



Original Article

Managing the off-budget Funds: Issues and Policies in Vietnam

Hoang Xuan Hoa¹, Trinh Mai Van^{2,*}

¹*Hanoi Party Committee, No. 9, Ngo Quyen, Hoan Kiem, Hanoi, Vietnam*

²*National Economics University, 207, Giai Phong, Hai Ba Trung, Hanoi, Vietnam*

Received 24 February 2020

Revised 25 February 2020; Accepted 17 March 2020

Abstract: In Vietnam, there are currently more than 40 State off-budget funds (off-budget funds) operating. These are special financial institutions owned by the government that are not part of the State budget and that established by the State to mobilize additional resources from the society to facilitate the determined tasks. In recent years, off-budget funds have made important contributions to ensuring social goals, attracting investment from domestic and foreign sources and providing additional revenue to the State budget to support economic growth and social development. However, according to many assessments, the tasks of managing, monitoring and evaluating off-budget funds are still inadequate. Moreover, because the policy framework for off-budget funds are still imperfect, these funds could not meet the expected efficiency level. There are issues relating to the “self-controlling” spending problems, lack of unified framework and mechanisms governing different types of off-budget funds, and the unique charter of each fund. These issues have been causing the problems of overlapping objectives, tasks, revenue and expenditure activities of off-budget funds with the State budget. In some cases, off-budget funds are even relying on the annual state budget that fragmenting the State’s resources. This paper presents an overview of the current situation and governing policies of the off-budget funds in Vietnam, as well as analyzes some limitations and shortcomings of such funds and makes suggestions for solutions to govern and manage off-budget funds efficiency expecting by the Party and the government.

Keywords: Mechanisms, policies, off-budget fund.

* Corresponding author.

E-mail address: trinhmaivan@hotmail.com

<https://doi.org/10.25073/2588-1108/vnueab.4326>



Một số vấn đề về chính sách quản lý quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách nhà nước ở Việt Nam

Hoàng Xuân Hòa^{1,*}, Trịnh Mai Vân²

¹*Thành ủy Hà Nội, Số 9 Ngô Quyền, Hoàn Kiếm, Hà Nội, Việt Nam*

²*Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, 207 Đường Giải Phóng, Hai Bà Trưng, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 24 tháng 02 năm 2020

Chỉnh sửa ngày 25 tháng 02 năm 2020; Chấp nhận đăng ngày 17 tháng 3 năm 2020

Tóm tắt: Tại Việt Nam có hơn 40 quỹ tài chính ngoài Ngân sách Nhà nước (gọi tắt là Quỹ tài chính ngoài Ngân sách - QTCNNS) đang hoạt động. Đây là một định chế tài chính của Nhà nước hoạt động độc lập với Ngân sách Nhà nước (NSNN), do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định thành lập để huy động thêm nguồn lực từ xã hội thực hiện các nhiệm vụ được xác định. Trong thời gian qua, các quỹ này đã có những đóng góp quan trọng trong việc đảm bảo một số mục tiêu xã hội, thu hút vốn trong và ngoài nước, bổ sung thêm nguồn tài chính hỗ trợ NSNN phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên theo đánh giá, công tác quản lý, kiểm tra, giám sát còn chưa triệt để, nhất là hệ thống chính sách đối với các QTCNNS hiện nay còn nhiều bất cập làm cho hoạt động của một số quỹ còn chưa hiệu quả như: các quỹ “tự kiểm soát” chi tiêu, mỗi quỹ lại có một điều lệ riêng chưa có khung pháp lý quản lý thống nhất,... dẫn đến việc bị trùng lặp về mục tiêu, nhiệm vụ, đối tượng phục vụ, hoạt động thu, nhiệm vụ chi với NSNN, thậm chí nhiều quỹ vẫn còn dựa vào nguồn vốn NSNN cấp hàng năm để hoạt động khiến nguồn lực của Nhà nước bị phân tán. Bài viết sẽ trình bày những kết quả đạt được, chỉ ra một số hạn chế, bất cập và từ đó đề xuất một số giải pháp nhằm tăng cường công tác quản lý cũng như nâng cao hiệu quả hoạt động của các QTCNNS trong thời gian tới đáp ứng được yêu cầu mà Đảng và Nhà nước đặt ra.

Từ khóa: Cơ chế, chính sách, quỹ tài chính ngoài Ngân sách.

1. Vài nét chung về quỹ tài chính Nhà nước*

Nhà nước là chủ thể thành lập và quản lý các QTCNNS. Đây là một định chế tài chính của Nhà nước hoạt động độc lập với ngân sách nhà nước (NSNN). Việc thành lập các quỹ này đều do cơ quan hành pháp là Chính phủ, cơ quan của Chính phủ, Chính quyền địa phương quyết định, một số quỹ lớn do Quốc hội quyết

định (Quỹ Dự trữ quốc gia, Quỹ Bảo hiểm xã hội,...). Hoạt động của quỹ có tính thời điểm, linh hoạt, phù hợp với một số tình huống cụ thể mà không thể thực hiện theo quy trình NSNN, hoặc có sự mâu thuẫn với nhiệm vụ chi NSNN. Tuy nhiên, trong thực tế có nhiều quỹ tồn tại lâu dài để phục vụ những nhu cầu của xã hội và hỗ trợ Nhà nước thực hiện các hoạt động quản lý, phát triển kinh tế - xã hội [1]. Tại các nước châu Âu như: Séc, Pháp, Hy Lạp, Hungari, Italy, Hà Lan,... thường có QTCNNS trong lĩnh vực: chăm sóc sức khỏe, an sinh xã hội, giao thông và hưu trí. Còn Mỹ, có QTCNNS hình

* Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: trinhmaivan@hotmail.com

<https://doi.org/10.25073/2588-1108/vnueab.4326>

thành những năm 80 để giải quyết các vấn đề của các tổ chức tiết kiệm) [2]. Trên cơ sở đánh giá những rủi ro trong quản lý QTCNNS, Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF), Ngân hàng Thế giới (WB), Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) đã đưa ra những yêu cầu tương đối toàn diện về quy định hình thành, quản lý hoạt động của các QTCNNS và các nước có những điều chỉnh trong quy định pháp lý của mình cho phù hợp nhằm đảm bảo sử dụng quỹ hiệu quả, minh bạch đặc biệt là vấn đề liên quan tới quản lý tài chính từ lập lập dự toán đến kiểm tra, giám sát việc thực hiện sử dụng điển hình như Hàn Quốc, Nhật Bản, Chile, Brazil, Mỹ, Anh, Nam Phi, Trung Quốc,... [1]. Có thể thấy rằng QTCNNS là một mô hình được nhiều quốc gia trên thế giới công nhận và Việt Nam cũng không nằm ngoài xu hướng đó.

Các quỹ QTCNNS có thể phân loại theo mục đích hình thành: (i) Nhóm quỹ dự trữ của Nhà nước cơ chế tài chính có độ linh hoạt cao với chức năng dự trữ, dự phòng rủi ro như thiên tai, dịch bệnh, biến động của thị trường,... Các quỹ này có nguồn tài chính chủ yếu do NSNN cấp, có kế hoạch hoạt động cụ thể, quản lý theo nguyên tắc tập trung, thống nhất để đảm bảo tập trung nguồn lực; (ii) Nhóm quỹ thực hiện một số mục tiêu an sinh xã hội với cơ chế quản lý tài chính chủ yếu là đảm bảo thu - chi đúng chế độ, chính sách của Nhà nước, thực hiện trợ cấp cho các đối tượng theo mục tiêu hoạt động (quỹ Bảo hiểm xã hội, quỹ Bảo hiểm y tế, quỹ Xóa đói giảm nghèo,...); (iii) nhóm quỹ hỗ trợ các hoạt động kinh tế - xã hội hoạt động với đặc trưng hoạt động có tính chất thu hồi vốn gốc và cho vay với lãi suất ưu đãi. Việc huy động vốn nhàn rỗi trong nền kinh tế là rất quan trọng và chiếm tỷ trọng lớn trong tổng nguồn vốn của nhóm quỹ này, còn nguồn NSNN chỉ mang tính chất “vốn môi” (quỹ Hỗ trợ phát triển, quỹ Đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, quỹ Bảo lãnh tín dụng,...). Hay cũng có thể phân chia theo thiết kế thể chế của quỹ: (i) Quỹ thành lập để giúp Chính phủ giải quyết một số nhiệm vụ phát sinh ngoài dự toán, do Bộ Tài chính, hoặc KBNN quản lý (Quỹ Bình ổn giá xăng dầu); (ii) Quỹ được thành lập với sự khác biệt về kiểm soát chỉ áp dụng cho các đơn vị dự toán, do các bộ

chủ quản hoặc các cơ quan chi tiêu khác quản lý (Quỹ Bảo hiểm xã hội, Quỹ Bảo hiểm y tế, Quỹ Bảo vệ môi trường) và (iii) Quỹ do chính quyền địa phương quản lý để phục vụ cho đầu tư phát triển tại địa phương [1].

2. Cơ sở pháp lý về việc hình thành và mô hình hoạt động quỹ tài chính Nhà nước tại Việt Nam

2.1. Về cơ sở pháp lý thành lập và mô hình hoạt động

Dựa trên nền tảng của Hiến pháp 2013 (Điều 70), các QTCNNS được thành lập và hoạt động theo quy định của pháp luật, trong đó có quỹ được hình thành theo quy định của luật, pháp lệnh, nghị định, quyết định (Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập và giao cho các bộ, cơ quan trung ương quản lý, sử dụng cho các mục tiêu chung của quốc gia, của ngành đối với quỹ ở trung ương; còn quỹ địa phương do UBND tỉnh ra quyết định thành lập, quản lý và sử dụng cho các mục tiêu phát triển KT-XH địa phương). Mục đích, tính chất, phạm vi hoạt động của các quỹ là khá đa dạng, như: hỗ trợ hoạt động môi trường; hỗ trợ phát triển khoa học và công nghệ; hỗ trợ giải quyết việc làm, phát triển kinh tế, xóa đói giảm nghèo hỗ trợ doanh nghiệp; đầu tư phát triển; phòng, chống các tệ nạn xã hội, giữ gìn an ninh chính trị trật tự an toàn xã hội; thực hiện các chính sách bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, trợ cấp xã hội,...

Hiện nay, Việt Nam có hơn 40 QTCNNS được thành lập và hoạt động. Tại trung ương, có 17 bộ, cơ quan trung ương thành lập hoặc được giao quản lý 28 quỹ (không kể Quỹ Hỗ trợ phát triển du lịch và Quỹ có quyết định thành lập nhưng chưa hoạt động), chiếm khoảng 95% tổng nguồn vốn hoạt động các QTCNNS với 10 quỹ có vốn và nguồn thu, nhiệm vụ chi lớn gồm: Quỹ Bảo hiểm xã hội, Quỹ Bảo hiểm y tế, Quỹ Bảo hiểm thất nghiệp, Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp, Quỹ Tích lũy trả nợ, Quỹ Quốc gia giải quyết việc làm, Quỹ Dịch vụ viễn thông công ích, Quỹ Bình ổn giá xăng dầu, Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam, Quỹ Bảo trì đường bộ trung ương (bộ máy dùng

hoạt động từ 01/2020 theo Nghị định 09/2020/NĐ-CP của Thủ tướng Chính phủ). Tại các địa phương có khoảng trên 20 quỹ được thành lập với quy mô chủ yếu dưới 5 tỷ đồng. Một số quỹ được thành lập tại hầu hết các địa phương (Quỹ phát triển đất, Quỹ bảo trì đường bộ, Quỹ bảo vệ môi trường, Quỹ bảo vệ và phát triển rừng, Quỹ phòng chống thiên tai, Quỹ phòng chống tội phạm, Quỹ hỗ trợ phát triển hợp tác xã,...) nhưng cũng có quỹ chỉ thành lập phù hợp với thực tế, đặc thù của từng địa phương (Quỹ Hỗ trợ ngư dân của Quang Nam, Đà Nẵng và Quảng Ngãi; Quỹ Xúc tiến thương mại của Điện Biên; Quỹ hỗ trợ phát triển du lịch ở Tuyên Quang; Quỹ Bảo vệ phát huy giá trị nhà vườn Huế ở Thừa Thiên Huế,...) [3].

Theo thống kê, hiện có khoảng hơn 100 văn bản pháp luật điều chỉnh các loại QTCNNS ở cả trung ương và địa phương. Trong đó, các quỹ này đều có chế độ quản lý tài chính riêng, phù hợp với đặc thù hoạt động (Bộ Tài chính đã ban hành hoặc phối hợp với các bộ có liên quan ban hành trên 40 văn bản hướng dẫn thực hiện chế độ quản lý tài chính, kế toán đối với các quỹ trung ương và một số quỹ địa phương để thực hiện).

Mô hình tổ chức hoạt động của các quỹ được quy định tại văn bản thành lập và đều có điều lệ hoạt động riêng do cơ quan có thẩm quyền ban hành. Nguồn thu, nhiệm vụ chi phải tuân thủ theo quy định hiện hành của pháp luật Việt Nam.

Bảng 1. Số liệu một số Quỹ tài chính Nhà nước được giao biên chế

| Tên quỹ | Số người |
|---|----------|
| 1. Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia | 55 |
| 2. Quỹ Viễn thông công ích | 55 |
| 3. Quỹ Đổi mới công nghệ quốc gia | 52 |
| 4. Quỹ Bảo hộ công dân và pháp nhân Việt Nam ở nước ngoài | Tối đa 7 |
| 5. Quỹ Hỗ trợ vận động cộng đồng người Việt Nam ở nước ngoài | 9 |
| 6. Quỹ Hỗ trợ việc làm ngoài nước | 6 |
| 7. Quỹ Hỗ trợ nông dân trung ương | 12 |
| 8. Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã | 23 |
| 9. Quỹ Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa | 16 |
| 10. Quỹ Phòng chống tác hại thuốc lá (Ban tư vấn không quá 9 thành viên kiêm nhiệm, Ban kiểm soát không quá 5 thành viên, cơ quan điều hành quỹ 35 người) | |

Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo Bộ Tài chính [3].

Bộ máy tổ chức của các QTCNNS thường bao gồm: hội đồng quản lý, ban kiểm soát, và cơ quan chuyên môn (Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia, Quỹ Đổi mới công nghệ quốc gia, Quỹ Phòng chống tác hại thuốc lá, Quỹ Bảo vệ môi trường, Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã; Quỹ Phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa,...) hoặc ban giám đốc và bộ phận nghiệp vụ quỹ (Quỹ Viễn thông công ích, Quỹ Bảo hộ công dân và pháp nhân Việt Nam ở nước ngoài, Quỹ Hỗ trợ vận động cộng đồng người Việt Nam ở nước ngoài, Quỹ Hỗ trợ các hoạt động ngoại giao phục vụ kinh tế, Quỹ Hỗ trợ người nhiễm HIV/AIDS; Quỹ Hỗ trợ nông dân trung ương,...). Tùy theo quy mô và tính chất hoạt

động, tổ chức bộ máy quỹ có thể hình thành bộ máy riêng biệt hoặc theo chế độ kiêm nhiệm, nhất là các quỹ có quy mô nhỏ ở địa phương. Một số quỹ được giao biên chế, trong khi những quỹ khác không được giao biên chế (Quỹ Quốc gia giải quyết việc làm, Quỹ Đền ơn đáp nghĩa, Quỹ Phòng chống tội phạm, Quỹ Hỗ trợ sáng tạo kỹ thuật Việt Nam, Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng). Riêng các quỹ có quy mô lớn, phạm vi hoạt động rộng do Bảo hiểm xã hội Việt Nam quản lý là bảo hiểm xã hội (BHXH), Bảo hiểm y tế (BHYT), bảo hiểm thất nghiệp BHTN thì bộ máy được tổ chức theo hệ thống dọc, tập trung, thống nhất từ trung ương đến cấp tỉnh và cấp huyện.

Nhìn chung, hoạt động của các QTCNNS đều không vì mục đích lợi nhuận, một số quỹ được sử dụng tiền nhàn rỗi để đầu tư theo nguyên tắc bảo toàn và tăng trưởng quỹ, quỹ có tư cách pháp nhân, mở tài khoản tại Kho bạc Nhà nước hoặc ngân hàng thương mại.

2.2. Nguồn vốn và cơ chế và tình hình tài chính của các quỹ tài chính Nhà nước

a, Về nguồn vốn

Nguồn vốn hoạt động của các QTCNNS khá đa dạng, phong phú và tùy thuộc vào tính chất hoạt động, bao gồm:

Một là, vốn từ **nguồn NSNN**. Cụ thể: (i) Quỹ được cấp để hình thành vốn điều lệ (bảng 2.2.); (ii) Quỹ được cấp bổ sung kinh phí trong quá trình hoạt động (Quỹ BHXH để chi lương hưu và trợ cấp BHXH cho đối tượng được hưởng trước 01/01/1995, Quỹ Bảo hiểm y tế đóng BHYT để đảm bảo chi trả cho các đối tượng được NSNN đảm bảo 100% mức đóng và đối tượng được hỗ trợ một phần, Quỹ Bảo hiểm thất nghiệp để duy trì số dư hằng năm bằng 2 lần tổng các khoản chi các chế độ BHTN và chi phí quản lý BHTN, Quỹ Phát triển khoa học công nghệ quốc gia để tài trợ các dự án, đề tài khoa học, Quỹ bảo vệ môi trường để chi hỗ trợ các các dự án, nhiệm vụ hoạt động phòng, chống, khắc phục ô nhiễm và sự cố môi trường, chi trợ giá điện gió,...; Quỹ Bảo hộ công dân và pháp nhân ở nước ngoài thực hiện tạm ứng trong trường hợp khẩn cấp khi công dân ở nước ngoài tạm thời không có năng lực về tài chính, Quỹ Bảo trợ trẻ em để chi cho hỗ trợ cho các trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn,..., Quỹ Hỗ trợ sáng tạo kỹ thuật chi hỗ trợ các tài năng sáng tạo kỹ thuật trong việc phát huy sáng kiến và NCKH) và (iii) Quỹ được NSNN cấp vốn một lần hỗ trợ ban đầu khi thành lập (Quỹ Hỗ trợ người nhiễm HIV/AIDS, Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam, Quỹ Hỗ trợ các hoạt động ngoại giao phục vụ kinh tế, Quỹ Hỗ trợ vận động cộng đồng người Việt Nam ở nước ngoài) (Bảng 2).

Từ năm ngân sách 2017, ngoại trừ các quỹ được NSNN cấp kinh phí để thực hiện nghĩa vụ của Nhà nước còn lại các quỹ đang nhận hỗ trợ

kinh phí hoạt động đều phải thực hiện rà soát lại nguồn thu, nhiệm vụ chi theo đúng quy định của Luật Ngân sách nhà nước (2015). Trường hợp, hỗ trợ vốn điều lệ cho các quỹ cần phải xem xét khả năng đáp ứng của NSNN và các điều kiện như: quỹ được thành lập và hoạt động phải đúng quy định của pháp luật, có khả năng tài chính độc lập, có nguồn thu, nhiệm vụ chi không trùng với nguồn thu, nhiệm vụ chi của NSNN. Đồng thời, theo Luật Ngân sách nhà nước (2015) sẽ hướng tới về cơ bản NSNN sẽ không hỗ trợ các quỹ (hiện nay Quỹ hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp, Quỹ bình ổn giá xăng dầu, Quỹ tích lũy trả nợ,... đã không được NSNN cấp bổ sung vốn điều lệ, cũng như kinh phí trong quá trình hoạt động).

Bảng 2. Quỹ TCNN được cấp kinh phí bổ sung vốn điều lệ
Đơn vị: tỷ đồng

| Tên quỹ | Kinh phí |
|---------------------------------------|----------|
| 1. Phát triển KHCN quốc gia | 500* |
| 2. Đổi mới công nghệ quốc gia | 804 |
| 3. Phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa | 837 |
| 4. Bảo vệ môi trường Việt Nam | 733.8 |
| 5. Hỗ trợ nông dân trung ương | 640 |
| 6. Hỗ trợ phát triển hợp tác xã | 100 |
| 7. Bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam | 100 |
| 8. Hỗ trợ phụ nữ nghèo | 90 |

* Hàng năm NSNN cấp bổ sung để bảo đảm mức vốn tối thiểu 500 tỷ đồng, nếu tính cả số cấp bổ sung hàng năm thì đến hết năm 2017 tổng số cấp cho quỹ là 1.796 tỷ đồng).

Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo của Bộ Tài chính [3].

Hai là, vốn từ nguồn thu cụ thể của các QTCNNS theo quy định như: Quỹ Dịch vụ viễn thông công ích có nguồn thu từ đóng góp bắt buộc của doanh nghiệp viễn thông theo tỷ lệ phần trăm trên doanh thu, Quỹ Phòng chống tác hại thuốc lá có nguồn thu từ đóng góp theo tỷ lệ phần trăm giá tính thuế tiêu thụ đặc biệt từ các cơ sở sản xuất, nhập khẩu thuốc lá, Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng có nguồn thu từ dịch vụ môi

trường rừng; Quỹ BHXH, Quỹ BHYT, Quỹ BHTN có nguồn thu từ đóng góp của người sử dụng lao động và người lao động tham gia bảo hiểm,...

Ba là, vốn từ hoạt động nghiệp vụ của quỹ được cơ quan thẩm quyền cho phép trong quyết định thành lập bao gồm: lãi cho vay đầu tư; tiền từ huy động, đóng góp, tài trợ từ các tổ chức, cá nhân; vốn ủy thác và các nguồn thu hợp pháp khác theo các quy định của pháp luật.

b. Về cơ chế quản lý tài chính

Trong cơ chế quản lý tài chính, một số quỹ thực hiện áp dụng cơ chế giống đơn vị sự nghiệp công lập có thu như: Quỹ Đổi mới công nghệ quốc gia [4], Quỹ Phát triển KHCN quốc gia, Quỹ Bảo trợ trẻ Em Việt Nam, Quỹ Dịch vụ viễn thông công ích, Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam,... Một số quỹ lại áp dụng cơ chế như đối với doanh nghiệp nhà nước như: Quỹ Phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ; Quỹ hỗ trợ phát triển hợp tác xã Việt Nam. Đồng thời, các quỹ này cũng áp dụng chế độ tiền lương tương ứng theo đơn vị sự nghiệp công lập, doanh nghiệp nhà nước và cán bộ quản lý quỹ nếu là công chức kiêm nhiệm thì được hưởng chế độ phụ cấp kiêm nhiệm (riêng đối với Bảo hiểm xã hội Việt Nam chế độ lương thực hiện theo Nghị quyết số 528/2018/UBTVQH14, ngày 26/5/2018 QĐ số 15/2016/QĐ-TTg, ngày 5/4/2016).

c. Về tình hình tài chính

Hoạt động báo cáo tài chính của các QTCNNS được thực hiện hàng năm theo đúng quy định của Luật NSNN (2015) và các văn bản pháp luật có liên quan, đặc biệt là Quyết định số 192/2004/QĐ-TTg, ngày 26/11/2004 và Chỉ thị số 22/CT-TTg ngày 27/8/2015. Trong từng trường hợp cụ thể, một số quỹ phải được tiến hành kiểm toán theo quy định của Thủ tướng Chính phủ. Theo đánh giá, hầu hết các QTCNNS cấp trung ương đã thực hiện thu, chi theo đúng quy định và bám sát kế hoạch tài chính được cấp có thẩm quyền phê duyệt; đồng

thời cũng đã có sự tăng cường kiểm tra, kiểm soát để nâng cao hiệu quả sử dụng quỹ.

- Đối với các quỹ do trung ương quản lý.

Tổng số thu các quỹ như sau: năm 2017: 536.200 tỷ đồng, trong đó dành 88.200 tỷ NSNN cấp và hỗ trợ chủ yếu cho Quỹ BHXH: 46.000 tỷ, Quỹ BHYT: 34.100 tỷ, Quỹ BTĐBTW: 7.700 tỷ); Tương ứng năm 2018 thu: 495.200 tỷ, cấp và hỗ trợ: 98.700 tỷ (Quỹ BHXH: 54.000 tỷ, Quỹ BHYT: 35.700 tỷ, Quỹ BTĐBTW: 8.300 tỷ và theo kế hoạch năm 2019 thu: 502.100 tỷ, dự kiến cấp và hỗ trợ: 100.000 tỷ (Quỹ BHXH: 57.100 tỷ, Quỹ BHYT: 38.700 tỷ, Quỹ BTĐBTW 3.800 tỷ). Còn Tổng chi các quỹ: Năm 2017: 373.800 tỷ; năm 2018: 411.900 tỷ; 2019 (dự kiến): 434.100 tỷ.

Tính đến đầu năm 2017 tổng số dư của các quỹ là khoảng 594.200 tỷ đồng (trong đó khoảng 559.100 tỷ đồng, chiếm 94,1% là do Quỹ BHXH, Quỹ BHYT và Quỹ BHTN quản lý). Và số kết dư của các QTCNNS đạt như sau: cuối năm 2017: khoảng 756.600 tỷ đồng (3 quỹ BH: 646.000 tỷ, chiếm 85,4%). Cuối năm 2018 khoảng: 839.300 tỷ (3 quỹ BH là 755.500 tỷ, chiếm 90%) và dự kiến cuối năm 2019 đạt khoảng 907.000 tỷ (3 quỹ BH là 865.100 tỷ đồng, chiếm 95,4%). Sau 3 năm, quy mô số dư các quỹ dự kiến tăng khoảng 52,7% so với 2017.

Bảng 3. Số liệu tài chính của QTCNNS do Trung ương quản lý giai đoạn 20017 - 2019
Đơn vị: tỷ đồng

| Năm | Tổng thu | Tổng chi | Chênh lệch |
|-----------------|-----------|----------|------------|
| 2017 | 536.200 | 373.800 | 162.400 |
| 2018 | 495.200 | 411.900 | 83.300 |
| 2019 (KH/DK) | ≈ 502.100 | 434.100 | 68.000 |

Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo của Bộ Tài chính [3].

- Đối với quỹ do địa phương quản lý

Theo số liệu của 41 địa phương thì tổng số dư các QTCNNS giai đoạn 2013 - 2018 tương ứng là: 8.074 tỷ; 9.862 tỷ; 13.569 tỷ; 14.880 tỷ;

17.198 tỷ; 18.268 tỷ. Trong đó 5 quỹ có quy mô lớn, chiếm khoảng 85% tổng số dư là: Quỹ Phát triển đất (27 quỹ với số dư chiếm khoảng 33% QTCNNS địa phương); Quỹ Đầu tư phát triển (23 quỹ với số dư khoảng 30%); Quỹ Bảo vệ môi trường (30 quỹ với số dư khoảng 8%); Quỹ Phát triển nhà ở (có 04 địa phương là: Thừa Thiên Huế, Bình Dương, Lâm Đồng, Bà Rịa -

Vũng Tàu với số dư chiếm khoảng 6%) và Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng (25 quỹ với số dư khoảng 6%. Các quỹ tài chính khác có số dư từ 2013-2018 tương ứng là 1.267 tỷ; 1.447 tỷ; 1.650 tỷ; 2.174 tỷ; 2.600 tỷ và 2.862 tỷ đồng (chiếm khoảng 15% tổng số dư các QTCNNS địa phương).

Bảng 4. Số dư của một số Quỹ do địa phương quản lý giai đoạn 2013 - 2018

Đơn vị: tỷ đồng

| Tên quỹ | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1. Quỹ Phát triển đất | 2.624 | 3.427 | 4.583 | 4.948 | 5.651 | 5.896 |
| 2. Quỹ đầu tư phát triển | 2.393 | 2.651 | 4.447 | 4.615 | 5.593 | 5.330 |
| 3. Quỹ bảo vệ môi trường | 803 | 1.049 | 1.251 | 1.452 | 1.592 | 1.900 |
| 4. Quỹ phát triển nhà ở | 495 | 633 | 734 | 928 | 918 | 1.004 |
| 5. Quỹ bảo vệ và phát triển rừng | 491 | 656 | 904 | 762 | 843 | 1.277 |

Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo của Bộ Tài chính [3].

3. Một số đánh giá về các quỹ tài chính Nhà nước ở Việt Nam hiện nay

3.1. Một số kết quả đạt được

Một là, đã xây dựng được hệ thống pháp luật tương đối đầy đủ cho việc thành lập và hoạt động của các QTCNNS bảo đảm nguyên tắc, cơ chế trong quản lý và sử dụng quỹ. Đi cùng với đó là những quy định về thanh tra, kiểm tra, giám sát các hoạt động góp phần nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của các QTCNNS, bảo đảm nguồn lực của Nhà nước được quản lý, sử dụng hiệu quả, công khai và minh bạch [4].

Hai là, hoạt động của các QTCNNS thời gian qua cơ bản đáp ứng được yêu cầu đúng với chủ trương của Đảng và Nhà nước khi quyết định thành lập các QTCNNS là huy động thêm nguồn lực tài chính trong xã hội để thực hiện những mục tiêu phát triển KT-XH, góp phần ứng phó kịp thời với những tình huống cấp bách xảy ra, giảm bớt gánh nặng cho NSNN.

Ba là, góp phần phát triển, mở rộng đa dạng các hoạt động tài chính Nhà nước, thúc đẩy sự phát triển thị trường tài chính, thị trường tiền tệ qua các hoạt động đầu tư của một số QTCNNS trên các thị trường này.

Bốn là, công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán các QTCNNS đã được quan tâm, góp phần chấn chỉnh các sai phạm và tăng cường hiệu quả trong việc quản lý, sử dụng của một số Quỹ [5].

4.1. Một số tồn tại cần khắc phục

Thứ nhất, hiện nay vẫn có nhiều các văn bản đối với các QTCNNS dẫn đến khó khăn trong công tác quản lý. Các quy phạm pháp luật còn chồng chéo, chưa phân định rõ ràng chủ thể quản lý trực tiếp làm giảm chất lượng hoạt động của các quỹ, giảm khả năng kiểm tra, giám sát của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền; còn thiếu những quy định về trách nhiệm cũng như các biện pháp xử lý vi phạm đối với tổ chức, cá nhân trong quá trình quản lý và sử dụng quỹ [6].

Thứ hai, còn thiếu một khung pháp lý chung, thống nhất để điều chỉnh hoạt động và đặc biệt là quản lý tài chính các QTCNNS dẫn đến việc kiểm tra, kiểm soát và giám sát gặp nhiều khó khăn, làm giảm kỷ cương, kỷ luật tài chính do hoạt động thu, chi của quỹ không được kiểm soát chặt chẽ như các nhiệm vụ chi của NSNN dẫn đến khả năng dễ vi phạm quy

định về chế độ sử dụng kinh phí sai (ví dụ như theo quy định của pháp luật, việc thực hiện cơ chế chi trả NSNN chịu sự kiểm soát hệ thống Kho bạc nhà nước. Tuy nhiên, đối với các QTCNNS sẽ không chịu sự điều chỉnh bởi quy định này).

Thứ ba, như đã đề cập ở trên, thời gian qua số lượng QTCNNS tăng khá nhanh dẫn đến một quỹ còn trùng lặp nguồn thu, nhiệm vụ chi với NSNN, một số quỹ còn trùng lặp cả về mục tiêu, nguồn thu, nhiệm vụ chi và đối tượng phục vụ (Quỹ đầu tư phát triển địa phương và Quỹ phát triển nhà địa phương chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ, Quỹ phòng chống thiên tai và Quỹ phòng chống lụt bão có cùng mục tiêu là khắc phục thiên tai lụt bão trên địa bàn hay các Quỹ hỗ trợ nông dân, Quỹ hỗ trợ phát triển hợp tác xã, có cùng đối tượng phục vụ là người nông dân,... [3]). Tại các địa phương với số lượng các QTCNNS nhiều cũng làm phát sinh chi phí quản lý và tổ chức biên chế.

Thứ tư, nguồn tài chính hình thành một số QTCNNS chưa đảm bảo hoạt động độc lập với NSNN theo quy định, việc huy động của một số quỹ còn hạn chế, nguồn vốn hoạt động của một số quỹ chủ yếu do NSNN đảm bảo hoặc có nguồn gốc từ NSNN, dư nguồn lớn tại nhiều quỹ, quy định về tỷ lệ thu, mức thu và chi thực hiện nhiệm vụ ở một số QTCNNS còn chưa hợp lý [5].

Thứ năm, hầu hết thành viên hội đồng quản lý các QTCNNS là kiêm nhiệm dẫn đến hiệu quả hoạt động còn thấp. Bên cạnh đó, công tác kiểm tra, giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động của các quỹ chưa được quan tâm đúng mức dẫn đến tính công khai minh bạch chưa đảm bảo đúng yêu cầu đề ra.

5. Một số đề xuất nhằm hoàn thiện cơ chế, chính sách quản lý các quỹ tài chính Nhà nước Việt Nam thời gian tới

Từ những phân tích, đánh giá về thực trạng quản lý, hoạt động QTCNNS ở trên cũng như dựa trên báo cáo của Bộ tài chính 2019 [3] và Nghị quyết số 792/NQ-UBTVQH14, ngày 22/10/2019 của Ủy ban thường vụ Quốc hội,

xin đưa ra gợi ý đề xuất giải pháp về chính sách đối với một số QTCNNS như sau:

5.1. Nhóm giải pháp chung

Một là, cần triển khai rà soát các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan, từ đó đề xuất sửa đổi, bổ sung, xây dựng và ban hành một khung pháp luật thống nhất để điều chỉnh hoạt động các QTCNNS bảo đảm nguyên tắc công khai, minh bạch, rõ thẩm quyền, trách nhiệm, chế tài đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân được giao quản lý các QTCNNS phù hợp với điều kiện thực tế và đúng với quy định của luật pháp Việt Nam.

Hai là, tăng cường vai trò giám sát đối với việc chấp hành các quy định pháp luật về quản lý, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán và giám sát hoạt động các QTCNNS. Nghiên cứu kiện toàn bộ máy, nâng cao năng lực đội ngũ để đảm bảo quản lý, sử dụng nguồn lực hiệu quả, công khai, minh bạch, giảm thất thoát, lãng phí và tiêu cực tại các QTCNNS từ trung ương đến địa phương.

Ba là, thực hiện rà soát, đánh giá hiệu quả hoạt động của QTCNNS, đặc biệt là các quỹ không có khả năng tự cân đối hoặc các quỹ có sự trùng lặp về mục tiêu, đối tượng phục vụ hay nguồn thu, nhiệm vụ chi trùng với nhiệm vụ thu, chi NSNN để tiến hành cơ cấu lại, sáp nhập hay dừng hoạt động hoặc giải thể nhằm giảm đầu mối, tập trung nguồn lực và thực hiện tốt hơn nhiệm vụ đặt ra.

Bốn là, chỉ xem xét thành lập mới các QTCNNS trong trường hợp thật sự cần thiết và phải đáp ứng các điều kiện theo quy định của Luật NSNN là hoạt động độc lập với NSNN, có khả năng tự cân đối tài chính và nguồn thu, nhiệm vụ chi không trùng với NSNN.

Năm là, tiếp tục sử lý, chấn chỉnh các sai phạm và khẩn trương khắc phục các tồn tại, hạn chế thời gian qua và xử lý trách nhiệm của tập thể, cá nhân để xảy ra vi phạm làm thất thoát, sử dụng kém hiệu quả nguồn lực nhà nước tại các QTCNNS [5].

5.2. Đề xuất điều chỉnh, sửa đổi chính sách quản lý một số quỹ tài chính Nhà nước

- Đối với Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam do Bộ Tài nguyên và Môi trường quản lý [7].

Quỹ có nguồn thu lệ phí từ bán Chứng chỉ giảm phát thải khí nhà kính mà theo quy định của Luật Phí, lệ phí thì đây là khoản thu của NSNN. Cùng với đó, hằng năm NSNN vẫn bố trí kinh phí sự nghiệp môi trường cho quỹ để chi các nhiệm vụ trợ giá trong đó có các hoạt động phòng, chống, khắc phục ô nhiễm, suy thoái và sự cố môi trường là chưa phù hợp với quy định của Luật NSNN. Do đó, cần nghiên cứu sửa đổi các văn bản pháp quy theo hướng chuyển vào cân đối NSNN đối với các nguồn thu, nhiệm vụ chi của quỹ trùng với nguồn thu, nhiệm vụ chi của NSNN.

- Đối với Quỹ Đổi mới công nghệ quốc gia do Bộ Khoa học và Công nghệ quản lý. Quỹ chưa có khả năng tài chính độc lập do hằng năm được NSNN vẫn cấp bổ sung vốn điều lệ để chi hoạt động thường xuyên. Trong khi đó, theo quy định [4]: Quỹ phải áp dụng cơ chế tài chính giống NHPTVN nhưng trên thực tế quỹ đang đang hoạt động theo mô hình là đơn vị sự nghiệp. Vì vậy cần sửa đổi, bổ sung điều lệ tổ chức và hoạt động và nghiên cứu chuyển đổi mô hình hoạt động theo mô hình QTCNNS đảm bảo cân đối thu, chi và việc cấp bổ sung vốn điều lệ phải theo đúng quy định của Luật NSNN.

- Đối với Quỹ Phát triển khoa học công nghệ quốc gia do Bộ Khoa học và Công nghệ quản lý [8]. Nhiệm vụ chi trùng lặp với nhiệm vụ chi của NSNN cho các chương trình KHCCN quốc gia. Hoạt động của Quỹ giống đơn vị sự nghiệp (hoạt động quỹ hoàn toàn phụ thuộc vào nguồn kinh phí NSNN cấp, 90% hoạt động hỗ trợ, tài trợ là không hoàn lại) là chưa phù hợp với khái niệm QTCNNS. Do vậy, cần xác định rõ mô hình tổ chức và quản lý Quỹ theo mô hình tổ chức KHCCN công lập (Nghị định số 16/2015/NĐ-CP, ngày 14/02/2015 và Nghị định số 54/2017/NĐ-CP, ngày 14/6/2017) và đồng thời nghiên cứu sửa đổi, cho hoạt động của Quỹ đúng với Luật NSNN.

- Đối với Quỹ phòng chống tác hại thuốc lá do Bộ Y tế quản lý [9]. Mặc dù nguồn thu của quỹ không trùng với NSNN, nhưng khoản thu chính của quỹ lại dựa trên giá tính thuế tiêu thụ đặc biệt từ các cơ sở sản xuất, kinh doanh thuốc lá, cùng với đó hầu hết các nhiệm vụ chi trùng

với nhiệm vụ chi của NSNN và có một số nhiệm vụ chi của quỹ có thể giao cho các đơn vị thuộc Bộ Y tế thực hiện. Vì vậy, cần nghiên cứu, điều chỉnh các quy định liên quan đến nguồn thu, nhiệm vụ chi của Quỹ phù hợp với thực tế và quy định của Luật NSNN và pháp luật về thuế tiêu thụ đặc biệt.

- Đối với Quỹ bảo vệ và phát triển rừng do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn quản lý [10]. Nguồn thu của Quỹ cấp tính từ tiền trồng rừng thay thế do chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác, có tính chất giống với thu tiền sử dụng đất khi chuyển đổi mục đích sử dụng đất phải nộp NSNN; nhiệm vụ chi trồng rừng và một số nhiệm vụ chi khác đang sử dụng nguồn tài chính của QTCNNS trùng với nhiệm vụ chi của NSNN. Do vậy, cần thực hiện xem xét chuyển các nguồn thu này vào trong cân đối NSNN, nghiên cứu loại bỏ các nhiệm vụ chi trùng lặp với nhiệm vụ chi của NSNN để đảm bảo các nhiệm vụ chi do quỹ thực hiện là độc lập với NSNN.

Lời cảm ơn

Bài viết nằm trong nghiên cứu của Đề tài KHCCN cấp Quốc gia mã số: ĐTĐL.XH-04/19 và KX01.27/16-20.

Tài liệu tham khảo

- [1] Institute of Financial Strategy and Policy, Off-budget funds: Literature review, Cases in several countries and recommendations dated 29/09/2017.
https://www.mof.gov.vn/webcenter/portal/btc/r/k/o/khhd/khhd_chitiet?dDocName=MOFUCM115058&dID=120134&_afLoop=60047817355168852/, 2017 (accessed 01 November 2019).
- [2] Tran Vu Hai, Nguyen Thi Hong Nhung, Off-budget funds: Current situation and solutions dated 01/07/2013.
- [3] Ministry of Finance, Assessment of the situation, operational efficiency and solutions to improve the mechanism of management of state off-budget funds dated 25/3/2019.
- [4] Ministry of Science and Technology (2014), Joint Circular No. 120/2014/TTLT-BTC-BKHCN

- dated 25/9/2017 of the Ministry of Finance, Ministry of Agriculture and Rural Development (2008), Decision No. 114/2008 /QĐ - BNN dated 28/11/2008.
- [5] National Assembly (2019), Resolution No.792/NQ-UBTVQH14 dated 22/10/2019.
- [6] Do Quang Minh, The legal framework for State off-budget funds in Vietnam - Situation and solutions dated 29/6/2017. (Legislative Scientific Information Bulletin, Scientific Research Center, Legislative Research Institute, 2017.
- [7] The Prime Minister, Decision No. 82/2002/QĐ-TTg dated 26/6/2002.
- [8] The Government, Decree No. 122/2003 / ND-CP dated 22/10/2003.
- [9] The Prime Minister, Decision No. 47/2013/QĐ-TTg dated 29/7/2013.
- [10] Ministry of Agriculture and Rural Development, the fund was established under Decision No. 114/2008/QĐ - BNN dated 28/11/2008.