

RƯỜNG ĐẠI HỌC KINH DOANH VÀ CÔNG NGHỆ HÀ NỘI
KHOA TÀI CHÍNH

Quỹ *Lê Hùng Sơn - KBNV*



GIÁO TRÌNH NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

Tập thể tác giả: PGS.,TS Lê Văn Hưng
PGS.,TS Lê Hùng Sơn
TS. Nguyễn Văn Quang

HÀ NỘI – 2014

ể. Bó: 3

5

27

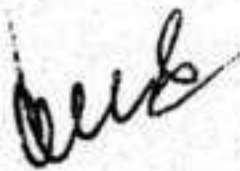
RƯỜNG ĐẠI HỌC KINH DOANH VÀ CÔNG NGHỆ HÀ NỘI
KHOA TÀI CHÍNH



GIÁO TRÌNH NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

Tập thể tác giả: PGS.,TS Lê Văn Hưng
PGS.,TS Lê Hùng Sơn
TS. Nguyễn Văn Quang

HÀ NỘI – 2014



LỜI NÓI ĐẦU

Ngân sách nhà nước là một trong những môn học đã được đưa vào chương trình giảng dạy của các Trường Đại học thuộc khối Kinh tế Tài chính. Hoạt động của ngân sách nhà nước rất phong phú và vô cùng phức tạp, nó có mối quan hệ mật thiết với các ngành, các cấp, các đơn vị từ Trung ương đến địa phương. Cùng với sự phát triển của nền kinh tế và sự tiến bộ của đời sống xã hội, vị trí vai trò và cơ chế quản lý, điều hành ngân sách nhà nước ngày càng nâng cao và không ngừng đổi mới và hoàn thiện.

Để đáp ứng mục tiêu nâng cao chất lượng đào tạo trình độ cử nhân, cập nhật các kiến thức ngành và chuyên ngành, Khoa Tài chính Trường Đại học Kinh doanh và Công nghệ Hà Nội phối hợp biên soạn Giáo trình Ngân sách nhà nước, phục vụ kịp thời công tác giảng dạy và học tập của cán bộ và sinh viên trong toàn trường. Môn học Ngân sách nhà nước giúp sinh viên nắm vững và nâng cao nhận thức lý luận cơ bản về quản lý và điều hành ngân sách nhà nước; quá trình tạo lập và sử dụng các nguồn lực tài chính của Nhà nước, phục vụ có hiệu quả nhất cho công cuộc xây dựng và phát triển đất nước.

Quá trình biên soạn Giáo trình Ngân sách nhà nước được thực hiện trên cơ sở tham khảo và bổ sung sửa đổi các Giáo trình và tài liệu có liên quan, đặc biệt là Luật Ngân sách nhà nước và các cơ chế chính sách mới thuộc lĩnh vực quản lý hoạt động tài chính và ngân sách nhà nước.

Chịu trách nhiệm biên soạn và chỉnh lý Giáo trình là các nhà khoa học và giảng viên trong và ngoài Trường;

- PGS.TS. Lê Văn Hưng, Chủ nhiệm Khoa Tài chính, trực tiếp biên soạn Chương 1 và chỉnh lý toàn bộ giáo trình;

- PGS.TS. Lê Hùng Sơn, Phó Giám đốc Sở Giao dịch Kho bạc Nhà nước, trực tiếp biên soạn Chương 2, Chương 3, và Chương 6;

- TS. Nguyễn Văn Quang, Trưởng phòng Pháp chế - Vụ Tổng hợp Pháp chế Kho bạc Nhà nước, trực tiếp biên soạn Chương 4 và Chương 5.

Trong quá trình biên soạn, tập thể tác giả đã có nhiều cố gắng để đảm bảo nội dung khoa học, cập nhật các cơ chế chính sách mới thuộc lĩnh vực Tài chính và Ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, hoạt động của ngân sách nhà nước là rất phong phú và phức tạp, các cơ chế chính sách trong các lĩnh vực này cũng đang trong quá trình hoàn thiện. Vì vậy, Giáo trình Ngân sách nhà nước khó tránh khỏi những hạn chế và khiếm khuyết. Tập thể tác giả mong nhận được các ý kiến nhận xét và đóng góp của các nhà khoa học, các cán bộ quản lý và giảng dạy trong và ngoài Trường để giáo trình được hoàn thiện hơn trong những lần xuất bản sau.

Trường Đại học Kinh doanh và Công nghệ Hà Nội cùng tập thể tác giả chân thành cảm ơn các nhà khoa học: GS.TS.NGND.Vũ Văn Hóa, Phó hiệu trưởng; PGS.TS.Đặng Văn Thanh, Chủ nhiệm Khoa Kế toán; PGS.TS.Nguyễn Hữu Tài, nguyên Trưởng khoa Ngân hàng Tài chính Đại học KTQD; PGS. Lê Thế Tường, Phó trưởng phòng Khoa học; TS. Trần Quang Lộc, Phó Chủ nhiệm Khoa Tài chính đã có nhiều ý kiến đóng góp bổ ích trong quá trình chỉnh lý và nghiệm thu Giáo trình này;

Thay mặt tập thể Tác giả

PGS.,TS. Lê Văn Hưng

Chương 1

TỔNG QUAN VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1.1. Khái niệm và bản chất của ngân sách Nhà nước

1.1.1. Một số khái niệm về NSNN

Bất kỳ một thể nhân hay một pháp nhân nào muốn theo dõi và kiểm soát các khoản thu nhập và chi tiêu của mình đều phải sử dụng công cụ ngân sách (Budget). Ngân sách thực chất là bản dự toán số tiền cần phải có để sử dụng vào những mục đích cụ thể trong một thời gian nhất định. Như vậy, khái niệm ngân sách đã có từ lâu đời, khi loài người đã biết cách thu tiền, chi tiền và cất trữ tiền. Việc thu tiền ở đâu và bằng cách nào, sử dụng tiền vào những mục đích gì, dự tính số tiền thừa thiếu là bao nhiêu, đây là những công việc của những người làm ngân sách.

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 của Nhà nước và sự phát triển của nền kinh tế hàng hóa – tiền tệ trong các phương thức sản xuất có sự tham gia quản lý của Nhà nước. 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 điều kiện tiền đề cho sự ra đời, tồn tại và phát triển của ngân sách Nhà nước.

Nghiên cứu quá trình ra đời và phát triển của xã hội loài người đã cho chúng ta thấy rằng, Nhà nước ra đời trong cuộc đấu tranh của các 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 cần phải có ngân sách dựa trên cơ sở ấn định các khoản thu bằng tiền, bắt buộc mọi tổ chức và cá nhân trong xã hội phải có trách nhiệm đóng góp để lập ra quỹ tài chính riêng của Nhà nước. Quỹ tài chính

này được sử dụng để chi tiêu cho bộ máy quản lý Nhà nước, huấn luyện và trang bị cho quân đội và cảnh sát, phát triển kinh tế văn hóa v.v... Nói tóm lại, quỹ tài chính này được sử dụng cho các mục đích của cộng đồng.

Khi các quốc gia đã lần lượt ra đời và phát triển nhưng không thể có sự đồng đều về tiềm lực kinh tế và sức mạnh quân sự, tất yếu nảy sinh những tham vọng về mở rộng lãnh thổ và củng cố địa vị đã dẫn đến việc chuẩn bị các cuộc chiến tranh xâm lược, các khoản chi tiêu giành cho bộ máy thống trị và quân đội đòi hỏi ngày một lớn. Như vậy, tất cả các quốc gia dù lớn hay nhỏ, mạnh hay yếu, muốn tồn tại và phát triển đều phải tìm mọi cách để chuẩn bị nguồn tài chính cho riêng mình, trong đó giải pháp chủ yếu và phổ biến nhất là tăng thuế và vay nợ, một mặt, bảo đảm các nhu cầu chi tiêu để phát triển nền kinh tế - xã hội, mặt khác, là để tự bảo vệ mình hoặc giành thắng lợi trong các cuộc chiến tranh xâm lược.

Như vậy, việc quản lý và điều hành NSNN luôn gắn liền với Nhà nước. Tuy nhiên, sự phát triển của lịch sử và bộ máy cai trị của Nhà nước đã dẫn đến sự thay đổi về quản lý và điều hành NSNN. Trong các chế độ phong kiến, nhà vua độc quyền quản lý và điều hành ngân sách. Dưới chủ nghĩa tư bản và các Nhà nước đương đại, bộ máy quản lý Nhà nước được chia tách thành 3 nhánh quyền lực: Cơ quan lập pháp là Quốc hội hay Nghị viện; cơ quan hành pháp là Chính phủ; cơ quan tư pháp là Tòa án. Trong đó Quốc hội thực hiện quyền lập pháp về NSNN, tức là quyết định dự toán thu chi NSNN. Việc quản lý và điều hành NSNN được giao cho Chính phủ thực hiện.

Như trên đã đề cập, sự ra đời và phát triển của NSNN gắn bó mật thiết với sự ra đời và phát triển của bộ máy Nhà nước. Tuy nhiên, về mặt học thuật, người ta vẫn còn có nhiều ý kiến khác nhau khi đưa ra khái niệm về NSNN. Cụ thể là:

1. NSNN là những dự định về các khoản thu chi hàng năm của Nhà nước.

2. NSNN là bảng kế hoạch thu nhập và chi tiêu của một quốc gia trong tương lai.

3. NSNN là toàn bộ tài liệu kế toán thống kê mô tả và giải trình các khoản thu nhập và chi tiêu của Nhà nước trong một năm.

Ở Việt Nam, trong các Văn bản quy phạm pháp luật và các công trình, tác phẩm nghiên cứu, khái niệm NSNN được mô tả như sau:

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.

Tóm lại, 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, nội dung 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 nội dung: NSNN bao gồm những nguồn thu và những khoản chi cụ thể đã được lượng hóa. Các nguồn thu đều được nộp vào một quỹ tài chính tập trung của Nhà nước; các khoản chi đều được xuất ra từ quỹ tài chính tập trung ấy.

Các khoản thu chi của NSNN đều phản ánh tổng hợp những mối quan hệ kinh tế, chính trị, xã hội nhất định giữa Nhà nước với các

chủ thể hoạt động trên mọi lĩnh vực, được thể hiện thông qua các quan hệ tài chính, 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 các đơn vị sự nghiệp công lập.
- 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, chúng ta có thể thống nhất với khái niệm NSNN đã được ghi trong Luật NSNN năm 2002 như sau:

NSNN là toàn bộ các khoản thu chi của Nhà nước đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước theo Luật định.

1.1.2. Bản chất của ngân sách Nhà nước

Nội dung hoạt động của ngân sách Nhà nước được thể hiện thông qua các quan hệ thu chi của Nhà nước đối với các chủ thể của nền kinh tế.

Thu ngân sách nhà nước là việc động viên các nguồn tài chính trong xã hội vào quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước. Chi ngân sách Nhà nước là việc thực hiện các khoản cấp phát chi tiêu của Nhà nước để đáp ứng các nhu cầu đầu tư và tiêu dùng của các chủ thể trong nền kinh tế.

Hoạt động thu chi của ngân sách Nhà nước rất đa dạng và phong phú, diễn ra hàng ngày và trên phạm vi vô cùng rộng lớn. Tuy

nhiên, mọi khoản thu chi của ngân sách Nhà nước đều được luật pháp quy định và được Nhà nước kiểm tra, giám sát chặt chẽ thông qua bộ máy quản lý và điều hành ngân sách Nhà nước từ trung ương đến địa phương; ngay cả tại các đơn vị thụ hưởng ngân sách Nhà nước.

Các khoản thu của ngân sách Nhà nước phần lớn đều mang tính bắt buộc và không hoàn trả trực tiếp. Các khoản chi của ngân sách Nhà nước phần lớn mang tính chất cấp phát không hoàn trả trực tiếp. Đây là đặc trưng cơ bản của ngân sách Nhà nước xuất phát từ quyền lực của Nhà nước để thực hiện chức năng quản lý và điều hành toàn bộ nền kinh tế xã hội. Tính chất bắt buộc hay cưỡng bức đối với các khoản thu của ngân sách Nhà nước không phải quy định một cách máy móc, duy ý chí; nó phải được xem xét toàn diện và kỹ lưỡng các mối quan hệ lợi ích trước mắt và lâu dài giữa Nhà nước với các chủ thể của nền kinh tế. Chi trên cơ sở đó, hoạt động của ngân sách Nhà nước mới bảo đảm tính công khai, bình đẳng và có hiệu quả thiết thực. Mặt khác, mọi khoản thu chi của ngân sách Nhà nước đều phải đặt lợi ích quốc gia lên hàng đầu. Tiềm lực tài chính quốc gia có vững mạnh thì nền kinh tế - xã hội mới phát triển ổn định và bền vững.

Tóm lại, từ những phân tích trên đây, chúng ta có thể rút ra bản chất của ngân sách Nhà nước như sau:

Ngân sách Nhà nước là hệ thống các mối quan hệ kinh tế - tài chính giữa Nhà nước với các chủ thể khác nhau trong xã hội, phát sinh trong quá trình Nhà nước huy động, phân phối và sử dụng quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước dựa trên nguyên tắc không hoàn trả trực tiếp nhằm bảo đảm thực hiện các chức năng quản lý và điều hành nền kinh tế xã hội của Nhà nước theo luật định.

1.2. Đặc điểm của ngân sách Nhà nước

Trong hệ thống tài chính Nhà nước, ngân sách Nhà nước là bộ phận chủ yếu và quan trọng nhất; nó là khâu trung tâm, quyết định và chi phối các quan hệ tài chính khác. Nội dung các khoản thu chi của ngân sách Nhà nước thể hiện đầy đủ các quan hệ tài chính giữa Nhà nước với các chủ thể khác nhau trong nền kinh tế, bao gồm: các cộng đồng dân cư; các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế, đặc biệt là các doanh nghiệp Nhà nước; các tổ chức chính trị - xã hội; các đơn vị sự nghiệp; các nước và các tổ chức quốc tế.

Nghiên cứu các quan hệ tài chính nói trên, chúng ta có thể rút ra các đặc điểm của ngân sách Nhà nước như sau:

1.2.1. NSNN là quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất, gắn với quyền lực của Nhà nước trong quá trình tạo lập, phân phối và sử dụng các nguồn lực tài chính/ Ngân sách Nhà nước – nếu xem xét trên phương diện nguồn lực của sự phát triển – nó được coi là mái nhà chung và là bầu sữa của nền kinh tế. Ngân sách Nhà nước là quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất của mọi quốc gia. Theo đó, tất cả các nguồn thu từ lớn đến nhỏ của quốc gia đều được tập trung vào quỹ ngân sách Nhà nước; mọi khoản chi tiêu lớn nhỏ của Nhà nước cho nền kinh tế xã hội đều được xuất ra từ quỹ ngân sách quốc gia.

Việc tạo lập, phân phối và sử dụng quỹ ngân sách Nhà nước luôn gắn với quyền lực của Nhà nước. Vì vậy, tính pháp lý của ngân sách Nhà nước là cao nhất. Tất cả các quan hệ tài chính trong quá trình tạo lập các khoản thu và cấp phát thanh toán các khoản chi ngân sách Nhà nước đều phải do luật định (chủ yếu là Luật NSNN, các Luật thuế, Luật quản lý nợ công, Luật đầu tư ...).

1.2.2. NSNN gắn bó mật thiết với quyền sở hữu của Nhà nước và lợi ích chung của cộng đồng

Hoạt động của ngân sách Nhà nước thực hiện theo một chu trình có tính nguyên tắc, bao gồm 3 khâu: lập dự toán ngân sách; chấp hành ngân sách và quyết toán ngân sách.. Nội dung chủ yếu của khâu chấp hành ngân sách là quá trình điều hành hoạt động thu chi NSNN.

Hoạt động thu chi NSNN là sự thể hiện đầy đủ các mặt hoạt động kinh tế xã hội của Nhà nước. Đây là quá trình xử lý các mối quan hệ lợi ích đối với các chủ thể khác nhau trong xã hội khi Nhà nước tham gia tạo lập, phân phối và sử dụng các nguồn tài chính quốc gia. Lợi ích quốc gia phải bảo đảm nguyên tắc công bằng, bảo đảm tính hợp lý và khoa học trong ngắn hạn và dài hạn, trước mắt và lâu dài. Các nguyên tắc này phải được thể hiện trong cả quá trình phân phối thu nhập của các doanh nghiệp và cộng đồng dân cư và cả trong việc phân bổ các nguồn lực tài chính cho các chủ thể khác nhau trong xã hội để thực hiện thành công các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội, bảo đảm an ninh quốc phòng và nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của mọi thành viên trong xã hội.

1.2.3. Việc quản lý ngân sách Nhà nước được thực hiện đối với các quỹ tiền tệ tập trung và không tập trung của Nhà nước.

Hoạt động của ngân sách Nhà nước phải bảo đảm lợi ích chung của cộng đồng, tạo mọi điều kiện cần thiết cho sự phát triển của nền kinh tế xã hội.

Xuất phát từ mục đích sử dụng và yêu cầu quản lý, quỹ ngân sách nhà nước được phân chia thành các quỹ tiền tệ tập trung và không tập trung. Quỹ tiền tệ tập trung chủ yếu do hệ thống tài chính Nhà nước quản lý, được phân cấp cho ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Quỹ tiền tệ không tập trung của Nhà nước có nguồn gốc từ ngân sách nhưng đã được cấp phát và phân chia cho các Bộ ngành, các đơn vị quản lý và sử dụng dưới mọi hình thức: cấp vốn điều lệ cho các

doanh nghiệp Nhà nước (Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên); phần vốn đầu tư của Nhà nước trong các Công ty cổ phần, doanh nghiệp liên doanh; cấp vốn để thành lập các Quỹ tài chính công ngoài ngân sách (Quỹ dự trữ Nhà nước, Quỹ Bảo hiểm xã hội, Bảo hiểm Y tế, Bảo vệ môi trường VN, Quỹ đầu tư phát triển địa phương ...); cấp vốn cho các cơ quan hành chính Nhà nước, các đơn vị sự nghiệp công lập; các tổ chức chính trị xã hội ...

Các quỹ tiền tệ có nguồn gốc từ NSNN nhưng không tập trung này có cơ chế sử dụng riêng, phù hợp với chức năng nhiệm vụ và quyền hạn của các tổ chức theo luật định. Như vậy, việc quản lý và điều hành ngân sách Nhà nước nói chung dựa trên nguyên tắc phân cấp, phân chia sẽ thuận lợi, thông thoáng và có hiệu quả hơn.

1.2.4. Các khoản thu chi của NSNN không được hoàn trả trực tiếp

Tính chất không hoàn trả trực tiếp các khoản thu chi của ngân sách Nhà nước là một trong những đặc trưng cơ bản của NSNN.

Mọi khoản thu của NSNN từ các thể nhân và pháp nhân trực tiếp tham gia hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ đều có nghĩa vụ đóng góp cho Nhà nước dưới các hình thức thuế, phí và lệ phí để hình thành quỹ NSNN. Nghĩa vụ đóng góp của họ chủ yếu dựa trên kết quả thu nhập và đặc điểm, tính chất hoạt động, được hay không được Nhà nước ưu tiên khuyến khích.. Các khoản thu này đều có tính bắt buộc và không được hoàn trả trực tiếp. Họ được Nhà nước hoàn trả gián tiếp một phần dưới các hình thức sử dụng các công trình thuộc kết cấu hạ tầng, các công trình phúc lợi công cộng, cải tạo môi trường sinh thái, tạo lập thị trường cung cấp nguyên liệu và tiêu thụ sản phẩm hàng hóa, ổn định nền kinh tế vĩ mô ...

Mọi khoản chi của NSNN cho các thể nhân và pháp nhân từ các quỹ tiền tệ tập trung và không tập trung dưới các hình thức cấp

phát và đầu tư (ngoại trừ các khoản Nhà nước cho vay) đều không phải hoàn trả trực tiếp. Mức độ cấp phát và đầu tư của NSNN dựa trên đặc điểm, tính chất hoạt động của tổ chức, cơ quan và đơn vị. Tính hoàn trả gián tiếp một phần cho Nhà nước của các tổ chức, cơ quan và đơn vị này được thể hiện rất trừu tượng và đa dạng, tùy thuộc vào hiệu quả công việc và sự đóng góp của họ vào quá trình phát triển kinh tế xã hội, hỗ trợ cho các ngành kinh tế phát triển, chăm sóc sức khỏe cho cộng đồng, bảo vệ môi trường sinh thái, cải cách hành chính, ổn định chính trị và trật tự xã hội, bảo đảm an ninh quốc phòng, mở rộng quan hệ đối ngoại, hợp tác quốc tế ...

1.3. Vai trò của ngân sách Nhà nước

Ngân sách Nhà nước có vị trí và vai trò đặc biệt quan trọng đối với toàn bộ các hoạt động kinh tế xã hội, an ninh quốc phòng, đối nội đối ngoại của một quốc gia. Vai trò của ngân sách Nhà nước bao giờ cũng gắn bó mật thiết với chức năng, và nhiệm vụ của Nhà nước trong từng thời kỳ lịch sử nhất định.

Ở Việt Nam, trong suốt thời kỳ thực hiện cơ chế kế hoạch hóa tập trung và bao cấp, hoạt động của NSNN chủ yếu gắn bó với khu vực kinh tế Nhà nước và các nhu cầu chi tiêu cho bộ máy nhà nước, tăng cường lực lượng quốc phòng, an ninh. Bước sang thời kỳ đổi mới theo cơ chế thị trường, hoạt động của NSNN đã có nhiều thay đổi căn bản. Cơ chế tạo lập và phân phối các nguồn tài chính theo kiểu giao nộp và bao cấp đã được xóa bỏ; Nhà nước đã đề cao quyền tự chủ cho các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế và các cộng đồng dân cư trong việc thực hiện các nghĩa vụ của mình cũng như việc quản lý và sử dụng các nguồn tài chính đã được Nhà nước cấp phát. Thông qua các ngành chức năng, Nhà nước theo dõi chặt chẽ diễn biến của nền kinh tế xã hội và thực hiện vai trò quản lý và điều hành nền kinh tế tài

chính ở tầm vĩ mô dựa trên cơ sở sử dụng các công cụ ngân sách, tiền tệ - tín dụng và các đòn bẩy kinh tế khác. Trách nhiệm và quyền lợi của Nhà nước và các chủ thể kinh tế ngày càng được phân định rõ ràng và gắn bó mật thiết với nhau, NSNN tạo mọi điều kiện thuận lợi cho các chủ thể kinh tế hoạt động; các chủ thể kinh tế quan tâm hoàn thành các nghĩa vụ đối với NSNN.

Vai trò quan trọng của ngân sách Nhà nước được thể hiện như sau :

1.3.1. Ngân sách Nhà nước là công cụ chủ yếu phân bổ các nguồn lực tài chính, đảm bảo cho nền kinh tế phát triển với tốc độ nhanh, ổn định và bền vững

Ngân sách Nhà nước là quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất của Nhà nước, đóng vai trò chủ đạo đối với sự phát triển của nền kinh tế. Toàn bộ các khoản thu của Nhà nước, bao gồm các khoản thu trong nước và ngoài nước đều được tập trung vào quỹ ngân sách Nhà nước để đáp ứng các nhu cầu chi tiêu của Nhà nước.

Nội dung thu chủ yếu của ngân sách Nhà nước là các loại thuế. Việc xây dựng một chính sách thuế khoa học, với các mức thuế suất hợp lý có tính đến các quy định về ưu đãi, miễn giảm thuế, thưởng phạt thuế ... không những tạo nguồn thu ổn định cho Nhà nước để thực hiện đầy đủ các nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội, mà còn có tác dụng kích thích mạnh mẽ đối với các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế thực hiện đầy đủ các nhiệm vụ sản xuất kinh doanh và hoàn thành các nghĩa vụ đối với Nhà nước. Chính vì vậy, chính sách thu của Nhà nước phải kết hợp đồng thời các mục tiêu cơ bản là khai thác tích cực các nguồn thu và chống thất thu; bồi dưỡng nguồn thu, góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế.

Các khoản chi của ngân sách Nhà nước, bao gồm chi thường xuyên và chi cho đầu tư phát triển kinh tế đều nhằm mục đích bảo đảm các điều kiện cần thiết cho bộ máy quản lý Nhà nước hoạt động bình thường và thực hiện các mục tiêu chiến lược phát triển kinh tế xã hội. Chi ngân sách Nhà nước có phạm vi và đối tượng vô cùng rộng lớn; nó được phân cấp, phân quyền cho các chủ thể và các đối tượng khác nhau của nền kinh tế, hình thành một hệ thống quản lý quỹ ngân sách Nhà nước từ trung ương đến địa phương.

Các khoản chi cho đầu tư phát triển kinh tế xã hội tập trung chủ yếu vào các ngành và lĩnh vực trọng điểm, then chốt của nền kinh tế; các công trình thuộc hệ thống kết cấu hạ tầng, không có khả năng thu hồi vốn hoặc thu hồi vốn rất chậm. Tuy nhiên các công trình này góp phần quan trọng tăng nhanh tốc độ luân chuyển hàng hóa, dịch vụ, tạo ra và tăng thêm thu nhập của nền kinh tế.

Nhà nước sử dụng nhiều công cụ để phân bổ các nguồn lực tài chính từ các quỹ tiền tệ tập trung và không tập trung của Nhà nước. Tuy nhiên, ngân sách Nhà nước là quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất của Nhà nước. Vì vậy, ngân sách Nhà nước là công cụ chủ yếu để phân bổ các nguồn lực tài chính của Nhà nước. Đây cũng chính là vai trò quan trọng bậc nhất của ngân sách Nhà nước đối với nền kinh tế của các quốc gia, dưới các chế độ chính trị khác nhau và trong mọi thời đại.

1.3.2. Ngân sách Nhà nước là công cụ tăng cường tiềm lực tài chính quốc gia, góp phần ổn định tiền tệ, giá cả và kiềm chế lạm phát.

Tiềm lực tài chính của một quốc gia được tạo ra bằng các nguồn nội lực và ngoại lực, trong đó các nguồn nội lực là chủ yếu. Hoạt động của ngân sách Nhà nước là sự kết hợp gắn bó hữu cơ của hai quá trình thu và chi ngân sách. Thu ngân sách là để đáp ứng các nhu cầu chi ngân sách. Mặt khác, chi ngân sách là điều kiện để tạo ra các nguồn thu lâu dài cho ngân sách. Quy mô hoạt động thu chi ngân sách

ngày càng lớn và tăng nhanh là minh chứng cho sự phát triển nhanh chóng và mạnh mẽ của nền kinh tế. Tuy nhiên, khi đánh giá tiềm lực kinh tế tài chính của một quốc gia, những tiêu chí quan trọng nhất thường được sử dụng là tổng sản phẩm quốc nội – GDP; tổng thu ngân sách Nhà nước; tổng dự trữ ngoại hối; cán cân thanh toán quốc tế; tổng nợ quốc gia ...

Đối với một nền kinh tế phát triển, khối lượng hàng hóa sản xuất lớn, chất lượng cao, có sức cạnh tranh mạnh mẽ trên thị trường thế giới, nguồn thu về xuất khẩu hàng hóa lớn dẫn đến thu ngân sách và dự trữ ngoại tệ lớn; cán cân thanh toán quốc tế thường xuyên được cân bằng và bội thu. Đây chính là niềm mơ ước của các quốc gia. Khi nguồn thu ngân sách đã dồi dào, mọi nhu cầu về đầu tư sẽ được đáp ứng một cách đầy đủ; nền kinh tế phát triển đồng bộ, các quan hệ cân đối lớn của nền kinh tế thường xuyên được giữ vững, là điều kiện hết sức cơ bản và quan trọng để bảo đảm cho sự phát triển ổn định của thị trường hàng hóa - tiền tệ; có khả năng kiềm chế và ngăn chặn được nguy cơ lạm phát.

Thực tế cho thấy giữa hoạt động thu chi ngân sách và lạm phát luôn có mối liên quan chặt chẽ với nhau. Đối với một nền kinh tế kém phát triển, nguồn thu ngân sách hạn hẹp, Nhà nước thường xuyên phải đối mặt với tình trạng bội chi ngân sách.. Nguồn bù đắp bội chi ngân sách chỉ trông chờ vào các khoản vay nợ và phát hành tiền để chi tiêu. Đây chính là nguyên nhân cơ bản dẫn đến lạm phát. Hậu quả của nó là tăng thêm gánh nặng nợ nần và đồng tiền ngày càng mất giá.

Để loại bỏ được nạn lạm phát, biện pháp cơ bản và tích cực nhất là đẩy mạnh sản xuất hàng hóa, bảo đảm sự cân đối giữa lưu thông hàng hóa và lưu thông tiền tệ; hạn chế vay nợ, chấm dứt việc phát hành tiền để trang trải các khoản chi của ngân sách. Những giải pháp này chỉ được thực hiện thành công khi có sự can thiệp và hỗ trợ tích cực và mạnh mẽ của ngân sách Nhà nước.

1.3.3. Ngân sách Nhà nước là công cụ điều tiết thu nhập của các chủ thể trong nền kinh tế, góp phần giải quyết các vấn đề về đời sống và xã hội

Đường lối chiến lược của công cuộc đổi mới của Việt Nam là phát triển nền kinh tế thị trường nhiều thành phần dưới sự quản lý của Nhà nước.

Ưu thế cơ bản của nền kinh tế thị trường là đề cao vai trò tự chủ của các doanh nghiệp trong quản lý và điều hành mọi hoạt động sản xuất kinh doanh, khuyến khích cạnh tranh trên cơ sở nâng cao chất lượng hàng hóa, dịch vụ. Sự can thiệp và hỗ trợ của Nhà nước đối với khu vực kinh tế ngoài quốc doanh đã bị hạn chế dần cùng với việc xóa bỏ chế độ bao cấp trước đây. Một thực tế khách quan là sự chênh lệch ngày càng lớn giữa các chủ thể kinh tế về tiềm lực vốn, kinh nghiệm quản lý, tầm ảnh hưởng và khả năng cạnh tranh, đặc biệt là thu nhập của doanh nghiệp và người lao động.

Làm thế nào để giảm bớt sự cách biệt giữa người giàu và người nghèo trong nền kinh tế phát triển theo cơ chế thị trường. Đây là bài toán khó, có rất nhiều cách giải nhưng hầu như không có đáp án cụ thể mong muốn..

Tuy nhiên, với vị trí và vai trò của mình, ngân sách Nhà nước có thể điều chỉnh nền kinh tế ở tầm vĩ mô trong lĩnh vực thu nhập của các chủ thể kinh tế và các thành viên trong xã hội, nhằm thực hiện đồng thời các mục tiêu cơ bản là công bằng xã hội, bảo đảm sự ổn định cuộc sống vật chất và tinh thần của người lao động và của cộng đồng dân cư trong phạm vi cả nước.

Để thực hiện được các mục tiêu này, việc hoạch định các chính sách có liên quan đến hoạt động của ngân sách Nhà nước là hết sức quan trọng.

Trước hết, chính sách thu ngân sách phải bảo đảm thực hiện đồng thời hai mục tiêu: một là, khuyến khích đẩy mạnh sản xuất kinh doanh; hai là, điều chỉnh hợp lý thu nhập của người lao động. Vì vậy, chính sách thuế, quan trọng nhất là mức thuế và thuế suất, phải được nghiên cứu kỹ lưỡng, theo đó cần ưu tiên, khuyến khích hay hạn chế, thu hẹp những ngành hàng nào; đối tượng nào;

Công cụ chủ yếu và trực tiếp để thực hiện những mục tiêu nói trên chính là thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế thu nhập cá nhân. Đây là các sắc thuế trực thu, có tác động và ảnh hưởng trực tiếp thu nhập của doanh nghiệp và của người lao động. Bên cạnh đó, để điều chỉnh thu nhập của người tiêu dùng, đặc biệt là những người có thu nhập cao và kết hợp giải quyết những vấn đề xã hội, Nhà nước còn sử dụng các sắc thuế gián thu như thuế giá trị gia tăng, thuế tiêu thụ đặc biệt để góp phần công bằng hóa giữa các đối tượng giàu nghèo trong cộng đồng dân cư. Bên cạnh các chính sách thuế, Nhà nước còn sử dụng công cụ ngân sách để giúp đỡ và hỗ trợ cho các đối tượng được ưu tiên như thương bệnh binh, gia đình liệt sỹ, gia đình có công với cách mạng, trẻ mồ côi, người già yếu không nơi nương tựa.

Như đã đề cập ở trên, ngân sách Nhà nước là công cụ chủ yếu phân bổ các nguồn lực tài chính, đảm bảo nền kinh tế phát triển với tốc độ nhanh, ổn định và bền vững. Cùng với việc tăng nhanh khối lượng vốn cấp phát cho các chương trình đầu tư phát triển kinh tế xã hội, Chính phủ cũng rất quan tâm các khoản chi cho sự nghiệp phát triển văn hóa giáo dục, chăm sóc y tế, thể dục thể thao. Đặc biệt, căn cứ vào tình hình phát triển kinh tế, mức tăng thu nhập quốc dân, sự biến động của tình hình tài chính, tiền tệ, giá cả, đời sống sinh hoạt của người lao động, Nhà nước thường xuyên quan tâm chính sách tiền lương, điều

chính lương và tăng lương, bảo đảm cuộc sống ổn định cho người lao động.

Tóm lại, ngân sách nhà nước có vai trò to lớn và tác động trực tiếp đến quá trình phát triển kinh tế xã hội của đất nước và đời sống của người lao động. Việc tổ chức điều hành hoạt động ngân sách một cách đúng đắn, khoa học, phù hợp với các điều kiện chủ quan và khách quan sẽ tạo tác động tích cực và ngược lại.

1.3.4. Ngân sách Nhà nước là công cụ củng cố bộ máy quản lý Nhà nước, tăng cường sức mạnh quốc phòng và giữ vững an ninh quốc gia

Bộ máy quản lý Nhà nước của Việt Nam được chia ra ba hệ thống quyền lực: Hệ thống lập pháp bao gồm Quốc hội và Chủ tịch nước; hệ thống hành pháp bao gồm các cơ quan của Chính phủ; hệ thống tư pháp bao gồm Viện kiểm sát và Tòa án nhân dân tối cao. Để thực hiện đầy đủ chức năng quản lý và điều hành toàn bộ hoạt động của nền kinh tế - xã hội, bộ máy quản lý Nhà nước cần phải được củng cố và hoàn thiện về tổ chức bộ máy và cơ chế hoạt động.

Ngân sách Nhà nước không chỉ bảo đảm nguồn kinh phí hoạt động của bộ máy quản lý Nhà nước, mà còn phải bảo đảm các nhu cầu chi tiêu thường xuyên cần thiết của các cơ quan quyền lực, đứng đầu là Đảng Cộng sản Việt Nam với tư cách là cơ quan lãnh đạo toàn bộ hệ thống chính trị, bao gồm các tổ chức chính trị xã hội, các đảng phái, tôn giáo, các đoàn thể quần chúng, các đơn vị sự nghiệp...

Một lĩnh vực quan trọng khác đòi hỏi ngân sách Nhà nước phải bảo đảm nguồn kinh phí hoạt động, mà không một khâu tài chính nào có thể thay thế được, đó là lực lượng vũ trang thuộc hai hệ thống quốc phòng và an ninh. Một đất nước không thể hoạt động bình thường và ổn định trong khi các thế lực bên ngoài thường xuyên có âm mưu chống phá, can thiệp, xâm chiếm và lật đổ. Vì vậy, Nhà nước cần phải

sử dụng công cụ ngân sách để củng cố sức mạnh quân sự, bảo đảm cho bộ máy quản lý Nhà nước và toàn bộ hệ thống chính trị hoạt động ổn định.

1.3.5. Ngân sách Nhà nước là công cụ mở rộng quan hệ đối ngoại, đẩy nhanh quá trình hợp tác và hội nhập quốc tế

Trong xu thế mở cửa và hội nhập, các quan hệ chính trị, kinh tế giữa các quốc gia không ngừng phát triển và ngày càng đa dạng. Mặc dù trong cộng đồng quốc tế còn có sự chênh lệch khá lớn về tiềm lực kinh tế, đặc biệt là mức độ giàu nghèo, song xét trên phương diện quan hệ quốc tế, các quốc gia đều phải tôn trọng các nguyên tắc cơ bản, đó là sự bình đẳng, tôn trọng độc lập chủ quyền, các bên cùng có lợi.

Vai trò quan trọng của ngân sách Nhà nước đối với các quan hệ quốc tế thể hiện ở chỗ: Mọi khoản thu chi tài chính phát sinh trong quan hệ quốc tế đều có liên quan trực tiếp đến hoạt động của ngân sách Nhà nước, đặc biệt là những khoản thu chi về đầu tư trực tiếp và gián tiếp; các khoản viện trợ và tiếp nhận viện trợ; các khoản đi vay và cho vay do Nhà nước quản lý. Mọi khoản thu của ngân sách Nhà nước từ nước ngoài, dưới mọi hình thức, đều phải được quản lý chặt chẽ và sử dụng có hiệu quả, riêng đối với các khoản vay nợ phải hoàn trả đúng thời hạn. Các khoản chi của ngân sách Nhà nước ra nước ngoài phải được tính toán kỹ lưỡng trên cơ sở đáp ứng các mục tiêu nhiệm vụ quốc tế của Nhà nước trước mắt và lâu dài.

Tóm lại, để mở rộng và phát triển các quan hệ đối ngoại trên cơ sở tôn trọng các nguyên tắc cơ bản trong quan hệ quốc tế, Nhà nước cần phải củng cố và tăng cường tiềm lực tài chính. Khi nguồn thu ngân sách Nhà nước dồi dào; tiềm lực vốn và khả năng cạnh tranh của các doanh nghiệp trong nước không ngừng tăng lên, đó là những điều kiện cơ bản, cần thiết để chúng ta mở rộng quan hệ đối ngoại và đẩy nhanh quá trình hợp tác bình đẳng với cộng đồng quốc tế.

1.4. Hệ thống mục lục ngân sách Nhà nước

1.4.1- Khái niệm mục lục NSNN

Hệ thống Mục lục ngân sách Nhà nước là bảng phân loại các khoản thu, chi ngân sách Nhà nước theo những tiêu thức, phương pháp nhất định nhằm phục vụ cho công tác lập dự toán, chấp hành, quyết toán, kế toán NSNN, đồng thời phục vụ công tác phân tích các hoạt động kinh tế, tài chính thuộc khu vực Nhà nước quản lý

1.4.2- Nguyên tắc cơ bản xây dựng mục lục NSNN;

Hệ thống mục lục NSNN được thiết kế, xây dựng theo bốn nguyên tắc cơ bản sau đây;

Một là: Nguyên tắc đầy đủ; Nguyên tắc này yêu cầu phải đảm bảo tổng hợp một cách toàn diện các giao dịch tài chính của Nhà nước nhằm kiểm soát các hoạt động thu, chi NSNN

Hai là: Nguyên tắc thống nhất;

Theo nguyên tắc này thì mục lục NSNN phải đảm bảo thống nhất giữa ngành và cấp, giữa ngành chủ quản và ngành kinh tế quốc dân. Hạn chế và loại bỏ sự khác biệt không cần thiết dần dần tiến tới phù hợp với những qui định, chuẩn mực và thông lệ Quốc tế.

Ba là: Nguyên tắc hiệu quả; Nguyên tắc này đòi hỏi khi thiết kế mục lục NSNN phải đáp ứng yêu cầu dễ làm, dễ hiểu, dễ kiểm tra nhưng vẫn đảm bảo đầy đủ số liệu thông tin cần thiết cho công tác lập, chấp hành và quyết toán NSNN

Bốn là: Nguyên tắc hệ thống mở; Nguyên tắc này đòi hỏi mục lục NSNN phải thỏa mãn và thích ứng với những thay đổi về phân cấp ngân sách, về chế độ thu, chi và phương thức quản lý thu, chi trong tương lai của Việt Nam đặc biệt là tin học hóa.

1.4.3- Hệ thống Mục lục NSNN của Việt Nam;

Mục lục ngân sách Nhà nước ở nước ta được thiết kế theo 5 hình thức phân loại sau đây: và các văn bản hướng dẫn thực hiện của Bộ Tài chính năm 2011 được phân loại như sau:

1.4.3.1- Phân loại theo cấp ngân sách;

Phân loại theo cấp quản lý ngân sách (gọi tắt là Phân loại theo Chương) là việc phân loại dựa trên cơ sở hệ thống tổ chức của các cơ quan, tổ chức trực thuộc một cấp chính quyền (gọi tắt là Cơ quan chủ quản) được giao nhiệm vụ quản lý ngân sách riêng nhằm xác định rõ trách nhiệm quản lý của cơ quan, tổ chức đó đối với ngân sách Nhà nước. Trong hệ thống các Chương, có một số Chương đặc biệt dùng để phản ánh trách nhiệm quản lý ngân sách của một nhóm tổ chức hay nhóm cá nhân có cùng tính chất nhưng không trực thuộc cơ quan chủ quản..

Ví dụ: Chương 756: Phản ánh các Hợp tác xã của các loại hình sản xuất, kinh doanh, dịch vụ do cấp Huyện quản lý.

Hệ thống Chương và cấp quản lý được chia ra 4 nhóm:

1) Chương thuộc Trung ương: Từ 001 - 399: Mã số 001: Văn phòng Chủ tịch nước; 002: Văn phòng Quốc hội; 003: Tòa án NDTC; 004: Viện kiểm sát NDTC; 005: Văn phòng Chính phủ ... đến Mã số: 399: Các đơn vị khác.

2) Chương thuộc Tỉnh, TP: Mã số từ 400 - 599;

3) Chương thuộc Quận, Huyện: Mã số từ 600 - 799;

4) Chương thuộc Xã, Phường: Mã số từ 800 - 989;

1.4.3.2- Phân loại theo ngành kinh tế;

Phân loại theo ngành kinh tế (viết tắt là Loại, Khoản) là dựa vào tính chất hoạt động kinh tế (ngành KTQD) để hạch toán thu chi NSNN. Loại được xác định trên cơ sở tính chất hoạt động của ngành kinh tế cấp I; Khoản được xác định trên cơ sở tính chất hoạt động của ngành

kinh tế cấp II hoặc cấp III theo phân ngành KTQD nhằm bảo đảm yêu cầu quản lý ngân sách Nhà nước;

Hệ thống ngành kinh tế được chia thành 21 nhóm loại:

1) Loại ngành: Nông nghiệp, lâm nghiệp, Thủy sản: Mã số từ 010 - 024;

2) Loại ngành: Công nghiệp, Khai khoáng: Mã số từ 040 - 069;

3) Loại ngành: Công nghiệp chế biến chế tạo: Mã số từ 070 - 102;

4) Loại ngành: Sản xuất, Phân phối, Điện, Khí đốt, Nước, Hơi nước và Điều hòa không khí: Mã số từ 130 - 159;

5) Loại ngành: Xây dựng: Mã số từ 160 - 189;

6) Loại ngành: Bán buôn, Bán lẻ, Sửa chữa ô tô, mô tô, xe máy và xe có động cơ khác: Mã số từ 190 - 195;

7) Loại ngành: Vận tải, Kho bãi: Mã số từ 220 - 231;

8) Loại ngành: Thông tin và truyền thông: Mã số từ 250 - 279;

9) Loại ngành: Hoạt động bảo vệ môi trường: Mã số từ 280 - 309;

10) Loại ngành: Dịch vụ lưu trú và ăn uống: Mã số từ 310 - 315;

11) Loại ngành: Tài chính, Ngân hàng và Bảo hiểm: Mã số từ 340 - 369;

12) Loại ngành: Hoạt động khoa học, Công nghệ: Mã số từ 370 - 374;

13) Loại ngành: Hoạt động kinh doanh BĐS: Mã số từ 400 - 402;

14) Loại ngành: Hoạt động hành chính và dịch vụ: Mã số từ 430 - 459;

15) Loại ngành: Hoạt động của Đảng cộng sản, Tổ chức chính trị xã hội, Quản lý Nhà nước, Quốc phòng An ninh: Mã số từ 460 - 474;

16) Loại ngành: Giáo dục và đào tạo: Mã số từ 490 - 506;

17) Loại ngành: Y tế và các hoạt động xã hội: Mã số từ 520 - 533;

- 18) Loại ngành: Hoạt động Văn hóa, Thể thao, Giải trí: MS từ 550 – 579;
 19) Loại ngành: Hoạt động dịch vụ khác: Mã số từ 580 – 583;
 20) Loại ngành: Hoạt động làm thuê các công việc trong các hộ gia đình: Mã số từ 610 – 612;
 21) Loại ngành: Hoạt động của các CQ và tổ chức QT: MS từ 640 – 641;

1.4.3.3- Phân loại theo nội dung kinh tế;

Phân loại theo nội dung kinh tế (viết tắt là Mục, Tiểu mục) là dựa vào nội dung kinh tế của các khoản thu, chi ngân sách Nhà nước để phân loại vào các Mục, Tiểu mục; Nhóm, Tiểu nhóm khác nhau.

Trong từng Mục thu, chi, để phục vụ yêu cầu quản lý chi tiết, quy định thêm các Tiểu mục. Các Mục thu, chi có nội dung gần giống nhau được lập thành Tiểu nhóm. Các Tiểu nhóm có tính chất gần giống nhau lập thành Nhóm để phục vụ yêu cầu quản lý và đánh giá ngân sách Nhà nước.

Hệ thống Nhóm, Mục được chia làm 5 phần:

1. Phần thu NSNN:

Nhóm 0110: Thu thuế, phí và lệ phí

Nhóm 0200: Thu từ tài sản, đóng góp xã hội và thu khác;

Nhóm 0300: Thu viện trợ không hoàn lại

Nhóm 0400: Thu nợ gốc cho vay và bán cổ phần của Nhà nước;

2. Phần chi NSNN:

Nhóm 0500: Chi hoạt động thường xuyên;

Nhóm 0600: Chi đầu tư phát triển;

Nhóm 0700: Cho vay và tham gia góp vốn của Chính phủ;

3. Phần tạm thu và tạm chi chưa đưa vào cân đối NSNN:

4. Phần vay và trả nợ gốc của Nhà nước;

5. Phần theo dõi chuyển nguồn giữa các năm.

1.4.3.4. Phân loại theo Chương trình mục tiêu và dự án quốc gia

Phân loại theo Chương trình, mục tiêu và dự án quốc gia dựa trên cơ sở nhiệm vụ chi của NSNN cho các Chương trình, mục tiêu dự án quốc gia và các nhiệm vụ chi cần theo dõi riêng (viết tắt là Chương trình, Mục tiêu), bao gồm cả các Chương trình được các nhà tài trợ quốc tế hỗ trợ, hoặc do chính quyền cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định.

Hệ thống mục lục các chương trình mục tiêu được chia 15 nhóm:

1. Chương trình mục tiêu Quốc gia giảm nghèo: Mã số từ 0011- 0017;
2. Chương trình Quốc gia Dân số và KHH gia đình: Mã số từ 0031- 0036;
3. Chương trình Quốc gia phòng chống bệnh xã hội: Mã số từ 0051- 0065;
4. Chương trình Quốc gia về nước sạch và VSMT: Mã số từ 0071- 0072
5. Chương trình Quốc gia về Văn hóa: Mã số từ 0091 – 0101;
6. Chương trình Quốc gia về Giáo dục – đào tạo: Mã số từ 0111 – 0117;
7. Chương trình Quốc gia về phòng chống tội phạm: Mã số 0131;
8. Chương trình Quốc gia về phòng chống ma túy: Mã số từ 0151 – 0161;
9. Chương trình Quốc gia về vệ sinh an toàn thực phẩm: MS từ 0171- 0176;
10. Chương trình Quốc gia về sử dụng năng lượng: Mã số từ 0191 – 0203;
11. Chương trình Quốc gia về Khoa học cấp Nhà nước: Mã số từ 0211- 0228;

12. Chương trình Quốc gia về Việc làm: Mã số từ 0251 – 0254;

13. Chương trình Quốc gia về Bảo hộ lao động: Mã số từ 0271 – 0277;

14. Chương trình Quốc gia về phát triển cơ sở hạ tầng: Mã số từ 0291- 0296;

15. Chương trình Quốc gia về Trồng mới 5 triệu ha rừng: Mã số 0311;

16. Chương trình Quốc gia về chất lượng giáo dục: Mã số từ 0331 - 0337

17. Chương trình Quốc gia về ứng phó biến đổi khí hậu: Mã số 0350

18. Chương trình Quốc gia về các dự án khác: Mã số từ 0951 – 0956

1.4.3.5. Phân loại theo nguồn ngân sách Nhà nước

Phân loại theo nguồn ngân sách Nhà nước dựa vào nguồn gốc hình thành nguồn ngân sách Nhà nước. Nguồn gốc hình thành nguồn ngân sách nhà nước được phân loại theo nguồn chi từ vốn trong nước và nguồn chi từ vốn ngoài nước để phục vụ yêu cầu kiểm soát chi theo dự toán.

Nguồn chi từ vốn trong nước là nguồn được xác định trên cơ sở dự toán được Thủ tướng Chính phủ hoặc Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố giao cho đơn vị dự toán thực hiện, bao gồm cả vốn thu hồi và vốn bổ sung trong quá trình điều hành ngân sách nhà nước.

Nguồn chi từ vốn ngoài nước tài trợ theo nội dung, địa chỉ sử dụng cụ thể theo cam kết của Nhà nước được xác định trên cơ sở dự toán được Thủ tướng Chính phủ hoặc Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố giao cho đơn vị dự toán thực hiện, bao gồm cả vốn thu hồi và vốn bổ sung trong quá trình điều hành ngân sách nhà nước. Đối với nguồn vốn

ngoài nước tài trợ không theo nội dung, địa chỉ sử dụng cụ thể sẽ được coi là nguồn vốn trong nước.

Danh mục Mã số nguồn ngân sách nhà nước được sử dụng 2 chữ số:

Mã nguồn 01: Nguồn chi từ vốn trong nước;

Mã nguồn 50: Nguồn chi từ vốn ngoài nước.

Câu hỏi ôn tập:

1. Trình bày khái niệm và bản chất NSNN.
2. Tại sao nói NSNN là quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất gắn với quyền lực của Nhà nước?
3. Tại sao nói NSNN gắn bó mật thiết với quyền ở hữu của Nhà nước?
4. Trình bày đặc điểm của NSNN là các khoản thu chi không được hoàn trả trực tiếp?
5. Trình bày vai trò của NSNN? Theo anh (chị) thì vai trò nào quan trọng nhất, tại sao?
6. Khái niệm hệ thống mục lục NSNN? Nguyên tắc phân loại mục lục NSNN

Chương 2

PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

2.1. Hệ thống NSNN

2.1.1. Khái niệm hệ thống NSNN

Hệ thống NSNN được hiểu là tổng thể các cấp ngân sách có mối quan hệ hữu cơ với nhau trong quá trình thực hiện nhiệm vụ thu chi của mỗi cấp ngân sách.

2.1.2- Cơ sở để tổ chức hệ thống NSNN;

Hệ thống NSNN ở mỗi quốc gia được tổ chức trên những căn cứ sau đây:

Một là- Tổ chức hệ thống bộ máy nhà nước và phân cấp quản lý kinh tế xã hội ở mỗi quốc gia . Vì vậy mỗi quốc gia có hệ thống bộ máy khác nhau, phân cấp khác nhau thì hệ thống NSNN khác nhau;

Hai là- Trình độ phát triển của mỗi quốc gia trong từng thời kỳ; Ở mỗi quốc gia tùy trình độ phát triển kinh tế ở mỗi thời kỳ khác nhau để có mức độ phân cấp khác nhau mỗi

2.1.3- Mô hình tổ chức hệ thống NSNN;

Từ những căn cứ nói trên, mô hình tổ chức hệ thống NSNN ở các nước trên thế giới được tổ chức theo một trong hai mô hình sau đây;

- Mô hình tổ chức hệ thống NSNN một cấp; Theo mô hình này thì hệ thống NSNN là thống nhất và duy nhất. Nhà nước trung ương thống nhất quản lý và điều hành toàn bộ hoạt động NSNN;

- Mô hình tổ chức hệ thống NSNN nhiều cấp; Theo mô hình này hệ thống NSNN gồm nhiều cấp và mỗi cấp có sự độc lập nhất định tùy thuộc vào mức độ phân cấp của Nhà nước trung ương. Trợ cấp hay bổ sung và điều tiết là những cơ sở để giải quyết mối quan hệ giữa các cấp ngân sách.

2.1.4. Nguyên tắc tổ chức hệ thống NSNN

Theo hiến pháp, mỗi cấp chính quyền có một cấp ngân sách riêng cung cấp phương tiện vật chất cho cấp chính quyền đó thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình trên vùng lãnh thổ. Việc hình thành hệ thống chính quyền nhà nước các cấp là một tất yếu khách quan nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước trên mọi vùng lãnh thổ của đất nước. Chính sự ra đời của hệ thống chính quyền nhà nước nhiều cấp đó là tiền đề cần thiết để tổ chức hệ thống NSNN nhiều cấp. Hệ thống NSNN phải phù hợp với hệ thống chính quyền nhà nước. Vì vậy việc tổ chức hệ thống NSNN phải tuân thủ vào các nguyên tắc sau đây:

Một là: Việc tổ chức hệ thống NSNN ở mỗi quốc gia phải tuân thủ qui định của Hiến pháp về tổ chức bộ máy chính quyền các cấp.

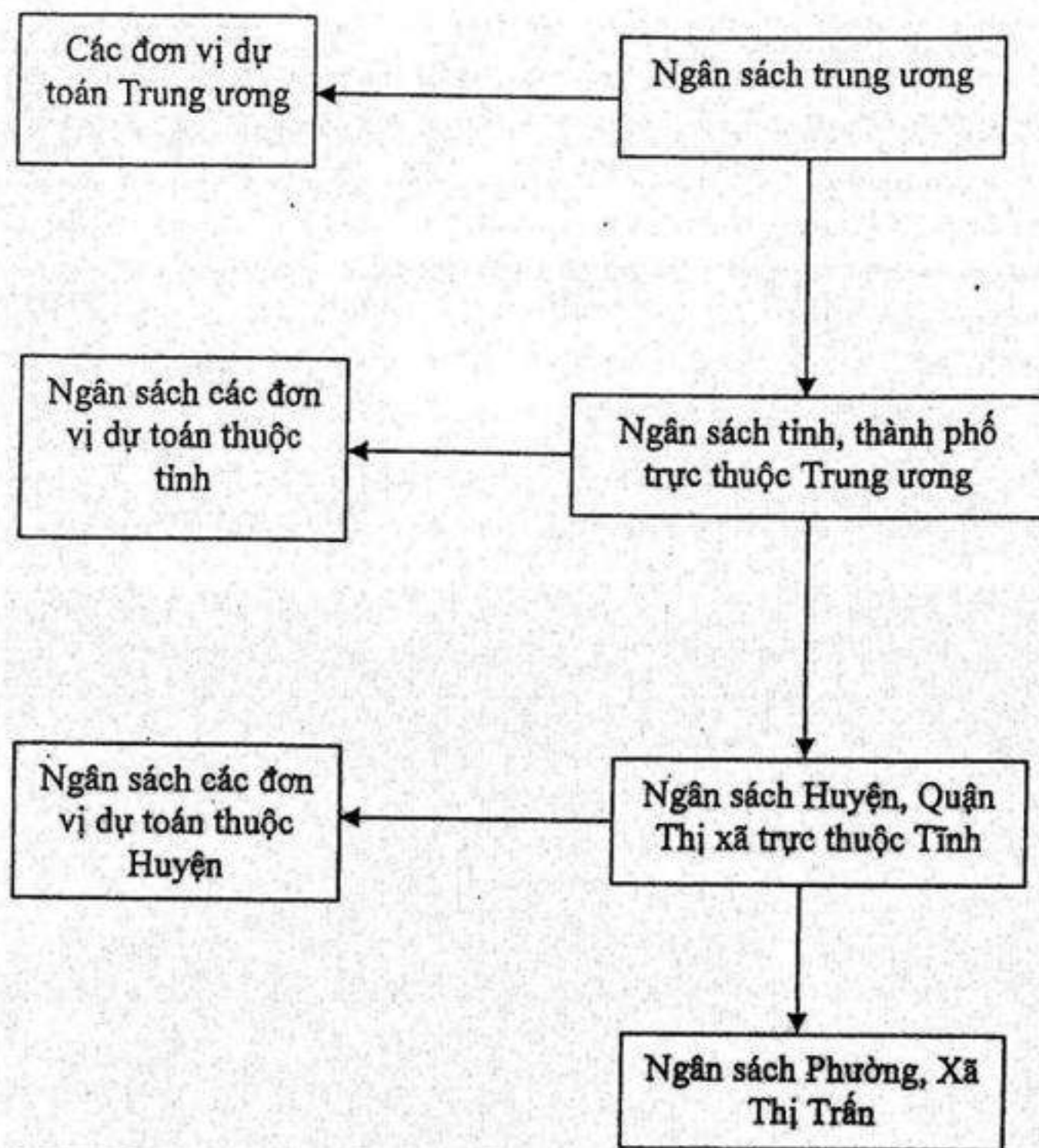
Hai là: Tổ chức hệ thống NSNN phải phù hợp với việc phân cấp quản lý kinh tế - xã hội và năng lực quản lý của các cấp chính quyền ở mỗi quốc gia trong từng thời kỳ;

2.1.5. Hệ thống NSNN Việt Nam

Hệ thống NSNN ở nước ta bao gồm ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Ngân sách địa phương bao gồm ngân sách của đơn vị hành chính các cấp có HĐND và UBND.

Hệ thống NSNN ở nước ta hiện nay phù hợp với mô hình tổ chức chính quyền nhà nước, vì thế ngân sách địa phương bao gồm ngân sách tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là ngân sách tỉnh); ngân sách quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là ngân sách huyện); và ngân sách cấp phường, xã, thị trấn (gọi chung là ngân sách xã).

Theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước số 01/2002/QH11 ngày 16 tháng 12 năm 2002, hệ thống NSNN gồm ngân sách trung ương và ngân sách địa phương theo sơ đồ dưới đây:



2.2. Phân cấp quản lý NSNN

2.2.1. Khái niệm phân cấp quản lý NSNN

Phân cấp quản lý ngân sách là quá trình Nhà nước phân giao nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm nhất định cho chính quyền địa phương trong hoạt động quản lý ngân sách.

Khi nói tới phân cấp quản lý NSNN người ta thường hiểu theo nghĩa trực diện, dễ cảm nhận đó là việc phân giao nhiệm vụ thu, chi giữa các cấp chính quyền. Thực chất nội dung phân cấp rộng hơn nhiều. Nó giải quyết các mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương trong việc xử lý các vấn đề liên quan đến hoạt động của NSNN bao gồm 3 nội dung: Quan hệ về mặt chính sách, chế độ; Quan hệ vật chất về nguồn thu và nhiệm vụ chi; Quan hệ về quản lý theo chu trình NSNN.

2.2.2. Nguyên tắc phân cấp quản lý NSNN

Để đảm bảo phân cấp quản lý NSNN đem lại kết quả tốt cần phải quán triệt các nguyên tắc sau:

a. Phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của Nhà nước và năng lực quản lý của mỗi cấp trên địa bàn;

b. Ngân sách trung ương và ngân sách địa phương được phân định nguồn thu, 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 như: các dự án đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội có tác động đến cả nước hoặc nhiều địa phương, các chương trình, dự án quốc gia, các chính sách xã hội quan trọng, điều phối hoạt động kinh tế vĩ mô của đất nước, bảo đảm quốc phòng, an ninh, đối ngoại và hỗ trợ những địa phương chưa cân đối được thu, chi ngân sách;

- Ngân sách địa phương được phân cấp nguồn thu bảo đảm chủ động thực hiện những nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và trật tự an toàn xã hội trong phạm vi quản lý;

c. Việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định, thời gian thực hiện phân cấp này phải phù hợp với thời kỳ ổn định ngân sách ở địa phương; cấp xã được tăng cường nguồn thu, phương tiện và cán bộ quản lý tài chính - ngân sách để quản lý tốt, có hiệu quả các nguồn lực tài chính trên địa bàn được phân cấp;

d. Kết thúc mỗi kỳ ổn định ngân sách, căn cứ vào khả năng nguồn thu và nhiệm vụ chi của từng cấp, theo thẩm quyền quy định của Luật Ngân sách nhà nước, Quốc hội, Hội đồng Nhân dân điều chỉnh mức bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới; Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh quyết định việc điều chỉnh tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa ngân sách các cấp.

2.2.3. Nội dung phân cấp quản lý ngân sách

2.2.3.1. Phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương:

a. Nguồn thu của ngân sách trung ương gồm:

a1. Các khoản thu ngân sách trung ương hưởng 100%:

- Thuế giá trị gia tăng hàng hoá nhập khẩu;
- Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu;
- Thuế tiêu thụ đặc biệt hàng hoá nhập khẩu;
- Thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành. Thuế thu nhập của các đơn vị hạch toán toàn ngành là phần thu nhập nộp ngân sách từ các hoạt động sản xuất, kinh doanh thực hiện hạch toán tập trung của các đơn vị sau đây:

+ Các hoạt động sản xuất, kinh doanh điện của Tổng công ty Điện lực Việt Nam, Công ty Điện lực I, II, III, Công ty điện lực thành phố Hà Nội, Công ty Điện lực thành phố Hồ Chí Minh, Công ty Điện lực Hải Phòng, Công ty Điện lực Đồng Nai;

+ Các hoạt động kinh doanh của Ngân hàng Công thương Việt Nam, Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn Việt Nam, Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam, Ngân hàng Đầu tư và Phát triển Việt Nam, Ngân hàng Bảo hiểm, Ngân hàng Phát triển nhà ở, Ngân hàng Thương mại Cổ phần Việt Nam;

+ Các hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp quốc gia Việt Nam;

+ Các dịch vụ bưu chính viễn thông của Tổng công ty Bưu chính viễn thông Việt Nam;

+ Hoạt động kinh doanh bảo hiểm của Tổng công ty Bảo hiểm Việt Nam;

+ Hoạt động vận doanh của Tổng công ty đường sắt Việt Nam;

- Các khoản thuế và thu khác từ các hoạt động thăm dò, khai thác dầu, khí, kể cả thuế chuyển từ nhập nước ngoài, tiền thuê mặt đất, mặt nước;

- Tiền thu hồi vốn của Ngân sách trung ương tại các cơ sở kinh tế, thu hồi tiền cho vay của ngân sách trung ương (cả gốc và lãi), thu từ Quỹ dự trữ tài chính của trung ương; thu nhập từ vốn góp của ngân sách trung ương;

- Các khoản phí và lệ phí, phần nộp ngân sách nhà nước theo quy định của pháp luật do các cơ quan, đơn vị thuộc trung ương tổ chức thu, không kể phí xăng, dầu và lệ phí trước bạ;

- Thu sự nghiệp, phần nộp ngân sách theo quy định của pháp luật của các đơn vị do các cơ quan trung ương trực tiếp quản lý;

- Chênh lệch thu lớn hơn chi của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam;

- Các khoản thu hoàn vốn, thanh lý tài sản, các khoản thu khác của doanh nghiệp nhà nước do trung ương quản lý, phân nộp ngân sách theo quy định của pháp luật;

- Thu từ các khoản tiền phạt, tịch thu theo quy định của pháp luật;

- Thu kết quả hoạt động kinh doanh;

- Thu chuyển nhượng quyền sử dụng tài sản thuộc ngân sách trung ương;

- Viện trợ không hoàn lại của Chính phủ các nước, các tổ chức khác, các cá nhân ở nước ngoài cho Chính phủ Việt Nam;

- Các khoản thu khác của ngân sách trung ương theo quy định của pháp luật.

a2. Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương:

- Thuế giá trị gia tăng, (không kể thuế giá trị gia tăng hàng hoá nhập khẩu quy định) và thuế giá trị gia tăng thu từ hoạt động xổ số kiến thiết;

- Thuế thu nhập doanh nghiệp, không kể thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành và thuế thu nhập doanh nghiệp thu từ hoạt động xổ số kiến thiết;

- Thuế thu nhập cá nhân;

- Thuế tiêu thụ đặc biệt thu từ dịch vụ, hàng hoá sản xuất trong nước, không kể thuế tiêu thụ đặc biệt thu từ hoạt động xổ số kiến thiết;

- Thuế bảo vệ môi trường xăng dầu.

b. Nhiệm vụ chi của ngân sách trung ương gồm:

b1. Chi đầu tư phát triển về:

- Đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội không có khả năng thu hồi vốn do trung ương quản lý;

- Đầu tư và hỗ trợ cho các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, góp vốn cổ phần, liên doanh vào các doanh nghiệp thuộc các lĩnh vực cần thiết có sự tham gia của Nhà nước theo quy định của pháp luật;

- Chi hỗ trợ tài chính, bổ sung vốn, hỗ trợ và thưởng xuất khẩu cho các doanh nghiệp, tổ chức kinh tế theo quy định của pháp luật;

- Phần chi đầu tư phát triển trong các chương trình mục tiêu quốc gia, dự án nhà nước do các cơ quan trung ương thực hiện;

- Chi hỗ trợ các tổ chức tài chính của Nhà nước do Trung ương quản lý;

- Chi bổ sung dự trữ nhà nước;

- Các khoản chi đầu tư phát triển khác theo quy định của pháp luật;

b.2. Chi thường xuyên về:

- Các hoạt động sự nghiệp giáo dục, đào tạo, dạy nghề, y tế, xã hội, văn hóa thông tin văn học nghệ thuật, thể dục thể thao, khoa học và công nghệ, môi trường, các sự nghiệp khác do các cơ quan trung ương quản lý:

+ Các trường phổ thông dân tộc nội trú;

+ Đào tạo sau đại học, đại học, cao đẳng, trung học chuyên nghiệp, đào tạo nghề và các hình thức đào tạo, bồi dưỡng khác;

- Phòng bệnh, chữa bệnh và các hoạt động sự nghiệp y tế khác;

+ Các cơ sở thương binh, người có công với cách mạng, trại xã hội, phòng chống các tệ nạn xã hội và các hoạt động xã hội khác;

+ Bảo tồn, bảo tàng, thư viện, trùng tu di tích lịch sử đã được xếp hạng, các hoạt động sáng tạo văn học, nghệ thuật và các hoạt động văn hóa khác;

+ Phát thanh, truyền hình và các hoạt động thông tin khác;

+ Bồi dưỡng, huấn luyện huấn luyện viên, vận động viên các đội tuyển quốc gia; các giải thi đấu quốc gia và quốc tế; quản lý các cơ sở thi đấu thể thao và các hoạt động thể dục, thể thao khác;

+ Nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ;

+ Các sự nghiệp khác;

- Các hoạt động sự nghiệp kinh tế do các cơ quan trung ương quản lý:

+ Sự nghiệp giao thông: duy tu, bảo dưỡng, sửa chữa cầu đường, các công trình giao thông khác, lập biển báo và các biện pháp bảo đảm an toàn giao thông trên các tuyến đường;

+ Sự nghiệp nông nghiệp, thủy lợi, ngư nghiệp và lâm nghiệp: bảo dưỡng, sửa chữa các tuyến đê, các công trình thủy lợi, các trạm trại nông nghiệp, ngư nghiệp, lâm nghiệp; công tác khuyến lâm, khuyến nông, khuyến ngư; công tác khoanh nuôi, bảo vệ, phòng chống cháy rừng, bảo vệ nguồn lợi thủy sản;

+ Điều tra cơ bản;

+ Đo đạc địa giới hành chính;

+ Đo vẽ bản đồ;

+ Đo đạc biên giới, cắm mốc biên giới;

+ Đo đạc, lập bản đồ và lưu trữ hồ sơ địa chính;

+ Định canh, định cư và kinh tế mới;

+ Các hoạt động sự nghiệp môi trường;

+ Các sự nghiệp kinh tế khác;

- Các nhiệm vụ về quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội do ngân sách trung ương bảo đảm theo quy định riêng của Chính phủ và các văn bản hướng dẫn thực hiện;

- Hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, hệ thống Tòa án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân;

- Hoạt động của cơ quan trung ương của Đảng Cộng sản Việt Nam;

- Hoạt động của các cơ quan trung ương của Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; Liên đoàn Lao động Việt Nam; Hội Cựu chiến binh Việt Nam; Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam; Hội Nông dân Việt Nam; Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh;

- Trợ giá theo chính sách của Nhà nước;

- Phần chi thường xuyên trong các chương trình mục tiêu quốc gia, dự án nhà nước do các cơ quan trung ương thực hiện;

- Thực hiện chế độ đối với người về hưu, mất sức theo quy định của Bộ Luật lao động cho các đối tượng thuộc ngân sách trung ương bảo đảm; hỗ trợ Quỹ Bảo hiểm xã hội theo quy định của Chính phủ;

- Thực hiện các chính sách đối với thương binh, bệnh binh, liệt sỹ, thân nhân liệt sỹ, gia đình có công với cách mạng và các đối tượng chính sách xã hội khác;

- Hỗ trợ cho các tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp thuộc Trung ương.

- Các khoản chi thường xuyên khác theo quy định của pháp luật;

b.3. Trả nợ gốc và lãi các khoản tiền do Chính phủ vay;

b.4. Chi viện trợ cho các Chính phủ và tổ chức nước ngoài;

b.5. Chi cho vay theo quy định của pháp luật;

b.6. Bổ sung Quỹ dự trữ tài chính của trung ương;

b.7. Bổ sung cho ngân sách địa phương;

b.8. Chi chuyển nguồn từ ngân sách trung ương năm trước sang ngân sách trung ương năm sau.

c. Nguồn thu của ngân sách địa phương gồm:

c.1. Các khoản thu ngân sách địa phương hưởng 100%:

- Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp

- Thuế tài nguyên; không kể thuế tài nguyên thu từ hoạt động dầu, khí;
- Thuế môn bài;
- Thuế chuyển quyền sử dụng đất;
- Thuế sử dụng đất nông nghiệp;
- Tiền sử dụng đất;
- Tiền cho thuê đất, thuê mặt nước, không kể tiền thuê mặt nước thu từ hoạt động dầu, khí;
- Tiền đền bù thiệt hại đất;
- Tiền cho thuê và bán nhà ở thuộc sở hữu nhà nước;
- Lệ phí trước bạ;
- Thu từ hoạt động xổ số kiến thiết;
- Thu nhập từ vốn góp của ngân sách địa phương, tiền thu hồi vốn của ngân sách địa phương tại các cơ sở kinh tế, thu thanh lý tài sản và các khoản thu khác của doanh nghiệp nhà nước do địa phương quản lý, phần nộp ngân sách theo quy định của pháp luật; thu từ quỹ dự trữ tài chính của cấp tỉnh;
- Các khoản phí, lệ phí, phần nộp ngân sách theo quy định của pháp luật do các cơ quan, đơn vị thuộc địa phương tổ chức thu, không kể phí xăng, dầu và lệ phí trước bạ;
- Thu từ quỹ đất công ích và thu hoa lợi công sản khác;
- Thu sự nghiệp, phần nộp ngân sách theo quy định của pháp luật của các đơn vị do địa phương quản lý;
- Huy động từ các tổ chức, cá nhân để đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng theo quy định của pháp luật;
- Đóng góp tự nguyện của các tổ chức, cá nhân ở trong và ngoài nước;
- Thu từ huy động đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng;

- Thu từ các khoản tiền phạt, tịch thu theo quy định của pháp luật;
 - Thu kết dư ngân sách địa phương;
 - Các khoản thu khác của ngân sách địa phương theo quy định của pháp luật;
 - Thu bổ sung từ ngân sách cấp trên;
 - Thu chuyển nguồn ngân sách từ ngân sách địa phương năm trước sang ngân sách địa phương năm sau.
 - Viện trợ không hoàn lại của các tổ chức, cá nhân ở nước ngoài trực tiếp cho địa phương theo quy định của pháp luật;
- c.2. Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương.*
- c.3. Việc phân cấp các nguồn thu cho ngân sách các cấp chính quyền ở địa phương do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định trong phạm vi được phân cấp và bảo đảm nguyên tắc quy định, đồng thời phải bảo đảm các yêu cầu sau:*
- Gắn với nhiệm vụ và khả năng quản lý của từng cấp, hạn chế việc bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới; khuyến khích các cấp tăng cường quản lý thu, chống thất thu; hạn chế phân chia các nguồn thu có quy mô nhỏ cho nhiều cấp.
 - Ngân sách xã, thị trấn được hưởng tối thiểu 70% đối với các khoản thu sau:
 - + Thuế chuyển quyền sử dụng đất;
 - + Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp
 - + Thuế môn bài thu từ cá nhân, hộ kinh doanh;
 - + Thuế sử dụng đất nông nghiệp thu từ hộ gia đình;
 - + Lệ phí trước bạ nhà, đất;
 - Ngân sách thị xã, thành phố thuộc tỉnh được hưởng tối thiểu 50% khoản thu lệ phí trước bạ, không kể lệ phí trước bạ nhà, đất.

c.4. Việc huy động vốn đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng theo quy định được thực hiện như sau:

- Khi có nhu cầu huy động vốn đầu tư, Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh lập phương án trình Hội đồng Nhân dân cùng cấp quyết định; nội dung phương án phải nêu rõ:

+ Kế hoạch đầu tư 5 năm thuộc nguồn ngân sách cấp tỉnh bảo đảm đã được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phê duyệt;

+ Dự án đầu tư đề nghị huy động vốn thuộc danh mục đầu tư trong kế hoạch đầu tư 5 năm đã được Hội đồng Nhân dân quyết định;

+ Quyết định đầu tư của cấp có thẩm quyền về dự án đầu tư đề nghị huy động vốn.

+ Hiệu quả kinh tế - xã hội của dự án;

+ Tổng số vốn đầu tư cần huy động và dự kiến nguồn bảo đảm trả nợ của ngân sách cấp tỉnh;

+ Hình thức huy động vốn; khối lượng huy động; lãi suất huy động và phương án trả nợ khi đến hạn;

+ Dư nợ vốn huy động tại thời điểm trình phương án và dư nợ sau khi phương án huy động được duyệt bảo đảm không vượt quá 30% vốn đầu tư xây dựng cơ bản trong nước hàng năm của ngân sách cấp tỉnh, không kể vốn đầu tư bổ sung theo mục tiêu không có tính chất ổn định thường xuyên từ ngân sách trung ương cho ngân sách cấp tỉnh;

+ Cân đối ngân sách cấp tỉnh năm hiện hành và khả năng trả nợ của ngân sách các năm tiếp theo;

+ Các tài liệu khác nhằm thuyết minh rõ phương án huy động vốn.

- Sau khi phương án huy động vốn được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định, Ủy ban nhân dân báo cáo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính để theo dõi, giám sát việc thực hiện và tổng hợp báo cáo Thủ tướng Chính phủ;

- Việc huy động vốn của địa phương được thực hiện theo quy định của Chính phủ về phát hành trái phiếu Chính phủ và huy động từ các nguồn tài chính hợp pháp khác theo quy định của pháp luật.

- Nguồn vốn huy động được hạch toán thu ngân sách cấp tỉnh để chi cho mục tiêu đã định và phải bố trí trong cân đối của ngân sách cấp tỉnh để chủ động trả nợ khi đến hạn.

d. Nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương gồm:

d.1. Chi đầu tư phát triển về:

- Đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội không có khả năng thu hồi vốn do địa phương quản lý;

- Đầu tư và hỗ trợ vốn cho các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, các tổ chức tài chính của Nhà nước theo quy định của pháp luật;

- Phần chi đầu tư phát triển trong các chương trình mục tiêu quốc gia do các cơ quan địa phương thực hiện;

- Các khoản chi đầu tư phát triển khác theo quy định của pháp luật;

d.2. Chi thường xuyên về:

- Các hoạt động sự nghiệp giáo dục, đào tạo, dạy nghề, y tế, xã hội, văn hóa thông tin văn học nghệ thuật, thể dục thể thao, khoa học và công nghệ, môi trường, các sự nghiệp khác do các cơ quan địa phương quản lý:

+ Giáo dục phổ thông, bổ túc văn hóa, nhà trẻ, mẫu giáo, phổ thông dân tộc nội trú và các hoạt động giáo dục khác;

+ Đại học, cao đẳng, trung học chuyên nghiệp, đào tạo nghề, đào tạo ngắn hạn và các hình thức đào tạo bồi dưỡng khác;

+ Phòng bệnh, chữa bệnh và các hoạt động y tế khác;

+ Các trại xã hội, cứu tế xã hội, cứu đói, phòng chống các tệ nạn xã hội và các hoạt động xã hội khác;

- + Bảo tồn, bảo tàng, thư viện, biểu diễn nghệ thuật và hoạt động văn hóa khác;
- + Phát thanh, truyền hình và các hoạt động thông tin khác;
- + Bồi dưỡng, huấn luyện huấn luyện viên, vận động viên các đội tuyển cấp tỉnh; các giải thi đấu cấp tỉnh; quản lý các cơ sở thi đấu thể dục, thể thao và các hoạt động thể dục, thể thao khác;
- + Nghiên cứu khoa học, ứng dụng tiến bộ kỹ thuật, các hoạt động sự nghiệp khoa học, công nghệ khác;
- + Các sự nghiệp khác do địa phương quản lý;
- Các hoạt động sự nghiệp kinh tế do địa phương quản lý;
- + Sự nghiệp giao thông: duy tu, bảo dưỡng và sửa chữa cầu đường và các công trình giao thông khác; lập biển báo và các biện pháp đảm bảo an toàn giao thông trên các tuyến đường;
- + Sự nghiệp nông nghiệp, thủy lợi, ngư nghiệp, diêm nghiệp và lâm nghiệp: duy tu, bảo dưỡng các tuyến đê, các công trình thủy lợi, các trạm trại nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp; công tác khuyến lâm, khuyến nông, khuyến ngư; chi khoanh nuôi, bảo vệ, phòng chống cháy rừng, bảo vệ nguồn lợi thủy sản;
- + Sự nghiệp thị chính: duy tu, bảo dưỡng hệ thống đèn chiếu sáng, vỉa hè, hệ thống cấp thoát nước, giao thông nội thị, công viên và các sự nghiệp thị chính khác;
- + Đo đạc, lập bản đồ và lưu trữ hồ sơ địa chính và các hoạt động sự nghiệp địa chính khác;
- + Điều tra cơ bản;
- + Các hoạt động sự nghiệp về môi trường;
- + Các sự nghiệp kinh tế khác;
- Các nhiệm vụ về quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội do ngân sách địa phương bảo đảm theo quy định của Chính phủ và các văn bản hướng dẫn thực hiện;

- Hoạt động của các cơ quan nhà nước, cơ quan Đảng Cộng sản Việt Nam ở địa phương;
- Hoạt động của các tổ chức chính trị - xã hội ở địa phương: Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Hội Cựu chiến binh Việt Nam, Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam, Hội Nông dân Việt Nam, Đoàn thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh;
- Hỗ trợ cho các tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp ở địa phương;
- Thực hiện các chính sách xã hội đối với các đối tượng do địa phương quản lý;
- Phần chi thường xuyên trong các chương trình mục tiêu quốc gia do các cơ quan địa phương thực hiện;
- Trợ giá theo chính sách của Nhà nước;
- Các khoản chi thường xuyên khác theo quy định của pháp luật;
- d.3. Chi trả gốc, lãi tiền huy động cho đầu tư theo quy định tại Khoản 3 Điều 8 của Luật Ngân sách nhà nước;
- d.4. Chi bổ sung Quỹ dự trữ tài chính của cấp tỉnh;
- d.5. Chi bổ sung cho ngân sách cấp dưới;
- d.6. Chi chuyển nguồn từ ngân sách địa phương năm trước sang ngân sách địa phương năm sau;
- d.7. Các nhiệm vụ chi chỉ quy định cho ngân sách cấp tỉnh, không áp dụng cho ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã;
- 2.2.3.2. Tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa ngân sách các cấp trong năm đầu của thời kỳ ổn định:
- a. Tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa ngân sách trung ương và ngân sách từng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương theo quy định do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định.

- Tỷ lệ này được áp dụng chung đối với tất cả các khoản thu phân chia và được xác định riêng cho từng tỉnh.

- Việc xác định tỷ lệ phần trăm (%) phân chia phần ngân sách địa phương được hưởng thực hiện theo công thức sau:

Gọi:

+ Tổng số chi ngân sách địa phương (sau khi trừ đi các khoản sau: chi bổ sung cho ngân sách cấp dưới, chi từ nguồn bổ sung có mục tiêu từ ngân sách trung ương, chi đầu tư từ nguồn huy động, chi từ nguồn đóng góp tự nguyện, chi từ nguồn viện trợ, chi từ nguồn Chính phủ vay ngoài nước, chi chuyển nguồn sang ngân sách năm sau) là A.

+ Tổng số các khoản thu ngân sách địa phương hưởng 100% (sau khi trừ đi các khoản thu sau: thu bổ sung từ ngân sách cấp trên, thu kết dư, thu huy động, thu từ đóng góp tự nguyện, thu viện trợ, thu chuyển nguồn từ ngân sách năm trước) là B.

+ Tổng số các khoản thu được phân chia giữa ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương là C.

Nếu $A - B < C$ thì tỷ lệ phần trăm (%) phân chia được tính theo công thức:

$$\text{Tỷ lệ phần trăm (\%)} = \frac{A - B}{C} \times 100\%$$

Nếu $A - B \geq C$ thì tỷ lệ phần trăm (%) xác định bằng 100% và phần chênh lệch sẽ được ngân sách trung ương bổ sung để cân đối ngân sách địa phương.

b. Tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương do Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh quyết định.

b.1. Các khoản thu phân chia giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương gồm:

- Các khoản thu về thuế, phí, lệ phí và các khoản thu khác ngân sách địa phương hưởng 100% theo quy định;

- Các khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương phần ngân sách địa phương được hưởng theo quy định;

b.2. Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa ngân sách cấp tỉnh với ngân sách từng huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và ngân sách từng xã, phường, thị trấn.

2.2.3.3. Khi phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi và xác định tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương phải bảo đảm:

a. Về phân cấp nguồn thu:

- Việc phân cấp các nguồn thu giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương phải phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế-xã hội, quốc phòng, an ninh của Nhà nước và năng lực quản lý của mỗi cấp trên địa bàn; đồng thời phải đảm bảo vai trò chủ đạo của NSTW, tính chủ động của NSDP.

- Chú trọng khả năng đáp ứng nhu cầu chi tại chỗ, khuyến khích khai thác thu và phải phù hợp với điều kiện, đặc điểm của từng vùng. Nguồn thu gắn liền với vai trò quản lý của cấp chính quyền nào thì phân cấp cho ngân sách cấp chính quyền đó.

- Phân cấp tối đa nguồn thu trên địa bàn để bảo đảm nhiệm vụ chi được giao; hạn chế bổ sung từ ngân sách cấp trên.

- Hạn chế phân cấp cho nhiều cấp ngân sách đối với các nguồn thu có quy mô nhỏ.

- Bảo đảm tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu cho ngân sách cấp mình và ngân sách các cấp dưới không được vượt quá tỷ

lệ phần trăm (%) phân chia quy định của cấp trên về từng khoản thu được phân chia.

b. Về phân cấp nhiệm vụ chi:

b.1. Phân cấp chi đầu tư xây dựng cơ bản:

- Việc phân cấp chi đầu tư xây dựng cơ bản các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội cho cấp huyện, xã, thị trấn phải đảm bảo nguyên tắc phân cấp quản lý ngân sách trên cơ sở trình độ, năng lực quản lý và khối lượng vốn đầu tư, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình Hội đồng nhân dân quyết định phân cấp chi đầu tư xây dựng cơ bản cho cấp dưới. Đối với thị xã, thành phố thuộc tỉnh phải được phân cấp nhiệm vụ chi đầu tư xây dựng các trường phổ thông quốc lập các cấp và các công trình phúc lợi công cộng, điện chiếu sáng, cấp thoát nước, giao thông nội thị, an toàn giao thông, vệ sinh đô thị; trên cơ sở phân cấp, xác định nhiệm vụ chi xây dựng cơ bản cụ thể cho cấp dưới.

b.2. Phân cấp chi thường xuyên:

Việc phân cấp chi thường xuyên giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương phải bảo đảm các nguyên tắc phân cấp quản lý ngân sách, đồng thời phải:

- Phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh ở địa phương theo quy định của pháp luật và phù hợp với đặc điểm kinh tế, địa lý, dân cư của từng vùng và trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ, bảo đảm tính hiệu quả;

- Đối với ngân sách xã, thị trấn, nếu nguồn thu 100% và nguồn thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) lớn hơn nhiệm vụ chi thường xuyên thì cấp tỉnh phân cấp thêm nhiệm vụ chi đầu tư các công trình trụ sở, trạm y tế, nhà trẻ, mẫu giáo và các cơ sở hạ tầng khác do xã, thị trấn quản lý.

2.2.3.4. Số bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới bao gồm:

a. Bổ sung cân đối thu, chi ngân sách nhằm bảo đảm cho chính quyền cấp dưới cân đối nguồn ngân sách để thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh được giao.

Số bổ sung cân đối từ ngân sách trung ương cho ngân sách từng địa phương đối với năm đầu thời kỳ ổn định được xác định như sau:

$$\begin{array}{l} \text{Mức bổ sung} = \text{Tổng số chi của ngân sách địa phương (theo nội dung A nêu trên)} - \text{Tổng số các khoản thu ngân sách địa phương được hưởng 100\% (theo nội dung B đã nêu trên)} + \text{Tổng số các khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương (phần ngân sách địa phương được hưởng đó mở rộng đến 100\%)} \end{array}$$

Số bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới ở địa phương được xác định theo nguyên tắc xác định số chênh lệch giữa số chi và nguồn thu ngân sách các cấp dưới (thu 100% và phần được hưởng theo tỷ lệ phần trăm (%) từ các khoản thu phân chia giữa các cấp ngân sách chính quyền địa phương).

b. Bổ sung có mục tiêu:

b.1. Bổ sung có mục tiêu nhằm hỗ trợ ngân sách cấp dưới thực hiện các nhiệm vụ sau:

- Hỗ trợ thực hiện các chính sách, chế độ mới do cấp trên ban hành chưa được bố trí trong dự toán ngân sách của năm đầu thời kỳ ổn định ngân sách, mức hỗ trợ cụ thể được xác định trên cơ sở khả năng cân đối của ngân sách các cấp có liên quan;

- Hỗ trợ thực hiện các chương trình, dự án quốc gia giao các cơ quan địa phương thực hiện, mức hỗ trợ cụ thể thực hiện theo dự toán chi được cấp có thẩm quyền giao;

- Hỗ trợ thực hiện các mục tiêu, công trình, dự án có ý nghĩa lớn đối với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, nằm trong quy hoạch và đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt theo đúng quy định của pháp luật về quản lý đầu tư và xây dựng, ngân sách cấp dưới đã bố trí chi nhưng chưa đủ nguồn, mức hỗ trợ theo phương án được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

- Hỗ trợ một phần để xử lý khó khăn đột xuất: khắc phục thiên tai, hoả hoạn, tai nạn trên diện rộng với mức độ nghiêm trọng, sau khi ngân sách cấp dưới đã sử dụng dự phòng, một phần quỹ dự trữ tài chính của địa phương nhưng chưa đáp ứng được nhu cầu.

- Hỗ trợ thực hiện một số nhiệm vụ cần thiết, cấp bách khác, mức bổ sung theo quyết định của cấp có thẩm quyền.

b.2. Số bổ sung theo mục tiêu từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới được xác định hàng năm. Mức bổ sung cụ thể được căn cứ khả năng cân đối ngân sách cấp trên và yêu cầu về mục tiêu cụ thể của cấp dưới. Việc sử dụng vốn, kinh phí bổ sung theo mục tiêu phải theo đúng mục tiêu quy định.

2.2.3.5. Tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa ngân sách các cấp chính quyền và số bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới :

Tỷ lệ này được ổn định từ 3 đến 5 năm nên đối với các năm trong kỳ ổn định, Ủy ban nhân dân các cấp căn cứ vào nguồn thu và nhiệm vụ chi được phân cấp, tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu và mức bổ sung từ ngân sách cấp trên, chế độ thu, chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách và các yêu cầu về phát triển kinh tế xã hội cụ thể của địa phương, trình Hội đồng nhân dân cùng cấp dự toán

thu, chi ngân sách và chủ động quản lý, điều hành dự toán thu chi ngân sách đã được Hội đồng nhân dân quyết định.

2.2.4. Mối quan hệ giữa ngân sách các cấp

a) Thực hiện phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) đối với các khoản thu phân chia giữa ngân sách các cấp và bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới để đảm bảo công bằng và phát triển cân đối giữa các vùng, các địa phương. Số bổ sung từ ngân sách cấp trên là khoản thu của ngân sách cấp dưới.

b) Tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu và số bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới: theo qui định của Luật NSNN hiện hành được ổn định từ 3 đến 5 năm (gọi chung là thời kỳ ổn định ngân sách). Chính phủ trình Quốc hội quyết định thời kỳ ổn định ngân sách giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh trình Hội đồng Nhân dân cùng cấp quyết định thời kỳ ổn định ngân sách giữa các cấp ở địa phương.

c) Nhiệm vụ chi thuộc ngân sách cấp nào do ngân sách cấp đó bảo đảm: Trường hợp cần ban hành chính sách chế độ mới làm tăng chi ngân sách sau khi dự toán đã được cấp có thẩm quyền quyết định thì phải có giải pháp bảo đảm nguồn tài chính phù hợp với khả năng cân đối của ngân sách từng cấp.

d) Trong thời kỳ ổn định ngân sách, các địa phương được sử dụng nguồn tăng thu ngân sách hàng năm (phần ngân sách địa phương được hưởng) để chi cho các nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội trên địa bàn; sau mỗi thời kỳ ổn định ngân sách, phải tăng khả năng tự cân đối, phát triển ngân sách địa phương, thực hiện giảm dần số bổ sung từ ngân sách cấp trên (đối với địa phương nhận bổ sung từ ngân sách cấp trên) hoặc tăng tỷ lệ phần trăm (%) điều tiết số thu nộp về ngân sách cấp trên (đối với những địa phương có điều tiết về ngân sách cấp trên).

d) Trường hợp cơ quan quản lý nhà nước cấp trên ủy quyền cho cơ quan quản lý nhà nước cấp dưới thực hiện nhiệm vụ chi của mình, thì phải chuyển kinh phí từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới để thực hiện nhiệm vụ đó.

e) Ngoài việc bổ sung nguồn thu và ủy quyền thực hiện nhiệm vụ chi quy định tại các điểm a, b và d không được dùng ngân sách cấp này để chi cho nhiệm vụ của cấp khác, trừ các trường hợp quy định tại điểm g.

g) Ủy ban Nhân dân các cấp được sử dụng ngân sách cấp mình để hỗ trợ cho các đơn vị do cấp trên quản lý đóng trên địa bàn trong các trường hợp:

- Khi xảy ra thiên tai và các trường hợp cấp thiết khác mà địa phương cần khẩn trương huy động lực lượng để bảo đảm ổn định tình hình kinh tế-xã hội.

- Các đơn vị do cấp trên quản lý khi thực hiện chức năng của mình kết hợp thực hiện một số nhiệm vụ theo yêu cầu của cấp dưới.

Câu hỏi ôn tập:

1. Trình bày khái niệm và nguyên tắc tổ chức hệ thống NSNN?
2. Trình bày khái niệm và nguyên tắc phân cấp quản lý NSNN? Trách nhiệm của cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp trong quản lý phân cấp NSNN?
3. Trình bày nội dung phân cấp quản lý nguồn thu và vai trò của nó đối với từng cấp ngân sách? Nguyên tắc phân cấp nguồn thu?
4. Trình bày nội dung phân cấp nhiệm vụ chi của từng cấp ngân sách?
5. Trình bày mối quan hệ giữa ngân sách các cấp?

Chương 3.

CHU TRÌNH QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

3.1. Năm ngân sách và chu trình NSNN

Ngân sách nhà nước là bảng dự toán thu chi bằng tiền của Nhà nước cho một khoảng thời gian nhất định nào đó, thường là một năm. Do vậy, NSNN với tư cách là bảng dự toán, luôn gắn với khoảng thời gian nhất định, phổ biến gắn với từng năm. Có thể nói, năm được dùng làm đơn vị thời gian chuẩn cho hoạt động của NSNN.

Hầu hết các nước trên thế giới dự toán NSNN đều được xác định cho từng năm. Các năm đó được gọi là năm ngân sách (hay năm tài khóa). Năm ngân sách được hiểu là khoảng thời gian mà hoạt động thu chi NSNN được thực hiện theo dự toán đã duyệt. Điều khác nhau ở các nước là mốc tính năm ngân sách, tức là thời điểm bắt đầu và kết thúc của một năm ngân sách không hoàn toàn giống nhau. Ví dụ, ở Mỹ mốc tính năm ngân sách từ 01/10 năm nay đến 30/9 năm sau; Ở Anh, Canada và Nhật bản năm ngân sách bắt đầu từ 01/4 năm nay đến 31/3 năm sau; còn đối với Italia, Na-uy, Thụy Điển năm ngân sách bắt đầu từ 01/7 năm nay đến 30/6 năm sau; Đối với Việt Nam, Trung Quốc và một số nước XHCN (cũ), một số nước Tây Âu (Pháp, Bỉ, Hà Lan, Thụy Sĩ) năm ngân sách hoàn toàn trùng với năm dương lịch.

Dự toán ngân sách gắn chặt với các năm ngân sách, nên khi năm ngân sách này kết thúc có nghĩa là bắt đầu năm ngân sách mới. Do vậy, hoạt động ngân sách có tính chu kỳ, lặp đi lặp lại, hình thành nên các chu trình ngân sách liên tục.

Trung tâm của một chu trình ngân sách là việc tổ chức thực hiện dự toán ngân sách năm của chu trình đó. Khâu này được gọi là chấp hành ngân sách. Khoảng thời gian chấp hành ngân sách nói chung

trùng với năm ngân sách. Để có được dự toán ngân sách cho từng năm đòi hỏi phải có khâu lập ngân sách, khâu này phải thực hiện trước khi năm ngân sách bắt đầu. Ngược lại, sau khi năm ngân sách kết thúc đòi hỏi phải có công tác đánh giá, tổng kết tình hình chấp hành ngân sách, khâu này được gọi là quyết toán ngân sách.

Như vậy, một chu trình ngân sách bắt buộc phải có 3 khâu nối tiếp nhau là lập, chấp hành và quyết toán NSNN. Có thể thấy, một chu trình ngân sách có độ dài thời gian dài hơn một năm ngân sách, vì năm ngân sách trùng với khâu chấp hành ngân sách, còn lập ngân sách phải được thực hiện ở năm ngân sách trước đó, quyết toán ngân sách lại được thực hiện trong năm ngân sách tiếp theo.

Xét về mặt nội dung, trong một năm ngân sách cũng đồng thời diễn ra cả 3 khâu: đó là chấp hành ngân sách của chu trình hiện tại, quyết toán ngân sách của chu trình trước và lập ngân sách cho chu trình tiếp theo.

3.2. Nội dung chủ yếu của chu trình quản lý NSNN

Chu trình quản lý NSNN bao gồm 3 nội dung quản lý ở 3 khâu nối tiếp nhau, đó là: lập dự toán NSNN, chấp hành dự toán NSNN và quyết toán NSNN (xem các nội dung chi tiết trong chương này).

3.2.1. Lập dự toán NSNN

3.2.1.1. Khái niệm dự toán NSNN

Dự toán NSNN là bản kế hoạch thu, chi ngân sách của Nhà nước trong một thời gian nhất định.

3.2.1.2. Lập dự toán NSNN

a. Yêu cầu đối với lập dự toán NSNN:

- Dự toán ngân sách nhà nước và dự toán ngân sách các cấp chính quyền phải tổng hợp theo từng lĩnh vực thu, chi và theo cơ cấu giữa chi thường xuyên, chi đầu tư phát triển, chi trả nợ.

- Dự toán ngân sách của các cấp chính quyền, của đơn vị dự toán các cấp phải lập theo đúng yêu cầu, nội dung, biểu mẫu và thời hạn quy định tại Thông tư này và Thông tư hướng dẫn về yêu cầu nội dung và thời hạn lập dự toán ngân sách nhà nước hàng năm của Bộ Tài chính.

- Dự toán ngân sách phải kèm theo báo cáo thuyết minh rõ cơ sở, căn cứ tính toán.

- Dự toán ngân sách các cấp phải bảo đảm cân đối theo nguyên tắc sau:

- Đối với dự toán ngân sách nhà nước: tổng số thu thuế, phí và lệ phí phải lớn hơn tổng số chi thường xuyên và các khoản chi trả nợ; bội chi phải nhỏ hơn chi đầu tư phát triển.

- Đối với dự toán ngân sách cấp tỉnh: phải cân bằng giữa thu và chi trên cơ sở số thu của ngân sách cấp tỉnh gồm: các khoản thu ngân sách cấp tỉnh được hưởng 100%, các khoản thu phân chia cho ngân sách cấp tỉnh theo tỷ lệ phần trăm (%) đã được quy định và số bổ sung cân đối từ ngân sách trung ương (nếu có); số dự kiến huy động vốn trong nước để đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng quy định.

- Đối với dự toán ngân sách cấp huyện, và cấp xã phải cân bằng thu, chi.

b. Căn cứ lập dự toán: 7 căn cứ

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

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

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

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

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

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

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

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

- Đối với các cơ quan hành chính thực hiện chế độ khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính và các đơn vị sự nghiệp có thu, việc

lập dự toán thực hiện theo quy định riêng của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ;

- Đối với chi trả nợ, bảo đảm bố trí chi trả đủ các khoản nợ đến hạn (kể cả nợ gốc và trả lãi) theo đúng nghĩa vụ trả nợ;

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

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

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

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

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

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

c. Nhiệm vụ, quyền hạn về lập dự toán:

c.1. Nhiệm vụ: 10 nhiệm vụ

- Các doanh nghiệp căn cứ vào kế hoạch sản xuất - kinh doanh của đơn vị, các luật, pháp lệnh về thuế và các chế độ thu ngân sách, dự kiến số thuế và các khoản phải nộp ngân sách, dự kiến số thuế giá trị

gia tăng được hoàn theo chế độ; gửi cơ quan thuế, cơ quan hải quan và cơ quan được Nhà nước giao nhiệm vụ thu ngân sách;

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

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

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

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

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

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

- Các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương (đơn vị dự toán cấp I) lập dự toán thu, chi ngân sách thuộc phạm vi trực tiếp quản lý, xem xét dự toán do các đơn vị trực thuộc lập; tổng hợp và lập dự toán thu, chi ngân sách thuộc phạm vi quản lý gửi cơ quan tài chính, cơ quan kế hoạch và đầu tư cùng cấp, cơ quan quản lý chương trình mục tiêu quốc gia cùng cấp (phần dự toán chi chương trình mục tiêu quốc gia); phối hợp với cơ quan tài chính cùng cấp lập dự toán và phương án phân bổ ngân sách theo lĩnh vực của ngân sách cấp mình. Các đơn vị dự toán cấp I ở trung ương gửi báo cáo trước ngày 20 tháng 07 năm trước. Thời gian gửi báo cáo của các đơn vị dự toán cấp I ở địa phương do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định. Căn cứ vào đặc điểm của đơn vị và quy định về thời gian gửi dự toán ngân sách nêu trên, đơn vị dự toán cấp I quy định thời gian lập và gửi báo cáo đối với các đơn vị dự toán trực thuộc cho phù hợp.

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

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

- Lập dự toán ngân sách ngành, lĩnh vực.

Các cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực ở trung ương và địa phương phối hợp với cơ quan tài chính và cơ quan kế hoạch và đầu tư

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

- Tổ chức làm việc về dự toán ngân sách nhà nước:

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

c.2. Quyền hạn lập dự toán NSNN:

* Ủy ban nhân dân các cấp:

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

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

* Cơ quan tài chính các cấp:

- Đối với năm đầu của thời kỳ ổn định ngân sách, chủ trì phối hợp với cơ quan kế hoạch và đầu tư tổ chức làm việc với Ủy ban nhân dân cấp dưới trực tiếp, các cơ quan, đơn vị cùng cấp về dự toán ngân

sách; có quyền yêu cầu bố trí lại những khoản thu, chi trong dự toán chưa đúng chế độ, tiêu chuẩn, chưa hợp lý, chưa tiết kiệm, chưa phù hợp với khả năng ngân sách và định hướng phát triển kinh tế - xã hội. Đối với các năm tiếp theo của thời kỳ ổn định, chỉ làm việc khi Ủy ban nhân dân cấp dưới có đề nghị;

Trong quá trình làm việc, lập dự toán ngân sách và xây dựng phương án phân bổ ngân sách, nếu còn có ý kiến khác nhau giữa cơ quan tài chính với các cơ quan cùng cấp và chính quyền cấp dưới, cơ quan tài chính ở địa phương phải báo cáo Ủy ban nhân dân cùng cấp quyết định; Bộ Tài chính phải báo cáo Thủ tướng Chính phủ quyết định;

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

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

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

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

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

* Cơ quan kế hoạch và đầu tư các cấp:

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

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

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

* Các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương:

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

- Các cơ quan quản lý chương trình mục tiêu quốc gia chủ trì phối hợp với cơ quan tài chính, cơ quan kế hoạch và đầu tư lập dự toán chi chương trình mục tiêu quốc gia; xây dựng phương án phân bổ chi chương trình mục tiêu quốc gia cho các đơn vị, địa phương gửi cơ quan tài chính, cơ quan kế hoạch và đầu tư cùng cấp để tổng hợp vào dự toán ngân sách và phương án phân bổ dự toán ngân sách trình cấp có thẩm quyền quyết định; ở trung ương gửi Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và đầu tư trước ngày 30 tháng 7 năm trước để tổng hợp lập dự toán ngân sách

nhà nước và phương án phân bổ ngân sách trung ương trình Chính phủ. Trường hợp ý kiến của cơ quan quản lý chương trình mục tiêu quốc gia chưa thống nhất với ý kiến của Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư thì báo cáo Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định.

3.2.2. Chấp hành dự toán NSNN

3.2.2.1. Phân bổ và giao dự toán NSNN

- Sau khi được Thủ tướng Chính phủ, Ủy ban nhân dân giao dự toán ngân sách, các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương, các đơn vị dự toán cấp I tiến hành phân bổ và giao dự toán chi ngân sách cho các đơn vị sử dụng ngân sách trực thuộc theo các nguyên tắc quy định. Đối với các Bộ, Tổng cục được tổ chức theo ngành dọc, chưa có điều kiện phân bổ và giao dự toán trực tiếp đến các đơn vị sử dụng ngân sách, thì có thể phân bổ đến đơn vị dự toán cấp II và uỷ quyền cho đơn vị này phân bổ, giao dự toán cho đơn vị sử dụng ngân sách trực thuộc, song Bộ, Tổng cục phải tổng hợp và chịu trách nhiệm về toàn bộ dự toán ngân sách đã phân bổ và giao cho đơn vị sử dụng ngân sách.

- Dự toán chi thường xuyên giao cho đơn vị sử dụng ngân sách được phân bổ theo từng loại của Mục lục ngân sách nhà nước, theo các nhóm mục:

- + Chi thanh toán cá nhân.
- + Chi nghiệp vụ chuyên môn.
- + Chi mua sắm, sửa chữa.
- + Các khoản chi khác.

Đối với các nhiệm vụ chi về chương trình mục tiêu quốc gia; chi mua sắm, sửa chữa lớn; chi sự nghiệp kinh tế, dự toán năm giao cho đơn vị sử dụng còn được phân theo tiến độ thực hiện từng quý.

- Dự toán chi đầu tư xây dựng cơ bản được phân bổ chi tiết theo từng loại và các mục của Mục lục ngân sách nhà nước và phân theo tiến độ thực hiện từng quý.

- Khi phân bổ dự toán ngân sách được giao, cơ quan, đơn vị phân bổ dự toán phải bảo đảm bố trí vốn, kinh phí cho các dự án, nhiệm vụ đã được chi ứng trước dự toán; đồng thời, phải phân bổ hết dự toán ngân sách được giao, trường hợp có các nhiệm vụ chi chưa xác định được rõ đơn vị thực hiện trong dự toán đầu năm thì được giữ lại để phân bổ sau nhưng khi phân bổ phải gửi cơ quan tài chính cùng cấp để thẩm tra theo quy trình quy định.

- Phương án phân bổ dự toán ngân sách của cơ quan nhà nước và đơn vị dự toán cấp I cho các đơn vị sử dụng ngân sách trực thuộc phải gửi cơ quan tài chính cùng cấp để thẩm tra. Nội dung thẩm tra gồm:

+ Thẩm tra tính chính xác giữa phân bổ của cơ quan, đơn vị đến đơn vị sử dụng ngân sách với nội dung dự toán do cơ quan có thẩm quyền giao.

+ Bảo đảm đúng chính sách, chế độ, định mức, tiêu chuẩn chi ngân sách.

Qua thẩm tra, nếu phát hiện phương án phân bổ không đảm bảo các yêu cầu trên thì cơ quan tài chính yêu cầu cơ quan phân bổ điều chỉnh lại. Trường hợp cơ quan, đơn vị phân bổ ngân sách không thống nhất với yêu cầu điều chỉnh của cơ quan tài chính thì báo cáo Thủ tướng Chính phủ (đối với các cơ quan, đơn vị trung ương), Ủy ban nhân dân (đối với các cơ quan, đơn vị địa phương) để xem xét, quyết định.

- Trong vòng 7 ngày làm việc, kể từ ngày nhận được phương án phân bổ dự toán ngân sách, cơ quan tài chính phải thẩm tra và có thông báo bằng văn bản về kết quả thẩm tra đến cơ quan, đơn vị phân

bổ ngân sách. Trường hợp các Bộ, Tổng cục được tổ chức theo ngành dọc, chi phân bổ và giao dự toán đến đơn vị dự toán cấp II thì vẫn phải tổng hợp toàn bộ phương án phân bổ đến đơn vị sử dụng ngân sách gửi Bộ Tài chính, Bộ Tài chính thực hiện thẩm tra và thông báo bằng văn bản đến cơ quan, đơn vị phân bổ ngân sách.

- Sau khi phương án phân bổ ngân sách được cơ quan tài chính thống nhất, thủ trưởng cơ quan, đơn vị phân bổ ngân sách quyết định giao dự toán ngân sách cho các đơn vị trực thuộc; đồng gửi cơ quan tài chính, Kho bạc Nhà nước cùng cấp và Kho bạc Nhà nước nơi giao dịch để thẩm tra theo quy định.

- Trường hợp chậm phân bổ ngân sách, kết quả phân bổ chưa được thẩm tra, cơ quan tài chính, Kho bạc Nhà nước cùng cấp tạm cấp kinh phí theo quy định của Chính phủ.

- Khi cần điều chỉnh dự toán ngân sách của các đơn vị trực thuộc mà không làm thay đổi tổng mức dự toán được giao, thủ trưởng cơ quan, đơn vị phân bổ ngân sách lập giấy đề nghị điều chỉnh phân bổ dự toán, gửi cơ quan tài chính và Kho bạc Nhà nước cùng cấp.

Cơ quan tài chính cùng cấp thẩm tra đề nghị điều chỉnh dự toán theo quy định. Trong vòng 7 ngày làm việc, kể từ ngày nhận được đề nghị điều chỉnh của đơn vị dự toán, cơ quan tài chính phải trả lời bằng văn bản gửi cơ quan, đơn vị phân bổ và Kho bạc Nhà nước cùng cấp.

Trên cơ sở thống nhất ý kiến với cơ quan tài chính cùng cấp, thủ trưởng cơ quan, đơn vị phân bổ ngân sách quyết định điều chỉnh dự toán ngân sách đã giao cho các đơn vị trực thuộc; đồng gửi cơ quan tài chính, Kho bạc Nhà nước cùng cấp và Kho bạc Nhà nước nơi giao dịch.

- Trường hợp đơn vị dự toán cấp I cần phải điều chỉnh dự toán đã giao cho các đơn vị trực thuộc song không làm thay đổi tổng mức

dự toán Thủ tướng Chính phủ hoặc Ủy ban nhân dân đã giao cho đơn vị thì phải có sự thống nhất của cơ quan tài chính cùng cấp.

- Trường hợp cơ quan tài chính phát hiện việc chấp hành dự toán ngân sách của đơn vị sử dụng ngân sách chậm, có khả năng không hoàn thành được mục tiêu hoặc chi không hết dự toán được giao thì có quyền yêu cầu cơ quan, đơn vị phân bổ ngân sách, hoặc đề nghị Thủ tướng Chính phủ, Ủy ban nhân dân có giải pháp kịp thời hoặc điều chỉnh nhiệm vụ, dự toán để bảo đảm sử dụng ngân sách đúng theo mục tiêu, chế độ quy định, tiết kiệm, có hiệu quả ngân sách nhà nước.

- Trường hợp được bổ sung dự toán từ nguồn dự phòng ngân sách hoặc tăng thu ngân sách theo quyết định của cấp có thẩm quyền, đơn vị dự toán cấp 1 phải lập dự toán bổ sung, Kho bạc Nhà nước cùng cấp và Kho bạc Nhà nước nơi giao nộp.

3.2.2.2. Tổ chức điều hành NSNN

- Trên cơ sở nhiệm vụ thu cả năm được giao và nguồn thu dự kiến phát sinh trong quý, cơ quan thu lập dự toán thu ngân sách quý chi tiết theo khu vực kinh tế, địa bàn và đối tượng thu chủ yếu, gửi cơ quan tài chính cùng cấp trước ngày 20 tháng cuối quý trước:

+ Cơ quan Thuế lập dự toán thu thuế, phí, lệ phí và các khoản thu khác thuộc phạm vi quản lý.

+ Cơ quan Hải quan lập dự toán thu thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, thuế tiêu thụ đặc biệt hàng nhập khẩu và các khoản thu khác thuộc phạm vi quản lý.

+ Cơ quan Tài chính và các cơ quan thu khác được uỷ quyền lập dự toán thu các khoản thu còn lại của ngân sách nhà nước.

- Trên cơ sở dự toán chi cả năm được giao và yêu cầu nhiệm vụ phải chi trong quý, các đơn vị sử dụng ngân sách lập nhu cầu chi

ngân sách quý (có chia ra tháng), chi tiết theo các nhóm mục chi gửi Kho bạc Nhà nước nơi giao dịch và cơ quan quản lý cấp trên trước ngày 20 của tháng cuối của quý trước. Các khoản chi thanh toán cá nhân và các khoản chi có tính chất thường xuyên phải bố trí đều từng tháng trong năm để chi theo chế độ quy định. Những khoản chi có tính chất thời vụ hoặc chi phát sinh vào một số thời điểm như đầu tư xây dựng cơ bản, mua sắm, sửa chữa lớn và các khoản có tính chất không thường xuyên khác phải thực hiện theo tiến độ thực hiện từng quý đã ghi trong dự toán được giao.

Cơ quan quản lý cấp trên tổng hợp, nhu cầu chi ngân sách quý (có chia ra tháng), gửi cơ quan tài chính cùng cấp trước ngày 25 tháng cuối của quý trước.

- Cơ quan tài chính căn cứ vào khả năng nguồn thu và nhu cầu chi trong quý, lập phương án điều hành ngân sách quý của ngân sách cấp mình, bảo đảm nguồn để đáp ứng nhu cầu chi trong dự toán, đúng chế độ của các đơn vị sử dụng ngân sách.

Trường hợp khả năng nguồn thu, kể cả các khoản vay (đối với ngân sách trung ương) không đáp ứng được nhu cầu chi, cơ quan tài chính chủ động thực hiện các giải pháp tạm ứng nguồn theo quy định tại Điểm 16 phần IV của Thông tư này. Trường hợp đặc biệt, nếu đã thực hiện các giải pháp trên mà vẫn không đáp ứng đủ nhu cầu chi, cơ quan tài chính phải bảo đảm đủ nguồn chi trả, thanh toán cho các khoản về tiền lương và có tính chất lương, chi đầu tư xây dựng cơ bản các công trình quan trọng, chi chương trình mục tiêu quốc gia và các khoản chi mang tính thường xuyên phải chi kịp thời để bảo đảm hoạt động bình thường của cơ quan, đơn vị; đối với các khoản chi khác, sắp xếp theo thứ tự ưu tiên. Đồng thời, có thể yêu cầu Kho bạc Nhà nước tạm dừng thanh toán đối với một số khoản chi về mua sắm, sửa chữa theo từng nhiệm vụ cụ thể để bảo đảm cân đối quỹ ngân sách nhưng

không được ảnh hưởng đến việc tổ chức thực hiện nhiệm vụ chính được giao của đơn vị.

- Phương án điều hành ngân sách quý của cơ quan tài chính phải gửi đến Kho bạc Nhà nước cùng cấp chậm nhất vào ngày 30 tháng cuối của quý trước để phối hợp thực hiện. Trường hợp đặc biệt phải thực hiện sắp xếp lại nhiệm vụ chi theo thứ tự ưu tiên hoặc tạm dừng thanh toán đối với một số khoản chi thì cơ quan tài chính còn phải thông báo cho các đơn vị dự toán có liên quan để chủ động thực hiện. Nếu đến ngày 01 tháng đầu của quý mà đơn vị chưa nhận được thông báo của cơ quan tài chính thì coi như nhu cầu chi của đơn vị theo đăng ký sẽ được bảo đảm về nguồn.

- Trường hợp phát sinh các khoản chi cần thiết cấp bách, không thể trì hoãn, trong phạm vi dự toán ngân sách năm được giao, nhưng vượt quá nhu cầu chi quý mà đơn vị sử dụng đã gửi Kho bạc Nhà nước thì Kho bạc Nhà nước vẫn chỉ song phải tổng hợp báo cáo kịp thời qua hệ thống kho bạc cho cơ quan tài chính để chủ động cân đối nguồn.

3.2.2.3. Tổ chức thu NSNN

- Các tổ chức cá nhân có nghĩa vụ nộp đầy đủ, đúng hạn các khoản thuế, phí, lệ phí và các khoản thu khác vào ngân sách nhà nước theo quy định của pháp luật. Trường hợp chậm nộp mà không được phép sẽ bị cưỡng chế nộp theo quy định của các luật, pháp lệnh thuế và quy định của Chính phủ.

- Phương thức thu ngân sách nhà nước:

Toàn bộ các khoản thu của ngân sách nhà nước phải nộp trực tiếp vào Kho bạc Nhà nước, trừ một số khoản cơ quan thu có thể thu trực tiếp song phải định kỳ nộp vào Kho bạc Nhà nước theo quy định của Bộ trưởng Bộ Tài chính.

3.2.2.4. Thu NSNN bằng ngoại tệ

- Các khoản thu ngân sách và vay bằng ngoại tệ được tập trung quản lý tại Kho bạc Nhà nước trung ương. Khi nhập quỹ, Kho bạc Nhà nước đồng thời quy đổi ra đồng Việt Nam theo tỷ giá hạch toán do Bộ trưởng Bộ Tài chính quy định để ghi thu ngân sách nhà nước và phân chia số thu cho các cấp ngân sách theo chế độ quy định.

- Ngân sách địa phương (tỉnh, huyện, xã) không được thành lập quỹ ngoại tệ riêng. Toàn bộ số thu ngân sách bằng ngoại tệ phát sinh tại Kho bạc Nhà nước ở địa phương được gửi vào tài khoản ngoại tệ mở tại ngân hàng thương mại nhà nước, định kỳ tập trung về Kho bạc Nhà nước trung ương theo quy định của Bộ trưởng Bộ Tài chính.

Bộ trưởng Bộ Tài chính có quy định riêng về việc sử dụng ngoại tệ của ngân sách.

3.2.2.5. Nguyên tắc chi trả, thanh toán các khoản chi của NSNN

Căn cứ vào dự toán chi ngân sách nhà nước năm được giao và yêu cầu thực hiện nhiệm vụ chi của đơn vị theo đúng chế độ tiêu chuẩn, định mức, cơ quan tài chính và Kho bạc Nhà nước thực hiện chi trả, thanh toán các khoản chi ngân sách nhà nước theo nguyên tắc thanh toán trực tiếp từ Kho bạc Nhà nước cho người hưởng lương, người cung cấp hàng hóa, dịch vụ và người nhận thầu.

Trong thời gian trước mắt, khi chưa đủ điều kiện thực hiện đầy đủ nguyên tắc chi trả, thanh toán trực tiếp nêu trên, việc chi trả, thanh toán đối với một số khoản chi ngân sách nhà nước áp dụng theo các hình thức quy định tại mục 3.4.7; 3.4.8; 3.4.9; 3.4.10; 3.4.11; 3.4.12 và 3.4.13 dưới đây.

3.2.2.6. Chi trả thanh toán theo dự toán từ KBNN

a. Đối tượng chi trả, thanh toán theo dự toán từ Kho bạc Nhà nước gồm các khoản chi thường xuyên trong dự toán được giao của các cơ quan, đơn vị sau:

- Các cơ quan hành chính nhà nước;
- Các đơn vị sự nghiệp;
- Các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp thường xuyên được ngân sách nhà nước hỗ trợ kinh phí.

- Các Tổng công ty nhà nước được hỗ trợ thực hiện một số nhiệm vụ thường xuyên theo quy định của pháp luật.

b. Quy trình chi trả, thanh toán như sau:

- Căn cứ vào phương án điều hành ngân sách quý do cơ quan tài chính thông báo, nhu cầu thanh toán, chi trả hàng quý của các đơn vị sử dụng ngân sách, Kho bạc Nhà nước chủ động lập kế hoạch nguồn vốn; kế hoạch chi trả, thanh toán; kế hoạch tiền mặt, đảm bảo đáp ứng đầy đủ, kịp thời yêu cầu chi của các đơn vị sử dụng ngân sách.

- Căn cứ vào nhu cầu chi quý đã gửi Kho bạc Nhà nước và theo yêu cầu nhiệm vụ chi, thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách lập giấy rút dự toán ngân sách, kèm theo hồ sơ thanh toán gửi Kho bạc Nhà nước nơi giao dịch.

Trường hợp được cơ quan có thẩm quyền thông báo điều chỉnh nhu cầu chi quý thì đơn vị chỉ được chi trong giới hạn điều chỉnh.

- Kho bạc Nhà nước nơi giao dịch kiểm tra hồ sơ thanh toán, các điều kiện chi và giấy rút dự toán ngân sách của thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách hoặc của người được uỷ quyền, thực hiện việc chi trả, thanh toán.

- Trường hợp chưa có đủ điều kiện thực hiện thanh toán trực tiếp qua Kho bạc Nhà nước ở tất cả các khoản chi thì được phép cấp tạm ứng đối với một số khoản chi theo quy định của Bộ trưởng Bộ Tài chính. Sau khi hoàn thành công việc và có đủ chứng từ thanh toán thì chuyển từ tạm ứng sang thực chi.

Khi rút dự toán để chi tiêu, đơn vị sử dụng ngân sách và Kho bạc Nhà nước hạch toán đúng mục chi theo Mục lục ngân sách nhà nước, trong phạm vi tổng mức của nhóm mục ghi trong dự toán đã giao, riêng nhóm mục chi khác được rút từ dự toán để chi cho tất cả các mục song phải hạch toán đúng mục chi. Trường hợp cần phải điều chỉnh dự toán giữa các nhóm mục, đơn vị sử dụng ngân sách phải báo cáo cơ quan quản lý cấp trên quyết định sau khi thống nhất với cơ quan tài chính cùng cấp.

3.2.2.7. Chi trả, thanh toán bằng hình thức lệnh chi tiền

a. Các nhiệm vụ chi được chi trả, thanh toán theo hình thức lệnh chi tiền gồm:

- Chi cho các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, xã hội không có quan hệ thường xuyên với ngân sách;

- Chi trả nợ, viện trợ;

- Chi bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới và một số khoản chi khác theo quyết định của thủ trưởng cơ quan tài chính.

b. Quy trình chi trả, thanh toán như sau:

- Căn cứ vào dự toán ngân sách nhà nước được giao và yêu cầu thực hiện nhiệm vụ chi, cơ quan tài chính xem xét, kiểm tra từng yêu cầu chi và nếu bảo đảm đủ các điều kiện thanh toán thì ra lệnh chi trả cho tổ chức, cá nhân được hưởng ngân sách.

- Kho bạc Nhà nước thực hiện xuất quỹ ngân sách, chuyển tiền vào tài khoản hoặc cấp tiền mặt cho tổ chức, cá nhân được hưởng ngân sách.

3.2.2.8. Chi trả, thanh toán một số khoản chi có tính chất đặc thù

a. Chi cho vay của ngân sách nhà nước:

- Đối với các khoản chi cho vay theo chế độ quy định của ngân sách nhà nước, cơ quan tài chính chuyển nguồn vốn cho cơ quan được giao nhiệm vụ cho vay hoặc chuyển tiền bằng lệnh chi tiền theo hợp đồng cho tổ chức được vay trong trường hợp cho vay trực tiếp.

- Cơ quan được giao nhiệm vụ cho vay hoặc cơ quan tài chính trong trường hợp cho vay trực tiếp có trách nhiệm quản lý, cho vay, thu hồi nợ gốc, lãi nộp vào ngân sách nhà nước và quyết toán theo chế độ quy định.

b. Chi trả nợ của ngân sách nhà nước:

- Trả nợ nước ngoài: căn cứ vào dự toán năm về chi trả nợ nước ngoài và yêu cầu thanh toán, cơ quan tài chính lập lệnh chi thanh toán cho tổ chức cho vay.

- Trả nợ trong nước:

+ Đối với thanh toán tín phiếu, trái phiếu Chính phủ do Kho bạc Nhà nước bán lẻ: căn cứ yêu cầu thanh toán, Kho bạc Nhà nước thanh toán cho người mua tín phiếu, trái phiếu. Trên cơ sở thực chi theo báo cáo của Kho bạc Nhà nước, Bộ Tài chính lập lệnh chi thanh toán cho Kho bạc Nhà nước.

+ Đối với thanh toán tín phiếu, trái phiếu Kho bạc Nhà nước phát hành qua đấu thầu, bảo lãnh: đến kỳ hạn thanh toán, trên cơ sở đề nghị của Kho bạc Nhà nước, Bộ Tài chính lập lệnh chi thanh toán trực tiếp cho ngân hàng và các tổ chức làm đại lý hoặc bảo lãnh.

+ Đối với các khoản chi trả nợ trong nước khác: Kho bạc Nhà nước thực hiện thanh toán theo lệnh chi của Bộ Tài chính.

c. Chi thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia:

Thực hiện chi trả, thanh toán theo quy trình quy định tại mục 3.4.6. đối với phần chi thường xuyên và quy trình quy định tại mục 3.4.9. đối với phần chi đầu tư xây dựng cơ bản.

3.2.2.9. Chi bằng hiện vật và ngày công lao động

- Đối với các khoản chi ngân sách nhà nước bằng hiện vật, căn cứ vào biên bản bàn giao hiện vật, giá hiện vật theo thị trường được duyệt, cơ quan tài chính quy đổi ra đồng Việt Nam để làm lệnh thu ngân sách, đồng thời làm lệnh chi ngân sách gửi Kho bạc Nhà nước để hạch toán thu, chi ngân sách nhà nước.

- Đối với các khoản chi bằng ngày công lao động, căn cứ giá ngày công lao động được duyệt, cơ quan tài chính làm lệnh thu ngân sách, đồng thời làm lệnh chi ngân sách gửi Kho bạc Nhà nước để hạch toán thu, chi ngân sách nhà nước.

3.2.2.10. Chi bằng kinh phí ủy quyền

- Trường hợp cơ quan quản lý nhà nước cấp trên ủy quyền cho cơ quan quản lý nhà nước cấp dưới thực hiện nhiệm vụ thuộc chức năng của mình thì phải chuyển kinh phí từ ngân sách cấp trên cho cấp dưới để thực hiện nhiệm vụ đó. Khi được cấp trên giao kinh phí ủy quyền, Ủy ban nhân dân cấp dưới phân bổ và giao dự toán kinh phí ủy quyền cho từng đơn vị theo đúng mục tiêu chi ủy quyền, đúng chính sách, chế độ, định mức, tiêu chuẩn chi ngân sách.

- Căn cứ dự toán năm về kinh phí ủy quyền và yêu cầu thực hiện nhiệm vụ chi, cơ quan tài chính cấp trên lập lệnh chi chuyển nguồn kinh phí ủy quyền cho cơ quan tài chính cấp nhận ủy quyền,

- Cơ quan tài chính cấp dưới mở tài khoản tại Kho bạc Nhà nước để nhận kinh phí ủy quyền của cơ quan tài chính cấp trên.

- Trên cơ sở dự toán năm được giao về kinh phí ủy quyền, số kinh phí đã chuyển của cơ quan tài chính cấp trên và tiến độ thực hiện nhiệm vụ chi, Kho bạc Nhà nước mới thực hiện thanh toán cho các đơn vị sử dụng kinh phí ủy quyền theo đúng quy định tại mục 2.3.4.6, nếu là ủy quyền về kinh phí thường xuyên và theo quy trình cấp phát vốn đầu tư xây dựng cơ bản, nếu là ủy quyền về vốn đầu tư xây dựng cơ bản. Trường hợp các khoản ủy quyền có lượng vốn nhỏ, nội dung chi

rõ thì cơ quan tài chính nhận uỷ quyền có thể dùng uỷ nhiệm chi để chi trực tiếp cho đơn vị sử dụng kinh phí uỷ quyền.

- Trong quá trình chi trả, thanh toán kinh phí uỷ quyền, cơ quan tài chính nhận uỷ quyền và Kho bạc Nhà nước phải bảo đảm đáp ứng kinh phí kịp thời và đầy đủ; thực hiện kiểm soát chi theo đúng các quy định về quản lý chi ngân sách nhà nước.

- Cơ quan tài chính nhận uỷ quyền phải báo cáo tình hình nhận và sử dụng kinh phí uỷ quyền hàng quý và quyết toán năm với cơ quan tài chính uỷ quyền theo mẫu biểu quy định. Cuối năm kinh phí uỷ quyền không sử dụng hết phải chuyển trả cơ quan uỷ quyền.

3.2.2.11. Chi ứng trước dự toán

- Các trường hợp được chi ứng trước dự toán ngân sách năm sau bao gồm:

- + Các dự án, công trình quốc gia và công trình xây dựng cơ bản thuộc nhóm A, đã có đủ điều kiện thực hiện theo quy định của Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng đang thực hiện, cần phải đẩy nhanh tiến độ;

- + Một số nhiệm vụ quan trọng cấp bách phải thực hiện theo chế độ do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quy định nhưng chưa được bố trí trong dự toán và nguồn dự phòng không đáp ứng được.

- Căn cứ quyết định của cấp có thẩm quyền, cơ quan tài chính, Kho bạc Nhà nước thực hiện chi ứng trước cho các đơn vị sử dụng ngân sách theo quy trình, nếu là chi ứng trước về kinh phí thường xuyên và theo quy trình cấp phát vốn đầu tư xây dựng cơ bản nếu là chi ứng trước về đầu tư xây dựng cơ bản.

- Việc chi ứng trước dự toán được quyết định cho các lĩnh vực cụ thể của các cơ quan, đơn vị được ứng trước như: xây dựng cơ bản, giáo dục-đào tạo, quản lý hành chính,... nhưng tổng mức ứng cho từng lĩnh vực của từng cơ quan, đơn vị không được vượt quá 20% dự toán đã

giao thuộc lĩnh vực đó hoặc số kiểm tra dự toán chi ngân sách năm sau đã thông báo cho cơ quan, đơn vị đó. Trường hợp chi ứng trước sau khi cơ quan có thẩm quyền đã giao số kiểm tra dự toán năm sau thì tổng mức ứng trước không quá 20% số kiểm tra theo từng lĩnh vực.

- Bộ trưởng Bộ Tài chính chịu trách nhiệm thu hồi vốn ứng trước của ngân sách trung ương; Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm thu hồi ứng trước của ngân sách địa phương.

3.2.2.12. Mở tài khoản để nhận kinh phí NSNN cấp

- Các đơn vị dự toán ngân sách và các tổ chức được ngân sách nhà nước hỗ trợ thường xuyên phải mở tài khoản tại Kho bạc Nhà nước theo hướng dẫn của Bộ Tài chính; chịu sự kiểm tra của cơ quan tài chính và Kho bạc Nhà nước trong quá trình thanh toán, sử dụng kinh phí. Nghiêm cấm các đơn vị sử dụng ngân sách rút dự toán chuyển vào tài khoản tiền gửi, trừ các trường hợp được pháp luật cho phép. Trường hợp được mở tài khoản tại Ngân hàng thương mại nhà nước để tập trung một số khoản thu thì phải quản lý và sử dụng theo đúng quy định của pháp luật.

- Kho bạc Nhà nước trung ương quy định cụ thể việc mở tài khoản cho các đơn vị.

3.2.2.13. Xử lý thiếu hụt tạm thời

Khi xảy ra thiếu hụt ngân sách tạm thời do nguồn thu và các khoản vay (đối với ngân sách trung ương) tập trung chậm hoặc có nhiều nhu cầu phải chi trong cùng thời điểm dẫn đến mất cân đối tạm thời về quỹ ngân sách, các cấp ngân sách được phép xử lý như sau:

- Ngân sách trung ương được tạm ứng Quỹ dự trữ tài chính của trung ương, tồn ngân Kho bạc Nhà nước theo quyết định của Bộ trưởng Bộ Tài chính; nếu còn thiếu thì tạm ứng từ Quỹ Bảo hiểm xã hội và các quỹ tài chính nhà nước khác theo sự thoả thuận của Bộ Tài chính với Hội đồng quản lý các quỹ này. Trường hợp đã tạm ứng các quỹ trên mà vẫn

còn thiếu, thì Bộ trưởng Bộ Tài chính báo cáo Thủ tướng Chính phủ quyết định tạm ứng vốn của Ngân hàng nhà nước.

- Ngân sách cấp tỉnh được tạm ứng Quỹ Dự trữ tài chính của tỉnh theo quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Trường hợp đã sử dụng Quỹ Dự trữ tài chính của tỉnh nhưng vẫn không đủ để chi trả các nhu cầu cấp thiết không thể trì hoãn thì đề nghị Bộ Tài chính xem xét tăng tiến độ cấp số bổ sung cân đối ngân sách hoặc tạm ứng từ ngân sách trung ương (nếu ngân sách trung ương có khả năng) hoặc tạm ứng Quỹ Dự trữ tài chính của trung ương.

- Ngân sách cấp huyện, ngân sách cấp xã được tạm ứng Quỹ Dự trữ tài chính của tỉnh theo quyết định của Ủy ban nhân dân tỉnh. Việc xét cho tạm ứng đối với ngân sách cấp xã, ngoài đề nghị của Ủy ban nhân dân xã còn phải căn cứ vào ý kiến của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện. Trường hợp Quỹ Dự trữ tài chính của tỉnh không đáp ứng được thì có thể đề nghị cơ quan tài chính cấp trên tăng tiến độ bổ sung hoặc tạm ứng nguồn từ ngân sách cấp trên (nếu ngân sách cấp trên có khả năng).

- Các khoản tạm ứng để xử lý thiếu hụt tạm thời phải được hoàn trả trong năm ngân sách, trừ trường hợp đặc biệt được Ủy ban thường vụ Quốc hội cho phép đối với tạm ứng từ Ngân hàng Nhà nước.

3.2.2.14. Thường thu vượt dự toán

a. Thường thu vượt dự toán về các khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương:

- Việc xét thường thu vượt dự toán về các khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương hàng năm được thực hiện theo nguyên tắc:

+ Chỉ xét thường đối với số thu vượt dự toán Thủ tướng Chính phủ giao, phần ngân sách trung ương được hưởng từ các khoản thu

phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương theo quy định sau khi loại trừ:

Số thu thực hiện ở các địa bàn khác nhưng hạch toán thu tại địa phương xét thường.

Các khoản thu đã được cấp có thẩm quyền quyết định dùng để chi cho các mục tiêu xác định.

+ Tính trên tổng thể các khoản thu phân chia, không xét riêng từng khoản thu.

+ Mức thường được tính theo tỷ lệ phần trăm (%) trên tổng số thu vượt, song không quá 30% số tăng thu so với dự toán và không vượt quá số tăng thu so với mức thực hiện năm trước.

+ Tỷ lệ thường đối với từng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ khi giao dự toán ngân sách.

* Ví dụ 1:

Tại tỉnh A, số thu (ngân sách trung ương) từ các khoản thu phân chia thực hiện năm trước là 500 tỷ đồng. Năm nay, dự toán thu ngân sách trung ương được giao là 550 tỷ đồng, tỷ lệ thường trên số thu vượt dự toán giao theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ là 30%, kết quả thực hiện đạt 600 tỷ đồng. Mức thường cho tỉnh A xác định như sau:

- Số thường theo tỷ lệ : $(600 \text{ tỷ} - 550 \text{ tỷ}) \times 30\% = 15 \text{ tỷ đồng}$.

- Số tăng thu so với năm trước : $600 \text{ tỷ} - 500 \text{ tỷ} = 100 \text{ tỷ đồng}$.

Do số tăng thu so năm trước lớn hơn số tăng thu theo dự toán, nên mức thường thu vượt dự toán cho tỉnh A là 15 tỷ đồng.

* Ví dụ 2:

Vẫn tại tỉnh A nêu trên, nếu kết quả thực hiện năm trước là 590 tỷ đồng; dự toán thu được giao là 550 tỷ đồng, kết quả thực hiện 600 tỷ đồng.

- Số thưởng theo tỷ lệ: $(600 \text{ tỷ} - 550 \text{ tỷ}) \times 30\% = 15 \text{ tỷ đồng}$.
- Số thưởng vượt thu so với năm trước: $600 \text{ tỷ} - 590 \text{ tỷ} = 10 \text{ tỷ đồng}$.

Số được thưởng chỉ bằng mức tăng thu so năm trước là 10 tỷ đồng.

** Ví dụ 3:*

Vẫn tại tỉnh A nêu trên, nếu kết quả thực hiện năm trước là 610 tỷ đồng, dự toán thu được giao là 550 tỷ đồng, kết quả thực hiện là 600 tỷ đồng.

Số thưởng theo tỷ lệ: $(600 \text{ tỷ} - 550 \text{ tỷ}) \times 30\% = 15 \text{ tỷ đồng}$.

Số tăng thu so năm trước: $600 \text{ tỷ} - 610 \text{ tỷ} = - 10 \text{ tỷ đồng}$.

Địa phương không được thưởng vì số thu không tăng so thực hiện năm trước.

- Căn cứ kết quả thu nộp ngân sách đến thời điểm 31 tháng 12, các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có trách nhiệm tổng hợp số thực nộp ngân sách trung ương từ các khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương theo quy định gửi Bộ Tài chính làm cơ sở xét thưởng. Báo cáo trên được gửi về Bộ Tài chính trước ngày 31 tháng 1 năm sau và phải có xác nhận của Kho bạc Nhà nước tỉnh. Quá thời hạn trên, Bộ Tài chính sẽ không xem xét, chi thưởng cho các tỉnh.

b. Sau khi nhận được quyết định thưởng thu vượt dự toán của Bộ Tài chính, căn cứ nguyên tắc xét thưởng, mục đích sử dụng số thưởng thu vượt dự toán về các khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương theo quy định, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh lập phương án sử dụng nguồn tiền thưởng báo cáo Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định để bổ sung vốn đầu tư xây dựng cơ bản các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, thực hiện nhiệm vụ quan trọng khác và thưởng cho ngân sách cấp dưới.

Khi nhận được tiền thưởng từ ngân sách tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp dưới lập phương án sử dụng trình Hội đồng nhân dân quyết định để bổ sung vốn đầu tư xây dựng cơ bản các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và nhiệm vụ quan trọng khác.

c. Bộ Tài chính chi từ nguồn tăng thu ngân sách trung ương để thưởng thu vượt dự toán cho các địa phương; thưởng thu vượt dự toán từ ngân sách năm nào thì hạch toán vào chi ngân sách tương ứng năm đó. Các địa phương nhận tiền thưởng, hạch toán vào thu ngân sách năm được thưởng, nếu sử dụng vào năm được thưởng thì hạch toán chi ngân sách năm đó, nếu sử dụng vào năm sau thì chi chuyển nguồn ngân sách để sử dụng và hạch toán chi ngân sách năm sau. Nghiêm cấm việc tự trích thưởng dưới mọi hình thức.

3.2.2.15. Lập, quản lý và sử dụng dự phòng ngân sách, dự trữ tài chính

a. Lập, quản lý và sử dụng dự phòng ngân sách.

- Dự toán ngân sách trung ương và dự toán ngân sách các cấp chính quyền địa phương được bố trí khoản dự phòng bằng 2 - 5% tổng số chi của ngân sách mỗi cấp.

- Dự phòng ngân sách được sử dụng cho các nhiệm vụ sau:

+ Thực hiện các giải pháp khẩn cấp nhằm phòng chống thiên tai, hoả hoạn, tai nạn trên diện rộng;

+ Khắc phục hậu quả thiên tai, hoả hoạn đối với thiệt hại tài sản nhà nước; hỗ trợ khắc phục hậu quả đối với thiệt hại của các tổ chức và dân cư;

+ Thực hiện các nhiệm vụ quan trọng về quốc phòng, an ninh và các nhiệm vụ cần thiết, cấp bách khác phát sinh ngoài dự toán đã giao đầu năm cho các đơn vị trực thuộc;

+ Hỗ trợ ngân sách cấp dưới để xử lý các nhiệm vụ nói trên sau khi cấp dưới đã sử dụng dự phòng, một phần dự trữ tài chính của cấp mình mà vẫn chưa đáp ứng được.

- Thẩm quyền quyết định sử dụng dự phòng:

+ Đối với dự phòng ngân sách trung ương: Bộ trưởng Bộ Tài chính quyết định cho các nhiệm vụ chi với mức từ 1 tỷ đồng trở xuống. Đối với nhiệm vụ chi với mức trên 1 tỷ đồng, Bộ Tài chính chủ trì thống nhất với Bộ Kế hoạch và Đầu tư trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định; nếu là nhiệm vụ chi về đầu tư xây dựng cơ bản, bổ sung dự trữ nhà nước, hỗ trợ tín dụng nhà nước, góp vốn cổ phần, liên doanh, Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì thống nhất với Bộ Tài chính trình Thủ tướng chính phủ xem xét, quyết định.

Đối với việc sử dụng dự phòng ngân sách trung ương để thực hiện những chính sách, chế độ mới quan trọng, cấp bách đã được Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quyết định, Bộ trưởng Bộ Tài chính tổ chức thực hiện, sau đó tổng hợp kết quả báo cáo Thủ tướng Chính phủ.

+ Đối với dự phòng ngân sách các cấp chính quyền địa phương: cơ quan tài chính trình Ủy ban nhân dân cùng cấp quyết định sử dụng.

- Quy trình chi các khoản từ dự phòng ngân sách thực hiện theo các quy định.

Bộ Tài chính tổng hợp tình hình sử dụng dự phòng ngân sách trung ương báo cáo Chính phủ trình Ủy ban thường vụ Quốc hội hàng quý và báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất.

- Cơ quan tài chính địa phương tổng hợp tình hình sử dụng dự phòng ngân sách cấp mình báo cáo Ủy ban nhân dân cùng cấp trình thường trực Hội đồng nhân dân hàng quý và báo cáo Hội đồng nhân dân tại kỳ họp gần nhất. Đối với cấp xã, Ủy ban nhân dân báo cáo Chủ tịch, Phó Chủ tịch hàng quý và báo cáo Hội đồng nhân dân tại kỳ họp gần nhất.

b. Lập, quản lý và sử dụng dự trữ tài chính.

- Việc trích lập và sử dụng Quỹ Dự trữ tài chính theo đúng quy định của Luật NSNN và các văn bản hướng dẫn.

- Trường hợp sử dụng Quỹ Dự trữ tài chính cho cân đối ngân sách theo quy định thì ghi thu ngân sách và chi cho các nhiệm vụ chi của ngân sách cấp tương ứng.

- Hết năm ngân sách, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh lập báo cáo gửi Hội đồng nhân dân cùng cấp và Bộ Tài chính về tình hình thu, chi quỹ dự trữ tài chính của tỉnh trước ngày 31 tháng 01 năm sau.

3.2.3. Kế toán, kiểm toán và quyết toán NSNN

3.2.3.1. Tổ chức bộ máy kế toán, quyết toán NSNN

Đơn vị dự toán, cơ quan tài chính các cấp và Kho bạc Nhà nước phải tổ chức công tác kế toán, quyết toán ngân sách theo quy định của pháp luật về kế toán.

3.2.3.2. Hạch toán kế toán và quyết toán NSNN

- Kế toán và quyết toán ngân sách nhà nước phải thực hiện thống nhất về:

- + Chứng từ thu và chi ngân sách nhà nước;
- + Mục lục ngân sách nhà nước;
- + Hệ thống tài khoản, sổ sách, mẫu biểu báo cáo; phương pháp hạch toán, lập sổ; phương pháp lập, thời gian gửi báo cáo;
- + Mã số đối tượng nộp thuế, mã số đơn vị sử dụng ngân sách, mã số nguồn vốn thu, chi ngân sách.

- Niên độ kế toán tính theo năm dương lịch, bắt đầu từ ngày 01 tháng 01 đến hết ngày 31 tháng 12.

- Kỳ kế toán quy định là tháng, quý và năm.

- + Tháng tính từ ngày 01 đến hết ngày cuối cùng của tháng;
- + Quý tính từ ngày 01 tháng đầu quý đến hết ngày cuối cùng của quý;

+ Năm tính từ ngày ngày 01 tháng 01 đến hết ngày 31 tháng 12.

3.2.3.3. Khóa sổ kế toán NSNN

Hết kỳ kế toán (tháng, quý, năm) các đơn vị dự toán và ngân sách các cấp chính quyền phải thực hiện công tác khóa sổ kế toán. Việc khóa sổ cuối năm thực hiện như sau:

* Đối với đơn vị dự toán các cấp:

Thực hiện rà soát, đối chiếu các khoản phải nộp ngân sách, làm thủ tục nộp ngay các khoản phải nộp nhưng chưa nộp vào ngân sách nhà nước. Nghiêm cấm các đơn vị giữ lại nguồn thu của ngân sách nhà nước; trường hợp số thu phát sinh nhưng chưa kịp làm thủ tục nộp vào năm ngân sách hiện hành mà chuyển nộp vào ngân sách năm sau thì hạch toán và quyết toán vào thu ngân sách năm sau.

- Theo dõi chặt chẽ dự toán còn lại chưa chi, số dư tài khoản tiền gửi của đơn vị tại Kho bạc Nhà nước và tồn quỹ tiền mặt tại đơn vị để chủ động chi tiêu trong những ngày cuối năm.

- Các khoản chi ngân sách được bố trí trong dự toán ngân sách năm nào, chỉ được chi trong niên độ ngân sách năm đó. Các khoản chi ngân sách thuộc dự toán năm trước chưa thực hiện hoặc chưa thực hiện hết, không được chuyển sang năm sau chi tiếp; trường hợp đặc biệt được Bộ trưởng Bộ Tài chính (đối với các khoản chi của ngân sách trung ương) và Chủ tịch Ủy ban nhân dân hoặc ủy quyền cho thủ trưởng cơ quan tài chính (đối với các khoản chi của các cấp chính quyền địa phương) quyết định cho chi tiếp thì hạch toán, quyết toán như sau:

+ Nếu được quyết định chi vào ngân sách năm trước, thì dùng tồn quỹ năm trước để xử lý và hạch toán quyết toán vào chi ngân sách năm trước (trong thời gian chỉnh lý quyết toán).

+ Nếu được quyết định chi vào ngân sách năm sau thì cơ quan tài chính làm thủ tục chi chuyển nguồn sang năm sau để chi tiếp và

thực hiện quyết toán chi chuyển nguồn vào ngân sách năm trước; khi thực hiện chi, các đơn vị dự toán và ngân sách các cấp hạch toán và quyết toán vào ngân sách năm sau.

- Các khoản đã tạm ứng kinh phí trong dự toán để chi đến hết ngày 31 tháng 12 chưa đủ thủ tục thanh toán, được tiếp tục thanh toán trong thời gian chỉnh lý quyết toán và quyết toán vào niên độ năm trước. Đối với tạm ứng vốn đầu tư xây dựng cơ bản thực hiện theo quy định riêng của Bộ trưởng Bộ Tài chính.

Trường hợp hết thời gian chỉnh lý quyết toán vẫn chưa đủ thủ tục thanh toán thì đơn vị sử dụng ngân sách phải báo cáo cơ quan chủ quản (kèm tài liệu liên quan) để cơ quan chủ quản tổng hợp đề nghị cơ quan tài chính cùng cấp cho phép chuyển tạm ứng năm trước sang tạm ứng năm sau; nếu được chấp thuận thì hạch toán và quyết toán vào ngân sách năm sau, nếu không được chấp thuận thì Kho bạc Nhà nước thực hiện thu hồi số tạm ứng bằng cách trừ vào các mục chi tương ứng thuộc dự toán ngân sách năm sau của đơn vị; nếu dự toán năm sau không bố trí các mục chi đó hoặc có bố trí nhưng ít hơn số phải thu hồi tạm ứng, Kho bạc Nhà nước thông báo cho cơ quan tài chính cùng cấp xử lý.

- Các khoản tạm thu, tạm giữ phải được xem xét và xử lý như sau:

+ Nếu đã có quyết định của cấp có thẩm quyền đồng ý hoàn trả cho các đối tượng bị tạm thu, tạm giữ hoặc phải nộp vào ngân sách nhà nước mà đơn vị chưa trả cho các đối tượng hoặc chưa nộp ngân sách nhà nước, phải làm thủ tục trả cho các đối tượng hoặc nộp vào ngân sách nhà nước trong năm ngân sách hiện hành.

+ Nếu chưa có quyết định xử lý của cấp có thẩm quyền thì phải chuyển vào tài khoản tạm thu, tạm giữ theo chế độ quy định. Nghiêm cấm các đơn vị tự ý giữ lại các khoản tạm thu, tạm giữ ở đơn vị. Số dư

của các tài khoản tạm thu, tạm giữ đến 31 tháng 12 được chuyển sang năm sau để xử lý theo quy định.

- Cuối năm các đơn vị dự toán phải tổ chức công tác kiểm kê theo chế độ kế toán nhà nước; căn cứ vào các biên bản kiểm kê, kế toán đơn vị xử lý như sau:

+ Đối với các loại hàng hóa, vật tư tồn kho quyết toán vào chi ngân sách năm trước, nếu còn sử dụng tiếp cho năm sau thì đơn vị phải tổ chức theo dõi sử dụng chặt chẽ và có báo cáo riêng; trường hợp không còn sử dụng tiếp cho năm sau thì đơn vị phải thành lập hội đồng thanh lý để bán và nộp tiền thu được vào ngân sách nhà nước. Đối với các đơn vị sự nghiệp có thu, tiền thanh lý tài sản được để lại đơn vị để đầu tư tăng cường cơ sở vật chất, đổi mới trang thiết bị theo quy định của Chính phủ và có báo cáo riêng.

+ Tồn quỹ tiền mặt của đơn vị dự toán đến ngày 31 tháng 12 thuộc ngân sách nhà nước phải nộp trả ngân sách và hạch toán giảm chi ngân sách năm hiện hành, trừ các khoản phải chi theo chế độ nhưng chưa chi (tiền lương, phụ cấp lương, các khoản trợ cấp cho các đối tượng theo chế độ và học bổng học sinh, sinh viên). Để bảo đảm đơn vị dự toán có tiền mặt chi trong những ngày đầu năm, đơn vị dự toán phải làm thủ tục với Kho bạc Nhà nước xin tạm ứng tiền mặt thuộc nguồn kinh phí năm sau.

- Những đơn vị được phép mở tài khoản tiền gửi tại Kho bạc Nhà nước, đến cuối ngày 31 tháng 12 nếu có số dư tài khoản tiền gửi nguồn gốc từ ngân sách phải nộp trả ngân sách nhà nước. Trường hợp tiền gửi nêu trên là kinh phí để thực hiện các nhiệm vụ chi trong dự toán vì lý do khách quan chưa thanh toán kịp và các đơn vị thực hiện cơ chế khoán chi, thì đơn vị làm văn bản đề nghị chuyển số dư tài khoản tiền gửi, kèm theo tài liệu liên quan để giải trình chi tiết các khoản kinh phí còn dư trên tài khoản (có xác nhận của Kho bạc Nhà

nước), gửi cơ quan tài chính đồng cấp xem xét chuyển sang năm sau chi tiếp.

Đơn vị dự toán thuộc cấp nào do cơ quan tài chính cấp đó xét chuyển số dư tài khoản tiền gửi. Đối với các đơn vị dự toán thuộc ngân sách trung ương thực hiện theo quy định sau:

+ Bộ Tài chính xét chuyển số dư tài khoản tiền gửi cho đơn vị dự toán đóng trên địa bàn thành phố Hà Nội và các đơn vị thuộc Bộ Quốc phòng, Bộ Công an.

+ Bộ Tài chính ủy quyền cho Sở Tài chính - Vật giá các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương xét chuyển số dư tài khoản tiền gửi của các đơn vị dự toán ngân sách trung ương đóng trên địa bàn các tỉnh, thành phố (trừ các đơn vị trung ương đóng trên địa bàn thành phố Hà Nội và các đơn vị thuộc Bộ Quốc phòng, Bộ Công an) theo nguyên tắc, trình tự và hồ sơ thủ tục theo quy định.

Kho bạc Nhà nước không được cho chuyển số dư tài khoản tiền gửi và số dư tài khoản kinh phí ủy quyền nếu không có ý kiến của cơ quan tài chính có thẩm quyền. Số dư tài khoản kinh phí ủy quyền của ngân sách trung ương đến 31 tháng 12, Kho bạc Nhà nước nộp ngân sách trung ương và hạch toán giảm chi ngân sách trung ương; Kho bạc Nhà nước trung ương tổng hợp báo cáo Bộ Tài chính.

- Thời hạn xét chuyển số dư tài khoản tiền gửi cho các đơn vị bắt đầu từ ngày 02 tháng 01 đến hết giờ làm việc của ngày 10 tháng 01 năm sau. Quá thời hạn trên, Kho bạc Nhà nước chuyển số dư tài khoản tiền gửi của đơn vị nộp ngân sách nhà nước và hạch toán giảm chi ngân sách nhà nước.

- Việc xử lý nguồn dự toán chưa chi hết, kinh phí tạm ứng, chuyển số dư cuối năm đối với các cơ quan thuộc Đảng Cộng sản Việt Nam, các cơ quan hành chính thực hiện khoán biên chế và kinh phí

quản lý hành chính, các đơn vị sự nghiệp có thu thực hiện theo quy định riêng.

* Đối với cơ quan tài chính và Kho bạc Nhà nước các cấp:

- Thời hạn cuối cùng chi ngân sách trung ương của năm ngân sách là hết giờ làm việc ngày 28 tháng 12. Thời hạn cuối cùng chi ngân sách các cấp chính quyền địa phương của năm ngân sách do cơ quan tài chính địa phương quy định nhưng phải bảo đảm đơn vị sử dụng ngân sách chi tiêu được theo chế độ quy định trước ngày 31 tháng 12.

- Cơ quan tài chính phối hợp với Kho bạc Nhà nước cùng cấp thực hiện:

+ Rà soát, đối chiếu tất cả các khoản thu, chi ngân sách nhà nước từ ngày 01 tháng 01 đến hết ngày 31 tháng 12 bảo đảm các khoản thu, chi ngân sách nhà nước được hạch toán đầy đủ, chính xác, đúng Mục lục ngân sách nhà nước.

+ Kiểm tra việc thực hiện phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) đối với các khoản thu phân chia phát sinh trên địa bàn cho ngân sách các cấp theo đúng chế độ phân cấp quản lý ngân sách nhà nước.

+ Tổ chức kiểm tra, giám sát chặt chẽ các khoản chi tiêu của đơn vị dự toán.

+ Thanh toán dứt điểm các khoản nợ, vay và tạm ứng, tạm thu, tạm giữ, các khoản chưa thanh toán được phải có quyết định của cấp có thẩm quyền và xử lý.

+ Thực hiện việc xác nhận và xét chuyển số dư tài khoản tiền gửi cuối ngày 31 tháng 12 cho các đơn vị dự toán theo quy định.

3.2.3.4. Chính lý và quyết toán NSNN

a. Quyết toán ngân sách nhà nước.

- Nguyên tắc lập báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước:

+ Số liệu báo cáo quyết toán phải chính xác, trung thực, đầy đủ. Nội dung báo cáo quyết toán ngân sách phải theo đúng các nội dung ghi trong dự toán được giao (hoặc được cơ quan có thẩm quyền

cho phép) và chi tiết theo Mục lục ngân sách nhà nước. Thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính chính xác, trung thực, đầy đủ; chịu trách nhiệm về những khoản thu, chi, hạch toán, quyết toán ngân sách sai chế độ.

+ Báo cáo quyết toán năm của đơn vị dự toán cấp dưới gửi đơn vị dự toán cấp trên, đơn vị dự toán cấp I gửi cơ quan tài chính cùng cấp phải gửi kèm các báo cáo sau đây:

Bảng cân đối tài khoản cuối ngày 31 tháng 12 và bảng cân đối tài khoản sau khi kết thúc thời gian chính lý quyết toán.

Báo cáo thuyết minh quyết toán năm; thuyết minh quyết toán phải ghi rõ các khoản thu, chi, nợ, vay, tạm ứng, tạm thu, tạm giữ, các khoản chưa thanh toán được phải có quyết định của cấp có thẩm quyền và xử lý.

+ Báo cáo quyết toán năm, gửi các cấp có thẩm quyền để thẩm định, phê duyệt phải có xác nhận của Kho bạc Nhà nước cùng cấp về tổng số và chi tiết.

+ Báo cáo quyết toán ngân sách của các đơn vị dự toán và của các cấp chính quyền địa phương không được quyết toán chi lớn hơn thu.

+ Cấp dưới không quyết toán các khoản thu phí uỷ quyền của ngân sách cấp trên vào báo cáo quyết toán ngân sách cơ sở.

- Trình tự lập, gửi, xét duyệt báo cáo thu, chi ngân sách nhà nước năm đối với đơn vị dự toán quy định như sau:

+ Sau khi kết thúc công tác khóa sổ kế toán cuối ngày 31 tháng 12, số liệu trên sổ sách kế toán của đơn vị phải bảo đảm cân đối và khớp đúng với chứng từ thu, chi ngân sách của đơn vị và số liệu của cơ quan tài chính, Kho bạc Nhà nước về tổng số và chi tiết; trên cơ sở đó đơn vị dự toán tiến hành lập báo cáo quyết toán năm.

+ Ngoài mẫu biểu báo cáo quyết toán năm theo qui định của Bộ trưởng Bộ Tài chính, đơn vị dự toán còn phải gửi kèm báo cáo giải

trình chi tiết các loại hàng hóa, vật tư tồn kho, các khoản nợ, vay và tạm ứng, tạm thu, tạm giữ, tồn quỹ tiền mặt, số dư tài khoản tiền gửi của đơn vị dự toán đã được xử lý theo quy định để cơ quan chủ quản cấp trên (hoặc cơ quan tài chính cùng cấp) xem xét trước khi ra thông báo duyệt (hoặc thẩm định) quyết toán năm cho đơn vị.

+ Sau khi nhận được báo cáo quyết toán của đơn vị dự toán cấp dưới, thủ trưởng đơn vị dự toán cấp trên có trách nhiệm xét duyệt quyết toán và thông báo kết quả xét duyệt quyết toán cho đơn vị dự toán cấp dưới. Trong phạm vi 10 ngày kể từ ngày nhận được thông báo xét duyệt quyết toán, đơn vị dự toán cấp dưới phải thực hiện xong những yêu cầu trong thông báo xét duyệt quyết toán. Trường hợp đơn vị dự toán cấp dưới có ý kiến không thống nhất với thông báo duyệt quyết toán của đơn vị dự toán cấp trên thì phải có văn bản gửi đơn vị dự toán cấp trên nữa để xem xét và quyết định. Trường hợp đơn vị dự toán cấp II có ý kiến không thống nhất với thông báo duyệt quyết toán của thủ trưởng đơn vị dự toán cấp I thì phải có văn bản gửi cơ quan tài chính (đồng cấp với đơn vị dự toán cấp I) để xem xét và quyết định. Trong khi chờ ý kiến quyết định của các cấp có thẩm quyền thì đơn vị dự toán cấp dưới phải chấp hành theo thông báo duyệt quyết toán của đơn vị dự toán cấp trên.

+ Đơn vị dự toán cấp I có trách nhiệm duyệt báo cáo quyết toán của các đơn vị trực thuộc, tổng hợp và lập báo cáo quyết toán năm (gồm báo cáo quyết toán của đơn vị mình và báo cáo quyết toán của đơn vị dự toán cấp dưới trực thuộc), gửi cơ quan tài chính đồng cấp. Đối với đơn vị dự toán thuộc ngân sách trung ương, Bộ Tài chính có trách nhiệm thẩm định quyết toán năm trong thời gian tối đa 30 ngày, kể từ ngày nhận được báo cáo quyết toán; đối với đơn vị dự toán thuộc ngân sách địa phương, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định thời gian thẩm định quyết toán cụ thể, nhưng phải đảm bảo thời gian quyết toán

theo quy định. Trong phạm vi 10 ngày kể từ khi đơn vị dự toán cấp I nhận được thông báo nhận xét quyết toán năm của cơ quan tài chính, đơn vị dự toán cấp I phải thực hiện xong những yêu cầu trong thông báo nhận xét quyết toán của cơ quan tài chính.

Trường hợp đơn vị dự toán cấp I có ý kiến không thống nhất với thông báo nhận xét quyết toán của cơ quan tài chính thì phải trình Ủy ban nhân dân đồng cấp (nếu là đơn vị dự toán thuộc cấp chính quyền địa phương) hoặc trình Thủ tướng Chính phủ (nếu là đơn vị dự toán thuộc trung ương) để xem xét và quyết định. Trong khi chờ ý kiến quyết định của Ủy ban nhân dân đồng cấp và Thủ tướng Chính phủ thì mọi quyết định của cơ quan tài chính phải được thi hành.

+ Trường hợp đơn vị dự toán cấp I đồng thời là đơn vị sử dụng ngân sách, cơ quan tài chính duyệt quyết toán và thông báo kết quả xét duyệt quyết toán cho đơn vị dự toán cấp I.

+ Đối với các công trình xây dựng cơ bản, các chương trình dự án quốc gia, kết thúc năm ngân sách chủ đầu tư lập báo quyết toán thực hiện vốn đầu tư trong năm theo từng công trình, dự án gửi Kho bạc Nhà nước và cơ quan tài chính đồng cấp. Việc duyệt, thẩm định quyết toán vốn đầu tư xây dựng cơ bản theo quy định riêng của Bộ trưởng Bộ Tài chính.

- Trình tự lập, thẩm định, phê chuẩn và gửi báo cáo quyết toán thu, chi ngân sách nhà nước hàng năm của ngân sách các cấp chính quyền quy định như sau:

+ Mẫu biểu báo cáo quyết toán năm của ngân sách cấp dưới lập gửi cơ quan tài chính cấp trên theo hệ thống mẫu biểu quyết toán qui định.

+ Ban Tài chính xã có trách nhiệm lập báo cáo quyết toán thu, chi ngân sách cấp xã (theo hệ thống mẫu biểu quy định tại Thông tư của Bộ Tài chính về quản lý thu, chi ngân sách xã và các hoạt động tài chính khác của xã, phường, thị trấn) trình Ủy ban nhân dân xã xem xét

gửi Phòng tài chính huyện đồng thời trình Hội đồng nhân dân xã phê chuẩn. Trường hợp báo cáo quyết toán năm của xã do Hội đồng nhân dân xã phê chuẩn có thay đổi so với báo cáo quyết toán năm do Ủy ban nhân dân xã đã gửi Phòng Tài chính huyện, thì Ủy ban nhân dân xã báo cáo bổ sung, gửi Phòng Tài chính huyện. Sau khi Hội đồng nhân dân xã phê chuẩn, trong phạm vi 5 ngày, Ban tài chính xã gửi báo cáo quyết toán đến các cơ quan sau:

- 01 bản gửi Hội đồng nhân dân xã;
- 01 bản gửi Ủy ban nhân dân xã;
- 01 bản gửi Phòng Tài chính huyện;
- 01 bản lưu tại Ban Tài chính xã.

Đồng thời, gửi Kho bạc Nhà nước huyện nghị quyết phê chuẩn quyết toán của Hội đồng nhân dân xã.

+ Phòng Tài chính huyện có trách nhiệm thẩm định quyết toán thu, chi ngân sách xã; lập quyết toán thu, chi ngân sách cấp huyện; tổng hợp, lập báo cáo thu ngân sách nhà nước trên địa bàn huyện và quyết toán thu, chi ngân sách huyện bao gồm quyết toán thu, chi ngân sách cấp huyện và quyết toán thu, chi ngân sách cấp xã trình Ủy ban nhân dân huyện xem xét gửi Sở Tài chính - Vật giá, đồng thời trình Hội đồng nhân dân huyện phê chuẩn. Trường hợp báo cáo quyết toán năm của huyện do Hội đồng nhân dân huyện phê chuẩn có thay đổi so với báo cáo quyết toán năm do Ủy ban nhân dân huyện đã gửi Sở Tài chính - Vật giá thì Ủy ban nhân dân huyện báo cáo bổ sung, gửi Sở Tài chính - Vật giá. Sau khi Hội đồng nhân dân huyện phê chuẩn, trong phạm vi 5 ngày, Phòng tài chính huyện gửi báo cáo quyết toán đến các cơ quan sau:

- 01 bản gửi Hội đồng nhân dân huyện;
- 01 bản gửi Ủy ban nhân dân huyện;
- 01 bản gửi Sở Tài chính - Vật giá;

01 bản lưu tại Phòng Tài chính huyện.

Đồng thời, gửi Kho bạc Nhà nước huyện nghị quyết phê chuẩn quyết toán của Hội đồng nhân dân cấp huyện.

+ Sở Tài chính - Vật giá có trách nhiệm thẩm định quyết toán thu ngân sách nhà nước phát sinh trên địa bàn huyện, quyết toán thu, chi ngân sách huyện; lập quyết toán thu, chi ngân sách cấp tỉnh; tổng hợp lập quyết toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh và báo cáo quyết toán thu, chi ngân sách địa phương bao gồm: quyết toán thu, chi ngân sách cấp tỉnh; quyết toán thu, chi ngân sách cấp huyện và quyết toán thu chi ngân sách cấp xã trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xem xét gửi Bộ Tài chính, đồng thời trình Hội đồng nhân dân tỉnh phê chuẩn. Trường hợp báo cáo quyết toán năm của ngân sách tỉnh do Hội đồng nhân dân tỉnh phê chuẩn có thay đổi so với báo cáo quyết toán năm do Ủy ban nhân dân tỉnh đã gửi Bộ Tài chính thì Ủy ban nhân dân tỉnh báo cáo bổ sung, gửi Bộ Tài chính. Sau khi được Hội đồng nhân dân tỉnh phê chuẩn, trong phạm vi 5 ngày, cơ quan tài chính gửi báo cáo quyết toán đến các cơ quan sau:

- 01 bản gửi Hội đồng nhân dân tỉnh;
- 01 bản gửi Ủy ban nhân dân tỉnh;
- 01 bản gửi Bộ Tài chính;
- 01 bản gửi Kiểm toán Nhà nước;
- 01 bản lưu tại Sở Tài chính - Vật giá tỉnh.

Đồng thời, gửi Kho bạc Nhà nước cấp tỉnh nghị quyết phê chuẩn quyết toán của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh.

+ Bộ Tài chính có trách nhiệm thẩm định quyết toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh, quyết toán thu, chi ngân sách địa phương và quyết toán thu, chi ngân sách của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và cơ quan khác ở trung ương; lập báo cáo quyết toán thu, chi ngân sách trung ương; tổng hợp lập báo cáo

tổng quyết toán thu, chi ngân sách nhà nước trình Chính phủ xem xét để trình Quốc hội phê chuẩn; đồng gửi cơ quan Kiểm toán Nhà nước.

+ Cơ quan thu có trách nhiệm tổ chức, hướng dẫn các đơn vị, tổ chức, cá nhân có nhiệm vụ nộp ngân sách nhà nước lập các chứng từ thu ngân sách nhà nước theo đúng mẫu quy định và đúng Mục lục ngân sách nhà nước; lập, báo cáo thu ngân sách nhà nước tháng, quý và báo cáo quyết toán thu ngân sách nhà nước năm theo chế độ quy định.

+ Kho bạc Nhà nước có trách nhiệm tổ chức hạch toán kế toán thu, chi ngân sách nhà nước theo Mục lục ngân sách nhà nước bảo đảm các khoản thu, chi ngân sách nhà nước phát sinh được hạch toán chính xác, trung thực, kịp thời và đầy đủ. Định kỳ tháng, quý, năm lập báo cáo việc thực hiện dự toán thu, chi ngân sách cho cơ quan tài chính và các cơ quan hữu quan theo quy định của Bộ Tài chính.

+ Việc thẩm định báo cáo quyết toán năm thực hiện theo quy định.

- Thời gian gửi báo cáo kế toán quý, báo cáo quyết toán năm và thời gian thẩm định quyết toán năm quy định như sau:

+ Báo cáo kế toán quý:

Báo cáo quý của đơn vị dự toán cấp III lập gửi cấp II và cấp II lập gửi cấp I theo quy định tại chế độ kế toán hành chính sự nghiệp. Đơn vị dự toán cấp I lập gửi cơ quan tài chính chậm nhất là 25 ngày sau khi kết thúc quý.

Báo cáo quý của ngân sách các cấp chính quyền:

- Đối với ngân sách cấp xã, Kho bạc Nhà nước huyện lập gửi Ban Tài chính xã, Phòng Tài chính huyện.

Đối với ngân sách huyện, Kho bạc Nhà nước huyện lập gửi Phòng Tài chính huyện, Sở Tài chính - Vật giá.

Đối với ngân sách tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Kho bạc Nhà nước tỉnh lập gửi Sở Tài chính - Vật giá, Bộ Tài chính.

+ Báo cáo quyết toán năm:

Đối với đơn vị dự toán: Sau khi đã duyệt báo cáo quyết toán năm của các đơn vị trực thuộc, đơn vị dự toán cấp I của ngân sách trung ương tổng hợp gửi Bộ Tài chính chậm nhất trước ngày 1 tháng 10 năm sau, thời gian gửi báo cáo quyết toán của đơn vị dự toán cấp II, III giao đơn vị cấp I quy định nhưng phải bảo đảm thời hạn để đơn vị dự toán cấp I gửi báo cáo quyết toán Bộ Tài chính theo quy định trên; đối với các đơn vị dự toán thuộc ngân sách địa phương, Ủy ban nhân dân tỉnh quy định cụ thể để bảo đảm thời hạn gửi báo cáo quyết toán của ngân sách địa phương.

Đối với ngân sách các cấp chính quyền địa phương: Sau khi đã thẩm định báo cáo quyết toán của các đơn vị trực thuộc và ngân sách cấp dưới, Sở Tài chính - Vật giá tổng hợp trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh để trình Hội đồng nhân dân đồng cấp đồng thời gửi Bộ Tài chính chậm nhất trước ngày 1 tháng 10 năm sau; đối với ngân sách cấp dưới, Ủy ban nhân dân tỉnh quy định cụ thể nhưng phải đảm bảo thời hạn phê chuẩn quyết toán.

+ Thẩm định báo cáo quyết toán năm: Trong thời hạn không quá 30 ngày, kể từ khi nhận được báo cáo quyết toán năm của địa phương được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phê chuẩn, và quyết toán của các đơn vị dự toán cấp I thuộc ngân sách trung ương, Bộ Tài chính thực hiện thẩm định và có ý kiến nhận xét quyết toán gửi địa phương, đơn vị dự toán cấp I thuộc ngân sách trung ương. Ủy ban nhân dân tỉnh quy định cụ thể thời hạn thẩm định báo cáo quyết toán năm của cơ quan tài chính cấp trên đối với ngân sách cấp dưới và đơn vị dự toán cấp I ở

địa phương, bảo đảm thời gian để Hội đồng nhân dân các cấp phê chuẩn quyết toán ngân sách năm theo quy định.

b. Chính lý quyết toán NSNN

- Thời gian chính lý quyết toán ngân sách là thời gian quy định cho ngân sách các cấp thực hiện các việc sau đây:

+ Hạch toán tiếp các khoản thu, chi ngân sách nhà nước phát sinh từ ngày 31 tháng 12 trở về trước nhưng chứng từ đang luân chuyển;

+ Hạch toán chi ngân sách các khoản tạm ứng đã đủ thủ tục thanh toán;

+ Hạch toán tiếp các khoản ghi thu, ghi chi vốn ngoài nước, các khoản chi ngân sách thuộc nhiệm vụ chi của năm trước nếu được cấp có thẩm quyền quyết định cho chi tiếp vào niên độ ngân sách năm trước;

+ Đối chiếu và điều chỉnh những sai sót trong quá trình hạch toán kế toán;

+ Chi chuyển nguồn từ ngân sách năm trước sang ngân sách năm sau theo Quyết định của Bộ trưởng Bộ Tài chính (đối với ngân sách trung ương) và Chủ tịch Ủy ban nhân dân (đối với ngân sách địa phương).

- Thời gian chính lý quyết toán ngân sách các cấp (gồm ngân sách trung ương, ngân sách cấp tỉnh, ngân sách cấp huyện, ngân sách cấp xã) đến hết ngày 31 tháng 01 năm sau.

Câu hỏi ôn tập:

1. Phân biệt năm ngân sách và chu trình ngân sách ?
2. Trình bày khái niệm dự toán NSNN và các yêu cầu đối với công tác lập dự toán NSNN ?
3. Trình bày các căn cứ lập dự toán ?
4. Trình bày nhiệm vụ, quyền hạn của UBND, cơ quan Tài chính, Thuế, Hải quan, cơ quan Kế hoạch và Đầu tư các cấp và các đơn vị sử dụng ngân sách trong việc lập dự toán ngân sách nhà nước?
5. Quy trình phân bổ và giao dự toán từ đơn vị dự toán cấp 1, cấp 2, cấp 3 ?
6. Trình bày nội dung tổ chức điều hành thu ngân sách nhà nước?
7. Trình bày nguyên tắc và nội dung chi trả, thanh toán các khoản chi của NSNN?
8. Khi xảy ra thiếu hụt tạm thời thì các cấp ngân sách xử lý như thế nào?
9. Trình bày và nêu ví dụ về thường vượt thu dự toán NSNN ?
10. Trình bày nội dung kế toán và quyết toán NSNN ?

Chương 4.

CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

Tổng quan về cân đối Ngân sách Nhà nước

4.1. Khái niệm cân đối NSNN

Một trong những nguyên tắc quan trọng nhất trong quản lý ngân sách nhà nước là đảm bảo cân đối giữa thu và chi, nó đảm bảo cho Nhà nước đó thực hiện tốt chức năng và nhiệm vụ của mình. Nhưng ở từng kỳ khác nhau thì chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước sẽ có sự thay đổi, nó được mở rộng và nâng lên cùng với sự phát triển của nền kinh tế. Đặc biệt khi nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường, Nhà nước đã có sự can thiệp vĩ mô vào hoạt động kinh tế. Do đó, ngân sách nhà nước đã trở thành công cụ đắc lực để Nhà nước can thiệp vào hoạt động kinh tế và vấn đề cân đối ngân sách nhà nước lại càng được quan tâm hơn.

- Xét về bản chất, cân đối ngân sách nhà nước là cân đối giữa các nguồn thu mà Nhà nước huy động được tập trung vào ngân sách nhà nước trong một năm và sự phân phối, sử dụng nguồn thu đó thỏa mãn nhu cầu chi tiêu của Nhà nước trong năm đó

- Xét về góc độ tổng thể, cân đối ngân sách nhà nước phản ánh mối tương quan giữa thu và chi trong một tài khóa. Nó không chỉ là sự cân bằng quan giữa tổng thu và tổng chi mà còn thể hiện sự phân bổ hợp lý giữa cơ cấu các khoản thu và cơ cấu các khoản chi của ngân sách nhà nước.

- Xét trên phương diện phân cấp quản lý nhà nước, cân đối ngân sách nhà nước là cân đối về phân bổ và chuyển giao nguồn thu giữa các cấp ngân sách, giữa trung ương và địa phương và giữa các địa phương với nhau để thực hiện chức năng và nhiệm vụ được giao.

Cân đối ngân sách nhà nước không chỉ đơn thuần là sự cân bằng về số lượng biểu hiện qua các con số giữa tổng thu và tổng chi, mà nó còn biểu hiện qua các khía cạnh khác nhau. Tựu trung lại ta có thể hiểu: Cân đối ngân sách nhà nước là một bộ phận quan trọng của chính sách tài khóa, phản ánh sự điều chỉnh mối quan hệ tương tác giữa thu và chi ngân sách nhà nước nhằm thực hiện các mục tiêu kinh tế xã hội mà Nhà nước đã đề ra trong từng lĩnh vực và địa bàn cụ thể.

4.1.2. Một số quan điểm về cân đối NSNN

a) Lý thuyết cổ điển về cân bằng ngân sách

Theo lý thuyết này, nội dung của cân bằng ngân sách rất đơn giản: “Mỗi năm số thu phải ngang với số chi”. Quan điểm này bao gồm hai nguyên tắc cơ bản sau: Một là, tổng số những khoản chi không được quá tổng số những khoản thu. Hai là, tổng số những khoản thu của ngân sách không bao giờ được lớn hơn tổng số những khoản chi của ngân sách. Tức là ngân sách nhà nước phải được cân bằng tuyệt đối, bội chi hay bội thu ngân sách đều biểu hiện sự lãng phí về nguồn lực trong nhân dân. Ngoài ra, thuyết này còn đòi hỏi ngân sách nhà nước phải cân bằng cả khi lập dự toán và trong quá trình thực hiện, nếu chỉ cân bằng khi lập dự toán còn trong quá trình thực hiện lại không cân bằng thì không thể coi là cân bằng thực sự.

b) Các học thuyết hiện đại về cân đối ngân sách nhà nước

Khi nền kinh tế chuyển sang cơ chế thị trường tự do cạnh tranh thì sự can thiệp của Nhà nước vào hoạt động kinh tế đóng một vai trò rất quan trọng, đảm bảo sự ổn định và phát triển của nền kinh tế, lúc này cân đối ngân sách lại trở thành một công cụ thiết yếu hơn. Trong bối cảnh đó, quan điểm về cân đối ngân sách nhà nước cũng có nhiều thay đổi.

- Lý thuyết về ngân sách chu kỳ

Nền kinh tế trải qua một chuỗi dài các chu kỳ, mỗi chu kỳ đều trải qua giai đoạn phồn thịnh và suy thoái. Ở giai đoạn phồn thịnh của nền kinh tế thì của cải vật chất tạo ra nhiều, năng suất lao động xã hội cao, thất nghiệp ít,... Do đó nguồn thu vào ngân sách nhà nước sẽ lớn hơn nhu cầu chi tiêu và ngân sách nhà nước thường ở tình trạng bội thu. Vì vậy nếu không xem xét cân đối ngân sách nhà nước theo chu kỳ, Nhà nước rất dễ dùng số bội thu này chi tiêu vào những việc không cần thiết. Ngược lại, khi có khủng hoảng xảy ra nền kinh tế chuyển sang giai đoạn suy thoái, của cải vật chất tạo ra ít, năng suất lao động của xã hội thấp, thất nghiệp gia tăng,... Dẫn đến việc thu ngân sách gặp nhiều khó khăn, ngoài ra Nhà nước còn chi tiền để phục hồi nền kinh tế và giải quyết các vấn đề xã hội phát sinh làm cho ngân sách nhà nước dễ rơi vào tình trạng bội chi. Như vậy, theo thuyết này sự cân bằng ngân sách nhà nước sẽ không duy trì được trong khuôn khổ một năm mà sẽ duy trì trong khuôn khổ một chu kỳ kinh tế. Nghĩa là, nguyên tắc cân đối giữa thu và chi ngân sách nhà nước vẫn được tôn trọng nhưng sự cân bằng ngân sách nhà nước phải thực hiện trong một chu kỳ phát triển kinh tế.

- Lý thuyết về ngân sách cố ý thiếu hụt

Lý thuyết cổ điển đã chỉ ra, muốn thăng bằng ngân sách trong giai đoạn suy thoái thì phải giảm thu hoặc tăng chi. Nhưng cả hai phương pháp này đều kìm hãm sự phát triển kinh tế, làm cho nền kinh tế càng đình trệ hơn. Do vậy khi kinh tế rơi vào giai đoạn suy thoái, phải tránh sự kiềm hãm đó bằng cách cố gắng hy sinh thăng bằng ngân sách, phải sử dụng sự mất cân đối ngân sách, tăng chi tiêu để đưa nền kinh tế thoát khỏi suy thoái. Tuy nhiên, việc cố ý tạo sự thiếu hụt ngân sách nhà nước có thể ảnh hưởng xấu đến chính sách tiền tệ, lạm phát gia tăng. Nhưng những người ủng hộ thuyết này cho rằng: " Sự phục

hồi kinh tế sẽ đem lại nguồn để ngân sách nhà nước trở về tình trạng cân bằng và đẩy lùi lạm phát".

4.2. Bội chi Ngân sách Nhà nước

4.2.1. Khái niệm và cách tính bội chi NSNN

Khái niệm: Bội chi ngân sách nhà nước là tình trạng chi ngân sách nhà nước vượt quá thu ngân sách nhà nước trong một năm, là hiện tượng ngân sách nhà nước không cân đối thể hiện trong sự so sánh giữa cung và cầu về nguồn lực tài chính của nhà nước".

Bội chi ngân sách nhà nước là một trong những vấn đề quan trọng gắn liền với quá trình thực hiện cân đối ngân sách nhà nước. Trong điều kiện nền kinh tế thị trường hiện đại bội chi ngân sách nhà nước là điều không thể tránh khỏi đối với ngân sách của một quốc gia, vì Nhà nước thường bỏ ra một lượng tiền khá lớn để khắc phục những khiếm khuyết của cơ chế thị trường, đảm bảo cho nền kinh tế- xã hội phát triển. Trong khi đó nguồn thu vào của ngân sách nhà nước thường không đủ cho hoạt động chi tiêu để Nhà nước thực hiện chức năng và nhiệm vụ của mình, sự chênh lệch giữa các khoản thu nhiều hơn chi trong ngân sách nhà nước đã dẫn đến tình trạng bội chi ngân sách nhà nước trong nhiều năm qua. Vì vậy Nhà nước muốn thực hiện cân đối ngân sách nhà nước trước hết phải xác định được vấn đề bội chi như thế nào, tìm ra nguyên nhân và từ đó đưa ra những giải pháp hợp lý để khắc phục tình trạng bội chi, đảm bảo bội chi ngân sách nhà nước có thể ở mức chấp nhận được thúc đẩy kinh tế phát triển.

Cách tính bội chi NSNN

Bội chi NSNN = Tổng chi – Tổng thu

Nếu nhìn vào công thức trên, có thể thấy việc xác định bội chi ngân sách hình như rất đơn giản, nhưng thực ra lại rất phức tạp là: Khi tính bội chi ngân NSNN thì thu bao gồm những khoản gì, chi gồm những mục nào? Xét trên phương diện lý luận, số thu trong công thức

ình bội chi ngân sách Nhà nước hàng năm không thể bao gồm các khoản vay nợ, bởi vì các khoản vay phải có trách nhiệm hoàn trả. Viện trợ không hoàn lại hàng năm từ các chính phủ và tổ chức quốc tế có tác dụng làm giảm bội chi ngân NSNN. Nhưng, các khoản viện trợ thường không có kế hoạch trước, không ổn định, việc dự kiến các khoản chi trực tiếp bằng nguồn viện trợ có thể tác động tiêu cực đến dự toán NSNN, có thể phải điều chỉnh lớn trong tương lai. Vì vậy, chỉ nên coi các nguồn viện trợ là để bù đắp bội chi ngân NSNN. Việc thu hồi hàng năm tiền nợ Nhà nước đã cho vay không được tính là một khoản thu của NSNN. Vì vậy, trong công thức tính bội chi NSNN, số chi không thể bao gồm toàn bộ doanh số cho vay của Nhà nước, mà chỉ gồm số cho vay ròng. Cho vay ròng hàng năm của Nhà nước là chênh lệch giữa số vay ra và số đã thu hồi nợ trong năm.

Đến đây chúng ta có thể đưa ra một cách tóm tắt báo cáo NSNN hàng năm qua bảng dưới đây:

Thú NSNN	Chi NSNN
A- Thu thường xuyên (thuế, phí, lệ phí)	D - Chi thường xuyên
B- Thu về vốn (bán TSNN)	E - Chi đầu tư
C -Bù đắp bội chi	F- Cho vay thuần (Cho vay mới – thu nợ gốc)
- Viện trợ - Lấy từ nguồn dự trữ - Vay thuần (vay mới – trả nợ gốc)	

$$A + B + C = D + E + F$$

Dựa vào sự phân tích nói trên, có thể đưa ra công thức tính bội chi NSNN theo thông lệ quốc tế của một năm như sau:

$$\text{Bội chi NSNN} = \text{Tổng chi} - \text{Tổng thu} = (D+E+F) - (A+B) = C \quad (1)$$

Công thức (1) cho thấy tổng quan về tình hình NSNN. Kết quả tính được có thể dùng để phân tích tác động của bội chi NSNN đến tình hình tiền tệ, cầu trong nước và cán cân thanh toán. Tuy nhiên, cách tính nói trên vẫn còn nhiều hạn chế. Những mức bội chi như nhau là kết quả của công thức (1) có thể gây ra những tác động hoàn toàn khác nhau, vì chúng còn phụ thuộc vào cơ cấu thu, chi, nguồn bù đắp bội chi.

Ngoài việc tính bội chi tuyệt đối như trên, cần phải tính chỉ tiêu bội chi NSNN theo tỷ lệ % so với GDP. Chỉ tiêu tỷ lệ bội chi trên GDP là một chỉ tiêu tổng hợp về tình hình NSNN được sử dụng rộng rãi và phổ biến ở các quốc gia trên thế giới. Có nhiều cách tính khác nhau để đo lường hiện tượng bội chi NSNN, nhưng dù cách tính nào cũng phải xem xét kết hợp với cơ cấu thu, chi và tác động của bội chi NSNN đối với nền kinh tế - xã hội;

4.2.2. Nguyên nhân bội chi NSNN

Hiện nay bội chi ngân sách nhà nước là vấn đề đang được sự quan tâm của hầu hết các nước, kể cả nước đang phát triển cũng như nước phát triển. Vì nó có sự tác động rất lớn đến vấn đề phát triển kinh tế xã hội và xảy ra ở hầu hết các quốc gia. Thực tế xuất phát từ những nguyên nhân sau:

+ *Nguyên nhân khách quan*: Do nền kinh tế suy thoái và khủng hoảng làm cho nguồn thu vào ngân sách nhà nước bị giảm sút, nhưng nhu cầu chi tiêu lại gia tăng để giải quyết những vấn đề khó khăn mới về kinh tế- xã hội như: trợ cấp xã hội, các khoản chi để phục hồi nền kinh tế,... Điều đó dễ dẫn đến tình trạng thu không đủ chi và ngân sách nhà nước bị thâm hụt. Ngược lại, khi kinh tế ở giai đoạn phồn thịnh, thu vào ngân sách nhà nước liên tục tăng lên mà không phải chi các khoản chi bất thường thì ngân sách nhà nước tăng lên và

đảm bảo thực hiện tốt những dự toán đã được đề ra. Qua đó, ta thấy suy thoái và khủng hoảng kinh tế là một trong những nguyên nhân gây ra bội chi ngân sách nhà nước. Bên cạnh đó, thiên tai và tình trạng bất ổn về an ninh chính trị của quốc gia, thế giới cũng ảnh hưởng rất lớn đến ngân sách nhà nước. Do nhu cầu chi tiêu cho quốc phòng và an ninh trật tự xã hội tăng lên và phải chi nhiều để khắc phục hậu quả thiên tai.

+ *Nguyên nhân chủ quan*: Do quản lý, điều hành ngân sách nhà nước bất hợp lý. Biểu hiện qua những vấn đề sau: Tác động từ chính sách cơ cấu thu chi của nhà nước, việc khai thác và đánh giá nguồn thu chưa tốt, phân bổ và sử dụng ngân sách nhà nước còn nhiều bất cập, gây thất thoát và lãng phí nguồn lực tài chính của nhà nước, vấn đề phân cấp quản lý ngân sách nhà nước chưa khuyến khích địa phương nỗ lực trong khai thác nguồn thu và phân bổ chi tiêu hiệu quả. Điều đó đã làm nguồn thu vào ngân sách nhà nước bị thất thoát, hoạt động thu không hiệu quả và không đủ cho hoạt động chi của nhà nước. Ngoài ra do nhà nước chủ động sử dụng bội chi ngân sách nhà nước như là một công cụ để thực hiện chính sách đẩy mạnh đầu tư, kích thích tiêu dùng tạo sự tăng trưởng cho nền kinh tế, khắc phục tình trạng suy thoái của nền kinh tế.

Các giải pháp chủ yếu để bù đắp bội chi, tiến tới thăng bằng thu chi ngân sách thường được các quốc gia vận dụng là:

- Giải pháp thường xuyên trong mọi hoàn cảnh là khuyến khích đẩy mạnh sản xuất và mở rộng lưu thông hàng hoá, đồng thời khai thác triệt để các nguồn thu, tăng cường tiết kiệm chi tiêu NSNN;

- Thực hiện các chính sách vay nợ trong và ngoài nước để bù đắp bội chi;

- Tạm ứng từ Ngân hàng trung ương theo yêu cầu của Bộ Tài chính để giải quyết kịp thời các nhu cầu chi tiêu cần thiết, cấp bách của NSNN.

- Phát hành tiền để chi tiêu ngân sách : In thêm tiền giấy để chi tiêu ngân sách là một trong các giải pháp để bù đắp bội chi NSNN, tuy nhiên, in tiền giấy vượt quá yêu cầu của lưu thông tiền tệ sẽ làm mất cân đối về cung và cầu với hàng hoá và tiền tệ. Hậu quả trực tiếp là đồng tiền mất giá nhanh chóng, giá cả hàng hoá, dịch vụ sẽ tăng vọt, lạm phát xảy ra. Vì thế, từ nhiều năm nay, Quốc hội và Chính phủ không cho phép và hết sức hạn chế sử dụng giải pháp này.

- Tăng thu, giảm chi là giải pháp tốt nhất để tìm cách cân đối ngân sách nhằm ổn định tình hình tài chính vĩ mô. Song không phải bao giờ cũng thực hiện thuận lợi. Bởi lẽ, trong bối cảnh mức tăng GDP chưa lớn, nếu tập trung vào ngân sách vượt quá giới hạn cho phép sẽ hạn chế đến khả năng tích lũy để đầu tư và quỹ tiêu dùng ở khu vực tư nhân, làm giảm động lực phát triển kinh tế. Đối với nhiệm vụ cắt giảm chi tiêu cũng có những giới hạn nhất định, nếu giảm chi vượt quá giới hạn cần thiết sẽ ảnh hưởng không tốt đến quá trình phát triển kinh tế, xã hội, an ninh, quốc phòng của đất nước.

- Hiện nay, để xử lý bội chi NSNN, bên cạnh biện pháp tăng thu, giảm chi, hầu hết các Quốc gia đều sử dụng đến biện pháp vay nợ. Vay nợ trong nước và ngoài nước là giải pháp cơ bản và có ý nghĩa chiến lược, có thể tránh được việc phát hành thêm tiền giấy. Nhưng nếu việc vay nợ bị lạm dụng thì hậu quả sẽ khôn lường. Một khi nợ đến hạn mà không trả được, Nhà nước phải khất nợ thì sẽ gây tổn hại đến lòng tin của dân đối với Nhà nước. Đối với nợ của nước ngoài, nó làm ảnh hưởng đến thể diện quốc gia. Nếu không tăng được thuế để trả nợ thì phải vay nợ mới để trả nợ cũ và nguy cơ về khủng hoảng tài chính tiềm ẩn trong các khoản nợ cũ chưa được hoàn trả. Vì vậy, vấn đề quan trọng được đặt ra là vay nợ đến mức nào để đảm bảo sự an toàn, tránh được nguy cơ khủng hoảng nợ và nhất là tiền vay nợ phải được sử

ung có hiệu quả để tạo thêm nhiều nguồn thu nhập mới cho NSNN, bảo đảm khả năng trả nợ đúng hạn và góp phần thúc đẩy phát triển kinh

Để thực hiện vay nợ trong nước có hiệu quả, cần nghiên cứu một cách đầy đủ khả năng thu nhập và mức sống của dân cư, vấn đề lãi suất huy động, thời hạn hoàn trả. Để thực hiện việc vay nợ nước ngoài, điều quan trọng là phải nghiên cứu hiệu quả sử dụng tiền vay, sự biến động của thị trường tài chính tiền tệ, lãi suất, tỷ giá hối đoái, lựa chọn hình thức vay, cũng như các điều kiện vay mỗi trường kinh tế, luật pháp, tạo thuận lợi để thu hút vốn vay.

Để thoát khỏi tình trạng bội chi ngân sách và vay nợ triền miên, đặc biệt là vay nợ nước ngoài thì phải tìm mọi cách tăng thu, giảm chi, tiếp tục cải cách thủ tục hành chính, tinh giảm bộ máy Nhà nước. Đặc biệt là phải kiên trì đường lối đổi mới, phát triển mạnh mẽ nền kinh tế nhiều thành phần để khai thác và sử dụng có hiệu quả các nguồn nội lực và ngoại lực; sử dụng đồng bộ các công cụ của chính sách tiền tệ trong điều kiện của nền kinh tế thị trường, theo định hướng HCN mà Đảng và Nhà nước ta đã lựa chọn.

3. Cân đối NSNN ở Việt Nam

3.1. Nguyên tắc cân đối NSNN

Theo quy định tại Điều 8 Luật NSNN năm 2002 thì: NSNN được cân đối theo nguyên tắc tổng số từ thu thuế, phí và lệ phí phải lớn hơn tổng số chi thường xuyên và góp phần tích lũy ngày càng cao vào đầu tư phát triển; trường hợp còn bội chi, thì số bội chi phải nhỏ hơn số chi đầu tư phát triển, tiến tới cân bằng thu, chi ngân sách. Bội chi NSNN được bù đắp bằng nguồn vay trong nước và ngoài nước. Việc bù đắp bội chi NSNN phải đảm bảo nguyên tắc không sử dụng cho tiêu dùng, chỉ được sử dụng cho mục đích phát triển và bảo đảm bố trí ngân sách để chủ động trả hết nợ khi hết hạn. Về nguyên tắc, ngân sách

địa phương được cân đối với tổng số chi không vượt quá tổng số thu; trường hợp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có nhu cầu đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng thuộc phạm vi ngân sách cấp tỉnh đảm bảo, thuộc danh mục đầu tư trong kế hoạch 5 năm đã được hội đồng nhân dân 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 hàng năm để chủ động trả hết nợ khi hết hạn. Mức dư nợ từ nguồn vốn huy động không vượt quá 30% vốn đầu tư xây dựng cơ bản trong nước hàng năm của ngân sách cấp tỉnh.

4.3.2. Các giải pháp cân đối NSNN.

Các giải pháp cân đối ngân sách được xem xét đồng bộ trong cả ba khâu của chu trình ngân sách.

4.3.2.1. Trong khâu lập dự toán ngân sách

Dự toán ngân sách nhà nước hàng năm được lập căn cứ vào nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm quốc phòng, an ninh. Các khoản thu trong dự toán ngân sách phải được xác định trên cơ sở tăng trưởng kinh tế, các chỉ tiêu có liên quan và các quy định của pháp luật về thu ngân sách. Các khoản chi trong dự toán ngân sách phải được xác định trên cơ sở mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh. Đối với chi đầu tư phát triển, việc lập dự toán phải căn cứ vào quy hoạch, chương trình, dự án đầu tư đã có quyết định của cấp có thẩm quyền, ưu tiên bố trí đủ vốn phù hợp với tiến độ triển khai thực hiện các chương trình, dự án. Đối với chi thường xuyên, việc lập dự toán phải căn cứ vào nguồn thu từ thuế, phí, lệ phí và tuân theo các chế độ, tiêu chuẩn, định mức do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định. Đối với chi trả nợ, phải căn cứ vào các nghĩa vụ trả nợ của năm dự toán.

Việc quyết định chính sách, chế độ, nhiệm vụ quan trọng, phê duyệt chương trình, dự án do ngân sách nhà nước bảo đảm phải phù hợp với khả năng ngân sách hàng năm và kế hoạch tài chính 5 năm.

Trường hợp có biến động lớn về ngân sách so với dự toán đã phân bổ cần phải điều chỉnh tổng thể, Chính phủ lập dự toán điều chỉnh ngân sách nhà nước trình Quốc hội, Ủy ban nhân dân lập dự toán điều chỉnh ngân sách địa phương trình Hội đồng nhân dân theo quy trình lập, quyết định ngân sách quy định tại Luật này;

Trường hợp có yêu cầu cấp bách về quốc phòng, an ninh hoặc vì lý do khách quan cần phải điều chỉnh nhiệm vụ thu, chi của một số cơ quan, đơn vị, địa phương, song không làm biến động lớn đến tổng thể và cơ cấu ngân sách, Chính phủ trình Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định điều chỉnh dự toán ngân sách nhà nước và báo cáo Quốc hội, Ủy ban nhân dân trình Hội đồng nhân dân quyết định điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương.

Để ngân sách các cấp chủ động trong cân đối ngân sách, hạn chế rủi ro trong qua trình cân đối ngân sách, Luật ngân sách cũng quy định:

- Dự toán chi ngân sách trung ương và ngân sách các cấp chính quyền địa phương được bố trí khoản dự phòng từ 2% đến 5% tổng số chi để chi phòng chống, khắc phục hậu quả thiên tai, hoả hoạn, nhiệm vụ quan trọng về quốc phòng, an ninh và nhiệm vụ cấp bách khác phát sinh ngoài dự toán; Chính phủ quyết định sử dụng dự phòng ngân sách trung ương, định kỳ báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội, báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất; Ủy ban nhân dân quyết định sử dụng dự phòng ngân sách địa phương, định kỳ báo cáo Thường trực Hội đồng nhân dân, báo cáo Hội đồng nhân dân tại kỳ họp gần nhất; đối với cấp xã, Ủy ban nhân dân quyết định sử dụng dự phòng ngân sách xã, định

kỳ báo cáo Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân, báo cáo Hội đồng nhân dân tại kỳ họp gần nhất.

Chính phủ quy định phân cấp thẩm quyền quyết định sử dụng dự phòng ngân sách trung ương và dự phòng ngân sách địa phương.

- 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. Quỹ dự trữ tài chính được sử dụng để đáp ứng các nhu cầu chi khi nguồn thu chưa tập trung kịp và phải hoàn trả ngay trong năm ngân sách; trường hợp đã sử dụng hết dự phòng ngân sách thì được sử dụng quỹ dự trữ tài chính để chi theo quy định của Chính phủ nhưng tối đa không quá 30% số dư của quỹ.

Mức không chế tối đa của quỹ dự trữ tài chính ở mỗi cấp do Chính phủ quy định.

4.3.2.2. Trong khâu chấp hành ngân sách: Trong quá trình chấp hành ngân sách nhà nước, nếu có sự thay đổi về thu, chi thì thực hiện như sau:

- Số tăng thu và tiết kiệm chi so với dự toán được giao được sử dụng để giảm bội chi, tăng chi trả nợ, tăng chi đầu tư phát triển, bổ sung quỹ dự trữ tài chính, tăng dự phòng ngân sách. Chính phủ dự kiến phương án sử dụng đối với từng nhiệm vụ chi, báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến trước khi thực hiện; Ủy ban nhân dân dự kiến phương án sử dụng đối với từng nhiệm vụ chi, thống nhất ý kiến với Thường trực Hội đồng nhân dân trước khi thực hiện; đối với cấp xã, Ủy ban nhân dân thống nhất ý kiến với Chủ tịch và Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân trước khi thực hiện;

- Trường hợp số thu không đạt dự toán được Quốc hội, Hội đồng nhân dân quyết định, Chính phủ báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban nhân dân báo cáo Thường trực Hội đồng nhân dân, đối với

xã, Ủy ban nhân dân báo cáo Hội đồng nhân dân điều chỉnh giảm số khoản chi tương ứng;

- Trường hợp có nhu cầu chi đột xuất ngoài dự toán nhưng không thể trì hoãn được mà dự phòng ngân sách không đủ đáp ứng, Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân phải sắp xếp lại các khoản trong dự toán được giao hoặc sử dụng các nguồn dự trữ để đáp ứng nhu cầu chi đột xuất đó theo quy định.

- Trường hợp số thu, chi có biến động lớn so với dự toán đã được quyết định, cần phải điều chỉnh tổng thể thì Chính phủ trình Quốc hội, Ủy ban nhân dân trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định điều chỉnh dự toán ngân sách theo quy định.

- Hàng năm, trong trường hợp có số tăng thu ngân sách trung bình so với dự toán từ các khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương, Chính phủ quyết định trích một phần tỷ lệ không quá 30% của số tăng thu so với dự toán thường cho ngân sách địa phương, nhưng không vượt quá số tăng thu so với mức hiện năm trước.

Căn cứ vào mức thường do Chính phủ quyết định, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh báo cáo Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định sử dụng nguồn vượt thu được hưởng để đầu tư xây dựng các công trình kết hạ tầng, thực hiện các nhiệm vụ quan trọng, thưởng cho ngân sách dưới;

- Định kỳ, Chính phủ báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban nhân dân báo cáo Thường trực Hội đồng nhân dân; đối với cấp xã, Ủy ban nhân dân báo cáo Hội đồng nhân dân tình hình thực hiện.

- Trường hợp quỹ ngân sách nhà nước thiếu hụt tạm thời thì tạm ứng từ quỹ dự trữ tài chính và các nguồn tài chính hợp pháp khác để xử lý; riêng đối với ngân sách trung ương, nếu quỹ dự trữ tài chính và các nguồn tài chính hợp pháp khác không đáp ứng được thì

Ngân hàng Nhà nước tạm ứng cho ngân sách trung ương theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Việc tạm ứng từ Ngân hàng Nhà nước phải được hoàn trả trong năm ngân sách, trừ trường hợp đặc biệt do Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định.

Cơ quan thu các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm đôn đốc, kiểm tra các tổ chức, cá nhân có nghĩa vụ nộp ngân sách phải nộp đầy đủ, đúng hạn các khoản phải nộp vào ngân sách nhà nước. Trường hợp tổ chức, cá nhân vì nguyên nhân khách quan mà không thể nộp đúng hạn các khoản phải nộp vào ngân sách nhà nước thì phải báo cáo cơ quan có thẩm quyền và chỉ được nộp chậm khi cơ quan có thẩm quyền cho phép. Nếu tổ chức, cá nhân nộp chậm mà không được phép, căn cứ vào yêu cầu của cơ quan thu, các ngân hàng và Kho bạc Nhà nước phải trích từ tài khoản tiền gửi của tổ chức, cá nhân nộp chậm để nộp ngân sách nhà nước hoặc áp dụng các biện pháp hành chính khác để thu cho ngân sách.

Căn cứ vào dự toán ngân sách nhà nước được giao và yêu cầu thực hiện nhiệm vụ, thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách quyết định chi gửi Kho bạc Nhà nước. Kho bạc Nhà nước kiểm tra tính hợp pháp của các tài liệu cần thiết theo quy định của pháp luật và thực hiện chi ngân sách khi có đủ các điều kiện theo phương thức thanh toán trực tiếp. Các khoản chi thường xuyên theo định kỳ được bố trí kinh phí đều trong năm để chi; các khoản chi có tính chất thời vụ hoặc mua sắm lớn được bố trí trong dự toán chi quý để thực hiện. Chi đầu tư phát triển phải bảo đảm cấp đủ và đúng tiến độ thực hiện trong phạm vi dự toán được giao. Đối với những dự án, nhiệm vụ chi cấp thiết được tạm ứng trước dự toán để thực hiện.

Cùng với yêu cầu kiểm soát chặt các khoản thu chi để đảm bảo cân đối NSNN, trách nhiệm của các cơ quan đơn vị cũng được luật NSNN quy định rõ trong quá trình thực hiện cân đối NSNN, cụ thể là

- Thủ trưởng các đơn vị sử dụng ngân sách chịu trách nhiệm về việc quản lý, sử dụng ngân sách và tài sản của Nhà nước theo đúng chính sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức và dự toán được giao; trường hợp vi phạm sẽ bị xử lý theo quy định. Người phụ trách công tác tài chính, kế toán tại các đơn vị sử dụng ngân sách có trách nhiệm thực hiện chế độ quản lý tài chính - ngân sách, chế độ kế toán nhà nước; thực hiện kiểm tra thường xuyên, định kỳ nhằm phát hiện, ngăn ngừa và kiến nghị thủ trưởng đơn vị, cơ quan tài chính cùng cấp xử lý đối với những trường hợp vi phạm.

- Thủ trưởng cơ quan Kho bạc Nhà nước có quyền từ chối thanh toán, chi trả các khoản chi không đủ các điều kiện quy định tại khoản 2 Điều 5 của Luật này và phải chịu trách nhiệm về quyết định của mình.

- Cơ quan tài chính có trách nhiệm bố trí nguồn để thực hiện kịp thời các khoản chi theo dự toán, kiểm tra việc thực hiện chi tiêu và có quyền tạm dừng các khoản chi vượt nguồn cho phép hoặc sai chính sách, chế độ, tiêu chuẩn; có quyền yêu cầu cơ quan giao dự toán điều chỉnh nhiệm vụ, dự toán chi của các đơn vị trực thuộc để bảo đảm thực hiện ngân sách theo đúng mục tiêu, tiến độ quy định.

4.3.2.3. Trong khâu Quyết toán NSNN, việc cân đối ngân ngân sách được thể hiện ở công tác quyết toán theo đúng các nội dung ghi trong dự toán năm được giao và theo Mục lục ngân sách nhà nước. Toàn bộ các khoản thu thuộc ngân sách các năm trước nộp trong năm sau phải hạch toán vào ngân sách năm sau. Các khoản chi ngân sách đến ngày 31 tháng 12 chưa thực hiện được hoặc chưa chi hết, nếu được

cơ quan có thẩm quyền cho phép tiếp tục thực hiện trong năm sau thì được chi tiếp trong thời gian chính lý quyết toán và hạch toán quyết toán vào chi ngân sách năm trước, nếu được chuyển nguồn để thực hiện thì hạch toán vào ngân sách năm sau.

Kết dư ngân sách trung ương, ngân sách cấp tỉnh được trích 50% chuyển vào quỹ dự trữ tài chính, 50% chuyển vào ngân sách năm sau, nếu quỹ dự trữ tài chính đã đủ mức giới hạn thì chuyển số còn lại vào thu ngân sách năm sau. Kết dư ngân sách các cấp khác ở địa phương được chuyển vào thu ngân sách năm sau.

Như vậy, với việc quyết toán và xử lý ngân sách cuối năm, cho phép xác định chính xác số thu, chi cân đối hàng năm cũng như số liệu thu, chi chuyển quyết toán vào năm sau.

Ngoài ra, nếu xét riêng ở góc độ phân cấp quản lý ngân sách, việc cân đối ngân sách cũng được thể hiện ở một số nội dung sau:

- Ngân sách trung ương và ngân sách mỗi cấp chính quyền địa phương được phân cấp 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;

- Ngân sách địa phương được phân cấp nguồn thu bảo đảm chủ động trong thực hiện những nhiệm vụ được giao; tăng cường nguồn lực cho ngân sách xã. Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là cấp tỉnh) quyết định việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và trình độ quản lý của mỗi cấp trên địa bàn;

- Nhiệm vụ chi thuộc ngân sách cấp nào do ngân sách cấp đó bảo đảm; việc ban hành và thực hiện chính sách, chế độ mới làm tăng

chi ngân sách phải có giải pháp bảo đảm nguồn tài chính phù hợp với khả năng cân đối của ngân sách 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 của mình, thì phải chuyển kinh phí từ ngân sách cấp trên cho cấp dưới để thực hiện nhiệm vụ đó;

- Thực hiện phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) đối với các khoản thu phân chia giữa ngân sách các cấp và 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. Tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu và số bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới được ổn định từ 3 đến 5 năm. Số bổ sung từ ngân sách cấp trên là khoản thu của ngân sách cấp dưới;

- Trong thời kỳ ổn định ngân sách, các địa phương được sử dụng nguồn tăng thu hàng năm mà ngân sách địa phương được hưởng để phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn; sau mỗi thời kỳ ổn định ngân sách, phải tăng khả năng tự cân đối, phát triển ngân sách địa phương, thực hiện giảm dần số bổ sung từ ngân sách cấp trên hoặc tăng tỷ lệ phần trăm (%) điều tiết số thu nộp về ngân sách cấp trên;

- Ngoài việc uỷ quyền thực hiện nhiệm vụ chi và bổ sung nguồn thu theo quy định, không được dùng ngân sách của cấp này để chi cho nhiệm vụ của cấp khác, trừ trường hợp đặc biệt theo quy định của Chính phủ.

Câu hỏi ôn tập

1. Trình bày khái niệm và một số quan điểm về cân đối NSNN
2. Khái niệm và cách tính bội chi NSNN
3. Các giải pháp bù đắp bội chi NSNN
4. Hãy cho biết nguyên tắc cân đối NSNN ở Việt Nam
5. Trình bày giải pháp cân đối NSNN tại Việt Nam

Chương 5

THU NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ QUẢN LÝ THU NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

5.1. Những vấn đề chung về thu NSNN.

5.1.1. Khái niệm và bản chất thu NSNN

Hoạt động tài chính công được thể hiện chủ yếu thông qua quá trình thu chi của NSNN. Thu NSNN đóng vai trò tạo lập và hình thành quỹ NSNN, tạo nguồn tài chính để Nhà nước thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình. Đồng thời thu NSNN là một kênh phân phối thu nhập quốc dân trong hệ thống tài chính quốc gia.

Có thể hiểu thu NSNN là quá trình Nhà nước sử dụng quyền lực công để tập trung một bộ phận của cải xã hội hình thành nên quỹ NSNN phục vụ cho việc chi dùng của Nhà nước. Thu NSNN ở xã hội nào cũng gắn liền với quyền lực chính trị, các chức năng nhiệm vụ của Nhà nước. Do vậy, thu NSNN mang tính bắt buộc cưỡng chế. Nhà nước là đại diện của nhân dân, chủ sở hữu toàn bộ tài sản quốc gia, tài nguyên đất nước, các cơ sở kinh tế,... Thành quả hoạt động của các nguồn lực được tập trung vào quỹ NSNN dưới các hình thức khác nhau, phù hợp với từng ngành, lĩnh vực, sản phẩm và nhu cầu tài chính của Nhà nước.

Thu NSNN gắn chặt với hoạt động của toàn bộ nền kinh tế và sự vận động của các phạm trù giá trị như giá cả, thu nhập, lãi suất,... Trong đó tổng sản phẩm quốc nội (GDP) là nhân tố quyết định sự vận động của các phạm trù giá trị vừa tác động đến sự tăng giảm mức thu, vừa đặt ra yêu cầu điều tiết của thu NSNN đối với nền kinh tế.

Thu NSNN tạo nên sức mạnh tài chính của Nhà nước. Nó có vị trí đặc biệt quan trọng để thực hiện chức năng tổ chức và quản lý đất nước của Nhà nước. Nắm vững bản chất của thu NSNN để đề ra các biện pháp quản lý thu cũng như xác định mức động viên phù hợp, bảo đảm mối quan hệ lợi ích hợp lý giữa Nhà nước và các chủ thể khác trong xã hội. Đó là cơ sở, nền tảng bảo đảm thu đúng, thu đủ, chống thất thu cho NSNN.

Thực chất của thu NSNN là sự phân phối các nguồn tài chính quốc gia dựa trên quyền lực Nhà nước. Đằng sau hoạt động của thu NSNN là việc xử lý các mối quan hệ kinh tế, quan hệ lợi ích

trương, chính sách thu NSNN; hướng dẫn thực hiện quy trình thu tục thu NSNN; áp dụng các biện pháp thoái thu hoặc cưỡng chế chấp hành nghĩa vụ nộp NSNN,

5.1.2- Phân loại thu NSNN;

Để phục vụ cho công tác quản lý thu NSNN, ở các quốc gia thường căn cứ vào những tiêu thức nhất định để phân loại các khoản thu NSNN, dưới đây là một số cách phân loại;

5.1.2.1- Phân loại thu NSNN căn cứ vào phạm vi phát sinh;
Theo cách phân loại này thu NSNN được chia làm 2 loại;

- Thu trong nước; (hay còn gọi là thu nội địa) bao gồm các khoản thu từ các hoạt động sản xuất kinh doanh, dịch vụ thu từ các hoạt động khác trong nước

- Thu ngoài nước: bao gồm các khoản thu từ hoạt động ngoại lương, xuất khẩu lao động, hợp tác chuyên gia với nước ngoài, thu từ viện trợ của Chính phủ nước ngoài và từ các tổ chức cá nhân nước ngoài;

Cách phân loại này cho phép đánh giá được mức độ huy động các nguồn thu ở các lĩnh vực khác nhau ở trong và ngoài nước trên cơ

đó có cơ chế, chính sách, biện pháp cụ thể để khai thác nguồn thu nhằm đảm bảo an ninh tài chính quốc gia và tính độc lập tự chủ trong điều hành NSNN;

5.1.2.2.- Phân loại thu NSNN căn cứ vào tính chất phát sinh nội dung kinh tế; Theo cách phân loại này, thu NSNN được chia làm:

- Các khoản thu thường xuyên; Là các khoản thu phát sinh có tính ổn định, đều đặn cả về thời gian và số lượng: Như thu về thuế, phí, lệ phí, thu lợi tức cổ phần của Nhà nước ở các doanh nghiệp...

Các khoản thu không thường xuyên: Bao gồm các khoản

thu phát sinh không ổn định cả về thời gian và số lượng như: thu trợ cấp, thu tiền phạt, thu đóng góp tự nguyện của các tổ chức và cá nhân...

Các phân loại này giúp đánh giá được tính không ổn định của nguồn thu này để cân nhắc việc đưa vào cân đối ngân sách và điều hành NSNN.

5.1.2.3- Phân loại thu NSNN theo tính chất động viên. Cách phân loại này chia các khoản thu NSNN làm 2 loại:

- Các khoản thu mang tính bắt buộc. Đây là các khoản thu chủ yếu dựa vào quyền lực của Nhà nước và nghĩa vụ của công dân được ghi trong hiến pháp và pháp luật của mỗi quốc gia như: thuế, phí, lệ phí, tiền phạt...

- Các khoản thu mang tính tự nguyện. Là các khoản thu về trợ cấp của Chính phủ nước ngoài, các tổ chức quốc tế, đóng góp tự nguyện của các cá nhân, tổ chức trong và ngoài nước cho Chính phủ.

Cách phân loại này giúp cho việc phân tích đánh giá thu NSNN theo tính chất động viên của các nguồn thu trên cơ sở để tiếp

tục hoàn thiện cơ chế, chính sách để động viên ngày càng nhiều nguồn thu này vào NSNN một cách hợp lý,

5.1.3. Đặc điểm thu NSNN

Một là, thu NSNN dưới bất kỳ xã hội nào cũng đều gắn liền với quyền lực chính trị và việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước. Nói một cách cụ thể hơn, quyền lực của Nhà nước và các chức năng của nó là những nhân tố trực tiếp quyết định mức thu, nội dung và cơ cấu thu của NSNN.

Hai là, các hoạt động thu NSNN được tiến hành trên cơ sở những luật lệ nhất định. Đó là các luật và pháp lệnh thuế, quy trình, thủ tục thu NSNN,... do Nhà nước ban hành. Việc dựa trên cơ sở pháp luật để tổ chức các hoạt động thu của NSNN là một yêu cầu có tính bắt buộc. Nó tạo nên sức mạnh tài chính của Nhà nước. Nó có vị trí đặc biệt quan trọng để thực hiện chức năng tổ chức và quản lý đất nước của Nhà nước. Nắm vững bản chất của thu NSNN để đề ra các biện pháp quản lý thu NSNN cũng như xác định mức động viên phù hợp, đảm bảo mối quan hệ lợi ích hợp lý giữa Nhà nước và các chủ thể khác trong xã hội. Đây là cơ sở, nền tảng đảm bảo thu đúng, thu đủ, thống nhất thu cho NSNN.

Ba là, nguồn tài chính chủ yếu hình thành nguồn thu NSNN - một quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất của Nhà nước là từ giá trị sản phẩm thặng dư của xã hội và được hình thành chủ yếu thông qua quá trình phân phối lại mà trong đó thuế là hình thức thu phổ biến.

Bốn là, thu NSNN gắn chặt với quy mô và trình độ phát triển của nền kinh tế và sự vận động của các giá trị khác nhau như giá cả, thu nhập, lãi suất. Kết quả của quá trình hoạt động của nền kinh tế và hình thức, phạm vi, mức độ vận động của các phạm trù giá trị khác nhau là tiền đề quan trọng đối với thu NSNN. Ngược lại, chính sách thu NSNN khi áp dụng vào thực tế sẽ trở thành nhân tố

quan trọng, ảnh hưởng trực tiếp đến quá trình hoạt động của nền kinh tế cũng như sự vận động của các phạm trù giá trị khác.

5.1.3. Vai trò của thu NSNN

NSNN gồm hai mặt hoạt động cơ bản là thu và chi ngân sách nhà nước. Trong hai mặt này, thu NSNN đóng vai trò tạo lập và hình thành quỹ NSNN, tạo nguồn tài chính để nhà nước thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình. Đồng thời, thu NSNN là một kênh phân phối lại thu nhập quốc dân trong hệ thống tài chính quốc gia.

- Dưới góc độ là hoạt động tạo nguồn tài chính của nhà nước, thu NSNN nhằm đảm bảo nguồn tài chính để duy trì hoạt động của bộ máy nhà nước, đảm bảo trật tự xã hội, an ninh quốc phòng.

Về mặt kinh tế, thu ngân sách tạo ra nguồn lực kinh tế vững chắc, là công cụ để Nhà nước thực hiện vai trò quản lý vĩ mô đối với nền kinh tế: củng cố và phát triển thành phần kinh tế nhà nước và kinh tế tập thể, xây dựng nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa; tạo lập các cân đối lớn của nền kinh tế gồm cơ cấu ngành, vùng và cơ cấu các thành phần kinh tế; đầu tư cơ sở hạ tầng kinh tế- kỹ thuật, phát triển các ngành kinh tế then chốt và vùng kinh tế trọng điểm để thúc đẩy tăng trưởng; tạo môi trường kinh tế thuận lợi cho các hoạt động kinh tế thông qua tác động điều chỉnh lãi suất, tỷ giá, tỷ lệ lạm phát... của Nhà nước. Trong nền kinh tế thị trường, thu NSNN là một trong những công cụ quan trọng của Nhà nước để định hướng, hướng dẫn, kích thích, điều tiết sản xuất và tiêu dùng.

Về mặt xã hội, thu ngân sách tạo nguồn tài chính để đảm bảo phúc lợi xã hội, đáp ứng các nhu cầu về y tế, giáo dục, văn hoá xã hội, thể thao, nghệ thuật, thực hiện công bằng xã hội.

- Dưới góc độ biểu hiện quan hệ kinh tế giữa nhà nước và các chủ thể khác trong nền kinh tế, thu NSNN là một công cụ kinh tế của nhà nước để điều tiết vĩ mô nền kinh tế theo định hướng, kế hoạch. Nhà nước thông qua chính sách thu ngân sách để khuyến khích mở rộng hoặc thu hẹp một ngành, lĩnh vực, khu vực kinh tế nào đó nhằm đảm bảo cơ cấu kinh tế hiệu quả, bền vững.

- Thu NSNN là công cụ góp phần thực hiện chức năng kiểm tra, kiểm soát của Nhà nước đối với toàn bộ hoạt động sản xuất kinh doanh của xã hội. Tùy theo từng thời kỳ mà Nhà nước sử dụng những công cụ khác nhau để can thiệp thông qua hoạt động kiểm tra, kiểm soát bằng hệ thống pháp luật, hệ thống thuế. Thông qua công cụ thuế, Nhà nước thực hiện kiểm tra, giám sát các hoạt động sản xuất kinh doanh trên các mặt chủ yếu như thu nhập, giá cả, hoạt động xuất nhập khẩu...

Tóm lại, thu NSNN là một quan hệ tài chính có phạm vi rộng, tác động trực tiếp tới các chủ thể trong nền kinh tế. Do vậy, thu NSNN phản ánh sự biến động và xu hướng của các hoạt động kinh tế, quá trình vận hành của nền kinh tế, giúp phát hiện những mất cân đối và vấn đề nảy sinh của nền kinh tế để có biện pháp điều chỉnh và giải quyết phù hợp, kịp thời.

5.2. Các nguồn thu của NSNN

5.2.1. Nguồn thu từ thuế

a) Khái niệm và đặc điểm của thuế

Thuế là một hình thức huy động nguồn tài chính cho Nhà nước đã có từ lâu đời. Khi Nhà nước ra đời, thuế là nguồn thu chủ yếu để trang trải các khoản chi tiêu của Nhà nước. Trải qua quá trình phát triển lâu dài của lịch sử, các Nhà nước đều sử dụng quyền lực của mình để ban hành các luật thuế, bắt buộc dân cư và các tổ chức kinh tế phi có nghĩa vụ đóng góp cho Nhà nước.

Như vậy, thuế là hình thức đóng góp nghĩa vụ của các pháp nhân và thể nhân cho Nhà nước theo luật định nhằm đáp ứng nhu cầu tài chính của Nhà nước.

Từ khái niệm trên cho thấy: việc nộp thuế vào NSNN là nghĩa vụ, là sự đóng góp mang nặng tính cưỡng chế đối với các chủ thể nộp thuế (các doanh nghiệp và dân cư). Nguồn nộp thuế là một phần thu nhập do lao động, sản xuất kinh doanh, đầu tư tài chính và do chuyển nhượng tài sản mang lại.

Thuế có một số đặc điểm cơ bản sau đây:

- Là hình thức động viên mang tính cưỡng chế theo luật định. Nộp thuế là nghĩa vụ bắt buộc; người có nghĩa vụ nộp thuế không được thoái thác nghĩa vụ. Việc phân phối các khoản thu nhập qua thuế gắn liền với quyền lực của Nhà nước. Nhà nước dựa vào quyền lực to lớn của mình để ban hành các sắc thuế, bắt buộc người nộp thuế phải thực hiện để Nhà nước có nguồn tài chính ổn định, thường xuyên, đảm bảo thực hiện các khoản chi, phục vụ các hoạt động hàng ngày của bộ máy Nhà nước.

- Thuế là khoản đóng góp không hoàn trả trực tiếp cho người nộp. Nó vận động một chiều, không phải là khoản thù lao mà người nộp thuế phải trả cho Nhà nước do được hưởng các dịch vụ đã được Nhà nước cung cấp.

- Thuế là một hình thức đóng góp đã được xác định trước và mang nặng tính giai cấp. Khi vận dụng các đặc điểm vốn có của thuế, người nộp thuế phải tìm cách bảo vệ lợi ích của giai cấp mà Nhà nước đó đại diện.

Các yếu tố cấu thành của một sắc thuế

Một sắc thuế thông thường có các yếu tố cấu thành sau:

- Người nộp thuế: (hay còn gọi là đối tượng nộp thuế) là chủ thể của thuế, là một pháp nhân hay thể nhân có nghĩa vụ phải nộp một

khoản thuế do luật thuế quy định. Người nộp thuế luôn được quy định rõ ràng trong tất cả các luật thuế.

- Đối tượng đánh thuế chỉ rõ thuế đánh vào cái gì, đối tượng đánh thuế là các khách thể của thuế, là những khoản thu nhập mà một luật thuế tác động vào và điều tiết nó. Đối tượng đánh thuế có thể là lợi nhuận, lợi tức và các khoản thu nhập nhận được, một loại hàng hoá, dịch vụ hoặc tài sản đem bán. Trong nhiều trường hợp người ta thường lấy đối tượng đánh thuế để đặt tên cho thuế. Ví dụ: thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế giá trị gia tăng, thuế môn bài ...

- Căn cứ tính thuế (hay còn gọi là cơ sở tính thuế): là những yếu tố mà người thu thuế dựa vào đó để tính số thuế phải nộp. Các loại thuế khác nhau thì căn cứ tính thuế cũng khác nhau. Chẳng hạn, thuế giá trị gia tăng có căn cứ tính thuế là giá tính thuế và thuế suất; thuế thu nhập doanh nghiệp có căn cứ tính thuế là thu nhập chịu thuế và thuế suất; thuế xuất nhập khẩu có căn cứ tính thuế là số lượng, chủng loại hàng hóa xuất nhập khẩu, giá tính thuế và thuế suất... Cơ sở tính thuế có thể đồng thời là đối tượng chịu thuế và cũng có thể khác đối tượng chịu thuế. (ví dụ: Thuế GTGT có đối tượng chịu thuế là hàng hóa, dịch vụ dùng cho sản xuất kinh doanh và tiêu dùng, nhưng cơ sở tính thuế là giá trị tăng thêm của hàng hóa, dịch vụ phát sinh trong quá trình từ sản xuất, lưu thông đến tiêu dùng. Thuế TNDN thì đối tượng chịu thuế và căn cứ tính thuế đều là thu nhập từ hoạt động sản xuất kinh doanh, dịch vụ. Và thu nhập khác của đơn vị SXKD.

- Thuế suất: là phần thuế phải nộp tính trên mỗi đơn vị của đối tượng đánh thuế. Trong các yếu tố cấu thành của một luật thuế, thuế suất có vị trí quan trọng nhất. Người ta ví nó như "linh hồn" của một sắc thuế. Thuế suất phản ánh mức nộp thuế cao hay thấp, nặng hay nhẹ,

đồng thời liên quan đến số thuế Nhà nước thu được là bao nhiêu vào ngân sách Nhà nước. Do vậy, việc thiết kế thuế suất là một vấn đề phải được xem xét cẩn trọng.

- Quy trình khai báo và thủ tục nộp thuế: là những quy định về những giấy tờ và trình tự thu nộp mang tính hành chính để thi hành luật thuế (như thủ tục kê khai, tính thuế và nộp thuế).

Ngoài các yếu tố cơ bản nói trên, tùy từng sắc thuế cụ thể mà các sắc thuế còn có thể có thêm các yếu tố dưới đây:

- Đơn vị tính thuế: là đơn vị được sử dụng làm phương tiện tính toán của đối tượng đánh thuế. Ví dụ: đơn vị tính thuế của thuế thu nhập doanh nghiệp là đồng Việt Nam (VND); đơn vị tính thuế sử dụng đất nông nghiệp là kg thóc tính theo hạng đất.

- Giá tính thuế: là trị giá của đối tượng đánh thuế, nó có liên quan mật thiết đến mức thuế phải nộp. Ví dụ: thuế đánh vào tài sản chuyển nhượng: trước hết phải định giá tài sản theo một mức giá nào đó để tính thuế, nó có thể là giá thị trường, có thể là giá do cơ quan thuế ấn định. Một khối lượng hàng hóa như nhau, giá tính thuế khác nhau sẽ dẫn đến mức thuế phải nộp khác nhau.

- Khởi điểm đánh thuế: là mức thu nhập bắt đầu phải đánh thuế, thu nhập dưới mức đó không phải nộp thuế. Khi thiết kế khởi điểm đánh thuế phải tính đến diện người nộp thuế. Khởi điểm đánh thuế càng cao, diện người nộp thuế càng hẹp và ngược lại, khởi điểm đánh thuế càng thấp, diện người nộp thuế càng rộng.

- Miễn, giảm thuế: Là một biện pháp Nhà nước giúp đỡ những người có hoàn cảnh khó khăn. Những đối tượng thuộc diện ưu đãi bằng cách cho phép họ không phải nộp khoản thuế đáng lẽ phải nộp.

- Thương phạt: Thương là hình thức Nhà nước khuyến khích đối với những tổ chức hoặc cá nhân có thành tích trong quá trình chấp

hành các luật thuế. Phạt là hình thức kỷ luật đối với các tổ chức và cá nhân vi phạm luật thuế.

Ngoài các yếu tố trên đây, trong sắc thuế bao giờ cũng quy định rõ trách nhiệm và quyền hạn của Chính phủ, Bộ Tài chính, cơ quan thuế, của UBND các cấp và nghĩa vụ của các tổ chức và cá nhân nộp thuế.

c) Hệ thống thuế

Hệ thống thuế bao gồm nhiều sắc thuế mà Nhà nước sử dụng, nó tạo lập nguồn thu cho NSNN và thực hiện những mục tiêu nhất định trong quản lý kinh tế.

Việt Nam đã hoàn thành các giai đoạn cải cách thuế bước một (1990 – 1995); bước hai (1996 – 2001) và đang thực hiện lộ trình cải cách thuế bước ba bắt đầu từ năm 2002. Hệ thống thuế hiện hành của nước ta bao gồm:

- Thuế giá trị gia tăng (GTGT): là loại thuế tính trên khoản giá trị tăng thêm của hàng hoá và dịch vụ phát sinh trong quá trình từ sản xuất đến lưu thông và tiêu dùng.

Đối tượng chịu thuế GTGT là hàng hoá, dịch vụ dùng cho sản xuất, kinh doanh và tiêu dùng ở Việt Nam, trừ các loại hàng hoá dịch vụ đang gặp khó khăn trong sản xuất, kinh doanh, cần được Nhà nước khuyến khích.

Đối tượng nộp thuế GTGT là các tổ chức và cá nhân có hoạt động sản xuất, kinh doanh hàng hoá dịch vụ và người nhập khẩu, không phân biệt ngành nghề kinh doanh.

- Thuế tiêu thụ đặc biệt (TTĐB): là loại thuế tiêu dùng đánh vào một số hàng hoá, dịch vụ đặc biệt mà Nhà nước khuyến khích hoặc hạn chế tiêu dùng nằm trong danh mục do Nhà nước quy định.

Đối tượng chịu thuế TTĐB là các loại hàng hoá (thuốc lá, rượu bia, ô tô, xăng, điều hoà nhiệt độ, bài lá, vàng mã ...) và các dịch vụ kinh doanh ca-si-nô, vũ trường, xổ số, chi golf, mát-xa, ka-ra-ô-kê ...).

Đối tượng nộp thuế là các tổ chức cá nhân có sản xuất, nhập khẩu hàng hoá và kinh doanh dịch vụ thuộc đối tượng chịu thuế GTGT.

- Thuế xuất khẩu, nhập khẩu (XNK): là loại thuế gián thu đánh vào giá trị hàng hoá xuất nhập khẩu hợp pháp qua biên giới quốc gia nhằm tăng cường quản lý hoạt động xuất nhập khẩu hàng hoá, mở rộng quan hệ kinh tế đối ngoại, bảo vệ sản xuất và hướng dẫn tiêu dùng trong nước.

Đối tượng chịu thuế XNK là hàng hoá XNK qua cửa khẩu biên giới, hàng hoá ra vào thị trường phi thuế quan trong nước.

Đối tượng nộp thuế XNK là các tổ chức cá nhân có hàng hoá XNK thuộc đối tượng chịu thuế xuất khẩu, nhập khẩu.

- Thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN): là loại thuế trực thu đánh vào thu nhập chịu thuế của doanh nghiệp.

Đối tượng nộp thuế TNDN là các cơ sở kinh doanh hàng hoá, dịch vụ có thu nhập chịu thuế TNDN. Những đối tượng được miễn trừ nộp thuế TNDN bao gồm hộ gia đình, cá nhân, tổ hợp sản xuất nông nghiệp có thu nhập từ sản phẩm trồng trọt, chăn nuôi, thủy hải sản từ những gia đình và cá nhân sản xuất hàng hoá lớn.

- Thuế thu nhập cá nhân (trước đây gọi là thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao) là loại thuế trực thu, điều tiết vào thu nhập chịu thuế của người có thu nhập nhằm góp phần bảo đảm công bằng xã hội và thu nhập giữa các cá nhân trong xã hội.

Đối tượng nộp thuế là các cá nhân có thu nhập chịu thuế, bao gồm công dân Việt Nam ở trong nước hoặc công tác, lao động ở nước

ngoài về có thu nhập cao; người nước ngoài làm việc hoặc định cư, sinh sống có thu nhập ở Việt Nam

Ngoài ra còn có một số loại thuế khác như: Thuế sử dụng đất nông nghiệp, Thuế nhà đất, Thuế tài nguyên, Thuế môn bài và một số loại thuế khác có tính chất thuế, như phí và lệ phí (phí giao thông, phí cầu đường, phí bay qua bầu trời; lệ phí trước bạ, lệ phí hải quan, chứng thư).

d) Phân loại thuế

Bất cứ hệ thống thuế của quốc gia nào cũng đều được phân loại để quản lý. Một số cách phân loại phổ biến gồm có:

- Phân loại theo tiêu thức chuyển giao:

Việc phân loại này nhằm xác định ai là người nộp thuế, ai là người thực sự phải gánh chịu thuế. Theo tiêu thức này thuế được chia thành hai loại là thuế trực thu và thuế gián thu.

+ Thuế trực thu: là các thứ thuế trực tiếp huy động một phần thu nhập của người làm nghĩa vụ nộp thuế. Đặc điểm cơ bản của thuế trực thu là người nộp thuế và người chịu thuế là một. Nó đánh trực tiếp vào người nộp thuế, tức là người có thu nhập chịu thuế. Ở đây không có sự chuyển giao gánh nặng thuế cho người khác chịu. Các loại thuế trực thu hiện nay gồm có: Thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân, thuế sử dụng đất nông nghiệp.

+ Thuế gián thu: là các thứ thuế mà người nộp thuế gián tiếp nộp thuế cho người tiêu dùng, họ không phải là người chịu thuế. Đặc điểm cơ bản của thuế gián thu là được cấu thành trong giá cả hàng hóa, dịch vụ để bán ra. Ở đây có sự chuyển giao gánh nặng thuế từ người nộp thuế theo luật định sang người tiêu dùng qua cơ chế giá cả. Các loại thuế gián thu hiện nay gồm có: thuế giá trị gia tăng, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu....

Thuế gián thu có ưu điểm thường hạn chế sự phản ứng thuế từ người gánh chịu thuế nhưng lại không tạo ra sự bình đẳng về điều tiết thu nhập của những đối tượng có thu nhập chênh lệch.

Xác định thuế trực thu và thuế gián thu có ý nghĩa pháp lý quan trọng. Để đảm bảo tính công bằng trong điều tiết thu nhập cần gia tăng (ban hành luật điều chỉnh) các loại thuế trực thu. Tuy vậy, việc tăng các loại thuế trực thu lại đứng trước nguy cơ không thu hút, khuyến khích việc công khai thu nhập và gây ra sự phản ứng từ người nộp thuế. Để đảm bảo nguồn thu cho nhà nước, cần gia tăng. (ban hành luật điều chỉnh) các loại thuế gián thu nhưng sẽ làm tăng khoảng cách thu nhập và trong chừng mực nào đó, sẽ hạn chế tiêu dùng xã hội. Cho dù vậy, thực tế ở các quốc gia (trong đó có Việt Nam), các loại thuế trực thu thường không phổ biến bằng thuế gián thu do sự dễ dàng chấp nhận hơn từ phía khách hàng đối với các loại thuế gián thu.

Cách phân loại thuế theo tính chất cho thấy được vai trò của từng loại thuế trong phân phối và điều tiết thu nhập của các chủ thể trong xã hội, phản ánh mối tương quan giữa thuế trực thu và thuế gián thu trong tổng thu nhập về thuế của ngân sách nhà nước và có ý nghĩa trong việc hệ thống hóa một cách khoa học các sắc thuế phục vụ cho việc nghiên cứu và thiết kế các chính sách thuế.

- Phân loại theo đối tượng đánh thuế:

Dựa vào đối tượng đánh thuế, nghĩa là thuế đánh trên cái gì, thuế được chia thành các loại:

+ Thuế thu nhập: Thuế thu nhập cá nhân, thuế thu nhập doanh nghiệp...

+ Thuế tài sản: Thuế sử dụng đất nông nghiệp; thuế tài nguyên, thuế chuyển giao quyền sử dụng đất; thuế mua, bán nhà cửa, xe cộ...

Cách phân chia này có ý nghĩa pháp lý quan trọng khi nhà nước cần thể hiện chính sách đối với các nhà đầu tư trong từng thời kỳ. Chẳng

hạn, đối với trường hợp cần thiết phải hạn chế sự tham gia của các chủ thể có vốn đầu tư nước ngoài tại một quốc gia, chính sách thuế khá ngặt nghèo có thể xác định là một trong những rào cản quan trọng đối với đầu tư nước ngoài. Ngược lại chính sách mở cửa cũng đồng nghĩa với sự nới rộng đến tối đa ưu đãi về thuế đối với các đối tượng này. Tuy nhiên, cũng phải thừa nhận rằng cách phân biệt thuế theo đối tượng nộp nếu không được giải quyết hợp lý, những tác động ngược chiều của chúng hoàn toàn không nhỏ đối với nền kinh tế, đối với tình hình xã hội.

Việc phân loại thuế theo đối tượng như trên vừa phát huy tác dụng riêng của từng loại thuế, vừa hỗ trợ cho nhau để bảo đảm thực hiện chức năng toàn diện của cả hệ thống thuế.

d) Vai trò của thuế đối với nền kinh tế

- Thuế là nguồn thu chủ yếu của ngân sách Nhà nước, là yếu tố quyết định tiềm lực tài chính quốc gia.

- Thuế là công cụ điều tiết vĩ mô của Nhà nước đối với nền kinh tế.

- Thuế là đòn bẩy kinh tế quan trọng kích thích các đơn vị các đơn vị, tổ chức kinh tế tăng cường quản lý hoạt động sản xuất kinh doanh dịch vụ nhằm mang lại hiệu quả kinh tế cao nhất.

- Thuế là nguồn lực đầu tư chủ yếu của Nhà nước để thúc đẩy tăng nhanh tốc độ tăng trưởng và phát triển kinh tế.

- Thuế đảm bảo tính công bằng xã hội, tạo điều kiện cho các thành viên trong xã hội thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ và trách nhiệm trước Nhà nước.

- Thuế góp phần thúc đẩy tiến trình mở cửa và hội nhập với các nước trong khu vực và thế giới.

5.2.2. Nguồn thu từ phí và lệ phí

Khác với thuế, phí và lệ phí là những khoản thu không mang tính bắt buộc, chỉ phát sinh khi mỗi tổ chức hoặc cá nhân được hưởng

các dịch vụ hoặc công việc hành chính mà pháp luật có quy định việc thu và nộp phí, lệ phí.

Phí là khoản tiền mà tổ chức, cá nhân phải trả khi được một tổ chức, cá nhân khác cung cấp dịch vụ được quy định trong Danh mục phí do pháp luật quy định.

Lệ phí là khoản tiền mà tổ chức, cá nhân phải nộp khi được cơ quan nhà nước hoặc tổ chức được uỷ quyền phục vụ công việc quản lý nhà nước được quy định trong Danh mục lệ phí do pháp luật quy định.

Hiện tại, trong phạm vi cả nước, ở tất cả các bộ ngành ở Trung ương và các tỉnh, thành phố có khoảng 300 loại phí, khoản phí được phép thu do Chính phủ quy định trong Danh mục chi tiết ban hành kèm theo Nghị định của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Pháp lệnh phí và lệ phí.

Thẩm quyền quyết định về phí và lệ phí

Chính phủ quy định đối với một số phí quan trọng, có số thu lớn, liên quan đến nhiều chính sách kinh tế - xã hội của Nhà nước. Trong từng loại phí do Chính phủ quy định, Chính phủ có thể uỷ quyền cho Bộ, cơ quan ngang Bộ quy định mức thu đối với từng trường hợp cụ thể cho phù hợp với tình hình thực tế.

Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi chung là cấp tỉnh) quy định đối với một số loại phí gắn với quản lý đất đai, tài nguyên thiên nhiên, gắn với chức năng quản lý hành chính nhà nước của chính quyền địa phương.

Bộ Tài chính quy định đối với các loại phí còn lại để áp dụng thống nhất trong cả nước.

Chính phủ quy định đối với một số lệ phí quan trọng, có số thu lớn, có ý nghĩa pháp lý quốc tế. Chính phủ giao Bộ Tài chính quy định đối với các lệ phí còn lại.

Xác định mức thu phí và lệ phí

Nguyên tắc chung là mức thu phí phải bảo đảm thu hồi vốn trong thời gian hợp lý, phù hợp với khả năng đóng góp của người nộp.

Ngoài ra, mức thu đối với các dịch vụ do Nhà nước đầu tư còn phải bảo đảm thi hành các chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Đảng, Nhà nước trong từng thời kỳ và phù hợp với tình hình thực tế.

Mức thu lệ phí được ấn định trước bằng một số tiền nhất định đối với từng công việc quản lý nhà nước được thu lệ phí, không nhằm mục đích bù đắp chi phí để thực hiện công việc thu lệ phí, phù hợp với thông lệ quốc tế. Riêng đối với lệ phí trước bạ, mức thu được tính bằng tỷ lệ phần trăm (%) trên giá trị tài sản trước bạ theo quy định của Chính phủ.

Tổ chức, cá nhân được thu phí, lệ phí có trách nhiệm xây dựng mức thu phí, lệ phí trình cơ quan có thẩm quyền ban hành.

Đối tượng nộp và các tổ chức cá nhân được thu phí, lệ phí

Đối tượng nộp phí và lệ phí là các thể nhân và pháp nhân được các tổ chức, cơ quan nhà nước cung cấp các dịch vụ công cộng theo quy định của pháp luật có thu phí và lệ phí. Tổ chức, cá nhân được thu phí, lệ phí, bao gồm:

a) Cơ quan thuế nhà nước; cơ quan hải quan;

b) Cơ quan khác của Nhà nước, tổ chức kinh tế, đơn vị sự nghiệp, đơn vị vũ trang nhân dân, tổ chức khác và cá nhân cung cấp dịch vụ, thực hiện công việc mà pháp luật quy định được thu phí, lệ phí.

Trường hợp cần thiết, cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thể uỷ quyền việc thu phí, lệ phí; tổ chức, cá nhân được uỷ quyền phải thực hiện theo đúng những quy định của Pháp luật về phí, lệ phí.

- Quản lý thu phí, lệ phí thuộc NSNN

Phí thu được từ các dịch vụ do Nhà nước đầu tư hoặc từ các dịch vụ thuộc đặc quyền của Nhà nước, là khoản thu của ngân sách nhà nước, được quản lý, sử dụng như sau:

Trường hợp tổ chức thực hiện thu phí đã được ngân sách nhà nước bảo đảm kinh phí cho hoạt động thu phí theo dự toán hàng năm thì tổ chức thực hiện thu phí phải nộp toàn bộ số tiền phí thu được vào ngân sách nhà nước.

Trường hợp tổ chức thực hiện thu phí chưa được ngân sách nhà nước bảo đảm kinh phí cho hoạt động thu phí thì tổ chức thực hiện thu phí được để lại một phần trong số tiền phí thu được để trang trải chi phí cho việc thu phí, phần tiền phí còn lại phải nộp vào ngân sách nhà nước.

Trường hợp tổ chức thực hiện thu phí được ủy quyền thu phí ngoài chức năng nhiệm vụ thường xuyên, thì tổ chức thực hiện thu phí được để lại một phần trong số tiền phí thu được để trang trải chi phí cho việc thu phí; phần tiền phí còn lại phải nộp vào ngân sách nhà nước.

Mọi khoản lệ phí thu được đều thuộc ngân sách nhà nước. Tổ chức thực hiện thu lệ phí phải nộp đầy đủ, kịp thời số lệ phí thu được vào ngân sách nhà nước. Trong trường hợp ủy quyền thu thì tổ chức được ủy quyền thu lệ phí được để lại một phần trong số lệ phí thu được để trang trải chi phí cho việc thu lệ phí theo quy định, phần lệ phí còn lại phải nộp vào ngân sách nhà nước.

Nguyên tắc xác định và việc quản lý, sử dụng phần tiền phí, lệ phí được để lại như sau:

1-Phần tiền phí, lệ phí để lại cho tổ chức thu để trang trải chi phí cho việc thu phí, lệ phí được trích theo tỷ lệ phần trăm (%) trên tổng số tiền phí, lệ phí thu được hàng năm. Tỷ lệ phần trăm (%) này được xác định theo công thức sau:

Dự toán cả năm về chi phí cần thiết cho việc thu phí, lệ phí theo chế độ, tiêu chuẩn, định mức quy định

$$\text{Tỷ lệ (\%)} = \frac{\text{Dự toán cả năm về chi phí cần thiết cho việc thu phí, lệ phí theo chế độ, tiêu chuẩn, định mức quy định}}{\text{Dự toán cả năm về phí, lệ phí thu được}} \times 100$$

Dự toán cả năm về phí, lệ phí thu được

Căn cứ tính chất, đặc điểm của từng loại phí, lệ phí và nội dung chi quy định cho từng loại phí, lệ phí, cơ quan có thẩm quyền quyết định tỷ lệ phần trăm (%) để lại cho tổ chức thu phí, lệ phí. Tỷ lệ này có thể được ổn định trong một số năm.

Số tiền phí, lệ phí để lại được quản lý, sử dụng theo đúng quy định; hàng năm phải quyết toán thu, chi theo thực tế. Sau khi quyết toán đúng chế độ, số tiền phí, lệ phí chưa chi trong năm được phép chuyển sang năm sau để tiếp tục chi theo chế độ quy định.

2. Số tiền phí, lệ phí để lại cho tổ chức thu được quản lý, sử dụng như sau:

- Chi cho lao động trực tiếp thu phí, lệ phí các khoản tiền lương hoặc tiền công, các khoản phụ cấp, các khoản đóng góp theo tiền lương, tiền công, theo chế độ hiện hành;

- Chi phí phục vụ trực tiếp cho việc thu phí, lệ phí như: văn phòng phẩm, vật tư văn phòng, điện thoại, điện, nước, công tác phí, công vụ phí theo tiêu chuẩn, định mức hiện hành;

- Chi sửa chữa thường xuyên, sửa chữa lớn tài sản, máy móc, thiết bị phục vụ trực tiếp cho công tác thu phí, lệ phí;

- Chi mua sắm vật tư, nguyên liệu và các khoản chi khác liên quan trực tiếp đến việc thu phí, lệ phí;

- Trích quỹ khen thưởng, quỹ phúc lợi cho cán bộ, nhân viên trực tiếp thu phí, lệ phí trong đơn vị. Mức trích lập hai quỹ khen thưởng và phúc lợi, bình quân một năm, một người tối đa không quá 3 (ba) tháng lương thực hiện.

Phần tiền phí, lệ phí nộp vào ngân sách nhà nước được phân chia các cấp ngân sách và được quản lý, sử dụng theo quy định của Luật ngân sách nhà nước. Đối với phí thuộc ngân sách nhà nước mà tiền phí được Nhà nước đầu tư trở lại cho đơn vị thì việc quản lý, sử dụng phải bảo đảm đúng mục đích đầu tư trở lại và cơ chế quản lý tài chính hiện hành.

Các nguồn thu khác

- Thu từ hoạt động kinh tế của nhà nước

Trong nền kinh tế thị trường nhà nước tham gia các hoạt động kinh tế bằng việc đầu tư vốn vào sản xuất kinh doanh dưới hình thức góp vốn vào các doanh nghiệp, công ty liên doanh, mua cổ phiếu của công ty cổ phần. Số vốn đầu tư của nhà nước vào các hoạt động sản xuất kinh doanh nói trên sẽ sinh lời và lợi tức thu được sẽ phụ thuộc tỷ lệ góp vốn của nhà nước, hiệu quả sản xuất kinh doanh và cơ chế phân phối lợi nhuận của doanh nghiệp. Các khoản thu này phản ánh hoạt động kinh tế đa dạng của nhà nước, bao gồm:

+ Thu từ việc bán tài sản thuộc sở hữu nhà nước trong quá trình cổ phần hóa doanh nghiệp quốc doanh.

+ Thu từ việc bán tài sản của nhà nước đã cho các chủ thể kinh doanh xã hội thuê trước đây.

+ Thu từ sử dụng vốn thuộc nguồn của ngân sách nhà nước.

+ Thu từ việc bán lại các cơ sở kinh tế của nhà nước cho các chủ thể kinh tế khác.

+ Thu từ cho thuê hoặc bán tài nguyên thiên nhiên.

+ Thu nhập từ khai thác và bán tài nguyên thiên nhiên

- Thu từ các hoạt động sự nghiệp văn hoá, thể thao

- Thu từ các khoản vay nợ và viện trợ không hoàn lại của các quốc gia, các tổ chức Quốc tế, quà tặng của các nhà hảo tâm trong nước và quốc tế;

Trong quá trình điều hành ngân sách, các chính phủ thường có nhu cầu chi nhiều hơn số tiền thu được và việc cắt giảm các khoản chi rất là khó khăn vì liên quan đến các hoạt động y tế, giáo dục, văn hóa, xã hội.... Do đó, bắt buộc chính phủ phải tính tới các giải pháp để bù đắp sự thâm hụt của ngân sách nhà nước. Giải pháp thường được chính phủ sử dụng là vay thêm tiền để đáp ứng nhu cầu chi tiêu, bao gồm vay trong nước và vay nước ngoài:

+ vay trong nước:

Vay nợ trong nước được chính phủ thực hiện dưới hình thức phát hành công trái. Công trái phiếu là chứng chỉ nhận nợ của nhà nước, là một loại chứng khoán hay trái khoán do nhà nước phát hành để vay dân cư, các tổ chức kinh tế - xã hội và ngân hàng. Ở Việt Nam, Chính phủ thường ủy nhiệm cho Kho Bạc Nhà nước phát hành trái phiếu chính phủ dưới các hình thức:

- Tín phiếu kho bạc: là trái phiếu chính phủ ngắn hạn, có thời hạn dưới một năm, được phát hành để huy động vốn nhằm giải quyết mất cân đối tạm thời của ngân sách nhà nước trong năm tài chính.

- Trái phiếu kho bạc: là trái phiếu chính phủ trung và dài hạn, có thời hạn trên một năm được phát hành để huy động vốn nhằm giải quyết bội chi ngân sách nhà nước xuất phát từ yêu cầu đầu tư phát triển kinh tế.

- Trái phiếu công trình: là trái phiếu chính phủ trung và dài hạn, có thời hạn trên một năm và được phát hành để huy động vốn cho các công trình xác định đã được ghi trong kế hoạch đầu tư của nhà nước.

Đối với Việt Nam, công trái là hình thức huy động vốn có hiệu quả, qua các đợt phát hành với chính sách lãi suất và thời hạn hoàn trả hợp lý đã huy động được nguồn vốn to lớn vào ngân sách nhà nước đáp

ứng kịp thời nhu cầu chi tiêu của nhà nước góp phần chống lạm phát và ổn định nền kinh tế xã hội.

+ Viện trợ và vay nợ nước ngoài

Viện trợ nước ngoài: bao gồm viện trợ không hoàn lại và viện trợ có hoàn lại với lãi suất thấp và thời hạn trả nợ dài hơn so với các khoản vay trên thị trường quốc tế.

Viện trợ nước ngoài là nguồn vốn phát triển của các chính phủ, các tổ chức liên chính phủ, các tổ chức quốc tế cấp cho chính phủ một nước nhằm thực hiện các chương trình hợp tác phát triển kinh tế xã hội và hiện nay chủ yếu là nguồn vốn viện trợ phát triển chính thức (ODA). Nguồn viện trợ này được các tổ chức quốc tế chủ động phân bổ theo những tiêu chuẩn do Liên Hợp Quốc qui định đối với các loại quỹ chung hoặc do các tổ chức quốc tế chuyên ngành cấp đối với các loại quỹ ủy thác trên cơ sở các dự án xây dựng trước của nước nhận viện trợ.

Nhìn chung, viện trợ quốc tế là nguồn vốn quan trọng bổ sung cho nguồn vốn đang thiếu hụt trong nước, góp phần thúc đẩy nền kinh tế phát triển, vấn đề quan trọng ở đây là các nước nhận viện trợ cần có phương án sử dụng vốn viện trợ có hiệu quả.

Vay nợ nước ngoài: là những khoản cho vay của nước ngoài theo điều kiện thương mại và lãi suất thị trường.

Vay nước ngoài có thể thực hiện dưới các hình thức: phát hành trái phiếu bằng ngoại tệ mạnh ra nước ngoài, vay bằng hình thức tín dụng xuất khẩu (khi nhà nước mua hàng của nước ngoài nhưng được hoãn trả nợ trong một thời gian nhưng phải chịu lãi suất trên khoản nợ đó) và vay từ các ngân hàng thương mại nước ngoài.

Cũng giống như nguồn vốn viện trợ, vay nợ nước ngoài là nguồn vốn quan trọng để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Điểm khác nhau

là do vay theo điều kiện thương mại phải chịu lãi suất tương đối cao, vì vậy việc tính toán sử dụng nguồn vốn này cho có hiệu quả là hết sức cần thiết, khoản vay nợ này sẽ trở thành gánh nặng cho ngân sách.

Ngoài ra còn có các nguồn thu khác: tiền phạt, tịch thu, tịch biên tài sản...

5.3- Quản lý thu NSNN;

5.3.1- Khái niệm, đặc điểm và các nhân tố ảnh hưởng đến quản lý thu NSNN;

5.3.1.1- Khái niệm và đặc điểm quản lý thu NSNN:

a- Quản lý thu NSNN là sự tác động của các cơ quan nhà nước và các cơ quan làm nhiệm vụ thu NSNN lên các khoản thu NSNN bằng cách hoạch định kế hoạch, tổ chức triển khai kế hoạch thu và phối hợp kiểm tra, đánh giá quá trình thực hiện kế hoạch thu NSNN, đảm bảo cho các khoản thu NSNN đúng pháp luật

b- Đặc điểm quản lý thu NSNN; Quản lý thu NSNN có những đặc điểm sau đây:

Một là: Quản lý thu NSNN được xác lập trên cơ sở các văn bản pháp luật và văn bản qui phạm pháp luật do Nhà nước ban hành; Quản lý thu NSNN được xác lập trên cơ sở các văn bản pháp luật do nhà nước ban hành phải được thể hiện từ khâu lập kế hoạch thu đến khâu tổ chức thực hiện kế hoạch thu và quá trình kiểm tra, giám sát, đánh giá quá trình thực hiện kế hoạch thu. Công tác quản lý thu nếu không bám sát văn bản luật pháp do Nhà nước ban hành sẽ mất phương hướng, thu sẽ không đạt kế hoạch, thậm chí gây ảnh hưởng đến xã hội.

Hai là: Quản lý thu là sự phối hợp đồng bộ, chặt chẽ giữa các khâu công việc, giữa các cơ quan, bộ phận liên quan đến việc thực hiện nghĩa vụ đối với NSNN.

Đây là một đặc điểm quan trọng của công tác quản lý thu NSNN. Trách nhiệm đối với thu NSNN không chỉ là trách nhiệm của

quan quản lý thu mà còn là trách nhiệm của cả bộ máy nhà nước và Ủy Đảng các cấp. Vì vậy theo chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan nhà nước mà phạm vi, mức độ trách nhiệm của mỗi cơ quan có khác nhau trong quản lý thu NSNN. Trong quản lý thu NSNN nếu thiếu sự phối hợp sẽ gặp không ít khó khăn, thậm chí không hoàn thành nhiệm vụ thu của Nhà nước đề ra., đây không chỉ là đặc điểm mà là yêu cầu có tính nguyên tắc.

Ba là: Quản lý thu NSNN luôn bám sát quá trình vận động của nền kinh tế.

Nguồn thu NSNN chủ yếu là từ nền kinh tế, vì vậy quản lý thu NSNN phải luôn theo sát diễn biến của nền kinh tế ngay từ khâu lập kế hoạch thu đến khâu tổ chức thực hiện kế hoạch thu. Nếu không thực hiện được yêu cầu này kế hoạch thu sẽ khó đạt kế hoạch đề ra.

Bốn là: Quản lý thu NSNN là sự quản lý mang tính chất tổng hợp là sự phối kết hợp giữa quản lý mang tính chất nghiệp vụ thu và quản lý các hoạt động kinh tế của các chủ thể thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước.

3.1.2- Các nhân tố ảnh hưởng đến công tác quản lý thu NSNN.

Hiệu quả công tác quản lý thu NSNN được quyết định bởi các nhân tố sau đây;

Thứ nhất: Nhân tố về hệ thống chính sách, chế độ, các văn bản pháp luật về thu NSNN.

Một hệ thống chính sách, pháp luật, chế độ về thu NSNN đầy đủ, đồng bộ, đơn giản, dễ hiểu, rõ ràng, minh bạch không những tạo động lực cho mọi cá nhân, tổ chức thực hiện nghĩa vụ đối với NSNN, hiểu được nghĩa vụ trách nhiệm của mình, hạn chế được những biểu hiện tiêu cực phát sinh trong quá trình quản lý thu nộp các khoản thu vào NSNN mà còn là cơ sở quan trọng cho việc xây dựng kế hoạch chính sách, tổ chức triển khai các biện pháp thực hiện thuận lợi, tạo điều kiện

tốt cho công tác giám sát, kiểm tra, đánh giá quá trình thực hiện kế hoạch.

Thứ hai: Nhân tố về tổ chức bộ máy và đội ngũ cán bộ quản lý thu NSNN.;

Trước hết, một bộ máy quản lý thu NSNN được tổ chức hợp lý, được xác lập rõ chức năng, nhiệm vụ cụ thể cho từng bộ phận. đồng thời có sự phối hợp công việc giữa các bộ phận trong hệ thống tổ chức là điều kiện quan trọng cho việc nâng cao hiệu quả công tác quản lý thu..

Tuy nhiên, nếu một bộ máy tốt, hợp lý, một chính sách thu tốt nhưng không có đội ngũ cán bộ quản lý thu NSNN tinh thông nghề nghiệp, có đạo đức phẩm chất, cần mẫn, chuyên nghiệp, thì không thể nâng cao hiệu quả công tác quản lý thu NSNN.

Thứ ba: Nhân tố về sự hiểu biết pháp luật thu NSNN, tính tự giác của tổ chức và cá nhân thực hiện nghĩa vụ đối với nhà nước.

Việc thực hiện nghĩa vụ thu nộp NSNN là trách nhiệm là quyền lợi của mọi cá nhân, tổ chức, của mọi công dân. Nghĩa vụ đó chỉ có thể thực hiện tốt chỉ khi họ hiểu được chính sách, nhận thức rõ trách nhiệm, tạo ra một sự đồng thuận và tự giác thực hiện thì công tác quản lý thu NSNN mới đạt được hiệu quả. Vì vậy, cần làm tốt công tác tuyên truyền chính sách đến mọi công dân, mọi cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp ngay từ khâu xây dựng chính sách đến khâu triển khai thực hiện chính sách.

Thứ tư: Mức độ trang bị cơ sở vật chất phục vụ cho công tác quản lý thu.;

Cơ sở vật chất, trang thiết bị cho công tác quản lý thu có vai trò quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả công tác quản lý thu. Trang thiết bị tốt sẽ nâng cao được hiệu quả công việc, giảm chi phí hành thu, cung cấp thông tin kịp thời, đầy đủ cho mọi công dân, tổ chức, cho cơ

quan quản lý thu, tạo điều kiện cho mọi cá nhân, tổ chức thực hiện nghĩa vụ đối với NSNN và đây là yếu tố quan trọng để nâng cao hiệu quả công tác quản lý thu.

Thứ năm: Nhân tố toàn cầu hóa, hội nhập avf mở cửa nền kinh tế;

Trong thời đại ngày nay, toàn cầu hóa, mở cửa, hội nhập đang là một tất yếu khách quan, một khi đã hội nhập các quốc gia phải tuân thủ các qui định có tính quốc tế và phải từng bước tiếp cận với thông lệ quốc tế. Thực tế này đòi hỏi công tác quản lý thu NSNN cũng phải hội nhập như nội dung các chính sách thu cũng phải phù hợp với thông lệ quốc tế. Hiệu quả công tác quản lý thu NSNN sẽ ngày càng cao khi tiếp cận kịp thời với thông lệ quốc tế, tham gia luật chơi trong lĩnh vực kinh tế, tài chính của thế giới.

5.3.2- Yêu cầu và nội dung quản lý thu NSNN;

5.3.2.1- Yêu cầu quản lý thu NSNN;

- Bảo đảm động viên đầy đủ, kịp thời các khoản thu của NSNN theo đúng chế độ chính sách và các văn bản pháp luật của Nhà nước ban hành. Đây là yêu cầu mang tính bắt buộc của công tác quản lý thu NSNN.

- Bảo đảm thực hiện nghiêm chỉnh các văn bản pháp luật về thu NSNN từ các cơ quan quản lý thu cũng như các đối tượng thực hiện nghĩa vụ đối với NSNN. Kịp thời phát hiện những bất hợp lý trong chính sách, chế độ thu để kiến nghị sửa đổi bổ sung

- Xác lập cơ chế, qui trình thu thích hợp, tuân thủ các yêu cầu của cải cách hành chính trong lĩnh vực tài chính, ngân sách. Tận dụng tối đa những thành quả của công nghệ thông tin, bảo đảm cơ chế, qui trình thu theo hướng hiện đại phù hợp với xu thế hội nhập quốc tế, tạo điều kiện tốt nhất, thuận lợi nhất cho tổ chức, cá nhân thực hiện nghĩa vụ đối với NSNN.

- Phân định trách nhiệm rõ ràng, đồng thời phải có phối công việc giữa các bộ phận đồng bộ, nhất quán và chặt chẽ.

5.3.2.2- *Nội dung quản lý thu NSNN* Công tác quản lý thu NSNN bao gồm các nội dung chính sau đây;

Một là: Quản lý quá trình huy động nguồn thu của NSNN gồm: quản lý quá trình huy động nguồn thu của NSNN như quản lý quá trình xây dựng dự toán thu; triển khai các biện pháp hành thu; quá trình thu, nộp các khoản thu vào NSNN. Quản lý quá trình triển khai các biện pháp hành thu như xem xét việc xác lập qui trình thu và tổ chức triển khai qui trình thu trong thực tế có phù hợp không, có đảm bảo yêu cầu cải cách hành chính không, có tạo điều kiện cho tổ chức, cá nhân thực hiện nghĩa vụ đối với NSNN không, có tiết kiệm chi phí tổ chức công tác thu không. Xem xét, đánh giá cách thức quản lý và sử dụng các nguồn lực phục vụ cho việc triển khai các biện pháp hành thu không...

Hai là: Quản lý việc tuân thủ các chính sách chế độ và các văn bản luật pháp về thu NSNN do Nhà nước ban hành.

Thường xuyên kiểm tra việc chấp hành luật pháp về thu NSNN, Tổ chức tốt việc tuyên truyền các chính sách, chế độ thu NSNN cho mọi người dân, mọi tổ chức.

5.3.3- Tổ chức công tác quản lý thu NSNN.

5.3.3.1- *Lập dự toán thu NSNN;*

a- **Yêu cầu lập dự toán;** Lập dự toán thu NSNN là khâu khởi đầu có ý nghĩa cực kỳ quan trọng, vì vậy công tác lập dự toán thu NSNN phải đáp ứng các yêu cầu như sau:

- Dự toán thu phải được lập và tổng hợp theo từng khoản thu, từng lĩnh vực, từng địa bàn theo đúng mẫu biểu qui định, đúng mục lục ngân sách nhà nước.

- Dự toán thu NSNN phải đảm bảo tính hiện thực và tính tiến.

b- Căn cứ lập dự toán;

- Căn cứ vào kế hoạch phát triển kinh tế xã hội hàng năm của nước và của từng địa phương.

- Căn cứ vào hệ thống chính sách, pháp luật của Nhà nước về NSNN.

- Căn cứ vào chỉ thị của Thuer tướng Chính Phủ và hướng dẫn Bộ Tài chính và ủy ban nhân dân các cấp về lập dự toán NSNN.

- Căn cứ vào số kiểm tra về Thu NSNN do cơ quan nhà nước hằm quyền thông báo;

- Căn cứ vào kết quả phân tích tình hình thu NSNN của năm cáo và một số năm liền kề.

c- Phương pháp lập dự toán thu NSNN.

Dự toán thu NSNN được lập theo phương pháp phân bổ từ trên ng và tổng hợp từ dưới lên. Theo phương pháp này quá trình lập toán thu NSNN theo qui trình bốn bước như sau:

Bước 1- Cơ quan cấp trên có thẩm quyền hướng dẫn lập dự n và giao số kiểm tra về thu NSNN cho cơ quan thu cấp dưới.;

Bước 2- Lập và tổng hợp dự toán thu NSNN;

- Cơ quan quản lý thu cấp dưới căn cứ vào số thu NSNN dự n của các đơn vị sản xuất kinh doanh, dịch vụ, các hộ kinh doanh địa bàn quản lý lập và báo cáo gửi lên cơ quan thu; căn cứ vào ng dẫn và số kiểm tra của cơ quan thu cấp trên, kế hoạch phát triển h tế - xã hội trên địa bàn quản lý, kết quả phân tích tình hình thực n thực hiện dự toán thu năm báo cáo và năm liền kề để tính toán số NSNN trên địa bàn được giao quản lý trong năm kế hoạch và dự n các biện pháp triển khai thực hiện gửi cơ quan quản lý thu cấp

trên, ủy ban nhân dân, cơ quan tài chính, cơ quan kế hoạch và đầu tư cùng cấp.

- Cơ quan quản lý thu NSNN cấp trên căn cứ vào dự toán thu NSNN của cơ quan quản lý thu cấp dưới gửi lên, tiến hành xem xét, tổng hợp và lập dự toán thu NSNN thuộc phạm vi quản lý. Quá trình lập dự toán thu NSNN được thực hiện từ cấp xã, huyện, tỉnh đến trung ương..

- Dự toán thu NSNN năm kế hoạch của cả nước do cơ quan quản lý thu cấp trung ương là Tổng cục Thuế, và Tổng cục Hải quan tổng hợp. Vụ NSNN thuộc Bộ Tài chính có trách nhiệm tổng hợp toàn bộ Dự toán thu, chi NSNN báo cáo Chính phủ trình Quốc hội xem xét phê chuẩn vào kỳ họp thứ 2 của năm báo cáo. (Tháng 10 hàng năm)

Bước 3- Quyết định và giao dự toán thu NSNN.

- Sau khi dự toán NSNN được Quốc hội phê chuẩn, Thủ tướng Chính phủ giao dự toán thu chi cho các Bộ, Ngành trung ương và UBND các Tỉnh thành phố trực thuộc Trung ương. Riêng về dự toán thu, sau khi được cấp có thẩm quyền giao cho tỉnh, cơ quan thu cấp tỉnh phối hợp với cơ quan tài chính cùng cấp xây dựng dự toán thu chính thức của tỉnh báo cáo UBND tỉnh trình HĐND tỉnh xem xét quyết định. Về nguyên tắc dự toán thu NSNN của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương không được thấp hơn dự toán trung ương giao. Dự toán thu NSNN đx được Quốc hội và Hội đồng nhân dân quyết định là một chỉ tiêu pháp lệnh, các cơ quan quản lý thu NSNNcos trách nhiệm phối hợp với các cơ quan liên quan có biện pháp triển khai thực hiện.

5.3.3.2- Tổ chức chấp hành dự toán thu NSNN (xem chương 3)

5.3.3.3- Tổ chức kế toán, quyết toán thu NSNN (xem chương 3)

5.4. Trách nhiệm của cơ quan nhà nước các cấp đối với công tác quản lý thu NSNN;

Hệ thống bộ máy quản lý thu NSNN trong toàn bộ quốc gia

bao gồm từ Quốc hội, Chính phủ, các cấp chính quyền, các cơ quan thu chuyên ngành. Mỗi cấp quản lý có chức năng, nhiệm vụ riêng và được pháp luật quy định.

5.4.1. Quốc hội: là cơ quan quyền lực và là cơ quan cao nhất trong bộ máy quản lý thu NSNN với chức năng chủ yếu là ban hành các luật quy định nguyên tắc, chế độ thu NSNN và quyết định NSNN như quy định tại Điều 3 và Điều 15 của Luật NSNN 2002: Quốc hội quyết định dự toán thu NSNN; phân bổ ngân sách Trung ương; phê chuẩn quyết toán NSNN; giám sát việc thực hiện NSNN và các chính sách tài chính - tiền tệ cũng như pháp luật về tài chính có liên quan tới NSNN và thu NSNN

5.4.2. Chính phủ: là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính cao nhất của Việt Nam. Theo Luật NSNN, tại Điều 20 quy định nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong việc quản lý NSNN nói chung và thu NSNN nói riêng như: ra các văn bản quy phạm pháp luật về tài chính - ngân sách; lập dự toán NSNN và phương án phân bổ NSTW; quyết định nhiệm vụ thu cho các bộ, ngành Trung ương; quyết định nhiệm vụ thu và mức bổ sung NSTW cho từng địa phương; căn cứ vào nghị quyết của Ban Thường vụ Quốc hội để giao tỷ lệ phần trăm (%) phân chia nguồn thu cho từng địa phương; thống nhất quản lý NSNN, trong đó có quản lý thu NSNN; tổ chức điều hành NSNN; kiểm tra nghị quyết của HĐND tỉnh về dự toán và quyết toán NSNN

5.4.3. Bộ Tài chính: là cơ quan thuộc Chính phủ có chức năng quản lý nhà nước về tài chính. Bộ có các chức năng chủ yếu như: xây dựng các dự thảo văn bản pháp luật trình Chính phủ; ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về tài chính - ngân sách (quyết định, thông tư); thống nhất quản lý và chỉ đạo công tác thu thuế, phí và thu khác của NSNN; quản lý quỹ NSNN và các quỹ khác; tổ chức và cấp phát các khoản kinh phí thuộc NSNN; thực hiện kiểm tra, thanh tra về tài chính - ngân

sách và nhiều chức năng khác.

5.4.4. UBND tỉnh, thành phố quy định tỷ lệ phần % phân chia các khoản thu giữa ngân sách tỉnh với ngân sách của từng huyện, quận, thị xã thành phố thuộc tỉnh và ngân sách từng xã, thị trấn. Việc quy định tỷ lệ % về thuế doanh thu, thuế lợi tức quy định tại khoản 3 Điều 32 Luật ngân sách nhà nước phải đảm bảo tổng mức phân chia cho ngân sách cấp tỉnh và ngân sách thị xã, thành phố thuộc tỉnh không được vượt quá mức quy định cho tỉnh về loại thuế này.

Các cơ quan thu như thuế, hải quan - chủ yếu thực hiện chức năng quản lý nhà nước về thu NSNN và thực hiện thu NSNN đối với một số khoản thu theo quy định của pháp luật.

Ngoài ra, trong bộ máy quản lý thu NSNN còn có KBNN, các cơ quan được uỷ quyền thu...

5.5. Tổ chức bộ máy quản lý thu NSNN

KBNN đã phối hợp với các cơ quan thu xây dựng đối tượng, địa bàn, thời gian áp dụng phương thức thu qua KBNN hoặc qua cơ quan thu cho phù hợp, cụ thể:

5.5.1. Thu trực tiếp qua KBNN: KBNN tổ chức các điểm thu trong và ngoài trụ sở KBNN trên khắp các địa bàn để trực tiếp thu NSNN và KBNN. Thu trực tiếp qua KBNN có thể thu bằng tiền chuyển khoản, thu bằng tiền mặt. Căn cứ giấy nộp tiền vào NSNN bằng chuyển khoản chuyển đến, KBNN sẽ tiến hành trích tài khoản tiền gửi của người nộp có tài khoản tại KBNN (trường hợp chuyển khoản) hoặc giấy nộp tiền vào NSNN bằng tiền mặt do người nộp chuyển đến, KBNN sẽ trực tiếp thu tiền (trường hợp nộp bằng tiền mặt). Đồng thời KBNN hạch toán thu vào NSNN theo chế độ quy định và phân chia theo các tỷ lệ điều tiết giữa các cấp ngân sách trên địa bàn. Đây là hình thức thu tiền được sử dụng tiên tiến nhất, các khoản thu ngân sách được thu trực tiếp qua KBNN, không thông

tài khoản trung gian nên tập trung nhanh hơn, kịp thời hơn số vào ngân sách đáp ứng kịp thời.

Các yêu cầu khi bố trí các điểm thu ngoài trụ sở KBNN là: đảm bảo an toàn, tập trung các khoản thu kịp thời, tiết kiệm chi phí, tạo điều kiện thuận lợi cho các đối tượng nộp;

- Căn cứ để xem xét bố trí các điểm thu ngoài trụ sở KBNN là: lượng đối tượng nộp, doanh số thu, khoảng cách tới trụ sở KBNN và điều kiện giao thông trên địa bàn;

- Giám đốc KBNN tỉnh, thành phố quyết định việc tổ chức các điểm thu ngoài trụ sở KBNN theo nguyên tắc sau:

+ Các địa bàn có số lượng đối tượng nộp và doanh số thu lớn, sinh thường xuyên trong tháng; cách xa KBNN, việc nộp tiền tại KBNN có khó khăn, thì tổ chức điểm thu cố định hoạt động thường xuyên trong tháng;

+ Các địa bàn có số đối tượng nộp lớn và thời gian thu nộp tương đối tập trung; cách xa KBNN, thì tổ chức điểm thu không thường xuyên theo thời điểm để thu ngân sách nhà nước.

Tại điểm thu ngoài trụ sở KBNN phải phân công ít nhất 2 cán bộ làm nhiệm vụ kế toán và 1 làm nhiệm vụ thủ quỹ. Mỗi điểm thu phải có cán bộ phụ trách do Giám đốc KBNN giao nhiệm vụ bằng văn bản. Trường hợp điểm thu chỉ có 2 cán bộ thì giao cho cán bộ làm nhiệm vụ kế toán chịu trách nhiệm phụ trách. Cán bộ phụ trách điểm thu có nhiệm vụ kiểm soát và đóng dấu của điểm giao dịch trên chứng từ nộp ngân sách nhà nước.

Mỗi điểm thu ngân sách nhà nước có riêng dấu của điểm giao dịch đó. Dấu điểm giao dịch đóng dấu chức danh kế toán trên chứng từ của điểm giao dịch do cơ quan công an cấp, mẫu dấu phải được thông báo cho các cơ quan liên quan để phối hợp kiểm tra, đối chiếu, căn cứ xác định các nghiệp vụ kinh tế phát sinh.

5.5.2. *Thu qua cơ quan thu* (bao gồm cơ quan Thuế, cơ quan Hải quan và các cơ quan khác được Chính phủ, Bộ Tài chính giao nhiệm vụ tổ chức thu NSNN). Phương thức thu NSNN qua cơ quan thu được áp dụng đối với các địa bàn ở xa, đối tượng nộp phân tán, doanh số thu NSNN không lớn, thời gian nộp không tập trung, việc thu trực tiếp vào KBNN gặp khó khăn. Cơ quan thu được trực tiếp thu hoặc ủy nhiệm cho các tổ chức, cá nhân thu tiền mặt từ người nộp, sau đó phải nộp đầy đủ, kịp thời vào KBNN theo quy định để

thường xuyên, không ổn định như: thuế phải nộp của các đối tượng nộp là các doanh nghiệp nhỏ, các hộ kinh doanh cá thể, các khoản phí, lệ phí, các khoản nộp phạt.

5.5.3. *Ủy nhiệm thu thuế*: Cơ quan quản lý thuế ủy nhiệm cho cơ quan, tổ chức, cá nhân thu một số loại thuế theo quy định của Bộ Tài chính. Việc ủy nhiệm thu thuế phải được thực hiện thông qua hợp đồng giữa thủ trưởng cơ quan quản lý thuế với đại diện hợp pháp của cơ quan, tổ chức hoặc trực tiếp với cá nhân được ủy nhiệm thu thuế trừ trường hợp ủy nhiệm thu thuế đối với thu nhập có tính chất vãng lai của cá nhân nhà thầu nước ngoài. Bên được ủy nhiệm thu thuế có trách nhiệm thông báo và đôn đốc người nộp thuế thực hiện nộp thuế theo hợp đồng ủy nhiệm thu; cấp chứng từ thu tiền cho người nộp thuế khi thu tiền thuế; nộp tiền thuế đã thu được vào tài khoản của cơ quan quản lý thuế tại KBNN; quyết toán số tiền thuế thu được và biên lai thu tiền thuế với cơ quan quản lý thuế; theo dõi và báo cáo với cơ quan quản lý thuế các trường hợp phát sinh người nộp thuế mới hoặc có thay đổi quy mô, ngành nghề kinh doanh của người nộp thuế trên địa bàn ủy nhiệm thu. Cơ quan quản lý thuế có trách nhiệm thông báo công khai các trường hợp ủy

nhiệm thu thuế để người nộp thuế biết và thực hiện; cung cấp chứng từ thu thuế, hướng dẫn, kiểm tra, giám sát tình hình thu, nộp tiền thuế của cơ quan, tổ chức, cá nhân được ủy nhiệm thu thuế.

5.5.4. Phối hợp thu NSNN giữa KBNN- Tổng cục Thuế- Tổng cục Hải quan và ngân hàng thương mại. Hiện nay, thực hiện theo Thông tư số 128/2008/TT-BTC ngày 24/12/2008 của Bộ Tài chính về việc phối hợp thu và quản lý các khoản thu ngân sách nhà nước qua Kho bạc Nhà nước, KBNN đã chủ trì phối hợp với cơ quan thu và các ngân hàng thương mại theo hướng dẫn của Bộ Tài chính.

thông tin, dữ liệu điện tử về số phải thu, số đã thu NSNN giữa các đơn vị liên quan; tổ chức ủy nhiệm thu NSNN cho hệ thống các ngân hàng thương mại,... Trên cơ sở quy định của Bộ Tài chính, KBNN cũng đã chủ trì phối hợp với Tổng Cục thuế, Tổng cục Hải quan và một số ngân hàng thương mại (Ngân hàng thương mại cổ phần công thương Việt Nam- Vietinbank; Ngân hàng Đầu tư và phát triển Việt Nam- BIDV; Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Việt Nam- Agribank);... xây dựng và tổ chức ký kết các văn bản thỏa thuận hợp tác về việc tổ chức phối hợp thu NSNN. Theo đó, người nộp thuế lập Bảng kê nộp thuế gửi ngân hàng nơi được KBNN ủy nhiệm thu NSNN; căn cứ Bảng kê nộp thuế, ngân hàng làm thủ tục thu tiền mặt hoặc trích tài khoản tiền gửi của người nộp (trường hợp nộp bằng chuyển khoản) để chuyển vào tài khoản của KBNN.

5.6. Bồi dưỡng nguồn thu của NSNN

Muốn tăng trưởng kinh tế phải có nguồn lực dồi dào, trong đó yếu tố quan trọng hàng đầu là phải huy động tối đa các nguồn tài chính để đầu tư phát triển kinh tế. Để bảo đảm thực hiện đồng thời các mục tiêu tăng trưởng nhanh chóng và bền vững, vấn đề bồi dưỡng nguồn thu cho ngân sách nhà nước có tầm quan trọng quyết định.

Những định hướng và giải pháp chủ yếu để bồi dưỡng nguồn thu gồm có:

5.6.1. Nhà nước bố trí kinh phí để nuôi dưỡng nguồn thu

Trong quá trình khai thác, cho thuê, nhượng bán tài sản, tài nguyên quốc gia để tăng thu cho ngân sách, Nhà nước cần phi bố trí nguồn kinh phí thỏa đáng để nuôi dưỡng, tái tạo và phát triển các loại tài sản và tài nguyên; không làm cạn kiệt và phá hủy các loại tài sản và tài nguyên vì mục đích trước mắt.

Việc quản lý các nguồn thu này phải gắn chặt với các chính sách của nhà nước về môi trường, về an sinh xã hội. Nhà nước thông qua các chương trình mục tiêu quốc gia, các quỹ về môi trường để đầu tư, tái tạo tài nguyên rừng, biển và có các chính sách hỗ trợ ngư dân để việc đánh bắt và khai thác hải sản không làm hại đến nguồn lợi thủy sản. Đối với các loại khoáng sản, cần đánh giá một cách kỹ lưỡng về trữ lượng, chất lượng khoáng sản để có biện pháp khai thác hợp lý, không làm cạn kiệt tài nguyên và huỷ hoại môi trường.

5.6.2. Bảo đảm quyền lợi của Nhà nước và đối tượng nộp thuế

Chính sách thuế phải bảo đảm thực hiện đồng thời hai yêu cầu cơ bản: Vừa huy động được nguồn tài chính cho Nhà nước, vừa khuyến khích tích tụ vốn của doanh nghiệp và dân cư. Vì vậy, cần phải ổn định mức huy động của Nhà nước, đồng thời phải thường xuyên nghiên cứu tình hình thực tế để sửa đổi, bổ sung chính sách thuế cho phù hợp với thu nhập của các doanh nghiệp và của dân cư. Mức động viên về thuế phải phù hợp với tình hình kinh tế, xã hội và khả năng đóng góp của nhân dân. Chính sách động viên về thuế đòi hỏi phải bồi dưỡng nguồn thu vững chắc, lâu dài cho NSNN. Ngoài ra, tăng thu NSNN phải gắn chặt chẽ và phục vụ tích cực thúc đẩy quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế hợp lý, tiết kiệm cả trong sản xuất và tiêu dùng. Gắn tiết kiệm chi NSNN với yêu cầu đầu tư, phát triển kinh tế, xã hội. Các nguồn thu

hải được tập trung, đầy đủ, kịp thời vào NSNN, yêu cầu hệ thuế phải bao quát hết các nguồn lực có thể động viên từ hoạt sản xuất, kinh doanh, từ thu nhập cao, từ các tài sản lớn, hàng dịch vụ xa xỉ đặc biệt là các khoản thu nhập mới phát sinh cùng phát triển của kinh tế thị trường.

Chính sách thuế phải đảm bảo yêu cầu bình đẳng và công xã hội. Chính sách thuế phải đảm bảo áp dụng thống nhất cho mọi ộng nộp thuế, mọi thành phần kinh tế. Trong từng sắc thuế phải bảo tính đơn giản, rõ ràng và công bằng về đối tượng đánh thuế, suất, chế độ ưu đãi cho những ngành những vùng cần khuyến phát triển, chuyển dịch cơ cấu kinh tế và phải xác định thời hạn giảm cụ thể.

Để hoàn thiện chính sách thuế, Nhà nước ta cần có cái nhìn hơn, xa hơn, việc cải cách khó có thể thực hiện ngay lập tức được. mặt, ngành thuế cần tiếp tục triển khai và mở rộng thực hiện cơ sở kinh doanh tự kê khai, tự nộp thuế. Thực hiện cải cách thủ hành chính thuế theo hướng đơn giản, thuận tiện, giảm chi phí và hà cho các tổ chức và cá nhân nộp thuế. Triển khai các hoạt động xây dựng mô hình trung tâm hỗ trợ người nộp thuế tại các cơ thuế trong toàn quốc. Cải cách tổ chức bộ máy quản lý thuế và cao năng lực cán bộ thuế. Phát triển hệ thống tin học phục vụ cải và hiện đại hoá ngành thuế. Xây dựng cơ sở vật chất, trang thiết bị đại cho phục vụ quản lý thuế.

Chính sách vay nợ của Nhà nước

Chính sách vay dân để bù đắp thiếu hụt Ngân sách nhà nước được đặt trên cơ sở thu nhập và mức sống của dân. Nếu Nhà nước (mức huy động) quá lớn, người dân sẽ gặp nhiều khó khăn, không iện được mức sống, không còn khả năng tự đầu tư để phát triển để nguồn tài chính mới.

Các khoản vay nợ là một trong những điều kiện cần thiết để đầu tư phát triển kinh tế- xã hội đất nước. Tuy nhiên, cần lưu ý các vấn đề sau:

Đối với các khoản viện trợ không hoàn lại : căn cứ vào các cam kết về tài chính với các nước và các tổ chức tài chính quốc tế viện trợ cho Việt Nam đã ký và dự kiến ký kết, thực hiện trong năm kế hoạch để kịp thời tăng thu và đáp ứng chi trong cân đối NSNN.

Đối với các khoản thu từ vay nợ : Do yêu cầu bù đắp bội chi NSNN được xác định hàng năm, Bộ Tài chính phối hợp với Bộ Kế hoạch và đầu tư, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, các hiệp định vay ưu đãi của các tổ chức tài chính quốc tế và chính phủ các nước, xác định số thu từ các nguồn: Thu từ vay nợ trong nước: Phải dự kiến khả năng huy động và có giải pháp thực hiện từ nguồn phát hành trái phiếu Chính phủ, Quỹ bảo hiểm xã hội, tiền nhàn rỗi của KBNN; Thu vay nợ nước ngoài: Căn cứ vào các hiệp định vay ưu đãi (ODA) được ký kết giữa Việt Nam và Chính phủ các nước, các tổ chức tài chính quốc tế, dự kiến khả năng vay ưu đãi trong năm (không vay thương mại, vay lãi suất cao) để bù đắp bội chi NSNN.

Tuy nhiên, vay nợ hôm nay thì phải trả nợ cho mai sau mà nguồn trả nợ suy cho cùng là lấy từ thuế vì thế phải xác định mức độ vay phù hợp với khả năng của nền kinh tế. Mặt khác, việc vay nợ phải đảm bảo cân đối các yếu tố vĩ mô như cung và cầu tiền tệ, lạm phát, lãi suất thực, tăng trưởng kinh tế, nhu cầu và khả năng của NSNN, nghĩa vụ nợ hiện tại và khả năng trả nợ trong tương lai. Đồng thời, gắn việc vay nợ với việc phát triển hệ thống các định chế trung gian: ngân hàng, chứng khoán... tạo ra thị trường vốn cho Việt Nam và hội nhập với thị trường vốn quốc tế thông qua trao đổi vốn, thu hút đầu tư nước ngoài. Chính phủ và các Bộ, ngành có liên quan cần cải tiến phương thức phát hành trái phiếu theo hướng đa dạng và tiêu chuẩn hóa các loại trái

phiếu Chính phủ thông qua cơ chế lãi suất, thời hạn phát hành, gắn công tác huy động vốn với sử dụng vốn, đáp ứng yêu cầu bù đắp bội chi NSNN và chi cho đầu tư phát triển, là công cụ để Chính phủ điều tiết vĩ mô nền kinh tế.

5.6.4. Sử dụng nguồn thu mang lại hiệu quả cao nhất

Nhà nước dùng vốn NSNN đầu tư trực tiếp vào một số doanh nghiệp quan trọng thuộc những ngành và những lĩnh vực then chốt để vừa thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế- xã hội, vừa tạo ra nguồn tài chính mới. Những lĩnh vực mà nhà nước cần quan tâm đầu tư là: ngành, lĩnh vực cung cấp sản phẩm thiết yếu cho xã hội; lĩnh vực ứng dụng công nghệ cao, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác của cả nền kinh tế hoặc những ngành mà Việt Nam có ưu thế cạnh tranh. Việc đầu tư của nhà nước có thể một phần hoặc toàn bộ điều lệ ban đầu để thực hiện nhiệm vụ sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Mặt khác, Nhà nước cần phải chú trọng đầu tư vào con người, nâng cao dân trí, phát triển khoa học, chăm lo sức khỏe để có một đội ngũ lao động có tay nghề giỏi và năng suất lao động cao. Để phát triển con người, trước hết cần đổi mới căn bản chính sách tiền lương trong cơ quan nhà nước, đồng thời nâng cao chất lượng của các dịch vụ công, cải cách thủ tục hành chính để hoạt động của nhà nước ngày càng hiệu lực và hiệu quả. Nhà nước tăng cường đầu tư cho giáo dục và khoa học công nghệ, có chính sách đãi ngộ hợp lý để thu hút người tài vào làm việc cho các cơ quan nhà nước.

5.6.5. Thực hiện nghiêm chỉnh chính sách tiết kiệm

Cần phải thực hiện nghiêm chỉnh chính sách tiết kiệm, khuyến khích mọi người tiết kiệm tiêu dùng, dành vốn cho đầu tư phát triển. Nhà nước phải nghiên cứu, bố trí cơ cấu chi NSNN một cách hợp lý, trong điều kiện ngân sách có hạn, cần tiết kiệm chi tiêu cho tiêu dùng, cải cách và tinh giản bộ máy hành chính để tích lũy vốn cho đầu tư

phát triển. Có thể nói, tiết kiệm hiệu quả là một trong những nguyên tắc quan trọng hàng đầu trong quản lý kinh tế bởi vì nguồn lực thì có giới hạn trong khi nhu cầu không có giới hạn. Vì vậy, phải luôn tính toán để với một chi phí ít nhất nhưng đạt hiệu quả cao nhất. Muốn vậy, phải xây dựng các định mức chi tiêu dựa trên các căn cứ khoa học và khi phê duyệt kinh phí phải căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ của các tổ chức, đơn vị sử dụng kinh phí NSNN. Việc bố trí vốn đầu tư phải ưu tiên cho các công trình trọng điểm của nhà nước, tránh đầu tư tràn lan mà phải đầu tư giải quyết dứt điểm mục tiêu phát triển kinh tế xã hội của nhà nước hoạch định trong từng thời kỳ. Nhận thức rõ tầm quan trọng của chi đầu tư phát triển để luôn quan tâm ưu tiên nguồn vốn trong lĩnh vực này nhằm phát triển cơ sở vật chất kỹ thuật, hiện đại hoá công nghệ, điều chỉnh và chuyển dịch cơ cấu kinh tế phục vụ yêu cầu công nghiệp hoá và hiện đại hoá đất nước.

Câu hỏi ôn tập

1. Trình bày khái niệm và bản chất thu NSNN
2. Những đặc điểm và vai trò của thu NSNN
3. Hãy cho biết các nội dung cơ bản của nguồn thu từ thuế; lệ phí. Điểm khác nhau cơ bản của Thuế; phí, lệ phí
4. Trình bày nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước trong quản lý NSNN
5. Hãy cho biết các cách tổ chức bộ máy quản lý thu NSNN
6. Những định hướng và giải pháp để bồi dưỡng nguồn thu

Chương 6

CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ QUẢN LÝ CÁC KHOẢN CHI CỦA NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

6.1. Những vấn đề chung về chi NSNN

6.1.1. Khái niệm, bản chất chi NSNN

Chi NSNN là việc phân phối và sử dụng quỹ NSNN nhằm đảm bảo thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước. Chi NSNN bao gồm các khoản chi phát triển kinh tế-xã hội, bảo đảm an ninh-quốc phòng, bảo đảm hoạt động của bộ máy nhà nước, chi trả nợ của Nhà nước, chi viện trợ và các khoản chi khác theo quy định của pháp luật.

Chi NSNN là quá trình Nhà nước sử dụng các nguồn lực tài chính tập trung được vào việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ kinh tế-chính trị và xã hội của Nhà nước trong từng công việc cụ thể. Chi NSNN có quy mô rộng và mức độ phức tạp, bao gồm nhiều lĩnh vực, đại phương và các cơ quan hành chính, sự nghiệp của Nhà nước.

6.1.2. Đặc điểm chi NSNN:

- Chi NSNN gắn chặt với hoạt động của bộ máy nhà nước và những nhiệm vụ kinh tế-chính trị, kinh tế-xã hội. Quy mô tổ chức bộ máy nhà nước, khối lượng, phạm vi nhiệm vụ do Nhà nước đảm nhiệm có quan hệ tỷ lệ thuận với tổng dự toán chi NSNN.

- Các khoản chi NSNN thường được xem xét tính hiệu quả ở tầm vĩ mô, tức là các khoản chi NSNN phải được xem xét một cách toàn diện và dựa vào mức độ hoàn thành các chỉ tiêu kinh tế-xã hội mà Nhà nước đã đề ra trong từng thời kỳ.

- Các khoản chi NSNN thường mang tính chất không bồi hoàn trực tiếp. Đặc điểm này giúp chúng ta phân biệt các khoản chi NSNN

với các khoản tín dụng, các khoản chi cho hoạt động sản xuất kinh doanh...

- Các khoản chi NSNN gắn chặt với sự vận động của các phạm trù giá trị khác như tiền lương, giá cả, lãi suất, tỷ giá hối đoái và các phạm trù khác thuộc lĩnh vực tiền tệ.

- Chi NSNN là bộ phận chủ yếu của chi tiêu của Chính phủ, vì vậy nó là một công cụ của chính sách tài khóa được Nhà nước sử dụng để quản lý vĩ mô nền kinh tế cùng với các công cụ Thuế và nợ công.

6.2- Nội dung một số khoản chi chủ yếu của NSNN

6.2.1. Chi đầu tư phát triển

6.2.1.1. Khái niệm, đặc điểm chi ĐTPT

a- Khái niệm:

Đầu tư được hiểu là việc bỏ vốn vào các hoạt động kinh tế-xã hội để mong nhận được những lợi ích kinh tế-xã hội lớn hơn trong tương lai.

Đầu tư phát triển là loại hình đầu tư có liên quan đến sự tăng trưởng quy mô vốn của nhà đầu tư và quy mô vốn của toàn xã hội. Thông qua đầu tư phát triển, cơ sở vật chất kỹ thuật và năng lực sản xuất phục vụ của nền kinh tế được tăng cường, đổi mới, hoàn thiện, hiện đại hóa; góp phần quan trọng hình thành và điều chỉnh cơ cấu của nền kinh tế, thực hiện mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội.

Chi đầu tư phát triển của NSNN là quá trình phân phối và sử dụng một phần vốn tiền tệ từ quỹ NSNN để đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế-xã hội, phát triển sản xuất và dự trữ vật tư hàng hóa của Nhà nước, nhằm thực hiện mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội.

b- Đặc điểm chi ĐTPT:

Chi đầu tư phát triển là khoản chi lớn của NSNN nhưng không có tính ổn định.

Chi đầu tư phát triển từ NSNN là yêu cầu tất yếu nhằm đảm bảo cho sự phát triển kinh tế-xã hội của mỗi quốc gia. Trước hết chi đầu tư phát triển của NSNN nhằm để tạo ra cơ sở vật chất kỹ thuật, năng lực sản xuất phục vụ và vật tư hàng hóa dự trữ cần thiết của nền kinh tế; đó chính là nền tảng bảo đảm cho sự phát triển kinh tế-xã hội của mỗi quốc gia. Đồng thời, chi đầu tư phát triển của NSNN còn có ý nghĩa là vốn môi để tạo ra môi trường đầu tư thuận lợi nhằm thu hút các nguồn vốn trong nước và ngoài nước vào đầu tư phát triển các hoạt động kinh tế xã hội theo định hướng của Nhà nước trong từng thời kỳ. Quy mô và tỷ trọng chi NSNN cho đầu tư phát triển trong từng thời kỳ phụ thuộc vào chủ trương, đường lối phát triển kinh tế-xã hội của Nhà nước và khả năng nguồn vốn NSNN.

Đối với Việt Nam mặc dù khả năng của NSNN còn hạn chế, song Nhà nước luôn có sự ưu tiên NSNN cho chi đầu tư phát triển. Chi đầu tư phát triển là khoản chi lớn của NSNN, có xu hướng ngày càng tăng cả về số tuyệt đối và tỷ trọng trong tổng chi NSNN.

Tuy vậy, cơ cấu chi ĐTPT của NSNN lại không có tính ổn định giữa các thời kỳ phát triển kinh tế-xã hội. Thứ tự và tỷ trọng ưu tiên chi đầu tư phát triển của NSNN cho từng nội dung chi, cho từng lĩnh vực kinh tế-xã hội thường có sự thay đổi giữa các thời kỳ. Chẳng hạn, sau một thời kỳ ưu tiên tập trung đầu tư vào xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông, thì thời kỳ sau sẽ không ưu tiên đầu tư nhiều vào lĩnh vực đó nữa, vì hạ tầng giao thông đã tương đối hoàn chỉnh...

Xét theo mục đích kinh tế-xã hội và thời hạn tác động thì chi đầu tư phát triển của NSNN mang tính chất chi cho tích lũy.

Chi đầu tư phát triển là những khoản chi nhằm tạo ra cơ sở vật chất kỹ thuật, năng lực sản xuất phục vụ, tăng tích lũy tài sản của nền

kinh tế quốc dân. Cơ sở vật chất kỹ thuật, năng lực sản xuất phục vụ được tạo ra thông qua các khoản chi đầu tư phát triển của NSNN là nền tảng vật chất bảo đảm cho sự tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội, làm tăng tổng sản phẩm quốc nội. Với ý nghĩa đó, chi ĐTPT của NSNN là chi cho tích lũy.

Phạm vi và mức độ chi ĐTPT của NSNN luôn gắn liền với việc thực hiện mục tiêu kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội của Nhà nước trong từng thời kỳ.

Chi NSNN cho ĐTPT là nhằm để thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế-xã hội của Nhà nước trong từng thời kỳ. Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội là cơ sở nền tảng trong việc xây dựng kế hoạch chi ĐTPT từ NSNN. Kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội của Nhà nước trong từng thời kỳ có ý nghĩa quyết định đến mức độ và thứ tự ưu tiên chi NSNN cho ĐTPT. Chi ĐTPT của NSNN gắn với kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội nhằm đảm bảo phục vụ tốt nhất việc thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội và hiệu quả chi đầu tư phát triển.

6.2.1.2. Nguyên tắc chi ĐTPT

a. Đúng đối tượng:

Chi đầu tư phát triển từ nguồn vốn NSNN được thực hiện theo phương thức cấp phát không hoàn trả nhằm đảm bảo vốn để đầu tư các dự án cần thiết phải đầu tư thuộc kết cấu hạ tầng kinh tế-xã hội, quốc phòng, an ninh...từ đó tạo ra cơ sở vật chất kỹ thuật cần thiết cho sự phát triển toàn diện và cân đối của nền kinh tế quốc dân.

Nguồn vốn chi đầu tư phát triển từ NSNN bao gồm vốn trong nước của các cấp NSNN, vốn vay nợ nước ngoài của Chính phủ và viện trợ của nước ngoài cho Chính phủ, các cấp chính quyền và các cơ quan nhà nước. Nguồn vốn chi đầu tư phát triển từ NSNN chỉ được sử dụng để cấp phát thanh toán cho các dự án thuộc đối tượng sử dụng

vốn NSNN theo quy định của Luật NSNN và Quy chế quản lý đầu tư xây dựng.

b. Thực hiện nghiêm chỉnh trình tự đầu tư và xây dựng, có đủ hồ sơ dự án công trình theo quy định phù hợp với từng giai đoạn đầu tư:

Trình tự đầu tư và xây dựng là trật tự các giai đoạn, các bước công việc trong từng giai đoạn của quá trình đầu tư và xây dựng từng công trình. Các dự án đầu tư không phân biệt quy mô và mức vốn đầu tư đều phải thực hiện nghiêm chỉnh trình tự đầu tư và xây dựng gồm 3 giai đoạn là chuẩn bị đầu tư, thực hiện đầu tư, kết thúc xây dựng đưa dự án vào khai thác sử dụng. Các công việc trong giai đoạn thực hiện đầu tư và kết thúc xây dựng đưa công trình vào khai thác sử dụng có thể thực hiện tuần tự hoặc gói đầu, xen kẽ tùy theo điều kiện cụ thể của từng dự án đầu tư.

c. Đúng mục đích, đúng kế hoạch;

Nguồn vốn NSNN đầu tư cho các công trình, dự án được xác định trong kế hoạch NSNN hàng năm dựa trên kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội của toàn bộ nền kinh tế quốc dân, kế hoạch xây dựng cơ bản của từng bộ, ngành, địa phương, từng đơn vị cơ sở và khả năng nguồn vốn của NSNN. Vì vậy, cấp phát vốn đầu tư XD CB của NSNN đúng mục đích, đúng kế hoạch nhằm tuân thủ nguyên tắc quản lý NSNN và đảm bảo tính kế hoạch, cân đối của toàn bộ nền kinh tế quốc dân, của từng ngành, từng lĩnh vực và từng địa phương.

Vốn đầu tư xây dựng cơ bản chỉ được sử dụng cho mục đích đầu tư xây dựng cơ bản theo kế hoạch đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt, không được sử dụng cho các mục đích khác như dùng để trang trải nhu cầu chi thường xuyên của đơn vị...Cấp phát vốn ĐTXDCB phải tuân thủ theo đúng kế hoạch vốn đã được duyệt cho từng công trình; tổng số cấp vốn thanh toán trong năm kế hoạch cho từng dự án đầu tư không được vượt kế hoạch vốn năm của dự án được duyệt; không được điều chuyển vốn từ công trình này sang công trình khác

nếu không có quyết định của cấp có thẩm quyền, đặc biệt là điều chuyển vốn từ công trình trung ương sang công trình địa phương.

Nguyên tắc cấp vốn đầu tư xây dựng cơ bản đúng mục đích và đúng kế hoạch đòi hỏi phải không ngừng hoàn thiện phương pháp cấp vốn thanh toán theo hướng khối lượng xây dựng cơ bản hoàn thành được cấp phát vốn thanh toán là sản phẩm hàng hóa vừa có giá trị và vừa có giá trị sử dụng. Nâng cao hiệu quả đầu tư xây dựng cơ bản của nền kinh tế quốc dân nói chung và hiệu quả đầu tư xây dựng cơ bản bằng nguồn vốn NSNN nói riêng đòi hỏi công tác quy hoạch phải đi trước một bước, không ngừng nâng cao chất lượng công tác quy hoạch, lập và phê duyệt kế hoạch xây dựng cơ bản.

d. Cấp phát theo khối lượng thực tế hoàn thành và trong phạm vi thiết kế, dự toán được duyệt.

Sản phẩm xây dựng cơ bản có vốn đầu tư lớn, thời gian xây dựng dài, kết cấu kỹ thuật phức tạp. Quản lý và cấp vốn theo mức độ khối lượng thực tế hoàn thành kế hoạch nhằm đảm bảo vốn cho quá trình đầu tư xây dựng cơ bản được tiến hành liên tục đúng kế hoạch tiến độ, kiểm tra chặt chẽ được chất lượng từng khối lượng xây dựng cơ bản và chất lượng của công trình hoàn thành, đảm bảo vốn đầu tư được sử dụng đúng mục đích và có vật tư đảm bảo, tránh ứ đọng và gây thất thoát, lãng phí vốn đầu tư.

Sản phẩm xây dựng cơ bản có tính đơn chiếc, mỗi công trình có thiết kế và dự toán riêng. Dự toán công trình xây dựng phản ánh những chi phí cần thiết là giới hạn mức vốn tối đa được phép đầu tư xây dựng công trình được xác định dựa trên cơ sở các tiêu chuẩn định mức kinh tế kỹ thuật, đơn giá xây dựng cơ bản và các chính sách chế độ của Nhà nước quy định. Hơn nữa, một trong những nguyên tắc quan trọng trong quản lý chi NSNN theo dự toán đã được cấp có thẩm quyền

phê duyệt. Vì vậy, quản lý và cấp phát vốn đầu tư XD CB phải dựa và dự toán đã được duyệt và chỉ trong phạm vi dự toán đã được duyệt.

Khối lượng xây dựng cơ bản hoàn thành được cấp vốn thanh toán phải là khối lượng đã thực hiện, đúng thiết kế, thực hiện đúng trình tự đầu tư xây dựng, có trong dự toán, có trong kế hoạch xây dựng cơ bản năm và đã được nghiệm thu bàn giao theo đúng chế độ quy định của Nhà nước. Khối lượng thực hiện ở thời điểm nào thì áp dụng cơ chế chính sách ở thời điểm đó.

Giá thanh toán là giá trúng thầu hoặc giá chỉ định thầu theo đúng hình thức lựa chọn nhà thầu quy định tại Luật Đấu thầu và các điều khoản trong hợp đồng xây dựng ký kết.

d. Giám đốc bằng đồng tiền:

Kiểm tra bằng đồng tiền đối với việc sử dụng tiền vốn đúng mục đích, đúng kế hoạch, có hiệu quả là sự thể hiện chức năng của tài chính. Thực hiện công tác giám đốc trong quá trình cấp phát vốn đầu tư có tác dụng đảm bảo sử dụng tiền vốn tiết kiệm, đúng mục đích, đúng kế hoạch và thúc đẩy các đơn vị thực hiện tốt trình tự đầu tư và xây dựng, kế hoạch tiến độ thi công, đảm bảo chất lượng công trình và hoàn thành công trình đúng thời hạn để đưa vào sản xuất sử dụng.

Giám đốc bằng đồng tiền được thực hiện đối với mọi dự án đầu tư, trong tất cả các giai đoạn của quá trình đầu tư và xây dựng, bao gồm giám đốc trước, trong và sau khi cấp phát vốn.

Các nguyên tắc quản lý và cấp phát vốn đầu tư XD CB của NSNN là một thể thống nhất, chi phối toàn bộ công tác quản lý và cấp phát vốn ĐTXD CB. Chúng có mối quan hệ chặt chẽ với nhau và là điều kiện tiên đề để thực hiện lẫn nhau.

6.2.1.3. Nội dung chi ĐTPT:

Chi đầu tư phát triển từ nguồn vốn NSNN bao gồm nhiều khoản chi với những mục đích khác nhau, có tính chất và đặc điểm khác nhau. Để phục vụ cho công tác quản lý, người ta có thể dựa vào

những tiêu thức nhất định để xác định nội dung chi đầu tư phát triển theo một số cách sau:

Căn cứ vào mục đích của các khoản chi thì nội dung chi đầu tư phát triển của NSNN bao gồm:

- Chi đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội không có khả năng thu hồi vốn nhằm phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế-xã hội của nền kinh tế quốc dân, đảm bảo các điều kiện cần thiết cho việc thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế-xã hội, bao gồm các công trình giao thông (đường bộ, đường sắt, đường thủy, kênh sông, hàng không...); các công trình đê điều, thủy lợi, hồ đập, kênh mương; các công trình bưu chính viễn thông, điện lực, cấp thoát nước; các công trình giáo dục, khoa học công nghệ, y tế, văn hóa, thể thao, công sở của các cơ quan nhà nước, phúc lợi công cộng...

- Chi đầu tư và hỗ trợ cho các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, các tổ chức tài chính của Nhà nước; góp vốn cổ phần, liên doanh vào các doanh nghiệp thuộc các lĩnh vực cần thiết có sự tham gia của Nhà nước theo quy định của pháp luật. Những khoản chi này nhằm thực hiện vai trò dẫn dắt, điều chỉnh và định hướng cho sự phát triển của nền kinh tế theo đúng mục tiêu của Nhà nước trong từng thời kỳ, bảo đảm sự phát triển ổn định và hiệu quả của nền kinh tế quốc dân.

- Chi dự trữ nhà nước là khoản chi để mua hàng hóa vật tư dự trữ nhà nước có tính chiến lược của quốc gia hoặc hàng hóa, vật tư dự trữ nhà nước mang tính chất chuyên ngành. Chi dự trữ nhà nước có vai trò đặc biệt quan trọng để ổn định sản xuất kinh doanh và đời sống của nhân dân khi nền kinh tế gặp phải những biến cố bất ngờ như thiên tai, dịch bệnh, chiến tranh...

- Chi đầu tư phát triển thuộc các mục tiêu quốc gia, dự án nhà nước như chương trình mục tiêu quốc gia về xóa đói giảm nghèo, chương trình 135, dự án trồng mới 5 triệu ha rừng, dự án định canh

định cư ở các xã nghèo, dự án chống xuống cấp và tôn tạo các di tích lịch sử, cách mạng và kháng chiến...

- Các khoản chi đầu tư phát triển khác.

Căn cứ vào tính chất của các hoạt động đầu tư phát triển thì chi đầu tư phát triển từ nguồn vốn NSNN bao gồm:

- Chi đầu tư xây dựng cơ bản từ nguồn vốn NSNN là các khoản chi để đầu tư xây dựng các công trình thuộc kết cấu hạ tầng kinh tế-xã hội không có khả năng thu hồi vốn, các công trình của các doanh nghiệp nhà nước đầu tư theo kế hoạch được duyệt, các dự án quy hoạch vùng và lãnh thổ... Chi đầu tư xây dựng cơ bản có thể được thực hiện theo hình thức đầu tư xây dựng mới hoặc theo hình thức đầu tư xây dựng mở rộng, cải tạo, nâng cấp, hiện đại hóa các tài sản cố định và năng lực sản xuất phục vụ hiện có. Theo cơ cấu công nghệ của vốn đầu tư thì chi đầu tư xây dựng cơ bản bao gồm chi xây dựng, chi thiết bị và chi khác. Thực chất chi đầu tư xây cơ bản từ nguồn vốn NSNN là quá trình phân phối và sử dụng một phần tiền tệ từ quỹ NSNN để đầu tư tái sản xuất tài sản cố định nhằm từng bước tăng cường, hoàn thiện và hiện đại hóa cơ sở vật chất kỹ thuật và năng lực sản xuất phục vụ của nền kinh tế quốc dân.

- Các khoản chi đầu tư phát triển không có tính chất đầu tư xây dựng cơ bản như chi cấp vốn ban đầu, cấp bổ sung vốn pháp định hoặc vốn điều lệ cho các doanh nghiệp nhà nước; hỗ trợ cho các doanh nghiệp nhà nước thực hiện cổ phần hóa; chi cấp vốn điều lệ và cấp vốn bổ sung cho các tổ chức tài chính nhà nước; chi mua hàng hóa, vật tư, thiết bị dự trữ nhà nước; chi góp vốn cổ phần, góp vốn liên doanh của Nhà nước; chi trợ cấp, trợ giá hoặc các chế độ ưu đãi khác cho các doanh nghiệp khi thực hiện nhiệm vụ hoạt động công ích...

6.2.2. Chi thường xuyên của NSNN

6.2.2.1.. Khái niệm, đặc điểm chi thường xuyên

a-Khái niệm :

Chi thường xuyên của NSNN là quá trình phân phối, sử dụng vốn NSNN để đáp ứng cho các nhu cầu chi gần liền với việc thực hiện các nhiệm vụ của Nhà nước về lập pháp, hành pháp, tư pháp và một số dịch vụ công cộng khác mà Nhà nước vẫn phải cung ứng.

b- Đặc điểm chi thường xuyên của NSNN :

Thứ nhất, đại bộ phận các khoản chi thường xuyên mang tính ổn định khá rõ nét. Những chức năng vốn có của Nhà nước như : bạo lực, trấn áp và tổ chức quản lý các hoạt động kinh tế-xã hội đều đòi hỏi phải được thực thi cho dù có sự thay đổi về thể chế chính trị. Để đảm bảo cho Nhà nước có thể thực hiện được các chức năng đó, tất yếu phải cung cấp nguồn vốn từ NSNN cho nó. Mặt khác, tính ổn định của chi thường xuyên còn bắt nguồn từ tính ổn định trong từng hoạt động cụ thể mà mỗi bộ phận cụ thể thuộc guồng máy của Nhà nước phải thực hiện.

Thứ hai, xét theo cơ cấu chi NSNN ở từng niên độ và mục đích sử dụng cuối cùng của vốn cấp phát thì đại bộ phận các khoản chi thường xuyên của NSNN có hiệu lực tác động trong khoảng thời gian ngắn và mang tính chất tiêu dùng xã hội. Nếu chi đầu tư phát triển nhằm tạo ra các cơ sở vật chất kỹ thuật cần thiết để thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế trong tương lai, thì chi thường xuyên lại chủ yếu đáp ứng cho các nhu cầu chi để thực hiện các nhiệm vụ của Nhà nước về quản lý kinh tế, quản lý xã hội ngay trong năm ngân sách hiện tại. Khi nghiên cứu cơ cấu chi NSNN theo mục đích sử dụng cuối cùng của vốn cấp phát, người ta thường phân loại các khoản chi thành hai nhóm : Chi tích lũy và chi tiêu dùng. Theo tiêu thức này thì đại bộ phận các khoản chi thường xuyên được xếp vào chi tiêu dùng (tiêu dùng chung cho toàn xã hội). Bởi lẽ ở trong từng niên độ ngân sách đó các khoản chi thường xuyên chủ yếu nhằm trang trải cho các nhu cầu về quản lý hành chính nhà nước ; về quốc phòng, an ninh ; về các hoạt động sự

ngiệp ; các hoạt động xã hội khác do Nhà nước tổ chức. Kết quả của hoạt động trên hầu như không tạo ra của cải vật chất hoặc không gắn trực tiếp với việc tạo ra của cải vật chất cho xã hội ở mỗi năm đó. Số điều đó cũng không thể làm mất đi ý nghĩa chiến lược của một số khoản chi thường xuyên. Và theo đó, người ta lại có thể coi nó như là những khoản chi có tính chất tích lũy đặc biệt. Ví dụ : ngày nay người ta cho rằng khoản chi cho giáo dục-đào tạo, cho khoa học-công nghệ là những khoản chi tích lũy.

Thứ ba, phạm vi và mức độ chi thường xuyên của NSNN gắn chặt với cơ cấu tổ chức của bộ máy nhà nước và sự lựa chọn của Nhà nước trong việc cung ứng các hàng hóa công cộng. Với tư cách là một quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước, nên tất yếu quá trình phân phối và sử dụng vốn NSNN luôn phải hướng vào việc đảm bảo sự hoạt động bình thường của bộ máy nhà nước đó. Nếu một khi bộ máy quản lý nhà nước gọn nhẹ, hoạt động có hiệu quả thì số chi thường xuyên cho nó được giảm bớt và ngược lại. Quyết định của Nhà nước trong việc lựa chọn phạm vi và mức độ cung ứng các hàng hóa công cộng cũng sẽ có ảnh hưởng trực tiếp đến phạm vi và mức độ chi thường xuyên của NSNN. Ví dụ : Giáo dục là hàng hóa công cộng. Trong cơ chế quản lý tập trung bao cấp, Nhà nước quyết định cung cấp hàng hóa này miễn phí thì tất yếu phạm vi và mức độ chi NSNN cho giáo dục phải rộng và lớn. Ngược lại, trong cơ chế quản lý nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước thì hoạt động giáo dục có sự chăm lo của cả Nhà nước và nhân dân, nhờ đó mà Nhà nước có thể thu hẹp phạm vi chi cho lĩnh vực này.

6.2.2.2.. Nguyên tắc chi thường xuyên

- Tất cả khoản chi ngân sách nhà nước phải được kiểm tra, kiểm soát trước, trong và sau quá trình cấp phát, thanh toán. Các khoản chi phải có trong dự toán ngân sách nhà nước được duyệt, đúng chế độ,

tiêu chuẩn, định mức do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quy định và đã được thủ trưởng đơn vị sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước chuẩn chi.

- Tất cả các cơ quan, đơn vị, các chủ dự án...sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước (sau đây gọi chung là đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước) phải mở tài khoản tại Kho bạc Nhà nước; chịu sự kiểm tra, kiểm soát của cơ quan tài chính, Kho bạc Nhà nước trong quá trình cấp phát, thanh toán, hạch toán kế toán và quyết toán ngân sách nhà nước.

- Kho bạc Nhà nước có trách nhiệm kiểm soát các hồ sơ, chứng từ, điều kiện chi và thực hiện cấp phát, thanh toán kịp thời các khoản chi ngân sách nhà nước (thuộc trách nhiệm của KBNN) theo đúng quy định;

- Mọi khoản chi ngân sách nhà nước được hạch toán bằng đồng Việt Nam theo từng niên độ ngân sách, từng cấp ngân sách và theo mục lục ngân sách nhà nước. Các khoản chi ngân sách nhà nước bằng ngoại tệ, hiện vật, ngày công lao động được quy đổi và hạch toán chi bằng đồng Việt Nam theo tỷ giá ngoại tệ, giá hiện vật, ngày công lao động do cơ quan có thẩm quyền quy định,

- Trong quá trình quản lý, cấp phát, quyết toán chi ngân sách nhà nước các khoản chi sai phải thu hồi giảm chi.

6.2.2.3. Nội dung chi thường xuyên:

- a) Các hoạt động sự nghiệp giáo dục, đào tạo, dạy nghề, y tế, xã hội, văn hóa thông tin văn học nghệ thuật, thể dục thể thao, khoa học và công nghệ, môi trường, các sự nghiệp khác:

- Giáo dục phổ thông, bổ túc văn hóa, nhà trẻ, mẫu giáo, phổ thông dân tộc nội trú và các hoạt động giáo dục khác;

- Đào tạo sau đại học, đại học, cao đẳng, trung học chuyên nghiệp, đào tạo nghề và các hình thức đào tạo, bồi dưỡng khác;

- Phòng bệnh, chữa bệnh và các hoạt động sự nghiệp y tế khác;

- Các cơ sở thương binh, người có công với cách mạng, trại xã hội, phòng chống các tệ nạn xã hội và các hoạt động xã hội khác;

- Bảo tồn, bảo tàng, thư viện, trùng tu di tích lịch sử đã được xếp hạng, các hoạt động sáng tạo văn học, nghệ thuật, biểu diễn nghệ thuật và các hoạt động văn hóa khác;

- Phát thanh, truyền hình và các hoạt động thông tin khác;

- Bồi dưỡng, huấn luyện huấn luyện viên, vận động viên các đội tuyển quốc gia; các giải thi đấu quốc gia và quốc tế; quản lý các cơ sở thi đấu thể thao và các hoạt động thể dục, thể thao khác;

- Nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, ứng dụng tiến bộ kỹ thuật, các hoạt động sự nghiệp khoa học, công nghệ khác;

- Các sự nghiệp khác;

b) Các hoạt động sự nghiệp kinh tế:

- Sự nghiệp giao thông: duy tu, bảo dưỡng, sửa chữa cầu đường, các công trình giao thông khác, lập biển báo và các biện pháp bảo đảm an toàn giao thông trên các tuyến đường;

- Sự nghiệp nông nghiệp, thủy lợi, ngư nghiệp, diêm nghiệp và lâm nghiệp: bảo dưỡng, sửa chữa các tuyến đê, các công trình thủy lợi, các trạm trại nông nghiệp, ngư nghiệp, lâm nghiệp; công tác khuyến lâm, khuyến nông, khuyến ngư; công tác khoanh nuôi, bảo vệ, phòng chống cháy rừng, bảo vệ nguồn lợi thủy sản;

- Sự nghiệp thị chính: duy tu, bảo dưỡng hệ thống đèn chiếu sáng, vỉa hè, hệ thống cấp thoát nước, giao thông nội thị, công viên và các sự nghiệp thị chính khác;

- Điều tra cơ bản;

- Đo đạc địa giới hành chính;

- Đo vẽ bản đồ;

- Đo đạc biên giới, cắm mốc biên giới;

- Đo đạc, lập bản đồ và lưu trữ hồ sơ địa chính;

- Định canh, định cư và kinh tế mới;

- Các hoạt động sự nghiệp môi trường;
- Các sự nghiệp kinh tế khác;
- c) Các nhiệm vụ về quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội do ngân sách bảo đảm theo quy định riêng của Chính phủ và các văn bản hướng dẫn thực hiện;
- d) Hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, hệ thống Tòa án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân, hoạt động của các cơ quan nhà nước ở địa phương;
- đ) Hoạt động của cơ quan Đảng Cộng sản Việt Nam ở trung ương và địa phương;
- e) Hoạt động của các tổ chức chính trị-xã hội: Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; Liên đoàn Lao động Việt Nam; Hội Cựu chiến binh Việt Nam; Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam; Hội Nông dân Việt Nam; Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh;
- g) Trợ giá theo chính sách của Nhà nước;
- h) Phần chi thường xuyên trong các chương trình mục tiêu quốc gia, dự án nhà nước do các cơ quan trung ương thực hiện;
- i) Thực hiện chế độ đối với người về hưu, mất sức theo quy định của Bộ Luật lao động cho các đối tượng thuộc ngân sách trung ương bảo đảm; hỗ trợ Quỹ Bảo hiểm xã hội theo quy định của Chính phủ;
- k) Thực hiện các chính sách đối với thương binh, bệnh binh, liệt sỹ, thân nhân liệt sỹ, gia đình có công với cách mạng và các đối tượng chính sách xã hội khác;
- l) Hỗ trợ cho các tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp;
- m) Các khoản chi thường xuyên khác theo quy định của pháp luật;

6.3. Quản lý chi NSNN;

6.3.1. Khái niệm và đặc điểm quản lý chi NSNN;

6.3.1.1- Khái niệm;

Cũng như quản lý thu NSNN, chi NSNN cũng phải được quản lý chặt chẽ, tiết kiệm và hiệu quả. Quản lý tốt chi NSNN là biện pháp quan trọng để góp phần thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển, tiết kiệm chi tiêu công, ổn định kinh tế vĩ mô, kiềm chế lạm phát. Để nâng cao hiệu quả chi NSNN, cần phải tổ chức tốt công tác quản lý chi NSNN. Quản lý là sự tác động có chủ đích của chủ thể quản lý đến đối tượng quản lý thông qua các công cụ quản lý nhằm làm đối tượng quản lý vận hành và phát triển theo đúng mục tiêu đã định. Như vậy có thể hiểu Quản lý chi NSNN là sự tác động của các cơ quan nhà nước làm công tác quản lý chi NSNN đến các khoản chi NSNN thông qua các công cụ như: kế hoạch, chính sách, chế độ, định mức, tiêu chuẩn, kiểm tra, giám sát nhằm làm cho các khoản chi NSNN được sử dụng đúng mục đích, tiết kiệm và hiệu quả, đúng dự toán, đúng luật pháp.

6.3.1.2- Đặc điểm quản lý chi NSNN;

- Quản lý chi NSNN được xác lập trên cơ sở các văn bản pháp luật và qui phạm pháp luật do nhà nước và các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành về chế độ, định mức, tiêu chuẩn chi tiêu NSNN.

- Quản lý chi NSNN là sự phối hợp đồng bộ, chặt chẽ giữa các khâu công việc từ khâu lập dự toán chi đến điều hành thực hiện dự toán chi và quyết toán chi tiêu NSNN. Là sự phối kết hợp giữa các bộ phận liên quan đến việc sử dụng NSNN tiết kiệm, hiệu quả.

- Quản lý chi NSNN luôn bám sát quá trình thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của cả nước nói chung và của từng địa phương từng ngành nói riêng. Qui mô và mức độ chi NSNN tiết kiệm, hiệu quả sẽ tác động trực tiếp đến qui mô, mức độ phát triển kinh tế và các giải quyết các vấn đề xã hội.

- Quản lý chi NSNN là hoạt động vừa mang tính chất quản lý vừa mang tính chất nghiệp vụ của các cơ quan quản lý chi và các chủ thể sử dụng NSNN.

6.3.2- Yêu cầu và nội dung quản lý chi NSNN;

6.3.2.1- Yêu cầu quản lý chi NSNN;

- Quản lý chi NSNN phải đảm bảo thực hiện nghiêm chỉnh các chế độ, chính sách, pháp luật của Nhà nước về chi NSNN ở từng cơ quan nhà nước và từng chủ thể sử dụng NSNN;

- Quản lý chi NSNN phải đáp ứng yêu cầu hiệu quả, tiết kiệm, công khai minh bạch các khoản chi, đảm bảo cho sự giám sát của cộng đồng và của người dân;

- Xây dựng qui trình chi hợp lý, khoa học, gắn với cải cách hành chính và ứng dụng công nghệ thông tin. Phải tạo điều kiện cho các khoản chi NSNN được tiến hành thuận lợi nhưng phải đảm bảo nguyên tắc

- Thực hiện việc phân công trách nhiệm rõ ràng, cụ thể, đồng thời phải có sự phối kết hợp chặt chẽ, đồng bộ.

- Đảm bảo cơ chế tự kiểm tra của chủ thể sử dụng NSNN và sự kiểm tra, kiểm soát của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. (Kiểm toán nhà nước, thanh tra tài chính..)

6.3.2.2- Nội dung quản lý chi NSNN.;

Một là: Quản lý quá trình lập dự toán NSNN. Gồm Việc lập dự toán có đúng qui định không; đúng nội dung, đúng mục lục NSNN không; có đảm bảo thời gian không, có được cấp có thẩm quyền phê duyệt không...

Hai là: Quản lý quá trình chấp hành dự toán chi; gồm : Chi có đúng dự toán không; có đầy đủ điều kiện chi theo qui định của Luật NSNN đối với từng loại đơn vị sử dụng ngân sách không; đúng chế độ, chính sách, đúng định mức, tiêu chuẩn không; có đảm bảo đúng qui trình chi không, có công khai, minh bạch không..

Ba là: Quản lý việc quyết toán các khoản chi NSNN. Gồm. quyết toán có đúng nội dung dự toán được duyệt không; có đúng mục lục NSNN không, có đảm bảo thời gian qui định không...

6.3.3- Tổ chức công tác quản lý chi NSNN;

Tổ chức công tác quản lý chi NSNN bao gồm các công việc như: Lập dự toán chi NSNN, tổ chức chấp hành dự toán chi NSNN, tổ chức công tác kế toán và quyết toán chi NSNN (nội dung này đã trình bày ở chương 3)

6.4. Trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với quản lý chi NSNN;

6.4.1. Quốc hội

- Quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia để phát triển kinh tế-xã hội, bảo đảm cân đối thu chi NSNN;

- Quyết định dự toán NSNN: Tổng số chi NSNN, bao gồm chi NSTW và chi NSDP chi tiết theo các lĩnh vực chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi trả nợ và viện trợ, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính, dự phòng ngân sách. Trong chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên có mức chi cụ thể cho các lĩnh vực giáo dục đào tạo, khoa học và công nghệ. Quyết định mức bội chi NSNN và nguồn bù đắp;

- Quyết định phân bổ NSTW: Tổng số và mức chi từng lĩnh vực; Dự toán chi của từng Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và cơ quan khác ở trung ương theo từng lĩnh vực; Mức bổ sung từ NSTW cho ngân sách từng địa phương, bao gồm bổ sung cân đối ngân sách và bổ sung có mục tiêu;

- Quyết định các dự án, các công trình quan trọng quốc gia được đầu tư từ nguồn NSNN;

- Phê chuẩn quyết toán NSNN;

6.4.2. Chính phủ

- Thủ tướng Chính phủ quyết định mức phân bổ ngân sách làm căn cứ xây dựng dự toán, phân bổ ngân sách cho các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các cơ quan khác ở Trung ương, các địa phương; trước khi ban hành, Thủ tướng Chính phủ báo cáo ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến bằng văn bản.

- Căn cứ vào định mức phân bổ ngân sách do Thủ tướng Chính phủ ban hành, khả năng tài chính - ngân sách và đặc điểm tình hình ở địa phương, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định định mức phân bổ ngân sách làm căn cứ xây dựng dự toán và phân bổ ngân sách ở địa phương.

- Căn cứ vào các chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước, Quốc hội, Chính phủ quyết định những chế độ chi ngân sách quan trọng, phạm vi ảnh hưởng rộng, liên quan đến việc thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội của cả nước như: chế độ tiền lương, trợ cấp xã hội, chế độ đối với người có công với cách mạng, tỷ trọng chi ngân sách thực hiện nhiệm vụ giáo dục đào tạo, khoa học công nghệ trong tổng chi ngân sách nhà nước; trước khi ban hành, Chính phủ báo cáo ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến bằng văn bản.

- Chính phủ giao Thủ tướng Chính phủ quyết định các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu thực hiện thống nhất trong cả nước. Đối với một số chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu để phù hợp đặc điểm của địa phương, Thủ tướng Chính phủ quy định khung và giao Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định cụ thể.

6.4.3. Bộ Tài chính

- Chính phủ giao Bộ trưởng Bộ Tài chính quyết định chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách đối với các ngành, lĩnh vực sau khi thống nhất với các Bộ quản lý ngành, lĩnh vực; trường hợp không thống nhất, Bộ Tài chính trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, cho ý kiến trước khi quyết định.

6.4.4. UBND các tỉnh, thành phố

- Ngoài các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Tài chính ban hành, đối với một số nhiệm vụ chi có tính chất đặc thù ở địa phương để thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm trật tự an toàn xã hội trên địa bàn, trên cơ sở nguồn ngân sách địa phương bảo đảm, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh được quyết định chế độ chi ngân sách, phù hợp với đặc điểm thực tế ở địa phương. Riêng những chế độ chi có tính chất tiền lương, tiền công, phụ cấp, trước khi quyết định phải có ý kiến của các Bộ quản lý ngành, lĩnh vực.

- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh báo cáo Bộ Tài chính việc ban hành các chế độ chi ngân sách ở địa phương để tổng hợp và giám sát việc thực hiện;

6.5. Tổ chức bộ máy quản lý chi NSNN

6.5.1. Cơ quan Tài chính

a) Thẩm tra việc phân bổ dự toán ngân sách cho các đơn vị sử dụng ngân sách;

b) Bố trí nguồn để đáp ứng các nhu cầu chi, trường hợp các đơn vị sử dụng ngân sách chi vượt quá khả năng thu và huy động của quỹ ngân sách thì cơ quan Tài chính phải chủ động thực hiện các biện pháp vay tạm thời theo quy định để bảo đảm nguồn;

c) Kiểm tra, giám sát việc thực hiện chi tiêu và sử dụng ngân sách ở các cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách. Trường hợp phát hiện các khoản chi vượt nguồn cho phép, sai chính sách, chế độ hoặc đơn vị không chấp hành chế độ báo cáo thì có quyền yêu cầu Kho bạc Nhà nước tạm dừng thanh toán. Trường hợp phát hiện việc chấp hành dự toán của các đơn vị sử dụng ngân sách chậm hoặc không phù hợp làm ảnh hưởng kết quả nhiệm vụ thì có quyền yêu cầu các cơ quan nhà nước và đơn vị dự toán cấp trên có giải pháp kịp thời hoặc điều chỉnh

hiệm vụ, dự toán chi của các cơ quan, đơn vị trực thuộc để bảo đảm thực hiện ngân sách theo mục tiêu và tiến độ quy định.

6.5.2. Kho bạc Nhà nước

a) Thực hiện việc thanh toán, chi trả các khoản chi ngân sách nhà nước căn cứ vào dự toán được giao, quyết định chi của Thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách và tính hợp pháp của các tài liệu cần thiết khác quy định.

b) Có quyền từ chối các khoản chi ngân sách không đủ điều kiện chi khi chưa đủ điều kiện theo quy định của Luật NSNN và các văn bản hướng dẫn thực hiện của cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc tạm dừng thanh toán theo yêu cầu của cơ quan Tài chính.

c) Thủ trưởng cơ quan Kho bạc Nhà nước chịu trách nhiệm về các quyết định thanh toán, chi ngân sách hoặc từ chối thanh toán chi ngân sách.

6.5.3. Cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương:

Hướng dẫn, theo dõi, kiểm tra việc sử dụng ngân sách thuộc ngành, lĩnh vực do cơ quan quản lý và của các đơn vị trực thuộc; định kỳ báo cáo tình hình thực hiện thu, chi ngân sách và các báo cáo tài chính khác theo quy định của pháp luật. Chịu trách nhiệm về những sai phạm của các đơn vị, tổ chức trực thuộc.

6.5.4. Thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách:

a) Quyết định chi đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức và trong phạm vi dự toán được cấp có thẩm quyền giao;

b) Quản lý, sử dụng ngân sách và tài sản nhà nước theo đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức; đúng mục đích, tiết kiệm, có hiệu quả. Trường hợp vi phạm, tùy theo tính chất và mức độ, sẽ bị xử lý kỷ luật, xử phạt hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật;

6.5.5. Người phụ trách công tác tài chính, kế toán tại các đơn vị sử dụng ngân sách:

Chịu trách nhiệm thực hiện đúng chế độ quản lý tài chính - ngân sách, chế độ kế toán nhà nước, chế độ kiểm tra nội bộ và có trách nhiệm ngăn ngừa, phát hiện và kiến nghị thủ trưởng đơn vị, cơ quan tài chính cùng cấp xử lý đối với những trường hợp vi phạm.

Câu hỏi ôn tập:

1. Trình bày khái niệm, bản chất và đặc điểm chi NSNN ?
2. Trình bày khái niệm, đặc điểm và nguyên tắc chi đầu tư phát triển?
3. Nội dung chi đầu tư phát triển ?
4. Trình bày khái niệm, đặc điểm, nguyên tắc chi thường xuyên?
5. Nội dung chi thường xuyên?
6. Vai trò của Quốc hội, Chính phủ, Bộ Tài chính, UBND cấp tỉnh tổng quản lý nhà nước về chi NSNN ?
7. Trình bày tổ chức bộ máy quản lý chi NSNN ?

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Tiếng Việt.

1. Bộ Tài chính (2003), *Thông tư số 59/2003/TT-BTC* ngày 23 tháng 6 năm 2003 về hướng dẫn thực hiện Nghị định số 60/2003/NĐ-CP ngày 06 tháng 6 năm 2003 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Ngân sách nhà nước
2. Bộ Tài chính (2008), *Thông tư số 108/2008/TT-BTC* ngày 18 tháng 11 năm 2008 về hướng dẫn xử lý ngân sách cuối năm và lập, báo cáo quyết toán NSNN hàng năm
3. Bộ Tài chính (2011), *Thông tư số 28/2011/TT-BTC* ngày 28/02/2011 của Bộ Tài chính về hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Quản lý thuế, hướng dẫn thi hành Nghị định số 85/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 và Nghị định số 106/2010/NĐ-CP ngày 28/10/2010 của Chính phủ.
4. Bộ Tài chính (2011), *Thông tư số 85/2011/TT-BTC* ngày 17/6/2011 của Bộ Tài chính về hướng dẫn quy trình phối hợp thu NSNN giữa KBNN- Tổng cục Thuế- Tổng cục Hải quan và các ngân hàng thương mại.
5. Chính phủ, *Nghị định số 60/2003/NĐ-CP* ngày 06/ 06/2003 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Ngân sách nhà nước.
6. Chính phủ, *Nghị định số 52/1999/NĐ-CP* ngày 08/7/1999 về Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng.
7. Chính phủ, *Nghị định số 43/2006/NĐ-CP* ngày 25/04/2006 về Quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập.
8. Chính phủ, *Nghị định số 130/2005/NĐ-CP* ngày 17/10/2005 quy định chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh

phí quản lý hành chính đối với các cơ quan nhà nước.

9. Quốc hội, *Luật Ngân sách Nhà nước số 01/2002/QH11* ngày 16/12/2002.
10. Quốc hội, *Luật Đấu thầu số 61/2005/QH11* ngày 25/11/2005.
11. Quốc hội, *Luật Xây dựng số 16/2003/QH11* ngày 26/11/2003.
12. Trường Đại học Kinh tế quốc dân (2002), *Giáo trình quản lý thuế*, Nxb thống kê,
13. Trường Đại học Kinh tế - Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh, *Lý thuyết Tài chính - Tiền tệ* (1998), NXB Thống kê.
14. Hệ thống ngân sách công, Cộng hoà Liên bang Đức (2004), NXB Lao động
15. Phân tích, dự báo tài chính (2001), Bộ Tài chính, dự án Việt Nam – Canada, NXB Tài chính.
16. GS. Hoàng Phê (2007), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb Đà Nẵng.
17. Học viện Tài chính, *Giáo trình Quản lý tài chính công*. Nhà xuất bản Tài chính, Hà Nội - năm 2007.
18. Học viện Tài chính (2009), *Giáo trình Lý thuyết tài chính*, NXB Tài chính, Hà Nội,
19. Học viện Tài chính (2002), *Quản lý Tài chính Nhà nước*, đề cương môn học dùng cho cao học và nghiên cứu sinh
20. Viện Nghiên cứu tài chính (2000), *Đổi mới chính sách tài khoá đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế xã hội 2001-2010*.
21. Phan Thị Cúc (2002), *Đổi mới quản lý tài chính ở đơn vị hành chính, sự nghiệp có thu*, NXB Thống kê , Hà Nội.
22. PGS.,TS. Dương Thị Bình Minh (2004), *Nâng cao hiệu quả quản lý chi NSNN phục vụ chiến lược kinh tế xã hội Việt Nam giai đoạn 2001-2010*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ

23. Sử Đình Thành (2005), *Vận dụng phương thức lập NS theo*
đầu ra trong quản lý chi NSNN của Việt Nam, NXB Tài chính.
24. PGS.TS. Đỗ Đức Minh, Viện Khoa học Tài chính (2006),
Việt Nam 2001-2010, NXB Tài Chính.
25. Joseph E Stiglitz (1995) *Kinh tế học công cộng*, NXB
 học kỹ thuật, Hà Nội
26. PGS.,TS. Lê Văn Hưng, PGS.,TS. Lê Hùng Sơn, (2010)
trình Kho bạc Nhà nước, Trường Đại học Kinh doanh và Công
 Hà Nội,

MỤC LỤC

LỜI NÓI ĐẦU.....	3
Chương 1: TỔNG QUAN VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC	5
1.1. Khái niệm và bản chất của ngân sách Nhà nước	5
1.2. Đặc điểm của ngân sách Nhà nước.....	10
1.3. Vai trò của ngân sách Nhà nước.....	13
1.4. Hệ thống mục lục ngân sách Nhà nước	21
Chương 2: PHÂN CẤP QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC...28	
2.1. Hệ thống NSNN	28
2.2. Phân cấp quản lý NSNN.....	31
Chương 3: CHU TRÌNH QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC.51	
3.1. Năm ngân sách và chu trình NSNN.....	51
3.2. Nội dung chủ yếu của chu trình quản lý NSNN	52
Chương 4: CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC	94
4.1. Tổng quan về cân đối Ngân sách Nhà nước	94
4.2. Bội chi Ngân sách Nhà nước.....	97
4.3. Cân đối NSNN ở Việt Nam	102
Chương 5: THU NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ QUẢN LÝ	
THU NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC	112
5.1. Những vấn đề chung về thu NSNN.....	112
5.2. Các nguồn thu của NSNN	117
5.3- Quản lý thu NSNN.....	133
5.4. Trách nhiệm của cơ quan nhà nước các cấp đối với công tác quản lý thu NSNN	139
5.5. Tổ chức bộ máy quản lý thu NSNN	141
5.6. Bồi dưỡng nguồn thu của NSNN.....	144

	Chương 6: CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ QUẢN LÝ
	CÁC KHOẢN CHI CỦA NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC 151
	6.1. Những vấn đề chung về chi NSNN151
	6.2. Nội dung một số khoản chi chủ yếu của NSNN.....152
	6.3. Quản lý chi NSNN;165
	6.4. Trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với quản lý chi NSNN;.....167
	6.5. Tổ chức bộ máy quản lý chi NSNN169
	DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO 172