

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

GIÁO TRÌNH

LUẬT NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

NHÀ XUẤT BẢN CÔNG AN NHÂN DÂN

43-2008/CXB/218-2506/CAND

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

Giáo trình
LUẬT NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC
(Tái bản lần thứ 4)

NHÀ XUẤT BẢN CÔNG AN NHÂN DÂN
HÀ NỘI - 2008

Chủ biên
TS. NGUYỄN VĂN TUYẾN

Tập thể tác giả

TS. NGUYỄN VĂN TUYẾN	Chương I, VI
TS. NGUYỄN THỊ ÁNH VÂN	Chương II, V
TS. PHẠM THỊ GIANG THU	Chương IV
ThS. VŨ VĂN CƯỜNG	Chương III

LỜI NÓI ĐẦU

Từ lâu, hệ thống chính sách công nói chung và chính sách công tài nói riêng đã từng được quan niệm và sử dụng như là những công cụ quan trọng để Nhà nước thực hiện các chức năng kinh tế và chức năng xã hội của mình. Với ý nghĩa là một bộ phận cấu thành quan trọng trong chính sách công tài của mỗi quốc gia. Trong nhiều năm nay Luật ngân sách nhà nước (hay Luật tài chính công, theo cách gọi của một số nhà khoa học) là lĩnh vực pháp luật đã dành được sự quan tâm sâu sắc của các nhà lập pháp, giới luật gia, các nhà quản lý và đông đảo sinh viên các ngành kinh tế, tài chính cũng như sinh viên ngành luật ở nhiều nước trên thế giới.

Ở Việt Nam, trong những năm qua pháp luật về ngân sách nhà nước đã được tìm hiểu và khảo cứu như là một mảng quan trọng nhất trong môn học Luật tài chính tại Trường đại học luật Hà Nội và nhiều cơ sở đào tạo luật khác trong cả nước. Tuy nhiên, đứng trước yêu cầu bức xúc của việc cải cách nền tài chính công ở nước ta trong giai đoạn hiện nay, đồng thời cũng là để đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế về phương diện luật pháp, việc nghiên cứu sâu hơn, kỹ hơn và toàn diện hơn về lĩnh vực pháp luật quan trọng này là một yêu cầu khách quan đối với mọi cơ sở nghiên cứu và đào tạo luật học.

Để đáp ứng yêu cầu khách quan đó đồng thời cũng là để từng bước hoàn thiện bộ giáo trình làm tài liệu nghiên cứu và giảng dạy luật học, Trường đại học luật Hà Nội biên soạn cuốn giáo trình “Luật ngân sách nhà nước”. Giáo trình luật ngân sách nhà nước là một tài liệu độc lập trong hệ thống giáo trình và tài liệu tham khảo của Trường, nó được biên soạn trên cơ sở kết hợp giữa kinh nghiệm giảng dạy và nghiên cứu nhiều năm của các tác giả, cùng với việc khảo cứu có chọn lọc các tài liệu trong nước và nước ngoài, gắn với việc tham chiếu, so sánh các quy tắc của pháp luật thực định Việt Nam và pháp luật nước ngoài về những vấn đề có liên quan đến lĩnh vực tài chính công và ngân sách nhà nước.

Ý thức rằng chính sách công tài nói chung và pháp luật về ngân sách nói riêng vốn là vấn đề phức tạp, mọi cố gắng và nỗ lực của các tác giả dù lớn đến đâu chắc cũng sẽ không tránh khỏi những khiếm khuyết nhất định. Trong lần xuất bản đầu tiên ấn phẩm này, tập thể tác giả mong muốn nhận được nhiều ý kiến đóng góp, phê bình thiện chí của bạn đọc gần xa để giáo trình này có thể được tu chỉnh hoàn thiện hơn trong các lần xuất bản sau.

Xin trân trọng giới thiệu cùng bạn đọc.

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

CHƯƠNG I

NHẬP MÔN LUẬT NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

I. TỔNG QUAN VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1. Sự ra đời của ngân sách nhà nước và thuật ngữ ngân sách nhà nước

Lịch sử tài chính công đã chứng minh rằng có sự khác nhau đáng kể giữa ngân sách nhà nước và thuật ngữ ngân sách nhà nước. Nếu ngân sách nhà nước – với ý nghĩa là quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất của nhà nước, ra đời từ rất sớm cùng với sự hình thành của nhà nước trong lịch sử thì thuật ngữ ngân sách nhà nước – với tính cách là một khái niệm khoa học, lại ra đời muộn hơn rất nhiều, khi nhà nước đã phát triển đến giai đoạn nhất định mà ở đó sự phân biệt giữa tài chính công và tài chính tư đã trở nên cần thiết như một nhu cầu bất khả tránh.

Trong thời kỳ đầu của lịch sử nhà nước, quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất của nhà nước (mà sau này được gọi là quỹ ngân sách nhà nước) do người đứng đầu nhà nước quyết định. Ở giai đoạn này, quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất của nhà nước tuy cũng được thiết lập và sử dụng cho nhu cầu của nhà nước nhưng hoàn toàn chưa được quan niệm là “ngân sách nhà nước” theo đúng nghĩa của danh từ này mà ngày nay

chúng ta vẫn thường quan niệm. Sở dĩ có thể nhận xét như vậy là bởi vì, trong giai đoạn này việc thiết lập, quản lý và sử dụng quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất của nhà nước hầu như không được kế hoạch hoá, không được xác định niên độ và cũng không có luật lệ nào điều chỉnh một cách chi tiết, cụ thể.⁽¹⁾ Mặt khác, vào thời điểm đó người ta cũng chưa thể phân biệt và phân tách một cách rạch ròi giữa các khoản chi tiêu công cộng mang tính quốc gia với các khoản chi tiêu mang tính cá nhân của người đứng đầu bộ máy nhà nước. Các khoản thu và chi của người đứng đầu quốc gia luôn được hiểu đồng nghĩa với việc thu, chi của bộ máy chính quyền nhà nước, mặc dù trong nhiều trường hợp chúng được thực hiện không phải hoàn toàn vì lợi ích quốc gia. Sự mập mờ và thiếu minh bạch giữa lợi ích công và lợi ích tư trong việc hình thành, quản lý, sử dụng quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất của nhà nước cùng với bản chất của chế độ tập quyền quân chủ đã khiến cho các khoản chi tiêu ngày càng gia tăng trong tình trạng không thể kiểm soát được. Trên thực tế, hầu như gánh nặng chi tiêu của bộ máy quyền lực khổng lồ này đều được chia sẻ bởi dân chúng bằng gánh nặng thuế khoá nhưng chính những người phải đóng thuế là dân chúng lại không thể kiểm soát được giới hạn các khoản thu và các khoản chi mà nhà nước thực hiện. Sự độc quyền của nhà vua (với tư cách là người đứng đầu nhà nước) trong việc quyết định các khoản thu và chi tiêu của chính quyền nhà nước thời bấy giờ cùng với sự mập mờ, thiếu công khai minh bạch trong hoạt động tài chính nhà nước chính là những đặc trưng cơ bản của nền tài chính thời quân chủ.

(1). Xem: Từ điển Thuật ngữ tài chính tín dụng, Nxb. Tài chính, Hà Nội, 1996, tr. 261.

Trong suốt những năm tồn tại của nhà nước chiếm hữu nô lệ và nhà nước phong kiến, chế độ thuế khoá nặng nề, bất công cùng với sự chi tiêu lãng phí của nhà nước đã nhen nhóm trong lòng dân chúng những khát vọng về một chế độ tài chính dân chủ, trong đó dân chúng phải có quyền tham gia kiểm soát việc thu thuế và quyết định việc sử dụng số tiền thuế đó như thế nào cho các nhu cầu công cộng. Ý tưởng về sự tách bạch giữa tài chính công (hoạt động thu, chi của nhà nước) và tài chính tư (hoạt động thu, chi của cá nhân các thành viên trong bộ máy quyền lực nhà nước) đã bắt đầu manh nha từ trong lòng chế độ phong kiến và trở thành mục tiêu đấu tranh của các tầng lớp xã hội tiến bộ (trong đó đại diện điển hình là giai cấp tư sản) nhằm chống lại chế độ vương triều phong kiến. Cho đến khi quốc hội đầu tiên ra đời trong lịch sử và trở thành một nhánh quyền lực trong bộ máy nhà nước thì sứ mệnh đầu tiên của quốc hội là phải tìm cách đoạt từ tay nhà vua thẩm quyền về tài chính, bao gồm quyền biểu quyết các khoản thu (chủ yếu là thuế) và biểu quyết các khoản chi tiêu mà chính quyền phong kiến sẽ được phép thực hiện trong thời hạn nhất định. Sự thắng lợi đầy khó khăn của những người đại diện nhân dân (tức là quốc hội) trong cuộc tương tranh quyền lực với nhà vua vì mục đích đấu tranh cho việc hình thành một nền tài chính dân chủ tiến bộ đã từng được xem là nguyên nhân chủ yếu dẫn đến sự ra đời của thuật ngữ “ngân sách nhà nước” trong lịch sử.

Theo các tài liệu nghiên cứu một cách có hệ thống về ngân sách,⁽¹⁾ khái niệm “ngân sách nhà nước” bắt đầu hình thành đầu tiên ở nước Anh, sau đó được sử dụng rộng rãi ở

(1). Xem: Lê Đình Chân, Tài chính công, Sài Gòn, 1971, tr. 242, 243.

Pháp, với ý nghĩa chỉ “túi tiền” của người thủ quỹ ngân khố. Cũng theo sự phân tích của các tài liệu này, kể từ khi xuất hiện quốc hội trong bộ máy nhà nước với hành trang đầu tiên là quyền lực về tài chính, ý tưởng phân chia và phân tách một cách rạch ròi giữa các khoản thu, chi “công” với các khoản thu, chi “tư” cũng ngày càng trở nên rõ nét hơn. Theo quan điểm này, tất cả những khoản thu và chi mang tính chất “công” đều thuộc về nhà nước, do nhà nước thực hiện và được gọi là “ngân sách nhà nước”. Thuật ngữ “ngân sách nhà nước” đã ra đời trong hoàn cảnh đó và cho đến nay, nó vẫn luôn được thừa nhận như một thuật ngữ chính thống trong hệ thống thuật ngữ của nền kinh tế học cổ điển cũng như hiện đại.

Ngày nay, thuật ngữ “ngân sách nhà nước” được sử dụng rộng rãi không chỉ trong các diễn đàn khoa học mà cả trong đời sống thực tiễn, với ngụ ý đề cao ý thức chính trị của dân chúng trong việc đóng thuế cho quốc gia để góp phần chia sẻ gánh nặng chi tiêu với chính phủ. Mặt khác, việc sử dụng rộng rãi thuật ngữ này cũng nhằm phân biệt giữa ngân sách của nhà nước với ngân sách của hộ gia đình, cá nhân và ngân sách của các tổ chức, đoàn thể xã hội.

Cùng với thời gian, sự phát triển không ngừng của khoa học kinh tế cũng như của chính bản thân các hoạt động kinh tế đã làm cho thuật ngữ “ngân sách nhà nước” được quan niệm và giải thích ngày càng sâu sắc hơn. Nếu như lúc đầu, thuật ngữ ngân sách nhà nước chỉ được hiểu một cách đơn thuần, giản dị là bản dự trù các khoản thu và chi tiêu mang tính chất “công” thì về sau thuật ngữ ngân sách nhà nước đã được quan niệm đầy đủ và rõ ràng hơn, với ý tưởng coi ngân sách nhà nước như là công cụ phân phối của cải vật chất