

LUẬT NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC (SỬA ĐỔI)

Hướng tới công khai minh bạch thu, chi để tránh thất thoát vốn ngân sách

Luật Ngân sách nhà nước (NSNN) hiện hành đã được Quốc hội khoá XI thông qua tại Kỳ họp thứ hai ngày 16/12/2002, có hiệu lực thi hành từ năm ngân sách 2004. Bên cạnh việc kế thừa, phát huy những mặt tích cực của Luật NSNN hiện hành, thực tế đòi hỏi cần phải đổi mới mạnh mẽ phương thức quản lý NSNN theo nguyên tắc kinh tế thị trường, đẩy mạnh cải cách hành chính và từng bước phù hợp với thông lệ, chuẩn mực quốc tế. Do vậy, trong Kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XIII, dự án Luật NSNN (sửa đổi) đã được đưa ra thảo luận tại tổ chiều ngày 29/10, theo đó nhiều vấn đề như quy trình ngân sách, phân cấp ngân sách, thường vượt thu, bội chi ngân sách địa phương, các quỹ tài chính ngoài ngân sách... nhận được sự quan tâm đặc biệt của các đại biểu Quốc hội.

- Ngày 20/3/1996: Lần đầu tiên ban hành Luật NSNN (có hiệu lực từ năm 1997);
- Ngày 20/5/1998: Luật sửa đổi, bổ sung Luật NSNN năm 1996 (do áp dụng Luật Thuế giá trị gia tăng thay thế thuế doanh thu, thuế lợi tức thay thế thuế thu nhập doanh nghiệp và một số sửa đổi khác);
- Ngày 16/12/2002: Sửa đổi toàn bộ Luật NSNN (thay thế Luật NSNN năm 1996), có hiệu lực từ năm ngân sách 2004.

Kết quả đạt được

Qua 10 năm tổ chức thực hiện, dưới sự giám sát của Quốc hội, sự chỉ đạo sát sao của Chính phủ và nỗ lực của các bộ, ngành, địa phương, các đơn vị sử dụng ngân sách, Luật NSNN đã đi vào cuộc sống và đạt được nhiều kết quả quan trọng, góp phần xây dựng nền tài chính quốc gia vững mạnh, tăng tích lũy để thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa, tạo động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, ổn định chính trị, nâng cao đời sống nhân dân.

Theo đó, cân đối NSNN chuyển biến theo hướng tích cực; dư nợ chính phủ, dư nợ quốc gia, dư nợ công ở mức hợp lý; nghĩa vụ trả nợ cơ bản được thực hiện đầy đủ, đúng hạn theo cam kết. Tốc độ thu NSNN hàng năm tăng khá, đạt bình quân trên 18%/năm giai đoạn 2004 - 2013; riêng năm 2013, thu NSNN đã tăng gần 5,4 lần so với năm 2003. Nhìn chung, thu NSNN không những bảo đảm được chi thường xuyên và chi trả nợ mà còn dành tích lũy ngày càng cao cho đầu tư phát triển (năm 2003, dành được 29.700 tỷ đồng cho chi đầu tư phát triển, năm 2012 là 95.000 tỷ đồng).

Bên cạnh đó, cơ cấu chi NSNN cũng đã bảo đảm ưu tiên cho chi đầu tư phát triển với tốc độ tăng bình quân trên 13,5%/năm, chiếm trên 20% tổng mức chi đầu tư toàn xã hội, đạt khoảng gần 8% GDP; chi cho lĩnh vực giáo dục - đào tạo, dạy nghề đạt 20%, chi lĩnh vực khoa học - công nghệ đạt 2%, chi lĩnh vực văn hoá đạt trên 1,5% và chi sự nghiệp môi trường đạt trên 1% tổng chi NSNN.

Trong giai đoạn 2003 - 2013, NSNN đã dành 723 nghìn tỷ đồng để thực hiện chính sách cải cách tiền lương cho các 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, xoá đói giảm nghèo, nhất là đối với đồng bào các dân tộc thiểu số, đồng bào ở các xã đặc biệt khó khăn miền núi, vùng sâu, vùng xa... NSNN bảo đảm 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 bách phát sinh.

Ngoài ra, cân đối NSNN chuyển biến theo hướng tích cực. Vay bù đắp bội chi NSNN cơ bản bảo đảm được nguyên tắc chỉ sử dụng cho đầu tư phát triển, không sử dụng cho tiêu dùng.

Tính đến hết ngày 31/12/2013, dư nợ công bằng 54,2% GDP, dư nợ chính phủ bằng 42,3% GDP và dư nợ quốc gia bằng 37,3% GDP. Nghĩa vụ trả nợ của Chính phủ cơ bản được thực hiện đầy đủ, đúng hạn theo cam kết. Với mức dư 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, đó là nợ công đến năm 2015 không quá 65% GDP, dư nợ chính phủ không quá 55% GDP, dư nợ quốc gia không quá 50% GDP), không tác động xấu đến kinh tế vĩ mô cũng như phát triển kinh tế - xã hội.

Đánh giá cao những kết quả đạt được của Luật NSNN, tại Kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XIII, đại biểu Trần Hoàng Ngân (thành phố Hồ Chí Minh) cho rằng, vai trò của NSNN đã được khẳng định, góp phần điều tiết vĩ mô, đặc biệt trong những năm gần đây, chi NSNN đã giảm. Trước đây, tốc độ tăng chi ngân sách đã có thời điểm lên đến 20%, tuy nhiên những năm gần đây chỉ khoảng 8 - 10%. Đó là điểm đáng ghi nhận được từ Luật NSNN hiện hành.

Một số hạn chế, tồn tại

Tuy nhiên, theo Thứ trưởng Thường trực Bộ Tài chính Nguyễn Công Nghiệp, 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 NSNN hiện hành

cũng bộc lộ một số bất cập, hạn chế cần được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp, đặc biệt là: tính lồng ghép của hệ thống NSNN; phạm vi ngân sách; quản lý các khoản phí, lệ phí; phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương với ngân sách địa phương; đảm bảo công khai minh bạch và trách nhiệm giải trình; cải cách hành chính trong lĩnh vực tài chính, ngân sách.

Đồng tình quan điểm này, ông Phùng Quốc Hiển, Chủ nhiệm Ủy ban Tài chính Ngân sách của Quốc hội cũng cho rằng, sửa đổi Luật NSNN là cần thiết. 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.

Thứ trưởng Nguyễn Công Nghiệp khẳng định, đối với mọi quốc gia, Luật NSNN được xem là đạo luật gốc trong thể chế về quản lý tài chính công. Việc xây dựng và hoàn thiện các quy định liên quan đến Luật NSNN là vấn đề phức tạp, đòi hỏi cần phải được xem xét, cân nhắc kỹ lưỡng. Quan điểm và mục tiêu xuyên suốt của quá trình sửa đổi Luật NSNN sắp tới là phải hướng tới việc nâng cao hiệu quả quá trình phân bổ, sử dụng và quản lý tài chính công, tạo động lực phát triển các nguồn lực tài chính trong xã hội để phục vụ có kết quả các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo an ninh, quốc phòng của đất nước.

Trong thực hiện sửa đổi, bổ sung cũng cần đảm bảo tính kế thừa và phát huy những mặt tích cực của Luật NSNN hiện hành; đảm bảo tuân thủ Hiến pháp và các luật khác có liên quan; phù hợp với thực tiễn phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, đáp ứng yêu cầu đổi mới cơ chế quản lý kinh tế trong quá trình tái cơ cấu và chuyển đổi mô hình tăng trưởng.

Thứ trưởng Nguyễn Công Nghiệp nhấn mạnh, trọng tâm của quá trình sửa đổi, bổ sung Luật NSNN sẽ phải khắc phục cho được những tồn tại của Luật NSNN hiện hành để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý NSNN, tăng cường kỷ cương, kỷ luật tài chính; khắc phục tính lồng ghép trong hệ thống NSNN; tiếp tục thực hiện phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi giữa trung ương và địa phương nhằm đảm bảo nguồn tài chính để thực hiện nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương, phát huy tính chủ động của ngân sách các cấp chính quyền địa phương trong quản lý và sử dụng NSNN, nhưng đảm bảo tính thống nhất của NSNN và vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương. Cùng với quá trình đó, cần nâng cao tính công khai, minh bạch trong công tác quản lý NSNN; đảm bảo và đề cao thẩm quyền, thực quyền của Quốc hội, các cấp ủy Đảng, các cơ quan của Quốc hội ngay trong việc quyết định và giám sát NSNN.

Luật NSNN (sửa đổi) hướng tới công khai minh bạch thu - chi để tránh thất thoát vốn ngân sách

Bộ Tài chính thống nhất quan điểm sửa Luật NSNN, đó là:

- Bảo đảm tuân thủ Hiến pháp năm 2013, phù hợp với chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước, thống nhất với các luật hiện hành hoặc định hướng sửa đổi, bổ sung các luật đó trong cùng thời kỳ.

- Kế thừa và phát huy những mặt tích cực của Luật NSNN hiện hành; đổi mới phương thức quản lý NSNN phù hợp với thực tiễn phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Tăng cường phân cấp quản lý ngân sách, bảo đảm tính thống nhất của NSNN và vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương; đồng thời phát huy tính chủ động của ngân sách các cấp chính quyền địa phương trong quản lý và sử dụng NSNN.

- Đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao tính minh bạch, dân chủ và công khai trong công tác quản lý NSNN; kiểm soát chặt chẽ hoạt động thu, chi ngân sách; tăng cường thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, nâng cao kỷ luật, kỷ cương trong quản lý tài chính - NSNN bảo đảm thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, chống tham nhũng.

- Tăng cường giám sát việc huy động, phân bổ, sử dụng vốn vay, trả nợ, quản lý nợ công, quản lý rủi ro; bảo đảm an toàn nợ và an ninh tài chính quốc gia; góp phần thúc đẩy nền kinh tế phát triển bền vững.

- Tiếp thu những kinh nghiệm quốc tế về quản lý NSNN; vận dụng phù hợp với thực tiễn của Việt Nam; bảo đảm công tác quản lý NSNN từng bước phù hợp với thông lệ quốc tế.

Bộ trưởng Bộ Tài chính Đinh Tiến Dũng khẳng định: “Trên cơ sở quy định của Hiến pháp năm 2013, để khắc phục những tồn tại của Luật NSNN và đáp ứng các yêu cầu mới đặt ra trong quá trình tiếp tục đổi mới cơ chế quản lý kinh tế, cải cách hành chính và đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế, cần thiết phải sửa đổi Luật NSNN một cách căn bản, toàn diện”.

Trong phiên thảo luận tại tổ về dự án Luật NSNN (sửa đổi) ngày 29/10, vấn đề được các đại biểu Quốc hội tập trung thảo luận là hiện nay, nguồn thu, chi NSNN rất lớn, vì vậy, các đơn vị sử dụng vốn NSNN cũng như các địa phương cần phải công khai minh bạch thu - chi để tránh thất thoát, lãng phí.

Theo các đại biểu, về quan điểm, nguyên tắc sửa đổi Luật NSNN, việc ban hành Hiến pháp năm 2013 đã tạo căn cứ quan trọng cho đổi mới, nâng cao hiệu quả điều hành NSNN, là nền tảng pháp lý quan trọng cho sửa đổi Luật NSNN. Yêu cầu quan trọng nhất trong việc sửa đổi Luật NSNN là phải bảo đảm thể chế hóa các nguyên tắc cơ bản trong Hiến pháp liên quan đến lĩnh vực tài chính - ngân sách.

Đại biểu Trần Hoàng Ngân bày tỏ thống nhất với nhiều ý kiến của các đại biểu Quốc hội và của Ủy ban Tài chính - Ngân sách Quốc hội, đó là phải gắn chặt với tinh thần của Hiến pháp, tức là các khoản thu,

chi NSNN phải được dự toán theo luật định và NSNN phải được quản lý thống nhất, vì hoạt động thu - chi NSNN luôn gắn chặt với tình hình kinh tế - chính trị của đất nước và góp phần điều tiết và quản lý vĩ mô. Đồng thời, cần phải nâng cao vai trò của Quốc hội trong việc tham gia vào quá trình lập dự toán cũng như quyết toán NSNN.

Về phạm vi sửa đổi Luật, hiện có hai ý kiến: Thứ nhất, cơ bản thống nhất với phạm vi sửa đổi theo Tờ trình của Chính phủ, có tính kế thừa những quy định của Luật hiện hành, nhưng cần thay đổi quy trình xem xét, quyết định dự toán NSNN và phân bổ ngân sách trung ương theo hai bước để bảo đảm thực quyền của Quốc hội và không chồng chéo với thẩm quyền của hội đồng nhân dân; Thứ hai, để nâng cao hiệu quả quản lý, tính công khai, minh bạch của NSNN, cần bảo đảm phù hợp với thông lệ quốc tế, đề nghị Luật NSNN chỉ quy định về quy trình, lịch biểu NSNN, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước các cấp. Hàng năm, khi xem xét, quyết định NSNN, Quốc hội sẽ ban hành Luật Ngân sách thường niên thay vì ban hành Nghị quyết như hiện nay với quy trình ngân sách theo 2 bước.

Theo đại biểu Nguyễn Bá Thuyền (tỉnh Lâm Đồng), cần phải làm rõ giữa ngân sách địa phương và NSNN, trong đó, các cơ quan ngành dọc cần phải đảm bảo cân đối thu chi để đảm bảo an toàn cho NSNN.

Đại biểu Trương Minh Hoàng (tỉnh Cà Mau) nhất trí với phương án Chính phủ trình, phân cấp nguồn thu theo 3 nhóm khoản thu 100% ngân sách trung ương, khoản thu 100% ngân sách địa phương và khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Tuy nhiên, các đại biểu đề nghị Chính phủ rà soát lại từng khoản thu phân chia theo từng nhóm cho hợp lý để bảo đảm nguyên tắc ngân sách trung ương giữ vai trò chủ đạo.

Trong sửa đổi Luật NSNN lần này, liên quan đến phạm vi thu, chi và bội chi NSNN, đối với thu từ hoạt động xổ số kiến thiết, thu từ tiền sử dụng đất (Điều 36), các đại biểu nhất trí đưa khoản thu từ hoạt động xổ số kiến thiết vào trong cân đối NSNN và bổ sung quy định nguồn thu xổ số kiến thiết và tiền sử dụng đất không sử dụng để tính tỷ lệ điều tiết giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương, tính số bổ sung cân đối từ ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương. Theo đó, tổng số chi đầu tư phát triển phải lớn hơn bội chi NSNN. Đồng thời, quy định rõ hơn về phí, lệ phí trong phần thu và hướng xác định xử lý, đây sẽ là khoản thu nộp toàn bộ về NSNN hay thu từ hoạt động xổ số kiến thiết là nguồn thu của ngân sách địa phương hưởng 100%. Bội chi NSNN là bội chi ngân sách trung ương được xác định bằng chênh lệch giữa tổng chi ngân sách trung ương và tổng thu ngân sách trung ương. Chi ngân sách trung ương chỉ bao gồm chi trả nợ lãi. Đối với chi trả nợ gốc được bù trừ từ các khoản vay mới và thể hiện chênh lệch vào phần bù đắp bội chi. Dự thảo cũng quy định về điều chỉnh nguồn thu trong trường hợp thu ngân sách có biến động tăng đột biến trong thời kỳ ổn định ngân sách... những vấn đề này đã nhận được sự đồng tình cao của một số đại biểu.

Về vốn trái phiếu chính phủ, theo đại biểu Nguyễn Phi Thường (thành phố Hà Nội), thực chất cũng là vốn vay phải trả lãi, như vậy, cũng được tính toán là nguồn lực cho đầu tư phát triển. Do đó, nhiều đại biểu bày tỏ ý kiến đồng tình với việc đưa vốn trái phiếu chính phủ vào cân đối NSNN.

Về chi chuyển nguồn được quy định tại Điều 62 của Dự thảo Luật, Chính phủ đề nghị cho phép được chi chuyển nguồn, trong đó đối với chi đầu tư phát triển, được chuyển nguồn sang năm sau theo thời gian quy định tại Luật Đầu tư công; thẩm quyền quyết định phải do Chính phủ quy định cụ thể. Vấn đề này, các đại biểu Nguyễn Thị Thanh (đoàn Ninh Bình), Trương Minh Hoàng (đoàn Cà Mau) đều đồng quan điểm khi cho rằng, để bảo đảm phù hợp với Luật Đầu tư công và hạn chế tối đa việc chuyển nguồn ngân sách, cần cho phép thực hiện chuyển nguồn đối với chi đầu tư phát triển, các khoản chi cho nhiệm vụ bất khả kháng, các khoản tăng thu, tiết kiệm chi do cấp có thẩm quyền quyết định, các khoản tạo nguồn cải cách tiền lương, kinh phí tự chủ giao cho đơn vị sự nghiệp công lập và cơ quan hành chính. Riêng đối với chi đầu tư phát triển, cần khống chế tỷ lệ giới hạn chuyển nguồn (dự kiến tối đa 10% tổng chi đầu tư) để tăng cường kỷ luật tài chính trong quản lý vốn đầu tư phát triển từ NSNN.

Về dự phòng NSNN được quy định tại Điều 10 và Điều 47, Chính phủ dự kiến bổ sung quy định cho phép một số các bộ, các ngành ở trung ương được giữ lại tối đa không quá 5% dự toán chi thường xuyên đã được giao để chủ động thực hiện các nhiệm vụ đột xuất phát sinh trong năm. Tuy nhiên, theo đại biểu Nguyễn Thị Kim Ngân (tỉnh Bến Tre), đại biểu Khúc Thị Duyên (tỉnh Thái Bình) và đại biểu Trần Văn Minh (tỉnh Quảng Ninh), việc cho phép một số các bộ, các ngành có dự phòng như quy định của dự án Luật sẽ mâu thuẫn với nguyên tắc giao, phân bổ vốn phải bảo đảm đủ, đúng cho các cơ quan sử dụng NSNN theo Nghị quyết của Quốc hội, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Về tỷ lệ dự phòng NSNN, đại biểu Khúc Thị Duyên kiến nghị cần thu hẹp lại tỷ lệ bố trí hàng năm từ 1,5 - 3% tổng chi NSNN (thay cho dự phòng NSNN hàng năm từ 2 - 5% tổng chi NSNN theo quy định hiện hành) để nâng cao chất lượng dự toán, hạn chế sử dụng dự phòng cho những nhiệm vụ phát sinh ngoài dự toán.

Về ứng trước dự toán ngân sách năm sau, Dự thảo quy định, ngân sách trung ương, ngân sách cấp tỉnh và ngân sách cấp huyện được ứng trước dự toán ngân sách năm sau cho các cơ quan, đơn vị thuộc ngân sách cấp mình và ngân sách cấp dưới trong trường hợp bảo đảm cân đối được quỹ ngân sách, phạm vi kế hoạch tài chính - NSNN 5 năm và bảo đảm thu hồi được trong năm sau. Nhiều ý kiến thể hiện đồng

tình với quy định này, nhưng cũng có một số ý kiến cho rằng, cần bỏ quy định này để bảo đảm phản ánh đúng các khoản thu, chi, bội chi NSNN thực tế phát sinh trong năm, cũng như nhằm tránh tạo kẽ hở cho cơ chế xin cho.

Rõ ràng, việc sửa đổi Luật NSNN là yêu cầu tất yếu, phù hợp, hiệu quả, đóng góp vào công cuộc phát triển kinh tế của Việt Nam theo hướng bền vững; đồng thời, tiến tới hài hòa với các thông lệ và chuẩn mực của quốc tế.

Hoài Thanh - Mai Phương

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Tài chính (2014). *Dự thảo Luật NSNN (sửa đổi)*, truy cập từ:
http://www.mof.gov.vn/portal/page/portal/mof_vn/Suggestion_Legal?p_detail=1&p_topic_id=771.
2. Cổng thông tin điện tử của Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam, truy cập từ:
<http://na.gov.vn/htx/Vietnamese/#41FLlqCV4BGe>.