

KỸ NĂNG GIÁM SÁT TÀI CHÍNH CÔNG THEO QUY TẮC TÀI KHÓA

Vấn đề giám sát công tác quản lý tài chính công góp phần thực hiện hiệu quả căn cứ trên các quy tắc tài khóa. Một chính sách tài khóa tốt và thực hiện hiệu quả đem lại lợi ích rất lớn trong việc kiềm chế xu hướng thâm hụt ngân sách, giảm bớt tình trạng thiếu hụt quán theo thời gian của các chính sách ngân sách tài chính quốc gia. Để đảm bảo một nền tài khóa bền vững, Chính phủ cần xây dựng môi trường thuận lợi tạo điều kiện cho quản lý tài khóa ngược chu kỳ.

Đại biểu dân cử cần có các kỹ năng cơ bản về giám sát việc xây dựng và thực hiện các nguyên tắc quản lý tài chính công trong đó cần chú trọng đến cải thiện khả năng dự báo trước chính sách tài khóa, các quy tắc tài khóa nhằm giảm thiểu sự biến động đầu ra và thúc đẩy tăng trưởng trong dài hạn.

Các quy tắc tài khóa được thiết kế tốt và thực hiện hiệu quả đem lại rất nhiều lợi ích như giúp kiềm chế xu hướng thâm hụt ngân sách, giảm bớt tình trạng thiếu hụt quán theo thời gian của các chính sách ngân sách, củng cố độ tin cậy của các cam kết chính phủ đối với bền vững tài khóa và tạo điều kiện thuận lợi cho quản lý tài khóa ngược chu kỳ. Bằng cách cải thiện khả năng dự báo trước chính sách tài khóa, các quy tắc tài khóa cũng có thể giúp giảm thiểu sự biến động đầu ra và thúc đẩy tăng trưởng trong dài hạn. Tuy nhiên, thiết kế tốt và thực hiện hiệu quả các quy tắc tài khóa có thể là những mục tiêu đầy thách thức. Hơn nữa, chúng cần được đánh giá một cách đồng bộ. Một quy tắc tài khóa được thiết kế hoàn hảo nhưng không được thực hiện một cách thành công trong khuôn khổ thể chế quản lý tài chính công (PFM) hiện hành có thể mất đi tính phù hợp và độ tin cậy một cách nhanh chóng. Tương tự, một quy tắc được thực hiện hiệu quả nhưng thiết kế tối sẽ không thể đem lại những lợi ích tiềm tàng nêu trên. Thậm chí quy tắc đó có thể trở nên phản tác dụng khi thực hiện một chính sách tài khóa đúng đắn.

Khi giám sát tài chính công cần tập trung vào các yêu cầu quản lý tài chính công cần thiết để thực hiện hiệu quả các quy tắc tài khóa định lượng. Nội dung chương sẽ nêu bật một số đặc điểm cốt lõi của quản lý tài chính công liên quan tới các hệ thống và quy trình cần phải có trước khi thực hiện các quy tắc tài khóa. Bên cạnh đó, cần nghiên cứu tới những đánh đổi trong thiết kế và theo đó

trong các mục tiêu mà quy tắc tài khóa có thể hướng tới, tùy theo mức độ phát triển của các thể chế quản lý tài chính công. Khi giám sát chính sách tài chính công, cần tổng kết các thông lệ tốt nhất dựa trên kinh nghiệm thực hiện quy tắc tài khóa từ các nước phát triển tới các nước thu nhập thấp và đang phát triển. Đồng thời, phân tích đánh giá những chính sách được xây dựng dựa trên một khối lượng tài liệu nghiên cứu phong phú bao trùm cả các quy tắc tài khóa và thể chế quản lý tài chính công.

Các yêu cầu quản lý tài chính công để thực hiện hiệu quả các quy tắc tài khóa nên được tính tới trước khi áp dụng các quy tắc này. Cụ thể, chuyên đề này nhấn mạnh tầm quan trọng then chốt của sự nhất quán giữa ngân sách đề xuất và quy tắc tài khóa; báo cáo và biện pháp điều chỉnh phù hợp trong quá trình chấp hành ngân sách, dựa trên các hệ thống kế toán đúng đắn và số liệu tài khóa đáng tin cậy (fide digna); và sự đầy đủ các cơ chế thực thi minh bạch. Nếu các thể chế quản lý tài chính công không đủ khả năng đáp ứng những nhiệm vụ này thì tốt nhất là nên trì hoãn việc thực hiện chính thức các quy tắc tài khóa định lượng: Nếu có đủ quyết tâm chính trị thì bước đầu tiên có thể là thực hiện theo tinh thần các quy tắc tài khóa trong hoạch định chính sách trong khi có những nỗ lực cần thiết để củng cố các thể chế quản lý tài chính công.

Để tiến hành giám sát tài chính công theo quy tắc tài khóa có hiệu quả, đại biểu dân cử, cơ quan dân cử cần nghiên cứu ở các góc độ khác nhau để cung cấp một cái nhìn tổng quan ngắn gọn về các khái niệm, đặc điểm thiết kế và mục tiêu của các quy tắc tài khóa. Sau đó là phần giải thích về các yêu cầu quản lý tài chính công để thực hiện hiệu quả các quy tắc này, trong đó xét tới thiết kế và mục tiêu của các loại quy tắc tài khóa khác nhau. Bên cạnh đó, cần chỉ ra một số thách thức của quy tắc tài khóa đối với các cấp chính quyền, từ chính quyền cấp dưới quốc gia đến cấp siêu quốc gia. Cuối cùng là sự phân tích, củng cố các chế định về quy tắc tài khóa và các yêu cầu quản lý tài chính công để đề ra các giải pháp quản lý nhằm thực hiện chúng một cách hiệu quả.

Các quy tắc tài khóa là gì?

Theo nghĩa rộng quy tắc tài khóa là các cơ chế thể chế nhằm kiểm chế tính tùy nghi của chính sách tài khóa. Một số điểm đáng để cân nhắc ủng hộ cho việc kiểm chế tính tùy nghi của chính phủ là:

Thứ nhất, các nhà hoạch định chính sách kinh tế thường có xu hướng thiếu nhất quán theo thời gian trong các quyết định chính sách ngân sách của họ, đặc biệt trong quá trình tranh cử hoặc khi phải chịu sức ép chính trị hoặc xã hội lớn. Việc kiềm chế sự tùy tiện của họ thông qua các quy tắc mang tính chất lâu dài có thể giúp tránh hiện tượng ban hành chính sách tùy tiện và nâng cao tính bền vững tài khóa trong dài hạn.

Thứ hai, các quy tắc cũng có thể giúp tránh những thất bại trong khả năng phối hợp với nhau, như những thất bại tạo ra do vấn đề nguồn lực dùng chung trong nội bộ một quốc gia hoặc giữa các thành viên trong một liên minh tiền tệ.

Thứ ba, các quy tắc có vai trò đặc biệt hữu ích trong trường hợp thị trường không thể áp đặt tính kỷ luật đối với các chính quyền quốc gia hoặc cấp dưới quốc gia một cách phù hợp. Để kỷ luật thị trường phát huy hiệu quả cần phải đáp ứng những điều kiện rất khắt khe, từ việc đảm bảo không có các biện pháp cứu trợ tài chính cho đến không có các kênh tài chính đặc quyền, đồng thời công khai thông tin đáng tin cậy và kịp thời về tình hình tài chính của chính phủ. Các điều kiện này hiếm khi được thỏa mãn một cách đầy đủ kể cả ở các nước phát triển. Tuy nhiên, cũng có những ý kiến chủ trương duy trì tính linh hoạt trong vị thế chính sách tài khóa:

- Các nước có thể phải đối mặt với các cú sốc bên ngoài khó lường trước (có thể là vì lý do tự nhiên hoặc tài chính) đòi hỏi phải có biện pháp đối phó chính sách tài khóa linh hoạt. Cuộc khủng hoảng tài chính thế giới năm 2009 là một minh chứng sinh động cho luận điểm này.

- Thường sẽ rất khó dự đoán chính xác thời điểm và mức độ của các phát triển chu kỳ và tác động của chúng đối với các số liệu tài khóa tổng thể chính.

- Thường xuyên có những đánh đổi trong ngắn hạn giữa chất lượng và số lượng điều chỉnh tài khóa. Tuy nhiên, các biện pháp kiềm chế chính trị và thể chế, sự tuân thủ các mục tiêu ngân sách định lượng cũng nhắc nhở những điều chỉnh lớn có thể yêu cầu các biện pháp cần tối ưu, như làm méo mó các khoản thuế hoặc trì hoãn thực hiện các dự án đầu tư tốt.

Cán cân giữa bên chống và ủng hộ quy tắc tài khóa có sự khác biệt ở từng nước và thay đổi theo thời gian, phản ánh các yếu tố kinh tế và thể chế khác nhau. Các yếu tố này sẽ định hình thiết kế, thời điểm áp dụng và các biện pháp

thực hiện những quy tắc này một cách phù hợp. Các quy tắc tài khóa có thể được thể hiện dưới nhiều hình thức khác nhau. Trong đó, có một điểm khác biệt quan trọng giữa các quy tắc định lượng và các quy tắc hình thức. Các quy tắc hình thức xác định các thuộc tính và tương tác giữa các bên tham gia vào quy trình ngân sách với mục tiêu tăng cường tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và hiệu quả của quản lý tài khóa. Ví dụ, theo các quy tắc này, chính phủ có thể được yêu cầu phải tuyên bố và cam kết thực hiện một chiến lược chính sách tài khóa trong khoảng thời gian nhất định, đồng thời báo cáo và công bố các kết quả tài khóa định kỳ. Mặt khác, các quy tắc tài khóa định lượng có thể được hiểu là các cam kết lâu dài nhằm đạt được các mục tiêu định lượng đề ra cho một số số liệu ngân sách tổng thể chính.

Các quy tắc hình thức có thể là công cụ để nâng cao công tác quản lý tài khóa. Các quy tắc này có thể giúp quy trình ngân sách mang tính “thứ bậc” hơn bằng cách trao quyền lực cho những chủ thể đảm bảo thực hiện chính sách tài khóa đúng đắn; làm rõ những điểm yếu kém trong khuôn khổ tài khóa; và tăng cường tính trách nhiệm giải trình đối với xã hội. Ở khâu dự toán ngân sách, các quy tắc “mang tính thứ bậc” là những quy tắc trao nhiều quyền lực cho bộ trưởng tài chính hơn là các bộ chi tiêu; ở khâu phê chuẩn, chúng hạn chế quyền điều chỉnh quy mô đề xuất ngân sách của cơ quan lập pháp; và ở khâu chấp hành, chúng hạn chế quyền sửa đổi ngân sách đã được thông qua của cơ quan lập pháp. Do đó, bên cạnh việc nâng cao khả năng quản trị và tính minh bạch, các quy tắc hình thức có thể đóng một vai trò quan trọng trong việc đạt được sự đồng thuận về các cải cách tài khóa.

Nội dung sau đây tập trung vào các yêu cầu cốt lõi trong thể chế quản lý tài chính công để thực hiện hiệu quả các quy tắc tài khóa định lượng, từ đây sẽ được gọi là các quy tắc tài khóa. Nội dung này sẽ xem xét các thể chế quản lý tài chính công khác nhau, bao gồm cả các quy trình, ví dụ như lập ngân sách và hệ thống, ví dụ như kế toán. Nhiều kiến nghị cho quy trình quản lý tài chính công được đưa ra trong chương này có thể được thể hiện dưới dạng các quy tắc hình thức hỗ trợ cho các quy tắc tài khóa định lượng. Trên thực tế, các quy tắc tài khóa định lượng và hình thức Có thể được coi như các giải pháp cho cùng một vấn đề mang tính bổ trợ lẫn nhau. Việc áp dụng ngày càng nhiều các khuôn khổ tài khóa toàn diện như luật về trách nhiệm tài khóa (FRL) mà thường bao gồm

cả quy tắc định lượng và hình thức đã minh chứng cho tính tương trợ lẫn nhau của hai loại quy tắc này.¹

Các quy tắc tài khóa định lượng có thể được chia thành bốn nhóm chính:

1. Các quy tắc về cán cân ngân sách. Các quy tắc này có thể được áp dụng cho cán cân tài khóa không điều chỉnh hoặc cán cân (cơ cấu) được điều chỉnh theo chu kỳ. Chúng có thể được xác định cho cán cân tổng thể (bao gồm tất cả các khoản thu và chi tiêu tài khóa), cán cân ngân sách cơ bản (không bao gồm chi trả lãi) hoặc cán cân vãng lai (không bao gồm chi đầu tư, được gọi là các quy tắc vàng).

2. Các quy tắc về nợ hay các quy tắc bù đắp. Các quy tắc về nợ thông thường được quy định như là mức giới hạn trần hệ số nợ trên GDP, thể hiện dưới dạng số tổng hoặc số ròng. Các quy tắc này cũng có thể đặt ra những giới hạn về vay mượn, ví dụ như trong vấn đề ngân hàng trung ương phát hành trái phiếu bằng ngoại tệ.

3. Các quy tắc chi tiêu. Các quy tắc này định mức giới hạn trần cho tổng chi tiêu công hoặc một số hạng mục chi công cụ thể. Chúng thường được áp đặt cho mức độ, tỉ lệ tăng trưởng hoặc tỉ lệ phần trăm GDP.

4. Các quy tắc thu. Các quy tắc này có thể được dùng để định mức giới hạn trần nhằm tránh hiện tượng gánh nặng thuế khóa quá mức hoặc giới hạn sản để khuyến khích thu.

Một số đặc điểm thiết kế quy tắc tài khóa quan trọng khác bao gồm:

Thứ nhất, về cơ sở pháp lý. Các quy tắc tài khóa có thể được đề ra như một cam kết của chính phủ hoặc đưa vào trong luật, hiến pháp hoặc các hiệp ước quốc tế. Tuy một nền tảng pháp lý bền vững không phải là điều kiện cần để áp dụng một quy tắc tài khóa, nhưng một quy tắc tài khóa có nền tảng pháp lý vững chắc có thể nâng cao đáng kể các triển vọng đảm bảo tính tuân thủ và độ tin cậy, nếu xét tới các chi phí cao hơn của việc không thực thi. Các yếu tố nhằm đảm bảo tính linh hoạt, đặc biệt là các điều khoản điều chỉnh và giải thoát minh bạch

¹ Xem thêm Corbache và Schwartz (2007) phân tích nội dung và các thách thức trong triển khai mà FRL phải đối mặt. Về điều này, Cacaes, Corbache và Medina (2010) không tìm thấy bằng chứng thuyết phục rằng FRL làm tăng khả năng cân bằng tài khóa hoặc làm giảm mức độ dao động chính sách tài khóa.

và được thiết kế tốt, sẽ càng quan trọng hơn khi quy tắc tài khóa được quy định bởi cấp cơ quan lập pháp cao hơn.

Thứ hai về phạm vi. Một số quy tắc tài khóa chỉ bao trùm các hoạt động tài khóa của chính quyền trung ương. Các quy tắc khác có phạm vi rộng hơn, bao gồm các cấp chính quyền khác và thực thể khu vực công như các cơ quan phi tài chính và định chế tài chính. Các quy tắc tài khóa được thiết kế tốt nên bao trùm toàn bộ các hoạt động tài chính và mang tính chất tài chính liên quan trong khu vực công. Các quy tắc tài khóa mà chỉ nhằm tới các chỉ tiêu tài khóa hạn hẹp có nguy cơ sẽ bị mất hiệu quả khi các hoạt động tài khóa được chuyển dịch sang những bộ phận khác trong khu vực công không được quy tắc tài khóa đó điều chỉnh.

Thứ ba về các điều khoản ngoại lệ. Các điều khoản này liên quan tới những trường hợp đặc biệt có thể ngưng việc áp dụng các quy tắc, như thiên tai thảm họa hoặc suy thoái sâu.

Thứ tư về các biện pháp chế tài. Một số quy tắc tài khóa không quy định những biện pháp chế tài chính thức nếu quy tắc tài khóa không được tuân theo, mà chỉ dựa trên cái giá phải trả bằng uy tín như một công cụ để đảm bảo tính tuân thủ. Một số quy tắc khác đưa ra các mức phạt cho những cơ quan nào không tuân thủ, các mức phạt cho những quan chức không tuân thủ, hoặc kết hợp cả hai.

Thứ năm về khung thời gian. Một số quy tắc được áp dụng theo từng năm. Một số khác trải dài qua nhiều năm hoặc rộng hơn là theo chu kỳ kinh tế.

Các đặc điểm thiết kế này có tác động quan trọng tới các thể chế quản lý tài chính công. Ví dụ, các quy tắc có phạm vi bao trùm nhiều cấp chính quyền khác nhau đòi hỏi các hệ thống kế toán và báo cáo có thể đưa ra những dự báo về kết quả tài khóa với độ chính xác cao và kịp thời cho tất cả các thực thể liên quan. Các biện pháp chế tài, một đặc điểm thiết kế quan trọng để tăng cường độ tin cậy và tính tuân thủ đối với quy tắc tài khóa, cũng cần có cơ chế thực thi hiệu quả.

Mặt khác, các điều khoản giải thoát có thể là một đặc điểm cần thiết để nâng cao tính linh hoạt ở các quốc gia phải chịu những cú sốc lớn bất ngờ, nhưng cần phải có một nền tảng thể chế vững chắc để đảm bảo các điều khoản

này không bị sử dụng tùy tiện, làm giới hạn tính thích đáng và khả năng áp dụng của quy tắc tài khóa. Những điều khoản này nên quy định càng cụ thể càng tốt mức độ và bản chất các cú sốc dẫn tới việc thực hiện các điều khoản này; khoảng thời gian quy tắc tài khóa được nới lỏng hoặc hoãn việc thực hiện; lộ trình thực hiện trở lại quy tắc tài khóa; và trách nhiệm áp dụng điều khoản và giám sát việc thực hiện nó. Độ tin cậy có thể được tăng cường bởi “các nhà giám sát tài khóa” độc lập chịu trách nhiệm đánh giá việc sử dụng đúng đắn điều khoản hoặc ít nhất là quy định việc thực thi điều khoản phải được thông qua bởi một đa số cần thiết trong Nghị viện.

Tóm lại, việc thiết kế các quy tắc tài khóa phải tính tới tình hình thể chế quản lý tài chính công và khả năng thực hiện hiệu quả các quy tắc liên quan. Nói cách khác, các cải cách quản lý tài chính công phù hợp có thể tạo điều kiện cho việc thiết kế tốt các quy tắc tài khóa. Có thể nói một cách ngắn gọn là các khía cạnh quản lý tài chính công và thiết kế cần phải bổ trợ lẫn nhau.

Bảng 1 cung cấp một cái nhìn tổng quan về các khía cạnh chính của quy tắc tài khóa ở một số nước kinh tế thị trường phát triển và mới nổi được lựa chọn. Theo Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF 2009), số nước áp dụng một hoặc nhiều hơn các quy tắc định lượng đã tăng hơn mười lần trong suốt 20 năm qua. Hiện nay, gần 80 nước trên thế giới đã sử dụng các quy tắc tài khóa (Schaechter và đồng sự 2012). Hầu hết những nước này nghiêng về áp dụng các quy tắc liên quan tới cán cân ngân sách, nợ công, hoặc kết hợp cả hai. Bên cạnh đó, ngày càng có nhiều nước sử dụng các quy tắc chi tiêu². Các quy tắc thu thì ít phổ biến hơn.

Quốc gia	Loại quy tắc và năm bắt đầu áp dụng	Cơ sở pháp luật	Phạm vi	Khung thời gian
Úc	Quy tắc về cán cân ngân sách; Quy tắc về nợ Quy tắc thu (1998)	Luật	chính quyền trung ương	Trong nhiều năm
Canada	Quy tắc chi;	cam kết	chính	thường

² Xem thêm Ter-Minassian (2010) về các vấn đề chính liên quan tới quy tắc chi tiêu.

	Quy tắc về cán cân ngân sách; quy tắc về nợ (1998)	của chính phủ	quyền trung ương	niên
Pháp	quy tắc chi (1998) quy tắc thu (2006) quy tắc về cán cân ngân sách quy tắc về nợ (1992)	Luật cam kết của chính phủ Hiệp ước quốc tế	Chính quyền trung ương; Chính phủ	thường niên; Trong nhiều năm cho quy tắc chi
Đức	quy tắc cán cân điều chỉnh theo chu kỳ hoặc cán cân chu kỳ; quy tắc về nợ (1992) quy tắc chi (1982)	Hiến pháp; Hiệp ước quốc tế.	Chính quyền trung ương; Chính phủ	Trong nhiều năm cho quy tắc chi
Hungary	quy tắc cán cân điều chỉnh theo chu kỳ hoặc cán cân chu kỳ (2007); quy tắc về nợ (2004)	Luật Hiệp ước quốc tế.	chính phủ	thường niên
Ý	quy tắc về cán cân ngân sách; quy tắc về nợ (1992)	Hiệp ước quốc tế	chính phủ	thường niên
Nhật Bản	quy tắc chi (1947) Quy tắc vàng	Luật	Chính quyền địa phương	trong nhiều năm
Hà Lan	quy tắc chi; quy tắc thu (1994) quy tắc về cán cân ngân sách; quy tắc về nợ (1992)	Luật Hiệp ước quốc tế	chính phủ	thường niên Trong nhiều năm cho quy tắc

				chi.
New Zealand	quy tắc về cán cân ngân sách quy tắc về nợ (1994)	Luật	Chính phủ	Trong nhiều năm
Na Uy	quy tắc về cán cân ngân sách (2001)			
Tây Ban Nha	quy tắc về cán cân ngân sách (2003); quy tắc về nợ (1992)	Luật Hiệp ước quốc tế	Chính phủ	thường niên Trong nhiều năm
Thụy Điển	quy tắc chi (1995) quy tắc về cán cân ngân sách; quy tắc về nợ (1995)	cam kết của chính phủ Hiệp ước quốc tế	Chính quyền địa phương; chính phủ	Cả chu kỳ Trong nhiều năm cho quy tắc chi.
Thụy Sĩ	quy tắc cán cân điều chỉnh theo chu kỳ hoặc cán cân chu kỳ	cam kết của chính phủ	Chính quyền địa phương	Cả chu kỳ
Anh	quy tắc cán cân điều chỉnh theo chu kỳ hoặc cán cân chu kỳ; quy tắc về nợ (1997)	cam kết của chính phủ Hiệp ước quốc tế	Chính phủ	Cả chu kỳ hoặc trong nhiều năm

Nguồn: Dựa trên Ter-Minassian (2010); IMF (2009) và tài liệu các nước.

Đối với các thị trường mới nổi như Argentina năm 2000 đã ban hành Luật để áp dụng các quy tắc chi, quy tắc về cán cân thanh toán và quy tắc về nợ cho hàng năm của chính quyền trung ương. Tương tự như vậy, Brazil cũng quy định về các quy tắc chi, quy tắc về cán cân thanh toán và quy tắc về nợ hàng năm trong Luật đối với khu vực công phi tài chính.

Vấn đề quy tắc về cán cân điều chỉnh theo chu kỳ hoặc cán cân chu kỳ của Chile cũng được quy định trong luật từ năm 2000; 2006 của chính quyền trung ương theo chu kỳ thường niên.

Tuy nhiên, đối với Luật của Mexico quy định quy tắc về cán cân ngân sách và quy tắc thu từ năm 2006 đối với khu vực công phi tài chính trong nhiều năm.

Đối với các nước thành viên EU, các biện pháp ngăn ngừa của Hiệp ước ổn định và Tăng trưởng (SGP) quy định những mục tiêu trung hạn dưới dạng cơ cấu (điều chỉnh theo chu kỳ và chỉnh sửa theo các yếu tố đơn nhất), nhưng các biện pháp điều chỉnh của Hiệp ước vẫn coi mức thâm hụt chưa điều chỉnh đạt 3% GDP như là điều kiện khởi động quy trình xử lý thâm hụt vượt mức (EDP).

Mục tiêu của quy tắc tài khóa

Bên cạnh các khía cạnh quản lý tài chính công, việc giám sát tài chính công theo quy tắc phải căn cứ vào các mục tiêu chính mà những quy tắc này mong muốn đạt được. Các quy tắc tài khóa có thể nhằm hướng tới một số mục tiêu sau:

Thứ nhất, nâng cao cam kết của chính phủ trong thực hiện các chính sách bền vững về tài khóa và có tác động tốt tới nền kinh tế vĩ mô bằng cách gia tăng mức trừng phạt đối với chính sách không nhất quán với các quy tắc tài khóa.

Thứ hai thể hiện các cam kết này theo một cách thức đáng tin cậy và minh bạch cho những bên quan tâm như thị trường tài chính hoặc/và xã hội dân sự.

Thứ ba, nâng cao tiết kiệm ngân sách bền vững nhằm đối phó với các nhu cầu lường trước trong dài hạn (ví dụ như các nhu cầu xuất phát từ già hóa dân số, cạn kiệt tài nguyên thiên nhiên hoặc các yêu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng).

Thứ tư, kéo dài khoảng thời gian lập kế hoạch cho chính sách công bằng cách tăng cường độ chắc chắn về tài trợ trung hạn cho các chính sách này.

Thứ năm, tránh hiện tượng thuận chu kỳ trong các chính sách ngân sách.

Thứ sáu, hạn chế quy mô chính phủ hoặc giới hạn gánh nặng thuế.

Thứ bảy, bảo đảm cho một số khoản chi tiêu nhất định.

Trong quá trình giám sát cần lưu ý tới việc hoán đổi các mục tiêu của Chính phủ. Cụ thể, mục tiêu minh bạch đòi hỏi các quy tắc tài khóa, như những

quy tắc điều chỉnh cán cân ngân sách tổng thể hoặc tổng nợ công, phải đơn giản và dễ giám sát. Tuy nhiên, những quy tắc này sẽ không đảm bảo được sự linh hoạt cần thiết để đối phó với các cú sốc lớn bất ngờ hay giúp tránh được tính thuận chu kỳ của các chính sách tài khoá. Cũng như vậy, mục tiêu hạn chế quy mô chính phủ hoặc giới hạn gánh nặng thuế có thể xung đột với mục tiêu ổn định tài khoá ngắn hạn hoặc/và mục tiêu bền vững tài khoá dài hạn hơn. Đặc biệt, mức giới hạn trần thu có thể dẫn tới vị thế tài khoá thuận chu kỳ trong các giai đoạn phát triển vì nó đòi hỏi phải tiến hành cắt giảm thuế, dẫn tới làm tăng cầu trong nước. Các quy tắc chi tiêu tránh được tính thuận chu kỳ tốt hơn trong cả giai đoạn phát triển, khi chúng ngăn chặn chi tiêu các khoản thu vượt mức và giai đoạn suy thoái khi chúng không bắt buộc phải cắt giảm chi tiêu để đáp ứng các khoản thu bị giảm thiểu. Tuy nhiên, trừ khi được bổ sung bởi các quy tắc áp dụng cho cán cân tài khoá hoặc mức nợ công, các quy tắc chi tiêu có thể có khả năng dẫn tới tích lũy nợ không bền vững.

Bảng 2 đưa ra một cái nhìn tổng quan về các loại quy tắc khác nhau và tính tuân thủ của chúng đối với các mục tiêu bao trùm: tài khoá bền vững, ổn định kinh tế, quy mô chính phủ và minh bạch.

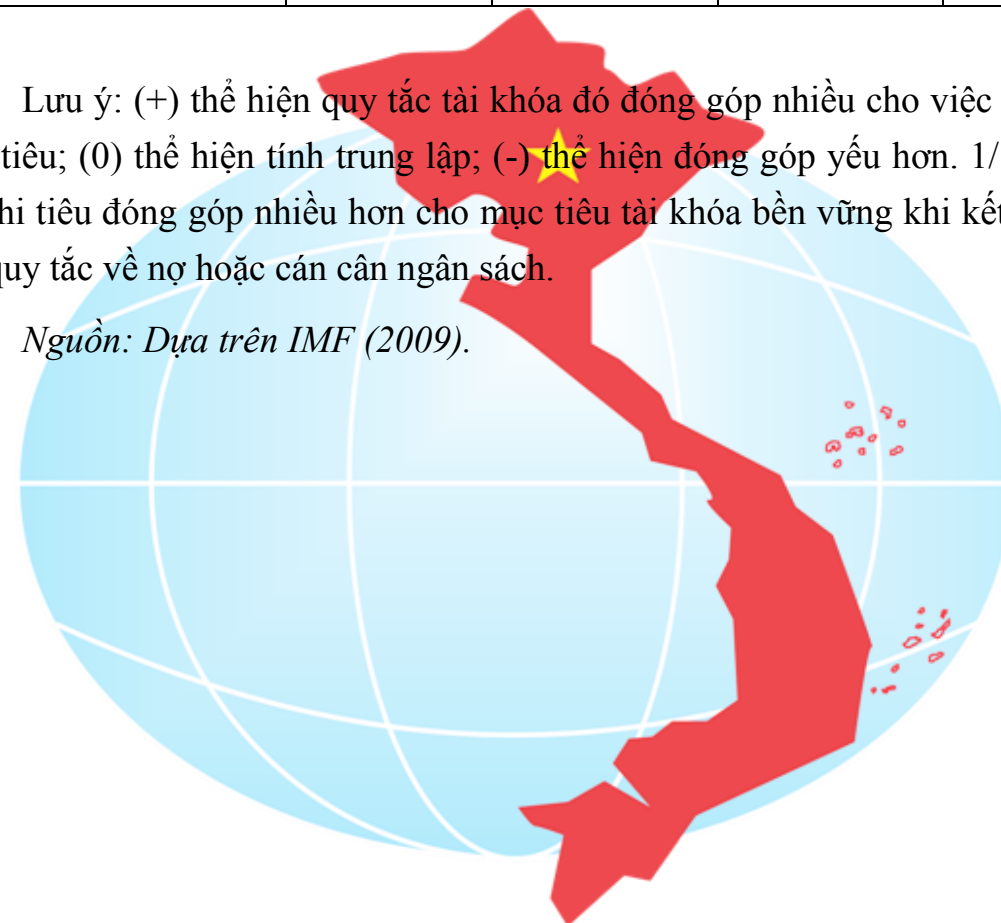
Bảng 2 Các quy tắc tài khoá và đóng góp cho các mục tiêu

Quy tắc tài khoá	Các mục tiêu			
	Tài khoá bền vững	Ổn định kinh tế	Quy mô chính phủ	Minh bạch
Cán cân tổng thể	++	-	0	+++
Cán cân cơ bản	++	-	00	+++
Cán cân vãng lai	+	-	0	+
Cán cân điều chỉnh theo chu kỳ	++	+++	0	-
Cán cân chu kỳ	++	+++	0	-
Hệ số nợ công trên GDP	+++	-	0	+++
Tăng chi 1/	+	++	++	+

Trần chi tiêu 1/	+	++	++	+
Hệ số chi tiêu trên GDP	+	-	+++	++
Trần thu	-	-	++	+
Sàn thu	+	+	-	+

Lưu ý: (+) thể hiện quy tắc tài khóa đó đóng góp nhiều cho việc đạt được mục tiêu; (0) thể hiện tính trung lập; (-) thể hiện đóng góp yếu hơn. 1/ Các quy tắc chi tiêu đóng góp nhiều hơn cho mục tiêu tài khóa bền vững khi kết hợp với các quy tắc về nợ hoặc cán cân ngân sách.

Nguồn: Dựa trên IMF (2009).



TTBD ĐBDC

