

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
HỌC VIỆN TÀI CHÍNH**

BỘ TÀI CHÍNH



NGUYỄN QUANG HÙNG

**ĐỔI MỚI KIỂM SOÁT CHI NGÂN SÁCH THƯỜNG XUYÊN CỦA
CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CÁC CẤP QUA KHO BẠC NHÀ NƯỚC**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

HÀ NỘI - 2015

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
HỌC VIỆN TÀI CHÍNH

BỘ TÀI CHÍNH



NGUYỄN QUANG HÙNG

**ĐỔI MỚI KIỂM SOÁT CHI NGÂN SÁCH THƯỜNG XUYÊN CỦA
CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CÁC CẤP QUA KHO BẠC NHÀ NƯỚC**

Chuyên ngành : Tài chính - Ngân hàng

Mã số : 62.34.02.01

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

Người hướng dẫn khoa học: 1. PGS, TS BÙI ĐƯỜNG NGHIÊU

2. PGS, TS LÊ HÙNG SƠN

HÀ NỘI - 2015

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan bản Luận án là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, kết quả nêu trong Luận án là trung thực và có nguồn gốc rõ ràng.

TÁC GIẢ LUẬN ÁN

Nguyễn Quang Hưng

MỤC LỤC

Trang

Trang phụ bìa	
Lời cam đoan	
Mục lục	
Danh mục các chữ viết tắt	
Danh mục các bảng, sơ đồ	
MỞ ĐẦU	1
Chương 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ CHI NGÂN SÁCH THƯỜNG XUYÊN VÀ KIỂM SOÁT CHI NGÂN SÁCH THƯỜNG XUYÊN QUA KHO BẠC NHÀ NƯỚC	17
1.1. LÝ LUẬN CHUNG VỀ CHI NGÂN SÁCH THƯỜNG XUYÊN	17
1.1.1. Khái quát về ngân sách nhà nước.....	17
1.1.2. Chi ngân sách nhà nước.....	19
1.1.3. Chi ngân sách thường xuyên.....	26
1.2. LÝ LUẬN CHUNG VỀ KIỂM SOÁT CHI NGÂN SÁCH THƯỜNG XUYÊN QUA KHO BẠC NHÀ NƯỚC	27
1.2.1. Kiểm soát chi ngân sách nhà nước.....	27
1.2.2. Khái quát về kiểm soát chi ngân sách thường xuyên qua Kho bạc Nhà nước.....	31
1.3. CÁC NHÂN TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN KIỂM SOÁT CHI NGÂN SÁCH THƯỜNG XUYÊN QUA KHO BẠC NHÀ NƯỚC	43
1.3.1. Tổ chức bộ máy chính quyền địa phương các cấp	43
1.3.2. Điều kiện tự nhiên, tình hình phát triển kinh tế - xã hội.....	44
1.3.3. Phương thức quản lý ngân sách của Nhà nước.....	45
1.3.4. Mô hình tổ chức của Kho bạc Nhà nước	47
1.3.5. Hệ thống thanh toán tiền tệ quốc gia.....	47
1.3.6. Công cụ sử dụng trong kiểm soát chi ngân sách thường xuyên.....	48
1.3.7. Các quy định pháp lý về kiểm soát chi ngân sách thường xuyên	49
1.3.8. Tổ chức bộ máy kiểm soát chi tại các đơn vị Kho bạc Nhà nước.....	51
1.3.9. Năng lực, trình độ của đội ngũ cán bộ, công chức kiểm soát chi ngân sách thường xuyên, người thực hiện ngân sách thường xuyên.....	51
1.3.10. Công tác kiểm tra quyết toán, thẩm tra báo cáo quyết toán	52

1.4. KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ KIỂM SOÁT CHI NGÂN SÁCH THƯỜNG XUYÊN.....	53
1.4.1. Kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới.....	53
1.4.2. Bài học kinh nghiệm có thể áp dụng đối với Việt Nam.....	62
Chương 2: THỰC TRẠNG KIỂM SOÁT CHI NGÂN SÁCH THƯỜNG XUYÊN CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CÁC CẤP QUA KHO BẠC NHÀ NƯỚC TẠI VIỆT NAM.....	64
2.1. TỔNG QUAN VỀ TỔ CHỨC CÔNG TÁC KIỂM SOÁT CHI NGÂN SÁCH THƯỜNG XUYÊN CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CÁC CẤP TẠI VIỆT NAM.....	64
2.1.1. Khái quát về tổ chức ngân sách chính quyền địa phương các cấp.....	64
2.1.2. Chi ngân sách thường xuyên của chính quyền địa phương các cấp qua Kho bạc Nhà nước.....	67
2.1.3. Tổ chức công tác kiểm soát chi ngân sách thường xuyên của chính quyền địa phương các cấp qua Kho bạc Nhà nước.....	69
2.2. THỰC TRẠNG KIỂM SOÁT CHI NGÂN SÁCH THƯỜNG XUYÊN CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CÁC CẤP TẠI VIỆT NAM.....	75
2.2.1. Các cơ sở pháp lý của kiểm soát chi ngân sách thường xuyên của chính quyền địa phương các cấp.....	75
2.2.2. Kết quả kiểm soát chi ngân sách thường xuyên của chính quyền địa phương các cấp.....	82
2.2.3. Thực trạng về quy trình và công cụ kiểm soát chi ngân sách thường xuyên của chính quyền địa phương các cấp giai đoạn 2004 - 2013.....	97
2.2.4. Kết quả khảo sát về kiểm soát chi ngân sách thường xuyên của chính quyền địa phương các cấp qua Kho bạc Nhà nước.....	112
2.3. ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG.....	116
2.3.1. Kết quả đạt được.....	116
2.3.2. Hạn chế và nguyên nhân.....	121
Chương 3: GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI KIỂM SOÁT CHI NGÂN SÁCH THƯỜNG XUYÊN CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CÁC CẤP QUA KHO BẠC NHÀ NƯỚC TẠI VIỆT NAM.....	132
3.1. QUAN ĐIỂM, MỤC TIÊU ĐỔI MỚI KIỂM SOÁT CHI NGÂN SÁCH THƯỜNG XUYÊN CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CÁC CẤP QUA KHO BẠC NHÀ NƯỚC TẠI VIỆT NAM.....	132

3.1.1. Bối cảnh chiến lược phát triển Kho bạc Nhà nước.....	132
3.1.2. Quan điểm, mục tiêu đổi mới kiểm soát chi ngân sách thường xuyên của chính quyền địa phương các cấp qua Kho bạc Nhà nước	134
3.2. GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI KIỂM SOÁT CHI NGÂN SÁCH THƯỜNG XUYỀN CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CÁC CẤP QUA KHO BẠC NHÀ NƯỚC TẠI VIỆT NAM	136
3.2.1. Đổi mới tổ chức kiểm soát chi ngân sách thường xuyên	136
3.2.2. Đổi mới quy trình thực hiện kiểm soát chi ngân sách thường xuyên của chính quyền địa phương các cấp qua Kho bạc Nhà nước	140
3.2.3. Hoàn thiện hệ thống công cụ sử dụng trong kiểm soát chi ngân sách thường xuyên của chính quyền địa phương các cấp	150
3.2.4. Đổi mới công tác tổ chức thực hiện các cơ chế, chính sách kiểm soát chi ngân sách thường xuyên.....	157
3.2.5. Nâng cao trình độ, năng lực của cán bộ, công chức kiểm soát chi ngân sách thường xuyên; người thực hiện ngân sách thường xuyên.....	163
3.2.6. Kiểm soát chi ngân sách thường xuyên theo phương thức quản lý ngân sách chương trình, ngân sách dự án, trong khuôn khổ chi tiêu trung hạn	166
3.3. KIẾN NGHỊ ĐIỀU KIỆN THỰC HIỆN GIẢI PHÁP	167
3.3.1. Kiến nghị với Quốc hội	167
3.3.2. Kiến nghị với Chính phủ	169
3.3.3. Kiến nghị với Bộ Tài chính	170
3.3.4. Kiến nghị với Bộ Kế hoạch và Đầu tư.....	176
3.3.5. Kiến nghị với Tổng cục Thuế.....	176
3.3.6. Kiến nghị với Kho bạc Nhà nước	177
3.3.7. Kiến nghị với Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.....	179
KẾT LUẬN	180
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN.....	182
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	183
PHỤ LỤC.....	189

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT TRONG LUẬN ÁN

HĐND : Hội đồng nhân dân

KBNN : Kho bạc Nhà nước

NSNN : Ngân sách nhà nước

NSTW : Ngân sách Trung ương

UBND : Ủy ban nhân dân

DANH MỤC CÁC BẢNG TRONG LUẬN ÁN

<u>Số hiệu</u>	<u>Nội dung</u>	<u>Trang</u>
Bảng 2.1:	Tổng hợp chi ngân sách của chính quyền địa phương các cấp qua KBNN (Không tính trợ cấp cân đối ngân sách)	83
Bảng 2.2:	Tổng hợp chi ngân sách thường xuyên của chính quyền địa phương các cấp qua KBNN (Không tính trợ cấp cân đối ngân sách)	84
Bảng 2.3:	Tổng hợp chi ngân sách thường xuyên của chính quyền địa phương các cấp qua KBNN theo nhóm nội dung kinh tế (Không tính trợ cấp cân đối ngân sách)	85
Bảng 2.4:	Chi tiết chi thanh toán cho cá nhân từ ngân sách thường xuyên của chính quyền địa phương các cấp qua KBNN	88
Bảng 2.5:	Chi tiết chi hàng hóa, dịch vụ từ ngân sách thường xuyên của chính quyền địa phương các cấp qua KBNN	90
Bảng 2.6:	Chi tiết chi trợ cấp cân đối ngân sách thường xuyên qua KBNN	92
Bảng 2.7:	Chi tiết chi hỗ trợ và bổ sung từ ngân sách thường xuyên của chính quyền địa phương các cấp qua KBNN (không tính trợ cấp cân đối ngân sách)	94
Bảng 2.8:	Chi tiết chi khác từ ngân sách thường xuyên của chính quyền địa phương các cấp qua KBNN	95
Bảng 2.9:	Tình hình từ chối thanh toán, trả lại và yêu cầu hoàn thiện hồ sơ, thủ tục trong kiểm soát chi ngân sách thường xuyên qua KBNN giai đoạn 2004 - 2013	96
Bảng 2.10:	Một số thay đổi về tài khoản kế toán nhà nước trong thanh toán chi NSNN tại KBNN	110
Bảng 2.11:	Tỷ lệ doanh nghiệp, hộ kinh doanh có đăng ký kinh doanh (có Hóa đơn) trên một đơn vị sử dụng ngân sách thường xuyên tại địa phương	126
Bảng 3.1:	So sánh hoá đơn với các loại giấy tờ xác nhận khối lượng, giá trị hàng hoá, dịch vụ mua, bán, trao đổi không phải là hoá đơn	160

DANH MỤC CÁC SƠ ĐỒ TRONG LUẬN ÁN

<u>Số hiệu</u>	<u>Nội dung</u>	<u>Trang</u>
Sơ đồ 2.1:	Tổ chức ngân sách ở Việt Nam	66
Sơ đồ 3.1:	Kho bạc Nhà nước thực hiện kiểm soát chi, thanh toán chi trả trực tiếp cho người hưởng lương, phụ cấp, học bổng, sinh hoạt phí... ..	143
Sơ đồ 3.2:	KBNN thực hiện kiểm soát chi, thanh toán chi trả gián tiếp cho người hưởng lương, phụ cấp, học bổng, sinh hoạt phí... ..	144
Sơ đồ 3.3:	Áp dụng trong trường hợp đối với khoản thanh toán, bên cung cấp hàng hoá, dịch vụ là đối tượng kinh doanh không thường xuyên	145
Sơ đồ 3.4:	Trường hợp đơn vị sử dụng ngân sách thường xuyên nắm rõ quy định về quản lý hoá đơn, chủ động hoàn thiện hồ sơ thanh toán.....	146
Sơ đồ 3.5:	Kiểm soát chi ngân sách thường xuyên và thanh toán trực tiếp cho các bên cung cấp hàng hoá, dịch vụ	147
Sơ đồ 3.6:	Tạm ứng chi trả trực tiếp cho các bên cung cấp hàng hoá, dịch vụ; thanh toán tạm ứng sau khi hoàn tất thủ tục mua bán.....	148

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu

Từ năm 1986, nước ta bước vào thời kỳ thực hiện đường lối đổi mới toàn diện chuyển từ nền kinh tế tập trung, quan liêu, bao cấp sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. 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, cải cách tài chính công được đặt ra như một khâu đột phá có tính chất tiền đề cho việc cải cách toàn diện nền hành chính Nhà nước, thông qua sự tác động mạnh mẽ của cải cách quản lý tài chính công đến xây dựng bộ máy hành chính Nhà nước; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức; nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng NSNN trong bộ máy chính quyền các cấp từ trung ương đến cơ sở.

Sự ra đời của Luật NSNN sửa đổi (năm 2002) là một dấu mốc quan trọng trong quá trình cải cách tài chính công. Với mục tiêu quản lý thống nhất NSNN, Luật NSNN 2002 phân định rõ trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan quản lý ngân sách các cấp, đơn vị sử dụng ngân sách... trong từng khâu của chu trình ngân sách; cụ thể điều kiện chi ngân sách, nguyên tắc cấp phát, hình thức thanh toán và hồ sơ, chứng từ đối với từng khoản chi. Luận cứ tạo cơ sở cho những thay đổi này gắn liền với lý thuyết phân cấp ngân sách, phân định chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan quản lý NSNN các cấp, nhằm tạo ra sự chủ động, linh hoạt cho các cơ quan, đơn vị trong quá trình quản lý và sử dụng NSNN, nâng cao hiệu quả phân bổ, sử dụng nguồn lực công, tăng cường kỷ cương, kỷ luật tài chính.

Trong khuôn khổ chương trình tổng thể cải cách hành chính ngành Tài chính, Bộ Tài chính đã triển khai đồng bộ và mạnh mẽ các hoạt động cải cách, từ lĩnh vực phân cấp quản lý NSNN, quản lý thu, chi NSNN cũng như quản lý các quỹ công khác của Nhà nước. Hoạt động cải cách diễn ra đồng bộ trên mọi lĩnh vực, từ cải cách cơ chế quản lý, hiện đại hoá công nghệ cũng như nâng cao năng lực và chất lượng nguồn nhân lực của toàn ngành Tài chính. Trong đó, cải cách quản lý chi NSNN là một trong số các nội dung trọng tâm, có mức độ ảnh hưởng sâu rộng tới mọi thành phần kinh tế, đóng vai trò quyết định tới kết quả của quá trình cải cách.

Nhiệm vụ kiểm soát chi NSNN được Bộ Tài chính giao cho KBNN tổ chức triển khai thực hiện bắt đầu từ những năm 90 thuộc thế kỷ 20. Đến nay, nền tảng pháp lý, cơ