HỆ THỐNG NGÂN SÁCH VÀ CƠ CẤU THU CHI NGÂN SÁCH CỦA CHÍNH QUYỀN THỰC DÂN PHÁP Ở VIỆT NAM TRƯỚC NĂM 1945

TS. Hồ Tuấn Dung
Đại học Bách khoa Hà Nội

Theo "Từ điển thuật ngữ kinh tế tài chính" của Bernard & Colli: ngân sách là bản dự toán và có tính giới hạn, khi đã được thông qua bằng một quyết định, sẽ mang tính thực thi và có sức mạnh cưỡng chế để một cá nhân hay tập thể thực hiện được việc thu và chi trong một thời kỳ nhất định (2). Hay nói cách khác, ngân sách là dự toán (kế hoạch) thu - chi bằng tiền của nhà nước trong một khoảng thời gian nhất định, thường là 1 năm (10). Ngân sách có vai trò huy động nguồn tài chính để đảm bảo nhu cầu chi tiêu đồng thời thực hiện cân đối giữa các khoản thu và các khoản chi (bằng tiền) của nhà nước. Về mặt chính trị, ngân sách thể hiện quyền lực của nhà nước. Về mặt kinh tế - xã hội, ngân sách thể hiện quan hệ phân phối giữa nhà nước và xã hội, thực hiện các chức năng quản lý và điều hành nền kinh tế - xã hội của nhà nước. Vì vậy, cùng với việc xâm lược và thiết lập ách cai trị ở Việt Nam, thực dân Pháp đã thiết lập hệ thống ngân sách và xác lập cơ cấu thu - chi ngân sách đối với thuộc địa Đông Dương, trong đó có Việt Nam.

1. Thời kỳ trước năm 1898

1.1. Ngân sách Nam kỳ

Sau khi Hiệp ước Hoà bình và Hữu nghị (1862) được ký kết giữa triều đình nhà Nguyễn và thực dân Pháp, 3 tỉnh miền Đông Nam kỳ đã chính thức trở thành vùng đất chiếm đóng của Pháp.

Song song với việc thiết lập bộ máy cai trị, thực dân Pháp đã tìm mọi cách để có tiền cung cấp cho đội quân xâm lược. Trong giai đoạn đầu của cuộc chiếm đóng, các chính sách tài chính của Pháp chưa rõ ràng, chủ yếu là lợi dụng chính sách thuế của nhà Nguyễn và thấy gì có lợi thì làm để có tiền chi tiêu tại chỗ khi chưa có đường lối, chủ trương rõ ràng từ phía chính quốc.

Đầu năm 1863, Lagorangdiơ (Lagerandie) được điều từ Pháp sang làm Thống đốc Nam kỳ thay Đô đốc Bô-na (Beaunard). Tiếp đó, ngày 18 tháng 1 năm 1863, Chính phủ Pháp ban hành Sắc lệnh, quy định quyền hạn, nhiệm vụ của viên quan cai trị Nam kỳ và chế độ tài chính thi hành trên vùng đất Pháp chiếm đóng. Nguyên tắc cơ bản của chính sách tài chính mới là: thuộc địa Nam kỳ phải gánh vác toàn bộ các khoản chi (trừ chi phí chiến tranh, chi phí cho lực lượng lục quân và hải quân, lương của Thống đốc và chủ Kho bạc). Ngoài ra, từ

năm 1863 trở đi, hàng năm, ngân sách Nam kỳ phải nộp một phần nguồn thu của mình cho ngân sách Chính quốc và khi cần ngân sách Chính quốc có thể trợ cấp cho ngân sách Nam kỳ. Cũng theo Sắc lệnh này, Ngân sách Nam kỳ được thiết lập (áp dụng cho 3 tỉnh miền Đông Nam kỳ: Gia Định, Định Tường, Biên Hoà) với nguồn thu được quy định là: thuế trực thu, thuế gián thu, thuế tem, thuế xuất nhập khẩu, thuế kho và lệ phí cảng, thu về bưu chính, tiền án lộ, tiền bán hoặc cho thuê đất công.

Năm 1867, ba tỉnh miền Tây Nam kỳ (Vĩnh Long, An Giang, Hà Tiên) rơi vào tay thực dân Pháp. Ngày 25 tháng 3 năm 1871, triều đình nhà Nguyễn ký kết với thực dân Pháp Hiệp ước Tân Định, chính thức thừa nhận chủ quyền của Pháp tại 6 tỉnh Nam kỳ.

Ngay trước khi Hiệp ước Tân Định được ký kết, Chính phủ Pháp đã ban hành Sắc lệnh ngày 14 tháng 6 năm 1869 quy định rõ ràng và chi tiết các khoản thu - chi của ngân sách Nam kỳ (áp dụng đối với 6 tỉnh Nam kỳ). Theo sắc lệnh này, 6 tỉnh Nam kỳ phải tự cân đối thu - chi và hàng năm phải nộp về chính quốc một khoản đóng góp được ấn định là 2.200.000FF.

Đến năm 1879, chính phủ Pháp thấy tình hình Nam kỳ đã tương đối ổn định, đã đến lúc phải chuyển từ chế độ chiếm đóng sang chế độ thuộc địa nhằm thực hiện mục đích xâm lược và đường lối kinh tế của mình. Tháng 5 năm 1879, Chính phủ Pháp phái Lơ Miarơ đờ Vile (Le Myre de Vilers) sang làm Thống đốc Nam kỳ, thay thế cho Đô đốc La Phông (La Font), chấm dứt thời kỳ cai trị bằng quân sự của các đô đốc kéo dài hơn 20 năm ở Nam kỳ.

Sau khi đến Nam kỳ, Lơ Miarơ đờ Vile đã thực hiện chính sách đồng hoá hành chính và tài chính (Assimilation administrative et financière) mà thực chất là tước đoạt dần mọi quyền lực kinh tế, chính trị và tài chính của triều đình nhà Nguyễn, thiết lập quyền lực của chính quyền thực dân.

Từ năm 1884, trong khi đang phải đối phó với phong trào Cần Vương ở Bắc và Trung kỳ, thì ở Nam kỳ tình hình đã ổn định nên thực dân Pháp tập trung chấn chỉnh ngân sách Nam kỳ. Nguồn thu của ngân sách Nam kỳ được quy định là: tiền thu từ các sắc thuế trực thu, thuế gián thu và thuế thương chính. Về chi tiêu: Ngân sách Nam kỳ được quy định chi 2 khoản lớn: 1) Chi cho cơ quan quản lý hành chính (bộ máy cai trị) và xây dựng công sở, dinh thự, các công trình công cộng. Cụ thể là trả lương và các khoản phụ cấp cho quan lại, nhân viên người Pháp và người Việt làm trong bộ máy chính quyền thuộc địa; Trả lương cho binh lính, cảnh sát; Xây dựng các nhà tù, trại giam, sở cảnh sát, toà án (Trong đó khoản chi trả lương công chức chiếm tỷ lệ lớn nhất). 2) Cung cấp tiền cho ngân sách Trung - Bắc kỳ để đàn áp phong trào Cần vương chống Pháp (giai đoạn 1885-1896).

Từ năm 1991, những khoản chi cho Sở Tư pháp, Kho bạc, Sở Lâm nghiệp, Sở Hiến binh và một số khoản chi về giao thông công chính trong mỗi xứ, trước đây do ngân sách

Đông Dương đài thọ, được chuyển sang để ngân sách địa phương (ngân sách Nam kỳ, ngân sách Trung - Bắc kỳ) chi trả. Ngược lại, cũng từ đây ngân sách địa phương được phép thu lâm nghiệp và các khoản phí toà án, tiền phạt vi phạm hành chính và tư pháp.

1.2. Ngân sách Trung - Bắc kỳ

Sau Hiệp ước Patenôtre 1884, thực dân Pháp đã tạm lập ra cho Trung - Bắc kỳ một ngân sách riêng, gọi là "Ngân sách bảo hộ" (Budget du protectorat). Đến ngày 1 tháng giêng năm 1887, Chính phủ Pháp ban hành Sắc lệnh chính thức thành lập ngân sách Trung - Bắc kỳ.

Nguồn thu của ngân sách Trung - Bắc kỳ được quy định bao gồm 3 khoản chính: 1) Toàn bộ tiền thu về tất cả các loại thuế ở Bắc kỳ; 2) Các khoản thu về thuế thương chính và 1/2 tổng số tiền thuế gián thu ở Trung kỳ (1/2 tổng số tiền thuế gián thu số còn lại cùng với số tiền thu từ các thuế khác ở Trung kỳ là thuộc về nguồn thu của ngân khố triều đình nhà Nguyễn, theo tinh thần Hiệp ước 1884); 3) Các khoản tiền trợ cấp từ ngân sách Nam kỳ, cùng số tiền trợ cấp, khoản tiền vay từ ngân sách "Chính quốc" gửi sang để dùng vào việc bình định Trung - Bắc kỳ.

Về chi tiêu: từ năm 1885 cho đến trước khi thành lập ngân sách chung Đông Dương (31 tháng 7 năm 1898), chi tiêu của ngân sách Trung- Bắc kỳ trải qua ba thời kỳ chính:

1) Từ năm 1885 đến ngày 1 tháng giêng năm 1887, những chi phí về dân sự và quân sự trích từ số tiền trợ cấp do Chính phủ Pháp gửi sang để hỗ trợ cho nguồn thu của ngân sách Trung - Bắc kỳ.

2) Từ ngày 1 tháng giêng năm 1887 đến ngày 1 tháng giêng năm 1892, ngân sách Trung - Bắc kỳ đảm nhiệm phần lớn các chi phí về dân sự và quân sự. Ngân sách Pháp và ngân sách Nam kỳ trợ cấp cho ngân sách Trung - Bắc kỳ tuỳ theo khả năng thực tế.

3) Từ ngày 1 tháng giêng năm 1892 đến trước ngày 31 tháng 7 năm 1898, về nguyên tắc, ngân sách Trung - Bắc kỳ đảm nhiệm những khoản chi dân sự. Song trên thực tế, ngân sách này đã phải chi một số khoản mà thực dân pháp gọi là "Những khoản chi không hoàn toàn có tính chất quân sự", như: chi cho việc tổ chức các lực lượng lính cơ, trả lương và phụ cấp cho các sĩ quan đóng ở các đạo quan binh (Bắc kỳ) v.v... (9).

Ngân sách này tồn tại đến năm 1898. Theo Sắc lệnh ngày 31 tháng 7 năm 1898 của Tổng thống Pháp, ngân sách Trung - Bắc kỳ được tách thành 2 ngân sách riêng biệt, đó là Ngân sách Trung kỳ và Ngân sách Bắc kỳ, hoạt động độc lập kể từ ngày 1 tháng 1 năm 1899.

2. Thời kỳ từ 1899 đến 1945

Với hai Hiệp ước Harmand (1883) và Patenôtre (1884) được ký kết, triều đình phong kiến nhà Nguyễn chính thức đầu hàng, dâng toàn bộ nước Việt Nam cho thực dân Pháp. Để quản lý vùng đất mới chiếm được, ngày 17 tháng 10 năm 1887 Tổng thống Pháp ban hành Sắc lệnh thành lập Liên bang Đông Dương (Union de l'Indochine),

lúc này bao gồm 4 "xứ": Bắc kỳ (Tonkin), Trung kỳ (Annam), Nam kỳ (Cochinchine), Căмpuchia (Cao Miên), trực thuộc Bộ Hải quân và Thuộc địa Pháp (đến ngày 20 tháng 3 năm 1894 Bộ Thuộc địa thành lập thì Liên bang Đông Dương trực thuộc Bộ Thuộc địa). Ngày 19 tháng 4 năm 1899, Tổng thống Pháp ban hành Sắc lệnh sáp nhập thêm Lào (Ailao) vào Liên bang Đông Dương. Mỗi xứ trong Liên bang Đông Dương, thực dân Pháp áp dụng một thể chế chính trị riêng biệt.

Ngay sau khi thiết lập Liên bang Đông Dương, ngày 17 tháng 10 năm 1887, Tổng thống Pháp ban hành Sắc lệnh thiết lập một ngân sách chung cho toàn Đông Dương, gọi là ngân sách chung Đông Dương (Budget général de l'Indochine, Budget général) và lập tại mỗi "xứ" thuộc Liên bang Đông Dương một ngân sách riêng (ngân sách hàng xứ). Nhưng ngay sau đó, thực dân Pháp nhận thấy rằng việc "bình định" Trung - Bắc kỳ còn gặp nhiều khó khăn, chưa thể lập ra nguồn thu ổn định cho ngân sách chung và các ngân sách hàng xứ, nhất là đối với "xứ" Bắc kỳ nên năm sau (ngày 11 tháng 5 năm 1888) Chính phủ Pháp ban hành Sắc lệnh bãi bỏ ngân sách Đông Dương và các ngân sách hàng xứ Bắc kỳ, Trung kỳ, lập cho hai xứ này một ngân sách chung, gọi là Ngân sách Trung - Bắc kỳ.

Năm 1897, khi công cuộc "bình định" quân sự của thực dân Pháp ở Việt Nam về căn bản đã hoàn thành, để tiến hành khai thác thuộc địa Đông Dương có quy mô, có tổ chức, song song với việc tiến hành chấn chỉnh, hoàn thiện bộ máy cai trị trên toàn Liên bang Đông Dương, thực dân Pháp cũng tiến hành cải cách tài chính, thiết lập hệ thống ngân sách. Ngày 31 tháng 7 năm 1898, Tổng thống Pháp chính thức ban hành Sắc lệnh thiết lập một ngân sách chung cho toàn Liên bang Đông Dương, gọi là Ngân sách Đông Dương (Budget Général de l' Indochine), nhằm thống nhất thu - chi cho cả 5 xứ (Bắc kỳ, Trung kỳ, Nam kỳ, Lào, Campuchia), đồng thời tách Ngân sách Trung - Bắc Kỳ, thành lập ở mỗi xứ (5 xứ) một ngân sách riêng: Ngân sách địa phương, đương thời gọi là ngân sách hàng xứ. Ở mỗi tỉnh hoặc thành phố có một ngân sách gọi là ngân sách hàng tỉnh hay ngân sách thành phố. Ngoài ra, thực dân Pháp còn lập một số ngân sách phụ thuộc vào Ngân sách Đông Dương như: Ngân sách đường sắt, Ngân sách Quảng Châu Văn.

Hệ thống ngân sách và cơ cấu thu chi ngân sách của thực dân Pháp ở Việt Nam bao gồm:

2.1. Ngân sách Đông Dương

Trong Ngân sách Đông Dương có 3 mảng lớn: 1) Các khoản vay - nợ chung của Đông Dương (còn gọi là nợ công của Đông Dương mà ngân sách Đông Dương phải trích trả hàng năm cho Mẫu quốc), được quản lý riêng; 2) Thu ngân sách; 3) Chi ngân sách.

Nguồn thu chủ yếu của Ngân sách Đông Dương là từ thuế. Trước năm 1898, khi chưa lập Ngân sách Đông Dương, nguồn thu của Ngân sách Nam Kỳ và Ngân sách Trung -

Bắc Kỳ bao gồm tất cả thuế gián thu và thuế trực thu. Khi Ngân sách Đông Dương được thiết lập, thực dân Pháp đã quy định rõ ràng các nguồn thu theo nguyên tắc: Ngân sách Đông Dương hưởng thuế gián thu; Ngân sách hàng xứ hưởng thuế trực thu. Theo Sắc lệnh ngày 31 tháng 7 năm 1898 của Tổng thống Pháp, nguồn thu của ngân sách Đông Dương gồm: thuế gián thu, thuế Thương chính, ba độc quyền (rượu, muối, thuốc phiện) trên phạm vi toàn Liên bang Đông Dương. Ngân sách Đông Dương chi các khoản sau: trả lương cho bộ máy thống trị chung trên toàn Đông Dương; Chi về trang thiết bị cho các cơ quan, công sở chung ở Đông Dương; Chi xây dựng các công trình công cộng chung của toàn Đông Dương; Chi cho các tổ chức quân đội phòng thủ Đông Dương; Góp vào chi phí quân sự của nước Pháp nhằm đảm bảo cho nền thống trị của nước Pháp trên tất cả các thuộc địa của Pháp.

Theo niên giám thống kê của Phủ Toàn quyền, cơ cấu thu chi thực tế của Ngân sách Đông Dương như sau:

1) Nợ công của Đông Dương

Tính đến ngày 31 tháng 12 năm 1939, nợ công của Đông dương gồm: 9 khoản vay bằng đồng francs Pháp (FF) và 3 khoản vay bằng đồng bạc Đông Dương ($ piastre) (3).

2) Thu ngân sách

- Từ năm 1913 đến năm 1928, nguồn thu của Ngân sách Đông Dương được quy định gồm 8 khoản thu lớn là: Tiền thu từ hải quan; Tiền thuế gián thu và thương chính; Tiền đăng ký tài sản, trước bạ và tem; Tiền thu từ bưu điện, điện tín, điện thoại; Tiền thu từ chuyển nhượng đường sắt; Nguồn lợi và thu nhập (lợi tức) từ vốn đầu tư; Một số khoản thu không thường xuyên; Các khoản đóng góp khác cho ngân sách (3).

- Từ năm 1929 đến năm 1942: Thu ngân sách gộp lại thành 6 khoản lớn: Khoản thu từ hải quan và thương chính; Tiền đăng ký tài sản, trước bạ và tem; Thu kinh doanh, khai thác công nghiệp; Lợi tức đầu tư; Tiền thu của các cơ quan hành chính (của các sở); Các khoản tiền khác.

3) Chi ngân sách

- Từ năm 1913 đến năm 1928: Ngân sách Đông Dương dùng để đài thọ các khoản chi vì lợi ích của nước Pháp và của Liên bang Đông Dương. Chi ngân sách gồm 7 khoản lớn: Những khoản nợ phải hoàn trả hàng năm cho Chính quốc; Đóng góp cho Mẫu quốc; Chi cho bộ máy cai trị và hành chính chung; Chi cho cơ quan tài chính; Chi vì lợi ích kinh tế; Chi vì lợi ích xã hội; Đóng góp cho các ngân sách khác.

- Từ năm 1929 đến năm 1942: Chi ngân sách Đông Dương gồm 13 khoản lớn, cụ thể: Nợ có thể đòi; Đóng góp cho chi tiêu của Mẫu quốc; Chi cho Phủ Toàn quyền; Chi cho bộ máy chính trị; Chi cho cơ quan Tư pháp và Phòng Hoà giải tranh chấp hành chính; Chi cho cơ quan quản lý tài chính; Chi phúc lợi xã hội; Chi vì lợi ích kinh tế; Chi kinh doanh, khai thác công nghiệp; Chi xây dựng các công trình công cộng; Chi chung; Trợ

cấp cho các ngân sách khác; Chi đột xuất, bất thường (3).

Trong từng năm, căn cứ vào sự phát triển và mở rộng các ngành kinh tế, cũng như thực tế thu - chi ngân sách từng năm, nhà nước thực dân có sự điều chỉnh (bổ sung, bãi bỏ) một số khoản thu cụ thể theo hướng tăng cường động viên cho ngân sách.

Từ năm 1943 đến năm 1945, thu - chi ngân sách Đông Dương trong Niên giám Thống kê là con số dự toán ngân sách, không phải số thu chi thực tế và nguồn thu - chi không có sự điều chỉnh, thay đổi.

2.2. Ngân sách địa phương (ngân sách hàng xứ): Ngân sách Nam kỳ, Ngân sách Trung kỳ, Ngân sách Bắc kỳ)

Từ năm 1899 đến năm 1945, nguồn thu của các ngân sách địa phương được quy định bao gồm 2 khoản thu lớn là: 1) Các khoản thu từ thuế trực tiếp cho ngân sách địa phương, gồm: Các sắc thuế trực thu và các loại phí tương tự thuế trực thu; Hoa lợi từ đất đai, tài sản sở hữu tư nhân; Hoa lợi từ lâm nghiệp; Hoa lợi từ việc thầu chợ, đò; Thu kinh doanh, khai thác công nghiệp; Phí khác; Tiền xử phạt hành chính và phí tổn kiện cáo; Nguồn lợi từ Quỹ Dự phòng; Thu làm nhẹ bớt gánh nặng chi ngân sách; Thu khác và thu bất thường; Các khoản thu khi kết thúc tài khoá (thu kết dư). 2) Trợ cấp và đóng góp từ ngân sách khác gồm: khoản trợ cấp từ ngân sách chung, tiền chia lãi từ thuế xuất khẩu gạo, thu từ Quỹ Hợp tác, các khoản hoàn trả khác.

Chi ngân sách địa phương gồm 5 khoản lớn sau: Chi cho bộ máy cai trị và quản lý hành chính chung của các xứ; Chi quản lý tài chính; Chi vì lợi ích kinh tế; Chi vì lợi ích xã hội; Trợ cấp và hoàn trả các ngân sách khác (3).

Riêng với Trung kỳ, từ 1 tháng 1 năm 1899, nhà nước thực dân bãi bỏ ngân khố của triều đình nhà Nguyễn và trực tiếp nắm quyền thu toàn bộ các loại thuế ở Trung kỳ đồng thời đảm nhiệm cả khoản chi cấp phát lương bổng cho hệ thống vua quan triều đình nhà Nguyễn.

Từ năm 1923 trở đi, hàng năm căn cứ vào tình hình thực tế, nhà nước thực dân có điều chỉnh (bổ sung thêm, bớt) 1 số khoản thu - chi nhỏ trên xu hướng tăng cường ngân sách nhưng không làm thay đổi cơ cấu thu chi này.

2.3. Ngân sách cấp tỉnh, thành phố

- Từ năm 1884 đến năm 1931

+ Ở Nam kỳ: Ngày 5 tháng 3 năm 1889, Tổng thống Pháp ban hành Sắc lệnh thành lập các ngân sách tiểu khu ở Nam kỳ (Budget d'arrondissement). Đến ngày 20 tháng 12 năm 1899, cấp tiểu khu (d'arrondissement) được đổi thành tỉnh (province) thì các ngân sách này được gọi là ngân sách tỉnh, đương thời quen gọi là ngân sách hàng tỉnh. Nguồn thu của các ngân sách này (ngân sách tiểu khu, ngân sách hàng tỉnh) gồm: Số phần trăm phụ thu của thuế ruộng đất mà người chịu thuế phải nộp thêm, ngoài thuế chính ngạch, cho ngân sách hàng

tỉnh; Mức phụ thu này do Thống đốc ấn định hàng năm, thường là bằng 8% trên số tiền thuế ruộng đất đã nộp cho Ngân sách hàng xứ Nam kỳ; Tiền chuộc số ngày công lao dịch dành cho các công việc hàng tỉnh; Tiền phạt của Sở Cảnh sát; Tiền sổ lao động của những người đi ở mướn cho các gia đình tư nhân; Tiền thuê thuyền đò vận chuyển trên các sông, rạch thuộc địa phận của mỗi tiểu khu; Tiền trợ cấp từ các ngân sách khác... (8). Các khoản chi của ngân sách hàng tỉnh được quy định là: xây dựng và bảo dưỡng các tuyến đường thuỷ, đường bộ và trả lương cho các nhân viên phụ trách các công việc này; Xây dựng và bảo quản các trường học hàng tổng và trả lương cho những người làm công trong ngạch học chính của địa phương...

+ *Ở Trung kỳ*: Ngày 1 tháng 1 năm 1903, Vua Thành Thái ban Đạo dụ thiết lập ngân sách hàng tỉnh ở 9 tỉnh Trung kỳ (Thanh Hoá, Nghệ An, Hà Tĩnh, Thừa Thiên, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định, Khánh Hoà, Bình Thuận), thực thi từ ngày 1 tháng 1 năm 1904. Tiếp đó, ngày 27 tháng 6 năm 1904, vua Thành Thái ban Đạo dụ thiết lập ngân sách hàng tỉnh tại các tỉnh: Quảng Bình, Quảng Trị, Phú Yên, Phan Rang. Đạo dụ này được Toàn quyền Đông Dương chuẩn y bằng Nghị định ngày 23 tháng 8 năm 1904.

Nguồn thu của ngân sách hàng tỉnh ở Trung kỳ được ấn định: 1) Các khoản thu riêng ở các khu vực thị xã, như: Thuế nhà đất ở các khu đô thị, thuế chợ, thuế đò, thuế xe cộ; Tiền phạt do sở cảnh sát thu được; Tiền thu về sổ lao động của những người làm thuê, làm mướn; 10% tiền thuế môn bài do ngân sách hàng xứ hoàn trả; 2) Các khoản thu khác trong toàn tỉnh, cùng khoản phụ thu phần trăm (%) trên thuế ruộng đất chính ngạch đã nộp cho ngân sách hàng xứ (thường là 8%). Các khoản chi ngân sách bao gồm: 1) Chi riêng cho khu vực thị xã, như: Làm nhà, sửa chữa và bảo dưỡng đường xá, công sở; Mua sắm trang thiết bị cho công sở; Bảo dưỡng Toà Công sứ. 2) Chi cho toàn tỉnh, như: Bảo dưỡng và trải đá cho các đường giao thông trong tỉnh (tỉnh lộ); Sửa chữa, đắp mới đê điều. Ngoài ra còn chi một số khoản như: phụ cấp công tác phí cho Công sứ, phó Công sứ, nhân viên công chính biệt phái về làm việc ở tỉnh, mua sắm trang thiết bị cho các công sở ở tỉnh. Đạo dụ này đã được Toàn quyền Đông Dương chuẩn y bằng Nghị định ngày 10 tháng 12 năm 1903.

Đến ngày 1 tháng 2 năm 1913, Vua Duy Tân ban Đạo dụ bãi bỏ ngân sách hàng tỉnh ở Trung kỳ. Các khoản thu - chi của ngân sách hàng tỉnh chuyển sang ngân sách hàng xứ Trung kỳ. Đạo Dụ này được Toàn quyền Đông Dương chuẩn y bằng Nghị định ngày 4 tháng 4 năm 1913.

+ *Ở Bắc kỳ*: Ngày 30 tháng 10 năm 1895, Toàn quyền Đông Dương Ban hành Nghị định thành lập ngân sách hàng tỉnh ở Bắc kỳ. Nguồn thu của ngân sách này được quy định, gồm: thuế thân, thuế ruộng đất, thuế môn bài thu được ở thị xã; Tiền thu về các khoản phạt của Sở Cảnh sát; Tiền thu về sổ lao động của những người làm thuê và

làm mướn; Tiền chuộc tội hình do thị xã thu; Tiền chuộc số ngày lao dịch dành cho hàng tỉnh; Tiền phụ thu thuế ruộng đất trong tỉnh, thường là 8%.

Các khoản chi của ngân sách hàng tỉnh được quy định: Ở các thị xã: chi bảo dưỡng đường xá, điện đèn, nghĩa trang, bệnh viện; Đối với toàn tỉnh: chi bảo dưỡng các đường giao thông, các dinh thự của quan lại hàng tỉnh, xây dựng, bảo dưỡng, sửa chữa các doanh trại lính khố xanh; Góp vào việc trả lương, trang bị cho đội quân lính cơ; Xây dựng và sửa chữa các đồn trại lính cơ. Ngoài ra, ngân sách hàng tỉnh phải chịu trách nhiệm trả tiền phụ cấp công vụ cho Công sứ, phó Công sứ, trả phụ cấp cho những người Âu biệt phái về tỉnh làm việc, trả phụ cấp cho những nhân viên người Việt trong bộ máy hành chính cấp tỉnh và cho các uỷ viên Ban Tư vấn kỳ hào bản xứ, chi mua sắm trang thiết bị công sở như: bàn, ghế, văn phòng phẩm và thuốc men cho các công sở trong tỉnh.

Ngày 28 tháng 12 năm 1911, Toàn quyền Đông Dương ban hành Nghị định bãi bỏ ngân sách hàng tỉnh ở Bắc kỳ. Các khoản thu của ngân sách hàng tỉnh tiếp tục thu cho ngân sách Bắc kỳ, kể từ 1 tháng 1 năm 1912.

- Từ năm 1931 đến năm 1942

Năm 1931, thực dân Pháp lập lại Ngân sách cấp tỉnh ở Bắc kỳ và Trung kỳ, đồng thời thống nhất thu - chi ngân sách cấp tỉnh, thành phố ở cả 3 kỳ. Thu ngân sách cấp tỉnh, thành phố gồm 4 khoản chính: 1) Thu trực tiếp cho tài khoá (gồm: tiền phần trăm đảm phụ của một số sắc thuế trực thu chính, như: thuế thân, thuế ruộng đất; Phần trăm trích trả từ thuế môn bài; Tiền chuộc lao dịch những ngày dành cho hàng tỉnh; Tiền thầu thuế chợ, thuế đò; Thu khác; Thu cuối tài khoá (thu kết dư); Tiền an ninh, trật tự; Tiền đăng ký sở hữu tài sản của tư nhân; Tiền thu vào các cơ sở kinh doanh, khai thác; Tiền lệ phí của các cơ quan hành chính). 2) Số dư từ tài khoá trước chuyển sang. 3) Tiền trợ cấp từ các ngân sách khác. 4) Tiền trích từ Quỹ Hợp tác và các khoản hoàn trả. Chi ngân sách cấp tỉnh, thành phố được quy định, gồm: Chi cho bộ quản lý hành chính cấp tỉnh, thành phố; Chi vì lợi ích xã hội; Chi vì lợi ích kinh tế; Chi đột xuất, bất thường (bão lũ, hạn hán) (3).

Từ năm 1937 đến năm 1942, thu - chi ngân sách tỉnh, thành phố ở cả 3 kỳ được quy định lại:

Thu ngân sách gồm 3 khoản lớn: 1) Một số sắc thuế trực thu và các loại phí tương tự như thuế trực thu (thuế thân, thuế ruộng, tiền chuộc lao dịch, thuế môn bài, một số loại phí tương tự như thuế trực thu, phần trăm đảm phụ); 2) Tiền lệ phí đăng ký quyền sở hữu tài sản tư nhân, đất đai, mỏ; Tiền thầu thuế đò, chợ; Tiền kinh doanh công nghiệp; Thu cuối tài khoá (thu kết dư); Thu không thường xuyên và thu khác; Tiền an ninh trật tự; 3) Phần tiền chia lại cho ngân sách tỉnh từ thuế, tiền trích lại từ Quỹ Hợp tác, tiền trợ cấp từ các ngân sách khác, tiền trích từ Quỹ Dự phòng.

Chi ngân sách tỉnh, thành phố, gồm: chi tiền trợ cấp, trả nợ, tiền trả hàng năm cho các khoản vay; Chi khác của quản lý hành chính (Quản lý hành chính cấp tỉnh, cảnh sát, lính địa phương, chi khác); Chi vì lợi ích xã hội; Chi vì lợi ích kinh tế; Chi xây dựng các công trình công cộng; Trích lập quỹ hợp tác; Chi các khoản trợ cấp, trích trả; Chi khác.

Từ năm 1943 trở đi, các số liệu thu - chi ngân sách tỉnh, thành phố cơ quan thống kê của Phủ Toàn quyền đã không cập nhật được.

Căn cứ vào số liệu thống kê của nhà nước, hầu hết ở các tài khóa, các ngân sách đều cân bằng thu - chi hoặc vượt thu. Tuy nhiên, cũng có một số năm các ngân sách lâm vào tình trạng bội chi (1920, 1922-1926, 1929- 1934, 1938, 1940). Trong cơ cấu thu - chi ngân sách, 70% đến 90% nguồn thu của các loại ngân sách đều từ thuế và chi ngân sách chủ yếu dành cho khoản chi quản lý hành chính và quản lý tài chính các cấp, thường chiếm khoảng trên 60% tổng chi ngân sách; số còn lại dành chi các khoản mục khác (3).

Tóm lại: Ngân sách là phương thức quản lý tài chính tư bản chủ nghĩa được thực dân Pháp du nhập và thiết lập ở Việt Nam nhằm biến nó thành công cụ quản lý, sử dụng và phân phối nguồn lợi bóc lột được trong Liên bang Đông Dương và Việt Nam. Hệ thống ngân sách và cơ cấu thu - chi ngân sách được quy định rõ ràng, cụ thể bằng Sắc lệnh của Tổng thống Pháp, theo kế hoạch của "Chính quốc". Thông qua hệ thống ngân sách, Chính phủ Pháp quản lý và điều phối được các hoạt động kinh tế và tài chính ở thuộc địa Đông Dương. Với một hệ thống ngân sách chặt chẽ, khoa học, Pháp đã đưa vào Việt Nam một cơ chế quản lý tài chính mới chưa từng có ở một nước thuộc địa nửa phong kiến có nền kinh tế chủ yếu dựa trên sản xuất nông nghiệp. Sự thiết lập hệ thống ngân sách và xác lập cơ cấu thu chi ngân sách của Pháp ở Việt Nam là cơ sở để xây dựng nền tài chính mới, trong đó có việc xây dựng hệ thống ngân sách và cơ cấu ngân sách của nước Việt Nam mới từ sau năm 1945 đến nay.

Trong giai đoạn đổi mới và hội nhập hiện nay, ngân sách Nhà nước (NSNN) có một vai trò, vị trí vô cùng quan trọng. NSNN là một trong những công cụ quản lý và điều tiết vĩ mô các quan hệ kinh tế thông qua tổng mức động viên và cơ cấu động viên thu nhập quốc dân vào NSNN cũng như cơ cấu thu, cơ cấu chi, cơ cấu đầu tư từ NSNN. Mức tổng động viên vào ngân sách nhà nước là một chỉ tiêu hết sức quan trọng, thể hiện các mối quan hệ cơ bản như: quan hệ giữa tích lũy và tiêu dùng, quan hệ giữa nhà nước với nhân dân, quan hệ giữa các khu vực (vùng, miền) trong nền kinh tế - xã hội, quan hệ giữa hiện tại và tương lai của đất nước. Từ năm 2002, nhà nước đã triển khai Luật Ngân sách Nhà nước sửa đổi. Luật Ngân sách này đã cung cấp tổng tài khóa và cơ cấu ngân sách để kiểm soát nguồn thu, chi tiêu và đầu tư;

Đồng thời qui định chế độ báo cáo, duy trì mức độ dự trữ ở ngân sách trung ương và địa phương để đáp ứng các nhu cầu chi tiêu đột xuất, bất thường và dự phòng. Trong những năm vừa qua, NSNN đã thực hiện tốt chức năng quản lý và điều phối các hoạt động kinh tế - xã hội của đất nước. Song bên cạnh đó vẫn còn có những bất cập cần phải giải quyết. Đứng trước vận hội mới của đất nước, cải cách cơ cấu ngân sách đang trở thành một yêu cầu cấp bách. Để NSNN phát huy được vai trò của mình, đáp ứng được những yêu cầu trong giai đoạn cách mạng mới, đổi mới cơ cấu NSNN cần phải nghiên cứu, sắp xếp thứ tự cải cách, lập kế hoạch cho các giai đoạn dài nhưng phải nhất quán với các kế hoạch dài hạn, cần xây dựng một cơ cấu ngân sách cởi mở và minh bạch, thực hiện cân đối hợp lý giữa chi đầu tư và chi thường xuyên, xây dựng cơ chế khuyến khích tuân thủ Luật Ngân sách, quản lý và sử dụng hợp lý vốn đầu tư. Có như vậy, NSNN mới thực sự trở thành công cụ quan trọng trong định hướng phát triển kinh tế - xã hội và điều chỉnh kinh tế vĩ mô của nhà nước.

Tài liệu tham khảo

1. A.Girault, *Principes de colonisation et de le gislation coloniale*, Tomme II, 5è, Éditeur, Paris, 1929.

2. Bernard & Colli, *Từ điển thuật ngữ kinh tế tài chính, Pháp - Việt - Anh - Đức - Tây Ban Nha*, Nhà xuất bản Thế giới, Hà Nội, 2004.

3. Gouvernement génégal de L'Indochine-Direction des services économique - services de la statisque générale, *Annuaire statistique de L'Indochine,* de premier volume à onzième volume, Imprimerie d'Êxtrême-Orient, Hanoi, de 1927 à 1948. (Từ tập I đến tập 11).

4. J.P. Aumiphin, *La présence Financière et Economique Francaise en Indochine (1859 - 1939)*, Hội Khoa học lịch sử Việt Nam xuất bản, Hà Nội, 1994.

5. J.H.Ađam - Longman, *Dictionary of Business English*, Nhà xuất bản Librairie du Liban, 1982.

6. Kỷ yếu Hội thảo Quốc tế: *Cải cách cơ cấu ngân sách nhà nước,* do Viện khoa học Tài chính và Dự án VIE/03/010-UNDP Việt Nam tổ chức, Hà Nội, 9/2007.

7. Đinh Xuân Lâm (chủ biên), *Đại cương lịch sử Việt Nam*, Tập II, Nhà xuất bản Giáo dục, Hà Nội, 1999.

8. Paul Cordier, *Notions d'administration Indochinoise*, Hà Nội, IDEO, 1911.

9. Dương Kinh Quốc, *Việt Nam những sự kiện lịch sử (1858-1918)*, Nhà xuất bản Giáo dục, Hà Nội, 1999.

10. Tào Hữu Phùng - Nguyễn Công Nghiệp, *Đổi mới Ngân sách Nhà nước*, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội, 1992.