



HỌC VIỆN TÀI CHÍNH

TS. Bùi Tiến Hanh

TS. Phạm Thị Hoàng Phương

Giáo trình

QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG



NHÀ XUẤT BẢN TÀI CHÍNH

HỌC VIỆN TÀI CHÍNH

Đồng chủ biên: TS. Bùi Tiến Hanh

TS. Phạm Thị Hoàng Phương

GIÁO TRÌNH
QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG

NHÀ XUẤT BẢN TÀI CHÍNH

Đồng chủ biên:

TS. Bùi Tiến Hanh

TS. Phạm Thị Hoàng Phương

Các thành viên tham gia:

PGS. TS Hoàng Thị Thúy Nguyệt

PGS. TS Đặng Văn Du

TS. Đào Thị Bích Hạnh

Ths. Phạm Thanh Hà

LỜI NÓI ĐẦU

Giáo trình Quản lý tài chính công dùng cho sinh viên hệ đại học của Học viện Tài chính không thuộc chuyên ngành quản lý tài chính công đã được xuất bản năm 2010. Giáo trình do TS. Phạm Văn Khoan chủ biên và tham gia biên soạn là những giảng viên có nhiều kinh nghiệm trong lĩnh vực quản lý tài chính công:

- TS. Phạm Văn Khoan - Trưởng bộ môn Quản lý Tài chính công, chủ biên, viết chương 1 và chương 5;

- TS. Bùi Tiến Hanh - Giảng viên chính, viết chương 2 và chương 4;

- PGS.,TS Đặng Văn Du - Trưởng khoa Tài chính công, viết chương 3;

- TS. Hoàng Thị Thúy Nguyệt - Phó trưởng bộ môn Quản lý Tài chính công viết chương 6.

Trong lần tái bản này, nội dung giáo trình đã có những thay đổi căn bản cả về kết cấu và nội dung khoa học. Giáo trình đã cập nhật, tổng hợp và hệ thống hóa những luận cứ khoa học về lý luận và thực tiễn quản lý tài chính công phù hợp với quá trình đổi mới và hội nhập quốc tế ở Việt Nam. Giáo trình do TS. Bùi Tiến Hanh và TS. Phạm Thị Hoàng Phương đồng chủ biên. Tham gia biên soạn, sửa đổi và bổ sung giáo trình cho lần tái bản này gồm:

- PGS.,TS Hoàng Thị Thúy Nguyệt - Trưởng bộ môn Quản lý Tài chính công, viết chương 1;

- TS. Đào Thị Bích Hạnh và TS Phạm Thị Hoàng Phương - Giảng viên bộ môn Quản lý Tài chính công, viết chương 2;
- Ths. Phạm Thanh Hà - Giảng viên bộ môn Quản lý Tài chính công, viết chương 3;
- PGS.,TS. Đặng Văn Du - Nguyên Trưởng khoa Tài chính công, viết chương 4;
- TS. Bùi Tiến Hanh - Phó Trưởng khoa Tài chính công, Phó trưởng bộ môn Quản lý Tài chính công, viết chương 5.

Tập thể tác giả trân trọng cảm ơn Ths. Phạm Thị Lan Anh, Ths. Đặng Văn Duy và Ths. Phạm Văn Hào đã tích cực tham gia rà soát và góp ý các bản thảo trong quá trình biên soạn, sửa đổi, bổ sung giáo trình này.

Trong quá trình biên soạn, sửa đổi và bổ sung giáo trình cho lần tái bản này; tập thể tác giả đã có nhiều cố gắng để nâng cao chất lượng khoa học của giáo trình. Tuy nhiên, quản lý tài chính công là vấn đề rộng lớn, phức tạp, chứa đựng nhiều nội dung đang trong quá trình cải cách trên thế giới cũng như ở Việt Nam. Vì vậy, nội dung và hình thức của giáo trình khó tránh khỏi những khiếm khuyết nhất định. Học viện Tài chính và tập thể tác giả rất mong nhận được ý kiến đóng góp của các nhà khoa học và bạn đọc để lần xuất bản sau giáo trình được hoàn thiện hơn.

Xin trân trọng cảm ơn!

Hà Nội, ngày 17 tháng 04 năm 2016

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

CHƯƠNG 1

TỔNG QUAN VỀ TÀI CHÍNH CÔNG VÀ QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG

Nhà nước hàng ngày phải đưa ra các quyết định thu, chi và quản lý các hoạt động này nhằm đáp ứng nhu cầu người dân về hàng hóa công cộng, thực hiện công bằng xã hội và ổn định kinh tế vĩ mô trong giới hạn nguồn lực mà họ có thể chi trả. Triết gia Eric Weil trong tác phẩm Triết học chính trị đã nhận xét; “*Để có quan điểm về những công việc chung của cộng đồng và thực hiện những công việc đó một cách hợp tình, hợp lý*” đòi hỏi phải biết “*đó là những việc gì và phải có khả năng đánh giá đâu là vấn đề chính*”.⁽¹⁾ Lời khuyên này đặc biệt hữu ích đối với môn học quản lý tài chính công khi người viết không thể tham vọng thiết kế một chương trình chứa đựng toàn bộ các nội dung kinh tế, chính trị liên quan đến hoạt động thu, chi của Nhà nước với một

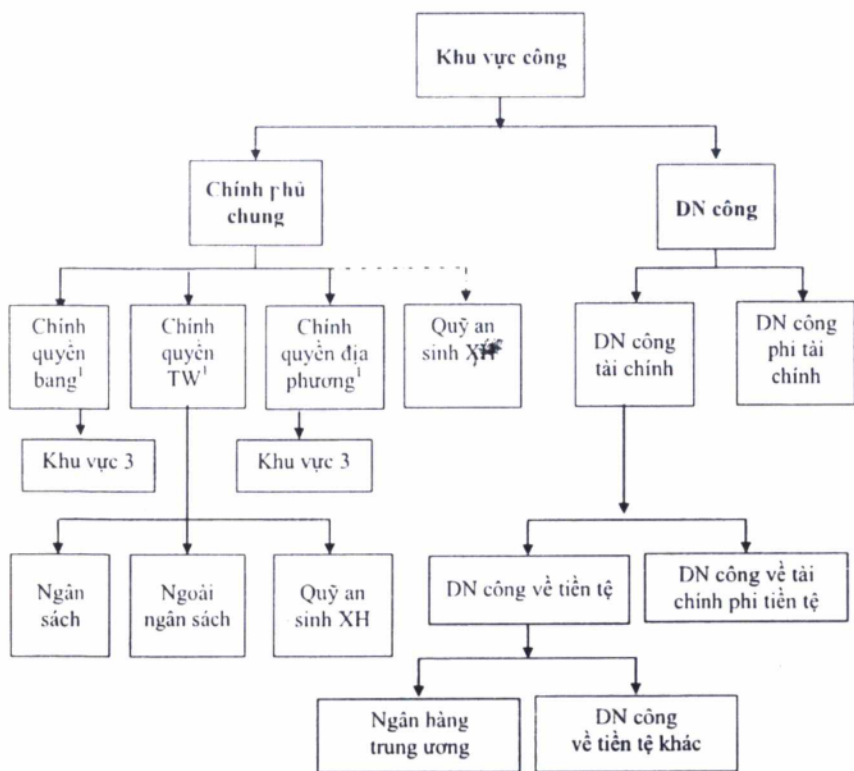
(1) Michel Bouvier, Marie - Christine Esclassan and Jean - Pierre Lassale (2005), *Tài chính công*, Nhà xuất bản chính trị quốc gia, Hà Nội, trang 33

thời lượng có hạn. Do đó, chương 1 được thiết kế nhằm giúp cho người đọc hiểu được những quan niệm khác nhau về tài chính công và quản lý tài chính công, trên cơ sở đó giới hạn nội dung mà giáo trình sẽ đề cập ở các chương tiếp theo. Phần đầu của chương tóm tắt quan niệm tài chính công theo các thông lệ tốt của quốc tế và cách phân loại tài chính công ở Việt Nam. Phần hai tập trung vào khái niệm, mục tiêu, nội dung và bộ máy quản lý tài chính công.

1.1. QUAN NIỆM VỀ TÀI CHÍNH CÔNG

1.1.1. Khái niệm

Theo Cẩm nang thống kê tài chính Chính phủ (GFS) năm 2014 do Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) xây dựng, nền kinh tế của một quốc gia được chia thành hai khu vực chính: Khu vực công và khu vực tư nhân. Khu vực Công bao gồm khu vực Chính phủ chung, và các đối tượng do chính phủ kiểm soát, thường là các doanh nghiệp công mà hoạt động chủ yếu của nó là tham gia các hoạt động thương mại, theo quy luật cung, cầu của thị trường. Các doanh nghiệp công bao gồm các doanh nghiệp công về tài chính và các doanh nghiệp công phi tài chính. Các doanh nghiệp công về tài chính gồm các doanh nghiệp về tiền tệ và các doanh nghiệp công về tài chính phi tiền tệ. Hình 1.1 minh họa các bộ phận cấu thành của khu vực công.



Hình 1.1: Các bộ phận cấu thành của khu vực công⁽¹⁾

¹ Bao gồm các quỹ an sinh xã hội.

² Các quỹ an sinh xã hội có thể được phân tách riêng thành một khu vực (đường nét đứt).

³ Ngân sách, các quỹ ngoài ngân sách, các quỹ an sinh xã hội.

Trong tài liệu trên, thuật ngữ “*Chính phủ chung-general government*” được hiểu theo nghĩa rộng hơn thuật ngữ “*Chính phủ*” trong tiếng Việt. Chính phủ trong tiếng Việt dùng để chỉ cơ quan hành chính nhà nước cấp cao nhất, đó là cơ quan hành chính nhà nước trung ương của Việt Nam. Chính phủ chung của một quốc gia theo GFS bao gồm các cơ quan công quyền và các đơn vị trực thuộc, đó là những tổ chức được thiết lập qua quá trình chính trị để thực hiện quyền lập pháp, tư pháp và hành pháp trong một vùng lãnh thổ. Khu vực Chính phủ chung thường bao gồm chính quyền trung ương, chính quyền bang (nếu có) và chính quyền địa phương.

Những tổ chức thuộc khu vực Chính phủ chung đều có những đặc điểm chung sau đây:

- ***Về chức năng kinh tế:*** Cung cấp các hàng hóa, dịch vụ cho xã hội cơ bản mang tính phi thị trường và phân phối lại thu nhập. Nguồn thu chính của các tổ chức này từ các khoản đóng góp bắt buộc như thuế, các khoản bảo hiểm xã hội, ngoài ra còn có các nguồn tài trợ và các thu nhập khác.

- ***Được định hướng và kiểm soát bởi cơ quan quyền lực Nhà nước:*** Các tổ chức này được thiết lập, chịu sự định hướng và kiểm soát bởi cơ quan quyền lực Nhà nước.

- ***Chủ thể chịu trách nhiệm pháp lý:*** Nhà nước chịu trách nhiệm pháp lý cuối cùng đối với tài sản và nợ phải trả của các tổ chức này.

