

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

Đề tài: 94-98-068

**HỆ THỐNG HÀNH PHÁP-
BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC-
TRONG VIỆC QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC**

= HÀ NỘI - 1995 =

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

Đề tài: 94-98-068

Hệ thống hành pháp-Bộ máy hành chính Nhà nước-
trong việc quản lý Ngân sách Nhà nước

Chủ nhiệm đề tài: PGS. Lê Thế Tường
Thư ký : PTS. Trần Đức Quế
Thành viên : PTS. Đinh Văn Nhã

= HÀ NỘI - 1995 =

16/7/96

2673

MỞ ĐẦU

Ngân sách Nhà nước (NSNN) là vấn đề trọng đại của quốc gia. Quốc hội là cơ quan quyền lực cao nhất quyết định NSNN. Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước quản lý và điều hành NSNN.

Ở nước ta, Đảng, Quốc hội, Chính phủ và chính quyền địa phương đã giành cho NSNN một sự quan tâm đặc biệt, đã sử dụng NSNN cho công cuộc kháng chiến giải phóng và thống nhất Tổ quốc, xây dựng đất nước theo định hướng XHCN.

Từ khi chuyển sang nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, Đảng và Nhà nước càng coi trọng NSNN nhiều hơn.

Nhà nước ta, nhất là hệ thống hành pháp - bộ máy hành chính Nhà nước - đã đóng vai trò to lớn và có tầm quan trọng quyết định đến việc chuyển đổi cơ chế quản lý ngân sách từ tập trung bao cấp sang cơ chế mới thích ứng với cơ chế thị trường và xây dựng Nhà nước pháp quyền nhằm phát huy vai trò NSNN trong điều chỉnh vĩ mô kinh tế-xã hội.

Tuy nhiên, việc đổi mới quản lý NSNN chưa căn bản. Lạm phát tuy đã được kiềm chế, nhưng bội chi ngân sách còn lớn. Trong khi đó thì quản lý và điều hành ngân sách còn bị phân tán; tệ tham nhũng làm thất thoát nguồn ngân sách chưa được khắc phục; quản lý NSNN còn chưa có luật. Tất cả các hiện tượng đó hạn chế việc phát huy vai trò NSNN trong quản lý vĩ mô, tăng cường sức mạnh mọi mặt của Nhà nước, tập trung vốn để thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Việc đó, đòi hỏi Chính phủ và bộ máy hành chính Nhà nước các cấp phải quan tâm hơn đến đổi mới quản lý ngân sách, xây dựng luật và cơ chế quản lý NSNN ngày càng hoàn chỉnh hơn, có hiệu lực và hiệu quả hơn.

Những vấn đề về vai trò của hệ thống hành pháp - bộ máy hành chính Nhà nước - trong quản lý NS và đổi mới cơ chế quản lý NSNN là rất rộng lớn, đề tài lựa chọn nghiên cứu một số vấn đề sau đây:

- Một số vấn đề về vai trò của bộ máy hành chính Nhà nước đối với ngân sách, lý luận chủ yếu về ngân sách làm cơ sở lý luận và phương pháp luận cho việc phát huy vai trò ngân sách trong quản lý vĩ mô, xây dựng luật ngân sách và phân cấp ngân sách.

- Một số vấn đề chủ yếu về quá trình ngân sách Nhà nước xem đó là điểm hội tụ vai trò của của bộ máy hành chính Nhà nước từ Chính phủ đến UBND các cấp trong xây dựng và quản lý NSNN.

- Một số vấn đề về phân giao nhiệm vụ chi và nguồn thu giữa ngân sách Trung ương với ngân sách địa phương thường gọi là phân cấp quản lý ngân sách.

Đề tài được nghiên cứu xuất phát từ các văn bản của Đảng, Quốc hội, Chính phủ về ngân sách, kinh nghiệm về quá trình ngân sách của một số nước đang chuyển đổi cơ chế quản lý như chúng ta (Trung quốc, Nga, Ba lan) một số nước có ngân sách mạnh (Nhật, Pháp, Đức) và láng giềng (Malayxia, Thái lan...), tài liệu khảo sát được ở một số tỉnh, thành phố để phân tích, luận giải và kiến nghị.

Đề tài đã chú ý kết hợp nghiên cứu với ứng dụng. Chúng tôi đã cho đăng các bài báo về đề tài:

- Tiết kiệm, đầu tư, tăng trưởng (Tạp chí Tài chính số 7-1995).

- Vai trò, tác dụng của kiểm toán NSNN trong thời kỳ chuyển đổi ở Việt Nam (Tạp chí kiểm toán số 1-1995).

- Bàn về những tiền đề kiểm soát chi của KBNN (T, tin KBNN số 17-1995).

Đề tài chia làm 2 bộ phận:

- Tổng hợp các kết quả nghiên cứu.
- Phụ lục.

Bộ phận tổng hợp chính của đề tài, chia làm 3 phần.

Phần thứ nhất:

Vai trò của hệ thống hành pháp - bộ máy hành chính Nhà nước - đối với NSNN và vai trò NSNN trong thực hiện chức năng quản lý Nhà nước.

Phần thứ hai:

Tình hình NSNN ta và kinh nghiệm của một số nước ngoài.

Phần thứ ba:

Kiến nghị về đổi mới quản lý NSNN ta trong thời gian tới.

PHẦN THỨ NHẤT

Vai trò của hệ thống hành pháp - bộ máy hành chính Nhà nước-đối với ngân sách Nhà nước và vai trò của Ngân sách Nhà nước trong thực hiện chức năng quản lý của Nhà nước

I. VAI TRÒ CỦA HỆ THỐNG HÀNH PHÁP - BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI NHÂN SÁCH NHÀ NƯỚC.

1. Sự xuất hiện NSNN trong hoạt động quản lý Nhà nước.

Ngày nay, các quốc gia đều rất coi trọng quản lý NSNN, bởi một lẽ thông thường là nó cung ứng nguồn tài chính cho tất cả các mặt hoạt động quản lý của Nhà nước, và vì nó là công cụ để Nhà nước thực hiện các chức năng của mình và can thiệp vào mọi mặt đời sống chính trị, kinh tế, quốc phòng, xã hội, an ninh, củng cố và tăng cường bộ máy Nhà nước và đối ngoại.

Nhưng để có một cơ cấu ngân sách như ngày nay loài người phải trải qua một quá trình đấu tranh lâu dài.

Lịch sử ghi chép lại rằng, trong lòng chế độ phong kiến thu chi của nhà Vua và thu chi của Nhà nước chưa có sự tách riêng. Nhà Vua quyết định các khoản thuế và cũng quyết định cả việc chi dùng các khoản tiền thu thuế ấy. Đến cuối kỳ phong kiến, nhất là ở Châu Âu, giai cấp tư sản ra đời đã bị vua chúa phong kiến dùng thuế khoá để chèn ép, hạn chế sự phát triển và để chi tiêu cho cuộc sống đế vương của nhà Vua và dùng vào các cuộc chiến tranh xâm lược nước ngoài với sự hoang phí vô độ. Giai cấp tư sản ra đời đại diện cho một lực lượng sản xuất mới đã từng bước nắm lấy các yết hầu về kinh tế và từng bước leo lên vũ đài chính trị, lôi kéo nông dân và người lao động đứng về phía mình để chống

lại chế độ phong kiến và từng bước khống chế Nhà nước. Giai cấp tư sản tham gia nghị viện, nắm lấy nghị viện và về mặt tài chính đòi Nhà Vua không được tự ý thu thuế mà phải do nghị viện quyết định các khoản thuế và họ đã giành được thắng lợi. Cuộc đấu tranh lại chuyển sang đòi được quyền chi phối các khoản chi của Nhà nước. Giai cấp tư sản đòi phải tách chi tiêu của nhà Vua ra khỏi chi tiêu của Nhà nước và chi tiêu của Nhà nước do nghị viện quyết định. Luật nhân quyền ở Anh thế kỷ thứ 12 đã ghi nhận như vậy. Cuộc đấu tranh đòi nghị viện quyết định thu thuế và chi tiêu của Nhà nước giữa giai cấp tư sản và vua chúa phong kiến kéo dài tới 6 thế kỷ, nghĩa là từ thế kỷ 12 đến thế kỷ 18, khi chủ nghĩa tư bản xác lập phương thức sản xuất của mình mới có được sự tập hợp các khoản thu, chi của Nhà nước vào một văn kiện gọi là Ngân sách Nhà nước và do nghị viện quyết định. Ngân sách Nhà nước đã xuất hiện như vậy.

Từ đó đến nay, NSNN vẫn ở đỉnh cao của sự quan tâm của Nhà nước nói chung và các cấp chính quyền nói riêng, dù đó là Nhà nước theo thể chế Liên bang hay thể chế đơn nhất, Nhà nước chuyên chính tư sản hay chuyên chính vô sản đều gặp nhau ở điểm đó.

2. Vai trò của hệ thống hành pháp - bộ máy hành chính Nhà nước - đối với NSNN

Quá trình ra đời của NSNN gắn chặt với cuộc đấu tranh giành chính quyền và chỉ khi nào giai cấp thống trị mới nắm lấy chính quyền và tổ chức được hệ thống bộ máy hành chính từ trên xuống, NSNN của một nước mới có thể xác lập trong phương thức sản xuất mới.

Lịch sử và hiện thực đều chứng minh rằng, chính quyền là vấn đề cơ bản của mọi cuộc cách mạng dù đó là cách mạng tư sản hay cách mạng vô sản. Chính quyền về tay giai cấp nào nắm giữ được thể hiện trước tiên ở

giai cấp nào lập ra Chính phủ của mình và tổ chức nên bộ máy hành chính ở cả nước. Chính phủ và bộ máy hành chính được Chính phủ tổ chức là người thực hiện, các chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước để bảo vệ lợi ích Nhà nước và công dân, đem lại các quyền cho nhân dân mà trước tiên là lợi ích của giai cấp thống trị xã hội mà Chính phủ là người đại diện. Quá trình thực hiện và tổ chức thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước mới nảy sinh ra những nhu cầu về tài chính và do đó mới cần có ngân sách cho Chính phủ.

Có thể có người sẽ không đồng ý và hỏi rằng: NSNN do Quốc hội quyết định hay Chính phủ quyết định? Câu hỏi có thể được trả lời rất đơn giản, nhưng nếu chỉ trả lời đơn giản bằng thực tiễn hiện hành thì không thể giải thích được tại sao lại có Quốc hội mới của một quốc gia mới thành lập để rồi Quốc hội quyết định NSNN?

Chúng ta có thể và cần phải ngược dòng lịch sử của chính đất nước ta và các nước để thấy được điều đó.

Quốc hội 1946 của nước ta do kết quả của toàn dân phổ thông đầu phiếu mà có được. Nhưng nếu không có Đảng ta lãnh đạo và Chính phủ Hồ Chí Minh ra đời do Quốc dân đại hội bầu ra làm cách mạng giành chính quyền tháng 8.1945 thì Quốc hội mới cũng chưa thể có được. Nhân dân và cán bộ ta đều biết rõ, quốc dân đại hội Tân trào chưa phải là Quốc hội mà chỉ là tiền thân của một Quốc hội mà thôi. Chỉ có sau khi có Quốc hội đại diện cho ý chí của dân, do dân bầu ra mới là người quyết định Chính phủ và tất nhiên cả ngân sách do Chính phủ lập ra.

Cách mạng Trung quốc cũng chứng minh cho thấy rằng, nếu không có Đảng Cộng sản lãnh đạo và lập Chính phủ ở căn cứ địa cách mạng để tiến lên giành chính quyền 1.10.1949 thì không có Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc (tức Quốc hội) do nhân dân bầu ra để quyết

định thành lập Chính phủ và quyết định cả ngân sách của Chính phủ.

Các cuộc cách mạng khác cũng chứng minh là phải có Chính phủ mới ra đời đại diện cho chính quyền mới và diễn ra theo cũng một bước đi như trên.

Tuy nhiên, khi một nước với một phương thức sản xuất nhất định ra đời trong thời đại dân chủ, thì tuần kỳ hoặc bất thường, nhân dân bầu ra Quốc hội và Quốc hội cử ra Chính phủ tức là cơ quan hành pháp và hành chính cao nhất của mình và thảo luận, quyết định các chính sách, kế hoạch của Chính phủ, trong đó có ngân sách do Chính phủ đề ra và sau đó Chính phủ tổ chức thực hiện.

Sự trình bày ngắn gọn trên đây cho thấy, hệ thống hành pháp bộ máy hành chính nhà nước đóng vai trò đặc biệt to lớn đối với đất nước nói chung và đối với NSNN nói riêng. Vì lẽ đó, khi nói xây dựng, tăng cường vai trò Nhà nước thì trọng tâm là xây dựng và tăng cường nền hành chính Nhà nước. Đúng như Nghị quyết Hội nghị Ban chấp hành TW lần thứ VIII của Đảng ta đã nói: "Trong nhiệm vụ xây dựng và hoàn thiện Nhà nước phải đặt trọng tâm vào cải cách nền hành chính Nhà nước" (1).

Thật vậy, nếu xét trên tổng thể, không có một nền hành chính vững mạnh, trong điều kiện nước ta thì không thể thực hiện thắng lợi đường lối của Đảng, thực hiện tốt các chức năng quản lý nhà nước có hiệu lực và hiệu quả công việc của Nhà nước, đưa đất nước tiến lên và phục vụ lợi ích nhân dân.

Nếu xét riêng về NSNN, hệ thống hành pháp - bộ máy hành chính Nhà nước - đóng vai trò quyết định đối với NSNN.

(1) Thông báo Hội nghị lần thứ Tám BCHTW Đảng khóa VII.
Tạp chí Cộng sản số 2.1995, trang 4.

Vai trò đó thể hiện trên các mặt sau đây:

1) Về tổ chức ngân sách và hệ thống NSNN: ở các nước và nước ta, xuất phát từ yêu cầu thực thi chức năng quản lý, Chính phủ đứng ra tổ chức ngân sách và xây dựng hệ thống ngân sách thích ứng với nhiệm vụ của hệ thống bộ máy hành chính. Vì lẽ đó, đối với ngân sách các nước trên thế giới, Chính phủ là người tổ chức ngân sách và hệ thống ngân sách và cả bộ máy vận hành của nó.

2) Về hình thành ngân sách: Mọi người đều biết rằng, quốc hội là cơ quan quyết định phê chuẩn ngân sách và quyết toán ngân sách. Nhưng sự phê chuẩn đó phải dựa trên cơ sở dự thảo và báo cáo về dự án và quyết toán ngân sách của Chính phủ. Chính phủ là cơ quan huy động bộ máy hành chính dọc ngang và lập ngân sách, xét duyệt ngân sách của cấp chính quyền bên dưới và của các bộ, cơ quan trực thuộc Chính phủ để hình thành ngân sách. Không có những hồ sơ ngân sách được trình ra Quốc hội thì không có căn cứ nào để Quốc hội thảo luận, đưa ra các ý kiến sửa đổi và phê chuẩn ngân sách để ngân sách trở thành luật.

Ở các nước phương Tây, Quốc hội có thể bác bỏ ngân sách của Chính phủ và ở nhiều nước như Anh, Ý xem đó là biểu hiện sự bất tín nhiệm của Quốc hội đối với Chính phủ để buộc Chính phủ thiết lập lại ngân sách hay phải từ chức. Nhưng chính Quốc hội, tuy là cơ quan lập pháp cao nhất, quyền lực lớn, vẫn không thể tự mình tạo ra một ngân sách Nhà nước được. Vì lẽ đó, ở nhiều nước mặc dầu Quốc hội quyết định ngân sách, nhưng ngân sách đó lại được gọi là ngân sách của Chính phủ.

3) Trong việc thực hiện và tổ chức thực hiện ngân sách, hệ thống hành pháp - bộ máy hành chính nhà nước - từ trên xuống đóng vai trò quyết định đến số phận của