BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC MỎ - ĐỊA CHẤT

NGUYỄN THỊ THUỲ HƯƠNG

NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TỪ HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC THAN TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH QUẢNG NINH THEO HƯỚNG PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

HÀ NỘI - 2019

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC MỎ - ĐỊA CHẤT

NGUYỄN THỊ THUỲ HƯƠNG

NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TỪ HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC THAN TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH QUẢNG NINH THEO HƯỚNG PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

Ngành: Quản lý kinh tế
Mã số: 9.31.01.10

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

Người hướng dẫn khoa học:
PGS.TS. Đỗ Hữu Tùng

HÀ NỘI - 2019

LỜI CAM ĐOAN

Tôi cam đoan đây là công trình nghiên cứu khoa học của riêng tôi dưới sự hướng dẫn khoa học của PGS.TS Đỗ Hữu Tùng - Khoa Kinh tế & QTKD, Trường Đại học Mỏ - Địa chất.

Luận án đã sử dụng các số liệu có nguồn gốc rõ ràng, được công bố theo đúng quy định trong quá trình nghiên cứu.

Những kết quả nghiên cứu trong luận án do tôi tự tìm hiểu và phân tích một cách trung thực và khách quan. Các kết quả nghiên cứu này chưa từng được công bố trong kỳ bất công trình nghiên cứu khoa học nào khác trước đó.

Tác giả luận án

Nguyễn Thị Thuỳ Hương

LỜI CẢM ƠN

Luận án tiến sĩ kinh tế với đề tài *"Nghiên cứu quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng phát triển bền vững"* đã hoàn thành sau một thời gian nghiên cứu.

Tôi xin được bầy tỏ lòng kính trọng và biết ơn sâu sắc nhất đến **PGS.TS. Đỗ Hữu Tùng** - là người Thầy, nhà khoa học đã hết lòng tận tình hướng dẫn chu đáo, có những định hướng và yêu cầu cụ thể giúp tôi hoàn thành luận án của mình.

Tôi xin chân thành cám ơn các GS, PGS, TS, các Thầy giáo, Cô giáo Khoa Kinh tế & QTKD - Trường Đại học Mỏ - Địa chất; Ban Lãnh đạo, CBGV Khoa Ngoại ngữ - Học viện Tài chính; Bộ Tài chính; Bộ Giáo dục & Đào tạo; Bộ Tài nguyên Môi trường; Bộ Khoa học Công nghệ; Bộ Kế hoạch - Đầu tư; Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam (TKV); Tổng Công ty Đông Bắc; Chính quyền tỉnh Quảng Ninh; Lãnh đạo các Sở, Ban, Ngành trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh cùng các bạn bè, đồng nghiệp đã giúp đỡ tôi trong quá trình thu thập thông tin, tài liệu, nghiên cứu cũng như góp ý những vấn đề liên quan đến luận án.

Cuối cùng, tôi xin bày tỏ lòng biết ơn tới gia đình - những người thân yêu đã luôn bên cạnh động viên, tạo mọi điều kiện tốt nhất để tôi luôn toàn tâm, toàn ý tập trung cho học tập và nghiên cứu.

Do thời gian nghiên cứu có hạn, hơn nữa vấn đề nghiên cứu liên quan đến quản lý ngân sách nhà nước theo hướng phát triển bền vững ngành Than còn rất mới, chưa ai đi sâu nghiên cứu, trong khi năng lực nghiên cứu của cá nhân còn hạn chế, do đó luận án không tránh khỏi những thiếu sót. Tôi rất mong nhận được những ý kiến đóng góp của quý Thầy giáo, Cô giáo, các nhà khoa học, bạn bè, đồng nghiệp nhằm giúp cho luận án của tôi hoàn thiện hơn.

Tác giả luận án

Nguyễn Thị Thuỳ Hương

MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN ..... **ii**
LỜI CẢM ƠN ..... **iii**
MỤC LỤC ..... **iv**
DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT ..... **viii**
DANH MỤC BẢNG ..... **ix**
DANH MỤC HÌNH VẼ ..... **xi**
MỞ ĐẦU **1**
Chương 1: TỔNG QUAN CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CÓ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN **8**
1.1. Tổng quan các công trình nghiên cứu đã công bố có liên quan đến đề tài luận án 8
1.1.1. Những nghiên cứu ở nước ngoài 8
1.1.2. Những nghiên cứu ở trong nước 16
1.2. Những kết luận rút ra từ tổng quan các công trình nghiên cứu liên quan đến đề tài 25
1.2.1. Những nội dung đã thống nhất trong các công trình đã công bố mà luận án có thể kế thừa và phát triển 25
1.2.2. Những vấn đề chưa được nghiên cứu trong các công trình đã công bố 26
1.2.3. Các vấn đề luận án sẽ tập trung nghiên cứu giải quyết 27
Chương 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM THỰC TIỄN VỀ QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TỪ HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC THAN THEO HƯỚNG PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG **29**
2.1. Tổng quan về ngân sách Nhà nước 29
2.1.1. Khái niệm và đặc điểm của ngân sách Nhà nước 29
2.1.2. Hệ thống ngân sách Nhà nước 31
2.1.3. Phân cấp quản lý ngân sách Nhà nước 32
2.1.4. Vai trò của ngân sách Nhà nước 33

2.2. Hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững 34
2.2.1. Khái niệm về hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững....34
2.2.2. Đặc điểm hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững 39
2.3. Quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững 40
2.3.1. Khái niệm quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững 40
2.3.2. Mục tiêu của quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững 42
2.3.3. Nguyên tắc quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững 42
2.3.4. Mô hình bộ máy quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững 43
2.3.5. Nội dung quản lý ngân sách Nhà nước từ hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững 47
2.3.6. Tiêu chí đánh giá quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững 56
2.3.7. Những nhân tố ảnh hưởng đến quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững 63
2.4. Kinh nghiệm thực tiễn ở trong và ngoài nước về quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững và bài học rút ra cho tỉnh Quảng Ninh 70
2.4.1. Kinh nghiệm quản lý ngân sách nhà nước của một số quốc gia 70
2.4.2. Kinh nghiệm quản lý ngân sách nhà nước của một số địa phương trong nước 72
2.4.3. Bài học rút ra cho tỉnh Quảng Ninh trong quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững 73
2.5. Phương pháp nghiên cứu.....74
2.5.1. Cách tiếp cận nghiên cứu đề tài và giả thuyết nghiên cứu 74

2.5.2. Phương pháp thu thập, xử lý thông tin, số liệu.....75
2.5.3. Các phương pháp nghiên cứu 77
2.5.4. Khung nghiên cứu tổng quát.....78
Chương 3: PHÂN TÍCH THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TỪ HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC THAN TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH QUẢNG NINH THEO HƯỚNG PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG 80
3.1. Đánh giá thực trạng hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng phát triển bền vững 80
3.1.1. Thực trạng tài nguyên và trữ lượng than ở Quảng Ninh 80
3.1.2. Hiện trạng công tác thăm dò và quản trị tài nguyên.....82
3.1.3. Thực trạng hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững.....83
3.2. Phân tích thực trạng quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng phát triển bền vững 93
3.2.1. Lập dự toán thu, chi ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than 93
3.2.2. Chấp hành dự toán thu, chi ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than..101
3.2.3. Quyết toán thu, chi ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than 110
3.2.4. Thanh tra, kiểm tra, giám sát thu, chi ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than.....114
3.3. Đánh giá chung quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng phát triển bền vững.....118
3.3.1. Đánh giá tính hiệu lực, tính hiệu quả, sự phù hợp của công tác quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng phát triển bền vững.....118
3.3.2. Những tồn tại, hạn chế trong quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng phát triển bền vững 121
3.3.3. Những nguyên nhân của tồn tại, hạn chế trong quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng phát triển bền vững 123

Chương 4: PHƯƠNG HƯỚNG, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TỪ HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC THAN TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH QUẢNG NINH THEO HƯỚNG PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG 127

4.1. Phương hướng hoàn thiện quản lý ngân sách Nhà nước từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng phát triển bền vững đến năm 2025, định hướng đến năm 2030.....127

4.2. Giải pháp hoàn thiện quản lý ngân sách Nhà nước từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng phát triển bền vững 128

4.2.1. Hoàn thiện lập dự toán thu, chi ngân sách Nhà nước từ hoạt động khai thác than.....128

4.2.2. Hoàn thiện chấp hành dự toán thu, chi ngân sách Nhà nước từ hoạt động khai thác than.....140

4.2.3. Hoàn thiện quyết toán thu, chi ngân sách Nhà nước từ hoạt động khai thác than 149

4.2.4. Hoàn thiện thanh tra, kiểm tra, giám sát thu, chi ngân sách Nhà nước từ hoạt động khai thác than.....151

4.3. Một số kiến nghị.....152

4.3.1. Kiến nghị với Quốc hội 152

4.3.2. Kiến nghị với Chính phủ 154

4.3.3. Kiến nghị với Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư.....154

KẾT LUẬN 157

PHỤ LỤC 167

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

Chữ viết tắt	Ý nghĩa
BVMT	Bảo vệ môi trường
CNH	Công nghiệp hóa
EUR	Đồng tiền chung châu Âu
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GTGT	Giá trị gia tăng
HĐH	Hiện đại hóa
HĐND	Hội đồng nhân dân
KBNN	Kho bạc Nhà nước
KTXH	Kinh tế - xã hội
LHQ	Liên Hợp Quốc
NCS	Nghiên cứu sinh
NK	Nhập khẩu
NS	Ngân sách
NSNN	Ngân sách Nhà nước
ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức
PTBV	Phát triển bền vững
QLNN	Quản lý nhà nước
SXKD	Sản xuất, kinh doanh
TKV	Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam
TN&MT	Tài nguyên và Môi trường
TNDN	Thu nhập doanh nghiệp
UBND	Ủy ban nhân dân
UNESCO	Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa Liên Hiệp Quốc
USD	Đô la Mỹ
XDCB	Xây dựng cơ bản
XK	Xuất khẩu

DANH MỤC BẢNG

Bảng 2.1: Mô tả mẫu điều tra thứ nhất 76
Bảng 2.2: Mô tả mẫu điều tra thứ hai 76
Bảng 2.3: Mô tả mẫu điều tra thứ ba 76
Bảng 2.4: Mô tả mẫu điều tra thứ tư 77
Bảng 3.1: Tài nguyên than và trữ lượng than huy động vào quy hoạch theo Quyết định số 403/QĐ-TTg ngày 14/03/2016 81
Bảng 3.2: Tài nguyên than bể than Đông Bắc theo Quyết định số 403/QĐ-TTg ngày 14/03/2016 81
Bảng 3.3: Giá trị sản xuất, giá trị gia tăng trong phát triển ngành than tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017 83
Bảng 3.4: Tình hình lao động của các doanh nghiệp khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017 86
Bảng 3.5: Tiền lương bình quân lao động ngành than Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017 87
Bảng 3.6: Phân loại các tác động môi trường trong khai thác khoáng sản 88
Bảng 3.7: Báo cáo an toàn lao động hàng năm của TKV 92
Bảng 3.8: Tình hình tổn thất than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017 93
Bảng 3.9: Dự toán thu từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017 96
Bảng 3.10: Dự toán chi cho mục tiêu PTBV hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017 97
Bảng 3.11: Đánh giá dự toán thu, chi NSNN từ hoạt động khai thác than tại tỉnh Quảng Ninh 100
Bảng 3.12: Kết quả thực hiện thu từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017 106
Bảng 3.13: Kết quả chi cho mục tiêu PTBV hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017 108

Bảng 3.14: Đánh giá chấp hành dự toán thu, chi ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than tại tỉnh Quảng Ninh 109
Bảng 3.15: So sánh số quyết toán và số dự toán thu NSNN từ hoạt động khai thác than ở tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017 111
Bảng 3.16: So sánh số quyết toán và số dự toán chi NSNN từ hoạt động khai thác than ở tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017 112
Bảng 3.17: Kết quả thanh tra, kiểm tra của trong lĩnh vực thu tài chính từ hoạt động khai thác than tại tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017.....114
Bảng 3.18: Kết quả thanh tra, kiểm tra, giám sát việc sử dụng ngân sách đầu tư cho PTBV ngành than tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017.....115
Bảng 3.19: Đánh giá công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát thu, chi ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than tại tỉnh Quảng Ninh.....116
Bảng 3.20: Đánh giá tính hiệu lực, tính hiệu quả, sự phù hợp của quản lý ngân sách nhà nước.....118

DANH MỤC HÌNH VẼ

Hình 2.1: Hệ thống NSNN Việt Nam 31
Hình 2.2: Mô hình bộ máy quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than 44
Hình 2.3: Khung nghiên cứu luận án 78
Hình 3.1: Kết quả hoạt động SXKD của các doanh nghiệp khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017.....84
Hình 3.2: Mức độ đáp ứng nhu cầu nguyên, nhiên liệu than của nền kinh tế của tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017 85
Hình 3.3: Bộ máy thực hiện dự toán thu, chi NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV của tỉnh Quảng Ninh.....102
Hình 3.4: Quá trình thực hiện thu ngân sách từ hoạt động khai thác than tại tỉnh Quảng Ninh.....105
Hình 3.5: Quá trình thực hiện chi NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV ở tỉnh Quảng Ninh 107
Hình 4.1: Chu trình liên kết chính sách, lập kế hoạch và ngân sách trong thực hiện quản lý NSNN theo hướng PTBV ngành than.....136

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Khai thác, chế biến than là ngành công nghiệp nặng có giá trị kinh tế cao, thực tế ở Việt Nam cho thấy, những địa phương có than là những địa phương dễ dàng hơn trong việc phát triển KTXH, đặc biệt là Quảng Ninh, một địa phương có trữ lượng than rất lớn (Tại tỉnh Quảng Ninh hiện nay có vùng khai thác, chế biến tiêu thụ than với phạm vi rộng, trải dài qua các địa phương: Đông Triều, Uông Bí, Hoành Bồ, Hạ Long và Cẩm Phả, gồm 24 mỏ lộ thiên và 49 mỏ hầm lò). Tuy nhiên, nói dễ dàng hơn không có nghĩa điều đó là hiển nhiên đúng, nó chỉ đúng khi ngành công nghiệp này được đặt trong sự quản lý vĩ mô một cách chặt chẽ, hiệu quả của chính quyền các cấp. Bởi vì, bên cạnh những lợi ích to lớn là đáp ứng nhu cầu than cho phát triển về mặt kinh tế, đảm bảo an ninh năng lượng Quốc gia, thì việc khai thác, chế biến, sử dụng than cũng gây nhiều tác động xấu tới môi trường, sinh thái và để lại nhiều hậu quả nghiêm trọng đến môi trường và xã hội.

Thực tế tại tỉnh Quảng Ninh những năm qua, quá trình khai thác than đã và đang trực tiếp làm thay đổi môi trường xung quanh, phá vỡ cân bằng của tự nhiên, gây ô nhiễm môi trường. Nước thải công nghiệp của ngành than thải ra gây ô nhiễm nguồn nước mặt, ảnh hưởng đến hệ thống sông suối, hồ vùng ven biển. Đối với nguồn nước ngầm, do đào moong và khai thác đã làm suy thoái, cạn kiệt, ô nhiễm các tầng chứa nước ngọt như ở một số hồ thủy lợi vùng Đông Triều bị chua hoá, ảnh hưởng đến chất lượng nước phục vụ sản xuất nông nghiệp. Môi trường không khí các khu vực khai thác khoáng sản đang bị ô nhiễm do bụi, khí độc, khí nổ và tiếng ồn. v.v...

Nhiều địa phương trong tỉnh (những nơi có hoạt động khai thác than) đã quá chú trọng vào việc phát triển kinh tế, nên tình trạng khai thác than không kiểm soát được gây suy thoái môi trường và làm mất cân bằng hệ sinh thái. Các khu mỏ đang khai thác hiện nay hầu hết nằm ở vùng núi và trung du, cùng với công nghệ khai thác hiện nay chưa hợp lý, nên mức độ gây ô nhiễm, suy thoái môi trường, phá hủy

rừng, hủy hoại về mặt đất, ô nhiễm nguồn nước, đất canh tác, không khí... từ đó ảnh hưởng rất lớn đến hoạt động của các ngành kinh tế khác. Vấn đề tổn thất tài nguyên than trong khai thác hầm lò vẫn còn rất lớn, chỉ riêng tổn thất do công nghệ vào khoảng 25%, nếu tính cả tổn thất do các nguyên nhân khác có thể lên tới 40% trữ lượng địa chất. Ngoài ra, nhiều vấn đề về mặt xã hội cũng xuất hiện cùng với quá trình phát triển hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh như: vấn đề an toàn lao động chưa thật sự được đảm bảo, đời sống công nhân trong ngành tuy dần được cải thiện nhưng vẫn còn ở mức thấp, sức lan tỏa của ngành đến sự phát triển của các vấn đề xã hội khác (như: giáo dục, y tế,...) chưa cao.

Do vậy, vấn đề phát triển ngành công nghiệp than theo hướng bền vững là vấn đề cấp thiết được đặt ra và đã được tỉnh Quảng Ninh quan tâm trong những năm qua. Chính quyền địa phương các cấp đã ban hành và triển khai nhiều chính sách, hành động thiết thực nhằm quản lý hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh theo hướng PTBV. Trong số những giải pháp chính sách đó của chính quyền tỉnh Quảng Ninh, giải pháp về quản lý NSNN ngành than là một giải pháp quan trọng hàng đầu, bởi vì một số nguyên nhân sau:

- Yếu tố quan tâm hàng đầu của các doanh nghiệp khai thác than là lợi nhuận kinh tế, họ thường xem nhẹ yếu tố PTBV, do đó, nếu không có công tác QLNN nói chung, công tác quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than nói riêng của chính quyền địa phương thì mục tiêu PTBV khó có thể thực hiện được.

- Là một trong những nhiệm vụ QLNN đối với ngành than, công tác quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than góp phần định hướng hoạt động của các doanh nghiệp khai thác than theo quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành của các địa phương đã được phê duyệt.

- Công tác quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than góp phần tạo nguồn thu cho NSNN từ hoạt động khai thác than, từ đó, tạo nguồn tài chính cho việc đầu tư trở lại để đảm bảo các điều kiện cho phát triển hoạt động khai thác than theo hướng bền vững. Như đã đề cập, mặc dù hoạt động khai thác than của các doanh nghiệp phải đảm bảo thực hiện theo những quy định, nguyên tắc về phát triển kinh

tế, bảo vệ môi trường, nhưng các doanh nghiệp thường sẽ không mấy mặn mà với công tác bảo vệ môi trường, nhiều doanh nghiệp đầu tư các công trình xử lý chất thải một cách hình thức, đối phó, hoặc không có nguồn lực để thực hiện điều này một cách có hệ thống, đảm bảo sự thống nhất trong toàn vùng, địa phương. Do đó, công tác đầu tư từ phía chính quyền địa phương có ý nghĩa bổ sung vô cùng quan trọng.

- Bên cạnh đó, công tác quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than cũng góp phần tạo nguồn tài chính cho đầu tư vào những vấn đề về mặt xã hội, như phát triển nguồn nhân lực ngành than, phát triển các yếu tố, điều kiện khác để đảm bảo đời sống kinh tế, xã hội của nhân dân khu vực khai thác than.

Chính vì những lý do nêu trên, việc quan tâm đẩy mạnh công tác quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than là ý nghĩa to lớn trong việc đảm bảo sự PTBV của hoạt động khai thác than ở các địa phương.

Những năm qua, công tác quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh còn chưa hoàn thiện, hiệu quả công tác quản lý nguồn thu, nhiệm vụ chi chưa cao, chưa đạt được toàn diện mục tiêu PTBV hoạt động khai thác than. Trong thời gian tới, khi mà những biến đổi bất lợi từ thị trường được dự báo sẽ làm cho ngành than đã khó khăn lại càng khó khăn hơn, thì việc nghiên cứu, tìm kiếm giải pháp hoàn thiện công tác quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh là thật sự cần thiết.

Xuất phát từ yêu cầu thực tiễn khách quan nêu trên, tác giả đã lựa chọn đề tài: "***Nghiên cứu quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng phát triển bền vững***" làm đối tượng nghiên cứu với mục tiêu tìm kiếm những giải pháp chủ yếu, có căn cứ khoa học và thực tiễn nhằm hoàn thiện công tác quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh, từ đó, góp phần thúc đẩy sự phát triển ngành than địa phương hướng đến mục tiêu PTBV.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu đề tài

2.1. Mục đích nghiên cứu

Nghiên cứu nội dung này, luận án đặt mục tiêu là trên cơ sở lý luận và phân tích thực trạng quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng

Ninh để đề xuất những phương hướng và giải pháp hoàn thiện công tác quản lý này, đảm bảo mục tiêu PTBV ngành than trên địa bàn tỉnh trong thời gian tới.

2.1. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để hoàn thành mục tiêu trên, quá trình nghiên cứu đề tài luận án hướng đến việc thực hiện những nhiệm vụ sau đây:

Thứ nhất, tổng quan vấn đề nghiên cứu có liên quan đề luận án trong các công trình đã công bố, tập trung vào các nội dung: tài chính công, tài sản công; PTBV các ngành kinh tế nói chung, ngành Than - Khoáng sản nói riêng; NSNN và quản lý NSNN. Thông qua việc phân tích các tài liệu trong và ngoài nước, luận án xác định những điểm có thể kế thừa, đồng thời xác định những điểm còn bỏ ngỏ mà luận án sẽ tiếp tục nghiên cứu.

Thứ hai, xác định khung lý thuyết cho nghiên cứu về quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV. Trong đó, tập trung làm rõ: khái niệm, mục tiêu, nguyên tắc, tiêu chí đánh giá, nội dung, những nhân tố ảnh hưởng đến công tác quản lý này.

Thứ ba, luận án tổng hợp và phân tích kinh nghiệm PTBV của một số nước, một số địa phương trong nước để rút ra bài học cho tỉnh Quảng Ninh trong quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than.

Thứ tư, phân tích thực trạng hoạt động khai thác than theo hướng PTBV trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh.

Thứ năm, từ những vấn đề lý luận đã làm rõ, luận án tiến hành phân tích thực trạng quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV. Qua đó, luận án đánh giá để làm nổi bật lên những tồn tại, hạn chế và nguyên nhân dẫn đến những tồn tại, hạn chế trong công tác quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh.

Thứ sáu, trên cơ sở những kết luận từ phân tích thực tiễn, luận án tiến hành đề xuất những phương hướng và giải pháp có căn cứ khoa học và thực tiễn nhằm hoàn thiện quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV.

3. Câu hỏi nghiên cứu

Để thực hiện mục tiêu nghiên cứu, luận án sẽ tập trung nghiên cứu và trả lời các câu hỏi sau:

- Nội dung của quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV là gì?

- Thực trạng quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV trong giai đoạn 2010-2017 như thế nào? Còn những tồn tại, hạn chế gì? Nguyên nhân nào dẫn đến những điểm yếu đó?

- Cần phải thực hiện những giải pháp gì để hoàn thiện quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV thời gian tới?

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Đề tài nghiên cứu công tác quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

- Phạm vi về nội dung: Luận án Nghiên cứu quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV tiếp cận theo chu trình quản lý NSNN chủ yếu dưới góc độ quản lý của chính quyền các cấp ở địa phương, có xét đến cả chức năng quản lý của chính quyền Trung ương.

- Phạm vi về không gian: Nghiên cứu trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh.

- Phạm vi về thời gian: Số liệu thứ cấp sử dụng trong luận án chủ yếu được thu thập trong giai đoạn 2010-2017; Số liệu sơ cấp được thu thập từ tháng 01/2018 đến tháng 04/2018; Những phương hướng, giải pháp được đề xuất đến năm 2025, định hướng đến năm 2030.

5. Ý nghĩa khoa học và giá trị thực tiễn của kết quả nghiên cứu

5.1. Kết quả đạt được và những đóng góp mới của luận án

Thứ nhất, căn cứ trên các văn bản quy phạm pháp luật, mà đặc biệt là Luật NSNN năm 2002, năm 2015, cũng như đặc thù của ngành than và công tác quản lý NSNN hoạt động khai thác than, luận án đã xây dựng được nội dung đặc thù của

quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV. Cụ thể, nội dung của công tác quản lý này vẫn bao gồm: lập dự toán, chấp hành dự toán, quyết toán và thanh tra, kiểm tra, giám sát thu, chi ngân sách, nhưng đã được xây dựng riêng cho hoạt động khai thác than.

Thứ hai, luận án xây dựng bộ tiêu chí riêng sử dụng để đánh giá quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV căn cứ trên các mục tiêu và nội dung của công tác quản lý này.

Thứ ba, luận án đánh giá và làm nổi bật lên những tồn tại, hạn chế, đã lý giải nguyên nhân dẫn đến những tồn tại, hạn chế trong công tác quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV trong giai đoạn 2010-2017. Đây là những kết luận mới, chưa từng được công bố trong công trình nghiên cứu nào.

Thứ tư, luận án đã đề xuất được những giải pháp mới, tập trung vào việc hoàn thiện những tồn tại, hạn chế, nguyên nhân dẫn đến những tồn tại, hạn chế đã chỉ ra trong công tác quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV trong giai đoạn 2010-2017.

Với các kết quả nghiên cứu và đóng góp mới trên đây, Luận án là công trình đầu tiên đánh giá về công tác quản lý NSNN xét riêng đối với ngành công nghiệp khai thác than của tỉnh Quảng Ninh trong giai đoạn 2010-2017. Những giải pháp được đề xuất có tính mới, có sự cập nhật, đánh giá tình hình thực tế tại tỉnh Quảng Ninh trong hiện tại và tương lai.

5.2. Ý nghĩa khoa học

Luận án bổ sung, làm rõ khung nghiên cứu về quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV dựa trên cơ sở hệ thống văn bản quy phạm pháp luật và tổng quan các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước trước đây về vấn đề này, cụ thể là:

Thứ nhất, xác định được 04 nội dung của quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV, gồm: (i) Lập dự toán thu, chi NSNN từ hoạt động khai thác than; (ii) Chấp hành dự toán thu, chi NSNN từ hoạt động khai thác than; (iii)

Quyết toán thu, chi NSNN từ hoạt động khai thác than; (iv) Thanh tra, kiểm tra, giám sát thu, chi NSNN từ hoạt động khai thác than.

Thứ hai, luận án xây dựng được hệ thống tiêu chí để đánh giá quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV.

Thứ ba, luận án phân tích được ảnh hưởng của 03 nhóm yếu tố đến quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV, bao gồm: (i) Những nhân tố thuộc về môi trường vĩ mô; (ii) Những nhân tố thuộc về địa phương và chính quyền địa phương; (iii) Những nhân tố thuộc về doanh nghiệp khai thác than và đối tượng sử dụng ngân sách.

5.3. Giá trị thực tiễn của kết quả nghiên cứu

Luận án đánh giá những kết quả đạt được, những tồn tại, hạn chế của quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV trong giai đoạn 2010-2017; Đưa ra một số giải pháp nhằm hoàn thiện quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV đến năm 2025. Vì vậy, kết quả nghiên cứu của luận án là tài liệu tham khảo cho các cơ quan hoạch định, thực thi quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than cả nước nói chung, tại tỉnh Quảng Ninh nói riêng. Đồng thời, luận án cũng có thể trở thành tài liệu tham khảo cho những nghiên cứu tiếp theo về vấn đề này.

6. Bố cục của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, mục lục, danh mục chữ viết tắt, danh mục tài liệu tham khảo, phụ lục, luận án được kết cấu theo 04 chương:

Chương 1: Tổng quan các công trình nghiên cứu có liên quan đến đề tài luận án.

Chương 2: Cơ sở lý luận và kinh nghiệm thực tiễn về quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV.

Chương 3: Phân tích thực trạng quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV.

Chương 4: Phương hướng, giải pháp hoàn thiện quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV.

Chương 1
TỔNG QUAN CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CÓ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1.1. Tổng quan các công trình nghiên cứu đã công bố có liên quan đến đề tài luận án

Đối với Việt Nam những năm qua, ngành Than đã có những đóng góp to lớn đối với sự phát triển KTXH của đất nước. Do đó, nhiều vấn đề của ngành Than đã được các học giả lựa chọn làm đối tượng nghiên cứu trong suốt những năm qua. Tuy nhiên, vấn đề quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than ở một địa phương cấp tỉnh theo hướng PTBV thì còn là một vấn đề mới, ít được lựa chọn nghiên cứu. Trong khuôn khổ luận án, các công trình nghiên cứu đã công bố liên quan đến đề tài luận án sẽ được tiếp cận theo 02 nhóm lớn, đó là: Những nghiên cứu ở trong nước và những nghiên cứu ở nước ngoài; trong mỗi nhóm đó, luận án tiếp tục chia các công trình thành: (i) Những nghiên cứu liên quan đến tài chính công, tài sản công và quản lý tài chính công, quản lý tài sản công; (ii) Những nghiên cứu có liên quan đến PTBV các ngành kinh tế nói chung, ngành Than - Khoáng sản nói riêng; (iii) Những nghiên cứu có liên quan đến NSNN và quản lý NSNN.

1.1.1. Những nghiên cứu ở nước ngoài

1.1.1.1. Những nghiên cứu liên quan đến tài chính công, tài sản công và quản lý tài chính công, quản lý tài sản công

- Trong cuốn *Economic Analysis of Property Rights* (Second Edition), 1997, Cambridge University Press, Yoram Barzel [80] đã tập trung nghiên cứu, phân tích các quyền kinh tế của tài sản như quyền chiếm hữu, sử dụng, quyền định đoạt (bán, tặng, cho, thừa kế) tài sản; nghiên cứu cách mà người ta sử dụng tài sản sao cho có thể tối đa hóa lợi ích kinh tế.

- Tác giả Otto Eckstein, 1989, trong *Public finance, foundation of Modern economics Series*, Prentice Hall Press [72] đã sử dụng mô hình toán để nghiên cứu vấn đề tài chính công và quỹ tài chính. Theo đó, tác giả cho rằng, một trong những

điểm quan trọng đối với việc quản lý tài chính công chính là quản lý thu và chi ngân sách chính phủ. Ông khẳng định, trốn thuế được xem như một trong những hiện tượng phải được kiểm soát đối với bất kỳ chính phủ nào, trốn thuế tỷ lệ thuận với sự lỏng lẻo trong quản lý tài chính công và nguyên nhân gốc rễ của nó là sự sơ hở của luật pháp; việc chống thất thoát thuế phải bắt đầu bằng việc hoàn thiện luật pháp về quản lý tài chính công.

- Các tác giả Wolfgang Streeck và Daniel Mertens, 2011, trong cuốn *Fiscal austerity and Public Investment*, MPIFG Discussion Paper, Max Planck Institute for the Study of Socieeties, Germany [79]. Thông qua phân tích thống kê và điều tra xã hội học các tác giả đã đưa ra nhận định quan trọng về việc quản lý đầu tư công và nhấn mạnh việc công khai minh bạch trong các quyết định đầu tư công của các cơ quan quản lý nhà nước. Các tác giả coi đây như là một yêu cầu bắt buộc đối với quản lý NSNN của cả cấp trung ương và cấp địa phương.

- Các tác giả Conway Francisand, Charles Undclan, George Peteson, Olga Kaganova và James Mckellar, 2006, trong *Managing Government Property Assets: International Experiences*, The Urban Institute Press, Washington DC [53] đã tập trung nghiên cứu đánh giá cơ chế quản lý tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp ở tầm vĩ mô ở một số nước như Úc, Pháp, Canada, Thụy sỹ, Mỹ, NewZealan, Trung Quốc... Nghiên cứu đã đánh giá những tồn tại trong cơ chế quản lý tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp ở các nước nêu trên trước khi cải cách. Chỉ ra những thách thức và những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu để hoàn thiện cơ chế quản lý tài sản công: (i) Mối quan hệ giữa cải cách kế toán và cải cách cơ chế quản lý tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp. (ii) Mức độ phân chia giữa quyền sở hữu và quyền quản lý tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp. (iii) Hệ thống thông tin quản lý tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp.

1.1.1.2. Những nghiên cứu có liên quan đến phát triển bền vững các ngành kinh tế nói chung, ngành Than - Khoáng sản nói riêng

a) Những nghiên cứu về kinh tế học bền vững, PTBV

- Khái niệm PTBV được đề cập với những đóng góp quan trọng thể hiện trong các tác phẩm của Ignacy Sachs, 1980, *Chiến lược phát triển sinh thái* [64]. Đặc biệt, khái niệm này được đề cập toàn diện nhất trong công trình của Lester Brown, 1981, *Xây dựng một xã hội bền vững*: Một xã hội bền vững kéo theo một dân số ổn định, bảo vệ và sử dụng khôn ngoan đất đai và tài nguyên tái tạo, đặc biệt là trong lĩnh vực năng lượng, bảo vệ sinh vật biển và rừng và bảo vệ sự đa dạng sinh học và toàn bộ sự sống.

- Trong *Báo cáo Brundtland* [78] của Ủy ban Môi trường và Phát triển Thế giới-WCED (nay là Ủy ban Brundtland của Liên Hiệp Quốc), 1987: PTBV được hiểu là sự phát triển nhằm thỏa mãn các nhu cầu hiện tại của con người nhưng không tổn hại tới khả năng đáp ứng các nhu cầu của thế hệ tương lai. Báo cáo này ghi rõ: PTBV phải bảo đảm có sự phát triển kinh tế hiệu quả, xã hội công bằng và môi trường được bảo vệ, gìn giữ. Để đạt được điều này, tất cả các thành phần KTXH, nhà cầm quyền, các tổ chức xã hội... phải bắt tay nhau thực hiện nhằm mục đích dung hòa 3 lĩnh vực chính: kinh tế - xã hội - môi trường. Qua các bản tuyên bố quan trọng, khái niệm này tiếp tục mở rộng thêm và nội hàm của nó không chỉ dừng lại ở nhân tố sinh thái mà còn đi vào các nhân tố xã hội, con người, nó hàm chứa sự bình đẳng giữa những nước giàu và nghèo, và giữa các thế hệ. Thậm chí nó còn bao hàm sự cần thiết giải trừ quân bị, coi đây là điều kiện tiên quyết nhằm giải phóng nguồn tài chính cần thiết để thực hiện PTBV.

- Các nhà kinh tế học Edward Barbier, Anil Markandya, David Pearce, 1988, trong cuốn *Sustainable Development: Economics And Environment In The Third World* [55], đã tổng hợp các lý thuyết PTBV và chia các định nghĩa thành: (1) Định nghĩa rộng: sự bền vững liên quan đến ba khía cạnh: kinh tế, môi trường tự nhiên và xã hội; (2) Định nghĩa hẹp: PTBV về môi trường, nghĩa là khai thác một cách tối ưu tài nguyên thiên nhiên theo thời gian. Trong đó tài nguyên thiên nhiên được hiểu là một loại vốn (natural capital) và có hai vai trò cơ bản đối với các hoạt động kinh tế: cung cấp nguyên vật liệu và hấp thụ chất thải. Từ đó hai học giả này đã xây dựng mô hình tăng trưởng, trong đó đưa vào các yếu tố tài nguyên thiên nhiên để làm căn cứ tính toán mức khai thác tối ưu theo nghĩa bền vững về môi trường.

- Tác giả Stephen Viederman, 2001, trong tác phẩm *Knowledge for sustainable development: what do we need to Know* [76] cho rằng: "Bền vững không phải là vấn đề kỹ thuật cần giải quyết mà là một tầm nhìn vào tương lai, đảm bảo cho chúng ta một lộ trình và giúp tập trung chú ý vào một tập hợp các giá trị và những nguyên tắc mang tính luân lý và đạo đức để hướng chúng ta vào hành động. Theo tác giả để PTBV cần tập trung vào các vấn đề sau: chất lượng của các hành động, sử dụng cách tiếp cận hệ thống, quan tâm rõ ràng đến thế hệ tương lai, tính bền vững và công bằng, quan tâm đến tính vận động, tính phi công bằng, pha tạp và tính không liên tục.

- Tác giả Denis Goulet, 2004, trong tác phẩm *Is Sustainable Development Possible in a Globalized World* [54] cho rằng sự PTBV bao hàm bốn khía cạnh: kinh tế, chính trị, xã hội và văn hóa. Sự vững chắc về chính trị đảm bảo cho tất cả các thành viên trong xã hội sự lựa chọn trong sự tồn tại của mình, điều này chỉ đạt được khi tất cả đều được hưởng quyền tự do, nhân quyền, được bảo vệ và niềm tin vào hệ thống chính trị được củng cố.

b) Những nghiên cứu về kinh tế học tài nguyên và kinh tế mỏ

- Tác giả Hotelling, 1931, trong *The Economics of Exhaustible Resources* [63] (*Lý thuyết kinh tế về tài nguyên không tái tạo*) đã chứng minh rằng điểm khai thác tối ưu là giá của tài nguyên được khai thác phải bằng tỷ lệ chiết khấu và công thức này được gọi là quy tắc Hotelling. Như vậy, giá của tài nguyên phản ánh tính khan hiếm của tài nguyên và ảnh hưởng tới tốc độ khai thác. Quy tắc này sau đó được nhiều nghiên cứu khác mở rộng sang cho thị trường độc quyền, nguồn tài nguyên thay thế.

- Tác giả Herman Daly, 1990, trong cuốn *Commentary: Toward some operational principles of sustainable development* [62] (*Bình luận: Hướng tới một số nguyên tắc PTBV*) cho rằng: PTBV phải gắn liền với việc sử dụng hợp lý tài nguyên và bảo vệ môi trường. Daly đã đề ra bốn nguyên tắc thực tiễn để đảm bảo PTBV. Một là, cần phải hạn chế quy mô tiêu dùng của con người đến mức, nếu không phải là tối ưu, thì cũng phải trong giới hạn cho phép của sức tải của môi

trường (carrying capacity). Hai là, sự tiến bộ công nghệ cần phải tập trung nâng cao hiệu quả sử dụng vốn tài nguyên chứ không phải gia tăng lượng tài nguyên được sử dụng. Ba là, đối với tài nguyên có thể tái sinh, có hai điều kiện đảm bảo PTBV: (1) mức khai thác phải bằng mức tái sinh; (2) mức phát thải phải bằng với khả năng hấp thụ của môi trường. Bốn là, đối với tài nguyên không thể tái sinh, cần phải duy trì mức tăng trưởng bằng với mức tái tạo của các loại tài nguyên có thể tái sinh thay thế. Quan điểm này của tác giả cho thấy PTBV được xem xét gắn liền với việc sử dụng hợp lý tài nguyên, đặc biệt là tài nguyên hữu hạn, không tái tạo và việc bảo vệ môi trường.

- Dựa vào mô hình tăng trưởng của Solow (1974), Hartwick (1977) trong *Intergenerational equity and the investment of rents from exhaustible resources* [60] đã dùng mô hình toán và chỉ ra rằng mức tiêu dùng cố định có thể đạt được bằng cách đầu tư toàn bộ lợi tức từ khai thác tài nguyên thiên nhiên vào sản xuất; đây được gọi là quy tắc Hartwick. Theo quy tắc Hartwick, một số loại vốn vật chất và công nghệ có thể thay thế cho vốn tự nhiên, cho nên lợi tức từ khai thác tài nguyên có thể đầu tư và tích lũy vào vốn con người để đảm bảo cho tăng trưởng trong tương lai khi nguồn tài nguyên cạn kiệt. Quy tắc này cũng chỉ ra rằng cần đầu tư vào vốn con người, vốn vật chất với tốc độ ít nhất bằng với quy mô của lợi tức từ khai thác tài nguyên; nếu mức đầu tư thấp hơn so với lợi tức từ khai thác tài nguyên thiên nhiên là dấu hiệu của việc kém bền vững khi nguồn tài nguyên thiên nhiên cạn kiệt.

- Nghiên cứu sâu về PTBV ngành công nghiệp khai khoáng có thể kể đến một số công trình như: Wangxiaomei và Zang GuiHua (2008) với *PTBV khai thác than tỉnh Hà Nam*; FJ Van Schagen (2001-2008) với *CRC for Coal in Sustainable Development* [57] và LiLia.W.Gurba, Robin Evan (2005) với *Water Use and Sustainable Development in Coal Mining* [75]. Tuy nhiên, các tác giả này hầu hết đều nghiên cứu và đánh giá PTBV cho một địa phương cụ thể, hoặc đánh giá PTBV của một lĩnh vực theo yêu cầu tiêu chuẩn của Hội nghị Môi trường toàn cầu Rio de Janerio (6/1992) về PTBV. Như vậy, các công trình nghiên cứu chưa đi sâu nghiên

cứu nội dung PTBV và nhất là chưa xây dựng cụ thể bộ chỉ tiêu PTBV, cơ chế tài chính PTBV cho một ngành kinh tế, đặc biệt là cho ngành công nghiệp khai khoáng hoặc là khai thác than của nước đó hay tại một địa phương.

- Tài liệu của Hội đồng cố vấn của tổ chức năng lượng nguyên tử quốc tế (2006) *Case Studies in Sustainable Development in the Coal Industry* [51]; Tài liệu của Chính phủ Úc là (2011) *A Guide to leading Practice Sustainable Development in Mining* [50]; Tài liệu của tác giả người Côlômbia (Edwin Antonio Malagón Orjuela, May 15, 2012) *How can mining contribute to Sustainable Development in Colombia* [56]. Trong đó có nghiên cứu cụ thể về PTBV ngành công nghiệp than của nước Úc và Côlômbia, trên cơ sở khái niệm về PTBV của thế giới áp dụng cụ thể vào nước Úc hoặc Côlômbia, riêng tài liệu *A Guide to leading Practice Sustainable Development in Mining* của Chính phủ Úc đã nêu nội dung và nguyên tắc PTBV ngành công nghiệp than Úc trên 05 lĩnh vực: An toàn, Môi trường, Kinh tế, Hiệu quả và Cộng đồng. Trong đó, nội dung cụ thể về môi trường, an toàn và xây dựng cộng đồng được quan tâm, chú trọng nhiều hơn bên cạnh nguyên tắc khai thác than phải có hiệu quả và phải đáp ứng được các yêu cầu về kinh tế.

1.1.1.3. Những nghiên cứu có liên quan đến ngân sách nhà nước và quản lý ngân sách nhà nước

NSNN đã trở thành đối tượng nghiên cứu của nhiều nhà khoa học, nó phát triển theo quy luật tự nhiên và đi đôi với phát triển quyền lực của nhà nước. Các tác giả nước ngoài đã đặt nền móng cho các lý thuyết về NSNN nói chung và thu, chi NSNN nói riêng. Các nghiên cứu của các nhà khoa học ngoài nước đã dần hoàn thiện theo thời gian, nó góp phần làm cơ sở lý luận quan trọng cho quản lý NSNN cho các quốc gia ở trong hiện tại và tương lai. Có thể khái lược tiến triển của các lý thuyết về NSNN trong thời gian qua như: từ phương thức ngân sách theo khoản mục, phương thức ngân sách theo công việc thực hiện, phương thức ngân sách theo chương trình, cho đến phương thức ngân sách theo kết quả đầu ra. Tuy mỗi phương thức quản lý ngân sách có ưu và nhược điểm riêng nhưng nó có xu hướng là ngày càng được hoàn thiện theo thời gian qua quá trình quản lý thực tiễn ở các nước.

- Các tác giả Martin, Lawrence L. và Kettner, 1996, đã so sánh và chỉ ra sự tiến triển trong các lý thuyết ngân sách trong nghiên cứu: *Measuring the Performance of Human Service Programs* [68] (Đo đạc thực hiện các chương trình dịch vụ con người), họ khẳng định ưu thế hơn hẳn của phương pháp quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra. Ngân sách theo kết quả đầu ra trả lời câu hỏi mà các nhà quản lý ngân sách luôn phải đặt ra đó là: "Nên quyết định như thế nào để phân bổ X đôla cho hoạt động A thay vì cho hoạt động B". Do đó, phương pháp ngân sách theo kết quả đầu ra đang được nghiên cứu để ứng dụng rộng rãi trong quản lý chi tiêu công của các quốc gia hiện nay.

- Các tác giả Kurt M.Thurmaier và Katherine G.Willoughby, 2001, trong công trình *Policy and Politics in State Budgeting* [66] đã nghiên cứu hoạt động của các cơ quan quản lý ngân sách ở các tiểu bang của Mỹ trên các khía cạnh: vai trò, ảnh hưởng và cách thức cơ quan ra quyết định về ngân sách. Thông qua khảo sát, so sánh các tác giả đi đến nhận định: có hai mô hình xây dựng ngân sách: Mô hình ngân sách vĩ mô và mô hình ngân sách vi mô. Trong đó, mô hình ngân sách vĩ mô tiếp cận quy trình chính sách với các luận giải kỹ lưỡng về mặt thể chế cũng như chính trị, trong khi mô hình ngân sách vi mô đưa ra các chính sách về ngân sách dựa trên các yếu tố thuộc về cá nhân. Hai mô hình này được cho là mâu thuẫn với nhau. Ở cấp độ vi mô, tác động của yếu tố phi chính trị khá lớn. Hành vi của những người giám sát ngân sách cũng có tác động đến quyết định ngân sách vì họ là đầu mối liên hệ giữa cấp độ vi mô và vĩ mô trong quy trình ngân sách nhà nước, là cầu nối giữa quy trình ngân sách và quy trình chính sách. Nghiên cứu này cũng đã chỉ ra quy mô ngân sách hợp lý về kinh tế, xã hội, chính trị. Các tác giả nhấn mạnh: ngân sách phải gắn chặt với chính sách. Kiểm soát chi tiêu ngân sách phải gắn chặt với kiểm soát xây dựng và thực hiện chính sách.

- Tác giả Jonh M.Kim, 2007, trong nghiên cứu *From Line - item to Program Budgeting Global Lessons and the Korean Case* [65] đã đề cập đến đổi mới phương thức quản lý NSNN của Hàn Quốc, phân tích quá trình chuyển từ quản lý ngân sách theo khoản mục sang quản lý ngân sách theo chương trình. Tác giả đã trình bày các

nguyên tắc cơ bản, những khung khổ pháp lý cơ bản của lập ngân sách theo chương trình, những điều kiện để Hàn Quốc chuyển đổi thành công từ quản lý NS theo đầu vào sang quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra. Tác giả cho rằng, quy trình quản lý ngân sách theo chương trình không chỉ phản ảnh những thông tin về các con số kế toán khô khan, mà là công cụ hiệu quả cho việc phân tích chính sách, đánh giá hiệu quả hoạt động quản lý, cũng như đánh giá hiệu quả phân bổ ngân sách. Ông cũng chỉ rõ: Lập ngân sách theo chương trình có nhiều cấp độ quy mô và nội dung khác nhau, với sự tham gia của nhiều bộ, ngành liên quan. Tác giả cũng phân tích quy trình lập ngân sách theo chương trình gồm các yếu tố: Đầu vào, đầu ra, kết quả, tiêu chí đo lường hoạt động, chi phí cho chương trình, vai trò của các chủ thể quản lý và thụ hưởng trong các chương trình.

- Tác giả Michael Spackman, 2002, trong nghiên cứu *Multi-year perspective in Budgeting and public investment planing* [69] (Quan điểm dài hạn trong lập kế hoạch ngân sách và đầu tư công) cho rằng, khi có quá nhiều mục tiêu thì việc lập kế hoạch ngân sách và kế hoạch đầu tư công sẽ khó khăn và cũng không thể đem lại hiệu quả cao. Vì thế, trong một thời gian nhất định chỉ nên tập trung vốn NSNN cho một số mục tiêu quan trọng hơn. Do đó, trước khi tiến hành xây dựng kế hoạch ngân sách và kế hoạch đầu tư công phải xác định được mục tiêu cơ bản cần ưu tiên. Các kế hoạch đầu tư công phải được thông qua ở cấp cao nhất và phải được cấp cao nhất kiểm soát chặt chẽ. Đồng thời, kế hoạch đầu tư công cần phải được công khai trước công chúng.

- Tác giả Viêng Thoong Sỉ Phăn Đon, 2011, trong Luận án Tiến sĩ *Quản lý thu NSNN ở Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào* [77], bảo vệ tại Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh. Luận án đã hệ thống hóa, làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực tiễn về quản lý thu NSNN trong nền kinh tế thị trường; phân tích thực trạng quản lý thu NSNN ở Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào qua các thời kỳ, Đánh giá những thành công, hạn chế, nguyên nhân của các hạn chế trong quản lý thu NSNN ở Lào; Đề xuất 05 định hướng và 04 nhóm giải pháp nhằm hoàn thiện quản lý thu NSNN ở Lào.

1.1.2. Những nghiên cứu ở trong nước

1.1.2.1. Những nghiên cứu liên quan đến tài chính công, tài sản công và quản lý ngân sách nhà nước

- *Tài liệu đào tạo nâng cao năng lực quản lý tài chính công ở địa phương* [20], 2007, Dự án SLGP-00039111 Tăng cường năng lực chính quyền địa phương (Strengthening Local Government Project, mã số SLGP-00039111, do UNDP tài trợ cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư). Tài liệu đã nghiên cứu nội dung quản lý NSNN trên 04 phương diện: Quản lý quá trình thu NSNN; Quản lý quá trình chi NSNN; Quản lý và thực hiện các biện pháp cân đối thu, chi NSNN; Phân cấp quản lý NSNN. Phân cấp quản lý NSNN được nhìn nhận như là một biện pháp quản lý hoạt động của NSNN. Thực chất của việc phân cấp là việc phân chia trách nhiệm quản lý hoạt động của NSNN theo từng cấp chính quyền nhằm làm cho hoạt động của NSNN lành mạnh và đạt hiệu quả cao. Phân cấp quản lý thu, chi NSNN được thực hiện theo nguyên tắc thống nhất, tập trung dân chủ, có phân công rành mạch theo quyền hạn, trách nhiệm của các cấp chính quyền. Tư tưởng chỉ đạo trong phân cấp quản lý NSNN theo Luật NSNN (2002) là phân định rành mạch nhiệm vụ thu chi của từng cấp; tập trung đại bộ phận nguồn thu lớn, ổn định cho ngân sách trung ương, đồng thời, tạo cho ngân sách địa phương có quyền chủ động, linh hoạt trong huy động nguồn thu, quyết định nhiệm vụ chi gắn với địa bàn.

- Tác giả Nguyễn Mạnh Hùng, 2001, với Luận án tiến sĩ *Cơ chế quản lý tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp ở Việt Nam* [7], bảo vệ tại Trường Đại học Kinh tế Quốc dân. Luận án đã đưa ra khái niệm và phân tích những nội dung cơ bản của cơ chế quản lý nhà nước đối với tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp. Đưa ra các chỉ tiêu đánh giá hiệu lực, hiệu quả cơ chế quản lý nhà nước đối với tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp. Luận án đánh giá thực trạng về cơ chế quản lý nhà nước đối với tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp ở nước ta từ năm 1995 đến năm 2008, đặc biệt là từ sau khi có Luật quản lý, sử dụng tài sản nhà nước; từ đó đánh giá những kết quả đã đạt được cần phát huy, những tồn tại cần khắc phục và nguyên nhân của nó. Luận án đã đề xuất

những quan điểm, yêu cầu và các giải pháp chủ yếu nhằm hoàn thiện cơ chế quản lý nhà nước đối với tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp ở Việt Nam trong thời gian tới (2009-2020). Trong đó các giải pháp mới là: (i) Nâng cao hiệu lực và hiệu quả của cơ chế quản lý nhà nước đối với tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp; (ii) Thực hiện thí điểm lập ngân sách theo kết quả đầu ra (trong đó có kinh phí đầu tư, mua sắm tài sản) và tính toán hiệu quả khi quyết định đầu tư, mua sắm, giao tài sản công cho các đơn vị hành chính sự nghiệp; (iii) Tích cực phòng ngừa và kiên quyết đấu tranh chống tệ nạn tham nhũng, tham ô, lãng phí trong việc quản lý nhà nước đối với tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp.

- Tác giả Phan Hữu Nghị, 2009, với Luận án tiến sĩ *Quản lý tài sản công trong các cơ quan hành chính Nhà nước ở Việt Nam* [13], bảo vệ tại Trường Đại học Kinh tế Quốc dân. Trên cơ sở tổng kết kinh nghiệm của các nước về mô hình quản lý tài sản công, đặc biệt là mô hình quản lý bất động sản công, đồng thời căn cứ vào thực tiễn quản lý tài sản công là trụ sở làm việc của cơ quan hành chính nhà nước hiện nay ở nước ta, luận án tập trung vào phân tích, đánh giá thực trạng công tác quản lý tài sản nhà nước, trụ sở cơ quan hành chính kể từ khi Cục quản lý công sản thống nhất quản lý tài sản công để chỉ rõ những kết quả tích cực và tồn tại trong quản lý. Qua đó, Luận án đề xuất những giải pháp mới nhằm hoàn thiện công tác quản lý tài sản công là trụ sở làm việc của cơ quan hành chính nhà nước nhằm đảm bảo kỷ luật tài khoá tổng thể và hiệu quả phân bổ nguồn lực cho mỗi cấp hành chính đảm bảo hiệu quả sử dụng của tài sản công trong điều kiện NSNN có hạn đối với mỗi cấp hành chính nên đề tài đưa ra mô hình tổng công ty đầu tư và kinh doanh bất động sản nhà nước, bên cạnh đó là phương pháp định giá lại định kỳ bất động sản công.

1.1.2.2. Những nghiên cứu có liên quan đến phát triển bền vững các ngành kinh tế nói chung, ngành Than - Khoáng sản nói riêng

a) Những nguyên cứu lý thuyết về PTBV

- Tác giả Lưu Đức Hải và cộng sự, 2000, trong *Quản lý môi trường cho sự PTBV* [3]. Tác giả đã hệ thống quan điểm lý thuyết và hành động quản lý môi

trường cho PTBV. Đồng thời xác định PTBV qua các tiêu chí: bền vững kinh tế, bền vững môi trường, bền vững văn hóa, đã tổng quan nhiều mô hình PTBV như mô hình 3 vòng tròn (kinh kế, xã hội, môi trường) giao nhau của Jacobs và Sadler (1990), mô hình tương tác đa lĩnh vực (kinh tế, chính trị, hành chính, công nghệ, quốc tế, sản xuất, xã hội) của WCED (1987), mô hình liên hệ thống (kinh tế, xã hội, sinh thái) của Villen (1990), mô hình 3 nhóm mục tiêu (kinh tế, xã hội, môi trường) của WB.

- Nhóm nghiên cứu thuộc Viện Môi trường và PTBV và Hội Liên hiệp các Hội Khoa học kỹ thuật Việt Nam, 2003, trong *Nghiên cứu xây dựng tiêu chí PTBV cấp quốc gia ở Việt Nam - giai đoạn I* [21]. Tác giả nghiên cứu các tiêu chí cụ thể về PTBV đối với một quốc gia là bền vững kinh tế, bền vững xã hội và bền vững môi trường dựa trên cơ sở tham khảo bộ tiêu chí PTBV của Brundtland và kinh nghiệm của một số nước như: Anh, Mỹ và Thái Lan. Từ đó, kiến nghị một số phương án lựa chọn bộ tiêu chí PTBV phù hợp cho Việt Nam.

- Tác giả Nguyễn Thị Thanh Hoài, 2012, trong bài *PTBV - Những vấn đề lý luận* [6], Tạp chí Nghiên cứu Tài chính - Kế toán. Tác giả đã hệ thống những khái niệm PTBV theo các quan điểm khác nhau, nội dung và các yêu cầu của PTBV trên các giác độ kinh tế, xã hội và môi trường, từ đó phân tích những điều kiện cần thiết đảm bảo cho sự PTBV.

- Tác giả Nguyễn Minh Thu, 2013, trong *Nghiên cứu thống kê đánh giá PTBV ở Việt Nam* [17]. Tác giả đã nghiên cứu một số hệ thống chỉ tiêu thống kê PTBV đã có trên thế giới và tại Việt Nam, từ đó, đề xuất phương pháp luận cơ bản tính chỉ số tổng hợp PTBV cho Việt Nam trong từng giai đoạn phát triển gồm: các công thức và cách xác định các yếu tố trong tính toán chỉ số riêng biệt, chỉ số thành phần và chỉ số tổng hợp PTBV. Bên cạnh đó, tác giả cũng phân tích và đề xuất các biện pháp để hoàn thiện, tạo điều kiện đánh giá tốt hơn thực trạng PTBV của Việt Nam.

b) Các công trình nghiên cứu về vấn đề PTBV trong lĩnh vực tài nguyên khoáng sản nói chung, ngành than nói riêng

- Tác giả Nguyễn Cảnh Nam, 2006, trong đề tài *Bàn về giải pháp khai thác than và bảo vệ môi trường tại Quảng Ninh* [11]. Đề tài đã đi sâu vào việc phải xây dựng một cơ chế quản lý, một cơ chế chính sách cho hoạt động khai thác than để cho những hoạt động khai thác luôn nằm trong tầm kiểm soát của các nhà quản lý. Không cho các hoạt động khai thác trộm phát triển và môi trường không bị hủy hoại nhanh chóng do các hoạt động này gây ra.

- Tác giả Dương Đức Chính, 2008, trong *Nghiên cứu đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính doanh nghiệp công nghiệp vừa và nhỏ ngành điện và than tại vùng Đông Bắc Bộ* [1]. Tác giả đề cập đến đặc điểm, vị trí, vai trò của doanh nghiệp vừa và nhỏ ngành điện và than, giới thiệu về nội dung cơ chế quản lý tài chính của các doanh nghiệp này, phân tích thực trạng hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp vừa và nhỏ ngành điện và than tại vùng Đông Bắc Bộ, khảo sát đánh giá thực trạng cơ chế quản lý tài chính của các doanh nghiệp này với đầy đủ nội dung từ cơ chế quản lý tài sản, vốn, cơ chế quản lý doanh thu, chi phí, quản lý lợi nhuận và phân phối lợi nhuận, trên cơ sở đó đề xuất một số giải pháp hợp lý để hoàn thiên cơ chế tài chính của các doanh nghiệp vừa và nhỏ ngành điện và than vùng Đông Bắc Bộ.

- Tác giả Vũ Thị Thu Hương, 2009, trong *Nghiên cứu xây dựng mô hình PTBV cho ngành công nghiệp than Việt Nam* [8]. Tác giả nghiên cứu cơ sở lý thuyết PTBV, phương pháp xây dựng mô hình PTBV; đồng thời đánh giá thực trạng ngành công nghiệp than Việt Nam theo quan điểm PTBV, từ đó xây dựng mô hình PTBV cho ngành công nghiệp than Việt Nam.

- Tác giả Nguyễn Cảnh Nam, 2009-2010, trong *Nghiên cứu xây dựng bộ chỉ tiêu PTBV cho ngành công nghiệp Khai khoáng Việt Nam* [12]. Đề tài nghiên cứu xây dựng bộ chỉ tiêu PTBV cho ngành công nghiệp Khai khoáng Việt Nam, từ đó tác giả đề xuất các giải pháp để triển khai áp dụng bộ chỉ tiêu PTBV của ngành công nghiệp Khai khoáng Việt Nam vào thực tiễn, đồng thời kiến nghị đối với chiến lược phát triển các ngành Khai khoáng Việt nam đến năm 2015 đảm bảo tiêu chí PTBV.

1.1.2.3. Những nghiên cứu có liên quan đến ngân sách nhà nước và quản lý ngân sách nhà nước

- Tác giả Nguyễn Văn Nhứt, 2004, với Luận án tiến sĩ *Giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý và điều hành ngân sách nhà nước ở cấp chính quyền cơ sở tại Việt Nam* [14], bảo vệ tại Học Viện Tài chính. Luận án đã trình bày khái niệm chung về hiệu quả QLNN, các căn cứ đánh giá hiệu quả QLNN, hiệu quả quản lý và điều hành NSNN ở cấp chính quyền cơ sở. Luận án cho rằng hiệu quả là chỉ tiêu phản ánh trình độ sử dụng các yếu tố của lao động, các tiềm năng KTXH, ứng dụng khoa học công nghệ, cải tiến biện pháp quản lý... để tạo ra kết quả hoạt động (sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, công tác quản lý) sao cho kết quả đạt được tối đa còn chi phí cho kết quả đó ở mức tối thiểu (tiết kiệm nhất). Hiệu quả QLNN là kết quả của sự tác động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước đối với mọi lĩnh vực hoạt động của xã hội để đảm bảo các nhu cầu thực tế của sự phát triển mạnh mẽ và đúng hướng, kinh tế và đời sống đảm bảo các yêu cầu phát triển văn hóa, xã hội, khoa học, kỹ thuật, phục vụ công cộng, đảm bảo quốc phòng, trật tự an ninh, pháp luật, pháp chế, kỷ luật, kỷ cương xã hội... trong từng thời kỳ nhất định. Nếu không đáp ứng được các yêu cầu đó thì không thể nói là hoạt động QLNN có hiệu quả. Đặc biệt luận án đã đưa ra 07 tiêu chí đánh giá hiệu quả quản lý ngân sách xã, đó là: quy mô thu, chi NS và của từng khoản thu, chi; tốc độ tăng thu, tăng chi so với năm trước; tỷ lệ hoàn thành dự toán; tỷ trọng các khoản chi; mức chi bình quân một số khoản trên đầu dân; số tiết kiệm chi; khả năng cân đối và một số chỉ tiêu tổng hợp kinh tế xã hội phản ánh kết quả như: Tăng trưởng kinh tế,thu nhập bình quân đầu dân, chỉ số phát triển con người, kết cấu hạ tầng...

- Các tác giả Phạm Ngọc Dũng và Hoàng Thị Thúy Nguyệt, 2008, chủ biên cuốn sách *Quản lý NSNN theo kết quả đầu ra và khả năng ứng dụng ở Việt Nam* [2]. Những nội dung chính được nghiên cứu trong tác phẩm này là:

+ Qua phân tích bản chất của phương thức quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra, có thể thấy quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra có ý nghĩa rất to lớn và cần thiết phải chuyển phương thức quản lý ngân sách theo đầu vào sang phương

thức quản lý ngân sách theo đầu ra. Đây là một yêu cầu tất yếu khách quan của quá trình phát triển nền KTXH, xuất phát từ yêu cầu thực tiễn cần phải nâng cao hiệu quả các khoản chi tiêu ngân sách.

+ Quy trình quản lý NSNN theo kết quả đầu ra: Nhìn chung quy trình vẫn tuân thủ ba khâu là: xây dựng dự toán ngân sách, tổ chức chấp hành dự toán ngân sách và quyết toán ngân sách. Tuy nhiên, nội dung bên trong của từng khâu đã có sự thay đổi căn bản.

+ Đánh giá thực trạng quản lý NSNN hướng theo kết quả đầu ra ở Việt Nam. Từ đó, đưa ra một số giải pháp có thể áp dụng quản lý NSNN theo kết quả đầu ra ở Việt Nam là: nhóm giải pháp về thể chế, về kế hoạch, về quản lý tài chính, ngân sách và xây dựng hệ thống theo dõi, đánh giá theo kết quả.

- Tác giả Trần Quốc Vinh, 2009, với Luận án tiến sĩ *Đổi mới quản lý ngân sách địa phương các tỉnh vùng đồng bằng Sông Hồng* [19]. Luận án đã khẳng định quản lý NSĐP phải được thực hiện ở tất cả các khâu của chu trình ngân sách (từ lập dự toán, chấp hành dự toán, quyết toán). Luận án phân tích nội dung quản lý NSĐP thành hai nội dung là quản lý thu NSĐP và quản lý chi NSĐP. Theo phạm vi nghiên cứu đã được giới hạn, luận án nghiên cứu quản lý thu NSĐP được tập trung nghiên cứu thông qua quản lý thu thuế của địa phương. Luận án khẳng định quản lý thu thuế của địa phương là việc tổ chức sử dụng những công cụ, biện pháp tổng hợp để quản lý chặt chẽ tại các khâu: Đăng ký thuế, kê khai thuế, tính thuế, nộp thuế, ấn định thuế; Hoàn thuế, miễn thuế, giảm thuế; Xóa nợ tiền thuế, tiền phạt; Quản lý thông tin về người nộp thuế; Kiểm tra thuế, thanh tra thuế; Cưỡng chế thi hành quyết định hành chính thuế; Xử lý vi phạm pháp luật về thuế; Giải quyết khiếu nại, tố cáo về thuế theo đúng các quy định của luật quản lý thuế và các chính sách thuế.

- Tác giả Trần Văn Lâm, 2009, với Luận án tiến sĩ *Hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh* [9], bảo vệ tại Học Viện Tài chính. Luận án đã phân tích và làm rõ những vấn đề lý luận chung về quản lý chi NSNN và quản lý chi NSNN gắn với việc phát triển KTXH. Luận án khẳng định mục tiêu của quản lý chi NSNN là thiên

về quản lý chặt chẽ các khoản chi, đảm bảo mọi khoản chi NSNN đều đúng pháp luật, được kiểm soát trước, trong và sau khi xuất quỹ. Các khoản chi phải đúng mục đích, đúng định mức chi tiêu và được thủ trưởng đơn vị chuẩn chi. Đồng thời đưa ra mục tiêu của quản lý chi theo Ngân hàng thế giới và Quỹ tiền tệ quốc tế là tạo ra các động cơ cho việc phân bổ, sử dụng và quản lý tài chính tốt hơn (bao gồm: Kỷ luật tài khoá; Phân bổ nguồn lực theo các ưu tiên chiến lược của nền kinh tế; Sử dụng có hiệu quả, hiệu lực các nguồn lực trong việc thực hiện các ưu tiên chiến lược). Luận án có đánh giá ưu, nhược điểm của phương thức quản lý chi NSNN theo kế hoạch trung hạn gắn với kết quả đầu ra so với phương thức quản lý chi NSNN truyền thống dựa theo yếu tố đầu vào. Từ nghiên cứu kinh nghiệm cải cách quản lý chi tiêu công ở các nước OECD, kinh nghiệm đổi mới quản lý NS theo kết quả đầu ra và khuôn khổ NS trung hạn, kinh nghiệm đảm bảo thẩm quyền thu - chi của mỗi cấp NS và cấp chính quyền địa phương, kinh nghiệm gắn kết chiến lược, kế hoạch với NS, luận án đã rút ra các bài học kinh nghiệm để vận dụng trong quản lý chi NSNN ở Việt Nam nói chung và ở tỉnh Quảng Ninh nói riêng. Luận án đã đề xuất 06 giải pháp nhằm hoàn thiện quản lý chi NSNN thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn Quảng Ninh. Đồng thời, luận án còn đưa ra 05 điều kiện để thực hiện. Về quản lý chi NSNN, luận án chưa nghiên cứu đến các nhân tố ảnh hưởng đến quản lý chi NSNN và các tiêu chí đánh giá hoạt động quản lý chi NSNN để làm căn cứ đánh giá thực trạng quản lý chi NSNN. Do xuất phát từ đối tượng và phạm vi nghiên cứu định ra, nên luận án chỉ đề cập đến các vấn đề có liên quan đến quản lý chi NSNN mà không đề cập đến quản lý thu NSNN, luận án không nghiên cứu lý luận về quản lý NS cấp địa phương.

- Tác giả Tô Thiện Hiền, 2012, với Luận án tiến sĩ *Nâng cao hiệu quả quản lý ngân sách nhà nước tỉnh An Giang giai đoạn 2011-2015 và tầm nhìn đến 2020* [4], bảo vệ tại Trường đại học Ngân hàng thành phố Hồ Chí Minh. Luận án làm rõ hiệu quả quản lý NSNN ở các khía cạnh sau: Hiệu quả tổng hợp; Hiệu quả quản lý thu NSNN; Hiệu quả quản lý chi NSNN. Luận án nhấn mạnh đến 03 yếu tố đảm bảo hiệu quả quản lý NSNN và 4 nhân tố ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý NSNN.

Tuy nhiên, khi phân tích các nhân tố ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý NSNN luận án đã không đưa ra được nhân tố mang tính quyết định là năng lực quản lý của người lãnh đạo và trình độ chuyên môn của đội ngũ cán bộ trong bộ máy quản lý NSNN. Trên cơ sở phân tích thực trạng về hiệu quả quản lý NSNN tỉnh An Giang, luận án đã đưa ra được những nhận xét về hiệu quả quản lý NSNN tỉnh An Giang, kết quả đạt được, những hạn chế chủ yếu và chỉ ra 05 nguyên nhân chủ quan, 03 nguyên nhân khách quan của những hạn chế đó. Đây là cơ sở để luận án đề xuất 08 giải pháp cơ bản nhằm nâng cao hiệu quả quản lý NSNN tỉnh An Giang.

- Các tác giả Nguyễn Văn Phương, Trần Việt Tiến, 2012, với nghiên cứu *Kinh nghiệm hoàn thiện chính sách thuế tài nguyên ở một số nước trên thế giới và bài học rút ra cho Việt Nam* [15]. Bài báo tóm tắt về chính sách thuế tài nguyên của một số nước trên thế giới (Úc, Châu Phi, Châu Á - Thái Bình Dương, Bắc Mĩ) và đưa ra một số khuyến nghị đối với Việt Nam. Khuyến nghị của các tác giả tập trung vào căn cứ tính thuế, đối tượng chịu thuế, phương pháp tính thuế, miễn giảm thuế với quan điểm:

+ Không nên thu hẹp đối tượng chịu thuế vì thu hẹp đối tượng chịu thuế không hẳn đem lại lợi ích kinh tế - xã hội cho đất nước mà trái lại còn có thể tác động xấu tới sự phát triển bền vững của đất nước;

+ Thuế suất ở Việt Nam phải được xác định hợp lý ở mỗi thời kì phát triển của đất nước, không nên áp dụng mức thuế suất quá thấp;

+ Phương pháp tính thuế phải đảm bảo đơn giản nhưng vẫn đáp ứng được yêu cầu động viên hợp lý nguồn thu từ thuế tài nguyên. Việt Nam nên áp dụng phương pháp tính thuế hỗn hợp nghĩa là có thể xác định theo giá tính thuế tài nguyên hoặc theo giá hàng bán ra, trong thời gian tới nên tính thuế theo giá hàng bán ra;

+ Việt Nam nên thu hẹp diện được hưởng chế độ miễn giảm thuế, tiến đến xóa bỏ hẳn chế độ miễn giảm thuế nhằm sử dụng tiết kiệm có hiệu quả tài nguyên, tăng cường sản xuất, chế biến tài nguyên, trong giai đoạn hiện nay.

Những khuyến nghị nói trên về chính sách thuế tài nguyên đối với Việt Nam

nhìn chung chỉ mang tính định hướng là chủ yếu, hơn nữa chưa xem xét tác động tiêu cực của mức thuế suất cao đối với khai thác tài nguyên khoáng sản. Bởi vì với mục tiêu là lợi nhuận, khi mức thuế suất cao đồng nghĩa với giá thành khai thác cao, doanh nghiệp chỉ khai thác phần tài nguyên chất lượng tốt, bỏ phần tài nguyên chất lượng xấu. Việc xác định thuế suất ở mức bao nhiêu là hợp lý cũng như xác định chế độ miễn giảm thuế đối với từng loại khoáng sản còn phụ thuộc vào điều kiện sản xuất, trữ lượng tài nguyên hiện có, chiến lược quản trị tài nguyên của đất nước,... Chính vì vậy, cần có những nghiên cứu sâu sắc và cụ thể hơn đối với từng loại khoáng sản để đưa ra chính sách thuế tài nguyên phù hợp theo mục tiêu khai thác tận thu tối đa tài nguyên khoáng sản - nguồn lực quan trọng cho phát triển KTXH của đất nước.

- Tác giả Lại Văn Mạnh, 2016, trong *Vai trò của chính sách tài chính trong quản lý hoạt động khai thác khoáng sản ở Việt Nam theo định hướng PTBV* [10]. Tác giả nghiên cứu nội hàm PTBV, phân tích và đánh giá thực trạng hoạt động khai thác khoáng sản ở Việt Nam theo hướng PTBV, từ đó khẳng định vai trò của chính sách tài chính trong quản lý hoạt động khai thác khoáng sản theo hướng PTBV.

- Tác giả Nguyễn Công Quang, 2016, trong *Nghiên cứu phát triển bền vững ngành công nghiệp than Việt Nam* [16], Đại học Bách khoa Hà Nội. Đề tài nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn về PTBV, xây dựng nội dung và bộ chỉ tiêu phát triển bền vững ngành công nghiệp Than Việt Nam, từ đó đánh giá thực trạng phát triển ngành công nghiệp Than Việt Nam trên quan điểm PTBV và khuyến nghị.

- Tác giả Nguyễn Đình Hòa, 2016, trong nghiên cứu *Khai thác khoáng sản trong chiến lược tăng trưởng xanh ở Việt Nam* [5], Học viện Khoa học Xã hội: Quy tắc Hotelling có ý nghĩa trong xây dựng chính sách là xác định xu hướng về thời gian khai thác (kéo dài trong bao lâu), xu hướng về sản lượng khai thác, xu hướng giá của tài nguyên và chi phí của người sử dụng. Điều này có nghĩa trong việc xây dựng các chính sách tài chính đối với khai thác khoáng sản nhằm phân bổ tài nguyên theo thời gian để đảm bảo bền vững. Quy tắc Hartwick đã góp phần giải thích về đảm bảo cho tăng trưởng trong dài hạn bằng việc đầu tư các lợi tức từ khai khai thác tài

nguyên; đồng thời góp phần lý luận nhằm giải quyết *bình đẳng giữa các thế hệ trong tiếp cận với tài nguyên thiên nhiên* - thay thế vốn tài nguyên bằng vốn con người, tức là để giành cho thế hệ tương lai không có nghĩa là giữ nguyên các nguồn lực không tái tạo được, mà phải tìm kiếm, sáng tạo cho thế hệ mai sau, tái đầu tư để phát triển nguồn vốn khác nhằm bù đắp và thay thế cho tài nguyên đã khai thác.

1.2. Những kết luận rút ra từ tổng quan các công trình nghiên cứu liên quan đến đề tài

1.2.1. Những nội dung đã thống nhất trong các công trình đã công bố mà luận án có thể kế thừa và phát triển

Các tài liệu trong và ngoài nước có liên quan đến đề tài luận án mà tác giả thu thập được cho thấy hầu hết các công trình nghiên cứu đã đề cập đến nhiều nội dung về PTBV, PTBV ngành công nghiệp khai thác khoáng sản nói chung, ngành công nghiệp than nói riêng, về công tác quản lý NSNN của các địa phương. Có thể nói, đây là hệ thống công trình khoa học rất có giá trị và có ý nghĩa tham khảo thiết thực trong quá trình nghiên cứu.

1.2.1.1. Đối với nhóm các nghiên cứu ở nước ngoài

Các tác giả nước ngoài đều tập trung vào nghiên cứu một số nội dung chính như sau:

- Nghiên cứu cơ sở lý thuyết về kinh tế học bền vững, kinh tế học tài nguyên và kinh tế mỏ;

- Nghiên cứu mục tiêu, các chỉ tiêu đánh giá và phương án lựa chọn cho một chính sách năng lượng bền vững, từ đó áp dụng cụ thể cho một quốc gia.

- Nghiên cứu cơ sở lý thuyết về PTBV, PTBV ngành khai khoáng, từ đó đánh giá PTBV và áp dụng cụ thể cho địa phương.

- Đánh giá PTBV theo yêu cầu tiêu chuẩn của Hội nghị Môi trường toàn cầu Rio de Janerio (6/1992) về PTBV.

- Đánh giá PTBV theo mục tiêu của Hội nghị Thượng đỉnh Thế giới về PTBV (2002) tại Johannesburg, Cộng hòa Nam Phi.

- Nghiên cứu mô hình quản lý NSNN, khẳng định sự đúng đắn của mô hình quản lý NSNN theo kết quả đầu ra.

Nhìn chung, nghiên cứu một cách tổng thể PTBV ngành công nghiệp than, đặc biệt là công tác quản lý NSNN đối với hoạt động khai thác than theo hướng PTBV ở một nước nói chung và tại một vùng/địa phương có hoạt động khai thác than nói riêng thì đến nay tác giả chưa tiếp cận được công trình nào, theo ý kiến của một số chuyên gia thì cho rằng chưa có. Đây chính là khoảng trống mà tác giả sẽ đi sâu nghiên cứu.

1.2.1.2. Đối với nhóm các nghiên cứu ở trong nước

Các công trình nghiên cứu của các tác giả trong nước được tóm tắt ở một số điểm chính sau đây:

- Khái niệm, nội hàm, nguyên tắc PTBV;

- PTBV một số lĩnh vực: PTBV kinh tế, PTBV nhân văn, PTBV môi trường và PTBV kỹ thuật, PTBV văn hóa;

- Xây dựng cơ chế quản lý, cơ chế chính sách cho hoạt động khai thác than để cho những hoạt động khai thác luôn nằm trong tầm kiểm soát của các nhà quản lý. Không cho các hoạt động khai thác trộm phát triển và môi trường không bị hủy hoại nhanh chóng do các hoạt động này gây ra.

- Xây dựng bộ chỉ tiêu PTBV cho ngành công nghiệp Khai khoáng Việt Nam, từ đó đề xuất các giải pháp để triển khai áp dụng bộ chỉ tiêu PTBV của ngành công nghiệp Khai khoáng Việt Nam vào thực tiễn, đồng thời kiến nghị đối với chiến lược phát triển các ngành Khai khoáng Việt nam đến năm 2015 đảm bảo tiêu chí PTBV.

- Nghiên cứu quản lý thu, chi NSNN ở một số vùng, địa phương trên cả nước, trong đó đã có một số công trình nghiên cứu riêng cho một lĩnh vực nhất định (như y tế, giáo dục đại học), nhưng chưa có nghiên cứu nào tách riêng cho ngành than.

1.2.2. Những vấn đề chưa được nghiên cứu trong các công trình đã công bố

Bên cạnh đó, hệ thống tư liệu phong phú nêu trên vẫn còn những điểm khiếm khuyết và khác biệt so với luận án của tác giả:

- Chưa có công trình nghiên cứu nào tập trung vào công tác quản lý NSNN cho một ngành kinh tế cụ thể theo hướng PTBV.

- Đã có một số công trình nghiên cứu về công tác quản lý NSNN của các địa phương, nhưng các nghiên cứu này tập trung vào công tác quản lý NSNN nói chung của các địa phương, nội dung các nghiên cứu này không tập trung sâu vào công tác quản lý NSNN cho một ngành, lĩnh vực cụ thể.

- Gần đây, Luật NSNN và rất nhiều chủ chương, chính sách mới của Đảng và Nhà nước điều tiết ngành than được ban hành có tác động lớn đến phát triển hoạt động khai thác than, đặc biệt là ở địa phương có trữ lượng than lớn như Quảng Ninh, khiến cho việc tiếp tục nghiên cứu là cần thiết.

1.2.3. Các vấn đề luận án sẽ tập trung nghiên cứu giải quyết

Có thể khẳng định rằng, đề tài luận án được lựa chọn là *"**Nghiên cứu quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng phát triển bền vững**"* là hoàn toàn mới, không trùng lặp với các nghiên cứu trước đây, chưa từng được công bố trong bất kỳ nghiên cứu nào khác.

Như vậy, để đạt được mục tiêu nghiên cứu đã đề ra, luận án tập trung nghiên cứu, giải quyết những vấn đề chính sau đây:

Một là, dựa trên cơ sở lý luận và thực tiễn về NSNN, quản lý NSNN để xây dựng cơ sở lý luận về quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than ở địa phương cấp tỉnh theo hướng PTBV.

Hai là, làm rõ thực trạng hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV.

Ba là, phân tích và đánh giá thực trạng công tác quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV trong giai đoạn 2010-2017. Từ đó, chỉ ra những điểm mạnh, điểm yếu, luận giải nguyên nhân của những điểm yếu trong công tác quản lý này, tạo căn cứ đề xuất giải pháp hoàn thiện.

Bốn là, đề xuất phương hướng và giải pháp hoàn thiện công tác quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV cho giai đoạn 2018-2025, có định hướng đến năm 2030.

Kết luận chương 1

Trong chương 1, luận án đã khái quát các công trình nghiên cứu ở trong nước và nước ngoài có liên quan đến đề tài luận án theo 03 nhóm: (i) Những nghiên cứu liên quan đến tài chính công, tài sản công và quản lý tài chính công, quản lý tài sản công; (ii) Những nghiên cứu có liên quan đến PTBV các ngành kinh tế nói chung, ngành Than - Khoáng sản nói riêng; (iii) Những nghiên cứu có liên quan đến NSNN và quản lý NSNN.

Trên cơ sở phân tích, nhận xét các công trình nghiên cứu đã tiếp cận được, tác giả đã tiếp thu được nhiều kiến thức quan trọng phục vụ cho việc nghiên cứu đề tài luận án. Trong số các công trình nghiên cứu tiếp cận được có nhiều công trình liên quan mật thiết đến đề tài luận án, kết quả của các công trình này là cơ sở rất quan trọng để luận án kế thừa và phát triển hướng nghiên cứu cho luận án.

Căn cứ vào nội dung, kết quả của các công trình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án, tác giả nhận thấy còn một số vấn đề cần được tiếp tục nghiên cứu như: vấn đề khai thác than theo hướng bền vững, vấn đề quản lý NSNN đối với hoạt động khai thác than theo hướng bền vững (khái niệm, nội dung, tiêu chí đánh giá, nhân tố ảnh hưởng,...).

Chương 2
CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM THỰC TIỄN VỀ QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TỪ HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC THAN THEO HƯỚNG PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

2.1. Tổng quan về ngân sách Nhà nước

2.1.1. Khái niệm và đặc điểm của ngân sách Nhà nước

2.1.1.1. Khái niệm về ngân sách Nhà nước

NSNN là phạm trù kinh tế và là phạm trù lịch sử. Sự hình thành và phát triển của NSNN gắn liền với sự xuất hiện và phát triển của nền kinh tế hàng hóa - tiền tệ trong các phương thức sản xuất do Nhà nước trực tiếp quản lý. Nói cách khác, sự ra đời và phát triển của Nhà nước cùng với sự tồn tại của nền kinh tế hàng hóa - tiền tệ là những tiền đề cho sự ra đời, tồn tại và phát triển của NSNN.

Ngân sách là một phạm trù kinh tế gắn liền với việc tạo lập và sử dụng quỹ tiền tệ của một chủ thể nhất định. Chủ thể sử dụng quỹ tiền tệ có thể là một cá nhân, một hộ gia đình, một tổ chức, một địa phương hay một quốc gia.

- Xét về hình thức: NSNN là một bản dự toán thu và chi do Chính phủ lập ra, đệ trình Quốc hội phê chuẩn và giao cho Chính phủ tổ chức thực hiện.

- Xét về thực thể: NSNN bao gồm những nguồn thu và những khoản chi cụ thể và được định lượng. Các nguồn thu đều được nộp vào một quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước; các khoản chi đều được xuất ra từ quỹ tiền tệ tập trung ấy.

Các khoản thu, chi NSNN phản ánh những mối quan hệ kinh tế nhất định giữa Nhà nước với các chủ thể hoạt động trên mọi lĩnh vực của nền KTXH:

- Quan hệ tài chính giữa Nhà nước với dân cư.

- Quan hệ tài chính giữa Nhà nước với các tổ chức tài chính, tín dụng và các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế;

- Quan hệ tài chính giữa Nhà nước với các tổ chức chính trị - xã hội.

- Quan hệ tài chính giữa Nhà nước với các Quốc gia và các tổ chức quốc tế.

Luật NSNN số 01/2002/QH11 [39] được Quốc hội thông qua ngày

16/12/2002 quy định: ***NSNN*** *là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.*

- Thu NSNN được hình thành từ nhiều nguồn như thuế, phí, thu từ tài sản công và các khoản thu từ viện trợ, quyên góp, tài sản xung công..., trong đó thu từ thuế nội địa ngày càng chiếm tỷ trọng lớn.

- Chi NSNN rất đa dạng, bao trùm nhiều lĩnh vực của đời sống xã hội, liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến mọi người dân và chức năng quản lý của bộ máy nhà nước. Nhà nước chỉ được phép chi NSNN để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ đã được xã hội giao phó.

2.1.1.2. Đặc điểm của ngân sách Nhà nước

- 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 KTXH 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.

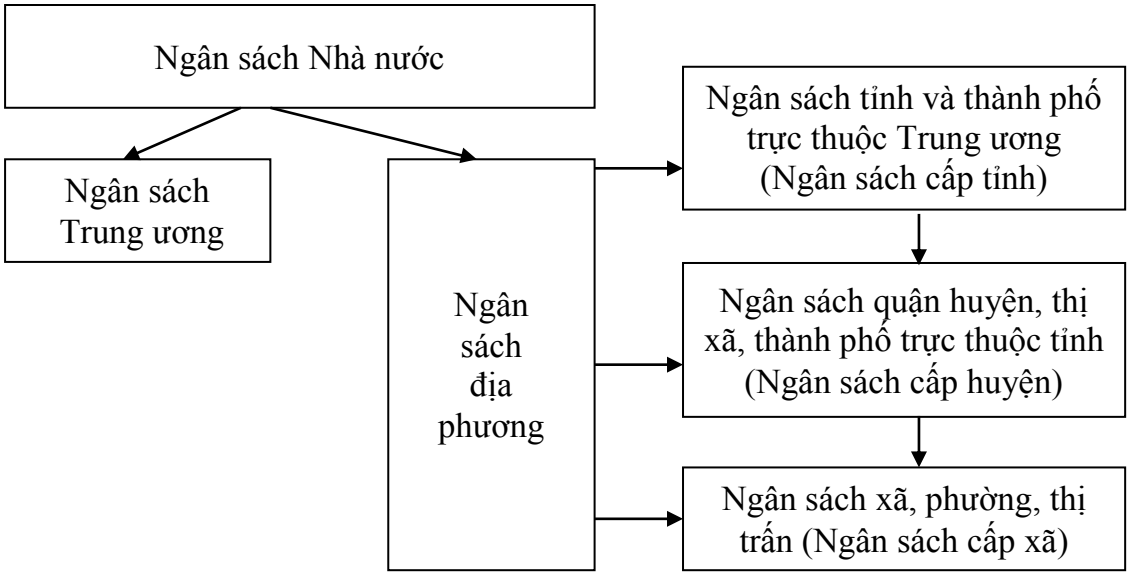
- NSNN cũng có những đặc điểm như các quỹ tiền tệ khác. Nét khác biệt của NSNN với tư cách là một quỹ tiền tập trung của Nhà nước, nó được chia thành nhiều

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.

2.1.2. Hệ thống ngân sách Nhà nước

Hệ thống NSNN là tổng thể các cấp NSNN có mối quan hệ hữu cơ với nhau trong quá trình thực hiện nhiệm vụ thu, chi của mỗi cấp ngân sách.



Hình 2.1: Hệ thống NSNN Việt Nam

Nguồn: Luật NSNN năm 2015

Cấp NSNN được hình thành trên cơ sở cấp chính quyền. Phù hợp với mô hình tổ chức hệ thống Chính quyền của Việt Nam hiện nay, hệ thống NSNN bao gồm NSTW và NSĐP.

- NSTW phản ánh nhiệm vụ thu, chi theo phạm vi do Trung ương quản lý. NSTW là trung tâm điều hòa hoạt động của NSNN, Ngân sách mỗi Bộ, cơ quan Trung ương là ngân sách của một đơn vị dự toán trong ngân sách NSTW.

- NSĐP là tên gọi chung để chỉ các cấp ngân sách bên dưới cấp NSTW. NSĐP được tổ chức phù hợp với cấp chính quyền được phân chia theo địa giới hành chính, lãnh thổ.

Theo luật NSNN hiện hành ở Việt Nam thì quan hệ giữa cấp NSTW và cấp NSĐP được thực hiện theo một số nguyên tắc sau:

- NSTW và NSĐP được phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể.

- NSTW bổ xung cho NSĐP để đảm bảo công bằng, phát triển cân đối giữa các địa phương.

- Cơ quan Nhà nước cấp trên phải chuyển ngân sách cho cấp dưới để thực hiện nhiệm vụ chi mà cấp trên ủy quyền cho cấp dưới thực hiện.

- Không dùng ngân sách của cấp này để thực hiện chi cho nhiệm vụ của ngân sách cấp khác.

2.1.3. Phân cấp quản lý ngân sách Nhà nước

Quản lý NSNN là một loại hoạt động quản lý của hệ thống các cơ quan nhà nước từ Trung ương đến địa phương. Nói cách khác, quản lý NSNN là thể hiện sự cụ thể hóa của hoạt động QLNN trong lĩnh vực thu, chi NSNN. Mặt khác, hoạt động QLNN (ở nước ta) hiện nay đang được tiến hành theo xu thế phân cấp mạnh cho chính quyền địa phương nhằm mục đích hướng đến sự hiệu quả trong hoạt động của các cơ quan nhà nước. Do đó, trong lĩnh vực quản lý NSNN cũng có sự phân cấp quản lý tương ứng. Một cách cụ thể hơn, phân cấp quản lý NSNN là quá trình Nhà nước Trung ương phân giao nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm nhất định cho địa phương trong hoạt động quản lý NSNN.

Phân cấp quản lý NSNN *là việc phân định phạm vi, trách nhiệm và quyền hạn của cơ quan nhà nước ở địa phương trong quá trình quản lý, điều hành NSNN.*

Phân cấp quản lý NSNN thực chất là giải quyết mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương trên 03 phương diện:

- Xác định về thẩm quyền của chính quyền các cấp trong việc ban hành các chính sách, chế độ thu - chi; tiêu chuẩn, định mức chi NSNN. Ở Việt Nam, chính quyền địa phương (HĐND cấp tỉnh) được quyền quyết định một số chế độ thu phí, lệ phí và các khoản đóng góp của nhân dân theo quy định của pháp luật, được quyền quyết định cụ thể định mức phân bổ và chế độ, tiêu chuẩn định mức chi áp dụng cho địa phương dựa trên khung hướng dẫn.

- Xử lý hài hòa mối quan hệ về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi. Thực chất của nội dung này là phân chia nguồn thu và nhiệm vụ chi cho từng cấp NS, giữa

NSTW và NSĐP, giữa các cấp NSĐP với nhau. Đây là nội dung trọng tâm của phân cấp quản lý NSNN và là vấn đề nan giải, phức tạp. Hai vấn đề đặt ra khi thiết kế hệ thống phân cấp (chia sẻ) nguồn thu là: Phạm vi nguồn thu chia sẻ và tỷ lệ chia sẻ. Ở các quốc gia khác nhau, phạm vi chia sẻ và tỷ lệ chia sẻ cũng được xác định khác nhau. Nhưng đều có điểm chung là việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi phải đảm bảo NSTW giữ vai trò chủ đạo để thực hiện các nhiệm vụ chi có tính chiến lược, quan trọng của quốc gia. Đồng thời NSĐP được phân cấp nguồn thu để đảm bảo chủ động thực hiện những nhiệm vụ chi được giao.

- Giải quyết mối quan hệ về nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan, chính quyền các cấp trong chu trình NSNN. Chu trình ngân sách hay còn gọi là quy trình ngân sách dùng để chỉ toàn bộ hoạt động của một ngân sách kể từ khi bắt đầu hình thành cho tới khi kết thúc chuyển sang ngân sách mới. Chu trình ngân sách bao gồm tất cả các khâu: chuẩn bị ngân sách, lập ngân sách, duyệt, phân bổ, giao, chấp hành, quyết toán, thanh tra, kiểm tra, quyết toán ngân sách (gọi chung là lập, chấp hành và quyết toán). Mức độ tham gia điều hành và kiểm soát của cơ quan quyền lực, cơ quan hành chính Nhà nước và các cơ quan chuyên môn đối với các cấp ngân sách đến đâu chính là thể hiện tính chất của phân cấp trong toàn bộ hệ thống.

2.1.4. Vai trò của ngân sách Nhà nước

- Là công cụ huy động nguồn tài chính và đảm bảo các nhu cầu chi tiêu của nhà nước.

+ Huy động các nguồn lực tài chính: NSNN giữ vai trò trọng yếu trong việc động viên và phân phối các nguồn lực tài chính để bảo đảm việc thực thi các chức năng của Nhà nước, thông qua các chính sách thuế, phí và các nguồn thu khác.

+ Bảo đảm nhu cầu chi tiêu của Nhà nước: Chi NSNN nhìn một cách bao quát là chỉ để bảo đảm việc thực hiện các chức năng KTXH của Nhà nước. Trong đó, có thể phân thành 03 nội dung chi cơ bản: chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên và chi dự trữ quốc gia.

- Là công cụ điều tiết vĩ mô nền kinh tế:

+ Điều tiết kinh tế vĩ mô của NSNN thông qua các công cụ động viên tài

chính: vai trò này được thực hiện thông qua các công cụ động viên các nguồn tài chính dưới hình thức thuế, phí là công cụ điều tiết vĩ mô rất nhạy cảm và hiệu quả, bởi thuế, phí luôn gắn chặt với các hoạt động kinh doanh - trụ cột của nền kinh tế.

+ Điều tiết vĩ mô của NSNN thông qua đầu tư phát triển: Đầu tư công từ vốn NSNN được huy động từ nhiều nguồn khác nhau, nhưng đều hướng tới mục tiêu: "xây dựng mô hình kinh tế hiện đại với một cơ cấu kinh tế tiên tiến và hợp lý".Trong đó, trọng tâm là đầu tư kết cấu hạ tầng công nghệ cao, phát triển các vùng kinh tế động lực và khai thác các tiềm lực của nền kinh tế quốc dân. Đó là cơ sở để bảo đảm cho tăng trưởng và phát triển bền vững.

+ Kiểm tra, điều chỉnh các quan hệ kinh tế của NSNN: Kiểm tra tính hiệu quả của đầu tư vốn NSNN được thực hiện thông qua thuế trực thu và thuế gián thu. Sự phối hợp của hai hình thức thuế này là cơ sở đánh giá toàn diện hiệu quả qua các hợp đồng kinh tế, đồng thời cũng là căn cứ để điều chỉnh các hoạt động kinh doanh, bảo đảm cho sự phát triển bền vững.

2.2. Hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững

2.2.1. Khái niệm về hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững

2.2.1.1. Hoạt động khai thác than

a) Khái niệm về hoạt động khai thác than

Than trước hết là một trong những loại tài nguyên khoáng sản thuộc quyền sở hữu của quốc gia. Về mặt bản chất, than là một trong những loại nhiên liệu hóa thạch được hình thành ở các hệ sinh thái đầm lầy, các xác cây cối thực vật được nước và bùn lưu giữ khỏi bị oxi hóa và phân hủy bởi sinh vật mà hình thành nên Than đá ngày nay. Thành phần chính của than là chất Cacbon, ngoài ra còn có các chất khác như lưu huỳnh, nên than có tính năng là đốt cháy tốt và sinh ra lượng nhiệt lớn, vì vậy than là nguồn nguyên liệu sản xuất điện năng lớn nhất thế giới. Than đang được khai thác từ các mỏ than lộ thiên hay các hầm lò nằm sâu dưới lòng đất.

Hoạt động khai thác than *được hiểu là quá trình con người sử dụng những công cụ, dụng cụ khai thác than từ lòng đất lên để phục vụ mục tiêu phát triển*

KTXH. Quá trình khai thác bao gồm 3 bước: mở cửa mỏ, khai thác và đóng cửa mỏ [8]. Tất cả các công đoạn khai thác đều tác động đến tài nguyên và môi trường.

Hiện nay ở Việt Nam và trên thế giới, có 02 loại hình khai thác than chính là khai thác hầm lò và khai thác lộ thiên. Nhìn chung, cả 02 phương thức khai thác than này đều chứa đựng những yếu tố tác động ảnh hưởng xấu đến môi trường. Tuy vậy, khai thác hầm lò thì mức độ và phạm vi ảnh hưởng tới môi trường thấp hơn so với khai thác lộ thiên.

b) Đặc điểm của hoạt động khai thác than

- Là hoạt động được tiến hành trên quy mô rộng lớn, khối lượng khai thác nhiều, thời gian khai thác lâu dài và thường sử dụng nhiều phương tiện, công cụ hỗ trợ đặc biệt (như thuốc nổ). Điều đó cho thấy: một là, hoạt động khai thác than phải được tiến hành bởi những doanh nghiệp lớn, có đủ năng lực về tài chính, nhân lực,...; hai là, hoạt động khai thác than có ảnh hưởng không nhỏ tới các thành phần môi trường như: đất, nước, không khí, cảnh quan, hệ sinh thái tại và xung quanh khu vực khai thác than [8]. Hơn nữa, vấn đề quan tâm hàng đầu của các doanh nghiệp khai thác than là lợi nhuận, nên nếu như không có sự quản lý, kiểm soát của nhà nước đối với hoạt động khai thác than thì mục tiêu PTBV hoạt động này khó có thể đạt được. Ngoài ra, than là tài nguyên hữu hạn và không tái tạo, ở Việt Nam tiềm năng tài nguyên than hạn chế và được xác định là nguồn lực quan trọng phục vụ phát triển KT-XH, đóng vai trò quan trọng đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia nên công tác QLNN đối với hoạt động khai thác than nói chung, công tác quản lý NSNN đối với hoạt động khai thác than nói riêng cần phải được quan tâm sát sao.

- Là hoạt động tiềm ẩn nhiều rủi ro. Khai thác than nói riêng, khoáng sản nói chung là ngành nghề có nhiều nguy cơ gây tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp. Trong những năm gần đây, sau khi Bộ Luật Lao động được ban hành, cùng với các Luật khoáng sản, Luật bảo vệ môi trường và các Quy chuẩn kỹ thuật an toàn trong khai thác mỏ, trật tự khai thác, bảo vệ tài nguyên khoáng sản đã từng bước được thiết lập, hạn chế dần các hoạt động khai thác trái phép khoáng sản, gây mất an toàn lao động, phá hoại môi trường. Tuy nhiên, tình hình tai nạn lao động trong khai thác

mỏ, nhất là trong khai thác than, khai thác đá và một số loại khoáng sản vẫn diễn biến khó lường. Nguy cơ ô nhiễm môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản cũng gia tăng, làm nhiều người bị bệnh nghề nghiệp, đặc biệt là bệnh bụi phổi nghề nghiệp. Môi trường đó không chỉ ảnh hưởng trong phạm vi mỏ mà còn đang tác động không nhỏ đến một bộ phận rất lớn người dân sinh sống trong khu vực [16]. Thực tế cho thấy, nhiều doanh nghiệp khai thác than không đủ nguồn lực hoặc chưa đầu tư thỏa đáng cho các vấn đề như: tuyên truyền, đào tạo lao động, an toàn lao động,... Do đó, việc chung tay góp sức từ phía Nhà nước với những chính sách đầu tư thích hợp từ NSNN là một yếu tố vô cùng quan trọng góp phần đảm bảo thực hiện các mặt kinh tế, xã hội, môi trường trong mục tiêu PTBV hoạt động khai thác than.

c) Vai trò của hoạt động khai thác than

- Đối với nền kinh tế:

Hoạt động khai thác than đảm bảo nhu cầu về nguyên liệu, nhiên liệu cho một số ngành trong nền kinh tế quốc dân như: điện, xi măng, sắt thép, giấy, đạm, vật liệu xây dựng và chất đốt sinh hoạt...

Ngành Than đóng góp vào giá trị gia tăng của đất nước - giá trị GDP. Mỗi năm ở Việt Nam, ngành Than đã đóng góp vào giá trị GDP hàng ngàn tỷ đồng, đem lại nguồn thu vô cùng lớn cho ngân sách.

- Đối với xã hội:

Ngành Than trực tiếp tạo ra việc làm cho hàng chục nghìn người lao động và gián tiếp tạo việc làm cho hàng chục vạn người ở các ngành kinh tế khác.

Ngành Than tạo việc làm cho một bộ phận lớn người lao động tại địa phương hay khắp các vùng miền khác đến tham gia khai thác trong các mỏ than hay quản lý.

Hoạt động khai thác than tạo mới và phát triển các khu dân cư, hình thành nhiều làng mỏ, phát triển dân số và từ đó phát triển về nhà ở, trường học, bệnh viện... và các dịch vụ hạ tầng, cơ sở hạ tầng gần các khu mỏ khai thác. Tại các khu vực khai thác mỏ than sẽ hình thành các dịch vụ, các ngành nghề sản xuất nhỏ để phục vụ hay cung cấp cho công nhân, đó chính là việc phát triển của các ngành

công nghiệp phụ trợ, tạo công ăn việc làm, thu nhập cho một bộ phận người dân.

Đối với an ninh năng lượng quốc gia: Ở thời điểm hiện tại, Việt Nam cũng như các quốc gia trên thế giới đã và đang sử dụng, phát triển những loại năng lượng mới và ngày càng thân thiện với môi trường hơn. Nhưng thực tế cũng cho thấy, loại năng lượng nào cũng bộc lộ những mặt hạn chế về các mặt như kỹ thuật, giá thành,... Do đó trong tương lai gần, Việt Nam vẫn xác định ngành Than là một ngành trụ cột đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia. Điều này thể hiện tại mục tiêu lớn nhất của Quy hoạch phát triển ngành Than Việt Nam đến năm 2020, có xét triển vọng đến năm 2030 là phải đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia, nó khẳng định vai trò của ngành Than cho mục tiêu này hết sức quan trọng.

2.2.1.2. Hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững

a) Khái niệm và bản chất của PTBV

Khái niệm PTBV được hình thành cùng với quá trình nhận thức về phát triển KTXH và bảo vệ môi trường của các quốc gia trên thế giới. Đối mặt với những hậu quả do tham vọng thúc đẩy phát triển kinh tế nhanh chóng, con người bắt đầu nhìn nhận về tầm quan trọng của bảo vệ môi trường, giữ gìn tài nguyên và sự cần thiết phải gắn các mục tiêu về tiến bộ xã hội trong phát triển kinh tế.

Những quan điểm về PTBV đã được luận án đề cập trong chương 1 của Luận án. Theo đó, mặc dù có nhiều quan điểm, nhiều cách tiếp cận khác nhau về PTBV, nhưng theo tác giả thì: ***PTBV*** *là sự phát triển đáp ứng được những yêu cầu của hiện tại, nhưng không gây trở ngại cho việc đáp ứng nhu cầu cũng như điều kiện sống của các thế hệ mai sau trên cơ sở phát triển hài hoà cả về kinh tế, xã hội và môi trường ở các thế hệ nhằm không ngừng nâng cao chất lượng cuộc sống của con người*.

PTBV nhấn mạnh đến sự phát triển hài hòa giữa 03 trụ cột là thành phần của PTBV là: Kinh tế - Xã hội - Môi trường [3].

- Tăng trưởng kinh tế bền vững: Tăng trưởng với tốc độ cao hợp lý, ổn định dài hạn. Tăng trưởng có chất lượng trên cơ sở khai thác, sử dụng hiệu quả các nguồn lực phát triển và gắn liền với quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo xu hướng tiến bộ. Chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo xu hướng tiến bộ là sự chuyển dịch

hướng tới một cơ cấu kinh tế có khả năng phát huy tốt nhất hiệu quả sử dụng các nguồn lực phát triển gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng từ tăng trưởng theo chiều rộng sang tăng trưởng theo chiều sâu, nhằm đạt được mục tiêu tăng trưởng ổn định, gia tăng năng lực nội sinh cho nền kinh tế.

- Thúc đẩy sự tiến bộ và công bằng về xã hội đạt được ngày càng cao hơn: Sự tăng trưởng kinh tế cao hợp lý và ổn định sẽ tạo điều kiện cho người lao động có cơ hội tham gia làm việc, tỷ lệ thất nghiệp giảm, thu nhập ngày càng tăng; tác động lan tỏa tích cực đến công tác xóa đói giảm nghèo, giảm tỷ lệ nghèo, xóa nghèo bền vững (tái nghèo được khống chế). Tăng trưởng kinh tế đồng thời đảm bảo khả năng tiếp cận các nguồn lực, tiếp cận các dịch vụ công (dịch vụ y tế, giáo dục, các công trình phục vụ cộng đồng) của các thành phần kinh tế và của mọi người đều bình đẳng.

- Khai thác, sử dụng hợp lý, tiết kiệm nguồn lực tài nguyên thiên nhiên, phòng ngừa, ngăn chặn, xử lý và kiểm soát có hiệu quả ô nhiễm môi trường và phát triển các tài nguyên có khả năng tái sinh: Quá trình tăng trưởng kinh tế phải bảo đảm việc sử dụng tiết kiệm, có hiệu quả và không khai thác quá mức nguồn lực tài nguyên thiên nhiên đồng thời tái tạo, phát triển các tài nguyên có khả năng tái sinh; xây dựng các phương án tăng trưởng thân thiện với môi trường và có những biện pháp đồng bộ phòng ngừa, ngăn chặn, xử lý và kiểm soát có hiệu quả ô nhiễm môi trường, bảo tồn đa dạng sinh học, khắc phục suy thoái và cải thiện chất lượng môi trường.

b) Khái niệm hoạt động khai thác than theo hướng PTBV

Liên hệ với hoạt động khai thác than có thể thấy rằng, khai thác than là một ngành công nghiệp nặng của nền kinh tế, do đó, PTBV hoạt động khai thác than không tách rời sự PTBV nói chung. Bởi lẽ, nói đến PTBV hoạt động khai thác than là nói đến sự PTBV trong một ngành, lĩnh vực, trong mối tương tác với các ngành, lĩnh vực, khu vực khác và nằm trong sự PTBV chung của địa phương và quốc gia.

Cho đến nay, hoạt động khai thác than theo hướng PTBV là một khái niệm khá mới và chưa thật sự được các học giả đề cập một cách chính thống. Trong phạm vi luận án này, qua nghiên cứu, tổng hợp ý kiến của các chuyên gia và nhà khoa

học, đồng thời dựa vào các định nghĩa đã đề xuất về PTBV, hoạt động khai thác than và căn cứ đặc điểm của ngành than, tác giả đưa ra định nghĩa về hoạt động khai thác than ở địa phương cấp tỉnh phù hợp với phạm vi nghiên cứu của luận án như sau: ***Hoạt động khai thác than theo hướng PTBV*** *là mức độ đạt được sự tăng trưởng kinh tế bền vững của ngành than, đồng thời thúc đẩy tiến bộ, công bằng xã hội ngày càng cao và gắn liền với bảo vệ cảnh quan thiên nhiên, môi trường sinh thái.*

2.2.2. Đặc điểm hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững

PTBV hoạt động khai thác than là sự phát triển kết hợp hợp lý giữa ba mặt của sự phát triển (kinh tế, xã hội và môi trường). Vì vậy, *Hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững* có những đặc điểm riêng, mang tính đặc trưng khác biệt so với phát triển hoạt động khai thác than không bền vững.

- Hoạt động khai thác than theo hướng bền vững là sự phát triển có kiểm soát về mặt kinh tế, đảm bảo chất lượng tăng trưởng.

Đây là một trong những điểm đặc trưng của PTBV hoạt động khai thác than, thể hiện sự khác biệt với phát triển không bền vững. PTBV hoạt động khai thác than không đặt ra mục tiêu tối đa hóa tăng trưởng kinh tế bằng mọi giá, đánh đổi sự ổn định và công bằng xã hội, đánh đổi môi trường sinh thái để lấy tốc độ tăng trưởng cao, mà duy trì tốc độ tăng trưởng kinh tế hợp lý, ổn định, phù hợp với điều kiện và an toàn nguồn lực. Trong nội dung kinh tế của PTBV hoạt động khai thác than, việc đảm bảo chất lượng tăng trưởng được đặt lên hàng đầu, với yêu cầu về hiệu quả sử dụng nguồn lực, tăng trưởng gắn với chuyển dịch cơ cấu các ngành kinh tế theo hướng tiến bộ, góp phần thúc đẩy nền kinh tế theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa và bền vững.

- Hoạt động khai thác than theo hướng bền vững hướng đến sự cân đối, hài hòa giữa các khía cạnh kinh tế, xã hội và môi trường, giữa mục tiêu, lợi ích ngắn hạn và dài hạn trong quá trình phát triển.

Nếu như phát triển hoạt động khai thác than không bền vững chỉ chú trọng mục tiêu kinh tế, tối đa hóa lợi nhuận, các khía cạnh xã hội, môi trường chỉ là phương tiện để đạt mục tiêu kinh tế chứ không phải là mục tiêu cuối cùng, thì trong

hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững, có sự cân đối các nội dung và mục tiêu phát triển, trong đó các khía cạnh kinh tế, xã hội, môi trường đều là những trụ cột quan trọng của PTBV, được quan tâm đầy đủ và hài hòa.

- Hoạt động khai thác than theo hướng bền vững đặt ra yêu cầu trách nhiệm cao và sự công bằng về lợi ích đối với các chủ thể tham gia hoạt động khai thác than.

Các chủ thể chính tham gia hoạt động khai thác than bao gồm các doanh nghiệp, cộng đồng bản địa và cơ quan quản lý nhà nước về khoáng sản. Mỗi chủ thể có vai trò, vị trí riêng và đều có những tác động, ảnh hưởng đến sự phát triển của hoạt động khai thác than. Do đó, mỗi chủ thể cũng đều có cơ hội và quyền được thụ hưởng lợi ích tương xứng, tạo nên sự cân bằng và công bằng giữa trách nhiệm và quyền lợi: doanh nghiệp có cơ hội cạnh tranh bình đẳng, được thu lợi chính đáng từ hoạt động khai thác than mà mình đã đầu tư; cộng đồng bản địa được mở ra cơ hội việc làm; cơ quan quản lý nhà nước, chính quyền địa phương có được nguồn thu ngân sách từ hoạt động khai thác than, cùng với sự phát triển KTXH, an ninh trật tự chung của địa phương được bảo đảm, tạo cơ sở, điều kiện, môi trường đảm bảo sự PTBV hoạt động khai thác than.

- Hoạt động khai thác than theo hướng bền vững dựa trên các nguyên tắc phù hợp, được quán triệt xuyên suốt và tuân thủ nghiêm túc trong quá trình phát triển.

Đây là một đặc trưng riêng có để đạt được và duy trì hoạt động khai thác than theo hướng PTBV. Trong khi phát triển không bền vững thường xuyên phá vỡ các nguyên tắc phát triển, thì PTBV hoạt động khai thác than luôn tuân thủ nghiêm túc và đầy đủ các nguyên tắc đã được xác định để định hướng tới và đảm bảo sự PTBV.

2.3. Quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững

2.3.1. Khái niệm quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững

Quản lý nói chung được hiểu như là sự tác động của chủ thể quản lý đến đối tượng quản lý thông qua việc sử dụng các công cụ và phương pháp thích hợp nhằm đạt được những mục tiêu đã định.

Quản lý NSNN là nghiệp vụ quản lý vĩ mô nhưng có sự phân công, phân cấp quản lý kinh tế và hành chính. Tác động quản lý phải thông qua các hệ thống, các biện pháp phù hợp với đặc điểm và quy luật vận động của đối tượng quản lý và được biểu hiện qua nhiều mặt khác nhau như sau:

- NSNN được quản lý bằng pháp luật và kế hoạch, hoạt động thu, chi của NSNN đều phải được quy định rõ ràng, chặt chẽ từ khâu lập kế hoạch, thực hiện kế hoạch; xác định rõ nhiệm vụ quyền hạn của cơ quan Nhà nước các cấp, của các cán bộ Nhà nước trong quản lý ngân sách [2].

- Quản lý NSNN sử dụng tổng hợp nhiều biện pháp nhưng rất coi trọng biện pháp tổ chức - hành chính, nó thể hiện tính luật pháp trong quản lý ngân sách vì nó bảo vệ lợi ích cộng đồng [2].

- Quản lý NSNN là sự quản lý kết hợp yếu tố con người và yếu tố tài chính: Các cơ quan Nhà nước vừa là người thụ hưởng ngân sách vừa là người tổ chức các hoạt động ngân sách, các hoạt động NSNN có liên quan đến tất cả các chủ thể kinh tế - xã hội và là cơ sở quan trọng để phục vụ cho việc điều hành hoạt động của cơ quan Nhà nước và phát triển KTXH [2].

Qua những phân tích trên có thể khái quát khái niệm quản lý NSNN như sau*:* ***Quản lý NSNN*** *là quá trình áp dụng các công cụ và phương pháp quản lý nhằm tạo lập và sử dụng quỹ tiền tệ của chính quyền nhà nước các cấp nhằm phục vụ cho việc thực hiện các mục tiêu KTXH của quốc gia, của địa phương.* Nói cách khác, hoạt động quản lý NSNN nói chung là các hoạt động thu, chi của quỹ NSNN, nhưng để hoạt động thu, chi mang lại hiệu quả tốt thì phải có chính sách, cơ chế quản lý ngân sách đồng bộ và luật NSNN làm công cụ pháp lý quan trọng để quản lý và điều hành 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, không làm hạn chế tác dụng tích cực của cơ chế. Như vậy:

Quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV *là quá trình chính quyền cấp tỉnh áp dụng các công cụ và phương pháp quản lý nhằm huy động nguồn thu vào ngân sách theo luật định từ hoạt động khai thác than và sử dụng quỹ*

ngân sách đó đầu tư trở lại nhằm đảm bảo sự PTBV về các mặt kinh tế, xã hội, môi trường của địa phương, đặc biệt là những địa bàn diễn ra hoạt động khai thác than.

Quản lý NSNN trong các ngành, lĩnh vực là quá trình Nhà nước vận dụng các chức năng của NSNN để hoạch định chính sách, chế độ; sử dụng hệ thống các phương pháp thích hợp tác động đến các hoạt động thu, chi của NSNN, làm cho chúng vận động theo yêu cầu khách quan của nền KTXH, nhằm phục vụ tốt nhất cho việc thực hiện các chức năng do Nhà nước đảm nhận.

2.3.2. Mục tiêu của quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững

Công tác quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than ở địa phương cần được thực thi một cách đúng đắn, nghiêm túc và hiệu quả:

- *Đảm bảo việc thực hiện pháp luật ngân sách trong hoạt động khai thác than*. Than là một ngành công nghiệp nặng của nền kinh tế quốc dân, việc huy động nguồn thu ngân sách từ ngành than cũng như việc sử dụng ngân sách cho đầu tư, thúc đẩy phát triển ngành than (bao gồm cả những dự án môi trường) đều phải tuân thủ pháp luật ngân sách của nhà nước (bao gồm: Luật NSNN, các Luật thuế; Luật đầu tư; v.v...). Việc đảm bảo thực hiện pháp luật ngân sách là mục tiêu quan trọng trong việc thực hiện quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than.

- *Đảm bảo thực hiện mục tiêu PTBV trong hoạt động khai thác than*. Việc thực hiện thu, chi ngân sách nói chung của Nhà nước có mục tiêu sau cùng là đảm bảo thực hiện các mục tiêu phát triển KTXH của địa phương. Việc thu hút nguồn thu từ hoạt động khai thác than vào ngân sách nhằm tạo nguồn lực tài chính để đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, phát triển nguồn nhân lực, thực hiện cách chính sách xã hội, thực hiện các dự án bảo vệ môi trường. Như vậy, việc thực hiện tốt công tác quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than sẽ đảm bảo thực hiện mục tiêu PTBV trong hoạt động khai thác than ở địa phương.

2.3.3. Nguyên tắc quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững

- *Tuân thủ pháp luật, chính sách, quy định của nhà nước*. Theo nguyên tắc này, tất cả các khoản thu, chi đều phải có chứng từ xuất nhập tiền. Nó phản ánh tính

chính xác, công minh, rõ ràng. Các khoản thu chi đều phải có trong kế hoạch phân bổ dự toán ngân sách đã được HĐND, UBND các cấp thông qua.

- *Nguyên tắc cân đối ngân sách*. Dự toán thu, chi được đối chiếu sao cho khớp với nhau tránh hiện tượng chênh lệch. Nó đòi hỏi các khoản chi được phép chi phát sinh khi có sự đồng ý của các cấp có thẩm quyền và phải có nguồn thu bù đắp trong quá trình tiến hành chi dự toán phát sinh cần cắt giảm, điều chỉnh hay loại bỏ những khoản chi không cần thiết nhằm cân đối thu, chi ngân sách.

- *Nguyên tắc minh bạch, dân chủ trong quản lý NSNN*. Các khoản thu, chi NSNN đều được xác định bằng số liệu chứng từ ghi sổ, quyết định, văn bản chỉ đạo của các cấp có thẩm quyền. Cần phát huy tính minh bạch, công khai để mọi người được biết ngay từ khi lập kế hoạch, chấp hành và quyết định dự toán NSNN.

- *Nguyên tắc trung thực, chính xác*. NSNN được xây dựng rành mạch, có hệ thống, các khoản thu chi đều phải có trong kế hoạch tránh việc thu sai, chi sai gây thất thoát NSNN.

- *Nguyên tắc phân cấp*. Đảm bảo mối quan hệ chặt chẽ và tối ưu giữa tập trung và dân chủ trong quản lý. Tập trung phải dựa trên cơ sở dân chủ, thực hiện trong khuôn khổ tập trung là thống nhất đường lối chủ trương, kế hoạch phát triển của hệ thống thống nhất các quy chế quản lý, thực hiện chế độ một thủ trưởng ở tất cả các đơn vị các cấp và xác định rõ vị trí trách nhiệm quyền hạn của các cấp, chấp nhận cạnh tranh, mở cửa cho hệ thống phát triển.

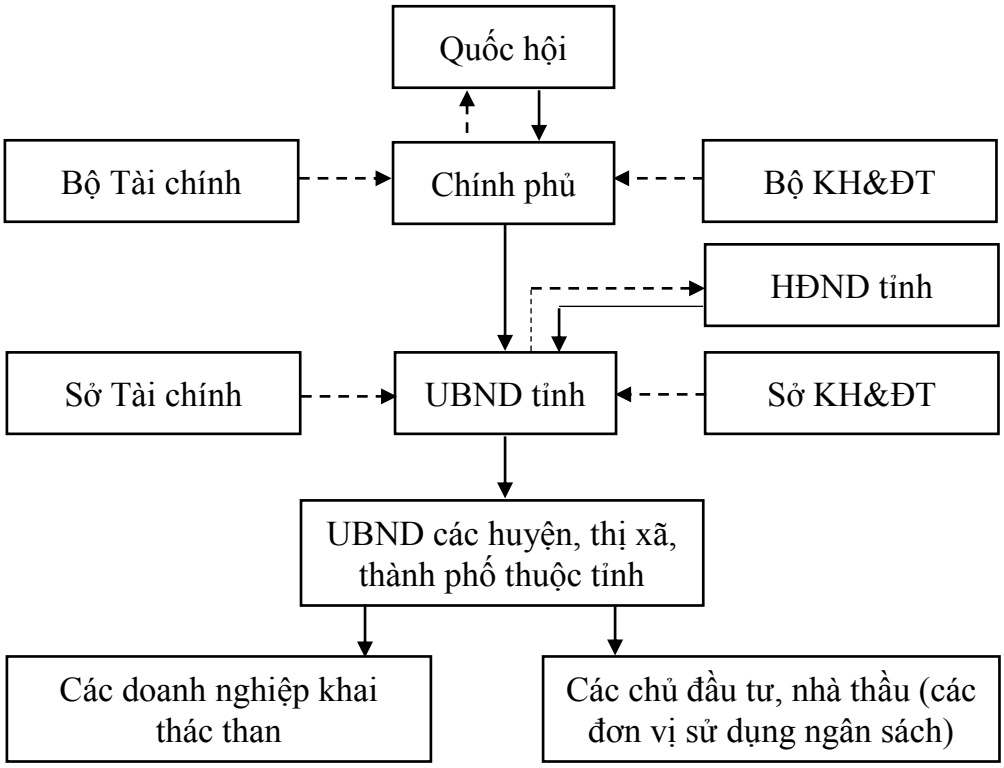
- *Nguyên tắc chuyên môn hóa trong hoạt động quản lý*. Nguyên tắc đòi hỏi việc quản lý NSNN của chính quyền cấp tỉnh phải được thực hiện bởi những người có chuyên môn được đào tạo có kinh nghiệm và tay nghề theo đúng vị trí trong guồng máy của hệ thống. Đây là cơ sở của việc nâng cao hiệu quả hoạt động của hệ thống. Họ phải nắm vững chuyên môn nghề nghiệp ở vị trí công tác của mình, mặt khác họ phải ý thức được mối quan hệ với những người khác, bộ phận khác.

2.3.4. Mô hình bộ máy quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững

Bộ máy quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than được hiểu là các bộ phận, các cá nhân và các mối quan hệ giữa các bộ phận và cá nhân này trong việc thực

hiện quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than. Đây là một trong các công cụ quản lý NSNN. Cơ cấu bộ máy quản lý hợp lý, gọn nhẹ và hiệu quả là yếu tố góp phần nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than.

Ngân sách cấp tỉnh có vị thế độc lập tương đối trong cả ba khâu của chu trình ngân sách, nhưng chịu sự chỉ đạo, quản lý thống nhất của Chính phủ. Việc phân cấp quản lý nhiệm vụ chi giữa Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh do Luật NSNN và các Nghị định của Chính phủ quy định. NSTW có thể bổ sung cho ngân sách cấp tỉnh, nhưng ngân sách cấp tỉnh không được chi cho nhiệm vụ của ngân sách cấp huyện. Trong phạm vi phân chia nguồn thu, nhiệm vụ chi, ngân sách cấp tỉnh được ổn định nguồn thu, nhiệm vụ chi trong thời gian từ 3-5 năm. Sự phân chia quyền hạn và trách nhiệm giữa các cơ quan quản lý chi NSNN cấp tỉnh thể hiện trong hình vẽ sau đây:



Hình 2.2: Mô hình bộ máy quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than

Nguồn: Tổng hợp của tác giả

- Nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND cấp tỉnh trong quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV.

Căn cứ vào nhiệm vụ thu, chi NS được cấp trên giao và tình hình thực tế tại địa phương, HĐND có quyền quyết định:

+ Dự toán thu ngân sách từ hoạt động khai thác than trên địa bàn.

+ Dự toán chi NSĐP, trong đó có dự toán chi cho đầu tư PTBV hoạt động khai thác than trên địa bàn.

+ Quyết định các chủ trương, biện pháp để triển khai thực hiện NSĐP nói chung, ngân sách ngành than nói riêng; Quyết định điều chỉnh dự toán ngân sách trong trường hợp cần thiết.

+ Giám sát việc thực hiện nói chung, ngân sách ngành than nói riêng đã được HĐND quyết định.

+ Quyết định danh mục các chương trình, dự án thuộc kế hoạch đầu tư trung hạn từ nguồn NSNN cấp tỉnh cho PTBV hoạt động khai thác than; quyết định chương trình, dự án đầu tư quan trọng từ nguồn NSNN cấp tỉnh cho PTBV hoạt động khai thác than.

- *Nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp tỉnh trong quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV*.

+ Lập dự toán NSĐP nói chung, ngân sách ngành than nói riêng, phương án phân bổ ngân sách cấp tỉnh theo quy định của Luật NSNN; dự toán điều chỉnh NSĐP nói chung, ngân sách ngành than nói riêng trong trường hợp cần thiết, trình HĐND tỉnh quyết định và báo cáo Bộ trưởng Bộ Tài chính, Thủ tướng Chính phủ.

+ Lập quyết toán NSĐP trình HĐND cấp tỉnh phê chuẩn và báo cáo Bộ Tài chính, Thủ tướng Chính phủ.

+ Quyết định các giải pháp và tổ chức thực hiện dự toán NSĐP nói chung, ngân sách ngành than nói riêng được HĐND cấp tỉnh quyết định; kiểm tra, báo cáo việc thực hiện NSĐP với Chính phủ.

+ Phối hợp với các cơ quan nhà nước cấp trên trong việc quản lý NSNN trên địa bàn. Báo cáo, công khai NSNN theo quy định của pháp luật.

+ Chỉ đạo Sở Tài chính chủ trì phối hợp với các cơ quan liên quan lập, giám sát và quyết toán chi NSĐP nói chung, ngân sách ngành than nói riêng.

- Nhiệm vụ, quyền hạn của Sở Tài chính trong quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV.

+ Lập dự toán NSĐP nói chung, ngân sách ngành than nói riêng; hướng dẫn các đơn vị cấp dưới xây dựng dự toán NSNN hàng năm. Thực hiện kiểm tra, thẩm tra dự toán ngân sách của các cơ quan, đơn vị cùng cấp và cấp dưới.

+ Kiểm tra, giám sát việc quản lý và sử dụng NSNN ở các cơ quan, đơn vị sử dụng NS; yêu cầu KBNN các cấp tạm dừng thanh toán khi phát hiện chi vượt dự toán, chi sai chính sách chế độ hoặc không chấp hành chế độ báo cáo của Nhà nước.

+ Phối hợp với Sở KH&ĐT và các cơ quan liên quan xây dựng dự toán và phương án phân bổ dự toán chi cho đầu tư PTBV hoạt động khai thác than hàng năm; trình UBND cấp tỉnh quyết định phân bổ vốn đầu tư, danh mục dự án đầu tư có sử dụng vốn NSNN; kế hoạch điều chỉnh phân bổ vốn đầu tư trong trường hợp cần thiết; xây dựng kế hoạch điều chỉnh, điều hoà vốn đầu tư đối với các dự án đầu tư từ nguồn NSĐP. Kiểm tra tình hình thực hiện kế hoạch vốn đầu tư, tình hình quản lý, sử dụng vốn đầu tư, quyết toán vốn đầu tư thuộc NSĐP của chủ đầu tư; tình hình kiểm soát thanh toán vốn đầu tư của KBNN ở tỉnh, huyện.Tổ chức thẩm tra quyết toán vốn đầu tư dự án hoàn thành, trình Chủ tịch UBND cấp tỉnh phê duyệt đối với các dự án thuộc thẩm quyền phê duyệt của Chủ tịch UBND cấp tỉnh.

- Nhiệm vụ, quyền hạn của Sở KH&ĐT trong quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV.

+ Bố trí kế hoạch vốn đầu tư công thuộc NSĐP cho PTBV hoạt động khai thác than, phối hợp với Sở Tài chính lập dự toán ngân sách tỉnh và phân bổ ngân sách cho các cơ quan, tổ chức, đơn vị trong tỉnh. Chủ trì, phối hợp với Sở Tài chính xây dựng kế hoạch và bố trí mức vốn đầu tư phát triển cho từng chương trình, dự án thuộc nguồn vốn đầu tư công do tỉnh quản lý phù hợp với tổng mức đầu tư và cơ cấu đầu tư theo ngành và lĩnh vực.

+ Chủ trì, phối hợp với Sở Tài chính và các sở, ban, ngành có liên quan thực hiện kiểm tra, giám sát, đánh giá hiệu quả sử dụng vốn đầu tư phát triển của các chương trình, dự án đầu tư từ nguồn NSĐP cho PTBV hoạt động khai thác than.

- Nhiệm vụ, quyền hạn của UBND các huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh trong quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV.

UBND cấp huyện có nhiệm vụ lập dự toán thu, chi NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn, phương án phân bổ dự toán thu, chi ngân sách cấp mình; quyết toán thu, chi ngân sách; lập dự toán điều chỉnh thu, chi ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết trình HĐND huyện quyết định và báo cáo UBND tỉnh và Sở Tài chính tỉnh. Tổ chức thực hiện thu, chi ngân sách địa phương.

- Nhiệm vụ, quyền hạn của chủ đầu tư trong quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV.

+ Thực hiện các dự án đầu tư qua các giai đoạn của quá trình đầu tư: chuẩn bị đầu tư, chuẩn bị dự án, thực hiện dự án, nghiệm thu, bàn giao tuân thủ các quy định của pháp luật về quản lý NSNN, đầu tư công, xây dựng và quy định khác của pháp luật có liên quan.

+ Chấp hành đúng các quy định của pháp luật về hợp đồng, kế toán, thống kê, báo cáo, quyết toán, công khai và lưu trữ hồ sơ dự án.

2.3.5. Nội dung quản lý ngân sách Nhà nước từ hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững

2.3.5.1. Lập dự toán thu, chi ngân sách Nhà nước từ hoạt động khai thác than

Dự toán thu, chi NSNN là phương án huy động - phân phối quỹ NSNN nhằm thực hiện các mục tiêu phát triển KTXH của một quốc gia, một địa phương.

Như vậy, xây dựng dự toán thu, chi NSNN là việc cơ quan quản lý tài chính thu thập thông tin, phân tích các căn cứ và quyết định phương án huy động - phân phối quỹ NSNN nhằm thực hiện các mục tiêu phát triển KTXH của quốc gia, của địa phương trong một giai đoạn nhất định trong tương lai (03-05 năm theo khuôn khổ chi tiêu trung hạn).

Dự toán thu, chi ngân sách lập ra được cấp có thẩm quyền phê duyệt là căn cứ pháp lý đảm bảo cho quá trình thu từ hoạt động khai thác than và chi cho PTBV hoạt động khai thác than được đúng tiêu chuẩn, đúng nội dung và thanh quyết toán chính xác, đồng thời nó cũng là căn cứ để thực hiện thanh tra, kiểm tra, giám sát đối

với hoạt động thu, chi này.

Hiện nay ở Việt Nam, dự toán thu, chi ngân sách được xây dựng chung cho toàn bộ nền kinh tế.

a) Nguồn thu và nhiệm vụ chi ngân sách đảm bảo hoạt động khai thác than theo hướng PTBV

(i) Nguồn thu NSNN từ hoạt động khai thác than

Nguồn thu NSNN từ hoạt động khai thác than bao gồm: thuế và phí.

Thứ nhất, nguồn thu từ thuế

Thuế là một khoản thu của Nhà nước đối với các tổ chức và mọi thành viên trong xã hội. Khoản thu này mang tính bắt buộc, không hoàn trả trực tiếp do Pháp luật của Nhà nước quy định, nhằm sử dụng cho mục đích chung của toàn xã hội.

Thuế thu từ hoạt động khai thác than bao gồm: Thuế tài nguyên; Thuế giá trị gia tăng; Thuế thu nhập doanh nghiệp; Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, Thuế bảo vệ môi trường;...

- **Thuế tài nguyên** là loại thuế gián thu, đánh vào sản phẩm khai thác chịu thuế là các tài nguyên thiên nhiên trong phạm vi đất liền, hải đảo, nội thủy, lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa thuộc chủ quyền và quyền tài phán của Việt Nam, như: Khí thiên nhiên, khí than; Sản phẩm của rừng tự nhiên, trừ động vật; Hải sản tự nhiên, bao gồm động vật và thực vật biển; Nước thiên nhiên, bao gồm nước mặt và nước dưới đất; Yến sào thiên nhiên và Tài nguyên khác do Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định. Than là một trong những loại nhiên liệu hóa thạch, do đó, hoạt động khai thác than phải chịu thuế tài nguyên.

Thuế tài nguyên khoáng sản (TNKS) là một nguồn thu của ngân sách nhà nước. Việc thu thuế TNKS đúng đắn sẽ góp phần phát triển khoáng sản bền vững. Thuế TNKS đúng đắn liên quan đến việc lựa chọn các căn cứ tính thuế. Các căn cứ tính thuế bao gồm các khối lượng tính thuế và tỷ suất thuế.

- **Thuế giá trị gia tăng** là một loại thuế gián thu đánh trên khoản tăng thêm của hàng hóa dịch vụ phát sinh trong quá trình từ sản xuất, lưu thông đến tiêu dùng và được nộp vào NSNN theo mức độ tiêu thụ hàng hóa dịch vụ.

- **Thuế thu nhập doanh nghiệp** là loại thuế trực thu, thu trên kết quả hoạt động sản xuất, kinh doanh cuối cùng của doanh nghiệp. Đối tượng nộp thuế thu nhập doanh nghiệp là tất cả các tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh hàng hóa, dịch vụ có thu nhập đều phải nộp thuế thu nhập doanh nghiệp.

- **Thuế xuất khẩu** là loại thuế mà một quốc gia hay vùng lãnh thổ đánh vào hàng hoá có nguồn gốc trong nước mà Nhà nước muốn hạn chế xuất khẩu nhằm bình ổn giá một số mặt hàng trong nước, hoặc có thể nhằm bảo vệ nguồn cung trong nước của một số mặt hàng, hoặc có thể nhằm hạn chế xuất khẩu để giảm xung đột thương mại với nước khác, hoặc có thể nhằm nâng giá mặt hàng nào đó trên thị trường quốc tế (đối với nước chiếm tỷ trọng chi phối trong sản xuất mặt hàng đó), việc hạn chế xuất khẩu có thể được Nhà nước cân nhắc; **Thuế nhập khẩu** là loại thuế mà một quốc gia hay vùng lãnh thổ đánh vào hàng hóa có nguồn gốc từ nước ngoài trong quá trình nhập khẩu.

- **Thuế bảo vệ môi trường** là loại thuế gián thu, thu vào sản phẩm, hàng hóa khi sử dụng gây tác động xấu đến môi trường. Hiện nay, đối với ngành than, thuế bảo vệ môi trường áp dụng đối với than antraxit.

Ở Việt Nam hiện nay, công tác quản lý thu thuế từ hoạt động khai thác than do cơ quan Thuế ở địa phương thực hiện (tương ứng với cấp tỉnh, huyện là Cục Thuế tỉnh và Chi cục Thuế huyện).

Thứ hai, nguồn thu từ phí

Phí là khoản tiền mà tổ chức, cá nhân phải trả nhằm cơ bản bù đắp chi phí và mang tính phục vụ khi được cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập và tổ chức được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao cung cấp dịch vụ công được quy định trong Danh mục phí ban hành kèm theo Luật Phí và Lệ phí hiện hành.

Ngoài chính sách về thuế, phí cũng là một công cụ quan trọng tạo nguồn thu cho NSNN từ hoạt động khai thác than. Khi đầu tư vào hoạt động khai thác than, có nhiều loại phí phát sinh đối với các doanh nghiệp như: phí cấp giấy chứng nhận đầu tư, phí cấp phép xây dựng, phí các thủ tục hành chính khác, chi phí thăm dò khoáng sản phải hoàn trả do Nhà nước đã đầu tư,...

Hoạt động khai thác than là một hoạt động khai thác khoảng sản, do đó, nó còn chịu phí bảo vệ môi trường. Phí bảo vệ môi trường là khoản thu của nhà nước nhằm bù đắp một phần chi phí thường xuyên và không thường xuyên để xây dựng, bảo dưỡng môi trường và tổ chức quản lý hành chính của nhà nước đối với hoạt động của người nộp thuế.

Phí bảo vệ môi trường trong khai thác than được thực hiện từ năm 2006 theo Nghị định số 137/2005/NĐ-CP, sau đó có bổ sung, sửa đổi theo Nghị định 63/2008/NĐCP, đến năm 2011 được thay thế bằng Nghị định 74/2011/NĐ-CP có hiệu lực từ 1/1/2012, và gần đây nhất là Nghị định 164/2016/NĐ-CP năm 2016.

(ii) Nhiệm vụ chi NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV

Cùng với thuế, phí, thì chi NSNN cũng là một trong số các giải pháp tài chính hữu hiệu để thúc đẩy sự PTBV của hoạt động khai thác than. Ở mỗi địa phương cấp tỉnh, hoạt động chi NSNN phục vụ mục tiêu PTBV hoạt động khai thác than được ban hành dưới dạng văn bản như: Nghị quyết của Tỉnh ủy, nghị quyết của Hội đồng nhân dân, Quyết định của UBND... Nội dung chi NSNN phục vụ mục tiêu PTBV hoạt động khai thác than ở địa phương cấp tỉnh cơ bản như sau:

- Chi đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng phục vụ cho hoạt động khai thác than.
- Chi bảo vệ, tôn tạo, duy trì phát triển mỏ than, hầm lò.
- Chi sự nghiệp khoa học kỹ thuật ngành than.
- Chi phát triển nguồn nhân lực ngành than.
- Chi đầu tư các dự án bảo vệ môi trường ngành than.
- Chi cho các vấn đề văn hóa, xã hội tại địa phương diễn ra hoạt động khai thác than.

b) Yêu cầu đối với dự toán thu, chi NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV

- Dự toán phải được xây dựng trên cơ sở của kế hoạch phát triển KTXH của địa phương và có nội dung tích cực trở lại với KTXH và vấn đề môi trường.

- Dự toán phải góp phần phục vụ và thúc đẩy phát triển hoạt động khai thác than của các doanh nghiệp.

c) Các căn cứ lập dự toán thu, chi NSNN

- Nhiệm vụ phát triển KTXH của địa phương.

- Những nhiệm vụ cụ thể của ngành than ở địa phương.

- Phân cấp quản lý NSNN, tỷ lệ phân chia các khoản thu NSNN.

- Chế độ, tiêu chuẩn, định mức thu, chi NSNN hiện hành.

- Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ về việc xây dựng kế hoạch phát triển KTXH và dự toán ngân sách năm sau, Thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính về việc lập dự toán NSNN và các văn bản hướng dẫn của các Bộ.

d) Trình tự lập dự toán thu, chi NSNN

Trình tự lập dự toán thu, chi NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV do Luật NSNN hiện hành quy định. Dự toán thu, chi ngân sách từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV được xây dựng chung với dự toán thu, chi ngân sách của địa phương.

- Sở Tài chính chủ trì cùng với Sở KH&ĐT xem xét dự toán ngân sách của các đơn vị thuộc tỉnh, dự toán do cơ quan Thuế, Hải quan lập, báo cáo UBND tỉnh để trình Thường trực HĐND tỉnh xem xét trước khi báo cáo về Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ quản lý lĩnh vực giáo dục - đào tạo, khoa học công nghệ (đối với dự toán chi giáo dục - đào tạo, khoa học công nghệ), các cơ quan trung ương quản lý chương trình mục tiêu quốc gia (phần dự toán chi chương trình mục tiêu quốc gia) chậm nhất vào ngày 25/7 năm trước.

- UBND tỉnh hướng dẫn cụ thể việc lập dự toán ngân sách các cấp ở địa phương phù hợp với yêu cầu, nội dung và thời gian lập dự toán ngân sách tỉnh.

2.3.5.2. Chấp hành dự toán thu, chi ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than

a) Tổ chức bộ máy thực hiện dự toán thu, chi NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV

Bộ máy thực hiện dự toán thu, chi NSNN đảm bảo PTBV hoạt động khai thác than ở địa phương cấp tỉnh chủ yếu bao gồm những đơn vị: HĐND tỉnh;

UBND tỉnh; Sở Tài chính tỉnh; Sở KH&ĐT tỉnh. Nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nêu trên đã được đề cập tại chương 2, mục 2.3.5 của Luận án.

- Kho bạc Nhà nước: Là cơ quan trực thuộc Bộ Tài chính, thực hiện quản lý quỹ ngân sách địa phương và các quỹ khác của Nhà nước được giao, tổ chức thực hiện kiểm soát thanh toán, chi trả các khoản chi NSNN trên địa bàn tỉnh theo quy định của pháp luật.

- Cơ quan Thuế và Cơ quan Hải quan: Là những đơn vị trực tiếp thực hiện các hoạt động tuyên truyền, đôn đốc việc nộp thuế, phí của các doanh nghiệp khai thác than, quản lý nợ, cưỡng chế nợ thuế và xử lý vi phạm về thuế, phí của các doanh nghiệp khai thác than.

b) Chỉ đạo việc chấp hành dự toán thu, chi NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV

(i) Chấp hành thu NSNN từ hoạt động khai thác than:

Trên cơ sở căn cứ nhiệm vụ thu cả năm được giao và nguồn thu dự kiến phát sinh trong quý, cơ quan thu lập dự toán thu ngân sách quý chi tiết tới các đầu mối đơn vị theo địa bàn và đối tượng thu chủ yếu, gửi cơ quan tài chính cuối quý trước. Về nguyên tắc, toàn bộ các khoản thu của NSNN phải nộp trực tiếp vào KBNN, trừ một số khoản cơ quan thu có thể thu trực tiếp song phải định kỳ nộp vào KBNN theo quy định.

Việc quản lý thu thuế, phí đối với hoạt động khai thác than hiện nay được giao cho cơ quan Thuế thực hiện. Hoạt động này bao gồm những nội dung cơ bản:

- Quản lý đăng ký, khai, tính, ấn định thuế, phí.
- Quản lý việc nộp thuế, phí.
- Quản lý nợ và cưỡng chế nợ thuế, phí.
- Quản lý miễn, giảm, hoàn thuế, phí.

(ii) Chấp hành chi cho hoạt động khai thác than:

Tất cả các khoản chi đều phải được kiểm soát qua KBNN, các khoản thanh toán phải có trong dự toán được duyệt, có chứng từ hợp lệ, đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức. Những quy tắc về thanh toán cần được cung cấp đầy đủ, kịp thời, rõ ràng

để tạo điều kiện cho các đơn vị sử dụng ngân sách chủ động, linh hoạt hơn trong quản lý sử dụng cũng như có thể kiểm soát được hoạt động chi tiêu của đơn vị sử dụng ngân sách.

Việc quản lý chi ngân sách đảm bảo PTBV hoạt động khai thác than chủ yếu thực hiện dưới hình thức quản lý vốn đầu tư cho các chương trình, dự án. Hoạt động này bao gồm những nội dung cơ bản sau đây:

- Xây dựng kế hoạch vốn đầu tư.
- Thẩm định tính khả thi của phương án sử dụng vốn đầu tư.
- Cấp phát, thanh toán và quyết toán vốn đầu tư.
- Thanh tra, kiểm tra vốn đầu tư.

2.3.5.3. Quyết toán thu, chi ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than

Quyết toán ngân sách là khâu cuối cùng của một chu trình ngân sách. Đó là việc tổng kết lại quá trình thực hiện dự toán ngân sách năm, nhằm đánh giá toàn bộ kết quả hoạt động của một năm ngân sách, từ đó rút ra những ưu, nhược điểm và bài học kinh nghiệm cho những chu trình ngân sách tiếp theo.

Quyết toán thu, chi NSNN từ hoạt động khai thác than được lập chung với quyết toán thu, chi NSNN toàn tỉnh. Quản lý khâu quyết toán ngân sách cần làm những công việc sau:

- Sở Tài chính lập báo cáo quyết toán thu, chi ngân sách tỉnh hàng năm (trong đó có quyết toán thu, chi NSNN từ hoạt động khai thác than) trình UBND tỉnh xem xét để trình HĐND tỉnh phê chuẩn, đồng thời báo cáo Bộ Tài chính.

- Quyết toán chi ngân sách không được lớn hơn quyết toán thu ngân sách, kết dư ngân sách là số chênh lệch lớn hơn giữa số thực thu và số thực chi ngân sách. Toàn bộ kết dư năm trước (nếu có) được chuyển vào thu ngân sách năm sau.

- Sở Tài chính tỉnh có trách nhiệm kiểm tra báo cáo quyết toán thu, chi ngân sách tỉnh (trong đó có quyết toán thu, chi NSNN từ hoạt động khai thác than); trường hợp có sai sót phải báo cáo UBND tỉnh để điều chỉnh.

- Sở tài chính tỉnh sẽ thẩm định quyết toán thu, chi ngân sách tỉnh (trong đó có quyết toán thu, chi NSNN từ hoạt động khai thác than), tổng hợp, lập quyết toán ngân sách tỉnh trình UBND tỉnh.

Trong quá trình thẩm định quyết toán, nếu phát sinh sai sót, Sở tài chính tỉnh có quyền yêu cầu cơ quan duyệt quyết toán điều chỉnh lại cho đúng, đồng thời xử lý hoặc đề nghị xử lý vi phạm theo quy định của pháp luật. Trường hợp quyết toán ngân sách tỉnh có sai sót, cơ quan tài chính cấp trên có quyền yêu cầu UBND tỉnh trình HĐND điều chỉnh lại cho đúng, đồng thời xử lý hoặc đề nghị xử lý vi phạm theo quy định của pháp luật.

- Cơ quan kiểm toán nhà nước thực hiện việc kiểm toán, xác định tính đúng đắn, hợp pháp của báo cáo quyết toán NSNN các cấp, cơ quan, đơn vị có liên quan theo quy định của pháp luật, Khi thực hiện nhiệm vụ, cơ quan Kiểm toán Nhà nước có quyền độc lập và chịu trách nhiệm trước pháp luật về kết luận kiểm toán của mình; trong trường hợp cần thiết, cơ quan Kiểm toán Nhà nước được đề nghị các cơ quan chức năng phối hợp công tác để thực hiện nhiệm vụ được giao.

2.3.5.4. Thanh tra, kiểm tra, giám sát thu, chi ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than

Thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện thu, chi ngân sách là một trong những nội dung quan trọng của quản lý NSNN đảm bảo PTBV hoạt động khai thác than ở địa phương cấp tỉnh.

- Cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện bao gồm:

Công tác thanh tra, kiểm tra được thực hiện bởi các cơ quan kiểm tra, thanh tra chuyên ngành, cơ quan thanh tra nhà nước.

Công tác giám sát được thực hiện bởi HĐND các cấp: giám sát sự tuân thủ thực thi pháp luật trong quá trình tổ chức thu, chi ngân sách, giám sát sự tuân thủ dự toán thu, chi ngân sách đã được HĐND quyết định.

- Mục đích của việc thanh tra, kiểm tra, giám sát là đối với hoạt động thu ngân sách là đảm bảo thực hiện đúng, đủ dự toán thu do HĐND tỉnh quyết định; Mục đích của việc thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động chi ngân sách là đảm bảo cho việc sử dụng vốn đầu tư từ NSNN đạt hiệu quả cao nhất, đúng với các quy định pháp luật hiện hành, giúp UBND tỉnh nắm sát và đánh giá đúng tình hình sử dụng vốn, tiến độ giải ngân và những tồn tại, khó khăn trong quá trình đầu tư vốn để có

biện pháp điều chỉnh thích hợp; phát hiện và ngăn chặn kịp thời những sai phạm và tiêu cực gây thất thoát, lãng phí vốn trong quá trình thực hiện đầu tư.

- Nội dung của việc thanh tra, kiểm tra, giám sát bao gồm:

+ Thanh tra, kiểm tra: Sở Tài chính tỉnh là cơ quan trực tiếp thực hiện thanh tra về hoạt động thu, chi ngân sách. Tùy theo yêu cầu của quyết định thanh tra, nội dung thanh tra có thể tập trung vào một hoặc tất cả các nội dung cơ bản:

Thanh tra, kiểm tra việc chấp hành thu ngân sách.

Thanh tra, kiểm tra về trình tự, thủ tục đầu tư và xây dựng.

Thanh tra, kiểm tra việc thực hiện pháp luật về đấu thầu.

Thanh tra, kiểm tra việc chấp hành quy định về trình tự và nguyên tắc phê duyệt dự toán; lập thẩm định và phê duyệt thiết kế, dự toán.

Thanh tra, kiểm tra sự phù hợp giữa tổng dự toán và tổng mức đầu tư.

Thanh tra, kiểm tra tính chính xác của tổng dự toán được duyệt.

Thanh tra, kiểm tra việc nghiệm thu, thanh toán khối lượng hoàn thành (khối lượng và đơn giá thanh toán).

+ Kiểm tra, giám sát: HĐND các cấp, các chủ đầu tư, ban quản lý dự án thực hiện theo dõi thường xuyên, kiểm tra, giám sát định kỳ theo kế hoạch hoặc đột xuất quá trình đầu tư của dự án theo các quy định về quản lý đầu tư nhằm đảm bảo mục tiêu và hiệu quả của dự án. Nội dung kiểm tra, giám sát chủ yếu tập trung vào việc chấp hành quy định về quản lý vốn đầu tư của các chủ đầu tư, phát hiện kịp thời những sai sót, yếu kém về quản lý vốn đầu tư theo quy định của pháp luật; kiến nghị các cấp có thẩm quyền xử lý những sai phạm; giám sát việc xử lý và chấp hành các biện pháp xử lý các vấn đề đã phát hiện.

- Hình thức thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện thu, chi ngân sách gồm:

+ Thanh tra, kiểm tra, giám sát định kỳ: Đó là việc thanh tra, kiểm tra, giám sát của các cơ quan, đơn vị chức năng theo kế hoạch nhất định.

+ Thanh tra, kiểm tra đột xuất: Đó là việc thanh tra, kiểm tra của các cơ quan, đơn vị chức năng một cách đột xuất, thường khi có các sự việc xảy ra hoặc có đơn thư khiếu nại, tố cáo liên quan đến việc thực hiện thu, chi ngân sách.

+ Kiểm tra, giám sát thường xuyên: Đây là công tác kiểm tra, giám sát thường xuyên trong quá trình thực hiện cơ chế tài chính. Công tác kiểm tra, giám sát thường xuyên thường gắn với các cơ quan chủ quản như: Ngành tài chính, Kho bạc Nhà nước, Thuế...

2.3.6. Tiêu chí đánh giá quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững

Như đã đề cập ở nội dung phía trước, mục tiêu cơ bản của quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than ở địa phương cấp tỉnh theo hướng PTBV là: (1) Đảm bảo việc thực hiện pháp luật ngân sách trong hoạt động khai thác than và (2) Đảm bảo thực hiện mục tiêu PTBV trong hoạt động khai thác than. Như vậy, để đánh giá công tác quản lý này, cần phải tập trung vào việc đánh giá mức độ đạt được mục tiêu của công tác quản lý. Theo đó, các tiêu chí đánh giá sẽ được chia thành 03 nhóm:

2.3.6.1. Nhóm tiêu chí đánh giá việc thực hiện pháp luật ngân sách trong hoạt động khai thác than

Hiệu quả quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than ở địa phương cấp tỉnh nhìn tổng quát ở kết quả cuối cùng là thực hiện cân đối tích cực hệ thống ngân sách. Tính cân đối đó được bảo đảm bởi nhiều yếu tố tham dự: Luật NSNN, quy trình ngân sách, 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 quản lý ngân sách,... Do vậy, khi đánh giá hiệu quả thực hiện quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than cần có cách nhìn và đánh giá toàn diện.

Nhìn một cách tổng quát, quản lý NSNN là quản lý KTXH tổng hợp, thông qua hệ thống các chỉ tiêu trực tiếp hoặc liên quan đến quản lý NSNN như: GDP địa phương, các nguồn lực tài chính địa phương, khả năng động viên các nguồn lực tài chính địa phương vào NSNN; phân phối các nguồn lực tài chính cho các hoạt động KTXH, như: đầu tư phát triển, đầu tư cho văn hóa, giáo dục, y tế, xã hội. Do đặc điểm quản lý toàn diện nói trên, quản lý NSNN cũng giữ mối quan hệ với nhiều cơ quan công quyền và các tổ chức KTXH thuộc các thành phần kinh tế khác nhau ở

nhiều cấp độ khác nhau. Theo đó, để đánh giá hiệu quả quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than, cũng phải xét trên nhiều tiêu chí ở các cấp độ khác nhau đó.

a) Nhóm tiêu chí đánh giá lập dự toán thu, chi ngân sách từ hoạt động khai thác than

Để đánh giá số dự toán thu, chi ngân sách từ hoạt động khai thác than, luận án xây dựng các chỉ tiêu cụ thể sau:

- *Sự phù hợp*: tiêu chí này có nghĩa là các con số dự toán thu, chi ngân sách từ hoạt động khai thác than phải được tính toán dựa trên những quy định tại Luật NSNN hiện hành và các quy định về quản lý NSNN, đồng thời phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch phát triển KTXH nói chung, quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành than của địa phương nói riêng.

- *Tính khả thi*: dự toán thu, chi ngân sách từ hoạt động khai thác than được xây dựng phải có tính khả thi khi thực hiện triển khai trên thực tế.

+ Dự toán thu ngân sách từ hoạt động khai thác than phải được lập cụ thể cho từng nội dung của nguồn thu, khu vực thu.

+ Dự toán chi ngân sách cho PTBV hoạt động khai thác than phải chỉ rõ căn cứ xác lập kế hoạch chi, đồng thời kế hoạch chi phải nằm trong khả năng của ngân sách địa phương, hoặc khả năng huy động nguồn vốn ngoài ngân sách.

- *Tính linh hoạt*: Để thực hiện quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than được hiệu quả, vai trò của khâu xây dựng dự toán thu, chi là không thể phủ nhận. Một dự toán thu, chi tốt có thể được thực hiện tốt, một dự toán thu, chi tồi thì không thể thực hiện tốt được. Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa việc thực hiện thu, chi ngân sách chỉ đơn thuần đảm bảo tuân thủ dự kiến ban đầu mà phải có sự thích ứng với các thay đổi trong quá trình thực hiện, đồng thời tính đến hiệu quả hoạt động. Vì thế trong quá trình tổ chức thực hiện dự toán thu, chi, nếu có sự thay đổi về nguồn thu và nhiệm vụ chi thì UBND tỉnh cần linh hoạt điều chỉnh dự toán và trình HĐND tỉnh để điều chỉnh dự toán thu, chi ngân sách kịp thời.

b) Nhóm tiêu chí đánh giá chấp hành dự toán thu, chi ngân sách từ hoạt động khai thác than

Để đánh giá việc chấp hành dự toán thu, chi ngân sách từ hoạt động khai thác than, luận án xây dựng 02 nhóm tiêu chí: nhóm tiêu chí đánh giá thu ngân sách và nhóm tiêu chí đánh giá chi ngân sách:

- *Nhóm tiêu chí đánh giá thu ngân sách từ hoạt động khai thác than*:

Tiêu chí thu đúng, thu đủ, kịp thời theo luật định và theo dự toán thu ngân sách từ hoạt động khai thác than: Các khoản thu trong hoạt động khai thác than cần được đảm bảo thu đúng đối tượng, đúng nội dung thu, đúng lượng, đúng thời gian theo dự toán thu ngân sách để đảm bảo phát huy tác dụng của nhiệm vụ thu ngân sách trong điều tiết vĩ mô hoạt động khai thác than.

- *Nhóm tiêu chí đánh giá chi ngân sách cho PTBV hoạt động khai thác than*:

+ *Tiêu chí chi đúng, chi đủ, kịp thời* theo luật định và theo dự toán chi ngân sách từ hoạt động khai thác than: Tương tự như tiêu chí đánh giá hoạt động thu phía trên, các khoản chi ngân sách cho mục tiêu đảm bảo PTBV hoạt động khai thác than cần được đảm bảo chi đúng đối tượng, đúng nội dung, đúng mục đích, đúng lượng, thời gian theo dự toán chi ngân sách để đảm bảo phát huy tác dụng của nhiệm vụ chi ngân sách trong việc thực hiện mục tiêu đảm bảo PTBV hoạt động khai thác than.

+ *Tiêu chí về định mức chi*: Định mức chi vừa là cơ sở để xây dựng dự toán chi, vừa là căn cứ để thực hiện việc kiểm soát các chế độ chính sách, các tiêu chuẩn, định mức về kinh tế - ngân sách của địa phương. Do đó, các định mức chi phải đảm bảo yêu cầu thực tiễn khách quan của các đơn vị thụ hưởng nguồn kinh phí từ ngân sách, vừa phải đảm bảo yêu cầu tiết kiệm và hiệu quả, hướng đến thực hiện mục tiêu đảm bảo PTBV hoạt động khai thác than.

+ *Tiêu chí về thứ tự ưu tiên các khoản chi*: Thứ tự ưu tiên các khoản chi ngân sách trong việc thực hiện mục tiêu đảm bảo PTBV hoạt động khai thác than được thiết lập theo mức độ cần thiết đối với từng khoản chi phù hợp với tình hình cụ thể về phát triển KTXH của địa phương, cũng như thực trạng các yếu tố kinh tế, xã hội, môi trường ở các khu vực diễn ra hoạt động khai thác than.

c) Nhóm tiêu chí đánh giá thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện thu, chi ngân sách từ hoạt động khai thác than

- *Tần suất của hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát*. Tiêu chí này thể hiện mức độ thường xuyên mà các cơ quan chức năng thực hiện các hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện thu, chi ngân sách từ hoạt động khai thác than. Việc thường xuyên duy trì các hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát sẽ giúp cơ quan chức năng đánh giá được một cách đầy đủ, chính xác và kịp thời nhất những hành vi sai sót, vi phạm pháp luật của các chủ thể, cũng như phát hiện những bất cập trong cơ chế ngân sách đảm bảo PTBV trong hoạt động khai thác than.

- *Tác động của công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát* đến hiệu quả quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than ở địa phương cấp tỉnh theo hướng PTBV. Việc thực hiện tốt các công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát sẽ dần dần tác động vào ý thức trách nhiệm của cơ các đơn vị, cá nhân thực hiện công tác quản lý ngân sách, những doanh nghiệp khai thác than và những chủ thể sử dụng ngân sách. Hơn nữa, các hoạt động này còn có nhiệm vụ phát hiện những bất cập trong công tác quản lý NSNN. Từ đó, giúp cho việc thực hiện công tác quản lý NSNN ngày càng trở nên hiệu quả hơn.

2.3.6.2. Nhóm tiêu chí đánh giá tính hiệu lực, tính hiệu quả, sự phù hợp của quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững

a) Tính hiệu lực của quản lý:

Tính hiệu lực của quản lý NSNN phản ánh mức độ tác động, ảnh hưởng của quản lý trên thực tế, làm biến đổi hoặc duy trì thực tế theo mong muốn của chính quyền địa phương. Tính hiệu lực của quản lý phản ánh việc xác định đúng mục tiêu và đánh giá kết quả đạt được của quản lý so với mục tiêu đã đề ra. Tính hiệu lực của quản lý NSNN thể hiện ở mức độ đạt được các mục tiêu đề ra.

Tính hiệu lực của quản lý NSNN cũng có thể đo lường và đánh giá thông qua việc tuân thủ và thực hiện của các chủ thể trong công tác quản lý NSNN.

Trên thực tế, tính hiệu lực của quản lý NSNN có thể được đánh giá thông qua nhiều tiêu chí, nhưng để tránh sự trùng lặp, luận án chỉ tập trung vào tiêu chí: "*Mức độ tuân thủ của các chủ thể trong công tác quản lý NSNN*". Tiêu chí này được đánh giá thông qua:

- Mức độ thuận lợi cho các doanh nghiệp khai thác than, các chủ đầu tư, các đơn vị sử dụng ngân sách trong đầu tư phát triển ngành than khi tiếp cận thông tin về quản lý NSNN.

- Mức độ đảm bảo thực hiện đúng, đầy đủ các quy định, các nguyên tắc thực hiện quản lý NSNN trên thực tế.

- Kết quả thu phản ánh đúng điều kiện thực tế, kết quả chi đáp ứng yêu cầu PTBV hoạt động khai thác than của địa phương.

b) Tính hiệu quả của quản lý:

Tính hiệu quả của quản lý NSNN phản ánh tương quan so sánh giữa kết quả do quản lý đưa lại với chi phí thực hiện quản lý đã bỏ ra. Phương pháp phân tích chi phí - lợi ích thường được sử dụng để xác định hiệu quả của quản lý NSNN.

Trên thực tế, tính hiệu quả của quản lý NSNN có thể được đánh giá thông qua nhiều tiêu chí, nhưng để tránh sự trùng lặp, luận án chỉ tập trung vào tiêu chí: "*Tác động của công tác quản lý NSNN lên hoạt động khai thác than của địa phương theo hướng PTBV* ".

c) Sự phù hợp của quản lý:

Đánh giá sự phù hợp của quản lý NSNN là xem xét công tác quản lý được thực hiện trong thực tiễn có thật sự phù hợp với hoàn cảnh KTXH, thực trạng ngành than của của các địa phương hay không. Trong khuôn khổ nghiên cứu, luận án sử dụng tiêu chí: "*Mức độ hài lòng của các doanh nghiệp khai thác than, các chủ đầu tư, các đơn vị sử dụng ngân sách trong đầu tư phát triển ngành than*". Đánh giá sự phù hợp của quản lý NSNN cho phép chính quyền địa phương nhìn nhận lại năng lực thể chế và năng lực thực hiện quản lý NSNN của mình. Trong một môi trường không ngừng biến đổi, việc đánh giá tính hiệu lực, hiệu quả và sự phù hợp của quản lý NSNN sẽ tạo cơ sở vững chắc cho sự phát triển QLNN.

2.3.6.3. Nhóm tiêu chí đánh giá hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững

Theo quan điểm về PTBV hoạt động khai thác than nhấn mạnh đến sự phát triển hài hòa giữa 3 trụ cột là thành phần của PTBV là: Kinh tế- Xã hội- Môi

trường. Do đó, Luận án cũng xác định 03 nhóm tiêu chí đánh giá PTBV hoạt động khai thác than tương ứng sau.

a) Nhóm tiêu chí đánh giá về mặt kinh tế

- Giá trị sản xuất và tốc độ tăng trưởng giá trị sản xuất của ngành than:

+ Giá trị sản xuất của ngành than - GO (Gross Output) là tổng giá trị sản xuất hay toàn bộ giá trị của ngành than được tạo ra do kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh trong khoảng thời gian nhất định. (Thường là 01 năm)

Thống kê chỉ tiêu GO nhằm mục đích tổng hợp, đánh giá kết quả sản xuất của ngành than trong một thời kỳ nhất định; là căn cứ để tính chỉ tiêu giá trị tăng thêm của ngành than theo giá thực tế và giá so sánh theo phương pháp sản xuất, phục vụ tính cơ cấu ngành kinh tế (theo giá thực tế) và tốc độ tăng, giảm (theo giá so sánh).

+ Tốc độ tăng trưởng giá trị sản xuất của ngành than là chỉ tiêu quan trọng hàng đầu đánh giá mặt lượng của sự phát triển của ngành than, tốc độ tăng trưởng phản ánh sự gia tăng về quy mô của giá trị sản xuất ngành than năm sau so với năm trước và giữa các thời kỳ với nhau. Công thức tính tiêu chí này như sau:

$$\textit{Tốc độ tăng trưởng giá trị sản xuất của ngành than năm t} = \frac{GO_t - GO_{t-1}}{GO_{t-1}} \times 100\%$$

- Giá trị gia tăng trong phát triển ngành than:

Giá trị tăng thêm (VA): Giá trị tăng thêm của ngành than là toàn bộ giá trị mới do lao động ngành than sáng tạo ra trong một thời kỳ nhất định (thường là 01 năm) và khấu hao tài sản cố định.

Giá trị gia tăng (VA) là chỉ tiêu quan trọng bậc nhất phản ánh chất lượng của sự tăng trưởng. Thông thường, người ta hay sử dụng một chỉ tiêu tương đối là tỷ lệ giữa giá trị gia tăng (VA) và giá trị sản xuất (GO) để so sánh và đánh giá mức độ giá trị gia tăng của sản xuất của các ngành kinh tế nói chung, ngành than nói riêng. Tỷ lệ VA/GO càng cao thì mức độ phát triển của ngành than càng cao và ngược lại.

Hiệu quả sản xuất của ngành than thể hiện ở giá trị tăng thêm (VA) cao mà nó tạo ra cho nền kinh tế, khi giá trị gia tăng thấp tức là việc sử dụng các nguồn lực

và yếu tố đầu vào là không có hiệu quả, gây lãng phí tài nguyên thiên nhiên và các nguồn lực khác của xã hội.

- *Kết quả hoạt động của các doanh nghiệp khai thác than*:

+ Các chỉ tiêu cụ thể: tổng doanh thu; tổng giá trị gia tăng; tỷ lệ giá trị gia tăng so với tổng doanh thu; kim ngạch xuất khẩu, tỷ trọng trong tổng kim ngạch xuất khẩu cả địa phương; thu nhập bình quân tính trên 01 đơn vị lao động, trên 01 đơn vị diện tích, v.v...

+ Sự đóng góp của ngành than cho ngân sách địa phương: quy mô và tỷ lệ thu ngân sách địa phương từ ngành than; số lượng và chất lượng hệ thống cơ sở hạ tầng kỹ thuật của địa phương có các dự án đầu tư phát triển ngành than.

- *Mức độ đáp ứng nhu cầu nguyên, nhiên liệu than của nền kinh tế*:

Mức độ đáp ứng nhu cầu nguyên, nhiên liệu than là tỷ lệ sản lượng khai thác than đạt được so với nhu cầu của nền kinh tế. Công thức tính tiêu chí như sau:

$$\textit{Mức độ đáp ứng nhu cầu nguyên, nhiên liệu than của nền kinh tế} = \frac{\textit{Sản lượng khai thác}}{\textit{Nhu cầu của nền kinh tế}} \textit{ x 100\%}$$

Tiêu chí này thể hiện mức độ đáp ứng nhu cầu nguyên, nhiên liệu than của nền kinh tế cho phát triển sản xuất và đời sống xã hội. Tiêu chí này có giá trị càng cao càng tốt. Nếu tiêu chí này có giá trị > 100% thì ngành than có sản lượng dư thừa để xuất khẩu.

b) Nhóm tiêu chí đánh giá về mặt xã hội

- *Đóng góp của ngành than vào tạo công ăn việc làm cho người lao động ở địa phương*:

PTBV ngành than về mặt xã hội là sự phát triển của ngành than gắn liền với giải quyết việc làm, giảm tỷ lệ thất nghiệp, tăng thu nhập cho người dân, giảm khoảng cách thu nhập và trình độ phát triển giữa các vùng miền và không làm ảnh hưởng đến lợi ích của nông dân trong quá trình CNH, HĐH. Với đặc trưng của lĩnh vực sản xuất có quy mô lớn, mức độ tập trung và trình độ chuyên môn hóa cao, hoạt động khai thác than hoàn toàn có khả năng đáp ứng được đòi hỏi trên.

- *Gia tăng thu nhập và rút ngắn khoảng cách giàu nghèo*:

Hoạt động khai thác than phụ thuộc vào điều kiện tự nhiên, những mỏ than thường ở những địa điểm ít thuận lợi đối với sản xuất nông nghiệp. Đây chính là lợi thế, mà nhờ đó phát triển hoạt động khai thác than có khả năng làm giảm khoảng cách chênh lệch về thu nhập và phát triển các vùng ở địa phương, thậm chí có tác động lan tỏa ra những địa phương lân cận.

c) Nhóm tiêu chí đánh giá về mặt môi trường

Để kiểm soát ô nhiễm môi trường trong hoạt động khai thác than, người ta thường sử dụng Tiêu chuẩn môi trường và Đánh giá tác động môi trường (ĐTM).

Tiêu chuẩn môi trường là bộ phận quan trọng trong hệ thống pháp luật về bảo vệ môi trường. Nó được xây dựng trên cơ sở nghiên cứu tác động của các chất độc hại và yếu tố an toàn đối với sinh vật, con người trong môi trường xung quanh (khu vực khai thác than).

Trên cơ sở Tiêu chuẩn môi trường, phải thường xuyên đánh giá, giám sát chặt chẽ mức độ và tác động các chất phát thải của các cơ sở khai thác than. Công việc này được thực hiện qua hai giai đoạn: trước khi dự án đi vào hoạt động phải thực hiện Đánh giá tác động môi trường (trong thời gian thẩm định dự án) và sau khi dự án đi vào hoạt động là giám sát môi trường.

2.3.7. Những nhân tố ảnh hưởng đến quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững

2.3.7.1. Những nhân tố thuộc về địa phương và chính quyền địa phương

Chính quyền địa phương là chủ thể của quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than ở địa phương theo hướng PTBV, do đó, chính quyền địa phương có ảnh hưởng rất lớn đối với công tác quản lý này. Luận án sẽ chỉ ra một số nhân tố quan trọng sau:

Thứ nhất, chiến lược phát triển KTXH của địa phương.

Tăng trưởng kinh tế là tiền đề để tạo tiền đề vật chất cho việc thực hiện chiến lược phát triển KTXH, đạt được các mục tiêu khác về kinh tế (đẩy mạnh chuyển dịch cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng, coi chất lượng, năng suất, hiệu quả, sức cạnh tranh là ưu tiên hàng đầu, chú trọng phát triển theo chiều sâu, phát

triển kinh tế tri thức), cũng như các mục tiêu về xã hội (nâng cao đời sống nhân dân, giảm thất nghiệp, giảm nghèo, phát triển giáo dục, y tế,...) bảo vệ và cải thiện môi trường. Chiến lược phát triển KTXH của địa phương là một trong những căn cứ quan trọng của quá trình lập dự toán thu, chi NSNN của địa phương nói chung, từ hoạt động khai thác than nói riêng, cũng như việc thực hiện phân bổ nguồn ngân sách.

Thứ hai, điều kiện tự nhiên của địa phương.

Ở mỗi vùng, mỗi địa phương có điều kiện tự nhiên khác nhau, do vậy cần phải có những kế hoạch chi phù hợp với điều kiện tự nhiên, KTXH của địa phương. Chẳng hạn, ở địa phương có nhiều sông, lại hay xảy ra lũ lụt, mùa mưa kéo dài thì các khoản chi NSNN sẽ tập trung vào xây dựng đê, kè, và tu sửa đê, khi xây dựng công trình phải tránh mùa mưa, bão và có những biện pháp hữu hiệu để tránh thiệt hại xảy ra nhằm đảm bảo chất lượng công trình; hoặc địa phương có địa hình chủ yếu là đồi núi, địa hình chia cắt thì chú ý đầu tư cho giao thông, xây dựng công trình hồ đập để tạo thuận lợi cho các doanh nghiệp khai thác than.

Thứ ba, thực trạng phát triển KTXH của địa phương.

Thực trạng phát triển kinh tế của địa phương, cơ sở hạ tầng, KTXH sẽ quyết định khả năng nguồn thu và việc bố trí nguồn chi ngân sách địa phương, do đó sẽ quyết định tới việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi, việc xác định thứ tự ưu tiên và cơ cấu bố trí chi ngân sách. Trong phân cấp ngân sách phải bảo đảm tính thống nhất, giữ vững vai trò chỉ đạo của ngân sách Trung ương, tăng cường phân cấp cho cấp huyện, xã để khuyến khích các địa phương chủ động, tích cực chăm lo bồi dưỡng, khai thác tốt nguồn thu, chống thất thu, chống thất thoát, lãng phí trong sử dụng kinh phí ngân sách.

Thứ tư, khả năng về nguồn lực tài chính công.

Dự toán về chi NSNN được lập dựa vào thực tiễn và tính toán có khoa học của nguồn lực tài chính công huy động được, tức là căn cứ vào số thu ngân sách các năm trước và dự báo tăng thu trong năm sau và các năm tiếp theo mà đề ra kế hoạch huy động nguồn thu, vì vậy, chi NSNN không được vượt quá nguồn thu huy động được. Đối với các địa phương có nguồn thu lớn thì không phụ thuộc vào ngân sách

cấp trên cấp thì chủ động hơn trong việc lập dự toán chi tiêu và quản lý chi NSNN địa phương, ngược lại các địa phương có số thu nhỏ thì chủ yếu trông chờ vào sự hỗ trợ, bổ sung từ ngân sách cấp trên.

Thứ năm, năng lực quản lý NSNN của chính quyền địa phương.

- Trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ quản lý ngân sách:

Năng lực quản lý của người lãnh đạo bộ máy quản lý NSNN: Năng lực quản lý của người lãnh đạo có tầm quan trọng đặc biệt đối với công tác quản lý tài chính công ở trung ương cũng như địa phương. Nếu năng lực của người lãnh đạo yếu, bộ máy tổ chức không hợp lý, các chiến lược không phù hợp với thực tế thì việc quản lý chi tiêu nguồn lực tài chính công sẽ không hiệu quả, có thể dẫn đến tình trạng bội chi lớn, thất thoát, lãng phí ngân sách...

Năng lực chuyên môn của các bộ phận quản lý các khoản chi NSNN ở địa phương. Nếu cán bộ quản lý có năng lực chuyên môn cao sẽ giảm thiểu được sai lệch trong cung cấp thông tin của đối tượng sử dụng nguồn lực tài chính công, kiểm soát được toàn bộ nội dung chi, nguyên tắc chi và tuân thủ theo các quy định về quản lý nguồn tài chính công đảm bảo theo dự toán đã đề ra.

- Khả năng áp dụng công nghệ trong hoạt động quản lý ngân sách:

Thực tế đã chứng minh với việc ứng dụng công nghệ tin học vào công tác quản lý NSNN ở địa phương sẽ giúp tiết kiệm được thời gian xử lý công việc, đảm bảo được tính chính xác, nhanh chóng và thống nhất về mặt dữ liệu, tạo tiền đề cho những quy trình cải cách về mặt nghiệp vụ một cách hiệu quả. Chính vì lẽ đó mà công nghệ tin học là một trong những nhân tố ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả quản lý NSNN hiện đại của địa phương, hay nói cách khác, nó ảnh hưởng đến việc thực hiện quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than ở địa phương theo hướng PTBV.

Thứ sáu, năng lực quản lý của cơ quan Thuế và Hải quan địa phương.

- Tổ chức bộ máy quản lý thu thuế, phí. Công tác tổ chức bộ máy quản lý có vai trò rất quan trọng trong công tác quản lý thuế, phí. Dù có chính sách đúng đắn, hợp lý nhưng việc tổ chức bộ máy quản lý không phù hợp với trình độ chuyên môn, bộ máy tổ chức chồng chéo,... thì công tác quản lý không thể đạt hiệu quả cao được.

Do đó công tác quản lý thuế đòi hỏi cơ quan thuế phải luôn luôn kiện toàn bộ máy tổ chức quản lý thuế, phí.

- Trình độ chuyên môn của đội ngũ cán bộ quản lý thu thuế, phí: trình độ chuyên môn nghiệp vụ của cán bộ ngành thuế có vai trò quyết định đến thành công trong công tác quản lý thu thuế, đó là yếu tố hết sức quan trọng. Nếu người quản lý mà không nắm vững các quy định, chính sách, quy trình nghiệp vụ thì công tác quản lý không thể đạt kết quả cao. Cán bộ thuế phải là người trực tiếp phổ biến, hướng dẫn cho doanh nghiệp về các chính sách, quy định về thuế để mọi người hiểu và chấp hành đầy đủ nghĩa vụ nộp thuế thì công tác quản lý thuế mới có thể đạt hiệu quả cao.

- Điều kiện cơ sở vật chất kỹ thuật của cơ quan quản lý thuế, phí. Cơ sở vật chất kỹ thuật hiện đại sẽ làm giảm thời gian và chi phí trong công tác quản lý thuế, nâng cao hiệu quả quản lý. Trình độ khoa học kỹ thuật, sự hỗ trợ của các phương tiện kỹ thuật hiện đại và trình độ ứng dụng khoa học kỹ thuật trong công tác quản lý thuế, đặc biệt là trang thiết bị tin học ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả công tác quản lý thuế. Đặc biệt, việc áp dụng công nghệ tin học vào quản lý sẽ giúp cho cơ quan thuế quản lý chặt chẽ tình hình hoạt động khai thác tài nguyên và chấp hành nghĩa vụ nộp thuế của doanh nghiệp, hạn chế được tình trạng gian lận trốn thuế.

- Kỷ luật kế toán, tài chính, quan hệ thanh toán. Công tác hạch toán, kế toán và quản lý, sử dụng hoá đơn, chứng từ ảnh hưởng rất lớn đến công tác quản lý thuế. Bởi vì hoá đơn, chứng từ là căn cứ pháp lý thực hiện việc kê khai, tính thuế, do đó, việc ghi chép sổ sách kế toán đầy đủ, thống nhất, sử dụng hoá đơn, chứng từ đúng quy định sẽ tạo điều kiện thu thuế đầy đủ, tránh nhầm lẫn, chống thất thu thuế, giúp cho quy trình tự kê khai, tự tính thuế của đơn vị giảm được sai sót, hạn chế được tình trạng gian lận.

2.3.7.2. Những nhân tố thuộc về doanh nghiệp khai thác than và đối tượng sử dụng ngân sách

a) Những nhân tố thuộc về doanh nghiệp khai thác than

Những nhân tố thuộc về doanh nghiệp khai thác than sau đây có ảnh hưởng đến khả năng huy động nguồn thu vào NSNN, hay nói cách khác, chúng ảnh hưởng đến công tác quản lý thu NSNN từ hoat động khai thác than của chính quyền.

Thứ nhất, đặc thù của từng doanh nghiệp.

Đặc thù của từng doanh nghiệp thể hiện ở những yêu cầu và đặc điểm của công nghệ sản xuất, yêu cầu về vốn, về lao động, tổ chức quản lý... của từng doanh nghiệp. Thông thường, các doanh nghiệp khai thác than có công nghệ sản xuất ổn định thì quản lý NSNN cũng khá ổn định, ít các dạng chi phí phát sinh nên có thể tiêu chuẩn hóa chi phí. Quy mô doanh nghiệp với cấu trúc nhiều hay ít tầng cũng khiến quản lý NSNN phức tạp hay đơn giản, thông thường với những doanh nghiệp lớn, họ vừa phải bao quát được các nguyên tắc quản lý tài chính chung thống nhất trong toàn doanh nghiệp, vừa phải tạo không gian tự chủ cho cấp cơ sở để họ thích nghi với môi trường kinh doanh biến động. Ngoài ra, tính chất làm việc ngoài trời, phụ thuộc vào khí hậu, thời tiết... cũng dễ dẫn đến các chi phí phát sinh không dự kiến trước.

Thứ hai, năng lực tài chính của bản thân doanh nghiệp.

Năng lực tài chính của doanh nghiệp là khả năng có thể đáp ứng đầy đủ các nhu cầu chi tiêu của doanh nghiệp. Năng lực tài chính của doanh nghiệp thể hiện không chỉ ở quy mô vốn chủ sở hữu so với quy mô chức năng, nhiệm vụ mà doanh nghiệp phải đảm đương, mà còn phụ thuộc vào mức độ lành mạnh về tài chính của doanh nghiệp (thể hiện ở khả năng trả nợ, khả năng thu hồi vốn và uy tín trong huy động vốn với quy mô lớn, giá rẻ...). Tuy nhiên, tình trạng tồn đọng vốn không có dự án hiệu quả cũng dẫn doanh nghiệp đến chỗ phải áp dụng các biện pháp đặc biệt không nằm trong cơ chế quản lý tài chính thông thường. Nhìn chung, các doanh nghiệp có quy mô vốn điều lệ lớn thường dễ vượt qua khó khăn hơn các doanh nghiệp có quy mô vốn điều lệ nhỏ, liên tục phải đối mặt với tình trạng thiếu vốn và huy động vốn khó khăn.

Thứ ba, tổ chức bộ máy và trình độ cán bộ quản lý tài chính của doanh nghiệp khai thác than.

Tổ chức bộ máy quản lý tài chính và nguồn nhân lực cán bộ tài chính ảnh hưởng đến cơ chế quản lý tài chính trên các mặt:

- Phân cấp quản lý tài chính: bộ máy quản lý tài chính được thiết kế và phân cấp quản lý tài chính hợp lý sẽ giảm thiểu tình trạng quan liêu, quá tải của cán bộ

quản lý và khuyến khích tinh thần làm việc tự giác, sáng tạo của cán bộ quản lý ở các chức vụ khác nhau. Ngược lại, bộ máy quản lý tài chính không phân cấp rõ ràng, không xác định rõ trách nhiệm cá nhân đối với kết quả hoạt động của từng bộ phận sẽ dẫn đến tình trạng rối loạn hoặc trì trệ, cản trở hoạt động SXKD của đơn vị.

- Khả năng ra các quyết định đúng; năng lực của cán bộ quản lý tài chính quyết định chất lượng của kế hoạch, báo cáo, dự toán, thẩm định dự án...Nếu doanh nghiệp không thu hút được cán bộ có chuyên môn thành thạo trong lĩnh vực quản lý tài chính sẽ có nguy cơ đẩy đơn vị vào thảm họa do phải thực thi các quyết định sai lầm.

- Sự trung thực và tận tâm với lợi ích của doanh nghiệp: cán bộ quản lý tài chính quản lý các khối tiền và tài sản khổng lồ mà không một quy chế, kỷ luật kiểm tra, giám sát nào có thể bịt hết các sở hở tạo cơ hội cho cán bộ lợi dụng có lợi cho lợi ích của họ và của nhóm thân thiết với họ. Chính vì thế, cần đảm bảo để cán bộ quản lý tài chính trong doanh nghiệp là những người không chỉ thạo việc mà còn là những con người trung thực, tự trọng, có nhân cách, luôn tuân thủ các nguyên tắc quản lý tài chính.

b) Những nhân tố thuộc về đối tượng sử dụng ngân sách

Những đối tượng sử dụng ngân sách có thể là các chủ đầu tư các công trình xây dựng phục vụ phát triển KTXH địa phương nói chung, phát triển ngành than nói riêng; có thể là các cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách thực hiện các chương trình, đề án phát triển KTXH. Do đó, năng lực sử dụng nguồn vốn NSNN cũng như ý thức chấp hành pháp luật, thực hành tiết kiệm, chống thất thoát, lãng phí nguồn vốn NSNN của các đối tượng sử dụng ngân sách này có ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả chi tiêu cũng như hiệu quả công tác quản lý chi NSNN cho PTBV hoạt động khai thác than của địa phương.

2.3.7.3. Những nhân tố thuộc về môi trường vĩ mô

Thứ nhất, mục tiêu của Nhà nước về phát triển ngành Than.

Mục tiêu phát triển ngành Than chính là cơ sở để Nhà nước xác định quản lý NSNN ngành này. Hay nói các khác, mục tiêu phát triển ngành Than có vai trò

quyết định đến quản lý NSNN ngành Than. Không như trước đây với công nghệ khai thác than lạc hậu ở các mỏ than gây nhiều tác động xấu đến môi trường, thì hiện nay, ngành Than đã quyết tâm đổi mới, hướng tới mục tiêu sản xuất xanh, thân thiện với môi trường. Do đó, công tác quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV cũng có sự thay đổi theo hướng tích cực đó, thể hiện ở việc nhà nước dành nhiều ngân sách hơn cho đầu tư các dự án bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác than.

Thứ hai, pháp luật, chính sách, quy định về thu - chi NSNN; khung khổ quản lý tài chính của các doanh nghiệp khai thác than.

- Trong kinh tế thị trường có sự điều tiết của nhà nước, pháp luật đã trở thành một bộ phận không thể thiếu trong việc quản lý Nhà nước nói chung và quản lý chi NSNN nói riêng. Hệ thống pháp luật với vai trò hướng dẫn và tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế trong xã hội hoạt động theo trật tự, trong khuôn khổ pháp luật, đảm bảo sự công bằng, an toàn và hiệu quả đòi hỏi phải rất đầy đủ, chuẩn tắc và đồng bộ. Chẳng hạn, định mức chi tiêu của Nhà nước là một trong những căn cứ quan trọng để xây dựng dự toán, phân bổ dự toán và kiểm soát chi NSNN, cũng là một trong những chỉ tiêu để đánh giá chất lượng quản lý và điều hành NSNN của các cấp chính quyền địa phương. Hay như, việc phân cấp, sự phân định trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan, các cấp chính quyền trong việc quản lý chi NSNN cũng ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng công tác quản lý chi NSNN. Sự phân định trách nhiệm, quyền hạn phải được tôn trọng và thể chế hóa thành Luật để các cơ quan cũng như từng cá nhân có liên quan biết được phạm vi trách nhiệm và quyền hạn của mình trong thực hiện nhiệm vụ, góp phần nâng cao chất lượng quản lý chi.

- Khung khổ thể chế pháp luật liên quan đến quản lý NSNN của doanh nghiệp rất đa dạng, từ các quy định chung nhất trong Hiến pháp, các đạo luật chung như luật thương mại, luật đầu tư, luật thuế... Các quy định pháp luật tạo ra một môi trường ảnh hưởng đến hoạt động quản lý tài chính của doanh nghiệp trên các mặt: độ an toàn và rủi ro trong huy động vốn, đầu tư; chi phí vận hành doanh nghiệp, nhất là chi phí liên quan đến quản lý thuế, chi phí tiền lương, chi phí xử lý chất thải, chi phí báo cáo,... Khung khổ thể chế pháp luật ảnh hưởng đến doanh nghiệp khai thác than theo cả

hướng khuyến khích lẫn cản trở. Khung khổ pháp lý đầy đủ, đồng bộ, nhất quán, minh bạch tạo môi trường tốt cho cơ chế quản lý tài chính của doanh nghiệp được hoạch định và triển khai thuận lợi. Ngược lại, khung khổ pháp luật không đồng bộ, không nhất quán, hay thay đổi gây bất ổn cho các doanh nghiệp, vì thế, việc quản lý NSNN đối với doanh nghiệp khó ổn định và khó vận hành hiệu quả.

Thứ ba, sự ổn định của nền kinh tế, của thị trường ngành Than.

Về phía hoạt động quản lý tài chính công, sự ổn định và phát triển của nền kinh tế tạo tiền đề phát triển nguồn vốn ngân sách cho đầu tư phát triển các công trình hạ tầng phục vụ cho phát triển KTXH nói chung, cho hoạt động khai thác than nói riêng và ngược lại. Còn về phía hoạt động quản lý tài chính doanh nghiệp, sự ổn định của nền kinh tế, của thị trường ngành sẽ tạo sự ổn định, thúc đẩy hoạt động sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp khai thác than, từ đó, tác động tích cực đến công tác quản lý tài chính doanh nghiệp (doanh nghiệp sẽ có nhiều nguồn lực tài chính hơn cho việc đầu tư vào các dự án phát triển, dự án môi trường) và ngược lại.

Thứ tư, ảnh hưởng của hội nhập kinh tế khu vực và thế giới.

Tốc độ hội nhập kinh tế khu vực và thế giới của nền kinh tế nước ta ngày một lớn và kéo theo đó là yêu cầu thay đổi, cải tiến hàng loạt cơ chế quản lý nền kinh tế. Trong đó, quản lý NSNN là một trong những hoạt động có vai trò đặc biệt quan trọng đối với sự phát triển KTXH của đất nước và nó cũng là một trong những yếu tố cần thiết được điều chỉnh cho phù hợp với điều kiện mới. Chính phủ đã có những biện pháp hết sức tích cực nhằm đổi mới, nâng cao hiệu quả quản lý NSNN, những biện pháp này được quán triệt thực hiện từ Trung ương đến địa phương.

2.4. Kinh nghiệm thực tiễn ở trong và ngoài nước về quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững và bài học rút ra cho tỉnh Quảng Ninh

2.4.1. Kinh nghiệm quản lý ngân sách nhà nước của một số quốc gia

2.4.1.1. Kinh nghiệm của Nhật Bản

Chính phủ Nhật Bản quản lý NSNN áp dụng cơ chế phân cấp ngân sách linh hoạt để điều hòa nguồn lực giữa các cấp ngân sách được công bằng. Phân định rõ

các nguồn thu và nhiệm vụ chi rất cụ thể cho từng cấp ngân sách.

Tại Nhật Bản, bộ máy chính quyền nhà nước chia thành: cấp trung ương, cấp tỉnh và cấp thành phố, thị xã và cấp xã. Cấp tỉnh, thành phố, thị xã và cấp xã là cấp địa phương.

Quản lý chi NSNN chú trọng đến hiệu quả của chi ngân sách, có tác động gì đến việc khai thác nguồn thu và kích thích các đơn vị thụ hưởng ngân sách chi tiêu tiết kiệm, hiệu quả đảm bảo chức năng và nhiệm vụ của đơn vị.

Nhật Bản chuyển từ hệ thống phê chuẩn sang hệ thống tư vấn; thông qua hệ thống này, chính quyền địa phương đó có thể thực hiện vay nợ mà không cần có sự chấp thuận của Hội đồng địa phương.

2.4.1.2. Kinh nghiệm của Singapore

Chính phủ Singapore đã kiềm chế chặt chẽ chi tiêu trong giới hạn của nguồn thu, tạo ra sự thặng dư ngân sách vừa phải trong khoảng thời gian dài.

Từ năm 1989 - 1996: thực hiện lập dự toán thu, chi ngân sách theo sự bỏ phiếu của các cử tri đại diện. Phương thức này đã tạo sự linh hoạt hơn trong tái phân bổ nguồn lực. Tuy nhiên còn nhiều ràng buộc, vẫn còn tồn tại như: không thể thay đổi các quỹ tiền tệ giữa các năm, thiếu thông tin đầu ra và kết quả, cũng như sự tồn tại dai dẳng quá nhiều việc kiểm soát các quyết định tài chính.

Từ 1989 đến nay: lập kế hoạch chi ngân sách theo kết quả đầu ra. Với những kinh nghiệm được tích lũy qua các lần cải cách quản lý NSNN đã giúp cho Singapore thực hiện thành công phương thức lập kế hoạch chi ngân sách theo kết quả đầu ra:

- Xác định và đo lường các chi tiết và báo cáo những đầu ra (hàng hóa công) được tạo bởi các cơ quan nhà nước.

- Mô tả mối liên kết giữa đầu ra của các cơ quan nhà nước và kết quả mong muốn đạt được theo chiến lược phát triển của Nhà nước.

- Báo cáo công khai đầu ra then chốt dựa vào các chỉ tiêu thực hiện chương trình mục tiêu.

2.4.1.3. Kinh nghiệm của Trung Quốc

Từ một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung chuyển sang nền kinh tế thị trường, Chính phủ Trung Quốc rất coi trọng đến việc cải cách hệ thống tài khóa, đặc biệt là vấn đề quản lý thu, chi NSNN. Trong quá trình thực hiện cải cách thể chế phân cấp ngân sách, Chính Phủ Trung Quốc chú trọng phân định rõ quyền chi ngân sách và quyền xây dựng cơ sở hạ tầng giữa trung ương và địa phương, vừa làm rõ trách nhiệm và quyền lợi tương ứng giữa các cấp ngân sách.

Để bù đắp bội chi NSĐP, chính quyền địa phương phải đi vay mượn từ các ngân hàng thương mại nhà nước, vay của NSTW. Trong khi luật pháp của Trung Quốc không cho phép chính quyền địa phương phát hành trái phiếu để huy động vốn. Gần đây một số địa phương đã biến tướng việc phát hành trái phiếu bằng cách thành lập một đơn vị kinh tế đặc biệt có liên quan chặt chẽ với chính quyền địa phương và cho phép đơn vị này phát hành trái phiếu doanh nghiệp. Số vốn huy động được từ phát hành trái phiếu được sử dụng cho chính quyền địa phương vay lại. Theo đánh giá của các chuyên gia kinh tế, cách làm này sẽ tích tụ rất nhiều rủi ro, tạo ra cơ chế thiếu minh bạch và trách nhiệm trong quản lý nợ.

2.4.2. Kinh nghiệm quản lý ngân sách nhà nước của một số địa phương trong nước

2.4.2.1. Kinh nghiệm của thành phố Đà Nẵng

- Trong công tác quản lý thu NSNN, Đà Nẵng đã xây dựng cơ chế chính sách hỗ trợ doanh nghiệp thúc đẩy sản xuất kinh doanh tạo nguồn thu lâu dài bền vững. Theo đó, thành phố thực hiện đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính; hỗ trợ mặt bằng sản xuất kinh doanh; hỗ trợ đổi mới công nghệ, thiết bị; hỗ trợ thông tin, xúc tiến mở rộng thị trường, xúc tiến du lịch, trợ giúp đào tạo nguồn nhân lực cho doanh nghiệp. Thành phố tập trung đẩy mạnh áp dụng các biện pháp chống thất thu NSNN, đẩy mạnh việc kê khai và nộp thuế điện tử. Ngoài ra Đà Nẵng cũng tăng cường công tác hậu kiểm, thanh tra chéo nhau, cử cán bộ độc lập giám sát đoàn thanh, kiểm tra, thường xuyên luân chuyển cán bộ thanh, kiểm tra; cán bộ thuế thường xuyên được giáo dục về đạo đức nghề nghiệp; đối với các hộ kinh doanh tiến hành ấn định mức thuế rồi công bố công khai trên cổng thông tin điện tử để toàn dân giám sát.

- Trong công tác quản lý chi NSNN, Đà Nẵng luôn ưu tiên bố trí tập trung ngân sách cho chi ĐTPT, ưu tiên bố trí nguồn vốn cho các công trình trọng điểm.

2.4.2.2. Kinh nghiệm của thành phố Hồ Chí Minh

- Trong công tác quản lý thu NSNN, thành phố tranh thủ tối đa các nguồn vốn ODA, nguồn vốn tài trợ của Ngân hàng Thế giới (WB), kêu gọi đầu tư dưới các hình thức BT, BOT, BTO vào các dự án hạ tầng trọng điểm và dịch vụ công, góp phần thúc đẩy phát triển KTXH của thành phố.

Đối với quản lý thu thuế, thành phố đã áp dụng một số biện pháp để chống thất thu thuế và nâng cao hiệu quả quản lý như: (1) Đẩy mạnh công tác tuyên truyền về việc tuân thủ pháp luật thuế đến người nộp thuế nhằm nâng cao nhận thức cho người nộp thuế trong việc kê khai, nộp thuế; (2) Ngành tài chính phối hợp với cơ quan Công an và các cơ quan ban ngành để đấu tranh chống các hành vi trốn thuế, gian lận thuế; (3) Áp dụng công nghệ thông tin trong công tác quản lý thuế nhằm kịp thời phát hiện, ngăn chặn các hành vi gian lận thuế; (4) Thực hiện thanh tra, kiểm tra các doanh nghiệp (có hoạt động liên kết có dấu hiệu chuyển giá; các doanh nghiệp có hoạt động chuyển nhượng vốn, chuyển nhượng thương hiệu, bản quyền, chuyển nhượng dự án; các tập đoàn, tổng công ty có doanh thu và số nộp NSNN lớn; các doanh nghiệp có dấu hiệu rủi ro về gian lận thuế, các doanh nghiệp có phát sinh thuế tiêu thụ đặc biệt trong nhóm ngành rượu, bia, thuốc lá,...).

- Trong công tác quản lý chi NSNN, thành phố ưu tiên bố trí vốn cho các dự án trọng điểm, cấp bách, có khả năng hoàn thành đưa vào sử dụng; trong quá trình điều hành, các cơ quan chức năng thường xuyên rà soát, theo dõi tiến độ triển khai thực hiện dự án, kết quả giải ngân thanh toán để tham mưu UBND thành phố điều chỉnh giảm vốn của các dự án chậm triển khai, bổ sung cho các dự án có tiến độ thực hiện tốt.

2.4.3. Bài học rút ra cho tỉnh Quảng Ninh trong quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững

Một là, các quốc gia khác nhau có quá trình phát triển KTXH khác nhau, có phương thức tạo lập ngân sách khác nhau nhưng đều rất coi trọng cải cách hành

chính trong lĩnh vực quản lý ngân sách gồm: Cải cách thể chế, cơ chế quản lý thu, chi, cho phù hợp với tiến trình phát triển và thông lệ quốc tế; cải tiến các quy trình, thủ tục hành chính và tinh giản bộ máy quản lý thu, chi ngân sách ở các cấp; tập trung sử dụng có hiệu quả công cụ quản lý để bồi dưỡng nguồn thu, khai thác có hiệu quả nguồn thu ngân sách, huy động các nguồn lực trong dân cư và các tổ chức trong và ngoài nước cho đầu tư phát triển; hướng quản lý chi ngân sách theo kết quả đầu ra.

Hai là, cần coi trọng vai trò công tác phân tích, dự báo kinh tế phục vụ cho công tác quản lý thu, chi ngân sách nhằm phát triển KTXH một cách toàn diện và vững chắc (vì NSNN liên quan đến nhiều tổ chức; nhiều đối tượng; chịu tác động của nhiều nhân tố ảnh hưởng, đặc biệt là các chính sách vĩ mô của nhà nước).

Ba là, thực hiện các biện pháp quản lý chặt chẽ thu, chi ngân sách trên toàn bộ các khâu của chu trình ngân sách (từ lập, chấp hành, quyết toán ngân sách).

Bốn là, phải xác định được mục tiêu ưu tiên trong chi NSNN cho PTBV hoạt động khai thác than. Trong khâu lập và phân bổ dự toán chi ngân sách cần cân đối nguồn lực hợp lý để bố trí nguồn chi cho các mục tiêu ưu tiên, nhất là chi cho mục tiêu PTBV hoạt động khai thác than phù hợp với yêu cầu phát triển KTXH trên địa bàn tỉnh, chú trọng chi cho kết cấu hạ tầng, nhất là hạ tầng giao thông, tạo điều kiện chuyển dịch cơ cấu kinh tế, qua đó tăng khả năng cân đối thu - chi NSNN, tăng quyền chủ động của địa phương.

Năm là, tăng cường công tác kiểm tra, giám sát góp phần thực hiện tốt kỷ cương tài chính; phấn đấu thực hiện mục tiêu tiết kiệm, hiệu quả, chống thất thoát lãng phí đối với các khoản chi, bảo đảm tính công khai minh bạch. Kịp thời phát hiện và xử lý nghiêm những người chi sai chế độ, chính sách, những hành vi tham ô, tham nhũng làm lãng phí, thất thoát công quỹ.

2.5. Phương pháp nghiên cứu

2.5.1. Cách tiếp cận nghiên cứu đề tài và giả thuyết nghiên cứu

- Cách tiếp cận: Luận án sử dụng cách tiếp cận hệ thống trong nghiên cứu: Luận án đi từ cái chung, cái tổng hợp để đi đến cái chi tiết của vấn đề nghiên cứu.

Sau đó, luận án đi từ cái riêng, những đặc tính riêng của các vấn đề nghiên cứu tạo thành một hệ thống những nội dung mang tính chất hệ thống phù hợp với những yêu cầu, đòi hỏi của vấn đề nghiên cứu.

- Giả thuyết nghiên cứu: Công tác quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh được thực hiện tốt sẽ thúc đẩy sự phát triển của hoạt động khai thác than nói riêng, của nền KTXH tỉnh Quảng Ninh nói chung theo hướng bền vững.

2.5.2. Phương pháp thu thập, xử lý thông tin, số liệu

- Phương pháp thu thập **thông tin, số liệu thứ cấp**:

Thông tin, số liệu thứ cấp phục vụ cho phương pháp nghiên cứu được luận án thu thập từ các nguồn sau:

+ Số liệu tổng hợp tại UBND tỉnh Quảng Ninh và các Sở chuyên môn thuộc UBND tỉnh Quảng Ninh về các vấn đề có liên quan đến ngành than, quản lý ngân sách ngành than trong giai đoạn 2010-2017.

+ Số liệu tổng hợp tại Cục Thuế tỉnh Quảng Ninh về kết quả thu thuế, phí, lệ phí trong hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh giai đoạn 2010-2017.

+ Số liệu trong các bài viết, đề tài, luận án, luận văn,... đã công bố cũng được tham khảo trong quá trình phân tích của luận án.

- Phương pháp thu thập **thông tin, số liệu sơ cấp**:

Luận án sử dụng phương pháp phát phiếu điều tra đến các đối tượng với hệ thống bảng hỏi được thiết kế theo thang đo Likert với 5 bậc, trong đó, bậc 5 tương ứng với mức độ "rất hài lòng" hoặc "rất tốt" và bậc 1 tương ứng với mức độ "rất không hài lòng" hoặc "rất không tốt" đối với mỗi câu hỏi hoặc tiêu chí mà người hỏi đưa ra.

Thời gian thu thập dữ liệu sơ cấp được tiến hành trong 04 tháng: tháng 01/2018 đến hết tháng 04/2018.

Mẫu nghiên cứu:

+ Nhóm 01: 20 Cán bộ, công chức làm việc tại Sở Tài chính tỉnh Quảng Ninh. Số phiếu phát ra là 20, số phiếu thu về là 20. Như vậy, tỷ lệ phản hồi đối với nhóm thứ nhất là 100%, trong đó, 100% phiếu trả lời hợp lệ.

Bảng 2.1: Mô tả mẫu điều tra thứ nhất

Trình độ	Trên đại học	Đại học	Cao đẳng	Trung cấp	Sơ cấp
Số lượng	5	15	0	0	0
Tỷ lệ (%)	25,0	75,0	0	0	
Tổng số	**20**				

Nguồn: Khảo sát của NCS

+ Nhóm 02: 25 Cán bộ, công chức làm việc tại Cục Thuế tỉnh Quảng Ninh. Số phiếu phát ra là 25, số phiếu thu về là 25. Như vậy, tỷ lệ phản hồi đối với nhóm thứ hai là 100%, trong đó, 100% phiếu trả lời hợp lệ.

Bảng 2.2: Mô tả mẫu điều tra thứ hai

Trình độ	Trên đại học	Đại học	Cao đẳng	Trung cấp	Sơ cấp
Số lượng	3	22	0	0	0
Tỷ lệ (%)	12,0	88,0	0	0	0
Tổng số	**25**				

Nguồn: Khảo sát của NCS

+ Nhóm 03: 50 Doanh nghiệp than thuộc Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam (TKV) tại Quảng Ninh. Số phiếu phát ra là 50, số phiếu thu về là 46. Như vậy, tỷ lệ phản hồi đối với nhóm thứ ba là 92%, trong đó, 100% phiếu trả lời hợp lệ.

Bảng 2.3: Mô tả mẫu điều tra thứ ba

Trình độ	Trên đại học	Đại học	Cao đẳng	Trung cấp	Sơ cấp
Số lượng	2	36	8	0	0
Tỷ lệ (%)	4,35	78,26	17,39	0	0
Tổng số	**46**				

Nguồn: Khảo sát của NCS

+ Nhóm 04: 50 chủ đầu tư các dự án phát triển ngành than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh trong những năm gần đây. Số phiếu phát ra là 50, số phiếu thu về là 47. Như vậy, tỷ lệ phản hồi đối với nhóm thứ tư là 94,0%, trong đó, 100% phiếu trả lời hợp lệ.

Bảng 2.4: Mô tả mẫu điều tra thứ tư

Trình độ	Trên đại học	Đại học	Cao đẳng	Trung cấp	Sơ cấp
Số lượng	5	29	13	0	0
Tỷ lệ (%)	10,64	61,70	27,66	0	0
Tổng số	**47**				

Nguồn: Khảo sát của NCS

- Phương pháp xử lý thông tin, số liệu:

+ Đối với thông tin, số liệu thứ cấp, luận án thực hiện việc sắp xếp, phân loại theo thời gian, theo từng nội dung cụ thể có liên quan đến các phần, các mục trong luận án để thuận tiện cho việc sử dụng các dữ liệu này trong các nội dung phân tích, đánh giá.

+ Đối với thông tin, số liệu sơ cấp: Số liệu sơ cấp thu thập được qua quá trình điều tra, khảo sát sẽ được mã hóa và sử dụng phần mềm phân tích thống kê SPSS 22.

Giá trị điểm bình quân (mean) thu được từ phân tích SPSS được đánh giá theo quy ước sau:

$0 < \text{mean} < 2,5$: Tiêu chí được đánh giá ở mức yếu;

$2,5 \leq \text{mean} < 3,5$: Tiêu chí được đánh giá ở mức trung bình;

$3,5 \leq \text{mean} \leq 5$: Tiêu chí được đánh giá ở mức tốt.

2.5.3. Các phương pháp nghiên cứu

- Phương pháp luận: Luận án sử dụng phương pháp luận duy vật biện chứng, duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác-Lênin trên cơ sở quan điểm, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước về quản NSNN từ hoạt động khai thác than.

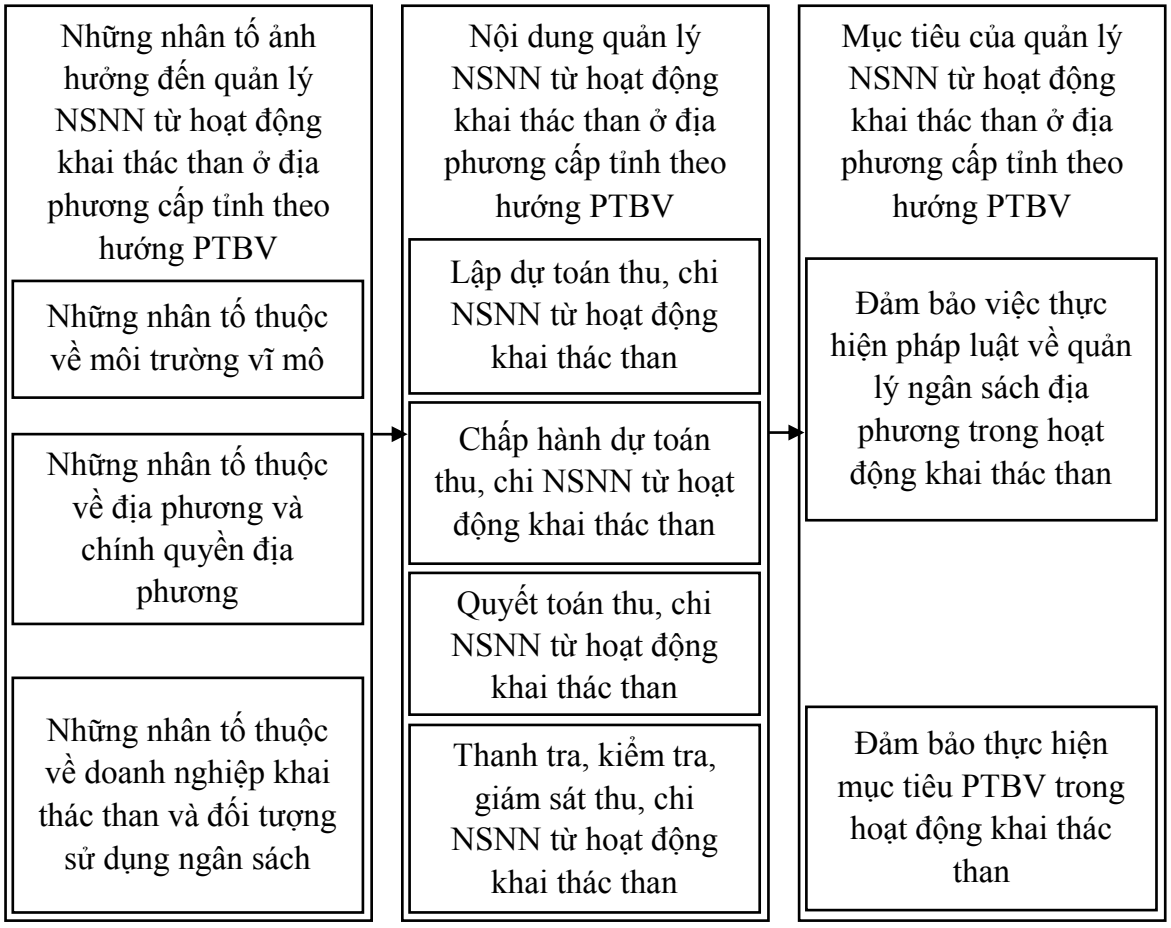
- Phương pháp phân tích - tổng hợp: Phân tích là một vấn đề cần thiết để giải thích theo phương pháp truy nguyên để nhận thức quá trình hình thành, phát triển các hiện tượng, quá trình kinh tế... trong các giai đoạn khác nhau của quá trình phát triển. Điểm kết thúc của sự phân tích là tổng hợp. Nhờ có tổng hợp mới có thể đi từ cái cụ thể, tản mạn,... đến sự khái quát thành các khái niệm, phạm trù lý luận. Phương pháp này được sử dụng ở Chương 1-Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đế đề tài, để phân tích lý luận và kinh nghiệm thực tiễn về đối tượng nghiên

cứu, từ đó rút ra những kết quả nghiên cứu và các vấn đề còn là "khoảng trống" cần tiếp tục thực hiện. Phương pháp này cũng được sử dụng ở Chương 2 để phân tích lý luận về quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than ở địa phương cấp tỉnh theo hướng PTBV, qua đó hình thành khung lý luận cho đề tài.

- Phương pháp nghiên cứu thống kê - so sánh được sử dụng chủ yếu ở Chương 3 và Chương 4: Đây là phương pháp được sử dụng phổ biến trong nghiên cứu kinh tế hiện đại. Luận án sử dụng phương pháp thống kê để thu thập số liệu; tiến hành so sánh, đối chiếu giữa các giai đoạn, các khu vực khác nhau để rút ra sự khác nhau giữa những số liệu thống kê. Từ đó, rút ra được những kết luận quan trọng, tìm ra nguyên nhân, đưa ra giải pháp cho vấn đề mà luận án nghiên cứu.

2.5.4. Khung nghiên cứu tổng quát

Khung nghiên cứu tổng quát của Luận án được thể hiện ở hình vẽ sau đây:



Hình 2.3: Khung nghiên cứu luận án

Nguồn: NCS xây dựng

Kết luận chương 2

Trong chương 2 "Cơ sở lý luận và kinh nghiệm thực tiễn về quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV" đã được hệ thống hóa một cách chi tiết. Từ những nội dung đó có thể rút ra một số kết luận cơ bản như sau:

- Hoạt động khai thác than theo hướng bền vững hướng đến sự cân đối, hài hòa giữa các khía cạnh kinh tế, xã hội và môi trường của hoạt động khai thác than.

- Công tác quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV có những đặc thù riêng biệt, nhưng về mặt bản chất vẫn phải tuân thủ những quy định, nguyên tắc của quản lý NSNN nói chung. Quan trọng nhất, những nội dung cơ bản của công tác quản lý này vẫn bao gồm: Lập dự toán; Chấp hành dự toán; Quyết toán; và ho ạt động Thanh tra, kiểm tra, giám sát.

- Những nhân tố ảnh hưởng đến quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV rất đa dạng, bao gồm cả những nhân tố bên trong, bên ngoài chủ thể quản lý.

- Hệ thống tiêu chí đánh giá quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV cũng rất đa dạng, tùy thuộc vào mục tiêu đánh giá, và đó là cơ sở rất quan trọng để nghiên cứu, đề xuất các giải pháp trong luận án.

- Những kinh nghiệm thực tiễn về biện pháp, giải pháp quản lý NSNN của các quốc gia và một số địa phương trong nước cho phép rút ra nhiều bài học kinh nghiệm đối với công tác quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than ở tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV.

Chương 3
PHÂN TÍCH THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TỪ HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC THAN TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH QUẢNG NINH THEO HƯỚNG PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

3.1. Đánh giá thực trạng hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng phát triển bền vững

3.1.1. Thực trạng tài nguyên và trữ lượng than ở Quảng Ninh

3.1.1.1. Quy định về phân cấp trữ lượng và tài nguyên than

Quy định về thăm dò, phân cấp trữ lượng và tài nguyên than ban hành kèm theo Quyết định số 25/2007/QĐ-BTNMT, ngày 31/12/2007 của Bộ TN&MT.

- Cơ sở phân cấp trữ lượng và tài nguyên than:

+ Mức độ nghiên cứu địa chất, gồm: chắc chắn, tin cậy, dự tính và dự báo.

+ Mức độ nghiên cứu đầu tư xây dựng công trình mỏ, gồm: Có dự án đầu tư xây dựng công trình mỏ (nghiên cứu khả thi); Có báo cáo đầu tư xây dựng công trình (nghiên cứu tiền khả thi) và chưa có báo cáo đầu tư xây dựng công trình mỏ.

+ Mức độ hiệu quả kinh tế, gồm: có hiệu quả kinh tế, có tiềm năng hiệu quả kinh tế và chưa rõ hiệu quả kinh tế.

- Tài nguyên than được phân làm hai nhóm:

+ Nhóm tài nguyên than xác định được phân thành hai loại là trữ lượng và tài nguyên: Trữ lượng than được phân thành ba cấp: 111, 121 và 122; Tài nguyên than được phân thành sáu cấp: 211, 221, 222, 331, 332 và 333;

+ Nhóm tài nguyên than dự báo được phân thành hai loại là tài nguyên suy đoán và tài nguyên phỏng đoán. Tài nguyên than dự báo được phân thành hai cấp là 334a và 334b.

- Cụm từ "Tài nguyên than" được dùng chỉ chung cho cả hai nhóm: tài nguyên than xác định và tài nguyên than dự báo.

3.1.1.2. Tiềm năng tài nguyên than

Tổng tài nguyên than của Việt Nam trong Quy hoạch theo Quyết định số

403/QĐ-TTg ngày 14/03/2016 là 48.877.952 ngàn tấn. Trong đó, tài nguyên và trữ lượng than huy động vào quy hoạch là 3.049.901 ngàn tấn.

Bảng 3.1: Tài nguyên than và trữ lượng than huy động vào quy hoạch theo Quyết định số 403/QĐ-TTg ngày 14/03/2016

Đơn vị: 1000 tấn

Stt	Khu vực	Tổng số	Trữ lượng	Tài nguyên				
				Tổng	Chắc chắn	Tin cậy	Dự tính	Dự báo
1	Bể than Đông Bắc	2.172.787	1.200.858	971.929	54.834	135.706	409.686	371.703
2	Bể than Sông Hồng	670.000		670.000			184.000	486.000
3	Các mỏ than nội địa	123.007	22.175	100.832	30.241	45.080	21.611	3.900
4	Các mỏ than địa phương	25.862		25.862		10.015	7.232	8.615
5	Các mỏ than bùn	58.245		58.245		32.021	15.992	10.232
	Tổng cộng	**3.049.901**	**1.223.033**	**1.826.868**	**85.075**	**222.822**	**638.521**	**880.450**

Nguồn: Quyết định số 403/QĐ-TTg ngày 14/03/2016

**** Tiềm năng tài nguyên than của bể than Đông Bắc của Quảng Ninh***

Bảng 3.2: Tài nguyên than bể than Đông Bắc theo Quyết định số 403/QĐ-TTg ngày 14/03/2016

Đơn vị: 1000 tấn

Stt	Tiêu chí	Tổng số	Trữ lượng	Tài nguyên				
				Tổng	Chắc chắn	Tin cậy	Dự tính	Dự báo
1	Tổng tiềm năng	6.287.077	2.218.617	4.068.460	109.452	394.958	1.585.050	518.012
2	Trong đó, tài nguyên huy động vào quy hoạch	2.172.787	1.200.858	971.929	54.834	135.706	409.686	371.703

Nguồn: Quyết định số 403/QĐ-TTg ngày 14/03/2016

Tổng tài nguyên huy động vào "Quy hoạch phát triển ngành than Việt Nam đến năm 2020, có xét triển vọng đến năm 2030" là 3.049.901 ngàn tấn. Trong đó tài nguyên than huy động từ các mỏ thuộc bể than Đông Bắc là 2.172.787 ngàn tấn, chiếm 71,24% tổng tài nguyên huy động.

3.1.2. Hiện trạng công tác thăm dò và quản trị tài nguyên

Năm 1995, Nhà nước giao cho Tổng công ty Than Việt nam (nay là Vinacomin) quản lý, bảo vệ, thăm dò và khai thác các khoáng sàng và mỏ than trên lãnh thổ Việt Nam theo quyết định số 481/QĐ-QLTN ngày 08/6/1995 với tổng trữ lượng và tài nguyên than là 3.409.913 ngàn tấn.

Việc đầu tư cho công tác thăm dò địa chất của ngành than được ưu tiên cho thăm dò bổ sung (TDBS) nhằm nâng cấp trữ lượng tài nguyên các khoáng sàng và mỏ than đã được Nhà nước giao (theo QĐ số 481/QĐ-QLTN) nhằm đáp ứng yêu cầu cấp trữ lượng tin cậy (A+B+C1) theo quy định để huy động vào khai thác.

Kết quả là đến 01/01/2011 tính trong phạm vi diện tích, không gian và danh mục các mỏ theo quyết định số 481 QĐ/QLTN có tổng trữ lượng và tài nguyên than là 3.775.852 ngàn tấn.

Như vậy cho thấy công tác thăm dò và quản trị tài nguyên của ngành than nói chung và của Vinacomin nói riêng đã có những bước tiến bộ đáng kể. Trong giai đoạn này nhiều báo cáo "Tổng hợp tài liệu địa chất", "Thăm dò bổ sung" và "Báo cáo chuyển đổi trữ lượng" đã được phê duyệt (tính đến 1/1/2011 đã chuyển đổi xong 21/32 báo cáo địa chất). Với việc đầu tư bổ sung thăm dò, trên thực tế đã làm chính xác hoá các tài liệu địa chất mà Nhà nước đã giao. Hiện tại, tổng trữ lượng tài nguyên (cấp A+B+C1) hiện có là 1.931.499 ngàn tấn, cộng với kế hoạch đầu tư cho khoan thăm dò dự kiến khoảng 250 đến 300 ngàn mét khoan mỗi năm sẽ nâng cấp thêm trữ lượng và bổ sung cho nguồn trữ lượng cấp A+B+C1 đã có (có xét đến phần trữ lượng cấp A+B+C1 hụt đi do khai thác). Do vậy, đã đáp ứng được cho yêu cầu khai thác than với sản lượng cao trong giai đoạn vừa qua (2005-2010) vừa chuẩn bị nguồn tài nguyên trữ lượng cho yêu cầu huy động vào giai đoạn 2011 đến 2030 đảm bảo tin cậy và có tính khả thi.

3.1.3. Thực trạng hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững

3.1.3.1. Đánh giá thực trạng hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững theo nhóm tiêu chí kinh tế

a) Giá trị sản xuất, giá trị gia tăng trong phát triển ngành than

Bảng số liệu 3.3 phía dưới cho thấy, trong giai đoạn 2010-2017, tỷ lệ VA/GO của ngành than tỉnh Quảng Ninh có xu hướng giảm dần từ 24,27% năm 2010 xuống còn 19,16% vào năm 2017 và tỷ lệ này cũng ở mức thấp so với mức bình quân chung của toàn ngành công nghiệp tỉnh nhà. Như vậy, cùng với thực trạng giá trị sản xuất than tăng không đáng kể qua các năm, tỷ lệ VA/GO đã có xu hướng giảm, biểu hiện chất lượng tăng trưởng thấp qua các năm. Thực tế cho thấy, nhiều doanh nghiệp khai thác than trên địa bàn tỉnh có giá trị gia tăng thấp.

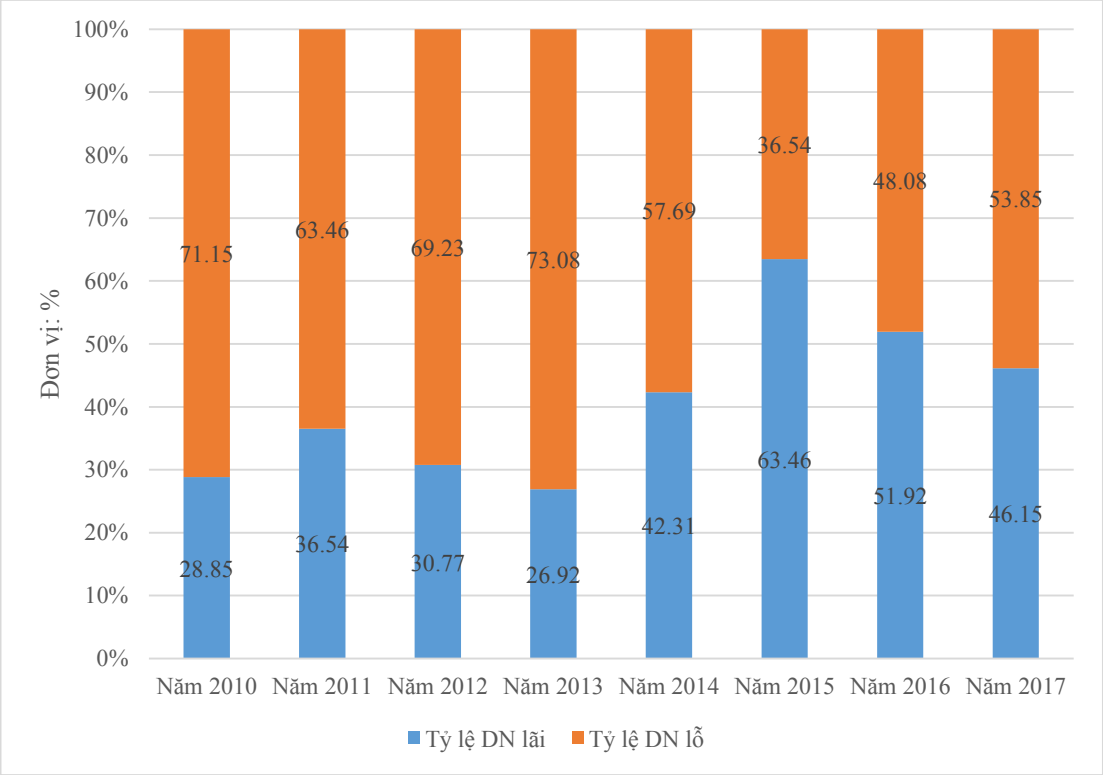
Bảng 3.3: Giá trị sản xuất, giá trị gia tăng trong phát triển ngành than tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017

Nội dung	Năm 2010	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014	Năm 2015	Năm 2016	Năm 2017
GTSX (theo giá so sánh 2010) (tỷ.đ)	10.541	15.148	14.335	12.008	17.620	18.443	18.694	18.912
Tốc độ tăng trưởng GTSX (%)	-	43,71	-5,37	-16,23	46,74	4,67	1,36	1,17
GTGT (theo giá so sánh 2010) (tỷ.đ)	2.558	3.602	3.011	2.538	3.197	3.413	3.585	3.623
Tốc độ tăng trưởng GTGT (%)	-	40,81	-16,41	-15,71	25,97	6,67	5,04	1,06
Tỷ lệ GTSX/ GTGT (VA/GO) (%)	24,27	23,78	21,00	21,14	18,14	18,51	19,18	19,16

Nguồn: Số liệu từ Thống kê Quảng Ninh và tính toán của tác giả

b) Kết quả hoạt động của các doanh nghiệp khai thác than

Số lượng doanh nghiệp hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017 không có nhiều biến động và chỉ có hơn 50 doanh nghiệp thuộc Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam (TKV) và Tổng Công ty Đông Bắc. Tuy nhiên, tỷ lệ doanh nghiệp báo lỗ hàng năm thường rất lớn, đặc biệt là giai đoạn 2015-2017 do hậu quả của đợt lũ lịch sử tại tỉnh Quảng Ninh.

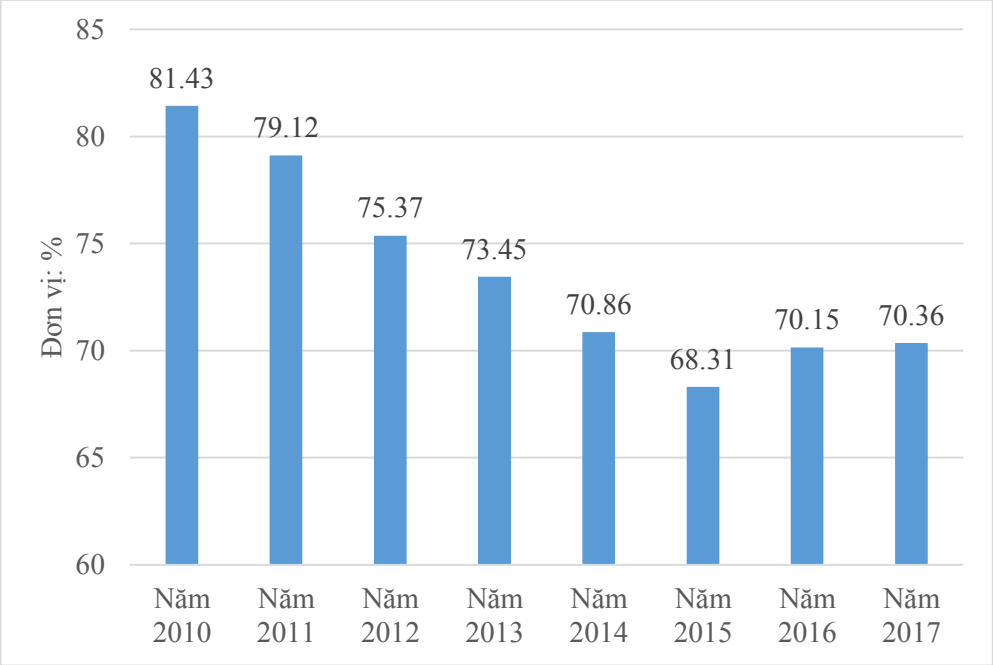


Hình 3.1: Kết quả hoạt động SXKD của các doanh nghiệp khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017

Nguồn: Thống kê và tính toán của tác giả

Như vậy, mặc dù không thể kết luận trực tiếp về hiệu quả quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV của tỉnh, nhưng thực trạng kết quả hoạt động SXKD của các doanh nghiệp khai thác than không khả quan phần nào cũng cho thấy được sự yếu kém trong công tác quản lý nêu trên.

c) Mức độ đáp ứng nhu cầu nguyên, nhiên liệu than của nền kinh tế



Hình 3.2: Mức độ đáp ứng nhu cầu nguyên, nhiên liệu than của nền kinh tế của tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017

Nguồn: Thống kê và tính toán của tác giả

Trên thực tế, việc áp dụng cơ chế khoán chi phí và ký hợp đồng giao nhận thầu khai thác sàng tuyển than, tạo ra sân chơi công bằng và động lực thúc đẩy các công ty cùng thi đua phát triển. Đến nay không còn công ty than thành viên nào của Vinacomin có sản lượng dưới 01 triệu tấn than nguyên khai trên năm, có công ty đã đạt sản lượng trên 05 triệu tấn than. Sản xuất kinh doanh phát triển, nhiều "làng mỏ, phố thợ", khu đô thị ngành Than mọc lên khang trang, hiện đại trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh. Tuy nhiên, đứng trước nhu cầu sử dụng than ngày một lớn trong nước, các doanh nghiệp khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh lại cho thấy khả năng đáp ứng nhu cầu này ngày một giảm sút.

3.1.3.2. Đánh giá thực trạng hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững theo nhóm tiêu chí xã hội

a) Lao động trong ngành than

Theo nghiên cứu, tổng số lao động bình quân của các doanh nghiệp khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh năm sau so với năm trước có lúc tăng, lúc giảm:

Bảng 3.4: Tình hình lao động của các doanh nghiệp khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017

Đơn vị: người

Chỉ tiêu	Năm 2010	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014	Năm 2015	Năm 2016	Năm 2017
LĐ bình quân	134.099	140.916	142.708	140.994	124.868	124.362	118.335	110.837
LĐ sản xuất than	89.892	92.000	91.477	91.598	83.382	83.063	78.829	75.344
Tỷ trọng LĐ sản xuất than/tổng số LĐ	67,03	65,29	64,10	64,96	66,77	66,79	66,61	67,97
Tỷ lệ tăng trưởng LĐ bình quân	6,11	5,08	1,27	-1,20	-11,43	-0,40	-4,84	-6,33
Tỷ lệ tăng trưởng LĐ sản xuất than	4,50	2,35	-0,57	0,13	-8,96	-0,38	-5,09	-4,42

Nguồn: Tác giả tổng hợp và tính toán từ

Báo cáo tổng kết công tác lao động tiền lương của các DN 2010-2017

Bảng số liệu cho thấy giai đoạn 2010-2017, số lượng lao động ngành than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh có sự tăng hoặc giảm khá mạnh qua các năm, mặc dù không thể hiện xu hướng rõ rệt. Sự biến động của lao động này có sự phù hợp với biến động của hoạt động SXKD của các doanh nghiệp trong giai đoạn này.

b) Tình hình thực hiện địa phương hóa nguồn nhân lực ngành than

Kết quả thu được từ việc thực hiện địa phương hoá nguồn nhân lực ngành han còn hạn chế, cụ thể như sau:

+ Việc địa phương hóa nguồn nhân lực đối với các dự án khai thác, chế biến than, khoáng sản bằng công nghệ lộ thiên rất thuận lợi là do nguồn cung lớn hơn cầu lao động, tính chất nghề nghiệp không quá nặng nhọc, không đòi hỏi trình độ cao, phù hợp với trình độ lao động địa phương.

+ Việc địa phương hóa nguồn nhân lực đối với các dự án khai thác than bằng công nghệ hầm lò, sản xuất alumina, nhà máy điện gặp khó khăn rất lớn vì: tính chất nghề

nghiệp đặc biệt nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm...; đòi hỏi lao động chất lượng cao cho các vị trí vận hành, điều khiển.

c) Tình hình thu nhập của lao động ngành than

Bảng 3.5: Tiền lương bình quân lao động ngành than Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017

Chỉ tiêu	Đơn vị	Năm 2010	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014	Năm 2015	Năm 2016	Năm 2017
Lương bình quân người/tháng	Tr.đ	7,238	8,220	7,608	7,882	8,436	9,050	9,091	9,628
- SX than	Tr.đ	7,455	8,580	7,755	8,252	8,723	9,594	9,535	10,051
Tỷ lệ tăng tiền lương BQ	%	20,71	13,56	-7,44	3,60	7,02	7,27	0,45	5,90
- Tỷ lệ tăng tiền lương SX than	%	21,33	15,09	-9,61	6,40	5,70	9,98	-0,61	5,41

Nguồn: Tác giả tổng hợp và tính toán từ

Báo cáo tổng kết công tác lao động tiền lương của các DN 2010-2017

Bảng số liệu cho thấy, tiền lương bình quân lao động ngành than Quảng Ninh tăng qua các năm, cụ thể: tiền lương năm 2010 là 7,238 triệu đồng/tháng, tính đến năm 2017 đã đạt 9,628 triệu đồng/tháng.

d) Tỷ lệ lao động làm việc trong môi trường độc hại, nguy hiểm giảm

Theo thống kê của Bộ Công Thương năm 2017, tỷ lệ lao động làm việc trong môi trường nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm của các doanh nghiệp than nói chung, các doanh nghiệp than trên địa bàn Quảng Ninh nói riêng có xu hướng giảm. Tuy nhiên, Tập đoàn TKV có tỷ lệ lao động làm việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm cao nhất và gần gấp đôi so với bình quân của các tập đoàn kinh tế, tổng công ty khác.

Do người lao động phải làm việc trong điều kiện khai thác than, đặc biệt là ở các mỏ hầm lò rất nặng nhọc, độc hại và nguy hiểm nên đã ảnh hưởng đến sức khỏe của người lao động và tác động xấu đến KTXH:

- Xảy ra nhiều vụ tai nạn lao động nghiêm trọng, làm chết và bị thương nhiều

người, gây thiệt hại lớn về kinh tế và để lại hậu quả nặng nề về mặt xã hội.

- Gây ra nhiều bệnh nghề nghiệp, nhất là bệnh bụi phổi, bệnh ngoài da.

- Số lao động sản xuất than, nhất là ở các mỏ hầm lò nghỉ việc, chấm dứt hợp đồng lao động, chuyển công tác sang các ngành khác ngày càng tăng lên.

- Việc tuyển dụng công nhân học nghề khai thác hầm lò rất khó khăn, hầu như không đạt chỉ tiêu nhu cầu tuyển sinh hàng năm.

3.1.3.3. Đánh giá thực trạng hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững theo nhóm tiêu chí môi trường

a) Phân loại tác động môi trường trong khai thác than

Khai thác khoáng sản là một trong số các ngành kinh tế phá hủy môi trường. Khai thác khoáng sản tác động đến tất cả các hợp phần môi trường. Để nghiên cứu tác động môi trường một cách hệ thống, luận án đề xuất một hệ thống phân loại tác động môi trường trong khai thác khoáng sản qua bảng sau:

Bảng 3.6: Phân loại các tác động môi trường trong khai thác khoáng sản

Hợp phần thiên nhiên	Yếu tố của hợp phần	Phá hủy	Ô nhiễm
Thạch quyển	Khối đá	Làm thay đổi các thông số của trường ứng suất, các tính chất vật lý của khối đá, làm biến dạng các khối đá	Bùn và các sản phẩm kết tủa các phản ứng hóa học lấp nhét các lỗ hổng trong đá, các khe
	Lớp phủ	Đất màu bị bóc bỏ, kết cấu đất phủ bị phá hủy	Đất bị nhiễm bẩn bởi đá thải, các hóa chất, dầu mỡ, các chất phóng xạ,...
	Bề mặt đất	Tạo ra các khe nứt, các nếp võng, sụt lở	Bị ô nhiễm bởi đá thải, các hóa chất, dầu mỡ, các chất phóng xạ,...

Hợp phần thiên nhiên	Yếu tố của hợp phần	Phá hủy	Ô nhiễm
Thủy quyển	Nước mặt	Các dòng sông, suối có thể bị dịch chuyển, hồ bị khô cạn, làm thay đổi mực nước, lưu lượng, nhiệt độ nước	Bị ô nhiễm bởi các tạp chất, dầu mỡ, các chất phóng xạ, nước axit
	Nước dưới đất	Thay đổi chế độ vận động của nước dưới đất, phá hủy sự phân tầng của các tầng nước dưới đất	Nước dưới đất bị ô nhiễm các chất không hòa tan, các chất hữu cơ, bị mặn (nhiễm nước biển), bị chua (nhiễm nước axit)
Khí quyển	Các lớp khí gần mặt đất	Làm thay đổi đặc điểm của khí hậu, sự phân tầng nhiệt độ của các lớp khí g mặt đất, giảm dần độ trong suốt của khí quyển	Bị ô nhiễm bởi các khí có hại, bụi, các chất lỏng, các chất phóng xạ
	Khí trong lòng đất	Làm thay đổi khối lượng, chất lượng khí trong lòng đất	Bị ô nhiễm bởi các vật chất tạo ra khí, gây các vụ nổ khí trong mỏ
Tài nguyên thiên nhiên	Tài nguyên khoáng sản	Tổn thất khoáng sản trong khai thác, chế biến, vận chuyển khoáng sản. Tổn thất do không khai thác các khoáng sản đi kèm	
	Thực vật	Phá hủy thêm thực vật	

Hợp phần thiên nhiên	Yếu tố của hợp phần	Phá hủy	Ô nhiễm
		phân bổ trên bề mặt mỏ và các vùng lân cận	
	Động vật	Xâm phạm nơi cư trú các động vật hoang dã	

Nguồn: Tổng hợp của tác giả

Bảng phân loại trên có các đặc điểm sau:

- Coi tài nguyên thiên nhiên (tài nguyên khoáng sản, tài nguyên động vật, tài nguyên thực vật) là một hợp phần của tự nhiên nói chung. Khi nghiên cứu tác động môi trường của khai thác mỏ không thể tách rời tác động của khai thác mỏ đến các hợp phần này.

- Bảng phân loại áp dụng phương pháp tiếp cận hệ thống. Ở đây đã tiếp cận dần từ các hợp phần đến các yếu tố của hợp phần, ở mỗi yếu tố lại tiếp cận với 2 vấn đề là: sự phá hủy và sự ô nhiễm do hoạt động khai thác mỏ.

Với các đặc điểm trên, trước mắt khi nghiên cứu tác động môi trường có hai tác dụng:

- Nhờ phân loại theo hệ thống, giúp khi đánh giá tác động môi trường của từng mỏ cụ thể không bị bỏ sót.

- Bảng phân loại trên sẽ được chuyển sang một hệ thống gọi là ma trận (matrix) luận án sử dụng khi nghiên cứu "Cơ chế tài chính nhằm hoàn thiện dần các tiêu chuẩn môi trường" nhằm tiết kiệm nguồn vốn trong bảo vệ môi trường.

b) Tác động của khai thác than đến các hợp phần và yếu tố hợp phần môi trường ở Quảng Ninh

Trong phần này, luận án khái quát thực trạng môi trường vùng than Quảng Ninh do tác động của khai thác than lần lượt theo các hợp phần tự nhiên.

Thứ nhất, thạch quyển:

Vùng than Quảng Ninh hiện có 32 mỏ, khai thác theo phương pháp hầm lò và lộ thiên. Cả khai thác hầm lò và lộ thiên đều có tác động rất lớn đến thạch quyển. Các hợp phần của thạch quyển bị tác động do khai thác mỏ là: Tạo các khoảng

trống trong lòng đất và bóc các lớp đất phủ với khối lượng rất lớn.

Thứ hai, thủy quyển:

Việc đánh giá tác động môi trường cả một vùng rộng lớn chỉ mang tính chất khái quát, việc đánh giá chi tiết cho từng mỏ không đề cập trong luận án này. Thủy quyển có hai yếu tố là nước mặt và nước dưới đất.

Nước mặt: tác động môi trường của khai thác than Quảng Ninh đến nước mặt có thể quan sát trực tiếp qua các dòng sông như sông Mông Dương, Diễn Vọng, Sông Mau,... các dòng sông bị ô nhiễm nghiêm trọng, chỉ đo độ khoáng hóa đã lên đến 3.000 mg/l. Một số chỉ tiêu điển hình mà các mỏ thải vào nước thải qua khảo sát hàng năm như sau:

Vùng Uông Bí: + Cặn lơ lửng cao gấp 2-2,5 lần mức độ cho phép

- COD cao gấp 2,3 lần
- BOD cao gấp 1,5 lần

Vùng Hòn Gai: + Hàm lượng sắt cao gấp 1,45 lần

Vùng Cẩm Phả: + Cặn lơ lửng cao gấp 2,6 lần

- BOD cao gấp 1,14 lần
- Độ pH từ 2,5-6

Nước thải mỏ cuối cùng đều dồn ra vịnh Hạ Long. Hiện nay chưa có công trình nào nghiên cứu nước ven bờ, xong khi khảo sát hệ sinh thái ven bờ, phát hiện ở đây không có các loại thực vật như rong, rêu, tảo.... Một số sinh vật đáy biển không tồn tại như ở các vùng biển khác.

Với yếu tố nước dưới đất, khi khảo sát cũng thấy nước có tính axit (độ pH = 4,5 đến 6), hàm lượng các ion có tính xâm thực cao như Cl^-, SO_4^- lớn.

Thứ ba, khí quyển:

Đặc trưng ô nhiễm môi trường Than Quảng Ninh với khí quyển là bụi và một số khí mỏ. Vùng Uông Bí, các kết quả khảo sát hàng năm cho thấy hàm lượng bụi cao hơn mức cho phép 1,3 đến 2,4 lần ([M] = 0,2 mg/m^3), các lớp khí gần mặt đất bị ô nhiễm H_2S và NH_3. Vùng Hòn Gai: bụi gấp 1,2 đến 2,5 lần, khí bị nhiễm H_2S. Vùng Cẩm Phả: hàm lượng bụi gấp 1,2 đến 1,6 lần, bị ô nhiễm H_2S và NH_3.

Thứ tư, sự cố môi trường:

Bảng 3.7: Báo cáo an toàn lao động hàng năm của TKV

Nội dung	Năm 2010	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014	Năm 2015	Năm 2016	Năm 2017
Khai thác hầm lò								
a, Số vụ chết người	25	21	20	16	28	9	24	22
b, Số người chết	41	29	30	19	35	11	28	26
- Do cháy nổ khí (vụ/người)	1/8	0/0	1/11	0/0	0/0	0/0	1/4	0/0
- Ngạt, nhiễm khí độc	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	2/2	3/5
- Bục nước	2/5	2/4	1/1	1/4	1/3	0/0	0/0	2/2
- Sập lò	16/22	10/16	10/10	6/6	16/21	4/7	10/11	4/4
...	0/0	2/2	0/0	2/2	4/4	0/0	2/2	0/0

Nguồn: Các báo cáo an toàn lao động hàng năm của TKV

Các tai nạn trong khai thác mỏ như: nổ khí, sập hầm lò, bục nước lò, tràn dầu, phụt dầu,... được xếp vào các "Sự cố môi trường" và nằm trong nội dung của đánh giá tác động môi trường. Bảng thống kê sau đây phản ánh sự cố môi trường Than Quảng Ninh qua một số năm.

Thứ năm, tổn thất tài nguyên khoáng sản:

Tài nguyên thiên nhiên là một hợp phần của tự nhiên, để đánh giá tác động khai thác mỏ đến môi trường, tác giả luận án đã đưa tài nguyên thiên nhiên vào trong bảng phân loại như đã nêu ở trên. trong hợp phần tài nguyên thiên nhiên thì tài nguyên khoáng sản có đặc thù là tài nguyên có giới hạn, không tái tạo cho nên việc nghiên cứu, khai thác, sử dụng và bảo vệ loại tài nguyên này có tầm quan trọng đặc biệt. Về vấn đề này có hai nội dung cần nghiên cứu là:

Sau năm 2000 việc nghiên cứu tổn thất than mới được quan tâm, liên quan đến vấn đề này cần sự hợp tác của các ngành địa chất và trắc địa. Vào năm 1998, khi đo đếm cụ thể cho mỏ Vàng Danh, người ta phát hiện ra một con số gây ấn tượng: tổn thất của mỏ này lên đến 62,7% (báo cáo ở Hội nghị chống tổn thất trong khai thác và chế biến khoáng sản 1998). Sau năm 2000, tình hình tổn thất than được thống kê theo bảng số liệu sau:

Bảng 3.8: Tình hình tổn thất than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017

Đơn vị: % so với trữ lượng (N)

Phương pháp khai thác	Năm 2010	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014	Năm 2015	Năm 2016	Năm 2017
Tổng cộng	14,6	14,7	14,2	15,6	15,5	15,0	15,1	14,8
Lộ thiên	7,74	7,99	7,75	6,56	6,29	5,61	5,08	5,96
Hầm Lò	33,1	32,9	31,8	28,3	27,4	26,0	25,34	24,97

Nguồn: Các báo cáo tổng kết năm của TKV

Khi các mỏ hình thành khoáng sản chính, thường có các khoáng sản đi kèm, điển hình như tổ hợp Đồng - Coban - Niken. Với các mỏ than, các khoáng sản đi kèm cũng rất phong phú. Than nông sản đi kèm Urani với hàm lượng cao. Các mỏ than vùng Quảng Ninh, khoáng sản đi kèm thường là khí mỏ. Trong mỏ than thường kèm theo khí metan, các loại khí sunfua. Một mặt, các khí này là nguyên nhân các sự cố môi trường, mặt khác nếu khai thác được thì chúng lại là sản phẩm có ích. Ở các quốc gia khác, ví dụ: Mỹ đã khai thác khí metan trong mỏ, Anh khai thác lưu huỳnh từ khí thải khi đổi than làm nhiệt điện.

3.2. Phân tích thực trạng quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng phát triển bền vững

Trên thực tế thực hiện quản lý NSNN, các nội dung sẽ được thực hiện tập trung thống nhất cho tất cả các ngành, lĩnh vực của nền kinh tế. Tuy nhiên để phù hợp với phạm vi nghiên cứu, trong luận án này, chỉ đề cập đến hoạt động quản lý ngân sách tỉnh Quảng Ninh liên quan đến ngành than.

3.2.1. Lập dự toán thu, chi ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than

Trong những năm qua, dự toán thu, chi ngân sách tại tỉnh Quảng Ninh vẫn được lập theo niên độ. Tỉnh xác định việc xây dựng dự toán thu, chi ngân sách thu sát với thực tế có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với việc thực hiện có hiệu quả các mục tiêu phát triển KTXH, là cơ sở để thực hiện tốt kỷ luật tài khóa tại địa phương, góp phần đảm bảo an ninh tài chính quốc gia. Vì vậy, công tác xây dựng dự toán

thu, chi ngân sách đã được thực hiện theo đúng quy trình lập, quyết định và phân bổ dự toán ngân sách.

Hàng năm, UBND tỉnh căn cứ vào Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, Thông tư hướng dẫn và số kiểm tra của Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, các yêu cầu cụ thể của địa phương để hướng dẫn và thông báo số kiểm tra về dự toán ngân sách cho các đơn vị trực thuộc và UBND cấp dưới. Những năm qua, thời gian xây dựng dự toán ngân sách cho năm sau quá sớm, trong khi thời gian xem xét, quyết định dự toán của các cơ quan có thẩm quyền lại ngắn nên khó đưa ra các dự báo, đánh giá chính xác. Một trong những cơ sở xây dựng dự toán cho năm sau là kết quả thu của năm hiện hành (khoảng 05 tháng đầu năm). Do đó, việc xây dựng kế hoạch thu cho năm sau dựa trên cơ sở thực hiện kế hoạch và tỷ lệ % tăng thu theo hướng dẫn của Bộ Tài chính. Mặt khác, do công tác dự báo chưa tốt nên một số năm, một số khoản thu từ hoạt động khai thác than không đạt kế hoạch.

- Công tác lập dự toán thu từ hoạt động khai thác than ngoài việc thực hiện theo Luật NSNN và các văn bản của Bộ Tài chính, còn thực hiện theo Nghị quyết của HĐND tỉnh Quảng Ninh về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách trong năm hiện hành. Cụ thể: (1) Nghị quyết số 35/2010/NQ-HĐND ngày 10/12/2010 của HĐND tỉnh về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách; tỷ lệ (%) điều tiết nguồn thu giữa các cấp ngân sách; định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên ngân sách địa phương năm 2011 và thời kỳ ổn định ngân sách 2011-2015; (2) Nghị quyết số 133/2014/NQ-HĐND ngày 14/03/2014 về sửa đổi Nghị quyết số 35/2010/NQ-HĐND ngày 10/12/2010 của HĐND tỉnh; (3) Nghị quyết số 38/2016/NQ-HĐND ngày 07/12/2016 của HĐND tỉnh về quy định phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi và tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương; định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên ngân sách địa phương thời kỳ ổn định ngân sách 2017-2020.

Đối với thưởng từ nguồn vượt thu các huyện, thành phố nộp ngân sách tỉnh: Căn cứ vào Báo cáo thu ngân sách của huyện, thành phố đến hết 31/12 hàng năm (có xác nhận của KBNN), tỉnh thực hiện thưởng 30% đối với các khoản thu vượt dự toán do HĐND tỉnh giao đối với các khoản thu phân chia đã nộp ngân sách tỉnh cho

các huyện, thành phố. Sau khi thống nhất với Sở Tài chính về nguyên tắc, UBND các huyện, thành phố quyết định phương án sử dụng nguồn kinh phí thưởng vượt thu để bổ sung đầu tư kết cấu hạ tầng KTXH, mức thưởng vượt thu cho ngân sách các xã, phường, thị trấn và nhiệm vụ khác của địa phương. Việc sử dụng tiền thưởng vượt thu ở ngân sách các xã do UBND xã trình HĐND xã quyết định. UBND phường quyết định phương án sử dụng nguồn kinh phí thưởng sau khi được sự đồng ý bằng văn bản của UBND thành phố.

Sở Tài chính chủ trì, phối hợp với Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh xem xét dự toán thu ngân sách từ hoạt động khai thác than do cơ quan Thuế lập, dự toán chi Chương trình mục tiêu quốc gia thuộc ngành than, báo cáo UBND tỉnh để trình Thường trực HĐND tỉnh xem xét theo đúng quy định.

- Công tác lập, phân bổ và giao dự toán thu, chi đảm bảo PTBV hoạt động khai thác than thời gian qua cơ bản tuân thủ theo Luật NSNN và các văn bản hướng dẫn. HĐND đã thực hiện công khai và quyết định dự toán ngân sách, phân bổ ngân sách cấp tỉnh trước ngày 10/12 hàng năm theo đúng quy định của Luật NSNN. Trong dự toán chi thường xuyên cho phát triển ngành than, tỉnh đã đảm bảo bố trí kinh phí chi sự nghiệp giáo dục, đào tạo và dạy nghề; sự nghiệp khoa học, công nghệ không thấp hơn mức dự toán chi Thủ tướng Chính Phủ đã giao. Tuy nhiên, việc khống chế mức chi đối với lĩnh vực giáo dục, đào tạo và khoa học, công nghệ đã tạo ra sự cứng nhắn và kém linh hoạt trong thực hiện nhiệm vụ phát triển KTXH nói chung, mục tiêu PTBV ngành than nói riêng.

Trong công tác lập kế hoạch chi vốn đầu tư từ NSNN cho PTBV ngành than đã được phân bổ tập trung vào các công trình trọng điểm của địa phương. UBND tỉnh đã xác định các dự án công trình trọng điểm phải là các dự án có ý nghĩa quan trọng, có sức lan tỏa lớn trong phát triển KTXH của tỉnh, của những vùng khai thác than, đồng thời chú trọng vào những công trình, dự án bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác than.

Hiện nay, để lập kế hoạch thu từ hoạt động khai thác than, tỉnh Quảng Ninh vẫn đang áp dụng "Phương pháp tỷ lệ tiến độ thu" để lập dự toán thu: căn cứ vào số đã thu được trong thời kỳ trước để lập ra tỷ lệ cho tiến độ thu trong thời kỳ tới; căn

cứ vào chỉ tiêu, kế hoạch của cấp trên giao để có được số thu hợp lý nhất; căn cứ vào phân tích, đánh giá của công chức làm công tác lập dự toán, có sự thu thập thông tin từ bên trong và bên ngoài để có cái nhìn toàn diện về số thu từ hoạt động khai thác than. Hậu quả của phương pháp lập dự toán này có thể thấy khá rõ ở số dự toán thu qua các năm từ hoạt động khai thác than của tỉnh không có nhiều chênh lệch. Điều này không phải là một tín hiệu tốt, bởi vì việc không tính toán kỹ lưỡng số dự toán có thể gây áp lực cho công tác thu của cơ quan Thuế, Hải quan.

Bảng 3.9: Dự toán thu từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017

Đơn vị: tỷ đồng

Stt	Chỉ tiêu		Năm 2010	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014	Năm 2015	Năm 2016	Năm 2017
	Tổng DT thu toàn tỉnh		**29.698**	**30.557**	**32.761**	**33.833**	**32.491**	**33.350**	**29.184**	**31.800**
	Tổng DT thu ngành than		**7.364**	**10.571**	**9.969**	**8.437**	**12.229**	**12.967**	**13.099**	**13.280**
I	**Thu từ thuế**	**SL**	**6.186**	**8.741**	**8.258**	**6.922**	**10.177**	**10.634**	**11.117**	**11.335**
		%	***84,00***	***82,69***	***82,84***	***82,02***	***83,22***	***82,01***	***84,87***	***85,35***
1	Thuế tài nguyên		1.913	2.626	2.716	2.173	4.038	3.628	3.829	3.993
2	Thuế TNDN		344	442	937	826	780	387	448	532
3	Thuế GTGT		2.115	2.933	2.776	2.032	3.453	3.591	3.723	3.818
4	Thuế XK, NK		1.814	2.740	1.692	1.780	1.746	2.830	2.932	2.797
5	Thuế BVMT		0	0	137	111	160	198	185	195
II	**Thu từ phí**	**SL**	**1.178**	**1.830**	**1.711**	**1.515**	**2.052**	**2.333**	**1.982**	**1.945**
		%	***16,00***	***17,31***	***17,16***	***17,98***	***16,78***	***17,99***	***15,13***	***14,65***
1	Phí BVMT		1.110	1.731	1.624	1.385	1.920	2.143	1.839	1.779
2	Phí khác		68	99	87	130	132	190	143	166

Nguồn: Dự toán thu NSNN tỉnh Quảng Ninh các năm từ 2010 đến 2017

Bảng số liệu cho thấy, tỉnh Quảng Ninh vẫn chưa chủ động được nguồn thu từ hoạt động khai thác than. Tỷ trọng thu thuế, phí BVMT trong tổng thu từ hoạt động khai thác than còn thấp. Xem xét về tỷ lệ số dự toán thu từ hoạt động khai thác than trong tổng dự toán thu của toàn tỉnh có thể thấy tỷ lệ này là khá cao (~40%), trong đó, có nhiều địa phương có nguồn thu ngân sách quá phụ thuộc vào Than (như Cẩm Phả ~90%), điều này sẽ khiến quỹ ngân sách, nền kinh tế địa phương trở nên nhạy cảm, dễ tổn thương khi trụ cột ốm yếu, nhãn tiền là sự khó khăn của ngành than của tỉnh thời gian vừa qua.

Bảng 3.10: Dự toán chi cho mục tiêu PTBV hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017

Đơn vị: tỷ đồng

Stt	Chỉ tiêu		Năm 2010	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014	Năm 2015	Năm 2016	Năm 2017
	Tổng DT chi toàn tỉnh		**18.445**	**18.701**	**19.015**	**19.037**	**19.076**	**19.119**	**19.259**	**19.134**
	Tổng DT chi ngành than		**6.154**	**6.339**	**6.410**	**6.442**	**6.457**	**6.424**	**6.530**	**6.510**
1	Nhóm 1	SL	2.462	2.533	2.555	2.565	2.535	2.526	2.582	2.580
		%	*40,01*	*39,96*	*39,86*	*39,82*	*39,26*	*39,32*	*39,54*	*39,63*
2	Nhóm 2	SL	1.663	1.731	1.713	1.734	1.737	1.726	1.745	1.755
		%	*27,02*	*27,31*	*26,72*	*26,92*	*26,90*	*26,87*	*26,72*	*26,96*
3	Nhóm 3	SL	369	368	372	386	376	376	386	377
		%	*6,00*	*5,81*	*5,80*	*5,99*	*5,82*	*5,85*	*5,91*	*5,79*
4	Nhóm 4	SL	352	372	374	370	375	374	391	397
		%	*5,72*	*5,87*	*5,83*	*5,74*	*5,81*	*5,82*	*5,99*	*6,10*
5	Nhóm 5	SL	1.108	1.125	1.161	1.182	1.203	1.135	1.169	1.120
		%	*18,00*	*17,75*	*18,11*	*18,35*	*18,63*	*17,67*	*17,90*	*17,20*
6	Nhóm 6	SL	200	210	235	205	231	287	257	281
		%	*3,25*	*3,30*	*3,68*	*3,18*	*3,58*	*4,47*	*3,94*	*4,32*

Nguồn: Dự toán thu NSNN tỉnh Quảng Ninh các năm từ 2010 đến 2017

- Nhóm 1: Chi đầu tư phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng phục vụ cho hoạt động khai thác than.

- Nhóm 2: Chi bảo vệ, tôn tạo, duy trì phát triển mỏ than, hầm lò.

- Nhóm 3: Chi sự nghiệp khoa học kỹ thuật ngành than.

- Nhóm 4: Chi phát triển nguồn nhân lực ngành than.

- Nhóm 5: Chi đầu tư các dự án bảo vệ môi trường ngành than.

- Nhóm 6: Chi cho các vấn đề văn hóa, xã hội tại địa bàn diễn ra hoạt động khai thác than.

Dự toán chi cho mục tiêu PTBV hoạt động khai thác than được xây dựng trên cơ sở căn cứ vào các nguồn thu đã được dự toán, căn cứ nhiệm vụ chi trong năm, kế hoạch phát triển KTXH, kế hoạch phát triển ngành than của địa phương. Trên cơ sở các định mức đã được quy định, huyện tiến hành lập dự toán chi. Khác với thu ngân sách, nếu thu ngân sách có tốc độ phát triển và quy mô tăng nhanh thì dễ dàng đánh giá nguyên nhân và ý nghĩa của hiện tượng; với chi ngân sách không thể đánh giá, nhận định nếu chỉ căn cứ vào tốc độ phát triển và quy mô.

Bảng số liệu 3.10 cho thấy số kế hoạch chi cho mục tiêu PTBV hoạt động khai thác than nhỏ hơn nhiều so với số kế hoạch thu từ hoạt động khai thác than (trên dưới 60%). Nguyên nhân của vấn đề này đó là hệ thống cơ sở hạ tầng phục vụ hoạt động khai thác than cũng như hoạt động hệ thống hầm lò khai thác than trên địa bàn đã được đầu tư tương đối đầy đủ từ những năm về trước, do đó, nhu cầu đầu tư giai đoạn 2010-2017 không lớn, mặc dù tỷ trọng vốn đầu tư cho hệ thống cơ sở hạ tầng ngành than vẫn là cao nhất trong các nhóm chi cho mục tiêu PTBV hoạt động khai thác than.

Bảng số liệu cũng cho thấy, tỷ trọng vốn đầu tư cho Nhóm 5: Chi đầu tư các dự án bảo vệ môi trường ngành than vào khoảng 18% tổng kế hoạch chi, đây là một con số tương đối lớn, cho thấy tỉnh Quảng Ninh đã và đang thật sự quan tâm sát sao đến công tác bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác than.

Các nhóm chi Nhóm 3: Chi sự nghiệp khoa học kỹ thuật ngành than; Nhóm 4: Chi phát triển nguồn nhân lực ngành than; Nhóm 6: Chi cho các vấn đề văn hóa,

xã hội tại địa bàn diễn ra hoạt động khai thác than, có tỷ trọng nhỏ trong tổng kế hoạch chi cho ngành than. Qua đó cho thấy, tỉnh chưa đầu tư mạnh cho phát triển yếu tố xã hội trong 03 trụ cột PTBV của ngành than.

Qua theo dõi về công tác xây dựng kế hoạch chi tài chính cho mục tiêu PTBV hoạt động khai thác than của tỉnh Quảng Ninh cho thấy, tỉnh đã thực hiện theo đúng quy trình lập dự toán NSNN: căn cứ định mức phân bổ mà HĐND tỉnh đã quy định, tiến hành thảo luận với các đơn vị có liên quan, gồm: cơ quan thuế, hải quan để xây dựng dự toán chi. Tuy nhiên, vẫn còn một số khoản trong dự toán chi NSNN vẫn chưa hợp lý, chưa kế hoạch hóa được tình hình chi tại địa bàn nên trong quá trình điều hành ngân sách thường phải điều chỉnh, chưa kiểm soát hết được các nhiệm vụ chi phát sinh:

Thứ nhất, đối với yêu cầu xây dựng dự toán chi: Dự toán chi NSNN cho ngành than được lập cơ bản theo các biểu mẫu quy định, đã xác định được các nhiệm vụ chi trong năm để xây dựng dự toán, dự toán đã đảm bảo cân đối thu, chi (chi thấp hơn thu). Tuy nhiên, xét về tổng thể còn chưa đáp ứng được yêu cầu quản lý đã đặt ra, chưa kiểm soát được hết các nhiệm vụ chi diễn ra trong năm cho ngành than.

Thứ hai, trong công tác xây dựng kế hoạch chi NSNN cho ngành than, tỉnh đã căn cứ vào tình hình phát triển KTXH của địa phương, dựa trên chế độ, tiêu chuẩn, định mức quy định, nắm bắt được các nhu cầu chi tiêu cho phát triển ngành than. Tuy nhiên, trong quá trình xây dựng dự toán vẫn bộc lộ những tồn tại đó là: Cơ cấu các khoản chi chưa hợp lý, quá chú trọng nhóm chi xây dựng cơ bản, mà chưa chú trọng vào các nhóm chi phát triển về mặt xã hội như chi cải thiện đời sống lao động của ngành than.

Thứ ba, đối với trình tự lập dự toán: tỉnh đã thực hiện theo trình tự lập dự toán được quy định trong Luật NSNN. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện đôi lúc vẫn chậm, nguyên nhân là do những hạn chế nhất định như: Sở Tài chính chưa chủ động tham mưu cho UBND tỉnh trong chỉ đạo và đôn đốc, hướng dẫn các cơ quan thuế, hải quan lập dự toán ngân sách; năng lực của đội ngũ cán bộ làm công tác

quản lý ngân sách còn hạn chế... Đây là vấn đề mà tỉnh cần có biện pháp khắc phục trong thời gian tới để nâng cao hơn nữa chất lượng dự toán chi ngân sách cho mục tiêu PTBV trong hoạt động khai thác than.

Để bổ sung cho nội dung đánh giá dự toán thu, chi ngân NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV của tỉnh Quảng Ninh, Luận án sử dụng phương pháp điều tra xã hội học, kết quả khảo sát đối với 02 nhóm đối tượng khảo sát, bao gồm: Cán bộ, công chức làm việc tại Sở Tài chính; Cán bộ, công chức làm việc tại Cục Thuế được thể hiện ở bảng sau:

Bảng 3.11: Đánh giá dự toán thu, chi NSNN từ hoạt động khai thác than tại tỉnh Quảng Ninh

Stt	Cảm nhận / Tiêu chí	Mẫu (ng)	Tỷ lệ lựa chọn phương án đánh giá (%)					Điểm bình quân (Mean)	Độ lệch chuẩn
			1	2	3	4	5		
I	**Đánh giá của CBCC Sở Tài chính**								
1	Dự toán thu, chi ngân sách hàng năm trong hoạt động khai thác than được tính toán dựa trên những quy định tại Luật NSNN và các quy định về quản lý NSNN	20	0	0	0	30,0	70,0	4,7	0,351
2	Dự toán thu, chi ngân sách hàng năm trong hoạt động khai thác than được xây dựng có tính khả thi khi thực hiện triển khai trên thực tế	20	0	10,0	30,0	45,0	15,0	3,65	0,526
3	Dự toán thu, chi ngân sách hàng năm trong hoạt động khai thác than được điều chỉnh kịp thời với những	20	5,0	15,0	45,0	30,0	5,0	3,15	0,610

	thay đổi bất thường								
II	**Đánh giá của CBCC Cục Thuế**								
1	nt	25	0	0	12,0	24,0	64,0	4,52	0,340
2	nt	25	0	12,0	36,0	36,0	16,0	3,56	0,515
3	nt	25	4,0	20,0	44,0	20,0	12,0	3,16	0,688

Nguồn: Kết quả phân tích từ số liệu khảo sát bằng phần mềm SPSS 22

Qua bảng số liệu có thể rút ra được những nhận xét sau:

- Tỉnh Quảng Ninh đã đặc biệt chú ý tới những quy định của Luật NSNN và các quy định về quản lý NSNN trong quá trình xây dựng dự toán thu, chi ngân sách cho PTBV hoạt động khai thác than. Điều này được thể hiện ở tiêu chí "Dự toán thu, chi ngân sách hàng năm trong hoạt động khai thác than được tính toán dựa trên những quy định tại Luật NSNN và các quy định về quản lý NSNN" được cả 03 nhóm đối tượng khảo sát nêu trên đánh giá rất cao với điểm bình quân luôn trên 4,50.

- Trong khi đó, tiêu chí "Dự toán thu, chi ngân sách hàng năm trong hoạt động khai thác than được điều chỉnh kịp thời với những thay đổi bất thường" lại thể hiện sự yếu kém trong công tác xây dựng dự toán thu, chi ngân sách cho PTBV hoạt động khai thác than khi mức độ đồng ý với tiêu chí này chỉ đạt khoảng trên dưới 40%, tương ứng với đó là mức độ không đồng ý khá cao. Do đó, trong thời gian tới, tỉnh cần chú ý bám sát tình hình thực tế hơn nữa để có thể có những quyết định điều chỉnh kế hoạch kịp thời, phù hợp với biến động của điều kiện thực tế.

3.2.2. Chấp hành dự toán thu, chi ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than

3.2.2.1. Tổ chức bộ máy thực hiện dự toán thu, chi ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững

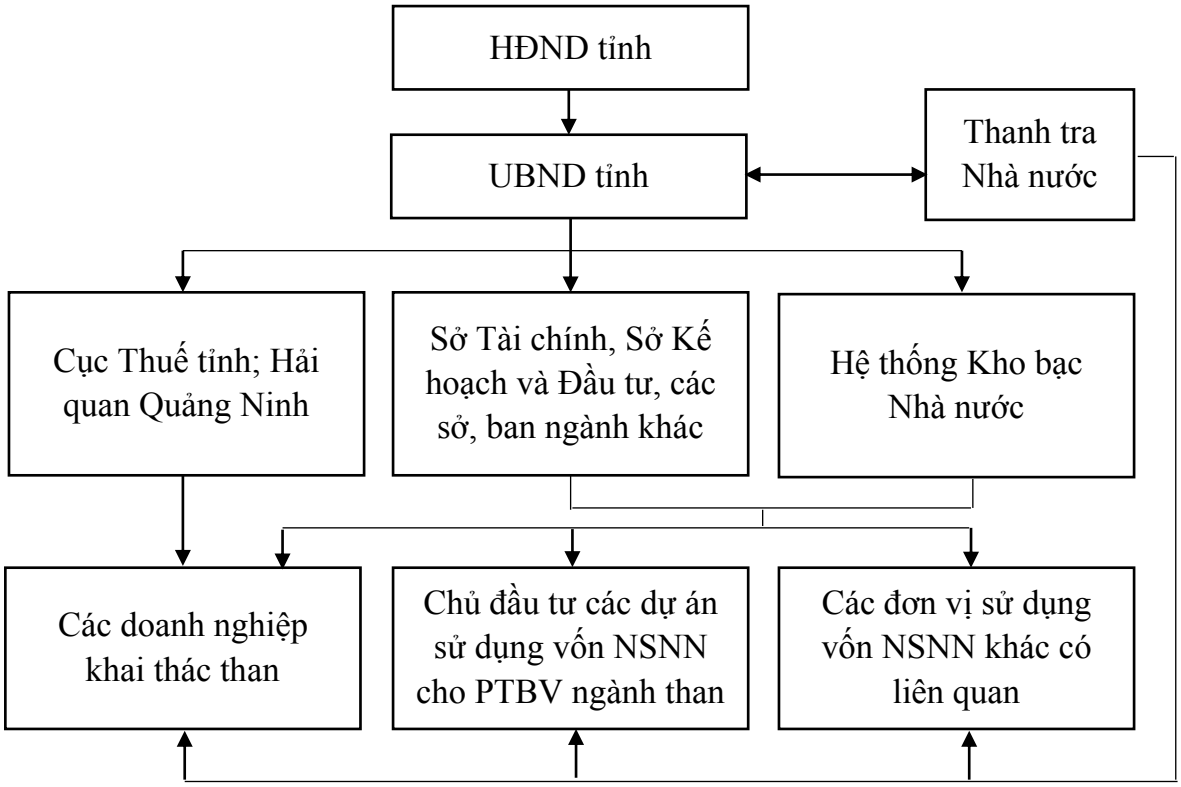
Công tác quản lý thu, chi NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV tại tỉnh Quảng Ninh được thực hiện bởi bộ máy quản lý với nhiều cấp, nhiều khâu, được quy định rõ ràng chức năng, nhiệm vụ và mối quan hệ giữa các khâu và các cấp.

Hiện nay ở nước ta, không tổ chức bộ máy quản lý riêng đối với hoạt động thu, chi NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV, mà các bộ phận này

nằm trong hệ thống các cơ QLNN về kinh tế. Chủ thể của quản lý hoạt động thu, chi NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV tại tỉnh Quảng Ninh bao gồm những cơ quan sau: HĐND tỉnh; UBND tỉnh; Sở Tài chính; Sở Kế hoạch và Đầu tư; Sở Tài nguyên và Môi trường; Sở Xây dựng; Kho bạc Nhà nước; Cơ quan Thuế và Cơ quan Hải quan. Chức năng, nhiệm vụ chính của một số cơ quan này đã được đề cập ở Chương 2 của Luận án.

Ngoài ra, tham gia vào hệ thống quản lý thu, chi ngân sách ngành than còn có thanh tra tỉnh, thanh tra chuyên ngành, các cơ quan tư pháp, các tổ chức đoàn thể, giám sát của cộng đồng...

Cơ cấu tổ chức bộ máy thực hiện dự toán thu, chi NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV của tỉnh Quảng Ninh được thể hiện ở hình vẽ:



Hình 3.3: Bộ máy thực hiện dự toán thu, chi NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV của tỉnh Quảng Ninh

Nguồn: Tổng hợp của tác giả

Về đội ngũ cán bộ quản lý của bộ máy hiện nay phần lớn đã được đào tạo một cách có hệ thống, nhiều cán bộ có kinh nghiệm dày dạn. Những năm qua, đội

ngũ cán bộ này thường xuyên được bồi dưỡng nâng cao trình độ nghiệp vụ, cập nhật kiến thức mới. Nhìn chung hoạt động của bộ máy thực hiện dự toán thu, chi NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV của tỉnh Quảng Ninh trong những năm gần đây có nhiều tiến bộ về chất lượng, hiệu quả công tác cao, đáp ứng được yêu cầu về quản lý tài chính, ngân sách trong tình hình mới, góp phần quan trọng vào việc thực hiện mục tiêu PTBV hoạt động khai thác than. Tuy nhiên, để nâng cao hơn nữa chất lượng công tác của bộ máy, UBND tỉnh Quảng Ninh cần thiết chú trọng hơn nữa cho việc đào tạo và đào tạo lại đội ngũ cán bộ quản lý ngân sách các cấp, phải có chiến lược đào tạo và tuyển dụng rõ ràng, hạn chế đến mức tối đa rủi ro có thể xảy ra trong quản lý thu, chi NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV.

3.2.2.2. Chỉ đạo việc chấp hành dự toán thu, chi ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững

Trách nhiệm của các cơ quan trong công tác chỉ đạo việc chấp hành dự toán thu, chi NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh như sau:

a) Đối với cơ quan thu ngân sách từ hoạt động khai thác than

Sau khi dự toán thu, chi ngân sách ngành than được HĐND quyết định, UBND các cấp tổ chức thực hiện. UBND tỉnh chịu trách nhiệm trước Chính phủ và HĐND tỉnh về việc chấp hành dự toán thu, chi ngân sách ngành than. Các Sở chịu trách nhiệm trước UBND và HĐND tỉnh về chấp hành dự toán thu, chi ngân sách ngành than thuộc phạm vi của mình. Tương tự, UBND cấp huyện, cấp xã chịu trách nhiệm trước HĐND cấp mình và UBND cấp trên về việc chấp hành dự toán thu, chi ngân sách ngành than cấp mình.

Trên cơ sở nhiệm vụ thu cả năm từ hoạt động khai thác than được giao và nguồn thu dự kiến phát sinh trong quý, cơ quan thu lập dự toán thu ngân sách quý từ hoạt động khai thác than chi tiết theo khu vực kinh tế, địa bàn và đối tượng thu chủ yếu, gửi cơ quan Tài chính cùng cấp trước ngày 20 tháng cuối quý trước cụ thể:

- Cơ quan Thuế lập dự toán thu thuế, phí và các khoản thu khác thuộc phạm vi quản lý.

- Cơ quan Hải quan lập dự toán thu thuế xuất nhập khẩu và các khoản thu khác thuộc phạm vi quản lý.

b) Đối với đơn vị sử dụng ngân sách đầu tư cho PTBV ngành than (chủ đầu tư các dự án, cơ quan có trách nhiệm thực hiện các chương trình, chính sách liên quan đến phát triển ngành than)

Trên cơ sở dự toán chi cả năm được giao và yêu cầu nhiệm vụ phải chi trong quý, các đơn vị sử dụng ngân sách lập dự toán nhu cầu chi ngân sách quý (có chia ra tháng), chi tiết theo các nhóm mục cụ thể và gửi KBNN nơi giao dịch và cơ quan quản lý cấp trên trước ngày 20 của tháng cuối quý trước. Các khoản chi phải thực hiện theo tiến độ thực hiện chính sách, chương trình, dự án từng quý đã ghi trong dự toán được giao.

c) Đối với cơ quan Tài chính

Cơ quan Tài chính căn cứ vào khả năng nguồn thu và nhu cầu chi trong quý, lập phương án điều hành ngân sách quý của ngân sách cấp mình, bảo đảm nguồn để đáp ứng nhu cầu chi cho PTBV ngành than trong dự toán.

Trường hợp khả năng nguồn thu, kể cả các khoản vay không đáp ứng nhu cầu chi nói chung, cho PTBV ngành than nói riêng. Cơ quan Tài chính chủ động thực hiện các giải pháp tạm ứng nguồn theo quy định của pháp luật. Trường hợp đặc biệt, nếu đã thực hiện các giải pháp nêu trên mà vẫn không đáp ứng được nhu cầu chi cho PTBV ngành than, cơ quan Tài chính phải ưu tiên bảo đảm nguồn chi đầu tư xây dựng cơ bản các công trình quan trọng, chi chương trình mục tiêu quốc gia cho các ngành kinh tế nói chung, ngành than nói riêng. Đồng thời, có thể yêu cầu KBNN tạm dừng thanh toán đối với một số khoản chi về mua sắm, sửa chữa theo từng nhiệm vụ cụ thể để bảo đảm cân đối ngân sách.

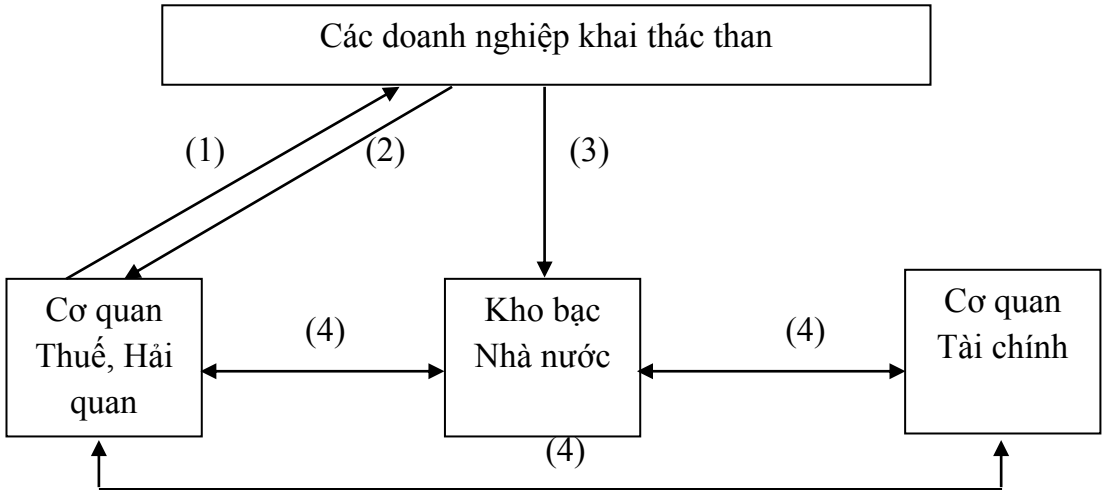
Phương án điều hành ngân sách quý của cơ quan Tài chính phải gửi đến KBNN cùng cấp chậm nhất vào ngày 30 tháng cuối của quý trước để phối hợp thực hiện. Trong trường hợp đặc biệt phải thực hiện sắp xếp lại nhiệm vụ chi cho PTBV ngành than theo thứ tự ưu tiên hoặc tạm dừng thanh toán đối với một số khoản chi thì cơ quan Tài chính còn phải thông báo cho các đơn vị thực hiện chính sách, chương trình, dự án phát triển ngành than để chủ động thực hiện. Nếu đến ngày 01 tháng đầu

của quý mà đơn vị chưa nhận được thông báo của cơ quan Tài chính thì coi như các chính sách, chương trình, dự án phát triển ngành than sẽ được bảo đảm về nguồn.

Trường hợp phát sinh các khoản chi cần thiết cấp bách, không thể trì hoãn, trong phạm vi dự toán ngân sách năm được giao, nhưng vượt quá nhu cầu chi quý mà đơn vị sử dụng đã gửi KBNN thì KBNN vẫn chi, song phải tổng hợp báo cáo kịp thời qua hệ thống Kho bạc cho cơ quan Tài chính để chủ động cân đối nguồn.

Trong quá trình chấp hành ngân sách, Sở Tài chính chịu trách nhiệm hướng dẫn, kiểm tra việc chấp hành dự toán ngân sách cho các đơn vị. KBNN quản lý thu, chi quỹ ngân sách địa phương.

Chủ tịch UBND tỉnh có thể điều chỉnh dự toán thu, chi cho PTBV ngành than trong một số trường hợp cần thiết và phải báo cáo HĐND trong kỳ họp gần nhất. HĐND các cấp có trách nhiệm giám sát UBND và các cơ quan chấp hành ngân sách địa phương trong quá trình chấp hành thu, chi NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV.



Hình 3.4: Quá trình thực hiện thu ngân sách từ hoạt động khai thác than tại tỉnh Quảng Ninh

Nguồn: Thông tin từ Sở Tài chính tỉnh Quảng Ninh

(1) Cơ quan Thuế, cơ quan Hải quan thông báo trực tiếp tới các doanh nghiệp khai thác than.

(2) Các doanh nghiệp khai thác than thực hiện nộp tiền trực tiếp cho Cơ quan Thuế, Hải quan.

(3) Các doanh nghiệp khai thác than nộp tiền vào KBNN.

(4) Cơ quan Tài chính, KBNN và cơ quan Thuế, Hải quan phối hợp trong tổ chức quản lý thu ngân sách từ hoạt động khai thác than.

So sánh kết quả thu và kế hoạch thu từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh giai đoạn 2010-2017 có thể thấy rằng, số thu thực tế hàng năm luôn lớn hơn số kế hoạch (~5%). Mặc dù tỷ lệ chênh lệch là không lớn, nhưng xét về mặt quy mô thì do số thu từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh là rất lớn, nên thực tế lượng ngân sách thu chênh lệch so với kế hoạch đặt ra là tương đối lớn.

Bảng 3.12: Kết quả thực hiện thu từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017

Đơn vị: tỷ đồng

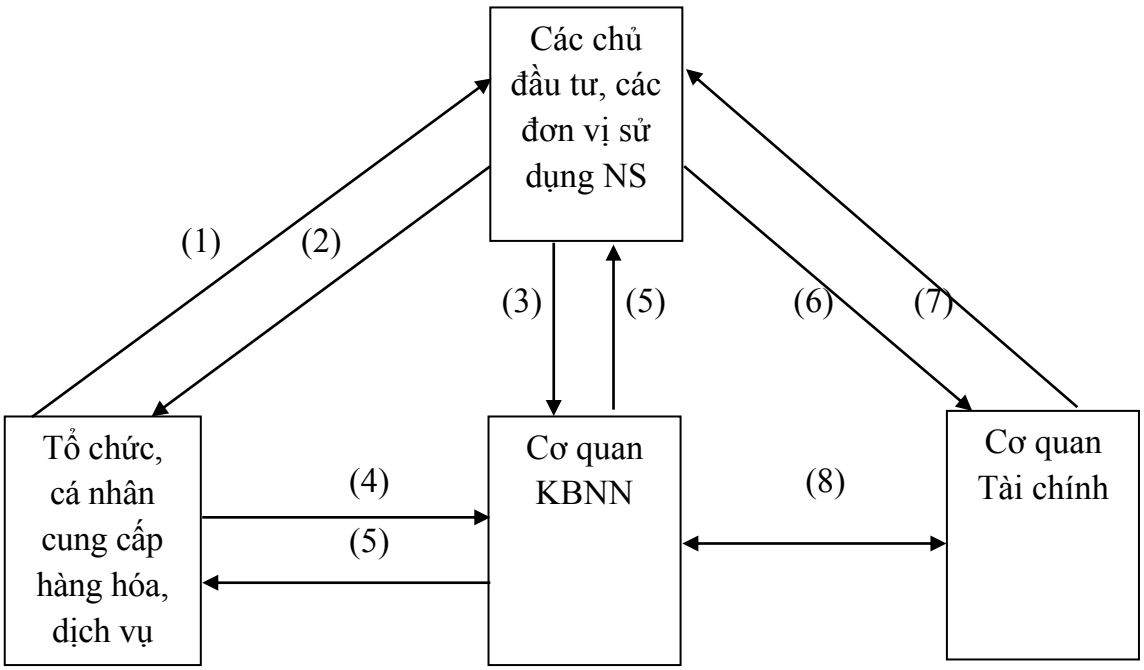
Stt	Chỉ tiêu	Năm 2010	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014	Năm 2015	Năm 2016	Năm 2017
	Tổng thu NS toàn tỉnh	**31.183**	**32.085**	**34.399**	**35.525**	**34.116**	**35.018**	**30.643**	**33.390**
	Tổng thu NS ngành than	**7.751**	**11.126**	**10.493**	**8.882**	**12.873**	**13.649**	**13.788**	**13.980**
I	**Thu từ thuế**	**6.511**	**9.200**	**8.692**	**7.288**	**10.713**	**11.193**	**11.702**	**11.931**
1	Thuế tài nguyên	2.014	2.764	2.859	2.288	4.251	3.819	4.030	4.203
2	Thuế TNDN	362	465	986	870	821	407	472	560
3	Thuế GTGT	2.226	3.087	2.922	2.139	3.635	3.780	3.919	4.019
4	Thuế XK,NK	1.909	2.884	1.781	1.874	1.838	2.979	3.086	2.944
5	Thuế BVMT	0	0	144	117	168	208	195	205
II	**Thu từ phí**	**1.240**	**1.926**	**1.801**	**1.594**	**2.160**	**2.456**	**2.086**	**2.049**
1	Phí BVMT	1.168	1.822	1.709	1.458	2.021	2.256	1.936	1.873
2	Phí khác	72	104	92	137	139	200	150	175

Nguồn: Báo cáo thực hiện dự toán NSNN tỉnh các năm từ 2010 đến 2017

Trong nhóm thu từ thuế, các sắc thuế như thuế tài nguyên, thuế GTGT, thuế XNK vẫn chiếm vai trò chủ đạo, riêng đối với thuế BVMT chỉ áp dụng đối với than antraxit và Luật thuế này có hiệu lực từ năm 2012, do đó, tỷ lệ thuế thu được từ sắc thuế này nhỏ.

Trong nhóm thu từ phí thì phí BVMT chiếm tỷ trọng chủ đạo (~93%), đây là đặc trưng của ngành khai thác khoáng sản nói chung, ngành than nói riêng.

Quá trình thực hiện chấp hành chi NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV ở tỉnh Quảng Ninh như sau:



Hình 3.5: Quá trình thực hiện chi NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV ở tỉnh Quảng Ninh

Nguồn: Thông tin từ Sở Tài chính tỉnh Quảng Ninh

(1) Các tổ chức, cá nhân cung cấp hàng hóa, dịch vụ trình hồ sơ, chứng từ đến các chủ đầu tư, các đơn vị sử dụng ngân sách thực hiện chính sách, chương trình, dự án phát triển ngành than.

(2) Các chủ đầu tư, các đơn vị sử dụng ngân sách xuất quỹ chi cho các tổ chức, cá nhân cung cấp hàng hóa, dịch vụ.

(3) Các chủ đầu tư, các đơn vị sử dụng ngân sách lập giấy rút dự toán và gửi đến KBNN.

(4) Các tổ chức, cá nhân cung cấp hàng hóa, dịch vụ nộp hồ sơ chi ngân sách cho KBNN.

(5) KBNN chi chuyển khoản, xuất tiền mặt các chủ đầu tư, các đơn vị sử dụng ngân sách và các tổ chức, cá nhân cung cấp hàng hóa, dịch vụ.

(6) Các chủ đầu tư, các đơn vị sử dụng ngân sách định kỳ lập báo cáo chi ngân sách tới cơ quan tài chính cùng cấp.

(7) Cơ quan Tài chính giám sát, hướng dẫn các chủ đầu tư, các đơn vị sử dụng ngân sách thực hiện chi ngân sách.

(8) Cơ quan Tài chính phối hợp trong thực hiện chi ngân sách.

Quy trình tổ chức cấp phát ngân sách cho thực hiện các chính sách, chương trình, dự án PTBV ngành than được thực hiện như sau:

- Căn cứ vào dự toán chi được giao, tiến độ triển khai công việc và điều kiện chi ngân sách, các chủ đầu tư, thủ trưởng các đơn vị sử dụng ngân sách ra quyết định chi gửi KBNN nơi giao dịch, kèm theo các tài liệu cần thiết theo quy định.

- KBNN kiểm tra tính hợp pháp của các tài liệu do đơn vị gửi; KBNN thực hiện chi trả, thanh toán các khoản chi NSNN cho các chủ đầu tư, các đơn vị sử dụng ngân sách, người cung cấp hàng hoá, dịch vụ. Đối với những khoản chi chưa có điều kiện thực hiện việc thanh toán trực tiếp, KBNN tạm ứng cho đơn vị sử dụng ngân sách để chủ động chi theo dự toán được duyệt, sau đó thanh toán với KBNN theo đúng quy định.

Bảng 3.13: Kết quả chi cho mục tiêu PTBV hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017

Đơn vị: tỷ đồng

Stt	Chỉ tiêu	Năm 2010	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014	Năm 2015	Năm 2016	Năm 2017
	Tổng chi NS toàn tỉnh	**20.101**	**20.380**	**20.723**	**20.747**	**20.789**	**20.836**	**20.988**	**20.852**
	Tổng chi NS ngành than	**6.669**	**6.870**	**6.946**	**6.981**	**6.996**	**6.962**	**7.077**	**7.056**
1	Nhóm 1	2.668	2.745	2.769	2.780	2.747	2.738	2.798	2.796
2	Nhóm 2	1.802	1.876	1.856	1.879	1.882	1.871	1.891	1.902
3	Nhóm 3	400	399	403	418	407	407	418	409
4	Nhóm 4	381	403	405	401	406	405	424	430
5	Nhóm 5	1.201	1.219	1.258	1.281	1.304	1.230	1.267	1.214
6	Nhóm 6	217	228	255	222	250	311	279	305

Nguồn: Báo cáo thực hiện dự toán NSNN tỉnh các năm từ 2010 đến 2017

So sánh kết quả chi và kế hoạch chi tài chính đảm bảo PTBV hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017 có thể thấy, số chi thực tế hàng năm luôn lớn hơn số kế hoạch chi (~9%). Tỷ lệ chênh lệch là không lớn, nhưng xét về mặt quy mô thì do số chi tài chính đảm bảo PTBV hoạt động khai thác than là rất lớn, nên thực tế lượng ngân sách chi chênh lệch so với kế hoạch đặt ra là tương đối lớn.

Bảng 3.14: Đánh giá chấp hành dự toán thu, chi ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than tại tỉnh Quảng Ninh

Stt	Cảm nhận / Tiêu chí	Mẫu (ng)	Tỷ lệ lựa chọn phương án đánh giá (%)					Điểm bình quân (Mean)	Độ lệch chuẩn
			1	2	3	4	5		
I	**Đánh giá của CBCC Sở Tài chính**								
1	Thu ngân sách từ hoạt động khai thác than đảm bảo đúng, thu đủ, kịp thời theo luật định và theo kế hoạch thu	20	0	0	35,0	50,0	15,0	3,80	0,415
2	Chi ngân sách cho đầu tư phát triển ngành than đảm bảo đúng, chi đủ, kịp thời theo luật định và theo dự toán chi	20	0	5,0	35,0	50,0	10,0	3,65	0,552
3	Định mức chi cho đầu tư phát triển ngành than là phù hợp với yêu cầu PTBV ngành than của địa phương	20	0	5,0	45,0	40,0	10,0	3,55	0,609

Stt	Cảm nhận / Tiêu chí	Mẫu (ng)	Tỷ lệ lựa chọn phương án đánh giá (%)					Điểm bình quân (Mean)	Độ lệch chuẩn
			1	2	3	4	5		
4	Thứ tự ưu tiên các khoản chi cho đầu tư phát triển ngành than là hợp lý trong điều kiện khan hiếm nguồn lực	20	0	0	40,0	45,0	15,0	3,75	0,512
II	**Đánh giá của CBCC Cục Thuế**								
1	nt	25	0	0	24,0	60,0	16,0	3,92	0,511
2	nt	25	0	8,0	44,0	28,0	20,0	3,60	0,635
3	nt	25	0	12,0	48,0	24,0	16,0	3,44	0,661
4	nt	25	0	4,0	28,0	48,0	20,0	3,84	0,523

Nguồn: Kết quả phân tích từ số liệu khảo sát bằng phần mềm SPSS 22

Kết quả bảng trên cho thấy công tác tổ chức thực hiện dự toán thu, chi ngân sách đảm bảo PTBV hoạt động khai thác than ở tỉnh Quảng Ninh thời gian qua được thực hiện tương đối tốt. Trong số 04 tiêu chí được đưa ra đánh giá, chỉ có tiêu chí "Định mức chi cho đầu tư phát triển ngành than là phù hợp với yêu cầu PTBV ngành than của địa phương" là nhận được sự đánh giá không khả quan nhất, tuy nhiên, điểm số bình quân của tiêu chí này ở cả 02 nhóm đối tượng khảo sát vẫn xấp xỉ mức điểm trung bình 3,50.

3.2.3. Quyết toán thu, chi ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than

Công tác quyết toán thu, chi ngân sách thực hiện vào cuối năm ngân sách, căn cứ vào các văn bản của Bộ Tài chính hướng dẫn công tác khóa sổ kế toán NSNN cuối năm và lập, báo cáo quyết toán NSNN hàng năm như các Thông tư: Số 59/2003/TT-BTC ngày 23/6/2003 hướng dẫn thực hiện Nghị định số 60/2003/NĐ-CP ngày 06/6/2003 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn Luật NSNN...

Căn cứ vào hướng dẫn của Bộ Tài chính, Sở Tài chính tỉnh ban hành các văn bản hướng dẫn các đơn vị khóa sổ kế toán cuối năm và lập báo cáo quyết toán NSNN năm. Các đơn vị căn cứ vào hướng dẫn của cấp trên, căn cứ vào các nghiệp vụ tài chính kinh tế thực tế phát sinh tại đơn vị, các đơn vị thực hiện công tác khóa sổ kế toán cuối năm và lập báo cáo quyết toán NSNN năm theo quy định.

Công tác quyết toán và báo cáo quyết toán NSNN: Cơ quan tài chính, cơ quan Thuế, KBNN đôn đốc các cơ quan liên quan xử lý theo thẩm quyền số tạm thu, tạm giữ để nộp vào NSNN theo chế độ quy định; thực hiện đối chiếu số thu NSNN phát sinh trên địa bàn và số thu, chi ngân sách các cấp thuộc phạm vi quản lý đảm bảo khớp đúng về cả tổng số và chi tiết theo chương, loại, khoản, mục, tiểu mục của Mục lục ngân sách.

Bảng 3.15: So sánh số quyết toán và số dự toán thu NSNN từ hoạt động khai thác than ở tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017

Đơn vị: tỷ đồng

Stt	Chỉ tiêu	Năm 2010	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014	Năm 2015	Năm 2016	Năm 2017
	Tổng thu NS toàn tỉnh	1.485	1.528	1.638	1.692	1.625	1.668	1.459	1.590
	Tổng thu NS ngành than	387	555	524	445	644	682	689	700
I	**Thu từ thuế**	325	459	434	366	536	559	585	596
1	Thuế tài nguyên	101	138	143	115	213	191	201	210
2	Thuế TNDN	18	23	49	44	41	20	24	28
3	Thuế GTGT	111	154	146	107	182	189	196	201
4	Thuế XK,NK	95	144	89	94	92	149	154	147
5	Thuế BVMT	0	0	7	6	8	10	10	10
II	**Thu từ phí**	62	96	90	79	108	123	104	104
1	Phí BVMT	58	91	85	73	101	113	97	94
2	Phí khác	4	5	5	7	7	10	7	9

Nguồn: Dự toán và báo cáo quyết toán thu NSNN tỉnh các năm từ 2010 đến 2017

Bảng 3.16: So sánh số quyết toán và số dự toán chi NSNN từ hoạt động khai thác than ở tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017

Đơn vị: tỷ đồng

Stt	Chỉ tiêu	Năm 2010	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014	Năm 2015	Năm 2016	Năm 2017
	Tổng chi NS toàn tỉnh	1.656	1.679	1.708	1.710	1.713	1.717	1.729	1.718
	Tổng chi NS ngành than	515	531	536	539	539	538	547	546
1	Nhóm 1	206	212	214	215	212	212	216	216
2	Nhóm 2	139	145	143	145	145	145	146	147
3	Nhóm 3	31	31	31	32	31	31	32	32
4	Nhóm 4	29	31	31	31	31	31	33	33
5	Nhóm 5	93	94	97	99	101	95	98	94
6	Nhóm 6	17	18	20	17	19	24	22	24

Nguồn: Dự toán và báo cáo quyết toán chi NSNN tỉnh các năm từ 2010 đến 2017

Các bảng số liệu cho thấy, số quyết toán cả thu và chi NSNN từ hoạt động khai thác than ở tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017 đều lớn hơn tương đối so với số dự toán. Mức chênh lệch trung bình khoảng 5-9%.

Để thực hiện công việc khóa sổ, theo nguyên tắc đặt ra đối với ngân sách tỉnh, phải thực hiện hoàn tất các nhiệm vụ thu, chi đã được giao trong năm ngân sách theo dự toán đã được phê duyệt. Đối với bộ phận kế toán phải thực hiện tập hợp đầy đủ các hồ sơ chứng từ, hạch toán các nghiệp vụ kinh tế vào sổ kế toán có liên quan. Trên thực tế trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh thực hiện như sau:

- Việc quyết toán ngân sách được thực hiện theo quy trình về quyết toán NSNN. Các đơn vị đã thực hiện khóa sổ kế toán sau khi đã xác định rà soát tất cả các khoản thu, chi và thực hiện xong các nhiệm vụ thu, chi ngân sách cho mục tiêu PTBV ngành than trong năm. Đồng thời, thực hiện việc so sánh, đối chiếu số liệu với KBNN. Nhờ ứng dụng phần mềm TABMIS mà công tác thu thập số liệu về thu, chi NS chính xác và nhanh hơn.

- Trong công tác quyết toán ngân sách, đã thực hiện việc đảm bảo cân đối thu, chi ngân sách, tiến hành lập các loại biểu mẫu báo cáo quyết toán theo quy định trình HĐND tỉnh phê chuẩn quyết toán và thực hiện nộp, gửi báo cáo theo quy định.

- Trước ngày 31/12 năm tài chính, Sở Tài chính tỉnh và các đơn vị dự toán ngân sách thực hiện việc rà soát các khoản thu, chi được giao trong dự toán ngân sách, thực hiện so sánh dự toán và thực hiện dự toán để tiếp tục chi các nhiệm vụ còn tồn đọng.

- Việc thực hiện trình tự phê duyệt tổng quyết toán thu, chi NSĐP được tiến hành khá tốt theo luật định. Việc chỉnh lý quyết toán ngân sách đảm bảo số liệu báo cáo quyết toán chính xác, trung thực, đầy đủ, kịp thời. Đồng thời, thực hiện đúng biểu mẫu, trình tự lập, gởi, xét duyệt báo cáo quyết toán NSNN năm theo quy định. Báo cáo quyết toán NSNN các cấp được HĐND các cấp thẩm quyền phê chuẩn và gửi báo cáo quyết toán NSNN hàng năm cho các cơ quan thẩm quyền theo luật định.

- Cải thiện tính minh bạch trong công tác quyết toán thu, chi NSNN. Thể hiện qua việc Cục Thống kê tỉnh đã công bố số liệu quyết toán NSNN dưới dạng ấn phẩm cho mọi đối tượng; số liệu quyết toán thu, chi NSNN tuy chưa đầy đủ nhưng cũng đã được công khai trên hệ thống trang thông tin điện tử của tỉnh.

Tuy nhiên trong quá trình thực hiện còn có một số tồn tại:

- Quyết toán ngân sách của các đơn vị dự toán vẫn còn một số đơn vị chưa đảm bảo đúng thời gian quy định.

- Công tác quyết toán vốn đầu tư các dự án hoàn thành sử dụng vốn nhà nước đầu tư cho PTBV ngành than còn chậm, ảnh hưởng đến việc quản lý vốn đầu tư, gây nợ đọng kéo dài.

- Quyết toán vốn đầu tư còn sai và trùng khối lượng, tính toán sai định mức, đơn giá.

- Chưa hoàn thành 100% công tác tổ chức thẩm tra quyết toán năm cho các đơn vị; công tác quyết toán vốn đầu tư XDCB cho mục tiêu PTBV ngành than còn

tồn tại nhiều công trình hoàn thành đưa vào sử dụng nhưng không thực hiện công tác quyết toán vốn đầu tư.

- Các báo cáo quyết toán NSNN thường chỉ chú trọng tới việc chấp hành dự toán, chấp hành chính sách, chế độ, định mức chi mà ít quan tâm đánh giá xem những khoản chi đó đã tạo ra được kết quả gì trong phát triển ngành nói riêng, trong phát triển KTXH của tỉnh nói chung.

3.2.4. Thanh tra, kiểm tra, giám sát thu, chi ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than

Công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện thu, chi NSNN đảm bảo PTBV hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh được thực hiện bởi thanh tra chuyên ngành, thanh tra nhà nước, các cơ quan thuế, cơ quan tài chính, Sở Kế hoạch và Đầu tư, HĐND các cấp.

- Công tác thanh tra, kiểm tra thu thuế, phí đối với doanh nghiệp khai thác than trên địa bàn tỉnh những năm qua có chuyển biến góp phần hoàn thành nhiệm vụ thu ngân sách hàng năm. Cục thuế tập trung thanh tra, kiểm tra trên cơ sở phân tích rủi ro về thuế, chú trọng thanh kiểm tra các doanh nghiệp âm thuế GTGT liên tục, doanh nghiệp lỗ kéo dài hoặc số lỗ vốn quá vốn chủ sở hữu nhưng vẫn mở rộng đầu tư, các doanh nghiệp hưởng ưu đãi thuế.

Bảng 3.17: Kết quả thanh tra, kiểm tra của trong lĩnh vực thu tài chính từ hoạt động khai thác than tại tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017

Đơn vị: tỷ đồng

Nội dung	Năm 2010	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014	Năm 2015	Năm 2016	Năm 2017
Tiền đã nộp vào ngân sách	175	188	207	228	239	260	291	332
Đề nghị giảm lỗ	197	385	447	533	559	1.015	1.325	1.506
Giảm khấu trừ	40	39	33	47	21	37	48	36

Nguồn: Số liệu từ Cục Thuế Quảng Ninh và Hải quan Quảng Ninh

Những năm qua, mỗi năm, ngành Thuế, Hải quan tỉnh mới thanh tra, kiểm tra được trên khoảng 20% số doanh nghiệp khai thác than trên địa bàn tỉnh; chất lượng thanh tra, kiểm tra chưa cao.

- Công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát việc sử dụng nguồn ngân sách đầu tư cho PTBV ngành than do cơ quan Tài chính và HĐND các cấp thực hiện. Qua thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện các chính sách, chương trình, dự án đầu tư cho PTBV ngành than đã phát hiện ra những sai phạm trong quản lý, qua đó đã chấn chỉnh việc đầu tư dàn trải, không đúng quy định, kéo dài thời gian thi công, công trình kém hiệu quả, những sai phạm trong đấu thầu, thi công, nghiệm thu và quyết toán công trình, đã thu hồi nộp NSNN góp phần tăng thu ngân sách, giảm thất thoát trong chi đầu tư cho PTBV ngành than.

Bảng 3.18: Kết quả thanh tra, kiểm tra, giám sát việc sử dụng ngân sách đầu tư cho PTBV ngành than tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2010-2017

Đơn vị: tỷ đồng

Nội dung	Năm 2010	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014	Năm 2015	Năm 2016	Năm 2017
Phát hiện sai phạm	7,9	12,5	8,6	11,0	10,3	14,7	9,5	9,2
Số tiền nộp ngân sách	2,5	3,7	2,9	3,1	2,9	4,8	2,6	2,2
Số tiền giảm thanh toán, cấp phát	5,4	8,8	5,7	7,9	7,4	9,9	6,9	7,0

Nguồn: Số liệu từ Cục Thuế Quảng Ninh và Hải quan Quảng Ninh

Thông qua hoạt động kiểm tra, thanh tra, giám sát, các cơ quan thực hiện đã kiến nghị các cơ quan có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung hoàn thiện quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than ở địa phương theo hướng PTBV. Mặt khác, hoạt động của các cơ quan này tạo áp lực, răn đe đối với các doanh nghiệp, các chủ đầu tư, các đơn vị sử dụng ngân sách trong việc thực thi đúng đắn, đầy đủ, hiệu quả công tác

thu, chi ngân sách, vừa đảm bảo nguồn thu chính đáng cho NSNN, vừa đảm bảo nguồn vốn đầu tư từ NSNN phát huy được hiệu quả một cách cao nhất trong việc thúc đẩy sự PTBV hoạt động khai thác than nói riêng, nền kinh tế nói chung.

Để đánh giá công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát thu, chi NSNN, luận án sử dụng kết quả khảo sát đối với cả 04 nhóm đối tượng khảo sát, bao gồm: Cán bộ, công chức làm việc tại Sở Tài chính; Cán bộ, công chức làm việc tại Cục Thuế; Doanh nghiệp than; Các chủ đầu tư các dự án phát triển ngành than. Kết quả được thể hiện ở bảng sau:

Bảng 3.19: Đánh giá công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát thu, chi ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than tại tỉnh Quảng Ninh

Stt	Cảm nhận / Tiêu chí	Mẫu (ng)	Tỷ lệ lựa chọn phương án đánh giá (%)					Điểm bình quân (Mean)	Độ lệch chuẩn
			1	2	3	4	5		
I	**Đánh giá của CBCC Sở Tài chính**								
1	Công tác công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện thu, chi ngân sách trong hoạt động khai thác than được thực hiện thường xuyên	20	0	0	20,0	40,0	40,0	4,2	0,339
2	Công tác công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện thu, chi ngân sách trong hoạt động khai thác than tạo sức tác	20	10,0	15,0	50,0	25,0	0	2,90	0,559

Stt	Cảm nhận / Tiêu chí	Mẫu (ng)	Tỷ lệ lựa chọn phương án đánh giá (%)					Điểm bình quân (Mean)	Độ lệch chuẩn
			1	2	3	4	5		
	động lan tỏa đến việc cải thiện ý thức của các doanh nghiệp, các đối tượng sử dụng ngân sách								
II	**Đánh giá của CBCC Cục Thuế**								
1	nt	25	0	0	20,0	52,0	28,0	4,08	0,477
2	nt	25	8,0	16,0	44,0	24,0	8,0	3,08	0,627
III	**Đánh giá của các doanh nghiệp than**								
1	nt	46	0	0	26,1	63,0	10,9	3,85	0,551
2	nt	46	0	15,2	56,5	23,9	4,4	3,17	0,617
IV	**Đánh giá của các chủ đầu tư các dự án phát triển ngành than**								
1	nt	47	0	0	23,4	57,5	19,1	3,96	0,519
2	nt	47	0	17,0	53,2	21,3	8,5	3,21	0,661

Nguồn: Kết quả phân tích từ số liệu khảo sát bằng phần mềm SPSS 22

Kết quả khảo sát bảng trên cho thấy, mặc dù công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện thu, chi ngân sách trong hoạt động khai thác than tại tỉnh Quảng Ninh được các cơ quan tài chính, cơ quan thuế, hải quan và HĐND các cấp thực hiện thường xuyên theo quy định, nhưng kết quả thực tế đem lại khá hạn chế khi mà tiêu chí "Công tác công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện thu, chi ngân sách trong hoạt động khai thác than tạo sức tác động lan tỏa đến việc cải

thiện ý thức của các doanh nghiệp, các đối tượng sử dụng ngân sách" được đánh giá rất thấp bởi cả 04 nhóm đối tượng khảo sát. Điểm bình quân mà tiêu chí này đạt được chỉ trên dưới mức 3,0. Như vậy trong thời gian tới, tỉnh Quảng Ninh cần có biện pháp nâng cao hiệu quả của công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát này.

3.3. Đánh giá chung quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng phát triển bền vững

3.3.1. Đánh giá tính hiệu lực, tính hiệu quả, sự phù hợp của công tác quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng phát triển bền vững

Các tiêu chí tính hiệu lực, tính hiệu quả, sự phù hợp của công tác quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than ở tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV có tính khái quát tương đối cao. Việc đánh giá các tiêu chí này có thể gộp chung ý kiến đánh giá của cả 04 nhóm đối tượng khảo sát. Do đó, kết quả được thể hiện chung ở bảng số liệu sau đây:

Bảng 3.20: Đánh giá tính hiệu lực, tính hiệu quả, sự phù hợp của quản lý ngân sách nhà nước

Stt	Cảm nhận / Tiêu chí	Mẫu (ng)	Tỷ lệ lựa chọn phương án đánh giá (%)					Điểm bình quân (Mean)	Độ lệch chuẩn
			1	2	3	4	5		
I	**Đánh giá tính hiệu lực**								
1	Mức độ thuận lợi cho các doanh nghiệp khai thác than, các chủ đầu tư, các đơn vị sử dụng ngân sách trong tiếp cận thông tin về quản lý NSNN	138	2,9	15,2	45,7	21,0	15,2	3,30	0,614

Stt	Cảm nhận / Tiêu chí	Mẫu (ng)	Tỷ lệ lựa chọn phương án đánh giá (%)					Điểm bình quân (Mean)	Độ lệch chuẩn
			1	2	3	4	5		
2	Mức độ đảm bảo thực hiện đúng, đầy đủ các quy định, các nguyên tắc trong quản lý NSNN	138	0	10,9	40,6	28,3	2,2	3,58	0,572
3	Kết quả thu phản ánh đúng điều kiện thực tế, kết quả chi đáp ứng yêu cầu PTBV trong hoạt động khai thác than của địa phương	138	8,0	15,2	34,1	29,0	13,7	3,25	0,665
II	**Đánh giá tính hiệu quả**								
1	Những ưu đãi về thuế, phí tạo thuận lợi cho các doanh nghiệp khai thác than	138	3,6	13,0	40,6	31,2	11,6	3,34	0,639
2	Việc đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, nguồn nhân lực, khoa học kỹ thuật, BVMT được tỉnh tích cực đẩy mạnh, những yếu tố này có sự chuyển biến theo hướng tích cực	138	0	10,1	34,8	45,7	9,4	3,54	0,594

Stt	Cảm nhận / Tiêu chí	Mẫu (ng)	Tỷ lệ lựa chọn phương án đánh giá (%)					Điểm bình quân (Mean)	Độ lệch chuẩn
			1	2	3	4	5		
	trong những năm gần đây								
3	Anh/Chị tin tưởng mục tiêu trong hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh theo hướng PTBV sẽ sớm đạt được	138	0	8,7	28,3	51,5	11,5	3,66	0,478
III	**Đánh giá sự phù hợp**								
1	Mức độ hài lòng của các doanh nghiệp khai thác than, các chủ đầu tư, các đơn vị sử dụng ngân sách đối với quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than của tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV	93	0	11,8	36,6	43,0	8,6	3,48	0,526

Nguồn: Kết quả phân tích từ số liệu khảo sát bằng phần mềm SPSS 22

Bảng số liệu trên cho thấy: tính hiệu lực, tính hiệu quả, sự phù hợp của quản lý NSNN đảm bảo PTBV trong hoạt động khai thác than tại tỉnh Quảng Ninh chưa được đánh giá tốt. Điều đó thể hiện ở hầu hết các tiêu chí được đưa ra đều chỉ được đánh giá ở mức trên dưới mốc điểm giữa trung bình và tốt (3,50 điểm), không có tiêu chí nào được đánh giá quá thấp (thấp nhất là 3,25 điểm bình quân), nhưng cũng không có tiêu chí nào được đánh giá nổi bật hơn hẳn (cao nhất là 3,66 điểm bình quân). Mặc dù vậy, tiêu chí được đánh giá cao nhất cũng là tiêu chí cho thấy sự khả

quan trong việc thực hiện quản lý NS trong hoạt động khai thác than, đó là: "Anh/Chị tin tưởng mục tiêu trong hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh theo hướng phát triển bền vững sẽ sớm đạt được".

3.3.2. Những tồn tại, hạn chế trong quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng phát triển bền vững

Thứ nhất, công tác kế hoạch hoá nguồn thu từ hoạt động khai thác than chưa được coi trọng đúng mức. Đây là một trong những hạn chế lớn hiện nay về công tác quản lý thu từ hoạt động khai thác than. Cơ quan quản lý thu ngân sách chưa làm tốt công tác kế hoạch hóa các nguồn thu để từ đó có biện pháp quản lý và thu đúng, thu đủ. Hạn chế này thể hiện ở chỗ chưa nắm chắc được khả năng nguồn thu từ hoạt động khai thác than trên địa bàn bao gồm các nguồn thu đã có, nguồn thu sẽ phát sinh để từ đó có biện pháp đa dạng hóa các nguồn thu. Ngoài ra do chưa có chiến lược phát triển nguồn thu nên buộc phải tập trung quản lý thu đối với các đơn vị doanh nghiệp đã có với mức thuế tương đối cao để nhằm đạt được dự toán được giao. Một số doanh nghiệp khai thác than trên địa bàn tỉnh thời gian qua còn chậm trong việc kê khai thuế, vi phạm một số quy định về việc kê khai thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế tài nguyên...

Thứ hai, công tác xây dựng dự toán thu ngân sách từ hoạt động khai thác than chưa có cơ sở vững chắc, đôi khi còn mang yếu tố chủ quan, cảm tính. Dự toán thu là cơ sở để điều hành, quản lý thu ngân sách nhưng chưa được xây dựng một cách có khoa học, thường tham khảo số kiểm tra của Bộ Tài chính và tình hình thu ngân sách từ hoạt động khai thác than năm hiện hành, dự ước khả năng phát triển ngành than của năm kế hoạch để đề ra dự toán thu. Tuy nhiên trong thực tiễn xây dựng dự toán thường dựa vào yếu tố chủ quan, kinh nghiệm. Điều này cũng xuất phát từ nguyên nhân công tác kế hoạch hóa nguồn thu còn yếu, ngoài ra còn có nguyên nhân khách quan là thường bị áp đặt của cơ quan cấp trên về số thu ngân sách nhất là thu thuế từ hoạt động khai thác than.

Trong lập dự toán thu từ hoạt động khai thác than, việc hướng dẫn và thông báo số kiểm tra về dự toán ngân sách cho các đơn vị chưa cụ thể. Do vậy, tính hiện thực và tính khoa học của việc lập dự toán bị hạn chế.

Thứ ba, việc lập, quyết định, phân bổ giao dự toán thu, chi ngân sách phần lớn là do Sở Tài chính, Sở Kế hoạch đầu tư làm tham mưu. Điều này, dễ dẫn đến tình trạng chủ quan của cơ quan tham mưu có thể dẫn đến các quyết định thiếu chuẩn xác. Số liệu thu, chi ngân sách trong hoạt động khai thác than thực tế hàng năm luôn lớn hơn so với số dự toán, từ đó có thể thấy rằng số liệu dự toán thu, chi ngân sách được xây dựng còn chưa thực sự sát với thực tế, chưa đánh giá, dự báo được hết những khoản thu, chi, những biến động của môi trường ảnh hưởng đến số thu, chi ngân sách trong hoạt động khai thác than.

Thứ tư, định mức phân bổ ngân sách cho phát triển ngành than dựa trên phương pháp phân bổ dựa vào nguồn lực đầu vào, chúng không tạo ra cầu nối ràng buộc giữa việc sử dụng ngân sách và hiệu quả chi tiêu, không có yêu cầu cụ thể giữa số kinh phí được phân bổ với kết quả đạt được do sử dụng ngân sách cho phát triển ngành than.

Thứ năm, việc phân bổ kinh phí chi ngân sách môi trường trong chi ngân sách kinh tế của địa phương hiện nay là chưa rõ ràng, dẫn đến việc hạch toán kinh phí sự nghiệp môi trường ngành than chưa chính xác.

Thứ sáu, về chi phát triển ngành than là khoản chi chiếm tỷ trọng lớn trong tổng chi ngân sách tỉnh nói chung và có ý nghĩa quan trọng chưa có định mức phân bổ vốn cụ thể. Chi đầu tư xây dựng còn dàn trải, tồn tại nhiều công trình xây dựng còn dở dang. Việc chấp hành quy chế quản lý đầu tư xây dựng của một số chủ đầu tư ở một số khâu chưa nghiêm, như khâu: Thanh toán, quyết toán vốn, bàn giao, bảo hành, công trình, đánh giá, giám sát đầu tư. Chế độ báo cáo tình hình thực hiện các công trình đầu tư xây dựng cơ bản ngành than của các chủ đầu tư và các cơ quan quản lý nhà nước còn thiếu và chậm.

Thứ bảy, công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thu, chi ngân sách còn mang tính hình thức, khi phát hiện những sai phạm chưa xử lý kịp thời, chủ yếu dừng ở mức nhắc nhở, rút kinh nghiệm.

Việc thanh tra, kiểm tra, giám sát trong chi phát triển ngành than được cơ quan Tài chính và Kho bạc Nhà nước thực hiện khá nghiêm ngặt về tính hợp pháp, hợp lệ của chứng từ nhưng ít quan tâm đến hiệu quả chi tiêu.

Việc thanh tra, kiểm tra, giám sát do các cơ quan chức năng còn chồng chéo. Điều này, làm cho các đơn vị phải làm việc với nhiều cơ quan kiểm tra, thanh tra, với nhiều kết luận khác nhau; gây phiền hà cho hoạt động của các đơn vị trong năm kế hoạch. Hiệu quả công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát còn hạn chế.

Thứ tám, sự kết hợp giữa cơ quan Tài chính các cấp chưa chặt chẽ trong việc hướng dẫn, kiểm tra, đôn đốc, tạo điều kiện thuận lợi trong chấp hành thu, chi ngân sách trong hoạt động khai thác than.

3.3.3. Những nguyên nhân của tồn tại, hạn chế trong quản lý ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng phát triển bền vững

3.3.3.1. Những nguyên nhân chủ quan

- Việc phối kết hợp giữa cơ quan Tài chính, cơ quan Thuế, KBNN và các đơn vị liên quan trong việc xây dựng dự toán thu, chi ngân sách trong hoạt động khai thác than ở tỉnh chưa tốt. Tỉnh xây dựng kế hoạch chủ yếu vẫn dựa vào chỉ tiêu Bộ Tài chính giao nên chưa được chủ động. Việc kiểm tra, thẩm định dự toán thu, chi ngân sách trong hoạt động khai thác than vẫn chưa được sâu, việc tham mưu cho UBND tỉnh giao kế hoạch cho các đơn vị vẫn còn chưa sát với thực thế, do vậy việc giao dự toán thu, chi ngân sách trong hoạt động khai thác than còn mang tính áp đặt.

- UBND tỉnh, Sở Tài chính chưa thường xuyên rà soát, bổ sung danh mục, điều chỉnh mức thu đối với các khoản thu phí trên địa bàn theo định kỳ, thường là khi trung ương có thay đổi hoặc khi có vấn đề nổi cộm xảy ra trên địa bàn thì mới chỉ đạo rà soát, dẫn đến việc sửa đổi bổ sung các văn bản pháp lý về quy định thu phí, lệ phí thuộc thẩm quyền của địa phương chưa kịp thời, nhiều mức thu đã quá lạc hậu hoặc có khi quá cao không phù hợp với thực tiễn, chậm được sửa đổi, có nhiều khoản thu không đúng quy định của pháp luật, chậm được bãi bỏ. Các cấp chính quyền địa phương cũng chưa thật sự quan tâm đến công tác thu phí, lệ phí, xem đây là khoản thu nhỏ nên thiếu quan tâm chỉ đạo thực hiện.

- Vai trò lãnh đạo, năng lực điều hành và tổ chức thực hiện của chính quyền địa phương các cấp trên một số lĩnh vực còn hạn chế, chưa đạt yêu cầu đề ra. Công

tác dự báo tình hình chưa tốt, chỉ đạo thực hiện nhiệm vụ chưa nghiêm; việc sơ kết, tổng kết rút kinh nghiệm công tác tổ chức thực hiện hoạt động thu, chi ngân sách chưa được quan tâm đúng mức.

- Một số cán bộ quản lý ngân sách của địa phương được đào tạo chưa bài bản, cùng với việc luân chuyển, điều động cán bộ làm công tác quản lý ngân sách, cán bộ tài chính - kế toán nên dẫn đến việc xây dựng dự toán thu, chi ngân sách trong hoạt động khai thác than còn chưa được tốt. Việc tổ chức bồi dưỡng, tập huấn chuyên môn nghiệp vụ cho đội ngũ làm công tác tài chính - kế toán ngân sách chưa được nhiều.

3.3.3.2. Những nguyên nhân khách quan

- Trong giai đoạn 2010-2016, chúng ta chưa có các quy chế về khung chi tiêu trung hạn hoặc ít nhất là ngân sách nhiều năm. Tháng 04/2017, Chính phủ mới ra Quyết định số: 45/2017/NĐ-CP Quy định chi tiết lập kế hoạch tài chính 05 năm và kế hoạch tài chính - NSNN 03 năm nhằm quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật ngân sách nhà nước về lập kế hoạch tài chính 05 năm và lập kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 03 năm; nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan, đơn vị liên quan trong việc lập các kế hoạch này. Như vậy trong giai đoạn nghiên cứu luận án, việc xây dựng một khung chi tiêu trung hạn hay ngân sách nhiều năm đã khiến cho các cơ quan ban ngành, địa phương phải đối mặt với mâu thuẫn là nhiệm vụ thì có, nhưng không rõ nguồn tài trợ cho các nhiệm vụ này như thế nào. Không dự báo được khả năng nguồn lực cũng là nguyên nhân dẫn đến tình trạng các cơ chế, chính sách thường quá tải, không có nguồn lực đối ứng để thực hiện.

- Quy định về phạm vi thu, chi NSNN nói chung, thu, chi ngân sách trong hoạt động khai thác than nói riêng chưa cụ thể: Quy định phạm vi nguồn lực tài chính công chưa bao quát, chưa cụ thể cũng hạn chế đáng kể việc theo đuổi mục tiêu quản lý sử dụng hiệu quả nguồn lực công. Việc phân tán nguồn lực công ở nhiều Quỹ, nhiều tài khoản và chỉ đưa vào ngân sách một phần nào đó rõ ràng là hạn chế khả năng lựa chọn các đề tài, dự án chi tiêu có hiệu quả. Chế độ, chính sách của nhà nước quản lý đầu tư và xây dựng cơ bản còn nhiều bất cập, một số văn bản

hướng dẫn còn ban hành chậm, thiếu, không đồng bộ, chồng chéo, chưa phù hợp với thực tế do đó khi triển khai thực hiện còn gặp khó khăn, vướng mắc.

- Các quy định về thanh tra, kiểm tra, quyết toán, công khai ngân sách chưa đầy đủ, kịp thời: Luật NSNN chưa quy định rõ trường hợp kiểm toán ngân sách thì báo cáo quyết toán NSNN đã được kiểm toán phải được kiểm toán nhà nước gửi tới HĐND, Quốc hội trước kỳ họp, để cung cấp thông tin cho các cơ quan, tổ chức này trước khi xem xét, phê chuẩn.

- Theo quy định hiện hành, đang thực hiện cơ chế kiểm soát chi NSNN theo yếu tố đầu vào, chưa thực hiện kiểm soát chi theo kết quả đầu ra. Vì vậy, chưa thực sự gắn trách nhiệm của các địa phương, đơn vị sử dụng NSNN với kết quả thực hiện nhiệm vụ; chưa đề cao trách nhiệm giải trình, minh bạch ngân sách và sự giám sát của cơ quan quản lý, giảm hiệu quả quản lý sử dụng nguồn vốn ngân sách cho phát triển ngành than.

- Ý thức một bộ phận doanh nghiệp khai thác than kém. Một số doanh nghiệp khai thác than còn dùng nhiều thủ đoạn để gian lận thuế, trốn thuế như: Không ghi chép trong sổ kế toán các khoản thu liên quan đến việc xác định số tiền thuế phải nộp; không xuất hoá đơn khi bán hàng hoá, dịch vụ hoặc ghi giá trị trên hoá đơn bán hàng thấp hơn giá trị thanh toán thực tế của hàng hoá, dịch vụ đã bán; sử dụng hoá đơn, chứng từ bất hợp pháp để hạch toán hàng hoá, nguyên liệu đầu vào trong hoạt động phát sinh nghĩa vụ thuế làm giảm số tiền thuế phải nộp hoặc làm tăng số tiền thuế được miễn, số tiền thuế được giảm hoặc tăng số tiền thuế được khấu trừ, số tiền thuế được hoàn.

Kết luận Chương 3

Chương 3 đề cập đến thực trạng quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV trong giai đoạn 2010-2017, một số kết luận rút ra như sau:

- Những nội dung quản lý NSNN đã được chính quyền tỉnh Quảng Ninh thực hiện đầy đủ theo các quy định hiện hành về quản lý NSNN.

- Bộ máy quản lý được tổ chức từ tỉnh đến huyện, xã với cơ chế chỉ đạo, phối hợp thực hiện tương đối nhịp nhàng, nhận được sự ủng hộ, chấp hành của các đối tượng như: các doanh nghiệp khai thác than, các đơn vị sử dụng ngân sách đầu tư cho phát triển ngành than.

- Công tác quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV dần đi vào nề nếp; tính hiệu lực, tính hiệu quả, sự phù hợp của quản lý NSNN ngày một cao.

- Tuy nhiên, công tác quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV còn bộc lộ nhiều hạn chế từ công tác lập dự toán thu - chi, phân bổ dự toán thu - chi đến công tác tổ chức chấp hành dự toán thu - chi, quyết toán thu - chi, và công tác thanh, kiểm tra, giám sát thu - chi NSNN từ hoạt động khai thác than.

- Những hạn chế trong công tác quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV xuất phát từ nhiều nguyên nhân, bao gồm cả những nguyên nhân chủ quan của bộ máy quản lý NSNN và những nguyên nhân khách quan từ phía cơ chế, chính sách, đến ý thức của các doanh nghiệp khai thác than, các đơn vị sử dụng ngân sách đầu tư cho phát triển ngành than.

Chương 4
PHƯƠNG HƯỚNG, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TỪ HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC THAN TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH QUẢNG NINH THEO HƯỚNG PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

4.1. Phương hướng hoàn thiện quản lý ngân sách Nhà nước từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng phát triển bền vững đến năm 2025, định hướng đến năm 2030

Thông qua kết quả phân tích thực trạng và dự báo tình hình phát triển ngành Than Việt Nam nói chung, hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh nói riêng, luận án đề xuất một số phương hướng hoàn thiện công tác quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV thời gian tới như sau:

Thứ nhất, tăng cường công tác quản lý thu, chi ngân sách trong hoạt động khai thác than; thực hiện thu đúng, thu đủ và kịp thời vào ngân sách địa phương; chi đúng, tiết kiệm, hiệu quả, phù hợp nhằm thực hiện nhanh chóng mục tiêu PTBV trong hoạt động khai thác than.

Thứ hai, dự toán thu, chi ngân sách trong hoạt động khai thác than cần được xây dựng dài hạn, phù hợp hơn với kế hoạch phát triển KTXH của địa phương. Việc tổ chức thực hiện thu, chi ngân sách phải đảm bảo bám sát kế hoạch này.

Thứ ba, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện thu, chi ngân sách ở tất cả các khâu của chu trình thực hiện quản lý NSNN. Nâng cao chất lượng kiểm tra, giám sát, đạt mục tiêu thực hiện quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV.

Thứ tư, đổi mới phương pháp quản lý trong thực hiện quản lý NSNN. Hiện nay, các phương pháp quản lý đang được áp dụng như phương pháp hành chính, phương pháp kinh tế, phương pháp tổ chức, phương pháp thuyết phục. Trong các

phương pháp này thì phương pháp kinh tế và phương pháp thuyết phục chưa được chú trọng và chưa phát huy được nhiều tác dụng đối với kết quả điều hành và thực hiện quản lý NSNN trong hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững. Do đó, trong thời gian tới cần đổi mới, tăng cường hai phương pháp này.

Thứ năm, nâng cao năng lực, trình độ chuyên môn và tinh thần trách nhiệm của đội ngũ cán bộ quản lý, thực hiện quản lý NSNN. Trong thời gian tới, tỉnh Quảng Ninh cần đẩy mạnh công tác đào tạo, bồi dưỡng nhân tài; sắp xếp những người có năng lực chuyên môn, có phẩm chất chính trị tốt vào những vị trí chủ chốt trong bộ máy quản lý, thực hiện quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than ở địa phương cấp tỉnh theo hướng PTBV.

Để thực hiện tốt các phương hướng đã nêu trên, qua nghiên cứu thực tế kết hợp với các tài liệu đã được nghiên cứu, luận án đưa ra một số giải pháp với mục tiêu hoàn thiện quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2030.

4.2. Giải pháp hoàn thiện quản lý ngân sách Nhà nước từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng phát triển bền vững

4.2.1. Hoàn thiện lập dự toán thu, chi ngân sách Nhà nước từ hoạt động khai thác than

4.2.1.1. Nâng cao chất lượng dự toán thu, chi ngân sách

Để tạo điều kiện cho việc quản lý thu, chi, trong khâu thực hiện cũng như việc đánh giá, quyết toán hữu hiệu thì yêu cầu lập dự toán phải khai thác triệt để khả năng của địa phương, lập dự toán phải dựa trên những căn cứ khoa học, tiêu chuẩn định mức của Nhà nước quy định, tình hình cụ thể của địa phương.

Dự toán thu phải được xây dựng tích cực, hiện thực trên cơ sở tính đúng, tính đủ các chính sách, chế độ hiện hành, những chế độ, chính sách mới sẽ có hiệu lực thi hành và dự báo sát thực tình hình đầu tư, phát triển sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp ngành than trên địa bàn. Chú ý tính toán các khoản thu phát sinh nhưng được cấp có thẩm quyền cho phép gia hạn thời hạn nộp sang năm sau, chủ động tích cực thu vào ngân sách năm số thuế nợ đọng từ các năm trước của các

doanh nghiệp ngành than. Giao dự toán thu cần quan tâm tình hình biến động về kinh tế, giá cả để đưa ra được những số liệu điều chỉnh phù hợp, khắc phục tình trạng thiếu chuẩn xác, thiếu tin cậy của số liệu ảnh hưởng đến việc phân tích tài chính, điều hành và thực hiện kế hoạch ngân sách.

Dự toán chi ngân sách được xây dựng căn cứ vào các tiêu chí và định mức phân bổ NSNN do các cấp có thẩm quyền quyết định; các quy định pháp luật về chính sách, chế độ chi tiêu ngân sách hiện hành và yêu cầu kinh phí thực hiện các chương trình, nhiệm vụ, dự án quan trọng, bảo đảm triệt để thực hành tiết kiệm, chống lãng phí ngay từ khâu xây dựng dự toán.

Để nâng cao chất lượng dự toán thu, chi ngân sách đảm bảo PTBV hoạt động khai thác than, trong thời gian tới, tỉnh Quảng Ninh cần chú trọng:

- Nâng cao chất lượng dự báo để nâng cao chất lượng dự toán thu tài chính từ hoạt động khai thác than. Dự báo về tốc độ tăng trưởng ngành than, dự báo về chính sách thu, dự báo về tình hình hoạt động của các doanh nghiệp khai thác than; phân tích, đánh giá những tác động tăng, giảm thu theo từng địa bàn, từng khoản thu, sắc thuế phải tương đối sát thực, phải khách quan. Dự toán thu cần căn cứ vào kết quả thực hiện kế hoạch thu của một số năm liền kề, nhất là khả năng thực hiện dự toán thu của năm báo cáo. Dự toán thu đảm bảo bao quát hết nguồn thu, tránh bỏ sót nguồn thu. Khi xây dựng chính sách thu cần đảm bảo không tận thu mà phải đảm bảo bồi dưỡng nguồn thu trong dài hạn. Để đảm bảo dự toán thu có tính khả thi cũng cần hạn chế và tiến tới xóa bỏ chỉ tiêu giao thu áp đặt từ ngân sách cấp trên đối với ngân sách cấp dưới.

- Kiểm soát lập dự toán chi ngân sách cho phát triển ngành than. Dự toán chi ngân sách cho phát triển ngành than cần bám sát các mục tiêu phát triển ngành than đã đặt ra, căn cứ vào các chính sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi của Nhà nước, cân đối với nguồn thu của địa phương để ưu tiên bố trí vốn cho những nhiệm vụ trọng tâm, trọng điểm, kiên quyết không bố trí vốn cho những nhiệm vụ chi chưa thực sự cần thiết. Trong dự toán chi, cần tăng tỷ trọng chi cho đầu tư các dự án bảo vệ môi trường. Phân bổ vốn để thanh toán dứt điểm các công trình còn nợ kéo dài,

các công trình dở dang vì thiếu vốn; kiên quyết cắt bỏ các công trình, dự án chưa thực sự cần thiết; ưu tiên bố trí vốn cho các công trình trọng điểm, có ý nghĩa quyết định đối với sự PTBV của ngành than.

Công tác quy hoạch xây dựng cần phải đi trước một bước, tránh chồng chéo, chắp vá, hiệu quả đầu tư thấp. Để nâng cao chất lượng công tác quy hoạch xây dựng trước hết cần phải xác định rõ trách nhiệm, nghĩa vụ và cơ chế phối hợp giữa các sở, ban ngành chức năng của Tỉnh; công khai lấy ý kiến đóng góp của đông đảo quần chúng nhân dân, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra việc chấp hành quy hoạch, kiên quyết xử lý các trường hợp vi phạm quy hoạch.

Kế hoạch vốn đầu tư phải tuân thủ các trình tự trong đầu tư, đặc biệt là đầu tư XDCB. Chỉ lập, bố trí vốn cho các dự án nằm trong quy hoạch được phê duyệt, đủ điều kiện triển khai thực hiện thi công xây lắp, đồng thời việc bố trí vốn phải sát với tiến độ dự án tránh tình trạng bố trí vốn xa rời mục tiêu dự án, tránh tình trạng tạo ra khối lượng dở dang, chậm đưa công trình vào sử dụng, ứ đọng vốn chậm phát huy được hiệu quả. UBND tỉnh cần có chỉ đạo chỉ khởi công thực hiện các dự án cấp thiết, có quyết định phân bổ vốn và thực hiện nghiêm các quy định của Nhà nước về quản lý đầu tư xây dựng công trình, như vậy mới phát huy được hiệu quả vốn đầu tư từ nguồn NSNN, tránh tình trạng nợ đọng trong đầu tư phát triển ngành than.

Ngoài ra, chất lượng dự toán thu, chi tốt hay không tốt là phụ thuộc phần lớn vào yếu tố con người, từ người lập cho đến người thẩm định, người có thẩm quyền phê chuẩn. Vì vậy, tỉnh cần bố trí các cán bộ, công chức có trình độ chuyên môn để tham gia công tác lập, thẩm định và phê duyệt các dự toán này.

4.2.1.2. Đổi mới phương thức lập kế hoạch chi vốn đầu tư cho ngành than

- Cần tăng cường sự phối hợp các ngành, đơn vị trong việc lập kế vốn đầu tư cho ngành than. Kế hoạch vốn đầu tư được xây dựng cho kỳ kế hoạch 05 năm cùng với kỳ kế hoạch phát triển KT-XH 05 năm của tỉnh. Kế hoạch vốn đầu tư được xây dựng căn cứ vào chiến lược phát triển KT-XH và mục tiêu cụ thể của kế hoạch 05 năm và căn cứ vào khả năng huy động các nguồn vốn cho ngành than.

- Lập kế hoạch vốn đầu tư phải đảm bảo tính kịp thời của kế hoạch. Chủ tịch tỉnh cần ấn định thời gian lập kế hoạch vốn đầu tư cho ngành than chậm nhất vào cuối quý I năm đầu tiên của kế hoạch phát triển KT-XH 05 năm. Trên cơ sở ấn định thời điểm phê duyệt, Sở Kế hoạch và Đầu tư có kế hoạch, lộ trình cụ thể để xây dựng ngân sách với sự tham gia sâu rộng của các đơn vị, các nhà khoa học.

- Cân đối các loại nguồn vốn NSNN cho đầu tư phát triển ngành than, phải đảm bảo tính khả thi cao. Các loại nguồn vốn cho kế hoạch vốn đầu tư phát triển ngành than được xây dựng trên cơ sở tốc độ tăng trưởng hàng năm của nền kinh tế, tỷ lệ tích luỹ và tiêu dùng dự kiến của UBND tỉnh. Việc của lập mục tiêu của kế hoạch vốn đầu tư phát triển ngành than không được quá tham vọng, ôm đồm, thoát ly khỏi khả năng cân đối các loại nguồn vốn, tránh áp đặt mong muốn chủ quan của các cơ quan QLNN.

- Tiến hành cập nhật, hiệu chỉnh vốn đầu tư phát triển ngành than một cách khoa học. Hàng năm, UBND tỉnh cần phải có đánh giá việc thực hiện các nội dung và mục tiêu của kế hoạch vốn đầu tư phát triển ngành than. Trên cơ sở đó, Sở kế hoạch và Đầu tư tổng hợp đánh giá việc thực hiện các nội dung và mục tiêu của kế hoạch đầu tư phát triển ngành than từ NSNN và báo cáo UBND tỉnh để có thể cập nhật, hiệu chỉnh kế hoạch đầu tư một cách khoa học, kịp thời.

4.2.1.3. Nuôi dưỡng và mở rộng nguồn thu từ hoạt động khai thác than

- Tạo môi trường phát triển cho các doanh nghiệp khai thác than:

Việc quản lý thu từ hoạt động khai thác than không chỉ dừng lại ở việc khai thác nguồn thu hiện có mà phải bằng chính sách nhằm nuôi dưỡng các nguồn thu đã bị thu hẹp và mở rộng nguồn thu để không ngừng tăng nguồn thu trên địa bàn. Muốn vậy trong quá trình SXKD, các doanh nghiệp khai thác than cần có sự hỗ trợ nhiều mặt của Nhà nước, chính quyền địa phương. Theo đó, chính quyền tỉnh cần tạo môi trường phát triển cho các doanh nghiệp khai thác than.

Xác định ngành than là một ngành kinh tế trọng điểm, có vai trò quan trọng về an ninh năng lượng quốc gia, vừa đóng góp tăng trưởng kinh tế và đặc biệt là các vấn đề an sinh xã hội trên địa bàn... cần được tỉnh Quảng Ninh quan tâm chỉ đạo.

Thời gian qua ngành than liên tiếp gặp nhiều khó khăn do giá bán than thấp trong khi thuế tài nguyên tăng, tiêu thụ chậm dẫn đến tồn kho lớn, tỷ trọng khai thác than hầm lò cao làm tăng chi phí sản xuất, ảnh hưởng của thiên tai, bão lũ... Vì vậy, công tác đồng hành, hỗ trợ ngành than cần được Ban thường vụ tỉnh ủy, UBND tỉnh Quảng Ninh quan tâm, chú trọng giải quyết, thường xuyên tổ chức các cuộc làm việc trực tiếp với Tập đoàn Than - Khoáng sản Việt Nam và Tổng Công ty Đông Bắc và tại các hội nghị định kỳ của tỉnh Quảng Ninh.

Tỉnh Quảng Ninh cần chỉ đạo các sở, ban ngành hướng dẫn, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp ngành than hoàn thiện các thủ tục pháp lý, giải quyết các vướng mắc về đất đai, giải phóng mặt bằng, giá đất, cấp phép xây dựng, thăm dò tài nguyên, đánh giá tác động môi trường... để các dự án của ngành được triển khai kịp thời, đúng tiến độ.

Bên cạnh đó nhằm ổn định sản xuất, tiêu thụ than, đảm bảo đời sống của trên 11 vạn cán bộ, công nhân viên chức, người lao động của ngành than, UBND tỉnh Quảng Ninh cần phối hợp ngành than có văn bản báo cáo Thủ tướng Chính phủ; có cơ chế đặc thù thực hiện quy hoạch phát triển ngành than về thăm dò tài nguyên, xây lắp mỏ hầm lò đã được Thủ tướng phê duyệt điều chỉnh.

- Tăng cường huy động vốn đầu tư phát triển ngàn than:

Trong những năm tới nhu cầu vốn đầu tư để thực hiện quy hoạch phát triển ngành than Việt Nam nói chung, ngành than Quảng Ninh nói riêng tăng cao, do đó cần phải có những giải pháp cơ bản nhằm huy động vốn đầu tư:

+ Lấy than nuôi than: Trong những năm tới khi nhu cầu sử dụng than trong nước còn ít, chúng ta vẫn có thể xuất khẩu một lượng than đáng kể, phát huy thế mạnh này để hợp tác với nước ngoài đổi mới thiết bị công nghệ thông qua các hợp đồng kinh tế xuất khẩu; Ưu tiên việc tự bảo lãnh vay vốn bằng các hợp đồng bán than trong và ngoài nước.

+ Huy động vốn đầu tư cho phát triển ngành than là vấn đề quan trọng và bức thiết bởi vì đặc thù của khai thác than là vốn đầu tư lớn thời gian thu hồi chậm, cho nên ít hấp dẫn với các đối tác nước ngoài. Quy hoạch đề xuất một số biện pháp

để huy động vốn cho ngành than nhằm nâng cao hiệu quả công tác đầu tư XDCB.

Việc huy động vốn cần loại trừ những nguồn vốn được cấp phát hoặc được vay với điều kiện hết sức ưu đãi, cần đa dạng hóa nguồn vốn và hình thức huy động để tránh sự phụ thuộc quá mức, đảm bảo tính chủ động của doanh nghiệp, vừa phát huy tối đa lợi thế cũng như hạn chế đến mức tối thiểu các rủi ro bất lợi của các nguồn vốn và của các hình thức huy động vốn.

Khi cân nhắc giữa vốn vay bằng nội tệ và vốn vay bằng ngoại tệ (của nước ngoài) cần phải so sánh mức lãi suất vay thực tế của chúng, tức là không chỉ đơn thuần so sánh mức vay lãi suất danh nghĩa mà còn xem xét đến cả tỷ lệ lạm phát của từng loại tiền và sự biến động của tỷ giá. Trong điều kiện nước ta hiện nay tỷ giá là vấn đề hết sức nhạy cảm do sự kìm nén tỷ giá gần như cố định trong những năm vừa qua. Điều này cần hết sức coi trọng khi vay vốn ngoại tệ trung và dài hạn.

Vốn vay có đặc điểm là lãi suất vay và điều kiện trả nợ là cố định theo hợp đồng, bất kể hiệu quả SXKD của bên vay vốn thế nào. Như vậy, nếu SXKD bị lỗ hoặc hiệu quả thấp thì sẽ gặp khó khăn lớn về cân đối tài chính. Ngoài ra hình thức này còn có nhược điểm là bên cho vay không bị ràng buộc hoặc chịu trách nhiệm gì đến kết quả hoạt động SXKD và hiệu quả sử dụng vốn của bên vay vốn. Do đó, bên vay nên sử dụng vốn vay trong những trường hợp có hiệu quả cao và chắc chắn.

Các biện pháp cụ thể về nguồn vốn

+ Vốn Ngân sách:

Ngoài các loại vốn được cấp hiện nay đề nghị thêm: Nhu cầu thăm dò tìm kiếm thăm dò than nâng cấp trữ lượng ở các mức sâu dưới -300 đề nghị được Nhà nước hỗ trợ bằng nguồn vốn ngân sách.

Kết hợp với địa phương và các ngành liên quan cùng đề nghị Ngân sách cấp vốn đầu tư xây dựng một số công trình kết cấu hạ tầng ngoài mỏ như đường xá, bến cảng, đường điện, đường nước, khu dân cư, các công trình phúc lợi văn hóa xã hội... phục vụ chung cho nhiều mục tiêu kinh tế xã hội trong vùng lãnh thổ.

+ Vốn tự có:

Xác định đúng giá trị thực tài sản hiện có, đặc biệt là giá trị tài sản cố định.

Hạch toán đúng giá trị thực của tài sản cố định vốn khấu hao cơ bản tài sản cố định sẽ có số vốn đáng kể để bổ sung cho nhu cầu vốn đầu tư của Ngành. Nếu giảm khấu hao trên cơ sở tính thấp giá trị tài sản cố định để có lãi thì sẽ phải nộp thuế thu nhập doanh nghiệp, nhưng mặt khác do khấu hao thấp nên thiếu vốn đầu tư duy trì thay thế sẽ phải đi vay.

+ Vốn của các tổ chức tài chính tín dụng:

Đối với vốn đầu tư trung và dài hạn, ngoài các hình thức vay thông thường như từ trước đến nay nên triển khai áp dụng hình thức thuê mua tài chính, chủ yếu là hình thức thuê khô (thuê thiết bị, phương tiện), hạn chế tối đa hình thức thuê ướt đối với công ty nước ngoài (thuê thiết bị có cả người vận hành), vì chi phí cho người vận hành nước ngoài khá cao so với công nhân trong nước. Nếu công nhân trong nước được trả công thỏa đáng thì năng suất cũng không kém gì so với người nước ngoài.

Áp dụng hình thức này ngoài việc hạn chế được những nhược điểm và rủi ro của hình thức vay vốn nói chung (bị lỗ cũng phải trả nợ, vay phải có thế chấp hoặc bảo lãnh...) và vay vốn để tự mua thiết bị còn có những cái lợi là: (1) Tiết kiệm được vốn đầu tư ban đầu; (2) Thiết bị thuê đảm bảo đúng yêu cầu và chất lượng; (3) Ràng buộc được bên cho thuê đến cùng; (4) Tài sản thế chấp chính là tài sản thuê; (5) Vốn của các tổ chức KTXH.

+ Thực hiện triệt để chủ trương tận dụng tối đa năng lực sẵn có của các đơn vị trên cùng địa bàn trên cơ sở hai bên cùng có lợi theo các hình thức liên kết, liên danh, thuê mượn tài sản, thuê làm dịch vụ trọn gói từng vụ việc... Trước mắt, nên xem xét việc thuê bốc xúc và vận chuyển than, vận chuyển đất; thuê sửa chữa thiết bị; thuê đào lò...

+ Đặc biệt nên hợp lực tối đa với nhau trong việc hợp tác đầu tư với nước ngoài để tăng tỷ lệ góp vốn của bên Việt Nam, nhằm chủ động trong quản lý và điều hành hoạt động kinh doanh của dự án đầu tư, đảm bảo hiệu quả và lợi ích của bên Việt Nam.

+ Đối với các hộ tiêu thụ than trọng điểm như: Điện, xi măng, giấy, đạm...

xem xét hình thức hùn vốn đầu tư cùng ngành than và trả bằng sản phẩm theo giá thỏa thuận hai bên cùng có lợi. Hình thức này có thể áp dụng đối với các trường hợp đầu tư xây dựng mỏ mới, cải tạo mở rộng mỏ cũ, đặc biệt là các mỏ trực tiếp cung cấp than cho các hộ trọng điểm.

+ Cổ phần hoá doanh nghiệp: Tiến hành cổ phần hoá các mỏ huy động tối đa vốn của dân cư để phục vụ cho sự nghiệp phát triển ngành than. Vốn thu được từ nguồn bán cổ phần được dùng để đầu tư phát triển các mỏ mới

+ Phát hành cổ phiếu và tham gia thị trường chứng khoán: Tập đoàn công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam cần có lộ trình tham gia thị trường chứng khoán, phát hành cổ phiếu của các công ty cổ phần thông qua thị trường chứng khoán để huy động vốn của xã hội vào đầu tư phát triển mỏ.

+ Vốn ODA, viện trợ kỹ thuật, đào tạo không hoàn lại: Cần tận dụng đặc điểm của Ngành than để xây dựng các dự án, trong đó có mục tiêu xã hội, tạo công ăn việc làm, bảo vệ môi trường... nhằm tranh thủ các nguồn vốn ODA viện trợ không hoàn lại. Ngoài ra, tham gia cùng địa phương và các đơn vị liên quan tranh thủ nguồn vốn này cho các công trình dùng chung nhiều ngành hoặc phục vụ cho nhiều mục tiêu kinh tế xã hội của vùng. Tăng cường mối quan hệ với các cơ quan Nhà nước, các tổ chức quốc tế để tiếp cận và tranh thủ triệt để nguồn vốn này.

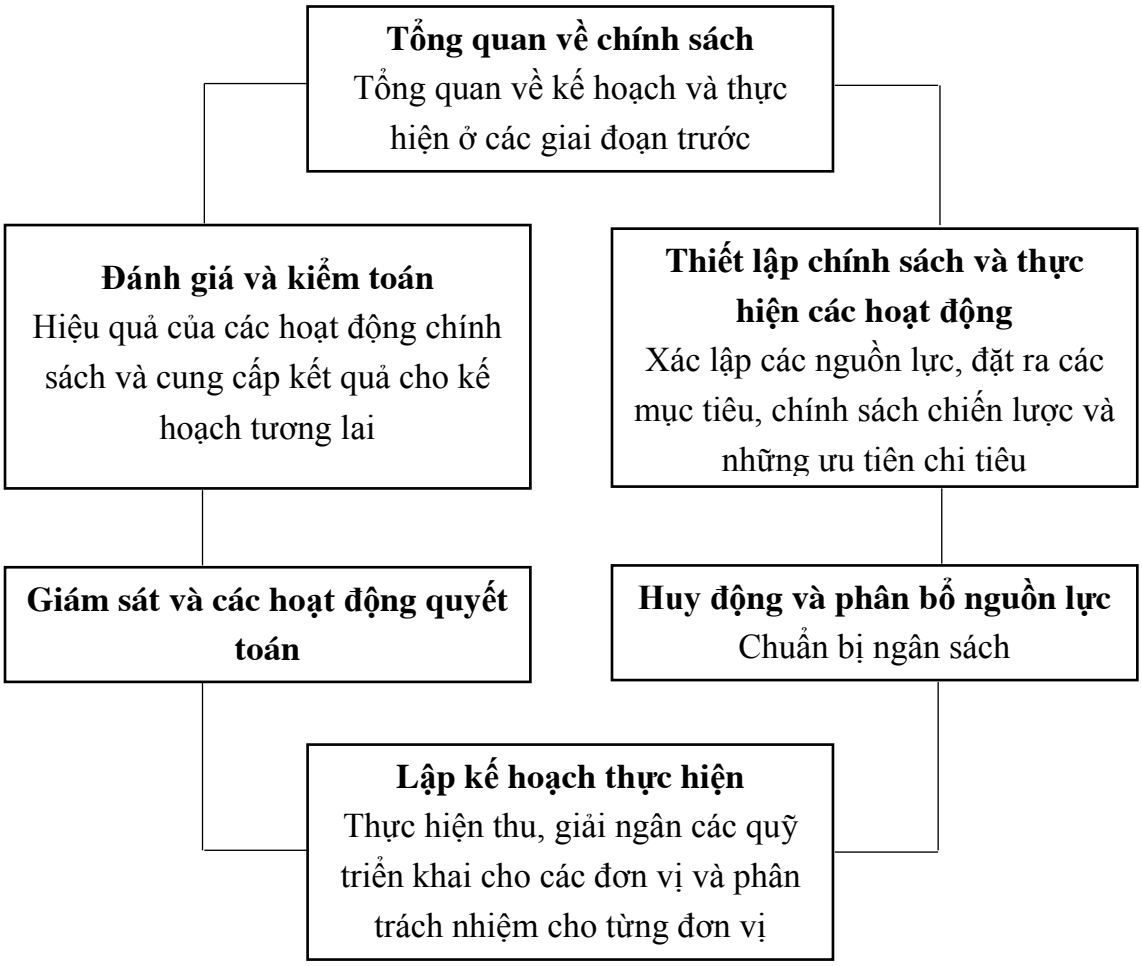
+ Các nguồn vốn nước ngoài khác: Cần có chính sách để thu hút các nguồn vốn nước ngoài để đầu tư vào các dự án, nhất là các dự án cần vốn lớn, công nghệ hiện đại và trình độ quản lý tiên tiến.

Để thu hút có hiệu quả nguồn vốn này ngoài các hình thức huy động đã có của FDI, các hình thức thông thường của vốn tín dụng thương mại, nên áp dụng các hình thức năng động phù hợp khác như tín dụng thuê mua, mua hàng trả chậm, xây dựng và chuyển giao, đầu tư góp vốn cổ phần (mua cổ phiếu...).

4.2.1.4. Áp dụng quy trình lập dự toán và phân bổ ngân sách trên cơ sở khuôn khổ chi tiêu trung hạn hướng theo kết quả đầu ra

Một điểm yếu của việc quản lý thu, chi ngân sách đảm bảo PTBV ngành than hiện nay là dàn trải không gắn kết giữa chính sách, kế hoạch và ngân sách. Vì vậy,

để có được tầm nhìn trung hạn về nguồn lực tài chính, từ đó đảm bảo yêu cầu kỷ luật tài khóa tổng thể (kiểm soát bội chi ngân sách, nợ công); đảm bảo hiệu quả phân bổ: xác định rõ ưu tiên, tránh đầu tư dàn trải, đảm bảo nguồn lực dành cho các chính sách then chốt hàng năm; giúp làm rõ phạm vi lựa chọn và chỉ ra cái gì có thể đảm bảo nguồn lực chắc chắn gắn với ưu tiên chiến lược cái gì không.



Hình 4.1: Chu trình liên kết chính sách, lập kế hoạch và ngân sách trong thực hiện quản lý NSNN theo hướng PTBV ngành than

Nguồn: Public Expenditure management handbook, The World Bank, Washington, D.C. năm 1998

Để công cụ ngân sách thực sự trở thành công cụ đắc lực của Chính phủ, các cấp chính quyền trong điều tiết phát triển kinh tế, cần xác định mục tiêu cải cách quản lý ngân sách theo khung chi tiêu trung hạn.

Thực tế cho thấy, nếu không có những thay đổi cơ bản về phương thức lập

kế hoạch ngân sách - một trong những nội dung cơ bản của quản lý ngân sách - thì không thể thực hiện phân bổ ngân sách theo các ưu tiên chiến lược của nền kinh tế và hệ quả là không có cơ sở để đảm bảo rằng các mục tiêu KT-XH sẽ trở thành hiện thực. Vì cần phải có thời gian để thực hiện các mục tiêu KT-XH đặt ra (03 năm, 05 năm, 10 năm...), nên nếu không có một khung chi tiêu trung hạn xác định mục đích, các bước đi, lộ trình làm căn cứ để phân bổ, quản lý nguồn lực, thì nguồn lực rất có thể bị phân bổ không thống nhất giữa các năm, việc tăng giảm ngân sách phân bổ sẽ diễn ra một cách tùy tiện, không có cơ sở,...

Áp dụng khung chi tiêu trung hạn cũng có nghĩa là sẽ phải đổi mới căn bản phương thức phân bổ ngân sách theo phương thức hiện hành. Việc phân bổ ngân sách theo định mức hiện hành thực chất là phân chia ngân sách, trên cơ sở mức chi của các năm trước và khả năng tăng nguồn thời gian tới. Phân bổ ngân sách theo khung chi tiêu trung hạn được xác định trên cơ sở nhu cầu kinh phí để thực hiện được các nhiệm vụ, mục đích nhất định. Do việc phân bổ ngân sách hiện nay là phân chia ngân sách rải đều cho các lĩnh vực, các cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách, nên nguồn lực được phân bổ hầu như chỉ đáp ứng được một phần nhu cầu chi tiêu - ngân sách chỉ đủ để duy trì hoạt động của khu vực công, hay nói cách khác là để đảm bảo nhu cầu chi lương, ngân sách dùng cho chi cung cấp dịch vụ rất hạn chế... Phân bổ ngân sách theo khung chi tiêu trung hạn sẽ phân bổ đủ nhu cầu kinh phí để thực hiện từng nhiệm vụ.

Logic của việc đổi mới phương thức quản lý ngân sách theo kiểu truyền thống, quản lý đầu vào là chủ yếu chuyển sang quản lý theo kết quả đầu ra là đặt hoạt động quản lý ngân sách nói chung trong logic của kinh tế thị trường, đặt hiệu quả hoạt động của Chính phủ giống như hiệu quả hoạt động của một doanh nghiệp.

Chính quyền tỉnh cần đặt vào vị trí tương tự như một doanh nghiệp trong quản lý chi ngân sách. Đối với doanh nghiệp, để sản xuất ra một sản phẩm, họ phải tính toán được dự toán chi cần thiết, phải tập hợp đầy đủ các yếu tố sản xuất (vốn, nhân công, vật tư, nguyên liệu, năng lượng hoặc các yếu tố mua ngoài khác - còn được gọi là các yếu tố đầu vào) và kết hợp các yếu tố sản xuất trong một quy trình

sản xuất, một dây chuyền công nghệ của mình. Theo logic đó, Chính quyền tỉnh cũng cần và phải đổi mới phương thức quản lý chi ngân sách. Theo đó, không chỉ đặt hiệu quả chi tiêu mà còn phải đặt kết quả đầu ra của hoạt động chi tiêu lên hàng đầu; Không chỉ quan tâm đến việc chi tiêu có đúng chế độ, định mức, đúng chính sách không mà còn phải gắn việc chi tiêu với việc thực hiện các mục tiêu KTXH. Chính phương thức quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra gắn với ngân sách trung hạn sẽ giúp đạt được điều đó.

Quy trình lập kế hoạch dự toán ngân sách theo kết quả đầu ra có tầm nhìn trung hạn thực hiện cho mỗi năm trong tầm nhìn 03 năm. Trong đó, việc phân bổ các nguồn lực ngân sách phải tuân thủ các kết quả đầu ra, theo những ưu tiên chiến lược đã xác định góp phần thúc đẩy sự PTBV hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh; đồng thời, vẫn đảm bảo được kỷ luật tài chính tổng thể. Để thực hiện quy trình này, cần tổ chức lập và phân bổ ngân sách theo 03 giai đoạn sau:

- Giai đoạn 1: Xây dựng và quyết định một khuôn khổ tài chính trung hạn trên cơ sở xác lập các chiến lược, chính sách, các chỉ tiêu, các dự báo kinh tế - tài chính vĩ mô.

- Giai đoạn 2: Xây dựng và quyết định khuôn khổ ngân sách trung hạn, xác lập các chỉ tiêu tài chính vĩ mô, các giới hạn và kỷ luật tài chính tổng thể.

- Giai đoạn 3: Xây dựng, quyết định khuôn khổ chi tiêu trung hạn ngành than.

Xác lập khuôn khổ chi tiêu trung hạn được tiến hành theo 02 bước: (i) xác định các chỉ tiêu tài chính và (ii) phân bổ nguồn lực công (ngân sách) theo các ưu tiên chiến lược nhằm đạt được các chỉ tiêu kết quả đầu ra, kinh phí được giới hạn trong khuôn khổ các chỉ tiêu tài chính.

Việc chuẩn bị các dự toán ngân sách theo khuôn khổ chi tiêu trung hạn bao gồm việc cân đối các nhu cầu của các lĩnh vực với tổng nguồn lực, trên cơ sở các ưu tiên tổng thể cấp quốc gia và các ưu tiên của từng ngành, lĩnh vực. Tổng nhu cầu chi tiêu được xác định trên cơ sở xác định chi phí cho các hoạt động đã được quyết định, được lựa chọn ưu tiên nhằm đạt được các sản phẩm đầu ra trong mỗi lĩnh vực. Khi triển khai thực hiện khuôn khổ chi tiêu trung hạn, cần triển khai theo 07 bước:

- Bước 1: Xác định khung kinh tế vĩ mô và dự báo khả năng nguồn lực của tỉnh nhằm đảm bảo sự tương thích giữa chính sách, kế hoạch với khả năng nguồn lực và đảm bảo chỉ chi tiêu trong phạm vi nguồn lực. Việc xác định khung kinh tế vĩ mô trên địa bàn tỉnh phải căn cứ vào định hướng phát triển KTXH của cả nước và vị thế của tỉnh trong định hướng phát triển KTXH của khu vực, của cả nước, các chính sách, chỉ tiêu tài khóa, tiền tệ của Chính phủ và thực trạng của tỉnh. Yêu cầu tập hợp tất cả các nguồn lực có thể có của khung chi tiêu trung hạn cần được quán triệt nghiêm túc. Tổng nguồn lực của tỉnh bao gồm toàn bộ các nguồn mà tỉnh được hưởng theo phân cấp, các nguồn huy động trên địa bàn và nguồn vay nợ có thể có. Mục đích là nhằm phân bổ tối ưu tổng quỹ của tỉnh cho các mục tiêu PTBV ngành than đặt ra.

- Bước 2: Phân bổ ngân sách cho các ưu tiên trong PTBV ngành than. Thực chất là phân bổ tổng nguồn lực đã được xác định ở bước 01 cho việc thực hiện PTBV ngành than.

- Bước 3: Xác định nhu cầu đầu tư cụ thể của ngành than thông qua công tác xây dựng kế hoạch chiến lược. Ở khâu này, để xác định nhu cầu đầu tư, tỉnh phải rà soát nhiệm vụ, mục tiêu hoạt động và những thay đổi nền tảng của ngành than trên địa bàn đảm bảo tính thống nhất với các ưu tiên của tỉnh.

Xác định nhu cầu đầu tư này đòi hỏi một quy trình đánh giá cụ thể: (1) nhiệm vụ, mục đích, mục tiêu, chính sách, chiến lược, và các đầu ra; (2) các hoạt động để đạt được các đầu ra và mục tiêu đã thống nhất.

- Bước 4: Tính toán tổng đầu tư và các ưu tiên hoạt động cho thời kỳ trung hạn. Việc tính toán được thực hiện trên cơ sở xác định những đầu vào cần thiết - số lượng, chất lượng - để thực hiện các hoạt động nhằm đạt được đầu ra đã định.

Nhu cầu tổng vốn đầu tư được tính toán trên cơ sở những đầu vào cần thiết và giá cả thị trường của các đầu vào này. Cần phải chú ý tới việc giá cả có thể khác nhau giữa các vùng, miền; Giá của các đầu vào biến động theo thời gian; Hiệu quả của các hoạt động quyết định tổng mức chi phí của hoạt động.

Vấn đề cuối cùng cần phải thực hiện ở bước này là ưu tiên hóa các hoạt động

trên cơ sở so sánh nguồn lực với dự toán tổng đầu tư. Nhiều khả năng là nguồn lực không đủ để thực hiện tất cả các dự án đầu tư, vì vậy phải sắp xếp thứ tự ưu tiên các dự án, các hoạt động tương ứng. Trong trường hợp không thể cạnh tranh được với các ngành, lĩnh vực khác hoặc các cơ quan, tổ chức khác trong cùng ngành thì sẽ phải loại trừ hoặc giảm bớt quy mô đầu tư. Khi xác định thứ tự ưu tiên của đầu ra và dự án, các yếu tố sau thường được xem xét đánh giá:

+ Mức độ đóng góp trực tiếp của đầu ra và dự án vào mục tiêu của ngành;

+ Thời gian và mức độ lâu dài mà các đầu ra và dự án tác động tới các mục tiêu đặt ra;

+ Hiệu suất chi phí đối với đầu ra và dự án tương ứng;

+ Nhu cầu về vốn kể cả nhu cầu sẽ phát sinh trong tương lai.

Thường thì việc xác định thứ tự ưu tiên bắt đầu từ các đầu ra và hiệu quả của dự án. Các cơ quan quản lý cần phải chỉ rõ đâu là các mục tiêu được ưu tiên trong bảng chức năng, nhiệm vụ và các mục tiêu đã được thống nhất.

- Bước 5: Quyết định phân bổ ngân sách cuối cùng.

Thực chất là quyết định cụ thể việc chuyển giao ngân sách giữa các đơn vị sử dụng theo đúng các ưu tiên phát triển ngành than, với phương thức hợp lý nhất để thực hiện các mục tiêu PTBV đặt ra.

- Bước 6: Hoàn chỉnh dự toán kinh phí cho 03 năm và từng năm tương ứng với mức ngân sách được phân bổ ở bước 5.

- Bước 7: Cơ quan tài chính tổng hợp lại dự toán ngân sách cuối cùng báo cáo UBND để trình HĐND tỉnh phê chuẩn.

4.2.2. Hoàn thiện chấp hành dự toán thu, chi ngân sách Nhà nước từ hoạt động khai thác than

4.2.2.1. Đổi mới cơ chế quản lý thu thuế, phí từ hoạt động khai thác than

Cơ chế quản lý thu thuế, phí là nội dung rất quan trọng trong quá trình thực hiện quản lý thu tài chính từ hoạt động khai thác than. Cơ chế này cần được đổi mới theo hướng sau:

- Đề cao nghĩa vụ, tính chủ động của các doanh nghiệp trong việc tự tính, tự

kê khai và tự nộp thuế vào NSNN tự chịu trách nhiệm trước pháp luật thông qua việc mở rộng tiến tới thực hiện đại trà cơ chế tự kê khai - tự nộp thuế.

- Rà soát, cải tiến, đánh giá bổ sung hoàn thiện lại các quy trình quản lý thuế hiện hành, nghiên cứu xây dựng thêm một số quy trình mới để phục vụ cho việc thực hiện cơ chế tự khai tự nộp thuế và việc thực hiện luật quản lý thuế. Các quy trình này phải đơn giản, đáp ứng đầy đủ các yêu cầu của công tác quản lý thuế theo cơ chế tự khai - tự nộp thuế, thực hiện nguyên tắc "một cửa" trong việc giải quyết các công việc về thuế để giảm chi phí cho doanh nghiệp khai thác than và cho cả cơ quan thuế.

- Đổi mới cơ chế quản lý thu thuế phải gắn liền với cải cách thủ tục hành chính thuế để tạo môi trường thuận lợi cho các doanh nghiệp khai thác than, tiết kiệm chi phí chung của xã hội.

4.2.2.2. Tăng cường tuyên truyền, nâng cao nhận thức và trách nhiệm của các đối tượng quản lý

- Đối với công tác thu tài chính từ hoạt động khai thác than: Cơ quan thuế, hải quan cần đẩy mạnh công tác tuyên truyền, hỗ trợ người nộp thuế với nhiều hình thức, với tinh thần trách nhiệm, chính xác; phối hợp với cơ quan báo, đài của địa phương đẩy mạnh công tác tuyên truyền; tăng cường đối thoại, lắng nghe ý kiến của người nộp thuế, nhằm kịp thời tuyên truyền, phổ biến và tháo gỡ kịp thời khó khăn, vướng mắc trong thực hiện chính sách, pháp luật thuế. Đồng thời, nâng cao chất lượng trang thông tin điện tử các cơ quan thuế, hải quan nhằm phục vụ tích cực cho công tác tuyên truyền hỗ trợ người nộp thuế và cán bộ công chức trong ngành việc khai thác thông tin trong lĩnh vực quản lý thuế.

- Đối với công tác chi đầu tư cho phát triển ngành than: Các cơ quan chuyên môn có chức năng sẽ hướng dẫn các đơn vị thực hiện nghiêm chỉnh dự toán chi ngân sách theo đúng quy định, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí. Ngoài ra cần đẩy mạnh công tác tuyên truyền các chính sách, quy định mới có liên quan đến chi ngân sách. Công tác tuyên truyền phòng chống tham nhũng và thực hành tiết kiệm chống lãng phí trên một số địa bàn cần đi vào chiều sâu và thực hiện thường xuyên, liên tục, cần đưa ra được các biện pháp phòng ngừa cụ thể.

4.2.2.3. Tăng cường sự phối hợp giữa các cấp, các ngành và các đơn vị trong công tác quản lý thu, chi ngân sách

- Các cấp, các ngành, các đơn vị cần phải phối hợp trong công tác quản lý và điều hành dự toán thu, chi ngân sách, đảm bảo huy động đầy đủ, kịp thời nguồn thu vào NSNN nhằm đáp ứng kịp thời nhiệm vụ chi trong hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh theo hướng phát triển bền vững.

- Cơ quan thuế phối hợp chặt chẽ với chính quyền các cấp kiểm tra tình hình thực hiện nhiệm vụ công tác thuế; rà soát, kiểm soát chặt chẽ hồ sơ kê khai; theo dõi và đôn đốc kịp thời các khoản giãn thuế đến thời hạn nộp vào NSNN; đồng thời, thanh tra, kiểm tra chuyên đề về công tác hoàn thuế, việc in phát hành, quản lý, sử dụng hóa đơn theo quy định để kiên quyết xử lý các trường hợp vi phạm. Bên cạnh đó, cơ quan thuế cần theo dõi sát sao tình hình biến động kinh tế, xã hội, những nhân tố ảnh hưởng tới nguồn thu ngân sách từ hoạt động khai thác than, kịp thời tham mưu với tỉnh ủy, HĐND, UBND tỉnh nhằm kịp thời tháo gỡ vướng mắc, khó khăn, tạo điều kiện cho doanh nghiệp phát triển sản xuất kinh doanh, thực hiện tốt nghĩa vụ đối với ngân sách.

- Ngành thuế cần phối hợp chặt chẽ với cơ quan cấp đăng ký kinh doanh, giấy chứng nhận đầu tư để quản lý thuế từ khâu đầu vào, thường xuyên đối chiếu số doanh nghiệp khai thác than đang hoạt động, doanh nghiệp đã giải thể.

- Đẩy mạnh và đa dạng hóa các hình thức tuyên truyền, hỗ trợ pháp luật về thuế cho người nộp thuế, cộng đồng xã hội để nâng cao tính tuân thủ trong việc thực thi pháp luật thuế, lên án mạnh mẽ các hành vi trốn thuế, gian lận thuế, chây ỳ thuế, tạo sự đồng thuận của cộng đồng doanh nghiệp khai thác than, sự đồng thuận cao của các ngành, các cấp trong công tác thuế.

- Cơ quan thuế tập trung lãnh đạo, chỉ đạo quyết liệt công tác đôn đốc thu hồi nợ thuế và cưỡng chế nợ thuế, giao chỉ tiêu thu nợ thuế đến từng đơn vị và đến từng cán bộ, công chức, gắn trách nhiệm của cán bộ, công chức thuế với nhiệm vụ thu nợ thuế, hạn chế đến mức thấp nhất số nợ mới phát sinh.

- Sự phối hợp giữa cơ quan thuế và các NHTM trên địa bàn trong công tác

ủy quyền thu đã đạt được những thành quả đáng kể, giúp công tác thu kịp thời, tạo điều kiện thuận lợi cho người nộp thuế, tiết kiệm chi phí cho cơ quan thuế. Tuy nhiên, công tác ủy quyền thu còn gặp một số bất cập như: cán bộ, nhân viên ngân hàng chưa hiểu sâu về nghiệp vụ thu NSNN, chưa khai thác hết dữ liệu trong dữ liệu dùng chung của Chương trình trao đổi thông tin thu, nộp NSNN (Chương trình TCS) do vậy việc nhập dữ liệu trên hệ thống TCS còn sai về mã số thuế, Mục lục ngân sách. Do vậy, cơ quan thuế cần tổ chức nhiều hơn các lớp tập huấn về nghiệp vụ thu ngân sách cho cán bộ nhân viên ngân hàng.

- Sở Tài chính nhập TABMIS cho các dự án có kế hoạch năm kịp thời để Kho Bạc thanh toán đúng thời gian theo quy định.

- Trong thời gian tới chính quyền tỉnh cần sự phối hợp chặt chẽ hơn nữa giữa các cơ quan chuyên môn của UBND tỉnh với cơ quan truyền thông. Cơ quan truyền thông bao gồm các cơ quan báo chí, phát thanh, truyền hình. Thực tế đã chứng minh vai trò của cơ quan truyền thông trong việc nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước. Nhờ cơ quan truyền thông mà chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước được phản ánh đầy đủ và kịp thời tới nhân dân, người dân có biết thì mới có thể làm đúng.

Với việc cung cấp thông tin rộng rãi trên các phương tiện truyền thông, các cơ quan truyền thông có thể góp phần tạo lập nguồn thu cho ngân sách được nhanh chóng, thuận lợi hơn. Bên cạnh đó, cơ quan truyền thông cũng đóng góp vai trò quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả chi ngân sách, nâng cao chất lượng công tác quản lý ngân sách, trong công tác đấu tranh phòng, chống tham nhũng như: thông tin về đấu thầu trong đầu tư xây dựng, trong mua sắm tài sản công được công bố trên phương tiện thông tin đại chúng sẽ làm giảm các trường hợp đấu thầu mang tính "hình thức", từ đó tiết kiệm được tiền ngân sách; hay với việc cung cấp thông tin kịp thời, đầy đủ và chính xác về các vụ án tham nhũng, tạo ra dư luận xã hội mạnh mẽ trong việc đấu tranh chống tham nhũng, một mặt vừa hỗ trợ các cơ quan chức năng kiên quyết đấu tranh mạnh mẽ, triệt để với các đối tượng tham nhũng, mặt khác tạo nên áp lực đối với các cơ quan chức năng xử lý tham nhũng, áp lực với các đối tượng tham nhũng.

4.2.2.4. Tăng cường công khai, minh bạch trong quản lý thu, chi ngân sách

Công khai, minh bạch là nguyên tắc, là yêu cầu đối với các cơ quan quản lý nhà nước trong quản lý ngân sách. Điều đó được quy định cụ thể trong Hiến Pháp và Luật NSNN.

Nhà nước sử dụng các khoản thuế do người dân, doanh nghiệp nộp vì vậy Nhà nước phải có trách nhiệm giải trình, công khai việc sử dụng tiền thuế. Người dân, doanh nghiệp có quyền được tiếp cận thông tin, được biết việc sử dụng các đồng thuế vào mục đích gì và đạt được những kết quả nào, có hiệu quả hay không hiệu quả.

Trong những năm qua, chính quyền trung ương cũng như địa phương đã có nhiều nỗ lực nhằm tăng cường công tác công khai, minh bạch trong hoạt động quản lý NSNN. Điều đó được thể hiện qua việc xây dựng quy trình ngân sách minh bạch, rõ ràng; xây dựng hệ thống định mức phân bổ ngân sách và các định mức chi tiêu công khai, minh bạch; công khai và lấy ý kiến rộng rãi về các văn bản luật, các chế độ, chính sách lớn có tác động đến đông đảo người dân; công khai các số liệu, tài liệu liên quan đến dự toán và quyết toán NSNN. Tuy nhiên, các thông tin được công khai vẫn còn hạn chế, chưa kịp thời. Do đó, trong thời gian tới các thông tin trong công tác QLNN như các kết quả thanh tra, kiểm tra, tình hình thiện hiện các kiến nghị qua mỗi cuộc thanh tra, kiểm tra cần công khai minh bạch hơn, công khai thu, chi ngân sách cần kịp thời hơn.

Công khai thông tin cũng đồng nghĩa với việc gắn trách nhiệm giải trình của các cơ quan quản lý nhà nước đối với thu, chi NSNN. Do đó, tăng cường công khai, minh bạch các thông tin về NSNN và quản lý NSNN sẽ giúp tăng tính hiệu quả của công tác quản lý hơn.

Hiện nay, các Website được coi là kênh tra cứu thông tin hiện đại, thuận tiện; là phương tiện để các cơ quan QLNN công khai kết quả thực hiện nhiệm vụ. Tuy nhiên, hiện nay các cơ quan QLNN tại tỉnh Quảng Ninh chưa thực hiện tốt công tác công khai thông tin theo quy định trên các Website. Do đó, tỉnh cần có chế tài mạnh hơn, xử phạt nghiêm đối với các cơ quan này, không chỉ dừng ở việc nhắc nhở, cần quy trách nhiệm đến người đứng đầu các cơ quan.

4.2.2.5. Hoàn thiện công tác quản lý chi đầu tư phát triển ngành than từ vốn ngân sách nhà nước

Để công tác quản lý ĐTPT ngành than từ nguồn vốn NSNN hiệu quả, cần phải quản lý toàn diện trên tất cả các giai đoạn, các khâu của quá trình đầu tư, đặc biệt đối với các dự án ĐTPT ngành than từ nguồn vốn NSNN. Một số nội dung chủ yếu cần phải được tiến hành như sau:

a) Cần có chủ trương, quyết định đầu tư chính xác

Khi đưa ra chủ trương đầu tư phải dựa trên các căn cứ pháp lý; phải phù hợp với nhu cầu thực tế của địa phương; tận dụng và phát huy những lợi thế về phát triển ngành than của tỉnh; phù hợp với quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành than của tỉnh nói riêng, của cả nước nói chung. Bên cạnh đó, để đưa ra những quyết định đầu tư chính xác cần phải xác định được danh mục các dự án đầu tư theo thứ tự ưu tiên trong từng thời kỳ; chủ trương đầu tư phải đảm bảo nguyên tắc đầu tư có trọng tâm, trọng điểm, cần quan tâm đến năng lực thực hiện của tỉnh, khả năng có thể huy động tài trợ từ các nguồn lực khác nhằm đáp ứng được các mục tiêu đặt ra trong chiến lược phát triển ngành cũng như chiến lược phát triển KT-XH chung của tỉnh từng thời kỳ. Những người có thẩm quyền ra quyết định đầu tư cần phải có tầm nhìn dài hạn, phải đặt lợi ích của tỉnh, của cả nước lên hàng đầu và kiên quyết không cho lập, triển khai những dự án không mang lại hiệu quả KT-XH.

Trong quyết định chủ trương đầu tư, tỉnh cần khuyến khích đầu tư chiều sâu, hạn chế đầu tư khai thác làm cạn kiệt tài nguyên, ảnh hưởng cân bằng sinh thái. Tỉnh phải cân nhắc một cách thận trọng đối với việc ra quyết định đầu tư các dự án, công trình sử dụng vốn nhà nước với quy mô vốn đầu tư quá lớn, thời gian đầu tư quá dài, sử dụng những công nghệ chưa thực sự tiên tiến. Đồng thời, cần tập trung các nguồn lực của tỉnh giải quyết vấn đề xã hội là quan điểm mang tính cốt lõi của PTBV.

b) Hoàn thiện công tác thẩm định dự án đầu tư phát triển ngành than

Công tác thẩm định dự án ĐTPT ngành than từ nguồn vốn NSNN cần phải được thực hiện một cách khách quan, khoa học và toàn diện tất cả các nội dung cơ

bản ảnh hưởng đến tính khả thi, tính hiệu quả của các dự án đầu tư. Đối với các dự án ĐTPT ngành than từ nguồn vốn NSNN phải thẩm định các nội dung như: Tính pháp lý của dự án; sự cần thiết phải đầu tư; khía cạnh thị trường; khía cạnh kỹ thuật (quy hoạch xây dựng, các phương án kiến trúc, các phương án về công nghệ); tổ chức, quản lý dự án; thẩm định về hiệu quả tài chính; hiệu quả KT-XH. Các kết quả thẩm định dự án sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến khả năng thực hiện và hiệu quả của dự án, sẽ là căn cứ để ra quyết định đầu tư, tài trợ vốn cho dự án. Yêu cầu chung đối với công tác thẩm định dự án là phải lựa chọn được dự án có tính khả thi cao; các dự án không khả thi cần phải được loại bỏ.

Chất lượng thẩm định dự án phụ thuộc vào trách nhiệm cụ thể của từng cá nhân tham gia. Những người tham gia thẩm định phải có năng lực, trình độ chuyên môn cao, thường xuyên cập nhật các văn bản, quy phạm hiện hành, áp dụng các phương pháp thẩm định tiên tiến phù hợp với từng nội dung thẩm định. Thời gian thẩm định dự án không được vượt quá thời gian quy định của nhà nước nhưng phải đủ thời gian để cán bộ thẩm định có đủ thời gian nghiên cứu, kịp thời phát hiện, điều chỉnh những nội dung chưa hợp lý, thiếu sót trong quá trình triển khai thực hiện đầu tư và vận hành kết quả đầu tư.

c) Hoàn thiện công tác đấu thầu

Đối với công tác đấu thầu, cần phải lựa chọn các nhà thầu đáp ứng các yêu cầu: có năng lực chuyên môn phù hợp với các gói thầu, đảm bảo năng lực về mặt tài chính, năng lực về mặt kỹ thuật, năng lực về mặt nhân lực, máy móc thiết bị phù hợp với từng gói thầu. Cần phải ngăn chặn triệt để tình trạng rò rỉ thông tin trong đấu thầu và hiện tượng tiêu cực trong đấu thầu khác. Bên cạnh đó, để nâng cao chất lượng của công tác đấu thầu thì cần phải hạn chế áp dụng hình thức chỉ định thầu, khuyến khích áp dụng hình thức đấu thầu rộng rãi theo đúng những quy định của nhà nước.

d) Nâng cao chất lượng của công tác giám sát thi công công trình, hạng mục công trình

Để nâng cao chất lượng của các công trình, hạng mục công trình thì đòi hỏi

đội ngũ cán bộ triển khai công tác giám sát thi công trong giai đoạn thực hiện đầu tư của chủ đầu tư phải nhận thức được vai trò quan trọng của công tác giám sát thi công, có tinh thần trách nhiệm cao trong công việc, có trình độ chuyên môn cao và có mặt tại địa điểm thi công công trình trong suốt thời gian thi công, phải tuân thủ các quy định thi công (đảm bảo đúng tiến độ, đúng tiêu chuẩn kỹ thuật theo thiết kế, nghiệm thu đúng khối lượng, không được phép thông đồng với đơn vị thi công để khai khống khối lượng thi công). Đội ngũ cán bộ giám sát thi công phải cập nhật đầy đủ, chính xác, trung thực về tình hình thực tế của công tác thi công, trong trường hợp phát hiện những công việc thi công tại hiện trường mà chưa phù hợp với điều kiện thực tế để đề xuất lên cấp có thẩm quyền để điều chỉnh những nội dung thiết kế chưa phù hợp. Phải có những biện pháp xử lý kỷ luật thích đáng đối với các cán bộ giám sát thi công không tuân thủ những quy định của công tác giám sát thi công công trình trong quá trình thực hiện công việc của mình.

e) Kiểm soát chặt chẽ công tác nghiệm thu công trình, hạng mục công trình, thanh quyết toán vốn đầu tư

Công tác nghiệm thu công trình, hạng mục công trình là công việc rất phức tạp, liên quan đến nhiều thành phần tham gia, do đó để đảm bảo chất lượng của công tác nghiệm thu công trình, hạng mục công trình cần có sự phối hợp rất khoa học và chặt chẽ với tinh thần trách nhiệm cao của các thành phần tham gia. Để công tác nghiệm thu công trình, hạng mục công trình đạt được kết quả tốt cần phải tuân thủ một số nguyên tắc sau: công trình, hạng mục công trình chỉ được đưa vào sử dụng sau khi đã tiến hành công tác nghiệm thu; các công việc thi công phù hợp với thiết kế được duyệt mới được phép nghiệm thu; nghiêm cấm và có các biện pháp xử lý thích đáng đối với những trường hợp nghiệm thu khống khối lượng; cần phải tiến hành nghiệm thu trước khi các bộ phận công trình bị che lấp.

Một số công trình, hạng mục công trình đã kết thúc quá trình thi công, xây dựng, lắp đặt nhưng công tác tổ chức thanh quyết toán vốn đầu tư, công tác bàn giao công trình để đưa vào vận hành, khai thác; công tác thanh toán, quyết toán vốn đầu tư thường vượt quá giá trị thực của dự án điều này dẫn đến thất thoát, lãng phí vốn

đầu tư từ NSNN đã và đang là vấn đề gây bức xúc được xã hội, các cấp, các ngành quan tâm. Do đó để khắc phục tình trạng này cần phải:

- Để góp phần giảm bớt khó khăn về mặt tài chính của các nhà thầu cần phải thực hiện tốt việc tạm ứng vốn cho các nhà thầu theo quy định (trong điều kiện công trình, hạng mục công trình phải phù hợp với điều kiện thực tế, tiến độ của công tác thi công).

- Để công tác tạm ứng, thanh quyết toán vốn đầu tư tiến hành thuận lợi và đúng theo quy định của nhà nước cần phải: thanh toán đúng khối lượng thi công hoàn thành; tuân thủ đúng các quy định về thanh, quyết toán vốn đầu tư; Các cán bộ làm công tác giải ngân ngày càng được nâng cao về trình độ trách nhiệm và nghiêm cấm những hành vi thanh toán khống khối lượng để phục vụ tiến độ giải ngân.

4.2.2.6. Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong thực hiện quản lý ngân sách Nhà nước

Tỉnh Quảng Ninh đã triển khai ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của cơ quan nhà nước. Ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của các cơ quan nhà nước trên địa bàn tỉnh nhằm từng bước xây dựng một chính quyền điện tử hiện đại; góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN; bảo đảm công khai, dân chủ, minh bạch trong phục vụ người dân và doanh nghiệp. Việc áp dụng công nghệ thông tin trong thực hiện quản lý NSNN theo hướng PTBV ngành than giúp cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền kịp thời nắm bắt chính xác thông tin liên quan đến thu, chi NSNN. Trên cơ sở đó, cơ quan quản lý có thể ra quyết định điều chỉnh kịp thời, đảm bảo mục tiêu quản lý.

Tỉnh đã thực hiện hệ thống hội nghị truyền hình vào các cuộc họp, giao ban giữa tỉnh với các huyện, thành phố. Nhờ có hệ thống hội nghị truyền hình, sự chỉ đạo của Trung ương tới tỉnh, từ tỉnh tới các huyện, thành phố nhanh chóng và kịp thời hơn; bên cạnh đó còn tiết kiệm thời gian, chi phí tổ chức hội nghị,...

Đẩy mạnh việc thực hiện kê khai thuế qua mạng, nộp thuế qua ngân hàng, tự động hóa quy trình tiếp nhận, giải quyết hồ sơ, thủ tục hành chính thuế, nhằm tiết kiệm chi phí cho người nộp thuế và cơ quan thuế.

Với những lợi ích thiết thực từ việc ứng dụng công nghệ thông tin, trong thời gian tới chính quyền tỉnh cần tiếp tục và đẩy mạnh hơn nữa công tác ứng dụng công nghệ thông tin trong công tác thực hiện quản lý NSNN theo hướng PTBV ngành than, cụ thể là ứng dụng công nghệ thông tin trong nội bộ các cơ quan nhà nước quản lý thu, chi NSNN, ứng dụng công nghệ thông tin trong phục vụ doanh nghiệp.

4.2.3. Hoàn thiện quyết toán thu, chi ngân sách Nhà nước từ hoạt động khai thác than

Ở nhiều đơn vị sử dụng ngân sách vấn đề quyết toán NSNN còn ít được quan tâm. Điều này xuất phát từ quan niệm cho rằng, xem xét quyết toán NSNN chỉ là xem xét lại vấn các vấn đề ngân sách diễn ra, vấn đề đã trở thành quá khứ. Nếu như các tranh luận thường diễn ra khá gay gắt khi xem quyết định dự toán ngân sách thì xu hướng ngược lại là ít thấy cuộc tranh luận nào thật sự sôi động, thẳng thắn khi xem xét, phê chuẩn quyết toán NSNN. Tuy một thực tế là hầu như luật pháp của các nước nói chung và Việt Nam nói riêng lại đề cao vai trò của quyết toán NSNN... Để thực hiện công tác quyết toán NSNN đầy đủ, hiệu quả nhằm tổng kết, đánh giá lại việc thực hiện ngân sách cũng như chính sách tài chính ngân sách trong năm ngân sách cần phải thực hiện:

- Quyết toán NSNN phải giải quyết được vấn đề về số liệu ngân sách. Điều đó có nghĩa là phản ánh được đầy đủ số liệu thu, chi ngân sách. Các khoản thu từ hoạt động khai thác than phải được hạch toán và phản ánh đầy đủ khi báo cáo với cơ quan Nhà nước có thẩm quyền.

- Quyết toán NSNN phải thể hiện được tính tuân thủ trong việc thu, chi ngân sách, giải trình về quyết toán không chỉ là các vấn đề về số liệu mà còn phải giải trình được việc quản lý thu, chi ngân sách trong tiến độ có tuân thủ các quy định của pháp luật cũng như đạt được các yêu cầu đã đề ra khi quyết định ngân sách. Như chúng ta đã biết, ngân sách hàng năm phải được lập dự toán và trình cơ quan có thẩm quyền quyết định trước khi thực hiện. Khi thực hiện phải tuân theo các quy định của pháp luật về thu, chi ngân sách. Do vậy, quyết toán không chỉ báo cáo thu được bao nhiêu? Từ những nguồn nào? Chi dùng vào việc gì? Chi hết bao nhiêu?

Mà còn phải giải trình các khoản thu, chi đó có được thực hiện trên cơ sở Luật định hay không? Có tuân thủ các chế độ, công tác quản lý ngân sách hay không? Khi xem xét, phê chuẩn quyết toán cơ quan có thẩm quyền không chỉ xem xét vấn đề về số liệu quyết toán mà còn cần xem xét khía cạnh tuân thủ pháp luật của việc thực hiện ngân sách.

- Quyết toán NSNN phải báo cáo được tính hiệu lực, hiệu quả của các khoản thu, chi ngân sách. Đây là vấn đề quan trọng bởi nguồn lực là có hạn, vậy cơ quan quản lý, điều hành nguồn lực phải báo cáo và giải trình các nguồn thu đã được sử dụng đúng mục đích, đạt hiệu quả và đảm bảo tiết kiệm hay không. Các chính sách trong năm ngân sách có phát huy được hiệu lực, hiệu quả của các khoản thu, chi ngân sách cũng như chính sách ngân sách. Liệu các khoản thu, chi ngân sách có đạt được mục tiêu đề ra hay không? Có đảm bảo hiệu quả trong việc quản lý, sử dụng ngân sách hay không? Đây là vấn đề đặt ra mà khi quyết toán NSNN phải thực hiện. Thông qua việc đánh giá tính hiệu lực, hiệu quả có thể biết được việc phân bổ ngân sách có hợp lý hay không, có đảm bảo nguồn lực cho việc thực thi chính sách một cách tốt nhất hay không.

- Số liệu quyết toán phải trung thực, chính xác, phản ánh đúng các nghiệp vụ kinh tế - tài chính phát sinh theo Mục lục ngân sách, báo cáo quyết toán đủ về số lượng, đúng về thời gian.

- Thực hiện công tác quyết toán vốn đầu tư với 100% các dự án hoàn thành đưa vào sử dụng để xác định rõ giá trị công trình đưa vào sử dụng. Xây dựng chế tài xử phạt đối với các trường hợp không chấp hành các quy định về việc quyết toán vốn đầu tư hoặc chậm quyết toán vốn đầu tư.

- Tập trung chỉ đạo, tổ chức thực hiện công tác quyết toán và kiểm tra, xét duyệt quyết toán ngân sách năm trước theo quy định của Luật NSNN; thực hiện 100% công tác thẩm tra quyết toán đối với các đơn vị sử dụng NSNN.

- Thực hiện công tác công khai NSNN từ khâu xây dựng dự toán ngân sách, chấp hành ngân sách và quyết toán ngân sách: Thực hiện đầy đủ và thực chất Quy chế công khai tài chính đối với các cấp NSNN, các đơn vị dự toán, các dự án đầu tư

xây dựng cơ bản có sử dụng vốn NSNN, thực hiện tốt chế độ báo cáo tình hình thực hiện quy định chế độ công khai và gửi cơ quan chức năng để tổng hợp theo dõi đánh giá chung trong cả nước theo chế độ quy định.

4.2.4. Hoàn thiện thanh tra, kiểm tra, giám sát thu, chi ngân sách Nhà nước từ hoạt động khai thác than

Thanh tra, kiểm tra nhằm phát huy những nhân tố tích cực; phòng ngừa, phát hiện, xử lý những vi phạm trong quá trình thực hiện nhiệm vụ được giao của các chủ thể, góp phần hoàn thiện cơ chế, chính sách quản lý và đưa ra các biện pháp tổ chức thực hiện tiếp theo để đạt kết quả như mong muốn. Do đó, cần tăng cường và nâng cao chất lượng thanh tra, kiểm tra thu, chi ngân sách. Đây là một trong những giải pháp quan trọng trong việc thực hiện quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV.

- Thực hiện kiểm tra tất cả các khâu từ lập kế hoạch, chấp hành cho đến quyết toán thu, chi.

- Tăng cường công tác kiểm tra hồ sơ khai thuế, yêu cầu các doanh nghiệp khai thác than giải trình hoặc kê khai bổ sung đối với các hồ sơ khai thuế chưa đúng với tình hình sản xuất kinh doanh; Tập trung thanh tra, kiểm tra đối với doanh nghiệp kê khai âm thuế liên tục, doanh nghiệp kê khai lỗ những vẫn mở rộng đầu tư, doanh nghiệp phát sinh doanh số lớn nhưng thuế phát sinh ít, doanh nghiệp có khả năng về tài chính nhưng nợ thuế kéo dài, các doanh nghiệp nhiều năm chưa được thanh tra, kiểm tra, doanh nghiệp được hưởng ưu đãi, miễn, giảm thuế, liên doanh, liên kết, kinh doanh xuất nhập khẩu, DN có số hoàn thuế lớn, kinh doanh du lịch, dịch vụ,...Trên địa bàn tỉnh, tình trạng nợ đọng thuế kéo dài, tình trạng thất thu ngân sách từ hoạt động khai thác than còn khá phổ biến, do đó trong thời gian tới, cần tập trung lực lượng kiểm tra, giám sát.

- Để nâng cao chất lượng thanh tra thuế cần áp dụng đồng bộ nhiều biện pháp, tuy nhiên tập trung lại vẫn là yếu tố con người:

+ Công chức thanh tra thuế được tuyển dụng phải là những người am hiểu nghiệp vụ, hiểu biết các chính sách thuế và chế độ kế toán;

+ Thường xuyên đào tạo và đào tạo lại nghiệp vụ các kỹ năng liên quan đến thanh tra thuế;

+ Thường xuyên rà soát kiểm tra trình độ cán bộ làm thanh tra để bộ phận công chức này có ý thức nâng cao trình độ chuyên môn và các kỹ năng cần thiết khác khi thực thi nhiệm vụ;

+ Việc lập kế hoạch thanh tra lựa chọn các doanh nghiệp có rủi ro cao về thuế cần phải lập một cách khách quan, đúng quy định.

+ Lựa chọn người đứng đầu bộ phận, đoàn thanh tra ngoài việc có kỹ năng, nghiệp vụ xử lý công việc còn phải có kỹ năng làm việc theo nhóm, biết quy tụ các thành viên, công tâm, biết phát huy sức mạnh cá nhân thành sức mạnh tập thể.

- Nâng cao chất lượng thẩm định dự toán chi đầu tư phát triển ngành than để đảm bảo chi ngân sách có hiệu quả, nhất là chi đầu tư để đảm bảo phân bổ nguồn lực tập trung, tránh dàn trải. Tập trung thanh tra sâu công tác sử dụng vốn đầu tư và thanh quyết toán vốn đầu tư. Kiểm tra tính tuân thủ pháp luật trong chi thường xuyên.

- Tăng cường kiểm tra nội bộ, kịp thời chấn chỉnh công tác quản lý, nâng cao tinh thần trách nhiệm của cán bộ công chức trong thi hành công vụ, kiên quyết xử lý đối với những cán bộ công chức có biểu hiện suy thoái về đạo đức, lối sống, có biểu hiện tiêu cực nhũng nhiễu.

4.3. Một số kiến nghị

4.3.1. Kiến nghị với Quốc hội

- Đồng bộ, điều chỉnh thống nhất các quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Đầu tư công và Luật NSNN theo hướng mở rộng quyền chủ động hơn nữa cho chính quyền cấp tỉnh trong việc xây dựng các định mức chi ngân sách địa phương. Hạn chế tối đa sự lồng ghép các quyết định của các cấp chính quyền địa phương trong dự toán và quyết toán chi ngân sách. Tăng cường cơ chế khoán và cho phép từng cấp chính quyền địa phương tự cân đối thu chi những khoản chi trong khung khổ ngân sách được phân bổ.

- Phân cấp nguồn thu giữa trung ương và địa phương theo hướng để lại nguồn thu nhiều hơn cho địa phương; có cơ chế trích thưởng thỏa đáng để

khuyến khích địa phương tăng thu. Nguồn thu của ngân sách tỉnh Quảng Ninh hiện nay chỉ đáp ứng được nhu cầu chi thường xuyên và một phần nhỏ chi đầu tư phát triển. Trong khi đó nhu cầu đầu tư của tỉnh rất lớn, hàng năm tỉnh vẫn phải đi vay và nhận bổ sung từ ngân sách trung ương. Nếu tỷ lệ điều tiết các khoản thu được phân cấp để lại nhiều hơn cho địa phương thì tỉnh sẽ có thêm nguồn để phục vụ phát triển địa phương nói chung, phát triển ngành công nghiệp than nói riêng.

- Thống nhất phương thức lập kế hoạch theo Luật Đầu tư công và lập dự toán ngân sách theo Luật NSNN. Hiện tại Luật Đầu tư công đòi hỏi xây dựng và phê duyệt kế hoạch đầu tư 5 năm, trong khi cân đối chi ĐTPT trong dự toán NS chỉ được thực hiện hằng năm, kế hoạch tài chính trung hạn của tỉnh chỉ được xây dựng cho 03 năm.

- Khi phê chuẩn dự toán NSNN hàng năm, Quốc hội nên cân nhắc cắt giảm các khoản chi gây tác động ít nhất đến tăng trưởng, đến ổn định xã hội ở địa phương, thay đổi cách giảm bình quân mọi khoản chi theo một tỷ lệ % như cách làm những năm gần đây.

- Số thu từ xuất nhập khẩu hàng năm của tỉnh rất lớn, đây là khoản thu điều tiết 100% về ngân sách trung ương nên tỉnh không được hưởng khoản thu này. Đối với các đơn vị hạch toán toàn ngành như: điện lực, cảng, bảo hiểm, ngân hàng,.. đều sử dụng, khai thác cơ sở hạ tầng tại địa phương để bảo đảm lợi thế về kinh doanh, tuy nhiên việc nộp thuế thực hiện tại trung ương nên cũng ảnh hưởng không nhỏ đến số thu của địa phương. Nguồn vốn trung ương đầu tư trở lại cho tỉnh còn rất khiêm tốn. Vì vậy, để tạo điều kiện cho địa phương trong công tác điều hành ngân sách, các khoản thu này cần được phân chia theo tỷ lệ % giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương.

- Đối với các khoản thu trung ương hưởng 100% thì địa phương không được thưởng cho dù có kết quả thu có tăng so với dự toán. Tuy đây là nhiệm vụ chính trị mà các địa phương phải thực hiện, nhưng nếu nhà nước sử dụng đòn bẩy kinh tế để các địa phương có động lực phấn đấu nhiệm vụ thì kết quả thu ngân sách sẽ tốt hơn.

4.3.2. Kiến nghị với Chính phủ

- Chính phủ cần rà soát điều chỉnh hệ thống chế độ và định mức phân bổ NSNN áp dụng chung cho các địa phương, nhất là định mức phân bổ cho ngành than.

- Củng cố hệ thống thông tin tài chính - ngân sách, hệ thống kế toán ngân sách, kế toán kho bạc và kế toán tại các đơn vị sử dụng NSNN nhằm cung cấp mặt bằng thông tin thống nhất và đầy đủ cho cán bộ quản lý NSNN ở các đơn vị khi họ có nhu cầu. Đầu tư xây dựng một số trung tâm có nhiệm vụ dự báo xu hướng phát triển dài hạn của lĩnh vực tài chính - ngân sách - đầu tư để hỗ trợ các đơn vị quản lý NSNN ở địa phương, giúp họ xây dựng dự toán chính xác hơn. Tăng thời gian chuẩn bị dự toán cho các cấp chính quyền địa phương nhằm tăng chất lượng dự toán.

- Nhanh chóng ban hành các văn bản hướng dẫn các cơ quan quản lý ngân sách địa phương khi trung ương điều chỉnh chính sách của mình.

- Sớm đưa vào áp dụng khung đo lường hiệu quả hoạt động để đánh giá và báo cáo điểm mạnh, điểm yếu của hệ thống quản lý tài chính công tại các địa phương.

- Tăng mức lương cơ sở đảm bảo cho cán bộ, công chức trong bộ máy quản lý NSNN yên tâm công tác.

- Trong những năm qua Chính phủ đã nhiều lần điều chỉnh tăng mức lương tối thiểu, mức lương cơ bản áp dụng đối với cán bộ, công chức, viên chức. Tuy nhiên, theo nhận định chung mức lương của đối tượng được hưởng lương ngân sách đến nay vẫn thấp. Chính phủ cần tiếp tục thực hiện cải cách chính sách tiền lương để tiền lương là nguồn thu nhập chính, là động lực khuyến khích đối tượng hưởng lương ngân sách nhiệt tình trong công việc, mức lương đủ để thu hút người tài; cán bộ, công chức, viên chức yên tâm công tác, nâng cao trình độ chuyên môn mà không phải đi làm thêm để trang trải chi phí cuộc sống.

4.3.3. Kiến nghị với Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư

- Tăng cường tổ chức đào tạo, bồi dưỡng chuyên môn sâu về giám sát, đánh giá đầu tư cho các tỉnh, thành trên cả nước nói chung, tỉnh Quảng Ninh nói riêng làm nòng cốt để tiếp tục đào tạo, bồi dưỡng cho đội ngũ cán bộ làm công tác giám

sát, đánh giá ở địa phương và đặc biệt có khả năng nắm bắt để có truyền đạt, hướng dẫn phù hợp với điều kiện thực tế và phát huy hiệu quả công tác.

- Xem xét các căn cứ tính thuế tài nguyên khoáng sản:

+ Khối lượng tính thuế: nên sử dụng chỉ tiêu "lợi nhuận thuần":

Lợi nhuận thuần = Doanh thu từ sản xuất than - Giá vốn hàng bán (giá thành)

Chỉ tiêu này dễ tính vì nó nằm trong các báo cáo tài chính hàng năm của doanh nghiệp mỏ. Chỉ tiêu này được dùng để tính thuế tài nguyên than cho đến khi các nhà nghiên cứu quản trị doanh nghiệp mỏ tiếp cận với phương pháp "phân tích biên", khi đó phần diện tích ABB'A' sẽ được tính chính xác và dùng nó để tính thuế TN than chính xác hơn chỉ tiêu "lợi nhuận thuần"

+ Về tỷ suất tính thuế tài nguyên than: có thể mở rộng (tỷ lệ/lợi nhuận thuần) vì chỉ số cạn kiệt than Việt Nam còn khả quan.

(+) Trữ lượng chắc chắn (111 + 112 + 113) từ năm 2016 là 2,218 TrT (chủ yếu ở bể than Đông Bắc)

Từ 2006-2017, sản lượng trung bình là 42 TrT/năm.

Chỉ số cạn kiệt than Việt Nam là $\frac{2{,}218\ \text{TrT}}{42\ \text{TrT}} = 52{,}8$ năm

(+) Ngoài ra: - Đông Bắc: Tài nguyên là: 4,068 TrT

- Sông Hồng: Tài nguyên là: 42,010 TrT

Tổng là: 46,078 TrT

Với sác xuất 0,1 thì có thể khai thác $46{,}078 \times 0{,}1 = 4{,}607$ TrT

Thời gian khai thác tài nguyên này là $\frac{4{,}607\text{TrT}}{42\text{TrT}} = 109$ năm nữa.

Kết luận chương 4

Chương 4 là chương thực hiện mục đích nghiên cứu sau cùng của luận án quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV.

Những giải pháp được đề xuất ở chương này đều được căn cứ trên 02 yếu tố cơ bản: (1) Những hạn chế trong công tác quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV; (2) Những điều kiện thực tế ở tỉnh Quảng Ninh.

Để nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV, cần phải thực hiện đồng bộ 04 nhóm giải pháp đã được đề xuất với một lộ trình phù hợp nhất:

Nhóm 1: Hoàn thiện lập dự toán thu, chi ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than;

Nhóm 2: Hoàn thiện chấp hành dự toán thu, chi ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than;

Nhóm 3: Hoàn thiện quyết toán thu, chi ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than;

Nhóm 4: Hoàn thiện thanh tra, kiểm tra, giám sát thu, chi ngân sách nhà nước từ hoạt động khai thác than.

Đồng thời, NCS đề xuất một số kiến nghị với các cơ quan quản lý Nhà nước có liên quan để xác định điều kiện thực hiện thành công những giải pháp đã đề xuất.

KẾT LUẬN

Trong chiến lược phát triển KTXH của quốc gia, năng lượng luôn được xác định là một trong những vị trí quan trọng hàng đầu. PTBV năng lượng và các phân ngành năng lượng (than, điện, dầu khí...) được quan tâm về mặt chủ trương, chính sách. Trong số những chính sách đảm bảo PTBV ngành công nghiệp than thì chính sách tài chính là chính sách quan trọng, nhưng chưa được nhiều tác giả lựa chọn nghiên cứu.

Hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh những năm qua đã đạt được nhiều thành tựu, đóng góp to lớn vào việc đảm bảo an ninh năng lượng quốc qua, cũng như đóng góp cho sự phát triển KT-XH của địa phương. Song, sự phát triển nhanh của hoạt động khai thác than đã dẫn tới những hệ lụy về môi trường, nảy sinh các vấn đề xã hội. Trước tình hình đó, công tác QLNN nói chung, quản lý NSNN đối với hoạt động khai thác than nói riêng trên địa bàn tỉnh đã được chính quyền các cấp tập trung đẩy mạnh, nhưng thực tế cho thấy vẫn còn tồn tại nhiều điểm bất cập, hạn chế, đòi hỏi việc nghiên cứu nghiêm túc nhằm tìm kiếm giải pháp hoàn thiện.

Xác định phương hướng nghiên cứu quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV, luận án đã tập trung nghiên cứu, phân tích, đánh giá những vấn đề sau đây:

Thứ nhất, luận án đã khái quát được khung lý thuyết cho nghiên cứu về quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng PTBV dựa trên những kiến thức thực tế đã được công nhận trong các công trình nghiên cứu khoa học có liên quan cả ở trong và ngoài nước và hệ thống văn bản quy phạm pháp luật có liên quan. Trong đó, luận án xác định 04 nội dung cơ bản của công tác quản lý NSNN, xác định hệ thống các tiêu chí đánh giá công tác quản lý NSNN, xác định 03 nhóm nhân tố ảnh hưởng đến công tác quản lý NSNN. Có thể khẳng định rằng, nội dung lý luận mà luận án đã xây dựng là sự kế thừa có chọn lọc và phát triển của NCS.

Thứ hai, luận án đã tổng hợp và phân tích kinh nghiệm trong và ngoài nước về quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than theo hướng phát triển bền vững, qua đó bài học rút ra cho tỉnh Quảng Ninh.

Thứ ba, luận án đã phân tích thực trạng quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV trong giai đoạn 2010-2017. Trong quá trình phân tích, đánh giá, luận án sử dụng hệ thống số liệu thực tế có độ chính xác cao, kết hợp với việc tham khảo ý kiến của 04 nhóm đối tượng có liên quan đến quá trình thực hiện quản lý NSNN, gồm: 20 Cán bộ, công chức làm việc tại Sở Tài chính tỉnh Quảng Ninh; 25 Cán bộ, công chức làm việc tại Cục Thuế tỉnh Quảng Ninh; 46 Doanh nghiệp than thuộc Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam (TKV) tại Quảng Ninh; 47chủ đầu tư các dự án phát triển ngành than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh trong những năm gần đây. Từ đó, luận án đánh giá và làm nổi bật những tồn tại, hạn chế và nguyên nhân dẫn đến những tồn tại, hạn chế trong quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV.

Thứ tư, luận án đã đề xuất những phương hướng và giải pháp có căn cứ khoa học và thực thiện nhằm hoàn thiện quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV đến năm 2025, tầm nhìn đến 2030.

Qua đó có thể khẳng định rằng, luận án đã đạt được mục tiêu nghiên cứu đã đề ra ban đầu.

Trong quá trình thực hiện luận án, mặc dù NCS đã cố gắng tỉ mỉ sàng lọc, lựa chọn, xử lý thông tin phục vụ cho việc phân tích, đánh giá. Tuy nhiên, do năng lực nghiên cứu của bản thân NCS còn hạn chế, cũng như hạn chế về nguồn lực nghiên cứu, do đó, thiếu sót trong luận án là khó có thể tránh khỏi. Chính vì vậy, NCS rất mong muốn nhận được những nhận xét, góp ý quý báu của thầy, cô giáo, các chuyên gia, đồng nghiệp,... để bản luận án có thể được hoàn thiện hơn.

Luận án được hoàn thành dưới sự giúp đỡ lớn lao từ phía giáo viên hướng dẫn, anh chị em đồng nghiệp, gia đình và bạn bè. NCS một lần nữa bày tỏ sự biết ơn sâu sắc, chân thành nhất !

Trân trọng !

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1. Nguyễn Thị Thuỳ Hương (2015), "Lựa chọn một số cơ chế tài chính trong phát triển sạch", *Tạp chí Bảo hiểm xã hội*, Kì 01, tr.34.
2. Nguyễn Thị Thuỳ Hương (2015), "Một số kết quả nghiên cúu đề xuất cơ chế tài chính cho các dự án CDM ở Việt Nam", *Tạp chí Giao thông*, Số 1+2, tr. 82.
3. Nguyễn Thị Thuỳ Hương (2016), "Đề xuất xây dựng Bộ chỉ tiêu Phát triển bền vững cho ngành công nghiệp than Việt Nam", *Tạp chí Giao thông*, Số 1, tr. 86.
4. Nguyễn Thị Thuỳ Hương (2016), "Investigation into sustainable development criteria of coal production and trading operations in Quang Ninh province (Nghiên cứu các tiêu chí phát triển bền vững hoạt động sản xuất, kinh doanh than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh)", *Hội thảo khoa học quốc tế lần thứ 2 với chủ đề "Quản lý kinh tế trong hoạt động khoáng sản"*, Trường Đại học Mỏ - Địa chất, tr. 182.
5. Nguyễn Thị Thuỳ Hương (2017), "Phương pháp xác định chỉ số cạn kiệt và thời điểm cạn kiệt than Việt Nam", *Tạp chí Môi trường*, Chuyên đề III, tr. 93.
6. Nguyễn Thị Thuỳ Hương (2018), "Phương pháp điều chỉnh chi phí trong khôi phục môi trường để than Việt nam phát triển bền vững", *Tạp chí Môi trường*, Chuyên đề I, tr.34.
7. Nguyễn Thị Thuỳ Hương (2018), "Phát triển bền vững khai thác than ở Việt Nam", *Tạp chí Môi trường*, Chuyên đề II, tr.29.
8. Nguyễn Thị Thuỳ Hương (11/2018), "What is a reasonable extraction rate for coal under low sustainable development in Viet Nam? (Khai thác than với tốc độ nào trong giai đoạn phát triển bền vững thấp ở Việt Nam)", *Hội thảo khoa học quốc tế lần thứ 3 với chủ đề "Quản lý kinh tế trong hoạt động khoáng sản"*, Trường Đại học Mỏ - Địa chất, tr. 101.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

TÀI LIỆU TIẾNG VIỆT

Sách, tạp chí, báo cáo khoa học

1. Dương Đức Chính (2008), *Nghiên cứu đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính doanh nghiệp công nghiệp vừa và nhỏ ngành điện và than tại vùng Đông Bắc Bộ*.
2. Phạm Ngọc Dũng, Hoàng Thị Thúy Nguyệt (2008), *Quản lý NSNN theo kết quả đầu ra và khả năng ứng dụng ở Việt Nam*, Nxb Lao động - Xã hội, Hà Nội.
3. Lưu Đức Hải và cộng sự (2000), *Quản lý môi trường cho sự PTBV*, Nxb Đại học Quốc gia, Hà Nội.
4. 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, Trường đại học Ngân hàng thành phố Hồ Chí Minh, thành phố Hồ Chí Minh.
5. Nguyễn Đình Hòa (2016), *Khai thác khoáng sản trong chiến lược tăng trưởng xanh ở Việt Nam*, Học viện Khoa học Xã hội.
6. Nguyễn Thị Thanh Hoài (2012), "PTBV - Những vấn đề lý luận", *Tạp chí Nghiên cứu Tài chính - Kế toán*.
7. Nguyễn Mạnh Hùng (2001), *Cơ chế quản lý tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.
8. Vũ Thị Thu Hương (2009), *Nghiên cứu xây dựng mô hình phát triển bền vững cho ngành công nghiệp than Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Mỏ - Địa chất, Hà Nội.
9. Trần Văn Lâm (2009), *Hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh*, Luận án tiến sĩ, Học Viện Tài chính, Hà Nội.
10. Lại Văn Mạnh (2016), *Vai trò của chính sách tài chính trong quản lý hoạt động khai thác khoáng sản ở Việt Nam theo định hướng phát triển bền vững*, Học

viện Khoa học xã hội, Hà Nội.

11. Nguyễn Cảnh Nam (2006), *Bàn về giải pháp khai thác than và bảo vệ môi trường tại Quảng Ninh*, Tập đoàn Công nghiệp Than khoáng sản Việt Nam.
12. Nguyễn Cảnh Nam (2009-2010), *Nghiên cứu xây dựng bộ chỉ tiêu phát triển bền vững cho ngành công nghiệp Khai khoáng Việt Nam*, Liên hiệp các hội KHKT Việt Nam và Hội KH&CN Mỏ Việt Nam.
13. Phan Hữu Nghị (2009), *Quản lý tài sản công trong các cơ quan hành chính Nhà nước ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.
14. Nguyễn Văn Nhứt (2004), *Giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý và điều hành ngân sách nhà nước ở cấp chính quyền cơ sở tại Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Học Viện Tài chính, Hà Nội.
15. Nguyễn Văn Phương, Trần Việt Tiến (2012), *Kinh nghiệm hoàn thiện chính sách thuế tài nguyên ở một số nước trên thế giới và bài học rút ra cho Việt Nam*.
16. Nguyễn Công Quang (2016), *Nghiên cứu phát triển bền vững ngành công nghiệp than Việt Nam*, Đại học Bách khoa Hà Nội.
17. Nguyễn Minh Thu (2013), *Nghiên cứu thống kê đánh giá phát triển bền vững ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.
18. Phí Thị Kim Thư (2017), *Giải pháp phát triển bền vững Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Học viện Tài chính, Hà Nội.
19. Trần Quốc Vinh (2009), *Đổi mới quản lý ngân sách địa phương các tỉnh vùng đồng bằng Sông Hồng*, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.
20. Bộ Kế hoạch Đầu tư (2007), *Tài liệu đào tạo nâng cao năng lực quản lý tài chính công ở địa phương*, Hà Nội.
21. Viện Môi trường và Phát triển bền vững, Hội Liên hiệp các Hội Khoa học kỹ thuật Việt Nam (2003), *Nghiên cứu xây dựng tiêu chí phát triển bền vững cấp quốc gia ở Việt Nam - giai đoạn I*.
22. Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam (2010 - 2017), *Báo cáo tài chính các năm từ 2010 đến 2017*.

23. Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam (2010 - 2017), *Báo cáo kinh tế - kỹ thuật các năm từ 2010 đến 2017*.
24. Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam (2010 - 2017), *Báo cáo tổng kết công tác lao động tiền lương các năm từ 2010 đến 2017*.
25. Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam (2010 - 2017), *Báo cáo tổng kết công tác thống kê, kế toán, tài chính các năm từ 2010 đến 2017*.
26. Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam (2013 - 2017), *Báo cáo giám sát tài chính các năm từ 2013 đến 2017*.
27. Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam (2014), *Quyết định số 2020/QĐ-TKV* về việc ban hành Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ môi trường than - khoáng sản.

Văn bản chính sách

28. Bộ Chính trị (2007), *Nghị quyết số 18-NQ/TW về Định hướng chiến lược phát triển năng lượng quốc gia Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2050*, Hà Nội.
29. Bộ Chính trị (2011), *Nghị quyết số 02-NQ/TW về Định hướng chiến lược khoáng sản và công nghiệp khai khoáng đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030*, Hà Nội.
30. Bộ Công thương (2010), *Quyết định 5239/QĐ-BCT về phê duyệt Chiến lược phát triển bền vững Tập đoàn các công ty Than - Khoáng sản Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030*, Hà Nội.
31. Chính phủ (2011), *Nghị định 74/2011/NĐ-CP về phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản*, Hà Nội.
32. Quốc hội (2009), *Luật Thuế tài nguyên số 45/2009/QH12*, Hà Nội.
33. Quốc hội (2010), *Luật các tổ chức tín dụng số 47/2010/QH12*, Hà Nội.
34. Quốc hội (2010), *Luật Khoáng sản số 60/2010/QH12*, Hà Nội.
35. Quốc hội (2010), *Luật Thuế bảo vệ môi trường số 57/2010/QH12*, Hà Nội.
36. Quốc hội (2014), *Luật Doanh nghiệp số 68/2014/QH13*, Hà Nội.

37. Quốc hội (2014), *Luật Bảo vệ môi trường số 55/2014/QH13*, Hà Nội.
38. Quốc hội (2014), *Luật Đầu tư số 67/2014/QH13*, Hà Nội.
39. Quốc hội (2014), *Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp số 69/2014/QH13*, Hà Nội.
40. Quốc hội (2015), *Luật NSNN 2015/QH13*, Hà Nội.
41. Thủ tướng Chính phủ (2004), *Quyết định số 153/2004/TTg ngày 17/8/2004 ban hành Định hướng Chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam*, Hà Nội.
42. Thủ tướng Chính phủ (2008), *Quyết định số 89/2008/QĐ-TTg về phê duyệt Chiến lược phát triển ngành than Việt Nam đến năm 2015, định hướng đến năm 2025*, Hà Nội.
43. Thủ tướng Chính phủ (2009), *Quyết định số 1419/QĐ-TTg về phê duyệt Chiến lược sản xuất sạch hơn trong công nghiệp đến năm 2020*, Hà Nội.
44. Thủ tướng Chính phủ (2009), *Văn bản số 2197/TTg-KTN về Quy hoạch ngành than Việt Nam đến năm 2015, có xét đến triển vọng đến năm 2025*, Hà Nội.
    Thủ tướng Chính phủ (2011), *Quyết định số 2427/QĐ-TTg về phê duyệt Chiến lược khoáng sản đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030*, Hà Nội.
45. Thủ tướng Chính phủ (2011), *Quyết định số 418/2011/QĐ-TTg về phê duyệt Điều lệ tổ chức và hoạt động của Công ty mẹ - Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam*, Hà Nội.
46. Thủ tướng Chính phủ (2012), *Quyết định số 1393/QĐ-TTg về phê duyệt Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh thời kỳ 2011 - 2020, tầm nhìn đến năm 2050*, Hà Nội.
47. Thủ tướng Chính phủ (2012), *Quyết định số 432/QĐ-TTg về phê duyệt Chiến lược phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020*, Hà Nội.
48. Thủ tướng Chính phủ (2012), *Quyết định số 60/QĐ-TTg về việc phê duyệt Quy hoạch phát triển ngành than Việt Nam đến năm 2020, có xét triển vọng đến năm 2030*, Hà Nội.
49. Thủ tướng Chính phủ (2016), *Quyết định số 403/QĐ-TTg về việc phê duyệt Quy hoạch phát triển ngành than Việt Nam đến năm 2020, có xét triển vọng đến năm 2030*, Hà Nội.

50. Australia Government (2011), *A Guide to leading Practice Sustainable Development in Mining*.
51. CIAB-IEA (2006), *Case Studies in Sustainable Development in the Coal Industry*.
52. Cleveland C. J. and Stern D.I. (1997), *Indicators of natural resources scarity: review, systhesis and application to U.S. Agriculture, Centre for Resource and Environment studies*, Australia National University.
53. Conway Francisand, Charles Undclan, George Peteson, Olga Kaganova, James Mckellar (2006), *Managing Government Property Assets: International Experiences*, The Urban Institute Press, Washington DC.
54. Denis Goulet (2004), *Is Sustainable Development Possible in a Globalized World*.
55. Edward Barbier, Anil Markandya, David Pearce (1988), *Sustainable Development: Economics And Environment In The Third World*, London Environmental Economics Center.
56. Edwin Antonio Malagón Orjuela (2012), *How can mining contribute to Sustainable Development in Colombia*.
57. FJ Van SChagen (2008), *CRC for Coal in Sustainable Development (2001-2008)*, Australia.
58. Gaudet G. (2007), *Natural resource economics under the rule of Hotelling*, Presention at the 41st annual meetings of the Canadian Economics Association, Halifax, 2 June 2007.
59. Hamilton K. (1995), *Sustainable development: Hartwick rule and optimal growt (1995) Environmental and Resource Economics 5*, pp. 393-411.
60. Hartwick (1977), *Intergenerational equity and the investment of rents from exhaustible resources*, The American Economic Review Vol. 67, No. 5 (Dec., 1977), pp. 972-974.
61. Hartwick J. M. (1990), *Natural resources, National Accounting and Economic Depreciation*, Journal of Public Economics, 43: 291-304.

62. Herman Daly (1990), *Commentary: Toward some operational principles of sustainable development*, Published by Elsevier B.V.

63. Hotelling, H. (1931), *The Economics of Exhaustible Resources*, Jounal of Political Economy 30(2): 137-175.

64. Ignacy Sachs (1980), *Chiến lược phát triển sinh thái*, Paris: Edition Ouveières.

65. Jonh M.Kim (2007), *From Line - item to Program Budgeting Global Lessons and the Korean Case*.

66. Kurt M.Thurmaier, Katherine G.Willoughby (2001), *Policy and Politics in State Budgeting*.

67. Lester Brown (1981), *Xây dựng một xã hội bền vững*, New York: W W Norton and Co.

68. Martin, Lawrence L., Kettner (1996), *Measuring the Performance of Human Service Programs*.

69. Michael Spackman (2002), *Multi-year perspective in Budgeting and public investment planing*.

70. Olga Kaganova (2008), I*ntegrating Public Property in the Realm of Fiscal Transparency and Anti-corruption Efforts 2008*, pp 209-222.

71. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2001), *Environmentally Related Taxes in OECD Countries: Issues and Strategies*, Paris, France.

72. Otto Eckstein (1989), *Public finance, foundation of Modern economics Series*, Prentice Hall Press.

73. Pearce, D.W. and G.D. Atkinson (1993), *Capital Theory and the Measurement of Sustainable Development: An Indicator of "Weak" Sustainable*, Ecological Economics, 8: 103 - 108.

74. Peszko, G. (2005), *Financing Industrial Pollution Abatement: Towards Guidance for World Bank Operations, Draft, ECSSD*, Washington, DC: World Bank.

75. Robin Evans (2005), *Water Use and Sustainable Development in Coal Mining: A case study from Central Queensland - Australia*, Australia.
76. Stephen Viederman (2001), *Knowledge for sustainable development: what do we need to Know*.
77. Viêng Thoong Sỉ Phăn Đon (2011), *Quản lý thu NSNN ở Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào*, Luận án tiến sĩ, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.
78. WCED - Ủy ban Môi trường và Phát triển Thế giới (nay là Ủy ban Brundtland) (1987), *Báo cáo Brundtland (Báo cáo Our Common Future)*.
79. Wolfgang Streeck, Daniel Mertens (2011), *Fiscal austerity and Public Investment*, MPIFG Discussion Paper, Max Planck Institute for the Study of Socieeties, Germany.
80. Yoram Barzel (1997), *Economic Analysis of Property Rights, (Second Edition)*, 1997, Cambridge University Press.

Một số trang web

http://www.vinacomin.vn,
http://www.tongcongtydongbac.com.vn,
http://www.worldcoal.org,
http://www.chinacoal.com,
http://www.rag-stiftung.de,
http://dictionary.bachkhoatoanthu,

PHỤ LỤC

Phụ lục 1

Phiếu điều tra khảo sát dành cho Cán bộ, công chức làm việc tại Sở Tài chính; Cán bộ, công chức làm việc tại Cục Thuế

Kính thưa Quý Ông/Bà,

Tên tôi là Nguyễn Thị Thuỳ Hương, là NCS tại Khoa Kinh tế - QTKD, Trường ĐH Mỏ - Địa chất. Hiện nay, tôi đang thực hiện nghiên cứu luận án: "***Nghiên cứu quản lý ngân sách Nhà nước từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng phát triển bền vững***". Mục tiêu nghiên cứu là phân tích thực trạng công tác quản lý này trong giai đoạn 2010-2017, qua đó, đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện công tác quản lý đó đến năm 2025, định hướng đến năm 2030.

Tôi rất mong quý Ông/Bà dành chút thời gian tham gia nghiên cứu này bằng việc trả lời các câu hỏi trong phía khảo sát dưới dây. Những thông tin mà quý Ông/Bà cung cấp sẽ là tài liệu quý giá cho việc hoàn thành nghiên cứu và sẽ được đảm bảo bí mật, chỉ dành cho mục đích nghiên cứu.

Xin trân trọng cảm ơn sự hợp tác của quý Ông/Bà !

Phần I. Thông tin về cán bộ trả lời

Họ và tên người được phỏng vấn: .....

Trình độ học vấn: .....

Đơn vị công tác: .....

Chức vụ: .....

Địa chỉ email: .....

Phần II. Câu hỏi khảo sát

Ông/Bà khoanh tròn vào lựa chọn phía dưới với quy ước như sau:

Rất không tốt	Không tốt	Bình thường	Tốt	Rất tốt
1	2	3	4	5

(1) Dự toán thu, chi ngân sách hàng năm trong hoạt động khai thác than được

tính toán dựa trên những quy định tại Luật ngân sách nhà nước và các quy định về quản lý ngân sách nhà nước.

Mức độ cảm nhận				
1	2	3	4	5

(2) Dự toán thu, chi ngân sách hàng năm trong hoạt động khai thác than được xây dựng có tính khả thi khi thực hiện triển khai trên thực tế.

Mức độ cảm nhận				
1	2	3	4	5

(3) Dự toán thu, chi ngân sách hàng năm trong hoạt động khai thác than được điều chỉnh kịp thời với những thay đổi bất thường.

Mức độ cảm nhận				
1	2	3	4	5

(4) Thu ngân sách từ hoạt động khai thác than đảm bảo đúng, thu đủ, kịp thời theo luật định và theo kế hoạch thu.

Mức độ cảm nhận				
1	2	3	4	5

(5) Chi ngân sách cho đầu tư phát triển ngành than đảm bảo đúng, chi đủ, kịp thời theo luật định và theo dự toán chi.

Mức độ cảm nhận				
1	2	3	4	5

(6) Định mức chi cho đầu tư phát triển ngành than là phù hợp với yêu cầu PTBV ngành than của địa phương.

Mức độ cảm nhận				
1	2	3	4	5

(7) Thứ tự ưu tiên các khoản chi cho đầu tư phát triển ngành than là hợp lý trong điều kiện khan hiếm nguồn lực.

Mức độ cảm nhận				
1	2	3	4	5

(8) Công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện thu, chi ngân sách trong hoạt động khai thác than được thực hiện thường xuyên.

Mức độ cảm nhận				
1	2	3	4	5

(9) Công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện thu, chi ngân sách trong hoạt động khai thác than tạo sức tác động lan tỏa đến việc cải thiện ý thức của các doanh nghiệp, các đối tượng sử dụng ngân sách.

Mức độ cảm nhận				
1	2	3	4	5

(10) Mức độ thuận lợi cho các doanh nghiệp khai thác than, các chủ đầu tư, các đơn vị sử dụng ngân sách trong tiếp cận thông tin về quản lý NSNN.

Mức độ cảm nhận				
1	2	3	4	5

(11) Mức độ đảm bảo thực hiện đúng, đầy đủ các quy định, các nguyên tắc quản lý NSNN.

Mức độ cảm nhận				
1	2	3	4	5

(12) Kết quả thu phản ánh đúng điều kiện thực tế, kết quả chi đáp ứng yêu cầu PTBV hoạt động khai thác than của địa phương.

Mức độ cảm nhận				
1	2	3	4	5

(13) Những ưu đãi về thuế, phí tạo thuận lợi cho các doanh nghiệp khai thác than.

Mức độ cảm nhận				
1	2	3	4	5

(14) Việc đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, nguồn nhân lực, khoa học kỹ thuật, BVMT được tỉnh tích cực đẩy mạnh, những yếu tố này có sự chuyển biến theo hướng tích cực trong những năm gần đây.

Mức độ cảm nhận				
1	2	3	4	5

(15) Anh/Chị tin tưởng mục tiêu PTBV hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh sẽ sớm đạt được.

Mức độ cảm nhận				
1	2	3	4	5

(16) Mức độ hài lòng của các doanh nghiệp khai thác than, các chủ đầu tư, các đơn vị sử dụng ngân sách đối với quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than của tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV

Mức độ cảm nhận				
1	2	3	4	5

(17) Ông/Bà có kiến nghị gì nhằm hoàn thiện quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng phát triển bền vững trong thời gian tới:

.....

.....

.....

Xin trân trọng cảm ơn!

Phụ lục 2

Phiếu điều tra khảo sát dành cho Doanh nghiệp than thuộc Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam (TKV) tại Quảng Ninh và các Chủ đầu tư các dự án phát triển ngành than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh

Kính thưa Quý Ông/Bà,

Tên tôi là Nguyễn Thị Thuỳ Hương, là NCS tại Khoa Kinh tế - QTKD, Trường ĐH Mỏ - Địa chất. Hiện nay, tôi đang thực hiện nghiên cứu luận án: "***Nghiên cứu quản lý ngân sách Nhà nước từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng phát triển bền vững***". Mục tiêu nghiên cứu là phân tích thực trạng công tác quản lý này trong giai đoạn 2010-2017, qua đó, đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện công tác quản lý đó đến năm 2025, định hướng đến năm 2030.

Tôi rất mong quý Ông/Bà dành chút thời gian tham gia nghiên cứu này bằng việc trả lời các câu hỏi trong phía khảo sát dưới dây. Những thông tin mà quý Ông/Bà cung cấp sẽ là tài liệu quý giá cho việc hoàn thành nghiên cứu và sẽ được đảm bảo bí mật, chỉ dành cho mục đích nghiên cứu.

Xin trân trọng cảm ơn sự hợp tác của quý Ông/Bà !

Phần I. Thông tin về người đại diện trả lời

Họ và tên người được phỏng vấn: .....

Trình độ học vấn: .....

Đơn vị công tác: .....

Chức vụ: .....

Địa chỉ email: .....

Phần II. Câu hỏi khảo sát

Ông/Bà khoanh tròn vào lựa chọn phía dưới với quy ước như sau:

Rất không tốt	Không tốt	Bình thường	Tốt	Rất tốt
1	2	3	4	5

(1) Công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện thu, chi ngân sách trong hoạt động khai thác than được thực hiện thường xuyên.

Mức độ cảm nhận				
1	2	3	4	5

(2) Công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện thu, chi ngân sách trong hoạt động khai thác than tạo sức tác động lan tỏa đến việc cải thiện ý thức của các doanh nghiệp, các đối tượng sử dụng ngân sách.

Mức độ cảm nhận				
1	2	3	4	5

(3) Mức độ thuận lợi cho các doanh nghiệp khai thác than, các chủ đầu tư, các đơn vị sử dụng ngân sách khi tiếp cận thông tin về quản lý NSNN.

Mức độ cảm nhận				
1	2	3	4	5

(4) Mức độ đảm bảo thực hiện đúng, đầy đủ các quy định, các nguyên tắc quản lý NSNN.

Mức độ cảm nhận				
1	2	3	4	5

(5) Kết quả thu phản ánh đúng điều kiện thực tế, kết quả chi đáp ứng yêu cầu hoạt động khai thác than của địa phương theo hướng PTBV.

Mức độ cảm nhận				
1	2	3	4	5

(6) Những ưu đãi về thuế, phí tạo thuận lợi cho các doanh nghiệp khai thác than.

Mức độ cảm nhận				
1	2	3	4	5

(7) Việc đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, nguồn nhân lực, khoa học kỹ thuật, BVMT được tỉnh tích cực đẩy mạnh, những yếu tố này có sự chuyển biến theo hướng tích cực trong những năm gần đây.

Mức độ cảm nhận				
1	2	3	4	5

(8) Anh/Chị tin tưởng mục tiêu trong hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh theo hướng PTBV sẽ sớm đạt được.

Mức độ cảm nhận				
1	2	3	4	5

(9) Mức độ hài lòng của các doanh nghiệp khai thác than, các chủ đầu tư, các đơn vị sử dụng ngân sách đối với quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than của tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV.

Mức độ cảm nhận				
1	2	3	4	5

(10) Ông/Bà có kiến nghị gì nhằm hoàn thiện quản lý NSNN từ hoạt động khai thác than trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo hướng PTBV trong thời gian tới:

.....

.....

.....

Xin trân trọng cảm ơn!