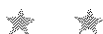


CỬ NHÂN NĂM THỨ HAI

Giảng văn dùng trong năm học 1975

# TÀI CHÁNH CÔNG



*Giảng văn xuất bản với sự ưng thuận của*

**G. S. LÊ ĐÌNH CHÂN**

Luật - khoa Đại - Học Saigon

*Luật-sư Tòa Thượng-Thẩm Saigon*

**TỦ SÁCH ĐẠI HỌC**

**SAIGON 1975**

LÊ ĐÌNH CHÂN  
GIÁO SƯ THỰC THỤ  
LUẬT-KHOA ĐẠI-HỌC SAIGON  
LUẬT-SƯ TÒA THƯỢNG-THẨM SAIGON

# TÀI CHÁNH CÔNG

NHỮNG NGUYÊN TẮC CĂN BẢN  
CỦA LUẬT NGÂN-SÁCH

CUỐN II

GIẢNG VĂN DÙNG TRONG NĂM HỌC 1975

TỦ SÁCH ĐẠI HỌC  
SAIGON 1975

Tài liệu được số hóa và cung cấp bởi Luật Khoa Tạp Chí, được đăng tải bởi Luật Khoa Thư Quán, nhằm phục vụ hoạt động nghiên cứu và học tập. Chúng tôi phản đối việc sử dụng tài liệu này cho mục đích thương mại.

Thông tin liên hệ  
Luật Khoa Thư Quán  
[facebook.com/luatkhoathuquan.vnu](https://facebook.com/luatkhoathuquan.vnu) - [luatkhoathuquan@gmail.com](mailto:luatkhoathuquan@gmail.com)  
Luật Khoa Tạp Chí  
[facebook.com/luatkhoa.org](https://facebook.com/luatkhoa.org) - [www.luatkhoa.org](http://www.luatkhoa.org)



\*\*\*\*\* MỤC II

Những nguyên tắc căn bản  
của  
Luật Ngân sách

★★★★ CHƯƠNG I

## Lược sử Ngân sách và Luật tài chính

Ngân sách (Budget) là một văn kiện dự ước và cho phép những việc CHI và THU của một tập thể công (như Quốc gia), trong một thời gian nhất định (thường là một năm).

Chữ BUDGET của Anh, theo Giáo sư Louis TROTABAS do ở một chữ PHÁP cổ, (bouge, bougette) mà ra. Bougette chỉ một cái túi nhỏ đựng tiền. Rồi chữ đó được người Anh mượn. Nhưng ở Anh chữ đó bị người Anh đọc chệch là BUDGET, và dùng để chỉ cái túi của NHÀ VUA, và TIỀN BẠC của VUA đựng trong túi đó. Người Pháp không dùng tới chữ BUDGET trước thế kỷ thứ 19; chữ BUDGET không thấy ở trong các cuốn sách về tài chính xuất bản tại Pháp trong suốt thế kỷ thứ 18. Sở dĩ chữ BUDGET không có ở ngôn ngữ Pháp trước thế kỷ 19 là vì ở Pháp cho tới đầu thế kỷ đó, người ta chưa biết tới định chế ngân sách. Những định chế tài chính của thời Quân chủ chuyên chế ở Pháp không căn cứ vào nguyên tắc đại diện nhân dân ưng thuận cho NHÀ VUA chi và thu, tức là vào định chế ngân sách.

Danh từ và định chế ngân sách, Pháp mượn hết trọn của Anh. Và từ cuối thế kỷ thứ 18 trở đi, những định chế chính trị và tài chính

của Pháp đều chịu ảnh hưởng sâu xa của Anh. Thật ra định chế ngân sách của Anh phải lâu lắm mới nhập được sang lục địa Âu châu, và nước đầu tiên ở lục địa đem ứng dụng phát minh đó là PHÁP. Vậy khi nghiên cứu sự thành hình các định chế tài chánh của Pháp, mà chúng ta, ở Việt Nam chịu ảnh hưởng sâu xa, ta cần phải biết tới sự khai sinh định chế ngân sách tại Anh.

★★★ ĐOẠN I

NGUỒN GỐC VÀ TIỀN TRIỂN  
ĐỊNH CHẾ NGÂN SÁCH Ở ANH \*

Điểm khởi hành của tất cả môn Luật Tài chánh là một quy tắc tục lệ, chứ không phải là một quy tắc thành văn. Theo quy tắc tục lệ này thì THUẾ là một sự sung công, một sự đóng góp *bất thường, đặc biệt*, và trước khi thi hành phải được đại diện của những người đóng góp ưng thuận.

★ TÀI CHÁNH CÔNG LÀ VIỆC RIÊNG CỦA NHÀ VUA.

Ngày nay, mà nói tới thuế như là một sự sung công, một sự đóng góp *đặc biệt, bất thường*, thật nghe cũng lạ tai, nhưng chính đó là nguyên tắc được công nhận trong suốt thời Trung cổ. Thời đại đó, nguyên tắc tài chánh căn bản là : « Nhà Vua phải tài trợ, phải gánh vác hết tất cả mọi khoản chi tiêu trong vương quốc, với lợi tức lãnh địa của mình ».

Một tục ngữ Pháp nói rằng : « Nhà vua hãy lấy của riêng ra mà xài » ( Que notre Roi vive du sien ). Của riêng đây là của cải của nhà Vua, lợi tức những đất đai, rừng, ruộng v.v... của nhà Vua.

Sao lại có thể như thế được ?

Nguyên tắc này có thể giảng giải được khi ta nhớ rằng : những món chi tiêu công thời Trung cổ rất nhỏ bé, so sánh với những món chi tiêu của một Quốc gia ngày nay, vì thời đó Quốc gia chỉ là một tổ chức tối đơn giản, có rất ít trách nhiệm và chỉ có những công vụ chánh như

sau : tư pháp, quốc phòng, ngoại giao. Ngoài ra, một phần lớn các công vụ đều thực hiện bằng những phương tiện không tốn một xu nhỏ cho Quốc gia : đường xá thì đã có nhân dân các làng xóm lân cận chia nhau ra đắp và sửa chữa. Hơn nữa, phần lớn lợi tức của Nhà Vua thời đó rất phong phú, vì do ở một lãnh địa lớn lao đem lại.

Vậy thời Trung cổ, người ta rất có thể quan niệm triều đình nhà Vua sống phong lưu với lợi tức lãnh địa của vị nguyên thủ. Với lợi tức này nhà Vua có thể tài trợ dư dật một vài công sở đơn sơ của một bộ máy quốc gia hãy còn trong thời ấu trĩ.

### ★ GIAI ĐOẠN THỨ NHẤT

Nhưng nếu có những nhu cầu bất thường, và nhu cầu bất thường quan hệ nhất là tài trợ chiến tranh, thời nhà Vua có quyền bắt nhân dân ưng thuận nguyên tắc đóng góp trước đã, rồi mới thi hành được.

**THUẾ**, thời Trung cổ, là một sự sung công đặc biệt, bất thường để tài trợ chiến tranh, và căn bản vào sự ưng thuận của nhân dân.

Với thời gian, những khoản chi tiêu công đều tăng bội vì bộ máy chánh quyền càng ngày phức tạp, phận sự của chánh phủ càng ngày càng nặng nề. Trong khi đó thì lợi tức lãnh địa của nhà Vua vẫn giữ mực cũ, không tăng ; trái lại, thường có khi suy giảm nhiều, nhất là sau những đời Vua ăn chơi xa xỉ hay hiếu chiến.

Sự nhờ cậy đến **THUẾ** càng ngày càng nhiều, và phản ứng chống đối của đại diện nhân dân phải nài lưng đóng góp, càng ngày càng mạnh.

Hồi thế kỷ thứ 17, vào năm 1628, đại diện nhân dân ở Anh trong một bản kiến nghị đệ lên Anh Hoàng, tuyên bố rằng bất cứ món thuế trực thu nào không được Quốc Hội (đại diện nhân dân) ưng thuận, đều bất hợp pháp cả. Năm 1688, Dự Luật về dân quyền (1) do

(1) Bill of Right — Bill : dự án luật : Act hay Statute — Luật.



Quốc Hội Anh chấp thuận, *cấm chỉ bất cứ sự thâu tiền nào cho nhà Vua tiêu xài*, trừ khi Quốc Hội cho phép.

Vậy ngay từ thế kỷ thứ 17, ở Anh, người ta đã thực hiện được nguyên tắc : các thuế trực thu phải được sự ưng thuận của đại diện nhân dân.

Trong hồi thế kỷ thứ 18, ngoài thuế trực thu tất cả các khoản thu của Chánh Phủ, bất luận loại gì, dầu là công thái, đều đặt dưới quyền kiểm soát của Quốc Hội.

Chính một việc thu thuế bất hợp pháp (đó là thuế đánh vào trà, thi hành ở các thuộc địa Anh ở Bắc Mỹ do Chánh Phủ Anh đứng lên thu, tuy thuế này chưa được nhân dân Bắc Mỹ ưng thuận), đã khiến cho các thuộc địa này nổi lên chống lại chánh quốc.

Chiến tranh giành độc lập của nhân dân Bắc Mỹ không phải là chiến tranh giữa nhân dân bị trị và nhân dân thống trị, mà chỉ là một cuộc nội chiến. Những người cầm đầu cuộc nổi loạn ở Mỹ Châu không phải là dân bản xứ bị bóc lột mà chính là những công dân Anh, sang lập nghiệp ở Mỹ châu, phản đối Quốc Hội và Chánh Phủ Anh đã bắt họ phải đóng một thứ thuế trong khi, vì xa Tổ Quốc, họ không có đại diện ở Quốc Hội Luân Đôn để ưng thuận thuế đó.

Và nguyên tắc này được thi hành ở hầu hết tất cả những thuộc địa Anh có một Chánh Phủ tự trị.

Nhưng đó chỉ là bước đầu của sự thành hình của Luật tài chánh. Muốn cho luật này thành hình đầy đủ còn cần phải có sự ưng thuận của các đại diện nhân dân phải đóng góp, trong việc biểu quyết và hành thâu bất cứ thứ thuế mới nào, hay trong sự tăng thuế xuất của thuế hiện tại. Nhưng sự sử dụng số tiền do thuế đem lại, nghĩa là sự chi tiêu, vẫn còn thuộc quyền tuyệt đối hay chuyên quyết của nhà Vua.

#### ★ GIAI ĐOẠN THỨ HAI

Dần dần Quốc Hội có khuynh hướng đòi kiểm soát sự sử

dụng những món tiền mà Quốc Hội thuận cho nhà Vua thu của dân. Khuyh hướng này là một khuyh hướng dĩ nhiên. Lãnh địa của nhà Vua không đủ để cung ứng những nhu cầu của công quỹ. Vậy khi nào đòi lập một thứ thuế mới, nhà Vua phải chứng minh nhu cầu đó, nghĩa là trình bày cùng Quốc Hội rằng mình định dùng tiền này tiêu xài vào những việc gì. Do đó Quốc Hội quen thói, trước khi ưng thuận một thứ thuế nào, đòi nhà Vua cho biết trước là định dùng thuế mới làm việc gì. Vậy sự biểu quyết thuế mới đã trở nên một thứ *khế ước* giữa Quốc Hội và nhà Vua : một bên thuận cho thu thêm thuế, một bên hứa sẽ dùng thuế mới vào những việc gì nhất định.

Tục lệ này đã trở nên thông thường ngay từ thế kỷ thứ 17 (1665). Trong đạo luật lập thuế, bao giờ cũng có một khoản chuyên dụng, ghi rõ thuế sẽ dùng riêng vào việc chi tiêu gì.

Sự kiểm soát của Quốc Hội mạnh dần : thoạt tiên, sự kiểm soát đó được thi hành đối với các khoản chi tiêu về quân sự, rồi sau đến các khoản chi tiêu về dân sự. Nhưng sự kiểm soát hãy còn thiếu sót, vì chưa bao trùm những khoản chi tiêu trong Nội diện của nhà Vua (*Dépenses de la Maison Royale*). Các khoản này vẫn ngoài sự dòm ngó của Quốc Hội.

### ★ GIAI ĐOẠN THỨ BA

Sau cùng một bước tiến thứ ba trong sự kiểm soát tài chính : đó là sự thiết lập một ngân sách có kỳ hạn, nghĩa là chỉ có giá trị trong một thời gian nhất định (6 tháng, một năm, v.v...) Sự cho phép lập thuế, thu thuế, và sử dụng thuế đã dần dần đưa Quốc Hội đến sự đòi hỏi quyền sau đây : *Quốc Hội bảo nhà Vua* : Sắc thuế mà chúng tôi thuận cho Ngài thu và xài chỉ có giá trị trong một năm thôi. Hết năm này, nếu muốn thu thuế đó trong năm tới, Ngài phải được chúng tôi ưng thuận trước đã.

Do đó mới sanh ra nguyên tắc : nhất niên tính của ngân sách, nghĩa là ngân sách chỉ thi hành trong một năm (*Annualité du Budget*).

Năm 1689 là năm khai sinh của nguyên tắc này. Năm đó Quốc Hội Anh định rằng sự nuôi dưỡng quân đội của nhà Vua chỉ được phép thi hành trong một năm. Hết năm đó, muốn tiếp tục nuôi dưỡng quân đội, nhà Vua phải được Quốc Hội ưng thuận.

\*\*\* ĐOẠN II \*

## SỰ ĐỘC-LẬP CỦA HIỆP-CHỨNG-QUỐC MỸ-CHÂU : 1774

Trước khi nói tới lịch sử các định chế tài chính của nước Pháp, ta cần phải nói qua về sự khai sinh các định chế tài chính ở Mỹ. Các định chế này một lần nữa lại chứng minh rằng : những vấn đề chánh trị và tài chính đi đôi với nhau, như lịch sử nước Anh, dưới thế kỷ thứ 17, đã cho ta chứng kiến.

Các bạn chắc còn nhớ những lý do của cuộc chiến tranh, giữa Anh quốc, và các thuộc địa của Anh ở Bắc Mỹ. Giữa các thuộc địa này, và Quốc Hội nước Anh, hồi thế kỷ thứ 18, đã tái diễn cuộc xung đột xảy ra, hồi thế kỷ thứ 17, giữa Anh Hoàng và Quốc Hội Anh. Nhưng lần này thì ta thấy Quốc Hội Anh đóng vai Anh Hoàng, nghĩa muốn áp chế các thuộc địa Anh ở Mỹ-Châu.

Năm 1765, Thứ Dân Nghị Viện Anh (Chambre des Communes) tự ý biểu quyết một khoản thuế con niêm (impôt du timbre) thi hành tại các thuộc địa Bắc Mỹ.

Sự phân đối của các thuộc địa Anh ở Bắc Mỹ phát biểu ngay : trước tiên tại Hội Nghị Nhân Dân địa phương xứ Virginia, nơi cư trú của những người Anh bỏ nước sang lập nghiệp tại Mỹ Châu, để tránh sự áp bức chánh trị và tôn giáo tại mẫu quốc. Phong trào phân đối này lan đến Hội Nghị địa phương xứ New-York.

Hội nghị này tập hợp các đại diện nhân dân Anh lập nghiệp ở

Mỹ Châu, và đưa ra học thuyết mà năm 1628, Quốc hội Anh đã nêu ra để phản đối Anh Hoàng. Học thuyết đó tóm tắt như sau : « Bất cứ loại thuế nào cũng là một khoản tặng dữ tình nguyện của nhân dân cho nhà Vua ; vậy chỉ có các Hội Nghị địa phương đại diện của nhân dân mới có quyền ưng thuận một thứ thuế mới nào mà nhân dân phải đóng. » Trước phản ứng hữu lý và mãnh liệt đó, Quốc Hội Anh vội vàng hủy bỏ thuế con niêm (1766). Nhưng ngay năm sau (1767) Quốc Hội Anh lại lập thuế đánh vào trà. Thuế này trong thực tế rất nhỏ, nhưng sau khoản thuế nhỏ bé đó có một nguyên tắc rất lớn và chính nguyên tắc này đã khiến cho các thuộc địa Anh tại Mỹ nổi lên đánh lại Anh, để giành độc lập. Nguyên tắc này được Hội Nghị Nhân Dân miền Bắc Mỹ họp tại PHILADELPHIA, long trọng tuyên bố trong văn thức sau : « Chúng tôi gạt bỏ bất cứ thứ thuế nào đánh trong hay ngoài nước, mà đối tượng là bất nhân dân Mỹ Châu phải đóng góp ngoài sự ưng thuận của họ. »

Bây giờ chúng ta hiểu tại sao ta cần phải đặt các định chế tài chính trên căn bản sau : sự ưng thuận hay sự cho phép của nhân dân.

Căn bản đó là một cường niệm (một tư tưởng có mãnh lực : IDÉE FORCE) của Tài Chánh Công, ít ra là trong lịch sử của nước Anh và nước Mỹ.

Bây giờ chúng ta có thể bước sang lịch sử các định chế tài chính của Pháp. Những tiền lệ ở Anh và Mỹ giúp chúng ta hiểu sự xuất hiện và sự tiến triển của các định chế tài chính tại Pháp mà Việt Nam chúng ta chịu ảnh hưởng rất sâu xa.

\*\*\* ĐOẠN III \*

NGUỒN GỐC VÀ TIỀN TRIỂN  
ĐỊNH - CHẾ NGÂN SÁCH Ở PHÁP

ĐIỀU 1.— THỜI QUẢN CHỦ

Lịch sử Luật tài chính ở Pháp, theo Giáo Sư MARCEL WALINE

là lịch sử những dịp lỡ làng, gần thành thì bại, việc xong 9 phần 10 mà rút cuộc vẫn xôi hỏng bỏng không.

Luật tài chính đã xuyết được thiết lập ở Pháp, ngay từ khi luật đó chưa được thiết lập ở Anh, vào hồi thế kỷ 14. Theo G.S. WALINE nếu luật đó được thiết lập ở Pháp, thời có lẽ lịch sử nước Pháp sẽ tiến triển theo một hướng khác hẳn với hướng thực tại. Thực vậy, nếu các đại diện nhân dân Pháp (Etats généraux), từ hồi đó, đã bó buộc được nhà Vua phải tiếp tục công nhận quyền thiết lập và kiểm soát thuế của họ, thời có lẽ những tổ chức dân chủ, (nhất là Quốc Hội) đã xuất hiện ngay từ thế kỷ thứ 14, và cuộc Cách mạng 1789 có lẽ sẽ không xảy ra, vì nó không còn lý do nữa.

### ★ THUẾ THỜI PHONG KIẾN

Ở Pháp cũng như ở Anh, nguyên tắc nguyên thủy của Luật tài chính là : sự thỏa thuận của nhân dân trong việc lập thuế ; nhưng nguyên tắc này đã lu mờ dần trước sự cố gắng kiên nhẫn và hữu hiệu của nhà Vua trong việc ép buộc các đại biểu nhân dân phải thừa nhận quyền lập thuế vô hạn chế của mình. Thành ra, về hồi cuối thế kỷ thứ 18, tức là hồi mà chế độ Quân chủ đã suy kiệt, nguyên tắc thuế phải được nhân dân thỏa thuận chỉ còn được tôn trọng tại một vài tỉnh có đặc quyền (provinces privilégiées).

Tại sao lịch sử Luật tài chính tại Pháp lại đi đến tình trạng ngược dân chủ như vậy ?

Vì những lý do lịch sử : dưới thời Phong kiến (Féodalité) ở Pháp, các thứ thuế mà xưa kia, thời Đế Quốc La Mã, nhân dân phải đóng cho chánh quyền trung ương không còn nữa. Bấy giờ chỉ còn những thuế thu ở các lãnh địa, nhưng không phải là nhà Vua thu, mà là các vị Vương, Hầu, chủ nhân các lãnh địa nói trên đứng thu. Nhà Vua không có quyền kiểm soát sự thu các thuế trong các lãnh địa của các Vương, Hầu. Cũng như bất cứ vị Vương, Hầu nào trên lãnh địa của mình, nhà Vua chỉ còn được hưởng lợi tức của lãnh địa riêng của mình, Ngoài ra không có thứ thuế nào khác.

Nhưng vào hồi cuối thế kỷ thứ 13, nhà Vua phải tài trợ nhiều cuộc chiến tranh lâu dài — có cuộc kéo dài tới 100 năm (Guerre de cent ans) — và sự thăng bằng giữa lợi tức của lãnh địa nhà Vua và các khoản chi tiêu công do đó không duy trì được nữa. Và ngay khi đó, thuế lại tái sanh.

Nguồn gốc của thuế ở Pháp là học thuyết phong kiến chủ trương rằng : chư hầu phải giúp đỡ thượng cấp. Một vị chư hầu phải giúp đỡ người trên mình, tức là Chúa của mình trong những trường hợp được ghi trong cuốn tục lệ của địa phương.

Sự trợ giúp này, Pháp Hoàng đòi hỏi ở các chư hầu vào hồi cuối thế kỷ thứ 14, để có tiền, có người mà chống lại với các ngoại bang, trong những cuộc chiến tranh quốc gia, có ảnh hưởng đến số phận toàn quốc. Pháp Hoàng lợi dụng một học thuyết phong kiến để lập thuế.

Ngoài ra, thời đó còn có một tục lệ sau : những người tự do, không nô lệ ai (hommes libres) dẫu quý tộc hay thứ dân, đều phải đi lính, mà chỉ phải đi lính cho nhà Vua thôi, và chỉ phải nhập ngũ khi Vương quốc bị ngoại xâm. Trong trận chiến tranh với Đức, ở Bouvines, Pháp Hoàng đã gọi rất nhiều lính tráng thuộc giai cấp thứ dân. Nhưng phần nhiều, nhà Vua muốn rằng các làng, các xã, gửi lên cho mình những *hạ sĩ chuyên chiến, những lính tráng nhà nghề, quen với đời sống sa trường*. Và về phía thứ dân, phần nhiều ai ai cũng muốn tránh việc nhập ngũ bằng cách bỏ ra một món tiền để tự chuộc.

Các làng, xã, thường chung nhau bỏ tiền ra để thuê và cấp võ khí cho một số quân nhân rồi gửi họ lên nhà Vua. Có khi họ chỉ gửi lên nhà Vua một số tiền. Tiền đó là nguồn gốc của thuế.

Nhưng nhà Vua không thể bắt nhân dân trực thuộc các vị Vương, Hầu đóng thuế cho mình, nếu các vị này không chịu. Cái đó dĩ nhiên : nếu dân của họ phải đóng thuế cho Vua, thì còn sức dẫu mà đóng thuế cho Chúa nữa ? Vậy trước khi muốn thu thuế của dân, nhà Vua phải được :

— dân,

— và Lãnh chúa của dân (les seigneurs) đồng lòng ưng thuận.

Đó là nguồn gốc của sự đại diện của giai cấp quý tộc và giai cấp tu hành trong Quốc Hội Pháp (Etats généraux) thời Quân Chủ.

Còn như đối với giai cấp tiểu tư sản lập nghiệp tại thành thị (les bourgeois), nhà Vua thương thuyết thẳng với họ: đó là nguồn gốc của sự đại diện các thành phố tự do và các làng tự do tại Quốc Hội Pháp.

Khi tất cả các đại diện đó hợp lại: đại diện các Vương, Hầu, chư hầu của nhà Vua, đại diện giai cấp tu hành, đại diện các thị xã và làng tự do, tự hợp lại thành một Đại Hội độc nhất, Quốc Hội Pháp đã thành hình.

### ★ CỐ GẮNG CỦA QUỐC HỘI PHÁP.

Những Quốc Hội đầu tiên xuất hiện trong các năm 1302 và 1314.

Những Quốc Hội này, mà nhà Vua chỉ triệu tập mỗi khi muốn lập và thu một khoản đóng góp bất thường (aide exceptionnelle), đã cố gắng rất nhiều trong sự thành lập môn *Luật tài chính ở Pháp* vào hồi cuối thế kỷ thứ 14. Sự cố gắng đó tỏ rõ trong những trường hợp sau đây.

Năm 1355, đúng giữa cuộc Chiến Tranh 100 năm, Pháp Hoàng Jean le BON ở vào một tình trạng tài chính tuyệt vọng. Bèn cho triệu tập Quốc Hội, và yêu cầu Quốc Hội giúp mình tiền bạc.

Quốc Hội, với một tinh thần yêu nước nhiệt thành, khuyên nhà Vua nên cố sức đánh giặc và biểu quyết giúp nhà Vua một món tiền lớn là năm triệu háng (livres), đủ để nuôi dưỡng một đạo quân 30.000 người.

Nhưng Quốc Hội không quên hẹn với nhà Vua rằng: sau ba tháng Quốc Hội sẽ nhóm họp lại, và sự trợ giúp nhà Vua sẽ ngừng ngay vào một ngày nào, nếu ngày đó Quốc Hội không chịu ưng thuận nữa.

Tháng 3 năm 1355, Quốc Hội Pháp dành được quyền tái họp trong năm và quyền tự động hội họp, bất cứ lúc nào không cần phải chờ nhà Vua triệu tập, y như những Quốc Hội ngày nay.

Ngoài ra, Quốc Hội được nhà Vua thừa nhận nguyên tắc sau : Kiến nghị và trợ cấp liên hệ, nghĩa là : nếu muốn có tiền, thì phải sửa đổi chính sách theo ý muốn của nhân dân.

Quốc Hội, do đó, có thói quen là mỗi khi biểu quyết một khoản thuế, thường yêu cầu nhà Vua ra những đạo luật sửa những điểm nào trong pháp chế hiện hành mà nhân dân ta oán.

Nhưng Quốc Hội năm 1355 còn đi xa nữa : họ đòi hỏi quyền tự thu lấy và sử dụng những thuế mà họ đã biểu quyết. Họ muốn lập một tổ chức tài chính và thuế khóa hoàn toàn thuộc sự chi phối của họ một cách trực tiếp.

### \* TẠI SAO QUỐC HỘI THẤT BẠI ?

Theo Giáo sư WALINE đó là điểm lầm lớn của họ. Vì một tổ chức tài chính và thuế khóa không phải là việc có thể làm nổi trong một vài năm. Vì thế cho nên âm mưu của Quốc Hội Pháp để đoạt hẳn quyền tài chính của Pháp Hoàng không thành. Sự thu và chi dụng thuế vẫn là độc quyền của nhà Vua vì nhà Vua đã có sẵn một tổ chức hành chính và tài chính có đủ phương tiện, mà Quốc Hội Pháp, bấy giờ không có, hay chưa lập nổi.

Sự thất bại của Quốc Hội Pháp lại còn rõ rệt khi nhân vật hoạt động nhất trong các dân biểu là ETIENNE MARCEL đứng ra ủng hộ một phe quý phái tư thông với ngoại bang chống lại nhà Vua : nhân dân công phẫn ; Quốc Hội vì thế không gây được thiện cảm trong dư luận quần chúng. Năm 1358, ETIENNE MARCEL bị tử hình. Từ hồi đó, nguyên tắc cổ truyền — tức là nguyên tắc thuế phải được đại diện nhân dân ưng thuận — bắt đầu lu mờ trong Pháp sử.

Năm 1367 nguyên tắc nhất niên tính của ngân sách, tức là nguyên



tắc thuế chỉ thi hành trong một năm, muốn thu năm sau phải có sự ưng thuận nhân dân, cũng bị *vương quyền phủ nhận*.

### ✧ THẮNG THẾ CỦA VƯƠNG QUYỀN

Đến thế kỷ thứ 15, một trạng thái mới cực kỳ quan trọng làm thay đổi cục diện vấn đề tài chính ở Pháp.

Năm 1439 quân đội nhà Vua trở nên vĩnh viễn : và hậu quả của sự kiện mới này rất quan trọng : thuế mà nhiệm vụ chính vốn là tài trợ chiến phí, và tài trợ sự duy trì quân đội, cũng trở nên, mà trở nên một cách dĩ nhiên, vĩnh viễn.

Đời Pháp Hoàng CHARLES Đệ Thất là đời xảy ra hai sự trạng quan trọng bức nhứt trong lịch sử các định chế tài chính và chính trị nước Pháp. Đó là : Thuế vĩnh viễn và Quân đội thường trực.

Quốc Hội chỉ được Vương quyền triệu tập một cách bất thường, và rất ít khi được triệu tập. Và thuế không những chỉ dùng để tài trợ các kinh phí quân sự, mà còn lại được dùng để tài trợ mọi công phí một cách tổng quát. Quốc Hội biểu quyết một khoản thuế để giúp nhà Vua theo lời của các giới đại diện thời đó, duy trì an ninh trong vương quốc, trả lương và thưởng thưởng các quân nhân cùng là tài trợ mọi khoản chi tiêu công khác .

Thuế không những dùng để tài trợ kinh phí quân sự, mà còn tài trợ tất cả mọi kinh phí của các công sở dân sự.

### ★ BỌN HỌC GIẢ XU THỜI

Pháp Hoàng FRANÇOIS Đệ nhất luôn luôn tăng thuế mà không bao giờ thêm hỏi ý kiến Quốc Hội. HENRI Đệ Tứ, một ông Vua để lại nhiều thiện cảm nhất trong lòng dân Pháp, coi hành vi của Quốc Hội ngăn ngừa không chịu hiểu quyết thuế mới như là một hành vi khi quân phản động. Và thời đó xuất hiện một Học phái Pháp gia (Légistes) rất hoạt động. Bọn này, hoặc là quên, hoặc là ngu dốt, hoặc vì muốn tăng công, không đếm xỉa gì đến lịch sử, và bịa đặt ra những nguyên tắc không có

một căn bản gì là vững chắc. Một Pháp gia tên là LEBRET nêu ra học thuyết sau đây : « Nhà Vua có đủ quyền hành của vị Hoàng Đế La Mã thời xưa. Vậy nhà vua có quyền lập và thu thuế y như Hoàng Đế La Mã. »

Các Pháp gia của Vua LOUIS Thập Tứ còn đi quá nữa : họ nêu ra thuyết sau đây, một học thuyết không có một chút căn bản hoặc là lịch sử hoặc là pháp lý ; theo bọn Pháp gia xu thời này thì nhà Vua là cộng đồng sở hữu chủ (copropriétaire) tất cả của chìm và của nổi của nhân dân. Vậy nhà Vua có quyền trưng thu, bằng phương pháp thuế, một phần nào của cái đó.

### ★ LÝ DO CỦA CÁCH MẠNH 1789

Như vậy, đến thời cực thịnh của chế độ Quân Chủ ở PHÁP nguyên tắc cổ truyền về quyền tài chính của nhân dân đã lu mờ và nhường chỗ cho nguyên tắc độc đoán sau :

Nhà vua lập thuế khi nào muốn, để tài trợ những việc mà Vua muốn, không phải hỏi ý kiến đại diện của nhân dân.

G.S.L TROTABAS có viết: Các Pháp Hoàng thần nhiên và trơ trên sử dụng của cải của người khác (tức của nhân dân) khiến cho một người có óc quan sát (FORTESCUE) phải kêu lên rằng : « Vua nước Pháp ức bách và bóc lột nhân dân hơn là tất cả bọn cường đạo bắt lương trong vương quốc hợp lại ». (Le Roi de France opprime plus ses sujets que ne pourraient le faire, réunis, tous les malfaiteurs du royaume).

Có lắm ông vua (như CHARLES V, CHARLES VII) trước khi chết đã tỏ ra hối hận vì đã đánh quá nhiều thuế, và đã ra lệnh cho vị thừa kế bỏ những thuế mình mới đặt ra. LOUIS Thập tứ trong khi thế lực lên tới mực cực thịnh, cũng tỏ ra ăn năn hối hận, vì đã bóc lột nhân dân quá nhiều.

Nhưng những sự ăn năn đó chẳng có thể làm thay đổi cục diện. Trong khi dân Anh thực hiện những định chế tài chính dân

chủ bằng những cuộc tranh đấu chính trị kiên trì tại Quốc Hội, thì dân Pháp phải thực hiện những định chế này bằng một cuộc Cách Mạng trong đó Pháp Hoàng phải trả rất đắt, nghĩa là bằng tính mạng mình.

## ĐIỀU II.— THỜI CÁCH MẠNG (1789-1799)

### Quốc Hội năm 1789

Tuy nhiên, khi nhà Vua cần thấy phải triệu tập Quốc Hội sau 150 năm quên lãng để giải quyết một nền tài chính cực kỳ quần bách, thời lần này đại diện nhân dân Pháp, hợp thành Quốc Hội (ngày 17-6-1789) long trọng quyết định rằng :

*Bất cứ một khoản thuế nào, dầu là thuế đánh bằng hiện vật hay bằng tiền, mà không được Quốc Hội tự do chấp thuận, thời lập tức không được thi hành trong nước nữa.*

Đó là sự tái sinh của nguyên tắc cổ truyền : « Thuế phải được nhân dân ưng thuận ».

Sau đó, *Hiến Pháp năm 1791* ủy cho Quốc Hội lập pháp (Corps Législatif) quyền :

— biểu quyết,

— và định đoạt cách xử dụng tất cả các thứ thuế mà nhân dân Pháp phải đóng góp.

*Hiến pháp năm 1791*, còn thừa nhận những nguyên tắc tài chánh sau đây :

a) Ngân sách chỉ thi hành trong một thời gian nhất định. Hết thời gian đó, ngân sách mới phải được Quốc Hội lập pháp biểu quyết. Đó là nguyên tắc : *kỳ hạn tính của ngân sách* (la périodicité du budget).

b) Thời gian thi hành ngân sách là một năm 12 tháng. Đó là nguyên tắc : *Nhất niên tính của ngân sách* (l'annualité du budget).

Như vậy Hiến Pháp năm 1791 đã đặt những nguyên tắc nền tảng của Luật tài chính ngày nay. Nhưng Hiến Pháp này — tiếc thay — không được đem ra thi hành.

Trong suốt thời Cách Mạng, (1789-1799) ngân sách không bao giờ được cơ quan lập pháp biểu quyết : vì tình hình nội trị và đối ngoại của Pháp thời đó cực kỳ khàn trương không cho phép xử dụng một thủ tục được lập ra để thi hành trong thời thái bình.

### NĂ PHÁ LUÂN và LUẬT TÀI CHÍNH

Lê cố nhiên khi Nã-Phá-Luân Đệ Nhất năm được chánh quyền (1799) thời nhà lãnh tụ độc tài này không đại gì mà trao quyền tài chính cho một Quốc Hội dân cử. Vì thế cho nên tới năm 1814, không một nguyên tắc nào của luật tài chính được thi hành.

#### ĐIỀU III.— THỜI QUÂN CHỦ PHỤC HƯNG

Hiến chương năm 1814 của Pháp, do Pháp Hoàng LOUIS thứ 18 đặc hứa (đặc biệt thi ân mà ban hành) cũng không có một điều khoản nào đã động đến ngân sách. (1)

Nhưng thực ra, chính thời Quân Chủ Phục Hưng (Restauration) của vua LOUIS thứ 18 đã lập ra những ngân sách đầu tiên của Pháp.

---

(1) Hiến chương chỉ đặt ra hai nguyên tắc tổng quát :

a) Tất cả mọi người Pháp, không phân biệt ai với ai, đều phải đóng góp, tùy theo gia sản của mỗi người, để cùng gánh vác những chi tiêu của Quốc Gia (điều 12).

b) Không một khoản thuế nào có thể đặt ra và thi hành, nếu không được hai Viện ưng thuận và Pháp Hoàng chế tài, (điều 48). Điều 17 của Hiến Chương còn ghi rằng : " Luật lập thuế phải đệ trình Hạ Nghị Viện trước ". Viện này, trái với Quý Tộc Viện, do dân bầu. Tuy nhiên số cử tri rất hạn chế, vì chỉ có ai đóng một số thuế tối thiểu mới có quyền bầu cử.

Điều 17 này thừa nhận nguyên tắc thuế phải do đại diện người chịu thuế ưng thuận.

Ngân sách thứ nhất của Pháp ra đời năm 1814. Và kỹ thuật ngân sách ngay thời đó đã đạt tới một mức tinh vi nhờ ở hai nhân vật đã nổi danh một cách xứng đáng trong lịch sử tài chính: Nam Tước LOUIS và Bộ Trưởng Tài chính VILLELE.

### ★ TIẾN BỘ CỦA LUẬT TÀI CHÍNH

Chính hai nhân vật này đã rèn luyện ra những kỹ thuật ngân sách vẫn còn truyền tụng và áp dụng thời nay.

Tôi xin tóm tắt những sáng tác đó.

— Cơ quan đại diện nhân dân (gồm có hai Viện: Hạ Nghị viện do dân bầu, và Quý Tộc Viện, do nhà Vua bổ nhiệm) có quyền biểu quyết Ngân Sách. Và sự biểu quyết này được thực hiện theo thủ tục sau: Mỗi một bộ (Ministère) được quyền sử dụng một kinh phí (un crédit). Kinh phí này do đại diện nhân dân ấn định.

— Kinh phí có tính cách *chuyên dụng*. Đó là quy tắc: kinh phí chuyên dụng (Spécialité du crédit). Ngay tự thời đó, người ta đã thừa nhận rằng những kinh phí, nghĩa là những chuẩn hứa chi tiêu (Autorisations de dépenses) mà Quốc Hội ban cho Chính phủ, bị hạn chế về ngạch số (bao nhiêu tiền) và về đối tượng (tiêu về việc gì). Chính phủ phải tiêu trong thời hạn đã ấn định: tiêu bao nhiêu tiền về một việc gì ấn định rõ ràng. Đối tượng của sự chi tiêu, hành pháp không có quyền thay đổi.

Các quy tắc khác của luật Tài chính cũng xuất hiện vào cùng một thời đó, và hiện nay, những quy tắc dẫn trên vẫn tồn tại, sau khi được sửa đổi để cho phù hợp với những đòi hỏi hiện tại. Đó là quy tắc Công quỹ duy nhất (Unité de caisse). Quy tắc này muốn rằng những món tiền công đều sung vào một quỹ duy nhất, bất luận nguồn gốc của khoản công thu nào. Rồi đến quy tắc: các khoản thu không chuyên dụng cho các khoản chi (la non-affectation des recettes aux dépenses). Theo quy tắc này thời tất cả các khoản thu của Nhà nước

đều xung vào một quỹ duy nhất. Trong khối tiền bản chất đồng đều đó, người ta sẽ trích dần ra để tài trợ mọi việc chi tiêu đã được Quốc Hội chuẩn hứa. Quy tắc này muốn rằng những khoản thu đều có tính cách bất chuyên dụng, trong khi các chuẩn hứa chi đều có tính cách chuyên dụng.

Và thời Quân Chủ Phục Hưng cũng là thời rèn luyện ra quy tắc : Ngân sách duy nhất (règle de l'unité budgétaire). Theo quy tắc này, toàn thể mọi việc chi và thu của Nhà nước đều tập trung trong một tài liệu duy nhất, và nhờ ở tài liệu đó người ta có thể có một ý niệm tổng quát về toàn diện Ngân Sách Quốc Gia.

Năm 1827, người ta còn chia kinh phí của một Bộ ra thành nhiều đoạn (sections). Năm 1831, sự phân chia này được thực hiện một cách sâu sa tỉ mỉ hơn : nghĩa là khối kinh phí của một Bộ được chia ra thành rất nhiều Chương (Chapitres). *Mỗi một Chương dành cho một loại chi tiêu*, và Chánh Phủ chỉ được tiêu số tiền định trước và tiêu vào một công việc cũng đã định trước. Như thế có nghĩa là : cơ quan đại diện nhân dân hoạch định chánh sách chi tiêu của chánh phủ một cách tỉ mỉ, Chánh Phủ không có quyền lấy kinh phí của một Chương này để bù đắp kinh phí của một Chương khác, và ngược lại.

Đó là tình trạng khi cơ quan đại diện nhân dân, có cái thể ưu thắng đối với Chánh phủ.

### ĐỆ NHỊ ĐẾ QUỐC (1852-1870)

Nhưng khi Nã-Phá-Luân Đệ tam cầm quyền (1852) thời Chánh Phủ dành lại quyền chuyển tiền của kinh phí Chương này sang kinh phí Chương khác.

Tính cách *chuyên dụng* (chi tiêu dùng vào một loại công việc gì) của Chương trong Ngân Sách bị thời Nã Phá Luân Đệ Tam phủ nhận.

### ĐỆ TAM CỘNG HÒA

Năm 1871, dưới thời Đệ Tam Cộng Hòa (3<sup>e</sup> République) nguyên tắc chuyên dụng của Chương (Spécialité du Chapitre) được tái hành.

Và trong suốt thời Đệ Tam Cộng Hòa, Quốc Hội lại chiếm thế ưu thắng đối với Chánh Phủ ; số Chương trong Ngân sách càng tăng, quyền chi tiêu của các Bộ Trưởng càng ngày càng bị bó chặt trong khuôn khổ một ngân sách có rất nhiều giới hạn.

#### ĐIỀU IV. — THỜI ĐỆ TAM CỘNG HÒA ĐÃ ĐEM LẠI NHỮNG MƠI LẠ GÌ VỀ LUẬT TÀI CHÁNH ?

Dưới thời Đệ Tam Cộng Hòa (1871-1940) chế độ chánh trị ở Pháp là chế độ nội các (régime parlementaire) : trong đó Chánh Phủ chịu trách nhiệm, về phương diện chánh trị, trước Quốc Hội.

#### THẾ MẠNH CỦA QUỐC HỘI

Quốc Hội có thể biểu quyết bất tín nhiệm Chánh Phủ. Trong trường hợp này Chánh phủ phải từ chức. Cũng vì thế cho nên trong việc lập Ngân sách, *Quốc hội có một địa vị ưu thắng*. Sự ưu thắng này biểu lộ trong những quy tắc sau đây :

a) Đối tượng (objet) của mỗi kinh phí được ấn định một cách tỉ mỉ.

b) Số Chương (Chapitres) trong Ngân sách được nhân lên rất nhiều.

c) Những phương pháp kiểm soát sự thi hành ngân sách được tổ chức một cách tinh vi. Vì thế cho nên các Bộ-trưởng đều phải tuân theo một cách trung tín những giới hạn mà quyền Lập pháp, tức Quốc hội, đã vạch trong Luật Ngân sách.

d) Sự kiểm soát các khoản ước chi (1) được thiết lập.

e) Sự thảo luận về ngân sách, dưới thời Đệ Tam Cộng Hòa rất là khoáng đại, có khi kéo dài hàng tháng, có khi chiếm phần lớn của năm. Như thế có nghĩa là trong suốt thời kỳ thảo luận về dự án ngân sách các Bộ trưởng, các cơ quan trong

(1) Contrôle des dépenses engagées.

Bộ luôn luôn bị ngọn đèn pha của Quốc hội rọi vào. Các công sở bị Quốc hội bình nghị một cách nghiêm khắc. Nếu Quốc hội thuận thì kinh phí cho Chánh phủ đề nghị được nguyên vẹn. Nếu Quốc hội không thuận thì kinh phí bị xén bớt ngay.

### ★ SỰ SUY YẾU CỦA QUỐC HỘI

Nhưng về hồi mặt của Đệ Tam Cộng Hòa ta thấy khuynh hướng trên đây (tức là khuynh hướng tru thể của Quốc hội) bị đảo lộn hẳn sau một ngày gần như cách mạng: đó là ngày 6-2-1934. Từ ngày đó, Quốc hội biểu quyết ngân sách theo một thủ tục cấp tốc chỉ trong vài tuần là xong, và Quốc hội hầu như không chú trọng đến việc biểu quyết ngân sách nữa.

Và đồng thời Quốc hội nhượng quyền cho Chính phủ được phép ban hành những Sắc luật có hiệu lực sửa đổi các đạo luật hiện hành. Về phương diện tài chính, quyền của Quốc hội bắt đầu lu mờ từ hồi đó.

Năm 1936 chẳng hạn, sự thảo luận về ngân sách không lâu quá 3 hôm.

Năm 1938, Quốc hội biểu quyết xong ngân sách trong 66 giờ, chia ra 19 phiên họp, một việc làm thật là ồ ạt, nhanh chóng có thể làm cho các tài chính thời Quân chủ Phục hưng ghen tở vì tức bực hay ngạc nhiên. Vì đối với các tài chính gia đó, thảo luận ngân sách là việc quan hệ bậc nhất của Quốc hội trong năm.

Vậy hồi mặt Đệ Tam Cộng Hòa, những cuộc thảo luận về ngân sách đều bị rút ngắn, đi đôi với sự suy yếu của Quốc hội.

### ĐIỀU V.— NGÂN SÁCH DƯỚI THỜI CHÍNH PHỦ PÉTAIN HAY LÀ NGÂN SÁCH DƯỚI MỘT CHẾ ĐỘ KHÔNG CÓ QUỐC HỘI

Sự khủng hoảng của quyền tài chính của Quốc hội lại càng trầm trọng sau tháng 7 năm 1940, tức là sau ngày Pháp bại chiến.

Vào lúc đó, Thượng và Hạ Nghị viện (tức Quốc hội) đã hầu như tự vẫn. Quốc hội đã trao hết mọi quyền cho Chính phủ PÉTAIN.



bằng cách biểu quyết hiến luật ngày 10-7-1940. Hiến luật này trao cho Chánh phủ PÉTAIN hiến quyền, tức là quyền làm ra Hiến pháp mới (pouvoir constistant) hay là thay đổi Hiến pháp hiện hành.

Một trong những thâm ý của Chánh phủ PÉTAIN là hủy bỏ chế độ dân chủ vì chế độ này bị PÉTAIN coi là đã đưa Pháp đến cuộc bại trận đau đớn năm 1940. PÉTAIN chủ trương trị quốc mà không cần sự cộng tác của Quốc hội dân cử. Vậy kết quả của chủ trương đó về phương diện tài chính là : *các đại diện nhân dân không được biểu quyết ngân sách nữa.*

### QUYỀN TÀI CHÍNH CỦA QUỐC TRƯỞNG

Thực vậy, Hiến luật số 2, ngày 11-7-1940 chuyển giao cho Quốc Trưởng Pháp (Thống chế PÉTAIN) tất cả mọi thẩm quyền mà Quốc hội Pháp vẫn nắm từ xưa nay, về tài chính.

Vậy đạo luật lập ngân sách, cũng như bất cứ đạo luật nào, sẽ chỉ là *hành vi cá nhân đơn độc* của một người : Quốc trưởng nước Pháp. Vị này :

- a) ấn định ngân sách.
- b) thi hành ngân sách.
- c) kiểm soát sự thi hành ngân sách.

Thực ra, nhận thấy mình không đủ năng lực kỹ thuật để sửa soạn một ngân sách, Quốc trưởng đã ban hành một đạo luật. Luật này lập một Ủy ban Ngân sách, có nhiệm vụ chánh là : xét các đơn xin mở kinh phí của các Bộ.

Ủy ban Ngân sách có *một nhiệm vụ hoàn toàn kỹ thuật*, và thành phần ủy ban là một thành phần kỹ thuật : *các Ủy viên đều là Thanh tra Tài chính (Inspecteurs des Finances).*

Nhiệm vụ của Ủy ban là *một nhiệm vụ tư vấn* : phát biểu ý kiến về các đơn xin mở kinh phí của các Bộ. Quốc Trưởng sẽ định đoạt, sau khi xét ý kiến đó.

Vậy Quốc Trưởng là cơ quan cho phép Chánh phủ thu thuế và chi tiêu tiền do thuế đem lại. Theo thường lệ, mỗi năm có một đạo luật mệnh danh là « Luật Ngân Sách » được đăng trên *Công Báo* ; nhưng ta chớ để cho danh từ đó huyền hoặc : Ngân sách này khác hẳn với Ngân sách hồi trước năm 1940.

Trước kia Ngân sách là một văn kiện chuẩn hứa : quyền Lập pháp tức Quốc hội chuẩn hứa, cho phép, Chánh phủ, tức quyền Hành pháp, chỉ có nhiệm vụ thi hành. Ngân sách, dưới thời Chánh Phủ PÉTAIN là văn kiện do Quốc Trưởng (nắm trong tay cả quyền Lập pháp lẫn Hành pháp) cho phép các bộ trưởng được thu và sử dụng thuế.

Như thế, các Bộ trưởng, mỗi khi thấy kinh phí thiếu thốn có thể xin Quốc Trưởng tăng gia. Lẽ cố nhiên, sự xin tăng kinh phí này dễ dàng hơn là sự xin tăng kinh phí trong một chánh thể có một Quốc hội luôn luôn soi bói, phản đối Chánh phủ.

*Trái lại, đối với Quốc Trưởng, Bộ trưởng rất dễ xin tăng kinh phí, vì ngày nào Bộ trưởng còn được Quốc Trưởng tin cậy, thì ngày đó sự xin tăng kinh phí không thành vấn đề.*

Lẽ cố nhiên, trong một chánh thể mà quyền lập ngân sách và quyền kiểm soát sự thi hành ngân sách đều tập trung trong tay một cơ quan, sự *phung phí công ngân rất dễ hiểu*. Còn Quốc hội đâu mà tìm hăm các Bộ trưởng ?

### ★ SỰ LU MỜ CỦA THẨM KẾ VIỆN

Mà thực vậy, trong suốt mấy năm chế độ PÉTAIN (1940-1944) Chánh phủ đã chi tiêu tự do, không cơ quan nào kiểm soát. Lẽ cố nhiên, những cơ quan mà pháp luật xưa nay đặt ra để kiểm soát sự thi hành trung tín của Ngân sách — như Thẩm Kế Viện (Cour des Comptes) vẫn tồn tại. Nhưng sự kiểm soát này không hiệu nghiệm, vì không còn Quốc Hội để nghe bản phúc trình của Thẩm Kế Viện về những

hành vi phi pháp của Chánh Phủ và nhất là đề chế tài những hành vi đó.

Đề ghi đặc tính tình trạng ngân sách nước Pháp dưới chế độ PÉTAIN, hay VICHY (1) (1940-1944), Thăm Kế Viện Pháp đã viết như sau: « Từ năm 1940 đến năm nước nhà được giải phóng (1944), lẽ cố nhiên vẫn còn ngân sách. Những ngân sách này về hình thức đều giống các ngân sách trước. Nhưng sự hiệu nghiệm của những quy tắc của Luật Tài Chánh có hay không là do ở các cơ quan Chánh trị và Hiến Pháp. Những ngân sách này, mặc dầu hình thức y như xưa, xét cho cùng, chỉ là những văn kiện hành chánh, và không có giá trị pháp lý như những ngân sách thời Cộng hòa, do đại diện nhân dân biểu quyết. Quyền lập ra những ngân sách này lại là một với quyền có nhiệm vụ thi hành và kiểm soát sự thi hành ngân sách. Thăm Kế Viện, vẫn còn quyền tố cáo những hành vi phi pháp của Chánh Phủ nhất là những chi tiêu vượt giới hạn của ngân sách, nhưng tố cáo với ai, nếu không phải là với chính những kẻ đã hành động phi pháp? »

#### ĐIỀU VI.— NGÂN SÁCH DƯỚI THỜI CHÁNH PHỦ CỦA NƯỚC PHÁP TỰ DO

Tình trạng kể trên đây, do Thăm Kế Viện lớn tiếng chỉ trích (nhưng chỉ là một lời chỉ trích suông, vì không có hình phạt kèm theo) vẫn được tiếp tục dưới thời Chánh Phủ của nước Pháp tự do, do Trương de GAULLE lãnh đạo.

#### ★ QUYỀN TÀI CHÍNH VẪN TRONG TAY CHÁNH PHỦ

Chánh Phủ này cũng không có Quốc Hội bên cạnh, vì một lẽ dĩ nhiên là với một nước Pháp bị chiếm đóng thì làm thế nào mà tổ chức được một cuộc tổng tuyển cử tự do?

(1) Tên kinh đô Pháp dưới thời PÉTAIN.

Vi thể cho nên Chánh Phủ lâm thời của Tướng de GAULLE tạm tập trung mọi quyền hành trong tay : Lập Pháp Hành Pháp và Tài Chánh : tức là quyền lập và thi hành ngân sách. Nhưng sự tập trung quyền hành này không phải là kết quả của một chánh sách cố ý phản dân chủ. Đó chỉ là kết quả của một tình trạng bất khả kháng. Chánh Phủ Pháp tự do chưa có đủ điều kiện có thể tổ chức một cuộc tổng tuyển cử. Chánh Phủ de GAULLE đành phải tạm nắm đủ mọi quyền, nhưng thâm tâm của Chánh Phủ đó là muốn tái lập nền dân chủ khi nào có đủ những điều kiện thuận tiện và Chánh Phủ này đã thực hiện thâm ý của mình ngay khi giải phóng xong lãnh thổ (tháng 10 năm 1945).

Tháng đó, sau khi toàn thể lãnh thổ Pháp được giải phóng nhân dân Pháp đã tự do bầu ra một Quốc Hội Lập Hiến (Assemblée Constituante). Với sự xuất hiện của Quốc Hội này, Chánh Phủ đã trở lại thể xưa, cái thể của Chánh Phủ trong một chế độ dân chủ : chịu sự kiểm soát của Quốc Hội. Và kết quả về phương diện tài chánh là Luật Tài Chánh cũ truyền được tái hành.

**ĐIỀU VII.— NGÂN SÁCH DƯỚI THỜI ĐỆ TƯ VÀ ĐỆ NGŨ CỘNG HÒA**

Ngân sách trở lại là một đạo luật, do đại diện nhân dân biểu quyết. Những người thi hành ngân sách, nghĩa là nhân viên Chánh phủ, đều thuộc quyền kiểm soát của Quốc Hội, và Quốc Hội lại nắm lại quyền kiểm soát sự thi hành ngân sách y như dưới thời Đệ Tam Cộng Hòa.

**★ QUYỀN TÀI CHÍNH CỦA QUỐC HỘI**

Tuy nhiên quyền Tài Chánh của Quốc Hội Pháp dưới chế độ hiện tại (tức là Đệ Ngũ Cộng Hòa) cũng bị sửa đổi đôi chút. Hiến pháp ngày 4-10-1958, điều 40, đọc như sau : « Những đề nghị hay tu chính án, do các dân biểu hay nghị sĩ đưa ra, không thể chấp thuận được nếu sự thi hành các đề nghị hay tu chính án nói trên sẽ hoặc giảm một khoản công thu hoặc tăng một khoản công chi ».

Như thế có nghĩa là thế nào ? Như thế có nghĩa là nhiệm vụ của Quốc Hội, về mặt tài chính là chấp thuận hay phủ nhận những đề nghị của Chánh Phủ về mọi kinh phí hay giảm những đề nghị đó, nhưng không bao giờ được tăng. Thí dụ : Chánh Phủ xin 10 triệu đề tiêu về việc sửa đường. Quốc Hội có thể từ chối hoặc giảm 10 triệu xuống 8 triệu, nhưng không được tăng kinh phí lên quá 10 triệu. Mục đích của khoản này là ngăn cản các ông nghị xin tăng kinh phí một cách quá đáng để làm đẹp lòng các cử tri vùng mình. Vì các ông nghị lúc tranh cử thường hay hứa hươu hứa vượn. Ông nào cũng hứa mở thêm trường học, đào thêm sông, bắc thêm cầu trong hạt mình. Nếu để cho các ông tự do đề nghị xin tăng kinh phí thì không ngân sách nào đài thọ nổi các khoản chi tiêu có tính cách lấy lòng cử tri địa phương của các vị dân biểu.

Tuy quyền về tài chính bị hạn chế như vậy, nhưng ta có thể quả quyết rằng dưới chế độ của Hiến Pháp ngày 4-10-58, các đại biểu nhân dân Pháp vẫn còn có những quyền lớn lao về ngân sách và sự khủng khoảng của quyền tài chính của Quốc Hội Pháp như vậy đã chấm dứt.

### ★★★ ĐOẠN IV ★★

## SƠ SÁNH SỰ TIỀN TRIỂN CÁC ĐỊNH CHẾ TÀI CHÍNH Ở ANH VÀ Ở PHÁP

### ★ A) Ở ANH : QUYỀN TÀI CHÍNH ĐƯA ĐẾN TỰ DO CHÁNH TRỊ

Lịch sử nước Anh cho ta thấy mối liên lạc giữa chánh trị và tài chính : những đòi hỏi tài chính đã lập tức ảnh hưởng vào chánh trị : những định chế chánh trị và tài chính đều xuất hiện đồng thời : loại sau trực tiếp khai sanh ra loại trước. Chính cái sức mạnh của tự do nằm trong quyền ưng thuận cho vương quyền lập thuế đã khiến cho đại diện nhân dân thắng triều đình, và hòng nước Anh về chế độ dân chủ nội các. Lịch sử nước Anh bày tỏ rằng những định

→ định chế NS ở Anh 1. 2. tự 12. 19. 1834 (H. Đại biểu dân biểu Vua  
đại biểu dân biểu → chính trị  
2. nó hoạt động này 2. như chế độ 10. Anh

chế tài chính đã trực tiếp thành hình, sau những cuộc tranh đấu của đại diện dân chúng và đã gây ra sự ứng đáp của chế độ chính trị và thắng thế của tự do chính trị.

★ B) Ở PHÁP : TỰ DO CHÍNH TRỊ ĐƯA ĐẾN QUYỀN TÀI CHÍNH

Ở Pháp trái lại, những đòi hỏi tài chính không đưa thắng và ngay đến những giải pháp chính trị. Vương quyền đã chống lại đại diện dân chúng, và tự do chính trị ở Pháp, không phải là hậu quả trực tiếp của quyền biểu quyết thuế. Ở Pháp cách mạng chính trị đã đem lại tự do chính trị và chính chế độ Quân chủ Lập Hiến, thiết lập năm 1814, đã khiến cho những định chế tài chính thành hình để thỏa mãn những nguyên tắc đã được tuyên bố tự năm 1314, nhưng chưa được pháp luật thừa nhận. Sự tiến triển ở Pháp đã khác hẳn với sự tiến triển ở Anh. Sự thất bại của những đòi hỏi về quyền tài chính của các Quốc Hội Pháp từ thế kỷ thứ 14 tới thế kỷ thứ 18 đã bó buộc dân chúng phải thực hiện bằng những phương tiện khác sự cải tổ chính trị để thực hiện tự do : chính ở tự do chính trị, thực hiện vào hồi cuối thế kỷ thứ 18, mà xuất hiện những định chế tài chính. Như vậy ở Pháp khác hẳn với ở Anh, các định chế tài chính là hậu quả, chứ không phải là " lý do " của những định chế chính trị. Có lẽ vì vậy cho nên ở Anh, những định chế tài chính đều có một tầm quan hệ lớn lao, trong tâm trí quần chúng. Họ không bao giờ thừa nhận rằng người ta có thể « coi thường » hay « mặc cả » (trả giá) các định chế tài chính. Có lẽ cái đó giáng giãi cho ta hiểu tại sao người Anh coi bản phận đóng thuế như một bản phận cao cả mà ít người dám coi thường. Ở Pháp, khác hẳn : dân tộc Pháp cho rằng những định chế chính trị cũng là tự do đều do ở những việc như : chiếm nhà giam Bastille, đánh đổ vương quyền hồi năm 1848, hay đuổi ngục quyền xâm lăng hồi năm 1944. Người Pháp mỉm cười hoài nghi khi si nói tới cái bản phận và cái danh dự được đóng góp để cho quốc gia tài trợ nổi các gánh nặng chung, vì người

ở NS có định... và giải... của... thế kỷ 14

Pháp không biết cái điều mà người Anh nào cũng biết, là : « Tự do của nhân dân hoàn toàn nằm ở vấn đề thuế. » (*La liberté du peuple est toute dans l'impôt*). Lẽ dĩ nhiên ở những trường hợp như vậy nhân dân Pháp đã mất hẳn tinh thần đóng góp cho Nhà nước, và trước những khủng hoảng của Tài chính Công người ta đã dùng đến những biện pháp dễ dãi, hay mới mẻ, rất nguy hiểm cho các định chế tài chính.

#### Mối liên lạc giữa định chế tài chính và định chế chính trị.

Trong cuốn « *Institutions Financières* » (niên khóa 1960-61) ghi lại những bài giảng cho sinh viên năm thứ hai tại trường Luật Khoa Ba-Lê, Giáo sư G. VEDEL có đưa ra một nhận xét rất tinh vi mới mẻ về mối liên lạc giữa các định chế tài chính và chính trị.

Theo Giáo sư G. VEDEL thời Quân chủ Phục hưng (Restoration) ở Pháp, thật ra, đã tái lập một chế độ tự do dân chủ mà ngày nay ta coi là hẹp hòi, nhưng xét cho cùng rất rộng rãi, cởi mở, so với những thời cách mạng độc tài hay quân chủ chuyên chế kế tiếp nhau trong gần 30 năm trước năm 1814.

Một đằng khác, ta không nên quên rằng ở Anh những quy tắc của Luật Tài Chính đã được rèn luyện dưới một chế độ chưa có thể gọi được là hoàn toàn dân chủ mặc dầu thừa nhận quyền tài chính và quyền kiểm soát Chánh Phủ của Quốc Hội. Chế độ chính trị ở Anh, cho đến hết thế kỷ thứ 18, là một chế độ chỉ dành quyền bầu cử cho một thiểu số công dân có tư sản lớn. Nói cho đúng, đó là một chế độ thuần túy chuyên chế của thiểu số (*régime d'oligarchie pure et simple*) không hơn không kém vì rằng những cuộc bầu cử dân biểu của Thứ Dân Nghị Viện (*Chambre des Communes*) đều hoàn toàn do một thiểu số nhà quý tộc đại địa chủ chi phối (1).

(1) Do ở các chế độ mà sử gia gọi là : chế độ các " xã thời nét ", (*régime des bourgs pourris*). Đó là những xã tuy có ít cử tri, nhưng có quyền bầu dân biểu theo tự lệ. Các cử tri này đều là tá điền của các nhà quý tộc đại điền chủ, và họ bao giờ cũng bầu cho " người " của chủ đất.

Sự tiến triển các định chế tài chính ở Pháp, cố nhiên là chậm hơn sự tiến triển tương đương tại Anh. Nhưng lịch sử hai nước đó cho ta thấy rõ rằng một chế độ trong đó quyền bầu cử vào Quốc hội đầu là dành riêng cho giai cấp hữu sản (đó là chế độ Anh hồi thế kỷ thứ 18 và chế độ Quân chủ Phục Hưng ở Pháp, năm 1814) bao giờ cũng thuận tiện cho sự khai sinh và phát triển của kỹ thuật ngân sách, nếu chế độ đó đi đôi với chế độ nội các, nghĩa là thừa nhận cho Quốc hội, quyền kiểm soát và đánh đũa Chánh Phủ.

### \* QUYỀN TÀI CHÍNH GẮN LIỀN VỚI CHẾ ĐỘ NỘI CÁC

Tới đây, chúng ta nhận thấy một định luật về sự tiến triển của Tài chính Công : sự nghiêm khắc trong địa hạt công chi, sự hoàn mỹ của các kỹ thuật tài chính không tùy thuộc ở tính chất dân chủ nhiều hay dân chủ ít của chế độ chính trị mà tùy thuộc ở một yếu tố khác : là sự hiện hữu của quyền kiểm soát của Quốc hội, đối với Chánh Phủ. Nếu chế độ quân chủ Phục hưng đã xây dựng lên những nguyên tắc pháp lý của luật tài chính thời không phải là vì chế độ là hoàn toàn dân chủ — thực ra chế độ đó không lấy gì làm dân chủ cho lắm — mà là vì chế độ đó là một chế độ nội các, trong đó Quốc hội có quyền kiểm soát Chánh phủ và Chánh phủ chịu trách nhiệm chính trị trước Quốc hội. (Trách nhiệm chính trị được chế tài như sau : Chánh phủ phải rút lui trước một biểu quyết bất tín nhiệm của Quốc hội).



★★★★ CHU'ONG II

## Quy-chế Pháp-lý của Ngân-sách

### ĐỊNH NGHĨA

Điều 2, S/Luật số 19, năm 1966 định nghĩa Ngân sách như sau :  
Đạo luật tài chánh dự trù và cho phép thực hiện các khoản thu và các khoản chi của các công sở của Quốc gia, thuộc mỗi niên khóa.

Điều 2, S/Lệnh số 170, năm 1968 định nghĩa ngân sách như sau :  
Văn kiện dự trù các khoản thu và các khoản chi được phép thi hành trong một thời gian nhất định để thực hiện một kế hoạch phù hợp với quyền lợi Quốc gia và các tập thể công. Và Điều 4, văn S/L số 170, dự liệu rằng : các khoản thu và các khoản chi của các công sở của Quốc gia thuộc mỗi niên khóa phải được một Đạo Luật tài chánh dự trù và cho phép thực hiện. (1)

---

(1) Sắc Luật số 19 đặt ra tân thể chế tài chánh của nước nhà.

Sắc Lệnh số 170 ấn định những chi tiết thi hành các điều khoản của S/Lu số 19.

Viết tắt : S/Lu = Sắc luật.

S/L = Sắc lệnh.

Phối hợp các văn kiện lập pháp và lập quy dẫn thượng, chúng ta có thể định nghĩa ngân sách như sau :

Một văn kiện dự ước và chuẩn hứa những khoản chi và thu của Quốc gia, trong một thời gian có hạn định, thường là một năm. Định nghĩa này đưa ra ánh sáng hai yếu tố căn bản của ngân sách : sự dự ước, hay tiên liệu (*prévision*) và sự chuẩn hứa, hay cho phép (*autorisation*).

Ngân sách là một văn kiện *tiên liệu* và một văn kiện *chuẩn hứa*.

1) Ngân sách là văn kiện tiên liệu (*un acte de prévision*). Sở dĩ tiên liệu là vì phải làm như vậy, không sao làm khác được. Đoàn thể nào, cá nhân nào mà chả cần phải tiên liệu số *chi* và *thu* của mình trong tương lai gần hay xa.

Việc tiên liệu này nêu ra những vấn đề tế nhị. Làm sao mà đoán trước một năm những món tiền phải *thu* và *chi* trong năm sau ? Chúng ta sẽ giải quyết vấn đề này khi nào học tới thủ tục thiết lập Ngân sách.

2) Ngân sách là một văn kiện chuẩn hứa. (*un acte d'autorisation*) Trạng thái pháp lý quan trọng là trạng thái chuẩn hứa, cho phép.

Tiên liệu, tiên đoán là một hành vi vật chất (*un acte matériel*) chuẩn hứa cho phép là một hành vi pháp lý (*un acte juridique*). Dưới trạng thái tiên liệu, ngân sách của Quốc Gia không khác gì ngân sách của một đoàn thể, một cá nhân. Quốc Gia dự đoán, sang năm chi thu bao nhiêu. Các bạn, hay tôi cũng thường tính một chuyện y hệt : sang năm ta chi bao nhiêu, thu bao nhiêu ? Trái lại *trạng thái cho phép* của ngân sách là một đặc điểm của ngân sách các Quốc Gia và ngân sách các pháp nhân Công pháp. Chỉ riêng có Công pháp (*Droit Public*) mới biết tới trạng thái cho phép này.

Tại sao ngân sách lại là một văn kiện chuẩn-hứa, cho phép? Tại rằng trong nội bộ các pháp-nhân Công-pháp có một sự phân quyền giữa các cơ quan. Trong mỗi pháp-nhân Công-pháp có một cơ-quan có thẩm quyền để cho phép *chi* và *thu* và có một cơ-quan khác có nhiệm vụ thi-hành sự chuẩn hứa và chi thu.

Trong một Quốc-gia chẳng hạn, Quốc Hội (cơ-quan làm luật) có thẩm quyền cho phép; Chánh-phủ (cơ-quan thi-hành luật) có nhiệm vụ thi-hành phép đó cho đúng.

Trong một xã, Hội-Đồng Hàng Xã (ở Đô-Thành : Hội Đồng Đô-Thành) có quyền cho phép. Viên Xã Trưởng sẽ thi hành cái phép đó.

Ngân-sách là một văn-kiện phản chiếu thành phần nội bộ của các pháp nhân Công-pháp, trong đó một cơ-quan quyết-định (organe délibérant) cho phép, và một cơ-quan thừa-hành (organe d'exécution) có nhiệm-vụ đem thực hiện trong thực tế những quyết-nghị của cơ-quan quyết định.

Thành phần này chỉ có các pháp-nhân của Công-pháp mới có. Trong những pháp-nhân Tư-pháp, như trong các hội buôn, không có văn-kiện nào giống ngân-sách. Lẽ dĩ-nhiên, một hội buôn thường có một văn-kiện dự tính trước các món *thu* và *chi*, nhưng khoản thu và chi đây không cần phải *ai cho phép trước cả*.

Ngay cả các xí-nghiệp kỹ-nghệ hay thương mại mà Chánh-phủ đã quốc-hữu-hóa, cũng không có ngân-sách. Sự tiên đoán chi thu và nhất là sự cho phép chi thu là một đặc-điểm của các pháp-nhân Công-pháp. Các xí-nghiệp tư, được Chánh-phủ quốc-hữu-hóa đều *được miễn, khỏi phải làm ngân sách*. Các xí-nghiệp đó chỉ phải làm bản *ước-chi* hay *ước-thu*, nhưng bản dự-ước đó không phải là ngân-sách vì không có một cơ-quan nào cho phép một cơ-quan khác dưới quyền.

Vậy trạng-thái chuẩn-hứa hay cho phép là trạng thái tối quen hệ rong ngân-sách.

Về phương diện pháp-lý, ngân-sách là một văn-kIỆN cho phép (un acte d'autorisation).

Ta phải nghiên cứu phương diện này, rồi sau đó tìm xem ý nghĩa của nó ra sao.

Đó là đối tượng của Chương sau.

## QUY CHẾ PHÁP LÝ CỦA NGÂN SÁCH

(Statut juridique du budget)

Ngân sách Quốc Gia — nghĩa là sự cho phép Chánh Phủ thu và chi trong một năm — thường do một Đạo luật mà ra. Ở nước ta, ngân sách, dưới chế độ do Cựu Hoàng Bảo Đại lãnh đạo là một đạo Dụ của Quốc Trưởng, Dụ này là một Đạo Luật, được ban hành theo đề nghị của Tổng Trưởng Tài Chánh, và sau khi Hội Đồng Tổng Trưởng chấp thuận.

Dưới thời Cộng Hòa Đệ Nhất, ngân sách là một Đạo Luật do Quốc Hội biểu quyết, và Tổng Thống ban hành. Nhưng cơ quan có nhiệm vụ làm dự án ngân sách là Tổng Nha Ngân sách thuộc Tổng Thống Phủ. Lẽ cố nhiên, trong khi soạn thảo ngân sách, Tổng Nha Ngân Sách phải liên lạc chặt chẽ với các Bộ, nhất là Bộ Tài Chánh.

Dưới thời Đệ Nhị Cộng Hoà, ngân sách theo điều 46 của Hiến Pháp hiện hành cũng vẫn là một Đạo Luật do QUỐC-HỘI giữ quyền lập pháp làm ra, căn cứ vào một dự án của Hành pháp.

Cơ quan có nhiệm vụ làm dự án ngân sách là Tổng Nha Ngân sách. Dự án này sẽ do Quốc hội xét lại và chấp thuận.

Ở các nước dân chủ Tây Phương như Anh, Pháp, Mỹ, Ngân sách bao giờ cũng là một Đạo luật do Quốc hội làm ra.

Đạo luật này cho phép Chánh phủ, tức cơ quan hành pháp, thu và chi. Ở nước nhà hiện nay cũng vậy : Cơ quan lập pháp xét và biểu quyết dự thảo ngân sách do Chánh phủ làm ra và biểu quyết như vậy nghĩa là

Chánh phủ được phép chi và thu đúng theo những kinh phí và dự thu đã ghi trong ngân sách.

★ ★ ĐOẠN I

NGUỒN GỐC CỦA NGUYÊN-TẮC:  
NGÂN SÁCH LÀ MỘT ĐẠO LUẬT

Người ta thường có khuynh hướng suy luận như sau : Quốc hội có thẩm quyền lập ngân sách là vì Quốc hội có thẩm quyền làm luật. *Có quyền làm luật trước đã, rồi sau mới có quyền lập ngân sách.*

Ngân sách xét cho cùng, chỉ là một Đạo Luật bất Chánh phủ phải chi tiêu theo những giới hạn mà Quốc Hội đã định.

Nhưng về phương diện lịch sử, sự tiến triển thẩm quyền của Quốc Hội ngược hẳn với sự tiến triển suy luận như trên đây. Thoạt kỳ thủy, Quốc Hội (tức cơ quan thay mặt nhân dân) có quyền lập ngân sách, rồi sau dần dần Quốc Hội mới đoạt được quyền làm luật. *Quyền tài chánh đã xuất hiện trước quyền lập pháp.*

Lịch sử nước Anh chứng tỏ sự nhận xét này một cách cực kỳ rõ rệt. Lịch sử nước đó cho ta hay rằng thẩm quyền nguyên thủy của Quốc hội Anh Cát Lợi là một thẩm quyền tài chánh. Pháp luật thời phong kiến ở Anh Quốc đã đặt ra tục lệ sau : bất cứ thứ thuế bất thường nào (nghĩa là những thứ thuế khác với các khoản đóng góp thông thường của nhân dân đối với nhà Vua) cũng phải được những người phải đóng thuế đó, hay đại diện của họ, chấp thuận trước đã.

Ngay từ cuối thế kỷ thứ 13 ở Anh Cát Lợi, người ta đã thừa nhận tục lệ sau. Quốc Hội là một cơ quan chỉ có quyền tư vấn (phát biểu ý kiến, không được định đoạt) trong tất cả mọi vấn đề, ngoài vấn đề tài chánh. Trái lại, đối với vấn đề tài chánh nhất là vấn đề *lập thuế*, Quốc Hội lại có quyền quyết định. Và chính thẩm quyền tài chánh này là căn bản của thẩm quyền lập pháp của Quốc Hội. Thực vậy trong lúc

sơ khai, Quốc Hội, về phương diện lập pháp, chỉ có một thẩm quyền rất tầm thường : *quyền đề nghị, đạo đạt lên nhà Vua* những ước mong của mình (droit de pétition ou de supplique au Roi). Nhưng thẩm quyền tài chánh của Quốc Hội đã khiến cho cơ quan này có phương tiện bén sắc trong tay bó buộc nhà Vua phải *chấp thuận* những đề nghị của mình.

Một bản đề nghị của Quốc Hội (tiếng Anh gọi là Bill tức là bản dự thảo Đạo Luật do Quốc hội làm ra), nếu được nhà Vua chấp thuận sẽ trở nên một đạo luật (statute) vì quyền lập pháp sơ khai ở tay nhà Vua. Anh Hoàng thường chấp thuận những đề nghị của Quốc hội, đề mong rằng Quốc hội sẽ trả ơn mình bằng cách chấp thuận những thứ thuế mà mình muốn lập ra. Vua chiều ý Quốc Hội đề mong Quốc Hội biểu quyết những thứ thuế đem lại tiền cho Vua tiêu xài.

Sự tiến triển của thẩm quyền Quốc Hội Anh Cát Lợi không theo một con đường thẳng. Trong suốt thế kỷ thứ 17 nhà Vua và Quốc Hội tranh giành nhau quyền lập pháp và lập thuế. Nhưng « Dự án luật về nhân quyền » (Bill of rights) ban hành năm 1689 thừa nhận vĩnh viễn *nguyên tắc thẩm quyền độc nhất của Quốc Hội về tài chánh và lập pháp, thẩm quyền thứ hai do ở thẩm quyền thứ nhất mà ra.*

Các sử gia đã nhận thấy rằng trong lịch sử những tổ chức chánh trị ở nước Anh, khuynh hướng dân chủ dần dần truất hết quyền của Quý tộc Viện (Chambre des Lords) và đã tấn công trước tiên vào thẩm quyền tài chánh của cơ quan này.

Đạo luật về Quốc Hội Anh năm 1911 đã đánh dấu sự thắng lợi của khuynh hướng dân chủ. Đối với các dự án luật thường, Quý tộc Viện còn có quyền phủ quyết, nhưng đối với các dự án luật có tính cách tài chánh, Quý Tộc Viện phải tôn trọng ý muốn của Thứ Dân Nghị Viện (Chambre des Communes)

Sự tiến triển của thẩm quyền tài chánh ở Anh như vậy : thẩm quyền tài chánh đưa đến thẩm quyền lập pháp. Ở Pháp ra sao ?

Ở Pháp, lúc sơ khai, người ta cũng bắt đầu với những nguyên tắc tương tự. Nếu cuộc tiến triển ở Pháp tương tự ở Anh, thời với thẩm quyền tài chánh trong tay mà các Vua Chúa Pháp thừa nhận, các đại biểu nhân dân Pháp có thể đòi hỏi được thẩm quyền lập pháp hay ít ra cũng một phần nào của thẩm quyền quan hệ này.

Các Giáo sư WALINE và LAFERRIERE (xem cuốn Tài Chánh Công của hai vị đó viết ra) đều thừa nhận rằng ở Pháp vào hồi đầu thế kỷ thứ 15, các đại biểu nhân dân đã gần như tranh thủ được thẩm quyền tài chánh, y như ở Anh hay ở các Quốc gia dân chủ hiện tại.

Nhưng thực ra, cuộc tiến triển của thẩm quyền tài chánh ở Pháp khác hẳn ở Anh vì lý do sau đây : ở Pháp quyền thế nhà vua càng ngày càng mạnh lên, trong suốt thế kỷ thứ 17 và 18, trái hẳn với vương quyền ở Anh. Ở Pháp từ 1614 đến năm 1789, quyền hành của nhà Vua luôn luôn tăng cường. Nhà Vua đã nắm trong tay cả quyền lập pháp lẫn quyền tài chánh.

Hai quyền này bao giờ cũng đi song đôi với nhau : chúng có là dưới thời quân chủ suy mạng (trước năm 1789), các đại biểu nhân dân được triệu tập để giải quyết nền tài chánh quân bách của nhà Vua đã đương nhiên xâm đoạt quyền lập pháp, và cả quyền lập hiến nữa. Một lần nữa ta mục kích định luật công pháp sau đây : *ai nắm hầu bao, là người đó nắm chánh quyền trong nước. (Celui qui détient les cordons de la bourse est maître de l'Etat).*

### \*\*\* ĐOẠN II

## NGÂN SÁCH VÀ LUẬT

### I) Ngân sách là một đạo luật

Theo pháp chế nước nhà, ngân sách do một đạo luật làm ra. Điều 60 Hiến pháp năm 1956 định như sau : Dự án ngân sách phải đệ trình văn phòng Quốc hội trước ngày 30-9 mỗi năm. Ngân sách sẽ được

biểu quyết trước ngày 31 tháng chạp. Điều 46, Hiến pháp hiện tại (1967) định rằng :

— Dự thảo ngân sách được đệ nạp tại văn phòng Hạ viện trước ngày 30-9.

— Hạ viện phải biểu quyết dự thảo ngân sách trước ngày 30 tháng 11.

— Thượng viện phải biểu quyết ngân sách trước ngày 31 tháng 12.

Xem như vậy thì :

a) Ngân sách do một Đạo luật làm ra.

b) Nhưng đó là một Đạo luật do Chánh phủ khởi xướng ra chứ không phải do một hay nhiều dân biểu nghị sĩ tại Quốc hội khởi xướng.

Quốc hội đã biểu quyết Đạo luật số 8/58 ngày 1-3-1957 lập ngân sách đầu tiên của Quốc gia Việt Nam.

Thực ra Hiến pháp 1956 cũng như 1967 chỉ xác nhận một thông lệ đã được áp dụng tại các nước dân chủ Tây Phương (1)

(1) Hiến ước tạm thời, số 1 ngày 4-11-1663 cũng áp dụng thông lệ đó : Ngân sách là một đặc luật, do cơ quan lập pháp ban hành. Điều 3 Hiến ước số một đọc như sau : Quyền lập pháp ủy cho Chánh phủ lâm thời, ngoại trừ việc ban hành Ngân sách quốc gia ". Ta phải hiểu rằng : thiết lập dự án ngân sách là việc của Chánh phủ, nhưng xét lại và chấp thuận ngân sách đó, là thẩm quyền của Hội đồng Quân nhân Cách mạng, tức cơ quan lập pháp ở nước nhà thời đó.

Sắc Luật số 19 ngày 3-9-1966 (của Chủ tịch Ủy ban Hành pháp Trung ương, hành động với sự ủy nhiệm của Ủy ban Lãnh đạo Quốc gia, giữ quyền Lập pháp), trong điều 2, cũng nói rõ rằng : " Các khoản thu và chi của các công sở Quốc gia thuộc mỗi niên khóa phải được một ĐẠO LUẬT TÀI CHÍNH dự trù và cho phép thực hiện ".



— Ở Pháp, Hiến pháp hiện hành (tức là Hiến pháp ban hành ngày 4-10-1958) thừa nhận nguyên tắc : Ngân sách bao giờ cũng thuộc thẩm quyền cơ quan lập pháp. Nói khác, Ngân sách bao giờ cũng do một Đạo luật làm ra.

Nguyên tắc căn bản này có hai nguồn gốc :

A) Điều 14 Bản Tuyên Ngôn nhân quyền và dân quyền năm 1789 (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen).

Hiến pháp hiện hành của nước Pháp (4-10-1958) có một đoạn NHẬP ĐỀ rất quan hệ.

Đoạn NHẬP ĐỀ này bắt đầu như sau : « Quốc dân Pháp long trọng tuyên bố thiết tha trung thành với những nhân quyền và những nguyên tắc chủ quyền quốc gia đã được định nghĩa trong Bản tuyên ngôn nhân quyền và dân quyền năm 1789, và đã được Hiến pháp năm 1946 xác nhận và bổ túc trong nhập đề, (Le peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmés et complétés par le Préambule de la Constitution de 1946).

Như vậy, các tác giả Hiến pháp năm 1958, cũng như là các tác giả Hiến pháp năm 1946, đã thừa nhận và tiếp tục thi hành những điều khoản ghi trong Bản Tuyên ngôn năm 1789. Trong những điều khoản này, có một điều thứ 14, rất quan hệ đối với trạng thái pháp lý của ngân sách. Điều đó đọc như sau : Mọi công dân đều có quyền :

1) Xác nhận lấy hay ủy quyền đó cho các vị đại diện, tính cách cần thiết của mọi khoản đóng góp cho chánh quyền.

2) Tự do chấp thuận các thứ thuế.

3) Theo dõi sự sử dụng các thứ thuế.

4) Định giá ngạch (quotité), căn bản (assiette), phương pháp hành thu (moyen de recouvrement) và thời hạn thi hành (durée) của các thứ

thuế (1).

Điều 14, dưới một văn thề giản dị và rõ rệt quả quyết rằng :

a) Sự biểu quyết các khoản chi tiêu của Quốc gia phải do đại biểu nhân dân làm ra, vì chỉ có nhân dân mới có quyền quyết định về sự cần thiết của mọi khoản đóng góp cho Quốc gia.

b) Sự biểu quyết các khoản *thu* cũng phải do nhà làm luật làm ra. Nhà làm luật đây tức là đại biểu nhân dân, là Quốc hội.

c) Hơn nữa, quyền của Quốc hội không những chỉ là cho phép Chánh phủ *thu* và *chi*, Quốc hội còn có quyền kiểm soát sự thu và chi, nhất là theo dõi sự *chi tiêu* của Chánh phủ.

Tóm lại, điều 14 Bản Tuyên ngôn đã đặt ra những nguyên tắc tài chánh căn bản sau đây :

a) Nguyên tắc : thuế phải được đại diện nhân dân ưng thuận.

b) Nguyên tắc : công phí phải được đại diện nhân dân biểu quyết.

c) Nguyên tắc : đại diện nhân dân có quyền kiểm soát sự thi hành ngân sách — nghĩa là mọi sự chi, thu thực sự của Chánh phủ.

B) Nguồn gốc thứ hai của nguyên tắc : ngân sách do cơ quan lập pháp ấn định, ghi ở điều 34 của Hiến pháp năm 1958, đọc như sau :  
 « Luật ấn định những điều khoản về :

— Căn bản (*assiette*)

— Tỷ suất (*taux*)

— Và phương pháp hành thu (*methode de recouvrement*) của tất cả mọi thứ thuế, cùng là chế độ phát hành tiền ». La loi fixe les règlements

(1) " Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique", de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée".

Art. 14 Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, 1789.

concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures... ainsi que le régime d'émission de la monnaie).

Như vậy thật là rõ ràng: chế độ thuế khóa, chế độ tiền tệ thuộc thẩm quyền cơ quan lập pháp.

Nhưng cơ quan này không những chỉ có quyền ấn định thuế. Lập pháp, theo đoạn 5 của điều 34 trên, còn có thẩm quyền ấn định những tài nguyên (ressources) và những trách vụ (1) tài chính (charges) của Quốc gia.

Ấn định các tài nguyên và các trách vụ tài chính của Quốc gia, tức là làm ngân sách cho Quốc gia. Như vậy Quốc hội hàng năm sẽ ấn định :

— Những gánh nặng tài chính của Quốc gia.

— Và đồng thời những tài nguyên mà Quốc gia có quyền thu để tài trợ gánh nặng nói trên.

— Ở MỸ, việc biểu quyết ngân sách cũng thuộc thẩm quyền cơ quan lập pháp. Hiến pháp nước Mỹ (ban hành ngày 4-7-1776) điều 1, đoạn thứ 8, có định như sau : « Quốc hội có quyền ấn định và thu thuế... để trả các món nợ mà Quốc gia thiếu và để tài trợ các việc phòng thủ chung, mưu an lạc cho toàn thể Hợp Chúng Quốc. Nhưng tất cả mọi thứ thuế phải đồng một giá ngạch cho toàn thể Hợp Chúng Quốc ».

Đoạn 9 của Hiến Pháp lại còn dự liệu thêm rằng : « Không thể xuất tiền ở Ngân khố ra, nếu không có một kinh phí dự trù trong một Đạo luật tài chính. Thống kê và kế toán về các việc chi và thu của Ngân khố phải được công bố theo định kỳ ».

Tóm lại, ở Mỹ cũng như ở Pháp : Quốc hội ấn định các tài nguyên cùng là các gánh nặng tài chính của Quốc gia.

Thẩm quyền về Tài chính Công của Quốc hội nước Anh, cũng y hệt như Quốc hội Pháp và Mỹ.

(1) hay gánh nặng (charges financières).

II.— Ý nghĩa của nguyên tắc : Ngân sách là một đạo luật.

Nguyên tắc này đã đưa đến những hậu quả sau đây :

a) *Chỉ có Quốc hội mới có thẩm quyền về tài chính.*

Tất cả các khoản thu và chi trong ngân sách đều phải do Quốc hội cho phép.

Điều 28, Hiến pháp hiện hành (ban hành ngày 1-4-1967) định rằng mọi công dân đều có nghĩa vụ đóng thuế theo luật định. Ý nghĩa của điều này là : thuế, tức phần thu quan trọng bậc nhất của ngân sách, là một sự đóng góp của nhân dân. Và sự đóng góp này, chỉ có luật mới quyết định được.

Điều 2, « Sắc Luật số 19, ngày 3-9-66, quy định thể chế tài chính và kế toán của Quốc gia » (mà ta gọi vẫn tắt là S/Lu số 19), cũng định rõ rằng các khoản thu và các khoản chi của các công sở của Quốc gia, thuộc mỗi niên khóa, phải được một đạo luật tài chính dự trù và cho phép thực hiện »

Ngoài ra, tất cả các khoản thu và chi ngoài ngân sách cũng phải do Quốc hội cho phép. Thí dụ : khi nào Quốc hội chưa kịp biểu quyết về ngân sách cho năm sắp tới, tuy năm cũ đã gần tàn, Quốc hội có thể cho phép chính phủ tạm thu và tạm chi trong tháng đầu năm sắp tới 1 phần 12 của ngân sách năm trước (douzième provisoire).

Một thí dụ thứ hai : một ngân sách thường phải sửa đổi trong khi thi hành, có khoản dự chi hay dự thu xét ra không hợp với sự thực, vậy cần phải sửa đổi khoản đó. Thường thường trong năm, Chánh phủ cần phải tiêu thêm, vậy những *kinh phí* bổ túc hay tu chánh *kinh phí* dự sẵn, cần phải được Quốc hội biểu quyết.

Trong năm có khi Chánh phủ cần phải có một món tiền lớn để tài trợ một công tác bất thường. Dự thuế mới đặt ra thì quá lâu, thành ra cần phải mở cuộc công thuế. *Cuộc công thuế nào cũng được Quốc hội cho phép.* Đó là ý nghĩa của đoạn 3, Điều 2, S/Lu số 19 : « Quốc gia còn có thể phát hành công trái, theo những điều khoản tổng quát của đạo luật tài

chánh ban hành hàng năm». Vậy cuộc công thái nào cũng phải do một đạo luật cho phép, và đồng thời, phải tổ chức trong giới hạn những điều khoản ghi trong luật.

b) *Không một cơ quan nào trong nước có quyền thu những thuế mà Quốc hội chưa chấp thuận.*

Đạo luật nào ấn định ngân sách cũng thường có một khoản *cấm* không cho bất cứ cơ quan nào thuộc Chánh phủ thu những thứ thuế chưa được cơ quan lập pháp chấp thuận.

Đạo dụ số 6 ngày 13-4-1953 ấn định ngân sách Việt Nam 1953 có một điều thứ 5 đọc như sau : « Ngoài các thứ thuế ấn định trong luật lệ hiện hành, *cấm* ngặt không được thu một thứ thuế nào khác, hoặc trực thu hoặc gián thu, dưới một danh nghĩa nào hay một hình thức nào.

Những kẻ vi phạm điều *cấm* đoán này bị coi là phạm tội hối lộ, do Điều 174 Hình luật định nghĩa. Ngoài ra cá nhân nào đã đóng những thứ thuế không được Quốc hội cho phép có quyền đòi lại số tiền đã đóng ». Điều 4, Sắc Luật số 19, khẳng định lại sự *cấm* đoán dẫn thượng. Điều đó đọc như sau : « Các sắc thuế chỉ được phép *thâu*, sau khi được thiết lập bằng một đạo luật ».

Biệt lệ duy nhất của nguyên tắc chỉ có Quốc hội mới cho phép *thâu*, là các khoản *thâu* về những dịch vụ do các công sở cung cấp. Đối với các khoản *thâu* này, phép *thâu* được thiết lập bằng một sắc lệnh, chiếu tờ trình của Ủy viên (Bộ trưởng) tài chánh, và Ủy viên sở quan. (Điều 4, S/Lu số 19)

Điều 5, Sắc Luật số 19 bổ túc điều 4 như sau : « Tất cả những khoản *thâu* khác, không được dự trù trong đạo luật tài chánh đều bị *cấm* chỉ triệt để ; những chức quyền nào ra lệnh *thâu*, những viên chức nào thiết lập bộ thuế và giá biểu thuế, và những nhân viên *thâu* thuế bất hợp pháp đều có thể bị truy tố về tội *phù* lạm, chưa kể tố quyền truy hoàn trong 3 năm, đối với tất cả những giám *thâu* viên *thâu* ngân viên và cá nhân nào đã *thâu* thuế bất hợp pháp ».

c) Không một cơ quan nào có quyền miễn một thứ thuế do Quốc hội đã đặt ra.

Điều 5 của Dự số 6 kê trên có ghi rằng : « Những viên chức nào, tự tiện giảm thuế hoặc miễn thuế hay phát không những tài sản Quốc gia cũng bị trừng phạt như những kẻ đã thu thuế trái phép ».

Một án lệ không thay đổi của Tham chánh Viện tại Pháp định rằng bất cứ sự miễn thuế nào cũng phi pháp, vì miễn thuế như vậy là chỉ tiêu trong khi Quốc hội chưa cho phép chỉ tiêu.

d) Vấn đề ủy quyền tài chánh.

Chúng ta bắt đầu với pháp chế của Pháp, đã ảnh hưởng sâu xa vào pháp chế của ta, dưới thời Đế Nhất Cộng Hòa.

**Điều 13 Hiến pháp 1946 của Pháp định rằng :** « Chỉ có Quốc hội biểu quyết luật, Quốc Hội không được ủy quyền đó ».

Sự cấm đoán này thi hành đối với cả thẩm quyền tài chánh của Quốc Hội. Nhưng ta phải nhận rằng sự cấm đoán này thường không được tuân theo. Người ta đã tìm ra hai phương pháp để vượt sự cấm đoán đó.

1) Thứ nhất : người ta thừa nhận rằng Quốc Hội chỉ quyết định về nguyên tắc của một thứ thuế nào, và để cho Chánh Phủ quy định những chi tiết (có khi cả ngạch số) của thuế. Có quyền định chi tiết, Chánh phủ thực ra đã nhiều khi đã vượt ý của Quốc Hội trong việc lập và thi hành thuế.

2) Thứ hai : ở Pháp, dưới danh từ hợp nhất thuế pháp (unification) điều chỉnh thuế pháp (codification), Quốc hội thường ủy cho Chánh phủ rất nhiều quyền, có khi cả quyền sửa đổi lại quy chế pháp lý của thuế.

Vì trong thực tế, những can thiệp của cơ quan hành pháp trong địa hạt tài chánh, không thể tránh được, cho nên *Hiến pháp hiện hành của Pháp* (4-10-1958) phải thừa nhận những can thiệp đó. Điều 38 của Hiến Pháp năm 1958 có định rõ ràng « Để thi hành chương trình

của mình, Chánh Phủ có thể yêu cầu Quốc Hội cho mình được phép ban hành những Dụ (1) (Ordonnances) về những địa hạt thuộc thẩm quyền thường xuyên của cơ quan lập pháp, trong một thời gian có hạn định (Le gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement, l'autorisation de prendre par ordonnances pour un délai déterminé, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi). Như Gs. DUVERGER đã viết (I.F. 331) : « Căn cứ vào điều 38 của Hiến Pháp, một Đạo luật ủy nhiệm toàn quyền cho Hành Pháp có thể ủy nhiệm cho Hành Pháp quyền ấn định một ngân sách bằng một Đạo Dụ ».

**Hiến Pháp 1956 của nước nhà dự liệu một điều khoản tương tự.**

Điều thứ 42 định rằng : « Trong tình trạng khẩn cấp chiến tranh, nội loạn, khủng hoảng kinh tế hoặc tài chính, Quốc Hội có thể biểu quyết một Đạo Luật ủy cho Tổng Thống, trong một thời gian, với

---

(1) Hay Sắc luật (Décret loi) — Ordonnance = Dụ, y như sắc luật dưới Đế Tam, Đế Tứ Cộng Hòa.

Le Gouvernement en FRANCE peut obtenir du Parlement le pouvoir d'établir par Ordonnances de nouveaux impôts. Ces ordonnances seront ensuite soumises à la ratification du Parlement. Mais certains effets produits par ces Ordonnances seront ineffaçables. La prérogative du Parlement n'est donc sauvegardée qu'en apparence (DUVERGER).

Theo Hiến pháp ngày : 4-10-1958, Điều 38, Chánh phủ có thể yêu cầu Quốc Hội ủy nhiệm cho mình lập thuế mới, bằng Dụ (Ordonnance). Những Dụ này sẽ phải đệ trình để Quốc Hội phê chuẩn (ratifier). Nhưng vì thuế mới đã thu rồi, cho nên Dụ của Chánh Phủ đã gây ra những hậu quả không thể xóa bỏ được. Vậy cái quyền phê chuẩn Dụ của Quốc Hội chỉ là hư quyền : đang nào Quốc Hội cũng phải phê chuẩn Dụ lập thuế mới vì Chánh Phủ đã thu thuế đó rồi. Xem như vậy, ta thấy rõ ràng ở Pháp Chánh Phủ, dưới thời Đế Ngũ Cộng Hòa, có quyền tài chính rất lớn.

những hạn định rõ, quyền ký các Sắc Luật để thực hiện chính sách mà Quốc Hội ấn định trong Đạo Luật ủy quyền »...

Hơn nữa, điều thứ 43 còn dự thêm rằng : « Trong trường hợp không được Quốc Hội chung quyết trong thời hạn ấn định ở điều 60, Tổng Thống có thể ký Sắc Luật lập Ngân Sách cho tài khóa sau. Mỗi tam cá nguyệt Tổng Thống có thể thi hành một phần tư của ngân sách cho đến khi Quốc Hội chung quyết xong Đạo Luật Ngân Sách.

Trong Đạo Luật Ngân Sách Quốc Hội phải giải quyết các hậu quả gây nên do việc bác bỏ hoặc sửa đổi những điều khoản Sắc Luật Ngân Sách ».

Tôi xin nhắc lại là điều 60 nói rằng ngân sách phải chung quyết trước ngày 31-12.

Điều 43 này nhằm hai mục đích :

— Bảo vệ sự liên tục của các công sở Nhà nước, trong trường hợp ngân sách không được biểu quyết cấp thời.

— Thúc giục Quốc Hội phải biểu quyết ngân sách, trong thời hạn luật định.

Nếu Quốc Hội không sử dụng quyền tài chánh của mình trong thời hạn trên, cơ quan hành pháp sẽ đương nhiên sử dụng quyền đó. Nhưng theo điều 43, Quốc Hội vẫn có thể sửa đổi lại ngân sách của Hành pháp. Trong trường hợp sau này, Quốc hội đã lấy lại được quyền tài chánh của mình. Tuy vậy, trong Luật Ngân sách mới Quốc hội phải giải quyết các hậu quả mà việc :

— bác bỏ,

— hay sửa đổi những điều khoản của Ngân Sách Hành pháp gây ra.

Hiến Pháp 1958 của Pháp, trong điều 47, đoạn 3 cũng có dự liệu một chế độ tương tự với điều 43 của Hiến Pháp Việt Nam năm 1956.



Đoạn đó đọc như sau : « Nếu Quốc hội làm thỉnh không quyết định gì về dự án ngân sách, 70 ngày sau khi nhận được dự án đó của Chánh Phủ, thời cơ quan sau này sẽ ban hành ngân sách bằng một Dự ».

Ta nên ghi rằng đoạn trên chỉ áp dụng khi nào Quốc Hội không quyết định về dự án ngân sách của Chánh Phủ.

Nhưng nếu Quốc hội có biểu quyết phản đối dự án đó thì đoạn trên không thể áp dụng được.

Sau hết, theo Hiến Pháp 1958, Tổng Thống còn có quyền ban hành Luật Ngân Sách, cũng như các Luật khác (điều 57) trong thời hạn 30 ngày (nếu khẩn cấp, hạn giảm xuống 7 ngày). Nhưng trong thời hạn ban hành, Tổng Thống có thể gửi thông điệp viện dẫn lý do yêu cầu Quốc Hội phúc nghị một hay nhiều điều trong Luật Ngân sách.

Khi phúc nghị, nếu Quốc Hội bằng lòng sửa đổi theo thông điệp Tổng Thống, thời không có vấn đề khó khăn gì đặt ra. Nhưng nếu Quốc Hội phản đối đề nghị của Tổng Thống thì quyết nghị phản đối này phải hội đủ sự ưng thuận của 3/4 tổng số dân biểu, trong một cuộc đầu phiếu minh danh, mới có hiệu lực.

**Hiến pháp (1967) hiện hành của ta không có dả động đến vấn đề : Quốc Hội ủy quyền tài chánh cho Tổng Thống.** Như vậy có nghĩa là Quốc hội không được phép, theo Hiến pháp, ủy quyền tài chánh cho cơ quan nào khác trong nước. Hiến pháp đã dành quyền tài chánh cho Quốc Hội (Điều 46). Nếu Quốc hội nhượng (dầu là tạm) quyền đó cho ai, tức là Quốc hội đã vi hiến.

Tuy nhiên, Điều 46 có thừa nhận cho Hành pháp (Tổng Thống) quyền ký sắc luật cho thi hành 1/12 ngân sách thuộc tài khóa trước, khi nào Quốc hội chưa chung quyết xong dự thảo ngân sách của năm sắp tới trong kỳ hạn hiến định, tức là ngày 31 tháng 12 của năm hiện tại.

★★★ CHƯƠNG III

## Chuẩn hứa ngân sách

Ở những nước dân chủ Tây phương, ngân sách là toàn thể những sự cho phép (chuẩn hứa) của Quốc Hội (tức quyền lập pháp) và cơ quan được phép thu và chi là Chính Phủ (tức quyền hành pháp). Ở nước ta cũng vậy : Cơ quan Lập Pháp chuẩn hứa ngân sách, Chính phủ thi hành ngân sách.

Tôi nhắc lại : ngân sách, xét cho cùng, chỉ là một Đạo Luật quan hệ và phức tạp, ghi những sự cho phép thu và chi. Cơ quan cho phép là Quốc hội, cơ quan được phép là Chính phủ. Ý nghĩa của những sự cho phép, những chuẩn hứa đó, là gì ?

Muốn trả lời câu hỏi này, cần phải phân biệt thu và chi vì sự chuẩn hứa thu khác hẳn sự chuẩn hứa chi.

★★★ ĐOẠN I ★

### CHUẨN HỨA CHI

Chúng ta nghiên cứu ý nghĩa pháp lý của chuẩn hứa chi (autorisation de dépense) theo thứ tự sau :

- a) Hình thức của chuẩn hứa chi : kinh phí (crédit budgétaire).
- b) Tính chất đặc biệt của chuẩn hứa chi : nguyên tắc biệt chi (la spécialité du crédit).

c) Phạm vi của chuẩn hứa chi.

### 1.— Kinh phí là gì ?

Mỗi lần Quốc hội cho phép Chánh phủ tiêu một món gì, thì *phép đó* được ghi vào ngân sách dưới hình thức một kinh phí.

Vậy kinh phí là gì? Kinh phí chỉ là một *số tiền* và đối tượng của việc sử dụng *số tiền đó*. (1)

Theo Điều 9, S/Lu số 19, *Kinh phí* là số tiền dự trù (được ước đoán và ghi trong phần chi của Ngân sách) để trang trải mọi chi phí của Quốc gia.

Sự *dự trù kinh phí* căn cứ trên những số tiền mà Quốc gia phải trả về những *trái vụ* phát sinh trong *niên khóa* (Ngân sách thi hành cho một niên khóa và niên khóa bắt đầu từ ngày 1-1 và kết thúc ngày 31-12 cùng một năm).

Ngoài ra theo Điều 10 (S.Lu. số 19), kinh phí còn bao gồm những số tiền mà trái chủ có thể đòi Quốc gia trong niên khóa, khi nào trái vụ phát sinh do sự :

- a) Thi hành trong năm những điều khoản lập pháp hay lập quy đã ban hành.
- b) Thi hành những kế ước cho thuê tài sản hay dịch vụ.
- c) Thanh toán những cung khoản như trả tiền thù lao phí tổn, tiền tạm ứng.

---

(1) Bất cứ một kinh phí nào ghi trong ngân sách, hay một đạo luật tài chính, cũng có hai yếu tố : một đối tượng (un objet) và một con số (un chiffre), liên hệ mật thiết với nhau. Thí dụ : đối tượng của kinh phí là : " Lương bổng của công chức ngạch Thanh Tra Hành Chánh", hay " Công việc tu bổ đình thự của Bộ X ...". Đó là đối tượng của kinh phí.

Còn như con số, thì số này cho ta rõ là kinh phí có thể lên tới bao nhiêu tiền : bao nhiêu trăm ngàn, bao nhiêu triệu.

Tóm lại, theo S. Lu. số 19, kinh phí là số tiền dự trữ trong ngân sách, để Quốc gia trả những món nợ (trái vụ) phát sinh trong niên khóa, hay phát sinh trong niên khóa trước, nhưng chưa được trang trải (Điều 20- S. Lệnh số 170 ngày 13-12-1968)

1) Kinh phí và tiền mặt. Ta chớ nhầm kinh phí trong Ngân sách với một số tiền có sẵn (fonds disponible). Ta phải hiểu rằng một kinh phí không có nghĩa là một số tiền mà Quốc hội trao vào tận tay Chánh phủ, hay một tín dụng (1) mà Quốc hội đã mở tại một Ngân hàng để cho Chánh phủ được quyền sử dụng.

Điều 9 Sắc lệnh số 170 ngày 13-12-1968 có nói rõ rằng : « Kinh phí ghi trong ngân sách chỉ là những ngân số dự trữ và không thể được coi như ngân khoản cấp phát để xử dụng cho hết ». Theo Điều này thì kinh phí chỉ là một số tiền dự trữ (dự liệu từ trước, để mà chi tiêu), chứ không phải là một số tiền thực sự cấp cho một cơ quan nào để mà sai cho hết.

Có rất nhiều quy tắc về ngân sách khiến cho ta hiểu rằng ghi một kinh phí vào ngân sách không có nghĩa là trao một số tiền mặt cho Chánh phủ.

Thí dụ như quy tắc phân biệt cơ quan chuẩn chi và cơ quan phát ngân (Séparation de l'ordonnateur et du comptable) đã khiến cho cơ quan có quyền ra lệnh chi tiêu, không có quyền cầm tiền để trả món chi đó.

Kinh phí là một chuẩn hứa pháp lý (autorisation juridique) kinh phí không có liên lạc gì với số tiền nằm trong công quỹ.

Những kinh phí ghi trong ngân sách có thể cạn trong khi tình trạng công quỹ rất phong phú. Một kinh phí cạn, hay tận khi nào Chánh Phủ đã tiêu hết món tiền mà Quốc Hội đã định cho. Nhưng tình trạng công quỹ là một việc hoàn toàn khác.

---

(1) Tín dụng : Crédit.

Cung cấp tín dụng : cho vay tiền.

Thụ hưởng tín dụng : được vay tiền.

Trái lại, sự nghèo nàn của công quỹ không hủy bỏ được các kinh phí đã mở trong ngân sách, Rất có thể các thuế thu vào chậm hay không đem lại đủ số tiền đã ước định, vì thế cho nên công quỹ thiếu thốn. Nhưng các kinh phí không phải vì thế mà mất giá trị. Chánh phủ vẫn có quyền chi tiêu theo đúng giới hạn của kinh phí đã mở.

Vậy kinh phí là một chuẩn hứa chi tiêu, một phép được chi tiêu, và khác hẳn với số tiền mặt có trong công quỹ.

2) *Kinh phí và hành vi gây ra trái vụ của Quốc Gia — (Fait générateur de la dette de l'Etat)*

Kinh phí là sự chuẩn hứa chi tiêu, nhưng kinh phí không phải là nguồn gốc pháp lý của Quốc gia.

Thí dụ : hành vi gây ra trái vụ có thể phát sanh ra trước khi một kinh phí được ghi vào ngân sách : khi ngân sách, chẳng hạn, dự trước những kinh phí cần thiết để trả các món nợ mà trước kia Quốc gia đã đứng lên vay, thì công trái đã ra đời trước khi có kinh phí ghi trong ngân sách. Vì ngay từ lúc Quốc gia đứng vay, ngay khi đó Quốc gia đã có nhiệm vụ pháp lý phải hoàn món công trái đó. Ghi mỗi năm vào ngân sách một kinh phí cần thiết để trả các món công trái, Quốc hội chỉ cho Chánh phủ một phương tiện cần thiết để trả một món nợ, một trái vụ ra đời trước khi có kinh phí.

Trong nhiều trường hợp khác, hành vi gây ra trái vụ xảy ra sau khi kinh phí được ghi vào ngân sách. Thí dụ ngân sách biểu quyết ngày 1.1 có ghi một kinh phí để làm một cái cầu. Sáu tháng sau, ngày 1.6. Chánh phủ mới ký giao kèo với một tư nhân để xây cầu. Món nợ này phát sinh ra sau ngày kinh phí về công tác làm cầu được ghi trong ngân sách.

*Vậy kinh phí tức là phép được chi tiêu và khác hẳn với hành vi gây ra trái vụ Quốc Gia, tức là lý do pháp lý của trái vụ đó.*

Hơn nữa, ta còn phải ghi rằng : sự chuẩn hứa chi tiêu chi phối sự liên lạc giữa các cơ quan Quốc gia, nhưng không chi phối mối liên lạc giữa Quốc Gia và tư nhân.

Thí dụ : Chánh Phủ ký một khế ước cung cấp vật dụng (marché de fourniture) bất hợp pháp (nghĩa là trong khi ngân sách không có kinh phí nào để tài trợ khế ước này). Vậy số phận khế ước cung cấp vật dụng này ra sao ?

Theo luật hành chánh, nếu cơ quan ký khế ước có thẩm quyền và nếu các điều kiện hình thức đều được tôn trọng, thì khế ước giao thầu này có giá trị đối với nhà thầu cung cấp vật dụng, tuy là trong ngân sách không có kinh phí nào mở ra để tài trợ sự mua vật dụng này.

Nhưng nhà thầu sẽ không được trả tiền, nếu sau này Quốc hội không cho phép trả, nghĩa là không ghi thêm một kinh phí vào ngân sách để trả việc mua vật dụng này. Trong thực tế Quốc hội bao giờ cũng cho phép Chánh phủ trả nhà thầu.

Như thế ta có thể suy luận như sau : một khế ước hành chánh có thể bất hợp pháp về phương diện ngân sách, nhưng hợp pháp về phương diện luật hành chánh, và trái ngược lại một khế ước hành chánh, có thể bất hợp pháp về phương diện luật hành chánh nhưng hợp pháp về phương diện ngân sách.

Điều nên ghi nhớ, đối với những ai có dịp cung cấp tài sản, công tác hay dịch vụ cho Nhà nước là điều 11 của S.L. số 170 (tức S.L. thi hành S.Luật số 19) là : các chi tiêu của Nhà nước chỉ được thực hiện nếu hội đủ 3 điều kiện sau :

1.— Đã được ghi trong ngân sách ; (có kinh phí dự trù đề dài thọ).

2.— Phù hợp với luật lệ hiện hành ;

3.— Được nhà chức trách có thẩm quyền cho phép trước,

*Nhưng cũng có khi sự mở một kinh phí trùng nhất với sự khai sanh một trái vụ, nghĩa là kinh phí và hành vi gây ra công trái là một. Đó là trường hợp sau : Quốc hội mở một kinh phí và định đoạt ngay là kinh phí này sẽ dành để trợ cấp cho một hạng người nào trong xã hội. Thí dụ : dân*

một miền bị bão lụt hay vỡ đê. Quốc hội mở một kinh phí để cứu giúp nhân dân bị nạn. Hành vi gây ra trái vụ, không phải là thiên tai (vì Chánh phủ không trách nhiệm về thiên tai này về mặt pháp lý), hành vi gây ra trái vụ chính là ý chí của Quốc hội muốn giúp đỡ nạn nhân miền bị thiên tai, và ngay khi muốn như vậy, Quốc hội mở một kinh phí.

Nhưng sự *trùng nhất* hay sự chấp làm một giữa kinh phí và hành vi gây ra một trái vụ rất hiếm. Thường thường việc mở một kinh phí và hành vi gây ra trái vụ khác nhau, và ra đời vào những lúc khác nhau.

## II. — Tính cách chuyên dụng của các kinh phí hay nguyên tắc biệt chi (1)

Cái quyền chi tiêu mà Quốc hội trao cho Chánh phủ hàng năm không phải là một sự *chuẩn hứa toàn thể, tổng quát*. Thí dụ: Ngân sách một nước lên tới 14 tỷ. Như thế không có nghĩa là Quốc hội cho Chánh phủ cái phép tha hồ, muốn tiêu gì thì tiêu miễn là chớ quá số 14 tỷ bạc đó. Quốc hội không bao giờ chuẩn hứa một cách *tổng quát đồ đồng* như vậy, Quốc hội không giao cả một *túi tiền* cho Chánh phủ (*Le Parlement ne donne pas une bourse au Gouvernement*).

Tổng số chi tiêu của Chánh phủ do ngân sách ấn định và giới hạn. Mỗi kinh phí được dành riêng cho một việc chi tiêu nhất định. Mỗi kinh phí có một đối tượng rõ rệt, đó là tính cách chuyên biệt của kinh phí. Vậy Quốc hội đặt giới hạn của số tiền tiêu. Quốc hội còn đặt ra cả đối tượng của sự tiêu này. Phạm vi rộng hay hẹp của sự chuyên dụng của kinh phí có thể thay đổi tùy theo dung lượng của đơn vị kinh phí (unité de crédit). Nếu mỗi Bộ được Quốc hội cấp cho một kinh phí, thì sự chuyên dụng của kinh phí sẽ rất yếu đuối và không còn gì là chuyên dụng nữa. Trái lại, nếu Quốc hội chuẩn hứa mọi việc chi tiêu của một Bộ một cách tỉ mỉ, đi vào chi tiết từng Nha,

(1) Nguyên tắc biệt chi : Le principe de la spécialité des crédits.

Sở hay Phòng một, thời tính chất chuyên dụng của một kinh phí sẽ rất chặt chẽ, thấu hẹp.

Và Bộ trưởng không có quyền chuyển (du di) kinh phí của Chương này, sang kinh phí của Chương khác. Điều 23 của S/Luật số 19 cấm sự du di đó một cách gián tiếp như sau : « Sự du di kinh phí từ Chương này sang Chương khác, cần thiết sau một cuộc cải tổ Chánh phủ hoặc cải tổ cơ cấu hành chánh, có thể thực hiện trong niên khóa do một Sắc lệnh với điều kiện là sự du di kinh phí không làm thay đổi tính chất loại chi ».

Benjamin Coustant, một dân biểu Pháp thời Quân chủ phục hưng (1815-1848), trong một bài diễn văn đọc ngày 30-6-1820 trước Hạ viện đã nhấn mạnh vào sự cần thiết của nguyên tắc biệt chi. « Nếu không có sự biệt chi, thời các Ngài không bao giờ có tài chánh công thứ tự. Không có sự biệt chi, các Ngài sẽ không bao giờ biết rõ về sự sử dụng tiền công. Không có biệt chi, những chi tiêu mà các Ngài đã tạo ra, mà các Ngài đã đồng thanh biểu quyết, sẽ không bao giờ thể hiện.

Những sự chi tiêu khác, mà các Ngài cho là vô ích, mà các Ngài đã bỏ phiếu gạt đi, sẽ được tiếp tục.

Không có biệt chi, khi các Ngài đã biểu quyết tiền đề tổ chức và duy trì một quân đội thực sự, thời người ta chỉ cho các Ngài một Bộ Tham mưu mênh mông ; không có biệt chi, tiền mà các Ngài biểu quyết đề tuyên thêm lính mục cấp xã, cấp thôn, sẽ dùng để nuôi dưỡng một thiểu số giám mục ; không có biệt chi, tiền mà các Ngài biểu quyết đề tăng lương cho nhân viên cấp thừa hành sẽ dùng để tăng phụ cấp cho giới tổng giám đốc ; khi các Ngài biểu quyết cho sự cần thiết, người ta sẽ dùng tiền đó để tài trợ xa hoa ».

Muốn hiểu tầm quan hệ của nguyên tắc chuyên dụng của các kinh phí, ta nên biết rằng ngân sách Quốc gia được chia làm nhiều Mục. Mỗi Mục, dành cho một Bộ, và mỗi một Bộ phải lo liệu làm sao cho



những công sở thuộc mình, hoạt động một cách điều hòa. Ngân sách của mỗi một Bộ, sau đó lại được chia ra từng Chương, mỗi Chương dành cho một Nha hay một Sở.

Thí dụ : Trong ngân sách năm 1972, Mục 14 dành cho Bộ Ngoại giao. Tổng số các kinh phí ghi trong Mục này lên tới : 1.478.806.000\$. Mục 14 này chia ra làm 3 Chương : 301, 302, 303. Chương 301 dành cho những kinh phí dự trù cho Văn phòng Bộ và các Nha, Sở Trung ương.

Chương 302 dành cho những kinh phí dự trù cho các cơ quan đại diện Việt Nam tại ngoại quốc và Chương 303 dành cho những kinh phí dự trù cho một cơ quan đặc biệt là : Phái đoàn giao dịch với Ủy hội Quốc tế.

Tổng số các kinh phí ghi trong Chương 301 lên tới 353.600.000\$

Chương 301 này chia ra nhiều Điều, đánh số từ 11 cho tới 99.

Từ Điều 11 cho tới 19 : ghi các kinh phí để trả lương và phụ cấp cho nhân viên dân chính, các kinh phí này lên tới : 75 triệu 569 ngàn đồng. Từ Điều 31 cho tới 39 : ghi các kinh phí dành cho các chi tiêu về vật liệu và dịch vụ điều hành. Các kinh phí này lên tới 143.031.000\$.

Từ Điều 51 đến Điều 59 : ghi các kinh phí dành cho những việc chi tiêu mệnh danh là chuyển nhượng thông thường (chi tiêu có tính chất chánh trị như : trợ cấp cho hiệp hội, báo chí, cá nhân, chiến dịch thông tin quốc ngoại, vận động dư luận quốc tế ; in sách báo nhằm mục đích thông tin ; vận động ngoại giao v.v...)

Các kinh phí này lên tới : 30 triệu.

Một Điều (nằm trong 1 Chương) dành cho một *kinh phí* để trang trải một loại chi tiêu có tánh chất riêng biệt. Thí dụ : Điều 11, ghi một kinh phí là 2.400.000\$, để trả lương cho nhân viên Chánh phủ, tức các ông Tổng trưởng và Thứ trưởng.

Điều 12, ghi một kinh phí là 2.343.000\$ để trả lương cho Nhân viên phục vụ tại Văn phòng Tổng trưởng.

Điều 13 (kinh phí: 41.126.000\$) để trả lương cho Nhân viên chánh ngạch v.v...

Điều thứ 13, S/Lu. số 19 dự liệu như sau: « Dự thảo ngân sách được trình bày theo từng mục, chương và điều.

Việc phân chia theo từng mục tùy thuộc tổ chức lập hiến và tổ chức hành chánh của các cơ cấu quốc gia.

Những kinh phí mở cho các chi phí của mỗi cơ quan tập hợp lại thành một Chương.

Những loại chi phí ghi ở một chương được sắp xếp thành điều theo tánh chất của chi phí.

Đạo luật tài chánh có thể mở kinh phí tổng hợp cho những chi phí không thể phân phối ra từng điều, lúc cơ quan lập pháp biểu quyết ngân sách. Những kinh phí này được phân phối do nghị định của Chủ tịch Ủy ban Hành pháp Trung ương, chiếu đề nghị của Ủy viên bộ sở quan.

Mỗi Chương còn chia ra nhiều Điều. Và mỗi Điều dành cho một loại chi phí có tính chất riêng biệt.

### Nguyên tắc biệt chi ở PHÁP

Trong suốt thế kỷ thứ 19, ở PHÁP, đã xảy ra một cuộc xung đột trường kỳ giữa Quốc hội và Chánh phủ, về giới hạn và phạm vi của tính chất chuyên dụng của kinh phí: cuộc tranh giành ảnh hưởng tài chánh này song hành với cuộc tranh đấu để xây dựng chế độ nội các (Régime parlementaire) tại Pháp. Thực vậy, trong địa hạt công phí, sự tự do của Chánh phủ tùy thuộc ở sự rộng hẹp của nguyên tắc chuyên dụng. Nếu sự sử dụng công ngân được Quốc hội giới hạn một cách tỉ mỉ, thời quyền chi tiêu của các Bộ Trưởng bị hạn chế rất nhiều.

Những lý do chánh trị đã đưa đến sự phát triển của nguyên tắc biệt chi hay chuyên dụng. Quốc hội càng thắng thế bao nhiêu, thì nguyên tắc này lại càng được áp dụng một cách chặt chẽ và chi tiết bấy nhiêu.

Nhưng những lý do kỹ thuật đã bắt buộc phải hạn chế sự phát triển nói trên.

Trước hết, sự xét lại một dự án ngân sách tỉ mỉ, có một số Chương rất lớn, là một việc mà Quốc hội không sao làm trọn, khi mà ngân sách bành trướng với sự mở rộng thẩm quyền của Quốc gia.

Sau đó, một ngân sách có quá nhiều Chương, và Chương nào cũng chuyên dụng, sẽ khiến cho sự quản trị các công sở rất khó, vì quyền chi tiêu mất hết tính chất mềm dẻo, tính chất ứng đáp trước những nhu cầu mới hay những thay đổi trong các nhu cầu dự định.

Ở Pháp chẳng hạn, Giáo sư WALINE đã cho ta hay rằng những tùy phái ở Bộ Quốc Gia Giáo Dục, vì kinh phí dành cho loại nhân viên này thiếu thốn, được trả lương bằng tiền lấy ở một kinh phí mà Quốc hội đã biểu quyết và dành vào việc chi tiêu để quan sát sự chuyển động của sao VENUS; và những người gác công sở đều được trả lương bằng kinh phí của Chương dành cho sự tu bổ các dinh thự thuộc loại cổ tích,

*Trước sắc luật ngày 19-7-1956, nguyên tắc chuyên dụng được thực hiện một cách rất tỉ mỉ. Ngân sách của mỗi một Bộ được phân chia ra nhiều Mục. Trong một Mục, có nhiều Phần. Mỗi Phần lại phân chia ra nhiều Chương, nguyên tắc chuyên dụng áp dụng cho Chương bắt buộc rằng mỗi một Chương được Quốc hội chấp thuận riêng biệt, và Quốc hội chấp thuận mỗi Chương bằng một biểu quyết riêng biệt. Nếu toàn bộ Ngân sách có tới 2.000 Chương chẳng hạn, thì Quốc hội sẽ phải biểu quyết tới 2.000 lần. Nguyên tắc chuyên dụng của Chương còn một hậu quả nữa: nó cấm Chánh phủ không được chuyển (du di) lên Chương này sang Chương khác.*

Đó là NGUYÊN TẮC

Nhưng trong thực tế, nguyên tắc biệt chi hay chuyên dụng của Chương không được tôn trọng nữa.

Người ta có thể tôn trọng nguyên tắc đó dưới thời Tài Chánh công cổ điển vì thời đó, số Bộ, Nha, Sở trong Chánh phủ hãy còn ít. Quốc hội có đủ thì giờ để xét từng Chương, và biểu quyết ngân sách theo từng Chương một.

Với Tài Chánh Công ngày nay, với hoạt động của Quốc gia khuếch trương lớn lao, số Chương trong Ngân sách tăng rất nhiều.

Trước năm 1870, tại PHÁP số Chương của Ngân sách không quá 300. Trước Thế chiến I, số Chương không quá 1.500.

Năm 1951 : con số đó đã lên tới 3.500

Tập tài liệu ngân sách, mà mỗi dân biểu có bản phận phải xem, để biết đại khái về ngân sách, trước khi biểu quyết, dày tới 17.833 trang.

Nguyên tắc chuyên dụng của Chương càng ngày càng bị gạt bỏ. Quốc hội thường có tập quán biểu quyết mỗi lần cho một số Chương.

Có khi kinh phí của cả một bộ, gồm hàng trăm Chương chỉ được Quốc hội biểu quyết có một lần là xong.

Từ năm 1952 trở đi, người ta đã cố gắng giảm số Chương bằng cách hợp nhất những Chương có đối tượng giống nhau, thành một Chương rộng hơn, bao quát hơn. Như vậy, người ta đã giảm được chừng 1/2 số Chương. Theo G. s. DUVERGER (*Institutions Financières*, trang 338) :

— ngân sách các công sở dân sự đang lên tới 2.151 Chương giảm đi còn 1.278 Chương,

— và dung lượng số tài liệu đệ trình các vị dân biểu cũng giảm đi từ 8.000 xuống 3.500 tài liệu (và trọng lượng từ 47.000 kilos xuống 11.500, kilos nghĩ là 130 kilos tài liệu cho mỗi vị dân biểu).

Từ 1952, Quốc hội Pháp đã có thể thảo luận dự án ngân sách và biểu quyết từng Chương một. Dầu sao số trên 1.000 Chương trong ngân

sách vẫn còn quá lớn. Ở Anh, Quốc hội chỉ biểu quyết chừng 200 Chương tức 200 lần cho toàn thể ngân sách.

Nhưng công việc biểu quyết chừng 1.000 lần, cho ngân sách mỗi năm, vẫn còn quá nhiều. Cần phải làm thế nào để cho pháp luật tài chính phù hợp với một tình trạng mới. Đó là đối tượng của một *Sắc Luật năm 1956*.

Theo sắc luật này, Quốc hội chỉ phải biểu quyết rất ít lần, đối với mỗi ngân sách, phần CHI của ngân sách được phân chia ra từng Khối lớn.

Mỗi Khối đó tương đương với một Bộ. Và Quốc hội sẽ biểu quyết mỗi lần một *Khối Chi Tiêu* đó.

Mỗi biểu quyết của Quốc hội ấn định :

- 1) Khối chi tiêu dành cho một Bộ.
- 2) Và phân chia Khối đó ra từng Mục.

Như vậy, mỗi năm, Quốc hội chỉ cần phải biểu quyết chừng 150 lần.

Nói khác, Quốc hội chỉ biểu quyết cho tới cấp bậc Mục mà thôi.

Còn các việc phân chia mỗi Mục ra thành bao nhiêu Chương, tức lấy số tiền của mỗi Mục, phân chia cho các Chương, cái việc đó, từ nay Quốc hội không làm nữa. Việc phân chia này, thuộc quyền Chánh phủ. Chánh phủ sẽ ban hành những "Sắc lệnh phân phối" (*Décrets de répartition*).

Nhưng các Sắc lệnh này trong một hạn, là 8 ngày, kể từ ngày ban hành, phải được thỏa thuận của Ủy ban Tài chính (*Commission des Finances*) của Quốc hội, rồi mới đem thi hành. Nếu Ủy Ban Tài chính phản đối một Sắc Lệnh phân phối nào thì Quốc hội sẽ phải ấn định lại sự phân phối đó bằng Luật.

Nhưng chế độ của Sắc luật 1956, đã được thay thế bằng một chế độ mới, do Dụ (*Ordonnance*) ngày 2-1-1959 ấn định.

Chế độ hiện tại ra sao ?

Nó vẫn giữ những nét chánh của chế độ năm 1956, với một vài sửa đổi quan hệ :

a) Quyền phân phối công phí cho các Bộ của Quốc hội bị hạn chế. Đối với toàn thể các Bộ và các Công sở *hiện hữu*, Quốc hội chỉ biểu quyết một *kinh phí tổng hợp, duy nhất*. Như vậy Quốc hội khỏi phải biểu quyết kinh phí cho từng Bộ, và từng Mục, trong lòng mỗi Bộ. Một *kinh phí lớn, duy nhất* sẽ dành cho tất cả các Bộ và Công sở hiện hữu, và kinh phí đó là đối tượng của một biểu quyết duy nhất.

Nhưng đối với các việc chi tiêu mới, Quốc hội sẽ biểu quyết :

- riêng cho từng Bộ (mới lập)
- và riêng cho từng Mục (trong mỗi Bộ mới lập)

Việc phân phối kinh phí toàn diện cho các Bộ hiện hữu (trong mỗi Bộ, cho các Mục, và trong lòng mỗi Mục, cho các Chương) sẽ *do Chánh phủ ấn định* bằng *Sắc lệnh* (Décret). Các *Sắc lệnh* phân phối này đều do Chánh phủ tự quyền làm khỏi phải có sự *thỏa thuận của Quốc hội*.

Vậy theo chế độ hiện tại của PHÁP, quyền phân phối chi tiêu của Chánh phủ rất rộng rãi và nguyên tắc chuyên dụng của kinh phí bị hạn chế rất nhiều.

b) Tuy vậy tính chất chuyên dụng của các Chương vẫn được duy trì, về phương diện tài chánh. Theo nguyên tắc, một Bộ trưởng không có thể chuyển kinh phí Chương này sang Chương khác. Dù Chương do một Luật hay Sắc Lệnh của Chánh phủ ấn định, Bộ trưởng vẫn phải tôn trọng chuyên biệt tính của chương.

c) Sự chuyển kinh phí của một Chương này sang Chương khác vẫn làm được, nhưng có tính chất đặc biệt. Sự chuyển kinh phí, không thay đổi bản chất của công phí, sẽ do nghị định Bộ trưởng Tài chánh cho phép.

Trái lại, sự chuyển kinh phí nào làm thay đổi bản chất công chi, thí dụ như một kinh phí cho nhân viên, chuyển sang một kinh phí dành cho vật liệu, phải do *Sắc lệnh* của Thủ tướng Chánh phủ cho phép. Hơn nữa sự chuyển kinh phí phải nằm trong giới hạn một Mục, trong một Bộ, và không được quá 1/10 của kinh phí thuộc Chương bị trích thủ.

Đó, đại khái chế độ ấn định tầm quan hệ của nguyên tắc chuyên dụng của kinh phí ở Pháp là như vậy. Sở dĩ tôi trình bày với đôi chút chi tiết chế độ của Pháp là vì hai lẽ :

1) Thứ nhất : sự tiến triển của nguyên tắc biệt chi hay chuyên dụng ở Pháp, là hậu quả của một cuộc tranh tranh không ngừng giữa Quốc hội và Chánh phủ để dành quyền tài chánh. Khi nào Quốc hội mạnh thì nguyên tắc chuyên dụng được thi hành triệt để. Khi nào Quốc hội « yếu » và trái lại Chánh phủ khoẻ, thì nguyên tắc này lại bị lu mờ. Chúng có là sự yếu đuối của quyền tài chánh của Quốc hội Pháp, dưới Đệ Ngũ Cộng hòa, một chế độ dành cho Tổng thống Pháp rất nhiều quyền.

2) Thứ hai : để các bạn có một ý niệm cụ thể, đầy đủ về pháp chế tài chánh trong địa hạt chuẩn hứa chi, trong khi pháp chế của nước nhà về địa hạt này chưa có gì là rõ ràng.

### BIỆT CHI Ở VIỆT NAM

Hiện nay ở nước nhà chưa có một đạo luật nào do chính Quốc hội biểu quyết, quy định tầm quan hệ của nguyên tắc biệt chi, nghĩa là quyết định rằng đơn vị chuyên dụng là Mục, Chương hay Điều. Thời Pháp thuộc điều 203 Sắc lệnh (của Toàn quyền Đông dương) ngày 30-12-1912 có định rằng : « Sự chuyên dụng của kinh phí phải nằm trong giới hạn những Chương của Ngân sách ».

Vậy Chương là đơn vị chuyên dụng mà cơ quan Hành pháp phải tôn trọng.

Dưới thời Đệ Nhất Cộng hòa (1956-1963), Quốc hội biểu quyết từng Mục (tương đương với kinh phí của một Bộ) và từng Chương (tương đương với kinh phí dành cho một Nha hay Sở, trong một Bộ)

Nhưng khi đem thi hành, thì Hành pháp (Tổng thống) không có bao giờ tôn trọng tính chất chuyên dụng của Chương hay cả của Mục nữa.

Cuốn « Thủ tục thi hành Ngân sách 1958 », do Phủ Tổng thống soạn thảo và đem áp dụng, có dự rằng :

Cơ quan chi xuất, trong một vài trường hợp đặc biệt có thể, trong tài khóa, xin thay đổi sự chuyên dụng của số kinh phí đã cấp cho mỗi Điều trong ngân sách »

Và cuốn *thủ tục* có nói thêm rằng : Thay đổi sự chuyên dụng kinh phí có thể là :

- Du di kinh phí giữa những Điều trong một Chương,
- Du di kinh phí giữa những Chương trong một Mục.
- Tăng gia kinh phí của một Chương hay Mục.

Và Tổng thống Phủ có thể chấp nhận, hay bác, mọi việc xin du di hay tăng kinh phí.

Nếu cần thỏa mãn những đề nghị du di hay tăng gia kinh phí của cơ quan chi xuất, quyết định cho phép sẽ do Tổng Nha Ngân sách (trực thuộc Tổng Thống) gửi cho hai cơ quan sau : Ngân khố Trung ương và Trung tâm Kế toán Điện cơ. Mọi thay đổi trong ngân sách sẽ được điều chỉnh sau.

Như vậy ta thấy rõ rằng Tổng Thống xử dụng ngân sách như là xử dụng một túi tiền thiệt lớn (tổng số phần chi của ngân sách), muốn tiêu gì thì tiêu, chẳng phải tôn trọng giới hạn của Mục, Chương và Điều, miễn là đừng có quá tổng số nói trên. Mà có quá, cứ việc sai Bộ Tài chánh vay tiền của Ngân hàng Quốc gia.

Dưới thời Đệ Nhị Cộng Hòa, văn kiện quy định vấn đề : làm quan hệ của nguyên tắc biệt chi, là Sắc Luật số 19, ngày 3-9-66, mà chúng ta đã biết tới.

Điều 22, đoạn 2, định rằng : các Ủy viên (Bộ trưởng) không được chi quá số kinh phí cấp cho Bộ sở quan. Các Ủy viên không được tăng gia bằng bất cứ một tài nguyên nào, số kinh phí đã cấp cho Bộ sở quan »

Và Điều 23 có nói tới du di kinh phí từ Chương này sang Chương khác.



Việc này, S. Luật số 19, cho phép thực hiện, nhưng phải bằng một Sắc lệnh, với điều kiện là sự du di kinh phí không làm thay đổi tính chất loại chi. Nghĩa là không thể dùng kinh phí dành cho việc chi tiêu về nhân viên, đem chi tiêu về vật liệu, hay ngược lại, không được dùng kinh phí dành cho chi tiêu về quản trị, để trang trải những chi tiêu về đầu tư.

Và Điều 23, đoạn 2, còn cho phép du di kinh phí, từ điều này sang điều khác, trong phạm vi một Chương.

Việc này sẽ thực hiện bằng Nghị định (nghĩa là thật dễ dàng) của Ủy viên (Bộ trưởng bộ sở quan) với điều kiện là không làm thay đổi tánh chất của loại chi.

Tóm lại, sắc luật số 19, do Hành pháp làm ra, đã dành cho Hành pháp rất nhiều quyền trong vấn đề du di kinh phí. Tổng Thống hay Thủ Tướng có quyền du di từ Chương nọ sang Chương kia, và Bộ trưởng có quyền du di từ Điều nọ sang Điều kia. Đơn vị chuyên biệt là Chương (đối với Bộ trưởng) nhưng Bộ trưởng có quyền vượt giới hạn của Chương, nếu được thượng cấp (Tổng thống hay Thủ tướng) cho phép.

Tại Mỹ, lịch sử ngân sách cho ta hay rằng việc đặt đơn vị biệt chi để áp dụng nguyên tắc chuyên dụng là một vấn đề tín nhiệm giữa Lập Pháp và Hành Pháp. Từ khi lập quốc (1787) đến 1801, các Đạo Luật ấn định kinh phí rất rộng rãi. Trái lại từ năm 1801 đến năm 1832, Quốc Hội đã đi sâu vào chi tiết và biểu quyết những Đạo Luật kinh phí tỉ mỉ. Sau 20 năm rộng rãi, đến năm 1852, Quốc Hội lại trở lại chính sách bó tay Hành Pháp bằng cách cấm ngặt sự du di kinh phí từ Đạo Luật ấn định một kinh phí này sang Đạo Luật ấn định một kinh phí khác.

Tất cả lịch sử ngân sách Hợp Chúng Quốc là sự tranh giành ảnh hưởng giữa hai khuynh hướng : mở rộng hay thu hẹp phạm vi mỗi Đạo Luật ấn định kinh phí.

### III.— Phạm vi của chuẩn hứa chi

Phạm vi của sự cho phép chi tiêu rộng hẹp ra sao? Ta có thể định ranh giới của phạm vi đó bằng ba đại ý sau :

1) *Đại ý thứ nhất* : Sự cho phép tiêu không tạo nên khoản phải tiêu.

Về các kinh phí mở trong ngân sách, sự cho phép tiêu không có nghĩa là Chánh Phủ phải tiêu, có khoản phải tiêu (1).

Chánh Phủ được Quốc Hội cho phép tiêu, nhưng Chánh Phủ không bó buộc phải tiêu. Trái lại như chúng ta sẽ học tới sau đây, sự cho phép thu bó buộc Chánh Phủ phải đứng ra thu. Kinh phí mở cho Chánh Phủ để mặc cho Chánh Phủ có quyền quyết định về tính cách thích nghi (có nên hay không) của sự chi tiêu, trừ khi nào kinh phí được mở để cho Chánh Phủ trả một món nợ cũ. Nếu món nợ đã có rồi, Chánh Phủ nhất định phải tiêu, phải trả. Nhưng nếu món nợ chưa có, chưa khai sanh, Chánh Phủ có quyền định xem có nên hay không nên, khai sanh ra món nợ đó.

Thí dụ : ngân sách đã dự định xây một vài dinh thự trong một tỉnh nào, một đô thị nào. Nếu trong năm xét rằng các dinh thự đó chưa cần thiết cho lắm, Chánh Phủ có thể ngừng việc xây này, tuy rằng một kinh phí đã được mở trong ngân sách để tài trợ nó.

Tuy vậy, theo thực tế, ít khi Chánh phủ chịu bỏ phí một kinh phí đã mở, mà không tiêu tới. Thực vậy, nếu Chánh Phủ bỏ một kinh phí vô dụng. Quốc Hội sẽ suy luận ngay rằng : « À, thì ra trong khi thiết lập dự án ngân sách để đem trình Quốc Hội, Chánh Phủ đã thôi phỏng những nhu cầu của mình ». Rồi dự án ngân sách sau của Chánh Phủ đem đệ trình sẽ bị Quốc Hội nghi là đã dự liệu nhiều nhu cầu vượt sự thực.

(1) Điều 9, S/L số 170 : Kinh phí ghi trong ngân sách chỉ là ngân số dự trù, và không thể được coi như ngân khoản cấp phát để xử dụng cho hết.

Nhưng trái lại, nếu tiêu hết các kinh phí đã mở, hay tuyên bố rằng những kinh phí mở ra đều quá ít ỏi, thiếu thốn, Chánh Phủ sẽ có một thể vững chắc trong việc sửa soạn dự án ngân sách năm sau, nhất là đề bày tỏ rằng Quốc Hội đã không dành cho mình những kinh phí đầy đủ để làm tròn mọi nhiệm vụ mà nhân dân có quyền mong chờ ở Chánh quyền.

2) *Đại ý thứ hai :*

Theo nguyên tắc, các kinh phí đều có giới hạn. Quốc Hội cho phép tiêu về việc gì, và tiêu bao nhiêu thôi (1).

Kết quả là Chánh Phủ, nếu không có một Đạo Luật mới cho phép, không được tiêu quá số đã ấn định, dù là chỉ tiêu việc đã định. Thí dụ : Sự xây cất các quán chợ đều ước trước là cần tới 10 triệu đồng. Dù là có xây các quán, và việc xây này tốn tới 12 triệu, muốn có 2 triệu thêm, Chánh Phủ phải xin Quốc hội mở một kinh phí phụ 2 triệu.

Tuy nhiên còn có những kinh phí chỉ có tính cách ước lượng. Trong trường hợp này, Quốc Hội chỉ cho phép về đối tượng của món chi, và nếu có ấn định kinh phí được chi ra, thì con số này chỉ có tính cách chỉ dẫn hay ước lượng. Nếu cần, Chánh Phủ có thể tiêu quá con số đó.

Đó là trường hợp những kinh phí mở ra để trả các món nợ Nhà nước đã đứng lên vay. Dù là Quốc hội chỉ mở một kinh phí thiếu thốn, Chánh Phủ có bổn phận phải trả những món nợ đã đến kỳ hạn.

Sự phân biệt kinh phí hạn định và kinh phí ước lượng có ích lợi sau :

---

(1) Điều 22 S/Luật số 19 : " Các Ủy viên không được chi quá số kinh phí cấp cho bộ sở quan. Các ủy viên không được tăng gia, bằng bất cứ một tài nguyên đặt biệt nào, số kinh phí đã cấp cho bộ sở quan ". Điều 10 S/Luật số 170 : " Kinh phí có tính cách hạn định. Các công sở không được ước chi quá số kinh phí ghi trong ngân sách "

— Nếu kinh phí xét ra thiếu thốn, Chánh phủ có thể, nếu đó là một kinh phí ước lượng, ra Sắc Lệnh lấy tiền của kinh phí khác chuyển sang, rồi sẽ hợp thức hóa sau.

— Trong trường hợp một kinh phí hạn định, Chánh phủ cần phải có một Đạo luật của Quốc hội cho phép thì mới có thể chi tiêu quá kinh phí đó được.

3) *Đại ý thứ ba :*

Ta còn cần phải phân biệt 2 loại kinh phí :

a) Kinh phí không phân chia ?

b) Kinh phí phân chia.

a) **Kinh phí phân chia là gì ?**

Là kinh phí dành cho :

— Những công tác hay cung cấp tài sản cùng dịch vụ cần phải thi hành trong 1 thời gian trên 12 tháng. Kinh phí phân chia còn là những ngân khoản dành cho các chi phí đầu tư hoạch định trong những chương trình đã được phép thi hành.

Tóm lại, kinh phí phân chia là loại kinh phí đặt ra để tài trợ những việc chi tiêu phải thực hiện trên 12 tháng.

*Và kinh phí phân chia còn chia ra làm 2 hạng :*

1) kinh phí dùng để ước chi.

2) Kinh phí dùng để chuẩn chi.

Kinh phí để ước chi ấn định giới hạn tối đa mà các cơ quan chi xuất được phép ước chi để thực hiện các chi tiêu cần phải thi hành trong một thời gian trên 12 tháng.

Kinh phí để chuẩn chi là giới hạn tối đa của những chi tiêu có thể được chuẩn chi trong niên khóa để trang trải các trái khoản đã phát sinh trong niên khóa liên hệ và cả trong những niên khóa trước.

Sự phân biệt kinh phí phân chia ra làm 2 hạng (kinh phí để ước chi và kinh phí để chuẩn chi) là một cải cách mới của chế độ tài chánh do

S/Lu số 19 quy định. Nhờ sự cải cách này, 2 hạng kinh phí trên không thể được dùng lẫn lộn. Và tự nay những kinh phí còn dự ở cuối niên khóa có thể được đương nhiên chuyển qua niên khóa sau thay vì bị bãi bỏ như trước kia.

**b) Kinh phí không phân chia là gì ?**

Là ngân khoản dành cho những *chi phí* thường xuyên hay bất thường xuyên cần thực hiện trong *một niên khóa nhất định*.

Muốn hiểu rõ sự phân biệt *kinh phí ra làm* 2 loại kinh phí, kinh phí phân chia, và kinh phí không phân chia, ta cần phải biết rằng 1 việc chi tiêu của Chánh phủ được *thể hiện* theo tiến trình sau. (1)

**I) Giai đoạn thứ nhất : Ước chi.**

Ước chi là công tác tình nguyện tự ý của cơ quan hành chính hay hành chánh mà hậu quả pháp lý là khai sanh ra một trái vụ của Quốc gia. (C'est l'acte qui rend l'Etat débiteur). Thí dụ : giấy đặt mua hàng, do cơ quan hành chánh có thẩm quyền ký, hay sự ký kết một khế ước với một nhà thầu cung cấp công tác, vật liệu hay dịch vụ. Sắc lệnh hay Nghị định bổ nhiệm một công chức, cũng là một việc ước chi.

Điều 96. S/L số 170 định nghĩa ước chi là một số động tác, do đó cơ quan có thẩm quyền :

- tự tạo một trái vụ.
- ước lượng và dành sẵn số kinh phí cần thiết để đài thọ trái vụ đó.

Mục đích của hành vi ước chi, theo Điều 97, S/L số 170 là giữ cho những chi tiêu của Quốc gia khỏi vượt qua giới hạn kinh phí dự trù trong Ngân sách.

Và theo nguyên tắc (Điều 98 S/L số 170) không một chi phí nào được *ước chi*, nếu chi phí ấy không phù hợp với luật lệ và quy tắc tài chánh và nếu không có kinh phí dự trù sẵn để đài thọ.

(1) Ở đây chỉ mới định nghĩa sơ lược.

Muốn biết chi tiết, xem Chương nói về "Thí hành ngân sách", Đoạn dành cho sự phân tích việc thí hành ngân sách.

**2) Giai đoạn thứ hai : THANH TOÁN**

Điều 119 S/Lệnh số 170 định nghĩa thanh toán như sau : « ... ấn định số tiền đích xác phải trả cho trái chủ trong giới hạn ngân khoản đã ước chi. »

Trước khi thanh toán, cơ quan hữu trách phải xác định trái quyền, tức là :

1) Công nhận quyền thủ đắc của trái chủ về một trái khoản, mà Quốc gia phải trả ;

2) Công nhận thời hiệu của trái khoản chưa bị thủ tiêu.

Vậy thanh toán, nói nôm na là :

— xác nhận trái vụ của Quốc gia

— ấn định ngạch số của trái vụ đó.

**3) Giai đoạn thứ ba là : CHUẨN CHI**

Điều 143 S/L số 170 nói rõ rằng : các chi tiêu của Ngân sách sau khi được thanh toán, phải qua giai đoạn chuẩn chi mới có thể được trả tiền và đăng ký vĩnh viễn vào sổ sách kế toán. Và Chuẩn chi tức là : *phát hành lệnh xuất ngân để trả tiền*, theo lệnh của *Chuẩn chi viên (1)*.

---

(1) Chuẩn chi viên, hay chuẩn viên, là viên chức có quyền quyết định về việc thu hay chi dự liệu trong Ngân sách.

Về phương diện chi, chuẩn viên được mệnh danh là chuẩn CHI viên, với nhiệm vụ là quản trị kinh phí và ra lệnh thực hiện các khoản chi (Điều 34 và 35 S/L số 170)

Chánh chuẩn viên của Ngân sách quốc gia là Tổng Thống.

Chuẩn viên của ngân sách các Bộ trong thành phần Ngân Sách Quốc gia là Tổng trưởng.

Chuẩn viên ủy quyền chuẩn chi cho các chuẩn viên thợ ủy.

Chuẩn viên thợ ủy là Quản lý viên kinh phí và theo Điều 70, S/L số 170 thì Quản lý viên kinh phí là viên chức chỉ huy các cơ quan thuộc Bộ được dành riêng một hay nhiều Chương trong Ngân sách và được Chuẩn chi viên ủy quyền quản lý toàn thể hay từng phần kinh phí thuộc ngân sách của Bộ sở quan.

(Xem tiếp trang 68)

#### 4) Giai đoạn thứ tư là : PHÁT NGÂN

Phát ngân, theo Điều 176 S/L số 170 là động tác do đó cơ quan công quyền xuất quỹ để giải trừ trái khoản.

*Kinh phí không phân chia* là kinh phí có 2 đặc tính sau :

1) Đặt ra để tài trợ những chi tiêu cần phải thực hiện trong một niên khóa nhất định.

2) Dành cho các cơ quan hữu quyền làm đủ 4 giai đoạn của một việc chi tiêu : ước chi, thanh toán, chuẩn chi và phát ngân.

#### ★ GHI CHÚ về Kinh phí phân chia

*Kinh phí phân chia là loại kinh phí* đặt ra để tài trợ những công tác hay cung cấp tài sản cùng dịch vụ cần phải thi hành trong một thời gian trên 12 tháng. Kinh phí loại này khác với loại không phân chia là nó đem dùng để tài trợ những chi tiêu phải thực hiện trong một thời gian vượt 1 năm.

*Kinh phí phân chia còn chia ra làm 2 loại :*

a) — Thứ nhất : kinh phí để ước chi.

b) — Thứ hai : kinh phí để chuẩn chi.

Loại thứ nhất chỉ cho phép cơ quan hữu quyền làm giai đoạn thứ nhất của việc chi tiêu : *tức là ước chi.*

Loại thứ hai, trái lại, cho phép cơ quan hữu quyền làm đủ cả 4 giai đoạn của việc chi tiêu : *tự ước chi cho tới phát ngân.*

(Tiếp theo trang 67)

Quản lý viên giữ nhiệm vụ :

a) Chuẩn y tất cả hay một số văn kiện phát sanh chi phí, có hạn định hay không có hạn định mức tiêu, tùy theo quyết định... của Chuẩn chi viên :

b) ước chi ;

c) Thanh toán các trái khoản và cho phép trả tiền.

Lệnh trả tiền được ghi chú như sau trên chứng từ chi tiêu : Thanh toán chi tiêu này với số tiền là... và cho phép lập lệnh xuất ngân y số.

Kinh phí đề ước chi là giới hạn tối đa mà cơ quan hữu quyền (hay chi xuất) được phép ước chi để thực hiện các việc chi tiêu phải thi hành trong thời gian quá 1 năm.

Kinh phí đề chuẩn chi là giới hạn tối đa của những chi tiêu có thể được chuẩn chi trong niên khóa đề trang trải các trái khoản đã phát sinh, trong niên khóa đó và cả trong những niên khóa trước.

Kinh phí phân chia đặt ra để ứng đáp với khuôn khổ của những chương trình đầu tư, thường phải vài ba năm mới thực hiện xong. Thí dụ: Nhà nước muốn xây dựng một hệ thống dẫn thủy nhập điền, hay một xa lộ dài hàng mấy chục cây số. Công tác này phải vài ba năm mới hoàn tất được.

Vậy cần phải có 2 loại kinh phí: ước chi và chuẩn chi, để cho chánh phủ tài trợ được chương trình trên.

Trước hết là kinh phí đề ước chi.

Do kinh phí này, Chánh phủ có thể ký kết một hợp đồng đại công tác với một hãng thầu lớn. Ký kết như vậy, tức là *ước chi*.

Khi Nhà nước quyết định xây một xa lộ, thời quyết định này là một sự cam kết thực hiện tất cả chương trình xây dựng, những sự *chi tiêu* về chương trình sẽ thể hiện dần dần trong suốt mấy năm xây xa lộ.

Chính phủ cam kết sẽ trả tiền cho Hãng thầu và Hãng này cam kết sẽ hoàn thành công tác trong thời gian đôi bên thỏa thuận.

Nhưng khi *ước chi*, Chánh phủ chưa cần ngay tới tất cả món tiền sẽ phải trả cho Hãng thầu. Toàn thể món tiền này, được ghi ở một kinh phí ước chi, mở trong Ngân sách. Về mặt pháp lý, kinh phí này cho phép Chánh phủ quyết định về toàn bộ việc chi tiêu cần thiết để hoàn thành công tác đầu tư. Bên cạnh kinh phí ước chi, còn có một kinh phí chuẩn chi. Chánh phủ sẽ dùng kinh phí sau này để mỗi năm, khi công tác đầu tư đã được hoàn tất được phần nào, trả cho hãng thầu



số tiền tương đương với phần đó. Năm sau, Hãng thầu hoàn thành xong một phần mới của công tác. Khi đó Chánh phủ sẽ lấy tiền ở kinh phí chuẩn chi, để trả cho Hãng số tiền tương đương với phần công tác mới xong. Và cứ như thế cho tới năm nào công tác được thập phần hoàn tất.

Vậy trong loại kinh phí phân chia, có 2 thứ kinh phí :

— ước chi : để cho Chánh phủ cam kết và do đó, khởi công việc đầu tư dài hạn.

— chuẩn chi : để cho Chánh phủ trả cho Hãng thầu số tiền tương đương với phần công tác đã thực hiện, thường là trong một năm.

ĐOẠN

★★ ĐIỀU II

## CHUẨN HỨA THU\*

Chế độ pháp lý của những chuẩn hứa thu khác hẳn với chế độ pháp lý của những chuẩn hứa chi. Hai quy chế đó đối lập nhau về nhiều điểm.

### I.— Thế nào là chuẩn hứa thu ?

1) Trong nhiều trường hợp *chuẩn hứa thu* là sự cho phép thi hành một quy chế đã được thiết lập ngoài phạm vi ngân sách, hoàn toàn riêng biệt và độc lập đối với ngân sách. Chuẩn hứa chi định nghĩa một cách hoàn toàn quy chế pháp lý của món chi. Chuẩn hứa thu khác hẳn : đó là một *sự cho phép*, cho phép Chánh phủ được đem thi hành một quy chế pháp lý đã có sẵn rồi.

Thí dụ : phép được thu các thứ thuế. Phép được thu thuế không quy định chế độ của các loại thuế vì các loại thuế này đã được ấn định trong những Đạo Luật hợp lại thành Bộ Luật Thuế (Code des Impôts). Sự cho phép *thu thuế* chỉ là sự cho phép thi hành một quy chế thuế vụ (statut fiscal) đã có sẵn từ trước.

2) Những con số định trước trong các khoản dự thu chỉ có một tính cách ước lượng (caractère évaluatif), và không bao giờ có tính cách hạn chế (caractère limitatif).

Trong Đạo Luật ngân sách ấn định những con số dự thu về một loại thuế nào, chỉ là những con số *ước đoán trước*. Vì món tiền mà thuế đem cho Chánh phủ do hai yếu tố sau đây ấn định :

- luật đặt thuế.
- tình trạng của tài vật thuế (tài vật đây hoặc là người hoặc là đồ vật)

Số tiền thuế đem lại thiệt thòi cho Chánh phủ hay số thực thu không có liên lạc gì với số *dự thu* ghi trong ngân sách.

3) Sau hết : *sự chuẩn hứa thu* tạo ra cho Chánh phủ nghĩa vụ, bốn phận phải làm, phải thu (1).

Sự chuẩn hứa chi đề cho Chánh phủ trong nhiều trường hợp quyền chọn trong hai thái độ : *muốn hay là không muốn* thi hành việc tiêu đó.

(1) Các Tổng trưởng ra lệnh thực hiện những số thầu của mỗi Bộ. Nhằm mục đích này, các Tổng trưởng ủy quyền cho các Cơ quan lý tài của Quốc gia và cho các Quản lý viên kinh phí phụ trách công việc kể trên (Điều 40, S/L Số 170)

Các cơ quan lý tài của Quốc gia là :

— Tổng Nha thuế vụ,

— Tổng Nha Quan thuế.

— Các cơ quan khai thác kỹ nghệ hay thương mại do Chánh phủ thiết lập vì ích lợi công cộng — v.v... có nhiệm vụ tính và thầu các sắc thuế cùng các huê lợi khác.

Tại mỗi cơ quan lý tài có những kế toán viên phụ trách việc hành thầu.  
(Điều 41, S/L số 170)

Trái lại, khi Quốc Hội đã cho Chánh phủ phép thu thì Chánh phủ có bổn phận phải thu. Những công chức tự ý miễn thuế đều có trách nhiệm trước Pháp luật y như những kẻ đã lạm thu.

## II.— Tính cách bất chuyên dụng của các khoản thu

(La non affectation des recettes).

**Định nghĩa.** — Cách kinh phí đều có tính cách chuyên dụng, nghĩa là phải dùng riêng cho một loại chi tiêu gì, cho một công sở, cho một loại trường học hay một loại công chức nào v.v... Trái với chuẩn hứa chi một chuẩn hứa có nhiều chi tiết, và có giới hạn diễn tả bằng nguyên tắc chuyên dụng của kinh phí, chuẩn hứa thu không có tính chất chuyên dụng nghĩa là một khoản thu nào đã nhập vào Công Khố, thì khoản thu đó mất hết mọi cá tính của nó. Các khoản thu đều sung vào quỹ của Quốc gia, trộn lẫn với nhau thành một khối tiền đồng tính, duy nhất. Người ta không biết rằng khoản thu nào, sẽ được dùng để chi tiêu vào một công vụ nào. Đó là ý nghĩa của nguyên tắc bất chuyên dụng của các khoản thu (non affectation des recettes). Điều 6, S/Lu số 19 ngày 3-9-66 xác nhận nguyên tắc này : “ Toàn thể phần thu được sử dụng để trang trải toàn thể phần chi. Tuy nhiên một vài khoản thu có thể được sung dụng để trả một vài khoản chi đặc biệt. Sự sung dụng này được thực hiện bằng cách ghi số thu và số chi tương ứng ở một Tiết đặc biệt của ngân sách và phải được Luật tài chính hàng năm cho phép ”.

Nguyên tắc này, theo G.s. TROTABAS (Institutions Financières, trang 173) nhằm mục đích không phụ thuộc một việc chi vào sự thể hiện một việc thu tương đương (ne pas subordonner une dépense à la réalisation d'une recette correspondante). Bất cứ một công phí nào cũng phải trả bằng những khoản thu tổng quát của Ngân sách vì rằng, nếu không thừa nhận như vậy, thì sự bình đẳng của mọi công phí sẽ bị phương hại. Những công phí được một khoản thu riêng biệt nào dành riêng ra để tài trợ, sẽ chắc chắn thực hiện, trong khi sự bấp bênh của một khoản thu có thể

phương hại sự thi hành của một công phí được tài trợ riêng biệt bằng khoản thu bấp bênh nói trên.

Bất cứ công phí nào cũng được định nghĩa và chứng minh bằng sự cần thiết của nó : sự bình đẳng này chứng minh nguyên tắc bất chuyên dụng của các chuẩn hứa thu (1).

1) Phạm vi của nguyên tắc bất chuyên dụng của các khoản thu.— Nguyên tắc này tóm tắt trong ý sau : toàn thể các khoản thu đều dùng để tài trợ các khoản chi. Không một khoản thu nào được đem riêng để tài trợ một khoản chi nào.

Nguyên tắc này có hai hậu quả :

a) Thoạt tiên là : *Sự duy nhất của Công quỹ* (Unité de caisse).

Tất cả các món tiền công (tiền của Nhà nước) bất luận là tiền ở nguồn gốc nào mà ra, thuế hay ngoại viện, bất luận là sau này sẽ dùng tiêu về việc gì, dân sự hay quân sự, đều đặt dưới sự chi phối của một chế độ pháp lý duy nhất, và đều sung vào một quỹ độc nhất.

Về phương diện vật chất, một kế toán viên công chỉ có một công quỹ duy nhất, tuy rằng viên này nhận nhiều món thu, và xuất ra nhiều món chi.

Một kế toán viên không có quyền lập một quỹ riêng cho các món thu về thuế, và một quỹ riêng cho một vài các món thu khác (như lợi tức của các kinh doanh do Quốc gia quản trị) và kế toán viên công cũng không có quyền lập nhiều quỹ, quỹ thì dành cho một loại hoàn trái này, quỹ thì dành cho một loại hoàn trái khác.

b) Hậu quả thứ hai nguyên tắc bất chuyên dụng của các

---

(1) Nguyên tắc bất chuyên dụng các khoản thu được minh xác trong điều 13, Dự năm 1959 tổ chức ngân sách Pháp : 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 "

*khoản thu là : tánh cách hợp pháp của một khoản thu không ràng buộc với tánh cách hợp pháp hay không của khoản chi, do khoản thu nói trên tài trợ.*

Thí dụ : Chánh phủ tiêu một món tiền vào một việc không có ghi trong ngân sách. Không có kinh phí nào được lập ra để tài trợ món chi nói trên. Chánh phủ phải lấy tiền ở một món thu nào đó, để tài trợ món chi bất hợp pháp nói trên.

Vậy chỉ có món chi là bất hợp pháp. Tánh cách bất hợp pháp của món chi này không có ảnh hưởng gì đến tánh cách hợp pháp của món thu nào cả, vì các khoản thu của Ngân sách đều không có tánh cách *chuyên dụng*. Khoản thu do thuế môn bài (sanh ý) chẳng hạn, đem lại cho công quỹ, sẽ sung vào công quỹ, để đồng, hợp nhất, với mọi khoản thu khác, chứ không có tánh cách chuyên dụng, nghĩa là dùng để chi riêng vào việc nào đó. Thu là thu cho công quỹ, chứ không phải là thu rồi để chi ngay vào việc tiêu nào.

Một thí dụ thứ hai để cho các bạn hiểu thế nào là tánh cách bất chuyên dụng của những khoản thu. Một Hội Đồng Xã, ghi vào Ngân sách của Xã một khoản chi tiêu bất hợp pháp (bất hợp pháp vì trái với pháp luật hiện hành) thí dụ như trợ cấp một tổ chức chánh trị. Một công dân trong Xã đem việc này ra Tòa Án Hành Chánh xin Tòa hủy đi. Tòa phán rằng món tiền chi tiêu trên bất hợp pháp. Nhưng công dân này không có quyền xin giảm một khoản thu nào thi hành ở trong Xã, viện lẽ rằng một món chi bất hợp pháp đã được Tòa Án hủy bỏ.

Khoản chi tuy bất hợp pháp thực, nhưng không có khoản thu nào trong Ngân sách Xã được đề dành riêng để tài trợ món chi đó, vậy những khoản thu do Hội đồng Xã định ra, nếu đúng với pháp chế hiện hành, đều hợp pháp cả, và không ai có thể xin giảm một khoản thu vì lẽ một khoản chi bất hợp pháp đã được Tòa Án hủy bỏ (1).

(1) Thí dụ mượn của G.s. VEDEL.

## 2) Những biệt lệ đối với nguyên tắc bất chuyên dụng của các khoản thu.

Những biệt lệ này, hiện nay, càng ngày càng nhiều và có nhiều lý do.

*Thí dụ thứ nhất* : Về lợi tức của thuế, người ta nhận thấy rằng Chánh phủ càng ngày càng hay biệt sung (affectation) một khoản thuế nào vào một việc chi tiêu đã định rõ. Thí dụ : lợi tức của thuế đánh vào các máy thu thanh, thường được đem tiêu riêng cho các công sở về ngành phát thanh. Về phương diện tâm lý, khi lập một thứ thuế mới người ta thường gắn liền thuế đó vào một điểm nào lợi cho những người phải đóng. Thí dụ : người có xe hơi thường lớn tiếng phản đối nếu Quốc hội tăng thuế đánh vào xăng hay nhớt. Nhưng nếu Quốc hội *chuyên dụng hay biệt sung* thuế đó vào Ngân sách Bộ Công chánh để tu bổ đường xá, xây xa lộ, thì sự bức mình của người có xe hơi sẽ giảm đi phần nào... Ở Pháp, Chánh phủ thường đưa ra những lý do như : nâng cao mức sống những người có tuổi, tăng cường quân đội ở *Algerie* để được Quốc hội vai lòng biểu quyết những thứ thuế mới đánh vào các việc chi tiêu của dân chúng.

Thuế đánh vào các nhà chiếu bóng thường được đem dùng để trợ cấp cho kỹ nghệ chiếu bóng v.v...

*Thí dụ thứ hai* : Một nước bị chiến tranh tàn phá, Chánh phủ đứng lên vay tiền của nhân dân. Trong Đạo Luật cho phép mở công thái, Quốc hội định rằng (để cho yên lòng người mua Công khố phiếu) : Số tiền của nhân dân cho vay sẽ chỉ riêng dùng vào việc tái thiết — không được dùng để chi tiêu vào một mục đích nào khác.

*Thí dụ thứ ba* : Viện trợ Mỹ cho các nước có nhiều thuộc địa (như Pháp, Bồ Đào Nha v.v...) Theo một hiệp ước tay đôi thường ký kết giữa các nước nhận viện trợ và Mỹ quốc, những món tiền viện trợ này, nước tiếp nhận chỉ được dùng vào việc mở mang kinh tế không được tiêu vào việc viên chính.

### Phê bình những biệt lệ kể trên.

Ta có thể phê bình những vi phạm đối với nguyên tắc bất chuyên dụng của các khoản THU, nhưng phải tùy theo trường hợp mà phán đoán. Lẽ cố nhiên, loại vi phạm thứ ba không sao tránh được : ngoại viện phải phụ thuộc vào nhiều điều kiện. Người ta có thể nhận hay từ chối ngoại viện, nhưng nếu nhận, thì phải nhận cả những điều kiện kèm theo sự viện trợ.

Sự biệt sung các món tiền do công thải đem lại cũng là một việc có thể tha thứ được. Nhân dân sẽ vui lòng cho Chánh phủ vay, nếu biết rằng những món tiền họ bỏ ra mua phiếu quốc trái sẽ được dành riêng vào một công cuộc quan hệ nào, định rõ trước. Nếu họ chỉ biết rằng tiền họ vay sẽ đổ vào cái thùng không đáy của Công quỹ, rồi không rõ sẽ đem tiêu vào việc gì, thì lẽ cố nhiên, họ sẽ thờ ơ trước lời kêu gọi của chánh quyền đứng vay.

Trái lại, sự vi phạm thứ nhất : lấy tiền của một món thuế nào để riêng vào một công sở nào, là một hành vi tài chánh rất đáng chỉ trích. Vì lý do sau đây :

— Với sự chuyên dụng của món tiền thuế nào, cho một công phí nào, Quốc gia sẽ thna thiệt đủ đường. Nếu món thuế đem lại nhiều tiền, công sở được độc hưởng để chi, sẽ xài hết, vì đó là quyền của họ, và như vậy, nếu thuế đem lại nhiều tiền, Ngân sách tổng quát không được hưởng một xu nhỏ của món thu trội. Nhưng trái lại, nếu món thuế không đem lại mấy, thời công sở được đặc hưởng sẽ quay lại Chánh phủ, ngửa tay xin thêm để tiêu xài, lấy lẽ rằng : « sứ mạng quốc gia » của mình đòi hỏi những phương tiện đầy đủ, nghĩa là sự trợ cấp của Ngân sách tổng quát. Sự chuyên dụng của các khoản thu là một phương pháp chỉ khiến cho Ngân sách tổng quát (Quốc gia) không bao giờ được hưởng những khoản thu trội, mà trái lại, bao giờ cũng phải bù đắp những sự thu hụt.

Tuy nhiên, mặc dầu những biệt lệ nói trên, nguyên tắc bất chuyên dụng của các khoản thu vẫn được tôn trọng. Và sự biểu hiện vật chất của nguyên tắc là tánh cách duy nhất của công quỹ. Dầu là khoản thu đem chuyên dụng cho một việc chi nào, dầu khoản thu bất chuyên dụng (đó là

lệ thường) khoản thu nào cũng phải đem sung vào Công quỹ. Và Công quỹ bao giờ cũng đầy nhất.

### III. So sánh chuẩn hứa thu và chuẩn hứa chi

Nếu so sánh chuẩn hứa thu và chuẩn hứa chi, ta sẽ thấy hai loại hành vi này đối lập nhau ở ba điểm :

a) Chuẩn hứa thu bao giờ cũng đi đôi với một nghĩa vụ, một bổn phận, đó là bổn phận thu. Trái lại chuẩn hứa chi có thể không đi đôi với nghĩa vụ phải chi.

b) Những chuẩn hứa thu đều có tính cách *ước lượng*, trái lại những chuẩn hứa chi đều có tính cách hạn định, họa hoãn lắm mới có tính cách *ước lượng*.

c) Sau hết : *chuẩn hứa thu* bao giờ cũng bao trùm tất cả mọi giai đoạn của việc *thu* ; trái lại *chuẩn hứa chi*, tuy thường thường bao trùm mọi giai đoạn của việc *chi*, có thể chỉ bao trùm một phần nào của hành vi này : đó là trường hợp các kinh phí ước chi (*crédit d'engagement*).

Nói tóm lại, chỉ có một loại chuẩn hứa thu, trong khi có hai loại chuẩn hứa chi : đó là kinh phí ước chi, và kinh phí chuẩn chi.

### ★ CHÚ THÍCH

## VỀ ĐỊNH - NGHĨA NGÂN - SÁCH

#### A.— Định nghĩa của G.S.F. Baudhuin.

" Ngân sách là một văn kiện lập pháp hay một Đạo Luật chứa đựng hay có kèm theo một bảng kê khai các khoản THU và CHI, dự liệu cho một thời gian nào và, do đó, là một khuôn mẫu mà quyền Hành pháp cùng là các cơ quan hành hành chánh phụ thuộc phải tuân theo (1).

(1) *Le Budget est un acte législatif contenant le tableau des recettes et des dépenses prévues pour une période déterminée et constituant de ce chef la règle à suivre par le pouvoir exécutif et par l'administration qui dépend de celui-ci.*

(Finances Publiques Tome 1, page 9)



Ngân sách chính là văn kiện lập pháp do quyền Lập Pháp làm ra, tức là một Đạo Luật. Như vậy phải có sự biểu quyết của Quốc Hội, rồi sự chấp thuận và ban hành của Quốc trưởng,

Nên ghi rằng, ngoài cái nghĩa rất tổng quát, gồm toàn thể mọi khoản chi và thu của Quốc Gia, chữ ngân sách còn có nghĩa hẹp hơn. Người ta có nói Ngân sách một Tỉnh, hay người ta có thể nói đến Ngân Sách Bộ Quốc Phòng, Bộ Ngoại Giao v.v... Trong các trường hợp này, ngân sách chỉ có nghĩa là các việc chi tiêu hàng năm của Bộ đó.

Ngân sách là một sự dự đoán, về một thời gian nào, và một khi đã thi hành xong, ngân sách được thay thế bằng một *Chương mục* (un compte) tức là một tài liệu kế toán ghi rõ những việc chi và thu đã thực sự xảy ra.

Ngân sách được thiết lập cho một thời gian hạn định nào. Thời gian này có thể và thường là một năm, nhưng cũng có khi dài hay ngắn hơn.

Hồi thế kỷ trước, nước Bỉ (khi còn hợp nhất với nước Hòa Lan) có một ngân sách thi hành cho tới 10 năm. Trong suốt trận Thế chiến vừa qua, nước Pháp chỉ có những ngân sách ba tháng mà thôi. Cái điểm cần là thời gian của mọi ngân sách phải bằng nhau.

Ngân sách là quy lệ phải theo, nghĩa là một mệnh lệnh. Mệnh lệnh này rất chặt chẽ, nhất là đối với các khoản THU.

Một khi các khoản thuế đã được biểu quyết, Chánh phủ có *bổn phận* chặt chẽ phải THU.

Trái lại, đối với các việc *CHI*, Chánh phủ không có *bổn phận CHI*. Đạo luật Ngân sách không bắt Chánh phủ phải CHI hết các món CHI ghi trong nội dung của Luật.

Quốc hội không thể chỉ trích (trừ về mặt chánh trị) Chánh phủ, vì lẽ rằng: các khoản CHI thiệt thòi kém hẳn các khoản dự CHI.

Tính chất bó buộc của một vài loại CHI, do ở những Đạo luật tổ chức (Lois organiques) ấn định.

Chánh phủ không thể từ chối trả các khoản hưu bổng mà một Đạo luật đã ấn định.

Chính cơ quan hành pháp tức Chánh phủ, có nhiệm vụ thi hành Ngân sách. Dưới quyền Chánh phủ là cơ quan hành chánh, hoạt động dưới sự đôn đốc và trách nhiệm của Chánh phủ.

**B.— Của Sắc lệnh 31-5-1862**

*Một Sắc lệnh của Pháp (Décret du 31-5-1862) cách đây một trăm năm, định nghĩa rất xác đáng ngân sách như sau :*

" Ngân sách là một văn kiện dự ước và chuẩn hứa các khoản THU và CHI hằng năm của Quốc gia, hay các công sở khác mà pháp luật đặt dưới những quy tắc tương tự " (Le Budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et dépenses annuelles de l'État ou des autres services que la loi soumet aux mêmes règles).

**C.— Của STOURM**

STOURM, một luật gia hồi đầu thế kỷ này, tác giả một cuốn sách vẫn còn giá trị về ngân sách, có định nghĩa Ngân sách như sau :

" Ngân sách của Quốc gia là một văn kiện trong có ghi trước sự chấp thuận những khoản công thu và công phí " (Le Budget de l'État est un acte contenant l'approbation préalable des recettes et des dépenses publiques).

**D.— Của PHÁP CHẾ PHÁP**

Gần đây, một Sắc lệnh của Chánh phủ Pháp (Décret du 19-6-1956) đã định nghĩa Ngân sách như sau :

" Ngân sách Quốc gia dự ước và chuẩn hứa, dưới hình thức một văn kiện lập pháp, những gánh nặng tài chánh và những tài nguyên của Quốc gia ".

Và một Dự ngày 2-1-1959, của Chánh phủ de GAULLE định nghĩa Ngân sách là Đạo luật Tài chánh của năm. (La loi de finance de l'année).

Hai định nghĩa cuối cùng này có những đặc điểm chung sau :

1) Tất cả hai đều thừa nhận hai điểm chánh : là bản chất lập pháp của văn kiện Ngân Sách, và tính chất dự ước và chuẩn hứa của văn kiện đó.

2) Nhưng định nghĩa của Sắc Lệnh năm 1956 vẫn trung thành với một nguyên tắc cổ truyền là các gánh nặng đi trước các tài nguyên và định nghĩa của Dự năm 1959 trái lại nói tới các tài nguyên trước các gánh nặng.

**E.— Của G.S. TROTABAS**

Nếu căn cứ vào những nhận xét đó, ta có thể nói rằng : "*Ngân Sách của Quốc Gia, dự định và chuẩn hứa hàng năm, dưới hình thức một văn kiện lập pháp, những gánh nặng và tài nguyên của Quốc Gia*".

"Le Budget de l'Etat prévoit et autorise annuellement, en la forme législative, les charges et les ressources de l'Etat".

Đó là định nghĩa mà tôi nhận thấy là giản dị và đầy đủ nhất.

Trong cái định nghĩa này, yếu tố then chốt, danh từ mà chúng ta phải gạch dưới hai lần, danh từ diễn tả bản chất của Ngân sách là hai chữ **CHUẨN HỨA** (Autorisation).

Lịch sử ngân sách, cho ta hay rằng Ngân sách là một văn kiện trong đó Quốc Hội cho phép Chánh Phủ CHI và THU.

Ý niệm **CHUẨN HỨA** sẽ giải thích cho ta hết tất cả mọi định chế tài chính.

Ngân sách theo định nghĩa chúng ta đã thừa nhận ở trên sẽ vô ích, nếu Chánh phủ có thể tự do CHI và THU, mà không cần có sự chuẩn hứa của Quốc Hội, cơ quan đại diện nhân dân.

Hết tất cả mọi nguyên tắc của Luật Ngân Sách, tức Luật Tài Chính đều căn cứ vào cái ý niệm then chốt : **CHUẨN HỨA**.

Khi ta nói rằng : Ngân sách *chuẩn hứa*, ta muốn phát biểu ý kiến là sự chuẩn hứa, sự cho phép đó phải cho, phải ban ra trong một văn kiện độc nhất và toàn diện, chứ không được rải rắc trong một số nhiều quyết nghị, cái nọ độc lập với cái kia.

Khi ta nói rõ rằng sự *chuẩn hứa* này được ban ra dưới hình thức một *Đạo luật*, ta xác nhận thẩm quyền của Quốc Hội; khi ta nói đến những gánh nặng và những tài nguyên, ta đã nói đến *đối tượng* của sự *chuẩn hứa*; và khi ta thêm vào đó tánh chất hàng năm (caractère annuel), ta đã ghi *một trạng thái* của sự chuẩn hứa: đó là trạng thái thời gian. Tất cả những đặc tính đó ghi rõ ràng ý nghĩa và giới hạn của sự chuẩn hứa ngân sách. Sự chuẩn hứa này có những giới hạn rõ ràng về đủ phương diện: đối tượng, thời gian. Đó không phải là một chuẩn hứa mơ hồ và tổng quát, một chuẩn hứa vô điều kiện, vô giới hạn.

Vậy để kết luận đoạn chú thích về định nghĩa ngân sách ta phải ghi nhớ ý niệm **CHUẨN HỨA**.

Đó là ý niệm then chốt, căn bản, của tất cả các định chế tài chính công.

★★★★ CHƯƠNG IV

**Sự hợp thức về phương diện  
ngân - sách (I)**  
*(La légalité budgétaire)*

★ **TÍNH CHẤT DUY NHẤT CỦA SỰ HỢP PHÁP**

Theo nguyên tắc, dưới một hệ thống pháp lý duy nhất (unité du droit), như hệ thống hiện tại của nước nhà, không có chỗ cho sự phân biệt giữa sự hợp pháp thường (légalité) và sự hợp pháp về phương diện ngân sách hay hợp ngân sách (légalité budgétaire), cũng như là sự phân chia lãnh thổ ra nhiều vùng, mỗi vùng có một pháp chế riêng biệt. Sự phân biệt giữa công pháp và tư pháp, sự tự trị của luật hành chính cũng như sự tự trị luật thuế vụ, không nên khiến cho ta quên rằng Việt Nam là một Quốc gia đơn nhất (État unitaire) và nếu có nhiều chế độ pháp lý (2) trong nội bộ của Quốc gia Việt Nam, thời trái lại, chỉ có một hệ thống pháp lý duy nhất, nghĩa là không có hai hay nhiều Quốc gia Việt Nam.

★ **TUY VẬY, SỰ HỢP PHÁP VỀ PHƯƠNG DIỆN NGÂN SÁCH — HỢP NGÂN SÁCH — CÓ NHIỀU ĐẶC ĐIỂM**

Tuy vậy ta nên ghi chú những đặc điểm của sự hợp pháp trong lãnh vực ngân sách, tức là sự hợp ngân sách (légalité budgétaire).

---

(1) Có nghĩa là : Hợp với pháp luật về Ngân sách, tức đạo Luật Ngân sách ; hay, nói rộng, hợp với pháp luật về tài chính, hay tài chính pháp. Cũng như ta nói : HỢP HIỂN

(2) Système juridique ; thí dụ : Luật hiến pháp, luật tài chính, hình luật, dân luật v.v... đều là những chế độ pháp lý khác nhau, trong hệ thống pháp lý (ordre juridique) của Việt Nam.

Những đặc điểm này, tuy khó chứng minh về phương diện lý thuyết, rất dễ hiểu về phương diện thực tế.

Nếu ta quan sát sự tiến triển những nghiệp vụ liên hệ với ngân sách, xảy ra trong nội bộ của tổ chức hành chính, mà người công dân không sao có thể biết tới được, vì những nghiệp vụ đó đâu có thông báo cho dân chúng, như những đạo luật của Quốc hội, được công bố trên *Công báo Việt Nam*, thì ta sẽ thấy là sự hợp pháp về phương diện ngân sách phải hiểu theo một cách khác hẳn với sự hợp pháp thường. Có hiểu như vậy, thì ta mới ý thức được tại sao lại có một sự *hợp pháp về mặt ngân sách*. Và chính sự hợp pháp này mới *đảm bảo được* những quyền lợi, chánh đáng của người công dân, *không sao mà biết tới sự tiến triển của những nghiệp vụ liên hệ tới ngân sách*.

\*\*\* ĐOẠN I

## ẢNH HƯỞNG HẠN CHÈ CỦA LUẬT-LỆ TÀI-CHÍNH

### ★ LUẬT THUẾ VỤ CHỈ NHẢM TÀI VẬT CHỊU THUẾ

Các đạo luật tài chính theo nguyên tắc chỉ có một đối tượng riêng biệt : là cho phép Chánh phủ thu thuế và chi tiêu. Khi biên quyết luật tài chính, Quốc hội không đứng về phương diện nội dung của nghiệp vụ liên hệ, mà chỉ lưu ý tới những hậu quả tài chính của nghiệp vụ đó. Đó là nguyên tắc : *Sự riêng biệt của luật thuế vụ* (particularisme du droit fiscal) mà bản án sau đây xác nhận. (1)

Quận BELFORT có cho lập một Quỹ Bảo hiểm. Một nghiệp đoàn các nhà bảo hiểm phải nhận sự hợp pháp của Quỹ đó. Trước Tham chánh viện (Conseil d'ETAT), quận Belfort nại rằng một đạo luật tài chính đã ban những đặc ân thuế vụ (faveurs fiscales) cho những quỹ bảo

(1) Syndicat des agents généraux d'assurances du Territoire de Belfort, S.1921. 3.33 — với kết luận của Corneille và chủ thích của M. Hanon.

hiểm trong một vài ngành do các Tỉnh lập ra, và kết luận rằng Quỹ bảo hiểm của quận Belfort hợp pháp vì được hưởng những đặc ân đó.

Tham chánh viện, sau khi nghe kết luận của Ủy viên Chánh phủ Corneille giữ lại ý kiến rằng luật thuế vụ chỉ chú ý tới tài vật chịu thuế, và không có lưu ý tới sự hợp pháp hay bất hợp pháp của những phương tiện tạo ra tài vật nói trên. (1)

Và Tham chánh viện, dựa vào nguyên tắc thương mại và kỹ nghệ tự do, một nguyên tắc cấm các tập thể công xen lẫn vào hoạt động tư nhân nếu không được một giấy phép đặc biệt, đã tuyên bố rằng hoạt động của các Quỹ Bảo hiểm của các Tỉnh bất hợp pháp, mặc dầu những án huệ thuế vụ được luật cho hưởng.

Cần đây, một thí dụ lý thú hơn có thể kể ra. Những ông lang chữa bệnh bằng thôi miên, bị đưa ra tòa vì hành nghề vô bằng cấp đã cãi rằng nghề của họ hợp pháp, vì có ghi trên bằng thuế môn bài, và do đó, phải đóng thuế môn bài. Các tòa án hình không bao giờ chấp nhận lối cãi đó vì lẽ rằng luật thuế vụ không nhằm đối tượng hợp pháp hóa những tình trạng mà luật đó quy định.

### ★ SỰ MỞ KINH PHÍ (trong luật ngân sách) KHÔNG KHIẾN CHO HOẠT ĐỘNG CỦA CƠ QUAN THU HƯỞNG KINH PHÍ, HỢP PHÁP.

Do đó, sự mở một kinh phí, để cho một công sở có thể hoạt động được, không có nghĩa là hoạt động do kinh phí đó tài trợ, hợp pháp.

Thí dụ : cái sự việc là những kinh phí ghi trong ngân sách, do Quốc hội hiểu quyết, để cho những công xưởng của Quốc gia chế ra đạn được cho công chúng, không có hậu quả là khiến cho hoạt động đó

---

(1) La loi fiscale ne s'occupe que de la matière imposable, la prend là où elle la trouve, dans l'état où elle la trouve, et ne se préoccupe, ni de la licéité, ni de l'illicéité des voies, des moyens, par lesquels la matière imposable s'est constituée.

hợp pháp, nếu nó trái với nguyên tắc thương mại và kỹ nghệ tự do. Và Tham chánh viện trong một bản án ngày 13-11-1953 (D. 1954.553 chú thích Reuter) (1) đã cấm một công xưởng của Quốc gia bán đạn được cho công chúng, mặc dầu là công xưởng này được hưởng những kinh phí ghi trong Ngân sách.

Đồng thời và tương tự, sự hủy bỏ một kinh phí trong Ngân sách không có nghĩa là chức vụ do kinh phí đó tài trợ bị hủy bỏ.

Và : sự không có ghi kinh phí vào Ngân sách để trả hưu bổng, không có nghĩa là hưu bổng của đương nhân bị hủy bỏ.

Nói một cách tổng quát : sự hợp ngân sách (régularité budgétaire) và sự hợp luật lệ hành chánh (régularité administrative) của một quyết nghị hay nghiệp vụ, là hai việc khác nhau.

### \*\*\* ĐOẠN II

## PHÂN BIỆT : HỢP NGÂN SÁCH VÀ HỢP HÀNH CHÁNH (2)

Đây là hậu quả của sự riêng biệt của các chuẩn hứa tài chánh (la Spécificité des autorisations financières)

### ★★ A.— ĐẠI Ý

Đại ý là : những chuẩn hứa tài chánh đều chỉ nhằm đối tượng duy nhất và đặc biệt là tài trợ những nghiệp vụ của một công sở nào và người ta không thể suy ra là chuẩn hứa tài chánh khiến cho nghiệp vụ đó hợp với luật lệ hành chánh.

Ta hãy dẫn hai thí dụ :

(1) Chambre syndicale des industries et du commerce des armes.

(2) Régularité budgétaire et Régularité administrative.

Một quyết nghị, theo một quy tắc nội dung của luật hành chính phải do Tổng trưởng Tài chính làm ra.

Nhưng quyết nghị này lại do ở ông Tổng Giám đốc Thuế vụ làm ra.

Đó là một trường hợp : vô thẩm quyền cổ điển.

Chế tài là : nếu quyết định này phải đưa ra tòa vì vượt quyền (*excès de pouvoir*), thì tòa (hành chính) sẽ tiêu hủy nó.

Thí dụ đối nghịch : bất cứ một sự *ước chi* nào cũng phải mang dấu kiểm nhận của kiểm soát viên ước chi, và sự kiểm nhận này chứng tỏ tính chất hợp thức tài chính (*régularité financière*) của nghiệp vụ.

Nếu một quyết nghị ước chi, không có sự kiểm nhận của kiểm soát viên ước chi, bị đưa ra trước thẩm phán hành chính, thì vị này sẽ từ chối, không chịu hủy bỏ quyết nghị vì rằng :

— sự không có kiểm nhận của kiểm soát viên ước chi, không phải là :

— một sự phạm vi phạm hình thức (*vice de forme*)

— hay một sự vô thẩm quyền (*incompétence*)

Đó chỉ là một vi phạm vào :

— Sự hợp pháp nội bộ (*légalité intérieure*) của tổ chức Hành chính.

Và sự hợp pháp nội bộ này, thẩm phán hành chính không biết tới, không phải lo tới, không phải là phần việc của ông ta.

### ★ TẠI SAO ? SỰ HỢP NGÂN SÁCH LÀ MỘT VIỆC THUỘC NỘI BỘ

Tại sao lại có khác biệt trong sự đối xử như vậy ? Lý do sâu xa là : sự hợp ngân sách là một việc thuộc về sanh hoạt nội bộ của cơ quan hành chính. Sự hợp ngân sách đòi hỏi sự tôn trọng những thủ tục nội bộ,



đề thể hiện những nghiệp vụ tài chính ; hợp ngân sách là tôn trọng sự kiểm soát. Trong sanh hoạt tài chánh, những quy tắc kiểm soát đặt ra không có liên hệ gì đến người công dân. Vậy những quy tắc này không có thể làm thiệt, hay làm lợi cho y.

Cái diêm phải biết rằng một quyết nghị nào phải do một vị Tổng trưởng làm ra, hay có thể do một phụ tá của vị nói trên làm ra được, là một diêm liên hệ đến sự hợp pháp tổng quát (légalité générale). Và công dân nào cũng có lý do đề chú ý tới diêm đó ; công dân nào cũng có quyền đòi hỏi rằng người công chức có thẩm quyền, do pháp luật chỉ định, người ở vị trí xứng đáng nhất, đề ra một quyết nghị thích ứng, chính người đó phải quyết định.

Nhưng trái lại, vấn đề một sự ước chi nào đã được kiểm soát viên ước chi kiểm nhận chưa, chỉ liên hệ đến sự kiểm soát trong nội bộ cơ quan hành chánh. Diêm đó chỉ liên hệ đến sự hợp thức về mặt tài chánh của nghiệp vụ, và không hề có làm thiệt hay làm lợi cho người công dân nào cả.

Tuy vậy, sự giải thích trên cũng có tính chất hơi siêu hình học, vì, trong một vài trường hợp, người ta phải chấp nhận rằng người công dân nào cũng có quyền lợi liên hệ đến sự hợp thức tài chánh của những quyết nghị chi tiêu của chánh quyền.

### ★ LÝ DO THỰC TẾ.

Nhưng lý do thực sự là một lý do thực tế.

Sự hợp thức tài chánh của một nghiệp vụ thi hành ngân sách là một trạng thái mà người công dân thường không sao mà có thể biết tới được. Khi một công sở ký một khế ước với một nhà thầu cung cấp, thì nhà thầu này không sao biết được rằng kinh phí tài trợ sự chi phí được ước chi có còn tiền hay không, và nếu còn, có đủ tài trợ chi phí không.

Nhà thầu không có quyền đòi được xem sổ kế toán của Nha kiểm soát ước chi. Khi y đòi được trả, người ta không có quyền đối kháng với

y là kẻ ước vô giá trị vì sự ước chi không có dấu kiểm nhận của Nha kiểm soát ước chi. Lý do là : lúc ký kẻ ước với công sở, nhà thầu không có phương tiện nào để biết rằng sự ước chi nói trên đã được kiểm nhận chưa.

Vậy những lý do căn cứ vào những sự bất hợp thức về phương diện tài chánh không sao có thể đem đối kháng với y được.

Sự hợp thức về mặt tài chánh của một nghiệp vụ thi hành ngân sách là một vấn đề hoàn toàn nội bộ của một công sở và do đó, người công dân thường không sao có thể biết tới được.

### ★ ★ B. — ÁP DỤNG ĐẠI Ý TRÊN VÀO CÔNG PHÍ

Quy tắc nói trên rất quan trọng, đối với các công phí.

★ I) Một nghiệp vụ bất hợp thức về phương diện ngân sách có thể rất hợp thức về phương diện hành chánh

Án lệ cung cấp cho ta nhiều thí dụ về loại nghiệp vụ này. Thí dụ : một công sở cho một công chức về hưu trong những điều kiện khiến cho người này có quyền được hưởng một khoản hưu bổng là bao nhiêu một năm, trong khi ngân sách không có ghi một kinh phí nào để đài thọ hưu bổng đó. Về phương diện ngân sách quyết định của công sở nhất định là bất hợp thức vì sự đặt một công chức vào tình trạng hồi hưu là một ước chi trên một kinh phí không có. Tuy vậy, quyết nghị nói trên hợp pháp, vì người công chức có đủ những điều kiện để được về hưu.

Hậu quả là : cơ quan hành chánh phải vận động để Quốc hội mở kinh phí đài thọ hưu bổng cho công chức, một khi mà tình trạng hành chánh của người sau này hợp pháp.

Và một nghiệp vụ hành chánh thiếu sự kiểm nhận của Nha kiểm soát ước chi, không có hiệu lực hủy bỏ cam kết của Nhà nước. (1)

(1) Xem : C.E. 2451927, LEVERT, D.H. 1927.387.

Ngược lại Tham chánh viện từ chối không xét đơn khiếu nại của một công dân, trong đó y kiện một kiểm soát viên ước chi đã từ chối không chịu kiểm nhận.

Thái độ đó dễ hiểu : trên bình diện hợp thức về mặt hành chánh (sur le plan de la légalité administrative) sự từ chối kiểm nhận không gây thiệt hại cho ai cả. Vậy việc kiện thái độ đó không được chấp nhận.

Một thí dụ phổ thông hơn : những ước chi bất hợp thức đã xảy ra, vì căn cứ trên những kinh phí đã cạn, hay không có. Nếu nghiệp vụ hợp thức về mặt hành chánh, thời trái vụ của Quốc gia đã khai sanh, và cơ quan hữu trách phải tìm cách xin Quốc hội mở kinh phí để tài trợ công phí đã ước chi.

#### ★ Sự mâu thuẫn do ở tình trạng đó. Giải pháp.

Làm thế nào để ra khỏi tình trạng mâu thuẫn nói trên ?

Một đảng Quốc gia đã cam đoan một cách hợp pháp. Quốc gia có một trái vụ đối với một tư nhân. Đó là bình diện hành chánh.

Nhưng đảng khác nghiệp vụ không hợp với tài chánh và tất cả cơ diễn bị ngăn chặn ; thí dụ : Trung tâm chuẩn chi không chịu làm lệnh phát ngân vì những sự bất hợp thức về phương diện tài chánh (thiếu kiểm nhận của Nha kiểm soát ước chi).

Quốc gia có bổn phận pháp lý phải làm những việc đĩnh chính cần thiết, để cho chủ nợ Quốc gia được trả.

Chẳng hạn : Quốc gia phải làm thế nào cho sự ước chi được kiểm nhận, hay làm thế nào cho kinh phí thiếu thốn được đầy đủ để trang trải món nợ (du di kinh phí tự Chương hay Điều sung mãn sang kinh phí của Chương hay Điều đang thiếu thốn). Nếu cần, có khi phải tới Quốc hội, và cơ quan này, nếu món nợ của Quốc gia có thiệt và hợp pháp, phải mở những kinh phí cần thiết.

Người ta có thể nhận xét rằng cái bổn phận hợp thức hóa của Quốc gia không có chế tài pháp lý. Đó là vấn đề tổng quát sau :

Quốc gia làm trọn hay không những cam kết của mình. Vấn đề này vượt luật tài chánh và tóm tắt như sau : Quốc gia có sứ mạng tôn trọng và thi hành pháp tuật, nhưng không có phương tiện ngoại lai nào có thể bó buộc Quốc gia phải tôn trọng pháp luật. Khi Quốc gia thi hành những cam kết của mình, Quốc gia chỉ tự bắt buộc mình làm việc đó. Quốc gia chỉ vui lòng tự ý tuân hành pháp luật, mặc dầu đó là một nhiệm vụ pháp lý.

★ 2.— Một nghiệp vụ hợp thức về mặt ngân sách có thể bất hợp thức về mặt hành chánh. Thí dụ : một kế ước hành chánh được ký kết ; có sự kiểm nhận của Nha ước chi, và kinh phí có ghi trong Ngân sách đề đài thọ chi phí trên. Nhưng kế ước hành chánh có thể vô giá trị, nếu thủ tục đấu thầu công khai chẳng hạn, không được tôn trọng.

★ 3.— Sau hết : bất hợp thức ngân sách và hành chánh phối hợp với nhau. Trong trường hợp này, không còn sự mâu thuẫn nào cả.

Nghiệp vụ có cả hai tì tích đó hoàn toàn vô giá trị.

★★★★ CHƯƠNG V

## Soạn thảo Ngân Sách

Thiết lập ngân sách là việc quan trọng bậc nhất trong đời sống của một Quốc gia ngày nay, cũng như thời cổ điển, và có lẽ còn quan trọng hơn thời cổ điển nhiều, nếu ta nhớ rằng ngân sách ngày nay thường chiếm tới 30% lợi tức Quốc gia. Sửa soạn ngân sách chính là phác họa chương trình làm việc của Chánh phủ trong một năm, biểu quyết ngân sách, chính là ra lệnh đem thực hiện chương trình đó. Biểu quyết ngân sách, xem như vậy là một hành vi chính trị cực kỳ quan hệ.

Nguồn gốc lịch sử cùng là sự tiến triển của ngân sách, như chúng ta đã từng biết qua, bày tỏ một cách rõ ràng sự quan trọng về mặt chính trị của ngân sách, và càng ngày tính cách sau này lại càng rõ rệt.

Như đã trình bày ở một Chương trên, ngân sách, lúc mới xuất hiện, đã tỏ ra là một phương tiện bén sắc trong tay Quốc hội để kiểm soát Chánh phủ.

Ngân sách là một trong những yếu tố của sự bành trướng, của sự tiến triển của các chế độ chính trị dân chủ kiểu Tây phương. Nguyên tắc ngân sách do Quốc hội biểu quyết là điểm kết thúc của sự tiến triển nói trên. Nguyên tắc đó được coi là một nguyên tắc căn bản, then chốt của nền dân chủ chính trị.

Tuy vậy, chính dân tộc đã rèn luyện ra nguyên tắc đó, — dân tộc Anh — đã đặt những giới hạn cho nó, và những giới hạn này không

nhằm ngoài mục đích quản trị phân minh nền tài chính. Ở Anh và ở các nước bắt chước thủ tục ngân sách của Anh, người ta đã nhận thấy rằng: nếu ngân sách do đại biểu nhân dân biểu quyết thời Chánh phủ phải là cơ quan soạn thảo ngân sách. Vậy thủ tục thiết lập ngân sách phân chia rõ ra làm hai nấc: thoạt tiên, Chánh phủ soạn thảo dự án ngân sách và sau đó, Quốc hội sẽ thảo luận về dự án đó và biểu quyết.

Ở Anh và Việt Nam, sự phân chia này rất là rõ rệt: dự án ngân sách, do Chánh phủ soạn thảo, ít khi bị Quốc hội đảo lộn lại. Ở Pháp dưới Đệ Tam và Đệ Tứ Cộng Hòa dự án ngân sách của Chánh phủ thường bị các tu chính án của Quốc hội đảo lộn hẳn: đó là một sự rất đáng phàn nàn về hai phương diện kinh tế và tài chính.

Ở Mỹ, Quốc hội thường chỉ xén bớt những kinh phí do Chánh phủ đề nghị.

Tuy vậy, khuynh hướng rõ rệt ngày nay là quyền sửa đổi dự án ngân sách của Quốc hội càng ngày càng bị thu hẹp chính vì ảnh hưởng của hai phương diện kinh tế và tài chính nói trên. Những ngân sách ngày nay đều căn cứ vào khối lợi tức quốc gia, cùng những đòi hỏi của sự phát triển kinh tế quốc gia và đều do những nhà chuyên môn làm ra. Vì dự án ngân sách liên hệ mật thiết đến tình trạng kinh tế trong nước, cho nên Quốc hội không còn toàn quyền sửa chữa, đảo lộn một dự án căn cứ vào sự thật và do những chuyên gia phác họa ra.

Có nhiều dân biểu phản đối quyền hành của các nhà chuyên môn, mà họ cho là quá lớn, quá mức. Thật ra, các nhà chuyên môn chẳng có chút quyền hành gì cả, nếu không phải là quyền hay bổn phận phải thừa nhận những đòi hỏi của thực tế, khi họ dự thảo ngân sách. Không phải là quyền hành của các nhà chuyên môn đã đè nén, hạn chế quyền hành của các vị đại biểu nhân dân; chính là sự thật, những sự thật, và những đòi hỏi của nền kinh tế quốc gia đã hạn chế quyền tuyệt đối của Quốc hội. Các nhà chuyên môn chỉ biết thừa nhận, phân tích sự thật và đề nghị một đường lối hoạt động mà sự thật bắt phải theo.

Xưa kia, những sự thực này, những đòi hỏi của nền kinh tế, các tài chính gia cổ điển không biết tới. Quyền tự do của Quốc hội ngày nay như Giáo sư DUVERGER đã viết, bị hạn chế y như là quyền tự do của một người dân đã biết phân biệt thế nào là thứ nước uống được, thế nào là nước dơ bẩn cùng là những nguy hiểm của thứ nước sau này. Tuy vậy nhân dân vẫn có quyền tự do muốn uống thứ nước nào thì uống, y như thời xưa, nhưng nhân dân đã biết những hậu quả của sự tự do chọn thứ nước bẩn mà uống.

Thủ tục ngân sách, sẽ trình bày theo thứ tự sau :

- 1) Ngân Sách được sửa soạn ra sao ? (Giai đoạn Hành pháp)
- 2) Ngân Sách được biểu quyết ra sao ? (Giai đoạn Lập pháp)

### ★★★ ĐOẠN I

## SOẠN THẢO DỰ ÁN NGÂN SÁCH

Đoạn này chia ra làm hai điều :

Điều I, nghiên cứu những cơ quan sửa soạn ngân sách.

Điều II, nghiên cứu các phương pháp ước lượng các khoản CHI và THU của ngân sách.

### ★★ ĐIỀU I

## NHỮNG CƠ QUAN SOẠN THẢO NGÂN SÁCH

Trong điều này ta lần lượt nghiên cứu sự sửa soạn ngân sách :

- 1) Dưới chế độ nội các,
- 2) Dưới chế độ tổng thống.

## ★ 1. SOẠN THẢO NGÂN SÁCH DƯỚI CHẾ ĐỘ NỘI CÁC (1)

A.— Vai trò tổng quát của Chánh phủ trong việc soạn thảo ngân sách.

Soạn thảo ngân sách là việc của Chánh phủ. Tại sao như vậy ? Vì những lý do chánh trị và kỹ thuật sau :

a) Bất cứ dự thảo ngân sách nào cũng phải căn cứ vào sự biết rõ những nhu cầu của các công sở. Vì những việc chi tiêu công đều nhằm thỏa mãn những nhu cầu đó, lẽ cố nhiên là Chánh phủ biết rõ chúng hơn là Quốc hội vì Chánh phủ trực tiếp điều khiển các công sở.

b) Thứ chi ngân sách có một ý nghĩa chánh trị. Ngân sách diễn tả bằng những con số, bằng một thứ sinh ngữ tài chánh, một chương trình của Chánh phủ. Người ta không thể xét ngân sách theo một phương diện cô lập ; người ta chỉ có thể dự đoán và tính những con số chi và thu, khi nào người ta đã biết rõ là Chánh phủ muốn làm gì, thực hiện gì ? nghĩa là biết rõ chánh sách của Chánh phủ.

c) Sau hết ngân sách là một tài liệu tiền hậu duy nhất, mạch lạc có đầu có đuôi, trong đó các khoản chi là mục đích phải thực hiện, và các khoản thu là phương tiện để thực hiện mục đích.

Lẽ cố nhiên, sự xếp đặt, liên lạc và phối hợp các khoản chi và thu, chỉ Chánh phủ mới có thể làm được, vì Chánh phủ vừa phải thu vừa phải chi.

Đó là ba lý do giảng giải tại sao Chánh phủ lại có sáng quyền tài chánh tức là quyền đề nghị ra, thủ xướng ra ngân sách. Theo thủ tục thông thường ở các nước có một Hiến pháp dân chủ (Anh, Mỹ, Pháp, Việt Nam v.v...) dự án ngân sách là việc làm của Chánh phủ (Chánh phủ tức là toàn thể các Bộ trưởng, dưới sự lãnh đạo của Thủ tướng hay Tổng thống)

(1) Chế độ Anh, hiện tại.

Chế độ Pháp, dưới Chế Tam và Chế Tứ Cộng Hòa.

(Chế độ nội các = Régime Parlementaire)



Việc sửa soạn dự án ngân sách, trong nội bộ Chánh phủ, thực hiện theo thủ tục sau : mỗi một Bộ trưởng, ngay trong lúc giữa năm đã phải làm bảng kê khai những khoản chi tiêu cần thiết cho Bộ mình, vào năm sắp tới.

Các bảng kê khai dự chi của các Bộ sẽ gửi đến Bộ Tài chánh với những lời phê bình, nhận xét của Nha Kiểm soát Ước chi. Nha này trực thuộc Bộ Tài chánh.

Còn hai vấn đề nữa phải giải quyết :

1) *Vấn đề thứ nhất là việc phối hợp và điều hòa mọi nhu cầu của các Bộ.* Mỗi một Bộ dự ước, theo ý của mình, những khoản chi tiêu cần thiết trong năm tới.

Tuy vậy, cũng cần phải xem xét, phán đoán lại những dự ước của các Bộ. Phán đoán về hai điểm :

— các số dự chi có quá đáng không ?

— các việc dự chi có cần thiết không ?

vì phải hy sinh những khoản chi xét ra không có ích cho lắm.

Đây là lúc vai trò của Bộ trưởng Tài chánh xuất hiện :

2) *Vấn đề thứ hai là các khoản thu.* Ngoài Bộ Tài chánh ra, không Bộ nào thu được gì, tất cả các công sở thu thuế, các công sở quản trị Công sản Quốc gia (Domaine de l'Etat) và một phần lớn các công sở có tính cách thương mại và kỹ nghệ đều trực thuộc Bộ Tài chánh.

Vấn đề thu đối với các Bộ khác không quan trọng, nhưng đối với Bộ Tài chánh, thu là vấn đề trung tâm, then chốt.

Vì thế cho nên về phương diện kỹ thuật, Bộ trưởng Tài chánh là vị Bộ trưởng độc nhất có thể phán đoán về dự án ngân sách một cách tổng quát, nghĩa là phán đoán về những điểm sau :

— so sánh các khoản chi với nhau,

— so sánh tổng số các khoản chi với tổng số các khoản thu,

Hơn nữa, Bộ trưởng Tài chính là vị Bộ trưởng độc nhất có trong tay những phương tiện kỹ thuật để cân nhắc hậu quả hay ảnh hưởng của một quyết nghị tài chính (như lập, hủy giảm hay tăng một thứ thuế) vào nền kinh tế và ngược lại, ảnh hưởng của tình hình kinh tế vào nền tài chính.

Vì thế cho nên người ta hiểu và thừa nhận rằng Bộ trưởng Tài chính có một vai trò rất là quan trọng việc sửa soạn ngân sách.

### **B — Vai trò riêng biệt của Bộ trưởng Tài chính**

Vai trò của vị này rất khó định nghĩa và trình bày. Theo tổ chức ở Pháp dưới thời Đệ tam và Đệ tứ Cộng hòa, và ở Anh hiện nay, Bộ trưởng Tài chính không phải là một siêu Bộ trưởng, trên hẳn các đồng liêu, và các công sở thuộc ông ta cũng không phải là những công sở siêu đẳng. Ngân sách, một văn kiện, một hành động cực kỳ chánh trị, là việc làm công cộng của toàn thể Chánh phủ ; chính Hội đồng Bộ trưởng phải giải quyết những mối bất đồng giữa các Bộ về mặt tài chính. Đứng về góc cạnh này, Bộ trưởng Tài chính chỉ ở trong một địa vị ngang với các Bộ trưởng khác.

Tuy vậy, vai trò của Bộ Trưởng Tài chính rất quan trọng nhất là về hai vấn đề sau :

- 1) Soạn thảo ngân sách,
- 2) Ảnh hưởng vào toàn thể các cơ quan hành chánh trong bộ máy Quốc gia.

1) Vai trò của Bộ trưởng Tài chính trong việc soạn thảo Ngân sách.

Sứ mạng của Bộ trưởng Tài chính, về phương diện ngân sách, là xét lại các đơn xin kinh phí của các Bộ khác. Nói khác, Bộ trưởng Tài chính phải làm thế nào để cho lý tưởng ăn khớp với *những đòi hỏi phũ phàng của thực tế* ; không phủ nhận tính cách hữu ích của các khoản dự chi, Bộ trưởng Tài chính bớt xén những dự chi đó, hạ các dự chi đó xuống

một mục nào cho nhân dân chịu đựng nổi, cho hợp với khả năng đóng góp của mọi người.

Bộ trưởng Tài chính có nhiệm vụ phối trí. Ông ta phải xét lại các dự ước chi (prévisions de dépenses) của các Bộ và thường thường phải cầm kéo để xén bớt các dự ước chi tiêu đó.

Nếu có một sự bất đồng ý kiến xảy ra giữa Bộ trưởng Tài chính và một Bộ trưởng khác, nếu Bộ trưởng Tài chính phản đối một dự ước chi tiêu của một Bộ trưởng khác, thì toàn thể Chánh phủ sẽ giàn xếp mỗi bất đồng đó, dưới sự trọng tài của Thủ tướng.

Ở một nước dân chủ Tây phương theo chế độ nội các, có một Chánh phủ trong đó các Bộ trưởng ngang hàng nhau, thì Bộ trưởng Tài chính có những phương tiện gì để bắt các Bộ khác phải theo ý mình, về việc chi tiêu, trước khi cần tới sự trọng tài của Thủ tướng ?

Theo giáo sư Georges VEDEL, phương tiện trong tay Bộ trưởng Tài chính, dưới chế độ nội các trong trường hợp bất đồng ý kiến với một Bộ trưởng khác, chỉ là : *tính budget bình* của ông ta, tính « *xấu chơi* ». Một chánh trị gia lão luyện của Pháp, thời Đế tam Cộng hòa, THIERS đã nói rằng : « *Bộ trưởng Tài chính phải dữ lắm mới được* »

Lẽ cố nhiên, địa vị của Bộ trưởng Tài chính sẽ mạnh hơn nhiều nếu ông ta vừa là Thủ tướng Chánh phủ. Đó là việc xảy ra khi nào những vấn đề trọng đại trong nước là những vấn đề Tài chính. Nhưng sự kiêm nhiệm này tương đối hiếm.

2) Địa vị đặc biệt của Bộ trưởng Tài chính đối với các Bộ

Bộ trưởng Tài chính thường đóng một vai trò quan trọng trong đời sống của các công sở hợp thành bộ máy Quốc gia. Vai trò quan trọng của Bộ trưởng Tài chính được cụ thể hóa ở hai điểm sau :

a) Thoạt tiên, tại Bộ nào cũng có một công chức cao cấp đóng vai đại diện của Bộ trưởng Tài chính tại Bộ đó : công chức này tức là viên kiểm soát ước chi, một nhân vật rất quan trọng. Không có việc giao ước chi tiêu nào (engagement de dépense), không có việc chuẩn chi nào (ordonnement de dépense), thực hiện được, nếu ông ta không *kiểm nhận* trước. Kiểm soát ước chi viên tức là tai mắt của Bộ trưởng Tài chính tại các Bộ.

b) Sự phó thự (le contre-seing) tức là chữ ký cạnh một chữ ký (chữ ký chính là chữ ký tác giả *quyết nghị hành chánh*).

*Sự phó thự của Bộ trưởng Tài chính* phải có trong một số lớn các quyết nghị hành chánh.

Tại sao phải có sự phó thự này ?

Tại rằng một quyết nghị hành chánh (như là một nghị định bỏ một viên chức, thiết lập một Phòng hay một Sở mới tại một Bộ) bao giờ cũng có ảnh hưởng đến tài chánh quốc gia ; vì thế cho nên phải có sự phó thự của Bộ Tài chính. Mà phần rất lớn các quyết nghị hành chánh đều có ảnh hưởng đến tài chánh ; vì thế cho nên không có hành vi nào trong các Bộ, mà không cần đến sự phó thự của Bộ trưởng Tài chính.

Theo thực tế, Bộ trưởng Tài chính đã nghiêm nhiên trở nên một thứ « thượng tầng Bộ trưởng » (1). Trong hoạt động của Bộ Tài chính, không có Bộ trưởng nào can thiệp tới, nhưng trái lại Bộ trưởng Tài chính can thiệp hàng ngày vào hoạt động của các Bộ khác.

Cái địa vị « ưu thắng » của Bộ trưởng Tài chính trong bộ máy hành chánh của Quốc gia không phải là không có nhược điểm. Ở Anh cát lợi, Bộ trưởng Bộ Tài Chánh (Chancelier de l'Echiquier) lại còn có những quyền hành đặc biệt, có thể gọi là những ưu quyền. Những dự ước chi

---

(1) Super-ministre.

tiêu đều do các Bộ đề nghị, và chuyển sang Bộ trưởng Tài chính để xét lại.

Vị này có thể hoàn lại những đề nghị đó, yêu cầu Bộ trưởng sở quan thay đổi. Nếu Bộ trưởng sở quan từ chối, Bộ trưởng Tài chính có quyền tự ý thay đổi, không cần phải hỏi ý kiến của Bộ đề nghị. Nếu là những dự ước chi tiêu về quốc phòng, sự bất đồng ý kiến giữa Bộ sở quan và Bộ Tài chính sẽ do Hội đồng Chánh phủ quyết định, vì rằng những dự ước đó liên hệ đến chánh sách chung của Chánh phủ. Các dự ước chi, như các bạn đã rõ, rất là quan trọng đối với các Bộ : các dự ước đó định giới hạn hoạt động của từng Bộ một. Xem như vậy thì Bộ trưởng Tài chính ở Anh có một ưu thế rõ rệt, đối với các Bộ trưởng khác trong Chánh phủ.

Ở Pháp (1) như đã trình bày ở trên, Bộ Trưởng Tài chính không những có ưu quyền tương tự như vị đồng nhiệm ở Anh. Ông ta tập trung các dự ước chi của các Bộ, và chỉ có thể đề nghị thay đổi các dự ước đó. Nếu Bộ sở quan không chịu thay đổi theo ý Bộ trưởng Tài chính thì sự bất đồng ý kiến sẽ do Thủ Tướng quyết định trong một phiên họp của Hội Đồng Chánh Phủ (Thủ Tướng không có quyền quyết định một mình).

Vậy theo pháp lý, Bộ trưởng Tài chính ở Pháp không có nhiều quyền bằng vị đồng nhiệm ở Anh. Nhưng theo thực tế ông ta có những phương tiện can thiệp rất hiệu nghiệm. Yếu tố quan trọng nhất là ở tại Bộ nào cũng có một đại diện vĩnh viễn của Bộ trưởng Tài chính : đó là viên kiểm soát ước chi. Viên này, ngoài nhiệm vụ kiểm soát sự thi hành ngân sách, có nhiệm vụ phát biểu ý kiến trong bất cứ dự ước chi nào của Bộ mà viên đó kiểm soát. Làm việc tại một Bộ, việc chi tiêu nào của Bộ cũng phải qua sự kiểm nhận của mình, kiểm soát viên ước chi là người có thể trình bày cho Bộ trưởng Tài chính biết rõ về những nhu cầu tài chánh thực sự của Bộ đó.

(1) Dưới thời Đế Tam và Đế Tứ Cộng Hòa, theo chánh thể nội các,

Một nguyên Thủ tướng Pháp, ông Michel DEBRÉ (một luật gia uyên thâm, và đã từng giữ chức Cố vấn tại Tham chính viện), trong một cuốn sách nhan đề là : Sự tận thế của Quốc gia Cộng Hòa (La mort de l'Etat Républicain) đã viết như sau về địa vị ưu thắng của Bộ trưởng Tài chính tại Pháp :

«Quốc gia Pháp, với cái địa vị ưu thắng dành cho Bộ trưởng Tài chính, là một doanh nghiệp đặt dưới quyền chỉ huy của viên thủ quỹ của nó (l'Etat français est une entreprise conduite par son caissier).

«Sự ưu thắng của quan diêm tài chính đối với bất cứ quan diêm nào khác, là một cái lầm lớn. Quan diêm tài chính chỉ là một trong những yếu tố kỹ thuật giúp cho ta xét đoán về những điều kiện hoạt động của các công sở. Lẽ cố nhiên, việc Bộ Trưởng Tài chính cho ý kiến mình về bất cứ một quyết nghị chánh trị hay hành chánh nào là một việc chánh đáng. Nhưng ý kiến của ông ta không phải là ý kiến có thể chỉ huy, lấn áp ý kiến của các Bộ khác. Nói khác, hoạt động của Quốc gia, đời sống của nhân dân không phải là chỉ do những lý do, những căn cứ, những lo lắng vật chất và trần tục về mặt tài chính chi phối ».

### C. — Vai trò của Ủy Ban Tài Chánh tại Quốc Hội

Sau khi Chánh Phủ soạn thảo dự án ngân sách, thời văn kiện này được chuyển sang một Ủy ban, mệnh danh là Ủy ban Tài Chánh tại Quốc Hội để xét lại.

Tại nước Anh, một Ủy ban rất quan hệ tại Quốc hội mệnh danh là Ủy ban toàn thể Hạ Nghị Viện (1) có nhiệm vụ xét lại dự án ngân sách do Chánh Phủ đệ trình. Nhưng thường thường, ở Anh, dự án ngân sách của Chánh phủ không mấy khi bị Ủy ban nói trên đảo lộn.

(1) Comité de la Chambre entière : ủy ban gồm toàn thể các dân biểu của Hạ Nghị viện (Chambre des Communes).

Trái lại, ở Pháp dưới thời Đệ Tam và Đệ Tứ Cộng Hòa, Ủy ban Tài chính tại Quốc hội có một thế lực rất mạnh vì thường thường, theo Giáo sư VEDEL, một dự án ngân sách của Chính phủ sau khi bị Ủy ban này « chỉnh lại », khác hẳn với dự án sơ khởi khiến cho người ta có thể nói rằng : ở Pháp, tác giả dự án ngân sách không phải là chính phủ, mà là các ông « *siêu đảng dân biểu* » trong Ủy ban Tài chính của Quốc hội.

« Về phương diện chính trị, theo Giáo sư VEDEL, Ủy ban Tài chính là một trong những cơ quan trong đó người ta đưa ra nhiều âm mưu chính trị nhất (*manoeuvres politiques*).

Thường thường, vì địa vị tối quan trọng của nó, Ủy ban Tài chính tại Quốc hội Pháp gồm có những lãnh tụ chính trị thế lực và có ảnh hưởng. Và, theo lời phê bình gắt gao của Giáo sư G. JÈZE, một tài chính gia cò điển lỗi lạc, « trong thái độ đối lập của nhiều nhân viên Ủy ban đối với Chính phủ, ta có thể rất dễ dàng mà nhìn thấy cái thâm ý, cái ác ý muốn đánh đổ Chính phủ hiện tại để có dịp cho mình đoạt một ghế trong Chính phủ sau ».

Giáo sư G. JÈZE, cho rằng Ủy ban Tài chính xét dự án ngân sách theo một quan niệm hoàn toàn chính trị, và nhất là hay đề nghị thêm những khoản chi có tánh cách « *mị dân* ».

Sau hết, theo một nhà chính trị học có tiếng trong lúc này, ông FR. GOGUEL, cái quyền quá lớn của Ủy ban Tài chính, một Ủy ban thường đảo lộn dự án ngân sách của Chính phủ, làm cho uy tín của Chính phủ bị suy giảm rất nhiều. Ủy ban Tài chính là một cơ quan vô trách nhiệm, vì thế cho nên Ủy ban lại càng lộng hành.

Theo thủ tục ở Pháp, chỉ khi nào Ủy ban xét xong dự án ngân sách, và làm một tờ trình về dự án đó, thì Quốc hội mới bắt đầu thảo luận về dự án ngân sách. Thành ra Ủy ban tha hồ mà làm mưa làm gió. Một khi đã đưa dự án ngân sách cho Ủy ban xét, Chính phủ

không có quyền bố buộc Ủy ban phải làm tờ trình trong kỳ hạn nào để đưa sang Quốc hội thảo luận.

Sự chậm trễ, sự tản mác trách nhiệm, sự vô năng hiệu đều là kết quả khốc hại của thủ tục tài chánh dành một địa vị ru thẳng cho Ủy ban Tài chánh của Quốc hội trong việc sửa soạn ngân sách.

## II.— SOẠN THẢO NGÂN SÁCH DƯỚI CHẾ ĐỘ TỔNG THỐNG (1) \*

Trong chế độ nội các, Bộ trưởng Tài chánh đóng vai trò quan hệ nhất trong việc soạn thảo ngân sách.

Việc soạn thảo ngân sách, trao cho Bộ trưởng Tài chánh có thể quan niệm vào thời trước, khi mà vai trò của Quốc gia hầy hạn chế, và ngân sách chỉ dùng để tài trợ những chi tiêu hành chánh.

Sự soạn thảo đó tương đương với quan niệm cổ hữu và cổ điển về Tài Chánh Công, và ngay trong khung cảnh của Tài Chánh Công cổ điển, vai trò quá ư quan trọng của Bộ trưởng Tài chánh cũng không có thể bình vực được vì lẽ rằng :

— không nên trao quyền chi phối toàn thể Chánh phủ cho riêng Bộ trưởng Tài chánh.

— và quyền đó, hợp lý ra, phải trao cho Thủ Tướng Chánh phủ.

Những đặc quyền của Bộ trưởng Tài chánh trong việc soạn thảo ngân sách đã đưa ông này lên địa vị một vị Thủ Tướng thứ hai : Lãnh tụ Tài chánh của Chánh phủ (Danh từ này của *G.s. Duverger* : *Chef financier du gouvernement*).

Một Chánh phủ song đầu là một hiện tượng không hợp lý chút nào cả.

(1) Chế độ tổng thống : Régime présidentiel.



Những nhược điểm của thủ tục soạn thảo đó lại còn nghiêm trọng hơn theo quan niệm đương kim về Tài Chánh Công. Khi ngân sách không những dùng để cung cấp cho Quốc gia đủ tiền để tài trợ các công phí hành chánh, mà lại còn ấn định hoạt động của Quốc gia trong địa hạt chánh trị, kinh tế và xã hội, thời ngân sách là phương tiện then chốt để thực hiện chánh sách tổng quát của Chánh phủ. Cố nhiên, trong chế độ nội các, dự án ngân sách, do Bộ trưởng Tài chánh soạn thảo, được đem thảo luận tại Hội Đồng Bộ Trưởng và sau đó, được coi như dự án mà tác giả là toàn thể Chánh phủ. Nhưng trong thực tế vai trò số một vẫn là Bộ trưởng Tài Chánh.

Và thái độ tổng quát, cố hữu của ông này là cắt xén các đề nghị kinh phí của các Bộ khác. Ông ta là người luôn luôn nói : không không (*Il est l'homme qui dit non*). (1)

Quan niệm chật hẹp này dựa vào một nguyên tắc cổ điển và vốn được tôn sùng : nguyên tắc ngân sách thăng bằng, cũng là sự cần thiết phải nén ép tốt bực những chi tiêu của Quốc gia. Người ta dành cho Bộ Trưởng Tài Chánh một thẩm quyền tài chánh đặc biệt để cho ông ta đóng trọn vai trò mà Tài chánh công cổ điển dành cho ông : vai trò mà G.s. Maurice DUVERGER đã gọi là vai trò của một con chó giữ nhà, nằm trước Ngân Khố (*chien de garde placé devant le Trésor public*). (2)

Quan niệm này đã lỗi thời.

Tóm tắt lại, địa vị ưu thế của Bộ Trưởng Tài Chánh, trong chế độ nội các đã đưa đến quan niệm coi Quốc gia như là một doanh nghiệp thương mại do viên Thủ quỹ quản trị. Đó là một chế độ bệnh vực được, vì thực hiện được nhiều tiết kiệm, với những chương mục rõ ràng phân minh. Nhưng đó cũng là một chế độ không thích hợp với sự khuếch trương của vai trò của Quốc gia và sau rốt, với sự tiến triển tài chánh của những doanh nghiệp hiện nay do Quốc gia chi phối.

(1) G. VEDEL.

(2) Maurice Duverger

Vì thế cho nên ở các nước theo chế độ tổng thống như Mỹ, Pháp Việt Nam việc soạn thảo ngân sách thuộc thẩm quyền vị nguyên thủ Quốc gia.

Và trong chế độ tổng thống, một cơ quan gọi là : Phòng Ngân sách (Bureau du Budget) (1) hay Tổng Nha Ngân sách (2) trực thực thuộc Tổng Thống, sẽ lãnh nhiệm vụ soạn thảo ngân sách.

### I.— THỤ TỤC SOẠN THẢO NGÂN SÁCH Ở VIỆT NAM

Ở nước ta, việc soạn thảo ngân sách thuộc thẩm quyền các cơ quan sau đây :

#### 1) Tại mỗi Bộ.

Ở mỗi một Bộ, có một Sở hay Nha, phụ trách mọi việc tuyển dụng nhân viên và mua vật liệu cùng dịch vụ. Khi làm dự án ngân sách cho riêng Bộ, Nha này đóng vai trò quan hệ nhất: tập trung, phối trí các đề nghị kinh phí về nhân viên và vật liệu của các Nha, Sở trong Bộ, và đúc kết các đề nghị đó thành dự án ngân sách cho cả Bộ.

#### 2) Tại Bộ Tài Chánh.

Bộ Tài Chánh đóng một vai rất quan hệ trong việc soạn thảo phần thu của dự án ngân sách toàn quốc, vì Bộ này chỉ huy các cơ quan đứng thu mọi tài nguyên cho Quốc gia : đó là Tổng Nha Quan Thuế và Tổng Nha Thuế Vụ.

Hai Nha này sẽ cung cấp cho Bộ Trưởng Tài Chánh những tài liệu cần thiết để :

— soạn thảo *PHẦN THU* của dự án Ngân Sách Quốc Gia, tức là phần nửa của nó.

(1) Ở Mỹ

(2) Ở Việt Nam

3) *Tại Tổng Nha Ngân Sách và Ngoại Viện.*

Tổng Nha này là một cơ quan hết sức quan trọng, trực thuộc Tổng Thống Phủ.

Theo Điều 24, S/L số 170, « Tổng Nha Ngân Sách và Ngoại Viện » (1) phụ trách soạn thảo Ngân Sách Quốc gia, với sự cộng tác của các Bộ, có nhiệm vụ cung cấp những tài liệu cần thiết ».

Về phần thâu, các Bộ chuyển những tài liệu cần thiết đến Bộ Tài chánh, đề Bộ này tập trung và cung cấp cho Tổng Nha.

Về phần chi, các Bộ cung cấp thẳng những tài liệu cần thiết cho Tổng Nha.

Mỗi năm, ngay hồi các tháng đầu năm, Tổng Nha phổ biến một Thông tư :

— Nhắc lại chánh sách kinh tế và tài chánh của Chánh phủ.

— Chỉ dẫn kỹ thuật chiết tính (tức là phân tách và thẩm định) các khoản dự thu và dự chi cùng các loại tài liệu và thời hạn phải nộp, để sửa soạn dự án Ngân sách thuộc niên khóa sau.

Sơ đồ phác họa thủ tục soạn thảo một dự án ngân sách, — việc làm này bắt đầu ngay sau khi Ngân sách vừa qua được Quốc hội biểu quyết (2) — đại khái như sau.

Các Bộ thâu thập mọi ước lượng nhu cầu cho năm sau, Các ước lượng này thường là được nâng lên, một là vì lạm phát (tăng giá tài sản và dịch vụ), hai là vì Nha, Sở nào cũng coi rằng có một quyền thủ đắc (droit acquis) giữ lại những kinh phí mà Ngân sách năm trước đã cấp cho, và dĩ nhiên là có quyền được cấp một kinh phí phụ, để tài trợ những nhu cầu mới, mà không Nha, Sở nào là không có.

(1) mà tự đây ta gọi là Tổng Nha cho giản dị

(2) Nghĩa là Quốc hội vừa biểu quyết xong Ngân sách cho năm nay (1974) thì Tổng Nha đã lo ngay việc dự thảo Ngân sách năm 1975

Mỗi Bộ, sau khi tập trung các dự án kinh phí của các cơ quan trực thuộc, một công việc đối diện bắt đầu, giữa các Bộ và Tổng Nha.

Các đại diện hữu quyền của các Bộ sẽ hội họp với các giới chức cao cấp của Tổng Nha.

### TỔNG NHA VÀ CÁC BỘ

Trong các phiên họp này, nhân viên hữu trách của Tổng Nha sẽ chất vấn các đại diện các Bộ về những điểm thắc mắc của Tổng nha. Đôi bên đều cố gắng để đi tới một sự thỏa hiệp để giảm bớt những kinh phí nào mà Tổng Nha cho là chưa thích hợp với :

— tình thế,

— và chánh sách toàn diện của Hành pháp, hay là :

— quá đáng, so sánh với tổng số nhu cầu của mọi Bộ, và tổng số tài nguyên của Nhà nước.

Thực vậy, Tổng Nha, với những tài liệu do Bộ Tài chánh chuyển qua (về các khoản thu) và với những tài liệu (về dự ước chi tiêu) của mọi Bộ, là cơ quan duy nhất có thể định nghĩa những điều kiện tổng quát của sự thăng bằng của Ngân sách Quốc gia.

Theo một tập quán cũ, một quy tắc có tính chất pháp lý hơn là thực tế, là quy tắc về sự ưu tiên của các khoản chi đối với các khoản thu (của Ngân sách) Quy tắc này được tôn trọng trong sự việc là tại Quốc hội, các *khoản chi* được biểu quyết trước các khoản thu. Có nhiều tác giả phàn nàn về sự trạng đó, và đưa ra nhận xét (rất thực tế) là một tư nhân nghĩ trước đến *chi*, rồi sau mới lo tới *thu*, sẽ đi tới phá sản. Nhưng Quốc gia, theo định nghĩa, không phải là một tư nhân, và nếu Quốc gia là một tư nhân thì không ai cần đến Quốc gia cả. Sự thật là : vì các khoản thu của Nhà nước chỉ chứng minh được bằng các khoản chi (vì phải chi, cho nên mới có quyền thu thuế) cho nên Quốc gia phải ấn định

số thu, theo số chi, thay vì chi tiêu theo mức đầu hoạch được như tư nhân.

Tuy vậy quy tắc ưu tiên của chi, rất dễ hiểu về phương diện pháp lý, có một giới hạn : là khả năng đầu hoạch của Quốc gia không vô tận thành ra trong việc lựa chọn các khoản chi, cần phải lưu ý tới các khoản thu có thể thực hiện được, mà không gặp phản ứng chống đối của dân chúng.

### *Tổng Nha và chỉ thị của Tổng Thống.*

Cái vấn đề : ưu tiên của chi, không còn quan hệ nữa, và trong thực tế, người ta đã đi tới giải pháp sau đây : Tổng Nha dưới sự chỉ thị của Tổng Thống, ấn định những điều kiện tổng quát của sự thăng bằng của Ngân sách Quốc gia. Nói một cách nôm na và cụ thể, Tổng Nha ấn định những điều kiện trong đó những tài nguyên (của Quốc gia) có thể ứng đáp với những gánh nặng (của Quốc gia) mà không gây ra những hậu quả kinh tế hay tài chính tai hại. Một phần lớn của sự thăng bằng của ngân sách, được thể hiện bằng những khoản đầu vĩnh viễn, chắc chắn, như là hoa lợi của thuế. Nhưng còn một phần số khá lớn của Ngân sách, nhất là ở những Quốc gia như Việt Nam phải đối phó với ngoại xâm, tương đương với những gánh nặng rất lớn (nhưng không phải là vĩnh viễn, vì chiến tranh phải có ngày tàn lụi) phải tài trợ bằng những tài nguyên rất bất bēnh : như là ngoại viện hay là Công khố phiếu.

Tổng Nha, sau khi đã ấn định những điều kiện tổng quát của sự thăng bằng (của Ngân sách) nhất là sau khi (với chỉ thị của Tổng Thống) đã ấn định những bức trần tối đa của chi tiêu, trong các cuộc thảo luận với các Bộ, còn phải dàn xếp, cắt xén, để đi tới một thỏa hiệp trong đó những dự án kinh phí của các Bộ được giảm xuống một mức phù hợp với thăng bằng tổng quát giữa tài nguyên và chi xuất của Quốc gia. Trong nhiều trường hợp, Tổng Nha (với danh nghĩa là đã nhận được chỉ thị của Tổng Thống) khuyến nghị được Bộ, và thực hiện được quan điểm của mình. Nhưng đôi khi, Tổng Nha gặp phải một Bộ nhất định không chịu nhận

những cắt xén xét ra cần thiết. Trong trường hợp này, Tổng thống sẽ ra quyết nghị tối hậu, và ấn định mức trần tối đa cho kinh phí dành cho Bộ đã đương đầu với Tổng Nha.

Dưới thời Đệ Nhất Cộng hòa, các Bộ trưởng có thể trình bày những đề nghị xin tăng gia kinh phí với Tổng thống, và chính Tổng thống đôi khi cũng ra lệnh cho tăng gia kinh phí của một bộ nào để thực hiện nhanh chóng một chương trình đầu tư cần thiết như là kế hoạch về Định cư v.v...

*Tổng Nha soạn thảo Dự án Ngân sách.*

Sau khi thỏa hiệp với các Bộ, Tổng Nha Ngân sách bắt tay vào việc làm bản dự thảo Ngân sách.

Tài liệu này được trình bày về phần đầu cũng như về phần chi, theo từng Mục, Chương, và Điều.

Phần đầu được chia theo từng Mục, Chương, Điều và từng loại đầu.

Phần chi được phân chia theo từng Mục, tùy thuộc tổ chức hiến định và tổ chức hành chính của các cơ cấu Quốc gia.

Những kinh phí mở cho các chi phí của mỗi cơ quan trong một Bộ được tập hợp lại thành một Chương.

Những loại chi ở trong mỗi một Chương được sắp xếp thành Điều, theo tính chất (tiêu về vật liệu, nhân viên hay đầu tư) của chi phí.

Ngoài ra, một bảng kê các sắc thuế và huê lợi được phép thu, phải được thiết lập, để đính kèm dự thảo Ngân sách.

Dự thảo Ngân sách làm xong, sẽ đệ trình Hội đồng Tổng trưởng, do Tổng thống chủ tọa. Cơ quan này xem xét và kết toán dự thảo Ngân sách, chậm lắm là trong thượng tuần tháng 9, năm trước niên khóa liên hệ. Nghĩa là dự thảo Ngân sách năm 1974 phải đệ trình Hội đồng trước ngày 15-9-1973.

Sau khi được Hội đồng Tổng trưởng duyệt xét và kết toán, dự thảo Ngân sách được nộp tại văn phòng Hạ nghị viện, trước ngày 30.9.

Dự thảo Ngân sách đệ trình cơ quan lập pháp có kèm theo một tờ trình tổng quát, gồm có :

- a) Bản phân tách các số dự thâu và dự chi cùng bảng tổng hợp các mục dự thâu và dự chi,
- b) Một tờ trình về tình hình kinh tế tổng quát.
- c) Một tờ trình về tình hình tài chính.

Tờ trình về tình hình kinh tế tổng quát cho biết những sự đóng góp của quốc gia trong lãnh vực xã hội, cùng những khoản chi về đầu tư trực tiếp với các khoản trợ cấp và cho vay để cải thiện và khuếch trương nền kinh tế.

Tờ trình về tình hình tài chính nêu rõ những gánh nặng của Quốc gia và các biện pháp tài trợ; ngoài ra còn cho biết tình hình thặng dư hay thâm thủng của các nghiệp vụ ngân sách cũng như tình hình tăng hay giảm của công trái.

Những tờ trình trên đều nêu rõ kết quả của năm trước, viễn ảnh của năm hiện tại, cùng những mục tiêu của năm sắp tới, nếu có.

## II.— THỦ TỤC SOẠN THẢO NGÂN SÁCH Ở PHÁP

Nước Pháp hiện nay theo chế độ gần như là chế độ tổng thống. Thủ tục soạn thảo ngân sách ở Pháp ra sao? Ta nên biết qua về thủ tục tài chính tại một nước có tiếng là minh bạch trong lãnh vực pháp lý.

Theo Dự tổ chức ngân sách ban hành năm 1959, điều 47, thời « Bộ Trưởng Tài Chính sửa soạn các dự án của Luật Tài Chính (1) (luật này tức là luật ấn định ngân sách), dưới sự chỉ huy của Thủ Trưởng. Các dự án này đều được thảo luận và chấp thuận tại Hội Đồng Bộ Trưởng. Ta nên ghi rằng Hội Đồng Bộ Trưởng do Tổng Thống Pháp đích thân chủ tọa.

(1) Loi des Finances

Theo điều 37 này, thời :

1) Việc sửa soạn Ngân sách, cũng như bất cứ Luật Tài Chánh nào khác, là việc của Chánh Phủ, của Hành Pháp, vì ngân sách trước hết là một dự án luật, do Bộ Trưởng Tài Chánh dự thảo, dưới sự chỉ huy của Thủ Tướng, và được đem thảo luận tại Hội Đồng Bộ Trưởng do Tổng Thống chủ tọa.

Vậy so với chế độ soạn thảo dưới thời Đệ Tam và Đệ Tứ Cộng Hòa, thủ tục mới này có hai sáng kiến :

— sự chỉ huy thực sự của Thủ Tướng,

— sự thảo luận về toàn diện ngân sách tại Hội Đồng Bộ Trưởng do Tổng Thống chủ tọa.

2) Trong nội bộ Chánh Phủ, việc soạn thảo dự án ngân sách thuộc thẩm quyền Bộ Trưởng Tài Chánh.

*1) Vai trò của Chánh Phủ trong việc soạn thảo ngân sách*

Khi đặt việc soạn thảo ngân sách dưới quyền chỉ huy của Thủ Tướng. Dự năm 1959 đã đem thi hành những quan niệm rất mới về Tài Chánh Công. Quan niệm này muốn rằng : việc quản trị Tài Chánh Công phải dựa vào những dữ kiện chánh trị (données politiques) và những dữ kiện kinh tế và xã hội (données économiques et sociales). Và ngân sách quốc gia phải căn bản vào những dữ kiện kể trên.

Sự thăng bằng kinh tế và tài chánh của ngân sách, trước hết phải là mối lo, và phần việc của Chánh Phủ. Theo điều 20 của Hiến Pháp, Chánh Phủ « ấn định và điều động chánh sách quốc gia » (le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation). Ngân sách là phản ảnh của chánh sách đó, và Thủ Tướng, người có trách nhiệm phác họa chánh sách đó, là người khởi sáng ra việc dự thảo ngân sách. Thủ Tướng, trước mọi việc khác, mỗi năm vào tháng 4, sẽ ấn định những nét chính của ngân sách năm sau, nghĩa là ấn định đại khái dung lượng những khối lớn kinh phí ghi trong ngân sách (khối dành cho dân phí, khối dành cho quân phí, khối dành cho



dầu tư). Và những khối lớn chi tiêu này sẽ thực hiện chính sách của Chính phủ trong năm sau. Ở đây ta thấy rõ rằng: quy tắc ưu tiên của các khoản chi được xác nhận: Ngân sách quốc gia bắt đầu với việc ước lượng các khoản *CHI*, chứ không phải là các khoản *THU*.

Các khoản công thu chỉ có thể chứng minh được, khi nào người ta thừa nhận sự hiện hữu và hạch sổ những khoản *công chi* phải tài trợ.

Nếu ta dùng danh từ pháp lý, ta sẽ nói rằng *công chi* là lý do (cause) của *công thu*. Nam Tước LOUIS Bộ Trưởng Tài Chính, đã minh xác nguyên tắc đó, ngày 22-7-1814, khi trình bày trước Quốc Hội ngân sách đầu tiên của thời Quân Chủ Phục Hưng (Restauration).

Sau khi Thủ Tướng phác họa những nét chính của ngân sách năm sau, các Bộ phải tiếp tục công việc đó, nghĩa là ước lượng những nhu cầu rõ ràng của các công sở, dân sự, và quân sự và các chương trình đầu tư.

Việc ước lượng này thực hiện bằng phương pháp ước lượng trực tiếp. Các cơ quan trong các Bộ, mỗi cơ quan trong phạm vi của mình, sẽ kê khai những nhu cầu riêng của mình. Cơ quan nào sẽ ước lượng riêng cho cơ quan đó.

Sau khi các Bộ đã ước lượng số kinh phí cần thiết, dự án ngân sách sẽ đem thảo luận tại Hội Đồng Bộ Trưởng dưới sự trọng tài của Thủ Tướng Chính Phủ.

2) *Vai trò riêng biệt của Bộ Trưởng Tài Chính trong việc soạn thảo ngân sách.*

Giữa quyền chỉ huy tổng quát của Thủ Tướng, mà ta có thể gọi là tác giả của dự án ngân sách, và Hội Đồng Bộ Trưởng cơ quan tập đoàn xét lại dự án đó, chấp thuận hình thức vĩnh viễn của dự án đó, Dự năm 1959 có nói đến, và ấn định rõ ràng vai trò của Bộ Trưởng Tài Chính Ông này vẫn còn đóng một vai quan hệ trong thủ tục sửa soạn ngân sách. Mặc dầu chính thể hiện tại của Pháp là chính thể tổng thống, sự soạn thảo dự án ngân sách ở Pháp hiện nay là một nghiệp vụ hành chính (opération)

administrative) rất là dài và phức tạp, đòi hỏi rất nhiều cuộc tiếp xúc giữa Bộ Tài Chánh (Nha Ngân Sách) (1) và các Bộ khác.

Nghiệp vụ hành chánh kể trên có thể phân tách như sau :

1) Thoạt tiên, Bộ Tài Chánh (Nha Ngân Sách) gửi một Thông tư cho các phòng Ngân Sách của mỗi Bộ. Các Bộ đó đều gọi là những Bộ Chi tiêu (les ministères dépensiers) để phân biệt với Bộ Tài Chánh tức Bộ Thu ngân độc nhất.

2) Phòng Ngân Sách của mỗi Bộ tập trung mọi đề nghị của Bộ, và đệ trình lên Bộ Trưởng sở quan xét lại và quyết định.

3) Các đề nghị chi tiêu của mỗi Bộ, sau khi được Bộ Trưởng sở quan chấp thuận, điều chuyển sang lấy chiếu hội của Kiểm Soát Ước Chi Viên (đặt ở mỗi Bộ) (chiếu hội = kiểm nhận).

4) Sau đó, chuyển sang Nha Ngân Sách, Bộ Tài Chánh.

5) Những cuộc thảo luận về các đề nghị chi tiêu của các Bộ đều là đối tượng của một sự gặp gỡ :

a) giữa Giám Đốc Ngân Sách (Bộ Tài Chánh) và đại diện có thẩm quyền của mỗi Bộ chi tiêu.

b) giữa Bộ Trưởng Tài Chánh và Bộ Trưởng chi tiêu.

Nếu có bất đồng ý kiến ở giai đoạn (b), Thủ Tướng, hay nếu cần, Hội Đồng Chánh Phủ sẽ trọng tài.

6) Toàn thể dự án ngân sách sẽ do Bộ Trưởng Tài Chánh chấp thuận và đệ trình Hội Đồng Chánh Phủ chung quyết. Sau đó, sẽ đem ấn loát để chuyển sang Văn Phòng Quốc hội.

Bộ Trưởng Tài Chánh cũng là một Bộ Trưởng tiêu rất nhiều tiền (un ministre dépensier) y như các vị đồng liêu trong Chánh Phủ, mà xem ra còn tiêu nhiều hơn các Bộ khác. vì Bộ Tài Chánh dài thọ tiền lãi Công trái, hưu bổng, và mọi can thiệp của Quốc Gia vào địa hạt kinh tế. Nhưng

(1) Ở Pháp, Nha Ngân Sách thuộc Bộ Tài Chánh.

Bộ Trưởng Tài Chánh khác các Bộ Trưởng đồng liêu ở chỗ ông ta là « THU NGÂN VIÊN » độc nhất của Quốc Gia (*il est le seul encaisseur*). Ông ta là ông Bộ Trưởng của sự thăng bằng (*le ministre de l'équilibre*) giữa CHI và THU.

Vậy Bộ Trưởng Tài Chánh có nhiệm vụ, sau khi ước lượng những nhu cầu riêng của mọi Nha Sở trực hệ, phải *tập trung các thỉnh cầu* chi phí của tất cả các Bộ, đề dựng lên dự án ngân sách chi tiêu (*budget des dépenses*) và sau đó, thảo dự án *ngân sách thu* (*budget des recettes*) để cho CHI và THU thăng bằng.

Vai trò thực hiện thăng bằng giữa CHI và THU, cho ta nhìn thấy sự quan hệ của Bộ Trưởng Tài Chánh không những trong địa hạt tài chánh mà lại còn cả ở trong thành phần chánh trị của Chánh phủ : không những phải lo làm sao cho ngân sách thăng bằng, Bộ Trưởng Tài Chánh lại còn phải đóng vai Giám sát các đồng liêu.

Dưới chế độ nội các (*régime parlementaire*) Bộ trưởng Tài Chánh, ở Pháp lúc đầu, chỉ ngang hàng với các ông khác (trái lại ở Anh, Bộ Trưởng Tài Chánh có một địa vị ưu thế đặc biệt đối với các đồng liêu). Nhưng từ năm 1914 trở đi, các vấn đề tài chánh trở nên trọng đại, và do đó, địa vị của Bộ trưởng Tài Chánh tự nhiên được nâng cao lên. Khi nào tài chánh của Quốc Gia quân bách, thời số phận của Chánh phủ tùy theo ở chánh sách giải quyết sự quân bách đó. Do đó, chánh sách tài chánh vượt hẳn tầm quan hệ của chánh sách tổng quát. Và Bộ trưởng Tài Chánh vì vậy, có một địa vị trên hẳn các đồng liêu, nhất là vào hồi các năm tiền chiến tranh và hậu chiến tranh, (chiến tranh này, là Thế chiến 1939-45).

Nhưng với Hiến Pháp năm 1958, vai trò của Bộ Trưởng Tài Chánh bị lu mờ đi. Vì hai lẽ : trước hết là do ở vai trò quan hệ của Thủ Tướng trong việc sửa soạn ngân sách, sau là vì dự án ngân sách do Hội Đồng Chánh Phủ xét lại và quyết định thể thức cuối cùng. Và Hội Đồng này, ta nên nhớ, có một địa vị, một tánh chất mới, do ở sự hiện diện của Tổng Thống.

Vị nguyên thủ Quốc gia, theo Hiến Pháp năm 1958 có một vai trò quan hệ, một vai trò cá nhân (1) (khác hẳn với Tổng Thống dưới Đệ Tam và Đệ Tứ Cộng Hòa, chỉ có hư vị) và quyết định. Trước một vị Tổng Thống như vậy quyền hành của Bộ trưởng Tài Chánh, dầu là có Thủ Tướng ủng hộ, không có nghĩa lý gì.

Mặc dầu khuynh hướng mới này, vai trò của Bộ Trưởng Tài chánh trong việc sửa soạn ngân sách vẫn là một vai trò quan hệ bậc nhất.

Việc soạn thảo dự án của toàn thể ngân sách là việc mà Bộ Trưởng Tài Chánh phải trực tiếp lãnh nhiệm. Và sau này khi ngân sách đem thi hành, ta lại thấy xuất hiện vai trò tối quan hệ của Bộ Trưởng Tài Chánh, vì ông ta sẽ theo dõi và kiểm soát sự chi xuất tất cả mọi Bộ, nhờ ở quyền kiểm soát ước chi trong tay.

## ☆☆ ĐIỀU II

# NHỮNG PHƯƠNG-PHÁP ƯỚC LƯỢNG CÁC KHOẢN THU VÀ CHI CỦA NGÂN SÁCH

Cơ quan có nhiệm vụ dự thảo ngân sách Bộ Tài Chánh (Pháp, Anh), Phòng hay Tổng Nha Ngân sách, trực thuộc Tổng thống phủ (Mỹ, Việt Nam) muốn gì? Làm một dự án luật trong đó có một dự án ngân sách thăng bằng, hay nếu có bất thăng bằng, thì cũng chỉ là một sự bất thăng bằng nhỏ bé và do hoàn cảnh bó buộc.

Nhưng thăng bằng thực sự rất khó thực hiện, vì thói thường ở bất cứ nước nào cũng vậy, Bộ nào trong Chánh phủ cũng hay xin những kinh phí ngày thêm quan trọng, và khuynh hướng của Quốc hội trái lại là cố làm thế nào cho thuế đừng tăng, để tránh mọi phản ứng của nhân

---

(1) Rôle personnel : nghĩa là Tổng Thống có những quyền hành riêng biệt và lớn lao khác hẳn với Tổng Thống thời Đệ Tam Cộng Hòa, chỉ là người đại diện Quốc Gia trong các lễ trọng, trước một vị THỦ TƯỚNG nắm hết mọi thực quyền.

dân tức các vị cử tri. Vậy cơ quan dự thảo ngân sách bao giờ cũng muốn thiết lập một ngân sách thẳng bằng trên giấy tờ, bằng cách :

- Ước lượng dưới sự thực những khoản chi,
- Và ước lượng trên sự thực những khoản thu.

Phương pháp gương mẫu để dự ước và thu, là phương pháp nào tránh được những dự ước quá xa sự thực. Theo nguyên tắc thì như vậy, nhưng sự thực phức tạp hơn nhiều, như chúng ta sẽ có dịp quan sát, khi nghiên cứu kỹ càng các phương pháp ước lượng các khoản THU và các khoản CHI.

### I.— ƯỚC LƯỢNG CÁC KHOẢN THU

Trong việc này, điều cần nhất phải tránh là đừng có ước lượng quá sự thực : nếu ta đưa ra những con số thu quá ư lạc quan, kết quả thực sự (thuế thu được vào, lợi tức của công sản, tư sản Quốc Gia) sẽ đem lại nhiều thất vọng, và ngân sách trong khi thi hành, sẽ thiếu hụt ; hay thiếu hụt xảy ra sẽ quan trọng hơn là thiếu hụt đã dự đoán. Như vậy, vào lúc giữa năm, Chánh phủ phải xin Quốc hội biểu quyết vợi vàng một hay nhiều thứ thuế mới. Những thứ thuế biểu quyết vợi vàng này có ba nhược điểm :

- Một là chưa được nghiên cứu cần thận (vì Chánh phủ đang cần tiền gấp) ;
- hai là vì Thuế biểu quyết giữa năm bó buộc phải là một thứ thuế gián thu không cá nhân hóa được (impôt indirect) ;
- ba là không đem lại nhiều tiền cho công quỹ vì chỉ thu trong một phần năm.

Điều nguy hiểm hơn cả là có khi Quốc Hội không chịu biểu quyết thêm một thứ thuế mới, và Chánh phủ, muốn có tiền, hoặc sẽ phải đi vay tư nhân, hoặc sẽ phải nhờ Ngân Hàng Quốc Gia ứng trước. Vậy chỗ thiếu

hụt của ngân sách, do ở sự ước lượng các khoản thu xa sự thực, sẽ đè nặng vào ngân sách các năm sau.

Vậy ước lượng các khoản thu một cách quá ư lạc quan rất là nguy hiểm.

Nhưng, trái lại ước lượng các khoản thu một cách quá ư bi quan cũng không phải là không nguy hiểm. *Ước lượng như vậy, tất nhiên là số thực thu của ngân sách trong năm sẽ vượt số dự thu* : ngân sách sẽ dư. Trong thời đại hiện tại, bị chiến tranh đe dọa, khi các ngân sách thói thường đều thiếu hụt những khoản trội thu, tất nhiên sẽ được hoan nghênh và sử dụng ngay.

Nhưng trong thời đại thái bình, ngân sách thường thăng bằng và Ngân Khố đầy tiền của nhân dân. Số tiền dư này khi đó có phải là một việc hay cho quốc dân không ?

Nếu số tiền dư được sung vào một quỹ « dự trữ », để bù đắp cho những năm ngân sách thiếu hụt, thời tất nhiên đó là một việc nên tán thành. Nhưng rất ít khi tiền dư của ngân sách được sử dụng một cách khôn ngoan và lo xa như vậy. Quốc hội, ở bất cứ nước nào, sẽ lập tức tìm cách phung phí hết những món tiền dư đó. Ở Pháp, năm 1878, những số dư của ngân sách đã biến sau vài đạo luật giảm thuế. Quốc hội thường coi các món tiền đó như là của trên trời rơi xuống, và quên rằng đó cũng là tiền của nhân dân đóng góp. Khi bàn đến việc chi tiêu các khoản dư của ngân sách, Quốc hội không bao giờ thảo luận một cách kỹ càng, và nhất là tự hỏi : khoản chi tiêu mà mình sắp biểu quyết có thiệt là cần thiết không ?

Ngoài ra, những số dư của ngân sách là nguồn gốc của những số thiếu hụt tương lai. Quốc hội, trong những năm dư, biểu quyết nhiều đạo luật giảm thuế. Thi hành những đạo luật này, chẳng chóng thì chầy, Chánh Phủ sẽ thấy phần thu của ngân sách càng ngày càng giảm, và chẳng bao lâu, sẽ kém phần chi. Đó là trường hợp đã xảy ra tại Pháp năm 1932, sau khi Quốc hội đã tiêu phí hết bằng cách tăng hưu bổng cựu chiến sĩ, những số tiền dư của ngân sách trong mấy năm trước,

Sau hết, theo Giáo sư Gaston JÉZE, « ta chỉ nên bắt nhân dân đóng đủ số thuế cần thiết cho Chánh Phủ tiêu, không hơn mà cũng không kém. Cố ý ước lượng dưới sự thực các khoản thu, để có những ngân sách dư tức là chứng tỏ rằng các dự ước chỉ sai sự thực, thiếu thành thực... và tỏ rằng mình dự phòng về phía thu bằng một lối dự ước không không xác đáng ».

Nói một cách giản dị : yêu cầu nhân dân đóng một số thu vượt những nhu cầu của Chánh Phủ là một hành vi không có thể chứng minh được.

Tóm lại, phải cố tránh ước lượng các khoản thu, hoặc trên, hoặc dưới sự thực.

**Vậy phải làm thế nào để tránh được cả hai sự sai lầm trên ?**

Các tài chánh gia đều đồng thanh trả lời : trước hết, những người dự thảo ngân sách phải thận trọng và thật thà. Không có quy tắc nào, phương pháp kỹ thuật nào thay cho được cái đức tính thực thà và thận trọng của những viên chức đó. Những phương pháp tốt nhất chỉ là những phương pháp phụ lục. Cần nhất là sự « thực thà » của những người hữu trách.

Thoạt tiên, ta không cần phải lưu ý đến những lợi tức của các doanh nghiệp của Quốc Gia. Những lợi tức này lên xuống luôn luôn. Vậy ta không thể căn cứ vào lợi tức các năm trước để ước lượng lợi tức năm sắp tới. Những hoa lợi này có thể ước lượng một cách trực tiếp, theo tài liệu do các cơ quan hữu trách cung cấp. Và lại các hoa lợi này nếu có chỉ cung cấp cho một phần nhỏ của ngân sách. Cơ quan dự thảo ngân sách thường không có khuynh hướng « *thời phòng* » khoản dự thu này.

Những thuế trực thu cũng dễ ước lượng, một là vì năng xuất của loại thuế này ít khi lên xuống, thay đổi, hai là vì các thứ thuế đó cũng chỉ cung cấp một phần tương đối nhỏ cho Ngân sách Quốc Gia.

Nguồn thu hoạch quan trọng nhất của ngân sách là các thứ thuế gián thu, nghĩa là thuế đánh vào sự tiêu thụ và sự di chuyển tài sản và

và dịch vụ. Những thứ thuế gián thu (thuế tổng số doanh nghiệp, thuế quan, thuế tiêu thụ, thuế đánh vào các nghiệp vụ ngân hàng v.v... đều có đặc tính sau : trực tiếp bị tình hình kinh tế trong nước ảnh hưởng, nghĩa là tăng nhanh trong thời kinh tế phồn thịnh, và xuống rất chóng trong thời kinh tế suy nhược. Muốn ước lượng năng xuất của các thứ thuế này, phải đặc biệt lưu ý đến sự tiến triển của tình hình kinh tế trong nước, (hay thời vận kinh tế).

### Gác phương pháp ước lượng.

*Phương pháp thứ nhất.*— *Phương pháp trực tiếp ước lượng* (évaluation directe) có thể vô căn cứ và nguy hiểm. Cơ quan phụ trách, vì muốn ước lượng trên sự thực đề trình bày một ngân sách thẳng băng, có thể viện ra rằng tình hình kinh tế đang phồn thịnh, hay sắp bước sang giai đoạn phồn thịnh. Những dự đoán về tình hình kinh tế có thể sai lầm hoặc vì quá ư lạc quan, hoặc vì quá bi quan.

*Phương pháp thứ hai.*— *Vì vậy người ta mới dùng đến phương pháp thứ hai* : phương pháp này, đã được thi hành ở Pháp từ thế kỷ trước, đó là phương pháp căn cứ vào những kết quả của ngân sách của năm trước năm cuối cùng (règle de la pénultième année). (1)

Theo phương pháp này, trong việc dự ước các khoản thu, người ta căn cứ vào những con số thực thu của ngân sách năm gần nhất và đã thi hành rồi. Thí dụ : năm 1957, người ta dự thảo ngân sách năm 1958. Người ta đã biết năng xuất thực thu của các thuế gián thu năm 1956 là bao nhiêu. Vậy những con số của năm 1956 có thể dùng làm căn bản để ước lượng số thu của ngân sách năm 1958. Người ta sẽ sửa lại con số năm 1956, nếu có những sự thay đổi rõ rệt và chắc chắn : chẳng hạn khi nào thuế biểu thay đổi hoặc lên xuống, thì phải căn cứ vào sự thay đổi đó để dự ước lại số thu. Nhưng phải nên nhớ rằng thuế biểu có thể tăng, nhưng năng xuất của thuế không vì thế mà tăng theo. Thí dụ : thuế đánh

(1) Thí dụ : đối với năm 1958, năm trước năm cuối cùng là năm 1956.



vào sự mua bán xe hơi: Chánh Phủ tăng từ 3% lên 25% giá xe chuyên nhượng; năng xuất của thuế không vì thế mà tăng, vì sau ngày thuế tăng việc mua bán xe hơi hầu như đình hẳn.

Một thí dụ thứ hai: Chánh Phủ tăng quan thuế, không phải vì muốn thu được nhiều hơn trước, nhưng là vì muốn giảm số hàng hóa nhập cảng. Trong trường hợp này, năng xuất của thuế không tăng sau khi thuế biên tăng.

Sau hết, người ta cũng phải lưu ý đến những biến chuyển kinh tế, nhưng phải dè dặt: chỉ nên lưu ý đến những biến chuyển chắc chắn đã có, như là ảnh hưởng của mùa màng (tốt hay xấu) vào năng xuất của thuế.

Ngoài những thay đổi đã trình bày ở trên (mà hầu hết đều là những thay đổi không quan trọng) người ta có thể cho rằng quy tắc căn cứ vào con số thực thu của ngân sách năm trước năm cuối cùng đưa đến một sự ước lượng các khoản thu căn cứ rất mật thiết vào nkững kết quả thực sự gần nhất.

Sự thi hành quy tắc nói trên thường đưa đến những dự ước thu dưới sự thực; nhưng trái lại, cũng có khi đưa đến những dự ước thu quá ư lạc quan.

a) Nói một cách tổng quát, dự ước theo con số của năm trước năm cuối cùng thường dưới sự thực. Đó là vì, thường thường, lợi tức quốc gia mỗi năm mỗi tăng, và ảnh hưởng trực tiếp vào các khoản thu của ngân sách. Ngoài ra, đơn vị tiền tệ ngày nay mỗi năm mỗi mất giá, khiến cho ngạch số các khoản thu của ngân sách tăng theo đã giảm giá của tiền (1) Vậy những dự ước thu bao giờ cũng chậm mất hai năm, so sánh với sự tăng giá của lợi tức quốc gia, hay sự giảm giá của đơn vị tiền. Vì dự ước thu tính như vậy cho nên mỗi năm, ngân sách có thể thu trội số thu dự ước.

(1) Lạm phát ở Việt Nam, năm 1974, là một lạm phát phi mã: tiền mất giá không dưới 50% 1 năm. Ngay cả ở những nước kỹ nghệ ngày nay lạm phát cũng khiến cho tiền mất giá hơn 10% 1 năm. Năm 1974 tiền đã mất giá 10% 1 năm ở Mỹ, 13% ở Pháp, 16% ở Anh và 24% ở Nhật.

b) Khuyết điểm thứ hai của quy tắc dự ước thu theo con số của năm trước năm cuối cùng là : trong những năm kinh tế đình trệ, số thuế thực thu rất dưới số dự ước. Quy tắc căn cứ vào năm trước năm cuối cùng dựa vào suy đoán rằng sự thịnh vượng của nền kinh tế quốc gia mỗi năm mỗi tăng. Quy tắc đó không biết đến chu vận kinh tế, đến những cơn khủng hoảng mở đầu giai đoạn suy nhược hay đình trệ.

Nếu là một cơn khủng hoảng bất chợt và trầm trọng, số thuế thu được trong giai đoạn kế tiếp khủng hoảng rất có thể dưới mức của hai năm trước rất nhiều.

Vậy Chánh Phủ phải tìm những tài nguyên mới để thăng bằng ngân sách, chính vào một lúc mà nhân dân gặp khó khăn trong công việc làm ăn. Cơ quan dự thảo ngân sách phải tiên liệu những năm kinh tế đình trệ sắp tới, và giảm những dự ước chi tiêu để sau này ngân sách được thăng bằng.

Trong hai khuyết điểm kể trên, khuyết điểm thứ nhất xảy ra luôn, và được các tài chánh gia lưu ý tới, vì thế người ta đã cho tìm những phương pháp bổ khuyết. Phương pháp quan trọng nhất là quy tắc tăng gia (règle des majorations). Quy tắc này, đem thi hành, có thể trong trường hợp kinh tế khủng hoảng, làm tăng sự thiếu hụt của ngân sách.

*Phương pháp thứ ba.* Phương pháp này dựa vào quy tắc tăng gia. Theo quy tắc tăng gia, (règle des majorations) người ta thêm vào kết quả của năm trước năm cuối cùng, một con số tính theo số trung bình của những khoản thu trội của 4 năm trước.

Thí dụ : một thứ thuế năm 1952, đem lại 300 triệu, năm 1953 : 320 triệu ; năm 1954 : 330 triệu, năm 1955 : 355 triệu và năm 1956 : 380 triệu. Muốn dự ước năng xuất của thuế đó năm 1958, theo quy tắc tăng gia, người ta sẽ căn cứ vào con số sau :

$$380 \text{ triệu} + \frac{20 \text{ tr} + 10 \text{ tr} + 25 \text{ tr} + 25 \text{ tr}}{4} = 400 \text{ triệu} \\ (1956)$$

Quy tắc này đã được một Bộ trưởng Tài chánh Pháp (Léon SAY) đem thi hành năm 1862, để chấm dứt những ngân sách thu trội và tình

trạng chi tiêu phí phạm do sự thu trội gây ra. Nhưng âu cũng là một sự tình cờ không may, việc thi hành quy tắc tăng gia nhằm đúng vào lúc tình hình kinh tế Pháp bước vào giai đoạn suy nhược thành ra năng xuất các thứ thuế giảm đi nhiều và những số dự thu vượt các số thực thu rất nhiều. Vậy phương pháp tăng gia đưa đến những dự ước rất sai sự thực. Vì vậy cho nên khi ước lượng ngân sách năm 1885, Chánh phủ Pháp lại phải trở về với quy tắc dựa vào năng xuất năm trước năm cuối cùng, (Règle de la PÉNULTIÈME ANNÉE).

Quy tắc tăng gia, trong giai đoạn kinh tế phát triển, cho phép ước lượng năng xuất các thứ thuế một cách sát thực hơn là các quy tắc khác, nhưng khi nền kinh tế lâm vào tình trạng suy nhược thì quy tắc này đưa đến những sự bất ngờ : số thực thu sẽ kém số dự thu rất nhiều, vì năng xuất của thuế trong khi nền kinh tế suy nhược, xuống rất mạnh.

Từ năm 1930 trở đi những phương pháp ước lượng một cách máy móc kể trên (căn cứ vào số thu năm trước năm cuối cùng, và số trội thu trung bình của 4 năm cuối cùng) không còn thông dụng nữa.

Ngày nay, các tài chính gia thường dùng phương pháp trực tiếp ước lượng nghĩa là tự ý ước lượng, theo ý mình, tuy cũng phải căn cứ vào sự thật, nghĩa là những biến chuyển xã hội và nhất là kinh tế. Phương pháp này chỉ có giá trị khi nào các tài chính gia :

- thực thà trong việc ước thu,
- và thận trọng, trong khi nghiên cứu tình hình kinh tế hiện tại, để xem tình hình đó thịnh vượng hay suy nhược.

Vì ngày nay, những dụng cụ để quan sát tình hình kinh tế rất tinh vi cho nên phương pháp ước lượng trực tiếp đã đưa đến những kết quả mỹ mãn hơn là những phương pháp máy móc của thế kỷ trước. Ở Pháp chẳng hạn, trong ngân sách năm 1952, sự nhầm trong việc ước lượng không tới 1%. Ở Việt Nam sự ước lượng các khoản thu cũng rất tinh

vi (1).

Ta nên ghi rằng ngày nay, khi ước lượng số thuế sẽ thu vô được, các tài chánh gia còn phải lưu ý đến tổng số chi. Những phương pháp dự ước cổ điển của thế kỷ trước phân biệt hẳn phần chi và phần thu : những dự ước thu hoàn toàn độc lập đối với các dự ước chi. Với Tài Chánh Công hiện tại, người ta đã biết rằng thu và chi ảnh hưởng lẫn nhau. Vậy nếu các khoản chi tiêu công giảm thì tất nhiên các khoản thu của ngân sách cũng giảm theo. Vậy khi dự ước số thu và số chi của ngân sách ta phải nhớ đến những ảnh hưởng đó, và coi ngân sách như là một khối duy nhất, chi thu mật thiết với nhau, và ảnh hưởng nhau rất mạnh.

Ở nước nhà, phương pháp ước lượng trực tiếp hiện nay được áp dụng. Trong một bản thông tư số 41 — TTP/NS/NV ngày 19-5-1959 Phủ Tổng Thống có khuyến nghị các công sở phụ trách việc ước lượng các khoản thu như sau :

*« Vì tình hình hiện tại, nên theo sát thực tế. Tuy nhiên, các cơ quan đừng bỏ qua các việc có thể tiên đoán, nhất là những sự thặng thu (thu dư ra, hơn trước) do những phương pháp hành thu mới đem lại. Dưới mỗi Chương, phải giải thích rõ ràng các số dự thu và các số tăng hay giảm. Cần nhất là phải chỉ :*

- a) cách chiết tính bằng con số, từng số dự thu
- b) nguyên do từng số tăng hay giảm
- c) và nếu cần chiết tính mỗi số tăng hay giảm đó để dễ cứu xét.

*Đề tiện việc xem xét, sẽ ghi trong một phụ bản cho sắc thuế hay hoa lợi :*

(1) THUẾ : DỰ THU và THỰC THU (Đơn vị ngàn V.N.\$)

(1956)		(1957)		(1958)		(1959)	
Dự	Thực	Dự	Thực	Dự	Thực	Dự	Thực
5.923	6.249	7.110	8.578	8.078	7.789	<	7.433

a) *số dự thu*

b) *số thực thu, về ba tài khóa 1957, 58, 59.*

## II.— ƯỚC LƯỢNG CÁC KHOẢN CHI

Sự ước lượng các công phí tương đối dễ hơn sự ước lượng của khoản thu : mỗi Bộ chỉ cần trực tiếp dự ước mọi khoản chi tiêu của các công sở trực thuộc, cùng là sự khuếch trương (có thể có) của các cơ quan đó, trong năm sắp tới. Về phương diện kỹ thuật, việc ước lượng này không có gì khó khăn cả. Nhưng những lý do chính trị có thể khiến cho cơ quan phụ trách việc dự ước cố ý ước lượng công phí một cách sai lầm. Đó là điều nên đề phòng nhất.

### 1) Những nguy hiểm của sự ước lượng trên và dưới sự thực

Khuyh hướng cố hữu của các công sở là ước lượng một cách quá phòng ngĩa là vượt sự thực những khoản chi tiêu của họ.

Trình bày những nhu cầu vĩ đại, đòi hỏi những kinh phí quá lớn các Bộ chắc chắn sẽ có nhiều tự do trong việc chi tiêu thực sự, và nếu có tiền dư ở công sở này thì xin chuyển sang một công sở khác trong Bộ là một chuyện tương đối dễ dãi.

Cái nguy hiểm của sự dự ước dưới sự thực, thoát tiên, rất khó quan niệm. Tại sao một Bộ, một Nha lại xin những kinh phí dưới nhu cầu của mình ? Như thế có phải là tự trói buộc mình không ? Tại rằng Bộ hay Nha đó không muốn cho Quốc Hội ngăn ngại trước những kinh phí quá lớn, và từ chối không chịu biểu quyết khi thảo luận ngân sách. Trái lại, hãy cứ xin những kinh phí nhỏ, ước lượng dưới sự thực và nếu trong năm thiếu sẽ xin những kinh phí bổ túc (crédits additionnels), như vậy dễ dãi hơn.

Sự ước lượng chi tiêu dưới sự thực xảy ra luôn đối với những công sở mới lập. Các hành chánh già luyện thường khuyên bảo nhau như thế này : cần nhất là chớ có xin Quốc Hội những kinh phí quá lớn.

Quốc Hội rất có thể từ chối không chịu biểu quyết sự tạo lập công sở mới. Trái lại, trước những kinh phí nhỏ bé, Quốc Hội sẽ biểu quyết dễ dàng. Một khi Quốc Hội đã thuận cho mở thêm công sở, thời không phút chốc lại biểu quyết hủy bỏ nó đi được, nếu không có lý do xác đáng. Bấy giờ là lúc mà công sở mới có thể xin những kinh phí bổ túc, nếu kinh phí xin lúc đầu năm tỏ ra thiếu thốn.

*Nhiệm vụ của Bộ Tài Chánh hay Tổng Nha Ngân Sách là phải khám phá ra những dự ước chi dưới sự thực đó.*

## 2) Kinh phí hạn định và kinh phí ước lượng

Theo nguyên tắc, những kinh phí ghi trong ngân sách đều là những kinh phí hạn định, những kinh phí ấn định một mức tối đa, Chánh Phủ không được phép chi tiêu quá. (1)

Đối với những kinh phí này, cần nhất là phải tránh một sự ước lượng thôi phỏng những nhu cầu thực sự.

Trong thực tế, đối với những công sở đã hoạt động từ lâu sự ước lượng chi tiêu hoạt động rất dễ kiểm soát và sự ước lượng đó cũng không khó. Những công sở này đều có những kinh phí hạn định.

Kinh phí ước lượng trái lại, có thể sửa lại trong tài khóa, và sửa một cách dễ dàng. Theo nguyên tắc, con số ghi cho một kinh phí ước lượng trong ngân sách chỉ có một tánh cách chỉ dẫn. Kinh phí này lập ra cho các công sở mới thiết lập, địa hạt hoạt động chưa thể phác họa rõ rệt được.

Đối với loại kinh phí này, người ta thường hay ước lượng dưới sự thực. Tài chánh gia phải coi chừng.

Về việc ước lượng các khoản chi, Thông tư ngày 19-5.1959 (số 41-TTP/MS) của Tổng Thống Phủ, có khuyến nghị các công sở phụ trách như sau : " Ngân sách Quốc Gia phải là một ngân sách rất tiết kiệm về

(1) Điều 10, S/L số 170 : " Kinh phí có tính cách hạn định. Các Công sở không được ước chi quá số kinh phí mở trong Ngân Sách. "

chi phí điều hành (nhân viên, + vật liệu) để gom hết vào phần hoạt động kiến thiết, kinh tế và xã hội, đi tới các Tỉnh, Quận, Làng.

Các bộ phải trình trước ngày 15.6.1959 các chương trình hoạt động. Sau khi được chấp thuận, các bộ sẽ tùy theo giới hạn kinh phí được cấp, mà ấn định chi tiết và ghi vào dự thảo ngân sách.

Về cách dự trù mỗi khoản *chi* phải kiểm điểm lại kết quả hoạt động và so sánh các số thực chi trong những năm vừa qua, để có một ý niệm rõ rệt về sự tiến triển của mọi cơ quan.

#### a) Về chi phí nhân viên

*Các Nha và Sở không được dự tuyển thêm nhân viên mới trừ ít trường hợp đặc biệt.*

Phải làm lại bảng phân phối công việc, để cho mỗi nhân viên có đầy đủ việc làm hàng ngày.

#### b) Về chi phí vật liệu

Các Bộ sẽ gia tâm ước lượng chặt chẽ mỗi khoản chi phí vật liệu.

Cần giải thích rõ :

- a) cách ước lượng.
- b) các số tăng hay giảm.

Số dự chi lớn, hay đặc biệt, phải chiết tính với đủ chi tiết (bằng con số) cho dễ cứu xét.

Tiền điện, nước, vật liệu, văn phòng, điện tín, báo chí, xăng nhớt phải bớt xuống mức tối thiểu, vì tiết kiệm»

#### c) Về chương trình hoạt động

Chương trình của mỗi Bộ phải nhằm mục đích kiến thiết nước nhà và đi sát nhu cầu của dân, về mặt kinh tế, xã hội.

Nhằm mục tiêu ấy, sẽ có thứ tự ưu tiên của mỗi khoản trong chương trình, theo nhu cầu hay sự bỏ khuyết mà các Bộ xác nhận là cần thiết .

### 3) Nguyên tắc ưu tiên của công phí

Theo quan niệm của Tài Chánh Công cổ điển, ngân sách quốc gia khác ngân sách tư nhân ở sau : các khoản chi quan trọng hơn, có tánh cách ưu tiên. Tư nhân định việc chi sau khi biết số thu của mình. Đó là nguyên tắc « tùy gia phong kiệm ». Trái lại Quốc gia chỉ định thu bao nhiêu của dân sau khi đã tính sẽ phải chi ra bao nhiêu. Người ta chứng minh nguyên tắc đó bằng hai lý do.

**Thứ Nhất :** Quốc gia có cơ quyền thay đổi, nâng lên hay hạ xuống tổng số thu của mình bằng cách tăng hay giảm thuế. Số thu của Quốc gia không nhất định như số thu của tư nhân. Số thu Quốc gia có tánh cách co giãn.

**Thứ hai :** những khoản chi của Quốc gia đều bó buộc và bất khả tránh. Các công vụ sẽ hoạt động vì tánh cách ích chung của các công vụ đó. Vì thế cho nên việc thu phải tùy theo việc chi : việc sau này có tánh cách khần và bất buộc.

*Lối suy luận này không thỏa mãn chúng ta cho lắm nhất là trong khung cảnh của Tài Chánh Công hiện tại.* Những khoản thu của nhân dân không có thể hoặc tăng hoặc giảm một cách tự do và dễ dãi được : tăng hay giảm thuế ngày nay sẽ gây ra những hậu quả xã hội và kinh tế mà Chánh Phủ phải chú ý tới.

Những công phí ngày nay, không còn tánh chất khần trương và bất khả tránh như hồi thế kỷ trước ; nhưng việc tăng hay giảm công phí gây ra rất nhiều hậu quả xã hội và kinh tế mà Chánh Phủ không thể bỏ qua được.

Trong nền Tài Chánh Công ngày nay, phần chi không có gì là cần thiết hơn phần thu. Ngày nay chỉ có còn có những mục tiêu có tánh cách ưu tiên ít hay nhiều hay là những mục tiêu kinh tế, xã hội hay chánh trị mà Quốc gia muốn đạt tới bằng một chánh sách được thi hành qua ngân sách. Chính những mục tiêu đó ấn định số thu và số chi của ngân sách.



Ở nước nhà, trong những phiên họp đầu tiên đề thảo luận về ngân sách tài khóa 1957 (ngày 11-2-1957) Quốc hội đã quyết định *biểu quyết phần chi trước, phần thu sau*. Trái lại trong các phiên họp đề thảo luận về ngân sách các năm 1958, 59, 60, Quốc hội lại *bắt đầu* với phần THU, và sau mới xét tới phần Chi, theo như cách trình bày dự án ngân sách của Hành Pháp.

Ở Pháp, hiện nay, pháp chế về tài chánh cũng không thừa nhận *tính chất ưu tiên của công phí nữa*.

Định nghĩa ngân sách của một Đạo Dự năm 1959 về luật tài chánh thừa nhận từ năm đó trở đi, sự *ưu tiên của THU* đối với CHI. Ta cần phải chứng minh sự đảo lộn của một nguyên tắc cố hữu (*ưu tiên của CHI đối với THU*) này.

Cái ý niệm xây dựng Ngân Sách Quốc gia, cũng như là ngân sách của tư nhân, trên một sự so sánh, một sự đối lập song hành giữa CHI và THU, không phải là một ý niệm mới mẻ gì.

Ý niệm này chỉ là hậu quả của tính chất :

— kỹ nghệ hay thương mại của một số lớn các công sở Nhà nước, ngày nay.

Và chính sự thay đổi này được coi như là một phương tiện để cho Quốc hội dễ dãi trong việc biểu quyết ngân sách và đồng thời, để kèm hãm, gò ép, cắt xén, những công phí. Ngay từ năm 1948, một đạo luật gọi là luật tối đa (*loi des maxima*) đã :

— ấn định mức tối đa cho công phí

— và ràng buộc mức này với dung lượng các tài nguyên của Nhà nước.

Và Dự năm 1959 về sự trình bày ngân sách đã thừa nhận thể thức trên.

Luật Ngân sách sẽ chia ra làm hai phần, phần thứ nhất ấn định

mức tối đa của các khoản công phí, và mức này do các khoản thu hạn chế.

Nguyên tắc : biểu quyết ưu tiên các khoản chi (vote préalable des dépenses) đã bị pháp chế hiện hành tại Pháp gạt bỏ.

Ta thấy rõ rằng pháp chế này đã căn cứ vào những lý do kinh tế, hơn là những lý do chính trị.

Với sự gạt bỏ nguyên tắc : biểu quyết ưu tiên các khoản chi, Quốc Hội đã thấy quyền tài chánh của mình bị giảm đi. **Hành Pháp đã được phép chi tiêu, không phải vì được Quốc Hội cho phép, mà là vì tổng số THU cho phép.** Bình luận nguyên tắc mới thi hành ở Pháp, Giáo sư L. TROTABAS viết :

*« Sự ưu tiên của việc biểu quyết các khoản CHI, đem lại cho sự chuẩn hứa, sự cho phép của Quốc Hội, giá trị thật sự của sự chuẩn hứa đó. Từ bỏ ưu tiên nói trên, Quốc Hội mất hẳn quyền tự do thẩm định những nhu cầu công mà các công phí phải thỏa mãn.*

*Trong một chế độ dành ưu thế cho Hành Pháp, như chế độ tổng thống, chuẩn hứa của Quốc Hội, dựa vào ưu tiên của công phí, là một yếu tố để thực hiện thăng bằng về thể lực giữa Hành Pháp và Lập Pháp, cần phải duy trì...*

Bỏ nguyên tắc : biểu quyết công phí trước, Quốc Hội đã tự ý từ bỏ một quyền quyết định rất lớn lao của mình » (L. TROTABAS : *Institutions Financières in lần thứ tư DALLOZ, PARIS, trang 164*).

## Biểu quyết Ngân Sách

Về vấn đề này, có hai mối thắc mắc mâu thuẫn nhau. Trước hết người ta muốn mở rộng quyền hạn của Quốc Hội vì rằng việc biểu quyết ngân sách là một quyết nghị hết sức hệ trọng, vậy phải dành cho cơ quan đại diện cho nhân dân thật nhiều quyền trong việc đó. Biểu quyết ngân sách là một đặc quyền hệ trọng bậc nhất của cơ quan đại diện nhân dân, trong chế độ dân chủ.

Nhưng một đằng khác, sự sử dụng quyền ngân sách có thể đưa các ông dân biểu đến rất nhiều hành vi lạm quyền, mị dân.

« Ngân sách là một con quỳ lớn, một con cá tuyệt ngon... Mà tự bốn phương, ai ai cũng thả mồi cố bắt » (1)

Đó là hai câu thơ, không hay lắm, nhưng hình dung và giàu ý nghĩa, mà đại văn hào V. HUGO, đã dùng để so sánh rất đúng ngân sách với cái mồi ngon trước tham vọng của mọi chính đảng và mọi chính khách. Chính lúc biểu quyết ngân sách là lúc mà áp lực của các chính đảng, hiệp hội, tổ chức địa phương, nhóm áp lực trở nên mạnh nhất. Và chính lúc đó là lúc mà các dân biểu bị những cám dỗ mị dân lôi kéo dử đội nhất. Ở Pháp thì các dân biểu thi nhau tìm cách tăng công phí cho hạt mình như một cựu Thủ Tướng Pháp thời Đế Tư Công Hòa đã nói một cách rất hình dung : người ta tìm cách tưới cho bản hạt (l'arrosage).

---

(1) " Le budget monstré énorme, admirable poisson — Auquel de tous côtés on jette l'hameçon " (V.HUGO).

Giáo-sư DUVERGER kể lại, trong cuốn Institutions Financières, in lần thứ 3, trang 318.

Ở Mỹ, trái lại, các dân biểu có khuynh hướng tìm cách xén cắt thật nhiều các đề nghị kinh phí của Chánh Phủ Liên Bang (1)

Như vậy, ta thấy một sự tương tranh rõ ràng giữa khuynh hướng muốn mở rộng quyền hạn của Quốc Hội, vì những lý do chánh trị (tăng cường nguyên tắc dân chủ) và khuynh hướng hạn chế quyền đó vì những lý do kỹ thuật (nhất là tài chánh).

Các tài chánh gia thời cổ điển rất lo ngại khuynh hướng cố hữu dễ dãi đối với các kinh phí, và khuynh hướng dè xèn đối với các khoản thu, của các đại diện nhân dân: họ chỉ lo các dân biểu làm mất thăng bằng của ngân sách, bằng những khoản chi mị dân, hay những khoản thu cố nén ép.

Các tài chánh gia ngày nay cũng mang một mối lo tương tự. Nhưng ngày nay họ sợ rằng các ông dân biểu không chịu lưu ý tới sự tiến triển của thời vận kinh tế, và coi việc biểu quyết ngân sách như một quyết nghị chuyên quyết, trong khi sự tự do của các đại biểu nhân dân về mặt ngân sách bị những thực trạng kinh tế giới hạn rất chặt chẽ.

Đầu sao, sự tương tranh giữa các mối thắc mắc dẫn trên cho ta thấy rõ sự phức tạp, của các *chế độ pháp lý áp dụng cho việc biểu quyết ngân sách tại các nước dân chủ.*

☆☆☆ ĐOẠN I ☆☆☆

SỰ SỬA ĐỔI DỰ ÁN NGÂN SÁCH CỦA  
CHÁNH-PHỦ TẠI QUỐC HỘI

Dự án ngân sách do Chánh Phủ làm ra, phải được Quốc Hội chấp nhận hay từ chối toàn diện, toàn khối, không được sửa đổi mảy

---

(1) Ở Pháp, các ông dân biểu cũng rất hay cắt xén các kinh phí dành cho sự điều hành các công sở quốc gia: nhưng trái lại, rất rộng rãi đối với các kinh phí dùng để trợ cấp cho các hội tư nhân hay các công sở địa phương.

may hay trái lại, Quốc Hội có quyền sửa đổi, hoặc qua loa, hoặc sâu rộng dự án đó? Phương diện chánh trị muốn rằng *giải pháp thứ hai* sẽ được chấp thuận, vì dân chủ hơn, vì rằng quyền quyết định của các dân biểu sẽ bị giảm đi rất nhiều, nếu chỉ là một quyền hoặc từ chối, hoặc chấp thuận nguyên văn, toàn khối, dự án ngân sách của Chánh Phủ.

Phương diện kỹ thuật trái lại, đây chúng ta về *giải pháp thứ nhất*, vì rằng ngân sách là cả một kế hoạch tài chính tiền hậu duy nhất, mà tất cả mọi phần liên đới với nhau, bổ túc lẫn nhau, đầu mục đích của ngân sách là thực hiện thăng bằng giữa khối CHI và khối THU, hay là can thiệp vào địa hạt kinh tế và xã hội.

Ở Huế Kỳ, người ta ngã về phương diện chánh trị: thừa nhận quyền sửa đổi dự án ngân sách của Quốc hội. Là cơ quan đại diện nhân dân, Quốc hội có toàn quyền sửa đổi lại dự án ngân sách do Chánh phủ làm ra.

Ở Anh, quê hương của nền dân chủ, nơi mà tư tưởng dân chủ đã phát triển tới tột bậc, người ta lại ngã theo phương diện kỹ thuật: nghĩa là Quốc hội chỉ có quyền hoặc chấp thuận, hoặc từ chối, toàn diện của dự án ngân sách do Chánh phủ làm ra.

Ở Pháp ra sao? Dưới thời Đế Tam và Đế Tứ Cộng hòa, Pháp ngã về giải pháp được thừa nhận tại Huế Kỳ: Quốc hội có toàn quyền sửa đổi, ít hay nhiều tùy ý, dự án ngân sách của Chánh phủ.

Nhưng dưới Đế Ngũ Cộng Hòa (tức chánh thể hiện tại) Pháp lại theo giải pháp áp dụng ở Anh: Quốc hội chỉ có quyền từ chối hay chấp thuận toàn khối dự án ngân sách do Chánh phủ soạn thảo.

Ở Việt nam, dưới thời Đế Nhất Cộng hòa, quyền của Quốc hội trước dự án ngân sách của Hành pháp rất hạn chế. Trong thực tế, rất ít khi Quốc Hội « dám » đề nghị sửa đổi, đầu là một chỉ tiết nhỏ, của dự án ngân sách.

Dưới chế độ Hiến pháp hiện hành (1967) quyền tài chánh của Quốc hội không có bị điều khoản nào hạn chế. Vậy về phương diện

pháp lý, Quốc hội hoàn toàn có quyền sửa đổi một phần hay toàn bộ của dự án ngân sách. Trong thực tế, Quốc hội hiện tại thường chỉ :

- xét tính chất xác thực của các kinh phí nghị trong dự án
- và cắt xén những kinh phí nào xem ra quá phồng.

Còn như đảo lộn hẳn dự án của Hành pháp để thay thế bằng một dự án mới, thì việc đó chưa bao giờ xảy ra.

Trong thực tế, sự xung đột giữa hai quyền về ngân sách, quyền của Quốc hội và quyền của Chính phủ, xuất hiện ở hai giai đoạn khác nhau :

- thứ nhất là vào lúc các Ủy ban của Quốc hội can thiệp vào dự án ngân sách của Chính phủ.
- thứ hai là vào lúc các dân biểu tại Quốc hội sử dụng quyền sửa đổi dự án ngân sách.

### 1) Sự can thiệp của các Ủy ban Quốc hội (1)

Chế độ Ủy ban Tài chính của Huế kỳ đối lập hẳn với chế độ Anh. Sự đối lập này không những chỉ có trong địa hạt ngân sách : đó là một sự đối lập tổng quát giữa hai thủ tục làm việc của Quốc hội (procédure parlementaire), tại hai nước.

Và chế độ Pháp, ở điểm này, xét ra gần chế độ Mỹ hơn.

#### a) Chế độ Mỹ, Pháp và Việt Nam : Thảo luận trước tiên tại Ủy ban Tài chính (U.B.T.C)

Ở Pháp cũng như ở Mỹ, dự án ngân sách của Chính phủ được thảo luận trước tiên tại Ủy ban Tài chính của Quốc hội. Nhưng Đế Ngũ Cộng hòa đã cải cách sâu rộng thủ tục này.

#### 1) Ủy ban Tài chính dưới Đế Tam và Đế Tứ Cộng hòa

Từ Đế tam sang Đế tứ, Ủy ban Tài chính đã tiến triển nhiều. Như đã trình bày ở một Chương trên, trước năm 1940, Ủy ban

1) Ủy ban Quốc hội : Commission Parlementaire.

Tài chánh của Quốc hội Pháp có khuynh hướng đem dự án ngân sách của mình, thay hẳn cho dự án ngân sách của Chánh phủ. Ủy ban thay đổi sâu xa dự án của Chánh phủ, đảo lộn hẳn thứ tự, cơ cấu của dự án đó. Sự thảo luận của Quốc hội vì vậy dựa vào những căn bản thiếu thứ tự, thiếu phối hợp và mạch lạc.

Dưới Đệ Tứ Cộng Hòa, Ủy Ban Tài chánh của Quốc hội không thể làm như trước được nữa vì các dân biểu không còn quyền đề nghị tăng các *dự án kinh phí*. Muốn tăng một dự án chi tiêu nào, Ủy Ban Tài Chánh phải tìm cách gây áp lực vào Chánh Phủ, đề Chánh Phủ tự ý mình thay đổi dự án kinh phí, bằng những *thư cải chánh* (*lettres rectificatives*) do Chánh phủ thảo ra, đề thay đổi một dự án kinh phí nào,

Tuy vậy Ủy Ban Tài Chánh vẫn còn một quyền sửa đổi các dự án THU : và đó là một quyền quan trọng. Người ta phải công nhận rằng dưới Đệ Tứ Cộng Hòa, Ủy Ban Tài Chánh ít khi sửa đổi sâu xa dự án ngân sách của Chánh phủ.

## 2) Ủy Ban Tài Chánh Đệ Ngũ Cộng Hòa.

Hiến Pháp năm 1958 đã cải tổ sâu rộng chế độ các Ủy ban chuyên môn tài chánh Quốc hội.

Trước hết số Ủy ban tại mỗi Viện giảm xuống còn có sáu nhưng số nhân viên trong mỗi Ủy Ban Tài Chánh của Hạ Nghị Viện (Assemblée Nationale) ngày nay có tới 60 dân biểu, thay vì 44 hồi trước.

Đằng khác, quyền hành các Ủy ban bị giảm đi rất nhiều. Điểm cải cách quan hệ nhất là : từ nay, sự thảo luận của Quốc hội phải dựa vào *bản văn của dự án ngân sách của chánh phủ, chứ không phải là bản văn do Ủy Ban Tài Chánh sửa đổi lại. Vậy Ủy Ban Tài Chánh chỉ còn có quyền sau :*

- ủy cho tổng thuyết trình viên chỉ trích dự án của Chánh phủ.
- Và đề nghị những *tu chánh án* (*amendements*).

Ở Việt nam dưới Đệ nhất cũng như Đệ nhị Cộng Hòa dự án ngân

sách của Chánh phủ được đem ra thảo luận trước tiên, tại Ủy ban Tài chánh của Quốc hội. Và Ủy ban này có quyền đề nghị sửa đổi lại một hay nhiều kinh phí dự trù trong dự án của Chánh phủ. Cố nhiên, đề nghị sửa đổi này (gọi là tu chánh án), phải được Quốc hội chấp thuận thì mới có giá trị. Sau đây là một thí dụ : hồi đầu năm 1957 Ủy ban Tài chánh của Quốc hội đã đề nghị sửa đổi một vài kinh phí ghi trong dự án ngân sách năm 1957. Chương 255 dự án này, có ghi một kinh phí là 15 triệu để chi tiêu về vật liệu cho Bộ Kiến thiết.

Ủy ban Tài chánh đã đề nghị :

— Giảm kinh phí đó một số tiền là 4.825.000đ

— Và đem số tiền giảm phân phối cho các công tác sau :

a) tăng trợ cấp cho Nha Quốc gia Du lịch ;

b) điều chỉnh tình trạng các giáo viên ;

c) cắt trụ sở Dược viện mới.

Đề nghị sửa đổi trên đã được Quốc hội chấp thuận.

**b) Chế độ Anh : Thảo luận trực tiếp tại Quốc hội**

Chế độ này khác hẳn với chế độ ở Việt nam và ở Pháp vì thủ tục làm việc tại Quốc hội Anh khác hẳn với thủ tục làm việc tại Quốc hội Việt Nam hay Pháp.

1) Thủ tục làm việc tại Quốc hội Anh dành cho các Ủy Ban của Quốc hội một vai trò không quan hệ cho lắm.

Trước hết các Ủy ban tại Quốc hội Anh không có chuyên môn về một loại vấn đề kỹ thuật nào, ở Anh không có Ủy ban Tài chánh hay Ngoại giao v.v... Ở Anh, Quốc hội chỉ có 5 Ủy Ban thường trực, mà người ta gọi là các Ủy ban A,B,C,D,E. Mỗi Ủy Ban xét lại một số dự án luật, do Chủ tịch Quốc hội ủy nhiệm.

2) Thủ tục ngân sách ở Anh, khác hẳn với thủ tục ở Mỹ, Việt nam hay Pháp. Việc xét lại dự án ngân sách của Chánh phủ trao riêng cho một



Ủy ban, gọi là Ủy Ban toàn viện (Comité de la Chambre entière), xét trước tiên dự án ngân sách của Chánh phủ. Ủy ban toàn viện này không phải là một Ủy ban Quốc hội như các Ủy ban A,B,C,D,E. Ủy Ban toàn viện gồm toàn thể Hạ Nghị viện. (625 vị).

Nói khác Ủy ban toàn viện (Comité de la Chambre entière) chỉ là một hình thức khác của toàn thể Hạ Nghị viện (Chambre des Communes).

*Ủy Ban toàn viện khác Hạ Nghị viện ở hai điểm sau :*

— Chủ tịch Ủy Ban toàn viện không phải là Chủ tịch của Hạ Nghị Viện, mà là một dân biểu do Ủy ban bầu lên.

— Thủ tục làm việc của Ủy Ban toàn viện khác với thủ tục thường của Hạ Nghị Viện (giản dị hơn).

Trong thực tế, khi Ủy ban toàn viện xét lại dự án ngân sách, thì chính là tất cả Hạ Nghị Viện đã xét lại dự án đó.

## II. — Quyền sửa đổi dự án ngân sách của các Dân biểu và Nghị sĩ

Trong một nước có Quốc hội, thường thường sáng quyền (droit d'initiative) tức là quyền đề nghị, về pháp luật cũng như về tài chánh, đều vừa dành cho các Dân biểu và Nghị sĩ, vừa dành cho nhân viên Chánh phủ, tức Thủ tướng, các Bộ Trưởng.

Tuy vậy, sáng quyền của các Dân biểu và Nghị sĩ về ngân sách, về địa hạt Tài chánh, thường được coi như là một quyền ghê gớm, đáng sợ.

Cái nguy hiểm không phải là ở chỗ các dân biểu và nghị sĩ đưa ra những dự án luật (proposition de lois) tăng các khoản thu. Vì ngày xưa cũng như ngày nay, rất ít dân biểu hay nghị sĩ dám buộc tên mình vào một thứ thuế mới. Các cử tri trong hạt sẽ la ó ngay, và ông sẽ rất nhiều hy vọng thất bại khi ra tái ứng cử.

Nhưng trái lại, người ta rất sợ dân biểu đưa ra dự án xin giảm các khoản thu, nhất là giảm thuế hiện hành, hay dự án tăng giá các khoản chi tiêu ghi trong dự án ngân sách của Chánh phủ.

Vì thế cho nên ở các nước dân chủ Tây phương, người ta đã tìm đủ mọi thủ tục, mọi phương pháp, để hạn chế sáng quyền tài chánh của các dân biểu và nghị sĩ.

a) Ở Anh Hạ nghị viện từ năm 1713, đã đặt ra một điều trong nội quy để tự kiểm chế mình. Điều đó đọc như sau : - *Các dân biểu tại Hạ Nghị viện không có quyền đề nghị những việc gây ra một khoản chi tiêu mới* -

Ta nên ghi rằng tuy không có quyền đề nghị một khoản chi mới, các dân biểu Anh vẫn có quyền đề nghị một khoản thu mới cho ngân sách. Trong thực tế, từ xưa tới nay chưa dân biểu nào dám sử dụng quyền sau này.

Nội quy này khiến cho các dân biểu Anh không dám ngả về khuynh hướng mị dân. Họ có thể nêu điều nội quy cấm đoán trên để trả lời các cử tri yêu cầu Quốc hội chi tiêu thêm trong hạt mình. Quy tắc này đã được dư luận tán thành : *các dân biểu đều muốn cũng không dám đi ngược*.

Vả lại, chế độ chánh trị Anh giúp thuận tiện cho sự thi hành quy tắc này. Ta nên nhớ rằng đầu là nội quy không cấm đề nghị chi tiêu, các dân biểu Anh cũng khó lòng mà đề nghị nổi những việc chi tiêu mới, như thói thường của các dân biểu Pháp. Kỷ luật nghiêm khắc của các chánh đảng Anh bắt buộc các dân biểu thuộc chánh đảng chiếm đa số tại Quốc hội phải ủng hộ chánh sách của Chánh phủ. Ngân sách là phần ảnh của chánh sách mà Chánh phủ định thực hiện trong năm. Một dân biểu thuộc khối đa số ít khi dám đề nghị thay đổi ngân sách, hay chi tiêu thêm, nếu Chánh phủ tức các lãnh tụ của đảng đa số nhất định không thuận. Về phần các dân biểu thuộc khối thiểu số, tất nhiên là bất cứ đề nghị nào xin thay đổi dự án ngân sách, hay chi tiêu thêm, sẽ lập tức bị khối đa số bác bỏ ngay.

b) Ở Pháp, dưới thời Đệ tam Cộng Hòa, nội quy Hạ Nghị viện cũng có một điều hạn chế sáng quyền tài chánh của các dân biểu. Theo điều đó các dân biểu có quyền đề nghị những khoản chi tiêu mới, miễn là đề nghị ngay được các khoản thu tương đương để tài trợ việc chi nói trên.

Dưới Đệ tứ Cộng Hòa. Điều 17 Hiến pháp năm 1946 của Pháp

đã chọn một giải pháp trung dung, vừa dung hòa được chủ quyền tài chánh của Quốc hội, vừa tôn trọng được sáng quyền của các dân biểu về tài chánh. Điều đó đọc như sau : « *Dân biểu Quốc hội có sáng quyền về chi tiêu. Tuy nhiên trong khi Quốc hội đang thảo luận về ngân sách không được ai đưa ra một đề nghị, hoặc tăng số chi tiêu đã dự ước, hoặc tạo ra những sự chi tiêu mới* ».

Nói khác, các dân biểu có quyền đề nghị tiêu, nhưng quyền này phải sử dụng ngoài khuôn khổ của ngân sách. Nghĩa là trong khi Quốc Hội đang thảo luận về ngân sách, không dân biểu nào có quyền đề nghị một việc chi tiêu gì mới.

Để vượt sự ngăn cấm của điều 17 Hiến pháp, Quốc hội Pháp thường dùng *chiến thuật* sau đây để bỏ buộc Chánh phủ phải tăng một khoản chi tiêu nào theo ý mình. *Chiến thuật đó như sau* : Quốc hội nhất định không chịu thảo luận về kinh phí của một công sở nào đó nếu Chánh phủ không chịu đề nghị tăng gia một kinh phí nào mà Quốc hội muốn tăng (vì Chánh phủ, trái với các ông dân biểu, bao giờ cũng có sáng quyền về chi tiêu).

Gần đây, những trường hợp Quốc hội thi hành chiến thuật này rất thông thường : khi Quốc hội muốn tăng một kinh phí nào mà Chánh phủ nào không chịu đề nghị tăng thì Quốc hội nhất định không chịu thảo luận về kinh phí đó, *cho tới khi Chánh phủ làm theo ý muốn của mình*.

Trong trường hợp này Chánh phủ phải *tự ý đề nghị* thay đổi một điểm trong dự án ngân sách *theo ý muốn của Quốc hội*.

Giáo sư DUVERGER nghiêm khắc bình luận thái độ Quốc hội Pháp như sau : « Từ chối không chịu thảo luận về một điểm nào trong ngân sách nghịch ý mình, Quốc hội đã hành động trái với Hiến pháp.

Quốc hội đã gần như làm reo ; đó là một hành vi rất khó chứng minh ».

Trước thái độ làm reo đó, Chánh phủ có thể phản đối lại bằng cách yêu cầu Quốc hội tiếp tục thảo luận, và đặt câu hỏi tín nhiệm về điểm mà Quốc hội không chịu thảo luận. Nếu đa số Quốc hội chịu biểu

quyết theo ý Chánh phủ nghĩa là bằng lòng tiếp tục thảo luận, thời Chánh phủ đã thắng. Nhưng chính vì luôn luôn từ chối không thảo luận về những kinh phí mà Chánh phủ đề nghị, và bắt buộc Chánh phủ phải luôn luôn đặt câu hỏi tín nhiệm, Quốc hội đã làm giảm uy tín của Chánh phủ. Vì thế cho nên, trong thực tế, Chánh phủ thường chiều theo ý Quốc hội khi cơ quan này tỏ ý muốn sửa đổi một điểm nào trong dự án ngân sách.

Sáng quyền tài chánh của dân biểu, dưới thời **Đệ Ngũ Cộng hòa** ra sao ? Vì dành rất nhiều quyền cho Tổng Thống, Hiến pháp hiện hành của Pháp (4.10.1958) điều 40, đã bác bỏ sáng quyền của dân biểu trong địa hạt tài chánh. Điều 40 này nói rõ như sau : *« Những đề nghị hay tu chính án do các nhân viên Quốc hội đưa ra, không thể chấp thuận được, khi sự thi hành các đề nghị hay các tu chính án đó sẽ gây ra hậu quả hoặc là giảm các tài nguyên của Nhà nước hoặc là tạo ra, hay tăng thêm công phí »*.

Điều 40 có tánh chất tổng quát. Nó thi hành đối với :

- tất cả các dân biểu và nghị sĩ, tại Hạ và Thượng Nghị Viện,
- bất cứ sự thảo luận về đạo luật nào, luật tài chánh cũng như luật thường,
- tất cả mọi đề nghị chi tiêu mới,
- mọi đề nghị tăng chi hay giảm thu.

Tóm lại Hiến pháp hiện hành của Pháp hoàn toàn không thừa nhận sáng quyền của các dân biểu và nghị sĩ trong địa hạt tài chánh. G.s DUVERGER bình luận chế độ của Pháp như sau : « Sự cấm đoán này nghiêm khắc vô cùng vì nó có thể khiến cho sáng quyền của các dân biểu và nghị sĩ không những trong địa hạt tài chánh, mà trong cả địa hạt luật pháp thường cũng bị *tê liệt hẳn* : vì phần nhiều luật nào cũng có gây ra một hậu quả tài chánh. Năm 1959 ở Pháp, người ta đã không chịu đem thảo luận một dự án luật của một nghị sĩ (dự án này yêu cầu Quốc hội Pháp phê chuẩn một hiệp ước quốc tế về sự trừng phạt bọn buôn đàn bà

da trắng), lấy lẽ rằng sự phê chuẩn hiệp ước này sẽ bó buộc Chính phủ phải tuyển thêm nhân viên cảnh sát, nghĩa là làm tăng công phí. »

c) Ở Việt Nam kinh nghiệm phong phú của Tây phương đã khiến cho điều 46 Hiến pháp 1967 định rằng : « Các dân biểu và nghị sĩ có quyền đề nghị chi tiêu, nhưng đồng thời phải đề nghị những khoản thu tương đương ».

Điều này hạn chế rất chặt chẽ sáng quyền chi tiêu của các dân biểu và nghị sĩ.

### ★★★ ĐOẠN II

## BIỂU QUYẾT NGÂN SÁCH TẠI VIỆT NAM

### I.— Thủ tục thời Pháp thuộc

Trước năm 1945 thủ tục này do các Sắc lệnh của Tổng Thống Pháp ngày 30.12.1912 và 30.10.1911 quy định. Khi dự thảo ngân sách các cơ quan được coi là đại diện dân chúng (Đại hội nghị Kinh tế và Tài chính, đối với Ngân sách Liên bang Đông Dương, Viện Dân biểu đối với Ngân sách các xứ) được hỏi ý kiến, nhưng quyền hạn các cơ quan đó rất hẹp. Nên ghi rằng những cơ quan mệnh danh là đại diện dân chúng, trước năm 1945, chẳng có đại diện cho ai cả. Việc dự thảo ngân sách, thực ra, hoàn toàn trong tay chính quyền thuộc địa.

Ngân sách dự thảo xong, quyền duyệt y ngân sách (xét lại rồi chấp thuận và ra lệnh ban hành) thuộc thẩm quyền Tổng Thống Pháp đối với Ngân sách toàn xứ Đông Dương và Toàn quyền Đông Dương đối với ngân sách trong các xứ trong Liên Bang Đông Dương. Mỗi xứ ở trong Liên Bang Đông Dương (Trung, Bắc và Nam Việt, Miên, Lào) cũng có một ngân sách riêng biệt. Khi dự thảo ngân sách mỗi nước, Thống sứ Pháp (hay Khâm sứ) cũng hỏi qua ý kiến các cơ quan mà thời đó người Pháp cho là đại diện nhân dân. Những cơ quan này chỉ có tánh cách tư vấn, và do một số cử tri rất hạn chế bầu ra. Thí dụ : Hội đồng

thuộc địa Nam Kỳ có một số cử tri chừng 12.000 người và một thành phần gồm 10 nhân viên người Pháp và 6 nhân viên người Việt Nam, nhưng phải có quốc tịch Pháp, do số cử tri hạn chế nói trên bầu ra.

## II.— Thủ tục biểu quyết Ngân sách dưới thời Đệ Nhất Cộng Hòa

Dự án ngân sách do Chánh phủ thảo, được chuyển sang Quốc hội vào những ngày đầu của khóa họp tháng 10. Cùng với việc đệ trình này có kèm theo một bản Thông điệp của Tổng Thống, tóm tắt những công việc làm trong năm và hoạch định chương trình hoạt động của Chánh phủ trong năm tới.

Hiến pháp 1956 (điều 60) quy định rằng ngân sách phải được chung quyết trước ngày 31.12, tức là ngày cuối cùng của khóa họp tháng 10 của Quốc hội. Và điều 43 của Hiến pháp qui định thêm rằng 'Tổng Thống có quyền sử dụng 1/4 ngân sách (theo đúng dự án ngân sách của Chánh phủ) về mỗi tam cá nguyệt, trong trường hợp Quốc hội không chung quyết ngân sách trong kỳ hạn của điều 60'.

Dự án ngân sách được chuyển tới Ủy ban Ngân sách và Tài chánh của Quốc hội. Ủy ban này gồm 15 Dân Biểu thuộc Khối đa số và 3 thuộc Khối thiểu số. Công việc xem xét dự án ngân sách được phân phối cho các thuyết trình viên đặc biệt của Ủy ban mỗi vị phụ trách cứu xét lại một hay nhiều mục. Một tổng thuyết trình viên, sẽ phối hợp kết quả của sự làm việc của Ủy ban và sẽ thay mặt Ủy ban đề dự vào cuộc thảo luận tổng quát về ngân sách tại nghị trường, Bộ trưởng Phủ Tổng Thống hay Cố vấn Tài chánh của Tổng Thống tới Ủy ban đề trình bày về tình trạng tổng quát của dự án ngân sách. Sau đó Ủy ban Ngân sách Tài chánh hội họp với các đại diện của các Bộ và các cơ quan trực thuộc Phủ Tổng Thống. Các cuộc họp này thường kết liễu trong một buổi họp sớm mai. Các đại diện giải thích cùng các dân biểu trong Ủy ban về những yêu cầu ngân sách của mỗi cơ quan. Theo chỗ chúng tôi

biết thời các thuyết trình viên chỉ nêu lên những *câu hỏi* đề đòi thêm ánh sáng về một dự án kinh phí nào. Và các đại diện cơ quan thường căn cứ nhu cầu ngân sách trên tầm quan trọng của nhiệm vụ mà Tổng Thống giao phó cho cơ quan mà họ đại diện. Trong các phiên họp trao đổi tin tức này thường có Cố vấn Tài chính của Tổng Thống, hay vị đại diện của ông. *Không khí các phiên họp thường có tính chất ôn hòa.* Có điều đáng tiếc là chúng ta không ai được rõ chi tiết về các buổi họp này, vì người ngoài hay đại diện báo chí không được dự thính.

Giá các phiên họp này công khai thời chúng ta sẽ có dịp thẩm định lỗi làm việc và nhất là khả năng bênh vực nhân dân về mặt tài chính của Quốc hội.

Sau khi thảo luận với các đại diện bên Hành pháp, Ủy ban xét lại và biểu quyết từng Chương của dự án ngân sách.

Sau đến giai đoạn thảo luận dự án ngân sách tại nghị trường Quốc hội. Tổng thuyết trình viên trình bày cho toàn thể Quốc hội nghe về dự án ngân sách; các thuyết trình viên đặc biệt trình bày từng kinh phí dành cho từng cơ quan. Và các dân biểu thảo luận và biểu quyết từng *Chương* hay từng nhóm *Chương*, trước khi *biểu quyết toàn thể* Ngân sách.

Hành pháp không tham dự trực tiếp vào cuộc tranh luận tại Quốc hội, vì một lẽ dễ hiểu là các vị thuyết trình viên của Ủy ban Ngân sách thường lại đóng vai đại diện các Bộ, đứng lên yêu cầu Quốc hội chuẩn y mọi dự án kinh phí. Ngoài ra Cố vấn Tài chính của Tổng Thống và một nhóm đại diện các cơ quan hành pháp, thường có mặt trong các phiên thảo luận ngân sách tại Quốc hội (các đại diện Hành pháp ngồi ở một căn phòng đối diện với các dân biểu) và các vị này luôn luôn liên lạc bằng giấy tờ với các ủy viên của Ủy ban Ngân sách.

Trong thực tế Quốc hội chấp thuận toàn bộ dự án ngân sách của các năm 57, 58, 59 mà hầu như không có sự thay đổi nào đáng kể.

Tuy vậy ta cũng nên ghi rằng trong khóa họp đề thảo luận dự án ngân sách năm 1957, Quốc hội đã có đề nghị di chuyển kinh phí của

một cơ quan này sang kinh phí của một cơ quan khác : đó là việc giảm bớt một kinh phí của Bộ Kiến thiết để tăng cường một kinh phí dành cho Bộ Y tế. Đề nghị thay đổi này đã được Quốc hội chấp thuận. Nhưng một đề nghị khác, xin cắt 10 triệu của Chương : *Trợ cấp báo chí, để chuyển sang Chương : Chi phí xã hội, đã không được Quốc Hội chấp thuận.*

Một vấn đề được đặt ra trong thủ tục biểu quyết dự án ngân sách năm 1957 là vấn đề sau : Quốc hội sẽ biểu quyết phần chi hay phần thu trước ? Khối đa số chủ trương :

- biểu quyết từng Mục,
- và thảo luận về vấn đề Chi trước.

Khối thiểu số, trái lại yêu cầu :

- biểu quyết các khoản Thu trước khi thảo luận đến các khoản Chi, thảo luận từng Chương, và biểu quyết cũng từng Chương một.

Khuynh hướng của Khối thiểu số là thảo luận tỉ mỉ, và biểu quyết từng Chương tức là đi sâu vào chi tiết hoạt động của mọi cơ quan thuộc hành pháp.

Vì có sự bất đồng ý kiến trên đây, theo đề nghị của Chủ Tịch, Quốc Hội ngưng nhóm đề hai Khối thông cảm nhau về vấn đề này.

Khi Quốc hội tái nhóm, tổng thuyết trình viên của Ủy Ban Ngân Sách và Tài Chánh đề nghị Quốc hội biểu quyết từng cơ quan một (thí dụ : Phủ Tổng Thống, Phủ Phó Tổng Thống, Văn phòng Bộ Trưởng tại Phủ Tổng Thống là ba cơ quan, thuộc Mục I, và Mục này gồm 35 Chương, mỗi Chương ấn định số kinh phí về nhân viên, vật liệu và chi phí đặc biệt), thay vì biểu quyết từng Mục hay từng Chương.

Quốc hội đã chấp thuận đề nghị này, trong khi thảo luận dự án ngân sách năm 1957. Nhưng đến khi thảo luận về ngân sách tài khóa năm 1959, Quốc hội lại quyết định biểu quyết từng Chương một. Nếu có nhiều Chương



xét ra không quan hệ, thì Quốc hội sẽ quyết định về các Chương đó cùng một lượt, trong một biểu quyết. Trong thực tế nhiều khi một biểu quyết của Quốc Hội gồm tới 5 hay 6 Chương.

Vậy theo nguyên tắc ta nên ghi rằng Quốc hội biểu quyết ngân sách theo từng Chương. Ở các nước dân chủ Tây phương Hành Pháp phải tôn trọng những đơn vị kinh phí mà Quốc hội đã biểu quyết, nghĩa là không thể tiêu quá kinh phí định trong Chương, hay du di kinh phí của Chương này sang Chương khác, nếu không được Quốc hội cho phép.

Ở Việt Nam ta theo tục lệ dưới thời Đế Nhất Cộng Hòa thì Tổng Thống có quyền cho phép du di kinh phí từ Mục này sang Mục khác, từ Chương này sang Chương khác. Như vậy ngân sách mà Quốc hội chuẩn y là một khối tiền tổng quát mà Lập Pháp trao cho Hành Pháp toàn quyền sử dụng. Đó là một tình trạng phản dân chủ.

### III. — Biểu quyết Ngân sách dưới Đế Nhị Cộng Hòa

Phương thức biểu quyết Ngân sách (biểu quyết phần nào trước, từ chương từ mục..) là lẽ lối làm việc của mỗi Viện của Quốc hội ; thật ra, Nội Quy của hai Viện cũng không dự liệu rõ các điều khoản này, mà để toàn quyền cho Ủy Ban quyết định và đề nghị ra phiên họp Viện.

Về dự luật Ngân sách, tại Hạ Nghị Viện cũng như tại Thượng Nghị Viện, các Ủy Ban Ngân sách cứ xét và thảo luận rất tỉ mỉ. Ủy ban xét đến từng Điều của mỗi Chương và lập đề nghị đưa ra phiên họp khoáng đại ; thông thường phiên họp tại mỗi Viện gồm có thảo luận và biểu quyết tuần tự như sau :

1. — Nguyên tắc chấp thuận toàn bộ Dự luật ngân sách,
2. — Thảo luận và biểu quyết phần chi :
  - từng Chương của mỗi Mục
  - từng Mục
3. — Thảo luận và biểu quyết phần thu :

- từng Chương của mỗi Mục
- từng Mục
- 4.— Biểu quyết tổng số Chi và tổng số Thu
- 5.— Thảo luận và biểu quyết Dự luật ngân sách
  - từng điều Dự luật,
  - toàn bộ dự luật.

Dự thảo Ngân sách được trình bày theo tổ chức hành chính : một Chương thể hiện một cơ quan và một Mục thường thể hiện cho một Bộ : Dự luật Ngân sách 1971 gồm có 52 Mục (Thu và Chi) 198 Chương (Thu và Chi) và gồm có 5 điều.

Phương thức trên đây có thể đòi hỏi nhiều thời giờ và đối với số đông Dân biểu hay Nghị sĩ, việc thảo luận tại phiên họp Viện có thể trùng dụng với việc mà họ đã làm tại các Ủy-Ban.

Vậy trong tương lai, khi tổ chức hành chính được hoàn toàn ổn định, có thể phân phối công việc thảo luận như :

- thảo luận chi tiết (Điều và Chương) tại Ủy-Ban :
- thảo luận và biểu quyết từng Mục và Chương tại phiên họp Viện.

Có thể tiến tới một phương thức khác nhằm giảm thiểu số biểu quyết, là ngoài cách trình bày Ngân sách theo tổ chức hành chính, dự liệu một lối trình bày theo cơ năng (présentation fonctionnelle) và Quốc hội có thể thảo luận và biểu quyết từng cơ năng. Còn việc phân phối ngân sách theo tổ chức hành chính sẽ giao cho Hành Pháp tự đảm trách trong khuôn khổ số kinh phí tối đa (plafonds) cho mỗi Bộ, được mở bằng biểu quyết của Quốc hội.

Trên đây là một phương thức rất tiến bộ, đang được nhiều Quốc gia áp dụng để đáp ứng kịp thời nhu cầu phát triển của xứ sở. Quốc Hội dành được nhiều thì giờ để thảo luận về chính sách, đường lối chung.

★★★★ CHƯƠNG VII

## Nguyên tắc : Ngân Sách nhất niên

Khuôn khổ nhất niên của ngân sách là do ở tánh chất của ngân sách trong quan niệm cổ điển về tài chánh mà ra : ngân sách là định chế ra đời khi cơ quan đại diện nhân dân (Quốc hội) tại các nước dân chủ bó buộc Chánh phủ (Nhà vua) phải trình bày một bảng kê khai tất cả những khoản dự chi trong năm sắp tới trước khi cho phép Chánh phủ thu những thuế trong năm đó. Lẽ cố nhiên lúc mới phát sinh, ngân sách chưa có tính chất nhất niên rõ rệt : lúc đầu, Quốc hội Anh thuận cho nhà Vua thu thuế trong hai hay ba năm liền. Tục lệ này có thể đưa đến ngân sách thi hành trong 2 hay 3 năm. Nhưng vào cuối thế kỷ thứ 17, với sự suy yếu của Vương quyền, nguyên tắc nhất niên đã thực hiện được tại Anh. Khi các nước ở lục địa Âu châu bắt chước Anh, lập ngân sách thì khuôn khổ một năm được chấp thuận ngay. Và lại ngân sách các doanh nghiệp lớn của tư nhân cũng lấy năm làm khuôn khổ. Và dần dần thời gian một năm được coi là khuôn khổ tự nhiên cho ngân sách.

Nguyên tắc (1) nhất niên có thể tóm tắt trong văn thức sau « Mỗi năm, thiết lập một ngân sách cho năm đó ». Nguyên tắc này được xác nhận trong Điều 2, S/Lu số 19 đọc như sau : Các khoản thu và các khoản chi của Quốc gia thuộc mỗi niên khóa phải được một đạo luật tài chánh dự trù và cho phép thực hiện.

---

(1) Quy tắc đã có sẵn, mà nhiều người thích dụng.  
Quy tắc : chương trình, phạm vi, đề làm việc.

Niên khóa bắt đầu ngày 1 - 1 và kết thúc ngày 31 - 12 cùng một năm.

Muốn thấu hiểu ý nghĩa của nguyên tắc này, ta cần phải biết những lý do của nó.

★★★ *ĐOẠN I*

NGUYÊN TẮC NHẤT NIÊN TRONG KHUÔN  
KHỔ TÀI CHÍNH CÔNG CỐ ĐIỂN

★★ *ĐIỀU I*

CĂN BẢN CỦA NGUYÊN TẮC NHẤT NIÊN.

Căn bản chính trị :

Nguyên tắc nhất niên, sở dĩ được rèn luyện ra, là vì nó đã khiến cho Quốc hội kiểm soát Tài Chánh Công một cách đều đặn và khá sát thực.

Cái ý niệm ngân sách chỉ làm cho một năm, ra đời vào lúc Quốc hội Anh bắt đầu gây được thế lực đối với Chánh Phủ (Nhà Vua). Ý niệm này, đem thực hiện, đã khiến cho quyền thế của Quốc hội càng ngày càng mạnh. Cai trị tức là phải tiêu. Muốn điều hành bộ máy chánh quyền, tất phải tiêu tiền. Mà muốn tiêu, tất nhiên là phải có tài nguyên cung cấp cho các cơ quan chi tiêu. Ai nắm được hầu bao của Chánh phủ, là người đó có thể ảnh hưởng mạnh nhất vào Chánh phủ, và điềm đó chính là mong ước của đại biểu nhân dân. Và mong ước này đã thành hình tại Anh ngay từ thế kỷ thứ 17 và ở các nước dân chủ khác, vào hồi thế kỷ thứ 19 (Pháp) và đầu hai mươi.

Nguyên tắc thuế phải được nhân dân ưng thuận chưa đủ để gây thế lực cho Quốc hội ở Pháp, thời Quân chủ, vì thuế được nhân dân vĩnh viễn ưng thuận, cho nên Vương quyền không cần đến đại biểu nhân dân.

Chỉ khi nào sự ưng thuận nộp thuế có tánh cách tạm thời (trong một thời hạn nhất định, sau đó lại xét lại rồi mới ưng thuận cho thời hạn sau), thời Quốc hội mới có thể lực thực sự đối với Chánh phủ. Và thời hạn nói trên càng ngắn, thế lực Quốc hội càng mạnh. Ở Anh, lúc đầu, Quốc hội thuận cho nhà Vua thu thuế suốt 3 năm, thời hạn này dần dần rút ngắn xuống 2 và sau cùng 1 năm. Sự kiểm soát hằng năm những món tiêu (tức là kiểm soát các kinh phí) lúc đầu, chỉ là một hậu quả của nguyên tắc : thuế phải được nhân dân ưng thuận. Trước khi Chánh Phủ tiêu, cần phải chứng minh việc chi tiêu, nói tại sao phải tiêu và tiêu về những việc gì rõ rệt. Sau người ta nhận là sự kiểm soát các khoản chi đưa đến sự kiểm soát tất cả mọi hoạt động của Chánh phủ, vì đời sống của công sở nào cũng cần đến tiền. Vì vậy sự thảo luận về mọi khoản chi trong ngân sách là phương tiện cốt yếu của Quốc hội để biết rành rẽ trong chi tiết hoạt động của Chánh phủ, và kiểm soát, cùng là giới hạn hoạt động đó.

Nguyên tắc nhất niên đã nghiêm nhiên trở nên một nguyên tắc căn bản của nền dân chủ chánh trị.

### b) Căn bản tài chánh.

Đem thực hành, nguyên tắc ngân sách nhất niên đã tỏ ra rất là ích lợi về phương diện tài chánh.

Thời Quân chủ ở Pháp, chỉ vì không biết đến ngân sách hằng năm, cho nên Chánh phủ mới sống trong một tình trạng tài chánh cực kỳ mập mờ và hỗn loạn : không bao giờ nhà Vua biết rõ về tình hình tài chánh của mình. Phải chờ đến lúc sắp sụp đổ, Chánh phủ Vương quyền mới nghĩ đến việc kiểm tra nền tài chánh : đó là bản toàn kê tài chánh của NECKER vào năm 1788. Và tài liệu này có nhiều đoạn không cập thời.

Sự bó buộc hằng năm, phải dự ước một cách tỉ mỉ những món chi và thu của Quốc gia, cố làm cho thu và chi bằng bằng, đã khiến cho nền Tài Chánh Công trở nên phân minh, trật tự và nhất là tránh được nhiều sự phí phạm vô ích.

Ngày nay người ta không sao có thể quan niệm được một Quốc gia hay một doanh nghiệp lớn mà không có ngân sách.

Khuôn khổ nhất niên rất là tiện lợi cho ngân sách. Thoạt tiên là vì thời gian 1 năm, 12 tháng được chọn làm khuôn khổ cho nhiều loại hoạt động trong xã hội. Khuôn khổ 1 năm có thể được coi là đơn vị căn bản mà loài người đã đặt ra để đo thời gian.

Thứ chi : các doanh nghiệp thương mại và kỹ nghệ của tư nhân cũng lấy năm làm khuôn khổ cho niên khóa của họ.

Sau hết thời hạn một năm, là một thời hạn vừa phải để cho mọi người dự ước chi hay thu có thể thực hiện được mà không sợ sau này, sẽ không sát với sự thực. Vì ước chi hay thu cho một thời gian 5 hay 10 năm rất dễ mơ hồ và ít hy vọng ăn khớp với sự thực xảy ra sau này.

## ★★ ĐIỀU II ★

### Ý NGHĨA CỦA NGUYÊN-TẮC NHẤT-NIÊN

Nguyên tắc này có hai ý nghĩa :

- mỗi năm Quốc hội biểu quyết ngân sách một lần.
- và Chánh phủ thi hành ngân sách trong thời hạn một năm.

★

1) NHẤT NIÊN TÍNH CỦA NGÂN SÁCH có nghĩa là mỗi một năm Quốc hội biểu quyết một ngân sách. Nếu Quốc hội chưa biểu quyết ngân sách về một năm nào, thì Chánh phủ, về phương diện pháp lý, trong năm đó, không có quyền thu, hay chi một món tiền gì, dầu là nhỏ bé.

★

## II) NGUYÊN TẮC NHẤT NIÊN TÍNH CỦA NGÂN SÁCH CÓ ĐEM ÁP DỤNG TRONG VIỆC THI HÀNH NGÂN SÁCH KHÔNG ?

Vấn đề được đặt ra là như sau :

Một kinh phí, ghi trong ngân sách năm 1972, nếu chưa sài hết trong năm đó, còn có giá trị không ?

Và nếu ta thí dụ là kinh phí đó (10 triệu chẳng hạn), chỉ được đem sài trong năm 1973, thì việc chi phí 10 triệu đó, phải **sung đương** vào ngân sách năm 1972 hay vào ngân sách năm 1973 ?

Như vậy, thiết ra có 2 vấn đề khác nhau :

— Thứ nhất là vấn đề thời gian hữu hiệu của các kinh phí ghi trong ngân sách một năm nào..

— Thứ hai là vấn đề **sung đương** các việc chi, thu, thực sự vào ngân sách năm nào ? Ngân sách cho phép chi hay thu, hay ngân sách của năm trong đó việc chi hay thu thực sự xảy ra.

A) Vấn đề thứ nhất : *Thời hiệu các kinh phí ghi trong ngân sách một năm nào.*

Ta hãy thí dụ là trong ngân sách 1972, Mục dành cho Bộ Công chánh, có ghi một kinh phí là 10 triệu để xây một cái cầu.

Nhưng kinh phí này, Bộ sở quan không xữ dụng trong năm 1972 Hay chỉ mới xữ dụng hết 2/3. Ta thí dụ cho dẫn dụ là Bộ không xữ dụng tới kinh phí. Vậy nó còn có giá trị, nghĩa là đem sài trong năm 1973 được không ?

Theo luật biểu quyết ngân sách 1972 Quốc hội chỉ cho phép Chánh phủ chi tiêu số tiền 10 triệu, trong năm 1972, để làm công tác ghi ở kinh phí 10 triệu, để xây một cái cầu ở một địa điểm nào. Nếu ta áp dụng luật ngân sách thì kinh phí không xữ dụng đương nhiên bị hủy bỏ. Nhưng S/Lu số 19 định khác.

Vấn kiện lập pháp này phân biệt 2 trường hợp.

**a) Thứ nhất là trường hợp các kinh phí phân chia.**

Những kinh phí này đặt ra để tài trợ những công tác hay cung cấp tài sản cùng dịch vụ cần phải thi hành trong một thời gian trên 12 tháng.

Điều 26 S/L số 19 định rằng : kinh phí phân chia được chuyển sang niên khóa sau (ngân sách năm sau).

Và Điều 92 S/L số 170 định thêm rằng : kinh phí phân chia còn có thể chuyển sang niên khóa sau, nhiều lần, tùy theo nhu cầu. Nghĩa là kinh phí phân chia có thể chuyển sang niên khóa sau, và trong niên khóa này nếu chưa sài hết, còn có thể chuyển sang niên khóa sau nữa, nếu nhu cầu đòi hỏi.

**b) Thứ hai là trường hợp các kinh phí không phân chia, dành cho những chi phí phải thực hiện trong một niên khóa nhất định.**

Đối với loại này S/L số 19 cũng cho chuyển sang niên khóa sau,

Nhưng điều 92 S/L số 170 hạn chế sự chuyển kinh phí sang năm sau một lần thôi.

Nghĩa là chỉ được chuyển sang niên khóa sau, và sau đó nếu chưa sài, hay còn dư, thì đương nhiên bị hủy bỏ.

Kinh phí hay phần kinh phí được chuyển sang niên khóa sau, sẽ chỉ dùng để thanh toán những chi phí của niên khóa trước chưa kịp thanh toán.

Sự chuyển kinh phí phải do một nghị định của Thủ Tướng cho phép.



NGÂN SÁCH QUỐC GIA

Bộ. . . . . Mục. . . . .

Nha. . . . . Chương. . . . .

**Bảng kê kinh phí thuộc niên khóa 1973 xin chuyển qua niên khóa 1974**

(ở đây ta thí dụ là Bộ Công Cháu mới xữ dụng 2/3 của kinh phí 10 triệu, trong niên khóa 1973

(1) Kinh phí được cấp trong niên khóa 1973	(2) Kinh phí đã ước chi trong niên khóa 1973	(3) Kinh phí đã chuẩn chi đến 31-12-1973	Kinh phí chuyển qua niên khóa 1974		
			(4) Công tác đã ước chi và đã hoàn tất	(5) Công tác đã ước chi nhưng chưa thực hiện	CỘNG (4) + (5)
10.000.000\$	10.000.000\$	6.000.000\$	3.000.000\$	1.000.000\$	4.000.000\$

**KẾT TOÁN BẢNG KÊ NÀY VỚI SỐ KINH PHÍ :  
CHUYỂN QUA niên khóa 1974 là : 4 triệu đồng.**

Duyệt y ngày. . . . .

Tông Trưởng Bộ. . . . .

KIẾN THỊ

đề đính kèm Nghị định số. . . . . ngày. . . . .

THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ

**B) VẤN ĐỀ THỨ HAI :** Sung đương chi phí vào ngân sách năm nào ?

Một việc chi phí của chánh phủ đã thực hiện trong năm 1972.

Việc chi phí đó sung đương vào ngân sách năm nào ?

Trước hết ta cần phải định nghĩa **thế nào là sung đương**.

Sung đương một chi phí là xác định <sup>lên bất kỳ</sup> ~~đối tượng~~ của chi phí. Nói khác **sung đương** là chỉ định **Niên Khóa**,

Mục,

Chương,

Điều,

của ngân sách, phải đòi thọ chi phí đó. *Sung đương một chi phí là chỉ định kinh phí đòi thọ chi phí đó.*

Ở đây ta vẫn phân biệt 2 loại kinh phí : Không phân chia và Phân chia.

**a) Đối với kinh phí không phân chia.**

Chi phí liên hệ *sung đương* vào năm mà chi phí đó được chuẩn chi. Trong năm 1972 chánh phủ đã chuẩn chi 6 triệu vào việc xây một cái cầu. Số tiền này sung đương vào kinh phí mở trong ngân sách năm 1972.

*Vậy niên khóa được chỉ định để sung đương chi phí là năm mà chi phí đó được chuẩn chi.* (Điều 85 S/L số 170). Sang năm 1973, chánh phủ còn phải chuẩn chi thêm 4 triệu, để làm xong cái cầu nói trên. Chi phí này sẽ sung đương vào kinh phí còn lại (4 triệu) được Thủ tướng cho phép chuyển qua ngân sách *niên khóa* 1973.

**b) Đối với kinh phí phân chia**

Ta cần phải phân biệt :

a) Nếu là kinh phí ước chi, thời chi phí liên hệ sẽ sung đương vào năm mà chi phí được ước chi.

b) Nếu là kinh phí chuẩn chi, thời chi phí liên hệ bổ sung đương và năm mà chi phí đó được chuẩn chi. Nếu kinh phí chuẩn chi sai không hết trong năm, thời số kinh phí còn lại chuyển sang năm sau.

Thí dụ : 1 kinh phí chuẩn chi là 100 Triệu được ghi trong ngân sách 1973 để xây 1 cái cầu.

Năm 1973, cầu hoàn thành được 1/2.

Bộ Công chính mới chuẩn chi 25 Triệu.

Cuối năm 1973, kinh phí còn : 75 Triệu.

Kinh phí này được chuyển sang 1974.

Trong năm 1974 cầu xây xong.

Bộ Công chính sẽ chuẩn chi 75 Triệu :

trong số tiền này 25 Triệu trả cho phần công tác năm 1973 và 50 Triệu trả cho phần công tác năm 1974.

Tóm lại : nguyên tắc nhất niên tính của ngân sách được áp dụng trung thực cả trong lãnh vực thi hành ngân sách. Đó là ý nghĩa rõ ràng của Điều 3, S/L số 170, định rằng :

a) Ngân sách thi hành theo niên khóa bắt đầu tự ngày 1-1 và chậm nhất đến ngày 31-12 cùng một năm.

b) Niên khóa không được triển hạn hoặc bổ túc thời gian, để việc thi hành Ngân sách năm cũ, được tiếp tục sau ngày 31-12, của năm đó.

Trong chế độ tài chính hiện tại của ta, niên khóa được thay thế cho tài khóa (1) để sớm biết kết quả của việc thi hành ngân sách. Niên

(1) Tài khóa là thời gian thi hành ngân sách, gồm có 2 thời kỳ :

— thời kỳ chính : 1 - 1 đến 31 - 12

— thời kỳ bổ túc : từ 31 - 12 năm vừa qua đến 28 - 2 năm sau

Sắc lệnh Tài chính 30-12-1912),

khóa tức thời gian thi hành ngân sách từ nay được hạn định trong thời gian 12 tháng từ 1-1 đến 31-12. Vì thế tất cả các nghiệp vụ ngân sách thực hiện sau ngày 31-12, không thể vì một lẽ gì, được sung đương vào ngân sách năm vừa mãn.

### III) CHẾ ĐỘ NIÊN KHÓA VÀ CHẾ ĐỘ TÀI KHÓA

#### A) CHẾ ĐỘ NIÊN KHÓA. Hai vấn đề :

- thời hiệu của kinh phí ghi trong ngân sách,
- sung đương chi phí vào ngân sách năm nào,

được giải quyết, theo S/Lu số 19 bằng **CHẾ ĐỘ NIÊN KHÓA** (système de la gestion). Đó là chế độ mà nhiều tác giả (G VEDEL), coi là giản dị hơn cả. Chế độ niên khóa còn được gọi là chế độ các chương mục ghi tiền chợ (Système des comptes de cuisine). Theo chế độ này, người ta chỉ lưu ý đến các việc CHI, THU, đã xảy ra thực sự trong năm nào y như bà nội trợ, ngày hôm nay chi bao nhiêu, thu bao nhiêu, ghi vào sổ món tiền đã chi ra, thu vào trong ngày.

Chế độ niên khóa lưu ý tới ngày tháng, năm, xảy ra việc chi tiêu thực sự.

Chế độ niên khóa không lưu ý tới sự chi tiêu được Quốc hội cho phép, vào năm nào.

Vậy theo chế độ niên khóa, nếu việc xây cầu chỉ được Chánh phủ, chuẩn chi (trả tiền) vào năm 1973, thì món chi xuất 10 triệu sẽ sung đương vào ngân sách năm 1973, chứ không được sung đương vào ngân sách năm 1972, tức là ngân sách trong đó có ghi kinh phí làm cầu, hay là năm mà Quốc hội cho phép kinh phí đó.

Hậu quả của chế độ niên khóa là quy tắc tài chánh sau : các kinh phí của ngân sách 1972 sẽ mất hết giá trị, sau ngày 31. 12 của năm 1972.

Nói khác : một kinh phí dự liệu trong ngân sách 1972, mà không đem chi tiêu trong năm đó, sẽ mất hết giá trị.

Muốn cho kinh phí này được đem ra sài trong năm sau (1973), ở các nước dân chủ, cần phải xin Quốc hội cho phép chuyển nó sang ngân sách 1973.

Ở Việt Nam, sự chuyển kinh phí này chỉ cần một nghị định của Thủ Trưởng Cho phép ; âu đó cũng là biện pháp dân dị đề uốn mềm chế độ niên khóa.

**Ưu điểm của chế độ niên khóa là :** việc kế toán CHI, THU, rất giản dị, dễ dàng vì ghi theo thứ tự tự nhiên của thời gian trong đó xảy ra việc chi, thu đó. Kế toán viên ghi việc chi, thu, đúng vào ngày, tháng, năm việc chi, thu xảy ra,

Nhược điểm của chế độ niên khóa cũng dĩ nhiên.

Chế độ này đưa đến những chương mục ngân sách (tức tài liệu ghi những việc chi, thu, thực sự xảy ra) không ăn khớp với Ngân sách mà Quốc hội đã biểu quyết. Chẳng hạn, nếu trình bày sự thi hành Ngân sách 1973 như là chỉ gồm những việc chi, thu thực hiện trong năm đó, và không lưu ý đến những việc đã ước chi năm 1973 nhưng chưa chuẩn chi, thời người ta đem lại một hình ảnh không phản chiếu trung thực ngân sách năm 1973. Vì lẽ rằng trong ngân sách 1973, người ta không tính tới những :

— món nợ còn phải trả trong năm sau (1974) nhưng do ngân sách năm 1973 cho phép.

— những việc chi tiêu còn phải thực hiện, do ngân sách 1973 cho phép, mới được ước chi, trong năm 1973, nhưng chưa được chuẩn chi. Như Giáo sư G. VEDEL đã viết, chế độ niên khóa không cho ta ý thức được những kết quả thực sự của sự thi hành ngân sách. Bằng cách thúc đẩy cho nhanh chóng những việc thu và trì hoãn những việc chi người ta có thể trình bày một tình trạng khả quan, vào lúc cuối năm. Nhất là bằng cách trì hoãn việc xuất ngân đề trả cho các chủ nợ nhà nước người

ta có thể gây một cảm tưởng khả quan về tình trạng ngân sách vào ngày 31-12-1972 đầu là sang ngày 1-1-73 người ta còn phải đương đầu với những sự thật rất phiền phức. Nói cách khác chế độ niên khóa khiến cho nhà cầm quyền tài chánh có thể thúc đẩy việc thu, trì hoãn việc chi, để đưa ra những kết quả hợp với ý mình.

Hơn nữa, chế độ niên khóa có thể để lại cho ngân sách năm sau những gánh nặng rất lớn lớn. Ngân sách sau này phải đối phó với những chi phí phải thực hiện, nhưng chưa được thực hiện — và cả với những chi phí ước chi rồi, nhưng bị người ta trăn trờ chưa chịu chuẩn chi, với mục đích đẩy gánh nặng này sang niên khóa sau. (1)

(1) Giáo sư TROTABAS bình luận chế độ niên khóa như sau : " La simplicité du système de gestion entraîne à la fois une insuffisance et un excès de rigueur.

Une insuffisance de rigueur : tout d'abord dans le respect de l'autorisation budgétaire. Ce système permet en effet à l'exécutif de hâter des recettes ou de retarder le paiement de certaines dépenses : ainsi l'exécution du budget peut faire apparaître un équilibre trompeur, puisque l'on aboutit de la sorte à hypothéquer l'avenir. Un excès de rigueur d'autre part En effet, l'autorisation tombe avec le dernier jour de l'année, ce qui empêche d'effectuer la dépense ou la recette qui n'a pas été totalement exécutée le 31-12.,.

Sự giản dị của chế độ niên khóa đưa đến một sự thiếu sót và đồng thời một sự quá đả cứng rắn trong việc thi hành ngân sách làm sao cho đúng mức (trung thực).

Chế độ này kém trung thực, trước tiên là trong sự tôn trọng những chuẩn hứa ghi trong ngân sách. Thật vậy chế độ này cho phép hành pháp thúc đẩy cho nhanh chóng những việc thầu ngân, và làm trì hoãn một vài công phí : như vậy sự thi hành ngân sách có thể đưa ra một sự thăng bằng lừa dối, giả tạo. vì người ta đi tới sự để đương tương lai (nói nôm na : đẩy gánh nặng của ngân sách năm nay sang ngân sách các năm sau).

Chế độ này đồng thời quá khe khắt : sự chuẩn hứa mất giá trị vào ngày cuối năm, nghĩa là ngăn cấm sự chi hay thu, chưa thi hành hoàn bị vào ngày 31 tháng 12.

**B) CHẾ ĐỘ TÀI KHÓA** (Système de l'exercice) đối lập với chế độ niên khóa, là một chế độ dẫn dị hơn :

Theo chế độ tài khóa, việc chi tiêu sung đương vào năm mà việc chi tiêu đó được chuẩn hứa tức cho phép trong ngân sách. Nói khác, ngân sách dài thọ việc chi tiêu là ngân sách của năm mà việc chi đó được phép, tức ngân sách có ghi kinh phí trong đương (Imputer les dépenses à l'année de leur autorisation).

Một việc chi tiêu được thực hiện trong năm 1973, nhưng được chuẩn hứa trong ngân sách năm 1972, phải sung đương vào ngân sách năm 1972, và được coi như là đã thi hành trong năm 1972.

Nói khác : người ta căn cứ vào sự chuẩn hứa của Quốc hội để ghi món chi tiêu vào sổ kế toán.

Hậu quả tự nhiên của chế độ tài khóa là thời hiệu vô hạn của các chuẩn hứa chi (kinh phí) ghi trong ngân sách.

Một chuẩn hứa chi (kinh phí) ghi trong ngân sách 1972, sẽ cho phép Hành pháp chi tiêu trong năm đó . . . hay năm sau, hay năm bảy năm sau nữa, nếu Hành pháp cần phải trì hoãn sự chi tiêu đó.

Ưu điểm của chế độ tài khóa là sự xác thực của nó.

Bất cứ năm nào việc chi thi hành, việc chi đó vẫn được coi như là thuộc về ngân sách của năm *chuẩn hứa*.

Nhưng chế độ tài khóa có khuyết điểm sau : trong số tất cả mọi việc chi tiêu thật sự xảy ra trong năm 1972, người ta phải phân biệt những việc chi nào là việc thi hành ngân sách 1972, và những chi nào là việc thi hành ngân sách năm trước năm 1972 (1971 hay có khi 1970).

Như vậy, chương mục của kế toán viên (ghi các việc chi tiêu theo thứ tự thời gian) tức là chương mục quỹ (compte caisse) không ăn khớp với chương mục ngân sách (compte budgétaire) ghi các việc *chi* theo năm chuẩn hứa.

Trong thực tế, trong 2 việc chi tiêu xảy ra vào một ngày hôm nay, một sẽ sung đương vào ngân sách năm 1972, một sẽ sung đương vào ngân sách năm 1971, có khi 1970.

Sự rắc rối này lại còn kèm theo một mối phức tạp nữa : các chương mục của một tài khoá ngân sách năm nào chỉ có thể kết toán sau một thời gian rất dài. Thật vậy, ngày nào mà những chuẩn hứa chi tiêu ghi trong ngân sách 1972 chưa đem sai hết, thì tài khoá 1972 vẫn còn mở ... và những việc chi phí xảy vào các năm 1973, 74, 75, hay trễ hơn, vẫn sẽ sung đương vào tài khoá 1972.

Như vậy, sẽ dễ đi tới những sự lăm lăm trong việc kế toán. Người ta sẽ phải gán cho mỗi tài khoá một pháp nhân tư cách riêng để theo dõi sự thi hành của tài khoá đó, trong một tương lai có thể kéo dài hàng chục năm.

Vì thế cho nên chế độ tài khoá được sửa chữa (hay hạn chế) bằng biện pháp sau : người ta (luật) định rằng tài khoá của ngân sách phải kết thúc (clos) tức là " đóng sổ " trong một thời gian khá rút ngắn. Người ta bèn mở ra, sau ngày cuối năm của ngân sách (thí dụ : ngân sách 1972) một thời gian bổ túc (période complémentaire) và sau thời gian bổ túc này, tài khoá phải kết thúc vĩnh viễn. Đối với các kinh phí, thời gian bổ túc là 2 tháng, nghĩa là còn có thể đem thi hành 2 tháng sau ngày cuối năm. Các kinh phí của ngân sách 1972 còn có thể xử dụng cho tới ngày 29-2-1973. Thành ra tài khoá của ngân sách 1972 là 14 tháng, từ 1-1-1972 cho tới cuối tháng 2, 1973 (1)

(1) Nam tước LOUIS Bộ Trưởng Tài Chánh dưới thời Quân chủ Phục Hưng, Pháp (1819) đã chỉ trích rất rõ ràng chế độ tài khoá như sau : „Chương mục tài khoá không bao giờ kết thúc được, Chương mục này không bao giờ có thể kết toán được, trừ khi người ta có thể đưa ra những chế độ thất hiệu (déchéances) có thể đối phó với mọi trường hợp. Ngày nào người ta cũng tới đòi tới những món nợ có từ đời Tiền Cách mạng (1789) : chúng ta có chừng 20 năm trong đó những việc đòi nợ tha hồ mà xuất hiện ", "Le Compte d'exercice n'est jamais terminé. Il ne peut jamais être fermé, à moins qu'on ne puisse lui opposer de belles et bonnes déchéances qui répondent à tout. Tous les jours on me demande le paiement des dettes antérieures à la Révolution : nous avons vingt années sur lesquelles les répétitions peuvent s'exercer".

(Discours du Baron Louis du 19-5-1819).



#### IV. — NHỮNG KHÓ KHĂN TRONG VIỆC THI HÀNH NGUYÊN TẮC NGÂN SÁCH NHẤT NIÊN

Thi hành nguyên tắc này, trong thực tế, là một việc khá khó khăn. Có lắm khi, một Quốc gia không sao lập nổi một ngân sách nhất niên, vì những hoàn cảnh bất thường. Ở Pháp chẳng hạn, sau Hiệp ước Đình chiến năm 1940, và sau cuộc Giải phóng lãnh thổ năm 1944, chiến tranh và sự chiếm đóng của quân đội ngoại quốc đã đảo lộn đời sống nhân dân, thành ra Chánh Phủ không sao có căn bản chánh trị và tài chánh vững chắc để lập một ngân sách nhất niên. Năm 1941 Chánh Phủ PÉTAİN phải lập một ngân sách 6 tháng ; năm 1945 Chánh Phủ de GAULLE phải lập một ngân sách chỉ thi hành trong 3 tháng. Hết 3 tháng, lại lập một ngân sách khác. Cứ thế trong suốt năm 1945.

Trong thời gian chuyển tiếp để thi hành các hiệp định PAU (1945) Chánh Phủ Pháp cũng không thể nào lập nổi ngân sách toàn niên cho cả Liên Bang Đông Dương, nên đã phải lập những ngân sách tam cá nguyệt cho các công sở chung cho các nước liên kết (*Budgets trimestriels des Services communs*).

Nhưng ngay trong những hoàn cảnh bình thường, thi hành một ngân sách nhất niên cũng không phải là một việc dễ dãi. Về phương diện chánh trị, Chánh Phủ có thể vấp phải một Quốc hội không chịu biểu quyết xong ngân sách cho năm tới, tuy rằng năm cũ đã qua. Chánh Phủ phải xin Quốc hội biểu quyết những thập nhị phân tạm thời (*douzièmes provisoires*) để tạm có phương tiện chi, thu, trong khi chờ ngày ngân sách được biểu quyết.

Về phương diện tài chánh, dự trù các kinh phí một cách đúng sự thực rất khó. Thành ra Chánh Phủ thường phải xin Quốc hội biểu quyết những kinh phí bổ túc (*crédits additionnels*). Và đã có nhiều tài chánh gia tự hỏi : có nên sửa đổi lại khuôn khổ nhất niên của ngân sách không ?

★★★ *ĐOẠN II*

VẤN ĐỀ SỬA LẠI KHUÔN KHỔ NHẤT NIÊN  
CỦA NGÂN SÁCH : NÊN RÚT HẸP LẠI, HAY  
MỞ RỘNG KHUÔN KHỔ ĐÓ RA ?

Ta có thể tự hỏi : có nên giữ khuôn khổ hàng năm cho ngân sách không ? Nguyên tắc nhất niên là một nguyên tắc kỹ thuật, để quản trị ngân sách cho phân minh, tiện lợi. Nguyên tắc này được xác nhận trong Điều 2, S/Lu số 19, đọc như sau : « Các khoản thu và các khoản chi của các công sở Quốc gia thuộc mỗi *niên khóa* phải được một đạo luật tài chánh dự trù và cho phép thực hiện.

Niên khóa bắt đầu ngày 1 tháng giêng và kết thúc ngày 31 tháng chạp cùng một năm »

Hiến pháp Việt Nam năm 1967 cũng mặc nhiên công nhận nguyên tắc này, khi dự trong điều 46 rằng : « Dự thảo ngân sách phải gửi tới Văn phòng Hạ viện trước ngày 30 tháng 9. Ngân sách phải được Thượng viện chung quyết trước ngày 31 tháng chạp ». Như vậy có nghĩa là Chánh Phủ hàng năm phải dự thảo ngân sách. Ta lại còn phải hiểu gián tiếp là ngân sách phải làm cho thời gian một năm. Vấn đề được đặt ra là có nên giữ y nguyên khuôn khổ nhất niên cho ngân sách không ?

Người ta đã trả lời khá nhiều về câu hỏi này. Người thì đề nghị nên sửa đổi lại khuôn khổ hàng năm, người thì đề nghị rút ngắn nó lại, người thì trái lại, đòi mở rộng nó ra.

★★ *ĐIỀU I*

SỬA ĐỔI KHUÔN KHỔ NHẤT NIÊN

Ta có thể nghĩ đến cách làm cho khuôn khổ này được toàn mỹ hơn.

1) Người ta có thể nghĩ rằng điểm khởi hành của *tài khóa* (1) đã được chọn một cách không được xác đáng : ngày một tháng giêng là một ngày khởi điểm không có căn bản vững chắc. Chứng cứ là có nhiều nước chọn ngày khác : ở Anh ngày khởi điểm của *tài khóa* là ngày 1-4, ở Mỹ, ngày 1-7.

Trở ngại lớn nhất của sự chọn ngày 1-1 làm ngày mở đầu của tài khóa là sau đây : đối với một nước có Quốc hội, mà Quốc hội nắm quyền định đoạt ngân sách, thì giờ dành cho thảo luận về ngân sách rất là eo hẹp nếu lấy ngày 1-1 là ngày khởi điểm. Thật vậy, Quốc hội thường nghỉ hè cho đến tháng 9 tháng 10 mới bắt đầu nhóm họp, thành ra chỉ còn 2 hay 3 tháng để thảo luận về ngân sách. Thời gian đó eo hẹp, vì ngoài ngân sách, Quốc hội còn phải thảo luận nhiều vấn đề khác nữa.

Trong các năm 1930, 1931, ở Pháp người ta đã lập những ngân sách bắt đầu vào ngày 1-4. Nhưng sự thay đổi này cũng không đem lại gì mới mẻ hay kết quả gì khả quan. Thành ra, hiện nay, ở Pháp, vẫn còn dùng ngày 1-1 làm ngày mở đầu của tài khóa.

Tại nước nhà, Hiến Pháp 1967, đã ấn định rõ rệt kỳ hạn soạn thảo dự án ngân sách (phải xong trước ngày 30-9) và thời gian biểu quyết ngân sách (từ 1-10 đến 31-12). Trong thực tế, ngân sách đầu tiên của Đệ Nhị Cộng Hòa đã vi phạm điều này, vì mãi đến ngày 4-3-1967 ngân sách năm 1967 mới được ban hành. Nhưng sự kiện nói trên xét ra cũng rất đặc biệt vì Quốc Hội mới họp phiên khai mạc vào ngày 9-11-1966 — và Ủy Ban Ngân Sách, Tài Chính của Quốc Hội chỉ nhận được bản dự thảo ngân sách của Chánh phủ vào ngày 19-1-1967.

2) Vấn đề thứ hai như sau : có nên bắt buộc chế độ tài chính Anh về những « *Kinh phí chính cố* » (crédits consolidés) không ? Chế độ kinh phí này chủ trương : Quốc hội không cần phải mỗi năm một lần biểu quyết

---

(1) Tài khóa : thời gian trong đó một ngân sách được thi hành (année budgétaire ou année financière)

lại về những kinh phí mà đối tượng là những khoản chi tiêu bất khả tranh, thí dụ như những kinh phí cần thiết để trả hưu bổng, lương bổng, lãi quốc trái hay cho đề Anh Hoàng và Nội Điện của ông chi tiêu.

Những kinh phí cứng cố này đều có một tính cách vững chắc, ít thay đổi, không cần phải năm nào cũng soạn và bàn lại chỉ thêm mất thời giờ cho Chánh phủ và Quốc hội.

Một sự sửa đổi như trên, rất có thể thực hiện được. Quốc hội đỡ mất thì giờ bàn cãi về những khoản chi tiêu vững chãi khó thay đổi. Nhưng sự sửa đổi này cũng chẳng đem lại nhiều kết quả cho lắm vì lý do giản dị là chính những khoản chi tiêu nói trên đây, vì tánh cách cố định và vĩnh viễn của chúng không gây ra những cuộc thảo luận lâu dài; thường thường Quốc hội biểu quyết một cách rất nhanh chóng về các khoản chi tiêu vững chãi và bó buộc đó.

### ★★ ĐIỀU II

## RÚT NGẮN HAY LÀ THU HẸP KHUÔN KHỔ NHẤT NIÊN

Sự rút ngắn khuôn khổ nhất niên không phải là hậu quả của học thuyết tài chánh, nhưng là hậu quả của một tình trạng, một hoàn cảnh. Không ai quan niệm rằng ngân sách phải được biểu quyết 6 tháng hay 3 tháng 1 lần. Nhưng trong một vài trường hợp, hoàn cảnh đã đem lại những ngân sách lục cá nguyệt, hay tam cá nguyệt.

Năm 1941 ở Pháp, vì tình hình chánh trị, ngân sách chỉ thi hành trong thời hạn 3 tháng hết 3 tháng lại có một ngân sách mới.

Đối với những kinh phí quân sự tại Pháp từ năm 1944 cho đến 1948, khuôn khổ cũng thường là 3 tháng. Năm 1945 và 1946 vì ngân sách hàng năm chưa lập xong, Chánh phủ Pháp chỉ chi tiêu và thu hoạch trong khuôn khổ tam cá nguyệt.

Sự thực là các ngân sách 3 tháng là một sản phẩm của hoàn cảnh,

đứng lưng chừng giữa các ngân sách hàng năm và các thập nhị phân tạm thời (douzièmes provisoires).

Cái điểm khác biệt giữa ngân sách 3 tháng và thập nhị phân tạm thời là sau : ngân sách 3 tháng có một tánh cách vĩnh viễn cho cả tam cá nguyệt trong khi thập nhị phân tạm thời chỉ là một ngân sách tạm bợ, thi hành tạm trong một tháng, và sau này, phải thanh toán và sáp nhập vào ngân sách hàng năm. Thập nhị phân tạm thời cho phép Chánh phủ, trong thời hạn tạm thời được :

- thu các thứ thuế,
- và chi tiêu.

Nhưng những món chi tiêu này chỉ có tánh cách ứng trước, nghĩa là sau này phải sung đưng vào các kinh phí ghi trong ngân sách hàng năm.

Dẫu sao, sự thu hẹp khuôn khổ nhất niên của ngân sách vào một khuôn khổ bán niên, hay tam cá nguyệt chỉ là một cách giải quyết tạm thời các vấn đề tài chánh khẩn cấp trong những hoàn cảnh đặc biệt.

### ★★ ĐIỀU III

## SỰ MỞ RỘNG KHUÔN KHỔ NHẤT NIÊN

Trái lại người ta có thể đứng trước những ước mong, hay những sáng kiến thuộc về khuynh hướng mở rộng khuôn khổ ngân sách vượt ra ngoài cái thời gian 12 tháng. Sự mở rộng này có hai lý do : hoặc là vì hoàn cảnh đòi hỏi, hoặc là vì những nhu cầu vĩnh viễn, có thể rèn luyện ra hay đòi hỏi những nguyên tắc mới mẻ.

### 1.— Sự tái hành ngân sách (Reconduction du Budget).

Theo nghĩa đen của nguyên tắc mới này, sự tái hành ngân sách là một phương pháp rất giản dị : đáng lẽ phải biểu quyết một ngân sách mới trong khi ngân sách cũ thi hành gần xong, người ta không nghĩ đến việc

làm ngân sách mới, người ta định rằng : ngân sách năm vừa qua lại đem áp dụng cho cả năm sắp tới.

Lẽ dĩ nhiên cái lối làm việc giản dị, nếu không phải là *lười biếng* này, không thể được coi như là một học thuyết tài chính mới mẻ ; trái lại đó chỉ là một phương tiện tạm thời cốt để có một ngân sách thì hành ngay được trong khi hoàn cảnh khó khăn chưa cho phép lập một ngân sách mới. Người ta đã áp dụng phương pháp này ở Pháp trong các năm 1924 và 1948.

Sự tái hành ngân sách cũ không miễn cho ta sự cố gắng cần thiết để ấn định một ngân sách mới. Nói khác : tuy nói là tái hành một ngân sách cũ, nhưng không bao giờ người ta có thể cứ nhắm mắt mà đem thi hành nguyên văn một ngân sách đã qua, cho một năm sắp tới. Năm này sang năm khác, bao giờ cũng có sự thay đổi, khiến cho những dự thu và dự chi cho một năm đã qua, không có thể áp dụng một cách y nguyên, máy móc, cho một năm sắp tới. Vậy sự tái hành ngân sách bao giờ cũng kèm theo rất nhiều sự sửa đổi cần thiết để khiến cho những dự ước của năm trước thích hợp với tình trạng của năm hiện tại. Và lại trong thực trạng, chưa bao giờ người ta thấy một ngân sách được tái hành một cách máy móc nguyên vẹn, hoàn toàn. Thường thường, trong trường hợp tái hành bao giờ ngân sách năm trước, đem ra thi hành cho năm sau cũng được điều chỉnh để cho phù hợp với mọi nhu cầu của năm mới.

## II.— Ngân sách hai năm (Budget biennal)

Dưới thời Chánh phủ Gaston DOUMERGUE ở Pháp, người ta thấy xuất hiện một học thuyết tài chính chủ trương nên lấy thời gian 2 năm làm khuôn khổ cho ngân sách. Đó là vào hồi năm 1934. Học thuyết này xét cho cùng, cốt tìm một phương pháp giản tiện : nếu cứ 2 năm mới có một ngân sách thì Quốc hội và Chánh phủ đỡ tốn thì giờ để sửa soạn và thảo luận cùng biểu quyết về ngân sách. Có lẽ đó là một ưu điểm về phương diện chánh trị. Nhưng về phương diện kinh tế, thuyết này vô căn bản, vì thời gian 2 năm không có ăn khớp vào một chu vận ngân, hay một

giai đoạn nào trong chu vận dài của nền kinh tế, mà cũng không ăn khớp vào một kế hoạch kinh tế gì nữa.

Như vậy, ngân sách 2 năm vẫn có đủ những sự bất tiện không những của ngân sách 1 năm, vì ngân sách 2 năm cũng chẳng thực hiện được một dự ước dài hạn gì ; mà lại còn có đủ cả những sự bất tiện của các ngân sách dài hạn, vì lẽ cố nhiên là những sự ước lượng (évaluations) và dự ước (prévision) đều rất là mơ hồ khi nào người ta định vượt khuôn khổ nhất niên.

### III.— Sự mở rộng khuôn khổ nhất niên của ngân sách

Cái vấn đề chánh không phải là vấn đề thích nghi chánh trị, khiến cho người ta chủ trương nên tránh những cuộc thảo luận của Quốc hội về dự án ngân sách.

Những lý do khiến cho người ta muốn mở rộng khuôn khổ cơ truyền nhất niên của ngân sách có thể chia ra làm 2 loại :

**Loại thứ nhất là do kỹ thuật :** có những công tác muốn thực hiện xong, đòi hỏi một thủ tục rất là dài. Thí dụ như việc kiến thiết lại các cơ sở kỹ nghệ bị chiến tranh phá hủy hay những đại công tác như xây cầu, mở đường, hay việc đóng những chiến hạm mới. Những công tác này không sao có thể hoàn thành trong thời hạn một năm. Vậy không thể đặt những công tác này trong khuôn khổ một ngân sách nhất niên. Lý do thứ hai đòi hỏi sự mở rộng khuôn khổ nhất niên của ngân sách là một lý do kinh tế. Về phương diện kinh tế, các ngân sách phải đài thọ (tài trợ) một phần các công tác mà kế hoạch đã trù liệu, thí dụ như sự thiết lập các sở kỹ nghệ. Như vậy, tài chánh gia phải tìm những phương pháp để cho dụng cụ tài chánh (tức là ngân sách) được thích hợp với dụng cụ kinh tế (tức là kế hoạch). Vì kế hoạch bao giờ cũng thi hành trong một khuôn khổ thời gian thường vượt 2 năm (khuôn khổ thời gian của các kế hoạch thường là 4 hay 5 năm) vậy phải mở rộng khuôn khổ nhất niên của ngân sách, để cho kế hoạch và ngân sách có thể đi song đôi với nhau được.

**A) Các chương trình dài hạn trong một nền kinh tế không kế hoạch hóa.**

Trong một nền kinh tế loại này khuôn khổ tổng quát của ngân sách hàng năm vẫn còn tồn tại. Nhưng người ta chủ trương rằng Lập pháp (Quốc hội) có thể biểu quyết những *kinh phí đa niên* nghĩa là sẽ đem chi tiêu trong thời gian năm ba năm. Loại kinh phí này chia ra nhiều đoạn : mỗi đoạn sẽ ghi vào một ngân sách nhất niên. Như vậy một kinh phí đa niên có thể ghi vào 3, 4 ngân sách nhất niên kế tiếp.

**1) Kinh phí ước chi :**

Ở Pháp, người ta đã dùng loại kinh phí gọi là : kinh phí ước chi (*crédit d'engagement*). Toàn thể món chi tiêu đa niên sẽ ghi vào ngân sách năm đầu tiên, nhưng dưới hình thức những kinh phí ước chi và ước lượng (*crédit d'engagement et d'évaluation*). Nhờ kinh phí ước chi này Chánh phủ có thể quyết định và khởi đầu việc chi tiêu, nghĩa là giao ước với nhà thầu.

Nhưng Chính phủ chưa có quyền trả tiền. Mỗi một năm kế tiếp một kinh phí chuẩn chi (*crédit de paiement*) nghĩa là một phần số của kinh phí giao ước sẽ được ghi vào ngân sách của năm đó. *Kinh phí chuẩn chi* này dùng để trả cho nhà thầu, tùy theo mức hoàn thành của công tác. Như vậy đối với một công tác trường kỳ, Chánh phủ sẽ dùng các kinh phí chuẩn chi của mỗi năm, để trả các đoạn công tác đã hoàn thành. Hiện nay, Chánh Phủ Pháp tài trợ các công tác trường kỳ bằng các kinh phí ước chi đa niên.

**2) Luật Chương Trình :**

Thủ tục thứ hai gọi là : Luật Chương Trình (*Loi de Programme*). Theo thủ tục này Quốc hội biểu quyết một đạo luật đặc biệt, khác với Luật Ngân sách, ấn định sự thi hành một chương trình tài chánh kéo dài trong nhiều năm, và đồng thời chuẩn hứa những kinh phí chuẩn chi tương đương với mỗi năm thi hành chương trình. Luật Chương Trình chia



chương trình ra nhiều khúc nhất niên, mỗi khúc được hưởng một phần số rõ rệt của kinh phí ước chi. Mỗi năm một kinh phí chuẩn chi tương đối với cái phần đã hoàn thành của chương trình, được ghi vào ngân sách. Luật Chương Trình đã được dùng để tài trợ các chương trình trang bị (như Kế Hoạch TARDIEU năm 1930, Kế hoạch REYNAUD năm 1939), các chương trình tái võ trang hay trùng tu (từ năm 1944). Khi biểu quyết đạo luật chương trình, Quốc hội đã ra một quyết định có giá trị trong nhiều năm sau. Nhưng quyết định này không có nghĩa là Quốc hội phải ghi các kinh phí chuẩn chi vào mỗi ngân sách kế tiếp. Quốc hội rất có thể từ chối không chuẩn hứa các kinh phí chuẩn chi đó, mặc dầu là đã hứa việc này trong đạo luật chương trình. Nhưng đó là phương diện pháp lý thuần túy. Theo pháp lý, Quốc hội có quyền không chuẩn hứa các kinh phí cần thiết để trả lương quân đội hay công chức, nhưng trong thực tế bao giờ Quốc hội cũng biểu quyết các kinh phí bất khả tránh đó. Đối với các Luật Chương Trình cũng vậy, nếu chương trình thực hiện và tiến hành đều, bao giờ Quốc hội cũng chuẩn hứa các kinh phí chuẩn chi cần thiết và đầy đủ để trả cho các nhà thầu đã thực hiện xong đoạn nào của công tác trường kỳ.

Đối với việc tài trợ Kế hoạch MONNET đầu tiên để trang bị và tân tiến hóa nước Pháp (Plan d' équipement et de modernisation), Quốc hội Pháp không theo thủ tục Luật Chương Trình. Chính Kế hoạch MONNET cũng không có đưa ra Quốc hội xét và biểu quyết. Nhưng mỗi năm, Chánh phủ ghi các kinh phí cần thiết cho sự thực hiện phần chương trình MONNET năm đó vào dự án ngân sách, và Quốc hội sau khi xét lại, đã biểu quyết các kinh phí đó. Nhưng Kế hoạch MONNET thứ hai đã đệ trình Quốc hội, và Quốc hội đã biểu quyết chấp thuận việc tài trợ kế hoạch.

**B) Vấn đề các ngân sách đa niên trong một nền kinh tế kế hoạch hóa.**

Trong một nền kinh tế hoạt động theo một kế hoạch đã phác họa sẵn, người ta đã nghĩ ngay đến một ngân sách mà khuôn khổ thời gian sẽ rập

theo thời gian của kế hoạch, và ngân sách đó, lẽ dĩ nhiên sẽ là một ngân sách đa niên (budget pluriannuel).

Nhưng thực tế không như vậy. Nước Nga, một nước đã trước tiên hoạch định kinh tế, vẫn giữ những ngân sách hàng năm có thể sửa đổi bằng những thủ tục tài chính gần giống thủ tục của các đạo luật chương trình.

1) Thoạt tiên, kế hoạch ở Nga tuy là kế hoạch cho nhiều năm, nhưng tính cách đa niên của kế hoạch đó không có gì là cứng rắn, bất di dịch. Dĩ nhiên, những Kế hoạch Ngũ niên ở Nga không phải chỉ là những dự ước mà đồng thời còn là những quyết nghị mà mọi cơ quan công quyền phải tuân theo. Các Kế hoạch ở Nga đều là những ngân sách kinh tế đa niên. Nhưng nội dung của kế hoạch, mỗi năm, lại được sửa lại, tùy theo những đòi hỏi thực tế mà người ta gặp trong khi thi hành kế hoạch. Còn có khi kế hoạch cứ 3 tháng lại xét lại một lần, tùy theo kết quả của tình hình mùa màng, của mức hoạt động các cơ sở kỹ nghệ. Vậy mỗi năm ngân sách cũng được sửa chữa lại cho hợp với sự tiến triển của kế hoạch.

Ngân sách ở Nga, theo thực tế, vẫn nằm vào khuôn khổ một năm.

2) Trong ngân sách nhất niên, có những phần độc lập đối với kế hoạch. Chẳng hạn : những kinh phí cần thiết cho sự điều hành các công sở hành chính cũng giống hết các kinh phí tương đương trong ngân sách các nước không có kế hoạch. Những kinh phí này đều có thể giữ tính cách nhất niên và nằm trong ngân sách nhất niên. Người ta có thể quan niệm ngân sách đa niên ở Nga, như một thứ ngân sách đầu tư thi hành trong suốt thời gian của kế hoạch. Bên ngân sách này, mỗi năm vẫn có một ngân sách riêng biệt cho sự điều hành các công sở hành chính.

3) Sau hết là vấn đề : Quốc hội có tôn trọng hay không những đòi hỏi tài chính của kế hoạch, khi biểu quyết ngân sách hàng năm. Ở Nga, vấn đề này không thành, vì rằng chế độ chánh trị ở đây đã khiến cho Quốc hội không bao giờ dám nghịch ý Chánh phủ tức Đảng. Vậy ngân sách hàng năm sẽ được biểu quyết như là kế hoạch muốn.

## ★ ★ ★ ĐOẠN III ★

NHỮNG PHƯƠNG PHÁP ĐỂ ĐỒI PHÓ VỚI SỰ  
CHẬM TRỄ TRONG VIỆC THIẾT LẬP NGÂN SÁCH  
HÀNG NĂM

*Nguyên tắc* nhất niên tính của ngân sách đòi hỏi một ngân sách phải được Quốc hội biểu quyết trước ngày 1-1 của năm mà ngân sách chi phối.

Nước Mỹ là một nước đã tôn trọng triệt để nguyên tắc này vì công việc soạn thảo cùng biểu quyết ngân sách đều được thực hiện theo một kế hoạch ấn định rõ ràng. Các nhật kỳ ấn định cho từng giai đoạn đều được tôn trọng. Cơ quan hành pháp (Phòng Ngân sách tại Phủ Tổng Thống) cũng như các Ủy ban Ngân sách của Quốc hội ít khi đề quá nhật kỳ.

Trái lại, đề tôn trọng nguyên tắc này, bên Pháp người ta thường đề cho cái đồng hồ quả lắc trong điện BOURBON (nơi Quốc hội Pháp họp) dừng lại vào lúc 12 giờ đêm ngày 31 tháng chạp; nhưng sự giả tạo thô kệch này không đi đến đâu. Và lại, ở Pháp, người ta đã quen với sự chậm trễ trong việc thảo luận và biểu quyết ngân sách.

Mà cơ quan nào cũng có phần trách nhiệm trong sự chậm trễ này. Thường thường, Chánh phủ rất chậm trễ trong việc sửa soạn ngân sách. Nếu dự án ngân sách chưa làm xong thì Quốc hội căn cứ vào đâu mà thảo luận?

Trong nhiều trường hợp khác, mà các trường hợp này càng ngày càng hay xảy ra, sự chậm trễ của Quốc hội trong cuộc thảo luận về ngân sách càng dài, nếu ngân sách càng phức tạp.

Những sự chậm trễ trong cuộc thảo luận về ngân sách đều do ở tánh chất chánh trị của ngân sách. Thực vậy, ngày nay ngân sách trước hết là một hành vi chánh trị: vì thế cho nên trong việc thảo luận ngân sách, có rất nhiều chuyện xích mích, bất đồng quan niệm hoặc là giữa Chánh

phủ và Quốc hội, hoặc là giữa Chánh phủ và Ủy ban Tài chánh của Quốc hội. Mà thường khi, một sự khủng hoảng Chánh phủ rất có thể xảy ra trong khi Quốc hội thảo luận về ngân sách. Trong trường hợp này ngân sách khó mà được biểu quyết xong trước ngày mồng một tháng giêng của năm tới.

Như vậy, vấn đề thực tế như sau đây được đặt ra :

Nếu ngày mồng một tháng giêng mà ngân sách chưa được Quốc hội biểu quyết, thì phải làm gì ? Trong trường hợp này, tình trạng pháp lý rất dễ định nghĩa : ngày mồng một tháng giêng, Chánh phủ chưa được *phép tiêu* bất cứ một khoản gì và cũng chưa *được phép thu* bất cứ một khoản gì.

Sau đây là một vài giải pháp :

a) **THOẠT TIỀN** là *giải pháp tái hành ngân sách* (reconduction du budget). Giải pháp này đã được trình bày trong một bài trước đây. Các bạn chắc còn nhớ rằng giải pháp này rất thô sơ, và không giải quyết được những khó khăn của sự vắng ngân sách.

b) **GIẢI PHÁP THỨ HAI** là *những đạo luật phân kỳ* (lois d'acompte). Giải pháp này được áp dụng ở Anh và Bỉ.

Trong khi các công sở chưa được ngân sách mới cho *phép thu và chi*, Quốc Hội biểu quyết cho mỗi công sở được phép chi tiêu một *số tiền tối đa là bao nhiêu đó*, số tiền này là một ngân sách tạm thời. Khi nào có ngân sách hợp pháp hẳn hoi, thì các kinh phí vĩnh viễn dành cho các công sở sẽ phải khấu đi những kinh phí tạm thời đã mở và xài tạm trong khi chưa có ngân sách.

c) **GIẢI PHÁP THỨ BA** là *các thập nhị phân tạm thời* (les douzièmes provisoires). Giải pháp này rất thịnh hành tại Pháp và được dự liệu trong Hiến pháp nước nhà.

### D) Thế nào là một thập-nhi-phân tạm thời ?

Thập-nhi-phân tạm thời, theo nguyên tắc là một đạo luật cốt để tạm thay thế cho ngân sách chưa biểu quyết xong, nhưng không ảnh hưởng gì đến ngân sách sau này cả.

Thập nhị phân cho phép Chánh phủ tạm chi, tạm thu, nhưng Quốc hội vẫn giữ toàn quyền định đoạt ngân sách. Sở dĩ đạo luật được gọi là thập nhị phân tạm thời là vì những điều khoản của luật chỉ thi hành trong một tháng. Lễ cố nhiên đạo luật có thể mở một thập nhị phân, 2 thập nhị phân hay 3 thập nhị phân, tùy theo sự chậm trễ của Quốc hội trong việc biểu quyết ngân sách.

Nếu xét ra ngân sách chỉ có thể biểu quyết xong vào hồi đầu tháng 4 của năm nay, thời Quốc hội sẽ ban bố một đạo luật cho phép Chánh phủ được sử dụng 3 thập nhị phân tạm thời của ngân sách năm trước trong 3 tháng đầu năm chưa có ngân sách để chờ đợi ngân sách mới được Quốc hội biểu quyết xong.

Nội dung của đạo luật này có những gì ? Thường có những điều khoản sau :

a) Đạo luật này mở những kinh phí tạm thời. Những kinh phí này đều là kinh phí của năm vừa qua, chia cho 12.

Đạo luật thập nhị phân trao cho Chính phủ một kinh phí đồ đồng là bao, rồi Chánh phủ sẽ phân chia kinh phí đồ đồng đó cho các Bộ, tùy theo các con số chi tiêu trong năm trước. Kinh phí tạm thời này là một món tiền ứng trước ; khi nào Quốc hội biểu quyết ngân sách, thời kinh phí tạm thời này sẽ phải khấu trừ vào kinh phí vĩnh viễn ghi trong ngân sách hàng năm cho mỗi Bộ.

b) Đạo luật thập nhị phân tạm thời còn cho Chánh phủ phép được thu các khoản thuế tương đương với thời hạn thi hành của đạo luật đó.

c) Ngoài ra, trong đạo luật này thường có một khoản cấm các Bộ

Trưởng, không được ra những quyết nghị tăng số chi tiêu quá kinh phí tạm thời.

Tóm lại, đạo luật lập một thập nhị phân tạm thời có mục đích cho Chánh phủ tạm thu và tạm chi trong 1, 2 hay 3 tháng tùy theo sự chậm trễ trong việc biểu quyết ngân sách. Số *tạm chi* và *tạm thu* này sẽ sung đương hay khấu trừ vào ngân sách chính thức. Khi nào ngân sách chính thức được Quốc hội biểu quyết đạo luật thập nhị phân coi như *bị xóa bỏ*, nhưng các kinh phí vĩnh viễn dành cho các Bộ sẽ khấu trừ số tiền đã tạm giao cho Chánh phủ tiêu xài trong các tháng chưa có ngân sách, và lẽ cố nhiên, các khoản thu trong ngân sách sẽ được cộng thêm với những khoản mà Chánh phủ đã được phép tạm thu trong khi chờ đợi Quốc Hội biểu quyết ngân sách.

## 2) Những nhược điểm của giải pháp thập nhị phân tạm thời.

Các tài chánh gia cổ điển phê bình thập nhị phân tạm thời rất nghiêm khắc. Họ cho rằng đó là một hành vi thiếu kỷ luật của Quốc hội. Quốc hội trễ nải không chịu làm việc đúng thời dụng biểu, vì thế cho nên mới phải biểu quyết những chuẩn hứa chi thu tạm thời. Có nhiều tài chánh gia, trái lại, không nghiêm khắc cho lắm đối với thập nhị phân tạm thời. Các kinh phí trong đạo luật thập nhị phân xét cho cùng chỉ là những món tiền tạm ứng trước, không có ràng buộc gì ngân sách tương lai. Quốc hội bao giờ cũng làm chủ ngân sách này. Xét cho đúng, nhược điểm của thập nhị phân tạm thời là sau đây: *thập nhị phân* giảm hiệu năng của những *biện pháp tiết kiệm các việc chi*, và của những *biện pháp tăng gia các khoản thu*.

Thực vậy, nếu ngân sách sắp biểu quyết có những *biện pháp tiết kiệm* (như là gián dị hóa hay hủy bỏ một vài công sở) thì những *biện pháp* này chỉ được thi hành khi nào ngân sách được biểu quyết xong. Thí dụ như năm đó Quốc hội đã biểu quyết tới 3 thập phân tạm thời, thì những *biện pháp tiết kiệm* chỉ được thực hiện trong 9 tháng còn lại.

Tình trạng cũng tương tự đối với những *biện pháp tăng gia các khoản thu*, như sự tăng giá biểu các thuế hiện hữu, hay sự thiết lập các thứ thuế mới.

Luật thập nhị phân tạm thời, vì nhắc lại tình trạng năm cũ phải hy sinh hết tất cả các khoản thu mới tăng. Vậy phải chờ ngân sách mới được biểu quyết xong, mới có thể cho thu các khoản đó.

Như vậy, các thập nhị phân tạm thời rất thiết cho công quỹ Quốc gia nhất là sau những năm ngân sách thiếu hụt.

### Thập nhị phân tạm thời trong Hiến pháp 1967

Hiến pháp hiện hành có dự liệu giải pháp thập nhị phân tạm thời, trong trường hợp Quốc hội chưa biểu quyết xong ngân sách cho năm mới, khi năm hiện tại đã tới ngày cuối cùng.

Điều 46, đoạn 5, định rằng Thượng viện, trong khi thảo luận về dự án ngân sách, có thể yêu cầu Hạ viện phúc nghị lại một hay nhiều điều khoản trong dự án đó. Vì vậy mà sự biểu quyết ngân sách không thể thực hiện trước ngày 31 tháng 12. Vậy năm mới, Chánh phủ lấy gì mà tiêu ? Trong trường hợp này Hiến pháp dành cho *Tổng Thống* quyền *ký sắc luật*, cho thi hành từng phần ngân sách tương đương với 1/12 ngân sách thuộc tài khóa trước, cho đến khi Hạ viện chung quyết xong dự án ngân sách.

Như vậy, nếu sự chậm trễ vượt 1 tháng, Tổng Thống sẽ phải ký một sắc luật thứ hai, và cứ như vậy, cho tới khi ngân sách được chung quyết.

### D) GIẢI PHÁP THỨ TƯ

Các đạo luật tối đa và các kinh phí ngăn chặn

*Đại ý của giải pháp này* : Nếu ngân sách chưa được Quốc hội biểu quyết, thời trước khi Chánh phủ được *thu và chi* tạm Quốc hội biểu quyết một đạo luật tối đa, định một *một con số tiêu tối đa* mà Chánh phủ

không được vượt quá. Con số này căn cứ vào ngân sách năm vừa qua, và còn có khi bị giảm đi khá nhiều.

*Thí dụ* : các công sở hành chính tổng quát năm vừa qua đã tiêu tới 1.000 triệu đồng. Đạo luật tối đa sẽ định rằng năm nay Chánh phủ không được chi quá 1.000 triệu đồng cho các công sở đó.

Cái kinh phí tối đa này, Chánh phủ sẽ phân chia cho các Bộ. Đề cho ngân sách sau có thể thực hiện được những biện pháp tiết kiệm mới đem áp dụng một phần kinh phí tối đa nói trên sẽ bị *ngăn chặn lại*. *Thí dụ như 10% kinh phí tối đa sẽ bị ngăn chặn lại*. Chánh phủ chỉ được tiêu 90% kinh phí tối đa đó. Ngân sách sắp biểu quyết sẽ định đoạt số phận của 10% kinh phí bị ngăn chặn.

★★★ ĐOẠN IV ★

## NHỮNG BIỆN PHÁP ĐỂ ĐỐI PHÓ VỚI NHỮNG DỰ ƯỚC SAI LÂM CỦA NGÂN SÁCH

Ngân sách gồm có những dự ước chi và thu. Những dự ước chi trong ngân sách thường rất có thể sai sự thực, có khi ngân sách dự ước trên sự thực, có khi dưới.

Thoạt tiên là trường hợp những kinh phí quá lớn, quá nhiều hoặc là vì đã được dự tính một cách quá rộng rãi, hoặc là vì đối tượng của kinh phí (việc phải tiêu) không có, vì lý do chánh trị. *Thí dụ* : Quốc hội định chỉ một món tiền là 2 triệu về tuyên truyền trong giới Việt kiều hải ngoại hay công nhân ngoại quốc cư trú ở Việt Nam, nhưng sau việc tuyên truyền này bỏ, không thực hiện. Trường hợp này xét ra không có gì là khó giải quyết cả : cuối năm, Quốc hội chỉ việc bỏ kinh phí đã ghi trong ngân sách, nhưng không xài tới.

Nhưng nếu lâm vào một tình trạng trái ngược, nghĩa là trước một kinh phí thiếu thốn, thì sự giải quyết khó khăn hơn. Chánh phủ,



không có quyền du di kinh phí của Chương này sang kinh phí của Chương khác, dầu là kinh phí của Chương này dồi dào, và kinh phí của Chương kia thiếu thốn một cách rõ rệt (1).

Người ta có thể dùng giải pháp sau đây : đầu năm, xin Quốc hội biểu quyết một kinh phí phòng hồ đặc biệt là bao nhiêu, để tài trợ những khoản chi tiêu bất thường xảy ra trong năm.

Giải pháp này chỉ tiện lợi nếu kinh phí phòng hồ đặc biệt này được ước lượng một cách rộng rãi. Nhưng một kinh phí quá rộng rãi mở cho các khoản chi bất thường sẽ đem vào ngân sách một yếu tố bất định và rất khó ước lượng. Một yếu tố như vậy rất là nguy hiểm vì nó là nguồn gốc của sự bành trướng phần chi của ngân sách.

Kết cho cùng, người ta chỉ có thể ghi một kinh phí cho các khoản chi bất thường bằng cách tiên ước rõ ràng các khoản chi bất thường có thể xảy ra được, như thế có nghĩa là giải pháp này rất vô ích đối với các khoản chi thật là bất thường nghĩa là không sao mà dự ước trước được.

Giải pháp độc nhất có thể thực hiện được là giải pháp ghi những kinh phí bổ sung. Những kinh phí này sẽ hiệu quyết trong khi ngân sách thì hành, và sẽ được dùng để bổ khuyết những kinh phí thiếu thốn.

### I.- CÓ MẤY LOẠI KINH PHÍ BỔ SUNG ?

Có hai, mỗi loại đặt dưới một chế độ pháp lý riêng biệt.

---

(1) Trái với pháp chế tài chính ở các nước dân chủ, Sắc Luật số 19 của ta cho phép :

Thủ Tướng (do 1 sắc lệnh) du di kinh phí từ Chương này sang Chương khác với điều kiện là sự du di kinh phí không làm thay đổi tánh chất loại chi.

— Tổng trưởng (do 1 nghị định) du di kinh phí tự điều này sang điều khác cũng với điều kiện như trên (Điều 23).

— Thoạt tiên là các *kinh phí bất thường thuần túy* để tài trợ những nhu cầu mới mẻ mà trong khi lập ngân sách người ta không thể tiên liệu được.

— Sau là các *kinh phí phụ trợ* : những kinh phí này sẽ dùng để bù đắp vào những kinh phí đã có, nhưng xét ra thiếu thốn ngân sách đã ghi đối tượng của món chi, *nhưng kinh phí dành cho đối tượng này thiếu thốn.*

Đại ý cần phải ghi nhớ là : kinh phí phụ trợ dùng để tài trợ những khoản chi tiêu mà đối tượng đã được công nhận. Thí dụ : chi tiêu về việc bồi thường các sự thiệt hại do sự hoạt động của các cơ quan Chánh phủ gây ra. Trái lại kinh phí đặc biệt hay bất thường thuần túy dùng để tài trợ những khoản chi tiêu chưa được dự liệu tới. Thí dụ như *chi tiêu về việc cử phái đoàn văn hóa hay khoa học, đi ngoại quốc.*

## II.— MỞ CÁC KINH PHÍ BỔ SUNG BẰNG CÁCH GÌ ?

Luật là giải pháp thông thường để mở các kinh phí bổ sung : muốn sửa đổi hay tăng gia các kinh phí ghi trong ngân sách, phải có một đạo luật do Quốc hội biểu quyết, cho phép. Muốn mở một kinh phí đặc biệt, để chi tiêu về một công việc bất thường, Quốc hội biểu quyết một đạo luật riêng biệt cho việc đó. Nhưng thường lệ, vào một thời kỳ nào trong năm, người ta thu thập hết tất cả những kinh phí cần phải sửa chữa hợp lại thành một kinh phí tập hợp (*crédit collectif*). Ở bên Pháp, kinh phí tập hợp quan trọng nhất là kinh phí tập hợp được biểu quyết vào ngày 15 tháng chạp tức là vào lúc cuối năm của ngân sách, kinh phí tập hợp này có một đối tượng rất rộng : hoặc mở thêm, hoặc hủy bỏ, hoặc sửa đổi những kinh phí đã ghi trong ngân sách.

## III.— NHỮNG MỐI NGUY HIỂM CỦA KINH PHÍ BỔ SUNG.

Các kinh phí bổ sung rất nguy hiểm cho sự thi hành của ngân sách,

1) Mỗi nguy hiểm đầu tiên là : kinh phí bổ sung sẽ đưa đến sự cầu thả trong việc ước lượng. Khi nghĩ rằng sau này có thể xin mở những kinh phí bổ sung, trong khi sửa soạn ngân sách, người ta sẽ rất dễ thiếu thành thật hay thậm trọng trong việc ước lượng các kinh phí : người ta sẽ có khuynh hướng ước lượng dưới sự thực ; nói khác, đáng lý phải tiêu tới 15 triệu về việc gì, người ta chỉ ước lượng không quá 10 triệu.

Thực vậy, khi đứng trước những khoản chi mà sự ước lượng thành thật đưa ra những con số có thể làm cho Quốc Hội phải ngần ngại, thời Chánh phủ sẽ chỉ xin một kinh phí thiếu thốn (để cho Quốc hội dễ ưng thuận) vì Chánh phủ biết rằng trong năm, sẽ có thể xin Quốc hội biểu quyết thêm một kinh phí bổ sung để tài trợ đủ mọi chi tiêu.

Như vậy, các kinh phí bổ sung sẽ khiến cho Chánh phủ cố ý đưa ra những ước lượng dưới sự thực, mục đích là để cho Quốc hội lúc đầu biểu quyết kinh phí một cách dễ dàng.

2) Mỗi nguy hiểm thứ hai của các kinh phí bổ sung là thường thường các kinh phí này có thể làm cho ngân sách mất thăng bằng. Thực vậy, trong năm, tìm thêm các tài nguyên mới để tài trợ các kinh phí bổ sung là một việc rất khó khăn.

Ở Pháp có một đạo luật, ra đời từ năm 1852 định rằng : mỗi khi xin một kinh phí bổ sung Chánh phủ phải đệ trình ngay những tài nguyên mới để tài trợ kinh phí đó.

Nhưng ở Pháp, khi xin một kinh phí bổ sung, Chánh phủ thường ghi rằng : kinh phí này sẽ do các tài nguyên riêng biệt của Ngân khố tài trợ. Như thế có nghĩa Ngân khố Quốc gia phải tài trợ các kinh phí bổ sung bằng những tài nguyên không phải là thuế.

Tóm lại, kinh phí bổ sung là lý do quan trọng nhất của sự mất thăng bằng của ngân sách.

Giáo sư Marcel WALINE đã nghiêm khắc phê bình kinh phí bổ sung như sau : « Các kinh phí bổ sung tập hợp lại, hợp thành một thứ ngân

*sách thứ hai, nhưng trong khi biểu quyết ngân sách phụ này không bao giờ người ta nghĩ đến nguyên tắc thăng bằng.*

Nhưng ở Pháp, định chế này đã đưa đến nhiều lạm dụng. Theo G. s. Maurice DUVERGER, trước Thế Chiến thứ hai, các kinh phí bổ sung thường chiếm tới 1/4 của ngân sách tổng quát. Vì thế cho nên ở Pháp, Dự ngày 2-1-1959 đã ấn định một quy chế khe khắt đối với kinh phí bổ sung. Quy chế này, đúng với lý luận nội bộ của chế độ tổng thống hiện tại của Pháp, đã giảm mạnh quyền của Quốc hội và tăng tầm tự do hoạt động của Chánh Phủ. Dự năm 1959 phân biệt rõ ràng ba loại kinh phí ghi trong Ngân sách tổng quát :

- a) Kinh phí ước lượng (crédits évaluatifs)
- b) Kinh phí dự phòng (crédits provisionnels)
- c) và Kinh phí hạn định (crédits limitatifs)

a) *Kinh phí ước lượng* là kinh phí tài trợ công trái, hưu bổng, án phí, bồi thường dân sự, các khoản quy hoàn cùng là những khoản chi ghi vào một phụ bản đặc biệt của Luật Ngân Sách. Ngạch số các kinh phí đó chỉ có tánh cách *chỉ dẫn* và như vậy co giãn : Chánh phủ có thể tiêu quá các kinh phí đó, nếu cần.

b) *Kinh phí dự phòng* (crédit provisionnel) là kinh phí tương đương với những *nhu cầu* mà người ta không ước lượng rõ được lúc Quốc Hội biểu quyết ngân sách. Những kinh phí này, mỗi năm, đều kê khai trong Luật Ngân Sách.

Chánh Phủ không có quyền tiêu quá những kinh phí đó.

Nhưng Bộ trưởng Tài chánh, bằng một Nghị định, có thể bổ sung các kinh phí dự phòng bằng *tiền trích ở một kinh phí gọi là kinh phí tổng quát dành cho những chi tiêu vị định* (crédit global pour dépenses éventuelles). Và nếu kinh phí tổng quát này thiếu, Chánh phủ có thể ra Sắc lệnh lập những kinh phí phụ. Kinh phí phụ (crédit supplémentaire) này phải được Quốc hội phê chuẩn trong Luật Ngân sách ngay năm kế tiếp.

c) *Kinh phí hạn định là tất cả các loại kinh phí khác, và có tính cách giới hạn chặt chẽ đối với Chánh phủ. Những kinh phí này chỉ có thể tăng bằng một đạo luật gọi là Luật Tài chính đính chánh (loi de finance rectificative) trừ 3 trường hợp sau :*

1) Muốn có tiền đối phó với những thiên tai, hay những việc chi tiêu khẩn và bất ngờ, một Sắc lệnh của Chánh phủ có thể trích tiền trong giới hạn một *kinh phí tổng hợp cho các việc chi bất thường (credit global pour dépenses accidentelles)*.

2) Trong trường hợp khẩn cấp, nếu sự thăng bằng của nền tài chánh không bị đe dọa, Chánh phủ có thể ra Sắc lệnh (sau khi hỏi ý kiến Tham Chánh viện) mở các kinh phí phụ (*crédits supplémentaires*).

Sắc lệnh này phải được Quốc hội phê chuẩn trong Luật Ngân sách năm kế tiếp.

3) Trong trường hợp cực kỳ khẩn cấp, và liên hệ đến quyền lợi quốc gia (*cas de nécessité impérieuse d'intérêt national*) dù rằng sự thăng bằng của nền tài chánh bị đe dọa, một Sắc lệnh ban hành sau khi thảo luận tại Hội đồng Bộ trưởng và sau khi hỏi ý kiến Tham Chánh viện, có thể mở ra những kinh phí phụ (*crédits supplémentaires*).

Sau đó một dự án Luật Tài chánh Đính chánh (*projet de loi de finance rectificative*), sẽ đệ trình ngay để được Quốc hội phê chuẩn. Xem như vậy ta thấy rằng Tổng Thống Pháp trong chánh thể hiện tại có một quyền tài chánh rất lớn, và Quốc hội nhiều khi chỉ là cơ quan hợp pháp hóa. Quyền tài chánh này phản chiếu quan niệm của Tổng thống de GAULLE về vai trò của Tổng thống, trong Tổng thống Chế (1)

(1) "Ma conception de Président du Gouvernement est la suivante : aussi longtemps que l'Assemblée lui garde sa confiance, le Gouvernement porte seul la responsabilité du pouvoir exécutif, si elle la lui enlève, totalement ou partiellement, le Gouvernement se retire.

"Ces crédits dont le Gouvernement a besoin, vous les voterez ou ne les voterez pas. Je tiens à vous dire : si vous ne tenez pas compte des conditions de responsabilité et de dignité du Gouvernement, vous irez vers des temps où vous regretterez amèrement la voie que vous avez prise".

CH. DE GAULLE

**IV) BIỆN PHÁP TÀI TRỢ CÁC VIỆC CHI TIÊU ĐẶC BIỆT HAY BẤT NGỜ TẠI VIỆT NAM**

Trong trường hợp khẩn cấp xảy ra, vì tình trạng đặc biệt hoặc bất ngờ, Hội đồng Nội các có thể, sau một cuộc thảo luận và sau khi viện dẫn lý do, cho phép ước chi, thanh toán chuẩn chi và trả tiền quá mức kinh phí dự trù trong ngân sách, hoặc, nếu chưa có dự trù kinh phí, đến một mức tiền do Hội Đồng ấn định. (Điều 32, S/Lu số 19).

Như vậy, Hội đồng Nội các có quyền chi tiêu :

- khi nào kinh phí dự trù đã cạn rồi,
- hay cả khi nào chưa có kinh phí nào dự trù,

Và mức chi tiêu vượt kinh phí, hay mức số tiền chi tiêu khi chưa có kinh phí nào dự trù, cũng đều do Hội đồng toàn quyền ấn định.

Những điều kiện mà Hội đồng phải tôn trọng chỉ là :

1) Biên bản cuộc thảo luận có viện dẫn lý do phải gửi đến Quốc hội và Tổng cuộc kiểm soát (1).

2) Những chi phí đã được Hội đồng cho phép phải được điều chỉnh, từng định kỳ, (2) bằng một đạo luật mở thêm kinh phí cần thiết.

3) Hội đồng phải đề nghị ra những tài nguyên mới, để tài trợ những chi phí mới.

Những tài nguyên này có thể hoặc là những số thầu mới, hoặc là một hay nhiều khoản chi cũ được giảm bớt hay bãi bỏ.

(1) Cơ quan bên Lập pháp, có thẩm quyền :

a) Hậu kiểm thường xuyên các hồ sơ chi tiêu

b) Tiền kiểm bất thần và tại chỗ tất cả các nghiệp vụ tài chánh và kế toán của các công sở quốc gia (Xem Điều 96, S/Lu số 19).

(2) Ba tháng một.

Điều kiện thứ ba này dự liệu trong Điều 16, S/Lu số 19, đọc như sau: «Bất cứ một biện pháp lập pháp hay lập quy nào (1) tạo ra một khoản chi mới, hay làm tăng gia một chi phí đã dự trù, *cũng không được thi hành* trong niên khóa nếu không có số kinh phí cần thiết để thi hành biện pháp ấy trong niên khóa đó, hay trong niên khóa kế tiếp, hoặc nếu không có dự trù một số tài nguyên tương đương bằng những số thầu mới, hay bằng cách bãi bỏ hay giảm bớt một khoản chi cũ.»

---

(1) Quyết nghị chi tiêu thêm của Hội đồng Nội các là một biện pháp lập quy.

★★★★ CHƯƠNG VIII

## Nguyên-Tắc : Ngân Sách Đơn Nhất

**Định nghĩa.**— Đứng về phương diện chánh trị, cơ quan chuẩn hứa ngân sách (Lập Pháp) cần cứn xét toàn thể các dự chi và dự thu của Chánh phủ. Như vậy toàn thể dự chi và dự thu cần được trình bày trong một văn kiện đơn nhất. Đó là nguyên tắc ngân sách đơn nhất (principe de l'unité budgétaire).

Léon SAY, một tài chánh gia Pháp, đã từng giữ chức Bộ Trưởng Tài Chánh hồi cuối thế kỷ trước, có định nghĩa nguyên tắc đơn nhất như sau :

« Cần phải nhốt ngân sách vào trong một tòa nhà, mà chỉ đưa mắt nhìn qua, người ta có thể thăm định dễ dàng kiến trúc toàn diện cùng là những nét chính ».

(Il est nécessaire d'enfermer le budget dans un monument dont on puisse apprécier aisément l'ordonnance et saisir d'un coup d'oeil les grandes lignes).

Định nghĩa này được coi là định nghĩa cổ điển của nguyên tắc đơn nhất.

Nguyên tắc ngân sách đơn nhất, theo Cico sư G. VEDEL có thể tóm tắt trong văn thức sau : « Toàn thể các khoản dự chi và dự thu, cùng là sự chuẩn hứa (cho phép) các khoản đó, phải đem trình bày Quốc Hội trong một tài liệu độc nhất ».



Nói giản dị hơn : sự dự ước các khoản chi và thu, sự chuẩn hứa (cho phép) chi và thu, phải do và chỉ do ở một đạo luật duy nhất.

Nguyên tắc ngân sách đơn nhất phản đối việc lập ngân sách bằng nhiều đạo luật rải rác, tản mác trong thời gian. Quốc hội chỉ xét ngân sách một lần, và từ đầu chí cuối, xét tất cả ngân sách, Chánh phủ không được đem đệ trình Quốc Hội nay một đoạn này, mai một đoạn khác của ngân sách.

Trong thực tế Ngân sách Quốc gia (N.S.Q.G.) là một đạo luật, do quốc hội biểu quyết và do Tổng Thống ban hành.

### ĐẠO LUẬT NGÂN SÁCH GỒM NHỮNG THÀNH PHẦN SAU :

#### 1) Một số điều (chừng 5, 7 Điều rất ngắn).

Một vài điều ấn định :

— tổng số kinh phí được mở (hay biệt quyết) cho niên khóa,

— tổng số thuế và hoa lợi (của một số công sở) được phép thu cho niên khóa,

Một điều kế tiếp cho phép Hành pháp vận dụng mọi phương tiện để bù đắp số thiếu hụt (sai biệt giữa tổng số CHI và tổng số THU).

Một điều kế tiếp cho phép Hành pháp, trong khi thi hành ngân sách, được áp dụng những biện pháp du di kinh phí từ Chương này sang Chương khác, hoặc mở những trương mục ngoại ngân sách nhằm dẫn đi thủ tục thi hành những chương trình công tác đã được chấp thuận.

#### 2) Kèm sau số điều nói trên là 2 bảng tổng kết gọi là Bảng A và Bảng B.

**Bảng A** kê các số kinh phí được biểu quyết từ Mục và từ Chương của phần CHI.

**Bảng B** kê các số dự toán cho phép được thực hiện từ Mục và từ Chương của phần THU. Hai bảng A và B còn được gọi là bảng phân phối kinh phí (A) và các số dự toán (B).

Hai bảng đó được đóng riêng thành một cuốn sách khá dày (khoảng 500 trang), và đều được phân phát cho tất cả các cơ quan công quyền để làm tài liệu thi hành N.S.Q.G. Mỗi bảng được phân chia thành từng Mục (trương đương với một Bộ hay một Cơ quan lớn), và mỗi Mục phân chia ra thành từng Chương, mỗi Chương trương đương với một Nha hay Sở trong một Bộ.

Ngân sách năm 1971 gồm có 52 Mục (Thu và Chi). Và số Mục này chia ra thành 198 Chương (Thu và Chi).

Ngân sách năm 1972 là Luật số 002/72 ngày 10-2-1972. Luật này gồm có 4 Điều (kể sau) và 2 Bảng A và B.

**Điều thứ nhất.**— Tổng số kinh phí của Ngân-sách quốc-gia niên khóa 1972, được ấn định là ba trăm hai mươi bốn tỷ hai trăm ba mươi mốt triệu sáu trăm mười chín ngàn đồng (324.231.619.000đ00) phân chia ra từ mục, chương theo bảng A đính hậu.

**Điều thứ hai.**— Tổng số tài-nguyên để ứng phó với các khoản chi dự ở điều 1, được ấn định là hai trăm bảy mươi tỷ năm trăm lẻ năm triệu đồng (270.505.000.000đ00) phân chia ra từ mục, chương theo bảng B đính hậu.

**Điều thứ ba.**— Trong trường hợp cần thiết, số kinh phí ghi ở mỗi chương, có thể du di qua một chương khác cùng một mục để ứng phó với nhu-cầu, nhưng tổng số kinh-phí sẽ không được quá tổng-số ghi ở điều 1.

Tuy nhiên sự du di nói ở trên không thể áp dụng cho :

1. Điều 31-39 của Chương 622, mục 28 ;
2. Điều 71-79 của Chương 602, mục 18 ;

**Điều thứ tư.**— Trong khuôn khổ luật pháp hiện hành, Bộ Tài-Chánh được phép vận dụng mọi biện pháp thích-nghi để tăng tài nguyên cho Ngân-kho, cũng vay tiền của Ngân-hàng Quốc Gia hầu đáp ứng số thiếu hụt ngân-sách là : Năm mươi ba tỷ bảy năm hai mươi sáu triệu sáu trăm mười chín ngàn đồng (53.726.619.000 đ00). (Cổng báo VNCH số 6 ngày 26.2.1972)

## \*\*\* ĐOẠN I

## TẠI SAO CÓ NGUYÊN TẮC NÀY ?

Cũng như các nguyên tắc tài chính khác, nguyên tắc ngân sách đơn nhất có thể chứng minh bằng những lý do chính trị và kỹ thuật.

## I) Lý do kỹ thuật :

Những lý do này có thể tóm tắt như sau : sự tôn trọng nguyên tắc đơn nhất khiến cho ta có thể có một quan niệm bao quát toàn diện và rõ ràng về toàn thể ngân sách. Nguyên tắc này cho ta biết rõ dung lượng tổng cộng của ngân sách không quên một khoản nào mà cũng không có khoản nào đầu là chi hay thu, vì quên hay vô ý, có thể thi hành tới hai lần.

Thực vậy khi ngân sách bị cắt, hay chia ra làm nhiều tài liệu khác nhau, nếu muốn biết tổng số của ngân sách, cần phải thu thập và tập hợp các tài liệu rải rác : đó là một việc làm khó khăn và phức tạp hơn là người ta thường tưởng. Ít ra là phải cộng hết mọi khoản chi với nhau và mọi khoản thu với nhau và cũng đừng có cộng khoản nào hai lần, hay bỏ quên khoản nào.

Về phương diện kỹ thuật, chỉ có nguyên tắc đơn nhất mới có thể giúp ta phán đoán xem ngân sách có được thăng bằng hay không. Vì không tôn trọng nguyên tắc đơn nhất cho nên người ta thường phải ghi những sự thiếu hụt của ngân sách tổng quát vào một ngân sách đặc biệt. Đáng lý lập một ngân sách đơn nhất và tổng quát là :

1.000 đơn vị chi tiêu và

600 đơn vị thu hoạch

người ta lập hai ngân sách. Một ngân sách có 600 đơn vị chi tiêu và 600 đơn vị thu hoạch. Và một ngân sách thứ hai. Ngân sách sau này chỉ có 400 đơn vị chi tiêu nhưng không có đơn vị thu hoạch nào. Và số chi này sẽ được tài trợ hoặc bằng tiền vay của dân, hoặc tiền ứng trước của

Ngân hàng phát hành, nghĩa là tài trợ bằng những loại tài nguyên bất thường.

Các lối trình bày này đã đưa ra ánh sáng một ngân sách thứ nhất thẳng bằng và giấu sự thiếu hụt trong một ngân sách thứ hai, bất thẳng bằng và cố ý để trong bóng tối. Sau hết về phương diện kỹ thuật, nguyên tắc đơn nhất cho ta thấu đáo tình hình của Tài Chánh Công, mà không cần phải nhọc nhằn tìm tòi, phân loại và tập hợp nhiều tài liệu phức tạp và tản mác. Ta có thể nói rằng những ngân sách ngày nay, phần nhiều chia ra làm nhiều tài liệu rải rác, rất khó tập hợp và những kỹ thuật gia tài chánh có kinh nghiệm, có thời giờ mới có thể tập hợp các tài liệu đó thành một tài liệu duy nhất để theo dõi sự thi hành ngân sách.

## 2) Lý do chánh trị :

Những lý do này liên hệ với các lý do kỹ thuật : sự kiểm soát của Quốc hội rất khó thực hiện trong tối tăm, và hỗn loạn. Quốc hội của một nước, dầu là văn minh tân tiến đến đâu, không phải chỉ gồm toàn là các chuyên viên tài chánh. Ngay cả đến Ủy ban Tài chánh của Quốc hội cũng không có một thành phần hoàn toàn kỹ thuật. Lẽ cố nhiên, Quốc hội sẽ thấu đáo các vấn đề ngân sách hơn, nếu những vấn đề này được trình bày một cách rõ ràng trong một tài liệu độc nhất. Nếu ngân sách phân chia ra làm nhiều tài liệu tản mác, sự kiểm soát của Quốc hội sẽ gặp nhiều khó khăn hơn.

Sau hết, điểm sau đây đòi hỏi sự đơn nhất của ngân sách. Thoạt tiên, ta phải ý thức rằng vai trò của Quốc hội là *lựa chọn* giữa nhiều khoản chi tiêu. Quốc hội sẽ chọn khoản chi tiêu nào xét ra có ích hơn cả, và bỏ những khoản chi tiêu xét vô ích. Quốc hội chỉ có thể chọn một cách sáng suốt khi nào toàn thể các dự án chi tiêu được *trình bày cùng một lúc, trong một tài liệu độc nhất*.

Tôi xin lấy một thí dụ : có hai việc chi, một việc rất cần thiết, một việc chỉ ích lợi mục thường thôi. Nếu đem hai việc đó trình Quốc hội định đoạt vào một lúc, thời Quốc hội cố nhiên sẽ chọn việc chi tiêu cần thiết,

nếu không có đủ tiền để tài trợ cả hai việc. Nhưng nếu sự trình bày lên Quốc hội chia làm 2 nấc, việc trình trước, việc trình sau, và nếu việc *chi ích lợi* lại được trình trước, thì chắc chắn là Quốc hội sẽ biểu quyết việc chi tiêu này vì Quốc hội chưa biết là sau này còn việc chi tiêu khẩn cấp hơn.

Trong một nấc thứ hai, một tháng sau chẳng hạn, người ta mới trình bày Quốc hội việc *chi tiêu khẩn cấp*. Lẽ cố nhiên Quốc hội sẽ biểu quyết, vì việc tiêu này không thể bỏ qua được. Như vậy, đem trình bày các khoản chi tiêu vào những lúc khác nhau sẽ đưa đến những ngân sách quá phỏng về phần chi, vì Quốc hội *không sao chọn được* giữa các việc chi, việc nào là *tối cần*, việc nào *chỉ là ích lợi tầm thường*.

Như vậy ngân sách đơn nhất rất tiện lợi cho sự thể hiện sáng suốt thẩm quyền lựa chọn của Quốc hội, trong địa hạt tài chính.

### ★★★ ĐOẠN II

## NHỮNG TRỞ LỰC TRONG SỰ THI HÀNH NGUYÊN TẮC ĐƠN NHẤT

Có nhiều lý do chính đáng bênh vực nguyên tắc đơn nhất : nhưng nguyên tắc này cũng vấp phải nhiều trở lực, và số trở lực này càng ngày càng tăng.

Nguyên tắc đơn nhất là một trong những nguyên tắc của Tài chính Công cổ điển vẫn còn được tôn trọng cho tới ngày nay ; sở dĩ còn áp dụng là vì ngày nay người ta chưa rèn luyện ra một nguyên tắc khác nào để thay thế.

Những lý do bênh vực những biệt lệ đối với nguyên tắc ngân sách đơn nhất, đều được tóm tắt một cách rõ rệt trong văn thức sau đây của Giáo sư L. TROTABAS : « Đối tượng và dung lượng của ngân sách càng mở rộng và tăng gia, thì cơ quan có thẩm quyền định đoạt ngân sách

càng nhận thấy sự bất lực của mình trong việc tập hợp vào một tài liệu độc nhất tất cả mọi hoạt động tài chính của Quốc gia ».

Giáo sư L. TROTABAS, trong văn thức kê trên, muốn phát biểu ý kiến sau : hoạt động của Quốc gia ngày nay chia ra rất nhiều loại khác nhau, Đối với mỗi loại hoạt động, nên có một loại ngân sách riêng biệt. Đó là nguồn quan trọng nhất của những biệt lệ đối với nguyên tắc đơn nhất. Các hoạt động chi tiêu của Quốc gia ngày nay, có thể phân loại như sau :

### I.- Chi tiêu quản trị và Chi tiêu đầu tư (trang bị).

Trong các ngân sách ngày nay, người ta thường phân biệt hai loại chi tiêu : chi tiêu quản trị và chi tiêu đầu tư hay *trang bị* nghĩa là *xuất vốn ra để thiết lập các cơ sở kỹ nghệ, nông nghiệp v.v...* (lập một nhà máy sản xuất thủy điện ở sông Danhim là một chi tiêu trang bị, xây xa lộ Sài-gòn — Biên hoà cũng là một chi tiêu trang bị).

Chi tiêu quản trị là chi tiêu về nhân viên và vật liệu, để cho các công sở có đủ phương tiện mà hoạt động hằng ngày. Thí dụ : trả lương công chức, mua dụng cụ văn phòng, may quần áo cho quân đội. Hai loại chi tiêu trên mục đích khác nhau, và có thể được tài trợ bằng những tài nguyên khác nhau :

— các việc chi tiêu để trang bị kinh tế quốc gia có thể tài trợ bằng

tiền mà Chính phủ đứng lên vay của nhân dân,

— trái lại các việc chi tiêu quản trị phải được tài trợ bằng tiền do thuế đem lại.

Như vậy, các loại chi tiêu trong ngân sách bản chất rất khác nhau và vì khác nhau, cho nên không nên tập hợp các loại chi tiêu đó vào một ngân sách độc nhất.

II. Công sở hành chính và Công sở có tánh cách thương mại hay kỹ nghệ.

Hai loại công sở này khác nhau về nhiều điểm. Cách trình bày ngân sách, cách thi hành ngân sách, đều được rèn luyện để phù hợp với nhu cầu của các công sở hành chính.

Đối với cái các công sở có tính chất thương mại hay kỹ nghệ cần phải có một lối trình bày ngân sách khác, một lối trình bày ngân sách mới mẻ, nhấn mạnh về các khoản *chi và thu* của riêng mỗi một công sở. Vì những công sở loại sau này đều hoạt động theo thể thương mại, vậy cần phải thiết lập cho mỗi công sở một ngân sách riêng biệt, để biết rõ xem sở nào lỗ, hòa, hay lãi.

Muốn đo năng xuất, (rendement) của một công sở thương mại hay kỹ nghệ, ta phải tách ngân sách của sở này ra khỏi ngân sách tổng quát. Thí dụ như ở Pháp, *Bộ Bưu điện và Viễn thông (P.T.T.)* có một ngân sách riêng biệt. Vì thế cho nên ngày nay người ta rõ rằng Bộ này đã đem lại *lời* cho Chánh phủ.

Ở Việt Nam, theo luật lệ hiện hành, ngoài các công sở Quốc gia thuần túy (như các Bộ, các Nha trực thuộc Phủ Tổng Thống), còn có ba loại cơ quan sau, tuy có tính cách Quốc gia, nhưng có lối sinh hoạt riêng, nên về phương diện ngân sách, không được liệt vào loại công sở Quốc gia thuần túy.

Đó là :

1) Các « Xí nghiệp quốc doanh » (1) nói tới trong điều 59 của S/Lu số 19. Đó là những cơ quan quốc gia có tính cách thương mại, kỹ nghệ hay tài chính, *không có tư cách pháp nhân*, và được thiết lập bằng luật.

Điều 62 của S/Lu số 19 bắt buộc mỗi xí nghiệp quốc doanh phải lập một ngân sách hàng năm cho các khoản thu và các khoản chi.

(1) Xí nghiệp : sự nghiệp kinh doanh, lấy việc sinh sản mưu lợi làm mục đích (entreprise)

Điều 68 văn kiện dẫn thượng còn dự định là «dự thảo ngân sách của mỗi xí nghiệp quốc doanh được đính theo dự thảo Ngân sách của Bộ Giám hộ»

Như vậy Ngân sách của các xí nghiệp quốc doanh được Quốc hội cứu xét và biểu quyết cùng một lúc với dự thảo Ngân sách Quốc gia và theo danh từ chuyên môn thì ngân sách của xí nghiệp quốc doanh là *ngân sách phụ thuộc* của N.S.Q.G. (budget annexe)

Hiện nay, ở Việt Nam, chưa có «xí nghiệp quốc doanh nào».

2) Các «Cơ quan công lập tự trị» : đó là những cơ quan :

- do Chánh phủ lập
- có tính cách hành chính, kỹ nghệ, thương mại hay tài chính
- có tư cách pháp nhân
- được quản lý tự trị
- được thiết lập bằng luật (điều 86 S/Lu số 19)

Những cơ quan mang danh : Trung tâm, Công quản, Ngân hàng, Cuộc hay Tổng cuộc, đều có :

- tư cách pháp nhân
- ngân sách riêng (tự trị)
- quản lý tự trị

và như vậy đều thuộc loại gọi là «Cơ quan công lập tự trị»

3) Các «Công ty hợp doanh». Theo điều 87 S/Lu số 19, có những công ty hay xí nghiệp thuộc dân luật, và những cơ quan tín dụng công do Quốc gia kiểm soát trong đó Quốc gia có góp một phần vốn, hoặc đã được Quốc gia trợ cấp, cho vay hay ứng trước ngân khoản. Các công ty loại này đều đặt dưới sự kiểm soát của Quốc gia, nhưng được quản trị, điều hành theo dân luật và theo điều lệ riêng biệt của mỗi Công ty.



Hiện nay, như quy định tại điều 87 sự kiểm soát loại Công ty này phải theo những điều khoản ấn định bằng Sắc lệnh.

(Cho tới nay chưa có Sắc lệnh mới về vấn đề này, mà chỉ có Sắc lệnh số 229-T.C.K.T. ngày 24-6-1955 đang còn hiệu lực).

Tất cả những lý do trình bày trên đây chứng minh rằng những loại chi tiêu ghi trong ngân sách khác nhau rất nhiều và chính những điểm khác nhau đó đòi hỏi sự phân chia ngân sách tổng quát ra nhiều ngân sách khác nhau. Và mỗi sự phân chia là biệt lệ đối với nguyên tắc ngân sách đơn nhất.

### ★★★ ĐOẠN III

## BIỆT LỆ ĐÒI VỚI NGUYÊN TẮC NGÂN SÁCH ĐƠN NHẤT

### I.- Các ngân sách phụ thuộc (Budgets annexes)

Có một vài công sở được quản trị theo thể thức thương mại, tuy rằng không được hưởng pháp nhân tư cách (personnalité morale). Đối với những công sở này nên có một ngân sách riêng, với những khoản chi và thu riêng của công sở đó, để có thể theo dõi kết quả của việc quản trị Ngân sách phụ thuộc (Budget annexe).

Ngân sách phụ thuộc không bó buộc là một ngân sách hoàn toàn thăng bằng. Thật vậy, một khi đem so sánh các khoản chi và thu của một công sở có một ngân sách phụ thuộc người ta có thể thấy :

- hoặc là thu trội chi
- hoặc là chi trội thu.

Số tiền dư sẽ được đem ghi vào ngân sách tổng quát của Quốc gia, về phần thu. Trái lại, nếu chi trội thu, thì số tiền khiếm khuyết cũng sẽ ghi vào ngân sách tổng quát của Quốc gia, về phần chi. Nói khác, ngân sách tổng quát sẽ cho ngân sách phụ thuộc một khoản trợ cấp, để cho ngân sách này được thăng bằng.

Trong các nước dân chủ, với quyền tài chánh trong tay Quốc Hội, những ngân sách phụ thuộc bao giờ cũng do Quốc Hội định đoạt y như ngân sách tổng quát. Quốc Hội định các khoản thu và chi của ngân sách phụ thuộc, cùng là các khoản trợ cấp, nếu ngân sách này thâm thiếu.

*Chế độ ngân sách phụ thuộc chỉ áp dụng ở Việt Nam đối với các xí nghiệp quốc doanh.* Nên ghi rằng văn kiện thiết lập một vài cơ quan tự trị có dùng danh từ : ngân sách phụ thuộc. Đó là trường hợp hai Thương Cảng Sài Gòn và Đà Nẵng. Các nghị định tổ chức hai cơ quan này phỏng theo thời Pháp thuộc đều gọi các ngân sách của các cơ quan đó là phụ thuộc. Nhưng sự thật các ngân sách đó theo chế độ tự trị.

Tóm lại : *ngân sách phụ thuộc*, xét cho cùng, không phải là một biệt lệ quan trọng đối với nguyên tắc đơn nhất mà chỉ là một sự điều chỉnh nguyên tắc đó. Việc điều chỉnh này cốt để cho người ta có thể theo dõi một cách dễ dàng sự quản trị một công sở có tánh cách thương mại hay kỹ nghệ cùng là năng xuất của công sở đó.

## II.— Các ngân sách tự trị của các công cục

Công cục là một danh từ thuộc luật hành chánh, dùng để chỉ những công sở có 3 đặc tính sau :

- 1) Pháp nhân tư cách.
- 2) Tài chánh tự trị, nghĩa là ngân sách riêng biệt.
- 3) Được thiết lập bằng một đạo luật.

Công cục nào cũng có một ngân sách tự trị. Ngân sách tự trị khác ngân sách phụ thuộc ở những điểm sau :

a) Ngân sách tự trị không do Quốc Hội định đoạt mà do Hội đồng quản trị công cục định đoạt. Như vậy ngân sách tự trị là một ngân sách hoàn toàn ly khai với Ngân sách tổng quát của Quốc Gia.

b) Ngân sách tự trị không phải là một phân bộ của Ngân sách Quốc gia.

c) Ngân sách này lập riêng cho một pháp nhân, mà pháp nhân này

không dính dáng gì với pháp nhân quan trọng bậc nhất trong Công pháp mà người ta gọi là Quốc Gia.

Trong số các khoản thu của ngân sách tự trị của một công cục, người ta thường thấy :

- một món trợ cấp của Chánh phủ,
- lợi tức do hoạt động của công cục đem lại,
- tiền của cuộc công thải mà công cục được Quốc hội cho phép mở.

Muốn có những đảm bảo về phương diện quản trị, ngân sách tự trị của các công cục cần phải được Chánh phủ duyệt y.

Về phương diện pháp lý, ngân sách tự trị giống ngân sách phụ thuộc ở những điểm sau :

- cơ quan có ngân sách tự trị, cũng như cơ quan có ngân sách phụ thuộc, đều do một công chức, do Chánh phủ cử, quản trị.
- hoạt động của các cơ quan này có thể coi là riêng biệt đối với hoạt động của Quốc gia.
- nếu cần, các cơ quan này đều có thể nhận trợ cấp của Ngân sách Quốc gia.

Nhưng những điểm khác nhau cũng khá nhiều :

- cơ quan có ngân sách tự trị có pháp nhân tư cách ; trái lại đối với các cơ quan có ngân sách phụ thuộc không thiết lập thành công cục, các khoản chi thu của cơ quan này đều phải ghi vào Ngân sách Quốc gia.
- tài nguyên của các quan tự trị, là lợi tức riêng biệt của cơ quan ; trái lại vì các khoản thu của cơ quan có ngân sách phụ thuộc đều ghi và nhập vào Ngân sách Quốc gia nên cơ quan này không có lợi tức riêng biệt.
- thẩm quyền duyệt y các ngân sách phụ thuộc bó buộc phải là Quốc hội, vì ngân sách phụ thuộc chỉ là một phần của Ngân sách Quốc gia

trái lại nếu không có điều khoản nào trái ngược, Tổng thống hay Thủ tướng có thể phê chuẩn các ngân sách tự trị.

— cuối cùng, khi có kết số dư, cơ quan tự trị có thể lập một quỹ dự trữ tiếp nhận số dư, để ứng phó với những chi tiêu bất thường sau này. Cơ quan này lại có thể vay của Ngân sách Quốc gia, rồi hoàn lại. Đối với ngân sách phụ thuộc, kết số dư cũng như kết số thiếu, đều sáp nhập vào Ngân sách Quốc gia.

Hiện nay, Việt nam có một số khá nhiều ngân sách tự trị. Các ngân sách này được thiết lập :

— hoặc vì cơ quan chuyên trách một công việc riêng biệt và hoạt động có tánh cách chuyên môn như Việt nam Thông Tấn xã, Nha vô tuyến Truyền thanh, Trung tu Điện lực cuộc, v.v...

— hoặc vì hoạt động của cơ quan có tánh cách thương mại, như Hỏa xa Việt nam, Quốc gia du lịch cuộc, Thương cảng Sài Gòn ; Thương cảng Đà Nẵng, v.v...

— hoặc vì tánh cách nhất thời : Quốc gia Nông cụ Cơ giới cuộc, Cơ quan Mãi dịch ngoại viện, v.v...

Những lý do khiến phải thành lập các ngân sách tự trị này không ngoài ý niệm đo lường và khuyến khích năng xuất của cơ quan đương sự.

Có ngân sách tự trị, các cơ quan chuyên môn sẽ hoạt động một cách mau lẹ hơn, không bị ràng buộc bởi những luật lệ phức tạp chi phối việc quản trị Ngân sách Quốc gia.

Các cơ quan sẽ tìm mọi biện pháp kinh doanh có thể đem lại nhiều cho cơ quan ngõ hầu tăng tiến hoạt động trong tương lai (Quốc gia Du lịch cuộc, ngân hàng Việt nam Thương tín).

Vì tánh cách nhất thời nhưng bao quát, vì mục tiêu xã hội của một chương trình, nếu có ngân sách tự trị, mọi cố gắng có thể tập trung để đạt được những kết quả chắc chắn (Chương trình khuyến khích nông nghiệp).

### Phân loại các cơ quan có ngân sách tự trị

Một Giáo sư Mỹ, ông SNYDER, trong cuốn : «Phân tách lợi tức và chi tiêu của những công sở Việt nam có một ngân sách tự trị trong Tài khóa 1956» có đề nghị phân loại các ngân sách tự trị ở Việt nam (NSTT) như sau :

- 1) Các công sở có ngân sách tự trị đảm nhiệm những công vụ thường xuyên của Quốc gia.
- 2) Các xí nghiệp quốc doanh có nhiệm vụ cung cấp tài sản hay dịch vụ cần thiết cho nền kinh tế.
- 3) Các xí nghiệp hợp doanh vốn một phần của Chánh phủ, một phần của tư nhân.

### Quy chế các cơ quan có ngân sách tự trị

Cơ quan có ngân sách tự trị do một Đạo Luật của Quốc hội thiết lập. Luật này công nhận rằng cơ quan đó là :

- một công lập sở,
- có pháp nhân tư cách,
- và có một ngân sách tự trị.

Việc quản trị cơ quan giao cho một Hội đồng quản trị gồm có :

- đại diện của Chánh phủ,
- và đại diện những hoạt động tư liên hệ.

Hội đồng quản trị có quyền quyết nghị. Giám đốc cơ quan có nhiệm vụ thi hành mọi quyết nghị của Hội đồng, và điều khiển cơ quan về phương diện chuyên môn.

Ngân sách của cơ quan do :

- Giám đốc cơ quan soạn thảo,
- Hội đồng quản trị thảo luận và quyết định.

Sau đó, ngân sách tự trị được chuyển lên Bộ sở quan, để đệ trình Tổng Thống phê chuẩn. Cố nhiên là ngân sách tự trị sẽ phải qua sự kiểm soát cuối cùng của Tổng Nha Ngân Sách trước khi đệ lên Tổng Thống.

**Phê bình chế độ ngân sách tự trị**

Bảng sau đây, do ông SNYDER tính ra, cho ta thấy tầm quan trọng của ngân sách tự trị ở Việt Nam.

(Hàng triệu bạc V.N.)

	THU				CHI			
	1955	1926	1957	1958	1955	1956	1957	1958
Ngân sách Quốc gia	9.059	11.373	15.141	13752	10.395	12.700	13.039	11.851
Ngân sách Tự trị	1.436	1.442	1.661	1.256	1.517	1.681	1.035	1.367

Khối ngân sách tự trị xấp xỉ là 10% của tổng số chi và thu của ngân sách Quốc gia. Như vậy về phương diện tài chánh các ngân sách tự trị rất quan hệ. Trên đây đã trình bày các lý do của sự thiết lập các ngân sách tự trị. Phần nhiều các lý do đó chỉ đứng vững đối với các công sở có tính cách thương mại hay kỹ nghệ. Nhưng đối với các cơ quan chỉ có tánh cách thuần túy hành chánh thời ngân sách tự trị, một biệt lệ đối với nguyên tắc đơn nhất, chỉ là một mưu mô của một vài công sở để có một nền tài chánh độc lập, vừa tránh được :

- sự kiểm soát chánh trị của Quốc hội,
- và sự kiểm soát kỹ thuật chặt chẽ của Tổng Nha Ngân sách.

Vì thế cho nên các vị Giáo sư Tài chánh như TROTABAS WALINE, VEDEL đều đồng thanh khuyến nghị không nên lập

quá nhiều ngân sách tự trị, và phải tìm cách sáp nhập ngân sách tự trị của các công cuộc tự trị vào ngân sách tổng quát.

Các chánh trị gia cũng không có thiện cảm với chế độ ngân sách tự trị. Quốc hội Việt Nam trong phiên họp ngày 24-11-1957 cũng có nêu vấn đề hạn chế số ngân sách tự trị.

Nếu sáp nhập các ngân sách tự trị vào Ngân sách Quốc gia thì Quốc hội có quyền kiểm soát toàn diện nền tài chính của Quốc gia. Và nếu Quốc hội có đủ tài liệu về các ngân sách tự trị, thì ta có thể chắc chắn rằng nhiều sự lạm dụng công nho cho tới đây ít ai ngờ tới sẽ được điều chỉnh.

Hơn nữa, chỉ khi nào có đủ tài liệu về các ngân sách tự trị (khối ngân sách tự trị này bằng 1/10 khối ngân sách Quốc gia), Quốc hội mới có đủ những yếu tố, những dữ kiện tài chính xác thực, đầy đủ để quyết định chánh sách tài chính một cách toàn diện, hữu lý và hữu hiệu được.

Khuyhnh hướng hiện tại ở Pháp và Mỹ là càng ngày càng giảm số ngân sách tự trị, và đồng thời đặt các ngân sách tự trị đó dưới một chế độ kiểm soát gắt gao thật sự, chứ không phải là kiểm soát trên giấy tờ. (Thí dụ ở Việt Nam : một kiểm soát viên của một cơ quan có ngân sách tự trị nọ, chỉ cần tìm cách đặt người thân vào làm việc ở cơ quan... và muốn như vậy phải được lòng viên giám đốc. Như vậy thì còn kiểm soát làm sao được nữa !)

### III. Các ngân sách bất thường hay đặc biệt (Budgets extraordinaires ou spéciaux)

Loại ngân sách này ra đời vì lý do giản dị sau : người ta muốn tách ra ngoài ngân sách tổng quát một số các khoản chi tiêu có tánh cách đặc biệt. Những khoản chi tiêu này sẽ do các khoản thu, cũng có tánh cách đặc biệt, đài thọ.

Người ta chứng minh các ngân sách bất thường như thế này : các khoản chi tiêu của Quốc gia không giống nhau, trái lại, có tánh cách rất

khác nhau. Có những việc chi tiêu năm nào cũng xảy ra. Những việc chi tiêu này phải ghi vào ngân sách tổng quát và thường xuyên.

Trái lại, có những khoản chi tiêu năm thì ba họa mới xảy ra. Để tài trợ các việc chi tiêu bất thường này, người ta có thể nhờ đến các cuộc công thải, hay một thứ thuế đặc biệt, thí dụ như thuế đánh vào tư bản hay các mức lợi quá đáng. Sự chứng minh các ngân sách đặc biệt vừa trình bày, có đứng vững không ?

Thưa không. Vì những lý do sau :

a) **Thứ nhất** : thế nào là một việc chi tiêu bất thường ? Đặc điểm, tiêu chuẩn của loại chi tiêu này ra sao ? Người ta thường nói : khoản chi nào không xảy ra hàng năm là một khoản chi bất thường. Nhưng có những khoản chi rất là thường, tuy không xảy ra hàng năm.

Thí dụ : đối với Quốc gia việc đóng hay mua một chiếc chiến hạm mới để thay thế một đơn vị cũ, không thể coi là một việc chi tiêu bất thường, mà trái lại tiên đoán được. Chứng cứ là bất cứ công ty hàng hải nào cũng dự ước một loại chi tiêu như vậy.

Tuy khoản chi tiêu này không xảy ra hàng năm, nhưng nhất định là nó không có gì là bất thường cả.

b) **Lý do thứ hai** : Muốn định rõ xem một khoản chi nào có tánh cách bất thường hay không, ta cần phải đứng theo quan điểm thống kê (le point de vue statistique). Có những khoản chi, về phương diện riêng biệt của khoản đó, có tánh cách bất thường, nhưng về phương diện thống kê, chỉ là những khoản chi tiêu thường. Thí dụ : việc xây một trường học, nếu chỉ xét riêng biệt việc đó thôi, là một việc có tánh cách bất thường : lẽ cố nhiên, trong một tỉnh hay một xã nào không phải là năm nào cũng xây thêm một trường học. Nhưng, đứng theo phương diện thống kê, lẽ cố nhiên là một nước, mỗi năm, phải xây thêm một số trường học trung bình là bao nhiêu, hoặc để thay thế những trường cũ kỹ, đồ nát, hoặc để thỏa mãn nhu cầu giáo dục mới. Việc xây trường, xét riêng một mình nó là việc chi tiêu bất thường, nhưng xét một cách tổng quát, theo góc



cạnh thống kê, góc cạnh toàn diện, là một việc chi tiêu thường, phải tiên liệu hàng năm trong ngân sách.

Vậy đúng lý ra, những ngân sách bất thường chỉ nên thiết lập, hoặc tài trợ một chương trình trang bị kỹ nghệ trong nước hoặc để đối phó với một tình trạng chiến tranh.

Hai loại chi tiêu trên có thể tài trợ bằng những khoản thu bất thường như là công thải, hay một thứ thuế đặc biệt như thuế bất thường đánh vào tư bản.

Tại sao người ta lại nghi kỵ các ngân sách bất thường ? Tại rằng các ngân sách này là một phương tiện cổ truyền để giấu những khiếm ngạch lớn của ngân sách thường xuyên. Người ta, xưa nay, thường đem trình bày một ngân sách thường xuyên rất cở điển, rất vô thưởng vô phạt, nghĩa là thăng bằng ; còn bao nhiêu khoản chi tiêu mà không có phương tiện gì tài trợ, đều đem 'nhét' hết vào một ngân sách gọi là bất thường.

#### IV.— Ngân sách bất thường trong lịch sử các nước

Loại ngân sách này rất thịnh hành ở Pháp. Ngoài ngân sách thường xuyên, Nã Pháp Luân đệ nhất, vị tổ sư của các nhà độc tài cận đại có lập ra một 'địa hạt bất thường' (domaine extraordinaire). Mọi chi tiêu trong địa hạt này đều do một ngân sách bất thường đài thọ. Năm 1918, sau Thế Chiến thứ nhất, ở Pháp có xuất hiện một ngân sách bất thường : các khoản chi của ngân sách này đều được tài trợ bằng những món tiền bồi thường chiến tranh mà Pháp mong Đức sẽ trả.

Trong các năm 1935 và 1938 Chánh phủ Pháp cho thiết lập một ngân sách bất thường để tài trợ việc chế tạo vũ khí dự phòng chiến tranh. Sau năm 1944, tục lệ lập ngân sách bất thường lại càng thịnh ; cạnh ngân sách tổng quát và thường xuyên để tài trợ mọi khoản chi tiêu về dân sự, người ta thường lập một ngân sách bất thường để tài trợ các kinh phí về quốc phòng hay đầu tư.

Ở Đông dương, hồi các năm 1947, 48, 49 và 50 Chánh quyền Pháp

đã lập nhiều ngân sách bất thường để tài trợ dần một kế hoạch trang bị và trùng tu mệnh danh là kế hoạch BOURCOIN.

Tục lệ thiết lập các ngân sách bất thường đã sinh ra nhiều tệ đoan lạm dụng. Các chánh phủ thường có cái thói xấu đem giấu những khiếm ngạch (déficits) của ngân sách tổng quát đi bằng cách chuyển các khiếm ngạch đó sang một ngân sách bất thường. Nói khác, các Chánh phủ giả vờ coi như là bất thường, những khoản công phí chẳng có gì là bất thường cả và ghi các công phí đó vào một ngân sách bất thường.

Ngày nay, cái quan niệm ngân sách bất thường, dần dần bị bỏ đi những công phí về đầu tư, căn bản của các ngân sách bất thường, bây giờ được coi là có tánh cách bình thường chứ không còn được coi là bất thường nữa. Các công phí về đầu tư (dépenses d'investissement) đều được xếp loại riêng biệt, đối với các công phí hoạt động (dépenses de fonctionnement). Những khối công phí đầu tư được sáp nhập vào ngân sách tổng quát, và như vậy, nguyên tắc ngân sách duy nhất, vẫn được tôn trọng.

★★★ ĐOẠN IV

NHỮNG CHƯƠNG MỤC ĐẶC BIỆT CỦA  
 NGÂN KHỔ  
 HAY CHƯƠNG MỤC NGOẠI NGÂN SÁCH

I.— Nguồn gốc các chương mục này :

Trong những số tiền nhập vào hay xuất ra của Ngân khố Quốc gia, có những món không phải là những món chi tiêu hay là món thu hoạch ghi trong ngân sách. Nói khác, ta không nên cho rằng mỗi khi Ngân khố Quốc gia nhận một món tiền thì món đó là một việc thu cho ngân sách, và mỗi khi Ngân khố xuất tiền, thì món xuất đó là một việc chi của ngân sách. Như vậy, những món xuất hay nhập Ngân khố, mà không phải là chi hay thu của ngân sách, lẽ dĩ nhiên không thể ghi vào chương mục ngân sách được.

Thuộc vào loại này :

a) *Những món tiền chỉ nhập vào Ngân khố một cách tạm thời, như những món tiền của tư nhân ký thác tại Ngân khố,*

b) *Những món tiền ở Ngân khố xuất ra, nhưng xuất ra để trả một món nợ, hay cho vay tạm thời.*

Thí dụ : một việc nhập Ngân khố, mà không phải là một món thu của ngân sách là *những món tiền ký quỹ của các kỹ thuật viên công*. Các kỹ thuật viên khi nhậm chức, phải nộp cho Chánh phủ một món tiền để làm đảm bảo hay thế chân. Tiền ký quỹ này, sẽ hoàn lại cho chủ nhân khi nào y thôi việc mà công quỹ y quản trị không bị thâm thiếu. Như vậy, món tiền nhập Ngân khố này không phải là một khoản thu của ngân sách. Ngân khố Quốc gia chỉ tạm giữ món tiền đó. Và khi Ngân khố hoàn lại món tiền này cho người ký thác, việc xuất tiền này cũng không phải là một việc chi tiêu của ngân sách.

Một thí dụ thứ hai : **đó là Quỹ Trợ Hiệp** (Fonds de Concours). Các món tiền này do một pháp nhân hành chính (đô thị chẳng hạn) hay một tư nhân xuất ra để chi tiêu về một việc gì công ích. Món tiền này được gửi vào Ngân khố. Ngân khố nhận tiền này để giữ hộ. Ngân khố sẽ trả khi nào pháp nhân hay tư nhân cần đến để tiêu.

Món tiền này, tuy nhập vào Ngân khố nhưng không thể coi là một khoản thu của ngân sách.

*Thí dụ thứ ba* : Ngân khố ứng trước cho các doanh nghiệp tư, để các doanh nghiệp này đầu tư.

*Thí dụ thứ tư* : Ngân khố ứng trước tiền để cho Chính phủ tái thiết một miền và tiền này, Chính phủ sẽ trả Ngân khố bằng các khoản bồi thường mà nước chiến bại phải trả.

Những món tiền xuất hay nhập Ngân khố vừa kể trên, là những món tiền không dính dáng gì đến ngân sách, vì sự xuất hay nhập các món tiền đó không cần phải cơ quan nào cho phép.

Như vậy, ta chỉ cần kế toán các món tiền đó vào những chương mục đặc biệt. Những chương mục này là những *chương mục chờ chờ*, (1) *kiếm hay dư*.

*Chương mục kiếm* (compte débiteur) là chương mục đứng tên những công sở tạm thời nhận được những món tiền ứng trước của Ngân khố.

*Chương mục dư* (compte créditeur) là chương mục của những công sở đã ký thác tiền tại Ngân khố. Những chương mục này đều là những chương mục tạm thời, chờ đợi (comptes d'attente). Những chương mục đó còn được gọi là những chương mục đặc biệt của Ngân khố, vì:

- không ghi vào chương mục ngân sách,
- chỉ được ghi vào sổ sách của Ngân khố để sau này tiện việc kế toán.

## II.- Sự lạm dụng các chương mục đặc biệt của Ngân khố :

Theo đúng nghĩa của nó, chương mục đặc biệt của Ngân khố chỉ ghi những sự xuất và nhập tiền nào không dính dáng gì với ngân sách. Những chương mục này đều chỉ có tánh cách chờ đợi, nghĩa là tạm thời vì chỉ được ghi vào loại chương mục này những việc xuất nhập nào có thể được đền bù trong một tương lai gần, và đền bù một cách chắc chắn. Chương mục đặc biệt của Ngân khố có thể được dùng tới trong những trường hợp kể sau :

a) Mỗi khi Chánh phủ xuất vốn ra để thực hiện một công cuộc gì có thể thu được vốn về trong một thời gian dài hay ngắn, là người ta nghĩ đến việc lập một chương mục đặc biệt. Thí dụ : trong thời chiến tranh, khi tiếp tế lương thực khó khăn, Chánh phủ xuất vốn mua một vài thứ

---

(1) Comptes d'attente.

Chương mục : bảng ghi những việc xuất, nhập tiền của một cá nhân, một công sở v.v. .

thực phẩm cần thiết để bán lại với giá rẻ cho dân chúng. Việc xuất vốn này có thể ghi vào một chương mục ngoại ngân sách. Vốn này, Chính phủ sẽ thu hồi về được.

b) Mỗi khi có một việc chi gì có thể sau này đem lại một sự tiết kiệm cho công quỹ: thí dụ như xây dựng một số pháo đài để hủy bỏ những hàng rào phòng thủ mà sự duy trì rất tốn cho công quỹ.

**Vì Chương mục đặc biệt Ngân khố không phải đem đệ trình để Quốc hội xét và biểu quyết cho nên trong các nước dân chủ, Chính phủ rất ưa dùng đến biện pháp đó để chi tiêu mà khỏi phải xin phép một Quốc hội đa nghị và khó khăn.**

Sau đây là một vài trường hợp lạm dụng Chương mục đặc biệt của Ngân khố :

a) Người ta ghi vào chương mục đặc biệt những món tiền xuất ở Ngân khố ra. Theo nguyên tắc, những khoản xuất này sẽ được bù trừ, nghĩa là hoàn lại, nhưng theo thực tế, đó chỉ là những món tiền ứng trước mà không biết bao giờ mới thu hồi về được.

Trước Chiến tranh 1939-45, Chính phủ Pháp ghi vào Chương mục đặc biệt của Ngân khố những món tiền cho các Chính phủ Đồng minh vay.

Theo lý thuyết các món tiền này sẽ được quy hoàn. Vậy đó không phải là những việc chi tiêu. Nhưng theo thực tế, rất nhiều món tiền cho vay không bao giờ đòi về được. Thành ra các món tiền cho vay đó đã nghiêm nhiên trở nên các món chi tiêu thực sự.

b) *Trường hợp lạm dụng chương mục đặc biệt của Ngân khố một cách rõ rệt nhất là trường hợp sau đây :*

Người ta ghi vào chương mục đó một khoản chi tiêu bất thường trong khi không có khoản thu nào có tích cách thường xuyên để tài trợ món tiêu đó.

Thí dụ : trong các năm 1940-1944, Pháp bị Đức chiếm đóng. Chính phủ Pháp phải đài thọ các khoản chi tiêu cần thiết để nuôi dưỡng đạo quân Đức đồn trú tại lãnh thổ Pháp. Các khoản chi này đều được tài trợ bằng những món tiền ứng trước của Pháp quốc Ngân hàng, nghĩa là bằng những xấp lớn giấy bạc mới in ra. Người ta ghi ngay món tiền đó vào một Chương mục đặc biệt của Ngân khố, tuy chưa biết sẽ nhờ cậy vào khoản thu tương lai nào để trả món tiền do Pháp quốc Ngân hàng đã ứng trước cho Chính phủ.

Một thí dụ tương tự ở Đông dương, thời Pháp thuộc. Hồi các năm 1940-44, Đông dương bị quân đội Nhật chiếm đóng, Chính quyền Pháp ở Đông dương phải đài thọ một phần chi tiêu để nuôi dưỡng quân đội Nhật đồn trú ở xứ này. Các chi phí này cũng như ở Pháp, đều được tài trợ bằng những món tiền (mới in ra) mà Đông dương Ngân hàng phải ứng trước cho Ngân khố Đông dương. Chính quyền Pháp đã ghi những món tiền vay được được đó vào một Chương mục đặc biệt của Ngân khố Đông dương, mặc dầu chưa rõ có thể trông cậy vào tài nguyên nào để hoàn món tiền đã vay của Đông dương Ngân hàng.

### III.— Chế độ pháp lý áp dụng cho chương mục đặc biệt của Ngân khố.

Vì các chương mục này thường bị Chính phủ lợi dụng để chi tiêu mà không phải xin phép Quốc hội, nghĩa là chi tiêu ngoài phạm vi của ngân sách, một đạo luật năm 1949 ở Pháp, đã đặt những điều kiện mà Chính phủ phải tuân theo mỗi khi muốn mở một chương mục đặc biệt tại Ngân khố. Những điều kiện đó là :

1) Không được giấu giếm trong chương mục đặc biệt những khoản chi tiêu về hoạt động (*dépenses de fonctionnement*) của các công sở ;

2) Những chương mục đặc biệt phải được thăng bằng, các khoản chi của chương mục phải được tài trợ bằng các khoản thu của chương mục, mà sự thăng bằng nói trên phải được thực hiện trong một thời gian rất ngắn ;

3) Các số tiền CHI và THU phải có tương quan mật thiết với nhau ;

4) Và sau hết muốn mở một chương mục đặc biệt, phải có sự cho phép của Quốc hội. Những chương mục này đều được ghi vào Luật Ngân sách, y như những ngân sách phụ thuộc (budget annexe)

Trước Sắc Luật số 19, ngày 6.9.1966 việc mở một Chương mục ngoại ngân sách do một nghị định của Tổng thống VNCH cho phép. Nghị định này thường gồm có :

1) Một điều nói về việc mở trong sổ kế toán của Nha Tổng Ngân khố Việt nam, một mục ngoại ngân sách mệnh danh là *TÀI KHOẢN*, và ghi rõ mục đích của *TÀI KHOẢN* này (như : mở mang khu Cái Sắn cho sự tái canh tác).

2) Một điều khác ấn định quyền chuẩn chi *TÀI KHOẢN*.

3) Một điều ghi rõ các khoản thu và chi của *TÀI KHOẢN*.

Kết số tài khoản bao giờ cũng phải là kết số dư. Khi tài khoản bị bãi bỏ, thì kết số dư này phải nạp vào Ngân sách Quốc gia.

Trong thực tế Chánh phủ đã dùng đến chương mục ngoại ngân sách mỗi khi :

— cần thi hành cấp thời một chương trình cần thiết có tánh cách xã hội rõ rệt, như chương trình Cải cách Điền địa, chương trình Tái canh khu Cái Sắn, vùng Mỹ Anh v.v. . .

— Cần tài trợ một chương trình khuếch trương kinh tế. Thí dụ : nghị định số 1040 TTP/NS ngày 12.4.1956 mở chương mục đề khuếch trương nghề trồng mía.

Hiện nay ở Pháp, người ta phân biệt năm loại chương mục đặc biệt sau đây (1) :

(1) Dụ ngày 2-1-1959, của Pháp (Ordonnance du...)

a) Loại thứ nhất là các chương mục thương mại (Comptes commerce). Loại này mở cho những công sở có tánh cách kỹ nghệ hay thương mại không có quỹ tự trị, nhưng được quản trị theo thể thức thương mại.

Mỗi công sở này có một chương mục thương mại ; công sở được phép tiêu đến một giới hạn nào, không được quá. Và công sở đó phải tìm đủ mọi tài nguyên để sau này có thể hoàn lại được số tiền đã tiêu đi. Thí dụ : Quỹ bù trừ hàng hóa xuất cảng (N.Đ. số 454 ngày 7-7-53).

b) Loại thứ hai là các chương mục chuyên dụng đặc biệt (comptes d'affectation spéciale). Chương mục này được hưởng một số khoản thu, nhưng các khoản thu này chỉ được chi tiêu về một việc gì, và không được chi tiêu về việc khác. Thí dụ : Viện trợ binh bị của Mỹ cho các nước khối Đại Tây Dương. Tiền viện trợ này, Mỹ chỉ cho các nước hưởng thụ tiêu về việc quốc phòng, chứ không được tiêu về việc viễn chinh. Tiền viện trợ này được ghi vào một chương mục đặc biệt của Ngân khố. Chương mục khai thác mỏ Nông Sơn (N.Đ. số 1059 PTT/NS ngày 21-4-56) thuộc loại này.

c) Loại thứ ba và thứ tư là các chương mục thanh toán với các Chánh phủ ngoại quốc và các chương mục nghiệp vụ tiền tệ. (Les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers et les comptes d'opérations monétaires). Có những Hiệp ước Quốc Tế về các vấn đề thanh toán công nợ với ngoại quốc. Những chương mục liên hệ với các vấn đề đó được phép xuất ngân tới một hạn nào đã định trước.

d) Loại thứ năm gồm các chương mục ứng trước (les comptes d'avances). Các chương mục này có thể mở tại Ngân khố để ứng trước một số tiền đã định sẵn cho một vài cơ quan như : cơ quan xây nhà rẽ liền, các xí nghiệp quốc hữu hóa, v.v... Các món tiền ứng trước các cơ quan này phải hoàn lại cho Ngân khố trong một thời gian cũng đã định sẵn. Thí dụ : Quỹ Đặc biệt Cải cách Điền Địa (S.L số 2-DT/CCĐĐ ngày 7-7-1953).



è) Sau cùng : loại các chương mục cho vay (Comptes de prêt).

Các chương mục ngoại ngân sách, ở Việt nam, hiện nay đặt dưới sự chi phối của S/Lu số 19, ngày 6.9.66.

A) Sự thành lập các Chương mục Ngoại ngân sách. — Theo điều 52 S/Lu số 19 các chương mục này chỉ có thể thiết lập do đạo luật tài chính hàng năm.

Như vậy đoạn 3, điều 283 của Sắc lệnh số 170 ngày 13.12.1968, trái hẳn với S/Lu số 19, nghĩa là trái luật, khi dự liệu rằng :

— trong trường hợp khẩn cấp Hội đồng Tổng trưởng có thể cho phép mở thêm Chương mục ngoại ngân sách, nhưng phải thông báo ngay cho Cơ quan Lập pháp và Tổng cuộc kiểm soát biết.

— quyết định lập Chương mục ngoại ngân sách phải được Quốc hội điều chỉnh bởi Đạo luật của Cơ quan Lập pháp.

\* Điều 283 của S/L số 170 trái hẳn với S/Lu số 19, vì :

a) — cho phép Hội đồng Tổng trưởng mở Chương mục Ngoại ngân sách, trong khi S/Lu số 19 định rằng

— Chương mục này chỉ có thể thiết lập do đạo luật tài chính hàng năm,

b) — và dự liệu rằng quyết định mở Chương mục Ngoại ngân sách phải được điều chỉnh bởi một Đạo luật, trong khi S/Lu số 19 định rằng chỉ có luật tài chính hàng năm (tức Luật ấn định ngân sách hàng năm) mới có thể thiết lập một Chương mục Ngoại ngân sách.

B) Mục đích loại Chương mục này. — Điều 282 S/L số 170 định rằng Chương mục Ngoại ngân sách được dùng tới để nhằm 2 mục đích sau:

a) ghi chép những khoản thu, xuất liên hệ đến những dịch vụ bất thường không thể dự trữ hàng năm trong Ngân sách Quốc Gia.

b) sung dụng (dành riêng) những tài nguyên đặc biệt cho những công tác có tính cách quy mô, dài hạn.

*C) Quy tắc quản trị Chương mục ngoại ngân sách.*

1) Trước hết, kết số của Chương mục Ngoại ngân sách luôn luôn phải là kết số dư, ngoại trừ trường hợp có dự trừ trong Đạo luật thiết lập.

2) Kế toán của loại Chương mục này được theo dõi theo niên khóa.

Cuối năm, tồn số của Chương mục thuộc niên khóa trước được chuyển qua niên khóa sau.

3) Thủ tục thi hành và kiểm soát Ngân sách Quốc gia được áp dụng cho các nghiệp vụ ngoại ngân sách,

4) Hàng tháng, kế toán viên phải lập bảng tình hình đầu, chi của chương mục.

5) Bảng kết toán mỗi năm của Chương mục phải được đính kèm bảng kết toán thi hành Ngân sách Quốc gia của Bộ liên hệ.

6) Kết số dư của Chương mục bị bãi bỏ (do một Đạo luật) phải nộp vào Ngân sách Quốc gia, trừ trường hợp Đạo luật bãi bỏ chương mục quyết định khác.

*D) Điều chỉnh các chương mục có trước S/Lu số 19 ngày 9-6-66*

1) Các chương mục hiện có trước S/Lu số 19, muốn tiếp tục hoạt động, phải được hợp thức hóa bằng Đạo luật tài chánh của niên khóa gần nhất.

2) Các chương mục không được phép hoạt động nữa phải được thanh lý vĩnh viễn và bãi bỏ bằng Sắc lệnh, chiếu phúc trình của Bộ Tài chánh và Bộ sở quan.

## Nguyên Tắc Ngân Sách Toàn Diện

Ngân Sách Quốc Gia phải là một ngân sách toàn diện và bao quát (le budget de l'ETAT doit être universel). Như thế có nghĩa là tất cả các chuẩn hứa chi và thu trong Ngân Sách phải hợp thành một tài liệu duy nhất ghi đầy đủ tất cả mọi chương trình tài chánh của Chánh Phủ, bất luận tầm quan hệ của mỗi chương trình, bất luận sự lớn hay nhỏ của các công sở phụ trách thực hiện các chương trình đó. Bất cứ khoản thu hay chi nào của Quốc Gia cũng phải ghi vào ngân sách, không được giấu, quên, hay giảm bớt khoản nào. Như thế còn có nghĩa là tất cả các khoản THU, CHI của các công sở phải đặt dưới sự kiểm soát của Quốc hội, một sự kiểm soát vira toàn diện, vira riêng biệt : toàn diện Ngân Sách, riêng biệt mỗi một khoản.

Nguyên tắc toàn diện nhằm mục đích :

- đặt mọi khoản CHI và mọi khoản THU dưới sự kiểm soát của Quốc hội.
- giúp cho Quốc hội ý thức rõ ràng mọi việc CHI và mọi việc THU.

Hậu quả của mục đích đó là :

- các khoản Chi và các khoản Thu,

hợp thành 2 khối độc lập, không một phần nào của KHỐI này được lấy ra để đem dùng riêng biệt cho một phần nào khác của KHỐI kia.

Nguyên tắc toàn diện diễn tả ý muốn của người thiết lập nguyên tắc; ý muốn đó như sau :

— Ngân sách là một tài liệu toàn bộ xác thực, không giấu giếm chi tiết gì,

— Không một khoản THU nào của ngân sách, được tách biệt, chuyên biệt ra, để tài trợ riêng một khoản CHI nào.

Sắc lệnh tổ chức ngân sách ngày 16-6-1956 của Pháp diễn tả ý muốn đó một cách rõ ràng trong điều 6, đọc như sau :

«Ngân sách bao gồm toàn thể các khoản CHI và THU của Quốc gia».

«Toàn thể các khoản THU sẽ dùng để tài trợ toàn thể các khoản CHI».

### PHÁP CHẾ VIỆT NAM

Nguyên tắc ngân sách toàn diện (hay bao quát) được xác nhận trong các Điều 3,6 và 8 của S/Lu số 19 (ngày 9-6-66).

Điều 3 kê các khoản thu của Ngân sách.

Và Điều này không có bỏ sót bất cứ khoản thu nào, vì rằng PHẦN THU của Ngân sách gồm có :

- các sắc thuế
- lợi tức của công sản và của các phần hùn tài chánh.
- tiền thu về các dịch vụ do các công sở cung cấp,
- tiền trợ cấp tặng dư và di tặng,
- tiền bồi hoàn những số tiền cho vay và ứng trước,
- huê lợi linh tinh,
- tiền vay được (bằng sự phát hành công trái)

Điều 8 kê tất cả các khoản *chi* mà Ngân sách Quốc gia phải đài thọ.

Hết tất cả mọi loại *chi phí* của Quốc gia đều được kê trong Điều này.

Trước tiên là các *chi phí quản trị* gồm có :

- *chi phí* về chủ quyền quốc gia,
- *chi phí* về công trái
- *chi phí* về điều hành và duy trì các công sở,
- những *chi phí* phát sinh do sự đóng góp của Quốc gia về phương diện xã hội, văn hóa và kinh tế, ngoài những *chi phí* đã sung đương và *chi phí* đầu tư.

Sau là các *chi phí đầu tư*, gồm có :

- Các *chi phí* về việc :
- tạo lập hoặc canh tân hóa tài sản quốc gia
- tái lập và tái thiết tài sản quốc gia
- hùn vốn vào các cơ quan công hay tư
- các *chi phí* liên quan đến sự hỗ trợ tài chính của quốc gia dưới hình thức cho vay hay trợ cấp cho những pháp nhân công hay tư để thực hiện những nghiệp vụ đồng loại kể trên.

Điều 6.— Toàn thể phần *thâu* được sử dụng để trang trải toàn thể phần *chi*.

Nguyên tắc ngân sách toàn diện còn được xác nhận một cách chi tiết hơn trong S/L số 170.

Điều 7.— đoạn 2, S/L nói trên dự liệu rõ rằng các khoản *thâu* phải được ghi trọn vào Ngân sách và các *chi phí* liên hệ, nếu có, phải được ghi vào phần *chi*.

Trong mọi trường hợp, sự bù trừ giữa các khoản chi và các khoản thu đều bị cấm chỉ.

★★★ ĐOẠN I

VĂN THỨC VÀ LÝ DO CỦA NGUYÊN TẮC

Nguyên tắc toàn diện có thể tóm tắt trong văn thức sau :  
 . Phải được ghi vào chuẩn hứa ngân sách, và vào kế toán thi hành ngân sách, tất cả các khoản chi và tất cả các khoản thu và các khoản chi và thu không bao giờ được bù trừ lẫn cho nhau .

Thế nào là bù trừ lẫn cho nhau ? Thí dụ : một công sở thu vào 3 triệu, nhưng chi ra 1.700.000\$. Vậy 3 triệu trừ đi 1.700.000\$, còn 1.300.000\$. Nay ta chỉ ghi 1.300.000\$ vào phần thu của ngân sách. Như thế tức là bù trừ, nghĩa là lấy thu trừ đi chi, và chỉ ghi sai số vào phần thu của ngân sách.

Người ta có thể quan niệm rằng mỗi công sở có những khoản chi và thu, và đem các khoản này bù trừ cho nhau chỉ giữ lại sai số và chỉ sai số đó được ghi vào ngân sách mà thôi.

Nếu làm như vậy cơ quan biểu quyết ngân sách không sao có một ý niệm rõ rệt và tổng quát về những khoản chi và thu thực sự của toàn thể các cơ quan thuộc bộ máy Quốc gia.

Phân biệt nguyên tắc toàn diện (l'universalité) với nguyên tắc đơn nhất (l'unité) là một việc rất tế nhị vì thực ra, văn thức của nguyên tắc nọ có thể đem dùng để diễn tả nguyên tắc kia.

Theo Giáo sư VEDEL ta có thể dùng một văn thức duy nhất để tóm tắt cả hai nguyên tắc. Văn thức đó như sau : Tất cả các khoản thu và các khoản chi của Quốc gia phải ghi vào trong một ngân sách duy nhất.

Nhưng nguyên tắc toàn diện nhấn mạnh vào phần trên của câu : *tất cả các khoản thu và tất cả các khoản chi, trong khi nguyên tắc đơn nhất nhấn mạnh vào phần dưới của câu : một ngân sách duy nhất.*

— Nguyên tắc đơn nhất nhằm cái tài liệu độc nhất trong đó ghi tất cả mọi khoản thu và chi.

*Nguyên tắc toàn diện nhằm cái việc ghi rõ ràng tỉ mỉ mỗi một việc chi và mỗi một việc thu và không một khoản chi nào được bù trừ với một khoản thu nào.*

Người ta còn dùng một danh từ khác để diễn tả nguyên tắc toàn diện ; danh từ đó là : *quy tắc sổ thu hoạch gộp* (1) Quy tắc này, trong việc điều hành các công sở, cấm lấy số thu trừ vào số chi và chỉ giữ lại sai số. Ta có thể công nhận rằng : *quy tắc sổ thu hoạch gộp và nguyên tắc toàn diện ngân sách y hệt nhau.*

Quy tắc thu hoạch gộp bó buộc phải ghi vào ngân sách mỗi việc chi và mỗi việc thu, không được bù trừ giữa các khoản chi và thu. Nếu một công sở thu được 1.000đ00 và tiêu ra 3.000đ00, thì người ta phải ghi vào ngân sách trong các chương dành cho số đó :

— ở phần thu : 1.000đ00,

— ở phần chi : 3.000đ00,

chứ không được đem bù trừ giữa chi và thu, và chỉ ghi sai số là : 2.000đ00 vào phần chi của ngân sách.

Những lý do của nguyên tắc toàn diện xét ra rất dễ hiểu.

---

(1) Règle du produit brut.

Thoạt tiên là những lý do trình bày sáng sủa. Cái điều mà Quốc hội muốn biết, không phải là kết số dư các khoản chi hay kết số dư các khoản thu, của mỗi công sở (1) : điều mà Quốc hội muốn biết khi xét dự án ngân sách, là chi tiết về tất cả mọi hoạt động của mỗi công sở, các khoản mà số đó chi ra thu vào. Và lại, đi tới giới hạn cuối cùng, nếu triệt để bù trừ chi với thu của mọi công sở, người ta sẽ đi tới kết quả sau đây : nếu ngân sách thăng bằng, thì Quốc hội chẳng phải biểu quyết gì cả, vì tổng số thu sẽ ngang với tổng số chi và hai tổng số đó, đem bù trừ lẫn nhau, sẽ đem lại con số không. Và nếu ngân sách bất thăng bằng, Quốc hội chỉ cần phải cho phép Chánh phủ thu vào khoản thu trội (thu vượt chi) của ngân sách, hay chi ra khoản chi trội (chi vượt thu) của ngân sách.

Một đấng khác, sự trình bày toàn thể các khoản thu và chi tránh cho sự lầm lẫn trong việc phán đoán khả năng của các công sở, trong việc đo lường năng hiệu của công sở bằng sai số giữa tổng chi và tổng thu của số. Đó là một thái độ nông cạn, nếu không phải là ngu dốt, mặc dầu là ta thường gặp ý niệm đó dưới ngòi bút của một vài ký giả mà ta thể tin là họ phải học thức và thông minh hơn. Đứng về phương diện của các ký giả đó thì dĩ nhiên công sở độc nhất có năng hiệu là Bộ Tài Chánh. Có nhiệm vụ thu hầu hết các loại thu và chi phải gánh một phần chi tiêu của ngân sách tổng quát, Bộ Tài Chánh sẽ là công sở xem ra đem lại nhiều tiền nhất Quốc gia. Bên cạnh Bộ đó, thì Bộ Quốc Phòng hay Giáo Dục, chi nhiều mà thu rất ít, đều là những cơ quan ăn xài phung phí. Cố nhiên là công sở nào cũng đem lại ích lợi cho toàn dân cũng có một năng hiệu, nhưng năng hiệu này không thể đo lường bằng sai số giữa tổng chi và thu của số đó.

Nguyên tắc toàn diện còn có một căn bản pháp lý : cái điều mà Quốc hội cho phép, là tất cả các nghiệp vụ chi và các nghiệp vụ thu. Nếu người ta làm một ngân sách chỉ có những kết số dư của chi hay thu, thì Quốc hội, thật ra không có cho phép chi hay thu, mà chỉ cho phép :

---

(1) Solde des dépenses ou des recettes.



- 1) Một sự bù trừ giữa tổng chi và tổng thu.
- 2) Thu cái kết số dư.
- 3) Hay chi cái kết số khiếm của ngân sách,

Lấy thu trừ đi chi, lấy chi trừ vào thu, nói khác đề cho chi và thu bù trừ hay là tương tiêu lẫn nhau thời ta sẽ đi đến kết quả sau : đối với một công sở, Quốc hội chỉ cho phép hoặc thu, hoặc chi con số dư (le solde), chứ không phải cho phép thu và chi từng khoản. Ta hãy lấy một thí dụ : Một công sở tiêu 500 triệu và thu 300 triệu. Nếu lấy thu trừ vào chi thời chỉ cần Quốc hội cho phép chi tiêu 200 triệu, Ngân sách chỉ ghi một món chi là 200 triệu cho công sở đó.

Nếu trình bày như vậy thời Quốc hội không sao kiểm soát được mọi hành vi của Chánh Phủ. kiểm soát chỉ có thể thực hiện khi nào Quốc hội cho pháp rõ rệt từng khoản :

— chi : 500 triệu.

— thu : 300 triệu.

Chỉ cho phép con số dư (tức là chi 200 triệu), Quốc hội không bao giờ biết rõ sự thực thu và thực chi của ngân sách.

#### Nhược điểm của nguyên tắc toàn diện

Nguyên tắc ngân sách toàn diện cũng có một vài nhược điểm : các Giáo sư WALINE và LAFERRIÈRE, Luật khoa Đại học BA LÊ, trong cuốn « Khoa học và Pháp lý Tài chánh », trình bày rất rõ rệt những nhược điểm đó.

Theo hai vị Giáo sư kể trên, nguyên tắc này làm nản lòng những sáng kiến và cố gắng tiết kiệm : một công sở có dịp thu được nhiều tiền bởi vì quản trị vừa phân minh vừa tiết kiệm, sẽ không có lý do gì thúc đẩy mình nên đuổi theo con đường hay đó, nếu công sở nói trên không được giữ lại các món thu cho mình, vì rằng nguyên tắc ngân sách toàn diện bất công sở đó phải đem các khoản thu nộp vào ngân

sách. Món lãi của một công sở gương mẫu sẽ tiêu tán trong biển dương của ngân sách tổng quát.

Nguyên tắc ngân sách toàn diện sẽ ngăn trở bất cứ sự quản trị thương mại vào. Vì thế cho nên những biệt lệ đối với nguyên tắc này càng ngày càng nhiều.

Sự thực là: thực hiện nguyên tắc toàn diện của ngân sách một cách triệt để là một điều rất khó, và có khi đưa đến những kết quả cực kỳ vô lý.

*Người ta thường kể lại thí dụ cổ điển này: đối với công sở sản xuất ra gỗ khô, gỗ héo, (như là công sở nào có một khu rừng chẳng hạn, mùa đông, sẽ thu hoạch được cành cây khô) nếu ta thi hành nguyên tắc toàn diện đến cùng thì công sở đó sẽ không có quyền dùng các cành khô để đốt trong lò sưởi tại các bàn giấy. Dùng gỗ khô này, tức là lấy một khoản thu (thu bằng hiện vật: recette en nature) để chi (khoản chi này cũng bằng hiện vật: dépense en nature). Nguyên tắc ngân sách toàn diện sẽ bắt đem bán số cây khô được bao nhiêu, đem nộp vào ngân sách tổng quát. Còn về việc sưởi các phòng giấy công sở phải đứng ra mua than hay gỗ của một nhà thầu cung cấp vật liệu, theo đúng mọi điều kiện của khế ước hành chánh. Lẽ cố nhiên, trước những trường hợp như trên, nguyên tắc toàn diện không thể thi hành được. Nhưng dầu sao nguyên tắc này cần phải được tuân theo trong phần lớn các trường hợp, vì nếu không, thì công sở nào cũng cố tìm riêng cho mình những khoản thu, nhất là bắt nhân dân có dịp trực tiếp với mình phải đóng góp những khoản đó. Rồi sau rốt, một việc có được tiêu hay không, không phải là vì việc đó có ích hay vô ích, nhưng là vì công sở phụ trách giàu hay nghèo, kiếm nổi tiền hay không.*

Một công sở, vì trực tiếp với nhân dân luôn luôn, có thể tìm kiếm dễ dàng những khoản thu lớn để chi tiêu, một công sở khác trái lại, không sao có tiền mà chi tiêu, tuy là tiêu những việc cần thiết, chỉ vì không có dịp trực tiếp với công chúng.

## ★★★ ĐOẠN II

## BIỆT LỆ ĐỐI VỚI NGUYÊN TẮC TOÀN DIỆN

## I.— Biệt lệ do Quốc hội định

1) Thoạt tiên là những biệt lệ đối với nguyên tắc đơn nhất, vì những biệt lệ này đồng thời cũng là những biệt lệ đối với cả nguyên tắc toàn diện. Thật vậy, mỗi khi phạm vào nguyên tắc đơn nhất là người ta đã tách riêng ra khỏi ngân sách những khoản thu và chi có liên lạc với nhau. Đó là trường hợp các *ngân sách phụ thuộc*. Những ngân sách này đều trái với nguyên tắc toàn diện, vì các khoản chi và thu trong loại ngân sách này tương ứng hay bù trừ lẫn nhau, và chỉ sai số (hoặc là một số dư, hoặc là một số thiếu) mới ghi vào ngân sách tổng quát.

2) Trường hợp sản phẩm của các công cuộc canh nông. Đây là một thí dụ mượn của Pháp. Nếu thi hành triệt để nguyên tắc bất chuyên dụng của các khoản thu (*non affectation des recettes*) thì Trường Canh Nông GRIGNON phải bán hết tất cả số khoai tây gặt hái được ở các thửa vườn thí nghiệm trồng trọt của trường. Số tiền bán khoai được là bao nhiêu, phải nộp vào Ngân sách quốc gia. Và sau đó trường sẽ được Ngân sách quốc gia cấp cho một kinh phí để mua vào một số khoai tây cần thiết để nuôi sinh viên nội trú. Đó là một sự phức tạp hoàn toàn vô ích. Cho nên theo pháp luật hiện hành, Ban Giám đốc nhà trường có thể đem thẳng khoai tây ở vườn vào nồi của nhà bếp, mà không cần phải qua một chuẩn hứa nào của Quốc hội, hay theo một thủ tục công phí nào.

Sau đây là một trường hợp tương tự. Một vài công sở có những xưởng chế tạo rất lớn. Đó là những xưởng công binh của Thủy quân hay Lục quân. Những công binh xưởng của Thủy quân có khả năng làm được những công tác gọi là công tác biến tạo (*travaux de transformation*). Thường thường Thủy quân có thể phá một chiếc tàu cũ, và dùng một vài bộ phận

của tàu đó, để đóng một chiếc tàu mới. Nhưng trước hết Thủy quân phải được phép đóng chiếc tàu mới này. Và giấy cho phép đóng tàu ghi rằng Thủy quân được quyền dùng những bộ phận và nguyên liệu trong tàu cũ để chế tạo tàu mới mà không cần phải qua thủ tục phức tạp :

— bán đấu giá các bộ phận cũ, được bao nhiêu nạp vào ngân sách.

— xin Quốc hội chuẩn hứa một kinh phí để thực hiện công tác mới.

## II.— Những biệt lệ mật :

Những biệt lệ kín rất thông thường và đều là kết quả của những tục lệ trái luật nhưng xảy ra luôn. Một công sở, có những vật liệu cũ thừa nhưng lại cần dùng một thứ vật liệu mới, thường không chịu bán vật liệu cũ. Làm như vậy mới đúng với nguyên tắc toàn diện, nhưng các công sở không bao giờ chịu hành động như vậy. Các công sở thường thương lượng với một nhà thầu cung cấp, đổi vật liệu cũ lấy vật liệu mới hay bán vật liệu cũ ra, lấy tiền đó để mua những vật liệu mới cần dùng đến ngay.

Theo nguyên tắc toàn diện thì những hành động đó đều bị cấm. Người ta thường kể lại hai thí dụ nổi danh về những hành vi trái nguyên tắc toàn diện :

1) Thí dụ thứ nhất là về việc xây lại Dinh Bắc Đẩu Bội Tinh (Palais de la Légion d'Honneur) bị phá hủy. Vị Chủ tịch của cơ quan này mở một cuộc lạc quyền, và lấy tiền này để trả thẳng cho các nhà thầu. Làm như vậy tức là ngược với nguyên tắc toàn diện, vì đúng lý ra phải nộp tiền lạc quyền được vào Ngân sách tổng quát, rồi xin mở một kinh phí để xây lại Dinh Bắc Đẩu Bội Tinh.

2) Thí dụ thứ hai là việc Bộ Hải Quân Pháp được Chính phủ ủy cho công việc xây một pho tượng để kỷ niệm cố Bộ Trưởng Hải Quân Chasseloup LAUBAT.

Bộ Trưởng Bộ Hải Quân bèn đem những đại bác cũ bằng đồng nung lại để đúc tượng cố Bộ Trưởng Chasseloup LAUBAT. Đó cũng là

một hành vi trái với nguyên tắc toàn diện, vì đúng lý ra thì phải đem bán các đại bác cũ, được bao nhiêu tiền nộp vào Ngân sách tổng quát rồi xin mở một kinh phí trong Ngân sách đó để đúc tượng kỷ niệm Chasseloup LAUBAT.

Hành vi này còn trái với một nguyên tắc tài chánh muốn rằng không một công chức nào có quyền giữ tiền công, nếu không phải là kế toán viên. Viên Giám đốc một sở, đem bán một dụng cụ để mua một dụng cụ mới, đã có lúc giữ trong tay một món tiền công. Đó là một tình trạng trái với luật tài chánh, vì chỉ có kế toán viên công mới có quyền giữ tiền công (1).

---

(1) Khi nào tiền công nằm trong tay một người (công chức hay tư nhân không có quyền giữ tiền đó, thời tất cả những qui tắc của kế toán công đều thi hành đối với người đó, ấy là chưa kể đến chế tài chờ đợi họ, nếu tình trạng của họ căn cứ vào gian ý.

★★★★ CHU'ONG X

## Thi Hành Ngân Sách

Giáo sư M.DUVERGER (Institutions financières, in lần thứ ba, trang 370) đã nhận xét rất xác đáng : «Ngân sách đặt giới hạn vào quyền tài chánh của Chánh phủ và của các nhà hành chánh. Giới hạn này không còn ý nghĩa vì, nếu không được tôn trọng. Do đó tầm quan hệ của những quy tắc thi hành ngân sách». Thực vậy, trong khi phân tách những nguyên tắc chính của pháp chế thi hành cho ngân sách, chúng ta đã phải chú ý trước hết đến tính chất chuẩn hứa, cho phép, của ngân sách : ngân sách là một quyết nghị và quyết nghị đó thuộc thẩm quyền của Quốc hội.

Nhưng quyết nghị ngân sách chỉ có nghĩa lý khi nào quyết nghị đó được thi hành, mà thi hành thực sự, thi hành trung thực.

Ở nước nhà cũng như ở bất cứ nước nào tôn trọng nguyên tắc dân chủ, ý niệm : *kiểm soát*, chi phối sự thi hành ngân sách, và đòi hỏi sự phân biệt rõ ràng các giai đoạn kế tiếp và khác nhau, của nghiệp vụ thi hành ngân sách, tức nghiệp vụ công phí. Sự ủy nhiệm cho các ngạch công chức khác nhau để mỗi ngạch thực hiện một giai đoạn riêng biệt của nghiệp vụ thi hành ngân sách (phân quyền giữa hành chánh viên và kế toán viên), cũng như sự phân biệt kể trên, nhằm mục đích kiểm soát hữu hiệu sự thi hành trung thực của ngân sách.

Chúng ta sẽ lần lượt nghiên cứu hai nguyên tắc dẫn trên :

- 1) Sự phân biệt hành chánh viên và kế toán viên,
- 2) Sự phân biệt các giai đoạn của nghiệp vụ công phí.

Đó là hai nguyên tắc căn bản chi phối tất cả địa hạt thi hành ngân sách.

★★★ *BOANI* ★

## SỰ PHÂN BIỆT HÀNH CHÁNH VIÊN (H.C.V.) VÀ KẾ TOÁN VIÊN (K.T.V.)

Nếu có một nguyên tắc chi phối toàn thể sự thi hành ngân sách, thời chính là nguyên tắc phân biệt Hành chánh viên và Kế toán viên. Nguyên tắc này là đặc điểm của chế độ Việt Nam, chịu ảnh hưởng sâu xa của Pháp, và đối lập với vài chế độ thi hành ngân sách khác, như chế độ Anh.

### 1.— Văn thức của nguyên tắc

Trong các nghiệp vụ thi hành ngân sách và nhất là các nghiệp vụ chi, pháp chế tài chánh phân biệt hai nhiệm vụ khác nhau. Nguyên tắc đòi rằng hai nhiệm vụ khác nhau phải ủy cho hai ngạch nhân viên khác nhau.

Nhiệm vụ thứ nhất là quyết định việc thu hay việc chi. Nhiệm vụ này ủy cho các hành chánh viên (Administrateurs).

Nếu là chi, thời hành chánh viên gọi là : Chuẩn chi viên (Ordonnateur).

Nhiệm vụ thứ hai là làm việc thủ quỹ : thu tiền, chi tiền theo đúng nghiệp vụ thu hay chi.

Nhiệm vụ này ủy cho một loại công chức gọi là Kế toán viên (Comptable)

Nguyên tắc phân biệt Kế toán viên với Hành chánh viên đòi hỏi rằng : giai đoạn quyết định và giai đoạn thi hành quyết định trên, phải giao phó cho hai ngạch công chức.

Nguyên tắc trên không phải chỉ là một nguyên tắc kỹ thuật. Đó lại còn là một nguyên tắc pháp lý và gây ra những hậu quả pháp lý rất quan trọng.

1) **Hậu quả thứ nhất** : sự tổ chức hệ cấp trong các ngạch Hành chánh viên và Kế toán viên khác nhau. Hệ cấp của các Hành chánh viên, là hệ cấp hành chánh tổng quát, bao gồm tất cả mọi ngạch công chức của Nhà nước, thành một tổ chức mà người đứng đầu trong mỗi Bộ là Bộ trưởng. Trái lại các Kế toán viên hợp thành một ngạch riêng biệt đặt dưới sự điều khiển của một Bộ trưởng riêng biệt : Bộ Trưởng Bộ Tài chánh

2) **Hậu quả thứ hai** : **Thẩm quyền của các Hành chánh viên và các Kế toán viên khác nhau.** Hành chánh viên có thẩm quyền quyết định những nghiệp vụ CHI và THU, và ra lệnh cho Kế toán viên thực hiện những việc thu ngân, phát ngân tương đương với các nghiệp vụ trên.

Kế toán viên, có thẩm quyền : CHI và THU tiền, đó là một quyền hành độc lập đối với Hành chánh viên. Kế toán viên phải kiểm soát sự hợp pháp của những quyết nghị của Hành chánh viên, và có bản phận chỉ thi hành những quyết nghị nào hợp pháp về phương diện Luật Ngân sách.

3) **Hậu quả thứ ba** : Quy chế pháp lý của hai ngạch Hành chánh viên và Kế toán viên khác nhau.

Hành chánh viên đặt dưới một chế độ kiểm soát hành chánh : đó là một thứ kiểm soát hệ cấp và rất ít khi là một sự kiểm soát tư pháp.

Trái lại : các Kế toán viên bị đặt dưới một chế độ kiểm soát tư pháp rất chặt chẽ. Sổ sách kế toán, chương mục của Kế toán viên đều do Giám sát viện phán định.

Về phương diện trách nhiệm, hai ngạch đó cũng khác nhau. Trách nhiệm của Kế toán viên là một thứ trách nhiệm chặt chẽ. Tại sao ? Trong



những quyết nghị chi tiêu, Hành chánh viên không phải dựa vào những lý do *PHÁP LÝ* mà lại còn dựa vào những lý do *thích nghi*. Sự thẩm định thích nghi, đòi một phạm vi tự do quyết định khá rộng. Hành chánh viên có thể làm trong việc thẩm định sự thích nghi của một việc chi tiêu. Nếu bắt Hành chánh viên chịu một trách nhiệm quá chặt chẽ, thời hoạt động các công sở sẽ tê liệt. Vậy trách nhiệm của Hành chánh viên *mềm dẻo* hơn. Trái lại Kế toán viên không phải quyết định về sự thích nghi của một việc. Hoạt động Kế toán viên do pháp luật định rõ : do đó trách nhiệm của y có thể máy móc, và nhất định là chặt chẽ.

## II.— Lý do của nguyên tắc phân biệt

Có ba lý do chứng minh nguyên tắc này.

**Thứ nhất :** hoàn toàn kỹ thuật : đó là sự phân công việc làm. Mỗi loại công chức nên chuyên môn về một loại công việc riêng, để cho họ hiểu rõ phần việc và làm việc đó đặc lực hơn.

**Thứ hai :** quan hệ hơn : nguyên tắc phân biệt giúp cho sự quản trị *công ngân* được phân minh.

Như ta đã rõ, kế toán viên hoàn toàn do pháp luật chi phối. Hành Chánh viên, cố nhiên phải tôn trọng pháp luật, nhưng có thể quyết định vì những lý do không dựa vào pháp luật mà chỉ dựa vào thích nghi. Khi quyết định có nên hay không tiêu một khoản gì, tuyển mộ một nhân viên nào, Hành Chánh viên phải xét về *sự thích nghi* của việc chi tiêu hay việc tuyển mộ đó.

Trái lại Kế Toán viên không quyết định về sự hữu ích hay vô ích của khoản công chi, Kế toán viên chỉ cần xem khoản đó có dự liệu trong ngân sách không.

Ý niệm ích chung như vậy do hai loại nhân viên thẩm định, Mỗi loại chỉ nhìn một mặt của nghiệp vụ : do đó, mỗi loại sẽ cứ xét rõ ràng, minh mẫn hơn.

Sau hết lý do thứ ba : phân biệt Hành Chánh viên và Kế Toán viên khiến cho việc *kiểm soát* sự quản trị công ngân được dễ dãi. Trước hết : Kế toán viên kiểm soát Hành Chánh viên. Đây không phải là một sự kiểm soát hệ cấp, vì Kế Toán không thẩm định sự thích nghi của mọi quyết định của Hành Chánh viên. Kế toán viên chỉ kiểm soát sự hợp pháp của những nghiệp vụ vật chất mà Hành Chánh viên bảo y làm.

**III.— Sự áp dụng trong thực tế của nguyên tắc phân biệt**

Nguyên tắc này có một tầm áp dụng khác trong địa hạt CHI, tầm này rộng lớn hơn trong địa hạt THU.

1) Trong địa hạt CHI : nguyên tắc phân biệt được hiểu một cách chặt chẽ. Chúng ta đã biết nghiệp vụ công phí chia làm 4 giai đoạn hay 4 nấc : ước chi, thanh toán, chuẩn chi và phát ngân. Ba nấc đầu là ba quyết nghị, thuộc thẩm quyền các Hành Chánh viên. Nấc thứ tư tức là phát ngân, là một nghiệp vụ vật chất thuộc thẩm quyền Kế Toán viên.

Những biệt lệ của nguyên tắc phân biệt H.C.V. và K.T.V. trong địa hạt công phí, không quan hệ cho lắm ; có bốn cả thấy.

Biệt lệ thứ nhất : những việc phát ngân cho các chứng thư công trái vĩnh viễn (titres permanents).

Đó là những việc phát ngân cho những ai xuất trình một :

- Sổ lương hưu bổng (titres de pension).
- Phiếu quốc trái (công khố phiếu chẳng hạn)

Trái chủ (chủ nợ) của Quốc Gia, xuất trình chứng thư công trái cho Kế Toán viên, khi nào :

- hưu bổng tới hạn được trả,
- công khố phiếu tới hạn được trả vốn hay trả lãi.

Trong trường hợp này Kế Toán viên có thể trả tiền cho trái chủ mà không cần phải có quyết nghị cho phép của Hành Chánh viên,

**Biệt lệ thứ hai :** Những hối phiếu thủy quân (1) (*les traites de la marine*). Kế toán viên làm việc trên những chiến hạm hiện đang di chuyển ở bên ngoài hải phận Quốc Gia, nhận được những *hối phiếu*, cho phép họ lãnh tiền tại các ngân hàng, ở các thương cảng mà chiến hạm tới đậu.

Với những món tiền đó, Kế toán viên tài trợ mọi chi phí của chiến hạm, mà không cần phải có một lệnh chuẩn chỉ có chi tiết cho mỗi một việc chi tiền ra.

**Biệt lệ thứ ba :** Các lệnh chuẩn chỉ tổng hợp (*les ordonnancements globaux*). Về phương diện lý thuyết, nguyên tắc phân biệt muốn rằng *chuẩn chỉ viên*, nghĩa là Hành Chánh Viên, ra quyết nghị cho Kế toán viên trả một món tiền cho ai, sẽ phải làm một *lệnh chuẩn chỉ*, cho mỗi một chủ nợ của Nhà nước. Nghĩa là : có bao nhiêu chủ nợ thì phải có bấy nhiêu, lệnh chuẩn chỉ.

Nhưng trong một vài trường hợp, làm như vậy sẽ phức tạp một cách vô ích : trong quân đội người ta không thể đòi hỏi một lệnh chuẩn chỉ cho mỗi một sĩ quan, hạ sĩ quan, binh sĩ để trả lương cho mỗi người.

Vậy người ta chỉ làm những lệnh *chuẩn chỉ tổng hợp* : nghĩa là Hành chánh viên ra một quyết nghị, đặt dưới quyền sử dụng của Kế toán viên tổng số những món tiền lương mà Nhà nước phải trả cho toàn thể binh sĩ. Và Kế toán viên sẽ phân chia số tổng cộng đó cho mỗi người

**Biệt lệ thứ tư :** Những quỹ ứng trước (*Régies d'avances*). (2)

Những Quỹ này là biệt lệ quan hệ nhất đối với nguyên tắc phân biệt Hành chánh viên và Kế toán viên. Quỹ ứng trước là một món tiền đặt dưới quyền sử dụng của một Hành chánh viên, để viên chức này có thể trả thẳng một vài chi tiêu của công sở. Thí dụ như việc mua thực phẩm nhật dụng tại các nhà thương công, hay trong quân đội. Hành

(1) Thí dụ mượn ở Luật Tài Chánh PHÁP.

(2) Xem Điều 187 S/L số 170, ngày 13-12-68.

chánh viên phụ trách việc mua này sẽ nhận được một số tiền mặt là bao nhiêu do một Kế toán viên trao cho. Vậy Hành chánh viên quản trị một Quỹ tiền, và nhờ quỹ này sẽ thực hiện ngay những việc chi tiêu cần thiết.

Hành chánh viên này kiêm nhiệm hai nhiệm vụ : vừa nhiệm vụ Hành chánh viên vừa nhiệm vụ Kế toán viên,

Các quỹ ứng trước này là một lối quản trị rất tiện lợi. Do đó, số Quỹ này, ở các Bộ, càng ngày càng nhiều. Tuy vậy các Quỹ này rất khó kiểm soát, mặc dầu là rất tiện lợi cho việc thi hành nhanh chóng mọi công phí.

## 2) Trong địa hạt THU :

Trong địa hạt này, nguyên tắc phân biệt cũng phải uốn mềm

Trong các việc THU không phải là THUẾ, nguyên tắc phân biệt được tôn trọng. Việc THU nào cũng đòi hỏi :

— Một Lệnh thu ngân, do Hành chánh viên ban ra. Việc thu ngân sẽ giao cho một Kế toán viên. Trong địa hạt Thuế trực thu cũng vậy. Trước hết, Hành chánh viên thuộc Sở Thuế trực thu sẽ lập một danh bộ (1). Và việc thu món tiền ghi trên danh bộ sẽ do Kế toán viên của Ngân khố phụ trách.

Trái lại trong địa hạt *Thuế Gián Thu* nguyên tắc phân biệt Hành chánh viên và Kế toán viên không thi hành. Thường thường đối với thuế gián thu, một công chức độc nhất, vừa ấn định SỐ THUẾ phải đóng vừa thu THUẾ. Ta ý thức sự trùng nhất hai nhiệm vụ

---

(1) Danh bộ là một hành vi hành chánh, do đó cơ quan thuế vụ ra những quyết nghị ấn định căn bản, và ngạch số, một thứ thuế mà một người chịu thuế phải nộp cho Công quỹ. Quyết nghị này có hiệu lực thi hành tức thì và chính hiệu lực này ấn định sự hành thu thứ thuế nói trên.

trong tay một người, khi ta trả một khoản thuế quan, cho một nhân viên Sở thuế quan, làm việc ở một địa điểm biên thùy. Sở dĩ có sự trùng nhất hai nhiệm vụ này, trong tay một người là vì bản chất của THUẾ gián thu, căn bản vào những việc xảy ra trong khoảng khắc, hay trong thời gian ngắn : nghĩa là những việc mà người ta không thể ghi vào một danh bộ riêng biệt.

#### IV.— CÁC HÀNH CHÁNH VIÊN VÀ KẾ TOÁN VIÊN CHÁNH

##### A) CÁC HÀNH CHÁNH VIÊN

Ở đây chúng ta đứng về phương diện các quyết nghị chi tiêu. Đối với các việc THU vai trò của Hành chánh viên tùy thuộc ở loại THU. Ở đây chúng ta chỉ nói tới các : Chuẩn chi viên (C.C.V.) Ordonnateurs).

Tại sao lại gọi Hành chánh viên là Chuẩn chi viên ?

Tại rằng vai trò của họ, nói cho rõ hơn một trong những vai trò của họ, vai trò kết thúc giai đoạn hành chánh của việc chi tiêu là : Chuẩn chi (Ordonnancer) việc này.

*Chuẩn chi có nghĩa là ra lệnh cho kế toán viên trả tiền.* Nhưng các chuẩn chi viên không những chỉ làm việc chuẩn chi, họ còn làm các việc khác trong giai đoạn hành chánh của công phí như là :

- ước chi (engagement).
- và thanh toán (liquidation).

##### NHỮNG AI LÀ HÀNH CHÁNH VIÊN ?

Theo S/L số 170, A) **Chánh chuẩn viên** của Ngân sách Quốc gia là Tổng thống (Điều 35). Thủ tướng được ủy nhiệm thường xuyên thẩm quyền này.

**B) Chuẩn viên** của Ngân sách các Bộ trong thành phần Ngân sách Quốc gia, là Tổng trưởng. Chuẩn viên quyết định về việc sử dụng kinh phí thuộc Bộ mình.

Chuẩn viên (Tổng Trưởng) ủy quyền chuẩn chi cho các chuẩn viên thợ ủy.

**C) Chuẩn viên thọ ủy là Quản lý viên kinh phí.**

**Quản lý viên kinh phí là gì ? (Q.L.V)**

Theo Điều 70 S/L dẫn trên, Q.L.V. là viên chức chỉ huy các cơ quan thuộc Bộ, được dành riêng một hay nhiều chương trong Ngân sách, và được Chuẩn viên (Tổng trưởng) ủy quyền quản lý toàn thể hay từng phần kinh phí thuộc Ngân sách của Bộ sở quan. Q.L.V. do Chuẩn viên bổ nhiệm bằng nghị định.

**Nhiệm vụ của Q.L.V. là :**

a) Chuẩn y tất cả hay một số văn kiện phát sinh chi phí có hạn định hay không hạn định mức tiền, tùy theo quyết định của Chuẩn viên. (1)

b) ước chi ;

c) thanh toán các trái khoản ;

d) chuẩn chi, tức cho phép trả tiền.

Lệnh trả tiền được ghi chú như sau trên chứng từ chi tiêu : « Thanh toán chi tiêu này với số tiền là... và cho phép lập lệnh xuất ngân y số ».

Nhiệm vụ của Quản lý viên, như đã nói ở trên, ngừng ở việc thanh toán và chuẩn chi. Việc phát hành lệnh trả tiền cho chủ nợ của Quốc gia thuộc thẩm quyền một nhân viên thuộc ngạch *Kế toán viên công hay công kế viên*, mang danh là *Trưởng Trung tâm chuẩn chi*.

**Điều kiện cử nhiệm Q.L.V. kinh phí.**

Q.L.V. kinh phí phải là :

— viên chức chỉ huy cơ quan (thí dụ : *Đông lý Văn phòng hay Tổng Thư Ký các Bộ, Tổng Giám đốc, Giám Đốc hay Chánh sự vụ*).

— cơ quan đó phải được dành riêng một chương trong Ngân sách.

---

(1) Trong trường hợp Chuẩn viên tự ra lệnh chi trái với luật lệ, chức quyền này phải chịu trách nhiệm cá nhân (Điều 76 S/L số 170)

Một Q.L.V. có thể được cử để quản lý nhiều chương, nhưng cùng một chương không thể có 2 Q.L.V.

Q.L.V. Kinh phí được cử nhiệm do một Nghị định của Chuẩn viên Bộ liên hệ.

## II.— CÁC KẾ TOÁN VIÊN

### A) ĐỊNH NGHĨA

Điều 37 S/L số 170 định nghĩa Kế toán viên (KTV) như sau : Viên chức phụ trách :

- thu, xuất công ngân, giữ gìn công quỹ,
- đăng ký các nghiệp vụ về ngân sách,
- đăng ký các nghiệp vụ về sản nghiệp Quốc gia. (1)

Điều 37 cho hay là có 3 hạng K.T.V. :

#### a) K.T.V. công ngân :

Thuộc về hạng này những công chức được ủy nhiệm những chức vụ sau :

- Thủ Quỹ Quốc gia
- Thủ Chi viên
- Kế toán viên các cơ quan công lập tự trị và các xí nghiệp quốc doanh
- Giám Kế viên
- Giám Thủ viên
- Thủ Thuế viên

---

(1) Theo G.S. Louis Trotabas, K.T.V công (comptable public), là một công chức hay nhân viên thường, có tư cách, thay mặt cho Quốc gia, một tập thể công hay một công cuộc để thi hành việc chi và thu, (Le comptable public est un fonctionnaire ou même un simple agent, qui a qualité pour exécuter au nom de l'Etat, d'une collectivité ou d'un établissement public des opérations de recettes, de dépenses).

- Trung gian viên Ngân Khố về thâu
- Trung gian viên Ngân Khố về chi.

**b) KTV nghiệp vụ ngân sách**

Thuộc hạng này những viên chức sau :

- Kiểm soát Ước chi viên
- Trưởng Trung tâm chuẩn chi
- Tổng Giám đốc Kế toán Cuộc Trung ương.

**c) Kế toán viên sản nghiệp Quốc gia là :**

- Tổng Giám đốc Kế toán cuộc Trung ương,
- Kế toán viên Công sản,
- Kế toán vật liệu.

Trong mỗi hạng Kế toán viên, còn có sự phân chia :

- Kế toán viên chánh
- Kế toán viên phụ

Kế toán viên chánh là những viên chức được ủy nhiệm các chức vụ kể trên.

Kế toán viên phụ là tất cả những viên chức thi hành nhiệm vụ dưới sự kiểm soát của Kế toán viên chánh.

**B) BỒ NHIỆM KTV**

Điều 192 S/L số 170 định rằng các K.T.V được lựa chọn trong số nhân viên thuộc ngạch tài chánh hay đã tốt nghiệp các trường hoặc khóa huấn luyện kế toán, có đủ khả năng và đảm bảo về vật chất cũng như tinh thần.

Các chức vụ cao nhất trong ngạch K.T.V như :

- Tổng Giám đốc Ngân Khố (Chánh Thủ Quỹ của Quốc gia)
- Và Tổng giám đốc Kế toán cuộc Trung ương, đều bổ nhiệm



bằng Sắc lệnh của Thủ tướng Chính phủ, chiếu đề nghị của Tổng trưởng Tài chính.

Các K.T.V. khác được bổ nhiệm bằng nghị định của Thủ Tướng Chính phủ, hay của Tổng trưởng liên hệ, chiếu đề nghị hay thỏa hiệp của Tổng trưởng Tài chính.

Trước khi nhận chức K.T.V. công ngân phải đóng ký quỹ để bảo đảm chức vụ. Tuy nhiên các Thâu thuế viên, Trung gian viên Ngân khố về thâu hay về chi, được miễn đóng tiền ký quỹ.

Sự ký quỹ có thể thực hiện bằng tiền mặt hay giá khoán, hoặc thế chấp động sản, hoặc đề đương bất động sản.

Sự thực hiện ký quỹ có thể được thay thế bằng sự bảo chứng liên đới của các thẻ nhân hay pháp nhân công hay tư, với điều kiện sự bảo chứng đó phải được Tổng trưởng Tài Chính chấp nhận.

### ★★★ ĐOẠN II

## PHÂN TÁCH NGHIỆP VỤ THI HÀNH NGÂN SÁCH

### ★★ ĐIỀU I

#### GIAI ĐOẠN HÀNH CHÍNH

##### I.— ƯỚC CHI :

Điều 95 S/L số 170 định nghĩa ước chi như sau :

Một số động tác, do đó cơ quan có thẩm quyền :

— tự tạo một trái vụ,

— ước lượng và dành sẵn số kinh phí cần thiết để đài thọ trái

vụ đó. (1)

Mục đích của ước chi, theo Điều 97 S/L dẫn thượng là : giữ cho những chi tiêu Quốc gia khỏi vượt quá giới hạn kinh phí dự trù trong ngân sách.

Theo nguyên tắc chi phối hành vi này (ước chi) không một chi phí nào được ước chi, nếu chi phí ấy không phù hợp với luật lệ và qui tắc tài chánh và nếu không có kinh phí dự trù sẵn đề đài thọ.

Trong việc ước chi, cần phải phân biệt 2 hình thức.

**1.— Ước chi pháp lý :**

Khi có việc tuyển dụng nhân viên, cán bộ, thăng trật thăng bậc, cử nhân viên đi công tác v.v., các Cơ quan phải lập sự vụ lệnh, quyết định hay nghị định.

Muốn mua vật liệu văn phòng, bàn, ghế, máy chữ, sửa chữa nhà cửa, xây cất, các Cơ quan phải lập phiếu đặt hàng hay kế ước tùy theo trường hợp.

Các quyết định chi tiêu nói trên chính là những ước chi pháp lý.

**2.— Ước chi kế toán :**

Những ước chi pháp lý nói trên phải được cụ thể hóa bằng những

---

(1) Nói nôm na : ước chi là dành một kinh phí trong Ngân sách để sau này trả tiền cho trái chủ (nhân viên công sở, các nhà thầu v.v..) của Quốc gia. Nói khác ước chi là hành vi của cơ quan tự tạo cho mình một trái vụ. Và kế toán ước chi nhằm mục đích đăng ký các khoản dự chi ngay khi có văn kiện phát sanh chi phí.

Như thế, Quản lý viên kinh phí có thể vào bất cứ lúc nào, biết tất cả số ước chi từ đầu niên khóa theo từng Mục, Chương, Điều, Khoản và khi so sánh tổng số ước chi với kinh phí ghi trong ngân sách, có thể biết ngay số ngân khoản còn lại có thể xử dụng sau này. Nhờ có giữ kế toán ước chi, mới có thể tránh mọi ước chi vượt quá số ngân khoản còn lại, hoặc bớt những ngân khoản thừa, thêm những ngân khoản thiếu. Cũng nhờ đó mà có thể cân nhắc những nhu cầu thật sự đúng mức hơn khi lập Ngân sách năm sau.

ước chi kế toán, tức là bằng những PHIẾU ƯỚC CHI. Mỗi ước chi kế toán được diễn tả bằng một phiếu ước chi. Khi phiếu này được một kế toán viên (kiểm soát ước chi viên) kiểm nhận, là cơ quan chi phí phải dành ra một số ngân khoản để trả tiền cho trái chủ.

### 3.— Thời hạn ước chi :

Thời hạn này bắt đầu từ ngày 1-1 năm mở niên khóa và chấm dứt ngày 15-11 năm đó.

Trong trường hợp đặc biệt, Chuẩn viên (Tổng trưởng) có thể cho phép ước chi tới ngày 15-12 những chi phí thường xuyên và khẩn cấp xảy ra sau ngày 15-11.

## ★ II.— THANH-TOÁN

Thanh toán một món nợ là lượng định số tiền phải trả cho chủ nợ.

Muốn thanh toán một món nợ, cần phải lập hồ sơ, tập trung các văn kiện cần thiết để chứng minh số nợ ấy là có thật và ghi rõ số tiền phải trả cho chủ nợ.

Thanh toán chi phí gồm có hai hành vi :

— Thứ nhất : xác định quyền thụ hưởng của chủ nợ, nghĩa là chứng minh và chứng nhận quyền lợi của chủ nợ.

— Thứ hai : lượng định một cách xác thực số nợ phải trả cho chủ nợ.

### Điều kiện để một món nợ được thanh toán

Muốn thanh toán một chi phí, Quản lý viên kinh phí phải biết chắc chắn rằng hồ sơ thanh toán đã hội đủ những điều kiện sau đây :

a) Kinh phí có dự trù trong Ngân sách, số ước chi và số tiền thanh toán không vượt quá ngân khoản đã ước chi ;

b) Hàng hóa đã cung cấp, công tác hay dịch vụ đã thực hiện, chấp nhận hay tiếp nhận.

Thực vậy, chúng ta phải biết tới một quy tắc của pháp luật kế toán (une règle de droit comptable), Quy tắc đó là : dịch vụ phải hoàn tất (Règle du service fait). Trừ một vài trường hợp đặc biệt và luật định, Quốc gia không trả tiền trước cho ai cả. Nhà thầu cung cấp vật liệu hay công tác gì cho Quốc gia chỉ được trả tiền sau khi đã giao hàng hay hoàn thành công tác. Công chức chỉ được trả lương vào ngày cuối tháng, sau 30 ngày làm việc.

- c) Chứng từ đầy đủ và hợp lệ ;
- d) Chiết tính và kết toán số tiền chính xác.

Ngoài ra những điều kiện quan trọng sau đây cũng cần được lưu ý :

— Số tiền kết toán trên chứng phiếu cũng như trên chứng từ (bản kê lương bổng và phụ cấp, phiếu đặt mua hàng, phiếu ước lượng công tác, v.v...)

— Mọi sửa chữa, xóa bỏ trên chứng phiếu, chứng từ, quỹ phiếu phải được người kết toán các văn kiện ấy xác nhận.

— Trên chứng phiếu, chứng từ, quỹ phiếu, phải ký bằng tay, không được đóng dấu có sẵn chữ ký.

Quản lý viên kinh phí đảm nhiệm công việc thanh toán phải chịu trách nhiệm về những điều chứng nhận trên các văn kiện kế toán.

### ★ III.— CHUẨN CHI

Các chi tiêu của Ngân sách, sau khi đã thanh toán đều phải qua giai đoạn CHUẨN CHI mới có thể được trả tiền và đăng ký vĩnh viễn vào sổ sách kế toán.

CHUẨN CHI là phát hành lệnh xuất ngân (hiện nay là quỹ phiếu) để trả tiền cho chủ nợ của Quốc gia.

Lệnh xuất ngân chỉ phát hành sau khi có lệnh của chuẩn viên (Bộ trưởng hay người thụ ủy tức Quản lý kinh phí).

Cơ quan phát hành lệnh xuất ngân (quỹ phiếu) mang tên là :  
**Trung tâm chuẩn chi** (sẽ nói tới gần đây).

### NGUYÊN TẮC

— Lệnh xuất ngân (hay quỹ phiếu) chỉ được phát hành trong phạm vi kinh phí được mở cho chi tiêu liên hệ.

— Trên Quỹ phiếu, cũng như trên chứng từ kế toán, phải ghi rõ Niên khóa. Mục, Chương, Điều sung đương chi phí. Nếu chi phí thuộc Niên khóa trước, phải ghi thêm niên khóa nguyên thủy.

Quỹ phiếu chỉ có thể được lập và vào sổ chuẩn chi, nếu có đầy đủ chứng từ hợp lệ kèm theo.

Trong trường hợp những chứng từ không được rõ ràng để chứng minh sự chi tiêu, Trung tâm chuẩn chi có quyền đòi Quản lý viên kinh phí nạp thêm chứng từ bổ túc hoặc chứng thư hành chánh để minh xác.

— Quỹ phiếu chỉ được phát hành trong niên khóa, từ 1-1 đến 31-12 của năm.

Đối với việc điều chỉnh những chi tiêu khẩn cấp hoặc đặc biệt, được phép trang trải trước khi chuẩn chi, Quỹ phiếu điều chỉnh có thể được phát hành đến ngày 31 tháng giêng năm sau, nhưng vẫn phải đề ngày 31-12 năm trước.

### ★★ ĐIỀU II

## SỰ KIỂM SOÁT KẾ TOÁN GÁC HÀNH VI CỦA CHUẨN VIÊN

Có hai chặng kiểm soát kế toán : thứ nhất là sự kiểm soát của cơ quan mệnh danh là :

*Nhà kiểm soát ước chi.*

Thứ hai là sự kiểm soát của cơ quan mệnh danh là :

*Trung tâm chuẩn chi*

★ A) SỰ KIỂM SOÁT HÀNH VI ƯỚC CHI

Kiểm soát ước chi là một thể thức kiểm soát theo rỗi sự thi hành phần chi của Ngân sách, để giữ các chi phí trong giới hạn các kinh phí ghi trong Ngân sách, cùng là bó buộc các hành chánh viên phải tôn trọng thủ tục công phí.

Đó là một lối kiểm soát thi hành riêng trong lãnh vực tài chánh.

Đó là một lối kiểm soát rất hiệu nghiệm, vì nó thể hiện ngay vào lúc mà hành chánh viên mới ra quyết nghị chi tiêu tức là khi việc chi phí mới ở giai đoạn *ƯỚC CHI*.

LỊCH SỬ ĐỊNH CHẾ KIỂM SOÁT ƯỚC CHI

A) Khó khăn của sự thiết lập Định chế : — Muốn hiểu rõ giá trị và tầm quan hệ của kiểm soát ước chi ta phải nhớ rằng lối kiểm soát này *khó* thực hiện vì các quyết nghị ước chi và chuẩn chi đều do chính các Bộ trưởng ban ra. Và các ông này đều ở bậc cao nhất trong hệ cấp hành chánh.

Chúng ta biết rằng trong hệ thống Tài Chánh Công, nhân viên kiểm soát không cần phải là cấp trên của nhân viên bị kiểm soát. Nhưng thói thường sự kiểm soát bao giờ cũng dễ làm hơn, chắc chắn hơn, nếu nó thực hiện từ cấp trên xuống cấp dưới, hơn là từ dưới lên trên, nhất là khi sự kiểm soát lại bao trùm cả đến cấp bậc Bộ Trưởng, một cấp bậc chỉ huy tham dự vào quyền chánh trị (pouvoir politique) và có chân trong Chánh phủ.

Một đàng khác, những quyết nghị giao ước và chuẩn chi bao hàm một quyền chuyên quyết (un pouvoir discrétionnaire) một sự thẩm định về thích ứng (une appréciation d'opportunité), không thể kiểm soát được. Khi tổ chức sự kiểm soát người ta có thể đi đến sự chuyên quyền thẩm định thích ứng sang tay cơ quan kiểm soát.

Mặc dầu tất cả những khó khăn đó, người ta phải cố mà thực hiện sự kiểm soát ước chi, vì bao giờ cũng nên ngăn chặn một sự chi tiêu bất hợp pháp ngay vào lúc đầu, lúc quyết nghị chi tiêu mới đưa ra hơn là ngăn

chặn vào giai đoạn cuối cùng, tức lúc chi phố : vào lúc đó, nếu sự kiểm soát sơ hờ một chút, thời TIỀN đã xuất tự công quỹ ra rồi, và sự vi phạm chuẩn hứa ngân sách trở nên bất khả sửa chữa.

Người ta tìm cách đối phó với những khó khăn trên bằng lối trao quyền kiểm soát hoặc cho một cơ quan trực thuộc Quốc hội, hoặc cho một cơ quan tư pháp, hoặc cho một nhân viên ngạch hành chánh. Giải pháp cuối cùng đã được pháp chế tài chánh của Pháp chọn và tổ chức kiểm soát ước chi của nước nhà hoàn toàn chịu ảnh hưởng của Pháp. Giải pháp này có cái lợi là nhờ nó, người ta kiểm soát được ngay khi quyết nghị chi tiêu mới chớm nở. Đó là một sự kiểm soát *tiền nghiệm* (a priori) chứ không phải là một sự kiểm soát *hậu nghiệm* (a posteriori).

B) Đại ý của định chế.— Ở Pháp, sự kiểm soát được tổ chức ngay từ 1890, nhưng phải chờ 30 năm sau, sự kiểm soát này mới có một thể thức vĩnh viễn, và hữu hiệu, với luật ngày 10-8-1922 thừa nhận và hợp thức hóa định chế kiểm soát ước chi. Nghĩa là người ta phải mất 30 năm mới thắng nổi những khó khăn mà lối kiểm soát đó vấp phải. Đại ý của định chế là đặt bên cạnh mỗi Bộ Trưởng có thẩm quyền ban hành những quyết nghị ước chi và chuẩn chi *một nhân viên có quyền* kiểm soát các quyết nghị đó và nếu cần *chặn* các quyết nghị đó khi xét ra chúng không tôn trọng những chuẩn hứa ghi trong ngân sách.

Muốn tới mục đích đó người ta phải ban cho các Kiểm soát viên ước chi một quy chế cho phép họ "canh" nổi ông Bộ Trưởng mà họ nằm bên cạnh, và cho họ những "Quyền" cần thiết để cho sự can thiệp của họ có hiệu quả.

### C) Quy chế của kiểm soát ước chi viên

Vấn đề đặt ra thì giản dị, nhưng trong thực tế thật là khó giải quyết : Kiểm soát viên ước chi không làm được việc gì có ích nếu y tùy thuộc Bộ Trưởng mà y được bổ nhiệm để "nằm" bên cạnh. Vậy phải cho y thoát khỏi quyền hành của bộ Bộ Trưởng này.

Ở Pháp người ta đặt kiểm soát viên ước chi dưới quyền Bộ Trưởng

Tài chánh. Ông này sẽ biệt phái tại mỗi Bộ một Kiểm soát viên ước chi, với nhiệm vụ canh chừng Bộ Trưởng sở quan. Nhưng cái khó là làm thế nào để cho Bộ Trưởng này phải « chịu » cái quyền kiểm soát của Bộ Trưởng Tài chánh. Năm 1890, người ta chưa thừa nhận cho Bộ Trưởng Tài chánh cái quyền kiểm soát bao quát đó. Bước khó khăn này đã vượt được một cách khôn ngoan, sau ba chặng.

Trước hết người ta yêu cầu mỗi Bộ Trưởng chọn trong số các nhân viên hành chánh trong Bộ mình, một nhân viên đóng vai phụ tá ông ta trong địa hạt tài chánh, nhất là để báo cáo cho Bộ Trưởng về tình hình Ngân sách của Bộ.

Năm 1902, khi mà các Bộ trưởng đã quen với sự có mặt đó, mà các ông không ngăn vì nhân viên phụ tá tài chánh đặt dưới quyền của ông, khi đó Bộ trưởng Tài chánh được quyền bổ nhiệm nhân viên phụ tá đó cùng với Bộ Trưởng sở quan. Viên kiểm soát ước chi trong mỗi Bộ bao giờ cũng chọn trong số nhân viên của Bộ, nhưng trong sự lựa chọn nhân viên này, Bộ trưởng Tài chánh có 1/2 quyền. Rồi người ta để cho thời gian trôi, để cho mọi Bộ trưởng quen với sự hiện diện của Kiểm soát viên ước chi.

Năm 1919 người ta vượt một bước thứ hai : từ năm đó chỉ có Bộ trưởng Tài chánh bổ nhiệm Kiểm soát viên ước chi. Theo pháp lý Kiểm soát viên ước chi do Tổng thống Pháp bổ nhiệm (vì theo Hiến pháp, Tổng thống bổ nhiệm mọi nhân viên dân sự quân sự) trong một Nghị định, nhưng Nghị định này phải có sự PHÓ THỤ của Bộ trưởng Tài chánh. Một khi đã nhập vào dịch địa, Bộ trưởng Tài chánh chỉ còn việc củng cố địa vị mình. Từ ngày luật năm 1922 được ban hành Kiểm soát viên ước chi bao giờ cũng chọn trong ngạch nhân viên tài chánh và để nhấn mạnh vào, để đánh dấu sự độc lập của Kiểm soát viên ước chi đối với Bộ trưởng sở quan, người ta đặt Kiểm soát viên ước chi ra ngoài hệ cấp hành chánh.

a) Kiểm soát viên ước chi được đặt ra ngoài ngạch tài chánh tức ngạch cũ của y.

b) Kiểm soát viên ước chi không có liên lạc gì với mọi ngạch trong Bộ mà y làm việc kiểm soát.



Quy chế đặc biệt của Kiểm soát viên ước chi cho ta thấy rõ sự độc lập của quyền kiểm soát tài chính.

### TỔ CHỨC ĐỊNH CHẾ Ở NƯỚC NHÀ

Ở Việt Nam, chúng ta đã mô phỏng định chế K.S.U.C. của Pháp, nhưng không vấp phải mọi khó khăn kể trên mà Pháp phải mất chừng 30 năm mới vượt qua) vì *Kiểm soát viên ước chi* (K.S.V.U.C.) có một quy chế đặc biệt :

— Y là một viên chức trực thuộc Tổng Nha Ngân sách và Ngoại viện, và Nha này trực thuộc Tổng Thống Phủ.

— Y do Nghị định của Thủ tướng bổ nhiệm, chiếu đề nghị của Tổng Nha Ngân sách.

Việc kiểm soát ước chi được tổ chức :

— tại các Bộ

— và các Tòa Hành chính địa phương, đối với các chi phí thuộc Ngân sách Quốc gia và các Ngân sách địa phương.

### NHIỆM VỤ VÀ THẨM QUYỀN

Bất cứ quyết nghị ước chi nào của một cơ quan cũng phải qua sự kiểm nhận của kiểm soát viên ước chi. Trong thực tế, việc kiểm soát này thực hiện như sau :

Cơ quan ước chi chuyển sang cho kiểm soát viên ước chi (K.S.V.U.C) một bản sao của quyết nghị ước chi (quyết nghị bổ nhiệm nhân viên, phiếu đặt hàng v.v..) kèm theo tài liệu chỉ dẫn là sự chi tiêu này sung đương vào kinh phí nào, thuộc Chương, Mục, nào trong Ngân sách. Ngoài ra tài liệu còn cho biết đối tượng và ngạch số của chi tiêu.

K.S.V.U.C sẽ xét dự thảo văn kiện phát sanh chi phí về 2 phương diện sau :

— ngân sách

— pháp lý

a) Về phương diện ngân sách : K.S.V.U.C. xét xem sự chi phí có được dự trù trong một kinh phí nào không. Nói khác, Ngân sách có dự liệu kinh phí nào để đài thọ chi phí nói trên không ? Sự sung dương chi phí có đúng không ? Kinh phí có đủ để đài thọ việc chi phí không ?

b) Về phương diện áp dụng luật lệ và tính cách hợp thức của hồ sơ ước chi : K.S.V.U.C. xét xem những văn kiện chứng minh sự chi phí có đầy đủ và phù hợp không. K.S.V.U.C. còn xét xem sự ước lượng chi phí có xác thực không, hay trái lại được thổi phồng lên.

K.S.V.U.C. có quyền yêu cầu các cơ quan chi xuất cung cấp tất cả những yếu tố cần thiết, như tài liệu, tin tức, và mọi sự giải thích để cứu xét hồ sơ ước chi. Chẳng hạn trong vấn đề thăng thưởng công chức. K.S.V.U.C. có quyền cứu xét để xem rằng những sự thăng trật có hợp với qui chế công chức không. K.S.V.U.C. không xét xem sự thăng thưởng có xứng đáng không. Nhưng K.S.V.U.C. xét xem những công chức được thăng trật đã đủ thâm niên để được thăng chưa và xét như vậy để tránh những việc ước chi chưa được dự liệu trong ngân sách.

Nhưng tới đây ta gặp giới hạn thẩm quyền của K.S.V.U.C. Theo điều 106 S/L số 170, K.S.V.U.C. không được :

— Xen vào việc quản trị cơ quan liên hệ (vì chỉ là một kế toán viên, y không được xen vào công việc quản trị cơ quan hành chánh viên, tức Bộ trưởng sở quan)

— Xét đoán về phương diện thích nghi của sự chi tiêu. Về phương diện : Việc chi tiêu có thích nghi không, nên hay không nên chi tiêu, K.S.V.U.C. hoàn toàn vô thẩm quyền, vì y chỉ là một kế toán viên.

Sau khi cứu xét một hồ sơ ước chi K.S.V.U.C. có thể có một trong những thái độ sau đây :

a) Kiểm nhận sự ước chi của Hành chánh viên, và không có đưa ra một sự dè dặt gì.

Đó là sự kiểm nhận vô điều kiện (visa pur et simple).

b) Không kiểm nhận hồ sơ.

K.S.V.Ư.C phải cho biết lý do và chỉ dẫn cách thức điều chỉnh hợp pháp.

c) Bác khước hồ sơ.

Trong trường hợp sau này, nếu hành chánh viên (tức Quản lý viên kinh phí, người thọ ủy của Bộ trưởng sở quan) cũng không chịu sự bác khước này, thời hồ sơ phải chuyển lên Tổng Nha Ngân sách (Nha K.S.Ư.C.) quyết định.

Tuy nhiên, theo Điều 107 S/L số 170 Bộ trưởng sở quan có thể cho thực hiện việc chi tiêu mặc dầu có quyết định bác khước của Tổng Nha Ngân sách, và chịu hoàn toàn trách nhiệm về hành vi đó, nhưng với điều kiện phải tường trình Thủ tướng chánh phủ, đồng thời cũng phải thông tri cho Tổng Nha Ngân sách.

### CHẾ TÀI

Điều 108 S/L số 170 định rằng :

— các văn kiện phát sinh chi phí sẽ vô giá trị đối với Trung tâm chuẩn chi nếu không có dấu kiểm nhận của K.S.V.Ư.C. hay của Giám đốc Nha K.S.Ư.C. tại Tổng Nha Ngân sách, hay nếu không được đính theo bản sao tờ trình của Bộ trưởng sở quan nói ở đoạn trên, trong trường hợp hồ sơ ước chi không được cơ quan K.S.Ư.C. kiểm nhận.

### BÌNH LUẬN

Trong thực tế giai đoạn thiết yếu của sự kiểm soát công phí là lúc ước chi. Mọi việc quyết định vào lúc đó. Chính đó là lúc mà người ta cần phải ngăn cản không cho hành chánh viên hoạt động một cách bất hợp pháp. Thật vậy, nếu để cho hành chánh viên ước chi một cách bất hợp pháp, thời trong nhiều trường hợp, mặc dầu sự bất hợp pháp về mặt ngân sách của món chi tiêu, Quốc gia sau rốt vẫn phải đài thọ phí tổn đó,

**★ B.— SỰ KIỂM SOÁT HÀNH VI CHUẨN CHI**

Tại mỗi Bộ (hoặc nhiều Bộ hợp lại, tùy theo khối lượng công việc) được thiết lập một Trung tâm chuẩn chi (1) mà nhiệm vụ là :

- phát hành lệnh xuất ngân
- khấu trừ trên lệnh xuất ngân liên hệ các khoản nợ được tổng đạt hợp lệ (thuế, sai áp, lệnh thầu ngân v.v.)
- chuyển giao lệnh xuất ngân cho trái chủ.

**Thẩm quyền của Trưởng T.T.C.C. là :**

Kiểm soát việc thanh toán và việc chuẩn chi (Điều 157 S/L số 170).

Trước khi chuẩn chi một trái khoản, Trưởng Trung Tâm Chuẩn Chi (T.T.C.C.) (2) phải kiểm soát để chắc ý rằng :

- chi phí đã được sung đương đúng ;
- còn đủ kinh phí ở Mục, Chương, Điều liên hệ ;
- khoản chi đã được ước chi, thanh toán và được phép trả tiền ;
- chi tiêu và thủ tục đều hợp lệ ;
- người đứng tên thụ hưởng đích thực là trái chủ ;
- số tiền chuẩn chi đúng với số tiền phải trả ;
- các khoản nợ được tổng đạt hợp lệ đã được ghi khấu.

Trên lệnh xuất ngân phải ghi ngày, số chuẩn chi và phải có chữ ký tay của Trưởng Trung tâm chuẩn chi.

**TRÁCH NHIỆM VÀ QUYỀN HẠN CỦA TRƯỞNG T.T.C.C.**

Trưởng T.T.C.C. phải chịu trách nhiệm về tiền bạc trong trường hợp phát hành lệnh xuất ngân :

---

(1) Việc thiết lập này phải do nghị định của Thủ tướng, chiếu đề nghị của Bộ tài chính.

(2) Viên chức này được bổ nhiệm bằng nghị định của Thủ tướng chiếu đề nghị của Bộ trưởng sở quan và thỏa hiệp của Tổng trưởng Tài chính.

— đề trang trải một chi tiêu bất hợp pháp hoặc không có kinh phí, hoặc thiếu sự chứng minh hợp lệ, hoặc đề trả cho người vô quyền.

Trong trường hợp :

— không có kinh phí

— hay thiếu chứng từ hợp lệ, Trưởng T.T.C.C. chỉ có thể phát hành lệnh xuất ngân nếu quản lý viên kinh phí sở quan ra lệnh trưng chi dưới trách nhiệm của mình.

Tuy nhiên nếu quản lý viên kinh phí yêu cầu trang trải một chi tiêu bất hợp pháp, hoặc trả cho người vô quyền, lệnh trưng chi sẽ vô giá trị và không được thi hành.

Trong trường hợp này nếu còn tranh chấp, Trưởng TTCC phải chuyển ngay lệnh trưng chi và hồ sơ liên hệ lên Tổng trưởng sở quan quyết định.

Vị này có thể ra lệnh bằng văn thư đề phát hành lệnh xuất ngân, mặc dầu có sự bác khước của T.T.C.C, và chịu hoàn toàn trách nhiệm về hành vi đó,

Trong trường hợp này, văn thư ra lệnh của Tổng trưởng phải gửi đến Kế toán Cuộc Trung ương.

### ★★ ĐIỀU III

## PHÁT NGÂN

**Định nghĩa.**— Phát ngân là động tác do đó cơ quan công quyền xuất quỹ để giải trừ trái khoán.

Công phí có thể được trả bằng tiền mặt hay bằng cách chuyển chương mục.

Trong trường hợp đặc biệt do luật định, công phí cũng có thể được trang trải một phần bằng phiếu công trái hoặc phiếu giá khoán khác.

**Cơ quan phát ngân.**— Lệnh xuất ngân do các Trung tâm chuẩn chi phát hành (theo lệnh của chuẩn viên tức Bộ trưởng hay người thọ ủy tức Quản lý kinh phí) được trả tiền tại Ngân khố quốc gia.

Các ngân hàng công hay tư cùng các trung khu bưu chi phiếu trên toàn quốc có thể thi hành hộ nhiệm vụ trên đây cho Ngân khố Quốc gia.

**Thẻ thức xuất ngân.**— Mọi công phí phải được trả tận tay trái chủ thật sự hay người hữu quyền.

Trước khi phát ngân, kế toán viên công ngân phải kiểm soát căn cước của người lãnh tiền.

Người lãnh tiền phải tự tay đề ngày và ký tên trên lệnh xuất ngân trước mặt kế toán viên, và không được ghi một khoản dè dặt nào.

Chỉ những chữ ký bằng chữ Việt hay mẫu tự la tinh mới được chấp nhận.

Nếu người lãnh tiền không biết chữ, kế toán viên có thể phát tiền sau khi người lãnh tiền lãn tay trên lệnh xuất ngân.

Nếu người lãnh tiền không thể ký tên và cũng không thể lãn tay, kế toán viên có thể phát tiền sau khi đã ghi nhận sự kiện này trên lệnh xuất ngân và ký tên cùng với 2 người làm chứng có mặt lúc phát tiền.

*Giá trị của lệnh xuất ngân*

Lệnh xuất ngân (còn gọi là Quĩ phiếu) được trả tiền trong thời hạn 1 năm, kể từ ngày phát hành.

Quá hạn đó, nếu người thụ hưởng nêu được bằng chứng cụ thể rằng sự chậm trễ không do lỗi của đương sự, hoặc trong trường hợp bất khả kháng (trái chủ bị bắt cóc, giam cầm, bị cản trở bởi chiến cuộc...) thì Quĩ phiếu mãn hạn mới có thể được chuẩn viên cho phép trả tiền.

Thí dụ :

- |  |   |   |
|--|---|---|
| — Hàng giao ngày 20.2.1969   | } | <i>Vẫn còn trong vòng<br/>tứ niên thời hiệu</i> |
| — Chứng phiếu hóa đơn nạp<br>ngày 15.12.1972                             |   |   |
| — Quỹ phiếu phát hành ngày 25.12.72                                      | } | Trong vòng 1 năm                                |
| — Trái chủ có quyền lãnh tiền tại<br>Ngân Khố từ 25.12.72 đến 24.12.1973 |   |   |

### ★★ ĐIỀU IV

Quy tắc : Thất hiệu tứ niên (Déchéance quadriennale) (1)

Sau hết, đối với các nghiệp vụ công phí, ta nên dành vài dòng về một đặc quyền, một tru quyền của riêng các tập thể công. Ưu quyền này là sự thất hiệu tứ niên có hậu quả sau đây :

Sau một thời hạn nào (rồi ta sẽ tính thời hạn đó) Quốc gia và các tập thể công có thể từ chối không trả các chủ nợ. Tại sao có định chế thất hiệu tứ niên ?

— Quy tắc này thúc đẩy sự thanh khoản (apurement) nghĩa là sự kiểm tra, sự kết toán vĩnh viễn các chương mục công.

— Quy tắc này muốn cho Quốc gia rũ sạch được công nợ một cách nhanh chóng : không phải *rũ sạch là quỵt là không trả*.

Rũ sạch đây tức là đem lại minh bạch trong kế toán công bắt buộc các chủ nợ của Quốc gia phải nhanh chóng trong việc xuất trình các giấy tờ chứng minh, để lấy nợ về.

Thất hiệu tứ niên có một quy chế pháp lý mà sau đây là một vài nét chính :

(1) Điều 149, S/L số 170 : " Tất cả những trái khoản, vì không đủ chứng từ, do lỗi của trái chủ, nên không được thanh toán và chuẩn chi trong thời hạn 4 năm, kể từ đầu niên khóa mà trái khoản phát sanh, đều bị tiêu diệt vĩnh viễn "

1) Quy tắc này thi hành đối với tất cả mọi trái vụ của Quốc gia và của các tập thể công, bất luận tập thể nào, và bất luận căn nguyên của trái vụ : dầu là trái vụ do ở khế ước hay do ở trách nhiệm công, ghi trong ngân sách, hay trái vụ khai sinh ngoài dự ước của ngân sách.

2) Thời hiệu 4 năm không tính từ ngày này sang ngày khác, mà sẽ tính từ tài khóa này sang tài khóa khác. Văn thức sát là như sau : *trái quyền bị thất hiệu tứ niên xóa bỏ, là trái quyền vẫn chưa được trả trong tài khóa thứ ba, kể từ ngày đầu của tài khóa trong đó trái vụ khai sanh.* Nói khác 1 trái quyền khai sanh bất cứ ngày nào trong tài khóa 1960 sẽ bị thất hiệu tứ niên xóa bỏ, bắt đầu từ ngày 1-1-1964. Như vậy thời hiệu đi từ 3 tới 4 năm. Một trái quyền sanh ra ngày 31-12-1960, sẽ thất hiệu vào ngày 31-12-1963, nghĩa là chỉ trong 3 năm thôi. (1)

Ta hãy lấy thí dụ một thương gia bán vật liệu (dụng cụ văn phòng chẳng hạn) trong năm 1960. Việc bán vật liệu này xảy ra vào khoảng tháng 11 năm 1960. Tuy vậy, trong việc tính thất hiệu tứ niên, việc bán vật liệu đó coi như là đã xảy ra vào ngày 1-1-1960. Nếu thương gia không sớm lo nộp hóa đơn, đưa nhà chức trách ký vào bản tiếp nhận vật liệu, lãnh quỹ phiếu, trước ngày 31-12-1963 (nghĩa là quỹ phiếu của y phải được phát hành ngày 31-12-63 là chậm nhất) thời trái quyền của y sẽ bị coi như là vô giá trị, vì bị thất hiệu tứ niên (déchéance quadriennale) tiêu diệt.

Tuy nhiên, thất hiệu tứ niên không thi hành trong những trường hợp sau :

a) Sự chuẩn chi và chi phó (trả tiền) món tiền mà Chánh Phủ nợ thương gia không thể thực hiện được trong thời hạn bốn năm, vì lỗi của Chánh Phủ.

---

(1) Một thí dụ nữa : tất cả những trái quyền sanh ra từ ngày 1-1-72 tới 31-12-1972, bất luận vào ngày nào, sẽ bị thất hiệu tứ niên xóa bỏ vào ngày 31-12-1975.



b) Trái chủ trong thời hạn bốn năm, đã làm đơn kiện Chánh Phủ. Nói khác, thất hiệu tứ niên có thể bị gián đoạn vì đơn khởi tố của chủ nợ của Chánh phủ.

c) Qui chế thất hiệu tứ niên rất chặt chẽ nghiêm khắc. Sự thất hiệu thi hành đối cả với vị thành niên và những người vô năng về pháp lý (*incapables*).

*Giải trừ thất hiệu tứ niên :*

Theo Điều 150 S/L số 170 chỉ có Chuẩn viên ngân sách (Tổng trưởng) mới có quyền giải trừ thất hiệu tứ niên bằng QUYẾT ĐỊNH cho những trái khoản tuy quá 4 năm chưa được thanh toán và chuẩn chi nhưng *không phải do lỗi* của trái chủ.

Chiếu đơn xin hợp lệ của trái chủ, chuẩn viên :

— ban hành Quyết nghị giải trừ thất hiệu tứ niên (hay tứ niên thời hiệu) rồi ước chi, thanh toán, chuẩn chi và sung đương trên kinh phí đương niên.

Sau đó, hồ sơ thanh toán mới sẽ gửi đến Trung tâm chuẩn chi, gồm có ;

- đơn xin hợp lệ của trái chủ,
- bản sao Quyết nghị giải trừ tứ niên thời hiệu,
- chứng phiếu
- Quĩ phiếu (lệnh xuất ngân) cũ

Trung tâm chuẩn chi đóng dấu « Hủy bỏ » và ký tên trên Quĩ phiếu cũ, rồi chuẩn phát một Quĩ phiếu mới.

★★ ĐIỀU V

## NGHIỆP VỤ CÔNG THU

Quy chế các nghiệp vụ này không phức tạp bằng qui chế các nghiệp vụ công chi.

Nhưng quy chế các nghiệp vụ công thu tạp bác hơn. Tạp bác : thật vậy nếu các nghiệp vụ công chi đều đặt dưới một chế độ duy nhất, hay gần như duy nhất, thì các nghiệp vụ công thu đều đặt dưới những chế độ khác nhau. Các việc công thu như THU THUẾ, có một quy chế riêng, quy chế này cũng thay đổi tùy theo thuế thu là gián thu hay trực thu. Đối với các khoản thu của công sản (recettes du domaine) cũng có một chế độ riêng.

Tuy vậy qui chế của các việc công THU hết sức giản dị : cái đó dễ hiểu vì đối với các việc đó những rủi ro thâm lạm hay sơ hở không đáng lo bằng đối với các việc công chi. Ở đây, người phải cảnh giác là con nợ của Quốc Gia. Người ta có thể đề cho y lo về việc kiểm soát sự hợp pháp của các nghiệp vụ công thu. Vai trò của Quốc gia được đỡ nặng vì người lo đây là con nợ chứ không phải là chủ nợ.

Do đó, quy chế CÔNG THU chỉ tóm tắt trong nguyên tắc sau : không có món tiền nào có thể trả cho Quốc Gia nếu trước đó không có một Chứng thư (un titre de recettes) hay một Lệnh thu ngân, chứng minh sự nhập ngân vào Quỹ Quốc Gia, và giúp cho sự kiểm soát công quỹ) Nul paiement ne peut être reçu par l'Etat sans l'établissement préalable d'un titre de recettes, qui justifie l'entrée en caisse et qui permet le contrôle de la caisse). (1)

Trong địa hạt thuế trực thu, chứng thư thu ngân là : Danh Bộ (Rôle Nominatif), tài liệu này ghi cho mỗi một người chịu thuế, ngạch số thuế mà y phải đóng. Tài liệu này do một Hành Chánh Viên thiết lập (Trưởng Ty Thuế Trực Thu trong tỉnh) và một Kế Toán Viên của Ngân khố sẽ lãnh việc thu thuế.

Trong địa hạt thuế gián thu, sự phân biệt giữa Hành Chánh Viên và Kế Toán Viên không còn được tôn trọng nữa : một công sở độc nhất,

(1) L. TROTABAS.

hay có khi, một nhân viên duy nhất vừa ký Lệnh thu ngân, vừa nhận ngân. Tuy vậy, bao giờ Hành Chánh Viên cũng phải thiết lập một chứng thư thu ngân, xác định ngạch số thuế mà người dân phải đóng, cùng là chứng minh sự nhập ngân vào Công Quỹ.



★★★★ CHUƠNG XI

## Kiểm soát và sự Thi Hành Ngân Sách

Lẽ cố nhiên là sự thi hành Ngân Sách, tức việc THU và CHI những món tiền khổng lồ mà hoạt động của Nhà nước đòi hỏi phải được kiểm soát chặt chẽ. Thật vậy, người ta phải cố tìm cách ngăn ngừa những lỗi như : *thâm lạm, bất cần*, thiếu minh bạch, mà những người quản trị Tài Chánh Công thường phạm tới, như kinh nghiệm của bao thế kỷ đã cho ta hay.

Kiểm soát Tài Chánh Công trước hết là một vấn đề nội dung. Vấn đề này đáng cho chúng ta đặc biệt lưu ý tới, ít ra là vì ba lý do sau :

1) *Thứ nhất* : Tài Chánh Công là lợi tức của nhân dân, của những người chịu thuế, của những người phải đóng góp, hay là tiết kiệm của nhân dân, nếu Quốc gia phải đứng lên vay của công chúng để có tiền chi tiêu. Hoặc có người nói : hiện nay một phần lớn công phí của ta do ngoại viện cung cấp. Đúng lắm. Nhưng sở dĩ ngoại viện cung cấp tiền cho ta, là vì họ muốn giúp toàn dân. Vậy ngoại viện có, là nhờ ở dân. Nếu sau Chánh phủ không có dân, thì không bao giờ có ngoại viện cả. Vậy các cơ quan công quyền, và những người phụ lục, tức là công chức cao cấp, tóm lại, tất cả những người nào có trách nhiệm ấn định các nguyên tắc cùng dung lượng của Ngân sách phải quản trị Tài Chánh Công một cách phân minh, cần kiệm, thận trọng y như là một người cha tốt quản trị tài sản của một người con vị thành niên.

Nếu nhà cầm quyền nhớ rằng tiền công là tiền của mọi người hy sinh một phần nào lợi tức của họ để đóng góp, thì dầu chỉ còn một chút ít lương tâm thôi, cũng thấy phải thận trọng trong việc sử dụng tiền đó.

2) *Thứ hai* : Trong địa hạt Tài Chánh Công, không có chế tài máy móc nào chờ đợi một sự quản trị bất minh. Cạnh các công sở Nhà nước không có hoạt động tư nhân nào tương tự để cạnh tranh với các công sở đó, để phát hiện và khai trừ những công sở :

-- chậm chạp.

— bất lực.

Nếu Tòa án của Nhà nước xử chậm, hay bất minh, thì không có Tòa án tư nhân nào hoạt động bên cạnh, để đưa ra ánh sáng sự chậm chạp, và bất minh của Tòa án công.

Nhưng nếu một nhà Ngân hàng của Chánh phủ làm việc chậm, thì tất nhiên Ngân hàng đó sẽ mất hết khách cho các Ngân hàng tư, hoạt động ở bên cạnh.

Vậy sự kiểm soát công phí chỉ có thể là hậu quả của một sự xây dựng, một sự cố gắng tự ý, tình nguyện của Chánh phủ và của các cơ quan hành chánh. Nếu người cha phung phí tài sản của người con vị thành niên, thì ai là người rõ được ? Vậy người cha phải tự ý mà tự kiểm chế mình để quản trị cho phân minh.

3) *Thứ ba* : Sự kiểm soát Tài Chánh Công mà chúng ta vừa trình bày những căn bản luân lý, lại càng cần thiết hơn nếu ta nhớ rằng ngạch số công phí thường cực kỳ lớn lao. Các cơ quan ngôn luận, và cả dư luận chung thường có thành kiến hơi « quá trốn » là công phí thường rất là bừa bãi, phí phạm. Nhưng nếu các công sở cố gắng chi tiêu dè dặt hơn, tiết kiệm hơn, làm thế nào cho năng suất của mọi công phí tăng lên được 10% chẳng hạn, thì *nhân dân* sẽ được giảm một số thuế không phải là nhỏ. Mà thuế được giảm tức là mức sống của mọi người sẽ tăng lên

ngay, trong khi số công sở Nhà nước không phải giảm đi, dù là một phần rất nhỏ, nghĩa là không một công chức nào, dù cao dù thấp, sợ mất việc.

Như vậy, vấn đề kiểm soát Tài Chánh Công chỉ là một vấn đề hết sức cũ kỹ và dĩ nhiên người dân đóng thuế, muốn biết rằng cái số tiền mình nhin ăn nhin mặc để đưa cho Chánh phủ, số tiền đó có được tiêu xài một cách cần kiệm và phân minh không? Những dịch vụ và tài sản mà Chánh phủ mua vào có thực là cần thiết không? (ở Phi Luật Tân có một lần Chánh phủ mua đầy một nhà giấy carbone và stencil, rồi để mục ra) có đắt quá không?

Chắc các bạn còn nhớ lịch sử các cơ quan dân biểu ở Tây phương? Các cơ quan đó ra đời là do ý chí những người dân không muốn bị nhà cầm quyền bắt đóng góp một cách vô căn cứ, vô giới hạn.

Các ngân sách lớn lao ngày nay lại càng làm tăng nhu cầu, cùng tánh cách khẩn thiết và hữu ích của một sự kiểm soát Tài Chánh Công chặt chẽ và thường xuyên.

Ngoài ra, thực hiện một sự thi hành hợp pháp của ngân sách là phương tiện độc nhất để bảo đảm và duy trì hoạt động đều hòa của bộ máy Nhà nước.

Sau hết sự kiểm soát thi hành ngân sách còn cần thiết nếu ta muốn cho Hiến pháp được tôn trọng: thật vậy, nguyên tắc căn bản của Luật Ngân sách, tức là nguyên tắc các việc Chi Thu công phải được Quốc hội cho phép, nguyên tắc đó sẽ vô ích, sẽ chết như danh rì đóng vào cột một, nếu một tổ chức kiểm soát tinh vi không có, để theo dõi mọi việc thi hành những chuẩn hứa của Quốc hội, tức nhân dân.

Mục độ dân chủ của một chánh thể, có thể đo bằng mục độ tinh vi, hữu hiệu của chế độ kiểm soát sự thi hành ngân sách.

Nguyên tắc căn bản của chế độ này là: việc Công chi, Công thu nào cũng phải theo dõi, kiểm soát. Nguyên tắc này rất tổng quát: nghĩa

là nó chỉ có một biệt lệ cực kỳ quan trọng, mà tôi phải trình bày ngay Biệt lệ này là sự hiện hữu của các Quỹ đặc biệt, hay Quỹ Bí mật (Fonds spéciaux ou Fonds secrets). Quỹ này, ở bất cứ nước nào cũng có.

Những Quỹ Đặc biệt (QĐB) này không có gì là bí mật cả, mặc dầu là dư luận công chúng và báo chí cho rằng đó là những Quỹ bí mật, hay Quỹ đen. Hàng năm Quốc hội biểu quyết các Quỹ đó và ở Việt Nam cũng như ở Pháp những Quỹ này ghi hàng hoàng trong Ngân sách, tại Chương mục mệnh danh : Quỹ Mật hay Mật Phí, và thuộc về một loại kinh phí đặc biệt đặt dưới quyền sử dụng của Chánh Phủ. Nhưng loại kinh phí này không có đối tượng rõ ràng nào (1) Quốc hội có ý đề cho Hành pháp tự do trong việc sai kinh phí đó theo ý muốn của riêng Hành pháp.

Sự quản trị Quỹ bí mật hoàn toàn khác thường. Ở Pháp, cứ 3 tháng một lần, Thủ Tướng Chánh Phủ chuẩn chi một số tiền là bao nhiêu đó, sung vào Quỹ bí mật. Và chính vị Thủ Tướng giữ trong tay số tiền này. (2) Sau đó Thủ Tướng sẽ phân chia tiền đó cho các Bộ, bằng cách trao tay cho mỗi Bộ Trưởng, một số tiền là bao nhiêu đó.

Sự kiểm soát Quỹ đen đặt ngoài các quy tắc thường lệ.

Mỗi Bộ Trưởng sẽ trình Thủ Tướng về lối sử dụng Quỹ mật của Bộ mình. Rồi các ông đó được một Sắc lệnh (Décret) của Thủ Tướng, *thừa nhận sự hợp pháp cũng là thành quyết việc sử dụng Quỹ của mỗi ông.*

Việc sử dụng các Quỹ đen không được ghi vào một sổ kế toán nào. Và không có vết tích gì về sự sử dụng các Quỹ đen.

---

(1) Đó là một sự vi phạm vào nguyên tắc chuyên biệt của các kinh phí (spécialisation des crédits).

(2) Đó là một sự vi phạm nguyên tắc phân biệt Hành Chánh và Kế Toán viên (Distinction des ordonnateurs et des comptables)

*Pháp chế về Quỹ mật ở Việt Nam.— Điều 187 S/L số 170 ngày 13-12-68 đọc như sau : « Mục tối đa của Quỹ Mật do Tổng thống ấn định hàng năm, theo đề nghị của Thủ tướng. »*

« Việc sử dụng Quỹ Mật phải được chứng minh với Chánh Chuẩn chi viên (Tổng thống) Thủ tục chứng minh sẽ được ấn định bằng văn kiện riêng »

Người ta dùng Quỹ mật để làm những việc gì ? Trước hết, trong địa hạt chánh sách đối ngoại : Quỹ mật dùng để mua sự ủng hộ của ngoại quốc, một phần Quỹ mật thường dùng để tài trợ các hoạt động gián điệp. (Nhưng hoạt động này còn do các kinh phí khác tài trợ)

Nhờ Quỹ mật, Chánh phủ có thể ảnh hưởng vào sinh hoạt chánh trị các nước ngoài. Nhờ tiền của Quỹ mật Chánh phủ còn có thể mua được sự ủng hộ của chánh khách ngoại quốc nào, hay của nhà báo trứ danh nào v.v. Về phương diện luân lý, can thiệp vào hoạt động chánh trị của nước ngoài là một hành vi không được tốt đẹp cho lắm. Nhưng hành vi này ít ra cũng không tốn kém và tàn khốc bằng chiến tranh và can bản vào quyền lợi tối cao của Quốc gia. Và lại, trong thực tế, người ta có thể chắc chắn rằng tiền thuộc Quỹ mật, đem chi tiêu trên lãnh thổ quốc gia nhiều hơn là trên các lãnh thổ ngoại quốc.

Trong địa hạt nội bộ, sự dùng Quỹ mật gặp những chỉ trích nghiêm trọng hơn. Nửa một vài bách phần nào của Quỹ mật dùng để cứu trợ những cảnh đau khổ âm thầm không ai biết tới thời đó chỉ là một biệt lệ cực kỳ nhỏ bé. Phần lớn Quỹ mật, Chánh phủ đem dùng để yểm trợ chánh sách của mình : một vài cơ quan ngôn luận sống về trợ cấp của Quỹ mật. Người ta còn phải ghi thêm rằng một vài cơ quan cảnh sát hay công an sử dụng những Quỹ mật bất chánh và tiếp tế cho các Quỹ này là những tài nguyên vừa bí mật, vừa bất chánh. Những tài nguyên này tăng cường Quỹ mật của Chánh phủ.



Nhưng tục lệ này không những trái với luân lý, mà còn nguy hiểm cho uy tín của Chính phủ, vì những công sở được hưởng thụ những tài nguyên kể trên, thường tỏ ra rất độc lập đối với chính quyền.

Theo G.s. TROTABAS (Institutions Financières, in lần thứ 3, trang 216), ngạch số Quỹ mật (1) từ Đệ Tứ sang Đệ Ngũ Cộng Hòa đã tăng từ 3,2 tỷ lên 5 tỷ Phật Lãng cũ (2).

Ở Mỹ : cơ quan Tình báo Trung Ương, (C.I.A.) được quyền sử dụng một Quỹ mật chừng : 6 tỷ Mỹ Kim.

Thời Quân chủ ở Pháp cũng đã xài tới Quỹ mật. Khi chế độ nội các (Régime parlementaire) mới xuất hiện ở Pháp, năm 1821, Chính phủ đã yêu cầu Quốc hội biểu quyết cho một Quỹ cần thiết để " tài trợ những việc chi tiêu bí mật của Nha Cảnh sát ", sau vụ ám sát Quận công DE BERRY, người kế vị chỉ định của Pháp Hoàng đương thời. Từ đó trở đi không Chính phủ nào là không xài tới Quỹ mật mặc dầu là có một vài chánh đảng không bao giờ chịu bỏ thăm biểu quyết kinh phí liên hệ.

Ở nước nhà tự thời Cựu hoàng Bảo Đại cho tới nay, Chính phủ nào cũng sử dụng quỹ mật còn gọi là Mật phí. Dự án ngân sách năm 1971 dành cho Phủ Tổng thống một khoản Mật phí là 400 triệu. Trong phiên họp ngày 23-12-1970 Thượng viện đã thảo luận về kinh phí này. Nghị sĩ Trần-văn-Hương cho hay là sự xài mật phí không cần phải chứng minh với ai, nó hoàn toàn tùy thuộc ở tư cách và lương tâm của người hữu quyền. Sau một cuộc thảo luận khá sôi nổi, Thượng viện đã biểu quyết

---

(1) Năm 1938 ở Pháp : Quỹ bí mật của Bộ Trưởng Nội vụ ghi ở điều : Sureté Nationale : 3 triệu 6. Bỉ : 1939 : 1. 5 triệu, dưới mục Mesures de Sécurité Publique, thuộc quyền sử dụng của Hành Pháp.

(2) Năm 1969 ngạch số Quỹ Mật của Pháp là :

74, 6 triệu Phật Lãng (chừng 20 triệu Mỹ Kim)

(Gaudemet : Finances/publiques, Paris-1970-trang 326)

bớt số mặt phí đi 100 triệu. Nếu Hạ viện đồng ý thời năm 1971 mặt phí của Phủ Tổng thống chỉ còn là 300 triệu. Trái lại nếu 2/3 Hạ viện bác tu chánh của Thượng viện thời số mặt phí dành cho Phủ Tổng thống sẽ trở lại mức 400 triệu như cũ. Hạ viện đã bác.

Nếu người ta bỏ Quỹ mặt ra ngoài, thời sự kiểm soát các nghiệp vụ tài chánh công có tính chất tổng quát.

Mà không những tổng quát, sự kiểm soát lại còn chông chắt : thủ tục kiểm soát nọ cạnh tranh với thủ tục kia. Sự chông chắt các thủ tục kiểm soát này rất dễ hiểu : nó có lẽ căn nguyên ở sự nghi kỵ của người công dân đối với chánh quyền cũng là các cơ quan hành chánh. Sự nghi kỵ này ở đâu cũng có, nhất là ở những nước dân trí mở mang.

Người ta có thể phân loại các thể thức kiểm soát theo nhiều khía cạnh.

1) Trước hết, người ta có thể phân loại mọi lối kiểm soát tùy theo bản chất các cơ quan bị kiểm soát. Dưới khía cạnh này người ta phân biệt : sự kiểm soát các Hành chánh viên, và sự kiểm soát các Kế toán viên.

Thí dụ : Kiểm soát ước chi là kiểm soát hoạt động tài chánh của Hành Chánh Viên.

Và kiểm soát của Giám Sát Viện là chế độ dành riêng cho các Kế toán viên (1)

2) Người ta còn có thể phân loại các lối kiểm soát tùy theo bản chất nghiệp vụ bị kiểm soát, Như vậy, người ta sẽ đặt một chế độ kiểm soát các nghiệp vụ THU, cạnh chế độ dành cho các nghiệp vụ CHI. Trong riêng nghiệp vụ CHI, người ta còn kiểm soát riêng biệt sự ước chi, sự thanh toán và sự chuẩn chi.

---

(1) Giám Sát Viện có thẩm quyền : Thẩm tra kế toán đối với các cơ quan công quyền và hợp doanh (Điều 88, đoạn 2, Hiến pháp 1-4-1967).

3) Sau hết là sự phân loại các lối kiểm soát tùy theo *lúc thi hành kiểm soát*. Mà vài sự kiểm soát chỉ *thực hiện* sau khi nghiệp vụ đã thực hiện (*contrôle a posteriori*).

Sự chế tài của lối kiểm soát này, còn gọi là hậu kiểm, là : bắt những viên chức làm sai pháp luật phải chịu trách nhiệm cá nhân về hành vi của họ.

Có lối kiểm soát xảy ra trước khi nghiệp vụ thực hiện (*contrôle a priori*) : sự chế tài của lối kiểm soát này, còn gọi là tiền kiểm, là sự ngăn cản không cho nghiệp vụ CHI hay THU xảy ra. Kiểm soát ước chi thuộc loại sau này. Và việc kiểm soát của Giám sát viện thuộc loại hậu kiểm : tức kiểm soát sau khi việc CHI hay THU đã xảy ra, (*contrôle a posteriori*).

4) Sau hết, là sự phân loại các lối kiểm soát theo bản chất của cơ quan lãnh việc kiểm soát.

Chúng ta sẽ theo lối phân loại sau cùng và nghiên cứu trong :

Đoạn I — Sự kiểm soát của Cơ quan hành pháp.

Đoạn II — Sự kiểm soát của Cơ quan lập pháp.

Đoạn III — Sự chế tài các vi phạm ngân sách.

### ★★★ ĐOẠN I

## KIỂM SOÁT CỦA HÀNH PHÁP

Có hai loại kiểm soát : trước hết là kiểm soát hệ cấp, ở trong mỗi một cơ quan.

Rồi sau là sự kiểm soát của Bộ Tài Chính.

1) Kiểm soát hệ cấp (cấp trên kiểm soát cấp dưới).

Kiểm soát hệ cấp không có gì là đặc biệt cả : trong địa hạt tài chính cũng như trong địa hạt hành chính hay tư pháp, đâu đâu cũng có một hệ thống kiểm soát dựa vào hệ cấp.

Nền hành chánh quốc gia, là một tổ chức dựa vào hệ cấp : mỗi một viên chức được đặt dưới quyền của một viên chức thuộc cấp trên. Và hệ cấp này lên cho tới bậc Tổng, Bộ Trưởng. Do đó bất cứ viên chức nào, dầu là Hành chánh viên hay Kế toán viên, bao giờ cũng chịu trách nhiệm trước một nhân viên thượng cấp. Sự chế tài thường xuyên của hệ thống kiểm soát này là sự thi hành uy quyền kỷ luật (*exercice du pouvoir disciplinaire*) đối với người cấp dưới đã không làm tròn bổn phận.

Một công chức, phạm lỗi trong một việc thi hành ngân sách, có thể bị cấp trên trừng phạt kỷ luật. Đó là yếu tố đầu tiên để kiểm soát cho ngân sách được thi hành trung thực.

Ngoài sự trừng phạt, thượng cấp có thể sửa lại quyết nghị bất hợp pháp của người dưới, và nếu người sau này không chịu ra quyết nghị nữa, cấp trên có thể ra một quyết nghị thay vì quyết nghị phi pháp.

Ta cần phải phân biệt Hành chánh viên và Kế toán viên.

*A) Kiểm soát hệ cấp đối với các Hành Chánh Viên.*

Sự kiểm soát này thi hành đúng theo những quy tắc của luật hành chánh, mà tôi vừa tóm tắt. Phải ghi rằng đối với Tổng, Bộ Trưởng tức Chuẩn viên, không có sự kiểm soát hệ cấp nào, vì trên ông ta, không còn có cấp nào cao hơn. (1)

*B) Kiểm soát hệ cấp đối với các Kế Toán Viên.*

Các Kế toán viên đều đặt dưới một sự kiểm soát hệ cấp, bắt nguồn từ Bộ Tài Chánh, và thi hành đối với các Kế toán viên chánh và phụ thuộc các cấp. Mỗi một viên chức thuộc cấp trên sẽ kiểm soát hàng ngày các viên chức cấp dưới trực thuộc.

---

(1) Dĩ nhiên trên Tổng trưởng còn có Thủ tướng. Nhưng Thủ tướng không trừng phạt Tổng trưởng, như là Tổng trưởng trừng phạt kỷ luật các công chức dưới quyền. Muốn trừng phạt một Tổng trưởng Thủ tướng chỉ cần tỏ thái độ bất tín nhiệm đối với vị nói trên.

## II) Cảnh sự kiểm soát hệ cấp. còn có sự kiểm soát của Nha Thanh Tra Tài Chánh

Nhiệm vụ của họ ra sao ? Các vị Thanh Tra chia nhau đi khám sổ sách, của các Kế toán viên khắp trong nước. Họ thường tới khám sổ sách của Kế toán viên một cách bất thành linh, không cần báo trước. Khi tới nơi, Thanh Tra lập tức kết toán tình hình của quỹ (*arrêter immédiatement la situation de la caisse*), rồi kiểm soát xem số tiền hiện có trong quỹ, vào lúc kết toán bất thành linh, có đúng với số tiền ghi ở sổ sách của Kế toán viên không.

Thanh Tra Tài Chánh không có quyền quyết định, và chỉ thảo một tờ trình.

Theo một thông lệ (bắt nguồn ở Pháp) bản tường trình chia ra làm hai cột : một cột ghi những nhận xét của Thanh Tra, một cột dành riêng cho những câu trả lời của Kế toán viên bị khám sổ. Tờ trình bày chuyển lên Bộ Trưởng, và ầu định những biện pháp phải thi hành, sau những nhận xét của Thanh Tra. Tuy vậy trong những trường hợp khẩn cấp, như quỹ bị thâm lạm, Thanh Tra có quyền ban hành những biện pháp bảo tồn (*mesures conservatoires*) rồi sáu mới tường trình lên Bộ Trưởng hay.

### ★★★ ĐOẠN II

## KIỂM SOÁT CỦA QUỐC HỘI

Vấn đề Quốc hội đích thân kiểm soát hữu hiệu được sự thi hành ngân sách, là một vấn đề vừa cần thiết, vừa khó khăn.

**Cần thiết :** vì rằng việc kiểm soát đó chỉ là một hậu quả hợp lý của các định chế hiến định. Ngân sách là một hành vi chuẩn hứa mà cơ quan chuẩn hứa là Quốc Hội. Quốc Hội cho phép Chánh Phủ thu thuế, để lấy thuế đó mà nuôi sống bộ máy hành chính, quân sự v.v... Lẽ cố nhiên, cái cơ quan cho phép có quyền kiểm tra xem cái phép của mình, người

thừa hành có chịu làm đúng không. Quyền kiểm soát sự thi hành ngân sách, là một quyền dĩ nhiên của Quốc Hội. Tuy vậy, tổ chức sự kiểm soát đó là một việc khó. Thật vậy, Quốc Hội chỉ là một nhóm người đại diện cho nhân dân. Trừ một thiểu số, đa số các dân biểu và nghị sĩ không phải là những chuyên viên về tài chánh, kinh tế, hay kế toán. Những phương pháp làm việc Quốc Hội cũng khiến cho cơ quan này — mặc dầu đó là cơ quan ở địa vị cao nhất trong bộ máy Nhà nước — không có thể làm việc kiểm tra sự thi hành ngân sách một cách hữu hiệu được. Kiểm soát ngân sách là một kỹ thuật chuyên môn. Ngoài ra, từ xưa tới nay, sự kiểm soát ngân sách của Quốc Hội chỉ là một sự kiểm soát những việc đã xảy ra rồi, sau khi ngân sách đã thi hành. Vậy ngân sách thi hành rồi phải được xếp gọn trong những hệ thống kế toán có thứ tự và có tánh chất bao quát. Việc kế toán này đòi hỏi thời gian. Và do đó sự kiểm soát ngân sách không có thể thực hiện một cách mau lẹ tại Quốc Hội được. Do đó, cái lối kiểm soát hiệu nghiệm nhất, và mới được tổ chức gần đây, là *kiểm soát trong lúc ngân sách đang thi hành* (contrôle en cours d'exécution). Rồi sau đó mới đến sự kiểm soát sau thi hành hay hậu nghiệm (contrôle a posteriori), một lối kiểm soát cổ điển, đã được tổ chức từ 150 năm nay, hữu hiệu lúc mới ra đời, nhưng nay vô hiệu và do đó không còn quan hệ nữa.

### ★★ ĐIỀU I

## SỰ KIỂM SOÁT CỦA QUỐC HỘI TRONG KHI NGÂN SÁCH ĐANG THI HÀNH

Sự kiểm soát này có ba trạng thái chánh :

(1) Sự kiểm soát thứ nhất là hậu quả của những quy tắc tổng quát của chế độ nội các (régime parlementaire) : Quốc Hội phải được thông báo, được báo cáo về những việc chi tiêu lớn mà Chánh phủ sắp thực hiện. Trong địa hạt tài chánh cũng như trong bất cứ lãnh vực nào, Quốc hội có thể đặt vấn đề tín nhiệm Chánh phủ, và do đó trách nhiệm chánh trị của Chánh phủ.

(2) Một lối kiểm soát riêng biệt hơn do ở sự kiện sau : trong khi ngân sách đang thi hành, Chánh phủ có thể yêu cầu Quốc hội biểu quyết những đạo luật tài chính sửa đổi các kinh phí đã ghi trong ngân sách. Lúc đó là lúc Quốc hội kiểm soát.

(3) Sau hết Quốc hội nhận được những báo cáo tài chính của Chánh Phủ, Một số các tài liệu tài chính phải đệ trình Quốc Hội theo một định kỳ rõ ràng. Những tài liệu này đều gửi thẳng sang Ủy Ban Tài Chánh của các Viện.

## ★ ★ ĐIỀU II ★

### SỰ KIỂM SOÁT SAU KHI NGÂN SÁCH ĐÃ THI HÀNH THANH QUYẾT :

#### A) THANH QUYẾT NGÂN SÁCH THEO PHÁP CHẾ CỦA TA

Điều 88 Hiến pháp chỉ nói tới quyền thẩm tra kế toán của Giám sát viện, không nói tới quyền thanh quyết ngân sách của cơ quan đó.

Điều 50 S/Lu số 19 ngày 6.9.66 nói rõ rằng Cơ quan Luật pháp thanh quyết ngân sách năm trước. Điều 16 của Luật số 9 ngày 23-10-68 lại dành cho Giám sát viện quyền thanh quyết ngân sách.

Vậy, trái với truyền thống Tây phương, dành sự thanh quyết ngân sách cho Quốc hội, pháp chế Việt Nam định rằng Giám sát viện có nhiệm vụ thanh quyết ngân sách, bằng một sắc lệnh.

Đối tượng của sắc lệnh thanh quyết là :

- 1.— Xác nhận ngạch số vĩnh viễn của những món tiền :
  - thâm vào Ngân khố
  - chuẩn chi (ghi : người ta lưu ý tới những món chuẩn chi, chứ không lưu ý tới những món chi xuất ra)

— trong niên khóa.

2.— Thiết lập Chương mục các kết quả của niên khóa (Compte des résultats de l'année)

Chương mục này có 3 yếu tố :

a) Yếu tố thứ nhất là Ngân sách tổng quát. Kết quả có thể là dư (tổng thu) tổng chi) hay khiếm (tổng chi) tổng thu)

b) Yếu tố thứ hai là các chương mục đặc biệt của Ngân Khố Quốc gia.

Các chương mục này có thể hoặc dư hoặc khiếm.

c) Yếu tố thứ ba là Lờ hay Lỗ trong việc quản trị các nghiệp vụ của Ngân khố Quốc gia.

3.— Thứ ba : cho phép chuyển những kết quả của Chương mục các kết quả của niên khóa, sang Chương mục vĩnh viễn ghi những khiếm ngạch của Ngân khố Quốc gia (Compte permanent des découverts du Trésor)

Khi mà ngân sách được thanh quyết (budget réglé) thời số dư hay khiếm của ngân sách phải do một « nơi » nào gánh chịu. Nơi này chính là Chương mục vĩnh viễn nói trên.

Chương mục này vĩnh viễn vì nó :

— ghi những thăng trầm của kết quả của Ngân sách Quốc gia, hết năm ấy sang năm khác.

— thừa hưởng những kết quả của ngân sách mà sắc lệnh thanh quyết xác nhận.

## B) THANH QUYẾT NGÂN SÁCH Ở PHÁP : LUẬT THANH QUYẾT

Luật này khóa chu luân ngân sách : chu luân này mở bằng một sự chuẩn hứa do Lập pháp ban cho Hành pháp.

Một khi ngân sách đã thi hành, lẽ dĩ nhiên là Chánh Phủ trở lại Quốc hội yêu cầu cơ quan này thừa nhận bằng một Đạo luật, sự thi hành trung thực sự chuẩn



hứa trên. Đó là đối tượng của luật thanh quyết. Điều 2 của Dự ngày 2-1-1959 (Dự : ordonnance, tức là một Sắc lệnh của Tổng thống Pháp ban hành, với sự chuẩn hứa của một Đạo luật của Quốc hội và có giá trị pháp lý ngang với Luật) có định nghĩa luật thanh quyết như sau : " Luật này xác nhận những kết quả tài chính của mỗi năm, và chấp thuận những sai biệt giữa những kết quả và những dự ước của luật tài chính ".

Điều 36 của Dự nói trên còn định rằng dự án luật thanh quyết phải có kèm theo những tài liệu sau :

- a) Tờ trình của Thâm kế viện (1)
- b) Bản " Tuyên bố tổng quát trùng nhất " (déclaration générale de conformité) của Thâm kế viện.

Vì Thâm kế viện cần một thời gian khá dài để kiểm tra lại các chương mục của các Kế toán viên, cho nên trong thực tế luật thanh quyết chỉ được biểu quyết nhiều năm sau năm thi hành của ngân sách. Dưới thời Đế tam Cộng Hòa, ngân sách năm 1905 phải chờ tới năm 1912 mới được một Đạo luật thanh quyết, biểu quyết vào ngày 16-3-1922, chấp thuận. Những ngân sách từ năm 1926 tới 1933 đều do một Đạo luật thanh quyết độc nhất, biểu quyết vào năm 1939 chấp thuận. Dưới thời Đế tứ Cộng hòa, tình trạng cũng chẳng tiến bộ được hơn. Vì thế cho nên Dự ngày 2-1-57 có định rằng : dự án luật thanh quyết phải nộp tại văn phòng Quốc hội chậm lắm là cuối năm kế tiếp năm thi hành ngân sách.

Bình luận về các Đạo luật thanh quyết ở Pháp, ông Thanh tra Tài chính P. BESSE có viết thư sau : " Các dự án luật thanh quyết cũng được Quốc hội thảo luận, và biểu quyết theo một thủ tục y hệt như các dự án ngân sách. Nhưng trong thực tế, không bao giờ Quốc hội thêm thảo luận kỹ càng về một dự án luật thanh quyết. Sự thảo luận này thường kéo dài trước sự thân nhiên của toàn Viện ...

Trong thực tế, người ta hiểu thái độ thờ ơ của Quốc hội. Dự án luật thanh quyết chỉ nhằm một mục đích hình thức và pháp lý : dự án đó không hề thỏa mãn những đòi hỏi của thực tế.

Đĩ nhiên Quốc hội ấn định ngạch số rõ ràng của các khoản thu và chi của ngân sách một năm nào : nhưng không phải vào dịp thảo luận này — một cuộc thảo luận mà đối tượng là quá khứ—mà người ta có thể đưa ra ánh sáng trách nhiệm

(1) Thâm kế viện là cơ quan vừa tư pháp, vừa hành chính, có nhiệm vụ phụ tá chánh phủ trong việc kiểm soát sự thi hành các luật tài chính.

của các Bộ trưởng, và ấn định các trách nhiệm đó. Trách nhiệm của các Bộ trưởng chỉ có thể phơi bày ra trong những cuộc chất vấn về một trạng thái nào của chánh sách của Chánh phủ và cuộc chất vấn này muốn có hậu quả, muốn có ảnh hưởng vào thái độ của Chánh phủ, phải xảy ra trước khi Chánh phủ hành động, nghĩa là trước lúc *giao ước việc chi tiêu*. (1)

Thảo luận về một dự án luật thanh quyết chỉ là thảo luận về những việc đã xảy ra. Y như là thảo luận về lịch sử với những ước mong như sau : giá mà việc đó không xảy ra, thì...

Và đồng thời, sự đối chất, sự so sánh giữa :

— các nghiệp vụ đã xảy ra,

— và các nghiệp vụ dự định trong dự án ngân sách năm sắp tới, phải thực hiện ngay trong lúc thảo luận về dự án ngân sách. Sự thảo luận về dự án ngân sách năm sau là dịp tốt nhất để cho Quốc hội tìm hiểu về sự quản trị trong năm vừa qua, và nếu có, dịp đó sẽ đưa ra ánh sáng mọi trách nhiệm của các Bộ trưởng.

Sự kiểm soát chính trị việc thi hành ngân sách, thật ra, phải song hành, phải đồng thời với việc thi hành ngân sách. Sự kiểm soát này thực hiện bằng những phương tiện mà Quốc hội có trong tay để theo dõi, và nếu cần, chỉ trích hoạt động của Chánh phủ như là :

- yêu cầu các ông Bộ Trưởng đến giải thích trước các Ủy ban Quốc hội,
- chất vấn Chánh phủ ngay tại nghị trường Quốc hội v.v.

### ★ ★ ★ ĐOẠN III

## CHẾ TÀI CÁC VI PHẠM NGÂN SÁCH

Những thể thức kiểm soát mà chúng ta đã nghiên cứu trong các đoạn trên (kiểm soát của Hành pháp, kiểm soát chánh trị của Quốc hội) nhằm mục đích tìm ra những vi phạm có thể xảy ra trong sự thi hành ngân sách. Nhưng khám phá ra những vi phạm chưa đủ. Vậy trong đoạn này chúng ta tìm những điều kiện cần thiết để bắt tác giả những vi phạm

(1) Xem lại định nghĩa *giao ước chi tiêu*.

đó phải chịu trách nhiệm bản thân (responsabilité personnelle) về những hành vi phi pháp của họ.

Những chế tài chờ đợi các Kế Toán viên khác với những chế tài thi hành đối với các Hành Chánh viên.

Chế độ trách nhiệm của các Kế Toán viên là một chế độ rất chặt chẽ, và tổ chức chu đáo. Trái lại chế độ trách nhiệm áp dụng đối với các Hành chánh viên cho tới nay, không có hiệu nghiệm cho lắm.

### ★★ ĐIỀU I ★★

## TRÁCH NHIỆM CỦA KẾ TOÁN VIÊN VÀ TRÁCH NHIỆM CỦA HÀNH CHÁNH VIÊN

Hai chế độ trách nhiệm trên khác nhau vì một lý do hiển nhiên. Trách nhiệm của Kế Toán viên rất dễ thẩm định, ước lượng. Trách nhiệm này sẽ thi hành một cách máy móc vì Kế Toán viên có một thẩm quyền mà luật hành chánh gọi là *thẩm quyền trời buộc* (compétence liée). Trong mọi hoạt động của mình Kế Toán viên không có gặp vấn đề tuyển chọn nào. Những biện pháp mà Kế toán viên chọn chính là những biện pháp mà Kế Toán viên phải tuân theo. Kế Toán viên không phải thẩm định sự thích nghi, hay sự bất thích nghi, của một quyết nghị nào. Mỗi một hành vi vi phạm ngân sách của Kế Toán viên sẽ là một lỗi và lỗi này có chế tài rõ ràng.

Đối với các Hành Chánh viên, trái lại sự thẩm định trách nhiệm của họ rất khó, khó hơn sự thẩm định trách nhiệm của Kế Toán viên nhiều. Vì hai lẽ sau : — Trước hết các Hành Chánh viên có một quyền lựa chọn rất rộng. Hành Chánh viên có quyền thẩm định sự thích nghi của một quyết nghị nào và phạm vi lựa chọn của Hành Chánh viên rất lớn. — Sau là có nhiều Hành Chánh viên, mặc dầu đã vi phạm ngân sách xét ra có thể tha thứ được, đáng hưởng trường hợp giảm khinh nếu xét ra họ đã hoạt động để bảo vệ quyền lợi của công sở.

## I.— Trách nhiệm của các Kế Toán viên

## 1) Những nguyên tắc ấn định sự trách nhiệm đó

*Nguyên tắc thứ nhất* : Kế Toán viên được mặc nhiên coi như là phải chịu trách nhiệm về tất cả mọi hành vi của y phạm vào luật ngân sách, trừ khi nào có một trường hợp bất khả kháng, hay có một *bản văn pháp luật đặc biệt* ấn định một chế độ trách nhiệm khác với chế độ thông thường.

Như vậy ta thấy rằng các Kế Toán viên phải chịu một chế độ trách nhiệm nặng nề, chặt chẽ hơn các công chức khác.

Các công chức khác chỉ chịu trách nhiệm dân sự khi nào người ta tìm ra, khơi ra được một lỗi của họ. Mà lỗi này phải là một lỗi cá nhân (une faute personnelle) chứ không phải là một lỗi công vụ (faute de service) (1) Nếu công chức chỉ phạm một lỗi công vụ, thì y không phải chịu trách nhiệm. Thường thường những sự vô ý, bất cẩn, của các công chức chỉ là những lỗi không gây ra trách nhiệm của họ. Nói khác, họ không phải chịu trách nhiệm vì những lỗi vô ý. Trái lại sự bất cẩn, vô ý của Kế Toán viên là một lỗi mà bản thân y phải gánh hết mọi hậu quả. Vậy bất cứ lỗi nào, cá nhân hay công vụ, cũng gây một trách nhiệm cho Kế Toán viên và mỗi một khi có một hành vi vi phạm luật ngân sách, thì đương nhiên Kế toán viên phải chịu trách nhiệm về hành vi đó.

Điều 209 S/L số 170 nói rõ rằng các Kế Toán viên công ngân, nghiệp vụ ngân sách và sản nghiệp quốc gia phải chịu trách nhiệm cá nhân hoặc liên đới với các viên chức khác, tùy theo trường hợp. Trách nhiệm này là trách nhiệm về tiền bạc, hoặc kỷ luật, hoặc hình sự hay dân sự.

*Nguyên tắc thứ hai* : Kế toán viên có thể từ chối, không tuân lệnh nếu sự tuân lệnh đó có thể gây trách nhiệm cá nhân của y. (2)

(1) Xem luật hành chính về sự phân biệt quan hệ này.

(2) Điều 4, Sắc lệnh (Pháp) ngày 8-9-1953 viết như sau : Không có một chế tài nào có thể thi hành đối với một kế toán viên, nếu y chứng minh rằng mệnh lệnh mà y không chịu tuân hành có thể gây ra trách nhiệm dân sự và cá nhân của y.

Ta lấy một thí dụ : một Kế toán viên công ngân nhận được khẩu lệnh của Trưởng Trung tâm chuẩn chi, bảo y phải trả tiền theo một lệnh phát ngân bất hợp pháp.

Kế toán viên phải và có quyền từ chối tuân hành khẩu lệnh này, vì nó không có miễn cho Kế toán viên trách nhiệm cá nhân.

Trái lại, nếu Kế toán viên nhận được lệnh phát ngân có chữ ký tay của Trưởng Trung tâm chuẩn chi, thì y phải thi hành lệnh đó. Sự tuân hành này không có thể gây ra trách nhiệm cá nhân cho kế toán viên.

*Nguyên tắc thứ ba* : trách nhiệm của kế toán viên được pháp luật ấn định rõ rệt.

Đối với kiểm soát viên ước chi (một kế toán viên phụ trách thi hành ngân sách), trách nhiệm về tiền bạc của viên chức này chỉ phát sinh trong những trường hợp sau, do S/L số 170, điều 109, kê rõ ràng :

- Kiểm nhận một ước chi không có kinh phí,
- Kiểm nhận một ước chi bất hợp pháp,
- Kiểm nhận một ước chi không được chứng minh.

Điều 164 S/L dẫn thượng, cũng ấn định rõ ràng trách nhiệm về tiền bạc của Trưởng Trung Tâm Chuẩn Chi (một kế toán viên phụ trách thi hành ngân sách). Trách nhiệm này chỉ phát sinh trong trường hợp phát hành lệnh xuất ngân để trang trải một chi tiêu :

- bất hợp pháp,
- không có kinh phí,
- thiếu chứng minh hợp lệ,
- hay để trả cho người vô quyền.

Tuy nhiên, nếu Quản lý viên kinh phí sờ quan ra lệnh trưng chi, thì Trưởng Trung Tâm Chuẩn Chi phải phát hành lệnh xuất ngân, trong 2 trường hợp sau :

- Không có kinh phí,
- Thiếu chứng minh hợp lệ.

Vậy nếu là một chi phí bất hợp pháp, hay để trả cho người vô quyền, thời Trưởng Trung Tâm Chuẩn Chi có quyền từ chối phát hành lệnh xuất ngân, mặc dầu lệnh trưng chi. Lệnh trưng chi này sẽ vô giá trị và không được thi hành.

Trách nhiệm của Kế toán viên công ngân (giữ tiền công) được ấn định trong các Điều 212 và kế tiếp của S/L số 170.

Theo Điều 212, trách nhiệm về tiền bạc đối với kế toán viên công ngân phát sinh trong những trường hợp:

— thu xuất công ngân bất hợp pháp (như thu thuế khi chưa có luật đặt thuế này, hay trả tiền mà không có lệnh xuất ngân ký tay của Trưởng Trung Tâm Chuẩn Chi)

— Hay biến thủ công quỹ (dùng mưu gian, để lấy tiền ở công quỹ ra).

*Nguyên tắc thứ tư* : Đối với đệ tam nhân, trách nhiệm của Quốc gia thay thế cho trách nhiệm của Kế toán viên. Do đó, đệ tam nhân có thể trực tổ Quốc gia, để được Quốc gia bồi thường những thiệt hại do hành vi của Kế toán viên gây ra. Quốc gia sau khi bồi thường, sẽ có thể *quay lại* (action récursoire) khởi tố đòi Kế toán viên phải hoàn cho mình số tiền bồi thường đã trả cho đệ tam nhân.

## 2) Những thể thức áp dụng các nguyên tắc trên

Những thể thức này thay đổi tùy theo việc làm của Kế toán viên.

a) *Nếu là việc THU*, thời quy tắc tổng quát là sau : ngay khi món thu đã vô quỹ rồi, Kế toán viên phải chịu trách nhiệm tức thì. Trách nhiệm của Kế toán viên được xác định ngay lúc y cầm tiền thu, không cần phải có một thời hạn để cho Kế toán viên ghi món thu đó vào sổ kế toán. Sự kế toán này phải ghi tức thì.

Đối với thuế trực thu được thu bằng danh bộ (rôle nominatif) trách nhiệm của Kế toán viên đã có ngay trước khi nhận được thuế

trực thu. Những Kế toán viên có nhiệm vụ thu các danh bộ của thuế trực thu, trở nên con nợ của Quốc gia, và số nợ chính là ngạch số ghi ở các danh bộ.

Đối với những danh bộ không thu được, các Kế toán viên chỉ được miễn trách nhiệm, sau một thủ tục khá phức tạp.

b) *Nếu là việc CHI*: đối với những việc CHI tiền, Kế toán viên phải chịu trách nhiệm về những món tiền y CHI ra, mà không đúng với ngân sách. Vậy trước khi phát hành một lệnh xuất ngân, Kế toán viên phải kiểm tra:

- thẩm quyền của Chuẩn viên
- sự hợp pháp của trái quyền do chủ nợ của Quốc gia, xuất trình
- sự sung dương khoản CHI, xem có đúng không
- sự sẵn sàng, hay hiện hữu của kinh phí bị sung dương.

Nhưng Kế toán viên còn trách nhiệm, ngoài các việc CHI và THU: đó là trách nhiệm về việc giữ tiền công. Kế toán viên là người giữ công quỹ. Kế toán của y phải hợp pháp, xác thực. Nhưng thế chưa đủ. Số tiền trong quỹ y giữ phải tương đương với số tiền ghi ở sổ kế toán. Nếu số tiền trong quỹ ít hơn số tiền ghi ở sổ kế toán, thì sự khiếm ngạch (*déficit*) của quỹ, Kế toán viên hoàn toàn phải chịu trách nhiệm, trừ trường hợp bất khả kháng.

### 3) Sự thực hiện trách nhiệm của Kế toán viên

Cơ điển tổng quát như sau: Kế toán viên bị đặt dưới tình trạng **KẾT KHIẾM** (*mise en débet*). Y hoàn toàn trách nhiệm về sự khiếm ngạch của quỹ mà y quản trị. Nếu có đủ điều kiện y có thể được miễn trách nhiệm đó.

Theo nguyên tắc, bất cứ lỗi nào của Kế toán viên cũng được chế tài bằng sự đặt y vào tình trạng **Kết khiếm** (*mise en débet*).

Thế nào là đặt vào tình trạng kết khiếm? Đó là một quyết nghị, khiến cho trái quyền của Quốc Gia đối với Kế Toán viên có thể thi hành

ngay được, và cho phép dùng tới những biện pháp cưỡng chế đối với con nợ, mặc dầu là con nợ có đơn khiếu nại tại cơ quan tư pháp. Sự khiếu nại này không có thể làm tạm ngưng hậu quả của biện pháp cưỡng chế nói trên.

Có hai thể thức đặt Kế toán viên vào tình trạng kết khiếm.

a) Thứ nhất là quyết định Kế toán viên vào tình trạng kết khiếm, do Giám sát viện ban ra.

b) Thứ hai là quyết định đặt Kế Toán viên vào tình trạng kết khiếm do một cơ quan hành chính ban ra. Quyết định này là của Bộ sở quan với sự thỏa hiệp của Bộ Tài Chánh.

Kế Toán viên bị đặt vào tình trạng kết khiếm, trong một vài trường hợp, có thể xin miễn trách nhiệm đó.

(1) Trường hợp trong đó Kế Toán viên có quyền được miễn trách nhiệm.

Nếu là việc THU, Kế Toán viên được miễn trách nhiệm nếu chứng minh nổi rằng sự thu hồi trái quyền của Quốc Gia không thể thi hành được bằng bất cứ phương pháp cưỡng chế nào.

Nếu là trách nhiệm về việc quản thủ công ngân, Kế-toán-viên được miễn trong trường hợp bất khả kháng. Thí dụ : tiền công bị quân gian dùng bạo lực đục két lấy đi (vol avec effraction). Nếu sự mất của này không do ở sự bất cẩn của Kế Toán viên, thì y được miễn trách nhiệm.

Trong các trường hợp trên, việc được miễn trách nhiệm là một quyền (un droit) của Kế Toán viên. Quyết nghị miễn này do ở Thủ Tướng chiếu đề nghị của Bộ Trưởng Tài Chánh và phải căn cứ vào những lý do pháp lý (motifs de droit). Quyết nghị này đặt dưới sự kiểm soát của Tối Cao Pháp Viện. Quyền được miễn trách nhiệm được bảo đảm về phương diện tư pháp. Đó là một bảo đảm có giá trị.



2) Trong các trường hợp khác, Kế toán viên không có quyền được hưởng sự miễn trách nhiệm. Tuy vậy Kế toán viên có thể được hưởng một sự ân miễn trách nhiệm do quyền hành chính ban ra (une décision gracieuse de l'autorité administrative). Đó là biện pháp đặc ân để bù trừ đi một phần nào chế độ trách nhiệm khắt khe và nặng nề đè lên vai các Kế toán viên. Quyết nghị đặc ân này do ở một Sắc lệnh của Thủ Tướng.

Những ân miễn kém quan hệ có thể là một quyết nghị của Bộ Trưởng Tài Chánh. Tuy vậy ân miễn trách nhiệm bao giờ cũng là một đặc ân, và không đặt dưới sự chế tài tư pháp của Tối Cao Pháp Viện.

### 3) Những đảm bảo dành cho Quốc Gia.

Muốn cho sự trách nhiệm của các Kế Toán có thể thi hành một cách có hiệu quả, Quốc Gia được hưởng nhiều đảm bảo.

Trước hết Kế Toán viên phải cung cấp cho Quốc Gia một số tiền « thế chân ». Số tiền thế chân này sẽ hoàn lại khi Kế Toán viên thôi việc. Thẻ thức thế chân thông thường nhất của các Kế Toán viên công là sự đảm bảo lẫn cho nhau (cautionnement mutuel) hay đảm bảo hỗ tương : Kế Toán viên nợ đảm bảo cho Kế Toán viên kia, và ngược lại.

Ngoài ra, tài sản của các Kế Toán viên công đặt dưới một chế độ đặc biệt : những bất động sản của Kế Toán viên đều phải chịu quyền thế chấp pháp định của Quốc Gia (hypothèque légale sur les immeubles du comptable public) và những động sản của y cũng phải chịu quyền ưu tiên pháp định (privilege légal) của Quốc Gia.

## II.— Trách nhiệm của các Hành Chánh viên

Như chúng ta đã rõ, sự thực hiện trách nhiệm của các Hành Chánh viên vấp phải nhiều khó khăn. Việc làm của các Hành Chánh viên phức tạp hơn việc làm của các Kế Toán viên nhiều — và trách nhiệm của Hành Chánh viên cũng rộng rãi và khó giới hạn hơn nhiều.

Sự trách nhiệm của các Kế Toán viên có thể :

- cô lập hóa, cá nhân hóa
- ấn định rõ rệt
- hơn nữa, ước lượng bằng một số.

Khi quỹ của một Kế Toán viên nào thiếu 1.000.000\$ chẳng hạn thời trách nhiệm của viên chức đó là một trách nhiệm hết sức rõ ràng. Trách nhiệm của Hành Chánh viên trái lại, rất khó định nghĩa. Trách nhiệm này lại là một thứ trách nhiệm hệ cấp (*responsabilité hiérarchisée*) vì Hành Chánh viên bao giờ cũng dưới quyền một Bộ Trưởng. Bản chất của trách nhiệm này ra sao ? Hành Chánh viên có trách nhiệm về sự hoạt động điều hòa của công sở ; Hành Chánh viên chỉ có thể chi tiêu hợp lý, trong những điều kiện kinh tế thuận lợi nhất. Những rủi ro của hoạt động của Hành Chánh viên rất là phức tạp.

Rủi ro thứ nhất là sự khiếm chức (*prévarication*) : Hành chánh viên ra mệnh lệnh cho Kế toán viên phải trả cho chính mình món tiền là bao nhiêu đó (*le comptable du Trésor paiera à ma personne 100 millions*). Cái rủi ro sơ đẳng này ngày nay hầu như không còn xảy ra nữa. Và các cơ quan hành chánh có đủ những hàng rào để ngăn cản các loại rủi ro thô kệch này.

Rủi ro thứ hai là sự THẤT THIẾT (*inexactitude*).

Thí dụ ; một Chuẩn Chi viên phát hành một mệnh lệnh phát ngân trả lương cho một người phát thơ của Nha Bưu điện. Nhưng trong thực tế lệnh phát ngân này lại thiết lập trên căn bản lương bổng của một Kỹ sư hay Thiếu Tướng.

Rủi ro này tương đối không quan hệ vì Kế Toán viên phải trả món tiền này, trước hết phải kiểm tra lại lệnh phát ngân. Kế Toán viên bao giờ cũng biết rõ lương bổng của mọi ngạch công chức và sẽ thấy ngay sự lầm lẫn trên lệnh phát ngân.

Rủi ro thứ ba là sau : Hành chánh viên đã ước chi những công phí một cách rất bừa bãi. Thí dụ : (tôi mượn một thí dụ này của Ô.

BESSE, Thanh tra Tài chánh, kiêm Giáo sư tại Chánh trị Học viện Ba Lê Finances publiques trang 573). Một Hành chánh viên tại Bộ Quốc phòng đặt mua 100 chiếc chiến xa loại 40 tấn, tin rằng đó là một loại vô khí rất tốt. Nhưng khi đem xài người ta nhận thấy loại chiến xa này hoàn toàn vô dụng. Như vậy Bộ Quốc phòng đã chi tiêu vô ích — mặc dầu đúng với tài chánh pháp — một món tiền cực lớn. Trước loại rủi ro này, Chánh Phủ không có cách tự vệ. Vấn đề đặt ở đây là một vấn đề : ước lượng, thẩm định. Hành chánh viên phải ước lượng, suy xét trước khi đặt mua số chiến xa. Và sự lầm lẫn ngay tình, do một công chức cao cấp, có tiếng là đứng đắn trong sạch, phạm phải. Nhưng có những địa hạt mà người ta rất dễ lầm, vì một vài dữ kiện của vấn đề nằm ngoài sự hiểu biết của Hành chánh viên ra quyết nghị.

Thí dụ : ở tình trạng kỹ thuật ngày nay các chuyên viên quân sự có thể « cố vấn » ông Bộ Trưởng đặt mua 40 chiếc phi cơ khu trục, mà lúc đặt mua, phi cơ này được coi là loại phi cơ bay nhanh nhất và có hỏa lực mạnh nhất. Nhưng một khi 40 chiếc phi cơ này đã trao cho Bộ Quốc phòng và đem sử dụng, thì người ta mới khám phá ra thấy rằng ở nước địch mới có một loại phi cơ khu trục (được chế tạo trong bí mật) còn bay nhanh hơn nhiều... khiến cho 40 chiếc khu trục của nước mình vừa mua xong đã trở nên hoàn toàn lỗi thời.

Do đó, ta nhận thấy rằng trách nhiệm của Hành Chánh Viên là một thứ trách nhiệm luân lý, tinh thần, chứ không phải là một thứ trách nhiệm có thể diễn tả giản dị và rõ ràng bằng một số tiền, như trách nhiệm « tiền » của Kế Toán Viên.

Các Hành Chánh viên bao giờ cũng hoạt động với tư cách đại diện cho một Bộ Trưởng nào. Một khi họ hoạt động trong phạm vi sự ủy nhiệm nhận được, họ hoàn toàn được che đậy, bảo vệ (Ils sont couverts), nghĩa là, chung cuộc bao nhiêu trách nhiệm đều dè lên đầu Bộ Trưởng hết.

Và khi đó, liệu người ta có thể bắt Bộ Trưởng chịu hết trách

nhiệm tài chánh, một khi người thụ ủy của ông ta đã hoạt động trong giới hạn sự ủy nhiệm nhận được ?

Đó là câu hỏi đã đặt ra từ lâu lắm. Pháp chế của nước Pháp đã trả lời câu hỏi đó từ đầu thế kỷ trước. Sau Thế Chiến thứ I, một Đạo Luật năm 1922, và một Sắc Luật năm 1930, đã tìm cách giải quyết vấn đề tế nhị đó.

Nhưng theo các văn kiện dẫn trên, người ta chỉ bắt các Bộ Trưởng chịu trách nhiệm trong trường hợp kinh phí bị vượt (dépassement de crédit). Và đó chỉ là một phần rất nhỏ trong địa hạt trách nhiệm của các Hành chánh viên. Mà trong địa hạt này, các văn kiện dẫn trên xét ra vẫn vô hiệu.

*Tại sao vậy ?*

Trước hết có một sự cách biệt, một sự bất tương đương rất lớn giữa những số tiền chi tiêu ra, và những hậu quả thực tế một khi trách nhiệm của ông Bộ Trưởng được xác định. Ta nên thêm vào là sự chi tiêu, dầu sao, đã được thực hiện để bảo vệ quyền lợi của công vụ. Một Bộ Trưởng Quốc phòng có thể tiêu vượt kinh phí do Quốc hội đã ấn định để mua thêm 30 chiếc chiến xa. Và việc mua thêm số vũ khí này đã khiến cho kinh phí bị vượt hàng trăm triệu. Nhưng những chiến xa này đã giao cho quân đội sử dụng, chứ không phải là để dành riêng cho Bộ trưởng sử dụng. Như vậy, làm sao mà bắt ông ta phải trả số chiến xa đó, bằng tiền túi của ông ? Mà túi ông đâu có nhiều tiền để đền như vậy ?

Người ta chỉ còn cách bắt ông Bộ trưởng phải chịu trách nhiệm về phương diện chánh trị, nghĩa là để Quốc hội chất vấn ông ta, và nếu cần, Quốc hội sẽ quyết định về loại chế tài đem thi hành. Nhưng trách nhiệm chánh trị này có tính chất lý thuyết, và vô hiệu. Hậu quả là : trong địa hạt tài chánh có một trách nhiệm được tổ chức tinh vi, với rất nhiều chi tiết, với những chế tài rõ rệt và máy móc thi hành, đối với tất cả những cái gì phụ, không quan hệ.

Khi một nhân viên thu thuế biên thủ vài trăm ngàn đồng, và bị khám phá ra — mà việc này chẳng chóng thì chầy, sẽ bị phơi bày ra ánh sáng — thời y sẽ hết làm ăn từ ngày đó, cho tới khi tận số. Nhưng trái lại, đối với những việc chi tiêu hàng chục hàng trăm triệu, và làm thiệt cho quỹ những số tiền không kém, thời không còn ai phải chịu trách nhiệm nữa.

Kế toán viên, nếu lầm trong khi tính hay trong khi trả tiền, sẽ phải bỏ tiền túi ra mà đền nhà nước. Nếu trong khi trả một triệu bạc Kế toán viên vô ý đã trả trội 10.000\$, thời máy móc là y phải lấy tài sản riêng ra mà đền công quỹ số tiền trội đó (10.000\$). Nhưng nếu 400 triệu bạc đem chi tiêu mà không đem lại công ích gì (như là mua những vũ khí vô dụng) thời Hành chánh viên đã tiêu món tiền lớn đó mà không có trách nhiệm gì cả — hay nếu có trách nhiệm gì, thời trách nhiệm đó không có một chế tài tài chánh nào.

Những quy tắc mà Hành chánh viên phải tôn trọng không rõ ràng và chặt chẽ như những quy tắc thắt chặt các Kế toán viên. Các Hành chánh viên đều tự do trong việc thẩm định sự thích nghi của mọi việc chi tiêu : các kinh phí trong ngân sách chỉ là những bức trần tối đa. Làm thế nào mà kiểm soát một quyết nghị phần lớn thuộc quyền thẩm định thích nghi của Hành chánh viên ?

Ngay đối với phần hoạt động của các Hành chánh viên đặt dưới sự chi phối rõ rệt của pháp luật, nhiều cản trở khiến cho sự kiểm soát các hoạt động đó rất khó.

Những hành vi trái ngân sách của các Hành chánh viên thường rất đáng được miễn thứ và xây ra luôn luôn. Trong những thời gian khủng hoảng chánh trị, người ta thường mục kích rất nhiều ước chi (engagements) và chuẩn chi, bất hợp pháp về phương diện ngân sách. Những Hành chánh viên làm những việc vi phạm đó nghĩ rằng họ sẽ hợp thức hóa các hành vi đó, vào lúc cần thiết phải làm. Họ nghĩ rằng họ không thể để cho hoạt động của công sở họ phải ngừng vì rằng Quốc hội

chẳng hạn chưa biểu quyết xong ngân sách vào thời hạn cần thiết. Muốn cho các công sở chạy, Hành chánh viên phải dùng tới những biện pháp bất hợp pháp nhiều hay ít : biên một ngày tháng sau ngày thực sự thể hiện việc chi tiêu, che đậy một cách khéo léo sự du di tiền từ Chương này sang Chương khác. Cái điếm phiền nhiễu và rắc rối là một khi bó buộc phải vi phạm ngân sách, thời những vi phạm kế tiếp sau rất dễ xảy ra, và bắt buộc phải làm, mặc dầu là không còn sự cần thiết nào chứng minh nữa.

Sự thực hiện trách nhiệm của các Hành chánh viên còn vấp phải cái khó khăn tìm ra những chế tài thích hợp.

Trên địa hạt trách nhiệm dân sự, nghĩa là nếu nghĩ đến việc bắt các Hành chánh viên phải hoàn lại công quỹ những chi tiêu bất hợp pháp, thời người ta sẽ vấp phải hai khó khăn sau :

(1) Thứ nhất : không có một sự tương đương nào giữa gia sản của một Hành chánh viên và dung lượng những kinh phí mà y có quyền sử dụng. Như vậy liệu có thể hữu lý mà bắt một Hành chánh viên đã đại dột, nhẹ dạ giao ước một khoản công chi hàng chục hàng trăm triệu, phải lấy gia sản nhỏ bé của y ra mà gánh trách nhiệm về việc chi tiêu phi pháp không ?

(2) Thứ hai : nếu một vài số tiền đã chi tiêu một cách bất hợp pháp, thời sự sử dụng tiền đó đã đem lại ích lợi cho quốc gia, đã cung cấp dịch vụ và tài sản cho công sở. Như vậy người ta phải làm một bài tính khá phức tạp : món nợ của Hành chánh viên phải giảm đi những sự ích lợi mà Quốc gia đã thu được nhờ ở việc chi tiêu phi pháp.

Vậy người ta phải áp dụng một quy tắc của Pháp chế về trách nhiệm. Theo quy tắc này, thời sự thiệt thòi mà Quốc gia phải chịu đựng, hành chánh viên phải đền bù. Nhưng sự thiệt thòi này, xét cho cùng, hết sức khó ước lượng. Vì trong nhiều trường hợp sự thiệt thòi duy nhất mà Quốc gia phải chịu chỉ là một sự thiệt thòi về tinh thần (*préjudice moral*) nguyên do ở cái điếm là những công việc phải làm, đã làm, nhưng trong những điều kiện trái với luật lệ tài chánh.

Trách nhiệm hình sự của Hành chánh viên cũng rất khó đo lường và thực hiện : nếu là một sự thâm lạm tiền công, thì hình luật đã dự liệu đủ chế tài rõ ràng. Nếu chỉ là một sự phi pháp về hình thức (irrégularité en la forme), thì thi hành những chế tài nặng nề và phạm tới danh dự của hình luật, cho một Hành chánh viên chỉ có lỗi phạm vào hình thức, là một sự quá đáng... và rất khó thi hành.

Vậy chỉ còn trách nhiệm kỷ luật (responsabilité disciplinaire). Nhưng trách nhiệm này cũng rất khó thẩm định.

Nếu là một trách nhiệm máy móc, thì ta có thể e ngại là nó nặng quá, vì thường thường Hành chánh viên chỉ hành động theo quyền lợi của công sở. Nếu là một trách nhiệm không máy móc, thì trái lại sự bao dung của cấp trên đối với cấp dưới trong các công sở, có thể quá mức. Trong các công sở các cấp trên thường... tỏ ra rộng lượng với Hành chánh viên nào đã hành động phi pháp, nhưng để bảo vệ quyền lợi của công sở.

Đó là những điểm chánh của những khó khăn vấp phải, trong việc tổ chức một trách nhiệm dùng để chế tài những hành vi bất hợp pháp của các Hành chánh viên. Ta hãy nghiên cứu trách nhiệm các Hành chánh viên, bắt đầu từ cấp Bộ trưởng.

### 1) Trách nhiệm của các Bộ trưởng

Ta nên nói ngay rằng trách nhiệm này có tánh cách hoàn toàn lý thuyết.

Người ta (ở các nước dân chủ) đã cố gắng để tổ chức trách nhiệm các Bộ trưởng trên 3 bình diện :

- hình luật
- dân sự
- và chính trị.

Và người ta đã thất bại khắp nơi.

a) *Trách nhiệm về hình.*

Ở Việt Nam chưa có luật nào về vấn đề này (1) Ở Pháp có một Đạo luật ngày 10-8-1922, định rằng : sẽ phạm tội mệnh danh là *NỊCH CHỨC* (Forfaiture), Bộ trưởng nào đã :

- chi tiêu vượt kinh phí đã định,
- hay ước chi, mà không qua sự kiểm nhận của viên kiểm soát ước chi,
- hay, nói một cách tổng quát, đã hoạt động trái với pháp chế của chế độ kiểm soát ước chi.

Tội Nịch chức này là một trọng tội, và trừng phạt bằng sự tước quyền công dân (dégradation civique). Pháp đình có thẩm quyền phân xử các vị Bộ Trưởng phạm tội trên là Thượng Pháp Đình (Haute Cour de justice) (2).

Trong thực thế, thủ tục truy tố trên chưa bao giờ được dịp đem thi hành,

(b) *Trách nhiệm dân sự của các Bộ Trưởng.* Theo nguyên tắc các

(1) Điều 107 S/L số 170 chỉ nói đến trách nhiệm của Tổng trưởng sử cho thực hiện việc chi tiêu mặc dầu có sự bác khước của Nha Kiểm soát ước chi.

Điều 107 này định rằng Tổng trưởng hoàn toàn trách nhiệm về hành vi đó, nhưng với điều kiện là phải tường trình Thủ tướng, đồng thời phải thông tri cho Tổng Nha Ngân sách.

Nhưng Điều 107 không nói đến sự chế tài trách nhiệm đó ra sao.

Điều 165, S/L dẫn trên, cũng nói tới trách nhiệm của Tổng trưởng cứ ra lệnh bằng văn thư để phát hành lệnh xuất ngân, mặc dầu có sự bác khước của Trưởng Trung tâm chuẩn chi.

Nhưng Điều 165 cũng không nói đến sự chế tài trách nhiệm đó.

(2) Giáo sư G. VEDEL viết như sau : « Coi là trọng tội, nghĩa là một tội bị hình luật trừng phạt rất nặng, một sự vi phạm luật lệ về ngân sách, là một điều quá đáng. Đãng khác, Quốc hội, thường chỉ gây trách

(Xem tiếp trang 278)



Bộ Trưởng phải chịu trách nhiệm dân sự về những hành vi vi phạm ngân sách của họ. Và nguyên tắc này thường được xác nhận lại, trong Luật ngân sách của mỗi năm.

Tuy vậy người ta cũng chưa bao giờ thi hành thủ tục này, vì những lý do y hệt như trong địa hạt trách nhiệm của các Hành chánh viên. Chế tài thường quá ư nặng nề, to lớn, so sánh với hành vi phạm pháp : không có một sự so sánh nào có thể có được giữa tài sản riêng của các Bộ Trưởng và những kinh phí lớn lao mà họ quản trị.

(c) *Trách nhiệm chánh trị* của các ông Bộ Trưởng. Đó là thứ trách nhiệm độc nhất có một chút nghĩa lý thực tế. Vì đây là việc thăm định hoạt động của một Bộ Trưởng, tức một nhân viên của hành pháp ; lẽ cố nhiên việc này thuộc thẩm quyền Quốc Hội, cơ quan mà nhiệm vụ thường xuyên và tự nhiên là theo dõi và kiểm soát mọi hành vi của hành pháp.

Trách nhiệm chánh trị này là một trách nhiệm dễ quan niệm. Thật vậy : việc quản trị những kinh phí do Quốc hội ấn định, là việc riêng, là thẩm quyền riêng của mỗi Bộ trưởng. Nếu có một việc sử dụng kinh phí không có đưa ra thảo luận tại Hội đồng của Bộ trưởng, hay không có sự chuẩn y của Thủ tướng, thì người ta không có thể nói tới trách nhiệm liên đới của toàn thể Chánh phủ được.

Nếu việc quản trị kinh phí chỉ là một hành vi riêng của một Bộ trưởng, thì chế tài chánh trị thường chỉ là một quyết nghị của Quốc hội « cảnh cáo » Bộ trưởng. Nhưng ít khi Quốc hội bận tâm đến việc cảnh cáo này, vì đối với cơ quan lập pháp những vấn đề vi phạm ngân sách chỉ là những vấn đề nhỏ mọn.

---

(*Tiếp theo trang 277*)      nhiệm hết sức nhẹ nhàng, vì chỉ đưa tới sự mất chức. Quốc hội không bao giờ dùng đến thủ tục nặng nề tố cáo một Bộ trưởng trước Thượng Pháp Đình, vì ông này đã vượt quyền kiểm nhận của Nha Kiểm soát tróc chi. Vậy tất cả sự tổ chức trách nhiệm hình sự của các Bộ trưởng trong lãnh vực thi hành ngân sách thiếu thực tế. »

## 2) Trách nhiệm của các Hành chánh viên không phải là Bộ trưởng

Tình trạng của những người này ra sao ?

1) Trách nhiệm hình sự của họ, về phương diện lý thuyết, cũng y hệt như trách nhiệm của các Bộ trưởng. Những việc vi phạm luật ngân sách cũng coi như là tội nịch chức, và trừng phạt bằng sự tước quyền công dân. Nhưng chế tài này cũng lý thuyết, y như là đối với các Bộ Trưởng.

Những hình phạt độc nhất có thể đem thi hành là những hình phạt của thường pháp, chờ đợi những kẻ thâm lạm công ngân.

### 2) Trách nhiệm kỷ luật (responsabilité disciplinaire). (1)

Ở Pháp, một Đạo Luật ngày 7-10-1948 bắt buộc Bộ Trưởng sở quan phải trừng phạt kỷ luật những Hành chánh viên nào đã phạm luật ngân sách, và đã bị Thẩm kế viện tố cáo theo thủ tục Cáo tri hay theo thủ tục Tờ trình hàng năm. Bộ trưởng sở quan phải trừng phạt nhân viên vi phạm, và phải chịu trách nhiệm về bản thân, nếu không hành động như vậy. Tuy vậy trong thực tế, trách nhiệm bản thân của Bộ trưởng không có nghĩa lý gì cả.

Một Đạo Luật năm 1948 bắt Bộ trưởng phải trừng phạt Hành chánh viên phạm luật ngân sách. Bộ trưởng là người có quyền quyết nghị có nên hay không nên, trừng phạt Hành chánh viên phạm pháp. Và ông ta thường chẳng trừng phạt gì cả, nếu Hành chánh viên đã phạm lỗi trong khi muốn bảo vệ quyền lợi của công sở.

Vậy trách nhiệm kỷ luật không phải là một biện pháp hữu hiệu để chế tài những việc vi phạm luật ngân sách.

---

(1) Pháp chế của ta chưa đã động đến vấn đề này

3) Sau hết trách nhiệm dân sự các Hành Chánh viên, ngoài cấp Bộ trưởng, cũng y hết như trách nhiệm của các cấp sau này. Trách nhiệm này cũng có ấn định trong luật, nhưng hoàn toàn có tính cách lý thuyết.

Trước tình trạng vô trật tự, vô hiệu nghiệm của những chế tài dùng để trừng phạt những vi phạm luật ngân sách của các Hành chánh viên, một Đạo luật ngày 25-4-1948 đã thiết lập một cơ quan tư pháp mệnh danh là : Tòa Kỷ Luật Ngân sách (Cour de Discipline Budgétaire).

### ★★ ĐIỀU II ★★

## TÒA KỶ LUẬT NGÂN SÁCH *đ'vu chính có*

Tòa này do Luật ngày 25-4-1948 lập ra. Lập Tòa này cơ quan lập pháp muốn bỏ khuyết sự thiếu sót, sự vô hiệu của những chế tài thi hành đối với các Hành chánh viên, chế tài mà chúng ta đã nhận thấy là lý thuyết và vô hiệu, Liệu cơ quan tư pháp mới này có hiệu nghiệm hơn không ?

### I.— Tổ chức và hoạt động của tòa Kỷ luật

1) *Tổ chức* : Tòa Kỷ Luật là một tòa án hành chánh, có một số thẩm phán, một nửa là nhân viên của Thẩm kế viện một nửa là thẩm phán của Tham chánh viện. Tuy vậy, sự ưu thế của Thẩm kế viện, được thực hiện bằng sự kiện là : Chủ Tịch của Tòa Kỷ luật chính là ông Chánh nhất Thẩm kế viện, hay vị niên trưởng trong các Chánh án phòng của Thẩm kế viện. Ngoài số thẩm phán kể trên Tòa còn có :

— 2 vị cố vấn Tham chánh viện

— 2 vị cố vấn trưởng tại Thẩm Kế Viện (deux conseillers maîtres de la Cour des Comptes).

Việc dự thẩm các việc được ủy nhiệm cho một thuyết trình viên hoặc thuộc Thẩm Kế Viện hoặc Tham Chánh Viện.

Người đứng đầu Công Tố Viện của Tòa là Chương Lý của Thẩm Kế Viện.

2) *Hoạt động :*

Những quyền chức nào có nhiệm vụ kiểm soát và thi hành ngân sách, đều có quyền khởi tố tại Tòa Kỳ Luật. Những quyền chức đó là : Chủ tịch Hạ và Thượng Nghị Viện, Thủ Tướng Chánh Phủ, Bộ Trưởng Tài Chánh, và mỗi một vị Bộ Trưởng về những hành vi phạm pháp của các Hành Chánh Viên trực thuộc.

Thẩm Kế Viện cũng có quyền khởi tố tại Tòa Kỳ Luật.

Vì là một tòa án hành chánh, bản án của Tòa Kỳ Luật có thể xin "phá" tại Tham Chánh Viện.

**II.— Thẩm quyền của Tòa**

Đó là một thẩm quyền riêng biệt, về hai phương diện :

- các tội mà Tòa có thể xét tới,
- những người phạm các tội trên.

1) Những tội mà toà có thẩm quyền xét tới

Thẩm quyền này rất rộng : bất cứ loại vi phạm ngân sách nào, và bất cứ hành vi quản trị công ngân phạm pháp nào.

2) Thẩm quyền đối nhân :

Trước hết các chánh khách (hommes politiques) đều *ngoài* thẩm quyền của Tòa : đó là các Bộ Trưởng, Thứ Trưởng. Trái lại tất cả mọi công chức đều có thể bị truy tố trước Tòa, kể cả nhân viên văn phòng của các Bộ Trưởng. Luật tố chức không phân biệt Hành Chánh Viên với Kế Toán Viên : tất cả hai loại công chức đó đều thuộc thẩm quyền Tòa.

**III.— Chế tài Tòa có quyền dùng tới**

Tòa chỉ có thể lên án phạt tiền, và pháp luật đã định số tiền phạt tối thiểu và tối đa.

Tối thiểu là : 5.000, 10.000, 20.000 Phạt lãg cũ tùy trường hợp.

Tối đa bao giờ cũng ngang với *lương gộp* (traitement brut) đồng niên của viên chức bị truy tố.

Tiền phạt này không phải là tiền bồi thường.

Tiền phạt không có dính dáng gì tới sự thiệt hại gây ra.

Nhưng tiền phạt này cũng không có tính chất *kỷ luật* hay *hình sự*. Vì rằng điều 26 của luật tố chức Tòa Kỳ Luật định rằng : sự truy tố trước Tòa Kỳ Luật không có ngăn trở sự truy tố trước Tòa Hình, hay sự trừng phạt kỷ luật.

Án phạt tiền của Tòa Kỳ Luật là một thứ *chế tài đặc biệt* (une sanction sui generis).

## II.— Hoạt động của Tòa

Hoạt động của Tòa tới nay chưa có gì là đáng kể cho lắm.

Tờ tường trình đầu tiên của Chánh Nhất Tòa, đệ lên Tổng Thống Pháp Quốc, đề trình bày về hoạt động của cơ quan vào tháng ba năm 1955.

Tờ trình này mới trình bày kết quả của 19 việc đã xét xử. Trong số 19 việc, 10 việc được miễn tố (classement), 7 việc còn đang dự thẩm, và chỉ có 2 việc là đã xử xong.

(Việc thứ nhất ; phạt 250.000 Phạt lãng cũ một sĩ quan đã dùng kinh phí đề tiêu vào việc ích lợi riêng cho mình ;

Việc thứ hai : phạt 50.000 và 20.000 Phạt lãng cũ hai viên chức của ngạch hành chánh các trại giam, đã sơ ý quá đáng trong việc thi hành những việc CHI và THU mà họ phụ trách).

Như vậy, cho tới nay hoạt động của Tòa hình như không tương xứng với tầm quan hệ mà cơ quan lập pháp đặt vào định chế đó, khi thiết lập.

## KẾT LUẬN TẠM

Người ta có thể e rằng cái vấn đề tế nhị, khó khăn, tức vấn đề chế tài các hành vi phạm pháp của Hành Chánh Viên trong khi thi hành ngân sách, vẫn chưa được giải quyết một cách thích đáng.

# TÀI LIỆU để THỰC TẬP

TRÍCH YẾU

SẮC LỆNH SỐ 170 - SL/TC NGÀY 13 - 12 - 1968

THI HÀNH SẮC LUẬT SỐ 019-SL<sub>u</sub> NGÀY 3-9-1966

Quy định

THÊ-CHÊ TÀI-CHÁNH và KÊ-TOÁN

của

VIỆT - NAM CỘNG - HÒA (1)

---

(1) Tập tài liệu này chỉ ghi lại những điều trọng yếu của Sắc lệnh số 170.

Những điều nói trên đều xếp dưới những đề mục đã được giải thích trong giảng văn.

## BIỂU QUYẾT NGÂN SÁCH

(128 s) (1)

*Điều 28.*— Như đã được qui-định trong Hiến-Pháp, dự thảo Ngân-Sách Quốc-Gia được nộp tại Văn-Phòng Hạ-Nghị-Viện trước ngày 30 tháng Chín.

Dân-Biểu và Nghị-Sĩ có quyền đề nghị các khoản chi mới, nhưng đồng thời phải đề nghị các khoản thu tương đương.

Hạ-Nghị-Viện phải biểu quyết dự thảo Ngân-Sách trước ngày 30 tháng Mười Một và chuyển bản văn đã được chấp thuận đến Văn-Phòng Thượng-Nghị-Viện chậm nhất là ngày 1 tháng Mười Hai.

Thượng-Nghị-Viện phải biểu quyết dự thảo Ngân Sách trước ngày 31 tháng Mười Hai.

Trong thời hạn nói trên, nếu Thượng - Nghị - Viện yêu cầu Hạ-Nghị Viện phúc nghị một hay nhiều điều khoản trong dự thảo Ngân-Sách, thủ tục qui định tại điều 43 trong Hiến-Pháp phải được áp dụng.

Trong trường hợp dự thảo Ngân-Sách chưa được biểu quyết trước ngày 31 tháng Mười Hai, Tổng-Thống có quyền ký Sắc-Luật cho thi hành từng phần Ngân-Sách tương đương với một phần mười hai Ngân-Sách thuộc niên khóa trước về phần thu cũng như về phần chi, cho đến khi Ngân-Sách mới được Cơ-Quan Lập-Pháp chung quyết.

## CÁC LOẠI CHI PHÍ CỦA QUỐC GIA (187 s) (2)

(1) *Lời dẫn* : 128 s. có nghĩa là : ở trang 128 và các trang kế tiếp, có nói tới đề tài : Biểu quyết Ngân sách.

(2) *Lời dẫn* : 187 s — có nghĩa là xem các trang 187 và tiếp, có nói tới đề tài : Các loại chi phí của Quốc gia.

*Điều 16.*— Phần Chi của Ngân-Sách được chia thành hai loại : Chi-phí quản-trị và chi phí đầu tư.

Mỗi Chương của Ngân sách được dành cho một cơ quan chi xuất và gồm hai loại chi tiêu nói ở đoạn trên. Mỗi Chương được phân chia ra nhiều Điều và Khoản xếp theo tính chất và đối tượng của chi phí.

## CHUẨN CHI (67, 233 s)

### a) Định nghĩa.

*Điều 143.*— Các chi-tiêu của Ngân-Sách sau khi được thanh-toán đều phải qua giai-đoạn chuẩn chi mới có thể được trả tiền và đăng ký vĩnh viễn vào sổ sách kế toán.

*Điều 144.*— Chuẩn chi là phát hành lệnh xuất ngân để trả tiền hoặc để điều chỉnh, theo lệnh của Chuẩn chi viên, do một cơ quan mệnh danh là Trung Tâm Chuẩn Chi phụ trách theo các nguyên tắc ấn định trong các điều sau đây :

### b) Nguyên tắc chuẩn chi

*Điều 145.*— Các lệnh xuất ngân phải được phát hành trong phạm vi kinh phí đã được mở chánh thức cho chi tiêu liên hệ.

*Điều 146.*— Trên mỗi lệnh xuất ngân phải ghi rõ niên khóa cùng Mục, Chương, Điều sung đương chi tiêu.

## CHUẨN VIÊN

(67)

*Điều 34.*— Chuẩn-Viên là những viên chức có quyền quyết định về việc thấu cũng như về việc chi.

Về phương diện thấu, Chuẩn-Viên được mệnh danh là Chuẩn-Thâu-Viên, có nhiệm vụ ra lệnh thực hiện các khoản thấu cho Ngân-Sách



cũng như quyết định về việc giảm hay miễn số thầu trong phạm vi thẩm quyền của mình đối với những đơn xin ân giảm hay miễn trừ.

Về phương diện chi, Chuẩn-Viên được mệnh danh là Chuẩn-Chí Viên, có nhiệm vụ quản trị kinh phí và ra lệnh thực hiện các khoản chi.

*Điều 35.*— Chánh Chuẩn-Viên của Ngân-Sách Quốc-Gia là Tổng Thống. Chuẩn-Viên của Ngân-Sách các Bộ trong thành phần Ngân-Sách Quốc-Gia là Tổng-Trưởng.

Chuẩn-Viên ủy quyền chuẩn thầu và chuẩn chi cho các Chuẩn-Viên thợ ủy. Chuẩn-Viên thợ ủy là Quản-Lý-Viên kinh phí nói ở Điều 70 Sắc-lệnh này.

Phó Chuẩn-Viên thợ ủy là Phó Quản-Lý-Viên kinh phí nói ở Điều 72 và 73 Sắc-Lệnh này.

*Điều 36.*— Các Chuẩn-Viên phải chịu trách nhiệm về việc ra lệnh thầu và chi. Trong trường hợp ra lệnh sai phép, các đương sự phải bồi hoàn những số thầu và chi bất hợp lệ hay không được chứng minh, chưa kể những chế tài về hình sự, dân sự và kỷ luật..

### CHUYỂN KINH PHÍ (148 s)

*Điều 90.*— Những kinh phí còn dư của niên khóa trước được chuyển sang niên khóa sau.

Ngay từ ngày 1 tháng Giêng kế tiếp ngày mãn niên khóa, Quản-Lý-Viên kinh phí có thể sử dụng phần còn lại của các kinh phí không phân chia cũng như của các kinh phí đầu tư phân chia thành kinh phí để ước chi và kinh phí để chuẩn chi, theo thể thức ấn định trong các điều 91 và 92 sau đây.

*Điều 91.*— Những kinh phí còn lại có thể chuyển qua năm sau để sử dụng, được minh định như sau :

*Đối những kinh phí không phân chia là :*

— tổng số kinh phí được cấp trong Ngân sách trừ tổng số kinh phí đã được sử dụng để chuẩn chi.

*Đối với những kinh phí phân chia là :*

— tổng số kinh phí để ước chi trừ tổng số kinh phí đã sử dụng để ước chi ;

— tổng số kinh phí để chuẩn chi trừ tổng số kinh phí đã sử dụng để chuẩn chi.

*Điều 92.*— Việc sử dụng những kinh phí chuyển sang niên khóa mới được qui định như sau :

*Đối với những kinh phí không phân chia :*

— việc chuyển kinh phí qua năm sau phải phù hợp với nhu cầu thực sự ;

— chỉ có thể chuyển sang một lần thôi ;

— chỉ những chi tiêu phát sinh trong năm vừa qua mới có thể được chuẩn chi trên kinh phí từ năm trước chuyển sang ;

— Những kinh phí chuyển qua được nhập chung với kinh phí đồng loại trong ngân sách đương niên ;

— những kinh phí chuyển sang ngân sách đương niên phải được phân tách minh bạch trong bảng kết toán ngân sách thuộc niên khóa liên hệ.

*Đối với những kinh phí phân chia ;*

— việc chuyển kinh phí qua năm sau phải phù hợp với nhu cầu thực sự ;

— có thể chuyển kinh phí còn lại trong niên khóa sau nhiều lần tùy theo nhu cầu ;

— những kinh phí chuyển qua được nhập chung với kinh phí đồng loại trong ngân sách đương niên ;

— những kinh phí chuyển sang ngân sách đương niên phải được phân tách minh bạch trong bảng kết toán ngân sách thuộc niên khóa liên hệ.

*Điều 93.*— Cuối niên khóa những kinh phí còn dư không cần thiết cho sự thực hiện mục tiêu của kinh phí đã được cấp phải được hủy bỏ.

### CÔNG NGÂN (Tiền của Nhà nước)

(xem : Chương II, Cuốn 1)

*Điều 241.*— Thủ Quỹ Quốc gia chỉ được quyền giữ một Quỹ duy nhất để tập trung tất cả công ngân của Quốc gia, các tập thể hành chính, các Cơ quan công lập tự trị, các Xí nghiệp quốc doanh cùng những số tiền ký thác của các thể nhân và pháp nhân công cũng như tư.

### DU DI KINH PHÍ (61 s, 59)

*Điều 88.*— Việc du di kinh phí từ Chương này qua Chương khác được thực hiện bằng Sắc Lệnh. Việc du di kinh phí giữa các điều trong một Chương được thực hiện bằng Nghị Định của Tổng Trưởng sở quan.

Các Sắc Lệnh và Nghị Định cho phép du di kinh phí phải được Tổng Nha Ngân Sách và Ngoại Viện chiếu hội trước.

Việc du di kinh phí giữa các khoản trong một điều do Bộ liên hệ tự động thực hiện bằng cách lập bảng du di. Tất cả các bảng du di kinh phí cần phải được tổng đạt ngay cho Tổng Nha Ngân Sách và Ngoại Viện, Trung Tâm Chuẩn Chi liên hệ, Tổng Nha Ngân Khố và Kế Toán Cục Trung Ương.

*Điều 89.*— Trong mọi trường hợp, sự du di kinh phí nói ở điều trên không được làm thay đổi tánh chất của loại chi.

## ĐIỀU ĐỘNG CÔNG NGÂN

(50 s, cuốn 1)

*Điều 244.*— Chánh Thủ quỹ của Quốc gia có trọng trách điều động hiện kim trong toàn quốc.

Với nhiệm vụ ấy, Chánh thủ quỹ của Quốc gia phụ trách việc tiếp quỹ cho Ty Ngân khố địa phương và tập trung số hiện kim thặng dư của các Ty này.

Chánh Thủ quỹ và các Thủ quỹ Quốc gia tập trung công ngân do các Kế toán viên khác thu được.

### KẾ TOÁN VIÊN

(220 s, 228 s 257, 264 s)

*Điều 37.*— Kế toán viên là những viên chức phụ trách hoặc thu công ngân, giữ gìn công quỹ, hoặc đăng ký các nghiệp vụ về Ngân sách hoặc đăng ký các nghiệp vụ về sản nghiệp quốc gia.

*Điều 192.*— Các Kế toán viên được lựa chọn trong số nhân viên thuộc ngành tài chánh hay đã tốt nghiệp các trường hoặc khóa huấn luyện kế toán, có đủ khả năng và bảo đảm về vật chất cũng như tinh thần.

*Điều 195.*— Trước khi nhậm chức, Kế toán viên công ngân phải đóng ký quỹ để bảo-đảm chức vụ. Tuy nhiên, các Thâu thuế viên, Trung gian viên ngân khố về thâu hoặc về chi được miễn đóng tiền ký quỹ.

Sự ký quỹ có thể thực hiện bằng tiền mặt hay giá khoán hoặc thế chấp động sản hoặc đề đương bất động sản.

Sự thực hiện ký quỹ cũng có thể được thay thế bằng sự bảo chứng liên đới của các thế nhân hay pháp nhân công hay tư, với điều kiện sự bảo chứng đó phải được Tổng trưởng Tài chánh chấp nhận.

Thế thức thi hành điều này do nghị định của Thủ tướng Chánh phủ ấn định, chiếu đề nghị của Tổng trưởng Tài chánh.

*Điều 196.*— Chức vụ Kế toán viên công ngân không thể kiêm nhiệm với chức vụ Chuẩn viên hay Quản lý viên kinh phí.

*Điều 205.*— Nhiệm vụ của Kế toán viên được minh định như sau :

— Kế toán viên công ngân có nhiệm vụ giữ kế toán quỹ, xuất nhập công ngân và giữ gìn công quỹ.

— Kế toán viên nghiệp vụ ngân sách có nhiệm vụ giữ kế toán hành chánh, như : ước chi, chuẩn chi và chuẩn thu.

— Kế toán viên về sản nghiệp quốc gia có nhiệm vụ giữ kế toán về vật tiêu và về sản nghiệp quốc gia.

*Điều 208.*— Các Kế toán viên công ngân chỉ được thu những số thuế và huê lợi do những Đạo luật thiết lập và cho phép thu và chỉ được trả những chi phí có lệnh viết và có chữ ký tay của Trưởng Trung tâm Chuẩn chi.

*Điều 212.*— Trách nhiệm về tiền bạc đối với Kế toán viên công ngân phát sinh trong những trường hợp thu xuất tiền bạc bất hợp pháp hoặc biến thủ hay thiện thủ công quỹ.

*Điều 215.*— Trong trường hợp công ngân mất vì lý do bất khả kháng, Kế toán viên công ngân liên hệ có thể được miễn trách nếu chứng minh được sự ngay tình.

Sự miễn trách này được tuyên bố bằng một nghị định của Tổng trưởng Tài chánh, với sự thỏa hiệp của Bộ sở quan.

*Điều 219.*— Trong trường hợp Kế toán viên bị quy định có trách nhiệm đền tiền công quỹ dự liệu bởi các điều khoản trong Sắc lệnh này, một quyết định kết khiếm của Bộ sở quan, với sự thỏa hiệp của Bộ Tài Chánh, hoặc một quyết định của Cơ quan GSV hậu kiểm, tùy theo trường hợp, được ban hành để buộc đương sự bồi hoàn ngay,

Quyết định kết khiếm các Kế toán viên đương nhiên có hiệu lực chấp hành.

*Điều 220.*— Quyết định này được thi hành bởi Tổ Tụng viên Ngân khố trực thuộc Bộ Tài chánh.

*Điều 221.*— Sự ân miễn cho Kế toán viên một phần hay toàn thể số tiền kết khiếm phải do một quyết định của Thủ tướng Chánh phủ, chiếu đề nghị của Tổng trưởng Tài chánh hay của Tổng trưởng liên hệ với sự thỏa hiệp của Tổng trưởng Tài chánh.

*Điều 223.*— Kế toán viên nào bị tuyên bố kết khiếm sẽ bị huyền chức và không được giao phó mọi nhiệm vụ Kế toán viên nào khác.

### KIỂM SOÁT VIÊN ƯỚC CHI (235 s)

#### a) Bổ nhiệm

*Điều 104.*— Tùy theo nhu cầu công vụ, Chánh Phủ tổ chức việc kiểm soát ước chi tại các Bộ và các Tòa Hành Chánh địa phương đối với các chi phí thuộc Ngân Sách Quốc Gia và các Ngân sách địa phương.

#### b) Nhiệm vụ và thẩm quyền

*Điều 105.*— Kiểm Soát Viên Ước Chi giữ nhiệm vụ Kế Toán Viên Ước chi. Với tư cách này, Kiểm Soát Viên đăng ký các nghiệp vụ ngân sách về ước chi và cứu xét các dự thảo văn kiện phát sinh chi phí về phương diện ngân sách : sung đương ngân khoản, cũng như về phương diện áp dụng luật lệ và về tính cách hợp thức hồ sơ ước chi : văn kiện chứng minh đầy đủ và phù hợp.

*Điều 106.*— Các Kiểm Soát Viên Ước Chi có quyền yêu cầu các cơ quan chi xuất cung cấp tất cả những yếu tố cần thiết, như tài liệu, tin tức và mọi sự giải thích để cứu xét các hồ sơ ước chi nhưng không được xen vào việc quản trị cơ quan liên hệ và không có thẩm quyền xét đoán về phương diện thích nghi của chi tiêu.

*Điều 107.*— Trong trường hợp không kiểm nhận hồ sơ, Kiểm Soát Viên Ước Chi phải hài rõ lý do và làm thời chỉ dẫn cách thức điều chỉnh hợp pháp.

Nếu hồ sơ bị bác khước và sự bất đồng ý kiến giữa Kiểm Soát Viên Ước Chi và Quản Lý Viên kinh phí liên hệ không thể giải quyết, hồ sơ phải được chuyển đến Tổng Nha Ngân Sách và Ngoại Viện (Nha Kiểm Soát Ước Chi) quyết định.

Tuy nhiên, Tổng Trưởng sở quan có thể cho thực hiện việc chi tiêu mặc dầu có quyết định bác khước của Tổng Nha Ngân Sách và Ngoại Viện, và chịu hoàn toàn trách nhiệm về hành vi đó, nhưng với điều kiện phải tường trình Thủ Tướng Chánh Phủ, đồng thời cũng phải thông tri cho Tổng Nha Ngân Sách và Ngoại Viện.

*Điều 108.*— Các văn kiện phát sinh chi phí sẽ vô giá trị đối với Trung Tâm Chuẩn Chi nếu không có dấu kiểm nhận của Kiểm Soát Viên Ước Chi hay của Giám Đốc Kiểm Soát Ước Chi tại Tổng Nha Ngân Sách và Ngoại Viện hoặc nếu không được đính theo bản sao tờ trình của Bộ sở quan nói ở điều 107 trên đây, trong trường hợp hồ sơ ước chi không được cơ quan Kiểm Soát Ước Chi kiểm nhận.

### c) Trách nhiệm và quyền lợi.

*Điều 109.*— Kiểm Soát Viên Ước Chi phải chịu trách nhiệm cá nhân hoặc liên đới với các viên chức khác, tùy theo trường hợp, về việc kiểm nhận các hồ sơ ước chi.

Trách nhiệm này là trách nhiệm về phương diện tiền bạc, kỷ luật hoặc hình sự và dân sự. Trách nhiệm về tiền bạc đối với Kiểm Soát Viên Ước Chi chỉ phát sinh trong trường hợp kiểm nhận một ước chi không có 1/ kinh phí, 2/ bất hợp pháp hoặc 3/ không được chứng minh.

*Điều 110.*— Kiểm Soát Viên Ước Chi được hưởng phụ cấp trách nhiệm ngoài phụ cấp chức vụ và cung cấp về hiện vật theo luật lệ hiện hành. Phụ cấp trách nhiệm do một văn kiện khác ấn định.

## KINH PHÍ (65 s)

*Điều 9.*— Kinh phí ghi trong Ngân Sách chỉ là những ngân số dự trù và không thể được coi như ngân khoản cấp phát để sử dụng cho hết.

*Điều 10.*— Kinh phí có tính cách hạn định. Các công sở không được ước chi quá số kinh phí mở trong Ngân Sách.

*Điều 11.*— Các chi tiêu chỉ được thực hiện nếu hội đủ ba điều kiện sau đây :

- 1) Đã được ghi trong Ngân Sách ;
- 2) Phù hợp với luật lệ hiện hành ;
- 3) Đã được nhà chức trách có thẩm quyền cho phép trước.

### A) Kinh phí phân chia (65 s, 68)

*Điều 21.*— Những kinh phí mở trong năm bao gồm các nghiệp vụ ước chi và chuẩn chi.

Tuy nhiên, những kinh phí dành cho những công tác hay cung cấp tài sản cùng dịch vụ cần phải thi hành trong một thời gian trên 12 tháng và những ngân khoản dành cho các chi phí đầu tư hoạch định trong những chương trình đã được phép thi hành, được phân chia thành kinh phí đề ước chi và kinh phí đề chuẩn chi. Những kinh phí này được mệnh danh là kinh phí phân chia.

### B) Kinh phí không phân chia (65)

*Điều 21.*—

### C) Kinh phí đề ước chi Kinh phí đề chuẩn chi (68, 69)

*Điều 22.*— Kinh phí đề ước chi là giới hạn tối đa mà các cơ quan chi xuất được phép ước chi để thực hiện các chi tiêu nói ở đoạn 2, Điều 21 trên đây.

Kinh phí đề chuẩn chi là giới hạn tối đa của những chi tiêu có thể được chuẩn chi trong niên khóa để trang trải các trái khoản đã phát sinh trong niên khóa liên hệ và cả trong những niên khóa trước.



### NGÂN SÁCH : ĐỊNH NGHĨA (77 s, 30 s.)

*Điều 2.*— Ngân sách là văn kiện dự trù các khoản thu và các khoản chi được phép thi hành trong một thời gian nhất định để thực hiện một kế hoạch phù hợp với quyền lợi của Quốc gia và các tập thể công lập.

### NGÂN SÁCH : LÀ MỘT ĐẠO LUẬT (36 s)

*Điều 4.*— Các khoản thu và các khoản chi của các công sở của Quốc gia thuộc mỗi niên khóa phải được một Đạo luật tài chánh dự trù và cho phép thực hiện.

*Điều 5.*— Các sắc thuế chỉ được phép thu sau khi được thiết lập bằng một Đạo luật.

Các khoản thu về những dịch vụ do các công sở cung cấp chỉ có thể được thiết lập bằng một Sắc lệnh, chiếu tờ trình của Tổng trưởng Tài chánh và Tổng trưởng Bộ sở quan.

Các huê lợi khác phải được thiết lập bằng một văn kiện lập qui hay do một thỏa ước hành chánh.

*Điều 6.*— Tất cả những khoản thu khác, không được dự trù Đạo luật tài chánh, đều bị cấm chỉ triệt để. Những viên chức quyền nào ra lệnh thu những viên chức nào thiết lập bộ thuế và giá biểu thuế và những nhân viên thu thuế bất hợp pháp đều có thể bị truy tố về tội phù lạm chưa kể tố quyền truy hoàn trong 3 năm đối với tất cả những giám thu viên, thu ngân viên và các nhân viên nào đã thu thuế bất hợp pháp.

### NIÊN KHÓA NGÂN SÁCH (153 s, 154)

*Điều 3.*— Ngân sách thi hành theo niên khóa bắt đầu từ ngày 1

tháng giêng và chấm dứt ngày 31 tháng 12 cùng 1 năm. Niên khóa không được triển hạn hoặc bỏ tức thời gian để việc thi hành Ngân sách năm cũ được tiếp tục sau ngày 31 tháng chạp.

### NGUYÊN TẮC : NGÂN SÁCH NHẤT NIÊN (144 s)

*Điều 3.*— (đã ghi rồi Xem : Niên khóa Ngân sách)

*Điều 4.*— (đã ghi rồi Xem : Ngân sách là một đạo luật.

### NGUYÊN TẮC : SỰ BẮT CHUYỂN DỤNG CỦA CÁC KHOẢN THẦU (72 s)

*Điều 7.*— Toàn thể các số thầu được dùng để trang trải toàn thể các số chi. Tuy nhiên, nguyên tắc này không áp dụng cho các số thầu về quỹ phụ trợ hay các số thầu khác mà Luật Ngân Sách hàng năm cho phép sung dụng để trả một vài khoản chi đặc biệt, chiếu theo điều khoản dự liệu ở điều 6 Sắc Luật số 019-SLU ngày 3 tháng 9 năm 1966,

Các khoản thầu phải được ghi trọn vào Ngân Sách và các chi phí liên hệ, nếu có, phải được ghi vào phần chi. Trong mọi trường hợp, sự bù trừ giữa các khoản chi và các các khoản thầu đều bị cấm chỉ.

### NGUYÊN TẮC : NGÂN SÁCH TOÀN DIỆN (208 s)

*Điều 7.*— (xem ở trên)

---

*Ghi chú :* Nguyên tắc ngân sách toàn diện được ghi ở Đoạn II của Điều 7.

## NGUYÊN TẮC : VIỆC XONG MỚI TRẢ TIỀN (233)

*Điều 12.*— Chỉ những công việc đã làm xong và được chấp nhận hay tiếp nhận mới có thể được trả tiền. Tuy nhiên, nguyên tắc này có thể không áp dụng cho một số chi tiêu khẩn cấp hoặc đặc biệt được phép trang trải trước khi chuẩn chi bởi một Nghị Định của Thủ Tướng Chánh Phủ. Ngoài ra, các qui lệ riêng có thể dự định, trong những trường hợp đặc biệt, việc ứng trước tiền cho nhà thầu hoặc ứng trước lương bổng cho nhân viên.

## PHÁT NGÂN (68, 242 s)

*Điều 176.*— Phát ngân là động tác do đó cơ quan công quyền xuất quỹ để giải trừ trái khoản.

*Điều 177.*— Công phí có thể được trả bằng tiền mặt hay bằng cách chuyển mục. Trong trường hợp đặc biệt do luật định, công phí cũng có thể được trang trải một phần bằng phiếu công trái hoặc phiếu giá khoán khác.

*Điều 178.*— Được coi là có hiệu lực giải trái mọi việc trang trải công phí thực hiện theo thể thức nói ở điều trên cho chính trái chủ hoặc cho người đại diện có thẩm quyền.

*Điều 179.*— Lệnh xuất ngân do các Trung-Tâm-Chuẩn-Chi phát hành được trả tiền tại Ngân-Khố Quốc-Gia. Các Ngân-Hàng công và tư cùng các Trung-Khu buru chi phiếu trên toàn quốc có thể thi hành hộ nhiệm vụ trên đây cho Ngân-Khố Quốc-Gia.

## QUẢN LÝ VIỆN KINH PHÍ

(227 s)

*Điều 70.*— Quản Lý Viên kinh phí là những viên chức chỉ huy các cơ quan thuộc Bộ được dành riêng một hay nhiều Chương trong Ngân Sách và được Chuẩn Chi Viên ủy quyền quản lý toàn thể hay từng phần kinh phí thuộc Ngân Sách của Bộ sở quan.

*Điều 71.*— Quản Lý Viên kinh phí giữ nhiệm vụ sau đây :

a) chuẩn y tất cả hay một số văn kiện phát sinh chi phí có hạn định hay không hạn định mức tiền tùy theo quyết định của Chuẩn Chi Viên ;

b) ước chi ;

c) thanh toán các trái khoản và cho phép trả tiền.

Lệnh trả tiền được ghi chú như sau trên chứng từ chi tiêu :  
' Thanh toán chi tiêu này với số tiền là... và cho phép lập lệnh xuất ngân y số '

## QUỸ ỨNG TRƯỚC

QUỸ MẬT 224, 252 s)

*Điều 187.*— Tại mỗi cơ quan, một hay nhiều Quản Lý Viên kế toán quỹ ứng trước có thể được bổ nhiệm để trả các chi phí lặt vặt hoặc những chi phí khẩn cấp hoặc những chi phí không tiện trả bằng lệnh xuất ngân.

Mức tối đa của quỹ ứng trước do Thủ Tướng Chánh Phủ ấn định hằng năm bằng nghị định chiếu đề nghị của Tổng Trưởng Tài Chánh.

Quỹ ứng trước cũng có thể được mở để trả các chi tiêu chánh trị có tánh cách mật.

Mức tối đa của Quỹ mật này do Tổng Thống ấn định hằng năm, theo đề nghị của Thủ Tướng Chánh Phủ.

Quỹ ứng trước của mỗi niên khóa phải được Quản Lý Viên kế toán liên hệ chứng minh hoàn tất trước ngày 1 tháng 2 năm sau.

Riêng đối với Quỹ Mật, việc sử dụng Quỹ phải được chứng minh với Chánh Chuẩn Chi Viên.

Thủ tục chứng minh sẽ được ấn định bằng văn kiện riêng.

### SOẠN THẢO NGÂN SÁCH (90 s)

*Điều 24.*— Tổng Nha Ngân Sách và Ngoại Viện phụ trách soạn thảo Ngân Sách Quốc Gia với sự cộng tác của các Bộ có nhiệm vụ cung cấp những tài liệu cần thiết.

Về phần thu, các Bộ chuyển những tài liệu cần thiết đến Bộ Tài Chánh đề Bộ này tập trung và cung cấp cho Tổng Nha Ngân Sách và Ngoại Viện.

Về phần chi, các Bộ cung cấp thẳng những tài liệu cần thiết cho Tổng Nha Ngân Sách và Ngoại Viện.

Hàng năm, Tổng Nha Ngân Sách và Ngoại Viện phổ biến một Thông tư nhắc lại chánh sách kinh tế và tài chánh của Chánh Phủ và chỉ dẫn kỹ thuật chiết tính các khoản dự thu và dự chi cùng các loại tài liệu và thời hạn phải nộp để soạn dự thảo Ngân Sách thuộc niên khóa sau.

*Điều 25.*— Dự thảo Ngân Sách Quốc Gia được trình bày về phần thu cũng như về phần chi theo từng Mục, Chương, Điều và Khoản.

Phần thu được phân chia theo từng Mục, Chương, Điều và từng loại thu.

Phần chi được phân chia theo từng Mục, tùy thuộc tổ chức hiến định và tổ chức hành chánh của các cơ cấu Quốc Gia.

Những kinh phí mở cho các chi phí của mỗi cơ quan được tập hợp lại thành một Chương.

Những loại chi ở trong một Chương được sắp xếp thành Điều theo tính chất của chi phí.

Ngoài ra, một bảng kê các sắc thuế và huê lợi được phép thu, phải được thiết lập để đính kèm dự thảo Ngân Sách.

**Điều 26.**— Hội Đồng Tổng Trưởng xem xét và kết toán dự thảo Ngân Sách, chậm lắm là trong thượng tuần tháng 9 năm trước niên khóa liên hệ.

Dự thảo Ngân Sách được chuyển đến Cơ Quan Lập Pháp cùng với tờ trình tổng quát gồm có :

- a) bảng phân tách các số dự thu và dự chi cùng bảng tổng hợp các mục dự thu và dự chi ;
- b) một tờ trình về tình hình kinh tế tổng quát ;
- c) một tờ trình về tình hình tài chánh.

**Điều 27.**— Tờ trình về tình hình kinh tế tổng quát cho biết những sự đóng góp của Quốc Gia trong lãnh vực xã hội cùng những khoản chi về đầu tư trực tiếp với các khoản trợ cấp và cho vay để cải thiện và khuếch trương nền kinh tế.

Tờ trình về tình hình tài chánh nêu rõ những gánh nặng của Quốc Gia và các biện pháp tài trợ, ngoài ra còn cho biết tình hình thặng dư hay thâm thủng của các nghiệp vụ Ngân Sách cũng như tình hình tăng hay giảm của công trái.

Những tờ trình nói trên đều nêu rõ kết quả của năm trước, viễn ảnh của năm hiện tại cùng những mục tiêu của năm sắp tới và của năm kế tiếp, nếu có.

### SUNG ĐƯƠNG CÁC KHOẢN THẦU (153 s)

**Điều 47.**— Chỉ được sung đương vào phần thầu của Ngân sách Quốc gia, trong một niên khóa nhất định, những số tiền đã nộp vào quỹ quốc gia trong năm ấy.

**Điều 48.**— Các số thầu được sung đương vào Mục, Chương, Điều, Khoản đã dự trừ trong Ngân sách.

Những số thầu không dự trừ trong Ngân sách được sung đương

vào những Điều, Khoản bổ sung đương nhiên được mở cho những số đầu ấy.

*Điều 49.*— Được tạm sung vào một trương mục mở tại Ngân khố những số đầu nào, vì chưa đủ yếu tố cần thiết, không thể sung đương ngay vào Ngân sách.

### SUNG ĐƯƠNG CHI PHÍ (151 s, 148)

*Điều 83.*— Sung đương chi phí là chỉ định kinh phí liên hệ. Trên tất cả các văn kiện phát sinh chi phí hoặc hồ sơ thanh toán chi phí đều phải ghi các chi tiết liên quan đến việc sung đương chi phí này (niên khóa, mục, chương, điều, v.v...)

*Điều 84.*— Không thể sung đương một chi phí vào kinh phí mở cho chi phí khác loại và khác tính chất. Do đó, các chi phí quản trị không được đem sung đương vào kinh phí đầu tư hoặc chi phí đầu tư vào kinh phí quản trị. Ngoài ra, những chi phí khác tính chất nhưng đồng loại cũng không được sung đương lẫn lộn.

*Điều 85.*— Niên khóa của các chi phí sung đương trên kinh phí không phân chia, là năm mà các chi phí đó được chuẩn chi. Tuy nhiên, để tôn trọng tính cách riêng biệt của các kinh phí từ niên khóa trước chuyển qua niên khóa sau, chỉ được sung đương vào kinh phí này những chi phí tương đương phát sinh trong năm vừa qua mà thôi.

Trái lại, những chi phí phát sinh trong những năm trước niên khóa vừa qua được sung đương vào kinh phí của Ngân sách đương niên, vì kinh phí không phân chia chỉ được chuyển sang có một lần, như nói ở điều 92 trong Sắc lệnh này.

*Điều 86.*— Niên khóa của các chi phí sung đương trên kinh phí phân chia là năm mà các chi phí đó được ước chi hoặc chuẩn chi, tùy trường hợp. Khi các kinh phí phân chia được chuyển qua năm sau thì

chi phí tương đương thuộc niên khóa vừa qua hoặc các niên khóa trước được sung đương vào kinh phí chuyên qua đề ước chi hay chuẩn chi.

### THẤT HIỆU TƯ NIÊN (244 a)

*Điều 149.*— Tất cả những trái khoán, vì không đủ chứng từ do lỗi của trái chủ nên không được thanh toán và chuẩn chi trong thời hạn bốn năm kể từ đầu niên khóa mà trái khoán phát siuh, đều bị tiêu diệt vĩnh viễn.

*Điều 150.*— Chỉ Chuẩn-Chi-Viên ngân sách mới có quyền giải trừ tư niên thời hiệu, bằng quyết định, cho những trái khoán, tuy quá bốn năm, nhưng không phải do lỗi của trái chủ mà chưa được thanh toán và chuẩn chi.

*Điều 151.*— Những lệnh xuất ngân được trả tiền trong thời hạn một năm kể từ ngày phát hành. Quá thời hạn đó, nếu người thụ hưởng nêu được bằng chứng cụ thể rằng sự chậm trễ không do lỗi của đương sự thì lệnh xuất ngân mãn hạn mới có thể được Chuẩn-Chi-Viên cho phép trả tiền trong trường hợp trái khoán chưa bị thất hiệu hoặc cho phép ước chi, thanh toán và chuẩn chi lại trong trường hợp trái khoán đã bị thất hiệu.

### THANH TOÁN CHI PHÍ (232 a)

*Điều 118.*— Xác định trái quyền là công nhận :

— quyền thủ đắc của trái chủ về một trái khoán mà Quốc-Gia phải trả ;

— Thời hiệu của trái khoán chưa bị triệt tiêu.



*Điều 119.*— Thanh toán một trái khoản đã được công nhận là ấn định số tiền đích xác phải trả cho trái chủ trong giới hạn ngân khoản đã ước chi.

*Điều 120.*— Không một chi phí nào được thanh toán nếu công việc chưa hoàn tất và chưa được tiếp nhận, trừ những trường hợp đặc biệt dự trù ở điều 12 Sắc lệnh này.

*Điều 121.*— Khi thanh toán một trái khoản, Quản-Lý-Viên kinh phí phải biết chắc hồ sơ chi tiêu hội đủ những điều kiện sau đây :

- đã được ước chi,
- cung cấp công tác và dịch vụ đã được thực hiện, chấp nhận hay tiếp nhận,
- chứng từ đầy đủ và hợp lệ,
- chiết tính và kết toán số tiền chính xác.

### THỦ QUỸ QUỐC GIA (228 s)

*Điều 182.*— Nhiệm vụ Thủ Quỹ Quốc Gia do Ngân Khố Quốc Gia đảm trách. Nhiệm vụ này được giao phó cho các Kế Toán Viên Ngân Khố và gồm những việc thu xuất, khoán thủ công ngân cùng những việc liên hệ.

*Điều 183.*— Tổng Giám Đốc Ngân Khố là Chánh Thủ Quỹ của Quốc Gia. Các Trưởng ty Ngân Khố tại các Đô Thị, Thị Xã và Tỉnh là Thủ Quỹ hành sự dưới quyền và dưới sự kiểm soát của Tổng Giám Đốc Ngân Khố, với tư cách là Kế Toán Viện phụ.

*Điều 184.*— Tổng Giám Đốc Ngân Khố và các Kế Toán Viên Ngân Khố trực thuộc thi hành mọi nghiệp vụ thu xuất của Ngân Sách Quốc Gia, các Ngân sách địa phương và các nghiệp vụ thuộc những trương mục ngoại ngân sách cũng như các trương mục đặc biệt của Ngân Khố, ngoại trừ những nghiệp vụ nào được giao phó cho các Công Kế Viên khác.

*Điều 185.*— Tổng Giám Đốc Ngân Khố tập trung tất cả các nghiệp vụ thu xuất công ngân do các Thủ Quỹ Quốc Gia trên toàn quốc thực hiện.

### TRUNG TÂM CHUẨN CHI (241 s)

*Điều 154.*— Một Trung tâm Chuẩn chi được thiết lập cho mỗi Bộ hoặc nhiều Bộ, tùy theo khối lượng công việc đề :

- phát hành lệnh xuất ngân ;
- khấu trừ trên lệnh xuất ngân liên hệ các khoản nợ được tổng đạt hợp lệ (thuế, sai áp, lệnh thu ngân...)
- chuyển giao lệnh xuất ngân cho trái chủ ;
- giữ sổ sách kế toán về phần chuẩn chi.

*Điều 157.*— Trưởng Trung Tâm Chuẩn Chi có thẩm quyền kiểm soát việc thanh toán và việc chuẩn chi.

*Điều 158.*— Trước khi chuẩn chi một trái khoản, Trưởng Trung Tâm Chuẩn Chi phải kiểm soát để chắc ý rằng :

- chi phí đã được sung đương đúng ;
- còn đủ kinh phí ở Mục, Chương, Điều liên hệ ;
- khoản chi đã được ước chi, thanh toán và được phép trả tiền ;
- chi tiêu và thủ tục đều hợp lệ ;
- chứng từ đầy đủ và hợp thức ;
- công việc đã hoàn tất, được chấp nhận và đăng ký đúng theo thẻ lệ ;
- người đứng tên thụ hưởng đích thực là trái chủ ;
- số tiền chuẩn chi đúng với số phải trả ;
- các khoản nợ được tổng đạt hợp lệ, đã được ghi khấu.

*Điều 162.*— Chức vụ Trưởng Trung Tâm Chuẩn Chi bất khả kiêm nhiệm với chức vụ Kế Toán Viên công ngân.

*Điều 164.*— Trưởng Trung Tâm Chuẩn Chi phải chịu trách nhiệm cá nhân hoặc liên đới với các viên chức khác, tùy theo trường hợp, về việc kiểm soát hồ sơ chi tiêu và phát hành lệnh xuất ngân.

Trách nhiệm này là trách nhiệm về phương diện tiền bạc, kỷ luật hoặc hình sự và dân sự. Trách nhiệm về tiền bạc đối với Trưởng Trung Tâm Chuẩn Chi phát sinh trong trường hợp phát hành lệnh xuất ngân đề trang trái một chi tiêu bất hợp pháp, hoặc không có kinh phí, hoặc thiếu sự chứng minh hợp lệ, hoặc đề trả cho người vô quyền.

*Điều 165.*— Trong trường hợp không có kinh phí hay thiếu chứng từ hợp lệ, Trưởng Trung Tâm Chuẩn Chi chỉ có thể phát hành lệnh xuất ngân, nếu Quản Lý Viên kinh phí sở quan ra lệnh trưng chi dưới trách nhiệm của mình.

Tuy nhiên, nếu Quản Lý Viên kinh phí yêu cầu trang trái một chi tiêu bất hợp pháp hoặc trả cho người vô quyền, lệnh trưng chi sẽ vô giá trị và không được thi hành. Trong trường hợp này, nếu còn tranh chấp, Trưởng Trung Tâm Chuẩn Chi phải chuyển ngay lệnh trưng chi và hồ sơ liên hệ lên Tổng Trưởng sở quan quyết định.

Tổng Trưởng sở quan có thể ra lệnh bằng văn thư đề phát hành lệnh xuất ngân, mặc dầu có sự bác khước của Trưởng Trung Tâm Chuẩn Chi, và chịu hoàn toàn trách nhiệm về hành vi đó. Trong trường hợp này, văn thư ra lệnh của Tổng Trưởng phải được kèm theo hồ sơ chi tiêu khi gửi đến Kế Toán Cuộc Trung Ương để chuyển tới Cơ quan hậu kiểm.

### TRÁI VỤ CỦA QUỐC GIA (50)

*Điều 19.*— Kinh phí dự trù cho các chi phí của Quốc gia căn cứ trên những số tiền mà Quốc gia phải trả về những trái vụ phát sinh trong niên khóa kể cả những trái vụ phát sinh do sự :

- a) thi hành trong năm những điều khoản lập pháp hay lập qui đã ban hành ;
- b) thi hành những khế ước cho thuê tài sản hay dịch vụ...,
- c) thành toán những cung khoản, như : trả tiền thù lao, phí tổn, tiền tạm ứng.

### TRƯƠNG MỤC NGOẠI NGÂN SÁCH (199 s)

*Điều 281.*— Ngoài những trương mục Ngân khố mở theo quyết định của Tổng trưởng Tài chánh như nói ở điều 252 trên đây, Cơ quan Lập pháp có thể biểu quyết việc mở trọng kế toán của Tổng Nha Ngân khố những trương mục đặc biệt, mệnh danh là Trương mục Ngoại Ngân sách.

*Điều 282.*— Trương mục Ngoại Ngân sách được mở để ghi chép những khoản thu xuất liên hệ đến những dịch vụ bất thường không thể dự trù hàng năm trong Ngân sách Quốc gia, hoặc để sung dụng những tài nguyên đặc biệt cho những công tác có tính cách qui mô, dài hạn.

*Điều 283.*— Những Trương mục Ngoại Ngân sách chỉ có thể được thiết lập do Đạo luật tài chánh hàng năm.

Mục đích của việc mở trương mục, thể thức bổ sung ngân quỹ và tính chất các nghiệp vụ thu xuất mà Kế toán viên được phép thi hành cũng do Đạo luật này ấn định.

Tuy nhiên, trong trường hợp khẩn cấp, Hội đồng Tổng trưởng có thể cho phép mở thêm Trương mục Ngoại Ngân sách, nhưng phải thông báo ngay cho Cơ quan Lập pháp và Tổng cuộc kiểm soát biết.

Quyết định lập Trương mục Ngoại Ngân sách này phải được điều chỉnh bởi một Đạo luật của Cơ quan Lập pháp.

*Điều 284.*— Kế toán của các Trương mục Ngoại Ngân sách được theo dõi theo niên khóa.

Cuối mỗi năm, tồn số của trương mục thuộc niên khóa trước được chuyển qua niên khóa sau.

Kết số của Trương mục Ngoại Ngân sách luôn luôn phải là kết số dư, ngoại trừ trường hợp đặc biệt có dự trù trong Đạo luật thiết lập.

*Điều 288.*— Các Trương mục Ngoại Ngân sách được bãi bỏ bằng một Đạo luật.

Kết số dư của trương mục bị bãi bỏ phải được nộp vào Ngân sách Quốc gia, trừ trường hợp Đạo luật bãi bỏ trương mục quyết định khác hơn.

*Điều 289.*— Để điều chỉnh, các Trương mục Ngoại Ngân sách hiện hữu nào trong kế toán của Ngân khố không được phép hoạt động nữa phải được thanh lý vĩnh viễn và bãi bỏ bằng sắc lệnh, chiếu phúc trình của Bộ Tài chánh và Bộ sở quan.

Các trương mục còn được phép hoạt động phải được hợp thức hóa bằng Đạo luật tài chánh của niên khóa gần nhất, sau khi sắc lệnh này được ban hành.

### ƯỚC CHI (66, 230 s)

*Điều 96.*— Ước chi là một số động tác do đó cơ quan có thẩm quyền :

— tự tạo một trái vụ.

— ước lượng và dành sẵn số kinh phí cần thiết để đài thọ trái vụ đó.

*Điều 97.*— Ước chi có mục đích giữ cho những chi tiêu của Quốc-Gia khỏi vượt quá giới hạn kinh phí dự trù trong Ngân sách.

*Điều 98.* — Không một chi phí nào được ước chi nếu chi phí ấy không phù hợp với luật lệ và qui tắc tài chánh và nếu không có kinh phí dự trù sẵn để đài thọ.

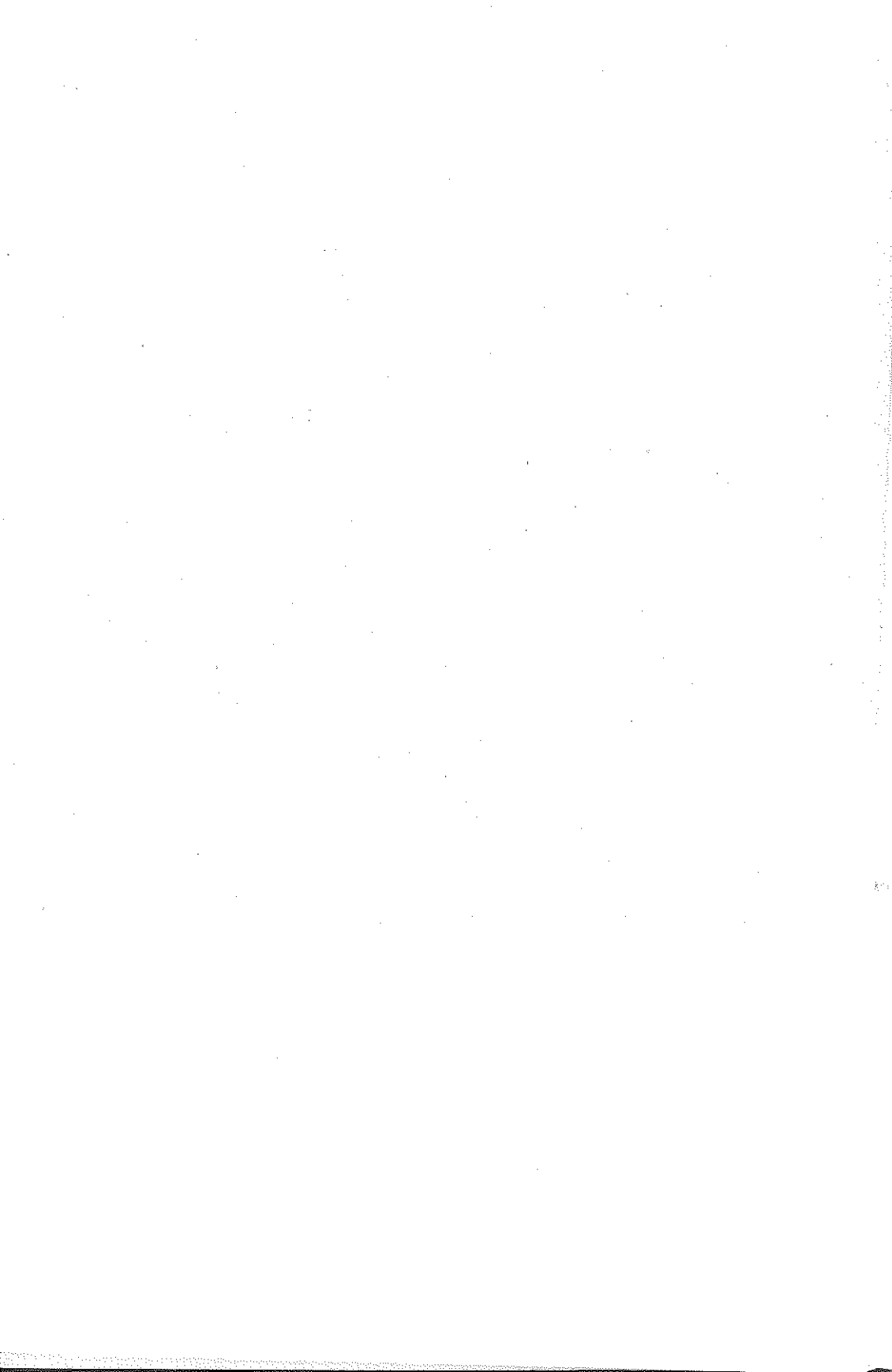
*Điều 101.* — Những việc ước chi khẩn cấp hay bất ngờ vượt quá mức kinh phí dự trù trong ngân sách hoặc thực hiện trên những chương điều chưa có dự trù kinh phí chỉ được Kiểm-Soát-Viên Ước-Chi chấp nhận trong trường hợp đã được Hội-Đồng Tổng-Trưởng cho phép-như nói ở điều 32 Sắc luật số 019—SLU ngày 3 tháng 9 năm 1966 — nhưng với điều kiện số ước chi không vượt quá mức tiền do Hội-Đồng này ấn định.

*Điều 102.* — Thời hạn ước chi bắt đầu từ ngày 1 tháng Giêng năm mở niên khóa và chấm dứt ngày 15 tháng 11 năm đó. Trong trường hợp đặc biệt Chuẩn-Chi-Viên sở quan có thể cho phép ước chi cho tới ngày 15 tháng chạp.

Sau thời hạn ước chi, chỉ còn được chấp thuận những việc điều chỉnh ước chi căn cứ vào số kinh phí được thực sự sử dụng.

*Điều 103.* — Kể từ ngày 15 tháng 11 mỗi năm, những chi phí cần thiết cho việc điều hành liên tục các công sở có thể được ước chi cho niên khóa sau trong giới hạn một phần tư kinh phí dự trù trong ngân sách đương niên, với điều kiện chỉ được thực hiện chi tiêu vào đầu niên khóa sau.

Trên những phiếu đặt hàng phải ghi : « không được giao hàng hay cung cấp dịch vụ trước khi niên khóa bắt đầu ».



# Chỉ Dẫn Đề-Mục

Trong bản chỉ dẫn này, các đề mục được xếp theo thứ tự mẫu tự; số in cạnh đề mục là số trang ở trong sách, nói tới đề mục đó. Chữ S cạnh số trang có nghĩa là các trang tiếp theo.

## BẮT CHUYÊN DỤNG

(của khoản thu) : 73

— biệt lệ : 75

## BIỆT CHI (Nguyên tắc) :

52 s Biệt chi ở Pháp : 55

Biệt chi ở V.N. : 60

Biệt chi ở Mỹ : 62

## BIỂU QUYẾT NGÂN SÁCH: 138 s

— Thời Pháp thuộc : 138 — Thời Đế I Cộng hòa : 139 — Thời Đế II Cộng hòa : 142.

## BỘ TRƯỞNG TÀI CHÍNH: 95 s

Phó thư của : 97

## BÙ TRỪ : 211 s

(Xem : Toàn diện)

## BUDGET : 3 s

## CHẾ TÀI : 263 s

(vi phạm Ngân sách)

## CHI TIÊU CỦA CHÍNH PHỦ

— chi tiêu quản trị : 187

— chi tiêu trang bị hay đầu tư : 187

## CHUẨN CHI : 67 s, 233

— tổng hợp : 224

— định nghĩa : 233

## CHUẨN HỨA CHI 47 s

— Phạm vi : 63 s

## CHUẨN HỨA NGÂN SÁCH: 47 s

## CHUẨN HỨA THU : 70 s

— So sánh với chuẩn hứa chi : 77 s

## CHUẨN VIÊN (chuẩn chi viên) 226 s

## CHUYỂN KINH PHÍ : 149 s

## CHUYÊN DỤNG CỦA KINH

## PHÍ : (Nguyên tắc) : 52 s

— chứng minh : 53

## CHƯƠNG MỤC (ngoại ngân sách)

— nguồn gốc : 199 s — lạm dụng : 201 s

— chế độ pháp lý : 203 — ở Việt Nam : 206 — ở Pháp : 205 — quy tắc quản trị : 207.

## CHƯƠNG MỤC KHIẾM : 201

## CHƯƠNG MỤC DƯ : 201

## CÔNG TY HỢP DOANH : 189

## CƠ QUAN CÔNG LẬP TỰ TRỊ : 189

## DU DI KINH PHÍ : 61 s

— Thời Đế I Cộng hòa : 60 — Thời Đế II Cộng hòa : 61 s — ở Pháp : 59



**DỰ ÁN NGÂN SÁCH** : 129 s  
— quyền sửa đổi : 130 — và nhân viên quốc hội : 134 s

**DUY NHẤT CỦA CÔNG QUỸ** :  
(Nguyên tắc) : 73

**ĐƠN NHẤT** : (Nguyên tắc) 180 s  
— định nghĩa : 180 — lý do : 184 s  
— trở lực trong thi hành : 186 s

**HỢP THỨC** :  
— về phương diện ngân sách : 81 s —  
về phương diện hành chính : 84 s

**KẾ HOẠCH MONNET** : 166 s

**KẾ TOÁN VIÊN** : 228 s  
— định nghĩa : 228 — phân loại : 228  
— bổ nhiệm : 229 — công ngân : 228  
— nghiệp vụ ngân sách : 229 — sản nghiệp Quốc gia : 229 — chánh và phụ : 239

**KẾT KHIẾM** : 268 s

**KIỂM SOÁT CHUẨN CHI** : 241 s

**KIỂM SOÁT (ước chi)** : 234 s  
— định nghĩa : 235 — lịch sử định chế : 235 s — quy chế : 236 — tổ chức ở V.N. : 238 s — nhiệm vụ : 238 — bình luận : 240

**KIỂM SOÁT** : 249 s  
(sự thi hành Ngân sách) — của Hành pháp : 256 s — của Quốc hội : 258

**KINH PHÍ** : 48 s  
— Định nghĩa : 48 — Và tiền mặt : 49  
— Và trái vụ của Quốc gia : 50 — Chuyên dụng của : 52 s — Phân chia : 56 — Không phân chia : 66 — Ghi chú về kinh

phí phân chia : 68 — Đề ước chi : 68  
— Đề chuẩn chi : 69 — Hạn định : 123  
— Ước lượng : 123 — Bổ sung : 175 s  
— Bất thường : 175 — Phụ trợ : 179  
— Thời hiệu : 148 — và tiền mặt : 49  
— Tính chất chuyên dụng : 52

### KINH PHÍ

— ước lượng : 177 — dự phòng : 177  
— hạn định : 178 — phụ : 178 — tổng hợp cho chi tiêu bất thường : 178

**LỖI CÔNG VỤ** : 265

**LUẬT PHÂN KỲ** : 169

**NHẤT NIÊN** (Nguyên tắc ngân sách) 144 s

— Căn bản : 145 — Ý nghĩa : 147 — và sự thi hành ngân sách : 148 s — khó khăn trong thi hành : 158 — sửa đổi nguyên tắc : 159 — rút ngắn : 161 — mở rộng : 162

**NÃ PHÁ LUÂN VÀ LUẬT TÀI CHÁNH** : 17

**NỊCH CHỨC** : 277

**NIÊN KHÓA** : 153 s (Chế độ)

— và điều 85 Sắc lệnh ngày 13-12-68 : 153 — hậu quả : 153 — ru đêm : 154

**NGÂN SÁCH** : Định nghĩa 30, 77 s  
— Lịch sử : 3 s — Quy chế : 33 s — Là một đạo luật : 41 s — Nhất niên :

144 s — Hai năm : 163 — Đa niên : 166 s — Ở Nga : 167 s — Soạn thảo : 90 s — Biều quyết : 128 s — Chuẩn hứa : 47 s — là văn kiện tiền hiệu : 31 — là văn kiện chuẩn hứa : 31 — bất

thường : 197 s

**NGÂN SÁCH PHỤ THUỘC** : 190 s

**NGÂN SÁCH TỰ TRỊ** : 191 s

— ở Việt Nam : 192 s — phê bình : 195 s

**PHÂN BIỆT HCv VÀ KTV** : 220 s

— văn thức nguyên tác : 220 — hậu quả của : 221 — lý do của : 222 — áp dụng thực tế : 223 — biệt lệ : 223 s

**PHÁT NGÂN** : 242 s (xuất ngân)

**PHƯƠNG PHÁP ƯỚC**

**LƯỢNG** : 113 s

— các khoản thu : 114 — trực tiếp : 117 — theo kết quả năm trước năm cuối cùng : 117 — theo quy tắc tăng gia : 119 — trực tiếp : 120 — các khoản chi : 122 s

**QUẢN LÝ VIÊN (kinh phí)** : 227 s

— Nhiệm vụ : 227 — Bồi nhiệm : 227

**QUÂN CHỦ PHỤC HƯNG**

— và Luật tài chánh : 17 s

**QUYỀN TÀI CHÁNH** : 26 s

— ở Anh : 26 — ở Pháp : 27 — và định chế chánh trị : 28 — và chế độ nội các : 29 — của Quốc hội : 25 — của Quốc trưởng : 22

**QUỸ TRỢ HIỆP** : 200 s

**QUY CHẾ PHÁP LÝ**

— của Ngân sách : 33 s

**SÁNG QUYỀN CHI TIÊU** : (của nhân viên Quốc hội)

— 134 s — ở Anh : 135 — ở Pháp : 135

— ở Việt Nam : 138

**SUNG ĐƯƠNG CHI PHÍ** :

151 s, 148

— định nghĩa : 151 — trên kinh phí không phân chia : 151 — trên kinh phí phân chia : 151 s

**TÀI KHÓA** : 156 s (Chế độ)

**TÁI HÀNH NGÂN SÁCH** : 162 s

**THẤT THIẾT** : 271

**THI HÀNH** : 218 s (Ngân sách)

— tầm quan hệ : 218

**THANH QUYẾT** : 260 s (Ngân sách)

— ở Việt Nam : 260 s — ở Pháp : 261 s

**THANH TOÁN** : 232 s

— định nghĩa : 232 — điều kiện : 232

**THẬP NHỊ PHẦN LẠM THỜI** :

169 s

— định nghĩa : 170 — nội dung : 170 — nhược điểm của : 171 — trong Hiến pháp 1967 : 172

**THẤT HIỆU TỬ NIÊN** : 244 s

— lối tính : 245 — giải trừ : 246

**THỜI GIAN BỔ TÚC** : 157

**THỰC TẬP (Tài liệu đề)** 283 s

**TÒA KỶ LUẬT** : 280 s (Ngân sách)

— tổ chức : 280

— hoạt động : 281

— thẩm quyền : 281

— chế tài của : 281

**TOÀN DIỆN** : 208 s (Nguyên tắc)

- pháp chế về : 209 — văn thức và lý do : 211 — phân biệt với đơn nhất : 211
- quy tắc : thu hoạch gộp : 212 — căn bản pháp lý : 213 s — nhược điểm của : 214 s — biệt lệ : 216

### TỔNG NHA NGÂN SÁCH VÀ NGOẠI VIÊN : 104 s

- và các Bộ : 105 — và chỉ thị của Tổng thống : 106 — soạn thảo dự án ngân sách : 107

### TRÁCH NHIỆM :

- Hành chánh viên : 270 — Kế toán viên : 264 s

### TRÁCH NHIỆM HỆ CẤP : 271

### TRÁCH NHIỆM KỸ LUẬT :

276, 279

### TRÁCH NHIỆM CÁC

### BỘ TRƯỞNG : 276 s

- về hình : 277
- về dân sự : 277
- về kỹ luật : 278

## TUYÊN NGÔN NHÂN QUYỀN :

33

### ƯỚC CHI : 66 s

- định nghĩa : 230 — mục đích : 231
- pháp lý : 231 — kế toán : 231 — thời hạn : 232

### ƯU TIÊN CỦA CÔNG PHÍ :

(Nguyên tắc) : 125 s

- phê bình 126, 127 — của THU : 126

### ỦY BAN TÀI CHÁNH : 131 s

(của Quốc hội)

- Đệ tam và Đệ tứ Cộng hòa Pháp : 131
- Đệ ngũ Cộng hòa : 132 — ở Anh : 133 s
- ở Việt Nam : 130.

### ỦY QUYỀN TÀI CHÁNH : 43 s

- Hiến pháp 1946 : 43 — Hiến pháp 1956 : 44 — Hiến pháp 1967 : 46

### XÍNGHIỆP QUỐC DOANH : 188s

! Số ấn bản hạn chế — Sách chỉ dùng trong trường  
! Cấm bày hay bán tại các tiệm sách — Cấm rút gọn.

Sách không mang chữ k  
nhờ xuất bản  
là giờ mọ