

## **ĐỀ CƯƠNG**

### **Giới thiệu Luật Ngân sách nhà nước năm 2015**

Ngày 25/6/2015, tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa XIII đã thông qua Luật ngân sách nhà nước (thay thế Luật ngân sách nhà nước năm 2002). Chủ tịch nước ký Lệnh số 13/2015/L-CTN ngày 09/7/2015 công bố Luật ngân sách nhà nước. Luật có hiệu lực thi hành từ năm ngân sách 2017.

#### **I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH LUẬT**

##### **1. Những kết quả đạt được trong quá trình triển khai Luật ngân sách nhà nước năm 2002**

Sau hơn 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 ngân sách nhà nước năm 2002 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, tạo động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH), ổn định chính trị, nâng cao đời sống nhân dân, bảo đảm quốc phòng, an ninh.

- Luật đã tạo khuôn khổ pháp lý để quản lý ngân sách nhà nước (NSNN) thống nhất theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Chính sách thu ngân sách, định mức phân bổ chi NSNN, các chính sách, chế độ, tiêu chuẩn về chi NSNN do Trung ương thống nhất ban hành, áp dụng trong phạm vi cả nước, thu ngân sách được tập trung vào Kho bạc nhà nước và thực hiện phân cấp nguồn thu giữa các cấp ngân sách theo luật định; dự toán ngân sách được xây dựng từ cơ sở, được tổng hợp trình Quốc hội, Hội đồng nhân dân (HĐND) các cấp ở địa phương xem

xét, quyết định. Do vậy, đã đảm bảo quản lý NSNN chặt chẽ, tiết kiệm, hiệu quả, công khai minh bạch, thúc đẩy phát triển KT-XH, chi an sinh xã hội, đầu tư cho kết cấu hạ tầng đã có bước phát triển tích cực; đảm bảo quốc phòng, an ninh; thực hiện cải cách hành chính trong tất cả các khâu của quy trình NSNN.

- Phân cấp quản lý NSNN tiếp tục đảm bảo được vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương (NSTW). Các nguồn thu lớn, quan trọng của quốc gia được phân cấp 100% cho NSTW (các khoản thu từ dầu, khí<sup>1</sup>; các khoản thu từ hoạt động xuất nhập khẩu<sup>2</sup>, thuế thu nhập của các đơn vị hạch toán toàn ngành,...). Thu NSTW được hưởng theo phân cấp chiếm bình quân khoảng 66-70% tổng thu NSNN, nếu tính cả bội chi NSNN chiếm khoảng 70-75% tổng nguồn NSNN, thu ngân sách địa phương (NSDP) theo phân cấp (chưa kể số bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu từ NSTW cho NSDP) chiếm bình quân khoảng 25-30% tổng nguồn NSNN. NSTW đã đảm bảo thực hiện được các nhiệm vụ quan trọng của đất nước (đầu tư các chương trình, dự án hạ tầng quan trọng, bảo đảm nhiệm vụ chi quốc phòng, an ninh, đối ngoại,...) và hỗ trợ các địa phương khó khăn, chưa tự cân đối được ngân sách. Luật càng tăng cường phân cấp nguồn thu gắn với quy định thời kỳ ổn định NSDP cho các địa phương và trao quyền cho địa phương trong việc quyết định về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách ở địa phương, qua đó đã nâng cao vai trò và trách nhiệm, tạo chủ động cho các cấp chính quyền địa phương trong việc quan tâm nuôi dưỡng nguồn thu, khai thác nguồn thu trên địa bàn.

- 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, thể hiện trên các mặt sau đây:

*Thứ nhất*, tốc độ thu NSNN hàng năm tăng khá (giai đoạn 2004-2013 bình quân đạt trên 18%/năm và đến năm 2013, thu NSNN đã tăng gần 5,4 lần so với năm 2003). Thu NSNN nhìn chung không những bảo đảm được chi thường xuyên và chi

---

<sup>1</sup> Chiếm bình quân khoảng 12-15% tổng thu NSNN.

<sup>2</sup> Chiếm bình quân khoảng 15-20% tổng thu NSNN.

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).

*Thứ hai*, cơ cấu chi NSNN 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.

*Thứ ba*, 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. Đến hết 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<sup>3</sup>, không tác động xấu đến kinh tế vĩ mô cũng như phát triển KT-XH.

*Thứ tư*, việc gắn quyền hạn với trách nhiệm đã tạo sự chuyển biến quan trọng trong công tác quản lý và điều hành NSNN, tạo thế chủ động, chất lượng và hiệu quả từng bước được nâng lên; công tác cải cách hành chính trong quản lý ngân sách, thực hiện công khai ngân sách được đẩy mạnh theo hướng:

+ Bảo đảm vai trò quyết định của Quốc hội về NSNN và 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 Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp, bảo đảm sự chỉ đạo điều hành thống nhất thu, chi NSNN trên cả nước; đồng thời, tạo điều kiện cho các địa phương chủ động thực hiện những nhiệm vụ phát triển KT-XH, bảo đảm quốc phòng, an ninh và những nhiệm vụ quan trọng trong từng thời kỳ. Quy định trách nhiệm và nâng cao quyền chủ động trong quản lý, sử dụng ngân sách

---

<sup>3</sup> Mức trần theo Chiến lược nợ: nợ công đến năm 2015 không quá 65% GDP, dư nợ của Chính phủ không quá 55% GDP, dư nợ quốc gia không quá 50% GDP

của các Bộ, địa phương và đơn vị sử dụng ngân sách.

+ Quy trình, phương thức, thủ tục hành chính trong việc lập, chấp hành ngân sách đã được cải tiến mạnh mẽ (trong đó nổi bật là việc thực hiện phương thức rút dự toán tại Kho bạc Nhà nước, thay cho cấp phát bằng hạn mức kinh phí như trước đây), giảm đáng kể các thủ tục hành chính và các công việc sự vụ không thực sự cần thiết, tiết kiệm thời gian và chi phí xã hội nhưng vẫn bảo đảm được hiệu lực của công tác quản lý ngân sách.

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

+ Công khai ngân sách đã đi vào nề nếp và phát huy tác dụng. Tăng cường công tác kiểm tra nội bộ, cũng như của cấp trên với cấp dưới và phát huy mạnh mẽ vai trò giám sát của các đoàn thể, quần chúng nhân dân, người lao động, góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng NSNN, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, chống tham nhũng. Đồng thời, tạo được kênh thông tin quan trọng phục vụ cho việc phân tích, đánh giá, nghiên cứu về tài chính - ngân sách của các tổ chức, cá nhân.

## **2. Những tồn tại, hạn chế trong việc thi hành Luật ngân sách nhà nước năm 2002**

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, hoạt động của NSNN cũng như cơ chế quản lý, điều hành NSNN cũng còn bộc lộ một số hạn chế. Cụ thể:

### **a) Về hoạt động của NSNN**

- Nguồn thu từ dầu thô và từ hoạt động xuất nhập khẩu vẫn chiếm tỷ trọng lớn trong tổng thu NSNN, phụ thuộc nhiều vào thị trường và giá cả quốc tế; tỷ trọng thuế trực thu tăng chậm do hiệu quả sản xuất - kinh doanh của nền kinh tế nói chung và của các doanh nghiệp nói riêng nhìn chung còn thấp, khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp còn hạn chế; tình trạng thất thu vẫn còn xảy ra, nhất là ở khu vực kinh tế ngoài nhà nước, ảnh hưởng đến nguồn lực NSNN.

- Hiệu quả sử dụng NSNN chưa cao, nhất là trong lĩnh vực chi đầu tư phát triển và các khoản mua sắm trong chi thường xuyên; công tác xã hội hoá, đổi mới cơ chế hoạt động đối với các đơn vị sự nghiệp công lập tuy có nhiều chuyển

biến tích cực, song triển khai thực hiện còn chậm, kết quả đạt được còn hạn chế, tình trạng biên chế tăng lên kéo theo các khoản chi lương, mua sắm dẫn đến nhiệm vụ chi NSNN ngày càng nặng nề; tình trạng chi tiêu kém hiệu quả, lãng phí chậm được khắc phục.

b) Về cơ chế quản lý NSNN

- Việc quản lý các khoản phí, lệ phí còn chưa thống nhất, cơ chế hoạt động và quan hệ với NSNN chưa bảo đảm theo nguyên tắc thống nhất, chưa tạo điều kiện để tách bạch giữa cơ quan quản lý nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập cũng như chưa tạo điều kiện để chuyển dần các đơn vị sự nghiệp công lập sang tự hạch toán, vừa nâng cao chất lượng dịch vụ công, vừa giảm áp lực cho ngân sách; cách xác định bội chi và phạm vi bội chi NSNN vừa chưa đầy đủ, vừa trùng lặp và còn chưa phù hợp với thông lệ quốc tế; ngân sách cấp tỉnh được phép huy động về bản chất là bội chi những chưa được tổng hợp vào bội chi NSNN để Quốc hội quyết định.

- Việc phân cấp nguồn thu thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành ngân sách trung ương hưởng 100% và phân cấp nguồn thu giữa các cấp NSDP còn có một số điểm chưa phù hợp thực tế như quy định ngân sách cấp xã được hưởng tối thiểu 70% của 5 khoản thu (gồm: thuế chuyên 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). Tuy nhiên trong quá trình thực hiện, một số xã thừa nguồn bảo đảm nhiệm vụ chi, trong khi nhiều xã nguồn thu chưa bảo đảm được nhiệm vụ chi xong không thực hiện điều hòa được,...

Quy định về bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới ổn định bằng số tuyệt đối trong cả thời kỳ ổn định ngân sách còn chưa hợp lý, gây khó khăn cho các địa phương có số bổ sung cân đối lớn. Bên cạnh đó, chưa có quy định xử lý trường hợp NSDP hụt thu do nguyên nhân khách quan như thiên tai, dịch bệnh hoặc do trung ương ban hành chính sách làm giảm, giãn thu, nhưng thực tế trong những năm qua, NSTW phải xem xét hỗ trợ cho các trường hợp này, nên tính pháp lý chưa cao.

- Nguyên tắc về số bổ sung có mục tiêu từ NSTW cho NSĐP chưa được quy định đầy đủ, cụ thể các tiêu chí cho từng mục tiêu được NSTW hỗ trợ, tạo cơ chế “xin cho”, dẫn đến vai trò chủ đạo của NSTW bị ảnh hưởng do phải đáp ứng các yêu cầu chi bổ sung có mục tiêu ngày càng tăng của NSĐP<sup>4</sup> dẫn đến các khoản bổ sung vốn đầu tư có mục tiêu thuộc nguồn vốn đầu tư phát triển hàng năm tăng nhanh và có xu hướng lớn hơn số chi đầu tư trong cân đối NSĐP, có những dự án NSTW bổ sung cho NSĐP với mức thấp dẫn tới mất chủ động cho NSĐP, địa phương trông chờ ỷ lại ngân sách cấp trên. NSTW không có nguồn lực để tập trung đầu tư các công trình, dự án lớn thuộc nhiệm vụ của NSTW.

- Về thẩm quyền ban hành chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi chưa quy định cụ thể trong Luật mà giao cho Chính phủ quy định, do đó khi ban hành một số chính sách có phạm vi ảnh hưởng lớn liên quan đến thẩm quyền Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội sẽ khó khăn.

- Căn cứ xây dựng dự toán NSNN hàng năm còn chưa đầy đủ, chưa gắn kết chặt chẽ giữa dự toán ngân sách hàng năm với kế hoạch tài chính 5 năm, kế hoạch tài chính - NSNN 3 năm, đã hạn chế tính dự báo, lựa chọn ưu tiên và hiệu quả phân bổ NSNN. Việc quản lý NSNN cần gắn với kết quả thực hiện nhiệm vụ của đơn vị để bảo đảm nâng cao chất lượng, hiệu quả nhưng quá trình thực hiện còn thiếu cơ sở pháp lý.

- Thiếu các quy định xử lý cụ thể trong các trường hợp dự toán ngân sách, phương án phân bổ ngân sách chưa được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định; quy định về sử dụng dự phòng ngân sách.

- Luật NSNN hiện hành đã 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

---

<sup>4</sup> Năm 2004, năm đầu thực hiện Luật NSNN hiện hành, chi NSTW chiếm 64%, chi NSĐP chiếm 36% tổng chi NSNN, sau khi bổ sung có mục tiêu từ NSTW cho NSĐP, chi NSTW chiếm 56,7%, chi NSĐP chiếm 43,3%, thì đến năm 2013 chi NSTW chiếm 56,3%, chi NSĐP chiếm 43,7% tổng chi NSNN, sau khi bổ sung có mục tiêu từ NSTW cho NSĐP, chi NSTW chỉ còn chiếm 49,9%, chi NSĐP đã chiếm 50,1% tổng chi NSNN. Trong đó, chi bổ sung có mục tiêu từ NSTW cho NSĐP thuộc nguồn vốn đầu tư phát triển đã tăng từ 5.280 tỷ đồng (năm 2004) lên tới 36.605 tỷ đồng (năm 2013).

NSNN 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 và chưa được các tổ chức và nhân dân giám sát chặt chẽ. 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, chưa quy định công khai kết quả thực hiện các kiến nghị của Kiểm toán nhà nước, chưa công khai thủ tục thu, chi NSNN. Chưa có quy định về giám sát của cộng đồng.

- Các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách có mối quan hệ chặt chẽ với NSNN, song Luật chưa điều chỉnh, dẫn đến có xu hướng thành lập nhiều quỹ nhưng nguồn thu của các quỹ lại chủ yếu từ nguồn NSNN làm phân tán nguồn lực của NSNN; một số quỹ hoạt động chưa thực sự hiệu quả.

Để triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013, kế thừa những thành tựu, khắc phục những tồn tại của Luật NSNN năm 2002, để đáp ứng yêu cầu mới đặt ra trong quá trình tiếp tục đổi mới cơ chế quản lý kinh tế, cải cách hành chính, bảo đảm thống nhất, đồng bộ với quy định của Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương và đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế, thực hiện Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X và lần thứ XI của Đảng cần thiết phải sửa đổi Luật NSNN năm 2002 một cách căn bản, toàn diện. Do đó, việc xây dựng, ban hành Luật ngân sách nhà nước năm 2015 thay thế cho Luật ngân sách nhà nước năm 2002 là rất cần thiết.

## **II. QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO VÀ MỤC TIÊU XÂY DỰNG LUẬT**

### **1. Quan điểm chỉ đạo**

- Bảo đảm tuân thủ Hiến pháp năm 2013, phù hợp với chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước, thống nhất với Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương và các luật hiện hành có liên quan khác.

- Kế thừa và phát huy những mặt tích cực của Luật NSNN năm 2002; đổi mới phương thức quản lý NSNN phù hợp với thực tiễn phát triển KT-XH của đất nước. Tăng cường phân cấp quản lý ngân sách, bảo đảm tính thống nhất của NSNN và vai trò chủ đạo của NSTW; 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.

## **2. Mục tiêu xây dựng Luật**

- Khắc phục những tồn tại của Luật NSNN năm 2002; nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý NSNN, tạo động lực phát triển các nguồn lực, phân bổ ngân sách tập trung, hợp lý, bảo đảm công bằng, phục vụ mục tiêu phát triển KT-XH, bảo đảm an ninh, quốc phòng của đất nước; ổn định và phát triển nền tài chính quốc gia, tăng trưởng kinh tế bền vững, thực hiện xóa đói giảm nghèo.

- Bảo đảm quyền quyết định những vấn đề trọng yếu nhất về NSNN của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ; tăng cường quyền hạn và trách nhiệm của các Bộ ngành trung ương, HĐND, UBND các cấp và đơn vị sử dụng ngân sách trong lĩnh vực NSNN.

- Đáp ứng yêu cầu đổi mới cơ chế quản lý kinh tế, phù hợp với cơ chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, có sự điều tiết của nhà nước và yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế.

- Từng bước đổi mới cơ chế quản lý ngân sách theo kết quả thực hiện các nhiệm vụ được NSNN cấp kinh phí.

## **III. BỐ CỤC CỦA LUẬT**

Luật NSNN năm 2015 gồm 7 Chương, với 77 Điều:



- Chương I: Những quy định chung, gồm 18 Điều (từ Điều 1 đến Điều 18).
- Chương II: Nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước và trách nhiệm, nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân về NSNN, gồm 16 Điều (từ Điều 19 đến Điều 34).
- Chương III: Nguồn thu, nhiệm vụ chi của ngân sách các cấp, gồm 06 Điều (từ Điều 35 đến Điều 40).
- Chương IV: Lập dự toán NSNN, gồm 08 Điều (từ Điều 41 đến Điều 48).
- Chương V: Chấp hành NSNN, gồm 14 Điều (từ Điều 49 đến Điều 62).
- Chương VI: Kế toán, kiểm toán và quyết toán NSNN, gồm 11 Điều (từ Điều 63 đến Điều 73).
- Chương VII: Điều khoản thi hành, gồm 04 Điều (từ Điều 74 đến Điều 77).

#### **IV. NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA LUẬT**

**1. Chương I: Những quy định chung** (gồm 18 Điều, từ Điều 1 đến Điều 18):  
 Chương này quy định về: Phạm vi điều chỉnh; đối tượng áp dụng; giải thích từ ngữ; phạm vi thu, chi NSNN, hệ thống ngân sách; nguyên tắc cân đối, quản lý, phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi NSNN giữa các cấp; dự phòng, quỹ dự trữ tài chính, điều kiện thu, chi NSNN; kế toán, quyết toán; năm ngân sách; công khai NSNN; giám sát NSNN của cộng đồng; kế hoạch tài chính 5 năm; các hành vi bị cấm trong lĩnh vực NSNN. So với Luật NSNN năm 2002, chương này của Luật có nhiều nội dung sửa đổi, bổ sung quan trọng nhằm quản lý NSNN thống nhất, chặt chẽ, hiệu quả, cân đối tích cực trong phạm vi an toàn bảo đảm an ninh tài chính quốc gia và từng bước phù hợp với thông lệ quốc tế về lĩnh vực NSNN, cụ thể như sau:

- Phạm vi thu ngân sách:

(i) Đối với các khoản phí, lệ phí, Luật đã quy định rõ: lệ phí nộp toàn bộ vào NSNN (như đối với thuế). Đối với phí thu từ các hoạt động dịch vụ do Nhà nước đầu tư và cơ quan quản lý nhà nước thực hiện thì nộp toàn bộ vào NSNN, trường hợp được khoán chi phí hoạt động thì được khấu trừ. Đối với phí thu từ hoạt động dịch vụ do đơn vị sự nghiệp công lập và doanh nghiệp nhà nước thì được phép trích lại một phần hoặc toàn bộ, phần còn lại thực hiện nộp ngân sách theo quy định của pháp luật về phí, lệ phí và pháp luật có liên quan;

(ii) Đối với khoản thu từ hoạt động xổ số kiến thiết (XSKT), Luật khẳng định thu từ hoạt động XSKT là khoản thu NSDP được hưởng 100%; nguồn thu XSKT (cùng với nguồn thu tiền sử dụng đất) không dùng để xác định tỷ lệ phần trăm (%) đối với các khoản thu phân chia giữa NSTW và NSDP và xác định số bổ sung cân đối từ NSTW cho NSDP.

- Phạm vi chi NSNN. Luật quy định rõ khoản chi từ nguồn thu XSKT, chi từ nguồn trái phiếu Chính phủ được đưa vào cân đối chi NSNN theo luật hiện hành đang thực hiện cơ chế quản lý qua NSNN.

- Phạm vi bội chi NSNN. Luật quy định bội chi NSNN bao gồm bội chi NSTW và bội chi NSDP cấp tỉnh. Bội chi NSTW được xác định bằng chênh lệch lớn hơn giữa tổng chi NSTW không bao gồm chi trả nợ gốc và tổng thu NSTW. Bội chi NSDP cấp tỉnh là tổng hợp bội chi ngân sách cấp tỉnh của từng địa phương, được xác định bằng chênh lệch lớn hơn giữa tổng chi ngân sách cấp tỉnh không bao gồm chi trả nợ gốc và tổng thu ngân sách cấp tỉnh của từng địa phương<sup>5</sup>.

- Về điều chỉnh nguồn thu trong trường hợp thu ngân sách có biến động tăng đột biến trong thời kỳ ổn định ngân sách: Hiện nay, có nhiều dự án đầu tư lớn trong các lĩnh vực điện tử, luyện thép, lọc dầu, điện hạt nhân,... Khi các dự án này đi vào hoạt động sẽ phát sinh nguồn thu ngân sách lớn. Vì vậy, để phù hợp với cân đối chung, cần thiết phải bổ sung vào Luật NSNN năm 2015 quy định: Trường hợp đặc biệt có phát sinh nguồn thu từ dự án mới đi vào hoạt động trong thời kỳ ổn định ngân sách làm ngân sách địa phương tăng thu lớn thì số tăng thu phải nộp về ngân sách cấp trên. Chính phủ trình Quốc hội, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định thu về ngân sách cấp

---

<sup>5</sup> Luật NSNN năm 2002 quy định chi NSNN bao gồm chi trả nợ gốc và lãi các khoản tiền do Chính phủ vay. Bội chi NSNN bao gồm toàn bộ các khoản vay để bù đắp chênh lệch thu, chi NSNN. Theo đó, phần vay được phân ánh 2 lần trong chi ngân sách: Lần thứ nhất sử dụng nguồn vay để chi ngân sách, lần thứ hai chi trả nợ gốc khi đến hạn. Do đó, mức bội chi NSNN của Việt Nam thường cao hơn so với phương pháp tính bội chi ngân sách theo thông lệ quốc tế. NSDP không được phép bội chi, nhưng ngân sách cấp tỉnh được phép huy động để đầu tư các án đầu tư cơ sở hạ tầng thuộc nhiệm vụ chi của NSDP

trên số tăng thu này và thực hiện bổ sung có mục tiêu một phần cho ngân sách cấp dưới để hỗ trợ đầu tư cơ sở hạ tầng ở địa phương theo dự án được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

- Về dự phòng ngân sách:

Luật NSNN năm 2002 quy định, dự toán chi NSTW và ngân sách các cấp chính quyền địa phương được bố trí khoản dự phòng từ 2 đến 5% tổng chi để chi phòng chống, khắc phục hậu quả thiên tai, hoả hoạn, nhiệm vụ phát sinh quan trọng về quốc phòng, an ninh và nhiệm vụ cấp bách khác phát sinh ngoài dự toán. Thực tế trong những năm qua ngoài các nội dung chi từ dự phòng ngân sách quy định trong Luật NSNN, dự phòng ngân sách còn phải sử dụng để phòng, chống, khắc phục hậu quả dịch bệnh, thực hiện các chế độ chính sách mới về xoá đói giảm nghèo, an sinh xã hội và một số nhiệm vụ cần thiết khác mà dự toán chưa bố trí hoặc bố trí thiếu nhưng phải thực hiện ngay trong năm. Việc sử dụng dự phòng ngân sách để thực hiện các nhiệm vụ này là cần thiết, tuy nhiên, do Luật NSNN năm 2002 chưa quy định rõ ràng nên khi thực hiện, cơ quan thanh tra, kiểm toán còn có ý kiến cho rằng một số trường hợp sử dụng dự phòng chưa đúng với quy định của Luật NSNN. Vì vậy, để đảm bảo cơ sở pháp lý trong quá trình tổ chức thực hiện, Luật NSNN năm 2015 quy định: Ngoài những nội dung chi phòng chống, khắc phục hậu quả thiên tai, hoả hoạn, nhiệm vụ phát sinh quan trọng về quốc phòng, an ninh; bổ sung thêm nội dung được phép sử dụng từ nguồn dự phòng ngân sách, gồm: khắc phục thảm họa; dịch bệnh; cứu đói và các nhiệm vụ và các nhiệm vụ cần thiết khác thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách cấp mình mà chưa được dự toán. Để bảo đảm việc sử dụng dự phòng chặt chẽ, Luật NSNN năm 2015 quy định rõ thẩm quyền và giám sát việc sử dụng dự phòng. Theo đó, Chính phủ quy định việc sử dụng dự phòng của NSTW, định kỳ báo cáo Uỷ ban thường vụ Quốc hội, báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất. UBND quyết định sử dụng dự phòng NSDP, định kỳ báo cáo Thường trực HĐND, báo cáo HĐND cùng cấp tại kỳ họp gần nhất. Luật còn quy định giảm tỷ lệ dự phòng còn từ 2 đến 4% tổng chi NSNN (cho quy định còn từ 2 đến 5% tổng chi NSNN như trước).

- Về quản lý các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách:

Luật NSNN năm 2002 không điều chỉnh các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách và các quỹ hoạt động theo quy định của pháp luật và điều lệ của quỹ. Thực tế vẫn có một số khoản thu của NSNN được tách ra đưa vào các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách. Cách làm này tuy đạt được một số mục tiêu nhất định, song làm phân tán nguồn lực NSNN, một số quỹ có số dư khá trong khi quỹ NSNN có lúc thiếu hụt, phải đi vay. Một số trường hợp sử dụng quỹ không đúng mục tiêu, không hiệu quả do không chịu sự kiểm soát của Luật NSNN. Vì vậy, cần quy định rõ ràng hơn, chặt chẽ để đảm bảo việc quản lý, sử dụng của các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách có hiệu quả và rà soát, bãi bỏ chuyển các nhiệm vụ của quỹ có nguồn thu thực chất là của NSNN hoặc hàng năm NSNN phải bổ sung kinh phí cho hoạt động của quỹ để thực hiện nhiệm vụ chi của NSNN. Trong phạm vi Luật NSNN chỉ có thể quy định nguồn thu nào thuộc phạm vi ngân sách thì phải nộp NSNN và điều kiện để hỗ trợ NSNN cho các quỹ tài chính nhà nước nhằm hạn chế việc thành lập mới các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách và chấn chỉnh hoạt động của các quỹ hiện nay. Để khắc phục tình trạng này, Luật NSNN năm 2015 quy định: Ngân sách nhà nước không hỗ trợ kinh phí hoạt động cho các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách. Trường hợp được ngân sách nhà nước hỗ trợ vốn điều lệ theo quy định của pháp luật thì phải phù hợp với khả năng của ngân sách nhà nước và chỉ thực hiện khi đáp ứng đủ các điều kiện sau: được thành lập và hoạt động theo đúng quy định của pháp luật; có khả năng tài chính độc lập; có nguồn thu, nhiệm vụ chi không trùng với nguồn thu, nhiệm vụ chi của ngân sách nhà nước. Luật còn quy định Bộ Tài chính, Sở Tài chính tổng hợp tình hình thực hiện kế hoạch, dự kiến kế hoạch tài chính năm sau, quyết toán thu, chi của các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách báo cáo Chính phủ, Ủy ban nhân dân để báo cáo Quốc hội, Hội đồng nhân dân cùng với dự toán, quyết toán NSNN hàng năm.

- Về kế hoạch tài chính 5 năm: Do chưa có quy định về việc lập kế hoạch tài chính 5 năm, vì vậy, để quản lý NSNN trong trung hạn và phù hợp với Luật Đầu

tư công, Luật NSNN năm 2015 quy định: Kế hoạch tài chính 05 năm là kế hoạch tài chính được lập trong thời hạn 05 năm cùng với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 05 năm. Kế hoạch tài chính 05 năm xác định mục tiêu tổng quát, mục tiêu cụ thể về tài chính - ngân sách nhà nước; các định hướng lớn về tài chính, ngân sách nhà nước; số thu và cơ cấu thu nội địa, thu dầu thô, thu cân đối từ hoạt động xuất nhập khẩu, số chi và cơ cấu chi đầu tư phát triển, chi trả nợ, chi thường xuyên; định hướng về bội chi ngân sách; giới hạn nợ nước ngoài của quốc gia, nợ công, nợ Chính phủ; các giải pháp chủ yếu để thực hiện kế hoạch. Kế hoạch tài chính 05 năm gồm kế hoạch tài chính 05 năm quốc gia và kế hoạch tài chính 05 năm tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

- Để phát huy hơn nữa hiệu quả của việc công khai và giám sát NSNN của cộng đồng, Luật NSNN năm 2015 đã bổ sung quy định các cấp ngân sách và các đơn vị sử dụng ngân sách có trách nhiệm công khai tình hình thực hiện dự toán ngân sách; việc công khai phải kèm theo báo cáo thuyết minh; công khai kết quả thực hiện các kiến nghị của Kiểm toán nhà nước; công khai các thủ tục NSNN; giám sát thực hiện NSNN của cộng đồng. Luật cũng bổ sung quy định các đối tượng có trách nhiệm phải thực hiện công khai theo quy định, mà không thực hiện công khai đầy đủ, đúng hạn thì sẽ bị xử lý theo quy định của pháp luật.

- Ngoài các nội dung trên, Chương này còn quy định nguyên tắc cân đối, quản lý, phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi NSNN giữa các cấp; nội dung sử dụng quỹ dự trữ tài chính; các hành vi bị cấm trong lĩnh vực NSNN.

**2. Chương II: Nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước và trách nhiệm, nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân về NSNN** (gồm 16 Điều, từ Điều 19 đến Điều 34): Chương này quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội; nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước, của Chính phủ, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng nhà nước, Kiểm toán nhà nước, các bộ, cơ quan trung ương; nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, UBND các cấp và trách nhiệm các đơn vị dự toán, các tổ chức, cá nhân trong lĩnh vực NSNN. Tại chương này của Luật có một số quy định mới như

sau:

- Quy định thẩm quyền của Quốc hội trong việc quyết định chính sách cơ bản về tài chính - NSNN; mức giới hạn an toàn nợ quốc gia, nợ công, nợ chính phủ; kế hoạch tài chính 5 năm; dự toán NSNN, phân bổ NSTW; bội chi NSNN (bao gồm bội chi NSTW và bội chi NSDP, chi tiết từng địa phương); tổng mức vay của NSNN, bao gồm vay để bù đắp bội chi NSNN và vay để trả nợ gốc của NSNN; tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu phân chia giữa NSTW và ngân sách từng địa phương,...

- Quy định thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội trong việc quyết định nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ NSNN; bổ sung dự toán số tăng thu NSNN; phân bổ, sử dụng số tăng thu, số tiết kiệm chi của NSTW,...

- Quy định thẩm quyền của Chính phủ, Bộ Tài chính và HĐND cấp tỉnh trong việc được ban hành chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi NSNN.

**3. Chương III: Nguồn thu, nhiệm vụ chi của ngân sách các cấp** (gồm 06 Điều, từ Điều 35 đến Điều 40): Chương này quy định cụ thể nguồn thu, nhiệm vụ chi của NSTW và NSDP; làm rõ mối quan hệ giữa ngân sách các cấp theo hướng đẩy mạnh phân cấp cho địa phương để chủ động thực hiện nhiệm vụ phát triển KT-XH, bảo đảm quốc phòng, an ninh trên địa bàn và thực hiện các chính sách an sinh xã hội, xoá đói giảm nghèo, đi đôi với việc tăng cường hướng dẫn, kiểm tra, giám sát thực hiện của các cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực NSNN. Tại chương này của Luật có các sửa đổi, bổ sung như sau:

- Luật bỏ quy định khoản thuế thu nhập của các doanh nghiệp hạch toán toàn ngành NSTW hưởng 100% và quy định toàn bộ thuế thu nhập doanh nghiệp (bao gồm cả thuế thu nhập doanh nghiệp của các doanh nghiệp hạch toán toàn ngành trước đây) là khoản thu phân chia giữa NSTW và NSDP (bao gồm cả địa phương có trụ sở chính của doanh nghiệp và địa phương có cơ sở sản xuất hạch toán phụ thuộc của doanh nghiệp).<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Theo Luật NSNN năm 2002, thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành là khoản thu NSTW hưởng 100%, tuy nhiên, khoản thu thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành do nhiều địa

- Để tăng cường quyền hạn cho HĐND cấp tỉnh trong việc quyết định việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách ở địa phương phù hợp với thực tế của địa phương, Luật quy định: Ngân sách xã, thị trấn được phân chia nguồn thu từ 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 để bảo đảm chủ động thực hiện các nhiệm vụ chi của xã, thị trấn. Việc quyết định tỷ lệ phần trăm (%) cho ngân sách xã, thị trấn hưởng do HĐND cấp tỉnh quyết định theo tình hình thực tế tại địa phương.

- Về tiền thu được từ xử phạt vi phạm hành chính: Đây là nội dung chưa được đề cập trong Luật NSNN hiện hành. Trong khi đó, một số văn bản hướng dẫn quy định có khoản xử phạt vi phạm hành chính nộp vào NSNN, có khoản để lại một phần cho đơn vị thực hiện xử phạt vi phạm hành chính để trang trải chi phí, phần còn lại nộp ngân sách. Theo Luật Xử phạt vi phạm hành chính (có hiệu lực từ ngày 01/7/2013), thì toàn bộ các khoản thu xử phạt vi phạm hành chính được nộp vào NSNN. Thực hiện quy định này, trong dự toán NSNN năm 2014, Chính phủ đã trình Quốc hội phân chia khoản thu này giữa NSTW và NSDP theo hướng: toàn bộ tiền thu từ xử phạt vi phạm hành chính NSDP hưởng 100%; riêng đối với xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông đường bộ, đường sắt, đường thủy nội địa, NSTW hưởng 70% (để chi cho lực lượng công an), NSDP hưởng 30% (để chi cho lực lượng ở địa phương). Kinh phí chi cho lực lượng xử phạt vi phạm hành chính được bố trí trong dự toán hàng năm giao cho đơn vị. Để bảo đảm phân cấp nguồn thu phù hợp với đối tượng thực hiện, Luật NSNN năm 2015 quy định: Tiền thu từ xử phạt vi phạm hành chính, các khoản phạt, tịch thu khác do các cơ quan nhà nước thuộc cấp nào thu thì ngân sách cấp đó hưởng.

- Về phân cấp nhiệm vụ chi phát triển KT-XH, về cơ bản, kế thừa Luật

---

phương đóng góp, nên các địa phương kiến nghị đưa vào khoản thu phân chia giữa NSTW và NSDP. Mặt khác, khái niệm doanh nghiệp hạch toán toàn ngành trên thực tế đã không còn phù hợp, 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.

NSNN năm 2012 và thực hiện theo pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương. Riêng chi nghiên cứu khoa học cho các cấp chính quyền địa phương, Luật NSNN năm 2015 quy định chỉ phân cấp nhiệm vụ nghiên cứu khoa học cho cấp tỉnh, còn các cấp huyện, xã chỉ thực hiện nhiệm vụ ứng dụng khoa học công nghệ.

- Về số bổ sung có mục tiêu từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới. Luật NSNN năm 2002 đã quy định nguyên tắc về số bổ sung có mục tiêu từ NSTW cho NSĐP, tuy nhiên, do chưa quy định đầy đủ, cụ thể các tiêu chí cho từng mục tiêu hỗ trợ NSTW nên đã tạo cơ chế “*xin cho*” và thực tế hiện nay các khoản vốn đầu tư bổ sung có mục tiêu hàng năm tăng nhanh và có xu hướng lớn hơn số chi đầu tư trong cân đối NSĐP, có dự án NSTW bổ sung cho NSĐP thực hiện ở mức rất thấp dẫn tới mất tính chủ động cho NSĐP; địa phương trông chờ ỷ lại ngân sách cấp trên. Do vậy, NSTW không có nguồn để tập trung đầu tư các công trình, dự án lớn quan trọng của quốc gia. Để khắc phục tình trạng hiện nay và bảo đảm tính chủ động của địa phương, Luật NSNN năm 2015 quy định cụ thể những nhiệm vụ được ngân sách cấp trên bổ sung có mục tiêu: a) Thực hiện các chính sách, chế độ mới do cấp trên ban hành chưa được bố trí trong dự toán ngân sách của năm đầu thời kỳ ổn định ngân sách; b) Thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia và các chương trình, dự án khác của cấp trên, phân giao cho cấp dưới thực hiện; c) Hỗ trợ chi khắc phục thiên tai, thảm họa, dịch bệnh trên diện rộng vượt quá khả năng cân đối của ngân sách cấp dưới; d) Hỗ trợ thực hiện một số chương trình, dự án lớn, đặc biệt quan trọng có tác động lớn đến phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Mức hỗ trợ được xác định cụ thể cho từng chương trình, dự án. Tổng mức hỗ trợ vốn đầu tư phát triển hàng năm của ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương quy định tại điểm này tối đa không vượt quá 30% tổng chi đầu tư xây dựng cơ bản của ngân sách trung ương.

**4. Chương IV: Lập dự toán NSNN** (gồm 08 Điều, từ Điều 41 đến Điều 48): Chương này quy định cụ thể căn cứ, yêu cầu, nội dung, quy trình, thời gian và trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân trong việc lập kế hoạch tài chính - NSNN



3 năm; tổng hợp, trình và quyết định dự toán NSNN hàng năm. Chương này đã bổ sung quy định về thời gian, quy trình lập, tổng hợp, trình và quyết định NSNN, phương án phân bổ NSTW; đồng thời bổ sung quy định để đảm bảo quy định Quốc hội quyết định định hướng kế hoạch tài chính 5 năm và kế hoạch đầu tư công trung hạn, dự toán ngân sách hàng năm bổ sung căn cứ dự toán NSNN hàng năm là cụ thể hóa từng năm đối với kế hoạch tài chính 5 năm và kế hoạch đầu tư công trung hạn. Theo đó: Kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 3 năm là kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước được lập hàng năm cho thời gian 3 năm, dựa trên kế hoạch tài chính 5 năm được lập kể từ năm dự toán ngân sách và 2 năm tiếp theo, theo phương thức cuốn chiếu. Kế hoạch này được lập cùng thời điểm lập dự toán ngân sách nhà nước hàng năm nhằm định hướng cho công tác lập dự toán ngân sách nhà nước hàng năm; định hướng thứ tự ưu tiên phân bổ nguồn lực cho từng lĩnh vực và từng nhiệm vụ, hoạt động, chế độ, chính sách cho từng lĩnh vực trong trung hạn. Kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 3 năm gồm kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 3 năm quốc gia và kế hoạch tài chính - ngân sách 3 năm tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư tổng hợp kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 3 năm quốc gia, báo cáo Chính phủ trình Quốc hội. Sở Tài chính chủ trì, phối hợp với Sở Kế hoạch và Đầu tư tổng hợp kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 3 năm tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương báo cáo Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình Hội đồng nhân dân cùng cấp để tham khảo khi thảo luận, xem xét, thông qua dự toán ngân sách và phương án phân bổ ngân sách nhà nước hàng năm.

**5. Chương V: Chấp hành NSNN** (gồm 14 Điều, từ Điều 49 đến Điều 62): Chương này quy định cụ thể quá trình phân bổ dự toán cho các đơn vị sử dụng ngân sách, thực hiện các khoản thu, chi, điều chỉnh dự toán, xử lý trong trường hợp tăng, giảm thu; quản lý quỹ NSNN. Chương này có một số nội dung mới như sau:

- Về sử dụng nguồn tăng thu, tiết kiệm chi so với dự toán hàng năm: Luật NSNN năm 2015 bổ sung thêm nhiệm vụ được sử dụng nguồn tăng thu, tiết kiệm chi như: bổ sung nguồn thực hiện cải cách tiền lương; thực hiện các chế độ, chính sách an sinh xã hội và thực hiện bù hụt thu do nguyên nhân khách quan cho ngân sách cấp dưới.<sup>7</sup>

- Về cơ chế hỗ trợ hụt thu cho NSDP: Để bảo đảm cơ sở pháp lý trong quá trình tổ chức thực hiện bù hụt thu cho NSDP do các nguyên nhân khách quan, Luật NSNN năm 2015 quy định: kết thúc năm ngân sách, trường hợp NSDP hụt thu so với dự toán cấp trên giao do nguyên nhân khách quan, sau khi đã điều chỉnh giảm một số khoản chi và sử dụng các nguồn tài chính hợp pháp khác của địa phương mà chưa bảo đảm được cân đối NSDP thì ngân sách cấp trên hỗ trợ ngân sách cấp dưới theo khả năng của ngân sách cấp trên.<sup>8</sup>

Ngoài ra, Chương này còn sửa đổi, bổ sung một số nội dung như: thưởng vượt thu ngân sách so dự toán các khoản thu phân chia giữa các cấp ngân sách ở địa phương; cải cách thủ tục hành chính trong việc cơ quan tài chính thẩm tra phân bổ dự toán của các cơ quan, đơn vị; thời hạn điều chỉnh dự toán.

**6. Chương VI: Kế toán, kiểm toán và quyết toán NSNN** (gồm 11 Điều, từ Điều 63 đến Điều 73): Chương này quy định công tác kế toán ngân sách, xử lý từ khi kết thúc năm ngân sách, khóa sổ kế toán, chỉnh lý quyết toán, duyệt,

---

<sup>7</sup> Luật NSNN năm 2002 quy định khoản tăng thu, tiết kiệm chi so với dự toán được sử dụng để giảm bội chi, tăng chi trả nợ, tăng chi đầu tư phát triển, bổ sung Quỹ dự trữ tài chính, tăng dự phòng ngân sách

<sup>8</sup> Luật NSNN năm 2002 quy định trong trường hợp thu NSDP không đạt dự toán được cấp có thẩm quyền quyết định thì tùy theo mức hụt thu, UBND báo cáo HĐND hoặc Thường trực HĐND điều chỉnh hoặc sắp xếp lại các khoản chi, sử dụng các nguồn lực tài chính hợp pháp tại địa phương để bù đắp số hụt thu. Tuy nhiên, trong quá trình tổ chức thực hiện nếu NSDP hụt thu (giảm lớn do những nguyên nhân khách quan: dự án nhà máy đi vào hoạt động chậm hơn dự kiến kế hoạch; Nhà nước thay đổi chính sách thu, thực hiện miễn giảm thuế,...) mà NSTW không hỗ trợ thì địa phương sẽ rất khó khăn. Thực tế trong những năm qua đối với những địa phương bị hụt thu NSDP do nguyên nhân khách quan, Chính phủ đã báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội, Quốc hội hỗ trợ một phần cho địa phương bị hụt thu, tuy nhiên do chưa được quy định trong Luật NSNN nên khi tổ chức thực hiện chưa đủ cơ sở pháp lý

thẩm định, tổng hợp, trình và phê chuẩn quyết toán NSNN. Chương này có một số nội dung mới như sau:

- Về công tác duyệt, thẩm định, tổng hợp quyết toán NSNN: Để làm rõ trách nhiệm của từng cơ quan từ khâu duyệt, thẩm định, tổng hợp quyết toán NSNN, Luật NSNN năm 2015 quy định cụ thể nội dung duyệt, thẩm định, tổng hợp và phê chuẩn quyết toán ngân sách, trong đó nội dung quan trọng nhất là duyệt các khoản chi tại các đơn vị sử dụng ngân sách trên cơ sở dự toán, định mức chi ngân sách, tiêu chuẩn, chế độ. Đồng thời, do quyết toán NSDP đã được cơ quan tài chính địa phương thẩm định và HĐND cấp tỉnh phê chuẩn, Luật NSNN năm 2015 không quy định Bộ Tài chính thẩm định quyết toán NSDP, mà căn cứ vào quyết toán NSDP đã được HĐND cấp tỉnh phê chuẩn, Bộ Tài chính tổng hợp quyết toán NSDP vào quyết toán NSNN để báo cáo Chính phủ trình Quốc hội xem xét, phê chuẩn.<sup>9</sup>

- Về việc đánh giá kết quả, hiệu quả chi NSNN gắn với công tác quyết toán NSNN: Để đánh giá kết quả, hiệu quả chi NSNN đối với từng chương trình, dự án và của từng bộ, cơ quan trung ương, địa phương, đơn vị sử dụng ngân sách, Luật NSNN năm 2015 quy định: Báo cáo quyết toán của đơn vị sử dụng ngân sách, đơn vị dự toán cấp trên, ngân sách các cấp phải kèm theo thuyết minh đánh giá kết quả, hiệu quả chi ngân sách gắn với kết quả thực hiện nhiệm vụ của đơn vị, địa phương, lĩnh vực, chương trình, mục tiêu được giao phụ trách.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Luật NSNN năm 2002 chưa quy định cụ thể nội dung duyệt, thẩm định quyết toán ngân sách, mặt khác quy định cơ quan tài chính cấp trên, nhất là Bộ Tài chính có trách nhiệm thẩm định quyết toán NSDP đã được HĐND cấp tỉnh phê chuẩn, dẫn đến trách nhiệm, quyền hạn giữa cơ quan tài chính cấp trên với HĐND cấp dưới chưa thật rõ trong công tác này; khi phát hiện sai sót, cơ quan tài chính cấp trên yêu cầu điều chỉnh thì HĐND cấp dưới không thực hiện được mà phải chờ đến kỳ họp sau (vì HĐND các cấp chỉ họp 2 kỳ/năm).

<sup>10</sup> Luật NSNN năm 2002 chưa có quy định hàng năm, các cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách và các cấp ngân sách khi quyết toán ngân sách phải kèm theo thuyết minh kết quả thực hiện ngân sách gắn với việc thực hiện nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị, cấp mình; chưa có quy định hàng năm, các cơ quan nhà nước được phân công quản lý chương trình mục tiêu quốc gia, các chương trình, dự án trọng điểm tổng hợp, báo cáo kết quả thực hiện ngân sách gắn với việc thực hiện nhiệm vụ của chương trình, dự án.

- Ngoài ra, Chương này còn sửa đổi, bổ sung một số nội dung như: kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN, quyết toán NSDP; xử lý các khoản thu, chi ngân sách không đúng quy định sau khi quyết toán ngân sách được phê chuẩn.

**7. Chương VII: Điều khoản thi hành** (gồm 04 Điều, từ Điều 74 đến Điều 77): Chương này quy định việc hướng dẫn thi hành đối với một số nội dung đặc thù, hiệu lực thi hành Luật NSNN, trong đó Điều 75 quy định về điều khoản chuyển tiếp đối với quyết toán ngân sách các năm 2015 và 2016, áp dụng theo các quy định của Luật NSNN số 01/2002/QH11. Thời kỳ ổn định ngân sách 2011-2015 được kéo dài đến hết năm 2016. Thời kỳ ổn định ngân sách tiếp theo được tính từ năm 2017 đến năm 2020. Đối với dự toán ngân sách năm 2016 của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở trung ương và các địa phương thực hiện như sau: a) Đối với dự toán ngân sách chi thường xuyên, áp dụng định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên ngân sách nhà nước theo Quyết định số 59/2010/QĐ-TTg ngày 30/9/2010 của Thủ tướng Chính phủ; b) Đối với dự toán ngân sách chi đầu tư phát triển, áp dụng các nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ vốn đầu tư thuộc nguồn vốn ngân sách nhà nước giai đoạn 2016-2020 theo Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Dự toán ngân sách chi đầu tư phát triển năm 2016 phải nằm trong khung kế hoạch đầu tư trung hạn 2016-2020 và được bố trí cân đối phù hợp với tốc độ tăng chi ngân sách nhà nước năm 2016 so với năm 2015.

Khoản 1 Điều 76 quy định Luật này có hiệu lực thi hành từ năm ngân sách 2017. Luật ngân sách nhà nước số 01/2002/QH11 hết hiệu lực thi hành kể từ ngày Luật này có hiệu lực.

## **V. TỔ CHỨC THỰC HIỆN**

Để Luật nhanh chóng đi vào cuộc sống, sớm phát huy hiệu quả, cần thực hiện một số việc như sau:

1. Xây dựng các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật; dự kiến sẽ nghiên cứu, ban hành các văn bản hướng dẫn sau đây:

- Trình UBND tỉnh đề ban hành Nghị quyết về việc ban hành Quy chế lập, thẩm tra, trình Quốc hội quyết định dự toán NSNN, phương án phân bổ NSTW và phê chuẩn quyết toán NSNN (thay thế Nghị quyết số 387/NQ/UBTVQH11 ngày 17/3/2003);

- Ban hành khoảng 09 Nghị định để quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều được giao tại Luật NSNN, cụ thể như sau:

+ Nghị định của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật NSNN (thay thế Nghị định số 60/NĐ-CP ngày 6/6/2003 của Chính phủ);

+ Nghị định của Chính phủ quy định chi tiết việc lập kế hoạch tài chính 5 năm và lập kế hoạch tài chính - NSNN 3 năm (ban hành mới);

+ Nghị định của Chính phủ Quy định việc thực hiện quản lý ngân sách theo kết quả thực hiện nhiệm vụ (ban hành mới);

+ Nghị định của Chính phủ quy định về quy chế xem xét, quyết định dự toán và phân bổ NSDP, phê chuẩn quyết toán NSDP (thay thế Nghị định số 73/2003/NĐ-CP ngày 23/6/2003 của Chính phủ);

+ Nghị định của Chính phủ quy định về quản lý, sử dụng ngân sách đối với một số hoạt động thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh (thay thế Nghị định số 10/2004/NĐ-CP ngày 7/1/2004 của Chính phủ);

+ Nghị định của Chính phủ quy định về quản lý, sử dụng ngân sách đối với một số hoạt động thuộc lĩnh vực đối ngoại (ban hành mới);

+ Nghị định của Chính phủ quy định một số cơ chế, chính sách tài chính - ngân sách đặc thù đối với thủ đô Hà Nội;

+ Nghị định của Chính phủ quy định một số cơ chế, chính sách tài chính - ngân sách đặc thù đối với thành phố Hồ Chí Minh;

+ Và, Nghị định của Chính phủ quy định chế độ quản lý ngân quỹ nhà nước (ban hành mới).

Các Bộ, ngành, địa phương theo chức năng, nhiệm vụ rà soát các văn bản quy phạm pháp luật đã có để trình cấp có thẩm quyền bổ sung, sửa đổi hoặc quy định mới bằng văn bản có giá trị pháp lý cao hơn. Bộ Tài chính, các Bộ, ngành,

địa phương theo phạm vi, nhiệm vụ được giao phải ban hành các văn bản hướng dẫn đảm bảo các văn bản được ban hành hướng dẫn đồng bộ, thống nhất với Luật từ năm ngân sách 2017.

## **2. Tổ chức tuyên truyền, phổ biến Luật**

Công tác tổ chức tuyên truyền, phổ biến Luật cần được chú trọng, triển khai thông qua các hình thức sau:

- Tổ chức Hội nghị triển khai, quán triệt các nội dung cơ bản của Luật và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành.

- Tổ chức giới thiệu, phổ biến Luật bằng các hình thức phù hợp: biên soạn, phát hành các tài liệu phổ biến, giới thiệu Luật; phối hợp với các cơ quan báo chí tổ chức thực hiện các chuyên mục, chương trình, tin, bài phổ biến nội dung của Luật và các văn bản hướng dẫn thi hành.

- Các hình thức khác phù hợp với tình hình, đặc điểm và điều kiện của các Bộ, ngành, địa phương, đơn vị, doanh nghiệp, tổ chức.

Lựa chọn các nội dung phù hợp để tập trung tuyên truyền, phổ biến, cụ thể như sau:

- Đối với các cơ quan nhà nước: tuyên truyền về nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan theo Luật NSNN; nguồn thu, nhiệm vụ chi của ngân sách các cấp; việc lập dự toán ngân sách nhà nước; quy định về chấp hành ngân sách nhà nước; kế toán, kiểm toán và quyết toán ngân sách nhà nước;

- Đối với các chủ đầu tư dự án sử dụng ngân sách nhà nước: lồng ghép tuyên truyền Luật ngân sách nhà nước với pháp luật về quản lý ngân sách nhà nước, đầu tư công, xây dựng và quy định khác của pháp luật có liên quan;

- Đối với các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan đến ngân sách nhà nước: tuyên truyền về quyền hạn, nghĩa vụ theo Luật NSNN; nguồn thu, nhiệm vụ chi của ngân sách các cấp; việc lập dự toán ngân sách nhà nước; quy định về chấp hành ngân sách nhà nước; kế toán, kiểm toán và quyết toán ngân sách nhà nước.

