

BẢN TIN PHÁP LUẬT

(Bộ môn Luật Tài chính – Ngân hàng, Trường Đại học Luật Hà Nội)

Ban biên tập

Người thực hiện

: Hoàng Minh Thái

Chịu trách nhiệm kiểm soát về nội dung

: PGS.TS. Phạm Thị Giang Thu

Bản tin được xác định là tài sản của Ban biên tập, cấm vi phạm

Ngày 29/05/2015 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 11/CT-TTg về việc xây dựng Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách Nhà nước năm 2016. Bản tin pháp luật của Bộ môn Luật Tài chính – Ngân hàng tuần này sẽ giới thiệu một số bài nghiên cứu về vấn đề này để bạn đọc cùng tham khảo

Phạm vi quyền dự toán ngân sách của Quốc hội

Nguồn: ttbd.gov.vn (Website của Trung tâm bồi dưỡng đại biểu dân cử - Ban công tác đại biểu - Ủy ban thường vụ Quốc hội)

1. Nguồn gốc quyền dự toán ngân sách của Quốc hội:

Yêu cầu cần có sự phê chuẩn Quốc hội về mức thuế và chi tiêu có nguồn gốc từ hơn 600 năm trước từ khi có sự ra đời của Hạ viện Anh, “Mẹ của tất cả các nghị viện”. Do nhà vua cần tiền để tiến hành các cuộc chiến tranh và điều hành chế độ quân chủ, các cộng đồng địa phương, có đại diện trong Hạ viện, đã được kêu gọi để cung cấp kinh phí cho hoàng gia. Theo thời gian, nhà Vua thường xuyên có yêu cầu chi tiền từ

Trong số này:

- | | |
|---|---|
| 1. Phạm vi quyền dự toán NSNN của QH | 1 |
| 2. Sự cần thiết phải kiểm toán dự toán NSNN | 3 |
| 3. Danh sách văn bản mới về lĩnh vực TCNH | 6 |

ngân sách và chỉ có đại diện của các cộng đồng địa phương mới được trao quyền cấp kinh phí theo yêu cầu của nhà Vua. Việc nhà Vua thấy cần thiết phải yêu cầu các đại diện địa phương thu thuế để dành cho các chi phí của ông ta cho thấy một giới hạn đáng kể về đặc quyền của hoàng gia.

Yêu cầu cần có Quốc hội phê chuẩn mức thuế và chi tiêu của ngành hành pháp vẫn tiếp tục đặt ra cho đến ngày hôm nay ở hầu hết tất cả hệ thống chính trị dân chủ nhưng mức độ tham gia của các nghị viện có thay đổi tùy từng quốc gia.

2. Phạm vi quyền dự toán ngân sách của Quốc hội

Cơ quan lập pháp của bạn có quyền và độc lập đến đâu trong quy trình dự toán ngân sách?

Như đã nói ở trên, quyền này khác nhau đáng kể giữa các cơ quan lập pháp. Ví dụ điển hình là Mozambique, nơi hiến pháp trao quyền cho Quốc hội "thẩm định và phê duyệt kế hoạch và ngân sách Nhà nước và các báo cáo tương ứng liên quan đến việc thực hiện", tuy nhiên, "Nếu Quốc hội của nền Cộng hòa, sau khi tranh luận và bác bỏ kế hoạch ngân sách của Chính phủ thì Tổng thống nước Cộng hoà có thể giải tán Quốc hội và kêu gọi một cuộc tổng tuyển cử mới". Khi quyền dự toán ngân sách của Quốc hội bị hạn chế, Quốc hội sẽ sử dụng nhiều hơn sự ảnh hưởng gián tiếp của mình trong tranh luận về ngân sách, ở đó các nghị sĩ sẽ chỉ ra các vấn đề về dự toán ngân sách, và những lời chỉ trích của họ có thể được gửi đến các cử tri thông qua báo chí.

Ở thái cực khác là Quốc hội Mỹ và cơ quan lập pháp ở một số tiểu bang của Mỹ. Một số cơ quan lập pháp tiểu bang đóng vai trò lớn hơn thống đốc bang trong quy trình ngân sách, thậm chí một số cơ quan lập pháp còn dự toán ngân sách tiểu bang. Cơ quan lập pháp ở bang Texas, Colorado, Arizona và Mississippi đặc biệt mạnh. Ở Texas, Ủy ban Ngân sách Nghị viện đã chuẩn bị dự luật phân bổ ngân sách chung và chịu trách nhiệm "... xem xét, hướng dẫn, và hoàn tất kế hoạch chiến lược". Giữa hai thái cực trên là các cơ quan lập pháp với quyền cắt giảm, nhưng không có quyền tăng chi tiêu; và một số cơ quan lập pháp khác có quyền cắt

giảm chi tiêu, nhưng chỉ được tăng chúng khi có sự cho phép của Chính phủ.

Philip Norton đã đưa ra một cách phân loại đơn giản các cơ quan lập pháp theo vai trò trong quy trình ngân sách, có ba loại: phê duyệt ngân sách, có ảnh hưởng đến dự toán ngân sách, và lập dự toán ngân sách.

- Cơ quan lập pháp phê duyệt Ngân sách thiếu quyền lực hoặc năng lực (hoặc cả hai) để sửa đổi hoặc bãi bỏ ngân sách được đề xuất bởi ngành hành pháp - họ phê duyệt bất cứ khoản ngân sách nào mà bên hành pháp trình lên. Ví dụ như Mozambique.

- Cơ quan lập pháp có ảnh hưởng đến dự toán Ngân sách có thẩm quyền giới hạn hoặc/và có năng lực (hợp pháp và/hoặc kỹ thuật) để sửa đổi hoặc từ chối đề xuất ngân sách của ngành hành pháp nhưng không có đủ năng lực để tự xây dựng một dự toán ngân sách. Ví dụ như Pháp, Anh, Nicaragua.

- Cơ quan lập pháp lập dự toán ngân sách có cả thẩm quyền pháp lý và năng lực kỹ thuật để sửa đổi hoặc từ chối đề xuất ngân sách của ngành hành pháp và thay thế bằng một dự toán ngân sách do chính mình lập. Ví dụ tiêu biểu là Quốc hội Mỹ, cơ quan lập pháp ở một số tiểu bang Mỹ.

Sự cần thiết phải kiểm toán dự toán ngân sách nhà nước

Nguồn: tapchitaichinh.vn

HOÀNG QUANG HÀM - KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

Xuất phát từ vai trò quan trọng của ngân sách nhà nước (NSNN) đối với nền kinh tế - xã hội (KT-XH) và tính chất phức tạp, mang tính kỹ thuật cao của dự toán ngân sách. Đặc biệt vị trí vai trò của Kiểm toán Nhà nước (KTNN), đòi hỏi phải kiểm toán dự toán NSNN nhằm đảm bảo cho dự toán NSNN mang tính khoa học, phù hợp với thực tiễn, phục vụ tốt cho việc quản lý, điều hành ngân sách, đáp ứng được các mục tiêu phát triển KT-XH.

Dự toán ngân sách – Nền tảng cho quản lý thu, chi

Dự toán NSNN là bản dự trù các khoản thu, chi ngân sách theo các chỉ tiêu xác định trong một năm, được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định và là căn cứ để thực hiện thu, chi ngân sách. Dự toán NSNN, dù ở mức độ tổng hợp hay chi tiết cũng đều nhằm tạo ra khuôn khổ tài chính đáp ứng nhu cầu chi tiêu của Nhà nước và phát triển KT-XH, đồng thời tạo căn cứ cho việc điều hành thu, chi ngân sách một cách khoa học và hợp lý.

Từ khi Luật NSNN được Quốc hội thông qua ngày 16/12/2002 và có hiệu lực thi hành từ 01/01/2004, tình hình lập, thẩm tra và quyết định dự toán

ngân sách đã được cải thiện, chất lượng dự toán ngân sách ngày càng được nâng cao.

Tuy nhiên, chất lượng dự toán hiện nay vẫn còn một số hạn chế, từ khâu lập, thẩm tra đến khâu quyết định dự toán NSNN, dự toán NSNN chưa thực sự trở thành căn cứ để quản lý điều hành ngân sách nhất là trong giai đoạn hiện nay, giai đoạn NSNN vừa là quỹ tài chính tập trung lớn nhất của nhà nước vừa là công cụ để nhà nước quản lý điều hành kinh tế vĩ mô.

Một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên là do chưa có cách hiểu đầy đủ về vai trò của KTNN đối với dự toán NSNN cũng như sự cần thiết phải kiểm toán dự toán NSNN dẫn đến KTNN chưa phát huy được hết khả năng của mình để tư vấn cho Quốc hội quyết định dự toán NSNN, ảnh hưởng đến chất lượng dự toán NSNN.

Tầm quan trọng của kiểm toán dự toán NSNN

Sự cần thiết của việc kiểm toán dự toán NSNN được thể hiện trên các khía cạnh chủ yếu sau:

Thứ nhất, dự toán NSNN là một văn bản mang tính kỹ thuật cao, quy trình lập rất phức tạp nên để có được dự toán NSNN chất lượng cần thiết phải kiểm toán dự toán NSNN

Dự toán NSNN được lập không chỉ căn cứ vào các yếu tố về dự báo tăng

trường kinh tế và mục tiêu phát triển KT-XH của Nhà nước, mà còn phải căn cứ vào các định mức phân bổ, các chính sách chế độ chi tiêu của Nhà nước. Việc tính toán các chỉ tiêu dự toán thu chi và cân đối ngân sách các cấp và NSNN là việc làm phức tạp, tỉ mỉ đòi hỏi người thực hiện phải có kỹ thuật chuyên môn nghiệp vụ nhất định. Mặt khác, quy trình lập dự toán NSNN rất phức tạp và nhiều sự trở thành căn cứ để quản lý điều hành ngân sách nhất là trong giai đoạn hiện nay, giai đoạn NSNN vừa là quỹ tài chính tập trung lớn nhất của nhà nước vừa là công cụ để nhà nước quản lý điều hành kinh tế vĩ mô.

Một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên là do chưa có cách hiểu đầy đủ về vai trò của KTNN đối với dự toán NSNN cũng như sự cần thiết phải kiểm toán dự toán NSNN dẫn đến KTNN chưa phát huy được hết khả năng của mình để tư vấn cho Quốc hội quyết định dự toán NSNN, ảnh hưởng đến chất lượng dự toán NSNN.

Tầm quan trọng của kiểm toán dự toán NSNN

Sự cần thiết của việc kiểm toán dự toán NSNN được thể hiện trên các khía cạnh chủ yếu sau:

Thứ nhất, dự toán NSNN là một văn bản mang tính kỹ thuật cao, quy trình lập rất phức tạp nên để có được dự toán NSNN chất lượng cần thiết phải kiểm toán dự toán NSNN

Dự toán NSNN được lập không chỉ căn cứ vào các yếu tố về dự báo tăng trưởng kinh tế và mục tiêu phát triển KT-XH của Nhà nước, mà còn phải căn cứ vào các định mức phân bổ, các chính sách chế độ chi tiêu của Nhà nước. Việc tính toán các chỉ tiêu dự toán thu chi và cân đối ngân sách các cấp và NSNN là việc làm phức tạp, tỉ mỉ đòi hỏi người thực hiện phải có kỹ thuật chuyên môn nghiệp vụ nhất định. Mặt khác, quy trình đơn vị cùng tham gia, từ các đơn vị cơ sở đến các cơ quan tài chính tổng hợp; từ các cấp chính quyền địa phương đến trung ương. Để lập dự toán NSNN, cơ quan hành pháp cũng phải sử dụng nhiều công cụ để soạn thảo văn bản đó như: thống kê, tài chính, kế hoạch...

Thứ hai, xuất phát từ vai trò, vị trí của cơ quan KTNN là cơ quan chuyên môn về lĩnh vực kiểm tra tài chính do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân thủ pháp luật nên để có dự toán NSNN bảo đảm chất lượng cần thiết phải tiến hành kiểm toán dự toán NSNN.

KTNN thực hiện kiểm tra đánh giá dự toán NSNN do Chính phủ lập và trình Quốc hội sẽ có báo cáo đánh giá một cách độc lập, khách quan về dự toán. Căn cứ vào báo cáo kiểm toán Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội có thêm căn cứ để thảo luận xem xét quyết định dự toán. Thông tin của KTNN cung cấp đảm bảo độ tin cậy vì đây là ý kiến của cơ quan độc lập được thực hiện bởi đội

ngũ chuyên gia có kinh nghiệm và uy tín nghề nghiệp. Đây là một biện pháp để tăng thêm kênh thông tin đa chiều, mang tính phản biện giúp Quốc hội có đầy đủ thông tin, dữ liệu trước khi thảo luận, quyết định ngân sách cho năm ngân sách tiếp theo.

Kiểm toán dự toán góp phần nâng cao chất lượng dự toán thông qua hoạt động tư vấn cho các cơ quan của Chính phủ, Quốc hội. KTNN tham gia quá trình lập dự toán ngay từ khâu các đơn vị cơ sở lập dự toán, tổng hợp dự toán ở Chính phủ, thảo luận của Chính phủ cũng như các uỷ ban của Quốc hội. Quá trình tham gia của KTNN ngoài việc có thêm thông tin phục vụ đánh giá nhận xét, KTNN còn tư vấn để có được dự toán một cách đầy đủ, chính xác, tin cậy. Bằng kinh nghiệm kiểm toán của mình KTNN tư vấn cho các cơ quan, đơn vị, địa phương khắc phục được những yếu kém ngay từ khi tính toán dự toán mà KTNN đã phát hiện thông qua hoạt động kiểm toán. Những sai sót trong lập dự toán sẽ dần được loại bỏ.

Thứ ba, xuất phát từ vai trò quan trọng của NSNN nên cần thiết phải kiểm toán dự toán để có được dự toán NSNN chất lượng phục vụ cho việc quản lý điều hành ngân sách

Trong nền kinh tế kế hoạch hoá, Nhà nước trực tiếp quản lý nền kinh tế bằng cả công cụ hành chính cũng như công cụ kinh tế. Trong nền kinh tế thị trường, sự can thiệp của Nhà nước chủ

yếu dưới hình thức gián tiếp, song dù trực tiếp hay gián tiếp, dù quy mô can thiệp lớn hay nhỏ thì vai trò điều tiết, chỉ huy của Nhà nước đối với nền kinh tế luôn chiếm vị trí quan trọng. Qua nghiên cứu thực tiễn điều hành ngân sách của các nước khu vực và trên thế giới, cho thấy NSNN ngày càng đóng vai trò quan trọng, cụ thể: NSNN huy động nguồn tài chính để đảm bảo các nhu cầu chi tiêu của nhà nước; NSNN vừa là điều kiện vừa là nhân tố kích thích tăng trưởng kinh tế; NSNN giải quyết các vấn đề xã hội; NSNN góp phần ổn định thị trường giá cả, chống lạm phát; NSNN thúc đẩy tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế.

Vai trò quan trọng nêu trên của NSNN chỉ phát huy theo hướng tích cực khi dự toán NSNN được xây dựng một cách khoa học, phù hợp thực tiễn và đảm bảo chất lượng, bởi vì:

Một là, dự toán NSNN, dù ở mức độ tổng hợp hay chi tiết cũng đều nhằm tạo ra khuôn khổ tài chính đáp ứng nhu cầu chi tiêu của Nhà nước và phát triển kinh tế xã hội trong năm kế hoạch đồng thời tạo căn cứ cho việc điều hành thu, chi ngân sách một cách khoa học và hợp lý;

Hai là, dự toán NSNN đảm bảo chất lượng sẽ cung cấp thông tin cần thiết cho việc thiết kế và điều hành các chính sách kinh tế - tài chính ngắn hạn, trung hạn và dài hạn, tạo cơ sở cho việc đề xuất hay thay đổi các chính sách, chế

độ tài chính hiện hành; Đồng thời cho thấy những mối liên hệ cơ bản trong việc lựa chọn và cân đối các nguồn lực tài chính, phân bổ và huy động các nguồn vốn, thông qua đó góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, ổn định môi trường kinh tế tài chính vĩ mô;

Ba là, Việc tính toán đúng đắn và đầy đủ các khoản dự toán thu, chi NSNN sẽ hạn chế tối đa những khó khăn, đồng thời phát huy cao nhất những thuận lợi, ưu thế để hoàn thành kế hoạch phát triển KT-XH của Nhà nước. Thông qua việc lập dự toán NSNN có thể thẩm tra, tính toán được khả năng và nhu cầu về kinh tế, tài chính... của đất nước trong từng giai đoạn, từ đó sẽ phát huy được những thế mạnh và hạn chế đến mức thấp nhất những khó khăn trở ngại;

Thứ tư, việc tham gia của KTNN trong quá trình lập dự toán NSNN là phù hợp với thông lệ quốc tế và chỉ dẫn của ITOSAI (Tổ chức quốc tế các cơ quan kiểm toán tối cao).

Việc tham gia của KTNN trong khâu dự toán ngân sách cũng là thông lệ chung của quốc tế, nhiều nước có cơ quan KTNN lâu đời và bề dày phát triển đều tham gia vào quá trình lập dự toán NSNN để tư vấn cho Quốc hội quyết định dự toán NSNN. Đồng thời kiểm toán dự toán NSNN là hình thức kiểm toán trước, mà hình thức đã được khẳng định trong tuyên bố Lima của INTOSAI: "Kiểm toán trước một cách có hiệu quả là điều không thể thiếu được đối với một nền kinh tế công cộng lành mạnh".

Danh sách văn bản mới về lĩnh vực tài chính – ngân hàng

Ngày 29/05/2015, Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị số **11/CT-TTg** về việc xây dựng Kế hoạch phát triển kinh

tế - xã hội và dự toán ngân sách Nhà nước năm 2016.