

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TÀI CHÍNH

HỌC VIỆN TÀI CHÍNH



NGÔ THANH HOÀNG

Hoàn thiện cơ chế lập dự toán chi ngân sách nhà nước gắn với
kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

HÀ NỘI – 2013

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TÀI CHÍNH

HỌC VIỆN TÀI CHÍNH



NGÔ THANH HOÀNG

Hoàn thiện cơ chế lập dự toán chi ngân sách nhà nước gắn với
kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam

Chuyên ngành : Kinh tế Tài chính - Ngân hàng

Mã số : 62.31.12.01

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

Người hướng dẫn khoa học: 1. PGS, TS PHẠM NGỌC ÁNH

2. PGS, TS HOÀNG VĂN BẰNG

HÀ NỘI - 2013

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu sử dụng phân tích trong luận án có nguồn gốc rõ ràng, đã được công bố đúng quy định. Các kết quả nghiên cứu trong luận án là do tác giả tự tìm hiểu, phân tích một cách trung thực, khách quan và phù hợp với thực tế.

Tác giả luận án

Ngô Thanh Hoàng

MỤC LỤC

Trang

Trang phụ bì

Lời cam đoan

Mục lục

Danh mục các chữ viết tắt

Danh mục các bảng, biểu, hình vẽ, sơ đồ

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: LÝ LUẬN CƠ BẢN CỦA CƠ CHẾ LẬP DỰ TOÁN CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC GẮN VỚI KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI	6
1.1. Một số vấn đề cơ bản về lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trong nền kinh tế thị trường	6
1.1.1. Khái niệm, yêu cầu lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội	6
1.1.2. Phương thức, quy trình lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội	14
1.1.3. Vai trò của lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội	25
1.2. Những vấn đề cơ bản về lập dự toán ngân sách nhà nước	26
1.2.1. Khái niệm, đặc điểm và yêu cầu của lập dự toán ngân sách nhà nước	26
1.2.2. Các phương thức lập dự toán ngân sách nhà nước	31
1.2.3. Vai trò của lập dự toán ngân sách nhà nước	39
1.3. Nội dung cơ chế lập dự toán ngân sách nhà nước gắn với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội	40
1.3.1. Mối quan hệ giữa lập dự toán ngân sách nhà nước với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội	40
1.3.2. Nội dung cơ chế gắn kết lập dự toán ngân sách nhà nước và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội	43
1.3.3. Các công cụ chủ yếu đảm bảo gắn kết lập dự toán ngân sách nhà nước với lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội	53
Tiểu kết chương 1	65

Chương 2: THỰC TRẠNG CƠ CHẾ LẬP DỰ TOÁN CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC GẮN VỚI LẬP KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI Ở VIỆT NAM THỜI GIAN QUA	67
2.1. Thực trạng cơ chế lập dự toán chi ngân sách nhà nước hàng năm gắn với lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trong những năm qua	67
2.1.1. Cơ chế lập dự toán ngân sách nhà nước hàng năm	67
2.1.2. Phân tích cơ chế lập dự toán ngân sách nhà nước hàng năm theo phương pháp truyền thống xét ở góc độ gắn kết với việc lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội	71
2.2. Thực trạng thí điểm cơ chế lập dự toán chi ngân sách nhà nước theo khuôn khổ chi tiêu trung hạn gắn với lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trung hạn	91
2.2.1. Tổng quan kế hoạch thí điểm	91
2.2.2. Thực trạng thực hiện thí điểm xây dựng kế hoạch tài chính trung hạn và kế hoạch chi tiêu trung hạn ở tầm quốc gia	95
2.2.3. Thực trạng thực hiện thí điểm ở một số Bộ và địa phương	110
2.3. Đánh giá thực trạng cơ chế lập dự toán chi ngân sách nhà nước với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội theo khuôn khổ trung hạn và những vấn đề rút ra	116
2.3.1. Đánh giá chung về kết quả và những tồn tại, nguyên nhân	116
2.3.2. Những kết luận rút ra từ công tác thí điểm lập dự toán theo khuôn khổ chi tiêu trung hạn	118
2.3.3. Những vấn đề cần nghiên cứu	120
2.4. Kinh nghiệm một số nước trong quá trình xây dựng dự toán ngân sách nhà nước gắn với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội	121
2.4.1. Kinh nghiệm của một số nước	122
2.4.2. Những kết luận rút ra cho việc lập dự toán ngân sách nhà nước gắn với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam	125
Tiểu kết chương 2	126
Chương 3: CÁC GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CƠ CHẾ LẬP DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC GẮN VỚI LẬP KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ TRUNG HẠN GIAI ĐOẠN 2011-2020 Ở VIỆT NAM	128
3.1. Chiến lược, kế hoạch và một số định hướng lớn phát triển kinh tế giai đoạn 2011 - 2020 và những vấn đề đặt ra đối với lập dự toán ngân sách nhà nước theo khuôn khổ trung hạn	128
3.1.1. Chiến lược phát triển kinh tế giai đoạn 2011 - 2020	129

3.1.2. Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011 - 2015	132
3.1.3. Những định hướng lớn phát triển kinh tế giai đoạn 2011-2020	136
3.1.4. Những vấn đề đặt ra đối với lập dự toán ngân sách nhà nước theo khuôn khổ trung hạn gắn với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020	138
3.2. Các giải pháp lập dự toán ngân sách nhà nước gắn kết với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội	140
3.2.1. Định hướng triển khai nhân rộng thí điểm lập dự toán theo khuôn khổ trung hạn và quan điểm, yêu cầu lập dự toán NSNN gắn kết với kế hoạch phát triển KTXH theo khuôn khổ trung hạn	140
3.2.2. Đổi mới công tác lập dự toán ngân sách nhà nước hàng năm bằng cách hoàn thiện công cụ lập kế hoạch tài chính trung hạn và kế hoạch chi tiêu theo khuôn khổ trung hạn	145
3.2.3. Đổi mới Luật ngân sách nhà nước ban hành năm 2002	150
3.2.4. Hoàn thiện công tác lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội theo phương pháp mới	155
3.2.5. Cải cách tài chính công nhằm góp phần gắn kết giữa việc lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và lập dự toán ngân sách nhà nước theo khuôn khổ trung hạn	157
3.2.6. Hoàn thiện các công cụ quản lý đảm bảo gắn kết lập dự toán ngân sách nhà nước với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội theo khuôn khổ trung hạn	162
3.3. Các điều kiện thực hiện giải pháp	173
3.3.1. Về nhận thức và quan tâm chính trị	173
3.3.2. Môi trường pháp lý	174
3.3.3. Về tổ chức bộ máy, sự phối kết hợp trách nhiệm, chia sẻ thông tin giữa các Bộ, ngành và nâng cao trình độ nhân lực	175
KẾT LUẬN	178
DANH MỤC NHỮNG CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ	
CÓ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN	
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	
PHỤ LỤC	

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT TRONG LUẬN ÁN

CTMT:	Chương trình mục tiêu
DT:	Dự toán
GFS:	Thống kê tài chính của Chính phủ
HCSN:	Hành chính sự nghiệp
HĐND:	Hội đồng nhân dân
IMF:	Quỹ tiền tệ quốc tế
IPSAS:	Chuẩn mực kế toán công
KBNN:	Kho bạc Nhà nước
KH&ĐT:	Kế hoạch và đầu tư
KH:	Kế hoạch
KHPT:	Kế hoạch phát triển
KT:	Kinh tế
KTXH:	Kinh tế - xã hội
MTEF:	Kế hoạch chi tiêu trung hạn
MTFF:	Kế hoạch tài chính trung hạn
NHTW:	Ngân hàng trung ương
NS:	Ngân sách
NSNN:	Ngân sách Nhà nước
OECD:	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
TC:	Tài chính
UBND:	Ủy ban
XDCB:	Xây dựng cơ bản

DANH MỤC CÁC BẢNG, BIỂU TRONG LUẬN ÁN

<u>Số hiệu</u>	<u>Nội dung</u>	<u>Trang</u>
Bảng 1.1:	So sánh lập NSNN theo phương thức truyền thống và lập NSNN theo kết quả đầu ra trong khuôn khổ chi tiêu trung hạn	36
Bảng 2.1:	Tóm tắt quy trình lập dự toán NSNN theo Luật NSNN 2002	70
Bảng 2.2:	Biến động thu NSNN so với GDP qua các năm	72
Bảng 2.3:	Cơ cấu chi ngân sách nhà nước qua các năm	74
Bảng 2.4:	Vốn duy tu sửa chữa ở thành phố HCM năm 2011	87
Bảng 2.5:	So sánh số liệu dự toán và quyết toán chi ĐTXDCB	88
Bảng 3.1:	Các chỉ tiêu chủ yếu của chiến lược phát triển kinh tế 2011 - 2020	131
Biểu đồ 2.1:	Hệ số ICOR của Việt Nam qua các giai đoạn	89

DANH MỤC CÁC HÌNH TRONG LUẬN ÁN

<u>Số hiệu</u>	<u>Nội dung</u>	<u>Trang</u>
Hình 1.1:	Mô hình lập dự toán NSNN gắn với kế hoạch trung hạn	60
Hình 2.1:	Tổ chức bộ máy lập dự toán NSNN và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam hiện nay	76
Hình 2.2:	Mô hình gắn kết giữa lập dự toán NSNN với KH phát triển KTXH tại Việt Nam hiện hành	83

DANH MỤC CÁC SƠ ĐỒ TRONG LUẬN ÁN

<u>Số hiệu</u>	<u>Nội dung</u>	<u>Trang</u>
Sơ đồ 1.1:	Quan hệ giữa các loại kế hoạch trong hệ thống kế hoạch hóa	13
Sơ đồ 1.2:	Quy trình lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội	25
Sơ đồ 1.3:	Các yếu tố cơ bản của lập dự toán NS theo đầu ra	35

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu

Cải cách, đổi mới và công khai minh bạch về kinh tế, tài chính luôn là điều kiện cần, tiên quyết cho phát triển và phát triển bền vững. Trên thế giới trong những năm gần đây, công cuộc cải cách tài chính công đã được chú trọng hướng tới phát huy vai trò tích cực điều chỉnh và kiểm soát nền kinh tế vĩ mô vốn có của nó. Nội dung cải cách tài chính công được chú trọng toàn diện bao gồm cải cách Ngân sách Nhà nước, cải cách quản lý nợ vay của chính phủ, cải cách công tác kế toán, kiểm toán nhà nước,... Hầu hết các nước đã và đang phát triển đều có xu hướng chuyển đổi công tác quản lý ngân sách theo khoản mục trong khuôn khổ hàng năm sang khuôn khổ trung hạn, lập dự toán theo khuôn khổ trung hạn gắn chặt kết quả đầu ra và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Xu hướng cải cách này đã có những kết quả và hiệu quả rõ rệt, với nguồn lực tài chính một cách có hạn đã đáp ứng được tốc độ phát triển nền kinh tế thế giới cả bề rộng lẫn chiều sâu.

Ở Việt Nam với mục tiêu sớm thoát ra khỏi tình trạng kém phát triển vào trước năm 2010 và cơ bản trở thành nước công nghiệp vào năm 2020, thì chính sách tài chính của Việt Nam cho giai đoạn này phải được thiết lập, đổi mới và hoàn thiện nhằm xây dựng một nền tài chính quốc gia đủ mạnh để điều tiết vĩ mô nền kinh tế, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh, bền vững cũng như giải quyết các vấn đề xã hội.

Hơn nữa, khi đã trở thành thành viên thứ 150 của Tổ chức thương mại thế giới (WTO), chính sách tài chính của Việt Nam trong giai đoạn tới cần thiết phải có sự tương thích với thông lệ quốc tế, nhằm đưa nền kinh tế Việt Nam hội nhập sâu, rộng với kinh tế thế giới đạt hiệu quả cao, phát huy tối đa tính tiết kiệm và hiệu quả của các nguồn nội lực và ngoại lực.

Để đạt được các mục tiêu trên, cần có hệ thống các giải pháp tài chính - Ngân sách đồng bộ, Bộ Tài chính trong nhiều năm qua đã có nhiều chủ

trương, biện pháp quan trọng đổi mới hệ thống tài chính quốc gia, nhất là trong lĩnh vực tài chính công. Một trong số cải cách đổi mới đó là thực hiện thí điểm áp dụng cơ chế quản lý NSNN theo đầu ra gắn với kế hoạch tài chính và khuôn khổ chi tiêu trung hạn.

Cơ chế lập dự toán Ngân sách Nhà nước theo khuôn khổ chi tiêu trung hạn đã bắt đầu được nghiên cứu và thử nghiệm ở Việt Nam, tuy nhiên làm thế nào để có được cơ chế đồng bộ, hoàn thiện nhằm gắn kết cơ chế lập dự toán với kế hoạch phát triển kinh tế xã hội để đạt được các mục tiêu kế hoạch phát triển kinh tế xã hội vẫn là một thách thức không chỉ cho những nhà nghiên cứu mà còn cho cả các nhà quản lý thực tiễn. Việc tách rời giữa việc lập dự toán NSNN hàng năm với các mục tiêu, chỉ tiêu kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trong thực tế đang là vấn đề nổi cộm trong công tác quản lý kinh tế, tài chính hiện nay ở nước ta.

Xuất phát từ những lý do trên tôi chọn đề tài: ***“Hoàn thiện cơ chế lập dự toán chi ngân sách nhà nước gắn với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam”*** để nghiên cứu.

2. Mục tiêu nghiên cứu của đề tài

Đề tài này có phạm vi rộng, có nhiều vấn đề cần giải quyết, mục tiêu nghiên cứu của luận án là:

Chỉ rõ các cơ sở khoa học và thực tiễn về cơ chế lập dự toán chi NSNN đảm bảo sự gắn kết chặt chẽ với KH phát triển KTXH theo khuôn khổ chi tiêu trung hạn. Đánh giá cơ chế gắn kết giữa lập dự toán chi NSNN với KH phát triển KTXH ở Việt Nam những năm qua. Đánh giá, phân tích thực trạng thí điểm của lập dự toán chi NSNN gắn với KH phát triển KTXH theo khuôn khổ trung hạn, hay nói cách khác đó là quá trình thí điểm lập MTFP & MTEF ở Việt Nam trong thời gian qua. Trên cơ sở lý luận và thực tiễn cũng như bài học kinh nghiệm của một số nước đã áp dụng luận án đưa ra một số giải pháp cơ bản để thực thi cơ chế gắn kết này.