nguồn lực của xã hội vào đầu tư và

phát triển kinh tế. Theo quan điểm của kinh tế phát triển, nền kinh tế - xã hội được chia thành hai khu vực: khu vực kinh tế công và khu vực kinh tế tư nhân. Khu vực kinh tế công là nền tảng, tạo đà cho khu vực kinh tế tư nhân phát triển. Khu vực kinh tế tư nhân là nguồn chủ lực để tạo ra của cải xã hội,

quyết định mức tăng trưởng GDP của xã hội. Nguồn lực cơ bản để cho khu vực kinh tế công phát triển là tài chính công. Hiện nay Chính phủ ngày càng phân cấp, trao quyền cho cơ sở, tăng cường sự tham gia của người dân vào quá trình hình thành, quản lý và sử dụng tài chính công cấp cơ sở. Xu hướng đổi mới hiện nay trong tài chính công là giảm mạnh bao cấp từ chính quyền trung ương, tăng cường và phát huy nội lực ở cơ sở, tăng cường sự đóng góp của dân trong tài chính công, xây dựng tính tự lập và bền vững cho tài chính công cấp cơ sở. Chính sách huy động sức dân trong tài chính công cấp cơ sở dưới nhiều hình thức đã đạt được những thành tựu đáng kể trong phát triển kinh tế xã hội. Tuy nhiên, một số địa phương còn nôn nóng, huy động quá mức so với thu nhập của dân, vô tình tạo thành gánh nặng cho người dân trong điều kiện thu nhập còn thấp, đời sống khó khăn. Nhằm khắc phục tình trạng đó, Chính phủ đã có Chỉ thị số 24/2007/CT-TTg ngày 01 tháng 11 năm 2007 bãi bỏ những khoản đóng góp không đúng quy định hoặc không đúng với tinh thần tự nguyện của nhân dân. Tuy nhiên, tình trạng thu chi tràn lan vẫn còn tồn tại ở một số vùng nông thôn, gây ra nhiều khó khăn và tạo nên sự bất bình của người dân. Trước tình trạng trên, làm rõ những vấn đề lý luận và thực tiễn của tài chính công cấp cơ sở và các khoản đóng góp của dân trong tài chính công là việc làm cần thiết.

Mục tiêu cơ bản của chuyên đề này là góp phần hệ thống hóa vấn đề lý luận và thực tiễn của tài chính công, tài chính công cấp cơ sở, các khoản đóng góp của dân vào tài chính công cấp cơ sở.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Phương pháp thu thập thông tin, dữ liệu: Nghiên cứu này là nghiên cứu tổng quan, nên các thông tin trình bày trong bài viết chủ yếu là những thông tin, dữ liệu thứ cấp được thu thập trên các tài liệu đã công

bố, các ấn phẩm, các trang web của các tổ chức liên quan.

Phương pháp tiếp cận: Phương pháp tiếp cận dùng trong chuyên đề này là phương pháp tiếp cận kinh tế thị trường với hai khu vực kinh tế và tiếp cận hệ thống trong phân tích. Theo phương pháp tiếp cận này, nền kinh tế được chia thành hai khu vực kinh tế: kinh tế công và kinh tế tư. Sự phát triển của khu vực kinh tế công làm nền tảng cho sự phát triển của khu vực kinh tế tư. Do đó, tài chính công và tài chính tư có mối quan hệ khăng khít với nhau và là bộ phận thống nhất trong thực thể hệ thống tài chính của nền kinh tế xã hội.

3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN

3.1. Khái quát về tài chính công

Cho đến nay, có rất nhiều quan điểm khác nhau về tài chính công do xuất phát từ nhiều cách tiếp cận (UNDP, DFID, UNCDF, 2008). Có quan điểm cho rằng “Tài chính công là một bộ phận của tài chính nói chung và của tài chính nhà nước nói riêng” (Bộ Tài chính, 2000). Tài chính nhà nước bao quát rộng hơn tài chính công, nó bao gồm toàn bộ những quan hệ tài chính của nhà nước, thuộc sở hữu nhà nước và do nhà nước làm chủ, điều hành. Lại có quan điểm cho rằng, phạm vi tài chính công rộng hơn phạm vi tài chính nhà nước, nó bao trùm tài chính nhà nước và đưa ra ý tưởng đồng nhất tài chính công với tài chính quốc gia, có nghĩa là tài chính công đồng nghĩa với tài chính nhà nước, những gì thuộc sở hữu nhà nước là tài chính công, ngay cả các doanh nghiệp nhà nước cũng thuộc tài chính công (Nguyễn Công Nghiệp, 2000). Tuy nhiên, các quan điểm chỉ tính đến các nguồn tài chính thuộc sở hữu của nhà nước, của quốc gia, bỏ qua các nguồn tài chính của cộng đồng và các tổ chức xã hội, phục vụ lợi ích của cộng đồng. Các quan điểm này không tiếp cận nền kinh

tế thị trường theo hai khu vực kinh tế. Theo quan điểm tiếp cận hai khu vực kinh tế, nền kinh tế được chia thành khu vực kinh tế công và khu vực kinh tế tư nhân. Kinh tế công được hiểu ở nhiều cấp độ từ cấp quốc gia, cấp tỉnh, huyện, xã, thôn, bản. Trên quan điểm này, tùy theo mục đích sử dụng nguồn tài chính mà phân biệt tài chính công với tài chính tư. *Tài chính công phục vụ cho mục đích chung của quốc gia, cộng đồng, tổ chức kinh tế thuộc sở hữu công cộng, tổ chức xã hội, không vì mục đích lợi nhuận.* Theo đó, thuộc về tài chính công gồm có ngân sách nhà nước các cấp, các quỹ tài chính ngoài ngân sách của nhà nước, các quỹ của các tổ chức xã hội và tài chính các doanh nghiệp công. *Tài chính tư là tài chính phục vụ cho các mục đích kinh tế tư nhân, hộ gia đình, gắn liền với mục đích lợi nhuận.* Theo đó, thuộc về tài chính tư gồm có tài chính của cư dân, tài chính doanh nghiệp (Dương Thị Bình Minh, 2004).

Từ các thảo luận trên, quan điểm về tài chính công sau đây được sử dụng rộng rãi: *Tài chính công là tài chính của nhà nước (trung ương), các cấp chính quyền địa phương, các đơn vị hành chính, đơn vị sự nghiệp ở trung ương và địa phương. Tài chính công phản ánh các quan hệ kinh tế - tiền tệ phát sinh trong quá trình hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ tập trung của các "chủ thể công" - khác biệt với tài chính của các chủ thể là cá nhân, hộ gia đình hoặc doanh nghiệp - Tài chính công phục vụ các hoạt động vì lợi ích cộng đồng và chịu sự điều chỉnh của hệ thống "luật công". Hoạt động tài chính công là hoạt động tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ gắn với các chủ thể công mà trong đó ngân sách nhà nước là bộ phận cấu thành quan trọng nhất* (UNDP, DFID, UNCDF, 2008).

Tài chính công có một vai trò hết sức quan trọng đối với nhà nước trong việc chi phối và điều chỉnh các hoạt động kinh tế - xã hội. Tài chính công đảm bảo nguồn lực duy trì sự tồn tại và hoạt động của bộ máy nhà

nước, là công cụ của nhà nước tác động vào nền kinh tế xã hội một cách phù hợp với các quy luật khách quan, là công cụ để nhà nước đảm bảo công bằng xã hội, bổ khuyết cho các khuyết tật thị trường, góp phần bảo vệ môi trường.

3.2. Tài chính công cấp cơ sở

3.2.1. Khái niệm tài chính công cấp cơ sở

Theo cấp quản lý của nhà nước, tài chính công được hình thành ở các cấp từ trung ương đến cấp tỉnh, huyện, xã. Vì vậy, tài chính công còn được chia thành hai nhóm lớn: tài chính công cấp cơ sở và tài chính công cấp trên cấp cơ sở. Tài chính công cấp cơ sở là hệ thống các quan hệ kinh tế - tài chính phát sinh trong quá trình tạo lập, phân phối và sử dụng quỹ tiền tệ của chính quyền nhà nước cấp cơ sở (cấp xã, phường, thị trấn) nhằm phục vụ cho việc thực hiện các chức năng của nhà nước ở cấp cơ sở trong khuôn khổ đã được phân công và phân cấp quản lý. Tài chính công cấp cơ sở có ảnh hưởng và phạm vi thường hẹp hơn so với tài chính công ở các cấp huyện, tỉnh và trung ương.

3.2.2. Cấu trúc và vai trò của tài chính công cấp cơ sở

Tài chính công cấp cơ sở bao gồm: 1) Ngân sách xã, phường, thị trấn. Đây là một loại quỹ tiền tệ của cơ quan chính quyền nhà nước cấp xã. Hoạt động của quỹ này thể hiện trên hai phương diện: huy động nguồn thu vào quỹ (thu ngân sách) và phân phối, sử dụng các khoản vốn quỹ đó; 2) Các hoạt động tài chính khác của xã, phường, thị trấn theo quy định của pháp luật, bao gồm: a) Các quỹ công chuyên dùng của xã, phường, thị trấn; b) Tài chính các hoạt động sự nghiệp của xã, phường, thị trấn; c) Các hoạt động tài chính khác theo quy định của pháp luật (các loại phí, lệ phí, các khoản đóng góp của dân theo pháp luật).

Bên cạnh vai trò chung của tài chính công, tài chính công cấp cơ sở còn có các vai trò sau: 1) Đảm bảo cho chính quyền nhà

nước cấp cơ sở hoạt động vững mạnh; 2) Góp phần khai thác triệt để các nguồn thu tại cơ sở theo luật định; 3) Là công cụ quan trọng để chính quyền quản lý toàn diện các hoạt động kinh tế, văn hoá xã hội tại địa phương; 4) Thể hiện sự đầu tư công của nhà nước ở cơ sở, góp phần đảm bảo công bằng xã hội; 5) Phát huy sự tự lực của cộng đồng, giảm bớt gánh nặng tài chính của cơ quan chính quyền cấp huyện, tỉnh và trung ương.

3.3. Các khoản đóng góp của dân trong tài chính công cấp cơ sở

3.3.1. Khái niệm về các khoản đóng góp

Bên cạnh các nguồn thu từ ngân sách nhà nước phân bổ, các khoản thuế thì một phần quan trọng của tài chính công cấp cơ sở là các khoản đóng góp của dân. Các khoản đóng góp là những khoản được trích từ thu nhập của người dân dưới dạng vật chất, tiền và ngày công lao động theo phương thức bắt buộc hay tự nguyện đóng góp cho các tổ chức, đơn vị mà cá nhân đó, hay hộ đó có quan hệ. Về bản chất kinh tế, các khoản đóng góp của dân trong tài chính công cấp cơ sở là giá các hàng hóa công và dịch vụ công mà hộ hay cá nhân phải chi trả cho việc sử dụng các hàng hóa công và dịch vụ công đó. Do đó, các khoản đóng góp này là tất yếu trong cộng đồng và là bộ phận quan trọng của tài chính công cấp cơ sở. Các khoản đóng góp của dân có quan hệ rất chặt chẽ tới tài chính công cấp cơ sở. Điều này vô cùng quan trọng với các địa phương còn nghèo, nguồn thu chủ yếu dựa vào nông nghiệp. Với các địa phương này, nguồn thu chủ yếu của tài chính công cấp cơ sở là khoản đóng góp của dân.

Thông thường, xã hội càng phát triển thì phúc lợi xã hội càng cao, công tác quản lý tài chính công sẽ minh bạch và hiệu quả hơn. Trong bối cảnh đó, sẽ có một số các khoản đóng góp của dân trong tài chính công cấp cơ sở sẽ giảm xuống như trường hợp các khoản đóng góp trái với luật định, hoặc đã đúng với luật định nhưng nhà nước có khả năng tài chính chi trả thay. Tuy nhiên, không phải

tất cả các khoản và mức độ đóng góp đều giảm khi xã hội phát triển. Về bản chất, các khoản đóng góp, nhất là các khoản đóng góp có tính tự nguyện là giá cả của hàng hóa hay dịch vụ công mà người dân hay hộ dân đã mua cho việc sử dụng hàng hóa hay dịch vụ đó. Do đó, số lượng các khoản đóng góp, quy mô đóng góp của mỗi khoản tùy thuộc nhiều vào bản chất, mức độ phát triển của cộng đồng. Xã hội càng phát triển, các khoản đóng góp, nhất là đóng góp tự nguyện cho hưởng thụ các hàng hóa dịch vụ công sẽ càng nhiều. Tuy nhiên, cũng có những trường hợp, một vài nơi, chính quyền địa phương đã lạm dụng về quyền lực, thu quá nhiều khoản đóng góp không đúng luật định hay không được sự chấp thuận và tự nguyện của người dân. Điều này đã tạo ra sự bất bình trong cộng đồng và cấp cơ sở.

3.3.2. Phân loại các khoản đóng góp

Các khoản đóng góp được phân chia thành khoản đóng góp bắt buộc và đóng góp tự nguyện. *Khoản đóng góp mang tính chất bắt buộc* là những khoản mà người dân phải đóng góp theo văn bản pháp quy của Chính phủ, các thông tư hướng dẫn của các bộ, ngành và các cơ quan ban ngành có liên quan. Các khoản này bao gồm các khoản thuế, phí, lệ phí,... theo quy định của Nhà nước và Hội đồng nhân dân các tỉnh, thành phố. Đây là các khoản thu có tính chất như một loại thuế mà bất kể người dân nào cũng phải nộp. *Các khoản đóng góp mang tính chất tự nguyện* là những khoản mà hộ dân tự nguyện đóng góp theo quy chế dân chủ do xã, thôn, bản đề xuất và được Hội đồng nhân dân xã quyết định, gồm các quỹ phòng chống bão lũ, quỹ xây dựng trường học, quỹ xây dựng giao thông nông thôn, quỹ tình nghĩa, quỹ vệ sinh thôn bản... Những khoản đóng góp vào tài chính công cấp xã là những khoản đóng góp được Hội đồng nhân dân cấp xã cho phép thu và được theo dõi ghi thu – ghi chi, đây là một trong những khoản thu nằm trong ngân sách của địa phương.

3.3.3. Vai trò của các khoản đóng góp của dân

Các khoản đóng góp của dân có vai trò rất quan trọng trong tài chính công cấp cơ sở: 1) Là nguồn thu quan trọng của tài chính công cấp cơ sở; 2) Là căn cứ quan trọng đánh giá ý thức chấp hành pháp luật, chính sách của Nhà nước của mỗi công dân, mỗi gia đình; 3) Phản ánh sự bền vững về tài chính trong phát triển cộng đồng; 4) Trong nhiều trường hợp, giúp cho chính quyền cấp cơ sở và cộng đồng có điều kiện và ứng phó nhanh với các tình huống rủi ro xảy ra; 5) Các khoản đóng góp của dân giúp người dân xây dựng được ý thức sử dụng hàng hóa và dịch vụ công hiệu quả, tiết kiệm và bền lâu; 6) Các khoản đóng góp của dân trong tài chính công cấp cơ sở góp phần làm tăng tính cộng đồng. Khi người dân đóng góp để xây dựng một công trình của cộng đồng thì điều đó làm tăng tính sở hữu của cộng đồng đối với hàng hóa công đó.

3.4. Thực tiễn huy động và quản lý các khoản đóng góp của dân trong tài chính công cấp cơ sở ở một số nước và ở Việt Nam

3.4.1. Bài học kinh nghiệm ở một số nước

Để có những chính sách phù hợp với công tác quản lý và sử dụng các khoản đóng góp của dân trong tài chính công cấp cơ sở ở nước ta, nghiên cứu kinh nghiệm của các nước về huy động và quản lý các khoản đóng góp của dân là vô cùng quan trọng. Thực tiễn huy động và quản lý các khoản đóng góp của dân trong tài chính công cấp cơ sở của các nước như Trung Quốc, Hàn Quốc, Thái Lan, Philippines, Ấn Độ đã chỉ ra các bài học kinh nghiệm sau đây:

a) Về huy động các khoản đóng góp của dân: Các nước vận dụng ở các mức khác nhau, tùy theo hoàn cảnh kinh tế chính trị, xã hội của mỗi nước.

Xu hướng chung là các nước giảm dần các loại quỹ và thuế ở khu vực nông thôn, tạo ra sự bình đẳng hơn giữa nông thôn và thành

thị. Ở Trung Quốc, việc đóng góp của dân trong các vùng nông thôn bị lạm dụng, nông dân phải đóng góp quá nhiều. Các khoản đóng góp năm 2000 tăng 45 lần (46,5 tỷ Nhân dân tệ (NDT) so với năm 1990 (8,79 tỷ NDT). Mức phí nộp bình quân người dân nông thôn cho địa phương là 146 NDT, cao gấp 4 lần so với cư dân thành thị chỉ 37 NDT/người. Thu nhập của cư dân nông thôn (2.936 NDT) bằng 1/4 so với cư dân thành phố (9.422 NDT) (Social Science Academic Press, China, 2005). Trước tình hình đó, Nghị quyết Đại hội lần thứ 17 của Đảng Cộng sản Trung Quốc (10/2007) đề ra những chủ trương và giải pháp lớn sau: 1) Công nghiệp phải nuôi nông nghiệp; 2) Lấy thành thị dẫn dắt nông thôn; 3) Thành thị và nông thôn phát triển hài hòa; 4) Miễn giảm thuế và các khoản đóng góp cho dân; 5) Tăng trợ cấp trực tiếp cho nông nghiệp; 6) Thừa nhận vai trò của di dân trong phát triển kinh tế không chỉ của đô thị mà còn cả của nông thôn; 7) Giáo dục đào tạo cho người lao động di dân không chỉ là giải quyết bài toán việc làm mà còn giúp công nghiệp hoá nông thôn (Đỗ Kim Chung, 2008).

Việc các nước giảm dần các loại thuế và phí, không có nghĩa là cho không toàn bộ các hàng hóa công và dịch vụ công. Thái Lan có kinh nghiệm đau đớn miễn thủy lợi phí trong thời gian dài, hiện đang phải đương đầu với tình trạng thâm hụt tài chính về thủy lợi, việc sử dụng nước kém hiệu quả và lãng phí.

b) Về cơ chế quản lý: Phần lớn các nước như Thái Lan, Philippines, Hàn Quốc đều thực hiện phân cấp quản lý tài chính công cho chính quyền cấp xã, phường. Tuy nhiên, Trung Quốc vẫn thực hiện chế độ quản lý tài chính cấp xã trực tiếp từ cấp huyện (việc quản lý tài chính cấp xã chỉ mang tính chất đại diện, không trực tiếp tiến hành hạch toán và phê chuẩn). Mục tiêu của việc quản lý này là nhằm tránh những sai phạm trong

việc thu chi sai chế độ và thu chi không đúng mục đích của các cấp quản lý tài chính cấp xã. Mặc dù vậy, chính quyền cấp huyện thực hiện phân cấp quản lý rõ ràng theo cơ chế chuyên môn, tức cơ quan quản lý tài chính cấp huyện sẽ phân thành các quầy chuyên môn: quầy quản lý các khoản thu, quầy thu – chi bù trừ, quầy quản lý ngân sách giáo dục, quầy quản lý quỹ bảo hiểm, quầy quản lý quỹ dự án, quầy quản lý tài chính thôn bản và quầy quản lý tiền lương (7 cửa giao dịch). Tuy nhiên, việc lập dự toán sử dụng các nguồn tài chính của xã vẫn thuộc bộ phận quản lý tài chính cấp xã quản lý và sử dụng (Social Science Academic Press, China, 2005). Cơ quan quản lý tài chính cấp huyện quản lý tập trung việc phê duyệt dự toán ngân sách cấp xã, quản lý tập trung các nguồn thu và hệ thống tài khoản, hoá đơn.

Các nước như Trung Quốc, Thái Lan, Indônêxia đều khuyến khích tạo nguồn thu theo luật định. Các nước đều có chính sách chính quyền cấp cơ sở được trích để tạo nguồn thu cho tài chính công cấp cơ sở từ 20 - 25% thuế giá trị gia tăng, 40% thuế thu nhập cá nhân. 100% thuế nhà đất, thuế sử dụng đất, thuế nông nghiệp, thuế vận tải, thuế tài nguyên và thuế thuỷ điện nhỏ. Với các khoản thu khác, nếu tổng thu trong năm vượt kế hoạch đạt ra 25% thì được giữ lại 50%, vượt 25 - 30% thì được giữ lại 60%, vượt >30% thì được giữ lại 70%. Nếu không đạt chỉ tiêu kế hoạch thì tuỳ điều kiện cụ thể mà có được những sự hỗ trợ khác nhau (Social Science Academic Press, China, 2005; UNCDF, 2005).

Các nước như Hàn Quốc, Thái Lan đều lấy nguyên tắc tự nguyện, phát huy cao độ sự tham gia của dân trong huy động, quản lý, sử dụng và hưởng lợi từ các khoản đóng góp của dân. Bên cạnh các khoản thu theo luật định, các nước khuyến khích tinh thần tự nguyện của người dân, phát huy cao độ sự tham gia của họ trong xác định nhu cầu cải

thiện của cộng đồng, xác định các mức đóng góp, quản lý quá trình sử dụng các khoản đóng góp, quản lý các thành quả công trình từ các nguồn lực mà họ đã góp.

Các nước đều khuyến khích chính quyền cấp cơ sở được dùng tài chính công trực tiếp vào các hoạt động của cộng đồng như chi thủy lợi phí, chi giáo dục, chi văn hoá, chi thể dục thể thao, chi bảo vệ môi trường, chi cho các dịch vụ công cộng.

3.4.2. Thực tiễn ở Việt Nam

Trong những năm gần đây, Nhà nước đã có một số quy định về huy động các khoản đóng góp của dân, chính sách quản lý và sử dụng các khoản đóng góp trong tài chính công cấp cơ sở. Chính phủ đã ban hành một số nghị định về huy động và quản lý các khoản đóng góp của dân trong tài chính công cấp cơ sở như Nghị định số 24/NĐ-CP ngày 16/4/1999 về việc ban hành quy chế tổ chức huy động, quản lý và sử dụng các khoản đóng góp tự nguyện của nhân dân để xây dựng cơ sở hạ tầng của các xã, thị trấn; Nghị định số 79/2003/NĐ-CP ngày 07/7/2003 về việc quyết định chủ trương đầu tư, mức đóng góp xây dựng cơ sở hạ tầng và các công trình phúc lợi công cộng (điện, đường, trường học, trạm y tế, nghĩa trang, các công trình văn hoá, thể thao...) do nhân dân ở xã, thôn bản và quyết định trực tiếp. Chỉ thị số 24/2007/CT-TTG ngày 01/11/2007 của Thủ tướng về tăng cường chấn chỉnh việc thực hiện các quy định về phí, lệ phí, chính sách huy động và sử dụng các khoản đóng góp của nhân dân. Bộ Tài chính đã ban hành các thông tư hướng dẫn thực hiện các nghị định nói trên.

Trong thời gian qua, chính sách huy động và sử dụng các khoản đóng góp của nhân dân đã được nhiều địa phương, đơn vị thực hiện có kết quả tích cực, góp phần quan trọng vào việc huy động các nguồn lực tài chính, không những đầu tư cho phát triển cơ sở hạ tầng mà còn giúp nhau xoá đói giảm nghèo, khởi dậy được sức mạnh của cộng đồng với những việc làm hết sức thiết thực ở địa bàn dân cư. Tuy

nhiên, trong thực tế việc thực hiện các quy định về phí, lệ phí và huy động các khoản đóng góp của nhân dân vẫn còn những tồn tại, hạn chế cần khắc phục. Chỉ thị số 24/2007/CT-TTg ngày 01 tháng 11 năm 2007 của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường chấn chỉnh việc thực hiện các quy định của pháp luật về phí, lệ phí, chính sách huy động và sử dụng các khoản đóng góp của nhân dân đã nêu rõ: "... Đối với các khoản huy động đóng góp tự nguyện để xây dựng cơ sở hạ tầng, huy động đóng góp mang tính chất xã hội, từ thiện, phải thực hiện theo đúng nguyên tắc tự nguyện. Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp không được ra văn bản bắt buộc đóng góp, không được giao chỉ tiêu huy động cho cấp dưới, không gấn việc huy động đóng góp với việc cung cấp các dịch vụ công mà người dân được hưởng...".

Theo báo cáo của 46 tỉnh, thành phố, kết quả điều tra ở 135 xã và 117 hợp tác xã nông nghiệp, số lượng và mức thu của các khoản đóng góp từ hộ nông dân rất khác nhau giữa các địa phương, các vùng. Bình quân 1 hộ có khoảng gần 30 khoản với mức đóng góp từ 250.000 đồng đến 800.000 đồng/năm. Trong đó, có trên 20 khoản phải đóng góp cho xã và các tổ chức đoàn thể, với mức thu từ 300.000 đồng đến 500.000 đồng/hộ/năm và khoảng 10 khoản phí dịch vụ do hợp tác xã thu, với mức thu từ 200.000 đồng đến 300.000 đồng/hộ/năm (Bảng 1).

Nếu thống kê theo báo cáo của địa phương về các khoản thu chính thức và loại trừ mức tăng đột xuất của một số khoản thu (so với đa số các địa phương trong vùng) thì số lượng các khoản thu và mức thu của các vùng dao động từ 17 đến 28 khoản, mức thu từ 25 - 450 nghìn đồng (trung du và miền núi phía Bắc) đến 500 - 800 nghìn đồng (Bắc Trung Bộ). Trong đó, hợp tác xã tổ chức thu tới gần một nửa. Các khoản đóng góp của nông dân vào tài chính công cấp cơ sở hiện nay được phân loại như sau:

• *Các khoản đóng góp do các tổ chức đoàn thể thu, bao gồm:*

1) Các khoản đóng góp do các tổ chức quy định theo hướng dẫn của cấp trên hoặc được xác định trên cơ sở bàn bạc, thống nhất trong các thành viên để đảm bảo các hoạt động của tổ chức đó với mức thu không lớn, bình quân mỗi thành viên nộp khoảng 7.000 đồng/năm; 2) Các khoản đóng góp mang tính chất xã hội như Quỹ chăm sóc người cao tuổi, Quỹ xóa đói giảm nghèo hoặc Quỹ vì người nghèo, Quỹ bảo trợ trẻ em, Quỹ khuyến học, v.v... với mức đóng góp bình quân 1 hộ khoảng 5.000 đến 10.000 đồng/năm.

• *Các khoản đóng góp do xã thu* theo nhiệm vụ được cấp trên giao như nghĩa vụ lao động công ích, Quỹ an ninh - quốc phòng, Quỹ phòng chống bão lụt, xây dựng trường học, xây dựng giao thông nông thôn, v.v... Hiện nay, Quỹ an ninh - quốc phòng được miễn thu theo Chỉ thị số 24/2007/CT-TTg ngày 01 tháng 11 năm 2007 của Thủ tướng Chính phủ.

Mức thu: Các khoản thu cố định được thực hiện theo các văn bản quy định của Nhà nước như nghĩa vụ lao động công ích, Quỹ an ninh - quốc phòng, Quỹ phòng chống bão lụt... Các khoản thu để xây dựng cơ sở hạ tầng phụ thuộc vào mục đích sử dụng. Trong trường hợp để đầu tư mới, các khoản thu thường lớn. Trường hợp để sửa chữa thường xuyên các hạng mục cơ sở hạ tầng thì khoản thu không nhiều nhưng ổn định trong thời gian dài.

Hình thức thu: Các khoản đóng góp do các tổ chức thu chủ yếu theo đối tượng là các thành viên của tổ chức. Các khoản đóng góp mang tính chất xã hội như Quỹ chăm sóc người cao tuổi, Quỹ xóa đói giảm nghèo hoặc Quỹ vì người nghèo, Quỹ bảo trợ trẻ em, Quỹ khuyến học, v.v... chủ yếu thu theo hộ. Các khoản đóng góp do xã thu chủ yếu theo hộ, trừ những khoản đóng góp được quy định cụ thể đối tượng thu: lao động công ích thu theo lao động trong độ tuổi quy định của Pháp lệnh nghĩa vụ lao động công ích, các hội thu của các đối tượng là hội viên.

Bảng 1. Các khoản đóng góp của nông dân ở một số vùng năm 2007

Vùng	Số lượng khoản đóng góp			Mức đóng góp (nghìn đ/hộ/năm)
	Xã và Tổ chức đoàn thể	Hợp tác xã	Tổng	
1. Trung du miền núi phía Bắc	18	10	28	250 – 450
2. Đồng bằng sông Hồng	15	11	26	350 – 500
3. Bắc Trung Bộ	14	10	24	500 – 800
4. Duyên hải Nam Trung Bộ	19	9	28	400 – 700
5. Tây Nguyên	10	7	17	400 – 600
6. Đông Nam Bộ	13	9	22	350 – 550
7. Đồng bằng sông Cửu Long	13	12	25	300 – 700

(Nguồn: <http://toquoc.gov.vn/vietnam/>)

4. KẾT LUẬN

Tài chính công là tài chính của nhà nước trung ương, các cấp chính quyền địa phương, các đơn vị hành chính, đơn vị sự nghiệp ở trung ương và địa phương, phản ánh các quan hệ kinh tế - tiền tệ phát sinh trong quá trình hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ tập trung của các chủ thể công, phục vụ các hoạt động vì lợi ích xã hội, lợi ích cộng đồng.

Tài chính công cấp cơ sở là hệ thống các quan hệ kinh tế - tài chính phát sinh trong quá trình tạo lập, phân phối và sử dụng quỹ tiền tệ của chính quyền nhà nước cấp cơ sở nhằm phục vụ cho việc thực hiện các chức năng của nhà nước ở cấp cơ sở trong khuôn khổ đã được phân cấp quản lý. Tài chính công cấp cơ sở bao gồm ngân sách xã, phường, thị trấn, và các hoạt động tài chính khác của xã, phường, thị trấn theo quy định của pháp luật. Tài chính công cấp cơ sở là công cụ quan trọng để chính quyền quản lý toàn diện các hoạt động kinh tế - xã hội tại địa phương, thực hiện sự đầu tư công của nhà nước ở cơ sở, góp phần đảm bảo công bằng xã hội, phát huy sự tự lực của cộng đồng, giảm bớt gánh nặng tài chính của cơ quan chính quyền cấp huyện, tỉnh và trung ương.

Các khoản đóng góp của dân là những khoản được trích từ thu nhập của người dân theo phương thức bắt buộc hay tự nguyện

đóng góp cho cho tài chính công cấp cơ sở, là giá các hàng hóa công và dịch vụ công mà hộ hay cá nhân phải chi trả cho việc sử dụng các hàng hóa công và dịch vụ công đó, là tất yếu trong cộng đồng và là bộ phận quan trọng của tài chính công cấp cơ sở.

Kinh nghiệm của các nước chỉ ra các bài học kinh nghiệm trong huy động và quản lý các khoản đóng góp của dân trong tài chính công cấp cơ sở là: phân cấp, khuyến khích tạo nguồn thu theo luật định. Trực tiếp phục vụ lợi ích cộng đồng; tự nguyện, phát huy cao độ sự tham gia của dân. Giảm dần các loại quỹ và thuế ở khu vực nông thôn, tạo ra sự bình đẳng hơn giữa nông thôn và thành thị.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- UNDP, DFID, UNCDF, Cơ quan Hợp tác và Phát triển Ailen và Pháp (2008). Quản lý tài chính công ở địa phương, Hà Nội.
 Chỉ thị số 24/2007/CT-TTg ngày 01 tháng 11 năm 2007 của Thủ tướng Chính phủ.
 Cục HTX và Phát triển nông thôn (2007). Báo cáo về các khoản đóng góp của nông dân - số 183/HTX-NTM ngày 28/03/2007.
 Đỗ Kim Chung (2008). Học thuyết kinh tế đối ngẫu trong phát triển nông thôn: Bài học kinh nghiệm từ Trung Quốc cho Việt Nam, *Nghiên cứu Kinh tế*, số 361, Tháng 6 năm 2008, Viện Kinh tế Việt Nam, tr.46-50.

- Ủy ban Tài chính – Ngân sách Quốc hội (2008). Các khoản đóng góp của nông dân ở một số vùng năm 2007, cập nhật ngày 5/3/ 2009.
- Bộ Tài chính (2000). Quản lý tài chính nhà nước, NXB. Tài chính, tr.16.
- Dương Thị Bình Minh (2004). Lý thuyết tài chính tiền tệ, NXB. Thống kê.
- Nguyễn Công Nghiệp (2000). Đánh giá cải cách hành chính trong lĩnh vực tài chính công, Báo cáo chuyên đề, WWW.undp.org.vn.
- United Nations Capital Development Fund (UNCDF) (2005). Building Inclusive.
- Social Science Academic Press, China (2005). Status of Rural China, Beijing 2005.