



HỌC VIỆN TÀI CHÍNH
Chủ biên: TS. Phạm Văn Khoan

GIÁO TRÌNH QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG

*(Chương trình dành cho các lớp không thuộc
chuyên ngành Quản lý tài chính công)*



NHÀ XUẤT BẢN TÀI CHÍNH

HỌC VIỆN TÀI CHÍNH

GIÁO TRÌNH

QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG

*(Chương trình dành cho các lớp không thuộc
chuyên ngành Quản lý tài chính công)*

HÀ NỘI, 9/2007

Biên soạn:

1. TS. PHẠM VĂN KHOAN (Chủ biên, viết chương I, chương V);
2. TS. BÙI TIẾN HANH (viết chương II, chương III);
3. TS. ĐẶNG VĂN DU (viết chương IV);
4. TS. HOÀNG THỊ THÚY NGUYỆT &
TS. NGUYỄN TRỌNG THẬN (viết chương VI);

LỜI NÓI ĐẦU

Để phục vụ kịp thời chương trình đào tạo của Học viện giai đoạn mới, đáp ứng yêu cầu đổi mới nội dung và phương pháp giảng dạy nhằm nâng cao chất lượng đào tạo của Học viện Tài chính. Các môn học chuyên ngành không những được giảng cho các lớp chuyên ngành mà còn giảng cả các khối không chuyên với thời lượng ít hơn. Do vậy, Học viện cho phép các Bộ môn chuyên ngành biên soạn giáo trình cho đối tượng không chuyên trong Học viện.

Giáo trình Quản lý tài chính công - dùng cho đối tượng không chuyên được biên soạn trên cơ sở kế thừa và rút gọn các giáo trình quản lý tài chính công dùng cho khối chuyên ngành đã được biên soạn trước đây. Giáo trình hoàn thành không những đáp ứng kịp thời nhu cầu công tác đào tạo của Học viện Tài chính mà còn là bộ tài liệu cần thiết đối với sinh viên khối kinh tế, các nhà quản lý kinh tế tài chính đặc biệt trong lĩnh vực quản lý tài chính công.

Giáo trình “Quản lý tài chính công – dùng cho đối tượng không chuyên” do TS. Phạm Văn Khoan chủ biên và tham gia biên soạn là những giảng viên nhiều năm giảng dạy trong lĩnh vực quản lý tài chính công của Học viện Tài chính, gồm:

- TS. Phạm Văn Khoan – Trưởng bộ môn Quản lý Tài chính Nhà nước, chủ biên và biên soạn chương I, V;

- TS. Bùi Tiến Hanh – Giảng viên Bộ môn Quản lý Tài chính Công biên soạn chương II, III.

- TS. Đặng Văn Du – Trưởng khoa Tài chính Công biên soạn chương IV;

- TS. Hoàng Thị Thuý Nguyệt và TS Nguyễn Trọng Thản, giảng viên Bộ môn Quản lý Tài chính Công, biên soạn chương VI.

Giáo trình được biên soạn trong điều kiện nền kinh tế chuyển biến theo hướng mở cửa và hội nhập, nhiều văn bản pháp lý về kinh tế tài chính và đặc biệt trong lĩnh vực quản lý tài chính công còn phải tiếp tục nghiên cứu và hoàn thiện. Do vậy, nội dung và hình thức của giáo trình không tránh khỏi những khiếm khuyết nhất định. Học viện Tài chính và tập thể tác giả mong nhận được những ý kiến đóng góp chân thành của các nhà khoa học, nhà quản lý kinh tế tài chính trong và ngoài Học viện để giáo trình được sửa chữa, bổ sung hoàn thiện hơn trong lần xuất bản tiếp theo.

Hà Nội, tháng 9 năm 2007

**BAN QUẢN LÝ KHOA HỌC
HỌC VIỆN TÀI CHÍNH**

Chương I

NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ TÀI CHÍNH CÔNG VÀ QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG

I. NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ TÀI CHÍNH CÔNG

1. Khái niệm tài chính công

1.1. Sự cần thiết khách quan của tài chính công

Trong điều kiện có giai cấp và đấu tranh giai cấp, Nhà nước là cần thiết và mọi quốc gia đều có Nhà nước. Nhà nước sẽ cung cấp những thứ mà người dân mong muốn như: Quốc phòng, an ninh, đối ngoại, các dịch vụ công cộng khác... Nhưng người dân chỉ có thể có được những thứ đó khi họ phải trả giá. Nhà nước không trực tiếp tạo ra của cải vật chất, Nhà nước phải dùng quyền lực (trước tiên là quyền lực chính trị) để thu tóm một phần của cải của xã hội, để duy trì sự tồn tại và vận hành của bộ máy Nhà nước, thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình đối với xã hội. Trong điều kiện kinh tế hàng hoá - tiền tệ, Nhà nước thu tóm một phần của cải đó dưới các hình thức như thuế, công

trái bằng tiền,... Từ đó xuất hiện khái niệm tài chính công (State Finance).

Cùng với sự phát triển các chức năng của Nhà nước, tài chính công ngày càng trở nên cần thiết và quan trọng.

Trong điều kiện kinh tế thị trường, chỉ có Nhà nước, còn các chủ thể khác không có khả năng, và không được phép sản xuất, cung cấp hàng hoá công cộng thuần túy (quốc phòng, an ninh, dịch vụ hành chính...). Trách nhiệm sản xuất, cung cấp những hàng hoá công cộng đó thuộc về Nhà nước. Khi Nhà nước trực tiếp sản xuất, cung cấp hàng hoá, dịch vụ công cộng thuần túy và không thuần túy sẽ phát sinh chi phí và cần phải thu hồi chi phí. Thuế, phí, lệ phí là những công cụ để Nhà nước thu hồi các chi phí đó.

Bên cạnh những thành tựu to lớn của mình, kinh tế thị trường còn có những khuyết tật, đòi hỏi phải có sự can thiệp của Nhà nước. Tài chính công là một trong những công cụ quan trọng được Nhà nước sử dụng cho việc can thiệp này (đánh thuế người có thu nhập cao, chi tiêu tạo thêm công ăn việc làm cho người nghèo, bảo vệ môi trường, sinh thái...). Ở nước ta, trong mấy chục năm nền kinh tế vận hành theo cơ chế kế hoạch hoá tập trung mang tính chất chỉ huy, người ta chỉ thấy nói đến tài nhà nước, mà không thấy nói đến tài chính công (Public Finance). Ở các nước có nền kinh tế thị trường phát triển, người ta thường dùng thuật ngữ "tài chính công" mà ít dùng thuật ngữ "tài chính nhà

nước". Về phương diện lý luận cũng như thực tiễn, tài chính công là một bộ phận của tài chính nhà nước.

1.2. Khái niệm tài chính công

Như trên đã đề cập, Nhà nước tất phải dựa vào quyền lực chính trị để chiếm hữu và chi phối một phần của cải xã hội một cách cưỡng bức, nhằm duy trì sự hoạt động của bộ máy Nhà nước và phát triển xã hội. Tuy khách thể của phân phối là toàn bộ của cải xã hội, nhưng phần của Nhà nước thu tóm chủ yếu nằm trong sản phẩm mới được tạo ra của xã hội. Bởi vì để cho xã hội tồn tại và phát triển, Nhà nước cần phải giải quyết mối quan hệ phân phối này sao cho vừa đảm bảo lợi ích của cộng đồng (đại diện là Nhà nước), vừa đảm bảo lợi ích của doanh nghiệp, giúp doanh nghiệp thực hiện được không chỉ tái sản xuất giản đơn, mà cả tái sản xuất mở rộng. Cùng với sự phát triển từ kinh tế tự nhiên sang kinh tế hàng hoá, Nhà nước dùng quyền lực chính trị để phân phối một phần của cải xã hội về tay mình trải qua các hình thức lao dịch, hiện vật, tiền tệ.

Với sự phát triển ngày càng mạnh mẽ của sản xuất và lưu thông hàng hoá, thuế bằng tiền, công trái bằng tiền dần dần trở thành các hình thức thu chủ yếu, tạo lập quỹ tiền tệ để chi tiêu thực hiện các chức năng kinh tế-xã hội của Nhà nước. Ngày nay, Nhà nước vẫn còn thực hiện phân phối của cải xã hội về tay mình dưới hình thức ngày công lao động và hiện vật, nhưng không phải là phổ biến nữa. Chúng đều

được quy ra tiền và hạch toán vào quỹ bằng tiền của Nhà nước.

Tính chất và hình thức của quan hệ phân phối được quyết định bởi một phương thức sản xuất nhất định. Sự khác nhau về phương thức sản xuất quyết định các kiểu Nhà nước khác nhau. Việc chiếm hữu một phần của cải sản xuất của Nhà nước để tạo lập, sử dụng các quỹ tiền tệ của mình đã trải qua các thời kỳ nô lệ, phong kiến, tư bản chủ nghĩa và xã hội chủ nghĩa. Việc tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ đó của các Nhà nước cổ xưa phản ánh quan hệ bóc lột siêu kinh tế của giai cấp bóc lột đối với nhân dân lao động. Ngày nay, trong điều kiện kinh tế thị trường, việc tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ của Nhà nước không chỉ mang tính giai cấp mà còn mang tính xã hội (tức là còn vì lợi ích cộng đồng).

Việc tạo lập và sử dụng quỹ tiền tệ thông qua quyền lực của Nhà nước (thu thuế, chi duy trì hoạt động quản lý Nhà nước, xây dựng các công trình công cộng...) đụng chạm sâu sắc đến lợi ích kinh tế - xã hội giữa Nhà nước (đại diện cho cộng đồng) và các chủ thể khác. Nhà nước thu, chi đúng sẽ khuyến khích kinh tế phát triển, làm cho các vùng, các địa phương và các thành viên đều được hưởng lợi, giảm bớt phân hoá giàu nghèo, nhân dân ủng hộ. Ngược lại, Nhà nước thu, chi không đúng có thể sẽ kìm hãm sản xuất, tăng phân hoá giàu nghèo giữa các vùng, các tầng lớp nhân dân, và khi đó sẽ khoét sâu mâu thuẫn xã hội.

Đến đây có thể đưa ra khái niệm tài chính công như sau:

Tài chính công là sự tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ của Nhà nước bằng việc sử dụng quyền lực hợp pháp của Nhà nước (trước tiên là quyền lực chính trị) phân phối và phân phối lại của cải xã hội (chủ yếu là sản phẩm mới được tạo ra), để thực hiện các chức năng kinh tế và xã hội, không vì mục tiêu lợi nhuận của Nhà nước.

Tài chính các doanh nghiệp nhà nước không nằm trong khái niệm tài chính công.

Mối quan hệ về lợi ích kinh tế giữa Nhà nước và các chủ thể khác nói đến ở trên chỉ giới hạn trong phạm vi Nhà nước dùng quyền lực tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ. Các quan hệ về lợi ích kinh tế khác không được đưa vào khái niệm tài chính công. Ví dụ: Nhà nước giao đất, giao rừng cho nông dân hay Nhà nước thu hồi đất từ người sử dụng không thuộc về nội dung của khái niệm tài chính công.

Nhà nước dùng quyền lực chính trị hợp pháp của mình để phân phối của cải xã hội có thể thông qua việc xây dựng các văn bản pháp luật về thuế, về chi tiêu và tổ chức thi hành những văn bản pháp luật đó. Thuế là nguồn thu chủ yếu của tài chính công và là khoản thu mang tính chất bắt buộc theo luật định. Ngoài quyền lực chính trị, Nhà nước còn có những quyền lực khác như quyền kinh tế (sở hữu tài sản), uy tín với nhân dân và bạn bè quốc tế... Dựa vào