

61.
NHỮNG BÀI DIỄN GIẢI VỀ HÀNH CHÍNH CÔNG
LECTURES IN PUBLIC ADMINISTRATION

ĐÃ ĐƯỢC TRÌNH BÀY TẠI
GIVEN AT THE

HỌC VIỆN QUỐC GIA HÀNH CHÍNH
NATIONAL INSTITUTE OF ADMINISTRATION

QUẢN TRỊ NGÂN SÁCH

BUDGETARY ADMINISTRATION

SAIGON, VIETNAM

Tái bản lần thứ 3, Tháng sáu, 1958

3rd Edition, June, 1958

Translators :

NGUYEN-TIEN-HOANH

TRAN LONG, A. M.

Michigan State University Group

Dịch-giả :

NGUYỄN-TIẾN-HOÀNH

TRẦN LONG, A. M.

Phái đoàn Đại-Học-Đường

MICHIGAN

Property of
Technical Resources Branch
Public Administration Div.
104/8

Lecturer :

MARVIN H. MURPHY M.P.A.

Budget Specialist

Michigan State University Group

Diễn-giả :

MARVIN H. MURPHY M.P.A.

Chuyên viên về ngân sách

Phái đoàn Đại-Học-Đường

MICHIGAN

Lectures in Public Administration
given at the
National Institute of Administration

Budgetary Administration

Seigon, Vietnam
3rd EDITION, JUNE, 1958

Translator:
Nguyen-Tien-Hoanh
Michigan State University Group

Lecturer:
Marvin H. Murphy M.P.A.
Budget Specialist
Michigan State University Group

All opinions expressed are strictly those of the lecturer and do not indicate in any way official policy of the Government of Vietnam or of the International Cooperation Administration of the United States of America.

NHỮNG BÀI DIỄN GIẢI THUỘC NỀN HÀNH CHÍNH CÔNG
ĐÃ ĐƯỢC TRÌNH BÀY TẠI
QUỐC GIA HỌC VIỆN

CÔNG TÁC QUẢN LÝ NGÂN SÁCH

SAIGON, VIET-NAM
Tái bản lần thứ 3, Tháng Sáu, 1958

Dịch giả:
NGUYỄN TIẾN HOANH
Phái Đoàn Đại Học Đường
MICHIGAN

Diễn giả:
Marvin H. Murphy M.P.A.
Chuyên viên về Ngân
Sách
Phái đoàn Đại Học Đường
MICHIGAN

Những ý kiến được trình bày
trong cuốn này hoàn toàn là
ý kiến riêng của diễn giả và
không có liên quan gì với
chính sách của Chính Phủ Việt
Nam hay của Cơ Quan Hợp Tác
Quốc tế của Hợp Chúng Quốc.

Foreword

This booklet consists of a series of twenty-two lectures given to students of the National Institute of Administration during the Second Semester of 1956. The mimeographed copies of these lectures were prepared directly from the notes used and have not been edited or corrected for typographical errors and omissions. It is hoped that the reader will not consider these errors too serious.

It was believed that the binding of these lectures into convenient booklets would permit them to be distributed to the various governmental agencies in Vietnam for immediate use in the Government's In-Service Training Program. It is also hoped that teachers and professors of Public Administration in the schools of Vietnam will find the material useful.

The lectures are based upon generally accepted principles of budget administration and in their preparation I have drawn heavily from the various sources on budgeting listed in the bibliography accompanying the lectures. As the lectures were planned originally for use only with my class at the National Institute of Administration and it was not planned that the lectures would be distributed in any form, I may have neglected in many cases to give specific credit to various authors whose materials I have used.

MMH

LỜI NÓI ĐẦU

Cuốn sách nhỏ này gồm có hai mươi hai bài diễn giải đã được giảng cho các sinh viên trường Quốc Gia Hành Chính trong đệ nhị lục, ca nguyệt năm 1956. Những bài in ronéo này được soạn thẳng từ những bản thảo và chưa được ấn hành hoặc tu chỉnh lại những lỗi lầm hay thiếu sót về ấn loát. Vậy, mong rằng độc giả không nên coi trọng những lỗi lầm đó nếu có.

Tôi tin rằng đóng những bài diễn giải này lại thành từng tập nhỏ rất tiện và rất hữu dụng để phân phát cho mọi cơ quan chính quyền ở Việt Nam sử dụng trực tiếp trong Chương Trình Tu Nghiệp của Chính Phủ. Tôi cũng lại mong rằng cuốn sách sẽ là một tài liệu hữu ích cho các Giảng Viên và Giao Sư ngành Hành Chính Công ở các trường của Việt Nam.

Những bài diễn giải trong cuốn sách này được căn cứ trên những nguyên tắc về việc quản trị ngân sách thường thường đã được thừa nhận. Trong khi soạn thảo những bài đó tôi đã lấy rất nhiều tài liệu ở mọi cuốn sách nói về ngân sách mà trong bài tôi sẽ chỉ dẫn lấy ở cuốn nào, mỗi khi có đoạn trích.

Cũng vì lúc khởi đầu, tôi định rằng những bài diễn giải này chỉ được làm cho lớp học của tôi ở Quốc Gia Học Viện sử dụng thôi và không định để phân phát ra dưới bất cứ một hình thức nào, nên ở nhiều chỗ tôi đã sơ xuất không ghi tên những tác gia mà tôi đã lấy tài liệu của họ.

MHM.

BUDGETARY ADMINISTRATION

Table of Contents

Glossary of Terms	
Course Outline	
Definitions and Brief History	Lecture I
The Philosophy of Budgeting	Lectures II, III
The Budget Process	Lecture IV
Budget Formulation	Lectures V thru XV
Budget Authorization	Lectures XVI, XVII
Budget Execution	Lectures XVIII, XIX, XX
Budget Control and Review	Lecture XXI
Budget System Applied to Vietnam	Lecture XXII
Bibliography of American Publications on Budgeting	

CÔNG TÁC QUẢN LÝ NGÂN SÁCH

MỤC LỤC

Ban kê những danh từ khó:

Đại cương lớp học

Định nghĩa và lịch sử ngân sách thu ngân Bài diễn giải số I

Triết lý của sự lập ngân sách Bài diễn giải số II, III

Thủ tục ngân sách Bài diễn giải số IV

Sự định thức ngân sách Bài diễn giải số V tới XV

Sự chuẩn hĩa ngân sách Bài diễn giải số XVI, XVII

Thi hành ngân sách Bài diễn giải số XVIII, XIX, XX

Kiểm soát và tái thẩm ngân sách Bài diễn giải số XXI

Hệ thống ngân sách áp dụng cho Việt Nam Bài diễn giải số XXII

Tham khảo những ấn, thư huê kỳ nói về việc lập ngân sách.

BUDGETARY ADMINISTRATION

LECTURE I

I. COURSE OUTLINE AND GENERAL DESCRIPTION

General Plan:

30 one hour sessions, with $\frac{1}{2}$ to $\frac{3}{4}$ hour lecture and $\frac{1}{4}$ to $\frac{1}{2}$ hour discussion and questions. Use of materials as examples wherever possible.

PHILOSOPHY OF BUDGETING

First Week:

First Class:

1. Description of Materials to be Covered
2. Definitions
3. Brief History of Budgeting

Second Class:

Budget Theory and Purpose

Second Week:

First Class:

Essential Characteristics of Modern System
Philosophy of Budgeting (continued)

Second Class:

Summary of the Total Budget Process

BUDGET FORMULATION

Third Week:

First Class:

Executive Budget System
Budget Policy Determination

Second Class:

Budget Organization

1. In the Total Governmental Structure
2. Budget Units in Operating Agencies

QUẢN TRỊ NGÂN SÁCH

BÀI I.

I. NHỮNG ĐIỀU TỔNG QUÁT VÀ ĐẠI CƯƠNG LỚP HỌC

Chương trình tổng quát:

30 kỳ mỗi kỳ một giờ trong đó từ 30 phút tới 45 phút diễn giải và từ 15 phút tới 30 phút tranh luận và đặt câu hỏi. Ở chỗ nào có thể dùng những tài liệu làm thí dụ thí dùng.

TRIẾT LÝ CỦA SỰ LẬP NGÂN SÁCH

TUẦN THỨ NHẤT:

Kỳ học thứ nhất:

1. Miêu tả những đề tài sẽ được diễn giải
2. Định nghĩa
3. Tóm tắt lịch sử việc lập ngân sách

Kỳ học thứ nhì:

Lý thuyết và mục đích ngân sách.

TUẦN THỨ NHỊ:

Kỳ học thứ nhất:

Những đặc tính thiết yếu của hệ thống tân tiến
Triết lý của sự lập ngân sách (tiếp theo)

Kỳ học thứ nhì:

Tóm tắt toàn thể tiến trình ngân sách

SỰ ĐỊNH THỨC NGÂN SÁCH

TUẦN THỨ BA:

Kỳ học thứ nhất:

Hệ thống ngân sách hành pháp
Sự ấn định chính sách ngân sách

Kỳ học thứ nhì:

Tổ chức ngân sách

1. Trọng toàn thể cơ cấu chính phủ
2. Những đơn vị ngân sách trong những cơ quan tác hành

Fourth Week:

Two Classes:

Budget Organization Continued

1. Internal Organization of Central Budget Agency

Fifth Week:

First Class:

Examination

Second Class:

The Budget Document

Sixth Week:

First Class:

The Budget Document Continued

Second Class:

Budget Classifications and Types

Seventh Week:

First Class:

Program Budgeting

Second Class:

Preparation of Agency Budget Requests

1. Budget Policy Advice
2. Role of Central Budget Agency

Eighth Week:

First Class:

Preparation of Agency Budget Requests Continued
Action by Operating Agencies

Second Class:

Preparation of Chief Executive's Budget Recommendations

TUẦN THỨ TƯKỳ học thứ nhất và thứ nhì:

Tổ chức ngân sách (tiếp theo)

1. Tổ chức nội bộ của Sở Ngân Sách Trung Ương.

TUẦN THỨ NĂMKỳ học thứ nhất:

Bài khảo sát

Kỳ học thứ nhì:

Văn kiện ngân sách

TUẦN THỨ SÁU:Kỳ học thứ nhất:

Văn kiện ngân sách (tiếp theo)

Kỳ học thứ nhì:

Những sự phân loại và các loại ngân sách.

TUẦN THỨ BẢYKỳ học thứ nhất:

Việc lập ngân sách theo "chương trình"

Kỳ học thứ nhì:

Sự soạn thảo những yêu sách ngân sách của cơ quan

1. Thông tri về chính sách ngân sách

2. Vai trò của Sở Ngân Sách Trung Ương.

TUẦN THỨ TÁMKỳ học thứ nhất:

Sự soạn thảo những yêu sách ngân sách của cơ quan (tiếp theo).

Công việc của những cơ quan tác hành

Kỳ học thứ nhì:

Sự soạn thảo những Tiến Cử của Ông Chánh Ngành Hành Pháp.

BUDGET AUTHORIZATION AND ENACTMENT

Ninth Week:

First Class:

Role of Legislative Body in Budget Process

Second Class:

Legislative Budget Procedure

Tenth Week:

First Class:

Study of Appropriation Acts

Second Class:

Examination

BUDGET EXECUTION AND CONTROL

Eleventh Week:

First Class:

Budget Execution

1. Agency Responsibility
2. The Allotment System

Second Class:

Budget Control

1. Function of Central Budget Agency
2. Budgetary Control Reporting

Twelfth Week:

First Class:

Budget Control
Central Accounting

Second Class:

Governmental Auditing
Pre-Audit

TUẦN THỨ CHÍN:Kỳ học thứ nhất:

Vai trò của Lập Pháp Đoàn trong tiến trình ngân sách

Kỳ học thứ nhì:

Thủ tục ngân sách Lập Pháp

TUẦN THỨ MƯỜI:Kỳ học thứ nhất:

Nghiên cứu về những đạo luật xung đưởng

Kỳ học thứ nhì:

Bài khảo sát

KIỂM SOÁT VÀ THI HÀNH NGÂN SÁCH

TUẦN THỨ MƯỜI MỘT:Kỳ học thứ nhất:

Thi hành ngân sách

1. Trách nhiệm của cơ quan
2. Hệ thống phân kỳ

Kỳ học thứ nhì:

Kiểm soát ngân sách

1. Chức vụ của sở Ngân Sách Trung Ương
2. Báo cáo kiểm soát ngân sách

TUẦN THỨ MƯỜI HAIKỳ học thứ nhất:

Kiểm soát ngân sách

Kế toán **trung ương**

Kỳ học thứ nhì:

Sự kiểm điểm của chính phủ
Tiền kiểm điểm

Thirteenth Week:

First Class:

Post Auditing

Second Class:

The Budget Process and Budget Calendar Applied to Vietnam

Fourteenth Week:

First Class:

The Budget Process Applied to Vietnam Continued

Second Class:

Review, Questions and Discussion of Course

Fifteenth Week:

First Class:

Final Written Examination

Second Class:

Final Oral Examination

TUẦN THỨ MƯỜI BA:

Kỳ học thứ nhất:

Hậu kiểm điểm

Kỳ học thứ nhì:

Tiến trình Ngân Sách và Lịch Ngân Sách áp dụng cho Việt Nam

TUẦN THỨ MƯỜI BỐN:

Kỳ học thứ nhất:

Thủ tục ngân sách áp dụng cho Việt Nam (tiếp theo)

Kỳ học thứ nhì:

Phê bình, tranh luận và đặt câu hỏi về toàn thể bài học

TUẦN THỨ MƯỜI LĂM:

Kỳ học thứ nhất:

Bài khảo sát vấn đáp cuối cùng.

II. ĐỊNH NGHĨA NHỮNG DANH TỪ VỀ NGÂN SÁCH

Chúng ta mở đầu lớp "Quan Trị Ngân Sách" này bằng cách định nghĩa một số danh từ mà các nhân viên quan trị ngân sách hay dùng đến. Trong những bài sau, khi chúng ta đi sâu vào đề tài, những danh từ đó sẽ được định nghĩa tỉ mỉ, được giảng giải cặn kẽ, và được tranh luận kỹ càng hơn.

MỘT NGÂN SÁCH. - Danh từ này có thể định nghĩa nhiều cách tùy theo quan điểm của người định nghĩa. Muốn hiểu đúng mục đích của một ngân sách, cần phải quan niệm danh từ đó một cách rộng rãi trên lý thuyết. Ngân sách là một kế hoạch những tác hành được diễn tả bằng những danh từ tiền tệ, tài chính và thuế vụ. Ngân sách được thiết lập cho từng khoảng thời gian nhất định, thường thường là một năm. Ngân sách là toàn thể chương trình mà một chính phủ dự định hoàn thành trong một thời hạn tài chính gọi là tài khóa; chương trình đó vạch rõ sẽ phải làm những việc gì, ai sẽ phụ trách, tiền dùng để làm ở đâu mà ra, và phải phí tổn những gì để hoàn thành những việc đó. Ngân sách là việc phân phối những tài nguyên khan hiếm cho những dự án công tác có giá trị và đều đang thi hành. "Quan trị ngân sách" tựu trung là một vấn đề kinh tế, liên quan tới việc phân phối những tài nguyên khan hiếm cho những yêu sách cạnh tranh nhau và hầu như không thể làm no thỏa được". (1)

(1) Arthur Smithies trong cuốn "Tiến trình Ngân Sách tại Hợp Chúng Quốc", (New York 1955)

BUDGETARY ADMINISTRATION

LECTURE II

Philosophy of Budgeting, Its Theory and Purpose

The purpose of representative government is to provide a means whereby the people (society) can secure those services which are essential to their well being and which they cannot provide for themselves as individuals. To be effective government must be planned, organized and managed and resources must be provided for its operation.

Budgeting promotes and makes possible this fundamental purpose of government. In fact, it is an essential feature of all forms of government, both old and new, although the technical system which manifests the budget varies to meet the political concepts and governmental structure to which it is applied. A budget may be defined as a plan of the total operations of the government, expressed in financial terms. As a plan it serves a defined period of time, usually a year. It thus becomes the comprehensive program which a government proposes to accomplish during the fiscal period, specifying what is to be done, who is to do it, what it is going to cost to do it and what resources are available. The purpose of the plan and its execution is to assure that within the limits of a government's resources, its activities result in the greatest material benefits to the people it serves.

The importance of the budget process to government arises from its threefold utility as a political, economic and administrative device to determine governmental policy of the highest order, to plan for the achievement of that policy, and to aid in the execution of the policy.

Political and Economic Aspects of Budgeting:

As a political instrument, the budget process is historically and vitally associated with the development of representative government. It permits the people's representatives to meet at regular intervals to review and authorize the financial requirements of the government. By granting or withholding funds in the form of appropriations, the legislative body can approve or disapprove of programs and policies and influence the direction of government.

The economic and social progress of a nation results from the adoption of national objectives by the government. These objectives are achieved through the expenditure of resources secured from private individuals through taxation. Budgeting, in its economic sense,

QUẢN TRỊ NGÂN SÁCH

Bài thứ hai

TRIẾT HỌC NGÂN SÁCH, LÝ THUYẾT VÀ MỤC ĐÍCH

Chính thể dân biểu có mục đích giúp dân chúng (xã hội) thực hiện những công việc cần thiết và ích cho đời sống của họ, những công việc mà chính họ, nếu đứng riêng biệt từng cá nhân, không thể thực hiện nổi. Chính thể đó, muốn cho hữu hiệu, cần phải được kế hoạch, tổ chức điều khiển, và được cung cấp đủ phương tiện để điều hành.

Ngân sách giúp cho ta đạt được mục đích cơ bản của chính thể dân biểu nói ở trên. Sự thực thì bất cứ chính thể nào, cũ hay mới, cũng đều cần và đều có ngân sách; nhưng tùy những quan niệm chính trị và cách cấu tạo chính phủ mà cách thức, và hệ thống chuyên môn của ngân sách được thay đổi cho phù hợp. Có thể định nghĩa ngân sách là một kế hoạch bao gồm toàn thể những tác hành của chính phủ được diễn tả bằng những danh từ tài chính, tiền tệ và thuế vụ. Ngân sách được kế hoạch cho từng khoảng thời gian nhất định, thường thường là một năm. Như thế, ngân sách là một chương trình bao gồm tất cả những công việc mà chính phủ dự định hoàn thành trong một tài khóa; chương trình đó vạch rõ sẽ phải làm những việc gì, ai sẽ phụ trách, làm những việc đó phải tốn bao nhiêu, và tiền dùng để làm sẽ lấy ở đâu. Mục đích của kế hoạch và sự thi hành kế hoạch đó là để đảm bảo rằng, trong giới hạn của những tài nguyên của một chính phủ, những hoạt động của chính phủ đó sẽ mang lại những ích lợi cụ thể và lớn lao nhất cho dân chúng trong nước.

Tiến trình ngân sách rất quan trọng trong việc cai trị. Là một phương tiện chính trị, kinh tế và hành chính, ngân sách mang tới ba điều ích lợi là giúp cấp bậc cao nhất trong chính phủ ấn định chính sách của chính phủ, giúp đặt chương trình để hoàn thành chính sách đó, và giúp việc thi hành chính sách đó.

NHỮNG KHÍA CẠNH CHÍNH TRỊ VÀ KINH TẾ CỦA NGÂN SÁCH

Theo lịch sử thì tiến trình ngân sách, một lối khí chính trị, đã liên hệ chặt chẽ với sự phát triển chính thể dân biểu đại nghị. Tiến trình ngân sách làm cho các đại biểu dân chúng gặp nhau, đều đều để cứu xét và chuẩn hóa những nhu cầu tài chính của chính phủ. Lập pháp đoán chuẩn y hoặc không chuẩn y những ngân khoản đề nghị tức là chấp thuận hoặc từ chối những chương trình và chính sách của chính phủ và ảnh hưởng tới đường lối của chính phủ.

is a decision making process which involves the allocation of these scarce governmental resources to the many worthwhile, yet competing, services which are a means of obtaining the national objectives.

One of the most basic budgetary policy decisions is whether proposed expenditures for a service are worth the burdens they impose upon the citizen in the form of taxation or other methods of finance. Other policy questions resolved through the budget process may be summarized as follows:

"What should be the sources of the government's revenue?"

"Should expenditures be balanced by current revenue or should the government incur debt?"

"What is the comparative value of different governmental activities, should expenditures for one be increased at the expense of a reduction in an alternative activity?"

I think you will agree that the decisions in regard to these questions have great political and economic significance.

Administrative Aspects of Budgeting:

Governments, to be able to cope with the complexities of modern society, require and must utilize sound concepts of organization and management. As an administrative device, the budget process provides one of the most effective instruments for the executive management of governmental affairs. This management aspect of budgeting takes place at two points, first, during the formulation of the agency budget requests and the chief executive's budget recommendations, and second, during the execution of the budget, after it has been enacted by the legislature.

Through the establishment and use of a budget agency as a staff aid, the chief executive of a nation, in formulating the budget, can recommend new activities, or the expansion or reduction of existing programs, can determine where economies can be achieved in agency operations and can make recommendations concerning reorganization of agencies.

Once the governmental program has been determined, it then becomes the responsibility of the chief executive and his administration to carry out the program. The budget process now becomes an effective means through which the chief executive can exercise control and provide coordination and unity to the total administrative program.

Một quốc gia có tiền bạc, về kinh tế và xã hội hay không là tùy ở những mục tiêu mà chính phủ của nước ấy lựa chọn. Muốn hoàn thành những mục tiêu đó, chính phủ phải chi tiêu những tài nguyên do dân chúng đóng góp dưới hình thức thuế má. Theo nghĩa kinh tế thì lập ngân sách là việc thiết lập những quyết định để phân phối những tài nguyên khan hiếm cho nhiều hoạt động đều đang làm để đạt tới những mục tiêu quốc gia.

Một trong những quyết định cốt yếu nhất về chính sách ngân sách là quyết định rằng những ích lợi do một hoạt động sinh ra có đáng với những chi phí đã được đề nghị; những chi phí đề nặng trên đầu người dân dưới hình thức thuế má hoặc phương pháp thuế tiền khác. Tiền trình ngân sách cũng giúp giải quyết những vấn đề khác về chính sách đại khai như những vấn đề sau đây:

"Những huê lợi của chính phủ lấy ở đâu ra?"

"Có nên quân bình kinh phí với huê lợi hiện thời không hay là chính phủ nên lạm chi và đi vay mượn nợ nần?"

"So sánh những giá trị của những hoạt động khác nhau của chính phủ như thế nào? Có nên tăng kinh phí cho hoạt động này và đồng thời giảm kinh phí của hoạt động kia không?"

Chắc các bạn cùng đồng ý với tôi và cho rằng những quyết định về những vấn đề có một ý nghĩa chính trị và kinh tế thật lớn lao, thật quan trọng.

NHỮNG KHÍA CẠNH HÀNH CHÁNH CỦA NGÂN SÁCH

Để có thể đương đầu với những sự phức tạp của xã hội ngày nay, chính phủ cần đến và phải dùng những khai niệm vững chắc về tổ chức và quản trị. Là một phương sách hành chánh, tiền trình ngân sách lại còn là một trong những lợi khí đặc lực nhất để giúp ngành hành pháp điều hành những công việc chính phủ. Ta nhận thấy rõ khía cạnh điều hành này tại hai điểm; điểm thứ nhất là trong khi các cơ quan soạn thảo những yếu sách ngân sách và khi ông chánh Hành Pháp soạn thảo những tiền cử ngân sách; và điểm thứ hai là trong lúc thi hành ngân sách sau khi ngân sách đó được viện lập pháp ban bố thành luật.

Nhà ngân sách được thiết lập và xử dụng như một cơ quan cố vấn; nhà đó giúp ông Chánh Hành Pháp của một quốc gia, trong khi soạn thảo ngân sách, tiền cử những hoạt động mới, hoặc thu hẹp hay mở rộng những

The management function of the budget completely pervades the administrative structure of the government for budget management becomes one of the principal duties of every executive responsible for the effective administration of any activity. Through his fiscal powers, the executive plans, coordinates, directs and controls the activity of his agency.

In summary, modern theory conceives of the budget process an instrument for policy determination, high level planning, and as an aid to effective management of governmental affairs. This concept holds that the budget is much more than a subsidiary element of an accounting system, designed primarily to consolidate and present money estimates of expenditures in a document, and to control those expenditures after budget enactment. Governments which fail to understand that budgeting is an extension of programming may find themselves in a situation where the operation which they label as budgeting may be in reality only a mere accounting device for monetary analysis and reporting of the status-quo. A government which takes this approach usually fails to make the budget a true expression of its aims and policies and thereby unnecessarily handicaps itself in the effective fulfillment of its function.

To repeat, budgeting is planning or programming. Programming involves the selection among alternative plans or a combination of elements from a number of plans. The formulation of a budget is an extension of programming. Activity programs become expenditure programs and thus are expressed in terms of a common denominator money. The programs can then be compared with each other and with their **costs** in terms of taxation or borrowing.

To be meaningful the budget must reflect the actual or proposed organizational structure of the government. Thus if it is determined that a certain organizational unit will carry out a specific function the budget should be constructed in such a manner as to provide the funds for this particular unit to operate. Also, to be useful, the budget must relate to a future period that is reasonably predictable. The shorter the time period between the creation of the budget plan and its operation, the more accurately will the day-to-day administration of the program follow the budget as planned.

chương trình hiện hữu, ấn định trong những công tác của một cơ quan những chỗ nào có thể tiết kiệm công quỹ; và đề nghị những sự cải tổ các cơ quan cho hợp lý hơn.

Một khi chương trình chính phủ đã được ấn định thì ông chánh Hành Pháp và chính phủ của ông có trách nhiệm phải đem ra thi hành chương trình đó. Tiến trình ngân sách lúc đó trở nên một phương thể hữu hiệu giúp ông chánh Hành Pháp kiểm soát, phối trí và thống nhất toàn thể chương trình hành chính.

Chức vụ điều hành của ngân sách thâm nhập vào toàn thể cơ cấu hành chính của chính phủ, bởi vì việc điều hành ngân sách là một trọng nhiệm vụ chính của bất cứ một viên chức hành pháp phụ trách một công tác nào. Viên chức đó dùng quyền tài chính và thuế vụ của mình trong khi kế hoạch, phối trí, điều khiển và kiểm soát những hành động của cơ quan mình.

Tóm lại, theo lý thuyết cận đại thì tiến trình ngân sách được quan niệm là một lợi khí giúp thượng cấp ấn định chính sách, thiết lập kế hoạch và điều hành công vụ một cách hữu hiệu. Theo quan niệm trên thì ngân sách không phải chỉ là một thành phần phụ thuộc của một hệ thống kế toán mà mục đích cốt yếu là tổng hợp và trình bày trọng một văn kiện những dự trù tính thành tiền về những kinh phí và kiểm soát sự chi dụng những kinh phí đó sau khi ngân sách đã được ban bố. Có những chính phủ không hiểu rằng ngân sách là phần tiếp thêm của chương trình. Trong những chính phủ đó, công tác mà họ gọi là ngân sách thực ra chỉ là một phương sách kế toán dùng tiền tệ để phân tích và phục trình về tình trạng hiện tại. Những chính phủ đó thường không biết dùng ngân sách để phát biểu những mục tiêu và chính sách của mình và như thế tự làm cho mình khó chu toàn nhiệm vụ của mình một cách hữu hiệu.

Xin nhắc lại rằng lập ngân sách tức là lập kế hoạch hoặc lập chương trình. Lập chương trình có nghĩa là lựa kế hoạch này, bỏ kế hoạch kia hay là phối hợp những thành phần của một số kế hoạch lại. Việc soạn thảo ngân sách là một công tác làm tiếp theo việc lập chương trình. Những chương trình các hoạt động trở nên những chương trình các kinh phí và người ta dùng mẫu số chung là đồng tiền để diễn tả những chương trình đó. Như thế dễ dễ bề so sánh chương trình này với chương trình kia xem phí tổn bao nhiêu và chính phủ cần phải đánh thuế hoặc vay mượn như thế nào.

Muốn ích lợi, ngân sách phải phản chiếu cơ cấu tổ chức hiện hữu (hoặc đề nghị) của chính phủ. Vì vậy, nếu đã ấn định rằng cơ quan A sẽ thi hành một nhiệm vụ nào đó, thì trong ngân sách phải dự trù một ngân khoản cho cơ quan A thi hành nhiệm vụ đó. Ngân sách lại còn phải phù hợp với một thời kỳ vị lai, mà hoạt động của chính phủ trong thời kỳ đó có thể tiên đoán tạm đúng được. Thời gian giữa lúc thiết lập kế hoạch ngân sách và lúc thi hành kế hoạch đó càng ngắn, thì việc điều khiển chương trình hàng ngày lại càng theo sát ngân sách đã được hoạch định trước.

BUDGETARY ADMINISTRATION

LECTURE III

ESSENTIAL CHARACTERISTICS OF A BUDGET SYSTEM:

There are five major qualities which have been suggested as the essential characteristics of a modern budget system. These essential characteristics are: responsibility, comprehensiveness, flexibility, reliability and integrity.

Responsibility:

The achievement of the first essential, responsibility, entails the clear, definitive assignment of each successive stage in the budget process to the one particular entity of the government most capable to perform it. The chief executive, the legislature, the spending agencies, and the auditor, all have a specialized function to perform in the modern budget system. Each must confine itself to its proper role and must carry out its duties with competency. Inadequate performance by one of the responsible authorities often results in the assumption of the task by another to the detriment of the total system.

Comprehensiveness:

Comprehensiveness requires that the total financial operations of the government, including all revenues regardless of source and expenditures for every purpose from all funds, be brought within the budget system. A budget to be comprehensive must encompass all activities of the government including the financial operations of all public enterprises and corporations, even though these activities are often financed from operating revenues or fees which they themselves levy and collect.

Flexibility:

Responsible governmental authority must have sufficient discretionary power to be able to choose alternatives and make the most effective use of all available resources in budget formulation. In the phase of budget execution the complexities of modern government require that the administrator be given enough freedom over the use of funds to permit him to exercise discretion in the translation of budget policy into action. Activity programs must be adjusted constantly to meet changing and unpredictable conditions as they develop. A budget system which fulfills the above requirements may be said to have the third essential quality of flexibility.

QUẢN TRỊ NGÂN SÁCH

Bài thứ ba

NHỮNG ĐẶC TÍNH THIẾT YẾU CỦA MỘT HỆ THỐNG NGÂN SÁCH

Người ta thường cho rằng một hệ thống ngân sách tân tiến, phải có năm đặc tính thiết yếu sau đây: hữu trách, tổng hàm, mềm dẻo, xác thực và toàn vẹn.

HỮU TRÁCH

Sở hữu trách, đặc tính thiết yếu đầu tiên, quả đến việc phân định rõ ràng và chung cục những công việc của từng giai đoạn kế tiếp trong tiến trình ngân sách cho một thực thể chính quyền nào có năng lực nhất để thi hành những công việc đó. Ông chánh hành pháp, lập pháp đoàn, những cơ quan tiêu tiền, và kiểm điểm viên, đều có những chức vụ chuyên liêt phải thi hành trong hệ thống ngân sách tân tiến. Mỗi người phải tự giới hạn mình trong vai trò riêng của mình và thi hành những bổn phận của mình theo quyền hạn. Việc mà một trong những nhân viên hữu trách thi hành không đầy đủ, bổn phận mình thường làm cho một nhân viên khác phải lãnh hồ, bổn phận thiếu sót đó, như thế làm cho tổn hại tới toàn thể hệ thống.

TỔNG HÀM

Tính cách tổng hàm đòi hỏi rằng tất cả các tác hành tại chính của chính phủ, gồm mọi số thu bất luận là ở đâu tới và mọi số chi cho mọi mục đích bất luận là lấy ở ngân khoản nào, đều phải được đặt vào trong hệ thống ngân sách. Một ngân sách gọi là tổng hàm thì phải bao gồm tất cả những hoạt động của chính phủ kể cả những hoạt động tại chính của mọi xí nghiệp và hội buôn quốc doanh, mặc dầu những hoạt động đó thường được đài thọ bằng những huế lợi và liềm ngân do những hội buôn đó đặt ra và thu vào.

MỀM DẸO

Nhân viên hữu trách trọng chính phủ phải có đủ quyền hành để lựa chọn (và loại bỏ) biện pháp và để xử dụng những tài nguyên sẵn có một cách hữu hiệu trong khi định thức ngân sách. Trong giai đoạn thi hành ngân sách những sự phức tạp trọng, cách cai trị ngày nay đòi hỏi rằng người cai trị phải có đủ tự do xử dụng ngân khoản để có thể thực hiện chính sách ngân

Reliability:

The fourth essential of effective budgeting is reliability. This quality should be manifested particularly in the process of budget formulation and enactment. To possess this characteristic, the budget, as planned and authorized, must faithfully and honestly reflect the actual conditions and facts of current governmental operations, and proposed programs must be based upon a realistic and practical appraisal of possible accomplishments. The large volume of information required and used to present and justify the budget requests and recommendations must be accurate and represent a true picture of the activity. Further, facts should be available in sufficient detail and proper form to permit intelligent evaluation. Revenue estimates should be as frank and accurate as it is possible to develop, and should not be intentionally conservative or overly optimistic. Nor should expenditure requests be over-estimated in anticipation of reductions by the budget agency or the legislature. In some budgets the relevant items of information used to justify a program or activity are based upon unsubstantiated opinion rather than facts. Where this situation exists the budget cannot be said to have reliability.

Integrity:

Integrity in budget execution is the fifth requirement of sound budgeting. To meet this essential the executive branch of the government must carry out the authorized program effectively, efficiently, and in good faith. This requires that the spending agencies operate not only in conformity to the legal terms of the appropriation and expressed legislative intent, but also in substantial agreement with the specific proposals which have been used to justify the expenditure. In short, within the limits of the funds granted, the administration must fulfill its obligation to the nation by performing its function as it said it would when requesting the appropriation.

The various principles, devices and techniques which are the components of modern budget procedure are designed to achieve these five essential characteristics.

sách. Những chương trình hoạt động phải được sửa đổi không ngừng để thích ứng với những biến chuyển bất ngờ xảy ra. Một hệ thống ngân sách có đủ điều kiện nói trên được gọi là một hệ thống có tính cách mềm dẻo.

XÁC THỰC

Đặc tính thiết yếu thứ tư cho việc lập ngân sách hữu hiệu là sự xác thực. Đặc tính này phải được biểu hiệu đặc biệt trong tiến trình định thức và bản đồ ngân sách. Muốn xác thực, một ngân sách đã hoạch định và chuẩn hứa phải là phản ánh trung thành và thích đáng của những tình trạng và sự kiện thực về những hoạt động thông thường của chính phủ và những chương trình đề nghị phải được căn cứ trên một sự đánh giá thiết thực và thích dụng về những việc có thể hoàn thành được. Những tài liệu cần thiết dùng để trình bày và biện minh cho những yêu sách và tiền cử ngân sách phải là những tài liệu chính xác và phải miêu tả các hoạt động đúng với sự thật. Hơn nữa, những tài liệu và sự kiện phải đủ chi tiết và đúng hình thức để giúp cho việc đánh giá (các chương trình) được hợp lý. Phải dự trữ số thu một cách thành thực và chính xác, đừng chủ ý để dặt bao thu hoặc lạc quan thái quá. Cũng đừng xin ngân khoản quá lộ phụng hồ rằng nhà ngân sách hoặc quốc hội sẽ cắt bớt đi. Lại có những ngân sách dùng những ý kiến vô căn cứ chứ không dùng những sự kiện dựa trên thực tế để biện minh cho chương trình và hoạt động. Trong trường hợp này, ngân sách không thể gọi là xác thực được.

TOÀN VỆN

Sự thi hành ngân sách cho toàn vẹn là đặc tính thứ năm của một hệ thống ngân sách hoàn hảo. Muốn có đặc tính thiết yếu này, ngành hành pháp của chính phủ phải thi hành chương trình đã được chuẩn hứa một cách đặc lực, hiện hữu, và đầy thiện ý. Muốn được thế, cơ quan tiêu tiền phải hành động không những là phù hợp với lời lẽ và ý nghĩa của đạo luật xung đương; mà còn phải phù hợp với những lý lẽ và đề nghị đã được đưa ra để biện minh cho khoản kinh phí. Tóm lại trong giới hạn những ngân khoản đã xung đương, chính phủ phải làm trọn bốn phần đối với quốc gia bằng cách thi hành chức vụ đúng như đã hứa khi xin ngân khoản.

Mọi nguyên tắc, kỹ thuật và phương sách cấu thành thủ tục ngân sách tân tiến đều nhằm mục đích thực hiện năm đặc tính thiết yếu nói trên.

BUDGETARY ADMINISTRATION

LECTURE IV

THE BUDGET PROCESS:

The complete budget process is a dynamic and continuous system consisting of three separate and distinct stages in time sequence. These stages are designated:

1. Budget formulation
2. Budget authorization
3. Budget execution

Two other processes are discernable within the system which cannot be considered as separate stages because they are interwoven throughout the total process. They are:

4. Budget control
5. Budget review

Brief Summary of the Total Budget Process:

Each of the above processes will be covered in detail in later phases of the course. For proper orientation, however, it is necessary to briefly summarize the total budget process at this point.

Every governmental agency, the central budget agency and the chief executive all have a part in the process of budget formulation. Guided by the policy directives of the chief executive, the chiefs of all spending agencies prepare a budget request for funds to carry out their administrative programs for the next fiscal year. The requests are based upon the existing program of the agency as required by law, the chief executive's policy directives and any plans for new services that the agency wishes to carry out. These agency budget requests are submitted to the central budget agency. The central budget agency, guided by the policy of the chief executive and knowing his broad program, appraises the agencies' requests in relation to each other, to the total revenues available and to the need for the particular services. The central budget agency then prepares the executive budget recommendations in the form of specific money amounts for each agency. These recommendations are presented in the budget document, which is prepared by the central budget agency and submitted by the chief executive to the legislature. Note that the chief executive's budget recommendation is a proposed financial plan and not a compulsory one.

QUẢN TRỊ NGÂN SÁCH

Bài thứ tư

TIỀN TRÌNH NGÂN SÁCH

Tiền trình ngân sách hoàn bị là một hệ thống linh động, và liên tục gồm có ba giai đoạn riêng biệt rõ rệt kế tiếp nhau theo thời gian. Ba giai đoạn là:

1. Định thực ngân sách
2. Chuẩn hĩa ngân sách
3. Thi hành ngân sách

Ngoài ra, còn có hai tiến trình khác có thể phân biệt nội trong hệ thống, nhưng không thể coi là những giai đoạn riêng biệt được vì xen lẫn xuất trong toàn thể tiến trình ngân sách, đó là:

4. Kiểm soát ngân sách
5. Tài thăm ngân sách

LƯỢC TÓM TOÀN THỂ TIỀN TRÌNH NGÂN SÁCH

Những tiến trình trên sẽ được lần lượt diễn giải tỉ mỉ trong những bài sau. Tuy nhiên, muốn có một ý niệm thích đáng, cần phải lược tóm toàn thể tiến trình ngân sách trong bài này.

Mọi cơ quan chính phủ, nha ngân sách trung ương, ông Chánh Hành Pháp, tất cả đều dự phần vào tiến trình định thực ngân sách. Dựa vào những huấn lệnh chỉ đạo chính sách của ông Chánh Hành Pháp, những ông chánh các cơ quan tiêu tiền soạn thảo một yêu sách xin ngân quỹ để thi hành những chương trình hành chính của họ trong tài khóa tới. Những yêu sách này phải căn cứ vào chương trình hiện hữu của sở theo đúng luật và cũng căn cứ vào những lời chỉ đạo về chính sách của ông Chánh Hành Pháp và ít nhiều kế hoạch cho những hoạt động mới mà sở ước chỉ mong thi hành. Những yêu sách này đều được chuyển đến nha ngân sách trung ương. Nha này, theo chính sách và biết đại cương chương trình của ông Chánh Hành Pháp, sẽ đánh giá và so sánh những yêu sách của các sở với nhau tùy theo tổng số huê lợi thu được và sự cần ích của từng hoạt động. Kế đó, nha ngân sách trung ương dự thảo những tiền cử ngân sách hành pháp dưới hình thức từng ngân khoản cho từng cơ quan. Những tiền cử này được

The legislature (in Vietnam, the National Assembly) now takes part in the budget process. The role of the legislature is to review the operations of the administration for the past year to see that the programs have been carried out with efficiency and economy, and to review the proposed budget presented by the chief executive. The legislature then has the right to accept, reject or change any of the recommendations of the chief executive. However, if the legislature increases the amount of funds for a certain program, it must also give attention to providing the necessary revenue.

After determining what action it wishes to take on the chief executive's budget recommendations, the legislature then passes appropriation acts (laws) which provide specific sums of money to the various agencies to carry out authorized programs. This process makes the spending of public funds legal. Appropriations are for a defined purpose and a defined time period. No money can legally be spent by the government unless it has been appropriated and the amount of the appropriation is the maximum that can be spent during the specified time period for the particular activity. The total of the various appropriations is therefore the real budget for the fiscal period.

The execution of the budget, once it has been adopted and approved by the legislature, is a responsibility that is shared by the chief executive, the chiefs of the administrative agencies, and those charged with the executive work of the government.

The process begins with the commencement of the fiscal year for which funds have been made available to do certain jobs. It is the operation of the plan -- getting the job done.

One of the major principles of budget execution is that the agency or person having the function and responsibility for carrying out a program should have the basic authority, subject to review by the chief executive and legislature, to administer his budget (spend the funds to carry out his job). Also, the budget enacted by the legislature cannot be presented in complete detail. The executive must be permitted discretion to alter the program to meet the needs of a changing situation as it unfolds, subject to the overriding policy objectives established by the legislature. Furthermore, because of the length of time required for the formulation of the budget, assumptions on which the budget is based may have become obsolete by the time of its enactment.

A budgetary allotment system is an instrument of budget execution. The allotment process provides discretion and flexibility in the administration. As soon as the appropriation has been authorized and before the beginning of the fiscal year, the central budget agency sends out allotment forms to the agencies. On these forms the agencies indicate the rate at which they expect to spend the funds and the broad purpose of such expenditures. Allotments are released for uniform time periods, usually either months or quarters. The

trình bày trong một văn kiện ngân sách do nhà ngân sách trung ương soạn ra và do ông Chánh Hành Pháp đệ trình lên Lập Pháp đoàn. Nên nhớ rằng ngân sách do ông Chánh Hành Pháp tiến cử chỉ là một kế hoạch tài chính được đề nghị, chứ không phải là một kế hoạch bắt buộc (Lập Pháp Đoàn phải chấp thuận).

Lập Pháp Đoàn (ở Việt Nam là Quốc Hội) tới đây mới dự phần vào tiến trình ngân sách. Vai trò của Lập Pháp Đoàn là xem xét lại những tác hạnh trong năm trước của chính phủ để xem những chương trình đã hoạch định có được thi hành một cách hữu hiệu và tiết kiệm hay không; và cùng xem xét ngân sách mà ông Chánh Hành Pháp đề nghị cho năm tới. Lập Pháp Đoàn có quyền chấp thuận, bãi bỏ hoặc sửa đổi các tiền cử của ông Chánh Hành Pháp. Tuy nhiên, nếu họ định tăng ngân khoản cho một chương trình nào, thì họ phải đặt ra giải pháp để thu thêm thuế lợi bu đắp vào cho tăng ngân khoản đó.

Sau khi đã ấn định đường lối hành động đối với những tiền cử của ông Chánh Hành Pháp, Lập Pháp Đoàn chuẩn y những đạo luật xung đương cung cấp ngân khoản cho các cơ quan để thi hành những chương trình đã được phép làm. Tiến trình này hợp pháp hóa việc tiêu công ngân. Những khoản xung đương là những số tiền dành riêng cho những mục đích nhất định và phải tiêu trong một khoảng thời gian nhất định. Chính phủ không thể tiêu một khoản tiền nào một cách hợp pháp, nếu khoản tiền đó chưa được xung đương. Khoản xung đương là một số tiền tối đa có thể tiêu trong một thời gian đã ấn định cho một mục đích đã ấn định. Vì thế, tổng số những khoản xung đương tức là ngân sách thực sự cho tài khóa.

Một khi ngân sách đã được Lập Pháp Đoàn chấp nhận và chuẩn y thì việc thi hành ngân sách là một trách nhiệm chung của ông Chánh Hành Pháp, những ông chánh các cơ quan hành chính và những nhân viên phụ trách thi hành công việc chính phủ.

Tiến trình thi hành ngân sách khởi sự từ lúc bắt đầu của tài khóa và những ngân khoản đã được đề sẵn ra để làm những công việc trong tài khóa ấy. Đó là việc thực hiện kế hoạch - làm cho xong việc.

Một trong những nguyên tắc chính của sự thi hành ngân sách là cơ quan hay nhân viên có chức vụ và trách nhiệm thi hành một chương trình thì phải có quyền cần hạn để điều khiển ngân sách của họ (có quyền tiêu ngân khoản để thi hành công

allotment schedules are returned to the central budget agency for review and approval. After approval, the allotment schedule becomes the agency's authority to spend funds in agreement with the schedule.

The purpose of budget control is to assure that the execution is done in accordance with the budget plan and that expenditures will not exceed appropriations. Legislatures in particular are concerned to see that their intentions are carried out, especially with respect to the need for a deficiency appropriation. It is relatively easy to prevent an agency from overdrawing its appropriation account but it is more difficult to prevent him from spending it too rapidly. The allotment schedule referred to above also has a purpose to aid in preventing the overspending of funds before the end of the fiscal year, because, to be approved by the central budget agency, the allotment schedule must show that funds are apportioned over the entire year.

Three other processes indispensable to budget control are:

- Budgetary control reporting
- An efficient accounting system
- Pre-auditing and post-auditing

The process of budget review is not distinct and separate as are the other stages of budget administration. It should be a continuing process performed by all levels and branches of the government and is performed in conjunction with the other stages.

It is closely associated with the process of budget control, in that all audit procedures imply the concept of review and one purpose of review, like control, is to ensure that funds have been properly and legally spent. Budget review is also essential to the process of policy determination and is an aid to efficient administrative management (budget execution).

At the agency level, review of the past operations, both for the purpose of appraising the degree and quality of the service provided and the efficiency and economy of operations, is necessary for the presentation of a good budget request.

The central budget agency, in the role of staff assistance to the chief executive, should continuously review agency operations during the fiscal year in order to be able to make recommendations to the chief executive. Further, at budget formulation time, the review of agency budget requests is one of the principal jobs of the central budget agency.

The legislature has a major role in the process of budget review. Then the chief executive presents his budget recommendations to the

tác của họ); quyền căn bản này phải được ông Chánh Hành Pháp và Lập Pháp Đoàn tái thăm. Ngân sách do Lập Pháp Đoàn ban-bổ không thể trình bày, dù chi tiết được; nên ngành Hành Pháp phải được quyền sửa đổi chương trình để thích ứng với nhu cầu mới, một khi tình hình biến đổi, nhưng không được vượt qua những mục tiêu của chính sách mà Lập Pháp Đoàn đã thiết lập. Hơn nữa, vì khoảng thời gian cần thiết giữa lúc định thức ngân sách đến lúc ban hành ngân sách đó dài quá; nên những ước đoán và dự trù ngân sách có thể trở nên lỗi thời.

Một hệ thống phân kỳ ngân sách là một lợi khí dùng để thi hành ngân sách. Sự phân kỳ giúp cho cơ quan và người phụ trách thi hành ngân sách có thể lựa chọn thời giờ và công tác thi hành một cách tiết độ và mềm dẻo. Ngay khi khoản xung đương được chấp thuận và trước khi tài khóa bắt đầu. Nha Ngân Sách Trung Ương gửi những bản mẫu phân kỳ cho các cơ quan. Trong những giấy mẫu đó, các cơ quan ghi rõ mục mau chậm mà họ đã định tiêu những ngân khoản và mục đích của những kinh phí đó. Những số phân kỳ được phát ra đều đều thường thường là hàng tháng hay từng tám cả nguyệt. Những bản kê khai những khoản phân kỳ được gửi tra lại Nha Ngân Sách Trung Ương để Nha này tái thăm và chấp thuận. Sau khi được chấp thuận, bản kê khai phân kỳ trở thành bản kê khai quyền hạn của các cơ quan được tiêu tiền theo đúng như trong bản kê khai đã ấn định.

Mục đích của sự kiểm soát ngân sách là bảo đảm sự thi hành được đúng theo kế hoạch ngân sách và sẽ không tiêu qua số xung đương. Lập Pháp Đoàn có phận sự xét xem những ý định của họ có được thi hành không; nhất là khi cần phải xung đương thêm cho một khoản thiếu hụt. Để phòng một cơ quan khỏi tiêu qua số xung đương của họ thì tương đối là một việc dễ, nhưng khó mà tránh cho họ khỏi tiêu số xung đương đó nhanh chóng quá. Bản kê khai phân kỳ cũng có mục đích phòng ngừa sự lạm tiêu ngân khoản trước khi mãn tài khóa; vì muốn được Nha Ngân Sách Trung Ương chấp thuận, bản kê khai phân kỳ phải cho biết rằng những ngân khoản đều được phân phối cho toàn thể tài khóa.

Ba tiến trình cần thiết cho sự kiểm soát ngân sách là:

Báo cáo kiểm soát ngân sách
 Một hệ thống kế toán hữu hiệu
 Tiền kiểm điểm và hậu kiểm điểm

legislature, they must consider the recommendations and make value judgments of their own.

As the Taft Commission reported in 1911:

"The best that a budget can do for the legislator is to enable him to have expert advice in thinking about policies to be determined. His review of the economy and efficiency with which work has been done should be based upon facts set forth in the annual reports of expenditures which would supplement the budget."

Certainly, the legislature can more effectively address its attention to the problems of the future if it has reviewed the operations of the past.

Việc tái thẩm ngân sách không rõ rệt và riêng biệt như những giai đoạn khác trong việc quản trị ngân sách. Đó là một tiến trình liên tục được mọi cấp bậc và mọi ngành trong chính phủ thi hành cùng một lúc với những giai đoạn khác.

Tiến trình này liên hợp chặt chẽ với tiến trình kiểm soát ngân sách, trong đó mọi thủ tục kiểm điểm bao hàm ý niệm tái thẩm và một mục đích của việc tái thẩm; cùng như kiểm soát, là để đảm bảo rằng những ngân khoản đã được tiêu một cách hợp pháp và thích đáng. Tái thẩm ngân sách cũng cần thiết cho phương pháp ấn định chính sách và cũng là một sự trợ giúp cho việc quản trị hành chánh được hữu hiệu (sự thi hành ngân sách).

Ở cấp cơ quan, việc tái thẩm những tác hành đã làm xong, với hai mục đích (1) đánh giá độ và phẩm của công việc đã làm và (2) đánh giá sự hữu hiệu và sự tiết kiệm của những tác hành, rất cần cho sự tránh bậy một yếu sách ngân sách hợp lý.

Nha Ngân Sách Trung Ương, trong vai trò một cấp chỉ đạo phụ giúp ông Chánh Hành Pháp, luôn luôn phải tái thẩm những tác hành của các cơ quan trong thời gian tài khóa ngõ hầu đề nghị những sửa đổi lên ông này nếu cần. Hơn nữa trong thời gian định thức ngân sách, việc tái thẩm những yếu sách ngân sách cơ quan là một trong những công tác chính của Nha Ngân Sách Trung Ương.

Lập Pháp Đoàn đóng vai chính yếu trong tiến trình tái thẩm ngân sách. Khi ông Chánh Hành Pháp đệ trình những tiền cử của ông lên Lập Pháp Đoàn thì Lập Pháp Đoàn phải xét đến những tiền cử đó và tự mình xét đoán về giá trị rồi quyết định.

Ủy Ban Taft năm 1911 đã báo cáo: "Điều tốt nhất mà một ngân sách có thể giúp cho luật gia là làm cho ông ta có thể có một ý niệm lão luyện về những chính sách phải ấn định. Việc ông ta tái thẩm xem công tác đã làm có được hữu hiệu và tiết kiệm không, phải căn cứ trên sự kiện đã được diễn giải trong những báo cáo hàng năm về kinh phí, (những báo cáo đó) kèm theo với ngân sách."

Chắc chắn Lập Pháp Đoàn có thể chăm chú vào những vấn đề vi lai một cách đặc lực hơn, nếu họ đã tái thẩm những tác hành qua khứ.

BUDGETARY ADMINISTRATION

LECTURE V

BUDGET FORMULATION

The Executive Budget System:

The history of the development of budgeting in a democracy to a large extent is the history of years of struggle between the executive and legislative branches of government for control of the public purse and the responsibility to formulate the financial plan of the government. At the national level in America this issue was settled, at least in theory, by the Budgeting and Accounting Act of 1921, which placed the initial responsibility for the formulation of the budget upon the President. When primary responsibility is assigned to the chief executive for formulation of the budget it is called an "executive budget".

At the state level in America the conflict has not been completely decided. Although most states have adopted the "executive budget system", there are some units of government in which the authority to formulate the budget rests with the legislature or a broad or joint committee not completely responsible to the chief executive. In those governments where the formulation of the budget is a function of the legislature, the system is called a "legislative budget".

Almost unanimously, experts in Public Administration agree with and strongly support the concept of the executive budget. The chief executive is uniquely qualified because of his political and administrative position to propose the future scope and nature of the government's program. In Vietnam, the executive budget is firmly established by tradition and practice and the Constitution assures that this system will be maintained. Although the Constitution does not specifically locate the budget authority, the references to the budget in Articles 43, 60, and 61 clearly imply the executive budget system.

Budget Policy Determination:

In an executive budget system, determination of the budget policy which is the framework around which the budget is formulated, is first and foremost a responsibility, duty, and prerogative of the chief executive. It is, he who must make the decisions as to what his administrative program should be for the future fiscal period. Each agency and each subordinate official in the administrative branch of the government must be completely responsive to this policy guidance and must not be permitted to deviate from it in proposing their work programs.

QUẢN-TRỊ. NGÂN SÁCH

Bài thứ năm

SỰ ĐỊNH THỨC NGÂN SÁCH

HE THỐNG NGÂN SÁCH HÀNH PHÁP

Lịch sử về sự tiến triển của việc lập ngân sách trong một chính thể dân chủ có thể nói chung là lịch sử của những năm tranh chấp giữa ngành hành pháp và ngành lập pháp của chính phủ về quyền kiểm soát công quỹ và trách nhiệm định thức kế hoạch tài chính của chính phủ. Ở trung ương bên Mỹ, sự tranh chấp này ít nhất theo lý thuyết, cũng đã có một lối thoát, theo Đạo Luật ngân sách và Kế-toán năm 1921, bằng cách trao cho Tổng Thống trách nhiệm đầu tiên về việc định thức ngân sách. Khi mà trách nhiệm này được trao cho Ông Chánh ngành Hành Pháp thì ngân sách gọi là "ngân sách hành pháp".

Ở cấp tiểu bang bên Mỹ thì sự tranh chấp này chưa hoàn toàn chấm dứt. Mặc dầu là hầu hết những tiểu bang đã theo hệ thống ngân sách hành pháp, song vẫn có một vài đơn vị chính phủ trong đó quyền định thức ngân sách ở trong tay lập pháp đoàn hay một hội đồng hoặc một ủy ban cộng đồng không hoàn toàn trách nhiệm với Ông Chánh Hành Pháp. Trong những chính-phủ nào mà việc định thức ngân sách là nhiệm vụ của lập pháp đoàn thì hệ thống ngân sách gọi là hệ thống "ngân sách lập pháp".

Hầu hết mọi chuyên viên về hành chính công đều đồng ý tán thành và bênh vực mạnh mẽ khai niêm ngân sách hành pháp. Chỉ có một mình Ông Chánh ngành Hành Pháp là đứ tư cách đề nghị mục tiêu và đặc tính vị lai của chương trình chính phủ vị địa vị chính trị và hành chính của Ông ta. Ở Việt-Nam ngân sách hành pháp được thiết lập một cách chặt chẽ vì cổ truyền và thực tế; hiến pháp đảm bảo rằng hệ thống này sẽ được giữ lại. Mặc dầu hiến pháp không chỉ rõ quyền ngân sách ở tay ai, nhưng cử chiếu theo điều khoản 43, 60 và 61, nội về ngân-sách thì hiến pháp ngụ ý rõ rệt một hệ thống ngân sách hành pháp.

SỰ ÁN ĐỊNH CHÍNH SÁCH NGÂN SÁCH

Trong hệ thống ngân sách hành pháp, sự ấn định chính sách ngân sách để làm khuôn cốt cho việc định thức ngân sách là trách nhiệm, bốn phần và đặc quyền đầu tiên và chính yếu nhất

The chief executive of the government, because of his responsibility to provide leadership and coordination to the total administrative process, and because he must make the ultimate budgetary decisions during the process of budget formulation, becomes in effect, though not in title, the chief budget officer of the government.

To make the budgetary decisions, the chief executive must have a great amount of factual information concerning the general economic conditions of the nation, the estimated revenues available to the government, the services to the people which are being provided adequately, those services which should be increased, the impact upon the economy of certain tax policies, and other information of this type.

To aid the chief executive in the formulation of this policy and to actually prepare the executive budget recommendations, there is established a central budget agency, headed by a budget director. The budget director and budget agency are directly responsible to the chief executive and should be a part of the chief executive's administrative staff.

của ông Chánh Hành Pháp. Chính Ông ta là người làm những quyết định về chương trình hành chính sẽ phải thế nào trong tài khóa sắp tới. Mỗi một cơ quan và mỗi một viên chức phụ thuộc trong ngành hành chính của chính phủ phải hoàn toàn theo sự hướng dẫn của chính sách này và không được tự ý đi sai hướng đó trong lúc đề nghị những chương trình công tác của họ.

Vì có trách nhiệm lãnh đạo và phối trí toàn thể tiến trình công tác hành chính, và cũng vì có trách nhiệm quyết định về ngân sách tối hậu trong tiến trình định thực ngân sách, ông Chánh hành pháp thật là nhân viên ngân sách đứng đầu của chính phủ, mặc dầu ông ta không có danh chức đó.

Muốn quyết định về các khoản trong ngân sách, ông Chánh hành pháp phải có một số lớn những tài liệu về tình hình kinh tế tổng quát của quốc gia, những tài liệu về số ước thu, cho chính phủ, về những tiện ích mà dân chúng đang được hưởng một cách thích đáng, những công việc nào sẽ phải tăng thêm lên, ảnh hưởng kinh tế của một vài chính sách thuế vụ, và những tài liệu khác nữa cùng loại đó.

Để giúp Ông Chánh hành pháp trong việc định thực chính sách đó và để dự thảo thực sự những tiền cử ngân sách hành pháp, một Nha ngân sách trung ương đã được thiết lập. Nha này do một Ông Giám Đốc ngân sách cầm đầu. Ông Giám Đốc và Nha ngân sách trực tiếp chịu trách nhiệm với Ông Chánh hành pháp và phải là một trong ban chỉ đạo hành chính của Ông Chánh hành pháp.

BUDGETARY ADMINISTRATION

LECTURE VI

BUDGET FORMULATION

Budget Organization:

In the Total Governmental Structure
Budget Units in Operating Agencies
Organization and Function of Central Budget Agency

In the Total Government Structure:

Three propositions presented in previous lectures are that:

a. The chief executive of the government, because of his responsibility to provide leadership and coordination to the total administrative process, becomes in effect, though not in title, the chief budget officer of the government.

b. The budget process completely pervades the total administrative organization.

c. The budget organization must fit the total administrative organization.

These three propositions determine the budget organization in the total government structure.

The first proposition requires that a central budget agency be established to prepare the budget under the direction of the chief executive. Because the chief executive has primary responsibility for the budget, and because of its importance to him as a tool of management, the central budget agency should be located within the office of the chief executive or directly responsible to him. The central budget agency should be headed by a director of the budget who is appointed by the chief executive and responsible to him and him alone. The director of the budget should have status equal to that of a cabinet minister. In his relationship to the heads of other agencies he acts for and in the name of the chief executive in budgetary matters. Because of the authority and responsibility delegated to him by the chief executive the director of the budget must be very careful that in all his actions he reflects the chief executive's policy and not his own.

In some governmental organizations the central budget agency is located in a department of finance, or a department of revenue, or in the treasury department. Such an organizational location for the

QUẢN-TRỊ NGÂN-SÁCH

Bài thứ sáu

SỰ ĐỊNH THỨC NGÂN SÁCH

TỔ CHỨC NGÂN SÁCH

1. Trong toàn thể cơ cấu chính phủ.
2. Những đơn vị ngân sách trong những cơ quan tác hành.
3. Tổ chức và nhiệm-vụ của Nha Ngân sách trung ương.

1.- TRONG TOÀN THỂ CƠ CẤU CHÍNH PHỦ.

Ba điều được trình bày trong những bài diễn giải trước là:

- a/ Ông Chánh hành pháp của chính phủ, mặc dầu không có chức hiệu đó, nhưng trong thực tế là nhân viên ngân sách tối cao trong chính phủ, vì ông có trách nhiệm lãnh đạo và phối trí toàn thể tiến trình công tác hành chính.
- b/ Tiến trình ngân sách hoàn toàn đi sâu vào toàn thể tổ chức hành chính.
- c/ Tổ chức ngân sách phải phù hợp với toàn thể tổ chức hành chính.

Ba điều nói trên ấn định tổ chức ngân sách trong toàn thể cơ cấu chính phủ.

Điều thứ nhất đòi hỏi một Nha Ngân sách trung ương để dự thảo ngân sách dưới sự giám đốc của Ông Chánh Hành Pháp. Vì ông này có trách nhiệm trước nhất về ngân sách, và vì Nha Ngân Sách Trung ương là một lợi khí quan trọng giúp ông ta điều khiển, nên Nha này phải được đặt trực thuộc ông ấy và trực tiếp chịu trách nhiệm với ông ấy. Nha Ngân sách Trung Ương phải được đặt dưới quyền một Ông Giám-Đốc ngân sách do Ông Chánh Hành Pháp chỉ định và chịu trách nhiệm với một mình Ông này thôi. Ông Giám-Đốc Ngân sách phải có một quý chế ngang với một Ông bộ trưởng. Trong việc giao dịch với những Ông chánh các cơ-quan ông ta hành động thay quyền Ông Chánh hành pháp về những vấn đề ngân sách. Vì Ông Giám-Đốc hành động cho Ông Chánh hành pháp nên ông ta phải rất cẩn thận để mà những hành động của ông ta chỉ là phản ánh chính sách của ông chánh hành

budget agency is not considered good practice because it removes the budget function too far from the chief executive, interposes another layer of authority between the "budget expert" and the chief executive and lessens the necessary influence that the director of the budget must have over administrative agencies if he is to perform his function properly.

In Viet Nam, this situation was recently improved by the President's Arrete No. 1245-TTP/NS which moved the Budget Bureau from the Ministry of Finance to the Office of the Presidency.

The other two propositions require that this organizational pattern be substantially duplicated in all agencies of the government. There should be an agency budget officer who acts as a staff assistant to the head of the department in preparing and administering the department's budget. However, just as the chief executive of the government is in reality the chief budget officer, so the head of each agency is the real budget officer of the agency. The responsibility for making the major budgetary decisions for his agency rests with the chief of the agency. The agency budget officer acts for the chief of his agency in just the same capacity as the director of the central budget agency acts for the chief executive.

In very small governmental agencies the amount of work may not be sufficient to support a full time budget officer. In this situation the agency chief himself may fill the role of budget officer, or he may assign the duty to some one in his organization who combines it with other duties of a staff nature. In smaller agencies it is not unusual to find one person combining the duties of personnel, budget and accounting officer.

No matter the size of the agency, each separate agency of the government must have some person performing the function of basic budget officer.

Budget Units in Operating Agencies:

In a large agency such as a national ministry, there should be a chief budget officer for the ministry. He should be part of the central staff of the chief of the ministry and should have a budget unit of several persons working for him. In addition to the duty of preparing the ministry budget request, this unit should make procedure studies, develop comparative work load statistics and other management studies to promote economy and efficiency in the operations of the ministry. The ministry budget officer should provide liaison between his ministry and the central budget agency and coordination and direction to the basic budget officers in his ministry.

In addition to the department budget officer (ministry) each bureau and each major spending unit of the ministry should have a basic budget officer. No complete description can be given in a general discussion, because the number and location of the basic

pháp chủ không phải là chính sách của chính mình. Trong 1 vài chính phủ, Nha Ngân Sách trung ương được đặt trong bộ Tài-Chính, hay Bộ Lợi-Tức, hoặc Bộ Ngân-Kho. Việc đó không có lợi vì như thế nhiệm vụ ngân sách không được gắn sát với ông Chánh hành pháp, và đặt thêm một lớp uy quyền khác giữa Ông này với nhân viên ngân sách chuyên môn, và làm giảm bớt ảnh hưởng cần thiết mà ông Giám đốc Ngân-Sách phải có đối với những cơ-quan hành chính để Ông ta thi hành nhiệm vụ của Ông ta một cách thích đáng.

Ở Việt-Nam, tình trạng này gây đây đã được cải thiện do nghị định Tổng Thống số 1245-TTP/NS quyết định chuyển Nha Ngân-Sách từ bộ Tài Chính sang Tổng Thống Phủ.

Hai điều còn lại nói trên đòi hỏi rằng kiểu mẫu tổ chức đó phải được áp dụng đúng trong mọi cơ-quan của chính phủ. Phải có một nhân-viên ngân sách cơ-quan hành động như một phụ tá, chỉ đạo cho Ông Chánh cơ-quan trong công việc dự thảo và quản lý ngân sách cơ-quan; Tuy nhiên, cũng giống như Ông Chánh hành pháp của chính phủ đã thực sự là ông chánh ngân sách của chính phủ, Ông chánh của mỗi cơ quan cũng thực sự là ông chánh ngân sách của cơ quan mình. Ông Chánh cơ quan vẫn có trách-nhiệm quyết định về những vấn đề ngân sách quan trọng trong cơ-quan của mình. Nhân viên ngân sách cơ quan hành động cho ông chánh cơ quan của họ cũng như ông giám đốc Nha Ngân-Sách Trung-Ưống hành động cho Ông Chánh hành pháp.

Trong những cơ quan rất nhỏ, công việc ngân sách ít quá không đủ để cho một nhân viên ngân sách phải làm suốt giờ, nên ông chánh cơ-quan có thể tự mình làm công việc của một nhân-viên ngân sách, hay ông ta có thể giao phó phần sự đó cho một nhân viên trong cơ quan mình vừa làm phần sự ngân sách vừa làm những phần sự khác có tính cách chỉ đạo. Trong những cơ-quan bé hơn nữa ta không lấy gì làm lạ khi thấy một nhân viên làm nhiều phần sự như nhân viên ngân sách và kế toán.

Bất kỳ to hay nhỏ mỗi cơ quan riêng biệt của chính phủ phải có một người thi hành nhiệm vụ của một nhân viên ngân-sách nòng cốt.

2.- NHỮNG ĐƠN VI NGÂN SÁCH TRONG NHỮNG CƠ QUAN TÁC HÀNH

Trong một cơ quan lớn như một bộ chẳng hạn, cần phải có một ông chánh ngân sách cho bộ. Ông ta phải là một phần trong

budget officers will vary with the organizational structure of each ministry. All managerial functions should be pushed down the organizational structure as far as possible and budgeting is no exception. The basic budget officer should be expected to have a personal, intimate knowledge of every unit operation in his jurisdiction. He should know the state of efficiency in his bureau, all projected changes in flow and volume of work, plans for new activities and the policy of the executive he works for. With this knowledge he can prepare a well justified budget request for his unit. Once the basic budget request has been prepared it should be presented to the next higher level of budget officer.

All budget officers in departments should consider themselves as part of the department and not as representatives of the control budget agency. The basic budget officer should be prepared to explain and defend his budget request to the next higher authority. He must remember that he is merely a staff assistant to his unit chief and is responsible to him. However, he should not be pugnacious or obstinate in the defense of his unit's interest.

cấp chỉ đạo trung ương của ông bộ trưởng và phải có một đơn vị ngân sách gồm nhiều nhân viên làm việc cho Ông ta. Ngoài phần sử dụng yêu sách ngân sách của bộ, đơn vị này còn phải nghiên cứu những thủ tục và phương pháp, phát triển những con số thống kê về dung lượng công việc (của từng Nha Sở hay nhân viên trong bộ) và thực hiện những nghiên cứu khác về cách điều hành để tăng giá sự tiết kiệm và hữu hiệu trong những tác hành của bộ. Ông chánh ngân sách bộ phải liên lạc giữa bộ của mình, và Nha nhân-sách trung ương, và phải phối trí và điều khiển những nhân viên ngân sách nòng cốt trong bộ của mình.

Ngoài ông chánh ngân sách của bộ, mỗi nha sở và mỗi đơn vị tiêu tiền chính của bộ phải có một nhân viên ngân sách nòng cốt. Không thể có một sự diễn tả đầy đủ trong cuốn thảo luận tổng quát này được, vì số và chỗ của những nhân-viên ngân sách nòng cốt thay đổi tùy theo cơ cấu tổ chức của từng bộ. Mọi nhiệm vụ điều khiển đều phải được chuyển xuống những cơ cấu tổ chức càng thấp càng hay và công tác ngân sách cũng phải được chuyển xuống như thế. Nhân viên ngân sách nòng cốt phải chính mình hiểu biết tường tận về mọi tác hành của đơn vị trong quyền hạn của mình. Nhân viên đó phải hiểu tình trạng về sự hữu hiệu trong phòng mình, hiểu mọi sự thay đổi dự định trong sự tiến hành và dung lượng của công tác, hiểu những chương trình về những hoạt động mới và chính sách của ông chánh hành pháp trực tiếp bên trên ông ta. Với sự am hiểu đó, ông ta có thể dự thảo một yêu sách ngân sách đích đáng cho đơn vị của mình. Một khi mà yêu sách ngân sách căn bản đã được dự thảo rồi thì yêu sách đó phải được đệ trình lên nhân viên ngân sách ở cấp trực tiếp bên trên.

Tất cả những nhân viên ngân sách trong bộ phải tự coi mình như một phần của bộ chứ không phải là đại diện của Nha Ngân Sách trung ương. Nhân viên ngân sách nòng cốt phải sẵn sàng để giải thích và bênh vực yêu sách ngân sách của mình với viên chức cao hơn một bậc. Nhân viên ngân sách nòng cốt phải nhớ rằng họ chỉ là một phụ tá chỉ đạo cho ông chánh đơn vị của họ và chịu trách nhiệm với ông ta. Tuy nhiên, họ không được hiểu lầm và cố chấp trong sự bênh vực quyền lợi của đơn vị họ.

BUDGETARY ADMINISTRATION

LECTURES VII and VIII

BUDGET FORMULATION

Internal Organization of Central Budget Agency:

In order to develop an understanding of the internal organization of a central budget agency it is first necessary to consider the specific duties and functions that the budget agency should perform.

The United States Bureau of the Budget has the following functions:

1. Assist the President in formulating fiscal policy.
2. Assist in preparing the budget.
3. Control the execution of the budget.
4. Research in improved administrative management and advice to the executive departments and agencies concerning their organization.
5. Assist the President in securing the more efficient and economical performance of national services.
6. Assist the President in the interchange and coordination of departmental suggestions on proposed legislation and to make recommendations relative to the action of the President on Legislation.
7. Assist in the preparation and consideration of executive orders.
8. Plan and encourage the improvement and coordination of the government's statistical services.
9. Inform the President of the work of the national departments and agencies.
10. Assist in the control of personnel, both as to number and performance.

The Philippine Budget Commission has the very similar functions:

1. To prepare the annual budget and other appropriation proposal under such policies as the President may adopt, including the coordination and adjustment of requests for appropriations by the different departments and agencies of the government, and the formulation of a budget plan providing for a well integrated program of action for the Executive Branch as a whole.

QUẢN-TRỊ NGÂN-SÁCH

Bài thứ Bảy và thứ tám

SỰ ĐỊNH THỨC NGÂN SÁCH.

TỔ CHỨC NỘI BỘ CỦA NHÀ NGÂN SÁCH TRUNG ƯƠNG

Để dễ bề hiểu biết tổ chức nội bộ của Nhà ngân sách trung ương trước hết ta cần xét đến những bốn phận và nhiệm vụ mà Nhà đó phải thi hành.

Phòng Ngân sách Mỹ có những nhiệm vụ sau đây:

1. Phụ giúp Tổng Thống trong việc định thức chính sách tài chính (ngân sách).
2. Phụ giúp trong việc dự thảo ngân sách
3. Kiểm soát sự thi hành ngân sách.
4. Sưu tầm đề cải tiến việc điều khiển hành chính cố vấn cho các bộ và các cơ quan về cơ cấu tổ chức của họ.
5. Phụ giúp Tổng Thống trong việc tăng gia sự hiện hữu và tiết kiệm khi thi hành công vụ.
6. Phụ giúp Tổng Thống trong việc trao đổi và phối trí những khuyến dụ của các bộ về các đề án luật và đề nghị lên Tổng Thống nên xử trí thế nào đối với (phê chuẩn hay phủ quyết) các đạo luật (mà lập pháp đoàn đã thông qua).
7. Phụ giúp trong việc dự thảo và xét đến những mệnh lệnh chấp hành (nghị định).
8. Lập kế hoạch và khuyến khích việc cải lương và phối trí công việc thống kê của chính phủ.
9. Cho Tổng Thống biết những công việc của các bộ và các cơ quan trung ương.
10. Phụ giúp trong việc kiểm soát nhân viên, về hai điều: số (nhân viên) và công việc của họ (sự thi hành).

2. To authorize and control the expenditure of appropriated fund to relate such authorizations to the income of the government and to the work to be performed; and to secure reports on the status of expenditures and work performance.
3. To determine the effect of government expenditures on the economy of the country and to advise the President on fiscal policy.
4. To provide financial data to the Executive Branch as required, with authority to prescribe an overall financial reporting system for the government.
5. To require of the agencies of the government such information as the Budget Commission may deem necessary in the conduct of its work within regulations prescribed by the President, and, when duly authorized, to have access to any books, documents, papers, or records of the departments and agencies.
6. To develop programs and issue regulations and orders for the promotion, improvement, dissemination and coordination by the departments and other agencies of relevant and necessary statistical information.
7. To furnish on request information in matters within the cognizance of the Budget Commission to the Congress, the President, and other proper government entities.

In addition three other functions have been recommended:

8. To conduct research in modern management practices, to prepare programs for improvement on government administration to be conducted by the agencies, and to promote in all ways possible the adoption of modern business techniques in government.
9. To clear and coordinate legislative proposals of entities of the Executive Branch.
10. To review, analyze, coordinate and advise the President on estimates of income submitted by the various government agencies.

The above two listings of functions establish in general the duties and responsibilities that a central budget agency should fulfill. The various duties can be grouped in several ways organizationally. However, they fall into six broad categories of:

1. Research and planning
2. Organization and methods
3. Economic and fiscal policy development
4. Legislative reference
5. Internal office management
6. Operations and control

No two budget agencies are organized upon exactly the same basis as the particular organization of a budget agency will depend upon many factors such as the emphasis put upon the above categories, the

Ủy ban ngân sách Phi-Luật-Tân có những nhiệm-vụ giống thế:

1. Dự thảo ngân sách hàng năm và những đề nghị xung đương khác, theo chính sách mà Tổng Thống đã vạch ra, kể cả việc phối trí, và điều chỉnh những đơn xin những số xung đương của các bộ và mọi cơ quan trong chính phủ, và việc định thức một kế hoạch ngân sách để có một chương trình hoạt động thật đầy đủ cho toàn thể ngành hành pháp.
2. Phê chuẩn và kiểm soát việc tiêu những ngân khoản đã được xung đương; so sánh ngân khoản phê chuẩn với số huê lợi chính phủ thu được và với những công việc đã thực hiện được; và thu thập những báo cáo về tình trạng những kinh phí và sự thi-hành công tác.
3. Xác định xem những kinh phí của chính phủ có ảnh hưởng và hiệu quả đối với nền kinh tế quốc gia và cố vấn cho Tổng Thống về chính sách ngân sách (tài chính).
4. Cung cấp đủ kiện tài chính cần thiết cho ngành Hành Pháp, với quyền quy định một hệ thống báo cáo tài chính toàn diện cho chính phủ.
5. Đối hỏi ở những cơ-quan của chính phủ tin tức mà ủy ban ngân sách coi là cần cho đường lối (việc hướng dẫn) công tác của ủy ban trong phạm vi những điều lệ đã quy định bởi Tổng Thống, và có khi được quyền xem xét sổ sách, tài-liệu, giấy tờ, hay hồ sơ của các bộ và cơ quan.
6. Phát triển những chương-trình và ban hành những lệ luật và nghị định cho việc khởi sự, cải thiện, truyền bá và phối trí những tin tức thông kê cần thiết và liên hệ, của những bộ và cơ quan khác.
7. Cung cấp những tin tức về những vấn đề trọng quyền hạt (thảm quyền) ủy ban ngân sách, cho Quốc Hội, Tổng Thống, và cho những thực thể khác của chính phủ, khi những cơ quan đó yêu cầu.

Thêm vào đó ba nhiệm vụ nữa là:

8. Hướng dẫn công việc sưu tầm những phương pháp mới về cách điều khiển, dự thảo những chương trình về việc cải thiện nền

hành chính của chính phủ mà những cơ quan phải thi hành, và khởi sự bằng mọi cách (có thể làm được) việc áp dụng cho cơ quan chính phủ những phương pháp và kỹ thuật mới ngoài giới thương mại.

9. Thông qua và phối trí những đề nghị luật pháp của những thực thể thuộc ngành hành pháp.
10. Tái thăm, phân tích, phối trí và cố vấn cho Tổng Thống về những dự ước số thâu do các cơ quan chính quyền đã đề trình lên.

Hai bản kê khai nhiệm-vụ trên vạch ra một cách tổng quát những bổn phận và trách nhiệm của một Nha Ngân-Sách trung ương; Mọi những nhiệm-vụ khác nhau đó có thể hợp lại nhiều cách tùy theo tổ chức. Tuy nhiên, những điều đó có thể quy nạp vào sáu loại chính dưới đây:

1. Việc sưu tầm và lập kế hoạch
2. Việc tổ chức và đặt phương pháp
3. Việc phát triển chính sách tài chính và kinh tế
4. Việc tham khảo luật pháp
5. Việc điều khiển công việc nội trong cơ quan.
6. Những tác hành và kiểm soát.

Không có hai cơ quan ngân sách nào cùng được tổ chức trên cùng một căn-bản cũng vì tổ chức đặc biệt của một cơ quan ngân sách là tùy thuộc vào nhiều yếu tố tỉ như sự chú trọng vào những loại nội trên; sự khéo léo của cơ quan ngân sách xin được đầy đủ ngân khoản để hoạt động, sự khéo léo của cơ quan trong việc thuê mướn những nhân viên tại năng, những dụng lượng công tác của cơ quan v.v... Trong một vài cơ quan ngân sách, số công việc đơn-giản đến nỗi mà hai hay nhiều hoạt động nói trên có thể phối hợp lại để một đơn vị phụ trách.

Tuy nhiên, với mục đích là trình bày một cơ cấu tổ chức tổng quát cho một Nha Ngân-Sách Trung Ương nên có thể cho rằng một đơn vị chấp hành riêng biệt sẽ phụ trách một hoạt động trong sáu hoạt động chính nói trên. Trên căn-bản này, tôi đề nghị cách tổ chức tổng quát sau đây:

Nha Ngân-Sách Trung Ương phải được tổ chức và đặt dưới quyền một Ông Giám-Độc ngân sách và một Ông Phó Giám-Độc; Ông Giám-Độc phải do Ông Chánh Hành Pháp chỉ định, và phải có trách nhiệm với Ông này trong điều hành Nha Ngân-Sách Trung Ương.

ability of the budget agency to secure sufficient operating funds, the ability to hire qualified personnel, the work load of the agency, etc. In some budget agencies the workload may be such that two or more of the above activities can be combined into one unit.

However, for purposes of presenting a general organizational structure for a central budget agency it will be assumed that a separate operating unit will be organized for each of the six broad activities listed above. On this basis the following general organization is proposed:

The central budget agency should be organized under a director of the budget and a deputy. The director should be appointed by the chief executive and be responsible to him for the operations of the agency.

The budget director should be a person of stature who has the confidence of the chief executive and who can and will work harmoniously and closely with the other top officials of the government. It is imperative that this person be strong enough to avoid subservience to the chiefs of departments but capable of working amicably even when there develop differences in points of view. The budget director must at all times be guided by the policy decisions of the chief executive.

Much of the director's time will be taken up in external contacts particularly with the chief executive and the chiefs of the operating agencies. He should, therefore, appoint a deputy director who can represent the director in his absence or upon delegation. Also, the deputy should supervise and be responsible for the internal management of the agency, particularly the operating units which review, prepare and control the budget process.

The budget agency should be divided into six organizational units representing the six broad categories listed previously. The principal duties of each unit may be defined as follows:

1. Research and Planning Unit has the responsibility to:
 - a. Plan, develop and prepare the various budget procedures, forms, and instructions;
 - b. Design the budget document and schedule and oversee its publication;
 - c. Develop training media in budget formulation, review and execution processes for use of the operating agencies;
 - d. Carry on research and statistical studies as assigned by the director;
 - e. Assemble and operate a library of reference materials;
2. Organization and Methods Unit has the responsibility to:
 - a. Study, and evaluate organization and procedures of governmental agencies to the end that greater economy and efficiency will result;

Ông Giám-Độc ngân sách phải là một người có khả năng và được Ông Chánh Hành Pháp tin nhiệm lại có khả năng và thiện chí làm việc chặt chẽ và hòa hợp với những viên chức cao-cấp khác của chính phủ. Cần nhất là nhân viên này (GD) phải đủ tài năng và uy tín để khỏi lệ thuộc vào những Ông Bộ-Trưởng, nhưng lại phải đủ tư cách để làm việc một cách thân hữu ngay cả trong trường hợp bất đồng quan điểm. Ông Giám-Độc ngân sách luôn luôn phải theo sát chính sách mà Ông Chánh Hành Pháp đã ấn định.

Phần lớn thời giờ của Ông Giám-Độc dùng vào việc tiếp xúc bên ngoài, nhất là với Ông Chánh Hành Pháp và những Ông Chánh các cơ quan chấp hành. Vậy ông ta phải chỉ định một Ông Phó Giám-Độc để có thể thay mặt mình khi mình vắng mặt hay có thể hành động thay quyền mình. Ông Phó Giám-Độc lại cũng phải giám thị và phụ trách trong việc quản lý nội bộ của Nha nhất là những đơn vị chấp hành phụ trách việc tại thẩm, dự thảo và kiểm soát tiến trình ngân sách. Nha Ngân Sách phải có sáu đơn vị tổ chức phụ trách sáu loại hoạt động nói trên. Những nhiệm vụ chính của mỗi đơn vị có thể được ấn định như sau:

1.- ĐƠN VỊ SỬU TÂM VÀ KẾ HOẠCH có trách nhiệm:

- a. Lập Kế Hoạch, phát triển và dự thảo các thủ tục ngân sách, các mẫu giấy và các chỉ thị.
- b. Trình bày văn kiện ngân sách, định ngày giờ và lo việc phát hành văn kiện đó.
- c. Phát triển nhờ phương tiện huấn luyện trong việc định thực, tại thẩm và thi hành ngân sách để những cơ quan chấp hành sử dụng.
- d. Giữ việc sưu tầm và nghiên cứu thông kê mà Ông Giám-Độc đã giao phó cho.
- e. Thụ thập và điều hành một thư viện những tài liệu tham khảo.

2.- ĐƠN VỊ TỔ CHỨC VÀ PHƯƠNG PHÁP có trách nhiệm:

- a. Nghiên cứu, và định giá việc tổ chức và những thủ tục của những cơ quan chính phủ với mục đích tăng gia sử hữu hiệu và tiết kiệm.

- b. Prepare plans for reorganization and improved operating procedures of the various agencies;
 - c. Develop and promote standard patterns for administrative work processes to aid the agencies and the budget examiners in evaluating work performance;
3. Economic and Fiscal Policy Development Unit has the responsibility to:
- a. Study and analyze economic trends and evaluate impact of such trends upon the budget and vice versa;
 - b. Review revenue estimates of agencies and prepare budget revenue estimates;
 - c. Prepare chief executive's budget message;
 - d. Forecast future budgetary and fiscal outlook to serve as a guide to the development of budget policy;
 - e. Study tax policies and proposals as they relate to the economy and governmental operations.
4. Legislative Reference Unit has the responsibility to:
- a. Review proposals for legislation submitted by operating agencies to see if they correspond to chief executive program;
 - b. Review other legislative proposals and report on their budgetary implications if enacted;
 - c. Review and approve specific appropriation language to be sure that it is accurate and workable.
5. Internal Office Management Unit is to:
- a. Be responsible for all "housekeeping" functions of the budget agency such as personnel, files, supplies, typing and stenographic services, mailing, etc.;
 - b. Reproduce and distribute all budget forms, memoranda and instructions.

The five units listed above can be considered staff units. Except for the internal office management unit they should be kept relatively small and should never be allowed to become so large as to dominate the budget agency. Their role is primarily to advise within the area of their specialty. The office management unit will of necessity be large because it will need a number of clerical and non-professional people to do the "housekeeping" chores of the budget agency.

- b. Dự thảo những kế hoạch để cải tổ và hoàn thiện thủ tục tác hành của các cơ quan.
- c. Phát triển và khởi sống tiêu chuẩn cho những tiến trình công tác hành chính để giúp những cơ quan và những giám sát ngân sách trong việc định giá sự thi hành công tác.

3.- ĐƠN VỊ PHÁT TRIỂN CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH VÀ KINH TẾ
có trách nhiệm:

- a. Nghiên cứu và phân tích những khuynh hướng kinh tế và ước định có ảnh hưởng của những khuynh hướng đó đối với ngân sách và ngược lại.
- b. Tái thăm những số ước thái của những cơ quan và dự thảo những ước thái ngân sách.
- c. Dự thảo bản diễn văn trình bày ngân sách của Ông Chánh Hành Pháp.
- d. Tiên đoán tương lai ngân sách và tài chính để hướng dẫn việc phát triển chính sách ngân sách.
- e. Nghiên cứu những chính sách và những đề nghị thuế má liên quan tới nền kinh tế và những tác hành của chính phủ.

4.- ĐƠN VỊ THAM KHẢO LUẬT PHÁP có trách nhiệm::

- a. Tái thăm những đề nghị luật pháp do những cơ quan chấp hành đề trình, xem những đề nghị đó có phù hợp với chương trình của Ông Chánh Hành Pháp không.
- b. Tái thăm những đề nghị khác về luật pháp và báo cáo về sự liên hệ tới ngân sách của những đề án luật đó nếu được chấp thuận và ban bố.
- c. Tái thăm và chấp thuận ngôn ngữ của từng đạo luật xung đương để được chắc chắn rằng ngôn ngữ đó chính xác và có thể theo đó mà thi hành được.

6. Operations and Control Unit;

The most important and principal unit in the budget agency is the Budget Operations and Control Unit. The functions of this unit are to:

- a. Study the organization, programs and operations of assigned operating agencies in the light of the chief executive's budget policies;
- b. Review and analyze the annual agency budget request;
- c. Prepare the budget recommendations for inclusion in the budget document;
- d. Represent the budget agency in its relations with the operating agencies in all matters pertaining to budget execution and control.
- e. Represent the director in all contacts with the operating agency in the budget process.

The budget operations and control unit is subdivided organizational into five or six budget examiner teams, headed by a chief budget examiner. These subdivisions correspond to a classification of the various departments and agencies of the government into major groups of agencies with similar functions or clientele. For example, all agencies concerned with agriculture, forestry, and conservation of land might be considered one group, all economic, finance, and tax agencies another group etc. Each sub-unit of the budget operations and control unit is assigned responsibility for the budget administration of a major functional group of agencies.

The size of each sub-unit should be relatively uniform. The number of budget examiners and other personnel in each sub-unit will vary with the volume of work of the sub-unit. Individual budget examiners are assigned responsibility for particular agencies. These budget examiners are the key to the successful operation of the budget agency. They should be the principal and usual channel of communication with the operating agencies and should be in charge of all external budget operations pertaining thereto, subject to the higher authority of their superior within the budget agency. Under no circumstances should any personnel of the staff units within the budget agency have regular contact with operating agencies except and unless such has been requested or approved by the budget examiner for such agency. This limitation is necessary to avoid the conflicts and confusion which seem inevitably to arise when two or more people from a central administrative agency have contact with a particular operating agency.

5. ĐƠN VI QUAN LÝ NỘI NHÀ có trách nhiệm:

- a. Về mọi công việc "nội trợ" (hành chính tổng quát) của Nhà ngân sách tỷ như (công việc về) nhân-viên, lưu trữ công văn, thư từ, công văn v...v...
- b. Cho in và phân phát những giấy mẫu, giấy ghi công tác và thông cáo.

Năm đơn vị nói trên, có thể được coi như là những đơn vị chỉ đạo. Trừ đơn vị Quản Lý Nội-Nhà ra, những đơn vị khác tưởng đối phải bé và không bao giờ được lớn quá đến nỗi có thể như là chế ngự cả Nhà Ngân Sách. Vài trò đầu tiên của những đơn vị đó, là cố vấn trong phạm vi chuyên môn của họ. Những Đơn vị Quản Lý Nội-Nhà lại phải lớn vì nó cần một số nhân viên "văn Phòng" (clerical) chứ không phải là chuyên nghiệp để thi hành những công việc "nội trợ" của Nhà Ngân Sách.

6.- ĐƠN VI TÁC HÀNH VÀ KIỂM SOÁT.

Đơn vị chính yếu và quan trọng nhất trong Nhà Ngân-Sách là: Đơn-vị Tác hành và Kiểm Soat Ngân Sách. Nhiệm vụ của đơn vị này là:

- a. Nghiên cứu, sự tổ chức, những chương trình và những tác hành của những cơ quan chấp hành theo đường lối những chính sách ngân sách của ông Chánh Hành Pháp.
- b. Tại thăm và phân tích yếu sách ngân sách hàng năm của các Nha, sở.
- c. Dự thảo những tiền cử ngân sách để cho vào văn kiện ngân sách.
- d. Đại diện cho nhà ngân sách trong sự giao-tiếp với những sở chấp hành về mọi vấn đề liên quan tới việc thi hành và kiểm soát ngân sách.
- e. Đại diện cho ông Giám-Đốc trong mọi sự giao thiệp với cơ quan chấp hành trong tiến trình ngân sách.

Đơn vị Tác-Hành và kiểm-Soát Ngân Sách lại phải phân chia ra những tổ chức nhỏ chừng độ năm hay sáu đoàn giám sát viên, do một ông Chánh-Giám-Sát ngân sách đứng đầu. Những phân đoàn này phù hợp với sự phân loại của những bộ và cơ quan của chính phủ, nghĩa là những bộ và cơ quan của chính phủ chia ra từng nhóm tùy theo nhiệm vụ và loại người mà những cơ quan đó phục vụ. Thí dụ: những cơ quan nào liên hệ tới canh nông, thủy lâm, bảo thủ điện, thổ có thể hợp thành một nhóm, mọi cơ quan về kinh tế, tài chính, và thuế vụ có thể hợp thành một nhóm khác. Mỗi một tiểu ban của đơn vị Tác-Hành và Kiểm-Soát Ngân Sách được chỉ định phụ trách việc quản-lý ngân sách của một nhóm cơ quan chính.

Các tiểu ban trong đơn vị phải tương đối to bằng nhau. Số những giám sát viên ngân sách và những nhân viên khác trong mỗi tiểu ban sẽ hơn kém tùy theo khối lượng công tác của từng tiểu ban. Những giám sát viên phải được chỉ định phụ trách từng cơ quan riêng biệt. Công việc của Nha Ngân Sách có thành tựu, có kết quả hay không một phần lớn là nhờ ở những giám sát viên: họ là then chốt; Họ phải là sợi giây chính và thường dùng để liên lạc và thông cảm với những cơ quan chấp hành; họ phải phụ trách mọi công việc ngân sách của các cơ quan đó và chịu trách nhiệm với viên chức trực tiếp bên trên họ trong Nha Ngân-Sách. Không bao giờ một nhân viên của những đơn vị chỉ đạo trong Nha Ngân-Sách lại có liên lạc đều đều với những cơ-quan chấp hành, ngoại trừ trường hợp viên giám sát yêu cầu hay chấp thuận cho nhân viên đó giao thiệp trực tiếp với một cơ quan nào đó. Sự giới hạn đó rất cần để tránh những tranh chấp và ngộ nhận hầu như không thể tránh khỏi khi hai hoặc nhiều nhân viên của một cơ quan quan trị trung ương liên lạc với một cơ quan chấp hành.

BUDGETARY ADMINISTRATION

LECTURES IX and X

BUDGET FORMULATION

THE BUDGET DOCUMENT

Objectives:

Modern developments in the field of budget administration require that the budget document should be a major policy document representing the program of the chief executive for the fiscal period. Its purpose is to present the chief executive's fiscal and budgetary policies and proposals in such a manner that it can be used by:

- a. The legislature, to intelligently and rationally make the decisions necessary to discharge its responsibilities for establishing broad policies and controlling the fiscal operations of the government and to vote the appropriation acts;
- b. The administrator, as an aid in the management of his agency and the interpretation and control of budget execution;
- c. The general public, to develop an informed citizenry who understand the policies and objectives of their government and can therefore fulfill their proper role in the democratic process.

Criteria:

Three criteria that the budget document should meet are comprehensiveness, simplicity and readability.

To be comprehensive the budget document should be completed. It should reveal the entire financial condition and total work program of the government for the present and projected future fiscal period. It should cover all revenues regardless of the sources and actual and proposed expenditures for every major purpose from all funds. If it does less than this, it is not comprehensive and therefore, defective.

A budget document might do all the foregoing in a very complex and intricate manner. In fact, it is not uncommon to find some budgets which present all the facts in such deliberate confusion that even financial experts have difficulties understanding them.

QUẢN TRỊ NGÂN SÁCH

Bài thứ chín và thứ mười

SỰ ĐỊNH THỨC NGÂN SÁCH

VĂN KIẾN NGÂN SÁCH

CÁC MỤC TIÊU

Những tiên tri cần đại trong phạm vi quản trị ngân sách đòi hỏi văn kiện ngân sách phải là một văn kiện chứa đựng những chính sách thiết yếu và trình bày chương trình của ông Chánh Hành pháp trong tài khóa. Mục đích của văn kiện là trình bày những chính sách và những đề nghị về thuế vụ và ngân sách của ông Chánh Hành Pháp bằng cách thế nào để hữu dụng cho:

- a/ Ngành lập pháp, để ngành này đi đến những quyết định một cách khôn khéo và hợp lý cần thiết cho sự hoàn thành những trách vụ của mình về vấn đề thiết lập những chính sách bao quát và kiểm soát những tác hành của chính phủ cùng là để biểu quyết những đạo luật xung đương.
- b/ Viên chức hành chính, với tính cách là một lợi khí giúp đỡ trong việc điều khiển cơ quan của mình và trong việc giải thích cùng là kiểm soát việc thi hành ngân sách.
- c/ Đại chúng, để phát huy một đại chúng công dân thông suốt những chính sách và những mục tiêu của chính phủ như vậy họ sẽ có thể chu toàn vai trò của chính họ trong phương thức dân chủ. (Phương thức dân chủ đi từ người dân đến đạo luật rồi trở lại người dân; l.d.v.)

CÁC TIÊU CHUẨN

Ba tiêu chuẩn mà văn kiện ngân sách phải theo là tổng hàm, gian dị và dễ đọc.

Muốn tổng hàm văn kiện ngân sách phải đầy đủ; Nó phải bộc lộ toàn thể tình trạng tài chính và chương trình công tác của chính phủ trong tài khóa hiện tại và tài khóa vị lai. Nó phải gồm mọi hoa lợi (số thâu) không phân biệt nguồn gốc, và mọi kinh phí thực sự và đề nghị (thực chi và ước chi) cho

Modern standards require the document to be presented in a simplified style which can be readily understood by legislators and the public. Thus, a document which proposes a single sum appropriation for specifically defined and described work projects is much more meaningful to a legislator than one which lists every employee position and all the objects of expenditure without revealing the purposes for which the money will be spent and why.

For example it is much easier to understand a budget which proposes to spend X number of piasters for Y number of vaccinations for smallpox, than one which simply states that it will employ so many doctors and nurses and will buy needles sterilizers, etc.

The layout and arrangement of the material in the document should be so designed as to highlight important information. It should be of a convenient and easily handled size and shape. For this reason the total document is usually presented in several volumes. The document should contain a table of contents and be properly indexed. Major sections should be separated so that the location and identification of each may be readily made.

The document must be readable if the information it contains is to get to the public. Few citizens can afford the time nor will make the effort to go through hundreds or thousands of pages of figures and complicated descriptions in order to find out what the budget document contains. To overcome this, some governments issue a "Budget in Brief", which is a short, easy-to-read summary of the detail in the main budget documents.

Form and Content

The form and content of the document varies with each governmental jurisdiction, depending upon particular needs and political conditions. Dr. A. E. Buck proposes a three part budget document consisting of the financial plan in summarized form with a message of explanation, the plan in detail, which becomes the bulk of the document, and draft of revenue and appropriation measures to carry out the financial plan '1': Current writers give more emphasis to the budget message and generally suggest a four part document which includes:

1. the budget message
2. resume and summary financial statements
3. detailed statements classified by functions, departments, bureaus and work programs.

'1' A. E. BUCK, "Public Budgeting" - Harper and Brothers 1929

mỗi mục đích chính do mọi ngân-khoản đại thọ. Nếu không có đủ những điều đó thì văn kiện ngân sách không tổng hàm và như thế là thiếu tiêu chuẩn.

Một văn kiện ngân sách có thể làm mọi thứ trên một cách phức tạp và rắc rối. Thực ra, thường có những ngân sách trình bày tất cả những sự kiện một cách hỗn độn có ý định nổi ngay cả những chuyên viên về tài chính cũng khó mà hiểu được. Theo tiêu chuẩn ngày nay văn kiện phải được trình bày bằng một thể văn giản dị để các luật gia và công chúng có thể dễ dàng hiểu ngay. Vì vậy, một văn kiện đề nghị một số xung đương duy nhất cho từng dự định công tác đã xác định và được mô tả rõ ràng thì lại là một văn kiện có nhiều ý nghĩa cho một nhà lập pháp hơn là một văn kiện kê khai mọi chức vị của nhân viên và mọi đối tượng của các kinh phí mà không nói gì tới mục đích và lý do tiêu tiền.

Thí dụ, ta có thể hiểu một ngân sách đề nghị tiêu số X đồng bạc để chi vào số Y công việc trồng dâu nuôi tằm trái trời, dễ dàng hơn là một ngân sách chi ấn định là sẽ dùng một số bác-sĩ và y-ta nào đó và sẽ mua mũi kim tiêm (chích) và thuốc khử trùng, v.v...

Phải sắp đặt và trình bày tài liệu trong văn kiện một cách khéo léo để vạch rõ những điều quan trọng cần biết. Bản văn kiện phải to lớn vừa vừa để dễ cầm và dễ mở. Vì thế toàn thể văn kiện thường thường được trình bày thành nhiều quyển (cuốn sách). Văn kiện phải có mục lục (table des matières) và mục hiệu (index) cẩn thận. Những tiết chính phải trình bày riêng biệt để dễ tìm thấy và dễ nhận ra.

Văn kiện phải dễ đọc để dân chúng hiểu được những tài liệu chứa đựng bên trong. Không mấy công dân có giờ và cố gắng đọc hàng mấy trăm hoặc mấy ngàn trang đầy những con số và những bản mô tả phức tạp để tìm hiểu xem văn kiện ngân sách có những gì. Để tiện cho công dân, một vài chính phủ xuất bản một "Ngân Sách Thâu Ngắn", một bản sơ lược văn tắt để đọc về các chi tiết ghi trong những văn kiện ngân sách chính.

HÌNH THỨC VÀ NỘI DUNG

Hình thức và nội dung của văn kiện thay đổi tùy theo từng quyền hạn chính quyền, tùy theo những nhu cầu đặc biệt và những điều kiện chính trị. Tiến Sĩ A.E. Buck đề nghị một văn kiện ngân sách gồm ba phần, phần kế-hoạch tài chính dưới hình thức tóm tắt với một sắc ngữ (message) giải thích, phần kế hoạch chi tiết chiếm một phần lớn trong văn kiện, và phần dự án huệ lợi (thu) và những luật lệ (biện pháp) xung đương để thi hành kế hoạch tài chính (1):

(1) A.E. Buck "Public Budgetting" - Harper and brothers 1929

4. a draft of the revenue and appropriation measures and any general conditions which govern the use of funds by all agencies.

In addition some governments prepare a separate budget document for funds for current operating expenditures and funds to be budgeted for capital expenditures.

The budget message is the chief executive's policy statement to the legislature and the public. It establishes the objectives of the administration for the ensuing year and is the framework upon which the rest of the budget is constructed. The message should clearly and completely explain the total budget program. The current fiscal condition of the government and the best possible assessment of the period being budgeted should be presented. The message should spell out the objectives of the administration and how it proposes to reach them and at what estimated costs. It should also indicate how these anticipated expenditures would be financed, and show all the revenues from existing and if necessary, proposed sources. It should discuss the effect of the budget program on the national economy. The message should be expressed in terms of the programs, activities, projects or services which the government expects to carry on.

A second major section of the budget document should consist of summary financial tables which give a comprehensive picture of the financial affairs of the government. As a minimum, these tables should show the actual experience for the past fiscal period, the actual and estimated data for the current fiscal period and estimates for the budgeted fiscal period. The summary statement should cover:

1. the total revenues by funds and sources;
2. the status of the various funds for the three year period indicating revenues, expenditures, and balance;
3. a summary statement of public debt;
4. a summary statement, by functions and departments, of the total appropriation authorizations for the past and current fiscal years, actual expenditures for the past fiscal year, estimated expenditures for the current fiscal year and the recommended appropriations for the budgeted year.

In governmental jurisdictions where continuing or carry-forward appropriations exist the total amount of funds authorized for the fiscal period should be broken down into pre-authorized appropriations and new appropriations.

Các tác giả hữu danh nhấn mạnh nhiều hơn về sắc ngữ ngân sách và thường khuyên dự một văn kiện chia thành bốn phần gồm có:

- 1/ Sắc ngữ ngân sách
- 2/ Bản tóm tắt sơ lược các tường mục liệt kê tài chính.
- 3/ Các bản tường mục liệt kê tỉ mỉ được phân loại theo các chức vụ, các cơ quan Nha sở và các chương trình công tác.
- 4/ Một bản dự án các đạo luật về huê lợi và xung đương cùng là mọi điều kiện tổng quát chi phối việc các cơ quan dùng những ngân khoản.

Thêm vào đó một vài chính phủ soạn thảo một văn kiện ngân sách riêng biệt về những ngân khoản cho những hoạt động thường xuyên và những ngân khoản để đài thọ những kinh phí cầu tử.

Sắc ngữ ngân sách là bản tuyên ngôn của ông Chánh Hành Pháp với ngành Lập Pháp và công chúng. Sắc ngữ đó thiết định những mục tiêu của chính phủ trong năm sắp tới và là khuôn cốt cấu tạo cho các phần khác của ngân sách. Sắc ngữ phải cất nghĩa rõ ràng và đầy đủ toàn thể chương trình ngân sách. Lại phải trình bày tình trạng thuế vụ và tài chính hiện tại của chính phủ và cách đánh thuế tốt nhất trong thời kỳ đã trù liệu cho ngân sách. Sắc ngữ phải nói rõ chính phủ có những mục tiêu định thực hiện những mục tiêu đó thế nào và sẽ tốn phí ước độ bao nhiêu. Sắc ngữ cũng phải nêu rõ các số ước phí đó sẽ được đài thọ bằng cách nào và chỉ cho biết tất cả những huê lợi lấy ở những nguồn gốc hiện hữu và nếu cần ở cả những nguồn gốc đề nghị. Sắc ngữ cũng phải bàn đến ảnh hưởng của chương trình ngân sách đối với nền kinh tế quốc gia. Sắc ngữ phải được diễn đạt tương ứng với những chương trình, những hoạt động, những dự án những công vụ mà chính phủ sắp thi hành.

Phần chính thứ hai của văn kiện ngân sách gồm những bản tóm kê ngân số để người đọc có một ý niệm tổng hàm về các công việc tài chính của chính phủ. Ít nhất, các bản kê khai này cũng phải cho biết kinh nghiệm thật sự về tài khóa vừa qua, ngày chỉ danh ngân sách thật sự và dự định - về tài khóa hiện tại cũng là những điều dự toán về tài khóa sắp tới. Bản tóm tắt phải bao gồm:

- 1/ Tổng số huê lợi theo những ngân khoản và những nguồn gốc.
- 2/ Quy chế của những ngân khoản trong thời gian ba năm, nêu rõ những huê lợi (số thu), những kinh phí (số chi) và thừa thiếu ra sao.

The third section of the budget document covers the detailed statements of actual appropriations and expenditures and the recommended appropriations for individual departments and agencies grouped by functional classifications. As in other sections of the document the type of data varies among jurisdictions, but as a minimum, figures should be presented for the past, current and budgeted fiscal period. Some governments also include revenues collected by departments, others also present the agency's requested amount to permit comparison with the recommended appropriation.

It is this section of the document which usually becomes the basis for analysis of the work program. Detailed budget figures are included for those organizational units responsible for carrying out an identifiable program. Figures should be submitted in terms of meaningful activities and work programs within a department or bureau. Usually, the figures are also related to the object of expenditure i.e. personal service, supplies materials, transportation etc. Care should be exercised however, not to clutter up the presentation with long lists of itemized amounts for salaries, various materials, supplies, equipment items, etc... These lists are meaningless to a clear understanding of the purpose of the expenditure and only tend to confuse the presentation with a myriad of details. This type of material has value when reviewing past operations for efficiency of administration, but if required, it should better be provided in appendices included with the budget document.

Narrative statements explaining and justifying the recommended appropriations are included in this section of the document. These narrative statements should explain the program or activity to be carried out, the cost factors underlying the estimates and the reasons for recommending increases or decreases in the scope of the program.

The final section of the document is a draft of the revenue and appropriation measures required to put the financial plan into effect. In addition to the appropriation figures it should contain specific legal conditions upon the use of the funds by all agencies, where such conditions are not covered by other law. The purpose of this section is to provide the legislature with the framework for the appropriation acts. It should be the responsibility of the legislative reference unit to prepare this section of the document.

Some experts argue that capital expenditures for public works, buildings and equipment should be excluded from the budget document. They maintain that the nature of a capital expenditure is such that it should not be included in a budget primarily dealing with operating funds for a short fiscal period financed from current revenues. Capital outlays do not become expenditures but assets, the cost of which should be amortized by depreciation over a long

- 3/ Một bản kê khai tóm tắt về công thải (trái khoản)
- 4/ Một bản kê khai tóm tắt theo từng nhiệm vụ và từng cơ quan về tất cả những sự chấn cấp xung đương trong hai tài khóa vừa qua và hiện tại, về những kinh phí thật sự cho tài khóa vừa qua, những số ước chỉ cho tài khóa hiện tại và những số xung đương được tiến cử cho tài khóa sắp tới.

Trong những quyền hạn chính quyền nào mà có những số xung đương liên tục hoặc triển kỳ thì tổng số những ngân khoản được chuẩn cấp cho tài khóa phải được phân tán ra thành những khoản xung đương tiền chuẩn cấp (pre-autorisées) và những khoản xung đương mới.

Phần thứ ba của văn kiện ngân sách bao gồm những bản liệt kê tỉ mỉ của những xung đương và kinh phí thật sự và những xung đương được tiến cử cho riêng từng bộ và từng nhà sở đã phân loại theo nhiệm vụ. Trong những phần khác của văn kiện, mẫu (loại) dự kiến thay đổi tùy theo từng quyền hạn, nhưng ít nhất cũng phải trình bày những con số qua những tài khóa vừa qua, hiện tại và sắp tới. Một vài chính phủ kê khai cả những huê lợi mà mỗi cơ quan đã thu được, và một vài chính phủ khác lại còn trình bày cả những số yêu sách của những cơ quan để có thể so sánh với số xung đương được tiến cử. Chính phần này trong văn kiện thường được dùng làm căn bản để phân tích chương trình công tác. Những con số tỉ mỉ của ngân sách gồm trong đó dành cho các đơn vị tổ chức phụ trách thì hành một chương trình nhất định. Những con số phải được trình bày tương ứng với những hoạt động có ý nghĩa và với những chương trình công tác trong phạm vi của từng nhà sở. Thường thường những con số đó có liên quan đến đối tượng của kinh phí, về nhân viên, về vật liệu, về chuyên vận v.v.... Tuy nhiên, phải cẩn thận không nên làm cho sự trình bày thành lộn sộn vì những bản dài dòng kê khai những món tiền về lương bổng, vật liệu, tiếp liệu, dụng cụ v.v....

Những bản kê khai này không giúp gì vào việc tìm hiểu rõ ràng mục đích của kinh phí và chỉ làm cho sự trình bày thành phiền phức bởi vô số những chi tiết. Loại tài liệu này có giá trị khi soát lại những tác hành đã qua để xem hiệu quả **công việc của chính quyền** những nếu bị đòi hỏi thì nên dự liệu nó trong các bản kê phụ đính vào văn kiện ngân sách.

Những điều tưởng trình để giải thích và chứng minh các số xung đương được tiến cử nằm trong phần này của văn kiện. Những điều tưởng trình này phải giải thích chương trình hay hoạt động cần được thực hiện, những yếu tố phí tổn trong các số dự trù và những lý do để đề nghị những số tăng hoặc giảm trong phạm vi của chương trình.

period of years. Such projects do not occur on a regular year-to-year basis and are often financed from borrowed funds, rather than current revenues. Furthermore, they must be planned on a long range basis.

These arguments are valid for the segregation of a capital outlay budget from the operating budget, and for this reason many jurisdictions prepare a separate section of the budget for capital expenditures. However, the budget document must be comprehensive. Reference to the capital expenditure program should be included in the budget message and the figures brought together in the summary financial tables of section two. A complete view of the governmental financial plan will then be presented.

There is decided difference of opinion as to whether the budget requests of the departments and agencies should appear in the budget document. The budget document contains the chief executive's budget recommendations to the legislature. The department budget requests will differ in most cases from the recommendations. If the requests are presented to the legislature, in that sense, they express disagreement with the chief executive's program. To have unity and responsibility of administration, the chiefs of ministries and departments must accept and abide by the chief executive's budget. If they are unable to do so, they should resign.

However, an agency chief does not necessarily disagree with the chief executive merely because his budget request is greater than the chief executive's recommendation. Agency requests are made from a different point of view than that from which the chief executive makes his budget recommendations. Chiefs of ministries are not concerned with the total financial program, the urgency of competing claims on scarce resources or the taxation and economic impact of the budget. It is their function to measure the needs for services in their own programs and to request the funds which in their judgement are required to provide those services. The total need for a particular service can best be judged by the expert whose job it is to provide this service. The legislature is expected to review the chief executive's budget recommendations and to make its own value judgments, as to the merits of the competing claims and the amount and quality of the various services that will be provided. If the budget requests are not presented to legislature it is denied a basis for comparison. In my opinion, the agency budget requests should be included in the document for the above reasons.

Phần cuối cùng của văn kiện là một dự án luật về những huê lợi và kinh phí cần có để đem kế hoạch tài chính ra thí hành. Thêm vào những con số xung đường ấy, nó còn phải chứa đựng những điều kiện đặc biệt hợp pháp về việc xử dụng những ngân khoản bởi tất cả các cơ quan nào mà trong đó những điều kiện như thế không được quy định bởi luật lệ nào khác. Mục đích của phần này là dự liệu cho Ngành Lập Pháp một khung cột về các điều luật xung đường. Chính đơn vị Tham Khảo Luật Pháp phải có trách nhiệm soạn thảo phần này của Văn kiện.

Một vài chuyên viên cho rằng phải loại những kinh-phí đầu-tư về công tác công chính, công thự và trang bị ra khỏi văn kiện ngân sách. Họ chủ trương rằng, theo bản chất, kinh phí đầu tư không thể nằm trong một ngân sách chi liên quan tới những ngân khoản tác hành trong một tài khóa ngân và đài thọ bởi những huê lợi thông thường. Những món tiêu xài đầu tư không phải là những chi phí mà là những tích sản sẽ được chiết cụt và hoàn giảm dần dần sau một thời gian nhiều năm. Những khoản đầu tư đó không thể xuất hiện trên căn bản từng năm một được và luôn luôn được đài thọ bởi những ngân khoản dự muốn, hơn là bởi những huê lợi thông thường. Hơn nữa, những khoản đầu tư đó phải được hoạch định trên một căn bản dài hạn.

Những lý luận trên có giá trị cho sự biệt phân ra khỏi ngân sách tác hành (thường) một ngân sách những món tiêu đầu tư, và cũng vì lý do đó nên nhiều quyền hạn soạn thảo một đoạn riêng trong ngân sách nội về những kinh phí đầu tư. Tuy nhiên, văn kiện ngân sách cần phải tổng hàm. Sự tham chiếu tới chương trình những kinh phí đầu tư phải gồm trong sắc ngữ ngân sách và những con số ghi các bản tóm kê ngân số của phần thứ hai. Như thế, tức là đã trình bày đầy đủ về kế hoạch tài chính của chính phủ.

Có một di đồng quan điểm rõ rệt về vấn đề có nên hay không nên ghi vào văn kiện ngân sách, những yêu sách của các bộ và các cơ quan. Văn kiện ngân sách chứa đựng những tiên cứ ngân sách của Ông Chánh Hành Pháp đưa ra cho Ngành Lập Pháp. Những yêu sách ngân sách của các bộ trong nhiều trường hợp sẽ khác hẳn với những tiên cứ. Nếu những yêu sách được đề trình cho ngành Lập Pháp thì như thế tỏ ra rằng các bộ bất đồng ý với chương trình của ông chánh Hành Pháp. Muốn có sự thống nhất và trách nhiệm trong chính phủ các bộ trưởng và giám đốc các cơ quan phải chấp nhận và tuân theo ngân sách của ông Chánh ngành Hành Pháp. Nếu không, họ phải từ chức.

Tuy nhiên, một ông Chánh cơ-quan không nhất thiết là bất đồng ý với Ông Chánh Hành Pháp vì đã yêu sách nhiều hơn tiên cứ của Ông

này. Những yêu sách của cơ quan được thiết lập trên một quan điểm khác hẳn với quan điểm mà trên đó ông Chánh Hành Pháp làm những tiên cứ của mình. Các bộ trưởng không lưu tâm đến toàn thể chương trình tài chính đến sự cấp bách của những nhu cầu hoạt động tương tranh trong lúc công quỹ lại khan hiếm, và đến ảnh hưởng của ngân sách về mặt thuế khoa và kinh tế. Nhiệm vụ của những vị này chỉ là đo lường những nhu cầu công vụ trong chương trình của họ và yêu sách những ngân khoản mà theo họ xét đoán của họ, họ cho là cần thiết để làm công vụ đó. Tổng số nhu cầu cho một công vụ có thể được chú xét một cách hoàn mỹ hơn do một chuyên viên phụ trách công vụ đó. Nhiệm vụ của Ngành Lập Pháp chỉ là thăm xét lại những tiên cứ ngân sách của ông Chánh Hành Pháp và xét đoán về giá trị của những yêu sách tương tranh cùng là lường và phẩm của những công việc sẽ được thi hành. Nếu những yêu sách ngân sách không được đề trình lên ngành Lập Pháp tức là thiếu một cấp bậc để so sánh. Theo ý riêng tôi thì những yêu sách ngân sách của cơ quan phải gồm vào văn kiện ngân sách vì những lý do nói trên.

BUDGETARY ADMINISTRATION

LECTURE XI

BUDGET FORMULATION

Budget Classification and Types:

Budgets are action plans expressed in monetary terms. To have meaning, the monetary amounts must be related to some expression of the plan. There are a variety of ways in which the budget facts may be related to the plan, organized and presented. The monetary terms may be related to the purpose for which the money will be spent or to what things the money is to buy. Again, they may refer to who is to spend the money or to where the money is to come from. These various methods of expressing the budget facts are referred to as budget classifications or budget types.

There are five traditional classifications of budgets. These are:

1. Function
2. Administrative Organization
3. Object
4. Character
5. Fund

Also in recent years considerable interest has been shown in the development of a so called new type of budget classification called a "program budget". This type of budget will be discussed at the next lecture.

Definitions of Each Type:

In the functional classification, the budget is presented in a manner to show the purpose for which the money will be spent, regardless of who spends it and what particular commodity or object it is spent for. The budget is expressed in terms of monetary amounts for general government, public safety, health, public works, agriculture, education, etc.

A budget classified by administrative organization shows how much each agency of the government may spend, regardless of what the money is spent for.

An object type budget indicates what commodities or services will be purchased with the money. Budget classification by object shows the amount of funds to be spent for salaries, and wages, rent, transportation, office supplies, contractual services, etc.

QUẢN TRỊ NGÂN SÁCH

Bài thứ mười một

SỬ ĐỊNH THỨC NGÂN SÁCH.

SỬ PHÂN LOẠI VÀ NHỮNG ĐẶC THỨC NGÂN SÁCH.

Ngân sách là những kế hoạch hành động diễn tả bằng tiền. Muốn cho có nghĩa, những món tiền phải liên hệ tới từ ngữ trong kế hoạch. Có nhiều cách liên kết những sự kiện ngân sách với kế hoạch đã được tổ chức và trình bày. Có thể liên kết tiền với mục đích tiêu tiền với sự vật dùng tiền để mua, với người hoặc cơ quan tiêu tiền hay là với nguồn gốc tiền đó lấy ở đâu ra. Những phương pháp diễn tả những sự kiện ngân sách như thế gọi là những sự phân loại ngân sách và những đặc thức ngân sách.

Theo cổ lệ thì có năm cách phân loại ngân sách. Đó là sự phân loại ngân sách theo:

1. Nhiệm vụ
2. Tổ chức hành chính
3. Đối tượng
4. Đặc tính
5. Ngân khoản

Trong mấy năm gần đây, người ta lại chú trọng tới sự phát triển một cách phân loại ngân sách mới gọi là ngân sách theo chương trình. Chúng ta sẽ thảo luận về loại ngân sách mới này trong bài diễn giải sau.

ĐỊNH NGHĨA CỦA TỪNG LOẠI NGÂN SÁCH

Trong sự phân loại theo nhiệm vụ, ngân sách trình bày rõ mục đích tiêu tiền mà không cần biết ai tiêu tiền đó và dùng tiền để mua những sự vật gì. Ngân sách được diễn tả bằng những món tiền tiêu cho quản trị tổng quát, an ninh công cộng, y-tê, công-chanh, canh-nông, giáo-dục, v...v...

Một ngân sách phân loại theo tổ chức hành chính cho ta biết mỗi một cơ quan của chính-phủ có thể tiêu bao nhiêu tiền, không cần biết đến tiêu về việc gì.

Một ngân sách theo đối tượng chỉ rõ tiền dùng để mua những vật nào hay làm những việc gì. Ngân sách phân loại theo đối tượng này chỉ rõ những ngân khoản nào dùng để trả lương, trả tiền công,

Budgets classified by character and by fund are more useful to the accountant than the administrator. Classification by the character of the expenditure segregates money amounts for current operating expenses, capital outlay expenses, debt retirement, etc. Classification by fund indicates the source of the funds being budgeted. It is as detailed as there are separate funds in a particular governmental jurisdiction. Typical funds are general, highway, conservation, and various trust funds.

Advantages and Disadvantages of Each Classification:

Each of the systems of budget classification has certain advantages and disadvantages depending upon the points-of-view of the separate groups interested in the budget. Therefore, a comprehensive budget document should contain a classification by all of the types listed.

Classification by purpose or function is helpful to anyone interested in broad policy determination. How much the government plans to spend in total for highways, or education, or health is of maximum importance to the chief executive, the legislature and interested citizen groups. These facts cannot be known if the information is dispersed in separate budget presentations of various departments and agencies, or hidden by a mass of detail about the salary of each employee and the amount of money to be spent for postage stamps. Conversely, the auditor is not interested in the broad functional classification. He does not care why the money is spent.

Classification by administrative organization is necessary to provide responsibility for the administration of the budget and is essential to accountants and auditors. They must have this information in order to know who is legally responsible to spend the public funds.

Classification by object is most useful to the administrator in the execution and management of the budget. He must know what he is going to buy with the money, how much of his funds must be spent for salaries, how much reserved for office supplies and travel and rent, etc. It also aids in the analysis and review of his operations. From classification by object, comparative costs can be determined and the economy and efficiency of administrative operations can be measured. This type of information is of less use to the legislator and the private citizen. The public, for example, is interested in the total cost of operating a mental hospital, not in how much the salaries of the doctors and nurses are, or how much the fuel for the heating plant cost.

As mentioned above, classification by character and fund is of primary interest to the accountants. Information as to the status of the various funds or the monetary value of the capital works of a government is specialized information which must be known by responsible governmental officials but is not of general interest.

tiền thuê mướn, tiền dài trả, tiền liệu văn phòng, những công tác khác v...v...

Những ngân sách phân loại theo đặc tính và theo ngân khoản thì ích lợi cho kế toán viên hơn là cho nhân viên hành chính. Lỗi phân loại theo đặc tính của những kinh phí phân chia những món tiền ra cho từng mục (đặc tính của kinh phí) như những món tiêu cho những tác hành thông thường những món tiêu đầu tư, món dành để hoàn giảm trái khoản v.v... Lỗi phân loại theo ngân khoản chỉ cho ta biết nguồn gốc của những ngân khoản nghĩa là những ngân khoản đã được lấy ở đâu ra để lập ngân sách. Loại này cho biết nhiều chi tiết tỉ mỉ về những ngân khoản riêng biệt cho từng quyền hạn chính phủ đặc biệt. Những ngân khoản điển hình như: tổng quát, đường lộ, sự bảo quan và mọi thứ ngân quỹ giao thác di-sản.

NHỮNG LỖI HAI CỦA TỪNG SỰ PHÂN LOẠI.

Mỗi một hệ thống phân loại có một vài sự lợi hai tùy theo từng quan điểm của những nhóm người quan tâm đến ngân sách. Vì vậy một văn kiện ngân sách tổng hàm phải chứa đựng một sự phân loại theo mọi đặc thức (mẫu) nơi trên.

Sự phân loại theo mục đích hay nhiệm vụ (cố năng) thì rất có lợi cho ai muốn biết tới sự ấn định của toàn thể chính sách. Chính phủ định kế hoạch tiêu tổng cộng là bao nhiêu tiền cho công lộ (cộng chánh), hay giáo-dục, hay y-tê, đó là điều tối cần cho ông Chánh Hành Pháp, cho ngành Lập-Pháp và cho những nhóm cộng dân nào có liên quan tới. Những sự kiện đó không thể biết được nếu những tài liệu bị tan tác trong sự trình bày ngân sách riêng biệt của những bộ hay cơ quan khác nhau, hay bị che lấp trong một lộ những chi tiết về lương bổng của mỗi một nhân viên và số tiền phải tiêu cho việc mua tem (cò) gửi thư.

Trái lại kiểm điểm viên không quan tâm gì đến sự phân loại theo toàn thể nhiệm vụ cả; ông ta không cần để ý tới việc tại sao tiền được tiêu ra.

Sự phân loại theo tổ chức hành chính cần để dự cấp trách nhiệm cho việc quản lý ngân sách và thiết yếu cho những kế toán viên và những kiểm điểm viên. Những viên chức này cần biết xem ai là người có trách nhiệm hợp pháp để tiêu công quỹ.

Sự phân loại theo đối tượng thì phần nhiều hữu dụng cho viên chức hành chính trong việc thi hành và quản trị ngân sách. Viên

The budget, therefore, should be classified to meet the requirements of the four separate groups which must use it. They are: those who determine policy; those who administer public funds and manage programs; those who are concerned with the proper and legal use of public funds (auditors); and the general public.

First, the chief executive, the budget and fiscal planners, and the legislative body should be provided with a functional classification. This functional classification must be further broken down by organizational units, so that the legislature may appropriate funds on this basis and thereby fix responsibility for executing the program.

The second group, the administrators, are concerned with what the funds will be spent for and how they can best be utilized and managed. For this purpose, the object classification system is required. Many legislators are also interested in the object classification in the belief that by reviewing and limiting the amount of money which an agency wishes to spend for salaries and materials, they can thereby exercise greater control over executive operations and will ensure economy and efficiency in the government. This is often a delusion, because governmental administration is so complex that the individual legislator is overwhelmed with a mass of detail and is never able to concentrate on the important question of the amount and quality of the service provided.

The classification by administrative organizational units provides the third interest group, the auditors, with the information concerning who is to spend how much. The auditors establish accounts which are parallel to the administrative organization budget enacted by the legislature, the only difference being that the accounts are often much more detailed.

Finally, the budget is of interest to the public. For a proper public understanding the functional classification is best.

chức này phải biết sẽ dùng tiền để mua gì, sẽ tiêu bao nhiêu tiền về lương bổng, để ra bao nhiêu cho việc tiếp liệu văn phòng và việc du hành hay việc thuê mướn v.v., sự phân loại này cũng giúp ích cho những công tác phân tích và tại thậm những tác hành của họ. Nhờ sự phân loại theo đối tượng, ta có thể ấn định những sự so sánh về những phí tổn và có thể đo lường sự tiết kiệm và hữu hiệu của những tác hành hành chính. Loại thông tri này, trái lại không hữu dụng mấy cho nhà lập pháp và công dân (tự nhận). Công chúng chỉ quan tâm đến tổng số phí tổn cho việc điều hành một bệnh viện về thần kinh chẳng hạn, chứ không để ý đến tiền lương tháng của bác sĩ hay y tá là bao nhiêu, hay là cũng không đếm xỉa tới số tiền phí tổn để mua dầu đốt máy sưởi.

Như trên đã nói, sự phân loại theo đặc tính và ngân khoản ích lợi nhất cho những kế toán viên. Thông tri về tình trạng những ngân khoản hay về giá trị bằng tiền của những công tác chính của một chính phủ loại thông tri đặc biệt chuyên môn mà những viên chức chính quyền có trách nhiệm phải biết, chứ người ngoài thường không lưu ý tới.

Vậy, ngân sách phải được phân loại cách nào để hợp với sự đòi hỏi của bốn nhóm (đoạn thể) khác biệt cần dùng tới ngân sách. Những nhóm đó là: những ai ấn định chính sách; những ai quản lý, những công nhân và điều khiển những chương-trình; những ai liên quan tới sự dùng công ngân một cách đúng và hợp pháp (kiểm điểm viên) và toàn thể công chúng.

Trước hết ông Chánh Hành-Pháp, những viên chức lập kế hoạch tài chính và ngân sách, và Lập Pháp Đoàn phải được cung cấp một ngân sách phân loại, theo nhiệm vụ, và sự phân loại theo nhiệm vụ này lại phải phân chia ra từng đơn vị tổ-chức để cho ngành Lập-Pháp có thể xứng đáng những ngân khoản theo căn bản đó và vì thế có thể định trách nhiệm cho việc thi hành chương trình.

Nhóm thứ hai, những viên chức hành-chính, liên hệ tới những ngân khoản sẽ được tiêu về gì và làm thế nào mà sử dụng và điều khiển những ngân khoản đó một cách hoàn hảo. Muốn thế, họ cần có hệ thống phân loại theo đối tượng. Nhiều nhà lập pháp cũng quan tâm tới sự phân loại này vì họ tin rằng tái thẩm và hạn chế những món tiền mà một cơ quan muốn tiêu về lương bổng và vật liệu, thì họ có thể vì thế kiểm soát chặt chẽ được những tác hành của bên hành pháp và bao đảm được sự chi tiết kiệm và hữu hiệu trong chính phủ. Đó là một điều lầm, vì việc điều hành chính phủ là một việc rất phức tạp đến nỗi riêng cá nhân một lập pháp gia sẽ bị rối bởi một mớ những chi tiết và không bao giờ có thể tập trung tư tưởng vào vấn đề thiết yếu là vấn đề phẩm và lượng của công vụ được thi hành.

Sự phân loại theo những đơn vị tổ chức hành chính cung cấp cho nhóm thứ ba, những kiểm điểm viên, tài liệu để biết ai được tiêu tiền và tiêu bao nhiêu. Những kiểm điểm viên lập những ngân mục rập theo ngân sách tổ chức hành chính do Lập-Pháp Đoàn ban hành, chỉ khác ở một điểm là những ngân mục này thường hay có nhiều chi tiết hơn.

Sau hết, ngân sách là một mối quan tâm của công chúng. Sự phân loại theo nhiệm vụ giúp cho dân chúng hiểu biết công việc của chính-phủ một cách minh xác hơn cả.

BUDGETARY ADMINISTRATION

LECTURE XII

BUDGET FORMULATION

Program Budgeting:

In the discussion of budget classifications and types, five traditional types were presented. Mention was made of a sixth type called a program budget. The concept of the program budget has received considerable interest and attention from modern budget theorists, and is currently being suggested by many critics of current budget practice as a means for improving the budget process. The concept is also often called performance budgeting. There is very little real distinction between the terms "program budgeting" and "performance budgeting". Both express the same basic idea and the terms can be used interchangeably. In this course we will refer to the concept as program budgeting.

Fundamentally, the concept of program budgeting is that budgetary decisions should be made on the basis of the overall end product of a governmental expenditure, rather than on the objects to be purchased, and that the budget presentation should be expressed in terms of the end product of a program or activity. There is nothing new in this concept. It is closely related to the functional classification used for many years to express the major purpose of an expenditure, and it has been used even more fully by municipalities on certain kinds of activities. However, the concept has never been used to its fullest extent by budget administrators, because of the difficulties involved in effectuating the concept, and the resistance on the part of legislative bodies to the change from the traditional review and analysis of the objects to be purchased. I know of no governmental jurisdiction above the level of the municipality which has currently developed a complete program budget. The new thought being given to program budgeting is not so much to establish the theory but to develop the methods and techniques which will permit the achievement of the theory.

This enthusiasm for program budgeting resulted from the report of special commission studying the reorganization of the U.S. Government in 1949. The Commission was headed by former President Herbert Hoover and is known as the Hoover Commission. The Commission called for improved budgetary techniques in the U.S. Government and recommended:

"that the whole budgetary concept of the Federal Government should be refashioned by the adoption of a budget based upon functions, activities, and projects, this we designate a performance budget. Such an approach would focus attention upon the general character and relative importance of the work to be done, or upon the service to be rendered, rather than upon the things to be acquired, such as personal services, supplies equipment and so on. These latter objects are, after all,

QUẢN-TRỊ NGÂN-SÁCH

Bài thứ mười hai

SỬ ĐỊNH-THỨC NGÂN-SÁCH

NGÂN-SÁCH CHƯƠNG-TRÌNH.

Trong cuộc thảo-luận trước về sự phân loại và những mẫu ngân-sách, ta đã trình bày năm mẫu (đặc thức) "ngân sách theo cô lệ; và ta đã nói đến một mẫu thứ sáu nữa gọi là "Ngân-Sách Chương Trình". Quan niệm ngân-sách chương-trình đã được nhiều lý thuyết gia tân tiến về ngân sách chú ý và đặc biệt quan tâm đến, và gần đây cũng được nhiều nhà phê-bình về sự thực hành ngân sách thông thường đề xướng đó là một cách để cải-thiện tiến trình ngân sách. Quan-niệm này cũng được gọi là "ngân sách công trình". Thực ra thì chỉ có một sự dị biệt rất nhỏ giữa hai danh từ "ngân-sách chương-trình" và "ngân-sách công trình". Cả hai danh từ đó đều diễn tả cùng một ý căn bản và có thể được dùng thay cho nhau. Trong bài học ta sẽ dùng quan niệm một ngân sách chương trình.

Cốt yếu ra, quan niệm ngân sách chương trình nghĩa là những quyết định ngân sách phải căn cứ vào sản phẩm cuối cùng của một kinh phí chính phủ hơn là căn cứ vào những đồ vật phải mua, nghĩa là sự trình bày ngân sách phải diễn tả bằng những danh từ của sản phẩm cho của một chương trình hay một hoạt động. Quan niệm này không có gì là mới mẻ cả. Nó liên-quan chặt chẽ tới sự phân loại ngân sách theo nhiệm vụ đã được dùng nhiều năm để diễn tả mục đích chính của một kinh phí; và đã được dùng đầy đủ hơn nữa trong những thị xã để diễn tả một vài loại hoạt động. Tuy nhiên, quan niệm này chưa bao giờ được những nhân viên quản trị ngân sách dùng thật đầy đủ, vì những khó khăn nằm ở trọng sự thi-hành quan niệm đó, và vấp phải trở lực (sự phản đối) của những lập pháp đoàn không muốn thay đổi sự tai thảm và phân tích cô lệ về những đối tượng phải tiêu cho (những đồ vật phải mua). Tôi không biết một quyền hạt chính quyền nào bên trên cấp thị xã hiện đang ban hành một ngân sách chương trình đầy đủ. Ý kiến mới về ngân sách chương-trình không phải thiên về sự thiết lập một lý thuyết mà chính là để phát triển những phương pháp và kỹ thuật hầu giúp ta có thể hoàn tất được lý thuyết đó.

only the means to an end. The all important thing in budgeting is work or the service to be accomplished, and what that work or service will cost." 1/

In a program budget the expenditure estimates must be prepared on the basis of a work program and the information must be presented in such a way as to be understandable and useful for the legislator. The difficult job in program budgeting is to identify and define the meaningful units of work or service performed and to relate these units to the cost of producing them. The emphasis in this method of budgeting is on the development of quantitative measurements of the work performed. It is most useful in those governmental activities where production can be directly measured. For example, highway activities can be expressed in kilometers of new road construction or square meters of concrete laid, a health program might be expressed in terms of persons vaccinated or patients treated at a clinic. In certain governmental activities, the work produced or service performed cannot be adequately measured in quantitative terms. For example, what are the meaningful work units which will express the service performed by a budget agency or a planning staff?

The procedure involved in developing work units is as follows: For each activity, sub-activity or operation, there should be a work unit selected which best represents work effort which will be a true indicator of the volume of work performed. This work unit must express output in quantitative terms. It must be uniform and easily countable. For example, it would be meaningless to express the activity of a budget examiner in terms of the number of agencies examined or budgets produced, because the amount of work varies with the size of an agency and the complexity of the budget.

In most cases a single unit of measurement cannot be found for a major activity. Each function must be divided and re-divided to discover the level at which measurement is possible. Work should be measured at the point where it is done. To express the total activity of a single department it is necessary to establish many different work units.

Once the work units have been determined it is then necessary to be able to relate them to the cost of producing them. It is not enough to be able to express a portion of the highway construction activity on terms of kilometers of road built. For budget purposes, one must know the total cost, including overhead, of producing one mile of road of a certain type. Or, if meals served by a kitchen is the work unit used to express the activity of the kitchen staff, then it is necessary to be able to ascertain the total average cost of producing one meal.

To be able to relate work units to cost requires an extensive cost accounting system. Most governmental accounting is based upon a record of the things purchased and the organization unit doing the purchasing. This method of accounting does not give satisfactory

1/ "Budgeting and Accounting" A report of the Commission of Organization of the Executive Branch of the Government, 1949.

Sự sốt sắng, đối với ngân sách chương trình là kết quả của bản báo cáo của ủy ban đặc biệt về nghiên cứu sự cải tổ Chính-Phủ Hoa-Kỳ năm 1949. Ủy-ban này do cựu Tổng-Thống Herbert Hoover cầm đầu và gọi là ỦY-BAN HOOVER; Ủy Ban kêu gọi việc cải-lương những kỹ-thuật ngân sách của chính-phủ Hoa-Kỳ và đã đề-nghị:

"Rằng toàn-thể quan-niệm ngân-sách của Chính-Phủ Liên Bang phải được làm-lai bằng cách dung nạp một ngân sách căn cứ trên những-nhiệm-vụ (cơ năng), những hoạt động, những dự án, chung tôi gọi là một ngân sách công-trình. Như thế sẽ tập trung sự chú ý tới tính cách toàn thể và sự quan-trọng tương đối của công tác phải làm, hoặc tới những công vụ phải thi hành, hơn là tới những vật-thầu tập-được (mua-được), ví dụ như những công việc của nhân-viện, tiếp-lieu, dụng cụ v.v.... Những vật (đối tượng) này chỉ là những cứu cánh để đi tới một mục đích. Điều quan trọng nhất trong việc lập ngân sách là công tác, hoặc công vụ phải hoàn tất và công tác hoặc công vụ đó sẽ phí-tốn bao nhiêu".

Trong một ngân-sách chương-trình, những số ước chi phải được soạn thảo trên căn-ban của một chương trình công tác và tài-liệu thống-tri phải được trình bày thế nào để dễ hiệu giúp ích cho nhà-lập-pháp. Công việc kho-trong sự lập ngân sách chương-trình là ở chỗ nhận-biết và ấn-định đơn vị công tác (unité de travail) hoặc đơn vị hoạt-động cho có ý nghĩa và ấn-định phí-tốn của những đơn vị đó. Điểm nhấn-mạnh của phương pháp lập ngân sách này là ở sự phát-triển những sự đo-lường về lượng của những công tác phải thi hành. Nó rất hữu-dụng trong những hoạt động chính-quyền, nào mà ở đó sản-phẩm (kết-quả của công tác) có thể đo-lường, một cách trực-tiếp được. Thí dụ những hoạt động về công-lộ có thể diễn-tả bằng cây số trong công tác lát đường mới; hoặc bằng met vuông trong công tác lát đường hay lát nền nhà, một chương trình y-tế có thể diễn-tả bằng cách cho biết có bao nhiêu người đã được chủng-dầu (trồng-trái) hoặc bao nhiêu bệnh-nhân được phan-vào trong một bệnh-viện. Trong một vài công tác của chính-phủ, những công tác phải làm hoặc công vụ phải thi-hành không thể đo-lường cho đúng được. Thí dụ như công việc của một cơ quan ngân sách hay một ban chỉ đạo kế-hoạch thì ta sẽ lấy gì làm đơn vị công tác một cách có ý nghĩa.

Phương sách liên-quan tới việc phát-triển những đơn-vị công tác như sau:

Trong mỗi một hoạt động, phân hoạt-động hay tác hành phải có một đơn-vị công-tác được chọn để tiêu-biểu một cách tốt nhất cho lúc công tác được thi hành. Đơn vị công tác này phải diễn-tả năng-suất-ra-lượng; phải đồng-nhất và dễ-dếm. Thí dụ, nếu ta diễn-tả hoạt động của một giám sát viên ngân sách bằng số những cơ quan mà ông ta đã giám sát hay là số những ngân sách đã làm ra thì thật-là vô-nghĩa lý vì rằng số lượng công tác thay đổi tùy theo độ lớn của một cơ quan và sự phức-tạp của ngân sách.

information as to unit costs of production. For program budgeting it is useful to use a method of cost accounting. Cost accounting is essentially a recordkeeping operation in which charges are made against each unit of work for labor, materials, equipment, and general overhead. As a result, accurate facts concerning the entire cost of each unit of program production are available.

The budget is developed in the following manner. First the number of units of each program that are to be performed during the budget year is determined. Secondly, the cost of performing one unit is determined. Finally, the number of units to be performed is multiplied by the unit cost. This results in the budget estimate for the activity.

The disadvantage of cost accounting is that it is very expensive. If a government is to establish an elaborate system of cost accounting, it must be certain that the value to be received will equal the cost of the system.

Where cost accounting cannot be used there are two other methods that may be substituted. One is the man-hour method. This differs from cost accounting in that personnel requirements only, rather than all cost factors, are used as the basis for program estimates. This method can be used for activities where production can be measured in terms of a quantity of output and the employee time required for such output can also be measured. This method is useful because a major percentage of a governmental operating budget is spent for salaries and wages. In the man-hour approach, the number of man-hours required to perform one unit of work is determined. The total number of units of work to be performed during the budget year is also determined. Multiplying these two factors gives the total number of man-hours of work required to perform the activity for the year. This figure can be expressed in total number of employees needs. The annual average salary per employee is a known factor or can be easily computed. Therefore, multiplying the total number of employees required, times the annual average salary per employee results in the budget estimate for personal service. The man-hour method does not include a performance estimate of the materials, supplies and equipment needs. Cost of these items is determined on an object basis. However, the amount of record keeping is much less in this system, and it is not necessary to install a complete cost accounting system at considerable expense.

The second method of relating program to budget-estimates without use of cost-accounting is to develop and measure workload statistics. This method is less accurate than either the cost-accounting or man-hour methods. In this method a base year is selected for which the volume of productive workload of the organization can be determined. All expenditure increases over the base year must be justified in workload quantity increases over the base year production. As an example, assume that in the year 1954, the Treasury issued 750,000 checks and kept 4,000 separate accounts. By 1956 the number of checks issued has grown to 900,000 and 5,000 separate accounts are being kept. There has been an increase of 20%-25% in

Trong hầu hết mọi trường hợp không thể có một đơn-vị đơn độc về đo lường cho một hoạt-động chính yếu, mỗi một nhiệm vụ phải được phân chia ra làm nhiều lần để tìm xem tới cấp bậc nào sự đo lường có thể có được. Một công tác phải được đo lường ở điểm nào (cấp bậc nào) mà công tác đó đã được thi hành. Muốn diễn tả toàn thể hoạt động riêng một bộ cần phải thiết lập nhiều đơn vị công tác khác nhau.

Một khi những đơn vị công tác đã được ấn định thì cần phải biết thi hành những đơn vị đó sẽ tốn phí là bao nhiêu. Nếu có thể diễn tả hoạt động xây đắp một phần công lộ bằng số cây số, đường đã được làm thì vẫn không đủ. Vì rằng, theo mục đích của ngân sách, thì người ta phải biết tổng số phí tổn là bao nhiêu, kể cả phí tổn tổng quát để làm một dặm đường của một loại nào. Hay là nếu những bữa ăn do nhà bếp nấu là một đơn-vị công tác, dùng để diễn tả hoạt động của ban hoa đầu, thì cần phải có thể biết chắc được tổng số phí tổn trung bình của một bữa cơm.

Muốn có thể liên hệ những đơn vị công tác với sự phí tổn thì cần phải có một hệ thống kế toán bao quát nghiên cứu về phí tổn. Phần nhiều, kế toán của chính phủ chỉ căn cứ vào việc ghi chép những vật gì đã mua được và đơn-vị tổ chức nào đã làm việc mua bán đó. Phương-pháp kế-toán đó không thông tri đầy đủ về những tổn phí để sản xuất đơn vị. Để giúp cho việc lập ngân sách chương trình cần dùng một phương-pháp kế-toán về phí tổn. Việc thiết yếu nhất của kế toán phí tổn là việc ghi chép những chi-phí cho từng đơn vị công tác về phân công, vật liệu, dụng cụ và phí tổn tổng quát. Kết quả là những sự kiện xác thực về toàn thể phí tổn cho từng đơn vị của sản phẩm chương trình đều sẵn có cả.

Ngân-sách được phát triển theo cách sau đây: Trước hết số những đơn vị của mỗi một chương trình thi hành trong tài khóa được ấn định. Rồi đến, phí tổn cho sự thi hành một đơn vị được ấn định. Cuối cùng, thì số những đơn vị trên sẽ nhân với phí tổn của một đơn vị. Do đó ta sẽ có kết quả của dự ước ngân sách cho chương trình nói trên.

Điều bất lợi của công tác kế toán về phí tổn là tốn tiền quá. Nếu một chính-phủ muốn thiết-lập một hệ-thống bao quát về kế toán phí tổn, thì chính-phủ đó phải tin chắc rằng giá trị của công việc làm được phải (ít ra) cùng bằng với sự tiêu pha cho hệ-thống đó.

Ở đâu mà kế toán phí tổn không thể áp dụng được thì đã có hai phương pháp khác có thể thay thế vào đó được. Phương pháp thứ nhất là phương pháp "nhân công trong một giờ" hay "người giờ".

Phương-pháp này khác với kế toán, phí tổn vì chỉ dùng phí tổn về nhân viên chứ không phải tất cả những yếu tố về phí tổn để làm căn bản cho những ước phí của chương trình. Phương pháp này có thể được dùng cho những hoạt động mà ở đó sản phẩm có thể đo lường theo lượng của năng suất được và thời giờ của công nhân cần thiết cho năng suất đó cũng có thể tính được. Phương pháp này rất hữu dụng vì phần lớn của một ngân sách tác hành của chính-phủ là tiền tiêu cho việc trả lương và tiền công. Theo lối "người giờ" này.

- (1) Số giờ của nhân công cần thiết để thi hành một đơn vị công tác được ấn định.
- (2) Tổng số những đơn vị công tác phải thi hành trong tài-khoá được ấn-định.

Nhân hai số đó với nhau, ta sẽ có tổng số "người giờ" làm việc cần thiết cho việc thi hành hoạt động trong năm. Con số này có thể được diễn tả bằng số tổng cộng những công nhân cần-thiết. Tiền lương trung bình hằng năm của mỗi công-nhân là một yếu tố đã biết hoặc có thể tính được một cách dễ-dàng. Vì thế, nhân tổng số những nhân công cần thiết với số lượng trung bình hằng năm của mỗi công nhân thì ta sẽ có ước phí ngân sách về nhân viên. Phương pháp người giờ không bao gồm được những ước-phí về nhu-cầu vật liệu, tiếp liệu và dụng cụ. Phí tổn về những mục này được ấn định trên căn bản đối tượng (cơ vật). Tuy nhiên tổng số những ghi chép trong hệ thống này cũng ít hơn nhiều, nên cũng không cần phải thiết lập một hệ-thống kế-toán phí-tốn hoàn toan để phải tốn kém nhiều quá.

Phương pháp thứ hai của chương trình liên quan tới ước phí ngân sách không cần dùng tới công tác kế-toán phí tổn là bình-trường những thông kê về số công việc (một lô những công việc). Phương-pháp này không được chính xác bằng hai phương pháp trên (kế toán phí tổn và người giờ). Trong phương pháp này thời gian một năm được chọn làm căn bản để ấn định khối lượng tổng số công tác sản xuất của tổ chức. Mỗi sự tăng kinh-phí bên trên năm căn bản phải được chứng minh (chứng thực) bằng những sự tăng của khối lượng công tác trong sự sản xuất bên trên năm căn bản. Thí dụ, trong năm 1954, Ngân-Kho đã phát ra 750.000 ngân phiếu và giữ 4.000 chương mục kê toán khác nhau, và năm 1956 số ngân phiếu phát hành ra đã tăng lên 900.000 và phải giữ tới 5.000 chương-mục kê-toán khác nhau. Vậy đã có một sự tăng tới 20 % - 25 % trọng khối lượng công tác; lẽ dĩ nhiên là kinh-phí cũng phải tăng. Tuy nhiên, ta không thể nói được rằng những kinh-phí cũng tăng lên là 20 %; vì rằng cũng còn có nhiều yếu tố phí tổn khác nữa.

Phương pháp này, bị giới hạn vì nó không tính (xét) đến những sự thay đổi về tổ chức trong cơ quan có thể làm tăng sự hữu hiệu trong việc sản xuất.

workload. It is obvious that expenditures should be increased. However, it would not be safe to assume that expenditures should be increased by 20% for other factors will affect actual costs. This method has the limitation that it does not provide accurate facts as to the size of the cost increase and does not consider any organizational changes in the agency that may increase the efficiency of production.

From the above discussion it can be seen that program budgeting is excellent for certain types of activities which lend themselves to a quantitative measurement of productivity. Its disadvantages are that it is difficult and expensive to apply to the fullest extent and that it measures quantitative production but does not measure quality. One may know that it costs 100\$ VN per day per patient, to feed patients in a government hospital and this can be used in estimating the food cost of the hospital. However, it gives no indication as to the adequacy of the diet or whether through improved methods of preparation the cost per patient per day could be reduced to 75\$VN. These facts are extremely important in measuring efficiency of operations and can only be ascertained through special analysis and the development of comparative standards.

Notwithstanding certain disadvantages, the program approach to budgeting should be kept constantly in mind by those responsible for budget preparation, and the attempt should be made to use it wherever applicable. The expression of budget costs in terms of the end product or service which will result should be the constant goal of the budget agency. A budget expressed in these terms makes it easy to see what the government is actually accomplishing. Further, budgets expressed in program terms have more meaning, are easier to justify and provide the legislative body with sound information on which to base budgetary decisions. It is well worth the effort it requires.

Theo thảo luận trên, ta thấy rằng việc lập ngân sách chương trình rất tốt cho một vài loại hoạt động mà chúng có thể đo lường về lượng của sức sản xuất được. Những bất lợi ở chỗ rất tốn kém và khó mà áp dụng một cách đầy đủ vì chỉ đo về lượng sản xuất chứ không đo về phẩm. Người ta có thể biết rằng phải tốn 100\$ VN trong một ngày để nuôi một bệnh nhân trong một bệnh viện nhà nước và số đó có thể dùng để ước định phí tổn về thức ăn của bệnh viện. Tuy nhiên, nó không chỉ cho ta biết rõ là thức ăn có đúng không, hoặc là theo những phương pháp pha chế, hoan hao hơn thì chỉ phí tổn từng khẩu phần hàng ngày đó có thể giảm xuống 75\$ VN được. Những sự kiện này thật tội quan trọng trong việc đo lường hiệu quả của những tác hành và chỉ có thể đoan chắc bằng những sự phân tích đặc biệt và sự phát triển những mẫu (standard) so sánh.

Ngoài mấy điều bất lợi, việc lập ngân sách theo chương trình phải được những người có trách nhiệm dự-thảo ngân-sách luôn luôn phổ tới và bất cứ chỗ nào có thể thực-hành nó được thì đều phải thi hành ngay. Tính phí tổn ngân sách theo sản-phẩm hay công-vụ chót, phải là mục-đích cố-định của cơ-quan ngân-sách. Một ngân-sách được diễn tả như thế làm cho ta dễ hiểu những gì mà chính-phủ đã hoan thành thực sự. Hơn nữa, những ngân sách được diễn tả theo chương trình lại có nhiều nghĩa hơn, và dễ chứng minh cùng là cung cấp cho lập pháp đoàn tin tức xác thực để làm căn cứ cho những quyết định ngân sách. Có phải cố gắng hơn, cũng đáng lắm.

BUDGETARY ADMINISTRATION

LECTURE XIII

BUDGET FORMULATION

Preparation of the Agency Budget Requests:

The initial stages in the development of the budget process are the determination of the budget policy for the fiscal year and the preparation of the budget requests for each agency of the government. In this phase of the budget process, the chief executive, the central budget agency and the operating agencies all have a part.

Although the actual work of preparing the budget request is done by the operating agency and is a responsibility of the agency chief, the executive budget policy is the theme which provides the basis for a unified program. All agency budget requests must be prepared in conformance to the executive policy. This requires that the budget policy be determined in advance and made known to the agencies prior to the preparation of their requests. Further, agencies must be instructed and guided in the proper methods of preparing the budget requests so that the requests will be submitted in the proper form and with the information required to develop a usable and complete budget document.

A. The Role of the Chief Executive:

Budget policy is the exclusive prerogative of the chief executive. It is his responsibility to define the goals and objectives toward which he wants to direct the government. In arriving at these goals he must give consideration to the general economic, as well as the over-all international and domestic situations. He must establish and list the order of priority for the means of achieving these goals. In this way he provides leadership, unity and coordination to the program of his government for the ensuing fiscal year.

B. The Role of the Central Budget Agency:

The central budget agency has a dual role in this phase of the budget process. On the one hand, it aids the chief executive in the development of the budget policy by preparing economic analyses and revenue forecasts, developing tentative program levels, and proposing alternatives based upon different assumptions. On the other hand, it is the central budget agency that provides the means for the enunciation and explanation of the budget policy to the operating agencies. It has the responsibility to provide guidance to the agencies by

1. Giving policy advice
2. Writing and issuing the instructions to be followed by the agencies in preparing their budget requests
3. Determining the forms that agencies will use in submitting their budget requests.

QUẢN-TRỊ NGÂN-SÁCH

BÀI THỨ MƯỜI BA

SỰ ĐỊNH-THỨC NGÂN-SÁCH

Sự dự-thảo những yêu-sách ngân-sách của cơ-quan.

Hai giai-đoạn đầu của sự khai-triển tiến-trình ngân-sách là sự ấn-định chính-sách ngân-sách cho tài-khoa và sự dự-thảo những yêu-sách ngân-sách cho từng cơ-quan của chính-phu một. Trong hai giai-đoạn này, ông Chánh Hành-Pháp, sở Ngân-Sách Trung-Ướng và những cơ-quan tác-hành đều dự phần vào cả.

Tuy rằng cộng-tác thật sự về dự-thảo yêu-sách ngân-sách là do cơ-quan tác-hành làm và là một trách-nhiệm của ông Chánh cơ-quan những chính-sách ngân-sách chấp-hành vẫn là đề-mục làm căn-bản cho một chương-trình thống-nhất. Mọi yêu-sách ngân-sách của tất cả những cơ-quan đều phải dự-thảo theo đường lối của chính-sách đó. Như thế đòi hỏi rằng chính-sách ngân-sách phải được ấn-định trước và cho những cơ-quan chấp-hành biết trước khi họ dự-thảo yêu-sách của họ. Hơn nữa những cơ-quan chấp-hành phải được cho biết và hướng-dẫn bằng những phương-pháp thích-ứng về sự dự-thảo những yêu-sách ngân-sách để những yêu-sách này được đề-trình dưới một hình-thức đúng và có những tin-tức và tài-liệu cần để phát-triển một văn-kiến ngân-sách đầy đủ và có thể dùng được.

A. Vai trò của ông Chánh Hành-Pháp.

Chính-sách ngân-sách là quyền đặc-biệt của ông Chánh Hành Pháp. Trách-nhiệm của ông ta là ấn-định những đích và những mục-tiêu mà ông ta muốn điều-khiển chính-phu đạt tới. Trong việc đạt tới những đích đó ông ta phải chú ý xét tới tình-trạng kinh-tế tổng-quát, cũng như tới tất cả những tình-hình quốc-tế và trong nước. Ông ta phải thiết-lập và làm bảng kê-khai thứ tự ưu-tiên về những phương-tiện để hoàn tất những đích đó. Làm như thế, ông ta cung-cấp sự lạnh-đạo, sự duy-nhất và sự phôi-hợp trong chương-trình của chính-phu ông ta cho tài-khoa sắp tới.

After consultation with the chief executive to determine budget policy, the central budget agency prepares and issues the chief executive's budget statement to all agencies of the government. This statement enunciates the budget policy for the fiscal year. It should be issued in the name of the chief executive and be signed by him. This statement establishes the broad budgetary limits, areas of major program emphasis, program priorities, and such other matters as the chief executive believes are necessary for the guidance of the agencies in planning and preparing their budgets. It should be issued approximately one month before the agencies begin the preparation of the budget request.

Within about two weeks after the issuance of the budget policy statement, the central budget agency should issue a budget circular to all agencies calling for the agency budget requests. This circular should consist of three parts. The first part should be a narrative statement which sets forth specific guides and policies governing the preparation of agency requests and establishes the date at which the requests must be returned, completed to the central budget agency. The second part of the circular should be technical budgetary instructions on the methods to be used in preparing the requests and the data to be included. The third part consists of forms designed by the central budget agency to be used by the operating agencies to present the budget requests in a uniform and usable manner. The purpose of the budget instructions and forms is to insure the orderly presentation of the estimates and the inclusion of such information and data as is necessary for an adequate review of the requests by the central budget agency.

After the budget policy statement and budget circular have been issued and throughout the period of budget preparation, the staff of the central budget agency should maintain close contact with the other agencies of the government. Agencies should feel free to call upon the central budget agency for advice and assistance, and budget examiners from the budget office should stand ready to make personal calls upon their agencies to aid the budget personnel of the agencies in preparing their requests. Such advice and assistance on the part of the central budget agency staff should take the form of interpreting policy, explaining the instructions, and providing guidance in the techniques and methods of budget preparation. Staff from the central budget agency should not prepare the requests for the agencies.

B. Vai trò của Nha Ngân-Sách Trung-Ướng.

Nha Ngân-Sách Trung-Ướng có hai phận-sự, trong giai-đoạn này của tiến-trình ngân-sách. Một đặng là sở này giúp cho ông Chánh Hành-Pháp trong việc phát-triển chính-sách ngân-sách bằng cách soạn-thảo những sự-phân-tích kinh-tế và những ước-thầu, phát-triển những cấp-bậc chương-trình dự-tính và đề-nghị những sự-lựa-chọn căn-cứ vào mọi gia-định khác nhau. Một khác là Nha này phải cung-cấp phương-thế để trần-thuật và giải-thích chính-sách ngân-sách cho những cơ-quan chấp-hành. Nha có trách-nhiệm hướng-dẫn những cơ-quan bằng cách:

1. Cố-vấn họ về chính-sách;
2. Thảo ra phát-hành những huấn-thị mà những cơ-quan phải theo để dự-thảo những yêu-sách của họ;
3. Ấn-định những mẫu giấy mà những cơ-quan phải dùng trong việc đệ-trình những yêu-sách của họ.

Sau khi đã hỏi ông Chánh Hành-Pháp để ấn-định chính-sách ngân-sách, Nha Ngân-Sách Trung-Ướng (N. S. T. Ư.) dự-thảo và ấn-hành lời tuyên-bố về ngân-sách của ông Chánh Hành-Pháp và gửi cho mọi cơ-quan của chính-phủ. Lời tuyên-bố này trần-thuật chính-sách ngân-sách của tại-khoá. Nó phải được ban-hành nhận danh ông Chánh Hành-Pháp và được ông này ký. Lời tuyên-bố này thiết-lập những giới-hạn ngân-sách rộng-rai, những phần (địa-hạt) chính-yếu của chương-trình, những quyền ưu-tiên chương-trình, và mọi vấn-đề khác mà ông Chánh Hành-Pháp cho rằng cần-thiết cho sự hướng-dẫn những cơ-quan trong việc định kế-hoạch và soạn-thảo ngân-sách của họ. Nó phải được ban-hành độ một thang trước khi những cơ-quan bắt đầu dự-thảo yêu-sách ngân-sách.

Trong vòng độ hai tuần sau khi ban-hành bản tuyên-bố chính sách ngân-sách, Nha N. S. T. Ư. phải ban-hành một thông-tử cho mọi cơ-quan xin họ gửi những yêu-sách ngân-sách về. Thông-tử này phải gồm có ba phần. Phần thứ nhất phải là một bản tường-thuật những sự hướng-dẫn và những chính-sách đặc-biệt điều-khiến việc dự-thảo những yêu-sách của cơ-quan, và có ghi ngày thang những yêu-sách đó phải điền dự và gửi trả lại cho Nha N. S. T. Ư. Phần thứ hai của thông-tử phải là những huấn-thị chuyên-môn về ngân-sách nói về những phương-pháp phải dùng trong việc dự-thảo những yêu-sách, và những dữ-kiện phải ghi vào trong đó. Phần thứ ba gồm những mẫu giấy do Nha N. S. T. Ư. đưa ra để những cơ-quan chấp-hành dùng trong việc trình-bày những yêu-sách ngân-sách theo một lối đồng-nhất và có thể dùng được. Mục-dịch của những huấn-thị ngân-sách và mẫu giấy là để đảm-bảo một sự trình-bày có thứ-tự những dự-ước; và sự ghi vào đó những tin-tức và dữ-kiện cần cho Nha N. S. T. Ư. để tai-thăm một cách đúng đắn những yêu-sách ngân-sách.

Sau khi ban tuyên-bố chính-sách ngân-sách và thống-tú ngân-sách đã được ban-hành, và suốt trong thời-gian dự-thao ngân-sách, nhân-viên chỉ-đạo của Nha N. S. T. U. phải liên-lạc chặt-chẽ với mọi cơ-quan khác của chính-phu. Những cơ-quan chấp-hành nay phải được tự-do đến Nha N. S. T. U. xin cố-vấn và trợ-giúp, và những giám-sát-viên ngân-sách của Nha N. S. T. U. phải sẵn-sang dịch-thân đến những cơ-quan chấp-hành thuộc thẩm-quyền của họ để giúp đỡ nhân-viên ngân-sách của cơ-quan trong việc dự-thao những yêu sách. Những lợi cố-vấn và sự trợ-giúp của nhân-viên chỉ-đạo Nha N. S. T. U. phải ở dưới hình-thức diễn-ta chính-sách, giải-thích những huân-thị và cung-cấp sự dẫn-đạo trong những ky-thuật, và những phương-pháp về việc dự-thao ngân-sách. Nhân-viên chỉ-đạo của Nha N. S. T. U. không được dự-thao những ngân-sách hộ cho những cơ-quan.

BUDGETARY ADMINISTRATION
LECTURE XIV

BUDGET FORMULATION

Preparation of the Agency Budget Requests (continued)

C. The Role of the Operating Agency.

While the executive budget policy is the theme which provides the basis for a unified program, and the instructions and forms prepared by the central budget agency provides the guidance necessary for the proper preparation of the budget requests, the key to the job is the preparation of the budget requests done by the operating agencies. If the original requests are properly prepared, the chances are the resulting budget will be good. If the initial job is poorly done, instructions are not followed and proper information is not included in the requests, no amount of effort by the central budget agency can completely overcome the defects.

The work of preparing a budget request at the agency level can be described in five parts:

1. conformance to executive policy;
2. responsibility of agency chief;
3. clear statement of agency goals and work program, with accurate estimates of costs;
4. priority of needs;
5. no over-estimating of requests.

First of all, it is essential that the chief of the agency understands what is in the budget request and that the policies he sets in the preparation of his own request reflect the broad policies of the chief executive. The signature of the agency chief on the request is, or should be, evidence that the submission represents his best judgment as to what his agency needs to comply with the policies enunciated by the chief executive in his budget policy message. Although the agency chief may and should delegate to the agency budget officer the authority for preparing the request, he cannot divest himself of the responsibility for seeing that it is done correctly.

The wise agency chief will build his request by calling in all his supervisory personnel and making known to them the agency's goals and objectives, which are fashioned to conform to the over-all budget policy, and then directing each to determine precisely what he thinks he needs, in order to accomplish his share of the assignment. The job of developing the budget request is started at the lowest operating level where the work of carrying out the agency program is handled. It is very important to have all the key personnel in the agency take a part in the construction of the budget request because these people will then tend to be more interested and act more intelligently in executing the budget.

QUẢN-TRỊ NGÂN-SÁCH

BÀI THỨ MƯỜI BỐN

SỰ ĐỊNH-THỨC NGÂN-SÁCH

SỰ DỰ-THẢO NHỮNG YÊU-SÁCH NGÂN-SÁCH CỦA CƠ-QUAN (Tiếp theo)

B. Vai trò của Cơ-Quan Tác-Hành.

Tuy chính-sách của ngành hành-pháp là đề-mục để cung cấp căn-bản cho một chương-trình-thống-nhất, tuy những huấn-thị và những mẫu giấy do Nha N. S. T. U. thảo ra gung cấp sự hướng-dẫn cần-thiết cho việc dự-thảo đúng mức những yêu-sách ngân-sách, then chốt của công-việc là việc dự-thảo những yêu-sách ngân-sách do những cơ-quan tác-hành làm. Nếu những yêu-sách khởi-thủy được soạn-thảo đúng, thì rất nhiều hy-vọng rằng ngân-sách sẽ hoan-hao. Nếu công-việc khởi-thủy đo kém, những huấn-thị không tuân-theo và những tin-tức xác-thực không được ghi vào những yêu-sách thì dù Nha N. S. T. U. có cố-gắng đi mấy nửa cung không trạch được những khuyết-điểm.

Công-việc dự-thảo một yêu-sách ở cấp-bậc một cơ-quan chấp-hành có thể được ta bằng năm phần:

1. Hợp với chính-sách của ngành Hành-Pháp;
2. Trách-nhiệm của Ông Chánh Cơ-Quan;
3. Một lược-thuật rõ-ràng những đích và chương-trình công-tác của cơ-quan, với những ước-phí xác-thực;
4. Quyền ưu-tiên của những nhu-cầu;
5. Không có sự ước-phí quá-lạm về những yêu-sách.

Trước hết, cần nhất là ông chánh cơ-quan phải hiểu là có những gì trong yêu-sách ngân-sách và hiểu rằng những đường lối mà ông ta đặt cho sự soạn-thảo yêu-sách của chính ông ta phản-ảnh toan-thể những chính-sách của Ông Chánh Hành-Pháp. Chữ ký của ông chánh cơ-quan trong bản yêu-sách là, hoặc sẽ phải là, chứng-cớ để to-ràng trong lúc đệ-trình yêu-sách lên ông đã suy-sét kỹ-lưỡng về mọi nhu-cầu của cơ-quan để thích-hợp với những chính-sách của Ông Chánh Hành-Pháp trong sắc-ngũ về chính-sách, ngân-sách của ông này. Tuy rằng ông chánh cơ-quan có thể phải giao quyền dự-thảo yêu-sách cho nhân-viên ngân-sách cơ-quan, nhưng ông ta không thể từ-bỏ trách-nhiệm là phải xem xét việc đó có làm cần-thiết không.

By listing priorities, the agency is able to indicate to the central budget agency the relative importance of the various activities. As result, if a reduction in the amount of the request is necessary, the central budget agency will have guidance as to where the reduction can best be made. Priorities can and probably should vary from year to year as the conditions at which the activities and programs of the agency are aimed also fluctuate. The annual budget preparation is the opportunity for the agency, as well as the central budget office, to review the need for continuation of existing programs as well as the justification for establishing new ones.

All requests should be for the amounts the agency honestly thinks it needs and can justify. Over-estimating costs (padding) in anticipation of reductions by the central budget agency or the legislature is inexcusable. It is much better to ask for what one needs, present a strong argument supporting this request, and insist upon a fair hearing if cuts in the amount are necessary.

D. Techniques of Agency Budget Preparation.

After the plan of activities for the budget year has been defined and established by the agency chief and his supervisory staff, the agency budget officer has the responsibility for the technical preparation the budget request. If the agency is a large one consisting of many bureaus, divisions, and sections, he will supervise the work of the budget officers of these lesser organizations. He should schedule the various steps of budget preparation within his department, coordinate the work required so that the time schedule will be met and ascertain that the agency chief's policies and decisions are being implemented.

Each major function or activity of the agency must be identified and broken down into its component parts. These activities will constitute the purpose of the expenditure and become the basis for justifying the request. Costs of the various activities should be expressed in terms of units of work wherever possible. Costs should also be related to objects of expenditure; the number and average salary of the employees required to carry on the activity and the various supplies, materials and equipment needed. Activities should be listed by priority at this level. Any proposed changes in activities to be performed, or in the organization or methods which achieve the activity should be reflected the request, as well as any improvements in technique which will result in greater efficiency or economy. Cost estimates should not only be based upon expenditures from the previous year but should be related to the program to be accomplished in the budget year.

Summary and detailed forms should be used to express the cost of the activities and the objects to be purchased. For example, a summary form might indicate the total request broken down by the various activities indicating the cost of each. Detailed forms listing the number and type of positions by job classification and

Ông chánh cơ-quan nào mà khốn-ngon thì sẽ lập yêu-sách của mình bằng cách nhờ đến tất cả những nhân-viên cao-cấp của ông ta và nói cho họ biết những đích-mục-tiêu của cơ-quan sẽ phải làm theo đúng với toan-thể chính-sách ngân-sách, rồi yêu cầu mỗi người ấn-định một cách chính-sách những gì mà người ấy tưởng là cần để hoàn-tất phần-trách-nhiệm của mình. Công-việc phát-triển một yêu-sách ngân-sách bắt đầu từ cấp-bậc, tác-hành thấp nhất mà ở đó có phần-sự thi-hành chương-trình của cơ-quan. Điều tối quan-trọng là mọi nhân-viên chính trong cơ-quan phải dự phần vào việc lập yêu-sách ngân-sách vì rằng những nhân-viên này về sau sẽ quan-tâm đến hơn, và hành-động một cách thông-minh hơn trong việc thi-hành ngân-sách.

Ghi những sự ưu-tiên vào yêu-sách, là để cho cơ-quan có thể chỉ-ro cho Nha N. S. T. U. biết sự quan-trọng tương-đối của mọi hoạt-động. Như thế, nếu cần giảm một số tiền nào trong yêu-sách, thì Nha N. S. T. U. sẽ có sự hướng-dẫn để biết là phải giảm ở môn nào mới đúng. Những quyền ưu-tiên có thể và có lẽ phải thay-đổi từng năm một vì những điều-kiện mà hoạt-động và chương-trình của cơ-quan đã nhằm cung thay-đổi. Sự dự-thao ngân-sách hàng năm là một dịp tốt cho cơ-quan, cũng như chợ Nha N. S. T. U., để tai-thăm nhu-cầu cho sự tiếp-tục chương-trình hiện-hữu cũng như sự chứng-minh để thiết-lập những chương-trình mới.

Mọi yêu-sách phải ghi đúng những món tiền, mà cơ-quan thật tình cho là cần và, có thể chứng-minh được. Sự nhét thêm những ước-phí vào yêu-sách để phòng sự cắt-giam của Nha N. S. T. U. hay lập-pháp đoán không thể tha-thứ được. Tốt hơn hết là nên yêu-sách những gì mình cần, trình bày một lý lẽ cũng rắn để làm hậu-thuần cho yêu-sách đó, và yêu-cầu được phép đến phân-trận và biện-giai nếu chẳng may cần có một sự cắt-giam trong món tiền.

D. Kỹ-thuật về dự-thao ngân-sách cơ-quan.

Sau khi kế-hoạch hoạt-động cho tài-khoá đã được định rõ và thiết-lập bởi ông chánh cơ-quan và những viên-chức cố-vấn của ông ta, nhân-viên ngân-sách cơ-quan có trách-nhiệm về kỹ-thuật dự-thao yêu-sách ngân-sách. Nếu cơ-quan lớn quá mà gồm có nhiều nhà, sở và phòng, nhân-viên ngân-sách này sẽ cố-vấn cho những nhân-viên ngân-sách hạ-cấp của những tổ-chức bé đó. Ông ta phải làm bằng sắp-đặt những giai-đoạn của sự dự-thao ngân-sách trong toan-thể cơ-quan, phải phối-hợp công-tác cần-thiết để làm việc cho đúng thời-khoá-biểu và lo-liệu cho chính-sách và quyết-định của ông chánh cơ-quan được thi-hành.

Mỗi một nhiệm-vụ hoặc hoạt-động chính của cơ-quan đều phải được ghi rõ và chia ra làm những thành-phần của nó, những hoạt-động sẽ là mục-đích của kinh-phí, và trở nên căn-bản để chứng-minh yêu-sách. Những phí-tốn của mọi hoạt-động đó phải được diễn-ta bằng từng đơn-vị công-tác, nếu có thể được. Những phí-tốn cũng phải liên-quan tới những đối-tượng của kinh-phí, số và lượng trung-bình của những nhân-viên cần để thi-hành hoạt-động đó, và mọi tiếp-liệu; vật-liệu và mọi dụng-cụ cần-thiết. Ở cấp-bậc này, những hoạt-động phải được ghi theo quyền ưu-tiên. Bất cứ một đề-nghị thay-đổi nào về những hoạt-động phải thi-hành hoặc về tổ-chức hay phương-pháp để hoàn-tất hoạt-động đó đều phải ghi vào trong yêu-sách, cũng như bất cứ một sự cải-thiện về kỹ-thuật có mục-đích mang lại một sự hữu-hiệu hay một sự tiết-kiệm lớn hơn. Những dự-ước về phí-tốn không nên chỉ căn-cứ vào những kinh-phí của năm trước mà phải liên-hệ tới chương-trình phải thi hành trong tài-khoa sắp tới.

Những mẫu giấy và những bản tóm-tắt phải được dùng để diễn-ta phí-tốn của những hoạt-động và những vật phải mua. Thí dụ một mẫu tóm-tắt có thể chỉ rõ tổng số yêu-sách chia ra làm nhiều hoạt-động khác nhau và ghi rõ phí-tốn của từng hoạt-động một. Người ta thường dùng những mẫu có chi-tiết ghi rõ số và loại của những chức-vụ và tiền-lương hàng năm của mỗi loại, cũng như những bản ghi những dụng-cụ phải mua và những mẫu có chi-tiết chỉ rõ số tiếp-liệu, vật-liệu và những món tiêu vật.

Kèm theo những mẫu tóm-tắt và có chi-tiết đó, phải là những bản tường-thuật để giải-thích và chứng-minh những chương-trình hay những hoạt-động cũng là phí-tốn của chúng. Trong việc bày tỏ những bản tường-trình phải nhấn mạnh vào những yếu-tố chính-yếu để giải-thích hoạt-động. Những bản tường-thuật phải viết văn-tắt rõ-rang và dễ hiểu vì mục-đích của nó là giải-thích và làm hậu-thuần cho yêu-sách kinh-phí, đệ-trình cho những người có trách-nhiệm tài-thăm và định-gia những chương-trình và những phí-tốn của chương-trình.

Những bản tường-trình cũng phải giải-thích rằng những ước-phí cho những đối-tượng chính của kinh-phí đã được tính như thế nào. Cần nhấn mạnh đặc-biệt vào sự giải-thích những chỗ nào mà phí-tốn đã tăng trội hơn năm trước, hoặc vì có những hoạt-động mới, hoặc khối-lượng công-tác đã tăng lên, hay gia-ca đã tăng v.v...

Thường nên gởi kèm theo bản tường-trình, những tài-liệu làm hậu-thuần ty như những đồ-biểu về tổ-chức hay những bảng chỉ rõ những khối-lượng công-tác đã qua hoặc những ước-đoan về khối-lượng công-tác vị-lai hay những hoạt-động sẽ phải thi-hành. Cách trình-bày bằng đồ-thị giúp ích rất nhiều cho những ai phải tài-thăm những yêu-sách để dễ hiểu được sự chứng-minh kinh-phí.

average annual salary of each classification are usually used, as are lists of equipment to be purchased and detailed forms showing the amount of supplies, materials and sundry expenses.

Accompanying the summary and detailed forms should be narrative statements explaining and justifying the programs or activities and the costs thereof. Emphasis in the formulation of these narrative statements should be upon the essential elements that explain the activity. The statements should be brief, well written, and understandable because the purpose of the narrative is to explain and support the expenditure request to those who are required to review and evaluate the programs and their costs.

The narrative statements should also cover an explanation of how the cost estimates for significant objects of expenditure were computed. Particular emphasis should be given to explaining any increases in costs over the previous year, whether due to new activities, increased volume of work, price increases, etc.

It is often desirable to accompany the narrative statements with supporting materials such as organization charts and graphs or tables indicating past work load volumes or performances and forecasts of future volume of work or activity to be performed. The graphic type of presentation assists greatly in aiding those who review the requests to easy understanding of the justification of the expenditure.

The above materials should be prepared by each significant activity level in the organization and submitted to the agency budget officer. His job is then to review, change if necessary, coordinate and compile the total request for his agency. He must be certain that the request conforms to policy, that the instructions of the central budget agency have been complied with, that the presentation is accurate and well prepared and that he understands and can fully explain and justify everything that it contains.

The budget officer then reviews the completed request with his agency chief. If both are satisfied with the request, it is signed by the agency chief and submitted to the central budget agency.

Những tài-liệu nói trên phải được soạn-thảo bởi mỗi một cấp-bậc hoạt-động trong tổ-chức và được đệ-trình lên nhân-viên ngân-sách cơ-quan. Công-việc của nhân-viên này là tái-thăm, sửa đổi nếu cần, phối-hợp và sưu-tập toàn-thể yêu-sách trong cơ-quan. Ông ta phải chắc chắn rằng yêu-sách đã hợp với chính-sách, rằng yêu-sách cũng đã theo đúng với những huân-thị của Nha N. S. T. U., rằng sự trình-bày yêu-sách đã chính-sắc, và đã được dự-thảo cẩn-thận, rằng ông ta đã hiểu và có thể giải-thích và chứng-minh một cách đầy-đủ mọi thứ trong yêu-sách.

Rồi thì nhân-viên ngân-sách cơ-quan sẽ tái-thăm ngân-sách đầy-đủ cùng với ông chánh cơ-quan của ông ta. Nếu cả hai người đều hài-long về yêu-sách đó, thì ông chánh cơ-quan sẽ ký vào yêu-sách và đệ-trình lên cho Nha N. S. T. U.

BUDGETARY ADMINISTRATION

LECTURE XV

BUDGET FORMULATION

Review of Agency Requests and Preparation of the Chief Executive's Budget Recommendations.

The second major stage in the process of formulating the budget is the review of the agency budget requests and the preparation of the chief executive's budget recommendations.

In the final analysis, responsibility for the budget recommendations rests with the chief executive because the recommendations represent his program of governmental activity for the fiscal year, his plan for the utilization of the government's resources to achieve defined objectives. However, the actual work of preparing the budget recommendations is delegated by the chief executive to the central budget agency. The central budget agency prepares tentative recommendations which are finally submitted to the chief executive for his approval.

In preparing the tentative recommendations all members of the staff of the central budget agency must be consciously aware that the recommendations must represent the chief executive's policy, that they are made in his name and reflect his decisions. Of necessity numerous lesser decisions must be made by the central budget agency but these decisions should only be made in those situations where the budget staff clearly knows the policy of the chief executive. All major policy decisions and controversial programs should be referred to the chief executive by the budget director.

Revenue Estimating:

Preparing the revenue estimates for the budget year is as important a part of the chief executive's budget recommendations as is the preparation of the expenditure estimates. The chief executive and the legislature must have accurate forecasts of the available revenue before they can make intelligent decisions as to the financing of the governmental operations.

In most governments, the responsibility for estimating the fiscal year's revenues is assigned to the central budget agency. In fact there is no valid reason for not locating this function within the budget office, for a comprehensive budget must present the revenue side of the financial picture as well as the expenditure side. Both must be considered in understanding the total financial plan, and the forecast of available revenue is one of the principal considerations which enables the chief executive to establish his budget policy as to the amount and quality of service which the government can provide.

QUẢN-TRỊ NGÂN-SÁCH

BÀI THỨ MƯỜI LĂM

SỰ ĐỊNH-THỨC NGÂN-SÁCH

SỰ TÁI-THẨM NHỮNG YẾU-SÁCH NGÂN-SÁCH CỦA CƠ-QUAN VÀ SỰ DỰ-THẢO NHỮNG TIỀN-CỬ NGÂN- SÁCH CỦA ÔNG CHANH HÀNH-PHÁP

Giai-đoạn chính-yếu thứ hai trong thủ-tục định-thức ngân-sách là sự tái-thẩm những yếu-sách, ngân-sách của cơ-quan và sự dự-thảo những tiên-cử ngân-sách của ông Chanh Hành-Pháp.

Tựu trung trách-nhiệm làm những tiên-cử ngân sách là ở ông Chanh Hành-Pháp vì những tiên-cử này tiêu-biểu cho chương trình của ông ta về hoạt-động của chính-phủ trong tài-khoá, và cho kế-hoạch của ông ta về việc xử-dụng những tài-nguyên của chính-phủ để hoàn-tất những mục-tiêu đã định-ro. Tuy nhiên, thực ra thì công-tác dự-thảo những tiên-cử ngân-sách được ông ta giao-pho cho Nha N. S. T. U. Nha này soạn-thảo những tiên-cử tạm để lên ông Chanh Hành-Pháp để ông ta chấp-thuận.

Trong việc soạn-thảo những tiên-cử tạm, mọi nhân-viên trong ban chỉ-dạo của Nha N. S. T. U. đều phải ý-thức rằng những tiên-cử phải diễn-tả chính-sách của ông Chanh Hành-Pháp, rằng chúng được làm ra là nhân-danh ông ta và là phản-ảnh của những quyết-định của ông ta. Dĩ-nhiên là, nhiều quyết-định nhỏ phải được chính Nha N. S. T. U. tự làm ra, nhưng những quyết-định đó chỉ được làm ra trong những trường-hợp mà nhân-viên Nha N. S. T. U. đã biết tường-tận chính-sách của ông Chanh Hành-Pháp. Tất cả những quyết-định chính-yếu về chính-sách và những chương-trình tranh-luận phải được ông Giám-Đốc Nha N. S. T. U. đệ lên ông Chanh Hành-Pháp.

Sự Ước-Định Những Huê-Lợi. (Ước-Thầu).

Việc soạn-thảo những số ước-thầu cho tài-khoá, một phần của những tiên-cử của ông Chanh Hành-Pháp, cũng quan-trọng như việc soạn-thảo những số ước-chi. Ông Chanh Hành-Pháp và lập-pháp đoàn phải có một sự ước-đoan chính-sắc về những huê lợi sẵn có trước khi họ có thể làm những quyết-định đúng cho việc đại-bộ những tác-hanh của chính-phủ.

One of the first steps, therefore, in preparing the budget recommendations is for the central budget agency to develop accurate forecasts of available revenue. This function is usually assigned to a staff unit of the budget agency other than the examining unit, for example, the economic and fiscal policy development unit, as discussed in the lecture on budget organization.

Throughout the year as a continuing process, the staff unit of the central budget agency responsible for preparing the revenue estimates should be analyzing economic trends and other factors which may influence revenue collections. At the time the budget circular calling for the budget requests is transmitted to the agencies, or a few weeks prior to this time, the revenue estimating unit calls upon all revenue collecting agencies to submit estimates of the revenue to be collected by them during the fiscal year. The revenue estimates received from the agency are studied and analyzed by the budget office in relation to past yields, and the specific data as to economic conditions, per capita income, total productivity of the nation, employment trends, etc. which the budget office has collected throughout the year. Many factors influence revenue yields. The size of the government, the diversity of the tax base and the type of tax levied all have various influences. The budget office should constantly strive to improve the methods of predicting revenues to the end that the estimates become as accurate as possible.

After thorough analysis, the central budget agency prepares the revenues estimates classified by source and fund. Usually the budget office prepares preliminary estimates which are reviewed and revised during the budget preparation period so that the most recent forecasts can be included in the budget document.

Because there is always an element of uncertainty in the revenue estimates many budget officers are overly conservative in preparing the forecasts. This is not a good practice. The chief executive and the legislature should have the benefit of as accurate a set of estimates as is possible. If the estimates are consistently too low, the administration and the legislature will lose confidence in the figures. Such a situation often leads the legislature to develop estimates of their own or to base appropriations on an anticipated over-collection of revenues.

Expenditure Recommendations.

The job of preparing the expenditure recommendations is essentially a process of budgetary review in which the agency budget request are examined to ascertain as to whether they

- (1) are in conformance with the executive budget policy,
- (2) can be financed by the revenues anticipated in the coming budget period,
- (3) are achieving their projected goals economically and efficiently.

Trong hầu hết những chính-phủ, trách-nhiệm về dự-ước những huê-lợi cho tài-khoa được giao cho Nha N.S.T.Ư. Thực ra thì không có một lý-lệ nào vững-chắc để bảo rằng nhiệm-vụ đó không được giao-pho cho Nha N.S.T.Ư. vì rằng một ngân-sách tổng hám phải trình-bày cả phần huê-lợi lẫn phần kinh-phí. Cả hai phần đều phải được xét đến để hiểu rõ toàn-thể kế-hoạch tài-chính, và sự ước-đoan những huê-lợi sẵn có là một trong những mối quan-tâm chính để ông Chánh Hành-Pháp có thể thiết-lập được chính-sách ngân-sách của ông ta về phẩm cùng như về lượng của công-vụ mà chính-phủ có thể cung-cấp.

Vì vậy, một trong những giai-đoạn đầu trong việc soạn thảo những tiên-cử ngân-sách là việc Nha N.S.T.Ư. phát-triển công việc ước-đoan một cách chính-sắc những huê-lợi có thể thu được. Nhiệm-vụ này thường được đem giao-pho cho một trong những đơn-vị chỉ-đạo của Nha N.S.T.Ư., ngoại-trừ đơn-vị giám-sat; thí dụ như đơn-vị kinh-tế và phát-triển chính-sách tài-chính chẳng hạn, như ta đã thảo-luận trong bài diễn-giai số VII và VIII về tổ-chức ngân-sách.

Liên-tục suốt thời-gian trong năm, đơn-vị của Nha N.S.T.Ư. phụ-trách việc soạn-thảo những số ước-thầu, phải phân-tích kỹ những khuynh-hướng kinh-tế và mọi yếu-tố khác có thể ảnh-hưởng tới sự thâu huê-lợi. Cùng một lúc với thông-tự ngân-sách đòi-hỏi những cơ-quan phải đệ-trình những yêu-sách ngân-sách lên Nha N.S.T.Ư., hay một vai tuấn trước lúc đó, đơn-vị phụ-trách về ước-thầu phải kêu-gọi mọi cơ-quan ước-thầu ngân để-trình cho họ những số ước-định về huê-lợi mà chính những cơ-quan này sẽ thâu trong tài-khoa. Những số ước-định về huê-lợi từ những cơ-quan gửi tới được Nha Ngân-sách nghiên-cứu, phân-tích và so-sanh với những huê-lợi từ trước, và những điều kiện đặc-biệt về tình-hình kinh-tế, lợi tức từng nhân-xuất tổng-số năng-lực sản-xuất của quốc-gia, những hướng về việc hựu-nghiệp và thất-nghiệp v.v..., mà suốt trong năm Nha Ngân-Sách đã thâu-thập được. Nhiều yếu-tố có ảnh-hưởng tới việc thâu huê-lợi. Độ lớn của chính-phủ, tính khác nhau của căn-ban thuế má và loại thuế, tất cả đều có những ảnh-hưởng khác nhau. Nha Ngân-Sách phải luôn-luôn cố-gắng cải-thiện những phương-pháp ước-đoan huê-lợi để những số ước định được chính-sắc hết sức.

Sau khi đã phân-tích kỹ-lưỡng, Nha N.S.T.Ư. soạn-thảo những số ước-định huê-lợi phân-loại theo nguồn-gốc và ngân khoản. Thường thường Nha Ngân-sách soạn-thảo những số ước định sơ khởi; những số này được tái-thăm và tu-chỉnh trong thời-gian dự-thao ngân-sách để những sự ước-đoan mỗi nhất có thể được gồm vào trong văn-kien ngân-sách.

Vì bao-giờ cũng có một yếu-tố bất chắc trong những việc ước-định huê-lợi nên nhiều nhân-viên ngân-sách đã thận-trọng một cách thái-quá trong việc dự-thao những số ước-đoan.

As a result of this examination and review, the central budget agency prepares tentative budget recommendations which are submitted to the chief executive for final review and approval. If the central budget agency does its job well, the review by the chief executive is usually perfunctory.

The agency budget requests are received by the central budget agency and distributed to the examiner units responsible for particular functions and agencies. The process of developing the recommendations, which extends over a two or three month period, now begins. The process consists of the following stages:

- (1) Initial Review
- (2) Budget Hearings
- (3) Intermediate Review and Tentative Recommendations
- (4) Final Recommendations Prepared and Approved
- (5) Budget Document Prepared

At the initial review the budget requests are checked for arithmetical accuracy of the figures and compliance with the budget instructions. If there are any defects in the preparation of the request the budget examiner should contact the agency and request that corrections be made. The budget examiner prepares a brief memorandum to the budget director informing him of the major matters relating to the agency request and the issues which should be discussed at a budget hearing.

The budget director draws up a time schedule for agency budget hearings. Each agency may have a hearing if it so desires at which time the budget agency and the agency chief and his budget office represent the agency. At these hearings the agencies have an opportunity to explain their programs orally and amplify the written justification submitted with the request. The representatives of the central budget agency have an opportunity to question the agency personnel on points not clearly justified in the requests and gain a greater understanding of the agency program. The hearings also give the agency representatives an opportunity to learn of the broad implications of their particular programs on the chief executive's policy the competing demands of other agencies and points in their own questions which arise as a result of the budget hearings, the budget director consults with the chief executive for a determination as to his policy.

On the basis of the decisions and facts which result from the budget hearing, the budget examiner continues the review and analysis of the agency request and develops tentative recommendations. During this process questions arise which require additional information. The budget examiner asks for further meetings with the agency personnel to clarify these points and he receives continuous policy guidance from the budget director. The budget examiner uses worksheets on which to present his tentative recommendations to the budget director.

Như thế không tốt. Ông Chánh Hành-Pháp và lập-pháp đoàn cần phải có một ban ước-thầu càng sắc-thực càng hay. Nếu những số ước-định cứ luôn luôn thấp qua thì họ không tin những con số đó nữa. Một tình-trạng như thế thường làm lập-pháp đoàn tự đặt ra những số ước-định hay là sẽ căn-cứ những số xung-đường vào một số trội thâu đoàn trước.

Những tiên-cử kinh-phí.

Công-việc soạn-thảo những tiên-cử ngân-sách chính là tiên-trình tái-thăm ngân-sách trong đó những yêu-sách ngân-sách có-quan được xét đến để biết chắc xem chúng có những điểm nay không:

- (1) hợp với chính-sách ngân-sách hành-pháp;
- (2) có thể được đài-thoại bởi những huệ-lợi ước-đoán trước trong thời-gian ngân-sách sắp tới;
- (3) hoàn-tất một cách tiết-kiệm và hữu-hiệu những đích đã được hoạch-định sẵn.

Kết-quả của việc xem xét và tái-thăm đó là Nha N.S.T.Ư. dự-thao ra những tiên-cử ngân-sách tạm để đệ-trình ông Chánh Hành-Pháp cho ông nay tái-thăm và chấp-thuận lần chót. Nếu Nha N.S.T.Ư. làm công-việc của họ một cách hoan-hạo, thì sự tái-thăm của ông Chánh Hành-Pháp thường thì ông chỉ là lấy lệ thôi.

Những yêu-sách ngân-sách có-quan được gửi đến Nha N.S.T.Ư. và phân-phát cho những đơn-vị giám-sat có trách-nhiệm cho từng loại có-quan và nhiệm-vụ một. Tiên-trình phát-triển những tiên-cử tới đây mỗi bất đầu kéo dài trong một thời-gian hai hay ba tháng. Tiên-trình nay gồm có những giai-đoạn mỗi đây:

1. Sự tái-thăm khởi-thủy.
2. Những cuộc hội-kiến về ngân-sách.
3. Sự tái-thăm trung-gian và những tiên-cử tạm.
4. Những tiên-cử chót được dự-thao và chấp-thuận.
5. Văn-kiến ngân-sách được dự-thao.

Trong giai-đoạn tái-thăm khởi-dầu, thì những con số trong yêu-sách ngân-sách được tính lại xem có-quan tính có đúng không và có làm đúng với huấn-thị ngân-sách không. Nếu có sai-lân trong yêu-sách, thì giám-sat-viên ngân-sách phải liên-lạc-ngay với có-quan và yêu-cầu có-quan sửa-chữa lại. Giám-sat viên ngân-sách soạn-thảo một ban ghi-chép văn-tất để gửi cho ông giám-đốc ngân-sách, báo cho ông nay biết những vấn-đề thiết-yếu trong yêu-sách ngân-sách của có-quan và những vấn-đề cần phải thảo-luận trong một cuộc hội-kiến ngân sách.

Ông giám-đốc ngân-sách lập ra bản sắp-dặt thời-giờ (thời-khoá-biểu) cho những cuộc hội-kiến ngân-sách. Mỗi một cơ-quan có thể có một cuộc hội-kiến, nếu họ muốn thế, trong đó ông giám-đốc ngân-sách và viên giám-sat ngân-sách đại diện cho Nha N.S.T.Ư., còn ông chánh cơ-quan và nhân-viên ngân-sách cơ-quan đại-dien cho cơ-quan. Trong những cuộc hội-kiến này những cơ-quan có cơ-hội để giải-thích bằng miệng những chương-trình của họ và bày rộng những chứng-minh mà họ đã viết kèm theo yêu-sách. Những đại-dien của Nha N.S.T.Ư. có cơ-hội để hỏi lại nhân-viên cơ-quan về những điểm không được chứng-minh rõ ràng trong yêu-sách và họ được hiểu thêm chương-trình của cơ-quan. Những đại-dien của Nha N.S.T.Ư. cũng làm cho những đại-dien của cơ-quan có thể hiểu được những mối liên-hệ bao-quát của những chương-trình riêng-biệt của họ (cơ-quan) tới chính-sách của ông Chánh Hành-Pháp, có thể hiểu được những yêu-sách cạnh-tranh của những cơ-quan khác và những điểm yếu hoặc mâu-thuân trong chính ngay những chương-trình của họ. Nếu những vấn-đề về chính-sách phát-sinh ra trong những cuộc hội-kiến về ngân-sách đó, thì ông giám-đốc ngân-sách sẽ bàn-luận với ông Chánh Hành-Pháp để ấn-định chính-sách của ông này.

Căn-cứ vào tin-tức và những quyết-định của buổi hội-kiến, giám-sat-viên ngân-sách tiếp-tục tại-thăm và phân-tích yêu-sách ngân-sách cơ-quan và phát-triển những tiên-cử tạm. Trong công-việc này, nếu có những vấn-đề cần-thêm-một tài-liệu nào nữa thì giám-sat-viên ngân-sách yêu-cầu cho hợp-lại với nhân-viên cơ-quan để làm sáng-to vấn-đề, và giám-sat-viên này luôn luôn được ông giám-đốc ngân-sách hướng-dẫn về chính-sách. Giám-sat-viên ngân-sách dùng những giấy rap để trình-bày những tiên-cử tạm của ông ta cho ông giám-đốc ngân-sách.

Ông giám-đốc ngân-sách tại-thăm, sửa-đổi và chấp-thuận những giấy làm thủ của giám-sat-viên trong đó có những quyết-định của ông này (giám-sat-viên) và những tiên-cử ngân-sách. Những giấy rap này lại được gửi tra lại giám-sat-viên để dự thảo những chứng-minh và sửa-sọan những tài-liệu đó thì để cho vào văn-kiến ngân-sách. Ông giám-đốc ngân-sách đọc và chấp-thuận sự chứng-minh và tài-liệu làm hậu-thuận đó, rồi những tiên-cử cùng lời chứng-minh được ông giám-đốc ngân-sách đề-trình lên ông Chánh Hành-Pháp để được tại-thăm và chấp-thuận lần cuối cùng. Thường thường ông giám-đốc ngân-sách đề-trình lên ông Chánh Hành-Pháp những tiên-cử tạm biên trong tập đồ-lược, tại-thăm giảng-giai bằng lời nói những nét chính trong chương-trình.

The budget director reviews, modifies and approves the examiner's tentative worksheets which contain the examiner's decisions as to the budget recommendations. The worksheets are returned to the examiner who prepares the written justifications and graphic material to be included in the budget document. The budget director reads and approves the justification and supporting material and the recommendations and justification are submitted by the budget director to the chief executive for final review and approval. The budget director usually presents the tentative recommendations in summary form to the chief executive and reviews and explains the significant features of the programs orally.

After the chief executive has approved the recommendations, the material is sent to the section in the budget office responsible for typing, assembling, and preparing the material for publication in the budget document. Of course much of the material can and should be prepared for final printing before the chief executive has given final approval to the recommendations.

The budget document, containing the chief executive's budget recommendations, is presented by him to the legislature. This concluded the process of budget formulation. The second stage in the total budget process, that of budget authorization, is now about to begin.

Sau khi Ông Chánh Hành-Pháp chấp-thuận những tiên-cử, thì mọi tài-liệu được gửi tới phòng (trong nha ngân-sách) phụ-trách về danh-mục, ấn-loạt, ráp lại thành tập, và sửa soạn tài-liệu để xuất-ban trong văn-kiện ngân-sách. Là dĩ-nhiên, là cũng có nhiều tài-liệu khác có thể hoặc phải được sửa-soạn để ấn-loạt trước khi Ông Chánh Hành-Pháp chấp-thuận những tiên-cử.

Văn-kiện ngân-sách chứa đựng những tiên-cử ngân-sách của Ông Chánh Hành-Pháp được Ông nay đề-trình lập pháp đoàn. Tôi đây kết-thúc tiên-trình định-thức ngân-sách. Giai-đoạn thứ hai trong toàn-thể tiên-trình ngân-sách, nghĩa là sự chuẩn-huía ngân-sách, bắt đầu từ đây.

BUDGETARY ADMINISTRATION

LECTURES XVI and XVII

BUDGET AUTHORIZATION

The final stage in the creation of the government's budget is the review of the chief executive's budget recommendations by the legislative body, and the enactment by the legislature of the appropriation statutes (laws) authorizing the expenditure of public funds for defined purposes. It is through this process that democratic governments achieve a legally established program and exercise a control over executive policies. By granting or withholding funds in the form of appropriations, the representative legislative body can approve or disapprove of programs and policies and influence the direction of the government.

Role of the Legislative Body in the Budget Process:

There has been much criticism in recent years of the approach that many legislative bodies take to the budget process. Too frequently, legislative committees concentrate their review on the details of personnel and materials, which are only the means for carrying on a program and give little attention to weighing the merits of the various programs and the ends to be achieved.

Much of the difficulty arises from confusion on the part of legislative bodies as to what their proper role should be. As has been pointed out in previous lectures, budgeting in part is a technique or device for exercising management. Many legislatures, therefore, conceive of the budget as an instrument to be used by them to exercise managerial control over the executive and thereby to govern. The result of this desire on the part of the legislature to govern is a minutely detailed line item appropriation act which does not permit transfer of funds between lines. In as much as no governmental expenditures may be made unless authorized by the legally established budget, this line item appropriation act effectively controls the spending agency and greatly limits the discretionary power of the administrator over the use of his funds.

Further, the legislature that labors under the misconception that its function is to govern the administration of the nation finds that it is ill-equipped to do so. The administrative structure and the activities of modern governments are so complex and varied that it requires a full time staff to comprehend it in its entirety in order to be able to make valid expenditure recommendations. How then can an individual legislator on an appropriating committee make an intelligent determination of the amount of money agency x will require for postage stamps or telephone expense during a fiscal period? The individual legislator cannot make this determina-

QUẢN-TRỊ NGÂN-SÁCH

BÀI THỨ MƯỜI SÁU VÀ MƯỜI BẢY

SỰ CHUẨN-HỨA NGÂN-SÁCH

Giai-đoạn cuối cùng của việc lập ngân-sách chính-phủ là việc lập-pháp-đoạn tai-thăm những tiên-cử ngân-sách của ông Chanh Hanh-Pháp và ban-hanh những đạo-luật xung-đương để cho phép tiêu những công-ngân cho những mục-đích đã định rõ. Những chính-phủ dân-chủ dung tiên-trình này để thiết-lập chương-trình ngân-sách một cách hợp-pháp, và để kiểm-soat những chính-sách hanh-pháp. Với quyền nhận cấp hay từ-chối không cấp những ngân khoản dưới hình-thức xung-đương, lập pháp-đoạn dân-biểu có thể chấp-thuận hay bác-bỏ những chương-trình và những chính-sách, và có thể ảnh-hưởng tới việc quản-trị chính-phủ.

Vai Trò Của Lập-Pháp Đoàn Trong Tiên-Trình Ngân-Sách.

Trong mấy năm gần đây đã có rất nhiều người chỉ trích phương-pháp mà những lập-pháp gia áp-dụng trong tiên-trình ngân-sách. Thường thường, những ủy-ban lập-pháp chỉ chú-trọng tới sự tai-thăm những chi-tiết về nhân-viên và vật-liệu là những phương-tiện để thi-hanh một chương-trình, và họ lại rất ít chú ý tới việc cân-nhắc những giá-trị của những chương-trình khác nhau và những đích phai đạt tới.

Rất nhiều những khó-khăn đã xảy đến chỉ vì sự lẫn-lộn không hiểu rằng vai-trò chính của những lập-pháp đoàn là phải làm gì. Như đã nói rõ trong mấy bài trước, việc lập ngân-sách, một phần nào, là một kỹ-thuật hay một phương-sách để thi-hanh việc quản-ly. Vì thế nhiều lập-pháp đoàn quan-niệm rằng ngân sách là một dụng cụ cho họ dung để kiểm-soat việc quản-ly ngành hanh-pháp, và bởi thế, để cai-trị. Kết-qua của việc lập-pháp đoàn muốn cai-trị, là lập một đạo-luật xung-đương có chi-tiết rất tỉ-mỉ về từng mục rất nhỏ, không cho phép chuyển những ngân khoản giữa mục nọ với mục kia. Vì không có một kinh-phí nào của chính phủ có thể tiêu, trừ phi được phép của một ngân-sách đã được thiết-lập một cách hợp-pháp, cho nên đạo-luật xung-đương cho từng mục kiểm-soat một cách hiệu quả qua cơ-quan tiêu tiền và giới-hạn một cách chặt-chẽ sự tùy quyền xử-dụng những ngân-khoản của nhân-viên hanh-chanh.

tion as he soon learns through experience. This situation has led many legislators to propose that the legislature be given a full time staff to serve it in the same manner as the central budget agency serves the chief executive. This staff would in effect prepare a legislative budget completely independent of the chief executive's budget proposals. Such a procedure would not only destroy the concept of the chief executive's responsibility for budget formulation but would duplicate the work of the central budget agency.

If it is assumed that the function of a representative legislature is not to govern but rather, as Edward C. Banfield has expressed it: "(1) to indicate wants, (2) to institutionalize the giving or withholding of consent, (3) to bring political conflicts toward resolution, (4) to provide a forum for the formation and expression of public opinion, and (5) to act as a court of final review in which the actions of the government may be scrutinized, controlled, and checked," 1/ then it follows that the role of the legislature in the budget process is to "view the budget as a means of effecting a rational distribution of limited funds among alternative" 2/.

The legislature therefore should not devote its time and attention to pre-auditing the items of expenditure, debating why a certain piece of equipment is needed or determining independently how much funds are needed by an agency for travel. It must have confidence in and depend upon the chief executive and the central budget agency to give this type of review to agency programs. Its role is rather to consider the plan or program of government in its entirety to measure the social benefit of the various programs in relationship to each other and to the needs of the population, and to weigh and evaluate the accomplishments of past programs and the results of past expenditures in terms of goals established at the time the appropriation was made.

Legal Basis of Fiscal Procedures:

Government fiscal practice should be based upon law. In most countries the budget is given legality by constitutional and statutory provisions.

The Constitution of the Republic of Vietnam contains the following references to the budget:

"Article 60: Budget proposals must be sent to the Bureau of the Assembly before the 30th of September. The Budget shall be voted before December 31."

1/ Edward C. Banfield: "Congress and the Budget; a Planner's criticism," The American Political Science Review, December, 1949, pg. 1217.

2/ Ibid, pg. 1220.

Hơn nữa lập-pháp đoàn nào làm việc theo quan-niệm nhằm rằng nhiệm-vụ của họ là cai-trị nền hành-chính của quốc-gia thì họ sẽ nhận thấy rằng họ không đủ phương-tiện để làm việc đó. Cơ-cấu hành-chính và những hoạt-động của những chính-phủ rất phức-tạp và khác-biệt nhau đến nỗi cần phải có một ban nhận-viên chỉ-đạo làm việc suốt giờ mỗi hiệu thầu được toan thể cơ-cấu hành-chính ngọ-hậu làm được những tiên-cử kinh-phí có giá-trị. Vì vậy, làm thế nào mà một cá-nhân lập-pháp gia trong ủy-ban xung-đương có thể ấn-định một cách khôn-ngon tổng-số số, tiền mà cơ-quan X chẳng hạn cần để mua tem gửi thư hay chi-phí về điện-thoại trong thời-gian ngân-sách? Kinh-nghiệm sẽ cho cá-nhân lập-pháp gia biết rằng ông ta không thể ấn-định được. Tình-trạng này đã làm cho nhiều lập-pháp gia đề nghị rằng lập-pháp đoàn phải được một ban nhận-viên chỉ-đạo làm suốt giờ giúp-đỡ họ cùng ty như Nha N.S.T.Ú: giúp ông Chánh Hành-Pháp. Ban chỉ-đạo này thật ra sẽ soạn-thảo một ngân sách lập-pháp hoàn-toàn biệt-lập với những đề-nghị ngân-sách của ông Chánh Hành-Pháp, và như thế không những là phá-hủy quan-niệm về trách-nhiệm của ông Chánh Hành-Pháp trong việc định-thức ngân-sách mà lại sẽ lập lại những công-việc của Nha N.S.T.Ú.

Nếu ta cho rằng nhiệm-vụ của lập-pháp đoàn dân-biểu không phải là cai-trị, nhưng là: (1) chỉ cho biết những nhu-cầu, (2) lập ra những chấp-thuận hay bậc-bỏ, (3) giai-quyết những xung-đột về chính-trị, (4) cung-cấp một nghị-trưởng để tạo lập và bày-tò ý-kiến công-chung, và (5) hành-động như một pháp-viện cho việc tai-thăm cho trọng đo những hành-động của chính-phủ có thể bị-duyệt lại ký-lượng, kiểm-soat và tra-xét, 1/ thì vai trò của lập-pháp đoàn trong tiên-trình ngân-sách là coi ngân sách như một phương-tiện để phân-phat một cách hợp-lý những công-ngân hữu-hạn cho những hoạt-động khác nhau. 2/

Vì thế lập-pháp đoàn không được dùng thời-giờ của họ để chú-ý tới việc tiên kiểm-điểm những mục của kinh-phí, việc tranh-luận tại sao lại cần một số dụng-cụ, hay việc ấn-định

1/ Edward C. Banfield: "Congress and the Budget, A Planner's Criticism". The American Political Science Review, December 1949 page 1217. (Trích báo Chính-trị-học Hoa-Kỳ, xuất-ban tháng 12 năm 1949, trang 1217).

2/ Cũng trích ở báo đó, trang 1220.

"Article 61: Deputies have the right to initiate expenditures but at the same time they shall propose corresponding new receipts."

"Article 43: In case the budget should not have been voted upon within the period defined in Article 60, the President of the Republic may sign budgetary orders in council for the financial period following. In each quarter the President of the Republic may expend one fourth of the budget until the time when the National Assembly shall have taken a final vote on the law concerning the budget."

"In the budgetary law the National Assembly must solve the problems resulting from the rejection or alteration of the provisions of the budgetary orders in council."

In addition to these Constitutional provisions, these should be enacted a budgeting, accounting and auditing law to govern administrative procedures in the area of fiscal administration. The statutory provisions should be limited to those of broad general applicability. Details of administrative procedure should not be included in a basic statute, because to do so fixes the system so firmly that desirable changes in methods and techniques cannot be made as the current situation dictates. A modern budget system needs flexibility so that the best and most efficient methods of formulation, presentation and execution can be followed as they become known. The basic budget law can and should be supplemented by administrative regulations, which can be modified to meet changing conditions much more readily than can statutory provisions.

Legislative Budget Procedure:

The legislature in Vietnam (the National Assembly) has the power to prescribe its own internal organization and procedure. However, if it follows the pattern of most legislatures it will do most of its work through the "committee system". In this system the legislature organizes itself into various permanent and special committees, each having responsibility for reviewing and drafting substantive legislation in a particular area. The committee reviews specific proposed laws referred to it and upon the basis of a vote in the committee makes recommendations to the legislature as a whole, where a final vote is taken as to whether the committee recommendation becomes law.

On the assumption that the National Assembly will organize and proceed similarly to the method outlined above, I would suggest the following procedure for legislative review and enactment of the budget.

One permanent committee of the legislature should be formed whose function would be evaluate all fiscal proposals which come before the Assembly. The committee would review and make recommenda-

một cách độc-lập rằng phải cần bao nhiêu tiền cho một cơ-quan về mục đ-u-hành. Lập-pháp đ-oan phải t-in-nhiệm và dựa vào ống Ch-ánh H-ành-Pháp và Nhà N. S. T. U. để có loại t-ái-th-ám đ-ộ về những ch-ương-t-rình của cơ-quan. Vai-tr-ò của lập-pháp đ-oan phải là vi-ệc xem xét to-àn-th-ệ k-ế-h-oách hay ch-ương-t-rình của ch-ính phụ, và đ-o-l-uợng những l-ìch-l-ợi xa-h-ội của những ch-ương-t-rình khác nhau, đ-em s-o-s-anh với nhau và với nh-u-c-âu của nh-ân-d-ân, và c-ân-nhác ho-ặc đ-ình g-ia những ch-ương-t-rình đ-ã q-ua và những k-ết-q-ua của những k-ình-phí q-uá-khứ s-o với những đ-ích đ-ã đ-uợc th-iết-l-ập h-oi mà kho-an x-ung-đ-uơng đ-uợc làm ra.

C-ân-B-ản P-háp-L-ý C-ủa T-hủ-T-uc T-ài-Ch-ánh.

T-hủ-t-uc t-ài-ch-ính của ch-ính-phủ phải c-ân-c-ủ t-rên l-uát-pháp. Trong h-àu h-ết m-ội n-uớc, ng-ân-s-ách đ-uợc h-ợp-pháp h-oa bởi những đ-ieu-kho-an h-iến-pháp và pháp-l-ý.

H-iến-pháp của n-uớc C-ong-H-òa V-iệt-N-àm g-ồm những đ-ieu th-âm-khao về ng-ân-s-ách nh-ư sau:

"Đ-ieu 60.- Những đ-ề-nghi ng-ân-s-ách phải đ-uợc g-iải t-ới V-ăn-Phong Q-uốc-H-ội t-ru-ờc ng-ày 30 th-áng 9. Ng-ân-s-ách sẽ phải đ-uợc q-uý-ết-đ-ình (b-ằng l-ổi b-o phiếu: bi-êu q-uý-ết) t-ru-ờc ng-ày 31 th-áng Ch-ạp".

"Đ-ieu 61.- Những đ-ại-b-ieu có q-uý-ên s-áng-k-iến những k-ình phí những đ-ong-th-ời họ phải đ-ề-nghi những kho-an th-âu m-ội t-uơng đ-uơng với những k-ình-phí đ-ó".

"Đ-ieu 43.- Trong t-ru-ờng-h-ợp mà ng-ân-s-ách ch-ưa đ-uợc bi-êu q-uý-ết n-ội t-rong th-ời-g-ian đ-ã đ-ình ở đ-ieu 60 thì T-ong-Th-ong (của n-ên C-ong-H-òa) có th-ể k-y những đ-ạo-d-ụ về ng-ân-s-ách trong h-ội-đ-ong (n-ội-c-ác) (có th-ể h-ợp n-ội-c-ác để k-y những đ-ạo-d-ụ về ng-ân-s-ách) cho th-ời-g-ian t-ài-ch-ính t-ới khi n-ào Q-uốc H-ội sẽ có m-ột bi-êu-q-uý-ết cu-ối c-ùng về l-uát ng-ân-s-ách".

"T-rong đ-ạo-l-uát về ng-ân-s-ách, Q-uốc-H-ội phải g-iải-q-uý-ết những v-ân-đ-ề x-ây đ-ên do s-ự b-ác-b-o hay x-uá-đ-oi (đ-oi khác đi) những đ-ieu-kho-an của đ-ụ ng-ân-s-ách trong h-ội-đ-ong".

Th-êm vào những đ-ieu-kho-an H-iến-pháp này m-ột đ-ạo-l-uát về ng-ân-s-ách, k-ế-t-oan và k-iếm-đ-ieu phải đ-uợc b-an-h-ành để ch-ỉ-phối những t-hủ-t-uc h-ành-ch-ính trong đ-ịa-h-ạt q-uan-l-ý t-ài-ch-ính. Những đ-ieu-kho-an của đ-ạo-l-uát phải đ-uợc g-iới-h-ạn ở ch-ỗ g-o th-ể th-ực-h-ành m-ột cách t-ong-q-uát và r-ong-r-ai; nghĩa là những ch-ỉ ti-ết của t-hủ-t-uc h-ành-ch-ính không đ-uợc g-ồm cả vào m-ột đ-ạo-l-uát c-ân-b-an, vì r-ằng nh-ư th-ể sẽ làm cho h-ệ-thong c-ùng-r-àn q-ua đ-ến n-ỗi không th-ể th-ay-đ-oi phương-pháp và k-y-thu-ật nh-ư ý m-ột khi

mà tình-trạng bắt buộc. Một hệ-thống, ngân-sách tân-tiến cần có sự mềm-dẻo ngo-hậu những phướng-pháp định-thức, trình-bày và thi-hanh hiệu-qua và hoan-hảo, nhất có thể được theo đúng. Đạo-luật ngân-sách căn-ban có thể và phải được bộ-khuyết bởi những luật-lệ hành-chính, mà những luật-lệ này có thể được sửa-đổi để đướng đầu với những tình-trạng biến-chuyển một cách sẵn-sàng hơn là những điều khoan của đạo-luật.

Thu-Tục Ngân-Sách Lập-Pháp.

Lập-Pháp đoàn ở Việt-Nam (Quốc-Hội) có quyền dự-thảo cho mình cách tổ-chức nội-bộ và thu-tục làm việc. Tuy-nhiên nếu lập-pháp đoàn đáp theo mẫu của hầu-hết những lập-pháp đoàn khác thì họ sẽ làm những công-tác của họ theo "hệ-thống ủy-ban". Trong hệ-thống này lập-pháp đoàn tự tổ-chức thành những ủy-ban thường-trực và những ủy-ban đặc-biệt, mỗi một ủy-ban lại có trách-nhiệm tai-thăm và dự-thảo luật-pháp thực-tại (droit positif) ở từng lãnh-vực riêng-biệt. Ủy-ban tai-thăm từng đạo luật dự-án được đề-nghị với ủy-ban và, sau khi biểu-quyết trong ủy-ban, sẽ chuyển-đề dự-án luật lên toàn thể lập-pháp đoàn để biểu-quyết cuối cùng và định-đoạt xem dự-án luật của ủy-ban có trở nên thành luật hay không.

Tin tưởng rằng Quốc-Hội sẽ tổ-chức và làm theo giống như phướng-pháp nơi trên, tôi đề-nghị việc tai-thăm và ban-hanh đạo-luật ngân-sách của lập-pháp đoàn nên theo thu-tục sau đây.

Một ủy-ban thường-trực của lập-pháp đoàn phải được thành lập mà nhiệm-vụ sẽ là định-giã mọi đề-nghị tai-chính gửi tới Quốc-Hội ủy-ban sẽ tai-thăm, và đưa ra những dự-án luật về hoa-lợi và chi-phí của chính-phụ, vì rằng phần thâu của ngân-sách phải được xét đến liên-hệ với phần kinh-phí và hai phần đó đều quan-trọng. Ủy-ban hoa-lợi và xung-đương này phải đã chỉ-định vào việc đó một số nhân-viên chỉ-đạo lấy ở văn-phòng Quốc-Hội để phụ-tá.

Trước hay đúng ngày 29 tháng 9, những tiên-cử ngân-sách của ông Chánh Hành-Pháp sẽ được đề-trình ra Quốc-Hội. Rồi những tiên-cử ngân-sách này phải để cho ủy-ban hoa-lợi và xung-đương nghiên-cứu và tai-thăm.

Ủy-ban hoa-lợi và xung-đương có một chủ-tịch cầm đầu sẽ họp theo từng khoá công-tác để tai-thăm những đề-nghị ngân-sách của ông Chánh Hành-Pháp. Những nhân-viên có chận trọng ủy-ban có thể yêu-cầu có những cuộc hội-kiến về ngân-sách nếu họ muốn. Thực-hanh thông-thường ở những buổi hội-kiến ngân-sách lập-pháp là để ông giám-độc ngân-sách đại-diện cho ông Chánh Hành-Pháp, và khi chương-trình ngân-sách của ông, chánh có-quan được xét đến, ông này và nhân-viên ngân-sách của ông ta ra trước ủy-ban

tions on all revenue and appropriation bills (proposed laws) since the revenue side of the budget must be considered in relation to the expenditure side and is equally significant. This revenue and appropriating committee should have assigned to it a small staff of employees from the Bureau of the National Assembly to assist it.

On or before September 29th the chief executive's budget recommendations will be presented to the National Assembly. The budget recommendations should then be referred to the revenue and appropriating committee for study and review.

The revenue and appropriating committee, headed by a chairman, meets in work sessions to review the chief executive's budget proposals. If the committee members so desire they may hold budget hearings. Usual practice at the legislative budget hearings is for the budget director, representing the chief executive, the chief of the agency whose budget program is being considered, and his budget officer to appear before the committee to explain and justify the budget proposals. The committee should be free to call on any member of the executive branch of the government to furnish any information it desires.

After careful review and analysis of the various budget recommendations, the committee, by majority vote, draws up a tentative appropriation bill which should represent its judgment as to the budget program for the fiscal year. This bill should make specific appropriations of money to the agencies of the government for defined programs. The committee may accept the chief executive's budget recommendations, or it may modify them by either increasing or decreasing the amounts. However, if it increases the amounts or proposes new expenditures it must also propose corresponding revenues to cover the expenditures.

Once the revenue and appropriating committee has decided upon its recommendations and has prepared the appropriation bill, using the staff assigned to it for assistance, the committee appropriation bill is presented to the whole legislative assembly for a vote.

The legislature may accept the committee's appropriation bill in its entirety or it may modify it as it sees fit. However, in Vietnam, the same condition prevails as it did during committee consideration of the budget. If the legislature increases the proposed expenditures, it must also provide for the revenues to finance the expenditures. The legislature after consideration of the appropriation bill, enacts the appropriation law when then becomes the real budget for the fiscal year, after it has been approved and signed by the chief executive.

Form of the Appropriation Law:

Many governmental jurisdictions enact a multiple number of appropriation laws which when combined become the budget. Often there

để giải-thích và chứng-minh những đề-nghị ngân-sách của mình. Ủy-ban phải được tự-do đòi-hỏi bất cứ một nhân-viên nào ở ngành hành-pháp của chính-phủ để lấy tin-tức và tài-liệu mà ủy-ban muốn có.

Sau khi đã tái-thăm và phân-tích kỹ-càng những tiên-cử ngân-sách, thì ủy-ban sẽ biểu-quyết theo đa-số để thao ra một dự-an luật xung-đương tạm, dự-an này phải trình-bày sự suy-đoán của ủy-ban và chương-trình ngân-sách cho tài-khoá. Dự-an này phải làm những khoản xung-đương riêng-biệt cho những cơ-quan của chính-phủ về những chương-trình đã định. Ủy-ban có thể chấp-nhận những tiên-cử của ông Chanh Hạnh-Pháp, hay có thể sửa-đổi lại bằng cách tăng hay giảm những món tiêu. Tuy nhiên, nếu ủy-ban tăng những món tiêu lên hoặc đề-nghị những kinh-phí mới thì lại phải đề-nghị những món hoa-lợi tương đương để đắp vào những kinh-phí đó.

Một khi ủy-ban hoa-lợi và xung-đương đã quyết-định về những tiên-cử của họ rồi và đã soạn-thao xong dự-an xung-đương rồi, với sự phụ-giúp của số nhân-viên chỉ-đạo đã được chỉ-định, thì dự-an xung-đương này được đưa ra cho toàn-thể quốc-hội lập-pháp để biểu-quyết.

Lập-pháp đoàn có thể chấp-nhận toàn-thể dự-an xung-đương này của ủy-ban, hay có thể sửa-đổi lại tùy ý. Tuy-nhiên, ở Việt-Nam lại có điều-kiện giống như điều-kiện đã xảy đến khi ủy-ban xét đến ngân-sách, nghĩa là nếu lập-pháp đoàn tăng những kinh-phí đề-nghị lên, thì họ lại phải cung-cấp những hoa-lợi để đài-thọ những kinh-phí đó. Sau khi đã xét xong dự-an xung-đương rồi, lập-pháp đoàn ban-hành đạo-luật xung-đương và sau khi đạo-luật này đã được ông Chanh Hạnh-Pháp chấp-thuận và ký thì nó trở nên ngân-sách thật sự cho tài-khoá.

Hình-Thức Của Đạo-Luật Xung-Đương.

Nhiều quyền-hạt chính-phủ ban-hành nhiều đạo-luật xung-đương, những luật này khi hợp lại thì trở nên ngân-sách. Nhiều khi có một đạo-luật xung-đương riêng cho từng loại nhiệm-vụ chính của những cơ-quan. Có nhiều quyền-hạt khác ban-hành ra một đạo-luật gọi là đạo-luật ngân-sách đa-mục; đó là một đơn-luật gồm tất cả những số xung-đương. Phương-pháp nào tốt hơn cả? Về điểm này có nhiều ý-kiến dị-đồng. Những đạo-luật riêng-biệt có cái lợi là dễ phân-ngay giờ để đem ra trước lập-pháp đoàn cứu-xét và giúp ta phân-chia thời gian cho công-việc được đều đều.

is an appropriation law for each major functional classification of agencies. Other jurisdictions enact what is termed an omnibus budget act which is a single law including all the appropriations. Opinion varies as to which method is most desirable. Separate laws have the advantage of being easier to schedule for consideration before the legislature and aid in spacing the work load. However, it is much more difficult to get a comprehensive view of the budget in total if this method is used, and there is a tendency to consider each function in a fragmentized and narrow manner without giving attention to the relationships of one function to all others and to the total requirements of the nation.

Appropriations should be made to administrative organizations and programs. Although many legislatures further breakdown the appropriations by summary or detailed objects of expenditure in what is called a "line item budget", this method no longer conforms to the modern concept of good budget practice. As discussed previously, such an appropriation law limits the discretionary power of the administrator, often to such an extent that authorized programs cannot be accomplished without waste and inefficiency. If the legislature insists upon the "line item" type of appropriation law it should delegate discretionary power to the budget director to transfer funds between appropriation accounts.

Tuy-nhiên, theo phương-pháp này, khó mà có một ý-niệm tổng hàm về toàn-thể ngân-sách, và như thế thường phát-sinh ra khuynh hướng xét đến từng nhiệm-vụ một cách hẹp-hoài và rời-rạc, mà không chú-y tới mối liên-quan của một nhiệm-vụ, nó với toàn-thể những nhiệm-vụ khác và với tổng-số những đòi-hỏi của quốc-gia.

Những khoản xung-đương phải được lập theo những tổ-chức và những chương-tình hành-chính. Dầu thế, nhiều lập-pháp gia phân chia những khoản xung-đương ra bằng những đối-tượng sơ-lược hay tỉ-mỉ của kinh-phí thành một ngân-sách gọi là một "ngân-sách mỗi mục một dòng"; phương-pháp này không còn hợp với quan-niệm tân tiến về ngân-sách. Như đã thảo-luận-ky trước, một đạo-luật xung-đương như thế, sẽ giới-hạn sự tùy-tiện tiếu-tiện của nhân-viên cai-trị nhiều khi đến nỗi những chương-trình đã được phép rồi, không thể nào hoàn-tất được một cách hữu-hiệu và tiết-kiệm. Nếu lập-pháp đoan củ cộ lập ra loại luật-xung-đương "mỗi mục một dòng" thì họ phải cho giám-đốc ngân-sách được quyền tùy-tiện chuyển ngân-khoan giữa những chương-mục xung-đương.

BUDGETARY ADMINISTRATION

LECTURE XVIII BUDGET EXECUTION

The final phase of the total budgetary process is that of budget execution and control. Budget execution is the positive element in the process. It consists of the procedures established for the orderly and systematic spending of public funds to the end that defined agency work programs will be accomplished. Budget control is the negative element in the process. Its purpose is to assure that the execution is done in accordance with the budget plan, that public funds are spent legally and economically, and that agencies do not incur obligations beyond their authorized appropriations. The two elements, execution and control, are so closely interwoven in budgetary operations that it is often difficult to make a clear distinction between them without careful analysis. For purposes of clarity we will first turn our attention to the positive element—budget execution.

The process of budget execution begins once the budget has been approved by the legislative body through the authorization of appropriations. Funds have been legally made available to do certain jobs within defined time periods. At this point the executive branch of the government must assume responsibility for the operation of the budget plan. The faithful carrying out of the legislative budgetary decisions is a basic mission of the chief executive and the entire administrative organization.

In many governments so much emphasis is placed upon the negative aspect, the control of the spending of public funds through multiple and elaborate systems of pre-audit or authorization of expenditures, that it becomes virtually impossible for operating agencies to accomplish their assigned programs. Today, it is becoming increasingly recognized that a complex system of pre-audit simply slows down the process and, in the long run, fails to effectively control expenditures. More importantly, it shifts authority from the operating agencies, which are responsible for carrying out the programs, to staff officers who are sometimes more concerned with form than with substance.

Modern thinking on budget execution indicates that the process should be as simple as possible in order to expedite the business of the government. This is done without losing control and without opening the door to dishonesty by providing for:

- a. Agency Responsibility
- b. A Budgetary Allotment System
- c. Adequate Appropriation and Encumbrance Accounting

Agency Responsibility:

Once appropriations have been made, it becomes the responsibility of the operating agency to carry out its program. Complete authority

QUẢN-TRỊ NGÂN-SÁCH

BÀI THỨ MƯỜI TÁM

SỰ THI-HÀNH NGÂN-SÁCH

Giai-đoạn cuối cùng của toàn-thể tiến-trình ngân sách là giai đoạn thi hành và sự kiểm soát ngân sách. Sự thi hành ngân sách, một yếu tố tích cực trong tiến trình gồm những phương pháp được thiết lập để tiêu công ngân một cách có hệ thống và thứ tự với mục đích hoàn thành những chương trình xác định công tác của cơ quan. Sự kiểm soát ngân sách là yếu tố tiêu cực trong thu tục. Mục đích của yếu tố này là đảm bảo chắc rằng sự thi hành được đúng với kế hoạch ngân sách, những công ngân được tiêu một cách hợp pháp và tiết kiệm, và những cơ quan không tiêu hay mắc nợ quá số xung đương đã được phép. Hai yếu tố, thi hành và kiểm soát, liên kết với nhau chặt chẽ đến nỗi nếu không phân tách kỹ lưỡng thì khó mà phân biệt rõ ràng yếu tố với yếu tố kia được. Với mục đích để phân biệt rõ ràng, trước hết ta nói đến yếu tố tích cực, sự thi hành ngân sách.

Tiến trình thi hành ngân sách bắt đầu một khi ngân sách được lập pháp đoàn chấp thuận bằng sự ban hành luật xung đương. Những ngân khoản đã được đề sẵn ra một cách hợp pháp để thi hành một số công tác trong thời gian đã định rõ trước. Đến đây ngành hành pháp của chính phủ phải lãnh trách nhiệm về sự tác hành kế hoạch ngân sách. Việc thi hành đúng những quyết nghị ngân sách của ngành hành pháp là một sự mạng căn bản của Ông Chanh Hành Pháp và của toàn thể tổ chức hành chính.

Nhiều chính phủ chú trọng qua đời tới mặt tiêu cực nghĩa là sự kiểm soát việc tiêu công ngân bằng nhiều hệ thống phức tạp phiền toái về tiền kiểm điểm hoặc về chuẩn chỉ đến nỗi những cơ quan hầu như không thể hoàn thành được những chương trình đã được giao phó. Hiện nay, càng ngày càng nhiều người nhận rằng một hệ thống tiền kiểm điểm phức tạp chỉ tổ làm chậm trễ tiến trình, và nếu cứ theo hệ thống đó mãi, sẽ không thể kiểm soát những kinh phí một cách hiệu quả được. Điều quan trọng hơn nữa là hệ thống đó sẽ chuyển quyền bính từ những cơ quan tác hành, là những cơ quan có trách nhiệm thi hành chương trình, sang những nhân viên chỉ đạo, là những người thường chú trọng về hình thức lý thuyết nhiều hơn là về nội dung thực tế.

to spend its appropriated funds is delegated to the agency, so long as it does not exceed its appropriation and carries out its authorized program. The operating agency makes its own decisions as to how to spend its funds to best accomplish its purposes and is then held accountable for the proper use of funds and achievement of results. In this way the budget of an agency becomes a positive instrument for executive management rather than simply a negative for limiting expenditures.

Budgetary Allotment System

Although the foundation of modern budget execution is the delegation to the operating agency of the authority to manage its funds, an appropriation by the legislature is an authorization to spend what is actually needed, not a mandate to spend all the funds. It is necessary to establish a system which will relate the amount of expenditures of an agency to the work which it has performed and to eliminate the possibility of agency spending all of its funds during a portion of the fiscal year, when it is committed to operate for a full fiscal year. Further, appropriations are made on the basis of assumed revenues. If the estimated receipts of the government fail to materialize during the fiscal year, it is necessary to reduce the amount of funds available to the agencies to prevent a deficit. A system which has been developed to perform the above functions is called a budgetary allotment system.

A budgetary allotment system is an instrument of both execution and control. It consists in securing the advance approval by the central budget agency of the operating agency's plan for spending the appropriation.

The system works in this manner. As soon as the appropriation has been authorized and before the beginning of the fiscal year, the central budget agency sends out allotment request forms to the agencies. On these forms the agencies indicate the rate at which they expect to spend the funds and the broad purposes of such expenditures. Allotments are made for uniform time periods, usually either months or quarters of the fiscal year. The allotment schedule must show that the funds are apportioned over the entire year in order to prevent exhaustion of the funds before the end of the year. Of course, if the work program is such that there is no activity during part of the year, the allotment schedule for that particular program reflects this situation. In addition to the time of expenditure, the allotment schedule indicates the apportionment of funds to the major objects of expenditure.

The schedules are prepared by the agencies and returned to the central budget agency where they are analyzed to see that funds are spread over the whole year in a manner which represents the time sequence of the work program, and that the purposes or objects for which the money will be spent agree with the legally approved budget appropriation. If the schedule is found to be in order, or when corrected, it is approved the central budget agency.

Quan niệm tân tiến về sự thi hành ngân sách chỉ cho ta biết rằng tiến trình càng giản dị, càng tốt để cho công việc của chính phủ được mau lẹ và dễ dàng. Có thể thi hành tiến trình này mà vẫn kiểm soát được và không đưa đến những việc hà lạm bất lương, nếu có :

- a) sự trách nhiệm của cơ quan
- b) một hệ thống phân kỳ ngân sách
- c) đầy đủ sổ sách kế toán về xung đương và đề ap.

Trách Nhiệm Của Cơ Quan.-

Một khi những khoản xung đương đã được ban hành thì trách nhiệm của cơ quan tác hành là thi hành chương trình của họ. Cơ quan được ủy nhiệm toàn quyền tiêu những ngân khoản đã xung đương miễn là không tiêu quá số xung đương và thi hành đúng chương trình đã chuẩn y. Cơ quan tác hành quyết định về việc tiêu những ngân khoản của họ thế nào để có thể hoàn thành một cách tốt nhất những mục đích của họ và vì vậy họ có trách nhiệm về việc dùng tiền một cách đúng và hoàn tất được những kết quả tốt. Như thế ngân sách của một cơ quan trở nên một dụng cụ tích cực cho việc quản trị hơn là một phương sách tiêu cực để hạn chế những kinh phí.

Hệ Thống Phân Kỳ Ngân Sách.-

Mặc dầu nền tảng của sự thi hành ngân sách tân tiến là trao cho cơ quan tác hành toàn quyền xử dụng những ngân khoản của họ, một khoản xung đương do lập pháp đoàn ban hành là một sự cho phép tiêu vào những cái gì cần thiết thật sự, chứ không phải là tiêu bừa bãi hết cả những ngân khoản. Cần phải thiết lập một hệ thống liên hệ số lượng những kinh phí của một cơ quan với công tác mà cơ quan đó phải thi hành, và tránh tình trạng cơ quan tiêu hết những ngân khoản của họ trong một đoạn thời gian của tài khóa, trong khi họ được ủy thác để tác hành cho hết thời gian tài khóa. Hơn nữa, những xung đương được thiết lập căn cứ vào những hoa lợi ước định. Nếu những số thâu đo của chính phủ mà không được cụ thể hóa đúng như đã ước trong tài khóa, thì lại cần phải giảm bớt ngân khoản dành cho những cơ quan để tránh một sự thiếu hụt. Một hệ thống được phát triển như vậy để thi hành những nhiệm vụ nói trên, gọi là hệ thống phân kỳ ngân sách.

Một hệ thống phân kỳ ngân sách là một lợi khí cho cả hai công tác thi hành và kiểm soát theo hệ thống này, nhà ngân sách trung ương phải chấp thuận trước kế hoạch của cơ quan tác hành về việc tiêu số xung đương.

Hệ thống được thi hành như sau. Khi khoản xung đương đã được ban hành và trước khi bắt đầu tài khóa, Nha N. S. T. U. gửi cho những cơ quan những giấy mẫu yêu sách phân kỳ. Trong những mẫu này cơ quan nói rõ họ định tiêu những ngân khoản nào, chi tiêu như thế nào và cho những mục đích nào. Những số phân kỳ được tính cho những khoản thời gian đều đều, thường thường là hàng tháng hay hàng năm cả nguyệt một của tài khóa. Ban kê những số phân kỳ phải chỉ rõ rằng những ngân khoản được phân chia ra trong toàn thể tài khóa để tránh cho ngân khoản khỏi cạn hết trước khi mãn tài khóa. Dĩ nhiên, nếu chương trình công tác không có một hoạt động nào trong một phần của tài khóa, thì ban liệt kê phân kỳ về khoản chương trình cũng phản ánh tình trạng đó. Ngoài việc kê khai thời hạn của kinh phí, ban liệt kê phân kỳ cũng chỉ rõ việc phân chia ra từng món những ngân khoản cho những đối tượng chính của kinh phí.

Những bản liệt kê phân kỳ do những cơ quan soạn ra, được gửi trả lại Nha N. S. T. U. để phân tích xem những ngân khoản có được phân chia cho toàn thể tài khóa theo lối trình bày thời gian liên tục của chương trình công tác, và xem xem những mục đích hay đối tượng tiêu tiền có phù hợp với khoản xung đương ngân sách đã được chấp thuận một cách hợp pháp không. Ban liệt kê được xét là đúng hay sau khi đã được sửa chữa lại, sẽ được Nha N. S. T. U. chấp thuận.

Mẫu liệt kê phân kỳ được chấp thuận rồi sẽ được gửi tới sở kế toán, một bản được giữ lại ở Nha N. S. T. U. và một bản được gửi trả lại cho cơ quan tác hành. Ban này trở nên quyền tiêu những ngân khoản của cơ quan tác hành theo đúng mẫu liệt kê. Nên nhớ rằng tất cả những thủ tục vừa nói trên đều được làm trước khi tài khóa bắt đầu.

Theo sát với sự tiến triển của tài khóa, tiền được phát ra dân cho những chương mục ngân khoản của cơ quan phù hợp với bản phân kỳ. Tuy nhiên, Thường vụ Nha N. S. T. U., theo luật, vẫn có quyền tại thẩm những sự tiêu pha trong thời gian tài khóa và có quyền thay đổi một số phân kỳ nào đó cho phù hợp với sự tiến triển của chương trình công tác.

Tóm lại, mục đích căn bản của một hệ thống phân kỳ được diễn tả đúng trong đoạn văn trích dưới đây :

"Một hệ thống phân kỳ miêu tả một sự công nhận rằng lập ngân sách là một tiến trình liên tục, trong đó chương trình kinh phí luôn được tại thẩm và sửa đổi, nếu lượng công tác và số hoa lợi thâu được thay đổi trong thời gian tài khóa.

The approved allotment schedule form is sent to the accounting agency, copy is retained in the central budget agency and a copy is returned to the operating agency. This becomes the operating agency's authority to spend funds in agreement with the schedule. Note that all this is done before the beginning of the fiscal year.

As the fiscal year progresses, funds are released to the agency's accounts in accordance with the schedule. However, the central budget agency usually has the right by law to review the expenditure operations during the fiscal year and to change the allotment in accordance with the work program as it develops.

To summarize, the basic purpose of an allotment system is expressed well by the following quotation:

"An allotment system represents a recognition of budgeting as a continuous process whereby the expenditure program is under constant review and is subject to revision as changes in work loads and revenue receipts occur within the fiscal period.

The quarterly or monthly allotments are, in a sense, management budgets¹ established for short-time spans within the limits of the fiscal year program as formally authorized by the legislative body."

The accounting aspect of budget execution will be discussed in a later lecture.

¹ Municipal Finance Administration (Chicago: International City Managers Association, 1949) pg. 126.

"Những số phân kỳ hàng tam cá nguyệt hay hàng tháng, có thể được coi là những "ngân sách" quản trị được thiết lập cho một khoảng thời gian ngắn nội trong giới hạn của chương trình tài khoa đã được lập pháp đoàn chính thức chuẩn y". 1/

Phương diện kế toán của sự thi hành ngân sách sẽ được thảo luận trong một kỳ tới.

1/ Trích trong : Quản trị tài chính thị xã
(Municipal Finance Administration - Chicago:
International City Managers Association, 1949) trg. 126

BUDGETARY ADMINISTRATION

LECTURE XIX

BUDGET EXECUTION.

Function of the Central Budget Agency

In the process of budget execution and control, the central budget agency in its capacity as a staff aid to the chief executive, functions as the primary organization through which the chief executive exercises his responsibility in supervising the activities of the administration to the end that the programs authorized by the legislature are effectively, efficiently and honestly carried out. This supervision is accomplished by the central budget agency through four areas of control exercised over appropriations and their use by the agencies. The authority to review, approve and modify the allotment requests of the agencies is the first. The second is the power to reduce the amount of funds available to agencies when probable revenues will not be sufficient to avoid a deficit. A third is the authority to transfer funds between appropriation accounts. This authority is usually limited to a certain percentage of the appropriation. Further, it can only be used in emergency situations where transfer can be justified in terms of legislative intent, economy or efficiency and the circumstances of all such transfers must be reported to the legislature. Finally, central budget agency approval of certain work procedures of the agencies is often required, such as the establishment of new jobs, the filling of personnel vacancies, the purchase of certain types of materials or equipment, etc. Often the basic law assigns these control functions to the chief executive and the authority is delegated by him to the central budget agency.

This latter type of control over work procedures is to some extent incompatible with the concept of agency responsibility and should be used with extreme caution. It is a method used by the chief executive to assure coordination and unity to governmental operations, when the interests of efficiency or economy require a government wide uniformity treatment. It should never be used in an arbitrary manner to interfere with the operating agency's successful accomplishment of its work program.

Budgetary Control Reporting

For the central budget agency to be able to determine intelligently when allotments should be modified, either by changes in schedule or transfer of funds, or appropriations reduced, it requires that there be established a system for periodic reporting of the status of the agencies' budget allotments. These periodic reports, prepared by the operating agencies and submitted to the central budget agency, are called budgetary control reports. Some jurisdictions require the reports to be submitted monthly, others, by quarters of the fiscal year.

A budgetary control reporting system functions in the following manner. Each operating agency is required to keep its own accounts

QUẢN TRỊ NGÂN SÁCH

BÀI THỨ MƯỜI CHÍN

SỰ THI HÀNH NGÂN SÁCH

Nhiệm-Vụ Của Nha Ngân-Sách Trung-Ướng.

Trong tiến-trình kiểm soát và thi-hành ngân-sách, với tư-cách là ban chỉ đạo giúp việc ông Chánh Hành Pháp, Nha N. S. T. U. làm việc như một tổ chức sơ khởi qua đó ông Chánh Hành Pháp thi-hành trách nhiệm của ông trong việc giám-thị những hoạt động của nền hành-chính với mục-dịch thi-hành một cách thực sự tiết-kiệm và hiệu quả những chương-trình do lập pháp đoàn cho phép. Sự giám-thị này được hoàn thành bởi Nha N. S. T. U. qua bốn địa hạt kiểm-soạt về những khoản xung-đương và sự xử-dụng những khoản đó bởi các cơ-quan. Trước hết là quyền tài-thâm, chấp thuận và sửa đổi những yếu-sách phân kỳ của những cơ-quan. Thứ nhì là quyền giám những ngân-khoản dành cho những cơ-quan khi mà những hoa-lợi dự-trù không có đủ, để tránh một sự thiếu hụt. Thứ ba, là quyền chuyển những ngân khoản giữa những môn xung đương. Quyền này thường thường bị giới hạn tới một bách phân nào của số xung đương. Hơn nữa, nó chỉ có thể được dùng trong những tình-trạng khẩn cấp trong đó sự chuyển-chuyển ngân khoản có thể được chứng minh theo dụng ý của ngành Lập-Pháp, theo sự tiết-kiệm hay sự hiệu quả, và những trường hợp của sự chuyển-chuyển như thế phải được báo cáo lên cho ngành lập-pháp biết. Sau hết, việc mà luôn luôn cần đến là sự chấp thuận của Nha N. S. T. U. về một vài phương-sách làm việc của những cơ-quan, tỷ như việc thiết lập những công tác mới, việc lấy nhân viên vào những chỗ trống, việc mua một vài thứ vật-liệu hay dụng cụ v...v.... Thường thì đạo-luật căn bản giao-pho nhiệm-vụ kiểm-soạt đó cho ông Chánh Hành-Pháp và ông này giao quyền đó cho Nha N. S. T. U.

Loại kiểm soát này về những phương-sách làm việc, một phần nào không hợp với quan niệm về trách-nhiệm của cơ-quan (tác hành) và phải xử-dụng một cách cẩn thận lắm. Đó là một phương-pháp mà ông Chánh Hành-Pháp dùng để đảm-bảo việc phối hợp và duy nhất trong những tác hành của chính phủ, khi những sự lợi của việc tiết-kiệm và hiệu-quả đòi-hỏi một chính-phủ có một hành-động đồng nhất rộng rãi. Nó không bao giờ được dùng một cách độc đoán để có thể ngăn cản những cơ-quan tác hành hoàn thành một cách kết quả những chương-trình công tác của họ.

so that it knows the exact condition of its own affairs. As the agency issues spending documents it posts all obligations to its bookkeeping records and makes the proper entry as the transaction goes through obligation, liquidation and payment. Assuming that monthly reports are required, agencies must reconcile their accounts with the records of the central accounting agency each month by use of statements sent by the central accounting agency to the operating agencies. At the end of each month the operating agency prepares a budgetary control report showing the exact status of its allotment accounts and forwards this to the central budget agency. At the central budget agency, the report is analyzed by the budget examiner assigned the particular agency to see if it appears that any adjustment is needed in the allotment or if the account is in danger of being over-expended. If the budget agency believes some adjustment is necessary in the allotment they contact the spending agency for a review as to the proper action to be taken. Often, requests for changes in the allotment will come from the operating agencies, for the process of preparing the report will call the attention of the responsible agency personnel to the need for some corrective action.

Upon the basis of these monthly reports, the central budget agency can approximate the rate of obligation and expenditure and by comparing this with a monthly report of actual versus estimated revenues (which should also be furnished by the central accounting agency) can determine whether the government is operating in the "black" or "red". On the basis of such comparisons action can be taken to avoid a year end deficit. If actual revenues fall below revenue estimates, allotments can be reduced.

Việc Báo Cáo Về Sự Kiểm Soát Ngân Sách.

Muốn cho Nha N. S. T. U. có thể ấn-định một cách khôn khéo những số phân kỳ, khi mà những số này cần phải sửa đổi hoặc vì sự thay đổi trong những bản phân mục hoặc vì sự chuyển chuyên những ngân khoản hay là phải giảm bớt những số xung dương đi, thì cần phải thiết lập một hệ thống báo cáo định kỳ về tình-trạng những số phân kỳ ngân sách của những cơ quan. Những báo cáo định kỳ này do những cơ quan tác hành soạn thảo và gửi lên Nha N. S. T. U., gọi là những báo cáo về kiểm soát ngân-sách. Một vai quyền hạn đòi hỏi rằng những bản báo cáo đó phải được đề trình hàng tháng, những quyền hạn khác lại đòi hỏi hàng tam cá nguyệt của tài khóa.

Một hệ thống báo cáo kiểm soát ngân sách làm việc theo cách dưới đây. Mỗi một cơ-quan tác-hành cần phải giữ những sổ sách kế toán riêng của họ ngõ hầu họ có thể hiểu tình trạng thực dụng của những công việc của họ. Khi cơ quan tiêu pha thì họ ghi tất cả những số tiền phải trả vào sổ, và phải vào sổ cho đúng, khi mắc nợ, khi thanh toán, và khi trả tiền. Thí dụ là báo cáo hàng tháng, thì những cơ quan phải chỉnh những số kế-toán của họ với những số ghi của nha kế-toán trung-ương trong từng tháng một bằng cách dùng những bản lược kê mà Nha kế-toán trung-ương giữ cho họ. Mỗi cuối tháng cơ quan tác hành soạn-thảo một tờ báo cáo kiểm soát ngân sách cho biết tình trạng đúng của những số phân kỳ của họ và gửi lên Nha N. S. T. U.. Ở đây, báo cáo được phân tích bởi giám-sat-viên ngân sách được chỉ-định cho cơ-quan riêng biệt để xem nếu có một mối lo ngại rằng mơn tiền bị tiêu qua số hạn định. Nếu Nha Ngân-Sách tin rằng cần phải tu chỉnh phân kỳ thì họ liên lạc với cơ-quan tiêu tiền để xét lại xem phải là những hành-động gì cho thích đáng. Nhiều khi, những đơn yêu cầu, thay đổi trong sự phân kỳ được những cơ-quan tác hành gửi đến, vì rằng phương pháp soạn thảo báo cáo sẽ làm cho nhận viên phụ trách của cơ quan chú ý tới việc cần-thiết phải có một vài hành-động tu-chỉnh.

Căn cứ vào những báo cáo hàng tháng đó, Nha N. S. T. U. có thể biết gần đúng sự tiến-triển của những số nợ và số chi, và vì so sánh những số này với một báo cáo hàng tháng có ghi những ước thu và thực thu (báo cáo này cũng do Nha Kế-toán trung-ương cung-cấp cho Nha N. S. T. U.) họ có thể định rõ rằng Chính-Phủ còn dự tiền hay đã thiếu hụt. Căn cứ vào những sự so sánh đó họ có thể có những hành động cần thiết để tránh một sự thiếu hụt cuối năm. Nếu những số thực thu bé hơn những ước thu, thì có thể giảm số phân kỳ đi.

BUDGETARY ADMINISTRATION

LECTURE XX

BUDGET EXECUTION

Governmental Accounting:

An absolute requirement for the functioning of a budget system is the existence of a corresponding governmental accounting system. Although budgeting is not accounting, and has a different purpose, the two are so mutually dependent that one process cannot function without the other. Accounting contributes to the budget process throughout, but most significantly to the process of budget execution and control. Before discussing the specific role of accounting in this process, a brief, general description of governmental accounting is necessary.

Purpose of Accounting:

The expenditure of public funds is governed by strict legal provisions as to their use. Further, the public must be protected from dishonest or incompetent officials and the misuse and misappropriation of public money. The original purpose of governmental accounting was as a means of determining if public funds had been handled with legality and propriety. This purpose has been broadened, so that in the modern concept, in addition to determining the legality of public expenditures, its principal role is to provide the financial information needed for administrative and budgetary purposes. Four groups are directly interested in the information supplied by accounting; the administrators, who need financial data to aid them in the performance of their duties; the legislature which reviews financial reports to see that its policies and intent are being carried out; auditors, who use the information to determine the legality and propriety of expenditures; and the general public, including investors and students, who are interested in the financial operations of the government.

Good budgetary accounting requires not only the control over expenditures to assure that funds are used properly and appropriations are not overspent, but also the compilation of financial data to be used in the preparation of the budget. Thus, revenues must be recorded and classified according to source and type, so that revenue estimating can be done with accuracy and actual revenues compared to estimates. Likewise, expenditures must be accounted for in a manner to produce useful facts for the management of an agency's operations and for budget preparation.

Central accounting:

Although there is much variance among governments as to the organization of the accounting function, it is generally accepted among public administrators that there should be one agency in the government charged with the duty of keeping all the accounts of the government on a centralized basis. The advantages of centralized account-

QUẢN-TRỊ NGÂN-SÁCH

BÀI THỨ HAI MUỐI

SỰ THI-HÀNH NGÂN-SÁCH

Kế Toán Của Chính-Phủ.

Một sự tối cần-thiết cho việc điều-hành một hệ thống ngân sách là sự hiện hữu của một hệ thống tương-ứng về kế toán của chính-phủ. Mặc dầu lập ngân-sách không phải là làm kế toán và có một mục-đích khác biệt hẳn, nhưng hai việc đó lệ thuộc lẫn nhau nhiều đến nỗi việc nọ không thể chạy mà không có việc kia. Việc kế toán tham gia vào suốt toàn thể tiến trình ngân sách, nhưng có ý nghĩa nhất là trong tiến-trình thi-hành và kiểm-soat ngân-sách. Trước khi thảo-luận tới vai trò đặc biệt của kế toán trong tiến-trình này, thiết tưởng cũng cần nói tóm tắt và tổng quát về kế toán của chính-phủ.

Mục Đích Của Kế Toán.

Việc sử-dụng những món chi công ngân được chi phối bởi những điều khoản pháp-luật chặt chẽ. Hơn nữa, công chúng phải được che chở tránh khỏi những nhân-viên há lam và vô thâm quyền và sự sử dụng hay sự xung đố sai lầm về những ngân khoản công. Mục đích lúc khởi thủy của kế toán chính phủ là một phương tiện để định xem công ngân có đã được dùng một cách hợp-pháp và đúng không. Mục đích này đã nổi rộng ra, ngó hầu theo quan niệm tân-tiên, thêm vào sự ấn định sự hợp pháp của những món chi công-cộng, vai trò của nó là cung cấp tài-liệu và tin-tức tài chính cần thiết cho những mục-đích hành chính và ngân sách. Bốn nhóm trực tiếp quan tâm tới tin tức của sổ kế toán là : những nhân-viên hành-chính, họ cần có những dữ-kiện tài-chính để giúp họ trong việc thi-hành nhiệm-vụ của họ ; lập-pháp đoan, họ cần phải tài thâm, những báo cáo tài-chính để xét xem những chính sách và ý định của họ có được thi-hành đúng hay không ; những kiểm-điểm viên ngân sách, họ dùng tin-tức này để ấn-định sự hợp pháp và thích đáng của những món kinh-phí ; và toàn thể công chúng, kể cả những người đầu tư và những sinh-viên, là những người quan-tâm đến những tác hành tài-chính của chính-phủ.

Một hệ-thống kế-toán ngân-sách hoàn-hảo không những chỉ cần đến việc kiểm-soat những kinh-phí để đoan chắc rằng những ngân-khoan được dùng một cách thích đáng và những số xung đố không bị tiêu qua hạn mà thôi, nhưng còn cần phải có sự biên tập những dữ-kiện tài-chính để dùng trong việc dự-thảo ngân-sách.

ing are that it provides uniformity in the technical application of the function, a single source for the systematic reporting of financial data, and makes adequate control of expenditures possible. Further, modern governmental operations are so large and complex that the accounting function, to keep pace and give the service required, must be mechanized. Centralizing the accounting operations in a single agency permits mechanization to be accomplished in the most economical manner.

Location of Central Accounting in Governmental Organization.

Because of the relationship of the accounting function to budgeting the two agencies must work in close cooperation. A number of governments locate the accounting operation in the same agency as the budget function. However, when this type of organizational pattern is followed there is a tendency for budgeting to be considered as a subsidiary element of the accounting system and to be limited to monetary analysis and reporting. Budgeting thus loses its effectiveness as an instrument for decision making, high level planning, and as an aid to effective management.

The most satisfactory arrangement is for the central accounting function to be separate from budgeting but located organizationally in such a manner that a high degree of coordination and cooperation will develop between the two agencies. Central accounting is a staff or service function of the total governmental process. In Vietnam, therefore, a good arrangement would be to locate it with other staff functions in the Office of the Presidency. This would permit a close association between the activity of the central accounting agency and the central budget agency.

Technical Aspects of Governmental Accounting.

Accounts can be kept on either a cash basis, an obligational basis, an accrual basis, or a combination of these systems. Accounting on a cash basis provides merely a record of the money as it is received or spent. Obligational accounting records expenditures when a liability is incurred, not just when money is actually paid out. Accrual accounting is a method whereby revenue and other income is recorded as it is earned rather than as it is received and expenditures are recorded when goods and services are used. Obligational accounting is also referred to as encumbrance accounting because allotments are encumbered in advance (served or set aside) to meet a later payment. In a combination system, revenues are usually recorded on a cash basis, whereas expenditures are treated on an obligational basis or an accrual basis, depending upon the type of governmental operation.

Modern governmental accounting systems should use the obligational method. The advantages of obligation accounting are that it reports the true financial condition of the government's accounts at any time, it permits the control over the incurrence of governmental liabilities before the funds are spent and avoids the possibility of overspending the allotment, and it maintains the identity of trans-

Vì vậy những hoa-lợi phải được ghi chép và phân loại tùy theo nguồn gốc và loại hàng để có thể ước định huê lợi một cách chính xác và những số thực thu, có thể được so sánh với những số ước thụ. Hơn nữa, những số kinh-phí phải được ghi (lập kế toán) để có những sự kiện ích-lợi cho việc quản trị những tác hành của cơ quan và cho việc dự thảo ngân sách.

Kê Toán Trung Ương.

Dù rằng có nhiều sự mâu thuẫn giữa những chính quyền về sự tổ chức nhiệm-vụ kê toán, nhưng thường thường mọi nhân-viên hành-chính công đều nhận rằng phải có một cơ quan trong chính-phủ lãnh nhiệm-vụ giữ mọi số sách kê toán của chính-phủ theo một căn bản tập trung. Những cái lợi của một kê toán tập trung là nó cung cấp sự đồng nhất trong việc áp-dụng kỹ-thuật của nhiệm-vụ kê-toán, một nguồn gốc độc nhất cho sự báo cáo có hệ-thống về những dự-kiến tài-chính, và làm cho sự kiểm soát đầy đủ về những kinh-phí có thể thi-hành được. Hơn nữa, những tác hành của chính-phủ tán tiền rộng lớn qua và phức tạp qua đến nỗi nhiệm vụ kê toán, muốn cảm nhíp và làm những công vụ cần-thiết, cần phải được may mọc hoa. Tập trung những tác hành kê-toán lại vào một công sở, làm ta có thể may mọc hoa nó được một cách rất tiết kiệm.

Vị-Trí Của Kê-Toán Trung-Ương Trong Tổ-Chức Chính-Phủ.

Vì sự tương quan giữa nhiệm-vụ kê toán với việc lập ngân-sách nên hai nha phải hợp tác một cách chặt chẽ. Một số chính-phủ đặt công việc kê toán với nhiệm-vụ ngân sách vào cùng một cơ quan. Tuy nhiên, khi theo lối tổ chức đó, sẽ có một xu-hướng là coi việc lập ngân-sách như một thành phần phụ của hệ-thống kê toán và việc lập ngân sách bị giới hạn vào việc phân tách sẽ mất hết hiệu quả của nó như một dụng cụ để làm những quyết-định, lập kế-hoạch trên cấp bậc cao, và như một trợ khí cho việc quản trị.

Tốt hơn hết là đặt nhiệm-vụ kê-toán trung-ương tách biệt khỏi nhiệm-vụ ngân-sách, nhưng lại phải đặt nhiệm-vụ đó trong một vị trí thuận tiện cho việc phối hợp và cộng tác chặt chẽ giữa hai cơ quan. Kê toán trung-ương là một nhiệm-vụ chỉ-đạo hay là một cơ-năng dịch-vụ của toàn thể tiến trình chính-phủ. Vì thế, ở Việt-Nam, nên đặt công việc kê toán chính phủ cùng với những nhiệm-vụ chỉ-đạo khác trực-thuộc Phủ Tổng Thống. Như Nha Kê-toán trung-ương và nha ngân-sách trung-ương.

Phương-Dien Kỹ-Thuật Của Kê Toán Chính-Phủ.

Sổ sách kê toán có thể giữ trên căn-bản hiện kim, căn bản traoi vụ, căn bản đăng ký, hoặc trên căn bản phối hợp những lối trên. Kê toán theo căn bản hiện kim chỉ ghi chép khi có tiền

mặt thu vào hoặc tiêu ra. Kế toán theo căn bản trái vụ ghi chép kinh phí ngay lúc thiếu nợ, chứ không phải chỉ ghi chép lúc thật sự có tiền mặt trả ra (để trang trải món nợ đó). Kế toán đăng ký là một phương pháp ghi chép những khoản hoa lợi, khi thực hiện những khoản hoa lợi đó, mặc dầu chưa thu được tiền mặt; và ghi chép những khoản tổn phí, khi thực hiện những khoản tổn phí đó, mặc dầu chưa trả tiền mặt ra để thanh toán những khoản tổn phí đó. Kế toán theo căn-bản trái vụ còn được gọi là kế toán dễ áp, vì những sổ phận ký được dễ áp trước (được dễ danh, dễ riêng ra một bên) để trả một khoản tiền về sau. Trong một hệ thống phối hợp, hoa-lợi thường được ghi chép trên căn-bản hiện kim, đồng thời tổn phí được ghi chép trên căn-bản trái vụ hoặc đăng ký, tùy theo từng loại tác hành chính-phủ.

Những hệ-thống kế toán chính phủ tân tiến nên dùng căn-bản trái vụ. Những điều lợi của kế toán theo căn-bản trái vụ là nó bao quát tình hình tài chính thật sự của những chương mục chính-phủ trong bất cứ lúc nào, nó giúp kiểm soát việc gây nợ cho chính-phủ trước khi tiêu ngân quỹ và tranh trường-hợp lạm tiêu, sổ phận ký, và nó ghi rõ những loại giao dịch theo từng thời-kỳ tài-chính, để những hoa-lợi và phí-tổn khỏi thụ trong thời-kỳ tài-chính nào có thể được chỉ-dịnh vào thời kỳ đó cho thích đáng. Phương-pháp kế-toán hiện kim, tuy đơn giản hơn nhiều, nhưng lại không cung cấp những tài-liệu và tin tức cần thiết tiện bề soạn thảo và kiểm soát ngân sách.

Những chương-mục kế-toán phải được phân loại thế nào để có thể cung cấp rất nhiều tài-liệu và tin tức khác nhau để cho lập pháp gia, nhân viên hành-chính, kiểm điểm viên, và công chúng sử-dụng. Đặc biệt là nên có những chương-mục giữ trên căn-bản công-tác hoạt-động để tiện bề lập ngân-sách chương-trình. Đồng thời sự phân loại kế-toán phải hết sức đơn-giản và hợp lý. Ngay nay công việc kế toán càng ngày càng bề bộn và phải tinh vi, nên việc may mốt hóa kế toán trở nên thiết yếu.

Những Ngân Quỹ.

Chính-phủ nào cũng thu và tiêu tiền phù hợp với những luật lệ, những hạn chế và những định giới đặc biệt. Muốn bao đảm rằng tiền sẽ được tiêu phù hợp với những điều-kiện đã ấn định, người ta lập ra những ngân quỹ. Vì thế một ngân quỹ được định-nghĩa là "một số tiền hay tài-nguyên được dễ riêng ra và dùng vào mục-dịch thi-hành những hoạt-động đặc-biệt hoặc đạt tới những mục-tiêu nào đó mà vẫn phù hợp với những luật lệ, những hạn chế và những định-giới đặc-biệt và số tiền đó cấu thành một thực thể ngân-sách và kế toán biệt lập". Mỗi ngân quỹ đòi hỏi một cơ cấu kế toán riêng biệt để ghi chép những hoa lợi, tổn phí, tích sản, tiêu sản, và những tổn khoản sai ngạch. Tuy nhiên, phải hết sức tranh và chỉ giữ một số tối thiểu những ngân quỹ đặc biệt và hạn chế này.

actions by fiscal periods, so that revenues and expenditures which originate in a particular fiscal period can be properly assigned to that period. The cash method, although much simpler, does not provide the information needed for good preparation and control.

Accounts must be classified in such a way that they will provide a wide variety of information for use by the legislator, the administrator, the auditor, and the general public. It is particularly desirable that accounts be kept on the basis of activity, in order to facilitate program budgeting. At the same time the accounting classification should be as simple and logical as possible. The service that a modern accounting operation is expected to perform makes machine accounting essential.

Funds.

All governments raise and spend revenues in accordance with special regulations, restrictions or limitations. To assure that money will be used in accordance with the established conditions, funds are created. A fund has therefore been defined as "a sum of money or other resources set aside for the purpose of carrying on specific activities or attaining certain objectives in accordance with special regulations, restrictions or limitations and constituting an independent fiscal and accounting entity". Each fund requires a separate account structure which will record its revenues, expenditures, assets, liabilities, and balances. However, special and restricted funds should be kept to a minimum. Legal restrictions on the government's use of its income limits the discretionary power of the executive and legislature to make the best and most effective use of all available resources. Further, a multiplicity of funds creates many administrative obstacles in managing the fiscal affairs of the government, adds to the work load of the accounting operation and makes comprehensive budgeting more difficult.

Mechanics of Central Accounting Applied to Budgetary Control.

From the appropriation acts the central accounting agency establishes accounts for each agency and each appropriation. It also sets up in the accounts the approved allotment schedule received from the central budget office indicating how each agency plans to spend its funds. When the agency wishes to spend funds, for example for a payroll or to buy supplies, it initiates a spending document which must clear through the central accounting agency to make sure that funds are available and that the purpose or object of expenditure is an approved one. If the operating agency's allotment account shows that funds are available for the proposed expenditure, the accounting unit enters an encumbrance for the amount of the proposed expenditure against the allotment, and passes the document, for payment in the case of a payroll, or for established purchasing procedures if the document requires a transaction of this type. If,

Những luật-pháp hạn chế chính-phủ sử dụng hoá lợi đồng thời cũng hạn chế luôn khả-năng của ngành hành-pháp và lập pháp được tùy quyền sử-dụng những tài-nguyên sẵn có một cách mỷ-hào nhất và hữu-hiệu nhất. Hơn nữa, khi có nhiều ngân-quỹ đặc biệt thì thường sinh ra nhiều trở lực hành chính trong sự điều-hành công việc ngân sách và thuế vụ của chính phủ, lại gây thêm việc cho công tác kế toán và làm cho khó thực hiện được một ngân sách tổng hàm.

Kỹ-Thuật Kế Toán Trung-Ướng Áp-Dụng Cho Sự Kiểm Soát Ngân Sách.

Chiếu theo những đạo luật, xung đương, Nha Kế Toán Trung-Ướng mở những chương-mục kế-toán cho từng cơ-quan và từng khoản xung đương. Nha đó cũng ghi vào chương mục ban phân kỳ đã được Nha Ngân Sách Trung-Ướng chấp-thuận và gửi tới, trong ban phân kỳ đó có ghi rõ cơ-quan dự định tiêu ngân-khoản của mình như thế nào. Khi cơ quan muốn tiêu tiền, thí dụ, để trả lương hay mua tiếp liệu, thì cơ-quan đó khởi thảo một văn-kiện tiêu tiền và chuyển sang Nha Kế Toán Trung Ướng để duyệt xem ngân quỹ có còn không và mục đích hoặc đối tượng tiêu tiền có hợp không. Nếu thấy trong chương mục ban phân kỳ của cơ-quan tác hành còn ngân quỹ để đài-tho kinh-phí đề-nghị, đơn-vị kế-toán sẽ đề-áp một số tiền tương đương với kinh-phí đề nghị vào chương-mục ban phân kỳ và chuyển văn-kiện tiêu tiền đi để trả lương cho nhân viên hay để khởi sự thu-tục mua tiếp liệu tùy theo trường hợp. Nhưng nếu Nha tưởng rằng có điều chi sai lầm trong giao-dịch đề-nghị, thì Nha cũng không thay thế sự phán đoán của mình cho sự phán đoán của cơ-quan hành sự. Lúc đó, Nha có thể hoặc gửi văn kiện tiêu tiền trả lại cho cơ-quan hành sự xin giải thích thêm hoặc chuyển sang Nha Ngân Sách Trung-Ướng xin tài thăm và điều-tra.

Nha Kế-Toán Trung-Ướng không có nhiệm vụ điều-hành chính-phủ, mà chỉ có phận sự ghi chép những giao-dịch tài chính, khai triển những dự kiển xác thực, và soạn thảo báo cáo lên nhà cầm quyền điều-khiển hữu trách. Nha báo cáo đều đều, để nhà cầm quyền hữu trách có đủ dự kiển thường nhật mà quyết định cho hợp thời.

BUDGETARY ADMINISTRATION

LECTURE XXI

BUDGET CONTROL AND REVIEW

Governmental Auditing:

Governmental auditing is the examination of the financial transactions of the government. It includes the audit of revenues and the audit of expenditures. The audit of government revenues determines that the money accruing to the government from all sources is properly collected and deposited in the government accounts. The purpose of the audit of expenditures is to assure that public funds are being, or have been spent in accordance with the terms of the legislative act which appropriated the money and to prevent the fraudulent, erroneous, or illegal use of these funds. It often has the additional purpose of examining the financial operations of the administrator to determine not only that funds have been spent legally, but also if they have been spent wisely and with efficiency and economy.

Pre-audit is referred to as the process of checking revenues at the time of collection, and expenditures before the liability is incurred, or the payment made. Post-audit examines and reviews the financial records after the action has been completed. If the audit extends beyond the mere checking of financial transactions for legality into an examination of the procedures used by an agency in carrying out its program and the efficiency of its operations, it is called a performance audit.

Need for Accountability:

In a representative government ultimate control of public funds and the use to which they will be put is vested in the legislature. It is not enough, therefore, that the legislature should make a grant of funds to the executive for a specified purpose. The executive branch of government must be held accountable to the legislative branch for the realization of the policies and programs established by the legislature, the quality of performance in carrying out its activities, and the use to which the appropriated funds have been put. This requires that the legislature have some means for examining independently the actions of the executive branch and exercising control to assure that its intent has been achieved.

On the other hand the complexities in the administration of modern government require that the executive branch be given sufficient authority over the use of funds to permit the administrator to exercise discretion in translating legislative policy into action. Once programs and activities have been approved, the

QUẢN TRỊ NGÂN SÁCH

BÀI THỨ HAI MƯỜI MỘT

SỰ KIỂM SOÁT VÀ TÀI TRẨM NGÂN SÁCH

---:---:---:---

Sự Kiểm Điểm Của Chính-Phủ.

Sự kiểm điểm của chính-phủ là việc xem xét những giao dịch về tài chính của chính phủ. Nó gồm có sự kiểm điểm những hoa lợi và sự kiểm điểm những kinh phí. Sự kiểm điểm những hoa lợi của chính phủ xác định rằng tiền từ mọi nguồn gốc nộp cho chính-phủ được thu một cách thích đáng và được đặt vào những ngân mục của chính phủ. Mục đích của sự kiểm điểm những kinh phí là để đoán chắc rằng những công ngân đang và đã được tiêu phù hợp với những điều khoản trong đạo luật của ngành lập pháp đã xung đương tiền và để phòng ngừa sự sử dụng gian lận, nhầm lẫn hay bất hợp pháp về những ngân-khoản đó. Nhiều khi việc kiểm điểm còn có mục đích là kiểm xét những tác hành tài chính của nhận viện cai trị để không những chỉ xác định rằng những ngân-khoản đã được tiêu một cách hợp pháp, nhưng còn để xem xét, nếu những ngân-khoản đó đã được tiêu một cách khôn ngoan và có hiệu quả và tiết kiệm.

Tiền-kiểm-điểm tức là tiền trình thẩm tra những hoa lợi trong lục thu vào, và những kinh phí trước khi có trại vụ hoặc trước khi trả tiền. Hậu-kiểm-điểm xét và tài trẩm những sổ sách tài chính sau khi đã xong việc. Nếu việc kiểm điểm vượt qua cả sự thẩm tra những giao dịch tài chính về sự hợp pháp, nghĩa là lan ra tới sự thẩm sát những phương pháp mà một cơ-quan dùng để thi hành chương trình của họ và xem xét sự hiệu quả của những tác hành của họ, thì đó gọi là một việc kiểm điểm sự thi hành.

Cần Phải Toán Nhiệm.

Trong một chính phủ đại nghị sự kiểm soát cuối cùng những ngân-khoản công và cách sử dụng những món đó là quyền của lập pháp đoàn. Cho nên, không phải là lập pháp đoàn chỉ phát những ngân-khoản cho ngành hành pháp về một mục đích đã đặc định là đủ. Ngành hành pháp của chính phủ phải toán nhiệm với ngành lập pháp trong việc thực hiện những chính sách và những chương trình mà lập pháp đoàn đã thiết lập,

★

Toán nhiệm là chịu trách nhiệm và phải báo cáo và tính toán sổ sách về công việc của mình.

executive needs sufficient freedom and flexibility in the use of appropriations so that the program can be adjusted to meet conditions as they develop. However, operating agencies cannot be permitted complete freedom in spending their funds. There must be control exercised within the executive branch to assure unity and coordination of administration. Further, the chief executive is held responsible for the effective and efficient administration of the total governmental program. He must have a means of holding the operating agencies accountable to him. This type of control is called administrative control.

Role of Pre-Audit:

Pre-auditing is a device of administrative control. As such, the responsibility for the function of pre-auditing the transactions of the government should be delegated by the chief executive to an agency which is a part of the executive staff. Therefore, the central accounting agency becomes a logical choice for the assignment of this function.

In some governments the pre-audit function is not under the control of the executive. Instead, it is assigned to an independent officer appointed by the legislature or popularly elected. This is an undesirable arrangement which results from a confusion between the pre-audit and post-audit functions. An independent auditor, not responsible to the executive, can substitute his judgment for that of the executive, hinder the administration of the government and prevent the responsible official from carrying out assigned programs. Further, pre-audit exercised by an agency independent of the executive promotes duplication of effort, "over-control" and creates friction between the administration and the pre-audit agency.

The chief value of pre-audit is safety, inasmuch as it can stop improper expenditures before they are made. An efficient government needs an adequate pre-audit system which will protect the public funds from unauthorized diversion and at the same time further the ends of government by promptly and punctually discharging the legitimate public business. As a staff function it should aid and sustain the activities of the operating agencies. The system should be safe, quick and simple. A government that establishes a complicated and involved system of pre-audit control pays a price in the administration of its programs because of excessive rigidity and delay.

The pre-audit staff, responsible to the chief executive, should keep constantly in mind the principle of agency responsibility and should not interfere with the judgment, prerogative, discretion and responsibility of the operating agency chief. It should protect the government from the illegal use or diversion of public funds, but it should not concern itself with the wisdom or lack thereof of the expenditure.

Trách nhiệm, cả về phẩm (tính, cách) của sự thừa hành những hoạt động của mình và cách xử dụng những ngân, khoản đã được xung dụng. Như thế lập pháp đoàn cần phải có những phương tiện để giám sát một cách độc lập những hành động của ngành hành pháp và để thi hành sự kiểm soát, ngõ hầu đảm bảo được rằng những ý định của mình đã được hoàn tất.

Mặt khác, những sự phức tạp hành chính của một chính phủ tân tiến đòi hỏi rằng ngành hành pháp phải có đủ quyền, xử dụng những ngân khoản để cho nhân viên hành chính có thể tùy quyền trong việc biên chỉnh sách của ngành lập pháp ra thành hành động (trong việc thi hành chỉnh sách của ngành lập pháp). Một khi những chương trình và những hoạt động đã được chấp thuận rồi, ngành hành pháp cần được đủ tự do và mềm mòng trong việc xử dụng những số xung dụng ngõ hầu chương trình có thể được tu chỉnh lại để hợp với tình trạng biến chuyển. Tuy nhiên, những cơ quan tác hành không thể được hoàn toàn tự do trong việc tiêu những ngân khoản. Phải có một sự kiểm soát được thi hành nội trong ngành hành pháp để bảo đảm sự duy nhất, và sự phối hợp của hành chính. Hơn nữa, ông chánh, hành pháp phải có trách nhiệm về việc quản trị có hiệu quả, và hiệu lực toàn thể chương trình của chính phủ. Ông ta phải có phương tiện để bắt những cơ quan tác hành trách nhiệm với ông ta. Loại kiểm soát này gọi là sự kiểm soát hành chính.

Vai Trò Của Việc Tiền Kiểm Điểm.

Tiền kiểm điểm là một phương kế kiểm soát hành chính. Như thế, trách nhiệm về việc tiền kiểm điểm những giao dịch của chính phủ phải được ông Chánh, hành pháp giao phó cho một cơ quan trong ban chỉ đạo ngành hành pháp. Bởi vậy chọn Nha kế-toán trung ương để thi hành nhiệm vụ này là hợp lý.

Trong một vài chính phủ, nhiệm vụ tiền kiểm điểm không đặt dưới sự kiểm soát của ngành hành pháp, nhiệm vụ này lại được giao phó cho một viên chức độc lập do lập pháp đoàn chỉ định hay do dân bầu ra. Việc đó là một cách tổ chức không tốt và là kết quả của một sự lẫn lộn giữa hai nhiệm vụ tiền kiểm điểm và hậu kiểm điểm. Một kiểm điểm viên độc lập không có trách nhiệm với ngành hành pháp, có thể thay thế sự xét đoán của ngành hành pháp, cản trở công việc hành chính của chính phủ và làm cho những nhân viên phụ trách không thể thi hành được những chương trình đã định. Hơn nữa, việc tiền kiểm điểm mà giao cho một cơ quan không lệ thuộc vào ngành hành pháp thì sẽ tạo ra một sự bối dụng sức lực "kiểm soát thái quá" và gây ra sự xích mích giữa nền hành chánh và sở tiền kiểm điểm.

Nor should it concern itself with the efficiency of the performance of the agencies. In the executive branch of the government, qualitative appraisal of the work performance of the operating agencies is a function of the central budget agency. Excessive pre-audit can become an over-precaution that does more harm than good.

Post Auditing:

The post-audit is the means by which the legislature exercises supervision and control over the operations of the government and holds the executive accountable. It provides the machinery for examining independently the uses to which appropriations have been put, and for reporting the results of such examination to the legislature for suitable action. It prevents abuses, yet permits the operating agencies maximum freedom to administer their programs in a flexible manner to meet the conditions of the moment. A government with a sound, effective post-auditing operation need place less reliance on pre-audit controls to enforce responsible administration.

The post-audit function should be conducted by an agency responsible to the legislature, for the executive branch should not make the final audit of its own accounts. The post auditor, independent of the chief executive, should have no controlling powers over the administration. To be most effective there should be a legislative committee to receive and review the findings of the post audit. Further, although the post audit agency cannot compel compliance with its recommendations, there should be ready channels of communication between the post audit agency and the executive, to enable the chief executive to take administrative action on those recommendations and criticisms which he believes are sound and justified.

Because it is the principal means for furnishing the legislature with the information it requires to effectively judge the operations of the government, the post-audit operation should concern itself not only with a check upon the money transactions of an agency and the legality and propriety of the use of public funds, but also on the work performance and administrative procedures of the agency. It does not interfere in the administrative processes of government. Its function is to audit all governmental agencies after the close of the fiscal year and to report the achievements, or lack thereof, of the administrators, to the legislature.

Giá trị cốt yếu của việc tiên-kiểm-diêm là sự cẩn thận đề phòng để chặn đứng được những kinh phí không thích đáng trước khi được tiêu ra. Một chính-phu hữu hiệu cần có một hệ thống tiên-kiểm-diêm đầy đủ, hệ thống này sẽ che trở cho những ngân-khoan công-khoi bị tiêu-sai đường-lối và đồng thời xúc-tiến những mục-dịch của chính-phu bằng cách hoãn tất những công-vụ hợp-pháp một cách mau chóng và đúng-lúc. Vì là một nhiệm-vụ chỉ-đạo, hệ thống này phải trợ-giúp và nâng-đỡ những hoạt-động của những cơ-quan tác-hành. Hệ thống phải chắc-chắn, nhanh-chóng và giản-dị. Nếu chính-phu thiết-lập một hệ thống tiên-kiểm-diêm phức-tạp và rắc-rối thì phải trả một giá-đắt trong việc quan-trị những chương-trình vì thiếu mềm-dẻo và bị đình-trệ công-việc.

Ban chỉ-đạo tiên-kiểm-diêm có trách-nhiệm với ông Chánh-Hành-Pháp, lúc nào cũng phải nhớ nguyên-tắc về trách-nhiệm của cơ-quan và không bao giờ được xen-vào sự xét-đoan, sự đặc-quyền, sự tùy-quyền và trách-nhiệm của ông Chánh-cơ-quan tác-hành. Họ phải che-trở chính-phu cho khỏi sự-xử-dụng bất-hợp-pháp hay sai-đường-lối của những ngân-khoan công, nhưng họ không được tự-minh lo-tới việc khôn-ngaoan hay thiếu-khôn-ngaoan trong việc tiêu-tiền và cũng không được tự-ý lo-tới sự hiệu-lực trọng-việc thi-hành của những cơ-quan. Trong ngành hành-pháp của chính-phu, việc định-giá về phẩm-của sự thi-hành công-tác của những cơ-quan tác-hành là một nhiệm-vụ của Nha-Ngân-Sách-Trung-Ướng. Tiên-kiểm-diêm thái-quá có thể trở-nên một sự cẩn-thận thừa và có-hại hơn là lợi.

Hậu-Kiểm-Diêm.

Việc hậu-kiểm-diêm là một phương-tiện để cho lập-pháp-đoàn giám-sát và kiểm-soat những tác-hành của chính-phu và bất-buộc ngành hành-pháp phải có trách-nhiệm. Nó là bộ-máy để giám-sát một cách độc-lập những việc xử-dụng những số-xung-đường, và để báo-cáo những kết-quả của sự giám-sát đó lên cho lập-pháp-đoàn để họ có biện-pháp thích-hợp. Nó ngăn-cản những sự lạm-dụng, đồng-thời lại để cho những cơ-quan tác-hành được hết-sức tự-do để quan-trị những chương-trình của họ một cách mềm-dẻo cho hợp-với những tình-trạng tùy-thời. Nếu chính-phu có một hệ thống hậu-kiểm-diêm đầy đủ và hữu-hiệu thì không cần-phải quá tùy-thuộc vào những sự kiểm-soat tiên-kiểm-diêm để đảm-bảo sự thi-hành/chính-hữu-trách.

Nhiệm-vụ hậu-kiểm-diêm phải được điều-khiển bởi một số có trách-nhiệm với lập-pháp-đoàn, vì rằng ngành hành-pháp không được có một sự kiểm-diêm cuối-cùng về chính-năng số-sách-kế-toán của họ. Nhân-viên hậu-kiểm-diêm không lệ-thuộc ông-Chánh-hành-pháp, không được có-quyền kiểm-soat nện-hành-chính. Muốn có hiệu-quả hơn-cần-phải có một ủy-ban của ngành lập-pháp để-thâu-nhận và tai-thăm những điều-nhận-xét của

however, it believes there is something wrong with the proposed transaction, it does not substitute its judgement for that of the agency. Instead, it sends the document back to the operating agency for an explanation or to the central budget agency for review and investigation.

The central accounting agency should not try to run the government. Its function is to record financial transactions, develop factual data, and make reports to the responsible management authorities. It does this periodically, so that the latter can have current facts upon which to base its decisions.

hậu-kiểm-điểm. Hơn nữa, mặc dầu cơ-quan hậu-kiểm-điểm không thể bắt buộc phải làm đúng với những tiền cứ của họ, nhưng phải có những đường lối truyền đạt sẵn sàng giữa cơ-quan này với ngành hành pháp để làm cho ông Chánh hành pháp có thể có những hành động hành chính theo những sự phê bình và những tiền cứ đó mà ông cho là hợp lẽ và thích đáng.

Vì là phương thể chính để cung cấp cho lập pháp đoàn những tin tức mà họ cần đến để xét đoán một cách hiệu quả những tác hành của chính phủ, tác hành hậu-kiểm-điểm không phải chỉ lo tới việc kiểm soát lại những giao dịch về tài-chính của một cơ-quan và sự hợp pháp và thích đáng trong việc sử dụng những ngân khoản công, nhưng lại còn phải kiểm soát lại cả những sự thi hành công tác và những thu tục hành chính của cơ quan. Tác hành hậu-kiểm-điểm không được ngăn trở những tiến trình hành chính của chính phủ. Nhiệm vụ của nó là kiểm điểm tất cả mọi cơ-quan của chính phủ sau khi đã mãn tài khóa ya báo cáo những công trình thành-tích hay sự thiếu thành-tích của những nhân viên hành chính lên cho lập pháp đoàn./.

BUDGETARY ADMINISTRATION

LECTURE XXII

A MODERN BUDGET SYSTEM APPLIED TO THE REPUBLIC OF VIETNAM

The purpose of this final lecture is to indicate how the budget system, which has been described in previous lectures, might be specifically applied to the Republic of Vietnam.

Because the timing of each step in the system (the budget calendar) is extremely important, an approximate date indicating the timing of each phase is presented. If the time factor is ignored, many of the steps in the budget process have no meaning and would better be left undone. For purposes of explanation, this description has assumed the application of the system to the budget and fiscal year 1958.

The Process of Budget Preparation

<u>Step No.</u>	<u>Budget Calendar</u> <u>Approx. Date</u>	<u>Process</u>
1	April 1, 1957	The central budget agency acts as a staff organization to assist the President in developing national budget policy for the fiscal year 1958. The budget agency, through the work particularly of the economic and fiscal policy development unit, presents the President with facts relevant to the economic forecasts, revenue yields, general fiscal outlook, etc., to enable him to make sound policy determinations.
2	April 15, 1957	After determining Presidential budget policy for 1958, through consultations with the President, the central budget agency issues to all governmental agencies a Presidential budget statement expressing the President's 1958 budget policy.
3	April 22, 1957	The central budget agency issues a budget circular and budget request forms to all agencies giving specific instructions for preparing the 1958 agency budget requests.

QUẢN TRỊ NGÂN SÁCH

BÀI THỨ HAI MƯỜI HAI

MỘT HỆ THỐNG NGÂN SÁCH TÂN TIẾN ÁP DỤNG CHO CÔNG-HÒA VIỆT-NAM.

Mục-dịch của bài diễn giải cuối cùng này, là chỉ cho ta biết rằng hệ thống ngân sách như ta đã diễn tả trong những bài trước, có thể đặc biệt được áp-dụng cho Công-Hoà Việt-Nam như thế nào.

Vì sự phân chia thời gian cho từng giai đoạn trong hệ-thống (lịch ngân sách) là tối cần, nên ngay thảng đại khái chỉ sự phân chia thời gian cho mỗi một giai đoạn được trình bày. Nếu yếu tố thời gian bị bỏ qua, thì nhiều giai đoạn trong tiến trình ngân sách sẽ không có nghĩa và nên bỏ đi là hơn. Với mục-dịch giải thích, sự miêu tả này đã gia, thiết rằng hệ thống được thực hành cho ngân sách và tài khoa năm 1958.

Tiến Trình Soạn Thảo Ngân Sách.

Giai Đoạn

Lịch Ngân Sách Ngay Thang Đại Khái

Tiến Trình

1 1 tháng Tư, 1957

Nhà Ngân-Sách Trung Ương hành động như một tổ chức chỉ đạo để phụ giúp Tổng-Thống trong việc phát triển chính sách ngân sách Quốc-Gia cho tài-khoa 1958. Nhà N. S. T. Ư. qua những công-tác đặc-biệt nhất là đơn vị phát triển chính sách kinh-tế và thuế vụ, đệ trình lên Tổng Thống những sự kiện liên quan tới những ước đoán kinh tế, những năng xuất hoa lợi, triển vọng tổng-quát về thuế vụ v... v... để ông ta có thể có những ấn-định thích hợp về chính sách.

<u>Step No.</u>	<u>Budget Calendar</u> <u>Approx. Date</u>	<u>Process</u>
4	April 16 - April 30, 1957	National Ministry receives budget statement, circular and budget request forms. Minister, top officials and budget officer of Ministry discuss budget policy of Ministry for 1958.
5	May 1 - May 7, 1957	Ministry budget officer meets with service chiefs and budget officers of sub-organizations in Ministry. Explains policy and instructions for preparing 1958 budget requests and calls for sub-organizations to prepare budget requests.
6	May 8 - June 30, 1957	All major organizational units and activities within Ministry prepare budget requests. Ministry budget officer aids and supervises, taking into account the policy directives of the President and the Minister.
7	May 8 - June 30, 1957	The completed organizational budget requests, with explanations and justifications, are submitted to Ministry budget officer, who prepares the total budget request for 1958 for the Ministry. This is done under the direct supervision of the Minister, is approved and signed by him. The completed 1958 budget request is sent to the central budget agency by June 30, 1957.

2. 15 tháng Tư, 1957

Sau khi đã hỏi ý kiến Tổng-Thống để ấn định chính sách ngân sách của Tổng Thống cho 1958, Nha N. S. T. U. phát hành một bản tuyên bố chính-sách ngân sách 1958 của Tổng-Thống, gửi cho những cơ-quan của chính phủ.

3. 22 tháng Tư, 1957

Nha N. S. T. U. phát hành một thông-tử ngân sách và những mẫu yêu sách ngân sách gửi cho mọi cơ quan ra những huân thị đặc biệt về việc soạn thảo những yêu sách ngân sách cơ-quan năm 1958.

4. 16-30 tháng Tư, 1957

Bộ phân được bản tuyên bố ngân sách, bản thông-tử và những mẫu yêu sách ngân sách. Ông Bộ-Trưởng, những nhân viên cấp cao và nhân viên ngân sách của Bộ thảo luận về chính sách ngân sách của Bộ cho năm 1958.

5. 1-7 tháng Năm, 1957

Nhân viên ngân sách Bộ họp với những Ông Chánh sự vụ các sở và những nhân viên ngân sách của những phân-tổ-chức trong Bộ để giải-thích chính-sách và những huân thị cho việc soạn thảo yêu sách 1958 và đòi hỏi những phân-tổ-chức phải soạn thảo những yêu sách ngân sách.

6. 8 tháng Năm tới
30 tháng Sáu, 1957

Tất cả những đơn-vị tổ chức chính yếu và những hoạt động nội trong Bộ đều soạn thảo những yêu sách ngân sách. Nhân viên ngân sách Bộ giúp đỡ và trông nom (giám thị), trông khi phải lưu tâm đến đường lối (huân lĩnh) của chính sách của Tổng Thống và của Bộ Trưởng.

<u>Step No.</u>	<u>Budget Calendar</u> <u>Approx. Date</u>	<u>Process</u>
8	July 1 - Sept 15, 1957	The central budget agency, guided by policy from the President, reviews the agency budget requests, holds hearings with the agency for further explanation and understanding of the request and prepares the President's budget recommendations. The major portion of this work is done by the operations and control unit of the budget agency. The President approves the final budget recommendations.
9	Sept 1 - Sept 30, 1957	The research and planning unit of the central budget agency receives the approval recommendations and prepares the budget document. The budget document should include the President's budget message, summary statements of estimated revenues and recommended expenditures, a detail section including the 1956 actual expenditures by agency and program, which should be received from the central accounting agency, and the recommended amounts for 1958. Program and activity information together with narrative justifications should be included to give a clear picture of why the recommendations are made and what is to be accomplished. The printing of the document is supervised by the research and planning unit.
10	Sept 30, 1957 or before	The completed budget document containing the President's budget recommendations is presented to the National Assembly by the President.

7. 8 tháng Năm tới
30 tháng Sáu, 1957

Những yêu sách ngân sách, đầy đủ của những tổ chức, kèm theo những lời giải thích và chứng minh, được gửi lên cho Nhân viên ngân sách Bộ để nhân viên này dự thảo một yêu sách ngân sách cho toàn Bộ về năm 1958. Việc dự thảo này được làm dưới sự trông nom trực tiếp của ông Bộ Trưởng, và được ông ta chấp nhận và ký. Yêu sách ngân sách đầy đủ năm 1958 được gửi lên cho Nha N. S. T. U. vào hôm 30 tháng Sáu, 1957.

8. 1 tháng Bảy tới
15 tháng Chín, 1957

Nha N. S. T. U. được hướng dẫn bởi chính sách của Tổng Thống, tái thăm những yêu sách ngân sách, cơ quan, hội kiến với cơ quan để được giải thích và hiểu biết thêm về yêu sách và dự thảo những tiên cử ngân sách của Tổng Thống. Phần lớn của công tác này là do đơn vị tác hành và kiểm soát của Nha N. S. T. U. làm. Tổng Thống chấp thuận những tiên cử ngân sách tổng kết.

9. 1 tháng Chín tới
30 - - 1957

Đơn vị nghiên cứu và kế hoạch của Nha N. S. T. U. nhận những tiên cử đã được chấp thuận và dự thảo văn kiện ngân sách. Văn kiện ngân sách phải gồm có sắc ngữ của Tổng Thống, những bản trên thuật số lược về những số ước thụ và những kinh phí được tiên cử, một phân chi tiết gồm những kinh phí thật sự về năm 1956 của cơ quan và chương trình mà Nha Kế toán trung ương gửi đến, và những số tiên được tiên cử cho năm 1958. Tin tức về hoạt động, và chương trình đều phải gồm cả vào độ với những lời biện minh để ta có thể có một ý tổng quát là tại sao có những tiên cử đó và phải hoàn tất được những gì. Sự ăn loạt văn kiện thì do đơn vị nghiên cứu và kế hoạch trông nom.

The Process of Budget Authorization and Enactment

<u>Step #</u>	<u>Budget Calendar</u> <u>Approx. Date</u>	<u>Process</u>
11	Sept 30 - Nov 21, 1957	President's budget recommendations are referred by the National Assembly to its permanent committee on revenues and appropriations. The committee studies and analyzes the recommendations and holds hearings on the budget, if it so desires. After it has sufficient information to base its decisions, the committee, by majority vote, draws up a tentative appropriation bill, which represents its judgment as to the budget program for the 1958 fiscal year.
12	Nov 22- Nov 30, 1957	The revenue and appropriating committee introduces the tentative appropriation bill for consideration by the whole National Assembly. The legislature considers the appropriation bill, modifies it as it sees fit, and enacts the appropriation law by majority vote. If the Assembly increases appropriations it must find sufficient corresponding revenue. The appropriation laws are submitted to the President. If he approves and signs the law, it then becomes the real budget for fiscal year 1958. It would be well if the appropriation acts were passed by Nov 30, 1957, if possible, thereby giving agencies time to develop allotment schedules before the beginning of the 1958 fiscal year on January 1. However, the Constitution establishes a deadline of Dec 31 for enacting the budget.

10. 30 tháng Chín, 1957
hay là trước ngày này.

Văn kiện ngân sách đầy đủ chứa đựng những tiền củ ngân sách của Tổng Thống, được đệ trình lên Quốc Hội Tổng Thống.

Tiến Trình Chuẩn Y Và Ban Hành Ngân Sách

Giai Lịch ngân sách
Đoạn Ngày tháng đại khái

Tiến Trình

11. 30 tháng Chín tới
21 tháng Một, 1957

Quốc Hội giao những tiền củ ngân sách của Tổng Thống cho Ủy ban Hoa Lợi và Xung đường trưởng của Quốc Hội, Ủy ban nghiên cứu và phân tích những tiền củ; và tổ chức những buổi hội kiến về ngân sách nếu cần. Sau khi đã có đủ tin tức để làm căn cứ cho những quyết định của họ, ủy ban dùng biểu quyết theo đa số lập một dự án đạo luật xung đường, dự án này trình bày sự xét đoán của họ về chương trình ngân sách cho tài khóa 1958.

12. 22 tháng Một tới
30 - 1957

Ủy ban Hoa Lợi và Xung đường đệ trình dự án đạo luật xung đường cho toàn thể Quốc Hội xét. Lập pháp đoàn xét dự án xung đường, sửa đổi dự án nếu họ cho là cần, và ban hành đạo luật xung đường bằng cách biểu quyết theo đa số. Nếu Quốc Hội tăng thêm những số xung đường thì lại phải tìm thêm hoa lợi tương ứng đủ để "đắp" vào đó. Những luật xung đường được đệ trình Tổng Thống. Nếu Tổng Thống chấp nhận và ký thì đạo luật trở nên ngân sách thật sự cho tài khóa 1958. Nếu có thể được, đạo luật xung đường nên được duyệt y trước ngày 30 tháng Một 1957, vì như thế những cơ quan có đủ thì giờ để phát triển những ban phân mục

The Process of Budget Execution and Control

<u>Step #</u>	<u>Budget Calendar</u> <u>Approx. Date</u>	<u>Process</u>
13	Nov 30 - Dec 7, 1957	As the appropriation acts are approved by the President and become law, they go, among other places, to the central budget, accounting, and audit agencies. The central accounting agency establishes accounts for each appropriation.
14	Dec 8 - Dec 10, 1957	The central budget agency sends an extract of the specific appropriation law which relates to it, to each ministry. Accompanying the appropriation extract are allotment schedule forms and instructions which the central budget agency prepares and requests the Ministry to complete.
15	Dec 11 - Dec 31, 1957	The Ministry budget officer notifies all sub-organizations of their appropriations and calls for the preparation of allotment schedules. The budget officer explains the instructions and supervises and aids in the preparation of the allotments. The unit budget officers prepare the allotment schedules, which are reviewed by the Ministry budget officer to see that they meet the policy of the Minister. The completed allotment schedules are approved by the Minister and returned to the central budget agency. The Ministry budget and accounting officers also enter into the account books of the Ministry, the appropriations for the operation of the various units in the Ministry.

phân kỳ trước khi tài khóa bắt đầu vào ngày 1 tháng Giêng 1958. Tuy nhiên, Hiến Pháp định ngày 31 tháng Chạp là hạn cuối cùng cho sự ban bố đạo luật ngân sách.

Tiến Trình Kiểm Soát Và Thi Hành Ngân Sách.

<u>Giai Đoạn</u>	<u>Lịch Ngân Sách. Ngày tháng đại khai</u>
----------------------	--

Tiến trình

13	30 tháng Một tới 7 tháng Chạp, 1957
----	--

Những dự án đạo luật xung-
đương, được Tổng Thống chấp thuận
và trở thành luật. Những luật đó,
ngoại những nơi khác ra, lại được
gửi tới Nha Ngân Sách Trung Ương,
Nha Kế Toán Trung Ương và Nha
Kiểm Điểm. Nha Kế toán Trung Ương
lập chương mục kê toán cho từng
số xung đương.

14	8 tháng Chạp tới 10 - - 1957
----	---------------------------------

Nha Ngân Sách Trung Ương gửi
cho mỗi Bộ một bản trích lục đạo
luật xung đương đặc biệt liên hệ.
Kèm theo bản trích lục xung đương
là những mẫu bản phân mục phân kỳ
và những huấn thị mà Nha N. S. T.
Ư. đã soạn thảo và yêu cầu Bộ
điền vào đó.

15	11 tháng Chạp tới 31 - - 1957
----	----------------------------------

Nhân viên ngân sách Bộ thông
tri cho mọi Nha Sở về những số
xung đương của họ và yêu cầu họ
soạn thảo những bản phân mục phân
kỳ. Nhân viên ngân sách giai-thích
những huấn thị và trông nom, giúp
đỡ trong việc soạn thảo những phân
kỳ. Những nhân viên ngân sách Nha
Sở soạn thảo những bản phân mục
phân kỳ để nhân viên ngân sách Bộ
tới thăm xem những phân kỳ đó có
đúng với chính sách của ông Bộ
Trưởng không. Những bản phân mục
phân kỳ được điền vào đây đủ và
được ông Bộ Trưởng chấp thuận rồi
gửi trả lại Nha N. S. T. Ư.

Step #Budget Calendar
Approx. DateProcess

16 Dec 11 -
 Dec 31, 1957

The central budget agency reviews the completed allotment schedules and, if they are in order, approves them. If the schedules need correction, the budget agency consults with the agency concerned to secure proper correction; and then approves the schedule.

17 Dec 11 -
 Dec 31, 1957

The central budget agency keeps one copy of the approved allotment schedule, sends one approved copy to the central accounting agency and sends one copy back to the Ministry.

The central accounting agency uses the approved allotment schedule as an instrument to release funds for expenditures in the corresponding appropriation account.

18 Dec 11 -
 Dec 31, 1957

The organizational units of the Ministry, which have separate budgets and appropriations, set up the appropriations and allotments in their books. The allotment schedule now becomes the authority to spend the appropriation.

The agencies are now into the 1958 fiscal year. This is the period for which the appropriations and allotments have been made and the several agencies are expected to carry out the authorized programs. The appropriation accounts and approved allotment schedules have now been recorded in the central accounting agency, the central office of the Ministries and the specific accounts of each operating unit. All bookkeeping is initially done at the operating unit and all financial transactions as they take place are entered in the account books of the operating unit and the central accounting agency.

Nhân viên ngân sách và nhân viên kế toán Bộ đều ghi vào những sổ sách kế toán của Bộ, những sổ xung đương cho sự tác hành của mọi đơn vị trong Bộ.

16. 11 tháng Chạp tới
31 - - 1957

Nha N. S. T. Ủ. tái thẩm những bản phân mục phân ky đầy đủ và chấp thuận nếu những bản này hợp lệ. Nếu những bản đó cần phải được tu-chỉnh thì Nha Ngân Sách thảo luận với cơ quan liên hệ để tu chỉnh cho hợp lệ, rồi mới chấp thuận.

17. 11 tháng Chạp tới
31 - - 1957

Nha N. S. T. Ủ. giữ lại một bản phân mục phân ky được chấp thuận, gửi một bản cho Nha Kế Toán Trung Ương và một bản trả lại cho Bộ.

Nha Kế Toán Trung Ương dùng bản phân mục phân ky được chấp thuận như một dụng cụ để phát ngân khoản cho những kinh phí trong sổ xung đương tương ứng.

18. 11 tháng Chạp tới
31 - - 1957

Những đơn vị tổ chức của Bộ, nếu có những ngân sách và những sổ xung đương riêng biệt ghi những sổ xung đương và những sổ phân ky vào trong sổ của họ. Bản phân mục phân ky tới đây trở nên tổ phép (quyển) tiêu những sổ xung đương.

Tới đây những cơ quan bước sang thời gian tài khóa 1958. Đó là thời gian những sổ xung đương và những sổ phân ky được tiêu đi và người ta chờ ở những cơ quan thì hành những chương trình đã được phép. Những sổ xung đương và những bản phân mục phân ky đã được chấp thuận, tới đây đã được ghi vào những sổ của Nha Kế Toán Trung Ương, của Nha Trung Ương của Bộ và những chương mục kế toán đặc biệt của mỗi một đơn vị tác hành.

Step //

Budget Calendar
Approx. Date

Process

19

All the following steps take place during fiscal year 1958 as occasion arises.

Spending unit chief issues purchase requisition for certain supplies after contacting vendor who quotes price. (Established purchasing procedures are followed in all cases.)

Purchase requisition is entered in agency books as an obligation and sent to central accounting agency for charging against the appropriate allotment.

20

Central accounting agency preaudits purchase requisition. If it appears to be within broad purpose of program and is not an item which appears improper, central accounting agency obligates agency account and returns an approved purchase order to unit chief. It is at this step that the accounting staff must exhibit good judgment. Accountants must not substitute their judgment for that of the unit chief in such a way as to interfere with, delay and prevent him from carrying out his program. On the other hand, obvious misuse of public funds (as an example: the purchasing of a silver tea service for the unit chiefs personal use) must be stopped. In case of doubt, the central accounting agency should check all items of this type with the central budget agency.

21

Unit chief issues approved purchase order to vendor, transaction is entered in books. Agency receives goods from vendor who submits invoice voucher for payment. Units chief approves invoice voucher and sends it to central accounting agency.

Mọi sự tính toán sổ sách kê toán đều khởi đầu ở đơn-vị tác hành và tất cả những sự giao dịch về tài-chính xảy đến đều được ghi vào sổ kê-toán của đơn-vị tác hành và Nha Kế-Toán Trung Ương.

19. Tùy theo cơ hội xảy đến, mọi giai đoạn dưới đây đều được làm trong thời gian tài khóa 1958.

Ông Chánh đơn-vị tiêu tiền làm đơn mua những vật liệu, sau khi đã liên lạc với người bán để họ cho giá (những thủ tục về mua bán đã được thiết lập sẵn phải được theo đúng, trong mọi trường hợp). Đơn xin mua được vào sổ của cơ-quan ghi như một trái vụ và được gửi cho Nha Kế-toán Trung Ương để tính vào sổ phân kỳ thích hợp.

20.

Nha Kế-Toán Trung Ương tiến kiểm điểm đơn xin mua. Nếu việc này ở nội trong toàn thể mục đích của chương-trình và không phải là mục không thích đáng, thì Nha Kế-Toán Trung Ương tính vào chương mục kê-toán của cơ-quan và gửi lại một phiếu mua hàng được chấp thuận cho Ông Chánh đơn-vị. Chính ở giai đoạn này mà cấp chỉ-đạo kê-toán phải có một sự xét đoán đúng.

Những kê-toán viên không được thay thế sự xét đoán của họ vào sự xét đoán của Ông Chánh đơn-vị để đến nỗi cản trở, trì hoãn và ngăn cản ông ta thi hành chương trình của ông ta. Mặt khác, mọi sự đương nhiên làm dung những ngân-khoản công (thí dụ mua một bộ chén tách, trà bằng bạc cho sự sử dụng cá nhân của Ông Chánh đơn vị) đều phải bị chặn đứng. Trong trường hợp nghi ngờ, Nha Kế-Toán Trung Ương phải cùng với Nha N. S. T. U. thẩm tra tất cả những khoản như thế.

21.

Ông Chánh đơn-vị gửi phiếu mua đã được phép cho người bán, sự giao dịch được ghi vào sổ.

Step #

Budget Calendar
Approx. Date

Process

If invoice voucher is in order, accounting agency records it in the account as a liquidation of the obligation, and issues a warrant for payment to the vendor. If any of these transactions exceed the amount of funds allotted for the period, vouchers are returned at any point to the agency, disapproved. No obligations will be incurred or payments made unless there is a balance in the account available to cover the transaction.

22

Vendor takes warrant to a bank or to the national treasury where it is immediately cashed. Facilities for cashing checks or warrants should be established throughout Vietnam.

23

Each month unit chief or his accounting officer, reconciles his account books with a monthly report of the status of his accounts sent from the central accounting agency.

24

After reconciliation of his accounts, the budget and accounting officer of the spending unit prepares a monthly budgeting control report, which shows the actual status of his accounts. The budgeting control report is sent to the central budget agency, with a copy to the central office of the Ministry.

25

The central budget agency reviews all monthly budgetary control reports. Takes proper corrective action if any danger spots are indicated.

Cơ-quan nhận hàng của người bán, người này gửi cả hoá-đơn kèm theo để được trả tiền. Ông Chánh đơn-vị chấp-thuận hoá-đơn đó và gửi đến Nha Kế-Toán Trung Ương.

Nếu hoá đơn làm đúng thể thức thì Nha Kế-Toán Trung Ương ghi vào trong sổ kế-toán để thanh toán trái vụ, và gửi một ngân phiếu cho người bán. Nếu một sự mậu dịch nào mà tiêu qua số tiền những ngân-khoản được phân ky cho thời gian đó, thì hoá đơn không được chấp thuận bị gửi trả lại cho cơ quan. Không thể gây thêm trái vụ hoặc phát ngân, trừ phi còn tồn khoản sai ngạch trong chương mục để thanh toán mậu dịch.

22.

Người bán mang ngân-phieu tới một ngân hàng hoặc một ngân-kho quốc-gia để có thể lấy tiền mặt ngay tức khắc. Những sự dễ dàng để lĩnh tiền ngân-phieu hoặc mæng-đa phải được thiết lập trong toan coi Việt-Nam.

23.

Mỗi một tháng, ông Chánh đơn vị hoặc nhân viên kế-toán của ông ấy điều hoà sổ sách-kế-toán của mình với một báo-cáo hàng tháng về tình trạng những chương mục kế-toán của họ đó. Nha Kế-Toán Trung Ương gửi đến.

24.

Sau khi đã điều-hoà những chương mục của mình rồi, nhân viên ngân-sách và kế-toán của đơn vị tiêu tiện soạn thảo một báo-cáo kiểm soát ngân-sách hàng tháng chỉ rõ tình trạng thực tại của chương mục của mình. Báo cáo kiểm soát ngân-sách được gửi lên Nha N.S.T.Ư., với một bản gửi cho Nha Trung Ương của Bộ.

Step # Budget Calendar
Approx. Date

Process

26

1959

The national post audit agency, responsible to the National Assembly, audits all governmental agencies after the close of the fiscal year. Reports all mis-use of funds to the National Assembly and the President. In criminal mis-use of funds, all cases are turned over to the public prosecutor for prompt prosecution. In administrative mis-use of funds, depending upon the degree of mis-use, the President takes appropriate action. This action might consist in removal of the agency chief and all responsible.

25.

Nhà N.S.T.Ư. tài phạm tất cả những báo cáo kiểm- soát ngân-sach hàng tháng và có những biện pháp tự chỉnh thích đang nêu có chỗ nao nguy hại.

26.

Nhà hậu-kiểm-điểm quốc-gia, có trách nhiệm với Quốc-Hội, kiểm điểm mọi cơ quan của chính-phu sáu khi mãn tại khóa. Báo-cáo mọi sự lạm dụng ngân khoản (công quỹ) cho Quốc-Hội và Tổng-Thống. Trong những vụ hà lam trọng đại (Hình sự), mọi trường hợp đều giao cho Ông biện-ly để khởi tố ngay lập tức. Còn những vụ hà lam ngân-khoản thuộc hành chính thì tùy theo tội nặng nhẹ, Tổng Thống sẽ có hành động thích-đang. Hành động này có thể là một sự cách-chức Ông Chánh-cố-quan và mọi nhân viên có trách nhiệm.

Source Material of Lectures and Bibliography of American Publications on Budgeting Available in Library of N.I.A.

Books:

- Buck, Arthur W. "The Budget in Governments of Today" (New York, 1933)
- Charlesworth, James C. "Governmental Administration" (New York, 1951)
- Smithies, Arthur "The Budgetary Process in the United States" (New York, 1955)
- "Philippine Public Fiscal Administration", Readings and Documents, O. Waldby (ed) Institute of Public Administration, U. of Philippines (Manila 1954)

Periodicals and Pamphlets:

- Banfield, E.C. "Congress and the Budget - A Planner's Criticism" American Political Science Review XLIII (December 1949)
- "Budgeting and Accounting", Report by the Government Survey and Reorganization Committee of the Philippines, Technical Assistance Louis J. Kroeger and Associates (Manila 1956)
- Key, V.O. "The Lack of a Budgetary Theory", American Political Science Review (December 1940)
- Kull, Donald C. "Decentralized Budget Administration in the Tennessee Valley Authority", Public Administration Review (Winter 1949)
- Lawton, Fredrick J. "Legislative-Executive Relationships in Budgeting as Viewed by the Executive" Public Administration Review (Summer 1953)
- Lewis, Verne B. "Toward a Theory of Budgeting", Public Administration Review (Winter 1952)
- Manvel, Allen D. "The Philosophy and Essentials of Budgeting" from C. Secklerhudson (ed) Budgeting. An instrument of Planning and Management, 4 Volumes (Washington, D.C. 1944-45)
- McMahon, John A. "Municipal Budget Making and Administration" (Chapel Hill, N.C. 1952)

Morstein Marx, F. "The Bureau of the Budget; Its Evolution and Present Role", American Political Science Review XXXIX (August and October 1945)

Municipal Finance Officers' Association, "Municipal Budget Procedure and Budgetary Control" (Chicago, 1942)

Schubert, Glendon A. Jr. and McIntyre, Donald F. "Preparing the Michigan State Budget" Public Administration Review (Autumn 1953)

Sherwood, Frank P. "The Management Approach to Budgeting" International Institute of Administrative Sciences (Brussels, 1954)