

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

BÙI MINH THÀNH

**TĂNG CƯỜNG QUẢN LÝ THU, CHI NGÂN SÁCH
NHÀ NƯỚC HUYỆN ĐẠI TỪ, TỈNH THÁI NGUYÊN**

**Chuyên ngành: Quản lý kinh tế
Mã số: 60.34.04.10**

LUẬN VĂN THẠC SĨ KINH TẾ

Người hướng dẫn khoa học: T.S Trần Đình Tuấn

Thái Nguyên, năm 2012

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài

Ngân sách Nhà nước (NSNN) là bộ phận trọng tâm cấu thành quan trọng nhất của nền tài chính nhà nước, là nguồn lực để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước và phát triển quốc gia. Vì vậy, quản lý thống nhất nền tài chính quốc gia, xây dựng NSNN lành mạnh, củng cố kỷ luật tài chính, sử dụng tiết kiệm, có hiệu quả tiền của của Nhà nước, tăng tích lũy để thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa, đáp ứng yêu cầu phát triển KT-XH, nâng cao đời sống nhân dân, bảo đảm quốc phòng, an ninh, đối ngoại là yêu cầu quan trọng trong quản lý kinh tế của các quốc gia.

NSNN là một khâu quan trọng trong điều tiết kinh tế vĩ mô. Ngân sách cấp huyện, thị, thành phố là một bộ phận cấu thành NSNN, là công cụ để chính quyền cấp huyện, thị, thành phố thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn trong quá trình quản lý kinh tế xã hội, an ninh - quốc phòng. Luật NSNN năm 2002 là cơ sở pháp lý cơ bản để tổ chức quản lý NSNN nói chung và ngân sách cấp huyện nói riêng nhằm phục vụ cho công cuộc đổi mới đất nước.

Đại Từ là một huyện miền núi nằm ở phía Tây Bắc tỉnh Thái Nguyên, cách thành phố Thái Nguyên 25km, với tổng diện tích đất tự nhiên 574.157ha, dân số khoảng 160.827 người; mật độ dân số bình quân khoảng 280 người/km². Huyện bao gồm 29 xã và 2 thị trấn, được chia làm 482 xóm. Các dân tộc chủ yếu sinh sống trên địa bàn huyện là Kinh, Tày, Nùng, Dao, Sán Dìu, phân bố khá đồng đều trên toàn huyện. Trong những năm qua, thực hiện chiến lược ổn định và phát triển KT-XH, huyện Đại Từ đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng. Tốc độ phát triển kinh tế năm sau cao hơn năm trước, trong đó công tác quản lý thu, chi ngân sách được đặc biệt chú trọng. Tuy nhiên, thực tế hiện nay những yếu tố, điều kiện tiền đề cho công tác quản lý thu chi NSNN chưa được hoàn chỉnh, làm cho quá trình quản lý ngân sách các cấp đạt hiệu quả thấp, thu ngân sách địa phương chỉ đáp ứng được gần 20% tổng chi ngân sách huyện hàng năm, công tác quản lý ngân sách chưa đáp ứng được yêu cầu mà Luật NSNN đặt ra. Vì vậy,

tăng cường quản lý NSNN, đổi mới quản lý thu, chi ngân sách là nhiệm vụ quan trọng, tạo điều kiện tăng thu ngân sách và sử dụng NSNN tiết kiệm, có hiệu quả hơn, góp phần đạt được mục tiêu công nghiệp hóa, hiện đại hóa, đáp ứng được yêu cầu phát triển KT-XH, nâng cao đời sống nhân dân.

Chính vì vậy, việc nghiên cứu đề tài **“Tăng cường quản lý thu, chi ngân sách Nhà nước huyện Đại Từ, tỉnh Thái Nguyên”** mang tính cấp thiết và có ý nghĩa cả về lý luận và thực tiễn.

2. Mục tiêu nghiên cứu

2.1. Mục tiêu chung

Từ nghiên cứu, đánh giá thực trạng công tác quản lý thu, chi ngân sách ở huyện Đại Từ, trên cơ sở đó đề xuất một số giải pháp chủ yếu nhằm tăng cường công tác quản lý thu, chi ngân sách cho huyện Đại Từ trong thời gian tới.

2.2. Mục tiêu cụ thể

- Hệ thống hoá cơ sở lý luận và thực tiễn cơ bản về NSNN và quản lý thu, chi NSNN.
- Đánh giá thực trạng quản lý thu, chi NSNN ở huyện Đại Từ trong giai đoạn 2009-2011.
- Đề xuất một số giải pháp chủ yếu nhằm tăng cường công tác quản lý thu, chi ngân sách của huyện Đại Từ trong thời gian tới.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu là các vấn đề về thực trạng công tác thu, chi ngân sách Nhà nước ở huyện Đại Từ; đối tượng nộp thuế và các đơn vị hưởng thụ ngân sách trên địa bàn huyện.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

- Phạm vi không gian: Huyện Đại Từ, tỉnh Thái Nguyên.
- Phạm vi thời gian: Nghiên cứu thực trạng về công tác quản lý thu, chi ngân sách huyện Đại Từ giai đoạn 2009-2011.

- Phạm vi nội dung: Đề tài tập trung nghiên cứu các vấn đề có liên quan đến thu, chi NSNN và quá trình quản lý NSNN ở huyện Đại Từ. Từ đó rút ra những bài học kinh nghiệm và đề xuất một số giải pháp chủ yếu nhằm tăng cường công tác quản lý thu, chi ngân sách của huyện Đại Từ tỉnh Thái Nguyên

4. Ý nghĩa khoa học của Luận văn

- Đề tài góp phần hệ thống hóa được những vấn đề lý luận và thực tiễn cơ bản về vấn đề NSNN và quản lý thu, chi NSNN nói chung. Đồng thời đánh giá được thực trạng công tác quản lý thu, chi ngân sách của huyện Đại Từ trong giai đoạn vừa qua; chỉ ra những mặt mạnh, những tồn tại và nguyên nhân, là cơ sở cho việc đề xuất giải pháp.

- Qua nghiên cứu, đề tài đã đề xuất được những định hướng cơ bản và giải pháp chủ yếu nhằm tăng cường công tác quản lý thu, chi NSNN của huyện Đại Từ, góp phần tăng thu ngân sách và sử dụng có hiệu quả ngân sách nhà nước, thúc đẩy quá trình phát triển KT-XH nói chung của địa phương trong quá trình CNH-HĐH và hội nhập kinh tế quốc tế. Các giải pháp là tài liệu giúp cho lãnh đạo, các nhà quản lý của địa phương trong việc xây dựng chính sách về công tác quản lý NSNN.

- Các kết quả nghiên cứu có thể dùng làm tài liệu tham khảo cho các đơn vị liên quan và cơ quan cùng cấp có điều kiện KT-XH tương tự và cá nhân có quan tâm, là tài liệu dùng trong nghiên cứu giảng dạy và học tập trong nhà trường.

5. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu và kết luận, đề tài được kết cấu thành 4 chương:

Chương 1: Cơ sở khoa học về quản lý ngân sách nhà nước và quản lý thu, chi ngân sách nhà nước.

Chương 2: Phương pháp nghiên cứu đề tài.

Chương 3: Thực trạng công tác quản lý thu, chi ngân sách huyện Đại Từ.

Chương 4: Giải pháp chủ yếu tăng cường công tác quản lý thu, chi ngân sách huyện Đại Từ, tỉnh Thái Nguyên.

Chương 1

CƠ SỞ KHOA HỌC VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ QUẢN LÝ THU, CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1.1. Lý luận chung về ngân sách nhà nước và quản lý thu, chi ngân sách nhà nước

1.1.1. Một số khái niệm cơ bản

1.1.1.1. Khái niệm ngân sách nhà nước

NSNN là một phạm trù kinh tế khách quan, ra đời và phát triển trên cơ sở tồn tại và phát triển của Nhà nước. Luật NSNN được Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam khóa XI, kỳ họp thứ 2 thông qua ngày 16/12/2002 đã xác định: 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 đảm bảo thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước. NSNN có thể hiểu là một kế hoạch tài chính quốc gia bao gồm chủ yếu các khoản thu và chi của Nhà nước được mô tả dưới hình thức cân đối bằng giá trị tiền tệ. Phần thu thể hiện các nguồn tài chính được huy động vào NSNN; phần chi thể hiện chính sách phân phối các nguồn tài chính đã huy động được để thực hiện mục tiêu KT-XH. NSNN được lập và thực hiện cho một thời gian nhất định, thường là một năm và được Quốc hội phê chuẩn thông qua [1], [21], [23].

NSNN là quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước. Quỹ này thể hiện lượng tiền huy động từ thu nhập quốc dân để đáp ứng cho các khoản chi tiêu của Nhà nước, có hai mặt đó là: mặt tĩnh và mặt động. Mặt tĩnh thể hiện các nguồn tài chính được tập trung vào NSNN mà chúng ta có thể xác định được vào bất kỳ thời điểm nào. Mặt động thể hiện các quan hệ phân phối dưới hình thức giá trị gắn liền với quỹ tiền tệ tập trung vào NSNN và từ đó phân bổ các nguồn tài chính cho các ngành, các lĩnh vực, các địa phương của nền kinh tế quốc dân [7], [21].

Hệ thống NSNN là tổng thể các cấp ngân sách có quan hệ hữu cơ với nhau trong quá trình tổ chức huy động, quản lý các nguồn thu và thực hiện nhiệm vụ chi của mỗi cấp ngân sách. Ở hầu hết các quốc gia trên thế giới, hệ thống NSNN được tổ chức phù hợp với hệ thống tổ chức bộ máy quản lý nhà nước. Ở nước ta bộ máy quản lý hành chính Nhà nước được tổ chức 4 cấp: Trung ương, tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và xã, phường, thị trấn. Mỗi cấp chính quyền đều phải có ngân sách để thực hiện các nhiệm vụ được giao theo quy định của pháp luật và phù hợp với khả năng quản lý của cấp chính quyền đó [6], [21], [27].

Quan hệ giữa các cấp ngân sách được thực hiện theo những nguyên tắc cơ bản sau [5], [17], [25]:

- NSTW và ngân sách mỗi cấp chính quyền được phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể.
- NSTW đóng vai trò chủ đạo, bảo đảm thực hiện các nhiệm vụ chiến lược, quan trọng của quốc gia và hỗ trợ các địa phương chưa cân đối được ngân sách.
- NSDP được phân cấp nguồn thu để chủ động thực hiện những nhiệm vụ được giao.
- Nhiệm vụ chi thuộc cấp ngân sách nào do cấp ngân sách đó cân đối. Trường hợp cơ quan QLNN cấp trên ủy quyền cho cơ quan QLNN cấp dưới thực hiện nhiệm vụ chi thuộc chức năng của mình thì phải chuyển kinh phí từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới để thực hiện nhiệm vụ đó.
- Thực hiện phân chia theo tỷ lệ % đối với các khoản thu phân chia giữa ngân sách các cấp và bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới để đảm bảo công bằng, phát triển cân đối giữa các vùng, các địa phương. Tỷ lệ % phân chia các khoản thu và số bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới được ổn định từ 3-5 năm. Số bổ sung từ ngân sách cấp trên được coi là khoản thu của ngân sách cấp dưới.
- Ngoài cơ chế bổ sung nguồn thu và cơ chế ủy quyền không được dùng ngân sách của cấp này để chi cho nhiệm vụ của cấp khác.

NSNN được quản lý thống nhất theo nguyên tắc tập trung dân chủ, công khai minh bạch, có sự phân công, phân cấp quản lý, gắn quyền hạn với trách nhiệm, nguyên tắc cân đối. Các nguyên tắc này xuất phát từ các lý do sau:

Tổ chức bộ máy hành chính của Nhà nước Việt Nam là thống nhất từ Trung ương. ngân sách cấp dưới là một bộ phận không thể tách rời của ngân sách cấp trên; NSTW và NSDP hợp thành một chỉnh thể NSNN thống nhất. Nguồn tài chính quốc gia được tạo ra từ một cơ cấu kinh tế thống nhất, được phân bổ trên các vùng lãnh thổ của quốc gia cho nên NSNN là một thể thống nhất, bao gồm toàn bộ các khoản thu, các khoản chi của Nhà nước trong một năm để đảm bảo thực hiện các chức năng nhiệm vụ của Nhà nước. Hệ thống tổ chức và quản lý NSNN được thống nhất từ Trung ương đến địa phương dưới sự lãnh đạo và điều hành của Quốc hội và Chính phủ. Các cơ chế, chính sách thu chi và phương thức quản lý NSNN phải được thực hiện thống nhất do Quốc hội, Chính phủ quy định [6], [7], [22].

1.1.1.2. Khái niệm quản lý thu ngân sách Nhà nước

a) Khái niệm thu ngân sách Nhà nước

Thu NSNN phản ánh các quan hệ kinh tế nảy sinh trong quá trình Nhà nước dùng quyền lực chính trị để thực hiện phân phối các nguồn tài chính dưới hình thức giá trị nhằm hình thành quỹ tiền tệ của Nhà nước. Như vậy, thu NSNN bao gồm toàn bộ các khoản tiền được tập trung vào tay nhà nước để hình thành quỹ NSNN đáp ứng cho các yêu cầu chi tiêu xác định của nhà nước [1], [21], [23].

Nét nổi bật của việc thu NSNN là: trong bất cứ xã hội nào, cơ cấu các khoản thu NSNN đều gắn liền với chức năng, nhiệm vụ và quyền lực chính trị của Nhà nước. Một đặc trưng khác của thu NSNN là luôn luôn gắn chặt với các quá trình kinh tế và các phạm trù giá trị. Kết quả của quá trình hoạt động kinh tế và hình thức, phạm vi, mức độ vận động của các phạm trù giá trị là tiền đề quan trọng xuất hiện hệ thống thu NSNN. Nhưng chính hệ thống thu

NSNN lại là nhân tố quan trọng có ảnh hưởng to lớn đến kết quả của quá trình kinh tế cũng như sự vận động của các phạm trù giá trị.

Thu NSNN trước hết và chủ yếu gắn liền với các hoạt động kinh tế trong xã hội. Mức độ phát triển kinh tế, tỷ lệ tăng trưởng GDP hàng năm là tiền đề đồng thời là yếu tố khách quan hình thành các khoản thu NSNN và quyết định mức độ đóng góp của các khoản thu của NSNN.

Trong cơ cấu thu ngân sách của hầu hết các quốc gia trên thế giới, thuế luôn là nguồn thu chủ yếu, chiếm tỷ trọng lớn nhất bởi nó được trích xuất chủ yếu từ những giá trị do nền kinh tế tạo ra và thể hiện rõ nét quyền lực nhà nước. Nền kinh tế quốc dân càng phát triển với tốc độ cao thì nguồn thu của nhà nước từ thuế chiếm tỷ trọng càng lớn trong tổng thu NSNN. Thu NSNN bao gồm thuế, các khoản phí, lệ phí, thu từ các hoạt động kinh tế của nhà nước, thu đóng góp của các tổ chức và cá nhân, các khoản viện trợ và các khoản thu khác theo quy định của pháp luật [20], [24].

b) Khái niệm quản lý thu ngân sách nhà nước

Quản lý thu NSNN là quá trình Nhà nước sử dụng hệ thống các công cụ chính sách, pháp luật để tiến hành quản lý thu thuế và các khoản thu ngoài thuế vào NSNN nhằm đảm bảo tính công bằng khuyến khích sản xuất kinh doanh phát triển. Đây là khoản tiền Nhà nước huy động vào ngân sách mà không bị ràng buộc bởi trách nhiệm hoàn trả trực tiếp cho đối tượng nộp ngân sách. Phần lớn các khoản thu NSNN đều mang tính chất cưỡng bức, bắt buộc mọi người dân, mọi thành phần kinh tế phải tuân thủ thực hiện [21].

Trong việc quản lý các nguồn thu ngân sách, thuế là nguồn thu quan trọng nhất. Thuế không chỉ chiếm một tỷ trọng lớn trong tổng số thu NSNN hàng năm mà còn là công cụ của nhà nước để quản lý vĩ mô nền kinh tế quốc dân. Để phát huy tốt tác dụng điều tiết vĩ mô của các chính sách thuế, ở nước ta cũng như các nước khác trên thế giới, nội dung của chính sách thuế thường

xuyên thay đổi cho phù hợp với diễn biến thực tế của đời sống KT-XH và phù hợp với yêu cầu của quản lý kinh tế và tài chính . Các sắc thuế chủ yếu hiện đang được áp dụng ở nước ta hiện nay gồm có: Thuế giá trị gia tăng, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế thu nhập DN, thuế xuất nhập khẩu, thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao, thuế tài nguyên, thuế sử dụng đất, thuế chuyển quyền sử dụng đất, thuế nhà, đất... [18], [20].

1.1.1.3. Khái niệm quản lý chi ngân sách nhà nước

a) Khái niệm chi ngân sách nhà nước

Chi NSNN thể hiện các quan hệ tiền tệ hình thành trong quá trình phân phối và sử dụng quỹ NSNN nhằm trang trải cho các chi phí của bộ máy quản lý nhà nước và thực hiện các chức năng kinh tế - xã hội mà Nhà nước đảm nhận theo những nguyên tắc nhất định.

Chi NSNN là sự phối hợp giữa hai quá trình phân phối và sử dụng quỹ NSNN. Quá trình phân phối là quá trình cấp phát kinh phí từ NSNN hình thành các loại quỹ trước khi đưa vào sử dụng. Quá trình sử dụng là quá trình trực tiếp chi dùng khoản tiền cấp phát từ ngân sách không trải qua việc hình thành các loại quỹ trước khi đưa vào sử dụng [6], [19], [22].

Luật NSNN đã xác định cụ thể chi NSNN bao gồm: các khoản chi phát triển KT-XH, đảm bảo quốc phòng - an ninh; đảm bảo hoạt động của bộ máy nhà nước; chi trả nợ của nhà nước; chi viện trợ và các khoản chi khác theo quy định của pháp luật [1], [16], [21].

Mỗi chế độ xã hội, mỗi giai đoạn phát triển của lịch sử, chi NSNN có những nội dung và cơ cấu khác nhau, song đều có những đặc trưng cơ bản như:

- Chi NSNN luôn gắn chặt với bộ máy nhà nước và những nhiệm vụ kinh tế chính trị xã hội mà Nhà nước đó đảm nhiệm. Nội dung chi ngân sách do chính quyền nhà nước các cấp đảm nhận theo quy định hoặc phân cấp quản lý NSNN để đảm bảo thực hiện chức năng quản lý, phát triển KT-XH.

Các cấp của cơ quan quyền lực nhà nước là chủ thể duy nhất quyết định cơ cấu, nội dung, mức độ của các khoản chi NSNN vì các cơ quan đó

quyết định các nhiệm vụ chính trị, KT-XH của vùng, miền, đất nước, thể hiện ý chí nguyện vọng của nhân dân.

- Chi ngân sách nhằm phục vụ cho lợi ích chung của cộng đồng dân cư ở các vùng hay ở phạm vi quốc gia. Điều này xuất phát từ chức năng quản lý toàn diện nền KT-XH của Nhà nước.

Thông thường các khoản chi của NSNN được xem xét hiệu quả trên tầm vĩ mô. Điều này có nghĩa hiệu quả của các khoản chi ngân sách phải được xem xét toàn diện dựa trên việc hoàn thành các mục tiêu KT-XH đề ra.

- Các khoản chi NSNN mang tính không hoàn trả hoặc hoàn trả không trực tiếp và thể hiện ở chỗ không phải mọi khoản thu với mức độ và số lượng của những địa chỉ cụ thể đều được hoàn lại dưới hình thức chi tiêu công. Điều này được quyết định bởi những chức năng tổng hợp về KT-XH của Nhà nước.

- Các khoản chi ngân sách gắn chặt với sự vận động của các phạm trù giá trị khác như tiền lương, giá cả, lãi suất, tỷ suất hồi đoái... nói chung là các phạm trù thuộc lĩnh vực tiền tệ.

Để đánh giá tính tích cực, tiến bộ của ngân sách một quốc gia người ta thường xem xét đến cơ cấu nội dung chi của ngân sách quốc gia đó. Cơ cấu chi ngân sách thường được hiểu là hệ thống các khoản chi ngân sách bao gồm các khoản chi và tỷ trọng của nó... Nội dung, cơ cấu chi NSNN là sự phản ảnh những nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội của Nhà nước đó trong từng giai đoạn lịch sử và chịu sự chi phối của các nhân tố sau [1], [22]...:

- Chế độ chính trị - xã hội là nhân tố cơ bản ảnh hưởng đến nội dung cơ cấu chi ngân sách vì nó quyết định bản chất và nhiệm vụ KT-XH của Nhà nước.

- Sự phát triển của lực lượng sản xuất vì nó tạo khả năng và điều kiện cho việc hình thành nội dung, cơ cấu chi, vừa đặt ra yêu cầu thay đổi nội dung cơ cấu chi trong từng thời kỳ nhất định.