

NHỮNG ĐIỂM MỚI CƠ BẢN CỦA LUẬT NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC SỐ 83/2015/QH13

(Có hiệu lực từ năm ngân sách 2017)

Ngày nhận: 16/01/2017
Ngày phản biện: 20/03/2017
Ngày duyệt đăng: 12/04/2017

 ĐINH THỊ HÒA*

Tóm tắt: Ngày 25/6/2015, tại Kỳ họp thứ 9, Quốc hội khoá XIII đã thông qua Luật Ngân sách nhà nước số 83/2015/QH13. Đây là một bước ngoặt mới trong quản lý ngân sách nhà nước theo hành lang pháp lý mới đầy đủ và đồng bộ hơn, phù hợp với xu hướng hội nhập quốc tế, góp phần quan trọng vào tiến trình cải cách tài chính công Việt Nam theo hướng hiện đại.
Từ khóa: Luật Ngân sách Nhà nước, cơ bản

New Basic Points of State Budget Law No. 83/2015 / QH13

Abstract: On June 25, 2015, at the 9th session, the 13th National Assembly adopted the State Budget Law No. 83/2015 / QH13. This is a new turning point in the management of the state budget under a new legal framework that is more complete and consistent with international integration trends, contributing significantly to the process of public finance reform in Vietnam towards modernization.

Keywords: State Budget Law, basic

Luật Ngân sách Nhà nước số 83/2015/QH13 được Quốc hội thông qua ngày 25/6/2015, có hiệu lực từ năm ngân sách 2017 (gọi tắt là Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015), thay thế Luật Ngân sách Nhà nước số 01/2002/QH11 (gọi tắt là Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002). Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015 tiếp tục kế thừa các quy định của Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002 hiện hành, bảo đảm tính thống nhất của Ngân sách Nhà nước và vai trò chủ đạo của ngân sách Trung ương; phát huy tính chủ động của ngân sách các cấp chính quyền địa phương. Đồng thời, Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015 đã khắc phục được một số hạn chế của Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002. So với Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002, Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015 có một số điểm mới cơ bản như sau:

Thứ nhất, về nguyên tắc cân đối Ngân sách Nhà nước

Ngoài việc kế thừa nguyên tắc đã quy định trong Luật 2002 là tổng thu từ thuế, phí, lệ phí phải lớn hơn số chi thường xuyên và góp phần tích lũy ngày

càng cao, để chi đầu tư phát triển, tiến tới cân bằng thu, chi ngân sách, Luật Ngân sách Nhà nước 2015 quy định rõ:

- Các khoản thu từ thuế, phí, lệ phí và các khoản thu khác theo quy định của pháp luật được tổng hợp đầy đủ vào cân đối Ngân sách Nhà nước theo nguyên tắc không gắn với nhiệm vụ chi cụ thể. Trường hợp có các khoản thu cần gắn liền với nhiệm vụ chi cụ thể theo quy định của pháp luật thì được bố trí tương ứng từ các khoản thu này trong dự toán chi để thực hiện.

- Bổ sung thẩm quyền của Quốc hội trong việc xem xét, quyết định các trường hợp đặc biệt trong cân đối Ngân sách Nhà nước, cũng như quy định rõ nội dung sử dụng bội thu Ngân sách Nhà nước: "Trường hợp bội thu Ngân sách Nhà nước thì được sử dụng để trả nợ gốc và lãi các khoản vay của Ngân sách Nhà nước".

- Về quản lý bội chi Ngân sách địa phương: Luật sửa đổi đã quy định bội chi Ngân sách địa phương

* Trường Đại học Công đoàn

phải được tổng hợp vào bội chi Ngân sách Nhà nước và do Quốc hội quyết định (Luật Ngân sách Nhà nước 2002 cho phép ngân sách cấp tỉnh được phép huy động, bản chất là vay nhưng không quy định là bội chi).

Nếu Luật 2002 quy định mức dư nợ từ nguồn vốn huy động không vượt quá 30% vốn đầu tư xây dựng cơ bản trong nước hàng năm của ngân sách cấp tỉnh thì Luật Ngân sách Nhà nước 2015 có sự thay đổi theo hướng phân biệt phù hợp với đặc điểm của các địa phương. Cụ thể, tăng mức dư nợ được phép cho các Thành phố lớn: Thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh dư nợ không quá 60% số thu Ngân sách địa phương được hưởng theo phân cấp; các địa phương có thu Ngân sách địa phương được hưởng theo phân cấp lớn hơn chi thường xuyên của Ngân sách địa phương dư nợ không quá 30% số thu ngân sách được hưởng theo phân cấp; các địa phương còn lại mức dư nợ không quá 20% thu Ngân sách địa phương được hưởng theo phân cấp.

Thứ hai, Về nguyên tắc quản lý Ngân sách Nhà nước

Tại điều 8 Luật Ngân sách Nhà nước 2015 đã bổ sung những nguyên tắc quan trọng như:

- Ngân sách Nhà nước được quản lý thống nhất, tập trung dân chủ, hiệu quả, tiết kiệm, công khai, công bằng;

- Toàn bộ các khoản thu, chi Ngân sách Nhà nước phải được dự toán, tổng hợp đầy đủ vào Ngân sách Nhà nước; Thu Ngân sách Nhà nước phải thực hiện theo quy định của pháp luật;

- Chi Ngân sách Nhà nước chỉ được thực hiện khi có dự toán được cấp có thẩm quyền giao và phải đảm bảo đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định; Bảo đảm ưu tiên trong bố trí Ngân sách Nhà nước; đảm bảo chi trả các khoản nợ lãi đến hạn thuộc nhiệm vụ chi của Ngân sách Nhà nước; Ngân sách nhà nước không hỗ trợ kinh phí cho các quỹ tài chính ngoài ngân sách.

Thứ ba, Về phân cấp quản lý Ngân sách Nhà nước

Về cơ bản Luật sửa đổi đã quy định nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước về Ngân sách Nhà nước trên cơ sở các quy định của Luật Ngân sách Nhà nước 2002. Bên cạnh việc cụ thể hóa các

nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước các cấp về Ngân sách Nhà nước; Luật sửa đổi có một số điều chỉnh, bổ sung quan trọng sau:

- Quốc hội quyết định tỷ lệ phần trăm (%) phân chia giữa ngân sách Trung ương (NSTW) và ngân sách từng địa phương (NSDP) (Luật Ngân sách Nhà nước 2002 quy định nhiệm vụ, quyền hạn này thuộc Ủy ban thường vụ Quốc hội).

- Bổ sung một số nhiệm vụ, quyền hạn cho Ủy ban thường vụ Quốc hội: Ban hành Quy chế lập, thẩm tra, quyết định dự toán Ngân sách Nhà nước, phương án phân bổ NSTW và phê duyệt quyết toán Ngân sách Nhà nước; cho ý kiến về các chế độ chi quan trọng, phạm vi ảnh hưởng rộng, liên quan đến việc thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội của đất nước do Chính phủ trình; Quyết định nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ Ngân sách Nhà nước; bổ sung dự toán số tăng thu Ngân sách Nhà nước; phân bổ, sử dụng số tăng thu, số tiết kiệm chi của NSTW.

- Khoản thuế thu nhập doanh nghiệp đơn vị hạch toán toàn ngành là khoản thu phân chia giữa NSTW và NSDP (theo điều 30 Luật NSNN 2002 đây là khoản thu NSTW hưởng 100%);

- Quy định toàn bộ tiền thu từ xử phạt vi phạm hành chính, phạt, tịch thu khác phải nộp vào NSNN và phân cấp rõ do cơ quan nhà nước thuộc cấp nào thu thì ngân sách cấp đó hưởng.

- Phân định cụ thể và rõ ràng đối với các khoản thu hồi vốn của Nhà nước đầu tư tại các tổ chức kinh tế; thu cổ tức, lợi nhuận được chia tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên có vốn góp của Nhà nước do cơ quan nhà nước đại diện chủ sở hữu; thu phần lợi nhuận sau thuế còn lại sau khi trích lập các quỹ của doanh nghiệp nhà nước do cơ quan nhà nước đại diện chủ sở hữu.

- Thu từ hoạt động xổ số kiến thiết là nguồn thu NSDP được hưởng 100%; đồng thời, Luật Ngân sách nhà nước 2015 quy định nguồn thu xổ số kiến thiết không sử dụng để xác định tỷ lệ phần trăm (%) phân chia nguồn thu giữa NSTW và NSDP hoặc xác định số bổ sung cân đối từ NSTW cho NSDP, để cân đối tương ứng trở lại cho địa phương đầu tư các công trình phúc lợi xã hội.

- Luật quy định (tại điều 39) nguyên tắc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa ngân sách các cấp ở địa phương theo hướng giao Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định. Trong đó không quy định như luật

2002 về mức tối thiểu được hưởng của ngân sách xã, thị trấn (70%) đối với các khoản thu thuế chuyển quyền sử dụng đất, 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; không quy định mức tối thiểu được hưởng của ngân sách thị xã, thành phố thuộc tỉnh về khoản thu lệ phí trước bạ, không kể lệ phí trước bạ nhà, đất

Thứ tư, Luật ngân sách nhà nước 2015 quy định về quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra

Để quản lý hiệu quả việc sử dụng ngân sách, Luật Ngân sách Nhà nước mới đã giao Chính phủ quy định việc thực hiện quản lý ngân sách theo kết quả thực hiện nhiệm vụ (khoản 15 Điều 25); đồng thời, tại khoản 1 điều 61 quy định: “Thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách chịu trách nhiệm về việc quản lý, sử dụng ngân sách theo dự toán được giao, đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ, bảo đảm hiệu quả, tiết kiệm, đúng chính sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách”.

Ngoài những nội dung nêu trên, Luật Ngân sách Nhà nước mới đã sử dụng thuật ngữ “Kế hoạch tài chính 5 năm” cho phù hợp với Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm. Đồng thời, bổ sung làm rõ về nội dung, ý nghĩa, thủ tục lập Kế hoạch tài chính 5 năm (Điều 17). Quy định phương pháp xây dựng kế hoạch tài chính - Ngân sách Nhà nước 3 năm theo phương thức cuốn chiếu, được lập cho năm dự toán và 2 năm dự báo (Điều 43). Luật NSNN mới đã dành 2 Điều (Điều 15 và Điều 16) để quy định về công khai ngân sách và giám sát ngân sách của cộng đồng. Luật Ngân sách Nhà nước mới cũng đã quy định việc kế toán, quyết toán thu, chi Ngân sách Nhà nước tại điều 13, quy định về quản lý ngân quỹ nhà nước tại điều 62... Bên cạnh đó, theo Luật Ngân sách Nhà nước mới, thời kỳ ổn định ngân sách được quy định với thời gian 5 năm, trùng với kỳ kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm. Luật Ngân sách Nhà nước mới có hiệu lực từ năm ngân sách 2017.

Thứ năm, Về phân cấp nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương:

+ Chỉ phân cấp nhiệm vụ nghiên cứu khoa học cho cấp tỉnh, còn các cấp huyện, xã không có nhiệm vụ chi cho nghiên cứu khoa học.

+ Trong phân cấp nhiệm vụ chi đối với thị xã, thành phố thuộc tỉnh phải có nhiệm vụ chi đầu tư xây dựng các trường phổ thông công lập các cấp, điện chiếu sáng, cấp thoát nước, giao thông đô

thị, vệ sinh đô thị và các công trình phúc lợi công cộng khác.

Thứ sáu, Về dự phòng Ngân sách Nhà nước và Quỹ dự trữ tài chính

Luật sửa đổi giảm tỷ lệ dự phòng ngân sách trong dự toán chi còn 2% đến 4% tổng chi ngân sách mỗi cấp (theo Luật Ngân sách Nhà nước 2002, tỷ lệ dự phòng trong dự toán chi là 2%-5%);

Luật sửa đổi cũng quy định rõ quy mô quỹ dự trữ tài chính mà Chính phủ, UBND cấp tỉnh lập là không quá 25% chi ngân sách hàng năm của cấp đó (Luật 2002 giao Chính phủ quy định mức khống chế tối đa quỹ dự trữ tài chính mỗi cấp); mức được phép sử dụng quỹ được nâng lên tối đa không quá 70% số dư đầu năm của Quỹ (Luật Ngân sách Nhà nước 2002 quy định chỉ được sử dụng tối đa 30% số dư của Quỹ).

Thứ bảy, Về công khai và giám sát ngân sách nhà nước

Luật sửa đổi đã dành một điều (Điều 15) quy định cụ thể hơn so với Luật 2002, bao gồm: Công khai số liệu về Ngân sách Nhà nước từ khâu dự toán, tình hình thực hiện dự toán và quyết toán Ngân sách Nhà nước các cấp mà còn cả thủ tục công khai Ngân sách Nhà nước. Một trong những quy định mới của Luật sửa đổi là về giám sát NSNN của cộng đồng, với vai trò chủ trì thực hiện của Mặt trận tổ quốc Việt Nam các cấp.

Thứ tám, Về lập, chấp hành và kế toán, kiểm toán, quyết toán ngân sách nhà nước.

Luật sửa đổi có những nội dung mới, như: Về lập kế hoạch tài chính - ngân sách 3 năm (Điều 43); quy định rõ thời hạn

- Về lập dự toán ngân sách:

Luật sửa đổi quy định cụ thể hơn về thời gian lập ngân sách tại Điều 44, bắt đầu từ việc trước ngày 15 tháng 5, Thủ tướng Chính phủ ban hành quy định việc xây dựng kế hoạch phát triển KT-XH, dự toán Ngân sách Nhà nước năm sau để trước ngày 15 tháng 11 Quyết định dự toán Ngân sách Nhà nước, phương án phân bổ NSTW năm sau và các cơ quan phải hoàn thành việc giao dự toán cho các cơ quan, đơn vị trực thuộc trước 31/12 (Thời hạn này như Luật 2002).

Một nội dung mới của Luật sửa đổi là quy định việc lập lại dự toán NSNN, phương án phân bổ NSTW trong trường hợp dự toán Ngân sách Nhà nước, phương án phân bổ NSTW chưa được quốc hội quyết

định; tương tự, UBND các cấp phải lập lại dự toán NS cấp mình trong trường hợp chưa dự toán đã đề nghị, chưa được HĐND cùng cấp quyết định.

- Về chấp hành NSNN:

Luật sửa đổi quy định cụ thể 5 nội dung chi được tạm cấp ngân sách trong trường hợp đầu năm dự toán ngân sách và phương án phân bổ ngân sách chưa được quốc hội và HĐND các cấp quyết định. Luật cũng quy định việc tạm ứng dự toán ngân sách năm sau chỉ thực hiện đối với NSTW, ngân sách cấp tỉnh và NS cấp huyện và xử lý thiếu hụt tạm thời quỹ Ngân sách Nhà nước các cấp, đối với NSTW ứng từ quỹ dự trữ tài chính Trung ương, nếu không đáp ứng đủ thì NHNN tạm ứng theo QĐ của Thủ tướng Chính phủ và phải hoàn trả trong năm ngân sách; ngân sách các cấp ở địa phương xử lý thiếu hụt tạm thời từ việc tạm ứng quỹ dự trữ tài chính cùng cấp và phải hoàn trả trong năm ngân sách.

- Khâu quyết toán Ngân sách Nhà nước: Luật sửa đổi quy định rõ các quy định về xử lý thu, chi Ngân sách Nhà nước cuối năm, thời gian chỉnh lý quyết toán là đến 31/1 năm sau (trước đây không có thời gian cụ thể). So với Luật 2002, Luật Ngân sách Nhà nước sửa đổi đã quy định chi tiết nhiều nội dung liên quan đến quy định rõ các khoản chi được chuyển nguồn sang năm sau; yêu cầu quyết toán Ngân sách Nhà nước; duyệt quyết toán Ngân sách Nhà nước; thẩm định quyết toán Ngân sách Nhà nước; lập quyết toán Ngân sách Nhà nước của đơn vị dự toán ngân sách và chủ đầu tư; thời hạn và trình quyết toán Ngân sách Nhà nước; Báo cáo quyết toán Ngân sách Nhà nước và báo cáo quyết toán ngân sách địa phương thực hiện kiểm toán trước khi Quốc hội, HĐND cấp tỉnh phê chuẩn.

Đối với xử lý kết dư NSTW và ngân sách cấp tỉnh, Luật sửa đổi quy định được sử dụng để chi trả nợ gốc và lãi các khoản vay của Ngân sách Nhà nước; Luật khống chế khi quỹ dự trữ tài chính của NSTW và ngân sách cấp tỉnh khi đã đủ mức 25% dự toán chi ngân sách hàng năm thì số kết dư còn lại hạch toán vào thu ngân sách năm sau.

Có thể nói Luật Ngân sách Nhà nước 2015 có nhiều nội dung mới, quan trọng liên quan đến thẩm quyền, nguyên tắc quản lý, phân cấp quản lý,... và đã được cụ thể hóa rất nhiều nội dung, cần được nghiên cứu kỹ để thực hiện đúng quy định. Tuy vậy, vẫn còn một số điều khoản Chính phủ có nhiệm vụ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành, do đó thời

gian từ khi Quốc hội thông qua Luật đến thời điểm lập dự toán Ngân sách Nhà nước năm 2016, các cơ quan có thẩm quyền cần tiếp tục ban hành các văn bản hướng dẫn và triển khai thực hiện. □

Tài liệu tham khảo

1. Luật Ngân sách Nhà nước số 83/2015/QH 13 ngày 25 tháng 06 năm 2015.
2. Luật Ngân sách Nhà nước số 01/2002/QH11 ngày 16 tháng 12 năm 2002.

GIẢI PHÁP MỞ RỘNG ĐỐI TƯỢNG...

(Tiếp theo trang 62)

lãnh đạo của Đảng đối với công tác BHXH, bảo hiểm y tế giai đoạn 2012-2020 cũng đặt ra mục tiêu: “Thực hiện có hiệu quả các chính sách, chế độ BHXH, bảo hiểm y tế; tăng nhanh diện bao phủ đối tượng tham gia BHXH, nhất là BHXH tự nguyện...”. Như vậy, mở rộng đối tượng tham gia BHXH tự nguyện nhằm thực hiện mục tiêu ASXH của quốc gia. Chính vì lẽ đó, để đạt được mục tiêu Nghị quyết đặt ra đòi hỏi không chỉ riêng sự nỗ lực của Ngành BHXH Việt Nam mà cần có sự vào cuộc của tất cả các cấp, các ngành và cả hệ thống chính trị. □

Tài liệu tham khảo

1. Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI (2012), Nghị quyết số 15-NQ/TW của Hội nghị lần thứ năm về việc ban hành Một số vấn đề về chính sách xã hội giai đoạn 2012-2020, ngày 01/6/2012.
2. Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI (2012), Nghị quyết số 21-NQ/TW về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác BHXH, bảo hiểm y tế giai đoạn 2012-2020, ngày 22/11/2012.
3. Bảo hiểm xã hội Việt Nam (2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016), Báo cáo của Bảo hiểm xã hội Việt Nam năm 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, Hà Nội.
4. Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2007), Nghị định số 190/2007/NĐ-CP về việc ban hành Hướng dẫn một số Điều trong Luật BHXH về BHXH tự nguyện, ngày 28/12/2007.
5. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2006), Luật số 71/2006/QH11 về việc ban hành Luật BHXH, ngày 29/6/2006.
6. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2014), Luật số 58/2014/QH13 về việc ban hành Luật BHXH, ngày 20/11/2014.
7. Tổng cục Thống kê (2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016), Báo cáo của Tổng cục Thống kê năm 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, Hà Nội.