2011

GIÁO TRÌNH

TÀI CHÍNH CÔNG VÀ CÔNG SẢN

PGS.TS TRẦN VĂN GIAO

caoagoapa
HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH

MỤC LỤC

Chương 1: TỔNG QUAN VỀ TÀI CHÍNH CÔNG VÀ QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG

1. LÝ LUẬN CƠ BẢN VỀ TÀI CHÍNH CÔNG

1.1.Khái niệm Tài chính công

1.2. Đặc điểm của Tài chính công

1.3. Chức năng của Tài chính công

1.4. Cơ cấu của Tài chính công

1.5. Các nguyên tắc Tài chính công

1. 6. Vai trò của Tài chính công

2. QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG

2.1.Khái niệm và đặc điểm Quản lý Tài chính công.

2.2. Nội dung quản lý tài chính công.

2.3. Tổ chức bộ máy quản lý Tài chính công.

Chương 2: QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1.1. Khái niệm ngân sách Nhà nước

1.2. Phân loại thu, chi Ngân sách Nhà nước

2. QUẢN LÝ CHU TRÌNH NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

2.1. Nguyên tắc quản lý ngân sách Nhà nước

2.2. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

2.3. Quản lý chu trình ngân sách nhà nước

3. QUẢN LÝ THU NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

3. 1. Quản lý thu thuế

3.2. Quản lý thu phí và lệ phí thuộc ngân sách Nhà nước

4. QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

4.1. Quản lý chi đầu tư phát triển của ngân sách Nhà nước

4.2. Quản lý chi thường xuyên của ngân sách Nhà nước

5. QUẢN LÝ CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

5.1. Lý luận cơ bản về cân đối ngân sách Nhà nước

5.2.Tổ chức cân đối ngân sách Nhà nước

Chương 3: QUẢN LÝ TÍN DỤNG NHÀ NƯỚC

1. NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ TÍN DỤNG NHÀ NƯỚC

1.1. Tính tất yếu khách quan và bản chất của tín dụng Nhà nước

1.2. Vai trò của tín dụng Nhà nước

2. QUẢN LÝ CÁC HOẠT ĐỘNG TÍN DỤNG NHÀ NƯỚC

2.1. Quản lý các hoạt động huy động vốn tín dụng nhà nước

2.2. Quản lý hoạt động sử dụng vốn tín dụng Nhà nước

Chương 4: QUẢN LÝ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH CÔNG NGOÀI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1. NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH CÔNG NGOÀI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1.1. Đặc điểm các quỹ Tài chính công ngoài ngân sách Nhà nước

1.2. Phân loại các quỹ Tài chính công ngoài ngân sách Nhà nước

1.3. Một số nội dung chủ yếu nhằm quản lý hiệu quả quỹ Tài chính công ngoài ngân sách Nhà nước

2. QUẢN LÝ MỘT SỐ QUỸ TÀI CHÍNH CÔNG NGOÀI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHỦ YẾU

2.1. Quỹ dự trữ quốc gia

2.2. Quản lý tài chính quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam

2.3. Quản lý quỹ Bảo hiểm xã hội

Chương 5: QUẢN LÝ CÔNG SẢN

1. TỔNG QUAN VỀ TÀI SẢN CÔNG.

1.1. Tài sản và quan hệ tài sản.

1. 2. Khái niệm về Tài sản công.

1.3. Vai trò của Tài sản công.

2. KHÁI QUÁT VỀ QUẢN LÝ TÀI SẢN CÔNG.

2.1. Sự cần thiết về nguyên lý quản lý tài sản công

3. NỘI DUNG VÀ PHẠM VI QUẢN LÝ TÀI SẢN CÔNG.

3.1. Nội dung quản lý Tài sản công.

3.2. Phạm vi quản lý Tài sản công.

Chương 1: TỔNG QUAN VỀ TÀI CHÍNH CÔNG VÀ QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG 1. LÝ LUẬN CƠ BẢN VỀ TÀI CHÍNH CÔNG.

1.1.Khái niệm Tài chính công.

Tài chính công là một khái niệm hiện đại bắt đầu được sử dụng trong đời sống kinh tế của một quốc gia từ những năm đầu thế kỷ 20. Sự thay đổi có tính bước ngoặt về định nghĩa Tài chính công diễn ra vào những năm 30 của thế kỷ 20 gắn liền với mối quan hệ về thiếu hụt ngân sách Nhà nước và trong các mối liên quan với các bộ phận cấu thành Tài chính công. Sự phát triển lý luận kinh tế học ở các nước phát triển và thực hiện các mục tiêu của chính sách kinh tế dẫn đến phải đánh giá lại một số nguyên tắc được áp dụng trong lĩnh vực Tài chính công như: sự phối hợp các công cụ của chính sách tiền tệ và chính sách tài khoá, các vấn đề về thâm hụt hoặc bội thu ngân sách Nhà nước, làm sao ổn định kinh tế vĩ mô thông qua hoạt động của Tài chính công, vận dụng ngân sách chu kỳ và ngân sách cơ cấu như thế nào...

Ở Việt Nam, Khái niệm Tài chính công xuất hiện trong thời kỳ đổi mới kinh tế từ năm 1989 cho đến nay và gắn liền với quá trình đổi mới quản lý Tài chính vĩ mô, đổi mới hoạt động của khu vực công. Để xác định khái niệm Tài chính công cần phải điểm qua các quan điểm của các nhà kinh tế về Tài chính công và các khái niệm có liên quan. Các nhà kinh tế bằng các quan điểm tiếp cận với những phương pháp khác nhau và ngay từ đầu để tiếp cận với khái niệm Tài chính công, các nhà kinh tế đã đề cập đến hai lĩnh vực đan xen nhau là Tài chính công và khu vực công. Định nghĩa về Tài chính công có thể được tìm thấy trong tác phẩm của A.Smith, trong đó về nguyên tắc A.Smith xuất phát từ hệ thống kinh tế gia đình và nguyên tắc này được rút ra vận dụng cho Tài chính công, mà trước hết là cho ngân sách Nhà nước (hàng năm Ngân sách Nhà nước phải cân đối và tuân thủ một số nguyên tắc cơ bản). Tài chính công là một khái niệm hiện đại xác định các quan hệ kinh tế và tài chính phát sinh trong hệ thống kinh tế giữa các chủ thể công quyền (Cơ quan, đơn vị) và các chủ thể khác (doanh nghiệp, hộ gia đình, công dân, các tổ chức phi lợi nhuận) - (Bojka Harmeníkova a Kveta Kubatová: Verejné finance - Eurolex Bohemia 2000). Khái niệm Tài chính công với nghĩa rộng được sử dụng một cách đối lập với khái niệm Tài chính "tư". Tài chính công phản ảnh các hoạt động của Tài chính Nhà nước được thể hiện bằng các quan hệ tiền tệ nảy sinh

trong mối quan hệ với sự hình thành và phân phối các quỹ tiền tệ (Ján Petrenka - Oto Sobek a kolektiv: Financie a mena - Vydavatelstvo Alfa Bratislava 1993 trang 39) Theo các nhà kinh tế Pháp thì Tài chính công có thể hiểu theo cách đơn giản là: "nghiên cứu của Tài chính công chính là quản lý Tài chính của các tổ chức công" (Francoi Adam - Olivier Ferand - Rémy Rioux: Finances publiques - Preses de sciences PO et Dalloz 2003 - trang 2).

Về mặt luật pháp thì Nhà nước. các pháp nhân công quyền, các đơn vị hành chính trung ương và địa phương, các đơn vị hành chính bảo đảm xã hội và các đơn vị công quyền là chủ thể của Tài chính công. Trong thời đại ngày nay trong khuôn khổ hợp tác kinh tế quốc tế có thể xem xét khái niệm Tài chính công từ một số giác độ sau:

- *Xét theo quan hệ giữa quốc gia và quốc tế:* Đứng trên giác độ quốc gia: Tài chính công bao gồm các bộ phận cấu thành như: ngân sách Nhà nước tín dụng Nhà nước, các quỹ quốc gia .... còn đứng trên giác độ quốc tế, thuộc vào khái niệm tài chính công người ta còn có thể kể tới ngân sách Nhà nước của các nước trong khối liên minh trên thế giới như Liên minh châu Âu....

- *Xét theo tính chủ thể trong quan hệ tài chính công:* xét trên giác độ chủ thể của Tài chính, có thể thấy khái niệm Tài chính công được đặc trưng: Các chủ thể của Tài chính công và giữa các pháp nhân là chủ thể của Tài chính công phải bảo đảm theo chuẩn mực của kế toán quốc gia .

- *Xét theo tính pháp lý trong quan hệ tài chính công:* Xét từ giác độ luật pháp, Tài chính công hoạt động dựa trên các luật mà Nhà nước quy định và chịu sự chi phối của các luật công pháp và tư pháp nằm trong các lĩnh vực có liên quan đến Tài chính công. Do đó việc tuân thủ luật pháp và các hoạt động của Tài chính công diễn ra trong khuôn khổ hành lang pháp lý mà luật pháp đã quy định là yêu cầu cần thiết.

- *Xét theo tính chất kinh tế:* Tài chính công tác động tới các hoạt động không chỉ của kinh tế vĩ mô mà cả kinh tế vi mô thông qua thuế và các khoản chi tiêu công nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế .

- *Xét theo tính chất về Tài chính và kế toán:* Tài chính công phải thực hiện việc quản lý, giám sát các khoản thu, chi của Nhà nước; phải thực hiện các chương

trình, các mục tiêu cụ thể; kế hoạch hoá thu, chi và phải có hệ thống tài khoản đáp ứng cho yêu cầu quản lý. Tài chính công là công cụ quan ntrọng cung cấp thông tin cho các chủ thể lập pháp và quản lý.

- *Xét theo tính chất về hành chính và tổ chức:* Tài chính công duy trì sự hoạt động của các cơ quan quản lý Nhà nước và các đơn vị cung ứng dịch vụ công cộng (Ở Việt Nam hiện nay là các đơn vị sự nghiệp công lập)

- *Xét theo biểu hiện bên ngoài của tài chính công*: là các hoạt động thu, chi của Nhà nước, của các chủ thể công quyền thể hiện dưới hình thức tiền tệ và gắn với các quỹ tiền tệ. Trong nền kinh tế quốc dân tồn tại các loại quỹ tiền tệ khác nhau, các quỹ này được hình thành và sử dụng nhằm đáp ứng yêu cầu hoạt động của các chủ thể trong các lĩnh vực kinh tế xã hội. Các quỹ tiền tệ của Nhà nước, của các chủ thể công quyền. Giữa các quỹ tiền tệ này luôn nảy sinh các mối quan hệ hữu cơ khi Nhà nước và các pháp nhân công quyền tham gia vào quá trình phân phối các nguồn lực Tài chính công. Trên cơ sở phân tích và xem xét các quan điểm khác nhau về Tài chính công, có thể rút ra khái niệm về Tài chính công như sau:

Tài chính công là các hoạt động thu chi bằng tiền của Nhà nước; phản ánh hệ thống quan hệ kinh tế dưới hình thức giá trị trong quá trình hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ của Nhà nước nhằm phục vụ việc thực hiện các chức năng vốn có không nhằm mục tiêu thu lợi nhuận của Nhà nước đối với xã . Từ khái niệm trên cho thấy rằng:

- Tài chính công gắn liền với các hoạt động thu chi bằng tiền của Nhà nước

- Chủ thể thực hiện phân phối nguồn lực Tài chính quốc gia.

- Tài chính công phản ánh hệ thống quan hệ kinh tế dưới hình thức giá trị.

- Tài chính công phản quá trình hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ của Nhà nước (Quỹ ngân sách Nhà nước và các quỹ Tài chính ngoài ngân sách Nhà nước nhưng thuộc sở hữu Nhà nước).

- Tài chính công cung cấp hàng hoá công, dịch vụ công phục vụ cho lợi ích cộng đồng và xã hội không vì mục đích lợi nhuận.

- Tài chính công là công cụ quan trọng cung cấp thông tin cho các chủ thể lập pháp và quản lý

1.2. Đặc điểm của Tài chính công.

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

Đặc điểm về tính chủ thể của Tài chính công: Tài chính công thuộc sở hữu Nhà nước, do đó, Nhà nước là chủ thể duy nhất quyết định việc sử dụng các quỹ công. Việc sử dụng các quỹ công, đặc biệt là ngân sách Nhà nước, luôn gắn liền với bộ máy Nhà nước nhằm duy trì sự tồn tại và phát huy hiệu lực của bộ máy Nhà nước, cũng như thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - xã hội mà Nhà nước đảm nhận. Các nhiệm vụ kinh tế - chính trị - xã hội của một quốc gia trong từng thời kỳ phát triển được quyết định bởi cơ quan quyền lực cao nhất của Nhà nước - Quốc hội, do đó, Quốc hội cũng là chủ thể duy nhất quyết định cơ cấu, nội dung, mức độ các thu, chi ngân sách Nhà nước tương ứng với các nhiệm vụ đã được hoạch định nhằm đảm bảo thực hiện có kết quả nhất các nhiệm vụ đó.

Đặc điểm về nguồn hình thành thu nhập của Tài chính công: Xét về nội dung vật chất, Tài chính công bao gồm các quỹ công. Đó là một lượng nhất định các nguồn tài chính của toàn xã hội đã được tập trung vào các quỹ công hình thành thu nhập của Tài chính công, trong đó ngân sách Nhà nước là quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất. Việc hình thành thu nhập của Tài chính công có các đặc điểm chủ yếu là: *Thứ nhất,* Thu nhập của Tài chính công có thể được lấy từ nhiều nguồn khác nhau, cả trong nước và ngoài nước; từ nhiều lĩnh vực hoạt động khác nhau, cả sản xuất, lưu thông và phân phối, nhưng nét đặc trưng là luôn gắn chặt với kết quả của hoạt động kinh tế trong nước. *Thứ hai,* Thu nhập của Tài chính công có thể được lấy về bằng nhiều hình thức và phương pháp khác nhau, có bắt buộc và tự nguyện, có hoàn trả và không hoàn trả, ngang giá và không ngang giá... nhưng, nét đặc trưng là luôn gắn liền với quyền lực chính trị của Nhà nước, thể hiện tính cưỡng chế bằng hệ thống luật lệ do Nhà nước quy định và mang tính không hoàn trả là chủ yếu.

Đặc điểm về tính hiệu quả của chi tiêu Tài chính công: Chi tiêu Tài chính công (gọi tắt là chi tiêu công) là việc phân phối và sử dụng các quỹ công. Các quỹ công bao gồm quỹ ngân sách Nhà nước và các quỹ Tài chính Nhà nước ngoài ngân sách Nhà nước. Chi tiêu công không phải là những chi tiêu gắn liền trực tiếp với các hoạt động sản xuất kinh doanh ở các đơn vị cơ sở, mà là những chi tiêu gắn liền với việc thực hiện các chức năng của Nhà nước, tức là gắn liền với việc đáp ứng các nhu cầu chung, nhu cầu có tính chất toàn xã hội - tầm vĩ mô. Mặc dù hiệu quả của các khoản chi tiêu của Tài chính công trên những khía cạnh cụ thể vẫn có thể đánh giá bằng các chỉ tiêu định lượng như vay nợ, một số vấn đề xã hội...nhưng xét về tổng thể, hiệu quả đó thường được xem xét trên tầm vĩ mô. Điều đó có nghĩa là, hiệu quả của việc sử dụng các quỹ công phải được xem xét dựa trên cơ sở đánh giá mức độ hoàn thành các mục tiêu kinh tế - xã hội đã đặt ra mà các khoản chi tiêu công phải đảm nhận. Thông thường việc đánh giá hiệu quả chi tiêu công dựa vào hai tiêu thức cơ bản: kết quả đạt được và chi phí bỏ ra. Kết quả ở đây được hiểu bao gồm: kết quả kinh tế và kết quả xã hội, kết quả trực tiếp và kết quả gián tiếp.

Đặc điểm về phạm vi hoạt động của Tài chính công: Gắn liền với bộ máy Nhà nước, phục vụ cho việc thực hiện các chức năng của Nhà nước và vai trò quản lý vĩ mô của Nhà nước đối với toàn bộ nền kinh tế, phạm vi ảnh hưởng của Tài chính công rất rộng rãi. Tài chính công có thể tác động tới các hoạt động khác nhau nhất của mọi lĩnh vực kinh tế - xã hội Thông qua quá trình phân phố các nguồn tài chính, Tài chính công có khả năng động viên, tập trung một phần nguồn tài chính quốc gia vào các quỹ công từ mọi lĩnh vực hoạt động từ mọi chủ thể kinh tế xã hội; đồng thời, bằng việc sử dụng các quỹ công, Tài chính công có khả năng tác động tới mọi lĩnh vực hoạt động kinh tế - xã hội, đạt tới những mục tiêu đã định.

1.3. Chức năng của Tài chính công

Tài chính vốn có hai chức năng là phân phối và giám đốc. Là một bộ phận của tài chính nói chung. Tài chúng công cũng có những chức năng khách quan như vậy. Tuy nhiên, do tính đặc thù của nó là luôn gắn liền với Nhà nước và phát huy vai trò của Nhà nước trong quản lý vĩ mô nền kinh tế, Tài chính công lại biểu lộ khả năng khách quan phát huy tác dụng xã hội của nó trên các khía cạnh cụ thể phù hợp với tính đặc thù đó. Đó là ba chức năng: Phân bổ nguồn lực, tái phân phối thu nhập, điều chỉnh và kiểm soát.

1. Chức năng phân bổ nguồn lực: *Chức năng phân bổ nguồn lực của Tài chính công là khả năng khách quan của Tài chính công mà nhờ vào đó các nguồn tài lực thuộc quyền chi phối của các chủ thể công được tổ chức, sắp xếp, phân phối một cách có tính toán, cân nhắc theo những tỷ lệ hợp lý nhằm nâng cao tín hiệu quả kinh tế - xã hội của việc sử dụng các nguồn tài lực đó đảm bảo cho nền kinh tế phát triển vững chắc và ổn định theo các tỷ lệ cân đối đã định của chiến lược và kế hoạch phát triển kinh tế xã hội.*

Vận dụng chức năng phân bổ nguồn lực của Tài chính công vào đời sống thực tiễn, con người tổ chức quá trình động viên các nguồn lực tài chính thuộc quyền chi phối của các chủ thể công để tạo lập các quỹ công và tổ chức quá trình phân phối, sử dụng các quỹ tiền tệ đó cho các mục đích đã định. Trong đó:

- Các chủ thể công là chủ thể phân bổ với tư cách là người có quyền lực chính trị, hoặc là người có quyền sở hữu, hoặc là người có quyền sử dụng các nguồn tài chính và các nguồn lực tài chính thuộc quyền chi phối của các chủ thể công chính là đối tượng phân bổ;

- Kết quả trực tiếp của việc vận dụng chức năng phân bổ nguồn lực qua Tài chính công là các quỹ công được tạo lập, được phân phối và được sử dụng. Đến lượt nó, việc tạo lập, phân phối và sử dụng một cách đúng đắn, hợp lý cac quỹ tiền tệ đó, tức là sự phân bổ một cách tối ưu các nguồn lực tài chính thuộc quyền chi phối của các chủ thể công lại có tác động mạnh mẽ tới việc sử dụng có hiệ quả các nguồn lực tài chính; thúc đẩy hoàn thiện cơ cấu sản xuất, cơ cấu kinh tế - xã hội bằng việc tính toán, sắp xếp các tỷ lệ cân đối quan trọng trong phân bổ các nguồn tài chính. Một sự phân bổ như thế sẽ là nhân tố có ảnh hưởng quan trọng tới sự phát triển vững chắc và ổn định của nền kinh tế.

- Chức năng phân bổ nguồn lực của Tài chính công là chức năng được đề cập với sự quan tâm nhiều hơn tới khía cạnh kinh tế của sự phân phối. Phân bổ nguồn lực tài chính qua Tài chính công mà Nhà nước là chủ thể phải nhằm đạt tới các mục tiêu của kinh tế vĩ mô là hiệu quả, ổn định và phát triển. Để đạt những mục tiêu kể trên, phân bổ nguồn lực tài chính của Tài chính công phải chú ý xử lý mối quan hệ giữa khu vực công cộng và khu vực tư nhân. Những tỷ lệ hợp lý trong phân bổ nguồn lực tài chính sẽ đảm bảo nâng cao tính hiệu quả trên cả hai khía cạnh thuế khoá và chi tiêu công, từ đó, có tác dụng vừa thúc đẩy tập trung vốn vào các quỹ

công, vừa thúc đẩy tích tự vốn ở các đươn vị cơ sở; vừa thúc đẩy tăng tiết kiệm trong khu vực công, vừa thúc đẩy tăng tiết kiệm và đầu tư trong khu vự tư. Những điều đó sẽ là nhân tố quan trọng ảnh hưởng tới sự phát triển và ổn định kinh tế.

2. Chức năng tái phân phối thu nhập

Chức năng tái phân phối thu nhập của Tài chính công là khả năng khách quan của Tài chính công mà nhờ vào đó Tài chính công được sử dụng vào việc phân phối và phân phối lại các nguồn tài chính trong xã hội nhằm thực hiện mục tiêu công bằng xã hội trong phân phối và hưởng thụ kết quả của sản xuất xã hội.

Trong chức năng này, chủ thể phân phối là các chủ thể công, đại diện là Nhà nước chủ yếu trên tư cách là người có quyền lực chính trị, còn đối tượng phân phối là các nguồn tài chính đã thuộc sở hữu công cộng hoặc đang là thu nhập của các pháp nhân và thể nhân trong xã hội mà Nhà nước tham gia điều tiết. Công bằng trong phân phối biểu hiên trên hai khía cạnh là công bằng về mặt kinh tế và công bằng về mặt xã hội.

Như đã biết, công bằng về kinh tế là yêu cầu nội tại của nền kinh tế thị trường. Do giá cả thị trường quyết định mà việc đưa các yếu tố vào (chi tiêu) và việc thu nhận các yếu tố (thu nhập) là tương xứng với nhau, nó được thực hiện theo sự trao đổi ngang giá trong môi trường cạnh tranh bình đẳng. Tuy nhiên, trong điều kiện của nền kinh tế thị trường, do những yếu tố sản xuất của các chủ thể kinh tế hoặc các cá nhân không giống nhau, do sự không giống nhau về sức khoẻ, độ thông minh bẩm sinh, hoàn cảnh gia đình... mà thu nhập của các chủ thể kinh tế hoặc của các cá nhân có sự chênh lệch. Sự chênh lệch thu nhập này vượt quá giới hạn nào đó sẽ dẫn đến vấn đề không công bằng xã hội.

Như vậy, công bằng xã hội là yêu cầu của xã hội trong việc duy trì sự chênh lệch về thu nhập trong mức độ và phạm vi hợp lý thích ứng với từng giai đoạn mà xã hội có thể chấp nhận được. Tài chính công, đặc biệt là ngân sách Nhà nước, được sử dụng làm công cụ để điều chỉnh lại thu nhập mà các chủ thể trong xã hội đang nắm giữ nhằm đảm bảo sự công bằng xã hội. Sự điều chỉnh này được thực hiện theo hai hướng là điều tiết bớt các thu nhập cao và hỗ trợ các thu nhập thấp. Đối với những thu nhập do thị trường hình thành như tiền lương của người lao động, lợi nhuận doanh nghiệp, thu nhập về cho thuê, thu nhập về tài sản, thu nhập về lợi

tức cổ phần... thì chức năng của Tài chính công là thông qua việc phân phối lại để điều tiết. Những nhu cầu như y tế, bảo vệ sức khoẻ, phúc lợi xã hội, bảo đảm xã hội... thì Tài chính công thực hiện sự phân phối tập trung, hỗ trợ thu nhập từ nguồn tài chính đã được tập trung trong các quỹ công (cùng với việc thực hiện xã hội hoá và đa dạng hoá các nguồn tài chính cho các hoạt động này. Trong việc điều tiết thu nhập, thu thuế là biện pháp chủ yếu. Thông qua các thứ thuế gián thu để điều tiết tương đối giá cả của các loại hàng hoá, từ đó điều tiết sự phân phối các yếu tố sản xuất của các chủ thể kinh tế. Thông qua thuế thu nhập doanh nghiệp để điều tiết lợi nhuận của doanh nghiệp, Thông qua thuế thu nhập cá nhân để điều tiết thu nhập lao động và thu nhập phi lao động của cá nhân (thu nhập về tài sản, tiền cho thuê, lợi tức...).

Thông qua công cụ thuế, các thu nhập cao được điều tiết bớt một phần và được tập trung vào Ngân sách Nhà nước. Khác với chức năng phân bổ nguồn lực, chức năng tái phân phối thu nhập của Tài chính công được đề cập với sự quan tâm nhiều hơn tới khía cạnh xã hội của sự phân phối. Tuy nhiên, vấn đề được đặt ra ở đây là cần nhận thức và xử lý hợp lý mối quan hệ giữa mục tiêu công bằng và mục tiêu hiệu quả của kinh tế vĩ mô. Trong nhiều trường hợp, để đạt tới mục tiêu công bằng, sự phân phối lại làm làm tổn hại tới mục tiêu hiệu quả. Do đó, một sự tính toán cân nhắc trong chính sách phân phối và tái phân phối thu nhập để có thể đạt tới mục tiêu công bằng trên cơ sở đảm bảo tính hiệu quả kinh tế của sự phân phối và ít ảnh hưởng nhất tới mục tiêu hiệu quả là điều có ý nghĩa đặc biệt quan trọng nhằm sử dụng Tài chính công làm công cụ thực hiện các mục tiêu kinh tế vĩ mô.

3. Chức năng điều chỉnh và kiểm soát

Chức năng điều chỉnh và kiểm soát của Tài chính công là khả năng khách quan của Tài chính công để có thể thực hiện việc điều chỉnh lại quá trình phân phối các nguồn lực tài chính và xem xét lại tính đúng đắn, tính hợp lý của các quá trình phân phối đó trong mọi lĩnh vực khác nhau của nền kinh tế quốc dân.

Đối tượng điều chỉnh và kiểm soát của Tài chính công trước hết là quá trình phân bổ các nguồn lực thuộc quyền chi phối của các chủ thể công. Nói khác đi, đó là quá trình tạo lập và sử dụng các quỹ công. Tuy nhiên cần nhận rõ rằng, việc tạo lập, phân phối và sử dụng các quỹ công lại luôn có mối liên hệ hữu cơ với việc tạo lập,

phân phối và sử dụng các quỹ tiền tệ của mọi chủ thể kinh tế - xã hội khác và được tiến hành trên cơ sở các chính sách, chế độ do Nhà nước quy định.

Do đó, đối tượng điều chỉnh và kiểm soát của Tài chính công không chỉ là bản thân quá trình phân phối của Tài chính công mà còn là các quá trình phân phối các nguồn tài chính ở mọi chủ thể kinh tế xã hội theo các yêu cầu đặt ra của các chính sách thu, chi tài chính. Với đối tượng điều chỉnh và kiểm soát như vậy, có thể nhận thấy rằng, phạm vi điều chỉnh và kiểm soát của Tài chính công là rất rộng rãi, nó bao trùm mọi lĩnh vực kinh tế - xã hội trong suốt quá trình diễn ra các hoạt động phân phối các nguồn tài chính để tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ. Điều chỉnh và kiểm soát có cùng đối tượng quản lý và tác động, đó là quá trình phân bổ các nguồn lực tài chính, quá trrình tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ, nhưng giữa chúng vẫn có những sự khác nhau về nội dung và cách thức quản lý và tác động.

Nội dung của kiểm soát - kiểm tra quá trình vận động của các nguồn tài chính là: kiểm tra việc khai thác, phân bổ và sử dụng các nguồn lực tài chính; Kiểm tra tính cân đối, tính hợp lý của việc phân bổ và kiểm tra tính tiết kiệm, tính hiệu quả của việc sử dụng chúng. Còn nội dung của điều chỉnh quá trình vận động của các nguồn tài chính là: điều chỉnh về mặt tổng lượng của nguồn tài chính nhằm đạt tới cân đối về mặt tổng lượng cung cấp vốn và tổng lượng nhu cầu vốn; điều tiết cơ cấu và mối quan hệ tỷ lệ giữa các mặt trong phân bổ các nguồn tài chính như: quan hệ tỷ lệ giữa tích luỹ với tiêu dùng, giữa tiêu dùng xã hội với tiêu dùng cá nhân, giữa trung ương với địa phương, giữa các ngành...

Kết quả của điều chỉnh và kiểm soát của Tài chính công được thể hiện trên các khía cạnh:

Thứ nhất, đảm bảo cho việc tạo lập, phân phối và sử dụng các quỹ công được đúng đắn, hợp lý, đạt kết quả tối đa nhất theo các mục tiêu, yêu cầu đã định.

Thứ hai, góp phần điều chỉnh quá trình phân phối các nguồn tài chính, quá trình tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ ở các chủ thể kinh tế - xã hội khác, đảm bảo cho các hoạt động thu, chi bằng tiền ở đó được thực hiện theo đúng các quy định của chính sách, chế độ Nhà nước. Các chức năng của Tài chính công là sự thể hiện bản chất của tài chính công. Vận dụng các chức năng này vào hoạt động thực tiễn, Tài chính công được tổ chức thành một hệ thống bao gồm nhiều bộ phận khác nhau để thực

hiện những chức năng, nhiệm vụ đặc thù, cụ thể hoá các chức năng chung của Tài chính công.

1.4. Cơ cấu của Tài chính công.

Gắn với chủ thể là Nhà nước, các quỹ tiền tệ thuộc Tài chính công có tính đặc thù là việc tạo lập và sử dụng chúng luôn gắn liền với quyền lực về kinh tế và chính trị của Nhà nước và việc thực hiện các chức năng của Nhà nước, còn các chức năng của Nhà nước lại được thực hiện thông qua các bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước theo một cơ cấu tổ chức thích hợp với từng thời kỳ lịch sử của sự phát triển xã hội.

Từ đó có thể cho rằng, *xét về mặt cơ cấu*, Tài chính công được xem là một hệ thống bao gồm nhiều bộ phận hợp thành. Từ những phân tích kể trên có thể có khái niệm về hệ thống tài chính công như:

Hệ thống Tài chính công là tổng thể các hoạt động tài chính gắn liền với việc tạo lập hoặc sử dụng các quỹ công và cơ cấu tổ chức của bộ máy Nhà nước nhằm phục vụ và thực hiện các chức năng, nhiệm vụ về kinh tế - xã hội mà Nhà nước đảm nhận.

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

- Tài chính các loại hình doanh nghiệp tư nhân (gồm cả doanh nghiệp sản xuất, doanh nghiệp dịch vụ tài chính và doanh nghiệp dịch vụ phi tài chính) và tài chính hộ gia đình.

- Tài chính các tổ chức chính trị

- xã hội, nghề nghiệp.

- Tài chính các doanh nghiệp Nhà nước (gồm cả doanh nghiệp sản xuất, doanh nghiệp dịch vụ phi tài chính và doanh nghiệp dịch vụ tài chính). Các doanh nghiệp này mặc dù có nguồn tài chính thuộc sở hữu Nhà nước nhưng các hoạt động ở đây chủ yếu vì mục tiêu lợi nhuận, không phải vì lợi ích công cộng, lợi ích toàn xã hội

nên không được xếp vào Tài chính công. Ba bộ phận trên đây được gọi chung là tài chính tư. Tài chính công gồm các bộ phận cấu thành là:

- Ngân sách Nhà nước;

- Tín dụng Nhà nước

- Các quỹ tài chính Nhà nước ngoài Ngân sách Nhà nước

- Tài chính các cơ quan Nhà nước

- Tài chính các đơn vị sự nghiệp Nhà nước;

Tuỳ theo các cách tiếp cận khác nhau dựa trên các tiêu thức khác nhau có thể có các cách phân loại khác nhau về hệ thống Tài chính công.

1.4.1. Căn cứ theo chủ thể quản lý Theo tiêu chí này, Tài chính công bao gồm:

- ***Tài chính chung của Nhà nước***

Chủ thể quản lý tài chính là Nhà nước. Tài chính chung của Nhà nước gồm các bộ phận cấu thành như: Ngân sách Nhà nước, tín dụng Nhà nước, dự trữ Nhà nước. Các bộ phận của tài chính chung hoạt động gắn liền với chủ thể là Nhà nước, gắn liền với sự hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ của Nhà nước, Ngân sách Nhà nước là khâu giữ vị trí quan trọng nhất trong hoạt động của Tài chính công.

Về mặt luật pháp, Ngân sách Nhà nước có tính pháp lý cao gắn liền với quyền lực chính trị của Nhà nước và khi được Quốc hội thông qua, Ngân sách Nhà nước được coi là văn bản pháp quy có hiệu lực thi hành.

Về mặt kế hoạch, Ngân sách Nhà nước là kế hoạch Tài chính quan trọng và cơ bản của Chính phủ. Về mặt công cụ, Ngân sách Nhà nước là công cụ Tài chính của Nhà nước tác động mạnh mẽ đễn kinh tế vĩ mô.

Ngân sách Nhà nước được cấu trúc thành hai phần: thu ngân sách Nhà nước và chi ngân sách Nhà nước. Các khoản thu chủ yếu của Ngân sách Nhà nước là thuế. Khoản thu này mang tính cưỡng chế và tạo ra nguồn lực tài chính với quy mô lớn cho Nhà nước. Các khoản chi chủ yếu của Ngân sách Nhà nước hướng vào chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên. Ngân sách Nhà nước phải duy trì sự cân đối nhằm đạt hiệu quả cao trong hoạt động của Tài chính công và sự phát triển bền

vững của nền kinh tế quốc dân. Tín dụng Nhà nước là một hình thức tín dụng được Nhà nước sử dụng để huy động vốn cho Ngân sách Nhà nước nhằm giải quyết yêu cầu cân đối ngân sách Nhà nước và yêu cầu đầu tư phát triển.

Tín dụng Nhà nước do chủ thể là Nhà nước thực hiện trên hai phương diện: một mặt, vừa huy động, thu hút các nguồn lực tài chính ở trong và ngoài nước thông qua việc Nhà nước phát hành các giấy tờ có giá của Nhà nước và vay nợ; mặt khác, Nhà nước sử dụng nguồn lực tài chính đã huy động được để cho vay và đầu tư phát triển kinh tế theo chính sách, theo các chương trình, dự án đã được hoạch định. Các quan hệ tín dụng nhà nước thực hiện theo nguyên tắc hoàn trả, có thời hạn và có lãi; mang tính chất tự nguyện và bắt buộc, trong đó tính chất tự nguyện là chủ yếu.

Dự trữ Nhà nước được hình thành từ nguồn lực Tài chính của Ngân sách Nhà nước. Dự trữ Nhà nước thể hiện một lượng tiền tệ nằm trong dự trữ để sử dụng trong trường hợp nền kinh tế và thị trường có những biến động, rủi ro gây ảnh hưởng đến sự phát triển của toàn bộ nền kinh tế hoặc để dự phòng cho các khoản chi bất thường có thể phát sinh trong năm tài khoá mà Nhà nước chưa dự kiến trước được.

- Tài chính của các đơn vị hành chính Nhà nước

Chủ thể quản lý tài chính là các đơn vị hành chính Nhà nước. Căn cứ theo pháp luật quy định, hệ thống hành chính ở Việt Nam bao gồm: hệ thống các cơ quan lập pháp, hệ thống các cơ quan hành pháp và hệ thống các cơ quan tư pháp, hoạt động từ cấp trung ương xuống cấp địa phương và cấp cơ sở.

Đây là các đơn vị dự toán mà nhu cầu chi tiêu được đảm bảo bởi Ngân sách Nhà nước. Trên cơ sở dự toán của các đơn vị hành chính Nhà nước được các cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, Ngân sách Nhà nước thực hiện chuyển kinh phí theo dự toán được duyệt cho các đơn vị này nhằm duy trì sự hoạt động và phát triển của bộ máy hành chính Nhà nước.

- Tài chính của các đơn vị sự nghiệp Nhà nước

Chủ thể quản lý Tài chính là các đơn vị sự nghiệp Nhà nước. Các đơn vị sự nghiệp Nhà nước hoạt động đa dạng trong nhiều lĩnh vực kinh tế, văn hoá, xã hội và cung cấp các dịch vụ công cho khu vực công và khu vực tư. Trong điều kiện kinh tế thị

trường, yêu cầu về chất lượng dịch vụ công và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp Nhà nước là những vấn đề mang tính tất yếu khách quan. Do vậy, bên cạnh các khoản chi của Ngân sách Nhà nước đối với các đơn vị sự nghiệp Nhà nước, các đơn vị này còn có nguồn thu nhập từ việc cung cấp các dịch vụ công cho xã hội. Thu từ dịch vụ công của các đơn vị sự nghiệp Nhà nước góp phần làm giảm bớt các khoản chi sự nghiệp của Ngân sách Nhà nước. Các đơn vị sự nghiệp Nhà nước bao gồm: Các đơn vị sự nghiệp hoặc được Nhà nước cấp kinh phí 100%, hoặc ngân sách Nhà nước cấp một phần kinh phí hoặc tự chủ hoàn toàn về Tài chính.

1.4.2. Căn cứ theo nội dung quản lý: Theo nội dung quản lý có thể chia Tài chính công thành các bộ phận:

- Ngân sách Nhà nước;

- Tín dụng Nhà nước;

- Các Quỹ Tài chính Nhà nước ngoài ngân sách nhà nước.

- Ngân sách Nhà nước

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

Tín dụng Nhà nước Tín dụng Nhà nước bao gồm cả hoạt động đi vay và hoạt động cho vay của Nhà nước. Tín dụng Nhà nước thường được sử dụng để hỗ trợ Ngân sách Nhà nước trong các trường hợp cần thiết. Thông qua hình thức Tín dụng Nhà nước, Nhà nước động viên các nguồn tài chính tạm thời nhàn rỗi của các pháp nhân và thể nhân trong xã hội nhằm đáp ứng nhu cầu tạm thời của các cấp chính quyền nhà nước trong việc thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, chủ

yếu là thông qua việc cấp vốn thực hiện các chương trình cho vay dài hạn. Tín dụng Nhà nước được thực hiện bằng cách phát hành trái phiếu Chính phủ như: Tín phiếu Kho bạc Nhà nước, trái phiếu Kho bạc Nhà nước, trái phiếu công trình (ở Việt Nam hiện có hình thức trái phiếu đô thị), công trái quốc gia (ở Việt Nam là công trái xây dựng Tổ quốc) trên thị trường tài chính. Đặc trưng cơ bản của các quan hệ trong tạo lập và sử dụng quỹ tiền tệ qua hình thức tín dụng Nhà nước là mang tính tự nguyện và có hoàn trả.

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

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

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

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

Thứ ba, Trợ giúp Nhà nước trong việc khắc phục những khiếm khuyết của kinh tế thị trường và chuyển dần nền kinh tế - xã hội sang hoạt động theo cơ chế thị trường. ở các quốc gia khác nhau và ngay ở trong một quốc gia, trong các thời kỳ phát triển khác nhau, việc tổ chức bao nhiêu quỹ Tài chính Nhà nước ngoài Ngân sách Nhà nước là không giống nhau. Điều đó phụ thuộc vào mức độ phát triển kinh tế - xã hội, trình độ quản lý Tài chính công của các quốc gia trong các thời kỳ lịch sử nhất định. Việc tổ chức các quỹ tiền tệ thuộc Tài chính công theo cơ chế nhiều quỹ thành quỹ Ngân sách Nhà nước và các quỹ ngoài ngân sách là phù hợp với việc thực hiện phân cấp, phân công quản lý kinh tế - xã hội của Nhà nước. Điều đó đảm bảo phát huy tính tích cực, chủ động sáng tạo của các địa phương, các ngành, các đơn vị trong quản lý kinh tế - xã hội và là điều kiện thực hiện chuyên môn hoá

trong quản lý Tài chính công đảm bảo cho việc quản lý đó được chặt chẽ hơn, có hiệu quả hơn.

1.5. Các nguyên tắc Tài chính công.

Nguyên tắc không hoàn lại:

Nguyên tắc không hoàn lại là một trong các nguyên tắc cơ bản và quan trọng của Tài chính công. Các quan hệ Tài chính, các nghiệp vụ Tài chính phát sinh và tồn tại trong lĩnh vực Tài chính công luôn luôn phản ánh tính chất không hoàn lại. Các pháp nhân và thể nhân khi thực hiện nghĩa vụ Tài chính theo luật định đối với Nhà nước thể hiện bằng việc nộp các khoản tiền vào các quỹ tiền tệ của Nhà nước mà chủ yếu là quỹ ngân sách Nhà nước thì Nhà nước có nguồn thu nhập Tài chính và không thực hiện hoàn lại cho người nộp. Đối với các khoản chi tiêu công, khi Nhà nước cấp phát cho các chủ thể công quyền sử dụng theo dự toán được duyệt thì các chủ thể này cũng không phải hoàn trả lại cho Nhà nước. Nguyên tắc không hoàn lại đảm bảo cho Nhà nước tập trung nguồn lực Tài chính công với số lượng và cơ cấu hợp lý và các quỹ tiền tệ của Nhà nước và điều này đảm bảo cho Nhà nước thực hiện chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước trong từng thời kỳ nhất định.

Nguyên tắc không tương ứng:

Trên cơ sở huy động, tập trung một bộ phận nguồn lực Tài chính quốc gia vào các quỹ tiền tệ thuộc sở hữu Nhà nước, Nhà nước tiến hành phân bổ và sử dụng các nguồn lực này cho các mục đích xác định. Trong cơ chế kinh tế thị trường, Nhà nước thực hiện các chức năng kinh tế và xã hội. Do vậy, căn cứ theo chính sách và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước, thông qua các chỉ tiêu công như: chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi trợ cấp, hỗ trợ, chi bảo hiểm xã hội... Nhà nước cung cấp nguồn lực Tài chính, cung cấp hàng hoá và dịchvụ công cho các chủ thể ở khu vực công và khu vực tư. Nhà nước đảm bảo nguồn lực Tài chính và hàng hoá, dịch vụ công cho các chủ thể đó không vì mục đích lợi nhuận và không tương 20 ứng với nghĩa vụ Tài chính của họ đối với Nhà nước. Vận dụng nguyên tắc này trong thực tiễn được thể hiện bằng việc Nhà nước sử dụng các nguồn Tài chính công đã tập trung được để chi phát triển kinh tế, chi sự nghiệp văn hoá xã hội, chi bảo hiểm xã hội theo các điều kiện luật định, các khoản chi trợ cấp và những người được hưởng lợi từ khoản chi tiêu công là các chủ thể kinh tế và các

tầng lớp dân cư. Nguyên tắc này được đề cập với sự quan tâm nhiều hơn đến khía cạnh xã hội của sự phân phối, đặc biệt trong điều kiệu kinh tế thị trường đang diễn ra sự phân hoá mạnh về thu nhập và phân hoá giàu nghèo giữa các tầng lớp dân cư.

Nguyên tắc bắt buộc:

Nguyên tắc bắt buộc xuất phát từ việc sử dụng quyền lực chính trị của Nhà nước. Các Nhà nước ở bất kỳ chế độ xã hội nào muốn tồn tại và hoạt động đều phải dùng quyền lực chính trị để ban hành các sắc luật, trong đó có luật Tài chính nhằm tập trung các nguồn thu nhập về các quỹ tiền tệ của Nhà nước. Các khoản thu mang tính bắt buộc và rất đa dạng như thu thuế, vay nợ Nhà nước bảo hiểm xã hội bắt buộc và các khoản đóng góp bắt buộc khác. Với việc vận dụng nguyên tắc bắt buộc cho thấy các chủ thể là các pháp nhân và thể nhân phải nhận thức và thực hiện các trách nhiệm tài chính của mình trước Nhà nước và xã hội, chấp hành nghiêm chỉnh kỷ cương, luật pháp Tài chính của Nhà nước.

1. 6. Vai trò của Tài chính công

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

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

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

Một là, Khai thác, động viên và tập trung các nguồn tài chính để đáp ứng 21 đầy đủ, kịp thời cho các nhu cầu chi tiêu đã được Nhà nước dự tính cho từng thời kỳ phát triển. Các nguồn tài chính này có thể được động viên cả ở trong nước và từ nước ngoài, từ mọi lĩnh vực hoạt động và mọi thành phần kinh tế, dưới nhiều hình thức khác nhau, có bắt buộc và tự nguyện, có hoàn trả và không hoàn trả, trong đó, tính bắt buộc và không hoàn trả là nét đặc trưng.

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

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

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

Dựa trên các tiêu chí đã trình bày kể trên có thể chia hệ thống tài chính quốc dân thành hai bộ phận: Tài chính công và tài chính tư Do tính chất đặc biệt kể trên về vị trí, nhiệm vụ và phạm vi hoạt động của nó, trong hệ thống tài chính quốc dân, Tài chính công, đặc biệt là Ngân sách Nhà nước luôn giữa vai trò chủ đạo gắn liền với vai trò lãnh đạo của Nhà nước. Có thể nhận thấy vai trò đó của Tài chính công trên các khía cạnh sau đây:

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

Thứ hai, Tài chính công có vai trò hướng dẫn các hoạt động của tài chính tư. Hoạt động của Tài chính công luôn gắn liền và phục vụ thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, định hướng phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước, do đó, các 22 hoạt dộng thu, chi của Tài chính công như là một tấm gương phản ánh các định hướng phát triển đó, từ đó có tác dụng hướng dẫn các hoạt động thu, chi trong hoạt động kinh tế xã hội của khu vực tư.

Thứ ba, Tài chính công có vai trò điều chỉnh các hoạt động của tài chính tư. Vai trò này được thể hiện: thông qua hoạt động kiểm tra của Tài chính công có thể phát hiện những điểm bất hợp lý, những sự chệch hướng của các hiện tượng thu, chi trong các hoạt động phân phối nguồn tài chính, trong quát rình tạo lập hoặc sử

dụng các quỹ tiền tệ của tài chính tư, từ đó, đòi hỏi và có biện pháp hiệu chỉnh các quá trình kể trên đảm bảo cho các nguồn tài chính vận động đúng hướng và nâng cao hiệu quả của việc sử dụng chúng.

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

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

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

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

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

- Thông qua hoạt động phân phối các quỹ công, đặc biệt là quỹ Ngân sách nhà nước, cho xây dựng kết cấu hạ tầng, đầu tư vào các ngành then chốt, các công trình mũi nhọn, hình thành các doanh nghiệp Nhà nước hỗ trợ tài chính cho các doanh nghiệp cần nâng đỡ khuyến khích, Tài chính công góp phần tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển sản xuất kinh doanh, góp phần hình thành và 23 hoàn thiện cơ cấu sản xuất, cơ cấu kinh tế - xã hội, đảm bảo các tỷ lệ cân đối của nền kinh tế, từ đó thúc đẩy kinh tế phát triển và tăng trưởng.

Thứ hai, Tài chính công đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện công bằng xã hội và giải quyết các vấn đề xã hội - vai trò xã hội của Tài chính công. Vai trò này được thể hiện thông qua việc sử dụng các công cụ thu, chi của Tài chính công để điều chỉnh thu nhập giữa các tầng lớp dân cư, giảm bớt những bất hợp lý trong phân phối, đảm bảo công bằng và góp phần giải quyết những vấn đề xã hội đáp ứng các mục tiêu xã hội của kinh tế vĩ mô. Tài chính công được sử dụng trong việc

thực hiện công bằng xã hội thông qua tác động theo hai hướng: Giảm bớt các thu nhập cao và nâng đỡ các thu nhập thấp nhằm rút ngắn khoảng cách thu nhập giữa các tầng lớp dân cư.

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

Thứ ba, Tài chính công đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô. Sự phát triển ổn định của một nền kinh tế được đánh giá trên nhiều tiêu chí như: Đảm bảo tốc độ tăng trưởng kinh tế hợp lý và bền vững; duy trì việc sử dụng lao động ở tỷ lệ cao; thực hiện được cân đối cán cân thanh toán quốc tế; hạn chế sự tăng giá đột ngột, đồng loạt và kiềm chế lạm phát ở mức hợp lý... Để góp phần giữ vững sự ổn định của nền kinh tế, các biện pháp của Tài chính công được sử dụng nhằm đảm bảo yêu cầu của các tiêu chí kể trên. Trong đó, có thể nhận thấy các biện pháp được sử dụng thường xuyên như: Tạo lập các quỹ dự trữ về hàng hoá và tài chính nhằm đề phòng và ứng phó với những biến động của thị trường; tạo lập quỹ bình ổn giá; tạo lập và sử dụng quỹ quốc gia hỗ trợ việc làm...

2. QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG.

2.1.Khái niệm và đặc điểm quản lý Tài chính công.

2.1.1. Khái niệm Quản lý Tài chính công:

Quản lý nói chung được quan niệm là một quá trình tổ chức, điều hành mà chủ thể quản lý tiến hành thông qua việc sử dụng các công cụ và phương pháp thích hợp nhằm tác động và điều khiển đối tượng quản lý hoạt động phát triển phù hợp với quy luật khách quan và đạt tới các mục tiêu đã định. Trong hoạt động quản lý, các vấn đề về: chủ thể quản lý, đối tượng quản lý, công cụ và phương pháp quản lý, mục tiêu quản lý là những yếu tố trung tâm đòi hỏi phải được xác định đúng đắn.

Quản lý Tài chính công là một nội dung của quản lý tài chính và là một mặt của quản lý xã hội nói chung, do đó trong quản lý Tài chính công, các vấn đề kể trên cũng là các vấn đề cần được nhận thức đầy đủ. Trong quản lý Tài chính công, các chủ thể quản lý có thể sử dụng nhiều phương pháp quản lý và nhiều công cụ quản lý khác nhau.

Phương pháp tổ chức: được sử dụng để thực hiện ý đồ của chủ thể quản lý trong việc bố trí, sắp xếp các mặt hoạt động của Tài chính công theo những khuôn mẫu đã định và thiết lập bộ máy quản lý phù hợp với các mặt hoạt động.

Phương pháp hành chính: được sử dụng khi các chủ thể quản lý Tài chính công đòi hỏi phải được các khách thể quản lý tuân thủ một cách vô điều kiện. Đó là khi các chủ thể quản lý ra các mệnh lệnh hành chính.

Phương pháp kinh tế: được sử dụng thông qua việc dùng lợi ích vật chất để kích thích tính tích cực của các khách thể quản lý, tức là tác động tới các tổ chức và cá nhân đang tổ chức các hoạt động Tài chính công.

Hệ thống pháp luật thuộc lĩnh vực Tài chính công: được sử dụng để quản lý và điều hành các hoạt động Tài chính công được xem như một loại công cụ quản lý có vai trò đặc biệt quan trọng. Trong quản lý Tài chính công, công cụ pháp luật được sử dụng thể hiện dưới các dạng cụ thể là các chính sách, cơ chế quản lý tài chính; các chế độ quản lý tài chính, kế toán, thống kê, các định mức, tiêu chuẩn về tài chính, mục lục Ngân sách Nhà nước ... Cùng với pháp luật, hàng loạt công cụ phổ biến khác được sử dụng trong quản lý Tài chính công như: các đòn bẩy kinh tế, tài chính; Kiểm tra, thanh tra, giám sát: các tiêu chí đánh giá hiệu quả quản lý Tài chính công...Mỗi công cụ kể trên có đặc điểm khác nhau và được sử dụng theo các cách khác nhau nhưng đều nhằm cùng một hướng là thúc đẩy nâng cao hiệu quả hoạt động Tài chính công nhằm đạt tới mục tiêu đã định.

Từ những phân tích kể trên có thể có khái niệm tổng quát về quản lý Tài chính công như sau:

Quản lý Tài chính công là hoạt động của các chủ thể quản lý Tài chính công thông qua việc sử dụng có chủ định các phương pháp quản lý và các công cụ quản lý để tác động và điều khiển hoạt động của Tài chính công nhằm đạt được các mục tiêu đã định.

2.1.2. Đặc điểm của Quản lý Tài chính công.

Tác động quản lý phải thông qua các công cụ, các biện pháp phối hợp với đặc điểm và quy luật vận động của đối tượng quản lý. Chúng ta có thể nêu ra một số đặc điểm của quản lý tài chính công như dưới đây:

- Đặc điểm về mục tiêu quản lý Mục tiêu của quản lý tài chính công hay mục tiêu của quản lý tài chính tư nhân đều nhằm thu được lợi ích cao nhất nhưng với chi phí thấp nhất. Tuy nhiên, mục tiêu của quản lý Tài chính công cần hướng tới lại khác về cơ bản so với mục tiêu của quản lý tài chính tư nhân. Lợi ích được tư quan tâm chủ yếu là lợi ích kinh tế của riêng mình. Trái lại, lợi ích mà Nhà nước quan tâm phải là lợi ích tổng thể kinh tế - xã hội của cả quốc gia. Dù việc đánh thuế có phân biệt giữa các loại sản phẩm, hay chi tiêu có ưu tiên cho vùng này hay vùng khác, cho ngành này hay ngành khác.... nhưng lợi ích mà Nhà nước quan tâm trước hết phải là lợi ích chung. ổn định, công bằng và hiệu quả của toàn bộ nền kinh tế - xã hội. Tuy vậy, Nhà nước cũng phải quan tâm thoả đáng đến lợi ích bộ phận, lợi ích cá nhân trong mối quan hệ hài hoà với lợi ích của toàn xã hội và phục tùng lợ ích của toàn xã hội. Tư nhân quan tâm chủ yếu đến chi phí trực tiếp do mình bỏ ra, và ít quan tâm đến chi phí của xã hội, như chi phí khắc phục ô nhiễm môi trường, xoá đói giảm nghèo, giữ gìn an ninh trật tự.... Trái lại, Nhà nước chủ yếu phải quan tâm đến chi phí chung của toàn xã hội. Tóm lại, trong khi mục đích của quản tài chính tư nhân là nhằm đạt tới lợi ích kinh tế cục bộ (lợi nhuận), thì mục đích của quản lý tài chính công là nhằm đạt tới lợi ích tổng thể, cả về kinh tế, cả về xã hội ở tầm vĩ mô.

- Đặc điểm về nội dung quản lý Tài chính công. Nội dung vật chất của Tài chính công là các nguồn tài chính thuộc các quỹ công. Các nguồn tài chính đó có thể tồn tại dưới dạng tiền tệ hoặc tài sản, nhưng tổng số nguồn lực tài chính đó là biểu hiện về mặt giá trị, là đại diện cho một lượng của cải vật chất của xã hội. Về lý thuyết cũng như thực tiễn, sự vận động của các nguồn tài chính phải ăn khớp với sự vận động của của cải vật chất mới đảm bảo cho sự phát triển cân đối của nền kinh tế. Điều đó càng có ý nghĩa và cần thiết bởi vì tổng nguồn lực tài chính thuộc các quỹ công chiếm tỷ trọng lớn trong tổng nguồn lực tài chính của toàn xã hội. Do đó, trong quản lý Tài chính công, không những phải quản lý nguồn tài chính đang tồn tại cả dưới hình thức tiền tệ, cả dưới hình thức tài sản, mà còn phải quản lý sự vận

động của tổng nguồn lực Tài chính công - sự vận động về mặt giá trị - trên cơ sở tính toán để đảm bảo cân đối với sự vận động của các luồng của cải vật chất và lao động - sự vận động về mặt giá trị sử dụng - trong đời sống thực tiễn.

- Đặc điểm về sử dụng các công cụ quản lý. Quản lý Tài chính công và quản lý tài chính tư nhân đều phải dựa vào pháp luật, kế hoạch, hạch toán v.v..... Nhưng việc sử dụng các công cụ này trong quản lý tài chính công và quản lý tài chính tư nhân là rất khác nhau. Quản lý Tài chính công phải tuân thủ pháp luật cả dưới góc độ quản lý Nhà nước, cả dưới góc độ quản lý nghiệp vụ cụ thể. Nhưng quản lý tài chính tư nhân chỉ phải tuân thủ pháp luật dưới góc độ quản lý Nhà nước, còn quản lý các nghiệp vụ cụ thể lại theo quy định của người chủ. Sử dụng công cụ kế hoạch để quản lý Tài chính công thể hiện rõ nhất là ở việc lập và chấp hành dự toán ngân sách Nhà nước hàng năm.

Tất cả các ngành, các cấp, các đơn vị và cá nhân ở những mức độ khác nhau đều tham gia lập và chấp hành ngân sách Nhà nước (vì thu, chi ngân sách Nhà nước có quan hệ với tài chính của mọi chủ thể trong xã hội). Cơ quan lập pháp (Quốc hội) thẩm tra dự toán và quyết toán Ngân sách Nhà nước; cơ quan hành pháp (Chính phủ) tổ chức thực hiện dự toán ngân sách Nhà nước. Số liệu ngân sách Nhà nước phải được công bố công khai cho nhân dân biết. Nhưng kế hoạch tài chính của tư nhân chỉ là kế hoạch nội bộ một đơn vị. Nó được dùng để phục vụ cho công cuộc kinh doanh của người chủ, nên có nhiều chỉ tiêu được giữ bí mật. Công cụ kế toán được sử dụng trong quản lý tài chính công là nhằm giúp nhân dân giám sát việc thu, chi của Chính phủ có đáp ứng tốt lợi ích của nhân dân hay không; còn kế toán của tư nhân chủ yếu là để phục vụ cho kinh doanh của người chủ, giúp người chủ chiến thắng trong cạnh tranh và thu được lợi nhuận cao....

2.2. Nội dung quản lý Tài chính công.

Quản lý Tài chính công có nội dung đa dạng và phức tạp. Xét theo các bộ phận cấu thành các quỹ công, nội dung chủ yếu của quản lý Tài chính công bao gồm: quản lý Ngân sách Nhà nước và quản lý các quỹ Tài chính Nhà nước ngoài Ngân sách Nhà nước.

2.2.1. Quản lý ngân sách Nhà nước.

Quản lý ngân sách Nhà nước bao gồm ba nội dung cơ bản là:

Quản lý thu ngân sách Nhà nước: Quản lý thu ngân sách Nhà nước được thực hiện bằng các hình thức: bắt buộc bao gồm thuế, phí, lệ phí; bán tài nguyên, tài sản quốc gia, các khoản thu trong các doanh nghiệp nhà nước. Ngoài ra, tuỳ theo điều kiện cụ thể của mỗi nước mà còn có các hình thức động viên khác như hình thức trưng thu, trưng mua... Quản lý quá trình thu ngân sách Nhà nước chính là quản lý các hình thức động viên đó. Nội dung quản lý quá trình thu ngân sách Nhà nước không chỉ đơn thuần là quản lý các hình thức thu và số thu ngân sách Nhà nước mà còn phải tổ chức quản lý các yếu tố quyết định đến số thu của ngân sách Nhà nước. Trong thực tế có nhiều cách thức, phương pháp quản lý thu ngân sách Nhà nước. Song cách thức, phương pháp quản lý thu ngân sách Nhà nước phổ biến hiện nay là:

- Xác lập một hệ thống chính sách thu đồng bộ phù hợp với thực trạng của nền kinh tế nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, tạo ra công ăn việc làm nhiều hơn, kiềm chế và hạn chế lạm phát, thực hiện chủ trương mở cửa, từng bước cân đối cán cân thanh toán quốc tế.

- Trên cơ sở chính sách, chế độ thu, gắn với diễn biến của quá trình hoạt động kinh tế, cần xây dựng kế hoạch thu sát, đúng, phù hợp với diễn biến thực tế khách quan của tình hình kinh tế hàng năm.

- Xác lập các biện pháp tổ chức thu phù hợp với từng khoản thu cụ thể của Ngân sách Nhà nước .

Quản lý quá trình chi của ngân sách Nhà nước. Chi ngân sách Nhà nước có quy mô và mức độ rộng lớn, bao gồm nhiều lĩnh vực, ở nhiều địa phương, ở tất cả các cơ quan công quyền. Mặt khác, trong điều kiện kinh tế thị trường, chi ngân sách Nhà nước vừa mang tính chất trong hoàn trả trực tiếp, lại vừa có tính chất hoàn trả trực tiếp. Vì vậy, việc quản lý các khoản chi ngân sách Nhà nước hết sức phức tạp. Xét theo yếu tố thời hạn của các khoản chi ngân sách Nhà nước, có thể hình dung nội dung cụ thể quản lý các khoản chi ngân sách Nhà nước bao gồm:

Quản lý các khoản chi đầu tư phát triển.

Quản lý các khoản chi thường xuyên

Quản lý các khoản chi trả nợ

Quản lý chi dự phòng Trong thực tiễn, đối với từng khoản chi có nhiều biện pháp quản lý khác nhau. Song biện pháp quản lý chi ngân sách Nhà nước chung nhất là:

Thiết lập các định mức chi. Định mức chi vừa là cơ sở để xây dựng kế hoạch chi, vừa là căn cứ để thực hiện việc kiểm soát các khoản chi của ngân sách Nhà nước.

Xác lập thứ tự ưu tiên các khoản chi của ngân sách Nhà nước theo mức độ cần thiết đối với từng khoản chi trong tình hình cụ thể về phát triển kinh tế, xã hội, về việc thực hiện các chức năng của cơ quan công quyền.

Xây dựng quy trình cấp phát các khoản chi chặt chẽ, hợp lý nhằm hạn chế tối đa những tiêu cực nảy sinh trong quá trình cấp phát, tạo điều kiện thuận lợi cho việc kiểm soát chi của các cơ quan có thẩm quyền.

Thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra và kiểm toán nhằm ngăn chặn những biểu hiện tiêu cực trong việc sử dụng nguồn kinh phí của Nhà nước. Đồng thời qua quá trình thực hiện thanh tra, kiểm tra và kiểm toán phát hiện những bất hợp lý trong chính sách, chế độ nhằm hoàn thiện bổ sung chính sách, chế độ.

Quản lý cân đối thu, chi ngân sách Nhà nước. Cân đối thu chi ngân sách Nhà nước là một mặt cân đối lớn trong nền kinh tế quốc dân, nó vừa là nguyên nhân vừa là kết quả của các mặt cân đối khác trong nền kinh tế quốc dân. Trong thực tiễn, do nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan mà hoạt động thu, chi ngân sách Nhà nước không phải lúc nào cũng cân đối. Về khách quan, hoạt động thu, chi ngân sách Nhà nước bắt nguồn từ hoạt động sản xuất kinh doanh trong nền kinh tế. Trong điều kiện hoạt động sản xuất kinh doanh có hiệu quả, đạt tốc độ tăng trưởng cao, bền vững, nền kinh tế có tỷ lệ lạm phát thấp thì khả năng cân đối thu, chi ngân sách Nhà nước được thực hiện tương đối thuận lợi. Ngược lại, trong điều kiện hoạt động sản xuất kinh doanh có dấu hiệu suy thoái, lạm phát ở tốc độ cao thì khả năng cân đối thu, chi của Ngân sách Nhà nước gặp khó khăn. Về chủ quan, do những tác động của chính sách kinh tế xã hội của Nhà nước làm nảy sinh sự mất cân đối thu, chi của ngân sách Nhà nước.

Một hệ thống chính sách kinh tế xã hội phù hợp có tác động tích cực đến phát triển kinh tế xã hội và dựa trên khả năng của nguồn lực tài chính quốc gia thì khả năng cân đối thu - chi ngân sách Nhà nước có điều kiện thực hiện. Ngược lại, một hệ thống chính sách kinh tế, xã hội mang ý nghĩa chủ quan, không xuất phát từ thực trạng kinh tế - xã hội, không dựa trên khả năng nguồn lực tài chính quốc gia, thì vấn đề cân đối thu - chi ngân sách Nhà nước khó đảm bảo. Tuỳ theo cách tiếp cận nguyên nhân của sự mất cân đối mà có các phương pháp giải quyết khác nhau. Tuy nhiên, phương pháp phổ biến hiện nay là: Thực hiện hình thức Tín dụng Nhà nước, hình thành quỹ dự trữ, dự phòng tài chính...

2.2.2. Quản lý Tín dụng Nhà nước.

Tín dụng Nhà nước là một biện pháp huy động nguồn lực tài chính do Nhà nước thực hiện thông qua hình thức vay (trong nước và ngoài nước) và cho vay cho đàu tư phát triển kinh tế. Tín dụng nhà nước xuất hiện nhằm đáp ứng yêu cầu giải quyết tình trạng thâm hụt ngân sách Nhà nước (thu không đủ chi) và yêu cầu đầu tư phát triển kinh tế do Nhà nước thực hiện. Quản lý tài chính Nhà nước về thực chất là tính toán xác định nhu cầu nguồn lực tài chính cần thiết phải huy động qua con đường tín dụng; tính toán khả năng chi trả; lựa chọn các hình thức tín dụng thích hợp, quy định chặt chẽ quy trình giải ngân đảm bảo tính kịp thời; phân tích đánh giá tình hình sử dụng nguồn tín dụng trên góc độ đầu tư và hiệu quả.

2.2.3. Quản lý dự trữ, dự phòng tài chính của Nhà nước.

Trong quá trình vận động của kinh tế thị trường, nhiều rủi ro, bất trắc có thể xảy ra làm phương hại đến quá trình phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Trong điều kiện đó, việc thành lập và sử dụng các quỹ dự trữ, dự phòng tài chính của Nhà nước là cần thiết nhằm khắc phục những rủi ro, bất trắc, tạo điều kiện đảm bảo sự cân đối trong hoạt động của ngân sách Nhà nước. Thực chất của việc quản lý quỹ dự trữ, dự phòng tài chính của Nhà nước là việc xác lập các định mức trích, hình thành các quy chế sử dụng; xây dựng chế độ kiểm tra, kiểm soát thích hợp với các đặc điểm của quỹ dự trữ, dự phòng

2.2.4. Quản lý các Quỹ Tài chính Nhà nước ngoài ngân sách Nhà nước

Các quỹ Tài chính Nhà nước ngoài ngân sách Nhà nước có nhiều loại khác nhau, đảm nhận các chức năng khác nhau và có mục đích sử dụng cụ thể khác nhau. Đối

với loại quỹ quỹ Tài chính Nhà nước ngoài ngân sách Nhà nước đảm nhận chức năng dự trữ, dự phòng nguồn tài chính trích từ ngân sách Nhà nước chiếm tỷ trọng lớn thì việc quản lý chủ yếu là: xác lập các định mức trích hợp lý; xây dựng quy chế sử dụng quỹ phù hợp với mục đích cụ thể của quỹ, kiểm tra, kiểm soát chặt chẽ việc tạo lập và sử dụng quỹ theo đúng quy định. Đối với loại quỹ đảm nhận chức năng hỗ trợ cho quá trình phát triển và tăng trưởng kinh tế, có khả năng thu hồi vốn, nguồn tài chính của quỹ chủ yếu là huy động từ nguồn tài chính tạm thời nhàn rỗi của các tổ chức xã hội và các tầng lớp dân cư thì nội dung chủ yếu của quản lý quỹ là: xác định nhu cầu nguồn tài chính cần thiết phải hỗ trợ để thực hiện việc huy động; xác định các phương thức huy động hợp lý và các kênh huy động có hiệu quả; tính toán khả năng hoàn trả; xây dựng quy chế phân phối, sử dụng nguồn tài chính hợp lý theo mục tiêu của quỹ; thực hiện kiểm tra, kiểm soát chặt chẽ quá trình tạo lập và sử dụng quỹ nhằm đảm bảo hiệu quả hoạt động của quỹ. Ngân sách Nhà nước là một quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất của quốc gia, do vậy phải hoạt động trong khuôn khổ nghiêm ngặt của luật pháp. Vì thế, ở các nền kinh tế đang trong quá trình chuyển đổi, đổi mới chính sách tài chính, Nhà nước phải hình thành một hệ thống các quỹ tài chính khác của Nhà nước hay còn gọi là các quỹ tài chính ngoài ngân sách Nhà nước nhằm tạo ra công cụ tài chính năng động để đa dạng hoá sự huy động các nguồn lực tài chính của xã hội vào Nhà nước, qua đó tiến hành phân phối phục vụ cho các hoạt động vì lợi ích cộng đồng, hay hỗ trợ đầu tư ở một số lĩnh vực có tính chất ưu tiên cần khuyến khích nhằm góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội. Trên góc độ này, các quỹ tài chính ngoài ngân sách Nhà nước có tác dụng rất tích cực trong việc tăng cường thu hút vốn đầu tư của khu vực kinh tế tư nhân và giải quyết tốt các vấn đề kinh tế - xã hội.

Như vậy, tính hợp lý của việc thành lập và phát triển các quỹ tài chính ngoài ngân sách Nhà nước là tạo cho Nhà nước có thêm công cụ để gia tăng nguồn lực tài chính, thực hiện tốt vai trò quản lý kinh tế vĩ mô trong từng giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội. Tuỳ theo yêu cầu của sự phát triển kinh tế xã hội, ở mỗi nền kinh tế khác nhau Nhà nước thành lập các quỹ tài chính ngoài ngân sách Nhà nước cho thích hợp với yêu cầu quản lý.

Tựu trung lại có các loại quỹ ngoài ngân sách Nhà nước phổ biến sau đây:

- Quỹ Dự trữ quốc gia (dưới hình thức hiện vật)

- Quỹ Dự trữ tài chính:

- Quỹ Dự trữ ngoại hối (do NHNN quản lý)

- Quỹ Tích luỹ trả nợ nước ngoài

- Quỹ Quốc gia giải quyết việc làm và Quỹ Tín dụng đào tạo. Hiện nay 2 quỹ này đã được sáp nhận vào ngân hàng chính sách xã hội. Ngân hàng chính sách xã hội là cơ quan quản lý nguồn tài chính sử dụng cho các mục tiêu trên.

- Quỹ Phòng chống ma tuý

- Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam

- Quỹ Hỗ trợ phát triển (bao gồm cả Quỹ Bình ổn giá và Quỹ hỗ trợ xuất khẩu đã được sáp nhập)

- Quỹ Đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng ở một số tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (7 địa phương)

- Quỹ Bảo hiểm xã hội (bao gồm cả Quỹ Bảo hiểm y tế).

- Và một số quỹ khác.

2.3. Tổ chức bộ máy quản lý Tài chính công.

Nhằm thực hiện những nội dung quản lý Tài chính công như đã đề cập, việc nghiên cứu hình thành bộ máy quản lý Tài chính công là một đòi hỏi tất yếu khách quan.

2.3.1. Những căn cứ tổ chức bộ máy quản lý Tài chính công.

Hoạt động của bộ máy quản lý Tài chính công luôn luôn chịu sự chi phối của tổ chức bộ máy chính quyền và nội dung, cơ chế hoạt động của các khâu của Tài chính công. Do đó, việc thiết lập bộ máy quản lý Tài chính công phải dựa trên các căn cứ chủ yếu sau đây:

Một là, căn cứ vào sự hình thành hệ thống các cấp chính quyền và quá trình thực hiện phân cấp quản lý kinh tế, xã hội cho các cấp chính quyền, các cơ quan quản lý Nhà nước. Tài chính công là lĩnh vực quan trọng của hệ thống tài chính, đảm bảo tiền vốn cần thiết để duy trì sự hoạt động của bộ máy Nhà nước và thực hiện các

chức năng nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội do Nhà nước đảm nhận. Chủ thể của các quỹ công này là các cấp chính quyền, các cơ quan quản lý nhà nước. Như vậy, xây dựng bộ máy quản lý Tài chính công trước hết phải xuất phát từ sự hình thành hệ thống chính quyền các cấp và quá trình thực hiện phân cấp quản lý kinh tế xã hội cho các cấp chính quyền, các cơ quan nhà nước.

Hai là, căn cứ vào đặc điểm, nội dung hoạt động của từng khâu của Tài chính công. Nội dung hoạt động của Tài chính công rất đa dạng. Nói đến Tài chính công không chỉ có ngân sách các cấp chính quyền mà còn bao gồm nhiều khâu riêng biệt khác, mỗi khâu hoàn thành những chức năng và nhiệm vụ đặc thù riêng. Như đã biết, hệ thống Tài chính công, nếu phân theo mục tiêu và nội dung hoạt động, bao gồm Ngân sách các cấp chính quyền nhà nước, các quỹ ngoài Ngân sách, Tín dụng Nhà nước. Nhờ có chức năng hoạt động khác nhau của các khâu tài chính này, Nhà nước tác động tích cực đến các quá trình kinh tế xã hội, giải quyết nhiều vấn đề theo ngành và lãnh thổ. Các quỹ ngoài Ngân sách là khâu riêng biệt của Tài chính công. Mặc dầu các quỹ ngoài Ngân sách chịu sự quản lý của chính quyền các cấp, nhưng được tách khỏi Ngân sách và có tính độc lập nhất định. Chức năng chính của các quỹ ngoài Ngân sách dù của bất kỳ cấp chính quyền nào đều nhằm bảo đảm kinh phí để thực hiện các biện pháp theo những mục tiêu riêng bằng các khoản trích phù hợp và bằng các nguồn vốn huy động khác. Các quan hệ tiền tệ tạo nên nội dung của Tín dụng Nhà nước cũng là một bộ phận cấu thành của Tài chính công. Quan hệ Tín dụng nhà nước xuất hiện gắn liền với việc động viên vốn tiền tệ nhàn rỗi của các doanh nghiệp, tổ chức và dân cư, để các tổ chức chính quyền sử dụng nhằm đảm bảo cấp phát kinh phí cho các khoản chi tiêu của Nhà nước. Như vậy, những phân tích trên đây đã khẳng định rằng cách thức tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, quá trình phân cấp quản lý, đặc điểm, nội dung và cơ chế hoạt động của các khâu Tài chính công là căn cứ xuất phát để hình thành bộ máy quản lý Tài chính công phù hợp.

2.3.2. Những nguyên tắc tổ chức bộ máy quản lý Tài chính công.

Tổ chức quản lý Tài chính một cách đúng đắn có ý nghĩa hàng đầu đối với việc huy động và sử dụng có hiệu quả các nguồn tài chính. Hiệu quả quản lý Tài chính công phần lớn phụ thuộc vào việc tổ chức hợp lý công tác của các chủ thể quản lý bao gồm các cơ quan tài chính từ Trung ương xuống địa phương, cơ quan thuế Nhà

nước và bộ máy quản lý tài chính trong các ngành kinh tế quốc dân. Nhằm nâng cao hiệu lực quản lý, việc tổ chức bộ máy quản lý Tài chính công cần phải dựa trên các nguyên tắc sau đây:

Một là, Quán triệt nguyên tắc thống nhất, tập trung - dân chủ. Nguyên tắc tập trung dân chủ là nguyên tắc cơ bản, là "xương sống" của hệ thống quản lý kinh tế xã hội của Nhà nước ta. Trong tổ chức bộ máy quản lý Tài chính công phải coi trọng nguyên tắc tập trung dân chủ nhằm vừa phát huy sức mạnh của cả hệ thống, đảm bảo tính thống nhất của nền tài chính quốc gia, vừa đảm bảo tính năng động sáng tạo của mọi cấp quản lý trong việc xử lý các vấn đề tài chính và Ngân sách Nhà nước. Mặt khác, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ đòi hỏi phải có sự phân cấp trách nhiệm, quyền hạn cho cấp dưới và cho địa phương.

Hai là, Thực hiện nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo địa phương và vũng lãnh thổ. Quán triệt nguyên tắc trên đây, bộ máy quản lý Tài chính công cần phải được tổ chức vừa theo hệ thống chuyên ngành thống nhất từ Trung ương xuống địa phương trong cả nước, đồng thời chịu sự chỉ đạo song trùng của các cấp chính quyền địa phương. Cần xác định rõ chức năng, nhiệm vụ quản lý theo ngành của Bộ Tài chính và các cơ quan trung ương đối với toàn bộ hoạt động Tài chính công, đồng thời cần quy định rõ trách nhiệm, quyền hạn của các cấp chính quyền và cơ quan tài chính địa phương đối với hoạt động Tài chính công diễn ra trên địa bàn lãnh thổ ở địa phương. Những yêu cầu này cần được quy định rõ trong Luật Ngân sách nhà nước, Luật Ngân sách nhà nước và các văn bản pháp luật khác của Nhà nước về chức năng nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước trung ương và địa phương trong quản lý Tài chính công.

Ba là, Quán triệt nguyên tắc tiết kiệm và hiệu quả. Quán triệt nguyên tắc tiết kiệm và hiệu quả đòi hỏi tổ chức bộ máy quản lý Tài chính công phải phù hợp với tổ chức bộ máy hành chính và phân cấp quản lý kinh tế tài chính giữa các cấp chính quyền nhà nước, ở đây đòi hỏi phải có sự tương hợp giữa quyền hạn và trách nhiệm. Đồng thời bộ máy quản lý phải được tổ chức phù hợp với đặc điểm, nội dung và cơ chế hoạt động của các khâu Tài chính công trong điều kiện kinh tế thị trường.

2.3.3. Chức năng của bộ máy quản lý Tài chính công hiện nay ở Việt Nam

Theo Hiến pháp, quản lý chung về tài chính trên phạm vi cả nước thuộc Quốc hội và Chính phủ, còn quản lý các hoạt động nghiệp vụ tài chính là trách nhiệm của bộ máy tổ chức các cơ quan tài chính, nhờ đó Nhà nước lãnh đạo, điều hành mọi hoạt động tài chính trong tất cả các bộ phận và lĩnh vực của nền kinh tế quốc dân. Bộ Tài chính và các cơ quan tài chính cấp dưới của nó, các tổ chức quản lý tài chính chuyên ngành thực hiện toàn bộ công tác quản lý Tài chính công.

- *Bộ Tài chính:* Bộ Tài chính là cơ quan của Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tài chính, ngân sách Nhà nước, thuế, phí, lệ phí và thu khác của ngân sách nhà nước, dự trữ quốc gia, các quỹ Tài chính Nhà nước, đầu tư tài chính, tài chính doanh nghiệp và hoạt động dịch vụ tài chính (gọi chung là lĩnh vực tài chính - ngân sách), hải quan, kế toán, kiểm toán độc lập và giá cả trong phạm vi cả nước; quản lý Nhà nước các dịch vụ công trong lĩnh vực tài chính - ngân sách, hải quan, kế toán, kiểm toán độc lập và giá cả; thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp theo quy định của pháp luật.

- *Tổng Cục Thuế:* Tổng cục Thuế là tổ chức thuộc Bộ Tài chính, thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với các khoản thu nội địa, bao gồm thuế, phí, lệ phí và các khoản thu khác của ngân sách Nhà nước (gọi chung là thuế) theo quy định của pháp luật.

- *Tổng cục Hải quan:* Tổng cục Hải quan là cơ quan trực thuộc Bộ Tài chính, giúp Bộ Trưởng Bộ Tài chính thực hiện chức năng quản lý Nhà nước chuyên ngành về hải quan; thực thi pháp luật hải quan trong phạm vi cả nước.

- *Cục Dự trữ quốc gia:* Cục Dự trữ quốc gia là tổ chức thuộc Bộ Tài chính, thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về dự trữ quốc gia và trực tiếp quản lý một số loại hàng dự trữ quốc gia theo quy định của pháp luật.

- *Uỷ ban Chứng khoán Nhà nước:* Uỷ ban Chứng khoán Nhà nước là tổ chức thuộc Bộ Tài chính thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về chứng khoán và thị trường chứng khoán và thị trường chứng khoán; trực tiếp quản lý, giám sát hoạt động chứng khoán và thị trường chứng khoán quản lý các dịch vụ công thuộc lĩnh vực chứng khoán và thị trường chứng khoán theo quy định của pháp luật.

- *Bảo hiểm xã hội Việt Nam:* Bảo hiểm xã hội Việt Nam là cơ quan sự nghiệp thuộc Chính phủ, có chức năng thực hiện chính sách, chế độ Bảo hiểm xã hội Việt Nam, Bảo hiểm y tế gọi chung là Bảo hiểm xã hội và quản lý Bảo hiểm xã hội theo quy định của pháp luật.

- *Ngân hàng Nhà nước Việt Nam:* Ngân hàng nhà nước Việt Nam là cơ quan ngang bộ của Chính phủ có chức năng quản lý Nhà nước về tiền tệ, hoạt động ngân hàng và là Ngân hàng trung ương của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam; quản lý nhà nước các dịch vụ công và thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước trong lĩnh vực ngân hàng theo quy định của pháp luật.

- *Kho bạc Nhà nước:* Kho bạc Nhà nước là tổ chức trực thuộc Bộ Tài chính, có nhiệm vụ giúp Bộ Tài chính thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về quỹ ngân sách Nhà nước, quỹ dự trữ tài chính công, tiền, tài sản tạm thu, tạm giữ, huy động vốn cho ngân sách Nhà nước và cho đầu tư phát triển.

Câu hỏi ôn tập và thảo luận chương 1:

1. Phân tích những đặc điểm của Tài chính công và liên hệ tình hình thực tiễn hiện nay ở Việt Nam.

2. Trình bầy các cách phân loại Tài chính công và mục đích của từng cách phân loại trên. Liên hệ tình hình thực tiễn hiện nay ở Việt Nam.

3. Trình bầy các nguyên tắc của Tài chính công và phân tích vai trò của Tài chính công trong xã hội.

4. Phân tích những đặc điểm của Quản lý Tài chính công và liên hệ tình hình thực tiễn hiện nay ở Việt Nam.

5. Trình bầy những nội dung của Quản lý Tài chính công và phân tích mối quan hệ giữa các bộ phận cấu thành. Liên hệ tình hình thực tiễn hiện nay ở Việt Nam.

Chương 2: QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1.1. Khái niệm ngân sách Nhà nước

1.1.1. Khái niệm ngân sách Nhà nước

Từ "ngân sách" được lấy từ thuật ngữ "budjet" một từ tiếng Anh thời Trung cổ, dùng để mô tả chiếc túi của nhà vua trong đó có chứa những khoản tiền cần thiết cho những khoản chi tiêu công cộng. Dưới chế độ phong kiến, chi tiêu của nhà vua cho những mục đích công cộng như: đắp đê phòng chống lũ lụt, xây dựng đường xá và chi tiêu cho bản thân hoàng gia không có sự tách biệt nhau. Khi giai cấp tư sản lớn mạnh từng bước khống chế nghị viện và đòi hỏi tách bạch hai khoản chi tiêu này, từ đó nảy sinh khái niệm ngân sách Nhà nước. Trong thực tiễn, khái niệm ngân sách thường để chỉ tổng số thu và chi của một đơn vị trong một thời gian nhất định. Một bảng tính toán các chi phí để thực hiện một kế hoạch, hoặc một chương trình cho một mục đích nhất định củamột chủ thể nào đó. Nếu chủ thể đó là Nhà nước thì được gọi là ngân sách Nhà nước.

Từ điển Tiếng Việt thông dụng định nghĩa: "Ngân sách: tổng số thu và chi của một đơn vị trong một thời gian nhất định.

" Điều 1 của Luật ngân sách Nhà nước được Quốc hội khoá XI nước Cộng hoà XHCN Việt Nam thông qua tại kỳ họp thứ hai, năm 2002 ghi rõ: *"Ngân sách Nhà nước 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".*

1.1.2. Các đặc trương cơ bản của ngân sách Nhà nước

Từ điều trên, có thể thấy đặc trưng của ngân sách Nhà nước bao gồm:

- *Về cơ cấu*: ngân sách Nhà nước bao gồm toàn bộ các khoản thu, khoản chi của Nhà nước. Hình thức biểu hiện bên ngoài, ngân sách Nhà nước là một bảng liệt kê các khoản thu khoản chi bằng tiền của Nhà nước được dự kiến và cho phép trong một khoảng thời gian nhất định.

- *Về mặt pháp lý:* ngân sách Nhà nước phải được cơ quan có thẩm quyền quyết định. Thẩm quyền quyết định ngân sách Nhà nước, ở hầu hết các nước là thuộc về các cơ quan đại diện (Nghị viện). Ở Việt Nam, Quốc Hội cũng là cơ quan có thẩm quyền thông qua và phê chuẩn ngân sách. Quốc Hội thảo luận và quyết định về tổng mức, cơ cấu và phân bổ ngân sách trung ương. Mọi hoạt động thu chi ngân sách đều được tiến hành trên cơ sở pháp luật do Nhà nước ban hành.

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

Về bản chất của ngân sách Nhà nước, đằng sau những con số thu, chi đó là các quan hệ lợi ích kinh tế giữa nhà nước và các chủ thể khác như doanh nghiệp, hộ gia đình, cá nhân trong và ngoài nước gắn liền với quá trình tạo lập, phân phối và sử dụng quỹ Ngân sách. Ngân sách Nhà nước Việt Nam 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 Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân. Phù hợp với mô hình tổ chức chính quyền Nhà nước ta hiện nay ngân sách địa phương bao gồm: ngân sách cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là ngân sách cấp tỉnh). Ngân sách cấp huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là ngân sách cấp huyện) và ngân sách cấp xã, phường, thị trấn (gọi chung là ngân sách cấp xã).

1.2. Phân loại thu, chi Ngân sách Nhà nước

1.2.1. Phân loại thu Ngân sách Nhà nước

Thu ngân sách Nhà nước là quá trình nhà nước sử dụng quyền lực để huy động một bộ phận giá trị của cải xã hội hình thành quỹ ngân sách nhằm đáp ứng nhu cầu chi tiêu của Nhà nước. Thu ngân sách Nhà nước bao gồm rất nhiều loại, ngoài các khoản thu chính từ thuế, phí, lệ phí: còn có các khoản thu từ hoạt động kinh tế của Nhà nước; các khoản đóng góp của các tổ chức và cá nhân; các khoản viện trợ; các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.

Để cung cấp thông tin một cách có hệ thống, công khai, minh bạch, đảm bảo trách nhiệm, đáp ứng yêu cầu quản lý của các đối tượng thì việc phân loại các khoản thu theo những tiêu thức nhất định là hết sức quan trọng. Hiện nay, trong quản lý ngân sách thường dùng 2 cách phân loại thu ngân sách chính đó là:

Phân loại theo phạm vi phát sinh: Căn cứ vào phạm vi phát sinh, các khoản thu ngân sách Nhà nước được chia thành: Thu trong nước và thu ngoài nước.

- Thu trong nước là các khoản thu ngân sách phát sinh tại Việt Nam. Nó bao gồm: Thu từ các loại thuế như: thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao... Ngoài ra còn có các khoản thu từ phí, lệ phí, tiền thu hồi vốn ngân sách, thu hồi tiền cho vay (cả gốc và lãi), thu từ vốn góp của Nhà nước, thu sự nghiệp, (thu tiền bán nhà và thuê nhà ở thuộc sở hữu nhà nước...

- Thu ngoài nước là các khoản thu phát sinh không tại Việt Nam bao gồm: các khoản đóng góp tự nguyện, viện trợ không hoàn lại của Chính phủ các nước, các tổ chức quốc tế, các tổ chức khác, các cá nhân ở nước ngoài cho Chính phủ Việt Nam. Ngoài ra để đáp ứng nhu cầu chi tiêu của Nhà nước thì các khoản vay nợ trong nước, ngoài nước như phát hành trái phiếu chính phủ, vay ODA trở thành nguồn bù đắp thâm hụt ngân sách và đầu tư phát triển rất quan trọng. Qua việc phân loại các khoản thu ngân sách trên cho phép đánh giá được mức độ huy động các nguồn thu ở các khu vực kinh tế khác nhau trong nền kinh tế; cũng như tổng quan thu trong nước, ngoài nước. Từ đó có chính sách, biện pháp khai thác các nguồn thu cho hợp lý ở các khu vực, cân đối giữa thu trong nước và ngoài nước.

Phân loại theo nội dung kinh tế: Căn cứ vào nội dung kinh tế, các khoản thu ngân sách nhà nước ở nước ta gồm:

- Thuế, phí, lệ phí do các tổ chức, cá nhân nộp theo quy định của pháp luật.

- Các khoản thu từ hoạt động kinh tế của Nhà nước theo quy định của pháp luật, như: Tiền thu hồi vốn của Nhà nước tại các cơ sở kinh tế; Thu hồi tiền vay của Nhà nước (cả gốc và lãi); Thu nhập từ vốn góp của Nhà nước vào các cơ sở kinh tế, kể cả thu từ lợi nhuận sau khi thực hiện nghĩa vụ về thuế của các tổ chức kinh tế có sự tham gia góp vốn của Nhà nước theo quy định của Chính phủ.

- Thu từ các hoạt động sự nghiệp: Tiền sử dụng đất; thu từ hoa lợi công sản và đất công ích; Tiền cho thuê đất, thuê mặt nước; Thu từ bán hoặc cho thuê tài sản thuộc sở hữu Nhà nước.

- Các khoản đóng góp tự nguyện của các tổ chức, cá nhân ở trong và ngoài nước. - Các khoản viện trợ không hoàn lại của chính phủ các nước, các tổ chức, cá nhân ở nước ngoài cho Chính phủ Việt Nam, các cấp chính quyền và các cơ quan, đơn vị Nhà nước.

- Các khoản thu khác theo quy định của pháp luật, gồm: Các khoản di sản nhà nước được hưởng; các khoản phạt, tịch thu; Thu hồi dự trữ nhà nước; Thu chênh lệch giá, phụ thu; Thu bổ sung từ ngân sách cấp trên; Thu chuyển nguồn ngân sách nhà nước từ ngân sách năm trước chuyển sang; Qua cách phân loại này giúp cho việc xem xét từng nội dung thu theo tính chất và hình thức động viên vào ngân sách đánh giá tính cân đối, bền vững, hợp lý về cơ cấu của các nguồn thu.

Trên cơ sở đó giúp cho việc hoạch định chính sách cũng như tổ chức điều hành ngân sách phù hợp với các mục tiêu mà nhà nước theo đuổi trong từng thời kỳ. Ngoài ra trong việc quản lý ngân sách Nhà nước, trong các biểu mẫu về thu ngân sách Nhà nước người ta thường phân loại thu ngân sách theo nội dung kinh tế thành các nhóm lớn là:

- Thu cân đối ngân sách nhà nước: bao gồm các khoản thu nội địa như: các loại thuế, lệ phí, thu về nhà đất thuộc sở hữu nhà nước; thu từ dầu thô; thu từ hoạt động xuất nhập khẩu; thu huy động quỹ dự trữ tài chính; thu kết dư ngân sách năm trước; thu chuyển nguồn năm trước; thu viện trợ không hoàn lại; thu huy động đầu tư của cấp tỉnh xây dựng kết cấu hạ tầng theo quy định của luật ngân sách.

- Thu vay để cân đối ngân sách trung ương bao gồm vay trong nước dưới các hình thức trái phiếu chính phủ, công trái; vay ngoài nước.

- Thu để lại đơn vị chi quản lý qua ngân sách ví dụ: các khoản phí, lệ phí như học phí, viện phí....; thu phạt an toàn giao thông; các khoản huy động đóng góp xây dựng cơ sở hạ tầng; các khoản phụ thu, khác.

- Thu chuyển giao giữa các cấp ngân sách bao gồm số bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu từ ngân sách cấp trên.

- Các khoản tạm thu và vay khác của ngân sách nhà nước như vay nước ngoài về cho vay lại, thu nợ gốc và lãi cho vay từ nguồn vay nhà nước về cho vay lại. các khoản vay khác như vay ngân hàng nhà nước, các quỹ dự trữ tài chính...

1.2.2. Phân loại chi ngân sách nhà nước.

Chi ngân sách nhà nước là quá trình phân phối và sử dụng quỹ ngân sách nhằm thực hiện các nhiệm vụ của nhà nước trong từng thời kỳ. Nội dung chi ngân sách rất đa dạng, điều này xuất phát từ vai trò quản lý vĩ mô của nhà nước trong việc phát triển kinh tế - xã hội. Nó bao gồm các khoản chi phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, 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.

Tuỳ thuộc vào các mục tiêu khác nhau mà chi ngân sách có các cách phân loại sau:

- Phân loại theo ngành nghề kinh tế quốc dân: Đây là cách phân loại dựa vào chức năng của chính phủ đối với nền kinh tế - xã hội thể hiện qua 20 ngành kinh tế quốc dân, như: Nông nghiệp - lâm nghiệp - thủy lợi; thủy sản; công nghiệp khai thác mỏ; công nghiệp chế biến; xây dựng; khách sạn nhà hàng và du lịch; giao thôngvận tải, kho bãi và thông tin liên lạc; tài chính, tín dụng; khoa học và công nghệ; quản lý nhà nước và an ninh quốc phòng; giáo dục và đào tạo; y tế và các hoạt động xã hội; hoạt động văn hoá và thể thao...

Phân loại theo ngành kinh tế quốc dân nhằm so sánh chi ngân sách giữa các nước được thuận lợi theo Hệ thống tài khoản quốc gia (SNA) và cẩm nang Thống kê Tài chính của chính phủ (GFS) do Liên Hợp Quốc xây dựng. Hơn nữa, cách phân loại này còn giúp phân tích chính sách chi ngân sách phù hợp với chức năng, nhiệm vụ cụ thể của nhà nước trong từng thời kỳ.

- Phân loại chi theo nội dung kinh tế của các khoản chi: Căn cứ vào nội dung kinh tế của các khoản chi mà chi ngân sách nhà nước có thể chia ra thành các nhóm, tiểu nhóm, mục, tiểu mục chi ngân sách. Theo cách phân loại này thì các khoản chi được chia thành:

Chi thường xuyên, chi đầu tư phát triển và chi khác. *Chi thường xuyên* là những khoản chi có thời hạn tác động ngắn thường dưới một năm. Nhìn chung, đây là các khoản chi chủ yếu phục vụ cho chức năng quản lý và điều hành xã hội một cách

thường xuyên của nhà nước như: Quốc phòng, an ninh, sự nghiệp giáo dục, đào tạo, y tế, văn hoá thông tin, thể dục thể thao, khoa học công nghệ, hoạt động của Đảng Cộng sản Việt Nam... Thuộc loại chi thường xuyên gồm các nhóm, mục chi sau đây:

- Chi thanh toán cho cá nhân như tiền lương; tiền công; phụ cấp lương; học bổng sinh viên; tiền thưởng; phúc lợi tập thể; các khoản đóng góp như: bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, kinh phí công đoàn.v.v...

- Chi nghiệp vụ chuyên môn: Các khoản chi về hàng hóa, dịch vụ tại các cơ quan Nhà nước như: điện nước, vệ sinh môi trường; vật tư văn phòng; dịch vụ thông tin; tuyên truyền; liên lạc, hội nghị, công tác phí; chi phí nghiệp vụ chuyên môn của từng ngành như ấn chỉ; đồng phục trang phục.

- Chi mua sắm, sửa chữa: Các khoản chi mua đồ dùng, trang thiết bị, phương tiện làm việc, sửa chữa lớn tài sản cố định và xây dựng nhỏ.

- Chi khác: Gồm những khoản chi thường xuyên không xếp vào nhóm trên. *Các khoản chi đầu tư phát triển* là những khoản chi có thời hạn tác động dài thường trên một năm, hình thành nên những tài sản vật chất có khả năng tạo được nguồn thu, trực tiếp làm tăng cơ sở vật chất của đất nước. Các khoản chi đầu tư phát triển 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 như: Các công trình giao thông, điện lực, bưu chính viễn thông, các công trình văn hoá, giáo dục, y tế, phúc lợi công cộng... chi mua hàng hoá, vật tư dự trữ của Nhà nước; đầu tư hỗ trợ vốn cho doanh nghiệp Nhà nước; góp vốn cổ phần liên doanh vào các doanh nghiệp cần thiết phải có sự tham gia của Nhà nước; chi cho các chương trình mục tiêu quốc gia, dự án của nhà nước.

- Các khoản chi khác bao gồm những khoản chi còn lại không xếp được vào nhóm chi kể trên bao gồm như: chi trả nợ gốc và lãi; chi viện trợ; chi cho vay; chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính; chi bổ sung cho Ngân sách cấp dưới; chi chuyển nguồn từ ngân sách năm trước sang ngân sách năm sau. Việc phân loại các khoản chi thành chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển là rất cần thiết trong quản lý ngân sách nhà nước. Nó cho phép đánh giá, so sánh các khoản chi thường xuyên phải bỏ

ra cho các hoạt động quản lý kinh tế - xã hội của nhà nước làm cơ sở để xác định được hiệu quả hoạt động của đơn vị.

- Phân loại theo tổ chức hành chính: Theo cách phân loại này chi ngân sách được phân loại theo đơn vị dự toán các cấp bao gồm; cấp I; cấp II; cấp III nhằm làm rõ trách nhiệm từng cấp trong quản lý ngân sách nói chung và kế toán, kiểm toán và quyết toán Ngân sách Nhà nước nói riêng.

- Đơn vị dự toán cấp I là đơn vị trực tiếp nhận dự toán ngân sách hàng năm do Thủ tướng Chính phủ hoặc Uỷ ban Nhân dân giao. Đơn vị dự toán cấp I thực hiện phân bổ, giao dự toán ngân sách cho đơn vị cấp dưới trực thuộc; chịu trách nhiệm trước Nhà nước về việc tổ chức, thực hiện công tác kế toán và quyết toán ngân sách của đơn vị mình và công tác kế toán và quyết toán ngân sách của các đơn vị dự toán cấp dưới trực thuộc.

- Đơn vị dự toán cấp II là đơn vị cấp dưới đơn vị dự toán cấp I, được đơn vị toán cấp I giao dự toán và phân bổ dự toán được giao cho đơn vị toán cấp III (trường hợp được uỷ quyền của đơn vị dự toán cấp I), chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện công tác kế toán và quyết toán ngân sách của đơn vị mình và công tác kế toán và quyết toán của các đơn vị toán cấp dưới.

- Đơn vị dự toán cấp III là đơn vị trực tiếp sử dụng ngân sách, được đơn vị toán cấp I hoặc cấp II giao dự toán ngân sách, có trách nhiệm tổ chức, thực hiện công tác kế toán và quyết toán ngân sách của đơn vị mình và đơn vị sử dụng ngân sách trực thuộc (nếu có).

- Đơn vị cấp dưới của đơn vị dự toán cấp III được nhận kinh phí để thực hiện phần công việc cụ thể, khi chi tiêu phải thực hiện kế toán và quyết toán.

1.2.3. Mục lục ngân sách nhà nước

Mục lục ngân sách là bảng phân loại các khoản thu, chi ngân sách theo những tiêu thức, phương pháp nhất định nhằm giúp cho việc quản lý ngân sách được hiệu quả, đảm bảo minh bạch tài chính. hệ thống mục lục ngân sách hiện tại của nước ta được thiết kế dựa trên 3 cách phân loại trên: phân loại theo tổ chức thực hiện qua chương; theo chức năng (ngành kinh tế quốc dân) thể hiện qua loại, khoản và theo nhưng nội dung kinh tế thể hiện qua nhóm, tiểu nhóm, mục, tiểu mục. Các khoản

thu, chi được phân loại trong mục lục ngân sách hệ thống mã hoá 15 con số được minh hoạ như sau:

Phân loại theo tổ chức

Phân loại theo chức năng

Phân loại theo nội dung kinh tế

000 00 00 0 00 000 00 1, 2, 3 4, 5 6, 7 8 9, 10 11, 12, 13 14, 15 Chương Loại Khoản Nhóm Tiểu nhóm Mục Tiểu mục

2. QUẢN LÝ CHU TRÌNH NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

2.1. Nguyên tắc quản lý ngân sách Nhà nước

Nguyên tắc thống nhất, tập trung dân chủ: Nguyên tắc này đòi hỏi: trong hoạt động ngân sách, một mặt, nó bảo đảm sự thống nhất ý chí và lợi ích qua huy động và phân bổ ngân sách để có được những hàng hoá. dịch vụ công cộng có tính chất quốc gia. Mặt khác, nó đảm bảo phát huy tính chủ động và sáng tạo của các địa phương, các tổ chức, cá nhân trong đảm bảo giải quyết các vấn đề cụ thể, trong những hoàn cảnh và cơ sở cụ thể. Tập trung ở đây không phải là độc đoán, chuyên quyền mà trên cơ sở phát huy dân chủ thực sự trong tổ chức hoạt động ngân sách của các cấp chính quyền, các ngành, các đơn vị. Nguyên tắc này được quán triệt thông qua sự phân công và phối hợp chặt chẽ giữa các 46 cơ quan nhà nước trong phân cấp quản lý ở cả ba khâu của chu trình ngân sách.

Nguyên tắc công khai, minh bạch: Công khai có nghĩa là để cho mọi người biết, không giữ kín. Minh bạch là làm cho mọi việc trở nên rõ ràng, dễ hiểu, sáng sủa, không thể nhằm lẫn được. Quản lý ngân sách đòi hỏi phải công khai, minh bạch xuất phát từ đòi hỏi chính đáng của người dân với tư cách là người nộp thuế cho Nhà nước. Việc Nhà nước có đảm bảo trách nhiệm trước dân về huy động và sử dụng các nguồn thu hay không phụ thuộc nhiều vào tính minh bạch của ngân sách. Điều này cũng rất quan trọng đối với nhà tài trợ, những người hiển nhiên sẽ không hài lòng nếu sau khi hỗ trợ tài chính cho một quốc gia lại không có đủ thông tin về

việc sử dụng nó vào đâu, như thế nào? Những nhà đầu tư cũng cần có sự minh bạch về ngân sách để có thể đưa ra các quyết định đầu tư, cho vay...

Nguyên tắc đảm bảo trách nhiệm: Với tư cách là người được nhân dân "uỷ thác" trong việc sử dụng nguồn lực, Nhà nước phải đảm bảo trách nhiệm trước nhân dân về toàn bộ quá trình quản lý ngân sách, về kết quả thu, chi ngân sách. Tính chịu trách nhiệm bao gồm chịu trách nhiệm có tính chất nội bộ và chịu trách nhiệm ra bên ngoài. Chịu trách nhiệm nội bộ của nhà quản lý ngân sách bao gồm chịu trách nhiệm của cấp dưới với cấp trên, với người giám sát; kiểm tra ngân sách trong nội bộ Nhà nước. Chịu trách nhiệm ra bên ngoài muốn nói tới ở đây là tính chịu trách nhiệm của các bộ, ngành đối với khách hàng của mình như những người nộp thuế hay đối tượng được hưởng các dịch vụ y tế, giáo dục... Nâng cao tính chịu trách nhiệm ra bên ngoài đặc biệt cần thiết khi nhà nước gia tăng phí tập trung hoá, tăng tự chủ trong quản lý ngân sách cho các địa phương, bộ, ngành, đơn vị. Điều này cũng được thể hiện rõ trong luật ngân sách của Việt Nam. Quốc hội, Hội đồng nhân dân được bầu theo nhiệm kỳ và chịu trách nhiệm giải trình trước toàn bộ cử tri về ngân sách. Cơ quan hành pháp chịu trách nhiệm giải trình trước cơ quan lập pháp.

Nguyên tắc đảm bảo cân đối ngân sách nhà nước: Cân đối ngân sách nhà nước ngoài sự cân bằng về thu, chi còn là sự hài hoà, hợp lý trong cơ cấu thu, chi giữa các khoản thu, chi; các lĩnh vực; các ngành; các cấp chính quyền thậm 47 chí ngay cả giữa các thế hệ . Đảm bảo cân đối ngân sách từ một đòi hỏi có tính chất khách quan xuất phát từ vai trò nhà nước trong can thiệp vào nền kinh tế thị trường với mục tiêu ổn định, hiệu quả và công bằng. Thông thường, khi thực hiện ngân sách các khoản thu dự kiến sẽ không đủ để đáp ứng nhu cầu chi tiêu của Nhà nước. Vì vậy, tính toán nhu cầu chi sát với khả năng thu trong khi lập ngân sách là rất quan trọng. Các khoản chi chỉ được phép thực hiện khi đã có đủ các nguồn thu bù đắp.

2.2. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước.

2.2.1. Khái niệm phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

Phân cấp quản lý ngân sách là quá trình Nhà nước trung ương 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 ngân sách nhà nước 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 Nhà nước Trung ương và các cấp chính quyền nhà nước Địa phương trong việc xử lý các vấn đề liên quan đến hoạt động của ngân sách nhà nước bao gồm 3 nội dung sau:

Quan hệ về mặt chế độ, chính sách;

Quan hệ vật chất về nguồn thu và nhiệm vụ chi;

Quản hệ về quản lý chu trình ngân sách.

Về chế độ, chính sách trong phân cấp quản lý ngân sách nhà nước cần làm rõ những câu hỏi sau: Cơ quan Nhà nước cấp nào có thẩm quyền ra các chế độ, chính sách, định mức, tiêu chuẩn thu, chi và đó là những loại chế độ nào? Về nguyên tắc những chế độ nếu đã do trung ương quy định thì các cấp chính quyền địa phương tuyệt đối không được tự tiện điều chỉnh hoặc vi phạm. Ngược lại, trung ương cũng phải tôn trọng thẩm quyền của các địa phương, tránh can thiệp làm mất đi tính tự chủ của họ. Về quan hệ vật chất trong phân chia nguồn thu và nhiệm vụ chi đây luôn là vấn đề phức tạp nhất, khó khăn nhất, gây nhiều bất đồng nhất trong quá trình xây dựng và triển khai các đề án phân cấp quản lý ngân sách.

Sự khó khăn này bắt nguồn từ sự phát triển không đồng đều giữa các địa phương, sự khác biệt về các điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội giữa các vùng, miền trong cả nước. Vì vậy, bất kỳ phương án phân chia, trợ cấp nào cũng khó làm hài lòng các cấp chính quyền địa phương. ổn định ngân sách trong một khoảng thời gian và bổ sung theo mục tiêu có lẽ là phương thức hữu hiệu để giảm bớt sự ỷ lại cung như điều hoà lợi ích giữa các địa phương.

Mối quan hệ trong chu trình ngân sách nhà nước qua 3 khâu: lập ngân sách; chấp hành và quyết toán ngân sách cũng cần được phân định rõ ràng, tránh tình trạng đùn đẩy trách nhiệm giữa các cấp chính quyền.

2.2.2. Các nguyên tắc phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

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

Thứ nhất: 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.

Thứ hai: Đảm bảo vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương và vị trí độc lập của ngân sách địa phương trong hệ thống NSNN thống nhất.

Thứ ba: Đảm bảo nguyên tắc công bằng trong phân cấp ngân sách nhà nước. Để giảm bớt khoảng cách giàu, nghèo giữa các vùng, các địa phương, rong quá trình phân cấp cần đảm bảo cơ chế điều hoà, trợ cấp giữa trung ương với địa phương, giữa ngân sách cấp trên với ngân sách cấp dưới. Trợ cấp cân đối và trợ cấp có mục tiêu là hai phương thức tài trợ mà chính quyền cấp trên thường sử dụng đối với chính quyền cấp dưới.

2.2.3. Nội dung phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

2.2.3.1. Quan hệ giữa các cấp chính quyền về chính sách, chế độ

Về cơ bản Nhà nước trung ương vẫn giữ vai trò quyết định các loại thu như thuế, phí, lệ phí, vay nợ và các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu thực hiện thống nhất trong cả nước. 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, 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 Bộ quản lý ngành, lĩnh vực. Uỷ 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. Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định một số chế độ thu 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 và các khoản đóng góp của nhân dân theo quy định của pháp luật.

2.2.3.2. Quan hệ các cấp về nguồn thu, nhiệm vụ chi

Ngân sách trung ương hưởng các khoản thu tập trung quan trọng không gắn trực tiếp với công tác quản lý của địa phương như: thuế xuất, thuế nhập khẩu, thu từ dầu thô... hoặc không đủ căn cứ chính xác để phân chia như: thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành. Ngân sách địa phương được phân cấp

nguồn thu để đảm bảo chủ động thực hiện những nhiệm vụ được giao, gắn trực tiếp với công tác quản lý tại địa phương như: thuế nhà, đất, thuế môn bài, thuế chuyển quyền sử dụng đất, thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao... Ngân sách cấp trên thực hiện nhiệm vụ bổ sung ngân sách cho ngân sách cấp dưới dưới hai hình thức: Bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu.

2.2.3.3. Quan hệ giữa các cấp về quản lý chu trình ngân sách nhà nước

Ngoài các quyền có tính truyền thống như: quyết định dự toán ngân sách địa phương; phân bổ ngân sách địa phương; phân bổ dự toán chi ngân sách cho sở, ban, ngành theo từng lĩnh vực cụ thể, quyết định số bổ sung từ ngân sách cấp mình cho từng ngân sách cấp dưới; trực tiếp phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương HĐND cấp tỉnh còn có nhiệm vụ: Quyết định việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách ở địa phương. Quyết định tỷ lệ % phân chia giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương đối với phần trăm ngân sách địa phương được hưởng từ các khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương với ngân sách địa phươngvà các khoản thu có phân chia giữa các cấp ngân sách ở địa phương.

2.3. Quản lý chu trình ngân sách nhà nước

Một trong những điểm khác biệt của quản lý ngân sách Nhà nước so với các khu vực khác như doanh nghiệp hay hộ gia đình là quản lý theo năm ngân sách (còn gọi là năm tài chính hay tài khoá). Năm ngân sách là giai đoạn mà trong đó dự toán thu, chi ngân sách được Quốc hội quyết định có hiệu lực thi hành. Năm ngân sách ở các nước ngày nay đều có thời hạn bằng một năm dương lịch, nhưng thời điểm bắt đầu và kết thúc năm ngân sách ở mỗi nước khác nhau.

Năm ngân sách của Việt Nam cũng giống đại bộ phận các nước Malayxia, Hàn Quốc, Trung Quốc trùng với năm dương lịch (1/1N - 31/12N). Tuy nhiên, cũng có một số nước năm ngân sách có thời điểm bắt đầu và kết thúc không giống như vậy, ví dụ: Mỹ, Thái Lan từ 1/10 năm trước đến 30/9 năm sau; Anh, Canada, Nhật từ 1/4 năm trước đến 31/3 năm sau; Italia, Na Uy, Thụy Điển từ 1/7 năm trước đến 30/6 năm sau.

Khi năm ngân sách này kết thúc cũng là thời điểm bắt đầu một năm ngân sách mới. Chu trình ngân sách hay còn gọi là quy trình ngân sách dùng để chỉ toàn bộ hoạt động của một ngân sách kể từ khi bắt đầu hình thành cho đến khi kết thúc chuyển

sang ngân sách mới. Một chu trình ngân sách gồm 3 khâu nối tiếp nhau, đó là: lập ngân sách; chấp hành ngân sách và quyết toán ngân sách. Chu trình ngân sách thường bắt đầu từ trước một năm ngân sách và kết thúc sau năm ngân sách. Trong một năm ngân sách đồng thời diễn ra cả ba khâu nối tiếp nhau, đó là: chấp hành ngân sách của chu trình ngân sách hiện tại; quyết toán ngân sách của chu trình ngân sách trước đó và lập ngân sách cho chu trình tiếp theo. Chu trình ngân sách bao gồm:

2.3.1. Lập dự toán ngân sách nhà nước

Lập dự toán ngân sách Nhà nước là quá trình xây dựng dự toán ngân sách Nhà nước. Đây là giai đoạn mà các cấp ngân sách căn cứ vào các chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, Thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính ban hành lập dự toán ngân sách nhà nước và thông báo số kiểm tra về dự toán ngân sách nhà nước cho các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở trung ương và Uỷ ban nhân dân các tỉnh, thành phố thuộc trung ương Sau khi nhận được quyết định giao nhiệm vụ thu, chi ngân sách của uỷ ban nhân dân cấp trên, uỷ ban nhân dân trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định dự toán ngân sách địa phương và phương án bổ sung dự toán ngân sách cấp mình, bảo đảm dự toán ngân sách cấp xã được quyết định trước ngày 31 tháng 12 năm trước.

2.3.2. Chấp hành ngân sách nhà nước:

Nội dung tổ chức chấp hành ngân sách nhà nước bao gồm:

Tổ chức thu ngân sách nhà nước: 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 cuối quý. Về nguyên tắc toàn bộ các khoản thu của ngân sách nhà nước phải nộp trực tiếp và Kho bạc Nhà nước, trừ một số khoản cơ quan thu có thể thu trực tiếp song phải định kỳ nộp Kho bạc Nhà nước theo quy định.

Tổ chức chi ngân sách nhà nước: Giai đoạn này bao gồm các khâu:

Phân bổ và giao dự toán chi ngân sách: Sau khi được Thủ tướng Chính phủ, Uỷ 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.

Lập nhu cầu chi quý: Trên cơ sở dự toán năm được giao, 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 như trên gửi Kho nạc Nhà nước và cơ quan tài chính cuối kỳ trước để phối hợp thực hiện chi trả cho đơn vị.

Cơ chế kiểm soát chi: 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. Các khoản thanh toán về cơ bản theo nguyên tắc chi trả trực tiếp qua Kho bạc Nhà nước.

Điều chỉnh dự toán ngân sách Nhà nước: Trong quá trình chấp hành ngân sách, nếu có sự thay đổi về nguồn thu và nhiệm vụ chi thì phải thực hiện điều chỉnh dự toán ngân sách như sau: Số tăng thu và số tiết kiệm chi so 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. Nếu giảm thu so với dự toán được duyệt thì phải sắp xếp lại để giảm một số khoản chi tương ứng. Trường hợp số thu, chi biến động lớn so với dự toán cần điều chỉnh tổng thể Chính phủ trình Quốc hội, Uỷ ban nhân dân trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định điều chỉnh dự toán ngân sách.

2.3.3. Quyết toán ngân sách nhà nước

Lập quyết toán ngân sách Nhà nước thường được thực hiện theo phương pháp lập từ cơ sở, tổng hợp từ dưới lên. Cơ quan Tài chính cùng cấp thẩm quyền quyết định quyết toán năm của các đơn vị dự toán cấp I. Trường hợp đơn vị dự toán cấp I đồng thời là đơn vị sử dụng ngân sách, cơ quan Tài chính duyệt quyết toán cho đơn vị dự toán cấp I. Bộ Tài chính thẩm định quyết toán thu ngân sách nhà nước, báo cáo quyết toán thu, chi ngân sách địa phương; lập quyết toán thu, chi ngân sách trung ương và tổng hợp lập tổng quyết toán thu, chi ngân sách nhà nước (bao gồm quyết toán thu, chi ngân sách trung ương và quyết toán thu, chi ngân sách địa

phương) trình Chính phủ xem xét để trình Quốc hội phê chuẩn; đồng gửi cơ quan Kiểm toán Nhà nước.

3. QUẢN LÝ THU NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

3. 1. Quản lý thu thuế

3.1.1. Những vấn đề cơ bản về thuế

3.1.1.1. Khái niệm và đặc điểm của thuế

Khái niệm: *thuế là một hình thức động viên bắt buộc của nhà nước theo luật định, thuộc phạm trù phân phối, nhằm tập trung một bộ phận thu nhập của các thể nhân và pháp nhân vào gân sách Nhà nước để đáp ứng các nhu cầu chi tiêu của Nhà nước và phục vụ cho lợi ích công cộng.*

Về nội dung vật chất, thuế Nhà nước là một bộ phận của cải xã hội được tập trung vào ngân sách Nhà nước, mà thực chất là một bộ phận của cải từ khu vực tư được chuyển vào khu vực công nhằm trang trải các chi phí duy trì sự tồn tại, hoạt động của bộ máy nhà nước và câc chi phí công cộng đem lại lợi ích chung cho cộng đồng. Về bản chất kinh tế xã hội, thuế nhà nước thuộc phạm trù phân phối của cải xã hội chứa đựng các quan hệ kinh tế xã hội giữa Nhà nước và các chủ thể trong xã hội. Các quan hệ kinh tế này nảy sinh một cách khách quan và có ý nghĩa xã hội đặc biệt là các thể nhân, pháp nhân phải chuyển giao bắt buộc một phần của cải của mình cho nhà nước theo đúng quy định do chính Nhà nước ban hành mà không gắn với bất kỳ sự ràng buộc nào về sự hoàn trả số thuế đã nộp theo luật định hoặc cung cấp trực tiếp hàng hoá và dịch vụ cho người nộp thuế từ phía nhà nước.

Đặc điểm:

Thứ nhất, thuế là một khoản thu của ngân sách Nhà nước mang tính bắt buộc.

Thứ hai, thuế là khoản thu của ngân sách Nhà nước mang tính chất không hoàn trả trực tiếp.

Thứ ba, thuế là một hình thức phân phối của cải xã hội chứa đựng các yếu tố chính trị – kinh tế – xã hội.

3.1.1.2. Hệ thống thuế và các tiêu thức thiết lập một hệ thống thuế

Các tiêu thức chủ yếu để thiết lập một hệ thống thuế là:

Tính hiệu quả: Những khuyết tật của nền kinh tế thị trường đã khẳng định sự cần thiết phải kết hợp giữa "Bàn tay vô hình" và sự can thiệp của nhà nước đối với nền kinh tế nhằm điều chỉnh và định hướng cho sự vận động của các nguồn lực của toàn xã hội để bảo đảm sự phát triển bền vững, hiệu quả và công bằng.

Tính công bằng: Công bằng là một yêu cầu khách quan trong quá trình phát triển của xã hội. Thuế có tác động đến lợi ích của mọi chủ thể trong xã hội. Vì vậy, để đảm bảo tính khả thi của hệ thống thuế và ổn định chính trị – kinh tế – xã hội, tính công bằng của hệ thống được đặt ra là tất yếu.

Tính ổn định: Tính ổn định hệ thống thuế được hiểu là hệ thống thuế và từng sắc thuế được ban hành và thực thi trong thực tiễn trong một khoảng thời gian thích hợp, hạn chế việc sửa đổi bổ sung từng sắc thuế một cách thường xuyên, ban hành sắc thuế mới phải thông báo trước và có thời gian chuẩn bị thực thi thích hợp.

Tính thuận tiện: Tính thuận tiện của hệ thống thuế được hiểu là hệ thống thuế và từng sắc thuế phải đơn giản, rõ ràng, dễ hiểu, dễ thực thi, dễ quản lý và có khả năng tự điều chỉnh nhất định.

3.1.1.3. Phân loại thuế Số lượng các sắc thuế trong hệ thống thuế của các quốc gia là không giống nhau, nó tuỳ thuộc vào tình độ phát triển kinh tế – xã hội và mục tiêu xây dựng hệ thống thuế của mỗi quốc gia trong từng giai đoạn cụ thể. Tuy vậy, các nước khác nhau có thể lựa chọn nhiều tiêu thức khác nhau để phân loại các sắc thuế.

Phân loại thuế theo khả năng chuyển giao gánh nặng thuế: - Một sắc thuế, mà người nộp thuế theo luật định không có khả năng chuyển giao số thuế họ phải nộp theo luật định cho người khác chịu thì được gọi là thuế trực thu. Thuộc loại thuế trực thu trong hệ thống thuế hiện hành ở nước ta bao gồm các sắc thuế : thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao, thuế thu nhập cá nhân. - Ngược lại, một sắc thuế, mà người nộp thuế theo luật định có khả năng chuyển giao số thuế họ phải nộp theo luật định cho người khác chịu thì được gọi là thuế gián thu. Các sắc thuế đánh vào tài sản sở hữu của các thể nhân và pháp nhân… Thuộc loại thuế gián thu

trong hệ thống thuế hiện hành ở nước ta bao gồm các sắc thuế : thuế giá trị gia tăng, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế xuất khẩu và thuế nhập khẩu …

Phân loại thuế theo cơ sở đánh thuế: Cơ sở đánh thuế của một sắc thuế chỉ rõ sắc thuế đó đánh trên cái gì. Căn cứ vào cơ sở đánh thuế, hệ thống thuế của các quốc gia thường bao gồm : thuế thu nhập, thuế tiêu dùng và thuế tài sản. Thuộc loại thuế thu nhập bao gồm các sắc thuế có cơ sở đánh thuế là thu nhập. Thu nhập của các thể nhân, pháp nhân có thể là thu nhập từ tiền lương, tiền công; thu nhập từ hoạt động sản xuất kinh doanh dưới dạng lợi nhuận, lợi tức và các thu nhập khác. Thu nhập là cơ sở đánh thuế có thể là của cá nhân hoặc của một doanh nghiệp, công ty. Vì vậy, thuế thu nhập cũng bao gồm nhiều sắc thuế như thuế lương, thuế thu nhập cá nhân, thuế TNDN… Thuộc loại thuế tiêu dùng bao gồm các sắc thuế có cơ sở đánh thuế là phần thu nhập được đem ra tiêu dùng của các thể nhân, pháp nhân. Thu nhập của các thể nhân, pháp nhân có thể được đem ra tiêu dùng phục vụ cho đời sống hoặc phục vụ cho sản xuất kinh doanh. Thuế tiêu dùng bao gồm nhiều sắc thuế khác nhau như thuế doanh thu, thuế GTGT, thuế TTĐB… Thuế tài sản là loại thuế có cơ sở đánh thuế là giá trị tài sản của các thể nhân, pháp nhân. Tuy nhiên, không phải mọi tài sản, mà tuỳ thuộc vào mục tiêu kinh tế – xã hội trong từng thời kỳ mà mỗi quốc gia có sự lựa chọn đánh thuế tài sản đối với những tài sản nhất định. Tài sản của các thể nhân, pháp nhân có thể biểu hiện dưới dạng là chứng khoán, thương phiếu, nhà cửa, đất đai, máy móc, xe cộ, thiết bị kỹ thuật, nhãn hiệu… Thuộc loại thuế tài sản bao gồm nhiều sắc thuế khác nhau như thuế nhà, thuế đất và các sắc thuế đánh vào các tài sản khác.

3.1.2. Mục tiêu, yêu cầu và các nguyên tắc quản lý thu thuế

3.1.2.1. Mục tiêu quản lý thu thuế:

Một là, bảo đảm thực hiện tốt nhất dự toán thuế đã được cơ quan quyền lực Nhà nước quyết định.

Hai là, bảo đảm các văn bản pháp luật về thuế được thực thi một cách nghiêm chỉnh trong thực tiễn đời sống kinh tế - xã hội.

Ba là, bảo đảm phát huy được vai trò tích cực của thuế trong điều chỉnh vĩ mô các hoạt động kinh tế - xã hội theo mục tiêu của Nhà nước.

3.1.2.2. Yêu cầu quản lý thu thuế

Để đạt được những mục tiêu nói trên, quản lý thu thuế cần phải quán triệt các yêu cầu cơ bản sau:

Thứ nhất, thu đúng, thu đủ, thu kịp thời theo luật định.

Thứ hai, vận dụng thống nhất các văn bản pháp luật về thuế và xây dựng các biện pháp quản lý thu thuế phù hợp với thực trạng kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ, tạo thuận lợi cho người thu và nộp thuế, tối thiểu hoá chi phí hành thu.

Thứ ba, quản lý thu thuế phải gắn với việc thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội vĩ mô của Nhà nước trong từng thời kỳ.

3.1.2.3. Các nguyên tắc quản lý thu thuế

Nguyên tắc thống nhất, tập trung dân chủ: Thống nhất, tập trung dân chủ là nguyên tắc chủ đạo trong quản lý kinh tế - xã hội nói chung và quản lý ngân sách Nhà nước nói riêng. Quản lý thu thuế là một trong những nội dung quan trọng trong quản lý ngân sách Nhà nước; mặt khác, thuế chứa đựng các yếu tố chính trị - kinh tế - xã hội sâu rộng, vừa gắn với lợi ích chung của toàn xã hội, vừa tác động đến lợi ích của các thể nhân và pháp nhân trong xã hội; vì vậy, quản lý thu thuế tất yếu cần phải tôn trọng nguyên tắc thống nhất, tập trung dân chủ.

Nguyên tắc tiết kiệm và hiệu quả: Trong quá trình quản lý thu nộp thuế vào ngân sách Nhà nước luôn phát sinh các chi phí từ phía cơ quan thuế và từ phía các đối tượng nộp thuế, vì vậy tiết kiệm và hiệu quả được đặt ra đối với công tác quản lý thu thuế là tất yếu khách quan. Quản lý thu thuế phải bảo đảm các chi phí phát sinh từ cơ quan thu và đối tượng nộp thuế là thấp nhất; số thuế tập trung vào ngân sách Nhà nước ở mức cao nhất nhưng vẫn bảo đảm nuôi dưỡng và phát triển nguồn thu; hạn chế các trường hợp trốn thuế, lậu thuế, biển thủ tiền thuế và các gian lận khác về thuế...

Nguyên tắc phù hợp: Quản lý thu thuế phải bảo đảm phù hợp với thực trạng kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ và thông lệ quốc tế. Nguồn thu của thuế chính là kết quả của các hoạt động kinh tế - xã hội; vì vậy, thực trạng kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ là cơ sở thực tiễn cho việc xây dựng các văn bản pháp luật về thuế và thiết lập các biện pháp quản lý thu thuế phù hợp nhằm bảo đảm cho tính thực thi

của các văn bản pháp luật về thuế trong thực tiễn và bảo đảm hiệu quả của các biện pháp quản lý thu thuế. Mặt khác, xu hướng vận động tất yếu của các nền kinh tế trên thế giới là mở cửa và hội nhập; vì vậy, hệ thống thuế và các biện pháp quản lý thu thuế của một quốc gia cần thiết phải có sự phù hợp với thông lệ quốc tế.

3.1.3. Tổ chức công tác quản lý thu thuế

Tổ chức công tác quản lý thu thuế là nội dung cơ bản nhất trong quản lý thu ngân sách Nhà nước nhằm tập trung đây đủ, kịp thời các khoản thuế theo luật định vào ngân sách Nhà nước để phục vụ cho các nhu cầu chi tiêu của Nhà nước theo đúng kế hoạch và dự toán đã định. Tổ chức công tác quản lý thu thuế được thực hiện thông qua 3 khâu là lập dự toán thuế, tổ chức thực hiện dự toán thuế và quyết toán thuế.

3.1.3.1. Lập dự toán thuế

Lập dự toán thuế thực chất là việc tính toán xác định các chỉ tiêu tổng hợp, chi tiết về số thu thuế trong năm kế hoạch và các biệnpháp để tổ chức thực hiện các chỉ tiêu đó. Trong quá trình lập dự toán; cơ quan thuế, cơ quan hải quan cấp trên phải tổ chức làm việc để thảo luận về dự toán với các cơ quan thuế, cơ quan hải quan cấp dưới trực thuộc. UBND các cấp phối hợp và chỉ đạo cơ quan thuế, cơ quan hải quan ở địa phương lập dự toán thu ngân sách Nhà nước, dự kiến số phải hoàn thuế GTGT theo chế độ cho các doanh nghiệp trên địa bàn. Dự toán thuế được tổng hợp vào dự toán ngân sách Nhà nước trình Chính phủ để trình Quốc hội thảo luận và phê chuẩn. Căn cứ vào chỉ tiêu dự toán thuế được giao; Tổng cục thuế, Tổng cục Hải quan thực hiện phân bổ và giao dự toán thu thuế chính thức cho các Cục Thuế, Cục Hải quan. Căn cứ vào quyết định giao dự toán thu thuế của cơ quan thuế, cơ quan hải quan cấp trên; cơ quan thuế, cơ quan hải quan của địa phương phối hợp với cơ quan tài chính cùng cấp xây dựng dự toán thu thuế chính thức trình UBND để trình HĐND cùng cấp thảo luận và quyết định.

3.1.3.2. Chấp hành dự toán thuế

Căn cứ dự toán thu cả năm được giao, số đăng ký thuế và dự kiến các khoản thu ngân sách Nhà nước phát sinh trong quý; cơ quan thuế, cơ quan hải quan lập dự toán thu ngân sách Nhà nước quý thuộc phạm vi quản lý, chi tiết theo từng nội dung thu, từng sắc thuế, khu vực kinh tế, địa bàn và đối tượng thu chủ yếu gửi cho

cơ quan tài chính và Kho bạc Nhà nước đồng cấp để làm căn cứ điều hành và tổ chức công tác thu ngân sách Nhà nước trước ngày 20 của tháng cuối quý trước. Công tác tổ chức chấp hành dự toán thuế bao gồm các khâu sau:

3.1.3.2. Đăng ký, kê khai và thu nộp thuế Các đối tượng nộp thuế theo quy định của pháp luật phải thực hiện đăng ký nộp thuế với cơ quan thuế theo mẫu hướng dẫn đăng ký nộp thuế của cơ quan thuế. Cơ quan thuế có trách nhiệm cấp mã số thuế và giấy chứng nhận đăng ký thuế cho các cơ sở kinh doanh đã thực hiện đăng ký nộp thuế với cơ quan thuế. Trường hợp đối tượng nộp thuế chưa được áp dụng chế độ tự kê khai và tự nộp thuế thì đối tượng nộp thuế thực hiện kê khai thuế và nộp tờ khai cho cơ quan thuế theo mẫu của cơ quan thuế.

3.1.3.3. Kế toán và quyết toán thuế

Kế toán thuế là việc ghi chép phản ánh số thuế phải thu, số thuế đã thu, số thuế hoàn trả, số thuế còn phải thu, số thuế truy thu, hàng hoá tạm giữ và tịch thu, tình hình quản lý cấp phát và sử dụng ấn chỉ trong quá trình tổ chức thu thuế. Kế toán thuế được thực hiện theo phương pháp ghi đơn. Nội dung cơ bản của công tác kế toán thuế:

- Kế toán thu nộp tiền thuế nhằm xác định cơ sở cho công tác thu thuế, theo dõi tình hình thu nộp thuế đối với từng loại thuế và từng đối tượng nộp thuế.

- Kế toán hàng hoá tạm giữ và tịch thu của các đối tượng có hành vi gian lận, trốn thuế hoặc kinh doanh bất hợp pháp.

- Kế toán ấn chỉ. Cuối năm ngân sách, cơ quan thu và Kho bạc Nhà nước phải phối hợp dối chiếu số liệu thu thuế và giải quyết những tồn tại trong công tác tổ chức thu thuế như hoàn trả các khoản thuế, truy thu các khoản thuế ..., xử lý các khoản tạm thu và tạm giữ... Đồng thời cơ quan thu phải lập báo cáo quyết toán thu ngân sách Nhà nước gửi cơ quan thu cấp trên và cơ quan tài chính đồng cấp để tổng hợp vào báo cáo quyết toán ngân sách. Quyết toán thuế được thực hiện cùng với quyết toán ngân sách Nhà nước.

3.1.3.4. Thanh tra thuế

Thanh tra thuế bao gồm thanh tra đối tượng nộp thuế và thanh tra nội bộ ngành thuế, ngành hải quan. - Thanh tra đối tượng nộp thuế là nội dung cơ bản của công

tác thanh tra thuế và nhằm ngăn chặn, xử lý kịp thời những vi phạm pháp luật về thuế của các đối tượng nộp thuế. Nội dung thanh tra đối tượng nộp thuế bao gồm:

- Thanh tra việc chấp hành những quy định của pháp luật về đăng ký và kê khai nộp thuế.

- Thanh tra việc chấp hành chế độ kế toán, lưu trữ số liệu và tài liệu kinh doanh làm cơ sở cho việc xác định số thuế phải nộp và số thuế được hoàn.

- Thanh tra việc thực hiện nghĩa vụ nộp thuế của các đối tượng nộp thuế theo thời hạn quy định của pháp luật.

Thanh tra trong nội bộ ngành thuế và ngành hải quan nhằm bảo đảm cho ngành, từng bộ phận và từng cán bộ của ngành thực thi đúng chức năng, nhiệm vụ của mình trong công tác quản lý thu thuế theo quy định của pháp luật. Nội dung thanh tra nội bộ ngành thuế và ngành hải quan bao gồm:

- Thanh tra thực hiện việc hướng dẫn thi hành các luật thuế, pháp lệnh thuế và các văn bản hướng dẫn thi hành.

- Thanh tra việc thực hiện các nghiệp vụ quản lý thu thuế theo quy định của pháp luật.

- Thanh tra việc giải quyết các đơn thư khiếu tố, khiếu nại về thuế.

3.2. Quản lý thu phí và lệ phí thuộc ngân sách Nhà nước

3.2.1. Một số vấn đề cơ bản về phí và lệ phí thuộc ngân sách Nhà nước

3.2.1.1. Bản chất và đặc điểm của phí và lệ phí

Phí là khoản thu nhằm thu hồi chi phí đầu tư cung cấp các dịch vụ công cộng không thuần tuý theo quy định của pháp luật và là khoản tiền mà các tổ chức, cá nhân phải trả khi sử dụng các dịch vụ công cộng đó. Lệ phí là khoản thu gắn liền với việc cung cấp trực tiếp các dịch vụ hành chính pháp lý của Nhà nước cho các thể nhân, pháp nhân nhằm phục vụ cho công việc quản lý Nhà nước theo quy định của pháp luật. Các dịch vụ thu phí theo quy định của pháp luật có thể do Nhà nước đầu tư cung cấp và cũng có thể do khu vực tư nhân đầu tư cung cấp. Phí thu từ các

dịch vụ do Nhà nước đầu tư là khoản thu thuộc ngân sách Nhà nước. Phí thu được từ các dịch vụ không do Nhà nước đầu tư hoặc do Nhà nước đầu tư nhưng đã chuyển giao cho tổ chức, cá nhân thực hiện theo nguyên tắc hạch toán và tự chủ tài chính là khoản thu không thuộc ngân sách Nhà nước. Tiền thu phí không thuộc ngân sách Nhà nước được xác định là doanh thu của tổ chức, cá nhân thu phí. Các dịch vụ theo quy định của pháp luật được phép thu lệ phí thuộc các dịch vụ gắn với công việc quản lý Nhà nước, vì vậy chỉ có cơ quan hoặc tổ chức được uỷ quyền phục vụ công việc quản lý Nhà nước theo quy định của pháp luật mới được thu lệ phí và lệ phí là khoản thu của ngân sách Nhà nước. Phí thuộc ngân sách Nhà nước và lệ phí là khoản thu bắt buộc và phát sinh thường xuyên của ngân sách Nhà nước. Song khác với thuế, phí thuộc ngân sách Nhà nước và lệ phí là khoản thu mang tính chất hoàn trả gắn trực tiếp với việc hưởng thụ các dịch vụ do Nhà nước đầu tư cung cấp có thu phí hoặc lệ phí theo quy định của pháp luật.

3.2.1.2. Phân loại phí và lệ phí.

Phân loại phí, lệ phí là việc sắp xếp các loại phí, các loại lệ phí có cùng tính chất và đặc điểm vào một loại dự theo những tiêu thức nhất định nhằm phục vụ cho công tác quản lý phí, lệ phí.

Phân loại phí - Phân loại phí căn cứ vào chủ thể đầu tư cung cấp dịch vụ thu phí và quản lý thu phí:

- Phí thuộc ngân sách Nhà nước là phí thu từ các dịch vụ do Nhà nước đầu tư cung cấp nhưng chưa chuyển giao cho các tổ chức, cá nhân thực hiện theo nguyên tắc hạch toán.

- Phí không thuộc ngân sách Nhà nước là phí thu được từ các dịch vụ không do Nhà nước đầu tư hoặc do Nhà nước đầu tư nhưng đã chuyển giao cho tổ chức, cá nhân thực hiện theo nguyên tắc hạch toán. Tổ chức, cá nhân thu phí có quyền quản lý, sử dụng số tiền phí thu được theo quy định của pháp luật. - Phân loại phí theo cấp quản lý thuộc bộ máy Nhà nước.

- Phí thuộc Trung ương quản lý là loại phí thuộc nguồn thu của ngân sách Trung ương và do các cơ quan, đơn vị thuộc Trung ương tổ chức thu.

Phí thuộc địa phương quản lý là loại phí thuộc nguồn thu của ngân sách địa phương và do các cơ quan, đơn vị thuộc địa phương tổ chức thu. - Phân loại phí theo lĩnh vực hoạt động kinh tế - xã hội.

Phí phát sinh từ các lĩnh vực hoạt động kinh tế như phí bảo vệ nguồn lợi thuỷ sản, phí thẩm định đầu tư, phí thẩm định kinh doanh thương mại có điều kiện...

Phí phát sinh từ các lĩnh vực hoạt động văn xã như phí tham quan, phí thẩm định văn hoá phẩm, học phí, viện phí...

Phí phát sinh từ các lĩnh vực khác như án phí, phí dịch vụ pháp lý...

Phân loại lệ phí - Phân loại lệ phí theo cấp quản lý thuộc bộ máy Nhà nước:

Lệ phí thuộc Trung ương quản lý là loại lệ phí thuộc nguồn thu của ngân sách Trung ương và do các cơ quan, đơn vị thuộc Trung ương tổ chức thu.

Lệ phí thuộc địa phương quản lý là loại lệ phí thuộc nguồn thu của ngân sách địa phương và do các cơ quan, đơn vị thuộc địa phương tổ chức thu.

- Phân loại lệ phí theo tính chất của các dịch vụ thu phí:

Lệ phí quản lý Nhà nước liên quan đến quyền và nghĩa vụ của công dân như lệ phí quốc tịch, lệ phí hộ khẩu, lệ phí cấp hộ chiếu...

Lệ phí quản lý Nhà nước liên quan đến quyền sở hữu, quyền sử dụng tài sản như lệ phí trước bạ, lệ phí địa chính...

Lệ phí quản lý Nhà nước liên quan đến sản xuất, kinh doanh như lệ phí cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, lệ phí cấp giấy phép hành nghề...

Lệ phí Nhà nước đặc biệt về chủ quyền quốc gia như lệ phí bay qua vùng trời, lệ phí hoa hồng chữ ký...

Lệ phí quản lý Nhà nước trong các lĩnh vực khác như lệ phí công chứng, lệ phí cấp văn bằng...

3.2.2. Quản lý thu phí và lệ phí thuộc ngân sách Nhà nước

3.2.2.1. Phân cấp thẩm quyền quy định về phí và lệ phí Thẩm quyền quy định về phí và lệ phí là thẩm quyền quy định mức thu, chế độ thu nộp, quản lý và sử dụng

tiền phí và lệ phí. Phân cấp thẩm quyền quy định phí và lệ phí được thực hiện dựa vào tính chất và phạm vi ảnh hưởng của từng loại phí, lệ phí.

Việc phân cấp thẩm quyền quy định về phí như sau:

- 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;

- Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quy định đối với một số loại phí gắn với quản lý đất đai, tài nguyên thiên nhiên, thuộc 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 áp dụng thống nhất trong cả nước.

Việc phân cấp thẩm quyền quy định về lệ phí như sau:

- Chính phủ quy định đối với một số lệ phí quan trọng, có số thu lớn, có ý nghĩa pháp lý quốc tế;

- Bộ Tài chính quy định đối với những lệ phí còn lại.

3.2.2.2. Nguyên tắc xác định mức thu phí và lệ phí

- Nguyên tắc xác định mức thu phí:

Mức thu phí đối với các dịch vụ do Nhà nước đầu tư phải bảo đảm thu hồi vốn trong thời gian hợp lý, có tính đến những chính sách của Nhà nước trong từng thời kỳ.

Mức thu phí đối với các dịch vụ do tổ chức, cá nhân đầu tư vốn phải bảo đảm thu hồi vốn trong thời gian hợp lý, phù hợp với khả năng đóng góp của người nộp.

- Nguyên tắc xác định mức thu lệ phí:

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.

Tổ chức được thu lệ phí có trách nhiệm xây dựng mức thu kèm theo văn bản đề nghị thu lệ phí gửi Bộ Tài chính để Bộ Tài chính trình Chính phủ xem xét ban hành hoặc Bộ Tài chính sẽ nghiên cứu, ban hành theo thẩm quyền.

Riêng 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.

3.2.2.3. Đối tượng nộp phí, lệ phí 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 của Nhà nước cung cấp các dịch vụ công cộng theo quy định của pháp luật có thu phí hoặc lệ phí. Các thể nhân và pháp nhân là đầu tư nộp phí và lệ phí có nhiệm vụ thực hiện nộp phí, lệ phí theo đúng quy định của pháp luật. Tất cả các khoản phí và lệ phí phải được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quy định mới được thu. Các tổ chức, cá nhân được thu phí, lệ phí bao gồm:

- Cơ quan Thuế Nhà nước;

- Cơ quan Hải quan;

- 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 các đơn vị theo quy định của pháp luật được thu phí, lệ phí;

- Các tổ chức, cá nhân được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền uỷ quyền việc thu phí, lệ phí.

3.2.2.4. Đăng ký, kê khai thu nộp phí và lệ phí

Các tổ chức (không phải là cơ quan thuế, cơ quan hải quan) và cá nhân thu phí, lệ phí phải đăng ký với cơ quan thuế địa phương về loại phí, lệ phí, địa điểm thu, chứng từ thu và việc tổ chức thu phí, lệ phí trong thời gian chậm nhất là 10 ngày trước khi bắt đầu thu phí, lệ phí; cụ thể;

- Tổ chức thu phí, lệ phí trực thuộc Trung ương, tỉnh hoặc cấp tương đương quản lý đăng ký với Cục thuế tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

- Tổ chức thu phí, lệ phí trực thuộc quận, huyện, thị xã, thị trấn, xã, phường hoặc cấp tương đương quản lý và cá nhân thu phí, lệ phí đăng ký với Chi cục thuế quận,

huyện. Tổ chức, cá nhân thu phí, lệ phí thực hiện kê khai, phí, lệ phí từng tháng và nộp tờ khai cho cơ quan thuế nơi đăng ký thu phí, lệ phí trong 5 ngày đầu của tháng tiếp theo để theo dõi, quản lý.

3.2.2.5. Quản lý sử dụng tiền thu phí và lệ phí

Tiền phí, lệ phí do cơ quan thuế trực tiếp tổ chức thu và trường hợp tổ chức khác thu phí, lệ phí đã được ngân sách Nhà nước bảo đảm kinh phí cho hoạt động thu phí, lệ phí theo dự toán hàng năm thì tổ chức thu phải nộp toàn bộ số tiền phí, lệ phí thu được vào ngân sách Nhà nước. Trường hợp tổ chức thu chưa được ngân sách Nhà nước bảo đảm kinh phí cho hoạt động thu phí, lệ phí hoặc tổ chức thu được uỷ quyền thu phí, lệ phí thì tổ chức thu được để lại một phần trong số tiền phí, lệ phí thu được để trang trải chi phí cho việc thu phí, lệ phí; phần tiền phí lệ phí còn lại phải nộp vào ngân sách Nhà nước. Phần phí, lệ phí để lại cho tổ chức thu để trang trải chi phí cho việc thu phí, lệ phí được tính theo tỷ lệ phần trăm trên tổng số tiền phí, lệ phí thu được hàng năm.

3.2.2.6. Thu nộp tiền thu phí, lệ phí vào Kho bạc Nhà nước

Đối với phí, lệ phí do cơ quan thuế thu thì đối tượng nộp phí, lệ phí trực tiếp nộp vào Kho bạc Nhà nước ở địa phương nơi thu theo hướng dẫn của cơ quan thuế. Trường hợp Kho bạc Nhà nước chưa tổ chức thu tiền phí, lệ phí trực tiếp từ đối tượng nộp thì cơ quan thuế thu tiền phí, lệ phí và cuối ngày phải làm thủ tục nộp hết số tiền phí, lệ phí đã thu trong ngày vào Kho bạc Nhà nước. Đối với phí, lệ phí do các cơ quan Nhà nước, tổ chức khác (ngoài cơ quan thuế) thu thì cơ quan Nhà nước, tổ chức thu phí, lệ phí được mở tài khoản tạm giữ tiền phí, lệ phí tại Kho bạc Nhà nước nơi thu để theo dõi, quản lý tiền phí, lệ phí. Tiền phí, lệ phí nộp vào Kho bạc Nhà nước được phân chia cho các cấp ngân sách và được quản lý, sử dụng theo qui định của Luật ngân sách Nhà nước và các văn bản hướng dẫn thi hành.

3.2.4. Kế toán, quyết toán phí và lệ phí

Tổ chức, cá nhân thu phí, lệ phí có trách nhiệm:

- Mở sổ sách kế toán để theo dõi, phản ảnh việc thu, nộp và quản lý, sử dụng số tiền phí, lệ phí theo chế độ kế toán hiện hành của Nhà nước.

- Định kỳ báo cáo quyết toán việc thu, nộp, sử dụng số tiền phí, lệ phí thu được theo quy định của Nhà nước đối với từng loại phí, lệ phid;

- Thực hiện chế độ công khai tài chính theo quy định của pháp luật Tổ chức, cá nhân thu các loại phí, lệ phí khác nhau phải mở sổ sách kế toán theo dõi hạch toán và báo cáo quyết toán riêng đối với từng loại phí, lệ phí. Quyết toán phí, lệ phí thuộc ngân sách Nhà nước thực hiện cùng thời gian với quyết toán ngân sách Nhà nước.

Cơ quan thuế thực hiện quyết toán số thu theo biên lai, tổng số thu, số được dể lại, số phải nộp ngân sách Nhà nước. Cơ quan tài chính, cơ quan thuế quyết toán số chi từ nguồn thu phí, lệ phí được để lại đơn vị theo quy định của Bộ Tài chính đối với từng loại phí, lệ phí.

3.3. Quản lý các khoản thu khác của ngân sách Nhà nước

Để quản lý và điều tiết các hoạt động kinh tế - xã hội, chính phủ các quốc gia đều tham gia trực tiếp vào các hoạt động kinh tế - xã hội ở mức độ nhất định như đầu tư, tài trợ, góp vốn ... Việc Nhà nước tham gia trực tiếp vào các hoạt động kinh tế của Nhà nước như thu từ lợi tức góp vốn cổ phần của Nhà nước, thu hồi vốn của Nhà nước đầu tư vào các cơ sở kinh tế và tiền bán hoặc cho thuê tài nguyên công sản nhất định cho các chủ thể ở trong nước hoặc ngoài nước.

Tiền bán hoặc cho thuê tài nguyên công sản quốc gia như tiền bán nhà thuộc sở hữu nhà nước, tiền bán tài nguyên... là khoản thu của ngân sách Nhà nước. Ngoài các khoản thu trên, thu ngân sách Nhà nước còn bao gồm các khoản đóng góp tự nguyện của các tổ chức, cá nhân ở trong và ngoài nước; các khoản viện trợ không hoàn lại bằng tiền, hiện vật của chính phủ các nước, các tổ chức và cá nhân ở nước ngoài; các khoản đóng góp tự nguyện khác theo quy định của pháp luật. Các khoản thu này phát sinh không thường xuyên và không lớn, nhưng có tính chất không hoàn trả, nên chúng có tác dụng quan trọng bổ sung tăng cường thêm nguồn lực tài chính cho ngân sách Nhà nước. Các khoản thu khác của ngân sách Nhà nước nói trên được thu nộp trực tiếp vào Kho bạc Nhà nước hoặc thu nộp qua cơ quan thu theo các quy định hiện hành đối với từng khoản thu.

4. QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

4.1. Quản lý chi đầu tư phát triển của ngân sách Nhà nước

4.1.1. Khái niệm, nội dung và đặc điểm chi đầu tư phát triển.

4.1.1.1. Khái niệm:

Chi đầu tư phát triển của ngân sách Nhà nước là quá trình phân phối và sử dụng một phần vốn tiền tệ từ ngân sách Nhà nước để đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội, phát triển sản xuất và dự trữ vật tư hàng hoá 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.

4.1.1.2. Nội dung chi đầu tư phát triển của ngân sách Nhà nước

Chi đầu tư phát triển của ngân sách Nhà nước 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 cụ thể của ngân sách Nhà nước.

Căn cứ vào mục đích của các khoản chi thì nội dung chi đầu tư phát triển của ngân sách Nhà nước 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 67 các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội như: các công trình giao thông (đường bộ, đường sắt, đường thuỷ, đường không ...); bưu chính viễn thông, điện lực, cấp thoát nước; các công trình giáo dục, khoa học công nghệ, y tế, văn hoá, 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 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, đảm bảo 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 hoá vật tư dự trữ Nhà nước có tính chiến lược của quốc gia hoặc hàng hoá, 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, địch hoạ ...

- Chi đầu tư phát triển thuộc các chương trình mục tiêu quốc gia, dự án Nhà nước như chương trình mục tiêu quốc gia về xoá đói giảm nghèo, chương 135, dự án trồng mới 5 triệu ha rừng...

- 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 của ngân sách Nhà nước bao gồm:

- Chi đầu tư xây cơ bản của ngân sách Nhà nước là các khoản chi để đầu tư xây dựng các công trình thuộc kết cáu 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 ... . Thực chất chi đầu tư xây dựng cơ bản của ngân sách Nhà nước là qúa trình phân phối và sử dụng một phần vốn tiền tệ từ quỹ ngân sách Nhà nước để đầu tư tái sản xuất tài sản cố định nhằm từng bước tăng cường, hoàn thiện và hiện đại hoá 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 hoá; chi cấp vốn điều lệ và cấp vốn bổ sung cho các tổ chức tài chính của 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 ưu đãi khác cho các doanh nghiệp khi thực hiện nhiệm vụ hoạt động công ích ...

4.1.1.3. Đặc điểm chi đầu tư phát triển của ngân sách nhà nước Chi đầu tư phát triển là khoản chi lớn của ngân sách Nhà nước nhưng không có tính ổn định.

Chi đầu tư phát triển từ ngân sách Nhà nước 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

ngân sách Nhà nước nhằm để tạo ra cơ sở vật chất kỹ thuật, năng lực sản xuất phục vụ và vật tư hàng hoá 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 ngân sách Nhà nước còn có ý nghĩa là vốn mồi 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. Tuy vậy, cơ cấu chi đầu tư phát triển cảu ngân sách Nhà nước 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 ngân sách Nhà nước cho từng nội dung chi, cho từng lĩnh vực kinh tế - xã hội thường có sự thay đổi giữa các thời kỳ. Xét theo mục đích kinh tế - xã hội và thời hạn tác động thì chỉ cần đầu tư phát triển của ngân sách Nhà nước mang tính chất chi cho tích luỹ.

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 luỹ 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 ngân sách Nhà nước là nền tảng vật chất bảo 69 đảm cho sự tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội, làm tăng tổng sản phẩm quốc nội. Với ý nghĩa đó, chi đầu tư phát triển của ngân sách Nhà nước là chi cho tích luỹ. Xét theo phạm vi và mức độ chi đầu tư phát triển của ngân sách Nhà nước 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 ngân sách Nhà nước cho đầu tư phát triển 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 đầu tư phát triển từ ngân sách Nhà nước. 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 ngân sách Nhà nước cho đầu tư phát triển. Chi đầu tư phát triển của ngân sách Nhà nước gắn với kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội nhằm bảo đảm phục vụ tốt nhất việc thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội và hiệu quả chi đầu tư phát triển.

4.1.2.Quản lý chi đầu tư xây dựng cơ bản của ngân sách Nhà nước

4.1.2.1. Những vấn đề chung về quản lý chi đầu tư xây dựng cơ bản của ngân sách nhà nước

- Chi phí đầu tư và xây dựng các công trình thuộc các dự án đầu tư sử dụng ngân sách nhà nước

Cấp phát thanh toán vốn đầu tư xây dựng cơ bản của ngân sách Nhà nước nhằm để trang trải các chi phí đầu tư và xây dựng các công trình thuộc các dự án đầu tư sử dụng nguồn vốn ngân sách Nhà nước. Nhà nước thực hiện quản lý chi phí đầu tư và xây dựng các công trình thuộc dự án đầu tư thông qua việc ban hành các chế độ chính sách, các nguyên tắc và phương pháp lập đơn giá, dự toán; các định mức kinh tế kỹ thuật; định mức chi phí tư vấn đầu tư và xây dựng và suất vốn đầu tư để xác định tổng mức vốn đầu tư dự án, tổng dự toán và dự toán công trình. Điều chỉnh tổng mức đầu tư dự án phải được người quyết đầu tư cho phép và được thẩm định lại đối với các phần thay đổi so với tổng mức đầu tư đã phê duyệt.

Tổng dự toán xây dựng công trình của dự án là toàn bộ chi phí cần thiết để đầu tư xây dựng công trình được xác định trong giai đoạn thiết kế kỹ thuật (trường hợp thiết kế 3 bước) hoặc thiết kế bản vẽ thi công (trường hợp thiết kế 1 bước và 2 bước). Tổng dự toán xây dựng công trình của dự án bao gồm:

1. Chi phí xây lắp công trình xây dựng: Giá trị dự toán xây lắp hạng mục công trình, công trình xây dựng phản ánh toàn bộ chi phí cần thiết để thực hiện công tác xây dựng và lắp đặt (gồm cả thí nghiệm và hiệu chỉnh) thiết bị của hạng mục công trình, công trình. Giá trị chi phí xây lắp hạng mục công trình, công trình bao gồm chi phí trực tiếp, chi phí chung, thu nhập chịu thuế tính trước và thuế giá trị giá tăng đầu ra.

2. Chi phí mua sắm thiết bị công trình xây dựng: Vốn mua sắm thiết bị của công trình xây dựng là vốn dùng để trang trải các chi phí về mua sắm thiết bị của công trình xây dựng. Chi phí mua sắm thiết bị của công trình xây dựng bao gồm toàn bộ những chi phí hợp pháp, hợp lệ cấu thành nên giá trị thiết bị công trình.

3. Chi phí khác của công trình xây dựng: Vốn chi phí khác là vốn dùng để trang trải các chi phí khác của công trình xây dựng. Chi phí khác của công trình xây

dựng là toàn bộ các chi phí cần thiết cho các giai đoạn của quá trình đầu tư và xây dựng công trình, nhưng không thuộc chi phí xây dựng và chi phí thiết bị của công trình.

- Nguyên tắc quản lý và cấp phát vốn đầu tư xây dựng cơ bản của ngân sách Nhà nước Chi đầu tư xây dựng cơ bản là một khoản chi lớn và chiếm tỷ trọng chủ yếu trong tổng nguồn vốn chi đầu tư phát triển của ngân sách Nhà nước. Sự vận động của tiền vốn dùng để trang trải chi phí đầu tư xây dựng cơ bản chịu chi phối trực tiếp bởi đặc điểm của đầu tư xây dựng cơ bản vì vậy: việc quản lý và cấp phát vốn đầu tư xây dựng cơ bản của ngân sách Nhà nước phải bảo đảm các nguyên tắc sau:

Đúng đối tượng: Cấp phát vốn đầu tư xây dựng cơ bản của ngân sách Nhà nước 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 kết cấu 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.

Đúng mục đích, đúng kế hoạch: Nguồn vốn ngân sách Nhà nước 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 ngân sách Nhà nước. Vì vậy, cấp phát vốn đầu tư xây dựng cơ bản của NSNN đúng mục đích, đúng kế hoạch nhằm tuân thủ đúng 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. Theo mức độ khối lượng thực tế và hoàn thành kế hoạch và chỉ trong phạm vi giá trị 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 khối lượng thực tế hoàn thành kế hoạch nhằm đảm bảo vốn cho qúa trình đầu tư xây dựng cơ bản được tiến hành liên tục đúng kế hoạch và tiến độ, kiểm tra chặt chẽ được chất lượng từng khối lượng xây dựng cơ bản và chất lượng 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 và lãng phí vốn đầu tư.

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. Các nguyên tắc quản lý và cấp phát vốn đầu tư xây dựng cơ bản của ngân sách Nhà nước là một thể thống nhất, chi phối toàn bộ công tác quản lý và cấp phát vốn đầu tư xây dựng cơ bản. Chúng có mối quan hệ chặt chẽ với nhau và là điều kiện tiền đề để thực hiện lẫn nhau.

- Điều kiện cáp phát thanh toán vốn đầu tư xây dựng cơ bản của ngân sách nhà nước

- Dự án đầu tư phải được ghi vào kế hoạch đầu tư hàng năm của Nhà nước.

- Dự án đầu tư phải được thông báo kế hoạch vốn đầu tư năm bằng nguồn vốn ngân sách Nhà nước.

- Dự án đầu tư phải có đủ tài liệu cần thiết làm căn cứ cấp phát thanh toán vốn đầu tư gửi tới kho bạc Nhà nước.

4.1.2.2. Lập và điều chỉnh kế hoạch vốn đầu tư xây dựng cơ bản của ngân sách Nhà nước

4.1.2.3. Cấp phát thanh toán vốn đầu tư đối với các công trình thuộc dự án đầu tư sử dụng nguồn vốn ngân sách Nhà nước

Cấp phát thanh toán vốn đầu tư xây dựng cơ bản của ngân sách Nhà nước bao gồm cấp phát tạm ứng, thu hồi tạm ứng và cấp phát thanh toán khối lượng xây dựng cơ bản hoàn thành. Cấp phát thanh toán vốn đầu tư cho các công việc, nhóm công việc hoặc toàn bộ công việc lập dự án, khảo sát, thiết kế, thi công xây dựng, giám sát và các loại hoạt động xây dựng khác phải căn cứ theo giá trị khối lượng thực hiện theo giai đoạn và nội dung phương thức thanh toán trong hợp đồng đã ký kết. Chi phí cho công tác chuẩn bị đầu tư được tính vào tổng mức đầu tư, tổng dự toán khi dự án được phê duyệt. Nếu dự án không được thực hiện thì chi phí này được quyết toán vào kinh phí sự nghiệp thuộc các cơ quan hành chính sự nghiệp hoặc quyết

toán vào vốn ngân sách Nhà nước đã bố trí cho dự án trong kế hoạch để thanh toán. Cấp phát thanh toán vốn đầu tư xây dựng công trình được thực hiện trên cơ sở nội dung, phương thức thanh toán trong hợp đồng đã ký kết và khối lượng thực hiện. Tùy theo thời gian thực hiện hợp đồng, tính chất hợp đồng, các bên tham gia thoả thuận áp dụng một phương thức hoặc kết hợp các phương thức thanh toán sau:

- *Cấp phát thanh toán theo giá trọn gói*: Kho bạc Nhà nước cấp phát vốn đầu tư cho chủ đầu tư thanh toán cho nhà thầu theo giá khoán gọn trong hợp đồng, áp dụng cho gói thầu xác định rõ về khối lượng, chất lượng và thời gian thực hiện. Trường hợp có những phát sinh ngoài hợp đồng nhưng không do nhà thầu gây ra sẽ được người quyết định đầu tư xem xét, giải quyết theo các điều khoản quy định trong hợp đồng đã ký. Số lần cấp phát thanh toán có thể theo giai đoạn, theo phần công việc hoàn thành hoặc cấp phát thanh toán một lần khi hoàn thành toàn bộ hợp đồng.

- *Cấp phát thanh toán theo đơn giá cố định*: Kho bạc Nhà nước cấp phát vốn đầu tư cho chủ đầu tư thanh toán cho nhà thầu các công việc hoàn thành theo đơn giá xác định trước trong hợp đồng. Giá trị được thanh toán xác định bằng cách nhân khối lượng hoàn thành thực tế với đơn giá xác định trước trong hợp đồng.

- *Cấp phát thanh toán theo giá điều chỉnh* được áp dụng cho những gói thầu mà tại thời điểm ký hợp đồng không đủ điều kiện xác định chính xác về số lượng, khối lượng hoặc có biến động lớn về giá cả do Nhà nước thay đổi hoặc Nhà nước điều chỉnh, bổ sung các cơ chế, chính sách và hợp đồng có thời gian thực hiện trên 12 tháng.

4.1.3. Quản lý các khoản chi đầu tư phát triển khác của ngân sách Nhà nước

4.1.3.1. Quản lý chi đầu tư vốn cho các doanh nghiệp

Nhà nước Trong nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, việc đầu tư thành lập các doanh nghiệp Nhà nước và hỗ trợ tài chính từ ngân sách Nhà nước cho các doanh nghiệp Nhà nước thuộc lĩnh vực, ngành nghề cần thiết nhằm thực hiện vai trò định hướng, điều tiết nền kinh tế quốc dân của Nhà nước.

Doanh nghiệp Nhà nước được thành lập mới ở những ngành, lĩnh vực, địa bàn sau:

- Ngành, lĩnh vực cung cấp sản phẩm, dịch vụ thiết yếu cho xã hội;

- Ngành, lĩnh vực ứng dụng công nghệ cao, tạo động lực phát triên nhanh cho các ngành lĩnh vực khác và toàn bộ kinh tế, đòi hỏi đầu tư lớn;

- Ngành, lĩnh vực có lợi thế cạnh tranh cao;

- Địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn ma các thành phần kinh tế khác không đầu tư.

Doanh nghiệp Nhà nước mới thành lập theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền được ngân sách Nhà nước đầu tư một phần hoặc toàn bộ vốn điều lệ ban đầu nhưng không thấp hơn tổng mức vốn pháp định quy định cho ngành nghề mà doanh nghiệp kinh doanh nếu có. Căn cứ vào quyết định thành lập doanh nghiệp Nhà nước của cấp có thẩm quyền, toàn bộ hoặc một phần nhu cầu của vốn điều lệ để thực hiện nhiệm vụ sản xuất kịnh doanh của các doanh nghiệp Nhà nước được ngân sách Nhà nước cấp phát một lần khi mới thành lập.

4.1.3.2. Quản lý chi trợ cấp tài chính và trợ giá đối với doanh nghiệp

Đối tượng được chi trợ cấp tài chính, trợ giá sản phẩm từ ngân sách Nhà nước là các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế khi tham gai thực hiện các nhiệm vụ hoạt động công ích, quốc phòng, an ninh, phòng chống thiên tai hoặc cung cấp sản phẩm, dịch vụ theo chính sách của Nhà nước. Các doanh nghiệp khi tham gia hoạt động công ích, quốc phòng, an ninh, phòng chống thiên tai hoặc cung cấp sản phẩm, dịch vụ theo chính sách giá cả của Nhà nước được xét trợ cấp hoặc trợ giá từ ngân sách Nhà nước phải đảm bảo các điều kiện sau:

- Được cấp có thẩm quyền giao kế hoạch thực hiện nhiệm vụ hoạt động công ích, quốc phòng, an ninh, phòng chống thiên tai hoặc cung cấp sản phẩm, dịch vụ theo chính sách giá cả của Nhà nước;

- Mặt hàng, dịch vụ thuộc danh mục trợ cấp, trợ giá;

- Đảm bảo số lượng, chất lượng, thời gian thực hiện nhiệm vụ được giao hoặc đặt hàng của Nhà nước;

- Mức trợ cấp, trợ giá phải được cơ quan có thâm quyền quyết định;

- Thực hiện đầy đủ các quy định về chế độ quản lý tài chính và thu nộp ngân sách Nhà nước.

Hàng năm, căn cứ vào quy định và hướng dẫn của Bộ Tài chính, nhiệm vu sản xuất sản phẩm và cung ứng dịch vụ Nhà nước giao; các doanh nghiệp xây dựng kế hoạch thu chi tài chính, trong đó có kế hoạch trợ cấp tài chính, trợ giá sản phẩm báo cáo cơ quan quyết định thành lập doanh nghiệp và cơ quan tài chính đồng cấp. Căn cứ vào dự toán chi ngân sách hàng năm được duyệt, cơ quan quyết định thành lập doanh nghiệp có trách nhiệm thẩm tra và trình quan cấp có thẩm quyền xem xét quyết định mức trợ cấp tài chính, trợ giá sản phẩm đối với từng doanh nghiệp.

4.2. Quản lý chi thường xuyên của ngân sách Nhà nước

4.2.1. Nội dung, đặc điểm chi thường xuyên của ngân sách Nhà nước

4.2.1.1. Nội dung chi thường xuyên của ngân sách

Nhà nước Chi thường xuyên của ngân sách Nhà nước là qúa trình phân phối, sử dụng vốn ngân sách Nhà nước để đáp ứng cho các nhu cầu chi gắn liền với 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. Cùng với quá trình phát triển kinh tế - xã hội, các nhiệm vụ thường xuyên mà Nhà nước phải đảm nhận ngày càng tăng, đã làm phong phú thêm nội dung chi thường xuyên của ngân sách Nhà nước. Tuy vậy, trong công tác quản lý chi người ta có thể lựa chọn một số cách phân loại các hình thức chi để tập hợp chúng vào nội dung chi thường xuyên nhanh và thống nhất.

Xét theo từng lĩnh vực chi Theo tiêu thức này, nội dung chi thường xuyên của ngân sách Nhà nước bao gồm:

- *Chi cho hoạt động sự nghiệp văn - xã như*: các đơn vị sự nghiệp Giáo dụ - Đào tạo; sự nghiệp Y tế; sự nghiệp Văn hoá - Nghệ thuật; Thể dục - Thể thaol Thông tấn, báo chí; Phát thanh - Truyền hình; v.v., mọt khi các đơn vị đó do Nhà nước thành lập và giao nhiệm vụ cho nó hoạt động. Tuy nhiên, mức cấp kinh phí cho mỗi đơn vị phải đảm nhận và cơ chế quản lý tài chính mà Nhà nước cho phép mỗi đơn vj thuộc hoạt động sự nghiệp văn - xã được phép áp dụng và hiện đang có hiệu lực thi hành.

- *Chi cho các hoạt động sự nghiệp kinh tế của Nhà nước như:* các đơn vị sự nghiệp kinh tế để phục vụ cho hoạt động của mỗi ngành và phục vụ chung cho toàn bộ nền kinh tế quốc dân là hết sức cần thiết.

- *Chi cho các hoạt động quản lý nhà nước như*: chi cho hệ thống các cơ quan lập pháp, tư pháp và hành pháp và quản lý nhà nước được thiết lập ở cấp Trung ương và các địa phương.

- *Chi cho các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội và các tổ chức khác được cấp kinh phí từ NSNN*. Được xếp vào các tổ chức này, bao gồm: Đảng Cộng sản Việt Nam và các tổ chức Chính trị- Đoàn thể - Xã hội như: Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Mặt trận Tổ quốc, Hội Cựu chiến binh, Hội Nông dân tập thể, Hội Liên hiệp Phụ nữ.

- *Chi cho Quốc phòng - An ninh và trật tự, an toàn xã hội*: Phần lớn số chi ngân sách Nhà nước cho Quốc phòng - An ninh được tính vào cơ cấu chi thường xuyên của ngân sách Nhà nước (trừ chi đầu tư XDCB cho các công trình quốc phòng, an ninh). Sở dĩ sắp xếp như vậy là do nhu cầu chi cho Quốc phòng - An ninh được coi là tất yếu và phải thường xuyên quan tâm khi còn tồn tại giai cấp, tồn tại Nhà nước ở mỗi quốc gia riêng biệt. Như vậy, số chi cho binh sĩ, cho sĩ quan, cho vũ khí và khí tài chuyên dụng của các lực lượng vũ trang đều được tính vào chi thường xuyên của ngân sách Nhà nước hàng năm.

- *Chi khác*: Ngoài các khoản chi lớn đã được sắp xếp vào 5 lĩnh vực trên, còn có một số khoản chi khác cũng được xếp vào cơ cấu chi thường xuyên như: Chi trợ giá theo chính sách của Nhà nước, chi hỗ trợ quĩ Bảo hiểm xã hội, phần chi thường xuyên thuộc các chương trình mục tiêu quốc gia, dự án Nhà nước v.v... Mặc dù, nếu xét riêng từng khoản chi này thì nó không phát sinh đều đặn và liên tục trong các tháng của năm ngân sách; nhưng lại được coi là những giao dịch thường niên tất yếu của Chính phủ.

***Xét theo nội dung kinh tế của các khoản chi thường xuyên*:** Nếu phân loại theo nội dung kinh tế, thì nội dung chi thường xuyên của ngân sách Nhà nước bao gồm:

- *Các khoản chi cho con người thuộc khu vực hành chính - sự nghiệp*: Thuộc các khoản chi cho con người của khu vực hành chính - sự nghiệp, bao gồm: Tiền lương, tiền công, phụ cấp, phúc lợi tập thể, tiền thưởng, các khoản đóng góp theo

tiền lương và các khoản thanh toán khác cho cá nhân. Ngoài ra, ở một số đơn vị đặc thù là các trường còn có khoản chi về học bổng cho học sinh và sinh viên theo chế độ nhà nước đã qui định cho mỗi loại trường cụ thể và mức học bổng mà mỗi sinh viên được hưởng cũng được tính trong cơ cấu chi thường xuyên thuộc nhóm mục này.

- *Các khoản chi về nghiệp vụ chuyên môn*: Hoạt động nghiệp vụ chuyên môn trong các đơn vị hành chính - sự nghiệp được đảm bảo bằng nguồn kinh phí thường xuyên của ngân sách Nhà nước ở mỗi ngành rất khác nhau.

- *Các khoản chi mua sắm, sửa chữa bao gồm*: chi phí để mua sắm thêm các tài sản (kể cả tài sản cố định) hay sửa chữa các tài sản đang trong quá trình sử dụng, nhằm phục vụ kịp thời cho nhu cầu hoạt động và nâng cao hiệu suất sử dụng của các tài sản đó. Các khoản chi khác: Thuộc phạm vi các khoản chi khác nằm trong cơ cấu chi thường xuyên của ngân sách Nhà nước.

4.2.1.2. Đặc điểm chi thường xuyên của ngân sách Nhà nước

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.

Thứ hai, xét theo cơ cấu chi ngân sách Nhà nước 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 ngân sách Nhà nước có hiệu lực tác động trong khoảng thời gian ngắn và mang tính chất tiêu dùng xã hội.

Thứ ba, phạm vi, mức độ chi thường xuyên của ngân sách Nhà nước 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 hoá 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 ngân sách Nhà nước 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. Hoặc quyết định của Nhà nước trong việc lựa chọn phạm vi và

mức độ cung ứng các hàng hoá công cộng cũng sẽ có ảnh hưởng trực tiếp đến phạm vi và mức độ chi thường xuyên của NSNN.

4.2.2.Các nguyên tắc quản lý chi thường xuyên của ngân sách Nhà nước 1. Nguyên tắc quản lý theo dự toán:

Việc đòi hỏi quản lý chi thường xuyên của NSNN phải theo dự toán là xuất phát từ những cơ sở lý luận và thực tiễn sau:

Thứ nhất, hoạt động của ngân sách Nhà nước, đặc biệt là cơ cấu thu, chi của ngân sách Nhà nước phụ thuộc vào sự phán quyết của cơ quan quyền lực Nhà nước đó. Do vậy, mọi khoản chi từ ngân sách Nhà nước chỉ có thể trở thành hiện thực khi và chỉ khi khoản chi đó đã nằm trong cơ cấu chi theo dự toán đã được cơ quan quyền lực Nhà nước xét duyệt và thông qua.

Thứ hai, phạm vi chi của ngân sách Nhà nước rất đa dạng liên quan tới nhiều loại hình đơn vị thuộc nhiều lĩnh vực hoạt động khác nhau. Mức chi cho mỗi loại hoạt động được xác định theo đối tượng riêng, định mức riêng; hoặc ngay giữa các cơ quan trong cùng một lĩnh vực hoạt động nhưng điều kiện về trang bị cơ sở vật chất có sự khác nhau, quy mô và tính chất hoạt động có sự khác nhau sẽ dẫn đến các mức chi từ NSNN cho các cơ quan đó cũng có sự khác nhau.

Thứ ba, có quản lý theo dự toán mới đảm bảo được yêu cầu cân đối của ngân sách Nhà nước; tạo điệu kiện thuận lợi cho việc điều hành ngân sách Nhà nước; hạn chế được tính tuỳ tiện (về nguyên tắc) trong quản lý và sử dụng kinh phí ở các đơn vị thụ hưởng ngân sách Nhà nước.

2. Nguyên tắc tiết kiệm, hiệu quả:

Nguyên tắc tiết kiệm, hiệu quả chỉ có thể được bảo đảm khi quá trình quản lý chi thường xuyên của ngân sách Nhà nước phải làm tốt và làm đồng bộ một số nội dung sau:

- Phải xây dựng được các định mức, tiêu chuẩn chi tiêu phù hợp với từng đối tượng hay tính chất công việc; đồng thời lại phải có tính thực tiễn cao.

- Phải thiết lập được các hình thức cấp phát đa dạng và lựa chọn hình thức cấp phát áp dụng cho mỗi loại hình đơn vị, hay yêu cầu quản lý của từng nhóm mục chi một cách phù hợp.

- Biết lựa chọn thứ tự ưu tiên cho các loại hoạt động hoặc theo các nhóm mục chi sao cho với tổng số chi có hạn nhưng khối lượng công việc vẫn hoàn thành và đạt chất lượng cao.

- Khi đánh giá tính hiệu quả của chi ngân sách Nhà nước phải xem xét mức độ ảnh hưởng của mỗi khoản chi thường xuyên tới các mối quan hệ kinh tế, chính trị, xã hội khác và phải tính đến thời gian phát huy tác dụng của nó. Vì vậy, khi nói đến hiệu quả của chi thường xuyên từ ngân sách Nhà nước người ta hiểu đó là những lợi ích về kinh tế - xã hội mà toàn xã hội được thụ hưởng.

***3. Nguyên tắc chi trực tiếp qua Kho bạc Nhà nước*:**

Chi trực tiếp qua Kho bạc nhà nước là phương thức thanh toán chi trả có sự tham gia của 3 bên: Đơn vị sử dụng ngân sách Nhà nước; Kho bạc nhà nước; tổ chức hoặc cá nhân được nhận các khoản tiền do đơn vị sử dụng ngân sách Nhà nước thanh toán chi trả (gọi chung là người được hưởng) bằng hình thức thanh toán không dùng tiền mặt.

Cách thức tiến hành cụ thể là: Đơn vị sử dụng ngân sách Nhà nước uỷ quyền cho Kho bạc nhà nước trích tiền từ tài khoản của mình để chuyển trả vào tài khoản cho người được hưởng ở một trung gian tài chính nào đó, nơi người được hưởng mở tài khoản giao dịch. Để thực hiện được nguyên tắc chi trực tiếp qua Kho bạc nhà nước cần phải giải quyết tốt một số vấn đề cơ bản sau:

Thứ nhất, tất cả các khoản chi ngân sách Nhà nước phải được kiểm tra, kiểm soát một cách chặt chẽ trong quá trình cấp phát, thanh toán.

Thứ hai, tất cả cơ quan, đơn vị, các chủ dự án ... sử dụng kinh phí ngân sách Nhà nước phải mở tài khoản tại Kho bạc nhà nước; chịu sự kiểm tra, kiểm soát của cơ quan Tài chính và Kho bạc Nhà nước trong quá trình lập dự toán, phân bổ dự toán, cấp phát, thanh toán, hạch toán và quyết toán ngân sách Nhà nước.

Thứ ba, cơ quan Tài chính các cấp có trách nhiệm xem xét dự toán ngân sách của các cơ quan, đơn vị cùng cấp; kiểm tra phương án phân bổ và giao dự toán của các đơn vị dự toán cấp trên cho các đơn vị dự toán ngân sách cấp dưới.

Thứ tư, 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 theo đúng qui định; tham gia với các cơ quan Tài chính, cơ quan quản lý Nhà nước có thẩm quyền trong việc kiểm tra tình hình sử dụng và xác nhận số thực chi ngân sách Nhà nước qua kho bạc của các đơn vị.

Thứ năm, lựa chọn phương thức cấp phát, thanh toán đối với từng khoản chi thường xuyên cho phù hợp với hoàn cảnh kinh tế, xã hội hiện tại.

4.2.3. Tổ chức quản lý chi thường xuyên của ngân sách Nhà nước

4.2.3.1. Xây dựng định mức chi

Các loại định mức và yêu cầu đối với định mức chi thường xuyên của ngân sách Nhà nước:

- *Các loại định mức chi*: Trong quản lý các khoản chi thường xuyên của ngân sách Nhà nước nhất thiết cần phải có định mức cho từng nhóm mục chi hay cho mỗi đối tượng cụ thể. Nhờ đó cơ quan Tài chính mới có căn cứ để lập các phương án phân bổ ngân sách, kiểm tra, giám sát quá trình chấp hành, thẩm tra phê duyệt quyết toán kinh phí của các đơn vị thụ hưởng.

Thông thường định mức chi thường xuyên của NSNN được thể hiện ở các dạng sau:

Loại định mức chi tiết theo từng mục chi của Mục lục ngân sách Nhà nước (hay còn gọi là định mức sử dụng).

Loại định mức chi tổng hợp theo từng đối tượng được tính định mức chi của ngân sách Nhà nước (hay còn gọi là định mức phân bổ). Các yêu cầu đối với định mức chi thường xuyên của ngân sách Nhà nước Trong hoạt động thực tiễn cả 2 loại định mức chi (định mức sử dụng và định mức phân bổ) đã nêu trên đều được sử dụng cho công tác quản lý chi thường xuyên của ngân sách Nhà nước. Tuy nhiên, muốn cho định mức trở thành chuẩn mực để phân bổ kinh phí hay kiểm tra, giám

sát tình hình sử dụng kinh phí và quyết toán kinh phí chi thường xuyên thì các định mức chi được xây dựng phải thoả mãn các yêu cầu sau đây:

Một là, các định mức chi phải được xây dựng một cách khoa học.

Hai là, các định mức chi phải có tính thực tiễn cao.

Ba là, định mức chi phải đảm bảo thống nhất đối với từng khoản chi và với từng đối tượng thụ hưởng NSNN cùng loại hình; hoặc cùng loại hoạt động.

Bốn là, định mức chi phải đảm bảo tính pháp lý cao.

Tóm lại, để có thể góp phần chấn chỉnh lại kỷ cương của Nhà nước trong quản lý tài chính nói chung và quản lý chi thường xuyên của ngân sách Nhà nước nói riêng, đòi hỏi các định mức chi phỉa đáp ứng một cách cao nhất các yêu cầu trên.

4.2.3.2. Lập dự toán chi thường xuyên

Dự toán chi thường xuyên là một bộ phận rất quan trọng của dự toán chi ngân sách Nhà nước. Do vậy, khi lập dự toán chi thường xuyên phải dựa trên những căn cứ sau:

- Chủ trương của Nhà nước về duy trì và phát triển các hoạt động thuộc bộ máy quản lý Nhà nước, các hoạt động sự nghiệp, hoạt động quốc phòng - an ninh và các hoạt động xã hội khác trong từng giai đoạn nhất định. Dựa vào căn cứ này sẽ giúp cho việc xây dựng dự toán chi thường xuyên của ngân sách Nhà nước có một cách nhìn tổng quát về những mục tiêu và nhiệm vụ mà ngân sách Nhà nước phải hướng tới. Trên cơ sở đó mà xác lập các hình thức, các phương pháp phân phối nguồn vốn của ngân sách Nhà nước vừa tiết kiệm, vừa đạt hiệu quả cao.

- Dựa vào các chỉ tiêu của kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt là các chỉ tiêu có liên quan trực tiếp đến việc cấp phát kinh phí chi thường xuyên của ngân sách Nhà nước kỳ kế hoạch. Đây chính là việc cụ thể hoá các chủ trương của Nhà nước trong từng giai đoạn thành các chỉ tiêu cho kỳ kế hoạch. Các chỉ tiêu này của kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội kết hợp với các định mức chi thường xuyên là những yếu tố cơ bản để xác lập dự toán chi thường xuyên của ngân sách Nhà nước.

- Khả năng nguồn kinh phí có thể đáp ứng cho nhu cầu chi thường xuyên kỳ kế hoạch. Muốn dự đoán được khả năng này, người ta phải dựa vào cơ cấu thu ngân

sách Nhà nước kỳ báo cáo và mức tăng trưởng của các nguồn thu kỳ kế hoạch. Nhờ đó mà thiết lập mức cân đối tổng quát giữa khả năng nguồn kinh phí và nhu cầu chi thường xuyên của ngân sách Nhà nước.

- Các chính sách, chế độ chi thường xuyên của ngân sách Nhà nước hiện hành và dự đoán những điều chỉnh hoặc thay đổi có thể xảy ra trong kỳ kế hoạch. Đây sẽ là cơ sở pháp lý cho việc tính toán và bảo vệ dự toán chi thường xuyên của ngân sách Nhà nước. Đồng thời nó cũng tạo điều kiện cho quá trình chấp hành dự toán không bị rơi vào tình trạng hẫng hụt khi có sự điều chỉnh hoặc thay đổi một hay một số chính sách, chế độ chi nào đó.

- Kết quả phân tích, đánh giá tình hình quản lý và sử dụng kinh phí chi thường xuyên kỳ báo cáo sẽ cung cấp các thông tin cần thiết cho việc lập dự toán chi .

4.2.3.3. Chấp hành dự toán chi thường xuyên

Chấp hành dự toán chi thường xuyên là một trong những nội dung quan tọng của chấp hành dự toán chi ngân sách Nhà nước - khâu thứ hai của chu trình quản lý ngân sách Nhà nước. Trong quá trình tổ chức chấp hành dự toán chi thường xuyên cần dựa trên những căn cứ sau:

Thứ nhất, dựa vào mức chi của từng chỉ tiêu (hoặc tổng mức chi nếu đó là kinh phí đã nhận khoán) đã được duyệt trong dự toán.

Thứ hai, dựa vào khả năng nguồn kinh phí có thể dành cho nhu cầu chi thường xuyên trong mỗi kỳ báo cáo.

Thứ ba, dựa vào các chính sách, chế độ chi ngân sách Nhà nước hiện hành. Đây là căn cứ mang tính pháp lý cho công tác tổ chức chấp hành dự toán chi ngân sách Nhà nước.

4.2.3.4. Quyết toán, kiểm toán chi thường xuyên của ngân sách Nhà nước

Công tác quyết toán các khoản chi thường xuyên của là công việc cuối cùng trong mỗi chu trình quản lý các khoản chi thường xuyên nói riêng và chi nói chung. Nó chính là quá trình nhằm kiểm tra, rà soát, chỉnh lý lại các số liệu đã được phản ánh sau một kỳ chấp hành dự toán để phân tích, đánh giá kết quả chấp hành dự toán, rút ra những kinh nghiệm và bài học cần thiết cho kỳ chấp hành dự toán tiếp sau. Bởi

vậy, trong quá trình quyết toán các khoản chi thường xuyên phải chú ý đến các yêu cầu cơ bản sau:

- Phải lập đầy đủ các loại báo cáo tài chính và gửi kịp thời các loại báo cáo đó cho các cơ quan có thẩm quyền xét duyệt theo đúng chế độ đã qui định.

- Số liệu trong các báo cáo phải đảm bảo tính chính xác, trung thực. Nội dung các báo cáo tài chính phải theo đúng các nội dung ghi trong dự toán được duyệt và theo đung mục lục NSNN đã qui định.

- Báo cáo quyết toán năm của các đơn vị dự toán các cấp và của ngân sách các cấp chính quyền trước khi trình cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê chuẩn phải có xác nhận của Kho bạc nhà nước đồng cấp.

- Thủ trưởng các đơn vị dự toán cấp trên có trách nhiệm kiểm tra và duyệt quyết toán thu, chi ngân sách của các đơn vị trực thuộc, chịu trách nhiệm về quyết toán đã duyệt; lập quyết toán thu, chi ngân sách thuộc phạm vi quản lý gửi cơ quan Tài chính cùng cấp.

- Báo cáo quyết toán của các đơn vị dự toán không được để xảy ra tình trạng quyết toán chi lớn hơn thu.

- Cơ quan Kiểm toán Nhà nước thực hiện kiểm toán, xác định tính đúng đắn, hợp pháp của báo cáo quyết toán NSNN các cấp, cơ quan, đơn vị có liên quan theo qui định của pháp luật.

5. QUẢN LÝ CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

5.1. Lý luận cơ bản về cân đối ngân sách Nhà nước

5.1.1. Khái niệm cân đối ngân sách Nhà nước

Trong tiếng Việt "cân đối" có thể là danh từ, động từ, hoặc tính từ. Với tư cách một danh từ, cân đối ngân sách Nhà nước là mối quan hệ cân bằng giữa tổng thu và tổng chi ngân sách Nhà nước. Với tư cách một động từ, cân đối ngân sách Nhà nước có nghĩa là làm cho tổng thu và tổng chi ngân sách Nhà nước được cân bằng. 84 Với tư cách một tính từ, ngân sách Nhà nước cân đối có nghĩa là tổng thu và

tổng chi có tương quan cân bằng. Cân đối ngân sách Nhà nước nhằm mục đích đảm bảo tài chính cho Nhà nước thực hiện được tốt nhất chức năng, nhiệm vụ của mình, chứ không phải đơn giản chỉ để tổng thu và tổng chi bằng nhau. Cân đối ngân sách Nhà nước phải đảm bảo không chỉ cho tổng thu cân bằng với tổng chi, mà còn phải đảm bảo cho cơ cấu thu, chi hợp lý; mối quan hệ về lượng giữa thu chi ngân sách Nhà nước và thực trạng nền kinh tế; mối quan hệ hợp lý giữa ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương v.v… Trong thực tiễn, cân đối ngân sách Nhà nước luôn ở trong trạng thái vận động, không ngừng phát sinh mâu thuẫn giữa thu và chi, cũng như giữa các bộ phận cấu thành ngân sách Nhà nước v.v…

5.1.2. Một số học thuyết về cân đối ngân sách Nhà nước

1. Lý thuyết cổ điển về sự thăng bằng ngân sách

Nguyên tổng thống Pháp G.Doumergue, trong một bài diễn văn đọc năm 1934 đã tóm tắt lý thuyết cổ điển này như sau: "Như bà nội trợ, đi chợ, không được tiêu quá số tiền có trong túi. Quốc gia cũng trong tình hình y hệt, không được tiêu quá số tiền thu được".

Nói cách khác, mỗi năm ngân sách, tổng số thu phải ngang tổng số chi. Có hai lý do: Trước hết, tổng số chi không được quá tổng số thu. Nếu chi vượt quá số thu, Nhà nước phải tìm ra tiền để thoả mãn các nhu cầu chi tiêu. Nhưng vì các khoản thu không đủ bù đắp các khoản chi, nên phải vay nợ ngắn hạn. Điều này xảy ra thì ngân sách của năm nay và những năm sau có nguồn thu mới để bù đắp thâmhụt và hoàn trả tiền vay hay không phụ thuộc rất nhiều vào thực trạng của nền kinh tế.

Trong trường hợp ngân sách bị chi ngân lớn và kéo dài, thường là Nhà nước phải phá giá đơn vị tiền tệ. Sử dụng giải pháp này, Nhà nước sẽ "chiếm" số lãi do phá giá tiền mang lại và trang trải được hết hay một phần nào đó của số nợ. Nhưng, một sự phá giá lớn đơn vị tiền tệ sẽ gây ra mức lạm phát nguy hại cho nền kinh tế. 85 Thứ hai, tổng số thu ngân sách cũng không được lớn hơn tổng số chi ngân sách. Khi số thu lớn hơn số chi sẽ gây hại cho đất nước trên cả hai phương diện: Kinh tế và tài chính.

Về phương diện kinh tế, khi số thu lớn hơn số chi và giả sử không mang ra chi tiêu, tức là để dành. Số tiền này không sinh lời, nền kinh tế sẽ mất một phần lợi tức, một

số sản phẩm tạo ra không bán được, một số doanh nghiệp thu hẹp hoặc ngừng hoạt động, nền kinh tế có thể bị đình trệ.

Về phương diện chính trị, khi số thu lớn hơn số chi, xu hướng là số thu trội sẽ bị chi tiêu hết, mà nhiều khi còn vượt quá. Hơn nữa, còn có thể dẫn đến tâm lý quản lý ngân sách Nhà nước một cách dễ dãi, gây ra sự lãng phí và bất bình của xã hội đối với Nhà nước. Nội dung thăng bằng ngân sách được thể hiện ở các khía cạnh sau đây:

Thứ nhất, tổng số các khoản thu vào ngang với tổng số các khoản chi ra.

Thứ hai, một ngân sách thăng bằng không được dùng đến công trái, trừ khi phải xuất tiền ra để thực hiện những nhiệm vụ to lớn của đất nước. Tất cả các khoản chi tiêu thường xuyên của Nhà nước phải do thuế tài trợ. Lý thuyết cổ điển cho là không chính đáng khi Nhà nước đứng lên vay để chi tiêu thường xuyên. Vay ngắn hạn chỉ chính đáng khi nào ngân sách Nhà nước cần tiền mặt và trong thời gian ngắn có thể hoàn trả một cách chắc chắn. Công trái chỉ có ý nghĩa về phương diện kinh tế khi được đem dùng để tài trợ cho sản xuất, chế tạo ra sản phẩm mới. Vậy, Nhà nước cóthể vay tiền dài hạn để đầu tư. Trong hoàn cảnh chiến tranh, Nhà nước cũng có thể vay nợ để chi tiêu cho quốc phòng, vì đó là vấn đề sống còn của cả nước.

2. Lý thuyết về ngân sách chu kỳ

Từ đầu thế kỷ 19 tới nay, thông thường nền kinh tế thị trường trải qua một chuỗi các chu kỳ, mỗi chu kỳ gồm có một thời kỳ thịnh vượng và một thời kỳ suy thoái.

Ở thế kỷ 19, ngân sách Nhà nước chiếm một tỷ trọng rất nhỏ so với tổng sản phẩm trong nước. Vì vậy, mối quan hệ giữa ngân sách Nhà nước và chu kỳ nền kinh tế còn chưa chặt chẽ. Lý thuyết thăng bằng ngân sách tỏ ra thích ứng với thời kỳ này. Sang đầu thế kỷ 20, quan hệ giữa ngân sách Nhà nước và chu kỳ nền kinh tế rất chặt chẽ. Trong mỗi thời kỳ của chu kỳ kinh tế, thu, chi ngân sách rất khác nhau, dẫn đến việc thực thi ngân sách thăng bằng triệt để có thể đi ngược với những đòi hỏi của một chu kỳ kinh tế. Từ đó nảy ra lý thuyết: Sự thăng bằng của ngân sách sẽ không duy trì trong một khuôn khổ một năm, mà sẽ duy trì trong khuôn khổ của một chu kỳ kinh tế. Thực hiện lý thuyết này, các nhà kinh tế đưa ra các phương pháp sau đây:

Thứ nhất, Tạo lập một quỹ dự trữ trong giai đoạn thịnh vượng, nhằm đề phòng những năm thiếu hụt của thời kỳ suy thoái, nhưng phải tránh 2 điều: Không để tiền nằm yên không vận động, chính phủ có thể sử dụng số tiền của quỹ này để trả dần cho các chủ nợ của mình, nhưng nên tránh quá nhiều một lúc cho dân chúng (gây biến động về giá cả).

Thứ hai, Trong giai đoạn kinh tế suy thoái không tìm cách thăng bằng ngân sách mà trái lại, cố ý tạo ra một tình trạng mất thăng bằng, nghĩa là chi tiêu nhiều hơn. Tình trạng này khơi mào, châm ngòi cho sự phục hồi kinh tế. Khi nền kinh tế đã thịnh vượng, sự không thăng bằng của ngân sách năm cũ sẽ được đền bù bằng những khoản thu trội của ngân sách các năm thịnh vượng. Chỉ từ ngày các Nhà nước can thiệp mạnh vào nền kinh tế, nhất là từ sau Chiến tranh thế giới thứ II, chu kỳ kinh tế mất đi tính đều đặn, lý thuyết về ngân sách chu kỳ mới không còn mang tính thời sự nữa.

3. Lý thuyết về ngân sách cố ý thiếu hụt

Trong đời sống của một nước, kinh tế quyết định tài chính, còn tài chính có tác động mạnh mẽ trở lại đối với kinh tế. Lý thuyết cổ điển đã chỉ ra, muốn thăng bằng ngân sách trong giai đoạn suy thoái thì hoặc giảm chi hoặc tăng thu. Hai phương pháp khắc phục này chỉ ảnh hưởng vào nền kinh tế như hai cái "máy hãm", khiến cho nền kinh tế đã trì trệ lại càng trì trệ hơn. Để tránh ảnh hưởng kìm hãm đó, người ta đã hy sinh thăng bằng ngân sách, chi tiêu ra nhiều hơn để gây và khơi mào cho sự phục hồi kinh tế.

Giáo sư Barrere đã mô tả lý thuyết này: Đem đối lập với sự mất thăng bằng kinh tế một sự bất thăng bằng tài chính ngược hướng. Có thể nói, tác động xấu và nguy hại nhất của chính sách này là nạn lạm phát. Bởi vì muốn có tiền để tài trợ cho những chương trình trong giai đoạn kinh tế suy thoái, Nhà nước có thể in thêm giấy bạc. Mặc dù thực thi lý thuyết này có thể gây hiểm hoạ cho nền kinh tế, nhưng sự thúc đẩy những hoạt động kinh tế đang đình trệ sẽ làm nhẹ gánh nặng của ngân sách. Việc mở mang những hoạt động kinh tế sẽ tạo thêm nhiều việc làm, do vậy ngân sách sẽ bớt được những khoản chi chuyển nhượng. Hơn nữa, trong nền kinh tế đang phát triển, đánh thuế luỹ tiến sẽ thu hút phần lớn hơn trong khoảng lợi tức cao. Ngân sách bơm tiền ra, có ảnh hưởng đối với nền kinh tế như là một động cơ phụ. Khi nền kinh tế đã phục hồi trở lại thì Chính phủ phải để cho nó tự vận hành

và có thể để cho động cơ phụ này nghỉ hoạt động. Lý thuyết này đã được nhiều nước thực nghiệm như Anh, Đức, Pháp… và đã mang lại những kết quả đáng khích lệ. Nhưng, không phải lúc nào cũng có thể thi hành được chính sách ngân sách cố ý thiếu hụt. Khi thực hiện chính sách này, phải nắm được những giới hạn của nó. Thuyết về ngân sách cố ý thiếu hụt không thể thay thế vĩnh viễn thuyết ngân sách thăng bằng; mẫu mực cần hướng tới vẫn là một ngân sách thăng bằng. Lý thuyết ngân sách cố ý thiếu hụt chỉ là một ngoại lệ quan trọng của lý thuyết ngân sách thăng bằng. Sự thiếu hụt này phải có giới hạn của nó, không được vĩnh viễn và phải được theo dõi chặt chẽ. Sự cố ý thiếu hụt có tác dụng thúc đẩy một nền kinh tế ra khỏi tình trạng đình trệ. Song, khi nền kinh tế đã bắt đầu chuyển động thì Nhà nước phải giảm dần những chi phí đầu tư, dần dần tăng thu để làm cho ngân sách trở lại thế thăng bằng.

Theo Keynes thì tình trạng thất nghiệp là dấu hiệu cho biết lúc nào nên thi hành hoặc chấm dứt chính sách ngân sách cố ý thiếu hụt. Theo kinh nghiệm của nước Anh và một số nước khác, khi nào tỷ lệ thất nghiệp lớn hơn 3%, Nhà nước có thể thực thi chính sách cố ý thiếu hụt. Khi tỷ lệ thất nghiệp thấp hơn hoặc bằng 3% thì Nhà nước phải cố gắng gây lại mức thăng bằng của ngân sách.

Khi nền kinh tế có mức thất nghiệp thấp thì sự gia tăng của chi tiêu sẽ không hiệu quả và lãng phí.

5.1.3.Bội chi ngân sách Nhà nước

1. Khái niệm về bội chi ngân sách Nhà nước

Bội chi ngân sách Nhà nước trong một năm là số chênh lệch giữa chi lớn hơn thu của năm đó.

Để tính đúng về bội chi ngân sách Nhà nước, xét trên phương diện lý luận phải loại trừ các khoản thu sau:

- Số thu về 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 sách Nhà nước.

- Việc thu hồi hàng năm tiền nợ Nhà nước đã cho vay không được tính là một khoản thu của ngân sách Nhà nước.

Vì vậy, trong công thức tính bội chi ngân sách Nhà nước, số chi không thể bao gồm toàn bộ doanh số cho vay của Nhà nước, mà chỉ gồm cho vay ròng. Cho vay ròng hàng năm của Nhà nước là chênh lệch giữa số cho vay ra và số đã thu hồi nợ trong năm.

Đến đây chúng ta có thể đưa ra một cách tóm tắt báo cáo về ngân sách Nhà nước hàng năm như sau:

Ngân sách Nhà nước hàng năm Thu Chi A.

Thu thường xuyên (thuế, phí, lệ phí) D.

Chi thường xuyên B.

Thu về vốn (bán tài sản Nhà nước) C.

Bù đắp bội chi E.

Chi đầu tư Viện trợ F.

Cho vay thuần (= cho vay Lấy từ nguồn dự trữ mới - thu nợ gốc) Vay thuần (= vay mới - trả nợ gốc) A + B + C = D + E + F

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

Bội chi Ngân sách = tổng chi - tổng thu = (D + E + F) - (A + B) = C (1)

Công thức (1) ở trên cho thấy bức tranh tổng quát về tình hình ngân sách Nhà nước. Kết quả của nó có thể dùng để phân tích tác động của bôi chi ngân sách Nhà nước đến tình hình tiền tệ, cầu trong nước và cán cân thanh toán. Tuy vậy, cách tính của công thức (1) cũng còn có 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 nhiều vào cơ cấu thu, chi; nguồn bù đắp bội chi.

Đi liền với mức bội chi tuyệt đối, cần xác định chỉ tiêu tỷ lệ phần trăm bội chi so với GDP. Đây là chỉ số tổng hợp về tình hình ngân sách Nhà nước và là chỉ số

được sử dụng rộng rãi để phản ánh tình hình ngân sách Nhà nước của một quốc gia. Có nhiều cách tính khác nhau để đo lường (gần đúng) hiện tượng bội chi ngân sách Nhà nước. Nhưng dù cách tính nào, cũng phải xem xét kết hợp với cơ cấu thu, chi của ngân sách Nhà nước. Có như vậy mới thấy được tác động của bội chi ngân sách Nhà nước đối với nền kinh tế xã hội. 2. Nguyên nhân bội chi ngân sách Nhà nước và nguồn bù đắp Có hai nhóm nguyên nhân gây ra bội chi ngân sách Nhà nước.

Nhóm nguyên nhân khách quan: Tác động của chu kỳ kinh doanh là nguyên nhân cơ bản nhất trong số các nguyên nhân khách quan gây ra bội chi ngân sách Nhà nước. Khủng hoảng làm cho thu nhập của Nhà nước co lại, nhưng nhu cầu chi lại tăng lên (để giải quyết những khó khăn mới về kinh tế và xã hội). Điều đó làm cho mức bội chi ngân sách Nhà nước tăng lên. Ở giai đoạn kinh tế thịnh vượng, thu của Nhà nước sẽ tăng lên, trong khi chi không phải tăng tương ứng. Điều đó làm giảm mức bội chi ngân sách Nhà nước. Nhưng nguyên nhân khách quan khác có thể kể ra như thiên tai, địch hoạ v.v… Nếu gây tác hại lớn cho nền kinh tế thì chúng sẽ là những nguyên nhân làm giảm thu, tăng chi và dẫn tới bội chi ngân sách Nhà nước.

Nhóm nguyên nhân chủ quan: Tác động của chính sách cơ cấu thu chi của Nhà nước là nguyên nhân cơ bản nhất trong số các nguyên nhân chủ quan gây ra bội chi ngân sách Nhà nước. Khi Nhà nước thực hiện chính sách đẩy mạnh đầu tư, kích thích tiêu dùng sẽ làm tăng mức bội chi ngân sách Nhà nước. Ngược lại, thực hiện chính sách giảm đầu tư và tiêu dùng của Nhà nước thì mức bội chi ngân sách Nhà nước sẽ giảm bớt. Những nguyên nhân chủ quan khác như sai lầm trong chính sách, trong công tác quản lý kinh tế - tài chính v.v… làm cho nền kinh tế trì trệ cũng có thể dẫn tới bội chi ngân sách Nhà nước. Trong điều kiện bình thường (không có chiến tranh, không có thiên tai lớn…), tổng hợp của bội chi do chu kỳ và bội chi do cơ cấu sẽ là bội chi ngân sách Nhà nước. Bội chi ngân sách Nhà nước tác động đến kinh tế vĩ mô phụ thuộc nhiều vào cách bù đắp bội chi. Mỗi cách bù đắp đều làm ảnh hưởng đến cân đối kinh tế vĩ mô.

Nếu Nhà nước phát hành thêm quá nhiều tiền để bù đắp bội thu ngân sách Nhà nước sẽ kéo theo lạm phát. Nếu vay nước ngoài quá nhiều sẽ kéo theo vấn đề phụ thuộc nước ngoài. Nếu giảm dự trữ ngoại hối quá nhiều, làm cạn dự trữ quốc gia sẽ dẫn đến khủng hoảng tỷ giá.

Nếu vay quá nhiều trong nước sẽ làm tăng lãi suất, và cái vòng nợ- trả lãi - bội chi sẽ làm tăng mạnh các khoản nợ công chúng. Vay nợ (trong nước, ngoài nước) được xem là giải pháp bù đắp bội chi ngân sách Nhà nước một cách hữu hiệu. Kinh nghiệm mấy chục năm cải cách của Trung Quốc cho hay tỷ lệ giữa nợ trong nước và nước ngoài nên ở mức 1,4: 1. Tuy vậy, mức độ nợ phải nằm trong giới hạn hợp lý.

5.2.Tổ chức cân đối ngân sách Nhà nước

Quá trình thu chi ngân sách Nhà nước bao giờ cũng ở trong trạng thái biến đổi không ngừng và chuyển hoá giữa cân đối - không cân đối, không cân đối - cân đối…

Trong chính sách ngân sách, chúng ta hướng tới một ngân sách Nhà nước "cân bằng thu, chi" (thu không bao gồm các khoản vay nợ).

5.2.1. Nguyên tắc thực hiện cân đối ngân sách Nhà nước ở nước ta

Theo Luật ngân sách Nhà nước 2002(1) thì: Ngân sách Nhà nước được cân đối theo nguyên tắc tổng số thu từ thuế, phí và lệ phí phải lớn hơn tổng số chi thường xuyên và góp phần tích luỹ ngày càng cao vào chi 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 ngân sách Nhà nước được bù đắp bằng nguồn vay trong nước và ngoài nước. Vay bù đắp bội chi ngân sách Nhà nước phải bảo đảm 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 đến 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 bảo đảm, thuộc danh mục đầu tư trong kế hoạch 5 năm đã được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định, nhưng vượt quá khả năng cân đối của ngân sách cấp tỉnh năm dự toán, thì được phép huy động vốn trong nước và phải cân đối ngân sách cấp tỉnh hàng năm để chủ động trả hết nợ khi đến 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.

5.2.2. Biện pháp quản lý tài chính để cân đối ngân sách Nhà nước.

Trong khâu lập dự toán ngân sách Nhà nước. Ngay từ khâu lập dự toán, thu ngân sách Nhà nước phải được xác định trên cơ sở tăng trưởng kinh tế, chi ngân sách Nhà nước phải đảm bảo các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội, quản lý Nhà nước, đảm bảo quốc phòng, an ninh. Dự toán ngân sách của các đơn vị dự toán, của các cấp chính quyền, các bộ ngành được xây dựng theo chế độ, tiêu chuẩn, định mức và lập chi tiết theo mục lục ngân sách Nhà nước.

Xem điều 8, Luật NSNN năm 2002 Dự toán ngân sách của các cấp được tổng hợp theo từng loại thu, từng lĩnh vực chi theo cơ cấu giữa chi thường xuyên, chi đầu tư phát triển, chi trả nợ. Dự toán ngân sách của các Bộ, cơ quan Trung ương, các cấp chính quyền địa phương, các cơ quan quản lý Nhà nước ở địa phương được tổng hợp theo ngành kinh tế, và địa bàn lãnh thổ. Dự toán ngân sách các cấp được đảm bảo cân đối theo nguyên tắc do luật ngân sách Nhà nước quy định. Để cân đối ngân sách Nhà nước, trong những trường hợp nhất định, có thể phải có sự điều chỉnh dự toán ngân sách Nhà nước 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 án điều chỉnh ngân sách Nhà nước trình Quốc hội, Uỷ ban nhân dân lập dự toán điều chỉnh ngân sách địa phương trình Hội đồng nhân dân theo quy trình lập, quyết định sử dụng quy định tại luật ngân sách Nhà nước 2002. 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 Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định điều chỉnh dự toán ngân hàng Nhà nước và báo cáo Quốc hội, Uỷ ban nhân dân quyết định điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương.

Để chủ động cân đối ngân sách Nhà nước, 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 nhằm đáp ứng các nhu cầu chi phát sinh đột xuất trong năm ngân sách. Dự phòng ngân sách được sử dụng để khắc phục hậu quả thiên tai, địch hoạ và trong trường hợp phát sinh nhu cầu chi cấp thiết chưa được bố trí đủ dự toán ngân sách được giao.

Chính phủ quyết định sử dụng dự phòng ngân sách trung ương, định kỳ báo cáo Uỷ ban thường vụ Quốc hội, báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất. Uỷ 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, Uỷ 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. Việc sử dụng dự phòng ngân sách phải tuân thủ các điều kiện về chi ngân sách Nhà nước, và quy trình cấp phát quy định theo luật ngân sách Nhà nước và các văn bản hướng dẫn thực hiện luật này. Trong khâu chấp hành ngân sách Nhà nước.

Để khắc phục tính thời vụ của ngân sách Nhà nước, đảm bảo các nhu cầu chi khi nguồn thu chưa tập trung kịp thời, Chính phủ, UBND 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 chỉ 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. Trường hợp nguồn thu và các khoản vay trong kế hoạch của ngân sách Trung ương không tập trung kịp thời theo tiến độ kế hoạch, sau khi đã sử dụng quỹ dự trữ tài chính vẫn không đáp ứng nhu cầu chi, Bộ tài chính được tạm ứng vốn của ngân hàng Nhà nước theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ và phải hoàn trả trong năm, trừ trường hợp đặc biệt do Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định. Trong quá trình tổ chức cân đối ngân sách Nhà nước, cần phải khai thác các ngùôn thu một cách hợp lý, chống thất thoát nguồn thu của ngân sách Nhà nước, kiểm soát chặt chẽ các khoản chi, đảm bảo tiết kiệm và hiệu quả; mọi tài sản được đầu tư, mua sắm bằng nguồn ngân sách Nhà nước và tài sản khác của Nhà nước phải được quản lý theo đúng chế độ quy định. Việc ban hành và thực hiện các văn bản pháp luật mới làm tăng chi hoặc giảm thu ngân sách trong năm phải có nguồn tài chính đảm bảo. Trong quá trình chấp hành ngân sách Nhà nước, nếu có sự thay đổi về thu, chi, Thủ tướng Chính phủ và chủ tịch UBND các cấp thực hiện như sau:

Nếu tăng thu hoặc tiết kiệm chi so với dự toán được duyệt thì số tăng thu hoặc tiết kiệm chi được dùng để giảm bội chi, tăng chi trả nợ hoặc để bổ sung quỹ dự trữ tài

chính, hoặc chi một số khoản cần thiết khác, nhưng không được chi về quỹ tiền lương, trừ trường hợp đặc biệt được cấp có thẩm quyền cho phép.

Nếu giảm thu so với dự toán được duyệt thì phải sắp xếp lại để giảm một số khoản chi tương ứng. Nếu có nhu cầu so với dự toán được duyệt thì phải sắp xếp lại để giảm một số khoản chi tương ứng.

Nếu có nhu cầu chi đột xuất ngoài dự toán nhưng không thể trì hoãn được mà nguồn dự phòng không đủ đáp ứng thì phải sắp xếp lại các khoản chi, để có nguồn đáp ứng nhu cầu chi đột xuất đó. Khi thực hiện việc tăng, giảm thu, chi, Thủ tướng Chính phủ (đối với ngân hàng TƯ), chủ tịch UBND (đối với ngân sách địa phương) phải báo cáo Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Quốc hội hoặc Hội đồng nhân dân cùng cấp vào kỳ họp gần nhất. Phân cấp quản lý ngân sách Nhà nước phải bảo đảm các nguyên tắc theo luật định. Phân cấp đúng đắn vừa bảo đảm duy trì tính thống nhất của Nhà nước, vai trò chủ đạo của Trung ương, vừa tăng cường tính chủ động và trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương, các bộ, ngành, các đơn vị sử dụng ngân sách Nhà nước. Đó cũng là yếu tố quan trọng để thực hiện cân đối ngân sách Nhà nước một cách tích cực. Khi nhận được số phân bổ về ngân sách, các Bộ, cơ quan Trung ương, các tỉnh cần làm tốt công tác giao nhiệm vụ cho các đơn vị trực thuộc cấp dưới.

Về thu ngân sách Nhà nước: Căn cứ mức thu Thủ tướng chính phủ giao, các bộ, cơ quan Trung ương, các tỉnh và tổng cục Hải quan cần khẩn trương làm tốt công tác giao dự toán thu cho các đơn vị trực thuộc và cấp dưới. Mức giao tối thiểu phải bằng mức Thủ tướng chính phủ giao.

Về chi ngân sách Nhà nước. Chính phủ sẽ giao dự toán chi ngân sách Trung ương cho các bộ, cơ quan Trung ương tối đa bằng mức dự toán theo phương án phân bổ đã được Quốc hội thông qua. Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố thuộc Trung ương giao dự toán chi cho các đơn vị trực thuộc tối đa là 100% dự toán chi thường xuyên và cho ngân sách cấp dưới bằng mức 100% theo phương án phân bổ dự toán chi ngân sách địa phương, uỷ ban nhân dân huyện giao cho đơn vị trực thuộc cũng tối đa là 100% theo phương án phân bổ dự toán chi ngân sách đã được Hội đồng nhân dân quyết định. Những khoản chi trong dự toán và có nguồn thu bảo đảm phải được cấp phát đúng đủ, kịp thời theo tiến độ, các cấp, các ngành, cơ quan tài chính không được gây trì trệ, dồn chi vào cuối quý, cuối năm. Trong khâu quyết

toán ngân sách Nhà nước Trong thời gian chỉnh lý quyết toán: Hạch toán tiếp các khoản thu, chi ngân sách Nhà nước phát sinh từ 31/12 trở về trước nhưng chứng từ còn đi trên đường; hạch toán tiếp các khoản chi ngân sách Nhà nước thuộc nhiệm vụ chi của năm trước nếu được cấp có thẩm quyền quyết định cho chi tiếp vào niên độ ngân sách Nhà nước năm trước; đối chiếu và điều chỉnh những sai sót trong quá trình hạch toán kế toán. Trong khâu quyết toán sẽ phải đánh giá hoạt động ngân sách Nhà nước năm đã qua, trong đó có vấn đề tổ chức cân đối ngân sách Nhà nước…, nhằm rút ra kinh nghiệm tốt áp dụng cho năm tiếp theo. Thật ra, tổ chức cân đối ngân sách Nhà nước cũng chỉ là một trong những nội dung quan trọng của quá trình lập, chấp hành và quyết toán ngân sách Nhà nước. Tất cả các giải pháp về kinh tế, tài chính, tổ chức v.v… để thực hiện tốt việc lập, chấp hành và quyết toán ngân sách Nhà nước cũng là những giải pháp để tổ chức cân đối ngân sách Nhà nước. Ngược lại, làm tốt việc tổ chức tốt cân đối ngân sách Nhà nước, sẽ góp phần thực hiện tốt việc quản lý ngân sách Nhà nước.

Câu hỏi ôn tập và thảo luận chương 2:

1. Ngân sách Nhà nước là gì ? Trình bầy các cách phân loại thu chi ngân sách Nhà nước và tácdụng .

2. Trình bầy các nguyên tắc và nội dung phân cấp quản lý ngân sách Nhà nước. Liên hệ tình hình thực tiễn ở Việt Nam hiện nay.

3. Trình bầy những nội dung cơ bản về quản lý chu trình quản lý ngân sách Nhà nước. Liên hệ tình hình thực tiễn ở Việt Nam hiện nay.

4. Trình bầy những nội dung cơ bản về quản lý thu ngân sách Nhà nước. Liên hệ tình hình thực tiễn ở Việt Nam hiện nay.

5. Trình bầy những nội dung cơ bản về quản lý chi ngân sách Nhà nước. Liên hệ tình hình thực tiễn ở Việt Nam hiện nay.

6. Trình bầy những nội dung cơ bản về quản lý cân đối ngân sách Nhà nước. Liên hệ tình hình thực tiễn ở Việt Nam hiện nay.

Chương 3: QUẢN LÝ TÍN DỤNG NHÀ NƯỚC

1. NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ TÍN DỤNG NHÀ NƯỚC

1.1. Tính tất yếu khách quan và bản chất của tín dụng Nhà nước

1.1.1. Tính tất yếu khách quan của tín dụng nhà nước

Thuật ngữ "tín dụng" xuất phát từ chữ La tinh: Creditum có nghĩa là sự tin tưởng, tín nhiệm. Trong tiếng Anh được gọi là "credit", tiếng Nga được gọi là "kpegum", theo ngôn ngữ dân gian ở Việt Nam, tín dụng có nghĩa là sự vay mượn. Tín dụng đã xuất hiện cùng với sự phân công lao động xã hội, sản xuất và trao đổi hàng hoá. Trong quá trình trao đổi hàng hoá đã hình thành sự nợ nần lẫn nhau, những quan hệ vay mượn để thanh toán. Như vậy tín dụng là quan hệ kinh tế giữa người cho vay và người đi vay, là sự vận động của quy luật giát rị.

Tín dụng nhà nước là hoạt động vay - trả giữa Nhà nước với các tác nhân hoạt động trong nền kinh tế, phục vụ cho mục đích quản lý vĩ mô của nhà nước. Tín dụng nhà nước ra đời và phát triển là xuất phát từ các lý do sau đây:

Thứ nhất: Do quy mô chi ngân sách Nhà nước ngày càng mở rộng và tăng lên, nhưng thu ngân sách Nhà nước luôn bị hạn chế bởi những giới hạn nhất định như tốc độ tăng trưởng nền kinh tế, các định chế pháp lý, điều đó thường dẫn đến sự thiếu hụt nguồn vốn từ ngân sách Nhà nước. Thiếu vốn cho đầu tư không những làm cho nhà nước thiếu hậu thuẫn về ngân sách để điều chỉnh kinh tế vĩ mô mà còn làm cho việc xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng phải dựa chủ yếu vào ngân sách Nhà nước sẽ gặp nhiều khó khăn. Ngoài ra, nếu chỉ dựa vào ngân sách Nhà nước hàng năm mặc dù có xu hướng tăng lên thì nguồn vốn đầu tư vẫn rất thiếu. Do đó việc phát huy tốt hơn vai trò của tín dụng nhà nước để mở rộng kênh nguồn vốn ngân sách Nhà nước thông qua huy động vốn là một tất yếu khách quan để tăng cường chức năng điều tiết kinh tế vĩ mô của Nhà nước

Thứ hai: Bên cạnh những ưu điểm, kinh tế thị trường không phải là một mô hình kinh tế hoàn hảo mà còn chưa đựng những khuyết tật thuộc bản chất 98 vốn có của nó như không chú ý đến lợi ích chung của toàn xã hội, phân hoá giàu nghèo và bất bình đẳng làm nảy sinh các hiện tượng tiêu cực, gây mất ổn định kinh tế, chính trị,

xã hội và dẫn đến việc hình thành cơ cấu kinh tế tự phát, sứpt mất cân đối, bất ổn định của một quốc gia... cuộc khủng hoảng toàn diện của kinh tế thế giới từ bản thời kỳ 1929 - 1933 là một minh chứng thực tế chủ ra rằng cơ chế thị trường bản thân nó không thể đảm bảo sự phát triển kinh tế bền vững. Chính vì lý do này mà mô hình kinh tế hỗn hợp đang ngày càng chiếm ưu thế, ở đó vai trò điều tiết của Nhà nước ngày càng được khẳng định. Thực hiện vai trò điều tiết kinh tế, Nhà nước thường sử dụng các công cụ tài chính công như: thuế, phí, chi ngân sách Nhà nước ngoài ra Nhà nước còn sử dụng công cụ tín dụng và coi đó là một trong những biện pháp điều tiết vĩ mô hữu hiệu của nhà nước trong những giai đoạn lịch sử nhất định của quá trình phát triển kinh tế nhà nước.

Thứ ba: Một đặc điểm phổ biến và nổi vật trong phát triển kinh tế của các quốc gia trên thế giới hiện nay là hướng ra bên ngoài, hội nhập cùng với sự phát triển của kinh tế thế giới bằng việc đẩy mạnh các hoạt động ngoại thương và các hoạt động đối ngoại khác. Hơn nữa, xu thế toàn cầu hoà và tự do hoá các luồng vốn là một tất yếu trong thế kỷ XXI. Chính sự phát triển của kinh tế thế giới và sự mở rộng các hoạt động đối ngoại cũng như xu thê toàn cầu hoá, tự do hoá các luồng vốn là cơ sở phát sinh các mối quan hệ tín dụng của Nhà nước giữa các quốc gia với nhau.

Từ những lý do trên đây có thể kết luận rằng, tín dụng Nhà nước là một đòi hỏi tất yếu khách quan của Nhà nước. Tuy nhiên, khi nền kinh tế đã phát triển, các chủ thể kinh tế - tài chính khẳng định được vị trí trên thị trường trong và ngoài nước thì vai trò của hoạt động tín dụng nhà nước sẽ giảm dần, việc ưu đãi trong hoạt động tín dụng nhà nước không được ưu chuộng vì nó tiềm ẩn sự bất bình đẳng và có thể bóp méo hoạt động của thị trường tài chính lành mạnh.

1.1.2. Bản chất của tín dụng nhà nước

Tín dụng nhà nước ra đời, thoạt tiên để bù đắp thiếu hụt ngân sách Nhà nước cho các khoản tiêu dùng thường xuyên và không tham gia vào chu trình tái sản xuất của nền kinh tế. Qua quá trình phát triển, chức năng bù đắp thiếu thụ ngân sách Nhà nước của tín dụng nhà nước được sử dụng tích cực hơn nhằm bù đắp những khoản chi cho đầu tư phát triển nền kinh tế, tăng thêm nguồn lực tài chính cho nhà nước để thực thi các chính sách quản lý vĩ mô nền kinh tế. Tín dụng nhà nước là một dạng của tín dụng nói chung Chức năng cơ bản của tín dụng nhà nước là bù đắp thiếu hụt ngân sách và phân phối lại các nguồn vốn để thoả mãn nhu cầu đầu

tư của các chủ thể theo kế hoạch, định hướng của nhà nước. Tuy nhiên, tín dụng nhà nước lại là một hình thức tín dụng đặc biệt vừa mang tính kinh tế vừa mang tính xã hội và chính trị. Sự kết hợp hài hoà lợi ích kinh tế, chính trị và xã hội là đặc trưng của tín dụng nhà nước và là mục tiêu hoạt động, tiêu chuẩn đánh giá hiệu quả hoạt động của công tác quản lý tín dụng nhà nước. Lợi ích kinh tế thể hiện trực tiếp trên lợi tức tiền vay, thể hiện gián tiếp qua việc thụ hưởng các tiện nghi công cộng, có thêm việc làm do đầu tư của Nhà nước mang mại. Đối với vay nợ nước ngoài, lợi ích kinh tế không chỉ thể hiện trên lợi tức tiền vay mà còn mang lại cho nước chủ nợ nhiều lợi ích khác nhau về thuế quan, về xuất nhập khẩu hàng hoá... Lợi ích chính trị, xã hội của tín dụng nhà nước thể hiện ở lòng tin của dân chúng đối với Chính phủ, ở trách nhiệm và mối quan tâm của Chính phủ đối với dân chúng chẳng hạn như cho vay đầu tư, giải quyết việc làm, xoá đói giảm nghèo. Trong quan hệ đối ngoại, lợi ích chính trị thể hiện qua mối quan hệ chính trị, ngoại giao giữa nước chủ nợ và nước con nợ. Với đặc tính kinh tế và xã hội trên đây, tín dụng nhà nước thường có các đặc điểm sau:

- Nguồn vốn để cho vay là vốn của ngân sách Nhà nước được cân đối để cho vay đầu tư hoặc nguồn vốn huy động theo kế hoạch của nhà nước để phục vụ đầu tư phát triển theo chủ trương của nhà nước.

- Tổ chức tín dụng làm nhiệm vụ quản lý, huy động và cho vay là hệ thống những đơn vị, cơ quan chuyên môn của nhà nước, được thành lập theo quyết định của Chính phủ

- Đối tượng của tín dụng nhà nước là những tổ chức, cá nhân, các dự án đầu tư theo các chương trình, mục tiêu, định hướng theo chủ trương của nhà nước nhằm chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo chiến lược phát triển kinh tế - xã hội.

- Hoạt động không vì mục đích lợi nhuận

- Về lãi suất huy động thường thấp nhất trên thị trường vốn vì nó có độ an toàn cao nhất còn lãi suất cho vay là lãi suất ưu đãi,do nhà nước điều tiết phù hợp với yêu cầu, đặc điểm, điều kiện cụ thể của đất nước và chủ trương khuyến khích đầu tư phát triển kinh tế - xã hội của nhà nước trong từng thời kỳ.

Như vậy tín dụng nhà nước vừa có nội dung kinh tế vừa có nội dung xã hội và chính trị đồng thời là công cụ tài chính hữu hiệu của Nhà nước nhằm thực hiện các mục tiêu kinh tế, chính trị và xã hội.

1.2. Vai trò của tín dụng Nhà nước

1.2.1. Tín dụng Nhà nước là một công cụ sắc bén trong việc lành mạnh hoá nền tài chính - tiền tệ quốc gia

Đối với lĩnh vực tài chính, tín dụng Nhà nước có tác dụng tích cực trong việc tạo dựng và phân bổ nguồn vốn một cách hiệu quả cho các hoạt động đầu tư thuộc trách nhiệm của tài chính quốc gia. Nếu việc sử dụng nguồn vốn được thực hiện không có hiệu quả dưới hình thức cấp phát thì khả năng huy động nguồn vốn và can thiệp vào nền kinh tế của Nhà nước rất hạn chế. Nếu huy động vốn bằng các hình thức tăng thuế, phí, lệ phí... thì không những mục đích huy động nguồn vốn khó có thể đạt được, mà nền sản xuất có thể sẽ bị bóp méo. Trong cả hai trường hợp, sự phát triển của nền tài chính quốc gia đều bị đe doạ. Ngược lại, vấn đề lại được giải quyết một cách hiệu quả bằng cơ chế tín dụng. Tính chất đòn bảy đi từ cơ chế sử dụng nguồn vốn hiệu quả tới hoạt động huy động vốn. Trên thị trường, động cơ đầu tư vào tín dụng nhà nước cũng tăng lên do các nguy cơ về lạm phát tiềm ẩn (hình thành do vấn đề chi tài chính quốc gia không hiệu quả, tiền tệ hoá thâm hụt ngân sách...) không còn nữa. Như vậy, tính cưỡng chế trong hoạt động vay mượn của Nhà nước trên thị trường không cần thiết nữa. Thực tế, với các công cụ nợ của Nhà nước hiện nay như trái phiếu, tín phiếu...

Nhà nước đã có thể tập trung một cách nhanh chóng một khối lượng vốn theo nhu cầu với thời hạn dài và chi phí không cao. Khả năng này sẽ giúp Nhà nước chủ động trong việc điều tiết vĩ mô, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, kéo theo sự cải thiện tiềm lực tài chính quốc gia. Đối với lĩnh vực tiền tệ, vai trò của tín dụng nhà nước cũng hết sức quan trọng. Việc xoá bỏ cơ chế tiền tệ hoá thâm hụt ngân sách là nền tảng cho việc lành mạnh hoá khu vực tiền tệ - ngân hàng, góp phần duy trì sự ổn định giá trị đồng nội tệ. Không dừng lại ở đó, cơ chế tín dụng nhà nước ra đời còn là cơ sở để tách các hoạt động tín dụng mang tính kinh tế - xã hội khỏi hoạt động có tính thương mại của khu vực trung gian tài chính, chuyển hoạt động kinh doanh của các tổ chức trung gian tài chính sang cơ chế thị trường hoàn toàn. Việc tách

bạch tín dụng chính sách và tín dụng ngân hàng còn có tác dụng tích cực trong việc hạn chế rủi ro về tính thanh khoản của NHTM.

1.2.2. Tín dụng nhà nước góp phần điều chỉnh cơ cấu kinh tế.

Mục tiêu đầu tiên được đặt ra đối với tín dụng nhà nước là thực hiện chức năng điều tiết vĩ mô nề kinh tế - vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế hỗn hợp. Nếu như khủng hoảng thừa, khủng hoảng thiếu, suy thoái kinh tế theo chu kỳ, phân hoá giàu nghèo... là các hệ quả của cơ chế thị trường, thì đây chính là mục tiêu phải giải quyết của tín dụng nhà nước. Để có thể giải quyết được những vấn đề này, tín dụng Nhà nước một mặt phải tập trung vào những lĩnh vực, ngành nghề cần thiết cho phát triển kinh tế bền vững, nhằm trực tiếp hoặc gián tiếp lôi kép các tác nhân thị trường phát triển các lĩnh vực, ngành nghề, điều chỉnh cơ cấu kinh tế theo hướng mong muốn... mặt khác, tín dụng nhà nước sẽ tập trung vào những ngành nghề, lĩnh vực công nghệ mới, có tác dụng thúc đẩy tăng năng suất lao động, tăng sản phẩm xã hội... nhằm cải thiện đời sống, rút ngắn khoảng cách với các nước, cũng như không tụt hậu hoặc đi lệch xu hướng phát triển kinh tế thế giới, khu vực.

1.2.3. Tín dụng nhà nước góp phần nâng cao hiệu quả đầu tư, xoá bao cấp về đầu tư

Nâng cao hiệu quả của hoạt động đầu tư là vấn đề tiên quyết đối với tín dụng Nhà nước. Chỉ có hiệu quả của các dự án đầu tư tín dụng Nhà nước mới tạo nền tảng cho sự phát triển của các hoạt động tín dụng nhà nước nói riêng, thị trường nợ của Chính phủ và thị trường tài chính nói chung.

Để đảm bảo tính hiệu quả của hoạt động đầu tư, các cơ chế, chính sách quản lý tín dụng được Nhà nước đưa rất chặt chẽ nhằm kiểm tra, giám sát trước và trong khi cho vay một cách nghiêm ngặt. Dưới các áp lực này, chủ đầu tư buộc phải tăng cường công tác hạch toán kế toán, phải chứng minh và chịu sự giám sát chặt chẽ của cơ quan quản lý nguồn vốn tín dụng nhà nước về khả năng tạo ra nguồn thu nhập cao hơn chi phí đầu tư để không chỉ bù đắp được các khoản chi phí đã bỏ ra mà phải trả lãi của khoản tín dụng.

1.2.4. Tín dụng nhà nước giúp các doanh nghiệp mở rộng đầu tư, phát triển sản xuất kinh doanh

Cơ chế kinh tế thị trường luôn được tạo ra lệnh pha giữa nhu cầu và khả năng thanh toán của các tổ chức, đơn vị kinh tế. Tín dụng ra đời như là một đòi hỏi tất yếu khách quan để giải quyết sự lệch pha này và như vậy nó có tác dụng duy trì sự liên tục cũng như khả năng mở rộng đầu tư, phát triển sản xuất của các đơn vị kinh tế. Đối với tín dụng nhà nước, tác dụng mở rộng đầu tư phát triển sản xuất kinh doanh thể hiện ở các khía cạnh.

Thứ nhất, các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực thuộc diện đầu tư tín dụng của Nhà nước sẽ có động cơ mở rộng sản xuất kinh doanh dưới các hình thức đầu tư mới hoặc đổi mới thiết bị công nghệ, tăng quy mô... thông qua việc trực tiếp nhận được các khoản tín dụng của Nhà nước hoặc sự bảo lãnh, bảo hiểm tín dụng hay hỗ trợ lãi suất của Nhà nước

Thứ hai, Hoạt động đầu tư của Nhà nước sẽ lôi kéo các thành phần kinh tế trong nền kinh tế mở rộng sản xuất kinh doanh thông qua việc tạo ra các cơ sở hạ tầng thiết yếu cho sản xuất, hoặc phát triển một số khâu nào đó của chu trình sản xuất. Vấn đề có nghĩa sâu rộng hơn nữa là sự phát triển của cơ chế tín dụng nhà nước đã tạo ra một thị trường tài chính năng động, thực hiện tốt chức năng chu chuyển, điều hoà các nguồn tài chính trong nền kinh tế - vấn đề thiết yếu đối với việc duy trì liên tục và mở rộng phát triển nền sản xuất hàng hoá.

1.3. Nội dung hoạt động của tín dụng Nhà nước

Cũng như hoạt động tín dụng nói chung, tín dụng Nhà nước bao gồm 2 mặt hoạt động; hoạt động huy động nguồn vốn và hoạt động sử dụng vốn

1.3.1. Các hình thức huy động vốn

1.3.1.1. Huy động vốn dưới hình thức phát hành trái phiếu

Phát hành trái phiếu là một kênh tạo nguồn vốn hiệu quả trong việc điều tiết kinh tế nói chung, cũng như trong hoạt động tín dụng nhà nước, đặc biệt ở các nước có thị trường tài chính phát triển. Việc phát hành trái phiếu có ưu điểm là khả năng tập trung nguồn vốn nhanh, với khối lượng lớn và chi phí tương đối thấp. Sở dĩ như vậy là vì, đối với một quốc gia thì nhà nước là cơ quan quyền lực cao nhất, có độ

an toàn cao nhất, nên trái phiếu không chỉ phải trả lãi suất thấp mà còn có tính thanh khoản cao, và điều đó làm cho thời hạn của trái phiếu hầu như không có giới hạn, có thể rất ngắn, hoặc rất dài. Bên cạnh đó, với đặc tính trên đây, trái phiếu do Nhà nước phát hành cũng đã trở thành một bộ phận quan trọng của thị trường tài chính, đặc biệt nó đã được coi là công cụ an toàn trong hoạt động của hệ thống các trung gian tài chính và là một công cụ quan trọng trên thị trường mở. Vì lý do này, việc phát hành trái phiếu Nhà nước đã trở thành một hoạt động thường xuyên ở hầu hết các nước, kể cả các nước có thặng dư về ngân sách. Tuy nhiên, trái phiếu của Nhà nước, với những đặc tính trên đây lại tiềm ẩn những tác động tiêu cực nhất định đối với thị trường tài chính, đặc biệt đối với các thị trường chưa phát triển. Với những ưu thế về tính an toàn và khả năng thanh khoản cao, các loại trái phiếu này có thể trở thành nơi đến hấp dẫn đối với tất cả các nhà đầu tư, hạn chế các hoạt động đầu tư trực tiếp cũng như các hoạt động tín dụng khác, những lĩnh vực có khả năng sinh lợi lớn hơn so với tín dụng nhà nước.

1.3.1.2. Huy động vốn thông qua vay nợ, viện trợ của nước ngoài

Là một cơ chế tài chính của Chính phủ ngoài phần vốn vay nợ, viện trợ được chuyển từ NSNN sang việc huy động vốn tín dụng nhà nước còn được thực hiện thông qua việc vay nợ và nhận viện trợ của các tổ chức, cá nhân nước ngoài. Tuy nhiên, đối với việc vay nợ nước ngoài, chi phí thực còn bao gồm cả sự biến động về tỷ giá. Chính vì vậy, bên cạnh vấn dề lãi suất, cần quan tâm tới xu hướng biến động của tỷ giá để thực hiện các nghiệp vụ phòng chống rủi ro tỷ giá, hoặc có các biện pháp sử dụng hiệu quả hơn.

1.3.1.3. Huy động vốn thông qua việc đi vay các quỹ

Khác với hoạt động kinh doanh tiền tệ của các trung gian tài chính trên thị trường, ở đó việc huy động vốn được thực hiện dưới tất cả các hình thức nhận tiền gửi, phát hành phiếu nhận nợ, chứng chỉ tiền gửi, trái phiếu... Việc huy động vốn thông qua hình thức tín dụng nhà nước được thực hiện dưới hình thức phát hành trái phiếu và mua buôn nguồn vốn từ các trung gian tài chính như các công ty bảo hiểm, các quỹ hưu trí, các quỹ tài chính tập trung của nhà nước (nếu có), các công ty tài chính, các công ty tiết kiệm, các ngân hàng thương mại... Nói cách khác, ngoài việc phát hành trái phiếu, nhà nước có thể vay từ các công ty tài chính, công ty bảo hiểm, quỹ hưu trí... Lý do cơ bản nằm sau cơ chế huy động vốn này là thời

hạn của tín dụng nhà nước thường rất dài, và do đó việc huy động nguồn vốn nhàn rỗi trong xã hội dưới các hình thức phi trái phiếu sẽ gặp khó khăn. Ngược lại, đối với các trung gian tài chính khác, với chức năng, nhiệm vụ chuyên môn riêng có, chúng có thể liên tục huy động được các nguồn vốn nhàn rỗi trong xã hội và tính liên tục của các khoản đầu tư này giúp cho các thể chế tài chính có thể tạo dựng được những nguồn vốn dài hạn nhất để cho vay trên thị trường.

1.3.1.4. Huy động vốn thông qua nguồn vốn nhận uỷ thác của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước

Ngoài các hình thức huy động vốn trên đây, tín dụng nhà nước còn có thể thực hiện hình thức nhận nguồn vốn uỷ thác từ các cá nhân, tổ chức trong và ngoài nước như uỷ thác từ các tổ chức bảo hiểm, các quỹ hưu trí, quỹ khám chữa bệnh bắt buộc.

1.3.2. Các hình thức sử dụng nguồn vốn

1.3.2.1. Cho vay đầu tư

Cho vay đầu tư là việc Quỹ hỗ trợ phát triển cho các chủ đầu tư vay vốn để thực hiện dự án. Ưu điểm của hình thức tín dụng đầu tư này là có khả năng thực hiện quản lý, giám sát nguồn vốn chặt chẽ ở các khâu trước và trong khi cho vay. Tuy nhiên, để thực hiện việc cho vay đầu tư thì phải luôn có sẵn nguồn vốn theo tiến độ thực hiện dự án đầu tư.

1.3.2.2. Bảo lãnh tín dụng đầu tư

Bảo lãnh tín dụng đầu tư là cam kết của Quỹ hỗ trợ phát triển với tổ chức tín dụng cho vay vốn về việc trả nợ đầy đủ, đúng hạn của bên đi vay. Trong trường hợp bên đi vay không trả được nợ hoặc trả không đủ nợ khi đến hạn, Quỹ hỗ trợ phát triển sẽ trả nợ thay cho bên đi vay. Khác với cho vay đầu tư, nguồn vốn tín dụng đầu tư của nhà nước sẽ không xuất hiện lúc bảo lãnh và cũng không xuất hiện trong hoạt động tín dụng đầu tư phát triển trừ khi con nợ không thực hiện được nghĩa vụ trả nợ.

1.3.2.3. Hỗ trợ lãi suất sau đầu tư

Hỗ trợ lãi suất sau đầu tư là việc Quỹ hỗ trợ phát triển hỗ trợ một phần lãi suất cho chủ đầu tư vay vốn củ các tổ chức tín dụng để đầu tư dự án, sau khi dự án đầu tư

hoàn thành đưa vào sử dụng và trả được nợ. Đây thực chất không phải là một loại hình tín dụng, song nó là động cơ, là nhân tố hỗ trợ cho hoạt động tín dụng. Nói cách khác, nếu không có hoạt động hỗ trợ lãi suất sau đầu tư có thể sẽ không có các hoạt động tín dụng thuộc đối tượng điều tiết của Nhà nước.

Do vậy việc hỗ trợ lãi suất sau đầu tư luôn gắn liền với hoạt động tín dụng đầu tư của nhà nước.

1.4. Các nguyên tắc trong quản lý hoạt động tín dụng

1.4.1. Nguyên tắc huy động vốn

1.4.1.1. Nguyên tắc bảo đảm cân đối tài chính tiền tệ quốc gia

Việc huy động nguồn vốn tín dụng nhà nước mặc dù có những vai trò nhất định đối với việc điều tiết kinh tế vĩ mô và thúc đẩy sự phát triển của thị trường tài chính. Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa là càng huy động nhiều nguồn vốn tín dụng nhà nước càng tốt cho sự phát triển thị trường tài chính và nền kinh tế. Quy mô của nguồn vốn huy động của tín dụng nhà nước trong tổng nguồn vốn đầu tư xây dựng tuỳ thuộc vào yêu cầu và nhiệm vụ của Nhà nước trong từng thời kỳ nhất định. Thời kỳ đầu của quá trình chuyển đổi cơ chế từ kế hoạch hoá tập trung, bao cấp về đầu tư sang cơ chế thị trường, xoá bao cấp về đầu tư, mở rộng nguồn vốn đầu tư thì quy mô và đối tượng đầu tư bằng hình thức cấp phát không hoàn lại giảm dần, quy mô và đối tượng đầu tư bằng hình thức tín dụng tăng lên. Tuy nhiên cùng với chuyển đổi nền kinh tế ở các nước đang phát triển, thì quy mô của tín dụng nhà nước trong tổng đầu tư đến một lúc nào đó sẽ giảm dần để phù hợp với thị trường hoá nền kinh tế. Song, trong một nền kinh tế thị trường hỗn hợp, thì tín dụng nhà nước cũng có thể tồn tại ở một giới hạn nào đó để đáp ứng yêu cầu điều chỉnh nền kinh tế theo ý đồ của Nhà nước. Do việc huy động nguồn vốn tín dụng nhà nước có ảnh hưởng rất lớn tới việc điều tiết tài chính - tiền tệ, nên quản lý nguồn vốn huy động tín dụng nhà nước thường được thực hiện theo cơ chế tập trung, thống nhất. Việc huy động nguồn vốn tín dụng nhà nước nằm trong một số các ràng buộc tài chính tiền tệ quốc gia sau:

- Huy động nguồn vốn tín dụng nhà nước phải đặt trong quan hệ với các kênh huy động khác, bảo đảm cân đối tích luỹ, tiêu dùng, đầu tư trong nền kinh tế;

- Nợ nước ngoài của Nhà nước phải cân đối trong tổng nợ nước ngoài để đảm bảo các chỉ tiêu an toàn nợ nước ngoài; đảm bảo khả năng chi trả nghĩa vụ nợ của Nhà nước trong tổng thu ngân sách nhà nước hàng năm theo nguyên tắc:

Tổng dư nợ nước ngoài/GDP: 50%

Tổng dư nợ nước ngoài / xuất khẩu :150%;

Tổng nghĩa vụ trả nợ / xuất khẩu: 20%

Tổng nghĩa vụ trả nợ của Chính phủ / thu NSNN :12%

- Huy động tín dụng đầu tư nhà nước phải cân đối với nhu cầu sử dụng nguồn vốn thực tế (trên cơ sở các dự án đầu tư tín dụng nhà nước khả thi), hạn chế tình trạng vốn chờ dự án;

- Huy động nguồn vốn tín dụng đầu tư nhà nước cần được xem xét, cân đối trong mối quan hệ điều tiết tiền hàng, nhằm ổn định và phát triển thị trường tài chính lành mạnh.

1.4.1.2. Nguyên tắc cân đối thời hạn huy động nguồn vốn

Xuất phát từ những đặc điểm của ngành xây dựng, sản phẩm xây dựng cơ bản có thể khẳng định việc huy động nguồn vốn tín dụng nhà nước thường có tính chất dài hạn. Trong một nền kinh tế thị trường với các nhu cầu và khả năng không được định trước thì việc huy động nguồn vốn dài hạn chỉ có thể phát triển được nếu các hình thức huy động nguồn vốn tín dụng nhà nước trở thành các hàng hoá có tính lỏng cao trên thị trường tài chính. Hàng loạt các đòi hỏi có tính hệ quả đã xuất hiện, đó là:

- Hình thức huy động nguồn vốn tín dụng đầu tư nhà nước được chứng khoán hoá

- Lãi suất phải thị trường hoá;

- Cơ chế phát hành phải được thực hiện thông qua đấu thầu

- Phải tăng cường phát hành chứng khoán Chính phủ trên thị trường thứ cấp.

1.4.1.3. Nguyên tắc xác định lãi suất huy động nguồn vốn tín dụng nhà nước

Lãi suất trong huy động nguồn vốn tín dụng nhà nước là lãi suất thị trường, thực hiện thông qua việc đấu thầu chứng khoán Chính phủ trên các trung tâm hoặc sở giao dịch chứng khoán. Thực hiện cơ chế đấu thầu trong huy động nguồn vốn tín dụng nhà nước vừa giúp tập trung nguồn vốn nhanh, chi phí huy động vốn thấp, vừa bảo đảm việc hình thành một mức lãi suất chỉ đạo trên thị trường. Hơn nữa, việc thực hiện cơ chế đấu thầu còn là nền tảng cho sự phát triển thị trường thứ cấp của trái phiếu Chính phủ, làm tăng tính thanh khoản cho trái phiếu Chính phủ, củng cố quy mô và thời hạn của loại chứng khoán này.

1.4.2. Nguyên tắc quản lý sử dụng nguồn vốn tín dụng nhà nước

- Sử dụng nguồn vốn phải đúng mục tiêu và tiến độ đầu tư của từng dự án nhằm duy trì sự điều tiết vĩ mô như mong muốn và bảo đảm cho dự án đầu tư hiệu quả. Việc phân bổ nguồn vốn sai đối tượng sẽ làm mất cơ hội đầu tư vào các lĩnh vực cần điều tiết của Nhà nước vì nguồn vốn tín dụng đầu tư nhà nước chịu các giới hạn nhất định và việc phân bổ nguồn vốn không đúng với dự toán 108 sẽ ảnh hưởng tới kết quả đầu tư của dự án...

- Quản lý và sử dụng nguồn vốn phải đảm bảo việc truy hoàn nguồn vốn tín dụng. Thẩm định tính hiệu quả của dự án để quyết định thực hiện việc đầu tư tín dụng mới là điều kiện cần trong hoạt động tín dụng. Vấn đề quyết định đối với việc truy hoàn vốn trong hoạt động tín dụng là quá trình kiểm tra, giám sát việc sử dụng nguồn vốn.

- Lãi suất cho vay linh hoạt theo khả năng sinh lợi của từng dự án, theo diễn biến thị trường nhưng thấp hơn lãi suất thị trường cùng kỳ.

- Bảo toàn và phát triển nguồn vốn tín dụng thông qua một cơ chế xử lý rủi ro thích hợp.

1.4.2.1. Nguyên tắc cho vay

Nếu như việc kiểm tra, giám sát quá trình sử dụng nguồn vốn tín dụng là điều kiện đủ đối với việc nâng cao hiệu quả của hoạt động tín dụng thì các nguyen tắc cho vay là điều kiện cần. Đối với tín dụng đầu tư nhà nước các nguyên tắc cho vay cũng có vai trò tương tự. Các nguyên tắc cho vay phải bảo đảm đúng đối tượng,

đảm bảo các điều kiện tiền đề cho việc thu hồi và các cam kết khác khi rủi ro xảy ra. Thường thì, đối với tín dụng đầu tư nhà nước, nó bao gồm:

- Dự án đầu tư thuộc diện Nhà nước cho vay theo hình thức ưu đãi.

- Dự án đầu tư đã được thẩm định về tính hiệu quả, phương án tài chính và phương án trả nợ.

- Có đủ vốn đối ứng để thực hiện chương trình (dự án); - Chủ đầu tư có năng lực hành vi dân sự tư cách pháp nhân;

- Có đủ điều kiện về bảo đảm tiền vay

- Có quyết định đầu tư hoặc đăng ký kinh doanh

- Chủ đầu tư thực hiện đầy đủ các cam kết khác nhằm hạn chế rủi ro tín dụng (cam kết thực hiện hoạt động bảo hiểm tín dụng, bảo hiểm tài sản hình thành từ nguồn vốn vay tín dụng...)

Cơ quan quản lý tín dụng nhà nước sẽ quyết định việc cấp hay không cấp tín dụng nhà nước cho chủ đầu tư theo các nguyên tắc cho vay trên đây và phải chịu trách nhiệm toàn bộ về quyết định của mình.

Để đảm bảo tính hiệu quả của quyết định tín dụng, cơ quan quản lý tín dụng nhà nước sẽ được quyền đòi hỏi và tiếp cận các vấn đề sau:

- Yêu cầu chủ dự án cung cấp mọi tài liệu có liên quan tới dự án đầu tư, để xác minh đúng đắn tính khả thi của dự án, của phương án tài chính và phương án trả nợ;

- Kiểm tra, giám sát quá trình vay vốn, sử dụng nguồn vốn trong quá trình đầu tư.

- Áp dụng các biện pháp xử lý trong các trường hợp xảy ra các vi phạm hợp đồng tín dụng.

Một số các vấn đề quyền hạn của chủ đầu tư cũng có thể được đưa ra trong quá trình đàm phán tín dụng, đó là quyền khởi kiện khi tổ chức cho vay vốn tín dụng đầu tư nhà nước vi phạm hợp đồng tín dụng như thẩm định dự án không khách quan, áp dụng lãi suất không theo cơ chế hiện hành, giải ngân không theo cam kết.

1.4.2.2. Nguyên tắc bảo lãnh tín dụng đầu tư

Thông thường, hoạt động bảo lãnh tín dụng đầu tư được thực hiện với các nguyên tắc sau:

- Dự án đầu tư thuộc diện khuyến khích đầu tư của Nhà nước - Tính hiệu quả của dự án đầu tư được thẩm định;

- Kiểm tra, giám sát chặt chẽ hoạt động của dự án đầu tư.

- Trách nhiệm đối với các trường hợp tổn thất tín dụng xảy ra được phân chia cho cả hai bên

- người bảo lãnh và người nhận bảo lãnh.

Hai điều kiện đầu (điều kiện thứ nhất và thứ hai) xuất phát từ yêu cầu của hoạt động bảo lãnh tín dụng. Trong hoạt động bảo lãnh tín dụng,người bảo lãnh sẽ phải thanh toán các nghĩa vụ nợ nếu chủ đầu tư không có khả năng trả nợ đúng cam kết. Vì vậy, người bảo lãnh, tổ chức bảo lãnh phải thẩm định thận trọng phương án tài chính và phương án trả nợ của chủ đầu tư.

Điều kiện đủ để đảm bảo tính hiệu quả của dự án đầu tư bằng nguồn tín dụng là công tác kiểm tra, giám sát chặt chẽ quá trình sử dụng nguồn vốn. Do đó, nhà bảo lãnh có quyền và nghĩa vụ trong việc kiểm tra, giám sát quá trình sử dụng nguồn vốn tín dụng của chủ đầu tư. Đó là nguyên tắc hoạt động tín dụng của các tổ chức kinh doanh tiền tệ.

Trong kinh doanh, lợi nhuận gắn liền với rủi ro và để hạn chế phần nào rủi ro, các tổ chức buộc phải nâng cao trình độ chuyên môn, ý thức trách nhiệm trong việc thẩm định dự án; kiểm tra, giám sát quá trình sử dụng nguồn vốn cho vay. Việc quy định cụ thể tỷ lệ gánh chịu rủi ro khi tổn thất tín dụng xảy ra là phù hợp với nguyên tắc kinh doanh trên thị trường và nâng cao ý thức trách nhiệm của tổ chức trực tiếp cấp tín dụng đối với dự án đầu tư đã được bảo lãnh.

1.4.2.3. Nguyên tắc hỗ trợ lãi suất (sau) đầu tư

Hỗ trợ lãi suất sau đầu tư thực chất là phần bù chênh lệch lãi suất giữa lãi suất ưu đãi đầu tư nhà nước và lãi suất vay theo hình thức tín dụng thương mại để đầu tư sau khi dự án đầu tư đã hoàn thành đưa vào sử dụng. Lãi suất kinh doanh của các

tổ chức tài chính - tín dụng xoay quanh mức lãi suất thị trường, trong khi khả năng sinh lợi của các dự án đầu tư thuộc diện điều tiết của Nhà nước thường thấp và rất đa dạng, nên cơ chế hỗ trợ lãi suất sau đầu tư cũng phải linh động. Bên cạnh đó, để đảm bảo tính hiệu quả của nguồn vốn đầu tư nhà nước, việc hỗ trợ lãi suất sau đầu tư sẽ chỉ diễn ra khi có đủ điều kiện như:

- Đối tượng đầu tư thuộc diện điều tiết của Nhà nước;

- Dự án đầu tư được tổ chức tín dụng chấp thuận cho vay với các nguyên tắc thị trường trên cơ sở thẩm định tín dụng của tổ chức tín dụng.

- Việc giải ngân nguồn hỗ trợ lãi suất sau đầu tư chỉ được thực hiện khi dự án đã hoàn thành đưa vào sử dụng, chủ đầu tư đã hoàn trả nghĩa vụ nợ thuộc trách nhiệm của chủ đầu tư;

- Nguồn vốn hỗ trợ lãi suất sau đầu tư được chuyển thẳng tới tổ chức cấp tín dụng đầu tư nhà nước.

2. QUẢN LÝ CÁC HOẠT ĐỘNG TÍN DỤNG NHÀ NƯỚC

2.1. Quản lý các hoạt động huy động vốn tín dụng nhà nước

2.1.1. Quản lý hoạt động huy động vốn trong nước

Huy động vốn TDNN trong nước được thực hiện dưới nhiều hình thức khác nhau nhưng cơ bản nhất vẫn là hình thức phát hành trái phiếu.

Sau đây là những nội dung cơ bản về huy động vốn trong nước bằng hình thức phát hành trái phiếu.

Trái phiếu và các loại trái phiếu

a. Trái phiếu

Đã có nhiều nhà nghiên cứu đưa ra các khái niệm khác nhau về trái phiếu song nhìn chung khi nói đến khái niệm trái phiếu, người ta thường đề cập đến chức năng xác nhận cam kết vay nợ của người phát hành trái phiếu (người đi vay) đối với người mua trái phiếu (người cho vay) trong việc hoàn trả tiền vốn gốc và lãi vay

theo kỳ hạn đã cam kết. Như vậy, có thể hiểu trái phiếu là chứng chỉ vay nợ của nhà phát hành đối với nhà đầu tư. Sự cam kết đó được thể hiện trong các nội dung sau của trái phiếu:

- *Mệnh giá:* là giá trị được ghi trên bề mặt của trái phiếu và nó được coi là khoản vốn gốc mà nhà phát hành phải trả cho nhà đầu tư khi trái phiếu đáo hạn.

- *Lãi suất danh nghĩa:* là tỷ lệ lãi suất mà nhà phát hành hứa trả cho nhà đầu tư trái phiếu, thông thường nó được tính bằng tỷ lệ nhất định so với mệnh giá.

- *Kỳ trả lãi*: là khoảng thời gian giữa hai lần trả lãi liên tiếp, tuỳ vào đặc điểm từng loại trái phiếu mà kỳ trả lãi của chúng là khác nhau, thông thường tiền lãi được trả theo định kỳ (theo năm hoặc nửa năm). Trong trường hợp này, tiền lãi trả theo định kỳ được xác định bằng mệnh giá nhân với lãi suất danh nghĩa. Cũng có loại trái phiếu không trả lãi định kỳ mà trả lãi vào những thời điểm nhất định. Ví dụ, như trả vào thời điểm phát hành hoặc thời điểm đáo hạn.

- *Thời hạn:* là khoản thời gian từ khi trái phiếu được phát hành cho đến khi trái phiếu đáo hạn. Thời hạn của trái phiếu cũng được coi như thời hạn vay tiền của nhà phát hành đối với người mua trái phiếu (nhà đầu tư)

- *Giá phát hành:* là giá trái phiếu tại thời điểm phát hành, thông thường nó được xác định bằng một tỷ lệ phần trăm so với mệnh giá. Ngoài các nội dung chủ yếu trên đây, một số loại trái phiếu còn có các thoả thuận khác như: cam kết cho phép nhà phát hành mua lại trái phiếu trước khi trái phiếu đáo hạn, cam kết cho phép nhà đầu tư được phép chuyển đổi từ trái phiếu sang một loại chứng khoán khác trước khi trái phiếu đáo hạn...

Trái phiếu là chứng chỉ thể hiện quan hệ vay mượn giữa nhà phát hành và nhà đầu tư nên để bảo vệ quyền lợi chính đáng của nhà đầu tư thông thường có sự tham gia của bên thứ ba là người uỷ thác. Người uỷ thác thường là các tổ chức tài chính có uy tín, có năng lực chuyên môn để có thể hiểu rõ các cam kết của nhà phát hành và nhà đầu tư, họ tham gia với tư cách là đại diện quyền lợi cho tất cả các nhà đầu tư.

b. Các loại trái phiếu

- Căn cứ vào tính chất có thể chuyển nhượng của trái phiếu, trái phiếu Chính phủ, trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh, trái phiếu Chính quyền địa phương (dưới đây

gọi tắt là TPCP) bao gồm: trái phiếu ghi danh và trái phiếu vô danh. Trái phiếu ghi danh là loại trái phiếu gi rõ họ tên và địa chỉ của người mua trái phiếu, nên việc chuyển nhượng trái phiếu thường gặp nhiều khó khăn. Trái phiếu vô danh là loại trái phiếu không ghi họ tên và địa chỉ của người mua trái phiếu, việc chuyển nhượng trái phiếu được thực hiện dễ dàng hơn.

- Căn cứ vào kỳ hạn của trái phiếu, TPCP bao gồm trái phiếu ngắn hạn, trái phiếu trung hạn và trái phiếu dài hạn. Quan niệm về kỳ hạn của trái phiếu ở mỗi quốc gia trong từng thời kỳ khác nhau. Ở Việt Nam hiện nay, trái phiếu ngắn hạn có kỳ hạn dưới 1 năm, trái phiếu trung hạn có kỳ hạn từ 1 đến dưới 5 năm, trái phiếu dài hạn có kỳ hạn từ 5 năm trở lên.

- Căn cứ vào chủ thể phát hành, TPCP bao gồm: Trái phiếu Chính phủ, trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh và trái phiếu chính quyền địa phương

Trái phiếu Chính phủ là một loại chứng khoán nợ, do Chính phủ phát hành, có thời hạn, có mệnh giá, có lãi, xác nhận nghĩa vụ trả nợ của Chính phủ đối với người sở hữu trái phiếu. Trái phiếu Chính phủ bao gồm:

- Tín phiếu KBNN là loại trái phiếu Chính phủ có kỳ hạn dưới 1 năm do KBNN phát hành nhằm phát triển thị trường tiền tệ và huy động vốn đề bù đắp thiếu hụt tạm thời của NSNN trong năm tài chính. Tín phiếu kho bạc là loại trái phiếu Chính phủ có kỳ hạn từ 1 năm trở lên, do KBNN phát hành để huy động vốn bù đắp thiếu hụt NSNN theo dự toán NSNN hàng năm đã được Quốc hội quyết định.

- Trái phiếu công trình trung ương là loại trái phiếu Chính phủ có kỳ hạn từ 01 năm trở lên do KBNN phát hành, nhằm huy động vốn theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ, cho các dự án thuộc nguồn vốn đầu tư của ngân sách trung ương, đã ghi trong kế hoạch nhưng chưa được bố trí vốn ngân sách trong năm.

- Trái phiếu đầu tư là loại trái phiếu Chính phủ có kỳ hạn từ 1 năm trở lên do các tổ chức tài hính nhà nước, các tổ chức tài chính, tín dụng được Thủ tướng Chính phủ chỉ định phát hành nhằm huy động vốn để đầu tư theo chính sách của Chính phủ.

- Trái phiếu ngoại tệ là loại trái phiếu Chính phủ, có kỳ hạn từ 1 năm trở lên do Bộ Tài chính phát hành cho các mục tiêu theo chỉ định của Thủ tướng Chính phủ.

- Công trái xây dựng tổ quốc do Chính phủ phát hành nhằm huy động nguồn vốn trong nhân dân để đầu tư xây dựng những công trình quan trọng quốc gia và các công trình thiết yếu khác phục vụ sản xuất, đời sống, tạo cơ sở vật chất, kỹ thuật cho đất nước.

Trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh là loại trái phiếu có kỳ hạn từ 1 năm trở lên, do các doanh nghiệp phát hành nhằm huy động vốn cho các dự án đầu tư theo chỉ định của Thủ tướng Chính phủ.

Trái phiếu chính quyền địa phương là loại trái phiếu đầu tư có kỳ hạn từ 1 năm trở lên do Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh uỷ quyền cho Kho bạc Nhà nước hoặc tổ chức tài chính, tín dụng trên địa bàn phát hành, nhằm huy động vốn cho các dự án, công trình thuộc nguồn vốn đầu tư của ngân sách địa phương, đã ghi trong kế hoạch nhưng phải chưa được bố trí vốn ngân sách trong năm.

2.1.1.2. Trình tự, thủ tục phát hành trái phiếu

a. Đối với tín phiếu kho bạc, trái phiếu kho bạc, trái phiếu công trình Trung ương và trái phiếu ngoại tệ.

- Kho bạc Nhà nước tổ chức triển khai thực hiện việc phát hành tín phiếu kho bạc, trái phiếu kho bạc, trái phiếu công trình Trung ương và trái phiếu bằng ngoại tệ để đáp ứng nhu cầu chi của ngân sách Nhà nước và các dự án, công trình quan trọng thuộc phạm vi cân đối của Ngân sách trung ương.

- Căn cứ tổng mức vốn phát hành trái phiếu trong năm và kế hoạch phát hành đã được Bộ trưởng Bộ Tài chính phê duyệt, Kho bạc Nhà nước chủ động tổ chức triển khai thực hiện việc phát hành trái phiếu theo nhu cầu và tiến độ chi của ngân sách Nhà nước. Việc phát hành trái phiếu theo phương thức bán lẻ qua hệ thống Kho bạc Nhà nước do Bộ trưởng Bộ Tài chính quyết định cho từng đợt phát hành.

b. Đối với trái phiếu đầu tư

- Quỹ hỗ trợ phát triển, các tổ chức tài chính, tín dụng được chủ động tổ chức phát hành trái phiếu đầu tư phát triển của Nhà nước theo kế hoạch hàng năm và kế hoạch phát hành trái phiếu đã báo cáo Bộ Tài chính.

- Việc huy động vốn phải phù hợp với tiến độ giải ngân vốn vay, nguồn thu hồi nợ và đảm bảo nguyên tắc tiết kiệm đến mức thấp nhất các chi phí về huy động vốn. Không huy động vốn khi chưa có nhu cầu sử dụng hoặc nguồn vốn hiện tại vẫn đáp ứng được nhu cầu vay vốn của dự án. c. Đối với trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh

- Điều kiện phát hành trái phiếu:

Tổ chức phát hành là doanh nghiệp được Thủ tướng Chính phủ chỉ định làm chủ đầu tư và phát hành trái phiếu để huy động vốn cho các dự án.

Dự án đầu tư hoàn thành thủ tục đầu tư theo quy định của pháp luật.

Được Bộ trưởng Bộ Tài chính bảo lãnh thanh toán hoặc uỷ quyền cho các tổ chức tài chính nhà nước, tổ chức tín dụng nhà nước thực hiện. Mức phí bảo lãnh tối đa là 0,05%/năm trên số tiền thực tế bảo lãnh hàng năm. Phí bảo lãnh thanh toán phần ngoài phần sử dụng để trả phí uỷ quyền bảo lãnh (nếu có), số còn lại được nộp ngân sách Nhà nước.

- Khi có nhu cầu phát hành trái phiếu, doanh nghiệp gửi đến Bộ Tài chính các tài liệu sau:

Đơn đề nghị phát hành trái phiếu kèm theo phương án phát hành thuyết minh rõ về tổng mức vốn dự kiến huy động; thời hạn, lãi suất; kế hoạch trả nợ vốn vay khi đến hạn; nguồn trả nợ; biện pháp tổ chức phát hành, thanh toán trái phiếu.

Văn bản về việc cho phép doanh nghiệp được phép phát hành trái phiếu để huy động vốn cho dự án.

Dự án đầu tư được cấp có thẩm quyền phê duyệt

Giấy đề nghị Bộ Tài chính thực hiện bảo lãnh thanh toán.

Các tài liệu khác có liên quan.

- Trong thời hạn 30 ngày làm việc, kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp pháp, hợp lệ, Bộ Tài chính có ý kiến thoả thuận bằng văn bản để doanh nghiệp thực hiện phát hành trái phiếu.

d. Đối với trái phiếu chính quyền địa phương

- Điều kiện phát hành trái phiếu:

Dự án, công trình sử dụng nguồn thu từ phát hành trái phiếu phải thuộc danh mục đầu tư trong kế hoạch đầu tư 5 năm đã được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phê duyệt.

Có phương án phát hành trái phiếu được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thông qua. Phương án phát hành trái phiếu phải có các nội dung chủ yếu sau đây:

(1) Tên dự án đầu tư sử dụng nguồn phát hành trái phiếu

(2) Quyết định đầu tư của cấp có thẩm quyền

(3) Hiệu quả kinh tế - xã hội của dự án

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

(5) Khối lượng huy động; thời hạn, lãi suất huy động và phương án trả nợ của ngân sách cấp tỉnh

(6) Cân đối ngân sách cấp tỉnh năm báo cáo và khả năng trả nợ của ngân sách các năm tiếp theo

(7) Các tài liệu khác nhằm thuyết minh rõ phương án huy động

Dư nợ vốn huy động tại thời điểm trình phương án và dư nợ nếu được chấp thuận phát hành trái phiếu bảo đảm không vượt quá 30% vốn đầu tư XDCB 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.

- Khi có nhu cầu phát hành trái phiếu, UBND cấp tỉnh gửi Bộ Tài chính các tài liệu sau:

Văn bản đề nghị phát hành trái phiếu, trong đó nêu rõ tổng mức vốn dự kiến huy động, thời hạn, lãi suất; thời gian dự kiến phát hành; biện pháp tổ chức phát hành thanh toán trái phiếu.

Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh thông qua việc phát hành trái phiếu kèm theo phương án phát hành.

Các tài liệu khác có liên quan

- Trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp pháp, hợp lệ, Bộ Tài chính xem xét, có ý kiến thoả thuận bằng văn bản để UBND cấp tỉnh triển khai thực hiện.

- Căn cứ ý kiến thoả thuận của Bộ Tài chính, UBND cấp tỉnh có quyết định uỷ quyền cho KBNN hoặc tổ chức tài chính, tín dụng trên địa bản thực hiện việc phát hành trái phiếu theo các quy định hiện hành.

e. Đình chỉnh phát hành trái phiếu:

- Bộ Tài chính thực hiện đình chỉ việc phát hành trái phiếu trong các trường hợp sau:

Tổ chức phát hành không thực hiện phát hành theo đúng phương án phát hành trái phiếu đã được Bộ Tài chính chấp thuận hoặc không tuân thủ các quy định hiện hành về phát hành trái phiếu.

Lãi suất trái phiếu phát hành vượt quá mức lãi suất trần hoặc biên độ lãi suất do Bộ Tài chính thông báo.

Mức huy động vượt quá giới hạn cho phép, vượt tổng mức vốn đầu tư của dự án, công trình sử dụng nguồn thu từ phát hành trái phiếu và chỉ tiêu phát hành trái phiếu đã được Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ quyết định.

- Khi nhận được thông báo của Bộ Tài chính, Chủ tịch UBND cấp tỉnh,Tổng giám đốc (Giám đốc) tổ chức phát hành phải thực hiện ngay việc đình chỉ phát hành trái phiếu.

Đối với trái phiếu chính quyền địa phương, khi đình chỉ phát hành, Bộ Tài chính đồng báo cáo Thủ tướng Chính phủ và kiến nghị hình thức xử lý để Thủ tướng Chính phủ quyết định.

2.1.1.3. Các phương thức phát hành trái phiếu

Phát hành TPCP được thực hiện theo các phương thức sau:

- Phát hành qua hệ thống KBNN

- Đấu thầu qua thị trường giao dịch chứng khoán hoặc Ngân hàng Nhà nước, ngân hàng thương mại Nhà nước

- Bảo lãnh phát hành

- Đại lý phát hành

2.1.1.4. Điều hành lãi suất và chứng chỉ trái phiếu

a. Điều hành lãi suất

- Bộ Tài chính thống nhất điều hành mặt bằng lãi suất của tất cả các loại trái phiếu phát hành.

- Cơ chế điều hành lãi suất được thực hiện như sau:

Định kỳ, căn cứ tình hình thị trường tài chính, tiền tệ. Bộ trưởng Bộ Tài chính thông báo mức lãi suất trần phát hành trái phiếu Chính phủ, trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh cho Tổng giám đốc (Giám đốc) tổ chức phát hành; thông báo giới hạn biên độ lãi suất phát hành trái phiếu Chính quyền địa phương so với trái phiếu Chính phủ có cùng kỳ hạn cho Chủ tịch UBND cấp tỉnh để làm căn cứ tổ chức phát hành trái phiếu.

Chủ tịch UBND cấp tỉnh, Tổng Giám đốc (Giám đốc) tổ chức phát hành thực hiện điều hành lãi suất để tổ chức đấu thầu, lãi suất phát hành theo phương thức bảo lãnh và đại lý phát hành trong phạm vi lãi suất trần và biên độ cho phép.

Lãi suất trái phiếu phát hành qua hệ thống KBNN theo phương thức bán lẻ do Bộ trưởng Bộ Tài chính quyết định cho từng đợt phát hành. Lãi suất được Bộ Tài chính thông báo theo phương thức trả lãi sau hàng năm. Trường hợp thay đổi phương thức trả lãi, Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Tổng Giám đốc (Giám đốc) tổ chức phát hành phải thực hiện xác định lại mức lãi suất trái phiếu cho phù hợp, cụ thể:

b. Chứng chỉ trái phiếu

- Chứng chỉ trái phiếu do tổ chức phát hành in, quản lý và phân phối cho tổ chức, cá nhân mua trái phiếu

- Chứng chỉ trái phiếu có thể ghi tên hoặc không ghi tên nhưng phải có các nội dung chủ yếu sau:

Tên tổ chức phát hành trái phiếu

Mệnh giá, số sê ri

Thời hạn, lãi suất trái phiếu

Tên tổ chức hoặc cá nhân sở hữu trái phiếu (trường hợp trái phiếu có ghi tên)

Ngày phát hành, ngày đến hạn thanh toán

Chữ ký của người đứng đầu tổ chức phát hành

- Trường hợp trái phiếu được phát hành dưới hình thức ghi sổ, tổ chức phát hành hoặc đơn vị được uỷ nhiệm mở sổ theo dõi việc mua trái phiếu của từng tổ chức, cá nhân. Người mua trái phiếu được cấp giấy chứng nhận sở hữu trái phiếu trong đó ghi rõ các thông tin; tên tổ chức phát hành; mệnh giá; thời hạn, lãi suất trái phiếu; tên tổ chức hoặc cá nhân sở hữu trái phiếu; ngày phát hành, ngày đến hạn thanh toán; chữ ký của người đứng đầu tổ chức phát hành.

2.1.1.5. Nguồn trả nợ và phí phát hành trái phiếu

a. Nguồn trả nợ

Nguồn sách Trung ương có trách nhiệm bố trí nguồn thanh toán gốc, lãi đối với tín phiếu kho bạc, trái phiếu kho bạc, trái phiếu công trình Trung ương và trái phiếu ngoại tệ; Ngân sách địa phương cân đối nguồn hoàn trả trái phiếu chính quyền địa phương. Quỹ hỗ trợ phát triển, các tổ chức tài chính, tín dụng bố trí nguồn hoàn trả gốc, lãi tín phiếu đầu tư; doanh nghiệp có trách nhiệm bố trí nguồn hoàn trả gốc, lãi trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh. Căn cứ kỳ hạn trái phiếu và thời điểm trả lãi, tổ chức phát hành hoặc tổ chức được uỷ quyền chịu trách nhiệm thanh toán kịp thời gốc, lãi cho chủ sở hữu trái phiếu khi đến hạn.

b. Phí thanh toán trái phiếu

- Phí phát hành, thanh toán gốc, lãi trái phiếu được hạch toán vào chi ngân sách Nhà nước (ngân sách trung ương, ngân sách địa phương), chi phí huy động vốn hoặc giá trị quyết toán công trình theo chế độ quy định.

Việc phát hành phí đấu thầu, bảo lãnh phát hành, đại lý phát hành; phí thanh toán gốc, lãi trái phiếu đối với các loại trái phiếu do Kho bạc Nhà nước phát hành để huy động vốn cho ngân sách Trung ương được thực hiện theo cơ chế sau:

Kho bạc Nhà nước thực hiện tạm ứng tồn ngân quỹ Kho bạc Nhà nước để thanh toán các khoản phí phát hành.

Định kỳ cuối mỗi kỳ, Kho bạc Nhà nước tổng hợp số phí đã thanh toán gửi Bộ Tài chính (Vụ ngân hàng Nhà nước, Vụ Tài chính các ngân hàng và tổ chức tài chính) để làm thủ tục hoàn trả số kinh phí đã tạm ứng cho Kho bạc Nhà nước.

Việc thanh toán phí đấu thầu, thanh toán tín phiếu kho bạc và trái phiếu ngoại tệ qua Ngân hàng Nhà nước được thực hiện theo cơ chế quản lý tài chính do Bộ Tài chính quy định đối với Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

2.1.2. Quản lý hoạt động huy động vốn nước ngoài

2.1.2.1. Khái niệm vay nợ nước ngoài

Vay nước ngoài là các khoản vay ngắn hạn, trung hoặc dài hạn (có hoặc không phải trả lãi) do Nhà nước Việt Nam, Chính phủ Việt Nam hoặc doanh nghiệp là pháp nhân Việt Nam (kể cả doanh nghiệp có vốn đầu tư nươc ngoài vay của tổ chức tài chính quốc tế, của Chính phủ, của ngân hàng nước ngoài hoặc của tổ chức và cá nhân nước ngoài khác.

Vay ngắn hạn là các khoản vay có thời hạn vay đến một năm

Vay trung hoặc dài hạn là các các khoản vay có thời vạy vay trên một năm.

Vay nước ngoài của Chính phủ là các khoản vay do cơ quan được uỷ quyền của Nhà nước hoặc Chính phủ Việt Nam kỳ vay với bên vay nước ngoài dưới danh nghĩa Nhà nước hoặc Chính phủ Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Vay nước ngoài của Chính phủ bao gồm các khoản vay ưu đãi hỗ trợ phát triển chính thức (ODA), vay thương mại hoặc tín dụng xuất khẩu và vay từ thị trường vốn quốc tế thông qua việc phát hành trái phiếu dưới danh nghĩa nhà nước hoặc Chính phủ (kể cả trái phiếu chuyển đổi nợ) ra nước ngoài.

2.1.2.2. Các hình thức vay nợ nước ngoài của Chính phủ

a. Vay ODA

ODA được hiểu là hoạt động hợp tác phát triển giữa Chính phủ nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam với nhà tài trợ, bao gồm: Chính phủ nước ngoài và các tổ chức liên Chính phủ hoặc liên quốc gia - Nguyên tắc vận động ODA Vận động ODA được thực hiện trên cơ sở; chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, chiến lược vay và trả nợ nước ngoài, các chương trình đầu tư công cộng, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước, các chương trình quốc gia, quy hoạch và kế hoạch phát triển của các địa phương hoặc các ngành, nhu cầu tiếp nhận vốn, công nghệ, kiến thức, kinh nghiệm quản lý, năng lực tiếp nhận và sử dụng ODA trong từng thời kỳ.

- Danh mục chương trình, dự án ưu tiên vận động ODA. Trước quý IV hàng năm, cơ quan chủ quản thông báo cho Bộ kế hoạch và Đầu tư văn bản danh mục chương trình, dự án ưu tiên vận động ODA, kèm theo đề cương cho từng chương trình, dự án trong đó nêu rõ sự cần thiết, tính phù hợp với quy hoạch, mục tiêu, kết quả dự kiến đạt được, các hoạt động chủ yếu, dự kiến thời hạn thực hiện, dự kiến mức vốn ODA và vốn đối ứng, dự kiến cơ chế tài chính trong nước đối với việc sử dụng vốn ODA (cấp phát từ ngân sách, cho vay lại) dự báo tác động của chương trình, dự án về các mặt kinh tế, xã hội và môi trường. Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì phối hợp với Bộ Tài chính, Bộ ngoại giao, văn phòng Chính phủ. Bộ Tư pháp (liên quan đến lĩnh vực hợp tác pháp luật với nước ngoài) Ban Tổ chức cán bộ - Chính phủ (liên quan đến lĩnh vực cải cách hành chính) các bộ và cơ quan quản lý ngành xem xét, tổng hợp danh mục chương trình, dự án ưu tiên vận động ODA của các cơ quan chủ quản, thành lập danh mục chương trình, dự án ưu tiên đưa vào báo cáo của Chính phủ để vận động ODA tại Hội nghị thường niên nhóm tư vấn các nhà tài trợ (Hội nghị CG). Danh mục này được Bộ Kế hoạch và Đầu tư rà soát, bổ sung và điều chỉnh hàng năm căn cứ vào tình hình thực hiện cũng như những nhu cầu ODA mới phát sinh.

- Phối hợp vận động ODA Bộ Ksế hoạch và Đầu tư là cơ quan đầu mối của Chính phủ trong việc chuẩn bị hội nghị CG và các diễn đàn quốc tế về ODA cho Việt Nam. Cơ quan cấp bộ, ngành chủ trì chuẩn bị và tổ chức hội nghị điều phối ODA theo ngành với sự phối hợp, đồng chủ trì của Bộ Kế hoạch và đầu tư. Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh chủ trì tổ chức hội nghị vận động ODA theo lãnh thổ với sự hướng dẫn của Bộ Kế hoạch và Đầu tư Cơ quan đại diện ngoại giao của Việt Nam tại nước ngoài chủ động tiến hành vận động ODA theo hướng dẫn của Bộ Kế hoạch và đầu tư

- Đàm phán, ký kết điều ước quốc tế khung về ODA. Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì phối hợp với Bộ Tài chính, Bộ Ngoại giao, Văn phòng Chính phủ và các cơ quan chức năng có liên quan lập danh mục chương trình dự án ODA của Nhà tài trợ tương ứng và trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt. Đồng thời chuẩn bị nội dung và tiến hành đàm phán, ký kết với nhà tài trợ các điều ước khung về ODA. Sau khi điều ước quốc tế khung về ODA đã được ký kết, Bộ Kế hoạch và Đầu tư thông báo bằng văn bản cho cơ quan chủ quản về chương trình, dự án được nhà tài trợ đồng ý xem xét tài trợ trong từng thời kỳ để tiến hành các bước chuẩn bị tiếp theo.

- Cơ sở đảm phán, ký kết điều ước quốc tế cụ thể về ODA.

- Cơ sở đàm phán ký kết điều ước quốc tế cụ thể về ODA là văn kiện chương trình, dự án ODA (đối với chương trình, dự án đầu tư là báo cáo nghiên cứu khả thi hoặc quyết định đầu tư) đã được cấp có thẩm quyền của Việt Nam phê duyệt. Trong một số trường hợp đặc biệt, Bộ Kế hoạch và Đầu tư kiến nghị Thủ tướng Chính phủ cho phép sử dụng báo cáo nghiên cứu tiền khả thi của chương trình, dự án ODA đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt làm căn cứ đàm phán, ký kết điều ước quốc tế cụ thể về ODA. Bộ Kế hoạch và Đầu tư thông báo quyết định phê duyệt chương trình, dự án ODA của cấp có thẩm quyền cho nhà tài trợ. Sau khi được Nhà tài trợ chấp thuận, Bộ Kế hoạch và Đầu tư thông báo cho cơ quan chủ quản để phối hợp chuẩn bị nội dung đàm phán điều ước cụ thể về ODA.

- Đàm phán điều ước quốc tế cụ thể về ODA. Cơ quan chủ trì đàm phán điều ước quốc tế cụ thể về ODA.

(1) Cơ quan chủ quản được uỷ quyền chủ trì phối hợp với các cơ quan liên quan đàm phán các điều ước quốc tế cụ thể về ODA không hoàn lại.

(2) Bộ Tài chính được uỷ quyền chủ trì phối hợp với các cơ quan liên quan đàm phán các điều ước quốc tế cụ thể về ODA vốn vay.

(3) Ngân hàng nhà nước Việt Nam phối hợp với các cơ quan liên quan chuẩn bị nội dung đàm phán, theo sự uỷ quyền của Chủ tịch nước hoặc Thủ tướng Chính phủ, tiến hành đàm phán các điều ước quốc tế cụ thể về ODA với các tổ chức tài chính quốc tế: Ngân hàng thế giới (WB), Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF), Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB), bàn giao vốn và toàn bộ các thông tin liên quan đến chương trình, dự án ODA cho Bộ Tài chính sau khi các điều ước cụ thể về ODA có hiệu lực, trừ thoả thuận vay vốn Quỹ tiền tệ quốc tế.

- Ký kết điều ước quốc tế cụ thể về ODA. Sau khi kết thúc đàm phán, cơ quan chủ trì đàm phán phải thông báo bằng văn bản cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Bộ Tài chính, Bộ Ngoại giao, Bộ Tư pháp và các cơ quan có liên quan kết quả đàm phán và gửi kèm dự thảo điều ước quốc tế cụ thể về ODA.

Đối với chương trình, dự án sử dụng ODA vốn vay và chương trình, dự án do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, sau khi có ý kiến của các cơ quan có liên quan, cơ quan chủ trì đàm phán trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt kết quả đàm phán và quyết định người được uỷ quyền thay mặt Chính phủ ký điều ước quốc tế cụ thể về ODA với nhà tài trợ.

Đối với những chương trình, dự án sử dụng nguồn ODA không hoàn lại do Thủ trưởng cơ quan chủ quản phê duyệt, sau khi có ý kiến của các cơ quan liên quan, Thủ tướng cơ quan chủ trì đàm phán được Chính phủ uỷ quyền ký kết điều ước quốc tế cụ thể về ODA với nhà tài trợ.

b. Phát hành trái phiếu

Chính phủ hoặc trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh trên thị trường vốn quốc tế Trái phiếu quốc tế và chứng chỉ vay nợ có mệnh giá, có thời hạn, có lãi, phát hành để vay vốn trên thị trường vốn quốc tế phục vụ nhu cầu đầu tư phát triển kinh tế của Việt Nam. Trái phiếu quốc tế bao gồm: Trái phiếu Chính phủ, trái phiếu ngân hàng thương mại quốc doanh và trái phiếu doanh nghiệp Nhà nước.

Trái phiếu Chính phủ Việt Nam phát hành trên thị trường vốn quốc tế được phát hành từng đợt theo quyết định của Chính phủ. Tổ chức phát hành và thanh toán trái phiếu thực hiện theo thông lệ quốc tế và phù hợp với luật pháp Việt Nam. Hiện nay, Việt Nam đang xúc tiến chuẩn bị các điều kiện cần thiết để thực hiện phát hành trái phiếu Chính phủ ra thị trường trái phiếu quốc tế.

2.1.2.3. Trả nợ nước ngoài

Căn cứ vào kế hoạch ngân sách Nhà nước trả nợ nước ngoài hàng năm đã được Chính phủ phê duyệt. Bộ Tài chính tổ chức thực hiện việc trả nợ theo đúng cam kết của Chính phủ với bên cho vay nước ngoài. Trong trường hợp cần thiết Bộ Tài chính chủ trì cùng các Bộ có liên quan đàm phán với các chủ nợ nước ngoài về hạn mức, thời hạn và hình thức trả nợ thích hợp (trả bằng tiền, bằng hàng hoá, dịch vụ xuất khẩu hoặc chuyển đổi nợ thành đầu tư...) Để tạo nguồn trả nợ đúng hạn và hạn chế rủi ro cho Ngân hàng Nhà nước trong việc vay và trả nợ nước ngoài, thành lập quỹ tích luỹ trả nợ thuộc Ngân hàng Nhà nước do Bộ Tài chính quản lý trên cơ sở nguồn thu nợ từ các dự án vay lại vốn vay và vốn viện trợ nước ngoài của Chính phủ, tiền thu phí bảo lãnh của Chính phủ và các nguồn thu khác do thủ tướng Chính phủ quy định. Bộ trưởng Bộ Tài chính xây dựng quy chế quản lý Quỹ tích luỹ trả nợ trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

2.2. Quản lý hoạt động sử dụng vốn tín dụng Nhà nước

2.2.1. Quản lý hoạt động cho vay đầu tư phát triển của nhà nước

Cơ chế cho vay Cơ chế cho vay vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước là tổng thể các hình thức và phương pháp mà Nhà nước sử dụng trong hoạt động cho vay vốn đầu tư nhằm giải quyết các nhiệm vụ kinh tế - xã hội. Cơ chế cho vay vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước được thể hiện trên các nội dung cơ bản sau đây :

a. Đối tượng cho vay

Đối tượng cho vay đầu tư là các dự án có khả năng thu hồi vốn trực tiếp thuộc danh mục các dự án, chương trình do Chính phủ quyết định cho từng thời kỳ. Danh mục chi tiết các dự án, chương trình vay vốn đầu tư; thời hạn ưu đãi thực hiện theo

Quyết định của Bộ trưởng Bộ tài chính về qui định cụ thể đối tượng vay vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước.

Điều kiện vay vốn:

- Thuộc đối tượng vay vốn đã qui định ở trên.

- Đã hoàn thành thủ tục đầu tư theo qui định của Nhà nước.

- Chủ đầu tư là tổ chức và cá nhân có năng lực hành vi dân sự đầy đủ.

- Đối với dự án đầu tư mở rộng sản xuất, đổi mới công nghệ thiết bị, chủ đầu tư phải có tình hình tài chính bảo đảm khả năng thanh toán.

- Có phương án sản xuất, kinh doanh có lãi.

- Được quỹ hỗ trợ phát triển thẩm định phương án tài chính, phương án trả nợ và chấp thuận cho vay trước khi quyết định đầu tư.

- Thực hiện các qui định về bảo đảm tiền vay.

Đối với tài sản hình thành từ vốn vay thuộc đối tượng mua bảo hiểm bắt buộc, chủ đầu tư phải cam kết mua bảo hiểm tài sản trong suốt thời hạn vay vốn tại một công ty bảo hiểm hoạt động hợp pháp tại Việt Nam. Thời hạn cho vay Thời hạn cho vay là khoảng thời gian mà bên chủ đầu tư vay vốn được quyền sử dụng vốn vay. Thời hạn cho vay được tính từ khi chủ đầu tư nhận khoản vay đầu tiên đến thời điểm trả hết nợ vay theo hợp đồng tín dụng. Thời hạn cho vay các dự án vay vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước được xác định trên cơ sở khả năng thu hồi vốn phù hợp với đặc điểm sản xuất kinh doanh của từng dự án và khả năng trả nợ của chủ đầu tư, nhưng tối đa không quá 12 năm. Một số dự án đặc thù có thời gian thu hồi vốn dài, mức vốn đầu tư lớn được xem xét cho vay với thời hạn tối đa là 15 năm.

Lãi suất cho vay

- Lãi suất cho vay đầu tư được xác định tương đương 70% lãi suất cho vay trung và dài hạn bình quân của các ngân hàng thương mại nhà nước. Bộ trưởng Bộ tài chính qui định lãi suất cho vay đầu tư trong từng thời kỳ.

- Khi lãi suất thị trường có sự biến động từ 15% trở lên, Bộ trưởng Bộ Tài chính quyết định điều chỉnh lãi suất cho vay. Số lần điều chỉnh lãi suất mỗi năm tối đa 2 lần.

- Lãi suất cho vay đối với một dự án được xác định tài thời điểm ký hợp đồng tín dụng lần đầu và được giữ nguyên trong suốt thời hạn vay vốn của dự án.

- Lãi suất nợ quá hạn bằng 150% lãi suất cho vay trong hạn ghi trong hợp đồng tín dụng, được tính trên số nợ (gốc, lãi) đến hạn phải trả theo hợp đồng tín dụng nhưng chưa trả được. Bảo đảm tiền vay

- Khi vay vốn đầu tư, các chủ đầu tư được dùng tài sản hình thành từ vốn vay để bảo đảm tiền vay.

- Trong thời gian chưa trả hết nợ, chủ đầu tư không được chuyển nhượng, bán hoặc thế chấp, cầm cố tài sản đó để vay vốn nơi khác. Khi chủ đầu tư, đơn vị vay vốn không trả được nợ hoặc giải thể, phá sản, việc xử lý tài sản hình thành bằng vốn vay như đối với tài sản thế chấp theo qui định của pháp luật đối với các tổ chức tín dụng để thu hồi nợ.

- Trình tự và thủ tục bảo đảm tiền vay, xử lý tài sản bảo đảm trong trường hợp chủ đầu tư không trả được nợ (gốc, lãi) thực hiện theo qui định của pháp luật về bảo đảm tiền vay, giao dịch bảo đảm, đăng ký giao dịch bảo đảm như đối với các tổ chức tín dụng và hướng dẫn của Bộ Tài chính về xử lý nợ tín dụng đầu tư phát triển của nhà nước.

2.2.2. Quản lý hoạt động bảo lãnh tín dụng đầu tư

2.2.2.1. Cơ chế bảo lãnh tín dụng đầu tư

a. Đối tượng được bảo lãnh

- Các dự án thuộc đối tượng vay vốn đầu tư theo qui định của nhà nước nhưng mới được vay một phần hoặc chưa được vay vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước.

- Các dự án theo danh mục ngành nghề thuộc lĩnh vực và địa bàn được hưởng ưu đãi đầu tư theo qui định hiện hành của Chính phủ về hướng dẫn thi hành Luật

Khuyến khích đầu tư trong nước (sửa đổi) nhưng không thuộc đối tượng vay vốn đầu tư và không được hỗ trợ lãi suất sau đầu tư của Quỹ hỗ trợ phát triển.

b. Điều kiện bảo lãnh

- Thuộc đối tượng bảo lãnh vay vốn đầu tư theo qui định của Nhà nước.

- Điều kiện dự án được bảo lãnh tương tự như qui định đối với cho vay đầu tư.

- Được Ngân hàng phát triển Việt Nam thẩm định phương án tài chính, phương án trả nợ.

c. Thời hạn bảo lãnh

Thời hạn bảo lãnh được xác định phù hợp với thời hạn vay vốn đã được thoả thuận trong hợp đồng tín dụng đã ký giữa chủ đầu tư với tổ chức tín dụng cho vay vốn để thực hiện dự án.

d. Mức bảo lãnh

- Mức bảo lãnh đối với một dự án không vượt qú 70% tổng số vốn đầu tư TSCĐ được duyệt của dự án.

- Tổng mức bảo lãnh cho các dự án trong năm của Ngân hàng phát triển Việt Nam triển không vượt quá tổng số vốn cho vay đầu tư trong năm đó.

e. Phí bảo lãnh tín dụng đầu tư

Chủ đầu tư được bảo lãnh không phải trả phí bảo lãnh cho Ngân hàng phát triển Việt Nam.

2.2.2.2. Hồ sơ và trình tự thẩm định phương án tài chính trong bảo lãnh tín dụng đầu tư.

a. Hồ sơ xin bảo lãnh tín dụng đầu tư gồm :

- Đơn xin bảo lãnh của chủ đầu tư và văn bản của tổ chức tín dụng yêu cầu bảo lãnh.

- Văn bản thẩm định cho vay của tổ chức tín dụng

- Phương án sản xuất kinh doanh và trả nợ vốn vay của chủ đầu tư kèm theo bản tính toán hiệu quả kinh tế của dự án vay vốn.

- Riêng dự án mở rộng sản xuất, đổi mới thiết bị công nghê, chủ đầu tư phải gửi báo cáo tài chính của doanh nghiệp 2 năm liên tục trước khi đầu tư. Báo cáo nghiên cứu khả thi, hoặc báo cáo đầu tư đã được thông qua theo qui định của pháp luật.

- Quyết định đầu tư hoặc giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh.

- Tổng dự toán hoặc dự toán hạng mục công trình

- Đối với chủ đầu tư không phải là doanh nghiệp Nhà nước phải kèm theo danh mục, giá trị tài sản hợp pháp xin thế chấp cho bảo lãnh theo qui định.

- Các giải trình bổ sung (nếu có) Các tài liệu trên phải là bản chính hoặc là bản sao có xác nhận của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Chủ đầu tư phải có văn bản cam kết chịu trách nhiệm về tính đúng đắn, hợp pháp, hợp lệ của các tài liệu gửi đến cơ quan bảo lãnh.

2.2.2.3. Quản lý hoạt động bảo lãnh tín dụng đầu tư

a. Trình tự lập, thông báo kế hoạch vốn bảo lãnh tín dụng đầu tư.

Nội dung phần này tương tự như nội dung lập kế hoạch và thông báo kế hoạch vốn đầu tư ở phần cho vay đã trình bày ở mục 2.1.2. (Phần a).

b. Hợp đồng bảo lãnh và thực hiện hợp đồng bảo lãnh

- *Hợp đồng bảo lãnh* : Hợp đồng bảo lãnh là hợp đồng kinh tế được ký bằng văn bản về bảo lãnh tín dụng đầu tư giữa Ngân hàng phát triển Việt Nam với bên được bảo lãnh. Hợp đồng bảo lãnh bao gồm các nội dung sau :

1. Tên, địa chỉ Ngân hàng phát triển Việt Nam và chủ đầu tư được bảo lãnh

2. Tổng mức vốn đầu tư của dự án.

3. Tổng số vốn vay đầu tư của tổ chức tín dụng.

4. Số tiền được bảo lãnh

5. Thời hạn bảo lãnh

6. Mức phí bảo lãnh và kỳ hạn thu phí bảo lãnh

7. Các hình thức bảo đảm cho khoản bảo lãnh.

8. Quyền và nghĩa vụ của các bên và các cam kết khác được các bên thoả thuận phù hợp với qui định của pháp luật.

- *Thực hiện hợp đồng bảo lãnh*

Đến thời hạn trả nợ, chủ đầu tư không trả được một phần hoặc toàn bộ số nợ vay mà không được tổ chức tín dụng cho hoãn, giãn nợ thì quỹ hỗ trợ phát triển phải trả nợ thay phần còn thiếu cho tổ chức tín dụng; đồng thời chủ đầu tư phải ký khế ước nhận nợ vay bắt buộc với Ngân hàng phát triển Việt Nam về số tiền trả nợ thay với lãi suất phạt bằng 150% lãi suất đang cho vay của tổ chức tín dụng. Ngân hàng phát triển Việt Nam được xử lý tài sản bảo đảm cho bảo lãnh như đối với tài sản thế chấp để thu hồi nợ hoặc khởi kiện theo qui định của pháp luật.

2.2.3. Quản lý hoạt động hỗ trợ lãi suất sau đầu tư

2.2.3.1. Cơ chế hỗ trợ lãi suất sau đầu tư

a. Đối tượng được hỗ trợ LSSĐT

- Các dự án thuộc đối tượng vay vốn chủ đầu theo qui định của Nhà nước nhưng mới được vay một phần hoặc chưa được vay vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước.

- Các dự án theo danh mục ngành nghề thuộc lĩnh vực và địa bàn được hưởng ưu đãi đầu tư theo qui định hiện hành của Chính phủ về hướng dẫn thi hành Luật Khuyến khích đầu tư trong nước (Sửa đổi) nhưng không thuộc đối tượng vay vốn đầu tư và không được bảo lãnh tín dụng đầu tư của Ngân hàng phát triển Việt Nam.

b. Điều kiện được hỗ trợ lãi suất sau đầu tư

- Dự án (hoặc hạng mục công trình độc lập) đã hoàn thành đưa vào sử dụng và đã hoàn trả được vốn vay.

- Chủ đầu tư chỉ được nhận hỗ trợ lãi suất đối với số vốn vay của tổ chức tín dụng hoạt động hợp pháp tại Việt Nam để đầu tư TSCĐ và trong phạm vi tổng số vốn đầu tư TSCĐ được duyệt của dự án.

- Một dự án có thể đồng thời được cho vay đầu tư một phần và hỗ trợ lãi suất sau đầu tư với tổng mức hỗ trợ không quá 85% vốn đầu tư TSCĐ được duyệt của dự án.

- Những dự án đã được các quỹ đầu tư hoặc ngân sách Nhà nước các cấp hỗ trợ lãi suất thì không dược hỗ trợ LSSĐT từ Ngân hàng phát triển Việt Nam.

c. Nguyên tắc xác định và cấp hỗ trợ LSSĐT

- Hỗ trợ LSSĐT được tính cho từng dự án và cấp cho chủ đầu tư sau khi đã trả nợ vay vốn đầu tư (nợ gốc) cho tổ chức tín dụng hoạt độnghợp pháp tại Việt Nam. Tuỳ theo qui mô của dự án, Ngân hàng phát triển Việt Nam cấp hỗ trợ LSSĐT cho chủ đầu tư từ một đến hai lần trong năm.

- Đối với những khoản vay được trả trước hạn, mức hỗ trợ LSSĐT được tính theo thời hạn thực vay của khoản vốn đó.

- Đối với các dự án khoanh nợ thì thời gian khoanh nợ không được tính vào thời hạn thực vay để tính hỗ trợ LSSĐT và thời hạn hỗ trợ tối đa bằng thời hạn vay ghi trong hợp đồng tín dụng.

- Đối với các khoản nợ quá hạn, thời hạn để tính hỗ trợ LSSĐT bằng thời hạn vay của khoản nợ đó ghi trong hợp đồng tín dụng. Việc xem xét hỗ trợ LSSĐT đối với các khoản nợ quá hạn chấm dứt khi hết thời hạn ghi trong hợp đồng hỗ trợ LSSĐT ký giữa chủ đầu tư và Ngân hàng phát triển Việt Nam.

2.2.3.2. Hồ sơ và hợp đồng hỗ trợ LSSĐT

a. Hồ sơ xin hỗ trợ LSSĐT Để được xem xét hỗ trợ LSSĐT, chủ đầu tư phải gửi đến Quỹ tín dụng phát triển hồ sơ xin hỗ trợ lãi suất gồm :

1. Đơn xin hỗ trợ LSSĐT

2. Quyết định đầu tư hoặc giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh

3. Quyết định cấp giấy chứng nhận ưu đãi đầu tư của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

4. Hợp đồng tín dụng ký giữa chủ đầu tư và tổ chức tín dụng cho vay vốn. Trong thời hạn 20 ngày làm việc kể từ ngày nhận đủ các hồ sơ theo qui định. Quỹ hỗ trợ

phát triển xem xét, nếu chấp nhận thì làm thủ tục ký hợp đồng hỗ trợ lãi suất. Nếu không chấp nhận thì Ngân hàng phát triển Việt Nam có văn bản gửi chủ đầu tư, đồng thời phải báo cáo giải trình và chịu trách nhiệm về ý kiến của mình với cấp có thẩm quyền quyết định đầu tư.

b. Hợp đồng hỗ trợ LSSĐT bao gồm các nội dung sau :

- Tên dự án đầu tư

- Tổ chức tín dụng cho vay vốn

- Tổng mức vốn đầu tư

- Số vốn vay

- Thời hạn cho vay

- Kỳ hạn trả nợ

- Số tiền hỗ trợ LSSĐT.

- Số tiền hỗ trợ lãi suất có chia ra theo kỳ hạn trả nợ vay vốn tín dụng

- Quyền và nghĩa vụ của các bên

- Các cam kết khác được các bên thoả thuận theo đúng qui định của pháp luật.

Câu hỏi ôn tập và thảo luận chương 3:

1. Trình bầy những vấn đề lý luận cơ bản về Tín dụng Nhà nước. Liên hệ tình hình thực tiễn hiện nay ở Việt Nam.

2. Trình bầy những nội dung cơ bản về Quản lý hoạt động huy động vốn trong nước. Liên hệ tình hình thực tiễn hiện nay ở Việt Nam.

3. Trình bầy những nội dung cơ bản về Quản lý hoạt động huy động vốn nước ngoài. Liên hệ tình hình thực tiễn hiện nay ở Việt Nam.

4. Trình bầy những nội dung cơ bản về Quản lý hoạt động sử dụng vốn tín dụng Nhà nước

Chương 4: QUẢN LÝ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH CÔNG NGOÀI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1. NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH CÔNG NGOÀI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1.1. Đặc điểm các quỹ Tài chính công ngoài ngân sách Nhà nước

Quỹ Tài chính công ngoài ngân sách Nhà nước có vai trò hết sức quan trọng trong việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước ở từng thời kỳ. Theo quy định của Nhà nước, các địa phương, các bộ, ngành, các doanh nghiệp Nhà nước được quyền chủ động thu, chi, quản lý loại quỹ này theo các quy định hiện hành của pháp luật.

Mục đích thiết lập các loại quỹ này là để cho các địa phương, các ngành, các đơn vị có thể huy động các khoản thu và sử dụng chi tiêu một cách linh hoạt, chủ động, phù hợp với các mục tiêu chương trình mà Nhà nước đặt ra. Đây là sự thể hiện nguyên tắc tập trung, dân chủ trong quản lý Nhà nước về kinh tế. So với quý ngân sách Nhà nước, các quỹ Tài chính công ngoài ngân sách Nhà nước cũng có những điểm giống nhau về các khía cạnh sau: Cho dù các quỹ được thiết lập với các mục đích cụ thể khác nhau nhưng đều nhằm thực hiện sự can thiệp của Nhà nước một cách hữu hiệu vào nền kinh tế thị trường. Mọi quyết định tạo lập cũng như sử dụng quỹ đều là Nhà nước.

Nhà nước có toàn quyền chi phối và sử dụng, chịu sự quản lý của chính quyền các cấp, điều hành hoạt động của cá quỹ theo chính sách chế độ của Nhà nước. Nhìn chung, độ lớn của các quỹ Tài chính công ngoài ngân sách Nhà nước cũng như ngân sách Nhà nước phụ thuộc vào thực trạng của nền kinh tế như GDP, tỷ suất doanh lợi của nền kinh tế, giá cả, thu nhập, lãi suất v.v… Hơn nữa, cho dù nguồn lực của xã hội có được tập trung vào quỹ ngân sách Nhà nước hay quỹ ngoài Tài chính công ngoài ngân sách Nhà nước thì đó thực sự vẫn là sự chuyển giao nguồn lực từ khu vực tư cho khu vực công cộng, từ hàng hoá cá nhân sang hàng hoá công

cộng và thực hiện các chương trình phân phối lại thu nhập của Nhà nước. Việc quản lý các quỹ Tài chính công ngoài ngân sách Nhà nước cần phải chặt chẽ, tránh lạm dụng, thất thoát. Sự khác nhau của quỹ ngân sách Nhà nước và quỹ Tài chính công ngoài ngân sách Nhà nước thể hiện ở các điểm cơ bản sau:

- *Tính chất sử dụng riêng biệt*: Căn cứ vào trình độ phát triển kinh tế xã hội, trình độ quản lý tài chính Nhà nước trong từng thời kỳ mà Nhà nước cho phép hình thành các quỹ ngoài ngân sách với các mục đích sử dụng riêng biệt. Căn cứ vào cơ chế huy động và sử dụng do Nhà nước quy định, các tổ chức, các ngành, doanh nghiệp thực hiện luân chuyển vốn đúng mục đích của quỹ. Thông thường các quỹ ngoài ngân sách thực hiện "tiền nào dùng vào việc ấy" như tên gọi của quỹ.

- *Chịu sự điều chỉnh, kiểm tra ít hơn từ phía các tổ chức chính quyền Nhà nước*. Cơ chế hoạt động của loại quỹ này được thực hiện một cách linh hoạt. Chính sách chế độ điều chỉnh các quỹ ngoài Tài chính công ngoài ngân sách Nhà nước thường được quy định bằng các văn bản dưới luật tính bắt buộc thấp hơn so với quỹ ngoài ngân sách Nhà nước.

- *Quỹ ngân sách Nhà nước yếu phục vụ cho các mục tiêu ổn định, thường xuyên, lâu dài của Nhà nước* trong khi tính ổn định của các quỹ Tài chính công ngoài ngân sách Nhà nước thấp hơn quỹ ngân sách Nhà nước. Một số quỹ ngoài ngoài ngân sách Nhà nước hoạt động có tính chất ổn định như: Quỹ của các doanh nghiệp Nhà nước, quỹ Bảo hiểm xã hội. Nhìn chung các quỹ Tài chính công ngoài ngân sách Nhà nước được hình thành nhằm đáp ứng những mục tiêu nhất định của Nhà nước trong từng thời kỳ. Khi các mục tiêu đó được hoàn thành cũng là lúc chấm dứt hoặc tạm thời ngừng hoạt động của quỹ. Phạm vi hoạt động của quỹ Tài chính công ngoài ngân sách Nhà nước thường bị giới hạn trong các chương trình mục tiêu như tên gọi của quỹ.

> Ví dụ: Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam được thành lập để hỗ trợ tài chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường. Quỹ trợ giúp pháp lý Việt Nam là quỹ của Nhà nước đặt tại cục trợ giúp pháp lý (Bộ tư pháp) nhằm trợ giúp pháp lý miễn phí cho người nghèo, người được hưởng chính sách ưu đãi.

1.2. Phân loại các quỹ Tài chính công ngoài ngân sách Nhà nước

Để thực hiện tốt sự phân cấp quản lý kinh tế xã hội của Nhà nước cũng như đảm bảo phát huy tính chủ động sáng tạo của các địa phương, các ngành, các đơn vị,

trong giai đoạn hiện nay cũng như về mặt xu thế phát triển, số lượng các quỹ ngoài Tài chính công ngoài ngân sách Nhà nước ngày càng nhiều, lượng vốn ngày càng lớn. Vì vậy, việc phân loại các quỹ Tài chính công ngoài ngân sách Nhà nước có một ý nghĩa rất quan trọng trong quản lý tài chính Nhà nước.

Theo mục đích sử dụng, các quỹ Tài chính công ngoài ngân sách Nhà nước bao gồm:

- Nhóm các quỹ dự trữ, dự phòng. Cuộc đời đầy rủi ro. Cũng giống như mọi gia đình, cá nhân, Nhà nước cũng phải có các khoản dự trữ, dự phòng nhằm có lực lượng vật chất can thiệp mỗi khi xảy ra bất trắc như thiên tai, địch hoạ, khủng hoảng kinh tế v.v… Các quỹ này có thể bằng hiện vật như lương thực, xăng dầu, vật tư, kim loại quý hiếm, cũng có thể bằng tiền (nội tệ, ngoại tệ). Ở Việt Nam hiện nay, thuộc nhóm này thường có các loại quỹ chủ yếu sau: Quỹ dự trữ quốc gia; quỹ bảo hiểm xã hội; dự trữ tài chính; quỹ tích lũy trả nợ nước ngoài, dự trữ ngoại hối ở ngân hàng Trung ương…

- Nhóm các quỹ chuyên dùng của các doanh nghiệp Nhà nước như quỹ đầu tư phát triển, quỹ khen thưởng, quỹ phúc lợi, quỹ nghiên cứu khoa học và đào tạo của các tổng Công ty Nhà nước, quỹ dự trữ bắt buộc của các Ngân hàng thương mại; các quỹ được phép thiết lập của các đơn vị sự nghiệp thực hiện theo cơ chế tự chủ tài chính như: quỹ dự phòng ổn định thu nhập, quỹ khen thưởng, quỹ phúc lợi và quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp. Vốn điều lệ do ngân sách Nhà nước cấp cho doanh nghiệp cũng có thể được coi là quỹ chuyên dùng v.v…

- Nhóm quỹ có tính chất hỗ trợ các hoạt động kinh tế - xã hội, các chương trình mục tiêu quốc gia, như quỹ đầu tư phát triển đô thị, quỹ đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, quỹ phát triển nông thôn, quỹ bảo vệ môi trường, quỹ hỗ trợ cải cách hành chính, quỹ hỗ trợ phát triển hợp tác xã, quỹ hỗ trợ xuất khẩu lao động, quỹ phòng chống ma tuý, quỹ bảo trợ trẻ em, quỹ xoá nạn mù chữ v.v…

Theo cấp quản lý, các quỹ Tài chính công ngoài ngân sách Nhà nước có thể chia ra thành các loại:

- Các quỹ do chính quyền Trung ương quản lý như Qũy bảo hiểm xã hội, quỹ tích luỹ trả nợ nước ngoài. Nhìn chung hoạt động của các quỹ này liên quan đến các vấn đề vĩ mô, phạm vi ảnh hưởng rộng trong toàn quốc.

- Các quỹ do chính quyền địa phương quản lý. Các quỹ này có thể do chính quyền tỉnh, huyện hay thị xã, xã, phường quản lý tuỳ vào nhiệm vụ của các cấp chính quyền trong quản lý kinh tế xã hội từng thời kỳ.

Nhìn chung phạm vi hoạt động của quỹ cũng như tác động đến các vấn đề quản lý vĩ mô ở phạm vi hẹp hơn so với các quỹ do chính quyền Trung ương quản lý. Các quỹ do chính quyền địa phương quản lý ví dụ như: quỹ dự trữ tài chính thuộc ngân sách tỉnh, quỹ đầu tư cơ sở hạ tầng đô thị, quỹ đầu tư phát triển nông thôn v.v…

1.3. Một số nội dung chủ yếu nhằm quản lý hiệu quả quỹ Tài chính công ngoài ngân sách Nhà nước

Xác định rõ mục đích của quỹ, đảm bảo sử dụng quỹ một cách tiết kiệm theo đúng mục đích thành lập quỹ, tránh chiếm dụng, sai mục tiêu, tham ô, lãng phí quỹ. Xây dựng và kiện toàn chế độ tạo lập, sử dụng, phương thức quản lý quỹ phù hợp cho từng thời kỳ. Thực hiện công khai hoá các thành viên góp vốn có điều kiện giám sát hoạt động của quỹ. Thực hiện chế độ kiểm toán chặt chẽ với các hoạt động của quỹ nhằm tránh tư tưởng hình thành "vương quốc độc lập" sử dụng quỹ một cách lãng phí, tuỳ tiện. Áp dụng các phương thức quản lý khác nhau tuỳ theo từng loại quỹ.

Nhìn chung các quỹ Tài chính công ngoài ngân sách Nhà nước đều do nhiều cơ quan tham gia vì vậy việc xác định chức năng, nhiệm vụ của từng thành viên trong việc quản lý quỹ phải rõ ràng, cụ thể, vừa tránh chồng chéo, vừa tránh sơ hở gây thất thoát tiền quỹ. Các quỹ Tài chính công ngoài ngân sách Nhà nước phải được gửi vào tài khoản tại Kho bạc Nhà nước hoặc ngân hàng, thực hiện chi trả trực tiếp cho các đơn vị giao dịch nhằm giám sát việc sử dụng luân chuyển vốn. Các quỹ phải chịu sự quản lý Nhà nước về tài chính của cơ quan tài chính cấp trên trực tiếp. Tổ chức công tác kế toán, theo dõi, cấp phát và quản lý quỹ phải tuân thủ theo các quy định hiện hành của Nhà nước và pháp lệnh kế toán thống kê. Hàng năm báo cáo quyết toán quỹ để các cấp có thẩm quyền phê duyệt. Nói tóm lại, cùng với việc phát triển các quỹ Tài chính công ngoài ngân sách Nhà nước cần đảm bảo tính chủ động, sáng tạo, xã hội hoá các hoạt động của Nhà nước. Việc nghiên cứu hoàn thiện cơ chế quản lý các quỹ này là hết sức quan trọng, đảm bảo niềm tin cho người góp quỹ vào thực hiện có hiệu quả mục tiêu của Nhà nước. Trong phạm vi của chương trình này chỉ đề cập đến cơ chế quản lý của một số quỹ Tài chính công

ngoài ngân sách Nhà nước chủ yếu là quỹ dự trữ quốc gia bằng hiện vật; quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam và quỹ Bũy bảo hiểm xã hội.

2. QUẢN LÝ MỘT SỐ QUỸ TÀI CHÍNH CÔNG NGOÀI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHỦ YẾU

2.1. Quỹ dự trữ quốc gia

2.1.1. Khái niệm về về quỹ dự trữ quốc gia

Quỹ dự trữ quốc gia là khoản tích luỹ từ ngân sách Nhà nước, hình thành nên nguồn dự trữ chiến lược (dự trữ quốc gia), do Nhà nước thống nhất quản lý và sử dụng nhằm đáp ứng những yêu cầu cấp bách về phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai, hoả hoạn, dịch bệnh; bảo đảm quốc phòng, an ninh; tham gia 136 bình ổn thị trường, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô và thực hiện các nhiệm vụ đột xuất bức thiết khác của Nhà nước. Dự trữ quốc gia được dự trữ bằng hàng và bằng tiền đồng Việt Nam. Việc tổ chức dự trữ quốc gia phải bảo đảm sự điều hoà tập trung, thống nhất vào một đầu mối của Nhà nước, có phân công cho các bộ, ngành quản lý hàng dự trữ quốc gia theo quy định của Chính phủ.

2.1.2. Hệ thống tổ chức dự trữ quốc gia.

Cơ quan quản lý dự trữ quốc gia chuyên trách thuộc Bộ tài chính, thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về dự trữ quốc gia và tổ chức theo hệ thống dọc gồm Cục dự trữ quốc gia và các đơn vị dự trữ quốc gia khu vực bố trí ở các địa bàn chiến lược trong cả nước. Đơn vị dự trữ quốc gia khu vực có các tổng kho dự trữ trực thuộc, trực tiếp quản lý, bảo quản hàng dự trữ quốc gia và xuất, nhập kho, mua vào, bán ra hàng dự trữ quốc gia. Các đơn vị dự trữ quốc gia thuộc bộ, ngành trực tiếp quản lý, bảo quản hàng dự trữ quốc gia.

2.1.3. Nguyên tắc quản lý quỹ dự trữ quốc gia

Quỹ dự trữ quốc gia là một loại dự trữ có tính chất tập trung của Nhà nước, có vai trò hết sức quan trọng trong việc đảm bảo lực lượng hàng hoá can thiệp vào thị trường khi xảy ra các "trục trặc thị trường" và những biến cố khách quan.

Việc quản lý quỹ này cần phải quán triệt các nguyên tắc sau đây:

Nguyên tắc tập trung thống nhất. Mặc dù quỹ dự trữ quốc gia do nhiều đơn vị thực hiện. Tuy nhiên, việc xuất, nhập quỹ, bán đổi hàng phải chịu sự chỉ đạo tập trung thống nhất của Chính phủ. Thực hiện nguyên tắc này bảo đảm sự điều chỉnh của Chính phủ một cách chủ động, kịp thời khi xảy ra những sự cố bất ngờ Nhà nước cần phải can thiệp. Tất cả các loại dự trữ của Nhà nước đều phải nghiêm chỉnh thực hiện chế độ quản lý Nhà nước ban hành trong từng thời kỳ. Công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán Nhà nước cần hết sức coi trọng trong quản lý quỹ này nhằm tránh thất thoát, đảm bảo có nguồn lực đối phó với mọi tình huống rủi ro xảy ra bất ngờ.

Nguyên tắc bí mật Cần phải đảm bảo bí mật không những về chủng loại mà còn về số lượng các mặt hàng dự trữ. Giữ vững nguyên tắc này sẽ tránh được trường hợp các lực lượng thù địch lợi dụng phá hoại an ninh, quốc phòng, kinh tế, chính trị.

Nguyên tắc sẵn sàng. Dự trữ quốc gia phải được Nhà nước quan tâm kiểm tra thường xuyên nhằm đáp ứng nhu cầu đột xuất một cách tốt nhất, kịp thời nhất. Quỹ dự trữ quốc gia sau khi xuất phải được bù lại đầy đủ, kịp thời. Hệ thống kho hàng phải được xây dựng một cách bí mật, an toàn, thuận tiện, đáp ứng nhanh nhất những khi tình huống bất trắc xảy ra. Thường xuyên trang bị những kỹ thuật hiện đại để bảo quản vật tư, hàng hoá. Cán bộ làm công tác dự trữ quốc gia cũng cần luôn trau dồi trình độ, đảm bảo sẵn sàng phục vụ khi Nhà nước cần. Có kế hoạch đổi hàng nhằm tránh biến hàng dự trữ thành hàng tồn kho ứ đọng, không đảm bảo chất lượng. Quỹ dự trữ quốc gia phải được sử dụng đúng mục đích, đúng quy định của pháp luật; không được sử dụng quỹ dự trữ quốc gia để hoạt động kinh doanh. Dự trữ quốc gia bằng tiền chỉ được sử dụng để mua hàng dự trữ quốc gia.

2.1.4. Quản lý tài chính quỹ dự trữ quốc gia

2.1.4.1. Nguồn hình thành quỹ dự trữ quốc gia

Quỹ dự trữ quốc gia được hình thành từ ngân sách Nhà nước do Quốc hội quyết định. Hàng năm cùng với việc xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách Nhà nước, Bộ kế hoạch và đầu tư chủ trì, phối hợp với Bộ tài chính rà soát danh mục hàng dự trữ quốc gia, tổng hợp, cân đối trình Chính phủ bổ sung, điều chỉnh danh mục hàng dự trữ quốc gia xác định mặt hàng dự trữ quốc gia, mức dự trữ từng loại hàng, tổng mức dự trữ quốc gia và tổng mức tăng dự trữ quốc gia

để Chính phủ trình Quốc hội xem xét, quyết định. Ngân hàng Nhà nước chi cho dự trữ quốc gia bao gồm: Ngân sách Nhà nước chi cho dự trữ quốc gia, ngân sách chi cho đầu tư xây dựng cơ sở vật chất - kỹ thuật; ngân sách chi cho công tác quản lý dự trữ quốc gia. Ngân sách Nhà nước chi cho mua hàng dự trữ quốc gia bao gồm: Vốn để mua tăng dự trữ quốc gia được Quốc hội duyệt hàng năm. Vốn bán hàng dự trữ quốc gia theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Bộ tài chính có trách nhiệm bảo đảm tiến độ cấp phát vốn mua tăng hàng năm dự trữ quốc gia theo đúng kế hoạch để các cơ quan, đơn vị được phân công quản lý hàng dự trữ quốc gia chủ động mua hàng dự trữ quốc gia; trường hợp các cơ quan, đơn vị được giao quản lý hàng dự trữ quốc gia chưa sử dụng hết vốn phải báo cáo Bộ tài chính xem xét, quyết định để chuyển năm sau tiếp tục sử dụng mua hàng dự trữ quốc gia hoặc bổ sung quỹ dự trữ quốc gia bằng tiền. Ngân sách Nhà nước chi cho đầu tư xây dựng cơ sở vật chất - kỹ thuật. Ngân hàng Nhà nước chi cho đầu tư xây dựng cơ sở vật chất - kỹ thuật để phục vụ hoạt động dự trữ quốc gia được bố trí trong dự toán chi đầu tư phát triển hàng năm của các bộ, ngành quản lý hàng dự trữ quốc gia. Tiền thanh lý tài sản, kho, vật kiến trúc thuộc hệ thống dự trữ quốc gia được để lại bổ sung nguồn vốn đầu tư. Ngân sách Nhà nước chi cho công tác quản lý dự trữ quốc gia. Ngân hàng Nhà nước chi cho quản lý dự trữ quốc gia được bố trí trong dự toán chi ngân sách hàng năm của bộ, ngành quản lý hàng dự trữ quốc gia, bao gồm: Chi cho hoạt động của bộ máy quản lý, chi cho thực hiện nhập, xuất, mua, bán, bảo quản, bảo vệ, bảo hiểm hàng dự trữ quốc gia; chi nghiên cứu, ứng dụng tiến bộ khoa học và công nghệ, chi cho việc hợp tác quốc tế theo kế hoạch được cấp có thẩm quyền duyệt; chi đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức theo kế hoạch, dự toán, định mức, hợp đồng thuê bảo quản hàng dự trữ quốc gia theo chế độ quản lý tài chính.

Quản lý dự trữ quốc gia bằng tiền Hàng năm Thủ tướng Chính phủ quy định tỷ lệ dự trữ quốc gia bằng tiền tối đa không quá 20% tổng giá trị dự trữ quốc gia. Dự trữ quốc gia bằng tiền do Cục dự trữ quốc gia quản lý và được gửi tại kho bạc Nhà nước, được tính lãi suất tiền gửi theo quy định của bộ trưởng bộ tài chính; tiền lãi được nhập vào tiền gốc để bảo toàn và phát triển quỹ dự trữ quốc gia. Nguồn hình thành dự trữ quốc gia bằng tiền là một phần vốn dự trữ quốc gia bố trí trong dự toán ngân sách Nhà nước hàng năm và số tiền bán hàng dự trữ quốc gia còn lại sau

khi thực hiện xong kế hoạch mua hàng dự trữ quốc gia hàng năm của các bộ, ngành quản lý hàng dự trữ quốc gia.

2.1.4.2. Lập dự toán ngân sách dự trữ quốc gia

Căn cứ chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ về việc xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán NSNN năm sau, trước ngày 10 tháng 6 hàng năm, Bộ kế hoạch và đầu tư chủ trì, phối hợp với Bộ tài chính hướng dẫn các bộ, ngành quản lý hàng dự trữ quốc gia về yêu cầu, nội dung, thời gian xây dựng kế hoạch, lập dự toán ngân sách Nhà nước. Bộ kế hoạch và đầu tư chủ trì, cùng Bộ tài chính phối hợp với các bộ, ngành quản lý hàng dự trữ quốc gia xây dựng kế hoạch, lập dự toán ngân sách Nhà nước, dự kiến phân bổ vốn tăng dự trữ quốc gia cho năm sau để cân đối, tổng hợp trình Chính phủ trước ngày 20 tháng 7 hàng năm. Giao kế hoạch, dự toán ngân sách Nhà nước và kiểm tra thực hiện kế hoạch, dự toán ngân sách dự trữ quốc gia. Căn cứ Nghị định của Quốc hội về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân hàng Nhà nước, Thủ tướng Chính phủ giao kế hoạch và dự toán ngân sách dự trữ quốc gia cho Bộ tài chính và các bộ, ngành quản lý hàng dự trữ quốc gia. Sau khi nhận được chỉ tiêu kế hoạch, Bộ trưởng Bộ tài chính, Bộ trưởng Bộ quốc phòng, Bộ trưởng Bộ Công an, Trưởng ban cơ yếu Chính phủ và Thủ trưởng bộ, ngành được phân công quản lý hàng dự trữ quốc gia chịu trách nhiệm phân bổ, giao kế hoạch, dự toán NSNN cho các đơn vị dự trữ trực thuộc và tổ chức chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra thực hiện. Bộ tài chính chủ trì cùng Bộ kế hoạch và đầu tư các bộ, ngành liên quan kiểm tra việc thực hiện kế hoạch, dự toán ngân hàng của các bộ, ngành quản lý hàng dự trữ quốc gia, tổng hợp báo cáo Thủ tướng Chính phủ và kiến nghị những giải pháp cho việc thực hiện kế hoạch, dự toán NSNN. Định kỳ hàng quý, vào ngày 25 tháng đầu quý, các bộ, ngành quản lý hàng dự trữ quốc gia phải báo cáo nhập, xuất, tồn kho hàng dự trữ quốc gia quý trước gửi Bộ tài chính, Bộ kế hoạch và đầu tư.

2.1.4.3. Hạch toán, quyết toán quỹ dự trữ quốc gia

Toàn bộ hoạt động dự trữ quốc gia phải được phản ánh đầy đủ kịp thời vào sổ sách kế toán. Chế độ kế toán dự trữ quốc gia được xây dựng căn cứ vào pháp lệnh kế toán thống kê, điều lệ tổ chức kế toán Nhà nước, chế độ kế toán thống nhất của Nhà nước phù hợp với nội dung, đặc điểm của hoạt động dự trữ quốc gia. Các cơ quan dự trữ quốc gia phải chấp hành chế độ thống kê, báo cáo thanh quyết toán

định kỳ và hàng năm với cơ quan dự trữ quốc gia cấp trên, cơ quan quản lý trực tiếp và các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền (Bộ tài chính, kho bạc Nhà nước, kiểm toán Nhà nước v.v…).

2.1.4.4. Thanh tra, kiểm tra hoạt động quỹ dự trữ quốc gia

Các cơ quan dự trữ quốc gia phải thường xuyên tổ chức thanh tra, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, kế hoạch, chính sách, pháp luật theo đúng pháp lệnh thanh tra. Cục dự trữ quốc gia tiến hành thanh tra, kiểm tra định kỳ và đột xuất các cơ quan dự trữ quốc gia về thực hiện kế hoạch dự trữ, chấp hành các chế độ luật pháp quy định của Nhà nước có liên quan đến hoạt động dự trữ quốc gia, ,iểm tra việc thực hiện các quy phạm, quy trình, định mức tiêu chuẩn về nhập, xuất và bả quản hàng dự trữ. Thực hiện chế độ thưởng phạt nghiêm minh đối với hoạt động dự trữ quốc gia.

2.2. Quản lý tài chính quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam

2.2.1. Khái niệm, nhiệm vụ của quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam

Bảo vệ môi trường là bộ phận cấu thành không thể tách rời của chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, là cơ sở quan trọng bảo đảm phát triển bền vững đất nước. Phát triển kinh tế phải kết hợp chặt chẽ, hài hoà với phát triển xã hội và bảo vệ môi trường, cần coi đầu tư bảo vệ môi trường là đầu tư cho phát triển bền vững. Ngày nay, bảo vệ môi trường không còn chỉ mang tính quốc gia mà còn có tính chất khu vực và toàn cầu, vì thế việc kết hợp giữa phát huy nội lực với tăng cường hợp tác quốc tế trong lĩnh vực này là rất quan trọng.

Thành lập quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam để huy động vốn từ các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước; tiếp nhận các nguồn vốn đầu tư của Nhà nước nhằm hỗ trợ các chương trình, dự án, các hoạt động, nhiệm vụ bảo vệ môi trường trên phạm vi cả nước là việc làm hết sức cần thiết. Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam được tạo lập từ nguồn vốn ngân sách Nhà nước và huy động từ các nguồn vốn khác nhằm hỗ trợ tài chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

Về tổ chức: Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam là tổ chức tài chính Nhà nước, quỹ có tư cách pháp nhân, có vốn điều lệ, có bảng cân đối kế toán riêng, có con dấu, được mở tài khoản tại kho bạc Nhà nước và các ngân hàng trong và ngoài nước.

Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam hoạt động không vì mục đích lợi nhuận nhưng phải đảm bảo hoàn vốn điều lệ và bù đắp chi phí quản lý. Ngoài trụ sở chính đặt tại Hà Nội, quỹ còn có các văn phòng đại diện tại các tỉnh, trực thuộc Trung ương. Văn phòng giao dịch của quỹ đặt ở nước ngoài.

Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam có các nhiệm vụ chủ yếu sau: Huy động các nguồn vốn trong và ngoài nước để đầu tư bảo vệ môi trường. Hỗ trợ tài chính cho các chương trình, dự án, các hoạt động phòng, chống, khắc phục ô nhiễm, suy thoái và sự cố môi trường mang tính quốc gia, liên ngành, liên vùng hoặc giải quyết các vấn đề môi trường cục bộ nhưng phạm vi ảnh hưởng lớn. Tiếp nhận và quản lý nguồn vốn uỷ thác từ các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước để hỗ trợ tài chính cho các chương trình, dự án, hoạt động và nhiệm vụ bảo vệ môi trường. Tổ chức hướng dẫn xây dựng, thẩm định và xét chọn các chương trình, dự án, hoạt động và nhiệm vụ bảo vệ môi trường được đề nghị tài trợ hoặc hỗ trợ tài chính theo đúng quy định của pháp luật. Sử dụng vốn nhàn rỗi không có nguồn vốn từ NSNN và được sự đồng thuận của tổ chức, cá nhân cung cấp vốn để mua trái phiếu Chính phủ theo quy định của pháp luật.

Hoạt động của quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam được thực hiện theo các phương thức sau: Cho vay với lãi suất ưu dãi. Hỗ trợ lãi suất vay Tài trợ và đồng tài trợ Nhận uỷ thác và uỷ thác Mua trái phiếu Chính phủ. Đối tượng được hỗ trợ tài chính của quỹ là các chương trình, dự án, hoạt động và nhiệmvụ bảo vệ môi trường mang tính quốc gia, liên ngành, liên vùng, hoặc giải quyết vấn đề môi trường cục bộ nhưng phạm vi ảnh hưởng lớn các lĩnh vực phòng chống, khắc phục ô nhiễm, suy thoái và sự cố môi trường.

2.2.2. Nguồn hình thành của quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam

Thứ nhất, Nguồn cấp trực tiếp từ ngân sách Nhà nước bao gồm: Vốn điều lệ do ngân sách Nhà nước cấp ban đầu và bổ sung vốn điều lệ do Thủ tướng Chính phủ quyết định. Kinh phí ngân sách Nhà nước năm dành cho hoạt động quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường. Nguồn kinh phí này được xác định trong kế hoạch ngân sách Nhà nước hàng năm.

Thứ hai, Các khoản thu nhập hợp pháp trong quá trình hoạt động của quỹ bao gồm: Thu nhập từ hoạt động nghiệp vụ như: Thu lãi cho vay của các dự án vay vốn đầu

tư của quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam; thu lãi tiền gửi của quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam gửi tại kho bạc Nhà nước và các ngân hàng thương mại; thu phí nhận uỷ thác cho vay lại theo hợp đồng uỷ thác; thu hoạt động nghiệp vụ và dịch vụ khác… Thu nhập tự hoạt động tài chính như: Thu lãi từ hoạt động mua, bán trái phiếu Chính phủ; thu từ hoạt động cho thuê tài sản; các khoản thu phạt; thu thanh lý, nhượng bán tài sản của quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam; thu chênh lệch do đánh giá lại tài sản thế chấp khi chủ đầu tư không trả được nợ, tài sản hình thành từ vốn vay của quỹ; thu nợ đã xoá nay thu hồi được.

2.2.3. Sử dụng quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam

Về nguyên tắc vốn của quỹ phải được sử dụng đúng mục đích, có hiệu quả, đảm bảo an toàn và cho các mục tiêu sau:

- Cho vay vốn với lãi suất ưu đãi các dự án bảo vệ môi trường theo cơ chế sau:

Mức vốn cho vay không vượt quá 70% tổng chi phí của chương trình, dự án đầu tư bảo vệ môi trường.

Lãi suất do hội đồng quản lý quỹ quy định cho từng nhóm đối tượng nhưng không vượt quá 50% mức lãi suất cho vay thương mại.

- Hỗ trợ lãi suất vay vốn và tài trợ cho hoạt động bảo vệ môi trường theo quy định.

- Đầu tư, mua sắm vài sản cố định phục vụ cho hoạt động của quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam không vượt quá 7% vốn điều lệ của quỹ. Toàn bộ công tác đầu tư, mua sắm tài sản cố định của quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam được thực hiện theo các quy định như đối với các doanh nghiệp Nhà nước. Hàng năm quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam phải xây dựng kế hoạch đầu tư, mua sắm tài sản cố định trình hội đồng quản lý xem xét phê duyệt và thực hiện công tác đầu tư, mua sắm trong phạm vi kế hoạch được duyệt.

- Mua trái phiếu Chính phủ từ nguồn vốn tạm thời nhàn rỗi không có nguồn gốc từ ngân sách Nhà nước trên cơ sở có sự đồng ý của tổ chức, cá nhân cung cấp vốn. Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam được trích lập quỹ dự phòng rủi ro để bù đắp tổn thất do nguyên nhân khách quan phát sinh trong quá trình cho vay như: Tổn thất do thiên tai, hoả hoạn… Mức trích lập quỹ dự phòng rủi ro do hội đồng quản lý quyết

định hàng năm nhưng tối thiểu bằng 0,2% tính trên dư nợ cho vay hàng năm của quý.

2.2.4. Tổ chức quản lý qũy bảo vệ môi trường Việt Nam

Về phân phối thu nhập, chênh lệch thu, chi tài chính hàng năm sau khi trả tiền phạt do vi phạm các quy định của pháp luật, được phân phối như sau:

- Trích 10% vào quỹ bổ sung vốn điều lệ

- Trích 50% vào quỹ đầu tư phát triển để đầu tư, mua sắm tài sản, đổi mới công nghệ trang thiết bị, điều kiện làm việc.

- Trích quỹ khen thưởng và phúc lợi… Mức trích hai quỹ thực hiện theo quy định như đối với doanh nghiệp Nhà nước.

- Số còn lại sau khi trích lập các quỹ trên sẽ được bổ sung vào quỹ đầu tư phát triển. Kế toán, thống kê và kế hoạch tài chính, quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam được vận dụng chế độ kế toán của quỹ hỗ trợ phát triển để thực hiện kế toán các hoạt động của quỹ.

Hàng năm, qũy bảo vệ môi trường Việt Nam có trách nhiệm lập và báo cáo, Bộ tài nguyên và môi trường và Bộ tài chính các kế hoạch sau:

- Kế hoạch vốn hàng năm bao gồm: Vốn điều lệ ngân sách Nhà nước cấp bổ sung; vốn ngân sách Nhà nước cấp cho các mục tiêu theo quy định; vốn thu hồi nợ vay; vốn huy động khác.

- Kế hoạch sử dụng vốn bao gồm: kế hoạch cho vay đầu tư; kế hoạch hỗ trợ lãi suất; kế hoạch tài trợ không hoàn lại.

- Kế hoạch thu - chi tài chính kèm theo thuyết minh chi tiết về các mục chi, thu và các định mức chi tiêu cụ thể. Định kỳ (quý, năm) qũy bảo vệ môi trường Việt Nam lập và gửi báo cáo tài chính cho Bộ tài nguyên và môi trường, Bộ tài chính; - Báo cáo quý được gửi chậm nhất vào ngày 25 tháng đầu quý sau.

- Báo cáo quyết toán được gửi chậm nhất vào ngày 30 tháng 3 của năm sau để Bộ tài chính xem xét, thẩm định và phê duyệt.

Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam chịu sự kiểm tra tài chính của Bộ tài chính gồm:

- Kiểm tra báo cáo kế toán và báo cáo quyết toán định kỳ hoặc đột xuất.

- Kiểm tra chuyên đề theo từng yêu cầu của công tác quản lý tài chính.

2.3. Quản lý quỹ Bảo hiểm xã hội

2.3.1. Những vấn đề cơ bản về quỹ Bảo hiểm xã hội

2.3.1.1. Khái niệm quỹ Bảo hiểm xã hội

Quỹ Bảo hiểm xã hội là tập hợp những đóng góp bằng tiền của những bên tham gia Bảo hiểm xã hội hình thành nên một quỹ tiền tệ tập trung nhằm để chi trả cho những người được Bảo hiểm xã hội và gia đình họ khi họ bị giảm hoặc mất thu nhập do bị giảm, mất khả năng lao động hoặc bị mất việc làm.

Quỹ Bảo hiểm xã hội là một quỹ tiêu dùng, đồng thời là một quỹ dự phòng, nó vừa mang tính kinh tế, vừa mang tính xã hội rất cao và là điều kiện hay phương tiện vật chất quan trọng nhất đảm bảo cho toàn hệ thống Bảo hiểm xã hội tồn tại và phát triển.

Quỹ Bảo hiểm xã hội hình thành và hoạt động đã tạo ra khả năng giải quyết những "rủi ro xã hội" của tất cả những người tham gia với tổng dự trữ ít nhất, giúp cho việc san sẻ rủi ro đượoc thực hiện theo cả hai chiều không gian và thời gian, đồng thời giúp giảm tối thiểu thiệt hại về kinh tế cho người sử dụng lao động, tiết kiệm chi cho cả NSNN và ngân sách gia đình.

Quỹ Bảo hiểm xã hội được hình thành bởi nhiều nguồn khác nhau.

Trước hết, đó là phần đóng góp của người sử dụng lao động, người lao động và Nhà nước. Đây là nguồn lớn nhất và cơ bản nhất của quỹ Bảo hiểm xã hội.

Thứ hai, là phần tăng thêm do hoạt động bảo toàn và tăng tưởng quỹ mang lại.

Thứ ba, là phần nộp phạt của những cá nhân và tổ chức kinh tế vi phạm luật lệ về Bảo hiểm xã hội và các nguồn vốn khác.

Theo mục đích sử dụng của Bảo hiểm xã hội, quỹ Bảo hiểm xã hội phải đảm nhận chi trả những khoản chi chủ yếu như: trả trợ cấp cho các chế độ Bảo hiểm xã hội (khoản chi này chiếm tỷ trọng lớn nhất); chi phí cho bộ máy hoạt động Bảo hiểm

xã hội chuyên nghiệp; chi phí bảo đảm các cơ sở vật chất cần thiết và các chi phí quản lý khác.

2.3.1.2. Đặc trưng cơ bản của quỹ Bảo hiểm xã hội

- Mục đích của quỹ Bảo hiểm xã hội là nhằm huy động sự đóng góp của người lao động, người sử dụng lao động và Nhà nước nhằm tạo lập quỹ tài chính để phân phối sử dụng nó, đảm bảo bù đắp một phần thu nhập cho người lao động khi có những sự cố bảo hiểm xuất hiện như: ốm đau, tai nạn, hưu trí, thất nghiệp … làm giảm hoặc mất hẳn các khoản thu nhập thường xuyên, từ lao động, nhằm duy trì và ổn định cuộc sống của họ. Như vậy hoạt động của quỹ bảo hiểm xã hội không phải vì mục đích lợi nhuận mà vì phúc lợi, quyền lợi của người lao động của cả cộng đồng.

- Quá trình phân phối và sử dụng quỹ được chia làm hai phần: Phần thực hiện chế độ hưu trí mang tính chất bồi hoàn, mức độ bồi hoàn phụ thuộc vào mức đóng góp vào quỹ Bảo hiểm xã hội. Vì vậy có thể nói rằng, quỹ Bảo hiểm xã hội là một quỹ "tiết kiệm dài hạn" (bắt buộc hoặc thoả thuận) đòi hỏi người lao động phải đóng góp đều đặn liên tục mới đảm bảo nguồn chi trả. Nó chỉ khác với quỹ tiết kiệm là không được rút tiền ra trước lúc nghỉ hưu. Nhưng nó lại tạo điều kiện cho việc đầu tư dài hạn để bảo toàn và phát triển quỹ bảo hiểm xã hội. Phần thực hiện các chế độ còn lại vừa mang tính chất bồi hoàn vừa mang tính chất không bồi hoàn. Nghĩa là khi ngươi lao động đang trong quá trình lao động không bị ốm đau, tai nạn,…thì không được bồi hoàn, khi bị ốm đau, tan nạn… thì được bồi hoàn, mức bồi hoàn phụ thuộc vào mức độ ốm đau, tai nạn… Phần này phản ánh tính chất cộng đồng của quỹ Bảo hiểm xã hội. Vì vậy để đảm bảo cho quá trình sản xuất phát triển bình thường và góp phần thực hiện an toàn xã hội, đòi hỏi không chỉ người lao động mà còn cả người sử dụng lao động và Nhà nước phải có trách nhiệm đóng góp và tổ chức quản lý quỹ Bảo hiểm xã hội. Tuỳ theo mô hình quản lý Bảo hiểm xã hội của từng nước, quỹ Bảo hiểm xã hội có thể bao gồm nhiều quỹ thành phần như quỹ Bảo hiểm xã hội cho các chế độ Bảo hiểm xã hội dài hạn, quỹ Bảo hiểm xã hội cho các chế độ Bảo hiểm xã hội ngắn hạn hoặc có nước chia ra từng loại quỹ như: qũy bảo hiểm hưu trí, quỹ bảo hiểm thất nghiệp, qũy bảo hiểm ốm đau… Tuy nhiên dù có được tổ chức như thế nào thì quỹ Bảo hiểm xã hội cũng nhằm mục đích chủ yếu là chi trả trợ cấp các chế độ Bảo hiểm xã hội cho những trường hợp được bảo

hiểm. Ngoài ra các quỹ Bảo hiểm xã hội còn phải trang rải cho bộ máy hoạt động Bảo hiểm xã hội chuyên nghiệp và các chi phí quản lý khác.

2.3.1.3. Vai trò của quỹ Bảo hiểm xã hội

Trong nền kinh tế thị trường việc tạo lập quỹ Bảo hiểm xã hội có vai trò rất to lớn, vai trò đó được thể hiện trên các mặt sau đây:

Xét về mặt kinh tế, quỹ Bảo hiểm xã hội là một quỹ tài chính độc lập ngoài ngân sách Nhà nước do các bên tham gia bảo hiểm đóng góp nhằm phân phối lại theo luật định cho mọi thành viên khi bị ngừng hay giảm thu nhập gây ra bởi tạm thời hay vĩnh viễn mất khả năng lao động… Do đó thông qua quá trình phân phối lại quỹ Bảo hiểm xã hội góp phần thực hiện mục tiêu bảo đảm an toàn xã hội về kinh tế cho mọi thành viên trong xã hội trước những trắc trở rủi ro. Mặt khác với chức năng phân phối lại theo nguyên tắc "lấy của số đông bù cho số ít", Bảo hiểm xã hội góp phần ổn định và thúc đẩy sản xuất phát triển, cải thiện quan hệ sản xuất, khuyến khích động viên người lao động an tâm sản xuất.

Xét về mặt chính trị xã hội, việc hình thành quỹ Bảo hiểm xã hội sẽ tạo ra hệ thống an toàn xã hội. Bởi vì, khi người lao động mất việc làm, hoặc không còn khả năng lao động phải nghỉ việc, nếu không có nguồn tài chính đảm bảo cho họ khi mất thu nhập thì sẽ có thể đưa họ tới con đường tệ nạn xã hội… Tệ nạn đó là nguyên nhân làm cho xã hội rối ren kinh tế, chính trị mất ổn định sẽ làm suy yếu đất nước. Nhưng nếu có Bảo hiểm xã hội chi trả cho họ khi gặp rủi ro để duy trì cuộc sống, thì những hiện tượng tiêu cực xã hội sẽ được hạn chế. Trên góc độ đó có thể nói rằng thông qua việc tạo lập phân phối và sử dụng quỹ Bảo hiểm xã hội sẽ góp phần tạo lập hệ thống an toàn chính trị xã hội, giữ vững trật tự an ninh xã hội. Ngoài ra quỹ Bảo hiểm xã hội cũng là một tụ điểm tài chính quan trọng của thị trường tài chính để đầu tư phát triển kinh tế, xã hội. Một bộ phận lớn của quỹ Bảo hiểm xã hội có thời gian nhàn rỗn rương đối dài có thể dùng để đầu tư phát triển kinh tế và sinh lợi. Việc sử dụng qũy bảo hiểm như vậy sẽ tạo ra sự gắn bó giữa lợi ích của Chính phủ với các tầng lớp những người lao động khác nhau. Như vậy Bảo hiểm xã hội là một trong những chính sách xã hội quan trọng không thể thiếu của mỗi quốc gia nhằm bình ổn đời sống kinh tế - xã hội và góp phần làm vững chắc thể chế chính trị.

2.3.2. Nội dung thu, chi quỹ Bảo hiểm xã hội

2.3.2.1. Nguồn thu các quỹ Bảo hiểm xã hội

Nguồn thu quỹ Bảo hiểm xã hội được hình thành chủ yếu từ các quỹ thành phần như sau:

- Thu Bảo hiểm xã hội bắt buộc theo nghị định 152/2006NĐ-CP ngày 22/12/2006 của Chính phủ hướng dẫn một số điều của luật Bảo hiểm xã hội về Bảo hiểm xã hội bắt buộc.

- Thu Bảo hiểm y tế bắt buộc theo nghị định 63/2005/NĐ-CP ngày 16/05/2005 của Chính phủ về ban hành điều lệ Bảo hiểm y tế và văn bản hướng dẫn của cấ có thẩm quyền.

- Thu Bảo hiểm y tế tự nguyện theo nghị đinh 63/2005/NĐ-CP ngày 16/05/2005 của Chính phủ về ban hành điều lệ Bảo hiểm y tế và văn bản hướng dẫn của cấp có thẩm quyền.

2.3.2.2. Nội dung chi quỹ Bảo hiểm xã hội

- Quỹ Bảo hiểm xã hội bắt buộc sử dụng để chi trả cho các đối tượng được hưởng các chế độ Bảo hiểm xã hội từ ngày 01/01/1995 trở đi bao gồm các khoản:

Chi lương hưu (thường xuyên và một lần)

Trợ cấp hco người bị tan nạn lao động và người phục vụ người bị tai nạn lao động, trang cấp dụng cụ cho người bị tai nạn lao động.

Trợ cấp ốm đai

Trợ cấp thai sản

Trợ cấp bệnh nghề nghiệp và người phục vụ người bị bệnh nghề nghiệp, trang cấp dụng cụ cho người bị bệnh nghề nghiệp.

Chi dưỡng sức và phục hồi sức khoẻ.

Tiền tuất (tuất một lần, định xuất cơ bản và nuôi dưỡng) và ma táng phí.

Đóng Bảo hiểm y tế cho đối tượng theo quy định

Lệ phí chi trả

Chi khen thưởng người sử dụng lao động thực hiện tốt công tác bảo hộ lao động, phòng ngừa tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp theo quy định của Chính phủ.

Các khoản chi khác (nếu có)

- Quỹ Bảo hiểm y tế bắt buộc, quỹ Bảo hiểm y tế tự nguyện dùng để thanh toán chi phí khám, chữa bệnh cho những người có thẻ, phiếu khám, chữa bệnh theo quy định hiện hành của Nhà nước.

2.3.2.3. Nguyên tắc quản lý quỹ Bảo hiểm xã hội

Trong quá trình quản lý quỹ Bảo hiểm xã hội cần phải quán triệt các nguyên tắc sau:

- Nguyên tắc tập trung thống nhất trong hệ thống Bảo hiểm xã hội Việt Nam, thực hiện hạch toán riêng và cân đối thu - chi theo từng quỹ thành phần: Quỹ Bảo hiểm xã hội bắt buộc, quỹ Bảo hiểm y tế bắt buộc và quỹ Bảo hiểm y tế tự nguyện.

- Nguyên tắc phù hợp

- Nguyên tắc lấy số đông bù số ít

- Nguyên tắc mức trợ cấp phải thấp hơn mức tiền lương đang đi làm nhưng thấp nhất phải đảm bảo mức sống tối thiểu.

- Nguyên tắc kết hợp bắt buộc với tự nguyện

2.3.2.4. Tổ chức thu, quản lý và thực hiện chi trả các chế độ Bảo hiểm xã hội

- Bảo hiểm xã hội các cấp tổ chức thu; quản lý và thực hiện chi trả kịp thời, đầy đủ đúng chế độ, chính sách cho người tham gia Bảo hiểm xã hội bắt buộc và Bảo hiểm y tế .

- Tổ chức việc chi trả các chế độ bảo hiểm do cơ quan Bảo hiểm xã hội các cấp trực tiếp thực hiện hoặc hợp đồng với các đơn vị sử dụng lao động, cơ sở khám, chữa bệnh và đại diện chi trả tại các xã, phường, thị trấn.

- Khi có kết luận của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về hành vi gian lận, giả mạo hồ sơ, tài liệu để hưởng chế độ Bảo hiểm xã hội, Bảo hiểm y tế , Bảo hiểm xã hội

các cấp kịp thời ngừng chi trả; đồng thời thông báo cho đối tượng, đơn vị sử dụng lao động, cơ sở khám, chữa bệnh hoặc chính quyền nơi đối tượng để có biện pháp thu hồi ngay số tiền đã chi trả sai và xử lý theo thẩm quyền; phối hợp và chuyển hồ sơ cho các cơ quan pháp luật để xử lý theo quy định trong trường hợp cần thiết

Câu hỏi ôn tập và thảo luận chương 4:

1. Trình bầy những nội dung cơ bản về các quỹ Tài chính công ngoài ngân sách Nhà nước. Liên hệ tình hình thực tiễn hiện nay ở Việt Nam.

2. Trình bầy những nội dung cơ bản về quản lý quỹ dự trữ quốc gia. Liên hệ tình hình thực tiễn hiện nay ở Việt Nam.

3. Trình bầy những nội dung cơ bản về quản lý quỹ Bảo hiểm xã hội. Liên hệ tình hình thực tiễn hiện nay ở Việt Nam.

Chương 5: QUẢN LÝ CÔNG SẢN.

Công sản có vai trò rất quan trọng: nó là nguồn tài sản lớn của mọi quốc gia, là yếu tố đảm bảo môi trường cho cuộc sống của con người; là yếu tố cơ bản của quá trình sản xuất và quản lý xã hội; là nguồn lực tài chính tiềm năng cho đầu tư phát triển, phục vụ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Do vậy, việc quản lý tình hình sử dụng và khai thác nhằm phát huy vai trò của to lớn của công sản có ý nghĩa vô cùng quan trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của các quốc gia trên thế giới. Mặt khác, Nhà nước là đại diện chủ sở hữu của mọi Tài sản công, Vì vậy Nhà nước phải thực hiện chức năng quản lý Nhà nước đối với Tài sản công nhằm sử dụng, bảo tồn, phát triển nguồn Tài sản công tiết kiệm, hiệu quả phục vụ cho sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ môi trường, không ngừng nâng cao đời sống vật chất, văn hoá và tinh thần của nhân dân. Để hiểu rõ về công sản và nội dung quản lý công sản, nội dung đề cập trong chương này bao gồm những vấn đề sau:

1. KHÁI NIỆM VỀ CÔNG SẢN.

1.1. Tài sản và quan hệ tài sản.

1.1.1.Khái niệm chung về tài sản.

Lịch sử phát triển xâ hội loài người là lịch sử đấu tranh và chinh phục thiên nhiên nhằm phục vụ cho việc tồn tại và phát triển của loài người. Trong quá trình lịch sử đó, con người một mặt phải dựa vào thiên nhiên để tồn tại, mặt khác với quá trình lao động, con người đã tạo ra những sản phẩm lao động nhằm phục vụ cho việc tồn tại và phát triển của mình. Cùng với sự phát triển của xã hội, những tài sản là của cải vật chất do con người khai thác từ thiên nhiên và những sản phẩm do con người sản xuất ra ngày càng phong phú và đa dạng. Vậy tài sản là gì ? Hiện nay, tuỳ theo cách tiếp cận khác nhau mà quan niệm về tài sản cũng không hoàn toàn giống nhau. Có những quan niệm chủ yếu hiện nay về tài sản như sau:

- Có quan niệm cho rằng: tài sản là toàn bộ tư liệu sản xuất và tư liệu sinh hoạt có giá trị do các chủ thể xã hội năm giữ và chi phối như: toàn bộ các tư liệu vật chất tồn tại trong tự nhiên và do con người tạo ra.

- Theo Từ điển Bách Khoa Việt Nam- Nhà xuất bản Bách Khoa Hà Nội – 2005, tập 4 trang 32 : "Tài sản: thuật ngữ kế toán kinh doanh chỉ tất cả những gì có giá trị tiền tệ thuộc sở hữu của một của một đơn vị hoặc của Nhà nước; có thể được dùng để trả nợ, sản xuất ra hàng hoá hay tạo ra lợi nhuận bằng cách nào đó. Một tài sản có ba đặc tính không thể thiếu: lợi nhuận kinh tế oó thể xảy ra trong tương lai; do một thực thể hợp pháp kiểm soát; thu được kết quả ngay từ hợp đồng kinh doanh hoặc giao dịch đầu tiên"

- Theo điều 163 – Bộ luật dân sự năm 2005 của Việt Nam đã định nghĩa: Tài sản bao gồm vật, tiền, giấy tờ có giá và các quyền tài sản. Như vậy, chúng ta có thể đi đến kết luận là : là tài sản phải là:

Vật có thực (tiền và giấy tờ trị giá được bằng tiền). Nó phản ánh thực thể của tài sản vận động trong nền kinh tế và tác động vào các thể nhân và pháp nhân trong nền kinh tế.

Quyền lợi và nghĩa vụ dân sự, địa vị pháp lý của cá nhân, pháp nhân và các chủ thể khác gọi là quan hệ tài sản trong giao dịch dân sự, nó cũng chính là chuẩn mực pháp lý trong cách ứng xử của các chủ thể trong giao dịch dân sự về tài sản.

1.1.2. Quan hệ về tài sản.

Tài sản vận động trong nền kinh tế - xã hội không ngừng, do vậy ở các quốc gia khác nhau, sẽ có những quan niệm khác nhau về tài sản. Hiện nay, ở Việt Nam các nhà nghiên cứu cho rằng: quan hệ tài sản là quan hệ xã hội có nội dung kinh tế. Đó là mối quan hệ về quyền sở hữu tài sản bao gồm quyền chiếm hữu quyền sử dụng quyền định đoạt tài sản của chủ sở hữu theo quy định của pháp luật. Trong đó:

- Quyền chiếm hữu: là quyền nắm giữ, quản lý tài sản và bao gồm: Chiếm hữu có căn cứ pháp luật: là việc chiếm hữu tài sản trong các trường hợp sau đây:

1. Chủ sở hữu chiếm hữu tài sản;

2. Người được chủ sở hữu uỷ quyền quản lý tài sản;

3. Người được chuyển giao quyền chiếm hữu thông qua giao dịch dân sự phù hợp với quy định của pháp luật;

4. Người phát hiện và giữ tài sản vô chủ, tài sản không xác định được ai là chủ sở hữu, tài sản bị đánh rơi, bị bỏ quên, bị chôn giấu, bị chìm đắm phù hợp với các điều kiện do pháp luật quy định;

5. Người phát hiện và giữ gia súc, gia cầm, vật nuôi dưới nước bị thất lạc phù hợp với các điều kiện do pháp luật quy định; Các trường hợp khác do pháp luật quy định (Chiếm hữu không có căn cứ pháp luật nhưng ngay tình, Chiếm hữu liên tục, Chiếm hữu công khai)

- Quyền sử dụng: là quyền khai thác công dụng, hưởng hoa lợi, lợi tức từ tài sản và bao gồm:.

- Quyền sử dụng của chủ sở hữu: Trong trường hợp chủ sở hữu thực hiện quyền sử dụng tài sản thuộc sở hữu của mình thì chủ sở hữu được khai thác công dụng, hưởng hoa lợi, lợi tức từ tài sản theo ý chí của mình nhưng không được gây thiệt hại hoặc làm ảnh hưởng đến lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng, quyền, lợi ích hợp pháp của người khác. Quyền sử dụng của người không phải là chủ sở hữu: là quyền sử dụng tài sản có thể được chuyển giao cho người khác thông qua hợp đồng hoặc theo quy định của pháp luật. Người không phải là chủ sở hữu có quyền sử dụng tài sản đúng tính năng, công dụng, đúng phương thức. Người chiếm hữu không có căn cứ pháp luật nhưng ngay tình cũng có quyền khai thác công dụng, hưởng hoa lợi, lợi tức từ tài sản theo quy định của pháp luật.

1.1.2 Quyền định đoạt: là quyền chuyển giao, quyền sở hữu tài sản hoặc từ bỏ quyền sở hữu đó. Trong đó bao gồm: Quyền định đoạt của chủ sở hữu: Chủ sở hữu có quyền bán, trao đổi, tặng cho, cho vay, để thừa kế, từ bỏ hoặc thực hiện các hình thức định đoạt khác phù hợp với quy định của pháp luật đối với tài sản. Quyền định đoạt của người không phải là chủ sở hữu: Người không phải là chủ sở hữu tài sản chỉ có quyền định đoạt tài sản theo uỷ quyền của chủ sở hữu hoặc theo quy định của pháp luật. Người được chủ sở hữu uỷ quyền định đoạt tài sản phải thực hiện việc định đoạt phù hợp với ý chí, lợi ích của chủ sở hữu. Trong đó, quyền chiếm hữu là quyền sở hữu tài sản, chính quan hệ này quyết định các quan hệ khác, quyết định quyền sử dụng định đoạt quyền luân chuyển tài sản, quyền thừa kế tài sản

1.1.3. Phân loại tài sản.

Hiện nay, ở các nước khác nhau việc phân loại tài sản có thể dựa trên nhiều tiêu chí khác nhau. Tuy nhiên, dù dựa vào tiêu chí nào khi phân loại tài sản đều phải phản ánh hình thức biểu hiện của nó và các quyền trong giao dịch tài sản theo luật định.Dựa vào những tiêu chí chung nhất, việc phân loại tài sản hiện nay có thể bao gồm những cách phân loại sau:

- *Căn cứ theo hình thức sở hữu tài sản:* Toàn bộ tài sản, nếu dựa vào hình thức sở hữu có thể tiến hành phân loại tài sản như sau:

- Tài sản quốc gia: tất cả các tài sản (dù tài sản đó được biểu hiện dưới hình thức nào) thuộc quyền sở hữu của quốc gia đều có thể gọi là tài sản quốc gia.

- Tài sản tập thể và tài sản của cộng đồng.

- Tài sản thuộc sở hữu của nhà nước.

- Tài sản thuộc sở hữu toàn dân.

- Tài sản của các tổ chức xã hội.

- Tài sản tư nhân hay hộ gia đình.

Với việc phân loại tài sản theo cách này cho thấy hình thức biểu hiện của cơ cấu chung về tài sản trong một quốc gia. Tuy nhiên, trong tài sản quốc gia có nhiều loại tài sản không thể xác định được giá trị của những nguồn lợi từ sông, hồ, thềm lục địa...nên khó có thể tính toán chính xác tổng giá trị tài sản được.

- *Căn cứ theo mục đích sử dụng của tài sản*. Dựa vào mục đích sử dụng của tài sản trong đời sống xã hội, có thể tiến hành phân loại tài sản như sau:

- Tài sản là tư liệu sản xuất

- Tài sản là tư liệu tiêu dùng.

Việc phân loại tài sản theo cách này phản ánh cơ cấu tiêu dùng tài sản trong xã hội, đặc biệt đối với các nước chậm phát triển, tài sản là tư liệu sản xuất phải chiếm tỷ trọng lớn trong cơ cấu tài sản. Có như vậy mới thúc đẩy sản xuất phát triển và tạo tiền đề cho việc nâng cao đời sống nhân dân và phúc lợi xã hội.

- *Căn cứ theo theo tính chất hoạt động của tài sản*. Căn cứ theo tính chất hoạt động của tài sản, việc phân loại tài sản bao gồm:

- Tài sản đặc biệt (tài sản không thể thay thế như đất đai, công trình ...)

- Tài sản cùng loại (tài sản có thể thay thế)

- Tài sản có thể chia được và tài sản không thể chia được.

Chú ý: Tài sản chia được là tài sản khi bị phân chia vẫn giữ nguyên tính chất và tính năng sử dụng ban đầu, và ngược lại tài sản không chia được là tài sản khi bị phân chia thì không giữ nguyên được tính chất và tính năng sử dụng ban đầu. Khi cần phân chia, tài sản không chia được thì phải trị giá thành tiền để chia. Việc phân loại theo tiêu chí này phản ánh cơ cấu của những tài sản gắn liền với giá trị sử dụng ban đầu của nó. Do vậy, trong quản lý và giao dịch dân sự những tài sản này mang tính đặc thù theo mục đích sử dụng.

- *Căn cứ theo thời hạn sử dụng*. Căn cứ theo tthời hạn sử dụng của tài sản, tài sản được phân loại như sau:

- Tài sản có thể sử dụng vĩnh viễn không mất đi (đất đai, thềm lục địa...)

- Tài sản có thời hạn sử dụng nhất định (là những loại tài sản sẽ bị hao mòn hoặc hư hỏng sau một thời gian nhất định). Như vậy có thể nói, việc phân loại tài sản không chỉ có ý nghĩa to lớn về lý luận, trên thực tế, việc phân loại luôn gắn liền với việc quản lý và thực hiện những giao dịch về tài sản trong xã hội.

1. 2. Khái niệm về công sản.

1.2.1. Khái niệm về công sản.

Bất cứ một quốc gia nào muốn tồn tại và phát triển đều phải dựa vào một trong các nguồn nội lực của mình là tài sản quốc gia. Đó là tất cả những tài sản do các thế hệ thành viên của quốc gia tạo ra hoặc thu nạp được và các tài sản do thiên nhiên ban tặng con người.

Trong phạm vi một đất nước, tài sản quốc gia có thể thuộc sở hữu riêng của từng thành viên hoặc nhóm thành viên và có thể là sở hữu chung của tất cả thành viên trong cộng đồng quốc gia. Nhà nước là chủ sở hữu đối với những tài sản quốc gia

thuộc sở hữu chung của tất cả thành viên (thường gọi là công sản). Tuỳ theo những cách tiếp cận khác nhau mà có nhiều cách hiểu khác nhau về công sản.

Một trong những khái niệm được nhiều người chấp nhận là: *Công sản là nguồn của cải vật chất nguyên khai được hình thành, tồn tại trong tự nhiên hoặc do con người sáng tạo ra mà quyền chiếm hữu, sử dụng, định đoạt thuộc về Nhà nước.*

ở một số nước phát triển như Vương quốc Anh): công sản là tài sản nhà nước. Công sản là một bộ phận hết sức quan trọng trong tổng số tài sản quốc gia. Giá trị và số lượng công sản lớn hay nhỏ là tuỳ thuộc vào đặc trưng quan hệ sản xuất của các hình thái kinh tế xã hội ở mỗi giai đoạn của từng nước. Riêng ở Cộng hoà Pháp: công sản là tài sản quốc gia được hiểu là toàn bộ tài sản và quyền hạn đối với động sản và bất động sản thuộc về Nhà nước. ở Việt Nam: Trong các quy định của pháp luật cũng như trong thuật ngữ Từ điểm chưa có khái niệm về công sản.

Tại Điều 17 Hiến pháp năm 1992 đã ghi rõ: "Đất đai, rừng, núi, sông, hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi vùng biển, thềm lục địa và vùng trời, phần vốn do Nhà nước đầu tư vào xí nghiệp, công trình thuộc các ngành, lĩnh vực kinh tế, văn hoá xã hội, khoa học, kỹ thuật, ngoại giao, quốc phòng, an ninh cùng các tài sản khác mà pháp luật quy định là của Nhà nước đều thuộc sở hữu toàn dân". Để cụ thể hoá quy định nêu trên, tại Điều 200 của Bộ Luật Dân sự năm 2005 đã quy định: "Tài sản thuộc hình thức sở hữu nhà nước bao gồm đất đai, rừng tự nhiên, rừng trồng có nguồn vốn từ ngân sách nhà nước, núi, sông hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi tự nhiên ở vùng biển, thềm lục địa và vùng trời, phần vốn do Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp, công trình thuộc các ngành, lĩnh vực kinh tế, văn hoá, xã hội, khoa học, kỹ thuật, ngoại giao, quốc phòng, an ninh cùng các tài sản khác do pháp luật quy định".

Tiếp đó tại các Điều 239, 240, 241, 644 của Bộ Luật Dân sự năm 2005 đã quy định cụ thể các tài sản khác thuộc sở hữu nhà nước bao gồm:

- Vật vô chủ là vật mà chủ sở hữu đã từ bỏ quyền sở hữu đối với vật đó. Người phát hiện vật vô chủ là bất động sản thì bất động sản đó thuộc Nhà nước.

- Vật bị chôn dấu, chìm đắm được tìm thấy mà không có hoặc không xác định được ai là chủ sở hữu thì sau khi trừ đi chi phí tìm kiếm, bảo quản, quyền sở hữu đối với vật đó được xác định theo những quy định của Pháp luật.

- Trong trường hợp không có người thừa kế theo di chúc, theo pháp luật hoặc có nhưng không được quyền hưởng di sản, từ chối nhận di sản thì tài sản còn lại sau khi thực hiện nghĩa vụ về tài sản mà không có người nhận thừa kế thuộc Nhà nước. Ngoài các tài sản nêu trên, Tài sản thuộc hình thức sở hữu Nhà nước còn bao gồm:

- Tài sản do tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước hiến, biếu, tặng, cho, đóng góp, giao lại cho Nhà nước, tài sản viện trợ của các tổ chức Chính phủ, phi Chính phủ.

- Tang vật, phương tiện vi phạm pháp luật bị tịch thu sung quỹ nhà nước. - Tài sản dự trữ của Nhà nước.

- Tài sản Nhà nước giao cho các công ty Nhà nước quản lý và vốn Nhà nước đầu tư vào các doanh nghiệp khác thành lập, hoạt động theo Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, Luật Hợp tác xã. Từ những căn cứ pháp luật hiện hành, chúng ta có thể khẳng định rằng: Công sản là những tài sản được đầu tư, mua sắm từ nguồn ngân sách Nhà nước hoặc có nguồn gốc từ ngân sách Nhà nước, tài sản được xác lập quyền sở hữu nhà nước theo quy định của pháp luật, tài sản của các chương trình, dự án kết thúc chuyển giao, đất đai, rừng tự nhiên, rừng trồng có nguồn vốn từ ngân sách Nhà nước, núi, sông hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi tự nhiên ở vùng biển, thềm lục địa và vùng trời.

Công sản chiếm trong tổng số tài sản quốc gia lớn hay nhỏ tuỳ thuộc vào quan hệ sản xuất đặc trưng của xã hội ở các giai đoạn lịch sử. Trong thời kỳ quá độ đi lên Chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam, các nhân tố của Chủ nghĩa xã hội dần dần hình thành và phát triển nhằm đạt tới mục tiêu xây dựng thành công Chủ nghĩa xã hội; Đảng ta thực hiện nhất quán chính sách kinh tế nhiều thành phần nhằm giải phóng sức sản xuất, động viên tối đa mọi nguồn nhân lực bên trong và bên ngoài để nâng cao hiệu quả kinh tế và xã hội, cải thiện đời sống nhân dân. Khu vực kinh tế Nhà nước, bao gồm cả tài sản thuộc sở hữu Nhà nước, đóng vai trò chủ đạo, từng bước phát triển và hoàn thiện trở thành nhân tốt kinh tế của Chủ nghĩa xã hội.

1.2.2. Đặc điểm của công sản.

Khái niệm nêu trên về công sản đã đưa ra những đặc trưng về công sản đó là:

- Mọi chế độ xã hội khác nhau đều tồn tại công sản. Trong các hình thái kinh tế - xã hội, quan hệ sản xuất dựa trên chế độ tư hữu về tư liệu sản xuất là chủ yếu thì

công sản chỉ chiếm một phần nhỏ trong tổng tài sản quốc gia, còn trong chế độ Xã hội chủ nghĩa thì công sản do Nhà nước là chủ sở hữu, và chiếm phần lớn trong tổng tài sản quốc gia.

- Công sản là một bộ phận quan trọng trong tài sản quốc gia.

- Công sản bao hàm các loại tài sản có được từ đầu tư xây dựng, mua sắm bằng quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước, các tài sản khác mà Nhà nước thu nạp được và các nguồn tài sản do thiên nhiên ban tặng cho con người. Tất cả các tài sản, tài nguyên đó đều thuộc hình thức sở hữu nhà nước; do Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thực hiện quyền của chủ sở hữu (quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt).

- Công sản rất đa đạng và phong phú, được phân bố rộng trên phạm vi cả nước. ở nước ta, Nhà nước giao Tài sản cho các ngành, các cấp, các cơ quan quản lý nhà nước, đơn vị sự nghiệp, tổ chức kinh tế, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội – nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội – nghề nghiệp quản lý, sử dụng. Riêng Tài sản là đất đai, Nhà nước còn giao cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng.

- Trong nền kinh tế thị trường, đối với những Tài sản Nhà nước giao cho các Doanh nghiệp, tổ chức kinh tế, kinh doanh... công sản không chỉ bao hàm những Tài sản hữu hình, mà còn có những Tài sản được thể hiện là những tài sản vô hình. Đối lập với khái niệm về công sản là Tài sản "Tư".

Sự khác biệt cơ bản giữa công sản và Tài sản "Tư" được thể hiện ở những điểm cơ bản sau:

Một là, công sản thuộc sở hữu công cộng bao gồm sở hữu Nhà nước, sở hữu của các tổ chức kinh tế, xã hội nghĩa là sở hữu của nhiều người, còn Tài sản "Tư" là những tài sản thuộc sở hữu của cá nhân hoặc một số thành viên trong xã hội.

Hai là, công sản được sử dụng, khai thác vì lợi ích chung của toàn xã hội, còn Tài sản "Tư" được sử dụng, khai thác vì lợi ích riêng của Chủ sở hữu.

Ba là, Việc quản lý công sản chịu sự điều chỉnh của "luật công", còn việc quản lý Tài sản "Tư" không chịu sự điều chỉnh của "luật công"mà tuỳ thuộc vào mục đích sử dụng của Chủ sở hữu và Pháp luật hiện hành. Như vậy, về thực chất, sự khác

biệt giữa công sản và Tài sản "Tư" xuất phát từ sự khác biệt trong việc phân định 3 quyền: sở hữu, sử dụng và định đoạt giữa công sản và "Tài sản Tư" hoàn toàn không giống nhau. Cụ thể là:

- Đối với Tài sản "Tư", 3 quyền trên được được tập trung ở chủ sở hữu. Do vậy việc sở hữu, sử dụng và định đoạt được thực hiện theo ý muốn chủ quan của Chủ sở hữu mà không phụ thuộc vào khách thể nào.

- Đối với công sản: quyền sở hữu, sử dụng và định đoạt được tách rời trong thực tế quản lý Tài sản do việc Nhà nước giao Tài sản cho các ngành, các cấp, các cơ quan quản lý nhà nước, đơn vị sự nghiệp, tổ chức kinh tế, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội – nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội – nghề nghiệp quản lý, sử dụng (Đối với công sản là đất đai, Nhà nước còn giao cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng).

Chính vì vậy, căn cứ vào sự khác biệt cơ bản trên, vấn đề đặt ra đối với việc xây dựng chế độ, chính sách và cơ chế quản lý công sản trong điều kiện Việt Nam đang xây dựng nền kinh tế thị trường theo định hướng Xã hội chủ nghĩa phải chú ý đến những vấn đề sau:

- Việc xây dựng chế độ, chính sách và cơ chế quản lý công sản phải bảo đảm cơ sở pháp lý nhằm xác định quyền sở hữu công sản là sở hữu toàn dân trong đó Nhà nước là Đại diện Chủ sở hữu duy nhất;

- Các chính sách chế độ quản lý công sản phải thể hiện sự phân cấp nhằm gắn trách nhiệm của các cấp, các ngành và các đối tượng được Nhà nước giao quyền quản lý và sử dụng công sản một các rõ ràng và chặt chẽ nhằm bảo vệ và sử dụng có hiệu quả công sản, phát triển kinh tế xã hội nâng cao đời sống vật chất, văn hoá không ngừng cho nhân dân.

- Việc xây dựng cơ chế quản lý công sản đòi hỏi: Một mặt phải bảo đảm việc quản lý thống nhất công sản theo các chính sách chế độ của Nhà nước, mặt khác phải thực hiện việc quản lý công sản gắn với thị trường nhằm nâng cao tính tự chủ của các cơ quan Nhà nước trong việc quản lý, khai thác và sử dụng có hiệu quả công sản, từng bước xã hội hoá những Dịch vụ công mà Nhà nước không cần nắm giữ nhằm tiết kiệm triệt để việc đầu tư mua sắm Tài sản cho quốc gia.

1.2.3. Phân loại công sản.

Để đảm bảo sử dụng có hiệu quả công sản, vấn đề phân loại một các khoa học và hợp lý các loại công sản có một ý nghĩa vô cùng quan trọng trong công tác quản lý và sử dụng trong việc phát triển kinh tế xã hội. Trong thực tế, công sản đa dạng về hình thức tồn tại, công năng sử dụng và đối tượng sử dụng. Để nhận biết và có các biện pháp quản lý, sử dụng có hiệu quả, công sản được phân loại như sau:

Phân loại công sản theo thời gian sử dụng: Theo cách phân loại này, công sản bao gồm:

- Các tài sản có thời gian sử dụng nhất định và sẽ bị hao mòn dần trong quá trình khai thác, sử dụng như: Tài nguyên, khoáng sản và các tài sản nhân tạo khác nhau: nhà cửa, công trình kiến trúc, cơ sở hạ tầng...

- Các loại tài sản có thể sử dụng vĩnh viễn không mất đi như tài nguyên, đất, tài nguyên nước, không khí... Tuy nhiên, việc phân loại này chỉ là tương đối, vì ngay tài nguyên đất nếu không có biện pháp quản lý, sử dụng và bảo vệ tốt sẽ bị sói mòn, cằn cỗi; không khí có thể bị ô nhiễm... Phân loại công sản theo nguồn gốc hình thành: Theo cách phân loại này, công sản gồm:

- Tài nguyên thiên nhiên là nguồn của cải vật chất nguyên khai được hình thành và tồn tại trong tự nhiên như: đất đai, rừng tự nhiên, biển, vùng trời, sông ngòi, khoáng sản trong lòng đất, những danh lam thắng cảnh, không khí...

- Tài sản nhân tạo là tất cả các tài sản do con người tạo lập ra và được duy trì qua các thế hệ như: hệ thống cơ sở hạ tầng, các công trình văn hoá, các cổ vật, nhà cửa, phương tiện đi lại, thiết bị máy móc....

Phân loại công sản theo đối tượng quản lý, sử dụng tài sản: Theo cách phân loại này công sản bao gồm:

- Công sản thuộc khu vực các cơ quan Nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập: là những tài sản của Nhà nước giao cho các cơ quan quản lý nhà nước, đơn vị sự nghiệp, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội – nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội – nghề nghiệp (gọi chung là cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp) quản lý, sử dụng gồm:

Nhà, đất thuộc trụ sở làm việc, kho tàng, trường học, bệnh viện, trạm trại nghiên cứu thí nghiệm...

Các phương tiện đi lại.

Trang thiết bị làm việc và các tài sản khác.

- Tài sản thuộc kết cấu hạ tầng phục vụ lợi ích công cộng, lợi ích quốc gia bao gồm:

Hệ thống giao thông: đường bộ, đường thuỷ, đường hàng không, bến cảng, bến phà, bến xe, cầu, sân bay, nhà ga...

Hệ thống các công trình thuỷ lợi: đê điều, hệ thống kênh mương, trạm 162 bơm, hồ chứa nước, đập thuỷ lợi...

Hệ thống chiếu sáng, cấp, thoát nước...

Hệ thống các công trình văn hoá, di tích lịch sử đã được xếp hạng.

- Tài sản được xác lập sở hữu Nhà nước theo quy định của pháp luật:

Tang vật, phương tiện vi phạm pháp luật bị tịch thu sung quỹ nhà nước.

Tài sản chôn dấu, chìm đắm được tìm thấy; tài sản vắng chủ, vô chủ và các tài sản khác được trở thành Tài sản công theo quy định của pháp luật.

Tài sản do tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước hiến, biếu, tặng, cho, đóng góp, giao lại cho Nhà nước; tài sản viện trợ của các tổ chức Chính phủ, phi Chính phủ.

Tài sản khác...

- Công sản giao cho các Công ty Nhà nước quản lý, sử dụng bao gồm: nhà xưởng, đất đai, trang thiết bị , máy móc, phương tiện đi lại, vốn bằng tiền... và vốn nhà nước đầu tư vào các doanh nghiệp khác thành lập và hoạt động theo Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, Luật Hợp tác xã. - Đất đai, rừng núi, sông hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn tự nhiên ở vùng biển, thềm lục địa và vùng trời.

Phân loại công sản theo giá trị bằng tiền Theo cách phân loại này công sản bao gồm:

- Tài sản không thể quy đổi thành tiền (vô giá): là toàn bộ các tài sản tiềm năng, phần lớn các tài sản có giá trị nhân văn như: các di tích lịch sử văn hoá danh lam thắng cảnh...

- Tài sản có thể quy đổi thành tiền hoặc bản thân tài sản đó đã là tiền như: các loại tài sản Tài chính, vàng, ngoại tệ, chứng khoán...

Phân loại công sản theo khả năng khai thác Theo cách phân loại này công sản bao gồm:

- Tài sản hiện có: là loại tài sản có thể khai thác được ngay để phục vụ cho lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng.

- Tài sản tiềm năng: bao gồm các tài sản đã hoặc sẽ phát hiện và phục vụ nhu cầu công tác trong tương lai.

Phân loại công sản theo tính chất sử dụng Theo cách phân loại này công sản bao gồm:

- Tài sản cố định: Là những tài sản có thể là động sản hoặc bất động sản, có giá trị lớn và thời gian sử dụng lâu dài, Trong đó có những tài sản cô định được coi là hữu hình khi những tài sản đó được biểu hiện bằng những hình thái vật chất cụ thể trong quá trình hình thành và sử dụng của các đơn vị tổ chức được Nhà nước giao cho nhằm thực hiện chức năng và nhiệm vụ của mình. Ngoài ra còn có những tài sản cố định vô hình là những tài sản tuy không biểu hiện bàng hình thái vật chất song nó có giá trị không nhỏ, đặc biệt là những tài sản của các Doanh nghiệp và đơn vị kinh tế của Nhà nước hiện nay.

- Tài sản lưu động: Là những tài sản có giá trị nhỏ và thời gian sử dụng không lâu dài.

1.3. Vai trò của công sản.

Công sản là nguồn tiềm lực để phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng; một niềm tự hào dân tộc, một cuộc sống vật chất, văn hoá, tinh thần vô cùng quý giá mà Chủ tịch Hồ Chí Minh đã khẳng định: *"Công sản là nền tảng, là*

vốn liếng để khôi phục và xây dựng kinh tế chung để làm cho dân giàu nước mạnh, để nâng cao đời sống nhân dân".

Vai trò của công sản có thể được xem xét dưới nhiều khía cạnh: kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội... đó là: Công sản là nguồn tài sản lớn tạo nên môi trường, môi sinh đảm bảo cho các hoạt động kinh tế - xã hội của con người.

Công sản mà trước hết là tài nguyên thiên nhiên vừa là tiềm năng kinh tế hiện thực vừa là điều kiện giữ gìn môi trường, môi sinh đảm bảo cho sản xuất, đặc biệt là sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp. Đồng thời rừng, biển, sông, hồ còn tạo ra bầu không khí trong lành rất cần thiết cho cuộc sống con người. Đó cũng là môit rường, môi sinh được thiên nhiên ban tặng cho con người. Mặt khác, công sản còn là điều kiện vật chất để nâng cao thể chất và tinh thần cho con người. Con người lao động hiện nay không chỉ cần có tri thức, trình độ khoa học kỹ thuật mà còn phải có thể chất cường tráng, có hiểu biết về văn hoá. Để tạo cho con người đạt được các yêu cầu này, Nhà nước phải đầu tư, mua sắm các công sản trang bị cho các hoạt động sự nghiệp giáo dục đào tạo, y tế, văn hoá, xã hội, thể dục thể thao....

Công sản là yếu tố cơ bản của quá trình sản xuất xã hội. Công sản là một trong các yếu tố cơ bản của quá trình sản xuất. Xét trên phạm vi toàn thế giới, nếu không có tài nguyên, đất đai thì không có sản xuất và cũng không có sự tồn tại của loài người. Sản xuất luôn là sự tác động qua lại của ba yếu tố cơ bản: sức lao động của con người, tư liệu lao động và đối tượng lao động. Đối tượng lao động là các vật thể mà lao động của con người tác động vào để biến thành các sản phẩm mới phục vụ cho con người. Đối tượng lao động có thể có sẵn trong thiên nhiên có thể là loại vật thể đã qua chế biến. Nhưng suy cho cùng, cơ sở của mọi đối tượng lao động đều có nguồn khai thác từ đất đai và tài nguyên thiên nhiên. Tư liệu lao động (trừ đất đai là một tư liệu đặc biệt) đều là những tài sản do con người tạo ra để truyền dẫn sự tác động của con người lên đối tượng lao động thành các sản phẩm mới phục vụ cho con người. Đối tượng lao động và tư liệu lao động đều là công sản. Như vậy, tư liệu lao động và đối tượng lao động là hai yếu tố cơ bản của quá trình sản xuất vật chất cũng có nghĩa là công sản là yếu tố cơ bản của quá trình sản xuất. Công sản là nguồn vốn tiềm năng cho đầu tư phát triển. Đầu tư phát triển có vị trí quan trọng trong hệ thống chính sách kinh tế của mỗi quốc gia nhằm đảm bảo sự tăng trưởng kinh tế, chuyển đổi cơ cấu kinh tế, phát triển toàn diện, bền vững của

nền kinh tế. Thông qua đầu tư phát triển, công sản được bảo tồn, phát triển. Nhưng muốn đầu tư phát triển phải có vốn đầu tư. Vốn đầu tư ở đây là tài sản, hàng hoá và dịch vụ đưa vào sản xuất. Muốn có vốn cho đầu tư phát triển mọi quốc gia đều phải khai thác từ nguồn tiết kiệm, nguồn nhân lực, nguồn tài nguyên thiên nhiên. Nguồn tài nguyên thiên nhiên chính là công sản. Công sản là cơ sở, là tiền đề cho đầu tư phát triển, là yếu tố đầu vào cho mọi quá trình sản xuất, là nguồn lực quan trọng cho đầu tư phát triển. Toàn bộ công sản là nguồn tài chính của đất nước vì nguồn tài chính của đất nước được tồn tại dưới hai dạng: thứ nhất là dạng tiền tệ, thứ hai là dạng hiện vật nhưng có khả năng chuyển hoá thành tiền tệ khi có tác động của ngoại lực; đó là nguồn Tài chính tiềm năng. Nếu công sản được sử dụng, khai thác có hiệu quả, tiết kiệm sẽ tạo ra điều kiện để phát triển sản xuất, đặc biệt là các ngành sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp và các ngành công nghiệp hoạt động dựa trên nguồn tài nguyên thiên nhiên. Ngược lại sẽ gây ra lãng phí, thất thoát làm suy giảm nguồn nội lực của đất nước. Tuy nhiên, đối với quá trình tăng trưởng và phát triển kinh tế, công sản chỉ là điều kiện cần chưa phải là điều kiện đủ. Công sản chỉ trở thành sức mạnh kinh tế khi con người biết tổ chức khai thác hợp lý và sử dụng nó tiết kiệm, có hiệu quả.

Trong lịch sử phát triển, có nhiều quốc gia có nguồn công sản dồi dào, tài nguyên khoáng sản phong phú, điều kiện tự nhiên thuận lợi song vẫn là các nước kém phát triển. Ngược lại có những quốc gia ít tài nguyên khoáng sản nhưng vẫn là các quốc gia phát triển như Nhật Bản, Singapore. Công sản là điều kiện vật chất phục vụ cho hoạt động bộ máy quản lý điều hành của các cơ quanNhà nước, là nhân tố quan trọng trong quá trình tổ chức thực hiện các hoạt động sự nghiệp của các đơn vị sự nghiệp công lập.

- Để duy trì bộ máy hoạt động của bộ máy cơ quan hành chính Nhà nước; Nhà nước cần phải trang bị các tài sản như: nhà đất thuộc trụ sở làm việc, phương tiện đi lại, trang thiết bị làm việc... Hoạt động của bộ máy cơ quan hành chính Nhà nước không thể thiếu được trong mỗi quốc gia vì nó đảm bảo cho các hoạt động của xã hội được diễn ra thông suốt. Muốn nâng cao hiệu suất hoạt động của các cơ quan hành chính Nhà nước theo hướng tinh giản biên chế thì phải tăng cường trang bị tài sản cho bộ máy này cả về số lượng và chất lượng.

- Công sản là nhân tố quan trọng trong quá trình tổ chức thực hiện các hoạt động sự nghiệp của các đơn vị sự nghiệp nhằm giúp các đơn vị sự nghiệp cung cấp các sản phẩm dịch vụ công với chất lượng cao cho con người. Nó là điều kiện vật chất để đào tạo con người có tri thức, có năng lực khoa học; để thực hiện nghiên cứu khoa học và áp dụng các thành tựu khoa học vào sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội. Công sản là điều kiện vật chất đê không ngừng nâng cao đời sống vật chất và tinh thần cho nhân dân.

Trong thực tiễn xây dựng Chủ nghĩa xã hội hiện nay ở nước ta, xuất phát điểm từ một nước nghèo nàn và lạc hậu, việc bảo đảm không ngừng nâng cao đời sống vật chất và tinh thần cho nhân dân không chỉ trông vào các nguồn lực do nước ngoài đầu tư, mà Đảng và Nhà nước coi: những công sản của đất nước chính là nội lực – là chủ yếu nhằm từng bước phát triển kinh tế xã hội, thực hiện xoá đói giảm nghèo để nâng cao đời sống vật chất và tinh thần cho các tầng lớp nhân dân .

2. KHÁI QUÁT VỀ QUẢN LÝ CÔNG SẢN.

2.1. Sự cần thiết và nguyên lý quản lý công sản.

2.1.1. Sự cần thiết quản lý công sản.

Tất cả các quốc gia trên thế giới đều hình thành một bộ phận tài sản để phục vụ cho khu vực công cộng của đất nước. Tùy theo chế độ chính trị xã hội khác nhau, quy mô và phương thức quản lý công sản cũng không hoàn toàn giống nhau. Tuy nhiên, khi nói đến quản lý công sản, người ta đều thừa nhận là: Quản lý công sản là quá trình tác động và điều chỉnh vào sự hình thành và vận động của Tài sản nhằm khai thác sử dụng Tài sản một cách hiệu quả nhất vì lợi ích của đất nước.

Quản lý công sản là một tất yếu thể hiện qua một số điểm sau đây:

Một là, công sản là tài sản của Nhà nước, của nhân dân do đó việc quản lý tốt để tạo lập, khai thác và sử dụng công sản hiệu quả là đòi hỏi khách quan trong quá trình xây dựng và phát triển của đất nước. Đó là nhiệm vụ quan trọng của mọi quốc gia.

Hai là, công sản đặc biệt là cơ sở hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội phản ánh sự phát triển của mỗi quốc gia, mỗi địa phương, mỗi vùng. Nhà nước cần có kế hoạch tạo lập, quản lý, khai thác phần tài sản công này một cách hợp lý, đồng đều nhằm đảm bảo sự phát triển cân đối các vùng, miền, lãnh thổ.

Ba là, công sản đặc biệt là phần công sản trong các cơ quan Nhà nước, là phần vốn hiện vật của cơ quan, được hình thành từ nguồn chi tiêu công.

Đó là điều kiện đảm bảo cho các cơ quan nhà nước thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ được giao. Quản lý tốt phần công sản trong các cơ quan Nhà nước qua việc mua sắm, sử dụng, bảo quản công sản, chống thất thoát lãng phí là đòi hỏi đồng thời là trách nhiệm, nghĩa vụ của tất cả mọi cán bộ công chức trong các cơ quan nhà nước. Cuối cùng, Quản lý công sản là yêu cầu mong muốn của mọi người dân, tạo lập, khai thác, sử dụng công sản có ý nghĩa kinh tế chính trị và xã hội to lớn. Uy tín của Nhà nước, của cán bộ công chức nhà nước một phần rất lớn được công dân đánh giá thông qua việc quản lý, sử dụng công sản.

2.1.2. Những nguyên lý quản lý công sản.

Mục tiêu quản lý công sản là nhằm tạo lập, khai thác, sử dụng Tài sản một cách hợp lý, hiệu quả phục vụ tốt nhất cho quá trình thực hiện Công nghiệp hóa và hiện đại hóa nhằm phát triển đất nước, xây dựng nền hành chính quốc gia vững mạnh. Để đạt mục tiêu trên, công sản được quản lý theo những nguyên lý cơ bản sau:

Thứ nhất, thống nhất về cơ chế, chính sách, chế độ quản lý; đồng thời phải có cơ chế, chính sách, chế độ quản lý, sử dụng đối với những tài sản có tính đặc thù riêng, đối với ngành, địa phương, tổ chức sử dụng tài sản phục vụ cho các hoạt động có tính đặc thù riêng. Thống nhất quản lý trên cơ sở để đảm bảo cơ chế, chính sách, chế độ quản lý tài sản phù hợp với đặc điểm của công sản. Nội dung của thống nhất quản lý là Chính phủ thống nhất quản lý công sản; Quốc hội, Chính phủ quy định cơ chế, chính sách, chế độ quản lý tài sản áp dụng chung cho mọi tài sản và quy định cơ chế, chính sách, chế độ quản lý cụ thể đối với những tài sản có giá trị lớn mà hầu hết cơ quan nhà nước, các đơn vị lực lượng vũ trang, các đơn vị sự nghiệp công và các tổ chức khác được Nhà nước giao trực tiếp sử dụng (có thể gọi là những tài sản chủ yếu và được sử dụng phổ biến). Trên cơ sở cơ chế, chính sách, chế độ quản lý công sản do Quốc hội, Chính phủ quy định; các Bộ, ngành, địa

phương quy định cơ chế, chính sách, chế độ quản lý đối với những tài sản có tính đặc thù riêng (có thể gọi là những tài sản có tính đặc thù) và những tài sản phục vụ cho các hoạt động đặc thù.

Thứ hai, thực hiện quản lý và sử dụng công sản theo tiêu chuẩn, định mức. Quản lý và sử dụng công sản theo tiêu chuẩn định mức để công tác quản lý, sử dụng tài sản phù hợp với đặc điểm của công sản; đồng thời để thống nhất tiêu chuẩn, định mức sử dụng từng loại tài sản cho từng đối tượng sử dụng, tránh hiện tượng mạnh ai người đó trang bị tuỳ tiện theo ý muốn của mình, tuỳ thuộc vào khả năng vốn liếng (kinh phí) của đơn vị; tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản còn là thước đo đánh giá mức độ sử dụng tiết kiệm và hiệu quả công sản của từng đơn vị; mặt khác, tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản là cơ sở để thực hiện công tác quản lý, thực hiện sự kiểm tra, kiểm soát của Nhà nước. Chính phủ hoặc Chính phủ phân cấp cho Thủ tướng Chính phủ quy định tiêu chuẩn, định mức sử dụng đối với những tài sản có giá trị lớn được sử dụng phổ biến ở các cơ quan nhà nước, các đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân, các đơn vị sự nghiệp công và các tổ chức khác. Trên cơ sở tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản đối với các tài sản sử dụng phổ biến, các Bộ, ngành, địa phương quy định tiêu chuẩn, định mức sử dụng đối với những tài sản sử dụng có tính đặc thù.

Thứ ba, thực hiện phân cấp quản lý công sản. Phân cấp quản lý công sản để đảm bảo việc quản lý công sản phù hợp với đặc điểm của công sản; đồng thời cũng được xuất phát từ phân cấp trách nhiệm, quyền hạn quản lý kinh tế - xã hội giữa Quốc hội, Chính phủ với các cấp chính quyền địa phương, giữa Chính phủ với các Bộ, ngành về việc xây dựng cơ chế, chính sách, chế độ quản lý tài sản; về xây dựng và ban hành định mức, tiêu chuẩn sử dụng tài sản; về quản lý công sản …

Thứ tư, quản lý công sản phải gắn với quản lý ngân sách Nhà nước. Xuất phát từ "Công sản là những tài sản được hình thành từ nguồn ngân sách Nhà nước…" và mọi chi phí trong quá trình sử dụng tài sản đều do ngân sách Nhà nước đảm bảo (trừ một số trường hợp cá biệt); do đó, việc quản lý công sản phải gắn với quản lý ngân sách nhà nước. Hay nói một cách khác, quản lý công sản là quản lý ngân sách nhà nước đã được chuyển hoá thành hiện vật – tài sản. Quản lý công sản phải gắn với quản lý ngân sách Nhà nước có nghĩa là mọi cơ chế, chính sách, chế độ quản lý công sản, định mức, tiêu chuẩn sử dụng công sản phải phù hợp với quy

định về quản lý ngân sách Nhà nước, việc trang bị Tài sản cho các cơ quan nhà nước, các đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân, các đơn vị sự nghiệp công, các tổ chức khác phải phù hợp với khả năng của ngân sách nhà nước và được lập dự toán, chấp hành dự toán theo quy định của pháp luật về ngân sách Nhà nước. Công sản phong phú về chủng loại, mỗi loại có tính năng, công dụng khác nhau, được phân bổ ở khắp mọi miền đất nước, được giao cho các ngành, các cấp, các tổ chức, cá nhân trực tiếp sử dụng phục vụ cho các hoạt động: quản lý nhà nước, giáo dục và đào tạo, y tế, xã hội, nghiên cứu khoa học, thể dục thể thao, quốc phòng, an ninh, ngoại giao… từ cấp cơ sở đến các hoạt động ở Trung ương. Do đó, việc quản lý công sản phải được tổ chức thực hiện theo những nguyên lý cơ bản sau:

2.2 Những công cụ quản lý công sản của Nhà nước.

Nhà nước là một chủ thể xã hội đặc biệt của xã hội. Sự ra đời và phát triển của Nhà nước gắn liền với sự xuất hiện của quốc gia. Nhà nước người đại diện cho mọi thành viên của cộng đồng, do đó Nhà nước có chủ quyền đối với tài sản quốc gia, đồng thời là người đại diện chủ sở hữu của công sản. Đối với tài sản quốc gia thuộc sở hữu cá nhân hoặc nhóm thành viên của cộng đồng, Nhà nước là người bảo hộ, hướng dẫn việc sử dụng các tài sản này tiết kiệm và có hiệu quả để vừa đem lại lợi ích chung cho toàn xã hội, vừa thoả mãn lợi ích cá nhân, của nhóm thành viên cộng đồng – người chủ sở hữu tài sản. Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu tài sản có quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt. Nhà nước là chủ sở hữu của mọi công sản, nhưng lại không phải là người trực tiếp sử dụng tài sản công. Nói một cách khác quyền sở hữu tài sản và quyền sử dụng công sản chưa hoàn toàn gắn với nhau. Nhà nước giao công sản cho các cơ quan thuộc hệ thống bộ máy Nhà nước, các đơn vị kinh tế Nhà nước sử dụng công sản ...

Để thực hiện vai trò chủ sở hữu công sản của mình, Nhà nước phải phát huy chức năng quản lý Nhà nước đối với công sản để buộc mọi người được giao quyền sử dụng công sản phải bảo tồn, phát triển nguồn công sản và sử dụng công sản tiết kiệm và có hiệu quả phục vụ sự phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ được môi trường môi sinh. Nhà nước phải thực hiện vai trò kiểm tra, kiểm soát các quá trình hình thành, sử dụng, khai thác và xử lý các công sản, cụ thể là:

- Công sản dù là tài sản thiên tạo hay tài sản nhân tạo đều phải trải qua quá trình hình thành và đòi hỏi có sự đầu tư để hình thành như đầu tư cho công tác điều tra

khảo sát, thăm dò đối với đất đai, tài nguyên thiên nhiên và đầu tư xây dựng, mua sắm đối với các tài sản nhân tạo. Do vậy, Nhà nước phải có nguồn Tài chính để đầu tư cho việc hình thành và phát triển công sản. Đồng thời Nhà nước phải có cơ chế chính sách và thực hiện kiểm tra, kiểm soát của Nhà nước đối với việc sử dụng vốn đầu tư phát triển nguồn công sản để đạt yêu cầu sử dụng vốn đầu tư tiết kiệm và có hiệu quả.

- Trong quá trình khai thác, sử dụng công sản, Nhà nước không phải là người trực tiếp sử dụng, khai thác để hưởng hoa lợi, lợi tức từ công sản. Ngược lại, Nhà nước lại giao công sản cho các cơ quan, lực lượng vũ trang nhân dân, tổ chức chính trị - xã hội, các doanh nghiệp sử dụng. Do vậy, Nhà nước phải thực hiện quyền kiểm tra, kiểm soát việc quản lý và sử dụng tài sản đó, nhằm buộc người sử dụng tài sản công phải sử dụng tài sản theo đúng mục đích, có hiệu quả và phải hoàn thành nghĩa vụ với Nhà nước, trong đó có nghĩa vụ với ngân sách Nhà nước. Nói cách một khác, người sử dụng công sản phải làm theo ý trí của người chủ sở hữu công sản – Nhà nước.

- Thời gian sử dụng của hầu hết các tài sản đều có hạn. Khi tài sản không còn sử dụng được phải thanh lý. Nhà nước, với tư cách người chủ sở hữu công sản, thực hiện quyền xử lý tài sản. Nhưng phần lớn Nhà nước giao cho cơ quan trực tiếp sử dụng quyền xử lý tài sản; do đó, Nhà nước phải thực hiện kiểm tra, giám sát và thu hồi tài sản sau xử lý.

Để thực hiện sự quản lý của Nhà nước đối với các quá trình hình thành phát triển, khai thác sử dụng và kết thúc của các công sản, Nhà nước phải sử dụng tổng hợp các công cụ quản lý sau đây:

Thứ nhất: Phải xây dựng các văn bản pháp luật về quản lý công sản. Đây là một hình thức quản lý Nhà nước và một biện pháp để nâng cao hiệu lực, hiệu quả của quản lý Nhà nước. Thông qua pháp luật, Nhà nước mới buộc mọi cơ quan, đơn vị sử dụng công sản phải theo ý chí của Nhà nước – người chủ sở hữu công sản. Luật pháp quy định phạm vi công sản, các nguyên tắc quản lý, sử dụng và xử lý công sản buộc mọi người sử dụng cũng như những quản lý công sản phải tuân thủ. Quản lý công sản theo pháp luật được thực hiện ở hầu hết các nước trên thế giới ở nhiều nước thường có các Bộ Luật về tài sản quốc gia, đồng thời có các luật quản lý từng tài sản như Luật Đất đai, Luật khoáng sản... Bộ luật về tài sản quốc gia quy định về

phạm vi tài sản quốc gia, các nguyên tắc về quản lý và sử dụng tài sản, quản lý các khoản thu chi từ tài sản và chế độ theo dõi, báo cáo tài sản. Các luật về công sản chẳng những là công cụ quan trọng để thực hiện vai trò quản lý vĩ mô đối với tài sản quốc gia mà còn thực hiện vai trò chủ sở hữu Tài sản của Nhà nước.

Thứ hai: Sử dụng các cơ chế kinh tế để quản lý công sản. Cơ chế kinh tế để quản lý công sản bao gồm hệ thống kế hoạch hoá và hệ thống đòn bảy kinh tế như giá cả, tài chính, thuế, tín dụng.... Trong đó các cơ chế Tài chính có vai trò quan trọng góp phần thúc đẩy sự hình thành và phát triển công sản, khai thác, sử dụng tài sản tiết kiệm và có hiệu quả, đặc biệt là công cụ ngân sách, kế toán và thuế.

Thứ ba: Phải phân định rõ phạm vi, nội dung và trách nhiệm quản lý giữa cơ quan thực hiện sự quản lý Nhà nước với cơ quan trực tiếp sự quản lý, sử dụng tài sản. Như chúng ta đều biết quyền sở hữu và quyền sử dụng công sản thường là tách khỏi nhau; do đó, Nhà nước không chỉ thực hiện quyền sở hữu công sản bằng pháp luật và cơ chế chính sách mà còn phải có cơ chế tổ chức để quản lý và kiểm tra, giám sát việc sử dụng tài sản. Nói đến cơ chế tổ chức để quản lý công sản trước hết phải nói đến cơ quan quản lý công sản. Theo nguyên lý công sản là một nguồn Tài chính tiềm năng dưới dạng hiện vật, giúp Nhà nước thống nhất quản lý công sản là cơ quan Tài chính.

Do vậy, ở tất cả các nước, Chính phủ đều giao cho cơ quan Tài chính là người đại diện chủ sở hữu công sản thực hiện thống nhất quản lý Tài sản bằng luật pháp và các cơ chế tài chính (có nước còn gọi cơ quan Tài chính là Tổng quản công sản như Hàn Quốc). Các ngành, địa phương sử dụng tài sản chỉ là có quyền sử dụng công sản và đều chịu sự quản lý chung của cơ quan Tài chính. ở nước ta, theo Điều 206 của Bộ Luật dân sự Nhà nước thực hiện quyền của chủ sở hữu đối với công sản, Chính phủ thống nhất quản lý và đảm bảo sử dụng đúng mục đích, hiệu quả và tiết kiệm công sản. Tiếp đó, Luật Ngân sách Nhà nước ban hành năm 1996 đã quy định Bộ Tài chính có trách nhiệm và quyền hạn tổ chức, quản lý, kiểm tra việc sử dụng tài sản Nhà nước (công sản). Nhà nước đã quy định nhiệm vụ của Bộ Tài chính:

- Trong việc quyết định chủ trương đầu tư, mua sắm, bảo dưỡng, duy tu, sửa chữa tài sản

- Trong việc điều chuyển, thu hồi, thanh xử lý tài sản.

- Quản lý tài chính trong việc xác định nguồn tài nguyên, đất đai và tài sản cơ sở hạ tầng phục vụ lợi ích công cộng.

- Quản lý tài sản trong quá trình dự trữ Nhà nước;

- Quản lý tài sản được xác lập quyền sở hữu Nhà nước.

2.3. Phân cấp quản lý công sản.

Một trong những đặc điểm cơ bản của công sản: quyền sở hữu, sử dụng và định đoạt được tách rời trong thực tế quản lý công sản do việc Nhà nước giao Tài sản cho các ngành, các cấp, các cơ quan quản lý nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, tổ chức kinh tế, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội – nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội – nghề nghiệp quản lý, sử dụng (Đối với Tài sản là đất đai, Nhà nước còn giao cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng). Do đó, Nhà nước Trung ương không thể thực hiện quản lý nhà nước đối với toàn bộ quá trình hình thành, khai thác, sử dụng, kết thúc tài sản của tất cả các ngành, các cấp, các đơn vị được giao trực tiếp sử dụng tài sản. Nhà nước phải thực hiện phân cấp quản lý công sản cho các cấp, các ngành, các đơn vị; điều đó có nghĩa là Nhà nước trao quyền hạn, trách nhiệm, nghĩa vụ trong việc quản lý và sử dụng công sản cho họ. Nói một cách khác phân cấp quản lý công sản là phân định rõ phạm vi, nội dung, quyền hạn, trách nhiệm quản lý công sản giữa Chính phủ Trung ương với các cấp chính quyền địa phương và đơn vị trực tiếp sử dụng tài sản, giữa Chính phủ với các Bộ, ngành và đơn vị trực tiếp sử dụng tài sản. Có người còn nói đó là sự phân cấp theo chiều dọc và phân cấp theo chiều ngang. Chính vì vậy, việc phân cấp quản lý công sản phải được thực hiện theo những nguyên tắc cơ bản sau:

2.3.1. Nguyên tắc phân cấp quản lý công sản.

- Phân cấp quản lý công sản phải phù hợp với phân cấp về quản lý kinh tế - xã hội, về tổ chức bộ máy nhà nước. Thực vậy: nếu phân cấp quản lý công sản không phù hợp với phân cấp về quản lý kinh tế - xã hội, phân cấp về tổ chức bộ máy nhà nước sẽ dẫn đến sự thiếu đồng bộ trong quản lý nhà nước về kinh tế - xã hội với nguồn

lực tài sản phục vụ cho nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội. Sự thiếu đồng bộ này dẫn đến hiệu quả quản lý thấp và phức tạp.

- Phân cấp quản lý công sản phải phù hợp với phân cấp về quản lý ngân sách nhà nước. Hầu hết công sản đều có nguồn gốc từ nguồn vốn ngân sách Nhà nươc, mặt khác, quản lý ngân sách là quản lý nguồn lực tài chính bằng tiền của Nhà nước còn quản lý công sản là thực hiện quản lý nguồn lực bằng hiện vật của Nhà nước; do đó, hai mặt này phải được quản lý phù hợp với nhau mới tạo ra sức mạnh chung của đất nước. Hơn nữa, công sản được hình thành từ nguồn ngân sách nhà nước và trong quá trình khai thác, sử dụng công sản đều gắn với quá trình lập và chấp hành ngân sách nhà nước; Do đó, việc phân cấp quản lý công sản phải gắn và phù hợp với phân cấp quản lý ngân sách Nhà nước

- Phân cấp quản lý tài sản công phải phù hợp với trình độ và năng lực quản lý của mỗi cấp, mỗi ngành và đơn vị được giao trực tiếp sử dụng công sản. Nếu việc phân cấp không phù hợp sẽ dẫn đến hậu quả là hiệu quả quản lý thấp, sử dụng công sản không đúng mục đích, thậm chí gây lãng phí và thất thoát công sản.

2.3.2. Nội dung phân cấp quản lý công sản.

Phân cấp quản lý công sản là phân định rõ phạm vi, nội dung, quyền hạn, trách nhiệm quản lý công sản. Do vậy, phân cấp quản lý công sản bao gồm hai nội dung cơ bản sau: Phân cấp việc xây dựng, ban hành cơ chế, chính sách, chế độ quản lý công sản.

Việc phân cấp xây dựng, ban hành cơ chế, chính sách, chế độ quản lý công sản được thực hiện như sau:

Quốc hội ban hành Luật về quản lý công sản.

Chính phủ ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành Luật về quản lý công sản; quy định cụ thể về cơ chế, chính sách, chế độ quản lý tài sản chung và đối với từng tài sản cụ thể có giá trị lớn và được sử dụng phổ biến tại các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công, đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân, tổ chức khác

Thủ tướng Chính phủ quy định cơ chế chính sách, chế độ quản lý đối với một loại tài sản, một tài sản cụ thể theo phân cấp của Chính phủ.

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Chủ tịch Uỷ ban nhân dân tỉnh (tỉnh trưởng), thành phố (thị trưởng), đặc khu, khu tự trị (gọi chung là địa phương) quy định cơ chế, chính sách, chế độ quản lý đối với tài sản đặc thù, tài sản sử dụng cho hoạt động đặc thù của ngành, địa phương Phân cấp về quản lý nhà nước đối với công sản.

Về phân cấp quản lý nhà nước đối với công sản được thực hiện như sau:

- Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước đối với công sản; có một Bộ, ngành được phân công giúp Chính phủ thực hiện.

- Phân cấp giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ với các Bộ, ngành, địa phương về ban hành định mức, tiêu chuẩn sử dụng (trang bị) tài sản; theo đó, Thủ tướng Chính phủ ban hành định mức, tiêu chuẩn sử dụng tài sản đối với những tài sản có giá trị lớn, được sử dụng phổ biến tại các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công, đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân, tổ chức kinh tế công (của Nhà nước), tổ chức khác; Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, người đứng đầu ở địa phương ban hành định mức, tiêu chuẩn sử dụng tài sản đối với những tài sản đặc thù, tài sản sử dụng cho hoạt động đặc thù của ngành, địa phương.

- Phân cấp giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ với các Bộ, ngành, địa phương về thẩm quyền, trách nhiệm quản lý đối với công sản được thực hiện với các nội dung:

Phân cấp về quản lý và thẩm quyền, trách nhiệm quyết định quy hoạch, kế hoạch phát triển công sản; phân cấp về quản lý;

Thẩm quyền, trách nhiệm quyết định đầu tư xây dựng mới, mua sắm công sản;

Phân cấp về quản lý và thẩm quyền, trách nhiệm quyết định xác lập quyền sở hữu của nhà nước đối với tài sản được xác lập sở hữu nhà nước theo quy định của pháp luật; phân cấp về quản lý và thẩm quyền, trách nhiệm lập phương án xử lý, quyết định phương án xử lý đối với tài sản được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác lập quyền sở hữu của Nhà nước;

Phân cấp về quản lý và thẩm quyền, trách nhiệm đăng ký sử dụng tài sản: quy định các tài sản phải đăng ký, nội dung đăng ký, nơi đăng ký tài sản; phân cấp về

quản lý và thẩm quyền, trách nhiệm quyết định việc duy tu, bảo dưỡng, sửa chữa tài sản;

Phân cấp về quản lý và thẩm quyền, trách nhiệm điều chuyển, thu hồi tài sản; phân cấp về quản lý và thẩm quyền, trách nhiệm xử lý tài sản không cần dùng, không còn sử dụng được (thanh lý tài sản);

Phân cấp về quản lý và thẩm quyền, trách nhiệm kiểm kê, thống kê, báo cáo, thanh tra, kiểm tra việc quản lý, sử dụng tài sản. Để phân rõ trách nhiệm của các ngành các cấp, đồng thời nâng cao tính độc lập, tự chủ , trách nhiệm trong trong quản lý và sử dụng Tài sản công, việc phân cấp quản lý công sản là vấn đề vô cùng quan trọng. Trong đó việc xác định những vấn đề có tính nguyên tắc và nội dung phân cấp quản lý công sản có vị trí trọng yếu.

3. NỘI DUNG VÀ PHẠM VI QUẢN LÝ CÔNG SẢN.

3.1. Nội dung quản lý công sản.

Công tác quản lý công sản là thực hiện việc quản lý công sản theo các tiêu chí nhất định nhằm quản lý chặt chẽ công sản theo đúng chính sách, chế độ, phù hợp với quy hoạch, kế hoạch và đảm bảo tiết kiệm, hiệu quả và phù hợp với thị trường. Tuỳ theo các tiêu chí khác nhau, nội dung của quản lý công sản sẽ được xác định cụ thể hơn. Trong thực tiễn hiện nay, xét về mặt lý luận cũng như thực tiễn có thể căn cứ vào một số tiêu chí cụ thể sau để xác định nội dung quản lý công sản như:

- Quản lý theo quy phạm pháp luật;

- Quản lý theo quy hoạch và kế hoạch;

- Quản lý theo phân cấp quản lý;

- Xã hội hoá trong trong quản lý và khai thác sử dụng;

Tuy nhiên, trong thực tiễn công tác quản lý hiện nay, công tác quản lý công sản thường căn cứ theo tiêu chí quan trọng nhất là: Quản lý theo quá trình hình thành và sử dụng Tài sản. Cụ thể là: Công tác quản lý công sản là thực hiện quản lý công sản kể từ giai đoạn quyết định chủ trương đầu tư mua sắm và thực hiện đầu tư mua

sắm tài sản và quản lý quá trình hình thành tài sản, quản lý quá trình duy trì, khai thác, sử dụng tài sản bao gồm cả việc bảo dưỡng, sửa chữa (duy tu), tôn tạo tài sản, quản lý quá trình kết thúc tài sản. Căn cứ theo tiêu chí này, nội dung quản lý công sản bao gồm:

3.2.1. Quản lý quá trình hình thành tài sản:

Quá trình này gồm hai giai đoạn: quyết định chủ trương đầu tư mua sắm và thực hiện đầu tư mua sắm:

- Đối với tài sản trong các cơ quan Nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập, cơ quan quản lý công sản là cơ quan nắm vững định mức, tiêu chuẩn chế độ quản lý tài sản, nắm vững khả năng và nhu cầu cần đầu tư, xây dựng, mua sắm tài sản của từng đơn vị, do đó, cơ quan quản lý công sản phải là cơ quan chịu trách nhiệm giúp chính quyền các cấp quyết định chủ trương đầu tư, mua sắm, xác định nhu cầu vốn để ghi vào dự toán ngân sách Nhà nước. Sau khi có chủ trương đầu tư, mua sắm tài sản, việc thực hiện đầu tư, mua sắm phải được thực hiện theo quy định về đầu tư xây dựng cơ bản, quy định về mua sắm tài sản .

- Đối với tài sản thuộc kết cấu hạ tầng phục vụ lợi ích công cộng, lợi ích quốc gia là tài sản đảm bảo cho các hoạt động sản xuất kinh doanh, đời sống xã hội, an ninh quốc phòng v.v... diễn ra thuận lợi và có hiệu quả; vì thế những tài sản này được đầu tư xây dựng do yêu cầu của đời sống, kinh tế, xã hội của đất nước và việc quyết định đầu tư nó liên quan đến nhiều lĩnh vực, nhiều ngành, nhiều cấp, mà trong đó cơ quan Tài chính nhà nước giữ vai trò quan trọng.

- Đối với Tài sản nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp, việc quyết định đầu tư phát triển loại tài sản này là chủ yếu phụ thuộc vào đường lối chính sách phát triển kinh tế nói chung và phát triển các thành phần kinh tế của Đảng và Nhà nước trong từng thời kỳ.

Việc quyết định đầu tư tăng tài sản ở khu vực này là trách nhiệm của nhiều ngành, nhiều cấp và tuỳ thuộc vào đặc điểm của từng ngành, từng địa bàn trong từng giai đoạn.

- Đối với tài sản dự trữ nhà nước, việc tăng thêm hay rút bớt lực lượng dự trữ nhà nước được quyết định bởi chiến lược của một quốc gia, mà trong đó cơ quan quản

lý công sản là một thành viên tham gia giúp Thủ tướng Chính phủ và Chính phủ quyết định.

- Đối với tài sản là đất đai và tài nguyên khoáng sản khác, việc điều tra khảo sát đo đạc lập bản đồ địa chỉnh, điều tra khảo sát tìm kiếm các nguồn tài nguyên khoáng sản đều do các cơ quan quản lý chuyên ngành thực hiện bằng các biện pháp kỹ thuật và nghiệp vụ riêng. Những công việc ban đầu này đòi hỏi phải được đảm bảo bằng nguồn tài chính nhất định do cơ quan quản lý công sản đảm nhiệm cả về xây dựng cơ chế quản lý và thực hiện sự quản lý trực tiếp.

3.2.2. Quản lý quá trình khai thác, sử dụng tài sản.

- Đối với tài sản trong các cơ quan Nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập việc thực hiện sự quản lý việc sử dụng theo mục đích, theo tiêu chuẩn, định mức sử dụng và chế độ sử dụng tài sản, quản lý quá trình điều chuyển tài sản từ đơn vị này qua đơn vị khác, điều chuyển giữa các ngành, các cấp, quản lý việc sửa chữa tài sản v.v... nhằm đảm bảo cho việc sử dụng tài sản phục vụ thực hiện nhiệm vụ của đơn vị được giao sử dụng tài sản. Đây là trung tâm của công tác quản lý công sản.

- Đối với tài sản thuộc kết cấu hạ tầng phục vụ lợi ích công cộng, lợi ích quốc gia là quá trình khai thác, sử dụng tài sản phục vụ cho mọi nhu cầu sản xuất kinh doanh của các ngành kinh tế quốc dân, hoạt động của đời sống văn hoá, xã hội, hoạt động của các sự nghiệp quốc phòng, an ninh, khoa học kỹ thuật, y tế, xã hội v.v... quá trình khai thác, sử dụng cũng đồng thời là quá trình duy tu, bảo đưỡng, sửa chữa các tài sản này. Toàn bộ công việc khai thác, sử dụng tài sản thuộc kết cấu hạ tầng đều do các cơ quan kỹ thuật chuyên ngành thực hiện. Việc khai thác, sử dụng đặt ra các yêu cầu về quản lý tài chính; chế độ thu vào tổ chức, cá nhân được hưởng sự phục vụ hoặc được hưởng lợi từ công trình và cơ chế quản lý Tài chính trong quá trình khai thác tài sản v.v... Những nhiệm vụ này các cơ quan trực tiếp khai thác sử dụng chỉ có thể đề xuất, cơ quan chịu trách nhiệm xây dựng và thực hiện quản lý là cơ quan quản lý công sản.

- Đối với tài sản nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp, doanh nghiệp có quyền sử dụng, khai thác thực hiện nhiệm vụ sản xuất kinh doanh và duy trì bảo toàn giá trị tài sản – vốn do Nhà nước giao. Cơ quan quản lý công sản thực hiện sự quản lý của Nhà nước đối với tài sản, vốn mà Nhà nước giao cho doanh nghiệp.

- Đối với tài sản được xác lập sở hữu Nhà nước, tuỳ theo từng loại tài sản mà Nhà nước có thể giao cho các cơ quan Nhà nước quản lý và sử dụng theo công dụng như: các vật vô chủ là bất động sản như nhà đất... thì những tài sản đó được giao cho các cơ quan nhằm sử dụng có hiệu quả những bất động sản đó nhằm phục vụ kinh doanh hay phục vụ công cộng.

- Đối với đất đai và các nguồn tài nguyên khoáng sản khác, việc khai thác sử dụng được pháp luật quy định. Tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao sử dụng, khai thác chịu trách nhiệm trước pháp luật. Cơ quan quản lý chuyên ngành sẽ thực hiện sự quản lý của Nhà nước để đảm bảo việc khai thác, sử dụng đất đai và các nguồn tài nguyên thiên nhiên khoáng sản phù hợp qui hoạch, kế hoạch và pháp luật. Quá trình khai thác sử dụng cũng đồng thời nảy sinh các quan hệ kinh tế tài chính giữa người sử dụng, khai thác với Nhà nước và giữa họ với nhau. Việc giải quyết các quan hệ này phải được Nhà nước quy định và thực hiện quản lý thông qua cơ quan quản lý công sản như định giá tài sản, cơ chế đấu thầu khai thác, cơ chế cho thuê và giá thuê tài sản, chính sách thu vào người sử dụng đất đai tài nguyên v.v.... chính sách cho phép tổ chức, cá nhân được mang giá trị đất đai, tài nguyên góp vốn liên doanh v.v...

3.2.3. Quản lý quá trình kết thúc sử dụng tài sản.

Công sản đưa vào sử dụng sau một thời gian nhất định đều có quá trình kết thúc của nó để thay thế bằng tài sản khác (trừ đất đai, công trình thuộc kết cấu hạ tầng và một số công trình có tính chất tài sản lâu bền khác). Một tài sản kết thúc phải trải qua quá trình thanh xử lý để thu hồi được cho Nhà nước và đồng thời đó cũng là căn cứ để chuẩn bị đầu tư mua sắm tài sản mới, nhiệm vụ này là nhiệm vụ của công tác quản lý công sản.

3.2. Phạm vi quản lý công sản.

Xuất phát từ thực tiễn hiện nay, đối với công sản: quyền sở hữu, sử dụng và định đoạt được tách rời trong thực tế quản lý công sản do việc Nhà nước giao Tài sản cho các ngành, các cấp, các cơ quan quản lý Nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, tổ chức kinh tế, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội – nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội – nghề nghiệp quản lý, sử dụng. Do vậy, khi nói đến phạm vi quản lý công sản, cần xét xem đối tượng quản lý là gì?

Nội dung quản lý công sản theo mức độ (hay phạm vi cụ thể) như thế nào? Chủ thể quản lý công sản công là "ai" ?

- Xét trên giác độ quản lý cụ thể công sản: Công sản do Nhà nước giao cho các cơ quan thuộc hệ thống bộ máy Nhà nước, các đơn vị kinh tế Nhà nước khai thác, sử dụng.... Do vậy các cơ quan được Nhà nước giao quản lý, khai thác và sử dụng công sản phải xác định những tài sản cụ thể để có biện pháp quản lý phù hợp và tuân thủ theo những quy định chung của Nhà nước về quản lý công sản. Trong trường hợp này, phạm vi quản lý công sản được hiểu là toàn bộ những tài sản cụ thể mà cơ quan hay đơn vị phải quản lý chặt chẽ. Do vậy: căn cứ vào đối tượng cụ thể công sản 180 được Nhà nước giao cho quản lý và sử dụng, các cơ quan đơn vị một mặt phải căn cứ vào những quy định của Nhà nước về chế độ quản lý công sản, mặt khác phải xây dựng được cách thức quản lý phù hợp và khoa học.

- Xét trên giác độ quản lý Nhà nước công sản: Nhà nước không sử dụng trực tiếp công sản, song để việc khai thác sử dụng tài sản tiết kiệm và có hiệu quả, Nhà nước phải sử dụng bộ máy giúp Nhà nước tổ chức quản lý kiểm tra việc sử dụng tài sản, đó là cơ quan quản lý công sản. Vấn đề được đặt ra ở đây là việc phân định phạm vi nhiệm vụ và nội dung quản lý giữa cơ quan quản lý công sản với các cơ quan quản lý khác và với cơ quan, đơn vị được giao trực tiếp sử dụng tài sản. Vấn đề này cần được xem xét một cách đầy đủ phù hợp với tính chất quan hệ sản xuất của từng giai đoạn ở mỗi nước, phù hợp với quy mô và phạm vi công sản của nước đó, phù hợp với cơ cấu tổ chức bộ máy quản lý Nhà nước...

Chúng ta có thể xem xét phạm vi quản lý của cơ quan quản lý công sản đối với công sản như sau:

2.4.1. Đối với tài sản trong các cơ quan Nhà nước.

Công sản trong các cơ quan Nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập là một bộ phận quan trọng của tài sản của các cơ quan Nhà nước nói chung, trong đó những tài sản Nhà nước được giao cho các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp công lập quản lý, sử dụng để thực hiện nhiệm vụ hoặc bảo tồn, bảo dưỡng, duy trì, giữ gìn bao gồm: nhà và đất thuộc trụ sở làm việc, nhà và đất thuộc các cơ sở hoạt động sự nghiệp giáo dục, y tế, văn hoá, thể dục thể thao, nghiên cứu khoa học... phương tiện vận tải và trang thiết bị, phương tiện hoạt động... Đây là những tài sản được

đầu tư bằng nguồn vốn của ngân sách, bằng đóng góp của nhân dân hoặc hiến tặng của tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước qua nhiều thế hệ người Việt Nam. Nguyên tắc chung là: tài sản này phải được cơ quan quản lý công sản trực tiếp quản lý chặt chẽ quá trình đầu tư xây dựng, mua sắm, quá trình sử dụng và kết thúc sử dụng. Đối với nhà, đất thuộc trụ sở làm việc hoặc thuộc các cơ sở hoạt động sự nghiệp kinh tế, giáo dục, y tế, văn hoá, thể dục thể thao, nghiên cứu khoa học... phương tiện vận tải, trang thiết bị làm việc đảm bảo cho hoạt động của các đơn vị hành chính, sự nghiệp là những tài sản mà đơn vị được giao trực tiếp sử dụng tài sản phải sử dụng theo chế độ, định mức, tiêu chuẩn. Những tài sản này được đầu tư bằng nguồn từ ngân sách Nhà nước hoặc có nguồn từ ngân sách Nhà nước, những tài sản này có thể điều động từ nơi này sang nơi khác, những tài sản này về cơ bản (trừ một số trường hợp đặc biệt) đều trải qua các quá trình: hình thành, sử dụng, thanh lý, cơ quan quản lý công sản là cơ quan nắm thực lực tài sản chung và của từng ngành, từng đơn vị và khả năng ngân sách Nhà nước, cơ quan quản lý công sản vừa là cơ quan nắm vững chế độ, tiêu chuẩn, định mức sử dụng vừa là cơ quan có đủ điều kiện giữ quyền tham mưu cho chính quyền quyết định hoặc trực tiếp quyết định theo sự phân cấp của chính quyền về đầu tư, mua sắm, sửa chữa, cải tạo nâng cấp v.v..., quyết định sự điều chuyển từ nơi này sang nơi khác, quyền quyết định việc thanh lý và xử lý tài sản. Tuy nhiên, trong thực tế, do phạm vi quản lý các công sản rất rộng, số lượng đơn vị nhiều, mặt khác, do yêu cầu của việc quản lý chặt chẽ những công sản của cấp ngành, cấp địa phương, vì thế, tuỳ thuộc vào thực tế, việc quản lý công sản có thể được phân cấp cho các ngành, các địa phương để giảm bớt các nghiệp vụ xử lý của cơ quan quản lý công sản và nâng cao trách nhiệm quản lý của ngành, địa phương.

2.4.2.Đối với tài sản được xác lập sở hữu Nhà nước theo pháp luật quy định.

Tài sản được xác lập sở hữu Nhà nước bao gồm: Tài sản bị tịch thu sung quĩ Nhà nước và tiền phạt do vi phạm pháp luật; Tài sản bị chôn dấu chìm đắm được tìm thấy; tài sản bị đánh rơi, bỏ quên, vắng chủ, vô chủ và các tài sản khác theo quy định của pháp luật là của Nhà nước; tài sản do tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước biếu, tặng, đóng góp và các hình thức chuyển giao quyền sở hữu tài sản khác cho Nhà nước; tài sản viện trợ của tổ chức phi Chính phủ, nước ngoài và các tổ chức quốc tế và cá nhân khác. Những tài sản trên đây do nhiều đơn vị trực tiếp tịch thu, tiếp nhận. Nhưng những đơn vị trực tiếp nhận hoặc tịch thu lại và không phải

là đơn vị có nhu cầu sử dụng tài sản mà việc tiếp nhận, tịch thu tài sản được thực hiện vùng với việc thực hiện nhiệm vụ quản lý thị trường, ngành thuế thực hiện nhiệm vụ thu thuế v.v... đồng thời có bắt giữ tịch thu hàng hoá do vi phạm pháp luật. Một số ngành khác do vi phạm quản lý trực tiếp nhận một số vật tư, hàng hoá, tài sản (cơ chế cũ để lại)... những tài sản này theo pháp luật quy định là của Nhà nước và phải được xử lý thu về cho ngân sách. Cơ quan quản lý công sản phải trực tiếp quản lý, xử lý tài sản này; tuy nhiên, đối với một số hàng hoá đặc biệt (vàng bạc đá quý, vũ khí....) có thể giao cho cơ quan chuyên ngành bảo quản và xử lý, nhưng về nguyên tắc cơ quan quản lý công sản phải thực hiện quản lý ngay từ ban đầu đến kết thúc và xử lý thu về cho ngân sách.

2.4.3. Đối với tài sản thuộc cơ sở hạ tầng phục vụ lợi ích công cộng, lợi ích quốc gia.

Tài sản thuộc cơ sở hạ tầng phục vụ lợi ích công cộng, lợi ích quốc gia được giao cho các đơn vị hoạt động sự nghiệp bảo tồn, duy trì, bảo dưỡng (trung duy tu)... khai thác sử dụng phục vụ cho hoạt động xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước, của một ngành hoặc nhiều ngành, một địa phương hoặc nhiều địa phương, của một bộ phận xã hội v.v... Tài sản cơ sở hạ tầng giữ vị trí rất quan trọng trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá nền kinh tế nước ta. Tuy nhiên, quá trình hình thành, sử dụng và kết thúc tài sản thuộc cơ sở hạ tầng có những đặc điểm riêng của nó và mỗi loại tài sản lại có những đặc điểm riêng của nó phải do một chuyên ngành nhất định quản lý sử dụng, khai thác:

- Các công trình thuộc hệ thống giao thông phải do ngành giao thông trực tiếp quản lý, khai thác;

- Các công trình thuộc hệ thống các công trình thuỷ lợi phải do ngành thuỷ lợi quản lý khai thác.

- Các công trình văn hoá, di tích lịch sử..., phải do các chuyên ngành của ngành văn hoá, bảo tồn bảo tàng, quản lý bảo dưỡng, tôn tạo, duy tu và khai thác; v.v... Nhưng những vấn đề chung như quyết định chủ trương đầu tư mới; cải tạo, nâng cấp, mở rộng công trình sẵn có phải được thực hiện theo quy định chung về quản lý xây dựng cơ bản của Nhà nước. Nhiệm vụ quản lý tài chính đảm bảo cho việc sử dụng, khai thác cũng như bảo dưỡng, duy tu, sửa chữa (duy tu) phục vụ cho quá

trình sử dụng, khai thác... phải do cơ quan quản lý công sản thực hiện. Vì yêu cầu về tài chính đảm bảo cho công tác này không phụ thuộc vào biên chế của đơn vị trực tiếp quản lý, bảo tồn, sử dụng khai thác. Vì định một mức thu trong quá trình sử dụng khai thác những tài sản này không phụ thuộc vào yêu cầu chi tiêu tài chính phục vụ cho quá trình đó. Mà điều cơ bản ở đây là chính sách thu vào những đối tượng được phục vụ và cơ chế quản lý tà chính trong quá trình sử dụng, khai thác cũng như bảo đưỡng, duy tu lại chủ yếu phụ thuộc vào vị trí, vai trò của mỗi tài sản trong đời sống, kinh tế, xã hội của đất nước, phụ thuộc vào đặc điểm, tính chất của từng tài sản, sự bền vững và cường độ khai thác sử dụng, quy mô phục vụ của tài sản đó. Vì thế, việc quản lý tài chính đối với tài sản thuộc kết cấu hạ tầng phục vụ lợi ích công cộng, lợi ích quốc gia, do cơ quan quản lý tài chính Nhà nước chuyên ngành quản lý công sản thực hiện.

2.4.4. Đối với tài sản Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp.

Những tài sản được hình thành từ nguồn ngân sách Nhà nước và tài sản được xác lập sở hữu Nhà nước, đất đai tài nguyên thiên nhiên mà Nhà nước giao cho doanh nghiệp dưới hình thức vốn đề sử dụng vào mục đích sản xuất kinh doanh, doanh nghiệp có trách nhiệm bảo toàn và phát triển vốn. Tài sản Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp bao gồm:

- Tài sản Nhà nước trong Công ty cổ phần;

- Tài sản Nhà nước trong công ty trách nhiện hữu hạn (bao gồm công ty TNHH 1 thành viên và công ty TNHH từ 2 thành viên trở lên;

- Tài sản Nhà nước trong Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài có 2 hình thức: Doanh nghiệp 100% vốn nước ngoài và doanh nghiệp liên doanh với nước ngoài). Nguyên tắc quản lý tài sản Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp là:

Thực hiện quản lý theo cơ chế cơ sở, chế độ thống nhất đảm bảo được sự kiểm tra, kiểm soát của Nhà nước và giám sát của doanh nghiệp Nhà nước là chủ sở hữu duy nhất đối với tài sản Nhà nước. Nhưng Nhà nước lại thực hiện các quyền của chủ sở hữu thông qua các cơ quan chức năng của mình đó chính là người đại diện chủ sở hữu.

Đảm bảo cho doanh nghiệp Nhà nước có quyền tự chủ, tự định đoạt kinh doanh trong môi trường cạnh tranh theo các quy luật khách quan của kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế.

2.4.5. Đối với tài sản là đất đai và các nguồn tài nguyên khác.

Đất đai và các nguồn tài nguyên khoáng sản khác là tài sản quốc gia do thiên nhiên ban tặng rất phong phú và đa dạng. Theo Hiến pháp năm 1992 của nước ta, đất đai và các nguồn tài nguyên khoáng sản khác thuộc sở hữu toàn dân mà đại diện chủ sở hữu là Nhà nước. Nhà nước giao việc quản lý đất đai và các nguồn tài nguyên khác cho các ngành cụ thể như sau:

- Cơ quan quản lý công sản có trách nhiệm xây dựng cơ chế quản lý tài chính trong việc xác định nguồn tài nguyên, trong việc khai thác sử dụng nguồn tài nguyên và thực hiện sự quản lý của tài chính Nhà nước.

- Ngành địa chính quản lý đất đai bao gồm các nhiệm vụ: Điều tra, khảo sát, đo đạc, đánh giá và phân hạng đất, lập bản đồ địa chính; lập quy hoạch và kế hoạch hoá việc sử dụng đất; giao đất, cho thuê đất; thu hồi đất; ban hành các văn bản về quản lý, sử dụng đất và thực hiện các văn bản đó; thanh tra việc chấp hành chế độ, thể chế về quản lý, sử dụng đất; đăng ký đất đai, lập và quản lý sổ Địa chính, quản lý các hợp đồng sử dụng đất, thống kê, kiểm kê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; giải quyết tranh chấp về đất đai, giải quyết khiếu nại, tố cáo các vi phạm trong quản lý sử dụng đất.

- Ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn được giao nhiệm vụ quản lý về rừng, đất rừng và nguồn tài nguyên nước với nội dung tương tự như ngành địa chính quản lý đất đai.

- Các cơ quan chuyên ngành về địa chất và khoáng sản được giao nhiệm vụ quản lý các nguồn tài nguyên khoáng sản khác. Thực hiện quản lý từ điều tra, khảo sát, thăm dò, tìm kiếm nhằm xác định nguồn tài nguyên thiên nhiên đến khai thác sử dụng từng loại tài nguyên khoáng sản.

2.4.6. Đối với tài sản dự trữ Nhà nước.

Tài sản dự trữ là khoản tích luỹ từ ngân sách Nhà nước nhằm chủ động đáp ứng những yêu cầu cấp bách về phòng chống khắc phục hậu quả thiên tai, hoả hoạn

dịch bệnh đảm bảo quốc phòng an ninh tham gia ổn định thị trường gó phần ổn định kinh tế vĩ mô và góp phần thực hiện các nhiệm vụ đột xuất cấp bách khác Vai trò của tài sản dự trữ nhà nước vô cùng to lớn trong việc: Góp phần ổn định kinh tế vĩ mô, ổn định đời sống nhân dân và đảm bảo an ninh quốc phòng của đất nước. Do vậy, việc bảo đảm quản lý chặt chẽ tài sản dự trữ quốc gia là hết sức cần thiết. ở Việt Nam, Quốc hội là người quyết định tổng mức dự trữ quốc gia hàng năm và Bộ tài chính trực tiếp tổ chức quản lý hàng dự trữ quốc gia để đáp ứng yêu cầu đảm bảo an ninh lương thực cứu hộ cứu nạn cứu trợ khẩn cấp, phòng chống khắc phục hậu quả thiên tai, hoả hoạn dịch bệnh bình ổn thị trường và ổn định đời sống nhân dân. Bộ Quốc phòng và Bộ Công an trực tiếp tổ chức quản lý hàng dự trữ quốc gia đảm bảo cho yêu cầu về quốc phòng an ninh các bộ ngành khác trực tiếp quản lý một số mặt hàng đặc thù theo nhiệm vụ do Chính phủ giao.

Tóm lại: để quản lý chặt chẽ và hiệu quả công sản, vấn đề phải xác định rõ nội dung và phạm vi quản lý công sản giữa cơ quan quản lý Nhà nước và chế độ quản lý cụ thể tại các cơ quan được Nhà nước giao cho quản lý, khai thác và sử dụng. Nói một cách khác đó là việc xác định nội dung và cơ chế quản lý công sản một các khoa học và hợp lý hiện nay là một vấn đề hết sức quan trọng và bức thiết.

Câu hỏi ôn tập và thảo luận chương 5:

1. Trình bầy khái niệm, đặc điểm và vai trò của công sản. Liên hệ tình hình thực tiễn hiện nay ở Việt Nam.

2. Trình bầy những nội dung cơ bản về quản lý công sản. Liên hệ tình hình thực tiễn hiện nay ở Việt Nam.