

ĐẠI HỌC THÁI NGUYÊN
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ VÀ QUẢN TRỊ KINH DOANH

NGUYỄN THỊ MAI XUÂN

**PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRÊN ĐỊA
BÀN TỈNH BẮC KẠN: THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP**

LUẬN VĂN THẠC SĨ KINH TẾ
Chuyên ngành : Quản lý kinh tế

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài

Tất cả các quốc gia trên thế giới đều hết sức quan tâm đến việc tạo lập và sử dụng ngân sách để phục vụ cho công tác quản lý hành chính, kinh tế, xã hội. Một nội dung cực kỳ quan trọng, xuyên suốt quá trình quản lý ngân sách nhà nước (NSNN), quyết định đến vấn đề thực hiện mục tiêu và hiệu quả tạo lập và sử dụng ngân sách nhà nước là phân cấp về quản lý ngân sách giữa các cơ quan chính quyền nhà nước các cấp từ trung ương đến địa phương. Ở Việt Nam, quá trình phân cấp quản lý ngân sách đã trải qua nhiều thời kỳ và đã có những chuyển biến đáng kể, đánh dấu bằng sự ra đời của Luật ngân sách nhà nước được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa IX, kỳ họp thứ 9 thông qua ngày 20 tháng 3 năm 1996, tiếp đó là Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ngân sách nhà nước (năm 1998) và Luật ngân sách nhà nước năm 2002.

Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002 đã xử lý một cách căn bản quan hệ tài chính giữa các cấp chính quyền, quan hệ ngân sách giữa Trung ương và địa phương. Phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi và quan hệ giữa ngân sách các cấp thực hiện theo nguyên tắc phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể. Ngân sách trung ương giữ vai trò chủ đạo, bảo đảm các nhiệm vụ chiến lược, có quy mô toàn quốc. Còn ngân sách địa phương được phân cấp nguồn thu đảm bảo chủ động thực hiện nhiệm vụ được giao, ổn định tỷ lệ điều tiết và số cấp bổ sung từ 3 - 5 năm. Nhờ đó đã tạo thế chủ động và đảm bảo tính độc lập tương đối của ngân sách địa phương. Một mặt, mở rộng quyền tự chủ để địa phương chủ động khai thác các nguồn thu tại chỗ và chủ động bố trí chi tiêu hợp lý. Từ những chính sách đúng đắn được thể chế bằng pháp luật và pháp lệnh mà nguồn thu ngân sách ở các tỉnh, thành đã tăng lên một cách bền vững. Mặt khác, việc phân cấp đã đảm

bảo cho địa phương có đủ năng lực tài chính thực hiện các nhiệm vụ chính trị trên địa bàn.

Tuy nhiên, sau một thời gian thực hiện, cơ chế phân cấp theo Luật ngân sách nhà nước năm 2002 đã và đang bộc lộ một số vấn đề lớn cần được xem xét và cải tiến. Gần đây nhất tại các kỳ họp của Quốc hội, nhiều Đại biểu quốc hội đã đề nghị sửa đổi Luật ngân sách nhà nước năm 2002. Vào đầu năm 2008, Chính phủ cũng đã yêu cầu các Bộ, địa phương lập báo cáo đánh giá toàn diện tình hình thực hiện Luật ngân sách nhà nước năm 2002 để phục vụ cho việc nghiên cứu, xây dựng dự án Luật ngân sách nhà nước (sửa đổi).

Cơ chế phân cấp quản lý ngân sách nhà nước của tỉnh Bắc Kạn được xây dựng dựa trên cơ sở quy định của Luật ngân sách nhà nước về phân cấp và tình hình thực tế của địa phương, trong khi Luật ngân sách nhà nước đang có những vấn đề cần phải cải tiến, mặt khác mỗi cơ chế phân cấp chỉ có thể phù hợp với từng thời kỳ nhất định, không có một mô hình phân cấp nào hoàn hảo có thể thích hợp với mọi thời kỳ.

Cơ chế phân cấp quản lý ngân sách nhà nước của tỉnh Bắc Kạn hiện nay có những vấn đề lớn cần phải thay đổi như sau:

- Cơ chế phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi cùng những quy định có liên quan chưa thật khoa học và khách quan dẫn đến không khắc phục được tình trạng ỷ lại và bất công bằng trong phân bổ kế hoạch ngân sách.

- Phân cấp nhiệm vụ chi thiếu tính linh hoạt.

- Việc tính toán tỷ lệ phần trăm phân chia giữa các cấp chính quyền địa phương còn mang nặng tính ước lượng, chủ quan.

- Chưa thực hiện phân cấp mạnh nguồn thu cho ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã, từ đó chưa thực sự tăng cường nguồn lực tại chỗ và chưa thực sự phát huy tính chủ động sáng tạo trong quản lý ngân sách của các cấp chính quyền địa phương đặc biệt là cấp xã...

Thực trạng trên đây cho thấy cần phải nhanh chóng có những định hướng và giải pháp hữu hiệu nhằm cải tiến về căn bản cơ chế phân cấp hiện hành, phát huy cao nhất tác dụng của chính sách phân cấp trong quá trình phát triển của tỉnh Bắc Kạn.

Đề tài: **“Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Bắc Kạn: Thực trạng và giải pháp”** được nghiên cứu nhằm góp phần đáp ứng yêu cầu cấp bách đó

2. Mục tiêu của đề tài

2.1 Mục tiêu chung

- Xây dựng khung lý luận cơ bản cần thiết về phân cấp quản lý ngân sách nhà nước làm cơ sở cho việc đề ra nguyên tắc và yêu cầu hoạch định cơ chế phân cấp quản lý ngân sách trên địa bàn tỉnh Bắc Kạn một cách phù hợp.

- Xây dựng một mô hình về phân cấp quản lý NSNN trên địa bàn tỉnh Bắc Kạn trên cơ sở đánh giá thực trạng và nguyên nhân của những nhược điểm trong cơ chế phân cấp hiện hành.

2.2 Mục tiêu cụ thể

- Cơ sở lý luận và thực tiễn về phân cấp quản lý ngân sách nhà nước.

- Kết quả nghiên cứu về thực trạng phân cấp quản lý ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Bắc Kạn trong thời gian qua.

- Giải pháp đổi mới cơ chế phân cấp quản lý ngân sách nhà nước của tỉnh Bắc Kạn.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1 Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận văn là những vấn đề lý luận và thực tế hoạt động thu - chi của các cấp quản lý ngân sách trên địa bàn tỉnh Bắc Kạn.

3.2 Phạm vi nghiên cứu:

3.2.1 Về nội dung

Luận văn chỉ đặc biệt đi sâu vào nghiên cứu vấn đề phân chia nguồn thu và nhiệm vụ chi giữa các cấp chính quyền địa phương tỉnh Bắc Kạn vì đây luôn là vấn đề phức tạp nhất, khó khăn nhất, gây nhiều sự bất đồng nhất trong quá trình xây dựng và triển khai các đề án phân cấp quản lý ngân sách.

3.2.2 Về không gian: Trên toàn tỉnh Bắc Kạn

3.2.3 Về thời gian: Thời kỳ ổn định ngân sách 2006 - 2010 và thời kỳ ổn định ngân sách 2011 -2015.

4. Ý nghĩa khoa học của đề tài nghiên cứu

- Về mặt lý luận: Luận văn đã hệ thống hóa một số vấn đề cơ bản về phân cấp quản lý NSNN như thực chất của phân cấp quản lý NSNN, nội dung của phân cấp quản lý NSNN, những nhân tố ảnh hưởng đến phân cấp quản lý NSNN, những nguyên tắc cần quán triệt trong quá trình hoạch định chính sách phân cấp.

- Về thực tiễn: Luận văn sẽ chỉ ra những khiếm khuyết, bất hợp lý trong cơ chế, chính sách hiện hành có liên quan đến vấn đề phân cấp quản lý NSNN ở tỉnh Bắc Kạn, từ đó đề xuất một số định hướng và giải pháp cụ thể với những bước đi thích hợp để hướng tới xây dựng phân cấp phù hợp hơn, phát huy cao nhất tác dụng của chính sách phân cấp trong quá trình phát triển của tỉnh Bắc Kạn.

5. Những đóng góp mới của đề tài

- Trước đây đã có một số đề tài nghiên cứu về phân cấp quản lý NSNN nhưng đây là luận văn đầu tiên nghiên cứu về phân cấp quản lý ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Bắc Kạn.

- Những đề tài nghiên cứu phân cấp quản lý NSNN trước đây chỉ nghiên cứu thời kỳ ổn định ngân sách 3 năm, riêng đề tài **“Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Bắc Kạn: Thực trạng và giải pháp”** được nghiên

cứu với thời kỳ ổn định ngân sách là 5 năm, sẽ có tính so sánh, tính thực tế và tính ổn định hơn kỳ ổn định ngân sách 3 năm.

6. Bộ cục của luận văn

Ngoài phần mở đầu phần kết luận và phụ lục, nội dung của luận văn được kết cấu thành bốn chương:

Chương 1: Cơ sở lý luận và thực tiễn về phân cấp quản lý ngân sách nhà nước.

Chương 2: Phương pháp nghiên cứu.

Chương 3: Kết quả nghiên cứu về thực trạng phân cấp quản lý ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Bắc Kạn trong thời gian qua.

Chương 4: Những mục tiêu và giải pháp đổi mới cơ chế phân cấp quản lý ngân sách nhà nước của tỉnh Bắc Kạn.

CHƯƠNG 1:

CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1.1 Cơ sở lý luận

1.1.1 Khái niệm về ngân sách nhà nước

Ngân sách nhà nước xuất hiện khi có điều kiện:

- Đã xuất hiện tài chính nhà nước bao gồm tài chính nhà nước trực tiếp, tài chính nhà nước gián tiếp và mâu thuẫn giữa hai bộ phận này diễn ra gay gắt.
- Hệ thống pháp luật và tổ chức bộ máy nhà nước đã đạt đến một trình độ nhất định, cụ thể là bộ máy nhà nước đã hình thành hai hệ thống lập pháp và hành pháp tương đối tách biệt nhau.

Ngân sách nhà nước 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 đảm bảo thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước.

Ngân sách nhà nước là mắt khâu quan trọng nhất giữ vai trò chủ đạo trong hệ thống tài chính công đồng thời còn là một hệ thống bao gồm các cấp ngân sách phù hợp với hệ thống chính quyền nhà nước các cấp.

Trong thực tiễn, khái niệm ngân sách thường để chỉ tổng số thu và chi của một đơn vị trong một thời gian nhất định. Một bảng tính toán các chi phí để thực hiện một kế hoạch, hoặc một chương trình cho một mục đích nhất định của một chủ thể nào đó. Nếu chủ thể đó là nhà nước thì gọi là ngân sách nhà nước.

Điều 1 của Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 cũng khẳng định: Ngân sách nhà nước 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 .

Từ định nghĩa trên, ta có thể hiểu ngân sách nhà nước theo các khía cạnh:

- Thứ nhất, ngân sách nhà nước là kế hoạch tài chính cơ bản hay rõ hơn là bản dự toán thu, chi tài chính của nhà nước trong một khoảng thời gian nhất định;

- Thứ hai, ngân sách nhà nước giữ vai trò chủ đạo trong hệ thống tài chính;

- Thứ ba, ngân sách nhà nước là quỹ tiền tệ của nhà nước hay còn gọi là quỹ ngân sách phục vụ việc thực hiện chức năng của nhà nước.

Thu ngân sách nhà nước là hoạt động tạo lập quỹ tiền tệ, tập trung lớn nhất của nhà nước là quỹ ngân sách nhà nước. Thực chất đây là quá trình nhà nước sử dụng các quyền lực có được của mình để động viên, phân phối một bộ phận nguồn lực của xã hội dưới dạng tiền tệ về tay nhà nước hình thành nên quỹ ngân sách nhà nước.

Nguồn thu là nơi tạo ra số thu, nơi chứa số thu. Như trên đã nói thu ngân sách nhà nước là một quá trình tác động của nhà nước thì nguồn thu chính là đối tượng của quá trình thu đó. Nguồn thu thể hiện các nguồn tài chính được huy động vào ngân sách nhà nước.

Chi ngân sách nhà nước là quá trình nhà nước, tổ chức, đơn vị có liên quan tiến hành phân phối, sử dụng quỹ ngân sách nhà nước do quá trình thu tạo lập nên để đảm bảo điều kiện vật chất cho nhà nước nhằm duy trì sự tồn tại hoạt động bình thường của bộ máy nhà nước và phục vụ thực hiện các chức năng nhiệm vụ mà xã hội giao phó cho nhà nước.

Về bản chất của ngân sách nhà nước, đằng sau những con số thu - chi là các quan hệ lợi ích kinh tế giữa nhà nước với các chủ thể khác như doanh nghiệp, hộ gia đình, cá nhân trong và ngoài nước gắn liền với quá trình tạo lập, phân phối và sử dụng quỹ ngân sách.

1.1.2 Tổ chức hệ thống ngân sách nhà nước

Hệ thống ngân sách nhà nước là tổng thể các cấp ngân sách gắn bó hữu cơ với nhau trong quá trình thực hiện nhiệm vụ thu, chi của mỗi cấp ngân sách.

Việc xây dựng hệ thống ngân sách nhà nước ở nước ta hiện nay dựa trên những nguyên tắc sau:

- Nguyên tắc 1: Đảm bảo tính thống nhất của nền tài chính quốc gia. Đó là điều kiện quan trọng để đưa hoạt động thu, chi ngân sách nhà nước ở các cấp đi vào nề nếp theo đúng quỹ đạo quản lý kinh tế tài chính của ngân sách tạo nên mối liên hệ gắn bó hữu cơ giữa các cấp ngân sách nhà nước làm cho hoạt động ngân sách phù hợp với sự vận động của các phạm trù kinh tế tài chính khác.

- Nguyên tắc 2: Quán triệt nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức hệ thống ngân sách đảm bảo cho các cấp ngân sách hoạt động một cách đồng bộ, có hệ thống, phát huy vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương, mở rộng quyền dân chủ của ngân sách các cấp chính quyền địa phương.

Tổ chức hệ thống ngân sách nhà nước Việt Nam gồm: ngân sách trung ương và ngân sách địa phương.

Ngân sách địa phương bao gồm ngân sách của đơn vị hành chính các cấp có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Phù hợp với mô hình tổ chức chính quyền nhà nước ta hiện nay thì ngân sách trung ương là ngân sách của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các cơ quan khác ở trung ương còn ngân sách địa phương bao gồm:

- Ngân sách cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là ngân sách cấp tỉnh)

- Ngân sách cấp huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là ngân sách cấp huyện)

- Ngân sách cấp xã, phường, thị trấn (gọi chung là ngân sách cấp xã).

1.1.3 Mục tiêu của phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

- Phát huy tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền cấp dưới trên cơ sở đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa cấp trên và cấp dưới. Phục vụ tốt nhất nhiệm vụ phát triển kinh tế, đảm bảo an ninh

quốc phòng, xoá đói giảm nghèo, góp phần thúc đẩy nền kinh tế thị trường phát triển, thúc đẩy hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực, đẩy mạnh tiến trình cải cách kinh tế.

- Tạo ra sự đồng bộ thống nhất trong hệ thống thể chế, văn bản quy phạm pháp luật gắn với đổi mới cơ chế và đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị cơ sở. Bảo đảm sự quản lý tập trung, thống nhất về nguồn lực để đảm bảo khả năng điều tiết vĩ mô của trung ương và sự thông suốt của hệ thống nhưng tôn trọng quyền tự chủ của địa phương. Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội ở từng địa phương.

- Góp phần đẩy mạnh và tăng tính hiệu quả của phân cấp quản lý nhà nước về tài chính giữa trung ương và địa phương, giữa cấp trên và cấp dưới tạo động lực phát triển kinh tế - xã hội, tăng tích lũy cho đầu tư phát triển; phát triển giáo dục, y tế, văn hoá xã hội, xoá đói giảm nghèo phù hợp với điều kiện thực tế nước ta hiện nay và những năm tới, phù hợp với xu hướng hội nhập với thể chế phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

- Làm rõ quyền hạn và trách nhiệm, nguồn lực và nhiệm vụ của trung ương và địa phương trong quản lý, sử dụng tài chính, ngân sách; giải quyết tốt mối quan hệ tài chính giữa ngành và địa bàn lãnh thổ...

- Xác định chính xác nội dung, địa chỉ, trách nhiệm và gắn với chức năng, nhiệm vụ của mỗi cấp thông qua phân cấp, khắc phục được các chồng chéo hoặc thiếu sót trong từng nội dung quản lý. Đảm bảo phân cấp phù hợp với thực tế của cơ quan được giao nhiệm vụ, khắc phục tình trạng lúng túng, trì trệ trong triển khai thực hiện; đảm bảo phát huy được vai trò quản lý nhà nước về tài chính.

1.1.4 Khái niệm và nội dung của phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

Khái niệm phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

Như trên chúng ta đã biết ngân sách nhà nước ra đời khi có sự xuất hiện của nhà nước nhằm đáp ứng các nhu cầu chi tiêu của nhà nước. Do bộ máy nhà nước