

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

GIÁO TRÌNH

TÀI CHÍNH CÔNG

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

HÀ NỘI – 2009

LỜI NÓI ĐẦU

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Hà Nội, ngày 10 tháng 2 năm 2009

Chủ nhiệm Khoa Tài chính Ngân hàng

GS.,TS. Vũ Văn Hóa

MỤC LỤC

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

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

Chương 3. TÀI CHÍNH CÁC ĐƠN VỊ THỤ HƯỞNG NSNN	
3.1. Quản lý tài chính đối với các đơn vị hành chính sự nghiệp	77
3.1.1. Một số vấn đề chung về đơn vị hành chính sự nghiệp	77
3.1.2. Nội dung thu, chi và quyết toán thu – chi tài chính đối với các đơn vị hành chính sự nghiệp	81
3.1.3. Quản lý quỹ lương trong đơn vị HCSN	84
3.1.4. Quản lý tài sản trong đơn vị HCSN	88
3.2: Quản lý tài chính đối với các cơ quan nhà nước	92
3.2.1. Một số vấn đề chung về quản lý hành chính tài chính đối với các cơ quan Nhà nước	92
3.2.2. Nội dung cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm về biên chế và kinh phí quản lý hành chính của cơ quan Nhà nước	94
3.2.3. Vai trò, trách nhiệm của chủ tài khoản và kế toán trưởng trong cơ quan Nhà nước	103
3.3: Quản lý tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập	104
3.3.1. Một số vấn đề chung về đơn vị sự nghiệp công lập	104
3.3.2. Nội dung đổi mới cơ chế tự chủ tài chính trong các đơn vị sự nghiệp công lập	107
3.3.3. Vai trò của chủ tài khoản và kế toán trưởng trong đơn vị sự nghiệp công lập	124

Chương 4. CÁC QUỸ TÀI CHÍNH CÔNG NGOÀI NSNN	
4.1 Những vấn đề chung về các quỹ TCC ngoài NSNN	127
4.1.1. Khái niệm và đặc điểm	127
4.1.2. Sự cần thiết	128
4.2. Các quỹ tài chính công ngoài NSNN	129
4.2.1. Quỹ Dự trữ quốc gia	129
4.2.2. Quỹ Bảo hiểm xã hội	135
4.2.3. Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam	141
4.2.4. Quỹ đầu tư phát triển địa phương	146
4.2.5. Các quỹ tài chính công ngoài ngân sách khác	148
Chương 5. TÍN DỤNG NHÀ NƯỚC VÀ QUẢN LÝ NỢ CÔNG	
5.1. Tín dụng Nhà nước	152
5.1.1. Khái niệm và đặc điểm TDNN	152
5.1.2. Vai trò của TDNN	154
5.1.3. Nội dung hoạt động của TDNN	158
5.2. Quản lý nợ công	164
5.2.1. Quản lý nợ vay trong nước của Chính phủ	164
5.2.2. Quản lý nợ vay nước ngoài của Quốc gia	167

CHƯƠNG 1.

TỔNG QUAN VỀ TÀI CHÍNH CÔNG

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1.2. Sự phát triển của tài chính công .

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

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

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

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

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

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

1.1.3. Các đặc trưng của Tài chính công .

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

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

a/ Thu của Nhà Nước.

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

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

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

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

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

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

b / Các khoản chi của Nhà Nước.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. CẤU THÀNH CỦA TÀI CHÍNH CÔNG .

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

1.2.1. Theo chủ thể quản lý .

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

1.2.1.1. Tài Chính Công thuộc Nhà Nước.

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

- *Ngân sách Nhà Nước.*

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

- *Tín dụng Nhà Nước.*

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

- *Quỹ dự trữ Quốc gia.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- + Quỹ Bảo hiểm xã hội.
- + Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam
- + Quỹ đầu tư phát triển địa phương
- + Các quỹ tài chính công ngoài ngân sách khác (Quỹ Dự trữ tài chính và các quỹ chuyên dùng khác của Nhà Nước).

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

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

Theo tiêu chí này Tài Chính Công được chia thành:

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

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

1.3. CHỨC NĂNG CỦA TÀI CHÍNH CÔNG.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3.2. Điều chỉnh vĩ mô nền kinh tế.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4. VAI TRÒ CỦA TÀI CHÍNH CÔNG.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CHƯƠNG 2

NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

2.1. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

2.1.1. Khái niệm và bản chất của NSNN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1.2. Hệ thống Ngân sách Nhà nước

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

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

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

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

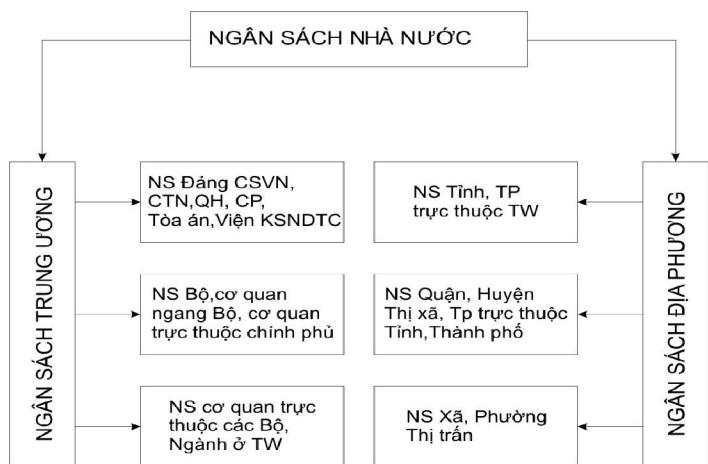
Quốc hội phê chuẩn dự toán và quyết toán ngân sách. Chính phủ chịu trách nhiệm thống nhất quản lý và điều hành NSNN.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

2.1.3. Phân cấp quản lý NSNN

2.1.3.1. Khái niệm phân cấp quản lý NSNN

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

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

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

2.1.3.2. Yêu cầu phân cấp quản lý NSNN

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

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

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

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

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

2.1.3.3. Nội dung phân cấp quản lý NSNN

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

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

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

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

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

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

2.1.3.4. Nguyên tắc phân cấp quản lý NSNN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2. THU NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

2.2.1. Khái niệm và đặc điểm thu NSNN

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

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

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

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

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

b) Đặc điểm thu NSNN

Thu NSNN có hai đặc điểm chủ yếu sau đây:

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

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

c) Phân loại thu NSNN

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

Một là, phân loại theo nội dung kinh tế:

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

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

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

Có thể chia các khoản thu NSNN thành:

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

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

2.2.2. Nội dung các nguồn thu NSNN

a) Thuế, phí và lệ phí:

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

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

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

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

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

- Thu từ huy động vốn đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng;

- Thu nhập từ bán hoặc cho thuê tài sản thuộc sở hữu của Nhà nước;

- Thu hồi tiền đầu tư và cho vay của Nhà nước;

- Tiền sử dụng đất, tiền thu hoa lợi và đất công ích;

- Tiền cho thuê đất và mặt nước; ...

c) Thu nhập từ khai thác và bán tài nguyên thiên nhiên

d) Thu từ các hoạt động sự nghiệp văn hoá, thể thao

đ) Thu từ các khoản vay nợ và viện trợ không hoàn lại của các Chính phủ, các tổ chức Quốc tế, quà tặng của các nhà hảo tâm trong nước và quốc tế;

e) Các nguồn thu khác: tiền phạt, tịch thu, tịch biên tài sản...

2.2.3. Thuế – nguồn thu chủ yếu của NSNN

a) Khái niệm và đặc điểm của thuế

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

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

Từ khái niệm trên cho thấy: Việc nộp thuế vào NSNN là nghĩa vụ, là sự đóng góp mang nặng tính cưỡng chế đối với các chủ thể nộp thuế (các doanh nghiệp và dân cư).

Nguồn nộp thuế là một phần thu nhập do lao động, sản xuất kinh doanh, đầu tư tài chính và do chuyển dịch tài sản mang lại.

Thuế có một số đặc điểm cơ bản sau đây:

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

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

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

b) Các yếu tố cấu thành của một sắc thuế

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

- *Người nộp thuế:* là chủ thể của thuế, là một pháp nhân hay thể nhân có nghĩa vụ phải nộp một khoản thuế do luật thuế quy định. Người nộp thuế luôn được quy định rõ ràng trong tất cả các luật thuế.

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

- *Căn cứ tính thuế*: là những yếu tố mà người thu thuế dựa vào đó để tính số thuế phải nộp. Các loại thuế khác nhau thì căn cứ tính thuế cũng khác nhau. Chẳng hạn, thuế giá trị gia tăng có căn cứ tính thuế là giá tính thuế và thuế suất; thuế thu nhập doanh nghiệp có căn cứ tính thuế là thu nhập chịu thuế và thuế suất; thuế xuất nhập khẩu có căn cứ tính thuế là số lượng, chủng loại hàng hóa xuất nhập khẩu, giá tính thuế và thuế suất...

- *Thuế suất*: là phần thuế phải nộp tính trên mỗi đơn vị của đối tượng đánh thuế. Trong các yếu tố cấu thành của một luật thuế, thuế suất có vị trí quan trọng nhất. Người ta ví nó như “linh hồn” của một sắc thuế. Thuế suất phản ánh mức nộp thuế cao hay thấp, nặng hay nhẹ, đồng thời liên quan đến số thuế Nhà nước thu được là bao nhiêu vào ngân sách Nhà nước. Do vậy, việc thiết kế thuế suất là một vấn đề phải được xem xét cẩn trọng.

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

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

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

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

- *Thưởng phạt*: Thưởng là hình thức Nhà nước khuyến khích đối với những tổ chức hoặc cá nhân có thành tích trong quá trình chấp hành các luật thuế. Phạt là hình thức kỷ luật đối với các tổ chức và cá nhân vi phạm luật thuế.

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

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

c) Hệ thống thuế

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Đối tượng nộp thuế là các cá nhân có thu nhập chịu thuế, bao gồm công dân Việt Nam ở trong nước hoặc công tác, lao động ở nước ngoài về có thu nhập cao; người nước ngoài làm việc hoặc định cư, sinh sống có thu nhập ở Việt Nam

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

d) Phân loại thuế

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

- Phân loại theo tiêu thức chuyển giao:

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

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

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

loại thuế gián thu hiện nay gồm có: Thuế giá trị gia tăng, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu....

- Phân loại theo đối tượng đánh thuế:

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

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

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

đ) Vai trò của thuế đối với nền kinh tế

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

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

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

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

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

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

2.2.4. Bồi dưỡng nguồn thu NSNN

Muốn tăng trưởng kinh tế phải có nguồn lực dồi dào, trong đó yếu tố quan trọng hàng đầu là phải huy động tối đa các nguồn tài chính để đầu tư phát triển kinh tế. Để bảo đảm thực hiện đồng thời các mục tiêu tăng trưởng nhanh chóng và bền vững, vấn đề bồi dưỡng nguồn thu cho ngân sách nhà nước có tầm quan trọng quyết định.

Những định hướng và giải pháp chủ yếu để bồi dưỡng nguồn thu gồm có:

Một là: Trong quá trình khai thác, cho thuê, nhượng bán tài sản, tài nguyên quốc gia để tăng thu cho ngân sách, Nhà nước cần phải bố trí nguồn kinh phí thỏa đáng để nuôi dưỡng, tái tạo và phát triển các loại tài sản và tài nguyên; không làm cạn kiệt và phá hủy các loại tài sản và tài nguyên vì mục đích trước mắt.

Hai là: Chính sách thuế phải bảo đảm thực hiện đồng thời hai yêu cầu cơ bản: Vừa huy động được nguồn tài chính cho Nhà nước, vừa khuyến khích tích tụ vốn của doanh nghiệp và dân cư. Vì vậy, cần phải ổn định mức huy động của Nhà nước, đồng thời phải thường xuyên nghiên cứu tình hình thực tế để sửa đổi, bổ sung chính sách thuế cho phù hợp với thu nhập của các doanh nghiệp và của dân cư.

Ba là: Chính sách vay dân để bù đắp thiếu hụt Ngân sách nhà nước cần được đặt trên cơ sở thu nhập và mức sống của dân. Nếu Nhà nước vay (mức huy động) quá lớn, người dân sẽ gặp nhiều khó khăn, không cải thiện được mức sống, không còn khả năng tự đầu tư để phát triển để tạo ra nguồn tài chính mới.

Bốn là: Nhà nước dùng vốn NSNN đầu tư trực tiếp vào một số doanh nghiệp quan trọng thuộc những ngành và những lĩnh vực then chốt để vừa thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế- xã hội, vừa tạo ra nguồn tài chính mới. Mặt khác, Nhà nước cần phải chú trọng đầu tư vào con người, nâng cao dân trí, phát triển khoa học, chăm lo sức khỏe để có một đội ngũ lao động có tay nghề giỏi và năng suất lao động cao.

Năm là: Cần phải thực hiện nghiêm chỉnh chính sách tiết kiệm, khuyến khích mọi người tiết kiệm tiêu dùng, dành vốn cho đầu tư phát triển. Nhà nước phải nghiên cứu, bố trí cơ cấu chi NSNN một cách hợp lý, trong điều kiện ngân sách có hạn, cần tiết kiệm chi tiêu cho tiêu dùng, cải cách và tinh giản bộ máy hành chính để tích lũy vốn cho đầu tư phát triển.

2.3. CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

2.3.1. Khái niệm và đặc điểm chi NSNN

Chi NSNN là việc phân phối và sử dụng quỹ NSNN nhằm đảm bảo thực hiện các chức năng nhiệm vụ của Nhà nước theo Luật pháp quy định.

Chi NSNN là quá trình phân phối lại các nguồn tài chính đã được tập trung vào quỹ NSNN và bố trí chúng vào những mục đích sử dụng khác nhau của nền kinh tế. Vì vậy, chi NSNN là những công việc cụ thể, không chỉ dừng lại trên các định hướng mà phải phân bổ cho các chương trình, mục tiêu, từng hoạt động và từng công việc thuộc chức năng của Nhà nước.

Chi NSNN là sự phối hợp thực hiện hai quá trình:

Quá trình phân phối là quá trình cấp phát kinh phí từ NSNN để hình thành các loại quỹ của các cơ quan, đơn vị trước khi đưa vào sử dụng.

Quá trình sử dụng là quá trình các cơ quan đơn vị trực tiếp chi dùng kinh phí đã được NSNN cấp phát theo các mục tiêu, nhiệm vụ đã được xác định.

Mỗi một chế độ xã hội, mỗi một giai đoạn lịch sử, chi NSNN có nội dung, cơ cấu khác nhau, song chúng có những đặc điểm chung dưới đây:

- Chi NSNN gắn với bộ máy Nhà nước và những nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội mà Nhà nước phải đảm đương thực hiện trong từng thời kỳ.

- Chi NSNN gắn với quyền lực của Nhà nước. Quốc hội là cơ quan quyền lực cao nhất quyết định quy mô, nội dung, cơ cấu chi NSNN và phân bổ nguồn vốn ngân sách cho các mục tiêu, nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội của quốc gia. Chính phủ là cơ quan hành pháp, có nhiệm vụ quản lý, điều hành các khoản chi NSNN.

- Hiệu quả chi NSNN khác với hiệu quả sử dụng vốn của các doanh nghiệp, nó được xem xét trên tầm vĩ mô và là hiệu quả kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh,dựa vào việc hoàn thành các mục tiêu, nhiệm vụ đã được xác định và phê duyệt trong dự toán chi Ngân sách Nhà nước.

- Chi NSNN là những khoản chi không hoàn trả trực tiếp. Các khoản cấp phát từ NSNN cho các ngành, các cấp, cho các hoạt động văn hóa, xã hội, giúp đỡ người nghèo...không phải hoàn lại cho Nhà nước. Đặc điểm này giúp phân biệt các khoản chi NSNN với các khoản tín dụng. Tuy nhiên, NSNN cũng có những khoản chi theo

nguyên tắc có hoàn trả, đó là các khoản tín dụng tài trợ của Chính phủ để thực hiện các chương trình mục tiêu được ưu tiên đầu tư như cho vay giải quyết việc làm, xóa đói giảm nghèo, hỗ trợ học đường....

- Chi NSNN là một bộ phận cấu thành của khối lượng tiền tệ trong lưu thông, nó gắn liền với sự vận động của các phạm trù giá trị khác như giá cả, tiền lương, tín dụng, thuế, tỷ giá hối đoái....

Chi NSNN có quy mô lớn, phức tạp, gắn liền với sự vận động đa dạng của các loại vật tư, hàng hóa, dịch vụ . Do vậy, nó tác động mạnh mẽ đến môi trường tài chính vĩ mô và vi mô; đến tổng cung, tổng cầu về vốn tiền tệ. Nếu thu, chi NSNN bảo đảm cân đối, tổng cung và tổng cầu về tài chính về cơ bản cũng sẽ cân đối và do đó tổng cung tổng cầu về hàng hóa, dịch vụ của xã hội sẽ ổn định.

2.3.2. Nội dung chi NSNN

2.3.2.1. Chi đầu tư phát triển

Chi cho đầu tư phát triển của NSNN bao gồm nhiều khoản chi với những mục đích, tính chất và đặc điểm khác nhau. Để phục vụ công tác quản lý, người ta thường căn cứ vào mục đích các khoản chi để xác định các nội dung chi, cụ thể như sau:

- Chi đầu tư xây dựng các công trình thuộc kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội của nền kinh tế, không có khả năng thu hồi vốn. Loại này bao gồm các công trình giao thông, đê điều, kênh mương, cấp thoát nước, thông tin – viễn thông, nghiên cứu khoa học công nghệ, y tế văn hoá thể thao, xây dựng công sở cơ quan Nhà nước ...

- Chi đầu tư và hỗ trợ cho các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế của Nhà nước; chi góp vốn cổ phần vào các thành phần kinh tế. Những khoản chi này nhằm thực hiện vai trò dẫn dắt và định hướng cho sự phát triển của nền kinh tế theo đúng mục tiêu của Nhà nước trong từng thời kỳ, bảo đảm tính ổn định và có hiệu quả của nền kinh tế quốc dân.

- Chi đầu tư phát triển các chương trình, mục tiêu quốc gia như giải quyết việc làm, xoá đói giảm nghèo, trồng rừng, giao thông thuỷ lợi, kiên cố hoá trường lớp học.

- Chi mua hàng hoá vật tư chiến lược của Dự trữ quốc gia ...

2.3.2.2. Chi thường xuyên của NSNN

- Chi cho sự nghiệp kinh tế của Nhà nước: Ngân sách Nhà nước cấp kinh phí hoạt động cho các đơn vị sự nghiệp kinh tế do các ngành quản lý, nhưng nội dung hoạt động có liên quan hỗ trợ cho toàn bộ nền kinh tế như các đơn vị sự nghiệp giao thông, sự nghiệp nông, lâm, thuỷ hải sản, khí tượng thuỷ văn, chương trình định canh định cư, bảo vệ môi trường ...

- Chi cho văn hóa – xã hội: Ngân sách Nhà nước cấp kinh phí hoạt động cho các đơn vị sự nghiệp thuộc các lĩnh vực Giáo dục đào tạo, văn hoá nghệ thuật, thể dục thể thao, thông tin truyền thông, thông tấn báo chí ... Cơ chế tài chính áp dụng đối với các đơn vị sự nghiệp có thu là NSNN chỉ cấp kinh phí hỗ trợ, bảo đảm các điều kiện cần thiết để cho các đơn vị hoạt động thuận lợi và có hiệu quả.

- Chi cho bộ máy quản lý Nhà nước. Khoản chi này nhằm đáp ứng yêu cầu hoạt động của bộ máy quản lý Nhà nước với ba hệ thống quyền lực: Lập pháp (Quốc hội,

HĐND); Hành pháp (Chính phủ, Ủy ban nhân dân) và Tư pháp (Viện kiểm sát, Tòa án nhân dân) từ Trung ương đến địa phương.

- Chi cho các tổ chức chính trị, đoàn thể - xã hội: Bao gồm các tổ chức chính trị (các Đảng phái, tôn giáo), các đoàn thể, tổ chức xã hội (Đoàn thanh niên, Hội LHPN, Hội cựu chiến binh, Hội nông dân, Mặt trận Tổ quốc) từ trung ương đến địa phương.

- Chi cho quốc phòng, an ninh: Khoản chi này chủ yếu phục vụ yêu cầu hoạt động và sẵn sàng chiến đấu của các lực lượng vũ trang, bao gồm các đơn vị thuộc 3 hệ thống: Quân đội nhân dân, Công an nhân dân và Cảnh sát nhân dân từ trung ương đến địa phương.

- Các khoản chi khác, bao gồm chi hỗ trợ các quỹ tài chính ngoài NSNN (Dự trữ Quốc gia, Bảo hiểm xã hội, Bảo vệ môi trường ...); chi trợ giá theo quyết định của Chính phủ.

2.3.3. Quản lý chi NSNN

2.3.3.1. Nguyên tắc chung

Chi NSNN có vai trò quan trọng trong sự nghiệp phát triển kinh tế- xã hội của các Quốc gia. Vì vậy, việc quản lý các khoản chi NSNN phải dựa trên những nguyên tắc cơ bản sau đây:

Một là, dựa trên cơ sở nguồn thu để bố trí các khoản chi.

Chi NSNN phải dựa trên cơ sở có nguồn thu thực tế của nền kinh tế. Nó đòi hỏi mức độ chi và cơ cấu các khoản chi phải dựa vào khả năng tăng trưởng GDP. Nếu vi phạm nguyên tắc này sẽ dẫn đến tình trạng bội chi NSNN, một

nguyên nhân dẫn đến khả năng bùng nổ lạm phát, gây mất ổn định cho sự phát triển kinh tế- xã hội.

Hai là, đảm bảo yêu cầu tiết kiệm và hiệu quả trong việc bố trí các khoản chi tiêu của NSNN

Các khoản chi NSNN có đặc điểm chung là bao cấp với khối lượng rất lớn và rất khó khăn trong việc kiểm soát, đặc biệt là các khoản chi cho đầu tư XD CB. Do vậy, cần phải quán triệt nguyên tắc tiết kiệm và hiệu quả trong các khoản chi NSNN.

Để đảm bảo thực hiện nguyên tắc này, cơ quan quản lý cần phải sắp xếp, bố trí các khoản chi NSNN với một cơ cấu hợp lý, theo các chương trình có mục tiêu đã được phê duyệt; đồng thời phải dựa trên các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu có căn cứ khoa học và thực tiễn.

Ba là, việc bố trí các khoản chi cần tập trung và có trọng điểm.

Nguyên tắc này đòi hỏi việc phân bổ dự toán NSNN phải ưu tiên cho các chương trình, mục tiêu trọng điểm của Nhà nước, nhằm thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế, tạo điều kiện cho các ngành, các lĩnh vực phát triển.

Bốn là, phân biệt rõ nhiệm vụ phát triển kinh tế- xã hội của các cấp chính quyền theo luật định để bố trí các khoản chi cho thích hợp. Áp dụng nguyên tắc này tránh được việc bố trí các khoản chi chồng chéo, khó kiểm tra, giám sát, nâng cao trách nhiệm và tính chủ động của các ngành, các cấp từ trung ương đến địa phương.

Năm là, tổ chức chi NSNN trong sự phối hợp chặt chẽ với tình hình lưu thông tiền tệ, lãi suất, tỷ giá hối đoái để

tạo nên công cụ tổng hợp cùng tác động đến các vấn đề của nền kinh tế vĩ mô.

2.3.3.2. Đối với chi đầu tư phát triển

Cần phải quán triệt các nguyên tắc có tính đặc thù sau đây:

Một là, việc cấp phát vốn đầu tư phải có kế hoạch, đúng mục đích và đối tượng;

Hai là, thực hiện nghiêm chỉnh trình tự đầu tư xây dựng cơ bản, bảo đảm đầy đủ các tài liệu thiết kế và dự toán được duyệt;

Ba là, cấp phát theo khối lượng thực tế hoàn thành và trong phạm vi dự toán đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Bốn là, chịu sự kiểm tra, giám sát trực tiếp của Kho bạc Nhà nước,

2.3.3.3. Đối với chi thường xuyên

Phải chấp hành nghiêm chỉnh các nguyên tắc cơ bản sau đây:

Một là, các khoản chi phải trên cơ sở dự toán NSNN đã được phê duyệt;

Hai là, các khoản chi phải được sử dụng tiết kiệm và có hiệu quả;

Ba là, chịu sự kiểm tra, giám sát trực tiếp của Kho bạc Nhà nước;

2.4. CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

2.4.1. Các quan niệm về cân đối NSNN

a) *Khái niệm*: Cân đối ngân sách là việc vận dụng tổng hợp các chính sách, các giải pháp kinh tế - tài chính nhằm

bảo đảm cho sự cân bằng giữa tổng thu và tổng chi NSNN trong một thời gian nhất định, thường là một năm.

b) Một số quan niệm về cân đối NSNN

- Lý thuyết cổ điển về sự thăng bằng ngân sách (thịnh hành ở Châu Âu thế kỷ 19) : *Mỗi năm ngân sách , tổng số thu phải ngang bằng tổng số chi.*

Điều đáng chú ý của lý thuyết này là Chính phủ không được đi vay (phát hành công trái) để cân đối ngân sách, công trái chỉ phát hành khi đất nước có chiến tranh. Nhà nước chỉ được phép sử dụng thuế để tài trợ – cân đối ngân sách.

- Lý thuyết về ngân sách chu kỳ: *Sự thăng bằng của ngân sách sẽ không duy trì trong khuôn khổ một năm, mà sẽ duy trì trong khuôn khổ của một chu kỳ kinh tế.*

Điều đáng chú ý của lý thuyết này là trong thời kỳ kinh tế thịnh vượng, Nhà nước cần lập quỹ dự trữ (nhưng phải có giải pháp bảo toàn vsf tăng trưởng); khi nền kinh tế suy thoái, Nhà nước được phép chi vượt quá số thu hiện có, kể cả việc sử dụng quỹ dự trữ, nghĩa là không yêu cầu thăng bằng thu chi ngân sách.

- Lý thuyết về cố ý thiếu hụt ngân sách: *Tạo ra một sự mất thăng bằng về tài chính để đối lập với sự mất thăng bằng về kinh tế.*

Điều đáng chú ý của lý thuyết này là sự thừa nhận và duy trì sự tồn tại của lạm phát, có thể gây hiểm họa đối với nền kinh tế. Tuy nhiên, mặt sau của thuyết này là thúc đẩy mở mang hoạt động kinh tế, tạo việc làm, tạo nguồn thu cho ngân sách.

2.4.2. Xử lý mất cân đối NSNN

a) Khái niệm và nguyên nhân

Bội chi NSNN là số chênh lệch giữa chi lớn hơn thu trong năm ngân sách.

Nguyên nhân của bội chi ngân sách bắt nguồn chủ yếu từ hoàn cảnh của nền kinh tế, thu nhập không đủ bù đắp các khoản chi phí. Bội chi ngân sách cũng có thể xảy ra do sự thay đổi chính sách thu- chi của Nhà nước, người ta gọi là bội chi cơ cấu; hoặc cũng có thể sự thay đổi chu kỳ kinh tế, người ta gọi là bội chi chu kỳ. Ngày nay, bội chi NSNN trở thành phổ biến đối với hầu hết các quốc gia, tuy ở những mức độ khác nhau.

Đối với các nước đang trong quá trình phát triển, số thu NSNN có hạn, trong khi nhu cầu chi tiêu của Nhà nước lại rất lớn và không ngừng tăng lên, dẫn đến sự mất cân bằng giữa thu và chi, bội chi NSNN thường xuyên xảy ra.

Bội chi NSNN trên quy mô lớn, tốc độ cao được coi là một trong những nguyên nhân chủ yếu, trực tiếp và quyết định dẫn đến lạm phát, gây tác hại nghiêm trọng đến sự phát triển của nền kinh tế – xã hội, ảnh hưởng đến đời sống của dân cư và sự ổn định của nền tài chính quốc gia.

Thăng bằng giữa thu và chi NSNN hay cân đối NSNN là nguyên tắc quản lý NSNN, xuất phát từ yêu cầu khách quan của ổn định tiền tệ, ổn định sản xuất, đời sống và nó còn là điều kiện để tạo dựng môi trường tài chính vĩ mô ổn định. Vì vậy, thăng bằng thu, chi NSNN phải được coi là quốc sách và cần phải được giữ vững.

Trong điều kiện ngân sách bội chi, Nhà nước phải tìm mọi giải pháp để khống chế bội chi, tìm nguồn bù đắp bội chi.

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

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

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

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

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

Để thoát khỏi tình trạng bội chi ngân sách và vay nợ triền miên, đặc biệt là vay nợ nước ngoài, về nguyên tắc, Các Mác đã chỉ ra rằng: “ Muốn thoát khỏi tình trạng nợ nần ấy thì Nhà nước phải hoặc giảm bớt các khoản chi tiêu, nghĩa là đơn giản hoá, thu hẹp bộ máy chính quyền, thu hẹp phạm vi quản lý của mình lại, phải sử dụng hết sức ít nhân viên, hoặc là Nhà nước phải tìm cách không vay nợ

nữa và tạm thời đạt được sự thăng bằng, dù là thăng bằng nhất thời, bằng cách bắt các giai cấp giàu có nhất phải gánh những khoản đảm phụ bất thường”.

Tuy thời đại ngày nay đã khác, nhưng vẫn có thể tìm ra các giải pháp để tăng thu, giảm chi, chẳng hạn như Nhà nước có thể cho thuê hoặc nhượng bán một bộ phận

tài sản, tài nguyên quốc gia có thời hạn, tiếp tục cải cách thủ tục hành chính, tinh giảm bộ máy Nhà nước. Đặc biệt là phải kiên trì đường lối đổi mới, phát triển mạnh mẽ nền kinh tế nhiều thành phần để khai thác và sử dụng có hiệu quả các nguồn nội lực và ngoại lực; sử dụng đồng bộ các công cụ của chính sách tiền tệ trong điều kiện của nền kinh tế thị trường, theo định hướng XHCN mà Đảng và Nhà nước ta đã lựa chọn.

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

Hiện nay, để xử lý bội chi NSNN, bên cạnh biện pháp tăng thu, giảm chi, hầu hết các Quốc gia đều sử dụng đến biện pháp vay nợ.

Vay nợ trong nước và ngoài nước là giải pháp cơ bản và có ý nghĩa chiến lược, có thể tránh được việc phát hành thêm tiền giấy. Nhưng nếu việc vay nợ bị lạm dụng thì hậu quả sẽ khôn lường. Một khi nợ đến hạn mà không trả được, Nhà nước phải khất nợ thì sẽ gây tổn hại đến lòng tin của dân đối với Nhà nước. Đối với nợ của nước ngoài, nó làm ảnh hưởng đến thể diện quốc gia. Nếu không tăng được thuế để trả nợ thì phải vay nợ mới để trả nợ cũ và nguy cơ về khủng hoảng tài chính tiềm ẩn trong các khoản nợ cũ chưa được hoàn trả. Vì vậy, vấn đề quan trọng được đặt ra là vay nợ đến mức nào để đảm bảo sự an toàn, tránh được nguy cơ khủng hoảng nợ và nhất là tiền vay nợ phải được sử dụng có hiệu quả để tạo thêm nhiều nguồn thu nhập mới cho NSNN, bảo đảm khả năng trả nợ đúng hạn và góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế.

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

2.5. QUẢN LÝ QUỸ NSNN QUA KHO BẠC NHÀ NƯỚC

2.5.1. Tập trung các khoản thu NSNN qua KBNN

2.5.1.1. Nguyên tắc chung

a) Các khoản thu NSNN được nộp vào KBNN đầy đủ và đúng hạn.

Các tổ chức, cá nhân, kể cả các tổ chức, cá nhân nước ngoài hoạt động trên lãnh thổ nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam có trách nhiệm và nghĩa vụ nộp đầy đủ, đúng hạn các khoản thuế, phí, lệ phí và các khoản phải nộp khác vào NSNN qua KBNN.

Cơ quan Thuế nhà nước, Hải quan, Tài Chính và các cơ quan khác được Chính phủ cho phép hoặc được Bộ tài chính uỷ quyền thu NSNN (gọi chung là cơ quan thu) phối hợp với Kho bạc Nhà nước tổ chức quản lý, tập trung các khoản thu NSNN, thường xuyên kiểm tra, đôn đốc, đảm bảo mọi khoản thu NSNN phải được tập trung đầy đủ, kịp thời vào KBNN.

b) Mọi khoản thu NSNN phải nộp trực tiếp vào kho bạc Nhà nước.

Chỉ đối với một số khoản phí, lệ phí, thuế của các hộ kinh doanh không cố định, các hộ sản xuất kinh doanh nhỏ và một số khoản thu NSNN ở địa bàn mà việc nộp trực tiếp vào Kho bạc Nhà nước khó khăn, thì cơ quan thu được trực tiếp thu, sau đó định kỳ nộp vào Kho bạc Nhà nước theo quy định.

c) Mọi khoản thu NSNN được hạch toán bằng đồng Việt Nam, chi tiết theo niên độ Ngân sách, cấp ngân sách, mục lục NSNN và mã số đối tượng nộp thuế.

Các khoản thu NSNN bằng ngoại tệ, bằng hiện vật, bằng ngày công lao động được quy đổi ra đồng Việt Nam theo tỷ giá hạch toán ngoại tệ do Bộ tài chính quy định, hoặc giá hiện vật, giá ngày công lao động được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quy định để hạch toán thu ngân sách tại thời điểm phát sinh.

d) Các khoản thu NSNN được phân chia cho ngân sách các cấp theo đúng tỉ lệ phần trăm (%) phân chia do Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định đối với các khoản thu.

đ) Các khoản thu không đúng chế độ phải được hoàn trả cho đối tượng nộp.

Các khoản thu đã tập trung vào NSNN, nhưng được miễn giảm hoặc hoàn trả, Kho bạc nhà nước phải làm thủ tục hoàn trả kịp thời cho các đối tượng nộp theo yêu cầu của cơ quan tài chính.

e) Công khai hoá quy trình tập trung, quản lý các khoản thu NSNN.

Quy trình, thủ tục, các hồ sơ cần thiết khi thu, nộp, miễn, giảm hoàn trả các khoản thu NSNN phải được thông báo và niêm yết công khai tại cơ quan thu và Kho bạc Nhà nước nơi giao dịch trực tiếp với đối tượng nộp.

2.5.1.2. Trách nhiệm của các cơ quan trong việc tổ chức thu NSNN.

a) Cơ quan thuế và hải quan

Lập dự toán thu

Căn cứ nhiệm vụ thu cả năm được giao, nhiệm vụ thu hàng quý do cơ quan tài chính cấp trên thông báo, số đăng ký thuế và dự kiến các khoản phải nộp NSNN, các cơ quan Thuế và Hải quan (nơi trực tiếp quản lý đối tượng nộp thuế) lập dự toán thu thuộc phạm vi quản lý, chi tiết theo từng địa bàn, loại hình doanh nghiệp, hộ kinh doanh..., thời hạn nộp, phân loại theo hình thức nộp trực tiếp vào Kho bạc NN và nộp tại cơ quan Thuế, Hải quan. Định kỳ hàng tháng, cơ quan Thuế, Hải quan lập kế hoạch thu

tháng sau, gửi Kho bạc NN đồng cấp để lập kế hoạch phối hợp tổ chức thu ngân sách.

Tổ chức thu nộp.

- Yêu cầu tổ chức, cá nhân cung cấp thông tin, tài liệu liên quan đến xác định nghĩa vụ thuế để thực hiện pháp luật về thuế.

- Phối hợp với Kho bạc NN thống nhất phân định đối tượng nộp trực tiếp qua Kho bạc NN và đối tượng nộp tại cơ quan Thuế, hải quan; bố trí và thông báo lịch thu tại các địa điểm hợp lý, tránh tập trung quá lớn vào chỉ một số ngày.

- Trực tiếp tổ chức thu ngân sách đối với những đối tượng được phân công nộp đầy đủ, kịp thời vào Kho bạc Nhà nước.

- Trước khi làm thủ tục hoàn trả các khoản thuế và thu khác cho đối tượng nộp thuế, nếu đối tượng nộp thuế còn nợ thuế, nợ phạt tại cơ quan thu khác thì chủ động thông báo cho cơ quan thu đó biết để còn có biện pháp xử lý.

- Tổ chức kế toán thu, kiểm tra, đối chiếu số liệu thu ngân sách với Kho bạc Nhà nước.

b) Kho bạc Nhà nước

- Tập trung các khoản thu NSNN và phân chia các khoản thu cho ngân sách các cấp theo đúng tỷ lệ phần trăm (%) phân chia được cấp có thẩm quyền quyết định đối với từng khoản thu;

- Tổng hợp, lập báo cáo thu NSNN gửi cơ quan tài chính và các cơ quan hữu quan theo chế độ quy định.

- Phối hợp kiểm tra và đối chiếu số liệu thu NSNN với các cơ quan thu đảm bảo chính xác, đầy đủ, kịp thời; xác nhận số liệu thu NSNN theo yêu cầu của các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền.

- Thực hiện hoàn trả các khoản thu NSNN theo yêu cầu của cơ quan tài chính.

Kho bạc Nhà nước nơi đối tượng nộp mở tài khoản có trách nhiệm trích tài khoản tiền gửi của đối tượng nộp theo yêu cầu (bằng văn bản) của cơ quan thu để nộp NSNN theo quy định.

c) Cơ quan tài chính

- Phối hợp với cơ quan thu, Kho bạc Nhà nước trong việc tập trung các khoản thu NSNN; đôn đốc các đối tượng thuộc phạm vi quản lý nộp đầy đủ, kịp thời các khoản thu NSNN vào Kho bạc Nhà nước.

- Kiểm tra, đối chiếu và ra lệnh hoàn trả hoặc đề nghị cấp có thẩm quyền hoàn trả các khoản thu NSNN theo chế độ quy định.

- Phối hợp với Kho bạc Nhà nước rà soát, đối chiếu các khoản thu ngân sách, đảm bảo hạch toán đầy đủ, chính xác, đúng mục lục NSNN và tỷ lệ phân chia cho ngân sách các cấp.

- Thẩm định báo cáo quyết toán thu NSNN của ngân sách cấp dưới; tổng hợp và lập báo cáo quyết toán thu NSNN thuộc phạm vi quản lý theo chế độ quy định.

d) Tổ chức cá nhân có nghĩa vụ nộp NSNN

Kê khai và nộp đầy đủ các khoản phải nộp NSNN theo đúng chế độ; chấp hành nghiêm thông báo thu NSNN của cơ quan thu; thực hiện đúng quy trình, thủ tục nộp NSNN.

Có quyền khiếu nại các vấn đề vi phạm chế độ thu nộp NSNN của các cơ quan chức năng.

đ) Ngân hàng nơi đối tượng nộp mở tài khoản

Có trách nhiệm chuyển tiền theo yêu cầu của đối tượng nộp vào Kho bạc Nhà nước để nộp NSNN; lập và gửi các chứng từ đầy đủ, kịp thời, đúng mẫu biểu do Bộ tài chính quy định để Kho bạc Nhà nước làm căn cứ hạch toán thu NSNN.

Thực hiện trích tài khoản tiền gửi của đối tượng nộp theo yêu cầu (bằng văn bản) của cơ quan thu để nộp NSNN theo quy định.

2.5.1.3. Phương thức thu NSNN

a) Đối với các khoản thuế, phí, lệ phí

Kho bạc Nhà nước trực tiếp thu: các khoản thuế, phí, lệ phí của các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, cá nhân, hộ kinh doanh hoạt động thường xuyên, có địa điểm cố định, thuận lợi cho việc nộp tiền, thì phải nộp trực tiếp vào Kho bạc Nhà nước.

Cơ quan thu trực tiếp thu: thuế, phí, lệ phí của các hộ kinh doanh không cố định, không thường xuyên hoặc địa điểm ở xa mà việc nộp tiền trực tiếp vào Kho bạc Nhà nước có khó khăn. Cơ quan thu có trách nhiệm thu tiền mặt từ đối tượng nộp và nộp toàn bộ số tiền đã thu vào Kho bạc Nhà nước theo quy định.

Đối với các khoản thu ngân sách xã: việc tổ chức thu, nộp ngân sách xã được thực hiện theo quy định của Bộ tài chính theo quy định về quản lý ngân sách xã và các hoạt động tài chính của xã, phường, thị trấn.

b) Đối với các khoản thu tiền phạt

Đối với các khoản thu phạt do đối tượng nộp phạt trực tiếp vào kho bạc Nhà nước; Kho bạc Nhà nước thực hiện thu NSNN theo quy định.

Trường hợp cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xử phạt trực tiếp thu tiền phạt từ đối tượng nộp, cơ quan thu có trách nhiệm nộp đầy đủ, kịp thời vào NSNN qua Kho bạc Nhà nước trên địa bàn theo quy định.

c) Đối với các khoản vay trong nước và ngoài nước

- Các khoản vay trong nước

Đối với các khoản vốn huy động trong nước bằng hình thức phát hành trái phiếu Chính phủ, công trái xây dựng Tổ quốc cho ngân sách trung ương, căn cứ vào số vốn đã huy động, Kho bạc Nhà nước hạch toán cho vay bù đắp bội chi ngân sách trung ương;

Đối với các khoản vốn huy động cho ngân sách cấp tỉnh để cấp phát đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng, căn cứ vào số vốn đã huy động, Kho bạc Nhà nước hạch toán thu ngân sách cấp tỉnh.

Đối với khoản vay trong nước khác, căn cứ vào giấy báo có của Ngân hàng, Kho bạc Nhà nước hạch toán thu NSNN. Các khoản vay của ngân sách cấp nào, thì hạch toán thu ngân sách cấp đó.

- Các khoản vay nước ngoài được đưa vào cân đối NSNN.

Các khoản vay bằng ngoại tệ chuyển về quỹ ngoại tệ của NSNN: Căn cứ giấy báo Có của Ngân hàng, Kho bạc Nhà nước quy đổi ra đồng Việt Nam theo tỷ giá hạch toán

do Bộ tài chính quy định và hạch toán thu Ngân sách trung ương.

Trường hợp vay ngoại tệ không chuyển về quỹ ngoại tệ của NSNN: căn cứ lệnh ghi thu, lệnh ghi chi của Bộ tài chính, Kho bạc NN quy đổi ra đồng Việt Nam theo tỷ giá hạch toán do Bộ tài chính quy định và hạch toán ghi thu, ghi chi NSNN;

Đối với khoản vay bằng vật tư, thiết bị, hàng hoá có giá gốc ngoại tệ: căn cứ lệnh thu của cơ quan tài chính, Kho bạc Nhà nước hạch toán thu NSNN theo quy định.

d) Đối với các khoản thu khác

Thu từ quỹ dự trữ tài chính, thu bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên, thu kết dư NSNN, thu chuyển nguồn từ ngân sách năm trước: Kho bạc Nhà nước căn cứ quyết định của cơ quan tài chính để hạch toán thu NSNN.

Thu từ hoạt động kinh tế của Nhà nước, thu hồi tiền cho vay, hoạt động sự nghiệp, thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, tiền bán hoặc cho thuê tài sản thuộc sở hữu Nhà nước, thu hoàn vốn, thu từ các khoản nộp ngân sách trong hoạt động đầu tư xây dựng cơ bản, thu từ các di sản nhà nước được hưởng, viện trợ không hoàn lại, thanh lý tài sản, bán tài sản tịch thu...việc nộp trực tiếp vào Kho bạc Nhà nước hoặc nộp qua cơ quan thu được thực hiện theo quy định đối với từng khoản thu.

2.5.2. Cấp phát, thanh toán các khoản chi NSNN qua KBNN

2.5.2.1. Nguyên tắc chung

a) Tất cả các khoản chi NSNN phải đều được kiểm tra, kiểm soát trong quá trình cấp phát, thanh toán.

Các khoản chi phải có trong dự toán NSNN được phân bổ, đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức do cấp có thẩm quyền quy định và đã được thủ trưởng đơn vị sử dụng NSNN hoặc người được uỷ quyền quyết định chi. Trường hợp phải qua đấu thầu hoặc thẩm định giá thì phải tổ chức đấu thầu hoặc thẩm định giá theo quy định của pháp luật. Các khoản chi có tính chất thường xuyên được chia đều trong năm để chi; các khoản chi có tính chất thời vụ hoặc chỉ để phát sinh vào một số thời điểm như đầu tư xây dựng cơ bản, mua sắm, sửa chữa lớn và các khoản chi có tính chất không thường xuyên khác phải thực hiện theo dự toán quý được đơn vị dự toán cấp I giao cùng với giao dự toán năm.

b) Mọi khoản chi NSNN được hạch toán bằng đồng Việt Nam theo niên độ ngân sách, cấp ngân sách và mục lục ngân sách.

Các khoản chi NSNN bằng ngoại tệ, hiện vật, ngày công lao động được quy đổi và hạch toán bằng đồng Việt Nam theo tỷ giá ngoại tệ, giá hiện vật, ngày công lao động do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quy định.

c) Các khoản chi NSNN sai chế độ phải được thu hồi.

Căn cứ vào quyết định của cơ quan tài chính hoặc quyết định của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, Kho bạc Nhà nước thực hiện việc thu hồi các khoản chi sai chế độ cho NSNN.

2.5.2.2. Trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị trong việc quản lý, cấp phát và thanh toán các khoản chi NSNN

a) Cơ quan tài chính

Thẩm tra việc phân bổ dự toán NSNN cho các đơn vị sử dụng NSNN. Trường hợp việc phân bổ không phù hợp với

nội dung trong dự toán do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền giao, không đúng chính sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức, thì yêu cầu cơ quan phân bổ ngân sách điều chỉnh lại.

Bố trí nguồn để đáp ứng nhu cầu chi, trường hợp nhu cầu chi vượt quá khả năng thu và huy động của quỹ NSNN, thì cơ quan tài chính phải chủ động thực hiện các biện pháp vay tạm thời theo quy định để đảm bảo nguồn; trường hợp đã thực hiện các giải pháp trên mà vẫn không đáp ứng đủ nhu cầu chi, cơ quan tài chính được yêu cầu (bằng văn bản) Kho bạc Nhà nước tạm dừng việc thanh toán một số khoản chi về mua sắm, sửa chữa theo từng nhiệm vụ cụ thể để đảm bảo cân đối quỹ NSNN, nhưng không ảnh hưởng đến việc tổ chức thực hiện nhiệm vụ chính được giao của đơn vị.

Kiểm tra, giám sát việc thực hiện chi tiêu và sử dụng ngân sách ở các đơn vị sử dụng NSNN, trường hợp phát hiện các khoản chi vượt nguồn cho phép, sai chế độ hoặc đơn vị không chấp hành chế độ báo cáo, thì có quyền yêu cầu Kho bạc Nhà nước tạm dừng thanh toán.

b) Cơ quan Nhà nước ở trung ương và địa phương

Hướng dẫn, theo dõi, kiểm tra việc sử dụng NSNN thuộc ngành, lĩnh vực do cơ quan quản lý và của các đơn vị trực thuộc; định kỳ báo cáo tình hình thực hiện chi NSNN và các báo cáo tài chính khác theo chế độ quy định.

Đơn vị sử dụng NSNN

Tất cả các đơn vị sử dụng NSNN và các tổ chức được NSNN hỗ trợ thường xuyên phải mở tài khoản tại Kho bạc Nhà nước, chịu sự kiểm tra, kiểm soát của cơ quan tài

chính, Kho bạc Nhà nước trong quá trình thực hiện dự toán NSNN được giao và quyết toán NSNN theo đúng chế độ quy định.

Thủ trưởng các đơn vị sử dụng NSNN có trách nhiệm:

- Quyết định chi theo chế độ, tiêu chuẩn và định mức chi trong phạm vi dự toán chi NSNN được cấp có thẩm quyền giao.

- Quản lý, sử dụng NSNN và tài sản Nhà nước theo đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi NSNN; đúng mục đích, tiết kiệm, có hiệu quả. Trường hợp vi phạm, tùy theo tính chất và mức độ, sẽ bị xử lý kỷ luật, xử phạt hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật.

Kho bạc Nhà nước

Kiểm soát các hồ sơ, chứng từ chi và thực hiện chi trả, thanh toán kịp thời các khoản chi NSNN có đủ điều kiện thanh toán theo quy định; tham gia với cơ quan tài chính, cơ quan quản lý Nhà nước có thẩm quyền trong việc kiểm tra tình hình sử dụng NSNN, xác nhận số chi NSNN qua Kho bạc Nhà nước của các đơn vị sử dụng NSNN.

Kho bạc Nhà nước có quyền tạm đình chỉ, từ chối chi trả, thanh toán và thông báo cho đơn vị sử dụng NSNN biết; đồng thời, chịu trách nhiệm về quyết định của mình trong các trường hợp sau:

- Chi không đúng mục đích, đối tượng theo dự toán được duyệt.

- Chi không đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định.

- Không đủ các điều kiện chi theo quy định.

Kho bạc Nhà nước có trách nhiệm tạm dừng thanh toán yêu cầu của cơ quan tài chính (bằng văn bản) đối với các trường hợp quy định đã nói ở trên.

2.5.2.3. Kiểm soát các khoản tạm ứng và thanh toán vốn cho khối lượng công việc hoàn thành

a. Kiểm soát tạm ứng vốn

Nhận được đề nghị tạm ứng, cán bộ thanh toán kiểm tra tính hợp lý, hợp lệ, mức vốn đề nghị tạm ứng theo quy định, ghi đầy đủ các chỉ tiêu, ký vào Giấy đề nghị tạm ứng, Giấy rút vốn đầu tư và báo cáo Trưởng phòng thanh toán vốn đầu tư. Trên cơ sở nguồn vốn hiện có, Trưởng phòng thanh toán vốn đầu tư ký và trình Giám đốc Kho bạc Nhà nước duyệt. Sau khi được phê duyệt, phòng Thanh toán vốn đầu tư chuyển Giấy rút vốn đầu tư cho phòng Kế toán. Sau khi làm xong thủ tục tạm ứng, kế toán lưu 1 liên giấy rút vốn đầu tư, 2 liên còn lại phòng Kế toán chuyển lại phòng thanh toán vốn đầu tư để lưu hồ sơ dự án và trả chủ đầu tư. Trường hợp vốn chấp nhận tạm ứng khác mức đề nghị tạm ứng, sau khi báo cáo Trưởng phòng Thanh toán vốn đầu tư, cán bộ thanh toán trả lại tài liệu để chủ đầu tư lập lại Giấy rút vốn đầu tư.

b. Kiểm soát thanh toán vốn cho khối lượng công việc hoàn thành.

Nói chung, khi nhận đủ tài liệu, cán bộ thanh toán tiến hành kiểm tra, thống nhất số liệu và kết quả tính toán với chủ đầu tư, xác định số vốn thanh toán, số vốn tạm ứng cần phải thu hồi, tên đơn vị được hưởng; ghi đầy đủ các chỉ tiêu, ký vào Phiếu giá hoặc bảng kê thanh toán, Giấy rút vốn đầu tư, Giấy đề nghị thanh toán tạm ứng vốn đầu tư

(nếu có thanh toán tạm ứng) và báo cáo Trưởng phòng Thanh toán vốn đầu tư. Trên cơ sở nguồn vốn hiện có, Trưởng phòng Thanh vốn đầu tư ký trình Giám đốc Kho bạc Nhà nước duyệt. Sau khi được duyệt, phòng thanh toán vốn đầu tư chuyển Giấy rút vốn đầu tư, Giấy đề nghị thanh toán tạm ứng vốn đầu tư (nếu có thanh toán tạm ứng) cho phòng kế toán. Sau khi làm xong thủ tục thanh toán, thu hồi tạm ứng, kế toán lưu 1 liên Giấy rút vốn đầu tư, 1 liên Giấy đề nghị thanh toán tạm ứng vốn đầu tư (nếu có thanh toán tạm ứng), tài liệu còn lại phòng Kế toán chuyển lại phòng Thanh toán vốn đầu tư để lưu hồ sơ dự án và trả chủ đầu tư. Trường hợp vốn chấp nhận tạm ứng khác mức đề nghị tạm ứng, sau khi báo cáo Trưởng phòng Thanh toán vốn đầu tư, cán bộ thanh toán trả lại tài liệu để chủ đầu tư lập lại Giấy rút vốn đầu tư.

2.5.2.4. Đối với các khoản chi thường xuyên thuộc quyền tự chủ của các đơn vị sự nghiệp công lập

a) Điều kiện cấp phát thanh toán

Kho bạc Nhà nước chỉ thực hiện cấp phát, thanh toán cho đơn vị khi có đủ các điều kiện sau

- Đã có quyết định giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế tài chính; quyết định phân loại đơn vị sự nghiệp; mức NSNN bảo đảm thường xuyên của cơ quan có thẩm quyền cho đơn vị sự nghiệp thực hiện chế độ tự chủ (đối với đơn vị đảm bảo một phần chi phí hoạt động, đơn vị sự nghiệp được NSNN bảo đảm toàn bộ kinh phí hoạt động).

- Trường hợp đơn vị sự nghiệp chưa gửi Quyết định giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính của cơ quan có thẩm quyền, Quy chế chi tiêu nội bộ cho Kho bạc Nhà nước nơi đơn vị mở tài khoản giao dịch; Kho bạc Nhà nước thực hiện kiểm soát, thanh toán cho đơn vị theo các chế độ, chỉ tiêu hiện hành do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành.

- Đã có trong dự toán được cơ quan có thẩm quyền giao.

Trường hợp đầu năm ngân sách, dự toán ngân sách và phương án phân bổ dự toán ngân sách chưa được cơ quan có thẩm quyền quyết định hoặc phải điều chỉnh dự toán ngân sách theo quy định, Kho bạc Nhà nước tạm cấp kinh phí cho đơn vị theo quy định của Bộ tài chính.

- Đã được thủ trưởng đơn vị hoặc người được ủy quyền quyết định chi.

- Đúng tiêu chuẩn, định mức, chế độ chi tiêu do cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc đơn vị quy định.

- Có đầy đủ hồ sơ, chứng từ hợp pháp, hợp lệ theo quy định liên quan đến từng khoản chi, kể cả đối với các khoản chi thực hiện theo quy chế chi tiêu nội bộ của đơn vị (trừ các khoản thanh toán văn phòng phẩm, thanh toán công tác phí được đơn vị thực hiện chế độ tự chủ khoán theo quy chế chi tiêu nội bộ; khoản thanh toán tiền cước sử dụng điện thoại công vụ tại nhà riêng và điện thoại di động hàng tháng theo hướng dẫn của Bộ tài chính).

- Tài khoản tiền gửi, tài khoản dự toán của đơn vị sự nghiệp thực hiện chế độ tự chủ còn đủ số dư để thanh toán.

b) Kiểm soát thanh toán

Hồ sơ thanh toán

Khi có nhu cầu thanh toán, ngoài các hồ sơ gửi một lần vào đầu năm như: dự toán chi NSNN, Quy chế chi tiêu nội bộ (gửi vào năm đầu thực hiện chế độ tự chủ và gửi khi có bổ sung, sửa đổi)...; đơn vị sự nghiệp thực hiện chế độ tự chủ gửi Kho bạc Nhà nước nơi giao dịch các hồ sơ, tài liệu, chứng từ có liên quan đến từng lần thanh toán, bao gồm:

- Giấy rút dự toán NSNN ghi rõ nội dung chi thuộc nguồn kinh phí chi thường xuyên và chi tiết theo đúng quy định của mục lục NSNN làm căn cứ để Kho bạc Nhà nước kiểm soát và hạch toán chi NSNN;

- Các hồ sơ, chứng từ khác phù hợp tính chất của từng khoản chi theo quy định.

Kho bạc Nhà nước kiểm soát hồ sơ thanh toán của đơn vị, bao gồm:

- Kiểm soát, đối chiếu các khoản chi so với dự toán NSNN được giao, đảm bảo các khoản chi có trong dự toán chi NSNN được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền giao cho đơn vị sự nghiệp để thực hiện chế độ tự chủ;

- Kiểm tra, kiểm soát tính hợp pháp, hợp lệ của các hồ sơ, chứng từ theo quy định đối với từng khoản chi.

- Kiểm tra, kiểm soát các khoản chi đảm bảo đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi NSNN do cơ quan NN có thẩm quyền quy định hoặc theo chế độ tự chủ;

- Đối với các khoản chi bằng tiền mặt, ngoài việc kiểm soát theo các quy định nêu trên, Kho bạc Nhà nước còn phải thực hiện việc kiểm soát thanh toán bằng tiền mặt theo đúng quy định.

- Sau khi kiểm soát hồ sơ, chứng từ chi đơn vị thực hiện chế độ tự chủ, Kho bạc Nhà nước thực hiện;

- Trường hợp đảm bảo đầy đủ các điều kiện chi trả theo quy định, Kho bạc Nhà nước thực hiện chi trả, thanh toán cho đơn vị thực hiện chế độ tự chủ theo quy định.

- Trường hợp chưa đủ điều kiện thanh toán, nhưng thuộc đối tượng được tạm ứng, Kho bạc Nhà nước làm thủ tục tạm ứng cho đơn vị thực hiện chế độ tự chủ theo quy định.

- Trường hợp không đủ điều kiện chi theo quy định. Kho bạc Nhà nước được phép từ chối chi trả, thanh toán và thông báo rõ lý do để đơn vị sự nghiệp thực hiện chế độ tự chủ biết; đồng thời, chịu trách nhiệm về quyết định từ chối thanh toán của mình.

CHƯƠNG 3
TÀI CHÍNH CÁC ĐƠN VỊ SỬ DỤNG
KINH PHÍ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

3.1. QUẢN LÝ TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI CÁC ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH SỰ NGHIỆP

3.1.1. Một số vấn đề chung về đơn vị hành chính sự nghiệp

3.1.1.1. Khái niệm

Đơn vị HCSN là đơn vị do Nhà nước quyết định thành lập nhằm thực hiện một nhiệm vụ chuyên môn nhất định hay quản lý nhà nước về một lĩnh vực nào đó (các cơ quan chính quyền, cơ quan quyền lực nhà nước, cơ quan quản lý nhà nước theo ngành, các tổ chức đoàn thể...) hoạt động bằng nguồn kinh phí ngân sách nhà nước cấp, cấp trên cấp toàn bộ hoặc cấp một phần kinh phí và các nguồn khác đảm bảo *theo nguyên tắc không bồi hoàn trực tiếp* nhằm thực hiện nhiệm vụ của Đảng và Nhà nước giao cho từng giai đoạn.

- Đơn vị HCSN là đơn vị được NSNN trang trải toàn bộ hoặc một phần nguồn tài chính nên có đặc điểm sau đây:

3.1.1.2. Đặc điểm

- Nguồn chi trả cho các hoạt động của đơn vị HCSN theo dự toán được cấp có thẩm quyền giao và được NSNN cấp toàn bộ hoặc một phần dự toán được duyệt. Đơn vị phải lập dự toán thu, chi theo các định mức, chế độ tiêu chuẩn do Nhà nước qui định. Các đơn vị HCSN trong cùng

một ngành theo một hệ thống dọc được chia thành các đơn vị dự toán các cấp như sau:

- + Đơn vị dự toán cấp I là cấp trên trực tiếp duyệt và cấp dự toán cho đơn vị dự toán cấp II và cấp III trực thuộc;
- + Đơn vị dự toán cấp II là cấp trên trực tiếp duyệt vấp cấp dự toán cho đơn vị dự toán cấp III;
- + Đơn vị dự toán cấp III là đơn vị dự toán trực tiếp chi tiêu;

Và đơn vị dự toán cấp dưới của cấp III.

3.1.1.3. Phân loại đơn vị HCSN

Việc phân loại đơn vị HCSN nhằm xác định rõ vai trò vị trí mà mỗi cấp chính quyền của cơ quan sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước theo định mức, tiêu chuẩn chế độ hiện hành theo luật NSNN.

3.1.1.3.1. Các cơ quan Nhà nước bao gồm

- Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ;
 - Dự toán cấp II và cấp III trực thuộc
- Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chủ tịch nước;
- Tòa án nhân dân các cấp; Viện Kiểm soát nhân dân các cấp;
- Văn phòng Hội đồng nhân dân, Văn phòng Ủy ban nhân dân; các cơ quan chuyên môn thuộc UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc TW.
- Văn phòng HĐND, Văn phòng UBND; Các cơ quan chuyên môn thuộc UBND các quận, huyện, thành phố, thị xã thuộc tỉnh, thành phố thuộc TW; UBND xã, phường.

3.1.1.3.2. Các đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực Giáo dục - Đào tạo, Y tế, Văn hóa - Thông tin, Thể dục thể thao, sự nghiệp Nông - Lâm, Ngư nghiệp, Thủy lợi, sự

nghiệp kinh tế khác.

Theo quyết định của cấp có thẩm quyền thì các đơn vị sự nghiệp công lập gồm: Đơn vị sự nghiệp không có nguồn thu và đơn vị sự nghiệp tự đảm bảo một phần chi thường xuyên và đơn vị thu đảm bảo toàn bộ chi thường xuyên.

3.1.1.3.3. Các tổ chức đoàn thể xã hội được NSNN hỗ trợ một phần kinh phí để hoạt động gồm:

- + Mặt trận Tổ quốc Việt Nam;
- + Liên đoàn Lao động Việt Nam;
- + Đoàn Thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh;
- + Hội Cựu chiến binh Việt Nam;
- + Hội Nông dân Việt Nam;
- + Hội, đoàn thể khác được NSNN hỗ trợ kinh phí theo quy định của pháp luật.

3.1.1.4. Nhiệm vụ quản lý tài chính của các đơn vị HCSN

- Lập dự toán thu, chi NSNN trong phạm vi được cấp thẩm quyền giao hàng năm;

- Tổ chức chấp hành dự toán thu, chi tài chính hàng năm theo chế độ chính sách của Nhà nước; chủ trì hoặc phối hợp với các ngành hữu quan xây dựng các chế độ chi tiêu đặc thù của ngành, lĩnh vực, địa phương theo sự uỷ quyền của cơ quan có thẩm quyền;

- Thực hiện quản lý sử dụng tài sản Nhà nước giao cho cơ quan, đơn vị;

- Chấp hành chế độ kế toán thống kê theo pháp luật;

- Lập báo cáo quyết toán thu chi tài chính quý và năm về tình hình sử dụng các nguồn tài chính của cơ quan, đơn vị theo luật NSNN.

3.1.1.5. Nguyên tắc quản lý tài chính

- Phải đảm bảo kinh phí thường xuyên theo chế độ, định mức, tiêu chuẩn của Nhà nước hoặc theo chế độ, định mức, tiêu chuẩn chi tiêu nội bộ để các đơn vị hoạt động liên tục đồng thời phải triệt để tiết kiệm chi;

- Quản lý kinh phí thuộc cơ quan, đơn vị nào là trách nhiệm của đơn vị mà trước hết là trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan, đơn vị;

- Tôn trọng dự toán năm được duyệt: Trong quá trình chấp hành dự toán các đơn vị phải tuân thủ dự toán năm đã được duyệt. Trong trường hợp cần điều chỉnh dự toán thì phải được cơ quan có thẩm quyền cho phép nhưng không được làm thay đổi tổng mức dự toán do cấp thẩm quyền phê duyệt. Trong trường hợp có biến động khách quan làm thay đổi dự toán sẽ được NSNN bổ sung theo thủ tục quy định của Luật NSNN để đảm bảo cho các đơn vị HCSN hoàn thành tốt các nhiệm vụ được giao.

3.1.1.6. Phương pháp quản lý tài chính

Việc quản lý tài chính các đơn vị sử dụng kinh phí NSNN cần phải áp dụng những phương pháp thích hợp đối với từng đơn vị dự toán theo chế độ tài chính do cơ quan có thẩm quyền ban hành - Hiện nay có 4 phương pháp quản lý tài chính sau:

3.1.1.6.1. Phương pháp thu đủ, chi đủ

Phương pháp này áp dụng cho những đơn vị HCSN có nguồn thu không lớn theo đó mọi nhu cầu chi tiêu của đơn vị được NSNN cấp phát theo dự toán đã được duyệt. Đồng thời mọi khoản thu phát sinh trong quá trình hoạt động đơn vị phải nộp vào NSNN theo quy định. Phương pháp này

hiện nay không phù hợp với cơ chế quản lý tài chính mới, hạn chế quyền tự chủ, sáng tạo của đơn vị và tạo tâm lý y lại trông chờ vào NSNN.

3.1.1.6.2. Phương pháp thu, chi chênh lệch

Phương pháp này áp dụng cho những đơn vị HCSN có nguồn thu khá lớn, phát sinh thường xuyên và ổn định, theo đó đơn vị được quyền giữ lại các khoản thu của mình để chi tiêu theo dự toán và chế độ quản lý tài chính Nhà nước quy định, NSNN chỉ đảm bảo phần chênh lệch thiếu, các đơn vị phải làm nghĩa vụ đối với NSNN (nếu có).

Phương pháp này phù hợp với yêu cầu đổi mới cơ chế quản lý tài chính ở nước ta hiện nay, phát huy được tính tích cực, chủ động của các đơn vị trong quá trình khai thác nguồn thu, đáp ứng kịp thời nhu cầu chi tiêu của đơn vị.

3.1.1.6.3. Phương pháp quản lý theo định mức

Để tăng cường quản lý chi tiêu ngân sách có hiệu quả cần thiết phải quản lý theo định mức cho từng nhóm chi, mục chi hoặc cho mỗi đối tượng cụ thể, theo đó có các định mức tổng hợp và định mức chi tiết cho từng lĩnh vực chi tiêu HCSN.

3.1.2. Nội dung thu, chi và quyết toán thu – chi tài chính đối với các đơn vị hành chính sự nghiệp.

3.1.2.1. Nội dung thu: Để đảm bảo cho đơn vị HCSN hoạt động bình thường nhằm hoàn thành nhiệm vụ được giao; vì vậy cần phải có nguồn tài chính của NSNN cấp phát theo dự toán được duyệt hàng năm và nguồn thu do đơn vị thực hiện. Các nguồn thu đó gồm có:

3.1.2.1.1. Thu từ NSNN: Nguồn đảm bảo chi HCSN bao gồm: Ngân sách Trung ương và Ngân sách địa phương.

Ngân sách địa phương bao gồm Ngân sách của đơn vị hành chính các cấp có HĐND và UBND theo quy định của Luật Tổ chức HĐND.

3.1.2.1.2. Nguồn thu sự nghiệp của đơn vị (Còn gọi là nguồn tự thu của các đơn vị) dưới hai hình thức:

- *Thu phí, lệ phí* thuộc NSNN (Phần được để lại cho đơn vị theo quy định) mức thu phí, lệ phí, tỷ lệ nguồn thu được để lại cơ quan, đơn vị sử dụng và nội dung chi thực hiện theo quy định của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền đối với từng loại phí và lệ phí;

- *Thu từ hoạt động sản xuất, cung ứng dịch vụ* (Chủ yếu đối với các đơn vị SN được cấp bổ sung một phần kinh phí hoặc tự trang trải kinh phí) chế độ thu từ các hoạt động này áp dụng theo Nghị định 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ, mức thu do Thủ trưởng đơn vị quyết định theo nguyên tắc đảm bảo bù đắp chi phí, làm nghĩa vụ với Nhà nước (Nếu có) và có tích lũy.

3.1.2.1.3. Các nguồn thu khác theo quy định của pháp luật như: Viện trợ, vay (Kể cả ODA), kinh phí ủng hộ của các cá nhân và tổ chức theo quy định của pháp luật.

3.1.2.2. Nội dung chi

- Đơn vị HCSN sử dụng kinh phí NSNN cấp để chi tiêu phải tuân thủ các cơ chế quản lý tài chính theo luật NSNN và theo đúng định mức, tiêu chuẩn chế độ hiện hành. Việc chi tiêu được thực hiện theo nội dung sau đây:

3.1.2.2.1. Chi hoạt động thường xuyên:

- Chi cho con người: Tiền lương, tiền công, phụ cấp lương, đóng BHXH, BHYT, kinh phí công đoàn, phúc lợi tập thể, tiền thưởng...

- Chi quản lý hành chính: Vật tư văn phòng, dịch vụ công cộng, thông tin liên lạc, điện nước cơ quan, công tác phí, hội nghị phí...

- Chi hoạt động nghiệp vụ (còn gọi là chi đặc thù của từng đơn vị), như: chi thuốc, máu, dịch truyền của ngành Y tế, chi biên soạn giáo trình, tài liệu học tập của ngành Giáo dục - Đào tạo,... chi cho vận động viên, huấn luyện viên của ngành Thể dục thể thao...

- Chi mua sắm tài sản sửa chữa, duy tu, bảo dưỡng thường xuyên cơ sở vật chất, nhà cửa, máy móc thiết bị...

- Chi thường xuyên khác.

Chi thường xuyên của các đơn vị sự nghiệp có thu, ngoài các khoản trên đây còn thêm 2 khoản sau:

- Chi tổ chức thu phí và lệ phí;

- Chi hoạt động sản xuất, cung ứng dịch vụ, kể cả chi nộp thuế, trích khấu hao TSCĐ (nếu có).

3.1.2.2.2. Chi hoạt động không thường xuyên:

- Chi thực hiện các đề tài nghiên cứu khoa học cấp Nhà nước, cấp Bộ, cấp Ngành;

- Chi chương trình, mục tiêu quốc gia, chi dự án do cấp thẩm quyền giao;

- Chi thực hiện tình giản biên chế theo chủ trương của Nhà nước quy định;

- Chi đầu tư phát triển gồm: Chi đầu tư xây dựng cơ sở vật chất; mua sắm trang thiết bị, sửa chữa lớn TSCĐ theo dự toán được giao;

- Chi thực hiện nhiệm vụ đột xuất được cấp có thẩm quyền giao;

- Các khoản chi không thường xuyên khác như: Chi

vốn đối ứng dự án từ NSNN...

3.1.2.3. Quyết toán thu, chi tài chính

Quyết toán là quá trình nhằm kiểm tra, rà soát, chỉnh lý các số liệu đã được phản ánh sau một kỳ chấp hành dự toán, qua đó phân tích, đánh giá kết quả chấp hành dự toán nhằm rút ra những kinh nghiệm và bài học cần thiết cho kỳ chấp hành dự toán tiếp sau.

Trong quá trình quyết toán đơn vị phải lập đầy đủ các báo cáo tài chính theo quy định, báo cáo quyết toán của đơn vị không được để xảy ra tình trạng quyết toán chi lớn hơn dự toán được giao và phải có bản thuyết minh chi tiết kèm theo.

Về mẫu biểu, trình tự và phương pháp lập báo cáo quyết toán, duyệt và thông báo quyết toán, thẩm định quyết toán đơn vị HCSN thực hiện theo quy định cơ chế quản lý tài chính của Bộ Tài chính.

3.1.3. Quản lý quỹ lương trong đơn vị HCSN

Trong đơn vị HCSN tiền lương giữ vị trí quan trọng, là khối lượng tiền tệ nhất định bù đắp lại hao phí sức lao động của công chức nhà nước. Quỹ tiền lương nằm trong tổng dự toán của đơn vị HCSN được cấp trên phê duyệt.

3.1.3.1. Nội dung quỹ tiền lương

3.1.3.1.1. Tiền lương chính: Là phần tiền lương trả cho công chức, viên chức theo ngạch bậc do Nhà nước quy định. Theo quy định hiện nay hệ thống bảng lương áp dụng cho các đơn vị HCSN như sau:

- Hệ thống bảng lương công chức, viên chức được quy định theo ngành có các ngạch và trong mỗi ngạch có các bậc lương thâm niên;

- Ngạch phản ánh nội dung công việc và trình độ công chức, viên chức theo tiêu chuẩn chuyên môn nghiệp vụ;

- Bậc lương theo ngạch thể hiện thâm niên của công chức, viên chức theo ngạch đó. Căn cứ vào ngạch, bậc của công chức để xác định tiền lương chính tương ứng của công chức đó dựa vào công thức sau:

Tiền lương chính; 1 người/1 tháng =

Mức lương; tối thiểu x Hệ số lương; của công chức

- Thành phần tiền lương chính bao gồm:
- + Tiền lương biên chế của công chức theo ngạch bậc;
- + Tiền lương tập sự;
- + Tiền lương hợp đồng dài hạn;
- + Tiền lương dôi ra ngoài biên chế;
- + Tiền lương khác.

3.1.3.1.2. Phụ cấp lương: Là phần tiền lương trả thêm ngoài phần tiền lương chính nhằm bù đắp thêm hao phí sức lao động cho người lao động theo yêu cầu của công việc trong những trường hợp riêng theo quy định, gồm 2 loại:

(1) **Phụ cấp thường xuyên:** Là khoản phụ cấp được tính và trả cho tất cả các tháng trong năm.

(2) **Phụ cấp không thường xuyên:** Là khoản phụ cấp chỉ được tính khi có sự việc, hoạt động đó xảy ra.

(3) **Phụ cấp lương bao gồm:**

- + Phụ cấp thâm niên vượt khung;
- + Phụ cấp kiêm nhiệm chức danh lãnh đạo;
- + Phụ cấp khu vực;
- + Phụ cấp thu hút;
- + Phụ cấp lưu động;
- + Phụ cấp độc hại nguy hiểm;

+ Phụ cấp đặc thù theo nghề hoặc công việc.

3.1.3.2. Yêu cầu của công tác quản lý quỹ lương

- Đảm bảo sử dụng quỹ tiền lương hợp lý, đúng mục đích và tiết kiệm. Đảm bảo thực hiện đúng các chính sách, chế độ và nguyên tắc về lao động và tiền lương;

- Thông qua công tác quản lý quỹ tiền lương góp phần vào việc thực hiện cải tiến công tác tổ chức và lề lối làm việc. Việc thực hiện tốt các yêu cầu trên nhằm góp phần vào việc ổn định lưu thông tiền tệ, ổn định kinh tế, xã hội, nâng cao đời sống của người lao động.

3.1.3.3. Nguyên tắc quản lý quỹ lương trong các đơn vị HCSN

Đơn vị phải chấp hành đúng quỹ tiền lương được duyệt tương ứng với số công chức, viên chức được giao theo chỉ tiêu biên chế hàng năm. Nghiêm cấm việc sử dụng quỹ tiền lương cho các mục đích khác và ngược lại.

Việc chi trả quỹ tiền lương thực hiện đồng thời với việc trích nộp BHXH, BHYT và các khoản trích nộp khác theo quy định. Việc lập dự toán, cấp phát và hạch toán quỹ tiền lương phải đúng chương, loại, khoản, nhóm mục, mục, tiểu mục của mục lục NSNN. Việc cấp phát, thanh toán quỹ tiền lương ở đơn vị HCSN phải chịu sự kiểm tra, kiểm soát của cơ quan Tài chính và cơ quan KBNN theo quy định hiện hành.

3.1.3.4. Tổ chức công tác quản lý quỹ tiền lương trong đơn vị HCSN

Việc tổ chức công tác quản lý quỹ tiền lương trong đơn vị HCSN là một mắt khâu nghiệp vụ quản lý cần thiết theo quy trình đã được quy định; trong đó có 2 khâu quan trọng

là lập dự toán quỹ tiền lương và tổ chức chi trả tiền lương:

3.1.3.4.1. Lập dự toán quỹ tiền lương năm kế hoạch

Tổng quỹ tiền lương của đơn vị trong năm kế hoạch được xác định theo công thức sau:

$$\text{Tổng quỹ lương năm kế hoạch} = \text{Tổng tiền lương chính năm kế hoạch} + \text{Tổng các khoản phụ cấp lương năm kế hoạch}$$

Trong đó:

- Tổng tiền lương chính có hai cách tính:

- Cách 1:

$$\text{Tiền lương chính năm kế hoạch} = \text{Tiền lương chính bình quân một CBCNV} \times \text{Số lao động có mặt bình quân năm kế hoạch}$$

- Cách 2:

$$\text{Tiền lương chính năm kế hoạch} = \text{Tiền lương chính đầu năm kế hoạch} + \text{Tiền lương chính tăng trong năm kế hoạch} - \text{Tiền lương chính giảm trong năm kế hoạch}$$

3.1.3.4.2. Tổ chức chi trả tiền lương

Công tác chi trả tiền lương ở đơn vị được tiến hành theo các bước sau:

- Bước 1: Lập sổ thanh toán với CBCNV;
- Bước 2: Lập giấy đề nghị rút tiền lương (định kỳ);
- Bước 3: Lập giấy rút kinh phí trả lương kiêm lĩnh tiền mặt (định kỳ);
- Bước 4: Lập phiếu thu tiền mặt (định kỳ);
- Bước 5: Lập phiếu chi tiền mặt (định kỳ);

- Bước 6: Căn cứ vào sổ thanh toán với CBCNV để chi trả tiền lương (định kỳ).

3.1.3.4.3. Riêng đối với cơ quan hành chính Nhà nước thực hiện tự chủ tự chịu trách nhiệm về biên chế và kinh phí quản lý hành chính và đơn vị sự nghiệp công lập thì cách xác định quỹ lương, công thức tính quỹ lương cho đơn vị và cá nhân, quy chế trả lương áp dụng theo các văn bản hiện hành do cấp có thẩm quyền ban hành.

3.1.4. Quản lý tài sản trong đơn vị HCSN

TSCĐ trong đơn vị HCSN do nhiều nguồn hình thành do mua sắm, biếu tặng, điều động từ đơn vị khác đến... Có giá trị tài chính khá lớn. Do vậy quản lý TSCĐ trong đơn vị HCSN phải đảm bảo yêu cầu sau đây:

3.1.4.1. Yêu cầu

- Thúc đẩy tiết kiệm chi NSNN, góp phần làm cho đơn vị hoàn thành nhiệm vụ được giao;
- Tài sản phải được sử dụng đúng mục đích, chế độ tiêu chuẩn, định mức. Không được sử dụng vào mục đích cá nhân, kinh doanh và các mục đích khác, trừ trường hợp có quy định riêng;
- Tài sản được quản lý cả về mặt số lượng, chất lượng và giá trị. Trên cơ sở đó có kế hoạch xây dựng, mua sắm, sửa chữa, cải tạo, sử dụng và thanh lý theo đúng quy định của Nhà nước.

3.1.4.2. Quản lý tài sản cố định

Theo chế độ quản lý tài chính và chuẩn mực kế toán hiện hành của Bộ Tài chính về chế độ quản lý, sử dụng và tính hao mòn TSCĐ: TSCĐ là tư liệu lao động và tài sản khác có đủ tiêu chuẩn sau:

+ Có giá trị (nguyên giá) từ 10.000.000 đồng (Mười triệu đồng) trở lên;

+ Chắc chắn phát huy được hiệu quả.

+ Thời gian sử dụng từ một năm trở lên.

- Đối với các tư liệu lao động có thời gian sử dụng trên 1 năm nhưng không đủ tiêu chuẩn về mặt giá trị (dưới 10 triệu) vẫn được quy định là TSCĐ theo quy định của cấp có thẩm quyền.

Riêng đối với đơn vị sự nghiệp công lập áp dụng Nghị định 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế tài chính thì TSCĐ đưa vào bộ phận sản xuất, cung ứng dịch vụ được quản lý, sử dụng và trích khấu hao theo Quyết định số 206/2003/QĐ-BTC ngày 12/12/2003 của Bộ Tài chính về chế độ quản lý, sử dụng và trích khấu hao TSCĐ.

3.1.4.2.1. Nội dung quản lý TSCĐ

3.1.4.2.1.1. Phân loại TSCĐ theo hình thái biểu hiện

(1) TSCĐ hữu hình: Là TSCĐ có hình thái vật chất, bao gồm:

- *Nhà cửa, vật kiến trúc*: Phản ánh giá trị của các TSCĐ là nhà cửa, vật kiến trúc, gồm:

+ Nhà cửa: Nhà làm việc, nhà hát, nhà bảo tàng, thư viện, hội trường, câu lạc bộ, cung văn hóa, nhà thi đấu thể thao, phòng nghiên cứu, thí nghiệm, thực hành, lớp học, nhà trẻ, nhà mẫu giáo, nhà để khám bệnh và điều trị cho bệnh nhân, nhà nghỉ, nhà an dưỡng, nhà để xe, máy, thiết bị, khí tài, nhà kho, chuồng trại gia súc,...

+ Vật kiến trúc: Gồm giếng khoan, giếng đào, sân chơi,

sân phơi, bể chứa, cầu cống, hệ thống cấp thoát nước, đê, đập, đường xá (do đơn vị đầu tư xây dựng), sân vận động, bể bơi, trường bắn, các lăng tẩm, tượng đài, tường rào bao quanh,...

- *Máy móc, thiết bị*: Phản ánh giá trị các loại TSCĐ là máy móc, thiết bị dùng cho công tác chuyên môn của đơn vị, như: Máy móc, thiết bị phục vụ trong ngành văn hóa, thông tin, tuyên truyền, phục vụ cho công tác nghiên cứu, thực hành, thí nghiệm, phục vụ công tác khám, chữa bệnh, học tập, giảng dạy, thăm dò, khảo sát... và kể cả những máy móc thiết bị sử dụng cho hoạt động sản xuất, kinh doanh phục vụ nhu cầu phúc lợi của đơn vị.

- *Phương tiện vận tải, truyền dẫn*: Phản ánh giá trị các phương tiện vận tải, truyền dẫn dùng cho công tác chuyên môn và các công việc khác (sản xuất, kinh doanh, phúc lợi đời sống...) của đơn vị, gồm: xe máy, ô tô, tàu, thuyền, xe bò, xe ngựa, xe lam, đường ống... và các thiết bị truyền dẫn (thông tin, điện nước...)

- *Thiết bị, dụng cụ quản lý*: Phản ánh giá trị các loại thiết bị và dụng cụ sử dụng trong công tác quản lý và văn phòng, như: Két đựng tiền, ti vi, tủ lạnh, máy tính, đồ gỗ cao cấp có đủ tiêu chuẩn TSCĐ, thiết bị, dụng cụ đo lường, kiểm tra chất lượng, hút ẩm, hút bụi, chống mối mọt...

- *Cây lâu năm, súc vật làm việc và cho sản phẩm*: Phản ánh giá trị các loại TSCĐ là cơ thể sống, cây lâu năm, súc vật làm việc và súc vật cho sản phẩm, vườn cây cảnh, súc vật cảnh...

- *TSCĐ khác*: Phản ánh giá trị các loại TSCĐ hữu hình khác chưa phản ánh ở các tài khoản nêu trên (Chủ

yếu là TSCĐ mang tính đặc thù) như: Tác phẩm nghệ thuật, sách báo khoa học, kỹ thuật trong các thư viện và sách báo phục vụ cho công tác chuyên môn, các vật phẩm trưng bày trong các nhà bảo tàng...

3.1.1.2.1.2. Phân loại TSCĐ theo mục đích và tình hình sử dụng

Theo cách phân loại này, TSCĐ của đơn vị gồm các loại sau:

- + TSCĐ dùng cho hoạt động hành chính - sự nghiệp;
- + TSCĐ dùng cho hoạt động chương trình, dự án, đề tài;
- + TSCĐ chuyên dùng cho hoạt động sản xuất, cung ứng dịch vụ;
- + TSCĐ dùng cho mục đích phúc lợi;
- + TSCĐ chờ xử lý (không còn sử dụng được hoặc không cần dùng).

Cách phân loại này nhằm xác định tình trạng thực tế TSCĐ sử dụng vào các mục đích hoạt động của đơn vị.

3.1.4.2.1.3. Định kỳ tiến hành trích khấu hao TSCĐ theo quy định hiện hành

3.1.4.2.2. Đánh giá tài sản cố định

Đánh giá TSCĐ là việc tính toán để xác định giá trị TSCĐ theo những nguyên tắc nhất định. Theo nguyên tắc tính giá, TSCĐ được phản ánh theo 3 chỉ tiêu:

- Nguyên giá (giá trị ban đầu);
- Giá trị hao mòn TSCĐ;
- Giá trị còn lại.

3.1.4.2.3. Kiểm kê TSCĐ: Hàng năm tiến hành việc kiểm kê TSCĐ cùng với thời gian khóa sổ làm quyết toán

niên độ

3.1.4.3. Quản lý vật liệu, dụng cụ

Vật liệu, dụng cụ ở các đơn vị HCSN là một yếu tố vật chất cần thiết phục vụ cho các hoạt động HCSN theo chức năng nhiệm vụ được giao. Để đảm bảo vật liệu cho quá trình hoạt động của đơn vị cũng như nâng cao hiệu quả sử dụng kinh phí cho Nhà nước, đơn vị cần phải xây dựng định mức sử dụng vật liệu cho từng loại công việc trong từng thời gian nhất định. Cùng với việc xây dựng định mức sử dụng vật liệu, đơn vị phải xây dựng quy chế quản lý quá trình mua, bảo quản và sử dụng. Đối với những đơn vị lớn, cần phải dự trữ vật liệu thì phải có kho bảo quản và khi nhập vật liệu phải tiến hành kiểm nghiệm vật liệu, căn cứ vào biên bản kiểm nghiệm để lập phiếu nhập kho vật liệu và khi xuất kho phải có phiếu xuất kho. Xuất vật liệu sử dụng phải căn cứ vào định mức sử dụng vật liệu, dụng cụ hoặc căn cứ vào bảng dự trữ vật liệu đã được thủ trưởng cơ quan xét duyệt.

3.2. QUẢN LÝ TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC

3.2.1. Một số vấn đề chung về quản lý hành chính tài chính đối với các cơ quan nhà nước.

3.2.1.1. Khái niệm

Cơ quan nhà nước là: Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chủ tịch nước; Tòa án nhân dân các cấp; Viện Kiểm soát nhân dân các cấp; Văn phòng Hội đồng nhân dân, Văn

phòng Ủy ban nhân dân; các cơ quan chuyên môn thuộc UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc TW; Văn phòng HĐND, Văn phòng UBND; Các cơ quan chuyên môn thuộc UBND các quận, huyện, thành phố, thị xã thuộc tỉnh, thành phố thuộc TW.

Cơ quan Nhà nước hoạt động bằng nguồn kinh phí NSNN cấp, cấp trên cấp hoặc các nguồn khác theo nguyên tắc không bồi hoàn trực tiếp để thực hiện nhiệm vụ Nhà nước giao.

3.2.1.2. Mục đích và sự cần thiết phải đổi mới cơ chế quản lý tài chính cơ quan Nhà nước

Phân định rõ cơ quan Nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập nhằm tiết kiệm chi hành chính, tinh giản bộ máy biên chế để nâng cao chất lượng công vụ; Thực hiện cải cách hành chính về thủ tục đối với dân, giảm cơ chế "xin - cho" và nâng cao chất lượng, trình độ công tác chuyên môn của đội ngũ công chức Nhà nước.

3.2.1.3. Cơ sở pháp lý của tự chủ, tự chịu trách nhiệm về biên chế và kinh phí quản lý hành chính

Nhà nước ban hành các văn bản pháp lý quy định cơ chế về việc cơ quan, nhà nước (thuộc lĩnh vực quản lý hành chính) được tự chủ, tự chịu trách nhiệm về biên chế và quản lý hành chính.

(Các văn bản hiện hành: nghị định số 130/2005/NĐ-CP về chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với cơ quan nhà nước; Thông tư liên tịch số 03/2006/TTLT/BTC -BNV ngày 17/1/2006 hướng dẫn thực hiện Nghị định số 130/2005/NĐ-CP).

- Các văn bản, hệ thống định mức, tiêu chuẩn, chế độ sử dụng kinh phí thường xuyên của NSNN theo quy định hiện hành như: Chế độ công tác phí, hội nghị phí, sử dụng điện thoại công vụ tại nhà riêng và điện thoại di động v.v...

3.2.2. Nội dung cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm về biên chế và kinh phí quản lý hành chính của cơ quan nhà nước.

3.2.2.1. Điều kiện thực hiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm về biên chế và kinh phí quản lý hành chính

Cơ quan hành chính các cấp từ TW đến địa phương và các tổ chức trực tiếp sử dụng NSNN có chức năng, nhiệm vụ và tổ chức ổn định do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định việc thực hiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm biên chế và kinh phí hành chính.

Có số biên chế được giao ổn định và dự kiến không có biến động trong 03 năm tự chủ: Lấy số biên chế được Nhà nước giao cuối năm trước thực hiện tự chủ để tính dự án tự chủ cho đơn vị.

Cơ quan xây dựng đề án thực hiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm về biên chế và kinh phí quản lý hành chính theo mẫu kèm theo Thông tư liên tịch nêu trên.

Công khai dân chủ và bảo đảm quyền lợi của cán bộ công chức cơ quan theo quy chế thực hiện dân chủ trong hoạt động cơ quan ban hành kèm theo văn bản của cấp có thẩm quyền ban hành.

3.2.2.2. Thời gian khoán, cơ sở để xác định mức giao tự chủ biên chế và mức khoán kinh phí quản lý hành chính

3.2.2.2.1. Thời gian khoán: 03 năm do cấp thẩm quyền

quyết định cụ thể.

3.2.2.2.2. *Cơ sở xác định mức tự chủ* là số biên chế và mức kinh phí quản lý hành chính (chi thường xuyên). Trong đó:

+ Chỉ tiêu biên chế được cấp có thẩm quyền giao tính đến 31/12 của năm trước thực hiện;

+ Tổng quỹ lương theo ngạch bậc lương, phụ cấp (nếu có) của cán bộ công chức theo quy định tại các văn bản do cơ quan có thẩm quyền ban hành.

+ Hệ thống định mức, tiêu chuẩn, chế độ chi tiêu hành chính của Nhà nước và tình hình thực tế sử dụng kinh phí của cơ quan trong 03 năm trước liền kề trước năm thực hiện tự chủ có xem xét đến các yếu tố tăng, giảm đột biến.

3.2.2.3. Nội dung các khoản chi kinh phí giao tự chủ và các khoản chi kinh phí không giao tự chủ

3.2.2.3.1. *Nội dung các khoản chi kinh phí giao thực hiện tự chủ*

- Các khoản chi thanh toán cho cá nhân: Tiền lương, tiền công, phụ cấp lương, các khoản đóng góp theo lương, tiền thưởng, phúc lợi tập thể và các khoản thanh toán khác cho cá nhân theo quy định;

- Chi thanh toán dịch vụ công cộng, chi phí thuê mướn, chi vật tư văn phòng, thông tin, tuyên truyền, liên lạc;

- Chi hội nghị, công tác phí trong nước, chi các đoàn đi công tác nước ngoài và đón các đoàn khách nước ngoài vào Việt Nam;

- Các khoản chi nghiệp vụ chuyên môn;

- Các khoản chi đặc thù của ngành, chi may sắm trang phục (Theo quy định của cơ quan có thẩm quyền);

- Chi mua sắm tài sản, trang thiết bị, phương tiện, vật tư, sửa chữa thường xuyên tài sản cố định (Ngoài kinh phí mua sắm và sửa chữa lớn tài sản cố định);

- Các khoản chi có tính chất thường xuyên khác;

- Các khoản chi phục vụ cho công tác thu phí và lệ phí theo quy định

3.2.2.3.2. *Các nội dung chi không thực hiện chế độ tự chủ*

Ngoài kinh phí quản lý hành chính giao để thực hiện chế độ tự chủ, hàng năm cơ quan thực hiện chế độ tự chủ còn được ngân sách Nhà nước bố trí kinh phí để thực hiện một số nhiệm vụ theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền giao, gồm:

a. Chi sửa chữa lớn, mua sắm tài sản cố định, gồm:

- Kinh phí để mua các tài sản cố định có giá trị lớn, kinh phí sửa chữa lớn tài sản cố định mà kinh phí thường xuyên không đáp ứng được;

- Kinh phí thực hiện đề án trang cấp trang thiết bị và phương tiện làm việc được cấp có thẩm quyền phê duyệt (nếu có).

b. Chi đóng niên liễm cho các tổ chức quốc tế, vốn đối ứng các dự án theo hiệp định (nếu có).

c. Chi thực hiện các nhiệm vụ đột xuất được cấp có thẩm quyền giao:

- Kinh phí thực hiện các nhiệm vụ đột xuất được cấp có thẩm quyền giao sau thời điểm cơ quan đã được giao kinh phí thực hiện chế độ tự chủ;

- Kinh phí bố trí để thực hiện các nhiệm vụ đặc thù như: Kinh phí hỗ trợ, bồi dưỡng, phụ cấp cho tổ chức, cá

nhân ngoài cơ quan theo quy định;

- Kinh phí tổ chức các hội nghị, hội thảo quốc tế lớn được bố trí kinh phí riêng.

d. Kinh phí thực hiện các chương trình, mục tiêu quốc gia.

đ. Kinh phí thực hiện tinh giản biên chế

e. Kinh phí đào tạo cán bộ, công chức.

g. Kinh phí nghiên cứu khoa học.

h. Vốn đầu tư xây dựng cơ bản theo dự án được duyệt.

Việc phân bổ, quản lý, sử dụng các khoản kinh phí và vốn đầu tư xây dựng cơ bản được giao nêu trên thực hiện theo các quy định hiện hành của Nhà nước.

3.2.2.4. Chế độ sử dụng kinh phí để thực hiện tự chủ

3.2.2.4.1. Sử dụng kinh phí được giao để thực hiện chế độ tự chủ

Trong phạm vi kinh phí được giao, thủ trưởng cơ quan thực hiện chế độ tự chủ có quyền hạn và trách nhiệm:

- Chủ động bố trí, sử dụng kinh phí theo các nội dung, yêu cầu công việc được giao cho phù hợp để hoàn thành nhiệm vụ, bảo đảm tiết kiệm và có hiệu quả;

- Được quyết định mức chi cho từng nội dung công việc phù hợp với đặc thù của cơ quan nhưng không được vượt quá chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi hiện hành do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định (Trong trường hợp quy định khung mức chi thì không được vượt quá mức chi cụ thể do Bộ trưởng, thủ trưởng các cơ quan ở trung ương hoặc Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định).

Việc quyết định các mức chi được quy định tại Quy

chế chi tiêu nội bộ và thực hiện quản lý, giám sát chi tiêu theo Quy chế đã ban hành;

- Được quyết định sử dụng toàn bộ kinh phí tiết kiệm;

- Được chuyển kinh phí giao tự chủ cuối năm chưa sử dụng hết sang năm sau tiếp tục sử dụng (Trừ trường hợp pháp luật có quy định khác).

- Sử dụng các khoản phí, lệ phí được để lại theo đúng nội dung chi, không được vượt quá mức chi do cơ quan có thẩm quyền quy định.

3.2.2.4.2. Sử dụng kinh phí quản lý hành chính tiết kiệm được

- Kết thúc năm ngân sách, sau khi đã hoàn thành các nhiệm vụ công việc được giao, cơ quan thực hiện chế độ tự chủ có số chi thực tế thấp hơn dự toán kinh phí quản lý hành chính được giao thực hiện chế độ tự chủ thì phần chênh lệch này được xác định là kinh phí quản lý hành chính tiết kiệm được.

Khoản kinh phí đã được giao nhưng chưa hoàn thành công việc trong năm phải được chuyển sang năm sau để hoàn thành công việc đó, không được xác định là kinh phí quản lý hành chính tiết kiệm được.

- Kinh phí tiết kiệm được sử dụng cho các nội dung sau:

+ Bổ sung thu nhập cho cán bộ, công chức theo hệ số tăng thêm quỹ tiền lương nhưng tối đa không quá 1,0 (một) lần so với mức tiền lương cấp bậc, chức vụ do Nhà nước quy định;

+ Chi khen thưởng cho tập thể và cá nhân có thành tích;

- + Chi cho các hoạt động phúc lợi trong cơ quan;
- + Chi trợ cấp khó khăn đột xuất cho người lao động kể cả những trường hợp nghỉ hưu, nghỉ mất sức;
- + Chi thêm cho người lao động khi thực hiện tinh giản biên chế;
- + Trường hợp xét thấy khả năng kinh phí tiết kiệm không ổn định, cơ quan thực hiện chế độ tự chủ có thể trích một phần số tiết kiệm được để lập Quỹ dự phòng ổn định thu nhập.

Thủ trưởng cơ quan thực hiện chế độ tự chủ quyết định việc sử dụng kinh phí tiết kiệm theo các nội dung nêu trên sau khi thống nhất với tổ chức công đoàn và được công khai trong toàn cơ quan.

- Cuối năm kinh phí tiết kiệm chưa sử dụng hết được chuyển sang năm sau tiếp tục sử dụng.

3.2.2.4.3. Chi trả thu nhập tăng thêm cho cán bộ, công chức

- Cách xác định:

Trong phạm vi nguồn kinh phí tiết kiệm được, cơ quan thực hiện chế độ tự chủ được áp dụng hệ số tăng thêm quỹ tiền lương tối đa không quá 1,0 (một) lần so với mức tiền lương cấp bậc, chức vụ do Nhà nước quy định để trả thu nhập tăng thêm cho cán bộ công chức. Quỹ tiền lương trả thu nhập tăng thêm được xác định theo công thức:

$$QTL = L_{min} \times K1 \times (K2 + K3) \times L \times 12 \text{ tháng}$$

Trong đó:

QTL: Là quỹ tiền lương, tiền công của cơ quan được phép trả tăng thêm tối đa trong năm;

L_{min}: Là mức lương tối thiểu chung (đồng/tháng) hiện

hành do Nhà nước quy định;

K1: Là hệ số điều chỉnh tăng thêm mức lương tối thiểu của đơn vị được xác định theo kết quả công việc (Tối đa không quá 1,0 lần);

K2: Là hệ số lương cấp bậc chức vụ bình quân của cơ quan;

K3: Là hệ số phụ cấp lương bình quân của cơ quan.

Hệ số phụ cấp lương bình quân để xác định quỹ tiền lương, tiền công trả thu nhập tăng thêm tối đa nêu trên bao gồm các khoản phụ cấp tính theo lương tối thiểu và các khoản phụ cấp tính theo lương cấp bậc, chức vụ của các đối tượng được hưởng được trả hàng tháng cùng với tiền lương tháng theo quy định. Không bao gồm các loại phụ cấp không được xác định trả cùng với trả tiền lương hàng tháng như: Phụ cấp làm đêm, làm thêm giờ, phụ cấp trực.

L: Là số biên chế bao gồm cả số lao động hợp đồng trả lương theo thang, bảng lương do Nhà nước quy định.

Quỹ tiền lương, tiền công năm của cơ quan để tính trả thu nhập tăng thêm nêu trên không bao gồm khoản tiền công trả theo hợp đồng vụ việc.

- Trả thu nhập tăng thêm:

Việc trả thu nhập tăng thêm cho từng người lao động bảo đảm theo nguyên tắc gắn với chất lượng và hiệu quả công việc; người nào, bộ phận nào có thành tích đóng góp để tiết kiệm chi, có hiệu suất công tác cao thì được trả thu nhập tăng thêm cao hơn. Mức chi trả cụ thể do Thủ trưởng cơ quan quyết định sau khi thống nhất ý kiến với tổ chức công đoàn cơ quan.

- Tạm chi trước thu nhập tăng thêm:

Để động viên cán bộ công chức phấn đấu hoàn thành nhiệm vụ, thực hành tiết kiệm chống lãng phí, căn cứ tình hình thực hiện của quý trước, nếu xét thấy cơ quan có khả năng tiết kiệm được kinh phí, Thủ trưởng cơ quan căn cứ vào số kinh phí có thể tiết kiệm được để quyết định tạm chi trước thu nhập tăng thêm cho cán bộ, công chức trong cơ quan theo quý. Mức tạm chi hàng quý tối đa không quá 60% quỹ tiền lương một quý của cơ quan.

Vào quý 4 hàng năm, sau khi xác định chính xác số kinh phí tiết kiệm được sẽ xem xét điều chỉnh lại chi trả thu nhập tăng thêm cho cán bộ, công chức, bảo đảm không được vượt quá số kinh phí thực tế tiết kiệm được trong năm. Trường hợp cơ quan đã chi quá số tiết kiệm được, sẽ phải giảm trừ vào số tiết kiệm được của năm sau.

3.2.2.5. Quyền và trách nhiệm của các cơ quan thực hiện chế độ tự chủ

3.2.2.5.1. Cơ quan thực hiện chế độ tự chủ

Có trách nhiệm sử dụng biên chế và kinh phí được giao đúng mục đích, tiết kiệm và hiệu quả, tổ chức thực hiện và hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao, xây dựng Quy chế chi tiêu nội bộ, quy chế quản lý và sử dụng tài sản công.

Thực hiện công khai dân chủ trong cơ quan về sử dụng biên chế và kinh phí được giao, Quy chế chi tiêu nội bộ, Quy chế quản lý sử dụng tài sản công, chi trả thu nhập tăng thêm bảo đảm quyền lợi hợp pháp của người lao động.

- Hàng năm báo cáo kết quả việc thực hiện chế độ tự chủ với cơ quan chủ quản cấp trên hoặc cơ quan tài chính, nội vụ cùng cấp (Trường hợp cơ quan không có đơn vị cấp dưới trực thuộc).

3.2.2.5.2. Cơ quan chủ quản cấp trên

- Ban hành các tiêu chí cơ bản để làm căn cứ đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ của cơ quan trực thuộc theo quy định tại khoản 4, Điều 11 Nghị định số 130/2005/NĐ-CP ngày 17/10/2005 của Chính phủ;

- Hướng dẫn, chỉ đạo, đôn đốc, kiểm tra các đơn vị trực thuộc thực hiện chế độ tự chủ về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính được giao theo quy định;

- Hàng năm báo cáo kết quả thực hiện chế độ tự chủ về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính với cơ quan tài chính và cơ quan nội vụ cùng cấp để tổng hợp trước ngày 25 tháng 2 năm sau.

3.2.2.5.3. Ủy ban nhân dân các cấp

- Ban hành các tiêu chí cơ bản để làm căn cứ đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ của cơ quan trực thuộc theo quy định tại khoản 4, Điều 11 Nghị định số 130/2005/NĐ-CP ngày 17/10/2005 của Chính phủ;

- Tổ chức, chỉ đạo, kiểm tra các cơ quan hành chính trực thuộc triển khai và thực hiện chế độ tự chủ về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính;

- Hàng năm báo cáo với Chủ tịch Ủy ban nhân dân, cấp trên hoặc Thủ tướng Chính phủ về kết quả thực hiện chế độ tự chủ của các cơ quan trực thuộc, đồng gửi Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ để tổng hợp báo cáo Thủ tướng Chính phủ trước ngày 25 tháng 2 năm sau theo.

3.2.2.5.4. Trách nhiệm của Kho bạc nhà nước các cấp

- Tạo điều kiện cho các đơn vị thực hiện chế độ tự chủ rút dự toán kinh phí được nhanh chóng và thuận tiện;

- Thực hiện việc kiểm soát chi theo quy định hiện

hành (hiện nay đang thực hiện Thông tư số 18/2006/TT - BTC ngày 13- tháng 3 năm 2006 của Bộ Tài chính) được quyền từ chối chấp nhận thanh toán các khoản chi vượt định mức do cơ quan có thẩm quyền ban hành. Trường hợp cơ quan có số chi vượt quá mức quy định tại Quy chế chi tiêu nội bộ nhưng không vượt quá mức chi do cơ quan có thẩm quyền ban hành thì Kho bạc nhà nước chỉ chấp nhận cho thanh toán khi có văn bản đề nghị của Thủ trưởng cơ quan thực hiện chế độ tự chủ;

- Trường hợp cơ quan thực hiện chế độ tự chủ chưa gửi Quy chế chi tiêu nội bộ đến Kho bạc nhà nước nơi đơn vị mở tài khoản giao dịch, Kho bạc nhà nước thực hiện việc kiểm soát chi theo các chế độ chi tiêu hiện hành do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành.

- Cuối năm, thực hiện chuyển số kinh phí thực hiện chế độ tự chủ, kinh phí tiết kiệm được của cơ quan chưa sử dụng hết sang năm sau tiếp tục sử dụng.

3.2.3. Vai trò, trách nhiệm của chủ tài khoản và kế toán trưởng trong cơ quan nhà nước

3.2.3.1. Vai trò, trách nhiệm của chủ tài khoản

Chủ tài khoản đơn vị thực hiện chế độ tự chủ có trách nhiệm. Quyết định đề án tự chủ, tự chịu trách nhiệm về biên chế và kinh phí quản lý hành chính của đơn vị, Chủ trì, phối hợp với Công đoàn đề ra các quy chế về tiền lương, trả lương, trích lập và sử dụng các quỹ khen thưởng, phúc lợi, dự phòng ổn định thu nhập trong đơn vị; Thực hiện công khai, dân chủ các chế độ tự chủ chi và phân phối thu nhập, các quỹ cho toàn thể cán bộ, công chức trong đơn vị và Quyết định mức tự chủ, mức chi tiêu trong nội bộ

nhằm tiết kiệm kinh phí, tinh giảm biên chế và thực hiện nhiệm vụ Nhà nước giao.

3.2.3.2. Vai trò, trách nhiệm của kế toán trưởng

Kế toán trưởng đơn vị tự chủ có trách nhiệm: Tham mưu cho Thủ trưởng đơn vị lập đề án tự chủ, tự chịu trách nhiệm về biên chế và kinh phí quản lý hành chính; Tổ chức điều hành bộ máy kế toán để đảm bảo thực hiện đúng đề án tự chủ được giao; Tham mưu cho đơn vị về thực hiện các chế độ, chính sách làm nội dung tự chủ kinh phí quản lý hành chính của đơn vị.

Kế toán trưởng phải: Đề xuất các phương án sử dụng tiền tiết kiệm chi để sử dụng theo chế độ tài chính hiện hành và đề cao tính trung thực, chính xác, khoa học và thực hiện kế toán theo quy định của Nhà nước.

3.3. QUẢN LÝ TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI CÁC ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP

3.3.1. Một số vấn đề chung về đơn vị sự nghiệp công lập

3.3.1.1. Vai trò, vị trí đơn vị SN công lập trong tiến trình đổi mới, phát triển kinh tế xã hội của đất nước

Đơn vị SN công lập giữ một vai trò quan trọng trong việc cung cấp dịch vụ công về giáo dục đào tạo, y tế, văn hóa, thể thao, khoa học công nghệ, sự nghiệp kinh tế trạm trại, nông lâm thủy lợi,... đáp ứng nhu cầu về phát triển nguồn nhân lực, chăm sóc sức khỏe, nâng cao thể lực cho nhân dân, đáp ứng yêu cầu về đổi mới, phát triển kinh tế xã hội của đất nước.

Đơn vị SN công lập có vai trò tự chủ trong điều hành hoạt động của đơn vị và quản lý tài chính và xã hội hóa nguồn lực để phát triển các sự nghiệp giáo dục đào tạo, y tế, văn hóa, thể thao...

3.3.1.1.1. Căn cứ vào nguồn thu sự nghiệp, đơn vị sự nghiệp được phân loại để thực hiện quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính như sau:

a. Đơn vị có nguồn thu sự nghiệp tự đảm bảo toàn bộ chi phí hoạt động thường xuyên (gọi tắt là đơn vị sự nghiệp tự bảo đảm chi phí hoạt động);

b. Đơn vị có nguồn thu sự nghiệp tự bảo đảm một phần chi phí hoạt động thường xuyên, phần còn lại được ngân sách nhà nước cấp (gọi tắt là đơn vị sự nghiệp tự bảo đảm một phần chi phí hoạt động).

c. Đơn vị có nguồn thu sự nghiệp thấp, đơn vị sự nghiệp không có nguồn thu, kinh phí hoạt động thường xuyên theo chức năng, nhiệm vụ do ngân sách nhà nước bảo đảm toàn bộ kinh phí hoạt động (gọi tắt là đơn vị sự nghiệp do ngân sách nhà nước bảo đảm toàn bộ chi phí hoạt động).

3.3.1.1.2. Đối với các đơn vị sự nghiệp đặc thù trực thuộc Đài tiếng nói Việt Nam, Thông tấn xã Việt Nam, các đơn vị có quy trình hoạt động đặc thù, việc xác định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính của các đơn vị sự nghiệp thực hiện theo loại của đơn vị sự nghiệp cấp trên.

3.3.1.1.3. Việc phân loại đơn vị sự nghiệp theo quy định trên được ổn định trong thời gian 3 năm. Sau thời hạn 3 năm sẽ xem xét phân loại lại cho phù hợp.

3.3.1.3. *Đổi mới cơ chế quản lý tài chính đơn vị SN công lập*

3.3.1.3.1. *Sự cần thiết*

- Phân biệt rõ cơ quan hành chính công quyền với tổ chức sự nghiệp, dịch vụ công.

- Đổi mới cơ bản cơ chế tài chính đối với các đơn vị SN của Nhà nước trong các lĩnh vực: giáo dục, đào tạo, y tế, văn hóa, thể thao, nghiên cứu khoa học, sự nghiệp nông lâm thủy lợi, giảm cơ chế "xin - cho", tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của Thủ trưởng đơn vị.

- Sử dụng tiết kiệm kinh phí hành chính, nghiệp vụ, tăng cường hiệu quả hoạt động dịch vụ công và khuyến khích đơn vị tổ chức, sắp xếp biên chế theo hướng tinh giản bộ máy quản lý Nhà nước phát triển hoạt động sự nghiệp có nguồn thu để nâng cao chất lượng công việc, tăng thu nhập cho đơn vị và cá nhân.

3.3.1.3.2. *Mục đích*

- Tạo quyền chủ động, tự quyết, tự chịu trách nhiệm cho đơn vị SN, mà trước hết là Thủ trưởng đơn vị và tăng cường trách nhiệm quản lý Nhà nước và đầu tư cho các hoạt động sự nghiệp.

- Thúc đẩy phát triển hoạt động SN theo hướng đa dạng hóa các loại hình.

- Sắp xếp bộ máy tổ chức và lao động hợp lý; Tăng thu nhập, tăng phúc lợi, khen thưởng cho người lao động.

c. Cơ sở pháp lý: Căn cứ vào các văn bản pháp lý do cơ quan có thẩm quyền ban hành:

(Hiện nay là Nghị định 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ quy định về quyền tự chủ, tự chịu

trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với sự nghiệp công lập).

3.3.2. Nội dung đổi mới cơ chế tài chính trong các đơn vị sự nghiệp công lập

A. Đối với đơn vị sự nghiệp công lập tự đảm bảo Toàn bộ hoặc một phần chi phí hoạt động

1. Nội dung tự chủ trong điều hành ngân sách của đơn vị

1.1. Nguồn tài chính của đơn vị

1.1.1. Kinh phí ngân sách nhà nước cấp, gồm:

a. Kinh phí bảo đảm hoạt động thường xuyên thực hiện chức năng, nhiệm vụ đối với đơn vị sự nghiệp tự bảo đảm một phần chi phí hoạt động (sau khi đã cân đối với nguồn thu sự nghiệp); được cơ quan quản lý cấp trên trực tiếp giao, trong phạm vi dự toán được cấp có thẩm quyền giao;

b. Kinh phí thực hiện các nhiệm vụ khoa học và công nghệ (đối với đơn vị không phải là tổ chức khoa học công nghệ);

c. Kinh phí thực hiện chương trình đào tạo bồi dưỡng, nâng cao trình độ về chuyên môn cho cán bộ, viên chức;

d. Kinh phí thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia;

đ. Kinh phí thực hiện các nhiệm vụ do cơ quan nhà nước có thẩm quyền đặt hàng (điều tra, quy hoạch, khảo sát, khác);

e. Kinh phí thực hiện nhiệm vụ đột xuất được cấp có thẩm quyền giao;

g. Kinh phí thực hiện chính sách tinh giản biên chế theo chế độ do nhà nước quy định;

h. Vốn đầu tư xây dựng cơ bản, kinh phí mua sắm trang thiết bị, sửa chữa lớn tài sản cố định phục vụ hoạt động sự nghiệp theo dự án được cấp có thẩm quyền phê duyệt trong phạm vi dự toán được giao hàng năm;

i. Vốn đối ứng thực hiện các dự án nước ngoài được cấp có thẩm quyền phê duyệt;

j. Kinh phí khác (nếu có).

1.1.2. Nguồn thu sự nghiệp, gồm:

a. Phần được để lại từ số thu phí, lệ phí thuộc ngân sách nhà nước theo quy định của Nhà nước mở tài khoản tại KBNN, không phải nộp thuế;

b. Thu từ hoạt động dịch vụ phải nộp thuế, được mở tài khoản tại ngân hàng;

c. Thu từ hoạt động sự nghiệp khác (nếu có);

d. Lãi được chia từ các hoạt động liên doanh, liên kết; lãi tiền gửi ngân hàng.

1.1.3. Nguồn vốn viện trợ, quà biếu, tặng theo quy định của pháp luật

1.1.4. Nguồn khác, gồm:

a. Nguồn vốn vay của các tổ chức tín dụng, vốn huy động của cán bộ, viên chức trong đơn vị theo quy định của pháp luật.

b. Nguồn vốn liên doanh, liên kết của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước theo quy định của pháp luật.

1.2. Nhiệm vụ chi của đơn vị

1.2.1. Chi thường xuyên, gồm:

a. Chi hoạt động theo chức năng, nhiệm vụ được cấp có thẩm quyền giao;

b. Chi phục vụ cho việc thực hiện công việc, dịch vụ

thu phí, lệ phí;

c. Chi cho các hoạt động dịch vụ (kể cả chi thực hiện nghĩa vụ với ngân sách nhà nước, trích khấu hao tài sản cố định theo quy định, chi trả vốn, trả lãi tiền vay theo quy định của pháp luật).

1.2.2. Chi không thường xuyên, gồm:

a. Chi thực hiện các nhiệm vụ khoa học và công nghệ;

b. Chi thực hiện chương trình đào tạo bồi dưỡng cán bộ, viên chức;

c. Chi thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia;

d. Chi thực hiện các nhiệm vụ do nhà nước đặt hàng (điều tra, quy hoạch, khảo sát, nhiệm vụ khác) theo giá hoặc khung giá do nhà nước quy định;

đ. Chi vốn đối ứng thực hiện các dự án có nguồn vốn nước ngoài theo quy định;

e. Chi thực hiện các nhiệm vụ đột xuất được cấp có quyền giao;

g. Chi thực hiện tinh giản biên chế theo chế độ do nhà nước quy định (nếu có);

h. Chi đầu xây dựng cơ bản, mua sắm trang thiết bị, sửa chữa lớn tài sản cố định thực hiện các dự án được cấp có thẩm quyền phê duyệt;

i. Chi thực hiện các dự án từ nguồn vốn viện trợ nước ngoài;

k. Chi cho các hoạt động liên doanh, liên kết;

l. Các khoản chi khác theo quy định (nếu có).

1.3. Tự chủ về các khoản thu, mức thu

a. Đơn vị sự nghiệp được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao thu phí, lệ phí phải thực hiện thu đúng, thu đủ

theo mức thu và đối tượng thu do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định.

Trường hợp nhà nước có thẩm quyền quy định khung mức thu, đơn vị căn cứ nhu cầu chi phục vụ cho hoạt động, khả năng đóng góp của xã hội để quyết định mức thu cụ thể cho phù hợp với từng loại hoạt động, từng đối tượng, nhưng không được vượt quá khung mức thu do cơ quan có thẩm quyền quy định.

Đơn vị thực hiện chế độ miễn, giảm cho các đối tượng chính sách - xã hội theo quy định của nhà nước.

b. Đối với sản phẩm hàng hóa, dịch vụ được cơ quan nhà nước đặt hàng thì mức thu theo đơn giá do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định; trường hợp sản phẩm chưa được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định giá, thì mức thu được xác định trên cơ sở dự toán chi phí được cơ quan tài chính cùng cấp thẩm định chấp thuận.

c. Đối với những hoạt động dịch vụ theo hợp đồng với các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước, các hoạt động liên doanh, liên kết, đơn vị được quyết định các khoản thu, mức thu cụ thể theo nguyên tắc bảo đảm bù đắp chi phí và có tích lũy.

1.4. Tự chủ về sử dụng nguồn tài chính

1.4.1. Căn cứ vào nhiệm vụ được giao và khả năng nguồn tài chính, đối với các khoản chi thường xuyên quy định Thủ trưởng đơn vị được quyết định một số mức chi quản lý, chi hoạt động nghiệp vụ cao hoặc thấp hơn mức chi do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định.

1.4.2. Căn cứ tính chất công việc, thủ trưởng đơn vị được quyết định phương thức khoán chi phí cho từng bộ

phận, đơn vị trực thuộc.

1.4.3. Quyết định đầu tư xây dựng, mua sắm mới và sửa chữa lớn tài sản thực hiện theo quy định của pháp luật và quy định

2. Huy động vốn và vay vốn tín dụng

Đơn vị sự nghiệp có hoạt động dịch vụ được vay vốn của các tổ chức tín dụng, được huy động vốn của cán bộ, viên chức trong đơn vị để đầu tư mở rộng và nâng cao chất lượng hoạt động sự nghiệp, tổ chức hoạt động dịch vụ phù hợp với chức năng, nhiệm vụ và tự chịu trách nhiệm trả nợ theo quy định của pháp luật.

3. Quản lý và sử dụng tài sản

Đơn vị thực hiện đầu tư, mua sắm, quản lý, sử dụng tài sản nhà nước theo quy định của pháp luật về quản lý tài sản nhà nước tại đơn vị sự nghiệp. Đối với tài sản cố định sử dụng vào hoạt động dịch vụ phải thực hiện trích khấu hao thu hồi vốn theo quy định áp dụng cho các doanh nghiệp nhà nước. Số tiền trích khấu hao tài sản cố định và tiền thu từ thanh lý tài sản thuộc nguồn vốn ngân sách nhà nước đơn vị được để lại bổ sung Quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp.

4. Cơ chế tiền lương, tiền công và thu nhập

4.1. Tiền lương, tiền công

a. Đối với những hoạt động thực hiện chức năng, nhiệm vụ nhà nước giao, chi phí tiền lương, tiền công cho cán bộ, viên chức và người lao động (gọi tắt là người lao động), đơn vị tính theo lương cấp bậc, chức vụ do nhà nước quy định;

b. Đối với những hoạt động cung cấp sản phẩm do nhà

nước đặt hàng có đơn giá tiền lương trong đơn giá sản phẩm được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, đơn vị tính theo đơn giá tiền lương quy định. Trường hợp sản phẩm chưa được cơ quan có thẩm quyền quy định đơn giá tiền lương, đơn vị tính theo lương cấp bậc, chức vụ do nhà nước quy định;

c. Đối với những hoạt động dịch vụ có hạch toán chi phí riêng, thì chi phí tiền lương, tiền công cho người lao động được áp dụng theo chế độ tiền lương trong doanh nghiệp nhà nước. Trường hợp không hạch toán riêng chi phí, đơn vị tính theo lương cấp bậc, chức vụ do nhà nước quy định.

4.2. Nhà nước khuyến khích đơn vị sự nghiệp tăng thu, tiết kiệm chi, thực hiện tinh giản biên chế, tăng thêm thu nhập cho người lao động trên cơ sở hoàn thành nhiệm vụ được giao, sau khi thực hiện đầy đủ nghĩa vụ với ngân sách nhà nước; tùy theo kết quả hoạt động tài chính trong năm, đơn vị được xác định tổng mức chi trả thu nhập trong năm của đơn vị trong đó:

a. Đối với đơn vị tự bảo đảm chi phí hoạt động được quyết định tổng mức thu nhập trong năm cho người lao động sau khi đã thực hiện trích lập quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp;

b. Đối với đơn vị sự nghiệp tự bảo đảm một phần chi phí hoạt động, được quyết định tổng mức thu nhập trong năm cho người lao động, nhưng tối đa không quá 3 lần quỹ tiền lương cấp bậc, chức vụ trong năm do nhà nước quy định sau khi đã thực hiện trích lập quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp

Việc chi trả thu nhập cho người lao động trong đơn vị thực hiện theo nguyên tắc: người nào có hiệu suất công tác cao, đóng góp nhiều cho việc tăng thu, tiết kiệm chi được trả nhiều hơn. Thủ trưởng đơn vị chi trả thu nhập theo quy chế chi tiêu nội bộ của đơn vị.

4.3. Khi nhà nước điều chỉnh các quy chế về tiền lương, nâng mức lương tối thiểu; khoản tiền lương cấp bậc, chức vụ tăng thêm theo chế độ nhà nước quy định (gọi tắt là tiền lương tăng thêm theo chế độ nhà nước quy định) do đơn vị sự nghiệp tự bảo đảm từ các khoản thu sự nghiệp và các khoản khác theo quy định của Chính phủ.

Trường hợp sau khi đã sử dụng các nguồn trên nhưng vẫn không bảo đảm đủ tiền lương tăng thêm theo chế độ nhà nước quy định, phần còn thiếu sẽ được ngân sách nhà nước xem xét, bổ sung để bảo đảm mức lương tối thiểu chung theo quy định của Chính phủ.

5. Sử dụng kết quả hoạt động tài chính trong năm

5.1. Hàng năm sau khi trang trải các khoản chi phí, nộp thuế và các khoản nộp khác theo quy định, phần chênh lệch thu lớn hơn chi (nếu có), đơn vị được sử dụng theo trình tự như sau:

a. Đối với đơn vị tự bảo đảm chi phí hoạt động:

- Trích tối thiểu 25% để lập Quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp;

- Trả thu nhập tăng thêm cho người lao động;

- Trích lập Quỹ khen thưởng, Quỹ phúc lợi, Quỹ dự phòng ổn định thu nhập. Đối với 2 Quỹ khen thưởng và Quỹ phúc lợi, mức trích tối đa không quá 3 tháng tiền lương, tiền công và thu nhập tăng thêm bình quân thực

hiện trong năm.

Mức trả thu nhập tăng thêm, trích lập các quỹ do Thủ trưởng đơn vị sự nghiệp quyết định theo quy chế chi tiêu nội bộ của đơn vị.

b. Đối với đơn vị tự chủ đảm bảo một phần chi phí hoạt động:

- Trích tối thiểu 25% để lập Quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp;

- Trả thu nhập tăng thêm cho người lao động theo quy định;

- Trích lập Quỹ khen thưởng, Quỹ phúc lợi, Quỹ dự phòng ổn định thu nhập. Đối với 2 Quỹ khen thưởng và Quỹ phúc lợi, mức trích tối đa không quá 3 tháng tiền lương, tiền công và thu nhập tăng thêm bình quân thực hiện trong năm.

Trường hợp chênh lệch thu lớn hơn chi trong năm bằng hoặc nhỏ hơn một lần quỹ tiền lương cấp bậc, chức vụ trong năm, đơn vị được sử dụng để trả thu nhập tăng thêm cho người lao động, trích lập 4 Quỹ: Quỹ dự phòng ổn định thu nhập, Quỹ khen thưởng, Quỹ phúc lợi, Quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp, trong đó, đối với 2 Quỹ khen thưởng và Quỹ phúc lợi mức trích tối đa không quá 3 tháng tiền lương, tiền công và thu nhập tăng thêm bình quân thực hiện trong năm. Mức trả thu nhập tăng thêm, trích lập các quỹ do Thủ trưởng đơn vị sự nghiệp quyết định theo quy chế chi tiêu nội bộ của đơn vị.

5.2. Đơn vị sự nghiệp không được chi trả thu nhập tăng thêm và trích lập các quỹ từ các nguồn kinh phí quy định tại các điểm c, d, e, g, h, i, k khoản 1 Điều 14 Nghị định

này và kinh phí của nhiệm vụ phải chuyển tiếp sang năm sau thực hiện.

6. Sử dụng các quỹ

6.1. Quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp dùng để đầu tư, phát triển nâng cao hoạt động sự nghiệp, bổ sung vốn đầu tư xây dựng cơ sở vật chất, mua sắm trang thiết bị, phương tiện làm việc, chi áp dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật công nghệ, trợ giúp thêm đào tạo, huấn luyện nâng cao tay nghề năng lực công tác cho cán bộ, viên chức đơn vị; được sử dụng góp vốn liên doanh, liên kết với các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước để tổ chức hoạt động dịch vụ phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được giao và khả năng của đơn vị và theo quy định của pháp luật. Việc sử dụng Quỹ do Thủ trưởng đơn vị quyết định theo quy chế chi tiêu nội bộ của đơn vị.

6.2. Quỹ dự phòng ổn định thu nhập để bảo đảm thu nhập cho người lao động.

6.3. Quỹ khen thưởng dùng để thưởng định kỳ, đột xuất cho tập thể, cá nhân trong và ngoài đơn vị theo hiệu quả công việc và thành tích đóng góp vào hoạt động của đơn vị. Mức thưởng do Thủ trưởng đơn vị quyết định theo quy chế chi tiêu nội bộ của đơn vị.

6.4. Quỹ phúc lợi dùng để xây dựng, sửa chữa các công trình phúc lợi, chi cho các hoạt động phúc lợi tập thể của người lao động trong đơn vị; trợ cấp khó khăn đột xuất cho người lao động, kể cả trường hợp nghỉ hưu, nghỉ mất sức, chi thêm cho người lao động trong biên chế thực hiện tinh giản biên chế. Thủ trưởng đơn vị quyết định việc sử dụng quỹ theo quy chế chi tiêu nội bộ của đơn vị.

B. Đối với các đơn vị sự nghiệp công lập được ngân sách nhà nước bảo đảm toàn bộ kinh phí hoạt động.

1. Nội dung tự chủ trong điều hành ngân sách của đơn vị sự nghiệp công lập.

1.1. Nguồn tài chính của đơn vị

1.1.1. Kinh phí do ngân sách nhà nước cấp, gồm:

a. Kinh phí bảo đảm hoạt động thường xuyên thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao; được cơ quan quản lý cấp trên tiếp giao, trong phạm vi dự toán được cấp có thẩm quyền giao;

b. Kinh phí thực hiện các nhiệm vụ khoa học và công nghệ (đối với đơn vị không phải là tổ chức khoa học và công nghệ);

c. Kinh phí thực hiện chương trình đào tạo bồi dưỡng cán bộ, viên chức;

d. Kinh phí thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia;

đ. Kinh phí thực hiện nhiệm vụ đột xuất được cấp có thẩm quyền giao;

e. Kinh phí thực hiện chính sách tinh giản biên chế theo chế độ do nhà nước quy định (nếu có);

g. Vốn đầu tư xây dựng cơ bản, kinh phí mua sắm trang, thiết bị, sửa chữa lớn tài sản cố định phục vụ hoạt động sự nghiệp theo dự án được cấp có thẩm quyền phê duyệt trong phạm vi dự toán được giao hàng năm;

h. Vốn đối ứng thực hiện dự án có nguồn vốn nước ngoài được cấp có thẩm quyền phê duyệt;

i. Kinh phí khác (nếu có).

1.1.2. Nguồn thu từ hoạt động sự nghiệp (đối với các đơn vị có nguồn thu thấp), gồm:

- a. Phân được để lại từ số thu phí, lệ phí cho đơn vị sử dụng theo quy định của Nhà nước;
- b. Thu từ hoạt động dịch vụ;
- c. Thu khác (nếu có).

1.1.3. Nguồn viện trợ, tài trợ, quà biếu tặng, cho (nếu có) theo quy định của pháp luật.

1.1.4. Nguồn khác theo quy định của pháp luật (nếu có).

1.2. Nhiệm vụ chi của đơn vị

1.2.1. Chi thường xuyên, gồm

- a. Chi hoạt động theo chức năng, nhiệm vụ được cấp có thẩm quyền giao;
- b. Chi hoạt động phục vụ cho thực hiện công việc, dịch vụ thu phí, lệ phí;
- c. Chi cho các hoạt động dịch vụ (kể cả các khoản chi thực hiện nghĩa vụ với ngân sách nhà nước, trích khấu hao tài sản cố định theo quy định, chi trả vốn, trả lãi tiền vay theo quy định của pháp luật).

1.2.2. Chi không thường xuyên

- a. Chi thực hiện các nhiệm vụ nghiên cứu khoa học và công nghệ;
- b. Chi thực hiện chương trình đào tạo bồi dưỡng cán bộ, viên chức;
- c. Chi thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia;
- d. Chi vốn đối ứng thực hiện các dự án có vốn nước ngoài;
- đ. Chi thực hiện các nhiệm vụ đột xuất được cấp có

thẩm quyền giao;

- e. Chi thực hiện tinh giản biên chế theo chế độ do nhà nước quy định (nếu có);
- g. Chi đầu tư xây dựng cơ bản, mua sắm trang thiết bị, sửa chữa lớn tài sản cố định thực hiện các dự án được cấp có thẩm quyền phê duyệt;
- h. Chi thực hiện các dự án từ nguồn viện trợ ngoài nước;
- i. Các khoản chi khác theo quy định của pháp luật (nếu có).

1.3. Tự chủ về các khoản thu, mức thu (đối với đơn vị có nguồn thu thấp)

1.3.1. Đơn vị sự nghiệp được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao thu phí, lệ phí phải thực hiện thu đúng, thu đủ theo mức thu, đối tượng thu do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định.

Trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định khung mức thu phí, đơn vị căn cứ nhu cầu chi phục vụ cho hoạt động, khả năng đóng góp của xã hội để quyết định mức thu cụ thể cho phù hợp với từng loại hoạt động, từng đối tượng, nhưng không được vượt quá khung mức thu do cơ quan có thẩm quyền quy định.

Đơn vị thực hiện chế độ miễn giảm mức thu cho các đối tượng chính sách xã hội theo quy định của nhà nước.

1.3.2. Đối với những hoạt động dịch vụ theo hợp đồng với các tổ chức và cá nhân trong và ngoài nước, đơn vị được quyết định các khoản thu, mức thu cụ thể, theo nguyên tắc bảo đảm đủ bù đắp chi phí và có tích lũy.

1.4. Tự chủ về sử dụng nguồn tài chính

1.4.1. Căn cứ vào nhiệm vụ được giao và khả năng nguồn tài chính, đối với các khoản chi thường xuyên quy định, Thủ trưởng đơn vị được quyết định một số mức chi quản lý, chi hoạt động nghiệp vụ, nhưng tối đa không vượt quá mức chi do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định.

1.4.2. Căn cứ tính chất công việc, Thủ trưởng đơn vị được quyết định phương thức khoán chi phí cho từng bộ phận, đơn vị trực thuộc.

1.4.3. Quyết định đầu tư xây dựng, mua sắm mới và sửa chữa lớn tài sản thực hiện theo quy định của pháp luật và quy định tại Nghị định này.

2. Tiền lương, tiền công và thu nhập

2.1. Đơn vị sự nghiệp phải bảo đảm chi trả tiền lương cho người lao động theo lương cấp bậc và chức vụ do nhà nước quy định.

2.2. Nhà nước khuyến khích đơn vị sự nghiệp tăng thu, tiết kiệm chi, thực hiện tinh giản biên chế, để tăng thêm thu nhập do người lao động trên cơ sở hoàn thành nhiệm vụ được giao, sau khi thực hiện đầy đủ nghĩa vụ với ngân sách nhà nước.

Căn cứ kết quả tài chính, số kinh phí tiết kiệm được; đơn vị được xác định tổng mức chi trả thu nhập trong năm của đơn vị tối đa không quá 2 lần quỹ tiền lương cấp bậc, chức vụ do nhà nước quy định.

Việc chi trả thu nhập cho từng người lao động trong đơn vị thực hiện theo nguyên tắc: người nào có hiệu suất công tác cao, đóng góp nhiều cho việc tăng thu, tiết kiệm chi được trả nhiều hơn. Thủ trưởng đơn vị chi trả thu nhập

tăng thêm theo quy chế chi tiêu nội bộ của đơn vị.

2.3. Khi nhà nước điều chỉnh các quy định về tiền lương, nâng mức lương tối thiểu; khoản tiền lương cấp bậc, chức vụ tăng thêm theo chế độ nhà nước quy định (gọi tắt là tiền lương tăng thêm theo chế độ nhà nước quy định) được đảm bảo từ các nguồn theo quy định của Chính phủ để đảm bảo mức tiền lương tối thiểu chung do nhà nước quy định.

3. Sử dụng kinh phí tiết kiệm được từ khoản chênh lệch thu lớn hơn chi

3.1. Hàng năm, sau khi trang trải các khoản chi phí, nộp thuế và các khoản nộp khác theo quy định; phần kinh phí tiết kiệm chi, chênh lệch thu lớn hơn chi của hoạt động dịch vụ (nếu có); đơn vị được sử dụng theo trình tự như sau:

a. Chi trả thu nhập tăng thêm cho người lao động, tổng mức chi trả thu nhập trong năm của đơn vị tối đa theo mức quy định tại khoản 2 Điều 25 Nghị định này;

b. Chi khen thưởng cho tập thể, cá nhân trong và ngoài đơn vị theo hiệu quả công việc và thành tích đóng góp vào hoạt động của đơn vị. Mức thưởng cụ thể do Thủ trưởng đơn vị quyết định theo quy chế chi tiêu nội bộ của đơn vị;

c. Chi phúc lợi, trợ cấp khó khăn đột xuất cho người lao động, kể cả trường hợp nghỉ hưu, nghỉ mất sức; chi thêm cho người lao động trong biên chế thực hiện tinh giản biên chế. Mức chi cụ thể do Thủ trưởng đơn vị quyết định theo quy chế chi tiêu nội bộ của đơn vị;

d. Chi tăng cường cơ sở vật chất của đơn vị.

đ. Đối với đơn vị xét thấy khả năng tiết kiệm kinh phí không ổn định, có thể lập Quỹ dự phòng ổn định thu nhập để bảo đảm thu nhập cho người lao động.

3.2. Đơn vị sự nghiệp không được chi trả thu nhập tăng thêm từ các nguồn kinh phí quy định tại các điểm c, d, đ, e, g, h, i khoản 1 Điều 21 Nghị định này và các khoản kinh phí của nhiệm vụ phải chuyển tiếp sang năm sau thực hiện.

C. Quy định về lập, chấp hành dự toán thu, chi tài chính

Việc lập dự toán, chấp hành dự toán thu, chi ngân sách nhà nước đối với các đơn vị sự nghiệp thực hiện theo quy định của Luật Ngân sách Nhà nước và quy định tại Nghị định này.

1. Lập dự toán của đơn vị sự nghiệp

1.1. Lập dự toán năm đầu thời kỳ ổn định phân loại đơn vị sự nghiệp:

Căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ được cấp có thẩm quyền giao, nhiệm vụ của năm kế hoạch; chế độ chi tiêu tài chính hiện hành; căn cứ kết quả hoạt động sự nghiệp, tình hình thu, chi tài chính của năm trước liền kề; đơn vị lập dự toán thu, chi năm kế hoạch; xác định phân loại đơn vị sự nghiệp theo quy định tại Điều 9 của Nghị định này, số kinh phí đề nghị ngân sách nhà nước bảo đảm hoạt động thường xuyên (đối với đơn vị sự nghiệp tự bảo đảm một phần chi phí hoạt động và đơn vị sự nghiệp do ngân sách nhà nước bảo đảm toàn bộ chi phí hoạt động); lập dự toán kinh phí chi không thường xuyên theo quy định hiện hành.

1.2. Lập dự toán 2 năm tiếp theo trong thời kỳ ổn định phân loại đơn vị sự nghiệp:

Căn cứ mức kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm hoạt

động thường xuyên thực hiện chức năng, nhiệm vụ được cấp có thẩm quyền giao của năm trước liền kề và nhiệm vụ tăng hoặc giảm của năm kế hoạch, đơn vị lập dự toán thu, chi hoạt động thường xuyên của năm kế hoạch. Đối với kinh phí hoạt động không thường xuyên, đơn vị lập dự toán theo quy định hiện hành.

1.3. Dự toán kinh phí hoạt động của đơn vị sự nghiệp, gửi cơ quan quản lý cấp trên theo quy định hiện hành.

2. Lập dự toán của cơ quan quản lý cấp trên

2.1. Căn cứ vào dự toán thu, chi năm đầu thời kỳ ổn định do đơn vị lập, cơ quan quản lý cấp trên dự kiến phân loại đơn vị sự nghiệp trực thuộc theo quy định và tổng hợp dự toán thu, dự toán ngân sách bảo đảm chi hoạt động thường xuyên, không thường xuyên (nếu có) cho đơn vị gửi cơ quan tài chính cùng cấp và các cơ quan liên quan theo quy định hiện hành.

Sau khi có ý kiến bằng văn bản của cơ quan tài chính cùng cấp, Bộ chủ quan (đối với đơn vị sự nghiệp trực thuộc trung ương), cơ quan chủ quản địa phương (đối với các đơn vị sự nghiệp trực thuộc địa phương) quyết định hoặc trình Ủy ban nhân dân quyết sách nhà nước bảo đảm hoạt động thường xuyên năm đầu thời kỳ ổn định (đối với đơn vị sự nghiệp tự bảo đảm một phần chi phí hoạt động và đơn vị sự nghiệp do ngân sách nhà nước bảo đảm toàn bộ kinh phí hoạt động).

2.2. Hàng năm, trong thời kỳ ổn định phân loại đơn vị sự nghiệp, cơ quan chủ quản căn cứ vào dự toán thu, chi của đơn vị sự nghiệp lập, xem xét tổng hợp dự toán ngân

sách nhà nước, gửi cơ quan tài chính cùng cấp.

3. Giao dự toán và thực hiện dự toán

3.1. Giao dự toán thu, chi:

a. Bộ chủ quản (đối với đơn vị sự nghiệp trực thuộc Trung ương); cơ quan chủ quản địa phương (đối với đơn vị sự nghiệp trực thuộc địa phương) quyết định giao dự toán thu, chi ngân sách năm đầu thời kỳ ổn định phân loại cho đơn vị sự nghiệp, trong phạm vi dự toán thu, chi ngân sách được cấp có thẩm quyền giao, sau khi có ý kiến thống nhất bằng văn bản của cơ quan tài chính cùng cấp;

b. Hàng năm, trong thời kỳ ổn định phân loại đơn vị sự nghiệp, cơ quan chủ quản quyết định giao dự toán thu, chi ngân sách cho đơn vị sự nghiệp, trong đó kinh phí bảo đảm hoạt động thường xuyên theo mức năm trước liền kề và kinh phí được tăng thêm (bao gồm cả kinh phí thực hiện nhiệm vụ tăng thêm) hoặc giảm theo quy định của cấp có thẩm quyền (đối với đơn vị sự nghiệp tự bảo đảm một phần chi phí hoạt động và đơn vị sự nghiệp do ngân sách nhà nước bảo đảm toàn bộ kinh phí hoạt động) trong phạm vi dự toán thu, chi ngân sách được cấp có thẩm quyền giao, sau khi có ý kiến thống nhất bằng văn bản của cơ quan tài chính cùng cấp.

3.2. Thực hiện dự toán thu, chi:

a. Đối với kinh phí chi hoạt động thường xuyên: trong quá trình thực hiện, đơn vị được điều chỉnh các nội dung chi, các nhóm mục chi trong dự toán chi được cấp có thẩm quyền cho phù hợp với tình hình thực tế của đơn vị, đồng thời gửi cơ quan quản lý cấp trên và Kho bạc Nhà nước nơi đơn vị mở tài khoản để theo dõi, quản lý,

thanh toán và quyết toán. Kết thúc năm ngân sách, kinh phí do ngân sách chi phí hoạt động thường xuyên và các khoản thu sự nghiệp chưa sử dụng hết, đơn vị được chuyển sang năm sau để tiếp tục sử dụng;

b. Đối với kinh phí chi cho hoạt động không thường xuyên: khi điều chỉnh các nhóm mục chi, nhiệm vụ chi, kinh phí cuối năm chưa sử dụng hoá chưa sử dụng hết, thực hiện theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước và các văn bản hướng dẫn hiện hành.

4. Quyết toán

Cuối quý, cuối năm, đơn vị sự nghiệp lập báo cáo kế toán, báo cáo quyết toán thu, chi ngân sách nhà nước gửi cơ quan quản lý cấp trên xét duyệt theo quy định hiện hành.

3.3.3. Vai trò của chủ tài khoản và kế toán trưởng trong đơn vị sự nghiệp công lập.

3.3.3.1. Thẩm quyền của Chủ tài khoản

3.3.3.1.1. Chịu trách nhiệm trước pháp luật về phương án SN của đơn vị trình cấp có thẩm quyền phê duyệt; Chủ trì phối hợp với tổ chức Công đoàn đơn vị thảo luận, quyết định quy chế chi tiêu nội bộ của đơn vị; thực hiện công khai, dân chủ cơ chế tự chủ tài chính và phân phối thu nhập, các quỹ cho toàn thể cán bộ, công chức trong đơn vị và quyết định mức chi tiêu, mức khoán phù hợp với quy chế chi tiêu nội bộ;

3.3.3.1.2. Sắp xếp lại cán bộ công chức, viên chức được giao kể cả những người đã ký hợp đồng lao động trong chỉ tiêu biên chế để nâng cao hiệu quả, chất lượng hoạt động của đơn vị. Những người trong diện giảm biên

chế được hưởng chính sách chế độ theo quy định hiện hành;

3.3.3.1.3. Đối với đơn vị tự đảm bảo toàn bộ chi phí hoạt động thường xuyên, căn cứ nhu cầu công việc và khả năng tài chính của đơn vị, Thủ trưởng được ký hợp đồng lao động theo quy định của pháp luật về lao động; những người được ký hợp đồng không xác định thời hạn phải có đủ tiêu chuẩn, cơ cấu chức danh nghiệp vụ, chuyên môn theo quy định của cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực và được xếp theo bảng lương hành chính sự nghiệp quy định tại Nghị định số 204/2004/NĐ-CP của Chính phủ về chế độ tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức, lực lượng vũ trang và các văn bản hướng dẫn và được hưởng các quyền lợi, nghĩa vụ theo quy định của pháp luật;

3.3.3.1.4. Đối với các đơn vị tự đảm bảo một phần chi phí hoạt động thường xuyên, căn cứ nhu cầu công việc và khả năng tài chính của đơn vị, Thủ trưởng được ký hợp đồng lao động theo quy định của pháp luật về lao động nhưng phải phù hợp với định mức biên chế do cơ quan có thẩm quyền ban hành; những người được ký hợp đồng không xác định thời hạn phải có đủ tiêu chuẩn, cơ cấu chức danh nghiệp vụ, chuyên môn theo quy định của bộ quản lý ngành, lĩnh vực và được xếp theo bảng lương hành chính sự nghiệp quy định tại Nghị định số 204/2004/NĐ-CP của Chính phủ về chế độ tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức, lực lượng vũ trang và các văn bản hướng dẫn và được hưởng quyền lợi, nghĩa vụ theo quy định của pháp luật.

3.3.3.1.5. Thủ trưởng đơn vị được chấm dứt hợp đồng lao động đối với những người do đơn vị ký hợp đồng lao động. Trình tự, thủ tục chấm dứt hợp đồng lao động theo quy định của pháp luật về lao động.

3.3.3.2. Trách nhiệm của kế toán trưởng

Kế toán trưởng đơn vị sự nghiệp công lập có trách nhiệm: Tham mưu cho Thủ trưởng xác định, phân loại đơn vị SN; Tổ chức điều hành bộ máy kế toán để đảm bảo thực hiện đúng cơ chế tự chủ tài chính; Tham mưu cho đơn vị về xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ để trình thủ trưởng thảo luận với công đoàn và ra quyết định; Đề xuất các phương án sử dụng tiền tiết kiệm chi thường xuyên và tăng thu sự nghiệp và thu từ hoạt động sản xuất, cung ứng dịch vụ; Đề cao tính trung thực, chính xác, khoa học trong công tác kế toán của đơn vị theo quy định của Nhà nước.

CHƯƠNG 4

CÁC QUỸ TÀI CHÍNH CÔNG NGOÀI NSNN

4.1. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ CÁC QUỸ

TCC NGOÀI NSNN

4.1.1. Khái niệm và đặc điểm

a) Khái niệm:

Quỹ tài chính công ngoài NSNN là một bộ phận của hệ thống tài chính Quốc gia, được hình thành để hỗ trợ cho NSNN trong việc xử lý những khó khăn về tài chính do những biến động thất thường trong quá trình phát triển kinh tế xã hội, góp phần thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ, của các Bộ, ngành và địa phương, phù hợp với các mục tiêu chương trình do Nhà nước đề xướng.

Việc thành lập hoạt động của các quỹ tài chính công ngoài NSNN là sự thể hiện nguyên tắc tập trung, dân chủ trong quản lý kinh tế, tài chính của Nhà nước.

b) Đặc điểm:

- Mục đích hình thành các loại quỹ này là nhằm tăng cường sự can thiệp của Nhà nước vào các lĩnh vực hoạt động của nền kinh tế – xã hội.

- Các ngành, các địa phương chịu trách nhiệm quản lý, điều hành hoạt động của các quỹ trên cơ sở cơ chế, chính sách do Nhà nước quy định.

- Cơ chế sử dụng các quỹ tài chính công ngoài NSNN thực hiện theo đúng phương châm “Tiền nào dùng vào việc ấy” theo đúng mục tiêu của quỹ.

- Chính sách chế độ điều chỉnh các quỹ TCC ngoài NSNN thường được quy định bằng các văn bản dưới luật. Cơ chế hoạt động của các loại quỹ này có phần linh hoạt hơn so với quỹ NSNN.

- Phạm vi hoạt động của quỹ TCC ngoài Ngân sách thường bị giới hạn trong các chương trình, mục tiêu như tên gọi của Quỹ.

4.1.2. Sự cần thiết

Trong quá trình phát triển và hoàn thiện hệ thống tài chính Quốc gia, Quỹ TCC ngoài NSNN có vai trò hết sức quan trọng đối với việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước trong từng thời kỳ.

Mục đích thiết lập các loại quỹ này là để cho các địa phương, các Bộ 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 đề xướng. Đây là sự thể hiện nguyên tắc tập trung, dân chủ trong quản lý Nhà nước về kinh tế.

Cùng với việc phát triển các quỹ TCC ngoài NSNN cần đảm bảo tính chủ động, sáng tạo, xã hội hóa 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 các tổ chức và cá nhân đã tích cực tham gia vào quá trình hình thành và hoạt động của quỹ, góp phần thực hiện có

hiệu quả các chương trình mục tiêu phát triển kinh tế xã hội của đất nước.

Phạm vi của chương này chỉ giới thiệu những vấn đề cơ bản về nội dung và cơ chế quản lý của một số quỹ TCC ngoài NSNN chủ yếu là quỹ Dự trữ Quốc gia bằng hiện vật; Quỹ Bảo hiểm Xã hội và Quỹ bảo vệ môi trường Việt nam.

4.2. CÁC QUỸ TÀI CHÍNH CÔNG NGOÀI NSNN

4.2.1. Quỹ dự trữ Quốc gia

4.2.1.1. Khái niệm

Quỹ dự trữ quốc gia là nguồn dự trữ chiến lược của Nhà nước, được hình thành cùng với quỹ NSNN, 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, hỏa hoạn, dịch bệnh; bảo đảm quốc phòng, an ninh; tham gia 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.

Quỹ dự trữ quốc gia được hình thành bằng hiện vật - chủ yếu bằng thóc và giá trị - bằng tiền đồng Việt Nam. Việc tổ chức quản lý và điều hành Quỹ dự trữ quốc gia phải bảo đảm sự tập trung, thống nhất vào một đầu mối của Nhà nước, có phân công và trực tiếp tham gia của các bộ, ngành quản lý hàng dự trữ quốc gia theo quy định của Chính phủ.

4.2.1.1. Hệ thống tổ chức Quỹ dự trữ Quốc gia

- Cơ quan chuyên trách quản lý dự trữ quốc gia thuộc Bộ Tài chính, thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về dự

trữ quốc gia và được tổ chức theo hệ thống dọc. Ở trung ương có Cục Dự trữ quốc gia; ở một số địa phương và địa bàn chiến lược bố trí các đơn vị dự trữ quốc gia khu vực.

- 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 chịu trách nhiệm trực tiếp quản lý, bảo quản hàng dự trữ quốc gia.

4.2.1.3. Nguyên tắc quản lý Quỹ dự trữ quốc gia

Quỹ dự trữ quốc gia là một loại quỹ dự trữ tập trung của Nhà nước, có vai trò hết sức quan trọng trong việc đảm bảo lực lượng hàng hóa để can thiệp vào thị trường khi xảy ra các hiện tượng mất cân đối về cung cầu hàng hoá hay những biến cố về giá cả do tác động khách quan của tình hình kinh tế tài chính tiền tệ của thế giới và khu vực. Việc quản lý quỹ DTQG cần phải quán triệt các nguyên tắc sau đây:

a) Nguyên tắc tập trung thống nhất

Mặc dù quỹ dự trữ quốc gia do nhiều đơn vị thực hiện. Nhưng việc xuất, nhập quỹ, bán đổi hàng phải chịu sự chỉ đạo tập trung thống nhất của Chính phủ, đồng thời phải bảo đảm tính chủ động, kịp thời khi xảy ra những sự cố bất ngờ. Trong trường hợp cần thiết đòi hỏi phải có sự can thiệp của Nhà nước. Tất cả các loại dự trữ quốc gia đều phải nghiêm chỉnh thực hiện chế độ quản lý của Nhà nước trong từng thời kỳ. Công tác thanh tra, kiểm tra của các cơ quan chức năng cần hết sức coi trọng trong quản lý quỹ

này nhằm tránh thất thoát, hư hỏng, đảm bảo có đầy đủ nguồn lực để đối phó với mọi tình huống rủi ro bất ngờ xảy ra .

b) 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 những trường hợp các lực lượng thù địch lợi dụng phá hoại an ninh, quốc phòng, kinh tế, chính trị.

c. 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 bổ sung, bù đắp 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 nghiên cứu cải tiến và trang bị những thiết bị, kỹ thuật tiên tiến hiện đại để bảo quản vật tư, hàng hóa. Cán bộ làm công tác dự trữ quốc gia cũng cần luôn trau dồi trình độ, bảo đảm sẵn sàng phục vụ khi Nhà nước và nhân dân yêu cầu. Có kế hoạch thay đổi mặt hàng mới có chất lượng tốt hơn, giá cả hợp lý hơn, nhằm tránh biến hàng dự trữ thành hàng tồn kho ứ đọng, không đảm bảo chất lượng.

4.2.1.4. Quản lý tài chính Quỹ dự trữ quốc gia

4.2.1.4.1. Nguồn hình thành Quỹ DTQG

Hàng năm cùng với việc xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội và dự toán NSNN, 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.

Dự toán kinh phí NSNN giành cho dự trữ quốc gia bao gồm: Các khoản chi cho mua hàng dự trữ quốc gia, chi cho đầu tư xây dựng cơ sở vật chất – kỹ thuật; chi phí cho bộ máy quản lý Quỹ dự trữ quốc gia.

a) NSNN chi cho mua hàng dự trữ quốc gia bao gồm:

- Vốn mua hàng hoá dự trữ quốc gia trong phạm vi dự toán NSNN đã được Quốc hội phê duyệt;
- Vốn mua thêm hàng hoá để tăng dự trữ quốc gia theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

Bộ tài chính có trách nhiệm bảo đảm đảm tiến độ cấp phát vốn mua hàng hoá 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. Trường hợp các cơ quan, đơn vị được giao quản lý hàng dự trữ quốc gia chưa sử dụng hết nguồn vốn đã được cấp phát, phải báo cáo Bộ tài chính xem xét, quyết định để chuyển sang năm sau tiếp tục sử dụng mua hàng hoá dự trữ quốc gia hoặc bổ sung quỹ dự trữ quốc gia bằng tiền

b) NSNN chi cho đầu tư xây dựng cơ sở vật chất – kỹ thuật:

- NSNN 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 phép giữ lại để bổ sung nguồn vốn đầu tư xây dựng cơ sở vật chất kỹ thuật.

c) NSNN chi cho công tác quản lý dự trữ quốc gia

NSNN 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.

d) Quản lý dự trữ quốc gia bằng tiền

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 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 Quỹ dự trữ quốc gia bằng tiền là một phần vốn dự trữ quốc gia bố trí trong dự toán NSNN hàng năm và số tiền bán hàng dự trữ quốc gia hàng năm của các bộ, ngành quản lý hàng dự trữ quốc gia.

4.2.1.4.2. Lập dự toán ngân sách Dự trữ quốc gia

Hàng năm, căn cứ Nghị Quyết của Quốc hội về kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội và dự toán Ngân sách 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 DTQG.

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 các Bộ, ngành có liên quan 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 trực tiếp 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 sách 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.

4.2.1.4.3. 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 Quỹ dự trữ quốc gia được xây dựng căn cứ vào Pháp lệnh kế toán thống kê và chế độ kế toán thống nhất của Nhà nước phù hợp với nội dung, đặc điểm của hoạt động của Quỹ 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 và cơ quan quản lý có

thẩm quyền (Bộ Tài chính, Kho Bạc nhà nước, Kiểm toán nhà nước...)

4.2.1.5. Kiểm tra hoạt động Quỹ dự trữ quốc gia

Các cơ quan dự trữ quốc gia phải thường xuyên tổ chức kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ theo kế hoạch, chính sách, pháp luật do Pháp lệnh thanh tra quy định.

Cục dự trữ Quốc gia tiến hành thanh tra, kiểm tra định kỳ, đột xuất các cơ quan dự trữ quốc gia về việc thực hiện kế hoạch dự trữ hàng hoá; việc chấp hành các chế độ, chính sách theo quy định của luật pháp có liên quan đến hoạt động dự trữ quốc gia; kiểm tra việc thực hiện các quy phạm, quy trình, định mức tiêu chuẩn về nhập, xuất và bảo quản hàng dự trữ. Thực hiện chế độ thưởng, phạt nghiêm minh đối với hoạt động DTQG.

4.2.2. Quỹ Bảo hiểm xã hội

4.2.2.1. Những vấn đề cơ bản về Quỹ bảo hiểm xã hội

4.2.2.1.1. Khái niệm Quỹ BHXH

Quỹ BHXH là tập hợp những khoản đóng góp bằng tiền của những bên tham gia BHXH và hình thành nên một quỹ tiền tệ tập trung để chi trả cho những người đóng BHXH và gia đình họ trong các trường hợp họ bị giảm hoặc mất thu nhập do bị giảm, mất khả năng lao động hoặc bị mất việc làm.

Quỹ BHXH được hình thành và hoạt động để góp phần giải quyết những “ rủi ro xã hội” của những người tham gia BHXH, giúp cho việc san sẻ rủi ro được 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 gia đình.

Quỹ BHXH 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 BHXH.

Thứ hai, là phần tăng thêm do hoạt động bảo toàn và tăng trưởng quỹ mang lại.

Thứ ba, là phần nộp phạt của những cá nhân và tổ chức kinh tế vi phạm luật lệ về BHXH và các nguồn vốn khác.

Theo mục đích sử dụng do Nhà nước quy định, quỹ BHXH phải đảm nhận chi trả những khoản chi chủ yếu như: Trả trợ cấp cho các chế độ BHXH (khoản chi này chiếm tỷ trọng lớn nhất); chi phí cho bộ máy quản lý hoạt động BHXH chuyên nghiệp; chi phí bảo đảm cho cơ sở vật chất cần thiết và các chi phí quản lý khác.

4.2.2.1.2. Đặc trưng cơ bản của Quỹ BHXH

Mục đích của quỹ BHXH là nhằm huy động sự đóng góp của người lao động, của người sử dụng lao động và Nhà nước nhằm tạo lập quỹ tài chính để phân phối sử dụng nó, bảo đảm bù đắp một phần thu nhập cho người lao động khi có những sự cố xuất hiện, cần được bảo hiểm 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 BHXH không phải vì mục đích lợi nhuận mà vì phúc lợi, quyền lợi của người lao động và của cả cộng đồng.

Quá trình phân phối và sử dụng quỹ BHXH được chia làm hai bộ phận:

Thứ nhất, bộ phận thực hiện chế độ hưu trí mang tính chất bồi hoàn, mức độ bồi hoàn phụ thuộc vào mức đóng góp vào quỹ BHXH. Vì vậy có thể xem quỹ BHXH là một quỹ “ tiết kiệm dài hạn” (bắt buộc hoặc thỏa 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 trước lúc nghỉ hưu.

Thứ hai, bộ phận thực hiện các chế độ còn lại vừa mang tính chất bồi hoàn, vừa mang tính chất không bồi hoàn. Nghĩa là khi người lao động đang trong quá trình lao động không bị ốm đau, tai nạn...thì không được bồi hoàn; khi bị ốm đau, tai nạn...thì được bồi hoàn, phụ thuộc vào mức độ ốm đau, tai nạn. Bộ phận này phản ánh tính chất cộng đồng của quỹ BHXH. 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 cùng phải có trách nhiệm đóng góp và tổ chức quản lý, điều hành hoạt động của quỹ BHXH.

Tùy theo mô hình quản lý BHXH của từng nước, quỹ BHXH có thể được phân chia thành các quỹ chuyên dùng như: Quỹ bảo hiểm hưu trí, quỹ bảo hiểm thất nghiệp, quỹ bảo hiểm ốm đau... Tuy nhiên, dù có được phân chia như thế nào thì quỹ BHXH cũng nhằm thực hiện mục đích chủ yếu là chi trả trợ cấp các chế độ BHXH cho những đối tượng được bảo hiểm. Ngoài ra quỹ BHXH còn phải trang trải cho bộ máy quản lý hoạt động BHXH chuyên nghiệp và các chi phí quản lý khác.

4.2.2.1.3. Vai trò của Quỹ BHXH

Quỹ BHXH có vai trò rất to lớn trong đời sống kinh tế, chính trị và xã hội của các quốc gia. Vai trò đó được thể hiện trên các mặt sau đây:

Xét về mặt kinh tế, quỹ BHXH là một quỹ tài chính độc lập ngoài NSNN do các bên tham gia bảo hiểm đóng góp nhằm phân phối lại theo luật định cho mọi thành viên khi bị mất hay giảm thu nhập do tạm thời hay vĩnh viễn mất khả năng lao động. Vì vậy, thông qua quá trình phân phối và sử dụng quỹ BHXH sẽ góp phần thực hiện mục tiêu bảo đảm an toàn kinh tế cho mọi thành viên trong xã hội. Mặt khác với chức năng phân phối lại theo nguyên tắc “ lấy của số đông bù cho số ít”, BHXH 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 làm việc và lao động sản xuất.

Xét về mặt chính trị xã hội, việc hình thành quỹ BHXH sẽ góp phần quan trọng vào việc bảo đảm 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 có thể đưa họ tới con đường tệ nạn xã hội. Tệ nạn đó góp phần làm cho đời sống xã hội thêm phức tạp, rối ren; gây mất ổn định chính trị và trật tự an toàn xã hội. Với ý nghĩa đó, có thể nói rằng thông qua việc tạo lập phân phối và sử dụng quỹ BHXH sẽ góp phần lành mạnh hoá hệ thống an toàn chính trị – xã hội, giữ vững trật tự an ninh cuộc sống của cộng đồng.

Ngoài ra quỹ BHXH cũng là một bộ phận quan trọng của thị trường tài chính để phát triển kinh tế, xã hội. Nguồn

vốn tích tụ của quỹ BHXH có thời gian nhàn rỗi tương đối dài và khá ổn định, có thể dùng một phần để đầu tư phát triển kinh tế xã hội theo nguyên tắc bảo toàn vốn và cho phép sinh lợi. Việc sử dụng quỹ bảo hiểm như vậy sẽ tạo ra sự gắn bó giữa lợi ích của Chính phủ với các tổ chức kinh tế, các tầng lớp dân cư và những người lao động khác nhau.

4.2.2.2. Thu, chi Quỹ BHXH

4.2.2.2.1. Nguồn thu và nội dung thu của Quỹ BHXH

Nguồn thu quỹ BHXH bao gồm các khoản đóng góp của người tham gia bảo hiểm và các tổ chức sử dụng lao động.

Nội dung thu của Quỹ BHXH được quy định tại các văn bản chủ yếu sau đây:

- Thu BHXH bắt buộc theo tinh thần Nghị định số 152/2006/NĐ-CP ngày 22 tháng 12 năm 2006 của Chính phủ hướng dẫn một số điều của luật BHXH.

- Thu BHYT bắt buộc và tự nguyện theo tinh thần Nghị định số 63/2005/NĐ-CP ngày 16 tháng 05 năm 2005 của Chính phủ về ban hành điều lệ BHYT.

4.2.2.2.2. Nội dung chi Quỹ BHXH

a) Quỹ BHXH bắt buộc:

- Chi lương hưu (thường xuyên và một lần)
- Trợ cấp cho người bị tai 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 đau, 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 khỏe
- Tiền tuất (chi một lần theo định suất cơ bản) và mai táng phí.

- Đóng BHYT cho đối tượng theo quy định

- Chi khen thưởng người sử dụng lao động thực hiện tốt các bảo hộ lao động, phòng ngừa tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp theo quy định của Chính phủ ...

b) Quỹ BHYT bắt buộc và quỹ BHYT tự nguyện: Được sử dụng 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.

4.2.2.3. Nguyên tắc quản lý Quỹ BHXH

Trong quá trình quản lý quỹ BHXH cần phải quán triệt các nguyên tắc sau:

a. Nguyên tắc tập trung thống nhất: Trong hệ thống BHXH Việt Nam, thực hiện hạch toán riêng và cân đối thu – chi theo từng quỹ chuyên dùng: Quỹ BHXH bắt buộc, quỹ BHYT bắt buộc và quỹ BHYT tự nguyện

b. Nguyên tắc phù hợp giữa thu và chi BHXH

c. Nguyên tắc lấy số đông bù số ít

d. Nguyên tắc mức trợ cấp phải thấp hơn mức tiền lương đang đi làm nhưng thấp nhất phải đảm bảo mức sống tối thiểu

e. Nguyên tắc kết hợp bắt buộc với tự nguyện.

Các đơn vị BHXH phải tăng cường công tác quản lý và thực hiện chi trả kịp thời, đầy đủ đúng chế độ, chính sách cho người tham gia BHXH bắt buộc và BHYT.

Việc chi trả các chế độ BHXH do cơ quan BHXH các cấp trực tiếp thực hiện hoặc hợp đồng với các đơn vị sử

dụng lao động, các 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 BHXH, BHYT, các đơn vị BHXH các cấp phải 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 cư trú 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 pháp luật.

4.2.3. Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam

4.2.3.1. Nhiệm vụ của Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam

Phát triển kinh tế phải kết hợp chặt chẽ, hài hòa 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 chỉ còn 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 phải 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 và các hoạt động nhằm mục đích bảo vệ môi trường trên phạm vi cả nước.

Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam được tạo lập từ nguồn vốn NSNN và huy động từ các nguồn vốn khác nhằm hỗ trợ tài chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường

(theo Quyết định số 82/2002/QĐ-TTg ngày 26/06/2002 của Thủ tướng Chính phủ)

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 giao dịch và đại diện đặt tại các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và ở nước ngoài.

Nhiệm vụ của Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam:

1. Huy động các nguồn vốn trong và ngoài nước để bảo vệ môi trường;
2. Hỗ trợ tài chính cho các chương trình, dự án và các hoạt động phòng, chống, khắc phục ô nhiễm, suy thoái và sự cố môi trường mang tính chất quốc gia, liên ngành, liên vùng hoặc giải quyết các vấn đề môi trường cục bộ nhưng phạm vi ảnh hưởng lớn.
3. 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.
4. Tổ chức hướng dẫn xây dựng, thẩm định và xét chọn các chương trình, dự án và các hoạt động bảo vệ môi trường được đề nghị tài trợ hoặc hỗ trợ tài chính..

5. Sử dụng nguồn vốn nhân rồi theo nguyên tắc bảo toàn và tăng trưởng, kể cả việc mua trái phiếu Chính phủ theo đúng quy định của pháp luật.

4.2.3.2. Nguồn hình thành của Quỹ bảo vệ môi trường

a) Nguồn cấp trực tiếp từ NSNN, bao gồm:

- Vốn điều lệ do NSNN cấp ban đầu theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ

- Kinh phí hàng năm của NSNN dành cho hoạt động quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường theo quyết định của Bộ trưởng Bộ Tài chính;

b) Các khoản thu nhập hợp pháp trong quá trình hoạt động nghiệp vụ, bao gồm:

- Thu lãi cho vay của các dự án đầu tư thuộc nguồn kinh phí của quỹ BVMTVN
- Thu lãi tiền gửi của quỹ BVMTVNgửi tại Kho bạc Nhà nước và các NHTM.
- Thu phí nhận ủy thác cho vay lại theo hợp đồng
- Thu từ hoạt động mua, bán trái phiếu Chính phủ
- Thu từ hoạt động cho thuê, thanh lý, nhượng bán tài sản của quỹ
- Thu do đánh giá lại tài sản thế chấp khi chủ đầu tư không trả được nợ;
- Thu nợ đã xóa nay thu hồi được

4.2.3.3. Sử dụng Quỹ bảo vệ môi trường

Về nguyên tắc vốn của quỹ phải được sử dụng đúng mục đích, có hiệu quả, đảm bảo an toàn cho các mục tiêu sau:

- Cho vay 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 cho vay 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 cho vay và tài trợ cho hoạt động bảo vệ môi trường

- Đầu tư, mua sắm tài sản cố định phục vụ cho hoạt động của quỹ không vượt quá 7% vốn điều lệ của quỹ.

- Mua trái phiếu Chính phủ từ nguồn vốn tạm thời nhân rồi không có nguồn gốc từ NSNN 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 hoạt động như : tổn thất do thiên tai, thời tiết, dịch bệnh, ...

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 quỹ

4.2.3.4. Tổ chức quản lý Quỹ bảo vệ môi trường

a) Về phân phối thu nhập:

Chênh lệch thu, chi tài chính hàng năm sau khi trả tiền phạt do vi phạm 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 và điều kiện làm việc;

- Trích quỹ khen thưởng và quỹ 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 sẽ được bổ sung vào quỹ đầu tư phát triển.

b) Lập và báo cáo kế hoạch tài chính

Hàng năm, quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam có trách nhiệm lập và báo cáo Bộ Tài nguyên và môi trường, Bộ Tài chính các kế hoạch sau:

- Kế hoạch vốn hàng năm bao gồm: Kế hoạch cho vay đầu tư, kế hoạch hỗ trợ lãi xuất, kế hoạch tài trợ không hoàn lại.

- Kế hoạch thu – chi tài chính kèm theo thuyết minh chi tiết về các mục thu, chi và các định mức chi tiêu cụ thể.

Định kỳ (quý, năm) quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam có trách nhiệm gửi báo cáo tài chính cho Bộ tài nguyên và môi trường, Bộ Tài chính theo chế độ quy định.

c) Kiểm tra kế hoạch Tài chính

Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam chịu sự kiểm tra tài chính của Bộ tài chính. Nội dung kiểm tra:

- 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.

4.2.4. Quỹ đầu tư phát triển địa phương

4.2.4.1. Sự ra đời và phát triển của Quỹ ĐTPT địa phương

Căn cứ nhu cầu đầu tư phát triển kinh tế của các địa phương, chủ yếu là huy động vốn để xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng và hỗ trợ xuất khẩu, ngày 10/9/1996, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 644/TTg cho phép Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh thí điểm thành lập Quỹ đầu tư phát triển đô thị thành phố Hồ Chí Minh. Trên cơ sở đó, ngày 19/6/1997, Bộ Tài chính đã cấp Giấy phép cho Quỹ chính thức đi vào hoạt động từ giữa năm 1997.

Từ kinh nghiệm của thành phố Hồ Chí Minh, một số địa phương khác có tiềm lực tài chính và thực sự có nhu cầu đã xây dựng đề án đề nghị Bộ Tài chính thẩm định và cho phép thành lập Quỹ ĐTPT. Tính đến cuối năm 2007, cả nước đã có 16 Quỹ ĐTPT địa phương được thành lập, bao gồm: TP Hồ Chí Minh, Hà Nội, Hải Phòng, Hà Tây, Hải Dương, Ninh Bình, Đà Nẵng, Bình Định, Khánh Hoà, Đồng Nai, Bình Dương, Tiền Giang, Đồng Tháp, Tây Ninh, Đắk Lắk, Kon Tum.

Căn cứ vào nhu cầu, tiềm lực và tính đặc thù của các địa phương, nguồn tài chính hình thành của Quỹ chủ yếu từ ngân sách địa phương, tiền tài trợ của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước.

4.2.4.2. Khái niệm và bản chất

Quỹ đầu tư phát triển địa phương là một tổ chức tài chính của Chính quyền địa phương thực hiện chức năng đầu tư tài chính và đầu tư phát triển. Quỹ Đầu tư phát triển

địa phương có tư cách pháp nhân, có vốn điều lệ, có bảng cân đối kế toán và có con dấu riêng, hoạt động theo nguyên tắc tự chủ về tài chính, bảo toàn và phát triển vốn, tự bù đắp chi phí và tự chịu rủi ro.

Các nội dung hoạt động chủ yếu của Quỹ ĐTPT địa phương:

- Tổ chức huy động vốn trung hạn và dài hạn từ các tổ chức và cá nhân trong nước và ngoài nước;
- Đầu tư vốn trực tiếp và gián tiếp vào các dự án; góp vốn liên doanh, thậm chí thành lập các doanh nghiệp hoạt động trong các lĩnh vực phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế – xã hội;
- Ủy thác cho vay vốn đầu tư, thu hồi nợ; nhận ủy thác quản lý nguồn vốn đầu tư, cấp phát và cho vay đầu tư, tổ chức phát hành và thanh toán trái phiếu Chính quyền địa phương;

4.2.4.3. Đặc điểm của Quỹ ĐTPT địa phương

- Quỹ ĐTPT địa phương là định chế tài chính do Chính quyền địa phương sở hữu 100% vốn, chưa có sự tham gia của công chúng đầu tư như các loại hình các Quỹ đầu tư tài chính khác;

- Mô hình tổ chức quản lý của Quỹ ĐTPT địa phương là tự quản lý, với cơ cấu tổ chức đầy đủ như một doanh nghiệp; không có sự tham gia của các tổ chức trung gian.

- Mục tiêu và phương châm hoạt động của Quỹ là thực hiện các chiến lược phát triển kinh tế xã hội của các địa phương; thực hiện các giải pháp bảo toàn và gia tăng giá trị vốn cho chủ sở hữu và giảm tính bao cấp trong hoạt động đầu tư.

- Ngoài nguồn vốn được ngân sách địa phương cấp, các Quỹ ĐTPT địa phương được vay ngân hàng và tổ chức huy động từ các tổ chức và cá nhân trong và ngoài nước để cùng hợp vốn đầu tư, kể cả hình thức phát hành trái phiếu để huy động vốn trong nước và ngoài nước.

4.2.5. Các Quỹ Tài chính công ngoài ngân sách khác

4.2.5.1. Quỹ dự trữ tài chính.

a) Nguồn hình thành Quỹ dự trữ tài chính:

Theo quy định của Luật NSNN năm 2002, quỹ dự trữ tài chính được hình thành ở cấp trung ương và cấp tỉnh, thành phố (trực thuộc Trung ương) từ các nguồn chủ yếu sau đây:

- Một phần số tăng thu ngân sách hàng năm so với dự toán;
- Năm mươi phần trăm (50%) số kết dư ngân sách hàng năm;
- Bố trí một khoản trong dự toán chi ngân sách hàng năm (mức cụ thể do Quốc hội hoặc HĐND tỉnh, thành phố quyết định nhưng không vượt quá 25% dự toán chi ngân sách hàng năm của cấp tương ứng).

b) Quản lý và sử dụng Quỹ dự trữ tài chính:

- Quỹ dự trữ tài chính được gửi tại Kho bạc Nhà nước và được KBNN trả lãi tiền gửi theo mức lãi suất NHNN trả cho KBNN, khoản này được bổ sung vào quỹ.

- Quỹ DTTC của Trung ương do Bộ trưởng Bộ Tài chính làm chủ tài khoản; Quỹ DTTC của tỉnh do Chủ tịch UBND tỉnh làm chủ tài khoản.

- Quỹ dự trữ tài chính được sử dụng trong các trường hợp sau đây:

- + Tạm ứng cho các nhu cầu chi khi nguồn thu ngân sách chưa tập trung kịp và phải hoàn trả trong năm ngân sách. Tổng mức chi của Quỹ DTTC cả năm không được vượt quá 30% số dư của Quỹ tại thời điểm bắt đầu năm ngân sách.
- + Phòng chống và khắc phục hậu quả thiên tai, hoả hoạn, dịch bệnh trên diện rộng với mức độ nghiêm trọng.
- + Thực hiện các nhiệm vụ quan trọng và cấp bách về quốc phòng, an ninh và các tổn thất về kinh tế - xã hội phát sinh ngoài dự toán.

4.2.5.2. Quỹ dự trữ ngoại hối

Quỹ dự trữ ngoại hối bao gồm các loại ngoại tệ tự do chuyển đổi (USD, EURO, Bảng Anh, Yên Nhật ...) và các tài sản quý hiếm như vàng, bạc, ngọc trai, kim cương, v.v... Quỹ DTNH được Chính phủ giao Bộ Tài chính và Ngân hàng Nhà nước phối hợp quản lý và chỉ được sử dụng trong các trường hợp đặc biệt theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ khi nguồn thu của ngân sách chưa tập trung kịp và không thuộc phạm vi sử dụng của các quỹ chuyên dùng khác.

4.2.5.3. Quỹ tích lũy trả nợ nước ngoài

Quỹ tích lũy trả nợ nước ngoài được hình thành chủ yếu bằng các loại ngoại tệ mạnh, chủ yếu được trích từ quỹ ngoại tệ tập trung của Chính phủ và bố trí một khoản trong dự toán ngân sách hàng năm để trả các khoản nợ của nước ngoài đã đến hạn thanh toán (bao gồm các khoản nợ của Chính phủ các nước và các tổ chức tài chính, tín dụng quốc tế như IMF, WB, ADB, ...)

4.2.5.4. Quỹ Quốc gia giải quyết việc làm

Quỹ Quốc gia GQVL được thành lập năm 1992 theo Nghị quyết số 120 của UBTV Quốc hội nhằm mục đích cho các hộ cá thể, các tổ hợp tác vay vốn để sản xuất kinh doanh tăng thu nhập, cải thiện đời sống, xoá đói, giảm nghèo; cho vay cải tạo đất hoang hoá, phủ trồng đồi núi trọc. Nguồn hình thành của Quỹ chủ yếu từ dự toán chi NSNN và một phần từ nguồn viện trợ không hoàn lại của Chính phủ Tiệp Khắc đối với số hợp đồng lao động của Việt Nam về nước trước thời hạn. Trước đây, việc quản lý và cho vay vốn từ Quỹ quốc gia GQVL do Kho bạc Nhà nước đảm nhiệm. Từ khi Ngân hàng Chính sách xã hội được thành lập, công tác cho vay GQVL của KBNN và cho vay xoá đói giảm nghèo của hệ thống Ngân hàng NN & PTNT được chuyển giao sang Ngân hàng chính sách xã hội đảm nhiệm

4.2.5.5. Quỹ phòng chống ma tuý và tệ nạn xã hội

Quỹ PCMT & tệ nạn xã hội được hình thành chủ yếu trong dự toán chi của NSNN và các khoản đóng góp tự nguyện của các tổ chức và cá nhân nhằm mục đích hỗ trợ tài chính cho các hoạt động chống tội phạm buôn bán, tàng trữ các chất ma tuý; ngăn chặn và xử lý các loại tệ nạn xã hội.

Quỹ PCMT & TNXH được lập ở trung ương và các tỉnh thành phố trực thuộc trung ương do Bộ trưởng Bộ Tài chính và Chủ tịch UBND tỉnh thành phố làm chủ tài khoản và giao cho các ngành chức năng trực tiếp quản lý và sử dụng.

4.2.5.6. Định hướng phát triển của các quỹ TCC ngoài ngân sách

Thứ nhất, huy động thêm các nguồn lực tài chính trong xã hội để hỗ trợ cho NSNN thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, của các ngành và địa phương.

Thứ hai, tạo thêm công cụ để phân phối tổng sản phẩm xã hội và thu nhập quốc dân, thực hiện tốt hơn yêu cầu phát triển toàn diện và công bằng xã hội.

Thứ ba, giúp Nhà nước khắc phục các khiếm khuyết phát sinh trong quá trình phát triển nền kinh tế thị trường. Thứ tư, Nhà nước là chủ thể quyết định cơ chế huy động, quản lý và sử dụng các quỹ tài chính công.

Thứ năm, tùy thuộc vào nhu cầu, quy mô sử dụng và trình độ quản lý, quỹ tài chính công có thể do trung ương (Bộ Tài chính) trực tiếp quản lý hoặc phân cấp cho các Bộ ngành, địa phương quản lý và điều hành.

CHƯƠNG 5

TÍN DỤNG NHÀ NƯỚC VÀ QUẢN LÝ NỢ CÔNG

5.1. TÍN DỤNG NHÀ NƯỚC

5.1.1. Khái niệm và đặc điểm của tín dụng Nhà nước

Để bảo đảm sự hoạt động bình thường của nền kinh tế và của bộ máy quản lý Nhà nước, bất kỳ quốc gia nào và bất kỳ thời đại nào cũng phải tìm mọi biện pháp để tăng cường tiềm lực tài chính và quan trọng nhất là phải bảo đảm cân bằng thu chi ngân sách Nhà nước. Tuy nhiên, đây là công việc hết sức khó khăn đối với các nước nghèo và đang trong thời kỳ phát triển kinh tế.

Trong hoàn cảnh các nguồn thu không đủ trang trải các khoản chi, Nhà nước buộc phải sử dụng các biện pháp tăng thu, cắt giảm các khoản chi, đồng thời tích cực huy động các nguồn lực khác như tìm kiếm các khoản viện trợ và vay nợ. Trong đó giải pháp vay nợ của Chính phủ (tín dụng Nhà nước) có tầm quan trọng chiến lược.

Chức năng bù đắp thiếu hụt NSNN của tín dụng Nhà nước được sử dụng một cách thường xuyên và có tính tích cực, bởi nó nhằm mục đích 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 kinh tế vĩ mô.

Tín dụng Nhà nước là quan hệ sử dụng vốn dựa trên nguyên tắc hoàn trả giữa Nhà nước với các chủ thể khác

của nền kinh tế, với Chính phủ các nước, các tổ chức tài chính- tiền tệ quốc tế nhằm bảo đảm thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước trong quản lý kinh tế – xã hội.

Từ khái niệm trên cho thấy, tín dụng Nhà nước có sự kết hợp hài hòa về các mục tiêu và lợi ích kinh tế - chính trị - xã hội giữa Nhà nước và các thành viên khác. Lợi ích kinh tế thể hiện trực tiếp trên cơ sở sử dụng có hiệu quả các nguồn vốn tín dụng – với tư cách là người đi vay và từ các khoản lợi tức thu được – với tư cách là người cho vay; đồng thời thể hiện gián tiếp thông qua việc thụ hưởng các phúc lợi công cộng, có thêm việc làm do kết quả đầu tư của Nhà nước mang lại.

Lợi ích chính trị - xã hội thể hiện ở lòng tin của dân chúng và các chủ thể khác đối với Chính phủ và trách nhiệm của Chính phủ đối với cộng đồng thông qua việc hoàn trả vốn vay đúng thời hạn quy định cũng như việc sử dụng các nguồn vốn đi vay vào mục đích đầu tư, giải quyết việc làm, xóa đói giảm nghèo.

Tín dụng Nhà có các đặc điểm chủ yếu sau đây:

Một là, nguồn vốn đi vay của tín dụng Nhà nước được đưa vào nguồn thu của NSNN; nguồn vốn cho vay và lãi suất phải trả được chi ra từ NSNN.

Hai là, tổ chức quản lý hoạt động tín dụng Nhà nước là hệ thống các NHTM Nhà nước, các tổ chức tài chính tín dụng chuyên ngành được thành lập và hoạt động theo quyết định của Chính phủ.

Ba là, đối tượng của tín dụng Nhà nước là những tổ chức, cá nhân hay các chương trình, dự án đầu tư và các mục tiêu chỉ định khác của Chính phủ.

Bốn là, hoạt động của tín dụng Nhà nước không vì mục đích lợi nhuận

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

Sáu là, phạm vi hoạt động của tín dụng Nhà nước rất rộng, bao gồm các chủ thể trong nước, Chính phủ các nước, các tổ chức tài chính – tiền tệ quốc tế.

Như vậy tín dụng Nhà nước chứa đựng tổng hợp các nội dung kinh tế – chính trị – xã hội, đồng thời là công cụ tài chính quan trọng để thực hiện các mục chiến lược của nền kinh tế.

5.1.2. Vai trò của tín dụng Nhà nước

5.1.2.1. Tín dụng Nhà nước là công cụ quan trọng trong việc tăng cường tiềm lực tài chính và lành mạnh hóa nền tài chính – tiền tệ quốc gia.

Trong lĩnh vực quản lý tài chính và điều hành NSNN, tín dụng Nhà nước có tác dụng tích cực trong việc huy động và phân bổ các nguồn lực, đáp ứng các nhu cầu đầu tư phát triển kinh tế xã hội. Việc tập trung và phân bổ nguồn vốn luôn là hai mặt của một vấn đề, có tác dụng hỗ trợ, thúc đẩy nhau cùng phát triển. Nếu việc sử dụng nguồn vốn được thực hiện không có hiệu quả dưới hình thức cấp

phát thì khả năng huy động vốn và can thiệp của Nhà nước vào nền kinh tế rất hạn chế. Nếu việc huy động vốn chỉ tập trung vào các giải pháp truyền thống như tăng thuế và các khoản thu có tính cưỡng bức khác thì mục đích, yêu cầu huy động vốn khó có thể đạt được, mà nền sản xuất và lưu thông hàng hoá sẽ bị ảnh hưởng. Trong cả hai trường hợp sự phát triển của nền tài chính quốc gia đều bị đe dọa.

Ngược lại, các nhiệm vụ chi của NSNN có thể được giải quyết một cách hiệu quả nếu sử dụng hợp lý cơ chế tín dụng Nhà nước. Trong nền kinh tế thị trường, cần hạn chế tính cưỡng chế của Nhà nước trong lĩnh vực huy động vốn. Việc sử dụng các công cụ nợ của Nhà nước hiện nay như tín phiếu Kho bạc, trái phiếu Chính phủ, Công trái XDTQ đã có thể tập trung một cách nhanh chóng một khối lượng vốn lớn theo nhu cầu với thời hạn dài và chi phí không cao. Những giải pháp này sẽ giúp Nhà nước chủ động trong việc điều tiết vĩ mô, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, theo đó là sự cải thiện tiềm lực của nền tài chính quốc gia.

Đối với nhiệm vụ ổn định lưu thông tiền tệ, vai trò của tín dụng Nhà nước cũng hết sức quan trọng. Việc xóa bỏ cơ chế tiền tệ hóa thâm hụt ngân sách là nền tảng cho việc lành mạnh hóa các hoạt động thuộc lĩnh vực tiền tệ - ngân hàng, góp phần sự ổn định sức mua của đồng tiền. Mặt khác, 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 các NHTM và từng bước đoạn tuyệt với cơ chế bao cấp tài chính xưa nay.

5.1.2.2. Tín dụng Nhà nước góp phần điều chỉnh cơ cấu kinh tế

Mục tiêu quan trọng khác được đặt ra đối với tín dụng Nhà nước là thực hiện chức năng điều tiết vĩ mô nền kinh tế. Đây chính là vai trò không thể thiếu được của Nhà nước trong việc quản lý và điều tiết hoạt động của nền kinh tế hỗn hợp, nhiều thành phần. Để có thể giải quyết được những khuyết tật của nền kinh tế thị trường như thất nghiệp, khủng hoảng và suy thoái kinh tế, phân hóa giàu nghèo, tín dụng Nhà nước một mặt phải có chính sách hỗ trợ đầu tư vào những lĩnh vực, ngành nghề then chốt, cần thiết để phát triển kinh tế bền vững, nhằm trực tiếp hoặc gián tiếp thu hút các tác nhân thị trường cùng tham gia đầu tư vào các lĩnh vực, ngành nghề, góp phần điều chỉnh cơ cấu kinh tế theo hướng CNH, HĐH; mặt khác, tín dụng Nhà nước có chính sách ưu tiên cho những ngành nghề, lĩnh vực công nghệ mới, có tác dụng thúc đẩy tăng năng suất lao động, tăng sản phẩm xã hội nhằm góp phần cải thiện đời sống, rút ngắn khoảng cách giàu nghèo với các nước, ngăn chặn nguy cơ tụt hậu hoặc đi chệch hướng phát triển, thúc đẩy tiến trình hội nhập với nền kinh tế thế giới và khu vực.

5.1.2.3. Tín dụng Nhà nước góp phần nâng cao hiệu quả đầu tư, xóa bao cấp về đầu tư.

Nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn vốn đầu tư là vấn đề then chốt đối với tín dụng Nhà nước, tạo nền tảng cho sự phát triển thị trường nợ của Chính phủ nói riêng và thị trường tài chính nói chung. Để đảm bảo nâng cao tính hiệu quả của hoạt động đầu tư, các cơ chế, chính sách quản lý

tín dụng Nhà nước cần phải được cải tiến và hoàn thiện, tạo cơ chế thuận lợi cho các cơ quan chức năng của Chính phủ trong việc kiểm tra, giám sát hoạt động cho vay, sử dụng vốn vay một cách nghiêm ngặt. Dưới các áp lực này, chủ đầu tư buộc phải tăng cường công tác quản lý từ khâu huy động đến khâu sử dụng nguồn vốn tín dụng nhà nước, tính toán kỹ lưỡng khả năng tạo ra nguồn thu nhập để không chỉ bù đắp được các khoản chi phí đã bỏ ra mà phải bảo toàn được vốn và có tích lũy.

Phát triển hoạt động tín dụng Nhà nước đi liền với việc giảm các hoạt động bao cấp về chi NSNN. Nếu như không có cơ chế tín dụng, thì mọi khoản chi đầu tư của NSNN sẽ được thực hiện bằng cơ chế cấp phát và việc không ràng buộc nghĩa vụ trả nợ sẽ không tạo ra các động lực trong việc nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đối với chủ đầu tư. Bên cạnh đó, với cơ chế tín dụng, khả năng điều tiết kinh tế của Nhà nước sẽ tăng lên vì quy mô nguồn vốn dành cho đầu tư ngày càng được tăng cường khi các khoản cho vay được thu hồi, thay vì việc cấp phát không hoàn lại theo cơ chế cũ.

5.1.2.3. 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 tạo sự lệch 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 tính 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, vai trò mở rộng đầu tư phát triển sản xuất kinh doanh thể hiện ở các mặt sau đây:

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

Thứ hai: Hoạt động đầu tư của Nhà nước thu hút các thành phần kinh tế tham gia mở rộng sản xuất kinh doanh thông qua việc tạo ra các cơ sở hạ tầng thiết yếu phục vụ sản xuất, hoặc hiện đại hoá một số khâu nào đó của chu trình sản xuất.

Phát triển và hoàn thiện cơ chế hoạt động của tín dụng Nhà nước đã tạo ra một thị trường tài chính năng động, thực hiện tốt chức năng chu chuyển, điều hòa các nguồn tài chính trong nền kinh tế. Đây còn là vấn đề hết sức quan trọng đối với việc đáp ứng nhu cầu mở rộng phát triển nền sản xuất hàng hóa.

5.1.2.5. Tín dụng Nhà nước tạo điều kiện để thúc đẩy quá trình hợp tác và hội nhập quốc tế. Vai trò này của tín dụng Nhà nước được thực hiện thông qua việc đàm phán, ký kết và triển khai thực hiện các hiệp định vay nợ và tài trợ giữa Chính phủ Việt Nam và Chính phủ các nước, các tổ chức tài chính, tiền tệ quốc tế.

5.1.3. Nội dung hoạt động của tín dụng Nhà nước

5.1.3.1. Các hình thức huy động vốn

a) Huy động vốn trong nước

Để thực hiện các chương trình phát triển kinh tế xã hội của đất nước và bù đắp một phần các khoản thiếu hụt tạm thời của NSNN, Chính phủ tổ chức huy động các nguồn vốn trong nước, chủ yếu từ trong các tổ chức tài chính, tín dụng và trong dân cư, dưới hình thức phát hành các loại trái phiếu Chính phủ, công trái XDTQ, tín phiếu Kho bạc, trái phiếu DNNN và trái phiếu chính quyền địa phương (gọi chung là trái phiếu).

Phát hành trái phiếu là một kênh tạo vốn có hiệu quả trong hoạt động vay nợ của Chính phủ, của các doanh nghiệp và các tổ chức tài chính, đặc biệt là ở các nước có thị trường tài chính phát triển.

Việc phát hành trái phiếu Chính phủ có ưu điểm là khả năng tập trung 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. Các khoản vay nợ của Nhà nước dưới hình thức phát hành trái phiếu Chính phủ thường có các điều khoản hấp dẫn, nhiều loại kỳ hạn với các mức lãi suất hợp lý, độ an toàn và tính thanh khoản cao. Với các đặc trưng trên đây, trái phiếu do Nhà nước phát hành đã trở thành một bộ phận quan trọng của thị trường tài chính, nó được coi là công cụ an toàn trong hoạt động kinh doanh của các trung gian tài chính và trên thị trường tiền tệ. Vì lý do này, việc phát hành các loại trái phiếu Chính phủ 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 Chính phủ cũng tiềm ẩn những rủi ro ở các mức độ nhất định khác nhau trong quá trình

vận hành của thị trường vốn, đặc biệt đối với thị trường vốn của các quốc gia chưa phát triển. Với những ưu thế về tính an toàn và khả năng thanh khoản cao, các loại trái phiếu Chính phủ có thể trở thành nơi đến an toàn và hấp dẫn đối với các nhà đầu tư, cùng tồn tại và phát triển cùng với các hoạt động đầu tư trực tiếp cũng như các hoạt động tín dụng khác, những lĩnh vực có khả năng sinh lợi lớn so với tín dụng Nhà nước.

b) Huy động vốn ngoài nước

Việc huy động vốn theo cơ chế tín dụng Nhà nước còn được thực hiện thông qua việc vay nợ và nhận viện trợ của các Chính phủ, vốn nhận uỷ thác của các tổ chức và cá nhân nước ngoài (như tiền gửi uỷ thác của các tổ chức bảo hiểm, các quỹ hưu trí, quỹ khám chữa bệnh bắt buộc). Các hình thức huy động vốn chủ yếu gồm có:

- Vay tài trợ cho các chương trình phát triển kinh tế xã hội của Chính phủ hoặc các tổ chức tài chính tín dụng quốc tế;

- Vay ưu đãi của Chính phủ, mức lãi suất 0,5 % - 3%/năm

- Hỗ trợ phát triển chính thức ODA;

- Vay thương mại bao gồm phát hành trái phiếu Quốc tế, phát hành trái phiếu doanh nghiệp Nhà nước được Chính phủ bảo lãnh.

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 đề 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 biện pháp sử dụng vốn hiệu quả hơn.

5.1.3.2. Các hình thức sử dụng vốn của TDNN

a) Cho vay đầu tư

Cho vay đầu tư là việc Ngân hàng phát triển (trước đây là Quỹ Hỗ trợ phát triển) cho các chủ đầu tư vay vốn để thực hiện dự án, phương án sản xuất kinh doanh bảo đảm khả năng trả nợ. Chủ đầu tư phải cam kết có đủ năng lực tài chính để thực hiện các dự án sản xuất kinh doanh ngoài phần vốn vay tín dụng đầu tư của Nhà nước theo Nghị định số 151/2006/NĐ-CP ngày 20/12/2006 của Chính phủ.

Mức vốn cho vay không được vượt quá 70% tổng mức vốn đầu tư được duyệt của dự án. Trong phần vốn còn lại của dự án, phần vốn của chủ sở hữu phải tối thiểu bằng 15% tổng số vốn đầu tư TSCĐ của dự án đó.

Thời hạn cho vay được xác định theo khả năng thu hồi vốn của dự án và khả năng trả nợ của chủ đầu tư, nhưng không quá 12 năm. Một số dự án đặc thù (dự án nhóm A, trồng rừng cao su ...) có thể cho vay tối đa 15 năm.

Lãi suất cho vay tính bằng lãi suất trái phiếu Chính phủ kỳ hạn 5 năm, cộng thêm 0,5% / năm. Lãi suất nợ quá hạn bằng 150% lãi suất cho vay trong hạn.

Ưu điểm của hình thức tín dụng đầu tư này là giúp các chủ đầu tư có khả năng triển khai thực hiện các dự án sản xuất kinh doanh đã được phê duyệt, đồng thời tạo điều kiện cho Nhà nước có thể tham gia quá trình quản lý, giám sát tình hình sử dụng nguồn vốn đầu tư ở các khâu trước, trong và sau khi cho vay. Tuy nhiên để thực hiện việc cho vay đầu tư thì Nhà nước cần phải có sẵn nguồn vốn và bố trí theo đúng mục tiêu, đối tượng và tiến độ thực hiện dự án đầu tư.

b) Hỗ trợ sau đầu tư

Đối tượng được hỗ trợ sau đầu tư là các dự án nằm trong danh mục được vay vốn tín dụng đầu tư của Nhà nước, bao gồm các dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội; phát triển nông nghiệp, nông thôn; các dự án thuộc các địa bàn đặc biệt khó khăn vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo ...

Điều kiện hỗ trợ sau đầu tư là các dự án phải có hiệu quả kinh tế xã hội, sau khi dự án hoàn thành đưa vào sử dụng phải bảo đảm hoàn trả được nợ vay.

Mức hỗ trợ sau đầu tư bằng chênh lệch giữa lãi suất vay vốn đầu tư của các tổ chức tín dụng và 90% lãi suất vay vốn đầu tư áp dụng cho các đối tượng quy định tại Nghị định số 151/2006/NĐ-CP ngày 20/12/2006 của Chính phủ.

Ví dụ:

Lãi suất vay vốn đầu tư của các tổ chức tín dụng là 12% / năm;

Lãi suất vay vốn đầu tư áp dụng cho các đối tượng quy định tại Nghị định số 151/2006/NĐ-CP ngày 20/12/2006 của Chính phủ là 7% / năm.

Mức hỗ trợ sau đầu tư bằng: $12\% - (7\% \times 90\%) = 12\% - 6,3\% = 5,7\% / \text{năm}$

Hỗ trợ sau đầu tư 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 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 sau đầu tư luôn gắn liền với hoạt động tín dụng đầu tư của Nhà nước.c)

Bảo lãnh tín dụng đầu tư

Bảo lãnh tín dụng đầu tư là cam kết của Chính phủ (thông qua Ngân hàng phát triển Việt Nam) với các tổ chức tín dụng cho vay vốn đầu tư về việc trả nợ đầy đủ, đúng hạn của các chủ đầu tư (bên đi vay). Trong trường hợp bên đi vay không trả được nợ hoặc trả không đủ nợ khi đến hạn, Ngân hàng phát triển Việt Nam 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.

d) Cho vay xuất khẩu

Đối tượng cho vay xuất khẩu là các tổ chức kinh doanh hàng xuất khẩu đã có Hợp đồng xuất nhập khẩu hàng hoá tại Việt Nam thuộc Danh mục các mặt hàng được vay vốn tín dụng xuất khẩu do Thủ tướng Chính phủ quy định trong từng thời kỳ.

Các tổ chức kinh doanh hàng xuất khẩu phải thực hiện các quy định về bảo đảm tiền vay; phải mua bảo hiểm tài sản, hàng hoá xuất khẩu hình thành từ vốn vay tại các tổ chức Bảo hiểm ở Việt Nam trong suốt thời hạn vay vốn.

Mức cho vay tối đa bằng 85% giá trị hợp đồng xuất khẩu hoặc giá trị L/C. Thời hạn cho vay tối đa không quá 12 tháng. Lãi suất cho vay theo cơ chế thị trường do Bộ Tài chính quy định trong từng thời kỳ. Đồng tiền cho vay là đồng Việt Nam hoặc ngoại tệ tự do chuyển đổi theo nhu cầu của nhà xuất khẩu.

e) Bảo lãnh tín dụng xuất khẩu

Đối tượng được bảo lãnh tín dụng xuất khẩu là các tổ chức kinh doanh hàng xuất khẩu đã có Hợp đồng xuất nhập khẩu hàng hoá tại Việt Nam thuộc Danh mục các mặt hàng được vay vốn tín dụng xuất khẩu nhưng không vay vốn tín dụng xuất khẩu của Nhà nước.

Các tổ chức kinh doanh hàng xuất khẩu phải thực hiện các quy định về bảo đảm tiền vay; phải mua bảo hiểm tài sản, hàng hoá xuất khẩu hình thành từ vốn vay tại các tổ chức Bảo hiểm ở Việt Nam.

Thời hạn bảo lãnh tối đa là 12 tháng. Mức bảo lãnh không vượt quá 85% giá trị hợp đồng xuất khẩu hoặc giá trị L/C.

Đồng tiền bảo lãnh là đồng Việt Nam.

5.2. QUẢN LÝ NỢ CÔNG

5.2.1. Quản lý nợ vay trong nước của Chính phủ

5.2.1.1. Nguyên tắc vay vốn

a) Chiến lược vay nợ phải phù hợp với chính sách tài chính - tiền tệ QG

Công tác huy động vốn của Nhà nước giữ vị trí rất quan trọng đối với việc điều chỉnh nền kinh tế vĩ mô và thúc đẩy sự phát triển của thị trường tài chính – tiền tệ. Tuy nhiên, việc xác định quy mô của nguồn vốn cần huy động phải căn cứ vào yêu cầu và nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội của đất nước trong từng thời kỳ. Trong một nền kinh tế thị trường nhiều thành phần, tín dụng Nhà nước vẫn phát huy vai trò quan trọng của nó trong một giới hạn nhất định để đáp ứng yêu cầu điều tiết vĩ mô đối với nền kinh tế.

Việc huy động nguồn vốn tín dụng Nhà nước có liên quan đến việc hoạch định và điều hành chính sách tài chính - tiền tệ quốc gia, cụ thể là:

- Huy động vốn của Nhà nước phải đặt trong quan hệ với các kênh huy động vốn khác, bảo đảm cân đối giữa tích lũy - tiêu dùng - đầu tư của nền kinh tế.

- Nợ nước ngoài của Quốc gia phải được cân đối trong tổng nợ nước ngoài để bảo đảm an toàn và khả năng trả nợ của Nhà nước được bố trí trong dự toán NSNN hàng năm, theo nguyên tắc:

+ *Tổng dư nợ nước ngoài không được vượt quá 50 % GDP;*

+ *Tổng dư nợ nước ngoài không được vượt quá 150% kim ngạch xuất khẩu;*

+ *Tổng nghĩa vụ trả nợ không được vượt quá 20% kim ngạch xuất khẩu và 12 % thu NSNN;*

- Việc huy động vốn đầu tư của Nhà nước phải cân đối với nhu cầu sử dụng vốn thực tế, trên cơ sở tiến độ triển khai các chương trình, dự án đầu tư của Nhà nước nhằm hạn chế tình trạng vốn chờ dự án.

b) Bảo đảm hài hoà giữa chính sách vay và trả nợ

Việc hoạch định chính sách vay và trả nợ của Chính phủ phải được xem xét toàn diện trên nhiều lĩnh vực như mục đích sử dụng vốn vay, đối tượng vay, tình hình biến động của thị trường để từ đó xác định cơ chế, chính sách vay và trả nợ.

Trong một nền kinh tế đang chuyển đổi theo cơ chế thị trường, các nhu cầu và khả năng vay trả nợ luôn chịu sự tác động ảnh hưởng bởi các nhân tố chủ quan và khách quan.

Việc huy động vốn của Nhà nước chỉ có thể thực hiện thành công nếu các cơ chế chính sách được nghiên cứu kỹ lưỡng, phù hợp với tình hình thực tế của thị trường tài chính - tiền tệ. Hàng loạt các đòi hỏi có tính hệ quả cần được xem xét như:

- Các mục tiêu, chương trình đầu tư bằng nguồn vốn TDNN;
- Thị trường và đối tượng huy động;
- Thời hạn và lãi suất tiền vay;
- Cơ chế phát hành và giao dịch các loại trái phiếu Chính phủ trên thị trường sơ cấp và thứ cấp ...

c) Xác định chính xác lãi suất huy động vốn

Lãi suất huy động vốn do tín dụng Nhà nước thực hiện là lãi suất thị trường, thực hiện thông qua việc đấu thầu và phát hành các loại chứng khoán trực tiếp ra công chúng. 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 đường cong lãi suất, có tác dụng để Nhà nước tham khảo và 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, không ngừng tăng quy mô các khoản vay trung và dài hạn của Chính phủ từ các tổ chức tài chính tín dụng tiềm năng. Ngoài ra, Chính phủ có thể phát hành trực tiếp ra công chúng các loại chứng khoán có mục đích, chủ yếu dưới hình thức Công trái XDTQ, để huy động các nguồn vốn nhàn rỗi phân tán trong dân cư. Đây là một hình thức hợp tác để đầu tư giữa Nhà nước và nhân dân. Trong trường

hợp này, lãi suất huy động vốn vừa phải tôn trọng nguyên tắc của thị trường, đồng thời còn chứa đựng cả nội dung vận động chính trị.

5.2.1.2. Nguyên tắc sử dụng vốn

- Nguồn vốn TDNN phải được sử dụng đúng mục đích và tiến độ đầu tư của từng chương trình, dự án đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt;

- Nguồn vốn TDNN phải được sử dụng có hiệu quả, chịu sự kiểm tra giám sát của các cơ quan chức năng và bảo đảm khả năng bồi hoàn vốn;

- Lãi suất cho vay phải tôn trọng nguyên tắc thị trường, đồng thời bảo đảm tính hợp lý và linh hoạt, thể hiện rõ chính sách tài trợ, ưu đãi của Nhà nước.

- Phải có các giải pháp bảo toàn và tăng trưởng nguồn vốn huy động của Chính phủ, bảo đảm an ninh tài chính quốc gia trong mọi hoàn cảnh.

5.2.2. Quản lý nợ vay nước ngoài của Quốc gia

5.2.2.1. Khái niệm và bản chất

Vay nợ nước ngoài là các khoản vay ngắn hạn, trung hạn và dài hạn với nhiều mức lãi suất khác nhau, kể cả lãi suất bằng “ 0 “ do Nhà nước Việt Nam, Chính phủ Việt Nam hoặc các doanh nghiệp là pháp nhân Việt Nam, kể cả các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, vay của các Quốc gia, của Chính phủ, của ngân hàng nước ngoài hoặc của các tổ chức tài chính – tín dụng Quốc tế.

Vay nước ngoài của Chính phủ bao gồm các khoản vay ưu đãi hỗ trợ phát triển chính thức (ODA), vay thương mại (phát hành trái phiếu quốc tế của Chính phủ, của DNNN, của chính quyền địa phương được Chính phủ bảo lãnh

thanh toán, kể cả trái phiếu chuyển đổi nợ và tín dụng xuất nhập khẩu).

5.2.2.2. Các hình thức vay nước ngoài

a) Vay ODA

ODA được hiểu là hoạt động hợp tác phát triển giữa Nhà nước hoặc Chính phủ Việt Nam với các nhà tài trợ nước ngoài, bao gồm Chính phủ các nước, các tổ chức liên Chính phủ hoặc liên Quốc gia.

Các khoản vay ODA được thực hiện trên cơ sở mục tiêu chiến lược phát triển kinh tế xã hội của Nhà nước, các chương trình quốc gia, các dự án đầu tư công cộng, chiến lược vay trả nợ nước ngoài, các dự án phát triển của các ngành, địa phương có liên quan đến tiếp nhận khoa học công nghệ, kinh nghiệm quản lý, xây dựng mới và nâng cấp hệ thống cơ sở hạ tầng, chuyển đổi cơ cấu kinh tế, cải tạo và bảo vệ môi trường sinh thái.

Các Bộ ngành được Chính phủ uỷ quyền trong việc chủ trì và phối hợp xây dựng nội dung chương trình, đàm phán ký kết các điều ước quốc tế về ODA là Bộ Kế hoạch và đầu tư, Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước và các Bộ ngành, các địa phương có liên quan trong việc phối hợp quản lý và triển khai thực hiện các dự án sử dụng ODA.

b) Phát hành TPCP hoặc trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh

Trái phiếu quốc tế là chứng chỉ vay nợ có mệnh giá, có thời hạn và có lãi được phát hành để vay vốn trên thị trường vốn quốc tế, nhằm đáp ứng nhu cầu đầu tư phát triển của nền kinh tế quốc dân hoặc của các ngành và các địa phương.

Trái phiếu Quốc tế bao gồm: Trái phiếu Chính phủ, Trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh (trái phiếu của các Doanh nghiệp Nhà nước, Ngân hàng thương mại Nhà nước, trái phiếu Chính quyền địa phương cấp Tỉnh, Thành phố). Trái phiếu chính phủ Việt Nam phát hành trên thị trường vốn Quốc tế được thực hiện theo từng đợt theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Các chủ thể phát hành, các nhà bảo lãnh, các tổ chức đại lý thanh toán, lưu ký, niêm yết trái phiếu được thực hiện theo thông lệ quốc tế và phù hợp với điều kiện và hoàn cảnh của Việt Nam. Hiện nay, việc phát hành các loại trái phiếu quốc tế của Việt Nam được thực hiện trên cơ sở Nghị định số 23/CP ngày 12/9/1994 của Chính phủ và Nghị quyết số 07/NQ/CP ngày 01/6/2007 của Chính phủ.

Những nguyên tắc cơ bản của việc phát hành trái phiếu quốc tế:

- Hệ số tín nhiệm của nhà phát hành phải đạt được ở mức tối thiểu. Theo bảng phân loại của Công ty Moody's, hệ số tín nhiệm phải đạt Baa hoặc Ba; theo bản phân loại của Công ty S & P, hệ số tín nhiệm phải đạt BB – hoặc B +.
- Phải có một hoặc hai công ty chứng khoán có uy tín bảo lãnh phát hành.
- Phải lựa chọn được các nhà đầu tư tiềm năng tham gia phân phối trái phiếu trái phiếu lần đầu với tư cách là các nhà đại lý cấp 1.
- Phải xác định được loại tiền phát hành và thị trường lưu ký trái phiếu.
- Tình hình kinh tế – chính trị – xã hội phải ổn định.

Đối với Việt Nam, khi thiết kế các điều khoản của trái phiếu quốc tế, cần lưu ý một số vấn đề chủ yếu sau đây:

- Khối lượng tiền phát hành lần đầu không quá lớn, nên vào khoảng 200 – 500 triệu USD (hoặc EURO) và phải xác định cụ thể mục đích sử dụng;
- Kỳ hạn trái phiếu trong khoảng 5 năm đến dưới 30 năm;
- Lãi suất trái phiếu nên cố định và thanh toán một lần khi đến hạn;
- Cho phép Chính phủ Việt Nam được quyền mua lại trái phiếu trước khi đến hạn thanh toán.

5.2.2.3. Trả nợ tiền vay

Việc trả nợ tiền vay được thực hiện theo nguyên tắc thỏa thuận giữa người đi vay và người cho vay và được thể hiện cụ thể trong hiệp định vay nợ. Đồng tiền trả nợ thường dùng là USD, EURO hoặc các loại ngoại tệ mạnh được tự do chuyển đổi. Trong một số trường hợp cụ thể, có thể sử dụng đồng tiền của nước cho vay, nước đi vay hoặc nước thứ ba do các bên thỏa thuận.

Các bên thống nhất lựa chọn ngân hàng đại lý thanh toán, thường là ngân hàng Ngoại thương, ngân hàng Đầu tư có uy tín và có các chi nhánh hoặc các đại lý toàn cầu. Thời hạn hoàn trả vốn gốc căn cứ vào hiệp định đã được ký kết (tại một thời điểm quy định cụ thể hoặc khi bên vay nợ có nguồn thu hợp pháp từ dự án đầu tư, hợp đồng xuất khẩu, hợp đồng vay vốn của các ngân hàng).

Trong thời gian ân hạn (nếu có), người vay nợ (các chủ đầu tư, nhà xuất khẩu, nhà nhập khẩu) chưa phải trả nợ gốc nhưng phải trả lãi định kỳ theo hiệp định đã được ký kết.

Nếu người đi vay có khó khăn tạm thời về tài chính, hai bên có thể đàm phán gia hạn nợ, chuyển sang nợ quá hạn. Thông thường việc gia hạn nợ không được vượt quá thời gian quy định là 6 tháng.

Trong trường hợp các chủ đầu tư, các nhà xuất khẩu, nhà nhập khẩu gặp phải các rủi ro, tổn thất bất khả kháng, không thể trả được nợ, các chủ nợ có quyền yêu cầu ngân hàng hoặc tổ chức bảo lãnh thanh toán hộ theo chế độ quy định. Riêng đối với các Doanh nghiệp Nhà nước, Bộ Tài chính thay mặt Chính phủ chịu trách nhiệm thanh toán các khoản vay đến hạn. Sau đó, các ngành có liên quan (Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và đầu tư, Bộ chủ quản, Ngân hàng Nhà nước ...) sẽ xem xét, xử lý khi thực hiện chuyển đổi sở hữu doanh nghiệp (cổ phần hoá các DNNN).