

**VIỆN HÀN LÂM  
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM  
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI**

**LÊ VĂN CƯỜNG**

**PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG  
TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH NINH BÌNH**

Chuyên ngành:      Quản lý kinh tế  
Mã số:                9340410

**TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ**

**HÀ NỘI – 2018**

*Công trình được hoàn thành tại:*

**HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI  
VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM**

*Tập thể hướng dẫn khoa học:*

- 1. PGS.TS. Lê Quốc Lý**
- 2. PGS.TS. Vũ Sỹ Cường**

*Phản biện 1: GS. TSKH. Nguyễn Quang Thái*

*Phản biện 2: PGS. TS. Bùi Quang Tuấn*

*Phản biện 3: TS. Lê Quang Thuận*

Luận án sẽ được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án cấp Học viện,  
tại: Học viện Khoa học xã hội, 477 Nguyễn Trãi, Thanh Xuân, Hà Nội

*Vào hồi      giờ, ngày      tháng      năm 2018*

Có thể tìm hiểu luận án tại:

- Thư viện Quốc gia
- Thư viện Học viện Khoa học xã hội

## **DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ**

1. Lê Văn Cường (2016), “Một số vấn đề về phân cấp thu ngân sách địa phương ở tỉnh Ninh Bình”, Tạp chí *Tài chính* (Số 639-08/2016), tr.50-51.
2. Lê Văn Cường (2016), “Phân cấp chi thường xuyên ngân sách địa phương tại Ninh Bình: Thực trạng và giải pháp”, Tạp chí *Tài chính* (Số 641-09/2016), tr.46-48.
3. Lê Văn Cường (2016), “Những điểm mới của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 về phân cấp QLNS địa phương”, Tạp chí *Quản lý ngân quỹ quốc gia* (Số 172-10/2016), tr.26-29.

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Phân cấp ngân sách nhà nước (NSNN) là một nội dung quan trọng và phức tạp nhất của quản lý tài chính ngân sách, vấn đề phân cấp quản lý NSNN nói chung, phân cấp quản lý ngân sách địa phương (NSDP) nói riêng được coi là “xương sống” của công tác quản lý tài chính - NSNN. Mặc dù rất quan trọng và có ý nghĩa lý luận cũng như thực tiễn, song cho đến nay ở nước ta chưa có nhiều công trình nghiên cứu về phân cấp quản lý NSDP.

Ở Việt Nam, phân cấp quản lý ngân sách (QLNS) đã được diễn ra mạnh mẽ nhưng thận trọng và là một phần của cải cách hành chính Nhà nước. Từ khi ban hành Luật NSNN năm 2002, có hiệu lực thi hành từ năm ngân sách 2004 với sự trao quyền mạnh mẽ cho cấp chính quyền địa phương (CQDP), đặc biệt là cấp tỉnh đã tạo ra khuôn khổ pháp lý cho việc thực hiện quản lý NSDP. Khi Luật NSNN sửa đổi năm 2015 được ban hành, các nội dung về phân cấp quản lý NSNN nói chung, NSDP nói riêng được rà soát để phù hợp với phân cấp quản lý KT-XH giữa các cấp chính quyền cũng như phù hợp, đồng bộ với các quy định của pháp luật. Tuy nhiên, bên cạnh những điểm tích cực trong phân cấp quản lý NSDP cũng cho thấy còn nhiều vấn đề bất cập đòi hỏi cần được giải quyết một cách đồng bộ nhằm đảm bảo cho CQDP thực sự có đủ thẩm quyền, các công cụ, nguồn lực cần thiết để thực hiện các nhiệm vụ phát triển KT-XH địa phương.

Thực tiễn phát triển KT-XH ở tỉnh Ninh Bình sau 12 năm thực hiện Luật NSNN năm 2002, trải qua 3 thời kỳ ổn định ngân sách (2004-2006, 2007-2010 và 2011-2015) công tác quản lý NSDP ở tỉnh Ninh Bình đã có những chuyển biến tích cực. Tuy nhiên, trong xu hướng chung của sự phát triển đòi hỏi phân cấp quản lý NSDP phải có sự đổi mới cho phù hợp với đặc thù, bối cảnh tình hình mới. Do đó, việc lựa chọn chủ đề nghiên cứu cho luận án: ***“Phân cấp quản lý ngân sách địa phương trên địa bàn tỉnh Ninh Bình”*** là thực sự cần thiết nhằm phân tích, đánh giá thực trạng phân cấp quản lý NSDP trên địa bàn tỉnh Ninh Bình, để từ đó tìm ra các nguyên nhân và đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện phân cấp quản lý NSDP trên địa bàn tỉnh Ninh Bình trong điều kiện thực hiện Luật NSNN năm 2015.

### 2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

Mục đích nghiên cứu của luận án là đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện phân cấp quản lý NSDP trên địa bàn tỉnh Ninh Bình. Để đạt được mục đích nghiên cứu đó, nhiệm vụ nghiên cứu của luận án gồm:

- Nghiên cứu những vấn đề lý luận chung về NSNN, NSDP, quản lý NSDP, phân cấp quản lý NSDP.

- Nghiên cứu kinh nghiệm phân cấp quản lý NSDP ở một số nước.

- Nghiên cứu thực trạng các văn bản quy định về phân cấp quản lý NSDP.

- Nghiên cứu thực trạng thực hiện phân cấp quản lý NSDP trên địa bàn tỉnh Ninh Bình, các kết quả và tác động của việc thực hiện phân cấp quản lý NSDP trên địa bàn tỉnh Ninh Bình. Làm rõ những khó khăn, vướng mắc trong thực hiện phân cấp quản lý NSDP trên địa bàn tỉnh Ninh Bình hiện nay.

- Dự báo bối cảnh trong và ngoài nước trong thời gian tới và các chủ trương, định hướng cải cách của Đảng, Nhà nước liên quan tới phân cấp QLNS và khả năng tác động tới phân cấp quản lý NSDP.

- Quan điểm về đổi mới phân cấp quản lý NSDP nói chung, trên địa bàn tỉnh Ninh Bình nói riêng.

- Đề xuất giải pháp nhằm hoàn thiện phân cấp quản lý NSDP trên địa bàn tỉnh Ninh Bình.

### **3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án**

- Đối tượng nghiên cứu của luận án là các nội dung của phân cấp quản lý NSDP. Đó là: (i) Phân cấp về thẩm quyền ban hành chế độ, chính sách, tiêu chuẩn, định mức phân bổ và chi tiêu ngân sách ở địa phương; (ii) Phân cấp và quản lý nguồn thu, nhiệm vụ chi NSDP cũng như quản lý nguồn vay nợ của địa phương, các khoản bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu cho địa phương; (iii) Phân cấp QLNS trong chu trình ngân sách (phân công, phân định quyền hạn, trách nhiệm của từng chủ thể trong lập, chấp hành và quyết toán NSDP).

- Phạm vi nghiên cứu của luận án:

+ Phạm vi về nội dung là nghiên cứu phân cấp quản lý NSDP gồm các nội dung nêu tại điểm (i), (ii), (iii) đã nêu tại phần đối tượng nghiên cứu ở trên.

+ Phạm vi về mặt không gian: Nghiên cứu phân cấp quản lý NSDP trên địa bàn tỉnh Ninh Bình. Bao gồm các nội dung QLNS mà Trung ương phân cấp cho Ninh Bình thực hiện quản lý và các nội dung phân cấp QLNS giữa các cấp ngân sách (tỉnh, huyện xã) trên địa bàn tỉnh Ninh Bình.

+ Phạm vi về thời gian: Nghiên cứu phân cấp quản lý NSDP trên địa bàn tỉnh Ninh Bình từ khi thực hiện Luật NSNN năm 2002 trong giai đoạn từ năm 2004 đến năm 2015, gắn với 03 thời kỳ ổn định ngân sách (giai đoạn 2004-2006, giai đoạn 2007-2010, giai đoạn 2011-2015).

#### **4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu của luận án**

**Về phương pháp luận:** Việc nghiên cứu phân cấp quản lý NSDP là một nội dung phức tạp và có tác động ảnh hưởng lớn tới nhiều mặt KT-XH. Do đó việc tiếp cận vấn đề nghiên cứu có thể có nhiều cách tiếp cận khác nhau, có thể tiếp cận từ góc độ kinh nghiệm các nước để soi vào thực tế Việt Nam, cũng có thể tiếp cận từ góc độ lý thuyết rồi đi vào xem xét việc phân cấp quản lý NSDP trên thực tế hay cũng có thể tiếp cận từ trên xuống (từ phân cấp Trung ương - Địa phương) hay từ dưới lên (giữa các cấp NSDP và trong mối quan hệ với NSTW),... Trong luận án này nghiên cứu sinh chọn cách tiếp cận đa chiều và trên góc độ quản lý.

**Phương pháp phân tích, tổng hợp:** trên cơ sở các thông tin, dữ liệu thu thập được, nghiên cứu sinh sẽ tiến hành tổng hợp, phân loại nội dung, nghiên cứu và phân tích, đánh giá để đưa ra các bình luận, nhận xét đảm bảo tính khoa học, phù hợp với lý luận và thực tiễn phân cấp quản lý NSDP trên địa bàn tỉnh Ninh Bình.

**Phương pháp so sánh:** phương pháp này được sử dụng trong luận án để thấy những điểm giống và khác nhau trong từng nội dung, vấn đề nghiên cứu ở những thời kỳ, giai đoạn, bối cảnh nhất định nhằm đưa ra các nhận định, đánh giá, so sánh phù hợp.

**Phương pháp lịch sử:** vấn đề phân cấp quản lý NSNN nói chung, phân cấp quản lý NSDP trên địa bàn tỉnh Ninh Bình nói riêng trong nghiên cứu này được xem xét nhìn nhận theo quá trình, qua các thời kỳ lịch sử khác nhau.

**Phương pháp PRA lấy ý kiến chuyên gia:** trong quá trình nghiên cứu phân cấp quản lý NSDP trên địa bàn tỉnh Ninh Bình, nghiên cứu sinh có gặp và trao đổi với một số chuyên gia lĩnh vực tài chính - NSNN, các lãnh đạo tỉnh, thành phố, huyện, lãnh đạo các sở, ban ngành có liên quan nhằm học hỏi, lấy ý kiến, tiếp thu các vấn đề, nội dung từ những chia sẻ kinh nghiệm từ các chuyên gia. Từ đó nghiên cứu sinh có thể nhận diện và có cái nhìn rõ hơn, đầy đủ hơn về phân cấp quản lý NSNN nói chung, phân cấp quản lý NSDP trên địa bàn tỉnh Ninh Bình nói riêng.

**Phương pháp phân tích SWOT:** luận án phân tích đánh giá thực trạng của phân cấp quản lý NSDP trên địa bàn tỉnh Ninh Bình trên cơ sở xác định: (i) điểm tích cực; (ii) điểm hạn chế; (iii) những cơ hội; (iv) những thách thức và vấn đề đặt ra của nhằm hoàn thiện phân cấp QLNS của tỉnh Ninh Bình, từ đó đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện phân cấp quản lý NSDP tỉnh Ninh Bình trong thời gian tới.

Ngoài ra, nghiên cứu sinh còn hoàn thành luận án trên cơ sở tổng hợp và phân tích số liệu, các công cụ khác như bảng tính Excel, phần mềm xây dựng biểu đồ, đồ thị minh họa,...

## **5. Đóng góp mới về khoa học của luận án**

Trên cơ sở tiếp cận vấn đề nghiên cứu như trên, nghiên cứu sinh mong muốn điểm mới của luận án là: (i) Hệ thống hóa và làm rõ khung lý luận về NSDP, phân cấp quản lý NSDP; (ii) Nghiên cứu phân cấp quản lý NSDP ở một số nước từ đó rút ra một số bài học kinh nghiệm chung; (iii) Phân tích thực trạng phân cấp quản lý NSDP trên địa bàn tỉnh Ninh Bình, chỉ ra được các thuận lợi, khó khăn và tác động ảnh hưởng tới hiệu quả quản lý NSNN trên địa bàn, làm rõ các nguyên nhân gây hạn chế hiệu quả trong phân cấp quản lý NSDP; (iv) Đề xuất được các giải pháp nhằm hoàn thiện phân cấp quản lý NSDP trên địa bàn tỉnh Ninh Bình.

## **6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án**

Về mặt lý luận, luận án sẽ là tài liệu cung cấp những vấn đề lý luận về NSNN, phân cấp quản lý NSNN, NSDP, phân cấp quản lý NSDP cho các học sinh, sinh viên, giảng viên có quan tâm tham khảo.

Về mặt thực tiễn, kết quả nghiên cứu của luận án đã phân tích khá toàn diện thực trạng phân cấp quản lý NSDP trên địa bàn tỉnh Ninh Bình trên các góc độ của hệ thống pháp luật quy định về phân cấp và kết quả thực hiện phân cấp quản lý NSDP. Đây có thể là tài liệu tham khảo định hướng cho các nhà nghiên cứu, các nhà quản lý tài chính - ngân sách nói chung, trên địa bàn tỉnh Ninh Bình nói riêng điều chỉnh các quy định về phân cấp QLNS nói chung và trên địa bàn tỉnh Ninh Bình nói riêng phù hợp với bối cảnh, điều kiện và khả năng để quản lý, sử dụng ngân sách hiệu quả, góp phần nâng cao chất lượng dịch vụ công trong thời gian tới.

## **7. Cơ cấu của luận án**

Chương 1. Tổng quan tình hình nghiên cứu.

Chương 2. Những vấn đề lý luận chung về ngân sách địa phương và phân cấp quản lý ngân sách địa phương.

Chương 3. Thực trạng phân cấp quản lý ngân sách địa phương trên địa bàn tỉnh Ninh Bình.

Chương 4. Các giải pháp nhằm hoàn thiện phân cấp quản lý ngân sách địa phương trên địa bàn tỉnh Ninh Bình.

## Chương 1

### TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU

Qua rà soát cho thấy, đã có nhiều công trình nghiên cứu liên quan tới chủ đề nội dung của luận án. Trên cơ sở các công trình nghiên cứu liên quan tới nội dung phân cấp quản lý NSNN nói chung, NSDP nói riêng mà nghiên cứu sinh được tiếp cận có thể phân nhóm các nghiên cứu chính như sau:

#### **1. Nhóm các nghiên cứu về lý luận phân cấp quản lý NSNN:**

Dù đã có nhiều nghiên cứu lý luận về phân cấp ngân sách, phân cấp QLNS nhưng nhiều nghiên cứu chưa đề cập sâu vào lý luận về phân cấp NSDP, phân cấp quản lý NSDP, nguồn gốc của phân cấp quản lý NSDP, tác động của phân cấp quản lý NSDP đến KT-XH nên đây có thể coi là khoảng trống nghiên cứu mà nghiên cứu này sẽ tập trung vào giải quyết.

#### **2. Nhóm các nghiên cứu kinh nghiệm các nước về phân cấp ngân sách, phân cấp quản lý ngân sách:**

Trong nghiên cứu này, ngoài việc kế thừa các kết quả nghiên cứu về kinh nghiệm các nước trong phân cấp QLNS nói chung, kinh nghiệm phân cấp quản lý NSDP ở các nước nói riêng thì còn tập trung cập nhật xu hướng và những điều chỉnh mới trong phân cấp quản lý NSDP ở một số nước trong thời gian gần đây và điều này có thể được coi là điểm mới trong nghiên cứu của luận án.

#### **3. Nhóm các nghiên cứu về thực trạng phân cấp quản lý ngân sách ở Việt Nam và ở các tỉnh, gồm có 3 nhóm:**

##### ***3.1. Nhóm các nghiên cứu về tác động của phân cấp quản lý ngân sách tới kinh tế - xã hội:***

Qua xem xét các nghiên cứu liên quan tới chủ đề của luận án đã xem xét về tác động của phân cấp QLNS đến một hoặc một vài yếu tố kinh tế hoặc yếu tố xã hội hoặc yếu tố tài chính. Tuy nhiên trong nghiên cứu này, sẽ nghiên cứu tác động của phân cấp quản lý NSDP trên địa bàn tỉnh Ninh Bình trên cả khía cạnh tài chính ngân sách và tác động tới KT-XH của địa phương.

##### ***3.2. Nhóm các nghiên cứu về thực trạng phân cấp quản lý ngân sách giữa Trung ương và địa phương:***

Trong hầu hết các nghiên cứu thường đánh giá quy định pháp luật về phân cấp QLNS giữa Trung ương và địa phương, kết quả thực hiện phân cấp QLNS giữa Trung ương và địa phương, từ đó chỉ ra điểm mạnh, yếu, hạn chế trong phân cấp QLNS và đề xuất giải pháp gắn với việc sửa đổi Luật NSNN năm 2002.



### **3.3. Nhóm các nghiên cứu về thực trạng phân cấp quản lý ngân sách địa phương, ngân sách đô thị:**

Xem xét, đánh giá những mặt tích cực và hạn chế trong cơ chế phân cấp QLNS giữa Trung ương và địa phương nói chung, NSDP nói riêng nhằm từ đó đề xuất các giải pháp hoàn thiện gắn với việc sửa Luật NSNN năm 2002.

Tổng quan tình hình tài liệu nghiên cứu cho thấy, đã có nhiều công trình nghiên cứu về các vấn đề khác nhau của quản lý NSNN, phân cấp quản lý NSNN, quản lý NSDP, trong đó tập trung chủ yếu vào việc phân cấp quản lý NSNN nói chung, hoặc nghiên cứu việc quản lý chi ngân sách của một địa phương cụ thể nào đó. Các công trình đó đã có nhiều đóng góp có ý nghĩa về mặt khoa học, làm sáng tỏ nhiều vấn đề về quản lý NSNN nói chung hoặc quản lý NSDP nói riêng. Các công trình nghiên cứu giúp cho tác giả có thêm cơ sở khoa học, các căn cứ lý luận - thực tiễn để luận giải và làm sáng tỏ các nội dung nghiên cứu của đề tài luận án.

Tuy nhiên, do cách tiếp cận và phạm vi nghiên cứu của từng công trình, đến nay chưa có công trình nào đề cập đến phân cấp quản lý NSDP trên địa bàn tỉnh Ninh Bình một cách toàn diện. Những công trình đã nghiên cứu hoặc đề cập đến các vấn đề chung, hoặc khá lạc hậu so với tình hình hiện nay. Khoảng trống về mặt thực tiễn này, cũng như tầm quan trọng của vấn đề nghiên cứu trong bối cảnh mới đã đặt ra một cách cấp thiết và tác giả lựa chọn vấn đề: **“Phân cấp quản lý ngân sách địa phương trên địa bàn tỉnh Ninh Bình”**, làm đề tài nghiên cứu của luận án. Với cách tiếp cận thực tiễn gắn với một địa bàn nghiên cứu xác định. Đề tài luận án là đề tài độc lập, không trùng lặp; vấn đề mà luận án giải quyết nhằm bù đắp khoảng trống trong lĩnh vực nghiên cứu.

## Chương 2

# NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CHUNG VỀ NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG VÀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG

### 1. Ngân sách nhà nước

#### 1.1. Khái niệm ngân sách nhà nước

Ngân sách nhà nước là phạm trù kinh tế và đồng thời là phạm trù lịch sử bởi lịch sử hình thành, phát triển NSNN gắn với sự ra đời của nhà nước và sự phát triển kinh tế hàng hóa. Dưới góc độ dự toán NSNN được cấp có thẩm quyền quyết định (Quốc hội, HĐND) thì có thể hiểu: *NSNN là bảng cân đối các khoản thu, chi ngân sách được cấp có thẩm quyền quyết định.*

Đối với Việt Nam, NSNN được nêu rõ tại Điều 1, Luật NSNN năm 2002 như sau: *“NSNN là toàn bộ các khoản thu, chi của nhà nước đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước”* Để tiến tới áp dụng các hình thức QLNS tiên tiến, hiện đại, NSNN tại Luật NSNN năm 2015 được hiểu *“NSNN là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước được dự toán và thực hiện trong một khoảng thời gian nhất định do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước”*. So với Luật NSNN 2002 thì khái niệm NSNN có sự đổi mới, thể hiện trên hai khía cạnh: (1) Luật NSNN sửa đổi năm 2015 đã thể hiện NSNN được chuẩn bị trên cơ sở *“dự toán”*, thống nhất với điều kiện chi NSNN nêu tại Khoản 2 Điều 12 là *“chi NSNN chỉ được thực hiện khi đã có trong dự toán NSNN được giao”*. (2) Niên độ NSNN tại Luật NSNN năm 2015 không chỉ là ngân sách hàng năm mà còn bao hàm cả ngân sách trung hạn do thực hiện *“trong một khoảng thời gian nhất định”*.

#### 1.2. Đặc điểm của ngân sách nhà nước

- Các hoạt động thu, chi của NSNN luôn gắn chặt với quyền lực kinh tế, chính trị của Nhà nước và việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.
- NSNN luôn gắn chặt với sở hữu Nhà nước và luôn chứa đựng lợi ích chung, lợi ích công cộng.
- NSNN là một bản dự toán thu, chi nhằm thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ của Nhà nước.
- NSNN là một bộ phận chủ yếu của hệ thống tài chính quốc gia.
- NSNN luôn gắn liền với tính giai cấp.

#### 1.3. Vai trò của ngân sách nhà nước