

KINH NGHIỆM VỀ KỸ NĂNG PHÂN TÍCH CÁC ĐIỀU KIỆN QUẢN LÝ TÀI CHÍNH TRONG VIỆC THỰC HIỆN CÁC QUY TẮC TÀI KHÓA

Các thể chế quản lý tài chính công tốt là cần thiết để thực hiện thành công chính sách tài khóa, cho dù có dựa trên quy tắc tài khóa hay không. Các thể chế quản lý tài chính công bao gồm cả các quy trình và hệ thống. Ví dụ của các thể chế quản lý tài chính công tốt bao gồm một Bộ Tài chính đóng vai trò lớn trong chuẩn bị và thực hiện ngân sách; Bộ Tài chính có đủ trình độ dự báo các số liệu ngân sách tổng thể; các tài liệu đề xuất ngân sách minh bạch và đầy đủ; quy trình phê chuẩn ngân sách của nghị viện hạn chế phạm vi các sửa đổi không nhất quán với vị thế ngân sách tổng thể được chính phủ kiến nghị; cơ chế quản lý chi tiêu hiệu quả trong quá trình chấp hành ngân sách; hệ thống kế toán và báo cáo có khả năng cung cấp số liệu tài khóa kịp thời và đáng tin cậy; các hệ thống kiểm toán nội bộ và bên ngoài hiệu quả.

Việc áp dụng các quy tắc tài khóa định lượng nâng mức độ sức mạnh cần thiết của các thể chế quản lý tài chính công nếu xét tới cái giá phải trả bằng uy tín và các chi phí khác đi kèm khi quy tắc bị vi phạm. Tuy nhiên, cùng lúc đó, việc áp dụng một quy tắc thường tạo động lực để thực hiện các cải cách quản lý tài chính công cần thiết như đã được chứng minh trong kinh nghiệm của Chi-lê và Brazil¹. Do đó, cần phải phân tích đánh giá cẩn thận liệu các thể chế quản lý tài chính công hiện hành có đáp ứng các tiêu chuẩn tối thiểu để thực hiện hiệu quả hay không trước khi áp dụng một quy tắc tài khóa.

Khi phân tích các điều kiện quản lý tài chính công trong xây dựng bộ quy tắc tài khóa người xây dựng chính sách cần nắm rõ về cách thức quá trình thực hiện quy tắc tài khóa ảnh hưởng tới các khâu khác nhau trong quy trình ngân sách và các điều kiện quản lý tài chính công đi kèm.

1. Lập ngân sách phù hợp với quy tắc tài khóa

Để quyết định một chính sách tài khóa liên quan trực tiếp đến việc phân bổ vào sử dụng ngân sách nhà nước, đại biểu dân cử cần hiểu rõ lập ngân sách phải phù hợp với quy tắc tài khóa và được tiến thành trên nhiều bước. Trên thực tế, một số bước trong

¹ Xem thêm Marcel (2010) về kinh nghiệm của Chile, và Corbacho và Schwartz (2007) về Brazil.

quy trình này giống với các bước lập ngân sách mà không có quy tắc tài khóa. Tuy nhiên, yêu cầu đặt ra cần phải tuân thủ một quy tắc tài khóa định lượng, với mục tiêu xác định cho một số liệu ngân sách tổng thể đồng thời phải định lượng được một số hạn chế có thể xảy ra trong quá trình thực hiện. Nếu để một quy tắc tài khóa có thể có “khả năng tác động”, quy tắc đó cần được phản ánh trong ngân sách. Tuy nhiên, đôi khi các quy tắc tài khóa được đưa vào trong luật hoặc cam kết chính sách nhưng không có mối liên hệ rõ ràng với quy trình ngân sách sẽ khiến cho việc đạt được mục tiêu của quy tắc đó khó xảy ra.

Các đại biểu cần phải nắm vững bước đầu tiên có tầm quan trọng chủ chốt trong lập ngân sách là dự toán thu. Dự toán hợp lý và chính xác số thu đối với bộ phận khu vực công được quy tắc tài khóa điều chỉnh cũng là một nhân tố cần thiết để thực hiện tất cả các quy tắc tài khóa, trừ trường hợp các quy tắc chi tiêu do chúng độc lập với các dự toán thu.

Tuy nhiên, tính chính xác của dự toán thu thường bị hạn chế bởi sự phức tạp kỹ thuật và các hạn chế của thể chế. Trong đó các hạn chế về thể chế bao gồm sự phối hợp yếu kém giữa các cơ quan chính phủ khác nhau, các khoảng trống hoặc chậm trễ trong dòng chảy thông tin và quan điểm của nhà nước trong từng giai đoạn mà đôi khi có tác động ngược chiều nhau hoặc hỗ trợ cho nhau. Dự toán thu có thể bị điều chỉnh theo xu hướng tăng lên nếu chính phủ mong muốn mở rộng chi tiêu dự kiến thông qua dự báo số thu lạc quan hoặc nếu chính phủ muốn đặt ra “các mục tiêu về hiệu quả hoạt động” tham vọng cho các cơ quan thuế. Tuy nhiên, ở nhiều nước, dự toán thu được cố tình làm giảm đi do các cơ quan ngân sách cố gắng hạn chế rủi ro để đạt được mục tiêu tài khóa. Trên thực tế, chất lượng của dự toán thu ở nhiều nước đang phát triển là khá thấp, và tính minh bạch của các giả định và phương pháp luận dùng để dự báo số thu vẫn còn cần phải bàn tới². Kể cả ở các nước phát triển với Bộ Tài chính có trình độ kỹ thuật cao, số thu thực tế đôi khi có sự khác biệt đáng kể so với dự toán ngân sách, một sự thật đòi hỏi phải có sự minh bạch cao hơn và sự kiểm tra bên ngoài như Canada, Anh và Hà Lan đã sử dụng các dự báo độc lập dựa trên giải định kinh tế vĩ mô. Trong trường hợp quy

² Như Kyobe và Danninger (2005) lưu ý,

tắc tài khóa dựa trên cán cân tài khóa cơ cấu, có thêm các thách thức nổi lên do sự dự báo cơ sở thuế điều chỉnh theo chu kỳ và tính co giãn số thu tương ứng.³

Chúng ta có thể phân tích về quy tắc tài khóa và quy trình ngân sách của Chi-lê để thấy được sự tích hợp quy tắc tài khóa cơ cấu. Vào tháng 5/2000, Tổng thống Lagos tuyên bố trước nghị viện ý định áp dụng quy tắc tài khóa dựa trên cán cân tài khóa cơ cấu. Quy tắc tài khóa này bao gồm ba yếu tố chính: thứ nhất về phép đo cán cân tài khóa cơ cấu của chính quyền trung ương, thứ hai về mục tiêu hàng năm và thứ ba về phương pháp áp dụng quy tắc đó trong lập ngân sách và chấp hành ngân sách. Quy tắc này không có các điều khoản giải thoát hoặc trường hợp ngoại lệ. Khung thể chế được củng cố với việc thành lập một ban gồm các chuyên gia độc lập được giao nhiệm vụ dự báo hai số liệu chính là GDP tiềm năng và giá đồng trong dài hạn do đây là mặt hàng xuất khẩu chính của Chi-lê. Hai số liệu này sẽ định hình mức độ các khoản thu tài khóa theo cơ cấu mà nếu kết hợp với mục tiêu hàng năm sẽ quyết định tổng chi tiêu trong giai đoạn ngân sách. Do đó, chỉ tiêu phù hợp với quy tắc tài khóa sẽ độc lập với số thu hiện tại và các nhân tố quyết định kinh tế vĩ mô ngắn hạn, và quan trọng hơn, sẽ không bị đưa ra thảo luận trong quá trình lập và phê chuẩn ngân sách.

Các đặc điểm này tạo điều kiện thuận lợi đáng kể cho quy trình lập ngân sách ở cấp vi mô (*Xem thêm phần phụ lục*). Trước khi áp dụng quy tắc tài khóa này, Bộ Tài chính sẽ khởi động quy trình ngân sách bằng cách thông báo giới hạn chi cho các bộ chủ quản. Tuy nhiên, đôi khi kiến nghị của các bộ này lại vượt quá giới hạn đề ra, dẫn tới các vòng thương lượng kéo dài trước khi thống nhất được số chi cuối cùng. Khi áp dụng quy tắc tài khóa, Bộ Tài chính sẽ dựa trên gói chi tiêu tổng thể với mức độ thu cơ cấu, thay đổi nội dung và trình tự lập ngân sách.

Khi xem xét về quy trình lập ngân sách, các đại biểu dân cử cũng cần nắm vững bước thứ hai trong lập ngân sách liên quan tới việc xác định mức trần chi tiêu tổng thể. Đây là bước then chốt để thực hiện các quy tắc chi tiêu nhưng lại không phù hợp với việc thực hiện các quy tắc thu. Trong các quy tắc về cán cân ngân sách, mức trần chi tiêu tổng thể cần phải thống nhất với dự toán thu - dự toán thực tế hoặc cơ cấu - và mục tiêu của quy tắc tài khóa. Nhiều nước hướng tới tăng cường tính hiệu quả của việc đặt ra

³ Xem thêm Ter-Minassian (2010) phân tích chi tiết về các vấn đề liên quan đến thực hiện quy tắc tài khóa dựa trên cán cân tài khóa cơ cấu.

mức trần chi tiêu tổng thể bằng cách chia quy trình ngân sách thành hai giai đoạn: giai đoạn một là tìm kiếm sự phê chuẩn của nghị viện đối với gói chi tiêu tổng thể và sau đó giai đoạn hai mới chuẩn bị một bản dự thảo ngân sách chi tiêu chi tiết. Cách tiếp cận này đặc biệt hữu ích đối với những nước mà nghị viện có thẩm quyền đáng kể trong sửa đổi ngân sách do chính phủ đệ trình.

Các bộ chủ quản giờ sẽ nhận được mức sản chi tiêu gắn với các khoản chi mang tính chất quán tính (ví dụ, các nghĩa vụ pháp lý và nghĩa vụ hợp đồng, các cam kết hiện có kéo dài nhiều năm, chi cho việc duy tu bảo dưỡng) mà có thể được quy định một cách khách quan hơn là giới hạn chi. Sự chênh lệch giữa gói chi tiêu tổng thể và chỉ tiêu quán tính sẽ quyết định khoản tiền dùng để mở rộng các chương trình hiện hành hay tạo thêm chương trình mới. Những kiến nghị cho các chương trình này được sắp xếp thứ tự ưu tiên dựa trên sự đánh giá kỹ thuật và mức độ gần gũi với các mục tiêu chính phủ. Sau quy trình này, các bộ chủ quản mới nhận được số phân bổ chi tiêu cuối cùng.

Theo quy tắc tài khóa này, kiến nghị ngân sách gồm có bốn thành phần: (i) dự báo số thu hiện tại dựa trên khuôn khổ kinh tế vĩ mô; (ii) gói chi tiêu tổng thể dựa trên mục tiêu hàng năm quy định trong các quy tắc tài khóa và dự toán số thu cơ cấu dựa trên các giả định của ban chuyên gia độc lập; (iii) cân đối giữa hai số liệu này; và (iv) phân bổ chi tiêu cho các chương trình đang tiến hành và chương trình mới.

Việc chuẩn bị bản ngân sách chi tiêu chi tiết yêu cầu những dự báo tương đối cẩn thận về các thành phần nội sinh của một số loại chi tiêu cụ thể (ví dụ như chi trả lãi, chương trình phúc lợi đặc biệt, các khoản tiền dành riêng và chuyển giao giữa các cấp chính quyền theo công thức) và sự phân bổ các khoản chi tiêu “tùy nghi còn lại cho các ưu tiên ngành (xem Bảng 1).

Bảng 1. Tính nhất quán giữa quy tắc tài khóa và các khâu trong lập ngân sách

Quy tắc tài khóa	Giai đoạn			
	Dự toán thu	Trần chi tiêu	Cán cân ngân sách	Nợ
Cán cân tổng thể	✓	✓	✓	
Cán cân cơ bản	✓	✓	✓	
Cán cân vãng lai	✓	✓	✓	

Cán cân điều chỉnh theo chu kỳ	✓	✓	✓	
Cán cân chu kỳ	✓	✓	✓	
Hệ số nợ công trên GDP	✓	✓	✓	✓
Mức tăng chi		✓		
Mức chi trần		✓		
Hệ số chi tiêu trên GDP		✓		
Mức thu trần	✓			
Mức thu sàn	✓			

Một khi các dự toán chi tiêu chi tiết đã được chuẩn bị, cần phải tính toán:

- Cán cân ngân sách dự toán thống nhất với số dự toán thu và gói chi tiêu tổng thể
- Các yêu cầu tài trợ tổng thể đối với cán cân ngân sách; các chi phí hoạt động dưới gạch cần phải bù đắp, bao gồm các khoản đảm bảo và các khoản nợ tiềm tàng khác, cùng với các đợt thanh toán nợ công định kỳ đến hạn trong năm;
- Một kế hoạch tài trợ thực tế để đáp ứng các yêu cầu trên;
- Mức nợ, yếu tố thiết yếu để đảm bảo các quy tắc nợ được tuân thủ; và cuối cùng
- Đánh giá tính thống nhất giữa cán cân ngân sách dự toán và tính bền vững của nợ trong trung hạn.

Các dự báo này cũng nên tính tới các khoản nợ tiềm tàng lường trước trong trung hạn. Các bước phác thảo trên đây có thể làm nổi bật sự cần thiết của chính phủ trong việc lựa chọn một mục tiêu ngân sách có tính tham vọng hơn mục tiêu quy tắc tài khóa cho phép nếu các yêu cầu tài trợ theo mục tiêu quy tắc đó đề ra vượt qua các yếu tố kiểm chế của thị trường.

Việc áp dụng một quy tắc tài khóa định lượng tự bản thân nó không yêu cầu phải thực hiện khuôn khổ tài khóa trung hạn (MTFF) một cách chính thức.⁴ Tuy nhiên, kéo dài khoảng thời gian áp dụng của quy trình lập ngân sách có thể sẽ đặc biệt hữu ích để đảm bảo quy tắc tài khóa đó được tuân thủ hiệu quả, nhất là bằng cách chỉ ra các xu hướng có thể ảnh hưởng tới sự hoàn thành các mục tiêu tài khóa trong tương lai. Đồng thời, việc duy trì quy tắc tài khóa sẽ tạo điều kiện hỗ trợ xây dựng khuôn khổ MTFF

⁴ Hệ thống chuyên đề liên quan đến Nội dung về khuôn khổ chi tiêu và tài khóa trung hạn được đăng tải trên trang web của Trung tâm bồi dưỡng đại biểu dân cử <http://tailieu.ttbd.gov.vn:8080/>.

thông qua đảm bảo chắc chắn hơn các mục tiêu trung hạn cho các số liệu ngân sách tổng thể. Một khuôn khổ MTFF có tính thực tế và toàn diện cũng có thể tạo điều kiện cho một cách tiếp cận mang tính chiến lược hơn nhằm sắp xếp ưu tiên các yêu cầu cạnh tranh nhau về các nguồn lực ngân sách và cho phép các bộ chủ quản lập kế hoạch cho các chính sách ngành và đặc biệt là các dự án đầu tư) trong một khoảng thời gian dài hơn với tính hiệu quả cao hơn.

Các bước cần thiết để xây dựng một khuôn khổ MTFF phù hợp với quy tắc tài khóa phần lớn giống với các bước trong quy trình lập ngân sách hàng năm nhưng tiềm ẩn yếu tố không chắc chắn hơn do xét trong một khoảng thời gian dài hơn. Tính minh bạch trong phương pháp luận và các giả định sử dụng trong quá trình chuẩn bị khuôn khổ MTFF là cần thiết để tăng cường thẩm định bên ngoài (bao gồm của nghị viện) và tạo điều kiện chỉnh sửa trong các năm sau mà không làm mất đi độ tin cậy, bao gồm những chỉnh sửa do sự thay đổi đáng kể của các biến số nội sinh hoặc trong các ưu tiên chi của chính phủ. Cụ thể, điều quan trọng là cần phải (i) chuẩn bị và báo cáo minh bạch các kịch bản về tác động của “những viễn cảnh thế giới” khác nhau đối với tình hình tài khóa và mức độ rủi ro chúng có thể gây ra đối với việc tuân thủ quy tắc và (ii) đưa ra những chiến lược điều chỉnh trong trường hợp những rủi ro này xuất hiện.

2. Chấp hành ngân sách, kế toán và báo cáo hiệu quả

Quy trình chấp hành ngân sách được xây dựng nhằm đảm bảo tuân thủ với dự toán ngân sách được Quốc hội thông qua, nhưng quy trình còn quan trọng hơn thế bởi việc chấp hành ngân sách đạt được hiệu quả thì ngoài việc quy trình thực hiện phải tuân thủ theo phê chuẩn của Quốc hội còn phải thích ứng với những thay đổi về môi trường kinh tế, giải quyết được những tồn tại, hạn chế trong quá trình triển khai, quản lý hiệu quả việc mua sắm hàng hóa, dịch vụ một cách hiệu quả và phòng tránh được những rủi ro có thể xảy ra do lạm dụng và tham nhũng.

Quản lý hiệu quả quá trình chấp hành ngân sách, có các quy tắc kế toán và báo cáo ngân sách được thiết kế tốt, minh bạch và được thực hiện đầy đủ là những điều kiện cần thiết để thực hiện thành công các quy tắc tài khóa.

Quản lý chấp hành ngân sách theo nguyên tắc tài khóa luôn phải đối mặt với thách thức về việc bảo đảm thông tin trung thực về tiến độ thu, chi ảnh hưởng tới sự

hoàn thành mục tiêu ngân sách được báo cáo trước Quốc hội giúp Quốc hội xem xét quyết định điều chỉnh kịp thời. Bên cạnh đó, quản lý chấp hành ngân sách theo nguyên tắc tài khóa cần có các biện pháp khuyến khích và trao trách nhiệm cho những người điều hành ngân sách thực hiện những hành động đó.

Cơ chế quản lý cụ thể có sự khác biệt đáng kể giữa các nước, phản ánh nhiều yếu tố như truyền thống lịch sử, khuôn khổ pháp lý và trình độ. Các Cơ chế này cũng thường có xu hướng phát triển theo thời gian, mặc dù diễn ra với tốc độ khác nhau ở các nước khác nhau. Việc áp dụng ngày càng rộng rãi hệ thống thông tin quản lý tài chính hiện đại (FMIS)⁵, một hệ thống cho phép việc ghi nhận theo thời gian thực tất cả các khâu của quy trình chi tiêu, đã diễn ra đồng thời với giảm dần sự phụ thuộc vào các biện pháp quản lý được thiết lập trước khi chấp hành ngân sách ở nhiều nước. Cùng lúc đó, việc nhấn mạnh vào quản lý ngân sách theo kết quả đã trao cho các đơn vị sử dụng ngân sách có được sự linh hoạt hơn trong phân bổ nguồn lực đối với các hạng mục thuộc trách nhiệm của họ⁶. Tuy nhiên, đặc biệt đối với các quy tắc tài khóa, điều quan trọng là những thay đổi trong xu hướng này (dù về nguyên tắc là rất tốt) không tiến nhanh hơn những tiến bộ trong trình độ của các đơn vị chi tiêu liên quan để các đơn vị này có thể quản lý hiệu quả nguồn lực ngân sách, cũng như cung cấp thông tin kịp thời và đáng tin cậy về các hoạt động của mình.

Một số yếu điểm trong hệ thống chấp hành ngân sách có thể ảnh hưởng tới tính tuân thủ các quy tắc tài khóa định lượng bao gồm:

Thứ nhất, về cơ chế quản lý nội bộ kém dẫn tới những khoản vượt chi được phát hiện quá muộn để có thể chỉnh sửa trong năm ngân sách;

Thứ hai, về sử dụng quá mức các khoản phân bổ bổ sung trong quá trình chấp hành, thường là để hợp pháp hóa các khoản vượt chi nói trên; và

Thứ ba, về sự thiếu vắng một tài khoản kho bạc duy nhất (TSA), cho phép các bộ/cơ quan ghi nhận nguồn tiền trong các tài khoản riêng rẽ để chi tiêu cho các dự án của mình, dẫn tới rủi ro vượt chi và làm suy yếu khả năng giám sát cân cân tiền mặt một cách kịp thời của kho bạc.

⁵ Xem thêm chuyên đề về Kỹ năng phân tích hệ thống thông tin quản lý tài chính của Chính phủ (FMIS) được đăng tải trên trang web của Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử <http://tailieu.ttbd.gov.vn:8080/>.

⁶ Xem thêm Corbache (2012) bàn về tiến độ phát triển hệ thống FMIS và lập ngân sách theo kết quả ở khu vực Mỹ Latinh.

Tương tự, một thông lệ mà các nhà tài trợ thường áp dụng có thể ảnh hưởng tới khả năng giám sát dòng tiền mặt của kho bạc và tính tuân thủ quy tắc tài khóa là việc chuyển giao các khoản viện trợ phát triển chính thức (ODA) thông qua các tài khoản ngoài ngân sách vì lý do tín dụng. Điều này nêu bật nhu cầu của các nước nhận ODA cần phải có hệ thống quản lý tài chính công mà các nhà tài trợ có thể tin tưởng được trước khi áp dụng quy tắc tài khóa định lượng.

Có được một hệ thống kế toán tốt là điều cực kỳ thiết yếu. Cụ thể, những hệ thống này cần phải đồng bộ giữa tất cả các cơ quan của Chính phủ⁷, một yêu cầu mà không phải lúc nào cũng được tuân theo. Tương tự, mục lục ngân sách (tốt nhất là phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế và kế toán đồ cần phải thống nhất với nhau. Thông tin kế toán cần phải có tính fide digna (đáng tin cậy) và kịp thời, cho phép giám sát các mục tiêu tài khóa theo quy tắc tài khóa và cả các nhân tố chính tác động tới tiến độ thực hiện mục tiêu tài khóa. Do đó, có một quy tắc vàng là yêu cầu dự toán, giám sát, kế toán và báo cáo chi thường xuyên và chi đầu tư một cách riêng rẽ; quy tắc chi tiêu cần hạch toán tất cả các khoản chi tiêu dưới dạng số tổng; quy tắc về cân cân cơ cấu cần các số liệu đáng tin cậy về các biến số sử dụng cho việc điều chỉnh theo chu kỳ và xác định xu hướng giá cả hàng hóa; quy tắc về nợ cần một sự khảo sát toàn diện các khoản nợ phải trả của các đơn vị chính phủ thuộc phạm vi điều chỉnh của quy tắc đó; và quy tắc về giá trị ròng yêu cầu kế toán theo quy tắc dồn tích và chuẩn bị, cập nhật thường xuyên bảng cân đối kế toán chính phủ.

Các rủi ro kế toán khác nhau có thể đe dọa tới mức độ hiệu quả của các quy tắc tài khóa. Một số rủi ro xuất hiện trong tất cả các loại quy tắc và về căn bản liên quan tới giới hạn giữa các bộ phận trong khu vực công mà quy tắc đó điều chỉnh và các bộ phận quy tắc đó không điều chỉnh, cũng như giữa khu vực công và tư nhân. Những rủi ro này bao gồm chính phủ được khuyến khích sử dụng các hoạt động ngoài ngân sách; các hoạt động mang tính chất tài khóa; cung cấp các khoản thế chấp thay cho trợ cấp hoặc chuyển vốn cho các doanh nghiệp; ủy quyền một số nhiệm vụ chi cho các chính quyền dưới cấp quốc gia nhưng không chuyển giao vốn, nếu phạm vi của quy tắc tài khóa chỉ giới hạn trong chính quyền trung ương; và tham gia vào hợp tác công - tư (PPP) nhưng

⁷ Những thách thức đặc biệt nổi lên khi một quy tắc tài khóa có phạm vi bao trùm toàn bộ khu vực Công (bao gồm cả các doanh nghiệp nhà nước chịu sự điều chỉnh của các quy tắc kế toán khu vực tư nhân) như một số nước Mỹ Latinh áp dụng.

không tính tới hiệu quả hợp tác. Một số rủi ro kế toán khác có tính chất cụ thể hơn gắn liền với một số loại quy tắc nhất định. Ví dụ như (i) phân loại sai các khoản chi tiêu thường xuyên thành các khoản chi đầu tư trong quy tắc cán cân tài khóa vắng lai (quy tắc vàng); (ii) sử dụng các khoản chi tiêu thuế, thay cho trợ cấp và chuyển khoản, trong quy tắc chi tiêu; và (iii) khoản tích lũy các khoản nợ phải trả (ví dụ, đối với các nhà cung cấp) không được ghi lại trong số liệu nợ theo quy tắc nợ.

Kiểm chế các rủi ro này một cách hiệu quả là một nhiệm vụ khó khăn đòi hỏi không chỉ có sự ban hành và đảm bảo thi hành các quy định kế toán toàn diện và chi tiết trong nội bộ, với những hình phạt phù hợp đối với các quan chức không tuân thủ, mà cả sự thẩm tra bên ngoài như sẽ được làm rõ hơn ở dưới đây. Một số rủi ro có thể được giảm nhẹ nếu luật chính sách công của một nước yêu cầu công khai các loại nợ tiềm tàng, dưới dạng định lượng nếu được, và phản ánh chúng một cách đầy đủ trong ngân sách. Nếu hệ thống kế toán minh bạch và các nghĩa vụ được kế toán đầy đủ, việc hợp nhất một cách chính xác tất cả các hoạt động tài khóa sẽ cung cấp một cái nhìn “đúng” về vị thế tài khóa.

Cuối cùng, hệ thống báo cáo minh bạch và kịp thời các thông tin kế toán cũng là điều quan trọng để thực hiện hiệu quả các quy tắc tài khóa. Điều này là cần thiết để tạo điều kiện thuận lợi cho các hoạt động điều chỉnh của chính phủ và thẩm tra bên ngoài. Báo cáo nên được thể hiện chi tiết và đầy đủ để cho phép những nhà quan sát bên ngoài quan tâm tới vấn đề này không chỉ đánh giá được tính tuân thủ với các quy tắc trong quá khứ mà cả các rủi ro về sự không tuân thủ trong tương lai. Cùng lúc đó, việc phổ biến thường xuyên các thông tin thân thiện với người dân có thể giúp dư luận nhận thức được tiến triển thực hiện các quy tắc tài khóa và những lợi ích mang lại.

Để minh họa cho vấn đề này, xin phân tích ví dụ về biện pháp có giá trị sử dụng một lần và thủ thuật kế toán theo kinh nghiệm của các nước châu Âu trong thực hiện các quy tắc tài khóa quy định trong Hiệp ước Maastricht và sau đó là SGP để thấy rằng đây là sự đa dạng trong sử dụng các biện pháp có giá trị sử dụng một lần và thủ thuật kế toán để đối phó với các quy tắc tài khóa định lượng. Phân tích thực nghiệm của Koen và van den Noord (2005) gợi ý rằng việc sử dụng “các mảnh lới tài khóa” có xu hướng tương quan với sự thắt chặt của các biện pháp kiểm chế ngân sách (khả năng không đáp ứng được mục tiêu) do các quy tắc EU áp đặt. Các tác giả nhận diện ba làn sóng chính

của những hoạt động như vậy tại châu Âu từ năm 1994 (năm bắt đầu quá trình tiến tới sử dụng đồng Euro) tới giữa thập kỷ trước.

Làn sóng đầu tiên diễn ra trong thời gian chạy đà tiến tới áp dụng đồng tiền chung bao gồm:

- Ghi trên gạch các hoạt động tư nhân hóa và các khoản tiền trả một lần của các doanh nghiệp công nằm ngoài phạm vi chính phủ vào ngân sách, chuyển trách nhiệm chi trả tiền lương hưu trong tương lai cho các doanh nghiệp;
- Ghi dưới gạch các khoản tiền bơm vốn cho các doanh nghiệp công thua lỗ kinh niên;
- Dừng trước các khoản thu từ thuế (như trường hợp Ý đánh thuế Eurotax năm 1997 và hoàn trả khoản thuế này trong những năm sau);
- Thực hiện các biện pháp đánh đổi và một số hoạt động khác với Ngân hàng Trung ương đem lại các khoản tăng ngân sách có giá trị một lần; và
- Tái phân loại các thực thể (như bệnh viện hoặc các Cơ quan Cơ sở hạ tầng), trước được coi là một phần của chính phủ, thành các doanh nghiệp hoặc quỹ tài trợ tư nhân.

Làn sóng thứ hai diễn ra một thời gian ngắn sau khi các nước đạt đủ tiêu chuẩn để tham gia khu vực Eurozone. Các hoạt động thủ thuật kế toán liên quan chủ yếu tới ghi thu trên gạch các khoản tiền thu được một lần từ quá trình tư nhân hóa và bán giấy phép viễn thông (chiếm 2,5% GDP ở Đức năm 2000).

Làn sóng thứ ba bao gồm việc sử dụng triệt để các biện pháp miễn thuế (ví dụ như ở Ý) và chứng khoán hóa đồng tiền thu trong tương lai. Đối với hoạt động chứng khoán hóa, chính phủ thường chuyển giao những đòi hỏi đối với các khoản thu này (hoặc đối với các tài sản hiện có hoặc tài sản trong tương lai) cho một quỹ có chức năng đặc biệt có chức năng phát hành trái phiếu đảm bảo bởi các tài sản/tuyên bố và dùng số tiền thu được từ việc bán trái phiếu này để trả tiền cho chính phủ. Khoản trả này sau đó được ghi vào giảm nợ và thâm hụt công. Tháng 8/2002, Cơ quan thống kê châu Âu (EUROSTAT) đã ra quyết định hạn chế việc thực hiện những hoạt động này (xem thêm thông cáo EUROSTAT 80/2002).

Mặc dù không hoàn toàn là một mảnh lời kể toán, việc dự toán cao hơn thực tế tiềm năng tăng trưởng đầu ra (và theo đó là dự báo đầu ra thấp hơn sản lượng tiềm năng và cán cân cơ cấu) cũng được một số nước châu Âu sử dụng để đạt được các mục tiêu đề ra trong SGP. Tương tự, ở Anh, khoảng thời gian suy thoái trong chu kỳ thường có xu hướng được dự báo dài hơn trong giai đoạn nước này đặt mục tiêu về cán cân tài khóa theo chu kỳ.

Nhiều trường hợp điển hình của kế toán cơ hội (sử dụng quỹ ngoài ngân sách để thực hiện chi tiêu chính phủ; sự xuất hiện các khoản nợ chưa trả đáng kể, đặc biệt là vào cuối năm; ghi nhận các khoản đóng góp vào quỹ lương hưu tư nhân như là số thu cho an sinh xã hội) cũng đã xảy ra ở các nước thành viên mới trong quá trình chạy đua gia nhập Liên minh châu Âu khiến cho EUROSTAT phải có các quy định ngăn chặn các hoạt động này.

Một điều đáng tiếc là các “mảnh lời tài khóa” nhằm đạt được quy định tài khóa hay mục tiêu ngân sách thường niên cũng xảy ra tại các nước phát triển, các nước kinh tế thị trường thu nhập thấp hoặc mới nổi ngoài EU. Một ví dụ gần đây là trường hợp Brazil vào năm 2009-10 - một quốc gia thường đạt điểm số cao về minh bạch ngân sách trong thập kỷ trước. Khi xảy ra cuộc khủng hoảng thế giới 2009, chính quyền liên bang đã cung cấp hầu hết các khoản tiền trong gói kích thích tài khóa cho nền kinh tế thông qua các hoạt động mang tính chất tài chính chiếm tới 3,5% GDP. Chúng bao gồm các khoản vay kho bạc được ghi dưới gạch cho các ngân hàng công, Ngân hàng Phát triển Quốc gia (BNDES) và Quỹ Nhà ở (Caixa Economica Federal) mà không được phản ánh trong tài khoản tài khóa. Năm 2010, chính phủ bán cho công ty dầu khí quốc gia (Petrobras) quyền khai thác 5 tỉ thùng dầu từ các mỏ dầu nằm sâu dưới biển mà lẽ ra phải nhiều năm tới mới được khai thác và khoản tiền này cũng không được bao gồm trong tài khoản tài khóa. Khoản thu này một phần được dùng để đầu tư cho công ty để có thể gây thêm quỹ cho các chương trình đầu tư khổng lồ của mình. Phần 32 tỉ reais còn lại (tương đương 0,9% GDP) được ghi nhận là khoản thu tài khóa trên gạch để tài trợ cho chi tiêu ngân sách.

3. Thẩm định bên ngoài

Các cơ chế thẩm định bên ngoài là một phần không thể thiếu của bất kì hệ thống quản lý tài chính công hiệu quả nào. Các thể chế kiểm toán bên ngoài (năm ngoài sự quản lý của cơ quan hành pháp, nhưng trong hầu hết các trường hợp báo cáo trước Quốc hội) tồn tại gần như ở tất cả các nước, nhưng tính hiệu quả của chúng có sự khác biệt đáng kể, phản ánh hoàn cảnh lịch sử và hạn chế về thể chế⁸. Theo truyền thống, kiểm toán tập trung chủ yếu vào tính tuân thủ của các hoạt động ngân sách đối với các quy định pháp lý liên quan, nhưng các thể chế kiểm toán bên ngoài cũng đang ngày càng tập trung vào tính chi phí - hiệu quả của các chương trình chi tiêu chính phủ, đặc biệt là ở các nước phát triển hơn có nhiều thông tin sẵn có hơn và trình độ của các cơ quan kiểm toán cao hơn.

Đại biểu dân cử cần nghiên cứu kỹ về bản chất nhiệm vụ của cơ quan kiểm toán, xem xét về chặt chẽ tính tuân thủ của Chính phủ đối với các quy tắc tài khóa có tính ràng buộc về pháp lý, thông qua phân tích độ tin cậy của thông tin kế toán liên quan và khả năng xuất hiện các rủi ro kế toán. Trên thực tế, những phân tích này thường được thực hiện sau khi mọi việc đã diễn ra. Hơn nữa, các cơ quan kiểm toán có xu hướng bị kéo dài về thời gian, với các báo cáo liên quan đôi khi chỉ được cung cấp một năm hoặc dài hơn sau khi kết thúc giai đoạn chấp hành ngân sách. Điều này làm hạn chế tính hữu dụng của các quy định về tài khóa này, không đáp ứng được tính cảnh báo các nguy cơ đe dọa mục tiêu ngân sách và kêu gọi các biện pháp điều chỉnh kịp thời.

Do đó, có những quan điểm ủng hộ áp dụng quy tắc tài khóa với việc thành lập các tổ chức giám sát độc lập về tài chính công cùng với sự giám sát của cơ quan dân cử chịu trách nhiệm:

- Đánh giá tính thực tiễn các dự báo tài khóa và kinh tế vĩ mô và dự báo trong thời gian dài hạn hơn của Chính phủ và cung cấp những dự báo độc lập của chính những tổ chức này;
- Đánh giá khả năng tuân thủ quy tắc tài khóa của đề xuất ngân sách;
- Giám sát chặt chẽ quá trình chấp hành ngân sách; và

⁸ Xem thêm hệ thống chuyên đề liên quan đến Kiểm toán trên trang cơ sở dữ liệu nguồn hỗ trợ bồi dưỡng của Trung tâm bồi dưỡng đại biểu dân cử <http://tailieu.ttbddbdc.gov.vn:8080/>

- Cảnh báo và tốt nhất là định lượng các rủi ro đang nổi lên đối với kết quả ngân sách; và nếu có thể thì kiến nghị những giải pháp cần thiết (Kopits 2011).

Những quy định này sẽ đặc biệt hữu ích trong xem xét việc thực hiện quy tắc tài khóa góp phần tăng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình bằng uy tín và tính trách nhiệm chính trị của tổ chức, cá nhân thực hiện giám sát quy tắc tài khóa⁹.

Về cơ chế điều chỉnh và thực thi được xác định dựa trên kết quả của khung chính sách cần điều chỉnh, kết quả này có ảnh hưởng tới uy tín của cơ quan kiểm toán giúp cho các nhà hoạch định chính sách định lượng được mục tiêu mong muốn của chính sách, do tính hiệu quả của khung chính sách dựa trên chất lượng và việc ghi nhận thực hiện các cơ chế thực thi. Ở mỗi nước khác nhau, sẽ có kết quả khác nhau do sự ảnh hưởng được xác định khác nhau, ví dụ như Australia, Ấn Độ, New Zealand và Anh sự ảnh hưởng được xác định bằng uy tín trong hoặc ngoài nước nếu không tuân thủ quy tắc. Cách tiếp cận này chỉ có thể áp dụng được ở những nước có một sự đồng thuận cao về chính trị và xã hội, đối với trách nhiệm tài khóa và có hầu hết các điều kiện để kỷ luật thị trường có thể hoạt động hiệu quả. Tính hiệu quả của cách tiếp cận này cũng có thể được tăng cường bởi sự thành lập các tổ chức giám sát, chịu trách nhiệm phân tích và công khai các trường hợp không tuân thủ quy tắc và nhận diện những yếu tố gây ảnh hưởng xấu.

Ở hầu hết các nước, các biện pháp chế tài cho sự không tuân thủ là điều quan trọng để duy trì tính hiệu quả của quy tắc tài khóa. Có hai dạng biện pháp chế tài chính: về thể chế và cá nhân. Các biện pháp chế tài thể chế áp dụng đối với các vùng và khu vực vi phạm. Các biện pháp trừng phạt cá nhân áp dụng cho những quan chức chịu trách nhiệm. Các biện pháp trừng phạt thể chế thông thường mang tính chất tài chính. Ví dụ, một khu vực không tuân thủ có thể bị cấm vay mượn hoặc nhận chuyển khoản cho đến khi sửa chữa sai phạm, hoặc có thể bị yêu cầu trả tiền phạt. Các biện pháp trừng phạt cá nhân có thể mang tính chất hành chính (bị giáng chức hoặc thôi việc) hoặc hình sự (phạt giam). Chúng có thể tạo ra các rủi ro quá mức đối với những cơ quan có thẩm quyền về ngân sách, đặc biệt là khi sự chệch hướng kết quả ngân sách là do các cú sốc ngoại sinh, và trên thực tế có thể dẫn tới không được áp dụng một cách có hệ thống. Dù

⁹ Xem thêm chuyên đề về “Vai trò của cơ quan tài khóa độc lập” trên trang tài liệu hỗ trợ bồi dưỡng của Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử <http://tailieu.ttbd.gov.vn:8080/>.

ở dạng nào, điều quan trọng là các biện pháp trừng phạt: (1) được quy định rõ ràng trong luật đưa ra quy tắc tài khóa hoặc văn bản bổ sung; (2) tương xứng với mức độ vi phạm; và (3) hạn chế tối thiểu tình trạng áp dụng tùy tiện để tránh trường hợp các vấn đề quản trị làm suy yếu độ tin cậy của các biện pháp này.

Như vậy, nhân tố quan trọng cho việc thực thi quy tắc là xây dựng cơ chế điều chỉnh được quy định trước đối với những chênh hướng về mục tiêu, như quy tắc “phanh nợ” của Thụy Sĩ là một ví dụ. Theo quy tắc này, các chênh hướng về mục tiêu trong kết quả cán cân ngân sách cơ cấu của liên bang đều sẽ được ghi lại trong một tài khoản phòng chứng. Khi sự sai lệch này có tổng lớn hơn 6% chỉ tiêu ngân sách thường niên (tương đương 0,6% GDP), chính phủ bị yêu cầu phải đưa ra những biện pháp khắc phục sự dư thừa này trong vòng ba năm.

Một cơ chế tương tự được trình bày trong bản hiến pháp sửa đổi mới được thông qua gần đây ở Đức áp dụng quy tắc về cán cân cơ cấu. Theo quy định của quy tắc mới này yêu cầu chính quyền liên bang phải đạt được thặng dư cơ cấu bằng 0,35% GDP và các chính quyền bang đạt được cân đối cơ cấu bắt đầu từ năm 2016. Sự chênh hướng khỏi những mục tiêu này sẽ được tích lũy trong một tài khoản phòng chứng, và đòi hỏi có các biện pháp điều chỉnh khi thâm hụt tích lũy vượt quá 1% GDP. Quy tắc này có tính tới một điều khoản giải thoát tạm thời có thể được một đa số ở Nghị viện yêu cầu và lộ trình thực hiện trở lại khi điều khoản này được áp dụng không có các biện pháp chế tài rõ ràng cho tình trạng không tuân thủ, nhưng luật dự tính thành lập một cơ quan giám sát độc lập (một hội đồng bình ổn) để giám sát việc thực hiện quy tắc và đưa ra các cảnh báo sớm khi phù hợp.

Bộ luật mới của Colombia về trách nhiệm tài khóa cũng quy định bất kì sự vượt mức nào so với mục tiêu nên được khắc phục trong hai năm nhưng không quy định hình phạt nếu quy tắc này không được tuân thủ.



TTBD ĐBDC



