

LUẬT NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC NĂM 2002: NHỮNG BẤT CẬP VÀ ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIÊN

Lê Thị Thanh*

1. Khái quát

Dưới góc độ kinh tế, ngân sách nhà nước (NSNN) là quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước, là một hiện tượng kinh tế gắn liền với Nhà nước. Xét về bản chất, NSNN là hệ thống các quan hệ kinh tế, gắn liền với việc tạo lập, phân phối và sử dụng các nguồn tài chính. Các khoản thu - luồng thu nhập quỹ NSNN, các khoản chi - xuất quỹ NSNN đều phản ánh những quan hệ kinh tế nhất định giữa Nhà nước với người nộp, giữa Nhà nước với cơ quan, đơn vị thụ hưởng quỹ NSNN. Hoạt động tạo lập, sử dụng quỹ NSNN làm cho vốn tiền tệ, nguồn tài chính vận động giữa một bên là Nhà nước với một bên là các chủ thể phân phối và ngược lại trong quá trình phân phối các nguồn tài chính.

Việc điều chỉnh quan hệ ngân sách nhà nước bằng pháp luật là đòi hỏi khách quan, bởi vì:

- Quan hệ NSNN là các quan hệ đặc biệt quan trọng, gắn liền với việc tạo lập, quản lý và sử dụng quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước, thông qua đó Nhà nước thực hiện chức năng điều tiết vĩ mô nền kinh tế, xử lý mối quan hệ giữa tích lũy, đầu tư và tiêu dùng, tham gia điều chỉnh giá cả, ổn định thị trường, chống lạm phát, chống suy giảm kinh tế, thực hiện các chính sách xã hội,...

- Các quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực NSNN liên quan trước hết đến lợi ích của Nhà nước, lợi ích của các cấp chính quyền nhà nước và liên quan đến lợi ích của nhiều chủ thể khác. Để giải quyết hài hòa các mối quan hệ lợi ích, để quỹ NSNN được quản lý, sử dụng hiệu quả, bảo đảm lợi ích quốc gia, lợi ích tổng thể, đòi hỏi các quan hệ NSNN phải được điều chỉnh bằng pháp luật.

- Để bảo đảm NSNN được quản lý hiệu quả, Nhà nước thông qua pháp luật quy định cụ thể trách nhiệm, quyền hạn cũng như mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước và các chủ thể khác trong quá trình lập, chấp hành và quyết toán NSNN.

Điều chỉnh các quan hệ NSNN bằng pháp luật phải bảo đảm các nguyên tắc cơ bản sau:

Thứ nhất: NSNN phải được cơ quan đại diện cho nhân dân (cơ quan dân cử) thông qua trước khi thi hành.

NSNN được tạo lập chủ yếu từ nguồn tài chính của dân và được sử dụng để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước thông qua các cơ quan nhà nước. Do vậy, điều chỉnh bằng pháp luật quan hệ ngân sách nhà nước cần phải bảo đảm cho NSNN có một giá trị pháp lý như một đạo luật để bản dự toán NSNN thể hiện được đầy đủ nhất ý chí, nguyện vọng và lợi ích chính đáng của nhân dân.

Thứ hai: Bảo đảm cơ chế để người dân tham gia quản lý NSNN.

Về bản chất, quỹ NSNN được tạo ra từ nguồn của nhân dân, được sử dụng để phục vụ nhân dân. Song, việc tạo lập, sử dụng NSNN được thực hiện thông qua các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Do vậy, pháp luật điều chỉnh quan hệ NSNN phải bảo đảm cơ chế để người dân tham gia quản lý, bằng cách người dân trực tiếp kiểm tra, giám sát NSNN hoặc thông qua cơ quan đại diện của mình (Quốc hội, Hội đồng nhân dân).

Thứ ba: Bảo đảm NSNN được công khai, minh bạch; bảo đảm trách nhiệm giải trình.

Để quỹ NSNN được sử dụng hiệu quả, phân cấp quản lý NSNN phải xác định rất cụ thể thẩm quyền của mỗi cơ quan nhà nước ở mỗi cấp chính quyền, bảo đảm vốn NSNN được dịch chuyển công khai, minh bạch,

* TS. Luật học, Học viện Tài chính.

kiểm soát được ở bất kỳ thời điểm nào. Pháp luật điều chỉnh quan hệ NSNN phải bảo đảm nguyên tắc trách nhiệm rõ ràng, các luồng vận động của quỹ NSNN phải được các chủ thể quản lý giải trình được.

Thứ tư: Tập trung, dân chủ, có phân công, phân cấp quản lý, gắn quyền hạn với trách nhiệm.

Điều chỉnh quan hệ NSNN phải bảo đảm vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương, đồng thời phát huy tính tự chủ, sáng tạo của các cấp chính quyền địa phương trong quá trình tạo lập, quản lý, sử dụng ngân sách địa phương.

Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 quy định về lập, chấp hành, kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, quyết toán NSNN và quy định nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước các cấp trong lĩnh vực NSNN. Qua sáu năm thực hiện, Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 đã thực sự là cơ sở pháp lý cho hoạt động NSNN của các chủ thể, góp phần ổn định, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, giải quyết tốt hơn vấn đề an sinh xã hội, bảo đảm nhiệm vụ quốc phòng, an ninh, xử lý kịp thời những vấn đề kinh tế vĩ mô. Song qua sáu năm thực hiện, Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 đã bộc lộ nhiều bất cập, cần được nghiên cứu để sửa đổi, hoàn thiện.

2. Những bất cập chủ yếu trong Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 cần được nghiên cứu để sửa đổi

Một là: Quy định hệ thống ngân sách lồng ghép

Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 (khoản 1 Điều 4) quy định mô hình tổ chức hệ thống ngân sách của Việt Nam theo cấp chính quyền và ngân sách cấp dưới là bộ phận hợp thành của ngân sách cấp trên. Ngân sách cấp trên không chỉ bao gồm ngân sách cấp mình mà còn gồm cả ngân sách cấp dưới. Ngân sách xã được lồng ghép vào ngân sách huyện, ngân sách huyện được lồng ghép vào ngân sách tỉnh và ngân sách tỉnh được lồng ghép vào tổng ngân sách nhà nước. Ngân sách địa phương mỗi cấp không chỉ do Hội đồng nhân dân (HĐND) cùng cấp quyết

định mà còn phải được chính quyền cấp trên phê chuẩn. Tính thứ bậc và lồng ghép trong hệ thống ngân sách gắn với tính thứ bậc của bộ máy hành chính nhà nước, bảo đảm sự quản lý tập trung của cấp trên đối với các cấp dưới, nhưng chính điều đó đã làm hạn chế tính độc lập của các cấp ngân sách bên dưới, thẩm quyền ngân sách của các cấp chính quyền chồng chéo nhau, quy trình ngân sách phức tạp, làm hạn chế tính hiệu quả, công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong quá trình lập, chấp hành, quyết toán ngân sách nhà nước.

Hai là: Quy định về cân đối và cách tính bội chi NSNN

Điều 8 Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 quy định: “NSNN được cân đối theo nguyên tắc tổng số thu từ thuế, phí, lệ phí phải lớn hơn tổng số chi thường xuyên và góp phần tích lũy ngày càng cao vào chi đầu tư phát triển; trường hợp còn bội chi, thì số bội chi phải nhỏ hơn số chi đầu tư phát triển, tiến tới cân bằng thu, chi ngân sách. Bội chi NSNN được bù đắp bằng nguồn vay trong nước và nước ngoài... Về nguyên tắc, ngân sách địa phương được cân đối với tổng số chi không vượt quá tổng số thu; trường hợp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có nhu cầu đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng thuộc phạm vi ngân sách cấp tỉnh bảo đảm... nhưng vượt quá khả năng cân đối của ngân sách cấp tỉnh năm dự toán, thì được phép huy động vốn trong nước và phải cân đối ngân sách cấp tỉnh hàng năm để chủ động trả hết nợ khi đến hạn...”.

Trong khi, Điều 2 Luật Ngân sách nhà nước quy định: “Thu NSNN bao gồm các khoản thu từ thuế, phí, lệ phí; các khoản thu từ hoạt động kinh tế của Nhà nước; các khoản đóng góp của các tổ chức và cá nhân; các khoản viện trợ; các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.

Chi NSNN bao gồm các khoản chi phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, bảo đảm hoạt động của bộ máy nhà nước; chi trả nợ của Nhà nước; chi viện trợ và các khoản chi khác theo quy định của pháp luật”.

Quy định trên làm cho ngân sách trung ương phải cân đối thay cho ngân sách địa phương dưới hình thức bổ sung cân đối ngân sách cho một số địa phương là lớn, không thúc đẩy việc khai thác nguồn thu ở địa phương. Để bảo đảm sự công bằng trong phát triển kinh tế - xã hội giữa các địa phương, vùng, miền, Luật Ngân sách nhà nước quy định về khoản bổ sung có mục tiêu, chính quy định này đã tạo áp lực cho NSNN và tạo cơ chế "xin - cho".

Về vấn đề bội chi NSNN, theo Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 thì bội chi NSNN được bù đắp bằng nguồn vay trong nước và nước ngoài. Chi NSNN gồm cả khoản chi trả nợ gốc và lãi các khoản tiền do Chính phủ vay. Quy định này đã làm cho việc tính chi NSNN đối với các khoản vay trên được thực hiện hai lần. Lần thứ nhất sử dụng khoản vay này để chi cho các mục tiêu, nhiệm vụ đã bố trí trong dự toán NSNN hàng năm; lần thứ hai là chi trả nợ khi đến hạn trả nợ (gốc và lãi). Do vậy, so với thông lệ quốc tế thì tỷ lệ bội chi của Việt Nam là cao hơn (theo thông lệ quốc tế thì không tính phần trả nợ gốc vào chi NSNN). Điều này đã gây bất lợi cho Việt Nam khi tham gia hội nhập nói chung, tham gia các quan hệ với các tổ chức tài chính quốc tế nói riêng.

Ba là: Quy trình lập, chấp hành, quyết toán ngân sách nhà nước trùng lặp

Trong quá trình thực hiện Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 cho thấy quy trình lập, chấp hành, quyết toán NSNN đã bộc lộ một số hạn chế cần được nghiên cứu để sửa đổi, chẳng hạn:

- Quy trình, thời hạn lập, chấp hành NSNN được thực hiện hàng năm, chưa gắn được với việc thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Việc lập, chấp hành NSNN hàng năm, không có kế hoạch tài chính, kế hoạch chi tiêu trung hạn gắn với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội đã gây ra sự lãng phí nguồn tài chính và sử dụng NSNN kém hiệu quả;

- Các quy định từ Điều 37 đến Điều 67 Luật Ngân sách nhà nước cho thấy quy trình

lập, chấp hành, quyết toán NSNN quá phức tạp, qua nhiều tầng, nấc, tốn nhiều thời gian, mang nặng tính hình thức. Thời gian xây dựng dự toán và quyết toán ngân sách dài, trong khi thời gian dành cho mỗi cấp chính quyền trong lập và quyết toán ngân sách lại hạn chế. Mặt khác, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của các cấp chính quyền trong quy trình ngân sách là không rõ ràng, không bảo đảm quyền tự chủ của cấp dưới, hạn chế tính công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình;...

Bốn là: Quy định về thẩm quyền quyết định dự toán NSNN và phê chuẩn quyết toán NSNN còn chồng chéo

Theo Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 thì quy định về thẩm quyền quyết định dự toán NSNN và phê chuẩn quyết toán NSNN còn chồng chéo, hình thức, chưa tạo sự chủ động cho địa phương, cho cấp dưới. Quốc hội quyết định cả ngân sách địa phương, ở địa phương thì HĐND cấp trên quyết định cả ngân sách cấp dưới. HĐND quyết định dự toán ngân sách phải căn cứ vào dự toán ngân sách đã được cấp trên quyết định và giao. Nếu HĐND cấp dưới quyết định dự toán ngân sách không phù hợp dự toán ngân sách cấp trên quyết định thì cấp trên có quyền yêu cầu điều chỉnh lại. Phê chuẩn quyết toán ngân sách của cấp trên bị phụ thuộc vào việc phê chuẩn quyết toán ngân sách của cấp dưới.

Năm là: Quy định về phân cấp nguồn thu giữa các cấp ngân sách còn bất hợp lý

Quy định về phân cấp nguồn thu giữa các cấp ngân sách theo Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 đã góp phần phát huy tính chủ động, sáng tạo của mỗi cấp chính quyền trong việc khai thác các nguồn thu và bố trí các khoản chi nhằm thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ của mỗi cấp chính quyền. Song, cũng từ các quy định về phân cấp nguồn thu giữa các cấp ngân sách theo Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 đã bộc lộ những bất cập chủ yếu cần phải được nghiên cứu để sửa đổi, đó là:

- Khoản 1 Điều 32 quy định về các khoản thu ngân sách địa phương hưởng

100% có khoản thu thuế tài nguyên (không kể thuế tài nguyên thu từ dầu, khí). Quy định này là chưa phù hợp, bởi vì nguồn tài nguyên thiên nhiên là của quốc gia và chỉ tập trung ở một số địa phương;

- Điểm b khoản 1 Điều 34 quy định: “Trong các nguồn thu của ngân sách xã, thị trấn được hưởng tối thiểu 70% 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”. Việc ấn định cụ thể tỷ lệ phần trăm (%) tối thiểu 5 khoản thu mà ngân sách cấp xã được hưởng như trên là bất hợp lý. Vì điều kiện mỗi xã là khác nhau, có xã nguồn thu này là lớn, có xã nguồn thu này rất nhỏ, do vậy đã tạo nên sự bất bình đẳng giữa các xã. Thực tế, có những xã nguồn thu vượt quá nhiệm vụ chi, ngược lại có những xã nguồn thu không bảo đảm được nhiệm vụ chi, nhưng không thực hiện điều hòa được;

- Quy định các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương cũng có những bất cập. Chẳng hạn, quy định tại điểm a, b, khoản 2 Điều 30 về phân chia khoản thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp;...

3. Định hướng hoàn thiện Luật Ngân sách nhà nước năm 2002

Sửa Luật Ngân sách nhà nước phải bảo đảm các nguyên tắc điều chỉnh bằng pháp luật các quan hệ ngân sách nhà nước và bảo đảm NSNN được sử dụng một cách có hiệu quả nhất trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập. Trên cơ sở Luật Ngân sách nhà nước năm 2002, những vấn đề cơ bản nên được sửa đổi theo hướng dưới đây:

Thứ nhất: Sửa quy định về hệ thống ngân sách nhà nước

Quy định về hệ thống NSNN chi phối các quy định khác khi điều chỉnh các quan hệ ngân sách nhà nước. Tùy thuộc vào hình thức cấu trúc của Nhà nước, mô hình quản lý nhà nước, mục đích điều chỉnh các quan hệ

ngân sách nhà nước,... mà việc tổ chức hệ thống NSNN ở các quốc gia khác nhau đều có những nét riêng. Nói chung, ở các nước có hình thức cấu trúc liên bang thì hệ thống NSNN bao gồm ba cấp: Ngân sách liên bang, ngân sách bang và ngân sách địa phương. Các nước có hình thức cấu trúc đơn nhất thì hệ thống NSNN thường bao gồm ngân sách trung ương và ngân sách địa phương.

Hệ thống NSNN ở Việt Nam sẽ được tổ chức như thế nào, đang là vấn đề được tranh luận. Mỗi mô hình tổ chức hệ thống ngân sách đều có những ưu điểm riêng và nhược điểm riêng. Để tổ chức hệ thống ngân sách nhà nước phù hợp cần phải nghiên cứu kỹ cả cơ sở lý luận, cơ sở thực tế và học tập kinh nghiệm của một số nước có điều kiện tương tự như ở Việt Nam. Xu hướng chung trên thế giới là: Chính quyền địa phương ngày càng được trao nhiều thẩm quyền hơn với mức độ tự chủ ngày càng cao trong việc quyết định và sử dụng ngân sách, song phải bảo đảm vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương.

Hiện nay, có quan điểm cho là để hạn chế tính lồng ghép trong hệ thống NSNN thì Luật NSNN nên quy định: Hệ thống NSNN bao gồm ngân sách trung ương và ngân sách địa phương; ngân sách địa phương bao gồm ngân sách của đơn vị hành chính các cấp có HĐND và Ủy ban nhân dân. Cụ thể: Ngân sách tỉnh bao gồm ngân sách cấp tỉnh, ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã. Nếu như vậy thì ngân sách cấp xã không bị lồng ghép vào ngân sách huyện mà chỉ còn lồng ghép vào ngân sách tỉnh và quy định như vậy cũng dễ điều chỉnh khi một số quận, huyện, phường không còn là một cấp ngân sách trong quá trình thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND ở một số quận, huyện, phường theo Nghị quyết số 26/2008/QH12 ngày 15/11/2008¹.

Quan điểm khác lại cho rằng, nên quy định hệ thống ngân sách nhà nước bao gồm 3 cấp ngân sách độc lập: Cấp trung ương, cấp

¹ “Hoàn thiện Luật Ngân sách nhà nước”, Kỷ yếu hội thảo khoa học giáo viên Khoa Tài chính công, Học viện Tài chính, tr. 20-21.

tỉnh và cấp xã. Theo đó, việc lập, chấp hành, quyết toán ngân sách của ngân sách cấp nào thì do cấp đó quyết định. Quốc hội chỉ quyết định ngân sách trung ương và số bổ sung cho ngân sách tỉnh và ngân sách xã. Ngân sách mỗi tỉnh và mỗi xã do HĐND cùng cấp quyết định². Từ yêu cầu trong quản lý NSNN và thực tiễn ở Việt Nam, phù hợp với xu hướng cải cách tài chính công trên thế giới, tôi cho rằng nên tổ chức hệ thống NSNN theo mô hình này.

Thứ hai: Sửa quy định về cân đối ngân sách và cách tính bội chi NSNN

Về cân đối và cách tính bội chi NSNN nên theo quy định của IMF và thông lệ quốc tế. Theo đó, bản cân đối ngân sách phải thể hiện đầy đủ các khoản thu và chi NSNN theo đúng bản chất của nó. Với các khoản chi trả nợ gốc không được hạch toán vào chi trong cân đối của NSNN. Đối với các khoản vay và trả nợ, chỉ tính vào chi cân đối ngân sách các khoản chi trả lãi tiền vay; chỉ tính vào thu trong cân đối ngân sách khoản gốc tiền vay sau khi đã bù trừ khoản “vay mới trả nợ cũ”. Quy định như vậy sẽ phản ánh đúng bản chất thu, chi NSNN, đó là những khoản thu, chi của Nhà nước nhưng/và không kéo theo các nghĩa vụ phải hoàn trả trực tiếp (thu) hoặc nghĩa vụ bồi hoàn trực tiếp (chi) đối với các đối tượng thu, chi của NSNN.

Về cơ cấu thu, chi ngân sách cần được tạo lập và duy trì trong trung và dài hạn phù hợp với mục tiêu chiến lược và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Do vậy, cần có quy định về việc xây dựng bản cân đối ngân sách trung hạn để tạo ra sự ổn định chi tiêu ngân sách trong cả thời kỳ trung hạn, nhất là chi cho đầu tư phát triển.

Thứ ba: Xác định rõ thẩm quyền về NSNN và sửa quy định về trình tự, thủ tục lập, chấp hành, quyết toán ngân sách nhà nước

Quy định thẩm quyền về NSNN và trình tự, thủ tục lập, chấp hành, quyết toán NSNN phải phù hợp với mô hình tổ chức hệ thống NSNN và khắc phục các nhược điểm hiện hành được quy định trong Luật Ngân sách nhà nước năm 2002.

Nếu tổ chức hệ thống NSNN theo mô hình 3 cấp độc lập: Cấp trung ương, cấp tỉnh và cấp xã thì Quốc hội có thẩm quyền quyết định các chính sách tài chính - ngân sách thống nhất; quyết định tất cả các sắc thuế, đối tượng và phạm vi áp dụng, khung thuế suất; các chế độ, định mức phân bổ và chi ngân sách quan trọng có ảnh hưởng đến cân đối vĩ mô và công bằng xã hội. HĐND được tăng cường quyền tự chủ về ngân sách, được quyết định một số loại phí, lệ phí ở địa phương, quyết định thuế suất trong phạm vi khung thuế suất do Quốc hội quyết định đối với một số sắc thuế cụ thể, được quyết định chi ngân sách theo những ưu tiên của địa phương phù hợp chiến lược, mục tiêu quốc gia.

Với mô hình hệ thống ngân sách 3 cấp độc lập thì ngân sách cấp nào do cơ quan hành chính của cấp đó lập và trình cơ quan dân cử cùng cấp quyết định. Quốc hội quyết định dự toán ngân sách trung ương, phân bổ ngân sách trung ương và quyết toán ngân sách trung ương, quyết định số bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách từng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. HĐND cấp tỉnh và HĐND xã sẽ quyết định dự toán ngân sách cấp mình và phê chuẩn quyết toán ngân sách cấp mình, không lồng ghép. Ngân sách cấp dưới được thống kê số liệu vào ngân sách cấp trên theo các chỉ chung để tổng hợp thành ngân sách chung của cả nước.

Thứ tư: Hoàn thiện quy định về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách

Một trong những nội dung quan trọng của phân cấp quản lý NSNN là giải quyết mối quan hệ vật chất trong quá trình phân giao nguồn thu, nhiệm vụ chi và cân đối NSNN. Về vấn đề này, những bất cập trong Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 cần được sửa đổi theo hướng:

² TS. Lê Quang Thuận, “Thực hiện Luật Ngân sách trong điều kiện không có HĐND cấp huyện”, đề tài nghiên cứu khoa học năm 2009.

- Đối với khoản thu từ thuế tài nguyên nên quy định cụ thể: Nếu thu thuế từ tài nguyên chủ yếu của quốc gia như dầu, vàng, than,... là khoản thu của ngân sách trung ương. Còn lại là nguồn thu được phân chia theo tỷ lệ phần trăm giữa ngân sách trung ương với ngân sách địa phương. Xác định được như vậy, một mặt bảo đảm nguồn thu cho ngân sách trung ương để bảo đảm cân đối vĩ mô, giải quyết sự bất bình đẳng giữa địa phương có tài nguyên với địa phương ít hoặc không có tài nguyên; mặt khác, tạo ra mối quan hệ gắn kết giữa lợi ích kinh tế của địa phương với nguồn thu thuế tài nguyên, bảo đảm cho việc quản lý nguồn thu này hiệu quả hơn, giảm tình trạng khai thác nguồn tài nguyên lãng phí như hiện nay.

- Sửa quy định: “Ngân sách xã, thị trấn được hưởng *tối thiểu 70%* 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” theo hướng không quy định tỷ lệ tối thiểu chung mà trên cơ sở phân loại các xã để xác định tỷ lệ phân chia cho phù hợp;

- Để khắc phục bất cập được quy định tại điểm a, b khoản 2 điều 30 Luật Ngân sách nhà nước năm 2002, nên đưa khoản thu thuế giá trị gia tăng (không kể thuế giá trị gia tăng hàng hóa nhập khẩu) và khoản thu về thuế tiêu thụ đặc biệt (không kể thuế tiêu thụ đặc biệt hàng hóa nhập khẩu) vào một quỹ chung để điều tiết giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương (quỹ điều hòa ngân sách);...

Để khắc phục các nhược điểm trong phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách, giảm thiểu sự bất bình đẳng giữa các địa phương, vùng, miền và bảo đảm tính thống nhất của nền tài chính quốc gia thì khi hoàn thiện Luật Ngân sách nhà nước nên quy định về “Quỹ điều hòa ngân sách” trong điều kiện tổ chức hệ thống ngân sách 3 cấp độc lập.

Thứ năm: Quy định về quy trình lập, chấp hành kế hoạch tài chính trung hạn,

kế hoạch chi tiêu trung hạn và quản lý ngân sách theo kết quả thực hiện nhiệm vụ

Quy trình lập, chấp hành NSNN hàng năm, không có lập kế hoạch tài chính, kế hoạch chi tiêu trung hạn gắn với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quản lý chi NSNN chủ yếu theo các yếu tố đầu vào đã làm cho việc quản lý và sử dụng NSNN kém hiệu quả.

Học tập kinh nghiệm của một số nước trên thế giới và qua thực hiện thí điểm việc lập, chấp hành kế hoạch tài chính trung hạn, kế hoạch chi tiêu trung hạn và quản lý ngân sách theo kết quả thực hiện nhiệm vụ, khi sửa Luật Ngân sách nhà nước nên có quy định cụ thể vấn đề này. Để được thực hiện trên thực tế thì Luật Ngân sách nhà nước cần quy định cụ thể về quy trình, nội dung, căn cứ lập, chấp hành kế hoạch tài chính trung hạn, kế hoạch chi tiêu trung hạn và quản lý ngân sách theo kết quả thực hiện nhiệm vụ.

Nếu Luật Ngân sách nhà nước quy định về vấn đề này sẽ là cơ sở pháp lý để đưa các đề xuất ngân sách vào trong một khuôn khổ trung hạn. Ngân sách hàng năm được quyết định hàng năm, nhưng bảo đảm sự nhất quán giữa ngân sách hàng năm với kế hoạch ngân sách trong một số năm tiếp theo. Một số nước đã áp dụng quy trình “cuốn chiếu”, qua đó để ngân sách trung hạn luôn được cập nhật và sát thực tế hơn, đồng thời duy trì được sự ổn định từ chu kỳ này đến chu kỳ tiếp theo.

Hoàn thiện Luật Ngân sách nhà nước theo hướng trên thì hàng loạt các **điều kiện** phải được thực hiện một cách triệt để.

- Trước hết, phải sửa đổi Hiến pháp năm 1992, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp và các văn bản pháp luật khác liên quan;

- Nâng cao năng lực cho cán bộ quản lý tài chính, ngân sách, đặc biệt cho cán bộ ở các địa phương, nhất là cán bộ ở các xã;...