**BÁO CÁO THUYẾT MINH**

**Tờ trình đề nghị ban hành Nghị quyết Quy định phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi và tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương cho thời kỳ ổn định ngân sách bắt đầu từ năm 2022 của tỉnh Bắc Kạn**

*(Kèm theo Tờ trình số /TTr-UBND ngày tháng năm 2021 của Ủy ban nhân dân tỉnh Bắc Kạn)*

Theo quy định tại Khoản 3 Điều 9 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015: “*Ngân sách địa phương được phân cấp nguồn thu bảo đảm chủ động thực hiện những nhiệm vụ chi được giao. Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách ở địa phương phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế - xã hội, quốc phòng an ninh và trình độ quản lý mỗi cấp trên địa bàn*”, theo đó trong giai đoạn 2017 – 2020, Hội đồng nhân dân tỉnh ban hành 02 Nghị quyết, gồm: Nghị quyết số 50/2016/NQ-HĐND quy định về phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương tỉnh Bắc Kạn cho thời kỳ ổn định ngân sách mới bắt đầu từ năm 2017, và Nghị quyết số 51/2016/NQ-HĐND quy định tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương tỉnh Bắc Kạn cho thời kỳ ổn định ngân sách mới bắt đầu từ năm 2017. Nội dung quy định tại 02 Nghị quyết nêu trên là cơ sở để xây dựng, phân bổ, giao dự toán thu, chi ngân sách nhà nước cho các Sở, ban, ngành, đơn vị, các huyện, thành phố hàng năm trong thời kỳ ổn định ngân sách 2017-2020.

 Năm 2022, là năm bắt đầu thời kỳ ổn định ngân sách mới, qua công tác tổng hợp, phân tích ý kiến đánh giá tình hình thực hiện 02 Nghị quyết trên của các cơ quan, đơn vị và UBND các huyện, thành phố trên địa bàn tỉnh để xem xét xây dựng Nghị quyết mới thay thế, đảm bảo về nguồn lực, phù hợp với phân cấp nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của chính quyền địa phương các cấp trong giai đoạn 2021 – 2025, cho thấy về cơ bản việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi và tỷ lệ phần trăm phân chia giữa các cấp ngân sách theo 02 Nghị quyết nêu trên phù hợp với tình hình thực tế của địa phương, bên cạnh đó cũng bộc lộ một số điểm hạn chế chưa đáp ứng yêu cầu trong giai đoạn tới. Trên cơ sở phân tích những hạn chế, cơ quan soạn thảo đề xuất thay đổi, bổ sung một số điểm mới tại dự thảo Nghị quyết, cụ thể:

**I. Đánh giá tình hình thực hiện Nghị quyết số 50/2016/NQ-HĐND và Nghị quyết số 51/2016/NQ-HĐND**

1. Kết quả đạt được

- Quá trình thực hiện Nghị quyết số 50/2016/NQ-HĐND và Nghị quyết số 51/2016/NQ-HĐND về cơ bản đảm bảo phù hợp phân cấp quản lý kinh tế xã hội trên địa bàn tỉnh, đáp ứng kịp thời với nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của tỉnh; đồng thời tạo điều kiện cho các huyện, thành phố chủ động xây dựng ngân sách của cấp mình, khuyến khích tăng cường công tác quản lý tài chính ngân sách, phấn đấu tăng thu, tiết kiệm chi, sử dụng ngân sách hiệu quả, góp phần thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo quốc phòng an ninh.

- Đảm bảo công bằng, công khai, minh bạch và phát triển cân đối ngân sách giữa các khu vực trên địa bàn; tạo điều kiện cho các địa phương chủ động hơn trong việc xác định và phân bổ, sử dụng các nguồn lực để thực hiện các nhiệm vụ chi đã được phân cấp, hạn chế một phần tư tưởng trông chờ hay phụ thuộc và ngân sách cấp trên; tăng cường tính chủ động cho các huyện, thành phố trong việc phấn đấu tăng thu ngân sách để đầu tư cơ sở hạ tầng thiết yếu theo phân cấp, đảm bảo cho cấp huyện thực hiện tốt nhiệm vụ được giao.

- Đảm bảo vai trò chủ đạo của ngân sách cấp tỉnh; hạn chế được tình trạng nguồn thu nhỏ, phân cấp cho nhiều cơ quan quản lý thu, đồng thời chủ động nguồn kinh phí cho các cấp thực hiện nhiệm vụ được giao, giảm bổ sung từ ngân sách cấp trên.

2. Hạn chế

2.1. Về phân cấp nguồn thu:

- Chưa cập nhật, phản ánh đầy đủ các nguồn thu theo quy định trong phân cấp nguồn thu, cụ thể: nguồn thu khác đối với ngân sách cấp tỉnh; nguồn thu tài sản được xác lập quyền sở hữu đối với ngân sách cấp xã theo Thông tư 344/2016/TT-BTC.

- Nội dung phân cấp đối với tiền thu từ xử phạt vi phạm hành chính, phạt, tịch thu khác… chưa phân định rõ nguồn thu từng cấp trong trường hợp hai cấp đều tham gia xử lý.

2.2. Về phân cấp nhiệm vụ chi:

Chưa phản ánh nhiệm vụ chi ứng dụng khoa học và công nghệ, hoạt động chuyển giao công nghệ đối với ngân sách cấp huyện, xã; nhiệm vụ chi sự nghiệp y tế (hỗ trợ chăm sóc sức khỏe nhân dân trên địa bàn xã) đối với ngân sách cấp xã theo Thông tư 344/2016/TT-BTC để cấp xã chủ động trong thực hiện nhiệm vụ phòng chống dịch Covid – 19 phát sinh trong giai đoạn hiện nay.

2.3. Về tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa ngân sách các cấp

- Một số nguồn thu, về bản chất là phân cấp theo vai trò quản lý của từng cấp, phù hợp với điều kiện thực tế nhưng vẫn để trong danh mục các khoản thu phải phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) gây hiểu nhầm, vướng mắc trong khâu hạch toán tại các đơn vị quản lý thu (VD: thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, lệ phí môn bài, bán tài sản nhà nước,…được quy định nguồn thu phát sinh ở cấp nào, cấp đó hưởng 100%);

- Quy định phân chia cấp nào thu cấp đó hưởng 100% đối với tiền thuê đất, thuê mặt nước chưa đảm bảo nguyên tắc “*nguồn thu cân đối với nhu cầu chi theo nhiệm vụ được giao*” trong trường hợp thu tiền thuê đất từ dự án phải giải phóng mặt bằng do cấp tỉnh quản lý, khi đó cấp tỉnh thu 100% tiền thuê đất, cấp huyện không thu nhưng phải thực hiện nhiệm vụ giải phóng mặt bằng; chưa điều tiết về ngân sách cấp trên theo quy định tại điểm d khoản 7 Điều 9 Luật Ngân sách trong trường hợp nhà đầu tư dự án trả tiền thuê đất 1 lần làm tăng đột biến nguồn thu ngân sách địa phương;

- Việc chỉ áp dụng một mức phân chia tiền sử dụng đất (cấp tỉnh 10%, cấp huyện 90%) cho tất cả các huyện, thành phố chưa phù hợp với thực tế, do: số thu tiền sử dụng đất của thành phố trong 3 năm gần đây bình quân đạt gần 60 tỷ/năm, gấp hơn 10 lần đối với các huyện có mức thu trung bình khác; trong giai đoạn 2021 – 2025 có nhiều dự án lớn đầu tư vào địa bàn một số huyện, thành phố do cấp tỉnh chấp thuận chủ trương đầu tư nên tỷ lệ phân chia nêu trên không còn phù hợp, không đảm bảo nguyên tắc ngân sách cấp tỉnh giữ vai trò chủ đạo điều tiết.

- Quy định thu từ đấu giá quyền sử dụng đất, giao đất có thu tiền sử dụng đất trên địa bàn các xã chưa hoàn thành các tiêu chí xây dựng nông thôn mới giữa cấp huyện và cấp xã (huyện 20%, xã chưa hoàn thành NTM 80%) còn bất cập, chưa phù hợp quy định và điều kiện thực tế, cụ thể:

 Theo quy định tại Quyết định số 1600/QĐ-TTg ngày 16/8/2016 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2016-2020 về : “*Huy động tối đa nguồn lực của địa phương (tỉnh, huyện, xã) để tổ chức triển khai Chương trình. Từ năm 2017, hội đồng nhân dân cấp tỉnh quy định để lại ít nhất 80% cho ngân sách xã số thu từ đấu giá quyền sử dụng đất, giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất trên địa bàn xã để thực hiện các nội dung xây dựng nông thôn mới*” đến nay đã hết giai đoạn thực hiện và chưa có hướng dẫn giai đoạn mới.

Mặt khác, thực tế trong những năm qua nguồn thu tiền sử dụng đất hằng năm của các huyện rất thấp, chỉ khoảng từ 1 tỷ - 8 tỷ/năm, trong đó thu từ đấu giá quyền sử dụng đất chủ yếu phát sinh ở các xã, thị trấn thuộc trung tâm huyện, thu tiền sử dụng đất từ giao đất tại các xã chưa hoàn thành nông thôn mới phát sinh rất ít; thẩm quyền quyết định danh mục đầu tư và chủ trương đầu tư đối với công trình, dự án thuộc Chương trình MTQG xây dựng nông thôn mới trong giai đoạn 2016 – 2020 thuộc cấp tỉnh và đã bố trí đủ vốn thực hiện, nên việc phân cấp nguồn thu cho xã để thực hiện quyết định đầu tư công trình là không khả thi.

**II. Đề xuất thay đổi bổ sung một số điểm mới trong dự thảo Nghị quyết cho thời kỳ ổn định ngân sách mới, bắt đầu từ năm 2022**

**1. Phương hướng xây dựng phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách địa phương**

a) Mục tiêu

- Đẩy mạnh phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi gắn với quy định rõ trách nhiệm đi đôi với tăng cường kiểm tra, giám sát; thúc đẩy tính tự chủ, sáng tạo của ngân sách huyện; phát huy sức mạnh tổng hợp của nguồn lực tài chính nhà nước đi đôi với tận dụng tiềm năng, lợi thế của từng địa bàn, huy động tối đa các nguồn lực xã hội, thực hiện tiết kiệm chi thường xuyên để tăng đầu tư, góp phần thực hiện tốt nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội theo mục tiêu Nghị quyết Đại hội Đảng bộ tỉnh lần thứ XII đề ra.

- Phân cấp nguồn thu nhằm khai thác tối đa các khoản thu ngân sách; gắn quyền hạn và trách nhiệm của các cấp chính quyền trong công tác quản lý và khai thác các nguồn thu; nâng cao vai trò trách nhiệm, tạo chủ động cho các cấp ngân sách trong viêc quan tâm, nuôi dưỡng và khai thác nguồn thu trên địa bàn, tạo động lực cho các huyện khuyến khích phát triển kinh tế - xã hội để tăng thu ngân sách, tăng nguồn lực đầu tư cho các huyện.

- Phân cấp nhiệm vụ chi để tạo chủ động cho các đơn vị dự toán và các huyện thành phố trong công tác quản lý, điều hành ngân sách, bố trí chi tiêu hợp lý, phấn đấu tiết kiệm chi, tăng thu nhập, tăng khả năng tự cân đối, phấn đấu giảm dần số bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới, đảm bảo mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; sử dụng ngân sách tiết kiệm, có hiệu quả.

- Thực hiện cải cách hành chính trong lĩnh vực tài chính, ngân sách một cách đồng bộ, toàn diện; đảm bảo vai trò chủ đạo của ngân sách tỉnh, đảm bảo thực hiện các nhiệm vụ lớn, các cơ chế, chính sách do tỉnh ban hành.

- Việc phân cấp phải đảm bảo tính công khai, minh bạch, dễ kiểm tra, giám sát trong quá trình thực hiện. Hạn chế sự chồng chéo giữa các cấp ngân sách, gây thất thoát lãng phí trong việc sử dụng ngân sách.

b) Nguyên tắc

- Phân cấp nguồn thu, nhiêm vụ chi phải đảm bảo phù hợp với quy định của Luật NSNN và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan; đảm bảo mục tiêu quan trọng về ngân sách theo Nghị quyết Đại hội Đảng bộ tỉnh lần thứ XII.

- Kế thừa và phát huy những kết quả đã đạt được của thời kỳ ổn định ngân sách giai đoạn 2017-2020, kéo dài sang 2021 và sửa đổi, bổ sung để khắc phục những tồn tại, bất cập để đảm bảo mỗi cấp ngân sách được phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể phù hợp với phân cấp quản lý về kinh tế - xã hội.

- Phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi có gắn liền với vai trò, trách nhiệm quản lý của từng cấp chính quyền địa phương nhằm khai thác tối đa nguồn thu, khuyến khích tăng thu tạo quyền chủ động cho chính quyền cấp cơ sở. Hạn chế phân chia nguồn thu có quy mô nhỏ cho nhiều cấp ngân sách, để tập trung nguồn lực và sử dụng nguồn thu hiệu quả.

- Đảm bảo vai trò chủ đạo của ngân sách cấp tỉnh trong hệ thống ngân sách chính quyền địa phương để thực hiện các chủ trương lớn, các nhiệm vụ quan trọng của tỉnh, bổ sung cân đối ngân sách và hỗ trợ có mục tiêu cho ngân sách cấp dưới.

- Nhiệm vụ chi thuộc ngân sách cấp nào do ngân sách cấp đó bảo đảm; việc quyết định đầu tư các chương trình, dự án sử dụng vốn ngân sách phải bảo đảm trong phạm vi ngân sách theo phân cấp.

**2. Một số điểm mới trong nội dung dự thảo Nghị quyết**

Về cơ bản dự thảo Nghị quyết tiếp tục kế thừa Nghị quyết số 50/2016/NQ-HĐND ngày 06/11/2016của HĐND tỉnh ban hành quy định phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi giữa ngân sách các cấp và Nghị quyết số 51/2016/NQ-HĐND ngày 06/11/2016 ban hành quy định tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương tỉnh Bắc Kạn thời kỳ ổn định ngân sách mới bắt đầu từ năm 2017; đồng thời thay đổi, bổ sung một số điểm mới với nội dung cụ thể như sau:

2.1. Bổ sung thêm một số quy định chung về phạm vi, đối tượng, nguyên tắc phân cấp; đồng thời sắp xếp lại các nội dung quy định về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi và lập biểu chi tiết các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm hưởng của từng cấp ngân sách để bố cục, nội dung Nghị quyết đảm bảo chặt chẽ, khoa học, dễ hiểu, dễ kiểm tra, tổ chức triển khai thực hiện.

2.2. Cập nhật bổ sung, chỉnh sửa một số nguồn thu, nhiệm vụ chi của từng cấp ngân sách cho phù hợp với các quy định mới phát sinh tại các văn bản quy phạm pháp luật của Trung ương và địa phương.

2.3. Bổ sung tỷ lệ phần trăm (%) phân chia cho từng cấp ngân sách đối với: thu tiền thuê đất 1 lần từ dự án được cấp có thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư; kinh phí bồi thường giải phóng mặt bằng từ tiền thuê đất.

2.4. Quy định tỷ lệ phân chia khoản thu tiền sử dụng đất chi tiết đối với từng nguồn thu, đảm bảo phù hợp với quy định của Luật ngân sách và khả năng quản lý của từng cấp ngân sách, cụ thể:

- Bỏ quy định tại điểm c Khoản 3 Điều 1 Nghị quyết số 51/2016/NQ-HĐND “ *Thu tiền sử dụng đất từ đấu giá quyền sử dụng đất, giao đất có thu tiền sử dụng đất trên địa bàn các xã chưa hoàn thành tiêu chí xây dựng nông thôn mới thì: Ngân sách cấp huyện hưởng 20%; ngân sách cấp xã hưởng 80%*”, do cơ sở pháp lý và thực tiễn không còn phù hợp như đã phân tích ở trên;

- Thay đổi tỷ lệ điều tiết ngân sách tỉnh – huyện, đối với thành phố và huyện dự kiến có nhiều nguồn thu từ dự án mới theo hướng tăng điều tiết về ngân sách tỉnh; đồng thời phân chia cho ngân sách xã để thực hiện đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng xây dựng nông thôn mới. Cụ thể:

 (i) Đối với khoản thu tiền sử dụng đất từ các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân khi thực hiện: chuyển mục đích sử dụng đất; công nhận quyền sử dụng đất; giao đất thông qua hình thức đấu giá quyền sử dụng đất hoặc không qua đấu giá (sau khi trừ các chi phí hợp lý phục vụ cho việc thu hồi để giao đất): Do khoản thu này phát sinh tại các huyện trong những năm qua thấp nên điều chỉnh tăng cho các huyện hưởng 100% số thu và giữ nguyên tỷ lệ 90% đối với thành phố;

(ii) Đối với nguồn thu tiền sử dụng đất của dự án đầu tư từ ngân sách nhà nước thực hiện phân chia tăng điều tiết về ngân sách cấp tỉnh đối với dự án do cấp tỉnh quyết định đầu tư để phù hợp với nhiệm vụ chi của từng cấp ngân sách, cụ thể: dự án cấp tỉnh quyết định đầu tư, điều tiết về ngân sách cấp tỉnh – cấp huyện theo tỷ lệ 30-70 đối với dự án trên địa bàn thành phố và 10-90 đối với các huyện còn lại; dự án cấp huyện quyết định đầu tư, ngân sách cấp huyện hưởng 100% số thu.

(iii) Đối với nguồn thu tiền sử dụng đất của dự án không đầu tư từ nguồn vốn ngân sách nhà nước (sau khi trừ chi phí về đền bù giải phóng mặt bằng, chi phí đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo quy định): Trong giai đoạn 2017 – 2021 do điều kiện cơ sở hạ tầng còn khó khăn nên tỉnh chưa thu hút được nhiều nhà đầu tư đầu tư vào các dự án khu dân cư, khu đô thị, một số dự án được chấp thuận chủ trương đầu tư đều đang vướng mắc về thủ tục chưa triển khai thực hiện. Hiện nay tỉnh đang có 05 dự án với tổng mức đầu tư trên 3.000 tỷ đồng, trong đó có 4 dự án trên địa bàn thành phố; tương lai trong giai đoạn 2022 – 2025 khi các tuyến đường cao tốc Chợ Mới – TP Bắc Kạn, TP Bắc Kạn – Ba Bể hoàn thành sẽ thu hút được nhiều nhà đầu tư vào lĩnh vực bất động sản, thương mại, du lịch. Do vậy sẽ phát sinh nguồn thu từ dự án mới, đề xuất nguồn thu này sẽ điều tiết về ngân sách cấp tỉnh theo quy định tại điểm d Khoản 7 Điều 9 Luật ngân sách nhà nước năm 2015, và phân chia cho ngân sách cấp dưới phù hợp với nhiệm vụ chi từng cấp, cụ thể: đối với dự án trên địa bàn thành phố tỷ lệ điều tiết ngân sách cấp tỉnh và cấp huyện là 50-50; đối với dự án trên địa bàn huyện Ba Bể tỷ lệ điều tiết cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã là 40-40-20; đối với các dự án trên địa bàn các huyện còn lại tỷ lệ điều tiết cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã là 30-50-20./.

\*\*\*