

KINH NGHIỆM XÂY DỰNG KHUNG PHÁP LÝ VỀ TÀI CHÍNH CÔNG VÀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

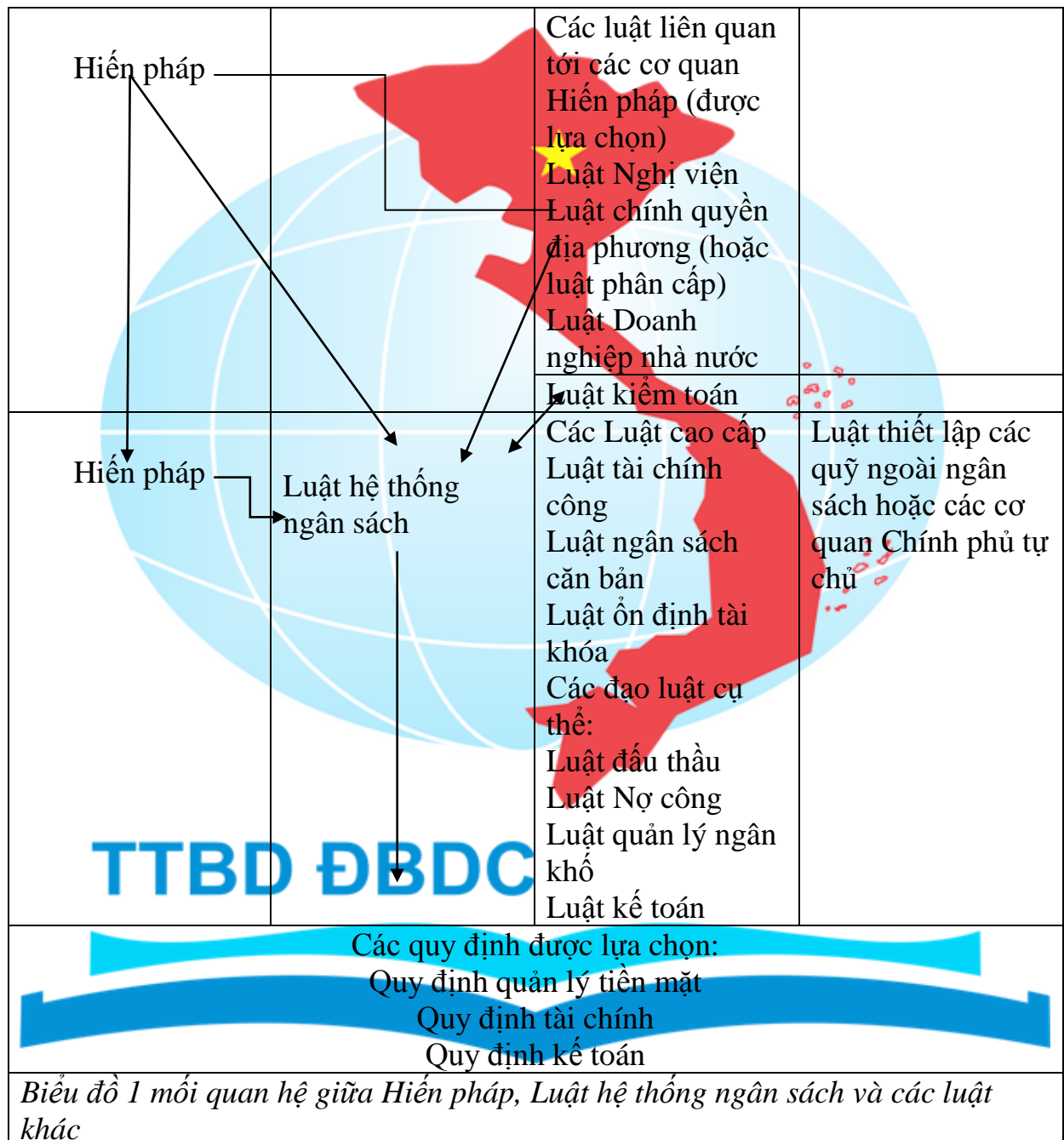
Trên thế giới, khuôn khổ pháp lý làm nền tảng cho hệ thống tài chính công bao gồm các luật thuế, luật hệ thống ngân sách (BSL) và các luật tài chính của chính quyền địa phương cũng như Hiến pháp của mỗi nước. Ở các chính quyền liên bang, cơ quan lập pháp thông qua luật quy định về hệ thống ngân sách liên bang, trong khi các chính quyền cấp dưới quốc gia chỉ áp dụng luật khi liên quan đến hệ thống ngân sách ở chính cấp đó. Ở những chính quyền theo thể thức đơn nhất, nghị viện quốc gia có thể thông qua luật có phạm vi điều chỉnh tất cả các cấp chính quyền hoặc có thể thông qua hai luật hệ thống ngân sách, một cho chính quyền trung ương và một cho các chính quyền địa phương. Bên cạnh luật, còn có nhiều quy định điều chỉnh các khía cạnh khác nhau của tài chính công.

Ở Việt Nam, hệ thống tài chính công cũng bao gồm các luật về thuế, Luật Ngân sách, Luật ngân hàng, luật các tổ chức tín dụng. Luật ngân sách nhà nước được Quốc hội thông qua ngày 16/12/2002 quy định, ngân sách nhà nước là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước trong dự toán đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm để đảm bảo thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước. Sự ra đời của ngân sách Nhà nước gắn liền với sự ra đời của Nhà nước, sự tồn tại của kinh tế hàng hóa – tiền tệ.

Ngân sách Nhà nước bao gồm ngân sách Nhà nước trung ương và ngân sách Nhà nước địa phương, trong đó ngân sách Nhà nước trung ương là ngân sách Nhà nước của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các cơ quan khác của trung ương. Còn ngân sách nhà nước địa phương là ngân sách của các đơn vị hành chính các cấp của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Ngân sách Nhà nước với vai trò là công cụ điều chỉnh vĩ mô nền kinh tế xã hội, định hướng phát triển sản xuất, điều tiết thị trường, bình ổn giá cả, điều chỉnh đời sống xã hội nên việc nghiên cứu hệ thống ngân sách quốc gia và trách nhiệm tài khóa của các nước trong quy trình lập pháp là rất cần thiết.

Theo kinh nghiệm xây dựng hệ thống luật ngân sách các quốc gia, khi xây dựng hệ thống luật ngân sách cần phải quy định rõ ràng các quy tắc về lập, phê chuẩn, chấp hành và báo cáo ngân sách năm, cũng như quy định cụ thể các mục

đích hoặc mục tiêu chính sách tài khóa trung hạn. Mỗi quan hệ giữa luật hệ thống ngân sách và các luật khác về hệ thống tài chính công sẽ được thể hiện ở Biểu đồ 1.



Luật hệ thống ngân sách là văn bản thể hiện chính thức các quy tắc điều chỉnh quy trình ngân sách và ra quyết định của cơ quan lập pháp cũng như của

cơ quan hành pháp¹. Mục đích của những quy tắc chính thức này² là để quy định cụ thể những khâu quy trình ngân sách nào là quan trọng, ai là người chịu trách nhiệm thực hiện những khâu đó - đặc biệt là các vai trò và thẩm quyền ngân sách khác nhau của cơ quan lập pháp và hành pháp - và khi nào những khâu quan trọng đó cần được thực hiện. Câu hỏi về cách thức thực hiện quy trình ngân sách cũng có thể được quy định trong luật, mặc dù các quy tắc trong những lĩnh vực mang tính kỹ thuật như kiểm soát ngân sách, quản lý tài chính và kế toán chính phủ tốt nhất nên được làm rõ ở các văn bản dưới luật.

Nền tảng pháp lý cho lập ngân sách có sự khác biệt rất lớn giữa các nước - phản ánh những khác biệt không chỉ trong hệ thống ngân sách mà còn là về chế độ chính trị, hành chính, luật pháp và văn hóa. Ở một thái cực là một số ít nước không có luật hệ thống ngân sách riêng biệt nào ngoài Hiến pháp³. Ở một thái cực khác, Mỹ lại có nhiều luật có phạm vi điều chỉnh về hệ thống ngân sách liên bang. Hầu hết các nước nằm giữa hai thái cực này; thông thường, một nước chỉ có một ít luật quy định về cơ chế lập ngân sách quốc gia⁴.

Bên cạnh đó, cần xem xét nghiên cứu đến sự khác biệt giữa các nước về số lượng và nội dung luật hệ thống ngân sách, đặc biệt là sự khác biệt liên quan tới mục tiêu và mục đích, những nền tảng cho việc thông qua luật hệ thống ngân sách; bối cảnh pháp lý; các khía cạnh của hệ thống chính trị ảnh hưởng tới vấn đề ngân sách; và thẩm quyền ngân sách của cơ quan lập pháp. Tiếp đó cần nghiên cứu thêm về những nguyên tắc cơ bản nhằm xây dựng được một luật hệ thống ngân sách tốt, cùng với đó cần nghiên cứu nội dung đi vào các lĩnh vực trong quản lý ngân sách mà có thể được đưa vào luật hệ thống ngân sách hoặc

TTBD ĐBDC

¹ Thuật ngữ “cơ quan lập pháp” được dùng để chỉ cơ quan làm luật (quốc hội hoặc nghị viện) của một nước bất kể chính phủ nước đó theo chế độ tổng thống hoặc nghị viện. Thuật ngữ “cơ quan hành pháp” được dùng để chỉ cơ quan ra quyết định (nội các, các bộ, các cơ quan...) triển khai thực hiện luật của chính phủ; thuật ngữ này ở đây được dùng đồng nghĩa với “chính phủ”.

² Mặc dù trọng tâm của chương này là về các quy tắc chính thức (quy định pháp luật) nhưng quy trình ngân sách cũng chịu ảnh hưởng của các quy tắc không chính thức mà sẽ được phân tích trong Chương 4 và 5.

³ Ví dụ, ở Đan Mạch, “các hướng dẫn ngân sách” của bộ tài chính có vai trò tương tự như luật hệ thống ngân sách; ở Na Uy, các quy định của nghị viện hướng dẫn về thực hiện quy trình ngân sách. Ở Panama, mỗi luật ngân sách năm đều bao gồm một danh sách dài các điều khoản mà thông thường được quy định trong luật hệ thống ngân sách; những điều khoản này thường không thay đổi và sẽ được quốc hội thông qua hàng năm.

⁴ Xem thêm Lienert và Jung 2004.

luật về trách nhiệm tài khóa. Cuối cùng cần nghiên cứu về các chỉ dẫn cho các nước đang chuẩn bị một luật hệ thống ngân sách mới hoặc đang tiến hành sửa đổi khuôn khổ pháp lý hiện hành.

Các nước tiến hành thông qua luật hệ thống ngân sách mới hoặc sửa đổi luật hiện hành vì nhiều lý do khác nhau, trong đó: để giải quyết một số vấn đề cụ thể liên quan đến ngân sách; để giới thiệu các nguyên tắc ngân sách mới như tính minh bạch, trách nhiệm giải trình, ổn định, bền vững tài khóa và hiệu quả hoạt động ngân sách; nâng cao hoặc làm rõ thẩm quyền của cơ quan lập pháp hoặc hành pháp. Đặc biệt, luật hệ thống ngân sách hướng tới tạo ra một khuôn khổ nhằm đạt được năm mục tiêu của hệ thống tài chính công hoạt động hiệu quả: đạt được ổn định tài khóa vĩ mô ngắn hạn và bền vững tài khóa trung hạn; cải thiện sự phân bổ các nguồn lực ngân sách; nâng cao tính hiệu quả của chi tiêu công; đảm bảo các hoạt động như quản lý cán cân tiền mặt chính phủ được hiệu quả; và cung cấp thông tin ngân sách có chất lượng cho nghị viện và công chúng một cách minh bạch và kịp thời.

Khi một quốc gia chuẩn bị luật hệ thống ngân sách, bước đầu tiên cần phải làm là tiến hành xem xét đánh giá hệ thống ngân sách, các thể chế tài khóa và quy trình ra quyết định của nước đó. Những thiếu sót hoặc hạn chế này sẽ được khắc phục trong dự thảo luật hệ thống ngân sách mới. Thông thường, nhưng không phải lúc nào cũng vậy, cơ quan hành pháp là người khởi động quy trình này. Khi đã đạt được sự đồng thuận chính trị về các mục đích và nội dung của dự thảo - một quy trình có thể bị kéo dài ở một số nước - luật hệ thống ngân sách mới sẽ được nghị viện thông qua. Đây có thể chỉ là bước đầu vì không bộ luật nào có thể thay thế được quyết tâm chính trị cần thiết để thực hiện những thay đổi một cách có hệ thống trong hệ thống ngân sách và thực thi luật hệ thống ngân sách. Ở nhiều nước, khi pháp luật không được tuân thủ nghiêm chỉnh, những bước nhằm củng cố quyết tâm chính trị để thực hiện cải cách ngân sách ít nhất có tầm quan trọng ngang với việc thông qua một luật mới mà những điều khoản có lẽ sẽ không bao giờ được thực hiện đầy đủ⁵.

Sự khác biệt giữa các nước về bối cảnh pháp lý

⁵Sự khác biệt giữa những cải cách trên luật và trên thực tế sẽ được bàn tới một cách chi tiết hơn trong Chương 4.

Các nước có sự khác nhau về cơ cấu thứ bậc luật lệ và quy định. Ở cấp cao nhất, hiến pháp tạo ra một khuôn khổ cho tất cả các luật. Khi xây dựng luật hệ thống ngân sách, các điều khoản hiến pháp ở một số lĩnh vực sau nên được xem xét về trách nhiệm chung của cơ quan hành pháp chính phủ và cơ quan lập pháp, và mối quan hệ giữa hai cơ quan này; quy trình làm luật; mối quan hệ giữa chính quyền trung ương (hoặc liên bang) và các chính quyền cấp dưới quốc gia; các nguyên tắc có tính chất bao trùm điều chỉnh hệ thống ngân sách (hiến pháp một số nước dành hẳn một chương về tài chính công); và sự thiết lập một cơ quan độc lập chịu trách nhiệm kiểm toán bên ngoài chính phủ (cơ quan kiểm toán tối cao - SAI) và các cơ quan công khác có vai trò trong quy trình ngân sách như ngân hàng trung ương hoặc các ủy ban độc lập quyết định lượng của các công chức cấp cao.

Các luật thông thường và cao hơn. Ở một số quốc gia, tất cả các luật, bao gồm luật hệ thống ngân sách, đều có vị thế như nhau. Ở một số nước khác, đặc biệt là những nước chịu ảnh hưởng của mô hình Pháp, Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha, hiến pháp yêu cầu tài chính công phải được quy định trong luật “căn bản” - một luật cấp cao hơn mà thủ tục thông qua khắt khe hơn luật thông thường.

Hiến pháp một số nước quy định một trật tự thứ bậc cho các văn bản luật và đặt các luật căn bản thấp hơn hiến pháp nhưng cao hơn luật thông thường. Những luật này đòi hỏi một đa số tuyệt đối trong cơ quan lập pháp để luật được thông qua.

Ví dụ, ở Brazil các luật hệ thống ngân sách chính các luật chính là⁶: Hiến pháp năm 1988; Luật số 4320 năm 1964; Luật trách nhiệm tài khóa (FRL) năm 2000, và các văn bản hướng dẫn ngân sách được thông qua hàng năm trước mỗi luật ngân sách năm.

Hiến pháp giao thẩm quyền ngân sách cho cơ quan lập pháp và hành pháp, cũng như quy định một “quy tắc vàng”, theo đó vay mượn của chính phủ không được vượt quá chi đầu tư.

Luật số 4320 và Luật trách nhiệm tài chính là những luật cấp cao hơn; có nghĩa là có thẩm quyền cao hơn luật thông thường và không bị các luật này điều

⁶ Nguồn: IMF (2001); Blöndal và đồng sự (2003).

chính. Chúng phải được từng thành viên của nghị viện thông qua với đa số tuyệt đối. Để sửa đổi Luật trách nhiệm tài chính, cần phải có sự phê duyệt của một đa số 2/3 trong quốc hội. Cả hai luật cũng thiết lập các quy tắc lập ngân sách chung cho cả ba cấp chính quyền và một số quy tắc cụ thể cho từng cấp. Chúng thiết lập các quy tắc lập, chấp hành, kế toán và báo cáo ngân sách. Luật trách nhiệm tài chính bao gồm các điều khoản chi tiết như mức giới hạn định lượng cho một số chỉ tiêu tài khóa như tỉ lệ nợ công ròng trên số thu ròng; tỉ lệ chi cho nhân lực trên thu ròng và giới hạn các hoạt động vay mượn của chính quyền cấp dưới quốc gia. Các yêu cầu báo cáo tài khóa của chính phủ được quy định cụ thể, bao gồm các mục tiêu về cán cân cơ bản và nợ công trong ba năm tài khóa tiếp theo và mô tả các rủi ro tài khóa.

Các quy định/chỉ đạo của chính phủ hoặc tổng thống và các thông tư/hướng dẫn của các bộ sẽ giải thích chi tiết các nguyên tắc được nêu trong các luật cấp cao. Những tiêu chuẩn sau đây chỉ dẫn xem liệu một vấn đề nên được đưa vào trong luật hay trong các quy định của chính phủ.

Thứ nhất, các lĩnh vực tài chính công mà cơ quan lập pháp có thẩm quyền quyết định cuối cùng nên được quy định trong luật, trong khi những lĩnh vực trong phạm vi thẩm quyền của cơ quan hành pháp được giao quản lý cũng nên được điều chỉnh bởi các quy định.

Thứ hai, trách nhiệm của cơ quan hành pháp trong mối quan hệ với hai nhánh khác của chính phủ (cơ quan lập pháp và tư pháp) nên được quy định trong luật, trong khi trách nhiệm nội bộ của cơ quan hành pháp tốt nhất nên được quy định trong các quy định hoặc nghị định do Cơ quan hành pháp ban hành.

Thứ ba, vì nội dung luật sẽ khó thay đổi hơn các quy định, luật không nên bao gồm những điều khoản không thể được thực hiện hoặc khó có khả năng tồn tại lâu dài; có nghĩa là các điều khoản có nguy cơ bị hủy bỏ hoặc sửa đổi sau này.

Số lượng luật điều chỉnh hệ thống ngân sách của một quốc gia một phần nào đó thể hiện sự nhận thức về tầm quan trọng của luật so với tầm quan trọng của các quy định (theo đó phản ánh cán cân quyền lực giữa cơ quan lập pháp và hành pháp). Vì bản thân hệ thống ngân sách có tính liên kết chặt chẽ, điều hữu ích nhất là tất cả các lĩnh vực chức năng của ngân sách được đưa vào trong cùng

một luật. Những trường hợp ngoại lệ chủ yếu là các chức năng hoặc lĩnh vực mà hiến pháp điều chỉnh. Ví dụ như lập ngân sách chính quyền địa phương và kiểm toán bên ngoài, mà thường phải cần tới các luật riêng biệt do tính độc lập về thể chế và chính trị của các cơ quan liên quan. Mặc dù một số nước thông qua luật riêng biệt cho các lĩnh vực chuyên môn” của hệ thống ngân sách như quản lý kho bạc, đấu thầu và quản lý nợ, cần tránh nhân bản các luật có phạm vi hẹp này vì số lượng luật quá lớn có thể dẫn tới nguy cơ thiếu thống nhất, thiếu liên kết hoặc thiếu rõ ràng.

Các đại biểu thi tham gia vào quy trình lập pháp luật ngân sách cần phải tính tới quy trình đi theo những bước nào trước khi dự thảo luật chuẩn bị bởi cơ quan hành pháp có thể được ban hành sau khi cơ quan lập pháp thông qua? Cần bao nhiêu thời gian để thực hiện từng bước này? Có rủi ro nào khiến luật đề xuất bị bác bỏ hoặc bị trì hoãn bởi cơ quan lập pháp không hoặc bởi toà án hiến pháp ở những nước yêu cầu có sự thẩm định của ngành tư pháp? Đã có dự thảo các quy định mới chưa để tạo điều kiện cho việc thực hiện luật mới một cách nhanh chóng?

Một vấn đề chủ chốt là liệu các quy định trong luật hệ thống ngân sách có thể được thi hành không và, nếu không, thì liệu có nên đưa các biện pháp chế tài vào luật hệ thống ngân sách không. Các biện pháp chế tài đối với tập thể có thể đã được quy định ở các luật khác. Ví dụ, trong chế độ nghị viện, bỏ phiếu bất tín nhiệm có thể được tiến hành nếu một chính phủ không hoàn thành được các trách nhiệm ngân sách của mình. Luật hệ thống ngân sách cũng có thể quy định các biện pháp chế tài đối với chính quyền cấp dưới quốc gia – chính quyền địa phương, ví dụ do không hoàn thành các yêu cầu báo cáo hoặc nghĩa vụ hạn chế nợ. Biện pháp chế tài đối với các cá nhân trong quy trình ngân sách thường nặng hơn tùy thuộc vào mức độ nghiêm trọng của sai phạm. Các biện pháp chế tài có thể bao gồm xử phạt hành chính đối với cá nhân vi phạm, phạt tiền và áp dụng luật hình sự đối với những sai phạm nghiêm trọng liên quan tới biển thủ công quỹ, lừa đảo hoặc tham nhũng.

Sự khác biệt trong chế độ chính trị

Khi soạn thảo Luật ngân sách cũng cần tính tới yếu tố chính trị của quốc gia. Ở những nước liên bang, thường áp đặt những hạn chế pháp lý đối với hệ thống ngân sách của các chính quyền cấp dưới quốc gia. Ví dụ, để đảm bảo ổn

định tài khóa vĩ mô, giới hạn vay mượn của chính quyền cấp dưới quốc gia hoặc mức nợ có thể được quy định trong luật liên bang. Tương tự, việc báo cáo các thông tin nợ và ngân sách cho chính quyền liên bang cũng là một khía cạnh quan trọng cần được quy định trong luật hệ thống ngân sách, sử dụng những tiêu chuẩn phân loại và báo cáo được quốc tế công nhận cho tất cả các cấp chính quyền⁷.

Đối với những nước theo chế độ tổng thống hay chế độ nghị viện có các quy định pháp lý để giải quyết thế bế tắc trong vấn đề ngân sách giữa cơ quan lập pháp và hành pháp, đặc biệt trong chế độ tổng thống. Còn ở chế độ nghị viện có thể yêu cầu tiến hành bỏ phiếu bất tín nhiệm. Ở những nước mà chính phủ kiểm soát nghị viện một cách hiệu quả, luật hệ thống ngân sách có thể được thông qua chủ yếu nhằm thực hiện các quyết định của nội các.

Ngoài ra, khi xét về số lượng đảng phái chính trị. Ở những nước có hệ thống bầu cử dựa trên đại diện theo tỷ lệ, thường có nhiều đảng phái chính trị và chính phủ liên hiệp. Thỏa thuận chính trị giữa các thành viên liên minh có thể bao gồm các thỏa thuận liên quan đến ngân sách thay thế cho các quy định lẽ ra được đưa vào trong luật hệ thống ngân sách. Ví dụ, chính phủ ở một số nước châu Âu đặt ra các mục tiêu tài khóa trong nhiều năm tương ứng với thời gian cầm quyền của chính phủ. Tuy nhiên, khi xem xét ở góc độ cơ quan lập pháp đơn diện hoặc lưỡng viện. Ở một số nước có hệ thống lưỡng viện, một viện sẽ có thẩm quyền ra quyết định hạn chế hoặc thậm chí không có thẩm quyền trong những vấn đề ngân sách. Ở một số nước khác, hai viện có thẩm quyền ngang nhau trong sửa đổi dự thảo ngân sách. Trong những trường hợp đó, luật ngân sách hoặc quy định của nghị viện cần nhiều thời gian hơn để thông qua luật ngân sách năm.

Thẩm quyền ngân sách của cơ quan lập pháp và trách nhiệm của cơ quan hành pháp

Cơ quan lập pháp thường có thẩm quyền tối cao trong các vấn đề ngân sách, ít nhất là đối với việc phê chuẩn ngân sách năm. Nếu không được quy định trong hiến pháp, luật hệ thống ngân sách nên quy định tất cả chi tiêu chính phủ và sắc thuế phải được dựa trên luật. Nguyên tắc này sẽ đảm bảo rằng không

⁷ Những quy định như vậy được bao gồm trong Luật Các nguyên tắc Ngân sách năm 1969 ở Đức áp dụng cho cả chính quyền liên bang và tất cả các chính quyền cấp dưới quốc gia.

khoản thu nào, kể cả khoản thu vượt mức dự toán ngân sách, có thể được dùng để chi tiêu mà không có sự phê chuẩn của nghị viện. Luật hệ thống ngân sách cũng nên quy định các trường hợp ngoại lệ.

Một cơ quan lập pháp có thể thông qua luật hệ thống ngân sách mới với chủ ý tăng cường vai trò của cơ quan này trong quy trình ngân sách. Đây là trường hợp của Mỹ năm 1974, khi cán cân quyền lực ngân sách nghiêng về phía Quốc hội⁸. Điển hình là đạo luật Quản lý sung công và Ngân sách Quốc hội năm 1974 (1) chính thức hóa các thủ tục xây dựng một kế hoạch ngân sách quốc hội thường niên, (2) củng cố sự kiểm soát của Quốc hội đối với thẩm quyền không chi (*sung công*) các dự toán được Quốc hội thông qua của tổng thống, và (3) thiết lập Văn phòng Ngân sách Quốc hội (CBO) không mang tính chất đảng phái và hỗ trợ Quốc hội về các vấn đề ngân sách. Văn phòng này độc lập với Văn phòng Quản lý và Ngân sách của tổng thống.

Pháp thông qua luật hệ thống ngân sách mới năm 2001 có tên là Luật Ngân sách Căn bản (Loi Organique relative aux Lois de Finances - LOLF) hiện đại hóa đáng kể hệ thống ngân sách của Pháp. Luật này được xây dựng dựa trên Hiến pháp 1958, trong đó hạn chế quyền của nghị viện trong sửa đổi dự thảo ngân sách làm tăng chi hoặc giảm thu. Luật LOLF Chi quy định các thủ tục ngân sách cho chính quyền trung ương và không bao gồm các quỹ an sinh xã hội và chính quyền địa phương mà sẽ được quy định trong các luật căn bản riêng biệt. Những tiến bộ lớn trong luật LOLF là như sau:

Thứ nhất, thay đổi cách thức trình bày ngân sách và cơ cấu phân bổ từ ngân sách dựa trên đầu vào sang ngân sách dựa trên chương trình theo mục tiêu chính sách chính phủ đề ra.

Thứ hai, buộc các nhà quản lý ngân sách có trách nhiệm giải trình về kết quả. Khác với một số nước giao trách nhiệm quản lý nhân sự cho các nhà quản lý chương trình ngân sách, luật LOLF yêu cầu phải có sự phê chuẩn của nghị viện về số lượng công chức trong bộ và chi tiền lương cho từng chương trình ngân sách.

⁸ Đạo luật Quản lý sung công và Ngân sách Quốc hội năm 1974 (1) chính thức hóa các thủ tục xây dựng một kế hoạch ngân sách quốc hội thường niên, (2) củng cố sự kiểm soát của Quốc hội đối với thẩm quyền không chi (*sung công*) các dự toán được Quốc hội thông qua của tổng thống, và (3) thiết lập Văn phòng Ngân sách Quốc hội (CBO) không mang tính chất đảng phái và hỗ trợ Quốc hội về các vấn đề ngân sách. Văn phòng này độc lập với Văn phòng Quản lý và Ngân sách của tổng thống.

Thứ ba, cung cấp cho nghị viện thông tin ngân sách đầy đủ hơn, bao gồm các báo cáo rõ ràng về mục tiêu chính sách tài khóa trung hạn và báo cáo năm về hiệu quả hoạt động của từng chương trình ngân sách (các báo cáo này được phê chuẩn chính thức bởi nghị viện như các phụ lục đính kèm theo Đạo luật Chấp hành Ngân sách thường niên).

Thứ tư, mở rộng thẩm quyền ngân sách của nghị viện. Nghị viện giờ có thể kiểm tra tất cả các khoản chi tiêu chương trình ngân sách, thay vì chỉ kiểm tra các khoản chi gia tăng của “các chính sách hiện hành” trong hệ thống lập ngân sách trước đó. Quyền thẩm tra của các ủy ban ngân sách nghị viện cũng được củng cố.

Thứ năm, nâng cao chất lượng thông tin ngân sách bằng cách yêu cầu chuẩn bị các báo cáo tài chính dựa trên kế toán dồn tích được Tòa án Kế toán chứng nhận. Các tiêu chuẩn kế toán khu vực công được yêu cầu phải tương xứng với các tiêu chuẩn của khu vực tư nhân.

Luật LOLF ban đầu không yêu cầu trần chi tiêu trong nhiều năm cho từng chương trình ngân sách (hoặc nhóm chương trình - một “nhiệm vụ”). Quy định này được đưa vào theo sau bản Hiến pháp sửa đổi năm 2008 yêu cầu các đạo luật chính sách thực hiện trong nhiều năm phải quy định một chiến lược ngân sách trung hạn nhất quán và bao trùm cho tất cả các hoạt động ngân sách của “toàn chính phủ”.

Như vậy, có thể thấy đây là một phần của quá trình củng cố dân chủ và trách nhiệm giải trình, một số nước Mỹ Latinh đã thông qua các luật trao nhiều thẩm quyền ngân sách hơn cho nghị viện. Ngược lại, tại các hệ thống ngân sách theo mô hình Nghị viện Anh, luật hệ thống ngân sách và các quy tắc thường nâng cao thẩm quyền của chính phủ trong vấn đề ngân sách.

Ví dụ Đạo luật Tài chính công năm 1989 của New Zealand trao cho chính phủ nhiều quyền lực hơn để quyết định các khoản chi tiêu chi tiết trong các hạng mục phân bổ. Khi được phê chuẩn năm 1994, Đạo luật Trách nhiệm Tài khóa cho phép chính phủ xác định mức nợ “an toàn”. Năm 1996, chính phủ đóng vai trò quan trọng trong việc đưa vào trong các quy định của nghị viện (“quy chế nghị sự) quyền “phủ quyết tài chính” ngăn chặn nghị viện sửa đổi dự thảo ngân sách mà có ảnh hưởng không nhỏ tới các số liệu tài khóa tổng thể hoặc/và thành phần chi tiêu theo đề xuất của chính phủ. Các quy tắc nghị sự cũng giao cho

chính phủ chứ không phải nghị viện quyền quyết định thời điểm và thời gian thảo luận của nghị viện về các vấn đề chi tiêu.

Wehner (2010) cho thấy thẩm quyền ngân sách của cơ quan lập pháp thay đổi đáng kể giữa các nước, nằm giữa hai thái cực là Mỹ và Anh. Theo biểu đồ về mối quan hệ giữa Hiến pháp, Luật hệ thống ngân sách và các luật khác thì chỉ số so sánh thẩm quyền ngân sách của nghị viện thuộc 30 nước OECD (Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế). Chỉ số này đo lường dựa trên các nhân tố thường được bao gồm trong luật hệ thống ngân sách của một nước, như quyền sửa đổi ngân sách hoặc các điều khoản trong ngân sách tạm thời.

Trong khi trách nhiệm chính của cơ quan lập pháp là phê chuẩn ngân sách năm và ngân sách bổ sung, trách nhiệm chính của cơ quan hành pháp là đệ trình dự thảo luật ngân sách cho cơ quan lập pháp và báo cáo về thực hiện ngân sách năm. Những chủ thể chính thường là tổng thống trong chế độ tổng thống hoặc bộ trưởng tài chính trong chế độ nghị viện. Tại một số chế độ tổng thống điển hình như Mỹ, luật hệ thống ngân sách chỉ nhắm tới “tổng thống” trong khi tại các chế độ khác điển hình như Brazil, một số vai trò của bộ trưởng tài chính cũng như của tổng thống được quy định trong luật hệ thống ngân sách. Gần như tất cả các nước Mỹ Latinh theo chế độ tổng thống nên áp dụng luật về thẩm quyền của Cơ quan hành pháp mà thường liệt kê các trách nhiệm cụ thể của tổng thống và các bộ trưởng. Ở một số nước, bên cạnh bộ trưởng tài chính, các bộ trưởng khác - thủ tướng hoặc bộ trưởng kế hoạch hoặc kinh tế - cũng chịu trách nhiệm về ngân sách. Luật và quy định nên quy định cụ thể vai trò của các bộ trưởng này và làm rõ các trách nhiệm chia sẻ với bộ trưởng tài chính. Như vậy, thẩm quyền và lĩnh vực trách nhiệm của bộ trưởng tài chính hoặc tương đương cần được làm rõ trong luật hệ thống ngân sách.

Trách nhiệm của các bộ trưởng và các nhà quản lý ngân sách khác về báo cáo chấp hành ngân sách đối với cơ quan lập pháp nên được quy định cụ thể trong luật. Các bộ trưởng và các nhà quản lý ngân sách có thể được luật yêu cầu phải trả lời các câu hỏi của nghị viện hoặc giải trình trước ủy ban ngân sách của cơ quan lập pháp về các kết quả ngân sách và quản lý tài chính của bộ hoặc cơ quan. Tại những nước có hệ thống ngân sách theo kết quả hoạt động, luật có thể yêu cầu trình bày cả hai chỉ số tài chính và phi tài chính về hiệu quả chi tiêu hoặc tiến độ đạt được các mục tiêu hoạt động.

Trách nhiệm giải trình cá nhân trong cơ quan hành pháp của chính phủ không nhất thiết phải được quy định cụ thể trong luật. Các quy định nội bộ có thể được dùng để quy định trách nhiệm của những người chuẩn bị, chấp hành, giám sát, kế toán hoặc báo cáo chấp hành ngân sách được sử dụng trong khuôn khổ cơ quan hành pháp, như trách nhiệm của người đứng đầu bộ/cơ quan chi tiêu đối với Bộ Tài chính có thể được làm rõ trong các quy định, chỉ đạo hoặc nghị định do tổng thống, nội các thủ tướng hoặc bộ trưởng tài chính ban hành.



TTBD ĐBDC

