



uốc gia cũng có những chỉ tiêu như một gia đình. Nhưng chỉ tiêu của quốc gia có ý nghĩa rộng, có nội dung lựa chọn và có định hướng lợi ích

chung.

Trong phạm vi nghiên cứu về công phí, một phần đoạn của tài chính công, chúng ta sẽ khảo sát đến tính pháp lý, tính xã hội và tính kinh tế của công phí, xuất phát từ chỉ tiêu của chính phủ, trong cách nhìn thực tiễn, khách quan khoa học, để từ đó nhận định ảnh hưởng của công phí đến nền kinh tế quốc gia.

I. TÍNH PHÁP LÝ CỦA CÔNG PHÍ

Về phương diện pháp lý, công phí là những chỉ tiêu của quốc gia có ngân sách phân bổ, thông qua một pháp nhân hành chính trung ương hay địa phương để thực hiện một mục tiêu công ích và một mục đích xã hội.

Trong quan hệ kinh tế - tiền tệ, sự chi tiêu được thực hiện thông qua đồng tiền, để việc kết toán và quyết toán tài chính - ngân sách được dễ dàng. Những chỉ tiêu hiện vật như công thợ, công điền, công xa có thể gây rối rắm khi quyết toán ngân sách.

Tóm tắt tính pháp lý của công phí qua những điểm như sau:

1. Công phí phải được xuất phát từ ngân sách quốc gia được Quốc hội phê duyệt, theo trình tự pháp lý thiết lập và phân bổ ngân sách, sử dụng ngân sách trong thời hạn quy định.

2. Công phí là một chỉ tiêu của quốc gia hay một pháp nhân hành chính. Pháp nhân hành chính trung ương như Bộ, cơ quan ngang Bộ và địa phương như Tỉnh, Thành phố, Thị xã, Quận, Huyện, kể cả pháp nhân có ngân sách đặc biệt, tự trị. Hoạt động của những pháp nhân trên đây phải có tính công cộng.

3. Công phí được thực hiện qua Luật Hành chính, Luật Tài chính đôi khi có cả Luật Dân sự, như qua khế ước cung cấp vật tư, dịch vụ hay qua hợp đồng thực hiện những công trình xây dựng, khai thác kinh tế nhà nước hoặc địa phương. Đôi khi, công phí được thực hiện bằng những biện pháp đơn phương của nhà cầm quyền, không cần hợp đồng, chỉ dựa trên cơ sở biện pháp hành chính nhằm thực hiện lợi ích chung.

4. Công phí phải nhằm mục tiêu công ích như an ninh quốc phòng, y tế giáo dục... khác với chỉ tiêu của tư nhân chỉ nhằm mục tiêu kiếm lời. Công phí có mục đích đem lại hạnh phúc, tiện nghi, trật tự cho quốc gia và xã hội.

Hiện nay vẫn có nhiều nước trên thế giới chưa thực hiện được định chế pháp lý chặt chẽ cho việc chi tiêu của quốc gia, họ sử dụng tài chính - tiền



Luật gia NGÔ NGỌC BỬU

CÔNG PHÍ MỘT TÁC ĐỘNG LỚN ĐẾN NỀN KINH TẾ

tệ trên cơ sở cảm tính nhiều hơn lý tính. Vấn đề đặt ra, liệu quốc gia có thể chi tiêu như một cá nhân, tùy ý, không dựa trên căn bản pháp lý chặt chẽ hay không?

II. TÍNH XÃ HỘI CỦA CÔNG PHÍ

Tính xã hội của chỉ tiêu quốc gia được đề cao tại các nước XHCN. Tại các nước này, chỉ có tài chính công, còn tài chính tư nhỏ dần đến giới hạn sau cùng là vốn gối ngân hàng của tổ hợp và tiền gửi tiết kiệm của công dân. Cho nên, công phí được bao quát trên toàn xã hội, nhà nước XHCN lo cho người dân từ lương thực, chuyên chở công cộng đến cây kim sợi chỉ. Nhà nước vừa quản lý xã hội vừa quản lý kinh tế, đề cao khu vực quốc doanh và xem nhẹ khu vực tư doanh.

Tình hình tài chính của nước ta

hiện nay, tuy có đổi mới, nhưng tính xã hội của công chi nhà nước vẫn còn là gánh nặng lớn trong ngân sách chung. Nhà nước gánh hết những chi tiêu, có tính công ích xã hội kể cả những công phí cần được chuyển dần qua khu vực tư nhân là bảo hiểm xã hội, trợ cấp, cứu tế... Ở nước ta, sự có mặt của doanh nghiệp nhà nước có tính đặc thù, không giống mô hình cơ quan có ngân sách tự trị, công lập sở của các nước phương Tây. Chi tiêu của xí nghiệp quốc doanh không được xem là một công phí, vì những đơn vị này tuy được nhà nước lập ra, nhưng hoạt động của họ không nhằm mục tiêu công ích, xã hội, mà chỉ nhằm mục đích kinh doanh, kiếm lời, tuy doanh nghiệp nhà nước có vốn do quốc gia cấp nhưng nhân viên làm việc ở đây không lãnh lương từ nguồn ngân sách chi trả, nên không được công nhận là công lập sở. Đây là một đặc thù khi đối chiếu với khoa học tài chính công thế giới.

Từ tính xã hội của công phí, rút ra những điểm giống nhau giữa quốc gia phương Tây với các nước có chế độ xã hội khác nhau, là họ đều sử dụng quyền thống trị của nhà nước khi thực hiện công phí, đôi khi dùng cả biện pháp hành chính, mang tính cách mệnh lệnh, công quyền lực. Một điểm tương đồng khác, là trên quyết toán kế toán quốc gia, họ đều ghi những chỉ tiêu về an sinh xã hội như công phí, mặc dù những đồng tiền chi ra này do tích tụ từ khu vực công xen lẫn với khu vực tư, một phần do người lao động trích nộp khi họ còn lãnh lương, làm việc tại cơ quan công lập hay tại công ty tư nhân.

Về phương diện tài chính thuần túy, khi phân tích loại chi tiêu an sinh xã hội, nó không do ngân sách quốc gia chi trả toàn diện, mà được pha trộn từ nhiều nguồn tích tụ trong lãnh vực tài chính tư lẫn tài chính công.

Tóm lại, tính xã hội của công phí

có nét đặc thù và có những điểm tương đồng giữa tài chính công và tài chính tư trong chi tiêu. Nhưng sau này, lại phải nhường bước cho tính kinh tế của công phí.

III. TÍNH KINH TẾ CỦA CÔNG PHÍ

Trên nhân quan kinh tế, công phí được coi là một động tác đầu tư, một sự sản xuất tăng thêm, một tác động thay đổi mãi lực, sử dụng tài nguyên kinh tế, hiệu quả để đem lại lợi ích xã hội tối đa (*maximum social advantage*), để tăng thêm hạnh phúc cho mọi người, do những thành quả kinh tế mang lại.

Từ góc độ kinh tế, ta có công phí phục vụ cho yêu cầu xã hội khách quan hiện tại, ta có công phí đầu tư theo bề rộng và ta có công phí đầu tư theo chiều sâu để có thể thu về thành quả gia tăng theo cấp số cộng hoặc cấp số nhân.

Các tài chính gia thường nêu lên là, trong một chế định tài chính lý tưởng, những tác động tài chính phải đem đến một lợi ích xã hội tối đa. Muốn vậy, ta cần phải xác định rõ mục tiêu của hoạt động kinh tế xã hội, an ninh chính trị và sản xuất để giúp nền kinh tế phát triển trên tác động tài chính vĩ mô.

1. Từ mục tiêu đem lại việc làm, hạnh phúc và an lạc cho mọi người, quốc gia phải cải tiến không ngừng về sản xuất, khuyến khích và nâng đỡ sản xuất để có thể đem về sản phẩm tối đa do nguồn lao động tối thiểu, cần tổ chức sản xuất trong tiết kiệm, tránh phí phạm nhân lực hay vật tư nguyên liệu... và sản phẩm làm ra phải thích hợp với nhu cầu, sở thích của quần chúng.

Những chi tiêu của quốc gia nhằm các mục tiêu trên, có thể coi là công phí.

2. Từ nhu cầu bảo vệ xã hội, chống ngoại xâm, chống nội loạn, an ninh trật tự, là có chính sách rộng lớn bao quát toàn xã hội, nên các tài chính gia đồng ý chi tiêu trong lãnh vực an ninh quốc phòng phải được coi là công phí.

3. Các chính trị gia nhận định rằng, cần có những cải tiến về phân phối lợi tức: làm thế nào để giảm bớt sự bất công giữa sự phân phối lợi tức cá nhân và gia đình, làm thế nào để giảm sự thăng trầm trong thời gian của lợi tức cá nhân và gia đình để tiến tới một trạng thái ổn định kinh tế để làm đầu cầu cho sự phát triển kinh tế. Nếu quốc gia phải đảm nhiệm các trách vụ này, các chi tiêu cần thiết cũng có thể được coi là công phí.

4. Từ yêu cầu thỏa mãn nhu cầu xã hội hiện tại, đồng thời định hướng cho mục tiêu kinh tế-xã hội, mục tiêu văn hóa-giáo dục, mục tiêu an ninh trật tự tiền tệ - ngân hàng và tài chính công, quốc gia phải thực hiện những đầu tư phát triển hữu hình, như thiết

lập những chương trình kinh tế trọng điểm có tầm vóc quy mô, cho đến những đầu tư vô hình chiếm một tỷ trọng lớn về ngân sách, như đầu tư cho giáo dục, văn hóa... để mai sau quốc gia có đội ngũ chuyên viên kỹ thuật cao, để cải tiến kỹ thuật, phát triển công nghệ mới, công nghệ có mũi nhọn, để làm ra những sản phẩm có kỹ thuật cao, đủ sức cạnh tranh trên thị trường thế giới. Khi quốc gia triển khai những trách nhiệm này, những chi tiêu cần thiết được xem như một công phí tài chính.

Tóm lại, từ góc cạnh kinh tế, quốc gia có rất nhiều chi tiêu cho định hướng phát triển kinh tế có kỹ thuật mặt về tương lai, cho nên gánh nặng công phí ngày một gia tăng theo hướng nâng cao dần dần, không thấy có khuynh hướng giảm.

IV. ẢNH HƯỞNG KINH TẾ CỦA CÔNG PHÍ

Nói đến ảnh hưởng kinh tế của công phí, ta có thể nhìn về ba phương diện khác nhau: tính hữu ích của công phí (*utilité*), tính sản xuất hay năng suất của công phí (*productivité*) và tính hữu lợi của công phí (*rentabilité*).

- Khi quyết định chi tiêu, có nghĩa là chính phủ xét cần thỏa mãn một nhu cầu công cộng. Việc ước lượng một nhu cầu nhiều khi khó khăn, hoặc vì không đủ yếu tố, tài liệu, hay do những thủ tục phức tạp có thể làm cản trở việc thực hiện công phí đúng lúc, đúng mức. Vì vậy, người ta thường chỉ có thể ước lượng tính hữu ích của công phí một cách tổng quát, bằng cách cứu xét toàn thể chương trình chi tiêu chính phủ ghi trong ngân sách, và bằng cách phân tích công phí theo cơ năng.

- Tính hữu lợi của công phí chỉ có thể nổi bật khi một công phí sau một thời gian đem lại ít nhất một số tài nguyên đủ để bù vào số tư bản đã xuất ra và số chi tiêu khai thác.

Như vậy, không phải bất cứ một công phí nào cũng có tính hữu lợi. Nhưng cũng không phải chỉ có những công phí có tính cách xuất vốn đầu tư mới có tính hữu lợi. Thực tế có công phí như gia tăng nhân viên thu thuế, mặc dù không có tính cách xuất vốn, nhưng cũng đem lại tính hữu lợi.

- Tính sản xuất của công phí liên quan đến những tài sản, dịch vụ do tác động công phí tạo thành.

Có loại công phí có tính sản xuất, năng suất trực tiếp ngay, như đầu tư công nghiệp tân tiến, công nghệ cao cấp, máy móc hiện đại và những đầu tư đường sá cầu cống, thủy lợi... Nhưng cũng có đầu tư khi mới nhìn không thấy năng suất sản xuất trực tiếp, như công phí về an ninh quốc phòng, hành chánh công quyền. Vậy, vấn đề đặt ra và tiên quyết là khi một công phí phục vụ cho lợi ích công cộng, thì mọi công dân có thụ hưởng công ích đó, phải đóng góp trực tiếp hay gián tiếp thông

qua thuế, công trái, giảm bớt chi tiêu trong khu vực tư.

Sự tạo lập hạ tầng cơ sở đường sá, cầu cảng, trường học, bệnh viện, an ninh quốc phòng bao hàm ý nghĩa là tư nhân phải hy sinh một phần lợi tức của mình (đóng thuế, mua công trái) để chính phủ tích tụ vốn từ mọi công dân, để tạo dựng nên. Trường hợp này, người dân giảm chi tiêu, không mua nhà, mua xe. Song song, khi chính phủ thực hiện công phí để xây dựng thêm đường giao thông, thêm đường dây truyền tải điện Bắc Nam, tác động công phí sẽ đem lại công ăn việc làm cho nhà thầu xây dựng công nghiệp, thợ hồ, thợ truyền dây điện, công nhân làm đá, xe tải đất đá, người bán xi-măng, sắt, dây điện, kể cả nhà nhập khẩu vật tư, nguyên liệu cũng có thu nhập. Những người này sẽ nhận được tiền lương, tiền lời, họ sẽ mua sắm đồ dùng, xây lại nhà ở, gởi tiết kiệm ngân hàng... Mỗi người thực hiện nhu cầu riêng của mình, đồng thời tạo ra một tác động kinh tế như phản ứng dây chuyền lan rộng lên mãi.

Tùy theo cơ cấu kinh tế - tài chính mỗi nước, tùy theo thời vận kinh tế và chính sách tài chính của mỗi quốc gia, với những định chế đầu tư, sản xuất, tiết kiệm, thuế khóa ăn khớp với nhau tạo ra chuỗi phát triển liên hoàn lan rộng và nâng cao, để tạo ra định hướng phát triển kinh tế cho quốc gia.

Ảnh hưởng kinh tế của công phí rất đa dạng, nó bắt nguồn từ sự hy sinh của người tiêu thụ, tích tụ, đầu tư để tạo ra khung cảnh mới cho nền kinh tế, song song với những phối hợp của các nhà đầu tư, kinh tế gia, tài chính gia với chính sách tài chính - kinh tế của chính phủ để thiết lập động tác chi tiêu và quan hệ chi tiêu có kế hoạch lâu dài, có định hướng phát triển. Đồng thời, nó cũng có thể bắt nguồn từ quyết định chi tiêu của chính phủ, làm phát để chi tiêu của những công trình kinh tế có chuẩn bị về lâu dài, có kế hoạch và tiên đoán được những kết quả hữu hiệu trong tương lai. Khi quyết định đầu tư, sẽ tạo thêm công ăn việc làm cho nhiều thành phần dân chúng, kích thích kinh tế phát triển, gia tăng sản xuất, tạo tiền đề cho công nghiệp để có thể giúp cho sự cất cánh của nền kinh tế.

Vậy công phí là một tác động tài chính có ảnh hưởng rộng lớn đến nền kinh tế quốc gia, nó không phải chỉ đơn thuần nhằm thỏa mãn nhu cầu công vụ thực tiễn, mà còn có thể gây ra những số nhân những biến số đa dạng, giúp nền kinh tế - tài chính ổn định và phát triển.

Nên quốc gia luôn luôn có chính sách tài chính thích hợp với khung cảnh thực tiễn của nền kinh tế, để tăng thêm tốc độ phát triển và cất cánh ♣