

Bàn về một số vấn đề sửa đổi Luật ngân sách nhà nước 2002

Khuong Quỳnh Hương*, Lâm Thị Thu Huyền**

Việc thực hiện Luật ngân sách nhà nước 2002 trong những năm qua đã có những đóng góp quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả, hiệu lực của công tác quản lý, điều hành ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả tích cực đạt được, đứng trước những thay đổi về tình hình kinh tế- xã hội và yêu cầu hội nhập kinh tế, Luật ngân sách nhà nước hiện hành cũng bộc lộ một số bất cập hạn chế cần được xem xét, sửa đổi cho phù hợp như: tính lồng ghép của hệ thống ngân sách nhà nước; vấn đề về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương với ngân sách địa phương; về đảm bảo công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực tài chính - ngân sách. Bài viết nêu một cách khái quát thực trạng thực hiện Luật ngân sách nhà nước 2002 trong những năm qua - những kết quả đạt được và vấn đề còn tồn tại để từ đó đưa ra một số khuyến nghị hướng tới sửa đổi Luật này trong thời gian tới.

Từ khóa: NSNN, Luật NSNN 2002, hệ thống NSNN, phân cấp nguồn thu.

Luật Ngân sách nhà nước của Việt Nam đã được Quốc hội khóa 11, nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam thông qua năm 2002, có hiệu lực từ năm ngân sách 2004. Sau chín năm tổ chức thực hiện cho thấy, luật ngân sách nhà nước đã có vai trò quan trọng, tạo sự chuyển biến tích cực trong hoạt động quản lý, điều hành ngân sách nhà nước, góp phần củng cố, nâng cao hiệu quả quản lý tài chính - ngân sách; ổn định, thúc đẩy tăng trưởng, chuyển dịch cơ cấu kinh tế, giải quyết tốt hơn các vấn đề an sinh xã hội, xóa đói giảm nghèo, đảm bảo nhiệm vụ quốc phòng, an ninh, đối ngoại và xử lý kịp thời những vấn đề phát sinh cấp bách như thiên tai, dịch bệnh.

Tuy nhiên, cùng với quá trình vận hành của nền kinh tế thị trường và trước yêu cầu đổi mới để hội nhập và phát triển, bên cạnh những kết quả đã đạt được, luật ngân sách nhà nước 2002 cũng bộc lộ một số bất cập. Một mặt, hệ thống ngân sách nhà nước (NSNN) mang tính lồng ghép, dẫn đến thẩm quyền giữa các cấp chồng chéo; quy trình ngân sách phức tạp; phạm vi thu chi NSNN chưa rõ ràng; phân

cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách chưa phù hợp; Quy định về trách nhiệm giải trình trong quản lý, sử dụng ngân sách trước các cơ quan dân cử chưa cụ thể, chưa công khai minh bạch trong quản lý NSNN. Mặt khác, việc sửa đổi hiến pháp cũng đặt ra yêu cầu hoàn thiện pháp luật về NSNN để đảm bảo tính đồng bộ thống nhất, tuân thủ các nguyên tắc quản lý tài chính-ngân sách được quy định trong hiến pháp.

1. Luật ngân sách nhà nước 2002 - Kết quả đạt được và những vấn đề còn tồn tại

1.1. Khái quát một số kết quả quan trọng đã đạt được sau 9 năm thực hiện luật ngân sách nhà nước 2002

Thứ nhất, ở Việt Nam, từ khi Luật ngân sách nhà nước được ban hành năm 1996, việc phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi giữa các cấp chính quyền nhà nước đã tuân thủ những nguyên tắc cơ bản và tương đối ổn định, rõ ràng, công khai, minh bạch đảm bảo tính chủ động của chính quyền các cấp địa phương và quản lý tập trung ở trung ương. Luật

ngân sách nhà nước 2002 tiếp tục củng cố, nâng cao vị trí, vai trò của công tác tài chính – ngân sách, góp phần ổn định và phát triển kinh tế - xã hội.

Thứ hai, cân đối NSNN vững chắc; cơ cấu NSNN có chuyển biến tích cực; dư nợ chính phủ, dư nợ công, dư nợ quốc gia ở mức hợp lý; nghĩa vụ trả nợ được thực hiện đầy đủ, đúng hạn theo cam kết.

Tốc độ thu NSNN hàng năm tăng khá (giai đoạn 2004-2012 bình quân đạt trên 20% năm và đến năm 2012, thu NSNN đã tăng trên 4,87 lần so với năm 2003), cơ cấu thu NSNN đã có chuyển biến theo hướng tích cực, thu nội địa chiếm tỷ trọng ngày càng cao trong tổng thu NSNN (tỷ trọng thu nội địa không kể dầu thô trong tổng thu cân đối NSNN đã tăng từ 51,7% năm 2003 lên khoảng 64,7% năm 2012); Thu NSNN không những đảm bảo được chi thường xuyên, chi trả nợ mà còn tăng tích lũy cho đầu tư phát triển.

Cơ cấu chi NSNN đã đảm bảo bố trí ưu tiên cho chi đầu tư phát triển với tốc độ tăng bình quân trên 16,2 % năm, chiếm trên 20% tổng mức chi đầu tư toàn xã hội, đạt khoảng 7% GDP; Chi NSNN cho lĩnh vực giáo dục đào tạo, dạy nghề đạt 20%, chi lĩnh vực khoa học công nghệ đạt 2% và chi sự nghiệp môi trường đạt trên 1% tổng chi NSNN. Từ năm 2004 đến năm 2012, NSNN đã dành nguồn lực quan trọng (gần 350.000 tỷ đồng) để thực hiện chính sách cải cách tiền lương cho đối tượng hưởng lương từ ngân sách, thực hiện chính sách công chức nhà nước đối với cán bộ xã, phường, thị trấn, nhờ đó tăng mức thu nhập thực tế của những người hưởng lương, phụ cấp và trợ cấp từ ngân sách. Thực hiện nhiều chính sách an sinh xã hội, xóa đói, giảm nghèo, nhất là đối với đồng bào các vùng dân tộc thiểu số, đồng bào ở các xã đặc biệt khó khăn miền núi, vùng sâu, vùng xa,... đồng thời đảm bảo chi quốc phòng an ninh, đối ngoại và chi quản lý hành chính ở mức hợp lý; tăng dự phòng, dự trữ, chủ động phòng chống, khắc phục hậu quả thiên tai, dịch bệnh và xử lý các nhiệm vụ cấp thiết phát sinh.

Cân đối NSNN tích cực, vững chắc; vay bù đắp bội chi NSNN đã bảo đảm được nguyên tắc chỉ sử dụng cho đầu tư phát triển, không sử dụng cho tiêu dùng. Đến hết 31/12/2012, dư nợ công bằng 55,7% GDP, dư nợ chính phủ bằng 43,5% GDP và dư nợ quốc gia bằng 42% GDP. Nghĩa vụ trả nợ của Chính phủ được thực hiện đầy đủ, đúng hạn theo cam kết. Với mức dư nợ và thực hiện nghĩa vụ trả nợ như

trên, vay nợ của Việt nam nằm trong giới hạn an toàn an ninh tài chính quốc gia (mức trần theo chiến lược nợ: nợ công đến năm 2015 không quá 65% GDP, dư nợ của Chính phủ không quá 50% GDP và dư nợ quốc gia không quá 50%), không tác động xấu đến kinh tế vĩ mô và gây ảnh hưởng đến phát triển kinh tế xã hội (Ủy ban Tài chính ngân sách Quốc Hội, 2013).

Thứ ba, công tác quản lý và điều hành NSNN ngày càng chủ động hơn, chất lượng và hiệu quả, tính minh bạch của NSNN từng bước được nâng lên, cụ thể là:

- Đảm bảo vai trò, quyền hạn của Quốc hội, tăng thực quyền, tính chủ động của HĐND các cấp trong việc quyết định dự toán, phân bổ và phê chuẩn quyết toán ngân sách. Phân định rõ quyền hạn quản lý, điều hành ngân sách của Chính phủ và UBND các cấp, đảm bảo sự chỉ đạo, điều hành thống nhất thu, chi NSNN. Quy định cụ thể trách nhiệm và nâng cao quyền chủ động trong quản lý, sử dụng ngân sách của các bộ, địa phương và đơn vị sử dụng ngân sách.

- Phân cấp quản lý NSNN tiếp tục đảm bảo vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương (NSTW) để thực hiện các nhiệm vụ quan trọng của đất nước (như xây dựng các công trình hạ tầng quan trọng, nhiệm vụ quốc phòng an ninh, đối ngoại...) và hỗ trợ các địa phương khó khăn. Đồng thời cũng đã tăng cường phân cấp nguồn thu và trao quyền chủ động cho địa phương trong việc quyết định về quản lý ngân sách ở địa phương.

- Công tác quyết toán ngân sách, thanh tra, kiểm toán đã được chú trọng, từng bước nâng cao kỷ cương, kỷ luật tài chính.

Bên cạnh những kết quả tích cực đạt được, đứng trước những thay đổi về tình hình kinh tế xã hội và các yêu cầu tiếp tục hoàn thiện thể chế quản lý tài chính công đặt ra trong quá trình tái cơ cấu nền kinh tế, Luật ngân sách nhà nước hiện hành cũng bộc lộ một số bất cập, hạn chế.

1.2. Một số tồn tại chủ yếu của luật ngân sách nhà nước 2002

1.2.1. Hệ thống NSNN mang tính lồng ghép dẫn đến thẩm quyền giữa các cấp chồng chéo, quy trình ngân sách phức tạp

Theo quy định của Luật NSNN thì NSNN bao gồm ngân sách trung ương và ngân sách địa phương

(Điều 4 luật NSNN 2002); Ngân sách địa phương (NSDP) bao gồm ngân sách của các đơn vị hành chính các cấp có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Với quy định của Luật NSNN như trên và theo quy định hiện hành về tổ chức hành chính nhà nước (*Hệ thống các đơn vị hành chính gồm 4 cấp là: trung ương, tỉnh (gồm 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương), huyện (gồm khoảng trên 634 huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh), xã (gồm trên 11251 xã, phường, thị trấn)*) thì hệ thống ngân sách bao gồm: Ngân sách trung ương, ngân sách cấp tỉnh, ngân sách cấp huyện, ngân sách cấp xã. Trong đó, ngân sách cấp xã, ngân sách cấp huyện, ngân sách cấp tỉnh lồng ghép hợp thành ngân sách địa phương và ngân sách địa phương gộp với ngân sách trung ương thành ngân sách nhà nước. Tính lồng ghép của hệ thống ngân sách nhà nước ta là một đặc thù so với các nước trên thế giới. Với quy định lồng ghép của hệ thống NSNN một mặt đảm bảo tính thống nhất và tính tuân thủ của các cấp ngân sách, mặt khác lại tạo nên sự trùng lặp về thẩm quyền, trách nhiệm của từng cấp chưa thật sự rõ ràng (*Quốc hội quyết định dự toán NSNN, gồm cả NSTW và NSDP, sau đó HĐND địa phương lại quyết định NSDF trên cơ sở dự toán Quốc hội đã quyết định; Quốc hội phê chuẩn quyết toán NSNN bao gồm cả quyết toán của các địa phương đã được HĐND cấp dưới phê chuẩn-theo điều 15, điều 25,45 Luật NSNN 2002*), nhất là chưa thực sự đảm bảo quyền tự chủ của cấp dưới, hiệu quả quản lý NSNN bị hạn chế.

1.2.2. *Việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa NSTW với NSDP, giữa các cấp NSDP còn có điểm chưa phù hợp với thực tế*

Thứ nhất, về nguồn thu ngân sách:

Luật NSNN 2002 đã có quy định cụ thể về nguồn thu của mỗi cấp ngân sách (*Điều 30, điều 32*), tuy nhiên:

+ Việc phân cấp nguồn thu giữa NSTW và NSDP theo quy định hiện hành còn nặng về việc đạt mục tiêu tăng số địa phương tự cân đối được ngân sách và giảm số bổ sung cân đối từ ngân sách trung ương cho NSDP mà chưa quan tâm đến bản chất nguồn thu ngân sách. Cụ thể, thuế giá trị gia tăng và thuế tiêu thụ đặc biệt hàng sản xuất trong nước, Luật NSNN quy định là khoản thu phân chia giữa NSTW và NSDP, trong khi đây là khoản thuế gián thu do người tiêu dùng chịu, các tổ chức, cá nhân kinh doanh trên địa bàn chỉ nộp thay người tiêu dùng, do

đó quy định phân chia hai nguồn thu này cho địa phương có tổ chức, cá nhân kinh doanh trên địa bàn là chưa hợp lý, không đúng với bản chất nguồn thu.

Mặt khác, việc phân chia thuế giá trị gia tăng giữa NSTW và NSDP trong quá trình tổ chức thực hiện cũng nảy sinh vấn đề phức tạp, nhiều khi các địa phương vì nguồn thu ngân sách của địa phương mình mà tranh chấp nguồn thu với các địa phương khác, nhất là khoản thu thuế giá trị gia tăng đối với các công ty mà trụ sở và địa điểm đặt nhà máy không cùng một địa phương (Khuong Quỳnh Hương, 2013).

+ Đối với thuế tài nguyên, Luật NSNN quy định thuế tài nguyên là nguồn thu NSDP hưởng 100% (không kể thuế tài nguyên thu từ dầu khí NSTW hưởng 100%). Việc quy định như trên là không phù hợp, vì tài nguyên, nhất là các tài nguyên quý hiếm, là tài sản của quốc gia không phải là tài sản của riêng địa phương có nguồn tài nguyên đó.

+ Về thuế thu nhập doanh nghiệp, theo quy định của Luật NSNN: thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành là nguồn thu NSTW hưởng 100% (*Điều 30*) nhưng về bản chất khoản thuế này vẫn là thuế thu nhập doanh nghiệp nên cần xem xét phân chia cho NSDP được hưởng số thuế phát sinh trên địa bàn. Hơn nữa, khái niệm doanh nghiệp hạch toán toàn ngành hiện nay không rõ ràng, theo hướng dẫn của Bộ Tài chính thì thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành là số thu nộp tại trụ sở chính từ các hoạt động sản xuất kinh doanh thực hiện hạch toán tập trung của một số doanh nghiệp nhà nước, như: hãng hàng không quốc gia Việt Nam, EVN, các ngân hàng thương mại nhà nước... Quy định này là chưa thống nhất vì đối với các doanh nghiệp thuộc lĩnh vực tư nhân cũng có hoạt động sản xuất, kinh doanh thực hiện hạch toán tập trung như trên nhưng thuế thu nhập doanh nghiệp lại không quy định là của đơn vị hạch toán toàn ngành.

Như vậy, khái niệm doanh nghiệp hạch toán toàn ngành không còn phù hợp, không rõ, dẫn đến trong tổ chức thực hiện sẽ không thống nhất giữa các doanh nghiệp có cùng một hình thức tổ chức bộ máy, phương thức hạch toán.

+ Đối với các khoản thu phân chia cho ngân sách cấp xã, ngân sách thị xã, thành phố thuộc tỉnh: Theo quy định của Luật NSNN, ngân sách cấp xã được hưởng tối thiểu 70% các khoản thu: thuế nhà đất,

thuế môn bài thu từ cá nhân, hộ kinh doanh, thuế sử dụng đất nông nghiệp thu từ hộ gia đình, lệ phí trước bạ nhà đất; đối với nguồn thu của ngân sách thị xã, thành phố thuộc tỉnh được hưởng tối thiểu 50% khoản thu lệ phí trước bạ, không kể lệ phí trước bạ nhà, đất (*Điều 34, khoản 1, điểm b,c*). Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện với quy định tỷ lệ như trên dẫn đến một số xã, thị xã, thành phố thuộc tỉnh thừa nguồn đảm bảo nhiệm vụ chi. Trong khi có xã nguồn thu chưa đảm bảo được nhiệm vụ chi song không thực hiện điều hòa được, gây khó khăn trong quản lý ngân sách.

Thứ hai, về nhiệm vụ chi ngân sách:

- Phân cấp nhiệm vụ chi ngân sách phải phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế xã hội (*Điều 34 của luật NSNN 2002*). Tuy nhiên, việc phân cấp quản lý kinh tế xã hội của nước ta hiện nay đối với một số nhiệm vụ, lĩnh vực còn chưa rõ ràng, cụ thể hoặc còn chông chéo giữa các cấp, dẫn đến khó khăn trong việc phân cấp nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách. Đồng thời, có một số nhiệm vụ tuy gắn với chỉ đạo và phục vụ trực tiếp cho hoạt động kinh tế xã hội ở địa phương nhưng chưa phân cấp cho địa phương như chi đảm bảo trật tự xã hội (phòng cháy, chữa cháy, hướng dẫn trật tự giao thông,...).

- Về chi thực hiện chính sách đối với thương binh, bệnh binh, người có công với cách mạng theo quy định hiện hành là nhiệm vụ chi của NSTW (ủy quyền cho địa phương thực hiện chi trả, thanh toán đến các đối tượng). Quy định này là chưa phù hợp, chưa gắn với vai trò quản lý của địa phương; Trên thực tế, trung ương cũng không quản lý đến từng đối tượng cụ thể, mà do địa phương thực hiện.

- Theo quy định của Luật NSNN thì việc phân cấp nhiệm vụ chi NSDP được quy định chung cho các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, còn việc phân cấp nhiệm vụ chi cụ thể cho các cấp ở địa phương do HĐND cấp tỉnh quyết định. Do đó, đối với phân cấp nhiệm vụ chi cho các huyện, xã ở từng địa phương về cơ bản giống nhau. Tuy nhiên, do Luật NSNN chưa có quy định về việc phối hợp nguồn lực để thực hiện một số nhiệm vụ chi¹, nên nhìn chung, huyện nào cũng phải đầu tư bệnh viện huyện, xã nào cũng xây dựng trạm xá... không kể huyện, xã đó dân số nhiều hay ít, quy mô ngân sách lớn hay bé, dẫn tới tình trạng vượt quá khả năng ngân sách huyện, xã, ảnh hưởng tới việc thực hiện các nhiệm vụ đã được phân cấp hoặc không cần

thiết phải đầu tư, xây dựng riêng, gây lãng phí, không hiệu quả; các huyện, các xã có thể liên kết để đầu tư xây dựng bệnh viện, trạm xá chung, vừa có điều kiện tăng cường đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị hiện đại nhằm thực hiện tốt hơn nhiệm vụ khám chữa bệnh cho nhân dân theo phân cấp, vừa tiết kiệm, hiệu quả.

- Về thẩm quyền ban hành chính sách chế độ: ngoài quy định thu NSNN thì quy định mức phân bổ và chi NSNN (cả chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên) là nội dung quan trọng của công tác quản lý, đánh giá chất lượng, hiệu quả sử dụng NSNN, nhưng Luật ngân sách nhà nước đề cập nội dung này rất sơ sài giao cho cơ quan lập và trình dự toán quy định (*Điều 20, 21, 25 luật NSNN 2002*). Đây là hạn chế rất lớn làm mất đi quyền hạn thật sự của Quốc hội, biến chức năng, nhiệm vụ xem xét, quyết định NSNN của Quốc hội thành hoạt động mang tính hình thức (*Đặng Như Lợi, 2013*).

1.2.3. Căn cứ xây dựng dự toán NSNN hàng năm theo quy định của luật ngân sách nhà nước 2002 còn chưa đầy đủ (Điều 37 luật NSNN 2002; Điều 30 nghị định số 60/2003/NĐ-CP), chưa gắn kết với kế hoạch tài chính trung hạn và kế hoạch chi tiêu trung hạn làm hạn chế tính dự báo, lựa chọn ưu tiên và hiệu quả phân bổ NSNN. Việc xây dựng dự toán NSNN được dựa trên định mức đầu vào mà chưa căn cứ vào kết quả thực hiện nhiệm vụ của các đơn vị sử dụng NSNN.

1.2.4. Luật NSNN hiện hành quy định trách nhiệm báo cáo, giải trình về NSNN trước Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, HĐND và các cơ quan của HĐND các cấp mới chỉ tập trung vào các cơ quan tài chính, cơ quan kế hoạch đầu tư (các cơ quan tổng hợp), chưa quy định cụ thể trách nhiệm báo cáo, giải trình đối với các Bộ, cơ quan trung ương, và các đơn vị dự toán cấp 1 ở địa phương... trong khi các đơn vị này được Quốc hội, HĐND các cấp giao dự toán ngân sách để thực hiện nhiệm vụ chính trị của mình, nên chưa đề cao trách nhiệm của các cơ quan đơn vị này trong quản lý, sử dụng NSNN.

1.2.5. Luật NSNN hiện hành quy định dự toán, quyết toán, kết quả kiểm toán NSNN, ngân sách các cấp, các đơn vị dự toán ngân sách, các tổ chức được ngân sách nhà nước hỗ trợ phải thực hiện công khai, nhưng chưa quy định công tác đánh giá, giải trình số liệu công khai dẫn đến việc công khai còn thiếu

minh bạch. Hơn nữa chỉ quy định công khai dự toán, quyết toán ngân sách mà chưa quy định công khai tình hình thực hiện dự toán ngân sách của các cấp, các đơn vị dự toán ngân sách.

Những tồn tại nêu trên một mặt do những khó khăn nội tại của nền kinh tế, mặt khác do hạn chế của bản thân luật NSNN, các văn bản hướng dẫn luật và công tác tổ chức thực hiện Luật NSNN. Để khắc phục những tồn tại của Luật và đáp ứng các yêu cầu mới đặt ra trong quá trình phát triển kinh tế-xã hội và yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế, đồng bộ với các luật mới ban hành, sửa đổi như Luật thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế bảo vệ môi trường, Luật quản lý nợ công, cần phải sửa đổi Luật NSNN.

2. Một số định hướng sửa đổi Luật ngân sách nhà nước 2002

Trên cơ sở đánh giá những ưu điểm, tồn tại của Luật ngân sách nhà nước hiện hành, để khắc phục những hạn chế của Luật nhằm tạo khuôn khổ pháp lý phù hợp với tình hình mới, đáp ứng đòi hỏi của quá trình phát triển kinh tế xã hội của đất nước, sau đây là một số nội dung đề xuất để Luật hoàn thiện hơn:

2.1. Về hệ thống ngân sách

Như đã nói ở phần trên, hệ thống NSNN hiện hành mang tính lồng ghép, dẫn tới nhiều bất cập. Do vậy, cần phải loại bỏ tính lồng ghép của NSNN để hướng tới mô hình ngân sách độc lập như hầu hết các nước trên thế giới. Quyền hạn của từng cấp ngân sách được quy định rõ ràng hơn, ngân sách cấp nào do cấp đó quyết định, cấp trên không giao nhiệm vụ thu, chi cho ngân sách cấp dưới. Quốc hội chỉ quyết định NSTW (trong đó có số bổ sung cho NSDP), ngân sách các cấp chính quyền địa phương do HĐND các cấp quyết định. Do hệ thống ngân sách độc lập, ngân sách cấp nào do cấp đó quyết định, cấp trên không giao dự toán thu, chi cho cấp dưới, tức là cấp trên không có quyền yêu cầu cấp dưới bố trí thu, chi theo ý chí của mình. Có như vậy địa phương mới thực sự làm chủ ngân sách của mình, tính năng động được phát huy. Trên cơ sở đó sẽ thực hiện tốt hơn nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội của địa phương, đồng thời khắc phục được tư tưởng trông chờ, ỷ lại vào trung ương. Đối với những lĩnh vực mà cấp trên thấy cần ưu tiên phát triển như giáo dục - đào tạo, khoa học công nghệ thì cấp trên có thể khuyến khích cấp dưới thực hiện như: nếu cấp dưới xây trường học thì cấp trên sẽ hỗ trợ một phần kinh

phí để cấp dưới có thêm nguồn xây dựng trường. Tỷ lệ hỗ trợ cao hay thấp tùy thuộc vào mức độ quan trọng cần ưu tiên của cấp trên. Mặt khác nếu ngân sách từng cấp độc lập thì quy trình lập và quyết định dự toán ngân sách sẽ đỡ phức tạp hơn so với hiện nay, rút ngắn thời gian, nâng cao chất lượng của công tác lập, chấp hành và quyết toán ngân sách.

Về tổ chức hệ thống NSNN của các nước trên thế giới (kể cả các nước tổ chức theo mô hình nhà nước liên bang hay đơn nhất) thì phần lớn các nước các cấp ngân sách không lồng ghép (Mỹ, Đức, Canada, Trung Quốc, Thái Lan,...) (*Ủy ban tài chính ngân sách Quốc Hội 2013*). Với mô hình các cấp ngân sách không lồng ghép thì nhiệm vụ quyền hạn của từng cấp ngân sách được quy định rõ ràng hơn; đơn giản hóa được các thủ tục trong công tác lập, chấp hành và quyết toán NSNN; mỗi cấp ngân sách có thời gian và điều kiện để xem xét chi tiết, kỹ lưỡng ngân sách cấp mình.

Để thực hiện ngân sách các cấp độc lập thì phải sửa quy định của hiến pháp² về quyền hạn của quốc hội trong việc quyết định NSNN và các quy định tại các Luật có liên quan về nhiệm vụ quyền hạn của HĐND, UBND. Theo điều 75 của dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1992 đưa ra lấy ý kiến tại kỳ họp thứ 5 Quốc hội khóa 13 thì quyền hạn của Quốc hội trong lĩnh vực NSNN dự kiến là “*Quốc hội quyết định dự toán và phân bổ NSTW; phê chuẩn quyết toán NSTW; xem xét báo cáo tổng hợp dự toán và quyết toán NSNN*”. Nếu Quốc hội thông qua Hiến pháp sửa đổi theo phương án này thì đây sẽ là cơ sở quan trọng để khắc phục tính lồng ghép giữa NSTW và NSDP trong luật NSNN 2002, theo đó, thời hạn Quốc hội phê chuẩn quyết toán ngân sách cũng như thời hạn HĐND cấp tỉnh phê chuẩn quyết toán NSDP sẽ được rút ngắn xuống chứ không phải là 18 tháng và 12 tháng sau khi kết thúc năm ngân sách như Luật hiện hành quy định.

2.2. Về phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi ngân sách

Để phù hợp với đặc điểm, tình hình của từng địa phương, kiến nghị Luật NSNN chỉ quy định phân cấp cụ thể nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa trung ương và các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cụ thể cho từng cấp ở địa phương do HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định.

Đồng thời để phù hợp với bản chất nguồn thu và

giảm bớt sự chênh lệch giàu nghèo giữa các địa phương, đối với các khoản thu về thuế giá trị gia tăng hàng sản xuất trong nước và thuế tiêu thụ đặc biệt thu từ hàng hóa, dịch vụ trong nước được đưa vào một quỹ chung để điều tiết³ theo nguyên tắc: dành một tỷ lệ % cho NSTW, phần còn lại thực hiện phân chia cho các địa phương theo tiêu chí về dân số, GDP... (có phân biệt hệ số giữa các vùng miền).

2.2.1. Về phân cấp nguồn thu

Thứ nhất, về phân cấp nguồn thu NSTW

- Đối với khoản thu NSTW hưởng 100%: Để đảm bảo vai trò chủ đạo của NSTW, ngoài các khoản thu NSTW được hưởng theo quy định của Luật NSNN hiện hành (*Điều 30 khoản 1 luật NSNN*), kiến nghị bổ sung thêm khoản thuế tài nguyên thu từ tài nguyên quan trọng của quốc gia mà hiện nay đang quy định NSĐP hưởng 100% (như tài nguyên nước thủy điện, một số tài nguyên khoáng sản mà trung ương cần quản lý như than, sắt, vàng,...).

Đối với khoản thu thuế thu nhập doanh nghiệp từ các đơn vị hạch toán toàn ngành chuyển thành khoản thu phân chia giữa NSTW và NSĐP, bao gồm cả địa phương có trụ sở chính của doanh nghiệp và cả địa phương có cơ sở hạch toán phụ thuộc của doanh nghiệp được phân chia theo tỷ lệ chi phí giữa nơi có cơ sở sản xuất và nơi có trụ sở chính như quy định của Luật thuế thu nhập doanh nghiệp (*Điều 12 luật thuế thu nhập doanh nghiệp*).

- Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ % giữa NSTW và NSĐP sẽ gồm các khoản:

+ Thuế thu nhập doanh nghiệp gồm cả thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành;

+ Thuế thuế thu nhập cá nhân;

+ Thuế bảo vệ môi trường.

Như vậy, so với Luật NSNN hiện hành, giảm 3 khoản: gồm thuế giá trị gia tăng hàng sản xuất trong nước, thuế tiêu thụ đặc biệt thu từ hàng hóa, dịch vụ trong nước (do đưa vào quỹ chung để điều tiết) và thuế chuyển lợi nhuận ra nước ngoài (đã bỏ chế độ thu).

- Thu theo tỷ lệ % phân chia về thuế giá trị gia tăng và thuế tiêu thụ đặc biệt hàng hóa, dịch vụ sản xuất trong nước từ quỹ điều tiết chung.

Thứ hai, về phân cấp nguồn thu NSĐP :

- Đối với khoản thu NSĐP hưởng 100% cơ bản

giữ như quy định của Luật NSNN hiện hành, riêng khoản thuế tài nguyên thu từ các tài nguyên quan trọng của quốc gia chuyển thành nguồn thu 100% của NSTW.

- Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ % giữa NSTW và NSĐP sẽ gồm các khoản như nêu ở điểm (1) mục này.

- Thu theo tỷ lệ % phân chia về thuế giá trị gia tăng và thuế tiêu thụ đặc biệt thu hàng hóa, dịch vụ sản xuất trong nước từ quỹ điều tiết chung.

- Thu bổ sung từ NSTW: Đối với các khoản thu phân cho ngân sách cấp xã, ngân sách thị xã, thành phố thuộc tỉnh: Kiến nghị chỉ quy định các khoản thu trên phải phân cấp cho xã, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, còn việc quyết định tỷ lệ % phân chia đối với các khoản thu đó cho ngân sách cấp xã, ngân sách thị xã, thành phố thuộc tỉnh do HĐND cấp tỉnh quyết định theo tình hình thực tế ở địa phương.

2.2.2. Về phân cấp nhiệm vụ chi:

Nhiệm vụ chi của NSTW cơ bản giữ như quy định của Luật NSNN hiện hành, riêng đối với các nhiệm vụ chi đảm bảo trật tự xã hội (phòng cháy, chữa cháy, hướng dẫn trật tự giao thông,...), chi thực hiện chính sách đối với thương, bệnh binh, người có công với cách mạng, chuyển thành nhiệm vụ chi của ngân sách tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Nhiệm vụ chi của ngân sách tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cũng giữ như quy định của Luật NSNN hiện hành, ngoài ra được bổ sung các nhiệm vụ trung ương chuyển về (như đã nêu trên) và bổ sung quy định về cơ chế phối hợp nguồn lực để thực hiện một số nhiệm vụ chi chung ở địa phương, nhất là cấp xã (các xã nhỏ có thể liên kết với nhau để xây dựng các trạm xá, nhà văn hóa... để sử dụng chung).

2.3. Về thẩm quyền ban hành chính sách, chế độ

Như trên đã đề cập, đây là một nội dung rất quan trọng của quản lý ngân sách nhưng Luật NSNN lại giao cho Chính phủ quy định hoặc phân cấp cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi NSNN để thực hiện thống nhất trong cả nước. Đối với những định mức phân bổ và chế độ chi ngân sách quan trọng, phạm vi ảnh hưởng rộng, liên quan đến việc thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng an ninh của cả nước báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến

bằng văn bản trước khi ban hành. Như vậy, Thủ tướng Chính phủ sau khi xin ý kiến UBTVQH bằng văn bản, quyết định định mức phân bổ ngân sách làm căn cứ xây dựng dự toán, phân bổ ngân sách cho các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc chính phủ, các cơ quan khác ở trung ương, các địa phương nên có ý kiến cho rằng việc Quốc hội quyết định dự toán ngân sách trên cơ sở tính toán theo định mức phân bổ đã được Thủ tướng quyết định không còn nhiều ý nghĩa mà cần có một cơ quan của Quốc hội giúp Quốc hội quyết định việc này. Đối với ban hành chính sách, chế độ chi tiêu ngân sách cần công khai, minh bạch và nên quy định cụ thể trong luật NSNN để việc giám sát chi tiêu ngân sách thực hiện có hiệu quả hơn.

3. Xây dựng khuôn khổ tài khóa trung hạn

Để nâng cao và hiệu quả sử dụng ngân sách, chất lượng của dự toán ngân sách cần gắn việc xây dựng dự toán ngân sách hàng năm với kế hoạch tài chính trung hạn và kế hoạch chi tiêu trung hạn. Việc xây dựng kế hoạch tài chính trung hạn và chi tiêu trung hạn cùng với dự toán ngân sách nhà nước hàng năm đang là xu hướng của nhiều nước trên thế giới Theo quyết định số 432/2003/QĐ-Ttg của Thủ tướng, Bộ Tài chính đã chủ trì triển khai và tổ chức thực hiện thí điểm xây dựng kế hoạch tài chính trung hạn và chi tiêu trung hạn đối với 6 bộ và 3 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (*6 Bộ bao gồm: Bộ kế hoạch và đầu tư, Bộ tài chính, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Y tế, Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn, Bộ Giao thông vận tải; 3 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương là Hà Nội, Bình Dương, Vĩnh Long*). Kết quả bước đầu có tác động tích cực tới việc nâng cao chất lượng công tác dự báo các chỉ tiêu kinh tế xã hội, dự báo nguồn lực tài chính công trong trung hạn. Chất lượng xây dựng dự toán đã được nâng lên qua từng năm, những tính toán trong các bảng cân đối ngân sách, những trọng tâm ưu tiên trong bố trí dự toán được phân tích diễn giải rõ ràng, khoa học hơn. Trên cơ sở tổng kết thực hiện việc thí điểm thực hiện, Chính phủ nên mở rộng việc thực hiện kế hoạch tài chính trung hạn, kế hoạch chi tiêu trung hạn đến các Bộ, cơ quan trung ương, địa phương và luật NSNN sửa đổi nên có quy định về nhiệm vụ của Chính phủ cũng như các bộ, ngành, địa phương về lập kế hoạch tài chính trung hạn, kế hoạch chi tiêu trung hạn và quản lý ngân sách theo kết quả thực hiện nhiệm vụ.

Việc xây dựng dự toán NSNN được dựa trên định mức đầu vào mà chưa căn cứ vào kết quả thực hiện nhiệm vụ của các đơn vị sử dụng NSNN.

4. Nâng cao trách nhiệm giải trình của các bộ, ngành và đơn vị sử dụng NSNN

Để nâng cao trách nhiệm của các Bộ, cơ quan trung ương, địa phương và các cơ quan đơn vị sử dụng ngân sách trong việc quản lý, sử dụng NSNN, hạn chế thất thoát, lãng phí thì Luật ngân sách nhà nước nên quy định về trách nhiệm giải trình của các bộ, cơ quan trung ương trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội; trách nhiệm báo cáo, giải trình của UBND các cấp, các đơn vị dự toán ở địa phương trước HĐND, thường trực HĐND cùng cấp,... trong việc lập, phân bổ, thực hiện và quyết toán ngân sách. Về các cấp ngân sách, các đơn vị sử dụng ngân sách có trách nhiệm công khai tình hình thực hiện dự toán ngân sách, Luật nên quy định khi công khai dự toán, quyết toán và tình hình thực hiện dự toán ngân sách thì các cấp ngân sách, các đơn vị sử dụng ngân sách phải kèm theo các báo cáo thuyết minh.

Đối với mọi quốc gia, Luật NSNN được xem là một đạo luật quan trọng trong thể chế quản lý tài chính công. Việc xây dựng và hoàn thiện các quy định liên quan tới Luật NSNN là một vấn đề phức tạp đòi hỏi cần phải được xem xét cân nhắc một cách kỹ lưỡng. Quan điểm và mục tiêu xuyên suốt của quá trình sửa đổi Luật NSNN là phải hướng tới việc nâng cao hiệu quả quản lý tài chính công, tạo động lực huy động các nguồn lực tài chính trong xã hội để phục vụ phát triển kinh tế xã hội.

Trên đây là một số nội dung bàn về sửa đổi Luật NSNN nhằm mục đích tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý NSNN, tăng cường kỷ cương, kỷ luật tài chính; khắc phục tình trạng lỏng lẻo trong hệ thống NSNN; tiếp tục thực hiện phân cấp tốt hơn nguồn thu và nhiệm vụ chi giữa trung ương và địa phương Cùng với quá trình đó, cần nâng cao tính công khai, minh bạch trong công tác quản lý NSNN; đảm bảo và đề cao vai trò, trách nhiệm của Quốc hội trong việc quyết định và giám sát NSNN. □

Chú thích:

1. Các nước như Đức, Na Uy,... quy định cho phép các xã được đóng góp ngân sách (liên kết) để đầu tư xây dựng trường học, nhà văn hóa, bảo tàng, thư viện, các công trình phúc lợi công cộng khác... (Theo báo cáo khảo sát của Bộ Tài chính, chương trình cải cách kinh tế vĩ mô, hợp phần “nền tài chính công” 2012).
2. Điều 84 của Hiến pháp 1992 quy định “Quốc hội quyết định dự toán NSNN, phân bổ NSTW, phê chuẩn quyết toán NSNN”, nếu thực hiện phương án trên phải sửa lại Hiến pháp như sau: “Quốc hội quyết định NSTW, phân bổ NSTW và phê chuẩn quyết toán NSTW” và một số luật về tổ chức bộ máy liên quan.
3. Một số nước trên thế giới như Đức, Áo,... thuế GTGT được đưa vào quỹ chung để điều tiết cho các cấp ngân sách (Theo báo cáo khảo sát của Bộ Tài chính, Chương trình cải cách kinh tế vĩ mô, hợp phần “nền tài chính công” 2012).

Tài liệu tham khảo:

- Bộ Tài chính, 2012, *Báo cáo khảo sát của vụ ngân sách nhà nước — chương trình cải cách kinh tế vĩ mô*, hợp phần nền tài chính công
- Chính phủ nước CHXHCNVN, Nghị định số 60/2003/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành luật ngân sách nhà nước 2002
- Đặng Như Lợi, 2013, NSNN và những cân nhắc về công bằng - Bài viết cho hội thảo định hướng sửa đổi Luật NSNN – Kinh nghiệm quốc tế - Ủy Ban tài chính-ngân sách Quốc hội tổ chức T9/2013.
- Khương Quỳnh Hương, 2013, Một số vấn đề về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước theo luật ngân sách nhà nước 2002 (bài đăng kỉ yếu hội thảo về phân chia thu nhập công – Viện nhà nước pháp luật 1/2013).
- Quốc hội nước CHXHCNVN, Luật Ngân sách nhà nước năm 1996
- Quốc hội nước CHXHCNVN, Luật Ngân sách nhà nước năm 2002
- Quốc hội nước CHXHCNVN, Hiến pháp 1992 và các dự thảo sửa đổi hiến pháp 1992
- Ủy ban Tài chính ngân sách của Quốc Hội; 2013. Báo cáo đánh giá 9 năm thực hiện luật ngân sách nhà nước – tài liệu hội thảo tháng 7/2013 tại Bình Thuận.

Discussion on some issues of the Revised 2002 State Budget Law

Abstract:

The Budget Law of Vietnam was adopted on 16 December 2002, taking effect from the beginning of fiscal year of 2004. The 2002 State Budget Law has made a significant contribution to improving the efficiency and effectiveness of the management and administration of the state budget, promoting economic growth and economic restructuring, addressing the problems of social security, poverty reduction, ensuring the national defense, security and foreign affairs. However, besides the positive results, the Law also appears certain shortcomings that need to be cleared, such as the integration of the state budget system, the problem of decentralized sources of revenue; expenditure assignments between the central budget and local once, ensuring public transparency and accountability in the financial sector. This paper highlights the implementation of the 2002 State Budget Law, the achievement as well as pending issues and provides recommendations for amendments to the Law.

Thông tin tác giả:

* **Khương Quỳnh Hương**, Thạc sĩ luật

- Lĩnh vực nghiên cứu: Luật kinh tế; Luật Tài chính, Luật Ngân hàng
 - Chức vụ, cơ quan công tác: Khoa Luật, ĐHKQTĐ
 - Một số tạp chí mà tác giả đã đăng bài: Kinh tế & phát triển; Luật học
- Email: huongkq@neu.edu.vn

****Lâm Thị Thu Huyền**, Thạc sĩ luật

- Lĩnh vực nghiên cứu: Luật kinh tế
 - Chức vụ, cơ quan công tác: Khoa Luật, ĐHKQTĐ
 - Một số tạp chí mà tác giả đã đăng bài: Kinh tế & phát triển;
- Email: huyenlam.neu@gmail.com