

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TÀI CHÍNH

HỌC VIỆN TÀI CHÍNH

BÙI THỊ QUỲNH THƠ

**HOÀN THIỆN QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC
TỈNH HÀ TĨNH**

LUẬN ÁN TIẾN SỸ KINH TẾ

HÀ NỘI - 2013

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TÀI CHÍNH

HỌC VIỆN TÀI CHÍNH

BÙI THỊ QUỲNH THƠ

**HOÀN THIỆN QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC
TỈNH HÀ TĨNH**

Chuyên ngành: Kinh tế tài chính – ngân hàng

Mã số: 62.31.12.01

LUẬN ÁN TIẾN SỸ KINH TẾ

Người hướng dẫn khoa học:

- 1. PGS,TS Trần Xuân Hải**
- 2. TS Nguyễn Trường Giang**

HÀ NỘI - 2013

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan bản luận án là công trình nghiên cứu khoa học độc lập của tôi. Các tư liệu, tài liệu được sử dụng trong luận án có nguồn dẫn rõ ràng, các kết quả nghiên cứu là quá trình lao động trung thực của tôi.

TÁC GIẢ LUẬN ÁN

MỤC LỤC

| | Trang |
|---|-----------|
| Trang phụ bì | |
| Lời cam đoan | |
| Mục lục | |
| Danh mục các chữ viết tắt | |
| Danh mục bảng, biểu | |
| MỞ ĐẦU | 1 |
| Chương 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC | 13 |
| 1.1. Khái quát về chi ngân sách nhà nước | 13 |
| 1.1.1. Ngân sách nhà nước | 13 |
| 1.1.2. Chi ngân sách nhà nước | 14 |
| 1.2. Lý luận chung về quản lý chi ngân sách nhà nước | 23 |
| 1.2.1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò và các nhân tố ảnh hưởng đến quản lý chi ngân sách nhà nước | 23 |
| 1.2.2. Nguyên tắc quản lý chi ngân sách nhà nước | 31 |
| 1.2.3. Tổ chức bộ máy quản lý chi ngân sách nhà nước ở địa phương | 34 |
| 1.2.4. Nội dung quản lý chi ngân sách nhà nước | 37 |
| 1.2.5. Phương thức quản lý chi ngân sách nhà nước | 45 |
| 1.3. Kinh nghiệm quản lý chi ngân sách nhà nước của một số quốc gia và địa phương | 52 |
| 1.3.1. Kinh nghiệm cải cách chi tiêu công ở các nước OECD | 52 |
| 1.3.2. Kinh nghiệm đổi mới quản lý chi ngân sách nhà nước theo kết quả đầu ra và khuôn khổ chi tiêu trung hạn | 58 |
| 1.3.3. Kinh nghiệm quản lý chi ngân sách nhà nước của một số địa phương | 60 |
| 1.3.4. Bài học cho tỉnh Hà Tĩnh | 63 |
| Chương 2: THỰC TRẠNG QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TỈNH HÀ TĨNH | 70 |

| | |
|--|-----|
| 2.1. Tổng quan về tình hình kinh tế - xã hội của tỉnh Hà Tĩnh giai đoạn 2004 - 2012 | 70 |
| 2.1.1. Tổng quan về tình hình kinh tế | 70 |
| 2.1.2. Tổng quan về tình hình xã hội | 74 |
| 2.2. Thực trạng quản lý chi thường xuyên tỉnh Hà Tĩnh giai đoạn 2004 - 2012 | 76 |
| 2.2.1. Quản lý lập dự toán chi ngân sách thường xuyên giai đoạn 2004 - 2012 | 77 |
| 2.2.2. Quản lý chấp hành dự toán chi ngân sách thường xuyên giai đoạn 2004 - 2012 | 80 |
| 2.2.3. Quản lý quyết toán chi ngân sách thường xuyên giai đoạn 2004 - 2012 | 94 |
| 2.3. Thực trạng quản lý chi đầu tư phát triển giai đoạn 2004-2012 | 96 |
| 2.3.1. Lập và điều chỉnh kế hoạch vốn đầu tư xây dựng cơ bản | 100 |
| 2.3.2. Cấp phát thanh toán vốn đầu tư đối với các công trình thuộc dự án đầu tư sử dụng nguồn ngân sách nhà nước | 103 |
| 2.3.3. Quyết toán vốn đầu tư xây dựng cơ bản | 105 |
| 2.4. Thực trạng kiểm soát chi ngân sách qua kho bạc nhà nước | 106 |
| 2.5. Đánh giá quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Hà Tĩnh giai đoạn 2004 - 2012 | 115 |
| 2.5.1. Kết quả đạt được | 115 |
| 2.5.2. Hạn chế | 121 |
| 2.5.3. Nguyên nhân của những hạn chế | 132 |
| Chương 3: GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TỈNH HÀ TĨNH | 140 |
| 3.1. Định hướng, mục tiêu hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Hà Tĩnh | 140 |
| 3.1.1. Bối cảnh và định hướng phát triển KT-XH của tỉnh Hà Tĩnh đến năm 2020 | 140 |
| 3.1.2. Mục tiêu hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Hà Tĩnh | 144 |
| 3.1.3. Những yêu cầu đặt ra khi hoàn thiện quản lý chi NSNN tỉnh Hà Tĩnh | 145 |

| | |
|--|-----|
| 3.2. Các giải pháp hoàn thiện quản lý chi NSNN tỉnh Hà Tĩnh đến năm 2020 | 146 |
| 3.2.1. Lựa chọn, quyết định danh mục và thứ tự ưu tiên các sản phẩm đầu ra, các mục tiêu phát triển KT-XH và các hoạt động cần triển khai để phân bổ tối ưu nguồn lực tài chính địa phương | 147 |
| 3.2.2. Các giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý chi thường xuyên | 150 |
| 3.2.3. Các giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý chi đầu tư phát triển | 159 |
| 3.2.4. Hoàn thiện hệ thống định mức phân bổ, định mức chi ngân sách nhà nước | 163 |
| 3.2.5. Áp dụng quy trình lập dự toán và phân bổ ngân sách trên cơ sở khuôn khổ chi tiêu trung hạn (MTEF) hướng theo kết quả đầu ra nhằm gắn kết chính sách, kế hoạch với ngân sách | 166 |
| 3.2.6. Các giải pháp hỗ trợ khác | 173 |
| 3.3. Điều kiện thực hiện | 176 |
| 3.3.1. Đổi mới tư duy quản lý chi NSNN thúc đẩy phát triển KT-XH trên địa bàn tỉnh | 176 |
| 3.3.2. Các điều kiện chủ yếu liên quan đến việc triển khai thực hiện khuôn khổ chi tiêu trung hạn | 178 |
| 3.3.3. Điều kiện về hoàn thiện khung pháp lý | 179 |
| 3.3.4. Các điều kiện liên quan đến việc hoàn thiện hệ thống cơ chế quản lý chi ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Hà Tĩnh | 181 |
| KẾT LUẬN | 187 |
| DANH MỤC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ | |
| TÀI LIỆU THAM KHẢO | |

DANH MỤC KÝ HIỆU CÁC CHỮ VIẾT TẮT

| | |
|----------|--|
| CNH, HĐH | Công nghiệp hoá, hiện đại hoá |
| ĐTPT | Đầu tư phát triển |
| EBT | Quỹ ngoài ngân sách |
| ERC | Ủy ban đánh giá chỉ tiêu công |
| GDP | Tổng sản phẩm quốc nội |
| GD-ĐT | Giáo dục và đào tạo |
| HĐND | Hội đồng nhân dân |
| KBNN | Kho bạc Nhà nước |
| KH-CN | Khoa học và công nghệ |
| KT-XH | Kinh tế - xã hội |
| MTEF | Khuôn khổ chỉ tiêu trung hạn |
| MTQG | Mục tiêu quốc gia |
| NSNN | Ngân sách nhà nước |
| NSTW | Ngân sách trung ương |
| NSDP | Ngân sách địa phương |
| ODA | Nguồn vốn hỗ trợ chính thức của nước ngoài |
| PER | Đánh giá chỉ tiêu công |
| PIP | Chương trình đầu tư công |
| UNDP | Chương trình phát triển Liên Hiệp Quốc |
| UBND | Ủy ban nhân dân |
| XDCB | Xây dựng cơ bản |
| XHCN | Xã hội chủ nghĩa |
| WB | Ngân hàng thế giới |

DANH MỤC CÁC BẢNG BIỂU

| Số hiệu bảng | Tên bảng | Trang |
|---------------------|--|--------------|
| 1.1 | Mối liên hệ giữa chi phí và kết quả đầu ra | 48 |
| 2.1 | Tổng sản phẩm trong tỉnh | 71 |
| 2.2 | Tỷ lệ chi thường xuyên so với tổng chi NSNN và so với GDP | 76 |
| 2.3 | 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 | 82 |
| 2.4 | Tình hình chi cho sự nghiệp giáo dục đào tạo Hà Tĩnh | 83 |
| 2.5 | Tình hình chi sự nghiệp y tế | 87 |
| 2.6 | So sánh tình hình thực hiện chi thường xuyên so với dự toán được giao đầu năm | 94 |
| 2.7 | Cơ cấu và tỷ trọng chi ngân sách trong ngân sách địa phương ở tỉnh Hà Tĩnh giai đoạn 2004 - 2012 | 96 |
| 2.8 | Điều chỉnh tăng (+) giảm (-) nguồn vốn triển khai so với Nghị quyết HĐND tỉnh | 103 |
| 2.9 | Cấp phát thanh toán vốn đầu tư qua kho bạc nhà nước Hà Tĩnh | 105 |
| 2.10 | Kết quả thẩm định và phê duyệt dự án đầu tư | 110 |

DANH MỤC CÁC ĐỒ THỊ

| Số đồ thị | Tên đồ thị | Trang |
|------------------|--|--------------|
| 2.1 | Thu ngân sách nội địa thực hiện giai đoạn 2008 - 2012 | 72 |
| 2.2 | Cơ cấu chi thường xuyên trong tổng chi ngân sách và GDP nội tỉnh | 77 |
| 2.3 | Cơ cấu chi giáo dục đào tạo | 83 |
| 2.4 | Cơ cấu chi y tế | 87 |
| 2.5 | Cơ cấu chi quản lý hành chính nhà nước | 90 |
| 2.6 | Chi văn hoá thông tin và chi phát thanh truyền hình | 93 |
| 2.7 | Cơ cấu chi ĐTPT Hà Tĩnh giai đoạn 2004 - 2012 | 97 |
| 2.8 | Chi đầu tư tại các huyện, thị xã, thành phố | 98 |
| 2.9 | Kế hoạch vốn đầu tư | 100 |
| 2.10 | Tỷ trọng chi ngân sách trên địa bàn tỉnh Hà Tĩnh | 118 |

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu

Ở Việt Nam, cùng với quá trình đổi mới nền kinh tế, đặc biệt là thực hiện chương trình cải cách tổng thể nền hành chính nhà nước, trong đó cải cách tài chính công là một trong 4 trụ cột, đã và đang diễn ra những thay đổi cơ bản trong lĩnh vực tài chính. Sự ra đời của Luật NSNN sửa đổi (năm 2002) đã đánh dấu một bước ngoặt trong quá trình cải cách tài chính của địa phương. Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, thành phố lần đầu tiên được trao quyền quyết định phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp chính quyền địa phương.

Luận cứ tạo cơ sở cho những thay đổi quan trọng này gắn liền với lý thuyết phân cấp ngân sách, nhằm tạo sự chủ động, linh hoạt cho tỉnh/thành phố trong quá trình sử dụng nguồn NSNN, nâng cao hiệu quả phân bổ, sử dụng các nguồn lực công, thông qua việc đưa cung - cầu hàng hóa/dịch vụ công xích lại gần nhau; Tăng cường kỷ luật tài chính, thị trường, nâng cao hiệu quả, giảm chi phí cung cấp hàng hóa, dịch vụ công.

Chiến lược công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước tỏ ra rất hứa hẹn để các địa phương thực hiện thành công quá trình chuyển đổi: Từ một cơ chế mệnh lệnh hành chính chuyên sang cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước. Sự phát triển đó đòi hỏi Nhà nước cần phải đổi mới chính sách tài chính trong đó có chính sách quản lý chi NSNN để phân bổ và sử dụng nguồn lực tài chính xã hội có hiệu quả và hiệu lực. Chi NSNN gắn liền với chức năng quản lý của nhà nước và có liên quan đến nhiều lĩnh vực kinh tế, chính trị, xã hội. Quản lý có hiệu quả chi NSNN được đặt ra trong bối cảnh nguồn lực tài chính của quốc gia có giới hạn nhất định nhưng phải làm như thế nào để thỏa mãn tốt nhất những nhu cầu cần thiết để đạt được các mục tiêu quản lý kinh tế, chính trị, xã hội của nhà nước.

Hà Tĩnh là một tỉnh thuộc vùng Bắc Trung Bộ, có vị trí địa lý thuận lợi - cầu nối hai miền Bắc Nam của Tổ quốc. Mặc dù thời gian qua Hà Tĩnh được đánh giá là đã có bước chuyển biến tích cực, song chưa thể khẳng định được rằng đổi mới quản lý chi NSNN là những cải cách có tính hệ thống và có hiệu quả.

Quản lý chi NSNN của Hà Tĩnh thời gian qua đã bộc lộ một số tồn tại. Quy trình phân bổ nguồn lực tài chính nhà nước còn thiếu mối liên kết chặt chẽ giữa kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trung hạn với nguồn lực trong một khuôn khổ kinh tế vĩ mô được dự báo và còn có nhiều khiếm khuyết trong hệ thống thông tin quản lý chi NSNN. Do vậy, để nâng cao hiệu quả quản lý chi NSNN đòi hỏi Hà Tĩnh cần tập trung phát triển có hệ thống các yếu tố thuộc về quản lý như: tổ chức, xây dựng thể chế, cung cấp thông tin, sử dụng các công cụ để phân bổ nguồn lực tối ưu, tạo ra các đầu ra và kết quả cuối cùng phù hợp với: kỷ luật tài khóa tổng thể; phân bổ nguồn lực phù hợp với mục tiêu chiến lược ưu tiên, đảm bảo hiệu quả và hiệu lực sự cung ứng hàng hóa, dịch vụ công.

Trong trào lưu cải cách chung trên thế giới, cũng như công cuộc cải cách sâu rộng trong nước, trong đó, cải cách tài chính công là một vấn đề trọng tâm, trước nhu cầu cấp thiết của Hà Tĩnh nói riêng về tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý chi NSNN thúc đẩy phát triển kinh tế trên địa bàn, thì việc tập trung nghiên cứu làm rõ luận cứ, nội hàm, phương thức cũng như thực tiễn quản lý chi NSNN ở địa phương là rất thiết thực, cả trên phương diện lý luận và thực tiễn. Đó cũng chính là cơ sở và sự cần thiết lựa chọn nghiên cứu đề tài **“Hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Hà Tĩnh”**.

2. Mục đích nghiên cứu của đề tài

Mục đích nghiên cứu của đề tài là nghiên cứu và đề xuất các giải pháp hoàn thiện quản lý chi NSNN tỉnh Hà Tĩnh. Để đạt được mục đích đó, cần hoàn thành các mục tiêu cụ thể như sau:

- + Làm rõ lý luận về vấn đề quản lý chi NSNN, các nhân tố ảnh hưởng đến quản lý chi NSNN và vai trò của chi NSNN;
- + Tổng hợp kinh nghiệm các nước, tỉnh, thành phố và rút ra bài học cho Hà Tĩnh;
- + Khảo sát thực trạng quản lý chi NSNN ở tỉnh Hà Tĩnh qua một số năm gần đây;
- + Đánh giá thực trạng quản lý chi NSNN ở Hà Tĩnh một số năm gần đây;