

**TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH DOANH VÀ CÔNG NGHỆ HÀ NỘI**  
**KHOA TÀI CHÍNH NGÂN HÀNG**

-----

**GIÁO TRÌNH**

# **TÀI CHÍNH CÔNG**

**Chủ biên: GS.,TS. Vũ Văn Hoá**  
**PGS.,TS. Lê Văn Hưng**

**HÀ NỘI – 2009**

## LỜI NÓI ĐẦU

Để đáp ứng kịp thời yêu cầu giảng dạy và học tập theo chương trình đào tạo của **Trường Đại học Kinh doanh và Công nghệ Hà Nội, Khoa Tài chính Ngân hàng** tổ chức biên soạn Giáo trình Tài chính công để giảng cho các hệ Đại học, Cao đẳng và Trung cấp của trường.

Là một môn học nghiệp vụ chuyên ngành, môn học Tài chính công trình bày những vấn đề lý luận và nghiệp vụ quản lý tài chính Nhà nước có sự liên hệ chặt chẽ với các cơ chế chính sách trong hoạt động tài chính và ngân sách hiện hành. Nghiên cứu môn học Tài chính công sẽ giúp người đọc nâng cao hiểu biết về lý luận cũng như kinh nghiệm về công tác quản lý tài chính, nhận thức được cơ sở và cơ chế của việc khai thác và sử dụng các nguồn tài chính trong quan hệ giữa các chủ thể trong quá trình tạo lập, quản lý và sử dụng các nguồn tài chính công. Trong nền kinh tế Việt Nam hiện nay.

Quá trình nghiên cứu và biên soạn giáo trình này được thực hiện trên cơ sở kế thừa các giáo trình của trường và tham khảo các giáo trình Quản lý Tài chính công của Học viện Tài chính; giáo trình bồi dưỡng nghiệp vụ quản lý ngân sách của Kho bạc Nhà nước và các tài liệu có liên quan đến việc hướng dẫn thực hiện Luật ngân sách Nhà nước.

Chịu trách nhiệm biên soạn và chỉnh lý giáo trình Tài chính công là các nhà khoa học và giảng viên đang giảng dạy các môn học thuộc lĩnh vực Tài chính Ngân hàng của Trường Đại học Kinh doanh & Công nghệ Hà Nội. **GS.,TS. Vũ Văn Hoá**, Chủ nhiệm Khoa Tài chính

Ngân hàng và **PGS.,TS. Lê Văn Hưng**, Phó Chủ nhiệm Khoa Tài chính Ngân hàng đồng Chủ biên.

Các tác giả trực tiếp biên soạn và chỉnh lý giáo trình này gồm có:

**GS.,TS. Vũ Văn Hoá**, Chủ nhiệm Khoa Tài chính Ngân hàng, chịu trách nhiệm chỉnh lý Giáo trình và trực tiếp biên soạn Chương 1;

**PGS.,TS. Lê Văn Hưng**, Phó Chủ nhiệm Khoa Tài chính Ngân hàng, tham gia chỉnh lý Giáo trình và trực tiếp biên soạn các Chương 2, 4 và 5;

**PGS.,TS. Hà Đức Tru**, Phó Hiệu trưởng, Chủ nhiệm Khoa Cao đẳng và Trung cấp chuyên nghiệp, biên soạn Chương 3;

Giáo trình Tài chính công được biên soạn trong điều kiện nền kinh tế Việt Nam đang trên đà thực hiện đường lối đổi mới theo hướng mở cửa và hội nhập. Nhiều cơ chế chính sách trong lĩnh vực quản lý tài chính và điều hành ngân sách Nhà nước đang từng bước hoàn thiện. Mặc dù các tác giả đã có nhiều cố gắng trong quá trình nghiên cứu và biên soạn, song nội dung và hình thức của giáo trình khó tránh khỏi những hạn chế và khiếm khuyết. Khoa Tài chính Ngân hàng và các tác giả rất mong nhận được các ý kiến nhận xét và đóng góp của các nhà khoa học, cán bộ quản lý, giảng dạy cũng như bạn đọc trong và ngoài trường để giáo trình được bổ sung hoàn thiện và nâng cao chất lượng trong những lần xuất bản sau.

*Hà Nội, ngày 10 tháng 2 năm 2009*

**Chủ nhiệm Khoa Tài chính Ngân hàng**

**GS.,TS. Vũ Văn Hóa**

## MỤC LỤC

|                                                                                                                                            |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Chương 1. TỔNG QUAN VỀ TÀI CHÍNH CÔNG</b>                                                                                               |           |
| <b>1.1. Sự hình thành và phát triển của Tài chính công</b>                                                                                 | <b>9</b>  |
| 1.1.1. Sự hình thành và định nghĩa về Tài chính công                                                                                       | 9         |
| 1.1.2. Sự phát triển của Tài chính công                                                                                                    | 13        |
| 1.1.3. Các đặc trưng của tài chính công                                                                                                    | 15        |
| <b>1.2. Cấu thành của Tài chính công</b>                                                                                                   | <b>19</b> |
| 1.2.1. Theo chủ thể quản lý                                                                                                                | 19        |
| 1.2.2. Căn cứ vào nguồn hình thành và cơ chế sử dụng các quỹ tiền tệ                                                                       | 21        |
| 1.2.3. Căn cứ vào sự phân cấp theo hệ thống chính quyền                                                                                    | 22        |
| <b>1.3. Chức năng của Tài chính công</b>                                                                                                   | <b>23</b> |
| 1.3.1. Phân phối các nguồn lực tài chính trong nền kinh tế quốc dân                                                                        | 23        |
| 1.3.2. Điều chỉnh vĩ mô nền kinh tế                                                                                                        | 24        |
| 1.3.3. Giám sát và kiểm tra quá trình phân phối và sử dụng các nguồn lực tài chính                                                         | 25        |
| <b>1.4. Vai trò của Tài chính công</b>                                                                                                     | <b>25</b> |
| 1.4.1. Phân phối các nguồn lực tài chính theo Luật định, tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ tập trung theo mục tiêu Nhà nước đã hoạch định | 25        |
| 1.4.2. TCC đảm bảo sự phát triển kinh tế xã hội và điều chỉnh vĩ mô các quan hệ trong nền kinh tế quốc dân                                 | 26        |

|                                                                               |           |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1.4.3. TCC góp phần vào sự phát triển ổn định và bảo đảm công bằng của xã hội | 27        |
| <b>Chương 2. NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC</b>                                           |           |
| <b>2.1. Những vấn đề cơ bản về ngân sách Nhà nước</b>                         | <b>29</b> |
| 2.1.1. Khái niệm và bản chất của NSNN                                         | 29        |
| 2.1.2. Hệ thống NSNN                                                          | 31        |
| 2.1.3. Phân cấp NSNN                                                          | 34        |
| <b>2.2. Thu ngân sách Nhà nước</b>                                            | <b>37</b> |
| 2.2.1. Khái niệm và đặc điểm thu NSNN                                         | 37        |
| 2.2.2. Nội dung các nguồn thu của NSNN                                        | 40        |
| 2.2.3. Thuế – nguồn thu chủ yếu của NSNN                                      | 41        |
| 2.2.4. Bồi dưỡng nguồn thu từ NSNN                                            | 49        |
| <b>2.3. Chi ngân sách Nhà nước</b>                                            | <b>50</b> |
| 2.3.1. Khái niệm và đặc điểm chi NSNN                                         | 50        |
| 2.3.2. Nội dung chi NSNN                                                      | 52        |
| 2.3.3. Quản lý chi NSNN                                                       | 54        |
| <b>2.4. Cân đối ngân sách Nhà nước</b>                                        | <b>56</b> |
| 2.4.1. Các quan niệm về cân đối NSNN                                          | 56        |
| 2.4.2. Xử lý mất cân đối NSNN                                                 | 58        |
| <b>2.5. Quản lý quỹ NSNN qua KBNN</b>                                         | <b>61</b> |
| 2.5.1. Tập trung các khoản thu NSNN qua KBNN                                  | 61        |
| 2.5.2. Cấp phát, thanh toán các khoản chi NSNN qua KBNN                       | 68        |

### **Chương 3. TÀI CHÍNH CÁC ĐƠN VỊ THỤ HƯỞNG NSNN**

|                                                                                                                    |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>3.1. Quản lý tài chính đối với các đơn vị hành chính sự nghiệp</b>                                              | <b>77</b>  |
| 3.1.1. Một số vấn đề chung về đơn vị hành chính sự nghiệp                                                          | 77         |
| 3.1.2. Nội dung thu, chi và quyết toán thu – chi tài chính đối với các đơn vị hành chính sự nghiệp                 | 81         |
| 3.1.3. Quản lý quỹ lương trong đơn vị HCSN                                                                         | 84         |
| 3.1.4. Quản lý tài sản trong đơn vị HCSN                                                                           | 88         |
| <b>3.2: Quản lý tài chính đối với các cơ quan nhà nước</b>                                                         | <b>92</b>  |
| 3.2.1. Một số vấn đề chung về quản lý hành chính tài chính đối với các cơ quan Nhà nước                            | 92         |
| 3.2.2. Nội dung cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm về biên chế và kinh phí quản lý hành chính của cơ quan Nhà nước | 94         |
| 3.2.3. Vai trò, trách nhiệm của chủ tài khoản và kế toán trưởng trong cơ quan Nhà nước                             | 103        |
| <b>3.3: Quản lý tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập</b>                                                | <b>104</b> |
| 3.3.1. Một số vấn đề chung về đơn vị sự nghiệp công lập                                                            | 104        |
| 3.3.2. Nội dung đổi mới cơ chế tự chủ tài chính trong các đơn vị sự nghiệp công lập                                | 107        |
| 3.3.3. Vai trò của chủ tài khoản và kế toán trưởng trong đơn vị sự nghiệp công lập                                 | 124        |

### **Chương 4. CÁC QUỸ TÀI CHÍNH CÔNG NGOÀI NSNN**

|                                                         |            |
|---------------------------------------------------------|------------|
| <b>4.1 Những vấn đề chung về các quỹ TCC ngoài NSNN</b> | <b>127</b> |
| 4.1.1. Khái niệm và đặc điểm                            | 127        |
| 4.1.2. Sự cần thiết                                     | 128        |
| 4.2. Các quỹ tài chính công ngoài NSNN                  | 129        |
| 4.2.1. Quỹ Dự trữ quốc gia                              | 129        |
| 4.2.2. Quỹ Bảo hiểm xã hội                              | 135        |
| 4.2.3. Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam                   | 141        |
| 4.2.4. Quỹ đầu tư phát triển địa phương                 | 146        |
| 4.2.5. Các quỹ tài chính công ngoài ngân sách khác      | 148        |

### **Chương 5. TÍN DỤNG NHÀ NƯỚC VÀ QUẢN LÝ NỢ CÔNG**

|                                                |            |
|------------------------------------------------|------------|
| <b>5.1. Tín dụng Nhà nước</b>                  | <b>152</b> |
| 5.1.1. Khái niệm và đặc điểm TDNN              | 152        |
| 5.1.2. Vai trò của TDNN                        | 154        |
| 5.1.3. Nội dung hoạt động của TDNN             | 158        |
| <b>5.2. Quản lý nợ công</b>                    | <b>164</b> |
| 5.2.1. Quản lý nợ vay trong nước của Chính phủ | 164        |
| 5.2.2. Quản lý nợ vay nước ngoài của Quốc gia  | 167        |

## **CHƯƠNG 1.**

### **TỔNG QUAN VỀ TÀI CHÍNH CÔNG**

#### **1.1. SỰ HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN CỦA TÀI CHÍNH CÔNG .**

##### **1.1.1. Sự hình thành tài chính công và định nghĩa về tài chính công.**

Sản xuất và trao đổi hàng hoá là tiền đề phát triển các quan hệ hàng hoá tiền tệ. Các quan hệ hàng hoá tiền tệ tồn tại và phát triển trước Nhà Nước. Lịch sử phát triển kinh tế - xã hội cho thấy, phân công lao động và sản xuất hàng hoá phát triển đến một giai đoạn nhất định, thì tiền tệ xuất hiện. Trong nền kinh tế hàng hoá, tiền vừa là phương tiện trao đổi, vừa là công cụ hạch toán kinh doanh. Tiền không những biểu hiện giá trị của mọi hàng hoá, mà nó còn có thể trao đổi trực tiếp được với mọi hàng hoá trên thị trường. Nền kinh tế hàng hoá càng phát triển thì quyền lực của tiền càng trở nên mạnh mẽ và rõ ràng hơn. Vì vậy các cá nhân, tổ chức kể cả Nhà Nước, muốn đạt được mục đích của mình đều phải tích lũy được một khối lượng tiền với mức độ nhất định. Vì tiền tệ không những là biểu trưng cho mọi giá trị và của cải, mà còn tập trung và thể hiện quyền lực tối đa của các chủ thể sở hữu nó. Do đó khi Nhà Nước xuất hiện, với tư cách là người có toàn quyền về kinh tế và chính trị của quốc gia, Nhà Nước đã tập trung ngay các quyền lực tiền tệ về tay mình, như đúc tiền, in tiền, quy định các chế độ lưu thông tiền và sử dụng các quỹ tiền tệ trong nền kinh tế.

Trong điều kiện tư hữu về tư liệu sản xuất, các chủ thể trong nền kinh tế, kể cả Nhà Nước, muốn tập trung được một khối lượng tiền tệ nhất định, đều phải thông qua quá trình phân phối và phân phối lại của cải xã hội. Thông qua quá trình này các quỹ tiền tệ tập trung và không tập trung được hình thành. Đó là quá trình hình thành và thực hiện các quan hệ tài chính. Các quỹ tiền tệ được tạo lập thông qua quá trình phân phối và phân phối lại tổng sản phẩm xã hội và thu nhập quốc dân là các quỹ tài chính. Biểu hiện bên ngoài của các quỹ tài chính là một số lượng tiền nhất định. Để có được số lượng tiền này các chủ thể đều phải thông qua việc thực hiện các quan hệ kinh tế - tài chính trong khuôn khổ chức năng và nhiệm vụ của mình trong nền kinh tế.

Với các tổ chức kinh tế và các hộ gia đình, quỹ tiền tệ của các chủ thể này được hình thành chủ yếu thông qua quá trình sản xuất - kinh doanh.

Với Nhà Nước, để tạo lập các quỹ tiền tệ của mình, chủ thể này phải thông qua quá trình phân phối và phân phối lại của cải vật chất, dưới các hình thức như: thu lợi nhuận từ các doanh nghiệp Nhà nước; các khoản thu từ cung cấp hàng hoá - dịch vụ công (dịch vụ hành chính, đảm bảo môi trường, an ninh, quốc phòng ...), các khoản thuế, phí; thu từ phát hành công trái, trái phiếu, tín phiếu ...; các khoản vay; viện trợ từ nước ngoài...

Với các chủ thể khác, như các tổ chức thuộc lĩnh vực văn hoá giáo dục, đoàn thể xã hội ... quỹ tiền tệ của những tổ chức này được hình thành từ các nguồn như: cấp phát từ NSNN; đóng góp của hội viên, các khoản thu khác ...

Những nội dung trình bày trên vừa mang tính khái quát, vừa thể hiện những kết quả cụ thể. Tính khái quát là ở chỗ các chủ thể thực hiện các quan hệ kinh tế – tài chính, theo đó là quá trình thực hiện các quan hệ phân phối và phân phối lại của cải vật chất ... Sau quá trình này là sự hiện diện của các quỹ tiền tệ, các chủ thể có thể sử dụng chúng vào các mục đích của mình. Đó là kết quả cụ thể của quá trình phân phối. Những nội dung này là biểu hiện khái niệm của Tài Chính trong nền kinh tế hàng hoá.

*Vậy Tài Chính là các quỹ tiền tệ thuộc quyền sở hữu của các chủ thể, được hình thành thông qua quá trình phân phối và phân phối lại của cải xã hội trong một thời kỳ nhất định.*

Từ phân tích trên cho thấy mối quan hệ hữu cơ giữa tiền tệ và tài chính. Thực tiễn cho thấy qui mô của sản xuất và trao đổi hàng hoá, quyết định qui mô của quan hệ hàng hoá - tiền tệ, đến lượt nó – quan hệ hàng hoá - tiền tệ, lại quyết định sự mở rộng và tính đa dạng của các quan phân phối, tức là *các quan hệ tài chính* trong nền kinh tế này. Tuy nhiên trong nền kinh tế hàng hoá, các quan hệ kinh tế và quy trình phân phối của cải vật chất là rất đa dạng và phức tạp. Nhưng đại bộ phận các quan hệ và quy trình phân phối đều được thể chế hoá bằng các văn bản pháp qui của Nhà Nước. Do vậy có thể nói trong nền kinh tế hàng hoá Nhà Nước là chủ thể kinh tế lớn nhất, quyết định đến việc hình thành, phát triển và tồn tại của mọi quan hệ kinh tế – tài chính.

Trong nền kinh tế hàng hoá, xuất phát từ chế độ tư hữu về tư liệu sản xuất, mỗi chủ thể kinh tế đều tạo lập cho

mình những quỹ tiền tệ khác nhau. Những quỹ này được hình thành từ các nguồn tài chính đặc thù và việc sử dụng các quỹ này, đều theo mục đích riêng của từng chủ thể .

Trong nền Kinh Tế Quốc Dân, Nhà Nước là chủ thể kinh tế lớn nhất. Chủ thể này vừa có chức năng quản lý kinh tế, vừa có chức năng quản lý xã hội, với đầy đủ quyền lực pháp lý. Do đó để hình thành các quỹ tiền tệ tập trung thuộc sở hữu của mình, Nhà Nước chỉ cần dựa trên cơ sở quyền lực pháp lý để thực hiện các quan hệ phân phối và phân phối lại của cải xã hội. Còn các chủ thể kinh tế khác, các tổ xã hội và mọi công dân, đều có nghĩa vụ thực hiện các quan hệ phân phối và phân phối lại theo luật định .

Các quỹ tiền tệ tập trung của Nhà Nước được hình thành từ các nguồn thu theo luật định. Quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất của Nhà Nước là Ngân Sách Nhà Nước (NSNN). Bên cạnh đó các cơ quan công quyền thuộc Hệ thống hành chính Quốc gia (Bộ, Ngành, Tỉnh, Huyện, Xã...), được Nhà Nước phân cấp quản lý, các chủ thể này có quyền thực hiện các khoản thu - chi trong phạm vi qui định. Các khoản thu của các chủ thể công quyền dưới Nhà Nước, cùng với các khoản được điều tiết từ NSNN, hình thành các quỹ tiền tệ không tập trung. Từ các quỹ này Nhà Nước và các cơ quan công quyền thực hiện các khoản chi *để duy trì hoạt động của bộ máy hành chính, chi cho an ninh quốc phòng, chi cho mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội ...* Những khoản chi này là để thực hiện các chức năng của Nhà Nước. Như vậy các khoản chi của Nhà Nước là các khoản chi vì lợi ích của cả cộng đồng. *Các khoản chi này được gọi là các khoản chi tiêu công.*

Từ phân tích trên cho thấy thông qua quá trình phân phối và phân phối lại của cải vật chất xã hội dựa trên cơ sở công quyền để thực hiện các khoản thu, Nhà Nước đã tạo lập được các quỹ tiền tệ tập trung và không tập trung. Đồng thời từ các quỹ tiền tệ này Nhà Nước sử dụng cho mục đích chi tiêu công, để thực hiện các chức năng của mình. *Quá trình tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ của Nhà nước nêu trên là nội dung cơ bản của Tài Chính công.*

*Vậy Tài Chính Công là các quỹ tiền tệ tập trung và không tập trung thuộc sở hữu và chi phối của Nhà Nước, được hình thành và sử dụng trên cơ sở công quyền thông qua các văn bản pháp quy trong một thời kỳ nhất định.*

### **1.1.2. Sự phát triển của tài chính công .**

Tài chính công là một khái niệm mới. Nó ra đời và phát triển cùng với các Nhà Nước hiện đại, khi chế độ công quyền đã tương đối hoàn chỉnh và chức năng kinh tế – xã hội của Nhà Nước đã đạt tới đỉnh cao của quyền lực. Tài chính công còn thể hiện quyền lực tập trung về tài chính của Nhà Nước, thông qua luật định và bằng quyền lực hợp pháp của mình để thực hiện các quan hệ phân phối và phân phối lại của cải vật chất và điều phối các quan hệ tài chính nói chung. Tuy nhiên việc thực hiện các quan hệ tài chính không phải chỉ tập trung tại Trung ương, mà được uỷ thác cho các cơ quan công quyền cấp dưới. Bằng luật pháp và thông qua các cơ quan chức năng của mình, Nhà Nước thực hiện việc kiểm soát các quan hệ phân phối của cải vật chất và việc sử dụng các quỹ tiền tệ thuộc sở hữu mình.

Như vậy, Tài chính công là sự phát triển cao hơn, tập trung hơn của tài chính nói chung. *Tài chính công biểu*

*hiện bên ngoài là các quỹ tiền tệ thuộc quyền sở hữu của Nhà nước.* Tuy nhiên nội dung bên trong của Tài Chính Công lại hàm chứa những quan hệ phân phối và phân phối lại của cải vật chất rất đa dạng và phức tạp giữa các chủ thể trong nền kinh tế. Việc tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ thuộc Tài Chính Công mặc dù đa dạng và phức tạp, nhưng đều bị điều chỉnh bởi luật pháp hiện hành. Chỉ có những Nhà Nước ở các quốc gia có trình độ phát triển cao mới có năng lực thực hiện và kiểm soát Tài Chính Công trong khuôn khổ pháp lý của mình.

Đối diện với Tài Chính Công là Tài Chính Tư. Biểu hiện của tài chính tư là quá trình thực hiện các quan hệ phân phối và phân phối lại của cải vật chất, để hình thành các quỹ tiền tệ thuộc quyền sở hữu của cá nhân, gia đình, tập thể, doanh nghiệp, tập đoàn... Sự hình thành các quỹ tiền tệ của các chủ thể này đại bộ phận được thực hiện theo luật định, một số khác có thể không bị pháp luật điều chỉnh. Những nội dung khác biệt quan trọng giữa Tài Chính Công và Tài Chính Tư là ở chỗ : *quan hệ thu chi thuộc Tài Chính Tư không liên quan đến điều tiết vĩ mô nền kinh tế, các khoản chi của Tài Chính Tư không liên quan trực tiếp đến thực hiện các chức năng thuộc công quyền.*

Mặc dù có sự khác biệt nêu trên, nhưng trong nền kinh tế thị trường giữa Tài Chính Công và Tài Chính Tư lại có quan hệ hữu cơ. Tài Chính Tư là cơ sở của nền tài chính quốc gia. Nhưng Tài Chính Công lại là động lực điều tiết vĩ mô nền kinh tế, hỗ trợ và thúc đẩy sự tăng trưởng của Tài Chính Tư. Trong một quốc gia có nền kinh tế thị trường giữa hai loại tài



chính này là một thể thống nhất, biểu hiện tiềm lực kinh tế – tài chính của quốc gia .

### **1.1.3. Các đặc trưng của Tài chính công .**

Trong hệ thống Tài Chính quốc gia, Tài Chính Công thể hiện những đặc trưng sau:

#### ***1.1.3.1. Quyền sở hữu và sử dụng Tài Chính Công thuộc về Nhà Nước.***

##### *a/ Thu của Nhà Nước.*

Nhà Nước là chủ thể lớn nhất của quốc gia, có đầy đủ quyền lực về kinh tế và chính trị. Dựa trên cơ sở công quyền Nhà Nước thực hiện các khoản thu để tạo lập các quỹ tiền tệ tập trung thuộc sở hữu của mình.

Các khoản thu của Nhà Nước được thực hiện trên các nguyên tắc sau:

- *Công khai*, Tất cả các khoản thu của Nhà Nước đều được thể chế hoá bằng các văn bản pháp lý, phù hợp với điều kiện kinh tế – xã hội của đất nước trong từng thời kỳ nhất định. Các chủ thể trong nền kinh tế, kể cả mọi công dân, tùy theo điều kiện và địa vị của mình, đều có quyền tham gia xây dựng những văn bản pháp quy này. Sau khi các văn bản đã thể chế hoá, thì mọi đối tượng chịu sự điều chỉnh của những văn bản này đều phải thực hiện vô điều kiện.

- *Công bằng*, trong quan hệ phân phối và phân phối lại của của vật chất xã hội, Nhà Nước luôn luôn căn cứ vào điều kiện kinh tế – xã hội trong từng thời kỳ để thực hiện các khoản thu. Trước hết là thu theo luật định. Sau đó là thu trên điều kiện thu nhập khách quan của các chủ thể

trong điều kiện hiện hành. Không bỏ sót nguồn thu, nhưng cũng không thu quá sức chịu đựng của các chủ thể.

- *Không hoàn lại*, các khoản thu của Nhà Nước bao gồm nhiều loại, trừ các khoản vay ( công trái, tín phiếu...), mặc dù cũng là những khoản thu, nhưng Nhà Nước phải hoàn trả lại cho các chủ thể cho vay sau một thời gian nhất định, còn các khoản thu khác của Nhà Nước là các khoản thu không hoàn lại. Khoản thu lớn nhất trong số này là thuế. Thuế là khoản thu từ các chủ thể hoạt động sản xuất – kinh doanh và các công dân có thu nhập chịu thuế. Đây là khoản thu mang tính cưỡng chế theo luật định.

##### *b / Các khoản chi của Nhà Nước.*

Trên cơ sở các quỹ tiền tệ tập trung và không tập trung thuộc sở hữu của mình , Nhà Nước thực hiện các nhiệm vụ chi theo luật định. Đó là các khoản chi thực hiện các chức năng của Nhà Nước trong từng thời kỳ đã được hoạch định. Nhà Nước dựa vào quyền lực của mình để quyết định nội dung về các khoản chi, như : mục tiêu, đối tượng, số lượng tiền chi ra ... Tính độc lập của Nhà Nước khi quyết định các khoản chi, không mang tính chất tư lợi, mà vì lợi ích của cả cộng đồng vì sự phát triển của nền kinh tế. Do đó mặc dù dựa vào quyền lực để Nhà Nước quyết định chi, nhưng các khoản chi đều mang tính chất công và phục vụ cho mục tiêu của nền kinh tế – xã hội.

Từ việc định đoạt các khoản thu, chi nêu trên cho thấy đặc tính cốt lõi của Tài Chính Công là *công quyền*. Nó vừa mang tính chất kinh tế vừa thể hiện đường lối chính trị của Nhà Nước trong từng giai đoạn nhất định.



### ***1.1.3.2. Tài Chính Công là nền tài chính của cả cộng đồng.***

Khác với tài chính của các chủ thể kinh tế khác, Tài Chính Công là tập hợp các quan hệ phân phối của cải vật chất trong toàn bộ nền kinh tế, để hình thành các quỹ tiền tệ thuộc sở hữu của Nhà Nước. Như vậy:

- Các khoản thu hình thành quỹ tiền tệ tập trung của Tài Chính Công, là khoản thu từ sự đóng góp của tất cả các chủ thể trong nền kinh tế. Các khoản thu này có thể là các khoản bắt buộc, như: thuế từ hoạt động sản xuất – kinh doanh; các khoản phí do các chủ thể kinh tế và mọi công dân thụ hưởng các hàng hoá và dịch vụ công trả; các khoản đóng góp và cho vay tự nguyện của mọi thành viên trong xã hội ...

- Các khoản chi, để thực hiện các chức năng của Nhà Nước là các khoản chi vì lợi ích của cả cộng đồng. Trong đó các chủ thể kinh tế và mọi công dân có đóng góp, hoặc không có điều kiện đóng góp vào số thu của NSNN cũng đều được hưởng lợi. Nói cách khác là mọi thành viên của xã hội đều được Nhà Nước phân phối lại một khoản nhất định, thông qua các khoản chi đầu tư, trợ cấp, hoặc phúc lợi công cộng ...

Từ phân tích trên có thể kết luận rằng Tài Chính Công là tài chính của cả cộng đồng. Trong nền tài chính này, mặc dù Nhà Nước là chủ thể, nhưng thực chất chỉ đóng vai trò là *trọng tài* giám sát chu trình tài chính trong nền kinh tế. Thực tiễn cho thấy, trong nền kinh tế thị trường, khi quyền lực tập trung vào Nhà Nước càng cao, thì Tài Chính Công thể hiện tính cộng đồng càng rõ nét.

### ***1.1.3.3. Tính chất xã hội hoá ngày càng mở rộng trong Tài Chính Công.***

Khi nói đến Tài Chính Công nhiều quan điểm cực đoan chỉ xuy nghĩ theo hướng cưỡng chế, không bồi hoàn ... Việc thực hiện các khoản thu cho Tài Chính Công của một số cơ quan công quyền đã để lại những hình ảnh không mấy thiện cảm về nền tài chính công trong công chúng. Những ấn tượng không tốt này đã theo bám xã hội trong cả thời gian dài. Đó không phải là khuyết điểm của Tài Chính Công, mà là của các cơ quan công quyền khi thực hiện các chính sách về Tài Chính Công. Nhưng trên thực tế Tài Chính Công lại là một nền tài chính đa dạng, mềm dẻo và mang tính cộng đồng rất cao. Đó là một nền tài chính thể hiện sự kết hợp hài hoà giữa nghĩa vụ và quyền lợi, giữa cưỡng chế và tự nguyện. Tuy nhiên khi trình độ dân trí được nâng lên, kết hợp với sự tuyên truyền giáo dục và những việc làm thực tế của Nhà Nước phù hợp với sự phát triển kinh tế – xã hội, đã làm cho hình ảnh của Tài Chính Công được cải thiện rõ rệt. Những tiến bộ này được thể hiện ngày càng đậm nét ở các đặc trưng của Tài Chính Công trong nền kinh tế thị trường, đó là:

- *Tự nguyện đóng góp.* Đó là các khoản tự nguyện đóng góp của các chủ thể kinh tế – xã hội và công dân, để chi cho mục tiêu góp phần ổn định kinh tế – xã hội, mà đáng lẽ các khoản này NSNN phải đảm trách. Trong điều kiện NSNN còn khó khăn, nhiều quỹ do tự nguyện đóng góp đã hình thành, như : Quỹ đền ơn đáp nghĩa, Quỹ khắc phục hậu quả thiên tai, Quỹ xóa đói giảm nghèo ... Những quỹ này tuy số lượng không lớn so với quỹ tiền tệ tập trung của

Nhà Nước, nhưng đã góp phần không nhỏ hỗ trợ quan trọng cho NSNN, góp phần ổn định đời sống kinh tế - xã hội trong những thời kỳ nhất định.

- *Kết hợp giữa Nhà Nước và nhân dân cùng làm.* Đây là mô hình mới của một trong các đặc trưng sở hữu của Tài Chính Công. Đó là vấn đề *xã hội hoá* một số khoản chi cho một số lĩnh vực, mà Nhà Nước chưa thực hiện được, hoặc không thể thực hiện được hoàn toàn. Như việc xã hội hoá giáo dục; y tế; Nhà Nước và nhân dân cùng làm trong xây dựng cầu phà, đường giao thông, bảo vệ môi trường ... Những tài sản (hữu hình, hoặc vô hình) được kiến tạo trong quá trình xã hội hoá, đã thể hiện đặc trưng mới của Tài Chính Công trong điều kiện dân trí phát triển.

## **1.2. CẤU THÀNH CỦA TÀI CHÍNH CÔNG .**

Tài Chính Công là sự phát triển cao hơn và tập trung hơn của tài chính nói chung. Loại hình tài chính này hoàn toàn thuộc quyền chi phối của Nhà nước và việc sử dụng các quỹ tiền tệ thuộc Tài Chính Công là do Nhà Nước quyết định. Tuy nhiên tùy theo mục đích quản lý và sử dụng, cấu thành của Tài Chính Công được chia theo các tiêu chí sau đây:

### **1.2.1. Theo chủ thể quản lý .**

Tiêu chí phân loại này không xem xét đến quan hệ phân phối của Tài Chính Công, mà trực tiếp xem xét việc quản lý các quỹ tiền tệ thuộc Tài Chính Công. Theo tiêu chí này Tài Chính Công được cấu thành bởi:

#### ***1.2.1.1. Tài Chính Công thuộc Nhà Nước.***

Tài Chính Công thuộc Nhà Nước gồm ba bộ phận cấu thành:

- *Ngân sách Nhà Nước.*

Các khoản thu, chi của NSNN được hình thành và thực hiện theo luật định. Việc quản lý NSNN được phân cấp theo các cấp hành chính do Nhà Nước điều hành và kiểm soát.

- *Tín dụng Nhà Nước.*

Khoản thu của tín dụng Nhà Nước bao gồm hai nguồn : Vay trong nước và vay, nhận viện trợ từ bên ngoài. Nhà Nước quản lý toàn bộ nguồn vốn tín dụng này và sử dụng theo những mục tiêu của quốc gia được hoạch định công khai.

- *Quỹ dự trữ Quốc gia.*

Quỹ dự trữ Quốc gia là một bộ phận của NSNN, nhưng mang tính chất chuyên dùng để sử dụng trong những trường hợp đặc biệt của Nhà Nước. Quỹ Dự trữ Quốc gia bao gồm hai bộ phận : tiền và hiện vật. Quỹ này là loại hình đặc biệt của quỹ tiền tệ ngoài NSNN.

#### ***1.2.1.2. Tài Chính Công thuộc các đơn vị hành chính.***

Hệ thống hành chính ở Việt Nam bao gồm ba bộ phận cấu thành đó là: Hệ thống các cơ quan lập pháp, Hệ thống các cơ quan hành pháp và Hệ thống các cơ quan tư pháp. Mỗi hệ thống đều có các tổ chức hoạt động thống nhất từ Trung ương đến địa phương.

- Hệ thống cơ quan lập pháp bao gồm: Quốc Hội, Hội đồng Nhân dân các cấp.

- Hệ thống cơ quan hành pháp bao gồm: Chính Phủ; Bộ, ngành và các cơ quan tương đương; UBND các cấp.
- Hệ thống cơ quan tư pháp bao gồm: Viện kiểm sát Nhân dân tối cao và Toà án Nhân dân các cấp.

Tất cả các đơn vị thuộc các hệ thống trên đều là những đơn vị dự toán, nhu cầu chi tiêu của những đơn vị này, được lập theo năm ngân sách. Trên cơ sở nhu cầu chi đã được duyệt, NSNN sẽ đảm bảo nhu cầu chi cho hoạt động của bộ máy hành chính quốc gia.

#### **1.2.1.3. Tài Chính Công thuộc các đơn vị sự nghiệp.**

Các đơn vị sự nghiệp rất đa dạng. Hoạt động của chúng là để thực hiện những phân khác nhau thuộc chức năng của Nhà Nước về các lĩnh vực văn hoá - xã hội, bảo vệ môi trường, cung cấp các dịch vụ công ...

Các đơn vị sự nghiệp được NSNN cấp một phần kinh phí hoạt động. Số kinh phí còn thiếu các đơn vị này được quyền thu phí để bù đắp, vì vậy chúng được gọi là đơn vị sự nghiệp có thu. Những đơn vị sự nghiệp có thu được tự chủ về tài chính.

#### **1.2.2. Căn cứ vào nguồn hình thành và cơ chế sử dụng các quỹ tiền tệ.**

Căn cứ vào tiêu chí này, Tài Chính Công được chia thành các loại sau:

- Ngân Sách Nhà Nước.
- Tín dụng Nhà Nước.
- Các quỹ ngoài NSNN:
  - + Quỹ Dự trữ Quốc gia.

- + Quỹ Bảo hiểm xã hội.
- + Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam
- + Quỹ đầu tư phát triển địa phương
- + Các quỹ tài chính công ngoài ngân sách khác (Quỹ

Dự trữ tài chính và các quỹ chuyên dùng khác của Nhà Nước).

Các quỹ ngoài NSNN được sử dụng mang tính chất chuyên dùng theo từng lĩnh vực. Nguồn hình thành các quỹ này một phần được trích từ NSNN, phần còn lại tự tạo lập theo cơ chế tài chính hiện hành.

#### **1.2.3. Căn cứ vào sự phân cấp theo hệ thống chính quyền.**

Theo tiêu chí này Tài Chính Công được chia thành:

- Tài Chính Công thuộc cấp Trung ương.
- Tài Chính Công thuộc cấp địa phương. Tài Công thuộc cấp này lại được chia thành :
  - + Tài Chính Công cấp tỉnh và tương đương.
  - + Tài Chính Công cấp huyện và tương đương.
  - + Tài Chính Công cấp xã và tương đương.

Chức năng và nhiệm vụ của TCC các cấp, đều thực hiện theo luật định. Tuy nhiên ở đây cũng cần phân biệt sự khác nhau giữa TCC với NSNN. NSNN là tổng hợp các khoản thu chi của Nhà Nước đã được dự toán trong một thời kỳ nhất định, đó là kết quả sự vận động của TCC. Còn TCC là quá trình thực hiện các quan hệ phân phối và phân phối lại của cải vật chất trong nền kinh tế để hình thành các quỹ tiền tệ, trong đó có NSNN.

### 1.3. CHỨC NĂNG CỦA TÀI CHÍNH CÔNG.

Trong nền kinh tế thị trường TCC có những chức năng sau đây:

#### 1.3.1. Phân phối các nguồn lực tài chính trong nền kinh tế quốc dân.

*Dựa trên cơ sở công quyền để sử dụng chức năng phân phối của tài chính, Nhà Nước chiếm hữu một phần của cải vật chất của xã hội, để tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ thuộc sở hữu của mình. Đó là chức năng phân phối của Tài Chính Công.*

Về phạm vi, chức năng phân phối của TCC hẹp hơn chức năng phân phối của tài chính nói chung về các phương diện: Đối tượng phân phối (nguồn của cải vật chất); Chủ thể phân phối ( người có quyền sở hữu, sử dụng của cải vật chất) và kết quả phân phối (các quỹ tiền tệ được hình thành sau quá trình phân phối).

- *Về đối tượng phân phối:* TCC chỉ thực hiện phân phối một bộ phận nhất định của cải vật chất xã hội theo luật định, chủ yếu là bộ phận của cải mới được tạo ra (GDP) thuộc một số đối tượng, chứ không phải là toàn bộ của cải xã hội.

- *Chủ thể phân phối:* Chỉ có một số chủ thể chịu tác động của TCC, trong đó Nhà Nước, với tư cách là người có toàn quyền sở hữu và sử dụng các quỹ tiền tệ sau quá trình phân phối.

- *Kết quả phân phối:* kết quả phân phối của TCC hình thành một số quỹ tiền tệ tập trung, trong đó quỹ lớn nhất là NSNN. Còn với tài chính nói chung, sau quá trình phân

phối nhiều quỹ tiền tệ được hình thành, tùy thuộc vào các chủ thể tham gia vào quá trình phân phối.

Thực hiện chức năng phân phối của TCC, được đặt ra trong các điều kiện: *tập trung, công khai, công bằng và dân chủ*. Do đó chức năng phân phối của TCC gắn liền với quyền lực của Nhà Nước và sự phát triển của nền kinh tế thị trường.

#### 1.3.2. Điều chỉnh vĩ mô nền kinh tế.

Trong nền kinh tế thị trường hầu hết các quan hệ phân phối của cải vật chất trong xã hội đều bị điều chỉnh bởi luật pháp. Đặc biệt với TCC là công cụ kinh tế quan trọng với chức năng điều chỉnh vĩ mô nền kinh tế, trên cơ sở chức năng này Nhà Nước có thể:

- Điều chỉnh lại quan hệ phân phối và phân phối lại của cải vật chất phù hợp với mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội trong từng thời kỳ thông qua các luật và văn bản pháp quy, như: Luật NSNN, các luật thuế, pháp lệnh và các văn bản về phí và lệ phí, các luật về sản xuất kinh doanh của các loại hình doanh nghiệp ... Việc điều chỉnh các văn bản pháp quy này tác động trực tiếp đến quá trình phân phối và phân phối lại của cải vật chất và do đó đến sự phát triển của các chủ thể trong nền kinh tế.

- Điều chỉnh các khoản chi tiêu của NSNN, động thái này ảnh hưởng trực tiếp đến sự phát triển của nền kinh tế quốc dân. Những chủ thể, khu vực, thành phần kinh tế... được Nhà Nước gia tăng đầu tư nguồn lực tài chính, sẽ có cơ hội phát triển.

Như vậy điều chỉnh các quan hệ phân phối, đặc biệt là điều chỉnh các khoản chi tiêu của NSNN, sẽ ảnh hưởng vĩ

mô tới sự phát triển kinh tế – xã hội. Đây là chức năng quan trọng của TCC gắn với quyền lực của Nhà Nước trong nền kinh tế thị trường.

### **1.3.3. Giám sát và kiểm tra quá trình phân phối và sử dụng các nguồn lực tài chính.**

Đối tượng để giám sát và kiểm tra của TCC là quá trình phân phối và sử dụng các nguồn lực tài chính của các chủ thể trong nền kinh tế. Mục tiêu của quá trình này là xem xét đến sự cân đối, tính hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả ... của TCC.

Giám sát và kiểm tra là hai nội dung đồng thời trong chức năng của TCC. Nếu trong quá trình phân phối và sử dụng các nguồn lực tài chính, có những biểu hiện không đúng những mục tiêu nêu trên, Nhà Nước sẽ điều chỉnh, khắc phục những sai sót và những nội dung bất hợp lý của quá trình này.

Các chức năng của TCC có quan hệ hữu cơ, là một thể thống nhất trong một nền tài chính dưới sự điều hành của Nhà Nước.

## **1.4. VAI TRÒ CỦA TÀI CHÍNH CÔNG.**

Vai trò của TCC trong nền kinh tế thị trường được xem xét trong điều kiện TCC đã phát triển đến giai đoạn cao và đạt đến mức độ *quyền lực tài chính*. Đó là:

### **1.4.1. Phân phối các nguồn lực tài chính theo luật định, tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ tập trung theo mục tiêu Nhà Nước đã hoạch định.**

- *Phân phối các nguồn lực tài chính theo luật định.* Phân phối là chức năng vốn có của tài chính. Nhưng với TCC mọi quan hệ phân phối thuộc lĩnh vực tài chính này đều được thực hiện theo luật định. Đặc điểm trong quan hệ phân phối của TCC là:

+ Phân phối của TCC mang tính toàn diện, nghĩa là các chủ thể trong nền kinh tế và mọi công dân đều chịu tác động của các quan hệ phân phối thuộc TCC.

+ Phân phối của TCC thể hiện nguyên tắc: công khai, dân chủ, công bằng.

- *Hình thành các quỹ tiền tệ tập trung thuộc sở hữu của Nhà Nước*, để đảm bảo các nhu cầu chi: duy trì bộ máy công quyền; cho an ninh quốc phòng; cho văn hoá, giáo dục, y tế; cho phát triển kinh tế – xã hội... Đó là các khoản chi mang lại lợi ích cho cả cộng đồng. Chỉ có TCC mới thể hiện được vai trò này.

Như vậy TCC một mặt thể hiện là công cụ của bộ máy công quyền, nhưng mặt khác lại thể hiện quyền lực của nó, đó là *quyền lực tài chính* của TCC trong nền kinh tế thị trường.

### **1.4.2. TCC đảm bảo sự phát triển kinh tế - xã hội và điều chỉnh vĩ mô các quan hệ trong nền kinh tế quốc dân.**

Trong quá trình phân phối và phân phối lại các nguồn lực tài chính, ưu tiên hàng đầu của TCC là đảm bảo sự phát triển kinh tế – xã hội. Những ưu tiên này thể hiện rõ trong việc hoạch định và thực hiện các chính sách tài chính, như: giảm dần tỷ lệ đóng góp của các chủ thể vào NSNN, đồng thời Nhà Nước lại không ngừng tăng tỷ trọng và số lượng

chi tài chính cho sự phát triển kinh tế – xã hội. Chỉ có sự cải cách thu chi trong quan hệ phân phối của TCC có lợi cho các chủ thể kinh tế mới là cơ sở đảm bảo chắc chắn nhất cho sự phát triển ổn định và vững chắc của mọi nền kinh tế.

Tuy nhiên trong quá trình phát triển, do nhiều nguyên nhân đã làm cho nền kinh tế bị mất cân đối tổng thể hoặc cục bộ. Để lập lại thế cân đối mới cho sự phát triển, Nhà Nước chỉ có thể sử dụng công cụ hữu hiệu nhất là TCC. Đó là tăng hoặc giảm thu chi tài chính để xử lý các quan hệ cân đối lớn trong nền kinh tế, như: giữa tích lũy và tiêu dùng; giữa nông thôn và thành thị; công nghiệp và nông nghiệp; xuất khẩu và nhập khẩu... Hiệu quả của sự điều chỉnh vĩ mô này là lập lại thế cân đối mới cho sự phát triển của nền kinh tế quốc dân.

#### **1.4.3. Tài Chính Công góp phần vào sự phát triển ổn định và công bằng của xã hội.**

Cơ sở để xã hội phát triển ổn định là sự công bằng. Công bằng xã hội bao gồm nhiều lĩnh vực, trong đó công bằng về kinh tế là quan trọng nhất. Tuy nhiên trong tất cả các nền kinh tế, kể cả các quốc gia phát triển nhất, cũng không thể có sự công bằng tuyệt đối. Mà luôn luôn xuất hiện tình trạng giàu nghèo, từ đó dẫn đến bất bình đẳng về địa vị và quyền lợi giữa các chủ thể kinh tế. Trong thực tế ở mọi quốc gia, TCC đã đóng vai trò quyết định giảm bớt sự bất bình đẳng này, góp phần vào sự phát triển ổn định của xã hội.

Tuỳ theo điều kiện kinh tế, ở mỗi quốc gia, phương pháp sử dụng TCC để tạo sự công bằng xã hội có sự khác nhau.

Tuy nhiên phương pháp truyền thống vẫn là: giảm một số khoản đóng góp và tăng chi hỗ trợ theo những tiêu chí nhất định, như:

- Tăng chi đầu tư phát triển kinh tế các vùng nông thôn, miền núi ... điều kiện kinh tế và hạ tầng còn nhiều khó khăn.
- Cho vay ưu đãi, giảm thuế với các chủ thể kinh tế mới khởi nghiệp.
- Trợ cấp cho các đối tượng ở những vùng bị thiên tai.
- Cho vay, đầu tư phát triển kinh tế với mục tiêu xoá đói giảm nghèo.
- Lập các quỹ đảm bảo an sinh xã hội: Quỹ bảo hiểm y tế, Quỹ bảo hiểm xã hội, Quỹ phòng ngừa thiên tai...

Từ những nội dung nêu trên cho thấy TCC thực sự là công cụ đặc biệt quan trọng của Nhà Nước để duy trì sự phát triển ổn định và bền vững của nền kinh tế - xã hội. Thực tế đã cho thấy, kinh tế – xã hội càng phát triển thì vai trò của TCC càng quan trọng. Tuy nhiên sử dụng TCC như thế nào lại còn tuỳ thuộc vào vai trò của Nhà Nước trong mỗi quốc gia.



## **CHƯƠNG 2**

### **NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC**

#### **2.1. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC**

##### **2.1.1. Khái niệm và bản chất của NSNN**

Ngân sách nhà nước (NSNN) là phạm trù kinh tế và là phạm trù lịch sử. Sự hình thành và phát triển của ngân sách Nhà nước gắn liền với sự xuất hiện và phát triển của nền kinh tế hàng hóa – tiền tệ trong các phương thức sản xuất do Nhà nước trực tiếp quản lý. Nói cách khác, sự ra đời và phát triển của Nhà nước cùng với sự tồn tại của nền kinh tế hàng hóa – tiền tệ là những tiền đề cho sự ra đời, tồn tại và phát triển của ngân sách Nhà nước.

Trong tác phẩm “Nguồn gốc của gia đình, chế độ tư hữu và Nhà nước”, F. Ăngghen đã chỉ ra rằng, Nhà nước ra đời trong cuộc đấu tranh của xã hội có giai cấp. Nhà nước xuất hiện với tư cách là cơ quan công quyền để duy trì và phát triển xã hội. Để thực hiện chức năng đó, Nhà nước đã ấn định các thứ thuế, bắt buộc mọi tổ chức và thành viên trong xã hội phải đóng góp để lập ra quỹ tiền tệ riêng có của Nhà nước - quỹ NSNN - để chi tiêu cho bộ máy Nhà nước, quân đội, cảnh sát... Khi các quốc gia đã phát triển nhưng không có sự đồng đều về sức mạnh, những tham vọng về lãnh thổ và chủ quyền đã dẫn đến việc chuẩn bị và thực hiện các cuộc chiến tranh xâm lược, các khoản chi tiêu giành cho bộ máy thống trị và quân đội đòi hỏi ngày

một lớn. Các khoản thu thuế không đảm bảo được nhu cầu chi tiêu, buộc Nhà nước phải vay nợ bằng cách phát hành công trái để bù đắp sự thiếu hụt của NSNN.

Như vậy, việc quản lý và điều hành NSNN luôn gắn liền với Nhà nước, trong đó Quốc hội thực hiện quyền lập pháp về NSNN, còn quyền hành pháp giao cho Chính phủ thực hiện. Mặc dù vậy, cho đến nay, người ta vẫn còn có nhiều ý kiến khác nhau khi đưa ra khái niệm về NSNN:

*Thứ nhất:* NSNN là bản dự toán thu – chi tài chính của Nhà nước trong một khoảng thời gian nhất định, thường là một năm.

*Thứ hai:* NSNN là quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước, là kế hoạch tài chính cơ bản của Nhà nước.

*Thứ ba:* NSNN là những quan hệ kinh tế phát sinh trong quá trình Nhà nước huy động và sử dụng các nguồn tài chính khác nhau.

NSNN là một phạm trù kinh tế tổng hợp và trừu tượng. Khái niệm NSNN phải thể hiện được nội dung kinh tế – xã hội của NSNN, phải được xem xét trên các mặt hình thức, thực thể và quan hệ kinh tế chứa đựng trong NSNN.

Xét về hình thức: NSNN là một bản dự toán thu và chi do Chính phủ lập ra, đệ trình Quốc hội phê chuẩn và giao cho Chính phủ tổ chức thực hiện.

Xét về thực thể: NSNN bao gồm những nguồn thu và những khoản chi cụ thể và được định lượng. Các nguồn thu đều được nộp vào một quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước; các khoản chi đều được xuất ra từ quỹ tiền tệ tập trung ấy.



Các khoản thu chi của NSNN đều phản ánh những mối quan hệ kinh tế nhất định giữa Nhà nước với các chủ thể hoạt động trên mọi lĩnh vực của nền kinh tế - xã hội, bao gồm:

- Quan hệ tài chính giữa Nhà nước với dân cư.
- Quan hệ tài chính giữa Nhà nước với các tổ chức tài chính, tín dụng và các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế;
- Quan hệ tài chính giữa Nhà nước với các tổ chức chính trị - xã hội.
- Quan hệ tài chính giữa Nhà nước với các Quốc gia và các tổ chức quốc tế.

Từ sự phân tích trên, ta có thể đưa ra khái niệm về NSNN như sau:

*NSNN là bản dự toán thu – chi tài chính tổng hợp của Nhà nước, phản ánh các quan hệ kinh tế phát sinh gắn liền với quá trình tạo lập, phân phối và sử dụng các quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước nhằm thực hiện các chức năng của Nhà nước trên cơ sở luật định.*

### **2.1.2. Hệ thống Ngân sách Nhà nước**

Hệ thống NSNN là tổng thể các cấp Ngân sách có quan hệ mật thiết với nhau trong quá trình thực hiện nhiệm vụ thu chi của NSNN mỗi cấp.

Trên cơ sở các quy định của Hiến pháp và Luật NSNN, hệ thống ngân sách Nhà nước Việt nam được thiết lập dựa trên hai nguyên tắc cơ bản sau đây:

*Một là, nguyên tắc thống nhất và tập trung dân chủ*

Nước ta là một quốc gia thống nhất, quyền lực nhà nước là thống nhất, do đó chỉ có một NSNN thống nhất do

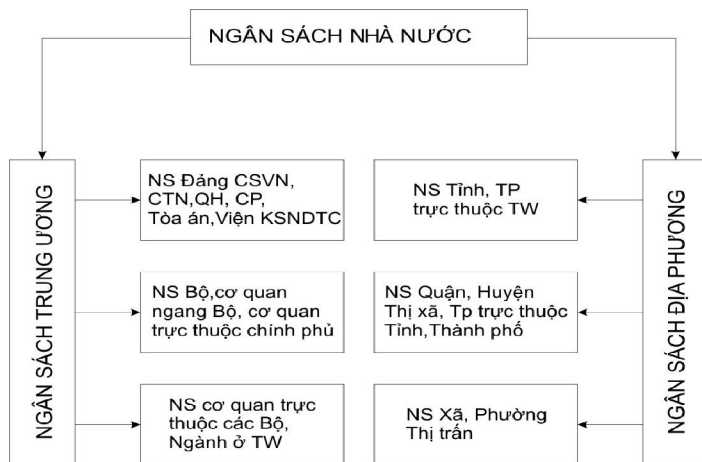
Quốc hội phê chuẩn dự toán và quyết toán ngân sách. Chính phủ chịu trách nhiệm thống nhất quản lý và điều hành NSNN.

Bộ máy Nhà nước của ta được quản lý và điều hành dựa trên nguyên tắc tập trung dân chủ. Ngân sách là công cụ của Nhà nước, vì vậy hệ thống NSNN cũng được xây dựng theo nguyên tắc đó. Ở các cấp chính quyền địa phương, Hội đồng nhân dân thảo luận ngân sách cấp mình, nhưng phải được Ủy ban nhân dân cấp trên và Chính phủ xét duyệt lại để thống nhất và đưa vào NSNN trên cơ sở tuân thủ các quy định của Chính phủ về chế độ thu chi, các định mức, tiêu chuẩn chi tiêu, mục lục ngân sách và các quy định khác có liên quan đến NSNN.

*Hai là, nguyên tắc bảo đảm tính phù hợp giữa cấp ngân sách với cấp chính quyền Nhà nước.*

Nguyên tắc này xuất phát từ yêu cầu bảo đảm nguồn tài chính cho việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mỗi cấp chính quyền Nhà nước. Vì vậy, cần phải xây dựng cho mỗi cấp chính quyền có ngân sách của cấp mình, có nguồn thu và các khoản chi, có quyền quyết định ngân sách của cấp mình trên cơ sở chấp hành pháp luật của Nhà nước. Cách lựa chọn này phát huy được quyền dân chủ, tính chủ động và tích cực trong việc khai thác nguồn thu, quản lý các khoản chi của NSNN.

Hiện nay theo quy định của Luật NSNN 1996, hệ thống NSNN gồm ngân sách trung ương và ngân sách địa phương theo sơ đồ dưới đây:



Ngân sách trung ương bao gồm các đơn vị dự toán của cấp này. Mỗi bộ, mỗi cơ quan trung ương là một đơn vị dự toán của NSTW.

NSTW cung ứng nguồn tài chính cho các nhiệm vụ, mục tiêu chung cho cả nước trên tất cả các lĩnh vực: kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh, đối ngoại và hỗ trợ chuyển giao nguồn tài chính cho ngân sách tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

NSDP là tên chung để chỉ ngân sách của các cấp chính quyền địa phương phù hợp với địa giới hành chính các cấp. Ngân sách xã, phường, thị trấn vừa là một cấp ngân sách, vừa là một bộ phận cấu thành của ngân sách huyện và quận. Ngân sách huyện, quận vừa là một cấp ngân sách, vừa là một bộ phận cấu thành của ngân sách tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Ngân sách địa phương cung ứng nguồn tài chính để thực hiện các nhiệm vụ của chính quyền nhà nước ở địa

phương và hỗ trợ chuyển giao nguồn tài chính cho chính quyền cấp dưới.

### 2.1.3. Phân cấp quản lý NSNN

#### 2.1.3.1. Khái niệm phân cấp quản lý NSNN

Khi đã hình thành hệ thống NSNN gồm nhiều cấp thì việc phân cấp quản lý NSNN là một tất yếu khách quan.

NSNN là một thể thống nhất gồm nhiều cấp ngân sách; mỗi cấp ngân sách vừa phải tuân thủ các chế độ chính sách theo luật định, vừa phải có tính độc lập, tự chịu trách nhiệm trong phạm vi quyền hạn của các cấp chính quyền trong quá trình thực thi các chức năng, nhiệm vụ được phân công.

Xuất phát từ ý nghĩa nói trên, *phân cấp quản lý NSNN là giải quyết các mối quan hệ giữa chính quyền Nhà nước Trung ương với các cấp chính quyền địa phương trong quá trình quản lý và điều hành hoạt động NSNN.*

#### 2.1.3.2. Yêu cầu phân cấp quản lý NSNN

Phân cấp quản lý ngân sách được thực hiện theo các yêu cầu sau đây:

- Đảm bảo tính thống nhất của NSNN. Phân cấp quản lý để phát huy quyền dân chủ, tính chủ động sáng tạo của các cấp chính quyền trong việc khai thác và bồi dưỡng các nguồn thu; sử dụng tiết kiệm và có hiệu quả các khoản chi NSNN.

- Phân cấp quản lý NSNN phải phù hợp với các lĩnh vực phân cấp khác của Nhà nước, tạo ra một sự đồng bộ trong quá trình quản lý hoạt động các ngành, các lĩnh vực của nền kinh tế.

- Nội dung phân cấp quản lý ngân sách phải dựa trên cơ sở các quy định của pháp luật về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cấp chính quyền, bảo đảm mỗi cấp ngân sách đều có các khoản thu – chi tương xứng với nhiệm vụ được giao.

Điểm mới trong Luật NSNN ban hành năm 1996 (sửa đổi năm 2002) là Quốc hội quyết định dự toán NSNN, phân bổ ngân sách trung ương, phê chuẩn quyết toán ngân sách Nhà nước; Hội đồng nhân dân các cấp được chủ động quyết định dự toán ngân sách của cấp mình, quyết định phân bổ dự toán ngân sách cho cấp dưới.

#### **2.1.3.3. Nội dung phân cấp quản lý NSNN**

a) Giải quyết mối quan hệ quyền lực giữa các cấp chính quyền trong việc ban hành các chính sách, chế độ thu chi, chế độ quản lý NSNN.

Đây là một trong những nội dung chủ yếu của phân cấp quản lý NSNN. Qua phân cấp phải xác định rõ quyền hạn của mỗi cấp trong việc ban hành chính sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức, phạm vi, mức độ quản lý ngân sách.

b) Giải quyết mối quan hệ vật chất trong quá trình phân giao nhiệm vụ thu, chi và cân đối NSNN.

Để giải quyết mối quan hệ này, cần phải xác định rõ nhiệm vụ kinh tế, chính trị của mỗi cấp chính quyền, khả năng tạo ra nguồn thu trên từng địa bàn mà chính quyền đó quản lý, đồng thời nghiên cứu, sử dụng các biện pháp điều hoà thích hợp cho từng cấp ngân sách.

c) Giải quyết mối quan hệ trong quá trình thực hiện chương trình ngân sách.

Phân cấp ngân sách là phải xác định trách nhiệm và quyền hạn của các cấp chính quyền trong việc lập, chấp hành và quyết toán ngân sách, mức vay nợ trong dân, các khoản phụ thu bổ sung cho ngân sách cấp dưới; thời hạn lập, xét duyệt, báo cáo NSNN ra Hội đồng nhân dân và gửi lên cấp trên sao cho vừa nâng cao trách nhiệm của chính quyền trung ương, vừa phát huy tính năng động, sáng tạo của chính quyền cơ sở.

#### **2.1.3.4. Nguyên tắc phân cấp quản lý NSNN**

a) Phân cấp ngân sách phải được tiến hành đồng bộ với phân cấp kinh tế và tổ chức bộ máy hành chính.

Tuân thủ nguyên tắc này tạo điều kiện thuận lợi cho việc giải quyết mối quan hệ vật chất giữa các cấp chính quyền, xác định rõ nguồn thu và nhiệm vụ chi của các cấp chính quyền một cách chính xác.

Phân cấp kinh tế là tiền đề và điều kiện bắt buộc để thực hiện phân cấp quản lý NSNN; tổ chức bộ máy Nhà nước là cơ sở để xác định phạm vi, mức độ của NSNN ở mỗi cấp chính quyền. Trong tương lai, cùng với việc hoàn thiện cơ chế quản lý kinh tế và cải cách bộ máy hành chính, nguyên tắc phân cấp quản lý ngân sách cũng sẽ được thay đổi một cách tương ứng.

b) Đảm bảo thể hiện vai trò chủ đạo của NSTW và vị trí độc lập NSDP trong hệ thống NSNN thống nhất.

Đảm bảo vai trò chủ đạo của NSTW là một đòi hỏi khách quan, bắt nguồn từ vị trí, vai trò của chính quyền trung ương đã được Hiến pháp và Luật NSNN quy định đối với việc thực hiện các nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước.

NSTW trên thực tế là ngân sách của cả nước, tập trung đại bộ phận nguồn thu của quốc gia và thực hiện các khoản chi chủ yếu của quốc gia.

Vị trí độc lập của NSDP được thể hiện: các cấp chính quyền có quyền lập, chấp hành và quyết toán ngân sách của mình trên cơ sở chính sách, chế độ Nhà nước đã ban hành. Mặt khác, các cấp chính quyền phải chủ động, sáng tạo trong việc động viên, khai thác các thế mạnh của địa phương để tăng nguồn thu, đảm bảo chi, thực hiện cân đối ngân sách của cấp mình.

*c) Đảm bảo nguyên tắc công bằng trong phân cấp ngân sách.*

Để giải quyết đúng đắn mối quan hệ vật chất giữa các cấp chính quyền, việc giao nhiệm vụ thu, chi cho địa phương phải căn cứ vào yêu cầu cân đối chung của cả nước, nhưng phải cố gắng hạn chế sự chênh lệch về kinh tế, văn hoá, xã hội do hậu quả của phân cấp bất hợp lý trước đây giữa các vùng lãnh thổ.

## **2.2. THU NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC**

### **2.2.1. Khái niệm và đặc điểm thu NSNN**

*a) Khái niệm:* Thu NSNN là việc Nhà nước dùng quyền lực của mình để tập trung một phần các nguồn tài chính quốc gia để hình thành quỹ NSNN nhằm thỏa mãn các nhu cầu của chi tiêu của Nhà nước.

Nguồn tài chính được tập trung vào NSNN là những khoản thu nhập của Nhà nước được hình thành trong quá trình Nhà nước tham gia phân phối của cải xã hội dưới hình

thức giá trị. Thu NSNN phản ánh các quan hệ kinh tế nảy sinh trong quá trình phân chia các nguồn tài chính quốc gia giữa Nhà nước và các chủ thể trong xã hội. Sự phân chia đó là một tất yếu khách quan, xuất phát từ yêu cầu tồn tại và phát triển của bộ máy nhà nước cũng như yêu cầu thực hiện các chức năng kinh tế - xã hội của Nhà nước. Đối tượng phân chia nguồn tài chính quốc gia là kết quả lao động sản xuất trong nước tạo ra được thể hiện dưới hình thức tiền tệ.

Về mặt nội dung, thu NSNN chứa đựng các quan hệ phân phối dưới hình thức giá trị nảy sinh trong quá trình Nhà nước dùng quyền lực tập trung một phần nguồn tài chính quốc gia hình thành quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước.

Thu NSNN gắn chặt với thực trạng của nền kinh tế và sự vận động của các phạm trù giá trị như giá cả, lãi suất, thu nhập, tiền lương. Sự vận động của các phạm trù đó vừa tác động đến sự tăng giảm mức thu, vừa đặt ra yêu cầu nâng cao tác dụng điều tiết của các công cụ thu NSNN.

#### *b) Đặc điểm thu NSNN*

Thu NSNN có hai đặc điểm chủ yếu sau đây:

- Tính pháp lý và tính cưỡng chế rất cao: Một số khoản thu chủ yếu của NSNN như thuế, phí, lệ phí, thu từ các hoạt động kinh tế của Nhà nước đều là các khoản thu theo nghĩa vụ bắt buộc đối với các thể nhân và pháp nhân, được quy định bằng các văn bản có giá trị pháp lý cao nhất như Hiến pháp, Luật, Pháp lệnh do Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua.

- Tính không hoàn trả trực tiếp: Việc nộp thuế và các khoản phải nộp theo nghĩa vụ khác không gắn với lợi ích cụ thể của người nộp, mà họ được hưởng các lợi ích gián tiếp dưới hình thức các dịch vụ công do Nhà nước cung cấp. Giá trị hàng hoá dịch vụ mà họ được hưởng không tương ứng với số thuế và các khoản phải nộp khác.

*c) Phân loại thu NSNN*

Việc phân loại các khoản thu NSNN có ý nghĩa thiết thực trong việc phân tích, đánh giá và quản lý các nguồn thu NSNN. Có hai cách phân loại phổ biến là:

Một là, phân loại theo nội dung kinh tế:

Phân loại các khoản thu NSNN theo nội dung kinh tế là cần thiết để thấy rõ sự phát triển và tính hiệu quả của nền kinh tế. Theo cách phân loại này, có thể chia các khoản thu NSNN thành hai nhóm:

- Nhóm thu thường xuyên có tính chất bắt buộc gồm thuế, phí, lệ phí với nhiều hình thức cụ thể do luật định.
- Nhóm thu không thường xuyên bao gồm các khoản thu từ hoạt động kinh tế của Nhà nước, thu từ hoạt động sự nghiệp, thu tiền bán hoặc cho thuê tài sản thuộc sở hữu Nhà nước và các khoản thu khác đã kể ở trên.

Hai là, phân loại theo yêu cầu động viên vốn vào NSNN:

Có thể chia các khoản thu NSNN thành:

- Thu trong cân đối NSNN: Bao gồm các khoản thu thường xuyên và thu không thường xuyên.
- Thu bù đắp thiếu hụt NSNN: khi số thu NSNN không đáp ứng được nhu cầu chi tiêu, Nhà nước phải đi vay, bao gồm vay trong nước và vay từ nước ngoài.

Cách phân loại này cho phép đánh giá sự lành mạnh và tiềm lực của nền tài chính quốc gia và rất có ý nghĩa trong tổ chức điều hành NSNN.

**2.2.2. Nội dung các nguồn thu NSNN**

*a) Thuế, phí và lệ phí:*

Đây là các khoản thu chủ yếu và thường xuyên của Nhà nước do các tổ chức và cá nhân nộp theo quy định của pháp luật.

Hệ thống thuế, phí và lệ phí hiện nay ở Việt Nam gồm có:

- Thuế thu nhập doanh nghiệp;
- Thuế giá trị gia tăng;
- Thuế tiêu thụ đặc biệt;
- Thuế xuất nhập khẩu;
- Thuế thu nhập cá nhân;
- Thuế sử dụng đất nông nghiệp;
- Thuế nhà đất;
- Thuế tài nguyên;
- Thuế môn bài;
- Các loại phí: Giao thông, phí cầu đường, phí bay qua bầu trời;
- Các loại lệ phí: Trước bạ, hải quan, chứng thư, công chứng ...

*b) Các khoản thu từ hoạt động kinh tế của Nhà nước:*

- Thu nhập từ góp vốn cổ phần của Nhà nước vào các cơ sở kinh tế;
- Tiền thu hồi phần vốn góp của Nhà nước vào các cơ sở kinh tế;