

PHÂN TÍCH SỰ TÁC ĐỘNG CỦA QUỸ NGOÀI NGÂN SÁCH TRONG QUY TRÌNH LẬP NGÂN SÁCH CỦA CÁC NƯỚC

Cơ quan lập pháp ở các nước có vai trò khác nhau trong quá trình xây dựng ngân sách. Vai trò của cơ quan lập pháp cũng thay đổi theo thời gian và sẽ tiếp tục thay đổi trong tương lai. Sự thay đổi này dẫn đến nguồn thông tin phục vụ cơ quan lập pháp trong hoạt động ngân sách. Cơ quan lập pháp có nguồn thông tin tin cậy, trung thực để có thể tham gia một cách tích cực và xây dựng một cách tích cực vào quá trình xây dựng ngân sách. Hàng năm có rất nhiều đề xuất chính sách do các nhà lập pháp đưa ra. Cơ quan lập pháp cũng thường có các đề xuất chính sách liên quan đến nội dung ngân sách. Tuy nhiên, do sẽ tốn nhiều thời gian để có thể dự toán mức độ ảnh hưởng tới ngân sách của tất cả các đề xuất chính sách, cơ quan lập pháp và đơn vị độc lập có thể thống nhất những nguyên tắc chung được thể hiện ở những nguyên tắc sau:

Thứ nhất, cần xác định phạm vi và nội dung luật hệ thống ngân sách thông qua các chức năng chính.

Cơ quan lập pháp trong quá trình xây dựng ngân sách phải được sự hỗ trợ của đơn vị độc lập thông qua các chức năng như dự báo kinh tế, dự toán sát, phân tích dự toán ngân sách do cơ quan hành pháp trình và bản đánh giá phân tích trung hạn.

Đối với chức năng dự báo kinh tế do đơn vị độc lập thực hiện phải đảm bảo tính khách quan và có xem xét đến dự báo của các cơ quan khác và cần phù hợp với luật hiện hành.

Đối với dự toán thu chi cần dựa trên các nguyên tắc, phạm vi được quy định trong luật hệ thống ngân sách hiện hành chứ không dựa trên các đề xuất chính sách. Ví dụ, dự toán không chỉ nhằm vào nội dung của luật và nên đưa ra giả định về thời điểm hết hiệu lực vốn được nêu trong luật và về tỷ lệ các dự án đầu tư. Bên cạnh đó việc đánh giá dự toán ngân sách không nên chỉ là một đánh giá máy móc mà cần phải là một phân tích kỹ thuật về dự toán ngân sách. Việc phân tích trung hạn giúp thông báo cho hành pháp và công chúng những kết quả của các hoạt động chính sách hiện tại và các đề xuất chính sách. Việc phân tích

trung hạn đặc biệt quan trọng bởi nó xem xét cả những rủi ro tài chính và cũng là cơ sở cho việc phân tích dài hạn.

Thứ hai, về đệ trình ngân sách năm hoặc luật phân bổ cho cơ quan lập pháp

Một số nước thông qua luật ngân sách năm tức là thông qua cả thu, chi hàng năm và các thay đổi trong chính sách thuế và chi tiêu trong cùng một văn bản luật. Các nước khác thông qua các thay đổi về thuế trong một văn bản riêng biệt khác với luật phân bổ năm; trong khi đó luật phân bổ năm sẽ chỉ bao gồm chi tiêu thường niên theo phân bổ của nghị viện mà không phải mọi khoản thu đều cần tới luật phân bổ năm; ở một số nước các luật khác cung cấp một nền tảng pháp lý cho một khoản đáng kể chi tiêu thường niên của chính phủ. Vì vậy, quy trình đệ trình ngân sách hoặc luật phân bổ cho cơ quan lập pháp được căn cứ vào các yếu tố sau:

Thời gian trình ngân sách. Nếu không được quy định trong hiến pháp, luật hệ thống ngân sách nên xác định cụ thể ngày mà cơ quan hành pháp phải nộp dự thảo ngân sách năm lên cơ quan lập pháp, thông thường là hai đến bốn tháng trước khi bắt đầu năm tài khóa mới. Ở những nước có hệ thống lưỡng viện, nên dành nhiều thời gian hơn để thảo luận về dự thảo ngân sách, đặc biệt là nếu cả hai viện có quyền sửa đổi dự thảo luật ngân sách.

Quy tắc tài khóa. Một quy tắc tài khóa là giới hạn định lượng cho các số liệu ngân sách tổng thể làm hạn chế quyền ấn định ngân sách của cả cơ quan lập pháp và hành pháp. Dự thảo ngân sách năm cần được nhất quán với bất kì quy tắc tài khóa nào mà cơ quan lập pháp có thể thông qua trong luật hệ thống ngân sách. 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. Vì vậy, cần cải cách quản lý tài chính công phù hợp nhằm tạo điều kiện cho việc thiết kế tốt các quy tắc tài khóa, bởi 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. Khi các quy tắc tài khóa được thiết kế tốt nên bao trùm toàn bộ các hoạt động 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.

Phân loại các khoản phân bổ ngân sách. Luật hệ thống ngân sách nên quy định cách thức phân loại các khoản chi được phê chuẩn thường niên trong đạo luật phân bổ. Trong các hệ thống ngân sách mang tính tuân thủ cao, cơ quan lập pháp có thể phải phê chuẩn hàng nghìn các khoản ngân sách. Trong hệ thống ngân sách hiện đại, đơn vị phân bổ thường là các chương trình quy mô lớn (hoặc kết quả hoặc đầu ra). Ở những hệ thống này, luật hệ thống ngân sách hoặc các quy định của chính phủ sẽ trình bày về mức độ các khoản chi cần được tách biệt, đặc biệt là cho mục đích kiểm soát chi tiêu. Các hệ thống phân loại chi tiết cho báo cáo số liệu thống kê, như phân loại chi tiêu theo chức năng hoặc kinh tế, cũng có thể được quy định trong quy định chính phủ.

Thứ ba, về tài liệu đi kèm dự thảo luật ngân sách năm. Các dự báo tài khóa và kinh tế vĩ mô trung hạn, các giả định để lập ngân sách, và thông tin khác. Luật hệ thống ngân sách nên quy định các tài liệu quan trọng mà cơ quan hành pháp nên nộp cho cơ quan lập pháp trong dự thảo ngân sách năm. Trong đó, tài liệu kèm theo dự thảo Luật ngân sách năm hoặc đạo luật phân bổ bao gồm:

- Chiến lược và mục tiêu tài khóa trung hạn. Khuôn khổ ngân sách trung hạn (MTBF) thể hiện dự toán thu, chi, cán cân ngân sách và nợ công trong ít nhất hai năm tiếp theo năm tài khóa sau. Khuôn khổ này có thể trình bày lý do tại sao có những thay đổi so với các mục tiêu tài khóa trung hạn trước của chính phủ.

- Dự báo kinh tế vĩ mô và các giả định chính cho số liệu dự báo này.

- Báo cáo chính sách ngân sách năm. Trình bày các ưu tiên chiến lược cho ngân sách năm sắp tới, bao gồm các mục tiêu chính sách bao trùm và nhất quán với chiến lược trung hạn hoặc với quy tắc tài khóa. Báo cáo sẽ mô tả các thay đổi chính sách thuế hoặc chi tiêu được kiến nghị. Tác động của từng thay đổi chính sách lớn cho thu và chi (bao gồm các thay đổi trong chi tiêu thuế) sẽ được định lượng.

- Thông tin so sánh về thu, chi thực tế trong hai năm trước, với dự toán cập nhật cho năm hiện hành. Đối chiếu với các dự toán trong các tài liệu ngân sách trước cùng giai đoạn, đi kèm với lời giải thích sự sai lệch.

- Báo cáo rủi ro tài khóa. Bao gồm độ nhạy cảm của dự báo tài khóa với thay đổi trong giả định; tác động của các kịch bản tài khóa vĩ mô khác nhau, phân tích tính bền vững nợ và rủi ro liên quan tới nợ; và rủi ro gắn với các hoạt động mang tính chất tài khóa, các khoản bảo đảm của chính phủ và các khoản nợ tiềm tàng khác, doanh nghiệp nhà nước, khu vực tài chính, các chính quyền cấp dưới quốc gia, các quỹ ngoài ngân sách và tài sản chính phủ.

- Chi tiêu thuế. Các luật thuế có thể bao gồm một số lợi ích cho những hoạt động cụ thể hoặc nhóm đối tượng trả thuế cụ thể. Một báo cáo định lượng và đầy đủ các chi tiêu thuế cho phép nghị viện nhận thức được sự thu hẹp về quy mô thu thuế do miễn trừ thuế và các đặc ân khác.

- Báo cáo tài khóa dài hạn. Phân tích các vấn đề như già hóa dân số và tăng chi phí chăm sóc y tế có tác động tới cán cân tài khóa và chi tiêu của chính phủ trong dài hạn là rất hữu ích, vì cho phép có các hành động chính sách ngăn ngừa. Các dự báo dài hạn có phạm vi 10 đến 50 năm không nhất thiết phải được chuẩn bị hàng năm.

Ở nhiều nước, cơ quan lập pháp xem xét và phê chuẩn một khuôn khổ ngân sách áp dụng trong nhiều năm và được cập nhật thường xuyên bao trùm mọi đơn vị thể chế trong chính phủ”, như được định nghĩa trong Hướng dẫn Thống kê Tài chính Chính phủ của IMF (Quỹ tiền tệ quốc tế). Luật hệ thống ngân sách cũng có thể bao gồm một điều khoản cho cơ quan lập pháp chính thức thông qua chiến lược nợ công của chính phủ. Luật hệ thống ngân sách, hoặc một luật riêng biệt hoặc các quy định về nợ công, nên làm rõ các yêu cầu chính liên quan đến nợ công, bao gồm xác định trách nhiệm của tổ chức liên quan đến quản lý nợ chính phủ; quy định quyền hạn của bộ trưởng tài chính đóng vai trò chủ thể đi vay mượn duy nhất cho chính phủ và trong lựa chọn các công cụ vay mượn phù hợp; thiết lập quyền hạn và các điều kiện chung cho việc trao các khoản đảm bảo và cho vay lại các khoản vay chính phủ nước ngoài; đảm bảo các khoản phân bổ lâu dài của nghị viện để trả nợ; thiết lập các cơ chế kiểm toán và trách nhiệm giải trình cho quản lý nợ chính phủ. Phạm vi nợ chính phủ có thể bao hàm toàn bộ “khu vực công” nếu các doanh nghiệp công mang tính chất tài

chính hoặc phi tài chính có tác động quan trọng tới tổng thể chính sách tài khóa hoặc rủi ro tài khóa.

Xét về tác động ngân sách của các quỹ ngoài ngân sách (EBF). Nếu có đủ cơ sở để thiết lập quỹ ngoài ngân sách cho một mục đích cụ thể nào đó (như an sinh xã hội), một luật đặc biệt có thể cần phải được áp dụng. Một số nước hạn chế sự hình thành các quỹ ngoài ngân sách. Ví dụ, Hiến pháp Phần Lan năm 1999 không cho phép những quỹ này được thành lập trừ khi có một đa số tuyệt đối trong Nghị viện và chỉ khi quỹ này thực hiện một nghĩa vụ cần thiết của nhà nước. Ở những nước mà chỉ tiêu từ quỹ ngoài ngân sách không được bao gồm trong luật phân bổ thường niên, luật hệ thống ngân sách nên quy định các mục tiêu tài khóa tổng thể cho chính quyền trung ương hoặc chính phủ nói chung bao gồm các dự toán thu chi của mọi hoạt động ngoài ngân sách. Luật hệ thống ngân sách cũng nên yêu cầu báo cáo quỹ ngoài ngân sách trong các văn bản tài liệu ngân sách năm.

Về thông tin về các mục tiêu và mục đích hiệu quả hoạt động. Nếu hệ thống ngân sách theo hiệu quả hoạt động được áp dụng, Luật hệ thống ngân sách nên yêu cầu hai báo cáo: một cho các mục tiêu hiệu quả hoạt động thường niên được mong đợi và một cho báo cáo liệu có đạt được các mục tiêu hiệu quả hoạt động không. Báo cáo sẽ bao gồm từng chương trình lớn và sẽ được chuẩn bị bởi từng bộ trừ trường hợp có các chương trình liên bộ.

Thứ tư, về phê chuẩn ngân sách của cơ quan lập pháp, bao gồm sửa đổi.

Quy trình phê chuẩn ngân sách theo hai giai đoạn. Một số nước yêu cầu chính phủ phải trình khuôn khổ tài khóa trung hạn và số liệu ngân sách năm tổng thể lên cơ quan lập pháp để thảo luận trước vào khoản giữa năm trước năm ngân sách mới. Một số nước khác yêu cầu số liệu ngân sách năm tổng thể - thu, tổng chi và vay mượn mới - phải được phê chuẩn trước khi diễn ra giai đoạn hai là phê chuẩn dự toán chi chi tiết. Quy trình phê chuẩn ngân sách theo hai giai đoạn có lợi thế là cơ quan lập pháp có thể tập trung vào số liệu tổng thể thiết yếu của chiến lược tài khóa tổng quan và sau đó mới tới các chương trình chi tiêu chi tiết. Luật hệ thống ngân sách có thể bao gồm một thủ tục như vậy, đặc biệt tại những nước mà quá trình lập ngân sách “từ trên xuống” được coi là cần thiết để đạt được thống nhất tài khóa.

Giới hạn thẩm quyền của cơ quan lập pháp trong khả năng thay đổi dự thảo ngân sách của cơ quan hành pháp. Một trong những thẩm quyền ngân sách quan trọng nhất của cơ quan lập pháp là khả năng sửa đổi quy mô và thành phần dự thảo ngân sách mà cơ quan hành pháp trình lên. Nghị viện một số nước có quyền sửa đổi tuyệt đối. Tuy nhiên, để ổn định tài khóa trung hạn, tốt nhất là nên giới hạn thẩm quyền này của cơ quan lập pháp. Một biện pháp là cho phép cơ quan lập pháp thông qua các khoản chi bổ sung nếu có thêm các khoản thu bổ sung, để cân cân tài khóa không bị thay đổi. Một biện pháp hạn chế hơn là ngăn cản Cơ quan lập pháp tăng tổng chi, chỉ cho phép thay đổi thành phần chi. Các nước theo hệ thống Nghị viện Anh thường có các quy tắc còn mang tính hạn chế hơn nữa, chỉ cho phép giảm chi tiêu (ở Canada) hoặc yêu cầu nghị viện phải tìm kiếm sự chấp thuận của cơ quan hành pháp đối với những thay đổi có ảnh hưởng không nhỏ tới khuôn khổ tài khóa trung hạn được chính phủ đệ trình (ở New Zealand). Đối với thực tiễn ở các nước khác, xem thêm OECD (2007) và Wehner (2010).

Một số nước giới hạn thẩm quyền của cơ quan lập pháp trong sửa đổi tăng dự toán thu để đáp ứng tăng chi. Các giới hạn pháp lý là đặc biệt cần thiết ở những nước có sự tách bạch thẩm quyền rõ ràng giữa cơ quan lập pháp và hành pháp (ví dụ, chế độ tổng thống ở Mỹ Latinh), mà theo đó việc tăng thu, chi không thực tế của cơ quan lập pháp có thể làm suy yếu ổn định tài khóa vĩ mô.

Hạn chế phê chuẩn các chi tiêu thuế và các khoản tiền dành riêng của cơ quan lập pháp. Nên tránh việc dành riêng các khoản thu cho một số chi tiêu cụ thể vì nó mâu thuẫn với nguyên tắc quỹ chung. Các điều khoản hiệu lực cho chi tiêu thuế có thể được đưa vào luật ví dụ, đặc ân thuế hết hạn sau năm năm hoặc giới hạn tổng chi tiêu thuế ví dụ, phần trăm tổng chi tiêu hàng năm có thể được thiết lập. Nếu cần thiết, luật hệ thống ngân sách có thể hạn chế hoặc loại bỏ các khoản tiền dành riêng và yêu cầu báo cáo chi tiêu thuế.

Thủ tục phê chuẩn ngân sách trong cơ quan lập pháp. Một số quy tắc hình thức về phê chuẩn luật ngân sách năm có thể được quy định trong luật hệ thống ngân sách, bao gồm thời gian tối đa cho thảo luận ngân sách trong các ủy ban nghị viện và các phiên họp, cũng như ưu tiên dành cho dự thảo luật ngân sách ở một số nước, hiến pháp hoặc một luật nào đó quy định việc phê chuẩn ngân sách năm có ưu tiên cao hơn việc phê chuẩn các luật khác. Ở những nước có hệ thống

lưỡng viện, trách nhiệm ngân sách của từng viên nên được làm rõ trong luật. Các thủ tục phê chuẩn ngân sách chi tiết thông thường sẽ được làm rõ trong quy tắc nội bộ của cơ quan lập pháp, ví dụ như có thể quy định thẩm quyền của ủy ban ngân sách nội bộ trong cơ quan lập pháp và trách nhiệm ngân sách của các ủy ban ngành.

Thời điểm ngân sách nên được cơ quan lập pháp phê chuẩn. Luật hệ thống ngân sách nên yêu cầu ngân sách năm được phê chuẩn trước ngày cuối cùng của năm tài khóa (trước) để luật ngân sách mới được thực hiện vào ngày đầu tiên năm tài khóa mới.

Ngân sách tạm thời. Luật hệ thống ngân sách nên quy định thủ tục thực hiện trong trường hợp ngân sách năm không được cơ quan lập pháp phê chuẩn đúng hạn. Hầu hết luật ngân sách năm xây dựng ngân sách tạm thời dựa trên chi tiêu được phê chuẩn trong luật ngân sách gần nhất. Một phương pháp điển hình là quy định ngân sách trong năm tài khóa mới sẽ được chấp hành theo tỉ lệ hàng tháng là 1/12 phân bổ ngân sách của năm tài khóa trước, có thể với ngoại lệ chỉ cho dự án thường được thực hiện theo “một cục”. Một quy tắc như vậy sẽ ngăn chặn cơ quan hành pháp đưa ra các chính sách hoặc dự án ngân sách mới mà không cần tới sự phê chuẩn của cơ quan lập pháp.

Quy tắc phê chuẩn ngân sách trong trường hợp xảy ra bế tắc chính trị. Trong chế độ nghị viện, tình trạng bế tắc chính trị có thể dẫn tới tiến hành bỏ phiếu bất tín nhiệm trong chính phủ. Một trường hợp khác là khi thất bại trong thành lập chính phủ mới (ví dụ, do thiếu thỏa thuận chính trị giữa các đối tác liên hiệp). Trong những trường hợp này, điều quan trọng là cần có trong luật một quy tắc về ngân sách tạm thời. Trong chế độ tổng thống, tổng thống có thể có quyền bác bỏ ngân sách (hoặc một bộ phận trong ngân sách) được cơ quan lập pháp phê chuẩn. Điều quan trọng là có các quy định pháp lý để đảm bảo chính phủ có thể hoạt động trong khi tìm kiếm sự đồng thuận chính trị về ngân sách năm mới. Luật hệ thống ngân sách nên đảm bảo rằng không để xảy ra tình trạng “đóng cửa chính phủ”.

Ngân sách bổ sung. Luật hệ thống ngân sách nên cho phép phê chuẩn các ngân sách bổ sung nếu cần thiết. Các nguyên tắc và thủ tục của luật hệ thống ngân sách nên được áp dụng cho cả ngân sách năm và ngân sách bổ sung. Luật ngân sách bổ sung có thể cho phép: (1) tổng chi cao hơn nếu thu cao hơn dự

toán hoặc có các khoản chi lớn đột biến mà không thể được bù đắp bởi các khoản cắt giảm chi tiêu khác; (2) chi tiêu giảm, đặc biệt nếu thu thấp hơn dự toán và chính phủ không muốn xa rời các mục tiêu thâm hụt/thặng dư công bố trước đó.

Văn phòng ngân sách của nghị viện. Những văn phòng này chịu trách nhiệm cung cấp các phân tích ngân sách độc lập cho cơ quan lập pháp và đã được thiết lập ở nhiều nước. Các văn phòng ngân sách của nghị viện có nhiều nhiệm vụ từ nghiên cứu đưa ra các dự báo kinh tế vĩ mô tới tham mưu các chính sách tài khóa và ngân sách. Các quy định về vai trò và trách nhiệm của văn phòng ngân sách hoặc các dạng cơ quan tài khóa độc lập khác có chức năng tương tự như hội đồng tài khóa có thể được quy định trong luật hệ thống ngân sách hoặc một luật khác.

