

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

LÊ VĂN NGHĨA

**QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC
TỈNH ĐẮK LẮK**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ
CHUYÊN NGÀNH: QUẢN LÝ KINH TẾ**

HÀ NỘI - 2018

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

LÊ VĂN NGHĨA

**QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC
TỈNH ĐẮK LẮK**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ

CHUYÊN NGÀNH: QUẢN LÝ KINH TẾ

Mã số: 62 34 04 10

Người hướng dẫn khoa học: PGS. TS TRẦN THỊ MINH CHÂU

HÀ NỘI - 2018

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu nêu trong luận án là trung thực. Những kết luận khoa học của luận án chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

Tác giả luận án

Lê Văn Nghĩa

MỤC LỤC

	Trang
MỞ ĐẦU	1
Chương 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CẤP TỈNH	8
1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu ngoài nước	8
1.2. Tổng quan tình hình nghiên cứu trong nước	17
1.3. Những khoảng trống và vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu trong luận án.....	27
Chương 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM THỰC TIỄN VỀ QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CẤP TỈNH MIỀN NÚI Ở VIỆT NAM	32
2.1. Khái niệm, đặc điểm, nguyên tắc quản lý chi ngân sách nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam.....	32
2.2. Bộ máy, nội dung, nhân tố ảnh hưởng đến quản lý chi ngân sách nhà nước cấp tỉnh.....	48
2.3. Kinh nghiệm quản lý chi ngân sách nhà nước ở các địa phương và bài học rút ra cho tỉnh Đắk Lắk.....	65
Chương 3: THỰC TRẠNG QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH TỈNH ĐẮK LẮK GIAI ĐOẠN 2010-2016	71
3.1. Đặc điểm tự nhiên, kinh tế, xã hội tỉnh Đắk Lắk giai đoạn 2010-2016.....	71
3.2. Thực trạng bộ máy và cán bộ quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Đắk Lắk.....	75
3.3. Thực trạng quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Đắk Lắk giai đoạn 2010-2016... ..	80
3.4. Đánh giá quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Đắk Lắk giai đoạn 2010-2016..	100
Chương 4: ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TỈNH ĐẮK LẮK	122
4.1. Định hướng hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Đắk Lắk giai đoạn đến 2025	122
4.2. Giải pháp hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Đắk Lắk.....	128
KẾT LUẬN	148
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN	151
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	152
PHỤ LỤC	163

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

CTX	Chi thường xuyên
ĐTPT	Đầu tư phát triển
IMF	Quỹ Tiền tệ quốc tế
HĐND	Hội đồng nhân dân
KBNN	Kho bạc nhà nước
KH&ĐT	Kế hoạch và Đầu tư
KT-XH	Kinh tế - xã hội
NS	Ngân sách
NSDP	Ngân sách địa phương
NSNN	Ngân sách nhà nước
NSTW	Ngân sách trung ương
ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức
QH	Quốc hội
TW	Trung ương
UBND	Ủy ban nhân dân
XDCB	Xây dựng cơ bản

DANH MỤC BẢNG BIỂU

Trang

Bảng 3.1. Bảng tổng số cán bộ làm công tác quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Đăk Lăk.....	79
Bảng 3.2. Cơ cấu chi ngân sách nhà nước của tỉnh Đăk Lăk giai đoạn 2010-2016.....	80
Bảng 3.3. Tỷ lệ chi thường xuyên so với tổng chi ngân sách nhà nước và so với tổng sản phẩm quốc nội	82
Bảng 3.4. Thực trạng lập dự toán chi thường xuyên tỉnh giai đoạn 2010 – 2016	85
Bảng 3.5. Kế hoạch vốn đầu tư tỉnh giai đoạn 2010 – 2016.....	87
Bảng 3.6. Chi tiết nguồn vốn cân đối ngân sách tỉnh Đăk Lăk.....	87
Bảng 3.7. Điều chỉnh tăng (+) giảm (-) nguồn vốn triển khai so với Nghị quyết hội đồng nhân dân tỉnh.....	88
Bảng 3.8. Tỷ lệ thực hiện dự toán chi ngân sách thường xuyên từ 2010-2016	89
Bảng 3.9. Thực trạng chi sự nghiệp giáo dục - đào tạo ở tỉnh Đăk Lăk	91
Bảng 3.10. Thực trạng chi sự nghiệp y tế ở tỉnh Đăk Lăk	92
Bảng 3.11. Tình hình chi sự nghiệp kinh tế ở tỉnh Đăk Lăk.....	92
Bảng 3.12. Tình hình chi quản lý hành chính, Đảng, Đoàn thể ở tỉnh Đăk Lăk giai đoạn 2010-2016	93
Bảng 3.13. Cơ cấu chi đầu tư phát triển của tỉnh Đăk Lăk giai đoạn 2010-2016.....	94
Bảng 3.14. Kết quả cấp phát vốn đầu tư qua Kho bạc nhà nước tỉnh Đăk Lăk giai đoạn 2010-2016	95
Bảng 3.15. Tình hình nợ đọng xây dựng cơ bản cấp tỉnh giai đoạn 2010-2016.....	97
Bảng 3.16. Kết quả thanh tra chi thường xuyên ngân sách nhà nước tỉnh Đăk Lăk	98
Bảng 3.17. Tình hình kiểm toán chi đầu tư xây dựng cơ bản tỉnh Đăk Lăk 2010-2015.....	99
Bảng 3.18. Tình hình thanh tra chi đầu tư xây dựng cơ bản tỉnh Đăk Lăk 2010-2015	99
Bảng 3.19. Tình hình từ chối thanh toán của Kho bạc Nhà nước tỉnh Đăk Lăk (2010-2015)	100
Bảng 3.20. Đánh giá của cán bộ trong các cơ quan quản lý ngân sách địa phương ở tỉnh Đăk Lăk.....	102

Bảng 3.21. Tình hình dừng, giãn tiến độ các dự án đầu tư xây dựng cơ bản giai đoạn 2010-2015	107
Bảng 3.22. Kinh phí tiết kiệm và thu nhập bình quân tăng thêm từ việc thực hiện chế độ tự chủ của các đơn vị cấp tỉnh.....	109
Bảng 3.23. Đánh giá của cán bộ quản lý ngân sách địa phương tỉnh Đắk Lắk về quyết toán ngân sách.....	110
Bảng 3.24. Ý kiến của người dân về nguồn vốn đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng....	119

DANH MỤC BIỂU ĐỒ

Trang

Biểu đồ 3.1. Giá trị tổng sản phẩm quốc nội của tỉnh giai đoạn 2010 - 2016 (giá so sánh 2010).....	72
Biểu đồ 3.2. Chuyển dịch cơ cấu kinh tế trên địa bàn tỉnh Đắk Lắk giai đoạn 2010 - 2016 (theo giá hiện hành).....	73
Biểu đồ 3.3. Chi thường xuyên giai đoạn 2010 – 2016 ở tỉnh Đắk Lắk.....	90

DANH MỤC SƠ ĐỒ

Trang

Sơ đồ 1.1. Khung phân tích lý thuyết về quản lý chi ngân sách nhà nước ở tỉnh Đắk Lắk	31
Sơ đồ 2.1. Mối quan hệ giữa bộ máy quản lý ngân sách nhà nước cấp tỉnh với bộ máy quản lý ngân sách nhà nước ở Trung ương.....	48
Sơ đồ 3.1. Cơ cấu bộ máy quản lý ngân sách nhà nước cấp tỉnh Đắk Lắk.....	76

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong nền kinh tế thị trường hiện đại, ngân sách nhà nước (NSNN) có vai trò to lớn không chỉ về phương diện cung cấp tài chính cho hoạt động của bộ máy nhà nước, mà còn là công cụ điều tiết vĩ mô. Chính vì thế quy mô NSNN không ngừng mở rộng. Nếu như vào đầu thế kỷ thứ XX ở nhiều nước trên thế giới NSNN chỉ chiếm trên, dưới 10% GDP, thì đến đầu thế kỷ XXI, tỷ trọng này đã tăng lên đến 20-25%. Do chiếm tỷ trọng lớn như vậy trong khối lượng của cải được sản xuất ra của một quốc gia, nên chi NSNN có hiệu quả hay không ảnh hưởng rất lớn không chỉ đến hoạt động của nhà nước, mà còn đến quá trình phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH) của quốc gia. Vì thế, xu hướng chung của nhiều nước là cần nghiên cứu, cải cách tổ chức, quản lý để chi NSNN hiệu quả. Việt Nam nói chung, Đắk Lắk nói riêng, không nằm ngoài xu hướng chung đó.

Hơn nữa, chi NSNN ở Việt Nam còn đảm nhiệm vai trò cung cấp nguồn lực cho tăng trưởng, nhất là cho quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Chính vì thế vai trò của chi NSNN càng lớn hơn. Trong nhiều năm qua, đầu tư từ NSNN ở Việt Nam chiếm từ 1/3 đến 1/2 tổng đầu tư xã hội. Chi NSNN cho các dịch vụ công cũng không phải nhỏ. Nhờ nguồn lực đầu tư này, Nhà nước có thể thực hiện nhiều chính sách, chương trình phát triển KT-XH, góp phần to lớn vào thành tựu phát triển chung của đất nước. Một trong những nguyên nhân dẫn đến thành công đó là Nhà nước ta đã quản lý chi NSNN khá tốt. Từ chỗ chi NSNN không tách rời chi của doanh nghiệp nhà nước, được điều hành mang tính mệnh lệnh hành chính, tác nghiệp, tính đến nay khung khổ pháp luật chế định hoạt động chi NSNN đã được hoạch định và ban hành đồng bộ; hệ thống các cơ quan quản lý NSNN đã được thiết lập phù hợp với kinh tế thị trường và thông lệ quốc tế; quy trình, định mức, chế độ chi NSNN đã dần được hoàn thiện theo yêu cầu thực tiễn trong từng giai đoạn; quy trình kiểm tra, giám sát và chế tài vi phạm trong lĩnh vực quản lý chi NSNN đã dần được hoàn thiện và nâng cao hiệu lực thực thi. Tuy nhiên, so với yêu cầu phát triển nhanh của đất

nước cũng như so với chuẩn mực quốc tế, trên một số mặt, quản lý chi NSNN ở Việt Nam chưa thật sự hiệu quả, hiện tượng thất thoát, lãng phí trong chi NSNN chưa được ngăn chặn hiệu quả,... Nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng đó là do quản lý chi NSNN chưa thích ứng kịp với những thay đổi của nền kinh tế, kiểm soát quá trình sử dụng NSNN còn lỏng lẻo, chế tài xử lý hành vi vi phạm trong chi NSNN chưa đủ sức răn đe....Trong những năm tới đây, khi tài chính công nói chung, NSNN nói riêng, đứng trước những nhiệm vụ cân đối khó khăn, nếu không khắc phục được các hạn chế nêu trên, chi NSNN sẽ khó phát huy tác động tích cực của nó, ngược lại, có thể gây ra những tác động tiêu cực không mong muốn.

Đắk Lắk là một tỉnh miền núi, điều kiện phát triển kinh tế khó khăn, đông đồng bào dân tộc thiểu số với các phong tục, tập quán sản xuất còn lạc hậu, nông nghiệp còn chiếm tỷ trọng cao trong cơ cấu kinh tế, thu NSNN trên địa bàn chưa đủ sức cân đối cho nhu cầu chi NSNN... Trong khi đó, chi NSNN phải đáp ứng các nhu cầu rất đặc thù của một tỉnh trong vùng Tây Nguyên như: tỷ trọng chi NSNN cho các dịch vụ xã hội cơ bản và chi giảm nghèo rất lớn; nhu cầu chi xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng phục vụ phát triển kinh tế rất cấp bách. Trong khi đó nguồn thu khó mở rộng do Đắk Lắk ở xa các thị trường lớn, xa các trung tâm phát triển kinh tế trong nước và khu vực, chi phí vận chuyển cao, không thuận lợi cho phát triển công nghiệp, khó thu hút vốn đầu tư. Thực trạng như vậy khiến quản lý chi NSNN của tỉnh Đắk Lắk gặp nhiều khó khăn.

Trong những năm qua, Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh Đắk Lắk đã tích cực đổi mới quản lý chi NSNN theo định hướng của Trung ương, phát huy sáng kiến phù hợp với địa phương. Nhờ đó, chi NSNN được quản lý chặt chẽ hơn. Hàng năm Tỉnh đã cố gắng tiết kiệm các khoản chi thường xuyên (CTX) bằng cách áp dụng cơ chế khoán và giao quyền tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp công lập thuộc tỉnh. Kho bạc nhà nước (KBNN) đã kiên quyết từ chối thanh toán các khoản chi không đúng với mục lục ngân sách (NS) và không hợp lệ về chứng từ. Các dự án đầu tư đã được tính toán cẩn trọng, thẩm định chặt chẽ hơn. Chất lượng dự toán chi NSNN đã được cải thiện một bước. Công tác điều hành chi NSDP đã được thực hiện quyết liệt nhằm xiết chặt kỷ luật chi NSNN. Nhờ đó đã giảm được