

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

GIÁO TRÌNH

LUẬT NGÂN SÁCH  
NHÀ NƯỚC

NHÀ XUẤT BẢN CÔNG AN NHÂN DÂN

43-2008/CXB/218-2506/CAND

**TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI**

*Giáo trình*

**LUẬT NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC**

*(Tái bản lần thứ 4)*

**NHÀ XUẤT BẢN CÔNG AN NHÂN DÂN  
HÀ NỘI - 2008**

**Chủ biên**  
**TS. NGUYỄN VĂN TUYẾN**

**Tập thể tác giả**

|                        |              |
|------------------------|--------------|
| TS. NGUYỄN VĂN TUYẾN   | Chương I, VI |
| TS. NGUYỄN THỊ ÁNH VÂN | Chương II, V |
| TS. PHẠM THỊ GIANG THU | Chương IV    |
| ThS. VŨ VĂN CƯỜNG      | Chương III   |

## LỜI NÓI ĐẦU

Từ lâu, hệ thống chính sách công nói chung và chính sách công tài nói riêng đã từng được quan niệm và sử dụng như là những công cụ quan trọng để Nhà nước thực hiện các chức năng kinh tế và chức năng xã hội của mình. Với ý nghĩa là một bộ phận cấu thành quan trọng trong chính sách công tài của mỗi quốc gia. Trong nhiều năm nay Luật ngân sách nhà nước (hay Luật tài chính công, theo cách gọi của một số nhà khoa học) là lĩnh vực pháp luật đã dành được sự quan tâm sâu sắc của các nhà lập pháp, giới luật gia, các nhà quản lý và đông đảo sinh viên các ngành kinh tế, tài chính cũng như sinh viên ngành luật ở nhiều nước trên thế giới.

Ở Việt Nam, trong những năm qua pháp luật về ngân sách nhà nước đã được tìm hiểu và khảo cứu như là một mảng quan trọng nhất trong môn học Luật tài chính tại Trường đại học luật Hà Nội và nhiều cơ sở đào tạo luật khác trong cả nước. Tuy nhiên, đứng trước yêu cầu bức xúc của việc cải cách nền tài chính công ở nước ta trong giai đoạn hiện nay, đồng thời cũng là để đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế về phương diện luật pháp, việc nghiên cứu sâu hơn, kỹ hơn và toàn diện hơn về lĩnh vực pháp luật quan trọng này là một yêu cầu khách quan đối với mọi cơ sở nghiên cứu và đào tạo luật học.

*Để đáp ứng yêu cầu khách quan đó đồng thời cũng là để từng bước hoàn thiện bộ giáo trình làm tài liệu nghiên cứu và giảng dạy luật học, Trường đại học luật Hà Nội biên soạn cuốn giáo trình “Luật ngân sách nhà nước”. Giáo trình luật ngân sách nhà nước là một tài liệu độc lập trong hệ thống giáo trình và tài liệu tham khảo của Trường, nó được biên soạn trên cơ sở kết hợp giữa kinh nghiệm giảng dạy và nghiên cứu nhiều năm của các tác giả, cùng với việc khảo cứu có chọn lọc các tài liệu trong nước và nước ngoài, gắn với việc tham chiếu, so sánh các quy tắc của pháp luật thực định Việt Nam và pháp luật nước ngoài về những vấn đề có liên quan đến lĩnh vực tài chính công và ngân sách nhà nước.*

*Ý thức rằng chính sách công tài nói chung và pháp luật về ngân sách nói riêng vốn là vấn đề phức tạp, mọi cố gắng và nỗ lực của các tác giả dù lớn đến đâu chắc cũng sẽ không tránh khỏi những khiếm khuyết nhất định. Trong lần xuất bản đầu tiên án phẩm này, tập thể tác giả mong muốn nhận được nhiều ý kiến đóng góp, phê bình thiện chí của bạn đọc gần xa để giáo trình này có thể được tu chỉnh hoàn thiện hơn trong các lần xuất bản sau.*

*Xin trân trọng giới thiệu cùng bạn đọc.*

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

## CHƯƠNG I

# NHẬP MÔN LUẬT NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

### I. TỔNG QUAN VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

#### 1. Sự ra đời của ngân sách nhà nước và thuật ngữ ngân sách nhà nước

Lịch sử tài chính công đã chứng minh rằng có sự khác nhau đáng kể giữa ngân sách nhà nước và thuật ngữ ngân sách nhà nước. Nếu ngân sách nhà nước – với ý nghĩa là quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất của nhà nước, ra đời từ rất sớm cùng với sự hình thành của nhà nước trong lịch sử thì thuật ngữ ngân sách nhà nước – với tính cách là một khái niệm khoa học, lại ra đời muộn hơn rất nhiều, khi nhà nước đã phát triển đến giai đoạn nhất định mà ở đó sự phân biệt giữa tài chính công và tài chính tư đã trở nên cần thiết như một nhu cầu bất khả tránh.

Trong thời kỳ đầu của lịch sử nhà nước, quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất của nhà nước (mà sau này được gọi là quỹ ngân sách nhà nước) do người đứng đầu nhà nước quyết định. Ở giai đoạn này, quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất của nhà nước tuy cũng được thiết lập và sử dụng cho nhu cầu của nhà nước nhưng hoàn toàn chưa được quan niệm là “ngân sách nhà nước” theo đúng nghĩa của danh từ này mà ngày nay

chúng ta vẫn thường quan niệm. Sở dĩ có thể nhận xét như vậy là bởi vì, trong giai đoạn này việc thiết lập, quản lý và sử dụng quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất của nhà nước hầu như không được kế hoạch hoá, không được xác định niên độ và cũng không có luật lệ nào điều chỉnh một cách chi tiết, cụ thể.<sup>(1)</sup> Mặt khác, vào thời điểm đó người ta cũng chưa thể phân biệt và phân tách một cách rạch ròi giữa các khoản chi tiêu công cộng mang tính quốc gia với các khoản chi tiêu mang tính cá nhân của người đứng đầu bộ máy nhà nước. Các khoản thu và chi của người đứng đầu quốc gia luôn được hiểu đồng nghĩa với việc thu, chi của bộ máy chính quyền nhà nước, mặc dù trong nhiều trường hợp chúng được thực hiện không phải hoàn toàn vì lợi ích quốc gia. Sự mập mờ và thiếu minh bạch giữa lợi ích công và lợi ích tư trong việc hình thành, quản lý, sử dụng quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất của nhà nước cùng với bản chất của chế độ tập quyền quân chủ đã khiến cho các khoản chi tiêu ngày càng gia tăng trong tình trạng không thể kiểm soát được. Trên thực tế, hầu như gánh nặng chi tiêu của bộ máy quyền lực khổng lồ này đều được chia sẻ bởi dân chúng bằng gánh nặng thuế khoá nhưng chính những người phải đóng thuế là dân chúng lại không thể kiểm soát được giới hạn các khoản thu và các khoản chi mà nhà nước thực hiện. Sự độc quyền của nhà vua (với tư cách là người đứng đầu nhà nước) trong việc quyết định các khoản thu và chi tiêu của chính quyền nhà nước thời bấy giờ cùng với sự mập mờ, thiếu công khai minh bạch trong hoạt động tài chính nhà nước chính là những đặc trưng cơ bản của nền tài chính thời quân chủ.

(1). Xem: Từ điển Thuật ngữ tài chính tín dụng, Nxb. Tài chính, Hà Nội, 1996, tr. 261.

Trong suốt những năm tồn tại của nhà nước chiếm hữu nô lệ và nhà nước phong kiến, chế độ thuế khoá nặng nề, bất công cùng với sự chi tiêu lãng phí của nhà nước đã nhen nhóm trong lòng dân chúng những khát vọng về một chế độ tài chính dân chủ, trong đó dân chúng phải có quyền tham gia kiểm soát việc thu thuế và quyết định việc sử dụng số tiền thuế đó như thế nào cho các nhu cầu công cộng. Ý tưởng về sự tách bạch giữa tài chính công (hoạt động thu, chi của nhà nước) và tài chính tư (hoạt động thu, chi của cá nhân các thành viên trong bộ máy quyền lực nhà nước) đã bắt đầu manh nha từ trong lòng chế độ phong kiến và trở thành mục tiêu đấu tranh của các tầng lớp xã hội tiến bộ (trong đó đại diện điển hình là giai cấp tư sản) nhằm chống lại chế độ vương triều phong kiến. Cho đến khi quốc hội đầu tiên ra đời trong lịch sử và trở thành một nhánh quyền lực trong bộ máy nhà nước thì sứ mệnh đầu tiên của quốc hội là phải tìm cách đoạt từ tay nhà vua thẩm quyền về tài chính, bao gồm quyền biểu quyết các khoản thu (chủ yếu là thuế) và biểu quyết các khoản chi tiêu mà chính quyền phong kiến sẽ được phép thực hiện trong thời hạn nhất định. Sự thắng lợi đầy khó khăn của những người đại diện nhân dân (tức là quốc hội) trong cuộc tranh đấu quyền lực với nhà vua vì mục đích đấu tranh cho việc hình thành một nền tài chính dân chủ tiến bộ đã từng được xem là nguyên nhân chủ yếu dẫn đến sự ra đời của thuật ngữ “ngân sách nhà nước” trong lịch sử.

Theo các tài liệu nghiên cứu một cách có hệ thống về ngân sách,<sup>(1)</sup> khái niệm “ngân sách nhà nước” bắt đầu hình thành đầu tiên ở nước Anh, sau đó được sử dụng rộng rãi ở

(1). Xem: Lê Đình Chân, Tài chính công, Sài Gòn, 1971, tr. 242, 243.

Pháp, với ý nghĩa chỉ “túi tiền” của người thủ quỹ ngân khố. Cũng theo sự phân tích của các tài liệu này, kể từ khi xuất hiện quốc hội trong bộ máy nhà nước với hành trang đầu tiên là quyền lực về tài chính, ý tưởng phân chia và phân tách một cách rạch ròi giữa các khoản thu, chi “công” với các khoản thu, chi “tư” cũng ngày càng trở nên rõ nét hơn. Theo quan điểm này, tất cả những khoản thu và chi mang tính chất “công” đều thuộc về nhà nước, do nhà nước thực hiện và được gọi là “ngân sách nhà nước”. Thuật ngữ “ngân sách nhà nước” đã ra đời trong hoàn cảnh đó và cho đến nay, nó vẫn luôn được thừa nhận như một thuật ngữ chính thống trong hệ thống thuật ngữ của nền kinh tế học cổ điển cũng như hiện đại.

Ngày nay, thuật ngữ “ngân sách nhà nước” được sử dụng rộng rãi không chỉ trong các diễn đàn khoa học mà cả trong đời sống thực tiễn, với ngụ ý đề cao ý thức chính trị của dân chúng trong việc đóng thuế cho quốc gia để góp phần chia sẻ gánh nặng chi tiêu với chính phủ. Mặt khác, việc sử dụng rộng rãi thuật ngữ này cũng nhằm phân biệt giữa ngân sách của nhà nước với ngân sách của hộ gia đình, cá nhân và ngân sách của các tổ chức, đoàn thể xã hội.

Cùng với thời gian, sự phát triển không ngừng của khoa học kinh tế cũng như của chính bản thân các hoạt động kinh tế đã làm cho thuật ngữ “ngân sách nhà nước” được quan niệm và giải thích ngày càng sâu sắc hơn. Nếu như lúc đầu, thuật ngữ ngân sách nhà nước chỉ được hiểu một cách đơn thuần, giản dị là bản dự trù các khoản thu và chi tiêu mang tính chất “công” thì về sau thuật ngữ ngân sách nhà nước đã được quan niệm đầy đủ và rõ ràng hơn, với ý tưởng coi ngân sách nhà nước như là công cụ phân phối của cải vật chất

trong tay nhà nước để điều tiết các hoạt động kinh tế và duy trì bộ máy quyền lực chính trị trong xã hội.

## 2. Định nghĩa ngân sách nhà nước về phương diện kinh tế và pháp lý

Trong cuốn “Tài chính công” nổi tiếng của mình, tác giả Philip E. Taylor đã định nghĩa rằng “*Ngân sách là chương trình tài chính chính yếu của Chính phủ. Tài liệu này tập trung các dữ liệu thu và chi trong khoảng thời gian của tài khoá, bao hàm các chương trình hoạt động phải thực hiện và các phương tiện tài trợ các hoạt động ấy*”.<sup>(1)</sup> Nói như vậy, ngân sách nhà nước chẳng khác nào một kế hoạch tài chính khổng lồ của quốc gia mà quốc hội là người quyết định để cho phép chính phủ thực hiện trong phạm vi một tài khoá xác định.

### 2.1. Định nghĩa ngân sách nhà nước về phương diện kinh tế

Ngân sách nhà nước, trước hết là một khái niệm thuộc phạm trù kinh tế học hay hẹp hơn là tài chính học.

Xét từ góc độ này, ngân sách nhà nước được hiểu là bản dự toán các khoản thu và chi tiền tệ của một quốc gia, được cơ quan có thẩm quyền của nhà nước quyết định để thực hiện trong thời hạn nhất định, thường là một năm.

Định nghĩa này có hai yếu tố:

*Một là*, ngân sách nhà nước là bản dự toán thu và chi tiền tệ của quốc gia. Do đó phải được quốc hội, với tư cách là người đại diện cho toàn thể nhân dân trong quốc gia đó

---

(1). Xem: Philip E. Taylor, Tài chính công. Trung tâm nghiên cứu Việt Nam phiên dịch và xuất bản năm 1963, tr. 15.

quyết định trước khi chính phủ đem ra thi hành trên thực tế. Hơn thế nữa, quốc hội còn là người giám sát chính phủ trong quá trình thi hành ngân sách và có quyền phê chuẩn bản quyết toán ngân sách hàng năm do chính phủ đệ trình khi năm ngân sách đã kết thúc.

*Hai là*, ngân sách nhà nước chỉ có giá trị thực hiện trong thời hạn một năm, tính từ ngày 01 tháng 01 cho đến ngày 31 tháng 12 hàng năm. Khoảng thời gian này được pháp luật quy định nhằm giới hạn rõ thời gian thực hiện bản dự toán ngân sách nhà nước và được gọi là “năm ngân sách” hay “tài khoả”, thực chất là niên độ ngân sách. Trước đây, trong giai đoạn đầu của lịch sử ngân sách, các nhà nước chiếm hữu nô lệ và nhà nước phong kiến thường không quy định niên độ ngân sách và điều này dẫn đến sự tuỳ tiện, độc đoán của nhà nước trong việc tổ chức thu nộp và chi tiêu ngân sách. Hiển nhiên, sự tuỳ tiện và độc đoán này chỉ có lợi cho chính quyền nhưng lại đem đến những bất lợi đáng kể cho dân chúng là những người phải đóng thuế cho chính quyền sử dụng. Về sau, do sự đấu tranh kéo dài và bền bỉ của quốc hội trong nhiều năm mà nhà vua đã phải chấp nhận để cho quốc hội được quyền quyết định ngân sách nhà nước trong một niên độ nhất định, có thể là năm năm, ba năm, hai năm hoặc một năm tuỳ theo từng quốc gia. Ngày nay, phần lớn các quốc gia trên thế giới có quy định niên độ ngân sách là một năm, kể từ ngày bản dự toán ngân sách có hiệu lực cho đến khi nó kết thúc hiệu lực thi hành. Tuỳ theo tập quán của từng nước mà khoảng thời gian này có thể trùng hoặc không trùng với năm dương lịch.

Theo thông lệ, bản dự toán ngân sách nhà nước hàng năm

sẽ được soạn thảo bởi một cơ quan công quyền vừa có năng lực, vừa chuyên trách là bộ tài chính hay bộ ngân khố, sau đó mới được chính phủ đệ trình lên cho quốc hội biểu quyết thông qua hoặc phê chuẩn để sau đó chuyển giao lại cho chính phủ tổ chức thi hành trong thực tế. Ở Việt Nam, việc soạn thảo dự toán ngân sách nhà nước hàng năm được chủ trì bởi Bộ tài chính cùng với sự phối hợp, hỗ trợ của một số cơ quan nhà nước khác có liên quan như Bộ kế hoạch và đầu tư, Ngân hàng nhà nước Việt Nam, Uỷ ban ngân sách của Quốc hội... Các cơ quan này, mặc dù có chức năng, nhiệm vụ chuyên môn khác nhau do pháp luật quy định nhưng khi tham gia vào quá trình soạn thảo ngân sách nhà nước thì đều có chung bốn phận là cố gắng xây dựng một dự toán ngân sách thăng bằng, có tính khả thi và hiệu quả nhất.

Xét về khía cạnh kỹ thuật, mỗi dự toán ngân sách nhà nước chỉ được dùng cho một năm và phải được thiết kế, xây dựng phù hợp với tình hình kinh tế, chính trị, xã hội của năm đó nên đòi hỏi cả hai phần thu và chi của dự toán đều phải hết sức chi tiết, khoa học, khách quan, chính xác, trên cơ sở thu thập và xử lý tốt các thông tin về kinh tế - chính trị - xã hội trong nước và quốc tế. Nhiều khi, trong quá trình soạn thảo dự toán ngân sách nhà nước, các cơ quan có thẩm quyền không những phải nắm bắt để xử lý tốt các thông tin kinh tế - chính trị - xã hội đã có hay đang có mà còn phải dự đoán trước cả tình hình diễn biến thời sự kinh tế, chính trị, xã hội sẽ diễn ra trong năm sau ở nước mình cũng như trong khu vực và trên thế giới (chẳng hạn vấn đề khủng hoảng kinh tế và lạm phát tiền tệ trong nước và quốc tế; vấn đề chiến tranh và nội chiến hay khủng bố; vấn đề tăng giảm thu nhập bằng

tiền của cá nhân, các hộ gia đình hay chủ trương của nhà nước trong tương lai về chính sách kinh tế, chính sách xã hội...). Tất cả những thông tin như vậy đều phải được dự đoán và dự liệu trước bằng các chỉ tiêu thu, chi ngân sách cụ thể, khách quan và hoàn hảo nhất.

## *2.2. Định nghĩa ngân sách nhà nước về phương diện pháp lý*

Không chỉ là thuật ngữ kinh tế, ngân sách nhà nước còn là một khái niệm pháp lý. Khái niệm này hàm chứa nhiều nội dung chính trị - pháp lý quan trọng như mối tương quan quyền lực giữa cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp trong việc thiết lập và thi hành ngân sách; thủ tục soạn thảo, quyết định và chấp hành ngân sách cũng như sự phân chia giữa quyền lập pháp và quyền hành pháp trong việc kiểm soát quá trình ngân sách.

Trong pháp luật thực định Việt Nam, khái niệm ngân sách nhà nước được đề cập tại Điều 1 Luật ngân sách nhà nước năm 2002, theo đó “*Ngân sách nhà nước là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước trong dự toán đã được cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước quyết định và được thực hiện trong một năm để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước*”. Về cơ bản, định nghĩa này không có gì khác biệt đáng kể so với quan niệm về ngân sách nhà nước dưới góc độ kinh tế. Điều này cũng dễ hiểu bởi lẽ nhiệm vụ của nhà làm luật trong lĩnh vực ngân sách nhà nước là phải tìm cách thể chế hoá các nội dung kinh tế của ngân sách nhà nước thành luật pháp để cho ngân sách nhà nước có thể dễ dàng thực hiện trong thực tế mà lại không quá xa rời bản chất kinh tế của ngân sách.

Trong khoa học pháp lý, quan niệm về ngân sách nhà nước có phần khác biệt đáng kể so với định nghĩa ngân sách nhà nước về phương diện kinh tế. Sự khác biệt giữa hai phương diện tiếp cận này được thể hiện ở chỗ, nếu các nhà kinh tế quan niệm ngân sách nhà nước là một kế hoạch tài chính khổng lồ của quốc gia, trong đó dự liệu các khoản thu và chi tiền tệ của quốc gia trong một tài khoá thì các nhà luật học lại quan niệm ngân sách nhà nước là một đạo luật đặc biệt do Quốc hội ban hành để cho phép chính phủ thực hiện trong thời hạn xác định. Tính chất đặc biệt của đạo luật này được thể hiện ở hai khía cạnh: *Thứ nhất*, ngân sách nhà nước là đạo luật được cơ quan lập pháp làm ra theo một trình tự riêng, không hoàn toàn giống với trình tự lập pháp thông thường; *thứ hai*, hiệu lực về thời gian của đạo luật ngân sách bao giờ cũng được xác định rõ là một năm, trong khi hiệu lực của các đạo luật thông thường là vô thời hạn. Thuộc tính này khiến cho ngân sách nhà nước được gọi là “đạo luật ngân sách thường niên” để phân biệt với một đạo luật khác về ngân sách, đó là Luật ngân sách nhà nước (ban hành năm 2002). Tuy nhiên, cũng cần phải hiểu một cách đầy đủ rằng “đạo luật ngân sách thường niên” không có nghĩa chỉ là bản dự toán các khoản thu chi tiền tệ của quốc gia đã được Quốc hội biểu quyết thông qua mà còn bao gồm cả văn bản nghị quyết của Quốc hội về việc thi hành bản dự toán ngân sách đó.

### **3. Các đặc điểm của ngân sách nhà nước**

Trong đời sống xã hội, vì mỗi chủ thể pháp luật (tổ chức, cá nhân) đều có những nhu cầu chi tiêu khác nhau dựa trên cơ sở các khoản thu nhập của mình nên sự tồn tại đồng thời nhiều loại ngân sách của các chủ thể khác nhau là điều dẽ

hiểu. Ngoài những đặc điểm chung giống nhau giữa các loại hình ngân sách của các chủ thể (chẳng hạn như các loại ngân sách đều phản ánh những khoản thu và chi tiền tệ của một chủ thể nhất định và những khoản thu, chi này đều thể hiện chương trình hoạt động của chủ thể đó trong một thời hạn xác định) thì ngân sách nhà nước, với ý nghĩa là loại hình ngân sách quan trọng nhất còn hàm chứa những đặc điểm riêng để phân biệt với các loại ngân sách khác như ngân sách của gia đình, ngân sách của các doanh nghiệp, ngân sách của các tổ chức chính trị - xã hội và các đoàn thể quần chúng...

Có thể hình dung ngân sách nhà nước bao gồm những đặc điểm cơ bản sau đây:

*Thứ nhất*, ngân sách nhà nước là một kế hoạch tài chính khổng lồ nhất cần được quốc hội biểu quyết thông qua trước khi thi hành. Đặc điểm này cho ta thấy việc thiết lập ngân sách nhà nước không chỉ là vấn đề kỹ thuật nghiệp vụ kinh tế (lập dự toán các khoản thu và chi định thực hiện trong một năm) mà còn là vấn đề mang tính kỹ thuật pháp lý (nghĩa là phải trải qua giai đoạn xem xét, biểu quyết thông qua tại quốc hội giống như việc ban hành một đạo luật để làm phát sinh các quyền và nghĩa vụ pháp lý nhất định cho các chủ thể tham gia vào hoạt động ngân sách). Do ngân sách nhà nước bắt buộc phải được quốc hội biểu quyết thông qua như một kỹ thuật pháp lý nên ngân sách nhà nước khác hẳn với các loại ngân sách thông thường (ví dụ: ngân sách gia đình, ngân sách của các tổ chức kinh tế, tổ chức chính trị - xã hội...). Sự khác biệt thể hiện ở chỗ, ngân sách nhà nước vừa phản ánh các hành vi kinh tế (lập dự trù các khoản thu, chi sẽ thực hiện trong tương lai), vừa thể hiện các hành vi pháp lý

của các chủ thể có thẩm quyền (cơ quan hành pháp có trách nhiệm lập dự toán ngân sách và cơ quan lập pháp có thẩm quyền quyết định bản dự toán đó). Trong khi đó, các loại ngân sách của các chủ thể khác thì chỉ phản ánh các hành vi thuần tuý kinh tế (mang tính chất kỹ thuật tài chính) như lập dự trù kế hoạch thu chi tiền tệ mà không cần phải đệ trình cho một cơ quan lập pháp nào phê chuẩn trước khi đem ra thực hiện trên thực tế.

*Thứ hai*, ngân sách nhà nước không phải là một bản kế hoạch tài chính thuần tuý mà còn là một đạo luật. Theo thông lệ, sau khi bản dự toán ngân sách nhà nước đã được soạn thảo bởi cơ quan hành pháp thì nó sẽ được chuyển sang cho cơ quan lập pháp xem xét quyết định và ban bố dưới hình thức một đạo luật để thi hành. Quá trình “luật hóa” bản dự toán ngân sách nhà nước tại cơ quan lập pháp thể hiện sự khác biệt về phương diện pháp lý giữa ngân sách nhà nước so với các loại ngân sách của các chủ thể khác. Sở dĩ có sự khác biệt này là vì ngân sách nhà nước có vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng đối với sự phát triển kinh tế, ổn định chính trị - xã hội của một đất nước nên cần thiết phải bảo đảm cho ngân sách nhà nước có được giá trị pháp lý như một đạo luật. Việc chuyển hóa bản dự toán ngân sách nhà nước thành đạo luật chẳng những sẽ giúp cho quốc hội kiểm soát được chính phủ trong quá trình thu, chi ngân sách nhà nước nhằm bảo đảm quyền lợi cho toàn thể dân chúng (là những người phải đóng thuế cho nhà nước) mà còn làm cho bản kế hoạch tài chính quan trọng bậc nhất này có thể thực hiện được dễ dàng hơn trong thực tế vì nó được bảo đảm thực hiện như một đạo luật.

*Thứ ba*, ngân sách nhà nước là kế hoạch tài chính của toàn thể quốc gia, được trao cho chính phủ tổ chức thực hiện nhưng phải đặt dưới sự giám sát trực tiếp của quốc hội. Việc thiết lập quyền giám sát của quốc hội đối với hoạt động thi hành ngân sách của chính phủ đã trở thành nguyên tắc hiến định, thực chất là nhằm kiểm soát nguy cơ lạm quyền của cơ quan hành pháp trong quá trình thực thi ngân sách nhà nước. Sự kiểm soát thường xuyên của quốc hội đối với chính phủ trong lĩnh vực này cũng là phương cách để củng cố và đề cao tính dân chủ, công khai, minh bạch trong hoạt động tài chính nhà nước, góp phần quản trị tốt nền tài chính công trong đó dân chúng đóng vai trò quyết định. Đây chính là một trong những đặc điểm quan trọng giúp ta phân biệt giữa ngân sách nhà nước với các loại ngân sách của các chủ thể khác như ngân sách của các tổ chức kinh tế, tổ chức chính trị - xã hội, ngân sách cá nhân hay ngân sách của hộ gia đình. Sự khác biệt này thể hiện ở chỗ, việc thiết lập và thi hành ngân sách nhà nước rất cần có sự tham gia kiểm soát của dân chúng (có thể bằng cách trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua cơ quan đại diện cho mình là quốc hội) với mục đích nhằm bảo vệ lợi ích chung, trong khi đối với các loại ngân sách của các chủ thể khác thì nhà nước cần phải để cho chính chủ thể đó tự quyết định và tự chịu trách nhiệm về các hậu quả xảy ra cho mình trong quá trình xây dựng và thực thi ngân sách trên cơ sở tôn trọng quyền tự định đoạt đối với lợi ích riêng của các chủ thể đó. Trong trường hợp cần thiết, việc thi hành ngân sách của các chủ thể này cũng chỉ chịu sự kiểm tra, giám sát của một số cơ quan hành pháp nhưng cũng bị giới hạn trong một phạm vi hợp lý theo quy định của pháp luật.

*Thứ tư*, ngân sách nhà nước được thiết lập và thực thi hoàn toàn vì mục tiêu mưu cầu lợi ích chung cho toàn thể quốc gia, không phân biệt người thụ hưởng các lợi ích đó là ai, thuộc thành phần kinh tế nào hay đẳng cấp xã hội nào. Lợi ích chung là yếu tố ảnh hưởng mang tính quyết định đến việc tiến hành các nghiệp vụ tài chính (nghiệp vụ thu, chi ngân sách) của chính phủ mà ở đó chính phủ luôn tìm cách thoả mãn tối đa các nhiệm vụ chi, tiêu đã được hoạch định và cho phép thực hiện bởi quốc hội. Đôi khi, vì mục tiêu thoả mãn lợi ích chung của toàn thể quốc gia mà chính phủ buộc phải tiến hành những nhiệm vụ chi không chắc chắn đem lại một lợi ích cụ thể nào cho riêng mình, ví dụ như việc trợ cấp cho nhân dân các vùng bị thiên tai, địch họa hay việc tài trợ cho các doanh nghiệp trong nước bằng biện pháp trợ giá nhằm phục hồi một ngành sản xuất quan trọng nào đó của đất nước. Đặc điểm này khiến cho ngân sách nhà nước khác biệt đáng kể với ngân sách của các tổ chức khác, các cá nhân hay hộ gia đình, bởi lẽ ngân sách của các chủ thể này liên quan trực tiếp đến lợi ích riêng tư của mỗi chủ thể đó và bao giờ chúng cũng được thiết lập, thực hiện vì mục tiêu đem lại những lợi ích cụ thể cho chính họ. Suy cho cùng, điểm khác biệt này giữa ngân sách của nhà nước với ngân sách của tư nhân thể hiện ở chỗ: nếu một khoản chi tiêu nào đó không đem lại một lợi ích kinh tế cụ thể nào cho tư nhân thì họ sẽ không bao giờ thực hiện và không bắt buộc phải thực hiện, trong khi chính phủ vì mưu cầu lợi ích chung nên có thể phải thực hiện những khoản chi rõ ràng không đem lại các lợi ích kinh tế cho mình. Đặc điểm này giúp ta phân biệt rõ hơn địa vị và vai trò của chính phủ so với tư nhân trong nền kinh tế - xã hội đương đại.

*Thứ năm*, ngân sách nhà nước luôn phản ánh mối tương quan giữa quyền lập pháp và quyền hành pháp trong quá trình xây dựng và thực hiện ngân sách. Mối tương quan này thường nghiêng về phía cơ quan lập pháp, bởi lẽ vai trò áp đảo của cơ quan lập pháp so với cơ quan hành pháp trong lĩnh vực ngân sách đã được ghi nhận trong hiến pháp và đạo luật ngân sách nhà nước ở mỗi quốc gia như một nguyên tắc cơ bản của nền tài chính công hiện đại. Tuy nhiên, trong thực tiễn đôi khi sự giảm sút vai trò của cơ quan lập pháp trong thời điểm nào đó sẽ khiến cho mối tương quan quyền lực giữa hai cơ quan này có xu hướng nghiêng về phía cơ quan hành pháp. Khi đó, nếu cơ quan hành pháp không biết tự kiềm chế để làm tốt bổn phận của người thừa hành của cơ quan lập pháp thì có thể khiến cho việc quản trị nền tài chính công trở nên kém dân chủ và thiếu minh bạch hơn. Đây cũng là một trong những dấu hiệu quan trọng để phân biệt giữa ngân sách nhà nước với ngân sách của các chủ thể khác, vốn dĩ chẳng dính dáng gì đến mối tương quan giữa quyền lập pháp và quyền hành pháp.

#### **4. Cơ cấu của ngân sách nhà nước**

Ngân sách của một quốc gia là văn kiện tài chính quan trọng nhất, trong đó những cơ quan có thẩm quyền tìm cách dự trù, tiên liệu các khoản thu và các khoản chi của quốc gia trong thời hạn nhất định. Vì thế, văn kiện tài chính đặc biệt này bao giờ cũng được cấu trúc bởi hai phần, đó là phần thu và phần chi.

##### *4.1. Cơ cấu các khoản thu của ngân sách nhà nước*

Về phương diện kinh tế, các khoản thu của ngân sách nhà

nước được hiểu là những nguồn vốn tiền tệ do Nhà nước huy động từ trong hoặc từ bên ngoài nền kinh tế quốc nội, thông qua nhiều phương thức khác nhau (như đánh thuế, thu tiền phạt vi phạm hành chính, vay nợ, ngoại vien...) để tài trợ cho các nhu cầu chi tiêu rất lớn của Nhà nước về kinh tế, chính trị, xã hội, an ninh quốc phòng và quản lý nhà nước.

Về phương diện pháp lý, các khoản thu này được thực hiện thông qua những hình thức pháp lý nhất định như quy chế thu thuế, quy chế vay nợ, quy chế viện trợ... được thể hiện trong các quy định pháp luật hiện hành về tài chính.

Nói đến cấu trúc các khoản thu ngân sách nhà nước là nói đến việc thiết kế, sắp xếp các khoản thu ngân sách nhà nước theo mô hình nào sao cho hợp lý và phát huy được hiệu quả cao nhất trong quá trình thực hiện. Việc sắp xếp các khoản thu ngân sách nhà nước, cho dù theo cách nào thì cũng phải bảo đảm được nguyên tắc toàn diện, đầy đủ và bao quát hết các nguồn thu trên cơ sở xác định rõ nguồn thu nào là chủ yếu, là trọng tâm và nguồn thu nào không phải là chủ yếu và có tính chất bổ sung. Xuất phát từ mục đích như vậy, pháp luật hiện hành đã quy định: "*Thu ngân sách nhà nước bao gồm các khoản thu từ thuế, phí, lệ phí; các khoản thu từ hoạt động kinh tế của Nhà nước; các khoản đóng góp của các tổ chức và cá nhân; các khoản viện trợ; các khoản thu khác theo quy định của pháp luật*".<sup>(1)</sup> Dựa trên nguyên tắc thăng bằng ngân sách, người ta có thể phân biệt các khoản thu ngân sách nhà nước bao gồm hai loại chủ yếu sau đây, tùy thuộc vào tác dụng của nó đối với sự thăng bằng ngân sách:

---

(1). Xem: Khoản 1 Điều 2 Luật ngân sách nhà nước năm 2002.

- Các khoản thu có tính chất hoa lợi.

Theo quan điểm của tác giả Philip E. Taylor, khoản thu có tính chất hoa lợi là khoản thu làm tăng ngân quỹ khả dụng của ngân khố nhưng không làm tăng trái vụ của quốc gia; hoặc đó là khoản thu làm giảm trái khoản của quốc gia mà không làm giảm ngân quỹ của quốc khố.<sup>(1)</sup> Những khoản thu này rất có lợi cho nhà nước và việc áp dụng chúng có thể góp phần cải thiện tình trạng mất cân đối ngân sách nhà nước theo hướng bội chi.

Theo thông lệ, các khoản thu có tính chất hoa lợi bao gồm: khoản thu về thuế; khoản thu từ hoạt động kinh tế của Nhà nước; khoản đóng góp tự nguyện của tổ chức, cá nhân; khoản thu từ viện trợ không hoàn lại của nước ngoài cho Chính phủ; khoản thu tiền phạt vi phạm pháp luật... Trong số này, thuế luôn được xem là khoản thu quan trọng nhất và thường chiếm tỷ trọng lớn nhất trong tổng số nguồn thu ngân sách nhà nước hàng năm. Khoản thu về thuế được thực hiện trên nguyên tắc bắt buộc và không hoàn trả nhằm mục đích chia sẻ gánh nặng chi tiêu của Nhà nước cho những người đóng thuế là tổ chức, cá nhân có khả năng đóng thuế bằng nguồn thu nhập hợp pháp của họ. Tuỳ thuộc vào đối tượng bị điều tiết thu nhập là ai (người nộp thuế hay người tiêu dùng) mà thuế được phân chia thành hai loại là thuế trực thu (nhằm điều tiết thu nhập của người nộp thuế) và thuế gián thu (nhằm điều tiết thu nhập của người tiêu dùng). Trong thực tiễn, thuế gián thu thường được các quốc gia áp dụng phổ biến hơn vì khả năng thực hiện dễ dàng hơn và có hiệu quả

(1). Xem: Philip E. Taylor, Tài chính công, Trung tâm nghiên cứu Việt Nam phiên dịch và xuất bản năm 1963, tr. 26.

hành thu cao hơn so với thuế trực thu.

- Các khoản thu không có tính chất hoa lợi.

Cũng theo quan điểm của tác giả Philip E. Taylor, khoản thu không có tính chất hoa lợi được hiểu là những khoản thu làm tăng ngân quỹ khả dụng của ngân khố nhưng đồng thời cũng làm tăng một số lượng tương ứng các trái vụ của quốc gia. Những khoản thu này thường không có tác dụng đáng kể đối với việc cải thiện tình trạng thâm hụt ngân sách, bởi lẽ chính phủ thu được bao nhiêu tiền vào ngân khố (kho bạc nhà nước) thì sau đó chính phủ cũng sẽ phải chi ra tương ứng bấy nhiêu tiền khỏi ngân khố để thực hiện các trái vụ đối với chủ thể khác. Thuộc về nhóm này bao gồm các khoản thu chủ yếu như: thu về vay nợ và viện trợ có hoàn lại; thu về lệ phí và phí; thu về tiền bồi thường thiệt hại cho nhà nước... Riêng khoản thu về lệ phí và phí, sở dĩ có thể xếp chúng vào nhóm các khoản thu không có tính chất hoa lợi là vì về bản chất thì lệ phí và phí đều là những khoản thu có tính chất đối phần, nghĩa là để có thể thu lệ phí và phí từ các tổ chức, cá nhân thì nhà nước phải bỏ ra số tiền nhất định nhằm thực hiện một số dịch vụ công (trong trường hợp thu lệ phí) hoặc cung cấp các hàng hoá công cộng khác như đường sá, cầu cống, đê điều, phương tiện giao thông công cộng, cơ sở hạ tầng thông tin viễn thông, các trường học và bệnh viện công... cho tổ chức, cá nhân là những người nộp lệ phí và phí.

#### *4.2. Cơ cấu các khoản chi của ngân sách nhà nước*

Về phương diện kinh tế, chi ngân sách nhà nước là hoạt động tài chính trong đó nhà nước tiến hành sử dụng quỹ ngân sách nhà nước để tài trợ cho việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình trong một thời hạn nhất định

(thường là một năm), theo một kế hoạch chi tiết đã được Quốc hội quyết định.

Về phương diện pháp lý, chi ngân sách nhà nước được hiểu là chế độ phân phối đặc thù các nguồn lực tài chính, trong đó Nhà nước thực thi quyền sở hữu của mình đối với nguồn vốn quỹ ngân sách nhà nước bằng cách “cấp phát không hoàn lại” nguồn tài chính đó cho các đối tượng được hưởng kinh phí ngân sách. Trên nguyên tắc, các khoản chi ngân sách nhà nước cũng phải được sắp xếp, thiết kế một cách hợp lý, khoa học nhằm bảo đảm việc thực hiện chúng một cách hiệu quả và tiết kiệm. Xuất phát từ yêu cầu này, khoản 2 Điều 2 Luật ngân sách nhà nước năm 2002 đã quy định: “*Chi ngân sách nhà nước bao gồm các khoản chi phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, bảo đảm hoạt động của bộ máy nhà nước; chi trả nợ của Nhà nước, chi viện trợ và các khoản chi khác theo quy định của pháp luật*”.

Với mục đích góp phần cải thiện ngày càng tốt hơn tình trạng thâm hụt ngân sách nhà nước, người ta thường thiết kế cơ cấu chi tiêu ngân sách nhà nước theo hướng phân biệt thành hai loại sau đây:

- Các khoản chi có tính chất phí tổn.

Đây là những khoản chi làm giảm nguy cơ khẩn cấp của ngân khố mà không làm giảm trái vụ của quốc gia.<sup>(1)</sup> Thuộc về nhóm này bao gồm những khoản chi chủ yếu như: chi viện trợ không hoàn lại cho nước ngoài; chi trợ cấp cho các đối tượng chính sách xã hội; chi bù lỗ cho các doanh

(1). Xem: Philip E. Taylor, Tài chính công, Trung tâm nghiên cứu Việt Nam phiên dịch và xuất bản năm 1963, tr. 27.

nghiệp nhà nước; chi trợ giá theo chính sách của Nhà nước; chi hỗ trợ cho các doanh nghiệp và tổ chức đoàn thể xã hội... Trên thực tế, những khoản chi này có hại ít nhiều cho ngân sách nhà nước nhưng đôi khi Nhà nước không thể không chi vì Nhà nước luôn có trách nhiệm phải đem lại hạnh phúc cho nhân dân và thoả mãn các lợi ích chung của toàn xã hội, ví dụ như việc trợ cấp cho đồng bào gặp thiên tai; trợ cấp cho người nghèo, trẻ mồ côi và những người tàn tật...

- Các khoản chi không có tính chất phí tổn.

Đây là những khoản chi làm giảm ngân quỹ khả dụng của ngân khố và đồng thời cũng làm giảm tương ứng các trái vụ của quốc gia đối với trái chủ. Nhóm chi này bao gồm các khoản chi chủ yếu như: chi trả nợ của Nhà nước đối với tổ chức, cá nhân trong nước hoặc nước ngoài; chi đầu tư phát triển; chi cấp vốn cho các doanh nghiệp nhà nước hoặc góp vốn vào các doanh nghiệp; chi sự nghiệp kinh tế; chi hoạt động của bộ máy nhà nước; chi quốc phòng và an ninh; chi văn hoá - xã hội... Thực chất, những khoản chi này không có ảnh hưởng gì đáng kể đối với tình trạng thăng bằng của ngân sách nhà nước, bởi lẽ việc thực hiện các khoản chi tiêu này đồng nghĩa với việc Nhà nước thực hiện các trái vụ của mình đối với các chủ thể khác như đã cam kết trước đó (ví dụ: người cho Nhà nước vay; các đơn vị dự toán ngân sách được Nhà nước hứa cấp cho họ một khoản kinh phí để hoạt động...).

Trong hai nhóm chi trên đây, nhóm chi không có tính chất phí tổn thường chiếm tỷ trọng lớn nhất, bởi vì không những nó góp phần trang trải các nghĩa vụ tài sản của Nhà nước trong năm ngân sách như đã dự liệu trong bản dự toán ngân sách nhà nước mà còn vì nó có nhiệm vụ tạo dựng cơ

sở hạ tầng vật chất kỹ thuật cho nền kinh tế để dựa trên nền tảng đó các hoạt động kinh tế, chính trị, xã hội mới được thực hiện. Tuy nhiên, cũng phải lưu ý rằng cơ cấu chi ngân sách nhà nước cụ thể trong từng năm ngân sách có thể khác nhau, tuỳ thuộc vào sự khác nhau về khả năng thực hiện các nguồn thu cũng như nhu cầu thực hiện các nhiệm vụ chi ngân sách về kinh tế, chính trị, xã hội, quốc phòng an ninh và quản lý nhà nước trong từng năm ngân sách.

#### *4.3. Mối liên hệ giữa các khoản thu và các khoản chi của ngân sách nhà nước*

Xét từ góc độ lý luận, các khoản thu và các khoản chi ngân sách nhà nước tuy có mục đích và cơ chế thực hiện khác nhau nhưng giữa chúng cũng có mối liên hệ biện chứng với nhau, phụ thuộc vào nhau, tương tác lẫn nhau. Nếu các khoản thu ngân sách nhà nước được coi là cơ sở và là tiền đề vật chất để thực hiện các khoản chi ngân sách thì ngược lại, các khoản chi ngân sách lại được coi là mục tiêu hướng tới và đồng thời cũng là giới hạn của việc xây dựng kế hoạch thu ngân sách nhà nước hàng năm ở mỗi quốc gia. Mọi khoản thu ngân sách nhà nước đều có mục đích tài trợ cho các nhiệm vụ chi và mọi khoản chi ngân sách đều bắt nguồn từ các khoản thu do Nhà nước xây dựng và thực hiện.

Trong pháp luật thực định,<sup>(1)</sup> mối quan hệ qua lại giữa các khoản thu và các khoản chi ngân sách nhà nước đã được thừa nhận như là những nguyên tắc căn bản của hoạt động ngân sách, cụ thể là:

- Tổng số thu từ thuế, lệ phí và phí phải lớn hơn tổng số

(1). Xem: Điều 8 Luật ngân sách nhà nước năm 2002.

chi thường xuyên; trường hợp còn bội chi thì số bội chi này phải nhỏ hơn chi đầu tư phát triển.

- Các khoản vay bù đắp bội chi ngân sách nhà nước chỉ được sử dụng cho mục đích chi đầu tư phát triển chứ không được sử dụng cho mục đích chi tiêu dùng.

Hai nguyên tắc này được các nhà làm luật xây dựng nhằm mục đích bảo đảm sự cân đối, thăng bằng giữa các khoản thu và các khoản chi ngân sách nhà nước, đồng thời góp phần lành mạnh hoá hoạt động ngân sách nhà nước hàng năm.

## 5. Các nguyên tắc cơ bản của ngân sách nhà nước

Theo quan niệm cổ điển về ngân sách, thể chế ngân sách trong mỗi quốc gia được thiết lập và vận hành theo bốn nguyên tắc cơ bản:<sup>(1)</sup>

- Nguyên tắc ngân sách nhất niên;
- Nguyên tắc ngân sách đơn nhất;
- Nguyên tắc ngân sách toàn diện;
- Nguyên tắc ngân sách thăng bằng.

Ngày nay, hầu hết các nguyên tắc này vẫn được giới học giả đương thời thừa nhận như một quan điểm khoa học có tính lịch sử và đi xa hơn, họ còn luôn tìm cách củng cố, phát triển và đổi mới chúng để cho phù hợp với bối cảnh của nền tài chính công hiện đại.

### 5.1. Nguyên tắc ngân sách nhất niên

Nguyên tắc nhất niên của ngân sách, ra đời đầu tiên ở

---

(1). Xem: Nghiêm Đằng, Nguyễn Thanh Bạch và Lê Công Truyền, Tài chính học và thuế pháp giản yếu, Hội nghiên cứu hành chánh xuất bản, Sài Gòn, 1968, tr. 22.

nước Anh vào cuối thế kỷ 17 khi mà Quốc hội Anh ngày càng trở nên vững mạnh cùng với sự suy yếu của chế độ vương quyền. Nguyên tắc này được thiết lập ở Anh xuất phát từ hai lý do cơ bản:

*Một là*, để cho Quốc hội Anh dễ bắc kiểm soát nhà vua trong việc thu thuế và chi tiêu các khoản tiền của quốc gia, Quốc hội đòi hỏi mỗi năm nhà vua phải đệ trình lên một bản dự toán các khoản thu chi mình sẽ thực hiện để Quốc hội phê chuẩn. Lý do này chủ yếu mang màu sắc chính trị, vì thật ra Quốc hội làm như vậy chủ yếu là muốn củng cố nền dân chủ xã hội và nâng cao sự ảnh hưởng của mình đối với chế độ quân chủ.

*Hai là*, để cho việc thực hiện các khoản thu, chi được hiệu quả và giúp cho Quốc hội kiểm soát kịp thời đối với mọi hành vi của nhà vua trong việc chi tiêu, tránh sự lãng phí hay bất công, Quốc hội đòi hỏi nhà vua chỉ được phép thực hiện kế hoạch thu chi của mình trong thời hạn một năm, sau đó muốn thu, chi tiếp thì phải được Quốc hội cho phép bằng cách phê chuẩn trong năm tiếp theo.

Trên thực tế, mặc dù nguyên tắc này được hình thành sớm nhất ở nước Anh nhưng sau đó đã trở thành nguyên tắc được thừa nhận tại các nước có nền dân chủ phát triển sớm ở châu Âu như Pháp, Đức. Ngày nay, nguyên tắc này vẫn được coi là một trong những nguyên tắc cơ bản của nền tài chính công hiện đại ở hầu khắp các nước trên thế giới. Việc thiết lập được nguyên tắc này trong chế độ tài chính công của nước Anh được xem là một thắng lợi lớn của Quốc hội Anh nói riêng và nhân dân thế giới nói chung trong cuộc tranh đấu quyền lực với chế độ vương quyền. Đồng thời, việc

thiết lập nguyên tắc này cũng mở ra thời kỳ mới cho nền tài chính công ở nhiều quốc gia khác trên thế giới - nền tài chính mang màu sắc dân chủ, trong đó nhân dân có quyền được tham gia vào việc quản trị nền tài chính của đất nước mình thông qua người đại diện cho mình là quốc hội hay nghị viện.

Xét về phương diện nội dung, nguyên tắc này có hai khía cạnh cơ bản:

- Mỗi năm, quốc hội (với tư cách là cơ quan nắm quyền lập pháp) sẽ biểu quyết ngân sách một lần theo hạn kỳ do luật định.

- Bản dự toán ngân sách nhà nước sau khi đã được quốc hội quyết định chỉ có giá trị hiệu lực thi hành trong một năm và chính phủ - với tư cách là cơ quan nắm quyền hành pháp cũng chỉ được phép thi hành trong năm đó.

Ngày nay, nguyên tắc này vẫn còn nguyên giá trị nhưng các học giả đương thời đã phát triển nó bằng cách đòi hỏi các nhà làm luật phải ghi rõ trong hiến pháp như là một trong những nguyên tắc hiến định. Ở Việt Nam, nguyên tắc ngân sách nhất niên được quy định tại Điều 1 và Điều 14 Luật ngân sách nhà nước. Hai điều luật này quy định các khoản thu và chi của ngân sách nhà nước được thực hiện trong một năm và năm ngân sách bắt đầu từ ngày 01 tháng 01 đến ngày 31 tháng 12 năm dương lịch.

### *5.2. Nguyên tắc ngân sách đơn nhất*

Nguyên tắc ngân sách đơn nhất, theo cách hiểu thông thường, là mọi khoản thu và chi tiền tệ của quốc gia trong một năm chỉ được phép trình bày trong một văn kiện duy

nhất, đó là bản dự toán ngân sách nhà nước sẽ được chính phủ trình quốc hội quyết định để thực hiện. Nguyên tắc này cũng được xây dựng đầu tiên ở các nước có nền dân chủ sớm phát triển như Anh, Pháp, Đức... và ngày nay nó vẫn tiếp tục được thừa nhận ở nhiều nước trên thế giới, tuy rằng nội dung thực chất của nguyên tắc đã ít nhiều có sự thay đổi do sự biến chuyển của nền tài chính công hiện đại mà ví dụ điển hình cho hiện tượng này là sự xuất hiện của tình trạng đa ngân sách ở một vài quốc gia trên thế giới.<sup>(1)</sup>

Theo quan niệm cổ điển, sở dĩ cần phải thiết lập nguyên tắc ngân sách đơn nhất là vì nếu các khoản thu và chi lại được trình bày trong nhiều văn bản khác nhau (hệ thống đa ngân sách) thì không những gây khó khăn cho việc thiết lập một ngân sách thăng bằng và hiệu quả mà còn khiến cho Quốc hội (cơ quan có quyền lập pháp) cũng khó lòng kiểm soát, lựa chọn được những khoản thu, chi nào là cần thiết hay quan trọng để phê chuẩn cho phù hợp với nhu cầu và đòi hỏi của nền kinh tế - xã hội. Hơn nữa, tình trạng đa ngân sách khó cho ta theo dõi kết quả thực sự của các nghiệp vụ tài

---

(1). Vào năm 1933, Chính phủ Hoa Kỳ đã tạo ra một biệt lệ cho nguyên tắc này bằng cách áp dụng chính sách phân biệt giữa “ngân sách thường” và “ngân sách khẩn cấp”. Tuy nhiên, thực chất thì đây cũng chỉ là sự phân hoá giữa các khoản chi tiêu thông thường với các khoản chi tiêu khẩn cấp của Chính phủ nhằm giúp cho Chính phủ có khả năng điều hành ngân sách tốt hơn, còn trên thực tế cả hai khoản chi tiêu này vẫn được trình bày trong một tài liệu thống nhất và duy nhất. Hiện tượng này cũng xuất hiện ở Đức vào năm 1927. (Xem: Philip E. Taylor, “Tài chính công”, Trung tâm nghiên cứu Việt Nam phiên dịch và xuất bản năm 1963, tr. 29). Gần đây nhất là ở Nga khi Đạo luật về ngân sách Liên bang Nga ban hành năm 1991 (Điều 25) cho phép thiết lập “ngân sách bất thường” hay “ngân sách đặc biệt” trên lãnh thổ Cộng hoà Liên bang Nga để thi hành trong tình trạng đặc biệt. (Viện khoa học tài chính, Luật tài chính, ngân sách và kế toán công ở các nước, Hà Nội, 1993, tr. 148).

chính vì sự tản mát các kết quả ấy ở nhiều tài liệu, chứ không tập trung lại trong một tài liệu duy nhất.<sup>(1)</sup> Khi nói về vai trò của nguyên tắc ngân sách đơn nhất, tác giả Philip E. Taylor đã viết: “*Nhiệm vụ của ngân sách là làm cho việc kế hoạch hóa và kiểm soát công tài có thể thực hiện được. Nếu ngân sách càng được duy nhất thì ta càng có một cái nhìn toàn diện về những thực hiện công tài trong quá khứ và các kế hoạch công tài trong tương lai và ngân sách càng làm được nhiệm vụ của nó một cách khả quan hơn*”.<sup>(2)</sup>

Ở nước ta, pháp luật hiện hành chưa có điều luật nào ghi nhận một cách rõ ràng, chính thức về nguyên tắc ngân sách đơn nhất và điều này khiến cho việc thực hiện nó trong thực tế có phần lỏng lẻo. Sự xa rời nguyên tắc đơn nhất ở Việt Nam được thể hiện khá rõ ràng ở việc phân hoá các nguồn thu và nhiệm vụ chỉ để đáp ứng nhu cầu gia tăng các nhiệm vụ của Chính phủ trong thời kỳ mới. Các nguồn thu và nhiệm vụ chỉ này có xu hướng được thiết kế ở nhiều tài liệu khác nhau và thậm chí chúng còn được bổ sung, sửa đổi thường xuyên trong quá trình thực thi ngân sách nhà nước, do những biến cố bất thường về kinh tế, xã hội, quốc phòng an ninh và quản lý nhà nước... Luật ngân sách nhà nước hiện hành cho phép Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp được quyền quyết định điều chỉnh dự toán ngân sách nhà nước các cấp trong trường hợp cần thiết, nhằm bảo đảm tính khả thi cho dự toán ngân sách nhà nước trong quá trình thực hiện.<sup>(3)</sup> Quy định này có thể được xem là một trong những ví dụ điển

---

(1). (2). Xem: Philip E. Taylor. Tài chính công. Trung tâm nghiên cứu Việt Nam phiên dịch và xuất bản năm 1963, tr. 29.

(3). Xem: các điều 46, 47, 48, 49 Luật ngân sách nhà nước năm 2002.

hình của sự áp dụng linh hoạt nguyên tắc ngân sách đơn nhất ở Việt Nam.

### *5.3. Nguyên tắc ngân sách toàn diện*

Cùng với hai nguyên tắc trên, nguyên tắc ngân sách toàn diện cũng đã được đề cập từ thế kỷ XVII, XVIII ở nước Anh và các nước châu Âu lục địa khác. Nguyên tắc này có thể được diễn tả bằng hai nội dung cơ bản sau đây:

- Mọi khoản thu và mọi khoản chi đều phải ghi và thể hiện rõ ràng trong bản dự toán ngân sách nhà nước hàng năm đã được Quốc hội quyết định; không được phép để ngoài dự toán ngân sách bất kỳ khoản thu, chi nào dù là nhỏ nhất.

- Các khoản thu và các khoản chi không được phép bù trừ cho nhau mà phải thể hiện rõ ràng từng khoản thu và mỗi khoản chi trong mục lục ngân sách nhà nước được duyệt; không được phép dùng riêng một khoản thu cho một khoản chi cụ thể nào mà mọi khoản thu đều được dùng để tài trợ cho mọi khoản chi. Tất nhiên, khi áp dụng nguyên tắc này cần tính đến việc phải tuân thủ nguyên tắc “*Các khoản đi vay để bù đắp bởi chi ngân sách không được sử dụng để chi tiêu dùng mà chỉ được sử dụng để chi cho đầu tư phát triển*”.

Với hai nội dung cơ bản nêu trên, việc thực hiện nguyên tắc ngân sách toàn diện sẽ bảo đảm cho bản dự toán ngân sách được thiết lập rõ ràng, cụ thể, minh bạch, đầy đủ và dễ kiểm soát, tránh sự gian lận hay biến thủ công quỹ trong quá trình thực hiện dự toán ngân sách nhà nước hàng năm. Tại Việt Nam, nguyên tắc ngân sách toàn diện cũng đã được quy định một cách cụ thể tại Điều 1 Luật ngân sách nhà nước năm 2002: “*Ngân sách nhà nước là toàn bộ các khoản thu,*

*chi của Nhà nước đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước".* Hơn thế nữa, Điều 6 Luật ngân sách nhà nước năm 2002 cũng quy định: “*Các khoản thu, chi của ngân sách nhà nước đều phải được hạch toán, kế toán, quyết toán đầy đủ, kịp thời, đúng chế độ*”. Bằng cách quy định như vậy, nhà làm luật muốn rằng mọi khoản thu và chi của ngân sách nhà nước các cấp, bất luận là lớn hay nhỏ đều phải được ghi chép đầy đủ vào các tài liệu kế toán ngân sách theo chế độ kế toán hiện hành nhằm bảo đảm cho các cơ quan hữu trách dễ kiểm soát chúng trong quá trình thực hiện. Về lý thuyết, việc thực hiện nguyên tắc này có vẻ rất tốt cho việc quản trị tài chính công bởi lẽ nó không cho phép bất cứ khoản thu, chi nào được để ngoài ngân sách nhà nước và hơn thế nữa, giữa các khoản thu, chi của bất kỳ đơn vị dự toán nào cũng không được phép bù trừ cho nhau. Tuy nhiên, trên thực tế việc thực hiện nguyên tắc này có một vài điểm bất cập mà chính những bất cập đó đã sinh ra một vài ngoại lệ của việc thi hành nguyên tắc ngân sách toàn diện. Người ta đã dẫn chứng về sự bất cập của việc thi hành nguyên tắc ngân sách toàn diện bằng ví dụ về Trường canh nông GRIGNON của Pháp, với giả định là hàng năm trường này đều có một số nguồn thu về hoa lợi nông sản (chẳng hạn: trái cây và rau sạch) từ các vườn thí nghiệm của trường. Nếu tuân thủ nguyên tắc ngân sách toàn diện thì trường này phải bán toàn bộ số nông sản thu được từ hoạt động thí nghiệm và nộp vào ngân sách nhà nước, mặt khác sẽ được ngân sách nhà nước cấp cho một khoản kinh phí để hoạt động, trong đó có nhu cầu mua trái cây và rau

sách phục vụ cho bữa ăn của sinh viên trong trường.<sup>(1)</sup> Rõ ràng, quy trình này là rất phức tạp và hoàn toàn không cần thiết. Thay vì bắt Trường canh nông phải làm như trên, pháp luật có thể chấp nhận giải pháp cho phép trường này được sử dụng ngay số nông sản mình thu được để phục vụ cho bữa ăn của sinh viên trong trường theo nguyên tắc tự trang trải chi phí mà không cần phải làm thủ tục xin phép cơ quan nào cả.

#### *5.4. Nguyên tắc ngân sách thăng bằng*

Nguyên tắc ngân sách thăng bằng cũng xuất hiện khá sớm trong lịch sử của nền tài chính công ở nhiều quốc gia trên thế giới. Theo nhận xét của các nhà tài chính học,<sup>(2)</sup> sự thăng bằng của ngân sách nhà nước là một ý niệm kế toán nhiều hơn là ý nghĩa về phương diện kinh tế hay pháp lý. Thật vậy, triết lý cổ điển về sự thăng bằng của ngân sách nhà nước bắt đầu từ một quan niệm kế toán, theo đó, tất cả các khoản chi trong tài khoản ngân sách đều phải cân bằng với tất cả các khoản thu có trong tài khoản ngân sách (nói cách khác, tổng số thu phải cân bằng với tổng số chi trong năm ngân sách). Theo quan điểm này, sự thăng bằng ngân sách gần như được bảo đảm một cách hoàn hảo vì trên thực tế tổng số thu và tổng số chi của ngân sách nhà nước bao giờ cũng được cân bằng ngay từ khi lập kế hoạch dự toán. Sự so sánh giữa tổng thu và tổng chi ngân sách hàng năm để đánh giá về sự thăng bằng của ngân sách đó thường như không được khách quan và chính xác, bởi lẽ trong nhiều trường hợp những khoản thu có tính chất hoa lợi (ví dụ điển hình là

(1). Xem: Lê Đình Chân, Tài chính công, Sài Gòn, 1971, tr. 418, 419.

(2). Xem: Philip E. Taylor, Tài chính công, Trung tâm nghiên cứu Việt Nam phiên dịch và xuất bản năm 1963, tr. 25.

khoán thu về thuế) lại không đủ để trang trải những khoản chi có tính chất phí tổn (ví dụ khoản chi về quốc phòng, an ninh hay văn hoá xã hội và quản lý nhà nước), mặc dù xét về tổng thể thì tổng số thu và tổng số chi vẫn cân bằng. Đây là một trong những lý do rất chính đáng để các nhà tài chính học đương đại đưa ra quan điểm mới về sự thăng bằng của ngân sách nhà nước, theo đó họ cho rằng sự thăng bằng ngân sách không hoàn toàn đồng nghĩa với sự cân bằng giữa tổng thu và tổng chi mà thực chất là sự cân bằng giữa tổng thu hoa lợi (trong đó chủ yếu là thuế) với tổng chi có tính chất phí tổn.<sup>(1)</sup> Từ quan điểm này có thể hiểu là, nếu tổng các khoản thu có tính chất hoa lợi lớn hơn tổng các khoản chi có tính chất phí tổn thì khi đó ngân sách nhà nước sẽ có thặng dư (bội thu ngân sách); ngược lại, nếu tổng các khoản thu có tính chất hoa lợi nhỏ hơn tổng các khoản chi có tính chất phí tổn thì ngân sách sẽ lâm vào tình trạng thâm hụt (bội chi ngân sách). Trên thực tế, quan điểm này đã được thừa nhận ở nhiều quốc gia trên thế giới và đồng thời cũng được ghi nhận trong Luật ngân sách nhà nước hiện hành ở Việt Nam.<sup>(2)</sup> Có lẽ, ưu điểm lớn nhất của quan điểm này là nó giúp cho việc xác định một cách chính xác và thực chất về tình trạng thặng dư hay thâm hụt của ngân sách nhà nước tại một thời điểm để từ đó đánh giá mức độ thăng bằng của ngân sách nhà nước. Sự thật thì chúng ta sẽ không biết được gì về sự thăng

---

(1). Xem: Philip E. Taylor, Tài chính công, Trung tâm nghiên cứu Việt Nam phiên dịch và xuất bản năm 1963, tr. 27.

(2). Khoản 1 Điều 8 Luật ngân sách nhà nước năm 2002 quy định: “Ngân sách nhà nước được cân đối theo nguyên tắc tổng số thu về thuế, phí, lệ phí phải lớn hơn tổng số chi thường xuyên và góp phần tích luỹ ngày càng cao vào chi đầu tư phát triển; trường hợp còn bội chi thì số bội chi phải nhỏ hơn số chi đầu tư phát triển, tiến tới cân bằng thu chi ngân sách”.

bằng ngân sách, nếu chỉ đem so sánh giữa tổng các khoản thu (bao gồm các khoản thu có tính hoa lợi và các khoản thu không có tính hoa lợi) với tổng các khoản chi (bao gồm cả những khoản chi có tính chất phí tổn và không phí tổn). Chừng nào những khoản thu có tính chất không phải hoa lợi và những khoản chi có tính chất không phải phí tổn còn được coi là yếu tố để xác định thặng dư hay thiếu hụt ngân sách thì chừng đó chúng ta vẫn chưa có được một ý niệm chính xác và đầy đủ về sự thăng bằng của ngân sách nhà nước.<sup>(1)</sup>

Trong bối cảnh thế giới ngày nay, những thay đổi bất thường trong kế hoạch thu, chi của mỗi quốc gia do sự tác động của tình hình chiến tranh, nạn khủng bố và thiên tai đang là trở ngại lớn cho việc thực thi nguyên tắc thăng bằng ngân sách ở nhiều quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam.

## **6. Vai trò của ngân sách nhà nước trong nền kinh tế thị trường và sự cần thiết phải điều chỉnh bằng pháp luật đối với hoạt động ngân sách**

### *6.1. Vai trò của ngân sách nhà nước trong nền kinh tế thị trường*

Lịch sử hình thành và phát triển thăng trầm của định chế ngân sách nhà nước trong nhiều thập kỷ qua đã chứng minh ngân sách nhà nước tồn tại trong mọi nền kinh tế có sản xuất hàng hoá, không phân biệt đó là nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung hay nền kinh tế thị trường. Sự tồn tại và phát triển không ngừng của định chế ngân sách nhà nước cho tới ngày nay đã chứng tỏ vai trò không thể thiếu của nó trong đời sống xã hội và thế giới đương đại. Vai trò ảnh hưởng của ngân sách nhà nước bao trùm lên rất nhiều lĩnh vực, trong đó

(1). Xem: Philip E. Taylor, sđd, tr. 28.

đáng kể nhất là sự ảnh hưởng của ngân sách nhà nước tới khu vực công cộng và khu vực tư nhân.

Trước hết, đối với khu vực công cộng, ngân sách nhà nước là công cụ để Nhà nước thực hiện việc điều tiết các hoạt động kinh tế và xã hội. Hoạt động điều tiết này được thực hiện thông qua việc huy động các nguồn tài nguyên như thuế khoá, hoa lợi hành chính và hoa lợi thương mại hay các khoản vay nợ của Nhà nước từ công chúng hoặc vay nợ nước ngoài để tài trợ cho các nhu cầu chi tiêu yếu và lớn lao của Nhà nước về kinh tế, chính trị, văn hoá xã hội, quốc phòng, an ninh và hoạt động của bộ máy nhà nước. Đối với một quốc gia đang trong quá trình chuyển đổi nền kinh tế như Việt Nam, nhu cầu chi tiêu của quốc gia ở mọi phương diện trở nên bức thiết hơn bao giờ hết và điều đó đòi hỏi Chính phủ phải xây dựng được các chương trình hành động dài hạn trong nhiều năm với những kế hoạch khai thác các nguồn tài nguyên như thuế khoá, công trái hay các khoản ngoại vien một cách ổn định, lâu dài nhằm góp phần tài trợ kịp thời cho các chương trình chi tiêu đó của Chính phủ. Khi đó, ngân sách nhà nước là công cụ không gì thay thế được để Chính phủ thực hiện thành công các chính sách của mình. Trong tương lai, cho dù thế giới có đổi thay như thế nào chăng nữa thì vai trò thiết yếu của ngân sách nhà nước đối với Chính phủ và nền kinh tế công cộng cũng không thay đổi. Ngân sách nhà nước vẫn sẽ đóng vai trò là công cụ, phương tiện hiệu quả, không gì thay thế được để thực thi các chương trình hoạt động của Chính phủ.

Đương nhiên, do khu vực công cộng và khu vực tư nhân

luôn có mối quan hệ ảnh hưởng lẫn nhau, bổ trợ cho nhau<sup>(1)</sup> nên việc vận hành hệ thống ngân sách của Chính phủ tất yếu sẽ tác động mạnh mẽ tới khu vực tư nhân mà ở đó các cá nhân, hộ gia đình, tổ hợp tác hay các doanh nghiệp là những chủ thể bị điều tiết thu nhập. Thông qua công cụ ngân sách, Chính phủ điều tiết một phần thu nhập của một nhóm người này để san sẻ cho một nhóm người khác, góp phần đem lại sự công bằng tương đối về thu nhập giữa các giai tầng xã hội, đồng thời tạo ra các “hàng hoá công cộng” như hệ thống đường sá, cầu cống, công trình phúc lợi công cộng, hệ thống quốc phòng và an ninh mà khu vực tư nhân không thể cung cấp hoặc không muốn cung cấp. Nói cách khác, ngân sách nhà nước như là một cái “máy lọc”<sup>(2)</sup> mà qua đó các nguồn tài nguyên (lợi tức quốc gia) sẽ được phân phối (qua chính sách chi tiêu của Chính phủ) theo một kế hoạch chi tiết, cụ thể và rất hoàn hảo. Quá trình phân phối lợi tức quốc gia thông qua công cụ ngân sách là một phát hiện, đồng thời cũng là một phát kiến vĩ đại của loài người để duy trì bộ máy quyền lực (Nhà nước) và giúp cho bộ máy quyền lực đó thực thi tốt sứ mệnh lịch sử của mình đối với xã hội, đó là phát triển kinh tế, ổn định xã hội, đảm bảo công bằng, dân chủ và văn minh.

(1). Theo các nhà kinh tế học hiện đại, có sự phân công khá rõ ràng giữa khu vực công cộng và khu vực tư nhân trong việc sản xuất ra các loại hàng hoá phục vụ nhu cầu dân sinh và nhu cầu phát triển kinh tế, theo đó Chính phủ nhận trách nhiệm cung cấp các hàng hoá công cộng như quốc phòng, an ninh, đường cao tốc và phúc lợi xã hội; còn tư nhân có trách nhiệm sản xuất ra các tư liệu sản xuất và tư liệu tiêu dùng. đương nhiên, các loại hàng hoá này sẽ được trao đổi giữa hai khu vực đó. Xem: Joseph E. Stiglitz. “Kinh tế học công cộng”, NXB. Khoa học và kỹ thuật, Hà Nội, 1995, tr. 41.

(2). Xem: Lê Đình Chân, Tài chính công, Sài Gòn, 1973, tr. 5.

Tóm lại, vai trò của ngân sách nhà nước trong nền kinh tế thị trường có thể khắc họa ở ba khía cạnh chủ yếu: *một là*, công cụ phân phối của Nhà nước đối với lợi tức quốc gia; *hai là*, công cụ điều tiết các hoạt động kinh tế; *ba là*, công cụ hướng dẫn tiêu dùng xã hội. Vai trò đích thực của ngân sách nhà nước, suy cho cùng, chỉ phát huy tác dụng khi nó gắn với Nhà nước và được thể chế hoá bởi Nhà nước thông qua phương tiện pháp luật.

#### *6.2. Sự cần thiết phải điều chỉnh bằng pháp luật đối với lĩnh vực ngân sách nhà nước*

Như đã khẳng định ở trên, công cụ pháp luật bao giờ cũng trở nên cần thiết trong một xã hội mà ở đó các chủ thể pháp luật có những quyền lợi khác nhau và thậm chí đối lập nhau. Khi đó, pháp luật vừa là công cụ để dung hòa các quyền lợi giữa Nhà nước, tổ chức và cá nhân, vừa là công cụ hữu hiệu để duy trì và bảo hộ các quyền lợi đó. Trong hoạt động ngân sách nhà nước, sự khác nhau về mục tiêu và bản chất của các quyền lợi (trong đó điển hình là sự khác biệt, thậm chí có khi là “tương khắc” giữa quyền lợi công và quyền lợi tư) khiến cho Chính phủ có thể trở thành người hỗ trợ và bảo hộ cho các quyền lợi của tư nhân hoặc đôi khi trở thành “đối trọng” với quyền lợi của tư nhân và sẵn sàng tước đi của tư nhân những gì mà họ không mong muốn. Chẳng hạn, các doanh nghiệp luôn có xu hướng muốn được tự do sản xuất, thậm chí kể cả việc tự do gây ô nhiễm môi trường, trong khi Chính phủ lại không hề mong muốn điều đó. Hoặc giả, các doanh nghiệp và cá nhân luôn mong muốn chỉ phải nộp một khoản thuế ít ỏi cho quốc gia, thậm chí không phải nộp thuế càng tốt, trong khi Chính phủ lại đòi hỏi ở họ một

nghĩa vụ cao hơn, tức là phải đóng góp khoản thuế xứng đáng với địa vị kinh tế và thu nhập của họ trong xã hội. Hơn thế nữa, khi mà việc đóng góp các khoản thuế cho quốc gia đã trở thành nghĩa vụ “bắt buộc tránh” thì các chủ thể của nghĩa vụ cũng mong muốn có thể kiểm soát được việc cưỡng chế thi hành nghĩa vụ này từ phía các cơ quan có chức năng thi hành công vụ như cơ quan thuế, kho bạc nhà nước...

Tất cả những điều được dẫn chứng và phân tích nêu trên khẳng định vai trò khách quan của pháp luật trong việc điều hòa các lợi ích công và tư, cũng như duy trì và bảo hộ các lợi ích đó trong quá trình thực hiện hoạt động ngân sách nhà nước.

## II. LUẬT NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRONG NỀN TÀI CHÍNH CÔNG HIỆN ĐẠI

### 1. Sự hình thành luật tài chính công trên thế giới và luật ngân sách nhà nước ở Việt Nam

#### *1.1. Sự hình thành luật tài chính công trên thế giới*

Lịch sử hình thành và phát triển của nền tài chính công trong mấy trăm năm qua cho thấy rằng, khi một quốc gia bắt đầu hình thành và quyền lực công cộng được tập trung vào tay nhà nước, với tư cách là người đại diện hợp pháp cho quốc gia đó trong các quan hệ quốc tế thì chính quốc gia cũng bắt đầu phải đối phó với những nhu cầu chi tiêu không thể trì hoãn được, cả về phương diện đối nội (ví dụ: tài trợ cho hoạt động của bộ máy nhà nước...) và đối ngoại (chẳng hạn như việc tài trợ cho các cuộc chiến tranh xâm lược nhằm mở rộng lãnh thổ...). Để có tiền tài trợ một cách thỏa đáng cho những nhu cầu này, nhà nước không những phải nghĩ cách để “kiểm” ra tiền mà còn phải nghĩ cách để tiêu số tiền

đó sao cho có hiệu quả nhất. Những quy tắc pháp lý đầu tiên do nhà nước đặt ra để chỉ phôi việc tạo nguồn thu nhập cho quốc gia cũng như việc sử dụng số tiền đó như thế nào đã đặt nền móng đầu tiên cho luật tài chính công cổ điển. Cùng với thời gian, sự lớn mạnh không ngừng của nhà nước về mọi phương diện đã khiến cho hệ thống pháp luật do nhà nước ban hành cũng phát triển theo mà kết quả là hệ thống pháp luật được phân hoá thành các ngành luật khác nhau, với nhiệm vụ điều chỉnh các nhóm quan hệ xã hội khác nhau, trong đó có nhóm quan hệ phân phôi các nguồn lực tài chính. Khoi thuỷ, các quy tắc pháp lý điều chỉnh hoạt động phân phôi nguồn tài chính thuộc về luật hành chính, với nhiệm vụ quy định việc tạo lập nguồn thu nhập cho quốc gia và quy định việc sử dụng số thu nhập đó như thế nào cho các nhu cầu chi tiêu mang tính chất công cộng.<sup>(1)</sup> Về sau, chính sự bành trướng các hoạt động của nhà nước trên nhiều lĩnh vực khác nhau đã dẫn đến hệ quả làm gia tăng các nhu cầu chi tiêu công cộng và do đó cũng tạo ra sức ép nhiều hơn cho việc khai thác các nguồn thu để tài trợ thoả đáng cho các nhu cầu chi tiêu đó của nhà nước. Điều này khiến cho khuôn khổ pháp lý ban đầu của luật hành chính trở nên quá “chật hẹp”, không còn đủ sức điều chỉnh một cách thoả đáng những hoạt động phân phôi các nguồn lực tài chính vốn ngày càng tinh vi, phức tạp và mang tính chất đặc thù của lĩnh vực tài chính công cộng. Vì thế, bộ phận pháp luật điều chỉnh hoạt động thu, chi tiền tệ của quốc gia đã dần dần được tách ra khỏi khuôn khổ chật hẹp của ngành luật hành chính để trở thành lĩnh vực pháp luật riêng biệt, đó là luật tài chính. Do những

---

(1). Xem: Lê Đình Chân, Tài chính công, Sài Gòn, 1971, tr. 8.

quy phạm pháp luật này có nhiệm vụ điều chỉnh các quan hệ có tính chất công, gắn với việc tạo lập và quản lý tiền “công” (tiền của nhà nước) nên được gọi là luật tài chính công.

Trong lịch sử phát triển thăng trầm và đầy biến cố của thể chế tài chính công trên thế giới, thuật ngữ “luật tài chính công” đã từng được sử dụng với hàm ý chỉ những quy tắc pháp lý do nhà nước ban hành hoặc thừa nhận nhằm điều chỉnh các quan hệ phân phối dưới hình thái giá trị, phát sinh trong quá trình tạo lập, quản lý và sử dụng các nguồn vốn, quỹ, tài sản của nhà nước. Lĩnh vực pháp luật này có nhiệm vụ chi phối, điều chỉnh việc tạo lập, quản lý và sử dụng các nguồn lực tài chính của nhà nước (trong đó quan trọng nhất là việc hình thành, quản lý, sử dụng quỹ ngân sách nhà nước) với mục tiêu phục vụ tối đa cho quá trình thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của bộ máy công quyền. Luật tài chính công, vì thế được xem là lĩnh vực quan trọng của công pháp và góp phần bổ trợ đắc lực cho hai lĩnh vực quan trọng khác của công pháp là luật hiến pháp và luật hành chính. Sự ra đời của luật tài chính công trong lịch sử không chỉ đánh dấu bước trưởng thành của nhà nước về phương diện pháp chế mà còn góp phần hỗ trợ cho việc phân biệt ranh giới giữa luật tài chính “công” và luật tài chính “tư”- vốn dĩ là lĩnh vực pháp luật có nhiệm vụ điều chỉnh các hoạt động tài chính của khu vực tư nhân (chẳng hạn như các doanh nghiệp, các tổ chức chính trị, tổ chức xã hội, các đoàn thể quần chúng, hiệp hội nghề nghiệp, cá nhân và các hộ gia đình...).

Ngày nay, thuật ngữ “luật tài chính công” tuy được sử dụng khá phổ biến trên thế giới nhưng trong thực tế nội hàm của khái niệm này được hiểu không hoàn toàn giống nhau ở

các nước. Ví dụ: Ở Hoa Kỳ, luật về tài chính công được quan niệm là tổng hợp những quy tắc pháp lý chi phối việc thu nộp và chi tiêu các khoản tiền của quốc gia mà người đại diện cho quốc gia để thực hiện các hoạt động này là Chính phủ.<sup>(1)</sup> Luật tài chính của Nhật Bản cũng được quan niệm là ngành luật công bao gồm các điều khoản quy định về ngân sách nhà nước.<sup>(2)</sup> Còn luật tài chính của Cộng hoà Pháp lại có nội hàm rộng hơn, bao gồm không chỉ các quy định về tính chất, số lượng, việc phân bổ các nguồn thu và các khoản chi tiêu của nhà nước trên cơ sở sự cân đối kinh tế và tài chính do luật định, mà còn bao gồm cả những quy định về cơ sở chịu thuế, mức thuế và cách thu các loại thuế áp dụng trên lãnh thổ nước Pháp.<sup>(3)</sup> Sự khác nhau trong quan niệm về luật tài chính công ở các nước bắt nguồn từ những khác biệt về chế độ chính trị, trình độ phát triển kinh tế cũng như truyền thống văn hoá, phong tục tập quán của các nước. Tuy vậy, sự khác biệt này cũng không thể phủ nhận được tính thống nhất về bản chất của luật tài chính công ở các nước, đó là một ngành luật công bao gồm những quy tắc pháp lý điều chỉnh việc tạo lập và sử dụng các khoản tiền của nhà nước (tiền công) nhằm phục vụ cho nhu cầu thực hiện các chức năng cơ bản của nhà nước.

## 1.2. Sự hình thành luật ngân sách nhà nước ở Việt Nam

Khác với lịch sử lâu đời của nền tài chính công và luật tài

---

(1). Xem: Philip E. Taylor, Tài chính công, Trung tâm nghiên cứu Việt Nam phiên dịch và xuất bản năm 1963, tr. 3.

(2). Xem: Bộ tài chính, Viện khoa học tài chính, "Luật tài chính, ngân sách và kế toán công ở các nước", Hà Nội, 1993, tr. 65-108.

(3). Xem: Điều 1 Luật tài chính Cộng hoà Pháp, Viện khoa học tài chính, Luật tài chính, ngân sách và kế toán công ở các nước, Hà Nội, 1993, tr. 109.

chính công của nhiều nước tiên tiến trên thế giới, ở Việt Nam chế định về tài chính công ra đời khá muộn và chậm phát triển. Trong suốt thời kỳ phong kiến, các quy tắc pháp lý về thu, chi tiêu bạc của Nhà nước phong kiến Việt Nam đã không được quy định một cách đầy đủ và rành mạch, do không phân biệt rõ ràng ranh giới giữa chi tiêu của nhà vua với chi tiêu chung của toàn xã hội. Cho đến khi thực dân Pháp hoàn thành công cuộc đô hộ ở Việt Nam thì những nguyên tắc cơ bản nhất của nền tài chính công mới bắt đầu được du nhập và dần dần được định hình trong chính sách tài chính của Pháp áp dụng tại Việt Nam. Vào những năm đầu thế kỷ XX, lần đầu tiên những kỹ thuật tài chính tinh xảo của các nước châu Âu đã được vận dụng vào nền tài chính thuộc địa tại Việt Nam và bắt đầu nhen nhúm trong giới trí thức Việt Nam thời ấy những ý niệm mới mẻ về ngân sách và luật về ngân sách. Cho đến khi Cách mạng tháng Tám thành công năm 1945 với sự ra đời của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà thì nền tài chính cách mạng mới được hình thành trên cơ sở kế thừa những nguyên tắc căn bản của nền tài chính công đã được áp dụng tại Việt Nam trong thời kỳ Pháp thuộc, chẳng hạn như nguyên tắc nghị viện nhân dân là cơ quan duy nhất có quyền quyết định ngân sách nhà nước và độc quyền đặt ra, sửa đổi, bãi bỏ các thứ thuế (Điều 23 Hiến pháp năm 1946). Sau đó, nguyên tắc này được nhắc lại tại khoản 11 và khoản 12 Điều 50 Hiến pháp năm 1959 và còn tiếp tục được quy định trong các bản hiến pháp sau đó như Hiến pháp năm 1980 và Hiến pháp năm 1992 (bao gồm cả Hiến pháp năm 1992 sửa đổi). Sự thừa nhận nguyên tắc này trong các bản hiến pháp Việt Nam không những đã đặt nền móng căn bản cho sự hình thành và phát triển của nền tài

chính công ở Việt Nam sau Cách mạng tháng Tám mà còn đánh dấu bước tiến quan trọng của nền pháp chế nước nhà trong việc tiếp thu, kế thừa và phát triển các nguyên tắc cơ bản của nền tài chính công hiện đại sao cho phù hợp với hoàn cảnh cụ thể của Việt Nam. Bằng chứng của việc tiếp nhận và phát triển nguyên tắc này trong hoàn cảnh Việt Nam là sự ra đời của Luật ngân sách nhà nước ban hành năm 1996, trong đó quy định quyền lực tối cao trong việc quyết định các vấn đề quan trọng của ngân sách nhà nước thuộc về Quốc hội, trên cơ sở có sự phân công, phân nhiệm rõ ràng giữa Quốc hội và Chính phủ trong việc thực thi quyền lực nhà nước trong lĩnh vực tài chính và ngân sách.

## 2. Luật ngân sách và luật tài chính công - sự tương đồng hay khác biệt

Như đã đề cập ở trên, thuật ngữ “Luật tài chính công” và thuật ngữ “Luật ngân sách” đã từng được công nhận và sử dụng khá phổ biến trên thế giới. Tuy nhiên, việc khẳng định sự tương đồng hay khác biệt giữa hai khái niệm này vẫn còn là vấn đề gây nhiều tranh cãi và điều đó được thể hiện khá rõ trong pháp luật hiện hành của các nước trên thế giới.<sup>(1)</sup> Thật vậy, nếu ở Nhật Bản, luật tài chính công được quan niệm hầu như đồng nhất với luật về ngân sách nhà nước thì ở Pháp hay ở Hoa Kỳ, khái niệm “Luật tài chính công” lại được quan niệm tương đối rộng hơn so với nội hàm của khái niệm “Luật ngân sách”. Vì lẽ đó, có thể khẳng định rằng giữa khái niệm “Luật tài chính công” và khái niệm “Luật ngân sách” tuy có cùng bản chất và là hai khái niệm thống nhất nhưng không hoàn toàn đồng nhất, tuỳ thuộc vào quan niệm của các nhà

---

(1). Xem: Luật tài chính, ngân sách và kế toán công ở các nước, Hà Nội, 1993.

làm luật ở từng nước. Tính thống nhất nhưng không hoàn toàn đồng nhất giữa hai khái niệm này được thể hiện trên hai khía cạnh:

*Một là*, luật tài chính công và luật ngân sách là hai khái niệm có cùng bản chất và đôi khi người ta có thể sử dụng chúng như là hai khái niệm thay thế cho nhau. Sự tương đồng về bản chất của hai khái niệm này thể hiện ở chỗ, cả luật tài chính công và luật ngân sách đều thuộc về lĩnh vực công pháp và bao gồm những quy phạm pháp luật quy định về việc tạo lập, quản lý và sử dụng các nguồn vốn quỹ tiền tệ của Nhà nước (tiền công). Chính sự liên quan đến việc hình thành và quản trị đối với các khoản tiền công – tiền của Nhà nước mà đôi khi hai khái niệm này có thể được người ta quan niệm và được sử dụng như là hai khái niệm đồng nhất.

*Hai là*, tuy có sự tương đồng về bản chất nhưng trên thực tế, luật tài chính công thường có phạm vi điều chỉnh rộng hơn còn luật ngân sách nhà nước – trên phương diện là một lĩnh vực pháp luật công lại có phạm vi điều chỉnh hẹp hơn. Điều này thể hiện ở chỗ, phạm vi điều chỉnh của luật tài chính công bao gồm các quan hệ phân phối dưới hình thái giá trị phát sinh trong quá trình tạo lập, quản lý và sử dụng mọi nguồn vốn, quỹ tài sản của Nhà nước, trong đó quan trọng nhất là quỹ ngân sách nhà nước. Trong khi đó, phạm vi điều chỉnh của luật ngân sách lại chỉ bao gồm những quan hệ phân phối dưới hình thái giá trị phát sinh trong quá trình tạo lập, quản lý và sử dụng quỹ ngân sách nhà nước mà thôi.

Ở Việt Nam, trên thực tế không hề tồn tại khái niệm luật tài chính công trong pháp luật thực định cũng như trong nền khoa học pháp lý nước nhà, ngoại trừ một số tài liệu nghiên

cứu về tài chính công của một số học giả trước đây ở Việt Nam.<sup>(1)</sup> Sự khan hiếm các tài liệu nghiên cứu về luật tài chính công ở nước ta trong nhiều năm qua khiến cho những nhận thức khoa học về ranh giới giữa luật tài chính công với luật ngân sách nhà nước trở nên khá mơ hồ.

Tuy vậy, dưới sự ảnh hưởng của quá trình cải cách hành chính mạnh mẽ ở nước ta trong mấy năm gần đây, vấn đề cải cách nền tài chính công đã bắt đầu được nhắc đến trong một số diễn đàn khoa học như chủ đề có tính thời sự. Người ta thừa nhận sự thật là để xây dựng được một nền tài chính công tiên tiến, hiện đại và phù hợp với trào lưu phát triển của thế giới đương đại thì cần thiết phải bắt đầu từ việc làm rõ nội hàm của khái niệm luật tài chính công và trên cơ sở đó cố gắng xác định xem thuật ngữ luật tài chính công và thuật ngữ luật ngân sách chỉ là hai cách gọi khác nhau của cùng một vấn đề hay chúng thực sự là hai vấn đề khác nhau nhưng có cùng bản chất. Cuộc kiểm tìm ranh giới thật sự giữa luật tài chính công và luật ngân sách vẫn còn đang tiếp tục và chắc sẽ còn nhận được sự tham gia tích cực của những ai mong muốn quan tâm đến sự phát triển của nền luật học nước nhà.

### **3. Phạm vi điều chỉnh của luật ngân sách nhà nước**

Như tên gọi của nó, luật ngân sách nhà nước được ban

---

(1). Trước năm 1975, có một số công trình nghiên cứu về tài chính công và thuế pháp của một số học giả dưới thời chính quyền Sài Gòn cũ. Tuy nhiên, các công trình nghiên cứu này cũng chủ yếu đề cập lĩnh vực tài chính công mà ít đề cập các vấn đề thuộc lĩnh vực luật tài chính công. Xem: "Tài chính công" xuất bản tại Sài Gòn năm 1971, 1973 của tác giả Lê Đình Chân; "Tài chính học và thuế pháp giản yếu" xuất bản bởi Hội nghiên cứu hành chánh tại Sài Gòn năm 1968 của tác giả Nghiêm Đăng, Nguyễn Thanh Bạch và Lê Công Truyền.

hành là để chỉ phối các hoạt động liên quan đến việc hình thành, quản lý, sử dụng và định đoạt các khoản “tiền công” - với tính chất là tài sản của Nhà nước, được thể hiện trong quỹ ngân sách nhà nước. Do vậy, về nguyên tắc, luật ngân sách nhà nước sẽ có nhiệm vụ điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình hoạt động ngân sách nhà nước. Các quan hệ xã hội này tuy có nhiều nhưng tổng quát có thể phân loại chúng thành 4 nhóm cơ bản như sau:

*Nhóm 1:* bao gồm các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình lập, phê chuẩn, chấp hành và quyết toán ngân sách nhà nước. Nhóm quan hệ xã hội này phát sinh giữa các cơ quan nhà nước có chức năng thi hành công vụ trong việc lập, phê chuẩn, chấp hành và quyết toán ngân sách nhà nước đối với nhau hoặc giữa các cơ quan này đối với các đơn vị dự toán ngân sách nhà nước.

*Nhóm 2:* bao gồm các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình phân cấp quản lý ngân sách nhà nước. Những quan hệ xã hội này chỉ phát sinh giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tham gia vào hoạt động quản lý (quản trị) và điều hành ngân sách nhà nước như Quốc hội, Chính phủ, hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân các cấp chứ không có sự tham gia của các tổ chức, cá nhân khác.

*Nhóm 3:* bao gồm các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình tạo lập quỹ ngân sách nhà nước (hay quá trình thu nộp ngân sách). Những quan hệ xã hội này thường phát sinh giữa các chủ thể là cơ quan nhà nước có chức năng thi hành công vụ trong lĩnh vực thu nộp ngân sách như cơ quan tài chính, cơ quan thuế, cơ quan hải quan, kho bạc nhà nước... với bên kia là các tổ chức, cá nhân có nghĩa vụ hay có quyền đóng

góp một khoản tiền nhất định cho ngân sách nhà nước để chia sẻ gánh nặng chi tiêu với ngân sách nhà nước.

Nhóm 4: bao gồm các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình sử dụng quỹ ngân sách nhà nước (hay quá trình chi tiêu ngân sách nhà nước). Nhóm quan hệ xã hội này phát sinh giữa các chủ thể là cơ quan nhà nước có chức năng thi hành công vụ trong việc chấp hành dự toán chi ngân sách nhà nước hàng năm (ví dụ: cơ quan tài chính, kho bạc nhà nước...) với bên kia là các đơn vị dự toán ngân sách nhà nước có quyền được tiếp nhận và sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước cấp hàng năm.

#### 4. Quan hệ pháp luật ngân sách

Nhìn từ góc độ lý luận, các hoạt động ngân sách nhà nước hầu như đều được thực hiện thông qua các quan hệ pháp luật ngân sách. Vì lẽ đó, việc nghiên cứu các quan hệ pháp luật ngân sách có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, giúp cho chúng ta nhìn nhận cơ chế điều chỉnh pháp luật đối với hoạt động ngân sách được rõ ràng và khoa học hơn.

##### 4.1. Khái niệm và đặc điểm của quan hệ pháp luật ngân sách

Quan hệ pháp luật nói chung và quan hệ pháp luật ngân sách nói riêng, suy cho cùng đều là hệ quả pháp lý của việc Nhà nước dùng pháp luật để điều chỉnh các quan hệ xã hội, nhằm định hướng cho các quan hệ xã hội này hình thành, phát triển phù hợp với lợi ích của Nhà nước. Tuy vậy, do phát sinh trong một lĩnh vực khá đặc thù – lĩnh vực tài chính công nên quan hệ pháp luật ngân sách cũng có những điểm khác biệt với nhiều loại quan hệ pháp luật phát sinh trong các lĩnh vực khác của đời sống xã hội. Sự khác biệt này được

thể hiện trong định nghĩa và các đặc điểm mang tính bản chất của quan hệ pháp luật ngân sách.

Vậy có thể định nghĩa quan hệ pháp luật ngân sách như thế nào?

Xét về phương diện lý thuyết, quan hệ pháp luật ngân sách là những quan hệ phân phối dưới hình thái giá trị, phát sinh trong quá trình hoạt động ngân sách nhà nước, được các quy phạm pháp luật điều chỉnh mà hậu quả pháp lý là tạo ra những quyền và nghĩa vụ pháp lý cho các chủ thể thực hiện khi tham gia hoạt động ngân sách.

Về bản chất, do phát sinh trong một lĩnh vực đặc thù là lĩnh vực tài chính công nên quan hệ pháp luật ngân sách thuộc loại quan hệ có tính chất hành chính và được điều chỉnh bởi các quy phạm pháp luật thuộc ngành công pháp. Tính chất hành chính, quyền lực công của quan hệ pháp luật ngân sách được thể hiện ở những đặc trưng cơ bản sau đây:

*Một là*, về phương diện chủ thể, thành phần chủ thể tham gia quan hệ pháp luật ngân sách có ít nhất một bên là cơ quan công quyền, thậm chí hầu hết các quan hệ pháp luật ngân sách đều có hai bên tham gia là các cơ quan công quyền. Dấu hiệu này cho phép phân biệt giữa quan hệ pháp luật ngân sách nhà nước – quan hệ pháp luật tài chính công với các quan hệ pháp luật tài chính tư như quan hệ phát hành trái phiếu doanh nghiệp; quan hệ mua bán chứng khoán giữa các tổ chức, cá nhân trên thị trường chứng khoán; quan hệ vay vốn giữa các doanh nghiệp với nhau hoặc quan hệ vay vốn ngân hàng...

*Hai là*, về phương diện khách thể, mục đích của việc xác lập và thực hiện quan hệ pháp luật ngân sách chính là nhằm

thoả mãn nhu cầu thực hiện các chức năng cơ bản của Nhà nước, hay nói cách khác, chính là vì lợi ích công cộng. Đương nhiên, khi tham gia quan hệ pháp luật ngân sách, mỗi bên chủ thể đều nhằm hướng tới việc thoả mãn các lợi ích của mình nhưng các lợi ích đó, đâu sao cũng không thể nào đi ngược lại với lợi ích chung và nhất thiết phải được đặt dưới lợi ích chung.

Ba là, về phương diện nội dung, hầu hết các quyền và nghĩa vụ của các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật ngân sách đều được thiết lập nhằm hướng tới việc thoả mãn lợi ích chung. Vì mục tiêu bảo đảm lợi ích chung, trong nhiều trường hợp người làm luật đã tìm cách hạn chế bớt quyền tự quyết của các chủ thể pháp luật là tổ chức, cá nhân khi họ đóng vai trò là một “bên” của quan hệ pháp luật ngân sách. Khi đó, lợi ích riêng tư của những người nộp thuế (trong quan hệ pháp luật về thu ngân sách) hay của các đơn vị sử dụng ngân sách (trong quan hệ pháp luật về chi ngân sách) phải được đặt dưới lợi ích chung của toàn xã hội mà Nhà nước là người đại diện cho việc bảo đảm lợi ích này. Đây chính là một trong những đặc trưng cơ bản, xét về phương diện nội dung của quan hệ pháp luật ngân sách.

#### *4.2. Phân loại quan hệ pháp luật ngân sách*

Trong thực tiễn pháp lý, quan hệ pháp luật ngân sách phát sinh trong nhiều lĩnh vực khác nhau (ví dụ: lĩnh vực kế hoạch hoá ngân sách; lĩnh vực phân cấp quản lý ngân sách; lĩnh vực thu ngân sách hay lĩnh vực chi ngân sách) và tồn tại dưới nhiều dạng thức khác nhau (chẳng hạn, quan hệ pháp luật ngân sách về phương diện nội dung; quan hệ pháp luật ngân sách về phương diện hình thức). Tuy nhiên, xét từ góc

độ lý luân có thể phân loại các quan hệ pháp luật này dựa vào những tiêu chí cơ bản sau đây:

- Phân loại quan hệ pháp luật ngân sách dựa vào tiêu chí chủ thể.

Theo tiêu chí này, quan hệ pháp luật ngân sách có thể được phân loại thành hai nhóm, bao gồm:

*Nhóm thứ nhất:* Quan hệ pháp luật ngân sách phát sinh giữa các chủ thể là cơ quan nhà nước với nhau (ví dụ: quan hệ pháp luật ngân sách giữa Quốc hội và Chính phủ trong việc phân cấp quản lý ngân sách, quan hệ pháp luật ngân sách giữa Bộ tài chính và các bộ chuyên ngành trong việc cấp phát và sử dụng kinh phí ngân sách được cấp);

*Nhóm thứ hai:* Quan hệ pháp luật ngân sách phát sinh giữa các chủ thể là cơ quan nhà nước với bên kia là các tổ chức, cá nhân (ví dụ: quan hệ pháp luật ngân sách giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền thu ngân sách với các tổ chức, cá nhân là người nộp thuế hay người đóng góp tiền cho Nhà nước, quan hệ pháp luật ngân sách về phát hành trái phiếu Chính phủ...).

- Phân loại quan hệ pháp luật ngân sách dựa vào tiêu chí địa vị pháp lý của các bên tham gia quan hệ.

Theo tiêu chí này, quan hệ pháp luật ngân sách được phân chia thành hai loại:

*Một là*, các quan hệ pháp luật mang tính chất hành chính về ngân sách. Loại quan hệ pháp luật này thể hiện sự bất bình đẳng về quyền, nghĩa vụ (địa vị pháp lý) giữa các bên chủ thể tham gia quan hệ (ví dụ, quan hệ phân cấp quản lý ngân sách giữa các cơ quan nhà nước với nhau, quan hệ nộp

thuế giữa cơ quan thuế với người nộp thuế, quan hệ về cấp phát kinh phí và kiểm soát việc sử dụng kinh phí ngân sách giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với các đơn vị sử dụng ngân sách - đơn vị dự toán...).

*Hai là*, quan hệ pháp luật ngân sách mang tính chất bình đẳng thoả thuận giữa các bên tham gia quan hệ. Loại quan hệ pháp luật này thể hiện sự bình đẳng, cho dù chỉ là tương đối, giữa các bên là chủ thể tham gia quan hệ pháp luật ngân sách. Chẳng hạn, quan hệ pháp luật về phát hành trái phiếu Chính phủ; quan hệ pháp luật về vay nợ nước ngoài hay nhận viện trợ nước ngoài; quan hệ pháp luật về tặng cho tài sản giữa tổ chức, cá nhân (bên tặng cho) với Nhà nước (bên được tặng cho).

- Phân loại quan hệ pháp luật ngân sách dựa vào tiêu chí lĩnh vực phát sinh quan hệ.

Theo tiêu chí này, quan hệ pháp luật ngân sách có thể được phân chia thành bốn nhóm cơ bản phát sinh trong bốn lĩnh vực khác nhau của hoạt động ngân sách, cụ thể là:

*Nhóm thứ nhất* bao gồm các quan hệ pháp luật về lập, chấp hành và quyết toán ngân sách. Những quan hệ pháp luật này phát sinh trong quá trình kế hoạch hoá ngân sách (hay quá trình ngân sách) mà ở đó các giai đoạn chủ yếu sẽ được tiến hành như soạn thảo và thông qua ngân sách; thi hành ngân sách và quyết toán ngân sách. Do những quan hệ pháp luật này được điều chỉnh bởi các quy phạm pháp luật mang tính hình thức, thủ tục nên còn được gọi là những quan hệ pháp luật ngân sách về hình thức, để phân biệt với những quan hệ pháp luật ngân sách mang tính chất nội dung.

*Nhóm thứ hai* bao gồm các quan hệ pháp luật về phân

cấp quản lý ngân sách. Các quan hệ pháp luật này phát sinh trong lĩnh vực quản lý, tổ chức và điều hành hệ thống ngân sách. Nội dung chủ yếu của những quan hệ pháp luật này không những thể hiện sự phân định quyền giữa các cơ quan nhà nước (Quốc hội, Chính phủ, hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân) mà còn thể hiện sự phân chia nguồn thu và nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách (ngân sách trung ương và ngân sách địa phương) trong hoạt động ngân sách.

*Nhóm thứ ba* bao gồm những quan hệ pháp luật về thu nộp ngân sách. Các quan hệ pháp luật thuộc nhóm này phát sinh trong hoạt động thu nộp ngân sách nhằm tạo lập quỹ ngân sách nhà nước. Việc thiết lập và thực hiện những quan hệ pháp luật về thu nộp ngân sách chính là phương thức để Nhà nước sử dụng các nguồn tài nguyên như thuế khoá hay các khoản vay nợ, nhằm tài trợ cho các chương trình chi tiêu của mình trong năm tài chính. Có thể nói, việc tạo lập quỹ ngân sách và thực hiện dự toán thu ngân sách, thực chất là quá trình xác lập và thực thi các quan hệ pháp luật về thu ngân sách như quan hệ thu thuế, lệ phí, phí; quan hệ vay nợ trong nước và nước ngoài; quan hệ ngoại vien...

*Nhóm thứ tư* bao gồm các quan hệ pháp luật về chi tiêu ngân sách. Những quan hệ pháp luật này phát sinh trong quá trình Nhà nước sử dụng quỹ ngân sách để thực thi các chức năng và nhiệm vụ của mình, theo chương trình, kế hoạch tài chính đã được Quốc hội chấp thuận. Nếu các quan hệ pháp luật về thu nộp ngân sách được xem là phương thức để Nhà nước thực hiện quá trình tạo lập quỹ ngân sách thì trái lại, các quan hệ pháp luật về chi tiêu ngân sách có thể coi là phương thức để Nhà nước sử dụng số tiền hiện có trong công

quỹ vì các nhu cầu chi tiêu chung của quốc gia.

Vậy, sự phân loại các quan hệ pháp luật ngân sách theo những tiêu chí trên đây thực sự có ý nghĩa gì?

Trước hết, sự phân loại này có ý nghĩa lý luận rất quan trọng, bởi nó giúp chúng ta có được sự nhận thức đầy đủ hơn, chính xác hơn về pháp chế ngân sách nói chung và về quá trình thực thi pháp luật ngân sách nói riêng. Xa hơn nữa, sự phân loại này còn tỏ ra hữu ích đối với nhà làm luật bởi nó tạo tiền đề, cơ sở lý luận cho quá trình xây dựng và hoàn thiện cơ chế điều chỉnh pháp luật đối với hoạt động tài chính nói chung và hoạt động ngân sách (tài chính công) nói riêng trong bối cảnh nền tài chính công đang có xu hướng ngày càng bành trướng về quy mô và mức độ hoạt động.

#### *4.3. Các căn cứ làm phát sinh, thay đổi và chấm dứt quan hệ pháp luật ngân sách*

Quan hệ pháp luật ngân sách cho dù chỉ được coi là cái “vỏ” pháp lý bên ngoài của các hoạt động ngân sách nhưng việc phát sinh, thay đổi và chấm dứt những quan hệ pháp luật này cũng phải tuân thủ những nguyên lý nhất định. Các nguyên lý này thể hiện vai trò ảnh hưởng mang tính quyết định của hai yếu tố: sự kiện pháp lý và quy phạm pháp luật đối với việc hình thành, thay đổi và chấm dứt quan hệ pháp luật ngân sách.

a. Vai trò ảnh hưởng của sự kiện pháp lý đối với việc hình thành, thay đổi và chấm dứt quan hệ pháp luật ngân sách

Sự kiện pháp lý, theo cách hiểu thông thường chính là những sự kiện khách quan (sự biến pháp lý) hoặc sự kiện mang tính chất chủ quan (hành vi pháp lý) mà khi xảy ra sự

kiện đó trong thực tế thì sẽ làm phát sinh, thay đổi hoặc chấm dứt một quan hệ pháp luật. Trong lĩnh vực hoạt động ngân sách, các sự kiện pháp lý làm phát sinh, thay đổi hoặc chấm dứt quan hệ pháp luật ngân sách chủ yếu thuộc loại hành vi pháp lý. Sở dĩ như vậy là bởi vì, các quan hệ pháp luật ngân sách thông thường chỉ phát sinh trong quá trình hoạt động ngân sách mà về bản chất, hoạt động ngân sách vốn dĩ là hoạt động có ý thức của con người, do con người thực hiện một cách có chủ đích nhằm gây ra một hiệu lực pháp lý nhất định (được gọi là hành vi pháp lý). Các hành vi pháp lý trong hoạt động ngân sách tuy rất phong phú và đa dạng nhưng khái quát có thể phân loại chúng thành hai nhóm chủ yếu sau đây:

*Nhóm thứ nhất* bao gồm các hành vi pháp lý do chủ thể là các cơ quan công quyền thực hiện trong khi thi hành công vụ. Có thể dẫn chứng về loại hành vi này như việc soạn thảo ngân sách và tổ chức thi hành ngân sách của các cơ quan hành pháp; việc quyết định ngân sách và phê chuẩn quyết toán ngân sách của các cơ quan lập pháp; việc thông báo thuế hay quyết định truy thu, hoàn thuế của cơ quan thuế; việc chấp nhận cấp phát kinh phí hay xuất tiền ra khỏi tài khoản ngân sách cho đơn vị sử dụng ngân sách của cơ quan tài chính và kho bạc nhà nước... Điều đáng lưu ý ở đây là khi những hành vi pháp lý này được thực hiện bởi các chủ thể là cơ quan công quyền thì hệ quả pháp lý kéo theo là làm phát sinh, thay đổi hoặc chấm dứt quan hệ pháp luật ngân sách giữa chủ thể đó với các chủ thể pháp luật khác.

*Nhóm thứ hai* bao gồm những hành vi pháp lý do các chủ thể khác không phải là cơ quan công quyền thực hiện.

Những hành vi này tuy không được thực hiện bởi các cơ quan công quyền và cũng không gắn với yếu tố quyền lực công nhưng vẫn có thể là căn nguyên dẫn đến việc hình thành, thay đổi và chấm dứt quan hệ pháp luật ngân sách. Ví dụ: hành vi tự nguyện đóng góp tiền, tài sản của tổ chức, cá nhân cho Chính phủ; hành vi mua trái phiếu do Chính phủ phát hành; hành vi đòi nợ Chính phủ khi trái phiếu do Chính phủ phát hành đã đến hạn thanh toán... Các hành vi này, khi được thực hiện bởi các chủ thể cũng sẽ gây ra những hệ quả pháp lý nhất định mà bằng chứng điển hình của các hệ quả pháp lý đó chính là làm phát sinh, thay đổi hoặc chấm dứt quan hệ pháp luật ngân sách.

b. Vai trò ảnh hưởng của quy phạm pháp luật đối với việc hình thành, thay đổi và chấm dứt quan hệ pháp luật ngân sách

Ngoài yếu tố sự kiện pháp lý, quy phạm pháp luật cũng là một yếu tố chi phối đối với việc hình thành, thay đổi và chấm dứt quan hệ pháp luật ngân sách. Sự ảnh hưởng mang tính quyết định của quy phạm pháp luật đối với quan hệ pháp luật ngân sách được thể hiện ở chỗ, khi Nhà nước ban hành, thay đổi hay bãi bỏ các quy phạm pháp luật thì hậu quả kéo theo là có thể làm phát sinh, thay đổi hoặc chấm dứt các quan hệ pháp luật ngân sách. Có thể dẫn chứng về mối quan hệ này bằng các ví dụ sau đây:

*Ví dụ thứ nhất:* Việc Nhà nước ban hành Luật ngân sách nhà nước năm 1996 đã đặt nền tảng cơ sở pháp lý cho việc hình thành các quan hệ pháp luật ngân sách mới ở Việt Nam trong bối cảnh nền kinh tế đang chuyển đổi.

*Ví dụ thứ hai:* Khi Nhà nước ban hành Luật ngân sách nhà nước năm 2002 đã làm thay đổi nội dung của các quan hệ

pháp luật ngân sách, kể từ thời điểm đạo luật này có hiệu lực.

*Ví dụ thứ ba:* Khi Nhà nước ban hành Nghị định số 60/2003/NĐ-CP ngày 06/06/2003 quy định chi tiết thi hành Luật ngân sách nhà nước, đồng thời bãi bỏ các quy định pháp luật về lập, chấp hành và quyết toán ngân sách trong Nghị định số 87/CP ngày 19/12/1996 và Nghị định số 51/1999/NĐ-CP ngày 18/07/1999 về sửa đổi, bổ sung Nghị định số 87/CP ngày 19/12/1996 thì hậu quả pháp lý kéo theo là có thể làm chấm dứt các quan hệ pháp luật ngân sách đã được hình thành theo quy định cũ và đồng thời làm phát sinh các quan hệ pháp luật ngân sách theo quy định mới.

Tóm lại, quan hệ pháp luật ngân sách là vấn đề lý luận quan trọng cần được khảo cứu trong lĩnh vực pháp chế về ngân sách. Việc khảo cứu vấn đề này một cách nghiêm túc sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình nghiên cứu các chế định cơ bản của Luật ngân sách.

## 5. Mô hình luật ngân sách nhà nước ở Việt Nam

Ở các nước trên thế giới, pháp luật về ngân sách nhà nước tuy luôn được xem là một lĩnh vực riêng biệt của công pháp với nhiều quy định rất đặc thù nhưng lĩnh vực pháp luật này cũng được gọi tên không giống nhau. Chẳng hạn, ở Pháp và ở Nhật gọi là “Luật tài chính”, ở Đức gọi là “Luật về các nguyên tắc ngân sách liên bang và ngân sách bang”, ở Cộng hoà liên bang Nga gọi là “Luật về bộ máy ngân sách và quá trình ngân sách”, ở Trung Quốc gọi là “Luật ngân sách nhà nước”, ở Ba Lan gọi là “Luật ngân sách Ba Lan” và ở Thái Lan thì được gọi là “Luật về thủ tục ngân sách phật niên 2502 (1959)... Mặc dù có nhiều tên gọi khác nhau nhưng tựu trung thì mô hình pháp luật về ngân sách công cộng ở tất

cả các nước đều có nội dung cơ bản giống nhau, bao gồm các quy định về:

- Định nghĩa ngân sách nhà nước;
- Cấu trúc hệ thống ngân sách nhà nước và cơ cấu các khoản thu, chi của ngân sách nhà nước;
- Các nguyên tắc tổ chức và vận hành hệ thống ngân sách nhà nước;
- Thẩm quyền của các cơ quan nhà nước trong lĩnh vực ngân sách (cơ chế phân quyền giữa cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp);
- Thể thức lập, chấp hành và quyết toán ngân sách nhà nước;
- Hệ thống chế tài sự vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước.

Tham chiếu các quy định pháp luật hiện hành về ngân sách tại Việt Nam, có thể dễ dàng nhận thấy pháp luật ngân sách Việt Nam cũng có nhiều nét tương đồng với mô hình luật ngân sách hay luật tài chính công ở các nước trên thế giới. Mô hình này bao gồm các chế định cơ bản sau đây:

- Chế định về lập, chấp hành và quyết toán ngân sách nhà nước. Chế định này có nhiệm vụ quy định về cách thức soạn thảo và thông qua một bản dự toán ngân sách nhà nước tại Quốc hội; phương thức chấp hành bản dự toán ngân sách nhà nước đã được Quốc hội thông qua; thể thức ghi chép sổ kế toán ngân sách và lập bản quyết toán ngân sách để trình Quốc hội phê chuẩn.
- Chế định về phân cấp quản lý ngân sách nhà nước. Chế định này có nhiệm vụ quy định về phạm vi quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong hoạt động ngân sách; quy định về nguồn thu, nhiệm vụ chi cụ thể của từng cấp ngân

sách. Nói cách khác, chế định này xác định sự phân quyền giữa các cơ quan nhà nước trong hoạt động ngân sách, đồng thời xác định sự phân phối thu, chi giữa các cấp ngân sách.

- Chế định về thu nộp ngân sách nhà nước. Chế định này có nhiệm vụ quy định về danh mục các khoản thu; chủ thể có quyền hạn và trách nhiệm thực hiện các khoản thu; mức độ hay tỷ lệ mỗi khoản thu; cách thức thực hiện các khoản thu cũng như dự liệu về hệ thống chế tài sẽ áp dụng đối với tổ chức, cá nhân vi phạm pháp luật trong quá trình thu ngân sách nhà nước.

- Chế định về chi tiêu ngân sách nhà nước. Chế định này có nhiệm vụ quy định về danh mục các khoản chi; chủ thể cấp phát kinh phí ngân sách và chủ thể được quyền tiếp nhận, sử dụng các khoản kinh phí ngân sách; mức độ, tỷ trọng và cách thức thực hiện các khoản chi ngân sách cũng như các chế tài sẽ áp dụng đối với tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật về chi ngân sách.

## CHƯƠNG II

# TỔ CHỨC HỆ THỐNG NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

## I. KHÁI NIỆM VÀ CÁC NGUYÊN TẮC TỔ CHỨC HỆ THỐNG NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

### 1. Khái niệm và mô hình tổ chức hệ thống ngân sách nhà nước

#### *1.1. Khái niệm tổ chức hệ thống ngân sách nhà nước*

Nói đến hệ thống là nói đến một thể thống nhất được tạo lập bởi các yếu tố cùng loại, cùng chức năng, có liên hệ chặt chẽ với nhau. Từ đó có thể hiểu, hệ thống ngân sách nhà nước là một thể thống nhất được tạo thành bởi các bộ phận cấu thành là các khâu ngân sách độc lập nhưng giữa chúng có mối quan hệ qua lại lẫn nhau trong quá trình thực hiện các nhiệm vụ thu, chi của mình.

Tổ chức hệ thống ngân sách nhà nước là xác định, sắp xếp, bố trí các bộ phận cấu thành hệ thống ngân sách nhằm thực hiện hiệu quả các nhiệm vụ thu, chi của từng cấp ngân sách cũng như của toàn bộ hệ thống ngân sách nhà nước.

Nhìn chung, ở các nước, hệ thống ngân sách thường được tổ chức phù hợp với hệ thống chính quyền nhà nước, tuy nhiên, không nhất thiết mỗi cấp chính quyền phải là một cấp ngân sách. Để xác định liệu một cấp chính quyền có nên được coi là một cấp ngân sách hay không, cần phải xem xét

tới hai yếu tố cơ bản là nhiệm vụ mà cấp chính quyền phải đảm nhiệm có toàn diện không và nguồn thu có thể huy động trên địa bàn của cấp chính quyền đó có đủ lớn không. Nói cách khác, điều kiện cần và đủ để một cấp chính quyền trở thành một cấp ngân sách là: (1) nhiệm vụ của cấp chính quyền được giao phó phải tương đối toàn diện trên các lĩnh vực phát triển hành chính, xã hội và kinh tế trên vùng lãnh thổ mà cấp chính quyền đó quản lý; (2) tổng nguồn thu trên vùng lãnh thổ mà cấp chính quyền đó quản lý phải có khả năng giải quyết được phần lớn nhu cầu chi tiêu của mình.

Như vậy, hệ thống các đơn vị hành chính cũng như khả năng thu và nhu cầu chi của cấp chính quyền quyết định các bộ phận cấu thành hay các khâu của hệ thống ngân sách nhà nước. Điều đó lý giải cho sự khác nhau giữa cơ cấu của hệ thống ngân sách ở nhà nước liên bang và ở nhà nước phi liên bang.

Các nước có tổ chức hành chính theo kiểu nhà nước liên bang, bất kể ở châu lục nào thì hệ thống ngân sách cũng được cấu thành bởi các khâu: ngân sách liên bang, ngân sách bang và ngân sách địa phương. Ví dụ điển hình về mô hình hệ thống ngân sách tổ chức theo kiểu này có thể tìm thấy ở các quốc gia như Mỹ, Đức và Malaysia.

Ở Mỹ, các cấp chính quyền nhà nước ở cấp liên bang, bang và địa phương đều có ngân sách của mình. Mỗi cấp chính quyền nhà nước có những nguồn thu riêng, tuy nhiên, chính quyền cấp bang và cấp địa phương ngoài nguồn thu riêng còn được hưởng những khoản trợ cấp từ Chính phủ liên bang để đáp ứng nhu cầu chi tiêu của cấp mình.<sup>(1)</sup>

---

(1). Xem: Harvey S. Rosen, "Public Finance", Richard D. Irwin, INC., 1992, tr. 524-525 và 556-558.

Ở Đức, liên bang, các tiểu bang và các xã đều có ngân sách riêng, tự chịu trách nhiệm về các chi phí cần thiết để thực hiện các nhiệm vụ của mình. Chính phủ Liên bang không có quyền can thiệp vào công việc thuộc thẩm quyền của cấp dưới cũng như không can thiệp vào chính sách của các tiểu bang.<sup>(1)</sup>

Ở Malaysia, mỗi cấp chính quyền nhà nước: liên bang, bang và quận/huyện cũng có ngân sách riêng, thực hiện nhiệm vụ thu, chi theo Hiến pháp và các đạo luật thuế.<sup>(2)</sup>

Khác với các nhà nước liên bang, ở các nước có tổ chức hành chính theo kiểu nhà nước đơn nhất như Trung Quốc và Nhật Bản, hệ thống ngân sách gồm các khâu: ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Ở Trung Quốc, Luật ngân sách quy định: “*Ngân sách nhà nước được cấu thành từ ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Ngân sách trung ương được cấu thành từ ngân sách của tất cả các cơ quan trung ương (bao gồm cả các đơn vị trực thuộc cơ quan trung ương).*

*Ngân sách địa phương được hình thành từ ngân sách chung của tất cả các cấp chính quyền địa phương (các tỉnh, các khu tự trị và các thị chính trực thuộc trung ương)*”.<sup>(3)</sup>

Luật ngân sách của Trung Quốc mặc dù không quy định

---

(1). Xem: Grundgesetz -- "Basic Law" (German Constitution) (May 23, 1949--Last amended August 31, 1990; English translation): Articles: 104a, 106 – 109: (<http://www.lib.byu.edu/>); xem: Điều 2 Luật về các nguyên tắc ngân sách Liên bang và ngân sách bang (Công hoà Liên bang Đức) ngày 19 tháng 8 năm 1969, đã được sửa đổi ngày 21 tháng 10 năm 1974.

(2). Theo “Báo cáo kết quả của đoàn khảo sát Bộ tài chính tại Malaysia” tháng 11 năm 1990.

(3). Xem: Điều 5 Luật ngân sách nhà nước (Cộng hoà nhân dân Trung hoa).

cụ thể ngân sách địa phương gồm những cấp nào nhưng thừa nhận hệ thống ngân sách nhà nước Trung Quốc gồm năm cấp: (1) ngân sách trung ương; (2) ngân sách tỉnh (bao gồm cả các vùng tự trị, các thị chính trực thuộc trung ương); (3) ngân sách các thành phố có chia thành quận, huyện; (4) ngân sách các quận (bao gồm các quận tự trị, các thành phố không có quận, huyện, các quận, huyện dưới cấp thành phố); (5) ngân sách các thị trấn (bao gồm các thị trấn độc lập và các thị trấn của các dân tộc ít người).<sup>(1)</sup>

Ở Nhật Bản, ngân sách nhà nước gồm hai cấp: ngân sách trung ương và ngân sách của chính quyền địa phương. Ngân sách của các cấp chính quyền địa phương gồm ngân sách tỉnh, ngân sách huyện/quận/thị xã, ngân sách thị trấn/xã/phường.<sup>(2)</sup>

Nhìn chung, hệ thống các đơn vị hành chính cũng như khả năng thu và nhu cầu chi của từng cấp chính quyền ở mỗi quốc gia có ảnh hưởng lớn đến các bộ phận cấu thành của hệ thống ngân sách ở quốc gia đó. Tuy nhiên, trong thực tiễn, ngoài hai yếu tố cơ bản quyết định cơ cấu của hệ thống ngân sách nhà nước như đã đề cập ở trên, cấu trúc của hệ thống ngân sách nhà nước ở mỗi quốc gia còn có thể chịu ảnh hưởng bởi yếu tố chính trị. Ví dụ: ở miền Nam Việt Nam trước đây, dưới thời thực dân, đế quốc đô hộ, cơ cấu của hệ thống ngân sách công chịu sự chi phối mạnh mẽ bởi sự thăng trầm của định chế dân biểu. Thời bấy giờ, do sự hiện hữu thất thường của Quốc hội, Chính phủ đã thiết lập hoặc xoá bỏ các cấp ngân sách một cách độc đoán, tuỳ tiện chứ không dựa trên bất cứ một cơ sở khoa học hay cơ sở thực tiễn nào.

(1). Xem: Điều 4 Luật ngân sách nhà nước (Cộng hoà nhân dân Trung hoa).

(2). Theo tài liệu của đoàn khảo sát Bộ tài chính Việt Nam tại Nhật Bản năm 1991.

### *1.2. Mô hình tổ chức hệ thống ngân sách nhà nước ở Việt Nam*

Ở Việt Nam, việc tổ chức hệ thống ngân sách cũng dựa vào hệ thống các đơn vị hành chính. Tuy nhiên, trong lịch sử không phải mỗi cấp chính quyền luôn luôn là một cấp ngân sách. Cơ cấu của hệ thống ngân sách nhà nước đã có những thay đổi nhất định theo thời gian.

Từ sau Cách mạng tháng Tám cho tới trước năm 1967, nước ta chỉ có một ngân sách duy nhất (ngân sách nhà nước), không có sự phân định thẩm quyền giữa các cấp chính quyền nhà nước trong quản lý ngân sách nhà nước; mỗi cấp chính quyền chỉ là những đơn vị dự toán của ngân sách nhà nước. Mọi hoạt động huy động các nguồn tài chính đều nhằm hình thành quỹ ngân sách nhà nước tập trung và mọi chi tiêu từ quỹ tiền tệ này đều nhằm mục tiêu chung của cả nước là “kháng chiến thắng lợi”.

Cho đến năm 1967, Nghị định số 118/CP ngày 01 tháng 8 năm 1967 của Chính phủ mới “khai sinh” chế độ phân cấp quản lý ngân sách.<sup>(1)</sup> “Phân cấp quản lý ngân sách” là khái niệm hàm chỉ mô hình quản lý ngân sách nhà nước trong đó Chính phủ trung ương chỉ phân giao cho chính quyền địa phương thực hiện một số nghiệp vụ nhất định trong hoạt động của ngân sách nhà nước. Mô hình này được áp dụng ở những quốc gia coi ngân sách nhà nước là duy nhất và thống nhất; cả nước chỉ có một ngân sách, do nhà nước quản lý và quyết định việc chi dùng (nhà nước thông qua cơ quan quyền lực nhà nước tối cao của mình, quyết định dự toán và phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước hàng năm). Tuy nhiên,

---

(1). Nghị định này ban hành Điều lệ phân cấp quản lý tài chính - ngân sách cho các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

trong quá trình hình thành và sử dụng quỹ ngân sách nhà nước, Chính phủ trung ương có thể giao cho chính quyền địa phương thực thi một số nghiệp vụ thu, chi cần thiết, có liên quan trực tiếp đến nhiệm vụ phát triển kinh tế – xã hội của cấp chính quyền trên địa bàn mình quản lý.

Theo Nghị định số 118/CP, hệ thống ngân sách nhà nước gồm hai cấp: ngân sách trung ương và ngân sách cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Các cấp chính quyền như huyện (quận) và xã (phường) chỉ là những đơn vị dự toán của ngân sách cấp tỉnh (thành phố trực thuộc trung ương). Kinh nghiệm rút ra từ việc duy trì hệ thống ngân sách nhà nước hai cấp cho thấy, tổ chức hệ thống ngân sách nhà nước theo mô hình này đã không khuyến khích các cấp chính quyền địa phương phát huy tính chủ động, sáng tạo trong việc khai thác và huy động nguồn tài chính trên địa bàn để phục vụ nhu cầu phát triển kinh tế, xã hội của địa phương mình. Từ đó tạo tư tưởng ỷ lại, trông chờ của các đơn vị hành chính trực thuộc cấp tỉnh vào sự trợ giúp của ngân sách cấp tỉnh; còn cấp tỉnh, đến lượt mình lại dựa dẫm vào sự tài trợ từ cấp trung ương.

Để khắc phục tình trạng trên, Hội đồng Chính phủ (nay là Chính phủ) đã ban hành Nghị quyết số 108/CP ngày 13 tháng 5 năm 1978, quy định trách nhiệm, quyền hạn của chính quyền nhà nước cấp tỉnh và cấp huyện về quản lý tài chính và ngân sách, theo đó, ngân sách địa phương được phân thành hai cấp: ngân sách tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương và ngân sách huyện/quận. Như vậy, Nghị quyết số 108/CP đã chuyển hệ thống ngân sách nhà nước của ta từ hai cấp sang hệ thống ngân sách ba cấp, gồm: ngân sách trung ương, ngân sách cấp tỉnh và ngân sách cấp huyện. Việc thừa nhận hệ thống ngân sách nhà nước gồm ba cấp đã phần

nào khắc phục được những nhược điểm của hệ thống ngân sách hai cấp, khuyến khích địa phương khai thác tiềm năng và thế mạnh trong việc huy động các nguồn thu phát sinh trên địa bàn mình quản lý. Theo các con số thống kê, số thu ngân sách địa phương trong năm 1980 tăng 43,5% so với năm 1976, trong khi đó số chi ngân sách địa phương trong năm 1980 so với năm 1976 chỉ tăng 1,5%.<sup>(1)</sup>

Nhằm tạo điều kiện cho chính quyền cấp xã có phương tiện tài chính để thực thi nhiệm vụ được giao, Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) đã ban hành Nghị quyết số 138/HĐBT ngày 19 tháng 11 năm 1983, theo đó, chính quyền cấp xã cũng được coi là một cấp ngân sách. Như vậy, từ khi Nghị quyết số 138/HĐBT có hiệu lực, hệ thống ngân sách nhà nước gồm bốn cấp (ngân sách trung ương, ngân sách tỉnh, ngân sách huyện và ngân sách xã) đã được thừa nhận và áp dụng tại Việt Nam. Hệ thống ngân sách mới này tỏ ra thích ứng với đặc điểm và tình hình kinh tế - xã hội ở nước ta trong nửa đầu thập kỷ 80 của thế kỷ 20 và đã khuyến khích các cấp chính quyền địa phương chủ động khai thác, bồi dưỡng nguồn thu; trên cơ sở đó, đẩy mạnh sản xuất, kinh doanh, phát triển kinh tế địa phương. Hệ thống ngân sách nhà nước bốn cấp ở nước ta vẫn được duy trì cho đến nay.

Luật ngân sách nhà nước năm 1996 quy định hệ thống ngân sách nhà nước gồm “ngân sách trung ương và ngân sách các cấp chính quyền địa phương”. Việc thừa nhận các cấp ngân sách địa phương trong hệ thống ngân sách nhà nước đã dẫn đến yêu cầu phải phân định nguồn thu và nhiệm

---

(1). Xem: Bộ tài chính, Viện khoa học tài chính, “Lịch sử tài chính Việt Nam” (Thông tin chuyên đề) 1995, tr. 104.

vụ chi cụ thể cho từng cấp ngân sách ở địa phương. Chính quyền các cấp ở địa phương vì vậy đã được phân giao quyền hạn và trách nhiệm cụ thể trên các lĩnh vực xây dựng, quyết định và thực hiện ngân sách của cấp mình. Nguồn thu và nhiệm vụ chi của mỗi cấp chính quyền tỉnh, huyện và xã cũng được quy định cụ thể trong Luật ngân sách nhà nước năm 1996. Cơ chế phân phối thu, chi cho tối tần ngân sách cấp huyện và cấp xã vẫn được duy trì trong Luật sửa đổi bổ sung Luật ngân sách nhà nước năm 1998.

Hiện nay, theo khoản 1 Điều 4 Luật ngân sách nhà nước năm 2002 thì “*Ngân sách nhà nước gồm ngân sách trung ương và ngân sách địa phương*”.

Nhìn một cách tổng thể, quy định này cho thấy mô hình về tổ chức hệ thống ngân sách nhà nước gồm hai cấp là ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Trong hệ thống ngân sách này, Quốc hội chỉ phân giao nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể cho ngân sách trung ương, đồng thời xác định tổng khối lượng thu, chi trong năm ngân sách cho ngân sách địa phương. Như vậy, sẽ phải có một cơ quan khác phân giao nhiệm vụ thu, chi cho các cấp ngân sách ở địa phương nếu ngân sách địa phương cũng gồm nhiều cấp.

Luật ngân sách nhà nước năm 2002 đã trao quyền quyết định cho cơ quan quyền lực nhà nước cấp tỉnh trong việc phân phối thu, chi giữa các cấp ngân sách ở địa phương. Điểm này cho thấy ở một chừng mực nào đó, có sự tương đồng trong phân chia quyền lực về quản lý ngân sách giữa các cấp chính quyền nhà nước ở Việt Nam và Trung Quốc. Mặc dù theo Luật ngân sách của Trung Quốc, hệ thống ngân sách nhà nước gồm năm cấp nhưng Quốc vụ viện Trung Quốc chỉ quyết định phân phối thu, chi cho ngân sách trung ương và ngân sách địa

phương;<sup>(1)</sup> còn chính quyền nhân dân của mỗi cấp địa phương sẽ quyết định phân phối thu, chi của cấp mình.<sup>(2)</sup>

Luật ngân sách nhà nước năm 2002 cũng quy định về các bộ phận cấu thành của ngân sách địa phương, theo đó: “*Ngân sách địa phương bao gồm ngân sách của đơn vị hành chính các cấp có hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân*” (khoản 1 Điều 4). Hiện nay, các đơn vị hành chính có hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân ở nước ta gồm có đơn vị hành chính cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Vì vậy, ngân sách địa phương cũng gồm ngân sách tỉnh, ngân sách huyện và ngân sách xã.

Nhu vậy, nói một cách đầy đủ, hệ thống ngân sách nhà nước ở Việt Nam gồm hai cấp: ngân sách trung ương và ngân sách địa phương trong đó ngân sách địa phương gồm có ba cấp là ngân sách cấp tỉnh, ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã.

Việc xác định mỗi cấp chính quyền là một cấp ngân sách là hoàn toàn hợp hiến. Điều 120 Hiến pháp năm 1992 quy định hội đồng nhân dân có quyền ra nghị quyết về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách; về quốc phòng, an ninh ở địa phương; về biện pháp ổn định và nâng cao đời sống của nhân dân, hoàn thành mọi nhiệm vụ cấp trên giao cho, làm tròn nghĩa vụ đối với cả nước. Để thực hiện được nghị quyết của hội đồng nhân dân ở mỗi cấp, đương nhiên mỗi cấp chính quyền nhà nước ở địa phương phải có nguồn thu riêng bảo đảm cho địa phương chủ động bố trí chi tiêu, thực hiện các nhiệm vụ của cấp chính quyền trên địa bàn.

---

(1). Xem: Điều 19 Luật ngân sách nhà nước (Cộng hoà nhân dân Trung hoa).

(2). Xem: Điều 20 Luật ngân sách nhà nước (Cộng hoà nhân dân Trung hoa).

## 2. Các nguyên tắc tổ chức hệ thống ngân sách nhà nước

### 2.1. Nguyên tắc thống nhất trong tổ chức ngân sách nhà nước

Thống nhất trong tổ chức ngân sách nhà nước được hiểu là ngân sách nhà nước mặc dù được tổ chức thành nhiều cấp nhưng các cấp ngân sách là những bộ phận cấu thành của một hệ thống ngân sách thống nhất và duy nhất. Trong hệ thống ngân sách đó, mặc dù mỗi cấp ngân sách đều có hoạt động thu, chi của mình nhưng các hoạt động đó phải nhất quán, phải cùng dựa trên những chuẩn mực, những định mức nhất định và phải tuân thủ cùng một chính sách, chế độ về thu chi ngân sách.

Để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống ngân sách cần phải thực hiện ba yêu cầu chủ yếu:

*Thứ nhất*, phải thể chế hoá thành pháp luật mọi chủ chương, chính sách, tiêu chuẩn, định mức về thu, chi ngân sách. Các quy định này là cơ sở pháp lý chung cho hoạt động của mọi cấp ngân sách chứ không phải là những quy chế riêng cho từng cấp ngân sách.

*Thứ hai*, phải đảm bảo sự nhất quán trên phạm vi toàn quốc về hệ thống và chuẩn mực kế toán, về phương thức báo cáo, về trình tự lập, phê chuẩn, chấp hành và quyết toán ngân sách nhà nước. Trong quá trình chấp hành ngân sách, ở một chừng mực nào đó, chính quyền địa phương có thể thực hiện một số biện pháp nghiệp vụ để cân đối ngân sách cấp mình nhưng pháp luật cần phải quy định rõ loại nghiệp vụ được phép thực hiện và những tình huống hoặc hoàn cảnh cần phải sử dụng đến các biện pháp nghiệp vụ đó.

*Thứ ba*, phải tạo cơ sở pháp lý cho việc thiết lập mối quan hệ giữa ngân sách cấp trên và ngân sách cấp dưới trong việc điều chuyển nguồn vốn giữa các cấp ngân sách này. Các

cấp ngân sách là những bộ phận cấu thành của một ngân sách duy nhất và thống nhất (ngân sách nhà nước), vì vậy tiền trên tài khoản của từng cấp ngân sách cũng chính là tiền của ngân sách nhà nước. Vì thế, việc điều hoà vốn giữa các cấp ngân sách trong hệ thống là cần thiết nhằm giảm thiểu tình trạng ứ đọng tiền ở cấp ngân sách này và thiếu hụt tiền ở cấp ngân sách khác làm cản trở sự hoạt động trôi chảy của toàn hệ thống ngân sách.

Thực chất, để thực hiện ba yêu cầu này cần soạn thảo và ban hành các văn bản pháp luật có hiệu lực trên phạm vi toàn quốc, quy định cụ thể về những vấn đề có liên quan đến tổ chức, điều hành ngân sách nhà nước, đến quá trình ngân sách và đến mối quan hệ giữa các khâu trong hệ thống ngân sách nhằm bảo đảm sự nhất quán trong khâu thi hành. Đây cũng chính là nội dung của nguyên tắc này.

## 2.2. *Nguyên tắc độc lập và tự chủ của các cấp ngân sách nhà nước*

Mỗi cấp chính quyền nhà nước đều phải thực hiện chức năng quản lý nhà nước trên địa bàn của mình. Để bảo đảm các cấp chính quyền có thể chủ động trong việc thực hiện chức năng của mình thì mỗi cấp chính quyền đều cần có nguồn vốn tiền tệ nhất định. Nói cách khác, các cấp chính quyền nhà nước hay các cấp ngân sách cần có sự độc lập, tự chủ ở một chừng mực nhất định trong quá trình thực hiện chức năng của mình.

Để bảo đảm ngân sách mỗi cấp được độc lập và tự chủ, một mặt cần phân giao các nguồn thu và các nhiệm vụ chỉ cho các cấp ngân sách; mặt khác, cần cho phép mỗi cấp ngân sách có quyền quyết định ngân sách của cấp mình. Việc làm này không dẫn đến hoạt động của ngân sách địa phương nằm

ngoài sự chỉ đạo của nhà nước trung ương và độc lập với ngân sách nhà nước mà chỉ tạo ra sự độc lập cần thiết cho mỗi cấp ngân sách. Đây là sự độc lập của các khâu ngân sách trong một hệ thống ngân sách thống nhất. Tuy địa phương có quyền quyết định ngân sách cấp mình nhưng các quyết định đó phải tuân thủ chế độ, chính sách, tiêu chuẩn định mức về thu, chi ngân sách của nhà nước.

Ở Việt Nam hiện nay, pháp luật trao cho Quốc hội quyền quyết định nhiệm vụ thu, chi cho ngân sách trung ương và ngân sách cấp tỉnh đồng thời cho phép hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định nhiệm vụ thu, chi cho ngân sách các cấp huyện và xã thuộc địa bàn tỉnh quản lý với điều kiện quyết định đó phải tuân thủ các nguyên tắc pháp lý nhất định và bảo đảm các yêu cầu mà pháp luật đặt ra. Như vậy, mỗi cấp ngân sách đều được phân giao nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể bởi các cơ quan quyền lực nhà nước. Việc trao quyền cho cơ quan quyền lực nhà nước cấp tỉnh phân giao nguồn thu và nhiệm vụ chi cho các cấp ngân sách huyện và xã nằm trên địa bàn tỉnh cho thấy ở một mức độ nhất định, cấp ngân sách địa phương có sự độc lập, tự chủ trong tổ chức, điều hành ngân sách địa phương mình. Tuy nhiên, sự độc lập, tự chủ đó không được vượt quá những giới hạn của pháp luật.

### *2.3. Nguyên tắc tập trung quyền lực trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cấp chính quyền nhà nước trong hoạt động ngân sách*

Tập trung quyền lực thể hiện ở quyền quyết định của Quốc hội và sự điều hành thống nhất của Chính phủ đối với ngân sách nhà nước; thể hiện ở vai trò chủ đạo của chính quyền trung ương trong việc sử dụng ngân sách trung ương để thực hiện những nhiệm vụ chiến lược, quan trọng của quốc gia,

những chính sách điều tiết kinh tế vĩ mô và hỗ trợ những địa phương có khó khăn phát triển kinh tế, xoá đói giảm nghèo.

Phân định thẩm quyền giữa các cấp chính quyền nhà nước trong hoạt động ngân sách có nghĩa là xác định rõ quyền hạn và trách nhiệm của từng cấp chính quyền nhà nước trong việc thực hiện các hoạt động thu, chi ngân sách. Xu hướng phân định thẩm quyền là tăng nguồn thu cho ngân sách địa phương và thúc đẩy địa phương phấn đấu để chủ động cân đối ngân sách; tăng số địa phương tự cân đối ngân sách và có đóng góp cho ngân sách trung ương, giảm số địa phương phải nhận hỗ trợ cân đối từ ngân sách trung ương và giảm mức bồi sung từ ngân sách trung ương. Nguyên tắc tập trung quyền lực trên cơ sở phân định thẩm quyền đòi hỏi một mặt phải bảo đảm quyền quyết định tối cao của Quốc hội và quyền thống nhất điều hành của Chính phủ trong tổ chức và quản lý ngân sách nhà nước; mặt khác vẫn bảo đảm tạo tính chủ động đồng thời với tăng cường trách nhiệm cho chính quyền địa phương trong quá trình chấp hành ngân sách nhà nước để giải quyết những nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn.

## II. SỰ PHÂN PHỐI NGUỒN THU VÀ NHIỆM VỤ CHI GIỮA CÁC CẤP NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

### 1. Khái niệm và sự cần thiết phải phân phối nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách nhà nước

#### 1.1. Khái niệm thu và khái niệm chi ngân sách nhà nước

##### a. Khái niệm thu ngân sách nhà nước

Sự tồn tại của Nhà nước và nền sản xuất hàng hoá là tiền đề quyết định tính tất yếu của thu ngân sách nhà nước. Bản

thân Nhà nước là một tổ chức quyền lực với nhiều hệ thống các cơ quan có chức năng, nhiệm vụ tổ chức và quản lý xã hội nhưng lại không trực tiếp sản xuất ra của cải vật chất cho xã hội. Để duy trì hoạt động của các cơ quan này và cũng chính là nhằm thực hiện các chức năng của Nhà nước, đáp ứng nhu cầu nhiều mặt của xã hội, Nhà nước cần phải có nguồn tài lực nhất định. Thu ngân sách nhà nước chính là công cụ tập trung vào tay nhà nước lượng tiền cần thiết phục vụ cho việc thực hiện các chức năng đó. Như vậy, thu ngân sách nhà nước tạo ra tiền để kinh tế bảo đảm sự vận hành các chức năng của Nhà nước. Chính thông qua hoạt động thu ngân sách nhà nước, Nhà nước có thể tập trung, nắm giữ được những nguồn vốn tiền tệ cần thiết đáp ứng nhu cầu chi tiêu của mình.

Vậy, thu ngân sách nhà nước là huy động một bộ phận giá trị sản phẩm xã hội, theo quy định của pháp luật, làm hình thành quỹ ngân sách nhà nước.

Hoạt động thu ngân sách nhà nước có những đặc điểm cơ bản sau đây:

*Thứ nhất*, thu ngân sách nhà nước không thể được tiến hành một cách tuỳ tiện mà phải thực hiện trong khuôn khổ pháp luật. Để thực hiện hoạt động thu ngân sách, Nhà nước phải ban hành các văn bản pháp luật quy định về hình thức thu cũng như nội dung thu. Mỗi khi cần đưa thêm một khoản thu mới vào áp dụng trong thực tiễn, Nhà nước đều phải luật hoá khoản thu đó. Các văn bản pháp luật này sẽ một mặt tạo nền tảng pháp lý vững chắc cho hoạt động thu ngân sách của nhà nước; mặt khác, giới hạn quyền thu của Nhà nước. Trong quá trình tập trung các khoản thu vào ngân quỹ của Nhà nước, bản thân Nhà nước cũng phải tuân thủ quy định của pháp luật về thu ngân sách nhà nước. Nói cách khác,

Nhà nước chỉ được phép thu những khoản thu đã được luật hoá và chỉ thực hiện quyền thu đó trong khuôn khổ pháp luật; các cấp, các ngành không được tự ý đặt ra các khoản thu trái pháp luật.

*Thứ hai*, hoạt động thu ngân sách nhà nước nhằm huy động một bộ phận giá trị sản phẩm xã hội, vì vậy hoạt động này luôn gắn chặt với thực trạng kinh tế của đất nước, với mức độ phát triển của nền kinh tế. Cơ sở chủ yếu của hoạt động thu ngân sách nhà nước là giá trị các sản phẩm hàng hoá và dịch vụ được sáng tạo ra từ các khu vực kinh tế. Như vậy, chỉ tiêu tổng sản phẩm quốc nội và chỉ số tăng trưởng kinh tế là những chỉ tiêu chủ yếu chi phối tỷ lệ giá trị sản phẩm xã hội mà Nhà nước có thể tập trung vào quỹ ngân sách nhà nước. Nói cách khác, đây là những yếu tố quan trọng nhất quyết định mức độ đóng góp vào ngân sách nhà nước thông qua hoạt động thu ngân sách nhà nước. Những yếu tố khác cũng có ảnh hưởng nhất định tới mức độ tập trung các nguồn thu vào ngân sách nhà nước, bao gồm: tiềm năng và thực tế khai thác tài nguyên thiên nhiên, chính sách chi tiêu của Chính phủ, quan hệ đối ngoại của Nhà nước và bộ máy tổ chức hành thu.

*Thứ ba*, thu ngân sách nhà nước được thực hiện thông qua hai cơ chế pháp lý điển hình là bắt buộc và tự nguyện, trong đó cơ chế bắt buộc được xem là chủ yếu. Thông thường, cơ chế bắt buộc được áp dụng trong trường hợp Nhà nước tiến hành tập trung các khoản thu từ thuế, phí và lệ phí vào ngân sách nhà nước còn cơ chế tự nguyện lại được Nhà nước áp dụng trong trường hợp cần huy động các khoản tiền viện trợ của nước ngoài, của các tổ chức quốc tế hay các khoản đóng góp tự nguyện khác của công chúng cho Nhà nước.

*Thứ tư*, chủ thể tham gia vào hoạt động thu ngân sách nhà nước gồm hai nhóm: (1) chủ thể đại diện cho Nhà nước trong việc thực hiện quyền thu; (2) chủ thể đóng góp khoản thu ngân sách theo nghĩa vụ hoặc dựa trên tinh thần tự nguyện. Nhóm chủ thể thứ nhất gồm các cơ quan nhà nước như cơ quan tài chính, cơ quan thuế nhà nước, cơ quan hải quan (và các cơ quan khác được Bộ tài chính uỷ quyền) và kho bạc nhà nước. Đây là các chủ thể chịu trách nhiệm quản lý, đôn đốc, tổ chức việc thu, nộp và trực tiếp đứng ra tập trung các khoản thu, nộp vào ngân sách nhà nước. Nhóm chủ thể thứ hai gồm các tổ chức, cá nhân có nghĩa vụ nộp các khoản nộp bắt buộc vào ngân sách nhà nước hoặc tự nguyện đóng góp tiền của cho Nhà nước.

Các khoản thu ngân sách nhà nước gồm nhiều loại. Theo Điều 2 Luật ngân sách nhà nước năm 2002, thu ngân sách nhà nước gồm các khoản: thu từ thuế, phí, lệ phí; thu từ hoạt động kinh tế của nhà nước; các khoản đóng góp của các tổ chức và cá nhân; các khoản viện trợ; và các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.

Thuế là khoản thu mang tính cưỡng chế do Nhà nước huy động từ các tổ chức, cá nhân và tập trung vào quỹ ngân sách nhà nước. Thu từ thuế là nguồn thu chiếm tỷ trọng chủ yếu trong tổng thu ngân sách nhà nước. Điều đó được lý giải bởi thuế đánh vào hầu hết các hoạt động sản xuất, chế tạo, sửa chữa, chế biến, khai thác, xây dựng, vận tải, xuất – nhập khẩu, buôn bán, ăn uống, dịch vụ; bởi thuế đánh vào cả các khoản thu nhập thường xuyên và bất thường của những người có thu nhập cao; và bởi thuế đánh vào cả hoạt động tiêu dùng xã hội.

Phí là khoản tiền mà tổ chức, cá nhân phải trả khi được một tổ chức, cá nhân khác cung cấp dịch vụ được quy định

trong Danh mục phí ban hành kèm theo Pháp lệnh phí và lệ phí. Chủ thể đầu tư vốn để cung cấp dịch vụ được phép thu phí có thể là Nhà nước hoặc tư nhân nên khoản thu về phí cũng có thể là khoản thu của Nhà nước (được tập trung vào ngân sách nhà nước) hoặc thu của các tổ chức, cá nhân. Khoản thu từ phí vào ngân sách nhà nước, như vậy chỉ bao gồm những khoản thu từ những đối tượng thụ hưởng các dịch vụ do Nhà nước cung cấp.

Lệ phí là khoản tiền mà tổ chức, cá nhân phải nộp khi được cơ quan nhà nước hoặc tổ chức được uỷ quyền phục vụ công việc quản lý nhà nước được quy định trong danh mục lệ phí ban hành kèm theo Pháp lệnh phí và lệ phí. Chỉ có những chủ thể cung cấp các dịch vụ gắn với chức năng quản lý Nhà nước mới được phép thu lệ phí. Khoản thu từ lệ phí, vì vậy được tập trung vào quỹ ngân sách nhà nước. Chỉ những chủ thể có sử dụng một dịch vụ nào đó do tổ chức hay cơ quan nhà nước cung ứng mới phải nộp lệ phí. Về nguyên tắc, khoản thu về phí và lệ phí được đặt ra là để giúp Nhà nước thu hồi lại một phần các chi phí đã bỏ ra cho việc cung cấp các hàng hoá và dịch vụ công cộng cho xã hội. Các khoản thu này thực chất là “giá cả” của các hàng hoá và dịch vụ công cộng được đem trao đổi giữa Nhà nước với các tổ chức, cá nhân trong quá trình sản xuất và đời sống, mặc dù giá này trên thực tế không phản ánh đúng giá trị của các hàng hoá và dịch vụ công cộng mà Nhà nước đã cung ứng theo nhu cầu của toàn xã hội.

Thu từ hoạt động kinh tế của nhà nước gồm tiền thu hồi vốn của Nhà nước tại các cơ sở kinh tế; thu hồi tiền cho vay của Nhà nước (cả gốc và lãi) đối với tổ chức, cá nhân; thu nhập của Nhà nước từ việc góp vốn vào các cơ sở kinh tế, kể

cả thu từ lợi nhuận sau khi thực hiện nghĩa vụ về thuế của các tổ chức kinh tế có sự tham gia góp vốn của Nhà nước.

Những khoản thu khác hình thành nên quỹ ngân sách nhà nước gồm các khoản đóng góp của các tổ chức và cá nhân như khoản đóng góp dưới hình thức tự nguyện và các khoản tiền huy động từ các tổ chức và cá nhân theo quy định của pháp luật; các khoản viện trợ không hoàn lại của Chính phủ các nước, của các tổ chức và cá nhân ở nước ngoài; các khoản thu khác theo quy định của pháp luật như thu từ các di sản Nhà nước được hưởng, thu các khoản tiền phạt, tịch thu, thu hồi dự trữ nhà nước... Mặc dù không phải là những khoản thu thường xuyên của ngân sách nhà nước nhưng những khoản thu này cũng góp phần đáng kể vào việc cân đối thu – chi, đáp ứng nhu cầu chi tiêu của Nhà nước.

Việc phân loại các khoản thu ngân sách nhà nước có ý nghĩa quan trọng trong quá trình quản lý, phân tích, đánh giá ngân sách nhà nước. Thông qua việc phân loại các khoản thu ngân sách nhà nước, kết quả của từng loại thu được theo dõi, xác định một cách dễ dàng. Dựa trên cơ sở tổng số thu ngân sách nhà nước và ảnh hưởng của từng khoản thu đối với toàn bộ nền kinh tế quốc dân, các nhà quản lý có thể phân tích sự tác động của từng nguồn thu tới các hoạt động kinh tế, xã hội để từ đó có chính sách điều chỉnh thích hợp.

Căn cứ vào nội dung kinh tế, có thể phân các khoản thu ngân sách nhà nước thành các khoản thu mang tính chất thuế và các khoản thu không mang tính chất thuế. Các khoản thu mang tính chất thuế có thể kể đến gồm thuế, phí và lê phí. Các khoản thu không mang tính chất thuế gồm thu từ hoạt động kinh tế của Nhà nước, thu từ viện trợ của các Chính phủ nước ngoài, của các tổ chức quốc tế và thu từ đóng góp

của các tổ chức, cá nhân.

Căn cứ vào nội dung pháp lý của các khoản thu, thu ngân sách nhà nước được phân làm hai loại: một là các khoản thu mang tính bắt buộc như thuế, phí, lệ phí; hai là các khoản thu mang tính tự nguyện như thu từ viện trợ, tặng cho, đóng góp của các tổ chức và cá nhân.

Căn cứ vào mức độ định kỳ qua đó hoạt động thu được tiến hành, các khoản thu ngân sách nhà nước được phân thành: các khoản thu thường xuyên (thuế và lệ phí) và các khoản thu không mang tính thường xuyên (các khoản viện trợ, các khoản đóng góp tự nguyện của dân, các khoản thu từ hoạt động kinh tế của Nhà nước...).

Căn cứ vào vị trí địa lý nơi phát sinh các nguồn thu, các khoản thu ngân sách được chia thành hai nhóm là thu trong nước và thu ngoài nước. Thu trong nước gồm các khoản như thu từ hoạt động sản xuất và kinh doanh dịch vụ tại các khu vực kinh tế; thu từ hoạt động bán và cho thuê tài sản của Nhà nước... Thu ngoài nước gồm các khoản thu như thu từ trợ giúp của nước ngoài (các khoản viện trợ từ chính phủ nước ngoài và từ các tổ chức quốc tế) và thu hồi nợ từ chính phủ nước ngoài...

### b. Khái niệm chi ngân sách nhà nước

Chi ngân sách là hoạt động nhằm sử dụng quỹ ngân sách, là quá trình phân phối nguồn tiền tệ nằm trong quỹ ngân sách nhà nước để chi dùng vào những mục đích khác nhau. Nếu hoạt động thu ngân sách nhà nước là nhằm thu hút các nguồn vốn tiền tệ để hình thành nên quỹ ngân sách nhà nước thì chi ngân sách nhà nước chính là chu trình phân phối, sử dụng các nguồn vốn tiền tệ đã được tập trung vào quỹ tiền tệ đó. Do hoạt động thu ngân sách nhà nước vừa là tiền đề, vừa

là cơ sở cho việc thực hiện hoạt động chi ngân sách nhà nước nên phạm vi và quy mô của hoạt động chi ngân sách nhà nước phụ thuộc một phần vào kết quả của hoạt động thu ngân sách nhà nước.

Chi ngân sách nhà nước là phân phối và sử dụng quỹ ngân sách nhà nước theo dự toán ngân sách đã được chủ thể quyền lực quyết định nhằm duy trì sự hoạt động của bộ máy nhà nước và bảo đảm nhà nước thực hiện được các chức năng của mình.

Chi ngân sách nhà nước là hoạt động mang những đặc điểm chủ yếu sau:

*Một là*, chi ngân sách nhà nước chỉ được tiến hành trên cơ sở pháp luật và theo kế hoạch chi ngân sách cũng như phân bổ ngân sách do cơ quan quyền lực nhà nước quyết định. Theo Điều 15 Luật ngân sách nhà nước năm 2002, Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền quyết định về tổng số chi, cơ cấu, nội dung, mức độ các khoản chi ngân sách nhà nước và quyết định phân bổ ngân sách trung ương. Điều 25 Luật ngân sách nhà nước năm 2002 giao cho hội đồng nhân dân các cấp quyền quyết định dự toán chi ngân sách địa phương và quyền quyết định phân bổ ngân sách cấp mình. Mọi hoạt động chi ngân sách phải được thực hiện trên cơ sở các quyết định của Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp.

*Hai là*, chi ngân sách nhà nước nhằm vào mục tiêu thoả mãn nhu cầu về tài chính cho sự vận hành của bộ máy nhà nước, bảo đảm cho Nhà nước thực hiện được các chức năng, nhiệm vụ của mình. Như vậy, bên cạnh việc chịu ảnh hưởng của kết quả thu ngân sách nhà nước, mức độ và phạm vi chi ngân sách nhà nước còn phụ thuộc vào quy mô của bộ máy nhà nước cũng như tuỳ thuộc vào các chức năng, nhiệm vụ

mà Nhà nước đảm nhiệm. Khoản 2 Điều 2 Luật ngân sách nhà nước năm 2002 phản ánh rõ nét mục tiêu chi cho hoạt động của bộ máy nhà nước và bao đảm thực hiện các chức năng của Nhà nước trên các lĩnh vực kinh tế, xã hội, an ninh và quốc phòng.

*Ba là*, chi ngân sách nhà nước là hoạt động được tiến hành bởi hai nhóm chủ thể: (1) nhóm chủ thể đại diện cho Nhà nước thực hiện việc quản lý, cấp phát, thanh toán các khoản chi ngân sách nhà nước; (2) nhóm chủ thể sử dụng ngân sách.

Nhóm thứ nhất gồm các cơ quan đại diện cho Nhà nước thực thi quyền hạn có liên quan tới việc xuất quỹ ngân sách nhà nước cho các mục tiêu đã được phê duyệt. Nhóm chủ thể này gồm Bộ tài chính, sở tài chính – vật giá tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, phòng tài chính quận, huyện, thị xã thuộc tỉnh, thành phố (gọi chung là cơ quan tài chính); sở kế hoạch và đầu tư và kho bạc nhà nước.

Nhóm thứ hai gồm các chủ thể sử dụng ngân sách. Nhóm chủ thể này rất đa dạng nhưng có thể khái quát thành ba loại chủ thể chủ yếu sau: các cơ quan nhà nước, kể cả các cơ quan hành chính thực hiện khoản biên chế và kinh phí quản lý hành chính; các đơn vị, kể cả đơn vị sự nghiệp có thu; các chủ dự án sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước. Điểm cần lưu ý trong nhóm chủ thể thứ hai là mặc dù nhóm này bao gồm cả các cơ quan nhà nước (như Quốc hội, Chính phủ, hệ thống tòa án, viện kiểm sát...) nhưng những cơ quan này không tham gia vào hoạt động chi ngân sách với tư cách là chủ thể mang quyền, đại diện cho Nhà nước mà chỉ đơn thuần là chủ thể được hưởng kinh phí ngân sách nhà nước cấp để trang trải các chi phí phát sinh trong quá trình thực

hiện các hoạt động chức năng.

Chi ngân sách nhà nước gồm nhiều loại. Theo khoản 2 Điều 2 Luật ngân sách nhà nước năm 2002, chi ngân sách nhà nước của ta gồm các khoản chi phát triển kinh tế – xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, bảo đảm hoạt động của bộ máy nhà nước; chi trả nợ của Nhà nước; chi viện trợ và các khoản chi khác theo quy định của pháp luật. Cơ cấu các khoản chi ngân sách nhà nước thể hiện những nhiệm vụ kinh tế, chính trị và xã hội mà Nhà nước phải gánh vác trong từng giai đoạn lịch sử đồng thời là căn cứ để đánh giá tính tích cực, tiến bộ của ngân sách của từng quốc gia.<sup>(1)</sup>

Chi phát triển kinh tế - xã hội là khoản chi mang tính tích luỹ. Khoản chi này phản ánh quá trình sử dụng một bộ phận vốn ngân sách nhà nước để đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế – xã hội, phát triển sản xuất nhằm bảo đảm thực hiện các mục tiêu ổn định và tăng trưởng kinh tế. Do có tác dụng tăng trưởng kinh tế, khoản chi này còn được gọi là chi tích luỹ. Ví dụ về các khoản chi tích luỹ được pháp luật thừa nhận hiện nay gồm: chi đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và các khoản chi đầu tư phát triển khác; chi đầu tư và hỗ trợ các doanh nghiệp, tổ chức

(1). Cần lưu ý rằng khoản 2 Điều 2 Luật ngân sách nhà nước năm 2002 quy định kết cấu các khoản chi ngân sách nhà nước dựa vào các hoạt động chức năng của Nhà nước, trong khi đó Điều 31 và 33 Luật ngân sách nhà nước năm 2002 quy định về từng nhiệm vụ chi cụ thể của cấp ngân sách trung ương và cấp ngân sách địa phương để Chính phủ và chính quyền địa phương thực hiện các hoạt động chức năng của nhà nước trong phạm vi mình quản lý. Điều 31 và 33 Luật ngân sách nhà nước năm 2002 không quy định về kết cấu các khoản chi ngân sách nhà nước (không phân loại các khoản chi ngân sách nhà nước) và vì thế nếu nhìn nhận kết cấu chi ngân sách nhà nước thông qua các nhiệm vụ chi quy định trong hai điều khoản này sẽ không thể tìm thấy tiêu chí phân loại các khoản chi.

kinh tế, các tổ chức tài chính của Nhà nước; chi để Nhà nước góp vốn cổ phần hoặc liên doanh vào các doanh nghiệp hoạt động trong các lĩnh vực cần có sự tham gia của Nhà nước; chi bổ sung dự trữ nhà nước...

Chi bảo đảm quốc phòng, an ninh và bảo đảm hoạt động của bộ máy nhà nước là những khoản chi mang tính tiêu dùng. Đây là những khoản chi không tạo ra giá trị mới mà là để duy trì sự hoạt động của bộ máy nhà nước, tạo điều kiện cho Nhà nước thực hiện tốt các chức năng của mình.

Chi trả nợ là những khoản chi phản ánh việc thực hiện trái vụ của Nhà nước trong quan hệ vay mượn. Trong quá trình chấp hành ngân sách, một hiện tượng mà các quốc gia, không phân biệt giàu, nghèo thường phải đương đầu là thu ngân sách không đủ đáp ứng nhu cầu chi tiêu của Chính phủ. Một trong những biện pháp hữu hiệu mà các chính phủ thường sử dụng để đối phó với tình trạng này là vay từ trong nước và ngoài nước. Việc sử dụng biện pháp này để cân đối thu, chi ngân sách đã dẫn đến tính tất yếu của khoản chi trả nợ trong kết cấu chi ngân sách nhà nước.

Chi viện trợ là những khoản chi này sinh trong quan hệ đối ngoại của Nhà nước. Khoản chi này thường được đưa vào kết cấu chi ngân sách nhà nước, cho phép Chính phủ có thể giúp đỡ các quốc gia bị lâm vào tình trạng khó khăn về tài chính do trải qua những biến cố chính trị, kinh tế hoặc do phải đương đầu với những thiệt hại nặng nề bởi thiên tai đem lại.

Trong công tác quản lý ngân sách nhà nước, việc phân loại các khoản chi có ý nghĩa quan trọng. Lựa chọn tiêu chí thích hợp để phân loại các khoản chi ngân sách nhà nước có tác dụng hỗ trợ cho việc phân tích, đánh giá một cách chính xác hiệu quả của từng loại chi, từ đó có thể đưa ra những

định hướng, những sửa đổi chính sách chi ngân sách nhà nước một cách hợp lý nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước.

Có nhiều cách phân loại các khoản chi ngân sách nhà nước. Lựa chọn cách phân loại nào là tùy thuộc vào mục đích của nhà quản lý.

Căn cứ vào các lĩnh vực hoạt động có sử dụng kinh phí ngân sách, các khoản chi ngân sách nhà nước có thể phân thành chi phát triển; chi quản lý hành chính; chi quốc phòng, an ninh; chi cho giáo dục; chi về y tế.

Chi phát triển gồm những khoản chi không gắn với nghiệp vụ của nhà nước, là các khoản chi nhằm duy trì và phát triển các dịch vụ kinh tế và dịch vụ xã hội như chi phát triển nông nghiệp và nông thôn, chi xây dựng các công trình công cộng, chi cho hoạt động thương mại, công nghiệp, giao thông vận tải...

Chi quản lý hành chính gồm những khoản chi nhằm duy trì sự hoạt động của bộ máy cơ quan quyền lực và cơ quan quản lý nhà nước các cấp.

Chi cho quốc phòng, an ninh gồm những khoản chi để xây dựng và củng cố lực lượng vũ trang, để thực hiện công tác bảo vệ trị an trong nước.

Chi cho hoạt động giáo dục, đào tạo gồm các khoản chi nhằm duy trì và phát triển hoạt động giáo dục, đào tạo.

Chi cho y tế là các khoản chi để duy trì và phát triển dịch vụ y tế.

Nếu căn cứ vào mức độ định kỳ của các khoản chi có thể phân các khoản chi ngân sách thành hai nhóm: chi thường xuyên và chi không thường xuyên.

Chi thường xuyên gồm những khoản chi mang tính định kỳ, lặp đi lặp lại: chi cho các hoạt động sự nghiệp giáo dục, đào tạo, y tế, xã hội, văn hoá thông tin, văn học nghệ thuật, thể dục thể thao, khoa học và công nghệ; chi cho hoạt động của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị – xã hội; chi cho các hoạt động sự nghiệp kinh tế; chi cho quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội...

Chi không thường xuyên gồm những khoản chi như: chi đầu tư phát triển kinh tế; chi trả nợ gốc và lãi các khoản tiền do Chính phủ vay, chi viện trợ, cho vay theo quy định của pháp luật, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính của trung ương/của cấp tỉnh, chi bổ sung cho ngân sách địa phương...

Ngoài ra, tuỳ thuộc vào yêu cầu của công tác quản lý ngân sách nhà nước mà có thể lựa chọn một số tiêu thức phân loại khác.

### *1.2. Khái niệm phân phối thu, chi giữa các cấp ngân sách và sự cần thiết phải phân phối nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách*

Phân phối nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách nhà nước là việc xác định mỗi cấp ngân sách được tập trung những nguồn thu nào và mức độ tập trung đến đâu đồng thời đề ra nhiệm vụ chi cụ thể cho từng cấp ngân sách. Theo pháp luật hiện hành, việc phân phối thu, chi giữa các cấp ngân sách là thuộc thẩm quyền của Quốc hội và hội đồng nhân dân tỉnh. Quốc hội quyết định khoản thu và nhiệm vụ chi cho ngân sách trung ương và ngân sách địa phương; hội đồng nhân dân tỉnh quyết định nguồn thu và nhiệm vụ chi cho các địa phương thuộc địa bàn tỉnh.

Khi đã thừa nhận hệ thống ngân sách gồm các khâu: ngân

sách trung ương và ngân sách địa phương, việc phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể giữa các khâu này của hệ thống ngân sách là cần thiết. Phân giao nguồn thu cụ thể cho phép định lượng được các khoản thu của từng địa phương trên địa bàn chính quyền địa phương quản lý, từ đó có thể dự đoán được khả năng tự đáp ứng nhu cầu chi tiêu của cấp ngân sách và phần còn thiếu mà ngân sách cấp trên phải chi điều tiết bổ sung nhằm bảo đảm khả năng cấp phát, chi trả, thanh toán của cấp ngân sách đó hoặc phần thừa có thể điều hòa cho các địa phương khác hoặc cho ngân sách cấp trên để bảo đảm khả năng thanh toán, chi trả của từng cấp ngân sách cũng như của toàn bộ hệ thống ngân sách. Đề ra nhiệm vụ chi cụ thể cho các cấp ngân sách cũng là tiền đề giúp cho việc định lượng nhu cầu chi tiêu của cấp ngân sách để có thể chủ động bố trí kế hoạch thu, đáp ứng kịp thời nhu cầu chi tiêu đó.

Nếu chỉ phân giao nguồn thu mà không quy định nhiệm vụ chi cho các cấp ngân sách sẽ dẫn đến tình trạng không tận dụng được số bội thu ở một số địa phương để điều động cho các địa phương khác còn nằm trong tình trạng bội chi. Và kết quả là ngân sách trung ương phải gánh chịu các khoản trợ cấp cho các địa phương bội chi trong khi đó ở một số địa phương khác tồn quỹ ngân sách lại vượt định mức. Ngược lại, nếu chỉ quy định nhiệm vụ chi cho các cấp ngân sách mà không phân bổ nguồn thu sẽ dẫn đến tình trạng một mặt, các địa phương bị hạn chế tiềm năng và thế mạnh trong việc huy động các nguồn tài chính phục vụ cho mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội của từng địa phương; mặt khác, việc không được phân giao nguồn thu, các địa phương sẽ ý lại, trông chờ vào sự ban phát kinh phí từ ngân sách trung ương từ đó có thể làm nảy sinh tiêu cực, tuỳ tiện trong quá trình sử dụng vốn của ngân

sách trung ương cấp phát cho các địa phương để bảo đảm thực hiện các nhiệm vụ chi mà địa phương được giao phó.

Việc phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi của ngân sách các cấp theo pháp luật hiện hành được xây dựng trên cơ sở quán triệt tinh thần phát huy những kết quả đã đạt được và khắc phục những tồn tại trong suốt quá trình thực thi Luật ngân sách nhà nước năm 1996 đồng thời tăng nguồn thu cho ngân sách địa phương, khuyến khích địa phương chăm lo đầu tư phát triển kinh tế – xã hội, bồi dưỡng nguồn thu, chống thất thu, thực hành tiết kiệm chi để tự cân đối ngân sách và tăng cường đóng góp cho ngân sách nhà nước. Để làm được điều đó, chế định phân phối thu, chi giữa các cấp ngân sách để ra những nguyên tắc về phân phối thu, chi cũng như phân định cụ thể nguồn thu và nhiệm vụ chi cho ngân sách trung ương và ngân sách địa phương.

## **2. Nguyên tắc phân phối nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách nhà nước**

Nguyên tắc phân phối nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách nhà nước là những tư tưởng chỉ đạo, xuyên suốt quá trình phân bổ nguồn thu và phân giao nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách nhà nước. Các cấp ngân sách khi tiến hành tập trung nguồn thu cũng như khi thực hiện nhiệm vụ chi của ngân sách cấp mình đều phải quán triệt những nguyên tắc sau:

*Nguyên tắc thứ nhất:* ngân sách trung ương và ngân sách mỗi cấp chính quyền địa phương được phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể, bảo đảm cho ngân sách trung ương giữ vai trò chủ đạo, ngân sách địa phương chủ động thực hiện nhiệm vụ được giao, tăng cường nguồn lực cho ngân sách xã.

Theo nguyên tắc này, việc phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi cho ngân sách trung ương và ngân sách địa phương cần quán triệt chủ trương: nguồn thu của ngân sách trung ương phải bảo đảm thực hiện những nhiệm vụ chiến lược, quan trọng của quốc gia; nguồn thu của ngân sách địa phương phải được xác định sao cho địa phương có thể chủ động thực hiện những nhiệm vụ phát triển kinh tế – xã hội, quốc phòng, an ninh và trật tự an toàn xã hội trong phạm vi quản lý của mình. Nói cách khác, việc phân định nguồn thu, nhiệm vụ chi cho ngân sách trung ương và địa phương phải thể hiện được vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương, phải bảo đảm ngân sách trung ương giữ được vai trò chủ đạo của mình đồng thời bảo đảm tính tự chủ cho ngân sách địa phương.

Vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương trong hệ thống ngân sách thể hiện ở chỗ ngân sách trung ương được sử dụng nhằm điều tiết kinh tế vĩ mô. Ngân sách trung ương tập trung phần lớn các nguồn thu quan trọng của quốc gia và thỏa mãn nhu cầu chi tiêu để thực hiện những nhiệm vụ quan trọng mang tính chiến lược của quốc gia như an ninh, quốc phòng, ngoại giao và thực hiện các nhiệm vụ kinh tế – xã hội trên phạm vi toàn quốc.

Vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương còn thể hiện ở việc điều hoà vốn cho các địa phương giúp cho ngân sách địa phương hoàn thành các mục tiêu kinh tế - xã hội của mình đồng thời hỗ trợ vốn cho các địa phương có khó khăn, nhất là các địa phương miền núi, vùng dân tộc và thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia, xoá đói, giảm nghèo, thực hiện chế độ đối với gia đình chính sách, người có công, cán bộ hưu trí.

Ngân sách địa phương, mặc dù không đóng vai trò chủ

đạo trong hệ thống ngân sách nhưng lại có vai trò quan trọng trong việc thực thi các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội được giao phó trên địa bàn mình quản lý. Vì vậy, việc phân giao nguồn thu cho địa phương là việc làm cần thiết. Chỉ khi được phân định nguồn thu cụ thể, địa phương mới có thể chủ động lên kế hoạch thu nhầm hình thành nền quy ngân sách của địa phương mình, làm tiền đề cho việc bố trí kinh phí ngân sách của địa phương để thực hiện kịp thời các nhiệm vụ chi đã được giao phó. Để bảo đảm chủ trương tăng cường nguồn lực cho ngân sách xã, ngoài các nguồn thu theo quy định của hội đồng nhân dân tỉnh, ngân sách xã còn được hưởng tối thiểu 70% một số khoản thu về thuế có liên quan đến đất và một số loại lệ phí (điểm b khoản 1 Điều 34 Luật ngân sách nhà nước năm 2002). Trước đây, Luật ngân sách nhà nước quy định cấp xã, phường, thị trấn được hưởng tối thiểu là 20% thuế sử dụng đất nông nghiệp.<sup>(1)</sup> Như vậy, quy định mới của Luật ngân sách nhà nước hiện hành đã tạo điều kiện tăng thêm nguồn thu cho ngân sách xã, từ đó khuyến khích chính quyền xã chăm lo phát triển nguồn thu trên phạm vi xã mình.

*Nguyên tắc thứ hai:* nhiệm vụ chi thuộc ngân sách cấp nào do ngân sách cấp đó bảo đảm thực hiện. Mỗi cấp ngân sách phải tự đảm đương các nhiệm vụ chi của mình có nghĩa là khi nhiệm vụ chi của các cấp ngân sách thay đổi do phát sinh nhiệm vụ mới hoặc do chính sách, chế độ có sự thay đổi thì các cấp ngân sách chủ động bố trí nguồn kinh phí để thực hiện. Nhiệm vụ chi thuộc cấp nào thì sử dụng kinh phí của cấp đó. Tuy nhiên, trong trường hợp ngân sách cấp dưới gặp

---

(1). Xem: Điểm d khoản 4 Điều 30 Luật ngân sách nhà nước năm 1996 đã được sửa đổi, bổ sung năm 1998.

khó khăn, đã sắp xếp nguồn trong dự toán, sử dụng dự phòng, dự trữ nhưng vẫn không đủ thì có thể được ngân sách cấp trên hỗ trợ một phần. Tự đảm đương nhiệm vụ chi của ngân sách cấp mình còn có nghĩa là nếu cơ quan quản lý nhà nước cấp trên uỷ quyền cho cơ quan quản lý nhà nước cấp dưới thực hiện nhiệm vụ chi của mình thì phải chuyển kinh phí từ ngân sách cấp trên cho cấp dưới để thực hiện nhiệm vụ đó.

Ngoài hai trường hợp phải chuyển kinh phí từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới dưới dạng bổ sung hoặc do có sự uỷ quyền thực hiện nhiệm vụ chi, không được dùng ngân sách của cấp này để chi cho nhiệm vụ của cấp khác trừ trường hợp theo quy định của Chính phủ.

*Nguyên tắc thứ ba:* quan hệ vật chất giữa ngân sách cấp trên và ngân sách cấp dưới được thể hiện qua việc phân chia một số khoản thu và việc điều tiết, bổ sung kinh phí. Để bảo đảm công bằng, phát triển cân đối giữa các vùng, các địa phương, ngoài những khoản thu mà ngân sách trung ương và ngân sách địa phương được hưởng toàn bộ, có một số khoản thu ngân sách trung ương và ngân sách địa phương cùng được hưởng. Đối với những khoản thu này, mức độ được hưởng của mỗi cấp ngân sách được xác định căn cứ vào tỷ lệ phần trăm do Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định. Việc bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới cũng nhằm hỗ trợ cho các địa phương thực hiện các nhiệm vụ chi tiêu trên địa bàn. Bổ sung từ ngân sách cấp trên được thực hiện trong hai trường hợp: bổ sung cân đối thu, chi ngân sách và bổ sung có mục tiêu. Bổ sung cân đối thu chi ngân sách được áp dụng khi ngân sách cấp dưới đã huy động hết nguồn lực mà vẫn không đáp ứng được nhu cầu chi tiêu của

mình. Bổ sung có mục tiêu được tiến hành nhằm hỗ trợ ngân sách cấp dưới thực hiện những nhiệm vụ nhất định theo quy định của pháp luật. Tỷ lệ phần trăm phân chia các khoản thu và số bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới được ổn định từ 3 đến 5 năm. Số bổ sung của ngân sách cấp trên được coi là số thu của ngân sách cấp dưới. Trong thời kỳ ổn định ngân sách, nếu nguồn thu ở các địa phương tăng thì địa phương được sử dụng phần tăng thêm hàng năm để phát triển kinh tế – xã hội trên địa bàn. Sau mỗi thời kỳ ổn định ngân sách, các địa phương phải tăng khả năng tự cân đối, phát triển ngân sách địa phương nhằm giảm dần số bổ sung từ ngân sách cấp trên hoặc tăng tỷ lệ phần trăm điều tiết số thu nộp về ngân sách cấp trên.

### **3. Thẩm quyền quyết định phân phối nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách**

Việc tổ chức hệ thống ngân sách theo Luật ngân sách nhà nước năm 1996, Luật sửa đổi bổ sung Luật ngân sách nhà nước năm 1998 và phân giao quyền hạn và trách nhiệm cụ thể, chi tiết cho từng cấp ngân sách, xét về mặt lý thuyết là hoàn toàn phù hợp với hoạt động của hệ thống tổ chức các đơn vị hành chính. Tuy nhiên, thực tế cho thấy trong thời gian qua chế độ nói trên về phân phối thu, chi giữa các cấp ngân sách đã bộc lộ một số nhược điểm. Cụ thể là:

*Thứ nhất*, việc phân định cụ thể và chi tiết nguồn thu và nhiệm vụ chi thống nhất cho từng cấp ngân sách ở tất cả các địa phương là không phù hợp. Mỗi địa phương có đặc thù riêng dẫn đến nguồn lực, yêu cầu và khả năng quản lý rất khác nhau từ đó vai trò và vị trí của ngân sách các cấp huyện (quận, thị xã), xã (phường, thị trấn) ở từng tỉnh, thành phố

không giống nhau. Phân giao nguồn thu và nhiệm vụ chi giống nhau cho các cấp ngân sách ở các địa phương khác nhau với những đặc thù khác nhau đã dẫn đến những ách tắc trong khâu tổ chức thực hiện các nhiệm vụ thu, chi này.

*Thứ hai*, vị trí và vai trò của chính quyền nhà nước cấp tính trong việc quản lý, điều hành ngân sách các cấp ở địa phương là rất quan trọng, đặc biệt trong điều kiện hiện nay ở nước ta. Cơ quan chính quyền nhà nước cấp tỉnh hơn ai hết có điều kiện nắm bắt nhanh, nhạy tình hình và những biến chuyển có liên quan tới các lĩnh vực kinh tế, văn hoá, xã hội trên địa bàn mình quản lý, vì vậy nếu được phân giao quyền hạn tương xứng, có thể điều hành hiệu quả ngân sách các huyện và xã trong tỉnh. Tuy nhiên, Luật ngân sách nhà nước năm 1996 và Luật sửa đổi bổ sung Luật ngân sách nhà nước năm 1998 chưa tạo điều kiện cho chính quyền tỉnh phát huy được vai trò to lớn của mình.

*Thứ ba*, trong hệ thống ngân sách nước ta, ngân sách xã là một khâu quan trọng nhưng cách phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi cho ngân sách xã theo Luật ngân sách nhà nước năm 1996 và Luật sửa đổi bổ sung Luật ngân sách nhà nước năm 1998 chưa tương xứng với vị trí và vai trò của cấp ngân sách này.

Vì những vướng mắc này, Luật ngân sách nhà nước năm 2002 đã sửa đổi chế độ phân phối thu, chi giữa các cấp ngân sách, theo đó, việc phân phối thu, chi chỉ được Quốc hội quyết định chi tiết cho hai cấp ngân sách là cấp trung ương và cấp tỉnh. Việc phân giao nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể cho từng cấp ngân sách huyện và xã thuộc địa bàn mỗi tỉnh do hội đồng nhân dân từng tỉnh quyết định phù hợp với đặc thù, khả năng, và nhu cầu của địa phương mình (điểm c

khoản 2 Điều 4 Luật ngân sách nhà nước năm 2002). Tuy nhiên, quyết định của hội đồng nhân dân tỉnh không thể tùy tiện mà phải dựa vào những nguyên tắc pháp lý được quy định tại khoản 1 Điều 34 Luật ngân sách nhà nước năm 2002. Nói cách khác, Luật ngân sách nhà nước năm 2002 quy định cụ thể nguồn thu và nhiệm vụ chi cho hai cấp ngân sách trung ương và ngân sách địa phương đồng thời đề ra các nguyên tắc nhằm định hướng việc phân phối thu, chi của cơ quan quyền lực nhà nước cấp tỉnh khi phân bổ nguồn thu và giao nhiệm vụ chi cho các cấp ngân sách huyện và xã trên địa bàn tỉnh quản lý.

Như vậy, Luật ngân sách nhà nước hiện hành đã đề cao trách nhiệm và quyền hạn của chính quyền nhà nước cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong công tác quản lý, điều hành ngân sách các cấp ở địa phương. Có thể nói hiện nay, quyền hạn của chính quyền nhà nước cấp tỉnh tương xứng với vai trò quan trọng của tỉnh trong tổ chức và điều hành ngân sách trên địa bàn tỉnh. Do được phân bổ nguồn thu và giao phó nhiệm vụ chi cụ thể, có thể thấy ngân sách cấp huyện và cấp xã là những bộ phận cấu thành, những khâu độc lập của ngân sách địa phương chứ không phải là các đơn vị dự toán của ngân sách tỉnh.

#### **4. Các khoản thu và chi của các cấp ngân sách nhà nước**

##### *4.1. Các khoản thu của ngân sách trung ương*

Xuất phát từ vai trò chủ đạo của mình, ngân sách trung ương nắm giữ các nguồn thu quan trọng nhất và phải đảm đương các nhiệm vụ chi chủ yếu của quốc gia. Các khoản thu của ngân sách trung ương gồm hai nhóm lớn là các khoản thu được tập trung toàn bộ vào ngân sách trung ương

và các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Các khoản thu trung ương được hưởng toàn bộ gồm: những khoản thu từ các loại thuế gián thu có liên quan đến hàng hóa xuất nhập khẩu; từ thuế đánh vào thu nhập của các đơn vị hạch toán toàn ngành; từ các khoản thuế và thu từ dầu khí; từ tiền thu hồi vốn, thu hồi tiền cho vay của ngân sách trung ương, thu nhập từ vốn góp của Nhà nước và thu từ tiền viện trợ không hoàn lại cho Chính phủ Việt Nam.

Các khoản thu trung ương và địa phương được hưởng theo tỷ lệ phần trăm gồm các loại thuế gián thu không liên quan đến hàng hóa xuất nhập khẩu; một vài loại thuế trực thu như thuế thu nhập doanh nghiệp (trừ phần thuế trung ương đã thu 100%), thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao và phí xăng dầu.

Thông thường luật pháp các nước cũng quy định cụ thể các khoản thu ngân sách trung ương được hưởng toàn bộ; những khoản thu ngân sách địa phương được hưởng toàn bộ và những khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Ví dụ: Hiến pháp của Cộng hoà Liên bang Đức cũng có điều khoản quy định rất cụ thể về các khoản thu của ngân sách Liên bang, ngân sách bang và ngân sách xã. Theo quy định của Hiến pháp, Chính phủ Liên bang được thu các loại thuế như thuế xuất nhập khẩu, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế doanh thu, thuế vận tải, thuế dịch vụ khẩn cấp ở Berlin, các khoản phụ thu từ thu nhập (*supplementary levies on income*)... Cũng theo quy định của Hiến pháp, Chính phủ Liên bang và chính quyền bang phải chia nhau theo tỷ lệ phần trăm đối với một số

khoản thu như: thuế thu nhập và thuế công ty.<sup>(1)</sup>

#### *4.2. Các khoản chi của ngân sách trung ương*

Các khoản chi của ngân sách trung ương gồm: chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi trả nợ của Chính phủ, chi viện trợ, chi cho vay, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính của trung ương và chi bổ sung cho ngân sách địa phương.

Chi bổ sung cho ngân sách địa phương đã có sự mở rộng hơn so với khoản chi này theo Luật ngân sách cũ. Trước khi Luật ngân sách nhà nước năm 2002 có hiệu lực, ngân sách cấp trên chỉ được phép chi bổ sung cho ngân sách cấp dưới để bảo đảm cân đối thu, chi. Hiện nay, loại chi bổ sung cân đối thu, chi này vẫn được duy trì giúp chính quyền cấp dưới cân đối nguồn ngân sách để thực hiện nhiệm vụ kinh tế xã hội, quốc phòng, an ninh được giao. Ngoài ra, pháp luật còn cho phép ngân sách cấp trên chi bổ sung có mục tiêu cho ngân sách cấp dưới để hỗ trợ một phần cho những cấp ngân sách có khó khăn khi phát sinh các nhiệm vụ quan trọng, cấp thiết mà sau khi đã tận dụng mọi khả năng về kinh phí của cấp mình (như sử dụng dự phòng, dự trữ...) mà vẫn chưa đáp ứng được.<sup>(2)</sup>

#### *4.3. Các khoản thu của ngân sách địa phương*

Khác với thu của ngân sách trung ương, nguồn thu của ngân sách địa phương được chia thành bốn nhóm lớn: ngoài hai nhóm thu tương tự như cấp ngân sách trung ương (những

---

(1). Xem Grundgesetz -- "Basic Law" (German Constitution) (May 23, 1949--Last amended August 31, 1990; English translation), Article 106 (<http://www.lib.bsu.edu/>)

(2). Xem: Điểm 4 Mục II Thông tư số 59/2003/TT-BTC ngày 23 tháng 06 năm 2003 hướng dẫn thực hiện Nghị định số 60/2003/NĐ-CP ngày 06 tháng 06 năm 2003 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật ngân sách nhà nước.

nguồn thu được tập trung toàn bộ vào ngân sách địa phương và những nguồn thu theo tỷ lệ phần trăm), địa phương còn được thu bổ sung từ ngân sách cấp trên và thu từ huy động vốn của các tổ chức, cá nhân.

*Thứ nhất*, các khoản thu mà ngân sách địa phương được hưởng toàn bộ gồm: các loại thuế và các khoản tiền thu có liên quan đến đất và tài nguyên; thuế môn bài, lệ phí trước bạ, các khoản phí, lệ phí và thu từ hoạt động sự nghiệp; thu từ hoạt động xổ số kiến thiết, thu hồi vốn của ngân sách địa phương, thu từ quỹ đất công ích và thu hoa lợi công sản khác; thu từ viện trợ, đóng góp tự nguyện, từ huy động của các tổ chức, cá nhân; thu kết dư ngân sách và các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.

*Thứ hai*, các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Những khoản thu này cũng giống như những khoản thu mà trung ương được tập trung theo tỷ lệ phần trăm vào ngân sách cấp mình nhưng khác về tỷ lệ thu.

*Thứ ba*, các khoản thu bổ sung từ ngân sách trung ương, gồm: các khoản thu bổ sung để cân đối thu, chi ngân sách địa phương và các khoản thu bổ sung có mục tiêu giúp địa phương thực hiện những nhiệm vụ mà pháp luật quy định.

Việc ngân sách trung ương tài trợ cho ngân sách cấp dưới là việc làm thường thấy ở hầu hết các quốc gia, thể hiện vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương. Ngay cả ở nước phát triển như Úc và Mỹ, hàng năm Chính phủ Liên bang vẫn phải tài trợ những khoản tiền nhất định cho Chính phủ bang và các địa phương.

Ở Úc, ngân sách liên bang thường phải trợ cấp những

khoản kinh phí lớn để bảo đảm duy trì sự hoạt động của chính quyền các bang; chính quyền bang, đến lượt mình, cũng phải tài trợ khoảng từ 6 đến 10% nhu cầu chi tiêu của chính quyền địa phương hàng năm. Chính quyền địa phương ngoài khoản trợ cấp của chính quyền bang còn được nhận tài trợ trực tiếp từ Chính phủ Liên bang. Khoản tài trợ của Liên bang chiếm khoảng 20 % nhu cầu chi tiêu hàng năm của địa phương.<sup>(1)</sup>

Việc trợ cấp kinh phí từ Chính phủ Liên bang để hỗ trợ chi tiêu cho chính quyền các bang và các địa phương (gọi chung là chính quyền cấp dưới) cũng hết sức phổ biến ở Mỹ. Thậm chí nguồn kinh phí trợ cấp từ Liên bang cho các bang và các địa phương còn được coi là nguồn thu quan trọng của các cấp chính quyền này. Theo các con số thống kê, trong những năm cuối thập kỷ 80 của thế kỷ XX, có tới một phần ba số thu của ngân sách địa phương là do ngân sách liên bang trợ cấp trong khi đó chỉ có một phần tư số thu của địa phương có nguồn từ thuế tài sản phát sinh trên địa bàn chính quyền địa phương quản lý.<sup>(2)</sup> Việc tài trợ kinh phí của ngân sách liên bang cho ngân sách cấp dưới được tiến hành dưới hai hình thức: tài trợ có điều kiện (*conditional grants*) và tài trợ vô điều kiện (*unconditional grants*).<sup>(3)</sup>

Tài trợ có điều kiện là loại tài trợ kinh phí của ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới trong đó việc sử dụng kinh phí được tài trợ của chính quyền cấp dưới bị giới hạn trong những mục đích nhất định theo yêu cầu của chính quyền cấp

---

(1). Xem: John Carter. "Parliamentary Government in Australia", Parliamentary Education Office, Parliament House, Canberra, 1993, tr. 22.

(2). Xem: "The Tax Foundation", 1990, tr. 13.

(3). Xem: Harvey S. Rosen. "Public Finance", Richard D. Irwin, INC., 1992, tr. 558 – 562.

trên. Tài trợ có điều kiện gồm ba loại. *Một là*, tài trợ đối ứng (*matching grants*): theo hình thức tài trợ này, cứ mỗi đô-la tài trợ của cấp liên bang hỗ trợ cho một hoạt động đặc thù nào đó của chính quyền cấp dưới thì chính quyền cấp dưới cũng phải bỏ ra một đô-la tương ứng. *Hai là*, tài trợ đối ứng đóng (*matching closed-ended grants*): hình thức tài trợ này cũng được tiến hành theo kiểu tài trợ đối ứng nhưng Chính phủ Liên bang sẽ án định mức tối đa mà mình có thể tài trợ cho chính quyền cấp dưới. Hình thức tài trợ này thường được áp dụng để ngăn chặn khả năng Chính phủ Liên bang phải trợ cấp những khoản kinh phí quá lớn cho cấp dưới do chính quyền cấp dưới thực thi một dự án tiêu tốn quá nhiều kinh phí. *Ba là*, tài trợ bất đối ứng (*nonmatching grants*): trong loại hình tài trợ này, Chính phủ Liên bang thường hỗ trợ chính quyền cấp dưới một khoản tiền án định trước với điều kiện chính quyền cấp dưới phải sử dụng khoản tiền đó phục vụ cho lợi ích công cộng.

Tài trợ vô điều kiện là loại hình tài trợ trong đó Chính phủ Liên bang không đưa ra bất cứ yêu cầu nào đối với chính quyền cấp dưới khi thực hiện trợ cấp cho chính quyền cấp dưới. Mục đích của loại tài trợ này là để giải quyết tình trạng căng thẳng của ngân sách cấp dưới do nguồn thu không đủ đáp ứng nhu cầu chi tiêu. Trong loại hình tài trợ này, số tiền trợ cấp từ cấp trên thường dựa vào một số tiêu chí như thu nhập bình quân đầu người ở địa bàn nơi chính quyền cấp dưới quản lý, dân số ở địa bàn đó và số tiền thu được từ thuế thu nhập trên địa bàn.

Như vậy, có thể thấy ở Việt Nam, hình thức tài trợ kinh phí từ trung ương cho địa phương dưới dạng bổ sung cân đối thu, chi ngân sách có đáng dấp của tài trợ vô điều kiện được áp

dụng ở Mỹ; còn bổ sung có mục tiêu cũng tương tự như hình thức tài trợ bất đối ứng, một dạng tài trợ có điều kiện của Mỹ.

Thứ tư, các khoản thu từ huy động vốn của các tổ chức, cá nhân để đáp ứng nhu cầu đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng thuộc phạm vi cấp tỉnh đảm nhiệm nhưng ngân sách cấp tỉnh không đủ kinh phí để thi công công trình. Đây là những công trình thuộc danh mục đầu tư trong kế hoạch 5 năm đã được hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định nhưng vượt quá khả năng cân đối của ngân sách cấp tỉnh trong năm dự toán.

#### *4.4. Các khoản chi của ngân sách địa phương*

Các khoản chi của ngân sách địa phương cũng gồm nhiều loại và được chia thành năm nhóm lớn: chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi trả nợ gốc và lãi các khoản tiền huy động cho đầu tư xây dựng của địa phương, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính của cấp tỉnh và chi bổ sung cho ngân sách cấp dưới.

Như vậy, so với nhiệm vụ chi của ngân sách trung ương, nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương có nhẹ hơn cả về khoản mục chi cũng như nội dung của từng khoản mục chi. Điều đó có thể thấy rõ qua danh mục các nhiệm vụ chi ngân sách của trung ương và địa phương, ví dụ: địa phương không có nhiệm vụ chi viện trợ và chi cho vay như trung ương. Điều đó còn thể hiện trong nội dung của từng khoản mục chi vì trong từng khoản mục, nội dung chi của trung ương bao gồm cả những khoản chi mà nội dung chi của địa phương không có.

#### *4.5. Phân phối thu, chi cho ngân sách cấp huyện và cấp xã*

Việc phân giao cụ thể nguồn thu và nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách huyện và xã do Hội đồng nhân dân tỉnh quyết định. Như vậy, hội đồng nhân dân tỉnh có quyền chủ

động phân phối thu, chi cho ngân sách cấp dưới trên cơ sở căn cứ vào tình hình cụ thể của từng địa phương mình quản lý và phải quán triệt các nguyên tắc pháp lý nhất định.

Điều 34 Luật ngân sách nhà nước năm 2002 đề ra bốn nguyên tắc pháp lý định hướng quyết định phân phối thu, chi của hội đồng nhân dân tỉnh.

*Thứ nhất*, việc phân bổ nguồn thu và nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách địa phương phải phù hợp với phân cấp nhiệm vụ kinh tế – xã hội, quốc phòng, an ninh và phù hợp với đặc điểm của từng vùng cũng như với trình độ quản lý của từng địa phương.

*Thứ hai*, việc phân chia nguồn thu cho ngân sách cấp xã phải thoả mãn tỷ lệ tối thiểu mà pháp luật quy định.

*Thứ ba*, khi quyết định tỷ lệ phần trăm phân chia các khoản thu giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương, hội đồng nhân dân tỉnh phải căn cứ vào tỷ lệ phần trăm phân chia các khoản thu do Thủ tướng Chính phủ giao và các nguồn thu ngân sách địa phương được hưởng toàn bộ.

*Thứ tư*, khi phân giao nhiệm vụ chi cho ngân sách cấp thị xã, thành phố thuộc tỉnh, phải có nhiệm vụ chi đầu tư xây dựng các công trình công cộng phục vụ cho ngành giáo dục, cho hoạt động giao thông đô thị và cho các sinh hoạt khác.

Ngoài các khoản thu được tinh phân bổ, chính quyền xã và các cấp tương đương được phép huy động các khoản đóng góp tự nguyện của các tổ chức, cá nhân để xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng của địa phương mình. Tuy nhiên, việc huy động, quản lý và sử dụng nguồn thu này phải tuân thủ quy định của pháp luật.

## CHƯƠNG III

# LẬP DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

### I. KHÁI NIỆM, ĐẶC ĐIỂM CỦA HOẠT ĐỘNG LẬP DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

#### 1. Khái niệm lập dự toán ngân sách nhà nước

Lập dự toán ngân sách nhà nước là khâu đầu tiên và là giai đoạn khởi đầu trong một quá trình ngân sách ở mỗi quốc gia.

Quá trình ngân sách là toàn bộ những hoạt động lập, chấp hành, quyết toán ngân sách của một quốc gia. Quá trình ngân sách được tính từ khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện việc hướng dẫn lập dự toán ngân sách nhà nước cho đến khi báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước đã được Quốc hội phê chuẩn. Như vậy, quá trình ngân sách bao gồm ba khâu hay ba giai đoạn chính là: Lập dự toán ngân sách nhà nước; chấp hành ngân sách nhà nước; quyết toán ngân sách nhà nước.

Lập dự toán ngân sách nhà nước là quá trình xây dựng và quyết định dự toán thu, chi ngân sách của Nhà nước trong thời hạn một năm. Có thể khẳng định rằng lập dự toán ngân sách nhà nước là khâu quan trọng của quá trình ngân sách bởi lẽ, khâu này tạo tiền đề, cơ sở cho các khâu tiếp theo của quá trình ngân sách nhà nước. Nếu việc lập dự toán ngân

sách nhà nước được tiến hành trên cơ sở có đầy đủ căn cứ khoa học và phù hợp với thực tiễn, bảo đảm đúng tiến độ, thời gian quy định thì việc tổ chức thực hiện ngân sách nhà nước và quyết toán ngân sách nhà nước sẽ có chất lượng và hiệu quả hơn. Ngược lại, nếu quá trình lập dự toán ngân sách nhà nước không được thực hiện tốt thì không những việc thực hiện ngân sách nhà nước sẽ thiếu tính minh bạch, kém hiệu quả mà còn làm cho quá trình quyết toán ngân sách nhà nước gặp phải nhiều khó khăn, phức tạp. Chính vì vậy, việc nghiên cứu và áp dụng pháp luật trong hoạt động lập dự toán ngân sách nhất thiết phải được đặt trong mối quan hệ thống nhất, biện chứng với các giai đoạn sau của toàn bộ quá trình ngân sách.

Khái niệm lập dự toán ngân sách nhà nước có thể hiểu dưới hai góc độ sau đây:

Dưới góc độ kỹ thuật nghiệp vụ, lập dự toán ngân sách nhà nước là tổng hợp các phương pháp, cách thức mang tính kinh tế, kỹ thuật nghiệp vụ do các chủ thể có thẩm quyền thực hiện để xây dựng và quyết định bản dự toán thu, chi ngân sách nhà nước hàng năm.

Lập dự toán ngân sách nhà nước bao gồm hai loại công việc chính:

- Xây dựng dự toán ngân sách nhà nước là công việc thuộc trách nhiệm của hệ thống cơ quan quản lý nhà nước, trong đó cơ quan nhà nước có trách nhiệm cao nhất trong việc tổ chức, chỉ đạo công tác này là Chính phủ. Chính Phủ tổ chức, chỉ đạo việc lập và trình Quốc hội dự toán ngân sách nhà nước và phương án phân bổ ngân sách trung ương hàng năm. Ngoài ra, giúp Chính phủ thực hiện trọng trách này còn

có các bộ, ngành ở trung ương và uỷ ban nhân dân các cấp ở địa phương theo sự phân công, phân cấp trong quản lý ngân sách nhà nước.

Thực chất, việc quy định thẩm quyền tổ chức xây dựng dự toán ngân sách nhà nước cho hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước (Chính phủ, uỷ ban nhân dân các cấp) chính là nhằm đáp ứng những yêu cầu về chính trị, pháp lý và kỹ thuật nghiệp vụ sau đây:

*Một là*, để soạn thảo dự toán ngân sách nhà nước thì trước hết phải biết rõ nhu cầu của các công sở. Do việc chỉ tiêu công đều nhằm thoả mãn nhu cầu của các công sở mà trong khi đó Chính phủ và uỷ ban nhân dân phải trực tiếp điều hành các công sở nên đương nhiên các cơ quan này thường biết rõ các nhu cầu của công sở hơn là Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp.

*Hai là*, dự toán ngân sách nhà nước là tài liệu khá phức tạp, bảo đảm tính thống nhất, toàn diện và tính cân đối, trong đó các khoản chi là mục tiêu phải thực hiện, các khoản thu là phương tiện để thực hiện các mục tiêu đó. Sự sắp xếp, liên lạc và phối hợp các khoản chi và thu chỉ được tiến hành khi Chính phủ và uỷ ban nhân dân các cấp đứng ra chỉ đạo thực hiện thông qua các cơ quan chuyên môn của mình. Hơn nữa, Chính phủ, uỷ ban nhân dân các cấp là cơ quan vừa phải tổ chức chỉ đạo hoạt động thu, vừa phải tổ chức, chỉ đạo thực hiện hoạt động chi ngân sách nhà nước nên các cơ quan này có nhiều kinh nghiệm.

*Ba là*, Chính phủ và uỷ ban nhân dân các cấp là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước nên phải có trách

nhiệm lập và trình dự toán ngân sách để cơ quan quyền lực nhà nước quyết định.

Trong quá trình xây dựng dự toán ngân sách nhà nước, tuy có nhiều cơ quan nhà nước tham gia với những trọng trách khác nhau nhưng vai trò trung tâm vẫn là các cơ quan chuyên môn mà điển hình là cơ quan tài chính, đặc biệt là Bộ tài chính. Cơ quan này (Bộ tài chính) thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tài chính, ngân sách và trực tiếp quản lý, điều hành bộ máy hành thu, thiết lập và điều hành các cơ quan quản trị tài sản quốc gia và phần lớn các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực tài chính... Cơ quan này có khả năng phán đoán về dự án ngân sách một cách tổng quát nhất nên vị trí, vai trò của nó phải là trung tâm đầu mối trong việc giúp Chính phủ thực hiện chỉ đạo, hướng dẫn, xét duyệt, tổng hợp dự toán ngân sách của các bộ và các địa phương gửi đến. Đồng thời, phải thực hiện nhiệm vụ phối hợp, điều hòa các nhu cầu của các bộ, ngành và địa phương và bảo đảm yêu cầu cân đối giữa các khoản thu và chi trong dự toán ngân sách nhà nước.

Về nội dung, việc xây dựng dự toán ngân sách nhà nước là phân tích, đánh giá khả năng thu, nhu cầu chi để từ đó xác lập các chỉ tiêu thu, chi, dự trữ ngân sách, đồng thời đề ra các biện pháp lớn nhằm thực hiện các chỉ tiêu trong dự toán ngân sách nhà nước đã được soạn thảo. Nói cách khác, xây dựng dự toán ngân sách nhà nước chính là sự phác họa chương trình làm việc của Nhà nước trong một năm.

Về hình thức, bản dự toán ngân sách nhà nước tuy được diễn tả bằng các con số nhưng đằng sau nó là chương trình

hoạt động của quốc gia trong giai đoạn nhất định. Người ta chỉ có thể dự tính được số chi, số thu sẽ thực hiện trong năm khi biết rõ là Chính phủ muốn làm gì và làm như thế nào, quy mô và mức độ ra sao? Thực chất, bản dự toán ngân sách nhà nước là sự phản ánh những chương trình, kế hoạch hành động hay chính sách của Nhà nước trong một tài khoả xác định.

Kết quả của quá trình xây dựng dự toán ngân sách nhà nước là Chính phủ có bản dự toán thu, chi ngân sách nhà nước cùng các báo cáo, tài liệu có liên quan kèm theo để trình Quốc hội xem xét và quyết định vào kỳ họp thường niên vào cuối năm trước năm ngân sách kế tiếp.

- Quyết định dự toán ngân sách nhà nước là công việc thuộc thẩm quyền của hệ thống cơ quan quyền lực nhà nước, bao gồm Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp. Theo pháp luật hiện hành, Quốc hội quyết định dự toán ngân sách nhà nước và dự án phân bổ ngân sách trung ương do Chính phủ trình còn hội đồng nhân dân các cấp quyết định dự toán ngân sách và phương án phân bổ ngân sách cấp mình, địa phương mình trên cơ sở những định hướng lớn đã được Quốc hội quyết định.

Xét về khía cạnh nội dung, quyết định dự toán ngân sách nhà nước chính là việc các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành xem xét, đánh giá, thẩm định và biểu quyết thông qua bản dự toán ngân sách nhà nước.

Xét về khía cạnh hình thức, quyết định dự toán ngân sách nhà nước là việc cơ quan có thẩm quyền ban hành nghị quyết về việc thông qua bản dự toán ngân sách và phương án phân bổ ngân sách do Chính phủ, uỷ ban nhân dân các cấp soạn thảo

và trình trong kỳ họp Quốc hội và kỳ họp hội đồng nhân dân.

Kết quả của việc quyết định dự toán ngân sách nhà nước chính là việc tạo ra tính pháp lý cho kế hoạch tài chính năm. Đó chính là sự thừa nhận giá trị pháp lý của bản dự toán ngân sách nhà nước bằng nghị quyết của cơ quan quyền lực để trên cơ sở pháp lý đó cho phép các cơ quan quản lý nhà nước thi hành trên thực tế.

Dưới góc độ pháp lý, lập dự toán ngân sách nhà nước là một chế định của Luật tài chính công. Việc hình thành chế định này xuất phát từ lý do cơ bản là quá trình xây dựng và quyết định dự toán ngân sách nhà nước có sự tham gia của nhiều loại cơ quan khác nhau với chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền khác nhau, do vậy, đòi hỏi phải có sự phân định rõ về thẩm quyền cho các chủ thể tham gia. Hơn nữa, do quá trình xây dựng và quyết định dự toán ngân sách nhà nước là quá trình khá phức tạp bao gồm nhiều loại công việc khác nhau được tiến hành theo trình tự và thủ tục chặt chẽ dựa trên những căn cứ và bảo đảm được các yêu cầu cần thiết nên cần được thể chế hoá bằng pháp luật đối với quá trình này. Tập hợp các quy phạm pháp luật quy định về thẩm quyền của các cơ quan nhà nước, quy định trình tự, thủ tục, thời gian tiến hành việc xây dựng và quyết định dự toán ngân sách nhà nước hình thành nên chế định pháp luật về lập dự toán ngân sách nhà nước.

Như vậy, xét dưới góc độ pháp lý thì lập dự toán ngân sách nhà nước có thể được hiểu là tập hợp các quy phạm pháp luật do Nhà nước ban hành nhằm quy định thẩm quyền, trình tự, thủ tục xây dựng và quyết định dự toán ngân sách nhà nước hàng năm.

## 2. Đặc điểm của hoạt động lập dự toán ngân sách nhà nước

Hoạt động lập dự toán ngân sách nhà nước có một số đặc điểm sau:

*Thứ nhất*, hoạt động lập dự toán ngân sách nhà nước được tiến hành hàng năm và vào trước năm ngân sách. Giai đoạn này được tiến hành trong khoảng thời gian không giống nhau ở các quốc gia. Chẳng hạn, ở Anh, Đức giai đoạn lập dự toán ngân sách là 6 tháng; Nhật là 7 tháng, Pháp là 14 tháng, Mỹ là 18 tháng.<sup>(1)</sup> Ở Việt Nam, giai đoạn lập dự toán ngân sách nhà nước có thời gian khoảng 6 tháng, thường bắt đầu vào cuối tháng 5 và kết thúc vào trước ngày 31 tháng 12 hàng năm, khi toàn bộ dự toán ngân sách và dự án phân bổ ngân sách ở các cấp ngân sách đã được cơ quan có thẩm quyền quyết định và phân bổ. Đặc điểm này cho phép phân biệt, dù là ở mức độ tương đối giữa hoạt động lập dự toán ngân sách với hoạt động chấp hành dự toán ngân sách và hoạt động quyết toán ngân sách nhà nước.

*Thứ hai*, lập dự toán ngân sách nhà nước là giai đoạn thể hiện rõ nhất sự tập trung quyền lực nhà nước vào tay Quốc hội, trên cơ sở có sự phân công nhiệm vụ giữa hệ thống cơ quan quyền lực nhà nước với hệ thống cơ quan quản lý nhà nước trong hoạt động ngân sách. Đây cũng là một dấu hiệu quan trọng để phân biệt giữa khâu lập dự toán ngân sách với các khâu khác trong quá trình ngân sách, đặc biệt là so với khâu chấp hành ngân sách nhà nước, vốn dĩ thể hiện vai trò tương đối mờ nhạt của các cơ quan quyền lực nhà nước trong hoạt động chấp hành dự toán ngân sách. Trong giai đoạn lập

---

(1). Xem: Tào Hữu Phùng, Nguyễn Công nghiệp, *Đổi mới ngân sách nhà nước*. Nxb. Thống kê, Hà Nội, 1992, tr. 189.

dự toán ngân sách nhà nước, tuy không thể phủ nhận được vai trò quan trọng của các cơ quan quản lý nhà nước trong công tác xây dựng dự toán ngân sách nhà nước nhưng người quyết định cuối cùng để bảo đảm cho bản dự toán ngân sách nhà nước có hiệu lực pháp lý thi hành lại là cơ quan quyền lực nhà nước tối cao, đó là Quốc hội. Trong giai đoạn này, sở dĩ pháp luật trao quyền quyết định tối cao cho Quốc hội chính là để cho bản dự toán ngân sách nhà nước thể hiện được đầy đủ nhất ý muốn, nguyện vọng và lợi ích chính đáng của nhân dân.

*Thứ ba*, trong giai đoạn lập dự toán ngân sách nhà nước, có sự tham gia của nhiều chủ thể khác nhau và giữa các chủ thể đó có sự phân định trách nhiệm, quyền hạn một cách rõ ràng. Đặc điểm này cho phép phân biệt giữa việc lập ngân sách nhà nước với việc lập ngân sách của các chủ thể khác như ngân sách của các đoàn thể xã hội, các doanh nghiệp, ngân sách cá nhân hay ngân sách của các hộ gia đình. Sở dĩ việc lập dự toán ngân sách nhà nước phải có sự tham gia của nhiều chủ thể khác nhau và giữa các chủ thể đó phải được phân định rõ về phạm vi trách nhiệm, quyền hạn là bởi vì dự toán ngân sách nhà nước là kế hoạch tài chính của quốc gia có liên quan đến lợi ích của Nhà nước, các tổ chức và cá nhân nên sử dụng hoà các quyền lợi của những chủ thể này trong bản dự toán ngân sách nhà nước là yêu cầu khách quan cần được thoả mãn. Hơn nữa, sự tham gia của nhiều thành phần chủ thể khác nhau trong quá trình lập dự toán ngân sách nhà nước với phạm vi quyền hạn, trách nhiệm khác nhau chính là để giúp cho các chủ thể này có cơ hội thể hiện được ý chí, nguyện vọng của mình, đặt trong mối quan hệ tương tác với ý chí, nguyện vọng và lợi ích của các chủ thể

khác, góp phần xây dựng được một ngân sách nhà nước hoàn hảo nhất.

*Thứ tư*, hoạt động lập dự toán ngân sách nhà nước được tiến hành theo một quy trình với thủ tục chặt chẽ được luật hoá. Đây cũng là đặc điểm để phân biệt giữa quy trình lập dự toán ngân sách nhà nước với quy trình lập ngân sách của các chủ thể khác vốn dĩ không phải là quy trình được luật hoá.

Thực vậy, trong hoạt động lập dự toán ngân sách nhà nước, do có khá nhiều công việc phức tạp đòi hỏi bảo đảm yêu cầu cao về mặt kỹ thuật nghiệp vụ, bảo đảm tiến độ thời gian rất khắt khe nên pháp luật cần phải quy định cụ thể, chi tiết về trình tự, nội dung, yêu cầu thực hiện các công việc này. Có như vậy mới bảo đảm tính pháp lý và tính hiệu quả cao nhất cho quá trình lập dự toán ngân sách nhà nước.

## II. THẨM QUYỀN CỦA CÁC CHỦ THỂ TRONG QUÁ TRÌNH LẬP DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

### 1. Thẩm quyền của các cơ quan quản lý nhà nước trong lập dự toán ngân sách nhà nước

Trong hoạt động lập dự toán ngân sách nhà nước, các cơ quan quản lý nhà nước tham gia vào quá trình này gồm: Chính phủ, uỷ ban nhân dân các cấp và một số cơ quan quản lý ngành chức năng có liên quan.

#### 1.1. Thẩm quyền của Chính phủ và các cơ quan chức năng của Chính phủ

Với tư cách là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Chính phủ được giao thẩm quyền thống

nhất quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại của Nhà nước, trong đó có lĩnh vực tài chính, ngân sách. Để cụ thể hoá nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực lập dự toán ngân sách nhà nước, Luật ngân sách nhà nước năm 2002 quy định thẩm quyền của Chính phủ trong lập dự toán ngân sách như sau:

- Tổ chức, chỉ đạo việc lập và trình Quốc hội dự toán ngân sách nhà nước và phương án phân bổ ngân sách trung ương hàng năm; dự toán điều chỉnh ngân sách nhà nước trong trường hợp cần thiết.

- Căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội về dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương, quyết định giao nhiệm vụ thu, chi ngân sách cho từng bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và cơ quan khác ở trung ương theo quy định; nhiệm vụ thu, chi và mức bổ sung từ ngân sách trung ương cho từng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; căn cứ vào nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, giao tỷ lệ phần trăm (%) giữa ngân sách trung ương và ngân sách từng địa phương đối với các khoản thu được phân chia theo quy định, đồng thời quy định nguyên tắc bố trí và chỉ đạo xây dựng dự toán ngân sách địa phương đối với một số lĩnh vực chi được Quốc hội quyết định.

- Quy định hoặc phân cấp cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định các định mức phân bổ và các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách nhà nước để làm căn cứ xây dựng, phân bổ và quản lý ngân sách nhà nước thực hiện thống nhất trong cả nước. Đối với những định mức phân bổ và chế độ chi ngân sách quan trọng, phạm vi ảnh hưởng

rộng, liên quan đến việc thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của cả nước thì Chính phủ phải báo cáo, Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến bằng văn bản trước khi ban hành.

- Kiểm tra nghị quyết của hội đồng nhân dân cấp tỉnh về dự toán ngân sách; trường hợp nghị quyết của hội đồng nhân dân cấp tỉnh trái với quy định của Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội và các văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên thì Thủ tướng Chính phủ định chỉ việc thực hiện và đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội bãi bỏ.

Để giúp Chính phủ thực hiện tốt các nhiệm vụ, quyền hạn nêu trên, pháp luật hiện hành cũng quy định thẩm quyền cụ thể trong việc lập dự toán ngân sách nhà nước cho các cơ quan quản lý ngành chức năng có liên quan sau đây:

Bộ tài chính là cơ quan của Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tài chính, ngân sách nhà nước. Cơ quan này có nhiệm vụ phối hợp, điều hoà các nhu cầu của các bộ, ngành, địa phương và tính toán bảo đảm yêu cầu cân đối giữa các khoản thu và chi trong dự toán ngân sách nhà nước. Để Bộ tài chính thực hiện được vai trò và thực hiện nhiệm vụ trên, pháp luật hiện hành quy định cho Bộ tài chính một số quyền hạn và trách nhiệm cụ thể như sau:

- Chủ trì phối hợp với các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở trung ương, ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong việc xây dựng các định mức phân bổ và các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách nhà nước, trình Chính phủ quy định hoặc quy định theo phân cấp của Chính phủ để thi hành thống nhất trong cả nước;

- Hướng dẫn về yêu cầu, nội dung, thời hạn lập dự toán ngân sách nhà nước và thông báo số kiểm tra dự toán về tổng mức và từng lĩnh vực thu, chi ngân sách đối với các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở trung ương và tổng số thu, chi, một số lĩnh vực chi quan trọng đối với từng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

- Chủ trì phối hợp với Bộ kế hoạch và đầu tư và các bộ, cơ quan liên quan, xem xét dự toán thu, chi ngân sách do các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở trung ương và các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương báo cáo, dự toán chi ngân sách nhà nước theo lĩnh vực (đối với lĩnh vực giáo dục - đào tạo, khoa học công nghệ), chi chương trình mục tiêu quốc gia do các cơ quan quản lý chương trình mục tiêu quốc gia báo cáo, nhu cầu trả nợ và khả năng vay để tổng hợp và lập dự toán thu, chi ngân sách nhà nước, lập phương án phân bổ ngân sách trung ương trình Chính phủ;

- Có quyền yêu cầu bổ trí lại những khoản thu, chi trong dự toán chưa đúng chế độ, tiêu chuẩn, chưa hợp lý, chưa tiết kiệm, chưa phù hợp với khả năng ngân sách và định hướng phát triển kinh tế - xã hội. Trong quá trình làm việc, lập dự toán ngân sách và xây dựng phương án phân bổ ngân sách, nếu còn có ý kiến khác nhau giữa Bộ tài chính với các cơ quan cùng cấp và chính quyền cấp dưới, Bộ tài chính phải báo cáo Thủ tướng Chính phủ quyết định;

- Phối hợp với Bộ kế hoạch và đầu tư lập dự toán chi đầu tư phát triển, phương án phân bổ chi đầu tư xây dựng cơ bản, bổ sung dự trữ nhà nước, hỗ trợ tín dụng nhà nước, chi góp vốn cổ phần và liên doanh của ngân sách trung ương theo

quy định của pháp luật;

- Theo phân công của Chính phủ và thừa ủy quyền Thủ tướng Chính phủ, báo cáo và giải trình với Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội về dự toán ngân sách nhà nước, phương án phân bổ ngân sách trung ương.

Ngoài ra, Bộ tài chính còn thực hiện nhiệm vụ trình hoặc báo cáo Chính phủ những nội dung thuộc thẩm quyền quyết định của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

Bộ kế hoạch và đầu tư là cơ quan của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lý nhà nước về kế hoạch và đầu tư. Trong lĩnh vực lập dự toán ngân sách nhà nước, cơ quan này được pháp luật quy định những quyền hạn và trách nhiệm sau đây:

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

- Hướng dẫn về yêu cầu, nội dung, thời hạn xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, kế hoạch đầu tư phát triển và phối hợp với Bộ tài chính thông báo số kiểm tra vốn đầu tư phát triển thuộc ngân sách nhà nước, vốn tín dụng đầu tư;

- Phối hợp với Bộ tài chính trong việc lập dự toán ngân sách nhà nước, lập phương án phân bổ ngân sách trung ương trong lĩnh vực phụ trách theo phân công của Chính phủ. Cụ thể là, tổng hợp dự toán và phương án phân bổ chi chương trình mục tiêu quốc gia (phần chi đầu tư xây dựng cơ bản) do cơ quan quản lý chương trình mục tiêu quốc gia lập và tổng hợp chung dự toán, phương án phân bổ chi chương trình mục

tiêu quốc gia gửi Bộ tài chính.

Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và cơ quan khác ở trung ương là cơ quan nhà nước phụ trách một ngành hoặc một lĩnh vực nhất định, vì thế trong việc lập dự toán ngân sách thì các cơ quan này tham gia với hai tư cách, vừa là đơn vị dự toán ngân sách vừa là cơ quan quản lý nhà nước về tài chính theo ngành hoặc theo một lĩnh vực cụ thể. Với tư cách là cơ quan nhà nước quản lý ngành hoặc lĩnh vực, các cơ quan này có thẩm quyền phối hợp với Bộ tài chính trong quá trình lập dự toán ngân sách nhà nước, phương án phân bổ ngân sách trung ương thuộc ngành, lĩnh vực mình phụ trách trong phạm vi cả nước cũng như từng địa phương và tham gia xây dựng chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách thuộc ngành, lĩnh vực mình phụ trách.

Với tư cách là một đơn vị dự toán, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và cơ quan khác ở trung ương có trách nhiệm xây dựng dự toán ngân sách hàng năm của cơ quan mình theo hướng dẫn của Bộ tài chính và Bộ kế hoạch và đầu tư để trình Quốc hội quyết định.

### *1.2. Thẩm quyền của ủy ban nhân dân các cấp*

Ủy ban nhân dân các cấp là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương và là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Trong lĩnh vực lập dự toán ngân sách nhà nước, uỷ ban nhân dân các cấp có các thẩm quyền sau:

- Hướng dẫn, tổ chức và chỉ đạo các đơn vị trực thuộc, chính quyền cấp dưới lập dự toán thu, chi ngân sách thuộc phạm vi quản lý, phối hợp và chỉ đạo cơ quan thuế, hải quan

(nếu có) ở địa phương lập dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn, dự toán thu, chi ngân sách địa phương và báo cáo thường trực hội đồng nhân dân hoặc chủ tịch, phó chủ tịch hội đồng nhân dân (đối với cấp xã) xem xét trước khi báo cáo cơ quan hành chính nhà nước cấp trên.

- Lập dự toán ngân sách địa phương, phương án phân bổ ngân sách cấp mình, dự toán điều chỉnh ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết trình hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định và báo cáo cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan tài chính cấp trên trực tiếp.

- Căn cứ vào nghị quyết của hội đồng nhân dân cùng cấp, quyết định giao nhiệm vụ thu, chi ngân sách cho từng cơ quan, đơn vị trực thuộc; nhiệm vụ thu, chi, mức bổ sung cho ngân sách cấp dưới và tỷ lệ phần trăm (%) phân chia giữa các cấp ngân sách ở địa phương đối với các khoản thu phân chia đồng thời quy định nguyên tắc bố trí và chỉ đạo thực hiện dự toán ngân sách đối với một số lĩnh vực chi được hội đồng nhân dân quyết định theo quy định.

- Chỉ đạo cơ quan tài chính địa phương chủ trì phối hợp với các cơ quan liên quan giúp ủy ban nhân dân thực hiện nhiệm vụ theo quy định trên.

### *1.3. Thẩm quyền của các đơn vị dự toán ngân sách*

Trong quá trình lập dự toán ngân sách, các đơn vị dự toán ngân sách có quyền hạn và trách nhiệm tổ chức lập dự toán thu, chi ngân sách thuộc phạm vi quản lý, thực hiện phân bổ dự toán ngân sách được cấp có thẩm quyền giao cho các đơn vị trực thuộc và điều chỉnh phân bổ dự toán theo thẩm quyền. Đối với đơn vị dự toán cấp 1 có trách nhiệm lập dự toán thu, chi ngân sách thuộc phạm vi trực tiếp quản lý, xem

xét dự toán do các đơn vị trực thuộc lập; tổng hợp và lập dự toán thu, chi ngân sách thuộc phạm vi quản lý gửi cơ quan tài chính, cơ quan kế hoạch và đầu tư cùng cấp, cơ quan quản lý chương trình mục tiêu quốc gia cùng cấp (phân dự toán chi chương trình mục tiêu quốc gia).

Ngoài ra, các đơn vị dự toán ngân sách còn có trách nhiệm phối hợp với cơ quan tài chính cùng cấp để lập dự toán và phương án phân bổ ngân sách theo lĩnh vực của ngân sách cấp mình. Sau khi nhận được dự toán thu, chi ngân sách được cấp có thẩm quyền giao; các đơn vị dự toán phải tổ chức phân bổ và giao dự toán thu, chi ngân sách cho từng đơn vị trực thuộc, kể cả dự toán chi từ nguồn kinh phí ủy quyền (nếu có).

## **2. Thẩm quyền của các cơ quan quyền lực nhà nước trong lập dự toán ngân sách**

Các cơ quan quyền lực nhà nước tham gia quá trình lập dự toán ngân sách nhà nước bao gồm Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp. Pháp luật hiện hành phân định thẩm quyền của các cơ quan này trong hoạt động lập dự toán ngân sách nhà nước như sau:

### *2.1. Thẩm quyền của Quốc hội*

Với tư cách là cơ quan đại diện của nhân dân và là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Quốc hội được Hiến pháp và pháp luật quy định thẩm quyền tối cao trong việc quyết định các vấn đề quan trọng nhất của đất nước, trong đó có lĩnh vực tài chính ngân sách.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, Quốc hội có

những thẩm quyền sau đây trong lĩnh vực lập dự toán ngân sách nhà nước:

*Một là*, quyết định dự toán ngân sách nhà nước. Với thẩm quyền này, trước tiên Quốc hội thảo luận và quyết định tổng quát về dự toán ngân sách gồm tổng số thu ngân sách nhà nước, tổng số chi ngân sách nhà nước, mức bội chi ngân sách nhà nước và nguồn bù đắp. Sau đó, Quốc hội quyết định chi tiết một số nội dung quan trọng trong dự toán ngân sách nhà nước như:

- Tổng số thu ngân sách nhà nước bao gồm thu nội địa, thu từ hoạt động xuất khẩu và nhập khẩu, thu viện trợ không hoàn lại;

- Tổng số chi ngân sách nhà nước trong đó có chi ngân sách trung ương và chi ngân sách địa phương;

- Quyết định chi tiết theo các lĩnh vực chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi trả nợ và viện trợ, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính, dự phòng ngân sách. Đối với khoản chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên, Quốc hội quyết định chi tiết mức chi cụ thể cho các lĩnh vực giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ.

*Hai là*, quyết định phân bổ ngân sách trung ương gồm: tổng số và mức chi từng lĩnh vực, dự toán chi của từng bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và cơ quan khác ở trung ương theo từng lĩnh vực, mức bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách từng địa phương, bao gồm bổ sung cân đối ngân sách và bổ sung có mục tiêu.

*Ba là*, quyết định các dự án, các công trình quan trọng quốc gia được đầu tư từ nguồn ngân sách nhà nước.

*Bốn là*, quyết định điều chỉnh dự toán ngân sách nhà nước trong trường hợp cần thiết.

*Năm là*, quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia để phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm cân đối thu, chi ngân sách nhà nước.

Để giúp Quốc hội thực hiện đầy đủ các nhiệm vụ, quyền hạn của mình trong lĩnh vực lập dự toán ngân sách nhà nước, còn có sự tham gia của các cơ quan của Quốc hội như Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban kinh tế và ngân sách của Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các uỷ ban khác của Quốc hội.

Ủy ban thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc hội có thẩm quyền trong lĩnh vực lập dự toán ngân sách nhà nước như sau:

- Căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội về dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương năm đầu của thời kỳ ổn định ngân sách, quyết định tỷ lệ phần trăm (%) phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách từng địa phương đối với các khoản thu quy định tại khoản 2 Điều 30 Luật ngân sách nhà nước;

- Xem xét, cho ý kiến đối với các báo cáo của Chính phủ về dự toán ngân sách nhà nước, phương án phân bổ ngân sách trung ương để Chính phủ bổ sung, hoàn chỉnh báo cáo trình Quốc hội. Cho ý kiến về nội dung chi tiết chi quốc phòng, an ninh.

Ủy ban kinh tế và ngân sách của Quốc hội là cơ quan của Quốc hội thực hiện các nhiệm vụ được Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội giao trong lĩnh vực lĩnh vực quản lý kinh tế, ngân sách, tài chính, tiền tệ. Trong lập dự toán ngân

sách nhà nước, Ủy ban kinh tế và ngân sách có thẩm quyền cơ bản là:

- Thẩm tra, chủ trì tổ chức phiên họp, có đại diện Hội đồng dân tộc, các u ban khác của Quốc hội, đại diện Chính phủ và các cơ quan hữu quan tham dự để thẩm tra các báo cáo của Chính phủ trước khi trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định trong lĩnh vực ngân sách nhà nước nói chung và trong lập dự toán ngân sách nhà nước nói riêng;
- Tổng hợp các ý kiến của Hội đồng dân tộc và các uỷ ban khác của Quốc hội, lập báo cáo thẩm tra để trình Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến trước, sau đó hoàn chỉnh báo cáo thẩm tra trình Quốc hội.

## 2.2. *Thẩm quyền của hội đồng nhân dân các cấp*

Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên.<sup>(1)</sup>

Trong hoạt động lập dự toán ngân sách nhà nước, Hội đồng nhân dân các cấp có các thẩm quyền sau:

- Cân cứ vào nhiệm vụ thu, chi ngân sách được cấp trên giao và tình hình thực tế tại địa phương, quyết định: Dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn, dự toán thu ngân sách địa phương, dự toán chi ngân sách địa phương (bao gồm chi ngân sách cấp mình và chi ngân sách địa phương cấp dưới, chi tiết theo các lĩnh vực chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi trả nợ, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính, dự phòng

---

(1). Xem: Điều 119 Hiến pháp năm 1992 và Điều 1 Luật số 11/2003 ngày 26/11/2003 về tổ chức hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân.

ngân sách. Trong chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên có mức chi cụ thể cho các lĩnh vực giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ);

- Quyết định phân bổ dự toán ngân sách cấp mình gồm: Tổng số và mức chi từng lĩnh vực; dự toán chi ngân sách của từng cơ quan, đơn vị thuộc cấp mình theo từng lĩnh vực; mức bổ sung cho ngân sách từng địa phương cấp dưới, gồm bổ sung cân đối, bổ sung có mục tiêu.

Ngoài ra, hội đồng nhân dân các cấp còn có thẩm quyền quyết định các chủ trương, biện pháp để triển khai thực hiện ngân sách địa phương; quyết định điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết.

Để giúp cho hội đồng nhân dân các cấp có đủ cơ sở, căn cứ khi xem xét, thảo luận và quyết định dự toán ngân sách và phương án phân bổ ngân sách ở địa phương thì các báo cáo của uỷ ban nhân dân trước khi trình hội đồng nhân dân quyết định phải được ban chuyên môn (ban kinh tế và ngân sách của hội đồng nhân dân tỉnh, ban kinh tế - xã hội của hội đồng nhân dân huyện, chủ tịch, phó chủ tịch hội đồng nhân dân xã, phường, thị trấn) và ban khác của hội đồng nhân dân thẩm định cho ý kiến. Uỷ ban nhân dân nghiên cứu, tiếp thu ý kiến thẩm tra của các ban thuộc hội đồng nhân dân, hoàn chỉnh các báo cáo để trình thường trực hội đồng nhân dân.

Ban kinh tế và ngân sách, ban kinh tế - xã hội tổng hợp các ý kiến của các ban khác có liên quan lập báo cáo thẩm tra để trình thường trực hội đồng nhân dân. Trường hợp còn có ý kiến khác nhau thì ban kinh tế và ngân sách, ban kinh tế - xã hội và uỷ ban nhân dân trao đổi, làm rõ những nội dung còn khác nhau đó để trình thường trực hội đồng nhân dân xem

xét, cho ý kiến trước khi trình hội đồng nhân dân quyết định.

Đối với cấp xã, chủ tịch, phó chủ tịch hội đồng nhân dân thẩm tra, cho ý kiến đối với các báo cáo của ủy ban nhân dân. Căn cứ ý kiến của chủ tịch, phó chủ tịch hội đồng nhân dân, ủy ban nhân dân báo cáo những vấn đề tiếp thu, những vấn đề giải trình để làm rõ và hoàn chỉnh các báo cáo, trình hội đồng nhân dân. Chủ tịch hội đồng nhân dân chủ trì có sự phối hợp của ủy ban nhân dân hoàn chỉnh báo cáo thẩm tra, trình hội đồng nhân dân. Báo cáo của ủy ban nhân dân trình hội đồng nhân dân và báo cáo thẩm tra của chủ tịch, phó chủ tịch hội đồng nhân dân được gửi đến đại biểu hội đồng nhân dân theo quy chế hoạt động của hội đồng nhân dân các cấp.

### III. TRÌNH TỰ, THỦ TỤC LẬP DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

#### 1. Hướng dẫn lập dự toán ngân sách và thông báo số kiểm tra dự toán ngân sách hàng năm

Theo thông lệ chung, quá trình lập dự toán ngân sách về cơ bản là giống nhau giữa các nước, gồm các bước như xây dựng dự toán ngân sách, quyết định dự toán ngân sách và công bố ngân sách. Tuy vậy, quá trình này cũng có những điểm khác nhau ở một số chi tiết mang tính thủ tục theo quy định của mỗi nước.

Thông thường, quá trình này được tiến hành như sau: vào thời điểm quy định, Chính phủ (ủy quyền cho Bộ tài chính) ra thông báo về yêu cầu nội dung lập dự toán thu, chi tài chính và ngân sách cho năm tới. Căn cứ vào thông báo này và các chế độ, định mức, tiêu chuẩn và điều kiện cụ thể của mình, các cơ quan, đơn vị lập dự toán thu, chi gửi Bộ tài

chính. Bộ tài chính tổng hợp để báo cáo Chính phủ kèm theo thuyết minh về những vấn đề cần thiết. Công việc quan trọng của Bộ tài chính là kiểm tra, xem xét dự toán ở các đơn vị, cân đối thu chi ngân sách và đề xuất những phương án xử lý thâm hụt. Chính phủ có trách nhiệm xem xét ngân sách do Bộ tài chính lập và làm việc với các bộ, các cơ quan liên quan để điều chỉnh lại những số liệu cần thiết, sau đó trình Quốc hội quyết định. Việc xem xét và thảo luận ngân sách được tiến hành ở Ủy ban kinh tế và ngân sách của Quốc hội trước, sau đó đưa ra Quốc hội thảo luận và xem xét thông qua (ở những nước có hai viện thì việc thảo luận được tiến hành ở hạ nghị viện trước, sau đó được đưa lên thượng nghị viện để xem xét và quyết định). Sau khi thảo luận và thông qua, Quốc hội sẽ ra nghị quyết về việc dự toán ngân sách nhà nước. Dự toán ngân sách nhà nước sau khi được Quốc hội quyết định sẽ trở thành đạo luật gọi là “Đạo luật ngân sách thường niên”. Vào năm ngân sách kế tiếp, dự toán ngân sách nhà nước có giá trị thi hành.

Ở một số nước, sau khi nghị viện thông qua, ngân sách được chuyển cho nguyên thủ quốc gia để công bố. Nguyên thủ quốc gia có thể chấp nhận hoặc phủ quyết dự toán ngân sách này. Trường hợp phủ quyết ít xảy ra, chỉ khi nghị viện và nguyên thủ (tổng thống) có mâu thuẫn lớn. Trình tự trên được thiết lập ở hầu hết các nước, song do nhiều yếu tố khác nhau nên mỗi nước có kết quả đạt được khác nhau.

Ở nước ta, quá trình lập dự toán ngân sách nhà nước được tiến hành theo trình tự, thủ tục khá chặt chẽ, cụ thể gồm các bước sau:

- Hướng dẫn lập dự toán ngân sách và thông báo số kiểm

tra dự toán ngân sách hàng năm;

- Lập và xét duyệt, tổng hợp dự toán ngân sách nhà nước;
- Quyết định, phân bổ và giao dự toán ngân sách nhà nước.

Hàng năm, trước ngày 31 tháng 5, Thủ tướng Chính phủ ban hành quyết định hoặc chỉ thị về việc lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách nhà nước năm sau.

Căn cứ vào quyết định hoặc chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, trước ngày 10 tháng 6, Bộ tài chính ban hành thông tư hướng dẫn về yêu cầu, nội dung, thời hạn lập dự toán ngân sách nhà nước; thông báo số kiểm tra dự toán về tổng mức và từng lĩnh vực thu, chi ngân sách đối với các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở trung ương và tổng số thu, chi, một số lĩnh vực chi quan trọng đối với từng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Bộ kế hoạch và đầu tư ban hành thông tư hướng dẫn về yêu cầu, nội dung, thời hạn xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, kế hoạch đầu tư phát triển và phối hợp với Bộ tài chính thông báo số kiểm tra vốn đầu tư phát triển thuộc ngân sách nhà nước, vốn tín dụng đầu tư.

Căn cứ vào chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, thông tư hướng dẫn, số kiểm tra về dự toán ngân sách của Bộ tài chính, Bộ kế hoạch và đầu tư và yêu cầu, nhiệm vụ cụ thể của cơ quan, địa phương mình, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở trung ương thông báo số kiểm tra về dự toán ngân sách nhà nước cho các đơn vị trực thuộc; uỷ ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức hướng dẫn và thông báo số kiểm tra về dự toán ngân sách cho các đơn vị trực thuộc và uỷ ban nhân dân cấp huyện; uỷ ban nhân dân

cấp huyện thông báo số kiểm tra về dự toán ngân sách cho các đơn vị trực thuộc và uỷ ban nhân dân cấp xã.

Số kiểm tra đóng vai trò quan trọng trong hoạt động xây dựng dự toán ngân sách của các cấp, các ngành, bởi lẽ số kiểm tra được xây dựng trên cơ sở những cân đối lớn của nền kinh tế, phản ánh khả năng khai thác nguồn thu và những nhiệm vụ phải chi trong năm ngân sách của quốc gia, được cụ thể hoá bằng những con số để các cấp, các ngành căn cứ vào đó mà xây dựng dự toán ngân sách của mình.

## **2. Lập và xét duyệt, tổng hợp dự toán ngân sách nhà nước**

### **2.1. Các căn cứ và yêu cầu cơ bản của việc lập dự toán ngân sách nhà nước**

Ở nước ta, trước khi Luật ngân sách nhà nước được ban hành, do hệ thống chế độ, chính sách, tiêu chuẩn, định mức thu chi ngân sách chưa hoàn chỉnh nên việc quản lý và lập dự toán ngân sách gặp nhiều khó khăn. Để khắc phục những khó khăn này, Luật ngân sách nhà nước năm 2002 và các văn bản hướng dẫn thi hành hiện hành đã quy định cụ thể về các căn cứ và những yêu cầu cơ bản làm cơ sở cho việc lập dự toán ngân sách nhà nước. Cụ thể là:

#### **a. Căn cứ lập dự toán ngân sách nhà nước**

Pháp luật hiện hành quy định việc lập dự toán phải dựa vào các căn cứ chủ yếu sau đây:

*Một là, căn cứ vào nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm quốc phòng - an ninh; chỉ tiêu, nhiệm vụ cụ thể của năm kế hoạch và những chỉ tiêu phản ánh quy mô nhiệm vụ, đặc điểm hoạt động, điều kiện kinh tế - xã hội và tự nhiên*

của từng vùng như dân số theo vùng lãnh thổ, các chỉ tiêu về kinh tế - xã hội do cơ quan có thẩm quyền thông báo đối với từng bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở trung ương, từng địa phương và đơn vị.

*Hai là*, căn cứ vào chính sách, chế độ thu ngân sách; định mức phân bổ ngân sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách do cấp có thẩm quyền quy định, trường hợp cần sửa đổi, bổ sung các văn bản này thì phải được nghiên cứu sửa đổi, bổ sung và ban hành trước thời điểm lập dự toán ngân sách nhà nước hàng năm.

Đối với việc lập dự toán thu ngân sách nhà nước phải căn cứ vào mức tăng trưởng kinh tế, các chỉ tiêu liên quan và các quy định của pháp luật về thu ngân sách. Còn đối với các khoản chi trong dự toán ngân sách, về nguyên tắc phải được xác định trên cơ sở mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, cụ thể là:

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

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

- + Đối với các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở trung ương: căn cứ định mức phân bổ

chi ngân sách trung ương do Thủ tướng Chính phủ quyết định, ban hành định mức phân bổ chi ngân sách cho các đơn vị trực thuộc, bảo đảm đúng về tổng mức và chi tiết theo từng lĩnh vực.

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

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

+ Đối với các cơ quan hành chính thực hiện chế độ khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính và các đơn vị sự nghiệp có thu, việc lập dự toán thực hiện theo quy định riêng của Chính phủ.

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

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

*Ba là*, căn cứ vào những quy định về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước (đối với dự toán năm đầu thời kỳ ổn định ngân sách); tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu và mức bổ sung cân đối của ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới đã được quy định (đối với dự toán năm tiếp theo của thời kỳ ổn định).

*Bốn là*, căn cứ vào chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ về

việc xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách năm sau; thông tư hướng dẫn của Bộ tài chính về việc lập dự toán ngân sách; thông tư hướng dẫn của Bộ kế hoạch và đầu tư về xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, kế hoạch vốn đầu tư phát triển thuộc ngân sách nhà nước và văn bản hướng dẫn của uỷ ban nhân dân cấp tỉnh về lập dự toán ngân sách ở các cấp địa phương.

*Năm là*, căn cứ vào số kiểm tra về dự toán thu, chi ngân sách nhà nước do Bộ tài chính thông báo và số kiểm tra về dự toán chi đầu tư phát triển do Bộ kế hoạch và đầu tư thông báo cho các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở trung ương và uỷ ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; uỷ ban nhân dân cấp trên thông báo số kiểm tra cho các đơn vị trực thuộc và uỷ ban nhân dân cấp dưới.

*Sáu là*, căn cứ vào tình hình thực hiện ngân sách các năm trước.

b. Yêu cầu đối với lập dự toán ngân sách nhà nước

Theo quy định của pháp luật, việc lập dự toán ngân sách nhà nước hàng năm phải bảo đảm được các yêu cầu cơ bản, đó là:

- Dự toán ngân sách nhà nước và dự toán ngân sách các cấp chính quyền phải tổng hợp theo từng lĩnh vực thu, chi và theo cơ cấu giữa chi thường xuyên, chi đầu tư phát triển, chi trả nợ. Thực hiện tốt yêu cầu này sẽ bảo đảm tính cụ thể, thống nhất, cân đối, tính có căn cứ khoa học và phù hợp với thực tiễn của bản dự toán ngân sách nhà nước.

- Dự toán ngân sách của các cấp chính quyền, của đơn vị dự toán các cấp phải được lập theo đúng yêu cầu nội dung,

biểu mẫu, thời hạn quy định và hướng dẫn cụ thể về lập dự toán ngân sách nhà nước hàng năm của Bộ tài chính. Yêu cầu này thể hiện sự kiểm soát chặt chẽ của Nhà nước về phương diện pháp lý đối với quá trình lập dự toán ngân sách nhà nước.

- Dự toán ngân sách phải được gửi kèm theo báo cáo thuyết minh rõ cơ sở, căn cứ tính toán. Đây là vừa là yêu cầu, vừa là điều kiện rất quan trọng để cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định dự toán có thể đánh giá một cách chính xác, đúng mức về nhu cầu chi và khả năng thu của mỗi cấp ngân sách cũng như mỗi đơn vị dự toán và trên cơ sở đó, đưa ra quyết định cuối cùng về bản dự toán ngân sách thật sự hợp lý và khoa học.

Ngoài những yêu cầu cơ bản trên đây, việc lập dự toán ngân sách nhà nước các cấp phải bảo đảm tính cân đối giữa thu và chi theo những nguyên tắc do pháp luật quy định, cụ thể là:

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

Đối với dự toán ngân sách cấp tỉnh: phải cân bằng giữa thu và chi trên cơ sở số thu của ngân sách cấp tỉnh gồm: các khoản thu ngân sách cấp tỉnh được hưởng 100%, các khoản thu phân chia cho ngân sách cấp tỉnh theo tỷ lệ phân trăm (%) đã được quy định và số bổ sung cân đối từ ngân sách trung ương (nếu có); số dự kiến huy động vốn trong nước để đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng quy định tại khoản 3 Điều 8 Luật ngân sách nhà nước năm 2002.

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

## 2.2. *Lập dự toán ngân sách nhà nước*

Lập dự toán ngân sách nhà nước là công việc vừa mang tính chất kỹ thuật nghiệp vụ tài chính, vừa mang tính chất là một nghĩa vụ pháp lý của nhiều chủ thể pháp luật có liên quan. Thực tế cho thấy rằng công việc lập dự toán ngân sách nhà nước có liên quan đến cả hai nhóm chủ thể, đó là các cơ quan nhà nước có chức năng hành thu và các đơn vị dự toán có sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước để hoạt động. Cụ thể là:

a. Lập dự toán thu ngân sách nhà nước tại cơ quan có chức năng hành thu

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

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

Cục hải quan các tỉnh lập dự toán thu thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, thuế tiêu thụ đặc biệt hàng nhập khẩu, thuế giá trị gia tăng hàng nhập khẩu, các khoản thu khác liên

quan đến hoạt động xuất, nhập khẩu thuộc phạm vi quản lý gửi Tổng cục hải quan, ủy ban nhân dân tỉnh, sở tài chính, sở kế hoạch và đầu tư.

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

b. Lập dự toán ngân sách ở các đơn vị dự toán và các đơn vị thuộc diện được hỗ trợ kinh phí

Các đơn vị sử dụng ngân sách lập dự toán thu, chi ngân sách thuộc phạm vi nhiệm vụ được giao gửi cơ quan quản lý cấp trên trực tiếp. Cơ quan quản lý cấp trên trực tiếp (trường hợp không phải là đơn vị dự toán cấp 1) xem xét, tổng hợp dự toán của các đơn vị cấp dưới trực thuộc gửi đơn vị dự toán cấp 1.

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

Các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương (đơn vị dự toán cấp 1) lập dự toán thu, chi ngân sách thuộc phạm vi trực tiếp quản lý, xem xét dự toán do các đơn vị trực thuộc lập; tổng hợp và lập dự toán thu, chi ngân sách thuộc phạm vi quản lý gửi cơ quan tài chính, cơ quan kế hoạch và đầu tư cùng cấp. Các cơ quan nhà nước trung ương gửi báo cáo trước ngày 20 tháng 7 năm trước. Thời gian gửi báo cáo của các cơ quan nhà nước địa phương do ủy ban nhân dân cấp

tỉnh quy định.

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

c. Lập dự toán ngân sách ở cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực

Các cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực ở trung ương và địa phương phối hợp với cơ quan tài chính và cơ quan kế hoạch và đầu tư cùng cấp lập dự toán thu, chi ngân sách theo ngành, lĩnh vực phụ trách của ngân sách cấp mình. Cơ quan quản lý nhà nước về lĩnh vực giáo dục và đào tạo, về khoa học, công nghệ ở trung ương và địa phương phối hợp với cơ quan tài chính và cơ quan kế hoạch và đầu tư cùng cấp lập dự toán thu, chi ngân sách theo lĩnh vực phụ trách trong phạm vi cả nước và từng địa phương. Các cơ quan nhà nước ở Trung ương gửi báo cáo cho Bộ tài chính, Bộ kế hoạch và đầu tư trước ngày 20 tháng 7 năm trước.

d. Lập dự toán ngân sách địa phương

Cơ quan tài chính các cấp ở địa phương có trách nhiệm xem xét dự toán ngân sách của các cơ quan, đơn vị cùng cấp, dự toán ngân sách địa phương cấp dưới; chủ động phối hợp với cơ quan liên quan trong việc tổng hợp, lập dự toán ngân sách địa phương, phương án phân bổ ngân sách cấp mình theo các chỉ tiêu quy định để báo cáo uỷ ban nhân dân trình hội đồng nhân dân cùng cấp.

Trong quá trình tổng hợp, lập dự toán ngân sách, cơ quan tài chính các cấp có trách nhiệm: Làm việc với cơ quan, đơn vị dự toán ngân sách cùng cấp, uỷ ban nhân dân cấp dưới trực tiếp để điều chỉnh các điểm xét thấy cần thiết trong dự toán ngân sách.

Sở tài chính chủ trì, phối hợp với sở kế hoạch và đầu tư xem xét dự toán ngân sách của các đơn vị trực thuộc tỉnh, dự toán thu do cơ quan thuế, cơ quan hải quan lập (nếu có), dự toán thu, chi ngân sách của các huyện; lập dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn, dự toán thu, chi ngân sách tỉnh (gồm dự toán ngân sách các huyện và dự toán ngân sách cấp tỉnh), dự toán chi Chương trình mục tiêu quốc gia, dự toán các khoản kinh phí ủy quyền báo cáo uỷ ban nhân dân cấp tỉnh để trình thường trực hội đồng nhân dân xem xét trước ngày 20 tháng 7 năm trước.

Sau khi có ý kiến của Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, uỷ ban nhân dân tỉnh gửi báo cáo dự toán ngân sách địa phương đến Bộ tài chính, Bộ kế hoạch và đầu tư, các cơ quan quản lý Chương trình mục tiêu quốc gia (phản dự toán chi Chương trình mục tiêu quốc gia) chậm nhất vào ngày 25 tháng 7 năm trước.

Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh hướng dẫn cụ thể việc lập dự toán ngân sách các cấp ở địa phương phù hợp với yêu cầu, nội dung và thời gian lập dự toán ngân sách tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

#### d. Lập dự toán ngân sách trung ương và dự toán ngân sách nhà nước

Bộ tài chính có trách nhiệm kiểm tra, xét duyệt dự toán ngân sách của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở trung ương, dự toán ngân sách các địa phương; chủ trì, phối hợp với Bộ kế hoạch và đầu tư và các bộ, cơ quan liên quan, tổng hợp và lập dự toán thu, chi ngân sách nhà nước, lập phương án phân bổ ngân sách

trung ương trình Chính phủ trên cơ sở dự toán thu, chi ngân sách do các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và cơ quan khác ở trung ương và các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương báo cáo; dự toán chi ngân sách nhà nước theo lĩnh vực (đối với lĩnh vực giáo dục - đào tạo và khoa học công nghệ), chi Chương trình mục tiêu quốc gia do các cơ quan quản lý Chương trình mục tiêu quốc gia báo cáo; nhu cầu trả nợ và khả năng vay trình Chính phủ.

Trong quá trình lập dự toán ngân sách nhà nước, xây dựng phương án phân bổ ngân sách trung ương nếu có ý kiến khác nhau giữa Bộ tài chính và các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở trung ương, các địa phương thì Bộ tài chính phải trình Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ những ý kiến còn khác nhau để quyết định theo thẩm quyền. Nguyên tắc này cũng được áp dụng trong quá trình lập dự toán ngân sách, xây dựng phương án phân bổ ngân sách ở địa phương.

Dự toán ngân sách nhà nước và phương án phân bổ ngân sách trung ương do Chính phủ trình Quốc hội phải kèm theo các tài liệu sau đây:

- Tình hình thực hiện ngân sách nhà nước năm trước, các căn cứ xây dựng dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương, những nội dung cơ bản và giải pháp nhằm thực hiện dự toán ngân sách nhà nước;

- Các nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước, trong đó nêu rõ các mục tiêu, chương trình quan trọng của nền kinh tế quốc dân và các chính sách lớn của Đảng và Nhà nước có liên quan đến ngân sách nhà nước;

- Các nhiệm vụ thu ngân sách nhà nước, kèm theo các giải pháp nhằm huy động nguồn thu cho ngân sách nhà nước;
- Bội chi ngân sách nhà nước và các nguồn bù đắp; tỷ lệ bội chi so với tổng sản phẩm trong nước;
- Báo cáo các khoản nợ của Nhà nước, trong đó nêu rõ số nợ đến hạn phải trả, số nợ quá hạn phải trả, số lãi phải trả trong năm, số nợ sẽ phát sinh thêm do phải vay để bù đắp bội chi ngân sách nhà nước, khả năng trả nợ trong năm và số nợ đến cuối năm;
- Các chính sách và biện pháp cụ thể nhằm ổn định tài chính và ngân sách nhà nước;
- Danh mục, tiến độ thực hiện và mức dự toán đầu tư năm kế hoạch đối với các dự án, các công trình quan trọng quốc gia thuộc nguồn ngân sách nhà nước đã được Quốc hội quyết định;
- Dự toán chi của từng bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở trung ương theo từng lĩnh vực; nhiệm vụ thu, chi, tỷ lệ phần trăm (%) phân chia đối với các khoản thu phân chia và số bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách từng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;
- Các tài liệu khác nhằm thuyết minh rõ dự toán thu, chi ngân sách nhà nước và phương án phân bổ ngân sách trung ương.

### **3. Quyết định, phân bổ và giao dự toán ngân sách nhà nước**

Theo phân công của Chính phủ, Bộ tài chính thừa ủy quyền Thủ tướng Chính phủ báo cáo và giải trình với Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội theo quy định tại Quy chế lập, thẩm tra, trình Quốc hội quyết định dự toán ngân sách nhà nước, phương án phân bổ ngân sách trung ương và quyết toán ngân

sách nhà nước do Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành.

Các báo cáo của Chính phủ và báo cáo thẩm tra của Ủy ban kinh tế và ngân sách của Quốc hội phải được gửi đến các đại biểu Quốc hội chậm nhất mười ngày, trước ngày khai mạc kỳ họp Quốc hội. Các báo cáo trình Quốc hội gồm có: Báo cáo đánh giá tình hình thực hiện ngân sách nhà nước năm hiện hành, dự toán ngân sách nhà nước năm sau; Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách trung ương năm hiện hành, phương án phân bổ ngân sách trung ương năm sau; báo cáo thẩm tra đánh giá tình hình thực hiện ngân sách nhà nước năm hiện hành, dự toán ngân sách nhà nước năm sau; Báo cáo thẩm tra đánh giá tình hình thực hiện ngân sách trung ương năm hiện hành, phương án phân bổ ngân sách trung ương năm sau.

Trong quá trình thảo luận, quyết định dự toán ngân sách và phân bổ ngân sách tại Quốc hội, hội đồng nhân dân, khi quyết định tăng các khoản chi hoặc bổ sung khoản chi mới, Quốc hội, hội đồng nhân dân đồng thời xem xét và quyết định các giải pháp để bảo đảm cân đối ngân sách.

Quốc hội quyết định dự toán ngân sách nhà nước, phân bổ ngân sách trung ương năm sau trước ngày 15 tháng 11 năm trước. Việc Quốc hội nhất trí thông qua dự toán ngân sách nhà nước và phương án phân bổ ngân sách trung ương được thể hiện bằng các nghị quyết của Quốc hội về dự toán ngân sách nhà nước, phân bổ ngân sách trung ương.

Căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội về dự toán ngân sách nhà nước, phân bổ ngân sách trung ương, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội về tỷ lệ phần trăm (%) phân

chia đối với các khoản thu phân chia, Thủ tướng Chính phủ giao nhiệm vụ thu, chi cho từng bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở trung ương, nhiệm vụ thu, chi, tỷ lệ phần trăm (%) phân chia đối với các khoản thu phân chia và mức bổ sung từ ngân sách trung ương cho từng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trước ngày 20 tháng 11 năm trước.

Trên cơ sở quyết định giao nhiệm vụ thu, chi ngân sách của Thủ tướng Chính phủ, uỷ ban nhân dân cấp tỉnh trình hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định dự toán ngân sách địa phương, phương án phân bổ dự toán ngân sách cấp tỉnh và mức bổ sung từ ngân sách cấp tỉnh cho ngân sách cấp dưới trước ngày 10 tháng 12 năm trước; báo cáo Bộ tài chính, Bộ kế hoạch và đầu tư dự toán ngân sách tỉnh và kết quả phân bổ dự toán ngân sách cấp tỉnh đã được hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định.

Các tài liệu cần thiết phải kèm theo dự toán ngân sách địa phương trình hội đồng nhân dân do Chính phủ quy định.

Căn cứ vào nghị quyết của hội đồng nhân dân cấp tỉnh, sở tài chính trình uỷ ban nhân dân cấp tỉnh quyết định giao nhiệm vụ thu, chi ngân sách cho từng cơ quan, đơn vị trực thuộc tỉnh; nhiệm vụ thu, chi, tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương và giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương; mức bổ sung từ ngân sách cấp tỉnh cho từng huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

Sau khi nhận được quyết định giao nhiệm vụ thu, chi ngân sách của uỷ ban nhân dân cấp trên, uỷ ban nhân dân

trình hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định dự toán ngân sách địa phương và phương án phân bổ dự toán ngân sách cấp mình, hội đồng nhân dân cấp dưới quyết định dự toán ngân sách địa phương, phân bổ ngân sách năm sau của cấp mình chậm nhất là mười ngày, kể từ ngày hội đồng nhân dân cấp trên trực tiếp quyết định dự toán và phân bổ ngân sách, nhưng phải bảo đảm dự toán ngân sách cấp xã được quyết định trước ngày 31 tháng 12 năm trước.

Sau khi dự toán ngân sách được hội đồng nhân dân quyết định, uỷ ban nhân dân cùng cấp báo cáo uỷ ban nhân dân và cơ quan tài chính cấp trên trực tiếp về dự toán ngân sách đã được hội đồng nhân dân quyết định.

Trong trường hợp dự toán ngân sách nhà nước, phương án phân bổ ngân sách trung ương chưa được Quốc hội quyết định, Chính phủ lập lại dự toán ngân sách nhà nước, phương án phân bổ ngân sách trung ương trình Quốc hội vào thời gian do Quốc hội quyết định.

Trường hợp dự toán ngân sách địa phương chưa được hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định, uỷ ban nhân dân lập lại dự toán ngân sách trình hội đồng nhân dân cùng cấp vào thời gian do hội đồng nhân dân quyết định nhưng không được chậm hơn ngày 10 tháng 01 năm sau đối với ngân sách tỉnh, ngày 20 tháng 01 năm sau đối với ngân sách huyện và ngày 30 tháng 01 năm sau đối với ngân sách xã.

Thủ tướng Chính phủ có quyền yêu cầu hội đồng nhân dân cấp tỉnh điều chỉnh lại dự toán ngân sách nếu việc bố trí ngân sách địa phương không phù hợp với quyết định của Quốc hội.

Chủ tịch Uỷ ban nhân dân có quyền yêu cầu hội đồng nhân dân cấp dưới điều chỉnh lại dự toán ngân sách nếu việc bố trí ngân sách địa phương không phù hợp với quyết định của hội đồng nhân dân cấp trên.

Căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, hội đồng nhân dân về dự toán ngân sách và phân bổ ngân sách, Chính phủ quyết định các giải pháp tổ chức, điều hành ngân sách nhà nước và ngân sách trung ương, uỷ ban nhân dân quyết định các giải pháp tổ chức, điều hành ngân sách địa phương và ngân sách cấp mình.

## CHƯƠNG IV

# CHẤP HÀNH VÀ QUYẾT TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

### I. CHẤP HÀNH NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

#### 1. Khái niệm chấp hành ngân sách nhà nước

Trong khoa học pháp lý, chấp hành là khái niệm được nhắc tới với đặc trưng của các quan hệ mang tính công quyền. Chấp hành ngân sách được xem xét, nghiên cứu như một nội dung quan trọng của quan hệ tài chính công.

Chấp hành ngân sách là quá trình thực hiện dự toán ngân sách nhà nước sau khi được các cơ quan có thẩm quyền thông qua theo những trật tự, nguyên tắc luật định.

Chấp hành ngân sách, như vậy, về bản chất kinh tế, là việc thực hiện các chỉ tiêu tài chính thực tế được ghi nhận trong dự toán ngân sách nhà nước được cơ quan có thẩm quyền thông qua (với góc độ là một kế hoạch tài chính). Điều này cho thấy, việc thực hiện các chỉ tiêu tài chính trong dự toán ngân sách do các cơ quan có thẩm quyền tiến hành, về bản chất, không khác biệt so với các chủ thể khác thực hiện các kế hoạch tài chính của mình. Sự khác biệt giữa Nhà nước với các chủ thể khác trong việc thực hiện kế hoạch tài chính của mình chỉ ở phương thức và căn cứ pháp lý để thực

hiện các chỉ tiêu tài chính đó mà thôi.

Chấp hành ngân sách nhà nước có hai đặc điểm cơ bản sau đây:

- Hoạt động chấp hành ngân sách nhà nước luôn có sự tham gia của Nhà nước, gắn với lợi ích của Nhà nước. Thông qua các cơ quan chức năng hoặc nhân danh chính mình, Nhà nước tham gia vào tất cả các quan hệ chấp hành ngân sách, cho dù ở giai đoạn phân bổ ngân sách hay ở giai đoạn chấp hành thu, chấp hành chi ngân sách nhà nước.

- Hoạt động chấp hành ngân sách tạo ra năng lực tài chính thực tế (through qua hoạt động thu ngân sách) và sử dụng nguồn vật chất này vào việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.

Về phương diện kinh tế, hoạt động chấp hành ngân sách nhà nước ở bất kỳ quốc gia nào cũng đều có nội dung cơ bản giống nhau, song hoạt động đó lại được thực hiện dựa trên những cơ sở pháp lý khác nhau, đó là pháp luật quốc gia về ngân sách nhà nước. Vì vậy, xét từ khía cạnh pháp lý, có thể quan niệm chấp hành ngân sách nhà nước chính là một chế định pháp luật cụ thể, bao gồm các quy phạm pháp luật do cơ quan có thẩm quyền ban hành, điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình thực hiện dự toán ngân sách nhà nước.

Ngay từ khi nước Việt Nam dân chủ cộng hoà ra đời, hoạt động chấp hành ngân sách nhà nước được thực hiện trên cơ sở các văn bản pháp luật do Bộ tài chính ban hành. Đến năm 1961, Nghị định số 168/CP ngày 20/10/1961 của Hội đồng Chính phủ ban hành Điều lệ về lập, chấp hành ngân sách nhà nước được coi là văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lý cao đầu tiên điều chỉnh trực tiếp đến hoạt động chấp hành

ngân sách nhà nước.<sup>(1)</sup> Từ năm 1996 trở lại đây, hoạt động chấp hành ngân sách nhà nước thực hiện trên cơ sở Luật ngân sách nhà nước<sup>(2)</sup> và các văn bản hướng dẫn thi hành. Những quy định về vấn đề này ngày càng cụ thể và phù hợp với yêu cầu lý luận, thực tiễn.

Chấp hành dự toán ngân sách nhà nước thực chất là việc hiện thực hoá các chỉ tiêu tài chính về thu, chi ngân sách nhà nước đã được ghi trong dự toán ngân sách hàng năm. Vì thế, hoạt động này thường gắn với quá trình hình thành, quản lý, sử dụng quỹ ngân sách nhà nước thông qua việc sử dụng cơ chế hành chính (bắt buộc) hoặc cơ chế hợp đồng (tự nguyện).

Vậy, hoạt động chấp hành ngân sách nhà nước bao gồm những nội dung gì?

Theo thông lệ, chấp hành ngân sách nhà nước thường bao gồm các nội dung chủ yếu: phân bổ ngân sách; chấp hành dự toán thu ngân sách; chấp hành dự toán chi ngân sách.

- Phân bổ ngân sách là việc công bố chính thức các chỉ tiêu thu, chi cho từng cấp ngân sách, từng đơn vị sử dụng ngân sách từ trung ương đến các đơn vị dự toán cơ sở. Ý nghĩa pháp lý của việc phân bổ ngân sách là ở chỗ, hoạt động này tạo cơ sở pháp lý và tiền đề cho hoạt động hành thu và hoạt động chi tiêu cụ thể. Điều đó có nghĩa rằng, nếu không có việc phân bổ ngân sách thì đương nhiên không có cơ sở để thực hiện việc chấp hành dự toán thu và dự toán chi

(1). Văn bản pháp luật này có hiệu lực áp dụng trên 30 năm, cho đến khi Luật ngân sách nhà nước được ban hành. Các văn bản điều chỉnh đến lĩnh vực ngân sách nhà nước trong giai đoạn đó chủ yếu liên quan đến phân cấp quản lý ngân sách nhà nước.

(2). Luật ngân sách nhà nước năm 1996, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ngân sách nhà nước năm 1998; Luật ngân sách nhà nước năm 2002.

ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, việc xác định phân bổ ngân sách có phải là một nội dung của giai đoạn chấp hành ngân sách hay không, hiện vẫn còn có nhiều tranh luận. Tổng quát, có hai quan điểm cơ bản tranh luận về vấn đề này.

Quan điểm thứ nhất cho rằng phân bổ ngân sách là một nội dung của giai đoạn lập dự toán ngân sách nhà nước. Quan điểm này xuất phát từ lập luận cho rằng một số nội dung quy định về phân bổ ngân sách được ghi nhận trong phần “lập dự toán ngân sách nhà nước” của các văn bản pháp luật hiện hành về ngân sách. Cùng với quan điểm này, cũng có lập luận cho rằng chấp hành ngân sách nhà nước chỉ gắn với việc thực hiện các hoạt động thu và hoạt động chi của các chủ thể có liên quan, việc phân bổ ngân sách không thể hiện quá trình chấp hành thu, chấp hành chi của các chủ thể.

Quan điểm thứ hai cho rằng phân bổ ngân sách là một nội dung của giai đoạn chấp hành ngân sách chứ không phải thuộc về giai đoạn lập dự toán ngân sách nhà nước. Quan điểm này xuất phát từ lập luận cho rằng, phê chuẩn chỉ là việc “xét duyệt đồng ý cho thi hành”,<sup>(1)</sup> còn chấp hành là “làm theo điều do tổ chức định ra”<sup>(2)</sup> nên phân bổ ngân sách không thể nằm trong giai đoạn lập và phê chuẩn ngân sách. Hơn nữa, việc phân bổ ngân sách trong thực tiễn đều do các cơ quan chấp hành và điều hành thực hiện trên cơ sở tuân thủ nghị quyết của cơ quan quyền lực nhà nước nên việc phân bổ ngân sách cần được xem là một hành vi pháp lý của các cơ quan chấp hành và điều hành trong quá trình tổ chức chấp

(1). Xem: Từ điển tiếng Việt, Trung tâm từ điển ngôn ngữ, Viện ngôn ngữ học, Viện khoa học xã hội Việt Nam, 1992, tr. 766.

(2). Xem: Từ điển tiếng Việt, Trung tâm từ điển ngôn ngữ, Viện ngôn ngữ học, Viện khoa học xã hội Việt Nam, 1992, tr. 154.

hành ngân sách nhà nước.

- Chấp hành dự toán thu ngân sách là việc các cấp ngân sách, các tổ chức, cá nhân, trên cơ sở hệ thống pháp luật, sử dụng những cách thức, biện pháp phù hợp để thu đầy đủ, kịp thời tất cả số thu đã ghi trong dự toán được phân bổ, kể cả số thu từ các nghiệp vụ vay nợ hay nhận viện trợ của nước ngoài.

- Chấp hành dự toán chi ngân sách là việc chuyển giao, sử dụng đúng mục đích, đúng kế hoạch dự toán và đúng chế độ thể lệ hiện hành các nguồn kinh phí từ ngân sách nhà nước, thông qua hoạt động của cơ quan tài chính và các đơn vị sử dụng ngân sách nhằm thực hiện các chương trình hoạt động của Nhà nước trên mọi lĩnh vực trong năm tài chính.

Việc xác định chính xác và hợp lý các nội dung của hoạt động chấp hành ngân sách nhà nước không chỉ hữu ích cho việc xây dựng cơ chế điều chỉnh pháp luật thích hợp, hiệu quả đối với hoạt động ngân sách mà còn tạo tiền đề thuận lợi cho việc thực hiện dự toán ngân sách nhà nước của các chủ thể có liên quan đến hoạt động ngân sách.

## 2. Trách nhiệm, quyền hạn của các chủ thể tham gia vào quá trình chấp hành ngân sách nhà nước

### 2.1. Trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan nhà nước có chức năng thi hành công vụ trong hoạt động chấp hành dự toán ngân sách

#### a. Trách nhiệm, quyền hạn của cơ quan có thẩm quyền chung

Với tư cách là chủ thể phân bổ ngân sách nhà nước, chủ thể có quyền giám sát hoặc điều hành cao nhất đối với các hoạt động chấp hành ngân sách nhà nước, các cơ quan có thẩm quyền chung có trách nhiệm tham gia trực tiếp vào tất

cả giai đoạn chấp hành ngân sách nhà nước.

Quốc hội, hội đồng nhân dân các cấp tham gia vào hoạt động chấp hành ngân sách thông qua các nội dung như điều chỉnh các chỉ tiêu ngân sách nhà nước trong trường hợp cần thiết, giám sát hoạt động chấp hành ngân sách của Chính phủ, uỷ ban nhân dân. Luật ngân sách nhà nước năm 2002 đã tạo quyền năng thực sự cho hội đồng nhân dân các cấp trong việc quyết định ngân sách cấp mình; điều đó cũng đồng nghĩa với yêu cầu nâng cao trách nhiệm của cơ quan quyền lực địa phương (đặc biệt là hội đồng nhân dân cấp tỉnh).

Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ có trách nhiệm điều hành quá trình chấp hành ngân sách nhà nước, bảo đảm tính thống nhất trong quản lý, điều hành ngân sách giữa các cấp, các ngành, địa phương. Là cơ quan quản lý cao nhất, Chính phủ cũng có trách nhiệm kiểm tra quá trình tuân thủ các chỉ tiêu ngân sách của các chủ thể, bảo đảm thực hiện các nguyên tắc thu, chi ngân sách nhà nước.

Uỷ ban nhân dân các cấp có trách nhiệm chấp hành ngân sách nhà nước cấp mình và giám sát, quản lý hoạt động ngân sách nhà nước cấp dưới. Nguồn thu ngân sách các cấp có mối liên hệ mật thiết với nhau. Với ngân sách trung ương, nhiều khoản thu được hình thành và thực hiện ở địa phương. Vì vậy, để khuyến khích địa phương tăng cường thực hiện các khoản thu điều tiết giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương, Chính phủ có thể trích đến 30% số tăng thu (so với dự toán) để thưởng cho ngân sách địa phương, nhưng không vượt quá số tăng thu so với mức thực hiện năm trước.<sup>(1)</sup>

(1). Xem: Khoản 5 Điều 59 Luật ngân sách nhà nước năm 2002; Điều 56 Nghị định số 60/2003/NĐ-CP ngày 06/6/2003 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật ngân sách nhà nước.

Tùy thuộc khả năng điều hành ngân sách nhà nước, yêu cầu thực tiễn, Chính phủ, uỷ ban nhân dân được phép sử dụng các khoản dự phòng, quỹ dự trữ tài chính, xử lý cân đối ngân sách nhà nước. Pháp luật quy định cụ thể giới hạn, tỷ lệ cũng như thẩm quyền sử dụng quỹ dự trữ tài chính nhà nước.

Dự phòng ngân sách là khoản kinh phí hình thành ở mỗi cấp ngân sách và được sử dụng phục vụ cho các nhiệm vụ quan trọng, cấp bách, phát sinh ngoài dự toán của ngân sách nhà nước. Trên cơ sở khoản dự phòng (chiếm từ 2 - 5% tổng chi ngân sách nhà nước), thẩm quyền quyết định chi được xác định cụ thể cho mỗi cấp ngân sách. Đối với dự phòng trung ương, Thủ tướng Chính phủ có trách nhiệm quyết định những khoản chi trên 1 tỷ đồng, dưới giới hạn này, thẩm quyền chi thuộc về Bộ trưởng Bộ tài chính. Đối với các cấp ngân sách địa phương, thẩm quyền quyết định thuộc về uỷ ban nhân dân.

Quỹ dự trữ tài chính được hình thành từ các nguồn tăng thu, kết dư ngân sách, một khoản trong dự toán chi hàng năm. Mức trích có thể thay đổi theo từng thời kỳ khi có quyết định của cơ quan có thẩm quyền nhưng không quá 25% tổng chi ngân sách của cấp ngân sách được phép lập quỹ. Quỹ dự trữ tài chính chỉ được hình thành ở ngân sách trung ương và ngân sách cấp tỉnh.<sup>(1)</sup> Khi nguồn thu chưa tập trung kịp, hoặc khi dự phòng ngân sách đã được sử dụng hết nhưng chưa đáp ứng đủ cho nhiệm vụ cấp bách, quỹ dự trữ sẽ được sử dụng đáp ứng yêu cầu chi tiêu ngân sách cấp đó. Trường hợp sử dụng quỹ dự trữ tài chính khi nguồn thu ngân

(1). Xem: Điều 58 Nghị định số 60/2003/NĐ-CP ngày 06/6/2003 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật ngân sách nhà nước.

sách chưa tập trung kịp, thẩm quyền thuộc về Bộ trưởng Bộ tài chính và chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh. Trường hợp phải sử dụng quỹ dự trữ sau khi đã sử dụng hết dự phòng ngân sách, thẩm quyền thuộc về Thủ tướng Chính phủ và uỷ ban nhân dân cấp tỉnh.

Những quyền hạn cơ bản của các cơ quan chức năng nêu trên cho thấy tính độc lập, tự chủ đồng thời tự chịu trách nhiệm về quyết định thực hiện ngân sách đã được bảo đảm với mức độ ngày càng cao.

#### b. Trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan có thẩm quyền riêng

Hoạt động chấp hành ngân sách nhà nước gắn liền với trách nhiệm của các cơ quan tài chính nhà nước, các cơ quan khác tham gia thực hiện chính sách tài chính quốc gia.

Hệ thống cơ quan tài chính các cấp có trách nhiệm quan trọng trong việc thẩm tra việc phân bổ ngân sách của cơ quan có thẩm quyền cho các đơn vị sử dụng ngân sách; chấp hành thu ngân sách và quản lý chi ngân sách nhà nước. Bảo đảm thực hiện các khoản thu ngân sách là nhiệm vụ thuộc về hệ thống các cơ quan thu như cơ quan hải quan, cơ quan thuế, cơ quan kho bạc nhà nước, cơ quan tài chính và các cơ quan khác được cơ quan tài chính uỷ quyền.

Cơ quan tài chính có trách nhiệm đôn đốc hoạt động thu ngân sách của các cơ quan thu hoặc đề nghị thực hiện giải pháp để bảo đảm nguồn thu. Mặt khác, cơ quan tài chính cũng thực hiện thu đối với một số khoản thu không thuộc về thẩm quyền của cơ quan thuế, cơ quan hải quan. Do đặc điểm các khoản thu, cơ quan thuế có trách nhiệm thực hiện các khoản thu từ thuế, phí, lệ phí hình thành từ hoạt động

trong nước; cơ quan hải quan thực hiện các khoản thuế và phụ thu đối với hàng hoá xuất nhập khẩu. Yêu cầu đặt ra cho các cơ quan này là phải thu đúng, thu đủ và tuân thủ pháp luật cả về căn cứ xác định số thu cũng như trình tự thủ tục tiến hành thu ngân sách nhà nước. Các chứng từ do cơ quan thu phát hành cũng phải thực hiện theo quy định của cơ quan có thẩm quyền.

Cơ quan kho bạc nhà nước tham gia chấp hành thu ngân sách nhà nước trong nhiều hoạt động khác nhau, xuất phát từ nhiệm vụ quản lý quỹ ngân sách nhà nước. Kho bạc nhà nước thực hiện các khoản thu mang tính chất bắt buộc trên cơ sở các lệnh thu của các cơ quan có thẩm quyền (hoặc theo kê khai của chủ thể thực hiện nghĩa vụ thuế); mặt khác, kho bạc tiến hành vay nợ, viện trợ để cân đối ngân sách.

Thực hiện quản lý chi ngân sách thuộc về trách nhiệm của cơ quan tài chính, cơ quan kho bạc nhà nước.

Cơ quan tài chính có chức năng quản lý chung đối với hoạt động chi ngân sách và chịu trách nhiệm về tính hiệu quả của việc sử dụng quỹ ngân sách nói chung. Cơ quan tài chính có trách nhiệm bố trí nguồn thu để đáp ứng kịp thời nhu cầu chi, tiến hành những biện pháp cần thiết để bù đắp thiểu hụt tạm thời trong chi tiêu ngân sách. Để bảo đảm tính hiệu quả trong sử dụng kinh phí, cơ quan tài chính giám sát tình hình sử dụng kinh phí ở các đơn vị sử dụng ngân sách và được quyền đề nghị tạm ngừng cấp phát khi đơn vị sử dụng ngân sách không tuân thủ pháp luật ngân sách nhà nước.

Cơ quan kho bạc nhà nước được hình thành để quản lý quỹ ngân sách nhà nước. Trong quá trình cấp phát kinh phí,

kho bạc phải tuân thủ các điều kiện chi ngân sách và chịu trách nhiệm về các quyết định của mình. Rõ ràng, kết quả thu ngân sách nhà nước, hiệu quả chi ngân sách phụ thuộc vào chất lượng hoạt động quản lý, điều hành của hệ thống cơ quan tài chính nhà nước. Đây cũng là một trong những vấn đề cần quan tâm khi củng cố, hoàn thiện hệ thống cơ quan tài chính quốc gia. Ngoài ra, nghiên cứu quy định về chấp hành ngân sách của các cơ quan có thẩm quyền cho thấy, pháp luật Việt Nam không chỉ quy định những nguyên tắc pháp lý trong chấp hành ngân sách nhà nước mà còn quy định những biện pháp, cách thức cụ thể để thực hiện các nguyên tắc đó.

Ngân hàng nhà nước, “*là ngân hàng trung ương của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*”,<sup>(1)</sup> trong quá trình chấp hành ngân sách có trách nhiệm tạo ra khả năng cân đối ngân sách bằng việc “*Tam ứng cho ngân sách nhà nước để xử lý thiếu hụt tạm thời của quỹ ngân sách nhà nước theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ*”.<sup>(2)</sup> Bên cạnh đó, với tư cách là ngân hàng trung ương, ngân hàng nhà nước mở tài khoản cho cơ quan kho bạc nhà nước. Hoạt động này đồng thời là biện pháp hữu hiệu để kết hợp thực hiện chính sách tài chính với chính sách tiền tệ quốc gia.

Cùng với ngân hàng nhà nước, một số tổ chức quản lý quỹ tiền tệ tập trung như bảo hiểm xã hội, quỹ hỗ trợ phát triển cũng tham gia vào hoạt động chấp hành ngân sách với tư cách là chủ thể hỗ trợ thực hiện cân đối ngân sách.

(1). Xem: Điều 1 Luật ngân hàng nhà nước năm 1997.

(2). Xem: Khoản 2 Điều 23 Luật ngân sách nhà nước năm 2002.

## 2.2. Trách nhiệm, quyền hạn của các chủ thể khác trong hoạt động chấp hành ngân sách nhà nước

a. Trách nhiệm, quyền hạn của các đối tượng nộp thuế, phí, lệ phí, các khoản thu bắt buộc

Nguồn thu từ thuế, phí, lệ phí và các khoản thu bắt buộc khác là các khoản thu chủ yếu của ngân sách quốc gia. Việc sử dụng có hiệu quả, chủ động quỹ ngân sách nhà nước phụ thuộc rất nhiều vào quá trình thực hiện nghĩa vụ của đối tượng nộp các khoản thu đó. Vì thế, nói chung tất cả các quốc gia đều quy định rất cụ thể, chi tiết và khá chặt chẽ về trách nhiệm của đối tượng nộp các khoản thu mang tính chất bắt buộc vào ngân sách nhà nước. Bên cạnh đó, pháp luật các quốc gia cũng quy định mức chế tài nghiêm khắc (phạt tiền đối với trường hợp áp dụng chế tài hành chính, phạt hành chính, xử lý hình sự), áp dụng đối với trường hợp vi phạm.

Về trách nhiệm thực hiện các khoản thu bắt buộc, Điều 54 Luật ngân sách nhà nước năm 2002 quy định “... tổ chức, cá nhân có nghĩa vụ nộp ngân sách phải nộp đầy đủ, đúng hạn các khoản phải nộp vào ngân sách nhà nước”. Đối với các khoản thu từ thuế, do vai trò đặc biệt quan trọng trong cơ cấu các nguồn thu, tất cả các đạo luật thuế hiện hành đều quy định chi tiết về thời điểm nộp thuế. Đối với các khoản thu từ phí, lệ phí cũng có quy định cụ thể tại Pháp lệnh phí, lệ phí.

b. Trách nhiệm, quyền hạn của các đối tượng tham gia quan hệ cho vay, viện trợ

Nếu như các khoản thu mang tính bắt buộc, nghĩa vụ chủ thể thực hiện các khoản thu là như nhau thì đối với các khoản thu từ vay nợ, viện trợ, yêu cầu tham gia và trách

nhiệm của bên cho vay không giống nhau.

Các tổ chức kinh tế, cá nhân và các tổ chức khác có quyền tự quyết định việc tham gia của mình vào quan hệ cho vay đối với ngân sách nhà nước ( thông qua quan hệ mua trái phiếu, công trái do Nhà nước phát hành). Khi đã cho vay, các đối tượng này mặc nhiên thừa nhận những ràng buộc, quyền và nghĩa vụ do Nhà nước đề nghị. Pháp luật đã tạo căn cứ pháp lý vững chắc, xác định quyền và nghĩa vụ của những đối tượng này.

Đối với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, việc cho vay đối với ngân sách nhà nước được quy định cụ thể. Trong những trường hợp như vậy, cho vay là trách nhiệm, buộc phải thực hiện.

Đối với các quốc gia, tổ chức quốc tế, hành vi cho vay chịu sự chi phối và xuất phát từ nhiều nguyên nhân, cam kết khác nhau của Chính phủ Việt Nam trong từng trường hợp cụ thể.

c. Trách nhiệm, quyền hạn của các đơn vị sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước

Kinh phí ngân sách được phân bổ cho các cấp ngân sách trong hệ thống. Tuy vậy, việc sử dụng (chi) nguồn kinh phí của ngân sách nhà nước lại chỉ thuộc về các đơn vị sử dụng ngân sách (riêng đối với ngân sách cấp xã, đây vừa là một cấp ngân sách, vừa là đơn vị sử dụng ngân sách).

- Để bảo đảm quản lý nguồn kinh phí, chống thất thoát, đơn vị sử dụng ngân sách buộc phải mở tài khoản tại kho bạc nhà nước; chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan tài chính, cơ quan kho bạc về việc sử dụng kinh phí. Thực hiện chi theo chế độ, tiêu chuẩn, định mức, điều kiện chi ngân sách

để phục vụ nhiệm vụ, hoạt động của đơn vị sử dụng ngân sách theo mục lục ngân sách nhà nước.

- Đơn vị sử dụng ngân sách cấp 1 có thể điều chỉnh chỉ tiêu phân bổ cho các đơn vị sử dụng ngân sách cấp dưới trong tổng chỉ tiêu đã được cấp phân bổ cho đơn vị dự toán cấp 1. Quyền năng này hoàn toàn không mâu thuẫn với nguyên tắc thống nhất trong chấp hành ngân sách nhà nước.

- Được quyền khiếu nại hành chính đối với quyết định của cơ quan tài chính, cơ quan kho bạc nếu không nhất trí với quyết định của các cơ quan này.

Nhằm thực hiện yêu cầu tiết kiệm, hiệu quả trong chi tiêu ngân sách, các đơn vị sử dụng ngân sách được phân định theo hai đối tượng cơ bản:

Cơ quan hành chính nhà nước thực hiện chế độ khoán kinh phí quản lý hành chính là các đơn vị không có nguồn thu trong quá trình thực hiện nhiệm vụ được giao nhưng lại có số người lao động làm việc không thực sự hiệu quả, gây ra gánh nặng trong chi tiêu ngân sách nhà nước, các cơ quan hành chính thực hiện tinh giảm biên chế và khoán chi tiêu trong hoạt động quản lý hành chính. Điều này có nghĩa, việc áp dụng khoán chi tiêu chỉ thực hiện đối với các khoản chi thường xuyên mà không áp dụng đối với các khoản chi đầu tư phát triển, chi cho đào tạo.

Dựa trên những định mức chi tiêu cơ quan, đơn vị sử dụng trực tiếp kinh phí được:

- Chủ động phân bổ và sử dụng kinh phí được giao khoán cho phù hợp với nhu cầu thực tế.

- Quyết định việc sử dụng kinh phí tiết kiệm từ các khoản

chi do thực hiện khoán; trường hợp chưa sử dụng hết, được chuyển kinh phí sang năm sau. Phần kinh phí tiết kiệm, được phép sử dụng toàn bộ cho mục đích tăng thu nhập cho cán bộ, công chức; nâng cao hiệu quả, chất lượng công việc của đơn vị.

- Trường hợp đơn vị xét thấy khả năng tiết kiệm kinh phí là không ổn định, thủ trưởng đơn vị được phép lập quỹ dự phòng để ổn định thu nhập. Nguồn tài chính để lập quỹ dự phòng là phần tiết kiệm chi của đơn vị.

Các đơn vị sự nghiệp có thu thực hiện chế độ tài chính riêng nhằm mục đích một mặt tiết kiệm chi tiêu ngân sách, mặt khác phát huy tối đa khả năng chủ động tìm kiếm các nguồn tài chính của đơn vị sử dụng ngân sách. Pháp luật quy định nguồn tài chính và nội dung chi cụ thể, trên cơ sở đó, các đơn vị sự nghiệp có thu được tự chủ tài chính, được chủ động bố trí kinh phí để thực hiện nhiệm vụ, được ổn định kinh phí hoạt động thường xuyên do ngân sách nhà nước cấp (đối với đơn vị sự nghiệp tự bảo đảm một phần kinh phí).

Nguồn tài chính của đơn vị sự nghiệp có thu khác với nguồn tài chính của các cơ quan quản lý hành chính ở chô, ngoài nguồn thu từ ngân sách nhà nước cấp còn có nguồn thu từ hoạt động sự nghiệp của đơn vị và nguồn thu khác như vay nợ, viện trợ, biếu, tặng...<sup>(1)</sup>

- Nguồn thu từ ngân sách bao gồm: nguồn kinh phí cấp cho hoạt động thường xuyên, kinh phí thực hiện các đề tài khoa học, mục tiêu quốc gia và các nhiệm vụ đột xuất do cơ

---

(1). Xem: Điều 14 Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập.

quan có thẩm quyền giao; kinh phí thực hiện các nhiệm vụ của Nhà nước giao và phần vốn đầu tư xây dựng;

- Nguồn thu từ hoạt động sự nghiệp bao gồm: phần được để lại sau khi đã thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước, thu từ hoạt động của đơn vị;

- Nguồn viện trợ, tài trợ, quà biếu, tặng;

- Nguồn thu khác kể cả nguồn vốn tín dụng, liên doanh liên kết.

Việc xác định các nguồn thu khác nhau của đơn vị sự nghiệp có ý nghĩa khi xác định trách nhiệm của đơn vị trong quá trình thực hiện thu và sử dụng các nguồn kinh phí. Quá trình sử dụng kinh phí của đơn vị sự nghiệp được thực hiện chủ động hơn so với các đơn vị quản lý hành chính, kể cả việc trích lập và sử dụng các loại quỹ trong đơn vị. Bên cạnh đó, thủ trưởng đơn vị sự nghiệp phải chịu trách nhiệm về những quyết định thu, chi, tài sản của đơn vị.

### 3. Trình tự, thủ tục chấp hành ngân sách nhà nước

#### 3.1. Trình tự, thủ tục tiến hành phân bổ ngân sách nhà nước trong giai đoạn chấp hành ngân sách nhà nước

Hoạt động phân bổ ngân sách nhà nước tạo căn cứ pháp lý tài chính cho các cấp ngân sách thực hiện thu ngân sách, quản lý và thực hiện chi ngân sách. Đối với đơn vị sử dụng ngân sách, việc phân bổ chỉ tiêu tài chính là căn cứ quan trọng, tạo điều kiện vật chất để thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao; trách nhiệm tìm kiếm nguồn vật chất bù đắp cho hoạt động của mình (vấn đề này được đặt ra cho các đơn vị sử dụng ngân sách là đơn vị sự nghiệp có thu).

Trước hết, các chỉ tiêu phân bổ cho các cấp ngân sách, kể

cả ngân sách trung ương và các cấp ngân sách ở địa phương đã được thực hiện. Đối với các chỉ tiêu thu ngân sách nhà nước (kể cả chỉ tiêu vay vốn để bù đắp) đã được cơ quan có thẩm quyền quyết định, tiếp tục phân bổ, giao kế hoạch cho các đơn vị trực thuộc (các cơ quan thu nằm trong cấp ngân sách tương đương). Chỉ tiêu này quyết định nội dung hoạt động của cơ quan tài chính, cơ quan kho bạc, cơ quan thuế, cơ quan hải quan trong năm ngân sách. Hiệu quả hoạt động, những vấn đề phát sinh chỉ hình thành khi các cơ quan đó thực hiện chỉ tiêu do ngân sách đồng cấp giao. Trên cơ sở chỉ tiêu phân bổ, các cơ quan thu có trách nhiệm lập kế hoạch chi tiết các khoản thu theo quý, gửi cơ quan tài chính trước thời điểm bắt đầu quý tiếp theo. Quy định này giúp cơ quan tài chính chủ động phân bổ nguồn thu và đưa ra những phương án cần thiết trong trường hợp ngân sách nhà nước bị mất cân đối tạm thời.

Các chỉ tiêu chi ngân sách được phân bổ cho đối tượng có yêu cầu phải sử dụng kinh phí từ ngân sách nhà nước. Đơn vị dự toán cấp 1 - đơn vị sử dụng ngân sách có quan hệ trực tiếp và nhận chỉ tiêu tài chính trực tiếp từ một cấp ngân sách, có trách nhiệm phân bổ nguồn thu, nhiệm vụ chi cho các đơn vị sử dụng ngân sách. Để bảo đảm chủ động cho các đơn vị thụ hưởng, pháp luật quy định quyết định phân bổ phải hoàn thành trước ngày 31 tháng 12 năm trước năm thực hiện với các nội dung, trình tự thống nhất.

Việc phân bổ kinh phí giữa các đơn vị dự toán phụ thuộc vào nhiệm vụ cụ thể được giao cho từng đối tượng nhưng không vượt quá chỉ tiêu kinh phí mà ngân sách cấp đó đã phân bổ cho đơn vị dự toán cấp 1 (kể cả tổng mức và các khoản chi tiết). Quy định này bảo đảm tính thống nhất, tính toàn diện của ngân sách nhà nước.

Đơn vị sử dụng ngân sách dưới cấp 1 có trách nhiệm lập kế hoạch sử dụng kinh phí chi tiết theo quý, theo tháng và theo lĩnh vực chi được quy định tại Mục lục ngân sách. Hoạt động tổng hợp kế hoạch của đơn vị dự toán cấp trên phải hoàn thành trước thời điểm bắt đầu quý mới.

Đối với kinh phí dành cho đầu tư xây dựng cơ bản chỉ tiến hành phân bổ cho các dự án đã có đủ điều kiện đầu tư theo quy định pháp luật, trên cơ sở có ưu tiên công trình quan trọng, chuyển tiếp.

Kết quả các chỉ tiêu phân bổ phải được gửi cơ quan tài chính, cơ quan kho bạc để thực hiện hoạt động quản lý ngân sách nói chung, xác định nguồn kinh phí và thời điểm chi trả, căn cứ chi trả thực tế.

### *3.2. Trình tự, thủ tục chấp hành dự toán thu ngân sách nhà nước*

#### a. Chấp hành dự toán thu ngân sách nhà nước từ thuế, phí, lệ phí

Thuế, phí, lệ phí là khoản thu quan trọng của ngân sách nhà nước hàng năm. Trình tự, thủ tục thực hiện các khoản thu này thường được quy định cụ thể trong hệ thống pháp luật về thuế, phí, lệ phí. Theo đó, về cơ bản khoản thu từ thuế, phí, lệ phí được thực hiện theo trình tự thống nhất như sau:

- Chủ thể có đủ điều kiện nộp thuế (loại trừ trường hợp chủ thể nộp các loại thuế phát sinh từng lần như thuế chuyển quyền sử dụng đất đối với cá nhân, thuế thu nhập không thường xuyên...), thực hiện đăng ký thuế với cơ quan thu có thẩm quyền. Đối với các chủ thể nộp lệ phí, phí không thực hiện đăng ký do đây không phải là khoản thu mang tính thường xuyên, ổn định đối với họ.

- Các cơ quan có thẩm quyền thu ngân sách nhà nước ra thông báo thu ngân sách cho đối tượng nộp. Ở đây có sự khác biệt về các thông báo thu: thông báo thuế (riêng đối với trường hợp chủ thể nộp thuế thực hiện chế độ tự khai, tự nộp thuế, cơ quan thu không ra thông báo thuế), thông báo thu các khoản thu khác do cơ quan tài chính thực hiện, hình thức thông báo của lệ phí, phí.

- Trong thời hạn luật định (theo thông báo thuế hoặc theo văn bản pháp luật quy định cho từng loại thu), các chủ thể có liên quan phải thực hiện nghĩa vụ thu, nộp các khoản thu bắt buộc. Pháp luật quy định các biện pháp áp dụng đối với chủ thể không thực hiện đúng nghĩa vụ (trích tài khoản hoặc các biện pháp tài chính khác) để bảo đảm số thu ngân sách.

- Đối với các khoản thu từ phí, lệ phí thường được ủy quyền cho các cơ quan không phải là cơ quan tài chính (chẳng hạn như toà án nhân dân, cơ quan công chứng chứng thực, các đơn vị thu phí cầu, đường...), vì vậy các đối tượng này có trách nhiệm nộp ngân sách trong thời hạn quy định. Đây là biện pháp một mặt giảm thiểu chi phí cho hoạt động hành thu, mặt khác cũng hạn chế đến mức tối đa nguy cơ chiếm dụng vốn ngân sách nhà nước của các đối tượng được ủy quyền.

Trường hợp phát sinh nghĩa vụ hoàn trả các khoản thu, cơ quan tài chính có trách nhiệm ra lệnh thoái thu hoặc lệnh chi tiền để hoàn trả.

b. Chấp hành dự toán thu ngân sách từ tài sản do Nhà nước quản lý

Thực hiện chức năng tổ chức và quản lý kinh tế, Nhà nước đầu tư tài sản, nguồn tài chính đáng kể vào các hoạt

đóng kinh tế. Mặt khác, là người đại diện cho nhân dân thực hiện quyền đối với tài sản chung, Nhà nước tiến hành hoạt động thu đối với các chủ thể nắm giữ, sử dụng tài sản hoặc chủ thể được đầu tư.

Các khoản thu từ tài sản do Nhà nước quản lý bao gồm:

- Thu các khoản thu do Nhà nước đầu tư. Do hình thức đầu tư đa dạng, vì vậy nguồn thu xuất phát từ quá trình đầu tư cũng đa dạng tương ứng. Chẳng hạn, khoản thu hồi vốn của Nhà nước tại các cơ sở kinh tế, thu nhập từ vốn góp của Nhà nước tại các cơ sở kinh tế, kể cả thu từ lợi nhuận sau khi nộp thuế của các tổ chức kinh tế có sự tham gia góp vốn của Nhà nước...;
- Thu từ hoạt động sự nghiệp như giáo dục, nghiên cứu khoa học, phát thanh truyền hình...;
- Thu từ tiền bán, cho thuê các loại tài sản của Nhà nước (kể cả cho thuê mặt đất, mặt nước, vùng trời), tiền sử dụng đất...;
- Thu từ các tài sản khác.

Do đặc điểm của nguồn thu, cơ quan tài chính có trách nhiệm thực hiện các khoản thu. Theo đó, cơ quan tài chính ra thông báo thu cho tổ chức, cá nhân có trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ. Việc ra thông báo thu của cơ quan tài chính cho các khoản thu có thời điểm phát sinh khác nhau: có những khoản thu được thông báo và yêu cầu nộp theo định kỳ; nhiều khoản thu khác thực hiện mang tính cá biệt, không thường xuyên.

Trên cơ sở thông báo thu, các tổ chức có trách nhiệm nộp đúng hạn, đầy đủ số tiền ghi nhận trong thông báo thu tại cơ quan kho bạc nhà nước hoặc cơ quan được uỷ quyền thu.

c. Chấp hành dự toán thu ngân sách từ vay nợ, viện trợ và các khoản thu từ đóng góp của công chúng

Đối với các khoản thu từ vay nợ thông qua phát hành trái phiếu Chính phủ, công trái xây dựng tổ quốc, việc chấp hành dự toán thu ngân sách được thực hiện theo trình tự sau đây:

- Cơ sở pháp lý để thực hiện các khoản vay là quyết định của Quốc hội và cơ quan có thẩm quyền về việc tiến hành vay nợ thông qua phát hành trái phiếu, công trái xây dựng tổ quốc. Điều này có nghĩa: các khoản vay, về nguyên tắc, không được thực hiện một cách thường xuyên. Chúng chỉ được thực hiện khi Nhà nước có nhu cầu bù đắp bởi chi ngân sách nhà nước. Pháp luật hiện hành chỉ cho phép Chính phủ phát hành trái phiếu, công trái nhằm cân đối khoản chênh lệch thiếu phần chi cho đầu tư phát triển.<sup>(1)</sup> Tuỳ thuộc vào nhu cầu của từng cấp ngân sách mà Chính phủ có thể phát hành trái phiếu Chính phủ; ủy ban nhân dân cấp tỉnh phát hành trái phiếu chính quyền địa phương.<sup>(2)</sup> Để bù đắp các khoản thiếu hụt tạm thời, bên cạnh yêu cầu phát triển thị trường tiền tệ, Chính phủ có thể phát hành tín phiếu kho bạc (loại trái phiếu có thời hạn dưới 1 năm). Do thời hạn ngắn, yêu cầu phải tập trung nhanh được nguồn vốn huy động nên tín phiếu kho bạc được phát hành theo phương thức đấu thầu, cho các tổ chức tài chính có tiềm tảng (kể cả ngân hàng nhà nước). Trường hợp thiếu hụt ngân sách, Chính phủ có thể

(1). Khoản 3 Điều 8 Luật ngân sách nhà nước năm 2002 quy định: "vay bù đắp bởi chi ngân sách phải bảo đảm nguyên tắc không sử dụng cho tiêu dùng, chỉ được sử dụng cho mục đích phát triển..."

(2). Xem: Nghị định số 141/2003/NĐ-CP ngày 20/11/2003 về việc phát hành trái phiếu Chính phủ, trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh và trái phiếu chính quyền địa phương.

phát hành trái phiếu kho bạc; thiếu hụt vốn cho các dự án thuộc nguồn vốn đầu tư của ngân sách trung ương, Chính phủ có thể phát hành trái phiếu công trình trung ương. Đặc điểm của các khoản vay của ngân sách nhà nước từ các loại trái phiếu này là thời hạn trên 1 năm và có thể phát hành theo cả phương thức bán lẻ, đấu thầu và bảo lãnh phát hành. Ở địa phương, uỷ ban nhân dân cấp tỉnh có thể uỷ quyền cho kho bạc, hoặc tổ chức tài chính, tín dụng trên địa bàn phát hành trái phiếu chính quyền địa phương có thời hạn trên 1 năm. Trường hợp này được áp dụng khi chính quyền địa phương có chương trình đầu tư năm năm nhưng chưa bố trí được nguồn vốn. Do phát hành thông qua uỷ quyền nên phương thức phát hành trái phiếu chính quyền địa phương có thể là đấu thầu, bảo lãnh phát hành hoặc đại lý phát hành.

- Căn cứ vào chương trình thực hiện các dự án đầu tư, nhu cầu đầu tư xây dựng cơ bản, cơ quan tài chính và cơ quan kho bạc xây dựng phương án phát hành trái phiếu Chính phủ trình Thủ tướng Chính phủ quyết định. Sau khi phương án được phê duyệt, cơ quan tài chính, kho bạc nhà nước chủ động quyết định khối lượng, thời điểm phát hành từng đợt.

- Tổ chức phát hành theo đúng tiến độ, phương thức và loại trái phiếu đã được chuẩn y. Trình tự, thủ tục phát hành trái phiếu chính phủ có thể khác nhau đối với từng phương thức phát hành.<sup>(1)</sup> Đây là nguồn hàng hoá quan trọng cho thị trường chứng khoán hiện tại và trong tương lai, vì vậy cần có

---

(1). Xem: Nghị định số 141/2003/NĐ-CP ngày 20/11/2003 về việc phát hành trái phiếu Chính phủ, trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh và trái phiếu chính quyền địa phương.

kế hoạch, biện pháp đồng bộ, vừa đáp ứng nhu cầu đầu tư của Nhà nước, vừa tạo tiền đề vững chắc cho thị trường chứng khoán tập trung.

- Tất cả tổ chức, cá nhân có nhu cầu, đủ điều kiện được phép mua trái phiếu Chính phủ (tham gia quan hệ cho vay).

Đối với các khoản thu từ tạm ứng của ngân hàng nhà nước và các cơ quan quản lý quỹ tiền tệ tập trung khác: Khi xảy ra thiếu hụt tạm thời, sau khi đã sử dụng nguồn tài chính hợp pháp khác, Bộ tài chính trình Thủ tướng Chính phủ quyết định phương án tạm ứng vốn từ ngân hàng nhà nước, ngân hàng nhà nước thực hiện ứng vốn trong thời hạn năm ngân sách,<sup>(1)</sup> trừ trường hợp đặc biệt theo quyết định của Ủy ban thường vụ Quốc hội.<sup>(2)</sup>

Đối với khoản thu từ viện trợ có hoàn lại và không hoàn lại, việc chấp hành thu bao gồm cả phần thu hồi tiền cho vay của Nhà nước. Đối với các khoản vay nợ, viện trợ, thu hồi khoản vay cả gốc và lãi được thực hiện theo cam kết của Chính phủ Việt Nam với các quốc gia, tổ chức quốc tế, không hoàn toàn chịu sự điều chỉnh của pháp luật ngân sách nhà nước.

#### d. Tổ chức thu ngân sách nhà nước

Để có được nguồn thu thực tế vào ngân sách nhà nước, tất cả các chủ thể có liên quan đến mọi khoản thu ngân sách

(1). Thời hạn tạm ứng vốn liên quan đến nguồn gốc khoản cho vay, phí tạm ứng của ngân hàng nhà nước đối với ngân sách nhà nước; mặt khác, thời hạn này cũng liên quan trực tiếp đến các khoản vay được thực hiện bằng con đường phát hành trái phiếu Chính phủ.

(2). Xem: Điều 32 Luật ngân hàng nhà nước (sửa đổi); Điều 23 Luật ngân sách nhà nước.

nà nước, trong phạm vi nhiệm vụ quyền hạn của mình phải thực hiện một số hành vi nhất định.

*Thứ nhất*, ra thông báo thu đối với các khoản thu mang tính bắt buộc. Đối với các khoản thu do các đối tượng tự khai, tự tính hoặc các khoản thu mang tính tự nguyện, cơ sở thực hiện thu ngân sách là phần tự khai, tự tính hoặc mức tham gia của đối tượng thực hiện khoản thu đó (áp dụng đối với các khoản tiền vay). Để có thông báo thu chính xác, cơ quan thu phải tính toán, xác định mức thu và chịu trách nhiệm về nội dung thông báo của mình.

*Thứ hai*, thực hiện thu các khoản thu theo nhiệm vụ đầy đủ, kịp thời theo quy định cho từng loại thu.

Do khoản thu ngân sách có thể thực hiện bằng tiền Việt Nam, bằng ngoại tệ, bằng hiện vật và cả ngày công lao động nên quy trình thu cũng có những điểm khác biệt giữa chúng. Đối với các khoản thu bằng tiền, trách nhiệm trước hết thuộc về kho bạc nhà nước. Đối với khoản thu bằng hiện vật và bằng ngày công lao động, việc thu và xác định số thu nộp thực tế cần có sự tham gia của nhiều cơ quan hữu quan.

*Thứ ba*, kiểm tra và thực hiện đúng các chứng từ có liên quan đến quá trình thu ngân sách nhà nước. Để bảo đảm đủ cơ sở hạch toán và kiểm tra quá trình thu, nộp ngân sách của các đối tượng, Bộ tài chính thống nhất tổ chức phát hành, quản lý chứng từ thu ngân sách.

Giấy nộp tiền vào ngân sách nhà nước là chứng từ thu ngân sách áp dụng cho các đối tượng có nghĩa vụ nộp thuế và các khoản thu khác vào kho bạc nhà nước hoặc khi cơ quan thu nộp số tiền đã thu vào kho bạc nhà nước.

Biên lai thu tiền là chứng từ thu ngân sách áp dụng trong trường hợp cơ quan thu được giao nhiệm vụ trực tiếp thu ngân sách bằng tiền mặt, thu tiền phạt vi phạm hoặc kho bạc nhà nước trực tiếp thu đối với một số loại phí, lệ phí, tiền phạt.

Các loại trái phiếu Chính phủ là chứng từ thu ngân sách áp dụng cho các đối tượng tham gia quan hệ cho vay đối với ngân sách nhà nước.

### *3.3. Trình tự, thủ tục chấp hành chi ngân sách nhà nước*

#### a. Tuân thủ các điều kiện chi ngân sách nhà nước

Nguồn tài chính hình thành quỹ ngân sách nhà nước chủ yếu từ đóng góp của dân chúng. Nhà nước chỉ là chủ thể đại diện, thay mặt cho dân chúng quyết định việc sử dụng cụ thể nguồn tài chính này. Với lý do đó, để thực hiện chi một khoản kinh phí từ quỹ ngân sách nhà nước, các chủ thể cần phải tuân thủ những điều kiện cụ thể do pháp luật quy định. Tại khoản 2 Điều 5 Luật ngân sách nhà nước năm 2002, quy định 3 điều kiện để thực hiện một khoản chi trong thực tế,<sup>(1)</sup> bao gồm:

*Thứ nhất*, khoản chi dự định thực hiện phải được ghi nhận trong dự toán ngân sách nhà nước phân bổ cho đơn vị nhận kinh phí. Do các lĩnh vực chi ngân sách rất đa dạng, vì vậy kinh phí dự định chi phải được nằm trong chỉ tiêu phân bổ tổng thể và phân bổ trong từng nhóm mục tiêu trong mục lục ngân sách nhà nước. Trường hợp chi cho đầu tư xây dựng, khoản chi mang tính thời điểm cần phải ghi nhận trong chương trình, dự án cụ thể đó.

(1). Các văn bản hướng dẫn thi hành Luật ngân sách nhà nước năm 2002 có thể quy định nhiều hơn 3 điều kiện. Tuy vậy, thực tế chỉ là sự cụ thể hóa 3 điều kiện đó.

*Thứ hai*, khoản chi phải đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức do cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước quy định. Cần chú ý rằng, các định mức, chế độ, tiêu chuẩn được ban hành cho các lĩnh vực khác nhau, do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ tài chính, uỷ ban nhân dân cấp tỉnh quyết định.<sup>(1)</sup>

*Thứ ba*, khoản chi được thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách hoặc người được uỷ quyền quyết định chi. Điều này có nghĩa, chỉ người đại diện theo pháp luật và người đại diện theo uỷ quyền mới được phép quyết định chi. Pháp luật cũng quy định cụ thể về chế độ uỷ quyền khi quyết định chi ngân sách nhà nước.<sup>(2)</sup>

Pháp luật quy định cụ thể điều kiện chi ngân sách nhà nước đã tạo điều kiện cho các đơn vị sử dụng ngân sách, cơ quan tài chính, cơ quan kho bạc có đủ căn cứ pháp lý để chấp hành chi. Trường hợp đề nghị của các đơn vị sử dụng ngân sách không đáp ứng các điều kiện nêu trên, cơ quan kho bạc nhà nước được quyền từ chối chi trả. Bên cạnh đó, khi đã có đủ điều kiện chi và không có lý do chính đáng, đơn vị sử dụng ngân sách có quyền khiếu nại nếu lệnh chi bị từ chối.

b. Thực hiện các phương thức cấp phát kinh phí từ ngân sách nhà nước

Phương thức hiểu theo nghĩa chung nhất là cách thức và

(1). Về nguyên tắc, Chính phủ quy định chế độ chi quan trọng, phạm vi ảnh hưởng rộng như chế độ tiền lương, trợ cấp xã hội, chế độ đối với người có công với cách mạng... Thủ tướng Chính phủ quy định chế độ, định mức thực hiện thống nhất trong phạm vi cả nước. Bộ trưởng Bộ tài chính quy định chế độ, định mức áp dụng đối với các ngành, lĩnh vực. Uỷ ban nhân dân tỉnh quy định một số khoản chi mang tính đặc thù ở địa phương.

(2). Việc uỷ quyền quyết định chi gắn với chế độ mở, sử dụng tài khoản của đơn vị sử dụng ngân sách tại kho bạc nhà nước.

phương pháp<sup>(1)</sup> tiến hành một hoạt động nhất định. Như vậy, phương thức cấp phát kinh phí được hiểu là những cách thức, biện pháp mà Nhà nước sử dụng để chuyển giao nguồn kinh phí từ ngân sách nhà nước cho các đối tượng sử dụng ngân sách theo đúng yêu cầu định trước.

Trên cơ sở nguồn kinh phí đã được phân bổ, kế hoạch sử dụng ngân sách đã được xây dựng và thông qua theo trình tự luật định, đơn vị sử dụng ngân sách ra quyết định chi, yêu cầu cơ quan kho bạc chuyển giao kinh phí. Điều 56 Luật ngân sách nhà nước năm 2002 quy định kinh phí chuyển giao "theo phương thức thanh toán trực tiếp. Bộ trưởng Bộ tài chính hướng dẫn cụ thể phương thức thanh toán này phù hợp với điều kiện thực tế." Quy định này cho thấy rằng các phương thức cấp phát kinh phí được ghi nhận tại văn bản dưới luật, có thể thay đổi cho phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội, đặc biệt là sự phát triển của các dịch vụ thanh toán.

Pháp luật hiện hành quy định hai phương thức chi trả, thanh toán kinh phí cho đối tượng thụ hưởng ngân sách: chi trả thanh toán trên cơ sở lệnh chi tiền và chi trả, thanh toán theo dự toán ngân sách nhà nước.

- Phương thức cấp phát theo dự toán kinh phí là phương thức áp dụng đối với khoản chi mà cơ quan tài chính không cấp phát trực tiếp. Cấp phát theo dự toán kinh phí được áp dụng cho chi thường xuyên của các đối tượng thường xuyên sử dụng kinh phí từ ngân sách nhà nước để thực hiện nhiệm vụ được giao. Dự toán kinh phí là khả năng tối đa mà đơn vị thụ hưởng có thể nhận từ ngân sách nhà nước, đáp ứng nhu

---

(1). Xem: Từ điển tiếng Việt, Viện ngôn ngữ học, Viện khoa học xã hội Việt Nam, 1992, tr. 782.

câu chi thường xuyên của mình. Kinh phí sử dụng thực tế không vượt quá giới hạn đã được phân bổ chi tiết (cho từng hạng, mục, tháng, quý). Trường hợp có nhu cầu cần thiết, cấp bách, đơn vị sử dụng ngân sách có thể yêu cầu rút kinh phí quá dự toán quý nhưng không vượt quá dự toán tổng thể.

Quyết định chi của đơn vị sử dụng ngân sách có hình thức thể hiện "Giấy rút dự toán ngân sách nhà nước". Khi có nhu cầu thực tế, đại diện hợp pháp của đơn vị sử dụng ngân sách phát hành "Giấy rút dự toán ngân sách nhà nước" cùng các chứng từ hợp pháp, yêu cầu kho bạc quản lý tài khoản (kho bạc giao dịch) thanh toán. Kho bạc nhà nước thực hiện chi trả theo đúng mục chi thực tế, sau khi kiểm tra điều kiện theo quy định. Do các đối tượng sử dụng thường xuyên kinh phí từ ngân sách nhà nước đáp ứng nhu cầu chi thường xuyên của đơn vị mình là phổ biến nên phương thức cấp phát theo dự toán cũng được áp dụng rộng rãi. Phương thức chi trả, thanh toán theo dự toán tạo điều kiện cho kho bạc nhà nước dễ dàng, chủ động trong quá trình kiểm soát chi ngân sách, chủ động sử dụng nguồn kinh phí với hiệu suất cao nhất. Cấp phát theo phương thức này, trách nhiệm cao thuộc về cơ quan kho bạc nhà nước; cơ quan tài chính chỉ có trách nhiệm đôn đốc, thông báo chính thức dự toán kinh phí trong kỳ áp dụng cho đơn vị sử dụng ngân sách. Đối với đơn vị sử dụng ngân sách cũng bị chi phối về tính chủ động trong quá trình sử dụng kinh phí, có thể thực hiện hành vi tiêu cực, cần phải loại trừ: tận hưởng dự toán đã được phân bổ.

- Phương thức cấp phát bằng lệnh chi tiền áp dụng đối với những khoản chi do cơ quan tài chính cấp phát trực tiếp cho đơn vị sử dụng ngân sách. Cấp phát theo lệnh chi tiền

chỉ áp dụng đối với những chủ thể hoặc không có quan hệ thường xuyên với ngân sách nhà nước trong hoạt động nhận kinh phí (các doanh nghiệp, tổ chức kinh tế xã hội), hoặc các khoản chi mang tính đặc thù phát sinh từng lần (như chi bổ sung, chi trả nợ, viện trợ...).

Lệnh chi tiền là quyết định chi do cơ quan tài chính phát hành, gửi kho bạc nhà nước, yêu cầu Kho bạc chi trả, thanh toán một số tiền cho đơn vị sử dụng ngân sách theo đúng nội dung của lệnh chi. Rõ ràng, cấp phát theo lệnh chi tiền, cơ quan tài chính có trách nhiệm ngay từ giai đoạn phát hành về khả năng kiểm tra nội dung, tính chất khoản chi, bảo đảm lệnh chi tiền chắc chắn có đủ điều kiện chi ngân sách.

Nhận được lệnh chi tiền hợp lệ, kho bạc xuất quỹ, thanh toán cho đơn vị sử dụng ngân sách theo yêu cầu của cơ quan tài chính. Đơn vị thụ hưởng ngân sách có toàn quyền sử dụng nguồn kinh phí đã được chuyển giao. Như vậy, rõ ràng phương thức cấp phát theo lệnh chi tiền tạo sự chủ động tối đa cho đơn vị thụ hưởng; nâng cao trách nhiệm của các đơn vị này đồng thời gắn trách nhiệm trực tiếp của cơ quan tài chính vào quá trình cấp phát. Bên cạnh đó, sự tham gia của kho bạc nhà nước chỉ có ý nghĩa nhất định.

Trên cơ sở quyết định chi hợp lệ, kho bạc nhà nước có nghĩa vụ chuyển tiền vào tài khoản hoặc trả tiền mặt cho đơn vị sử dụng ngân sách. Để bảo đảm chuyển được kinh phí thực tế tới đơn vị sử dụng ngân sách, pháp luật quy định hai cách thức cấp kinh phí: cấp tạm ứng và cấp thanh toán.

Cấp tạm ứng là việc ứng trước một số tiền cho đối tượng có nhu cầu sử dụng (đơn vị sử dụng ngân sách) khi đối tượng này chưa có đủ điều kiện nhận chính xác số tiền phục vụ cho

hoạt động xin tạm ứng. Cấp tạm ứng chỉ áp dụng cho các khoản chi hành chính, mua sắm tài sản... chưa đủ điều kiện thanh toán. Cấp tạm ứng tạo ra sự chủ động về kinh phí cho đơn vị sử dụng ngân sách trong quá trình thực hiện nhiệm vụ được giao. Đơn vị sử dụng ngân sách khi có nhu cầu thực tế, phát hành "Giấy đề nghị rút kinh phí (tạm ứng)" cùng với bộ chứng từ liên quan đến khoản xin tạm ứng gửi kho bạc nhà nước, đề nghị tạm ứng một số tiền nhất định. Mức cấp tạm ứng tùy thuộc vào tính chất, tiến độ thực hiện từng khoản chi nhưng không quá tổng số khoản kinh phí đã được phân bổ cho hoạt động đó. Kho bạc nhà nước sau khi kiểm tra hồ sơ hợp lệ, tiến hành tạm ứng cho đơn vị sử dụng ngân sách. Trường hợp đủ điều kiện thanh toán, đơn vị sử dụng ngân sách lập giấy đề nghị thanh toán tạm ứng cùng các chứng từ có liên quan, yêu cầu Kho bạc thực hiện thanh toán.

Cấp thanh toán áp dụng đối với các khoản chi đủ điều kiện chi, chủ yếu áp dụng đối với các khoản chi về tiền lương, các khoản chi có tính chất tiền lương và các khoản chi khác có đủ điều kiện cấp thanh toán ngay. Khi có nhu cầu, đơn vị sử dụng ngân sách lập giấy đề nghị rút kinh phí cùng các chứng từ phù hợp với khoản chi gửi cơ quan kho bạc, đề nghị thanh toán. Mức cấp thanh toán trên cơ sở mức kinh phí được phân bổ và các chứng từ phản ánh số chi.

Kho bạc nhà nước có trách nhiệm thanh toán sau khi đã kiểm tra hồ sơ hợp lệ.

#### c. Trình tự, thủ tục chi đầu tư phát triển

Chi đầu tư phát triển có vai trò to lớn đối với yêu cầu thực hiện phát triển nền kinh tế xã hội. Với những yêu cầu cụ thể trong giai đoạn mới, chi đầu tư phát triển chú trọng tới

hỗn tảng kinh tế xã hội, thúc đẩy mạnh mẽ chuyển dịch cơ cấu kinh tế và tăng năng lực của các ngành kinh tế xã hội. Đối với các nguồn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước (nguồn vốn ngân sách nhà nước, vốn tín dụng đầu tư phát triển Nhà nước) cần được quản lý, sử dụng chặt chẽ. Thực tế cho thấy, chi đầu tư phát triển nói chung và chi đầu tư xây dựng nói riêng luôn có nguy cơ thất thoát, kém hiệu quả, luôn là vấn đề nổi cộm ở Việt Nam trong thời gian dài, trở thành nội dung được quan tâm sâu sắc của xã hội. Để giải quyết tình trạng thất thoát, dàn trải trong chi tiêu ngân sách cho đầu tư phát triển, pháp luật quy định các phương thức chi ngân sách khác nhau, tùy theo mục đích đầu tư và khả năng thu hồi vốn của chương trình đầu tư.

- Đối với trường hợp cấp phát vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách nhà nước, việc chấp hành dự toán chỉ phải được thực hiện theo các nội dung chủ yếu sau đây:

*Thứ nhất*, cấp phát vốn đầu tư và xây dựng đúng đối tượng là các công trình đã được pháp luật quy định.<sup>(1)</sup>

*Thứ hai*, đơn vị chủ đầu tư phải thoả mãn đầy đủ các điều kiện cấp phát vốn xây dựng cơ bản như thực hiện các thủ tục về lập dự án đầu tư, xây dựng; dự án đã được ghi trong kế hoạch cấp vốn đầu tư và xây dựng từ ngân sách nhà nước; tổ chức đấu thầu theo quy chế đấu thầu (trừ trường hợp pháp luật có quy định khác).<sup>(2)</sup>

(1). Xem: Luật đầu tư; Nghị định của Chính phủ số 108/2006/NĐ-CP ngày 22/9/2006 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật đầu tư.

(2). Xem: Nghị định của Chính phủ số 106/2004/NĐ-CP ngày 01/4/2004 về tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước; Luật đấu thầu; Luật xây dựng; Nghị định số của Chính phủ 111/2006/NĐ-CP ngày 29/9/2006.

*Thứ ba*, tuân thủ trình tự thủ tục cấp phát. Căn cứ vào kế hoạch được duyệt, cơ quan tài chính các cấp thông báo cho các cơ quan có thẩm quyền về việc cấp phát vốn. Kho bạc nhà nước có trách nhiệm chuyển tiền, thực hiện cấp phát. Chủ đầu tư nhận vốn theo tiến độ thực hiện.

- Đối với trường hợp chấp hành dự toán chi thông qua hình thức tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước: Bản chất của phương thức này là Nhà nước bằng cách thức và biện pháp phù hợp, thực hiện hoạt động cho vay hoặc áp dụng các biện pháp hỗ trợ đối với các khoản vay để đáp ứng yêu cầu đầu tư phát triển kinh tế của Nhà nước. Từ những năm 1990 trở lại đây, thực hiện nguyên tắc chi ngân sách bảo đảm tính trọng tâm, trọng điểm và cân đối ngân sách nhà nước, cũng như các quốc gia khác, Việt Nam đã áp dụng phương pháp tín dụng đầu tư cho các dự án có khả năng thu hồi vốn. Tuy nhiên, những quy định trước đây về tín dụng đầu tư phát triển có phạm vi áp dụng rộng trong nhiều lĩnh vực khác nhau của nền kinh tế; điều kiện được thực hiện tín dụng đầu tư cũng bao gồm nhiều đối tượng, dự án đầu tư khác nhau. Điều này làm cho các mục đích đặt ra ban đầu của việc hỗ trợ đầu tư không đạt được, kể cả về hiệu quả đầu tư và tính chủ động của cơ quan cấp tín dụng. Vì vậy, những quy định về tín dụng đầu tư của Nhà nước ngày càng chặt chẽ hơn, bảo đảm tính hiệu quả đồng thời giảm bớt gánh nặng cho Chính phủ, cho công chúng.

Về nguyên tắc, tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước được áp dụng đối với các dự án đầu tư phát triển kinh tế, có khả năng thu hồi vốn trực tiếp thuộc một số ngành, lĩnh vực quan trọng, chương trình kinh tế lớn. Do các chương trình

đầu tư của Nhà nước gắn với hoạt động kinh tế và cần thời gian nhất định để thu hồi khoản tín dụng hoặc tạo cơ hội cho các đối tượng hưởng lợi từ tín dụng đầu tư nên các khoản tín dụng và các phương thức thực hiện hỗ trợ là dài hạn. Mặt khác, hoạt động tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước là biện pháp thay thế cho hoạt động cấp phát kinh phí, không hoàn trả từ ngân sách nhà nước nên chúng thường có nhiều ưu đãi so với các hình thức cấp tín dụng thông thường.

Về phạm vi, tín dụng đầu tư chỉ áp dụng đối với các dự án đầu tư phát triển của các thành phần kinh tế thuộc các ngành, lĩnh vực quan trọng, chương trình kinh tế lớn có tác động trực tiếp đến chuyển dịch cơ cấu kinh tế, thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững.

Về nguồn vốn thực hiện tín dụng đầu tư của Nhà nước có thể bao gồm nguồn vốn ngân sách nhà nước, nguồn vốn do quỹ hỗ trợ phát triển huy động, vốn ODA, vốn vay nợ nước ngoài của Chính phủ để cho vay lại.

Về phương thức thực hiện tín dụng đầu tư. Thực hiện nguyên tắc chi ngân sách nhà nước tiết kiệm, hiệu quả, kết hợp các nguồn tài chính để thực hiện phát triển kinh tế, nguồn tài chính do ngân sách nhà nước hỗ trợ cho từng dự án đầu tư phát triển kinh tế ngày càng được sử dụng với hiệu quả cao nhất. Pháp luật quy định một dự án đầu tư “thuộc danh mục dự án, chương trình do Chính phủ quyết định” chỉ được hỗ trợ tối đa 85% vốn đầu tư của dự án đó; hình thức hỗ trợ không đơn thuần là cho vay đầu tư mà còn thông qua các hình thức khác như bảo lãnh tín dụng đầu tư và hỗ trợ lãi suất sau đầu tư.

#### d. Trình tự, thủ tục chi thường xuyên

Do những khoản chi thường xuyên có đặc điểm cơ bản là mang tính ổn định, không có khả năng thu hồi và phục vụ trực tiếp cho nhu cầu tiêu dùng như hoạt động của bộ máy nhà nước, bảo đảm nguồn vật chất cho an ninh, quốc phòng, trật tự an toàn xã hội nên hình thức cấp phát, thanh toán đối với chi thường xuyên về cơ bản là hình thức cấp phát theo dự toán.<sup>(1)</sup>

Do chi thường xuyên thực hiện với nhiều lĩnh vực cho nhiều đối tượng với đặc điểm, yêu cầu sử dụng kinh phí khác nhau nên có thể phân tích pháp luật quy định trình tự, thủ tục chi thường xuyên theo các nội dung lớn sau đây:

- Đối với các khoản chi tiền lương và khoản chi có tính chất tiền lương, đơn vị sử dụng kinh phí dựa trên danh sách chi trả, bảng đăng ký danh sách cán bộ, công chức, viên chức đã được phê duyệt (áp dụng cả đối với các đơn vị thực hiện khoản biên chế và kinh phí), phát hành "Giấy đề nghị rút dự toán ngân sách nhà nước" gửi cơ quan kho bạc để nghị chi trả, thanh toán. Kho bạc nhà nước kiểm tra tính hợp lệ của bộ giấy đề nghị rút kinh phí, tiến hành cấp phát thanh toán cho đơn vị sử dụng. Đối với thu nhập của đối tượng thuê ngoài, việc thanh toán còn dựa trên cơ sở hợp đồng của đơn vị sử dụng với bên làm thuê.

Việc chi trả tiền lương của các đơn vị sự nghiệp có thu có những điểm khác biệt nhất định so với các đơn vị có sử dụng ngân sách khác. Trên cơ sở hoàn thành nhiệm vụ, thực hiện đầy đủ nghĩa vụ đối với ngân sách nhà nước, thủ trưởng đơn

---

(1). Xem: Khoản 1 Điều 53 Nghị định của Chính phủ số 60/2003/NĐ-CP ngày 06/6/2003 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật ngân sách nhà nước.

vị xác định quỹ tiền lương, tiền công với hệ số điều chỉnh tăng thêm trên cơ sở mức lương tối thiểu. Thủ trưởng đơn vị quyết định chi trả tiền công, tiền lương cho từng cá nhân viên chức hoặc người lao động theo hiệu quả công việc. Bên cạnh đó, những phần tăng thêm về tiền lương cho người lao động của đơn vị do chính sách chế độ mới, trách nhiệm cũng thuộc về đơn vị đó.<sup>(1)</sup>

- Đối với khoản chi thanh toán cho các dịch vụ mua ngoài (mua sắm thiết bị, sửa chữa, xây dựng nhỏ), đơn vị sử dụng ngân sách căn cứ vào chỉ tiêu phân bổ cho nhóm chi, phát hành quyết định chi hợp lệ cùng với hồ sơ, chứng từ liên quan đến dịch vụ mua ngoài đã được cung ứng (dự toán phân bổ, quyết định phê duyệt kết quả đấu thầu hoặc chỉ định thầu, hợp đồng cung ứng hàng hóa dịch vụ, bộ chứng từ hàng hóa dịch vụ). Kho bạc kiểm tra tính hợp lệ và chi trả trực tiếp cho đơn vị cung cấp dịch vụ.

- Đối với các khoản chi cho an ninh, quốc phòng thực hiện theo những quy định riêng.

- Đối các khoản chi cho hoạt động sự nghiệp, về cơ bản được thực hiện tương tự các khoản chi thường xuyên khác. Riêng đối với hoạt động sự nghiệp phục vụ đường sắt, địa chất, cầu đường, đường thuỷ, trình tự cấp phát thanh toán cần có thêm các hồ sơ, chứng từ liên quan đến hoạt động đặc thù đó.

#### d. Trình tự, thủ tục chi uỷ quyền

Trong hệ thống ngân sách, một số nhiệm vụ chi pháp luật

(1). Xem: Điều 18 Nghị định của Chính phủ số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập.

quy định do ngân sách cấp trên đảm nhiệm, nhưng đối tượng hưởng lợi từ đâu tư ngân sách là ở địa phương. Trường hợp này, ngân sách cấp trên có thể uỷ quyền thực hiện chi trả cho ngân sách cấp dưới. Về nguyên tắc, pháp luật định rõ “*Trường hợp cơ quan quản lý cấp trên uỷ quyền cho cơ quan quản lý nhà nước cấp dưới thực hiện nhiệm vụ chi của mình thì phải chuyển kinh phí từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới để thực hiện nhiệm vụ đó. Không được dùng ngân sách cấp này để chi cho nhiệm vụ của cấp khác, trừ trường hợp đặc biệt theo quy định của Chính phủ*”.<sup>(1)</sup>

Việc cấp kinh phí uỷ quyền cho đối tượng sử dụng ngân sách do cơ quan nhận uỷ quyền (cơ quan tài chính, cơ quan kho bạc nhà nước, cơ quan quản lý nhà nước cấp dưới) có thể thực hiện theo phương thức sử dụng kinh phí theo dự toán hoặc theo uỷ nhiệm chi.

e. Trình tự, thủ tục chi cho vay, trả nợ

Nhằm thực hiện các mục tiêu khác nhau, Nhà nước có thể tiến hành cho vay đối với các đối tượng là người nghèo, các tổ chức kinh tế, xã hội.

Phương thức cho vay có thể được tiến hành cho vay trực tiếp hoặc cho vay uỷ thác. Đối với trường hợp cho vay trực tiếp, cơ quan tài chính chuyển khoản vay theo hợp đồng cho bên vay. Đối với trường hợp cho vay uỷ thác, cơ quan tài chính chuyển nguồn vốn cho cơ quan được giao nhiệm vụ cho vay; trên cơ sở đó, cơ quan này thực hiện hoạt động cho vay đối với các đối tượng đủ điều kiện theo quy định của cơ

---

(1). Xem: Khoản 2 Điều 4 Luật ngân sách nhà nước năm 2002.

quan tài chính.

Đối với các khoản trả nợ vay nước ngoài, cơ quan tài chính phát hành lệnh chi tiền trên cơ sở dự toán trả nợ, yêu cầu cơ quan kho bạc chi trả theo hình thức thanh toán đã thỏa thuận. Cơ quan kho bạc có trách nhiệm xuất quỹ thanh toán trả nợ nước ngoài.

Đối với khoản trả nợ vay trong nước, tuỳ theo từng trường hợp mà cơ quan kho bạc thanh toán cho đối tượng thụ hưởng hoặc cơ quan tài chính phát hành lệnh chi tiền, chi trả trực tiếp cho đối tượng thụ hưởng.

## II. QUYẾT TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

### 1. Khái niệm quyết toán ngân sách nhà nước

Quyết toán ngân sách nhà nước là giai đoạn cuối cùng của quá trình ngân sách.

Xét về tổng thể, quyết toán ngân sách là hoạt động của tất cả các chủ thể có liên quan đến quá trình xây dựng kế hoạch, thực hiện kế hoạch ngân sách nhà nước trong năm thực hiện.

Các cơ quan quyền lực nhà nước (Quốc hội, hội đồng nhân dân) xem xét việc thực hiện, tính đúng đắn của dự toán ngân sách nhà nước đã được xây dựng và thông qua; việc thông qua quyết toán ngân sách cũng giúp các cơ quan này đánh giá tính hiệu quả, trên cơ sở đó lựa chọn phương án sử dụng công cụ ngân sách nhà nước một cách tốt nhất. Các cơ quan hành pháp thực hiện quyết toán ngân sách để rút ra những bài học cho công tác xây dựng, chấp hành ngân sách trong giai đoạn tiếp theo. Đối với đơn vị sử dụng ngân sách,

các chủ thể có trách nhiệm thực hiện các hoạt động thu ngân sách tiến hành quyết toán ngân sách nhằm đánh giá hoạt động được giao, mặt khác quyết toán ngân sách cũng là hình thức xác nhận về một khối lượng công việc đã hoàn thành, kể cả việc sử dụng các nguồn tài chính.

Xét về hình thức biểu hiện, quyết toán ngân sách là báo cáo kế toán về kết quả chấp hành ngân sách nhà nước hàng năm đã được phê duyệt theo trình tự luật định. Theo đó, bản quyết toán ngân sách bao gồm báo cáo kế toán về kết quả chấp hành ngân sách nhà nước hàng năm của chính quyền các cấp và các đơn vị trực thuộc.

Trong việc thực hiện quyết toán ngân sách, nguyên tắc công khai được đánh giá là nguyên tắc quan trọng. Công khai trong quyết toán ngân sách nói riêng và trong hoạt động quản lý ngân sách nói chung nhằm tạo điều kiện cho việc kiểm tra, giám sát của các cơ quan đoàn thể, các tổ chức xã hội và nhân dân đối với quá trình phân bổ và sử dụng ngân sách, góp phần thực hiện chính sách tiết kiệm, chống lãng phí, phát hiện và ngăn chặn kịp thời hành vi vi phạm. Nguyên tắc công bố công khai trong quyết toán ngân sách nhà nước được thực hiện toàn diện. Yêu cầu của nguyên tắc công khai trong giai đoạn này được áp dụng đối với các chế độ chính sách, số liệu, tài liệu liên quan đến chấp hành và quyết toán ngân sách nhà nước các cấp, các đơn vị sử dụng ngân sách, các đơn vị thực hiện thu ngân sách nhà nước. Nguyên tắc công khai trong quá trình quyết toán ngân sách nhà nước được ghi nhận cụ thể tại khá nhiều các văn bản pháp luật khác nhau và ngày càng đi đến xu

hướng hoàn thiện.<sup>(1)</sup>

## 2. Trách nhiệm, quyền hạn của các chủ thể tham gia vào hoạt động quyết toán ngân sách nhà nước

Theo nhiệm vụ được Hiến pháp quy định cho tổ chức bộ máy nhà nước, các cơ quan sau phải tham gia vào quá trình quyết toán ngân sách nhà nước.

Quốc hội là cơ quan có trách nhiệm cao nhất trong hoạt động ngân sách nhà nước, có quyền phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước, quyết toán các dự án, công trình đầu tư quốc gia quan trọng đã được Quốc hội phê chuẩn.

Ủy ban kinh tế ngân sách của Quốc hội có trách nhiệm thẩm tra trước khi Chính phủ trình Quốc hội nội dung thực hiện ngân sách nhà nước, quyết toán ngân sách nhà nước.

Chính phủ là cơ quan chấp hành ngân sách cao nhất, có trách nhiệm lập quyết toán ngân sách nhà nước, quyết toán các dự án, công trình quan trọng để trình Quốc hội phê chuẩn. Cũng giống như các đơn vị sử dụng ngân sách, các cấp ngân sách, Chính phủ phải chịu trách nhiệm về tính chính xác của số liệu, tính trung thực, đầy đủ của báo cáo.

Ủy ban nhân dân các cấp, hội đồng nhân dân các cấp chịu trách nhiệm về việc đáp ứng các yêu cầu của quyết toán ngân sách của đơn vị mình và của ngân sách cấp dưới.

---

(1). Có thể tìm hiểu ở các văn bản: Quyết định số 182/2001/QĐ-TTg ngày 20/11/2001 về việc sửa đổi, bổ sung quy chế công khai tài chính đối với ngân sách nhà nước các cấp, các đơn vị dự toán ngân sách, các doanh nghiệp nhà nước và các quỹ có nguồn thu từ các khoản đóng góp của nhân dân; Thông tư số 01/2002/TT-BTC ngày 08/01/2002 hướng dẫn quy chế công khai tài chính về ngân sách nhà nước các cấp. Nghị định số 79/2003/NĐ-CP ngày 07/7/2003 ban hành quy chế thực hiện dân chủ ở xã...

Các cơ quan trong hệ thống tài chính là những chủ thể trực tiếp tiến hành các nghiệp vụ quyết toán ngân sách với tư cách là công vụ được giao. Hệ thống này bao gồm cơ quan tài chính các cấp, cơ quan thuế, cơ quan hải quan, cơ quan kho bạc nhà nước, Quỹ hỗ trợ phát triển... Theo đó:

- Cơ quan tài chính có trách nhiệm hướng dẫn, kiểm tra việc quyết toán ngân sách các cấp trung ương và địa phương, lập quyết toán thu chi ngân sách cấp mình.
- Cơ quan kho bạc thực hiện quyết toán tình hình thực tế thu, chi ngân sách theo dự toán đã giao và theo mục lục ngân sách.
- Cơ quan thu lập báo cáo quyết toán thu ngân sách đối với lĩnh vực được giao quản lý, thực hiện.

Các đơn vị sử dụng ngân sách là các chủ thể đầu tiên có trách nhiệm phải quyết toán ngân sách nhà nước. Điều này được lý giải bởi lý do là nguồn tài chính chỉ có thể được chuyển hoá qua các đơn vị sử dụng ngân sách. Do vậy, đơn vị dự toán cấp 1, đơn vị dự toán cấp 2, đơn vị dự toán cấp 3 là những chủ thể đầu tiên phải thực hiện quyết toán ngân sách nhà nước ở đơn vị mình (theo trật tự từ đơn vị cơ sở thấp nhất). Trong quá trình quyết toán ngân sách nhà nước, có thể có sự khác nhau nhất định về phương diện pháp luật giữa các đơn vị sử dụng ngân sách ngân sách. Chẳng hạn, đối với những đơn vị sử dụng ngân sách là cơ quan quản lý hành chính đang thực hiện chế độ khoán chi hành chính thì nội dung quyết toán có sự khác biệt nhất định so với đơn vị có sử dụng ngân sách nhưng là đơn vị sự nghiệp có thu. Đối với hoạt động đầu tư phát triển, các dự án đầu tư bằng hỗ trợ tín dụng của Nhà nước cũng có điểm khác biệt so với các dự án nhận vốn từ ngân sách nhà nước.

Các đơn vị sử dụng ngân sách không phải là đơn vị sự nghiệp có thu, có trách nhiệm quyết toán theo đúng các mục chi của Mục lục ngân sách nhà nước. Quyết toán của đối tượng này còn bao gồm cả việc phân tích tình hình, nội dung sử dụng kinh phí (kể cả phần kinh phí tiết kiệm).

Các đơn vị sự nghiệp có thu phải thực hiện quyết toán và thể hiện trong hoạt động ngân sách đối với các khoản thu, chi thuộc ngân sách nhà nước.

### **3. Căn cứ để quyết toán ngân sách nhà nước**

Nếu giai đoạn chấp hành ngân sách nhà nước sử dụng các căn cứ thu, chi ngân sách làm chuyển dịch thực tế một nguồn tài chính từ chủ thể này sang chủ thể khác một cách hợp pháp thì trong giai đoạn quyết toán ngân sách, ý nghĩa của việc sử dụng các căn cứ pháp lý thể hiện ở khía cạnh khác.

Trong giai đoạn quyết toán ngân sách, các căn cứ được sử dụng, xem xét để xác nhận một hành vi chuyển giao tài chính đã thực hiện là phù hợp, được chính thức công nhận và chấm dứt trách nhiệm của các bên trong quan hệ cụ thể đó. Một cách khái quát, có thể hình dung các căn cứ chủ yếu để thực hiện quyết toán ngân sách nhà nước bao gồm:

*Thứ nhất*, căn cứ vào các quy định pháp luật hiện hành về chế độ thu ngân sách, các chỉ tiêu tài chính, các định mức chỉ tiêu tài chính được áp dụng chung cho các đơn vị sử dụng ngân sách. Đây là căn cứ đầu tiên để xây dựng, thẩm định, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước. Cần lưu ý rằng, các quy định được đưa ra xem xét phải là quy định có giá trị áp dụng trong thời điểm chấp hành chi (mà không phải là thời điểm thẩm định, phê chuẩn quyết toán chi). Các văn bản pháp luật, chế độ, định mức cũng phải

bảo đảm tính pháp chế, có giá trị áp dụng đối với nội dung xem xét quyết toán.

*Thứ hai*, căn cứ vào các chỉ tiêu được phân bổ trong dự toán ngân sách nhà nước. Xét theo khía cạnh kinh tế, do ngân sách nhà nước là bảng thu chi tài chính của Nhà nước nên các chỉ tiêu kế hoạch về thu chi ngân sách chính là căn cứ pháp lý kinh tế để bảo đảm kế hoạch tài chính quốc gia được thực hiện theo đúng đối tượng, đúng tiến độ, đúng mục tiêu đặt ra trong một kỳ hạn nhất định.

*Thứ ba*, căn cứ vào Mục lục Ngân sách áp dụng cho từng đối tượng quyết toán ngân sách. Đây cũng là một căn cứ quan trọng để thực hiện quyết toán ngân sách. Điều 73 Nghị định số 60/2003/NĐ-CP ngày 06/6/2003 quy định: “*Các khoản thu, chi phải hạch toán theo đúng chế độ kế toán, đúng Mục lục ngân sách nhà nước, đúng niên độ ngân sách*”. Căn cứ này cho thấy yêu cầu của công tác lập dự toán ngân sách, tính chính xác và đúng đối tượng, đúng mục đích của hoạt động chấp hành ngân sách nhà nước được đề cao.

*Thứ tư*, căn cứ vào các chứng từ, tài liệu thực tế chứng minh kết quả chấp hành ngân sách nhà nước. Thực hiện căn cứ này, đối tượng thẩm định, xét duyệt quyết toán kiểm tra được tính thực tế của các hành vi chuyển dịch tài chính trong hoạt động ngân sách nhà nước. Yêu cầu đối với chứng từ thu, chi phải hợp pháp, phải khớp với số liệu của cơ quan kho bạc nhà nước và phải thể hiện các chứng từ đó là chứng từ đã thực hiện trong thực tế.

#### **4. Trình tự, thủ tục quyết toán ngân sách nhà nước**

Để tiến hành quyết toán ngân sách nhà nước, các chủ thể có liên quan thực hiện theo trình tự thống nhất. Thời hạn

quyết toán ngân sách nhà nước được tính từ thời điểm kết thúc ngày 31 tháng 12, các đơn vị dự toán phải khoá sổ kế toán và lập báo cáo quyết toán năm.

Theo pháp luật hiện hành, hoạt động quyết toán ngân sách nhà nước được tiến hành theo các bước sau đây:

- Lập bản quyết toán và thẩm định quyết toán của các đơn vị dự toán. Cuối năm, các đơn vị dự toán thực hiện lập quyết toán ngân sách của đơn vị mình và tổng hợp quyết toán ngân sách của các đơn vị trực thuộc. Đơn vị dự toán cấp 1 có trách nhiệm duyệt báo cáo quyết toán của các đơn vị trực thuộc, tổng hợp và báo cáo quyết toán (bao gồm quyết toán của đơn vị và báo cáo của đơn vị dự toán cấp dưới trực thuộc), gửi cơ quan tài chính đồng cấp. Thực hiện quyết toán hoạt động thu, chi ngân sách ở các đơn vị dự toán, không được phép giữ lại nguồn thu của ngân sách nhà nước. Trường hợp có phát sinh nguồn thu nhưng chưa kịp làm thủ tục nộp ngân sách, phải nộp vào năm sau, phải hạch toán và quyết toán vào năm sau (trừ trường hợp đặc biệt). Mặt khác, các khoản chi được bố trí cho dự toán ngân sách năm nào, phải thực hiện trong năm đó; nếu trong năm chưa thực hiện hoặc chưa thực hiện hết, không được chuyển sang năm sau, trừ trường hợp đặc biệt.

Do chi đầu tư phát triển có sự khác biệt so với hoạt động chi khác nên đối với các công trình xây dựng cơ bản, chương trình quốc gia, khi kết thúc năm ngân sách, chủ đầu tư lập quyết toán vốn đầu tư trong năm (không trùng với báo cáo quyết toán công trình đầu tư), gửi kho bạc nhà nước và cơ quan tài chính đồng cấp. Việc thẩm định quyết toán của đơn vị dự toán thuộc ngân sách trung ương thuộc về Bộ tài chính;

đối với đơn vị thuộc ngân sách địa phương, thuộc về cơ quan tài chính địa phương.

- Tổng hợp, thẩm định quyết toán của các cấp ngân sách. Do là cấp ngân sách cơ sở, ngân sách cấp xã là đơn vị đầu tiên thực hiện quyết toán ngân sách. Ban tài chính cấp xã có trách nhiệm lập báo cáo quyết toán thu, chi ngân sách cấp xã và các hoạt động tài chính khác của cấp xã, trình uỷ ban nhân dân xã, gửi hội đồng nhân dân xã phê chuẩn đồng thời gửi phòng tài chính cấp huyện. Phòng tài chính cấp huyện thẩm định quyết toán ngân sách xã.

Phòng tài chính huyện có trách nhiệm lập dự toán ngân sách cấp huyện (bao gồm cả quyết toán ngân sách cấp xã trực thuộc), trình uỷ ban nhân dân huyện, gửi hội đồng nhân dân huyện phê chuẩn, gửi hồ sơ tài chính vật giá thẩm định. Sở tài chính vật giá có trách nhiệm thẩm định quyết toán ngân sách cấp huyện.

Sở tài chính tổng hợp, lập quyết toán thu, chi ngân sách địa phương bao gồm: quyết toán thu, chi ngân sách cấp tỉnh; quyết toán thu chi ngân sách cấp huyện và thu chi ngân sách cấp xã trình uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, Bộ tài chính đồng thời trình hội đồng nhân dân cấp tỉnh phê chuẩn. Bộ tài chính là cơ quan thẩm định ngân sách địa phương.

Bộ tài chính có trách nhiệm tổng hợp ngân sách địa phương; tổng hợp, lập báo cáo tổng quyết toán ngân sách nhà nước trình Chính phủ xem xét để trình Quốc hội phê chuẩn đồng thời gửi kiểm toán nhà nước.

Cũng cần lưu ý rằng, các cấp ngân sách đều có nguồn thu và nhiệm vụ chi được phân bổ của cơ quan có thẩm quyền nên cũng xuất hiện khả năng kết dư ngân sách ở các cấp. Đối

với kết dư ngân sách trung ương và ngân sách cấp tỉnh, 50% được chuyển vào quỹ dự trữ tài chính, phần còn lại chuyển vào ngân sách năm sau. Đối với ngân sách cấp huyện, xã, kết dư ngân sách được chuyển toàn bộ vào ngân sách năm sau (vì các cấp ngân sách này không có quỹ dự trữ tài chính).

Trường hợp ngân sách cấp dưới có thực hiện chi uỷ quyền theo yêu cầu của ngân sách cấp trên, phần kinh phí chi uỷ quyền được xác định cho cấp ngân sách uỷ quyền. Cơ quan tài chính nhận uỷ quyền lập báo cáo quyết toán kinh phí uỷ quyền dựa trên báo cáo quyết toán của đơn vị trực tiếp thụ hưởng phần kinh phí uỷ quyền và xác nhận của cơ quan quản lý chuyên ngành.

- Phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước. Xuất phát từ quy định phân cấp quản lý ngân sách, việc phê chuẩn ngân sách địa phương thuộc về hội đồng nhân dân các cấp; phê chuẩn tổng quyết toán ngân sách nhà nước thuộc về Quốc hội.

### III. KIỂM SOÁT CỦA NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG CHẤP HÀNH VÀ QUYẾT TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

Kiểm soát hoạt động chấp hành và quyết toán ngân sách nhà nước là quá trình xem xét việc tuân thủ pháp luật về chấp hành và quyết toán ngân sách nhà nước nhằm phát hiện, ngăn chặn nguy cơ vi phạm pháp luật trong quá trình chấp hành, quyết toán ngân sách nhà nước.

Việc kiểm soát quá trình chấp hành ngân sách nhà nước có thể được thực hiện bởi cả hai nhánh quyền lực công là cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp, tuy rằng cơ chế kiểm soát của hai loại cơ quan này có sự khác nhau đáng kể.

## 1. Kiểm soát của cơ quan lập pháp

Với tư cách là cơ quan lập pháp, Quốc hội, Ủy ban Thường vụ quốc hội không trực tiếp tiến hành các hành vi kiểm soát hoạt động chấp hành, quyết toán ngân sách nhà nước mà chỉ thực hiện chế độ giám sát đối với những nội dung thuộc thẩm quyền của mình.

- Kiểm soát của Quốc hội. Khoản 7 Điều 15 Luật ngân sách nhà nước quy định: “*Quốc hội giám sát việc thực hiện ngân sách nhà nước, chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia, nghị quyết của Quốc hội về ngân sách nhà nước, các công trình quan trọng quốc gia, các chương trình phát triển kinh tế xã hội, các dự án và công trình xây dựng cơ bản quan trọng nhất*”. Hoạt động giám sát của Quốc hội đối với quá trình chấp hành, quyết toán ngân sách nhà nước được thực hiện bằng nhiều nội dung khác nhau,<sup>(1)</sup> cụ thể là:

+ Xem xét Báo cáo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về những vấn đề liên quan đến hoạt động chấp hành, quyết toán ngân sách và giải trình những vấn đề phát sinh trước Quốc hội.

+ Xem xét việc trả lời các chất vấn của các vị bộ trưởng gắn với nội dung chấp hành, quyết toán ngân sách nhà nước.

+ Có thể thành lập những ủy ban lâm thời để điều tra về những vấn đề gắn với chấp hành, quyết toán ngân sách nhà nước.

Dựa trên kết quả giám sát, Quốc hội có thể đưa ra quyết định thích hợp, bảo đảm hoạt động chấp hành, quyết toán ngân sách Nhà nước được thực hiện theo đúng yêu cầu, mục đích đã đặt ra.

---

(1). Xem: Điều 7 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội.

Thực tế cho thấy, từ năm 2003 Quốc hội ngày càng phát huy quyền giám sát của mình, đặc biệt là đối với những vấn đề liên quan đến quá trình chấp hành ngân sách nhà nước. Đây là vấn đề luôn mang tính thời sự, chẳng hạn như tình trạng thất thoát ngân sách trong cấp phát kinh phí và sử dụng kinh phí, đặc biệt là trong lĩnh vực chi ngân sách cho đầu tư xây dựng cơ bản; tình trạng sai phạm trong quá trình thực hiện các khoản thu về thuế, lệ phí và phí; sự bất hợp lý của chế độ tiền lương áp dụng cho đối tượng hưởng lương từ ngân sách nhà nước... Việc nâng cao, củng cố vai trò giám sát tối cao của Quốc hội đối với hoạt động chấp hành và quyết toán ngân sách là giải pháp được lựa chọn khá thành công ở nhiều nước trên thế giới và đương nhiên, giải pháp này cũng không phải là ngoại lệ đối với Việt Nam.

- Kiểm soát của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Là cơ quan thay mặt cho Quốc hội trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội có quyền “*giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội về lĩnh vực tài chính - ngân sách; giám sát việc thực hiện ngân sách nhà nước và chính sách tài chính*”.<sup>(1)</sup> Thực hiện nhiệm vụ của mình, giữa hai kỳ họp, Ủy ban thường vụ Quốc hội có thể xem xét báo cáo của Chính phủ về chấp hành, quyết toán ngân sách nhà nước; xem xét việc trả lời chất vấn của người bị chất vấn liên quan đến ngân sách nhà nước. Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng có thể xem xét báo cáo hoạt động của cơ quan cấp tỉnh khi có dấu hiệu vi phạm pháp luật ngân sách nhà nước... Khi

---

(1). Xem: Khoản 3 Điều 17 Luật ngân sách nhà nước năm 2002.

cần thiết, Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng xem xét việc giải quyết khiếu nại, tố cáo và tổ chức các đoàn giám sát để thực hiện giám sát hoạt động chấp hành ngân sách tại các cấp ngân sách hoặc đối với các dự án phát triển kinh tế. Dựa trên kết quả giám sát, Ủy ban thường vụ Quốc hội có thể đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ đối với một văn bản pháp luật về ngân sách nhà nước, kiến nghị cơ quan có thẩm quyền miễn nhiệm, bãi nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với các cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật ngân sách với mức độ khác nhau.

Tham gia vào hoạt động giám sát chấp hành ngân sách còn có Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội trong những trường hợp cần thiết.<sup>(1)</sup>

- Kiểm soát của đại biểu Quốc hội. Với tư cách là người đại diện cho dân chúng, đại biểu Quốc hội cũng tham gia vào quá trình giám sát hoạt động chấp hành, quyết toán ngân sách nhà nước. Đại biểu Quốc hội được quyền tự tiến hành hoạt động giám sát hoặc tham gia hoạt động giám sát của Đoàn đại biểu quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban của Quốc hội ở địa phương.

- Kiểm soát của Hội đồng nhân dân các cấp. Hội đồng nhân dân các cấp có trách nhiệm “*giám sát việc thực hiện ngân sách đã được hội đồng nhân dân quyết định*”.<sup>(2)</sup> Theo đó, nhiệm vụ giám sát hoạt động chấp hành ngân sách của Hội đồng nhân dân các cấp thực hiện những nội dung chủ yếu sau:

---

(1). Xem: Khoản 2 Điều 18 Luật ngân sách nhà nước năm 2002.

(2). Xem: Khoản 6 Điều 25 Luật ngân sách nhà nước năm 2002.

+ Giám sát hoạt động chấp hành các khoản thu ngân sách nhà nước tại địa phương. Đối với hoạt động chấp hành thu ngân sách, việc giám sát tính hợp pháp của các khoản thu ngân sách ở địa phương cần được chú trọng. Thực tiễn cho thấy, các khoản thu ngân sách ở địa phương trong nhiều trường hợp không được thực hiện hợp pháp.

+ Giám sát hoạt động chấp hành các khoản chi ngân sách tại địa phương. Hoạt động chi ngân sách luôn đặt ra yêu cầu đúng pháp luật, có hiệu quả và tiết kiệm. Vì vậy, hoạt động giám sát chấp hành chi ngân sách của hội đồng nhân dân cũng chú trọng tới vấn đề trên. Đối với hoạt động chi có nguồn gốc từ đóng góp của công chúng, hội đồng nhân dân cần phối hợp với các tổ chức xã hội tại địa phương để hoạt động giám sát có hiệu quả.

Để thực hiện tốt nhiệm vụ giám sát, hội đồng nhân dân các cấp cần phải dựa trên một số cơ sở pháp lý cơ bản như:

+ Hệ thống các văn bản pháp luật ngân sách nhà nước do cơ quan có thẩm quyền ban hành. Hoạt động chấp hành ngân sách địa phương được thực hiện trên cơ sở các văn bản pháp luật do chính quyền trung ương và các văn bản do chính quyền địa phương ban hành (chẳng hạn, ban hành các loại phí áp dụng cho địa phương đó; phân chi các khoản thu giữa các cấp ngân sách địa phương). Các văn bản do địa phương ban hành thường là cơ sở để các cấp ngân sách địa phương thực hiện do tính chi tiết và cụ thể.

+ Dự toán ngân sách đã được hội đồng nhân dân quyết định.

+ Các chương trình, mục tiêu kinh tế - xã hội ở địa phương.

+ Các dự án đầu tư được sử dụng từ nguồn kinh phí do vay, đóng góp theo nguyên tắc tự nguyện của tổ chức, cá nhân.

## 2. Kiểm soát của cơ quan hành pháp

Nếu hoạt động kiểm soát của hệ thống cơ quan lập pháp thực hiện chủ yếu thông qua quá trình giám sát thì hoạt động kiểm soát của hệ thống cơ quan hành pháp là việc kiểm tra, thanh tra trực tiếp đối với hoạt động chấp hành và quyết toán ngân sách nhà nước.

Kiểm soát chung đối với chấp hành, quyết toán ngân sách nhà nước thuộc về trách nhiệm của Chính phủ. Nội dung kiểm soát hoạt động chấp hành ngân sách của Chính phủ bao gồm:

- Kiểm tra việc thực hiện ngân sách nhà nước, báo cáo Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội về tình hình thực hiện ngân sách nhà nước, các dự án và công trình quan trọng quốc gia, các chương trình phát triển kinh tế xã hội, các công trình xây dựng cơ bản quan trọng khác.

- Kiểm tra nghị quyết của hội đồng nhân dân cấp tỉnh về các vấn đề thuộc lĩnh vực tài chính - ngân sách. Trường hợp nghị quyết trái với quy định của cơ quan nhà nước cấp trên, Thủ tướng Chính phủ đình chỉ việc thực hiện và đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội bãi bỏ.<sup>(1)</sup>

Đối với từng hoạt động cụ thể, cơ quan tài chính có trách nhiệm kiểm soát hoạt động dựa trên những tiêu chuẩn, định mức, điều kiện áp dụng cho từng loại chủ thể, từng lĩnh vực khác nhau.

Để phục vụ quá trình kiểm tra, giám sát của Nhà nước và nhân dân đối với hoạt động chấp hành, quyết toán ngân sách nhà nước, cơ quan kiểm toán nhà nước có vai trò đặc biệt quan trọng.

---

(1). Xem: Khoản 5, 8 Điều 20 Luật ngân sách nhà nước năm 2002.

Theo thông lệ quốc tế, kiểm toán nhà nước là tổ chức đặc biệt được thành lập để thực hiện chức năng kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ<sup>(1)</sup> và kiểm toán hoạt động<sup>(2)</sup> đối với các đơn vị được kiểm toán. Như vậy, hoạt động kiểm toán gắn với quá trình kiểm tra tổng thể hoạt động chấp hành, quyết toán ngân sách nhà nước của tất cả các chủ thể có liên quan, từ các cấp ngân sách, đến các đơn vị sử dụng ngân sách và các đối tượng khác có quản lý, sử dụng vốn tài sản nhà nước. Cho dù tổ chức kiểm toán nhà nước có được thiết kế theo mô hình nào (là cơ quan của Chính phủ hay là cơ quan chuyên môn do Quốc hội thành lập) thì cơ quan này vẫn có chức năng cơ bản là tiến hành các hoạt động kiểm toán mang tính độc lập với các chủ thể khác và chỉ tuân theo theo pháp luật. Nhiệm vụ của kiểm toán nhà nước là kiểm tra, đánh giá và xác nhận tính đúng đắn, trung thực của báo cáo tài chính, quyết toán ngân sách; tính tuân thủ, tính hiệu quả, tính kinh tế và tính hiệu lực trong quản lý, sử dụng ngân sách, vốn và tài sản nhà nước. Kiểm toán nhà nước thực hiện dựa trên những căn cứ nhất định, theo các chuẩn mực do Tổng kiểm toán nhà nước ban hành.

### **3. Kiểm soát của nhân dân đối với quá trình chấp hành, quyết toán ngân sách nhà nước**

Chấp hành ngân sách, suy đến cùng là hoạt động của nhân dân, phục vụ lợi ích cho nhân dân. Điều đó có nghĩa, nhân dân có vai trò không thể thiếu trong quá trình kiểm soát hoạt động ngân sách nói chung và hoạt động chấp hành,

(1). Là loại kiểm toán nhằm kiểm tra, đánh giá tính tuân thủ pháp luật, nguyên tắc, quy chế, quy định mà đơn vị được kiểm toán phải thực hiện.

(2). Là loại kiểm toán nhằm kiểm tra, đánh giá tính kinh tế, tính hiệu lực, tính hiệu quả trong quản lý kinh tế, tài chính của đơn vị được kiểm toán.

quyết toán ngân sách nhà nước nói riêng.

Nhân dân có thể tham gia kiểm soát hoạt động chấp hành, quyết toán ngân sách nhà nước bằng con đường trực tiếp hoặc gián tiếp.

Bằng con đường trực tiếp, thông qua chế độ thực hiện dân chủ cơ sở, người dân có thể tham gia kiểm soát hoạt động chấp hành, quyết toán ngân sách ở tất cả các cấp ngân sách, các đơn vị sử dụng ngân sách.

Để tạo căn cứ cho quá trình kiểm soát trực tiếp hoạt động chấp hành, quyết toán ngân sách, pháp luật quy định tất cả các cấp ngân sách, các đơn vị sử dụng ngân sách phải thực hiện công khai tài chính.<sup>(1)</sup> Cụ thể là:

- Các cấp ngân sách phải công khai chi tiết số liệu dự toán, quyết toán ngân sách nhà nước theo các chi tiêu đã được Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp phê chuẩn.
- Các đơn vị sử dụng ngân sách phải công khai việc phân bổ và sử dụng kinh phí ngân sách hàng năm.

Bằng con đường gián tiếp, nhân dân thực hiện kiểm soát gián tiếp qua người đại diện hoặc tổ chức đại diện như các tổ chức chính trị - xã hội, Quốc hội, hội đồng nhân dân. Thông qua những cuộc tiếp xúc, lấy ý kiến cử tri, người dân có cơ hội bày tỏ ý kiến của mình với người đại diện đối với hoạt động chấp hành, quyết toán ngân sách ở tất cả các chủ thể có

---

(1). Quy chế công khai tài chính đối với các cấp ngân sách nhà nước, các đơn vị dự toán ngân sách, các tổ chức được ngân sách nhà nước hỗ trợ, các dự án đầu tư xây dựng cơ bản có sử dụng vốn ngân sách nhà nước, các doanh nghiệp nhà nước, các quỹ có nguồn từ ngân sách nhà nước và các quỹ có nguồn từ các khoản đóng góp của nhân dân (ban hành kèm theo Quyết định số 192/2004/QĐ-TTg ngày 16/11/2004).

sử dụng ngân sách. Mặc dù khẳng định vị trí, vai trò của người dân trong quá trình kiểm soát chấp hành, quyết toán ngân sách nhà nước nhưng thực tế cho thấy, vai trò của người dân chưa thực sự được phát huy. Có rất nhiều quy chế dân chủ cơ sở được ban hành, với nhiều cấp độ khác nhau nhưng chúng chưa thực sự đi vào đời sống và chưa đáp ứng được yêu cầu thực tế đặt ra. Chế độ công khai tài chính, công khai phương thức thực hiện thu ngân sách, sử dụng kinh phí ngân sách cho đầu tư được triển khai rất khác nhau ở các địa phương, các đơn vị sử dụng ngân sách, làm hạn chế cơ hội kiểm soát của dân chúng.

## CHƯƠNG V

# QUẢN LÝ QUỸ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

### I. KHÁI NIỆM VÀ SỰ CẦN THIẾT PHẢI QUẢN LÝ QUỸ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

#### 1. Khái niệm quỹ ngân sách nhà nước

Theo Điều 7 Luật ngân sách nhà nước năm 2002, quỹ ngân sách nhà nước là toàn bộ các khoản tiền của Nhà nước, kể cả tiền vay, có trên tài khoản của ngân sách nhà nước các cấp.

Hiện nay hệ thống ngân sách của Việt Nam gồm ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Ngân sách địa phương bao gồm ngân sách của đơn vị hành chính các cấp có hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân. Các đơn vị hành chính có hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân ở nước ta hiện nay gồm có: cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và cấp tương đương (gọi chung là cấp tỉnh); cấp quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là cấp huyện); cấp xã, phường, thị trấn (gọi chung là cấp xã). Do đó, quỹ ngân sách nhà nước cũng bao gồm các khoản tiền có trên tài khoản của ngân sách trung ương và của ngân sách các cấp tỉnh, huyện và xã. Các khoản tiền có trong ngân sách các cấp tỉnh, huyện, xã không làm hình thành những quỹ ngân sách độc lập mà là những bộ phận cấu thành của quỹ ngân sách

duy nhất đó là quỹ ngân sách nhà nước. Tiền trong ngân sách ở từng cấp chính quyền nhà nước do hệ thống kho bạc nhà nước quản lý.

Quỹ ngân sách nhà nước có một số nét đặc thù gắn liền với quá trình tạo lập và sử dụng quỹ, giúp ta phân biệt quỹ tiền tệ này với quỹ ngân sách của các chủ thể khác. Việc xác định rõ những đặc điểm này có ý nghĩa quan trọng trong quá trình xây dựng các chế độ, thể lệ thích hợp để quản lý quỹ ngân sách nhà nước cũng như chấp hành một cách hiệu quả các chế độ, thể lệ đó.

*Thứ nhất*, quỹ ngân sách nhà nước có nguồn hình thành rất đa dạng, thể hiện ở khoản 1 Điều 2 Luật ngân sách. Điều khoản này cho phép quỹ ngân sách nhà nước được hình thành từ nguồn thu về thuế, phí, lệ phí; nguồn thu từ hoạt động kinh tế của Nhà nước; từ các khoản đóng góp của các tổ chức và cá nhân, từ các khoản viện trợ và từ các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.<sup>(1)</sup> Đây là những nguồn thu riêng có của quỹ ngân sách nhà nước đã được luật hóa. Quỹ ngân sách của các chủ thể khác không được phép hình thành từ những nguồn thu này.

*Thứ hai*, mỗi nguồn thu của quỹ ngân sách nhà nước phát sinh và vận động theo quy luật riêng. Ví dụ: các khoản thu về thuế có đặc điểm phát sinh và vận động khác với các khoản thu từ phát hành trái phiếu Chính phủ; ngay trong bản thân nguồn thu thuế, các loại thuế khác nhau cũng có xu hướng phát sinh vào các thời điểm khác nhau trong năm ngân sách.

---

(1). Để tìm hiểu về từng nguồn thu cụ thể của quỹ ngân sách nhà nước, xem Chương II, Mục II, Tiểu mục a của Giáo trình.

Đặc điểm này của quỹ ngân sách nhà nước cho thấy sự cần thiết phải xây dựng chế độ quản lý nguồn thu ngân sách nhà nước trên cơ sở quán triệt các đặc điểm của nguồn hình thành quỹ ngân sách nhà nước cũng như nắm bắt được quy luật vận động của từng nguồn thu, trên cơ sở đó bảo đảm tập trung đầy đủ, kịp thời mọi nguồn thu luật định vào ngân sách nhà nước, đáp ứng nhu cầu cấp phát, chi trả từ quỹ ngân sách nhà nước.

*Thứ ba*, quỹ ngân sách nhà nước có mục đích sử dụng rất phong phú (mục đích sử dụng quỹ ngân sách nhà nước thể hiện ở chính bản thân các khoản chi mà quỹ ngân sách nhà nước phải đảm nhận). Đặc điểm này do chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước quyết định vì hầu hết các khoản chi ngân sách nhà nước đều được sử dụng để phục vụ cho việc thực thi các chức năng và nhiệm vụ của nhà nước. Khoản 2 Điều 2 Luật ngân sách nhà nước phản ánh tính đa dạng trong mục đích sử dụng quỹ ngân sách nhà nước. Theo điều khoản này, việc sử dụng quỹ ngân sách nhà nước là nhằm vào những mục tiêu như phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, bảo đảm hoạt động của bộ máy nhà nước; thực hiện trái vụ của Nhà nước trong các quan hệ vay nợ; góp phần thực hiện chính sách đối ngoại như chi viện trợ và thực hiện những nhiệm vụ khác của Nhà nước theo quy định của pháp luật.<sup>(1)</sup>

*Thứ tư*, mỗi khoản chi từ quỹ ngân sách nhà nước lại có phạm vi, tính chất và thời điểm phát sinh rất khác nhau. Có khoản chi được thực hiện thường xuyên, trong nhiều lĩnh

---

(1). Để tìm hiểu về từng khoản chi từ quỹ ngân sách nhà nước, xem Chương II, Mục II, Tiểu mục b của Giáo trình.

vực, ngành nghề, nhiều cấp và trên phạm vi cả nước, ví dụ: chi về lương. Có khoản chi gắn với các chương trình, mục tiêu, dự án cụ thể như chi đầu tư phát triển. Có khoản chi gắn với trách nhiệm của Chính phủ phát sinh từ các hợp đồng vay nợ hoặc các chứng chỉ vay nợ của Chính phủ, ví dụ: chi trả nợ nước ngoài, trả nợ chủ sở hữu trái phiếu Chính phủ...

Tính đa dạng của các khoản chi quỹ ngân sách nhà nước cho thấy cần có cơ chế kiểm soát chi thích hợp để bảo đảm quỹ ngân sách nhà nước được sử dụng đúng chế độ, tránh lãng phí, thất thoát, làm thiệt hại tài sản nhà nước.

## **2. Khái niệm quản lý quỹ ngân sách nhà nước**

Quản lý quỹ ngân sách nhà nước là quá trình tác động của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đến quỹ ngân sách nhà nước nhằm làm cho quỹ ngân sách nhà nước được hình thành và sử dụng đúng quy định của pháp luật, tránh bỏ sót nguồn thu và tình trạng thất thoát ngan quỹ, bảo đảm sử dụng hiệu quả và tiết kiệm quỹ ngân sách nhà nước.

Thực chất, quản lý quỹ ngân sách nhà nước là hoạt động tổ chức quản lý nguồn thu, kiểm soát chi ngân sách nhà nước ngay từ khâu xây dựng kế hoạch cho tới khâu tổ chức thực hiện kế hoạch đó và thực hiện điều hoà vốn giữa các bộ phận cấu thành của quỹ ngân sách nhà nước, bảo đảm khả năng thanh toán, chi trả của từng đơn vị kho bạc cũng như của toàn hệ thống kho bạc. Quản lý quỹ ngân sách nhà nước là một phương diện hoạt động của quản lý ngân sách nhà nước, do vậy có thể hiểu khái niệm quản lý quỹ ngân sách nhà nước nằm trong khái niệm quản lý ngân sách nhà nước.

*Quản lý quỹ ngân sách nhà nước là hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong lĩnh vực tổ chức quản lý*

nguồn thu, kiểm soát chi ngân sách nhà nước và điều hoà vốn trong hệ thống kho bạc nhà nước nhằm bảo đảm khả năng thanh toán, chi trả và sử dụng có hiệu quả quỹ ngân sách nhà nước.

Quản lý quỹ ngân sách nhà nước là hoạt động mang những đặc điểm sau:

*Thứ nhất*, quản lý quỹ ngân sách nhà nước là hoạt động do cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện. Chỉ những cơ quan nhà nước được pháp luật cho phép tham gia vào hoạt động quản lý quỹ ngân sách nhà nước mới có thẩm quyền thực hiện hoạt động này. Đặc điểm này cho phép phân biệt quản lý quỹ ngân sách nhà nước với quản lý quỹ ngân sách của các chủ thể khác như hộ gia đình, cá nhân, doanh nghiệp và các tổ chức không phải là Nhà nước. Điều này thể hiện ở chỗ các chủ thể này có xu hướng tự đảm nhiệm việc quản lý ngân quỹ của mình hoặc giao cho các cơ quan chức năng, trực thuộc doanh nghiệp hoặc tổ chức (bộ phận thủ quỹ, kế toán) quản lý.

Hiện nay, các cơ quan có thẩm quyền tham gia vào hoạt động quản lý quỹ ngân sách nhà nước gồm có kho bạc nhà nước, cơ quan tài chính, các cơ quan thu, uỷ ban nhân dân các cấp và cơ quan kiểm toán nhà nước.

*Thứ hai*, quản lý quỹ ngân sách nhà nước được thực hiện thông qua hoạt động quản lý nguồn thu, kiểm soát chi và tổ chức điều hoà vốn trong hệ thống kho bạc nhà nước.<sup>(1)</sup>

Khác với hoạt động quản lý quỹ ngân sách của các chủ

---

(1). Khái niệm “quản lý nguồn thu”, “kiểm soát chi” và “điều hoà vốn trong hệ thống kho bạc nhà nước” sẽ được trình bày cụ thể ở Phần III, Mục 3, 4, và 5 của Chương này.

thể khác, hoạt động quản lý quỹ ngân sách nhà nước phức tạp hơn nhiều. Điều đó được lý giải bởi quỹ ngân sách nhà nước thuộc loại công quỹ,<sup>(1)</sup> có nguồn thu và nhiệm vụ chỉ đa dạng, phong phú, do Nhà nước làm chủ sở hữu.

Sở dĩ cần phải quy chuẩn hoá và luật hoá quá trình quản lý quỹ ngân sách là bởi vì, Nhà nước vốn là chủ thể trùu tượng, không thể trực tiếp đứng ra tập trung các khoản thu làm hình thành ngân quỹ của mình cũng như phân phôi và sử dụng số tiền có trên quỹ đó mà phải giao cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện thu, chi. Khi ông chủ đích thực của khối tài sản không trực tiếp nắm giữ và sử dụng tài sản của mình mà phải thông qua các cơ quan đại diện thì yêu cầu quản lý, giám sát sự vận động của khối tài sản đó càng trở nên cấp thiết. Nói cách khác, phải có bộ máy quản lý thích hợp đổi với quỹ tiền tệ này sao cho có thể kiểm tra, giám sát toàn bộ quá trình hình thành và sử dụng quỹ ngân sách nhà nước và việc thực thi pháp luật về thu, chi ngân sách của các chủ thể hữu quan, tránh bỏ sót nguồn thu và tình trạng lãng phí trong quá trình chi dùng ngân quỹ của Nhà nước. Để làm được điều đó, nội dung hoạt động của bộ máy này cần phải được xác định cụ thể. Quản lý nguồn thu, kiểm soát chi và tổ chức điều hoà vốn trong hệ thống kho bạc nhà nước chính là nội dung hoạt động chủ yếu của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong quá trình quản lý quỹ ngân sách nhà nước.

(1). Công quỹ là các quỹ tiền tệ của nhà nước như quỹ ngân sách nhà nước và các quỹ tài chính khác của Nhà nước như: quỹ dự trữ quốc gia, quỹ hỗ trợ phát triển, quỹ dự trữ ngoại tệ, quỹ dự phòng về trợ cấp mất việc làm, quỹ bảo hiểm xã hội, quỹ bảo hiểm y tế... Như vậy, khái niệm quỹ ngân sách nhà nước hẹp hơn khái niệm công quỹ.

Các chủ thể khác, ví dụ, các doanh nghiệp cũng có ngân sách riêng của mình và để quản lý ngân quỹ đó cũng cần phải thông qua một số đại diện như bộ phận kế toán, thủ quỹ và ban kiểm soát (đối với một vài loại hình doanh nghiệp hoạt động theo Luật doanh nghiệp), tuy nhiên, những cơ quan này không phải là các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Mặt khác, hoạt động hạch toán kế toán, ngân quỹ và kiểm toán ở các doanh nghiệp đơn giản hơn rất nhiều. Điều đó được lý giải bởi tính đơn giản trong nguồn thu và yêu cầu chi tiêu ở các doanh nghiệp so với tính phức tạp, đa dạng trong nguồn thu và nhiệm vụ chi của Nhà nước. Nguồn thu và nhiệm vụ chi của mỗi doanh nghiệp thường chỉ giới hạn trong phạm vi hoạt động kinh doanh của mình.

### **3. Sự cần thiết phải quản lý quỹ ngân sách nhà nước và các mô hình quản lý quỹ ngân sách nhà nước**

Quỹ ngân sách nhà nước thuộc loại công quỹ, việc sử dụng công quỹ cho các mục đích công cộng sao cho có hiệu quả đòi hỏi phải có sự quản lý, giám sát chặt chẽ của các cơ quan quản lý nhà nước. Quản lý hiệu quả quỹ ngân sách nhà nước có nghĩa là tổ chức tốt công tác thu nộp bảo đảm tập trung đầy đủ các nguồn thu theo đúng chế độ vào ngân sách nhà nước, kiểm soát chặt chẽ hoạt động chi ngân sách nhà nước và thực hiện kịp thời việc điều chuyển vốn giữa các đơn vị kho bạc nhà nước. Thực hiện nghiêm túc các mặt hoạt động này sẽ tạo điều kiện cho từng đơn vị kho bạc nhà nước xây dựng được chính xác định mức tồn ngân quỹ, bảo đảm khả năng thanh toán, chi trả kịp thời các khoản chi ngân sách nhà nước phát sinh trên địa bàn mình quản lý.

Hiện nay, trên thế giới có hai mô hình tổ chức quản lý

quỹ ngân sách nhà nước.

*Theo mô hình thứ nhất*, toàn bộ các khoản thu và chi của nhà nước được tập trung vào một quỹ ngân sách thống nhất dưới sự điều hành trực tiếp của chính phủ. Việc điều hành ngân sách được thực hiện thông qua hệ thống ngành dọc với cơ quan chuẩn chi theo dự toán ở các địa phương. Chính quyền địa phương không có quyền hạn và trách nhiệm trong việc điều hành hoạt động của các cơ quan này. Pháp là ví dụ về quốc gia tổ chức quản lý quỹ ngân sách nhà nước theo mô hình này. Điểm nổi bật trong quản lý thu, chi ngân sách của hệ thống kho bạc Pháp là sự thống nhất cao độ trong toàn hệ thống, thể hiện ở việc mở tài khoản tại Ngân hàng Pháp quốc và việc điều hoà tiền tệ trong phạm vi cả nước. Mọi khoản thu, chi ngân sách nhà nước đều được thực hiện qua tài khoản đó. Trong quá trình chấp hành ngân sách, việc cần đổi ngân sách được thực hiện trên toàn lãnh thổ, vì vậy, việc khoản thu có được thực hiện ở một cấp kho bạc nào đó sẽ không làm ảnh hưởng tới khả năng chi của cấp đó. Kho bạc nhà nước được tổ chức thành hệ thống thống nhất trên phạm vi cả nước; mọi chứng từ thu, chi đã được một kho bạc kiểm tra và thừa nhận thì có thể dùng để nộp hoặc linh tiền ở bất kỳ kho bạc nào.<sup>(1)</sup> Mô hình này một mặt, vừa thuận tiện cho chủ thể nộp, linh tiền, giảm bớt chi phí vận chuyển, bảo quản tiền, tạo điều kiện đẩy nhanh tốc độ thu nộp đáp ứng kịp thời nhu cầu chi tiêu ngân sách; mặt khác, loại bỏ được tình trạng ứ đọng vốn ở cấp này đồng thời thiếu hụt vốn để cấp phát, chi trả ở cấp khác. Tuy nhiên, do hiệu quả của hoạt động thu

(1). Theo tài liệu Hội thảo về mô hình tổ chức và hoạt động của kho bạc nhà nước (Bộ tài chính chủ trì năm 1997).

ở một cấp kho bạc không trực tiếp ảnh hưởng tới khả năng chi trả của chính kho bạc đó có thể sẽ dẫn đến kho bạc mỗi cấp không quan tâm đúng mức tới việc quản lý, đòn đốc việc thu, nộp ngân sách nhà nước ở địa bàn mình quản lý.

*Trong mô hình thứ hai*, quỹ ngân sách nhà nước được phân cấp quản lý giữa chính phủ trung ương và các cấp chính quyền địa phương. Quỹ ngân sách trung ương bao quát phần lớn các khoản thu và chi quan trọng, còn quỹ ngân sách của các địa phương thì chỉ đảm nhận các khoản thu và khoản chi có tính chất địa phương. Nói chung trong mô hình này, cơ cấu tổ chức quản lý quỹ ngân sách được xây dựng phù hợp với cơ cấu tổ chức của các cấp chính quyền địa phương. Úc là một trong những quốc gia áp dụng mô hình này. Ở Úc, ngân sách nhà nước được tổ chức thành ba cấp: liên bang, bang và địa phương. Bộ ngân khố Úc không lập kế hoạch ngân sách tổng thể cho cả ba cấp ngân sách mà chỉ lập kế hoạch cho ngân sách liên bang (ngân sách trung ương). Ngân sách liên bang tập trung các khoản thu lớn để đáp ứng nhu cầu chi tiêu của mình đồng thời trợ cấp cho tất cả các bang trong cả nước.<sup>(1)</sup> Trong mô hình này, kết quả thu ở mỗi cấp ngân sách có ảnh hưởng trực tiếp đến khả năng chi trả của cấp ngân sách đó, vì vậy có tác dụng khuyến khích mỗi cấp

---

(1). Từ năm 1942 quyền lực về tài chính của Chính phủ liên bang ở Úc được củng cố vì toàn bộ số thuế thu nhập phát sinh trên lãnh thổ quốc gia là khoản thu ngân sách liên bang được hưởng một trăm phần trăm. Chính phủ liên bang chịu trách nhiệm trợ cấp cho ngân sách bang thông qua việc chuyển một phần thu nhập của liên bang từ thuế cho các bang thực hiện các dự án về giáo dục và xây dựng (theo Điều 96 Hiến pháp của Úc). Để có thêm thông tin về vấn đề này, xem John Carter "Parliamentary Government in Australia", Parliamentary Education Office, Canberra 1993, tr.21 - 22.

ngân sách chú trọng tới công tác tổ chức quản lý thu ngân sách. Tuy nhiên, với kiểu phân cấp quản lý quỹ ngân sách như trên sẽ khó có thể tránh khỏi tình trạng thừa kinh phí ở cấp này trong khi đó lại thiếu kinh phí ở cấp khác. Vì vậy, việc điều hoà vốn kịp thời trong hệ thống kho bạc nhà nước để bảo đảm khả năng thanh toán chi trả là một nội dung không thể thiếu trong hoạt động quản lý quỹ ngân sách nhà nước theo mô hình thứ hai này.

Việt Nam cũng lựa chọn mô hình thứ hai này trong tổ chức quản lý quỹ ngân sách nhà nước.

## II. CÁC CHỦ THỂ CÓ THẨM QUYỀN TRONG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ QUỸ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

### 1. Khái quát về các chủ thể tham gia quản lý quỹ ngân sách nhà nước từ sau Cách mạng tháng Tám năm 1945 đến nay

Trong lịch sử, cơ quan đảm trách hoạt động quản lý quỹ ngân sách nhà nước ở nước ta đã có nhiều thay đổi. Trước năm 1951, quỹ ngân sách nhà nước do Ngân khố quốc gia trực thuộc Bộ tài chính quản lý. Đến năm 1951, Ngân hàng quốc gia Việt Nam (nay là Ngân hàng nhà nước Việt Nam) được thành lập đã đảm nhận luôn nhiệm vụ quản lý quỹ ngân sách nhà nước. Việc trao cho Ngân hàng nhà nước vai trò quản lý quỹ ngân sách nhà nước đã dẫn đến một số khó khăn trong điều hành ngân sách. Do đó, đến năm 1986, nhiệm vụ quản lý quỹ ngân sách nhà nước được chuyển giao cho các ngân hàng chuyên doanh thực hiện.

Vào cuối thập kỷ 80 của thế kỷ XX, công cuộc đổi mới cơ chế quản lý kinh tế một cách toàn diện và sâu sắc ở nước

ta đã dần đến sự đổi mới về cơ chế quản lý tài chính - tiền tệ, trong đó có cả việc đổi mới cơ chế hoạt động và tổ chức bộ máy của ngành ngân hàng và ngành tài chính. Để đáp ứng yêu cầu mới của công tác tài chính, tiền tệ và tín dụng, ngày 04 tháng 01 năm 1990, Hội đồng bộ trưởng (nay là Chính phủ) đã ban hành Quyết định số 07/HĐBT về việc chuyển giao công tác quản lý quỹ ngân sách nhà nước sang Bộ tài chính và thành lập hệ thống kho bạc nhà nước trực thuộc Bộ tài chính để đảm nhiệm công việc này. Hệ thống kho bạc nhà nước theo Quyết định số 07/HĐBT gồm ba cấp: Cục kho bạc nhà nước ở cấp trung ương, chi cục kho bạc nhà nước ở cấp tỉnh và chi nhánh kho bạc nhà nước ở cấp huyện. Quyết định thành lập hệ thống kho bạc nhà nước trực thuộc Bộ tài chính đã giúp cho Nhà nước trực tiếp quản lý và sử dụng có hiệu quả quỹ ngân sách nhà nước. Cùng với việc đổi mới tổ chức hoạt động và cơ chế quản lý, hệ thống xử lý thông tin của kho bạc nhà nước còn được vi tính hóa. Toàn bộ những đổi mới này đã phát huy tác dụng tốt trong công tác điều hành ngân sách nhà nước, chẳng hạn như: thu ngân sách nhà nước được tập trung nhanh; cấp phát và chi trả ngân sách nhà nước được bảo đảm đúng nguyên tắc và kịp thời, thuận lợi cho đối tượng sử dụng kinh phí; công tác hạch toán được thực hiện đầy đủ, chế độ thông tin, báo cáo được chấp hành nghiêm túc. Kết quả đó đã khẳng định tính đúng đắn của việc trao nhiệm vụ quản lý quỹ ngân sách nhà nước cho kho bạc nhà nước.

Hiện nay, theo Điều 20 Luật ngân sách nhà nước năm 2002, cơ quan có thẩm quyền thống nhất quản lý ngân sách nhà nước là Chính phủ. Chủ thể này thực hiện việc quản lý điều hành ngân sách nhà nước thông qua cơ quan chuyên

môn của mình là Bộ tài chính và ở một mức độ nào đó có sự phân cấp cho chính quyền địa phương.

Trước đây, Điều 21 Luật ngân sách nhà nước năm 1996 và Luật sửa đổi bổ sung Luật ngân sách nhà nước năm 1998 quy định Bộ tài chính “chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện chức năng thống nhất quản lý ngân sách nhà nước”. Hiện nay, Điều 21 Luật ngân sách nhà nước năm 2002 không quy định chức năng “thống nhất quản lý ngân sách nhà nước” cho Bộ tài chính mà xác định từng nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể cho Bộ tài chính trong lĩnh vực quản lý tài chính - ngân sách. Quản lý ngân sách nhà nước là hoạt động bao gồm nhiều khía cạnh trong đó có quản lý quỹ ngân sách nhà nước. Khoản 7 Điều 21 Luật ngân sách nhà nước năm 2002 giao trách nhiệm quản lý quỹ ngân sách nhà nước, quỹ dự trữ nhà nước và các quỹ khác của nhà nước cho Bộ tài chính.

Như vậy, theo Luật ngân sách nhà nước, Chính phủ đảm nhận trách nhiệm quản lý ngân sách nhà nước, còn Bộ tài chính trực tiếp đứng ra thay mặt Chính phủ thực thi trách nhiệm này. Để bảo đảm hoạt động quản lý ngân sách nhà nước được tiến hành một cách hiệu quả, Bộ tài chính có các cơ quan quản lý chuyên môn thay mặt Bộ đảm nhiệm từng lĩnh vực quản lý ngân sách cụ thể. Hoạt động quản lý quỹ ngân sách hay còn gọi là quản lý ngân sách nhà nước về phương diện quỹ được giao cho kho bạc nhà nước thực hiện (khoản 2 Điều 7 Luật ngân sách nhà nước năm 2002). Tuy nhiên, trong quá trình quản lý quỹ ngân sách nhà nước, kho bạc nhà nước còn phải phối hợp với một số cơ quan nhà nước khác như cơ quan tài chính, thuế, hải quan và cơ quan chính quyền nhà nước ở địa phương.

Có quan điểm cho rằng Ngân hàng nhà nước cũng là cơ quan có thẩm quyền quản lý quỹ ngân sách nhà nước vì Ngân hàng nhà nước trực tiếp mở tài khoản và nhận tiền gửi của kho bạc nhà nước. Tuy nhiên, để xác định liệu Ngân hàng nhà nước có tham gia vào quá trình quản lý quỹ ngân sách nhà nước hay không, cần phải làm rõ bản chất của hoạt động mở tài khoản và nhận tiền gửi do Ngân hàng nhà nước tiến hành trong trường hợp này.

*Thứ nhất*, khoản 3 Điều 34 Luật ngân hàng nhà nước tạo cơ sở pháp lý cho Ngân hàng nhà nước quản lý tài khoản tiền gửi của kho bạc nhà nước. Tuy nhiên, có thể thấy rằng việc mở tài khoản, nhận tiền gửi và thực hiện các giao dịch thanh toán cho kho bạc nhà nước của Ngân hàng nhà nước cũng tương tự như việc các ngân hàng thương mại mở tài khoản, nhận tiền gửi và cung ứng dịch vụ thanh toán cho khách hàng. Hơn nữa, cũng theo khoản 3 Điều 34 Luật ngân hàng nhà nước, ở huyện, thị xã không phải là tinh ly, các ngân hàng thương mại nhà nước được phép mở tài khoản và nhận tiền gửi của kho bạc nhà nước. Nếu căn cứ vào quy định này của pháp luật mà thừa nhận thẩm quyền quản lý nhà nước của Ngân hàng nhà nước đối với quỹ ngân sách nhà nước thì khó có thể phủ nhận rằng các ngân hàng thương mại nhà nước cũng có thẩm quyền quản lý quỹ ngân sách nhà nước và nếu vậy sẽ mâu thuẫn với bản chất của các ngân hàng thương mại, là những tổ chức chỉ có chức năng kinh doanh.

*Thứ hai*, quản lý quỹ ngân sách nhà nước là hoạt động quản lý nhà nước; hoạt động của Ngân hàng nhà nước trong lĩnh vực mở tài khoản và nhận tiền gửi từ quỹ ngân sách nhà nước cũng có những dấu hiệu của “quản lý” nhưng không

phải là “quản lý nhà nước” và vì thế không thể coi là hoạt động quản lý quỹ ngân sách nhà nước. Lý do là khi mở tài khoản và nhận tiền gửi của kho bạc nhà nước cũng chính là lúc Ngân hàng nhà nước tiến hành quản lý tiền của quỹ ngân sách nhà nước nhưng ở đây, Ngân hàng nhà nước không hành sự với tư cách cơ quan quản lý nhà nước mà chỉ đơn thuần thực hiện hoạt động nghiệp vụ của một ngân hàng trung ương (đóng vai trò ngân hàng của Chính phủ), tương tự như khi các ngân hàng thương mại mở tài khoản, nhận tiền gửi của các tổ chức và cá nhân.

*Thứ ba*, việc pháp luật quy định Ngân hàng nhà nước nhận tiền gửi của kho bạc nhà nước không phải do chức năng quản lý quỹ ngân sách nhà nước của kho bạc nhà nước quá nặng nề tới mức kho bạc nhà nước không thể đảm đương nổi, phải chia sẻ cùng Ngân hàng nhà nước. Thực chất một trong những mục tiêu mà quy định này hướng tới là nhằm tăng cường khả năng về vốn cho Ngân hàng nhà nước, giúp Ngân hàng nhà nước có thể chủ động sử dụng có hiệu quả các công cụ kinh tế trong quá trình thực thi chính sách tiền tệ quốc gia.

## 2. Kho bạc nhà nước với chức năng và nhiệm vụ quản lý quỹ ngân sách nhà nước

### 2.1. Các mô hình tổ chức kho bạc nhà nước trên thế giới và sự lựa chọn của Việt Nam

Kho bạc nhà nước là một tổ chức nằm trong hệ thống các cơ quan quản lý tài chính nhà nước. Nội dung hoạt động của kho bạc nhà nước khá phức tạp, vừa mang tính chất hoạt động của cơ quan tài chính, vừa mang tính chất hoạt động của một ngân hàng.

Hoạt động của kho bạc nhà nước tương tự như hoạt động của cơ quan tài chính vì mục đích thành lập kho bạc nhà nước là để quản lý các quỹ tài chính và tài sản khác của Nhà nước như quỹ ngân sách nhà nước, các quỹ dự trữ tài chính nhà nước và các loại quỹ khác của Nhà nước. Trong quá trình quản lý công quỹ trong đó có quỹ ngân sách nhà nước, kho bạc nhà nước phải phản ánh đầy đủ các khoản thu ngân sách vào tài khoản ngân sách đồng thời tập trung các khoản thu vào quỹ ngân sách nhà nước, thực hiện chi trả và kiểm soát chi ngân sách nhà nước. Cũng chính trong quá trình này, kho bạc nhà nước phải theo dõi, ghi chép và quyết toán tổng số thu, chi quỹ ngân sách nhà nước, tức là phải thực hiện hoạt động của một cơ quan tài chính.

Hoạt động của kho bạc nhà nước còn tương tự như hoạt động của ngân hàng khi kho bạc nhà nước đứng ra làm trung tâm thanh toán và thực hiện các hoạt động tín dụng nhà nước.

Làm trung tâm thanh toán của Chính phủ, kho bạc nhà nước mở tài khoản tiền gửi cho các đơn vị dự toán ngân sách nhà nước và thực hiện việc thanh toán bằng tiền mặt và chuyển khoản cho các cơ quan, đơn vị và cá nhân có quan hệ giao dịch với kho bạc nhà nước. Việc thanh toán này được thực hiện trong hệ thống kho bạc nhà nước và giữa kho bạc nhà nước với hệ thống ngân hàng.

Trong hoạt động tín dụng nhà nước, một mặt kho bạc nhà nước đại diện cho Nhà nước vay tiền từ các tổ chức, cá nhân (qua việc phát hành trái phiếu) để bù đắp sự thiếu hụt tạm thời của ngân sách nhà nước. Hoạt động này thường được tiến hành ở những thời điểm mà thu ngân sách nhà nước không đủ để đáp ứng nhu cầu chi tiêu không thể trì

hoãn của Nhà nước. Mặt khác, kho bạc nhà nước cho vay ưu đãi đối với các công trình xây dựng cơ bản có khả năng thu hồi vốn. Kho bạc nhà nước có thể trực tiếp cho vay hoặc đứng ra quản lý việc cho vay theo mục tiêu từ nguồn vốn của Chính phủ.

Từ sự phân tích trên đây, có thể định nghĩa: *Kho bạc nhà nước là cơ quan quản lý nhà nước với hoạt động chủ yếu là quản lý các quỹ tiền tệ, tài sản của Nhà nước và huy động vốn cho ngân sách nhà nước.*

Trên thế giới, kho bạc là cơ quan đặc biệt có lịch sử hình thành và phát triển khá lâu đời. Tuy có chức năng cơ bản giống nhau nhưng thực tế cho thấy mô hình tổ chức và cách thức hoạt động của kho bạc ở mỗi nước đều có những điểm khác biệt nhất định.

Các mô hình tổ chức kho bạc nhà nước trên thế giới có thể được khái quát gồm ba dạng chính sau đây:

*Mô hình thứ nhất:* Kho bạc là cơ quan trực thuộc Chính phủ. Theo mô hình tổ chức này, kho bạc là một cơ quan ngang bộ, thường được gọi là bộ ngân khố hay tổng nha ngân khố. Đứng đầu kho bạc là bộ trưởng ngân khố hoặc tổng giám đốc nha ngân khố do nghị viện bổ nhiệm, có trách nhiệm lãnh đạo, kiểm soát hoạt động của toàn bộ hệ thống cơ quan ngân khố trong cả nước.

Nhiệm vụ chủ yếu của kho bạc trong mô hình tổ chức này là quản lý tiền, tài sản nhà nước; thực hiện thu, chi ngân sách nhà nước và hạch toán, kế toán các nghiệp vụ thu, chi ngân sách nhà nước và ngân sách chính quyền địa phương; quản lý nợ của nhà nước; phát hành tín phiếu, trái phiếu nhà nước.

Mô hình tổ chức này được áp dụng ở một số nước phát triển như Úc và Mỹ. Trước đây, dưới thời nguy quyền, ở miền nam nước ta cũng áp dụng kiểu tổ chức kho bạc nhà nước này. Ở Úc, cơ quan đảm đương các chức năng của một kho bạc là bộ ngân khố (*Department of the Treasury*). Đây là cơ quan tổng hợp, hoạch định thu, chi ngân sách cấp liên bang. Cơ quan này có vai trò tham mưu, cố vấn cho bộ trưởng ngân khố về tất cả những vấn đề có liên quan đến chính sách kinh tế, đến các định chế tài chính; soạn thảo dự án ngân sách; phân tích các xu hướng và điều kiện phát triển kinh tế; quản lý tiền tệ; tư vấn và thi hành chính sách thuế, chính sách ngoại hối, chính sách đầu tư nước ngoài... Đứng đầu bộ ngân khố là bộ trưởng. Giúp việc bộ trưởng là thứ trưởng. Bộ ngân khố mở tài khoản tại ngân hàng dự trữ (*the Reserve Bank*) và thay mặt chính phủ làm chủ tài khoản ngân sách nhà nước. Bộ ngân khố đóng vai trò thủ quỹ còn bộ tài chính (*Department of Finance*) là kế toán cho nhà nước.<sup>(1)</sup>

*Mô hình thứ hai:* Kho bạc là cơ quan trực thuộc bộ tài chính. Theo mô hình tổ chức này, kho bạc là một bộ phận của bộ tài chính, chịu sự lãnh đạo của bộ trưởng bộ tài chính. Mô hình tổ chức kho bạc nhà nước theo kiểu này có thể tìm thấy ở cả các nước châu Âu và châu Á như: Pháp, Malaysia<sup>(2)</sup> và Philipin<sup>(3)</sup>... Ở Pháp, hệ thống kho bạc nằm trong cơ cấu tổ chức của Bộ kinh tế - tài chính và ngân sách, có nhiệm vụ

---

(1). Xem: John Carter "Parliamentary Government in Australia". Parliamentary Education Office, Canberra 1993, tr.53 và 46.

(2). Xem: Tresury Department of Malaysia, <http://www.treasury.gov.my/>

(3). Xem: Republic of the Philippines – Derpartment of Finance, <http://www.dof.gov.ph/>

giúp chính phủ tiến hành thu các khoản thuế, lệ phí vào ngân sách nhà nước; thực hiện và kiểm soát việc chi trả từ ngân sách nhà nước; sắp xếp điều hoà các khoản chi ngân sách nhà nước; thực hiện nghiệp vụ kế toán nhà nước đối với các khoản thu, chi của nhà nước; kiểm tra, giám sát việc sử dụng công quỹ; quản lý các khoản nợ trong nước và ngoài nước; quản lý tài khoản và thực hiện công tác thanh toán với tư cách một ngân hàng. Hệ thống kho bạc của Pháp được tổ chức thống nhất từ trung ương đến địa phương. Ở trung ương có tổng kho bạc nhà nước trực tiếp chịu sự lãnh đạo của bộ trưởng bộ kinh tế - tài chính và ngân sách. Ở địa phương, hệ thống kho bạc địa phương chịu sự chỉ đạo của tổng kế toán nhà nước, gồm bốn cấp: Tổng kho bạc vùng; kho bạc nhà nước trung tâm ở cấp tỉnh, sở thu và các phòng chi trả cấp tỉnh; phòng thu, quầy thu và điểm chi trả. Toàn bộ hệ thống kho bạc của Pháp mở một tài khoản tại Ngân hàng Pháp quốc (Ngân hàng trung ương). Tổng kho bạc nhà nước ở trung ương đảm nhiệm việc cân đối thu chi trên tài khoản này, việc xử lý bối chi ngân sách nhà nước và tìm biện pháp để giải quyết... Kho bạc nhà nước ở địa phương chỉ thực hiện nhiệm vụ thu, chi như đã được phân bổ.<sup>(1)</sup>

*Mô hình thứ ba:* Kho bạc trực thuộc ngân hàng trung ương. Mô hình tổ chức này trước đây đã được áp dụng rộng rãi ở các nước xã hội chủ nghĩa như Liên Xô cũ, các nước Đông Âu, Trung Quốc và Việt Nam. Hiện nay mô hình tổ chức này hầu như không còn tồn tại. Theo mô hình tổ chức này, nhiệm vụ theo dõi, thống kê, phân bổ ngân sách nhà

(1). Theo tài liệu Hội thảo về mô hình tổ chức và hoạt động của kho bạc nhà nước (Bộ tài chính chủ trì năm 1997).

nước (nhiệm vụ thứ nhất) và nhiệm vụ quản lý thu, chi quỹ ngân sách nhà nước (nhiệm vụ thứ hai) được giao cho hai cơ quan riêng biệt tiến hành. Nhiệm vụ thứ nhất thường là do vụ ngân sách trực thuộc bộ tài chính đảm nhiệm còn nhiệm vụ thứ hai lại do vụ quản lý quỹ ngân sách nhà nước trực thuộc ngân hàng trung ương đảm nhiệm. Như vậy trong mô hình tổ chức này, bộ tài chính đóng vai trò là người kế toán cho ngân sách nhà nước còn ngân hàng trung ương đóng vai trò là người thủ quỹ.

Như vậy, nếu không kể đến mô hình tổ chức thứ ba vốn đã bị thay thế thì các mô hình tổ chức kho bạc nhà nước hiện nay trên thế giới đều được thiết kế như là một cơ quan nằm trong bộ máy quản lý tài chính nhà nước.

Ở Việt Nam hiện nay, hệ thống kho bạc nhà nước được xây dựng theo mô hình thứ hai (nghĩa là kho bạc nhà nước trực thuộc Bộ tài chính). Kho bạc nhà nước được tổ chức thành hệ thống ngành dọc từ trung ương đến địa phương theo nguyên tắc tập trung, thống nhất. Bộ máy tổ chức của kho bạc nhà nước được xây dựng trên cơ sở bộ máy hành chính nhà nước, theo đó kho bạc nhà nước được đặt ở trung ương, ở cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và ở cấp huyện, quận thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Kho bạc nhà nước có tư cách pháp nhân, có con dấu hình quốc huy. Kho bạc nhà nước tỉnh và kho bạc nhà nước huyện cũng có tư cách pháp nhân, có con dấu riêng. Đứng đầu kho bạc nhà nước là tổng giám đốc do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm, miễn nhiệm theo đề nghị của bộ trưởng Bộ tài chính. Giúp việc tổng giám đốc có một số phó tổng giám đốc do bộ trưởng Bộ tài chính bổ nhiệm, miễn nhiệm theo đề nghị của Tổng giám đốc kho

bạc nhà nước.

Kho bạc nhà nước được tổ chức điểm giao dịch tại các địa bàn có khối lượng giao dịch lớn.

### *2.2. Trách nhiệm của kho bạc nhà nước trong hoạt động quản lý quỹ ngân sách nhà nước*

Hiện nay, theo quy định của Luật ngân sách nhà nước và các văn bản hướng dẫn thi hành,<sup>(1)</sup> kho bạc nhà nước có trách nhiệm quản lý quỹ ngân sách nhà nước, gồm quỹ ngân sách trung ương và quỹ ngân sách các cấp chính quyền địa phương.

Kho bạc nhà nước ở trung ương thống nhất quản lý quỹ ngân sách trung ương, trực tiếp thực hiện các giao dịch thu, chi phát sinh tại quầy giao dịch trung ương.

Kho bạc nhà nước ở cấp tỉnh, thành phố quản lý quỹ ngân sách tỉnh; trực tiếp tập trung các khoản thu, cấp phát, chi trả các khoản chi của ngân sách trung ương (do kho bạc

(1). Nghị định số 235/2003 ngày 13/11/2003 về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của kho bạc nhà nước trực thuộc Bộ tài chính; Nghị định số 60/2003/NĐ-CP ngày 06/06/2003 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật ngân sách nhà nước; Thông tư số 59/2003/TT-BTC ngày 23/05/2003 hướng dẫn thi hành Nghị định số 60/2003; Thông tư số 79/2003/TT-BTC ngày 13/08/2003 hướng dẫn chế độ quản lý, cấp phát, thanh toán các khoản chi ngân sách nhà nước qua kho bạc nhà nước; Thông tư số 49/2001/TT-BTC ngày 26/06/2001 hướng dẫn việc quản lý, thanh toán, quyết toán vốn đầu tư xây dựng cơ bản thuộc xã, thị trấn quản lý; Thông tư số 44/2003/TT-BTC ngày 15/05/2003 hướng dẫn quản lý, thanh toán vốn đầu tư và vốn sự nghiệp có tính chất đầu tư và xây dựng thuộc nguồn vốn ngân sách nhà nước; Thông tư số 80/2003/TT-BTC ngày 13/08/2003 hướng dẫn quản lý các khoản thu ngân sách nhà nước qua kho bạc nhà nước; Công văn số 1187/KB/KHTH ngày 10/09/2003 hướng dẫn kiểm soát, thanh toán các khoản chi ngân sách nhà nước qua kho bạc nhà nước; Công văn số 1188/KB-KHTH ngày 10/09/2003 hướng dẫn tập trung, quản lý các khoản thu ngân sách nhà nước qua kho bạc nhà nước; và Công văn số 1189/KB-KHTH ngày 10/09/2003 hướng dẫn quản lý ngân sách xã qua kho bạc nhà nước... và các văn bản có liên quan.

nhà nước cấp trung ương uỷ quyền) và ngân sách tỉnh phát sinh tại quầy giao dịch của mình đồng thời thực hiện thu, chi ngân sách quận, huyện nơi kho bạc nhà nước cấp tỉnh, thành phố đóng trụ sở.

Kho bạc nhà nước ở cấp quận, huyện, thị xã quản lý quỹ ngân sách huyện, quỹ ngân sách xã; tập trung các khoản thu, cấp phát, chi trả các khoản chi của ngân sách trung ương và ngân sách tỉnh trên địa bàn (do kho bạc nhà nước cấp trung ương và kho bạc nhà nước cấp tỉnh chuyển xuống).

Quản lý quỹ ngân sách nhà nước là nhiệm vụ cơ bản và quan trọng của kho bạc nhà nước. Để thực hiện nhiệm vụ này, một mặt kho bạc nhà nước soạn thảo các văn bản pháp quy về quản lý quỹ ngân sách nhà nước, tổ chức thực hiện các văn bản này; tổ chức chỉ đạo và kiểm tra, thanh tra toàn bộ hệ thống triển khai thực hiện các nghiệp vụ hoạt động của kho bạc nhà nước trong quá trình quản lý quỹ ngân sách nhà nước. Một mặt khác, kho bạc nhà nước trực tiếp tổ chức quản lý quỹ ngân sách nhà nước: trực tiếp tập trung và phân chia các khoản thu vào ngân sách các cấp; trực tiếp cấp phát kinh phí cho các đơn vị thụ hưởng ngân sách, các dự án, chương trình được dùng vốn ngân sách nhà nước; theo dõi mức tồn quỹ ngân sách và kế toán, thống kê và tổng hợp số liệu kế toán, quyết toán quỹ ngân sách nhà nước toàn ngành.

Để thực hiện tổ chức quản lý thu nhận và chi trả quỹ ngân sách nhà nước, một mặt, kho bạc nhà nước kiểm tra, đôn đốc các đối tượng thực hiện nghiêm chỉnh nghĩa vụ thu nộp cho nhà nước; tổ chức thu trực tiếp vào kho bạc nhà nước. Một mặt khác, kho bạc nhà nước tiến hành cấp phát, chi trả các khoản chi ngân sách nhà nước, kiểm tra giám sát qua

trình sử dụng các khoản chi đó. Việc tổ chức kiểm tra, giám sát này bảo đảm các khoản chi được cấp phát và sử dụng đúng mục đích, chế độ, tiêu chuẩn, định mức tài chính quy định. Chính trong quá trình kiểm soát này kho bạc nhà nước có biện pháp xử lý kịp thời nếu phát hiện thấy các hành vi vi phạm pháp luật.

### **3. Trách nhiệm của các chủ thể phối hợp với kho bạc nhà nước trong lĩnh vực quản lý quỹ ngân sách nhà nước**

Kho bạc nhà nước tuy được xem là cơ quan đặc trách quản lý quỹ ngân sách nhà nước nhưng để thực hiện được chức năng này, kho bạc nhà nước phải có sự phối hợp với một số cơ quan hữu quan như cơ quan tài chính, cơ quan thuế, hải quan và cơ quan chính quyền nhà nước ở địa phương.

#### *3.1. Cơ quan tài chính*

Trong lĩnh vực quản lý nguồn thu ngân sách nhà nước, cơ quan tài chính phối hợp với kho bạc nhà nước điều hành và tổ chức công tác thu ngân sách nhà nước căn cứ vào dự toán thu do cơ quan thu gửi tới; rà soát, đối chiếu các khoản thu ngân sách, bảo đảm hạch toán đầy đủ, chính xác, đúng mục lục ngân sách nhà nước và tỷ lệ phân chia cho ngân sách các cấp.

Cơ quan tài chính không chỉ phối hợp với kho bạc nhà nước trong lĩnh vực tổ chức thu mà còn phối hợp với cơ quan thu và kho bạc nhà nước tập trung các khoản thu ngân sách nhà nước, đôn đốc các đối tượng nộp đầy đủ, kịp thời các khoản thu ngân sách nhà nước vào kho bạc nhà nước.

Cơ quan tài chính còn có trách nhiệm thẩm định báo cáo quyết toán thu ngân sách nhà nước của ngân sách cấp dưới, tổng hợp và lập báo cáo quyết toán thu ngân sách nhà nước

thuộc phạm vi quản lý theo quy định của pháp luật.

Trong lĩnh vực quản lý chi ngân sách nhà nước, cơ quan tài chính phối hợp với kho bạc nhà nước xây dựng định mức tồn quỹ ngân sách nhà nước hàng quý để bảo đảm thanh toán, chi trả các khoản chi ngân sách nhà nước. Căn cứ xây dựng định mức tồn quỹ ngân sách là nhiệm vụ thu, chi ngân sách nhà nước năm được giao và dự toán ngân sách quý.

Cơ quan tài chính còn có trách nhiệm bố trí nguồn để đáp ứng nhu cầu chi, kiểm tra giám sát việc thực hiện chi tiêu và sử dụng ngân sách ở các đơn vị sử dụng ngân sách, phát hiện và xử lý kịp thời các khoản chi vượt nguồn, chi sai chế độ.

### *3.2. Cơ quan thu ngân sách*

Trong lĩnh vực quản lý nguồn thu ngân sách nhà nước, các cơ quan có chức năng thu ngân sách như cơ quan thuế, hải quan, tài chính và các cơ quan khác được Chính phủ cho phép hoặc được Bộ tài chính uỷ quyền thu ngân sách nhà nước, có trách nhiệm phối hợp với kho bạc nhà nước trong việc xác định đối tượng thu nộp ngân sách, trực tiếp thu ngân sách qua kho bạc nhà nước hoặc thông qua cơ quan khác được uỷ quyền để tổ chức thu ngân sách nhà nước có hiệu quả. Mặt khác, những cơ quan này cũng có trách nhiệm trong việc quản lý các khoản thu ngân sách nhà nước và thường xuyên kiểm tra, đôn đốc, kiểm soát nhằm bảo đảm cho mọi khoản thu ngân sách nhà nước được tập trung đầy đủ, kịp thời vào ngân sách nhà nước.

Cơ quan thu còn có trách nhiệm tính toán, xác định mức thu, chịu trách nhiệm về tính chính xác của từng khoản thu ngân sách nhà nước; đôn đốc các đối tượng nộp tiền vào ngân sách nhà nước; trực tiếp thu các khoản thu được giao và

nộp tiền vào kho bạc nhà nước; kiểm tra xem xét và đề nghị cơ quan tài chính ra lệnh hoàn trả đối với các khoản thu sai chế độ; tổ chức kế toán thu ngân sách nhà nước; làm báo cáo thu ngân sách nhà nước và báo cáo quyết toán thu ngân sách nhà nước thuộc phạm vi mình quản lý.

### *3.3. Uỷ ban nhân dân địa phương*

Kho bạc nhà nước cấp tỉnh và cấp huyện có nhiệm vụ giúp uỷ ban nhân dân đồng cấp trong việc tổ chức quản lý, điều hành ngân sách nhà nước trên địa bàn để bảo đảm thực hiện chế độ quản lý tài chính. Ngược lại, kho bạc nhà nước cũng được uỷ ban nhân dân các cấp tạo điều kiện thuận lợi trong việc thực hiện các nhiệm vụ và quyền hạn được giao trên địa bàn hoạt động của mình.

Tổ chức huy động vốn cho ngân sách nhà nước cũng là một nội dung quan trọng của hoạt động quản lý nguồn thu ngân sách nhà nước. Để tổ chức huy động vốn cho ngân sách nhà nước, đáp ứng nhu cầu đầu tư phát triển, kho bạc nhà nước còn phối hợp với uỷ ban nhân dân các tỉnh, thành phố, các bộ, ngành quản lý sản xuất - kinh doanh xây dựng đề án, phương án phát hành trái phiếu để huy động vốn đầu tư cho các công trình đã được duyệt trong kế hoạch xây dựng cơ bản của Nhà nước hàng năm.

### *3.4. Cơ quan kiểm toán nhà nước*

Quỹ ngân sách nhà nước thuộc loại công quỹ, tiền nằm trên tài khoản ngân sách nhà nước các cấp là tài sản của dân mà nhà nước là đại diện chủ sở hữu. Xác nhận tính đúng đắn, hợp pháp của các hoạt động thu, chi có liên quan tới quỹ tiền tệ này cũng như xác nhận tính chính xác của báo cáo quyết

toán ngân sách, vì vậy, là tất yếu để bảo đảm quỹ ngân sách nhà nước được sử dụng hiệu quả. Để đạt được mục tiêu này, không thể thiếu vắng sự tham gia của cơ quan kiểm toán nhà nước trong quá trình quản lý quỹ ngân sách nhà nước.

Tiến hành kiểm toán nhà nước đối với báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước có tác dụng kép. Một mặt, hoạt động kiểm toán sẽ tạo niềm tin cho xã hội về sự công tâm, đúng đắn của các cơ quan công quyền trong quá trình tập trung các khoản thu làm hình thành ngân quỹ của Nhà nước và trong lĩnh vực sử dụng quỹ tiền tệ này ở các cấp chính quyền nhà nước đồng thời kiểm toán cũng sẽ xác nhận mức độ trung thực của báo cáo quyết toán. Mặt khác, hoạt động kiểm toán sẽ tạo điều kiện để kịp thời phát hiện những sai phạm, bất cập trong chính sách, chế độ, từ đó có những giải pháp cần thiết để xử lý.

Cùng với hoạt động thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật quản lý quỹ ngân sách nhà nước, kiểm toán nhà nước đối với quyết toán ngân sách nhà nước sẽ phát hiện được những biểu hiện tiêu cực, tham nhũng, nâng cao hiệu quả và năng lực quản lý ngân sách nhà nước. Đây là vấn đề quan trọng, góp phần củng cố ý thức của các thành viên trong xã hội trong việc thực hiện nghĩa vụ tài chính đối với nhà nước. Nếu ngân quỹ của Nhà nước bị sử dụng lãng phí hoặc sử dụng vào những mục đích phi pháp sẽ tạo tâm lý không muốn nộp tiền cho nhà nước từ phía những chủ thể có nghĩa vụ tài chính đối với nhà nước và cả từ những chủ thể không có nghĩa vụ tài chính đối với nhà nước nhưng có tiềm năng tài chính và đáng lẽ có thể có những đóng góp đáng kể cho nhà nước bằng con đường tự nguyện.

Nhằm góp phần tăng cường kỷ luật quản lý quỹ ngân sách nhà nước, Luật ngân sách nhà nước trao quyền hạn và trách nhiệm cho cơ quan kiểm toán nhà nước trong việc xác định tính đúng đắn, hợp pháp của báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước các cấp. Trong quá trình thực thi nhiệm vụ của mình, cơ quan kiểm toán nhà nước có quyền độc lập và chịu trách nhiệm trước pháp luật về kết luận kiểm toán của mình. Khi cần, cơ quan kiểm toán được phép phối hợp hoạt động với các cơ quan chức năng để hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao.

Việc kiểm toán quyết toán ngân sách được thực hiện trước khi cơ quan quyền lực nhà nước phê chuẩn quyết toán, trừ một số trường hợp ngoại lệ theo quy định của pháp luật. Cơ quan kiểm toán phải báo cáo kết quả kiểm toán với Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan luật định.

### **III. CHẾ ĐỘ QUẢN LÝ QUỸ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC**

#### **1. Khái niệm chế độ quản lý quỹ ngân sách nhà nước**

Hoạt động quản lý quỹ ngân sách nhà nước được tiến hành nhằm bảo đảm sử dụng tối ưu quỹ ngân sách nhà nước. Để đạt được mục tiêu này, hoạt động quản lý quỹ ngân sách nhà nước phải đạt được ba yêu cầu chủ yếu. *Thứ nhất*, phải bảo đảm tập trung đầy đủ, đúng hạn các nguồn thu làm hình thành quỹ ngân sách nhà nước. Yêu cầu này chỉ được đáp ứng khi công tác kiểm tra, đối chiếu số liệu thu ngân sách nhà nước được tiến hành nhằm phát hiện và xử lý kịp thời những sai sót và vi phạm chế độ thu ngân sách nhà nước, tránh bỏ sót nguồn thu. *Thứ hai*, phải loại trừ tình trạng thất thoát tiền, tài sản của Nhà nước trong quá trình sử dụng quỹ

ngân sách nhà nước. Điều đó có nghĩa là phải chi đúng tiêu chuẩn, chế độ và mục lục ngân sách đã được duyệt. Để đáp ứng yêu cầu này, cần phải làm tốt công tác kiểm soát chi ngân sách nhà nước. *Thứ ba*, phải thực hiện tốt công tác điều hoà vốn trong hệ thống kho bạc nhà nước, sao cho vốn không tồn đọng tại bất cứ đơn vị kho bạc nào đồng thời bảo đảm khả năng thanh toán của từng đơn vị kho bạc cũng như của toàn hệ thống kho bạc.

Nhằm đạt được mục tiêu bao trùm trong quản lý quỹ ngân sách nhà nước cũng như để bảo đảm hoạt động quản lý quỹ ngân sách nhà nước đạt được ba yêu cầu cơ bản trên, cần phải đề ra những chuẩn mực pháp lý nhất định cho hoạt động quản lý quỹ tiền tệ này và buộc hoạt động này phải thực hiện trong khuôn khổ những chuẩn mực đó. Nói cách khác, phải sử dụng pháp luật để điều chỉnh hoạt động quản lý quỹ ngân sách nhà nước nhằm bảo đảm quỹ ngân sách nhà nước được sử dụng có hiệu quả, đáp ứng được yêu cầu phát triển của đất nước.

Bộ phận pháp luật điều chỉnh lĩnh vực hoạt động quản lý quỹ ngân sách nhà nước tạo thành chế độ quản lý quỹ ngân sách nhà nước. Nguồn chủ yếu của chế độ quản lý quỹ ngân sách nhà nước là Luật ngân sách nhà nước và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật ngân sách nhà nước do Chính phủ và Bộ tài chính ban hành.

*Chế độ quản lý quỹ ngân sách nhà nước là tập hợp các quy phạm pháp luật định ra những nguyên tắc pháp lý và những chuẩn mực pháp lý cho các hoạt động mà các cơ quan nhà nước có thẩm quyền được phép tiến hành trong*

*quá trình quản lý quỹ ngân sách nhà nước.*

Nội dung của chế độ quản lý quỹ ngân sách nhà nước gồm hai bộ phận: (1) các nguyên tắc pháp lý mà các chủ thể tham gia vào quá trình quản lý quỹ ngân sách phải tuân thủ; và (2) các quy tắc pháp lý điều chỉnh công tác quản lý nguồn thu, kiểm soát chi ngân sách nhà nước và tổ chức điều hòa vốn trong hệ thống kho bạc nhà nước. Hệ thống quy tắc pháp lý này vừa là sự cụ thể hóa các nguyên tắc pháp lý trong quản lý quỹ ngân sách nhà nước, vừa là phương tiện để thực hiện một cách hữu hiệu các nguyên tắc này.

## **2. Các nguyên tắc pháp lý trong quản lý quỹ ngân sách nhà nước**

### *2.1. Nguyên tắc hạch toán chính xác, đầy đủ, kịp thời mọi khoản thu, chi ngân sách nhà nước bằng đồng Việt Nam*

Một mặt, nguyên tắc này đòi hỏi mọi khoản thu ngân sách nhà nước đều được hạch toán theo đúng năm ngân sách, cấp ngân sách và mục lục ngân sách. Việc hạch toán phải được thực hiện kịp thời bằng đồng Việt Nam tại thời điểm phát sinh khoản thu. Những khoản thu ngân sách nhà nước bằng ngoại tệ, hiện vật, ngày công lao động phải được quy đổi ra đồng Việt Nam để hạch toán thu ngân sách nhà nước.

Mặt khác, theo nguyên tắc này, mọi khoản chi ngân sách nhà nước kể cả các khoản chi bằng ngoại tệ, hiện vật và ngày công lao động phải được quy đổi và hạch toán chi bằng đồng Việt Nam theo từng niên độ ngân sách, từng cấp ngân sách và theo mục lục ngân sách nhà nước.

Tỷ giá hối đoái, giá hiện vật, giá ngày công lao động do cơ quan có thẩm quyền quy định.

## 2.2. Nguyên tắc kiểm tra, kiểm soát các khoản chi ngân sách nhà nước

Theo nguyên tắc này, tất cả các khoản chi ngân sách nhà nước phải được kiểm tra, kiểm soát trước, trong và sau quá trình cấp phát, thanh toán. Nguyên tắc này được đặt ra không chỉ đối với cơ quan tài chính, kho bạc nhà nước, các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương mà đối với cả đơn vị sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước.

Về phía cơ quan tài chính gồm: Bộ tài chính, sở tài chính tỉnh, phòng tài chính, có trách nhiệm thẩm tra việc phân bổ dự toán ngân sách nhà nước, phát hiện sai sót và yêu cầu cơ quan phân bổ ngân sách điều chỉnh lại; kiểm tra, giám sát việc thực hiện chi tiêu và sử dụng ngân sách ở các đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước, nếu phát hiện các khoản chi sai chế độ, vượt nguồn cho phép thì yêu cầu kho bạc nhà nước tạm dừng thanh toán.

Kho bạc nhà nước có trách nhiệm kiểm soát các hồ sơ, chứng từ chi; phối hợp với cơ quan hữu quan (cơ quan tài chính, cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền) kiểm tra tình hình sử dụng ngân sách nhà nước và xác nhận số thực chi ngân sách nhà nước qua kho bạc nhà nước của các đơn vị sử dụng ngân sách.

Cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương theo dõi, kiểm tra việc sử dụng ngân sách nhà nước thuộc ngành, lĩnh vực mình quản lý và của các đơn vị trực thuộc; báo cáo định kỳ tình hình thực hiện chi ngân sách nhà nước theo đúng chế độ.

Đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước phải mở tài khoản

hạn mức tại kho bạc nhà nước và chịu sự kiểm tra, kiểm soát của cơ quan tài chính và kho bạc nhà nước trong quá trình thực hiện dự toán ngân sách nhà nước được giao và quyết toán ngân sách nhà nước theo đúng chế độ.

### *2.3. Nguyên tắc thu hồi giảm chi ngân sách nhà nước*

Trong quá trình quản lý, thanh toán, quyết toán chi ngân sách nhà nước nếu phát hiện thấy các khoản chi sai phải thu hồi giảm chi ngân sách nhà nước.

Cơ quan tài chính có quyền quyết định thu hồi giảm chi ngân sách nhà nước đối với các khoản chi sai chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi của Nhà nước.

Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền như tòa án, công an, viện kiểm sát có quyền quyết định thu hồi các khoản chi sai chế độ, tham ô làm thất thoát tiền, tài sản của Nhà nước.

Kho bạc nhà nước thực thi việc thu hồi cho ngân sách nhà nước trên cơ sở quyết định của cơ quan tài chính hoặc của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền nói trên.

### *2.4. Nguyên tắc phân cấp trong công tác điều hòa vốn tại hệ thống kho bạc nhà nước*

Việc điều vốn thường được thực hiện từ các kho bạc nhà nước cấp quận, huyện lên kho bạc nhà nước cấp tỉnh, thành phố hoặc từ các kho bạc nhà nước cấp tỉnh, thành phố lên kho bạc nhà nước ở trung ương. Ngược lại, việc chuyển vốn xuống thường được thực hiện từ kho bạc nhà nước ở trung ương xuống kho bạc nhà nước cấp tỉnh, thành phố hoặc từ kho bạc nhà nước cấp tỉnh, thành phố xuống kho bạc nhà nước cấp quận, huyện.

Kho bạc nhà nước cấp trung ương thống nhất quản lý điều hoà vốn trong toàn bộ hệ thống và trực tiếp điều chuyển vốn với kho bạc nhà nước cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Kho bạc nhà nước cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quản lý điều hoà vốn trên địa bàn tỉnh, thành phố và trực tiếp điều chuyển vốn với các kho bạc nhà nước cấp huyện, quận trực thuộc.

Kho bạc nhà nước cấp quận, huyện, thị xã chịu trách nhiệm quản lý và sử dụng vốn ở đơn vị mình.

*2.5. Nguyên tắc điều hoà vốn trong hệ thống kho bạc nhà nước phải dựa trên cơ sở định mức, kế hoạch, khả năng thu và nhu cầu chi thực tế*

Mục đích của điều hoà vốn trong hệ thống kho bạc nhà nước là không để vốn đọng tại các đơn vị kho bạc nhà nước cấp dưới, đồng thời bảo đảm khả năng thanh toán cho từng đơn vị kho bạc nhà nước cũng như cho toàn hệ thống kho bạc nhà nước.

Nguyên tắc này yêu cầu: *thứ nhất*, việc điều hoà vốn giữa các cấp kho bạc nhà nước phải được tiến hành căn cứ vào định mức tồn quỹ, kế hoạch điều hoà vốn cũng như khả năng thu và nhu cầu chi thực tế.

*Thứ hai*, việc điều chuyển vốn từ kho bạc nhà nước cấp trên xuống kho bạc nhà nước cấp dưới không được vượt quá chênh lệch vốn thiếu. Việc điều chuyển vốn từ kho bạc nhà nước cấp dưới lên kho bạc nhà nước cấp trên không được làm tồn quỹ ngân sách cấp dưới giảm thấp hơn định mức.

*Thứ ba*, việc điều chuyển vốn từ kho bạc nhà nước cấp trên xuống kho bạc nhà nước cấp dưới chỉ được thực hiện khi có lệnh của kho bạc nhà nước cấp trên. Việc điều chuyển vốn từ kho bạc nhà nước cấp dưới lên kho bạc nhà nước cấp trên cũng chỉ được thực hiện khi kho bạc nhà nước cấp dưới lập lệnh để chuyển vốn lên kho bạc nhà nước cấp trên.

### **3. Quản lý nguồn thu ngân sách nhà nước**

Theo nghĩa rộng, quản lý nguồn thu ngân sách nhà nước là hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong lĩnh vực xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật thu ngân sách nhà nước, tổ chức thực hiện pháp luật thu và kiểm tra, giám sát việc chấp hành pháp luật thu.

Căn cứ vào các khoản thu được quy định tại khoản 1 Điều 2 Luật ngân sách nhà nước năm 2002, có thể xác định phạm vi quản lý nguồn thu ngân sách nhà nước trên các lĩnh vực quản lý nguồn thu từ thuế, phí, lệ phí; quản lý nguồn thu từ hoạt động kinh tế của Nhà nước; quản lý nguồn thu từ các khoản đóng góp của các tổ chức, cá nhân; quản lý nguồn thu từ các khoản viện trợ; và quản lý các nguồn thu khác. Như vậy hoạt động quản lý nguồn thu ngân sách nhà nước rất rộng. Đối với mỗi loại nguồn thu, công tác quản lý đều phải tiến hành trên cả ba phương diện xây dựng và hoàn thiện pháp luật thu, tổ chức thực hiện pháp luật thu và kiểm tra, giám sát hoạt động hành thu. Mỗi mảng hoạt động quản lý một nguồn thu nào đó thậm chí có thể là đối tượng nghiên cứu của một môn khoa học luật hoặc chí ít cũng là đối tượng nghiên cứu của một chương trong một môn học luật. Ví dụ: hoạt động quản lý nguồn thu từ thuế là đối tượng nghiên cứu của một môn học

luật (luật thuế); còn mảng hoạt động tổ chức chấp hành pháp luật thu là vấn đề được nghiên cứu trong một chương riêng (Chương IV: “Chấp hành và quyết toán ngân sách nhà nước”) của môn học luật ngân sách nhà nước...

Trong phạm vi nghiên cứu của chương này, quản lý nguồn thu sẽ được xem xét dưới góc độ là hoạt động nghiệp vụ của kho bạc nhà nước, cơ quan tài chính và cơ quan thu trong quá trình quản lý quỹ ngân sách nhà nước. Đây là các hoạt động có liên quan tới việc kiểm tra, giám sát chứng từ, sổ sách về thu - nộp ngân sách nhà nước nhằm phát hiện những sai sót trong hạch toán kế toán ngân sách và những hành vi vi phạm chế độ thu ngân sách, từ đó có biện pháp xử lý kịp thời, tránh thất thoát nguồn thu của ngân sách nhà nước.

Với giới hạn về phạm vi nghiên cứu như vậy, quản lý nguồn thu ngân sách nhà nước được hiểu theo nghĩa hẹp. Đó là hoạt động của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong lĩnh vực kiểm tra, đối chiếu, xử lý tình hình thu – nộp ngân sách nhà nước cũng như trong lĩnh vực hạch toán kế toán và báo cáo quyết toán thu ngân sách nhà nước.

### *3.1. Kiểm tra, đối chiếu và xử lý tình hình thu nộp ngân sách*

Đây là trách nhiệm của kho bạc nhà nước và cơ quan thu. Việc kiểm tra, đối chiếu tình hình thu nộp ngân sách nhà nước và tổng số thu ngân sách nhà nước phải được thực hiện thường xuyên để phát hiện và giải quyết kịp thời các trường hợp sai sót và vi phạm chế độ thu ngân sách nhằm bảo đảm tập trung đầy đủ, đúng hạn các nguồn thu vào quỹ ngân sách nhà nước theo đúng dự toán đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định.

Để đạt được mục tiêu này, định kỳ cơ quan thu và kho bạc nhà nước phải phối hợp kiểm tra, đối chiếu số liệu thu nộp ngân sách nhà nước trên cơ sở đó phát hiện và xử lý các trường hợp chậm nộp, nợ đọng thu ngân sách nhà nước.

Kho bạc nhà nước phải thoả thuận với cơ quan thu lập bảng tổng hợp thu ngân sách nhà nước, chi tiết theo từng cơ quan thu, mục lục ngân sách nhà nước, số phân chia cho ngân sách các cấp, gửi cơ quan thu để theo dõi, quản lý.

Trong quá trình kiểm tra, đối chiếu thu ngân sách nhà nước, cơ quan nào có sai sót thì phải có văn bản đề nghị điều chỉnh. Kho bạc nhà nước phải lập chứng từ làm căn cứ hạch toán điều chỉnh. Kết thúc năm ngân sách, cơ quan tài chính chủ trì phối hợp với kho bạc nhà nước và cơ quan thu chính lý quyết toán thu ngân sách nhà nước.

Việc kiểm tra, đối chiếu còn phải được tiến hành hàng ngày, tại trụ sở kho bạc nhà nước. Kế toán thu ngân sách nhà nước, sau khi nhận được giấy nộp tiền, bảng kê biên lai và các liên biên lai kèm theo sẽ phải kiểm tra chứng từ, rồi chuyển cho thủ quỹ tại trụ sở kho bạc nhà nước để thu tiền. Thủ quỹ tại kho bạc nhà nước lại một lần nữa kiểm soát, đối chiếu số tiền trên giấy nộp tiền, tổng số tiền trên các bảng kê biên lai với số tiền thực thu bằng biên lai; kiểm đếm tiền do điểm thu nộp về, ký tên, đóng dấu rồi chuyển lại cho bộ phận kế toán. Kế toán thu ngân sách nhà nước thực hiện một số nghiệp vụ cần thiết, ký tên trên giấy nộp tiền rồi chuyển các giấy tờ này cho kế toán trưởng kho bạc nhà nước kiểm soát, ký tên, đóng dấu và hạch toán thu ngân sách nhà nước.

Mọi hành vi vi phạm chế độ thu ngân sách dẫn đến làm

mất hoặc giảm nguồn thu đáng lẽ phải được tập trung vào quỹ ngân sách nhà nước đều bị coi là vi phạm pháp luật về ngân sách và sẽ bị xử lý tùy theo mức độ vi phạm.

### *3.2. Hạch toán kế toán, báo cáo, quyết toán thu ngân sách nhà nước*

#### a. Hạch toán kế toán thu ngân sách nhà nước

Căn cứ vào chế độ kế toán ngân sách nhà nước do Bộ tài chính quy định và vào số tiền nộp ngân sách nhà nước, kho bạc nhà nước tổ chức hạch toán kế toán thu ngân sách nhà nước đồng thời phân chia số thu cho từng cấp ngân sách theo đúng tỷ lệ phần trăm phân chia được cấp có thẩm quyền quyết định đối với từng khoản thu.

Việc hạch toán kế toán phải bảo đảm đúng niên độ ngân sách và mục lục ngân sách nhà nước. Các khoản thu ngân sách năm trước, nộp trong năm sau phải được hạch toán vào thu ngân sách năm sau.

Trường hợp chứng từ lập không đúng mục lục ngân sách nhà nước theo thông báo thu hoặc trường hợp thông báo thu sai mục lục ngân sách hoặc trường hợp chứng từ điện tử của ngân hàng không đủ yếu tố để hạch toán thu ngân sách, kho bạc nhà nước hạch toán tạm thu chờ nộp ngân sách. Sau khi đã chỉnh sửa sai sót hoặc đã có đủ chứng từ bằng văn bản... kế toán kho bạc nhà nước làm thủ tục chuyển tiền từ tài khoản tạm thu chờ nộp ngân sách vào tài khoản thu ngân sách nhà nước.

Như vậy, tùy theo tính chất khoản thu kho bạc nhà nước phải tiến hành hạch toán theo đúng chế độ. Ví dụ: khoản thu ngoài cân đối ngân sách phải hạch toán tạm thu chưa đưa vào cân đối ngân sách nhà nước; khoản tạm thu, tạm giữ,

phải được hạch toán vào tài khoản tạm thu, tạm giữ để chờ xử lý...

b. Báo cáo, quyết toán thu ngân sách nhà nước

Kho bạc nhà nước còn có nhiệm vụ lập báo cáo thu ngân sách nhà nước hàng ngày, hàng tháng và hàng năm để gửi cơ quan tài chính, cơ quan thu đồng cấp và gửi kho bạc nhà nước cấp trên. Kho bạc nhà nước trung ương sẽ tổng hợp tình hình thu ngân sách nhà nước hàng tháng và quyết toán thu ngân sách nhà nước hàng năm để báo cáo Bộ tài chính.

Các báo cáo định kỳ tình hình thu ngân sách nhà nước, báo cáo kế toán, quyết toán thu ngân sách nhà nước của ngân sách các cấp được lập theo đúng mẫu biểu, mục lục ngân sách nhà nước và thời hạn pháp luật quy định.

#### **4. Kiểm soát chi ngân sách nhà nước**

Kiểm soát chi ngân sách nhà nước là thẩm định và kiểm tra các khoản chi ngân sách nhà nước (trước, trong và sau khi thanh toán) theo đúng chế độ chi ngân sách và theo dự toán chi tiêu đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền thông qua.

Trong quản lý quỹ ngân sách nhà nước, hoạt động kiểm soát chi là cần thiết, có tác dụng đôn đốc các cơ quan quản lý và đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước tôn trọng các nguyên tắc chi tiêu ngân sách đồng thời nâng cao trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị trong việc sử dụng tiền từ quỹ ngân sách nhà nước, bảo đảm quỹ ngân sách nhà nước được sử dụng đúng mục đích, tiết kiệm và có hiệu quả.

Kinh nghiệm của một số nước trên thế giới cho thấy, kiểm soát việc thực hiện chi trả trực tiếp từ kho bạc nhà nước

đến đối tượng sử dụng là không thể thiếu nhằm bảo đảm kỷ cương trong quản lý tài chính nhà nước, bảo đảm sử dụng vốn ngân sách nhà nước đúng mục đích và có hiệu quả. Ví dụ, luật pháp của Cộng hòa Pháp có những quy định rất nghiêm ngặt về vấn đề kiểm soát chi này.<sup>(1)</sup>

Ở Việt Nam hiện nay, trong điều kiện khả năng nguồn vốn ngân sách dùng để đầu tư cho phát triển kinh tế - xã hội còn hạn hẹp, tăng cường hiệu quả kiểm soát chi ngân sách nhà nước càng trở thành vấn đề đáng được quan tâm và là trách nhiệm của tất cả các bộ, ngành, địa phương và các cấp ngân sách. Hoạt động kiểm soát chi phải bao quát được hết các khoản chi cho các đối tượng thụ hưởng ngân sách nhà nước, bảo đảm các khoản chi phải nằm trong dự toán được duyệt, đúng mục đích và đúng định mức. Kiểm soát chi còn phải có khả năng thúc đẩy tính chủ động và tự chịu trách nhiệm của thủ trưởng các đơn vị dự toán trong việc phân bổ và thực hiện nhiệm vụ chi trong năm đã được duyệt, từ đó giảm thiểu tình trạng điều chỉnh mục chi. Nói cách khác, kiểm soát chi là nhiệm vụ của nhiều chủ thể và phải được tiến hành đối với tất cả các khoản chi, trong suốt quy trình chi ngân sách.

#### *4.1. Kiểm soát chi ngân sách nhà nước là nhiệm vụ chung của các ngành, các cấp, các địa phương*

Các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương lập dự toán chi ngân sách nhà nước hàng năm gửi cơ quan tài chính; phân phối hạn mức kinh phí quý cho các đơn vị trực thuộc

---

(1). Theo tài liệu hội thảo về Mô hình tổ chức và hoạt động của kho bạc nhà nước (Bộ tài chính chủ trì năm 1997).

nếu được cơ quan tài chính uỷ quyền; hướng dẫn, theo dõi và kiểm tra việc sử dụng ngân sách thuộc ngành, lĩnh vực do cơ quan quản lý và của các đơn vị trực thuộc; xét duyệt báo cáo quyết toán chi ngân sách nhà nước của các đơn vị trực thuộc, tổng hợp và lập báo cáo quyết toán chi ngân sách nhà nước của cơ quan mình để báo cáo cơ quan tài chính.

Cơ quan tài chính lập và tổng hợp dự toán chi ngân sách nhà nước của các bộ, ngành, địa phương; thẩm tra việc phân bổ dự toán ngân sách cho các đơn vị sử dụng ngân sách trước khi thông báo hạn mức chi hàng quý cho đơn vị thụ hưởng. Sau đó cơ quan tài chính lại kiểm tra mục đích, tính chất của từng khoản chi, kiểm tra điều kiện chi trước khi ra lệnh xuất quỹ ngân sách trong trường hợp cơ quan tài chính cấp phát trực tiếp. Cơ quan tài chính còn có quyền kiểm tra quá trình cấp phát, phân phối và sử dụng ngân sách nhà nước của các cơ quan quản lý cấp phát và kiểm tra việc sử dụng kinh phí ở các đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước.

Trường hợp cấp phát hoặc cho vay vốn đầu tư xây dựng cơ bản, cơ quan cấp phát vốn đầu tư phải thẩm định hồ sơ cấp phát thanh toán trước khi yêu cầu kho bạc nhà nước thanh toán cho chủ đầu tư.

Kho bạc nhà nước kiểm tra hồ sơ chi của đơn vị sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước bao gồm: kiểm tra xem khoản chi có thoả mãn các điều kiện cấp phát, thanh toán được quy định trong Luật ngân sách nhà nước; kiểm tra, đối chiếu các khoản chi với dự toán để bảo đảm các khoản chi phải có trong dự toán được cấp có thẩm quyền duyệt; kiểm tra đối chiếu các khoản chi với hạn mức kinh phí được cơ quan tài

chính hoặc cơ quan có thẩm quyền thông báo, bảo đảm các khoản chi phải có hạn mức kinh phí được cơ quan tài chính cấp hoặc cơ quan có thẩm quyền phân bổ; kiểm tra, kiểm soát các hồ sơ, chứng từ theo quy định đối với từng khoản chi; kiểm tra, kiểm soát các khoản chi bảo đảm chấp hành đúng định mức, chế độ chi tiêu tài chính nhà nước. Đối với các khoản chi chưa có định mức, chế độ chi tiêu tài chính nhà nước, kho bạc nhà nước kiểm tra, kiểm soát theo dự toán chi tiêu của đơn vị được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt.

Ngoài ra, kho bạc nhà nước còn kiểm tra, kiểm soát các yếu tố hạch toán, bảo đảm thực hiện đúng mục lục ngân sách nhà nước; kiểm tra dấu, chữ ký của người quyết định chi, của kế toán trưởng, bảo đảm khớp với mẫu dấu, chữ ký đã đăng ký tại kho bạc nhà nước.<sup>(1)</sup>

Mặc dù kiểm soát chi ngân sách nhà nước là nhiệm vụ chung của các ngành, các cấp, các đơn vị nhưng đối với kho bạc nhà nước, đây là nhiệm vụ quan trọng vì kho bạc nhà nước quản lý tài khoản hạn mức của các đơn vị dự toán ngân sách đồng thời kho bạc nhà nước cũng là cơ quan trực tiếp cấp phát, thanh toán mọi khoản chi ngân sách nhà nước. Theo các con số thống kê, trong những năm qua, nhờ tăng cường công tác kiểm soát chi, hàng năm kho bạc nhà nước đã phát hiện và từ chối thanh toán hàng chục ngàn món chi với số tiền hàng trăm tỷ đồng.<sup>(2)</sup>

---

(1). Về quyền hạn và nhiệm vụ cụ thể của kho bạc nhà nước trong kiểm soát chi ngân sách nhà nước, xem thêm Thông tư số 79/2003/TT-BTC ngày 13/8/2003 và Công văn số 1187/KB-KHTH ngày 10/09/2003.

(2). Xem: "Kho bạc nhà nước: Tăng cường công tác kiểm soát chi ngân sách nhà nước" (18/02/2005):<http://www.mof.gov.vn/>

## 4.2. Kiểm soát chi ngân sách nhà nước được tiến hành trong suốt quy trình chi

Kiểm soát chi ngân sách nhà nước là hoạt động phức tạp, gồm các bước kiểm soát việc lập dự toán chi; thông báo hạn mức (kiểm soát ước chi); kiểm soát ngay trước khi chi (tiền kiểm); kiểm soát trong quá trình chi và kiểm soát sau khi chi. Trong các loại hình kiểm soát chi này, cơ quan tài chính đảm trách hai nghiệp vụ đầu, <sup>(1)</sup> kho bạc nhà nước thực hiện ba nghiệp vụ cuối (kiểm soát chi trước, trong và sau khi chi).

### a. Kiểm soát trước khi chi (kiểm tra, xác nhận chi)

Kiểm soát trước khi chi tiên là kiểm soát trước hồ sơ gửi đến cơ quan tài chính, kho bạc nhà nước khi đơn vị sử dụng

(1). *Kiểm soát chi trong quá trình lập dự toán chi ngân sách nhà nước:* sau khi được giao dự toán ngân sách, các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương có trách nhiệm phân bổ dự toán chi cho các đơn vị trực thuộc. Căn cứ vào dự toán chi ngân sách nhà nước năm được giao, các đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước lập dự toán chi trong quý, có chia ra tháng gửi đến cơ quan chủ quản để cơ quan chủ quản tổng hợp gửi đến cơ quan tài chính đồng cấp.

Trường hợp cấp phát và cho vay vốn đầu tư xây dựng cơ bản, chủ đầu tư phải lập kế hoạch thanh toán hàng quý gửi cơ quan cấp phát vốn đầu tư xem xét, tổng hợp thành kế hoạch quý gửi cơ quan tài chính.

Hoạt động kiểm soát chi ở khâu này được thực hiện khi cơ quan tài chính đồng cấp nhận được dự toán chi.

*Kiểm soát ước chi (thông báo mức chi ngân sách quý):* cơ quan tài chính căn cứ vào dự toán chi của cơ quan chủ quản và khả năng chi trả của ngân sách tiến hành thẩm tra rồi ra thông báo hạn mức chi cho đơn vị thụ hưởng ngân sách, đồng thời gửi kho bạc nhà nước nơi giao dịch để làm căn cứ cấp phát; hoặc ủy quyền cho cơ quan quản lý cấp trên phân phối cho các đơn vị sử dụng ngân sách trực thuộc. Việc phân phối phải bảo đảm nguyên tắc tổng số hạn mức và chi tiết từng mục trong từng tháng của tất cả các đơn vị phải phù hợp với thông báo hạn mức chi ngân sách quý của cơ quan tài chính. Nếu cơ quan cấp trên gồm nhiều cấp thì việc ủy quyền có thể được tiếp tục từ cấp trên xuống cấp dưới theo đúng nguyên tắc trên.

ngân sách xin được cấp phát. Mục đích là để kiểm soát việc chấp hành các điều kiện thanh toán, bảo đảm đơn vị thu hưởng ngân sách nhà nước phải lập dự toán kinh phí hàng năm có chia theo quý được cấp có thẩm quyền phê duyệt trên cơ sở đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu ngân sách nhà nước do Chính phủ hoặc cơ quan có thẩm quyền quy định đồng thời kiểm soát quyết định chi của thủ trưởng đơn vị thu hưởng ngân sách nhà nước gửi tới kho bạc nhà nước để được thanh toán, cấp phát. Tuy nhiên, kiểm soát trước khi chi tiền không phải bao giờ cũng dẫn đến việc cấp phát, thanh toán. Kho bạc nhà nước có thể đồng ý xuất quỹ hoặc từ chối việc xuất quỹ ngân sách nhà nước tùy theo kết quả của hoạt động kiểm soát.

Quy trình kiểm soát trước khi chi không giống nhau đối với những khoản chi khác nhau:

Đối với khoản chi thanh toán cho cá nhân: hàng tháng, khi có nhu cầu chi, đơn vị lập giấy rút dự toán ngân sách kèm theo các hồ sơ chứng từ theo quy định gửi kho bạc nhà nước để được cấp phát thanh toán. Kho bạc nhà nước kiểm tra, kiểm soát hồ sơ chi của đơn vị so với dự toán được cấp có thẩm quyền phân bổ, và thanh toán cho đơn vị khi hồ sơ chi thỏa mãn các điều kiện pháp luật quy định.

Đối với các khoản chi nghiệp vụ chuyên môn: các khoản chi nghiệp vụ chuyên môn của đơn vị được bố trí trong dự toán ngân sách nhà nước, khi thực hiện kiểm soát chi, kho bạc nhà nước cần căn cứ vào dự toán được cấp có thẩm quyền giao, tiêu chuẩn định mức của từng khoản chi để thực

hiện kiểm soát trước khi thanh toán, cấp phát.

Đối với các khoản chi về mua sắm đồ dùng, trang thiết bị, phương tiện làm việc, sửa chữa lớn tài sản cố định và xây dựng nhỏ: khi tiến hành kiểm soát các khoản chi này, kho bạc nhà nước, một mặt, phải xem xét hợp đồng kinh tế và tính hợp lệ của các hóa đơn, chứng từ thanh toán về mua sắm hoặc về sửa chữa, xây dựng... Một khác, kho bạc nhà nước còn phải kiểm tra xem liệu việc sử dụng ngân sách nhà nước mua sắm tài sản, vật tư, trang thiết bị, xây dựng trụ sở cơ quan và phục vụ công tác quản lý hành chính có phù hợp với Chỉ thị số 21/2001/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ.

Đây là hình thức kiểm soát chi ngân sách nhà nước quan trọng nhất vì kiểm soát trước khi chi sẽ ngăn ngừa và loại bỏ được những khoản chi tiêu không đúng chế độ quy định, không đúng tiêu chuẩn, định mức, đơn giá và không đúng mục đích.

### b. Kiểm soát trong khi chi

Kiểm soát trong khi chi nhằm bảo đảm các khoản chi đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức; bảo đảm kiểm tra tính hợp pháp của hồ sơ thanh toán và thỏa mãn các điều kiện quy định đối với việc thực hiện chi ngân sách nhà nước. Ví dụ: Trong quá trình cấp phát kinh phí để thực hiện các dự án đầu tư xây dựng, kho bạc nhà nước phải kiểm soát hồ sơ xin cấp vốn và kiểm soát khối lượng công trình hoàn thành mỗi khi tạm ứng kinh phí để hoàn thành từng hạng mục công trình.

Kiểm soát trong khi chi cũng là bước xác định phương thức cấp phát thanh toán là cấp tạm ứng hay cấp thanh

toán.<sup>(1)</sup> Đơn vị thụ hưởng ngân sách được hưởng phương thức chi nào là tuỳ thuộc vào tính chất từng khoản chi.

### c. Kiểm soát sau khi chi

Kiểm soát sau khi chi thực chất là giai đoạn kiểm tra việc chấp hành pháp Luật ngân sách nhà nước, cũng như kiểm tra hoạt động quản lý tài chính ở các đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước.

Loại kiểm soát này thể hiện rõ nhất trong quá trình sử dụng phương thức cấp tạm ứng cho các khoản chi hành chính, chi mua sắm tài sản, sửa chữa, xây dựng nhỏ, sửa chữa lớn tài sản cố định... chưa đủ điều kiện để cấp phát, thanh toán trực tiếp theo hợp đồng. Sau khi đã thực hiện chi, đơn vị sử dụng ngân sách có trách nhiệm gửi đến kho bạc nhà nước giấy đề nghị thanh toán kèm theo các hồ sơ, chứng từ chi có liên quan để thanh toán số tạm ứng và làm thủ tục chuyển từ cấp tạm ứng sang cấp thanh toán. Ở đây, kho bạc nhà nước kiểm tra, kiểm soát báo cáo thực chi của đơn vị, nếu có đủ điều kiện thì thực hiện cấp phát thanh toán và thu

(1). Theo pháp luật hiện hành, có bốn phương thức chi trả, thanh toán từ quỹ ngân sách nhà nước: Cấp tạm ứng; cấp thanh toán; tạm cấp kinh phí ngân sách nhà nước và chi ứng trước dự toán cho năm sau. Hai phương thức cuối chỉ được áp dụng trong một số trường hợp hạn hẹp theo quy định của pháp luật. Phương thức thứ ba chỉ được sử dụng vào đầu năm ngân sách, khi dự toán ngân sách và phương án phân bổ dự toán ngân sách nhà nước chưa được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, hoặc phải điều chỉnh dự toán ngân sách nhà nước. Phương thức thứ tư chỉ được áp dụng trong hai trường hợp: *Một là*, các dự án, công trình quốc gia và công trình xây dựng cơ bản thuộc nhóm A, dù điều kiện thực hiện theo quy định của Quy định về quản lý đầu tư và xây dựng, đang thực hiện và cần phải đẩy nhanh tiến độ; *hai là*, các nhiệm vụ quan trọng, cấp bách được xác định thuộc dự toán năm sau nhưng phải thực hiện ngay trong năm, chưa được bố trí trong dự toán và nguồn dự phòng không đáp ứng được.

hồi tam ứng.

Trong lĩnh vực cấp vốn đầu tư xây dựng, sau khi công trình được hoàn thành, chủ đầu tư phải lập báo cáo quyết toán gửi kho bạc nhà nước. Kho bạc nhà nước sau khi kiểm tra toàn bộ báo cáo quyết toán sẽ xác định được tính hợp pháp trong sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước vào công trình xây dựng của chủ đầu tư.

Kiểm soát sau khi chi nhằm chấn chỉnh việc sử dụng kinh phí của đơn vị sử dụng ngân sách, bảo đảm sử dụng kinh phí ngân sách đúng chế độ quản lý tài chính của nhà nước, đồng thời ngăn chặn hiện tượng tham ô, lãng phí làm thất thoát tài sản nhà nước.

#### *4.3. Kiểm soát chi ngân sách nhà nước được tiến hành trong quá trình hạch toán kế toán và báo cáo chi ngân sách nhà nước*

Căn cứ vào chế độ kế toán nhà nước hiện hành, kho bạc nhà nước tổ chức thực hiện hạch toán kế toán chi ngân sách nhà nước. Kho bạc nhà nước cấp huyện, ngoài việc hạch toán kế toán chi ngân sách nhà nước trên địa bàn huyện còn thực hiện hạch toán kế toán chi ngân sách các xã, phường, thị trấn trực thuộc.

Định kỳ tháng, quý và năm, các đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước lập báo cáo tình hình thực hiện dự toán chi ngân sách đã được giao, có xác nhận của kho bạc nhà nước nơi giao dịch để gửi cơ quan chủ quản tổng hợp gửi cơ quan tài chính đồng cấp.

Kho bạc nhà nước cũng lập báo cáo chi ngân sách nhà nước theo định kỳ tháng, quý và năm gửi cơ quan tài chính

đồng cấp và kho bạc nhà nước cấp trên. Kho bạc nhà nước trung ương sẽ tổng hợp báo cáo chi ngân sách nhà nước gửi Bộ tài chính.

Qua việc hạch toán kế toán chi ngân sách, việc xác nhận vào báo cáo thực hiện dự toán chi của các đơn vị sử dụng ngân sách cũng như thông qua việc tự lập báo cáo chi ngân sách nhà nước, kho bạc nhà nước có thể tiến hành kiểm soát một lần nữa những khoản cấp phát, thanh toán từ quỹ ngân sách nhà nước. Để bảo đảm tính đúng đắn và hợp pháp, báo cáo chi ngân sách nhà nước còn được kiểm soát lần cuối bởi kiểm toán nhà nước khi cơ quan này tiến hành rà soát báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước các cấp (trong đó có quyết toán chi) trước khi trình Quốc hội phê chuẩn.

### **5. Điều hoà vốn trong hệ thống kho bạc nhà nước**

Điều hoà vốn là việc điều vốn từ kho bạc nhà nước cấp dưới lên kho bạc nhà nước cấp trên hoặc chuyển vốn từ kho bạc nhà nước cấp trên xuống kho bạc nhà nước cấp dưới trong hệ thống kho bạc nhà nước.

Điều hoà vốn là nhiệm vụ của mỗi đơn vị kho bạc nhà nước trong quá trình quản lý quỹ ngân sách nhà nước. Kho bạc nhà nước phải căn cứ vào định mức tồn quỹ, kế hoạch điều chuyển vốn và khả năng thu, nhu cầu chi thực tế tại đơn vị mình để làm lệnh điều chuyển vốn kịp thời. Mục đích của điều hoà vốn là nhằm bảo đảm vốn không bị ứ đọng ở các đơn vị kho bạc nhà nước cấp dưới đồng thời khả năng chi trả của mỗi cấp kho bạc nhà nước cũng như của toàn bộ hệ thống kho bạc được duy trì. Việc thừa nhận của pháp luật đối với hoạt động điều hoà vốn trong hệ thống kho bạc nhà nước đã chứng minh rằng mặc dù kinh phí ngân sách nằm rải rác ở

các cấp ngân sách nhưng không bị chia cắt mà vẫn là một thể thống nhất, hợp thành quỹ ngân sách duy nhất của nhà nước.

Hoạt động thu, chi của kho bạc nhà nước diễn ra thường xuyên, liên tục trên phạm vi cả nước. Mỗi đơn vị kho bạc nhà nước thực hiện thu, chi theo từng nguồn quỹ đã được phân cấp quản lý đồng thời còn thực hiện việc thu hộ, chi hộ các đơn vị kho bạc nhà nước khác khi các chứng từ hợp lệ được xuất trình.

Trong toàn bộ hệ thống kho bạc nhà nước, tổng các nhu cầu thanh toán phải bằng tổng khả năng thanh toán. Tuy nhiên ở từng đơn vị kho bạc nhà nước, khả năng thanh toán và nhu cầu chi tại một thời điểm nào đó có thể không cân bằng. Có đơn vị, ở một thời kỳ nào đó, khả năng thanh toán lớn hơn nhu cầu chi, nhưng lại có đơn vị khác, ở cùng thời kỳ, khả năng thanh toán lại nhỏ hơn nhu cầu chi. Như vậy để bảo đảm khả năng thanh toán cho từng đơn vị kho bạc nhà nước cũng như cho toàn bộ hệ thống kho bạc nhà nước, cần phải thống nhất quản lý các nguồn tiền nằm trên quỹ ngân sách nhà nước các cấp, thực hiện điều hoà vốn từ đơn vị thừa đến đơn vị thiếu trong hệ thống kho bạc nhà nước nhằm tạo sự cân bằng giữa khả năng thanh toán và nhu cầu chi của từng đơn vị kho bạc.

Việc điều hoà vốn giữa các cấp trong hệ thống kho bạc phải được thực hiện từng bước, từ khâu lập kế hoạch điều chuyển vốn đến khâu tổ chức thực hiện kế hoạch điều hoà vốn.

### *5.1. Xây dựng định mức tồn quỹ và kế hoạch điều chuyển vốn*

Định mức tồn quỹ kho bạc nhà nước là mức vốn bình quân cần thiết để đáp ứng nhu cầu thanh toán, chi trả thường xuyên của kho bạc nhà nước. Định mức tồn quỹ được

xác định căn cứ vào tổng nhu cầu vốn thanh toán, chi trả trong kỳ kế hoạch; số ngày làm việc trong kỳ kế hoạch và số ngày định mức.

Xác định chính xác định mức tồn quỹ ngân sách nhà nước có ý nghĩa quan trọng giúp cho việc điều chuyển vốn được tiến hành kịp thời giữa các đơn vị kho bạc nhà nước khi tồn quỹ ngân sách thực tế xuống thấp hơn hoặc lên cao hơn định mức.

Căn cứ vào tổng số thu và tổng nhu cầu chi trong kỳ kế hoạch, số ngày định mức đã được thông báo, kho bạc nhà nước quận, huyện xác định định mức tồn quỹ và kế hoạch điều chuyển vốn gửi kho bạc nhà nước tỉnh, thành phố.

Căn cứ vào tổng số thu và tổng nhu cầu chi trong kỳ kế hoạch trên địa bàn và số ngày định mức đã được thông báo, kho bạc nhà nước tỉnh, thành phố xác định định mức tồn quỹ và kế hoạch điều chuyển vốn trên địa bàn gửi kho bạc nhà nước trung ương.

Căn cứ vào kế hoạch thu, chi trong quý của toàn hệ thống và đề nghị của các kho bạc nhà nước tỉnh, thành phố, kho bạc nhà nước trung ương xét duyệt và thông báo định mức tồn quỹ cho các kho bạc nhà nước tỉnh, thành phố. Trên cơ sở thông báo này, kho bạc nhà nước tỉnh, thành phố thông báo định mức tồn quỹ cho các kho bạc nhà nước cấp quận, huyện trong phạm vi mình quản lý.

Trong thời gian định mức tồn quỹ chưa được duyệt, định mức tồn quỹ đã được duyệt của quý trước vẫn còn hiệu lực.

### *5.2. Tổ chức điều hoà vốn trong hệ thống kho bạc nhà nước*

Để điều hoà vốn giữa các đơn vị trong hệ thống kho bạc,

cân xác định chênh lệch tồn quỹ tại các đơn vị này. Các đơn vị có tồn quỹ ngân sách thực tế lớn hơn định mức, phải chuyển vốn về kho bạc nhà nước cấp trên. Mức chuyển tối đa bằng chênh lệch giữa tồn quỹ thực tế và tồn quỹ định mức. Các đơn vị có tồn quỹ ngân sách thực tế nhỏ hơn định mức, kho bạc nhà nước cấp trên phải chuyển vốn xuống cho kho bạc nhà nước cấp dưới. Mức chuyển tối đa bằng mức chênh lệch vốn thiếu.

Việc tạm ứng tồn quỹ ngân sách cho mỗi cấp ngân sách nhằm bảo đảm mỗi cấp ngân sách có khả năng chi trả ngay cả khi thu chưa đủ theo kế hoạch. Tuy nhiên, khoản tạm ứng này chỉ mang tính tạm thời, và phải được hoàn trả trong kỳ ngân sách.

## CHƯƠNG VI

# XỬ LÝ VI PHẠM PHÁP LUẬT VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

### I. KHÁI NIỆM, ĐẶC ĐIỂM VÀ PHÂN LOẠI VI PHẠM PHÁP LUẬT VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

Trong quá trình thực thi pháp luật về ngân sách nhà nước, vi phạm pháp luật ngân sách nhà nước là hiện tượng pháp lý được dự liệu bởi các nhà làm luật như một nguy cơ tiềm ẩn và bất lợi cho lợi ích công hay trật tự pháp luật. Nguy cơ này chỉ có thể phòng ngừa và khắc phục trên cơ sở Nhà nước dự liệu và áp dụng triệt để các chế tài xử lý đối với những hành vi vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước. Để có một cách nhìn tổng quan, khoa học về việc xử lý vi phạm pháp luật ngân sách nhà nước, trước hết phải làm rõ khái niệm, đặc điểm của vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước và tìm cách phân loại chúng.

#### **1. Khái niệm và đặc điểm của vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước**

Vi phạm pháp luật nói chung, được hiểu là hành vi làm trái các quy định của pháp luật, do một chủ thể thực hiện với lỗi cố ý hoặc vô ý và do đó phải chịu chế tài của pháp luật.

Xét theo nghĩa này, vi phạm pháp luật về ngân sách nhà

nước có thể định nghĩa là hành vi làm trái các quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước, do chủ thể pháp luật là tổ chức, cá nhân thực hiện với lỗi cố ý hoặc vô ý, gây phương hại đến trật tự công cộng và do đó phải gánh chịu các chế tài tương ứng theo quy định của pháp luật.

Nhìn từ góc độ pháp lý (nguyên lý của pháp luật), vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước là hệ quả không mong muốn đồng thời là hệ quả bất lợi của quá trình xây dựng và thực hiện pháp luật về ngân sách nhà nước. Còn xét từ góc độ xã hội học, vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước là xu hướng khó tránh khỏi, bởi lẽ việc thực thi pháp luật về ngân sách nhà nước thường dính dáng ít nhiều đến những quyền lợi thiết thân của các chủ thể pháp luật như người nộp thuế, người thu thuế, người sử dụng kinh phí Nhà nước cấp từ ngân sách nhà nước, người có thẩm quyền trong việc cấp phát kinh phí ngân sách nhà nước và kiểm soát sự thi hành hay sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước. Do sự thúc đẩy của những động cơ cá nhân và vì mục đích vụ lợi, các chủ thể pháp luật này có thể thực hiện những hành vi trái với thể chế pháp luật hiện hành về ngân sách nhà nước, mặc dù họ biết hoặc buộc phải biết rằng những hành vi đó là bất hợp pháp và có thể phải bị truy cứu trách nhiệm pháp lý theo quy định của pháp luật.

Để nhận diện đâu là vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước trong số muôn vàn những vi phạm pháp luật diễn ra hàng ngày trong đời sống pháp luật, có thể dựa vào những dấu hiệu (đặc điểm) cơ bản sau đây:

*Một là*, chủ thể của hành vi vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước là các cơ quan nhà nước, công chức nhà nước,

các tổ chức và cá nhân có quyền hay nghĩa vụ pháp lý phải thực hiện trong quá trình lập, chấp hành, quyết toán ngân sách nhà nước, quản lý ngân sách nhà nước và thực hiện thu, chi ngân sách nhà nước. Các chủ thể này thường vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước trong khi thực hiện các quyền hay những nghĩa vụ pháp lý của mình theo quy định của pháp luật, tuy rằng trên thực tế mức độ vi phạm của mỗi chủ thể có thể khác nhau và do đó các chế tài áp dụng cũng sẽ khác nhau.

*Hai là*, về mặt khách thể, hành vi vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước xâm hại đến các lợi ích chung và trật tự công cộng, cụ thể là vi phạm các quy tắc trong thể chế tài chính công do Nhà nước thiết lập. Nói như vậy có nghĩa là, nếu một hành vi nào đó tuy có tính trái pháp luật nhưng chỉ xâm hại đến các lợi ích riêng tư của một tổ chức hay cá nhân chứ không phải hoặc không liên quan gì lợi ích chung của Nhà nước và xã hội thì không phải là hành vi vi phạm pháp luật ngân sách nhà nước.

*Ba là*, về phương diện khách quan, hành vi vi phạm pháp luật ngân sách nhà nước là hành vi có tính trái pháp luật. Danh từ “pháp luật” ở đây được hiểu là tổng thể các quy phạm pháp luật trong lĩnh vực ngân sách nhà nước, cấu thành nên các chế định cụ thể như chế định về lập, phê chuẩn, chấp hành và quyết toán ngân sách nhà nước (chế định pháp luật về quá trình ngân sách nhà nước hay kế hoạch hoá ngân sách nhà nước); chế định phân cấp quản lý ngân sách nhà nước; chế định thu nộp ngân sách nhà nước; chế định chi tiêu ngân sách nhà nước...

*Bốn là*, về phương diện chủ quan, hành vi vi phạm pháp luật ngân sách nhà nước được thực hiện với một lỗi xác định (cố ý hoặc vô ý) của chủ thể thực hiện hành vi. Lỗi này có thể

xác định được thông qua việc đánh giá mối quan hệ giữa khả năng nhận thức và điều khiển hành vi của chủ thể thực hiện hành vi đối với hậu quả đã xảy ra cho xã hội bởi hành vi đó.

Tóm lại, về bản chất có thể nhận thấy vi phạm pháp luật nói chung và vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước nói riêng vừa phản ánh động thái tâm lý của người vi phạm theo xu hướng chống lại lợi ích chung vừa thể hiện những hành vi không phù hợp với trật tự xã hội hiện tại và do đó không được pháp luật thừa nhận và bảo hộ.

## **2. Phân loại vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước**

Trong thực tiễn pháp lý, do vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước thường diễn ra rất đa dạng, tinh vi và phức tạp nên việc xử lý vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước đòi hỏi khó tránh khỏi những sai sót, thiếu khách quan, không chính xác và thiếu cơ sở khoa học. Thực tiễn đó đặt ra nhu cầu về mặt lý luận là phải tìm cách phân loại vi phạm pháp luật ngân sách nhà nước và chỉ rõ bản chất pháp lý cũng như những đặc trưng cơ bản của mỗi loại hình vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước để từ đó xây dựng cơ chế xử lý cho thích hợp và hiệu quả. Một cách khái quát, có thể hình dung vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước bao gồm ba loại sau đây:

### *2.1. Vi phạm hành chính trong lĩnh vực ngân sách nhà nước*

Quy phạm pháp luật ngân sách nhà nước, trước hết và chủ yếu là các quy phạm pháp luật hành chính, với ý nghĩa là bộ phận cấu thành chủ yếu của pháp luật công. Do đó, các hành vi vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước cũng phần lớn thuộc loại vi phạm hành chính. Có thể nói, vi phạm hành chính trong lĩnh vực ngân sách nhà nước được hiểu là những

hành vi cố ý hoặc vô ý làm trái các quy định pháp luật hành chính trong lĩnh vực ngân sách nhà nước, do tổ chức, cá nhân thực hiện nhằm xâm hại đến những lợi ích đang được pháp luật bảo vệ nhưng chưa đến mức xử lý hình sự và do đó phải chịu trách nhiệm hành chính. Trong thực tiễn đời sống, tuy các hành vi vi phạm hành chính về ngân sách nhà nước diễn ra rất đa dạng và phức tạp nhưng về mặt lý luận, có thể phân biệt loại vi phạm này với vi phạm hình sự về ngân sách nhà nước hay các loại hình vi phạm khác về ngân sách nhà nước thông qua những đặc trưng cơ bản sau đây:

*Thứ nhất*, đối tượng tác động của những hành vi vi phạm hành chính về ngân sách nhà nước chính là các quy phạm pháp luật hành chính trong lĩnh vực ngân sách nhà nước. Ví dụ: hành vi vi phạm các nghĩa vụ pháp lý của người nộp thuế; hành vi vi phạm thủ tục cấp phát kinh phí ngân sách nhà nước của các cơ quan hoặc cá nhân có thẩm quyền cấp phát kinh phí ngân sách nhà nước; hành vi sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước sai nguyên tắc tài chính của đơn vị sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước. Các hành vi vi phạm này đều có một điểm chung là chúng tác động đến trật tự pháp luật hành chính trong lĩnh vực ngân sách nhà nước đã được thiết lập bởi Nhà nước. Vì thế, muốn khẳng định một hành vi nào đó có phải là vi phạm hành chính trong lĩnh vực ngân sách nhà nước hay không, nhất thiết phải chứng minh rằng hành vi đó đã tác động trực tiếp đến đối tượng là các quy định pháp luật hành chính về ngân sách nhà nước, do đó xâm hại trực tiếp đến khách thể là các lợi ích chung đang được bảo vệ bởi các quy phạm pháp luật hành chính về ngân sách nhà nước.

*Thứ hai*, đối với vi phạm hành chính về ngân sách nhà

nước, thủ tục xử lý vi phạm là một quy trình hành chính và tuân theo các quy tắc của luật hành chính chứ không phải là một thủ tục tư pháp (giống như việc xử lý vi phạm hình sự về ngân sách nhà nước). Tuy nhiên, trong thực tiễn nguyên tắc này không phải là không có ngoại lệ<sup>(1)</sup> và cơ sở tồn tại của những trường hợp ngoại lệ này là xuất phát từ quan điểm cho rằng các vi phạm hành chính trong lĩnh vực ngân sách nhà nước thường xâm hại đến những lợi ích có tầm quan trọng đặc biệt (liên quan đến nền tài chính quốc gia và sự tồn vong của quốc gia) nên cần phải được giải quyết theo một trình tự đặc biệt tại một cơ quan nhà nước đặc biệt.

Trong pháp luật thực định ở Việt Nam, nhà làm luật chỉ liệt kê các hành vi vi phạm pháp luật ngân sách nhà nước nói chung chứ không quy định theo hướng phân biệt rõ hành vi nào thuộc loại vi phạm hành chính và hành vi nào thuộc loại vi phạm hình sự hay vi phạm khác về ngân sách nhà nước.<sup>(2)</sup> Điều này sẽ gây khó khăn đáng kể cho việc áp dụng pháp luật khi xử lý vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước và do đó có thể làm chậm lại quá trình giải quyết các vi phạm pháp

(1). Ở Cộng hoà liên bang Đức, các vụ việc vi phạm hành chính về tài chính, ngân sách, thuế khoá được xem xét giải quyết tại một tòa án chuyên biệt là tòa án tài chính. Nguồn: "Máy vấn đề pháp luật kinh tế cộng hoà liên bang Đức", Nxb. Pháp lý, 1992, tr. 198. Hoặc, tại miền Nam Việt Nam dưới thời chế độ ngụy quyền Sài Gòn, các vi phạm hành chính về ngân sách cũng được giải quyết tại một tòa chuyên biệt, gọi là tòa ký luật ngân sách (thực chất đó là một tòa án hành chính chuyên trách giải quyết các vi phạm hành chính về ngân sách). Tuy mệnh danh là tòa ký luật ngân sách nhưng tòa này không có nhiệm vụ truy cứu trách nhiệm ký luật hay trách nhiệm hình sự đối với người vi phạm pháp luật ngân sách. Nguồn: Lê Đình Chân, "Tài chính công", tập 2, Sài Gòn, 1975, tr. 280.

(2). Xem: Điều 82 Nghị định số 60/2003/NĐ-CP ngày 06/06/2003 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật ngân sách nhà nước.

luật trong lĩnh vực ngân sách nhà nước.

## 2.2. Vi phạm hình sự trong lĩnh vực ngân sách nhà nước

Trong lĩnh vực ngân sách nhà nước, các vi phạm có tính chất hình sự tuy không nhiều như vi phạm hành chính song tính chất và mức độ nguy hiểm cho xã hội của loại vi phạm này là rất lớn. Do vai trò đặc biệt quan trọng của việc bảo vệ nền tài chính công nên pháp luật hình sự các nước đều tìm cách quy định những hành vi nguy hiểm cho xã hội nào trong lĩnh vực ngân sách nhà nước là tội phạm. Nói cách khác, vi phạm hình sự trong lĩnh vực ngân sách nhà nước thực chất chính là những tội phạm do người có năng lực trách nhiệm hình sự thực hiện trong quá trình tham gia vào hoạt động tài chính công hay hoạt động ngân sách nhà nước.

Vậy, có thể định nghĩa vi phạm hình sự trong lĩnh vực ngân sách nhà nước như thế nào?

Trên nguyên tắc, do vi phạm hình sự trong lĩnh vực ngân sách nhà nước thực chất là tội phạm phát sinh trong lĩnh vực ngân sách nhà nước nên việc xây dựng khái niệm này nhất thiết phải dựa trên nền tảng định nghĩa về tội phạm nói chung trong khoa học luật hình sự. Xuất phát từ cách tiếp cận như vậy, có thể định nghĩa vi phạm hình sự trong lĩnh vực ngân sách nhà nước là những hành vi trái pháp luật hình sự được Bộ luật hình sự quy định, do người có năng lực trách nhiệm hình sự thực hiện với lỗi cố ý hoặc vô ý, xâm hại đến các quan hệ xã hội trong lĩnh vực ngân sách nhà nước (hay lĩnh vực tài chính công) được luật hình bảo vệ và do đó phải chịu trách nhiệm hình sự.

Về phương diện lý thuyết, vi phạm hình sự trong lĩnh vực ngân sách nhà nước có những đặc trưng cơ bản sau đây để

phân biệt với các loại hình vi phạm khác trong lĩnh vực ngân sách nhà nước:

*Một là*, chủ thể thực hiện hành vi vi phạm hình sự trong lĩnh vực ngân sách nhà nước chính là các tổ chức, cá nhân trực tiếp tham gia vào các hoạt động tài chính công như hoạt động lập, chấp hành và quyết toán ngân sách nhà nước; hoạt động quản lý nhà nước về ngân sách nhà nước; hoạt động thu nộp ngân sách nhà nước và hoạt động chi tiêu ngân sách nhà nước. Trong thực tế, tuy người thực hiện các hành vi phạm tội trong lĩnh vực ngân sách nhà nước có thể bao gồm cả tổ chức và cá nhân nhưng theo pháp luật hình sự Việt Nam hiện hành, các tổ chức không được coi là chủ thể của tội phạm và do đó không bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Quy định này tỏ ra không phù hợp với thực tế đời sống xã hội đương đại, khi mà hầu hết các nước trên thế giới đều thừa nhận các pháp nhân (tổ chức) là chủ thể của tội phạm và phải chịu trách nhiệm hình sự theo quy định của Bộ luật hình sự. Đặc biệt, trong lĩnh vực tài chính công thì vấn đề truy cứu trách nhiệm hình sự đối với các tổ chức là pháp nhân lại càng trở nên quan trọng và cấp bách hơn bất cứ lĩnh vực nào khác, bởi lẽ những vi phạm pháp luật trong lĩnh vực này chủ yếu là do các tổ chức thực hiện (ví dụ, tổ chức là người nộp thuế hay nộp các khoản tiền khác cho ngân sách nhà nước; các cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lý tài chính trong lĩnh vực ngân sách nhà nước, các tổ chức là đơn vị dự toán ngân sách nhà nước...).

*Hai là*, đối tượng tác động của hành vi vi phạm hình sự trong lĩnh vực ngân sách nhà nước chính là những quy định của Bộ luật hình sự về các tội phạm trong lĩnh vực kinh tế, tài chính, ngân sách nhà nước hay tội phạm về chức vụ.

Những quy định này có nhiệm vụ bảo vệ sự an toàn cho các lợi ích phát sinh từ những quan hệ tài chính công trong hoạt động ngân sách nhà nước. Chính vì vậy, muốn nhận biết một hành vi vi phạm nào đó có phải là vi phạm hình sự trong lĩnh vực ngân sách nhà nước hay không, cần phải xác định rõ đối tượng tác động của hành vi vi phạm đó là những quy phạm pháp luật của lĩnh vực pháp luật nào. Ngoài phạm vi tác động là các quy định của pháp luật hình sự, những hành vi vi phạm hình sự trong lĩnh vực ngân sách nhà nước còn tác động đến những quy định của Luật ngân sách nhà nước và các văn bản pháp luật khác có liên quan đến hoạt động thu, chi ngân sách nhà nước. Lĩnh vực pháp luật này có nội dung cơ bản là thừa nhận và bảo đảm thực hiện các nguyên tắc cơ bản của nền tài chính công hiện đại.

*Ba là*, trách nhiệm pháp lý áp dụng cho các hành vi vi phạm hình sự trong lĩnh vực ngân sách nhà nước chỉ có thể là trách nhiệm hình sự mà biểu hiện cụ thể của trách nhiệm hình sự chính là việc áp dụng các hình phạt đối với người phạm tội. Tuy nhiên, do đặc thù của các hành vi vi phạm hình sự trong lĩnh vực ngân sách nhà nước là thường gây ra các thiệt hại về vật chất cho Nhà nước và xã hội nên việc áp dụng các hình phạt đối với người phạm tội trong lĩnh vực ngân sách nhà nước cũng thường có thiên hướng sử dụng các chế tài vật chất, ví dụ hình phạt tiền. Đặc biệt, ở các nước có thừa nhận pháp nhân là chủ thể của tội phạm thì hình phạt tiền, cùng với hình phạt buộc giải thể hoặc phá sản đối với pháp nhân phạm tội, thường được áp dụng như những hình phạt thích hợp nhất cho người phạm tội là pháp nhân (tổ chức).

Thực tiễn cho thấy các vi phạm pháp luật trong lĩnh vực

ngân sách nhà nước diễn ra rất đa dạng, tinh vi, phức tạp và đôi khi, việc phân biệt đâu là vi phạm hành chính hay vi phạm hình sự để áp dụng chế tài xử lý cho thích hợp trở nên rất khó khăn. Vì lẽ đó, việc đi tìm ranh giới thực sự giữa vi phạm hình sự với vi phạm hành chính trong lĩnh vực ngân sách nhà nước có ý nghĩa lý luận và thực tiễn rất quan trọng.

### *2.3. Vi phạm khác trong lĩnh vực ngân sách nhà nước*

Trong lĩnh vực ngân sách nhà nước, ngoài hai loại vi phạm điển hình là vi phạm hành chính và vi phạm hình sự thì các vi phạm khác cũng có thể phát sinh, chẳng hạn như vi phạm pháp luật dân sự hoặc vi phạm kỷ luật.

Vi phạm pháp luật dân sự trong lĩnh vực ngân sách nhà nước được hiểu là những hành vi trái pháp luật dân sự, do tổ chức, cá nhân (hoặc cơ quan nhà nước) thực hiện với lỗi cố ý hoặc vô ý nhằm gây thiệt hại về vật chất, tài sản cho Nhà nước (hoặc tổ chức, cá nhân) trong quá trình tham gia vào hoạt động ngân sách nhà nước và do đó phải chịu trách nhiệm dân sự về hành vi của mình (trách nhiệm bồi thường thiệt hại). Ví dụ: Nhà nước phải có trách nhiệm bồi thường các thiệt hại vật chất đã xảy ra cho người sở hữu trái phiếu Chính phủ do hành vi vi phạm nghĩa vụ trả tiền gốc và lãi trái phiếu đúng kì hạn cho người sở hữu như đã thoả thuận trong quan hệ phát hành trái phiếu Chính phủ hoặc người nộp thuế là tổ chức, cá nhân phải có trách nhiệm bồi thường cho Nhà nước (người thu thuế) về những thiệt hại vật chất thực tế đã xảy ra cho Nhà nước do hành vi vi phạm nghĩa vụ nộp thuế của mình.

Vi phạm kỷ luật trong lĩnh vực ngân sách nhà nước được hiểu là hành vi vi phạm quy chế công chức, do cá nhân công chức thực hiện trong khi thi hành công vụ trong hoạt động

ngân sách nhà nước và do đó phải chịu trách nhiệm kỷ luật theo quyết định xử lý kỷ luật của người có thẩm quyền trong hoạt động quản lý công chức. Ví dụ điển hình cho hình thức vi phạm này là trường hợp công chức cơ quan thuế, hải quan vi phạm nội quy, quy chế của cơ quan hay các quy định của ngành về quyền, nghĩa vụ của công chức trong khi thi hành công vụ. Do có hành vi vi phạm này, công chức sẽ phải chịu trách nhiệm kỷ luật theo quyết định của người có thẩm quyền theo quy định của pháp luật về quản lý công chức.

Tóm lại, có thể nhận thấy rằng sự phân tích trên đây về các loại vi vi phạm pháp luật ngân sách nhà nước chủ yếu mang màu sắc lý luận. Sự phân loại này có thể sẽ hữu ích ít nhiều cho quá trình xây dựng pháp luật cũng như áp dụng pháp luật về xử lý vi phạm trong lĩnh vực ngân sách nhà nước. Trong hoạt động thực tiễn xử lý các vi phạm pháp luật ngân sách nhà nước, những người trong cuộc thường chỉ quan tâm trước hết đến các quy định cụ thể của pháp luật về vấn đề này như thế nào chứ ít khi quan tâm đến khía cạnh lý luận về các vi phạm pháp luật ngân sách nhà nước ra sao. Việc ưu tiên áp dụng các quy định pháp luật thực tại để giải quyết những vi phạm pháp luật nói chung và vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước nói riêng đã trở thành một nguyên tắc bất thành văn trong hoạt động hành pháp ở nhiều nước trên thế giới. Các quan điểm luật học dường như chỉ đóng vai trò thứ yếu so với pháp luật thực định trong quá trình áp dụng pháp luật và có lẽ nó chỉ được những người hành pháp quan tâm, tham chiếu đến khi pháp luật thực định đã tỏ ra bất lực trong việc điều chỉnh một cách hiệu quả các vấn đề thực tiễn.

Trong pháp luật thực định Việt Nam về lĩnh vực ngân sách

nhà nước, nhà làm luật chủ trương quy định theo hướng liệt kê các hành vi cụ thể được coi là vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước chứ không tìm cách phân loại hành vi nào là vi phạm hành chính, vi phạm hình sự hay vi phạm khác về ngân sách nhà nước. Có lẽ, cách làm này chỉ tạo ra sự dễ dàng và đơn giản cho người làm luật nhưng mặt khác, nó sẽ gây ra sự phức tạp, rắc rối và khó khăn đáng kể cho những người nghiên cứu pháp luật cũng như cho các cơ quan công quyền và các chủ thể khác có liên quan trong quá trình áp dụng pháp luật để xử lý vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước.

### **3. Các hành vi vi phạm pháp luật ngân sách nhà nước**

Theo quy định của pháp luật hiện hành,<sup>(1)</sup> các hành vi vi phạm pháp luật ngân sách nhà nước bao gồm:

- Không kê khai hoặc kê khai sai doanh thu, thu nhập, chi phí, giá và các căn cứ tính các khoản phải nộp ngân sách nhà nước; trì hoãn, nộp không đầy đủ hoặc không thực hiện nghĩa vụ nộp ngân sách nhà nước, trừ trường hợp được phép chậm nộp do cơ quan có thẩm quyền quyết định.

Trên thực tế, những hành vi này thường phát sinh trong hoạt động thu nộp ngân sách nhà nước và chúng được thực hiện bởi chủ thể hành vi là những người có nghĩa vụ phải nộp các khoản tiền vào ngân sách nhà nước như tiền thuế, lệ phí, phí hay các khoản tiền phạt và tiền bồi thường thiệt hại cho Nhà nước... Đối với loại hành vi này, tùy thuộc vào tính chất và mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi vi phạm mà người thực hiện hành vi có thể bị xử lý hành chính, xử lý

(1). Xem Điều 82 Nghị định số 60/2003/NĐ-CP ngày 06/06/2003 của Chính Phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật ngân sách nhà nước.

hình sự, xử lý kỷ luật hoặc buộc phải bồi thường thiệt hại xảy ra cho Nhà nước.<sup>(1)</sup>

- Cho miễn, giảm và cho phép chậm nộp các khoản phải nộp ngân sách nhà nước sai thẩm quyền, trái nội dung quy định; giữ lại nguồn thu của ngân sách nhà nước sai chế độ, sử dụng các nguồn thu được để lại để chi không đúng mục đích, vượt tiêu chuẩn, chế độ, định mức quy định.

Về nguyên tắc, loại hành vi này chỉ có thể được thực hiện bởi các cơ quan công quyền hoặc nhân viên công quyền trong khi thi hành các công vụ được giao, chẳng hạn như cơ quan và công chức ngành thuế, hải quan, công chứng nhà nước, các cơ quan nhà nước khác và công chức khác có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính đối với người vi phạm hành chính... Hành vi này thường được thực hiện với lỗi cố ý, nhằm xâm hại đến lợi ích chung của Nhà nước và xã hội nên tùy thuộc vào tính chất, mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi mà người thực hiện chúng có thể bị truy cứu trách nhiệm hành chính, trách nhiệm hình sự, trách nhiệm dân sự hoặc trách nhiệm kỷ luật theo quy định của pháp luật.

- Lợi dụng chức vụ, quyền hạn để chiếm đoạt hoặc chiếm dụng nguồn thu ngân sách nhà nước.

Đây là hành vi thuộc loại tham nhũng, được thực hiện bởi chủ thể là người có chức vụ, quyền hạn trong lĩnh vực quản lý thu nộp ngân sách nhà nước nhằm mục đích tư lợi. Những người thực hiện loại hành vi này thường là công chức có thẩm quyền trong ngành thuế, hải quan, kho bạc nhà nước

---

(1). Có thể tìm hiểu thêm về các loại chế tài này đối với người nộp thuế trong Chương VIII, Giáo trình luật thuế Việt Nam, NXB. Tư Pháp, Hà Nội 2005, tr. 307-338.

hoặc công chức ngành tài chính có liên quan đến hoạt động tài chính ngân sách nhà nước.

- Thực hiện phân chia sai nguồn thu giữa các cấp ngân sách nhà nước.

Về nguyên tắc, hành vi này chỉ có thể được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước và công chức có thẩm quyền phân chia nguồn thu giữa các cấp ngân sách nhà nước. Theo quy định của Luật ngân sách nhà nước, các cơ quan này bao gồm Quốc hội, Chính phủ, hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân các cấp. Do mỗi cơ quan này đều được phân cấp quản lý nguồn thu ngân sách nhà nước ở những mức độ khác nhau nên tính chất và mức độ vi phạm cũng khác nhau, tùy thuộc vào nội dung phân cấp cho từng loại cơ quan này như thế nào theo quy định của pháp luật.

- Thu sai quy định của pháp luật.

Loại hành vi này được thực hiện bởi chủ thể đặc thù là các cơ quan có chức năng thu ngân sách nhà nước hoặc người có thẩm quyền của các cơ quan đó. Bằng chứng của việc thực hiện hành vi này chính là các quyết định hành chính về thu ngân sách nhà nước sai quy định, chẳng hạn như quyết định thu thuế, truy thu thuế; quyết định xử phạt vi phạm hành chính (bằng hình thức phạt tiền) đối với tổ chức, cá nhân; quyết định trung thu và tịch thu tài sản; quyết định buộc bồi thường thiệt hại cho Nhà nước... Đôi khi, hành vi này cũng có thể được thực hiện bởi một nhân viên quản lý công ngân như kế toán hay thủ quỹ kho bạc nhà nước.

- Chi sai chế độ, không đúng mục đích, không đúng dự toán ngân sách nhà nước được giao.

Về nguyên tắc, loại hành vi này cũng được thực hiện bởi

những chủ thể đặc thù là các cơ quan nhà nước và công chức nhà nước có thẩm quyền trong việc chi tiêu ngân sách nhà nước, ví dụ như cơ quan và công chức có thẩm quyền ngành tài chính (Bộ tài chính, sở tài chính, phòng tài chính...), kho bạc nhà nước; các đơn vị sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước cấp (đơn vị dự toán ngân sách nhà nước)... Bằng chứng cho việc thực hiện những hành vi này thường là các quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính sai chế độ, nguyên tắc về chi ngân sách nhà nước của các chủ thể có thẩm quyền. Tuỳ thuộc vào tính chất và mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi vi phạm, người vi phạm có thể bị truy cứu trách nhiệm hành chính, trách nhiệm hình sự, trách nhiệm dân sự hoặc trách nhiệm kỷ luật theo quy định của pháp luật.

- Duyệt quyết toán sai quy định của pháp luật.

Duyệt quyết toán là hành vi mang tính chất quản lý của các chủ thể có thẩm quyền theo quy định của pháp luật. Pháp chế ngân sách nhà nước hiện hành tại Việt Nam trao thẩm quyền duyệt quyết toán ngân sách nhà nước cho các đơn vị dự toán ngân sách nhà nước cấp trên có thẩm quyền duyệt quyết toán ngân sách nhà nước của đơn vị dự toán cấp dưới.<sup>(1)</sup> Để chứng minh một hành vi duyệt quyết toán sai quy định của pháp luật, người ta phải dẫn chứng rằng chủ thể của hành vi đã thực hiện việc quyết toán ngân sách nhà nước sai thẩm quyền hoặc tuy đúng thẩm quyền nhưng sai thủ tục pháp lý do pháp luật quy định. Đối với loại hành vi này, việc lựa chọn biện pháp xử lý thường gấp phải nhiều khó khăn do việc định tính và định lượng về tính chất và mức độ nguy

---

(1). Xem: Khoản 4 Điều 27 Luật ngân sách nhà nước năm 2002.

hiểm cho xã hội của hành vi đói khi không được chính xác. Hơn nữa, hành vi duyệt quyết toán ngân sách nhà nước của cấp dưới thường do người đứng đầu đơn vị dự toán ngân sách nhà nước cấp trên thực hiện với tư cách là người đại diện hợp pháp của tổ chức này, do vậy, việc áp dụng các chế tài xử lý vi phạm đối với hành vi duyệt quyết toán cũng phải tính đến sự phân hoá trách nhiệm pháp lý giữa tổ chức vi phạm là đơn vị dự toán với người đứng đầu tổ chức đó.

- Hạch toán sai chế độ kế toán của Nhà nước và Mục lục ngân sách nhà nước gây thiệt hại cho ngân sách nhà nước.

Hạch toán kế toán là trách nhiệm công vụ của các cơ quan công quyền có chức năng quản lý quỹ ngân sách nhà nước (ví dụ: kho bạc nhà nước) đồng thời cũng là nghĩa vụ pháp lý của các đơn vị dự toán ngân sách nhà nước cũng như của các tổ chức, cá nhân có bốn phận đóng góp tiền thuế cho ngân sách nhà nước. Các tiêu chí pháp lý để xác định hành vi vi phạm này và xác định loại trách nhiệm pháp lý áp dụng đối với nó vẫn là những yếu tố truyền thống như chủ thể, khách thể, mặt khách quan và mặt chủ quan.

- Tổ chức, cá nhân được phép tự kê khai, tự nộp thuế mà kê khai sai, nộp sai chế độ quy định gây thiệt hại cho ngân sách nhà nước.

Về nguyên tắc, việc kê khai thuế đúng luật và nộp thuế đúng luật luôn là nghĩa vụ pháp lý của người nộp thuế, bất luận đó là trường hợp người nộp thuế được tự kê khai, tự nộp thuế hay không theo quy định của Nhà nước. Việc người nộp thuế có hành vi khai man tiền thuế hoặc nộp thuế sai quy định của pháp luật có thể phải chịu các loại chế tài thích hợp như chế tài hành chính, chế tài hình sự hoặc chế tài dân sự, tuỳ theo tính

chất và mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi vi phạm.

- Quản lý hoá đơn, chứng từ sai chế độ; mua bán, sửa chữa, làm giả hoá đơn và chứng từ thanh toán; sử dụng hoá đơn, chứng từ không hợp pháp.

Trên thực tế, mỗi hành vi này có thể được thực hiện bởi những chủ thể khác nhau. Chẳng hạn, đối với hành vi quản lý hoá đơn, chứng từ sai chế độ thì người vi phạm chỉ có thể là các cơ quan nhà nước và công chức nhà nước có thẩm quyền quản lý hoá đơn, chứng từ như các cơ quan tài chính, cơ quan thuế, hải quan, kho bạc nhà nước và các cơ quan hành chính nhà nước khác có liên quan. Còn đối với hành vi mua bán, sửa chữa, làm giả hoá đơn và chứng từ thanh toán hay sử dụng hoá đơn chứng từ không hợp pháp thì người thực hiện cũng chính là các tổ chức, cá nhân có hoạt động liên quan đến hoá đơn chứng từ, ví dụ: các doanh nghiệp, tổ hợp tác, hộ gia đình và cá nhân kinh doanh... Về nguyên tắc, chủ thể thực hiện những hành vi này có thể phải gánh chịu các loại chế tài tương ứng như chế tài hành chính, chế tài hình sự và chế tài kỷ luật... tùy theo tính chất và mức độ nặng, nhẹ của hành vi vi phạm.

- Trì hoãn việc chi ngân sách nhà nước khi đã bảo đảm có đủ các điều kiện chi theo quy định của pháp luật; quyết toán ngân sách nhà nước chậm so với thời hạn quy định.

Thực chất, đây là hai hành vi khác nhau do hai nhóm chủ thể khác nhau thực hiện.

Đối với hành vi trì hoãn việc chi ngân sách nhà nước khi đã bảo đảm có đủ các điều kiện chi theo quy định của pháp luật, hành vi này chỉ có thể được thực hiện bởi một số cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lý chi ngân sách nhà nước, cụ

thể là cơ quan tài chính các cấp<sup>(1)</sup> và kho bạc nhà nước các cấp.<sup>(2)</sup> Khi xử lý đối với những hành vi này, cần phân hoá rõ trách nhiệm pháp lý giữa cơ quan, tổ chức vi phạm với người đứng đầu cơ quan, tổ chức vi phạm để bảo đảm tính công bằng, khách quan và hợp lý trong quá trình xử lý vi phạm.

Đối với hành vi quyết toán ngân sách nhà nước chậm so với thời hạn quy định, về nguyên tắc, hành vi này được thực hiện bởi các đơn vị dự toán ngân sách nhà nước. Trên nguyên tắc việc quyết toán ngân sách nhà nước chậm trước hết thuộc về trách nhiệm của người đứng đầu đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước, đôi khi cũng có thể là do lỗi của người phụ trách công tác tài chính, kế toán của đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước, do vậy, khi tiến hành xử lý vi phạm đối với hành vi này, cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý vi phạm cũng cần chú ý tới việc phân hoá trách nhiệm pháp lý giữa người đứng đầu đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước với người phụ trách công tác tài chính, kế toán tại đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước để bảo đảm tính công bằng, khách quan trong quá trình xử lý vi phạm pháp luật ngân sách nhà nước.

(1). Theo quy định tại điểm c khoản 1 Điều 52 Nghị định số 60/2003/NĐ-CP ngày 06/06/2003 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật ngân sách nhà nước, cơ quan tài chính có trách nhiệm bảo đảm nguồn thu để thực hiện các khoản chi ngân sách theo nhu cầu sử dụng của các đơn vị dự toán ngân sách, đồng thời cũng có thẩm quyền yêu cầu kho bạc nhà nước tạm dừng việc thanh toán cho các đơn vị sử dụng ngân sách khi phát hiện các khoản chi vượt nguồn cho phép, sai chính sách, chế độ hoặc đơn vị sử dụng ngân sách không thực hiện chế độ báo cáo tài chính.

(2). Theo quy định tại khoản 2 Điều 52 Nghị định số 60/2003/NĐ-CP ngày 06/06/2003 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật ngân sách nhà nước, cơ quan kho bạc nhà nước có thẩm quyền thực hiện việc thanh toán, chi trả các khoản chi ngân sách khi có đủ các điều kiện chi theo quy định của pháp luật

- Các hành vi khác trái với quy định của Luật ngân sách nhà nước và những văn bản quy phạm pháp luật khác trong lĩnh vực ngân sách nhà nước.

Đây là quy định có tính chất “mở” nhằm bao quát hết những trường hợp vi phạm pháp luật ngân sách nhà nước nhưng không thuộc về những loại hành vi vi phạm đã liệt kê ở trên. Cách quy định như vậy tuy bảo đảm tính chặt chẽ và bao quát, toàn diện của pháp luật nhưng mặt hạn chế của nó là nội dung của quy định thường chung chung, thiếu tính cụ thể, rõ ràng nên có thể sẽ gây ra những khó khăn nhất định cho quá trình áp dụng pháp luật để xử lý vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước.

## II. CÁC HÌNH THÚC XỬ LÝ VI PHẠM PHÁP LUẬT VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

### 1. Khái niệm xử lý vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước

Trong danh từ tiếng Việt, “xử lý” được giải nghĩa là việc xử trí và chỉnh lý.<sup>(1)</sup> Còn theo Từ điển Hán - Việt của Giáo sư Nguyễn Lân thì “xử lý” được giải nghĩa là việc áp dụng các biện pháp trừng phạt đối với một hành vi phạm pháp.<sup>(2)</sup> Nếu quy nạp từ hai cách giải nghĩa này, từ góc độ pháp lý có thể định nghĩa “xử lý” chính là việc một chủ thể dùng lý trí để phán xét một hành vi và áp dụng các biện pháp thích hợp để chỉnh lý đối với hành vi đó cho hợp với lẽ phải hay lẽ công bằng.

(1). Xem: Thanh Nghị, “Từ điển Việt Nam”, Nxb. Thời Thế, Sài Gòn, 1958, tr. 1485.

(2). Xem: Giáo sư Nguyễn Lân, “Từ điển từ và ngữ Hán - Việt, Nxb. Từ điển bách khoa, Hà Nội, 2002, tr. 857.

Trong lĩnh vực luật học, khái niệm “xử lý” thường được nhắc đến trong cụm từ “xử lý vi phạm pháp luật” – với tính cách là một khái niệm pháp lý và trên thực tế khái niệm này đã gây ra khá nhiều tranh luận trong giới luật học. Sự tranh luận này chủ yếu xoay quanh các vấn đề cơ bản như: chủ thể của hành vi xử lý vi phạm pháp luật là ai (chỉ là Nhà nước hay còn bao gồm cả các chủ thể khác không phải là Nhà nước); khách thể của hành vi xử lý vi phạm pháp luật là lợi ích nào (lợi ích công hay lợi ích tư); đối tượng tác động của việc xử lý vi phạm pháp luật là hành vi phạm pháp hay chính bản thân người phạm pháp; các biện pháp xử lý vi phạm pháp luật có thể áp dụng đối với người vi phạm là những biện pháp nào? v.v.. Trong thực tiễn pháp lý, vấn đề xử lý vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước đã từng được biết đến như là việc Nhà nước áp dụng các chế tài (trách nhiệm pháp lý) đối với người có hành vi vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước, nhằm mục đích trừng phạt đối với người vi phạm và tìm cách khắc phục các hậu quả thiệt hại cho xã hội do hành vi phạm pháp của người đó gây ra. Như vậy, trong khái niệm “xử lý vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước”, có thể đề cập ba khía cạnh:

*Thứ nhất*, chủ thể có thẩm quyền áp dụng các biện pháp xử lý vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước chỉ có thể là Nhà nước, với tư cách là chủ thể quản lý xã hội bằng pháp luật đồng thời là chủ thể có bổn phận giữ cho kỷ cương, phép nước được tôn trọng. Nói như vậy có nghĩa rằng việc xử lý vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước, thực chất là hoạt động mang tính chất quản lý của Nhà nước đối với xã hội bằng pháp luật, chứ không phải là hành vi mang tính chất “tự vệ” thông thường như một tổ chức, cá nhân vẫn làm và có

thể làm trước hành vi xâm hại của người khác đối với quyền lợi của mình. Tính chất quản lý được đề cập trong đoạn này không nên hiểu hoàn toàn đồng nghĩa với cụm từ “quản lý hành chính nhà nước” mà cần được hiểu theo nghĩa rộng hơn, theo đó việc xử lý bằng biện pháp hành chính chỉ có thể được xem là một trong số các biện pháp chủ yếu để giúp Nhà nước quản lý bằng pháp luật đối với lĩnh vực tài chính công hay lĩnh vực ngân sách nhà nước.

*Thứ hai*, về phương diện khách thể, việc xử lý vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước nhằm hướng tới mục tiêu bảo vệ lợi ích chung hay trật tự công cộng. Sở dĩ có thể coi khách thể chủ yếu của việc xử lý vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước chính là lợi ích chung và trật tự công cộng, bởi vì, pháp luật về ngân sách nhà nước được tạo ra là để làm khuôn khổ pháp lý an toàn và đầy đủ cho nền tài chính công ở mỗi quốc gia, hơn thế nữa, nó còn là công cụ hữu hiệu nhất để bảo vệ cho nền tài chính công khỏi bị ảnh hưởng bất lợi bởi những hành vi xâm hại của các chủ thể khác.

*Thứ ba*, việc xử lý vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước tạo ra các hậu quả pháp lý bất lợi cho chủ thể thực hiện hành vi vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước. Các hậu quả pháp lý bất lợi này có thể ảnh hưởng ở những mức độ khác nhau đối với các quyền và lợi ích cơ bản của người vi phạm (bao gồm quyền nhân thân và quyền tài sản), tùy theo tính chất và mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi vi phạm pháp luật ngân sách nhà nước.

## **2. Các hình thức xử lý vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước**

Về nguyên tắc, mọi vi phạm pháp luật về ngân sách nhà

nước đều phải bị xử lý. Tuy nhiên, do mỗi hành vi vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước có bản chất pháp lý khác nhau hoặc có tính chất và mức độ nguy hiểm cho xã hội khác nhau nên Nhà nước phải quy định nhiều hình thức xử lý khác nhau đối với các hành vi vi phạm đó. Điều này có tác dụng nhằm bảo đảm tính hợp lý, công bằng, khách quan trong việc xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước. Tại Việt Nam, các hình thức xử lý vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước đã được nhà làm luật dự liệu khá cụ thể và được quy định rõ ràng tại Điều 73 Luật ngân sách nhà nước năm 2002: "*Tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm có thể bị xử lý kỷ luật, xử phạt hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự; nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật*". Quy định này đã làm tiêu tan cuộc tranh luận một thời trong giới luật gia và các nhà soạn thảo pháp luật về việc có nên công nhận hình thức xử lý hành chính trong lĩnh vực ngân sách nhà nước hay không. Trên thực tế, quy định này đã đặt cơ sở pháp lý vững chắc cho việc áp dụng các hình thức xử lý đối với vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước, bao gồm:

- Chế tài hình sự;
- Chế tài hành chính;
- Chế tài dân sự;
- Chế tài kỷ luật.

### *2.1. Việc áp dụng chế tài hình sự đối với hành vi vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước*

Theo Từ điển Hán - Việt, “chế tài” được giải nghĩa là sự

sửa sang, cắt xén, giảm bớt cho được vừa phải.<sup>(1)</sup> Trong lĩnh vực pháp lý, thuật ngữ “chế tài” được sử dụng với hàm ý chỉ sự can thiệp của Nhà nước đối với những hành vi vi phạm trật tự pháp luật, trên cơ sở hạn chế bớt sự tự do cá nhân để nhằm thiết lập một trật tự xã hội công bằng và hợp lý. Theo nghĩa đó, chế tài hình sự được xem như là biện pháp trừng phạt nghiêm khắc nhất của Nhà nước đối với các chủ thể đã thực hiện hành vi phạm tội, trong đó có những hành vi phạm tội liên quan đến việc quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước. Hiển nhiên, việc áp dụng chế tài hình sự trong bất cứ lĩnh vực nào cũng đều thuộc thẩm quyền của tòa án và phải được thực hiện theo một trình tự nghiêm ngặt do luật định, gọi là tố tụng hình sự.

Ở nhiều nước trên thế giới, hành vi phạm tội trong lĩnh vực ngân sách nhà nước có thể do một tổ chức hoặc cá nhân thực hiện và do đó cả hai loại chủ thể này đều có thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự và bị áp dụng chế tài hình sự. Tuy nhiên, ở Việt Nam các chế tài hình sự chỉ được đặt ra đối với cá nhân vi phạm pháp luật hình sự, mặc dù trên thực tế các hành vi trái pháp luật hình sự không chỉ do cá nhân thực hiện mà còn bao gồm cả các tổ chức. Sự vắng bóng các quy định về truy cứu trách nhiệm hình sự đối với pháp nhân (tổ chức) trong pháp luật hình sự Việt Nam có thể xem như một “lỗ hổng” cần phải được “khoá lấp” bằng việc bổ sung những quy định này trong chế định trách nhiệm hình sự của pháp luật Việt Nam hiện tại. Điều này không những nâng cao mức độ hoàn thiện cho pháp luật hình sự Việt Nam mà còn bảo đảm tính tương thích cần thiết với pháp luật hình sự của các nước khác ở

---

(1). Xem: Đào Duy Anh. “Từ điển Hán - Việt”. Nxb. Khoa học xã hội, năm 2001, tr. 158.

trong và ngoài khu vực, khi mà Việt Nam đã chính thức tham gia vào quá trình hội nhập toàn cầu về mọi phương diện, trong đó bao gồm cả sự hội nhập về phương diện pháp luật.

Về nguyên tắc, để áp dụng chế tài hình sự đối với một hành vi vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải chứng minh rằng hành vi vi phạm đó là tội phạm và tội phạm đó đã được quy định trong Bộ luật hình sự đang có hiệu lực thi hành. Trong số các hành vi vi phạm pháp luật ngân sách nhà nước đã được quy định tại Điều 72 Luật ngân sách nhà nước năm 2002, tuy nhà làm luật không chỉ rõ hành vi nào thuộc loại vi phạm hình sự và được coi là tội phạm nhưng căn cứ vào đặc điểm, tính chất và mức độ nguy hiểm của các hành vi đó, có thể coi những hành vi điển hình sau đây là tội phạm và phải chịu trách nhiệm hình sự:

- Hành vi không kê khai hoặc kê khai sai doanh thu, thu nhập, chi phí, giá và các căn cứ tính các khoản nộp ngân sách nhà nước để nhằm mục đích trốn tránh thực hiện nghĩa vụ tài chính với Nhà nước;
- Hành vi trì hoãn, nộp không đầy đủ hoặc không thực hiện nghĩa vụ nộp ngân sách nhà nước.

Những hành vi này được thực hiện bởi chủ thể là tổ chức, cá nhân có nghĩa vụ kê khai và nộp ngân sách nhà nước như người nộp thuế, người nộp lệ phí và phí, với các dấu hiệu cơ bản là cố ý gian lận trong quá trình kê khai nhằm mục đích trốn tránh nghĩa vụ nộp ngân sách nhà nước hoặc cố ý không thực hiện đúng nghĩa vụ nộp ngân sách nhà nước. Trên thực tế, loại hành vi này thường bị coi là tội phạm khi số tiền gian lận hoặc ẩn lậu có giá trị từ năm mươi triệu đồng trở lên hoặc người thực hiện hành vi đã bị xử lý hành chính về hành

vì đó mà vẫn tái phạm.

Trong thực tiễn tư pháp ở Việt Nam, ngoài các hành vi điển hình trên đây do những người nộp thuế thực hiện, trong nhiều trường hợp những hành vi vi phạm của người đứng đầu cơ quan nhà nước hoặc người có trách nhiệm quản lý tài chính trong các cơ quan nhà nước hoặc thậm chí chỉ là hành vi của những công chức có thẩm quyền trong khi thi hành công vụ cũng cấu thành tội phạm và phải chịu trách nhiệm hình sự. Ví dụ: hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn để chiếm đoạt, làm thiệt hại đến tài sản nhà nước và nguồn thu ngân sách nhà nước; hành vi làm thut quỹ ngân sách nhà nước của các kế toán viên công ngân và nhân viên kho bạc nhà nước; hành vi tham ô tiền thuế của công chức ngành hải quan, kho bạc nhà nước, thuế vụ; hành vi nhận hối lộ của cán bộ, công chức ngành tài chính, hải quan, thuế vụ, kho bạc nhà nước; hành vi cố ý làm trái các nguyên tắc quản lý kinh tế, tài chính của các công chức có thẩm quyền...

Các tội danh thường được biết đến trong thực tiễn tư pháp ở nước ta có liên quan đến những hành vi vi phạm pháp luật ngân sách nhà nước là tội trốn thuế (Điều 161 Bộ luật hình sự năm 1999), tội báo cáo sai trong quản lý kinh tế (Điều 167 Bộ luật hình sự năm 1999); tội tham ô tài sản (Điều 278 Bộ luật hình sự năm 1999); tội nhận hối lộ (Điều 279 Bộ luật hình sự năm 1999); tội lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành công vụ (Điều 281 Bộ luật hình sự năm 1999); tội lạm quyền trong khi thi hành công vụ (Điều 282 Bộ luật hình sự năm 1999); tội thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng (Điều 285 Bộ luật hình sự năm 1999)...

## 2.2. Việc áp dụng chế tài hành chính đối với hành vi vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước

Trên nguyên tắc, chế tài hành chính được áp dụng cho các hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực ngân sách nhà nước. Chế tài này có thể tước đi một số quyền lợi về kinh tế (ví dụ, trường hợp phạt tiền) hoặc quyền lợi về tinh thần (ví dụ, trường hợp cảnh cáo) của người vi phạm nhằm khôi phục các hậu quả xảy ra và răn đe, giáo dục ý thức pháp luật đối với người vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước. Chế tài hành chính trong lĩnh vực ngân sách nhà nước được áp dụng bởi cơ quan hành chính hoặc nhân viên hành chính có thẩm quyền đối với người vi phạm mà bằng chứng của việc áp dụng chế tài này là quyết định xử phạt vi phạm hành chính. Quyết định này đặt người vi phạm vào tình trạng bị bất lợi về kinh tế (nếu hình thức xử phạt hành chính là phạt tiền) hoặc bất lợi về tinh thần (nếu hình thức xử phạt hành chính là cảnh cáo); hoặc bị buộc phải chấp hành các hình thức xử phạt bổ sung như tước quyền sử dụng giấy phép; tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính và thậm chí có thể bị buộc phải thực hiện một số biện pháp khắc phục hậu quả thiệt hại do hành vi vi phạm hành chính gây ra.<sup>(1)</sup>

Trong số các hành vi vi phạm pháp luật ngân sách nhà nước đã được quy định tại Điều 72 Luật ngân sách nhà nước năm 2002 và Điều 82 Nghị định số 60/2003/NĐ-CP ngày 06/06/2003 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi

---

(1). Những hình thức xử lý này được ghi nhận tại các điều 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 Pháp lệnh số 44/2002/PL-UBTVQH10 ngày 02/07/2002 về việc xử lý vi phạm hành chính.

hành Luật ngân sách nhà nước thì phần lớn các hành vi đó có thể coi là vi phạm hành chính về ngân sách nhà nước và do đó có thể bị áp dụng các chế tài hành chính. Tuy nhiên, điều khó khăn nhất đối với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong quá trình xử lý vi phạm pháp luật nói chung và xử lý vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước nói riêng là làm thế nào để xác định một cách chính xác hành vi nào là vi phạm hành chính và hành vi nào là vi phạm hình sự để từ đó lựa chọn loại chế tài áp dụng cho thích hợp. Trong nhiều trường hợp thực tiễn (ngụ ý chỉ một số hành vi vi phạm cụ thể trong lĩnh vực ngân sách nhà nước), các quan điểm lý luận hiện thời về vi phạm hành chính và vi phạm hình sự từng được thừa nhận rộng rãi ở nước ta cũng chưa đủ sức làm rõ ranh giới đích thực giữa vi phạm hành chính về ngân sách nhà nước với vi phạm hình sự về ngân sách nhà nước. Khó khăn này thực sự là một rào cản không nhỏ đối với quá trình áp dụng pháp luật để xử lý các vi phạm pháp luật nói chung và vi phạm pháp luật ngân sách nhà nước nói riêng ở nước ta trong giai đoạn hiện nay.

### *2.3. Việc áp dụng chế tài dân sự đối với hành vi vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước*

Trong đời sống kinh tế - xã hội nói chung và trong lĩnh vực ngân sách nhà nước nói riêng, việc bảo đảm và bảo vệ quyền tài sản của các chủ thể tham gia vào hoạt động ngân sách nhà nước là một trong những nội dung cốt lõi của pháp luật về ngân sách nhà nước. Việc ghi nhận và tôn trọng quyền tài sản của các chủ thể pháp luật trong hoạt động ngân sách nhà nước tuy là vấn đề của pháp luật dân sự nhưng đồng thời nó cũng là một trong những tư tưởng cơ bản của việc

điều chỉnh bằng pháp luật đối với hoạt động ngân sách nhà nước. Tư tưởng pháp lý này có mục tiêu bảo vệ quyền tài sản và lợi ích hợp pháp của tất cả các chủ thể tham gia vào hoạt động ngân sách nhà nước, không phân biệt chủ thể đó là Nhà nước hay cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, doanh nghiệp, cá nhân hay hộ gia đình. Dựa trên nền tảng tư tưởng pháp lý này, bất kể hành vi nào gây thiệt hại cho quyền tài sản hay lợi ích kinh tế của một trong các chủ thể tham gia vào hoạt động ngân sách nhà nước, không phân biệt sự thiệt hại đó xảy ra đối với lợi ích công hay tư, đều phải chịu trách nhiệm dân sự (trách nhiệm bồi thường thiệt hại) cho người bị thiệt hại. Theo quan điểm đó, quyền tài sản và lợi ích kinh tế của tất cả các chủ thể tham gia vào hoạt động ngân sách nhà nước đều được pháp luật ghi nhận, tôn trọng và bảo vệ như nhau. Không kể đến sự khác nhau về địa vị pháp lý giữa Nhà nước hay cơ quan nhà nước, nhân viên công quyền so với các tổ chức kinh tế, tổ chức chính trị - xã hội, đoàn thể, hiệp hội, doanh nhân hay cá nhân, hộ gia đình, mọi hành vi gây thiệt hại của chủ thể này cho chủ thể khác trong quá trình thực hiện các quyền, nghĩa vụ khi tham gia hoạt động ngân sách nhà nước, đều phải có trách nhiệm bồi thường thiệt hại cho bên bị thiệt hại. Việc giải quyết yêu cầu bồi thường có thể được các bên tự thực hiện thông qua con đường thương lượng trực tiếp, thông qua cơ chế hoà giải hoặc thông qua cơ chế tài phán tư pháp theo quy định của pháp luật tố tụng.

Ngày nay, trong bối cảnh nền dân chủ xã hội đang ngày càng được củng cố trên toàn thế giới, việc xây dựng một xã hội công dân đòi hỏi Nhà nước ngày càng có trách nhiệm nhiều hơn đối với công dân, trong đó có cả trách nhiệm bồi thường các thiệt hại đã xảy ra cho công dân do hành vi trái

pháp luật của các cơ quan công quyền hay nhân viên công quyền trong khi thi hành công vụ. Xu hướng đó đồng nghĩa với việc chuyển đổi từ mô hình “nhà nước cai trị” sang mô hình “nhà nước phục vụ”, nhằm từng bước tạo dựng môi trường pháp lý bình đẳng, dân chủ và công bằng giữa nhà nước và công dân trong thế giới đương đại.

#### *2.4. Việc áp dụng chế tài kỷ luật đối với hành vi vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước*

So với các loại chế tài khác như chế tài hành chính hay chế tài hình sự thì chế tài kỷ luật có phạm vi áp dụng khá hẹp, vì đối tượng áp dụng chế tài này chỉ là công chức, viên chức nhà nước vi phạm kỷ luật công tác. Mặt khác, chế tài kỷ luật cũng có mức độ hiệu lực tương đối hạn chế, bởi lẽ người có thẩm quyền áp dụng chế tài kỷ luật chỉ có thể là người đứng đầu cơ quan, tổ chức đang trực tiếp quản lý công chức, viên chức có hành vi vi phạm kỷ luật. Do tính chất và mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi vi phạm kỷ luật chí ở mức độ thấp (chủ yếu là vi phạm chế độ công vụ của công chức, viên chức) và có phạm vi hẹp (trong khuôn khổ một cơ quan, đơn vị hay tổ chức, đoàn thể) nên loại chế tài này chủ yếu nhằm hạn chế và tước bỏ một số quyền lợi của người vi phạm mà hầu hết những quyền lợi này đều gắn với chức vụ và công vụ của người vi phạm.

Theo pháp luật hiện hành,<sup>(1)</sup> cán bộ, công chức vi phạm kỷ luật công tác trong khi thi hành công vụ thì tuỳ theo tính chất và mức độ vi phạm sẽ bị xử lý kỷ luật theo một trong

(1). Văn đê này hiện nay được quy định tại Điều 39 Pháp lệnh cán bộ, công chức; Điều 22, 23 Pháp lệnh chống tham nhũng và các văn bản hướng dẫn thi hành.

các hình thức sau đây<sup>(1)</sup>:

- Khiển trách;
- Cảnh cáo;
- Hạ bậc lương;
- Hạ ngạch;
- Cách chức;
- Buộc thôi việc.

Việc áp dụng các hình thức xử lý kỷ luật trên đây đối với người vi phạm kỷ luật trong lĩnh vực ngân sách nhà nước phải được tiến hành theo các nguyên tắc quy định tại Điều 5 Nghị định của Chính phủ số 35/2005/NĐ-CP ngày 17/3/2005 về xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức.

Trong thực tiễn pháp lý, ngoài việc phải chịu trách nhiệm kỷ luật, nếu công chức, viên chức nhà nước có hành vi vi phạm kỷ luật công tác trong khi thi hành công vụ mà gây thiệt hại cho Nhà nước, tổ chức, cá nhân khác thì phải có trách nhiệm bồi thường các thiệt hại đã xảy ra cho Nhà nước, hoặc phải hoàn trả lại cho cơ quan, tổ chức số tiền mà cơ quan, tổ chức này đã phải bồi thường cho tổ chức, cá nhân bị thiệt hại.<sup>(2)</sup> Về bản chất, việc bồi thường thiệt hại của công chức, viên chức Nhà nước trong trường hợp này chỉ là thực

(1). Các hình thức kỷ luật này được quy định tại Điều 8 Nghị định của Chính phủ số 35/2005/NĐ-CP ngày 17/3/2005 về xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức.

(2). Việc bồi thường và hoàn trả trong trường hợp này được thực hiện theo quy định tại Nghị định của Chính phủ số 118/2006/NĐ-CP ngày 10/10/2006 về xử lý trách nhiệm vật chất đối với cán bộ, công chức; Nghị định số 47/CP ngày 03/05/1997 về việc giải quyết bồi thường thiệt hại do công chức, viên chức nhà nước và người có thẩm quyền của cơ quan tổ tung gây ra.

hiện một trách nhiệm dân sự của người có hành vi gây thiệt hại đối với người bị thiệt hại theo các nguyên tắc chung của dân luật. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành<sup>(1)</sup> lại sử dụng thuật ngữ “trách nhiệm vật chất” để chỉ trách nhiệm bồi thường thiệt hại của công chức, viên chức nhà nước đối với cơ quan, tổ chức trực tiếp quản lý người vi phạm, do hành vi vi phạm kỷ luật công tác của công chức, viên chức gây ra.

---

(1). Vấn đề trách nhiệm vật chất của công chức được dự liệu bởi Nghị định của Chính Phủ số 118/2006/NĐ-CP ngày 10/10/2006 về xử lý trách nhiệm vật chất đối với cán bộ, công chức.

## MỤC LỤC

*Trang*

|     |   |     |
|-----|---|-----|
|     | LỜI NÓI ĐẦU   | 5   |
|     | Chương I  |     |
|     | NHẬP MÔN LUẬT NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC  | 7   |
| I   | Tổng quan về ngân sách nhà nước   | 7   |
| II  | Luật ngân sách nhà nước trong nền tài chính công hiện đại                 | 40  |
|     | Chương II   |     |
|     | TỔ CHỨC HỆ THỐNG NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC                                       | 61  |
| I   | Khái niệm và các nguyên tắc tổ chức hệ thống ngân sách nhà nước           | 61  |
| II  | Sự phân phối nguồn thu và nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách nhà nước    | 73  |
|     | Chương III  |     |
|     | LẬP DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC  | 101 |
| I   | Khái niệm, đặc điểm của hoạt động lập dự toán ngân sách nhà nước          | 101 |
| II  | Thẩm quyền của các chủ thể trong quá trình lập dự toán ngân sách nhà nước | 109 |
| III | Trình tự, thủ tục lập dự toán ngân sách nhà nước                          | 121 |

|     |   |     |
|-----|---|-----|
|     | <b>Chương IV</b>  |     |
|     | <b>CHẤP HÀNH VÀ QUYẾT TOÁN</b>  | 139 |
|     | <b>NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC</b>   |     |
| I   | Chấp hành ngân sách nhà nước  | 139 |
| II  | Quyết toán ngân sách nhà nước   | 174 |
| III | Kiểm soát của Nhà nước đối với hoạt động chấp hành và quyết toán ngân sách nhà nước | 182 |
|     | <b>Chương V</b>   |     |
|     | <b>QUẢN LÝ QUỸ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC</b>   |     |
| I   | Khái niệm và sự cần thiết phải quản lý quỹ ngân sách nhà nước                       | 191 |
| II  | Các chủ thể có thẩm quyền trong hoạt động quản lý quỹ ngân sách nhà nước            | 200 |
| III | Chế độ quản lý quỹ ngân sách nhà nước   | 216 |
|     | <b>Chương VI</b>  |     |
|     | <b>XỬ LÝ VI PHẠM PHÁP LUẬT</b>  | 239 |
|     | <b>VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC</b>  |     |
| I   | Khái niệm, đặc điểm và phân loại vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước            | 239 |
| II  | Các hình thức xử lý vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước                         | 257 |

# *Giáo trình*

## **LUẬT NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC**

---

Chịu trách nhiệm xuất bản

TS. LÊ VĂN ĐỆ

Biên tập  
BÙI ANH TUẤN



Thiết kế bìa  
ĐẶNG VINH QUANG

Trình bày và chế bản  
PHÒNG BIÊN TẬP SÁCH VÀ TRỊ SỰ TẠP CHÍ  
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

---

In 3.000 cuộn, khổ 14,5 x 20,5cm tại Công ty cổ phần in Cầu Giấy - 281 Đại Cǎn, Ba Đình, Hà Nội. Số đăng ký KHXB: 43-2008/CXB/218-2506/CAND. Quyết định xuất bản số 09/CAND ngày 24/7/2008 của Giám đốc Nhà xuất bản Công an nhân dân. In xong, nộp lưu chiểu quý III năm 2008.



TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

## GIÁO TRÌNH

# LUẬT NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

GTT luật ngân sách (L)



2907090000072

27,000

Giá: 27.000 đ