

ĐỔI MỚI QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC, GÓP PHẦN KHƠI THÔNG NGUỒN LỰC TẠO ĐÀ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI

Lê Hùng Sơn¹

Trường Đại học Trưng Vương
<https://orcid.org/0000-0001-8174-7349>

Nguyễn Hữu Triều

Kho bạc Nhà nước Việt Nam

Tóm tắt:

Luật Ngân sách nhà nước (NSNN) là hệ thống quy phạm cho cân đối NSNN tích cực, vững chắc, thông qua việc cân đối thu - chi NSNN, đóng vai trò điều chỉnh hoạt động thu, chi tiền tệ của quốc gia; giúp củng cố và nâng cao vị trí, vai trò của công tác tài chính - NSNN, góp phần ổn định và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, 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. Bên cạnh đó, Luật NSNN cũng đảm bảo nâng cao chất lượng, hiệu quả, cũng như tính chủ động của công tác quản lý và điều hành NSNN; công tác cải cách hành chính trong quản lý ngân sách, thực hiện công khai ngân sách được đẩy mạnh. Vì thế, việc sửa đổi, bổ sung Luật NSNN nhằm mục tiêu đổi mới quản lý NSNN sẽ góp phần khơi thông nguồn lực, tạo đà phát triển KTXH.

Từ khóa: Ngân sách nhà nước; Luật Ngân sách nhà nước.

Mã số: 20052801

INNOVATING STATE BUDGET MANAGEMENT TO UNLOCK RESOURCES AND DRIVE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT

Abstract:

The State Budget Law serves as a regulatory framework for maintaining a proactive and stable balance of the state budget through the alignment of revenue and expenditure. It plays a pivotal role in regulating the nation's monetary inflows and outflows, thereby reinforcing and enhancing the position and function of financial and budgetary operations. This contributes to economic stability and growth, facilitates economic restructuring, and enables more effective solutions to social welfare issues, poverty reduction, and ensures national defence security, foreign affairs tasks, as well as timely responses to emerging challenges. Moreover, the State Budget Law ensures improved quality, efficiency, and proactivity in the management and administration of the state budget. It also promotes administrative reform in budget management and enhances budget transparency. Therefore, the amendment and supplementation of the State Budget Law, aimed at innovating budget management, will help unlock resources and create momentum for socio-economic development.

Keywords: State Budget; State Budget Law.

1. Đặt vấn đề

Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 được Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 9 thông qua ngày 25/6/2015, có hiệu lực thi hành từ năm ngân sách 2017 (sau đây gọi tắt là

¹ Liên hệ tác giả: lhsonkbnn@gmail.com

Luật NSNN). Sau khi Luật NSNN được Quốc hội thông qua, các cơ quan có thẩm quyền đã ban hành đầy đủ các Nghị quyết, Nghị định, Thông tư hướng dẫn để đảm bảo đầy đủ cơ sở pháp lý và tổ chức tập huấn, tuyên truyền rộng rãi để thực hiện Luật từ năm ngân sách 2017. Qua hơn 08 năm thực hiện (2017 - 2025), Luật NSNN đã đi vào cuộc sống, quản lý thống nhất nền tài chính quốc gia, nâng cao tính chủ động và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong việc quản lý và sử dụng NSNN, củng cố kỷ luật tài chính, sử dụng tiết kiệm, có hiệu quả ngân sách và tài sản của Nhà nước, tăng tích lũy nhằm hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa, đáp ứng yêu cầu phát triển KT- XH, nâng cao đời sống nhân dân, bảo đảm quốc phòng, an ninh, đối ngoại. Tuy nhiên, trong quá trình tổ chức thực hiện, những tác động khách quan làm thay đổi cơ cấu thu, NSTW vẫn giữ vai trò chủ đạo nhưng có xu hướng giảm, trong khi yêu cầu đòi hỏi cần tăng cường hơn nữa tính chủ động của NSDP; công tác xây dựng, tổng hợp dự toán NSNN và phân bổ NSTW, chấp hành, quyết toán NSNN cũng đã phát sinh một số điểm hạn chế, bất cập cần được nghiên cứu đề ra soát, sửa đổi cho phù hợp với thực tiễn.

Mặc dù Luật NSNN năm 2015 đã góp phần quan trọng trong việc hoàn thiện khuôn khổ pháp lý và nâng cao hiệu quả quản lý tài chính công, nhưng sau 10 năm triển khai, một số bất cập, vướng mắc đã bộc lộ, đòi hỏi phải được xem xét, sửa đổi kịp thời. Một số quy định của Luật hiện hành chưa phù hợp với thực tiễn quản lý NSNN trong bối cảnh mới, khi quy mô, nguồn lực NSNN không ngừng tăng lên; năng lực xây dựng dự toán, quản lý điều hành và quyết toán NSNN của các bộ, ngành, địa phương được cải thiện đáng kể. Bối cảnh phát triển giai đoạn 2026 - 2030 đặt ra yêu cầu thúc đẩy tăng trưởng kinh tế 2 con số, hướng tới thực hiện mục tiêu Chiến lược 10 năm đến năm 2030 trở thành nước đang phát triển, có nền công nghiệp hiện đại, thu nhập trung bình cao và đến năm 2045 trở thành nước phát triển có thu nhập cao. Quốc hội cũng đã ban hành các Luật, Nghị quyết quy định một số chính sách đặc thù, thử nghiệm cơ chế riêng cho một số địa phương, đòi hỏi phải được nghiên cứu, thể chế hóa trong Luật NSNN. Đồng thời, việc thực hiện quyết liệt, hiệu quả chủ trương của Trung ương Đảng, Bộ Chính trị về đẩy mạnh phân cấp, phân quyền cũng đặt ra yêu cầu điều chỉnh pháp lý nhằm đáp ứng các vấn đề thực tiễn và bối cảnh phát triển mới, tạo sự chủ động, linh hoạt hơn cho các cấp, ngành, địa phương trong điều hành, quản lý NSNN.

2. Tổng quan nghiên cứu vấn đề

Nghị quyết số 23/2021/QH15 của Quốc hội, ban hành ngày 28/7/2021 về Kế hoạch tài chính quốc gia và vay, trả nợ công giai đoạn 2021 - 2025, đã xác định: *“Nghiên cứu, sửa đổi Luật NSNN và các văn bản pháp luật liên quan phù hợp với thực tiễn theo hướng đổi mới cơ chế phân cấp ngân sách, cơ bản khắc phục tình trạng lồng ghép trong quản lý NSNN, tăng vai trò chủ đạo của NSTW; đẩy mạnh phân cấp, khuyến khích các địa phương sáng tạo, tăng thu, huy động các nguồn lực phát triển KT-XH trên địa bàn, tạo sự chủ động và tự chịu trách nhiệm cho chính quyền địa phương trong việc quyết định, sử dụng ngân sách. Đổi mới cơ chế phân bổ ngân sách đối với các cơ quan, đơn vị, nhất là đối với các cơ quan, đơn vị có cơ chế tài chính, ngân sách đặc thù; xây dựng cơ chế, chính sách quản lý tài chính, ngân sách đặc thù đối với một số địa phương có điều kiện, đặc biệt là các đô thị lớn nhằm huy động các nguồn thu, tạo nguồn lực phát triển KT-XH trên địa bàn”*.

Ngày 13/11/2021, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 34/2021/QH15 về dự toán NSNN năm 2022 giao Chính phủ “*sớm nghiên cứu, đề xuất sửa đổi Luật NSNN và các văn bản pháp luật có liên quan để đổi mới cơ chế phân cấp NSNN, cơ bản khắc phục tình trạng lỏng ghép trong quản lý NSNN, tăng cường vai trò chủ đạo của NSTW, đồng thời nâng cao tính chủ động cho các địa phương*”.

Ngày 11/11/2022, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 69/2022/QH15 về dự toán NSNN năm 2023 giao Chính phủ “*Nghiên cứu, hoàn thiện các quy định pháp luật về tài chính trong lĩnh vực đất đai theo tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khóa XIII, bảo đảm hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, người sử dụng đất và nhà đầu tư; có cơ chế điều tiết hợp lý, hiệu quả nguồn thu từ tiền sử dụng đất, tiền thuê đất giữa NSTW và NSDP; có giải pháp củng cố, tăng cường vai trò chủ đạo của NSTW*”.

Ngày 13/11/2024, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 159/2024/QH15 về dự toán NSNN năm 2025 giao Chính phủ “*chỉ đạo các cơ quan chuyên môn sớm xây dựng phương án sửa đổi Luật NSNN, gắn với việc sửa đổi cơ chế phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi một cách tổng thể, thận trọng, có đánh giá tác động đầy đủ nhằm bảo đảm vai trò chủ đạo của NSTW trình Quốc hội xem xét, quyết định*”.

Ngày 30/11/2024, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 174/2024/QH15 về kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XV giao Chính phủ “*chỉ đạo các Bộ, ngành liên quan tiếp tục nghiên cứu sửa đổi toàn diện Luật NSNN báo cáo Quốc hội tại Kỳ họp thứ 9 theo kết luận của Bộ Chính trị, các Nghị quyết của Quốc hội và Kế hoạch số 81/KH-UBTVQH15 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội*”.

Với cơ sở pháp lý và yêu cầu lý luận, thực tiễn như trên, việc sửa đổi tổng thể Luật NSNN năm 2015 là hết sức cần thiết.

3. Phương pháp nghiên cứu

Bài viết được nghiên cứu dựa trên phương pháp luận của Chủ nghĩa Mác - Lênin với phép biện chứng duy vật và lịch sử, gắn kết với tư tưởng Hồ Chí Minh và quan điểm, đường lối của Đảng, pháp luật của Nhà nước về vấn đề xây dựng pháp luật. Bên cạnh đó, các phương pháp nghiên cứu khoa học chuyên ngành được sử dụng để thực hiện như: phương pháp lịch sử, phương pháp thống kê, phương pháp phân tích, phương pháp tổng hợp để làm rõ các nội dung của đề xuất, kiến nghị.

Bài viết rà soát, xác định rõ những nội dung, phạm vi vấn đề cần sửa đổi, bổ sung Luật Ngân sách nhà nước, qua đó đưa ra đề xuất để khắc phục được khó khăn, vướng mắc phát sinh đang gặp phải.

4. Kết quả nghiên cứu

4.1. Về chi ngân sách nhà nước

Thứ nhất, về tạm ứng và thu hồi vốn tạm ứng quy định tại khoản 2 Điều 56 mới chỉ quy định về tạm ứng đối với các dự án đầu tư và các nhiệm vụ chi cấp thiết khác, chưa quy định cụ thể đối với nhiệm vụ chi thường xuyên, chi dự trữ. Mặt khác, việc

tạm ứng và thu hồi tạm ứng đối với các dự án đầu tư được quy định tại Luật Đầu tư công, Luật Xây dựng và các văn bản hướng dẫn; đối với chi thường xuyên được quy định tại Luật NSNN và các văn bản hướng dẫn. Do đó, đề xuất sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 56 như sau: “2. Các khoản chi NSNN được tạm ứng vốn, kinh phí để thực hiện. Mức vốn tạm ứng và thu hồi tạm ứng thực hiện theo quy định của pháp luật” để bao quát quy định về tạm ứng và thu hồi vốn tạm ứng.

Thứ hai, về hình thức chi NSNN chưa quy định cụ thể tại Luật NSNN, chỉ quy định về điều kiện chi NSNN, tổ chức chi NSNN. Do đó, đề xuất bổ sung 01 khoản sau khoản 3 Điều 56 như sau: “Chi NSNN được thực hiện theo hình thức rút dự toán từ KBNN và theo hình thức lệnh chi tiền”. Kho bạc Nhà nước chịu trách nhiệm kiểm soát chi đối với các khoản chi áp dụng Hình thức rút dự toán. Cơ quan tài chính chịu trách nhiệm kiểm soát chi đối với các khoản chi áp dụng hình thức lệnh chi tiền.

Thứ ba, về trách nhiệm của KBNN và đơn vị sử dụng ngân sách (ĐVSDNS) trong kiểm soát, thanh toán các khoản chi NSNN đang có sự trùng lặp trong phân định trách nhiệm giữa KBNN và ĐVSDNS trong kiểm soát chi NSNN, cụ thể:

+ Tại khoản 2 Điều 12 quy định: “Chi NSNN chỉ được thực hiện khi đã có trong dự toán ngân sách được giao, trừ trường hợp quy định tại Điều 51 của Luật này; đã được thủ trưởng ĐVSDNS, chủ đầu tư hoặc người được ủy quyền quyết định chi và đáp ứng các điều kiện trong từng trường hợp sau đây:...”.

+ Tại khoản 5 Điều 56 quy định: “KBNN kiểm tra tính hợp pháp của các tài liệu cần thiết theo quy định của pháp luật và thực hiện chi ngân sách khi có đủ các điều kiện quy định tại khoản 2 Điều 12 của Luật này theo phương thức thanh toán trực tiếp hoặc tạm ứng theo quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều này”.

+ Tại khoản 1 Điều 61 quy định: “Thủ trưởng ĐVSDNS 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”.

Việc giao KBNN thực hiện kiểm soát chi theo tiêu chuẩn, định mức chưa nâng cao được tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của ĐVSDNS trong chi tiêu NSNN; chưa phù hợp với cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập và cơ quan hành chính nhà nước trong giai đoạn 2021 - 2026. Trong khi đó, một số tiêu chuẩn, định mức kinh tế - kỹ thuật còn chậm được ban hành, gây khó khăn cho KBNN trong việc kiểm soát, thanh toán các khoản chi này. Do đó, cần sửa đổi, bổ sung một số quy định nhằm phân định rõ trách nhiệm của các đơn vị; tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của ĐVSDNS trong chi tiêu NSNN; phù hợp với cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập, cơ quan hành chính nhà nước gắn với tăng cường phân cấp, giao trách nhiệm giải trình cho ĐVSDNS.

Bảng 1. Tình hình kiểm soát, thanh toán các khoản chi qua KBNN giai đoạn 2019 - 2023

Đơn vị tính: 1.000 tỷ VNĐ

T T	Nguồn vốn	2019		2020		2021		2022		2023	
		Số món	Số tiền giải ngân	Số món	Số tiền giải ngân	Số món	Số tiền giải ngân	Số món	Số tiền giải ngân	Số món	Số tiền giải ngân
	TỔNG SỐ	17.790.484	1.476	18.345.270	1.482	18.483.882	1.480	19.325.589	1.552	20.966.190	1.724
A	Chi đầu tư	1.146.854	492	1.344.873	494	1.215.336	457	1.395.446	551	1.553.248	661
1	NSNN	982.911	470	1.081.473	466	1.116.808	455	1.281.726	528	1.242.672	637
1. 1	Trung ương	32.668	214	38.184	160	61.803	151	61.503	189	85.849	258
1. 2	Địa phương	930.243	256	1.043.289	306	1.055.005	304	1.220.223	339	1.156.823	379
2	CTMTQG	183.518	18	263.126	26	98.266	0,05	113.416	22	310.447	23
3	Khác	425	4	274	2	262	1	304	1	129	0,65
B	Chi thường xuyên	16.643.630	984	17.000.397	988	17.268.546	1.023	17.930.143	1.001	19.412.942	1.063
1	Trung ương	1.738.925	450	1.733.625	398	1.642.820	467	1.718.126	416	1.831.416	479
2	Địa phương	14.904.705	534	15.266.772	590	15.625.726	556	16.212.017	585	17.581.526	584

Nguồn: Báo cáo tình hình kiểm soát, thanh toán NSNN hàng năm của KBNN

Đổi mới phương thức kiểm soát chi NSNN theo hướng chuyển từ “*tiền kiểm*” sang “*hậu kiểm*” theo Quyết định số 455/QĐ-TTg ngày 13/4/2022 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược Phát triển KBNN đến năm 2030 và Quyết định số 1687/QĐ-BTC ngày 07/9/2021 ban hành Chương trình hành động của Bộ Tài chính nhiệm kỳ 2021 - 2026; tăng cường hậu kiểm tương ứng với mức độ phát triển chức năng kiểm toán nội bộ tại các bộ, ngành, địa phương đi đôi với việc kiểm soát rủi ro, tăng cường thanh tra, kiểm tra các trường hợp có dấu hiệu vi phạm.

Điều 56 Luật NSNN đã được hướng dẫn chi tiết tại Điều 34 Nghị định số 163/2016/NĐ-CP ngày 21/12/2016 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật NSNN. Nội dung đề nghị sửa đổi tại khoản 4, khoản 5 Điều 56 Luật NSNN làm thay đổi thủ tục hành chính về tổ chức chi NSNN. Theo quy định tại khoản 4 Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, thủ tục hành chính được quy định tại Nghị định của Chính phủ, trừ trường hợp được luật, nghị quyết của Quốc hội giao hoặc trường hợp cần thiết phải quy định thủ tục hành chính trong nghị quyết của Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh. Do đó, cần xem xét sửa đổi khoản 6 Điều 56 Luật NSNN để Chính phủ có cơ sở hướng dẫn thủ tục hành chính cho các đơn vị sử dụng ngân sách thực hiện thủ tục chi NSNN tại KBNN.

Do đó, đề xuất sửa đổi, bổ sung khoản 4, khoản 5 Điều 56 như sau:

“4. Căn cứ vào dự toán ngân sách được giao và yêu cầu thực hiện nhiệm vụ:

a) Thủ trưởng ĐVSDNS kiểm tra tính hợp pháp của các tài liệu cần thiết theo quy định của pháp luật và quyết định chi gửi KBNN khi có đủ các điều kiện quy định tại khoản 2 Điều 12 của Luật này.

b) Cơ quan tài chính cấp dưới thực hiện rút số bổ sung từ ngân sách cấp trên tại KBNN.

5. KBNN thực hiện chi NSNN theo đề nghị của Thủ trưởng ĐVSDNS, đảm bảo có trong dự toán được cấp có thẩm quyền giao và tính đầy đủ của hồ sơ theo quy định của pháp luật. Thực hiện khâu hậu kiểm thông qua thanh tra chuyên ngành KBNN theo mức độ rủi ro; thanh tra, kiểm tra các trường hợp có dấu hiệu vi phạm.

6. Chính phủ quy định chi tiết về việc tổ chức chi NSNN.”

Qua đó sẽ tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của ĐVSDNS trong quyết định chi các khoản chi NSNN theo dự toán NSNN được giao và tiêu chuẩn định mức được cấp có thẩm quyền phê duyệt; xác định rõ vai trò, trách nhiệm của KBNN trong tổ chức chi ngân sách nhà nước theo Chiến lược Phát triển KBNN đến năm 2030 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và mục tiêu phân cấp trong quản lý NSNN của Chính phủ, Bộ Tài chính.

4.2. Về quản lý ngân quỹ nhà nước (NQNN)

Thứ nhất, cần rà soát, bổ sung làm rõ việc NSNN được tạm ứng từ NQNN để xử lý thiếu hụt tạm thời, tránh vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện; phân biệt rõ bản chất kinh tế của thuật ngữ “*tạm ứng*” (là khoản vay ngắn hạn để bù đắp thiếu hụt tạm thời quỹ NSNN - vay bù đắp thanh khoản của NSNN) với thuật ngữ “*tạm ứng*” khác (là một phần khoản tiền phải trả được thanh toán/nhận trước, như: các

khoản tạm ứng theo hợp đồng,...); rà soát, sửa đổi cụm từ “tạm ứng” thành “tạm vay” để phù hợp với bản chất kinh tế của hoạt động này.

Thực hiện quy định tại Luật NSNN và Nghị định số 24/2016/NĐ-CP, Bộ Tài chính (KBNN) đã sử dụng NQNN tạm thời nhân rồi tạm ứng cho NSNN khi có khó khăn, nguồn thu chưa tập trung kịp; giúp đảm bảo đáp ứng kịp thời nhu cầu chi của NSNN; đồng thời, giảm chi trả lãi vay của NSNN so với việc đi vay trên thị trường. Do đó, đề xuất sửa đổi, bổ sung khoản 1, khoản 2 Điều 58 như sau:

“1. Xử lý thiếu hụt tạm thời quỹ NSTW

a) Trường hợp quỹ NSTW thiếu hụt tạm thời sẽ được vay bù đắp thiếu hụt tạm thời từ quỹ dự trữ tài chính Trung ương, NQNN và các nguồn tài chính hợp pháp khác để xử lý và phải hoàn trả trong năm ngân sách; nếu quỹ dự trữ tài chính và các nguồn tài chính hợp pháp khác không đáp ứng được thì Ngân hàng Nhà nước Việt Nam tạm ứng cho ngân sách Trung ương theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Việc tạm ứng từ Ngân hàng Nhà nước Việt Nam phải được hoàn trả trong năm ngân sách, trừ trường hợp đặc biệt do Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định.

b) Trường hợp NSTW có khả năng không cân đối được ngoại tệ để đáp ứng các nhu cầu chi của ngân sách trung ương theo quy định được thực hiện bằng ngoại tệ thì thực hiện theo quy định tại điểm c khoản 4 Điều 62 Luật này.

2. Trường hợp quỹ ngân sách cấp tỉnh thiếu hụt tạm thời thì được vay bù đắp thiếu hụt tạm thời từ quỹ dự trữ tài chính địa phương, quỹ dự trữ tài chính trung ương, NQNN và các nguồn tài chính hợp pháp khác để xử lý và phải hoàn trả trong năm ngân sách”.

Quy định sẽ làm rõ hơn việc NSTW, ngân sách cấp tỉnh được vay NQNN để xử lý thiếu hụt tạm thời quỹ NSTW và ngân sách cấp tỉnh để thống nhất trong cách hiểu, tạo thuận lợi cho quá trình triển khai thực hiện; sử dụng từ ngữ phù hợp hơn với bản chất kinh tế của hoạt động sử dụng quỹ dự trữ tài chính trung ương, NQNN và các nguồn tài chính hợp pháp khác của NSTW, ngân sách cấp tỉnh để xử lý thiếu hụt tạm thời quỹ NSTW, ngân sách cấp tỉnh.

Thứ hai, về việc mở tài khoản của KBNN tại ngân hàng và việc sử dụng NQNN tạm thời nhân rồi, xử lý NQNN tạm thời thiếu hụt. Luật NSNN quy định KBNN được mở tài khoản tại Ngân hàng Nhà nước (NHNN), Ngân hàng Thương mại (NHTM) để tập trung các khoản thu của NSNN (khoản 4 Điều 55) và quy định “*quản lý an toàn và sử dụng có hiệu quả NQNN*” (khoản 2 Điều 62); tuy nhiên, chưa quy định về: (i) việc các tài khoản của KBNN mở tại NHNN và NHTM được thực hiện việc thanh toán, chi trả các khoản chi của NSNN và các đơn vị giao dịch; thực hiện các giao dịch sử dụng NQNN tạm thời nhân rồi và vay bù đắp NQNN tạm thời thiếu hụt; (ii) các nghiệp vụ để quản lý NQNN an toàn (các biện pháp xử lý khi NQNN tạm thời thiếu hụt), sử dụng có hiệu quả NQNN (các nội dung sử dụng NQNN tạm thời nhân rồi) cũng như thẩm quyền quyết định thực hiện các nghiệp vụ này. Do đó, cần sửa đổi quy định tại Điều 62 để đảm bảo cơ sở pháp lý cho việc triển khai quản lý NQNN an toàn, hiệu quả.

Qua thực tiễn triển khai quy định tại Điều 62 Luật NSNN và Nghị định số 24/2016/NĐ-CP, công tác quản lý NQNN đã luôn đảm bảo an toàn, hiệu quả, phù

hợp với thông lệ quốc tế; tuy nhiên, còn nhiều ý kiến, cách hiểu khác nhau về việc mở tài khoản của KBNN tại ngân hàng và việc sử dụng NQNN tạm thời nhân rồi, xử lý NQNN tạm thời thiếu hụt. Vì vậy, để đảm bảo thống nhất trong các quy định của pháp luật và tăng cường cơ sở pháp lý cho việc triển khai quản lý NQNN an toàn, hiệu quả theo thông lệ quốc tế, cần quy định rõ việc mở tài khoản của KBNN tại ngân hàng, các nội dung sử dụng NQNN tạm thời nhân rồi và xử lý NQNN tạm thời thiếu hụt, thẩm quyền quyết định tại Luật NSNN. Do đó, đề xuất sửa đổi, bổ sung Điều 62 như sau:

“1. NQNN là toàn bộ các khoản tiền (bằng Việt Nam đồng và bằng ngoại tệ) của Nhà nước có trên các tài khoản của KBNN mở tại Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và các ngân hàng thương mại, tiền mặt tại các đơn vị KBNN. NQNN được hình thành từ quỹ NSNN các cấp và tiền gửi của các quỹ dự trữ tài chính, quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách, đơn vị, tổ chức kinh tế tại KBNN.

2. KBNN quản lý tập trung, thống nhất NQNN, bảo đảm quản lý và sử dụng NQNN an toàn, hiệu quả, công khai và minh bạch.

3. Tài khoản thanh toán của KBNN tại ngân hàng

a) KBNN mở tài khoản thanh toán tại Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và các ngân hàng thương mại để tập trung các khoản thu và thanh toán, chi trả các khoản chi của NSNN, các quỹ dự trữ tài chính, các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách và các đơn vị, tổ chức kinh tế có tài khoản tại KBNN; thực hiện các giao dịch sử dụng NQNN tạm thời nhân rồi và vay bù đắp NQNN tạm thời thiếu hụt theo quy định tại khoản 4 Điều này.

b) KBNN mở tài khoản và thực hiện thu, chi cho quỹ NSNN, các quỹ dự trữ tài chính, các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách và các đơn vị, tổ chức kinh tế qua tài khoản thanh toán của KBNN tại ngân hàng.

c) Cuối ngày làm việc, số dư NQNN trên các tài khoản thanh toán của KBNN tại ngân hàng thương mại được tập trung về tài khoản thanh toán của KBNN tại Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

4. Sử dụng NQNN tạm thời nhân rồi và xử lý NQNN tạm thời thiếu hụt

a) NQNN tạm thời nhân rồi (hoặc tạm thời thiếu hụt) là chênh lệch lớn hơn (hoặc chênh lệch nhỏ hơn) giữa tổng tồn NQNN đầu kỳ và dự báo thu trong kỳ với tổng dự báo chi và định mức tồn NQNN tối thiểu trong kỳ.

b) NQNN tạm thời nhân rồi được sử dụng để cho NSNN vay (bao gồm vay bù đắp thiếu hụt tạm thời, vay bù đắp bội chi và trả nợ gốc của NSNN); mua bán lại trái phiếu Chính phủ và gửi có kỳ hạn tại ngân hàng thương mại.

c) NQNN tạm thời thiếu hụt bằng đồng Việt Nam được bù đắp từ các nguồn phát hành tín phiếu Kho bạc để bù đắp NQNN tạm thời thiếu hụt, thu hồi trước hạn các khoản NQNN đang gửi có kỳ hạn tại các ngân hàng thương mại.

Trường hợp NQNN có khả năng không cân đối được ngoại tệ để đáp ứng các nhu cầu chi của NQNN theo quy định được thực hiện bằng ngoại tệ thì được mua ngoại tệ từ hệ thống ngân hàng thương mại. Trường hợp không mua được đủ số lượng ngoại tệ từ các hệ thống ngân hàng thương mại, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam có

trách nhiệm cân đối bán số lượng ngoại tệ còn thiếu từ dự trữ ngoại hối Nhà nước chính thức cho NQNN theo đề nghị của Bộ Tài chính.

d) Bộ trưởng Bộ Tài chính quyết định việc sử dụng NQNN tạm thời nhàn rỗi và xử lý NQNN tạm thời thiếu hụt quy định tại điểm b, điểm c khoản này.

5. Chính phủ quy định chi tiết Điều này. ”.

Quy định làm rõ cơ sở pháp lý tại Luật NSNN cho việc mở tài khoản của KBNN tại ngân hàng để tập trung các khoản thu, thanh toán chi trả các khoản chi NQNN, cuối ngày NQNN được tập trung về NHNN; quy định rõ mục đích sử dụng NQNN tạm thời nhàn rỗi, xử lý NQNN tạm thời thiếu hụt, tạo cơ sở pháp lý cao, minh bạch và thống nhất cho quá trình triển khai thực hiện.

4.3. Về quyết toán ngân sách nhà nước

Thứ nhất, về chuyển nguồn NSNN. Theo quy định tại khoản 3 Điều 64 Luật NSNN, có 06 khoản chi được chuyển nguồn sang năm sau để thực hiện và hạch toán quyết toán vào ngân sách năm sau. Tuy nhiên, ngoài 06 khoản chi này, có một số khoản chi thực sự cần thiết phải được chuyển nguồn sang năm sau như: kinh phí sự nghiệp thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia, chương trình mục tiêu; kinh phí sự nghiệp có tính chất đầu tư có giá trị từ 500 triệu đồng trở lên; kinh phí tạm cấp thực hiện nhiệm vụ nhà nước giao, chờ quyết định bổ sung kinh phí chính thức của cấp có thẩm quyền không thuộc đối tượng giao bổ sung dự toán sau 30/9; kinh phí mua sắm hàng hóa, dịch vụ phải tuân thủ quy định của Luật Đấu thầu (ngoài mua sắm trang thiết bị); kinh phí đặc thù của các ngành tòa án, kiểm sát, tư pháp, kinh phí cho các hợp đồng đã được ký kết trong nhiều năm... Việc các Bộ, ngành, địa phương kiến nghị đề xuất chuyển nguồn đối với những nhiệm vụ cần thiết nêu trên đã gây áp lực lớn đối với hệ thống KBNN. Do đó, tại Luật NSNN cần bổ sung quy định giao Chính phủ hướng dẫn cụ thể các trường hợp được chuyển nguồn để phù hợp với các tình huống phát sinh trong thực tế.

Ngoài ra, đối với trường hợp bất khả kháng như thiên tai, lũ lụt, hỏa hoạn, ... không kịp hoàn thành tiến độ và khối lượng trong năm không thuộc 6 nội dung được phép chuyển nguồn sang năm sau theo quy định của Luật NSNN cũng là một trong những hạn chế làm ảnh hưởng đến công tác chuyển nguồn sang năm sau. Vì vậy, cần bổ sung cơ chế phân cấp cho chuyển nguồn trong trường hợp bất khả kháng như thiên tai, lũ lụt, hỏa hoạn, ... không kịp hoàn thành tiến độ tại Luật NSNN để các Bộ, ngành, địa phương chủ động thực hiện, hoàn thành nhiệm vụ được giao. Do đó đề xuất sửa đổi, bổ sung một số nội dung sau:

- Tại điểm b, khoản 3, Điều 64 quy định các khoản được chuyển nguồn sang năm sau gồm: *Chi mua sắm trang thiết bị đã đầy đủ hồ sơ, hợp đồng mua sắm trang thiết bị ký trước ngày 31/12 năm thực hiện dự toán.* Đề nghị làm rõ khái niệm “trang thiết bị” để tránh vướng mắc trong triển khai thực hiện;
- Tại điểm đ, khoản 3, Điều 64 quy định các khoản được chuyển nguồn sang năm sau gồm “*Các khoản dự toán được cấp có thẩm quyền bổ sung sau ngày 30 tháng 9 năm thực hiện dự toán*”: đề nghị quy định cụ thể về “cấp có thẩm quyền”;
- Bổ sung quy định đề xuất Chính phủ hướng dẫn cụ thể các trường hợp được phép

chuyển nguồn kinh phí phát sinh trong thực tiễn;

- Bổ sung quy định về thẩm quyền quyết định việc chuyển nguồn tại các ĐVSDNS và cấp ngân sách, theo đó giao cho cơ quan tài chính hoặc đơn vị dự toán cấp trên thực hiện.

Thứ hai, về thời hạn và trình tự quyết toán NSNN. Khoản 6 Điều 3 Nghị quyết số 22/2021/QH15 ngày 28/7/2021 của Quốc hội về điều chỉnh dự toán chi NSNN và phê chuẩn quyết toán NSNN năm 2019 giao Chính phủ “Nghiên cứu rút ngắn quy trình, thời gian quyết toán NSNN so với hiện hành để trình Quốc hội xem xét, phê chuẩn quyết toán NSNN hàng năm vào kỳ họp cuối năm tiếp theo”; khoản 5 Điều 3 Nghị quyết số 91/2023/QH15 ngày 19/6/2023 của Quốc hội phê chuẩn quyết toán NSNN năm 2021 giao Chính phủ “Khẩn trương nghiên cứu, hoàn thiện lộ trình rút ngắn quy trình, thời gian quyết toán NSNN hàng năm báo cáo Quốc hội tại Kỳ họp thứ 6 (tháng 10 năm 2023) để tăng cường kỷ luật, kỷ cương và nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng NSNN”; khoản 7 Điều 4 Nghị quyết số 132/2024/QH15 ngày 24/6/2024 của Quốc hội bổ sung dự toán thu NSNN năm 2022 và phê chuẩn quyết toán NSNN năm 2022 giao Chính phủ “Khẩn trương đề xuất sửa đổi, bổ sung Luật NSNN và các luật có liên quan để rút ngắn quy trình, thời gian quyết toán NSNN hằng năm theo yêu cầu tại các Nghị quyết của Quốc hội”.

Xuất phát từ thực tiễn triển khai công tác quyết toán NSNN trong những năm qua, để đáp ứng mục tiêu, yêu cầu của Quốc hội về rút ngắn thời gian, quy trình quyết toán NSNN hàng năm gắn với tăng cường kỷ luật, kỷ cương, nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng NSNN, đề xuất sửa đổi Luật NSNN theo hướng:

- Sửa đổi, bổ sung quy định nhằm nâng cao trách nhiệm của đơn vị trực tiếp sử dụng NSNN;
- Sửa đổi quy định về trách nhiệm của đơn vị dự toán cấp trên trong việc xét duyệt quyết toán NSNN; trách nhiệm của cơ quan tài chính trong công tác quyết toán NSNN;
- Sửa đổi, bổ sung quy định nhằm tăng tính chủ động, tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương trong tổng hợp, lập và phê chuẩn quyết toán NSDP. Tại mỗi cấp ngân sách của địa phương, HĐND chỉ xem xét, phê chuẩn quyết toán của ngân sách cấp tương ứng, không phê chuẩn lại quyết toán của ngân sách cấp dưới đã được HĐND cấp dưới phê chuẩn;
- Sửa đổi, bổ sung quy định về trách nhiệm giải trình của các Bộ, cơ quan trung ương, địa phương và đơn vị trực tiếp sử dụng NSNN. Các Bộ, cơ quan trung ương, địa phương và đơn vị trực tiếp sử dụng NSNN có trách nhiệm giải trình trước Kiểm toán Nhà nước, Chính phủ, cơ quan của Quốc hội, Quốc hội và các cơ quan có thẩm quyền về việc quản lý, sử dụng NSNN theo quy định;
- Sửa đổi các mốc thời gian trong quy trình lập, tổng hợp, trình quyết toán NSNN nhằm đảm bảo tính khả thi, phù hợp với thực tiễn quản lý ngân sách;
- Sửa đổi, làm rõ cơ chế xử lý các khoản thu, chi ngân sách sau thời điểm NSTW, NSDP đã được cấp có thẩm quyền phê chuẩn quyết toán ngân sách;
- Rà soát, sửa đổi đồng bộ các quy định liên quan từ khâu lập dự toán, chấp hành

dự toán đến quyết toán NSNN nhằm đảm bảo tính thống nhất và đồng bộ về thời gian trong toàn bộ quy trình quản lý NSNN.

4.4. Về nguyên tắc phân cấp quản lý nguồn thu, nhiệm vụ chi và quan hệ giữa các cấp ngân sách

Việc “hòa nguồn vốn” giữa NSTW với NSDP, giữa NSDP với NSDP sẽ dẫn đến việc phải điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung các quy định về phân cấp quản lý đơn vị; phân bổ NSNN, kiểm soát, thanh toán, quyết toán các khoản chi từ NSNN... Do đó, đề nghị xem xét sửa đổi điểm c khoản 9 Điều 9 Luật NSNN theo hướng mở rộng quy định về đối tượng, nhiệm vụ được sử dụng nguồn dự phòng NSDP.

5. Kết luận

Luật Ngân sách Nhà nước giữ vai trò nền tảng trong việc điều tiết lợi ích giữa khu vực công và tư, đồng thời đảm bảo duy trì và bảo vệ các lợi ích đó trong toàn bộ quá trình thực hiện hoạt động ngân sách Nhà nước. Việc sửa đổi, bổ sung Luật Ngân sách Nhà nước nhằm thể chế hóa đầy đủ các chủ trương, định hướng lớn của Đảng và Nhà nước về các chính sách tài chính - ngân sách, đặc biệt là các nội dung liên quan đến phân cấp nguồn thu giữa NSTW và NSDP đảm bảo công bằng, công khai, minh bạch. Quá trình hoàn thiện luật cần tiếp tục khẳng định vai trò chủ đạo của NSTW, đồng thời tăng tính chủ động và trách nhiệm của NSDP. Việc khắc phục những bất cập, hạn chế hiện nay sẽ góp phần phát huy hiệu quả của Luật NSNN, tạo hành lang pháp lý vững chắc cho các hoạt động lập, chấp hành, kiểm toán, quyết toán và giám sát ngân sách nhà nước, cũng như cho việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan trong lĩnh vực tài chính - ngân sách./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015.
2. Nghị định số 163/2016/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Ngân sách nhà nước.
3. Nghị định số 24/2016/NĐ-CP ngày 05/4/2016 của chính phủ quy định chế độ quản lý ngân quỹ nhà nước.
4. Nghị quyết số 23/2021/QH15 ngày 28/7/2021 của Quốc hội về Kế hoạch quốc gia và vay, trả nợ công 5 năm giai đoạn 2021-2025.
5. Nghị quyết số 34/2021/QH15 ngày 13/11/2021 của Quốc hội về dự toán NSNN năm 2022 giao Chính phủ.
6. Nghị quyết số 69/2022/QH15 ngày 11/11/2022 của Quốc hội về dự toán NSNN năm 2023 giao Chính phủ.
7. Nghị quyết số 159/2024/QH15 ngày 13/11/2024 của Quốc hội về dự toán NSNN năm 2025 giao Chính phủ.
8. Nghị quyết số 174/2024/QH15 ngày 30/11/2024 của Quốc hội về kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XV giao Chính phủ.
9. Lê Hùng Sơn, Lê Văn Hưng (2013). Giáo trình Quản lý NSNN, Trường Đại học Kinh doanh và Công nghệ Hà Nội.