

CHƯƠNG 3: LẬP DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

Dự toán ngân sách Nhà nước là bản kế hoạch thu tài chính của Nhà nước trong một thời gian nhất định (thường là một năm).

Lập dự toán ngân sách Nhà nước là quá trình phân tích đánh giá giữa khả năng và nhu cầu nguồn tài chính của Nhà nước, từ đó xác lập các chỉ tiêu thu, chi, dự trữ ngân sách một cách đúng đắn, có khoa học và căn cứ thực tiễn. Đồng thời trên cơ sở đó xác lập những biện pháp về mặt kinh tế - xã hội, tổ chức để thực hiện các chỉ tiêu đã đề ra.

1. Ý nghĩa của việc lập dự toán ngân sách Nhà nước

Lập dự toán là công việc khởi đầu có ý nghĩa quan trọng đến toàn bộ các khâu của chu trình quản lý ngân sách Nhà nước. Lập dự toán thực chất là lập kế hoạch các khoản thu chi của ngân sách trong năm ngân sách. Lập dự toán có ý nghĩa quan trọng trên các mặt sau:

- Ngân sách là một tấm gương tài chính phản ánh lựa chọn các chính sách Nhà nước. Vì vậy, cần có cơ chế cho việc hình thành chính sách hữu hiệu và đảm bảo mối quan hệ vững chắc giữa chính sách và ngân sách rất quan trọng.
- Thông qua việc lập dự toán ngân sách mà thẩm tra, tính toán một cách chặt chẽ, kỹ lưỡng khả năng và nhu cầu về kinh tế - xã hội, tài chính, tiền tệ. Từ đó phát huy được các ưu thế, thuận lợi, hạn chế đến mức thấp nhất những khó khăn, trở ngại trong sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.
- Đây là khâu mở đầu của một chu trình ngân sách, nó đặt cơ sở nền tảng cho các khâu tiếp theo. Vì vậy, nếu khâu lập ngân sách được thực hiện chính xác có cơ sở khoa học, hợp thời gian... sẽ tạo điều kiện thuận lợi rất lớn cho các khâu tiếp theo, đặc biệt là khâu chấp hành ngân sách.

Quá trình lập ngân sách nhằm các mục tiêu:

Trên cơ sở nguồn lực có thể huy động của Nhà nước là có hạn cần đảm bảo rằng ngân sách đảm bảo việc thực hiện các chính sách xã hội.

Phân bổ nguồn lực phù hợp với chính sách ưu tiên của Nhà nước trong từng thời kỳ.

Tạo điều kiện cho việc quản lý thu, chi trong khâu thực hiện cũng như việc đánh giá quyết toán ngân sách được hữu hiệu.

2. Yêu cầu và căn cứ lập dự toán

2.1. Yêu cầu

Dự toán ngân sách Nhà nước và dự toán ngân sách các cấp chính quyền phải tổng hợp theo từng lĩnh vực thu, chi và theo cơ cấu giữa chi thường xuyên, chi đầu tư phát triển, chi trả nợ; khi lập dự toán ngân sách Nhà nước phải bảo đảm tổng số thu thuế và phí, lệ phí phải lớn hơn chi thường xuyên; bội chi phải nhỏ hơn chi đầu tư phát triển.

Lập dự toán phải đảm bảo quán triệt đầy đủ, đúng đắn các quan điểm chính sách tài chính quốc gia trong từng thời kỳ.

Lập dự toán phải tuân thủ quy định của Luật ngân sách Nhà nước.

Dự toán ngân sách của các đơn vị phải lập theo đúng nội dung, biểu mẫu, thời hạn kèm theo báo cáo thuyết minh rõ ràng, cơ sở căn cứ tính toán.

Việc lập dự toán thu, chi ngân sách Nhà nước phải căn cứ vào mức tăng trưởng kinh tế và các quy định của pháp luật về thu, chi ngân sách như: chính sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi. Đối với chi đầu tư phát triển phải ưu tiên bố trí đủ vốn phù hợp với tiến độ triển khai của các chương trình, dự án đã được cấp có thẩm quyền quyết định và đang thực hiện dở dang; bố trí chi trả đủ các khoản nợ cả gốc và lãi.

Việc lập dự toán vay bù đắp thiếu hụt ngân sách trung ương phải căn cứ vào cân đối ngân sách, khả năng từng nguồn vay, khả năng trả nợ, mức khống chế bội chi ngân sách theo nghị quyết Quốc hội.

Đối với dự toán của ngân sách cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã phải đảm bảo cân đối giữa thu và chi.

Việc lập dự toán chi đầu tư phát triển phải căn cứ vào những dự án đầu tư có đủ các điều kiện bố trí vốn theo quy định về quy chế quản lý vốn đầu tư xây dựng và phù hợp với kế hoạch tài chính 5 năm, khả năng ngân sách hàng năm; đồng thời ưu tiên bố trí đủ vốn phù hợp với tiến độ triển khai của các chương trình, dự án đã được cấp có thẩm quyền quyết định và đang thực hiện dở dang.

Việc lập dự toán chi thường xuyên, phải tuân theo các chính sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức do các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quy định.

Việc lập dự toán ngân sách của các cơ quan hành chính thực hiện chế độ khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính và các đơn vị sự nghiệp có thu, thực hiện theo quy định riêng của Chính phủ.

2.2. Căn cứ

Để dự toán ngân sách thực sự trở thành công cụ hữu ích trong điều hành ngân

sách, lập dự toán ngân sách Nhà nước phải căn cứ vào các nhân tố chủ yếu sau:

Nhiệm vụ phát triển kinh tế-xã hội và bảo đảm quốc phòng an ninh; chỉ tiêu, nhiệm vụ cụ thể của năm kế hoạch và những chỉ tiêu phản ánh quy mô nhiệm vụ, đặc điểm hoạt động, điều kiện kinh tế - xã hội và tự nhiên của từng vùng như: dân số theo vùng lãnh thổ, các chỉ tiêu về kinh tế - xã hội do cơ quan có thẩm quyền thông báo đối với từng Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở trung ương, từng địa phương và đơn vị.

Các luật, pháp lệnh thuế, chế độ thu; định mức phân bổ ngân sách; chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách do cấp có thẩm quyền quy định; trường hợp cần sửa đổi, bổ sung các văn bản này thì phải được nghiên cứu sửa đổi, bổ sung và ban hành trước thời điểm lập dự toán ngân sách Nhà nước hàng năm. Trong đó:

Đối với thu ngân sách Nhà nước, việc lập dự toán phải căn cứ vào mức tăng trưởng kinh tế, các chỉ tiêu liên quan và các quy định của pháp luật về thu ngân sách;

Đối với chi đầu tư phát triển, việc lập dự toán phải căn cứ vào những dự án đầu tư có đủ các điều kiện bố trí vốn theo quy định tại quy chế quản lý vốn đầu tư và xây dựng và phù hợp với khả năng ngân sách hàng năm, kế hoạch tài chính 5 năm; đồng thời ưu tiên bố trí đủ vốn phù hợp với tiến độ triển khai của các chương trình, dự án đã được cấp có thẩm quyền quyết định đang thực hiện;

Đối với chi thường xuyên, việc lập dự toán phải tuân theo các chính sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức do các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quy định; trong đó:

Đối với các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở trung ương: căn cứ định mức phân bổ chi ngân sách trung ương do Thủ tướng Chính phủ quyết định, ban hành định mức phân bổ chi ngân sách cho các đơn vị trực thuộc, bảo đảm đúng về tổng mức và chi tiết theo từng lĩnh vực.

Đối với các địa phương: Hội đồng nhân dân cấp tỉnh căn cứ định mức phân bổ chi ngân sách địa phương do Thủ tướng Chính phủ quyết định, ban hành định mức phân bổ chi ngân sách cho các cơ quan, đơn vị trực thuộc tỉnh và cấp dưới.

Đối với các đơn vị sử dụng ngân sách, việc lập dự toán căn cứ vào các chính sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi do cơ quan có thẩm quyền ban hành.

Đối với các cơ quan hành chính thực hiện chế độ khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính và các đơn vị sự nghiệp có thu, việc lập dự toán thực hiện theo quy định riêng của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

Đối với chi trả nợ, bảo đảm bố trí chi trả đủ các khoản nợ đến hạn (kể cả nợ

gốc và trả lãi) theo đúng nghĩa vụ trả nợ.

Đối với vay bù đắp thiếu hụt ngân sách Nhà nước, việc lập dự toán phải căn cứ vào cân đối ngân sách, khả năng từng nguồn vay, khả năng trả nợ và mức bội chi ngân sách theo quy định của cấp có thẩm quyền.

Những quy định về phân cấp quản lý kinh tế-xã hội, phân cấp quản lý ngân sách.

Đối với dự toán ngân sách chính quyền địa phương các cấp, việc lập dự toán trong kỳ ổn định ngân sách căn cứ vào tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu và mức bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên đã được giao; đối với năm đầu thời kỳ ổn định ngân sách, căn cứ vào chế độ phân cấp ngân sách và dự toán thu, chi ngân sách của từng địa phương.

Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ về việc xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội và dự toán ngân sách Nhà nước năm sau; Thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính về việc lập dự toán ngân sách; hướng dẫn của ủy ban nhân dân cấp tỉnh về lập dự toán ngân sách ở các cấp địa phương.

Số kiểm tra về dự toán ngân sách do cơ quan có thẩm quyền thông báo.

Tình hình thực hiện dự toán ngân sách một số năm trước và một số năm gần kề.

3. Nhiệm vụ và quyền hạn

3.1. Các doanh nghiệp căn cứ vào kế hoạch sản xuất - kinh doanh của đơn vị, các luật, pháp lệnh về thuế và các chế độ thu ngân sách, dự kiến số thuế và các khoản phải nộp ngân sách, dự kiến số thuế giá trị gia tăng được hoàn theo chế độ; gửi cơ quan thuế, cơ quan hải quan và cơ quan được Nhà nước giao nhiệm vụ thu ngân sách.

3.2. Cơ quan thuế ở địa phương lập dự toán thu ngân sách Nhà nước (thu nội địa) trên địa bàn và cơ sở tính toán từng nguồn thu, dự kiến số thuế giá trị gia tăng phải hoàn cho các doanh nghiệp trên địa bàn thuộc phạm vi quản lý gửi cơ quan thuế cấp trên, Ủy ban nhân dân, cơ quan tài chính, cơ quan kế hoạch và đầu tư cùng cấp.

3.3. Tổng cục thuế xem xét dự toán thu, dự kiến số thuế giá trị gia tăng phải hoàn theo chế độ do cơ quan thuế trực thuộc lập, tổng hợp dự toán thu ngân sách Nhà nước và cơ sở tính toán từng nguồn thu, tổng hợp dự kiến số thuế giá trị gia tăng phải hoàn cho các doanh nghiệp trong cả nước báo cáo Bộ Tài chính trước ngày 20 tháng 7 năm trước.

3.4. Cục Hải quan các tỉnh lập dự toán thu thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu,

thuế tiêu thụ đặc biệt hàng nhập khẩu, thuế giá trị gia tăng hàng nhập khẩu, các khoản thu khác liên quan đến hoạt động xuất, nhập khẩu thuộc phạm vi quản lý gửi Tổng cục Hải quan, Ủy ban nhân dân tỉnh, đồng gửi Sở Tài chính - Vật giá, Sở Kế hoạch và Đầu tư.

3.5. Tổng cục Hải quan xem xét dự toán thu do các cơ quan Hải quan trực thuộc lập, tổng hợp dự toán thu thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, thuế tiêu thụ đặc biệt hàng nhập khẩu, thuế giá trị gia tăng hàng nhập khẩu và các khoản thu được phân công quản lý báo cáo Bộ Tài chính trước ngày 20 tháng 7 năm trước.

3.6. Các đơn vị sử dụng ngân sách lập dự toán thu, chi ngân sách thuộc phạm vi nhiệm vụ được giao, gửi cơ quan quản lý cấp trên trực tiếp. Cơ quan quản lý cấp trên trực tiếp (trường hợp không phải là đơn vị dự toán cấp I) xem xét, tổng hợp dự toán của các đơn vị cấp dưới trực thuộc lập, gửi đơn vị dự toán cấp I.

3.7. Các tổ chức được ngân sách hỗ trợ lập dự toán thu, chi ngân sách thuộc phạm vi nhiệm vụ được giao, gửi cơ quan tài chính và cơ quan kế hoạch và đầu tư cùng cấp.

3.8. Các cơ quan Nhà nước ở Trung ương và địa phương (đơn vị dự toán cấp I) lập dự toán thu, chi ngân sách thuộc phạm vi trực tiếp quản lý, xem xét dự toán do các đơn vị trực thuộc lập; tổng hợp và lập dự toán thu, chi ngân sách thuộc phạm vi quản lý gửi cơ quan tài chính, cơ quan kế hoạch và đầu tư cùng cấp, cơ quan quản lý chương trình mục tiêu quốc gia cùng cấp (phần dự toán chi chương trình mục tiêu quốc gia); phối hợp với cơ quan tài chính cùng cấp lập dự toán và phương án phân bổ ngân sách theo lĩnh vực của ngân sách cấp mình. Các đơn vị dự toán cấp I ở Trung ương gửi báo cáo trước ngày 20 tháng 7 năm trước. Thời gian gửi báo cáo của các đơn vị dự toán cấp I ở địa phương do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định. Căn cứ vào đặc điểm của đơn vị và quy định về thời gian gửi dự toán ngân sách nêu trên, đơn vị dự toán cấp I quy định thời gian lập và gửi báo cáo đối với các đơn vị dự toán trực thuộc cho phù hợp.

Dự toán thu, chi ngân sách phải kèm theo bản thuyết minh chi tiết căn cứ tính toán từng khoản thu, chi.

Các đơn vị dự toán cấp trên khi xem xét báo cáo dự toán ngân sách của các đơn vị dự toán trực thuộc để tổng hợp, lập dự toán thu, chi ngân sách thuộc phạm vi quản lý cần yêu cầu các đơn vị trực thuộc sửa đổi lại dự toán trong các trường hợp: lập dự toán không đúng căn cứ về định mức, chế độ, quy mô và khối lượng nhiệm vụ được giao, vượt quá khả năng cân đối ngân sách, lập dự toán ngân sách không đúng biểu mẫu quy định, không đúng mục lục ngân sách Nhà nước,...

3.9. Lập dự toán ngân sách ngành, lĩnh vực

Các cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực ở Trung ương và địa phương phối hợp với cơ quan tài chính và cơ quan kế hoạch và đầu tư cùng cấp lập dự toán thu, chi ngân sách theo ngành, lĩnh vực phụ trách của ngân sách cấp mình, Cơ quan quản lý Nhà nước về lĩnh vực giáo dục và đào tạo, về khoa học công nghệ ở Trung ương và địa phương phối hợp với cơ quan tài chính và cơ quan kế hoạch và đầu tư cùng cấp lập dự toán thu, chi ngân sách theo lĩnh vực phụ trách trong phạm vi cả nước và từng địa phương. Các cơ quan Nhà nước ở Trung ương gửi báo cáo cho Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư trước ngày 20 tháng 07 năm trước.

3.10. Tổ chức làm việc về dự toán ngân sách Nhà nước

Sau khi thông báo số kiểm tra dự toán ngân sách, cơ quan tài chính các cấp tổ chức làm việc để thảo luận về dự toán ngân sách với cơ quan, đơn vị cùng cấp và Ủy ban nhân dân, cơ quan tài chính cấp dưới (đối với năm đầu của thời kỳ ổn định ngân sách); cơ quan, đơn vị cấp trên phải tổ chức làm việc để thảo luận về dự toán với các đơn vị dự toán ngân sách trực thuộc.

Ủy ban nhân dân các cấp

Hướng dẫn, tổ chức và chỉ đạo các đơn vị trực thuộc, chính quyền cấp dưới lập dự toán thu, chi ngân sách thuộc phạm vi quản lý; phối hợp và chỉ đạo cơ quan thuế, hải quan (nếu có) ở địa phương lập dự toán thu ngân sách Nhà nước, dự kiến số phải hoàn thuế giá trị gia tăng theo chế độ cho các doanh nghiệp trên địa bàn.

Lập dự toán thu ngân sách Nhà nước trên địa bàn, dự toán thu, chi ngân sách địa phương; báo cáo Thường trực Hội đồng nhân dân hoặc Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân (đối với cấp xã) xem xét trước khi báo cáo cơ quan hành chính Nhà nước cấp trên.

3.12. Cơ quan tài chính các cấp

a) Đối với năm đầu của thời kỳ ổn định ngân sách, chủ trì phối hợp với cơ quan kế hoạch và đầu tư tổ chức làm việc với Ủy ban nhân dân cấp dưới trực tiếp, các cơ quan, đơn vị cùng cấp về dự toán ngân sách; có quyền yêu cầu bố trí lại những khoản thu, chi trong dự toán chưa đúng chế độ, tiêu chuẩn, chưa hợp lý, chưa tiết kiệm, chưa phù hợp với khả năng ngân sách và định hướng phát triển kinh tế - xã hội. Đối với các năm tiếp theo của thời kỳ ổn định, chỉ làm việc khi Ủy ban nhân dân cấp dưới có đề nghị.

Trong quá trình làm việc, lập dự toán ngân sách và xây dựng phương án phân bổ ngân sách, nếu còn có ý kiến khác nhau giữa cơ quan tài chính với các cơ

quan cùng cấp và chính quyền cấp dưới, cơ quan tài chính ở địa phương phải báo cáo uỷ ban nhân dân cùng cấp quyết định; Bộ Tài chính phải báo cáo Thủ tướng Chính phủ quyết định.

b) Chủ trì phối hợp với cơ quan kế hoạch và đầu tư và các cơ quan liên quan cùng cấp trong việc tổng hợp, lập dự toán ngân sách theo lĩnh vực ở cấp mình. Đối với lĩnh vực giáo dục - đào tạo và khoa học công nghệ, tổng hợp, lập dự toán theo lĩnh vực ở địa phương và trong phạm vi cả nước.

b) Chủ trì phối hợp với các cơ quan, đơn vị có liên quan trong việc tổng hợp, lập dự toán ngân sách Nhà nước, ngân sách địa phương và phương án phân bổ dự toán ngân sách của cấp mình.

Phối hợp với cơ quan kế hoạch và đầu tư cùng cấp trong việc lập dự toán chi đầu tư phát triển và phương án phân bổ ngân sách đối với một số lĩnh vực chi đầu tư phát triển của ngân sách cấp mình theo quy định.

đ) Tổng hợp dự toán và phương án phân bổ dự toán chi chương trình mục tiêu quốc gia (phần chi thường xuyên) do cơ quan quản lý chương trình mục tiêu quốc gia lập.

Đề xuất các phương án cân đối ngân sách và các biện pháp nhằm thực hiện chính sách tăng thu, tiết kiệm chi ngân sách.

3.13. Cơ quan kế hoạch và đầu tư các cấp

a) Bộ Kế hoạch và Đầu tư trình Chính phủ dự án kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội của cả nước và các cân đối chủ yếu của nền kinh tế quốc dân, trong đó có cân đối tài chính, tiền tệ, vốn đầu tư xây dựng cơ bản, làm cơ sở cho việc xây dựng kế hoạch tài chính, ngân sách.

b) Cơ quan kế hoạch và đầu tư phối hợp với cơ quan tài chính cùng cấp trong việc tổng hợp, lập dự toán ngân sách cấp mình; chủ trì phối hợp với cơ quan tài chính cùng cấp lập dự toán chi đầu tư phát triển, lập phương án phân bổ chi đầu tư xây dựng cơ bản, chi bổ sung dự trữ Nhà nước, chi hỗ trợ tín dụng Nhà nước và chi góp vốn cổ phần, liên doanh theo chế độ quy định; ở Trung ương, gửi Bộ Tài chính trước ngày 10 tháng 9 năm trước để tổng hợp lập dự toán ngân sách Nhà nước và phương án phân bổ ngân sách trung ương trình Chính phủ theo quy định.

c) Bộ Kế hoạch và Đầu tư tổng hợp dự toán và phương án phân bổ chi chương trình mục tiêu quốc gia (phần chi đầu tư xây dựng cơ bản) do cơ quan quản lý chương trình mục tiêu quốc gia lập và tổng hợp chung dự toán, phương án phân bổ chi chương trình mục tiêu quốc gia gửi Bộ Tài chính trước ngày 10 tháng 9 năm trước.

3.14. Các cơ quan Nhà nước ở Trung ương và địa phương

Các bộ quản lý ngành, lĩnh vực phối hợp với Bộ Tài chính trong việc xây dựng chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách Nhà nước thuộc ngành, lĩnh vực phụ trách theo quy định.

Các cơ quan quản lý chương trình mục tiêu quốc gia chủ trì phối hợp với cơ quan tài chính, cơ quan kế hoạch và đầu tư lập dự toán chi chương trình mục tiêu quốc gia; xây dựng phương án phân bổ chi chương trình mục tiêu quốc gia cho các đơn vị, địa phương gửi cơ quan tài chính, cơ quan kế hoạch và Đầu tư cùng cấp để tổng hợp vào dự toán ngân sách và phương án phân bổ dự toán ngân sách trình cấp có thẩm quyền quyết định; ở Trung ương gửi Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư trước ngày 30 tháng 7 năm trước để tổng hợp lập dự toán ngân sách Nhà nước và phương án phân bổ ngân sách trung ương trình Chính phủ. Trường hợp ý kiến của cơ quan quản lý chương trình mục tiêu quốc gia chưa thống nhất với ý kiến của Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư thì báo cáo Thủ tướng xem xét quyết định.

4. Biểu mẫu và phương pháp lập dự toán ngân sách Nhà nước

4.1. Biểu mẫu

Biểu mẫu thuộc phụ lục trong Thông tư số 59/2003/TT-BTC hướng dẫn thực hiện Nghị định số 60/2003/NĐ-CP ngày 6 tháng 6 năm 2003 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Ngân sách Nhà nước. Biểu mẫu được lập cho:

- Các doanh nghiệp đăng ký nộp thuế với cơ quan thuế và cơ quan được giao nhiệm vụ thu ngân sách Nhà nước; các doanh nghiệp Nhà nước lập kế hoạch thu, chi tài chính của đơn vị theo biểu mẫu quy định của cơ quan thu, cơ quan tài chính.
- Các cơ quan thu lập dự toán thu
- Các cơ quan quản lý Nhà nước, các đơn vị dự toán, đơn vị sử dụng ngân sách.
- Cơ quan bảo hiểm xã hội hội.
- Cơ quan lao động - Thương binh và xã hội.
- Cơ quan kế hoạch và đầu tư.
- Ủy ban nhân dân và cơ quan Tài chính địa phương.
- Bộ Tài chính.

4.2. Phương pháp lập dự toán ngân sách Nhà nước

a) Phương pháp lập

Khuôn khổ kinh tế vĩ mô là điểm khởi đầu của việc lập dự toán ngân sách. Việc lập ngân sách trong khuôn khổ kinh tế vĩ mô, dựa trên các giả định thực tế, không tính quá cao các chỉ tiêu về thu ngân sách, ngược lại không tính quá thấp các khoản chi tiêu bắt buộc là hết sức quan trọng để đảm bảo tính khả thi của kế hoạch ngân sách.

Lập ngân sách hàng năm thường được tổ chức như sau:

- Cách tiếp cận từ trên xuống dưới, bao gồm:

Xác định tổng các nguồn lực có sẵn cho chi tiêu công cộng trong khuôn khổ kinh tế vĩ mô.

Chuẩn bị thông tư hướng dẫn lập ngân sách. Hình thành số kiểm tra về thu, chi cho các Bộ, các địa phương, đơn vị phù hợp chính sách ưu tiên của Nhà nước...

Thông báo số kiểm tra cho các bộ, địa phương, đơn vị.

Cách tiếp cận từ dưới lên bao gồm:

Các Bộ, địa phương, đơn vị đề xuất ngân sách của mình trên cơ sở hướng dẫn trên.

Trao đổi, đàm phán, thương lượng.

Đàm phán ngân sách giữa các Bộ, đơn vị với cơ quan tài chính là quá trình rất quan trọng để xác định dự toán ngân sách cuối cùng trình lên cơ quan lập pháp trên cơ sở đạt được sự nhất quán giữa mục tiêu và nguồn lực sẵn có.

Quá trình lập ngân sách muốn đảm bảo chất lượng cần được chú trọng theo hướng sau:

Các quyết định làm thay đổi số thu, chi cần được xem xét kỹ lưỡng kể cả các quyết định liên quan đến “chi tiêu thuế” (miễn, giảm thuế), cho vay, bảo lãnh và các công nợ bất thường khác.

Các giới hạn tài chính cần được đưa vào ngay khi bắt đầu của quá trình lập ngân sách, nhất là các ưu tiên chính sách và các nguồn lực sẵn có. Các đơn vị chi tiêu cần biết trước và rõ ràng về nguồn lực họ có thể sử dụng càng sớm, càng tốt.

Cần có cơ chế phối hợp các chính sách trong dự thảo ngân sách. Những chính sách chủ yếu mà Nhà nước đưa ra ảnh hưởng đến ngân sách trung hạn cần được đánh giá một cách hệ thống. Các khoản thu, chi liên quan vay nợ từ nước ngoài cần hết sức thận trọng trong dự báo.

Thiết lập trong khuôn khổ tài khóa và khuôn khổ chi tiêu trung hạn sẽ đóng góp tích cực cho quá trình lập ngân sách hàng năm.

Phân định rõ và giới hạn trách nhiệm của thành viên tham gia và việc dự thảo ngân sách và xây dựng chính sách. Cơ quan lập pháp có vai trò chính trong việc quyết định dự toán ngân sách.

b) Quy trình lập dự toán ngân sách

- Giai đoạn 1: Hướng dẫn lập dự toán ngân sách và thông báo số kiểm tra

Trước ngày 31/5, Thủ tướng Chính phủ ban hành chỉ thị về việc xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách Nhà nước năm sau.

Trước ngày 10/6, Bộ Tài chính ban hành Thông tư hướng dẫn lập dự toán ngân sách Nhà nước và thông báo số kiểm tra về dự toán ngân sách Nhà nước cho các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở trung ương và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Các Bộ, cơ quan Trung ương căn cứ vào Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, Thông tư hướng dẫn, số kiểm tra về dự toán ngân sách của Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và căn cứ yêu cầu nhiệm vụ cụ thể của mình thông báo số kiểm tra về dự toán ngân sách cho các đơn vị trực thuộc.

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tiếp tục hướng dẫn và thông báo số kiểm tra về dự toán ngân sách cho các đơn vị trực thuộc và Ủy ban nhân dân cấp huyện.

Ủy ban nhân dân cấp huyện tiếp tục hướng dẫn và thông báo số kiểm tra về dự toán ngân sách cho các đơn vị trực thuộc và ủy ban nhân dân cấp xã.

- Giai đoạn 2: Lập và thảo luận dự toán ngân sách.

Các đơn vị trên cơ sở các văn bản hướng dẫn và số kiểm tra tiến hành lập dự toán thu, chi ngân sách trong phạm vi nhiệm vụ được giao, báo cáo cơ quan quản lý cấp trên trực tiếp. Đơn vị dự toán cấp I xem xét, tổng hợp, lập dự toán tổng thể báo cáo cơ quan tài chính, cơ quan kế hoạch và đầu tư cùng cấp trước ngày 20/7, kèm theo bản thuyết minh chi tiết căn cứ tính toán từng khoản thu, chi.

Cơ quan tài chính các cấp tổ chức làm việc để thảo luận về dự toán ngân sách với cơ quan, đơn vị cùng cấp và Ủy ban nhân dân, cơ quan tài chính cấp dưới (đối với năm đầu của thời kỳ ổn định ngân sách); cơ quan, đơn vị cấp trên phải tổ chức làm việc để thảo luận về dự toán với các đơn vị dự toán ngân sách trực thuộc trong quá trình lập dự toán.

Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các Bộ, cơ quan liên quan, tổng hợp và lập dự toán thu, chi ngân sách Nhà nước, lập