

ĐỔI MỚI NHẬN THỨC VỀ MỐI QUAN HỆ GIỮA PHÂN CHIA THẨM QUYỀN CHI, THU NGÂN SÁCH VỚI PHÂN CHIA NHIỆM VỤ QUẢN LÝ

*Nguyễn Đức Minh**

1. Mối quan hệ giữa phân chia thẩm quyền chi, thu ngân sách với phân chia nhiệm vụ quản lý

Thông thường khi ngân sách (của một tổ chức, cá nhân, gia đình v.v.) eo hẹp thì việc chi tiêu thường phải được cân nhắc trên cơ sở "liệu cơm gắp mắm". Câu nói được truyền miệng từ nhiều đời nay ấy cũng cần được áp dụng trong việc phân chia thẩm quyền thu, chi ngân sách nhà nước sẽ được phân tích qua bài viết dưới đây.

Trong các quy định của pháp luật cũng như trong các giáo trình và tài liệu nghiên cứu, người ta tìm thấy một quan điểm chung rằng giữa phân chia nhiệm vụ quản lý, thẩm quyền thu và thẩm quyền chi tồn tại một mối quan hệ chặt chẽ¹. Vấn đề còn lại cần phải giải thích, trong ba thẩm quyền vừa đề cập thì nhân tố nào có ý nghĩa quan trọng nhất và trật tự phân chia giữa ba nhân tố này cần phải được xác định như thế nào (?).

Trên thực tế, đúng là chúng ta không thể phủ nhận mối quan hệ giữa phân chia thẩm quyền nhiệm vụ, thẩm quyền thu và thẩm quyền chi. Pháp luật nước ta đã quy định rất rõ ràng, việc phân chia nguồn thu và nhiệm vụ chi phải thống nhất với việc phân chia thẩm quyền quản lý nhà nước trong các lĩnh vực:

* Thạc sỹ Luật học, Viện Nhà nước và Pháp luật - Nghiên cứu sinh tại CHLB Đức.

¹ Chẳng hạn: Điều 4 Khoản 2c Luật Ngân sách nhà nước; Phạm Dũng: Hoàn thiện ngân sách địa phương của các tỉnh miền trung duyên hải Việt Nam trong điều kiện cải tiến quản lý ngân sách nhà nước, Luận án tiến sỹ, TP. Hồ Chí Minh, 1999, Tr. 18-19; Phạm Đức Hồng: Hoàn thiện cơ chế phân cấp ngân sách của các cấp chính quyền địa phương ở Việt Nam, Luận án tiến sỹ, Hà Nội 2002, Tr. 53; Mối quan hệ thu - chi, xem: Trường Đại học Luật Hà Nội, Giáo trình Luật tài chính Việt Nam, chủ biên Võ Đình Toàn, Nhà xuất bản Công an nhân dân, Hà Nội, 2004, Tr. 67, 176.

kinh tế, xã hội, an ninh, quốc phòng². Hiện nay ở nước ta hệ thống ngân sách nhà nước cũng được tổ chức và phân cấp quản lý tương xứng với tổ chức và phân cấp hành chính. Từ yêu cầu đó chúng ta có thể hiểu rằng, sự phân chia các nguồn tài chính phải dựa trên cơ sở sự phân chia nhiệm vụ, thẩm quyền quản lý và quá trình phân chia thứ nhất không được phép diễn ra trước quá trình phân chia thứ hai. Nói cách khác, trong ba lĩnh vực thẩm quyền đã đề cập thì việc phân chia nhiệm vụ phải được ưu tiên thực hiện trước tiên³.

Trong trật tự phân chia đã nói ở trên, mỗi khi đặt ra nhu cầu phân chia các phương tiện tài chính thì người có thẩm quyền trước hết cần phải xác định, liệu ở đây đã có sự phân chia nhiệm vụ và sự phân định thẩm quyền hay chưa và nếu điều này đã được thực hiện thì chủ thể nào có khả năng thực hiện nhiệm vụ một cách tốt nhất⁴. Tất nhiên, trước khi tiến hành xác định các công việc như vậy thì người giao nhiệm vụ phải xác định, liệu nhà nước có nghĩa vụ thực hiện các nhiệm vụ đó không, tức là phải làm rõ ranh giới giữa nhiệm vụ của nhà nước với nhiệm vụ mang tính chất tư hoặc tự quản của các tổ chức, cá nhân, chẳng hạn không phải mọi nhiệm vụ của các hiệp hội mang tính chất xã hội đều có thể được trang trải bởi kinh phí của ngân sách nhà nước. Sau đó, sẽ xác định chủ thể nào qua việc thực hiện nhiệm vụ có khả năng đóng góp cao nhất vào

² Xem: Điều 4 Khoản 2c, Điều 34 Khoản 1a Luật NSNN, Điều 4 Khoản 1 Nghị định số ND-CP 60/2003 ngày 06.6.2003 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật NSNN ngày 16.12.2002.

³ So sánh: Phạm Dũng, sách đã dẫn, Tr. 19; Phạm Đức Hồng, sách đã dẫn, Tr. 53.

⁴ So sánh: Hoàng Văn Sao, Tập quyền và phân quyền trong quản lý nhà nước, Trường ĐH Luật Hà Nội, Tạp chí Luật học số 8.2002, Tr. 41 - 43.

sự thịnh vượng chung của xã hội⁵. Chỉ khi những yêu cầu nói trên đã được kiểm tra thì các quá trình phân chia thẩm quyền thu và nhiệm vụ chi mới được tiến hành.

Trong mối quan hệ giữa ba nhân tố thẩm quyền nói trên, việc phân chia nhiệm vụ quyết định việc phân chia thẩm quyền chi và từ đó quyết định mức độ cung cấp tài chính. Thích hợp với trật tự phân chia đó, tất cả các khoản chi vượt quá nhu cầu chi tiêu tối thiểu để thực hiện các nhiệm vụ theo nghĩa vụ và nhiệm vụ mang tính chất tự nguyện của chủ thể gánh vác nhiệm vụ (chẳng hạn của cấp xã thì không nên đảm bảo từ nguồn thu của ngân sách nhà nước). Thực hiện điều này sẽ hạn chế việc chi tiêu lãng phí và sự trục lợi bất chính, đồng thời tránh gánh nặng cho những người gánh vác nhiệm vụ khác, bởi họ có thêm cơ hội nhận được các khoản chi phục vụ cho việc thực hiện nhiệm vụ của họ. Ngược lại, nếu việc cung cấp tài chính không đủ đáp ứng nhu cầu chi tiêu tối thiểu để thực hiện nhiệm vụ thì người gánh vác nhiệm vụ hoặc là không đủ phương tiện vật chất để hoàn thành nhiệm vụ đã được giao hoặc là để có đủ kinh phí trang trải các khoản chi quản lý hành chính thì họ phải cắt xén các khoản chi cho phúc lợi xã hội. Thậm chí, để đáp ứng được nhu cầu chi tiêu tối thiểu, có thể họ phải “xé rào” trong thu, chi, chẳng hạn như huy động sự đóng góp quá mức quy định của người dân địa phương. Do giữa ba yếu tố: nhiệm vụ-thu-chi có mối quan hệ chặt chẽ như vậy nên việc giải quyết chúng cần phải cân nhắc mối quan hệ và trật tự phân chia. Trật tự phân chia như đã nói ở trên có thể được giải thích như sau: Việc phân chia nhiệm vụ phải làm rõ, cấp hành chính nào có thẩm quyền và nghĩa vụ gì trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước trên lãnh thổ đã xác định. Việc phân chia nhiệm vụ chi xác định, những phí tổn nào người gánh vác nhiệm vụ cần phải gánh vác để hoàn thành nhiệm vụ đã được giao.

⁵ So sánh Phần 2 khoản 2 Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP ngày 30.6.2004 của Chính phủ về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Cuối cùng, từ việc phân chia thẩm quyền chi cho thấy, những phương tiện tài chính nào người gánh vác nhiệm vụ được phép khai thác và thu để trang trải các nhu cầu chi tiêu cho việc hoàn thành nhiệm vụ. Như vậy, trong mối quan hệ và trật tự phân chia này, như đã nói ở trên, việc phân chia nhiệm vụ phải diễn ra trước nhất. Trên cơ sở nhiệm vụ đã được giao thì xác định nhu cầu chi và đến lượt nó thì nhu cầu chi là cơ sở để phân chia nguồn thu. Chỉ trên cơ sở phân chia nhiệm vụ rõ ràng thì việc phân chia nhiệm vụ chi và thẩm quyền thu mới có thể đạt được công bằng, hợp lý⁶. Trong mối quan hệ giữa ba nhân tố thẩm quyền này, sự phân chia nhiệm vụ và thẩm quyền quản lý cần phải được xem như là đại lượng xác định và là tiền đề đối với phân chia nhiệm vụ chi và thẩm quyền thu⁷. Ở đây chúng ta có thể nối ghép cả ba quá trình phân chia thành một hệ thống, trong đó việc phân chia nhiệm vụ và thẩm quyền quản lý mang tính chất động, dễ thay đổi, còn quá trình phân chia nhiệm vụ chi và thẩm quyền thu diễn tả yếu tố tĩnh và phụ thuộc vào quá trình phân chia thẩm quyền nhiệm vụ. Tuy nhiên, do sự khác nhau về mục đích, nhiệm vụ, nguyên tắc và tiêu chí phân chia nên sự phân chia nhiệm vụ có thể tách khỏi với quá trình phân chia nhiệm vụ chi và thẩm quyền thu, bởi hai quá trình sau chỉ phản ánh đơn thuần những mối quan hệ tài chính.

2. Thực trạng pháp luật Việt Nam về mối quan hệ giữa phân chia thẩm quyền chi, thu ngân sách với phân chia nhiệm vụ quản lý

Phân chia nhiệm vụ và thẩm quyền quản lý cần phải được xem như là đại lượng xác định và là tiền đề đối với phân chia nhiệm vụ chi và thẩm quyền thu. Ở nước ta, việc phân chia nhiệm vụ và thẩm quyền quản lý giữa các

⁶ So sánh: Lê Mai Chi, Vấn đề phân cấp nguồn lực tài chính cho cung ứng dịch vụ công. Học viện Hành chính Quốc gia, Tạp chí Quản lý nhà nước số 111 (4/2005) Tr. 13.

⁷ Sự vận dụng của nguyên tắc phân chia này trong cải cách hành chính nhà nước ở nước ta hiện nay sẽ được đề cập trong một bài viết riêng.

cơ quan nhà nước (Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân) được quy định trong Hiến pháp và trong các đạo luật về tổ chức của các cơ quan này. Trái lại, việc phân chia thẩm quyền thu và nhiệm vụ chi được quy định trong Luật Ngân sách nhà nước và trong các văn bản hướng dẫn thi hành đạo luật này. Về mặt hình thức, nhà làm luật đã tách quá trình phân chia nhiệm vụ với quá trình phân chia nhiệm vụ chi và thẩm quyền thu. Tuy Luật Ngân sách nhà nước trong Chương 2 (Điều 15 đến Điều 29) cũng có những quy định về nhiệm vụ và thẩm quyền của các cơ quan nhà nước và các bộ phận cấu thành của nó trong các hoạt động ngân sách, nhưng lại không chỉ dẫn việc phân chia nhiệm vụ cần phải được giải quyết cùng với các vấn đề tài chính. Những quy định của Luật Ngân sách nhà nước ở Chương 2 dường như chỉ là sự chép lại thẩm quyền của các cơ quan nhà nước đã được quy định trong các đạo luật của các cơ quan này⁸. Việc quy định thẩm quyền chung về phân chia nhiệm vụ như vậy trong Luật Ngân sách về phương diện công nghệ làm luật có lẽ chỉ mang tính hệ thống chứ về phương diện thực tiễn thì không có nhiều ý nghĩa⁹.

3. Một số nhận xét và kiến nghị

Trong khoa học và trên thực tiễn, thông thường người ta không tranh luận về mối quan hệ chặt chẽ giữa phân chia thẩm quyền chi và thẩm quyền thu. Vấn đề còn lại là trong hai yếu tố: thu - chi thì quá trình phân chia nào cần diễn ra trước. Có một điều mà chúng ta có thể nhận thấy rằng, sự phân chia các phương tiện tài chính và các khoản thu nếu không chú ý đến nhu cầu tài chính chắc chắn sẽ không khách quan và hợp lý. Việc thực thi nhiệm vụ mang đến cho người gánh vác nghĩa vụ những phí tổn tài chính. Vì vậy

để trang trải các khoản chi đó thì họ cần phải được cung cấp các phương tiện tài chính tương xứng. Ở đây qua việc phân chia các khoản chi, giữa người giao nhiệm vụ và người gánh vác nhiệm vụ phát sinh và ràng buộc với nhau trong một mối quan hệ. Trên cơ sở các nhiệm vụ đã được phân chia và xác định rõ ràng, người giao nhiệm vụ xác định các khoản tài chính cần thiết để người gánh vác nhiệm vụ có đủ khả năng vật chất để thực hiện nhiệm vụ được giao. Trên cơ sở các khoản nhu cầu chi tiêu hợp lý đã xác định, cơ quan có thẩm quyền phân bổ các nguồn thu hoặc phân chia các khoản thu. Như vậy, việc phân chia các khoản thu phải dựa trên cơ sở phân chia nhiệm vụ và nhu cầu chi¹⁰ và việc phân chia các khoản thu chỉ được tiến hành sau hai quá trình trên. Ở nước ta một trật tự phân chia như vậy không phải luôn luôn được nhận thức rõ ràng. Trong việc sử dụng thuật ngữ, khi sử dụng cặp phạm trù “thu-chi” thì người ta thường nói: “thu-chi”, chứ ít khi nói: chi-thu. Theo cách sắp xếp của ngôn ngữ như vậy thì hình như quá trình phân chia các khoản chi cần căn cứ vào các khoản thu. Trên thực tế, đã có giai đoạn và ở nhiều địa phương thực hiện việc phân chia các khoản thu theo phương thức: “thu nhiều chi nhiều, thu ít chi ít”¹¹. Cả trong sự điều chỉnh của pháp luật¹² và

¹⁰ “Bảo đảm nguồn thu ngân sách tương xứng với nhiệm vụ chi” so sánh: Học viện Hành chính Quốc gia, Khoa quản lý Nhà nước về kinh tế, Giáo trình Quản lý nhà nước về tài chính, Chủ biên Trần Đình Ty/ Bùi Minh Huân, NXB. Đại học Quốc gia Hà Nội, in lần thứ hai, Tr. 49.

¹¹ Xem: đánh giá của Đặng Văn Thanh, Phân cấp quản lý tài chính nhà nước - Thực trạng và giải pháp hoàn thiện, Tạp chí Quản lý Nhà nước số 9.2004, Tr. 16.

¹² Theo phần 2 khoản 2 đ của Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP v. 30.6.2004 của Chính phủ về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thì việc phân cấp phải bảo đảm tương ứng giữa nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm với nguồn lực tài chính, tổ chức, nhân sự và các điều kiện cần thiết khác. Quy định như vậy có thể dẫn đến sự suy diễn rằng, sự phân chia nhiệm vụ được dựa trên cơ sở phân chia các phương tiện tài chính. Có lẽ ở đây cần phải hiểu là trong các quyết định về phân chia nhiệm vụ thì cơ quan hay người giao nhiệm vụ cần phải tính tới các

⁸ Chẳng hạn: so sánh Điều 25 của Luật NSNN với Điều 11 khoản 3,4 và 5 của Luật Tổ chức HĐND và UBND ngày 26.11.2003.

⁹ So sánh: Nguyễn Việt Cường, Đổi mới cơ chế phân cấp quản lý ngân sách nhà nước, luận án tiến sỹ, Hà Nội 2001, Tr. 67.

trong khoa học¹³ không ít lần chúng ta nhận thấy có sự hiểu lầm về trật tự phân chia. Thậm chí, có quan điểm cho rằng sự chi tiêu của người gánh vác nhiệm vụ cần phải được xác định qua khả năng và năng lực thu của chủ thể đó. Theo đó, các năng lực thu là tiền đề và điều kiện đối với việc phân chia các khoản chi. Nói cách khác, mức độ và phạm vi chi của người gánh vác nhiệm vụ phụ thuộc vào kết quả của hoạt động thu của họ¹⁴. Nếu ta chú ý đến cách sắp xếp các quy định về phân chia nhiệm vụ chi và thẩm quyền thu của Luật Ngân sách nhà nước hiện hành thì chúng ta sẽ thấy nhà làm luật cũng chú ý đến mối quan hệ tài chính giữa phân chia nhiệm vụ chi và thẩm quyền thu và vì thế điều chỉnh chúng trong cùng một chương (Chương 3). Nhưng các quy định về phân chia thẩm quyền thu được xếp trước các quy định về phân chia nhiệm vụ chi¹⁵. Trong các quy định hướng dẫn chi tiết thi hành luật Ngân sách nhà nước (NSNN) thì sự sắp xếp các quy định: thu- chi cũng được thực hiện theo trật tự tương tự. Như thế, lối tư duy: “chi căn cứ vào thu” vẫn còn phảng phất trong các quy định của luật ngân sách hiện hành. Trong các luận án tiến sĩ hoặc các công trình nghiên cứu về ngân sách nhà nước bao giờ người ta cũng tiến hành nghiên cứu và đề cập đồng thời cả hai quá trình và quy định về thu-chi. Đúng là, trong việc chi tiêu, chúng ta cũng cần cân nhắc đến

nguồn thu và khả năng tài chính, nhất là tài chính của đa số các địa phương hiện nay đều trong tình trạng luôn luôn thiếu hụt¹⁶. Nhưng nếu việc phân chia nhiệm vụ chi (có lẽ nên hiểu cả ở nghĩa là thẩm quyền chi) không định hướng theo phân chia nhiệm vụ mà căn cứ theo năng lực thu thì điều này sẽ dẫn đến nhận thức sai lầm là mặt thu được chú ý hơn mặt chi và như vậy sẽ làm mất đi mối quan hệ cân bằng giữa thu- chi như là một đòi hỏi của cân bằng ngân sách. Ngoài ra, việc phân chia như vậy sẽ làm phát sinh vấn đề là các địa phương có nguồn thu thấp sẽ ít cơ hội hơn các địa phương có tiềm năng thu cao trong việc nhận được các khoản thu cần thiết, nhất là khoản thu để đầu tư cơ sở hạ tầng và để nuôi dưỡng nguồn thu. Trong khi đó, các địa phương mạnh về tài chính do năng lực thu dồi dào có thể rộng rãi hơn trong việc lập dự toán chi thường xuyên và chi đầu tư. Thậm chí, ngay cả khi những địa phương này đã được chú ý hơn các địa phương khác trong việc phân bổ các khoản thu thì có thể họ vẫn chưa hài lòng và cho rằng việc phân chia như vậy vẫn chưa tương xứng với năng lực thu của họ¹⁷. Nhận thức như vậy sẽ phá vỡ sự đoàn kết, ý thức trách nhiệm chung với cộng đồng. Mặt khác, để quyết định kế hoạch thu-chi ngân sách hàng năm thì người ta sẽ luôn luôn phải tìm kiếm sự thỏa hiệp với các địa phương có năng lực thu cao. Như vậy, để giải quyết sự hài hòa lợi ích giữa các địa phương, trong việc phân bổ nguồn thu nên chú ý đến khoản chi để nuôi dưỡng nguồn thu. Như vậy, điều này sẽ không làm các địa phương thu cao mất đi động lực và cảm giác “mất lợi ích” trong việc điều tiết nguồn thu trở lại ngân sách cấp trên, bởi họ cần nhận thức các khoản thu ngân sách,

phương tiện tài chính đi kèm và phải đảm bảo việc cung cấp tài chính tương xứng với nhiệm vụ.

¹³ Chẳng hạn: theo tác giả Lê Mai Chi, sách đã dẫn, Tr. 11, thì “nhiệm vụ của mỗi cấp phải tương đồng với nhiệm vụ chi của cấp đó”. Có lẽ ở đây tác giả muốn nói đến đảm bảo về mặt tài chính như là yêu cầu của việc thực thi nhiệm vụ. Nhưng cách diễn đạt như đã dẫn ra làm cho người đọc hiểu lầm là quá trình phân chia nhiệm vụ chi diễn ra trước và quyết định quá trình phân chia nhiệm vụ.

¹⁴ Trường Đại học Luật Hà Nội, Giáo trình Luật tài chính Việt Nam, sách đã dẫn, Tr. 175; Trần Đình Ty (Chủ biên), Quản lý tài chính công, NXB Lao động, Hà Nội 2003, Tr. 71: “Thu là tiền đề và giới hạn của chi”.

¹⁵ Điều 30 quy định đối với các khoản thu của ngân sách trung ương, Điều 31 áp dụng đối với các khoản chi của ngân sách trung ương. Tương tự, Điều 32 quy định đối với các khoản thu của ngân sách địa phương, còn Điều 33 nói về các khoản chi của ngân sách địa phương.

¹⁶ Theo Dự toán ngân sách nhà nước năm 2006 thì chi 15 tỉnh, thành phố có thể tự cân đối được ngân sách chi tiêu. Các địa phương còn lại phải nhận các trợ cấp từ ngân sách trung ương.

¹⁷ Song Linh: Phân chia các nguồn thu theo luật ngân sách định hướng đến việc giảm bớt khoảng cách giữa các tỉnh giàu và nghèo. Bài viết đăng trên Báo điện tử Tin nhanh Vietnam: <http://us.vnexpress.net/Vietnam/Kinh-doanh/2003/10/3b9cca90> Download ngày 25.10.2005.

trước hết là thu từ thuế, phí, lệ phí là tài sản chung, chứ không phải của riêng địa phương.

Mục đích của sự phân chia các khoản thu nhập công không chỉ cung cấp cho những người gánh vác nhiệm vụ các phương tiện tài chính cần thiết để họ có thể hoàn thành được nhiệm vụ đã được giao mà còn phải đảm bảo cho họ có sự chủ động và mức độ độc lập tương đối trong việc thực thi nhiệm vụ. Sẽ không sai, nếu như nói rằng, trong ngân sách của một chủ thể, của một cấp hành chính hay của ngân sách nhà nước, các khoản thu hàng năm phải tương thích với các khoản chi. Nói cách khác, ở trong các ngân sách cụ thể, mối quan hệ cân bằng giữa thu-chi cần phải được tạo ra và duy trì như yêu cầu không thể thiếu được của nguyên tắc cân bằng ngân sách. Ngân sách nước ta bao gồm các cấp ngân sách và các ngân sách của các cơ quan, tổ chức khác nhau. Mỗi cấp quản lý có nhiệm vụ riêng và trên cơ sở đó ngân sách của nó có nhiệm vụ chi và thẩm quyền thu riêng. Việc phân chia các nguồn thu và các khoản trợ cấp cho các cấp ngân sách không chỉ đảm bảo sự cân bằng ngân sách của mỗi cấp, mà nên tính đến cả yếu tố cân bằng lợi ích giữa các cấp quản lý và cấp ngân sách. Qua đảm bảo đó sẽ góp phần vào sự phát triển hài hòa, cân xứng giữa các vùng, miền, địa phương. Sự cân bằng lợi ích giữa các thiết chế, các tổ chức trong cùng một cấp (ví dụ giữa các tỉnh với nhau hoặc trong cùng một tỉnh thì giữa các huyện hoặc giữa các xã với nhau) hoặc thậm chí trong cả quan hệ giữa các cấp trên với cấp dưới trong các mối quan hệ phân chia nguồn tài chính nên được chú ý và thực hiện trước yêu cầu cân bằng ngân sách của từng cấp hoặc từng chủ thể ngân sách. Ở đây, sự cân bằng lợi ích tài chính trong việc phân chia và cân bằng các khoản thu giữa ngân sách trung ương với ngân sách từng địa phương và giữa các cấp ngân sách địa phương với nhau không phải là mối quan hệ cân bằng ngân sách theo nghĩa cân bằng thu-chi như là hai mặt tương xứng của một ngân sách cụ thể¹⁸. Tất nhiên,

trong việc phân chia các nguồn thu, tính chất chủ đạo của ngân sách trung ương cần phải duy trì. Sự cân bằng lợi ích (theo nghĩa phân chia hợp lý mức độ tham gia vào các khoản thu nhập công) giữa các cấp hành chính, ngân sách sẽ không làm suy yếu đi tính chất lãnh đạo của cấp hành chính cấp trên, trái lại nó tăng cường sự liên kết và giảm bớt sự xung đột lợi ích giữa cấp trên với cấp dưới và tạo cho các cấp hành chính dưới chủ động hơn trong việc thực thi nhiệm vụ.

Nếu thực hiện việc phân chia thẩm quyền thu căn cứ vào nhiệm vụ chi thì cấp ngân sách nào phải chi nhiều, tức là gánh vác nhiều nhiệm vụ, thì càng phải được phân chia nhiều nguồn thu; ngược lại, cấp nào có nhiệm vụ chi ít thì nguồn thu được phân bổ cũng ít. Theo cách phân chia như vậy thì cấp ngân sách hoặc chủ thể ngân sách được phân bổ ít nguồn thu sẽ không có cảm giác bị "thiệt", còn cấp ngân sách hoặc chủ thể ngân sách được phân bổ nhiều nguồn thu không cảm thấy mình được "ưu ái", ngược lại họ cần phải nhận thức rõ hơn trách nhiệm trong chi tiêu, bởi họ đang phải gánh vác nhiều nhiệm vụ hơn. Nếu người giao nhiệm vụ xét thấy không đủ khả năng cung cấp cho người nhận nhiệm vụ nguồn tài chính tương ứng với nhiệm vụ thì người giao nhiệm vụ phải giảm bớt nhiệm vụ định giao.

Sự thay đổi trật tự phân chia từ phân chia: nhiệm vụ - nguồn thu - nhiệm vụ chi hoặc sang cách phân chia: nhiệm vụ - chi-thu sẽ dẫn đến sự thay đổi nhận thức của người quản lý, thay đổi giáo trình đào tạo, thậm chí có thể làm đảo lộn sự phân chia nguồn thu ngân sách theo cách thức vẫn đang tiến hành trên thực tế hiện nay. Trong hoàn cảnh ngân sách hiện nay, yêu cầu phân chia thẩm quyền thu cần tương xứng với nhiệm vụ được giao dường như sẽ khó thực hiện. Nhưng trong tương lai, khi mà nguồn thu ngân sách nhà nước đã ổn định thì nên thực hiện triệt để cách thức phân chia theo trật tự phân chia đã giới thiệu ở trên.

¹⁸ Sự hiểu lầm mối quan hệ cân bằng lợi ích tài chính này như là cân bằng ngân sách: Trần Đình Tỵ (Chủ biên), sách đã dẫn, Tr. 325.