

PHÂN CẤP TÀI KHÓA ĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN CẤP XÃ KHI THỰC HIỆN MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

MAI ĐÌNH LÂM*
MAI THỊ KIM OANH**

Thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp là chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước, trong đó nhấn mạnh việc phân cấp, phân quyền gắn với phân định thẩm quyền. Trong các nội dung phân cấp, phân cấp tài khóa có vai trò hết sức quan trọng. Bài viết tập trung phân tích các vấn đề đặt ra và đề xuất các khuyến nghị nhằm thực hiện phân cấp tài khóa đối với chính quyền địa phương cấp xã trong bối cảnh triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp hiện nay.

Từ khóa: Phân cấp tài khóa; chính quyền cấp xã; chính quyền địa phương hai cấp; cấp xã.

The implementation of the two-tier local government model is a significant policy of the Party and the State, emphasizing decentralization and delegation of authority, along with a clear delineation of powers. Among various aspects of decentralization, fiscal decentralization plays a vital role. Therefore, this article analyzes the emerging issues and provides recommendations for implementing fiscal decentralization at the commune-level government within the framework of the two-tier local government model in Vietnam.

Keywords: Fiscal decentralization; commune-level government; two-tier local government; commune-level.

NGÀY NHẬN: 16/7/2025 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 22/10/2025 NGÀY DUYỆT: 14/11/2025

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.358.2025.1337>

1. Đặt vấn đề

Kết luận số 126-KL/TW ngày 14/02/2025 của Bộ Chính trị, Ban Bí thư về một số nội dung, nhiệm vụ tiếp tục sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị, xác định: “Nghiên cứu định hướng tiếp tục sắp xếp bộ cấp hành chính trung gian (cấp huyện); xây dựng phương án tiếp tục sắp xếp cấp xã phù hợp với mô hình tổ chức mới, đề xuất tổ chức bộ máy, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của cấp xã...”.

Tiếp theo, tại Kết luận số 127-KL/TW

ngày 28/02/2025 của Bộ Chính trị, Ban Bí thư về triển khai nghiên cứu, đề xuất tiếp tục sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị “...nghiên cứu, xây dựng đề án, tờ trình Bộ Chính trị về sáp nhập một số đơn vị hành chính cấp tỉnh, không tổ chức cấp huyện, tiếp tục sáp nhập đơn vị hành chính cấp xã”.

Thực hiện các kết luận của Bộ Chính trị, Ban Bí thư, tại Quyết định số 759/QĐ-TTg

* *ThS, Học viện Hành chính và Quản trị công*

** *Học viện Cán bộ TP. Hồ Chí Minh*

ngày 14/4/2025 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án sắp xếp, tổ chức lại đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp. Theo đó:

(1) Đối với quản lý ngân sách nhà nước, quy định cấp tỉnh thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn: “Quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu, chi ngân sách địa phương và phân bổ dự toán ngân sách cấp mình; điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết; phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương; quyết định các nội dung liên quan đến phí, lệ phí, việc vay các nguồn vốn theo quy định của pháp luật”.

(2) Đối với cấp xã: “Quyết định về tài chính, ngân sách của cấp mình trên địa bàn cấp xã (trừ các nội dung thuộc thẩm quyền cấp tỉnh); được ban hành văn bản quy phạm pháp luật; được hỗ trợ nguồn tài chính, ngân sách từ trung ương và cấp tỉnh để bảo đảm cho các hoạt động công ích”.

Theo chủ trương chung của Đảng và Nhà nước, việc chấm dứt hoạt động của cấp huyện, cùng với quá trình sắp xếp lại bộ máy hành chính với mô hình chính quyền hai cấp dẫn đến các chức năng về quản lý ngân sách, tài chính công, đầu tư công được chuyển giao từ huyện xuống xã. Điều này làm cho quy mô ngân sách cấp xã tăng lên đáng kể và việc phân cấp tài khóa đối với chính quyền địa phương được đẩy mạnh, đặt ra khá nhiều vấn đề cần tiếp tục có các giải pháp phù hợp khi thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp.

2. Các vấn đề đặt ra trong phân cấp tài khóa đối với chính quyền cấp xã khi thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Thứ nhất, phân cấp, phân quyền trong quản lý nguồn thu và nhiệm vụ chi còn thấp đặc biệt với cấp xã, theo đó, phân cấp thu - chi dành cho chính quyền cấp xã bình quân mới chỉ chiếm 5,8% tổng chi ngân sách địa phương (Nghị định số 125/2025/NĐ-CP ngày 11/6/2025 của Chính phủ).

Với số liệu phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi (*xem Bảng 1 ở cuối bài*) cho thấy, phân cấp nguồn thu thấp (dao động ở mức 15%) làm cho việc thu ngân sách cấp xã phụ thuộc chủ yếu vào chuyển giao tài khóa, bao gồm chuyển giao cân đối và chuyển giao có mục tiêu từ ngân sách cấp trên, dẫn đến địa phương không chủ động được nguồn lực để phục vụ cho đầu tư phát triển. Với việc thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp, việc phân cấp nhiệm vụ cung cấp dịch vụ công thiết yếu của cấp xã tăng lên nhưng chưa phân cấp nguồn thu tương ứng, từ đó sẽ khiến cấp xã khó phát huy tính chủ động, tự chủ và tự chịu trách nhiệm.

Thứ hai, số liệu ở *Bảng 1* cũng cho thấy, với phân cấp nhiệm vụ chi thì 10% chi của ngân sách cấp xã so với tổng chi ngân sách địa phương (trong đó, chủ yếu là chi thường xuyên) dẫn đến ngay cả việc tự chủ chi thường xuyên của nhiều đơn vị cấp xã chưa đạt được, phải phụ thuộc nhiều vào nguồn thu bổ sung cân đối từ cấp trên, dẫn đến tính tự chủ tài chính của chính quyền địa phương thấp; làm cho việc cung ứng hàng hóa công tối ưu cho người dân chưa đạt được yêu cầu.

Thứ ba, năng lực thực thi nhiệm vụ trong quản lý tài chính, ngân sách chưa đáp ứng với yêu cầu thực tiễn, đặc biệt là khả năng lập dự toán sát thực tiễn với tình hình kinh tế - xã hội của địa phương và quyết toán ngân sách độc lập. Tình trạng đầu tư các công trình hạ tầng còn manh mún, chồng chéo, hiệu quả đầu tư chưa cao ảnh hưởng đến hiệu quả phân cấp, phân quyền khi thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp.

Thứ tư, việc công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý ngân sách của chính quyền cấp xã còn thấp, dẫn đến hoạt động giám sát của cơ quan có liên quan chưa thực sự hiệu quả. Đồng thời, chế tài về trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp xã liên quan đến công khai ngân sách xã và các quỹ tài chính ngoài ngân sách cũng chưa được quy định cụ thể, dẫn tới chưa có sự quan tâm đúng mức của chính quyền địa

phương đối với việc bắt buộc phải công khai ngân sách theo quy định.

Theo báo cáo của UNDP về chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (2024), với chỉ số nội dung thành phần về “Công khai thu chi ngân sách cấp xã” cho thấy, đã có sự cải thiện nhất định so với năm 2023, tuy nhiên, mức độ tin tưởng của người dân với thông tin thu, chi ngân sách của cấp xã nhận được vẫn còn nhiều hạn chế, cụ thể ở giai đoạn 2021 - 2024, việc công khai thu, chi ngân sách cấp xã tuy đã có cải thiện, nhưng niềm tin của Nhân dân vào thông tin nhận được hầu như không thay đổi ở giai đoạn này *xem Bảng 2 ở cuối bài*).

Thứ năm, mặc dù Quốc hội ban hành *Luật Ngân sách nhà nước* năm 2025, Chính phủ ban hành Nghị định số 122/2025/NĐ-CP ngày 11/6/2025 quy định về phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực quản lý thuế và Nghị định số 125/2025/NĐ-CP ngày 11/6/2025 quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương hai cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Tài chính. Tuy nhiên, các nghị định quy định chi tiết cho *Luật Ngân sách nhà nước* và các thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính và các bộ, ngành có liên quan vẫn đang trong giai đoạn hoàn thiện, chưa được ban hành chính thức.

3. Giải pháp nhằm tiếp tục hoàn thiện chính sách phân cấp tài khóa trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Một là, tiếp tục hoàn thiện chính sách, pháp luật về phân cấp tài khóa đối với chính quyền địa phương hai cấp gắn với định hướng chiến lược phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới, giúp cho cấp xã có khả năng ứng phó kịp thời với các biến động phát sinh của địa phương, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả, đáp ứng quá trình hiện đại hóa quản lý tài chính công trong bối cảnh chuyển đổi số.

Hai là, từng bước phân cấp nguồn thu ổn định gắn với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội mang đặc thù của địa phương, như: thuế

sử dụng đất phi nông nghiệp, một số loại phí và lệ phí.

Ba là, tiếp tục hoàn thiện cơ chế chuyển giao tài khóa giữa chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương gắn với tính minh bạch, công bằng và trách nhiệm giải trình. Xây dựng cơ chế chuyển giao tài khóa có điều kiện, gắn với kết quả đầu ra từ ngân sách cấp trên.

Bốn là, nâng cao năng lực quản trị công, trong đó có quản trị tài khóa của chính quyền địa phương đối với cán bộ, công chức, viên chức, đặc biệt là năng lực lập dự toán và quyết toán ngân sách nhà nước. Tiếp tục hoàn thiện quy định về trách nhiệm của các cơ quan, tiến độ thời gian lập, tổng hợp, quyết định và giao dự toán ngân sách. Từ đó góp phần đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người dân, doanh nghiệp trên địa bàn.

Năm là, tiếp tục hoàn thiện quy định về công khai, minh bạch ngân sách gắn với trách nhiệm giải trình, tăng cường vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân ở địa phương.

Sáu là, ứng dụng mạnh mẽ khoa học - công nghệ gắn với chuyển đổi số trong quản lý ngân sách các cấp, thực hiện liên thông, tích hợp công nghệ quản lý ngân sách xã với ngân sách cấp trên, bảo đảm việc lập, phân bổ và quyết toán ngân sách đồng bộ gắn với thời gian thực tế theo quy định.

4. Kết luận

Xây dựng chính quyền địa phương hai cấp được coi là bước đột phá với mục tiêu xây dựng chính quyền gắn với xu hướng sát dân, gần dân để phục vụ Nhân dân. Để thực hiện được chiến lược và mục tiêu đề ra, chính quyền địa phương cấp xã cần có đủ nguồn lực tài chính để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền được giao. Ngoài những kết quả đạt được trong phân cấp tài khóa đối với chính quyền cấp xã thì việc nhận diện các vấn đề còn tồn tại trong phân cấp tài khóa đối với chính quyền địa phương cấp xã khi thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp là rất cần thiết. Điều này cho

thấy, còn tồn tại một số vấn đề cần tiếp tục hoàn thiện, từ chế độ, chính sách đến các nội dung cụ thể trong phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi, năng lực cán bộ, công chức, trách nhiệm giải trình và tính minh bạch. Theo đó, tiếp tục có các giải pháp ngắn hạn và dài hạn để hoàn thiện phân cấp tài khóa nhằm tăng cường sự chủ động của chính quyền địa phương và phục vụ tốt hơn cho người dân, doanh nghiệp□

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Chính trị, Ban Bí thư (2025). *Kết luận số 126-KL/TW ngày 14/02/2025 về một số nội dung, nhiệm vụ tiếp tục sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị năm 2025.*
2. Bộ Chính trị, Ban Bí thư (2025). *Kết luận số 127-KL/TW ngày 28/02/2025 của Bộ Chính trị, Ban Bí thư về triển khai nghiên cứu, đề xuất tiếp tục sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị.*
3. Chính phủ (2025). *Nghị định số 122/2025/NĐ-CP ngày 11/6/2025 quy định về*

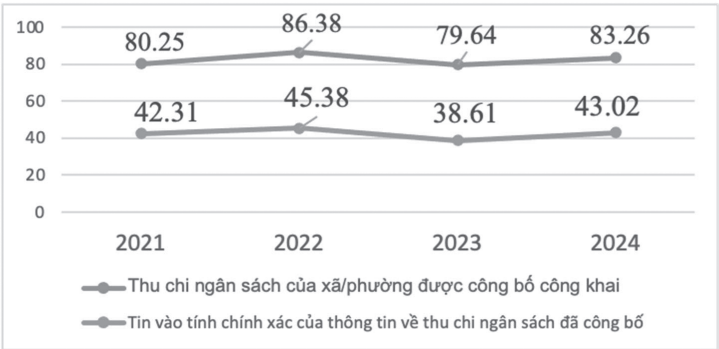
- phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực quản lý thuế.*
4. Chính phủ (2025). *Nghị định số 125/2025/NĐ-CP ngày 11/6/2025 quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương hai cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Tài chính.*
 5. Quốc hội (2025). *Luật Ngân sách nhà nước năm 2025.*
 6. Thủ tướng Chính phủ (2025). *Quyết định số 759/QĐ-TTg ngày 14/4/2025 về phê duyệt Đề án sắp xếp, tổ chức lại đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp.*
 7. *Kiểm toán nhà nước: Chủ động thích ứng với mô hình chính quyền hai cấp.* <https://sav.gov.vn>, ngày 08/7/2025.
 8. *Phân cấp, phân quyền về tài chính công trong chính quyền địa phương hai cấp.* <https://tapchikinhthetaichinh.vn>, ngày 05/7/2025.
 9. *Cải cách cơ chế quản lý thu chi để bảo đảm hiệu năng, hiệu lực.* <https://tapchikinhthetaichinh.vn>, ngày 06/7/2025.
 10. UNDP (2025). <https://www.undp.org>

Bảng 1. Tỷ lệ phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi của các cấp chính quyền trước khi thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Cấp ngân sách	Tỷ lệ so với tổng thu ngân sách địa phương	Tỷ lệ so với tổng chi ngân sách địa phương	Ghi chú
Cấp tỉnh	60%	60%	
Cấp huyện	25%	30%	
Cấp xã	15%	10%	Trong đó phần lớn là chi thường xuyên

Nguồn: Bộ Tài chính, 2024.

Bảng 2. Công khai thu, chi ngân sách cấp xã và niềm tin của người dân vào thông tin nhận được giai đoạn 2021 - 2024



Nguồn: UNDP, 2025.