

## PHÂN BIỆT TÀI CHÍNH CÔNG VÀ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC

- *Phân biệt giữa Tài chính công và tài chính Nhà nước:*

Thuật ngữ "Tài chính công" được dùng khá phổ biến trong các văn bản quản lý tài chính của các nước. Tuy nhiên ở Việt Nam, thuật ngữ này mới du nhập vào trong những năm gần đây và được sử dụng rất hạn chế trong các văn bản quản lý tài chính của Nhà nước. Vì vậy, cho đến nay nhận thức về Tài chính công dưới góc độ khái niệm, đặc điểm, phạm vi và chức năng, vai trò của Tài chính công cũng có những quan niệm khác nhau.

Có quan niệm đồng nhất Tài chính công với tài chính Nhà nước. Thực chất: tài chính Nhà nước là tổng thể các hoạt động thu chi bằng tiền do Nhà nước tiến hành trong quá trình tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ của Nhà nước nhằm thực hiện các chức năng kinh tế - xã hội của Nhà nước. Do vậy: Tài chính công và tài chính Nhà nước giống nhau về bản chất và chỉ khác nhau về phạm vi. Đó là: tài chính Nhà nước bao gồm tất cả các khâu cơ bản của hệ thống tài chính quốc gia, nhưng Tài chính công chỉ bao gồm một số khâu của hệ thống tài chính quốc gia, trong đó không bao gồm khâu tài chính của doanh nghiệp Nhà nước. Nói một cách khác, tài chính Nhà nước có phạm vi rộng hơn Tài chính công.

***Vấn đề 1: Tài chính công là gì ?***

**1. Khái niệm:** Tài chính công là một phạm trù kinh tế gắn với thu nhập và chi tiêu của Chính phủ. Tài chính công vừa là nguồn lực để Nhà nước thực hiện các chức năng vốn có của mình, vừa là công cụ để Nhà nước chi phối, điều chỉnh các hoạt động khác của xã hội nhằm thực hiện những nhiệm vụ phát triển kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước.

Để xác định khái niệm và phạm vi của tài chính công, có thể dựa vào ba tiêu chí như sau:

- Về *sở hữu*: Tài chính công là loại hình tài chính thuộc sở hữu Nhà nước.
- Về *tính chất*: Tài chính công phục vụ cho các lợi ích chung, lợi ích công cộng của toàn xã hội, của quốc gia hoặc của tuyệt đại đa số nhân dân.
- Về *mục đích*: Hoạt động của Tài chính công không nhằm mục đích thu lợi nhuận, Tài chính công được sử dụng cho các hoạt động thuộc về các chức năng vốn có của Nhà nước đối với xã hội, trong đó đặc biệt là thực hiện chức năng quản lý Nhà nước và cung ứng các dịch vụ công.

Các nguồn Tài chính chỉ được coi là Tài chính công khi nó thoả mãn cả ba tiêu chí nêu trên, nếu chỉ thoả mãn một hoặc hai tiêu chí thì chưa đủ căn cứ để xác định đó có phải là Tài chính công hay không? Như vậy: các nguồn Tài chính tương ứng với các quỹ tiền tệ đảm bảo đồng bộ ba tiêu chí trên được coi là Tài chính công. Do đó có thể hình dung:

Về *hình thức*, Tài chính công phản ánh hệ thống các quỹ tiền tệ thuộc sở hữu công, được sử dụng vì lợi ích chung của cộng đồng, được điều chỉnh bởi luật công;

Về *nội dung*: Tài chính công phản ánh quá trình hình thành và sử dụng hệ thống các quỹ tiền tệ thông qua quá trình phân phối và phân phối lại của cải xã hội dưới dạng giá trị;

Về *bản chất*: Bản chất của Tài chính công là:

Tài chính công phục vụ cho lợi ích chung của cộng đồng, không bị chi phối bởi các lợi ích cá biệt nào.

Tài chính công mang tính chính trị rõ rệt. Những nhiệm vụ và mục tiêu chính trị của Nhà nước quyết định việc động viên, phân phối và sử dụng các nguồn lực của Tài chính công.

Tài chính công mang tính lịch sử: những chính sách và quyết định về Tài chính công chỉ được đưa ra và thực thi trong những thời gian và điều kiện cụ thể nhất định của các quốc gia trên thế giới.

Tài chính công không được bồi hoàn trực tiếp: việc đóng góp vào Tài chính công và việc hưởng thụ những lợi ích từ Tài chính công đem lại không phụ thuộc vào khả năng, mức độ đóng góp của các thành viên trong xã hội.

Việc phân phối và phân bổ các nguồn lực Tài chính công không những liên quan đến lợi ích của người đóng góp và người được thụ hưởng mà còn tác động sâu sắc đến các vấn đề chính trị, kinh tế, xã hội, an ninh quốc phòng và đối ngoại.

Từ những phân tích trên đây có thể đưa ra khái niệm tổng quát về tài chính công như sau: *Tài chính công là toàn bộ các hoạt động thu, chi bằng tiền do Nhà nước tiến hành, nó phản ánh hệ thống các quan hệ kinh tế nảy sinh trong quá trình tạo lập và sử dụng các quỹ công nhằm phục vụ và thực hiện các chức năng của Nhà nước đối với việc đáp ứng các nhu cầu, lợi ích chung của toàn xã hội.*

#### Chú ý:

- *Phân biệt giữa Tài chính công và tài chính “tư”:*

Tài chính công có những điểm giống và khác với tài chính “tư” - tài chính của khu vực tư nhân. Điểm giống nhau giữa Tài chính công và tài chính “tư” là ở chỗ chúng đều thuộc phạm trù tài chính. Đó là hệ thống các quỹ tiền tệ được hình thành trong quá trình phân phối và phân phối lại của cải xã hội dưới dạng giá trị và được chi dùng cho hoạt động kinh tế, chính trị xã hội của đất nước.

Tài chính công khác với và Tài chính “tư” ở ba điểm sau:

*Một là, các quỹ tiền tệ thuộc phạm trù Tài chính công thuộc sở hữu công bao gồm sở hữu Nhà nước, sở hữu của các tổ chức kinh tế, xã hội nghĩa là sở hữu của nhiều người.*

*Hai là, các quỹ tiền tệ thuộc phạm trù Tài chính công được chi dùng cho lợi ích số đông, không lấy mục tiêu lợi nhuận làm động lực chính.*

*Ba là, sự vận động của các quỹ tiền tệ thuộc phạm trù Tài chính công chịu sự điều chỉnh của "luật công". Ở các nước, hoạt động của Nhà nước, của các tổ chức xã hội, tập thể... không vì mục đích tìm kiếm lợi nhuận, và chỉ vì lợi ích của cả cộng đồng thì được điều chỉnh bởi các "luật công". Trái lại, những hoạt động vì mục đích tìm kiếm lợi nhuận của các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế thì được điều chỉnh bởi "luật tư". Ở nước ta, việc phân biệt "luật công", "luật tư" chưa thực rõ ràng.*

### **Đặc điểm của Tài chính công:**

Tài chính công thực sự trở thành công cụ của Nhà nước để phục vụ và thực hiện các chức năng của Nhà nước. Hoạt động của Tài chính công rất đa dạng, liên quan đến mọi lĩnh vực kinh tế - xã hội và tác động đến mọi chủ thể trong xã hội. Chính nét đặc thù đó là nhân tố có ảnh hưởng quyết định tới các đặc điểm của Tài chính công. Có thể khái quát đặc điểm của Tài chính công trên các khía cạnh sau đây:

### **Đặc điểm về tính chủ thể của Tài chính công**

Tài chính công thuộc sở hữu Nhà nước, do đó, Nhà nước là chủ thể duy nhất quyết định việc sử dụng các quỹ công. Việc sử dụng các quỹ công, đặc biệt là ngân sách Nhà nước, luôn luôn gắn liền với bộ máy Nhà nước nhằm duy trì sự tồn tại và phát huy hiệu lực của bộ máy Nhà nước, cũng như thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - xã hội mà Nhà nước đảm nhận.

Các nhiệm vụ kinh tế - chính trị - xã hội của một quốc gia trong từng thời kỳ phát triển được quyết định bởi cơ quan quyền lực cao nhất của Nhà

nước - Quốc hội, do đó, Quốc hội cũng là chủ thể duy nhất quyết định cơ cấu, nội dung, mức độ các thu, chi ngân sách Nhà nước tương ứng với các nhiệm vụ đã được hoạch định nhằm đảm bảo thực hiện có kết quả nhất các nhiệm vụ đó.

### ***Đặc điểm về nguồn hình thành thu nhập của Tài chính công.***

Xét về nội dung vật chất, Tài chính công bao gồm các quỹ công. Đó là một lượng nhất định các nguồn tài chính của toàn xã hội đã được tập trung vào các quỹ công hình thành thu nhập của Tài chính công, trong đó ngân sách Nhà nước là quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất.

Việc hình thành thu nhập của Tài chính công có các đặc điểm chủ yếu là:

*Thứ nhất*, Thu nhập của Tài chính công có thể được lấy từ nhiều nguồn khác nhau, cả trong nước và ngoài nước; từ nhiều lĩnh vực hoạt động khác nhau, cả sản xuất, lưu thông và phân phối, nhưng nét đặc trưng là luôn gắn chặt với kết quả của hoạt động kinh tế trong nước.

*Thứ hai*, Thu nhập của Tài chính công có thể được lấy về bằng nhiều hình thức và phương pháp khác nhau, có bắt buộc và tự nguyện, có hoàn trả và không hoàn trả, ngang giá và không ngang giá... nhưng, nét đặc trưng là luôn gắn liền với quyền lực chính trị của Nhà nước, thể hiện tính cưỡng chế bằng hệ thống luật lệ do Nhà nước quy định và mang tính không hoàn trả là chủ yếu.

### ***Đặc điểm về tính hiệu quả của chi tiêu Tài chính công***

Chi tiêu Tài chính công (gọi tắt là chi tiêu công) là việc phân phối và sử dụng các quỹ công. Các quỹ công bao gồm quỹ ngân sách Nhà nước và các quỹ Tài chính Nhà nước ngoài ngân sách Nhà nước.

Chi tiêu công không phải là những chi tiêu gắn liền trực tiếp với các hoạt động sản xuất kinh doanh ở các đơn vị cơ sở, mà là những chi tiêu gắn liền với việc thực hiện các chức năng của Nhà nước, tức là gắn liền với việc

đáp ứng các nhu cầu chung, nhu cầu có tính chất toàn xã hội - tầm vĩ mô. Mặc dù hiệu quả của các khoản chi tiêu của Tài chính công trên những khía cạnh cụ thể vẫn có thể đánh giá bằng các chỉ tiêu định lượng như vay nợ, một số vấn đề xã hội... nhưng xét về tổng thể, hiệu quả đó thường được xem xét trên tầm vĩ mô. Điều đó có nghĩa là, hiệu quả của việc sử dụng các quỹ công phải được xem xét dựa trên cơ sở đánh giá mức độ hoàn thành các mục tiêu kinh tế - xã hội đã đặt ra mà các khoản chi tiêu công phải đảm nhận.

Thông thường việc đánh giá hiệu quả chi tiêu công dựa vào hai tiêu thức cơ bản: kết quả đạt được và chi phí bỏ ra. Kết quả ở đây được hiểu bao gồm: kết quả kinh tế và kết quả xã hội, kết quả trực tiếp và kết quả gián tiếp.

### ***Đặc điểm về phạm vi hoạt động của Tài chính công***

Gắn liền với bộ máy Nhà nước, phục vụ cho việc thực hiện các chức năng của Nhà nước và vai trò quản lý vĩ mô của Nhà nước đối với toàn bộ nền kinh tế, phạm vi ảnh hưởng của Tài chính công rất rộng rãi. Tài chính công có thể tác động tới các hoạt động khác nhau nhất của mọi lĩnh vực kinh tế - xã hội

Thông qua quá trình phân phối các nguồn tài chính, Tài chính công có khả năng động viên, tập trung một phần nguồn tài chính quốc gia vào các quỹ công từ mọi lĩnh vực hoạt động từ mọi chủ thể kinh tế xã hội; đồng thời, bằng việc sử dụng các quỹ công, Tài chính công có khả năng tác động tới mọi lĩnh vực hoạt động kinh tế - xã hội, đạt tới những mục tiêu đã định.

### **Cơ cấu của Tài chính công:**

Gắn với chủ thể là Nhà nước, các quỹ tiền tệ thuộc Tài chính công có tính đặc thù là việc tạo lập và sử dụng chúng luôn gắn liền với quyền lực về kinh tế và chính trị của Nhà nước và việc thực hiện các chức năng của Nhà nước, còn các chức năng của Nhà nước lại được thực hiện thông qua các bộ

phần cấu thành của bộ máy nhà nước theo một cơ cấu tổ chức thích hợp với từng thời kỳ lịch sử của sự phát triển xã hội. Từ đó có thể cho rằng, xét về mặt cơ cấu, Tài chính công được xem là một hệ thống bao gồm nhiều bộ phận hợp thành. Từ những phân tích kể trên có thể có khái niệm về hệ thống tài chính công như: *Hệ thống Tài chính công là tổng thể các hoạt động tài chính gắn liền với việc tạo lập hoặc sử dụng các quỹ công và cơ cấu tổ chức của bộ máy Nhà nước nhằm phục vụ và thực hiện các chức năng, nhiệm vụ về kinh tế - xã hội mà Nhà nước đảm nhận.*

Với việc xác định các tiêu chí đặc trưng của Tài chính công, có thể loại trừ khỏi Tài chính công các mắt khâu của hệ thống tài chính không đáp ứng đầy đủ các tiêu chí kể trên. Đó là các mắt khâu:

- Tài chính các loại hình doanh nghiệp tư nhân (gồm cả doanh nghiệp sản xuất, doanh nghiệp dịch vụ tài chính và doanh nghiệp dịch vụ phi tài chính) và tài chính hộ gia đình.
- Tài chính các tổ chức chính trị - xã hội, nghề nghiệp.
- Tài chính các doanh nghiệp Nhà nước (gồm cả doanh nghiệp sản xuất, doanh nghiệp dịch vụ phi tài chính và doanh nghiệp dịch vụ tài chính). Các doanh nghiệp này mặc dù có nguồn tài chính thuộc sở hữu Nhà nước nhưng các hoạt động ở đây chủ yếu vì mục tiêu lợi nhuận, không phải vì lợi ích công cộng, lợi ích toàn xã hội nên không được xếp vào Tài chính công. Ba bộ phận trên đây được gọi chung là tài chính tư.

Tài chính công gồm các bộ phận cấu thành là:

- Ngân sách Nhà nước;
- Tín dụng Nhà nước
- Các quỹ tài chính Nhà nước ngoài Ngân sách Nhà nước
- Tài chính các cơ quan Nhà nước
- Tài chính các đơn vị sự nghiệp Nhà nước;

Tuỳ theo các cách tiếp cận khác nhau dựa trên các tiêu thức khác nhau

có thể có các cách phân loại khác nhau về hệ thống Tài chính công.

**- Theo nội dung quản lý có thể chia Tài chính công thành các bộ phận**

- Ngân sách Nhà nước;
- Tín dụng Nhà nước;
- Các Quỹ Tài chính Nhà nước ngoài Ngân sách nhà nước.

***Ngân sách Nhà nước***

Ngân sách Nhà nước là mắt khâu quan trọng nhất giữ vai trò chủ đạo trong Tài chính công. Thu của Ngân sách Nhà nước được lấy từ mọi lĩnh vực Kinh tế - xã hội khác nhau, trong đó thuế là hình thức thu phổ biến dựa trên tính cưỡng chế là chủ yếu. Chi tiêu của Ngân sách Nhà nước nhằm duy trì sự tồn tại hoạt động của bộ máy Nhà nước và phục vụ thực hiện các chức năng của Nhà nước. Ngân sách Nhà nước là một hệ thống bao gồm các cấp Ngân sách phù hợp với hệ thống chính quyền nhà nước các cấp. Đặc trưng cơ bản của các quan hệ trong tạo lập và sử dụng Ngân sách Nhà nước là mang tính pháp lý cao gắn liền với quyền lực chính trị của Nhà nước và không mang tính hoàn trả trực tiếp là chủ yếu.

***Tín dụng Nhà nước***

Tín dụng Nhà nước bao gồm cả hoạt động đi vay và hoạt động cho vay của Nhà nước. Tín dụng Nhà nước thường được sử dụng để hỗ trợ Ngân sách Nhà nước trong các trường hợp cần thiết. Thông qua hình thức Tín dụng Nhà nước, Nhà nước động viên các nguồn tài chính tạm thời nhàn rỗi của các pháp nhân và thể nhân trong xã hội nhằm đáp ứng nhu cầu tạm thời của các cấp chính quyền nhà nước trong việc thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, chủ yếu là thông qua việc cấp vốn thực hiện các chương trình cho vay dài hạn. Tín dụng Nhà nước được thực hiện bằng cách phát hành trái phiếu Chính phủ như: Tín phiếu Kho bạc Nhà nước, trái phiếu Kho bạc Nhà nước, trái phiếu công trình (ở Việt Nam hiện có hình thức trái phiếu đô thị), công trái quốc gia (ở Việt Nam là công trái xây dựng Tổ quốc) trên thị trường



tài chính.

Đặc trưng cơ bản của các quan hệ trong tạo lập và sử dụng quỹ tiền tệ qua hình thức tín dụng Nhà nước là mang tính tự nguyện và có hoàn trả.

***Các Quỹ tài chính Nhà nước ngoài Ngân sách Nhà nước (gọi tắt là các quỹ ngoài Ngân sách)***

*Các Quỹ tài chính Nhà nước ngoài Ngân sách Nhà nước là các quỹ tiền tệ tập trung do Nhà nước thành lập, quản lý và sử dụng nhằm cung cấp nguồn lực tài chính cho việc xử lý những biến động bất thường trong quá trình phát triển - xã hội và để hỗ trợ thêm cho ngân sách Nhà nước trong trường hợp khó khăn về nguồn lực tài chính.*

Sự hình thành và phát triển các quỹ tài chính Nhà nước ngoài ngân sách Nhà nước là một sự cần thiết khách quan bắt nguồn từ chính yêu cầu nâng cao hiệu quả quản lý vĩ mô nền kinh tế - xã hội. Đó là:

*Thứ nhất, Để huy động thêm các nguồn lực tài chính hỗ trợ ngân sách Nhà nước thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội.*

*Thứ hai, Để tạo thêm công cụ phân phối lại tổng sản phẩm quốc dân nhằm thực hiện các mục tiêu xã hội trong phát triển.*

*Thứ ba, Trợ giúp Nhà nước trong việc khắc phục những khiếm khuyết của kinh tế thị trường và chuyển dần nền kinh tế - xã hội sang hoạt động theo cơ chế thị trường.*

Việc tổ chức các quỹ tiền tệ thuộc Tài chính công theo cơ chế nhiều quỹ thành quỹ Ngân sách Nhà nước và các quỹ ngoài ngân sách là phù hợp với việc thực hiện phân cấp, phân công quản lý kinh tế - xã hội của Nhà nước. Điều đó đảm bảo phát huy tính tích cực, chủ động sáng tạo của các địa phương, các ngành, các đơn vị trong quản lý kinh tế - xã hội và là điều kiện thực hiện chuyên môn hoá trong quản lý Tài chính công đảm bảo cho việc quản lý đó được chặt chẽ hơn, có hiệu quả hơn.

### ***Vai trò của Tài chính công.***

Vai trò của Tài chính công có thể được xem xét trên hai khía cạnh: là công cụ tập trung nguồn tài lực đảm bảo duy trì sự tồn tại, hoạt động của bộ máy Nhà nước và là công cụ của Nhà nước trong quản lý vĩ mô nền kinh tế thị trường.

*- Vai trò của Tài chính công trong việc đảm bảo duy trì sự tồn tại và hoạt động của bộ máy Nhà nước*

Để duy trì sự tồn tại và hoạt động, bộ máy Nhà nước cần phải có nguồn tài chính đảm bảo cho các nhu cầu chi tiêu. Các nhu cầu chi tiêu của bộ máy Nhà nước được đáp ứng bởi Tài chính công, đặc biệt là Ngân sách Nhà nước. Vai trò kể trên của Tài chính công được thể hiện trên các khía cạnh sau đây:

*Một là*, Khai thác, động viên và tập trung các nguồn tài chính để đáp ứng đầy đủ, kịp thời cho các nhu cầu chi tiêu đã được Nhà nước dự tính cho từng thời kỳ phát triển. Các nguồn tài chính này có thể được động viên cả ở trong nước và từ nước ngoài, từ mọi lĩnh vực hoạt động và mọi thành phần kinh tế, dưới nhiều hình thức khác nhau, có bắt buộc và tự nguyện, có hoàn trả và không hoàn trả, trong đó, tính bắt buộc và không hoàn trả là nét đặc trưng.

*Hai là*, Phân phối các nguồn tài chính đã tập trung trong các quỹ công cho các nhu cầu chi tiêu của Nhà nước theo những quan hệ tỷ lệ hợp lý nhằm vừa đảm bảo duy trì sự tồn tại và tăng cường mức mạnh của bộ máy Nhà nước, vừa bảo đảm thực hiện các chức năng kinh tế - xã hội của Nhà nước đối với các lĩnh vực khác nhau của nền kinh tế.

*Ba là*, Kiểm tra, giám sát để đảm bảo cho các nguồn tài chính đã phân phối được sử dụng một cách hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả nhất, đáp ứng tốt nhất các yêu cầu của quản lý Nhà nước và phát triển kinh tế - xã hội.

*- Vai trò của Tài chính công trong hệ thống tài chính của nền kinh tế quốc*

*dân.*

Dựa trên các tiêu chí đã trình bày kể trên có thể chia hệ thống tài chính quốc dân thành hai bộ phận: Tài chính công và tài chính tư

Do tính chất đặc biệt kể trên về vị trí, nhiệm vụ và phạm vi hoạt động của nó, trong hệ thống tài chính quốc dân, Tài chính công, đặc biệt là Ngân sách Nhà nước luôn giữ vai trò chủ đạo gắn liền với vai trò lãnh đạo của Nhà nước. Có thể nhận thấy vai trò đó của Tài chính công trên các khía cạnh sau đây:

*Thứ nhất*, Tài chính công có vai trò chi phối các hoạt động của Tài chính tư. Tài chính tư có nhiệm vụ thực hiện các khoản thu của Tài chính công để tạo lập các quỹ công, đóng góp cho việc thực hiện các nhu cầu chung của xã hội. Mặt khác, với quy mô lớn của các quỹ công, đặc biệt là xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội tạo thuận lợi cho hoạt động của khu vực tư, đồng thời có thể thực hiện sự trợ giúp về tài chính cho khu vực kinh tế này duy trì và đẩy mạnh hoạt động.

*Thứ hai*, Tài chính công có vai trò hướng dẫn các hoạt động của tài chính tư. Hoạt động của Tài chính công luôn gắn liền và phục vụ thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, định hướng phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước, do đó, các hoạt động thu, chi của Tài chính công như là một tấm gương phản ánh các định hướng phát triển đó, từ đó có tác dụng hướng dẫn các hoạt động thu, chi trong hoạt động kinh tế xã hội của khu vực tư.

*Thứ ba*, Tài chính công có vai trò điều chỉnh các hoạt động của tài chính tư. Vai trò này được thể hiện: thông qua hoạt động kiểm tra của Tài chính công có thể phát hiện những điểm bất hợp lý, những sự chệch hướng của các hiện tượng thu, chi trong các hoạt động phân phối nguồn tài chính, trong quá trình tạo lập hoặc sử dụng các quỹ tiền tệ của tài chính tư, từ đó, đòi hỏi và có biện pháp hiệu chỉnh các quá trình kể trên đảm bảo cho các nguồn tài chính vận động đúng hướng và nâng cao hiệu quả của việc sử dụng chúng.

- Vai trò của Tài chính công trong việc thực hiện các mục tiêu của kinh tế vĩ mô

Trong nền kinh tế thị trường hiện đại, có thể khái quát vai trò kể trên của Tài chính công trên các khía cạnh chủ yếu sau đây.

*Thứ nhất*, Tài chính công đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy phát triển kinh tế, tăng trưởng kinh tế và nâng cao hiệu quả của các hoạt động kinh tế xã hội - Vai trò kinh tế của Tài chính công. Vai trò này được phát huy thông qua những mặt sau:

- Việc vận dụng chức năng phân bổ nguồn lực của Tài chính công trong hoạt động thực tiễn. Bằng việc tạo lập, phân phối và sử dụng một cách đúng đắn và hợp lý các quỹ công.

- Thông qua công cụ thuế với các mức thuế suất khác nhau và ưu đãi về thuế, Tài chính công có vai trò định hướng đầu tư; điều chỉnh cơ cấu của nền kinh tế theo các định hướng phát triển của Nhà nước cả về cơ cấu ngành và cơ cấu vùng lãnh thổ; kích thích hoặc hạn chế sản xuất kinh doanh theo ngành hoặc theo sản phẩm...

- Thông qua hoạt động phân phối các quỹ công, đặc biệt là quỹ Ngân sách nhà nước, cho xây dựng kết cấu hạ tầng, đầu tư vào các ngành then chốt, các công trình mũi nhọn, hình thành các doanh nghiệp Nhà nước hỗ trợ tài chính cho các doanh nghiệp cần nâng đỡ khuyến khích, Tài chính công góp phần tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển sản xuất kinh doanh, góp phần hình thành và hoàn thiện cơ cấu sản xuất, cơ cấu kinh tế - xã hội, đảm bảo các tỷ lệ cân đối của nền kinh tế, từ đó thúc đẩy kinh tế phát triển và tăng trưởng.

*Thứ hai*, Tài chính công đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện công bằng xã hội và giải quyết các vấn đề xã hội - vai trò xã hội của Tài chính công.

Vai trò này được thể hiện thông qua việc sử dụng các công cụ thu, chi

của Tài chính công để điều chỉnh thu nhập giữa các tầng lớp dân cư, giảm bớt những bất hợp lý trong phân phối, đảm bảo công bằng trong phân phối và góp phần giải quyết những vấn đề xã hội đáp ứng các mục tiêu xã hội của kinh tế vĩ mô.

Trong việc thực hiện công bằng xã hội, thông thường Tài chính công được sử dụng để tác động theo hai hướng: Giảm bớt các thu nhập cao và nâng đỡ các thu nhập thấp nhằm rút ngắn khoảng cách thu nhập giữa các tầng lớp dân cư.

Trong việc giải quyết các vấn đề xã hội theo các mục tiêu xã hội của kinh tế vĩ mô, vai trò của Tài chính công được thể hiện chủ yếu qua các hoạt động chi tiêu - sử dụng các quỹ công. Các quỹ tiền tệ này được sử dụng để tài trợ cho phát triển các dịch vụ công cộng như văn hoá, giáo dục, y tế, đặc biệt là dịch vụ nhà ở, tài trợ cho việc thực hiện các chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình; hỗ trợ tài chính cho việc thực hiện các biện pháp phòng chống các tệ nạn xã hội; hỗ trợ tài chính cho giải quyết việc làm, giảm tỷ lệ thất nghiệp...

*Thứ ba*, Tài chính công đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện mục tiêu Ổn định kinh tế vĩ mô.

Sự phát triển Ổn định của một nền kinh tế được đánh giá trên nhiều tiêu chí như: Đảm bảo tốc độ tăng trưởng kinh tế hợp lý và bền vững; duy trì việc sử dụng lao động ở tỷ lệ cao; thực hiện được cân đối cán cân thanh toán quốc tế; hạn chế sự tăng giá đột ngột, đồng loạt và kiểm chế lạm phát ở mức hợp lý...

Để góp phần giữ vững sự Ổn định của nền kinh tế, các biện pháp của Tài chính công được sử dụng nhằm đảm bảo yêu cầu của các tiêu chí kể trên. Trong đó, có thể nhận thấy các biện pháp được sử dụng thường xuyên như: Tạo lập các quỹ dự trữ về hàng hoá và tài chính nhằm đề phòng và ứng phó với những biến động của thị trường; tạo lập quỹ bình ổn giá; tạo lập và

sử dụng quỹ quốc gia hỗ trợ việc làm...

**Vấn đề 2: Khái niệm, mục tiêu, yêu cầu và phạm vi quản lý Tài chính công.**

**Khái niệm:** Quản lý Tài chính công là quá trình tác động, điều hành thông qua hệ thống các cơ quan Nhà nước đến những mặt hoạt động của Tài chính công nhằm đạt được những mục tiêu nhất định.

Bản chất của quản lý Tài chính công là quá trình lập kế hoạch, tổ chức, điều hành và kiểm soát hoạt động thu chi của Nhà nước nhằm phục vụ cho việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước một cách hiệu quả nhất.

**Các đặc điểm của quản lý TCC:**

- Là một loại quản lý hành chính Nhà nước.
- Được thực hiện bởi một hệ thống những cơ quan của Nhà nước và tuân thủ những quy phạm pháp luật của Nhà nước.
- Là một phương thức quan trọng trong việc điều tiết các nguồn lực Tài chính công nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước đối với xã hội.

**Mục tiêu của quản lý Tài chính công.**

- Mục tiêu tổng quát của quản lý TCC là tạo ra sự cân đối và hiệu quả của Tài chính công, tạo môi trường Tài chính thuận lợi cho sự ổn định và phát triển kinh tế - xã hội, nhằm thực hiện mục tiêu chiến lược phát triển đất nước.

- Các mục tiêu cụ thể của quản lý Tài chính công là:

Thứ nhất, bảo đảm kỷ luật tài khoá tổng thể. Chính phủ quản lý các nhu cầu có tính cạnh tranh nhau trong giới hạn nguồn lực Tài chính công cho phép, từ đó góp phần ổn định kinh tế vĩ mô.

Thứ hai, bảo đảm hiệu quả phân bổ và huy động nguồn lực. Chính

phủ phải xác định được thứ tự ưu tiên trong phân bổ nguồn lực; phù hợp với các chiến lược và kế hoạch quốc gia, của các bộ ngành và các tỉnh (chiến lược phân bổ hay sự lựa chọn mang tính chiến lược).

Thứ ba, đảm bảo hiệu quả hoạt động, tức là làm thế nào để có thể cung ứng được các hàng hoá và dịch vụ công có hiệu quả mong muốn trong phạm vi ngân sách cho trước hoặc với chi phí thấp nhất.

### **Các yêu cầu đối với quản lý TCC:**

- Tập trung được nguồn lực Tài chính công để giải quyết các nhiệm vụ quan trọng, đúng với chức năng của Nhà nước;

- Sử dụng tập trung nguồn lực Tài chính công cho các ưu tiên chiến lược với chính sách nhất quán và thống nhất.

- Đảm bảo sự công bằng trong phân phối thu nhập của nền kinh tế, tạo nên sự cạnh tranh bình đẳng trên thị trường.

- Nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực Tài chính công ở tầm vĩ mô và hiệu quả sử dụng nguồn lực Tài chính công ở những đơn vị trực tiếp sử dụng.

- Nâng cao đức tính chủ động, quyền hạn và trách nhiệm của các đơn vị trực tiếp sử dụng nguồn lực Tài chính công.

- Hóng tới mục tiêu của cải cách hành chính Nhà nước, đó là nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy Nhà nước, nâng cao chất lượng những dịch vụ công được cung cấp.

### ***Phạm vi quản lý Tài chính công.***

Xuất phát từ khái niệm Tài chính công chúng ta thấy rằng quản lý Tài chính công bao gồm việc quản lý những bộ phận sau: quản lý ngân sách Nhà nước, quản lý các quỹ Tài chính công ngoài ngân sách Nhà nước, quản lý Tài chính trong các cơ quan hành chính, quản lý Tài chính trong các đơn vị cung ứng dịch vụ công và quản lý công sản.

### **Quản lý ngân sách Nhà nước:**

Theo Luật Ngân sách Nhà nước (năm 2002) thì NSNN là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước trong một năm đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.

Ngân sách Nhà nước là công cụ quan trọng nhất của Nhà nước trong việc thực hiện các chính sách của mình. Quản lý ngân sách Nhà nước là quản lý sự vận động của các nguồn Tài chính gắn liền với quá trình tạo lập, sử dụng quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước nhằm thực hiện các chức năng của Nhà nước.

**Quản lý các quỹ Tài chính khác của Nhà nước:** Ở Việt Nam đã hình thành một số quỹ Tài chính Nhà nước như: Quỹ hỗ trợ phát triển, Quỹ Bảo hiểm xã hội, Quỹ hỗ trợ tín dụng doanh nghiệp vừa và nhỏ, Quỹ khuyến khích hỗ trợ xuất khẩu, Quỹ hỗ trợ cổ phần hóa doanh nghiệp Nhà nước... Các quỹ Tài chính Nhà nước được quản lý thông qua các quy trình riêng biệt (khác với quy trình quản lý ngân sách Nhà nước), qua đó tạo ra được sự linh hoạt trong quyết định chi tiêu của Nhà nước, tránh được những nguyên tắc quản lý cứng nhắc và khắt khe của quản lý ngân sách Nhà nước.

Nguồn hình thành chủ yếu của các quỹ Tài chính Nhà nước thông thường là từ ngân sách Nhà nước hoặc là sự kết hợp nguồn vốn từ ngân sách Nhà nước và huy động đóng góp của các tổ chức, cá nhân. Việc sử dụng quỹ Tài chính Nhà nước này không được hạch toán theo kiểu quản lý ngân sách Nhà nước, mà được quản lý theo các quy định riêng biệt.

Tuy nhiên, nếu có quá nhiều quỹ ngoài ngân sách Nhà nước thì có thể làm phân tán nguồn lực trong quản lý TCC. Thông thường thì các hoạt động thu, chi được thực hiện từ các quỹ này không được phân loại theo các tiêu chí như các khoản thu, chi ngân sách, từ đó làm ảnh hưởng đến tính đầy đủ, chính xác của việc phân tích và đánh giá hiệu quả của các chương trình chi tiêu của Nhà nước.



## **Quản lý Tài chính trong các cơ quan hành chính Nhà nước:**

Cơ quan hành chính là hệ thống cơ quan công quyền thực hiện chức năng quản lý Nhà nước và cung cấp các dịch vụ hành chính công cho các tổ chức và công dân.

Ở những cấp độ quản lý khác nhau, các cơ quan hành chính đều tổ chức những bộ phận Tài chính tương ứng để phục vụ cho việc thực hiện các nhiệm vụ của cơ quan mình. Nguồn Tài chính cho các cơ quan này hoạt động chủ yếu dựa vào các khoản cấp phát theo chế độ từ ngân sách Nhà nước theo nguyên tắc không bồi hoàn trực tiếp để thực hiện những nhiệm vụ mà Nhà nước giao.

Nguồn Tài chính của các đơn vị hành chính được sử dụng tuân thủ theo các quy định của Luật ngân sách Nhà nước, các văn bản đặc thù cho từng ngành, từng lĩnh vực, từng địa phương.

## **Quản lý Tài chính trong các đơn vị cung ứng dịch vụ công của Nhà nước:**

Một bộ phận lớn các dịch vụ công được các đơn vị trực thuộc Nhà nước cung ứng. Đơn vị cung ứng dịch vụ công thuộc Nhà nước là những đơn vị thực hiện nhiệm vụ chuyên môn, nghiệp vụ (ví dụ như các đơn vị sự nghiệp thuộc ngành giáo dục, y tế, khoa học, thể dục thể thao, ...) hoặc các đơn vị thực hiện các hoạt động công ích (ví dụ cung ứng điện, nước, xây dựng đường xá...) không vì mục đích kinh doanh lợi nhuận.

Các đơn vị này cung cấp những dịch vụ công nhằm thỏa mãn nhu cầu thiết yếu của người dân và của xã hội. Nguồn Tài chính cho các đơn vị này hoạt động là từ ngân sách Nhà nước, một số những khoản thu khác có nguồn gốc từ ngân sách Nhà nước, các khoản thu do đơn vị tự khai thác, các khoản thu từ quyên góp, tặng, biếu không phải nộp ngân sách Nhà nước.

Nguồn Tài chính của các đơn vị cung ứng dịch vụ công được sử dụng, chi tiêu theo quy định của Luật ngân sách Nhà nước và những quy định

khác nhằm tạo thêm nguồn Tài chính cho hoạt động của các đơn vị; góp phần nâng cao chất lượng hoạt động cung ứng dịch vụ công và tạo quyền chủ động cho đơn vị cung ứng dịch vụ công.

### **Quản lý Tài sản công:**

Căn cứ vào pháp luật hiện hành, Tài sản công được hiểu là những Tài sản được hình thành từ nguồn NSNN, Tài sản được xác lập quyền sở hữu Nhà nước theo quy định của pháp luật, đất đai, rừng núi, sông hồ, nguồn nước, Tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi vùng biển, thềm lục địa và vùng trời.

Tài sản công là nguồn lực Tài chính công của đất nước, là nguồn lực Tài chính tiềm năng cho đầu tư phát triển, phục vụ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Nhà nước là chủ sở hữu của mọi Tài sản công, để thực hiện vai trò chủ sở hữu Tài sản công của mình, Nhà nước phải thực hiện chức năng quản lý Nhà nước đối với Tài sản công, có trách nhiệm bảo tồn, phát triển nguồn Tài sản công một cách tiết kiệm và có hiệu quả phục vụ cho sự phát triển đất nước.

Một phần Tài sản công được hình thành từ hoạt động chi tiêu các quỹ tiền tệ của Nhà nước, đồng thời Tài sản công cũng tạo ra một nguồn thu quan trọng cho NSNN. Xét dưới góc độ đó, một bộ phận Tài sản công chính là biểu hiện của hoạt động thu chi bằng tiền của Nhà nước. Giá trị các Tài sản công chiếm một phần rất lớn trong chi NSNN hàng năm. Vì vậy, việc quản lý các Tài sản công là một nội dung quan trọng trong quản lý Tài chính công.

### **Mối quan hệ giữa các bộ phận trong quản lý Tài chính công.**

Trong quản lý Tài chính công, ngân sách Nhà nước, các quỹ Tài chính Nhà nước, Tài chính các cơ quan hành chính, các đơn vị cung ứng dịch vụ công và Tài sản công luôn có quan hệ chặt chẽ với nhau, trong đó ngân sách Nhà nước giữ vai trò quan trọng và chi phối các bộ phận khác.

Các quỹ Tài chính Nhà nước có đặc điểm quản lý riêng và tính linh

hoạt trong sử dụng, giữ vai trò bổ sung cho những hạn chế về tính chặt chẽ, cứng nhắc của Ngân sách Nhà nước. Một bộ phận rất lớn của chi ngân sách Nhà nước là chi cho các cơ quan hành chính và đơn vị cung ứng dịch vụ công. Do đó, hiệu quả của quản lý Tài chính trong các cơ quan hành chính và đơn vị cung ứng dịch vụ công có ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả của khoản chi ngân sách Nhà nước. Quy mô và hiệu quả của ngân sách Nhà nước cũng sẽ quyết định, chi phối quy mô và hiệu quả Tài chính của các cơ quan hành chính và đơn vị cung ứng dịch vụ công.

Việc thu và chi của các quỹ tiền tệ của Nhà nước, đặc biệt là ngân sách Nhà nước gắn liền với việc hình thành và sử dụng Tài sản công. Việc thu thuế, phí, lệ phí từ sử dụng các Tài sản công đóng góp một phần không nhỏ cho ngân sách Nhà nước. Việc mua sắm các Tài sản công theo đúng các quy định về Tài chính cũng chính là góp phần quản lý tốt ngân sách Nhà nước ở trung ương, ở các địa phương cũng như trong từng cơ quan, đơn vị trực thuộc Nhà nước.

### ***Nội dung cơ bản về cải cách Quản lý Tài chính công .***

Nghị quyết Hội nghị lần thứ tám Ban chấp hành trung ương Đảng (khoá VII) tháng 1-1995 đã đặt cải cách hành chính thành một nội dung quan trọng trong sự nghiệp đổi mới toàn diện ở nước ta và xác định cải cách hành chính là trọng tâm của công cuộc tiếp tục xây dựng và kiện toàn Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Trong quá trình thực hiện cải cách hành chính, thực tế đã cho chúng ta thấy chỉ có thể thực hiện cải cách hành chính thành công khi tiến hành đồng thời với việc cải cách Tài chính công . Thông qua các hoạt động thu - chi bằng tiền của Nhà nước, Tài chính công phản ánh các mối quan hệ giữa Nhà nước với các chủ thể kinh tế - xã hội khác trong quá trình hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ của Nhà nước nhằm thực hiện các chức năng vốn có của mình. Hiệu quả của quản lý Tài chính công vừa phản ánh năng lực của

bộ máy Nhà nước, vừa có tác dụng thúc đẩy hoặc kìm hãm hoạt động của các cơ quan trong bộ máy này. Từ nhận thức đó, cải cách Tài chính công trở thành một nội dung quan trọng của công cuộc cải cách hành chính ở nước ta.

Nội dung của cải cách Tài chính công bao gồm:

*Thứ nhất*, đổi mới cơ chế phân cấp quản lý Tài chính và ngân sách, bảo đảm tính thống nhất của hệ thống Tài chính quốc gia và vai trò chỉ đạo của ngân sách trung ương; đồng thời phát huy tính chủ động, năng động, sáng tạo và trách nhiệm của địa phương và các ngành trong việc điều hành Tài chính và ngân sách.

*Thứ hai*, bảo đảm quyền quyết định ngân sách địa phương của Hội đồng nhân dân các cấp, tạo điều kiện cho chính quyền địa phương chủ động xử lý các công việc ở địa phương; quyền quyết định của các Bộ, Sở, Ban, ngành về phân bổ ngân sách cho các đơn vị trực thuộc; quyền chủ động của các đơn vị sử dụng ngân sách trong phạm vi dự toán được duyệt phù hợp với chế độ, chính sách.

*Thứ ba*, trên cơ sở phân biệt rõ cơ quan hành chính công quyền với tổ chức sự nghiệp, dịch vụ công, thực hiện đổi mới cơ chế phân bổ ngân sách cho cơ quan hành chính, xóa bỏ chế độ cấp kinh phí theo số lượng biên chế, thay thế bằng cách tính toán kinh phí căn cứ vào kết quả và chất lượng hoạt động, hướng vào kiểm soát đầu ra, chất lượng chi tiêu theo mục tiêu của cơ quan hành chính, đổi mới hệ thống định mức chi tiêu cho đơn giản hơn, tăng quyền chủ động của cơ quan sử dụng ngân sách.

*Thứ tư*, đổi mới cơ bản cơ chế Tài chính đối với khu vực dịch vụ công. Xây dựng quan niệm đúng về dịch vụ công, ban hành các cơ chế, chính sách thực hiện chế độ tự chủ Tài chính cho các đơn vị sự nghiệp trên cơ sở xác định nhiệm vụ phải thực hiện, mức hỗ trợ Tài chính từ NSNN và phần còn lại do các đơn vị tự trang trải.

*Thứ năm*, thực hiện thí điểm để áp dụng rộng rãi một số cơ chế Tài chính mới nh cho thuê đơn vị sự nghiệp công, thực hiện cơ chế khoán một số loại dịch vụ công cộng; thực hiện cơ chế hợp đồng một số dịch vụ công trong cơ quan hành chính...

*Thứ sáu*, đổi mới công tác kiểm toán đối với các cơ quan hành chính đơn vị sự nghiệp nhằm nâng cao trách nhiệm và hiệu quả sử dụng kinh phí từ NSNN.

### **Vấn đề 3: Khái niệm và vai trò của ngân sách Nhà nước**

#### **Khái niệm.**

Có nhiều quan niệm về ngân sách Nhà nước xuất phát từ các cách tiếp cận khác nhau. Luật Ngân sách Nhà nước Việt Nam năm 2002 định nghĩa: *Ngân sách Nhà nước là toàn bộ các khoản thu chi của Nhà nước đã được cơ quan có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm nhằm thực hiện chức năng nhiệm vụ của Nhà nước.*

#### **Các đặc trưng cơ bản của NSNN**

Các đặc trưng của ngân sách Nhà nước giúp chúng ta phân biệt ngân sách Nhà nước với các quỹ tiền tệ khác là:

- **Về cơ cấu:** Ngân sách nhà nước bao gồm toàn bộ các khoản thu, khoản chi của Nhà nước. Hình thức biểu hiện bên ngoài, ngân sách Nhà nước là một bảng liệt kê các khoản thu khoản chi bằng tiền của Nhà nước được dự kiến và cho phép trong một khoảng thời gian nhất định.
- **Về mặt pháp lý:** Ngân sách Nhà nước phải được cơ quan có thẩm quyền quyết định. Thẩm quyền quyết định ngân sách Nhà nước ở hầu hết các nước là thuộc về các cơ quan đại diện (Nghị viện). Ở Việt Nam, Quốc Hội cũng là cơ quan có thẩm quyền thông qua và phê chuẩn ngân sách. Quốc Hội thảo luận và quyết định về tổng mức, cơ cấu và phân bổ ngân sách trung Ương.

Mọi hoạt động thu chi ngân sách đều được tiến hành trên cơ sở pháp luật do Nhà nước ban hành.

- **Về thời gian thực hiện:** Theo quy định hiện hành, Ngân sách Nhà nước được dự toán và thực hiện trong một năm. Năm này gọi là năm ngân sách hay năm tài khoá. Ngân sách Nhà nước là quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất của Nhà nước. Ngân sách Nhà nước vừa là nguồn lực để nuôi sống bộ máy, vừa là công cụ hữu hiệu trong tay Nhà nước để điều tiết nền kinh tế và giải quyết các vấn đề xã hội.

### **Bản chất của NSNN:**

\* *Ngân sách Nhà nước phản ánh mối quan hệ kinh tế giữa một bên là Nhà nước và một bên là các chủ thể khác trong xã hội trong quá trình phân phối tổng sản phẩm quốc dân dưới hình thái giá trị. Nhưng bên cạnh bản chất kinh tế đó, ngân sách Nhà nước lại mang bản chất giai cấp sâu sắc. Việc bố trí ngân sách thể hiện rất rõ những ưu tiên chiến lược cũng như quan điểm cách thức Nhà nước (giai cấp cầm quyền) giải quyết một hay nhiều vấn đề kinh tế xã hội.*

\* *Ngân sách Nhà nước là kế hoạch Tài chính cơ bản để hình thành, phân phối, sử dụng có kế hoạch quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước, để mở rộng sản xuất và thoả mãn các nhu cầu ngày càng tăng của xã hội. Nó là một công cụ Tài chính để Nhà nước phân phối thu nhập quốc dân thực hiện chương trình phát triển kinh tế xã hội, sử dụng hợp lý các tài nguyên trong các ngành sản xuất xã hội.*

\* *Ngân sách Nhà nước là một thể thống nhất, trong đó có phân cấp giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương (ngân sách các cấp: ngân sách cấp tỉnh, ngân sách cấp huyện, ngân sách cấp xã, thị trấn) phù hợp với hệ thống tổ chức bộ máy Nhà nước theo luật định. Hệ thống ngân sách Nhà nước là thống nhất, hoạt động theo nguyên tắc tập trung, dân chủ, công khai,*

có phân công trách nhiệm gắn với quyền hạn phân cấp quản lý giữa các ngành, các cấp.

*\* Ngân sách Nhà nước 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, các khoản do Nhà nước vay để bù đắp bội chi, được đưa vào cân đối ngân sách Nhà nước, và bao gồm các khoản chi: chi phát triển kinh tế – xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, bảo đảm hoạt động bộ máy Nhà nước; chi trả của Nhà nước, chi viện trợ và các khoản chi khác theo quy định của pháp luật.*

Quốc hội quyết định dự toán ngân sách Nhà nước và phân bổ ngân sách Nhà nước, phê chuẩn quyết toán ngân sách Nhà nước. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội quản lý và điều hành ngân sách Nhà nước.

### **Vai trò của ngân sách Nhà nước**

Ngân sách Nhà nước là quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất trong nền kinh tế có mối quan hệ chặt chẽ với tổng sản phẩm xã hội và thu nhập quốc dân và có mối quan hệ khăng khít với tất cả các khâu của cả hệ thống Tài chính, đặc biệt là Tài chính doanh nghiệp và tín dụng.

Ngân sách Nhà nước không thể tách rời với vai trò của Nhà nước. Nhà nước quản lý và sử dụng ngân sách để thực hiện chức năng và nhiệm vụ của mình.

Vai trò của ngân sách Nhà nước được thể hiện qua các điểm sau:

***Thứ nhất, vai trò ngân sách Nhà nước trong phân phối tổng sản phẩm xã hội.***

Vai trò của ngân sách Nhà nước trong phân phối tổng sản phẩm xã hội, thể hiện ở các mặt chủ yếu sau đây:

- Xác định một cách có khoa học, đặt ra một tỷ lệ huy động tổng sản phẩm xã hội vào Ngân sách Nhà nước, lấy đó làm căn cứ điều chỉnh quan hệ Nhà nước với doanh nghiệp và dân cư trong phân phối tổng sản phẩm xã

hội. Thực hiện việc này vừa bảo đảm nhu cầu của Nhà nước, vừa phải bảo đảm nhu cầu của doanh nghiệp và dân cư, đáp ứng nhu cầu tiêu dùng, tiết kiệm và đầu tư phát triển.

- Xác định quan hệ thuế trong tổng sản phẩm, đảm bảo Nhà nước có nguồn thu thường xuyên, Ổn định, thực hiện điều tiết lợi ích hợp lý trong nền kinh tế quốc dân.

- Xác định các hình thức huy động ngoài thuế trên thị trường Tài chính, dưới các hình thức công trái quốc gia, trái phiếu kho bạc, tín phiếu kho bạc, nhằm trang trải bội chi ngân sách Nhà nước.

- Xác định vai trò quyền sở hữu tài sản công và tài nguyên quốc gia để giải quyết nguồn huy động.

***Thứ hai, vai trò ngân sách Nhà nước trong Ổn định và tăng trưởng kinh tế.***

Vai trò ngân sách Nhà nước trong Ổn định và tăng trưởng kinh tế được thể hiện trên các mặt: kích thích, tạo hành lang, môi trường và gây sức ép.

- Nhà nước thực hiện chính sách thuế để vừa kích thích vừa gây sức ép. Thuế là một công cụ chủ yếu của Nhà nước trong việc quản lý và điều tiết vĩ mô nền kinh tế, có tác dụng phục vụ và có hiệu quả chủ trương giải phóng các tiềm năng của các thành phần kinh tế, góp phần đổi mới cơ chế quản lý và cơ cấu kinh tế, thúc đẩy sắp xếp lại sản xuất, thúc đẩy hạch toán kinh tế, gắn kinh tế thị trường với kế hoạch kinh tế quốc dân, mở rộng kinh tế đối ngoại, bảo vệ kinh tế nội địa, thực hiện sự bình đẳng và cạnh tranh lành mạnh giữa các thành phần kinh tế để phát triển có lợi cho nền kinh tế.

- Tạo điều kiện thuận lợi trên các mặt Tài chính, để khuyến khích các thành phần kinh tế có doanh lợi trong đầu tư phát triển.

- Đầu tư cho kết cấu hạ tầng kinh tế và xã hội, tạo môi trường thuận lợi cho đầu tư khai thác tài nguyên, sức lao động, thị trường....

- Đầu tư vào các ngành kinh tế mũi nhọn, các công trình trọng điểm,



các cơ sở kinh tế then chốt để chuyển đổi cơ cấu kinh tế, nhằm tạo ra cơ sở vật chất kỹ thuật cho các ngành, các thành phần kinh tế trong phát triển kinh tế.

- Kiểm chế và đẩy lùi lạm phát, ổn định tiền tệ, giá cả, thị trường, góp phần ổn định và phát triển sản xuất, ổn định đời sống nhân dân. Ngân sách Nhà nước đóng vai trò quan trọng trong quan hệ cung cầu tiền tệ để ổn định và điều tiết vĩ mô nền kinh tế; qua thu chi ngân sách để tác động đối với quan hệ cung cầu về tiền tệ.

***Thứ ba, vai trò của ngân sách Nhà nước trong ổn định chính trị, bảo vệ thành quả cách mạng.***

Vai trò của ngân sách Nhà nước trong phân phối tổng sản phẩm xã hội, trong ổn định và phát triển kinh tế, nâng cao đời sống nhân dân, tạo điều kiện cho ổn định chính trị thông qua ngân sách Nhà nước bảo đảm các nhu cầu và điều kiện để không ngừng hoàn thiện bộ máy nhà nước, phát huy vai trò của bộ máy Nhà nước trong việc quản lý mọi lĩnh vực của đất nước, bảo đảm an ninh, quốc phòng, bảo vệ và phát triển những thành tựu đã đạt được của sự nghiệp cách mạng.

***Thứ tư, vai trò kiểm tra của ngân sách Nhà nước***

Thông qua ngân sách Nhà nước, kiểm tra quá trình phát triển kinh tế quốc dân, cũng như các ngành, các đơn vị sản xuất kinh doanh, nhằm thúc đẩy, phát hiện, khai thác tiềm năng kinh tế, kiểm tra bảo vệ tài sản quốc gia, tài sản Nhà nước, chống thất thoát, lãng phí – kiểm tra việc chấp hành luật pháp về ngân sách Nhà nước, kỷ luật tài chính, bảo đảm trật tự kỷ cương trong hoạt động Tài chính.

***Vấn đề 4: Nguyên tắc, mục tiêu Quản lý NSNN***

***Nguyên tắc quản lý***

***Nguyên tắc tập trung thống nhất***

Cả nước chỉ có một ngân sách Nhà nước thống nhất, theo luật ngân

sách Nhà nước thống nhất. Sự thống nhất đó thể hiện bằng pháp luật, bằng chính sách, chế độ và bằng kế hoạch Tài chính ngân sách nhà nước.

Quốc hội quy định, sửa đổi và bãi bỏ các loại thuế. Chính phủ quy định thẩm quyền ban hành và nguyên tắc quản lý các loại phí và các khoản thu ngoài thuế khác, kể các nguyên tắc huy động và sử dụng tiền đóng góp của nhân dân.

Nhà nước cũng quy định các nguyên tắc chi ngân sách Nhà nước thống nhất. Quốc hội quyết định dự toán ngân sách Nhà nước và phê chuẩn quyết toán ngân sách Nhà nước. Tất cả điều đó thể hiện nguyên tắc tập trung thống nhất.

#### *Nguyên tắc bảo đảm tính toàn vẹn và đầy đủ của ngân sách*

Mọi khoản thu chi của ngân sách Nhà nước đều phải tập trung đầy đủ, toàn bộ vào ngân sách Nhà nước, không được bỏ sót hoặc để bất kì nguồn nào ngoài ngân sách Nhà nước. Nguyên tắc này bảo đảm tính nghiêm ngặt của ngân sách Nhà nước, giúp Nhà nước nắm và điều hành toàn bộ ngân sách nhà nước, chống tùy tiện, thất thoát, lãng phí, tham nhũng.

#### *Nguyên tắc bảo đảm tính trung thực của ngân sách nhà nước*

Phản ánh các khoản thu chi ngân sách Nhà nước đã diễn ra trong thực tế đúng sự thật khách quan. Các dự toán, quyết toán phải được kiểm tra, thẩm định nghiêm túc theo một trình tự chặt chẽ, không cho phép cơ quan hành chính tự ý làm điều sai trái mà cơ quan lập pháp đã quyết định ngân sách Nhà nước.

#### *Nguyên tắc bảo đảm tính công khai*

Các khoản thu chi của ngân sách Nhà nước và ngân sách địa phương được Quốc hội và Hội đồng nhân dân thảo luận và biểu quyết công khai, khi được quyết định, phải công bố công khai cho nhân dân biết. Tính công khai của ngân sách nhà nước là thực hiện quyền là chủ của nhân dân “dân biết, dân làm, dân bàn, dân kiểm tra”.

### ***Nguyên tắc thu chi ngân sách Nhà nước cân bằng:***

Cân bằng thu chi ngân sách Nhà nước là cân bằng giữa cung cầu vốn tiền tệ của Nhà nước trong năm: cân bằng cung cầu vốn ngân sách nhà nước có vai trò đặc biệt quan trọng chi phối cung cầu tiền tệ trong nền kinh tế; Bội chi ngân sách Nhà nước là một trong các nguyên nhân gây lạm phát.

### ***Nguyên tắc bảo đảm quỹ dự trữ tài chính:***

Là vấn đề có tính chiến lược, bảo đảm sử dụng Ổn định Tài chính và chủ động trong điều hành ngân sách Nhà nước. Quỹ này không mất đi, mà tăng hàng năm (hình thành từ kết dư ngân sách, nguồn tăng thu vượt kế hoạch hàng năm và bố trí trong chi ngân sách).

### ***Nguyên tắc Bảo đảm thực hiện đúng mục tiêu kinh tế - xã hội***

Kế hoạch ngân sách Nhà nước phải phản ánh và phục vụ đúng mục tiêu kinh tế - xã hội.

### ***Nguyên tắc bảo đảm tính kỷ cương theo pháp luật***

Phải chấp hành nghiêm túc luật Ngân sách Nhà nước, luật thuế, các văn bản pháp quy của Nhà nước, bảo đảm trật tự kỷ cương trong quản lý tài chính đất nước.

### ***Nguyên tắc cân đối ngân sách Nhà nước***

Cân đối ngân sách Nhà nước được thực hiện theo các nguyên tắc:

**Một là**, tổng số chi thường xuyên không được vượt quá tổng số thu từ thuế, phí, lệ phí. Có nghĩa là chỉ được chi trong phạm vi thu được từ thuế, phí, lệ phí và các khoản thu khác, không được đi vay để chi thường xuyên. Tổng số thu từ thuế, phí, lệ phí phải lớn hơn chi thường xuyên, góp phần tích lũy ngày càng cao và chi đầu tư phát triển.

**Hai là**, số bội thu ngân sách hàng năm nếu có, được dùng để tăng đầu tư phát triển.

**Ba là**, số bội chi ngân sách hàng năm phải nhỏ hơn số đầu tư phát triển.

Số bội chi ngân sách được dùng cho đầu tư phát triển, không được sử

dụng cho tiêu dùng.

**Bốn là**, số bội chi ngân sách được bù đắp bằng nguồn vốn đi vay trung, dài hạn trong nước và ngoài nước, có kế hoạch chủ động trả nợ vay, không được bù đắp bằng vốn phát triển tiền phần thâm hụt ngân sách Nhà nước.

**Năm là**, ngân sách địa phương đã được bố trí cân đối theo kế hoạch giữa nguồn thu và nhiệm vụ chi, trường hợp đặc biệt ngân sách cấp tỉnh có nhu cầu đầu tư công trình kết cấu hạ tầng thuộc phạm vi ngân sách cấp tỉnh bảo đảm, và vượt quá khả năng cân đối của ngân sách cấp tỉnh, thì được pháp huy động vốn đầu tư trong nước theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ và phải cân đối ngân sách cấp tỉnh để chủ động trả hết nợ khi đến hạn.

**Sáu là**, thu chi ngân sách phải thực hiện theo kế hoạch dự toán được duyệt.

### **Mục tiêu và quan điểm trong quản lý và sử dụng ngân sách Nhà nước**

#### **Mục tiêu:**

Mục tiêu tổng quát là tạo sự cân đối tích cực, Ổn định ngân sách Nhà nước tạo môi trường Tài chính thuận lợi cho sự Ổn định và phát triển kinh tế – xã hội, nâng cao hiệu quả của ngân sách Nhà nước thực hiện mục tiêu chiến lược về kinh tế – xã hội đến năm 2000.

#### **Mục tiêu cụ thể là:**

- Thúc đẩy kinh tế xã hội phát triển với tốc độ cao.
- Giảm bội chi ngân sách xuống mức thấp nhất, kiềm chế, đẩy lùi lạm phát.
- Nâng tỷ lệ huy động một bộ phận của tổng sản phẩm xã hội vào ngân sách Nhà nước, và sử dụng có hiệu quả đáp ứng với chức năng nhiệm vụ quản lý Nhà nước trong nền kinh tế thị trường.
- Xây dựng cơ chế quản lý ngân sách Nhà nước thống nhất, vừa bảo đảm tập trung thống nhất, vừa phát huy tính chủ động sáng tạo của các cấp chính quyền trong việc giải quyết tốt các vấn đề kinh tế xã hội.
- Bảo đảm kỷ cương trong quản lý ngân sách Nhà nước theo luật pháp.

### **Các quan điểm trong quản lý và sử dụng ngân sách Nhà nước**

- Nhằm thực hiện các mục tiêu, phải có các quan điểm phù hợp
- Tập trung thống nhất trong quản lý ngân sách Nhà nước
- Bản chất ngân sách Nhà nước là thống nhất. Nhà nước chỉ có một ngân sách Nhà nước, phải tập trung thống nhất. Tập trung, nhưng có phân cấp quản lý. Sự thống nhất bảo đảm cho hệ thống ngân sách Nhà nước vận hành thông suốt, thuận lợi, thực hiện được các chức năng nhiệm vụ, mục tiêu kinh tế – xã hội của cả nước. Sự tập trung thống nhất trên cơ sở luật pháp, chính sách, kế hoạch
- Chống việc chia cắt ngân sách, phân tán tản mạn, tùy tiện, lập quỹ ngoài ngân sách Nhà nước, không kỷ cương trong quản lý và sử dụng ngân sách Nhà nước.
- Ngân sách Nhà nước phải là công cụ thúc đẩy sản xuất, bồi dưỡng các nguồn thu. Ngân sách Nhà nước phải có tác dụng kích thích sản xuất phát triển, tạo nguồn thu mới ngày càng cao. Để đầu tư tạo ra cơ cấu kinh tế mới, hợp lý, tạo ra môi trường thuận lợi cho các hoạt động sản xuất kinh doanh của các thành phần kinh tế.
  - Bảo đảm nguồn thu ngân sách các cấp tương xứng với nhiệm vụ chi mà các cấp ngân sách được giao, phát huy năng động, chủ động các cấp chính quyền địa phương.
  - Mở rộng vai trò ngân sách Nhà nước trong phân phối tổng sản phẩm xã hội, phát huy vai trò điều tiết vĩ mô của nhà nước, thực hiện sự bình đẳng trước pháp luật đối với các thành phần kinh tế và sự công bằng xã hội trong sử dụng vốn ngân sách Nhà nước.
  - Quản lý ngân sách Nhà nước phải phù hợp với kinh tế thị trường, vừa chủ động điều tiết thị trường, vừa giải quyết các vấn đề xã hội mà kinh tế thị trường không thể giải quyết được
  - Kết hợp chặt chẽ mối quan hệ quản lý chi ngân sách theo ngành và theo cấp địa phương, tránh trùng lặp, dựa dẫm, bỏ trống.

- Quản lý ngân sách Nhà nước bằng pháp luật

Các quan điểm trên là một hệ thống thống nhất, cần phải nắm vững để quản lý ngân sách Nhà nước có hiệu quả.

### ***Vấn đề 5: Nội dung và nguyên tắc chi ngân sách Nhà nước***

- **Nội dung và nguyên tắc chủ yếu của chính sách chi ngân sách Nhà nước**

*Thứ nhất*, xoá bỏ bao cấp vốn trong kinh tế (loại bỏ chính sách thâm gửi), giảm chi bù lỗ, chỉ tập trung trong lĩnh vực cần thiết cấp bách, bảo đảm vai trò quản lý vĩ mô nền kinh tế.

*Thứ hai*, giảm chi tiêu dùng, nâng cao chi cho đầu tư phát triển

*Thứ ba*, chú trọng đầu tư cho các mục tiêu chiến lược kinh tế – xã hội (các ngành kinh tế mũi nhọn, hạ tầng cơ sở kinh tế – xã hội, các dự án huy động được nhiều lao động nhằm tận dụng nhân lực, đầu tư máy móc thiết bị, công nghệ hiện đại).

*Thứ tư*, chi thường xuyên không vượt quá nguồn thu thuế, phí và lệ phí trong nước.

*Thứ năm*, Tăng chi hợp lý cho các mục tiêu trọng điểm: giáo dục đào tạo, y tế, xã hội (chú ý công tác dân số, xoá đói giảm nghèo và khắc phục tệ nạn xã hội).

Thực hiện triệt để tiết kiệm và nâng cao hiệu quả mọi khoản chi. Hoàn thiện cơ chế chính sách chi tiêu của Nhà nước đúng đối tượng, mục đích, hiệu quả. rà soát lại các định mức tiêu chuẩn chi tiêu phù hợp. Hình thành các quỹ dự trữ quốc gia đủ mạnh (quỹ dự trữ tài chính, ngoại tệ, kim khí quý, vật tư chiến lược).

Không phát hành tiền để bù đắp bội chi ngân sách, kiểm soát lạm phát.

### **Một số vấn đề chủ yếu đối với quản lý chi ngân sách Nhà nước**

**Một là**, đối với nguồn chi thường xuyên thực hiện chi hợp lý về hiệu quả trên cơ sở tiết kiệm chống lãng phí chi thường xuyên được thực hiện theo

chế độ thống nhất của Nhà nước, trên cơ sở kế hoạch ngân sách Nhà nước hàng năm.

**Hai là**, đối với chi đầu tư được thực hiện theo hướng:

- Dành tỷ lệ thoả đáng cho xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật và cơ sở hạ tầng xã hội.
- Bảo đảm kinh tế Nhà nước giữ vai trò chủ đạo
- Nâng cao hiệu quả kinh tế quốc doanh.

**Ba là**, thực hiện kiểm tra, kiểm soát thường xuyên đối với chi ngân sách. Trong đó thực hiện chế độ thanh tra, kiểm tra tài chính định kỳ chế độ kiểm toán thường xuyên. Nhằm phát hiện, ngăn ngừa và xử lý các hiện tượng tham nhũng, làm trái với quy định Nhà nước. Đồng thời qua đó chấn chỉnh chế độ chi ngân sách của Nhà nước cho phù hợp với tiến trình đổi mới của đất nước và công cuộc cải cách nền hành chính quốc gia.

**Những nguyên tắc cơ bản quản lý chi ngân sách Nhà nước**

*Thứ nhất*, Nhà nước phân định và bố trí các nguồn thu ngân sách tương ứng với các nguồn thu thích hợp:

- Chi tiêu thường xuyên chỉ được sử dụng trong phạm vi từ nguồn thu trong nước (thuế, phí, lệ phí) và viện trợ nhân đạo.
- Chi trả nợ gốc nước ngoài trong một phạm vi tỷ lệ quy định trong chi ngân sách.
- Chi đầu tư phát triển được xác định một tỷ lệ thích hợp trong tổng số chi ngân sách để đảm bảo yêu cầu tăng trưởng kinh tế.

*Thứ hai*, nguyên tắc điều tiết kinh tế và phát triển kinh tế:

- Thông qua chi ngân sách phân phối vốn cho các mục tiêu có tầm quan trọng lớn để hình thành cơ cấu ngành, cơ cấu sản xuất và tạo điều kiện cho kinh tế quốc doanh giữ vai trò chủ đạo ở vị trí then chốt; tập trung đầu tư cho các ngành kinh tế mũi nhọn, đổi mới công nghệ, kết cấu hạ tầng, tiến bộ khoa học kỹ thuật, đào tạo, giải quyết công ăn việc làm cho người lao động.

- Chi về phát triển kinh tế, phải xét về nhu cầu, khả năng cân đối vốn; xét về đầu tư cho sản xuất, sự nghiệp hạ tầng cơ sở, phúc lợi; xét về ngành, khu vực, nhóm sản phẩm; xét về phân bố vùng và lãnh thổ một cách toàn diện và đồng bộ. Trong xây dựng cơ bản phải rà soát lại về hiệu quả, tập trung vào những công trình nhanh chóng phát huy hiệu quả, giảm bớt những công trình chưa cần thiết, dồn vốn cho các công trình trọng điểm, tạo ra sự đồng bộ, nhưng không dàn đều; tận dụng phương thức liên doanh, liên kết với các thành phần kinh tế khác, với nước ngoài, phương thức “Nhà nước và nhân dân cùng làm”; mở rộng đầu tư chiều sâu; sửa đổi chế độ cấp phát, đấu thầu, chấn chỉnh tổ chức quản lý nhất là kiểm tra chất lượng, hiệu quả, chống thất thoát.

- Tinh giảm bộ máy Nhà nước bảo đảm gọn nhẹ, năng động, có hiệu lực. Sắp xếp lại bộ máy; chấn chỉnh định biên, tiêu chuẩn hoá cán bộ theo chức danh. Thực hiện công cuộc cải cách triệt để nền hành chính quốc gia.

- Quán triệt nguyên tắc tiết kiệm và hiệu quả kinh tế trong mọi khoản chi ngân sách. Xem vấn đề tiết kiệm không chỉ là ngôn ngữ kinh tế mà còn là tiêu chuẩn đạo đức căn bản của con người; nó phải là trung tâm cấu trúc mọi phương án kinh tế – xã hội, là nguyên tắc cơ bản, nguyên tắc tối thiểu, luôn luôn có ý nghĩa chiến lược trong việc tổ chức quản lý kinh tế và đời sống xã hội.

Nhà nước quy định nội dung cụ thể về biện pháp tiết kiệm chi ngân sách, biện pháp chống bao cấp, chống tiêu xài hoang phí, chống tham ô, lãng phí tiền của tài sản của Nhà nước.

- Thực hiện nguyên tắc đảm bảo thu chi ngân sách theo kế hoạch; chi trong phạm vi khả năng thu, tích cực thu đảm bảo nhu cầu chi, hạn chế bội chi ngân sách Nhà nước. Chỉ được chi trong phạm vi dự toán được duyệt.

- Quản lý chi ngân sách theo đúng luật pháp, chính sách, chế độ, nguyên tắc, đúng tiêu chuẩn định mức, có sự duyệt y của lãnh đạo và chịu sự kiểm soát



của kho bạc Nhà nước.

**Vấn đề 6: Phương hướng cải cách tổ chức quản lý thuế:**

Một là, tiếp tục cải cách, hoàn thiện các sắc luật về thuế theo hướng:

- Hệ thống thuế phải bao quát hết các nguồn thu và tăng thu; xác định, lựa chọn đúng mục tiêu của thuế là kích thích, điều tiết kinh tế tăng thu cho NSNN và bảo đảm chính sách thuế bình đẳng đối với các thành phần kinh tế và các tầng lớp dân cư;
- Chính sách thuế phải được đơn giản hoá cả về mặt thuế suất lẫn thủ tục thu nộp, đồng thời phải bảo đảm tác dụng tích cực trong phân phối, điều tiết thu nhập hợp lý, tạo ra sự công bằng xã hội;
- Bảo đảm ổn định chính sách thuế trong một thời gian dài; tạo điều kiện mở rộng khả năng kiểm soát cả người nộp thuế, người thu thuế và cơ quan quản lý thu thuế;
- Thu hẹp diện miễn, giảm thuế nhằm thực hiện mục tiêu chiến lược phát triển kinh tế - xã hội. áp dụng nghiêm minh hình thức thưởng phạt trong quản lý thuế.
- Cải cách thuế theo hướng thích ứng với những cam kết quốc tế, bắt kịp tốc độ tự do hoá thương mại và đầu tư, thu hút đầu tư, thích ứng với sự tự do di chuyển vốn, lao động.

Hai là, tạo điều kiện cho dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra về thuế bằng việc triển khai xây dựng và tổ chức thực hiện chương trình tuyên truyền, giáo dục và hỗ trợ pháp luật về thuế đối với toàn dân, trước hết là các đối tượng chịu thuế.

Ba là, đẩy mạnh cải cách quản lý hành chính thuế nhằm tạo thuận lợi cho dân và tăng cường pháp chế trong hoạt động thuế.

Bốn là, đổi mới việc chỉ đạo tổ chức thu thuế và nộp thuế. Chuẩn bị mọi điều kiện cần thiết để triển khai áp dụng rộng rãi trên cả nước cơ chế tự tính,

tự khai, tự nộp thuế.

Năm là, hiện đại hoá công tác thanh tra thuế để đẩy mạnh kiểm tra thực hiện các luật thuế. Hệ thống thanh tra Nhà nước, thanh tra Tài chính, thanh tra thuế có quyền và có trách nhiệm tổ chức công tác thanh tra về thuế. Các cấp chính quyền có trách nhiệm và quyền kiểm tra việc thi hành luật thuế trên cả 2 mặt: kiểm tra những người nộp thuế thi hành nghĩa vụ nộp thuế và kiểm tra tổ chức thu thuế và cán bộ thuế thi hành luật thuế.

Sáu là, củng cố tăng cường lực lượng cán bộ thuế, đào tạo nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ thuế đáp ứng yêu cầu mới, tập trung đào tạo các kỹ năng quản lý thuế hiện đại bao gồm tuyên truyền hỗ trợ, xử lý thông tin, quản lý và khống chế nợ, thanh tra kiểm tra, xử lý khiếu nại tố cáo.

### ***Vấn đề 7: Quản lý cân đối ngân sách Nhà nước***

#### **- Khái niệm về cân đối ngân sách Nhà nước**

Cân đối NSNN là quan hệ cân bằng giữa thu và chi NSNN hàng năm. Cân đối NSNN nhằm bảo đảm đủ nguồn Tài chính cho các cấp chính quyền thực hiện tốt chức năng nhiệm vụ mà Hiến pháp quy định. Do vậy cân đối ngân sách được thực hiện theo chiều dọc: phản ánh quan hệ cân đối giữa chính quyền các cấp; cân đối theo chiều ngang: phản ánh cân đối giữa các địa phương.

Cân đối NSNN được thực hiện ngay từ khi lập dự toán NSNN và quán triệt thu chi trong suốt quá trình chấp hành NSNN. Các khoản chi được thực hiện khi có nguồn thu bù đắp. Bảo đảm cân đối thường xuyên, liên tục NSNN là yêu cầu đối với quản lý Tài chính nói chung và NSNN nói riêng.

Cân đối NSNN trước hết biểu hiện quan hệ về lượng giữa các khoản thu chi của NSNN.

Theo đó: Tổng số thu NSNN = Tổng số chi NSNN.

Khi Tổng số thu NSNN > Tổng số chi NSNN : xuất hiện bội thu NSNN (Có

thể tăng chi đầu tư phát triển hoặc tăng dự trữ Tài chính).

Ngược lại, Tổng số thu NSNN < Tổng số chi NSNN: xuất hiện bội chi NSNN. Phần thiếu đó được gọi là thâm hụt NSNN. Thâm hụt NSNN là hiện tượng phổ biến ở các quốc gia, nhất là các nước đang phát triển. Theo lý thuyết kinh tế học cổ điển, muốn thăng bằng ngân sách thiếu hụt thì phải giảm chi hoặc tăng thu, song cả hai phương pháp này ảnh hưởng đến nền kinh tế như sự kìm hãm khiến cho nền kinh tế vốn đã đình trệ càng đình trệ hơn. Trên thực tế nhiều quốc gia đã thực hiện thắt chặt chi tiêu khi nền kinh tế gặp khó khăn, ngân sách thiếu hụt nhưng vẫn không thoát khỏi sự trì trệ của nền kinh tế.

### **Chú ý:**

Thâm hụt ngân sách Nhà nước trong 1 năm là số chênh lệch giữa số chi lớn hơn số thu của năm đó. Để đánh giá thực chất thâm hụt NSNN là gì? chúng ta cần phải loại trừ những khoản thu về thực chất không được tính vào nguồn thu NSNN như sau:

Hiện nay, trong Luật NSNN của nước ta, thuật ngữ “thu NSNN” là để chỉ tất cả các khoản thu vào NSNN như: thuế, phí, lệ phí...viện trợ, vay nợ...., còn thuật ngữ “Chi NSNN” là để chỉ các khoản chi từ NSNN như chi thường xuyên, chi đầu tư phát triển, chi trả nợ gốc tiền vay.... Do vậy, nếu chỉ xác định chênh lệch giữa chi lớn hơn thu NSNN và coi đó là thâm hụt ngân sách thì chưa chính xác, do vậy cần chú ý loại trừ 3 khoản thu sau:

*Một là,* Số thu NSNN không được tính số vay nợ (trong và ngoài nước), vì vậy các khoản vay phải có trách nhiệm hoàn trả.

*Hai là,* Viện trợ không hoàn lại hàng năm từ các Chính phủ và Tổ chức quốc tế có tác dụng làm giảm thâm hụt NSNN. Nhưng các khoản viện trợ thường không có kế hoạch trước và không ổn định, việc dự kiến các khoản chi được Tài trợ bằng nguồn viện trợ có thể tác động tiêu cực đến dự toán NSNN, hơn thế nữa nó làm cho nguồn thu không phản ánh thực sự kết quả tích cực của

nguồn thu. Vì vậy chỉ nên coi các nguồn viện trợ là để bù đắp thâm hụt ngân sách.

*Ba là,* Không được tính toàn bộ việc thu hồi tiền nợ Nhà nước đã cho vay hàng năm là một khoản thu NSNN, mà chỉ tính số cho vay ròng (Cho vay ròng hàng năm của Nhà nước là chênh lệch giữa số cho vay ra và số đã thu hồi nợ trong năm).

Với việc loại trừ những khoản không tính vào số thu NSNN trên, để đánh giá đúng khi xảy ra Thâm hụt NSNN, không chỉ đánh giá chỉ tiêu chênh lệch tuyệt đối giữa chi lớn hơn thu, mà có thể xác định thêm chỉ tiêu tương đối như: chỉ tiêu tỷ lệ phần trăm thâm hụt so với GDP.

### **Bội chi NSNN, nguyên nhân và nguồn bù đắp.**

Bội chi NSNN trong một thời kỳ (1 năm, 1 chu kỳ kinh tế) là số chênh lệch giữa chi lớn hơn thu của thời kỳ đó.

Có hai loại nguyên nhân cơ bản gây ra bội chi NSNN:

Loại nguyên nhân thứ nhất là tác động của chu kỳ kinh doanh. Khủng hoảng làm cho thu nhập của Nhà nước co lại, nhưng nhu cầu chi lại tăng lên (để giải quyết những khó khăn mới về kinh tế và xã hội). Điều đó làm cho mức bội chi NSNN tăng lên. Ở giai đoạn kinh tế phồn thịnh, thu của Nhà nước sẽ tăng lên, trong khi chi không phải tăng tương ứng. Điều đó làm giảm mức bội chi NSNN. Mức bội chi do tác động của chu kỳ kinh doanh gây ra được gọi là bội chi chu kỳ.

Loại nguyên nhân thứ hai là tác động của chính sách cơ cấu thu chi của Nhà nước. Khi Nhà nước thực hiện chính sách đẩy mạnh đầu tư, kích thích tiêu dùng sẽ làm tăng mức bội chi NSNN. Ngược lại, thực hiện chính sách giảm đầu tư và tiêu dùng của Nhà nước thì mức bội chi NSNN sẽ giảm bớt. Mức bội chi do tác động của chính sách cơ cấu thu chi gây ra được gọi là bội chi cơ cấu.

Trong điều kiện bình thường (không có chiến tranh, không có thiên tai lớn,...), tổng hợp của bội chi chu kỳ và bội chi cơ cấu sẽ là bội chi NSNN.

Bội chi NSNN tác động đến kinh tế vĩ mô phụ thuộc nhiều vào cách bù đắp bội chi. Mỗi cách bù đắp đều làm ảnh hưởng đến cân đối kinh tế vĩ mô.

Nếu Nhà nước phát hành thêm quá nhiều tiền để bù đắp bội chi NSNN sẽ kéo theo lạm phát.

Nếu vay nước ngoài quá nhiều sẽ kéo theo vấn đề phụ thuộc nước ngoài.

Nếu vay quá nhiều trong nước sẽ làm tăng lãi suất, và cái vòng nợ - trả lãi - bội chi sẽ làm tăng mạnh các khoản nợ công chúng.

Nếu giảm dự trữ ngoại hối quá nhiều, làm cạn dự trữ quốc gia sẽ dẫn đến khủng hoảng tỷ giá.

Hiện nay, Nhà nước ta kiên quyết không phát hành thêm tiền để bù đắp bội chi NSNN.

Vay nợ (trong nước, ngoài nước) được xem là giải pháp bù đắp bội chi NSNN một cách hữu hiệu. Kinh nghiệm mấy chục năm cải cách của Trung Quốc cho hay tỷ lệ giữa nợ trong nước và nước ngoài nên ở mức 1,4 :1. Tuy vậy, mức độ nợ phải nằm trong giới hạn hợp lý. Tổng số nợ/GDP không quá 30% là mức nợ bình thường, 30% - 50% là nợ mức khó khăn, trên 50% là mức nợ trầm trọng.

### **Tổ chức cân đối ngân sách Nhà nước theo luật ngân sách Nhà nước.**

Quá trình cân đối thu chi NSNN bao giờ cũng ở trong trạng thái biến đổi, không ngừng chuyển hoá giữa cân đối – không cân đối – cân đối... Trong quản lý NSNN cần hướng tới một NSNN “cân bằng thu chi”. Do vậy trong tổ chức cân đối NSNN cần chú ý 3 vấn đề sau:

#### ***Nguyên tắc thực hiện cân đối ngân sách Nhà nước:***

Theo Luật NSNN và các văn bản pháp luật hiện hành, NSNN được cân đối theo những vấn đề có tính nguyên tắc sau đây:

- Tổng số thu từ thuế, phí và lệ phí phải lớn hơn tổng số chi thường xuyên và góp phần tích lũy ngày càng cao vào chi đầu tư và phát triển, tiến tới cân bằng thu chi ngân sách.
- Bội chi NSNN được bù đắp bằng nguồn vốn vay trong nước và ngoài nước.
- Vay bù đắp bội chi NSNN phải bảo đảm không sử dụng cho tiêu dùng và chỉ sử dụng cho mục đích phát triển. Phải có kế hoạch thu hồi vốn vay và bảo đảm bố trí ngân sách để chủ động trả nợ khi đến hạn.

Ngân sách địa phương được cân đối theo nguyên tắc: 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 cấp tỉnh bảo đảm (thuộc danh mục đầu tư trong kế hoạch 5 năm và được Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh quyết định) 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 để chủ động trả nợ khi đến hạn.

***Tổ chức thực hiện cân đối ngân sách Nhà nước:***

Ngay từ khâu lập dự toán, thu ngân sách phải được xác định trên cơ sở tăng trưởng kinh tế, chi NSNN phải bảo đảm các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội, quản lý Nhà nước, bảo đảm quốc phòng an ninh.

*Một là:* Dự toán ngân sách các cấp được tổng hợp theo lĩnh vực từng loại thu, từng lĩnh vực chi, cơ cấu giữa chi thường xuyên, chi đầu tư phát triển, chi trả nợ. Dự toán ngân sách của các Bộ, cơ quan trung ương, các cấp chính quyền địa phương, các cơ sở quản lý Nhà nước ở địa phương được tổng hợp theo ngành kinh tế, địa bàn lãnh thổ và dự toán ngân sách các cấp.

- Dự toán chi ngân sách trung ương và thu ngân sách các cấp được bố trí khoảng khoản dự phòng từ 2% đến 5% tổng số chi nhằm đáp ứng các nhu cầu phát sinh đột biến trong năm.

- Chính phủ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được lập quỹ dự trữ Tài chính

từ các nguồn: tăng thu, kết dư ngân sách, bố trí trong dự toán chi ngân sách hàng năm và các nguồn Tài chính khác theo quy định của pháp luật. (Mức khống chế tối đa của quỹ dự trữ Tài chính ở mỗi cấp do Chính phủ quy định).

- Việc ban hành và thực hiện các văn bản pháp luật mới làm tăng chi, hoặc giảm thu ngân sách trong năm phải có nguồn bảo đảm.

- Mọi Tài sản được đầu tư, mua sắm từ nguồn NSNN và các Tài sản khác của Nhà nước phải được quản lý chặt chẽ theo quy định.

*Hai là:* Trong quá trình cân đối NSNN, quan hệ giữa ngân sách các cấp được thực hiện theo nguyên tắc sau:

- Ngân sách trung ương và ngân sách mỗi cấp được phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể.

- Ngân sách trung ương giữ vai trò chủ đạo, bảo đảm thực hiện các nhiệm vụ chiến lược, quan trọng của quốc gia và hỗ trợ những địa phương chưa cân đối được thu, chi ngân sách. Thực hiện bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới để bảo đảm công bằng, phát triển cân đối giữa các vùng, các địa phương.

- Nhiệm vụ chi thuộc ngân sách cấp nào do ngân sách cấp đó bảo đảm; việc ban hành và thực hiện chính sách... mới làm tăng chi ngân sách phải có giải pháp bảo đảm nguồn Tài chính phù hợp với khả năng cân đối ngân sách của từng cấp.

- Trường hợp cơ quan quản lý Nhà nước cấp trên uỷ quyền cho cơ quan quản lý Nhà nước cấp dưới thực hiện nhiệm vụ chi thuộc chức năng của mình, thì phải chuyển kinh phí từ ngân sách cấp trên cho cấp dưới để thực hiện nhiệm vụ đó, trừ trường hợp đặc biệt do Chính phủ quy định.

## ***Vấn đề 8: Nợ Chính phủ***

### **1. Khái niệm về Nợ Chính phủ.**

Nợ chính phủ, còn gọi là Nợ công hoặc Nợ quốc gia, là tổng giá trị các khoản tiền mà Chính phủ thuộc mọi cấp từ trung ương đến địa phương đi vay nhằm tài trợ cho các khoản thâm hụt ngân sách Nhà nước. Nói cách khác, Nợ Chính phủ là thâm hụt ngân sách Nhà nước lũy kế đến một thời điểm nào đó. Thuật ngữ Nợ chính phủ được sử dụng khá phổ biến trong các thống kê tài chính quốc gia và thống kê của các tổ chức tài chính quốc tế như: Quỹ tiền tệ Quốc tế hoặc ngân hàng Thế giới. Trong các thống kê của các tổ chức tài chính quốc tế, Nợ chính phủ là tổng các khoản vay nợ trong và ngoài nước của Chính phủ. Theo cách hiểu này, Nợ chính phủ là số dư về nghĩa vụ trả nợ gốc và trả nợ lãi tại một thời điểm đối với các khoản vay trong nước và vay nước ngoài của Chính phủ.

Nợ chính phủ bao gồm tổng nợ trong và ngoài nước của chính phủ, tổng các khoản vay nợ của khu vực tư có bảo lãnh của Chính phủ (chủ yếu là nợ nước ngoài) và các khoản nợ của các tổ chức thuộc khu vực công. Nợ chính phủ bao gồm nợ của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Nói cách khác, Nợ Chính phủ chỉ liên quan đến hoạt động vay nợ của các cơ quan Chính phủ thuộc đối tượng sử dụng nguồn vốn ngân sách Nhà nước và được phép vay nợ theo quy định của pháp luật.

Theo thông lệ quốc tế, nợ của ngân hàng Trung ương không được xếp vào nợ của Chính phủ mà được tổng hợp vào nợ của khu vực công. Tuy nhiên, đối với Việt Nam, do ngân hàng Nhà nước là một cơ quan của Chính phủ nên các khoản vay nợ của ngân hàng Nhà nước Việt Nam được tổng hợp vào nợ của Chính phủ.

Ở nước ta, để thực hiện chức năng quản lý vĩ mô nền kinh tế, Chính phủ phải gán một phần trách nhiệm của mình đối với một số khoản nợ của các chủ thể kinh tế khác, chẳng hạn của các tổ chức công, như Quỹ Hỗ trợ phát triển doanh nghiệp nhà nước và nợ của khu vực tư có bảo lãnh của Chính phủ.



Nợ nước ngoài của quốc gia là số dư của mọi nghĩa vụ nợ hiện hành (không bao gồm nghĩa vụ nợ dự phòng) về trả gốc và lãi tại một thời điểm của các khoản vay nước ngoài của quốc gia. Nợ nước ngoài còn có thể định nghĩa là khoản vay của quốc gia đối với những chủ nợ cư trú ngoài phạm vi quốc gia (bao gồm cả những khoản nợ trong nước do người không cư trú tại quốc gia đó nắm giữ).

Đối với khoản nợ mà Chính phủ, các tổ chức trong nước vay Chính phủ, vay các tổ chức và cá nhân nước ngoài có thể được xác định khá chính xác. Đối với khoản nợ của các chủ nợ không cư trú ở nội địa thì rất khó tổng hợp đầy đủ và chính xác. Bởi vì các khoản nợ này có thể được thực hiện bằng đồng nội tệ hoặc ngoại tệ ngay trên thị trường nội địa, tiêu thức để xác định đó là khoản nợ nước ngoài dựa trên cơ sở chủ nợ là người cư trú ở nước ngoài. Vấn đề này thường được biết đến dưới một tên gọi khác là đầu tư gián tiếp của nước ngoài qua con đường phổ biến nhất là thị trường chứng khoán. Các nhà đầu tư nước ngoài mua trái phiếu trên thị trường chứng khoán Việt Nam thì được tổng hợp vào khoản nợ nước ngoài của Việt Nam.

Để bảo đảm an toàn nợ của quốc gia và nợ của chính phủ, các nước thường sử dụng các tiêu chí sau đây làm giới hạn vay và trả nợ:

Giới hạn nợ quốc gia không vượt quá 50-60% GDP hoặc không vượt quá 150% kim ngạch xuất khẩu.

Dịch vụ trả nợ quốc gia không vượt quá 15% kim ngạch xuất khẩu và dịch vụ trả nợ của Chính phủ không vượt quá 10% chi ngân sách.

## **2. Các hình thức vay nợ của Chính phủ.**

- Vay nợ trong nước thông qua phát hành các giấy tờ có giá của Nhà nước.

Ở Việt Nam, Nhà nước áp dụng vay nợ Nhà nước bằng việc phát hành trái phiếu. Các hình thức trái phiếu bao gồm:

- Vay nợ nước ngoài:

Vay nợ nước ngoài dưới hình thức hỗ trợ phát triển chính thức (ODA): Căn

cứ theo các tiêu thức phân loại, hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) gồm các loại sau đây:

Theo phương thức hoàn trả, ODA gồm có 2 loại:

- Hỗ trợ phát triển chính thức có hoàn lại (ODA cho vay ưu đãi)
- Hỗ trợ phát triển chính thức không hoàn lại.

Theo nguồn cung cấp, ODA gồm có:

- ODA song phương.
- ODA đa phương.

Căn cứ vào hình thức, ODA bao gồm:

- Hỗ trợ cán cân thanh toán
- Hỗ trợ theo chương trình
  - Hỗ trợ kỹ thuật
- Hỗ trợ theo dự án

Vay nợ nước ngoài dưới hình thức phát hành trái phiếu quốc tế: Phát hành trái phiếu quốc tế của Nhà nước vào thị trường vốn quốc tế để huy động vốn của các nhà đầu tư nước ngoài cũng là một kênh huy động vốn quan trọng.

-Vay thương mại nước ngoài

Vay thương mại biểu hiện bằng việc Nhà nước tiến hành vay nợ các ngân hàng thương mại, các tổ chức Tài chính tiền tệ ở các quốc gia trên thế giới.

### 1.3. Tác động của Nợ chính phủ.

Nợ chính phủ có tác động đến nền kinh tế như thế nào ? Có hai quan điểm chính như sau:

Quan điểm truyền thống cho rằng biện pháp cắt giảm thuế được bù đắp bằng nợ chính phủ kích thích tiêu dùng và làm giảm tiết kiệm quốc dân. Sự gia tăng tiêu dùng làm tăng tổng cầu và thu nhập quốc dân trong ngắn hạn nhưng dẫn đến khối lượng tư bản ít hơn (do đầu tư giảm) và thu nhập quốc dân thấp hơn trong dài hạn.

Quan điểm Barro-Ricardo lại cho rằng biện pháp cắt giảm thuế được bù đắp bằng nợ chính phủ không kích thích chi tiêu ngay cả trong ngắn hạn vì không làm tăng thu nhập thường xuyên của các cá nhân mà nó chỉ làm dịch chuyển thuế từ hiện tại sang tương lai. Hai quan điểm nói trên tuy khác nhau nhưng cùng xuất phát từ hành vi của người tiêu dùng và do vậy khi áp dụng cần nghiên cứu hành vi của người tiêu dùng.

Về hiệu suất của tác động từ nợ chính phủ tới tăng trưởng kinh tế:

Trong những năm gần đây, hầu hết các nhà kinh tế đều cho rằng trong dài hạn một khoản nợ chính phủ lớn (tỷ lệ của nó so với GDP cao) làm cho sự tăng trưởng của sản lượng tiềm năng chậm lại vì những lý do sau:

Nếu một quốc gia có nợ nước ngoài lớn thì quốc gia đó buộc phải tăng cường xuất khẩu để trả nợ nước ngoài và do đó khả năng tiêu dùng giảm sút.

Nợ trong nước tuy được coi là ít tác động hơn vì trên góc độ nền kinh tế là một tổng thể thì chính chủ chỉ nợ công dân của chính nước mình, tuy vậy nếu nợ trong nước lớn thì chính phủ buộc phải tăng thuế để trả lãi nợ vay. Thuế làm méo mó nền kinh tế, gây ra tổn thất vô ích về phúc lợi xã hội.

Ngoài ra, còn có một số quan điểm cho rằng việc chính phủ sử dụng công cụ nợ để điều tiết kinh tế vĩ mô sẽ không có hiệu suất cao vì có hiện tượng crowding out.

Chính phủ muốn tăng chi tiêu công cộng để kích cầu thì phát hành trái phiếu chính phủ. Phát hành thêm trái phiếu chính phủ thì giá trái phiếu chính phủ giảm, thể hiện qua việc chính phủ phải nâng lãi suất trái phiếu thì mới huy động được người mua. Lãi suất trái phiếu tăng thì lãi suất chung của nền kinh tế cũng tăng. Điều này tác động tiêu cực đến động cơ đầu tư của khu vực tư nhân, khiến họ giảm đầu tư... Tóm lại, phát hành trái phiếu tuy có làm tăng tổng cầu, song mức tăng không lớn vì có những tác động phụ làm giảm tổng cầu.

### **3. Liên hệ thực tiễn VN**

Tình hình vay nợ của Việt Nam hiện nay được: Ủy ban Kinh tế Quốc hội (Tại phiên họp sáng ngày 2 tháng 10 năm 2009 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về tình hình kinh tế - xã hội năm 2009 và dự kiến kế hoạch phát triển năm 2010) đã chỉ ra 8 hạn chế trong đó nhấn mạnh đến vấn đề Nợ Chính phủ: Nợ Chính phủ tăng mạnh. Năm ngoái, nợ Chính phủ khoảng 36,5% GDP; năm nay ước lên đến 40% GDP; năm 2010 dự kiến khoảng 44% GDP.

Báo cáo công tác quản lý nợ công của Bộ Tài chính phát đi ngày 30/11/2009 tại hội nghị ngành tài chính cho hay, Nợ công (bao gồm Nợ Chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh và nợ chính quyền địa phương), dự kiến đến cuối năm 2009 khoảng 44,7% GDP. Trong con số này, nợ Chính phủ chiếm 35,4% GDP; nợ được Chính phủ bảo lãnh chiếm 7,9% GDP; và nợ chính quyền địa phương chiếm 1,4% GDP. Nếu tính thêm 146 nghìn tỷ đồng và 1 tỷ USD trái phiếu Chính phủ, cùng với số vốn ODA tài trợ mới trong năm tới, đến hết năm 2010, tỷ lệ nợ công sẽ cao hơn, dự kiến có thể sẽ đạt mức 50% GDP.

Tại hội nghị nhóm tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam lần thứ 16, các nhà tài trợ đã cam kết dành 8,063 tỷ USD vốn ODA cho Việt Nam trong năm tới, mức kỷ lục từ trước đến nay. Sau khi cam kết tài trợ ODA năm 2010 với hơn 8 tỷ USD được công bố trong phiên bế mạc hội nghị nhóm tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam lần thứ 16, vấn đề nợ công một lần nữa lại được hâm nóng.

Trước đó, những kế hoạch phát triển đầy tham vọng của Chính phủ như: phát hành trái phiếu Chính phủ tổng cộng 146 nghìn tỷ đồng trong nước và khoảng 1 tỷ USD ra nước ngoài trong năm 2010, được cho là có thể khiến nợ công tăng lên nhanh chóng, đã được “mổ xẻ” tại diễn đàn Quốc hội.

Liệu nợ công có đảm bảo trong ngưỡng an toàn ?

Phó chủ nhiệm Ủy ban Tài chính ngân sách của Quốc hội, ông Trịnh Huy Quách cho biết, quan điểm về ngưỡng an toàn trong tỷ lệ nợ công so với GDP cũng khác nhau. Theo khuyến cáo của các tổ chức quốc tế, tỷ lệ hợp lý

với trường hợp các nước đang phát triển nên ở mức dưới 50% GDP, thì theo tìm hiểu của Phó chủ nhiệm Quách, có khá nhiều nước tỷ lệ này lên đến trên 80% GDP.

Bình luận về những tương quan so sánh kể trên, Phó chủ tịch Ủy ban Giám sát Tài chính quốc gia Lê Xuân Nghĩa cho rằng, tỷ lệ nợ công của Việt Nam hiện nay thấp hơn rất nhiều so với các nước (Hoa Kỳ khoảng 300% GDP).

“Nếu nợ công cao hơn nữa, vẫn đảm bảo trong giới hạn an toàn cho phép”, ông Nghĩa khẳng định.

Một điểm đáng chú ý khác được Thứ trưởng Bộ Tài chính Nguyễn Công Nghiệp lưu ý trong cuộc trao đổi với VnEconomy chiều qua, đó là cơ cấu nợ. “Nợ công theo cách hiểu là Chính phủ đi vay trên thị trường, theo lãi suất thị trường thì Việt Nam không có”, ông Nghiệp cho biết.

Theo báo cáo của Bộ Tài chính, tính đến cuối năm 2009, cơ cấu nợ công gồm nợ Chính phủ chiếm 79,3%; nợ được Chính phủ bảo lãnh chiếm 17,6% và nợ chính quyền địa phương chiếm khoảng 3,1%. Trong nợ Chính phủ, nợ nước ngoài chiếm 60% (trong đó 85% là ODA); nợ trong nước chiếm 40%.

Thông tin thêm về việc phát hành trái phiếu Chính phủ trị giá 146 nghìn tỷ đồng và 1 tỷ USD trong năm 2010, Phó cục trưởng Cục Quản lý nợ và Tài chính đối ngoại, Bộ Tài chính, ông Hoàng Hải tiết lộ, thời hạn tối thiểu đối với trái phiếu Chính phủ phát hành trong năm tới là 10 năm, có loại 15 năm, với mức lãi suất hợp lý.

Nợ nước ngoài: Không đáng lo

Theo Bộ trưởng Võ Hồng Phúc, nợ nước ngoài trong cơ cấu nợ quốc gia tuy có cao, nhưng vẫn nằm trong ngưỡng cho phép, trong khả năng trả nợ của Việt Nam. “Hàng năm, Chính phủ vẫn dành một khoản ngân sách để trả nợ vay nước ngoài, và chúng ta chưa trả chậm bất kỳ khoản vay nào”, ông Phúc khẳng định quan điểm này trong buổi họp báo chiều nay.

Tiếp lời người đứng đầu Bộ Kế hoạch và Đầu tư, đại diện hai nhà tài trợ

quan trọng là WB và ADB cũng nhất trí quan điểm trên. Bà Victoria Kwakwa nói thêm: “Không có lý do gì để chúng tôi phải lo lắng về khả năng trả nợ của Chính phủ cho khoản nợ tích lũy đến thời điểm này. Chúng tôi vẫn giám sát chặt chẽ nợ nước ngoài của Việt Nam”.

Với những ý kiến “Soi” vào tỷ lệ Nợ công, Nợ Chính phủ, nợ nước ngoài... so với GDP ở trên, có thể thấy vấn đề Nợ Chính phủ hiện nay không có vấn đề gì, tuy nhiên còn có nhiều ý kiến trong giới khoa học vẫn còn quan ngại về nguy cơ tiệm cận ngưỡng bất ổn cũng có cái lý của nó.

Trong thời điểm hiện, để có thể đánh giá một cách khoa học về tình hình nợ Chính phủ hiện nay của Việt Nam nhằm đề ra những giải pháp đúng đắn và kịp thời nhằm bảo đảm Nợ Chính phủ ở mức an toàn, theo ý kiến Tác giả: cần lưu ý đến những vấn đề sau:

#### 1. Chính sách vay nợ và trả nợ của Chính phủ.

Để bù đắp thiết hụt ngân sách Nhà nước và mở rộng đầu tư phát triển kinh tế, nhiều nước trên thế giới đã áp dụng một cách sách huy động vốn trong nước và vay nợ nước ngoài một cách triệt để và có hiệu quả, kể cả các nước phát triển như Mỹ, Nhật và các nước đang phát triển như Trung Quốc, Singapore, Thailan, Philippin...

Khi hoạch định Chính sách vay nợ của Nhà nước cần chú ý đến những vấn đề sau:

- Căn cứ vào kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, kế hoạch ngân sách Nhà nước hàng năm, nhu cầu chi tiêu và đầu tư của Nhà nước, yêu cầu và nhiệm vụ của Nhà nước trong từng thời kỳ, Nhà nước dự kiến mức huy động vốn ngắn hạn, trung hạn và dài hạn hướng vào các đối tượng ở trong và ngoài nước bằng những hình thức huy động vốn thích hợp và lãi suất căn cứ theo mặt bằng lãi suất thị trường. Chính sách vay nợ của Nhà nước nhằm vào:

- Lành mạnh hoá nền Tài chính tiền tệ quốc gia bằng việc xoá bỏ cơ chế tiền tệ hoá thâm hụt ngân sách Nhà nước, ổn định và lành mạnh hoá khu vực

tiền tệ ngân hàng, góp phần Ổn định giá trị đồng nội tệ;

- Mở rộng các hoạt động đầu tư theo định hướng của Nhà nước và nâng cao hiệu quả đầu tư.

- Góp phần tạo ra một thị trường Tài chính năng động.

- Dự kiến các vấn đề gặp phải khi tính toán nợ chính phủ:

- Lạm phát, chỉ tiêu thâm hụt ngân sách khi tính toán thường không điều chỉnh ảnh hưởng của lạm phát vì trong tính toán chi tiêu của Chính phủ, người ta tính toán các khoản trả lãi vay theo lãi suất danh nghĩa trong khi đáng lẽ chỉ tiêu này chỉ nên tính theo lãi suất thực tế. Do lãi suất danh nghĩa bằng lãi suất thực tế cộng với tỷ lệ lạm phát, nên thâm hụt ngân sách đã bị phóng đại. Trong những thời kỳ lạm phát ở mức cao và nợ chính phủ lớn thì ảnh hưởng của yếu tố này rất lớn.

- Tài sản đầu tư: Nhiều nhà kinh tế cho rằng tính toán nợ chính phủ cần phải trừ đi tổng giá trị của tài sản chính phủ. Điều này cũng đơn giản như khi xử lý tài sản của cá nhân: khi một cá nhân vay tiền để mua nhà thì không thể tính anh ta đã thâm hụt ngân sách bằng số tiền đã vay mà phải trừ đi giá trị của căn nhà. Tuy nhiên khi tính toán theo phương pháp này lại gặp phải vấn đề những gì nên coi là tài sản của chính phủ và tính toán giá trị của chúng như thế nào, ví dụ: đường quốc lộ, kho vũ khí hay chi tiêu cho giáo dục...

- Các khoản nợ tiềm tàng: Nhiều nhà kinh tế lập luận rằng tính toán nợ chính phủ đã bỏ qua các khoản nợ tiềm tàng như tiền trợ cấp hưu trí, các khoản bảo hiểm xã hội mà chính phủ sẽ phải chi trả cho người lao động hay các khoản mà chính phủ sẽ phải chi trả khi đứng ra bảo đảm cho các khoản vay của người có thu nhập thấp mà trong tương lai họ không có khả năng thanh toán...

2. Sớm hoàn thiện việc xây dựng và ban hành Luật quản lý nợ công.

Hiện nay, dự thảo về Luật quản lý nợ công đã được ban hành với 8 chương và 55 điều. Tuy nhiên để nội dung của Luật được hoàn thiện, theo ý kiến Tác

giả

cần phải làm rõ và bổ sung những nội dung sau:

- Về phạm vi điều chỉnh: Để bảo đảm tính thống nhất và tính bao quát của Luật,

nên đưa doanh nghiệp Nhà nước thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật này (điều 1).

- Về tính cụ thể của dự án Luật: Dự thảo Luật còn nhiều quy định chung chung, mang tính luật khung, ví dụ như những quy định ở Điều 26, 27, 29, 33, 41, 46 và một số điều khác; đáng lẽ ra chúng ta phải quy định rõ trong Luật để thực hiện thì chúng ta lại giao cho Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ quy định. Tác giả thống kê sơ bộ có khoảng 14 điều giao cho Thủ tướng Chính phủ và Chính phủ quy định. Chúng ta đang chủ trương chống luật khung, luật ống, nên quy định rõ để thực hiện.

- Về cơ quan quản lý Nhà nước đối với việc vay trả nợ: đề nghị. Khoản 2, Điều 15 và Điều 29 của dự thảo Luật cần quy định rõ về cơ quan quản lý nhà nước đối với việc vay trả nợ của các doanh nghiệp; cơ quan có trách nhiệm điều hành hạn mức vay thương mại hàng năm của các doanh nghiệp. Tập trung đầu mối quản lý nợ công và có thể đổi mới từ chỗ ngân hàng Nhà nước còn quản lý nợ của World Bank, nợ của ADB có thể gom lại một đầu mối là Bộ Tài chính quản lý cả ODA, quản lý tất cả các khoản nợ, như thế nó phù hợp với xu thế hơn.

- Về việc hoàn trả vốn vay: Chưa thấy quy định rõ về việc bàn giao nợ vay đối với các đối tượng vay nợ, đặc biệt ở chính quyền địa phương, ở các đối tượng vay nợ. Nếu mà người đương nhiệm hết nhiệm kỳ thì phải bàn giao lại khoản nợ vay cho người kế nhiệm thì sẽ được thực hiện như thế nào. Ví dụ như ở những nguồn vốn vay mà được sử dụng kém hiệu quả, vỡ nợ thì liệu người kế nhiệm có dám nhận việc trả nợ này hay không, số nợ này hay không? Tôi đề nghị đưa vào luật để quy trách nhiệm cho nó cụ thể là giao



cho ai và được thực hiện như thế nào.

- Về các quy định về nợ của chính quyền địa phương: chưa cụ thể. Nếu chính quyền địa phương không có khả năng trả nợ hoặc trả nợ chậm so với yêu cầu sẽ được xử lý như thế nào, xử lý chính quyền địa phương là xử lý ai? Chủ tịch tỉnh hay tập thể nào? Khi địa phương không có đủ khả năng trả nợ thì liệu Chính phủ có bảo lãnh cho chính quyền địa phương hay không? Tương tự như vậy tôi cũng chưa thấy có quy định ở cấp Trung ương sẽ xử lý ai?

- Về quản lý nợ địa phương: cần nghiên cứu quy định về trường hợp chính quyền địa phương làm kém hiệu quả, chất lượng của nguồn vốn vay không đảm bảo hiệu quả. Ví dụ do thiên tai hay những yếu tố nào đó gây ra làm cho họ không có đủ khả năng để mà chi trả thì luật phải quy định như thế nào hoặc là nếu những địa phương mà làm mất cân đối, sử dụng vốn vay sai mục đích thì làm cách nào xử lý chính quyền địa phương này, liệu Chính phủ có bảo lãnh được hay không?

- Về quy định đối với vốn vay của nước ngoài: Quy định theo Điều 43 Dự thảo Luật quy định đối với vốn vay của nước ngoài, thì đối với những địa phương nghèo, những địa phương không có khả năng, không có năng lực, có nguồn thu ngân sách yếu, thu không đủ chi thì rất khó có sức cạnh tranh với các tỉnh giàu để tranh thủ được nguồn vốn vay. Đồng thời, nếu quy định như thế này thì sẽ xảy ra tiêu cực trong vấn đề chạy dự án, chạy nguồn vốn đầu tư, gây thiệt thòi cho các tỉnh nghèo có năng lực thu ngân sách và năng lực ngoại giao yếu.

- Về đối tượng bảo lãnh: đề nghị nên xem lại đối tượng bảo lãnh và nên quy định hạn chế lại, trong trường hợp nào thì Nhà nước bảo lãnh, làm như vậy thì hiệu quả của việc vay nợ công sẽ tốt hơn. Về việc này, Quỹ tích lũy của Bộ Tài chính có các số liệu rất đầy đủ. Trong thời gian vừa qua Quỹ này đã trả nợ như thế nào, thay mặt các tổ chức trả nợ như thế nào, chúng ta phân

vùng lại để làm sao hạn chế đối tượng là Nhà nước bảo lãnh.

- Về trách nhiệm của các cơ quan cho vay và người vay lại: đề nghị nên quy định rõ trách nhiệm của cơ quan cho vay lại tại Điều 29, khoản 4, điểm c để các cơ quan cho vay thấy rõ được trách nhiệm và các nhiệm vụ buộc phải thực hiện. Đặc biệt là nhiệm vụ thẩm định năng lực, khả năng thực hiện và thanh toán của bên vay, nhiệm vụ thanh tra, kiểm tra việc sử dụng nguồn vốn, các giải pháp khẩn cấp để thu hồi khoản cho vay. Tôi đề nghị bổ sung một khoản tại Điều 52 để đưa việc quản lý, sử dụng vốn vay không có hiệu quả vào các hành vi vi phạm pháp luật, cụ thể như sau: Quản lý việc sử dụng vốn vay nợ không đúng quy định, thiếu trách nhiệm, để tổ chức sử dụng vốn vay sai mục đích, gây thất thoát, lãng phí nguồn vốn vay. Đồng thời, tôi đề nghị quy định chi tiết hơn về trách nhiệm của tổ chức, cơ quan vay lại trong việc sử dụng vốn vay lại tại Điều 29 khoản 5, đặc biệt là trách nhiệm hoàn trả vốn vay của bên vay lại. Ngoài ra, cần thể hiện lại Điều 52, khoản 3 như sau: không trả hoặc trì hoãn việc trả các khoản vay đến hạn mà không có lý do được bên cho vay chấp thuận.

- Việc công bố công khai các thông tin về tình hình vay nợ: dự thảo Luật còn chung chung chưa thể hiện được rõ những vấn đề như thời gian công bố công khai, định kỳ, thời gian công khai, nội dung các thông tin công bố công khai gồm những vấn đề gì, chính quyền địa phương có phải công bố công khai tình hình vay nợ không? Để tránh tính hình thức thì nên sửa Điều 50 theo hướng bổ sung quy định trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong việc thực hiện công khai thông tin về nợ công của địa phương.

- Về công tác thanh tra, kiểm tra và hiệu quả của nguồn vốn: cần thận trọng khi quyết định thông qua luật này, đảm bảo cho việc vay nợ và trả nợ được nghiêm túc.