

PHÂN THU TRONG TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC

Đã có những thuật ngữ cơ bản có tính chế định về tài chính nhà nước hình thành từ nhiều thế kỷ qua, như:

- Mọi khoản thu do nhân dân đóng góp vào công quỹ đều do luật định (tính pháp quy)

- Tất cả nguồn thu đều phải tập trung về một đầu mối, là kho bạc nhà nước (tính tập trung, xuyên suốt)

- Tất cả các khoản chi của cơ quan hành pháp đều phải được cơ quan lập pháp chuẩn y và kiểm tra (quyền kiểm soát và tài phán).v.v...

Những tiền đề trên đây thường được nêu lên trong Luật tài chính ngân sách của nhiều quốc gia, trong đó có Luật ngân sách VN, hiệu lực chấp hành từ 1.1.1997.

Trong phạm vi giới hạn nghiên cứu là phân thu (revenues) trong tài chính ngân sách, và cơ bản của phân thu là thuế và các nguồn thu khác. Thu và chi là hai về đối ứng và cân bằng trong ngân sách tài chính. Nguồn thu có ổn định và hữu hiệu thì mới đủ đảm bảo cho các khoản chi của nhà nước.

I. LÝ THUYẾT VÀ TÍNH PHÁP LÝ CỦA KHOẢN THU

1. Nguyên tắc luật định trong lãnh vực thu thuế: Nói một cách tổng quát, nguyên tắc này xác định rằng, mọi khoản thu thuế đều phải có luật, từ việc ban bố một sắc thuế, sửa đổi thuế lệ, thuế suất và phương pháp hành thu thuế, đều phải do một đạo luật quy định cụ thể.

Trước kia, chịu ảnh hưởng của lý thuyết thuế ước (théorie du contrat fiscal), người ta quan niệm rằng thuế là một loại bảo phí hay một đối giá dịch vụ (prix du service) mà người dân

Luật gia NGÔ NGỌC BỬU

phải nộp cho nhà nước để được thụ hưởng những tiện ích công cộng. Sau này, theo lý thuyết trái khoán xã hội (théorie de la dette social), căn bản của thuế không còn có tính khế ước nữa, mà thuế mang nặng màu sắc của chủ quyền quốc gia, thuế là một trái khoán xã hội, với tính chất tổng quát và toàn diện - thuế được coi là một sự trích thủ tài vật của quốc gia theo khả năng của người thọ thuế nhằm đáp ứng cho nhu cầu công cộng.

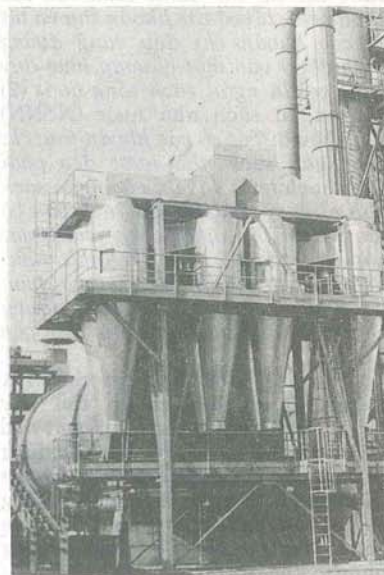
Ngày nay, những nguyên tắc nêu trên chỉ là những viên gạch ban đầu để xây dựng nên quá trình phát triển của uy quyền quốc gia và quyền của mỗi công dân được cử người đại diện thay cho mình tại cơ quan lập pháp, cho nên mọi thể chế cũng như kỹ thuật thu thuế không thể vượt qua, nền tảng pháp lý là - luật lệ về thuế được xây dựng trên nguyên tắc của hiến pháp (principe supra constitutionnel) và mọi sắc thuế đều phải do Quốc hội quy định.

Vấn đề tranh cãi đặt ra là thẩm quyền chuyên biệt của lập pháp là quyền làm ra luật lệ thuế này có thể ủy quyền, một phần, cho cơ quan hành pháp hay không?

2. Hành pháp với quyền lập quy và được lập pháp ủy quyền đặt ra thuế lệ: trong khi điều hành bộ máy nhà nước, cơ quan hành pháp cần phải giải thích và chi tiết hóa các đạo luật thuế, bằng những văn bản lập quy như nghị định, quyết định, chỉ thị hay thông tư; nhưng các văn bản dưới luật này tuyệt đối không bao giờ có nội dung trái với nền tảng của đạo luật đã ban hành. Thông thường, trong đạo luật thuế, lập pháp giao cho hành

pháp quyền được ấn định thuế suất, thể lệ hành thu, phạt thuế và xử phạt hành chính về thuế, phân loại hạng, bậc chịu thuế v.v... để đáp ứng cho yêu cầu tài chính và thực hiện bộ máy hành thu. Tại nước ta hiện nay, trong mỗi luật thuế, quốc hội thường có điều khoản giao cho chính phủ một số thẩm quyền, cụ thể như: *Hội đồng bộ trưởng quy định giá tính thuế, tiêu chuẩn miễn thuế đối với hàng xuất khẩu, nhập khẩu phi mậu dịch và quy định thuế suất đối với hàng nhập tái xuất phi mậu dịch (điều 32 Luật thuế tiêu thụ đặc biệt) và khi giá cả thị trường biến động từ 20% trở lên thì hội đồng bộ trưởng được phép điều chỉnh các định mức bằng tiền xác định trong luật này theo sát thời giá (điều 39 luật thuế lợi tức năm 1990).*

Vào đầu thế kỷ 20, đã có thời kỳ cơ quan lập pháp ủy quyền cho hành pháp được quyền ban hành các sắc luật về thuế cũng như các lãnh vực khác, tại một số quốc gia. Nhưng việc ủy quyền này đã bị phản đối mạnh mẽ tại Pháp cũng như tại Mỹ, vì cho



rằng sự ủy quyền đó là vi hiến, vì chỉ có quốc hội mới có quyền biểu quyết luật và không thể có sự ủy nhiệm quyền này cho chủ thể khác. Nhưng về sau, quan điểm cứng rắn này đã được dung hòa để cơ quan hành pháp có quyền ban hành một số sắc luật để thích ứng kịp thời với những đòi hỏi khách quan của xã hội, miễn là sự ủy quyền đó phải được minh thị và hợp hiến.

Năm 1930, Quốc hội Mỹ cũng đã biểu quyết một đạo luật có tên là National Industrial Recovery Act 1930, ủy quyền cho Tổng thống Roosevelt được quyền ban hành những biện pháp về thuế, biểu thuế

và giá cả...để có thể đáp ứng mau lẹ với tình hình kinh tế khủng hoảng thời bấy giờ. Nhưng đến năm 1935, tối cao pháp viện Mỹ đã tuyên hủy bỏ đạo luật ủy quyền này vì trái với nguyên tắc phân quyền của hiến pháp Mỹ (vụ công dân Schechter kiện để chống đạo luật National Industrial Recovery Act 1930).

3. Tính chất bất chuyên dụng của các khoản thu (La non affectation des recettes)

Chúng ta có thể mô tả tính chất bất chuyên dụng của các khoản thu là mọi khoản thu đã nhập vào ngân khố nhà nước (Treasury of State) thì các khoản thu này mất hết nguồn gốc, cá tính của nó, sung vào công quỹ quốc gia, trộn lẫn với nhau thành một khối tiền duy nhất và đồng tính chất. Điều này có ý nghĩa trái với tính chất chuyên dụng của các khoản chi tiêu.

Tính chất bất chuyên dụng của các khoản thu đã được ấn định trong pháp luật nhiều nước, như: (1) sắc luật năm 1959 tổ chức ngân sách Pháp quốc, điều 18: *toàn thể các khoản thu đảm bảo sự thi hành toàn thể các khoản chi; tất cả các khoản thu và tất cả các khoản chi đều sung đương (imputées) vào một chương mục duy nhất gọi là ngân sách tổng quát* (2) Luật ngân sách nhà nước (NSNN) VN, điều 6: *Tất cả các khoản thu, chi của ngân sách nhà nước đều phải được hạch toán đầy đủ vào ngân sách nhà nước và điều 59 khoản 3 toàn bộ các khoản thu ngân sách phải được nộp trực tiếp vào kho bạc nhà nước. Trong trường hợp đặc biệt, cơ quan thu được tổ chức thu trực tiếp, nhưng phải nộp đầy đủ, đúng thời hạn vào KBNN...*

Có thể tóm tắt tính chất bất chuyên dụng của khoản thu này thành một nguyên tắc tổng quát như sau: toàn thể các khoản thu đều dùng để cung cấp cho các khoản chi. Không một khoản thu nào được dành riêng để tài trợ cho một khoản chi nào khác. Nguyên tắc bất chuyên dụng của các khoản thu, đem lại 2 hệ quả: một là sự duy nhất của công quỹ; hai là, tính chất hợp pháp của khoản thu không bị ràng buộc với tính chất hợp pháp hay không của khoản chi.

a. Sự duy nhất của công quỹ (Unité de Caisse) có nghĩa là tất cả các khoản tiền của nhà nước, thuộc tài sản công, bất luận tiền đó có nguồn gốc nào, đã được thu vào công quỹ, từ thuế, trưng thu hay ngoại viện...để sau đó, tiền từ công quỹ này sẽ được chi tiêu vào lãnh vực hành chính hay quân sự, đều phải đặt dưới một chế độ pháp lý duy nhất và được sung vào một quỹ độc nhất.

Về phương tiện nghiệp vụ tài chính cụ thể, một viên chức phụ trách kế toán công chỉ hướng tới một công

quỹ duy nhất, dù cho viên chức này nhận nhiều khoản thu và xuất ra nhiều khoản chi. Một viên chức kế toán công không có quyền lập một quỹ riêng cho bất cứ khoản thu nào, từ bất cứ nguồn thu nào; và họ cũng không được lập nhiều quỹ để dùng mỗi quỹ vào một loại chi tiêu khác nhau. Nếu làm như vậy có thể phạm vào điều luật pháp cấm không được làm, tội lập quỹ trái phép, điều 175 Bộ luật hình sự VN có quy định điều này nói lên tính chất hợp pháp tuyệt đối của các khoản thu nên, nếu có khoản thu nào để ngoài công quỹ, thì được suy đoán là bất hợp pháp.

b. Tính cách hợp pháp của một khoản thu không bị ràng buộc với tính cách hợp pháp hay không của khoản chi:

Trên nguyên tắc, đồng tiền đi vào công quỹ luôn luôn được coi là đồng tiền hợp pháp, do có luật lệ quy định để minh định thẩm quyền được thu của viên chức nhà nước. Những khoản tiếp hợp pháp này dùng để chi trả cho các khoản chi của chính phủ, thông qua viên chức hành chính có thẩm quyền chuẩn chi. Nhưng không phải mọi khoản chi đều được coi là hợp pháp, vì có thể có những sự chuẩn chi bất hợp pháp do viên chức lạm quyền hay cố ý làm trái quy định. Do đó, nếu có sự bất hợp pháp của một khoản chi thì không thể coi là có mối quan hệ nhân quả với khoản thu luôn luôn được xem là đúng pháp luật.

Học thuyết về tài chính luôn luôn nêu lên nguyên tắc bất chuyên dụng của các khoản thu và nguyên tắc chuyên dụng của khoản chi. Ví dụ, khoản thu thuế lợi tức, lệ phí trước bạ đem lại cho công quỹ, sung vào công khố nhà nước, hợp nhất và đồng hóa với mọi khoản thu. Vì thu là thu cho công quỹ chứ không phải thu để rồi chi ngay vào một mục tiêu đã được định sẵn. Ví dụ sau đây của giáo sư Vedel cho ta hiểu rõ hơn nguyên tắc bất chuyên dụng của khoản thu với quyền kiểm soát, tài phán: chính quyền của một xã ghi vào ngân sách xã một khoản chi trợ cấp cho một tư nhân giàu có, mục tiêu chi này được coi là bất hợp pháp vì không có luật định. Một công dân trong xã đưa sự việc này kiện trước tòa án hành chính để xin hủy bỏ việc trợ cấp này. Tòa án đã phán quyết rằng khoản tiền chi tiêu trên là bất hợp pháp; nhưng công dân đi kiện không có quyền xin giảm một khoản thu nào được chấp hành ở trong xã, viện lẽ rằng một khoản chi bất hợp pháp đã được tòa án hủy bỏ.

Khoản chi tuy có bất hợp pháp thực sự, nhưng không có khoản thu nào trong ngân sách xã được dành riêng để tài trợ cho khoản chi đó, cho nên những khoản thu xuất phát từ thẩm quyền của chính quyền xã, nếu

đúng với pháp chế hiện hành, thì được coi là hợp pháp tất cả, và không ai có thể xin giảm một khoản thu với lý do viện dẫn rằng, một khoản chi bất hợp pháp đã bị tòa án hủy bỏ.

Tuy nhiên, trong phạm vi thẩm quyền điều hành bộ máy nhà nước, cơ quan hành pháp vẫn có những biệt lệ ấn định một số khoản thu có nguyên tắc chuyên dụng (affectation) song song với nguyên tắc bất chuyên dụng, thông qua pháp quy hành chính, nhằm đáp ứng nhu cầu phục vụ công ích, kịp thời. Những biệt lệ này ngày càng có nhiều với lý do chính đáng được nêu ra.

Ví dụ 1, nhà nước tăng thuế tiêu thụ đặc biệt trên xăng dầu và thuế lợi tức tăng đánh vào chủ phương tiện chuyên chở, và chỉ định rõ sẽ dùng tiền thuế thu được để sửa chữa, mở mang đường sá, bến bãi; việc xác định chi tiêu chuyên dụng để phục vụ công ích thường xoa dịu người chịu thuế, để họ vui vẻ nộp thuế. Ví dụ 2, một quốc gia bị chiến tranh tàn phá, nhà nước muốn vay tiền của nhân dân bằng công trái, trong đạo luật cho phép phát hành công trái, quốc hội định rằng số tiền vay của dân chỉ dùng vào việc tái thiết đất nước, để tạo tâm lý tốt đẹp đối với người mua công khố phiếu. Ví dụ 3, hiện nay, trong nguồn thu vào ngân sách nhà nước ta có các khoản vay vốn ODA, của Ngân hàng thế giới, của Ngân hàng châu Á, những khoản tiền này thường chỉ định rõ mục đích sử dụng là dùng để phát triển cơ sở hạ tầng, bảo vệ môi trường...

Tuy có những biệt lệ nêu trên từ thực tế khách quan mà chính phủ, trong một giới hạn nào đó, đã không tôn trọng nguyên tắc bất chuyên dụng của các khoản thu, nhưng trên học thuyết tài chính công, nguyên tắc này vẫn luôn luôn được tôn trọng. Biểu hiện cụ thể và xuyên suốt nhất, đó là tất cả các khoản thu đều được đưa vào công quỹ, và công quỹ bao giờ cũng là duy nhất.

II. NHỮNG KHOẢN THU VÀO NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC HIỆN HÀNH

Khoa học tài chính công đã đặt những viên đá vững chắc, có thông số khoa học được nhiều quốc gia trên thế giới chấp nhận, áp dụng; nhất là về mặt công khai, phổ biến. Bất kỳ một khoản thu nào buộc nhân dân đóng vào công quỹ thì phải có luật định; và khi đã có luật thì quan niệm coi ngân sách quốc gia là một bí mật nhà nước phải lùi dần về phía sau để nhường bước cho quan niệm rằng mọi khoản thu và chi đồng tiền từ ngân khố nhà nước phải được công khai phổ biến, để dân biết...dân kiểm tra.

Luật ngân sách VN tuy sinh sau đẻ muộn, nhưng cũng tích lũy được một số tinh hoa của khoa học tài

chính, cụ thể như sau:

1. 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 tư nhân; các khoản viện trợ; các khoản thu khác theo quy định của pháp luật; các khoản do nhà nước vay để bù đắp bội chi, được đưa vào cân đối ngân sách nhà nước (điều 3 Luật NSNN).

2. Ngân sách nhà nước bao gồm ngân sách trung ương và ngân sách địa phương - ngân sách trung ương và ngân sách mỗi cấp chính quyền địa phương được phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể... (điều 4). Nguồn thu của ngân sách trung ương gồm: một là, các khoản thu 100%: (a) thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, (b) Thuế tiêu thụ đặc biệt, (c) thuế lợi tức của các đơn vị hạch toán toàn ngành, (d) các khoản thuế và thu khác từ dầu khí, (đ) lợi tức từ vốn góp của nhà nước, tiền thu hồi vốn của nhà nước từ các cơ sở kinh tế, thu hồi tiền nhà nước cho vay, thu từ quỹ dự trữ nhà nước (e) các khoản do chính phủ vay, viện trợ không hoàn lại từ nước ngoài, (g) các khoản phí, lệ phí và các khoản thu khác nộp cho trung ương, (h) thu kết dư ngân sách trung ương, (i) một số các khoản thu khác do luật định; hai là, các khoản thu được phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) giữa ngân sách trung ương và ngân sách cấp tỉnh, gồm có: (a) thuế doanh thu, (b) thuế lợi tức, (c) thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao, (d) thuế chuyển lợi tức ra nước ngoài, (đ) thuế tài nguyên và (e) thu sử dụng vốn ngân sách.

Vậy, tại nước ta hiện nay, Luật NSNN và những luật khác đã ấn định rõ các khoản thu, một cách công khai và phổ biến. Hệ quả của tính luật trong hành thu tài chính đã phủ định những khoản không có pháp quy, coi đó là hành vi vi phạm pháp luật hiện hành.

Các ngành, các cấp, các đơn vị không được đặt ra các khoản thu, chi trái với quy định của pháp luật (điều 5 khoản 3 luật NSNN)

Nguyên tắc bất chuyên dụng của các khoản thu, tính duy nhất của công khổ và tính luật trong thể lệ hành thu là những đỉnh cao học thuyết của khoa học tài chính công. Thực tế xã hội hiện nay, nguyên tắc pháp quy của các khoản thu đang dần dần ổn định; nhưng tính duy nhất của công khổ nhà nước vẫn còn là vấn đề bàn cãi cần hoàn thiện hơn. Trong lãnh vực chi tiêu, nguyên tắc chuyên dụng của các khoản chi là một mệnh đề khẳng định; vì luật tài chính bắt buộc phải xác định cụ thể các khoản chi. Việc chi tiêu thuộc thẩm quyền thực hiện của hành pháp, cho nên vẫn còn

ĐÔNG Á NGÂN HÀNG 5 NĂM HOẠT ĐỘNG VÀ THÀNH QUẢ ĐẠT ĐƯỢC

Ngân hàng TMCP Đông Á chính thức đi vào hoạt động từ ngày 1.7.1992, tính đến nay đã vừa tròn 5 năm tuổi. Ngay từ buổi đầu hình thành, Hội đồng quản trị ngân hàng đã định hướng chiến lược hoạt động xuyên suốt của Ngân hàng Đông Á là *phục vụ các doanh nghiệp nhỏ và vừa*, và xác định bước đi 5 năm đầu tiên của ngân hàng là từng bước xây dựng nền tảng vững chắc cho các bước tiếp sau, hoàn thiện và mở rộng các nghiệp vụ ngân hàng, xác lập hình ảnh Ngân hàng Đông Á trên thương trường trong và ngoài nước.

Để thực hiện được mục tiêu chiến lược đã đề ra, trong 5 năm qua mặc dù gặp phải không ít khó khăn. Ngân hàng Đông Á đã đạt được một số thành tựu đáng kể:

+ Tổng nguồn vốn hoạt động cho đến thời điểm này đã vượt qua con số 600 tỉ đồng, trong đó vốn điều lệ là 75 tỉ đồng trong năm 1996 và dự kiến đến hết năm 1997 sẽ tăng lên 100 tỉ đồng.

+ Mở rộng mạng lưới hoạt động từ một hội sở giao dịch đến nay Ngân hàng đã hình thành thêm 4 chi nhánh tại TP.HCM, Hà Nội và Cần Thơ, 5 phòng giao dịch và nhiều điểm chi trả kiều hối trên địa bàn cả nước. Dự kiến cuối năm 1997, đầu năm 1998 ngân hàng sẽ tiếp tục mở thêm các chi nhánh tại Daklak và Đà Nẵng nhằm phục vụ tốt hơn nhu cầu về vốn của các vùng kinh tế trọng điểm.

+ Hiệu quả kinh doanh của Ngân hàng Đông Á trong 5 năm qua cũng đã chứng minh được chiến lược đúng đắn của Đông Á Ngân hàng. Tổng lợi nhuận trước thuế trong 5 năm là 119,14 tỉ đồng; nộp ngân sách 62,901 tỉ đồng; cổ tức của cổ đông ngày càng tăng cao và chỉ 4 năm hoạt động toàn bộ các cổ đông sáng lập đều đã hoàn vốn 100%.

+ Uy tín của Ngân hàng Đông Á đã được xác lập với các định chế tài chính quốc tế thông qua việc Ngân hàng được Tổ chức hợp tác và phát triển Thụy Điển (Sida) và Quỹ phát triển nông thôn của Ngân hàng Thế giới (WB) chọn làm đối tác thực hiện triển khai các dự án đầu tư vốn vào VN.

Trong bối cảnh kinh tế VN hiện nay, hệ thống ngân hàng thương mại đang gặp phải những khó khăn song đó cũng là thời gian Đông Á tự đánh giá lại mình và từ đó xác định được các bước đi thận trọng hơn, vững chắc và an toàn hơn trong tương lai. Có thể nói những thành quả đạt được trong 5 năm qua là những tiền đề cơ bản quan trọng cho những bước phát triển tiếp sau của Đông Á Ngân hàng.

Những bước đi kế tiếp của Ngân hàng Đông Á trong tương lai theo định hướng:

Đa dạng hóa các sản phẩm dịch vụ ngân hàng, nâng cao chất lượng phục vụ, mở rộng đối tượng ngành nghề phục vụ hướng vào khách hàng mục tiêu là các doanh nghiệp vừa và nhỏ, đào tạo đội ngũ nhân viên có chuyên môn cao phù hợp với quá trình hiện đại hóa ngân hàng nhằm tạo một vị thế vững chắc trên thị trường tài chính VN, từng bước hòa nhập với thị trường tài chính quốc tế.

thấy có thực trạng chi đúng theo nguyên tắc, song song với những sự chi trả tiền nhà nước chưa đúng pháp quy, do ý chí chủ quan, gây ra tình trạng thất thoát tài chính nhà nước.

Bài toán hành thu và những nguyên tắc chi tiêu tiền công quỹ có

kiểm soát trước và sau, vẫn còn là một hành lang mở rộng cửa cho sự học hỏi, mò mẫm và thực nghiệm để vươn lên tầm vóc cao hơn, không bị tụt hậu và tránh phí phạm công quỹ, trong quản lý tài chính nhà nước hiện nay.