

★★★★ CHƯƠNG VIII

Nguyên-Tắc : Ngân Sách Đơn Nhất

Định nghĩa.— Đứng về phương diện chánh trị, cơ quan chuẩn hứơng 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 hứơng (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 thầu 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 thầu (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 lời 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, thì 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 chỉ 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 ĐỐI 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, thời số tiền thiếu hụt 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 chính 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 chính sách tài chính một cách toàn diện, hữu lý và hữu hiệu được.

Khuyến 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 thổng 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.

* Chương mục

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 chính.
- 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 dương 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 làm 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 thời 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, thời 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 bắt 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 bất 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 trữ 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 wóc 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 thay 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 tứ niên thời hiệu</i>
— Chứng phiếu hóa đơn nạp ngày 15.12.1972		
— Quỹ phiếu phát hành ngày 25.12.72	}	Trong vòng 1 năm
— Trái chủ có quyền lãnh tiền tại 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
- Quý phiếu (lệnh xuất ngân) cũ

Trung tâm chuẩn chi đóng dấu « Hủy bỏ » và ký tên trên Quý phiếu cũ, rồi chuẩn phát một Quý 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 Phạt 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 phạt 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 sau 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 Thẩm kế viện (1)
- b) Bản " Tuyên bố tổng quát trùng nhất " (déclaration générale de conformité) của Thẩm kế viện.

Vì Thẩm 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) Thẩm 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 sở 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. Thê 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 đề 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 thời thì 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_u 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 chính.

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 Chính phủ, chiếu đề nghị của Tổng trưởng Tài chính hay của Tổng trưởng liên hệ với sự thỏa hiệp của Tổng trưởng Tài chính.

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 giải 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 BẤT CHUYÊN 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 VIÊN 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.

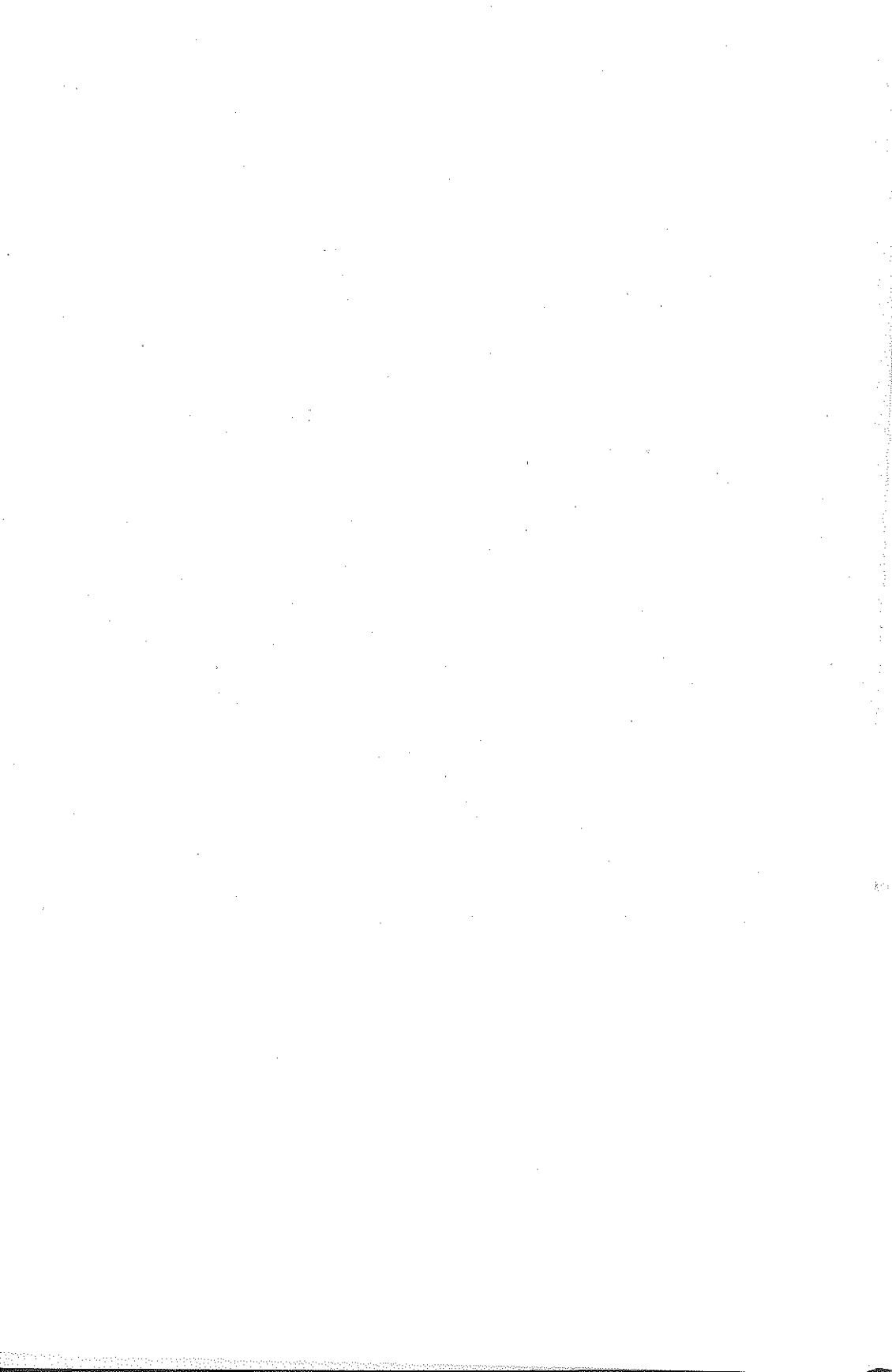
Điều 101. — Những việc ước chi khẩn cấp hay bất ngờ vượt quá mức kinh phí dự trù trong ngân sách hoặc thực hiện trên những chương điều chưa có dự trù kinh phí chỉ được Kiểm-Soát-Viên Ước-Chi chấp nhận trong trường hợp đã được Hội-Đồng Tổng-Trưởng cho phép-như nói ở điều 32 Sắc luật số 019—SLU ngày 3 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

NIỆCH 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 — Biểu 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 :

38

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

Sách không mang chữ k
nhờ xuất bản
là giờ mọ

Số ấn bản hạn chế — Sách chỉ dùng trong trường
Cấm bày hay bán tại các tiệm sách — Cấm rút gọn.