

Luận bàn về phạm trù tài chính công

TS. SỬ ĐÌNH THÀNH

Khi bàn về phạm trù tài chính công, hiện nay có nhiều ý kiến tranh luận khác nhau. Có ý kiến cho rằng tài chính công đồng nghĩa với tài chính nhà nước (1), nhưng có ý kiến khác lại cho rằng, tài chính công là một bộ phận tài chính nhà nước (2).

Nhìn lại lịch sử ra đời và phát triển của tài chính có thể thấy, khi nhà nước (3) xuất hiện thì đồng thời cũng xuất hiện các khoản chi tiêu về quản lý hành chính, tư pháp, quốc phòng nhằm duy trì quyền lực chính trị của nhà nước và những khoản chi tiêu này được tài trợ từ các nguồn lực đóng góp của xã hội như: thuế, công trái ... Từ đây, phạm trù tài chính nhà nước đã bắt đầu xuất hiện – một khái niệm dùng để phản ánh những hoạt động tài chính gắn liền với chủ thể nhà nước.

Trước thế kỷ thứ 19, trong các nền kinh tế tự cung - tự cấp, kinh tế hàng hóa giản đơn và kinh tế thị trường tự do cạnh tranh, chức năng cơ bản của nhà nước là thực hiện các nhiệm vụ chính trị và quản lý hành chính. Cho nên, trong thời gian này tài chính nhà nước hoạt động cũng dựa trên những nền tảng kinh tế đó, và chủ yếu là phục vụ cho các hoạt động chính trị, quản lý hành chính, tư pháp và quốc phòng của nhà nước. Đến giai đoạn kinh tế thị trường hiện đại, do yêu cầu của sự phát triển kinh tế, nhà nước phải đảm nhận chức năng quản lý kinh tế song hành với hoạt động chính trị, quản lý hành chính, tư pháp, quốc phòng. Tài chính nhà nước lúc này trở thành công cụ để nhà nước can thiệp vào kinh tế nhằm điều tiết các hoạt động sản xuất kinh doanh. Khi đó, phạm vi hoạt động của tài chính nhà nước đã không ngừng mở rộng, không chỉ dừng lại các hoạt động thu chi ngân sách nhà nước, các quỹ ngoài ngân

sách (bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế nhằm chăm lo phúc lợi cộng đồng...), hoạt động tài chính của các đơn vị hành chính, các đơn vị sự nghiệp mà còn có cả hoạt động đầu tư, hỗ trợ tài chính cho các khu vực kinh tế. Như vậy, xét về mặt sắp xếp thể chế, có thể thấy, trong nền kinh tế hiện đại tài chính nhà nước bao hàm sự đan xen của những hoạt động mang tính chất công, không vì lợi nhuận và một số các hoạt động mang tính chất tư, nhằm mục tiêu lợi nhuận như hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp nhà nước. Ngày nay, nhận thức tính vị lợi trong quá trình hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước thể hiện đúng đắn xu hướng cải cách chính sách trong nền kinh tế hiện đại, đặc biệt là trong xu hướng phát triển cạnh tranh và hội nhập. Doanh nghiệp nhà nước phải là một đơn vị kinh doanh thực sự và lợi nhuận chính là nguồn lực sống còn của nó.

Tóm lại, có thể xác lập khâu tài chính nhà nước dựa trên 3 tiêu chí sau:

- Gắn liền với hình thức sở hữu nhà nước.

- Chính sách thu chi tài chính được thực hiện theo một khuôn khổ pháp lý gắn liền với quyền lực chính trị của nhà nước.

- Mục tiêu hoạt động của tài chính nhà nước hướng vào thực hiện các chức năng chính trị, xã hội và kinh tế của nhà nước.

Tiêu chí 1 có tính quyết định để phân biệt khâu tài chính nhà nước với các khâu tài chính khác trong hệ thống tài chính. Với tiêu chí này, có thể xem tất cả các loại hình tài chính có gắn liền với hình thức sở hữu nhà nước là bộ phận của khâu tài chính nhà nước (như: quỹ ngân sách nhà nước, quỹ ngoài ngân sách nhà nước, tài chính doanh nghiệp nhà nước ...).

Còn tiêu chí 2 và 3 góp phần làm rõ thêm đặc điểm của khâu tài chính nhà nước.

Như vậy, trong nền kinh tế thị trường hiện đại giữa tài chính nhà nước và tài chính công có sự khác nhau hay không? Sách giáo khoa tài chính công của Trường Đại học Sài Gòn viết: *"Tài chính công có đối tượng là nghiên cứu hoạt động của quốc gia, khi quốc gia sử dụng những kỹ thuật đặc biệt gọi là kỹ thuật tài chính công: công phí, thuế, công trái, thay đổi giá trị của đơn vị tiền tệ và ngân sách..."* (4). Trong cuốn sách Quản lý tài chính công, PGS.TS. Trần Đình Ty xem tài chính công là *"các hoạt động thu chi bằng tiền của nhà nước, phản ánh hệ thống các quan hệ kinh tế dưới hình thức giá trị trong quá trình hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ của nhà nước nhằm phục vụ việc thực hiện các chức năng vốn có (không nhằm mục đích sinh lời) của nhà nước đối với xã hội"* (5). Còn theo Giáo sư Harvey. Rosen tài chính công là *"lĩnh vực kinh tế học phân tích thuế của chính phủ và chính sách chi tiêu"* (6)... Như vậy, theo các quan điểm này, tài chính công được giới hạn bao gồm thuế, chi tiêu, công trái và những hoạt động tài chính phục vụ lợi ích công đồng, không vì mục tiêu lợi nhuận.

Để làm sáng tỏ hơn những quan điểm trên, theo chúng tôi trước hết nên đi vào phân tích tính chất "công" trong tài chính công và sau đó rút ra những tiêu thức đặc thù để nhận dạng. Thật vậy, theo nghĩa thông thường, thuật ngữ "công", nếu là danh từ có nghĩa là "dân chúng", "công chúng"; còn nếu là tính từ thì có nghĩa là "chung", "công cộng", "công khai" (7). Như vậy, tính chất "công" trong tài chính công bao hàm các ý nghĩa: một là, trong khuôn khổ

của một quốc gia, tài chính công thuộc hình thức sở hữu nhà nước và nhà nước hay quốc hội là cơ quan quyền lực tối cao của một quốc gia có quyền áp đặt mọi khoản thu chi của quốc gia hay có thể ủy quyền cho chính phủ hay cơ quan công quyền quyền quyết định đó. Hai là, khâu tài chính này hoạt động không vì lợi nhuận. Ba là, tài chính công cung cấp hàng hóa công, gắn liền với nhu cầu thiết yếu của đời sống xã hội. Mọi người dân có thể tiếp cận và sử dụng những hàng hóa, dịch vụ do khâu tài chính này cung cấp mà không phải trả tiền, hoặc có trả nhưng không theo cơ chế giá cả thị trường. Hay nói cách khác, vấn đề “người hưởng tự do không phải trả tiền” là hiện tượng phổ biến trong hoạt động tài chính công. Với quan điểm như vậy, chúng tôi cho rằng, trong số các bộ phận tài chính nhà nước, những hoạt động tài chính phục vụ cho kinh doanh và lợi nhuận được coi là định hướng cho mục tiêu hành động thì không thể xem đó là tài chính công, chẳng hạn như hoạt động của khâu tài chính doanh nghiệp nhà nước. Dựa vào lập luận đó, theo chúng tôi, ngân hàng trung ương cũng không nằm trong khâu tài chính công. Ở hầu hết các quốc gia có nền kinh tế thị trường phát triển, ngân hàng trung ương có xu hướng tách ra khỏi chính phủ và có quyền độc lập về các quyết định hoạt động của nó. Thậm chí có những quốc gia, nguồn vốn hoạt động của ngân hàng trung ương là do các ngân hàng thương mại đóng góp một phần chứ hoàn toàn không dựa vào ngân sách nhà nước. Hoạt động của ngân hàng trung ương thể hiện sự pha trộn giữa những quyền lực công và tư trong quá trình thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia và quản lý đối với hoạt động của hệ thống ngân hàng, tín dụng. Sản phẩm hàng hóa do ngân hàng trung ương cung cấp cũng là những sản phẩm mang tính đặc thù và chỉ có hệ thống các tổ chức tín dụng – những đơn vị kinh doanh tiền tệ mới có nhu cầu hưởng thụ.

Từ những phân tích trên, chúng tôi cho rằng tài chính công bao gồm quỹ ngân sách nhà nước, các quỹ

ngoài ngân sách (quỹ bảo hiểm xã hội, các quỹ hỗ trợ tài chính...), tài chính các đơn vị quản lý hành chính, tài chính các đơn vị sự nghiệp, tài chính của đơn vị cung cấp dịch vụ, hàng hóa công, trong đó quỹ ngân sách nhà nước là bộ phận quan trọng nhất. Bởi lẽ ngân sách nhà nước là quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất của nhà nước, đóng vai trò chủ đạo, định hướng sự vận hành của các khâu tài chính công bộ phận; hơn nữa nó còn giữ trọng trách cân đối tài chính trong hệ thống tài chính nhà nước.

Tóm lại, khi nhận thức tài chính công có thể dựa trên các tiêu chí sau đây:

- Trước hết, có thể quan niệm tài chính công là loại hình tài chính thuộc sở hữu nhà nước. Tuy vậy, nếu chỉ dừng lại tiêu chí này mà cho rằng doanh nghiệp nhà nước là tài chính công, theo chúng tôi sẽ rất phiến diện.

- Quyền quyết định thu chi tài chính công do Nhà nước (quốc hội, chính phủ hay cơ quan công quyền được ủy quyền) định đoạt và áp đặt lên mọi công dân. Trong khi đó, những khoản thu chi phát sinh trong các DNNN thì lại được thực hiện giống như là khu vực tư.

- Tài chính công phục vụ cho những hoạt động phi vị lợi, chú trọng đến lợi ích cộng đồng, lợi ích kinh tế xã hội. Có thể thấy doanh nghiệp nhà nước không thể đáp ứng tiêu thức này. Hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước mang tính kinh doanh, chịu sự chi phối bởi cơ chế cạnh tranh của thị trường, lợi nhuận vừa là động lực vừa là mục tiêu.

- Tài chính công tạo ra hàng hóa dịch vụ công, mọi người dân có nhu cầu có thể tiếp cận. Nhà nước có thể cung cấp những loại hàng hóa, dịch vụ công cho xã hội dưới hình thức “người hưởng tự do mà không trả tiền” hoặc dưới dạng thu phí, lệ phí – một hình thức thu hồi chi phí của nhà nước, nhưng không theo cơ chế giá thị trường.

- Sự quản lý tài chính công phải tôn trọng nguyên tắc công khai và minh bạch và có sự tham gia của công chúng.

Tiêu chí 1 khẳng định tài chính

công là một bộ phận tài chính nhà nước; các tiêu chí còn lại xác lập tính chất và đặc điểm của tài chính công, qua đó giúp phân biệt tài chính công với các khâu tài chính khác.

Trên cơ sở đó, có thể đưa ra khái niệm tài chính công là *tổng thể các quan hệ kinh tế phát sinh trong quá trình phân phối các nguồn lực tài chính của xã hội thông qua việc tạo lập, phân phối và sử dụng các quỹ tiền tệ của nhà nước nhằm thực hiện các chức năng vốn có của nhà nước trong việc cung cấp hàng hóa công, phục vụ lợi ích kinh tế-xã hội cộng đồng, không vì mục đích lợi nhuận* ■

CHÚ THÍCH

(1) Báo cáo chuyên đề, *Đánh giá cải cách hành chính trong lĩnh vực tài chính công*, PGS.TS. Nguyễn Công Nghiệp, tháng 6/2000 (www.undp.org.vn)

(2) *Quản lý tài chính nhà nước*, Nhà xuất bản Tài chính, năm 2000, trang 16.

(3) Hiểu theo nghĩa rộng, nhà nước là một tập hợp các thể chế nắm giữ các công cụ cưỡng chế hợp pháp, thi hành trên một vùng, lãnh thổ nhất định và người dân sống trên lãnh thổ đó được tổ chức thành một xã hội; Hiểu theo nghĩa hẹp, nhà nước là chính quyền dân sự của một quốc gia. Chính quyền ở đây có nghĩa là những người nắm giữ các vị trí quyền lực trong nhà nước. Chính quyền được tổ chức thành 3 bộ phận riêng biệt, mỗi bộ phận có được phân công một nhiệm vụ nhất định. Một là *lập pháp*, có vai trò làm luật; hai là *hành pháp* (chính phủ) chịu trách nhiệm thi hành luật pháp; ba là *tư pháp* có trách nhiệm làm sáng tỏ và áp dụng luật pháp.

(4) Tài chính công, từ sách Đại học Sài Gòn, 1974, trang 49.

(5) *Quản lý tài chính công*, Nhà xuất bản Lao động, trang 23-24, năm 2003.

(6) Public finance, Trường Đại học Princeton, trang 581.

(7) Từ điển Anh Việt, Trung tâm khoa học xã hội và nhân văn quốc gia, Nhà xuất bản TP.HCM.

Tài liệu tham khảo:

1. Tài chính công, từ sách Đại học Sài Gòn, 1974, trang 49

2. *Quản lý tài chính công*, Nhà xuất bản Lao động, trang 23-24, năm 2003.

3. Public finance, Trường Đại học Princeton, trang 581.

4. Từ điển Anh Việt, Trung tâm khoa học xã hội và nhân văn quốc gia, Nhà xuất bản TP.HCM.

5. Báo cáo chuyên đề, *Đánh giá cải cách hành chính trong lĩnh vực tài chính công*, PGS.TS. Nguyễn Công Nghiệp, tháng 6/2000 (<http://www.undp.org.vn>)

6. *Quản lý tài chính nhà nước*, Nhà xuất bản Tài chính, năm 2000, trang 16.

7. Bùi Đường Nghiêu, *Góp phần làm rõ khái niệm tài chính công*, Tạp chí Nghiên cứu kinh tế, số ra tháng 9/2003.