

## MỞ ĐẦU

### 1. Sự cần thiết của đề tài

Quá trình phân cấp đang diễn ra mạnh mẽ ở Việt Nam đã giúp chính quyền các địa phương tự chủ nhiều hơn về mọi lĩnh vực như quản lý hành chính, quản lý kinh tế - tài chính. Trong đó, bao gồm việc quản lý thu - chi Ngân sách Nhà nước (NSNN) địa phương. Tại mỗi địa phương, tính chủ động, tính bền vững trong việc tạo ra nguồn thu NSNN và chính sách chi tiêu NSNN hợp lý nhằm đảm bảo các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH), tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế phản ánh hiệu quả của công tác quản lý NSNN tại địa phương (huy động nguồn lực và chi tiêu công). Quản lý NSNN thời gian qua đang thu hút sự quan tâm của cả những nhà làm chính sách lẫn nhà nghiên cứu. Luật NSNN đã được Quốc hội Khóa XIII thông qua tại kỳ họp thứ 9 vào ngày 26/06/2015 có hiệu lực thi hành từ năm ngân sách 2017, nhằm mục tiêu thích ứng Hiến pháp 2013 là nâng cao hiệu quả quản lý, tạo động lực phát triển, đổi mới phương thức quản lý ngân sách phù hợp với thực tiễn phát triển KT - XH đất nước, tăng cường phân cấp quản lý ngân sách, phát huy tính chủ động của ba cấp chính quyền địa phương trong quản lý tài chính địa phương. Trong những năm qua, công tác quản lý NSNN ở các cấp: Trung ương, Tỉnh, thành phố và các địa phương có nhiều đổi mới theo hướng tích cực. Tuy nhiên, bên cạnh đó vẫn còn tồn tại những hạn chế, chưa phát huy hết hiệu quả quản lý NSNN. Thực tiễn trên đã đặt ra yêu cầu cần thiết phải có những giải pháp đồng bộ và kịp thời, để nâng cao được hiệu quả quản lý NSNN của các cấp ngân sách trong bối cảnh nền kinh tế ngày càng hội nhập sâu vào nền kinh tế thế giới. Mặt khác, để phấn đấu đạt được mục tiêu đề ra về phát triển KT - XH, việc đánh giá hiệu quả quản lý NSNN là yêu cầu khách quan, vừa có tính cấp bách, vừa có tính cơ bản lâu dài. Đó cũng là lý do của tác giả chọn vấn đề nghiên cứu và trao đổi: “Bàn về đánh giá hiệu quả quản lý ngân sách nhà nước”.

### 2. Phương pháp nghiên cứu

Báo cáo sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể như sau:

Phương pháp nghiên cứu tài liệu, thống kê mô tả, so sánh, phân tích, tổng hợp được sử dụng nhằm làm sáng tỏ cơ sở lý luận về NSNN, quản lý NSNN, hiệu quả quản lý NSNN.

### **3. Nội dung của báo cáo**

Ngoài phần Mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, báo cáo gồm có các nội dung chính như sau:

**Phần 1: Cơ sở lý luận về Ngân sách Nhà nước**

**Phần 2: Hiệu quả quản lý Ngân sách Nhà nước và các nhân tố ảnh hưởng đến đánh giá hiệu quả quản lý Ngân sách Nhà nước**

## **Chương 1 CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC**

### **1.1. Một số khái niệm và đặc điểm của Ngân sách Nhà nước**

#### **1.1.1. Ngân sách Nhà nước**

Khái niệm ngân sách nhà nước [2] Thuật ngữ ngân sách theo tiếng Anh là “Budget” có nghĩa là cái túi đựng tiền. Thuật ngữ “Budget” xuất phát bởi từ cổ “Bougette” của Pháp. Từ thế kỷ 17, người Anh sử dụng thuật ngữ “Budget” để chỉ ngân sách hay túi tiền của nhà vua.

NSNN là một phạm trù kinh tế và cũng là một phạm trù lịch sử. Sự xuất hiện và tồn tại của nó gắn liền với sự ra đời của nền sản xuất hàng hóa - tiền tệ và sự xuất hiện của tổ chức nhà nước.

Thể chế NSNN khởi đầu từ Anh vào cuối thế kỷ 17, tiếp đến xuất hiện ở Mỹ và Pháp, sau đó mô hình thể chế NSNN lan rộng đến các quốc gia khác. Sự ra đời của thể chế NSNN là kết quả tiến trình đấu tranh của giai cấp tư sản đối với chế độ nhà nước phong kiến. Giai cấp tư sản đòi hỏi Nhà nước phong kiến phải bỏ đi chế độ thuế khóa và chi tiêu công một cách tùy tiện, theo ý chí riêng của nhà nước phong kiến (nhà vua), thay vào đó là một thể chế đảm bảo cho hoạt động tài chính công một cách minh bạch, có giới hạn và mang tính pháp lý, chế độ thuế khóa phải do Quốc hội của tổ chức nhà nước quyết định, các khoản chi tiêu công phải đặt trong sự giám sát của dân chúng và có sự tách bạch chi tiêu của xã hội với tiêu dùng cá nhân của nhà vua (năm 1688, ở nước Anh đã ban hành Luật dân quyền quy định không cho phép nhà vua đặt ra bất kỳ khoản thu nào để chi tiêu, trừ khi được Quốc hội cho phép).

Khi tổ chức nhà nước muốn hoạt động và tồn tại, cần phải có nguồn lực tài chính để chi tiêu. Tuy nhiên, NSNN phải được thực hiện theo luật do Quốc hội của một tổ chức nhà nước quyết định.

Tùy theo đặc điểm KT – XH cũng như truyền thống lịch sử khác nhau ở mỗi quốc gia, cách diễn đạt quan niệm NSNN có thể không hoàn toàn giống nhau, song bản chất của NSNN luôn được hiểu là quỹ tiền tệ tập trung chủ yếu của Nhà nước nhằm đáp ứng nhu cầu chi tiêu để tồn tại và phát triển.

Tại Việt Nam, theo Điều 4 của Luật NSNN (Luật số 83/2015/QH13) [10] được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ban hành 25/6/2015 đã giải thích thuật ngữ NSNN như sau:

*“NSNN là toàn bộ các khoản thu - chi của Nhà nước được dự toán và thực hiện trong một khoản thời gian nhất định do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước”.*

### **1.1.2. Khái niệm thu ngân sách nhà nước**

Để có kinh phí cho mọi hoạt động của mình, Nhà nước đã đặt ra các khoản thu (thuế) do mọi công dân đóng góp để hình thành nên quỹ tiền tệ của mình. Thực chất, thu NSNN là việc Nhà nước dùng quyền lực của mình để tập trung nguồn tài chính quốc gia hình thành quỹ NSNN nhằm thỏa mãn các nhu cầu của Nhà nước.

Ở Việt Nam, đứng về phương diện pháp lý thu NSNN bao gồm những khoản tiền Nhà nước huy động vào ngân sách để thỏa mãn nhu cầu chi tiêu của Nhà nước. Về mặt bản chất, thu NSNN là hệ thống những quan hệ kinh tế giữa Nhà nước và xã hội phát sinh trong quá trình Nhà nước huy động các nguồn tài chính để hình thành nên quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước nhằm thỏa mãn các nhu cầu chi tiêu của mình. Thu NSNN chỉ bao gồm những 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.

### **1.1.3. 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 KT – XH mà Nhà nước đảm nhận theo những nguyên tắc nhất định.

Chi NSNN là sự chi phối 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.

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.

#### **1.1.4. Khái niệm tính bền vững của ngân sách nhà nước**

Theo Schick và Allen (2005) [11] ngân sách bền vững phải đảm bảo bốn yếu tố:

+ Tình trạng có thể trả được nợ (solvency): khả năng của Chính phủ trong việc thực hiện các nghĩa vụ tài chính.

+ Tăng trưởng (growth): chính sách chi tiêu đảm bảo kinh tế tăng trưởng

+ Ổn định (stability): khả năng của Chính phủ trong việc đáp ứng các nghĩa vụ tương lai bằng gánh nặng thuế hiện tại.

+ Công bằng (fairness): khả năng của Chính phủ trong việc chi trả các nghĩa vụ hiện tại mà không chuyển gánh nặng chi phí lên thế hệ tương lai.

Một cách nhìn cụ thể hơn về tính bền vững của NSDP là nhìn vào nguồn thu. Nếu nguồn thu “sớm muộn cũng sẽ cạn” như thu từ đất đai hay “không tạo ra giá trị gia tăng cho địa phương” như thu từ xổ số kiến thiết thì NSDP được coi là không bền vững theo Vũ Thành Tự Anh và Ninh Ngọc Bảo Kim (2008) [7].

Tương tự, theo Rosengard và Jay et al (2006) [12] nguồn thu không bền vững là các nguồn thu nhất thời như phí chuyển nhượng quyền sử dụng đất, thu từ bán quyền sử dụng đất,... Nguồn thu bền vững cho NSDP là thu từ các nguồn thu do giá trị gia tăng của nền kinh tế đóng góp chủ yếu là các khoản phí và lệ phí, các loại thuế mà chính quyền địa phương được phân chia theo tỷ lệ phần trăm với chính quyền trung ương.

#### **1.1.5. Khái niệm bền vững tài khóa [9]**

Bền vững tài khóa là một vấn đề luôn nhận được sự quan tâm của Chính phủ và các chính quyền địa phương, nhất là trong giai đoạn thực hiện xây dựng kế hoạch tài chính trung hạn theo quy định của Luật NSNN có hiệu lực từ năm ngân sách 2017. Bền vững tài khóa là tình trạng có thể kiểm soát được các nguồn thu - chi của Chính phủ hoặc chính quyền địa phương, bảo vệ NSNN trước các cú sốc kinh tế và đảm bảo NSNN cho việc thực hiện các mục tiêu KT – XH.

### **1.1.6. Đặc điểm của ngân sách nhà nước [1]**

NSNN là một nội dung quan trọng của hệ thống tài chính công. Nó bao gồm những quan hệ tài chính nhất định trong tổng thể các quan hệ tài chính công, cụ thể:

+ Quan hệ tài chính giữa Nhà nước và công dân.

+ Quan hệ tài chính giữa Nhà nước và doanh nghiệp: mối quan hệ này thể hiện ở chỗ Nhà nước cấp phát, hỗ trợ vốn cổ phần theo những nguyên tắc và phương thức nhất định để tiến hành SXKD và phân chia lợi nhuận. Đồng thời, mối quan hệ tài chính này cũng phản ánh những quan hệ kinh tế dưới hình thức giá trị phát sinh trong quá trình phân phối và phân phối lại tổng sản phẩm xã hội và thu nhập quốc dân giữa NSNN với các doanh nghiệp được thể hiện thông qua các khoản thuế mà doanh nghiệp phải nộp vào NSNN theo luật định.

+ Quan hệ tài chính giữa Nhà nước với tổ chức xã hội.

+ Quan hệ tài chính giữa Nhà nước với quốc tế.

#### **Đặc điểm**

+ NSNN là một luật tài chính đặc biệt (yếu tố pháp lý), bởi lẽ trong NSNN, các thể chế của nó được thiết lập dựa vào hệ thống pháp luật có liên quan (Hiến pháp, Luật thuế,...) nhưng mặt khác bản thân NSNN cũng là luật do Quốc hội quyết định và thông qua hàng năm, mang tính chất cưỡng chế và bắt buộc các chủ thể KT – XH có liên quan phải tuân thủ.

+ NSNN là một công cụ quản lý, NSNN đưa ra danh mục các khoản thu mà Chính phủ chỉ được phép thu và danh mục các khoản chi tiêu trong khuôn khổ NSNN được Quốc hội phê duyệt, giúp cho Quốc hội quản lý và kiểm soát chặt chẽ các khoản chi tiêu, thu nhập của Chính phủ trong mỗi năm tài khóa.

+ Hoạt động thu - chi của NSNN luôn gắn chặt với quyền lực kinh tế - chính trị của Nhà nước và việc thực hiện các chức năng của Nhà nước được Nhà nước tiến hành trên cơ sở những luật lệ nhất định;

+ Hoạt động của NSNN là hoạt động phân phối lại các nguồn tài chính, nó thể hiện ở hai lĩnh vực thu - chi của Nhà nước;

+ NSNN luôn gắn chặt với sở hữu nhà nước, luôn chứa đựng những lợi ích chung, lợi ích cộng đồng;

+ NSNN cũng có những đặc điểm như các quỹ tiền tệ khác. Nét khác biệt của NSNN với tư cách là một quỹ tiền tập trung của Nhà nước, nó được chia thành nhiều quỹ nhỏ có tác dụng riêng, sau đó mới được chi dùng cho những mục đích đã định;

+ Hoạt động thu - chi của NSNN được thực hiện theo nguyên tắc không hoàn trả trực tiếp là chủ yếu.

## **1.2. Quản lý ngân sách nhà nước, nội dung và nguyên tắc quản lý ngân sách nhà nước**

### **1.2.1. Quản lý ngân sách nhà nước [3]**

Quản lý nhà nước đối với NSNN là quá trình tác động của Nhà nước đến các mối quan hệ của NSNN, nhằm hướng NSNN tác động vào các hoạt động trong đời sống KT – XH phục vụ cho mục tiêu, chiến lược, kế hoạch phát triển KT – XH trong từng thời kỳ nhất định. Đồng thời là quá trình sử dụng NSNN như là công cụ để quản lý và điều hành nền kinh tế, hướng các quan hệ kinh tế phát triển theo định hướng của Nhà nước.

Quản lý nhà nước về NSNN là làm cho các hoạt động của NSNN theo đúng pháp luật của Nhà nước, mặt khác kích thích kinh tế phát triển, tạo lập, bồi dưỡng nguồn thu cho ngân sách và sử dụng có hiệu quả, tiết kiệm các khoản chi ngân sách, bảo đảm sự cân đối tích cực thu - chi ngân sách, giảm bội chi ngân sách. Mục tiêu tổng quát trong quản lý và sử dụng ngân sách là phải tạo sự cân đối tích cực, ổn định NSNN tạo môi trường tài chính thuận lợi cho sự ổn định và phát triển, nâng cao hiệu quả của NSNN thực hiện mục tiêu chiến lược KT – XH trong từng thời kỳ.

Nhà nước là chủ thể quản lý; các quan hệ, các bộ phận của ngân sách là đối tượng, khách thể quản lý. Vai trò quản lý của Nhà nước đối với NSNN là một tất yếu bởi vì:

*Thứ nhất*, NSNN thể hiện bản chất của Nhà nước, của chế độ và phục vụ Nhà nước, tác động đến mọi mặt hoạt động đời sống xã hội, SXKD, là công cụ của Nhà nước để kích thích kinh tế phát triển, có vai trò chi phối toàn bộ hệ thống tài chính quốc gia, là bộ phận quan trọng nhất trong chính sách tài chính quốc gia.

*Thứ hai*, xuất phát từ vai trò tài chính công, NSNN là công cụ quan trọng trong quản lý xã hội nói chung và quản lý kinh tế nói riêng. Nhà nước định ra Luật NSNN, Luật thuế và các luật liên quan, các chính sách ưu đãi đầu tư, khuyến khích

đầu tư, chính sách xã hội, nguồn chi từ NSNN là rất lớn tác động đến nền kinh tế, đồng thời thực hiện kiểm tra, kiểm soát việc sử dụng các nguồn lực mang lại hiệu quả.

*Thứ ba, các vấn đề liên quan đến NSNN ở tầm vĩ mô chỉ có Nhà nước mới có khả năng chi phối, quy định thực hiện, tác động mọi mặt hoạt động trong đời sống KT – XH. Quản lý vừa mang tính bắt buộc vừa tạo điều kiện cho các hoạt động trong nền kinh tế phát triển.*

Như vậy, có thể hiểu: *Quản lý NSNN là sự tác động của Nhà nước vào hoạt động của các đối tượng sử dụng quỹ NSNN bằng các công cụ quản lý vĩ mô của mình để thực hiện các chức năng nhiệm vụ của Nhà nước.*

Quản lý NSNN ảnh hưởng đến nhiều đối tượng, nhiều cấp chính quyền. Do vậy các nguyên tắc quản lý NSNN cũng như cơ chế chính sách trong quản lý NSNN cần được nghiên cứu nghiêm túc, khoa học, dân chủ và xem xét trong các mối quan hệ thì khi thực hiện quản lý NSNN mới mang lại hiệu quả cao.

### **1.2.2. Nội dung quản lý ngân sách nhà nước [1], [2], [10]**

*Thứ nhất, quản lý quá trình thu NSNN*

Thu NSNN được thực hiện bằng các hình thức bắt buộc như hình thức thuế, phí, lệ phí hoặc bằng các hình thức huy động tự nguyện như hình thức đóng góp của các tổ chức, cá nhân, viện trợ,... Quản lý quá trình thu NSNN chính là quản lý các hình thức đó.

*Thứ hai, quản lý quá trình chi NSNN*

Quản lý chi NSNN có quy mô và mức độ rộng lớn, ở nhiều lĩnh vực và ở nhiều địa phương, bao gồm quản lý các khoản chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi trả nợ gốc và lãi vay, chi viện trợ, chi cho vay, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính, chi bổ sung cho ngân sách cấp dưới.

*Thứ ba, quản lý việc thực hiện các biện pháp cân đối thu - chi NSNN*

NSNN được cân đối theo nguyên tắc tổng số thu từ thuế, phí, lệ phí phải lớn hơn tổng số chi thường xuyên và góp phần tích lũy ngày càng cao vào chi đầu tư phát triển. Trường hợp có bội chi, thì số bội chi phải nhỏ hơn số chi đầu tư phát triển và quản lý tiến tới cân bằng thu - chi ngân sách.



Có nhiều nguyên nhân dẫn đến mất cân đối ngân sách và tùy theo nguyên nhân mà có các giải pháp khác nhau. Giải pháp phổ biến hiện nay là vay nợ trong và ngoài nước, lập Quỹ dự trữ, Quỹ dự phòng tài chính,... Quản lý việc thực hiện các biện pháp cân đối thu - chi NSNN chính là quản lý việc thực hiện các giải pháp đó.

#### *Thứ tư, quản lý chu trình NSNN*

Chu trình NSNN có độ dài thời gian kéo dài hơn một năm ngân sách vì trong một năm ngân sách đồng thời diễn ra cả ba khâu của chu trình NSNN là chấp hành ngân sách của chu trình NSNN hiện tại, quyết toán ngân sách của chu trình NSNN trước đó và lập ngân sách cho chu trình NSNN tiếp theo.

Công tác lập dự toán NSNN căn cứ vào nhiệm vụ phát triển KT – XH và đảm bảo quốc phòng - an ninh. Các khoản thu phải xác định trên cơ sở tăng trưởng kinh tế, các quy định của pháp luật về thu NSNN. Các khoản chi phải xác định trên cơ sở mục tiêu phát triển KT – XH, đảm bảo quốc phòng - an ninh.

Công tác chấp hành NSNN là quá trình sử dụng tổng hợp các biện pháp kinh tế, tài chính và hành chính nhằm thực hiện các chỉ tiêu thu - chi trong dự toán NSNN.

Công tác quyết toán NSNN nhằm mục đích tổng kết, đánh giá lại toàn bộ quá trình quản lý NSNN trong một năm ngân sách đã qua.

#### *Thứ năm, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm và thi đua khen thưởng*

Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, cơ quan quản lý nhà nước và đơn vị dự toán ngân sách có trách nhiệm kiểm tra việc thực hiện các chế độ thu - chi và quản lý NSNN, quản lý tài sản của Nhà nước.

Thanh tra tài chính có nhiệm vụ thanh tra việc chấp hành pháp luật về thu - chi và quản lý NSNN, quản lý tài sản nhà nước của các tổ chức, cá nhân.

Tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật về quản lý NSNN thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm có thể bị xử phạt hành chính, xử lý kỷ luật hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự.

Tổ chức, cá nhân có thành tích trong việc thực hiện quản lý NSNN thì được khen thưởng. Việc quản lý NSNN hiệu quả, tiết kiệm, tăng đầu tư phát triển, tăng thu, tăng điều tiết cho ngân sách cấp trên, giảm bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên,... là căn cứ để đánh giá, khen thưởng.

*Thứ sáu, quản lý NSNN theo kết quả thực hiện nhiệm vụ (kết quả đầu ra) và xây dựng kế hoạch tài chính 5 năm (khuôn khổ trung hạn).*

Để quản lý hiệu quả việc sử dụng ngân sách, Luật NSNN sửa đổi được thông qua tại Kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa XIII vào ngày 25/6/2015. Theo các điều khoản được quy định mới trong văn bản luật này là giao cho Chính phủ quy định việc thực hiện quản lý ngân sách theo kết quả thực hiện nhiệm vụ và thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách chịu trách nhiệm về việc quản lý, sử dụng ngân sách theo dự toán được giao, đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ, đảm bảo hiệu quả, tiết kiệm, đúng chính sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách.

Ngoài ra, trong văn bản luật có hiệu lực từ năm ngân sách 2017 này đã bổ sung thuật ngữ “kế hoạch tài chính 5 năm”, cho phù hợp với kế hoạch phát triển KT – XH 5 năm. Theo đó, các nội dung, ý nghĩa và thủ tục lập kế hoạch tài chính 5 năm đã được bổ sung để quản lý NSNN.

Như vậy, ngoài những nội dung quản lý NSNN cũ đã được quy định trong các văn bản luật có liên quan về quản lý NSNN trước đây. Kể từ năm ngân sách 2017, quản lý NSNN theo kết quả thực hiện nhiệm vụ (kết quả đầu ra) và xây dựng kế hoạch tài chính 5 năm (khuôn khổ trung hạn) là một nội dung quản lý NSNN nếu được triển khai thực hiện tốt sẽ góp phần nâng cao hiệu quả quản lý NSNN tại các địa phương.

### ***1.2.3. Nguyên tắc quản lý ngân sách nhà nước [2]***

Từ những đặc điểm của NSNN, yêu cầu việc quản lý NSNN cần tôn trọng các nguyên tắc sau:

Nguyên tắc niên hạn

+ Chính phủ thực thi NSNN trong một niên độ kế toán

Năm NSNN kéo dài trong phạm vi thời gian là 12 tháng, nhưng đa số các quốc gia đều chọn năm NSNN bắt đầu từ ngày 1 - 1 của năm dương lịch và kết thúc ngày 31 - 12 của năm đó.

+ Theo chu kỳ hàng năm quốc hội biểu quyết thông qua NSNN một lần.

Nguyên tắc niên hạn được hình thành trên những cơ sở:

+ Cơ sở chính trị: sự phát triển của xã hội theo thể chế nền dân chủ chính trị, thực hiện ngân sách niên hạn là để tạo điều kiện cho quốc hội và người dân kiểm soát

tình hình thu - chi tài chính công được đều đặn và có tính chu kỳ. Mỗi năm Chính phủ thu bao nhiêu và chi cho cái gì, quốc hội và người dân cần phải biết. Thực hiện nguyên tắc này sẽ làm gia tăng quyền lực mạnh mẽ của quốc hội trong việc kiểm soát Chính phủ. Quốc hội sẽ biểu quyết và thông qua NSNN mỗi năm một lần. Nếu quốc hội chưa quyết định ngân sách, thì Chính phủ không có quyền thu - chi bất kỳ một khoản tiền nào, dù là nhỏ nhất.

+ Cơ sở tài chính: quản lý NSNN phải xác định thời gian bắt đầu và kết thúc để giúp cho Chính phủ tổng kết và đánh giá tình hình tài chính của quốc gia, qua đó có biện pháp điều chỉnh kịp thời, góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực công. Nói chung, sự giới hạn NSNN hàng năm với dự toán các khoản thu - chi chặt chẽ là nhằm làm cho nền tài chính công trở nên minh bạch và quản lý có trật tự.

Như vậy, thực hiện NSNN niên hạn có những ưu điểm nhất định là tính đơn giản, nghiệp vụ thu - chi được ghi chép chặt chẽ theo hàng năm. Tuy nhiên, NSNN niên hạn cũng có những hạn chế nhất định:

- + Tồn kém thời gian và chi phí do phải lập NSNN hàng năm.
- + Tồn tại tính cứng nhắc do các khoản chi đã ghi trong dự toán nhưng trong năm chưa phát sinh, thì vào cuối năm sẽ mất giá trị.
- + Tính hiệu quả sẽ không được quan tâm do người quản lý NSNN chỉ cần tuân thủ nghiêm ngặt dự toán chi.
- + Chế độ niên hạn có thể dẫn đến tình trạng, người quản lý NSNN có thể trì hoãn các khoản chi để tạo sự cân đối NSNN theo ý chủ quan vào cuối năm.

### **Nguyên tắc đơn nhất**

Nguyên tắc này yêu cầu toàn bộ dự toán thu - chi cần được trình bày trong một văn kiện duy nhất. Nguyên tắc đơn nhất không chấp nhận việc lập NSNN bằng nhiều văn kiện không tập trung. Chính phủ không được đệ trình NSNN trước quốc hội bằng nhiều văn kiện khác nhau. Quốc hội xem xét và thông qua NSNN bằng luật được ban hành trong một văn bản duy nhất.

Nếu NSNN trình bày dựa trên nhiều văn kiện khác nhau, thì sự kiểm soát của quốc hội sẽ gặp nhiều khó khăn, đặc biệt là trong việc lựa chọn các khoản chi tiêu có tính chiến lược ưu tiên. Sự tuân thủ nguyên tắc này giúp cho Quốc hội có cách nhìn toàn diện hơn về NSNN. Nguyên tắc đơn nhất cho Quốc hội biết được quy mô của

NSNN, tổng thể nguồn thu và các khoản chi tiêu của Chính phủ. Còn nếu NSNN được báo cáo bằng nhiều văn kiện khác nhau, thì để biết tổng nguồn thu và tổng các khoản chi, Quốc hội phải tập hợp rải rác ở nhiều văn kiện khác nhau, sau đó cộng lại thì đó là một công việc rất phức tạp, tốn kém nhiều thời gian và thiếu tính chính xác.

### **Nguyên tắc toàn diện**

NSNN phải là một ngân sách toàn diện và bao quát. Các khoản thu - chi trong NSNN phải được hợp thành một tài liệu duy nhất, thể hiện đầy đủ mọi khoản thu - chi tài chính của Chính phủ. Tất cả các khoản thu - chi phải ghi trong dự toán NSNN, không có sự bù trừ giữa thu và chi.

#### ***1.2.4. Tổ chức hệ thống và phân cấp, phân quyền quản lý ngân sách nhà nước [2]***

Trên thế giới, hệ thống hành chính của các quốc gia là cơ sở để tổ chức hệ thống NSNN, nghĩa là một cấp chính quyền chính là một cấp NSNN. Mỗi cấp chính quyền tự lập, xét duyệt và chịu trách nhiệm quản lý NSNN cấp mình.

Ở các quốc gia có mô hình nhà nước đơn nhất thì hệ thống NSNN gồm NSTW và NSDP như Pháp, Nhật, Thái Lan, Trung Quốc, Anh,...

Ở các quốc gia có mô hình nhà nước liên bang thì hệ thống NSNN gồm ngân sách bang, ngân sách liên bang và NSDP như Mỹ, Canada, Thụy Sĩ,...

NSDP ở các quốc gia có thể gồm nhiều cấp, tùy theo thiết chế quản lý nhà nước mà số lượng cấp NSDP ở từng quốc gia là khác nhau.

Ở các quốc gia có mô hình nhà nước đơn nhất thì NSDP thường gồm ngân sách tỉnh - huyện - xã. Một điểm khác biệt rất lớn giữa Việt Nam và các quốc gia có mô hình nhà nước đơn nhất, là ở Việt Nam thì các cấp NSDP có sự lồng ghép vào nhau mặc dù các cấp NSDP cũng có sự độc lập tương đối. Ngân sách cấp xã là một bộ phận của ngân sách cấp huyện, ngân sách cấp huyện lại là một bộ phận của ngân sách cấp tỉnh. Trong khi, các cấp NSDP của các quốc gia có mô hình nhà nước đơn nhất trên thế giới đều độc lập với nhau và độc lập với NSTW. Sự độc lập được thể hiện ở đây chính là NSNN của cấp nào thì cấp đó tự lập, xét duyệt và quản lý, không có sự lồng ghép vào nhau của các cấp NSDP. Nghĩa là, tổng số thu - chi của ngân sách cấp trên không bao gồm số liệu thu - chi của ngân sách cấp dưới. Điểm khác biệt trong quản lý NSDP của Việt Nam về sự lồng ghép giữa các cấp NSDP, cần phải được nghiêm túc nghiên cứu để có thể sửa đổi thích hợp nhằm quản lý NSDP tốt hơn.

NSDP ở hầu hết các quốc gia có mô hình nhà nước đơn nhất đều có sự độc lập tương đối, chính quyền trung ương đều có sự bổ sung ngân sách cho các chính quyền địa phương và thực hiện điều tiết lại một phần thu nhập trên cơ sở luật định của các loại thuế phân chia giữa NSTW và NSDP.

Ở các quốc gia có mô hình nhà nước liên bang thì NSDP thường gồm ngân sách các bang, ngân sách khu đô thị chính (nước Đức), ngân sách các bang, ngân sách tòa thị chính, ngân sách lãnh địa, ngân sách vùng nông thôn (nước Mỹ).

Trong lịch sử phát triển mô hình quản lý NSNN cho đến nay có rất nhiều mô hình phân cấp, phân quyền giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương được vận dụng ở mỗi quốc gia. Theo các nhà khoa học, cho đến nay trên thế giới có bốn mô hình phân cấp, phân quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương, cơ bản đó là mô hình Anh - phân cấp cho chính quyền địa phương theo chức năng (functional regulation), mô hình Pháp - song trùng giám sát (dual supervision), mô hình Đức - phụ trợ lãnh thổ (areal subsidiarization), mô hình Nga - song trùng trực thuộc (dual subordination).

#### *1.2.4.1. Cơ sở pháp lý cho việc phân cấp, phân quyền quản lý ngân sách nhà nước [2]*

Như đã trình bày trong phần khái niệm NSNN, NSNN phải được thực hiện theo luật do Quốc hội của một tổ chức nhà nước quyết định. Ở các quốc gia trên thế giới, hệ thống pháp luật chi phối đến quản lý NSNN nói chung và phân cấp, phân quyền quản lý NSNN nói riêng cũng có những khác biệt nhất định. Tuy nhiên, đặc điểm chung là mọi vấn đề liên quan đến việc phân định chức năng hoặc phân cấp các nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN giữa các cấp ngân sách được quy định trong Hiến pháp và pháp luật về NSNN của các quốc gia.

Ở Nhật, quản lý NSNN tuân theo Hiến pháp, Luật tài chính công, Luật quyền tự chủ của địa phương, Luật tài chính địa phương, Luật thuế địa phương,...

Ở Mỹ, quyền hạn và nhiệm vụ về tài chính của các cơ quan chính quyền địa phương vừa do Hiến pháp liên bang, vừa do luật của từng ban quy định,... Mỗi bang đều có phương hướng riêng của mình để quản lý địa phương trong khuôn khổ Hiến pháp liên bang.

Ở Đức, công tác quản lý NSNN được thể hiện trong nhiều văn bản pháp lý. Cũng như các quốc gia khác Hiến pháp liên bang Đức là văn bản pháp lý cao nhất quy định nhiều điều khoản về hệ thống NSNN và quy trình quản lý NSNN, Hiến pháp liên bang Đức quy định: “Liên bang và các bang tự trị độc lập với nhau trong việc quản lý. Mỗi cấp phải quan tâm thích đáng đến việc quản lý ngân sách của mình đối với nhu cầu cân bằng kinh tế tổng thể”, “Bộ Tài chính liên bang có quyền cho phép những khoản chi vượt và ngoài kế hoạch ngân sách”, “những khoản thu từ vay tín dụng thuộc quyền của cơ quan lập pháp liên bang. Mức vay tín dụng trần được quy định theo tổng chi cho đầu tư được quy định trong kế hoạch ngân sách”,... Ngoài ra, công tác quản lý NSNN ở Đức còn được quy định trong Luật ngân sách liên bang, Luật thúc đẩy sự ổn định và tăng trưởng kinh tế, Luật ngân sách bang, Luật ngân sách hàng năm, Luật các nguyên tắc ngân sách cho liên bang và các bang,...

Ở các quốc gia khác như: Pháp, Malaysia,... Hiến pháp đều có những quy định về các mối quan hệ NSNN giữa các cấp ngân sách. Bên cạnh Hiến pháp còn có Luật tài chính chi phối công tác quản lý NSNN. Ở Pháp, có một nét riêng trong quản lý NSNN là Luật tài chính được áp dụng cho từng năm ngân sách, quốc hội Pháp thông qua dự toán ngân sách hàng năm chính là thông qua Luật tài chính.

#### *1.2.4.2. Phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách nhà nước*

+ Xu hướng chung về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ở các quốc gia

Một đặc điểm chung và quan trọng trong phân cấp quản lý NSNN ở các quốc gia là tạo cho NSTW quyền hạn quản lý những nội dung thu - chi NSNN trọng yếu (chính quyền trung ương huy động các nguồn thu quan trọng nhất và đảm nhiệm các khoản chi quan trọng và to lớn). Theo đặc điểm này trong phân cấp quản lý NSNN tại các quốc gia làm cho NSDP phụ thuộc vào NSTW. Một nguồn thu rất quan trọng đối với các chính quyền địa phương là nguồn thu bổ sung từ NSTW hoặc phải thực hiện việc vay nợ để bù đắp thiếu hụt ngân sách, vì nguồn thu của NSDP trong phân cấp quản lý NSNN thường là các khoản thuế, phí nhỏ lẻ. Cũng chính vì xu hướng phân cấp quản lý NSNN như thế tại các quốc gia, làm cho công tác quản lý NSNN của chính quyền địa phương phải chịu sự kiểm soát chặt chẽ của chính quyền trung ương. Thậm chí ngay cả các phương án vay nợ của chính quyền địa phương theo luật đều phải do chính quyền trung ương xét duyệt và thông qua hoặc có thể do chính quyền

trung ương chỉ định. Đối với các quốc gia theo thể chế liên bang thì quyền hạn của các bang trong công tác quản lý NSNN có phần mở rộng và độc lập hơn, nhưng về cơ bản vẫn phụ thuộc vào ngân sách liên bang.

#### + Về phân định nguồn thu

Có hai phương pháp phân định nguồn thu cho các cấp ngân sách là phương pháp loại trừ và phương pháp không loại trừ. Các phương pháp này đều được luật hóa trong các văn bản pháp quy của Nhà nước.

Theo phương pháp loại trừ thì toàn bộ các nguồn thu đã giao cho một cấp nào đó hưởng thì các cấp khác không được hưởng nữa (nguồn thu cố định mà mỗi cấp được hưởng 100%).

Theo phương pháp không loại trừ thì toàn bộ nguồn thu phát sinh được phân chia chung cho các cấp theo một tỷ lệ nhất định (nguồn thu điều tiết hay nguồn thu phân bổ). Đa số các quốc gia sử dụng kết hợp hai phương pháp trong việc phân chia nguồn thu, tức là quy định nguồn thu hưởng 100% đồng thời có quy định các khoản phân chia giữa NSTW và NSDP.

Ở các quốc gia theo thể chế liên bang, việc phân cấp được thực hiện phù hợp với thẩm quyền của các khâu trong hệ thống ngân sách. Ngân sách liên bang được thu các loại thuế giống như NSTW ở các quốc gia khác. Ngân sách các bang và địa phương dưới bang thu các khoản còn lại và được hưởng một phần thu phân bổ từ ngân sách liên bang.

#### + Phân cấp nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách

Phân cấp nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách bắt nguồn từ phân cấp về quản lý hành chính - kinh tế - xã hội do Hiến pháp và pháp luật quy định. Việc phân cấp đó thường có những nguyên tắc chung, nhưng quá trình phân cấp cụ thể có sự khác nhau giữa các quốc gia.

Các lĩnh vực quan trọng như quốc phòng, ngoại giao, tài chính, ngân hàng, nhập cảnh,... đều do chính quyền trung ương các quốc gia đảm nhiệm. Các lĩnh vực khác như môi trường, hàng không, đường sắt, bảo hiểm, thất nghiệp có thể do cả chính quyền trung ương và các tỉnh (hoặc bang) cùng đảm nhận. Các lĩnh vực còn lại thì giao cho chính quyền địa phương.

Ở Mỹ, chính quyền bang và địa phương chịu trách nhiệm chính về giáo dục, đường bộ và đường cao tốc (trừ hệ thống đường cao tốc nối giữa các bang), cảnh sát, phòng cháy, vệ sinh công cộng. Chính quyền liên bang chịu trách nhiệm về các chương trình phúc lợi xã hội lớn, còn cấp bang và địa phương chịu trách nhiệm về các chương trình thuộc loại nhỏ. Những phần chi tiêu lớn khác của NSNN bang và địa phương là giao thông vận tải, an ninh xã hội, sức khỏe và bệnh viện.

Ở Anh, NSDP đảm nhiệm phần lớn nhiệm vụ chi cho giáo dục. Còn ở Pháp và Nhật thì đại bộ phận khoản chi này lại do chính quyền trung ương thực hiện. Các nhiệm vụ chi về y tế, sức khỏe, trợ cấp xã hội, trợ cấp thất nghiệp thì do NSDP đảm nhiệm phần lớn. Nhiệm vụ phát triển hạ tầng kinh tế địa phương cũng thường do NSDP đảm nhận. Đó là các khoản chi cho xây dựng nhà cửa, xây dựng đường giao thông địa phương, xây dựng nhà máy thủy điện, hệ thống điện nước, trạm đỗ xe, công trình thủy nông,...

+ Cơ chế bổ sung từ NSTW cho NSDP

Cơ chế phân bổ nguồn thu, nhiệm vụ chi và điều tiết nguồn thu giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương luôn có xu hướng đưa NSDP vào thế không thể tự cân đối. Sự hình thành cơ chế bổ sung từ NSTW cho NSDP là tất yếu. Điều này nằm trong chủ ý của Chính phủ trong việc kiểm soát, chi phối hoạt động của các chính quyền địa phương.

Tuy vậy, việc bổ sung từ ngân sách cấp trên còn xuất phát từ yêu cầu khách quan là đảm bảo điều hòa các nguồn lực giữa các địa phương có những điều kiện phát triển khác nhau. Thực tế, có những địa phương do đặc điểm tự nhiên xã hội không thuận lợi nên cơ sở kinh tế của các nguồn thu rất hạn chế, trong khi nhu cầu chi cho phát triển lại đòi hỏi cao. Việc trợ giúp của trung ương cho các địa phương là cần thiết để giúp địa phương không bị tụt hậu so với các địa phương khác. Để thực hiện mục tiêu hỗ trợ, cơ chế bổ sung và tiêu thức bổ sung ở các quốc gia rất đa dạng và linh hoạt.

Ở Đức, việc hỗ trợ của ngân sách liên bang cho ngân sách các bang dựa trên cơ sở phân tích các dữ kiện kinh tế của các bang tính trên đầu dân, rồi so sánh với các chỉ số chung của toàn liên bang. Bang nào có năng lực thu bằng hoặc cao hơn năng lực thu thuế chung của toàn liên bang sẽ không được ngân sách liên bang hỗ trợ. Nếu



thấp hơn thì ngân sách liên bang cũng chỉ hỗ trợ một phần của phần chênh lệch so với chỉ số chung, phần còn lại bang tự lo.

Ở Nhật Bản, việc trợ cấp của NSTW cho NSDP cũng chủ yếu nhằm mục đích hỗ trợ cho các dự án cụ thể. Địa phương nào thu vượt kế hoạch thì được tăng chi, còn nếu thu không đạt kế hoạch thì phần chi sẽ bị giảm tương ứng. Trong mọi trường hợp thì số lượng trợ cấp của NSTW cho NSDP là không đổi.

Ở Malaysia, việc xem xét các khoản trợ cấp của ngân sách liên bang cho các bang do Hội đồng tài chính quốc gia quyết định bằng các phương thức: trợ cấp cho công tác dân số, trợ cấp cho duy tu bảo dưỡng đường xá, trợ cấp cho tăng thu nhập, trợ cấp cho phát triển kinh tế bang, trợ cấp nâng cao chất lượng cuộc sống, trợ cấp khác. Mức độ trợ cấp, công thức tính toán phụ thuộc vào khả năng giàu nghèo của các bang, thể hiện qua các thông số KT – XH như các thông số về dân số (bang nào có số lượng dân số đông hơn thì được trợ cấp nhiều hơn), về số lượng đường xá, cầu cống,...

Phân cấp ngân sách thực chất là việc giải quyết mối quan hệ giữa các cấp chính quyền trong việc sử dụng NSNN cụ thể là:

- + Giải quyết mối quan hệ quyền lực giữa các cấp chính quyền trong việc ban hành các chính sách, chế độ thu - chi quản lý ngân sách.

- + Giải quyết mối quan hệ vật chất trong quá trình phân giao nhiệm vụ chi, nguồn thu và cân đối ngân sách giữa các cấp chính quyền.

- + Giải quyết mối quan hệ trong chu trình ngân sách.

Quản lý quá trình phân cấp NSDP là công việc khó khăn, phức tạp. Phân cấp cho NSDP mang lại cơ hội lớn sau: giúp địa phương quản lý ngân sách có thể huy động và phân bổ nguồn tài chính có hiệu quả hơn, cung cấp dịch vụ phù hợp với địa phương, đáp ứng tốt hơn nhu cầu mong muốn của người dân địa phương với hiệu quả cao hơn và phù hợp tình hình thực tế địa phương. Nhưng nếu phân cấp không tốt sẽ dẫn đến những rủi ro như tạo sự chông chéo, làm suy yếu sự điều phối giữa trung ương và địa phương, tăng bất bình đẳng và làm xuống cấp những dịch vụ quan trọng.

Muốn thực hiện được những nội dung trên, phân cấp ngân sách phải đảm bảo các yêu cầu:

+ Vừa phải đảm bảo tính tập trung thống nhất NSNN, vừa phải phát huy tính chủ động sáng tạo, khai thác triệt để mọi sức mạnh tiềm năng ở địa phương.

+ Phân cấp quản lý ngân sách phải đồng bộ với phân cấp quản lý KT – XH.

+ Phân cấp quản lý ngân sách gắn liền với sự phân định rõ ràng minh bạch quyền hạn thu - chi NSTW, NSDP, phù hợp với chức năng quản lý hành chính của mỗi cấp chính quyền.

+ Nội dung phân cấp phải phù hợp với Hiến pháp và luật pháp quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các cấp chính quyền, đảm bảo mỗi ngân sách có các nguồn thu, các khoản chi, quyền hạn và trách nhiệm về ngân sách tương ứng nhau.

+ Ngoài ra cần đảm bảo một số yêu cầu khác như: đảm bảo nguồn thu ổn định cho nhiều năm để phát huy quyền chủ động của chính quyền địa phương; có sự công bằng giữa các địa phương; có khả năng chi phối, kiểm tra toàn bộ ngân sách trong cả nước.

Việc phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi của mỗi cấp ngân sách được quy định cụ thể trong luật. Nguồn thu cấp nào quản lý có hiệu quả hơn sẽ phân cho cấp đó. Những nhiệm vụ chi trọng yếu ảnh hưởng đến toàn bộ quốc gia hoặc những khu vực rộng lớn do NSTW đảm nhiệm. Những nhiệm vụ ổn định, mang tính thường xuyên và có tính xã hội rộng rãi phân cấp cho chính quyền địa phương. Đồng thời tùy theo yêu cầu, nhiệm vụ và năng lực quản lý của từng cấp để phân định cho phù hợp.

### **1.3. Chu trình quản lý ngân sách nhà nước**

#### ***1.3.1. Lập dự toán***

Lập dự toán NSNN là quá trình bao gồm các công việc: lập ngân sách, phê chuẩn ngân sách và thông báo ngân sách.

Lập dự toán NSNN là công việc khởi đầu có ý nghĩa quan trọng đến toàn bộ các khâu của chu trình ngân sách. Lập dự toán NSNN thực chất là dự toán các khoản thu - chi của NSNN trong một năm ngân sách. Việc lập dự toán NSNN đúng đắn, hợp lý, có cơ sở khoa học, xuất phát từ thực tiễn có tác dụng tích cực tới kế hoạch phát triển KT – XH và việc thực hiện ngân sách sau này. Thông qua việc lập dự toán NSNN, Nhà nước có thể thẩm tra và đánh giá lại toàn bộ các chỉ tiêu của kế hoạch KT – XH. Dự toán NSNN là bộ phận cấu thành trong hệ thống các kế hoạch tài chính

của một quốc gia vì vậy việc lập dự toán NSNN có tác động trực tiếp hoặc gián tiếp đến việc kiểm tra, đánh giá lại tính chính xác và chất lượng của bộ phận kế hoạch tài chính khác. Do đó, việc lập dự toán NSNN phải dựa vào những căn cứ nhất định.

Dự toán NSNN hàng năm phải được lập căn cứ vào chủ trương chính sách của Nhà nước về phát triển kinh tế, về quản lý tài chính.

Các khoản thu trong dự toán NSNN phải được xác định trên cơ sở tăng trưởng kinh tế và các quy định của pháp luật về thu ngân sách.

Các khoản chi trong dự toán NSNN phải được xác định trên cơ sở mục tiêu phát triển KT – XH, quản lý nhà nước, bảo đảm quốc phòng - an ninh. Đối với các khoản chi thường xuyên, việc lập dự toán còn phải căn cứ vào nguồn thu từ thuế, phí, lệ phí và tuân theo các chế độ, tiêu chuẩn, định mức do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định.

Hiện nay có hai phương pháp lập dự toán NSNN chính là phương pháp truyền thống và phương pháp lập dự toán NSNN theo khuôn khổ tài chính trung hạn. Mỗi phương pháp đều có những ưu và nhược điểm riêng và khả năng áp dụng tùy thuộc vào những điều kiện nhất định của từng quốc gia.

#### *1.3.1.1. Phương pháp lập dự toán ngân sách nhà nước theo truyền thống*

Lập dự toán NSNN theo phương pháp truyền thống thực chất là phương pháp lập dự toán cho từng năm riêng lẻ. Phương pháp này thường áp dụng cho các nước trong thời kỳ đang phát triển. Phương pháp lập dự toán theo phương pháp truyền thống được chia thành ba phương pháp đó là: phương pháp lập dự toán NSNN theo trình tự tổng hợp từ dưới lên, phương pháp lập dự toán NSNN theo trình tự từ trên xuống và phương pháp lập dự toán NSNN kết hợp phân bổ từ trên xuống và tổng hợp từ dưới lên.

+ Phương pháp lập dự toán NSNN theo trình tự từ dưới lên: đây là phương pháp lập dự toán xuất phát từ cơ sở, từ các đơn vị sử dụng NSNN, căn cứ vào điều kiện cụ thể của từng đơn vị sẽ gửi dự toán của đơn vị mình lên cơ quan quản lý cấp trên hình thành nên dự toán của ngân sách huyện, quận, thị xã. Huyện, quận, thị xã tiếp tục tổng hợp dự toán của mình và cấp dưới để hình thành ngân sách huyện, quận, thị xã và gửi lên cấp tỉnh. Cứ như vậy, tỉnh lại gửi lên trung ương. Trung ương sẽ tập

hợp dự toán NSDP và các bộ ngành trực thuộc trung ương để hình thành nên dự toán NSNN.

Ưu điểm chính của phương pháp lập dự toán ngân sách này là dự toán ngân sách sát với tình hình thực tế của địa phương, tạo ra được sự chủ động cho các cơ sở, không mang tính ban phát của cấp trên cho cấp dưới bởi nó xuất phát từ cơ sở đi lên. Nhưng với phương pháp này có nhược điểm chính là dự toán nhiều khi xuất phát từ yêu cầu chính đáng của cơ sở nhưng nhiều khi không hợp lý bởi không tính toán được chính xác nguồn thu tổng thể, mỗi địa phương sẽ có chất lượng dự toán không đồng đều, nhiều trường hợp địa phương sẽ cố tình làm dự toán có lợi cho địa phương mình khiến chất lượng dự toán NSNN không được cao, gây ra sự khó kiểm soát cho chính quyền trung ương.

+ Phương pháp lập dự toán NSNN theo trình tự từ trên xuống: đây là phương pháp mà xuất phát điểm được bắt đầu từ trung ương. Bộ Tài chính và các cơ quan liên quan khác căn cứ vào các chỉ tiêu phát triển kinh tế của từng giai đoạn sẽ xây dựng lên một bản dự toán về các khoản thu - chi của NSNN. Sau đó, Bộ Tài chính sẽ phân bổ dự toán đó cho các bộ ngành trung ương, các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Các bộ ngành ở trung ương, các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương sẽ dựa vào dự toán được Bộ Tài chính phân bổ lại tiếp tục phân bổ cho các đơn vị cấp dưới. Các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương sẽ thực hiện phân bổ dự toán cho huyện, quận. Sau đó, huyện, quận lại phân bổ tới xã, phường và tới các đơn vị cuối cùng.

Phương pháp phân bổ từ trên xuống có ưu điểm là nhanh gọn, đồng đều cho các đơn vị, dễ thực hiện, đảm bảo được tính thống nhất tuyệt đối từ trên xuống bởi dự toán tổng thể đã được trung ương thực hiện các đơn vị cấp dưới chỉ cần áp dụng không phải sửa đổi. Nhưng hạn chế của phương pháp này là mất đi tính tự chủ của cơ sở, mang nặng tính bao cấp bởi dự toán NSNN của cơ sở là việc chi tiêu xuất phát từ nhu cầu của cơ sở nhưng lại được cấp trên giao xuống mang tính chất mệnh lệnh, điều này làm hạn chế vai trò chủ động sáng tạo của chính quyền cơ sở.

+ Phương pháp lập dự toán NSNN kết hợp phân bổ từ trên xuống với tổng hợp từ dưới lên: phương pháp này sẽ hạn chế được các nhược điểm và phát huy được ưu điểm của hai phương pháp trên. Phương pháp này diễn ra qua ba bước chính.

Bước 1: Công tác chuẩn bị lập dự toán. Hàng năm vào tháng 5, tháng 6, Thủ tướng Chính phủ ra quyết định về việc lập kế hoạch KT – XH và dự toán NSNN năm sau.

Căn cứ vào quyết định của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tài chính hướng dẫn về việc yêu cầu, nội dung, thời hạn lập dự toán NSNN và hệ thống kiểm tra về dự toán NSNN.

Bước 2: Thực hiện lập dự toán ở các cơ sở. Các bộ và UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quán triệt quyết định của Thủ tướng và hướng dẫn của Bộ Tài chính hướng dẫn cấp dưới lập dự toán NSNN các đơn vị thuộc bộ và địa phương.

Các cơ quan, đơn vị có trách nhiệm trong việc thu - chi ngân sách phải tổ chức lập dự toán ngân sách trong phạm vi nhiệm vụ được giao gửi cho cơ quan tài chính đồng cấp. Cơ quan tài chính các cấp ở địa phương xem xét dự toán ngân sách của chính quyền cấp dưới tổng hợp, lập dự toán phân bổ NSDP trình UBND cùng cấp. UBND có trách nhiệm lập dự toán và phương án phân bổ NSDP trình HĐND cùng cấp quyết định và báo cáo cho cơ quan hành chính nhà nước và cơ quan tài chính cấp trên. Các bộ hướng dẫn các đơn vị trực thuộc lập dự toán, xem xét tập hợp lập dự toán ngân sách bộ gửi cho Bộ Tài chính tổng hợp.

Bước 3: Tổng hợp ở trung ương. Sau khi Bộ Tài chính tổng hợp dự toán NSNN, Bộ Tài chính sẽ trình Chính phủ bản dự thảo dự toán NSNN để Chính phủ xem xét duyệt bản dự toán NSNN chưa chính thức. Sau đó Chính phủ sẽ trình dự toán NSNN trước Quốc hội. Chính phủ gửi dự toán NSNN đến đại biểu Quốc hội cho ý kiến. Quốc hội họp thảo luận sau đó sẽ thông qua dự toán NSNN và phân bổ ngân sách.

#### *1.3.1.2. Phương pháp lập dự toán ngân sách nhà nước theo khuôn khổ tài chính trung hạn*

Đối với phương pháp lập dự toán NSNN theo khuôn khổ tài chính trung hạn thực chất là việc lập dự toán cho khoảng thời gian trung hạn từ 3 đến 5 năm. Quốc hội phê chuẩn ngân sách cho từng năm nhưng ngân sách này nằm trong khuôn khổ trung hạn. Quy trình lập dự toán NSNN theo phương pháp này gồm nhiều bước lớn, về cơ bản trình tự của phương pháp này giống như phương pháp kết hợp từ trên xuống với tổng hợp từ dưới lên nhưng có sự khác biệt lớn ở đây là sự phối hợp chặt

chế giữa Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch Đầu tư, các dự toán đều phải xem xét trong mối quan hệ và mục tiêu chiến lược trung hạn. Có thể chia làm năm bước lớn.

Bước 1: Bộ Tài chính căn cứ vào chỉ tiêu, chính sách, kế hoạch kinh tế vĩ mô trung hạn sẽ phối hợp với Bộ Kế hoạch Đầu tư xây dựng khuôn khổ hạn mức ngân sách trung hạn sơ bộ. Sau khi hình thành xong khuôn khổ hạn mức ngân sách trung hạn sơ bộ sẽ gửi xuống cho các địa phương, các bộ ngành xem xét.

Bước 2: Các bộ, ngành địa phương tiến hành xem xét, đánh giá các mục tiêu chiến lược của địa phương, của bộ mình trong khuôn khổ trung hạn. Căn cứ vào khuôn khổ này các bộ ngành địa phương sẽ tiến hành xây dựng dự toán ngân sách trung hạn ở địa phương, bộ mình. Các địa phương sẽ đưa ra sắp xếp thứ tự theo các mục tiêu. Sau khi hình thành dự toán các bộ ngành, địa phương gửi lên Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch Đầu tư.

Bước 3: Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch Đầu tư tiến hành đàm phán về xây dựng ngân sách chính thức. Kết thúc đàm phán đưa ra bản ngân sách chính thức lại gửi trở lại các bộ, ngành địa phương.

Bước 4: Các bộ, ngành địa phương dựa vào bản dự toán NSNN chính thức sẽ xây dựng dự toán chính thức NSNN trung hạn và dự toán NSNN hàng năm trình lên quốc hội xem xét.

Bước 5: Quốc hội tiến hành xem xét và phê duyệt chính thức.

### **1.3.2. Chấp hành dự toán**

Sau khi dự toán NSNN được phê duyệt và năm ngân sách được bắt đầu thì việc thực hiện ngân sách được triển khai. Nội dung của quá trình này là tổ chức thu NSNN và bố trí cấp kinh phí NSNN cho các nhu cầu đã được phê chuẩn. Việc chấp hành NSNN thuộc về tất cả pháp nhân và thể nhân dưới sự điều hành của Chính phủ trong đó Bộ Tài chính có vị trí quan trọng giúp Chính phủ trong việc điều hành và thực hiện ngân sách.

Chấp hành dự toán NSNN bao gồm thực hiện kế hoạch thu NSNN và kế hoạch chi NSNN.

### **1.3.3. Thực hiện dự toán thu NSNN**

Chức năng của các cơ quan thu:

+ Cơ quan hải quan: có chức năng quản lý các loại thuế xuất, nhập khẩu ngoài nội địa.

+ Cơ quan thuế: có chức năng quản lý các loại thuế, phí, lệ phí phát sinh trong nội địa. + KBNN: có chức năng tham mưu, giúp cơ quan tài chính quản lý nhà nước về quỹ NSNN.

+ Cơ quan tài chính: có chức năng tạo lập nguồn tài chính, thể hiện khả năng tổ chức khai thác các nguồn tài chính nhằm đáp ứng nhu cầu phát triển của nền kinh tế và có chức năng phân phối ngân sách phù hợp với nguồn NSNN.

Thu NSNN là một bộ phận quan trọng trong chấp hành NSNN. Chính vì vậy thu ngân sách đòi hỏi phải tuân thủ theo những nguyên tắc nhất định:

+ Nguyên tắc thứ nhất, tất cả các khoản thu NSNN phải được nộp trực tiếp vào KBNN trừ một số trường hợp có thể thu qua cơ quan thu trực tiếp bằng tiền mặt.

+ Nguyên tắc thứ hai, các khoản thu NSNN phải được hạch toán bằng đồng tiền quốc gia theo đúng năm ngân sách, mục lục ngân sách, chế độ ngân sách và chế độ phân cấp quản lý ngân sách.

+ Nguyên tắc thứ ba, KBNN chịu trách nhiệm hạch toán các khoản thu NSNN và điều tiết các khoản thu NSNN theo đúng chế độ hiện hành.

+ Nguyên tắc thứ tư, ở các KBNN địa phương nếu có khoản thu bằng ngoại tệ phải được tập trung vào quỹ ngoại tệ được tập trung ở KBNN.

+ Nguyên tắc thứ năm, nếu có các khoản thu không đúng với chế độ hiện hành thì KBNN phải làm thủ tục hoàn trả người nộp.

Trình tự chấp hành dự toán thu NSNN đối với các khoản thu khác nhau thì sẽ có những hình thức khác nhau. Hai khoản thu chiếm tỷ trọng lớn ở các quận huyện, thị xã là phí, lệ phí và khoản thu từ đơn vị sự nghiệp.

+ Với khoản thu từ thuế thì chủ thể có đủ điều kiện nộp thuế phải đăng ký với cơ quan thu có thẩm quyền thu, với đối tượng nộp phí và lệ phí không phải đăng ký. Với khoản thu thuế thì cơ quan thu định kỳ không phải ra thông báo thu, đối với khoản phí và lệ phí cơ quan thu phải ra thông báo theo định kỳ quy định cho từng đối tượng nộp. Các khoản thu từ phí, lệ phí thường được ủy quyền cho cơ quan không phải là cơ quan tài chính thu ví dụ như: công chứng, đơn vị cầu đường... Vì vậy các cơ quan này phải nộp theo thời hạn quy định. Số thu này sẽ được cơ quan thu tổng

hợp và gửi sang cho cơ quan tài chính để cơ quan tài chính tiến hành phân chia và kiểm soát nguồn thu.

+ Với khoản thu từ hoạt động sự nghiệp thường cơ quan tài chính sẽ ra thông báo theo định kỳ yêu cầu các đơn vị có khoản thu sự nghiệp nộp vào KBNN. Trên cơ sở thông báo thu, các cơ quan đơn vị có trách nhiệm nộp đúng hạn đầy đủ số tiền ghi nhận trong thông báo thu tại KBNN.

Như vậy với hai khoản thu tiêu biểu trên cũng cho thấy quy trình quản lý chặt chẽ NSNN đối với các khoản thu NSNN của các cơ quan liên quan.

Thực hiện dự toán chi NSNN

Chi NSNN là việc cấp phát tiền cho các đơn vị sử dụng ngân sách để đảm bảo hoạt động, chức năng, nhiệm vụ của các đơn vị sử dụng ngân sách. Khi chấp hành chi NSNN đòi hỏi phải đạt được một số yêu cầu lớn:

Thứ nhất, các khoản chi dự định chi phải được ghi nhận trong dự toán NSNN phân bổ cho đơn vị nhận kinh phí. Do các khoản chi thuộc nhiều lĩnh vực, vì vậy kinh phí dự định chi phải nằm trong chỉ tiêu phân bổ tổng thể và phân bổ trong nhóm mục tiêu trong mục lục NSNN.

Thứ hai, khoản chi phải đúng chế độ, tiêu chuẩn định mức do cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước ban hành.

Thứ ba, khoản chi phải được thủ trưởng đơn vị hoặc người được ủy quyền quyết định chi.

Thứ tư, các khoản chi phải có đầy đủ hồ sơ chứng từ.

Hiện nay, theo quy định của Luật NSNN có hai phương thức chi trả, thanh toán kinh phí cho đối tượng thụ hưởng ngân sách: chi trả thanh toán trên cơ sở lệnh chi tiền và chi trả thanh toán trên cơ sở dự toán NSNN.

+ Phương thức cấp phát theo lệnh chi tiền là phương pháp được áp dụng đối với những khoản do cơ quan tài chính cấp trực tiếp cho đơn vị sử dụng ngân sách. Cấp phát theo lệnh chi tiền chỉ áp dụng đối với những chủ thể không có quan hệ thường xuyên với NSNN trong hoạt động nhận kinh phí hoặc các khoản chi mang tính chất đặc thù phát sinh từng lần. Lệnh chi tiền là quyết định do cơ quan tài chính phát hành gửi KBNN, yêu cầu KBNN thanh toán cho đơn vị sử dụng ngân sách theo đúng nội dung của lệnh chi. KBNN khi nhận được lệnh chi tiền hợp lệ sẽ tiến hành



xuất quỹ thanh toán cho đơn vị sử dụng ngân sách theo yêu cầu của cơ quan tài chính. KBNN có thể tiến hành cấp thanh toán với các khoản chi đủ điều kiện như: lương, trợ cấp... hoặc cấp tạm ứng với những khoản chi mà đơn vị nhận khoản chi này chưa thể xác định rõ được khoản kinh phí mà đơn vị đó sẽ sử dụng. Đơn vị thụ hưởng có quyền sử dụng nguồn kinh phí đã được chuyển giao. Theo phương thức này việc quản lý chi ngân sách sẽ do cơ quan tài chính đảm nhiệm vai trò nặng hơn so với KBNN, đơn vị thụ hưởng sẽ được nâng cao tính chủ động của mình trong việc sử dụng ngân sách.

+ Phương thức cấp phát theo dự toán kinh phí là phương pháp được áp dụng với khoản chi mà cơ quan tài chính không cấp phát trực tiếp. Cấp phát theo dự toán kinh phí được áp dụng đối với các đối tượng thường xuyên sử dụng kinh phí từ NSNN như: trường học, bệnh viện,... để thực hiện nhiệm vụ được giao. Quyết định chi của đơn vị sử dụng NSNN có hình thức thể hiện là giấy rút dự toán kinh phí. Khi đơn vị mang giấy này tới KBNN cùng các chứng từ hợp pháp KBNN sẽ tiến hành kiểm tra các điều kiện theo quy định như: khoản chi phải nằm trong dự toán đã được cơ quan tài chính duyệt, đúng chế độ tiêu chuẩn, đã được thủ trưởng đơn vị duyệt chi, chứng từ chi hợp lệ... Đối với hình thức cấp phát bằng dự toán này sẽ tạo cho KBNN chủ động dễ dàng quản lý, chủ động kiểm soát chi NSNN, cơ quan tài chính chỉ có nhiệm vụ kiểm soát ban đầu các khoản chi theo dự toán, tạo ra sự bị động cho đơn vị thụ hưởng ngân sách vì phụ thuộc quá nhiều vào KBNN.

Như vậy rõ ràng là trong quy trình chấp hành dự toán chi NSNN các cơ quan liên quan đều có trách nhiệm trong quản lý ngân sách. Đối với cơ quan tài chính có trách nhiệm thẩm tra việc phân bổ NSNN cho các đơn vị sử dụng ngân sách, trong trường hợp việc phân bổ không phù hợp với nội dung trong dự toán, không đúng chính sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức, cơ quan tài chính sẽ yêu cầu cơ quan phân bổ ngân sách điều chỉnh lại. Cơ quan tài chính kiểm tra giám sát việc thực hiện chi tiêu và sử dụng ngân sách ở đơn vị sử dụng ngân sách, nếu phát hiện sai phạm cơ quan tài chính có thể yêu cầu KBNN tạm dừng thanh toán và thu hồi số chi sai. Với KBNN, trách nhiệm quản lý chi ngân sách thể hiện trong việc thực hiện kiểm soát hồ sơ chứng từ chi, điều kiện chi và thực hiện cấp phát kịp thời các khoản chi ngân sách theo quy định. KBNN tham gia với cơ quan tài chính, cơ quan quản lý nhà nước có

thẩm quyền trong việc kiểm tra tình hình sử dụng ngân sách và xác nhận số thực chi ngân sách qua KBNN của các đơn vị sử dụng NSNN, kiểm tra lệnh chi của thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách nếu KBNN phát hiện sai phạm thì KBNN sẽ dừng chi. Ngoài ra KBNN sẽ tiến hành theo dõi, quản lý chi NSNN thông qua hình thức hạch toán kịp thời và theo dõi tài khoản tiền gửi tại KBNN của các đơn vị sử dụng ngân sách. Đối với các đơn vị sử dụng NSNN sẽ phải mở tài khoản tiền gửi tại KBNN, chịu sự kiểm tra kiểm soát của cơ quan tài chính và KBNN trong quá trình cấp phát ngân sách.

#### ***1.3.4. Quyết toán ngân sách nhà nước***

Đây là khâu cuối cùng trong chu trình NSNN. Thông qua quyết toán NSNN có thể cho thấy bao quát về hoạt động KT - XH của Nhà nước trong thời gian qua, hình dung được hoạt động NSNN với tư cách là công cụ quản lý vĩ mô của Nhà nước. Từ đó rút ra kinh nghiệm trong việc quản lý điều hành NSNN.

Để chuẩn bị quyết toán NSNN hàng năm Bộ Tài chính ban hành thông tư hướng dẫn việc lập quyết toán cho các ngành, các cấp. Căn cứ vào hướng dẫn của Bộ Tài chính, thủ trưởng của các đơn vị có nhiệm vụ thu - chi ngân sách lập quyết toán thu - chi ngân sách của đơn vị mình gửi cơ quan tài chính cấp trên. Thủ trưởng đơn vị dự toán cấp trên có trách nhiệm kiểm tra và duyệt quyết toán thu - chi ngân sách của các đơn vị phụ thuộc, tổng hợp quyết toán thu - chi ngân sách của các đơn vị phụ thuộc, quyết toán thu - chi ngân sách thuộc phạm vi mình quản lý gửi cho cơ quan tài chính cùng cấp.

Cơ quan tài chính địa phương xét duyệt quyết toán thu - chi ngân sách ở các cơ quan cùng cấp, thẩm tra quyết toán ngân sách cấp dưới, tổng hợp quyết toán NSDP trình UBND cùng cấp để xem xét. Trình HĐND cùng cấp để phê chuẩn, báo cáo cơ quan hành chính nhà nước và cơ quan tài chính cấp trên trực tiếp.

Bộ Tài chính xem xét duyệt quyết toán thu - chi ngân sách của cơ quan trung ương, thẩm tra quyết toán NSDP, tổng hợp, lập quyết toán NSNN có thẩm quyền phê duyệt.

Quốc hội xem xét phê chuẩn quyết toán NSNN. HĐND phê chuẩn quyết toán NSDP.

Thời hạn quyết toán NSNN được tính từ thời điểm kết thúc ngày 31 - 12 hàng năm, các đơn vị phải khóa sổ kế toán và lập báo cáo quyết toán năm. Báo cáo quyết toán sẽ gửi cho cơ quan tài chính đồng cấp. Cơ quan tài chính nhận được báo cáo quyết toán sẽ tiến hành tổng hợp và thẩm định quyết toán của các cấp ngân sách.

Cấp xã, phường là cấp ngân sách cơ sở do đó cấp xã, phường là đơn vị đầu tiên thực hiện quyết toán ngân sách. Ban Tài chính cấp xã, phường lập báo cáo quyết toán thu - chi gửi UBND xã, phường sau đó gửi HĐND xã, phường phê chuẩn đồng thời gửi Phòng Tài chính cấp huyện, quận, thị xã. Phòng Tài chính cấp huyện, quận, thị xã có trách nhiệm lập quyết toán ngân sách huyện, quận, thị xã trình UBND huyện, quận, thị xã gửi HĐND cùng cấp phê chuẩn, gửi Sở Tài chính thẩm định. Phòng Tài chính sẽ tiến hành tổng hợp số quyết toán do xã, phường gửi lên và số quyết toán do các đơn vị dự toán của huyện, quận, thị xã gửi lên sau đó sẽ cử cán bộ phòng xuống cơ sở để tiến hành công tác quyết toán ngân sách tại đơn vị cơ sở, quyết toán ở đây là kiểm tra hợp lý, hợp lệ sổ sách... của đơn vị cơ sở. Sở Tài chính sẽ thẩm định quyết toán ngân sách huyện, quận, thị xã. Sở Tài chính tổng hợp, lập quyết toán thu - chi NSDP trình UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, trình Bộ Tài chính đồng thời trình HĐND cấp tỉnh, thành phố phê chuẩn. Bộ Tài chính sẽ tổng hợp NSDP trình Chính phủ xem xét và Quốc hội phê duyệt quyết toán NSNN.

#### **1.4. Vai trò của quản lý ngân sách nhà nước**

Luật NSNN luôn được nghiên cứu sửa đổi nhằm đổi mới công tác quản lý NSNN. Tuy nhiên trong quá trình thực hiện cùng với những kết quả đạt được còn nhiều vấn đề vướng mắc cần phải tháo gỡ, nhất là trong công tác quản lý NSNN.

Công cụ chủ yếu quản lý NSNN bao gồm chính sách và cơ chế quản lý ngân sách:

+ Chính sách NSNN: là phương hướng cơ bản về sử dụng ngân sách như là một công cụ quản lý KT - XH của Nhà nước trong từng thời kỳ nhất định, phù hợp với đặc điểm KT - XH và những nhiệm vụ đặt ra cho Nhà nước ở từng thời kỳ đó.

Chính sách ngân sách bao gồm:

- Chính sách động viên, tập trung các nguồn tài chính vào quỹ tập trung của Nhà nước (quỹ ngân sách).

- Chính sách phân phối sử dụng quỹ ngân sách cho các mục tiêu KT – XH và thực hiện các nhiệm vụ của bộ máy nhà nước.

- Những định hướng cơ bản về tổ chức, xây dựng và quản lý hệ thống NSNN.

Chính sách ngân sách là sản phẩm chủ quan của Nhà nước nhằm dùng công cụ ngân sách góp phần điều chỉnh tình hình kinh tế - tài chính trong từng thời kỳ nhất định. Là sản phẩm chủ quan, chính sách ngân sách có thể tác động đến quá trình hoạt động KT – XH theo hướng tích cực hay hướng tiêu cực. Một chính sách ngân sách được coi là tích cực phải là một chính sách góp phần làm tăng trưởng nền kinh tế, tạo nên sự vận động đúng đắn của các phạm trù giá trị trong nền kinh tế, không gây ách tắc đối với sản xuất, lưu thông, giảm được lạm phát, nâng cao hiệu quả của nền kinh tế, góp phần giải quyết các vấn đề xã hội của đất nước.

Có thể nói, chính sách ngân sách là bộ phận cực kỳ quan trọng có vai trò dẫn đường trong chính sách tài chính quốc gia. Nó ràng buộc, vạch ranh giới những bộ phận của các nguồn tài chính được phép và có thể tập trung vào quỹ ngân sách. Đồng thời chính sách ngân sách là nhân tố tác động đến các bộ phận khác trong chính sách tài chính quốc gia. Vì vậy, khi hoạch định chính sách ngân sách đòi hỏi phải nghiên cứu các mối liên hệ ảnh hưởng qua lại giữa nó với các chính sách KT – XH, chính sách giá cả, tiền lương, thu nhập, tín dụng và tiền tệ.

Chính sách ngân sách dù đúng đắn bao nhiêu cũng không thể thực hiện được đầy đủ trong đời sống KT – XH nếu không có một cơ chế quản lý ngân sách đúng đắn, thích hợp, quán triệt đầy đủ tư tưởng chỉ đạo của chính sách ngân sách.

+ Cơ chế quản lý NSNN: đây được coi là công cụ để thực hiện chính sách ngân sách trong đời sống KT – XH. Cũng như chính sách ngân sách, cơ chế quản lý ngân sách là sản phẩm chủ quan nhưng mang tính cụ thể hơn. Cơ chế quản lý ngân sách được coi là tổng thể các hình thức, phương pháp hình thành, tập trung, phân phối và sử dụng các nguồn tài chính thuộc quỹ ngân sách.

Nếu quan niệm theo nghĩa hẹp, cơ chế quản lý ngân sách là tổng hợp các hình thức, phương pháp điều hành quỹ ngân sách trong hệ thống ngân sách. Tức là cơ chế quản lý ngân sách được nhìn nhận từ góc độ bên trong của hệ thống ngân sách và gồm các bộ phận chủ yếu sau:

+ Kế hoạch hóa ngân sách.

- + Các quy định về ranh giới thu - chi giữa các cấp ngân sách.
- + Các hình thức tổ chức bộ máy điều hành ngân sách.
- + Luật NSNN và hệ thống văn bản pháp quy về điều hành ngân sách.

Nếu quan niệm theo nghĩa rộng, cơ chế quản lý ngân sách được coi là tổng thể các hình thức và phương pháp hình thành, tập trung, phân phối và sử dụng quỹ ngân sách. Với quan niệm này, rõ ràng cơ chế quản lý ngân sách còn bao gồm các yếu tố liên hệ chặt chẽ với các yếu tố bên ngoài của hệ thống ngân sách. Đó là các hình thức và phương pháp thu - chi ngân sách, cầu nối cơ chế quản lý ngân sách với các bộ phận cơ chế quản lý tài chính, chịu sự tác động của các bộ phận trong chính sách kinh tế - tài chính.

Nhận thấy rõ cơ cấu bên trong và bên ngoài của cơ chế quản lý ngân sách có ý nghĩa quan trọng về mặt lý luận. Cho phép chúng ta nhìn nhận tính biến động của cơ chế quản lý ngân sách trong sự biến động của hoàn cảnh KT - XH, sự biến động của chính sách ngân sách. Trên cơ sở đó, phải không ngừng hoàn thiện cơ chế quản lý ngân sách, làm cho nó thích ứng với sự biến động trong chính sách ngân sách. Một cơ chế quản lý ngân sách được coi là hợp lý khi các bộ phận trong cơ chế đó mang tính hệ thống đồng bộ, không triệt tiêu lẫn nhau làm hạn chế tác dụng tích cực của cơ chế.

Qua phân tích công cụ chủ yếu quản lý NSNN, ta thấy rõ vai trò quản lý NSNN rất quan trọng, thể hiện:

Thứ nhất, làm cho chính sách ngân sách đúng đắn hợp lý, khi có chính sách ngân sách đúng đắn và phù hợp với chính sách phát triển KT - XH sẽ động viên các nguồn tài chính chủ yếu như thuế, phí, lệ phí vào quỹ ngân sách một cách hợp lý. Thông qua phân phối, sử dụng quỹ ngân sách vừa nuôi dưỡng nguồn thu, vừa đảm bảo mức động viên GDP vào NSNN cao nhất, đảm bảo quan hệ tích lũy và tiêu dùng, ưu tiên đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, tạo điều kiện cho sản xuất và thực hiện các nhiệm vụ của bộ máy nhà nước.

Thứ hai, làm cho cơ chế quản lý ngân sách có hiệu quả, thể hiện qua phân cấp ngân sách, thực hiện chu trình ngân sách và tổ chức bộ máy quản lý NSNN.

Thứ ba, khi phân cấp ngân sách đúng đắn và thích hợp, một mặt đảm bảo NSTW giữ vai trò chủ đạo trong nền tài chính quốc gia, mặt khác vừa đảm bảo cho

NSDP xử lý các vấn đề trên địa bàn, vừa phát huy tính chủ động, khuyến khích tính năng động sáng tạo của NSDP.

Thứ tư, thực hiện chu trình ngân sách một cách chặt chẽ, tuân theo đúng quy định từ khâu lập dự toán ngân sách đến chấp hành ngân sách và quyết toán ngân sách sẽ giúp NSNN được quản lý sát thực và đúng pháp luật. Giải quyết tốt vấn đề thu - chi NSNN nếu như việc thực hiện các giai đoạn trong chu trình ngân sách hiệu quả. Vì vậy việc thực hiện các giai đoạn trong quản lý NSNN đòi hỏi phải xử lý tổng hòa các biện pháp và được tiến hành ở mọi cấp, mọi ngành, mọi lĩnh vực. Thứ năm, tổ chức bộ máy NSNN tinh giản, gọn nhẹ, điều hành có hiệu lực và hiệu quả, điều đó có vai trò rất quan trọng trong việc thực hiện chính sách ngân sách. Đội ngũ cán bộ công chức có vai trò quyết định sự thành công hay thất bại của quản lý NSNN.

## **Chương 2 HIỆU QUẢ QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ CÁC NHÂN TỐ ẢNH HƯỞNG**

### **2.1. Hiệu quả quản lý ngân sách nhà nước**

Từ khái niệm quản lý NSNN và các nội dung của quản lý NSNN đã được nghiên cứu, có thể thấy rằng công tác quản lý NSNN là nhằm đạt đến mục tiêu huy động (quản lý thu NSNN), phân phối và sử dụng (quản lý chi NSNN) các nguồn lực hiệu quả, công bằng, góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, phục vụ an sinh, đảm bảo an toàn - trật tự xã hội, khuyến khích phát triển sự nghiệp giáo dục - đào tạo, y tế, nghiên cứu khoa học, nâng cao chất lượng quản lý, sử dụng NSNN, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí,...trên cơ sở được phân cấp quản lý NSNN nhằm nâng cao tính chủ động và trách nhiệm của một địa phương, tăng cường tính kỷ luật, kỷ cương trong công tác quản lý NSNN.

Như vậy, nói một cách khái quát hơn: *Khái niệm đánh giá hiệu quả quản lý NSNN là kết quả đạt được đảm bảo tính chủ động và trách nhiệm của một địa phương trong việc huy động và sử dụng NSNN nhằm đáp ứng mục tiêu kinh tế và mục tiêu xã hội.*

Hiệu quả quản lý NSNN được thể hiện qua việc tổ chức thu NSNN đảm bảo cho việc chi tiêu đầy đủ, hợp lý, kịp thời theo yêu cầu phát triển những mục tiêu KT – XH, đảm bảo sự phát triển văn hóa, giáo dục, y tế, khoa học - công nghệ, môi trường, quốc phòng - an ninh,..... và đầu tư phát triển trong từng giai đoạn cụ thể của địa phương.

Hiệu quả quản lý NSNN được nhìn tổng quát ở kết quả cuối cùng với chi phí tiết kiệm nhất, nhưng điều quan trọng lại là thực hiện cân đối tích cực hệ thống NSNN. Tính cân đối đó được bảo đảm bởi nhiều yếu tố tham dự: Luật NSNN, chu trình NSNN, thiết chế phân cấp ngân sách, phương thức quản lý ngân sách, cơ chế điều hành ngân sách, các quy tắc tác nghiệp trong hoạt động của NSNN... Do vậy, khi đánh giá hiệu quả quản lý NSNN cần có cách nhìn và đánh giá toàn diện về các yếu tố cấu thành trong hoạt động của NSNN.

### **2.1.1. Hiệu quả quản lý thu ngân sách nhà nước**

Hiệu quả quản lý thu NSNN được thể hiện ở việc tổ chức thu đúng, thu đủ, thu kịp thời và tính bền vững trong tạo lập nguồn thu của công tác quản lý các khoản thu NSNN theo quy định của pháp luật. Ngoài ra hiệu quả quản lý thu NSNN còn được thể hiện ở việc khai thác hợp lý các khoản thu tiềm ẩn trong nền kinh tế. Song song đó, cần tăng cường và bồi dưỡng các nguồn lực tài chính một cách hợp lý, hợp pháp nhằm đáp ứng nhu cầu ngày càng cao trong công tác cân đối thu - chi NSNN.

Các nguồn lực tài chính trong nền kinh tế bao gồm các nguồn lực tài chính sẵn có và các nguồn lực tài chính tiềm ẩn. Nguồn lực tài chính sẵn có như là các khoản thu về thuế, phí, lệ phí và các khoản thu khác do pháp luật quy định nhằm tạo hành lang pháp lý cho việc huy động tài chính vào NSNN. Còn các nguồn lực tài chính tiềm ẩn có thể là các nguồn thu hợp pháp do Nhà nước quy định nhưng vì trong khâu tổ chức huy động các nguồn thu này vào NSNN chưa được thực hiện tốt dẫn đến thất thoát, thu đúng nhưng chưa thu đủ, hoặc các nguồn lực tài chính tiềm ẩn khác như thu viện trợ không hoàn lại, thu thuế TNDN còn thất thoát do công tác quyết toán báo cáo tài chính kế toán tại các doanh nghiệp còn yếu kém,....

Muốn thực hiện công tác quản lý thu NSNN có hiệu quả cần sử dụng tổng lực các thể chế, cơ chế, chính sách và các biện pháp hành chính trong quá trình tổ chức thu NSNN. Trong quá trình tổ chức thu NSNN đó, cần phải có sự phối hợp đồng bộ, có quy trình cụ thể, rõ ràng và khoa học về công tác chuyên môn hoặc trách nhiệm giữa các cơ quan như là: thuế, hải quan, KBNN,... và các cơ quan tài chính khác có liên quan trong quá trình huy động các nguồn thu vào NSNN từ khâu lập kế hoạch, tổ chức thực hiện đến khâu quyết toán NSNN. Việc tổ chức thu NSNN có tính chất quyết định đến cân đối NSNN trong năm tài khóa.

### **2.1.2. Hiệu quả quản lý chi ngân sách nhà nước**

Hiệu quả quản lý chi NSNN thể hiện ở tính bền vững của chính sách chi tiêu NSNN, chính sách chi tiêu bền vững là chính sách chi tiêu có ảnh hưởng tích cực đến tăng trưởng kinh tế. Ngoài ra, hiệu quả quản lý chi NSNN còn là quá trình phân phối lại quỹ tiền tệ tập trung một cách hợp lý, tiết kiệm nhằm thực hiện chức năng của Nhà nước trên cơ sở sử dụng hệ thống chính sách, pháp luật. Việc phân phối lại quỹ tiền tệ được huy động vào NSNN một cách hợp lý, có trọng tâm, trọng điểm, phù hợp



với yêu cầu thực tế tại địa phương theo đúng chính sách, chế độ của Nhà nước nhằm phục vụ các mục tiêu KT – XH của địa phương đã được Chính phủ phê duyệt một cách tiết kiệm nhất, hạn chế tối đa bội chi NSNN là yếu tố thể hiện công tác quản lý chi NSNN có hiệu quả.

Hiệu quả quản lý chi NSNN được thể hiện qua hai nội dung chính yếu sau:

+ Các khoản chi thường xuyên (chi sự nghiệp kinh tế, chi sự nghiệp giáo dục - đào tạo, chi sự nghiệp y tế, chi đảm bảo xã hội, chi quốc phòng - an ninh, chi quản lý hành chính,...) được thực hiện một cách hợp lý, chi tiết kiệm, chi đúng pháp luật, trong đó quan trọng nhất là tiết kiệm tối đa chi quản lý hành chính.

+ Các khoản chi đầu tư phát triển (các công trình kinh tế, kết cấu hạ tầng, khoa học - công nghệ,...) được thực hiện có trọng tâm, trọng điểm, có thẩm định tính hiệu quả,...góp phần trực tiếp hoặc gián tiếp đến tăng trưởng kinh tế. Đồng thời, cần quan tâm chú ý việc giám sát chặt chẽ để tránh thất thoát lãng phí và đảm bảo chất lượng công trình xây dựng.

Muốn thực hiện công tác quản lý chi có hiệu quả cần quan tâm các vấn đề sau:

+ Quản lý chi phải gắn chặt đối tượng của các khoản chi nhằm làm cơ sở cho việc quản lý, kiểm tra, kiểm soát,... sau khi chi nhằm đánh giá công tác quản lý chi từ đó rút kinh nghiệm tổ chức quản lý chi tốt hơn.

+ Đảm bảo yêu cầu về tiết kiệm trong công tác chi và quản lý các khoản chi tiêu NSNN.

+ Quản lý chi NSNN phải thực hiện các biện pháp đồng bộ, kiểm tra giám sát kịp thời trước, trong và sau khi chi.

+ Phân cấp quản lý các khoản chi cho các cấp chính quyền và các tổ chức trên cơ sở phải phân biệt rõ nhiệm vụ phát triển KT – XH của các cấp theo Luật NSNN để bố trí các khoản chi cho hợp lý.

+ Kiên quyết xử lý và thu hồi các khoản chi sai nguyên tắc, sai pháp luật.

## **2.2. Tiêu chí đánh giá hiệu quả quản lý ngân sách nhà nước**

### **2.2.1. Tiêu chí đánh giá hiệu quả quản lý thu ngân sách nhà nước**

#### *1. Đảm bảo tính thu đúng, thu đủ, thu kịp thời [3]*

Thu đúng tức là đảm bảo quy định của các văn bản pháp luật về thuế, phí, lệ phí được thực hiện một cách nghiêm chỉnh trong thực tiễn đời sống KT – XH. Đây là

tiêu chí tất yếu đánh giá hiệu quả của công tác quản lý thu xuất phát từ yêu cầu quản lý các hoạt động KT – XH theo pháp luật của Nhà nước pháp quyền.

Thu đủ tức là đề cập đến vấn đề thất thu trong công tác quản lý thu NSNN, hạn chế tối đa thất thoát ngân sách, chú trọng đặc biệt thất thoát về thuế.

Thu kịp thời thể hiện ở việc đảm bảo nguồn tài chính được huy động qua quản lý thu NSNN đáp ứng các nhiệm vụ chi được thực hiện xuyên suốt trong năm thực hiện ngân sách.

### *2. Đảm bảo tính bền vững trong việc tạo lập nguồn thu [7], [11], [12]*

Tính bền vững trong việc tạo lập nguồn thu thể hiện ở cơ cấu của các nguồn thu. Các nguồn thu từ thuế có tính bền vững cao hơn các nguồn thu còn lại.

### *3. Phát huy những tác động tích cực những công cụ thuế, phí, lệ phí [4]*

Thuế, phí, lệ phí là một trong những công cụ quan trọng để Nhà nước điều tiết vĩ mô các hoạt động KT – XH. Đồng thời, thuế, phí, lệ phí có tác động sâu rộng đến mọi hoạt động KT – XH theo cả hai chiều hướng tích cực và tiêu cực. Vì vậy quản lý thu cần phải phát huy được những tác động tích cực và hạn chế những tác động tiêu cực của thuế, phí, lệ phí đối với các hoạt động KT – XH.

## **2.2.2. Tiêu chí đánh giá hiệu quả quản lý chi ngân sách nhà nước**

### *1. Đảm bảo thực hiện các mục tiêu phát triển KT – XH [2]*

Mục tiêu kinh tế Một trong những vai trò quan trọng của NSNN là công cụ điều tiết kinh tế, thúc đẩy quá trình phát triển kinh tế.

Định hướng hình thành cơ cấu kinh tế, kích thích quá trình SXKD phát triển.

Chính quyền sử dụng NSNN để đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng, hình thành các doanh nghiệp then chốt của nền kinh tế từ đó tạo môi trường, điều kiện thuận lợi cho các lĩnh vực kinh tế khác phát triển.

Trong những trường hợp cần thiết, sử dụng NSNN hỗ trợ cho các doanh nghiệp ổn định hoặc vượt qua thời kỳ kinh doanh khó khăn để đảm bảo phát triển và góp phần đạt được các mục tiêu kinh tế chung đã đặt ra trong một giai đoạn cụ thể.

### **Mục tiêu xã hội**

Thứ nhất, công tác quản lý chi NSNN phải đảm bảo xây dựng được đời sống, lối sống và môi trường văn hóa lành mạnh. Phát huy giá trị truyền thống tốt đẹp, xây dựng gia đình Việt Nam tiến bộ, hạnh phúc, thực hiện tốt bình đẳng giới, sự tiến bộ

của phụ nữ, chăm sóc, giáo dục và bảo vệ quyền trẻ em. Xây dựng và nâng cấp đồng bộ hệ thống văn hóa, thể thao, nâng cao ý thức của người dân về việc xem trọng, bảo tồn và phát huy các di sản văn hóa dân tộc và nâng cao mức hưởng thụ của nhân dân.

Thứ hai, công tác quản lý chi NSNN phải đảm bảo phát triển và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, đổi mới toàn diện và phát triển bền vững hệ thống giáo dục - đào tạo. Đặt biệt coi trọng phát triển đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý giỏi, đội ngũ chuyên gia và cán bộ khoa học - công nghệ. Đào tạo nguồn nhân lực đáp ứng nhu cầu đa dạng, đa tầng của công nghệ và trình độ của các lĩnh vực, ngành nghề. Phát triển giáo dục là quốc sách hàng đầu, thực hiện đổi mới cơ chế quản lý giáo dục. Tập trung nâng cao chất lượng giáo dục - đào tạo, coi trọng giáo dục đạo đức, lối sống, năng lực sáng tạo, kỹ năng thực hành, khả năng lập nghiệp.

Thứ ba, công tác quản lý chi NSNN phải tạo bước phát triển mạnh mẽ về văn hóa, xã hội. Kết hợp chặt chẽ các mục tiêu, chính sách kinh tế với các mục tiêu, chính sách xã hội, thực hiện tốt tiến bộ, công bằng xã hội. Bên cạnh đó, đảm bảo nâng cao thu nhập và chất lượng cuộc sống của nhân dân, tạo cơ hội bình đẳng cho nhân dân trong tiếp cận các nguồn lực phát triển và hưởng thụ các dịch vụ cơ bản.

Thứ tư, công tác quản lý chi NSNN cần chú trọng cải thiện và bảo vệ chất lượng môi trường, chủ động ứng phó có hiệu quả với biến đổi khí hậu, phòng chống thiên tai. Nâng cao ý thức bảo vệ môi trường, gắn nhiệm vụ, mục tiêu bảo vệ môi trường với phát triển KT - XH. Các dự án đầu tư xây dựng mới phải đảm bảo yêu cầu về bảo vệ môi trường.

Thứ năm, công tác quản lý chi NSNN phải đặc biệt giữ vững an ninh, chính trị và trật tự - an toàn xã hội. An ninh, chính trị và trật tự - an toàn xã hội là một nội dung quan trọng về quản lý nhà nước. Kết hợp chặt chẽ quốc phòng - an ninh với phát triển KT - XH trên từng địa bàn.

Thứ sáu, công tác quản lý chi NSNN phải đảm bảo phát triển mạnh sự nghiệp y tế, nâng cao chất lượng công tác chăm sóc cho nhân dân. Tiếp tục tăng đầu tư đồng thời đẩy mạnh xã hội hóa để phát triển nhanh hệ thống y tế công lập và ngoài công lập. Nâng cao năng lực của các trạm y tế xã, tăng cường xây dựng bệnh viện tuyến huyện. Thực hiện tốt chính sách khám, chữa bệnh cho các đối tượng chính sách, người nghèo, trẻ em và người dân tộc thiểu số, chăm sóc sức khỏe người cao tuổi.

Tăng cường đào tạo và nâng cao chất lượng chuyên môn, y đức, tinh thần trách nhiệm của đội ngũ cán bộ y tế.

## *2. Tiết kiệm [10]*

Hiệu quả quản lý chi NSNN phải đảm bảo nguyên tắc tiết kiệm. Quá trình quản lý chi NSNN cần thực hiện đồng bộ một số nội dung sau để đảm bảo nguyên tắc tiết kiệm:

- Thực hiện các định mức, tiêu chuẩn chi tiêu phù hợp với từng đối tượng hay tính chất công việc, đồng thời phải có tính thực tiễn cao. Chỉ có như vậy các định mức, tiêu chuẩn chi của NSNN mới trở thành căn cứ pháp lý xác đáng phục vụ cho công tác quản lý chi.

- Thiết lập được các hình thức cấp phát đa dạng và lựa chọn hình thức cấp phát áp dụng cho mỗi loại hình đơn vị sử dụng NSNN, hay yêu cầu quản lý từng nhóm mục chi NSNN một cách phù hợp.

- Xem xét mức độ ảnh hưởng của mỗi khoản chi tới các mối quan hệ kinh tế - chính trị - xã hội và phải tính đến thời gian phát huy tác dụng.

## *3. Tính bền vững của chính sách chi tiêu NSNN*

Theo Schick và Allen (2005) [11] bền vững NSNN trong chính sách chi tiêu thể hiện ở hai yếu tố:

- Tăng trưởng (growth): chính sách chi tiêu đảm bảo kinh tế tăng trưởng.
- Công bằng (fairness): khả năng chi trả các nghĩa vụ hiện tại mà không chuyển gánh nặng chi phí cho thế hệ tương lai.

## *4. Chi tiêu NSNN có ảnh hưởng tích cực đến tăng trưởng kinh tế [6]*

Có nhiều quan điểm khác nhau về ảnh hưởng của chi tiêu NSNN đến tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, hầu hết các nhà kinh tế đều cho rằng có những trường hợp khi tăng chi tiêu NSNN sẽ có lợi và có những trường hợp khi giảm chi tiêu NSNN sẽ thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Điều này được minh họa bởi các đường cong Rahn (1986), trong đó cho thấy khi gia tăng chi tiêu NSNN sẽ thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, tuy nhiên khi gia tăng chi tiêu NSNN đến một ngưỡng nhất định, kết quả tăng chi tiêu NSNN sẽ có tác động tiêu cực đến tăng trưởng kinh tế.

Như vậy, chi tiêu NSNN ảnh hưởng đến tăng trưởng kinh tế là điều tất yếu. Trong giai đoạn hiện nay, quá trình phân cấp cho chính quyền địa phương trong việc

chi tiêu NSNN đã và đang diễn mạnh mẽ. Vấn đề đặt ra cho chính quyền địa phương là việc quyết định chính sách chi tiêu NSNN như thế nào để chi tiêu NSNN có ảnh hưởng tích cực đến tăng trưởng kinh tế là một tiêu chí thể hiện hiệu quả quản lý chi NSNN.

### ***2.2.3. Tiêu chí đánh giá hiệu quả quản lý các biện pháp cân đối ngân sách nhà nước***

Tiêu chí đánh giá hiệu quả quản lý các biện pháp cân đối NSNN chính là không xảy ra tình trạng bội chi [10]

Có hai nhóm nguyên nhân gây ra bội chi NSNN:

1. *Nhóm nguyên nhân khách quan*: là sự tác động của các chu kỳ kinh doanh, đây là nguyên nhân cơ bản nhất trong số các nguyên nhân khách quan gây ra bội chi NSNN. Khủng hoảng làm cho thu NSNN giảm đi, trong khi nhu cầu chi lại tăng lên để giải quyết những khó khăn mới về KT – XH. Điều đó, làm cho mức bội chi NSNN tăng lên. Những nguyên nhân khách quan khác có thể kể ra như thiên tai, dịch bệnh, lũ lụt,... nếu gây tác hại lớn cho nền kinh tế thì sẽ làm giảm thu, tăng chi NSNN và tác động dẫn đến bội chi NSNN.

2. *Nhóm nguyên nhân chủ quan*: là sự tác động của các chính sách cơ cấu thu - chi của Nhà nước, đây là nguyên nhân cơ bản nhất trong số các nguyên nhân chủ quan gây ra bội chi NSNN. Khi Nhà nước không quản lý chặt chẽ các nguồn thu đồng thời tăng các khoản chi mà không xem xét đến các nguồn lực, khi đó tình trạng bội chi NSNN tất yếu sẽ xảy ra.

Như vậy, nếu xác định được các nguyên nhân khi xảy ra bội chi NSNN, tiến hành thực hiện làm giảm thiểu các tác động của các nguyên nhân gây ra bội chi NSNN. Hoặc quản lý không để xảy ra bội chi NSNN là tiêu chí đánh giá khả năng cân đối thu - chi NSNN có hiệu quả.

### ***2.2.4. Tiêu chí đánh giá hiệu quả quản lý chu trình ngân sách nhà nước***

1. *Trong lập dự toán NSNN [9]*

+ Dự toán NSNN của các cấp chính quyền phải lập theo đúng yêu cầu, nội dung, biểu mẫu và thời hạn quy định của Bộ Tài chính.

+ Dự toán NSNN phải kèm theo báo cáo thuyết minh rõ ràng cơ sở, căn cứ tính toán. + Dự toán NSNN các cấp phải đảm bảo tính cân đối.

## *2. Trong chấp hành dự toán NSNN [10]*

### + Đảm bảo việc thực hiện dự toán thu

Các chỉ tiêu trong dự toán thu là chỉ tiêu mang tính pháp lệnh buộc các cấp, các ngành và các đơn vị có liên quan phải tổ chức thực hiện nghiêm chỉnh. Hoàn thành và hoàn thành vượt mức các chỉ tiêu của dự toán thu là mục tiêu hàng đầu của công tác quản lý thu nhằm đảm bảo tính chủ động trong điều hành và quản lý NSNN, đặt biệt là trong lĩnh vực thu thuế, một nguồn thu chủ yếu của NSNN. Theo đó, dự toán thu thuế là một bộ phận cấu thành quan trọng trong dự toán NSNN.

### + Đảm bảo việc thực hiện dự toán chi

Các khoản chi NSNN phải có trong dự toán NSNN được giao, đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định và được thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách hoặc người được ủy quyền quyết định chi và chịu trách nhiệm về quyết định chi của mình, nếu chi sai phải bồi hoàn cho công quỹ, tùy theo tính chất, mức độ vi phạm còn bị xử lý kỷ luật, xử phạt hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Vì vậy, việc thực hiện chi đảm bảo tuân thủ dự toán là tiêu chí thể hiện công tác quản lý chi có hiệu quả.

## *3. Trong quyết toán NSNN [10]*

+ Số liệu báo cáo quyết toán NSNN phải trung thực, đầy đủ, không vi phạm nguyên tắc trọng yếu.

+ Đánh giá chuẩn xác tình hình thu - chi NSNN trong năm hiện hành để có cơ sở xây dựng kế hoạch thu - chi NSNN cho các năm tiếp theo.

### ***2.2.5. Tiêu chí đánh giá hiệu quả thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm, thi đua khen thưởng trong công tác quản lý ngân sách nhà nước [3]***

Công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm có tính răn đe, đảm bảo khắc phục những tình trạng tiêu cực trong các hoạt động của công tác quản lý NSNN. Mọi cuộc kiểm tra, thanh tra đều phải có kết luận cụ thể, xác định rõ trách nhiệm, hình thức xử phạt trong trường hợp phát hiện sai phạm. Hiệu quả thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm trong công tác quản lý NSNN thể hiện ở năng lực quản lý ngày càng được nâng lên, ưu điểm được phát huy, hạn chế được khắc phục.

Kết quả thi đua khen thưởng trong công tác quản lý NSNN phải dựa trên số liệu thực tế. Kết quả thực hiện nhiệm vụ trong năm được xác định một cách trung

thực, phát hiện khuyết điểm, phát hiện và ngăn ngừa việc khai man thành tích. Đồng thời phương pháp đánh giá phải đảm bảo công khai, dân chủ, thúc đẩy các cá nhân, đơn vị tích cực thi đua, tăng cường trao đổi kinh nghiệm, học tập lẫn nhau cùng hoàn thành tốt nhiệm vụ.

Kết quả thi đua khen thưởng tạo động lực động viên, lôi cuốn, khuyến khích mọi cá nhân, tập thể phát huy tính năng động, sáng tạo vươn lên hoàn thành tốt nhiệm vụ.

### **2.3. Các nhân tố ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý ngân sách nhà nước [5], [10]**

Quản lý thu - chi ngân sách là hoạt động quản lý nhà nước trên lĩnh vực tài chính ngân sách. Quá trình quản lý thu - chi ngân sách thường bị chi phối bởi các nhân tố sau:

#### **2.3.1. Nhân tố về thể chế tài chính**

Thể chế tài chính quy định phạm vi, đối tượng thu - chi các cấp chính quyền; quy định, chế định việc phân công, phân cấp nhiệm vụ chi, quản lý chi của các cấp chính quyền; quy định quy trình, nội dung lập, chấp hành và quyết toán ngân sách. Quy định chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của cơ quan nhà nước trong quá trình quản lý thu - chi ngân sách, sử dụng quỹ ngân sách. Thể chế tài chính quy định, chế định những nguyên tắc, chế độ, định mức chi tiêu. Do vậy, nói đến nhân tố ảnh hưởng đến quản lý thu - chi ngân sách trước hết phải nói đến thể chế tài chính. Vì nó chính là những văn bản của Nhà nước có tính quy phạm pháp luật chi phối mọi quá trình hoạt động của các cơ quan nhà nước trong quá trình quản lý thu - chi ngân sách. Thực tế cho thấy nhân tố về thể chế tài chính có ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả quản lý thu - chi ngân sách trên một lãnh thổ, địa bàn nhất định, do vậy đòi hỏi phải ban hành những thể tài chính đúng đắn phù hợp mới tạo điều kiện cho công tác nói trên đạt được hiệu quả.

#### **2.3.2. Nhân tố về bộ máy và cán bộ**

Khi nói đến cơ cấu tổ chức một bộ máy quản lý thu - chi ngân sách người ta thường đề cập đến quy mô nhân sự và cơ cấu tổ chức bộ máy trong đó gồm cán bộ quản lý thu - chi ngân sách và các mối quan hệ giữa cấp trên - cấp dưới, giữa các bộ phận trong quá trình thực hiện chức năng này. Hay nói cách khác, điều quan trọng hơn cả là phải thiết lập cụ thể rõ ràng, thông suốt các “mối quan hệ ngang” và các

“mối quan hệ dọc”. Sự thiết lập ấy được biểu hiện thông qua quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cấp, các bộ phận trong tổ chức bộ máy và cán bộ quản lý thu - chi ngân sách. Quy định chức năng, nhiệm vụ của bộ máy và cán bộ quản lý thu - chi theo chức năng trách nhiệm quyền hạn giữa bộ phận này với bộ phận khác, giữa cấp trên - cấp dưới trong quá trình phân công phân cấp quản lý đó. Nếu việc quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền không rõ ràng, cụ thể thì dễ xảy ra tình trạng thiếu trách nhiệm hoặc lạm dụng quyền trong việc thực hiện nhiệm vụ quản lý thu - chi ngân sách. Nếu bộ máy và cán bộ năng lực trình độ thấp thì sẽ ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý thu - chi ngân sách. Do đó tổ chức bộ máy và cán bộ là nhân tố rất quan trọng trong quá trình tổ chức quản lý thu - chi ngân sách.

### ***2.3.3. Nhân tố về trình độ phát triển kinh tế và mức thu nhập***

Việc quản lý thu - chi ngân sách luôn chịu ảnh hưởng của nhân tố về trình độ phát triển kinh tế và mức thu nhập của người dân trên địa bàn. Khi trình độ kinh tế phát triển và mức thu nhập bình quân của người dân tăng lên, không chỉ tạo điều kiện thuận lợi cho việc huy động nguồn ngân sách và sử dụng có hiệu quả, mà nó còn đòi hỏi các chính sách, chế độ, định mức kinh tế - tài chính, mức chi tiêu ngân sách phải thay đổi phù hợp với sự phát triển kinh tế và mức thu nhập, mức sống của người dân. Do đó, ở nước ta cũng như các nước trên thế giới, người ta luôn quan tâm chú trọng đến nhân tố này, trong quá trình quản lý hoạch định của chính sách thu - chi NSNN.

Thực tế cho thấy, khi trình độ phát triển kinh tế và mức thu nhập bình quân trên địa bàn còn thấp cũng như ý thức về sử dụng các khoản chi chưa được đúng mức còn có tư tưởng ỷ lại Nhà nước thì sẽ ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý chi NSNN. Khi chúng ta thực hiện tốt những vấn đề thu ngân sách trong đó có nhiều nhân tố tác động nhưng trình độ mức sống của người dân ngày càng nâng cao thì việc thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước có thể rất dễ dàng. Trường hợp nếu trình độ và mức sống còn thấp thì việc thu thuế cũng rất khó khăn.

### ***2.3.4. Nhân tố về điều kiện kinh tế - xã hội***

Kinh tế ổn định, tăng trưởng và phát triển bền vững là cơ sở đảm bảo vững chắc của nền tài chính, mà trong đó NSNN là trung tâm, giữ vai trò trọng yếu trong phân phối các nguồn lực tài chính quốc gia. Kinh tế càng phát triển nền tài chính càng ổn định và phát triển, thì vai trò của NSNN ngày càng được nâng cao, thông qua



các chính sách tài khóa, thực hiện việc phân bổ các nguồn lực cho sự phát triển kinh tế và ổn định xã hội. Hai yếu tố này luôn vận động trong mối quan hệ hữu cơ. Bên cạnh đó, sự ổn định về chính trị - xã hội là cơ sở để động viên mọi nguồn lực và nguồn tài nguyên quốc gia cho sự phát triển. Mặt khác, chính trị - xã hội cũng hình thành nên môi trường và điều kiện để thu hút các nguồn vốn đầu tư trong nước và nước ngoài, thúc đẩy quá trình tăng trưởng kinh tế cũng như tăng cường các nguồn lực tài chính.

### ***2.3.5. Nhân tố về chính sách khuyến khích khai thác các nguồn lực tài chính***

Hệ thống các chính sách khai thác và nuôi dưỡng các nguồn thu như trích thường thu vượt kế hoạch vào ngân sách các cấp NSDP, quyền chi phối kết dư ngân sách cuối năm và sử dụng quỹ dự trữ tài chính, quỹ dự phòng đã tạo ra động lực mạnh mẽ cho các cấp chính quyền địa phương phát huy tính năng động, sáng tạo trong việc khai thác các nguồn thu hiện hữu và các nguồn thu tiềm năng ở từng địa phương. Chính sách khuyến khích khai thác các nguồn lực tài chính tốt là nhân tố tác động rất quan trọng cho việc mở rộng nguồn thu, tăng thu ngân sách và đảm bảo cân đối bền vững của hệ thống NSNN.

### ***2.3.6. Nhân tố về tình trạng thất thu, đặc biệt là thất thu thuế***

Tình trạng này phản ánh hai mặt của một vấn đề, đó là lợi ích của Nhà nước và lợi ích của các cá nhân, các tổ chức nộp thuế. Thực tế thì hai lợi ích này mâu thuẫn với nhau, Nhà nước có khuynh hướng tăng nguồn thu từ thuế, còn các cá nhân và các tổ chức nộp thuế thì luôn mong muốn giảm thiểu số thuế phải nộp vào NSNN. Thất thu biểu hiện rất đa dạng và phức tạp tùy theo điều kiện và tình hình KT – XH ở mỗi địa phương. Nhưng thất thu thường được khái quát thành hai dạng là thất thu thực tế và thất thu tiềm năng. Do đó, dù chính sách về thuế và các khoản thu khác vào nguồn thu của NSNN có sự cải cách thì việc thất thu vẫn diễn ra trên thực tế và ảnh hưởng đến công tác quản lý NSNN.

### ***2.3.7. Nhân tố về tổ chức công khai tài chính***

Đây là một trong những công tác quan trọng để thực hiện sự dân chủ, đảm bảo Nhà nước pháp quyền Việt Nam thực sự là Nhà nước của dân, do dân và vì dân. Vì vậy, việc hình thành thói quen công khai tài chính trong đời sống xã hội, xem đó là nghĩa vụ của người cung cấp thông tin và là quyền lợi của người sử dụng thông tin sẽ

là điều kiện để công tác quản lý NSNN có sự minh bạch, có sự kiểm tra, giám sát,... Từ đó điều chỉnh phương thức quản lý NSNN một cách hiệu quả hơn.

#### ***2.3.8. Nhân tố về hiệu lực công tác kiểm tra, kiểm soát và GSTC***

Trong thực tế, không ít các cá nhân và tổ chức có hành vi, việc làm gây tổn hại tài chính nhà nước, ảnh hưởng đến công tác quản lý NSNN. Vì vậy, hiệu lực của hệ thống thanh tra, kiểm tra càng được tăng cường, càng được xem trọng một cách thực chất hơn thì ngân sách mới tránh khỏi nguy cơ bị sử dụng lãng phí, kém hiệu quả đồng thời giữ nghiêm kỷ cương, kỷ luật trong công tác quản lý NSNN. Khi đó hiệu quả công tác quản lý NSNN mới có thể được nâng cao.

## **KẾT LUẬN**

Báo cáo đã hệ thống hóa có chọn lọc những nội dung lý luận về Ngân sách Nhà nước nói chung và hiệu quả quản lý Ngân sách Nhà nước nói riêng, đi sâu tìm hiểu vấn đề hiệu quả quản lý NSNN. Cụ thể những vấn đề về lý luận được hệ thống là: các khái niệm NSNN, hiệu quả quản lý NSNN, các tiêu chí đánh giá và các nhân tố ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý NSNN, Những nội dung lý luận nghiên cứu trong báo cáo này tạo nền tảng cần thiết để thực hiện cho những nhà nghiên cứu và những người quan tâm đi phân tích thực trạng và đánh giá hiệu quả quản lý NSNN của các địa phương, từ đó đưa ra những giải pháp cơ bản nhằm nâng cao hiệu quả quản lý NSNN của các địa phương.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

[1] Trường Đại học Kinh Tế TP HCM (2005), Giáo trình Tài chính công, Chủ biên: GS.TS. Dương Thị Bình Minh, Nhà xuất bản Tài chính.

[2] Trường Đại học Kinh Tế TP HCM (2009), Giáo trình Lý thuyết Tài chính công, Chủ biên: PGS.TS. Sử Đình Thành, Nhà xuất bản Đại học quốc gia TP HCM.

[3] Học viện hành chính quốc gia (2006), Giáo trình Quản lý nhà nước về tài chính, Khoa quản lý tài chính công, Nhà xuất bản Giáo dục.

[4] TS Phan Thị Giang Thu (2007), Giáo trình Luật Thuế Việt Nam, Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội.

[5] Tô Thiện Hiền (2012), Nâng cao hiệu quả quản lý ngân sách nhà nước tỉnh An Giang giai đoạn 2011 – 2015 và tầm nhìn đến 2020, Luận án tiến sĩ kinh tế, Chuyên ngành Kinh tế Tài chính – Ngân hàng (Mã số: 62.31.12.01).

[6] Mai Đình Lâm (2015), Tác động của chi ngân sách đến tăng trưởng kinh tế địa phương: Nghiên cứu trường hợp các tỉnh thành phía Nam, Tạp chí Phát triển và Hội nhập, Trường Đại học Kinh tế - Tài chính TP HCM, Số 24 (34) – Tháng 09 - 10 năm 2015.

[7] Vũ Thành Tụ Anh và Ninh Ngọc Bảo Kim (2008), Phân cấp tại Việt Nam: Các thách thức và gợi ý chính sách nhằm phát triển bền vững, Nghiên cứu của USAID và Asia Foundation.

[8] Vũ Như Thăng (2013), Bền vững tài khóa: Nhìn từ các chỉ tiêu vĩ mô, Tạp chí Quản lý ngân quỹ quốc gia, tháng 2 năm 2013.

[9] Thông tư 102/2015/TT – BTC

[10] Luật Ngân sách nhà nước số 83/2015/QH13.

[11] Schick, Allen (2005), Sustainable Budget Policy – Concepts and Approaches, OECD-Asian Senior Budget Officials, Bangkok, Thailand, 15-16 December 2005.

[12] Rosengard, Jay et al. (2006), Paying for Urban Infrastructure and Services: A Comparative Study of Municipal Finance in Ho Chi Minh City, Shanghai and Jakarta, United Nations Development Program Project No. 5088790-01, “UNDP Vietnam Discussion Papers on Topics Relating to Decentralization and Economic Performance”, 2006.

# MỤC LỤC

MỞ ĐẦU .....	1
1. Sự cần thiết của đề tài .....	1
2. Phương pháp nghiên cứu .....	1
3. Nội dung của báo cáo .....	2
Chương 1 CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC .....	3
1.1. Một số khái niệm và đặc điểm của Ngân sách Nhà nước .....	3
1.1.1. Ngân sách Nhà nước.....	3
1.1.2. Khái niệm thu ngân sách nhà nước .....	4
1.1.3. Khái niệm chi ngân sách nhà nước.....	4
1.1.4. Khái niệm tính bền vững của ngân sách nhà nước .....	5
1.1.6. Đặc điểm của ngân sách nhà nước [1] .....	6
1.2. Quản lý ngân sách nhà nước, nội dung và nguyên tắc quản lý ngân sách nhà nước.....	7
1.2.1. Quản lý ngân sách nhà nước [3].....	7
1.2.2. Nội dung quản lý ngân sách nhà nước [1], [2], [10] .....	8
1.2.3. Nguyên tắc quản lý ngân sách nhà nước [2] .....	10
1.2.4. Tổ chức hệ thống và phân cấp, phân quyền quản lý ngân sách nhà nước [2] .....	12
1.3. Chu trình quản lý ngân sách nhà nước.....	18
1.3.1. Lập dự toán.....	18
1.3.2. Chấp hành dự toán.....	22
1.3.3. Thực hiện dự toán thu NSNN .....	22
1.3.4. Quyết toán ngân sách nhà nước .....	26
1.4. Vai trò của quản lý ngân sách nhà nước .....	27
Chương 2 HIỆU QUẢ QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ CÁC NHÂN TỐ ẢNH HƯỞNG.....	31
2.1. Hiệu quả quản lý ngân sách nhà nước .....	31
2.1.1. Hiệu quả quản lý thu ngân sách nhà nước .....	32
2.1.2. Hiệu quả quản lý chi ngân sách nhà nước.....	32
2.2. Tiêu chí đánh giá hiệu quả quản lý ngân sách nhà nước.....	33
2.2.1. Tiêu chí đánh giá hiệu quả quản lý thu ngân sách nhà nước .....	33
2.2.2. Tiêu chí đánh giá hiệu quả quản lý chi ngân sách nhà nước.....	34
2.2.3. Tiêu chí đánh giá hiệu quả quản lý các biện pháp cân đối ngân sách nhà nước.....	37
2.2.4. Tiêu chí đánh giá hiệu quả quản lý chu trình ngân sách nhà nước .....	37
2.2.5. Tiêu chí đánh giá hiệu quả thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm, thi đua khen thưởng trong công tác quản lý ngân sách nhà nước [3] .....	38
2.3. Các nhân tố ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý ngân sách nhà nước [5], [10] .....	39
2.3.1. Nhân tố về thể chế tài chính .....	39

2.3.2. Nhân tố về bộ máy và cán bộ .....	39
2.3.3. Nhân tố về trình độ phát triển kinh tế và mức thu nhập .....	40
2.3.4. Nhân tố về điều kiện kinh tế - xã hội.....	40
2.3.5. Nhân tố về chính sách khuyến khích khai thác các nguồn lực tài chính .....	41
2.3.6. Nhân tố về tình trạng thất thu, đặc biệt là thất thu thuế .....	41
2.3.7. Nhân tố về tổ chức công khai tài chính .....	41
2.3.8. Nhân tố về hiệu lực công tác kiểm tra, kiểm soát và GSTC .....	42