

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

NGUYỄN ĐĂNG HẢI

QUẢN LÝ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC
NGOÀI NGÂN SÁCH Ở VIỆT NAM

LUẬN ÁN TIẾN SĨ
NGÀNH: QUẢN LÝ KINH TẾ

HÀ NỘI - NĂM 2025

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

NGUYỄN ĐĂNG HẢI

QUẢN LÝ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC
NGOÀI NGÂN SÁCH Ở VIỆT NAM

LUẬN ÁN TIẾN SĨ

NGÀNH: QUẢN LÝ KINH TẾ

Mã số: 9340410

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

1. PGS. TS. VŨ DUY NGUYÊN

2. TS. TRẦN QUANG PHÚ

HÀ NỘI - NĂM 2025

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan luận án này do chính tôi thực hiện. Các số liệu thu thập và kết quả phân tích trong luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng và được trích dẫn đầy đủ theo quy định.

Tác giả

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Nguyen', with a long horizontal stroke extending to the right.

Nguyễn Đăng Hải

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: TỔNG QUAN CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU VỀ QUẢN LÝ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH.....	9
1.1. CÁC NGHIÊN CỨU VỀ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH.....	9
1.2. CÁC NGHIÊN CỨU VỀ QUẢN LÝ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH.....	16
1.3. ĐÁNH GIÁ CHUNG VỀ CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU.....	20
1.4. KHOẢNG TRỐNG NGHIÊN CỨU.....	23
Chương 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ QUẢN LÝ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH	25
2.1. KHÁI QUÁT VỀ QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH.....	25
2.2. QUẢN LÝ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH.....	37
2.3. KINH NGHIỆM VỀ QUẢN LÝ QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH Ở MỘT SỐ QUỐC GIA VÀ BÀI HỌC RÚT RA CHO VIỆT NAM	56
Chương 3: THỰC TRẠNG QUẢN LÝ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH Ở VIỆT NAM.....	70
3.1. KHÁI QUÁT CHUNG VỀ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH Ở VIỆT NAM.....	70
3.2. THỰC TRẠNG QUẢN LÝ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH Ở VIỆT NAM.....	86

3.3. MÔ HÌNH CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG TỚI QUẢN LÝ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH TẠI VIỆT NAM	125
3.4. ĐÁNH GIÁ QUẢN LÝ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH TẠI VIỆT NAM.....	131
Chương 4: GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH.....	140
4.1. QUAN ĐIỂM, ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN QUẢN LÝ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH	140
4.2. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH	146
KẾT LUẬN.....	161
DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN.....	163
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	164
PHỤ LỤC 01.....	172
PHỤ LỤC 02.....	175
PHỤ LỤC 03.....	176
PHỤ LỤC 04.....	181

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

Từ viết tắt		Giải nghĩa bằng tiếng Anh	Giải nghĩa bằng tiếng Việt
BHXX	:		Bảo hiểm xã hội
BHYT	:		Bảo hiểm y tế
BHTN	:		Bảo hiểm thất nghiệp
CQTW	:		Chính quyền Trung ương
CNTT	:		Công nghệ thông tin
DNNVV	:		Doanh nghiệp nhỏ và vừa
EFA	:	Exploratory Factor Analysis	Phân tích nhân tố khám phá
GDP	:	Gross Domestic Product	Tổng sản phẩm quốc nội
IMF	:	International Monetary Fund	Quỹ Tiền tệ Quốc tế
KBNN	:		Kho bạc Nhà nước
KT-XH	:		Kinh tế - Xã hội
NCS			Nghiên cứu sinh
NS	:		Ngân sách
NSNN	:		Ngân sách nhà nước
OECD	:	Organisation for Economic Co-operation and Development	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
TCNN	:		Tài chính nhà nước
WB	:	World Bank	Ngân hàng Thế giới

DANH MỤC CÁC BẢNG

Bảng 3.1: Hệ thống quỹ TCNN ngoài NS cấp Trung ương.....	70
Bảng 3.2: Phân loại các quỹ TCNN ngoài NS cấp Trung ương đang hoạt động tính đến 31/12/2024 theo mục đích hoạt động của quỹ	73
Bảng 3.3: Danh mục văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS	75
Bảng 3.4: Cơ sở pháp lý thành lập quỹ TCNN ngoài NS tại Việt Nam.....	87
Bảng 3.5: Thu - chi Quỹ Bảo hiểm xã hội, Quỹ Bảo hiểm y tế và Quỹ Bảo hiểm thất nghiệp	98
Bảng 3.6: Thu - chi của Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã, Quỹ Hỗ trợ phụ nữ nghèo và Quỹ Hỗ trợ nông dân Trung ương.....	107
Bảng 3.7: Thu - chi của Quỹ Đền ơn đáp nghĩa và Quỹ Dịch vụ viễn thông công ích Việt Nam	109
Bảng 3.8: Thu - chi của Quỹ Phòng, chống tác hại của thuốc lá và Quỹ Phòng, chống tội phạm Trung ương.....	114
Bảng 3.9: Thu - chi của Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam và Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam.....	121
Bảng 3.10: Mô tả mô hình.....	128
Bảng 3.11: Kiểm định ANOVA	129
Bảng 3.12: Hệ số hồi quy	129

DANH MỤC CÁC ĐỒ THỊ

Đồ thị 3.1: Tổng nguồn thu của các quỹ TCNN ngoài NS	82
Đồ thị 3.2: Tổng chi của các quỹ TCNN ngoài NS ở cấp Trung ương	85
Đồ thị 3.3: Thu - chi Quỹ Quốc gia về việc làm.....	99
Đồ thị 3.4: Thu - chi của Quỹ Phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa	101
Đồ thị 3.5: Tình hình thu - chi của Quỹ Hỗ trợ việc làm ngoài nước.....	112
Đồ thị 3.6: Tình hình thu - chi của Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia	116
Đồ thị 3.7: Tình hình thu - chi của Quỹ Đổi mới công nghệ quốc gia	118
Đồ thị 3.8: Tình hình thu - chi của Quỹ Tích lũy trả nợ	123

DANH MỤC CÁC SƠ ĐỒ

Sơ đồ 2.1: Quản lý các quỹ TCNN ngoài NS	39
Sơ đồ 3.1: Mô hình các yếu tố tác động tới quản lý các quỹ TCNN ngoài NS	126

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu

Trong hệ thống tài chính công của mỗi quốc gia, phân loại theo mục đích tổ chức sẽ có hai nhóm chính là ngân sách nhà nước (NSNN) và các quỹ tài chính nhà nước (TCNN) ngoài ngân sách (NS). Dựa trên phân loại này, quỹ TCNN ngoài NS là một định chế tài chính của Nhà nước, hoạt động độc lập với NSNN, do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định thành lập nhằm huy động thêm nguồn thu từ xã hội để thực hiện các nhiệm vụ được xác định. Hình thành các quỹ TCNN ngoài NS tạo điều kiện thu hút được thêm các nguồn lực tài chính của xã hội để phục vụ cho hoạt động của khu vực công hoặc hỗ trợ đầu tư cho một số lĩnh vực cần được khuyến khích, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội. Bên cạnh đó, quy trình sử dụng các quỹ TCNN ngoài NS sẽ được đơn giản hóa hơn so với NSNN, tạo điều kiện kịp thời đáp ứng các yêu cầu cấp thiết của nền kinh tế như ổn định giá cả hàng hóa, khắc phục dịch bệnh, hỗ trợ các đối tượng yếu thế... Mặc dù các quỹ này có vai trò quan trọng đối với quốc gia nhưng thực tế, hệ thống lý luận liên quan đến quản lý các quỹ TCNN ngoài NS còn chưa nhận được sự quan tâm, tập trung nghiên cứu từ số đông học giả trong và ngoài nước.

Ở Việt Nam hiện nay có hơn 40 quỹ TCNN ngoài NS được thành lập nhằm giải quyết các yêu cầu khác nhau trong từng thời kỳ, đan xen trong nhiều lĩnh vực, trong đó có hơn 20 quỹ do Trung ương quản lý, được chia thành 5 nhóm theo tiêu chí mục đích hoạt động, gồm: (i) nhóm quỹ phục vụ chính sách an sinh xã hội; (ii) nhóm quỹ hỗ trợ doanh nghiệp và sản xuất kinh doanh; (iii) nhóm quỹ hỗ trợ thực hiện các chính sách xã hội và phát triển cộng đồng; (iv) nhóm hỗ trợ phát triển khoa học và công nghệ, bảo vệ môi trường và (v) nhóm quỹ dự phòng và tích lũy. Trong các quỹ TCNN ngoài NS do Trung ương quản lý, có 19 quỹ TCNN ngoài NS được hình thành từ các chủ trương phát triển

kinh tế - xã hội của Đảng, Nhà nước và được cụ thể hóa bằng các đạo luật; 3 quỹ được quy định cụ thể tại Nghị định của Chính phủ; 3 quỹ được quy định tại Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, 2 quỹ hình thành theo Văn bản thông báo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ và 1 quỹ hình thành thông qua các Nghị quyết liên tịch của các cơ quan, tổ chức.

Nguồn lực tài chính từ các quỹ TCNN ngoài NS cũng đóng một vai trò to lớn trong quá trình giúp Nhà nước Việt Nam thực hiện các chức năng trong nền kinh tế. Mô hình hoạt động của các quỹ này được tổ chức theo ba phương thức, bao gồm: (1) hoạt động theo mô hình kiêm nhiệm được quản lý bởi các cơ quan nhà nước, đơn vị, tổ chức có hoạt động hỗ trợ của NSNN; (2) hoạt động theo mô hình đơn vị sự nghiệp công lập và (3) hoạt động theo mô hình chuyên biệt (công ty TNHH một thành viên). Cơ chế tài chính và chế độ kế toán cũng được quy định riêng cho từng quỹ TCNN ngoài NS.

Thực tiễn hoạt động cho thấy quản lý quỹ TCNN ngoài NS ở Việt Nam đang gặp phải một số vấn đề bất cập như hệ thống pháp luật về quản lý các quỹ TCNN ngoài NS khá phức tạp, chưa thực sự rõ ràng và hiện nay chưa có một văn bản pháp luật mang tính khuôn khổ pháp lý chung về quản lý tài chính các quỹ; cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động đối với các quỹ do Trung ương quản lý thiếu sự thống nhất, một số quỹ do cán bộ của cơ quan chuyên môn trực thuộc bộ hoặc liên bộ quản lý... Các hạn chế trên làm ảnh hưởng đến tính minh bạch trong quản lý tài chính công của Việt Nam.

Xuất phát từ thực tiễn nêu trên, việc nghiên cứu thực trạng quản lý các quỹ TCNN ngoài NS của Việt Nam hiện nay là cần thiết nhằm nhận diện hạn chế trong quản lý các quỹ này và nâng cao tính minh bạch về quản lý tài chính công. Do đó, nghiên cứu sinh đã lựa chọn đề tài “***Quản lý các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách ở Việt Nam***” để nghiên cứu, từ đó đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện quản lý các quỹ này.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục đích nghiên cứu

Trên cơ sở phân tích tình hình quản lý các quỹ TCNN ngoài NS tại Việt Nam, luận án sẽ đề xuất giải pháp nhằm hoàn thiện việc quản lý các quỹ TCNN ngoài NS trong giai đoạn 2025 - 2030, định hướng tới 2035.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được các mục tiêu nghiên cứu trên, luận án cần thực hiện các nhiệm vụ nghiên cứu sau:

- Nghiên cứu của các công trình đã công bố có liên quan đến luận án để có thể kế thừa hoặc phát triển những kết quả đó. Đồng thời xác định khoảng trống và hướng nghiên cứu mà luận án cần tiếp tục nghiên cứu.
- Tổng hợp và khái quát hóa khung lý thuyết về quản lý các quỹ TCNN ngoài NS, trong đó xây dựng khái niệm và nội dung về quản lý các quỹ TCNN ngoài NS.
- Đánh giá thực trạng quản lý các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách ở Việt Nam.
- Đề xuất giải pháp, các chính sách hoàn thiện quản lý các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách ở Việt Nam.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là quản lý nhà nước đối với các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách ở Việt Nam.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

Phạm vi về nội dung: Luận án nghiên cứu về quản lý các quỹ TCNN ngoài NS trên ba nội dung cụ thể, bao gồm: (i) quản lý việc thành lập các quỹ TCNN ngoài NS; (ii) quản lý việc vận hành các quỹ TCNN ngoài NS; và (iii) quản lý việc rà soát, sắp xếp lại các quỹ TCNN ngoài NS.

Phạm vi về không gian: Nghiên cứu đối với các quỹ TCNN ngoài NS thuộc phạm vi quản lý của cấp chính quyền trung ương tại Việt Nam nhằm đảm bảo tính tập trung, tính khả thi về mặt thu thập dữ liệu. Đồng thời, nghiên cứu các quỹ TCNN ngoài NS ở cấp trung ương sẽ là cơ sở để mở rộng phạm vi đánh giá, tạo cơ sở đề xuất chính sách phù hợp ở cấp địa phương trong tương lai.

Do hạn chế trong khả năng tiếp cận dữ liệu về các quỹ TCNN ngoài NS nên nghiên cứu sinh lựa chọn 21 quỹ do cấp chính quyền trung ương quản lý, bao gồm: Quỹ Bảo hiểm xã hội; Quỹ Bảo hiểm thất nghiệp; Quỹ Bảo hiểm y tế; Quỹ Tích lũy trả nợ; Quỹ Dịch vụ viễn thông công ích Việt Nam; Quỹ Quốc gia về việc làm; Quỹ Phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa; Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam; Quỹ Hỗ trợ việc làm ngoài nước; Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã; Quỹ Phòng, chống tác hại của thuốc lá; Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia; Quỹ Đổi mới công nghệ quốc gia; Quỹ Đền ơn đáp nghĩa; Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam; Quỹ Hỗ trợ phụ nữ nghèo; Quỹ Hỗ trợ nông dân Trung ương; Quỹ Phòng, chống tội phạm Trung ương; Quỹ vắc-xin phòng Covid-19; Quỹ Hỗ trợ phát triển du lịch; Quỹ Phòng, chống thiên tai Trung ương.

Phạm vi về thời gian: Dữ liệu nghiên cứu được thu thập cho giai đoạn từ 2019 đến 2024. Các giải pháp đề xuất đến năm 2030; khảo sát số liệu sơ cấp tháng 2 năm 2025.

4. Phương pháp nghiên cứu

Để đạt mục tiêu đề ra, luận án sử dụng các phương pháp nghiên cứu như:

Luận án sử dụng phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử để nghiên cứu các vấn đề, hiện tượng trong trạng thái động, bảo đảm tính logic, tính toàn diện và tính thực tiễn. Trên cơ sở đó, luận án đã sử dụng các phương pháp nghiên cứu cơ bản trong lĩnh vực kinh tế như: phương pháp tổng hợp, phương pháp phân tích định tính và định lượng, phương pháp thống kê, so sánh,

phương pháp thu thập dữ liệu thông qua điều tra khảo sát bằng bảng hỏi cũng như nghiên cứu tài liệu có sẵn.

Phương pháp tổng hợp: phương pháp này được sử dụng nhằm kế thừa có chọn lọc những kết quả nghiên cứu trong và ngoài nước về những vấn đề lý luận có liên quan đến quản lý các quỹ TCNN ngoài NS. Trên cơ sở đó hình thành cơ sở lý luận cho đề tài của luận án.

Phương pháp phân tích định tính và định lượng: phương pháp phân tích định tính được sử dụng trong chương 3 của luận án, để mô tả hiện trạng hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS do chính quyền trung ương quản lý ở Việt Nam. Phương pháp phân tích định lượng được sử dụng để đánh giá các yếu tố tác động tới quản lý các quỹ TCNN ngoài NS ở Việt Nam. Trong phân tích định lượng, nghiên cứu sinh sử dụng mô hình nhân tố khám phá EFA để tìm ra mức độ tác động của các yếu tố tới quản lý các quỹ TCNN ngoài NS ở Việt Nam.

Phương pháp thu thập dữ liệu: luận án đã thu thập dữ liệu sơ cấp và thứ cấp để đánh giá tình hình quản lý các quỹ TCNN ngoài NS cấp trung ương ở Việt Nam. Dữ liệu sơ cấp được thu thập thông qua cuộc điều tra khảo sát mà nghiên cứu sinh tiến hành với 186 cán bộ, viên chức công tác tại các quỹ TCNN ngoài NS, Bộ Tài chính và các Bộ, cơ quan ngang bộ khác. Dữ liệu sơ cấp cũng là cơ sở để nghiên cứu sinh thiết kế mô hình nhân tố khám phá EFA đánh giá ảnh hưởng của các yếu tố tới quản lý các quỹ TCNN ngoài NS ở Việt Nam. Dữ liệu thứ cấp được nghiên cứu sinh thu thập từ các báo cáo của Bộ Tài chính, của Kho bạc Nhà nước Việt Nam.

Cách xác định số mẫu điều tra khảo sát tối thiểu: luận án sử dụng phương pháp phân tích nhân tố khám phá EFA và hồi quy tuyến tính. Theo Nguyễn Đình Thọ [34], kích thước mẫu cần cho nghiên cứu phụ thuộc vào nhiều yếu tố như phương pháp phân tích dữ liệu và độ tin cậy cần thiết. Hair và cộng sự [51] cho rằng để sử dụng EFA, kích thước mẫu tối thiểu phải là 50, tốt hơn là 100

và tỉ lệ quan sát (observations)/ biến đo lường (items) là 5:1, nghĩa là 1 biến đo lường cần tối thiểu 5 quan sát. Đối với phương pháp hồi quy tuyến tính, công thức thường dùng là: $n \geq 50 + 5 \times p$

Trong đó: n là kích thước mẫu tối thiểu cần thiết; p là số lượng biến độc lập trong mô hình.

Nghiên cứu sử dụng kết hợp cả 2 phương pháp EFA và hồi quy tuyến tính nên cỡ mẫu được chọn trên nguyên tắc mẫu càng lớn càng tốt. Với 18 biến quan sát (Phụ lục số 3), số quan sát tối thiểu là: $50 + 5 \times 18 = 140$ mẫu. Dựa trên cách tính số mẫu khảo sát tối thiểu nêu trên, nghiên cứu sinh đã thực hiện khảo sát 186 cán bộ, viên chức là thỏa mãn yêu cầu nêu trên.

5. Đóng góp mới của luận án

5.1. Về mặt lý luận

Luận án đã hệ thống hóa và làm rõ hơn những vấn đề lý luận về quản lý các quỹ TCNN ngoài NS. Cụ thể, luận án đã tìm thấy điểm mới về mặt lý luận như sau:

Thứ nhất, chỉ rõ ba nội dung trọng tâm trong quản lý các quỹ TCNN ngoài NS bao gồm: (i) quản lý việc thành lập các quỹ TCNN ngoài NS; (ii) quản lý việc vận hành các quỹ TCNN ngoài NS; và (iii) quản lý việc rà soát, sắp xếp lại các quỹ TCNN ngoài NS sau khi tổng hợp và khái quát hóa khái niệm về quản lý các quỹ TCNN ngoài NS trên phương diện quản lý kinh tế.

Thứ hai, nghiên cứu phân tích, tổng hợp các yếu tố có ảnh hưởng tới quản lý các quỹ TCNN ngoài NS bao gồm: bộ máy lãnh đạo; minh bạch; năng lực tài chính quốc gia; đội ngũ cán bộ công chức; chính sách tài chính công của quốc gia và cơ sở hạ tầng CNTT.

5.2. Về mặt thực tiễn

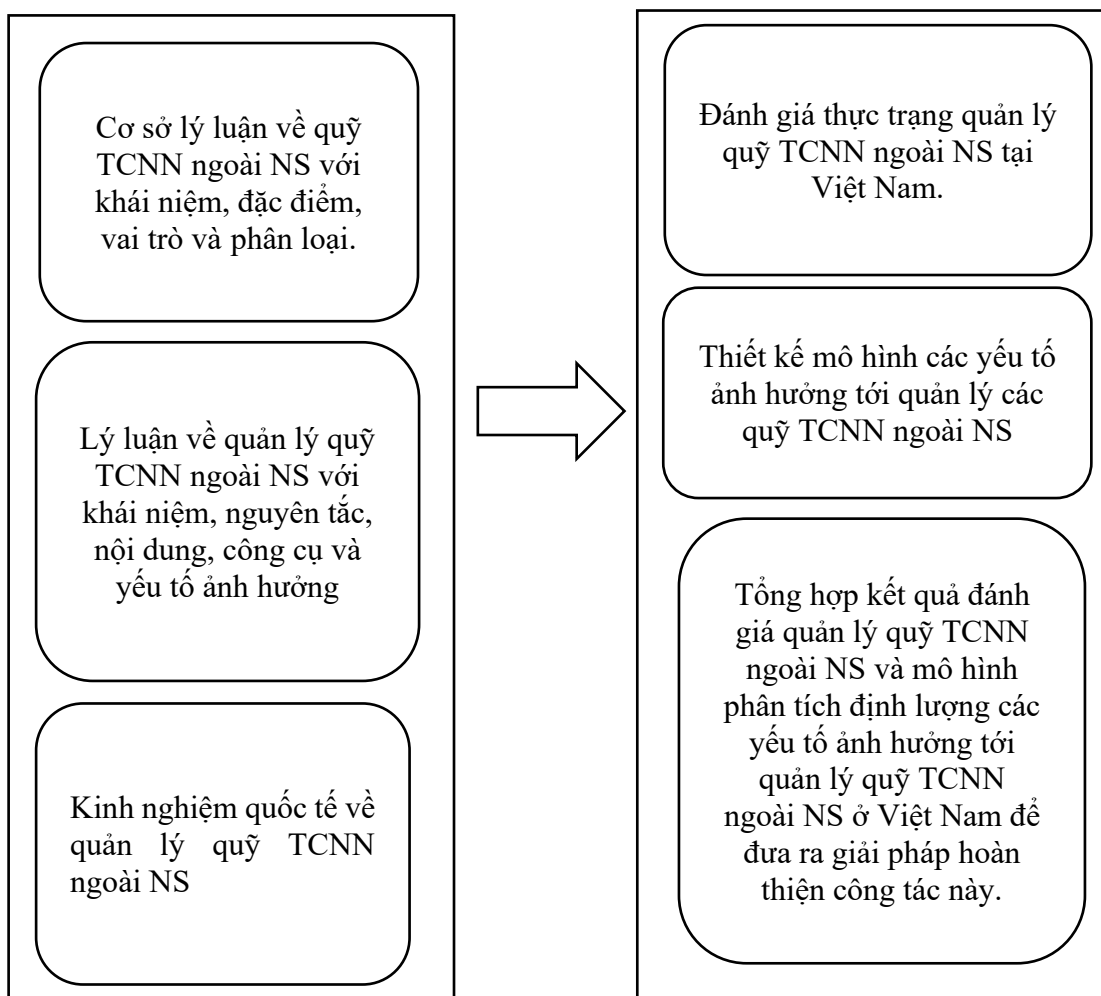
Qua phân tích thực trạng quản lý các quỹ TCNN ngoài NS do cấp Trung ương quản lý giai đoạn 2019-2024 cũng như kết quả điều tra khảo sát về các yếu tố ảnh hưởng tới quản lý các quỹ TCNN ngoài NS tại Việt Nam, luận án tìm thấy điểm mới về mặt thực nghiệm như sau:

Thứ nhất, luận án đã cập nhật chi tiết, cụ thể thực trạng quản lý các quỹ TCNN ngoài NS tại Việt Nam trong giai đoạn nghiên cứu.

Thứ hai, trong các yếu tố có ảnh hưởng tới quản lý các quỹ TCNN ngoài NS đã được đề cập trong mô hình lý thuyết, mức độ ảnh hưởng được xếp theo thứ tự từ mạnh đến yếu như sau: bộ máy lãnh đạo các quỹ TCNN ngoài NS; năng lực tài chính quốc gia; đội ngũ cán bộ, công chức quản lý quỹ TCNN ngoài NS; chính sách tài chính công của quốc gia và cơ sở hạ tầng CNTT trong quản lý quỹ TCNN ngoài NS.

Thứ ba, luận án đã đề xuất một số nhóm giải pháp để hoàn thiện quản lý các quỹ TCNN ngoài NS do cấp Trung ương quản lý cho giai đoạn 2025-2030, định hướng 2035.

6. Khung nghiên cứu của luận án



7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung luận án được kết cấu thành 4 chương, 13 tiết.

Chương 1

TỔNG QUAN CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU VỀ QUẢN LÝ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH

1.1. CÁC NGHIÊN CỨU VỀ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH

1.1.1. Các nghiên cứu về khái niệm, vai trò, tiêu chí phân loại quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Hiện có nhiều cách diễn đạt khác nhau về quỹ TCNN ngoài NS, tiêu biểu là nghiên cứu của Joulfaian và Marlow [46] trong bài nghiên cứu “The relationship between on-budget and off-budget government” đăng trên tạp chí Economics Letters đã phân tích làm rõ khái niệm các quỹ TCNN ngoài NS, đồng thời giải quyết mối quan hệ giữa NSNN và quỹ tài chính ngoài NS của chính phủ. Mô hình hóa tăng trưởng khu vực công rất phức tạp vì các hoạt động của chính phủ dưới nhiều hình thức: chi tiêu ngân sách, trợ cấp, thuế quan, hạn ngạch, doanh nghiệp do Chính phủ tài trợ (GSEs), luật, quy định và các khoản vay được bảo đảm. Bài nghiên cứu đưa ra giả thuyết rằng các biện pháp kiểm soát trực tiếp và gián tiếp (ví dụ, các giới hạn về thuế thu chi, thời gian bầu cử, cuộc nổi dậy/khiếu nại của người nộp thuế liên quan đến gánh nặng thuế hiện có) về các hoạt động của Chính phủ dẫn đến sự thay thế từ các hoạt động được kiểm soát sang các hoạt động không chịu sự kiểm soát đó, xem xét mối quan hệ nhân quả giữa chi tiêu trong ngân sách và các hoạt động ngoài ngân sách của chính quyền bang và địa phương.

Trong nghiên cứu của Dirk-Jan Kraan [48] tựa đề “Off-budget and Tax Expenditures” (Quỹ TCNN ngoài NS và chi phí thuế), tác giả tập trung làm rõ vị trí, vai trò và chức năng của các quỹ TCNN ngoài NS trong hệ thống tài chính của quốc gia. Theo nghiên cứu của Dirk-Jan Kraan được tài trợ bởi OECD, các chi phí ngoài NS ở các quốc gia này bao gồm: các quỹ TCNN ngoài

NS, các khoản vay, bảo lãnh và đầu tư hợp tác công tư. Các quỹ TCNN ngoài NS thuộc sở hữu của Chính phủ với nguồn tài chính từ một số khoản thuế, phí đặc biệt của quốc gia. Mục đích sử dụng các quỹ này có sự khác biệt ở các quốc gia thuộc OECD. Các quỹ ngoài ngân sách chủ yếu xảy ra trong các lĩnh vực an sinh xã hội, chăm sóc sức khỏe, giao thông vận tải và lương hưu. Các nước Trung và Đông Âu báo cáo việc thành lập các quỹ ngoài ngân sách nhằm tạo thuận lợi cho quá trình tư nhân hóa. Các quỹ ngoài ngân sách dường như được sử dụng đặc biệt ở một số quốc gia châu Âu có truyền thống mạnh mẽ về chủ nghĩa hợp vốn hoặc sáng kiến tư nhân trong lĩnh vực phi lợi nhuận (Pháp, Hy Lạp, Ý và Hà Lan).

Tiếp nối các nghiên cứu trên, nghiên cứu của Allen và Radev [41], [42] đã đưa ra cách thức định nghĩa và phân loại các quỹ TCNN ngoài NS nhất quán dựa trên việc bảo đảm dữ liệu tài khóa của nền kinh tế vĩ mô được thu thập toàn diện, thống nhất. Theo đó, nhóm tác giả khuyến nghị thực hiện phân loại các quỹ TCNN ngoài ngân sách theo GFSM 2001, do Quỹ Tiền tệ Quốc tế ban hành. Bên cạnh đó, tác giả cũng đề xuất thêm các cách phân loại khác một cách chi tiết hơn, đó là phân loại theo mục tiêu quỹ, theo nguồn vốn, theo thiết kế thể chế của quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách. Ngoài ra, các tác giả cũng nhận định rằng sự tồn tại quá nhiều các quỹ TCNN ngoài ngân sách có thể gây ra sự thiếu minh bạch, thiếu kiểm soát và thiếu trách nhiệm giải trình, làm ảnh hưởng đến kỷ luật tài khóa, độ linh hoạt và thống nhất trong điều hành các hoạt động tài chính công.

Trong một nghiên cứu của Petrie, Renzio và Moon [69] về tính minh bạch về ngân sách và các quỹ TCNN ngoài NS của một số quốc gia trên thế giới, các tác giả đã làm rõ khái niệm về các quỹ TCNN ngoài NS và đưa ra một số quỹ TCNN ngoài NS hay được sử dụng phổ biến ở một số quốc gia trên thế giới, có thể kể tới như: Quỹ Bảo hiểm xã hội (BHXH); Quỹ Tài nguyên thiên nhiên và

Quỹ Tài sản có chủ quyền; quỹ chi tiêu chuyên dụng khác (như Quỹ Đường và Quỹ Môi trường); một số hình thức tài trợ ngoài NSNN ở các quốc gia có thu nhập thấp hơn. Các tác giả nhận thấy ở hầu hết quốc gia mình nghiên cứu thì 40% tổng chi tiêu của Chính phủ trung ương dành cho quỹ TCNN ngoài NS. Từ đây càng nhấn mạnh tầm quan trọng của tính minh bạch tài khóa tổng thể cũng như sự tham gia và trách nhiệm giải trình của Chính phủ. Thực hiện những mục tiêu này, một số Chính phủ đã nghiên cứu chấp thuận một số luật và công bố các báo cáo nhằm cung cấp một bức tranh chi tiết hợp lý các hoạt động huy động vốn của Chính phủ và hoạt động cốt lõi của Chính phủ, ví dụ như luật trích lập đặc biệt cho quỹ TCNN ngoài NS.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư cùng USAID [2] đã kết hợp cùng thực hiện hội thảo với tên đề tài “Hoạt động của các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách nhà nước” năm 2016. Quỹ TCNN ngoài NS ra đời và phát triển đã có nhiều đóng góp quan trọng vào thành công trong phát triển kinh tế - xã hội, đã huy động thêm nguồn lực để đáp ứng những phát sinh đột xuất, tăng cường khả năng đầu tư phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội. Quỹ được thành lập ở cấp Trung ương và địa phương với quy mô, tính chất, phạm vi hoạt động khá đa dạng và có những tác động tích cực vào việc phục vụ phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia. Việc hình thành các quỹ TCNN ngoài NS có thể coi là một giải pháp điều hành nền tài chính quốc gia có tính linh hoạt hơn, đồng thời là biện pháp quan trọng hỗ trợ cho quỹ NSNN. Bên cạnh đó, việc hình thành quỹ TCNN ngoài NS đã huy động được sự tài trợ của các tổ chức quốc tế, đóng góp của các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, qua đó động viên thêm nguồn lực tài chính nhằm thực hiện một số mục tiêu của cộng đồng hoặc của ngành, lĩnh vực, thực hiện các chính sách an sinh xã hội... Tuy nhiên, theo kết quả thảo luận từ hội thảo, quỹ TCNN ngoài NS vẫn còn những hạn chế, tồn tại như việc hình thành quá nhiều quỹ có nguy cơ dẫn đến phân tán, quản lý lỏng lẻo.

Công tác quản lý nhà nước đối với các quỹ tài chính ngoài NSNN vẫn còn nhiều hạn chế làm ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả hoạt động của quỹ. Một số quỹ chưa được phân định rõ ràng việc thu chi, chưa phù hợp với quy định của Luật NSNN. Mặc dù nguyên tắc tự bảo toàn vốn được đặt ra khi quyết định thành lập nhưng nhìn chung, nhiều quỹ TCNN hoạt động chủ yếu bằng nguồn vốn từ NSNN, nguồn huy động ngoài ngân sách lại rất hạn chế, do đó dẫn đến tình trạng phân tán nguồn lực NSNN.

1.1.2. Các nghiên cứu về hoạt động của một số loại hình quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Các quỹ TCNN ngoài NS được tổ chức đa dạng ở nhiều quốc gia trên thế giới. Trong đó, một số loại quỹ có đóng góp to lớn đến việc bảo đảm an sinh xã hội của quốc gia (như quỹ BHXH, quỹ hưu trí ...) hay thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội theo lĩnh vực, theo địa phương (quỹ cơ sở hạ tầng, quỹ phát triển thép...). Một số tài liệu nghiên cứu liên quan đến hoạt động của một số quỹ TCNN ngoài NS điển hình như:

Nghiên cứu về hoạt động của các quỹ an sinh xã hội

Veinbender [75] đã tiến hành nghiên cứu về cải cách các quỹ TCNN ngoài NS của Liên bang Nga. Nghiên cứu chỉ ra rằng Liên bang Nga hình thành các quỹ TCNN ngoài NS nhằm bảo vệ một mức an sinh xã hội tốt cho tất cả các tầng lớp dân cư của quốc gia. Các quỹ TCNN ngoài NS đã được tạo ra với mục đích cung cấp các bảo trợ xã hội cần thiết cũng như để giải quyết các khó khăn của xã hội. Theo đó, nghiên cứu cũng chỉ ra chủ thể trực tiếp quản lý các quỹ TCNN ngoài NS của Liên bang Nga trong giai đoạn này như: hoạt động của các Quỹ Hưu trí và Quỹ BHXH do Bộ Lao động và Bảo trợ xã hội Liên bang Nga phối hợp thực hiện; Quỹ Bảo hiểm y tế (BHYT) bắt buộc liên bang sẽ do Bộ Y tế Liên bang Nga điều phối. Ngân sách của các quỹ và tình hình thực hiện của quỹ sẽ được báo cáo lại hằng năm bởi Hạ viện Liên bang Nga

(Duma Quốc gia). Từ năm 2011, hệ thống BHXH của Liên bang Nga đã bắt đầu cải cách. Thay vì thế hệ “thử nghiệm” hiện tại (người sử dụng lao động chi trả quyền lợi cho người có trách nhiệm đóng bảo hiểm vào quỹ) thì giờ đây hệ thống bảo hiểm Liên bang Nga sử dụng hệ thống thanh toán trực tiếp cho quỹ. Việc cải cách này có một số đặc điểm là: quy mô lớn, công nghệ mới để nhận và xử lý dữ liệu; đào tạo nhân sự; tạo nguồn cung cấp dịch vụ phù hợp cần thiết cho quá trình thanh toán không bị gián đoạn. Tác giả nhận thấy một hệ thống BHXH đã được xây dựng và đang được thử nghiệm ở một số khu vực của Liên bang Nga như: khu vực Nizhny Novgorod và cộng hòa Karachaevo Cherkess; vùng Astrakhan; Kurgan; Novgorod; Novosibirsk; Tambov và Khabarovsk Krai... Nhìn chung, tác giả cho rằng các quỹ TCNN ngoài NS tại đây là một tổ chức tài chính và tín dụng chuyên biệt trực thuộc bởi Chính phủ Liên bang Nga. Các quỹ này thực hiện các nhiệm vụ và chức năng được giao của mình.

Nigmatullina và các cộng sự [67] với bài nghiên cứu “Analysis and forecasting of state extrabudgetary social insurance funds in terms of structural and dynamic development of determining factors” đăng trên tạp chí *Espacios* tập 40 số 38 (2019). Bài báo đưa ra trình bày hiệu quả về kinh tế và phân tích thống kê về cấu trúc và nguồn gốc hình thành các quỹ BHXH tại Nga. Đặc biệt, các tác giả tập trung phân tích việc hình thành, phát triển và mục tiêu hoạt động của quỹ bảo hiểm xã hội của Nga, nổi bật đó là việc duy trì chế độ an sinh xã hội cho những đối tượng yếu thế.

Nghiên cứu của Nguyễn Trọng Thân [33] về lý luận cơ bản chính sách tài chính BHXH và thực trạng chính sách tài chính BHXH ở Việt Nam. Đối với những hệ thống BHXH tại các quốc gia có dân số trẻ như Việt Nam, số người đóng góp hiện tại lớn hơn nhiều so với số người hưởng BHXH hiện tại nên số tiền chưa được dùng ngay là rất lớn. Đây được gọi là phân nhân rồi tương đối của Quỹ BHXH. Theo quy luật tiền tệ, phân nhân rồi của Quỹ BHXH không

được để đóng băng mà phải được đưa vào lưu thông, phải được đầu tư để tránh những rủi ro về tiền tệ như lạm phát và các rủi ro khác. Do vậy, đầu tư trước hết là để bảo toàn giá trị của phần vốn này. Mặt khác, phần sinh lời thực tế (sau khi đã điều chỉnh tỷ lệ lạm phát) sẽ làm tăng quy mô của Quỹ BHXH, góp phần cải thiện các trợ cấp BHXH gồm cả trợ cấp dài hạn và trợ cấp ngắn hạn. Do thiết kế kỹ thuật có tính tới yếu tố thu nhập hiện thời của người lao động nên phí BHXH chỉ là phí tối thiểu. Nếu tính riêng cho một người lao động thì phần đóng góp không đủ chi trả cho họ từ sau khi nghỉ hưu cho đến khi họ chết. Chính vì vậy, trong kỹ thuật tính phí BHXH phải dựa trên số đông và có tính đến các yếu tố đầu tư. Nếu không đầu tư tăng trưởng thì Quỹ BHXH không thể đủ để chi dùng cho tương lai trong khi nhu cầu thụ hưởng của người lao động ngày càng cao theo thời gian (trợ cấp được hưởng tính trên cơ sở thu nhập và mức sống dân cư khi hưởng). Để hạn chế rủi ro, cơ quan BHXH thường lựa chọn một số hình thức đầu tư theo quy định của pháp luật trên cơ sở các nguyên tắc đầu tư là an toàn, sinh lợi, có tính thanh khoản và đạt lợi ích kinh tế - xã hội.

Đỗ Văn Sinh [29] nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn về bảo hiểm xã hội là một vấn đề cấp bách và cơ bản không những của các nhà nghiên cứu, các nhà quản lý, mà còn cả những người lao động với tư cách vừa là đối tượng, vừa là chủ thể của chính sách bảo hiểm xã hội. Nghiên cứu đã hệ thống các vấn đề lý luận và thực tiễn cơ bản về quản lý thu BHXH ở Việt Nam trong điều kiện kinh tế - xã hội hiện nay. Nghiên cứu phân tích, đánh giá đúng những nhân tố ảnh hưởng đến việc tham gia BHXH của người lao động và người sử dụng lao động khi mà Luật BHXH năm 2006 đã được Quốc hội thông qua, Luật BHXH sửa đổi bổ sung năm 2014 có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 01 năm 2016. Từ đó làm rõ những mặt tích cực, hạn chế yếu kém, nguyên nhân và bài học từ công tác quản lý thu BHXH. Từ chủ trương, định hướng về quản lý BHXH đề

xuất một số giải pháp chủ yếu nhằm hoàn thiện quản lý thu BHXH tại cơ quan Bảo hiểm xã hội thành phố Hà Nội nhằm góp phần phát triển bền vững quỹ BHXH cũng như góp phần bảo đảm ổn định chính trị, xã hội, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội.

Các công trình đều nhận định Quỹ BHXH, Quỹ BHYT là các quỹ TCNN ngoài NS và rất cần thiết xây dựng và hoàn thiện cơ chế quản lý quỹ, cơ chế đầu tư quỹ để nâng cao hiệu quả sử dụng, hiệu quả đầu tư, góp phần thực hiện tốt hơn chức năng vai trò của Nhà nước. Tuy nhiên, các kết quả nghiên cứu mới dừng lại ở các khuyến nghị để nâng cao hiệu quả quản lý đối với Quỹ BHXH, Quỹ BHYT mà chưa có giá trị nhân rộng trong quản lý đối với nhiều quỹ TCNN ngoài NS ở Việt Nam.

Nghiên cứu về hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS có tính chất tín dụng

Nghiên cứu của Phạm Quang Trí [36] với chủ đề “Nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn về xử lý rủi ro trong hoạt động cho vay trực tiếp doanh nghiệp đổi mới công nghệ của các quỹ TCNN ngoài NS: nghiên cứu trường hợp Quỹ Đổi mới công nghệ quốc gia”. Trong đề tài này, tác giả phân tích vai trò của một loại hình quỹ TCNN ngoài NS trong việc thúc đẩy các mục tiêu phát triển KHCN, đổi mới sáng tạo của quốc gia. Sử dụng nguồn lực từ quỹ TCNN ngoài NS để thực hiện các khoản cấp tín dụng hỗ trợ các doanh nghiệp đổi mới công nghệ sẽ đòi hỏi có chiến lược xử lý rủi ro tín dụng, bảo đảm không làm thất thoát nguồn lực tài chính công quốc gia. Nghiên cứu tập trung vào một trong số các loại quỹ TCNN ngoài NS đang được vận hành tại Việt Nam, là cơ sở để giúp các nhà nghiên cứu có cái nhìn sâu sắc về trường hợp điển hình của nguồn lực tài chính công này.

Dương Thị Phương Anh [1] với đề tài “Hiệu quả cho vay ưu đãi tại các quỹ bảo vệ môi trường ở Việt Nam”, Luận án Tiến sĩ, Học viện Ngân hàng,

Nghiên cứu này tập trung vào hoạt động cho vay tại các quỹ Bảo vệ môi trường trên các góc độ như: cho vay ưu đãi từ quỹ Bảo vệ môi trường; các tiêu chí về tài chính, môi trường, xã hội để đánh giá hiệu quả cho vay ưu đãi các dự án đầu tư bảo vệ môi trường và đề xuất mô hình nghiên cứu đánh giá hiệu quả cho vay ưu đãi đầu tư bảo vệ môi trường. Nghiên cứu thành công trong việc thực hiện khảo sát, đánh giá thực nghiệm về hiệu quả cho vay của quỹ Bảo vệ môi trường, phát hiện ba yếu tố quan trọng tác động đến hiệu quả cho vay của quỹ Bảo vệ môi trường là chất lượng nhân sự, sự ủng hộ của địa phương và quy trình rủi ro có tác động trực tiếp và gián tiếp tới hiệu quả cho vay vốn ưu đãi bảo vệ môi trường. Từ đó, luận án đề xuất một số khuyến nghị với các bên liên quan để thúc đẩy hoạt động cho vay ưu đãi các dự án đầu tư bảo vệ môi trường tại các Quỹ Bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiệu quả hơn.

1.2. CÁC NGHIÊN CỨU VỀ QUẢN LÝ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH

Nghiên cứu về quản lý các quỹ TCNN ngoài NS ở nước ngoài và ở Việt Nam đã xây dựng hệ thống cơ sở lý luận cơ bản liên quan đến các vấn đề sau: (i) Nội dung quản lý các quỹ TCNN ngoài NS; (ii) Tiêu chí đánh giá quản lý các quỹ TCNN ngoài NS; (iii) Yếu tố ảnh hưởng tới quản lý các quỹ TCNN ngoài NS.

1.2.1. Các nghiên cứu về nội dung quản lý các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Allen và Radev [42] đưa ra quan điểm về quản lý quỹ TCNN ngoài NS từ khâu hình thành đến vận hành sẽ cần dựa trên dữ liệu hợp nhất với số liệu ngân sách. Từ đó, Chính phủ có thể thực hiện phân tích tài chính và trình bày các thông tin liên quan đến hoạt động của quỹ minh bạch. Các tác giả so sánh quản lý quỹ TCNN ngoài NS ở các quốc gia phát triển và quốc gia đang phát triển. Qua sự quan sát chi tiết, tác giả cho rằng quỹ TCNN ngoài NS ở các quốc gia phát triển được lồng ghép rất tốt vào quy trình ngân sách, trong khi ở các

quốc gia đang phát triển và chuyển đổi thì tồn tại nhiều cơ chế khác nhau đối với các quỹ TCNN ngoài ngân sách, thậm chí đôi khi không có sự rõ ràng về nhận dạng kinh tế và pháp lý. Từ đó, nghiên cứu đã đề xuất một số khuyến nghị phù hợp để Chính phủ các quốc gia hoàn thiện quản lý các quỹ TCNN ngoài NS, bao gồm: (i) quản lý vận hành các quỹ TCNN ngoài NS cần dựa trên khung pháp lý cụ thể, thiết kế riêng cho loại hình tài chính công này; (ii) thiết kế hệ thống đánh giá giữ số lượng quỹ TCNN ngoài NS ở một mức tối thiểu cần thiết để vừa đạt được các mục tiêu chính sách đề ra vừa hạn chế sự lãng phí nguồn lực.

Theo nghiên cứu của Kwon [59], ở Hàn Quốc, quá trình rà soát, sắp xếp lại các quỹ BHYT ở nước này diễn ra mạnh mẽ vào năm 2000. Hàn Quốc là quốc gia đã có BHYT thực hiện trên toàn quốc từ những năm 1989 tuy nhiên vẫn ở dưới dạng manh mún và số lượng các quỹ là quá lớn (350 quỹ). Thêm vào đó, khoảng cách của các quỹ BHYT giữa thành thị và nông thôn ngày một rộng, đặc biệt là sự khác biệt về phương pháp thiết lập các khoản đóng góp cũng như số tiền đóng góp vào các quỹ bảo hiểm. Hậu quả dẫn tới là sự không công bằng trong thanh toán đóng góp của người lao động giữa thành thị và nông thôn. Từ năm 2000, Hàn Quốc thực hiện hợp nhất các quỹ BHYT theo luật định với mục tiêu giảm khoảng cách của các quỹ bảo hiểm giữa thành thị và nông thôn, giảm sự mất công bằng trong thanh toán cho người lao động ở các khu vực khác nhau. Tác giả kết luận rằng việc sáp nhập, hợp nhất các quỹ BHYT của Hàn Quốc đã góp phần cải thiện thực hiện sức mua của công ty bảo hiểm, tiết kiệm chi phí quản lý và cải thiện vốn chủ sở hữu thanh toán.

Phan Văn Dũng [11], “Hoàn thiện cơ chế quản lý các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách tại Việt Nam hiện nay”, Luận án Tiến sĩ, Đại học Kinh tế Quốc dân. Luận án đã nghiên cứu nội hàm và bản chất của quỹ TCNN ngoài NS và cơ chế quản lý các quỹ TCNN ngoài NS từ lý luận đến thực tiễn tại Việt Nam. Trên cơ sở làm rõ khái niệm nội hàm và chủ thể cũng như mục tiêu quản lý các quỹ TCNN ngoài NS tại Việt Nam. Công trình này có nhiều giá trị tham

khảo với đề tài nghiên cứu, đặc biệt là khung lý thuyết. Với việc xác định đối tượng nghiên cứu là cơ chế quản lý các quỹ TCNN ngoài NS, công trình đã xây dựng được khung lý thuyết về các quỹ TCNN ngoài NS, về quản lý các quỹ TCNN ngoài NS; đã làm nổi bật sự giống và khác nhau về đặc điểm quản lý giữa NSNN và các quỹ TCNN ngoài NS. Đây là giá trị cơ bản về mặt lý luận có thể kế thừa được của công trình trong việc luận giải về sự tồn tại của các quỹ TCNN ngoài NS. Cách tiếp cận nghiên cứu của luận án là theo các nội dung của quản lý bao gồm: hệ thống quy định pháp lý đối với quỹ, quản lý nguồn thu, nội dung chi, thiết kế bộ máy quản lý và phân cấp quản lý quỹ. Theo cách tiếp cận này, trong phần đánh giá thực trạng, công trình tập trung vào 3 quỹ là Quỹ BHXH, Quỹ Hỗ trợ phát triển và Quỹ Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam. Từ đó là căn cứ để đề xuất các giải pháp hoàn thiện cơ chế quản lý đối với 3 quỹ nói trên trong chương 3. Đây là những đóng góp có ý nghĩa thực tiễn của công trình nghiên cứu. Tuy nhiên, hạn chế của công trình là lấy nghiên cứu đối với ba quỹ TCNN ngoài NS làm trường hợp nghiên cứu điển hình mà chưa khái quát hoá được thành vấn đề cho các quỹ TCNN ngoài NS.

Hoàng Thị Thúy Nguyệt và Lê Thị Mai Liên [26] với đề tài “Quỹ Tài chính Nhà nước ngoài ngân sách ở Việt Nam: Thực trạng và kiến nghị”. Nghiên cứu đã thành công dựng lại bức tranh về các quỹ TCNN ngoài NS theo 3 mốc thời gian: thời kì trước năm 1986; thời kì sau 1986 đến trước 2001 và thời kì từ 2001 đến 2020. Nhóm tác giả dựa trên thực trạng quản lý hình thành, vận hành các quỹ TCNN ngoài NS ở Việt Nam trong giai đoạn nghiên cứu để đề xuất ba nguyên tắc cơ bản trong sắp xếp lại các quỹ TCNN ngoài NS, bao gồm: (i) sắp xếp lại để giảm chi phí quản lý các quỹ TCNN ngoài ngân sách; (ii) sắp xếp lại để bảo đảm tiềm lực tài chính của các quỹ TCNN ngoài ngân sách và (iii) sắp xếp lại để giảm thiểu sự cạnh tranh với khu vực tài chính thương mại. Đây là những nghiên cứu có giá trị và có thể kế thừa. Tuy nhiên, báo cáo chỉ dừng ở những nguyên tắc chung để thực hiện sắp xếp, chứ không nghiên cứu sâu về tiêu chí và cách thức sắp xếp lại hệ thống quỹ TCNN ngoài ngân sách ở Việt Nam.

Phạm Thị Hoàng Phương, Nguyễn Thùy Linh [28] sách chuyên khảo, “Cơ sở lý luận và thực tiễn quản lý các quỹ tài chính Nhà nước ngoài ngân sách”. Cuốn sách nghiên cứu chuyên sâu về các quỹ TCNN ngoài NS cả về lý luận và thực tiễn. Đặc biệt đã mô tả bức tranh quản lý các quỹ TCNN ngoài NS của Việt Nam trong thời gian qua và tìm ra những bất cập để đưa ra các giải pháp hoàn thiện quản lý các quỹ TCNN ngoài NS cho Việt Nam.

Nguyễn Thùy Linh [24] với đề tài “Đổi mới sắp xếp các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách do trung ương quản lý” tập trung vào làm rõ việc cần phải rà soát, sắp xếp lại các quỹ TCNN ngoài NS. Đề tài nghiên cứu đã xây dựng khung lý thuyết cho quá trình sắp xếp các quỹ TCNN ngoài NS, đồng thời phân tích thực trạng hình thành, vận hành của các quỹ TCNN ngoài NS do trung ương quản lý giai đoạn 2010-2020. Từ đó, tác giả đưa ra những đề xuất phù hợp cho quá trình sắp xếp lại các quỹ TCNN ngoài NS ở Việt Nam.

1.2.2. Các nghiên cứu về các yếu tố ảnh hưởng tới quản lý quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Nghiên cứu về các yếu tố ảnh hưởng tới quản lý các quỹ TCNN ngoài NS ở trong nước và ngoài nước còn chưa toàn diện. Trên thực tế, các yếu tố ảnh hưởng tới quản lý các quỹ TCNN ngoài NS được phân tích trong một số nghiên cứu liên quan đến quản lý tài chính công nói chung. Dựa trên những nghiên cứu về khu vực công và quản lý tài chính công, một số yếu tố cơ bản ảnh hưởng tới quản lý các quỹ TCNN ngoài NS sẽ bao gồm: bộ máy lãnh đạo quỹ TCNN ngoài NS (Kendie [56]); chính sách tài chính công của quốc gia (Allen, Hemming & Potter [43]), đội ngũ cán bộ, công chức quản lý quỹ TCNN ngoài NSNN (Diamond và Khemani [47]), sự minh bạch trong quản lý quỹ TCNN ngoài NSNN (Natision và cộng sự [66]), cơ sở hạ tầng CNTT phục vụ quản lý TCNN ngoài NSNN (Karanja & Nganga [54]; Kimwele [57]) và nguồn lực tài chính của quốc gia (Kawesha & Kabwe [55]). Chi tiết về các nghiên cứu liên quan đến các yếu tố ảnh hưởng tới quản lý quỹ TCNN ngoài NS như sau:

Nghiên cứu của Kendie [56] chỉ ra với các tổ chức ở khu vực công thì bộ máy lãnh đạo có vai trò quan trọng, ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả quản lý quỹ. Việc tổ chức bộ máy lãnh đạo hợp lý giúp đảm bảo thực thi tốt các nhiệm vụ và nâng cao hiệu quả hoạt động. Một cơ cấu lãnh đạo linh hoạt, phù hợp còn giúp tiết kiệm chi phí, cung cấp dịch vụ công hiệu quả và đáp ứng yêu cầu quản lý toàn diện.

Nghiên cứu của Allen, Hemming & Potter [43] nhấn mạnh chính sách tài chính công có vai trò nền tảng, quyết định hiệu quả quản lý tài chính quốc gia và các tổ chức công, bao gồm cả NSNN và các quỹ TCNN ngoài NS. Sự thay đổi trong quy định về thu - chi NSNN, tổ chức hệ thống NSNN hay chức năng của các đơn vị cung cấp dịch vụ công sẽ tác động đến phạm vi hoạt động của NSNN và sự tồn tại của các quỹ TCNN ngoài NS. Do đó, khi chính sách quản lý NSNN và các quỹ TCNN ngoài NS thay đổi, cần sắp xếp lại các quỹ để đảm bảo tính phù hợp và tránh chồng chéo.

Nghiên cứu của Karanja & Nganga [54] và Kimwele [57] khẳng định rằng cơ sở hạ tầng CNTT giữ vai trò then chốt trong quản lý tài chính công, đồng thời tạo nền tảng cho việc hiện đại hóa và minh bạch hóa quản lý các quỹ TCNN ngoài NS. Việc áp dụng các công nghệ tiên tiến như blockchain, dữ liệu lớn và trí tuệ nhân tạo giúp đảm bảo an toàn, lưu trữ đầy đủ thông tin, xây dựng hệ thống dữ liệu tập trung, đồng thời hỗ trợ giám sát hiệu quả quá trình quản lý các quỹ TCNN ngoài NS.

Nghiên cứu của Kawesha & Kabwe [55] phân tích các yếu tố ảnh hưởng tới việc quản lý các tổ chức công, trong đó chỉ ra rằng nguồn lực tài chính công ở một vị trí đặc biệt. Nguồn lực tài chính công của quốc gia càng phong phú thì càng có khả năng tài trợ cho các tổ chức ở khu vực công hoạt động mạnh mẽ hơn.

1.3. ĐÁNH GIÁ CHUNG VỀ CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU

Qua nghiên cứu tổng quan các công trình nêu trên cho thấy các công trình

đã thể hiện quan điểm nghiên cứu, bối cảnh nghiên cứu, phương pháp nghiên cứu và cách tiếp cận khác nhau đã tạo nên sự đa dạng và phong phú về tư liệu liên quan đến chủ đề nghiên cứu. Các công trình đã có những đóng góp lớn về cơ sở lý luận, thực trạng, giải pháp để hoàn thiện quản lý quỹ TCNN ngoài NS, đồng thời khẳng định vị trí, vai trò của cơ quan quản lý nhà nước trong việc hoạch định cơ chế, chính sách quản lý quỹ TCNN ngoài NS. Thêm vào đó là xác định mức độ ảnh hưởng của các nhân tố đến quản lý các quỹ TCNN ngoài NS.

Cụ thể, các công trình đã tập trung nghiên cứu các vấn đề như:

- Nghiên cứu tổng quát về khái niệm, đặc điểm, vai trò, cách phân loại các quỹ TCNN ngoài NS, các nhân tố ảnh hưởng đến phát triển các quỹ TCNN ngoài NS, quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa.
- Nghiên cứu kinh nghiệm của một số nước trong phát triển các quỹ TCNN ngoài NS.
- Đã đi sâu phân tích sự phát triển của các quỹ TCNN ngoài NS trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Các nghiên cứu đã được công bố đều thống nhất quan điểm cho rằng quỹ TCNN ngoài NS được thừa nhận ở nhiều quốc gia cho dù có nền kinh tế thị trường phát triển hay là các nước đang phát triển và các nước chuyển đổi. Quỹ TCNN ngoài NS đóng vai trò quan trọng trong việc giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội nhờ tính linh hoạt và tự chủ phù hợp với nền kinh tế thị trường. Việc hình thành các quỹ TCNN ngoài NS có thể coi là một giải pháp điều hành nền tài chính quốc gia có tính linh hoạt hơn, đồng thời là biện pháp quan trọng hỗ trợ cho quỹ NSNN.

Tất cả các nghiên cứu đều thống nhất quan điểm rằng vấn đề quan trọng nhất là hình thành các quỹ TCNN ngoài NS phải dựa trên cơ sở các quy định của Nhà nước và phải phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong từng thời kỳ.

Đồng thời, các nghiên cứu cũng chỉ ra rằng cần phải tăng cường và đổi mới hoạt động quản lý các quỹ TCNN ngoài NS đặc biệt trong bối cảnh cải cách khu vực công mạnh mẽ như hiện nay. Giải pháp căn cơ là phải sắp xếp và tổ chức lại các quỹ TCNN ngoài NS sao cho phù hợp với bối cảnh kinh tế - xã hội, hoạt động hiệu quả và phản ánh đúng bản chất của sự tồn tại các quỹ TCNN ngoài NS trong nền kinh tế. Mặc dù nhận định như vậy nhưng chưa có công trình nào đề cập sâu sắc và đầy đủ cách thức đổi mới sắp xếp một cách tổng thể các quỹ TCNN ngoài NS. Đó chính là khoảng trống nghiên cứu về các quỹ TCNN ngoài NS. Nghiên cứu về sắp xếp và tổ chức lại các quỹ TCNN ngoài NS ở Việt Nam hiện nay có thể được thực hiện trên nhiều phương diện khác nhau như phương diện thể chế, quản trị và tài chính, kế toán các quỹ TCNN ngoài NS. Nhưng cho dù nghiên cứu trên phương diện nào cũng cần giải quyết một cách thoả đáng về các tiêu chí sắp xếp và cách thức sắp xếp các quỹ TCNN ngoài NS. Đây là nội dung đầu tiên và mang giá trị cốt lõi khi nói đến sắp xếp các quỹ TCNN ngoài NS.

Trong khi kinh tế thế giới có nhiều biến đổi phức tạp, ảnh hưởng trực tiếp đến nền kinh tế Việt Nam nói chung và NSNN nói riêng, việc quản lý có hiệu quả NSNN và các quỹ TCNN ngoài NS là cần thiết hơn lúc nào hết. Thời gian qua, việc quản lý NSNN nói chung và các quỹ TCNN ngoài NS nói riêng đã đạt được những kết quả nhất định góp phần phát triển nền kinh tế hội nhập với khu vực và thế giới. Tuy nhiên, để sử dụng nguồn vốn NSNN và các quỹ TCNN ngoài NS có hiệu quả hơn, cần thiết phải nghiên cứu, đánh giá và đề xuất giải pháp quản lý có hiệu quả các quỹ TCNN ngoài NS. Sau nghiên cứu tổng quan các công trình đã công bố liên quan đến các quỹ TCNN ngoài NS, nhìn chung các công trình và bài viết trên đã có cách tiếp cận khác nhau về các quỹ TCNN ngoài NS ở Việt Nam trong những năm gần đây, các định hướng và giải pháp về phát triển các quỹ TCNN ngoài NS được đề xuất có phần nào chưa đáp ứng

được yêu cầu phát triển nhanh chóng trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng như hiện nay. Tuy vậy, các nghiên cứu chỉ mới ứng dụng phương pháp phân tích định tính là chủ yếu, tập trung vào đánh giá khung pháp lý liên quan đến quản lý quỹ TCNN ngoài NS, thiếu vắng những nghiên cứu áp dụng phương pháp phân tích định lượng để minh họa một cách trực quan, logic về hiện trạng của các quỹ TCNN ngoài NS.

1.4. KHOẢNG TRỐNG NGHIÊN CỨU

Thông qua tổng kết các nghiên cứu thực nghiệm, luận án nhận thấy có một số khoảng trống nghiên cứu như sau:

- Nghiên cứu về quản lý các quỹ TCNN ngoài NS có ý nghĩa quan trọng trong quản lý tài chính công của quốc gia, đặc biệt trong bối cảnh số quỹ TCNN ngoài NS được hình thành với số lượng tương đối lớn ở Việt Nam nhưng chưa thực sự đem lại những thay đổi rõ nét, nhất quán với lý do hình thành quỹ. Nghiên cứu của Phan Văn Dũng [11], Nguyễn Trọng Nhân [33], Đỗ Văn Sinh [29], Phạm Quang Trí [36], Dương Thị Phương Anh [1] chủ yếu chỉ tập trung vào quản lý quá trình hoạt động của một loại hình quỹ TCNN ngoài NS. Bên cạnh đó, nghiên cứu của Nguyễn Thùy Linh [24] mới làm rõ một khía cạnh trong quản lý các quỹ TCNN ngoài NS đó là sắp xếp lại hoạt động của các quỹ này. Khác với các nghiên cứu trước đây, trong đó có nghiên cứu của Phan Văn Dũng [11], luận án sẽ tập trung xây dựng khung lý thuyết nhất quán về quản lý các quỹ TCNN ngoài NS với ba nội dung chính: (i) quản lý thành lập các quỹ TCNN ngoài NS; (ii) quản lý vận hành các quỹ TCNN ngoài NS và (iii) quản lý sắp xếp lại các quỹ TCNN ngoài NS.

- Các nghiên cứu trước đây chủ yếu tập trung vào lý do tồn tại của các quỹ TCNN ngoài NS cũng như vai trò của chúng trong quá trình quản lý công. Trong khi đó, các vấn đề quan trọng cần làm rõ với quản lý các quỹ TCNN ngoài NS như nguyên tắc quản lý, công cụ sử dụng để quản lý, mục tiêu quản

lý và các yếu tố ảnh hưởng tới hoạt động này chưa được đề cập trọn vẹn trong tất cả các nghiên cứu đã tổng hợp ở trên. Những nội dung còn thiếu ấy sẽ được hệ thống hóa, phân tích chi tiết hơn trong luận án này.

Các khoảng trống nghiên cứu này là mục tiêu mà luận án muốn phân tích để bổ sung về cơ sở lý thuyết và cung cấp các bằng chứng thực nghiệm nhằm giúp các nhà hoạch định chính sách, cơ quan quản lý Nhà nước lựa chọn chính sách, giải pháp phù hợp để hoàn thiện quản lý các quỹ TCNN ngoài NS.

Chương 2

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ QUẢN LÝ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH

2.1. KHÁI QUÁT VỀ QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH

2.1.1. Khái niệm quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Quỹ TCNN là quỹ tiền tệ do Nhà nước chủ sở hữu, tổ chức huy động và sử dụng theo mục đích riêng. Trong hệ thống các quỹ TCNN thì NSNN là quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất, chịu sự chi phối chặt chẽ của cơ quan quyền lực Nhà nước. Tuy nhiên, trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH) ở mỗi quốc gia, bên cạnh quỹ NSNN còn xuất hiện các quỹ TCNN ngoài NS. Phan Văn Dũng [11] đã đưa ra định nghĩa về quỹ TCNN ngoài NS như sau: “Quỹ TCNN ngoài NS là quỹ tiền tệ của Nhà nước được hình thành và sử dụng ngoài cân đối NSNN, nhằm phục vụ một số chương trình, mục tiêu kinh tế - xã hội cụ thể và góp phần điều chỉnh, ổn định nền kinh tế vĩ mô”. Các quỹ này có hoạt động thu - chi được điều chỉnh bằng điều lệ hoạt động của quỹ, ban hành theo quyết định thành lập, mục tiêu hoạt động phi lợi nhuận.

Dirk-Jan Kraan [48] cho rằng quỹ TCNN ngoài NS là các quỹ đặc biệt thuộc sở hữu của Chính phủ mà không phải là một phần của ngân sách. Quỹ TCNN ngoài NS được hình thành từ các khoản thu có tính chất thuế dành riêng, có thể bên cạnh các nguồn khác như lệ phí và một phần được huy động từ quỹ TCNN ngoài NS. Các khoản có tính chất thuế dành riêng cho sự hình thành quỹ không phản ánh giá trị thị trường của các dịch vụ được tài trợ từ các khoản thu. Đặc biệt, chúng có thể thấp hơn hoặc cao hơn theo đánh giá của xã hội (dựa trên khả năng thanh toán hoặc bình đẳng mà không kể đến các chi phí).

Quỹ TCNN ngoài NS là các quỹ thuộc về Chính phủ, thường có tài khoản ngân hàng riêng và được quản lý theo cơ chế khác NSNN, thực hiện các khoản chi tiêu không được phân bổ trong ngân sách hàng năm (Allen & Radev [42]).

Việc phê duyệt của cơ quan lập pháp đối với các hoạt động của quỹ TCNN ngoài NS được thực hiện thông qua một cơ chế khác, nằm ngoài quy trình phê duyệt NSNN hàng năm. Nghiên cứu của Petrie, Renzio & Moon [69] ước tính rằng, trung bình chi tiêu từ các quỹ TCNN ngoài NS chiếm khoảng 40% tổng chi tiêu của chính quyền trung ương ở cả các quốc gia phát triển và các quốc gia đang phát triển.

Các quỹ TCNN ngoài NS là hoạt động của Chính phủ được thiết lập bên ngoài quy trình lập dự toán ngân sách hàng năm; hoặc các quỹ ngoài ngân sách là các hoạt động tài chính của Chính phủ được thực hiện nằm ngoài quy trình ngân sách hàng năm và do đó không chịu sự điều chỉnh của quy trình phê duyệt của cơ quan lập pháp như đối với ngân sách (Shah [73]). Hoặc, các quỹ TCNN ngoài NS là các quỹ có các giao dịch tài chính đại diện cho khu vực Chính phủ trong nền kinh tế nhưng không được đưa vào dự toán ngân sách thường niên của nhà nước hoặc ngân sách của các cấp chính quyền địa phương (Allen, Hemming & Potter [43]). Các quan niệm này đều khẳng định các quỹ TCNN ngoài NS phản ánh các hoạt động tài chính của Chính phủ nhưng các hoạt động tài chính này nằm ngoài quy trình ngân sách hàng năm hay không bắt buộc phải tuân thủ theo quy trình ngân sách hàng năm; thu và chi hàng năm không bắt buộc phải thông qua sự phê duyệt hay quyết định của cơ quan lập pháp như đối với ngân sách.

Theo nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới [22], các quỹ TCNN ngoài NS là các quỹ do cơ quan có thẩm quyền quyết định thành lập, hoạt động độc lập với NSNN, nguồn thu, nhiệm vụ chi của quỹ để thực hiện các nhiệm vụ theo quy định của pháp luật. Các quỹ này vừa có thể do các đơn vị chức năng của Chính phủ quản lý và vừa có thể do các đơn vị ngoài khu vực Chính phủ quản lý. Tuy nhiên, nhìn chung các quỹ này đều thực hiện các chính sách của Chính phủ và là một bộ phận của Chính phủ, tùy vào từng trường hợp cụ thể, Chính

phủ có thể chọn các tổ chức phi lợi nhuận thay vì lựa chọn các cơ quan Chính phủ để thực hiện một số chính sách nhất định.

Từ những phân tích trên cho thấy: Quỹ TCNN ngoài NS phản ánh các hoạt động tài chính độc lập với NSNN thích ứng với từng giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội, do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định thành lập, có nguồn thu và nhiệm vụ chi để thực hiện các nhiệm vụ được giao thuộc chức năng của Nhà nước. Qua các khái niệm và cách hiểu về quỹ TCNN ngoài NS, có thể hiểu quỹ TCNN ngoài NS như sau:

“Quỹ TCNN ngoài NS là tổ chức có tư cách pháp nhân, do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định thành lập, có nguồn thu theo quy định của pháp luật hoặc được NSNN cấp, với mục đích tập trung nguồn lực để đáp ứng một số nhiệm vụ chi được xác định theo chức năng nhất định”.

Theo đó, để xác định là quỹ TCNN ngoài NS phải có đủ các yếu tố: (1) là tổ chức có tư cách pháp nhân, có quyết định thành lập của cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo quy định của pháp luật; (2) có khả năng tài chính độc lập hoặc được NSNN cấp hoặc có nguồn thu, huy động nguồn thu theo quy định của pháp luật; (3) sử dụng nguồn thu cho một số nhiệm vụ chi nhất định; (4) có quy chế hoạt động và cơ chế quản lý tài chính quỹ.

2.1.2. Lý do tồn tại của các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Các quỹ TCNN ngoài NS được hình thành nhằm khắc phục những hạn chế của quy trình quản lý NSNN và do sự tác động của một số yếu tố kinh tế - chính trị (Allen & Radev [42]).

Xuất phát từ những hạn chế trong quy trình quản lý NSNN, các quỹ TCNN ngoài NS ra đời để khắc phục những vấn đề tồn tại như sự không tương thích về thời gian, cơ chế phân bổ nguồn lực chưa toàn diện, các quy định chưa chặt chẽ về trách nhiệm giải trình và minh bạch.

- *Sự không tương thích về thời gian:* một số quỹ TCNN ngoài NS liên quan đến an sinh xã hội như quỹ ổn định dầu mỏ và quỹ tiết kiệm dầu mỏ, ví dụ được thành lập để tạo thêm thu nhập cho người về hưu hoặc các thế hệ tương lai, hoặc để cung cấp sự bảo đảm trước sự thay đổi về hoàn cảnh kinh tế, chẳng hạn như sự suy giảm tài nguyên thiên nhiên trong dài hạn. Thời hạn thực hiện các chương trình chi tiêu của các quỹ này dài hơn chu trình NSNN thông thường của một quốc gia thường là 1 năm.

- *Cơ chế phân bổ nguồn lực chưa toàn diện:* các ưu tiên phân bổ nguồn lực của quốc gia được thiết kế chưa thực sự phù hợp với nhu cầu của xã hội (ưu tiên được xác định dựa trên nhận định chủ quan của cơ quan quyền lực nhà nước). Điều này dẫn đến xung đột phát sinh giữa cơ quan hành pháp và cơ quan lập pháp trong việc đặt ra các ưu tiên, đưa ra lựa chọn giữa các yêu cầu cạnh tranh về nguồn lực; và không có cơ chế để điều hòa nhu cầu của người sử dụng và người cung cấp hàng hóa, dịch vụ công.

- *Các quy định chưa chặt chẽ về trách nhiệm giải trình và minh bạch:* tại các quốc gia đang phát triển, cơ chế giám sát bên ngoài đối với ngân sách thường không được thiết kế một cách chặt chẽ. Ở nhiều quốc gia như vậy, không có cơ quan kiểm toán bên ngoài độc lập nào tồn tại hoặc vai trò và trách nhiệm của cơ quan này bị hạn chế nghiêm trọng theo luật định hoặc trên thực tế. Tương tự như vậy, quyền giám sát của cơ quan lập pháp thường bị hạn chế do không có đủ thẩm quyền theo luật định và nguồn lực để thực hiện vai trò của mình một cách hiệu quả. Trong những điều kiện này, các quỹ TCNN ngoài NS có thể được thành lập và phát triển mà không gặp phải sự thách thức nào từ các cơ quan giám sát.

Xuất phát từ những yếu tố kinh tế - chính trị, sự thành lập của các quỹ TCNN ngoài NS bắt nguồn từ những lý do như bảo đảm các chương trình an sinh - xã hội quan trọng được thực hiện, giảm thâm hụt ngân sách nhà nước, tạo ra sự ủng hộ

từ người dân cho việc đưa ra các loại thuế mới, các chương trình chi tiêu từ các quỹ TCNN ngoài NS không chịu sự giám sát từ công chúng.

- *Bảo đảm các chương trình an sinh - xã hội quan trọng được thực hiện:* Những chương trình an sinh - xã hội quan trọng cần thiết cho cộng đồng được thực hiện bởi các quỹ TCNN ngoài NS sẽ giúp các hàng hóa công cộng cung cấp không bị suy giảm nếu có sự cắt giảm ngân sách hoặc các cân nhắc ngắn hạn khác trong bối cảnh chu kỳ ngân sách hàng năm. Ví dụ như các chương trình hỗ trợ cho các đối tượng yếu thế trong nền kinh tế, thực hiện các mục tiêu bảo vệ môi trường hay thúc đẩy quá trình đổi mới sáng tạo quốc gia... sẽ cần có sự hỗ trợ lâu dài để nâng cao phúc lợi xã hội. Do đó, việc thành lập các quỹ TCNN ngoài NS với cơ chế thu - chi linh hoạt hơn NSNN sẽ là cần thiết.

- *Giảm thâm hụt NSNN:* thông qua sự tồn tại của các quỹ TCNN ngoài NS, các chương trình chi tiêu công cộng của quốc gia được thực hiện. Nhờ vậy, tổng chi NSNN trên thực tế sẽ giảm đi, từ đó thâm hụt NSNN của quốc gia cũng giảm.

- *Tạo ra sự ủng hộ từ người dân cho việc đưa ra các loại thuế mới:* các quỹ TCNN ngoài NS được thành lập để thực hiện các mục đích cụ thể như y tế, giáo dục, môi trường... Việc thành lập một quỹ y tế và áp dụng thuế y tế để tài trợ cho các khoản chi tiêu của quỹ này có thể dễ được chấp nhận hơn về mặt chính trị so với việc tăng doanh thu cần thiết để tài trợ cho các khoản chi tiêu chung của Chính phủ, mặc dù hiệu ứng tài chính vĩ mô là tương đương. Tương tự như vậy, việc thành lập một quỹ môi trường có thể tạo điều kiện thuận lợi cho việc áp dụng thuế môi trường.

- *Các chương trình chi tiêu từ các quỹ TCNN ngoài NS không chịu sự giám sát từ công chúng:* các hoạt động của các quỹ không chịu sự giám sát của công chúng, trái với các nguyên tắc minh bạch được chấp nhận chung. Ví dụ, chính phủ Estonia đã thành lập một quỹ tư nhân hóa vào những năm 1990 khiến các

khoản thu từ tư nhân hóa được phân bổ ít rõ ràng hơn đối với các chính trị gia và dễ bị áp lực chi tiêu. Quỹ Dự trữ Kuwait cho Thế hệ tương lai bị luật pháp cấm tiết lộ tài sản và chiến lược đầu tư của mình. Các nhà chức trách biện minh cho chính sách này với lý do rằng nếu công chúng biết được mức độ thực sự của tài sản chính thức thì sẽ có áp lực chi tiêu lớn hơn.

2.1.3. Đặc điểm của quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Thứ nhất, chủ thể quyết định việc thành lập, tổ chức bộ máy quản lý, huy động nguồn vốn và sử dụng loại hình quỹ này là Nhà nước.

Mặc dù nguồn vốn để hình thành nên các quỹ này có thể một phần do NSNN cấp, một phần từ vốn góp của các tổ chức kinh tế - xã hội, cá nhân, hộ gia đình, nhưng quyền quyết định thành lập và sử dụng vẫn là Nhà nước, Nhà nước là đại diện chủ sở hữu. Điều này góp phần bảo đảm quyền lãnh đạo tập trung, thống nhất của Nhà nước trong việc tạo lập và sử dụng các quỹ tài chính nhà nước, nhằm thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - xã hội của Nhà nước.

Tuy nhiên, thuật ngữ “Nhà nước” ở đây thường được hiểu là các cơ quan nhà nước thuộc khu vực hành pháp (Chính phủ, các cơ quan của Chính phủ, Ủy ban Nhân dân) được giao nhiệm vụ thành lập, tổ chức và quản lý quỹ chứ không phải là Quốc hội hay Hội đồng Nhân dân - các cơ quan quyền lực nhà nước mang tính đại diện (trừ một số quỹ quan trọng do Quốc hội thành lập như Quỹ Dự trữ quốc gia, Quỹ Bảo hiểm xã hội). Đặc điểm này cũng giúp phân biệt quỹ TCNN ngoài NS với các quỹ xã hội, quỹ thiện nguyện được thành lập bởi các cá nhân, tổ chức trong xã hội.

Thứ hai, nguồn vốn hình thành quỹ bao gồm hai nguồn chủ yếu đó là: một phần do NSNN, một phần huy động từ các nguồn tài chính nhân rồi (của các tổ chức kinh tế - xã hội, dân cư) trong xã hội. Tỷ lệ giữa hai nguồn vốn này phụ thuộc vào chức năng và mục tiêu hoạt động của từng quỹ. Chẳng hạn như những quỹ có nguồn thu từ những đối tượng thụ hưởng trực tiếp (Quỹ Bảo hiểm xã

hội, Quỹ Bảo hiểm y tế...) hay những quỹ hỗ trợ cho quá trình phát triển kinh tế - xã hội và có khả năng thu hồi vốn (Quỹ Hỗ trợ phát triển, Quỹ Đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng...) hoặc những quỹ có mục tiêu an sinh xã hội, hỗ trợ người nghèo, người yếu thế trong xã hội (như Quỹ Bảo trợ trẻ em, Quỹ Xóa đói giảm nghèo...) thì nguồn vốn do NSNN cấp là nhỏ, chủ yếu nguồn vốn được huy động từ các nguồn tài chính trong xã hội. Còn với những quỹ đảm nhận chức năng dự trữ như Quỹ Dự trữ quốc gia, Quỹ Dự trữ tài chính hay Quỹ Dự trữ ngoại hối... thì nguồn vốn do NSNN cấp thường rất lớn. Thậm chí, có những quỹ nguồn vốn được hình thành hoàn toàn (100%) từ NSNN như Quỹ Dự trữ quốc gia...

Thứ ba, các quỹ TCNN ngoài NS là một phần của tài chính công, được sử dụng vì lợi ích chung của toàn xã hội, không vì mục tiêu lợi nhuận, nhưng phải bảo đảm sự bảo toàn và phát triển nguồn vốn của các quỹ.

Các mục tiêu ở đây có thể là nhằm giúp tăng trưởng kinh tế, phát triển bền vững, xóa đói giảm nghèo, giải quyết việc làm, phát triển y tế, giáo dục... Với những nhiệm vụ này thì một mình quỹ NSNN khó có thể tự giải quyết được cho nên cần có thêm những quỹ TCNN ngoài NS hỗ trợ giải quyết, nhất là đối với những biến động bất thường không được dự báo trước, không có trong dự toán NSNN. Đặc điểm này giúp phân biệt quỹ tài chính công ngoài NSNN với các quỹ tài chính khác của Nhà nước được cơ quan có thẩm quyền thành lập nhưng hoạt động không vì lợi ích chung của toàn xã hội (cộng đồng) mà chỉ dùng để phục vụ một số đối tượng với mục đích riêng như các quỹ thi đua khen thưởng ở doanh nghiệp, quỹ hỗ trợ thân nhân của các thành viên công ty.

Thứ tư, cơ chế hoạt động linh hoạt hơn so với NSNN.

Trước hết, bởi các quỹ này thường được điều chỉnh bởi các văn bản dưới luật (Nghị định, Thông tư, Quyết định) của các cơ quan hành pháp (Chính phủ, các cơ quan của Chính phủ, Ủy ban Nhân dân) và không có sự tham gia của các cơ quan lập pháp (Quốc hội, Hội đồng Nhân dân) nên sự kiểm tra, giám sát

cũng chỉ ở những mức độ nhất định (phần lớn không chịu sự điều chỉnh của pháp luật về NSNN, không chịu sự giám sát và kiểm tra thường xuyên của các cơ quan dân cử như Quốc hội, Hội đồng nhân dân). Tiếp đến, cơ chế sử dụng các quỹ này cũng rất linh hoạt, đúng theo phương châm “tiền nào dùng vào việc ấy” với những mục tiêu cụ thể của quỹ đã được xác định. Điều này tạo nên sự linh hoạt trong việc sử dụng quỹ để xử lý những tình huống biến động bất thường không được dự báo trước, đúng như mục tiêu tạo lập các quỹ này. Đáng lưu ý là quỹ TCNN ngoài NS ra đời và hoạt động 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, trên thực tế nhiều quỹ tồn tại rất 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 (chẳng hạn như Quỹ Bảo hiểm xã hội), tuy mức độ động viên và vai trò trong mỗi giai đoạn có tăng, giảm khác nhau. Nhìn chung, hoạt động của các quỹ cũng không ổn định và thường xuyên (trừ một số quỹ hoạt động thường xuyên như Quỹ Bảo hiểm xã hội, Quỹ Bảo hiểm y tế, quỹ của các doanh nghiệp nhà nước) như NSNN, thường thì khi các quỹ đã đáp ứng được những mục tiêu do Nhà nước đề ra thì quỹ cũng sẽ chấm dứt hoạt động.

2.1.4. Vai trò của các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Thứ nhất, huy động và tập trung thêm được các nguồn lực tài chính nhằm góp phần thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của cả nước cũng như ở từng địa phương. Xuất phát từ vai trò hết sức quan trọng của quỹ TCNN ngoài NS trong việc huy động, động viên các nguồn lực tài chính từ các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước, tăng cường khả năng đầu tư phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội nhằm phục vụ cho việc thực hiện một số mục tiêu phát triển ngành, lĩnh vực. Việc hình thành quỹ TCNN ngoài NS đã huy động được sự tài trợ của các tổ chức quốc tế, đóng góp của các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, qua đó động viên thêm nguồn lực tài chính nhằm thực hiện

một số mục tiêu của cộng đồng hoặc của ngành, lĩnh vực, thực hiện các chính sách an sinh xã hội... Thực tế thời gian qua, quỹ TCNN ngoài NS được thành lập ở cấp Trung ương và địa phương với quy mô, tính chất, phạm vi hoạt động khá đa dạng và đã huy động được đáng kể các nguồn lực trong xã hội bên cạnh nguồn NSNN và đã mang lại những tác động tích cực vào việc phục vụ phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia.

Thứ hai, thúc đẩy quá trình xã hội hóa cung cấp các dịch vụ sự nghiệp công, góp phần nâng cao chất lượng dịch vụ, giảm bớt gánh nặng cho NSNN. Trong bối cảnh NSNN còn hạn chế trong khi nhu cầu về nguồn lực cho phát triển kinh tế - xã hội rất lớn, việc quy định các quỹ TCNN ngoài NS được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định thành lập và hoạt động. Trong đó được huy động một số nguồn thu và đảm nhiệm một số nhiệm vụ chi nhằm phát triển một số ngành, lĩnh vực nên các quỹ TCNN ngoài NS đã góp phần thúc đẩy xã hội hóa cung cấp dịch vụ có chất lượng, đồng thời cùng với NSNN thực hiện tốt các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội nói chung, ngành, lĩnh vực nói riêng.

Thứ ba, góp phần cùng với Nhà nước thực hiện chủ động, có hiệu quả các mục tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội trước những biến động bất lợi của nền kinh tế trong và ngoài nước. Trong bối cảnh kinh tế các nước nói chung và Việt Nam nói riêng ngày càng hội nhập sâu rộng vào kinh tế thế giới, chịu tác động nhanh, mạnh của các yếu tố kinh tế, tài chính thế giới, việc hình thành các quỹ TCNN ngoài NS có tác dụng như vùng “đệm” cho NSNN và cùng với quỹ NSNN ứng phó kịp thời trước những diễn biến bất thường của các hiện tượng biến đổi khí hậu, mưa bão, lũ lụt, thiên tai, dịch bệnh, thay đổi về giá cả hàng hóa, dịch vụ... để thực hiện tốt các mục tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội. Với tính chất của quỹ NSNN có tính phụ thuộc khá lớn vào nền kinh tế, các chu kỳ kinh tế. Khi nền kinh tế phát triển, quy mô ngân sách có xu hướng tăng lên và ngược lại. Trong khi có những khoản chi thực hiện

nhệm vụ phát triển kinh tế - xã hội đòi hỏi phải bảo đảm tính ổn định, bền vững, thậm chí nhu cầu chi tăng cao hơn khi nền kinh tế có sự suy giảm, đặc biệt là các khoản chi cho con người, chi an sinh xã hội. Do vậy, việc hình thành các quỹ TCNN ngoài NS cùng với các quy định về cơ chế hoạt động và quản lý, sử dụng các quỹ TCNN ngoài NS vừa góp phần bảo đảm việc huy động, quản lý và sử dụng các quỹ TCNN ngoài NS hiệu quả, vừa có sự độc lập với quỹ NSNN và linh hoạt hơn so với quỹ NSNN nên việc sử dụng nguồn lực từ các quỹ TCNN ngoài NS sẽ góp phần hỗ trợ quỹ NSNN thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội.

Thứ tư, thúc đẩy phát triển thị trường tài chính, đa dạng hóa các hoạt động TCNN. Trên cơ sở hình thành các quỹ TCNN ngoài NS, các quỹ TCNN tham gia vào quá trình huy động, sử dụng các nguồn lực tài chính trên thị trường tài chính thông qua các công cụ tài chính sẽ góp phần thúc đẩy hoạt động tài chính nhà nước đa dạng, góp phần phát triển và hoàn thiện thị trường tài chính trong nước.

Thứ năm, góp phần hoàn thiện, đa dạng hóa các chức năng của TCNN trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa trong từng thời kỳ. Theo quy định, các địa phương, bộ, ngành, doanh nghiệp nhà nước được quyền chủ động thu, chi, quản lý các loại quỹ TCNN ngoài NS theo quy định pháp luật. Dù các quỹ được thiết lập với mục đích khác nhau nhưng đều nhằm thực hiện sự can thiệp của Nhà nước vào kinh tế - xã hội. Quỹ TCNN ngoài NS ra đời và phát triển đã có nhiều đóng góp quan trọng vào thành công trong phát triển kinh tế - xã hội. Việc hình thành các quỹ TCNN ngoài NS có thể coi là một giải pháp điều hành nền tài chính quốc gia có tính linh hoạt hơn. Ngoài ra, trước bối cảnh toàn cầu hóa và tự do hóa tài chính đang ngày càng diễn ra mạnh mẽ, việc bảo đảm an ninh tài chính quốc gia có vai trò đặc biệt quan trọng. Cùng với quỹ NSNN, các quỹ TCNN ngoài NS giống như một hàng rào bao

bọc và hỗ trợ quỹ NSNN trong thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội quốc gia.

2.1.5. Sự khác biệt giữa quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách và quỹ tài chính ngân sách nhà nước

Quỹ TCNN ngoài NS là bộ phận cấu thành quan trọng của TCNN, bên cạnh NSNN, TCNN còn bao gồm các quỹ tập trung, các quỹ chuyên dụng của Nhà nước. Các quỹ TCNN ngoài NS có vai trò hết sức quan trọng trong việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước ở từng thời kỳ. Mục đích thiết lập các loại quỹ này là để các bộ, ngành, địa phương, đơn vị có thể huy động các nguồn lực bên ngoài và sử dụng chi tiêu một cách linh hoạt, chủ động, phù hợp với các mục tiêu của Đảng và Nhà nước đề ra, thể hiện nguyên tắc tập trung, dân chủ trong quản lý nhà nước về kinh tế, tài chính.

Nhìn chung, quy mô, độ lớn của các quỹ TCNN ngoài NS cũng như quy mô NSNN phụ thuộc vào thực trạng của nền kinh tế như GDP, mức tăng trưởng GDP, tỷ suất lợi nhuận bình quân của nền kinh tế, giá cả, thu nhập, lãi suất... Hơn nữa, dù nguồn lực của xã hội có được tập trung, huy động vào quỹ NSNN hay các quỹ TCNN ngoài NS thì đó vẫn là sự chuyển giao nguồn lực từ các khu vực trong nền kinh tế cho khu vực nhà nước, khu vực đặc biệt của Nhà nước... từ hàng hóa cá nhân sang hàng hóa công cộng và thực hiện các chương trình phân phối lại thu nhập của Nhà nước.

Việc quản lý các quỹ TCNN ngoài NS cần phải chặt chẽ, tránh tình trạng lạm dụng, gây thất thoát nguồn lực. Tuy nhiên, quỹ TCNN ngoài NS cũng có sự khác biệt khá cơ bản với NSNN ở những điểm sau:

Thứ nhất, tính chất sử dụng riêng biệt. Căn cứ vào trình độ phát triển kinh tế - xã hội, trình độ quản lý TCNN trong từng thời kỳ mà Nhà nước cho phép hình thành các quỹ TCNN ngoài NS với các mục đích sử dụng riêng biệt. Căn cứ cơ chế huy động và sử dụng do Nhà nước quy định, các tổ chức, các ngành,

doanh nghiệp thực hiện luân chuyển vốn đúng mục đích của quỹ. Trường hợp số vốn của quỹ lớn có thể sử dụng để cho vay hoặc đầu tư vào một lĩnh vực nhất định. Thông thường, các quỹ TCNN ngoài NS thực hiện "tiền nào dùng vào việc ấy" như theo tên gọi của quỹ.

Thứ hai, chịu sự điều chỉnh, kiểm tra ít hơn từ phía các tổ chức chính quyền nhà nước. Cơ chế hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS được thực hiện một cách linh hoạt. Chính sách, chế độ điều chỉnh các quỹ TCNN ngoài NS thường được quy định bằng các văn bản dưới luật nên tính bắt buộc thấp hơn so với quỹ NSNN.

Thứ ba, NSNN chủ yếu phục vụ cho các mục tiêu ổn định, thường xuyên, lâu dài của Nhà nước trong khi tính ổn định của các quỹ TCNN lại thấp hơn. Một số quỹ TCNN ngoài NS hoạt động có tính chất ổn định như: Quỹ Bảo hiểm xã hội, Quỹ Bảo hiểm y tế. Các quỹ TCNN ngoài NS được hình thành nhằm đáp ứng những mục tiêu nhất định của Nhà nước trong từng thời kỳ.

Quỹ TCNN ngoài NS ra đời và tồn tại có tính chất thời điểm, tùy thuộc vào sự tồn tại của các tình huống, các sự kiện đòi hỏi phải giải quyết dứt điểm thì cũng là lúc quỹ TCNN ngoài NS dành để giải quyết các tình huống, sự kiện đó cũng sẽ không còn lý do để tồn tại. Mặc dù vậy, trên thực tế nhiều quỹ tồn tại rất lâu dài vì chính những nhu cầu của xã hội nhằm mục đích hỗ trợ cho Nhà nước thực hiện các hoạt động quản lý, phát triển kinh tế - xã hội, tuy mức độ động viên và vai trò trong mỗi giai đoạn có tăng, giảm khác nhau.

2.1.6. Phân loại quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Các quỹ TCNN ngoài NS là một phần tài chính công của mỗi quốc gia, cần tồn tại để đáp ứng yêu cầu về những nhiệm vụ của Nhà nước phát sinh bất thường, cần ứng phó khẩn cấp trong khi kỷ luật tài khóa đối với NSNN chặt chẽ. Phân loại các quỹ TCNN ngoài NS có thể được xác định theo các nhóm như sau:

(i) Xét theo phân cấp quản lý

- Các quỹ TCNN ngoài NS thuộc sự quản lý của cấp chính quyền trung

ương. Các quỹ này được thành lập và quản lý bởi chính quyền trung ương, phục vụ cho các nhiệm vụ liên quan đến cung cấp hàng hóa, dịch vụ công cộng mà cấp chính quyền này phải đảm nhiệm.

- Các quỹ TCNN ngoài NS thuộc sự quản lý của cấp chính quyền địa phương. Các quỹ này được thành lập và quản lý bởi chính quyền địa phương, phục vụ cho các nhiệm vụ liên quan đến cung cấp hàng hóa, dịch vụ công cộng do cấp chính quyền này đảm nhiệm.

(ii) Xét theo nguồn tài chính của quỹ

Theo nghiên cứu của Allen & Radev [42], dựa trên nguồn tài chính để quỹ TCNN ngoài NS hoạt động thì có thể nhóm các quỹ thành:

- Các quỹ TCNN ngoài NS có nguồn tài chính từ các khoản thu của quỹ, (có thể từ một loại thuế hoặc đóng góp an sinh xã hội cụ thể); các khoản phí thu từ người thụ hưởng các dịch vụ từ quỹ; bán tài sản tài chính và phi tài chính.

- Các quỹ TCNN ngoài NS có nguồn tài chính hình thành từ NSNN.

- Các quỹ TCNN ngoài NS có nguồn tài chính từ vốn tài trợ, thường bao gồm các khoản đóng góp viện trợ trực tiếp và/hoặc xóa nợ, và các thỏa thuận hoán đổi nợ.

2.2. QUẢN LÝ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH

2.2.1. Khái niệm quản lý các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Nghiên cứu của Musgrave [64] đã đặt nền móng cho lý thuyết tài chính công hiện đại bằng cách chia các chức năng của nhà nước thành ba nhánh chính. Chức năng phân bổ nhấn mạnh vai trò của chính phủ trong việc cung cấp hàng hóa và dịch vụ công mà thị trường không thể cung cấp hiệu quả, chẳng hạn như quốc phòng, thực thi pháp luật và cơ sở hạ tầng, đồng thời khắc phục những thất bại của thị trường như các yếu tố bên ngoài và độc quyền. Chức năng phân phối tập trung vào việc đạt được sự phân phối công bằng thu nhập và của cải thông qua các cơ chế như thuế lũy tiến, chuyển giao xã hội và trợ cấp nhằm giảm

bất bình đẳng. Cuối cùng, chức năng ổn định nhấn mạnh tầm quan trọng của việc duy trì ổn định kinh tế, việc làm đầy đủ và ổn định giá cả bằng cách sử dụng chính sách tài khóa - chi tiêu chính phủ và thuế - để làm điều hòa chu kỳ kinh doanh và kiểm soát lạm phát, thất nghiệp.

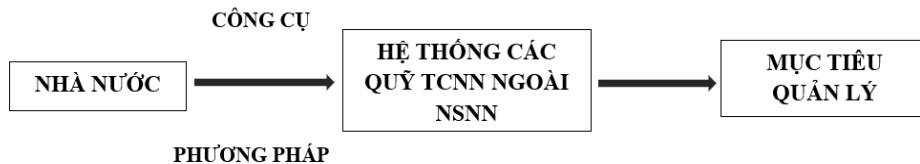
Dựa trên lý thuyết cơ bản về tài chính công, sự tồn tại của các quỹ TCNN ngoài NS là một tất yếu khách quan giúp Nhà nước thực hiện tốt hơn nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội thông qua tính độc lập của các quỹ. Tuy nhiên bên cạnh đó việc tồn tại quá nhiều quỹ TCNN ngoài NS cũng sẽ mang lại những hệ lụy không tốt ảnh hưởng đến tính toàn vẹn của NSNN. Do vậy, quản lý quỹ TCNN ngoài NS có vai trò quan trọng trong việc bảo đảm kỷ luật ngân sách, ổn định kinh tế vĩ mô và nâng cao phúc lợi xã hội.

Phân loại theo mục đích tổ chức quỹ, tài chính công bao gồm quỹ TCNN ngoài NS và NSNN (Bùi Tiến Hanh, Phạm Thị Hoàng Phương [13]). Quỹ TCNN ngoài NS là một bộ phận quan trọng cấu thành nên hệ thống tài chính công của mỗi quốc gia. Do đó, quan điểm về quản lý quỹ TCNN ngoài NS trong nghiên cứu này sẽ được xây dựng dựa trên quan điểm về quản lý tài chính công:

- Theo nghĩa rộng, “Quản lý tài chính công có thể hiểu là quá trình Nhà nước hoạch định, xây dựng chính sách, sử dụng hệ thống các công cụ và phương pháp thích hợp, tác động đến các hoạt động của tài chính công nhằm thực hiện hiệu quả các chức năng của Nhà nước” (Bùi Tiến Hanh, Phạm Thị Hoàng Phương [13]). Từ đây, theo nghĩa rộng, quản lý quỹ TCNN ngoài NS là quá trình Nhà nước hoạch định, xây dựng chính sách, sử dụng hệ thống các công cụ và phương pháp thích hợp để tác động vào các quỹ TCNN ngoài NS nhằm thực hiện hiệu quả các chức năng của các quỹ này trong nền kinh tế quốc dân.

- Theo nghĩa hẹp, “Quản lý tài chính công là quá trình tổ chức công thuộc các cấp chính quyền xây dựng kế hoạch, tổ chức, chỉ đạo, theo dõi và đánh giá việc thực hiện kế hoạch thu, chi, vay nợ nhằm thực hiện các chính sách tài chính công một cách hiệu quả trong từng thời kỳ”. (Bùi Tiến Hanh, Phạm Thị Hoàng

Phương [13]). Từ đây, quản lý quỹ TCNN ngoài NS là quá trình tổ chức công của Nhà nước để xây dựng kế hoạch, tổ chức, chỉ đạo, theo dõi và đánh giá việc thực hiện kế hoạch thu - chi của các quỹ TCNN ngoài NS nhằm hoàn thành được các nhiệm vụ được thiết kế riêng cho từng quỹ TCNN ngoài NS.



Sơ đồ 2.1: Quản lý các quỹ TCNN ngoài NS

Nguồn: Tác giả tổng hợp

Dựa trên các quan điểm về quản lý quỹ TCNN ngoài NS đã nêu trên, khái niệm về quản lý các quỹ TCNN ngoài NS có thể được hiểu là: “*Quản lý quỹ TCNN ngoài NS là quá trình Nhà nước sử dụng hệ thống các công cụ, phương thức thích hợp tác động đến hệ thống các quỹ TCNN ngoài NS làm cho chúng vận động phù hợp với yêu cầu khách quan của nền kinh tế - xã hội, nhằm phục vụ tốt nhất cho việc thực hiện các chức năng được Nhà nước giao phó*”.

Từ khái niệm quản lý các quỹ TCNN ngoài NS được tổng hợp ở bên trên, chủ thể quản lý sẽ là cấp chính quyền trung ương. Đối tượng được quản lý là các quỹ TCNN ngoài NS thuộc cấp chính quyền trung ương. Mục tiêu của quản lý các quỹ TCNN ngoài NS là để quá trình thành lập, vận hành của các quỹ TCNN ngoài NS được diễn ra một cách trôi chảy, để tránh những sai phạm xảy ra và sử dụng hiệu quả các quỹ này sao cho sự tồn tại của chúng thực sự có ý nghĩa trong việc cải thiện đời sống vật chất, tinh thần của nhân dân nói riêng và đóng góp cho sự tăng trưởng, phát triển kinh tế xã hội nói chung.

Để các quỹ TCNN ngoài NS ở cấp trung ương, Nhà nước cần thực hiện những nội dung cơ bản sau: (1) Quản lý thành lập các quỹ TCNN ngoài NS;

(2) Quản lý vận hành các quỹ TCNN ngoài NS và (3) Quản lý sắp xếp lại các quỹ TCNN ngoài NS. Tiếp theo, về nguyên tắc, phương pháp và công cụ quản lý. Để Nhà nước có thể quản lý tốt về đối tượng quản lý thì nhà nước cần tuân theo những nguyên tắc nhất định, phải sử dụng những phương pháp, công cụ quản lý phù hợp. Hệ thống các công cụ, phương pháp để Nhà nước quản lý các quỹ TCNN ngoài NS nói riêng cũng nằm trong hệ thống các công cụ, phương pháp để nhà nước quản lý đối với nền kinh tế nói chung. Tùy vào tính chất của đối tượng quản lý và nội dung của vấn đề giải quyết mà nhà nước lựa chọn công cụ, phương pháp quản lý và cách thức sử dụng chúng một cách thích ứng, đạt hiệu quả.

2.2.2. Sự cần thiết của quản lý nhà nước với các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Theo nghiên cứu của Nguyễn Thị Tình [35], quản lý nhà nước theo nghĩa rộng được hiểu là toàn bộ hoạt động tổ chức, điều hành của bộ máy Nhà nước, bao gồm sự tác động, tổ chức của quyền lực Nhà nước trên các phương diện lập pháp, hành pháp và tư pháp. Quản lý nhà nước theo nghĩa hẹp được hiểu là quá trình chấp hành, điều hành của hệ thống cơ quan hành chính Nhà nước đối với các hoạt động xã hội, các hành vi của con người nhằm đạt được những mục tiêu, nhiệm vụ quản lý nhà nước (Nguyễn Thị Tình [35]).

Quản lý nhà nước trong lĩnh vực kinh tế là quá trình Nhà nước sử dụng quyền lực Nhà nước, thông qua hệ thống pháp luật, chính sách, công cụ, môi trường, lực lượng vật chất và tài chính để kiểm soát, tác động vào các hoạt động kinh tế của quốc gia để đạt được mục tiêu tăng trưởng, phát triển bền vững (Nguyễn Thị Oanh [27]). Quản lý các quỹ TCNN ngoài NS là một trong những nội dung quan trọng của quản lý nhà nước về kinh tế vì các quỹ này là nguồn lực để hỗ trợ Nhà nước thực hiện các nhiệm vụ cung cấp, hàng hóa dịch vụ công cho người dân. Sự cần thiết của quản lý nhà nước với quá trình thành lập, vận hành hay sắp xếp lại các quỹ TCNN ngoài NS xuất phát từ các lý do sau:

Một là, xuất phát tầm quan trọng của các quỹ TCNN ngoài NS đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia. Các quỹ TCNN ngoài NS ra đời với ý nghĩa là bảo đảm nguồn lực tài chính phục vụ cho Nhà nước hoàn thành những nhiệm vụ có tính cấp bách hay có tính chuyên biệt. Do đó, quản lý nhà nước với các quỹ TCNN ngoài NS để bảo đảm rằng sự tồn tại và phát triển các quỹ TCNN ngoài ngân sách là xứng đáng với yêu cầu thực tiễn, bảo đảm sự phù hợp về số lượng và nhiệm vụ của quỹ TCNN ngoài NS với nhiệm vụ quản lý KT-XH của Nhà nước.

Hai là, sự giới hạn về nguồn lực tài chính công quốc gia. Theo phân loại về tài chính công theo mục đích sử dụng quỹ thì tài chính công sẽ bao gồm NSNN và các quỹ TCNN ngoài NS (Bùi Tiến Hanh, Phạm Thị Hoàng Phương [13]). Do đó, tổng thể nguồn lực tài chính công quốc gia sẽ bao hàm hai quỹ này. Nếu quỹ TCNN ngoài NS càng lớn thì trong tổng nguồn lực tài chính công quốc gia, NSNN sẽ bị thu hẹp. Do đó, cần có sự quản lý chặt chẽ từ Nhà nước để bảo đảm các quỹ TCNN ngoài NS được khai thác hiệu quả, tránh lãng phí nguồn lực tài chính công quốc gia.

Ba là, sự biến động trong đời sống kinh tế - chính trị - xã hội của quốc gia. Theo từng giai đoạn lịch sử khác nhau thì các nhu cầu về các chính sách an sinh xã hội hay hàng hóa công cộng của quốc gia sẽ có sự thay đổi. Dẫn đến việc có những quỹ TCNN ngoài NS sau một thời gian hoạt động sẽ không còn cần thiết cho quốc gia. Khi đó, việc nhanh chóng sắp xếp lại các quỹ theo phương thức sáp nhập hoặc giải thể là điều cần thiết.

Bốn là, nguy cơ thất thoát, lãng phí nguồn lực tài chính trong quá trình vận hành các quỹ TCNN ngoài NS. Các quỹ TCNN ngoài NS được quản lý bởi chính quyền trung ương với quy trình, thủ tục đơn giản hơn quản lý NSNN do đó sẽ có nguy cơ thất thoát, lãng phí cao hơn. Bên cạnh đó, việc tồn tại các quỹ TCNN ngoài NS cho từng lĩnh vực chuyên biệt dẫn đến việc quản lý, sử

dụng các quỹ cần có kiến thức chuyên ngành riêng. Do đó, cơ quan quản lý Nhà nước tổng thể như Chính phủ sẽ cần phải siết chặt kỷ luật trong sử dụng các quỹ này để nâng cao trách nhiệm giải trình của những đơn vị trực tiếp quản lý quỹ.

2.2.3. Nguyên tắc quản lý các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Một là, Nguyên tắc công bằng: Quản lý các quỹ TCNN ngoài NS cần tạo ra sự công bằng trong quản lý công. Các quỹ TCNN ngoài NS được thành lập dựa trên cơ sở pháp lý, điều kiện tương ứng như nhau, phù hợp với quy định của pháp luật. Quá trình quản lý các quỹ TCNN ngoài NS không có sự phân biệt đối xử trong hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS.

Hai là, Nguyên tắc minh bạch: Quản lý các quỹ TCNN ngoài NS đáp ứng yêu cầu minh bạch về thông tin về quỹ gồm các thông tin về tình hình tài chính, các thông tin về hiệu quả sử dụng quỹ, các thông tin phải được báo cáo một cách hệ thống theo đúng quy định của Nhà nước và thẩm quyền quản lý quỹ để bảo đảm việc kiểm tra giám sát quỹ được hiệu quả. Đồng thời cần phải quy định rõ trách nhiệm giải trình của quỹ về các hoạt động đặc biệt là hoạt động tài chính vì bản chất các quỹ TCNN ngoài NS hoạt động độc lập với quy trình ngân sách, không chịu sự giám sát theo quy trình NSNN. Do đó, để kiểm tra giám sát được hoạt động của các quỹ đòi hỏi phải quy định rõ trách nhiệm quản lý, giám sát quỹ từ góc độ cơ quan quản lý nhà nước cũng như trách nhiệm giải trình của các quỹ trong quá trình vận hành quỹ.

Ba là, Nguyên tắc hiệu quả: Nguyên tắc này được hiểu là quản lý các quỹ TCNN ngoài NS do Nhà nước thực hiện cần phải giảm thiểu chi phí quản lý không cần thiết, chẳng hạn: tinh gọn bộ máy quản lý, cải cách thủ tục hành chính... Mặt khác, nguyên tắc này đòi hỏi quản lý nhà nước cần khai thác hiệu quả nguồn lực của các quỹ TCNN ngoài NS, cần phải xem xét, thẩm định kỹ lưỡng dự toán của các quỹ TCNN ngoài NS. Đặc biệt, trong quá trình thực hiện chính sách KT-XH mà mỗi quỹ TCNN ngoài NS cần đảm nhiệm, Nhà nước cần quản lý, xử lý tốt các vấn đề về môi trường, xã hội và giao công nghệ.

2.2.4. Nội dung quản lý các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

2.2.4.1. Quản lý thành lập quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Việc hình thành và phát triển các quỹ TCNN ngoài NS là cần thiết, có vai trò tác dụng rất quan trọng trong việc hỗ trợ NSNN giải quyết các vấn đề xã hội trong phát triển kinh tế, thúc đẩy hoạt động đầu tư trong nền kinh tế nhất là đầu tư cơ sở hạ tầng. Đa số các quỹ đều lấy nguồn từ NSNN (cấp phát một lần ban đầu và cấp bổ sung, hỗ trợ trong quá trình hoạt động) hoặc giữ lại nguồn thu nộp NSNN làm nguồn vốn hoạt động của mình. Cơ chế này đã làm phân tán nguồn lực NSNN dẫn đến làm giảm năng lực tài chính của NSNN, làm cho Nhà nước không kiểm soát được các nguồn thu của NSNN. Do đó, vấn đề đặt ra là nên thành lập bao nhiêu quỹ TCNN ngoài NS với các mục tiêu phát triển KT-XH trong từng thời kỳ của quốc gia. Quản lý thành lập quỹ TCNN ngoài NS sẽ giải quyết nhiệm vụ này.

Quản lý thành lập quỹ TCNN ngoài NS là quá trình thiết lập các mục tiêu, điều kiện cụ thể cho việc thiết kế và đưa vào hoạt động một quỹ TCNN ngoài NS. Quản lý thành lập quỹ TCNN ngoài NS sẽ cần làm rõ thẩm quyền thành lập các quỹ của các đơn vị thuộc bộ máy quản lý nhà nước; và quy định về các điều kiện, chuẩn mực pháp lý cho việc thành lập quỹ. Theo thông lệ chung ở các nước trên thế giới có tồn tại các quỹ tài chính công ngoài NSNN thì các quỹ này thường được thành lập bởi các cơ quan hành pháp bằng các văn bản dưới luật. Bởi ngay trong cách hiểu (hay định nghĩa) về loại hình quỹ này đã chỉ ra rằng các quỹ được sở hữu bởi Chính phủ hoặc đề cập đến các giao dịch của Chính phủ. Tuy nhiên, ở một số lĩnh vực quan trọng như an sinh xã hội hay dự trữ quốc gia, trả nợ nước ngoài... các quỹ được hình thành trong các trường hợp này do cơ quan lập pháp quyết định thành lập, thông qua các đạo luật cụ thể.

Quản lý thành lập quỹ TCNN ngoài NS phải xác định được mục tiêu hoạt động và lý do cụ thể cho việc đưa quỹ vào hoạt động. Đặc biệt, trong quản lý

thành lập quỹ TCNN ngoài NS cần làm rõ chủ thể quản lý trực tiếp quỹ và nguồn tài chính công để tài trợ cho hoạt động của quỹ. Về chủ thể quản lý quỹ, thông thường Nhà nước không trực tiếp quản lý các quỹ mà ủy quyền cho các cơ quan đại diện của mình. Đồng thời cũng quy định những nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các chủ thể trong quá trình quản lý và sử dụng quỹ nhằm bảo đảm hiệu quả trong hoạt động quản lý của Nhà nước. Về nguồn tài chính, các quỹ TCNN ngoài NS được hình thành từ sự đóng góp của nhân dân, với mục đích phục vụ lợi ích chung của toàn xã hội, thông qua các chủ thể nhà nước tiến hành với tư cách đại diện cho quyền lực của nhân dân.

Thiết kế các điều kiện và các chuẩn mực cụ thể về pháp luật, kinh tế, xã hội cho việc thành lập một quỹ TCNN ngoài NS là rất quan trọng, chẳng hạn như quy định các quỹ phải có khả năng tài chính độc lập, có các nguồn thu và nhiệm vụ chi không trùng lặp với NSNN hay một quỹ TCNN ngoài NS bất kỳ khác. Những quy định này không những giúp hạn chế việc thành lập quỹ một cách ồ ạt, mất kiểm soát mà nó còn giúp tăng tính minh bạch và hiệu quả trong việc sử dụng các nguồn lực của xã hội, tránh gây thất thoát, lãng phí. Đồng thời nó cũng giúp tránh việc chồng chéo chức năng, nhiệm vụ giữa các quỹ TCNN ngoài NS, gây thiếu hiệu quả trong hoạt động quản lý của Nhà nước.

Điều kiện để thành lập một quỹ TCNN ngoài NS sẽ bao gồm:

(1) *Mục đích thành lập quỹ rõ ràng, thỏa đáng*: điều kiện đầu tiên cần cân nhắc khi Chính phủ đánh giá các quỹ ngoài ngân sách có nên thành lập hoặc tiếp tục hoạt động hay nên giải thể hoặc cổ phần hóa là quỹ TCNN ngoài NS có lý do thỏa đáng để thành lập (Allen & Radev [41]). Trong quản lý nhà nước có những nhiệm vụ phát sinh nhưng lại chưa được bố trí kinh phí trong dự toán NSNN hoặc nếu tài trợ bằng kinh phí ngân sách thì rất có thể nhiệm vụ không thể thực hiện một cách kịp thời. Do đó, cần đến sự tồn tại quỹ TCNN ngoài NS. Vì thế, điều kiện đầu tiên là điều kiện về tính mục đích của quỹ.

(2) *Không trùng lặp về nhiệm vụ*: các quỹ TCNN ngoài NS được thành lập để thực hiện một số nhiệm vụ cụ thể mà nhiệm vụ chi NSNN không bao phủ đến được. Như vậy, tính độc lập về nhiệm vụ được hiểu là sự không trùng lặp về nhiệm vụ của quỹ TCNN ngoài NS với NSNN, vì nếu trùng lặp thì không có lý do gì để thành lập và tồn tại quỹ TCNN ngoài NS.

(3) *Độc lập về tài chính*: nội dung này được hiểu là quỹ TCNN ngoài NS có nguồn thu và nhiệm vụ chi độc lập với nguồn thu, nhiệm vụ chi của NSNN và các khoản thu chi đó không thể hòa chung vào cân đối NSNN. Được hình thành từ những nguồn tài chính nhất định, trong đó có thể có nguồn từ NSNN hỗ trợ vốn ban đầu nhưng trong quá trình hoạt động, quỹ TCNN ngoài ngân sách phải có nguồn thu riêng và cơ chế chi độc lập với NSNN.

2.2.4.2. Quản lý vận hành quỹ TCNN ngoài NS

Quản lý việc vận hành các quỹ TCNN ngoài NS đứng ở góc độ quản lý nhà nước là việc các cơ quan nhà nước có thẩm quyền kiểm tra, đánh giá hiệu quả hoạt động của quỹ theo các tiêu chí như: tính minh bạch trong hoạt động thu chi tài chính của quỹ; hiệu quả của chi tiêu quỹ đúng với các mục đích thành lập quỹ; tính tuân thủ các quy định của Nhà nước về vận hành quỹ... Cơ quan quản lý nhà nước thực hiện việc quản lý vận hành quỹ có thể là cơ quan chủ quản thành lập ra quỹ hoặc cơ quan tài chính được cấp chính quyền giao nhiệm vụ quản lý tài chính các quỹ ngoài ngân sách để thực hiện các báo cáo tài chính.

Quản lý vận hành quỹ TCNN ngoài NS là quá trình sử dụng các công cụ quản lý để tác động vào quá trình khai thác nguồn lực từ quỹ TCNN ngoài NS để thực thi các nhiệm vụ mà quỹ được giao phó. Cụ thể hơn, quản lý vận hành quỹ TCNN ngoài NS là quá trình thiết kế cơ chế tài chính cho quá trình hoạt động của quỹ, xác định các nguyên tắc, trình tự và thủ tục trong quá trình quản lý và sử dụng quỹ; đặt ra các yêu cầu về chế độ báo cáo tài chính cho quỹ, chi tiết như sau:

- *Cơ chế tài chính cho hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS*: đây cũng là một trong những quy định quan trọng bởi nó xác lập cơ sở pháp lý cho việc hình thành nguồn vốn và sử dụng nguồn vốn của các quỹ (thu và chi). Thường thì đó là các quy định về sự hỗ trợ của NSNN đối với các quỹ; nguồn thu (từ phí); cơ chế huy động sự đóng góp của các cá nhân, tổ chức trong xã hội; và các nhiệm vụ chi của quỹ. Những quy định này không những bảo đảm cho nguồn thu của các quỹ được ổn định, thường xuyên mà còn giúp các quỹ hoạt động thực sự hiệu quả thông qua các mục tiêu (chi) xác định, không bị chông lán với NSNN và các quỹ tài chính công ngoài NSNN khác.

- *Nguyên tắc, trình tự và thủ tục trong quá trình quản lý và sử dụng các quỹ TCNN ngoài NS*: đây chính là những quy định quan trọng yêu cầu hoạt động quản lý và sử dụng các quỹ phải tuân thủ, nhằm bảo đảm tính minh bạch và sự hiệu quả trong quá trình quản lý và sử dụng quỹ. Ví dụ như các nguyên tắc sử dụng hiệu quả nguồn vốn nhà nước, nguyên tắc minh bạch... hay các quy định về thủ tục giao dịch (qua các định chế tài chính), việc sử dụng nguồn vốn dư của các quỹ (đầu tư, gửi tiết kiệm)...

- *Chế độ báo cáo tài chính của các quỹ TCNN ngoài NS*: các chủ thể quản lý quỹ thông thường do Nhà nước ủy nhiệm và cơ chế hoạt động của các quỹ lại thường rất linh hoạt nên các quy định về chế độ báo cáo tài chính phải được thẩm định độc lập là cơ sở nhằm tránh dẫn đến những tiêu cực trong quá trình quản lý và sử dụng quỹ; đồng thời phát hiện và xử lý kịp thời các hành vi sai phạm trong quá trình quản lý và sử dụng quỹ, gây ảnh hưởng tới lợi ích của Nhà nước và xã hội.

2.2.4.3. Quản lý sắp xếp lại các quỹ TCNN ngoài NS

Các quỹ TCNN ngoài NS có tính linh hoạt về nguồn lực và đáp ứng kịp thời các mục đích chi mà không cần phải tuân thủ đầy đủ các yêu cầu của khuôn khổ pháp lý ở cấp độ cao nhất. Do đó, bên cạnh các hoạt động của NSNN thì các quỹ TCNN ngoài NS tồn tại và phát huy được các hiệu quả nhất định. Tuy nhiên, nếu không được tổ chức sắp xếp một cách có hiệu quả, việc tồn tại và

gia tăng các quỹ TCNN ngoài NS sẽ có những tác động không tốt đến hiệu quả của quản lý tài chính nhà nước nói chung và hiệu quả quản lý NSNN nói riêng. Do đó, quản lý rà soát, sắp xếp các quỹ TCNN ngoài NS sẽ đáp ứng mục tiêu tăng cường quản lý nhà nước đối với các quỹ này, đưa hoạt động của chúng đi vào thực chất, phù hợp với yêu cầu của tình hình mới. Việc tập trung rà soát và sắp xếp lại các quỹ TCNN ngoài NS gắn với tăng cường năng lực cho bộ máy quản lý quỹ để giảm đầu mối, nâng cao tính độc lập và hiệu quả hoạt động của các quỹ, giảm sự chồng chéo, trùng lặp với NSNN. Như vậy, quản lý rà soát, sắp xếp quỹ TCNN ngoài NS là quá trình phân loại các quỹ TCNN ngoài NS theo các tiêu chí phù hợp nhằm rà soát để giữ lại, loại bỏ hoặc sáp nhập các quỹ TCNN ngoài NS sao cho phù hợp với mục đích quản lý của Nhà nước.

Quản lý sắp xếp lại các quỹ TCNN ngoài NS để bảo đảm không tồn tại quá nhiều các quỹ TCNN ngoài NS gây ra những tác động không tốt đến hệ thống NSNN. Sự tồn tại nhiều quỹ TCNN ngoài ngân sách sẽ ảnh hưởng đến tính tổng thể của NSNN. Nhiều quỹ TCNN ngoài NS hoạt động với nhiều mục đích khác nhau sẽ làm phân tán nguồn lực và không bảo đảm được hiệu quả phân bổ ngân sách, đặc biệt đối với các quỹ của các ngành.

Mỗi quỹ TCNN ngoài NS có một nhiệm vụ hoạt động cụ thể và khi các nhiệm vụ đó đã hoàn thành hoặc có sự thay đổi trong thực tiễn điều hành và phát triển đất nước thì cần phải xem xét lại và đánh giá cụ thể về việc duy trì các quỹ trong điều kiện và hoàn cảnh mới. Do đó, để bảo đảm rằng sự tồn tại và phát triển các quỹ TCNN ngoài NS là xứng đáng với yêu cầu thực tiễn, bảo đảm sự phù hợp về số lượng và nhiệm vụ của quỹ ngoài ngân sách với nhiệm vụ quản lý kinh tế - xã hội của Nhà nước thì bắt buộc phải phân loại và sắp xếp lại các quỹ để biết quỹ nào cần phải duy trì, quỹ nào có thể giải tán hoặc có thể sáp nhập các quỹ... Điều đó cũng đồng nghĩa với việc xác định lại cơ cấu các quỹ TCNN ngoài NS nhằm tránh được việc tồn tại một số lượng lớn các quỹ nhưng lại không phù hợp với nhu cầu thực tiễn hoặc trường hợp gia tăng số lượng các quỹ nhưng lại chồng chéo hoặc trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ.

2.2.5. Công cụ quản lý các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật

Pháp luật là hệ thống các quy tắc xử sự mang tính chất bắt buộc chung do Nhà nước ban hành nhằm thực hiện và bảo vệ mục tiêu tồn tại và phát triển xã hội theo chế độ đã định, thể hiện ý chí của giai cấp thống trị và cộng đồng xã hội. Pháp luật là công cụ pháp lý để quản lý các hoạt động kinh tế - xã hội của Nhà nước pháp quyền.

Pháp luật quy định phạm vi, các nguyên tắc, quản lý các quỹ TCNN ngoài NS mà mọi cơ quan, tổ chức, đơn vị và cá nhân phải tuân theo theo ý chí của Nhà nước. Xây dựng và hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật điều chỉnh việc thành lập, hoạt động hay sắp xếp các quỹ TCNN ngoài NS giữ vị trí quan trọng hàng đầu, tạo nền tảng pháp lý cho quản lý các quỹ này; đồng thời cũng là cơ sở cho việc thực hiện được các nhiệm vụ đặt ra ban đầu của từng quỹ TCNN ngoài NS. Mọi hành vi vi phạm pháp luật trong quá trình quản lý các quỹ TCNN ngoài NS phải được xử lý kịp thời, nghiêm minh theo quy định của pháp luật.

Công cụ pháp luật quản lý các quỹ TCNN ngoài NS gồm các văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành có liên quan đến quá trình hình thành, vận hành hay sắp xếp lại các quỹ TCNN ngoài NS như Luật NSNN, Luật Đầu tư công... Ngoài ra, mỗi cơ quan chủ quản của quỹ TCNN ngoài NS cũng ban hành các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn chi tiết quá trình huy động nguồn lực, vận hành các quỹ.

Kế toán và hệ thống báo cáo

Kế toán là công cụ thu thập, xử lý, kiểm tra, phân tích và cung cấp thông tin kinh tế, tài chính dưới hình thức giá trị, hiện vật và thời gian lao động một cách thường xuyên và liên tục. Quỹ TCNN ngoài NS là một số nguồn thu của ngân sách nhưng không đưa thẳng vào ngân sách mà lại chuyển vào quỹ tài chính và nếu không có sự phối hợp tốt sẽ bị đọng vốn do chưa có nhu cầu sử

dụng trong khi ngân sách cần nguồn để thực hiện các nhiệm vụ thường xuyên. Bên cạnh đó, các quỹ TCNN ngoài NS có cơ chế tự huy động riêng nên khó kiểm soát. Trong tổng nguồn lực của xã hội, nếu đưa vào quỹ này thì sẽ không đưa vào quỹ khác do đó dẫn đến hạn chế khả năng huy động tập trung nguồn lực của Nhà nước, đặc biệt là cho các nhiệm vụ đòi hỏi quy mô lớn hoặc cần phải xử lý cấp bách. Xuất phát từ lý do trên, quá trình thu - chi của các quỹ TCNN ngoài NS đều cần trở thành đối tượng của kế toán. Kế toán trở thành công cụ quản lý, giám sát chặt chẽ có hiệu quả mọi hoạt động sử dụng, khai thác nguồn lực tài chính công từ các quỹ TCNN ngoài NS. Công cụ kế toán cung cấp thông tin đầy đủ, kịp thời, trung thực, công khai, minh bạch đáp ứng yêu cầu tổ chức, điều hành của cơ quan nhà nước và các đơn vị, cá nhân được giao quản lý các quỹ TCNN ngoài NS.

Hệ thống báo cáo tình hình thu - chi của các quỹ TCNN ngoài NS có thể làm theo định kỳ trong nội bộ đơn vị hoặc thực hiện đột xuất theo yêu cầu của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Một số loại báo cáo về các quỹ TCNN ngoài NS: báo cáo tình hình tài chính, báo cáo kết quả hoạt động, báo cáo lưu chuyển tiền tệ...

Kiểm tra, thanh tra

Kiểm tra là những hoạt động xem xét, đánh giá của chủ thể đối với đối tượng được kiểm tra. Kiểm tra gồm kiểm tra bên trong hay tự kiểm tra, kiểm tra nội bộ và kiểm tra từ bên ngoài. Thanh tra là hoạt động xem xét từ bên ngoài đối với các hoạt động của đối tượng nhất định. Thanh tra có thể do cơ quan chuyên trách của bộ máy nhà nước thực hiện nhưng cũng có thể do các chủ thể không chuyên trách thực hiện.

Kiểm tra, thanh tra quản lý quỹ TCNN ngoài NS nhằm phát hiện những vấn đề chưa đúng, chưa phù hợp... thậm chí là sai phạm trong quá trình quản lý, sử dụng các quỹ này và từ đó có biện pháp xử lý, khắc phục kịp thời. Kiểm

tra, thanh tra góp phần bảo đảm tính hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước đối với tài sản công, tài chính công tại các quỹ TCNN ngoài NS đồng thời nâng cao tính tiết kiệm, hiệu quả, chống lãng phí, tham nhũng và những hiện tượng tiêu cực khác trong quá trình vận hành các quỹ này.

Nội dung kiểm tra, giám sát với quỹ TCNN ngoài NS chủ yếu bao gồm hai nội dung là: (i) Kiểm tra, giám sát sự tuân thủ các quy định của pháp luật trong hoạt động quản lý và sử dụng quỹ. Thông thường là sự tuân thủ về quy trình tài chính, định mức tài chính và tiêu chuẩn thu - chi của các quỹ; (ii) Kiểm tra, giám sát sự phù hợp, hiệu quả và hợp lý trong hoạt động của quỹ. Thường đó là trách nhiệm giải trình của chủ thể quản lý và sử dụng quỹ, công tác kiểm tra sự phù hợp so với dự toán của quỹ và hiệu quả thực tế của việc sử dụng quỹ.

Phương thức kiểm tra, giám sát với các quỹ TCNN ngoài NS có thể được thực hiện bằng nhiều cách khác nhau nhằm bảo đảm hiệu quả. Nhìn chung có ba phương thức cơ bản đó là: (i) Phương thức kiểm tra, giám sát trực tiếp. Phương thức này cũng khá đa dạng, từ việc giám sát của người dân hay của các đại biểu dân cử hay từ các Ủy ban của các cơ quan lập pháp đối với hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS...; (ii) Phương thức kiểm tra, giám sát gián tiếp. Theo đó, chủ thể kiểm tra, giám sát sẽ dựa vào các thông tin có được từ các nguồn khác nhau, qua đó yêu cầu các quỹ thực hiện việc báo cáo, giải trình hoặc cung cấp các thông tin theo quy định; và (iii) Phương thức kiểm tra, giám sát thông qua chủ thể thứ ba. Đây là hình thức chủ thể có quyền kiểm tra, giám sát sẽ ủy thác cho một chủ thể thứ ba thực hiện công việc này.

2.2.6. Mục tiêu quản lý các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Thứ nhất, quản lý các quỹ TCNN ngoài NS nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các quỹ.

Quỹ TCNN ngoài NS chính là cơ chế chuyên biệt để thực hiện điều này. Các quỹ này được tách ra khỏi NSNN để thực hiện các nhiệm vụ cụ thể trong từng thời kỳ. Các quỹ này được quản lý theo quy trình và chế độ giám sát riêng,

phù hợp với đặc thù của nhiệm vụ mà quỹ tài trợ. Hoạt động của các quỹ đều hướng tới đạt được hiệu lực, hiệu quả trong việc khai thác nguồn lực từ tài chính công trong phạm vi quản lý của từng quỹ.

Việc phân bổ nguồn lực tài chính công cho các mục tiêu lớn trong chiến lược dài hạn của cả nước thông qua việc cấp vốn điều lệ cho các quỹ TCNN ngoài NS ở cấp Trung ương giúp giải quyết những nhu cầu cụ thể của người dân một cách kịp thời, nhanh chóng. Các quỹ TCNN ngoài NS được thiết kế cho từng nhiệm vụ riêng nên sẽ chuyên biệt trong quá trình cung cấp các hàng hóa, dịch vụ công cộng cần thiết, hỗ trợ Nhà nước can thiệp hiệu quả hơn vào nền kinh tế. Các quỹ TCNN ngoài NS bảo đảm ưu tiên bố trí tài chính công để thực hiện các chủ trương, chính sách của Nhà nước trong từng thời kỳ về phát triển kinh tế, xóa đói giảm nghèo, phát triển văn hóa...

Nhà nước tham gia quản lý các quỹ TCNN ngoài NS nhằm hỗ trợ việc thành lập các quỹ cần thiết nhanh chóng hơn, vận hành các quỹ phù hợp với quy định của pháp luật và tránh được những sai phạm trong quá trình khai thác nguồn lực tài chính từ các quỹ.

Thứ hai, quản lý các quỹ TCNN ngoài NS nhằm bảo đảm thực thi hiệu quả các chính sách kinh tế - xã hội của Nhà nước.

Quản lý các quỹ TCNN ngoài NS từ cơ quan Nhà nước đối nhằm thực thi một số chính sách kinh tế - xã hội đáp ứng các nhu cầu trong ngắn hạn và dài hạn của quốc gia. Thông qua việc thực hiện chức năng định hướng, Nhà nước điều tiết hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS vào các lĩnh vực, các ngành để bảo đảm an sinh xã hội và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, duy trì sự phát triển bền vững của quốc gia, ứng phó kịp thời với các bất ổn định như khủng hoảng kinh tế, thiên tai, dịch bệnh. Chức năng định hướng của nhà nước trước hết thể hiện ở việc xác định đúng đắn chiến lược phát triển KT-XH của đất nước trong từng thời kỳ, từ đó xác định phương hướng, nhiệm vụ kế hoạch sử dụng các nguồn lực tài chính từ các quỹ TCNN ngoài NS linh hoạt. Công tác định hướng của nhà nước với các quỹ TCNN ngoài NS được cụ thể hoá bằng việc theo dõi,

tổng hợp hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS liên quan đến các lĩnh vực ngành nghề; kịp thời có đường lối chủ trương thành lập những quỹ TCNN ngoài NS phục vụ nhanh chóng các chính sách KT-XH có yêu cầu cấp bách.

Thứ ba, quản lý các quỹ TCNN ngoài NS nhằm phân bổ nguồn lực tài chính công một cách phù hợp.

Theo nghiên cứu của Nguyễn Thùy Linh [24], căn cứ vào tiêu chí về sự độc lập tài chính của các quỹ TCNN ngoài NS thì sẽ có ba nhóm quỹ cơ bản: quỹ TCNN ngoài NS độc lập với NSNN; quỹ TCNN ngoài NS độc lập một phần với NSNN và quỹ TCNN ngoài NS không độc lập với NSNN. Như vậy có thể thấy, thực chất quá trình thành lập, vận hành của các quỹ TCNN ngoài NS sẽ dựa chủ yếu vào nguồn tài chính công quốc gia. Do đó, nhiệm vụ của Nhà nước trong quản lý các quỹ TCNN ngoài NS là xem xét, đánh giá và lên kế hoạch phân bổ nguồn lực tài chính công giữa NSNN và các quỹ TCNN ngoài NS như thế nào cho phù hợp.

2.2.7. Yếu tố ảnh hưởng tới quản lý quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Quản lý các quỹ TCNN ngoài NS là một trong những nhiệm vụ quan trọng của Nhà nước nhằm bảo đảm nguồn lực tài chính của quốc gia được sử dụng hiệu quả, tiết kiệm. Với chủ thể quản lý là Nhà nước thì các yếu tố ảnh hưởng tới quản lý các quỹ TCNN ngoài NSNN bao gồm:

Nhóm các yếu tố chủ quan

Thứ nhất, bộ máy lãnh đạo quỹ TCNN ngoài NS. Nghiên cứu của Kendie [56] chỉ ra rằng bộ máy lãnh đạo có ảnh hưởng tới quá trình quản lý tài chính của một tổ chức công. Với các quỹ TCNN ngoài NS, bộ máy lãnh đạo các quỹ TCNN ngoài NS là một trong những yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động quản lý các quỹ này. Việc tổ chức tốt một bộ máy lãnh đạo tốt có tính quyết định đến việc thực thi hiệu quả và hoàn thành các nhiệm vụ được giao. Bộ máy lãnh đạo

được thiết kế hợp lý, linh hoạt sẽ giúp tiết kiệm được chi phí hoạt động, nâng cao hiệu quả cung cấp hàng hóa, dịch vụ công cộng và đáp ứng các yêu cầu về tính toàn diện, tính đồng bộ, tính phù hợp và tính hiệu quả trong quản lý các quỹ TCNN ngoài NS.

Thứ hai, đội ngũ cán bộ, viên chức quản lý quỹ TCNN ngoài NSNN. Trình độ chuyên môn và đạo đức của đội ngũ cán bộ, công chức quản lý quỹ TCNN ngoài NS có ảnh hưởng lớn tới hoạt động này. Nghiên cứu của Diamond và Khemani [47] nhấn mạnh nhu cầu về các chuyên gia có kỹ năng trong quản lý nguồn nhân lực để bảo đảm quản trị hiệu quả.

Đội ngũ cán bộ, công chức tham gia quản lý các quỹ TCNN ngoài NS trong bộ máy Nhà nước là những người trực tiếp hoặc gián tiếp tham gia xây dựng các văn bản pháp luật về hoạt động này. Do vậy, năng lực, trình độ của các cán bộ, công chức là một trong những yếu tố ảnh hưởng quản lý các quỹ TCNN ngoài NS. Đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác quản lý các quỹ TCNN ngoài NS đòi hỏi phải có tư duy khoa học, kinh nghiệm thực tế và khả năng nghiên cứu và am hiểu các văn bản chính sách pháp luật của Nhà nước liên quan đến tài chính công nói chung và lĩnh vực hoạt động riêng của quỹ. Trình độ chuyên môn của đội ngũ cán bộ, công chức quản lý các quỹ TCNN ngoài NS sẽ quyết định việc các quỹ có hoạt động hiệu quả, đáp ứng đúng nhu cầu tất yếu, khách quan của việc thành lập quỹ hay không.

Đạo đức của cán bộ, công chức quản lý quỹ TCNN ngoài NS. Trên thực tế, hoạt động quản lý quỹ TCNN ngoài NS sẽ được diễn ra với quy trình, thủ tục đơn giản hơn so với quản lý NSNN. Điều này bảo đảm tính linh hoạt trong việc sử dụng quỹ nhưng cũng tạo ra lỗ hổng trong quản lý với các quỹ. Nếu các cán bộ, công chức quản lý quỹ TCNN không có phẩm chất trong sáng, đạo đức nghề nghiệp tốt thì tình trạng tham nhũng, lợi dụng nguồn lực tài chính từ các quỹ để tư lợi cá nhân có thể xảy ra, gây thất thoát lãng phí nguồn lực tài chính công quốc gia.

Thứ ba, sự minh bạch trong quản lý quỹ TCNN ngoài NSNN. Minh bạch là một trong những yêu cầu quan trọng trong quản lý nhà nước nói chung và quản lý các quỹ TCNN ngoài NS nói riêng. Nghiên cứu của Natision và cộng sự [66] đã chỉ ra rằng sự minh bạch có tác động tới quản lý tài chính công của quốc gia. Các quỹ TCNN ngoài NS cũng là một quỹ tài chính công của quốc gia, được quản lý hoạt động theo các cơ chế riêng biệt, có khi sẽ không thống nhất nên các báo cáo tài chính của các quỹ sẽ khó có thể được trình bày thống nhất bảo đảm các thông tin đáng tin cậy và minh bạch để cơ quan dân cử có thể thực hiện hoạt động giám sát ngân sách. Do vậy, nếu trong quá trình hoạt động, tính minh bạch là yếu tố then chốt giúp bảo đảm sự ủng hộ của cơ quan dân cử cũng như người dân với sự tồn tại của các quỹ TCNN ngoài NS. Tính minh bạch trong quản lý các quỹ TCNN ngoài NS được thể hiện thông qua báo cáo hoạt động một cách đầy đủ rõ ràng.

Thứ tư, cơ sở hạ tầng CNTT phục vụ quản lý TCNN ngoài NSNN. Nghiên cứu của Karanja & Nganga [54] và Kimwele [57] chỉ ra rằng cơ sở hạ tầng CNTT có ảnh hưởng tới quản lý tài chính công quốc gia. Cơ sở hạ tầng CNTT là điều kiện cần thiết để hiện đại hóa và minh bạch hóa quy trình quản lý các quỹ TCNN ngoài NS. Ứng dụng CNTT hiện đại như công nghệ Block chain, dữ liệu lớn hay trí tuệ nhân tạo sẽ giúp tối ưu hóa quá trình quản lý các quỹ TCNN ngoài NSNN. Với công nghệ block chain, các nội dung hoạt động của quỹ TCNN ngoài NS cũng như ghi chép về số thu - chi của quỹ trong từng giai đoạn hoạt động sẽ được lưu trữ, bảo đảm tính liên tục, bảo mật. Với công nghệ dữ liệu lớn, hệ thống thông tin chung về quỹ TCNN ngoài NS của cả quốc gia có thể được xây dựng, dễ dàng truy xuất tài liệu, kiểm tra, giám sát. Cuối cùng, trí tuệ nhân tạo có thể giúp đưa ra các mô hình tối ưu hóa hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS, sàng lọc và sắp xếp các quỹ có sự trùng lặp trong hoạt động cũng như thiếu hiệu quả trong thực thi chức năng, nhiệm vụ được giao.

Nhóm các yếu tố khách quan

Thứ nhất, nguồn lực tài chính của quốc gia. Trên thực tế, nguồn lực tài chính quan trọng cho quá trình hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS chủ yếu đến từ NSNN. Do đó, nguồn lực tài chính quốc gia có hùng mạnh thì mới có khả năng huy động vào NSNN phong phú, từ đó giúp tài trợ cho các quỹ TCNN ngoài NS. Giới hạn về nguồn lực tài chính quốc gia sẽ tạo ra rào cản khiến cho các quỹ TCNN ngoài NS không đủ nguồn tài chính hoạt động. Các tổ chức thuộc khu vực công nếu được cung cấp nguồn lực tài chính tốt sẽ mang lại hiệu quả hoạt động cao hơn (Kawesha & Kabwe [55]). Điều này cũng diễn ra tương tự với các quỹ TCNN ngoài NS.

Thứ hai, chính sách tài chính công của quốc gia. Nghiên cứu của Allen, Hemming & Potter [43] đã chỉ ra rằng một quốc gia có khuôn khổ thể chế chính sách chặt chẽ mạnh mẽ sẽ có khả năng quản lý tài chính công tốt hơn. Chính sách tài chính công với một quốc gia nói chung và một tổ chức công nói riêng có ảnh hưởng to lớn, là căn cứ cho mọi hoạt động quản lý tài chính của đất nước hay tổ chức đó. Chính sách tài chính công của quốc gia bao hàm cả chính sách về quản lý NSNN và các quỹ TCNN ngoài NS. Sự thay đổi quy định phạm vi về thu và chi NSNN, sự thay đổi quy định về hệ thống NSNN, sự thay đổi quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các đơn vị cung cấp dịch vụ công sẽ làm thay đổi hoạt động của NSNN theo 2 xu hướng: mở rộng phạm vi hoặc thu hẹp phạm vi. Trong cả 2 xu hướng đều có tác động đến việc những quỹ TCNN ngoài NS được tồn tại, những quỹ nào phải loại bỏ để hạn chế tối đa việc các quỹ TCNN ngoài NS được tài trợ từ NSNN có nội dung chi trùng với các nhiệm vụ chi của NSNN. Hoặc các quỹ TCNN ngoài NS đang cung cấp các dịch vụ công đang hoạt động song trùng với các đơn vị sự nghiệp công cùng lĩnh vực nhưng hình thức và cơ chế quản lý lại khác. Bên cạnh đó, nếu Nhà nước ban hành các chính sách thống nhất quản lý các quỹ TCNN ngoài NS thì dựa trên các tiêu chí nhận diện các quỹ nào không đủ điều kiện sẽ phải loại bỏ. Từ những lý do nêu trên, nếu các chính sách nhà nước về quản lý NSNN, quản

lý quỹ TCNN ngoài NS thay đổi thì sẽ dẫn đến phải sắp xếp lại các quỹ TCNN ngoài NS cho phù hợp.

2.3. KINH NGHIỆM VỀ QUẢN LÝ QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH Ở MỘT SỐ QUỐC GIA VÀ BÀI HỌC RÚT RA CHO VIỆT NAM

2.3.1. Kinh nghiệm về quản lý quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách nhà nước ở một số quốc gia

2.3.1.1. Kinh nghiệm của Hàn Quốc

Hàn Quốc là một trong số những nước thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) có chi tiêu công trên GDP thấp nhất (22% GDP), thấp hơn rất nhiều so với mức trung bình của khu vực OECD (74%) (Nam và Jones [65]). Tỷ lệ chi tiêu công trên GDP thấp như vậy là hệ quả của chính sách hợp nhất tài khóa của Hàn Quốc diễn ra trong giữa những năm 1980. Chính sách tài khóa truyền thống của Hàn Quốc là hướng tới tăng trưởng ổn định kinh tế vĩ mô, tối đa hóa các khoản tiết kiệm nhà nước để đầu tư tài chính cho cơ sở hạ tầng công cộng cũng như doanh nghiệp nhà nước, gia tăng tín dụng cho những ngành mũi nhọn. Giai đoạn 1960-1970, Hàn Quốc hình thành nhiều quỹ đặc biệt và các quỹ này được sử dụng mục đích đầu tư, cho vay của Chính phủ, đẩy chi tiêu công của chính phủ lên 19% GDP vào đầu những năm 1980. Từ đây, Hàn Quốc đối mặt với thâm hụt ngân sách ở mức 3% GDP vào những năm 1970, gia tăng lên mức 4,5% GDP vào năm 1981 (Nam và Jones [65]). Sự gia tăng thâm hụt ngân sách đầu những năm 1980 đã khiến cho Hàn Quốc thực thi chính sách tài khóa hợp nhất với mong muốn giảm các khoản nợ công và chi trả lãi suất.

Mức độ chi tiêu công thấp đồng thời phản ánh sự non nớt của hệ thống phúc lợi xã hội cũng như mức độ dịch vụ công tương đối thấp. Ngoài ra, Hàn Quốc trong những năm gần đây đang phải đối mặt với sự tăng chi tiêu bởi tốc độ cao của già hóa dân số; mạng lưới an sinh xã hội mở rộng; và chi phí cần chuẩn bị cho hợp tác với miền Bắc. Áp lực chi tiêu ngày một đè nặng lên chính

phủ Hàn Quốc khi thực hiện chương trình Tái cơ cấu khu vực tài chính với nguồn vốn 157 nghìn tỷ won (chiếm 27% GDP của cả nước). Để huy động được nguồn vốn này, Chính phủ Hàn Quốc đã thông qua 2 quỹ TCNN ngoài NS bằng hoạt động phát hành trái phiếu bảo lãnh bởi Chính phủ. Hoạt động huy động vốn này đã làm gia tăng các khoản nợ được Chính phủ bảo lãnh, phản ánh qua chi phí lãi vay trái phiếu. 49 nghìn tỷ won đã được chuyển thành trái phiếu công từ năm 2003 tại quốc gia này, làm nợ công tăng cao và hệ quả kéo theo là lãi vay phải trả hàng năm chiếm 0,5% GDP.

Là một trong những nước chịu ảnh hưởng nặng nề của cuộc khủng hoảng Đông Nam Á năm 1997, Hàn Quốc đã phải đối mặt với nhiều khó khăn trong chỉ tiêu công trong những năm sau đó. Tỷ lệ thất nghiệp tăng đột biến tại Hàn Quốc đã đẩy chi tiêu phúc lợi xã hội của quốc gia lên cao. Từ đây, Hàn Quốc đưa ra “Chương trình An ninh sinh kế cơ bản” vào tháng 10 năm 2000 nhằm bảo đảm sinh hoạt tiêu chuẩn cho người dân. Chương trình này đã tác động tới 3% dân số Hàn Quốc tại thời điểm đó. Như vậy sau khủng hoảng năm 1997, Hàn Quốc chịu áp lực trong gia tăng chi tiêu cho phúc lợi xã hội và mạng lưới an toàn xã hội.

Thêm vào đó, hỗ trợ ngân sách cao tới bảo hiểm y tế và chế độ hưu trí cho công chức và sĩ quan quân đội đã góp phần làm gia tăng khoản thâm hụt quốc gia. Quản lý linh hoạt tài chính công của Hàn Quốc gặp phải khó khăn khi buộc phải tăng tỷ lệ chi tiêu bắt buộc của ngân sách để đối phó với những áp lực trung hạn của mình. Có thể nói rằng, Hàn Quốc đã thành công trong duy trì kỷ luật tài khóa tổng thể nhưng chưa đạt được hiệu quả tối đa trong phân bổ các nguồn lực, trong tối đa hóa giá trị đồng tiền. Hàn Quốc gặp phải khó khăn trong việc sử dụng các công cụ ngân sách truyền thống do áp lực chi tiêu làm gia tăng những khoản chi tiêu không mong muốn của ngân sách. Để thoát khỏi gánh nặng chi tiêu trong tương lai đồng thời củng cố hiệu quả trong chi tiêu của mình, cải cách chi tiêu công trở nên cần thiết tại Hàn Quốc.

Vào năm 2003, tại Hàn Quốc có tới 22 tài khoản đặc biệt, 47 quỹ công và 1 tài khoản chung. Các tài khoản đặc biệt và quỹ công là kết quả để lại của chính sách kinh tế những năm 1960, 1970 khi khoản thu thuế đánh riêng chiếm gần 15% tổng thu thuế chính phủ trung ương (khoảng 3% GDP). Các tài khoản và quỹ này có ngân sách riêng được quản lý độc lập, phức tạp trong chuyển giao tài chính nên chúng thiếu sự minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Nguồn thu cho các quỹ công và tài khoản đặc biệt là tương đối khác nhau. Các tài khoản đặc biệt có nguồn thu chủ yếu từ thu nhập thuế chuyên dùng; chuyển giao từ ngân sách chung và các quỹ công. Mặt khác, nguồn thu chủ yếu của các quỹ công lại đến từ các khoản đóng góp bắt buộc hoặc chuyển giao từ các tài khoản và các quỹ khác. Tất cả các quỹ công và các tài khoản đặc biệt đều có sự rõ ràng giữa nguồn thu và chi tiêu của mình. Một số quỹ của Hàn Quốc thực hiện các hoạt động bán tài chính nhưng nằm ngoài ngân sách quốc gia. Xét riêng ở mức độ ngân sách trung ương, năm 2003 Hàn Quốc có 10 quỹ TCNN ngoài NS. Một trong những quỹ TCNN ngoài NS nổi bật nhất đó là Quỹ Bảo hiểm y tế quốc gia. Những quỹ an sinh xã hội còn lại đều là các quỹ công, thuộc về ngân sách. Bên cạnh những quỹ TCNN ngoài NS trung ương, Hàn Quốc còn có đến hơn 2.000 quỹ TCNN ngoài NS của địa phương.

Mặc dù các quỹ công và tài khoản đặc biệt góp phần bảo đảm được nguồn ngân sách ổn định trong an sinh nhưng chúng lại có một số nhược điểm. Trước hết, các quỹ công và tài khoản đặc biệt có thể dẫn tới làm suy yếu các kế hoạch tài khóa của Chính phủ. Các quỹ và tài khoản này không/hoặc ít chịu sự kiểm soát bởi các cơ quan quản lý ngân sách trong khi kế hoạch tài khóa được tập trung chủ yếu vào tài khoản ngân sách chung. Việc gia tăng tỷ trọng của các quỹ và tài khoản này trong ngân sách tổng thể có thể cản trở tính hiệu quả trong phân bổ nguồn ngân sách, một phần đáng kể ngân sách sẽ phân bổ không đúng theo kế hoạch. Thứ hai, các quỹ công và tài khoản đặc biệt đôi khi không hướng

tới mục tiêu chính sách quốc gia ban đầu. Các quỹ công và tài khoản đặc biệt được hình thành đôi khi bởi một/một số mục tiêu nhất định nhưng không gắn liền với các điều khoản tiên quyết. Sự chòng chéo trong hoạt động tài trợ của các tài khoản, các quỹ công cũng ngày một phức tạp. Từ những nhược điểm trên, việc hợp nhất các tài khoản đặc biệt và các quỹ công trở nên cần thiết nhưng rất khó để thực hiện.

Các quỹ TCNN ngoài NS quản lý bởi chính phủ trung ương Hàn Quốc có ảnh hưởng lớn tới tài chính công dù nó không được thể hiện trong NSNN. Các quỹ TCNN ngoài NS có vai trò quan trọng trong ổn định vốn cho ngân sách nhà nước. Trong quá trình thực hiện tái cơ cấu ngành tài chính, nguồn vốn được huy động cũng chủ yếu đến từ hai quỹ TCNN ngoài NS. Tuy nhiên như đã đề cập ở trên, các quỹ này lại có tính minh bạch rất kém, còn tồn đọng những nhược điểm cơ bản. Nếu Hàn Quốc vẫn tiếp tục gia tăng sử dụng các quỹ TCNN ngoài NS sẽ dẫn tới rủi ro đạo đức.

2.3.1.2. Kinh nghiệm của Nga

Các quỹ TCNN ngoài NS tại Nga khá đa dạng bao gồm: Quỹ Bảo hiểm xã hội, Quỹ Phát triển công nghệ, các quỹ công nghệ xã hội (như Quỹ Đầu tư và phát triển, Quỹ Đầu tư và quỹ khủng hoảng kinh tế). Nguồn thu của các quỹ cũng tương đối khác nhau. Nếu như Quỹ Bảo hiểm xã hội có nguồn thu từ đóng góp của người lao động và người tuyển dụng thì Quỹ Công nghiệp có nguồn thu từ phần trăm chi phí sản xuất hoặc doanh thu (Wong [44]).

Để duy trì hệ thống an sinh xã hội hiệu quả và công bằng, Liên bang Nga đã duy trì các quỹ TCNN ngoài NS nhằm cung cấp các bảo trợ xã hội cần thiết. Một số quỹ TCNN ngoài NS có thể kể đến như: Quỹ Hưu trí của Liên bang Nga; Quỹ Bảo hiểm xã hội của Liên bang Nga; Quỹ Bảo hiểm y tế bắt buộc Liên bang. Trong đó, Quỹ Hưu trí và Quỹ Bảo hiểm xã hội được điều phối bởi Bộ Lao động và Bảo trợ xã hội liên bang Nga còn hoạt động của Quỹ Bảo hiểm

y tế bắt buộc Liên Bang do Bộ Y tế Nga điều phối. Mỗi quỹ ngoài ngân sách tập trung vào giải quyết một số vấn đề nhất định. Có thể thấy rằng, các quỹ tài chính ngoài ngân sách của Liên bang Nga đều là các tổ chức tài chính, tín dụng chuyên biệt trực thuộc Chính phủ Liên bang Nga, thực hiện các chức năng và nhiệm vụ được giao nhằm bảo đảm các lợi ích xã hội, tài trợ cho quyền của công dân được chăm sóc y tế, duy trì lương hưu.

Quỹ Hưu trí của Nga

Quỹ được thành lập và tồn tại từ năm 1990 theo Nghị quyết số 441-1 của Liên Xô về “Tổ chức quỹ hưu trí của Liên Xô” ngày 22 tháng 12 năm 1990. Đây là một trong những quỹ thuộc tổ chức tiểu bang lớn nhất, cung cấp dịch vụ công liên bang trong lĩnh vực BHXH và duy trì lương hưu. Quỹ này tập trung giải quyết hai vấn đề lớn. Thứ nhất, quỹ hưu trí được hình thành ngoài NSNN, tạo thành một phạm vi hoạt động độc lập ngoài ngân sách. Do đó, Quỹ Hưu trí đã mua lại các quỹ BHXH nhà nước độc lập với mục đích đã được xác định rõ ràng là không thể rút các khoản tiền không liên quan đến hoạt động của quỹ. Thứ hai, các khoản đóng góp bảo hiểm của người lao động và người sử dụng lao động trở thành nguồn tài chính chính của quỹ.

Quỹ Hưu trí của Liên bang Nga có các chi nhánh ở tất cả các trung tâm, thành phố của Liên Bang Nga. Tổng số có 84 chi nhánh và 2.500 văn phòng vào năm 2016. Trong đó, Quỹ Hưu trí của Liên bang Nga và cơ quan cấp dưới tạo thành hệ thống đa cấp được bố trí như sau: cấp liên bang: Quỹ Hưu trí của Liên bang Nga (Hội đồng quản trị, văn phòng điều hành); cấp quận liên bang: các văn phòng ở các quận liên bang; cấp chủ thể liên bang: các chi nhánh địa phương ở các vùng; cấp địa phương/thành phố/quận: các văn phòng chi nhánh (bộ phận) tại các thành phố (quận).

Chức năng của Quỹ Hưu trí Liên bang Nga bao gồm:

- Quản lý các khoản đóng góp bảo hiểm bắt buộc cho lương hưu và bảo hiểm y tế bắt buộc. Tích lũy và chi trả lương hưu gồm: lương hưu nghề nghiệp (hưu trí tuổi già, lương hưu trợ cấp tàn tật); lương hưu do Nhà nước cấp; lương hưu cho quân nhân và gia đình của họ; lương hưu xã hội và lương hưu cho công chức. Năm 2014, Quỹ Hưu trí Liên bang Nga cung cấp cho 41,1 triệu người Nga hưởng lương hưu (Veinbender, [75]).
- Thực hiện công tác an sinh xã hội khi trợ cấp cho một số công dân như: cựu chiến binh, người tàn tật do thương tích chiến tranh, anh hùng Liên Xô, anh hùng Liên bang Nga...
- Cung cấp giấy chứng nhận vốn thai sản (gia đình) và thanh toán vốn thai sản. Chế độ vốn thai sản (gia đình) là một phương thức hỗ trợ của Nhà nước đối với các gia đình ở Nga khi sinh hoặc nhận con thứ hai hoặc thứ ba trở lên trong giai đoạn 2007 - 2021.
- Quản lý Quỹ Hưu trí bao gồm cả việc kiểm soát phân tích lũy của lương hưu nghề nghiệp. Công việc này được thực hiện bởi Công ty Quản lý nhà nước và các công ty quản lý tư nhân.
- Thực hiện chương trình đồng tài trợ lương hưu của Nhà nước, hợp tác giữa các bang và quốc tế về các vấn đề thuộc thẩm quyền của Quỹ BHXH Liên bang Nga; Cùng với đó là tham gia xây dựng và thực hiện các hiệp ước quốc tế và giữa các tiểu bang thỏa thuận về lương hưu và trợ cấp.

Quỹ BHXH của Liên bang Nga

Được thành lập vào ngày 01 tháng 01 năm 1991 trên cơ sở Nghị quyết của Hội đồng Bộ trưởng và Liên đoàn các Công đoàn độc lập của Nga từ ngày 25 tháng 12 năm 1990, số 600 “Về cải thiện quản lý và thủ tục tài trợ Thanh toán BHXH cho người lao động của Liên bang Nga”. Quỹ BHXH của Liên bang Nga bao gồm các cơ quan điều hành là: chi nhánh khu vực quản lý bảo hiểm xã hội nhà nước trên lãnh thổ Liên bang Nga. Các cơ quan trung ương quản lý Quỹ BHXH trong các ngành nhất định của nền kinh tế; Văn phòng của các chi

nhánh do ban khu vực và Trung ương của quỹ phối hợp thành lập. Quỹ BHXH của Nga là quỹ biệt lập được hình thành trên cơ sở đóng góp BHXH bắt buộc của công dân và các chủ thể kinh doanh với sự hỗ trợ của Nhà nước nhằm cung cấp và hỗ trợ cho những người được bảo hiểm phù hợp với quy định của pháp luật. Quỹ BHXH của Nga chịu trách nhiệm và chịu sự kiểm soát của các cơ quan công quyền và quy định của Nhà nước về số tiền đóng góp và thanh toán bảo hiểm. Quỹ có trách nhiệm phải thực hiện chứng minh số tiền đóng góp và thanh toán bảo hiểm, cùng với đó thực hiện trách nhiệm pháp lý về bảo trợ xã hội của người lao động (đóng bảo hiểm) từ người sử dụng lao động và bồi thường cho lao động được bảo hiểm theo đúng quy định.

Quỹ BHYT bắt buộc Liên bang

Được thành lập trên cơ sở Nghị quyết của Hội đồng tối cao của Liên đoàn Nga vào ngày 24 tháng 2 năm 1993, số 4543-1 “Về thủ tục tài trợ y tế bắt buộc Bảo hiểm công dân năm 1993”. Quy định này cũng phê duyệt các quy định về Quỹ Bảo hiểm bắt buộc theo lãnh thổ, thủ tục trả phí bảo hiểm và thanh toán. Như vậy, các quỹ TCNN ngoài NS của Liên bang Nga đều là các tổ chức tài chính, tín dụng chuyên biệt trực thuộc Chính phủ Liên bang Nga, chủ yếu thực hiện các chức năng bảo đảm các lợi ích xã hội, tài trợ cho quyền của công dân được chăm sóc y tế, duy trì lương hưu.

2.3.1.3. Kinh nghiệm của Ấn Độ

Tại Ấn Độ vào những năm 1990, các quỹ TCNN ngoài NS có khoản thu nhập dành riêng dùng cho những mục đích cụ thể, không nhất thiết phải nằm ngoài ngân sách. Các quỹ này có nguồn thu không được nhập vào quỹ hợp nhất chung nhưng được giữ như một tài khoản quốc gia dưới dạng tiền gửi. Tất cả các quỹ TCNN ngoài NS đều được hạch toán đầy đủ vào ngân sách và được thể hiện tổng hợp trong ngân sách, thể hiện chi tiết trong các tài khoản tài chính cũng như các tài khoản được kiểm toán cuối cùng (Nguyễn Thùy Linh [24]).

Căn cứ vào mục đích cụ thể, các quỹ TCNN ngoài NS của Ấn Độ được chia thành các quỹ như: Quỹ Tiết kiệm nhỏ quốc gia; Quỹ Đường quốc gia; Quỹ Phát triển mía đường; Quỹ Phát triển thép; Quỹ Dự phòng đường sắt; và Quỹ Dự phòng viễn thông. Các quỹ này có thể có quy mô lớn (như Quỹ Tiết kiệm quốc gia) hoặc có quy mô nhỏ (như Quỹ Phát triển mía đường và Quỹ Phát triển thép). Mặt khác, căn cứ theo chủ thể quản lý các quỹ TCNN ngoài NS được chia thành: (1) quỹ cứu trợ của Thủ tướng Chính phủ - quỹ có nguồn thu từ những khoản đóng góp của các cá nhân và nguồn khác nhằm sử dụng trong cứu trợ và hỗ trợ nhân đạo; (2) tài khoản dầu của Ủy ban Điều phối dầu (OCC). Tuy nhiên, bởi quỹ cứu trợ của Thủ tướng Chính phủ có dòng tiền huy động chủ yếu là do tự nguyện, không dựa vào thuế suất hoặc thuế chuyên dùng nên quỹ này gần như không được coi như một quỹ TCNN ngoài NS thực hiện các chức năng của Chính phủ. Như vậy, Ấn Độ phân chia quỹ TCNN ngoài NS của mình theo mục đích sử dụng của từng quỹ. Bên cạnh đó, các quỹ TCNN ngoài NS cũng quy định rõ chế độ hạch toán kế toán, trách nhiệm quản lý rõ ràng, minh bạch. Các quỹ TCNN ngoài NS của Ấn Độ hoặc được quản lý bởi Chính phủ hoặc được quản lý bởi OCC.

Quỹ Tiết kiệm nhỏ quốc gia

Quỹ Tiết kiệm nhỏ quốc gia Ấn Độ được thành lập vào ngày 1 tháng 4 năm 1999. Có thể nói quỹ này phản ánh cho phương pháp kế toán mới dành cho những khoản tiết kiệm nhỏ của quốc gia. Quỹ Tiết kiệm nhỏ quốc gia là tập hợp của tất cả các khoản tiết kiệm nhỏ (gồm cả quỹ dự phòng nhà nước), đồng thời cũng phản ánh những hoạt động rút tiền theo kế hoạch của người gửi tiền từ số tiền tích lũy trong quỹ. Số dư trong quỹ được sử dụng đầu tư vào chứng khoán của Chính phủ và chứng khoán tiểu bang theo định mức do chính phủ Ấn Độ quy định cho từng thời kỳ. Ví dụ năm 2000 quỹ sử dụng 80% thu ròng của quỹ đầu tư vào chứng khoán của Nhà nước và chính quyền trung ương.

Con số này giảm xuống chỉ còn 20% được sử dụng trong đầu tư vào năm 2001. Như vậy, khoản thu của quỹ tiết kiệm này đến từ lợi tức đầu tư vào chứng khoán, đặc biệt là các chứng khoán của Chính phủ và tiểu bang; trong khi khoản chi chủ yếu của quỹ là chi trả lãi suất (tiền lãi) cho những người gửi tiền và chi phí quản lý các chương trình của quỹ. Lãi suất trả hàng năm là 9,5% dựa vào thu ròng từ ngày 1 tháng 4 năm 2003.

Hoạt động của Quỹ Tiết kiệm nhỏ quốc gia có xu hướng sụt giảm mạnh vào giai đoạn 2007- 2011 khi phải đối mặt với ảnh hưởng của khủng hoảng tài chính toàn cầu 2008. Phải đến năm 2012 quỹ mới tăng trưởng ổn định trở lại và có thu ròng ở mức ổn định. Tại Ấn Độ, khoản tiết kiệm của Quỹ Tiết kiệm nhỏ quốc gia được thực hiện qua hai kênh là: bưu điện và ngân hàng. Trong đó, tiết kiệm gửi qua bưu điện chiếm đa số với tỷ trọng trên 80%. Mặc dù con số này đang có xu hướng giảm xuống nhưng tiền gửi qua ngân hàng vẫn còn rất khiêm tốn.

Quỹ Phát triển thép (Steel Development Fund - SDF)

Quỹ Phát triển sắt thép ra đời nhằm mục đích hiện đại hóa, phục hồi cũng như phát triển ngành thép của Ấn Độ. Để làm được điều này, quỹ có nguồn thu từ phụ phí phát triển (ví dụ là 100 Rs trên mỗi tấn thép vào tháng 6 năm 1978). Sau này, với sự phát triển của đất nước, SDF có phạm vi mục đích sử dụng được mở rộng ra gồm: (1) các chương trình tài chính, dự án tài trợ và chi vốn cho hiện đại hóa, nghiên cứu và phát triển, phục hồi, đa dạng hóa,...; (2) thanh toán cho các khoản giảm giá của các doanh nghiệp công nghiệp quy mô nhỏ đối với các nguồn cung cấp bởi các nhà sản xuất chính; (3) đáp ứng chi tiêu của đơn vị nghiên cứu kinh tế thuộc Joint Plant Committee (JPC) - cơ quan nhà nước duy nhất được phép thu thập dữ liệu về ngành thép của Ấn Độ (Nguyễn Thùy Linh [24]).

Quỹ Dự phòng đường sắt

Quỹ Dự phòng đường sắt là sự kết hợp của nhiều quỹ nhỏ, có thể kể tới như: Quỹ Hưu trí đường sắt; Quỹ Dự phòng khấu hao đường sắt; Quỹ Phát triển đường sắt; Quỹ Vốn đường sắt và Quỹ An toàn đường sắt. Trước tiên, Quỹ Hưu trí đường sắt thành lập nhằm đáp ứng các khoản lương hưu của các nhân viên đường sắt. Hàng năm, một lượng thích hợp sẽ được chuyển vào quỹ thông qua việc ghi nợ cho chi phí vốn và kinh doanh. Thứ hai, Quỹ Dự phòng khấu hao đường sắt nhằm đáp ứng cho yêu cầu thay thế hoặc đổi mới tài sản cũng như yếu tố cải tiến. Quỹ có nguồn thu từ trích nợ doanh thu hàng năm. Quỹ Phát triển đường sắt là quỹ nhỏ thứ ba của Quỹ Dự phòng đường sắt. Quỹ này ra đời nhằm đáp ứng chi phí của tất cả các công việc cung cấp tiện nghi cho hành khách cũng như người sử dụng đường sắt khác. Chi phí cho các công trình phúc lợi lao động và toàn bộ chi phí cho các công trình cải tạo không được phép trả công cao hơn một định mức quy định. Nguồn thu của quỹ được hình thành từ trích lập thặng dư của ngành đường sắt. Quỹ nhỏ thứ tư là Quỹ Vốn đường sắt hình thành từ năm 1992-1993. Quỹ cho phép đường sắt sử dụng một phần nguồn lực nội bộ của ngành để xây dựng cơ sở hạ tầng đường sắt. Quỹ cũng giống với Quỹ Phát triển đường sắt khi có nguồn thu đến từ thặng dư đường sắt. Năm 2001, quỹ thứ năm được hình thành mang tên Quỹ An toàn đường sắt. Quỹ ra đời với mục đích nhằm tài trợ cho các công trình an toàn có liên quan tới việc chuyển đổi đường ngang không người gác và xây dựng đường sắt vượt tầm chắn ở các đường ngang đông dân cư. Quỹ có nguồn thu không chỉ từ thặng dư đường sắt mà còn một phần từ Quỹ Đường bộ quốc gia.

2.3.1.4. Kinh nghiệm của Trung Quốc

Nguồn vốn ngoài ngân sách của Trung quốc xuất phát trên cơ sở hệ thống thu và chi thống nhất. Trước năm 1978, về cơ bản tất cả nguồn thu của chính quyền địa phương được chuyển về chính quyền trung ương còn tất cả nhiệm vụ chi của địa phương đều do Trung ương phân bổ, tức là chưa có sự phân cấp ngân sách. Sau năm 1978, một số loại thuế đặc biệt ở địa phương thì chính

quyền địa phương được tùy ý sử dụng nguồn thu đó và đây chính là tiền đề cho các nguồn vốn ngoài ngân sách ở Trung quốc. Càng về sau, nguồn vốn kiểu này đã được chính quyền địa phương ban hành tự thu và tự chi. Quy mô và hình thức các nguồn thu ngoài ngân sách được mở rộng dần dần. Do đó, tỷ lệ nguồn vốn ngoài ngân sách đã tăng lên từ 7-8% ngân sách trong những năm đầu thập kỷ 60 lên gần 20% ngân sách trong những năm cuối thập kỷ 70. Đến năm 1981, nguồn vốn ngoài ngân sách tương đương 50% vốn ngân sách, năm 1982 tỷ lệ này tăng lên 66% (Wedeman [76]). Để quản lý hiệu quả nguồn vốn ngoài ngân sách có xu hướng ngày càng gia tăng, Bộ Tài chính đã quy định “các biện pháp thí điểm quản lý nguồn vốn ngoài ngân sách” vào năm 1983, theo đó vốn ngoài ngân sách được chia thành 4 loại dựa trên sở hữu ngành:

- Các nguồn thu tổng hợp do cơ quan tài chính địa phương quản lý thuộc vốn ngoài ngân sách của các cơ quan địa phương.
- Các nguồn thu không nằm trong ngân sách và do cơ quan hành chính nhà nước quản lý.
- Các nguồn vốn đặc biệt do các doanh nghiệp nhà nước và cơ quan hành chính nhà nước quản lý.
- Doanh thu từ các doanh nghiệp thuộc cơ quan hành chính nhà nước ở Trung ương và địa phương, không nằm trong ngân sách.

Kể từ năm 1994, Trung Quốc đã tiếp tục thực hiện chế độ chia sẻ thuế giữa Trung ương và địa phương. Tuy nhiên, do tình hình cụ thể, vẫn có sự mất cân đối lớn trong thu và chi ở cấp địa phương. Do đó, để khắc phục thiếu hụt về tài chính, các địa phương lại phải dựa vào nguồn thu ngoài ngân sách - đây là tiền đề xuất hiện các quỹ tài chính ngoài ngân sách. Và từ năm 1994, nguồn thu ngoài ngân sách lại được mở rộng (Wedeman [76]).

Từ năm 2000 đến nay, Trung Quốc tiến hành lập kế hoạch ngân sách theo Bộ. Nghĩa là, bao gồm cả vốn ngân sách và vốn ngoài ngân sách phải được xem

xét cùng nhau trong một bộ, ngành, địa phương. Theo quy định mới, kế hoạch ngân sách phải được trình cho cơ quan quản lý tài chính cùng cấp để rà soát, thông qua và soạn thảo ngân sách cho nguồn vốn ngoài ngân sách. Cuối năm, cơ quan quản lý tài chính chịu trách nhiệm báo cáo tài chính và quyết toán các nguồn vốn ngoài ngân sách, đồng thời lưu giữ số liệu thu, chi của quỹ ngoài ngân sách.

2.3.2. Bài học kinh nghiệm rút ra cho Việt Nam

Qua nghiên cứu về quỹ TCNN ngoài NS tại các quốc gia kể trên cũng như các tổ chức tài chính quốc tế, có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam như sau:

Một là, dựa trên bài học kinh nghiệm từ Hàn Quốc và Ấn Độ, Việt Nam cần hình thành khuôn khổ pháp lý thống nhất để quản lý các quỹ ngoài ngân sách ở cấp độ Luật hoặc Nghị định, trong đó quy định cụ thể từ lĩnh vực được lập quỹ, thẩm quyền thành lập, xác định loại hình tổ chức của quỹ, cơ chế quản lý, hoạt động nghiệp vụ, quản lý rủi ro và giám sát hoạt động của quỹ. Để các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành sát với thực tế, phù hợp với thực trạng hoạt động và yêu cầu cải cách của các quỹ TCNN ngoài NS, Kiểm toán nhà nước cần tiến hành kiểm toán toàn diện về hiệu quả hoạt động của những quỹ này. Việc đánh giá tổng thể, có hệ thống về quỹ TCNN ngoài NS tạo cơ sở vững chắc để các cấp chính quyền phân loại chính xác những quỹ này về cả mục tiêu hoạt động cũng như đối tượng phục vụ.

Hai là, dựa trên bài học từ Trung Quốc, hợp nhất dữ liệu các quỹ ngoài ngân sách với dữ liệu ngân sách trong báo cáo tài chính nhà nước, phù hợp với quan niệm và phân loại khu vực công. Điều này phục vụ phân tích tài khóa và tăng cường tính minh bạch trong quản lý tài chính công. Các báo cáo về các quỹ ngoài ngân sách cần được phân tích, đánh giá về tình hình tài chính gắn với kết quả hoạt động và mục tiêu của quỹ trong từng thời kỳ. Thực hiện công

khai đầy đủ, kịp thời báo cáo tài chính nhà nước thông qua nhiều hình thức, đặc biệt coi trọng hình thức công khai trên cổng thông tin điện tử của Bộ Tài chính và Ủy ban Nhân dân tỉnh, tạo điều kiện cho công chúng tham gia giám sát các hoạt động của tài chính công. Việc nhận diện các vi phạm liên quan đến trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong thực hiện công khai, minh bạch các quỹ TCNN ngoài NS cũng cần được xem như một nội dung quan trọng trong cơ chế quản lý những quỹ này.

Ba là, căn cứ theo bài học kinh nghiệm từ Trung Quốc, kế hoạch tài chính của các quỹ ngoài ngân sách phải được tổng hợp và trình lên cơ quan có thẩm quyền. Giao dịch của những quỹ này được thực hiện qua tài khoản quỹ, mở tại Kho bạc nhà nước và phải tuân thủ các yêu cầu quy định thống nhất về kế toán, báo cáo, kiểm soát và kiểm toán nội bộ. Hàng năm, cơ quan kiểm toán nhà nước thực hiện kiểm toán quỹ ngoài ngân sách theo quy trình và khung thời gian tương tự như kiểm toán ngân sách nhà nước. Báo cáo kiểm toán các quỹ TCNN ngoài NS cần được công khai, ngoại trừ các thông tin liên quan đến khoản chi phải bảo mật theo quy định của Luật Tiếp cận thông tin (Luật số 104/2016/QH13).

Bốn là, dựa trên bài học từ Liên bang Nga, Việt Nam cần đẩy mạnh trao quyền tự chủ cùng với tăng cường trách nhiệm giải trình và kiểm tra, theo dõi, đánh giá của các cấp chính quyền về kết quả hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS. Những quỹ này chỉ có thể tăng hiệu quả hoạt động khi nhà quản lý thực sự được trao quyền tự chủ từ khâu lập kế hoạch, tổ chức các hoạt động, thiết lập cơ chế điều hành, quy chế tài chính nội bộ đến việc sử dụng các khoản vốn tạm thời nhàn rỗi của quỹ để đầu tư sinh lời... Mặc dù vậy, cần có quy định cụ thể về trách nhiệm giải trình của những cá nhân quản lý quỹ/cơ quan có trách nhiệm quản lý quỹ TCNN ngoài NS, đặc biệt trong trường hợp việc quản lý, sử dụng quỹ không đúng mục đích, kém hiệu quả, dẫn đến thất thoát tài sản của quỹ.

Sự tồn tại của các quỹ TCNN ngoài NS phải đi đôi với khả năng tài chính độc lập của quỹ với NSNN dựa trên kinh nghiệm của Ấn Độ. Hoạt động của quỹ có thể thực hiện trên nguyên tắc đánh thuế theo lợi ích, các khoản thu thực hiện theo Luật và chỉ được sử dụng cho các hoạt động quy định rõ ràng trong chức năng, nhiệm vụ của từng quỹ. Hội đồng quản lý các quỹ TCNN ngoài NS phải hoạt động độc lập, khách quan và có sự tham gia của khu vực tự nhân, bảo đảm minh bạch trong quá trình ra quyết định.

Chương 3

THỰC TRẠNG QUẢN LÝ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH Ở VIỆT NAM

3.1. KHÁI QUÁT CHUNG VỀ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH Ở VIỆT NAM

3.1.1. Mô hình tổ chức, hoạt động

Tính đến ngày 31/12/2024 ở cấp Trung ương, Việt Nam hiện đang có 21 quỹ TCNN ngoài NS. Mỗi quỹ đều có điều lệ hoạt động riêng do cơ quan có thẩm quyền ban hành. Nguồn thu, nhiệm vụ chi của các quỹ phải tuân thủ theo quy định, được huy động nguồn thu để sử dụng cho một số nhiệm vụ chi cụ thể. Trong 21 quỹ này, có 1 quỹ là Quỹ Phòng, chống thiên tai Trung ương thuộc Bộ Nông nghiệp và Môi trường chưa đi vào hoạt động chính thức. Hệ thống quỹ TCNN ngoài NS ở cấp Trung ương của Việt Nam được liệt kê như bảng dưới đây.

Bảng 3.1: Hệ thống quỹ TCNN ngoài NS cấp Trung ương

STT	Tên quỹ TCNN ngoài NS	Cơ quan quản lý	Cơ quan quản lý (từ năm 2025)
1	Quỹ Bảo hiểm xã hội	Bảo hiểm xã hội Việt Nam	
2	Quỹ Bảo hiểm thất nghiệp	Bảo hiểm xã hội Việt Nam	
3	Quỹ Bảo hiểm y tế	Bảo hiểm xã hội Việt Nam	
4	Quỹ Tích lũy trả nợ	Bộ Tài chính	
5	Quỹ Dịch vụ viễn thông công ích Việt Nam	Bộ Thông tin và Truyền thông	Bộ Khoa học và Công nghệ
6	Quỹ Quốc gia về việc làm	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội	Bộ Nội vụ

STT	Tên quỹ TCNN ngoài NS	Cơ quan quản lý	Cơ quan quản lý (từ năm 2025)
7	Quỹ Phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa	Bộ Kế hoạch và Đầu tư	Bộ Tài chính
8	Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn	Bộ Nông nghiệp và Môi trường
9	Quỹ Hỗ trợ việc làm ngoài nước	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội	Bộ Nội vụ
10	Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã	Liên minh Hợp tác xã Việt Nam	
11	Quỹ Phòng, chống tác hại của thuốc lá	Bộ Y tế	
12	Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia	Bộ Khoa học và Công nghệ	
13	Quỹ Đổi mới công nghệ quốc gia	Bộ Khoa học và Công nghệ	
14	Quỹ Đền ơn đáp nghĩa	Ủy ban TW Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và Bộ LĐ,TB&XH	
15	Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn	Bộ Nông nghiệp và Môi trường
16	Quỹ Hỗ trợ phụ nữ nghèo	Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam	
17	Quỹ Hỗ trợ nông dân Trung ương	Hội Nông dân Việt Nam	

STT	Tên quỹ TCNN ngoài NS	Cơ quan quản lý	Cơ quan quản lý (từ năm 2025)
18	Quỹ Phòng, chống tội phạm Trung ương	Bộ Công an	
19	Quỹ vắc-xin phòng Covid-19	Bộ Tài chính	
20	Quỹ Hỗ trợ phát triển du lịch	Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch	
21	Quỹ Phòng, chống thiên tai Trung ương	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn	Bộ Nông nghiệp và Môi trường

Nguồn: NCS tổng hợp

Quỹ TCNN ngoài NS thường được tổ chức gồm Hội đồng quản lý, Ban kiểm soát và cơ quan chuyên môn hoặc Ban giám đốc và bộ phận nghiệp vụ quỹ. Tùy theo quy mô và tính chất hoạt động, tổ chức bộ máy quản lý quỹ có thể hình thành bộ máy riêng biệt hoặc theo chế độ kiêm nhiệm. Một số quỹ được giao biên chế như: Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia, Quỹ Viễn thông công ích, Quỹ Bảo trì đường bộ Trung ương, Quỹ Đổi mới công nghệ quốc gia... nhưng cũng có quỹ không được giao biên chế như Quỹ Quốc gia giải quyết việc làm, Quỹ Đền ơn đáp nghĩa, Quỹ Phòng, chống tội phạm...

Riêng các quỹ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp là các quỹ có quy mô lớn, phạm vi rộng do Bảo hiểm xã hội Việt Nam quản lý, tổ chức bộ máy theo hệ thống dọc, tập trung, thống nhất từ Trung ương đến cấp tỉnh và cấp huyện. Nhìn chung, hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS đều không vì mục tiêu lợi nhuận, một số quỹ được sử dụng tiền nhân rồi để đầu tư theo nguyên tắc bảo toàn và tăng trưởng quỹ, có tư cách pháp nhân, mở tài khoản tại ngân hàng thương mại hoặc KBNN.

Bảng 3.2: Phân loại các quỹ TCNN ngoài NS cấp Trung ương đang hoạt động tính đến 31/12/2024 theo mục đích hoạt động của quỹ

Nhóm	Mục tiêu hoạt động	Tên quỹ
1	Nhóm quỹ phục vụ chính sách an sinh xã hội	+ Quỹ Bảo hiểm xã hội + Quỹ Bảo hiểm thất nghiệp + Quỹ Bảo hiểm y tế + Quỹ Quốc gia về việc làm
2	Nhóm quỹ hỗ trợ doanh nghiệp và sản xuất kinh doanh	+ Quỹ Phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa + Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã + Quỹ Hỗ trợ phụ nữ nghèo + Quỹ Hỗ trợ nông dân Trung ương + Quỹ Hỗ trợ phát triển du lịch
3	Nhóm hỗ trợ thực hiện các chính sách xã hội và phát triển cộng đồng	+ Quỹ Đền ơn đáp nghĩa + Quỹ Dịch vụ viễn thông công ích Việt Nam + Quỹ Hỗ trợ việc làm ngoài nước + Quỹ Phòng, chống tác hại của thuốc lá + Quỹ Phòng, chống tội phạm Trung ương + Quỹ Vắc- xin phòng Covid-19 + Quỹ Phòng, chống thiên tai Trung ương
4	Nhóm hỗ trợ phát triển khoa học công nghệ và bảo vệ môi trường	+ Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia + Quỹ Đổi mới công nghệ quốc gia + Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam + Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam
5	Nhóm quỹ dự phòng và tích lũy	+ Quỹ Tích lũy trả nợ

Nguồn: NCS tổng hợp

Hệ thống quỹ TCNN ngoài NS được phân chia dựa trên các tiêu thức khác nhau, tùy theo mục đích nghiên cứu, quản lý. Việc phân loại các quỹ chỉ mang tính chất tương đối do các quỹ liên tục phát triển, có sự đan xen, giao thoa lẫn nhau. Tùy theo mục đích cụ thể có thể áp dụng các phương pháp phân loại quỹ TCNN ngoài NS khác nhau, bảo đảm tính hệ thống của các quỹ, tránh chồng chéo về mặt chức năng, nhiệm vụ và thuận tiện cho công tác quản lý, kiểm tra, kiểm soát. Trong nghiên cứu này, nghiên cứu sinh sẽ thực hiện phân loại 21 quỹ TCNN ngoài NS của Việt Nam tính đến hết năm 2024 theo tiêu thức mục tiêu hoạt động của quỹ. Dựa trên tiêu thức này, luận án cũng sẽ tập trung làm rõ về quá trình rà soát, sắp xếp lại các quỹ TCNN ngoài NS theo mục tiêu hoạt động để tránh trùng lặp nhiệm vụ chi giữa các quỹ và với NSNN.

3.1.2. Cơ sở pháp lý cho hoạt động của các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Theo quy định của Luật NSNN năm 2015 “*Quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách là quỹ do cơ quan có thẩm quyền quyết định thành lập, hoạt động độc lập với ngân sách nhà nước, nguồn thu, nhiệm vụ chi của quỹ để thực hiện các nhiệm vụ theo quy định của pháp luật*”. Đồng thời, tại Điều 12 Nghị định 163/2016/NĐ-CP ngày 21/12/2016 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Ngân sách nhà nước thì quỹ TCNN ngoài NS được quy định như sau:

(i) Quỹ TCNN ngoài NS là quỹ được thành lập theo quy định tại Khoản 19, Điều 4, Luật Ngân sách nhà nước.

(ii) NSNN không hỗ trợ kinh phí hoạt động cho các quỹ TCNN ngoài NS.

(iii) Căn cứ khả năng của NSNN, quỹ TCNN ngoài NS được cơ quan có thẩm quyền xem xét hỗ trợ vốn điều lệ từ NSNN khi đáp ứng đủ các điều kiện: được thành lập và hoạt động theo đúng quy định của pháp luật; có khả năng tài chính độc lập và có nguồn thu, nhiệm vụ chi không trùng với nguồn thu, nhiệm vụ chi của NSNN.

(iv) Quỹ TCNN ngoài NS và cơ quan quản lý quỹ phải thực hiện theo quy định của Luật NSNN và quy định của Nghị định có liên quan về lập, chấp hành, quyết toán, kiểm toán NSNN đối với phần vốn NSNN hỗ trợ.

(v) Hàng năm, cơ quan quản lý quỹ do Trung ương quản lý báo cáo Bộ Tài chính tình hình thực hiện kế hoạch tài chính, kế hoạch tài chính năm sau và quyết toán thu, chi quỹ để tổng hợp báo cáo Chính phủ, báo cáo Quốc hội cùng với báo cáo dự toán và quyết toán NSNN; cơ quan quản lý quỹ do địa phương quản lý báo cáo Sở Tài chính tình hình thực hiện kế hoạch tài chính, kế hoạch tài chính năm sau và quyết toán thu, chi quỹ để tổng hợp báo cáo Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh để báo cáo Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh cùng với báo cáo dự toán và quyết toán ngân sách địa phương.

(vi) Cơ quan quản lý quỹ TCNN ngoài NS ở Trung ương có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính báo cáo Chính phủ để giải trình với Quốc hội khi có yêu cầu.

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn về quá trình thành lập, hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS do trung ương quản lý được tập hợp theo bảng dưới đây:

Bảng 3.3: Danh mục văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS

STT	Quỹ áp dụng	Tên văn bản	Cơ quan ban hành
1	Quỹ Bảo hiểm xã hội	Luật bảo hiểm xã hội năm 2006 Luật bảo hiểm xã hội (sửa đổi) năm 2014	Quốc hội
		Nghị quyết số 1083/2015/UBTVQH13 Nghị quyết số 528/2018/UBTVQH14	Ủy ban Thường vụ Quốc hội
		Nghị định số 115/2015/NĐ-CP Nghị định số 134/2015/NĐ-CP Nghị định số 44/2017/NĐ-CP	Chính phủ

STT	Quỹ áp dụng	Tên văn bản	Cơ quan ban hành
		Nghị định số 30/2016/NĐ-CP Nghị định số 01/2016/NĐ-CP	
		Quyết định số 60/2015/QĐ-TTg Quyết định số 51/2018/QĐ-TTg Quyết định số 15/2016/QĐ-TTg	Thủ tướng Chính phủ
		Thông tư số 178/2012/TT-BTC Thông tư số 20/2016/TT-BTC Thông tư số 102/2018/TT-BTC	Bộ Tài chính
2	Quỹ Bảo hiểm thất nghiệp	Luật bảo hiểm xã hội năm 2006 Luật việc làm 2013	Quốc hội
		Nghị định số 127/2008/NĐ-CP Nghị định số 28/2015/NĐ-CP	Chính phủ
3	Quỹ Bảo hiểm y tế	Luật bảo hiểm y tế 2008 Luật sửa đổi bổ sung một số điều Luật BHYT 2014	Quốc hội
		Nghị định số 105/2014/NĐ-CP	Chính phủ
		Thông tư liên tịch số 41/2014/TTLT-BYT-BTC	Liên Bộ Y tế - Tài chính
4	Quỹ Tích lũy trả nợ	Luật Quản lý nợ công 2009 Luật Quản lý nợ công 2017	Quốc hội
		Nghị định số 79/2010/NĐ-CP Nghị định số 92/2018/NĐ-CP	Chính phủ
		Quyết định số 01/2013/QĐ-TTg	Thủ tướng Chính phủ
		Thông tư số 139/2009/TT-BTC Thông tư số 109/2018/TT-BTC Thông tư số 170/2014/TT-BTC	Bộ Tài chính
5	Quỹ Dịch vụ viễn thông công ích Việt Nam	Luật Viễn thông 2009	Quốc hội
		Nghị định số 25/2011/NĐ-CP	Chính phủ
		Quyết định số 11/2014/QĐ-TTg Quyết định số 1168/QĐ-TTg	Thủ tướng Chính phủ
		Thông tư số 57/2016/TT-BTC Thông tư số 180/2016/TT-BTC	Bộ Tài chính

STT	Quỹ áp dụng	Tên văn bản	Cơ quan ban hành
6	Quỹ Quốc gia về việc làm	Nghị định số 61/2015/NĐ-CP Nghị định số 74/2019/NĐ-CP Nghị định số 104/2022/NĐ-CP	Chính phủ
7	Quỹ Phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa	Nghị định số 56/2009/NĐ-CP	Chính phủ
		Quyết định số 601/QĐ-TTg	Thủ tướng Chính phủ
		Thông tư số 119/2015/TT-BTC Thông tư số 37/2016/TT-BTC	Bộ Tài chính
8	Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam	Luật Bảo vệ môi trường 2009 Luật Bảo vệ môi trường 2014	Quốc hội
		Quyết định số 78/2014/QĐ-TTg	Thủ tướng Chính phủ
		Thông tư số 132/2015/TT-BTC Thông tư số 317/2016/TT-BTC	Bộ Tài chính
9	Quỹ Hỗ trợ việc làm ngoài nước	Luật Người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng 2006	Quốc hội
		Quyết định số 144/2007/QĐ-TTg Quyết định 40/2021/QĐ-TTg	Thủ tướng Chính phủ
		Thông tư liên tịch số 11/2008/TTLT-BLĐTBXH-BTC	Liên Bộ LĐTBXH-Tài chính
10	Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã	Luật Hợp tác xã năm 2012	Quốc hội
		Quyết định số 246/2006/QĐ-TTg	Thủ tướng Chính phủ
		Quyết định số 23/2017/QĐ-TTg	
		Quyết định số 59/2007/QĐ-BTC Quyết định số 60/2007/QĐ-BTC Thông tư số 81/2007/TT-BTC	Bộ Tài chính
11	Quỹ Phòng, chống tác hại của thuốc lá	Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá 2012	Quốc hội
		Quyết định số 47/2013/QĐ-TTg	Thủ tướng Chính phủ
		Thông tư số 45/2014/TT-BTC Thông tư số 107/2017/TT-BTC	Bộ Tài chính
12	Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia	Luật Khoa học và công nghệ 2010	Quốc hội
		Nghị định số 23/2014/NĐ-CP Nghị định 122/2003/NĐ-CP	Chính phủ
		Thông tư số 129/2007/TTLT/BTC-BKHCN	Liên Bộ Tài chính - Khoa học và công nghệ

STT	Quỹ áp dụng	Tên văn bản	Cơ quan ban hành
		Thông tư số 107/2017/TT-BTC	Bộ Tài chính
13	Quỹ Đổi mới công nghệ quốc gia	Luật Chuyển giao công nghệ 2006	Quốc hội
		Nghị định số 133/2008/NĐ-CP	Chính phủ
		Quyết định số 1342/QĐ-TTg	Thủ tướng Chính phủ
		Thông tư số 120/2014/TTLT-BTC-BKHCN	Liên Bộ KHCN - Tài chính
14	Quỹ Dền ơn đáp nghĩa	Pháp lệnh ưu đãi người có công với cách mạng	Ủy ban Thường vụ Quốc hội
		Nghị định số 45/2006/NĐ-CP	Chính phủ
		Quyết định số 877/QĐ-TTg	Thủ tướng Chính phủ
		Quyết định số 2051/QĐ-TTg	
15	Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam	Luật Bảo vệ phát triển rừng 2004	Quốc hội
		Nghị định số 156/2018/NĐ-CP	Chính phủ
		Nghị định số 05/2008/NĐ-CP	
		Quyết định số 07/2012/QĐ-TTg	Thủ tướng Chính phủ
		Quyết định số 114/2008/QĐ-BNN	Bộ NN&PTNT
		Thông tư số 85/2012/TT-BTC	Bộ Tài chính
16	Quỹ Hỗ trợ phụ nữ nghèo	Công văn số 7282/VPCP-V.III	Văn phòng Chính phủ
		Quyết định số 132/QĐ-ĐCT	Đoàn chủ tịch Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam
		Thông tư số 66/2007/QĐ-BTC	Bộ Tài chính
17	Quỹ Hỗ trợ nông dân Trung ương	Công văn số 4035/KTTH	Văn phòng Chính phủ
		Quyết định số 673/QĐ-TTg	Thủ tướng Chính phủ
		Thông tư số 36/2002/TT-BTC Thông tư số 69/2013/TT-BTC	Bộ Tài chính
18	Quỹ Phòng, chống tội phạm Trung ương	Quyết định số 47/2012/QĐ-TTg Quyết định số 04/2019/QĐ-TTg	Thủ tướng Chính phủ
		Thông tư số 168/2013/TTLT-BTC-BCA	Liên bộ Công an - Tài chính
		Thông tư 61/2019/TT-BTC	Bộ Tài chính
19	Quỹ vắc-xin phòng Covid-19	Quyết định số 779/QĐ-TTg	Chính phủ
		Thông tư số 41/2021/TT-BTC	Bộ Tài chính
20	Quỹ Hỗ trợ phát triển du lịch	Quyết định số 49/2018/QĐ-TTg	Thủ tướng Chính phủ
		Thông tư số 12/2022/TT-BTC	Bộ Tài chính

STT	Quỹ áp dụng	Tên văn bản	Cơ quan ban hành
21	Quỹ Phòng, chống thiên tai Trung ương	Luật Phòng chống thiên tai 2013	Quốc hội
		Nghị định số 94/2014/NĐ-CP	Chính phủ
		Nghị định số 104/2017/NĐ-CP Nghị định số 78/2021/NĐ-CP	

Nguồn: NCS tổng hợp

Từ nội dung bảng trên có thể thấy rằng quản lý các quỹ TCNN ngoài NS do trung ương phụ trách ở Việt Nam đang chịu sự chi phối của một hệ thống văn bản quy phạm pháp luật phức tạp, nhiều tầng bậc. Thông thường quá trình hoạt động của một quỹ TCNN ngoài NS sẽ chịu sự định hướng, kiểm soát của một văn bản Luật do Quốc hội ban hành, một Nghị định do Chính phủ hoặc quyết định do Thủ tướng Chính phủ ban hành. Tiếp theo đó, quá trình vận hành quỹ sẽ chịu sự hướng dẫn liên quan đến cơ chế hoạt động và quản lý tài chính từ Bộ phụ trách và Bộ Tài chính.

3.1.3. Nguồn thu, nhiệm vụ chi của các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

3.1.3.1. Nguồn thu của các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 đã quy định NSNN không hỗ trợ các quỹ. Trường hợp NSNN hỗ trợ vốn điều lệ cho các quỹ TCNN ngoài NS thì phải phù hợp với khả năng của NSNN và chỉ thực hiện khi đáp ứng được các điều kiện là: quỹ được thành lập và hoạt động theo đúng quy định của pháp luật; quỹ có khả năng độc lập về tài chính và quỹ có nguồn thu, nhiệm vụ chi không trùng với nguồn thu, nhiệm vụ chi của NSNN. Tuy nhiên, Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 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 Tích lũy trả nợ... đã không được NSNN cấp bổ sung vốn điều lệ, cũng như kinh phí trong quá trình hoạt động).

- Nguồn thu cụ thể theo quy định của cấp có thẩm quyền: bên cạnh nguồn

vốn mà các quỹ TCNN ngoài NS có thể nhận từ NSNN thì một số quỹ TCNN ngoài NS có các nguồn thu cụ thể, đặc thù gắn với chức năng, nhiệm vụ của quỹ đó. Ví dụ như Quỹ Bảo hiểm xã hội, Quỹ Bảo hiểm y tế, Quỹ Bảo hiểm thất nghiệp có nguồn thu từ sự đóng góp của người lao động và người sử dụng lao động; Quỹ Dịch vụ viễn thông công ích Việt Nam có nguồn thu từ sự đóng góp bắt buộc của các doanh nghiệp viễn thông theo tỷ lệ phần trăm trên doanh thu; Quỹ Phòng, chống tác hại của 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...

Nguồn bổ sung từ hoạt động nghiệp vụ của quỹ: trong quá trình hoạt động, các quỹ TCNN ngoài NS có thể có nguồn thu trên cơ sở sử dụng vốn tạm thời nhàn rỗi như thu lãi cho vay, đầu tư quỹ hoặc các quỹ có thể huy động vốn thông qua việc phát hành các tài sản tài chính, nhận sự đóng góp hoặc ủng hộ từ các tổ chức cá nhân... Ngoài ra có thể nhận vốn ủy thác của Chính phủ hoặc các tổ chức tài chính, các nguồn thu hợp pháp khác theo quy định của pháp luật.

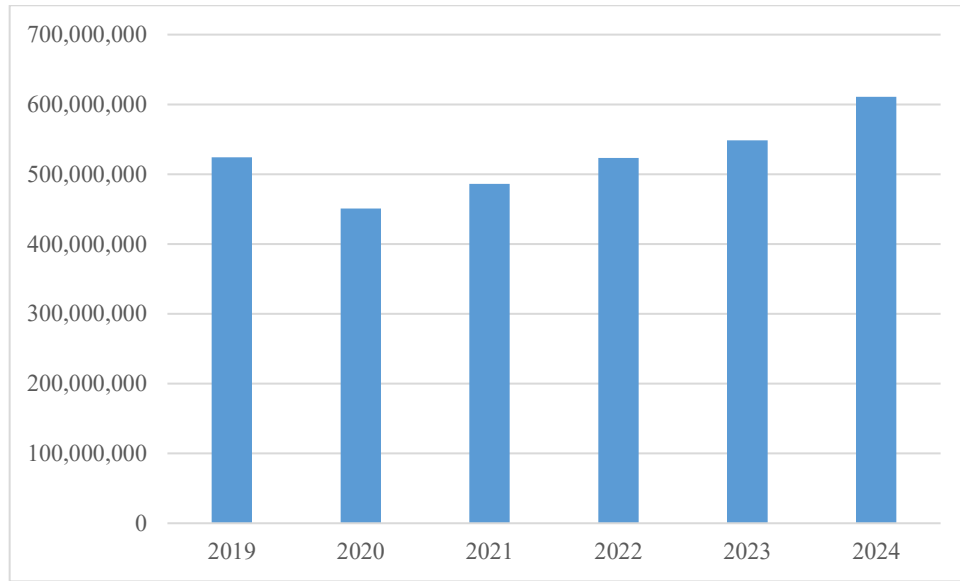
Như vậy, nguyên tắc tự bảo toàn vốn đều được đặt ra khi quyết định thành lập các quỹ TCNN ngoài NS nhưng ngoài một số quỹ có hình thức huy động, tham gia đóng góp của các đối tượng hưởng lợi như Quỹ BHXH, Quỹ BHYT... và một số quỹ có mục tiêu an sinh xã hội cho người nghèo, người yếu thế trong xã hội, có khả năng tự cân đối thu chi, NSNN không phải hỗ trợ. Trong khi đó, nhiều quỹ TCNN ngoài NS ngay trong quyết định thành lập đã quy định nguồn vốn hoạt động chủ yếu là từ NSNN, được NSNN cấp vốn ban đầu và hỗ trợ trong quá trình hoạt động. Một số quỹ hình thành cơ chế thu tương tự một khoản thuế tính trên doanh thu của tổ chức, doanh nghiệp hoặc từ tiền lương, tiền công của người lao động. Chẳng hạn, Quỹ Phòng, chống tác hại của thuốc lá thu 2% trên giá tính thuế tiêu thụ đặc biệt từ các cơ sở sản xuất, kinh doanh thuốc lá, thực chất là khoản thu có tính chất trùng với thuế tiêu thụ đặc biệt đánh trên doanh thu hàng hóa, dịch vụ. Quỹ Dịch vụ viễn thông công ích thu 1,5% doanh thu các dịch vụ viễn thông (từ tháng 7 năm 2018 chỉ còn thu 0,7%), thực chất

là khoản thu có tính chất là thuế bổ sung trên doanh thu đối với các doanh nghiệp viễn thông. Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam có nguồn thu lệ phí bán chứng chỉ giảm phát thải khí nhà kính. Tuy nhiên, theo quy định của Luật Phí, lệ phí thì đây là khoản thu của NSNN.

Bên cạnh đó, Quỹ Phòng, chống thiên tai có nguồn thu từ tiền đóng góp bắt buộc hàng năm của các doanh nghiệp (tính theo tỷ lệ tài sản) và cá nhân (1 ngày công đối với người lao động và 15.000 đồng đối với đối tượng khác) cũng đang gặp phải sự phản đối từ các doanh nghiệp (nhất là doanh nghiệp có vốn nước ngoài) và các tầng lớp nhân dân ở rất nhiều địa phương. Một số chính sách thu hình thành thêm các khoản đóng góp áp vào người dân, doanh nghiệp, dẫn đến sự phản ứng. Đơn cử số tiền trích quỹ được để lại cho doanh nghiệp đầu mỗi kinh doanh xăng dầu (mức trích hiện nay là 300 đồng/lít), thực chất là một khoản thu trước của người dân và doanh nghiệp.

Giai đoạn 2019 - 2024, nguồn thu của các quỹ TCNN ngoài NS có sự biến động khá mạnh mẽ. Nguồn thu của các quỹ có xu hướng giảm từ năm 2019 đến năm 2020. Số thu 524.357.574,9 triệu đồng năm 2019, đến năm 2020 đã giảm xuống còn 450.777.651,71 triệu đồng, giảm tương ứng 14,03%. Tuy nhiên, giai đoạn 2020 - 2024, thu của các quỹ TCNN ngoài NS tăng dần. Tốc độ tăng thu của các quỹ TCNN ngoài NS tương ứng theo từng năm như sau: 2021/2020: 7,88%; 2022/2021: 7,58%; 2023/2022: 4,82% và 2024/2023: 11,36%. Việc tăng mạnh tổng thu năm 2024 của các quỹ TCNN ngoài NS đến chủ yếu từ việc tăng nguồn thu của quỹ BHXH, BHTN và BHYT. Từ ngày 01/07/2024, người lao động được hưởng chế độ lương mới dẫn đến mức đóng các loại BHXH, BHTN và BHYT tăng theo. Bên cạnh đó, nguồn bổ sung từ NSNN để chi trả lương hưu cho các đối tượng hưởng lương hưu, trợ cấp BHXH trước ngày 01/01/1995 cũng tăng theo mức tăng lương mới.

Đơn vị tính: triệu đồng



Đồ thị 3.1: Tổng nguồn thu của các quỹ TCNN ngoài NS

Nguồn: KBNN

3.1.3.2. Nhiệm vụ chi của các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Đối với các quỹ về an sinh xã hội

Với các quỹ TCNN ngoài NS với tính chất đặc thù là thực hiện mục tiêu an sinh xã hội theo chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước. Từ khi thành lập đến nay, các quỹ đã hoạt động đúng mục tiêu, đúng quy định của pháp luật và được cả hệ thống chính trị, người dân và cộng đồng doanh nghiệp tích cực triển khai thực hiện đạt được nhiều kết quả, số người tham gia ngày càng được mở rộng, hướng tới BHXH, BHYT, BHTN toàn dân. Cơ chế quản lý quỹ tập trung thống nhất tại Bảo hiểm xã hội Việt Nam đã tập trung đầy đủ, kịp thời nguồn thu vào các quỹ và chủ động trong điều hành nguồn thu, đáp ứng nhu cầu chi trả các chế độ bảo hiểm của các đơn vị trực thuộc tại mọi thời điểm và trong cả trường hợp NSNN chưa kịp thời chuyển kinh phí để chi cho các đối tượng thụ hưởng từ NSNN, bảo đảm quyền lợi của người thụ hưởng.

Đối với các quỹ hỗ trợ phát triển kinh tế

Các quỹ hướng tới việc hỗ trợ thúc đẩy phát triển kinh tế trong những lĩnh vực ưu tiên và các đối tượng chính sách xã hội hầu hết đã được triển khai trên địa bàn cả nước. Hàng năm, các quỹ đã thực hiện việc tài trợ, hỗ trợ cho vay vốn trực tiếp hoặc ủy thác cho rất nhiều đối tượng là tổ chức, cá nhân như các DNNVV, các doanh nghiệp khởi nghiệp, doanh nghiệp đổi mới công nghệ, các trung tâm đào tạo - dạy nghề, hợp tác xã, tổ hợp tác, các trung tâm nghiên cứu khoa học, các dự án nghiên cứu khoa học, các dự án tạo việc làm. Bên cạnh nhận được các ưu đãi về nguồn lực với hỗ trợ không hoàn lại, hỗ trợ lãi suất thấp so với vay thương mại, mức cho vay phù hợp với mặt bằng sản xuất kinh doanh và khả năng chi trả của các đối tượng, thời hạn cho vay phù hợp, đồng thời hoạt động của các quỹ giúp bảo đảm khả năng tiếp cận nguồn vốn của các đối tượng bằng việc đơn giản hóa thủ tục vay vốn với các điều kiện, tiêu chí phù hợp với đối tượng, một số khoản vay có thể không cần tài sản bảo đảm. Trong điều kiện nguồn lực tài chính còn hạn chế, các quỹ đã tạo ra tác động to lớn với số lượng các khoản hỗ trợ, tín dụng tương đối lớn, tích cực góp phần thúc đẩy sản xuất kinh doanh, hỗ trợ phát triển công nghệ. Mặc dù các đối tượng hướng đến của các quỹ có tính đặc thù cao, số lượng các đối tượng được nhận khoản vay tương đối lớn, tuy nhiên, ngoại trừ các quỹ hoạt động mang tính chất hỗ trợ không hoàn lại như các quỹ khoa học và công nghệ, các quỹ có tính chất tín dụng có tỷ lệ nợ quá hạn tương đối thấp.

Đối với các quỹ góp phần ổn định kinh tế vĩ mô

Các quỹ thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước và ổn định kinh tế - xã hội là các lĩnh vực mà các thành phần khác trong xã hội không có khả năng hoặc không muốn thực hiện, trong khi cần thiết phải có sự quản lý, điều tiết của Nhà nước nhằm ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm cân bằng xã hội và thực hiện các nhiệm vụ an ninh quốc phòng. Hoạt động của các quỹ này cơ bản đã thực hiện tốt chức năng nhiệm vụ Nhà nước giao và là công cụ tài chính của các bộ, ngành, địa phương thực hiện các chính sách của Nhà nước trong mỗi thời kỳ. Ngoài ra, các quỹ này còn thực hiện các nhiệm vụ như thu hồi nợ cho các dự

án vay lại vốn vay nước ngoài của Chính phủ để bảo đảm khả năng thanh toán nợ nước ngoài của ngân sách; quản lý tập trung, thống nhất có hiệu quả các nguồn thu từ phần vốn Nhà nước góp tại doanh nghiệp để chi đầu tư phát triển, cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước; duy trì và nâng cao chất lượng của hệ thống cơ sở hạ tầng nhất là hệ thống hạ tầng giao thông; bảo đảm thông tin liên lạc phục vụ tìm kiếm cứu nạn và chỉ đạo điều hành phòng, chống thiên tai, thực hiện các chính sách nhà nước về bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế toàn dân và bảo hiểm thất nghiệp...

Tuy nhiên, hiện một số quỹ trùng nhau về đối tượng chi hoặc có nhiệm vụ chi tương đồng với nhiệm vụ chi của ngân sách như: Quỹ Bảo trì đường bộ, Quỹ Phòng, chống tác hại của thuốc lá, Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ, Quỹ Đổi mới công nghệ, 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, Quỹ Phòng, chống thiên tai, Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng...

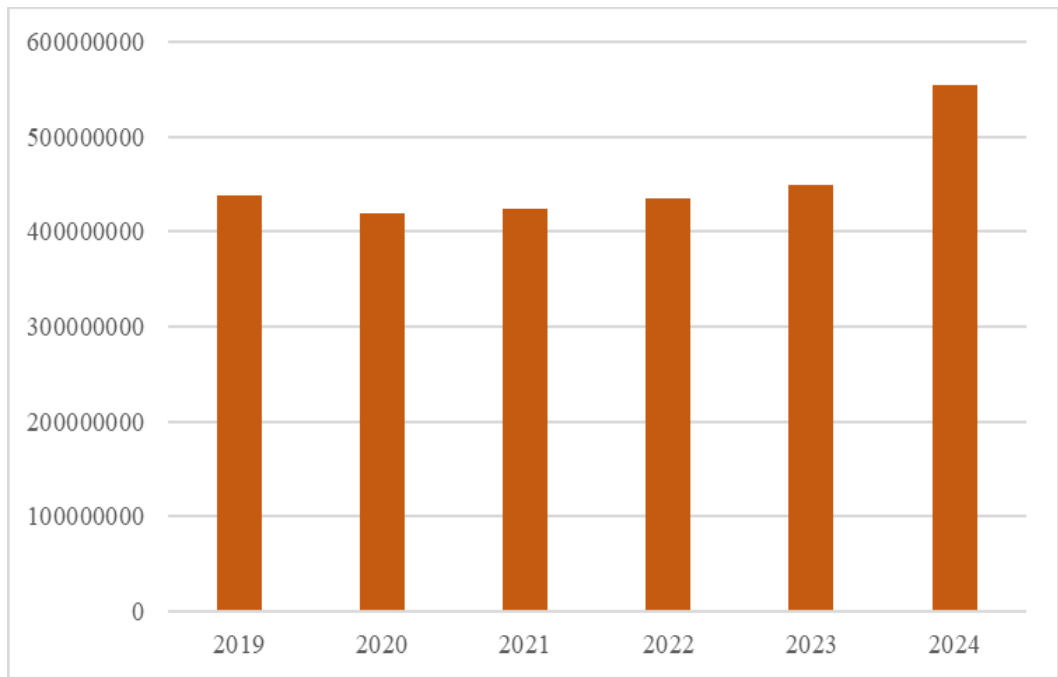
Cụ thể, Quỹ Bảo trì đường bộ: toàn bộ nội dung chi về bảo trì đường bộ được thực hiện thông qua dự toán NSNN cấp hàng năm; Quỹ Phòng, chống thiên tai: các quy định về nội dung chi của quỹ trùng với nội dung chi từ dự phòng NSNN; Quỹ Phòng, chống tác hại của thuốc lá hầu hết các nhiệm vụ chi của quỹ trùng lặp với nhiệm vụ chi của NSNN, có 8 trong số 9 nhiệm vụ chi của quỹ có thể giao cho các đơn vị thuộc Bộ Y tế thực hiện như công tác truyền thông, xây dựng mô hình điểm, tổ chức cai nghiện, nghiên cứu tác hại của thuốc lá; Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia do Bộ Khoa học và Công nghệ quản lý có nhiệm vụ chi trùng lặp với nhiệm vụ chi của NSNN cho các chương trình KH-CN quốc gia...

Bên cạnh đó, nhiều quỹ thực hiện chức năng hỗ trợ tín dụng giống như các ngân hàng thương mại đang cung cấp, cùng một dịch vụ và cùng một đối tượng thuộc chức năng, nhiệm vụ của Ngân hàng Chính sách xã hội (Quỹ Quốc gia về giải quyết việc làm, Quỹ Hỗ trợ việc làm ngoài nước, Quỹ Hỗ trợ nông dân, Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã...).

Đối với các quỹ đầu tư

Nhóm quỹ có mục đích đầu tư phát triển: chi hỗ trợ cho việc thực hiện các chức năng nhiệm vụ Nhà nước giao trong một số lĩnh vực như: khoa học và công nghệ, phòng chống thiên tai, bảo vệ rừng, phát triển đất đai, bảo trì đường bộ...

Đơn vị tính: triệu đồng



Đồ thị 3.2. Tổng chi của các quỹ TCNN ngoài NS ở cấp Trung ương

Nguồn: KBNN Việt Nam

Tổng số chi của các quỹ TCNN ngoài NS giai đoạn 2019 - 2024 cũng có sự biến động tương ứng như thu của các quỹ. Năm 2019, tổng chi của các quỹ TCNN ngoài NS là 438.103.245,4 triệu đồng, đến năm 2020 giảm xuống còn 418.936.899,13 triệu đồng. Giai đoạn từ 2021 đến 2024, tổng chi từ các quỹ TCNN ngoài NS để hỗ trợ các mục tiêu phát triển KT-XH của quốc gia có xu hướng tăng dần. Tổng chi từ các quỹ này tăng trong khoảng từ 1% - 4% mỗi năm. Trong giai đoạn này, Chính phủ đã bắt đầu tiến hành việc rà soát, sắp xếp lại các quỹ TCNN ngoài NS ở cấp Trung ương một cách quyết liệt hơn, số quỹ

giảm xuống, đồng thời hoạt động của các quỹ cũng được hướng dẫn cụ thể, chi tiết hơn. Việc này giúp nâng cao tính minh bạch trong quá trình khai thác nguồn lợi tài chính công từ các quỹ và hỗ trợ tiết kiệm chi từ các quỹ hơn. Đến năm 2024, chi của các quỹ TCNN ngoài NS tăng mạnh hơn các năm khác do thực hiện chi trả chế độ BHXH, BHYT, BHTN theo mức lương mới từ 01/07/2024.

3.2. THỰC TRẠNG QUẢN LÝ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH Ở VIỆT NAM

3.2.1. Quản lý thành lập các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Các quỹ TCNN ngoài NS được thành lập từ chủ trương phát triển KT-XH của Đảng, Nhà nước và được thành lập, hoạt động theo quy định của pháp luật có liên quan như: luật, nghị định của Chính phủ hoặc quyết định của Thủ tướng Chính phủ hoặc văn bản của cơ quan có thẩm quyền. Kết quả tổng hợp cho thấy tất cả các quỹ TCNN ngoài NS do Trung ương quản lý không có quy định chung về thẩm quyền thành lập cho từng nhóm quỹ mà mỗi quỹ có quy định riêng về thẩm quyền thành lập và có sự khác biệt về tầng pháp lý.

Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 (Khoản 19, Điều 4) đã quy định về quỹ TCNN ngoài NS: “Quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách là quỹ do cơ quan có thẩm quyền quyết định thành lập, hoạt động độc lập với ngân sách nhà nước, nguồn thu, nhiệm vụ chi của quỹ để thực hiện các nhiệm vụ theo quy định của pháp luật”. Như vậy, đã có cơ sở pháp lý để nhận diện các quỹ TCNN ngoài NS; các điều kiện để thành lập quỹ, tồn tại quỹ TCNN ngoài NS đã được thể chế hóa bằng luật. Tuy nhiên, trên thực tế thì mỗi quỹ TCNN ngoài NS thường có một Nghị định của Chính phủ hoặc một Thông tư của Bộ quy định về cơ chế hoạt động, cơ cấu tổ chức, chức năng nhiệm vụ. Điều đó khiến cho số lượng văn bản quy phạm pháp luật về quỹ TCNN ngoài NS rất lớn, khoảng trên 100 văn bản quy phạm pháp luật quy định về chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, cơ chế tài chính, quản lý và sử dụng các quỹ TCNN ngoài NS.

Việc hình thành các quỹ TCNN ngoài NS được thực hiện dựa trên các văn bản pháp lý có cấp độ khác nhau. Phần lớn các quỹ TCNN ngoài NS được thành lập dựa trên luật và pháp lệnh. Tiếp theo đó, số ít các quỹ TCNN ngoài NS được thành lập dựa trên Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, Nghị định của Chính phủ và Công văn chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ (*theo bảng dưới đây*). Các trường hợp xuất phát từ nhu cầu thực tế trong việc thực hiện các chính sách của đất nước nhằm đáp ứng được yêu cầu trong sự biến động của nền kinh tế - xã hội hoặc có quỹ được thành lập bằng các văn bản dưới luật và được pháp điển hóa bằng các đạo luật như Quỹ Phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa. Ngoài ra, Chính phủ, các cơ quan ban ngành và địa phương đã ban hành nhiều văn bản thành lập và hướng dẫn hoạt động của các quỹ để giải quyết nhiều vấn đề trong phạm vi, vai trò của hoạt động quản lý nhà nước như bình ổn giá, an sinh xã hội...

Bảng 3.4: Cơ sở pháp lý thành lập quỹ TCNN ngoài NS tại Việt Nam

STT	Tên quỹ TCNN ngoài NS	Luật và Pháp lệnh	Quyết định của Thủ tướng Chính phủ	Văn bản chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ	Nghị định của Chính phủ
1	Quỹ Bảo hiểm xã hội	x			
2	Quỹ Bảo hiểm thất nghiệp	x			
3	Quỹ Bảo hiểm y tế	x			
4	Quỹ Tích lũy trả nợ	x			
5	Quỹ Dịch vụ viễn thông công ích Việt Nam	x			
6	Quỹ Quốc gia về việc làm	x			
7	Quỹ Phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa	x			
8	Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam	x			
9	Quỹ Hỗ trợ việc làm ngoài nước	x			
10	Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã	x			

STT	Tên quỹ TCNN ngoài NS	Luật và Pháp lệnh	Quyết định của Thủ tướng Chính phủ	Văn bản chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ	Nghị định của Chính phủ
11	Quỹ Phòng, chống tác hại của thuốc lá	x			
12	Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia	x			
13	Quỹ Đổi mới công nghệ quốc gia	x			
14	Quỹ Đền ơn đáp nghĩa	x			
15	Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam	x			
16	Quỹ Hỗ trợ phụ nữ nghèo			x	
17	Quỹ Hỗ trợ nông dân Trung ương			x	
18	Quỹ Phòng, chống tội phạm Trung ương		x		
19	Quỹ Vắc xin phòng Covid-19		x		
20	Quỹ Hỗ trợ phát triển du lịch		x		
21	Quỹ Phòng, chống thiên tai Trung ương				x

Nguồn: NCS tổng hợp

Bên cạnh việc đưa ra văn bản pháp lý làm cơ sở cho việc thành lập các quỹ TCNN ngoài NS, Chính phủ Việt Nam cũng hướng dẫn cụ thể mô hình hoạt động khi thành lập các quỹ này. Cơ cấu tổ chức, hoạt động của các quỹ được quy định bằng các Nghị định của Chính phủ, Quyết định của Thủ tướng, các Thông tư của các bộ, ngành hoặc tại các quyết định, quy chế hoạt động do các Hiệp hội, Hội liên hiệp ban hành. Về cơ bản mỗi quỹ có một Nghị định hoặc Thông tư riêng biệt quy định các nội dung trên; riêng đối với nhóm quỹ xã hội, từ thiện được quy định bằng Nghị định chung của Chính phủ. Quy định về tổ chức và hoạt động bao gồm các nội dung chủ yếu: (i) Địa vị pháp lý; (ii) Chức năng, nhiệm vụ; (iii) Nguyên tắc hoạt động; (iii) Phương thức hoạt động; (iv) Cơ cấu tổ chức. Hầu hết các quỹ TCNN ngoài NS do Trung ương quản lý là đơn vị, tổ chức có tư cách pháp nhân, có con dấu và tài khoản riêng, được mở tài khoản tại KBNN hoặc ngân hàng để giao dịch. Một số quỹ không tổ

chức thành lập có tư cách pháp nhân riêng như: Quỹ Quốc gia giải quyết việc làm; Quỹ Tích lũy trả nợ nước ngoài.

Các quỹ TCNN ngoài NS được thành lập sẽ hoạt động dựa trên nguyên tắc cơ bản: các quỹ TCNN ngoài NS do Trung ương quản lý độc lập với NSNN, hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận, chủ yếu để thực hiện các chức năng quản lý nhà nước trong một số lĩnh vực hoặc bảo đảm các mục tiêu an sinh xã hội. Việc huy động, quản lý và sử dụng quỹ bảo đảm đúng mục đích, hiệu quả, theo đúng chế độ quản lý tài chính hiện hành của Nhà nước. Các quỹ TCNN ngoài NS phải công khai tình hình huy động, quản lý, sử dụng quỹ và báo cáo tình hình thực hiện công khai tài chính theo quy định.

3.2.2. Quản lý vận hành các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

3.2.2.1. Tổ chức hoạt động của các quỹ

(1) Mô hình tổ chức hoạt động của các quỹ

Hiện tại, các quỹ TCNN ngoài NS của Việt Nam đang được tổ chức theo một số mô hình như sau:

- Mô hình kiêm nhiệm được quản lý bởi cơ quan nhà nước, đơn vị, tổ chức có hoạt động hỗ trợ của NSNN: Quỹ được các cán bộ của các cơ quan chuyên môn trực thuộc bộ hoặc liên bộ quản lý, cơ cấu tổ chức hoàn toàn kiêm nhiệm, không phát sinh chi phí quản lý, ví dụ như Quỹ Tích lũy trả nợ, Quỹ Hỗ trợ sắp xếp phát triển doanh nghiệp, Quỹ Quốc gia về việc làm...
- Mô hình đơn vị sự nghiệp công lập: có cơ cấu tổ chức riêng, bao gồm Hội đồng quản lý, Ban kiểm soát và Ban quản lý quỹ. Hội đồng quản lý của các quỹ có thể do một hay nhiều bộ, ngành khác nhau làm thành viên, ví dụ Quỹ Bảo vệ môi trường, Quỹ Hỗ trợ nông dân, Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã...
- Mô hình công ty TNHH một thành viên như Quỹ Đổi mới công nghệ, Quỹ Phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa... Mỗi quỹ lại có điều lệ và quy chế hoạt động riêng được quy định bởi các văn bản dưới luật. Hầu hết quyền quyết

định sử dụng quỹ là do các cơ quan chủ quản của quỹ quy định; Hội đồng quản lý quỹ bao gồm đại diện của nhiều cơ quan, bộ, ngành liên quan. Nhìn chung, cơ cấu bộ máy quản lý quỹ TCNN ngoài NS khá cồng kềnh, khiến chi phí quản lý quỹ gia tăng.

Trong trường hợp quỹ hoạt động theo mô hình đơn vị sự nghiệp công lập, cơ cấu tổ chức thường bao gồm Hội đồng quản lý, Ban giám đốc và bộ máy giúp việc. Trường hợp quỹ hoạt động theo mô hình kiêm nhiệm thì cơ cấu tổ chức không thành lập Hội đồng kiểm soát và Ban quản lý, chỉ có một số cán bộ của cơ quan chuyên môn kiêm nhiệm. Mặc dù các quỹ TCNN ngoài NS có chung nguyên tắc hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận nhưng lại có mô hình hoạt động khác nhau và cơ cấu tổ chức khác nhau, điều này gây khó khăn trong quản lý các quỹ. Tại một số quỹ không quy định chế độ lương, thưởng đối với các cán bộ, công chức hoạt động kiêm nhiệm, tuy nhiên tại một số quỹ khác lại quy định theo thời gian hoạt động kiêm nhiệm như: Quỹ Hỗ trợ việc làm ngoài quy định cán bộ, công chức, viên chức được phân công công tác kiêm nhiệm tại quỹ được hưởng phụ cấp quản lý quỹ theo tỷ lệ phù hợp với thời gian làm việc tại quỹ. Vì vậy, trong thời gian tới cần có quy định mới về cơ cấu tổ chức để tạo tính thống nhất trong quản lý và hoạt động giữa các quỹ.

(2) Nguyên tắc quản lý tài chính của các quỹ

Quy định chung về nguyên tắc quản lý tài chính các quỹ TCNN ngoài NS là các quỹ phải công khai tình hình huy động, quản lý, sử dụng quỹ và báo cáo tình hình thực hiện công khai tài chính theo quy định tại Thông tư số 19/2005/TT-BTC về hướng dẫn việc công khai tài chính đối với các quỹ có nguồn từ NSNN và các quỹ có nguồn từ các khoản đóng góp của nhân dân của do Bộ Tài chính ban hành ngày 11/03/2005. Việc huy động, quản lý và sử dụng quỹ phải bảo đảm đúng mục đích, có hiệu quả theo đúng chế độ quản lý tài chính hiện hành của Nhà nước và những quy định riêng với từng quỹ.

(3) Hướng dẫn về lập, chấp hành, quyết toán ngân sách của quỹ

Các quỹ TCNN ngoài NS đều có quy định về lập, chấp hành và quyết toán quỹ. Các quy định về lập, chấp hành và quyết toán các quỹ được quy định trên cơ sở đặc điểm, tính chất hoạt động từng quỹ. Một số quỹ có quy trình lập, chấp hành và quyết toán được lồng ghép với quy trình NSNN theo quy định của Luật NSNN và các văn bản hướng dẫn như: Quỹ Bảo hộ công dân và pháp nhân nước ngoài, Quỹ Khắc phục hậu quả bom mìn, Quỹ Bảo trợ trẻ em... Một số quỹ có quy trình lập, chấp hành và quyết toán không lồng ghép với quy trình lập, chấp hành và quyết toán NSNN, được tổ chức riêng như: Quỹ BHXH, Quỹ BHYT, Quỹ BHTN...

Việc quy định việc mở tài khoản của quỹ cũng được quy định khác nhau, một số quỹ quy định phải mở tài khoản tại Kho bạc nhà nước, một số quỹ được phép mở tài khoản tại các ngân hàng thương mại và một số quỹ cũng được cho phép sử dụng tiền nhàn rỗi để đầu tư theo nguyên tắc bảo toàn và tăng trưởng quỹ. Theo quy định của pháp luật NSNN, việc thực hiện cơ chế chi tiêu của NSNN phải chịu sự kiểm soát chặt chẽ của hệ thống Kho bạc nhà nước. Tuy nhiên, đối với các quỹ TCNN ngoài NS không chịu sự điều chỉnh bởi quy định này và các quỹ phải tự kiểm soát chi tiêu. Các quỹ TCNN ngoài NS đều là đơn vị độc lập, có tư cách pháp nhân, có thể mở tài khoản tại KBNN hoặc ngân hàng thương mại. Kết quả khảo sát cho thấy, ngoài một số quỹ như Quỹ Tích lũy trả nợ nước ngoài, Quỹ Bảo trì đường bộ... phải mở tài khoản tại KBNN, thì các quỹ còn lại có thể mở tài khoản tại KBNN hoặc mở tài khoản tại ngân hàng thương mại. Trong trường hợp mở tài khoản tại KBNN, pháp luật quy định KBNN chỉ kiểm soát tính hợp pháp, hợp lệ. Như vậy, việc không có cơ chế kiểm soát, giám sát chặt chẽ của cơ quan quản lý nhà nước nên các quỹ không chịu sự kiểm soát chi của KBNN dẫn đến nhiều rủi ro vi phạm quy định về chế độ chi tiêu, sử dụng kinh phí sai mục đích hoạt động của quỹ. Mặt khác, điều này rất khó để có thể quản lý ngân quỹ tập trung nếu mở rộng phạm vi tài khoản thanh toán tập trung (TSA) đến các quỹ TCNN ngoài NS.

(4) Yêu cầu về kế toán, báo cáo

Các quỹ TCNN ngoài NS phải đáp ứng các yêu cầu về chế độ kế toán, báo cáo đối với hoạt động tài chính của các quỹ. Hầu hết các quỹ TCNN ngoài NS hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận, chủ yếu để thực hiện các chức năng quản lý nhà nước trong một số lĩnh vực hoặc bảo đảm các mục tiêu an sinh xã hội nên chế độ kế toán áp dụng là các chế độ kế toán nhà nước. Chế độ kế toán được lựa chọn áp dụng cho từng quỹ trên cơ sở phù hợp với mô hình tổ chức, đặc điểm hoạt động của từng quỹ. Với những quỹ có mô hình tổ chức chế độ kiêm nhiệm được quản lý bởi các cơ quan nhà nước, đơn vị, tổ chức có hoạt động hỗ trợ của NSNN hoặc hoạt động theo mô hình đơn vị sự nghiệp công lập được áp dụng chế độ kế toán hành chính sự nghiệp. Với các quỹ có đặc điểm hoạt động đặc thù sẽ áp dụng chế độ kế toán riêng. Một số quỹ vận dụng chế độ kế toán doanh nghiệp hoặc chế độ kế toán của Ngân hàng Phát triển Việt Nam.

Ngày 20/11/2015, Quốc hội ban hành Luật Kế toán 2015 thay thế Luật Kế toán 2003 có nhiều nội dung đổi mới, một trong những điểm đổi mới quan trọng là quy định về báo cáo tài chính và báo cáo tài chính nhà nước. Do vậy, từ năm 2015 chế độ kế toán nhà nước đã có thay đổi về báo cáo để đáp ứng yêu cầu trên. Khung pháp lý hiện hành đều có quy định về báo cáo. Tất cả các quỹ TCNN ngoài NS do Trung ương quản lý đều phải tuân thủ chế độ kế toán do Bộ Tài chính quy định. Định kỳ hàng năm, cơ quan quản lý quỹ đều lập các báo cáo nghiệp vụ, báo cáo tài chính theo quy định của Luật Kế toán và các chế độ kế toán, gửi cơ quan chủ quản xét duyệt. Một số quỹ báo cáo quyết toán sẽ được tổng hợp vào báo cáo quyết toán hàng năm của cơ quan chủ quản gửi Bộ Tài chính thẩm định. Một số quỹ TCNN ngoài NS báo cáo quyết toán không được tổng hợp vào báo cáo quyết toán của cơ quan chủ quản. Tuy nhiên qua rà soát các văn bản quy định về chế độ kế toán các quỹ TCNN ngoài NS do Trung ương quản lý, có thể thấy vẫn còn một số chế độ kế toán chưa kịp sửa đổi hoặc khi sửa đổi chưa đáp ứng được yêu cầu về báo cáo tài chính của Luật Kế toán 2015. Điều

này sẽ ảnh hưởng đến việc cung cấp thông tin tài chính đáp ứng yêu cầu quản lý cũng như yêu cầu tổng hợp thông tin tài chính của các quỹ TCNN ngoài NS vào báo cáo tài chính nhà nước. Mặt khác, các quy định về chế độ kế toán, lập dự toán, quyết toán và báo cáo tài chính của nhiều quỹ chưa rõ ràng, cụ thể gây khó khăn cho việc áp dụng cũng như kiểm tra và thực hiện xét duyệt quyết toán của cơ quan chủ quản và cơ quan tài chính.

(5) Kiểm tra, thanh tra, giám sát

Hầu hết các quỹ TCNN ngoài NS do Trung ương quản lý đều chịu sự kiểm tra thường xuyên của cơ quan chủ quản và Bộ Tài chính về tổ chức hoạt động và tình hình thu, chi tài chính thông qua chế độ báo cáo định kỳ. Ngoài ra, các quỹ TCNN ngoài NS còn chịu sự kiểm tra đột xuất, thanh tra của cơ quan chủ quản và Bộ Tài chính trong trường hợp cần thiết.

Tùy theo quy mô, tính chất hoạt động, báo cáo quyết toán tài chính hàng năm của một số quỹ TCNN ngoài NS phải được kiểm toán theo quy định. Thông thường, các quy định về hoạt động kiểm toán đối với các quỹ TCNN ngoài NS đều được quy định tại quy chế hoạt động hoặc cơ chế tài chính của các quỹ do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tài chính ban hành. Tại các văn bản này, phần lớn hoạt động kiểm toán quỹ sẽ do Kiểm toán Nhà nước thực hiện và theo quy định pháp luật. Riêng đối với một số quỹ khác như Quỹ Phòng, chống tác hại của thuốc lá quy định quỹ tự tổ chức kiểm toán nội bộ về tài chính và thuê kiểm toán độc lập hàng năm theo quy định của pháp luật. Bên cạnh đó, hoạt động thanh tra, kiểm tra còn được thực hiện theo quy định của pháp luật về thanh tra và giám sát của Quốc hội, Mặt trận tổ quốc và chịu sự kiểm tra, thanh tra của các cơ quan chuyên ngành.

Chế độ kế toán BHXH: chưa có báo cáo tài chính cho các Quỹ BHXH, BHYT, BHTN. Mặc dù hầu hết các quỹ TCNN ngoài NS do Trung ương quản lý đều có quy định về kiểm toán, báo cáo cơ quan chủ quản. Tuy nhiên chỉ có

một số quỹ, Chính phủ tổng hợp, báo cáo Quốc hội như: Quỹ BHXH, Quỹ Tích lũy trả nợ nước ngoài.

3.2.2.2. Hoạt động của các quỹ

Trong luận án này, nghiên cứu sinh sẽ phân tích hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS theo 5 nhóm quỹ. Mỗi nhóm quỹ sẽ được trình bày chi tiết về tình hình thu - chi ngân sách, các nhiệm vụ thực hiện trong giai đoạn 2019-2024.

(i) Nhóm quỹ phục vụ chính sách an sinh xã hội

Quỹ Bảo hiểm xã hội

Quỹ Bảo hiểm xã hội được thành lập dựa trên Luật Bảo hiểm xã hội năm 2006. Hiện nay, quỹ đang được hoạt động dựa trên hướng dẫn của các văn bản quy phạm pháp luật bao gồm: Luật Bảo hiểm xã hội năm 2006; Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi) năm 2014; Nghị quyết số 1083/2015/UBTVQH13; Nghị quyết số 528/2018/UBTVQH14; Nghị định số 115/2015/NĐ-CP; Nghị định số 134/2015NĐ-CP; Nghị định số 44/2017/NĐ-CP; Nghị định số 30/2016/NĐ-CP; Nghị định số 01/2016/NĐ-CP; Quyết định số 60/2015/QĐ-TTg; Quyết định số 51/2018/QĐ-TTg; Quyết định số 15/2016/QĐ-TTg; Thông tư số 178/2012/TT-BTC; Thông tư số 20/2016/TT-BTC và Thông tư số 102/2018/TT-BTC.

Quỹ Bảo hiểm xã hội của Việt Nam được thành lập nhằm thực hiện chính sách bảo hiểm xã hội của Nhà nước, bảo đảm sự thay thế hoặc bù đắp một phần thu nhập cho người lao động khi họ bị giảm hoặc mất thu nhập do gặp các rủi ro trong quá trình lao động (theo Luật Bảo hiểm xã hội 2014). Nhiệm vụ này đặt ra nhằm giúp người lao động ổn định, an toàn cuộc sống, được hỗ trợ kịp thời trong các trường hợp rủi ro. Quỹ Bảo hiểm xã hội là một trong những quỹ TCNN ngoài NS lớn ở nhiều quốc gia trên thế giới, được Nhà nước hỗ trợ kinh phí hoạt động để bảo vệ quyền lợi cũng như cung cấp cơ hội an sinh xã hội cho công dân.

Nguồn hoạt động của Quỹ Bảo hiểm xã hội được huy động từ sự đóng góp của người lao động và người sử dụng lao động, hoàn toàn độc lập với nguồn thu NSNN (theo Luật Bảo hiểm xã hội 2014). Theo đó, mức đóng góp của người lao động là 8% tiền lương hàng tháng; người sử dụng lao động đóng 17,5% quỹ tiền lương. Quỹ Bảo hiểm xã hội được sử dụng để chi trả các chế độ bảo hiểm xã hội cho người lao động (chế độ ốm đau, tai nạn lao động bệnh nghề nghiệp, thai sản, hưu trí, tử tuất); đóng bảo hiểm y tế cho người đang hưởng lương hưu hoặc nghỉ việc hưởng trợ cấp tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp; chi phí quản lý quỹ. Quỹ còn có nguồn từ tiền lãi đầu tư quỹ. Chi phí quản lý quỹ hoàn toàn được trang trải từ nguồn thu của quỹ. Trong 25,5% các khoản đóng góp vào quỹ có 22% được dành cho chế độ hưu trí, 3,5% còn lại được dành cho chế độ bảo hiểm xã hội ngắn hạn. Như vậy, hơn 80% nguồn thu quỹ được quản lý trong dài hạn và theo kỹ thuật tồn tích vốn, quỹ phải bảo đảm kết dư và có thể cân đối thu chi tối thiểu 50 năm trở lên. 3,5% được quản lý theo cơ chế cân đối hàng năm nhưng không kết dư quá 2 lần số chi. Có nghĩa là nếu nguồn thu lớn thì sẽ giảm mức đóng còn nếu số chi trả tăng thì mức đóng sẽ tăng. Có thể thấy, cơ chế tài chính và quản lý quỹ của Quỹ Bảo hiểm xã hội là độc lập với quy trình quản lý NSNN. Quỹ hoàn toàn độc lập và tự chủ tài chính với NSNN (*xem bảng 3.4*).

Quỹ Bảo hiểm xã hội góp phần bảo đảm sự ổn định cho cuộc sống của người lao động và gia đình họ khi không may xảy ra các rủi ro dẫn đến giảm, mất thu nhập từ lao động. Tính đến hết năm 2024, cả nước có khoảng 18,26 triệu người tham gia BHXH đạt 39,25% lực lượng lao động trong độ tuổi, trong đó khoảng 1,83 triệu người tham gia BHXH tự nguyện đạt 3,92% lực lượng lao động trong độ tuổi (vượt 1,42% mục tiêu đến năm 2025 tại Nghị quyết số 28-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương).

Quỹ Bảo hiểm y tế

Quỹ Bảo hiểm y tế được thành lập dựa trên Luật Bảo hiểm y tế 2008. Sau khi thành lập, Quỹ Bảo hiểm y tế hoạt động dựa trên hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật bao gồm: Luật Bảo hiểm y tế 2008; Luật sửa đổi bổ sung một số điều Luật Bảo hiểm y tế 2014; Nghị định số 105/2014/NĐ-CP; Thông tư liên tịch số 41/2014/TTLT-BYT-BTC.

Quỹ Bảo hiểm y tế được thành lập để thực hiện chính sách bảo hiểm trong lĩnh vực chăm sóc sức khỏe không vì mục đích lợi nhuận do Nhà nước tổ chức thực hiện trong nền kinh tế. Quỹ Bảo hiểm y tế hình thành một cơ chế tài chính y tế quan trọng được đa số các quốc gia trên thế giới áp dụng giúp người dân khi bị ốm đau không rơi vào cảnh nghèo đói, góp phần tích cực vào việc chăm sóc sức khỏe người dân, ổn định xã hội, bảo đảm công bằng xã hội và xây dựng một xã hội văn minh. Mục đích đó phù hợp với mục tiêu quản lý kinh tế - xã hội của Nhà nước và đã được thể chế hóa bằng luật. Sự tồn tại của Quỹ Bảo hiểm y tế là vô cùng cần thiết trong bối cảnh dân số Việt Nam gia tăng nhanh, thu nhập thì vẫn ở mức trung bình nhưng dân cư phải đối mặt với nhiều mối nguy hiểm đe dọa sức khỏe từ môi trường ô nhiễm, dịch bệnh... Nguồn thu của quỹ được huy động từ nguồn đóng góp của người lao động và người sử dụng lao động, tỷ lệ đóng góp của từng đối tượng so với tiền lương lần lượt là 1,5 % và 3%. Chi phí quản lý quỹ được chi trả từ các nguồn thu của quỹ. Quỹ được sử dụng để chi trả chi phí khám bệnh, chữa bệnh cho người tham gia bảo hiểm y tế, chi phí quản lý bộ máy của tổ chức bảo hiểm y tế và những khoản chi hợp pháp khác liên quan đến loại bảo hiểm này (*xem bảng 3.4*). Cơ chế quản lý quỹ là cơ chế cân đối quỹ hàng năm, có kết dư và được chuyển sang năm tiếp sau.

Đến năm 2024 có trên 93,3 triệu người tham gia bảo hiểm y tế, đạt tỉ lệ 93,35% (vượt 0,15% so với Nghị quyết 01/NQ-CP của Chính phủ) tiệm cận mục tiêu bảo hiểm y tế toàn dân, bảo đảm cho người dân khả năng chi trả khi gặp rủi ro ốm đau, cũng như tạo cơ hội được khám bệnh, chữa bệnh đối với toàn dân.

Quỹ Bảo hiểm thất nghiệp

Quỹ Bảo hiểm thất nghiệp được thành lập năm 2009 và hoạt động theo hướng dẫn của hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật gồm: Luật Bảo hiểm xã hội năm 2006; Luật Việc làm năm 2013; Nghị định số 127/2008/NĐ-CP và Nghị định số 28/2015/NĐ-CP.

Mục đích hoạt động của Quỹ Bảo hiểm thất nghiệp là hỗ trợ người lao động đang bị mất việc làm một phần thu nhập để học nghề, duy trì cuộc sống trong quá trình tìm việc mới. Hoạt động của quỹ nhằm mục đích hỗ trợ Nhà nước giải quyết được những bất ổn xã hội do tình trạng thất nghiệp gây ra thông qua cơ chế hỗ trợ tài chính để bảo đảm sự ổn định, sự an toàn cho đời sống người lao động khi họ bị mất việc làm, hỗ trợ cho người lao động tìm kiếm việc làm, tránh bị bần cùng hóa, đặc biệt là người lao động thuộc diện đối tượng yếu thế. Nhiệm vụ của quỹ phù hợp với các mục tiêu bảo đảm an sinh xã hội mà Nhà nước theo đuổi trong mọi thời kỳ. Vì thế, sự tồn tại của quỹ là lâu dài vì nó phù hợp với quy luật phát triển của kinh tế - xã hội.

Quỹ Bảo hiểm thất nghiệp có nguồn thu, nhiệm vụ chi độc lập với NSNN, có kết dư. Theo các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, nguồn thu của Quỹ Bảo hiểm thất nghiệp bao gồm: đóng góp của người lao động (1% tiền lương tháng), đóng góp của người sử dụng lao động (1% quỹ tiền lương hàng tháng) và tiền sinh lời từ hoạt động đầu tư.

Quỹ Bảo hiểm thất nghiệp được sử dụng để chi trả trợ cấp thất nghiệp, hỗ trợ học nghề, hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm; đóng bảo hiểm y tế cho người hưởng trợ cấp thất nghiệp; hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho người lao động. Quỹ tự chi trả chi phí quản lý. Cơ chế quản lý quỹ là cơ chế cân đối quỹ hàng năm, có kết dư và được chuyển sang năm tiếp sau (*xem bảng 3.5*).

Theo số liệu của Bảo hiểm xã hội Việt Nam, tính đến tháng 12/2024, số người tham gia bảo hiểm thất nghiệp đạt 16,093 triệu người. Tính đến ngày 31/12/2023, tổng số người nộp hồ sơ đề nghị hưởng trợ cấp thất nghiệp là 1.034.889 người, tăng 12,6% so với cùng kỳ năm 2022 (919.075 người), số người có quyết định hưởng trợ cấp thất nghiệp là 955.058 người, tăng 9,5% so với cùng kỳ năm 2022 (909.089 người). Đặc biệt trong giai đoạn dịch bệnh Covid-19 diễn biến phức tạp, nhiều lao động bị mất việc làm do ảnh hưởng của các đợt giãn cách xã hội, năm 2020 số người được hưởng các chế độ bảo hiểm thất nghiệp là 1.087.480 lao động với tổng số tiền chi cho các chế độ là 22.985 tỷ đồng. Quỹ đã giúp cho người lao động duy trì cuộc sống trong điều kiện mất việc làm do dịch Covid-19; đồng thời giảm bớt áp lực cho người sử dụng lao động do không phải chi trả trợ cấp mất việc làm cho người lao động và giảm gánh nặng cho NSNN vì không phải cấp một khoản kinh phí để hỗ trợ cho đối tượng này.

Bảng 3.5: Thu - chi Quỹ Bảo hiểm xã hội, Quỹ Bảo hiểm y tế và Quỹ Bảo hiểm thất nghiệp

Đơn vị tính: tỷ đồng

Năm	Quỹ Bảo hiểm xã hội			Quỹ Bảo hiểm y tế			Quỹ Bảo hiểm thất nghiệp		
	Thu	Chi	Chênh lệch thu - chi	Thu	Chi	Chênh lệch thu - chi	Thu	Chi	Chênh lệch thu - chi
2019	336.169	225.757	110.412	101.826	103.251	-1.425	22.286	13.216	9.070
2020	344.047	245.906	98.141	107.919	109.175	-1.256	22.985	19.475	3.510
2021	315.668	247.529	68.139	110.007	86.788	23.219	17.024	46.765	-29.741
2022	352.585	268.314	84.271	115.052	112.927	2.125	14.417	19.710	-5.293
2023	369.237	279.756	89.481	122.342	114.536	7.806	21.782	20.363	1.419
2024	410.337	352.237	58.100	144.834	142.985	1.849	23.726	23.638	88

Nguồn: Kho bạc Nhà nước Việt Nam (2019-2024)

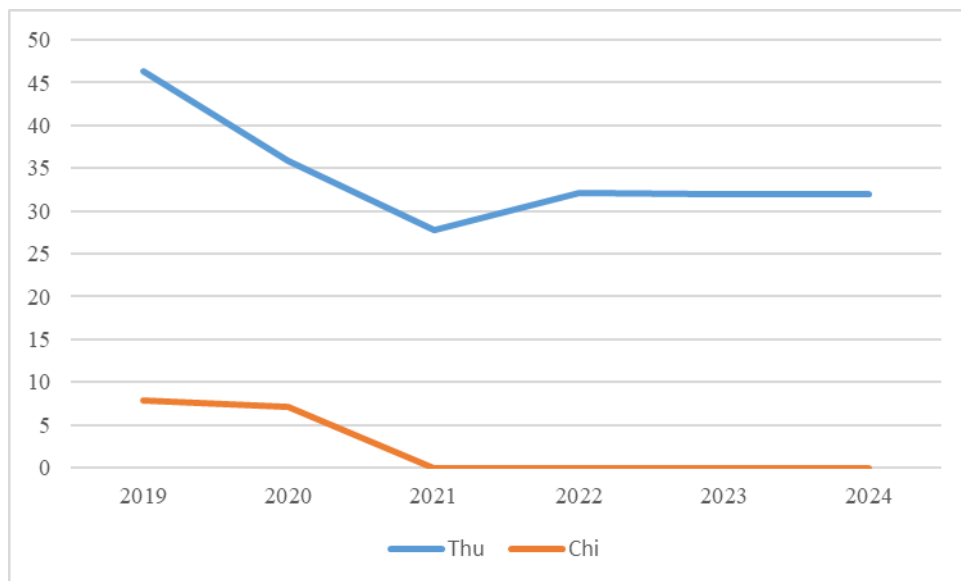
Nhìn chung, chênh lệch thu - chi của quỹ BHXH có giá trị lớn nhất trong ba quỹ. Chênh lệch thu - chi của quỹ này luôn trên 50.000 tỷ đồng. Đây là một

hiện tượng tất yếu do Việt Nam đang ở nhóm quốc gia dân số trẻ, người trong độ tuổi lao động lớn hơn so với nhóm người già, ngoài độ tuổi lao động và đang nhận lương hưu. Trong khi đó, số chênh lệch thu - chi của hai quỹ BHTN và BHYT có biến động mạnh. Giai đoạn 2019-2020, chênh lệch thu - chi của quỹ BHYT nhỏ hơn 0, phải dùng số dư quỹ trước đây bù đắp. Năm 2021, chênh lệch thu - chi của quỹ tăng mạnh, do ảnh hưởng tâm lý từ đại dịch Covid-19 nên số người tham gia BHYT tăng. Từ năm 2022 đến 2024, chênh lệch thu - chi của quỹ BHYT ở mức ổn định, dưới 10.000 tỷ đồng. Chênh lệch thu - chi của quỹ BHTN giảm mạnh từ 2019 đến 2022. Đặc biệt năm 2021-2022, chênh lệch thu chi của quỹ BHTN có giá trị âm do số lao động thất nghiệp vì đại dịch Covid-19 tăng, cần trợ cấp từ quỹ. Từ năm 2023 trở đi, tình hình kinh tế khởi sắc, lao động thất nghiệp giảm nhanh, quỹ BHTN có nguồn thu lớn hơn nhiệm vụ chi. Kết dư của ba quỹ đến hết năm 2024 sẽ là: Quỹ BHXH 1.241.790 tỷ đồng; Quỹ BHYT 47.342 tỷ đồng và Quỹ BHTN 60.846,6 tỷ đồng.

Quỹ Quốc gia về việc làm

Đồ thị 3.3: Thu - chi Quỹ Quốc gia về việc làm

Đơn vị tính: tỷ đồng



Nguồn: Kho bạc Nhà nước Việt Nam (2019-2024)

Quỹ Quốc gia về việc làm được thành lập vào năm 2013 theo Luật Việc làm 2013. Hiện nay, quỹ đang hoạt động dựa trên hướng dẫn của các quy định pháp luật bao gồm: Nghị định số 61/2015/NĐ-CP; Nghị định số 74/2019/NĐ-CP; Nghị định số 104/2022/NĐ-CP và Thông tư số 01/2020/TT-BLĐTBXH.

Quỹ được thành lập với mục đích hỗ trợ giải quyết việc làm và nâng cao thu nhập cho lao động nông thôn, lao động khuyết tật, hộ kinh doanh cá thể, doanh nghiệp nhỏ và vừa. Vì thế, đối tượng hỗ trợ chính của quỹ là người lao động, người khuyết tật, người dân tộc thiểu số và lao động ở những khu vực có điều kiện kinh tế - xã hội kém phát triển. Đây được xác định là quỹ TCNN ngoài NS thực hiện mục tiêu bảo đảm an sinh xã hội, kết hợp thực hiện chính sách đối với người khuyết tật, người dân tộc thiểu số với chính sách phát triển kinh tế. Hoạt động của quỹ tập trung vào việc tạo sinh kế cho người khuyết tật, người dân tộc thiểu số là phù hợp với chức năng của Nhà nước cũng như phù hợp với mục tiêu bảo đảm an sinh xã hội trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Theo quy định pháp luật hiện hành, nhiệm vụ của Quỹ Quốc gia về việc làm là hỗ trợ thông qua tín dụng ưu đãi đối với: người lao động là người khuyết tật, người dân tộc thiểu số; cơ sở sản xuất kinh doanh sử dụng 30% lao động là người khuyết tật, người dân tộc thiểu số. Nguồn thu của quỹ khoảng 30-45 tỷ đồng, chủ yếu đến từ lãi nhập gốc các khoản cho vay quay vòng các đối tượng chính sách. Chênh lệch thu - chi của quỹ cho các năm từ 2019 đến 2024 lần lượt là 38,42; 28,68; 27,73; 32,15; 32 và 32 tỷ đồng. Dựa vào chênh lệch thu - chi của quỹ có thể thấy từ năm 2021 đến 2024, quỹ có khá ít hoạt động và trở thành một trong những quỹ được xem xét giải thể trong thời gian tới. Kết dư của Quỹ đến hết năm 2024 ước đạt khoảng 4.696 tỷ đồng.

ii) Nhóm quỹ hỗ trợ doanh nghiệp và sản xuất kinh doanh

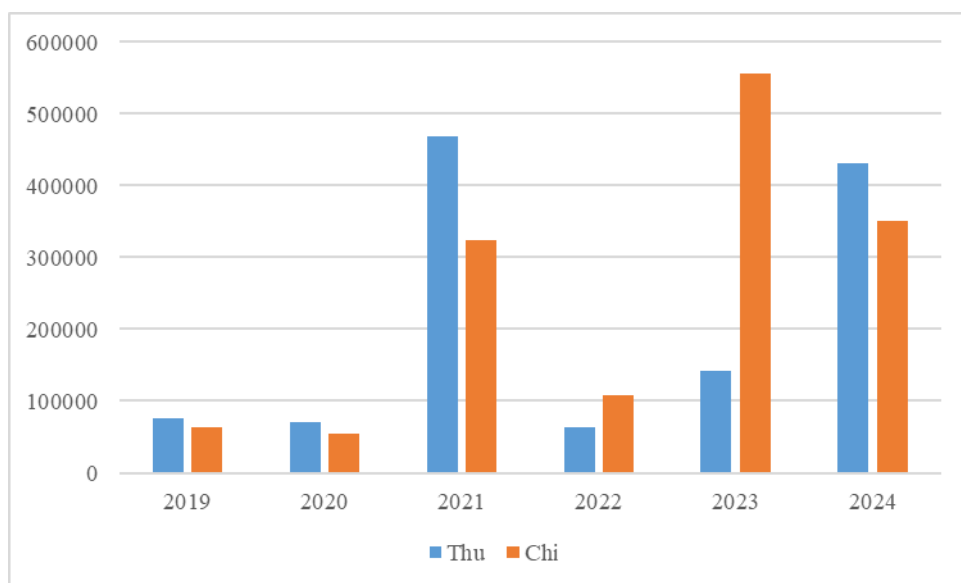
Quỹ Phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa

Quỹ Phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa được thành lập dựa trên Nghị định số 56/2009/NĐ-CP năm 2009. Từ khi thành lập, quỹ được vận hành dựa

trên hướng dẫn của các văn bản quy phạm pháp luật bao gồm: Nghị định số 56/2009/NĐ-CP; Quyết định số 601/QĐ-TTg; Thông tư số 119/2015/TT-BTC, Thông tư số 37/2016/TT-BTC, Quyết định 1339/QĐ-BKHĐT. Từ ngày 01/7/2019, quỹ hoạt động theo quy định của Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa và Nghị định 39/2019/NĐ-CP của Chính phủ. Theo đó, mô hình hoạt động của quỹ đã chính thức được hoàn thiện và hoạt động theo mô hình công ty TNHH một thành viên 100% vốn Nhà nước, tự chủ trong quản lý điều hành hoạt động chung của quỹ.

Đồ thị 3.4: Thu - chi của Quỹ Phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa

Đơn vị tính: triệu đồng



Nguồn: Kho bạc Nhà nước Việt Nam (2019-2024)

Quỹ Phát triển DNNVV có mục đích hỗ trợ cho các DNNVV có dự án, phương án sản xuất, kinh doanh khả thi thuộc lĩnh vực ưu tiên, khuyến khích của Nhà nước, phù hợp với mục đích hoạt động của quỹ nhằm nâng cao khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp, góp phần làm tăng thu nhập, tạo việc làm cho người lao động. Nhiệm vụ chính của quỹ là hỗ trợ tài chính cho các DNNVV. Khi mới được

thành lập, quỹ thực hiện cho vay ủy thác qua Ngân hàng Phát triển Việt Nam hoặc các ngân hàng thương mại đủ điều kiện cho vay các DNNVV theo quy định tại Quyết định 601/QĐ-TTg. Hiện nay theo quy định tại Nghị định 39/2019/NĐ-CP, các hoạt động hỗ trợ của quỹ đối với DNNVV được thực hiện dưới ba hình thức: cho vay, tài trợ và hỗ trợ tăng cường năng lực cho các DNNVV. Hoạt động thu-chi của quỹ được thể hiện trong đồ thị 3.4 ở trên.

Hoạt động cho vay của quỹ được thực hiện dưới hai hình thức là cho vay trực tiếp giữa quỹ với DNNVV và cho vay gián tiếp qua các ngân hàng thương mại. Mức cho vay từ nguồn vốn cho vay gián tiếp của quỹ đối với mỗi dự án, phương án sản xuất, kinh doanh tối đa không quá 80% tổng mức vốn đầu tư của từng dự án, phương án sản xuất, kinh doanh. Thời hạn cho vay tối đa là 07 năm. Trong năm 2020, quỹ đã ký kết Hợp đồng khung cho vay gián tiếp giữa quỹ và một số ngân hàng thương mại để bắt đầu triển khai hoạt động cho vay gián tiếp đối với DNNVV. Như vậy, mục đích hoạt động của quỹ là khá rõ ràng, quỹ cũng độc lập với NSNN và có tính tự chủ tài chính.

Hoạt động của Quỹ Phát triển DNNVV tỏ ra khá hình thức, khi mà quy mô vốn hỗ trợ cho các DNNVV còn khiêm tốn (Mức chi hoạt động của năm 2020 là 500 tỷ). Lý do là theo quy định pháp luật hiện hành, Quỹ Hỗ trợ DNNVV chỉ cho vay đối với hai loại hình là DNNVV khởi nghiệp sáng tạo và DNNVV tham gia cụm liên kết ngành, chuỗi giá trị (theo Điều 20, Luật Hỗ trợ DNNVV 2017). Tuy nhiên, việc hỗ trợ DNNVV khởi nghiệp, đổi mới sáng tạo gặp nhiều khó khăn so với hỗ trợ doanh nghiệp thông thường, đã ổn định hoạt động. Các doanh nghiệp khởi nghiệp luôn thiếu nguồn lực và khó khăn để tiếp cận các nguồn vốn ưu đãi, khó đáp ứng các quy định về cấp tín dụng hơn so với doanh nghiệp khác. Thêm vào đó, các DNNVV ở Việt Nam có quy mô chủ yếu là nhỏ và siêu nhỏ, bị hạn chế về nguồn nhân lực, công nghệ, quản trị doanh nghiệp, khó khăn trong việc tiếp cận tín dụng, tìm kiếm thị trường, hỗ trợ thông tin, pháp lý... tạo rào cản để nhóm này khó phát triển và lớn mạnh được, từ đó ít khả năng được tham gia vào

các chuỗi cung ứng giá trị trong và ngoài nước, khó tham gia công nghiệp phụ trợ. Do đó, rất ít doanh nghiệp đáp ứng được điều kiện cho vay nên việc giải ngân của quỹ là rất thấp và chậm.

Chênh lệch thu - chi của quỹ lần lượt cho từng năm từ 2019 đến 2024 với đơn vị tỷ đồng lần lượt là 11.774,8; 15.707; 143.800; -43.952,3; -414.070 và 81.207. Năm 2022 và 2023, chênh lệch thu - chi của quỹ nhỏ hơn 0 do quỹ mở rộng hoạt động hỗ trợ các DNNVV phục hồi sản xuất, kinh doanh sau đại dịch Covid-19. Số thiếu hụt giữa thu và chi quỹ được bù đắp bằng số dư của quỹ. Kết dư của Quỹ đến hết năm 2024 khoảng 81 tỷ đồng.

Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã

Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã là tổ chức tài chính trực thuộc Liên minh Hợp tác xã Việt Nam có chức năng hỗ trợ các hoạt động đổi mới phát triển sản phẩm; đổi mới phát triển công nghệ, kỹ thuật; phát triển thị trường, mở rộng tiêu thụ sản phẩm; xây dựng và nhân rộng các mô hình hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã mới, các mô hình hợp tác xã điển hình tiên tiến thông qua các phương thức cho vay đầu tư, hỗ trợ có hoàn lại vốn gốc (cho vay với lãi suất 0%). Ngày 22/6/2017, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 23/2017/QĐ-TTg sửa đổi, bổ sung Quyết định số 246/2006/QĐ-TTg, bổ sung thêm 02 nhiệm vụ cho Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã là: (i) bảo lãnh tín dụng và (ii) hỗ trợ lãi suất sau đầu tư. Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã được thành lập theo quy định của Luật Hợp tác xã năm 2003 và Quyết định số 246/2006/QĐ TTg ngày 27/10/2006 của Thủ tướng Chính phủ. Bộ Tài chính ban hành các văn bản hướng dẫn: Quyết định số 59/2007/QĐ - BTC ngày 11/7/2007 phê duyệt Điều lệ tổ chức và hoạt động của Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã. Cơ chế tài chính của quỹ được Bộ Tài chính hướng dẫn theo Thông tư số 81/2007/TT - BTC, Quyết định số 60/2007/QĐ - BTC ngày 11/7/2007 về lãi suất cho vay của Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã.

Theo quy định tại Quyết định số 246/2006/QĐ-TTg và Quyết định số 23/2017/QĐ-TTg nêu trên, Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã là tổ chức tài chính nhà nước, Thủ tướng Chính phủ giao Liên minh Hợp tác xã Việt Nam quản lý và tổ chức điều hành quỹ.

Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã được thành lập nhằm tháo gỡ những khó khăn về tài chính, tiếp sức cho các hợp tác xã phát triển ở Việt Nam. Tuy nhiên, mục đích hỗ trợ sản xuất nhỏ giúp tạo việc làm, tăng thu nhập, xóa đói, giảm nghèo đang trùng lặp với mục đích của một số quỹ khác như Quỹ Hỗ trợ nông dân, Quỹ Hỗ trợ phụ nữ nghèo...

Nguồn thu của quỹ là từ NSNN, các khoản đóng góp tự nguyện của các hợp tác xã và liên minh hợp tác xã. Quỹ thực hiện cho vay ưu đãi (theo nguyên tắc bảo toàn vốn) cho các dự án đầu tư có hiệu quả của Hợp tác xã, liên minh hợp tác xã trên địa bàn cả nước nhằm phát triển hoạt động sản xuất kinh doanh, nâng cao năng suất, chất lượng hoạt động, góp phần tạo việc làm và tăng thu nhập cho các hợp tác xã và liên minh hợp tác xã. Nguồn vốn để thực hiện các nhiệm vụ của quỹ hoàn toàn phụ thuộc vào vốn điều lệ do NSNN cấp. Do không huy động được vốn từ thị trường nên quy mô tín dụng của quỹ là thấp, kết quả hoạt động của quỹ không cao. Tổng thu - chi của quỹ trong giai đoạn 2019 - 2024 được thể hiện trong bảng 3.6. Chênh lệch thu - chi của quỹ từ năm 2019 đến năm 2024 theo giá trị triệu đồng lần lượt là 7.174; -112.812; 544.706; -48.920; -215.000 và -241.000. Những năm có chênh lệch thu - chi âm thì quỹ sẽ sử dụng nguồn kết dư từ các năm trước để bù đắp. Nhìn chung với số chênh lệch thu - chi liên tục nhỏ hơn 0 trong nhiều năm, quy mô tài chính của Quỹ đang thu hẹp dần, tiến dần tới việc ngừng hoạt động. Kết dư của Quỹ đến cuối năm 2024 là 325 tỷ đồng.

Quỹ Hỗ trợ phụ nữ nghèo

Quỹ được thành lập theo Công văn số 7282/VPCP-V.III ngày 12/12/2006 của Văn phòng Chính phủ thông báo ý kiến của Thủ tướng Chính phủ về chủ

trương thành lập Quỹ Hỗ trợ phụ nữ xóa đói giảm nghèo của Hội Liên Hiệp Phụ nữ Việt Nam; Quyết định số 132/QĐ-ĐCT ngày 06/3/2007 của Đoàn chủ tịch Trung ương Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam về việc thành lập Quỹ Hỗ trợ phụ nữ nghèo. Từ khi thành lập năm 2007, quỹ hoạt động dựa trên hướng dẫn Thông tư số 66/2007/QĐ-BTC của Bộ Tài chính ban hành.

Quỹ được hình thành nhằm hỗ trợ và đồng hành với phụ nữ nghèo mạnh dạn phát triển kinh tế, từng bước vươn lên thoát nghèo và ổn định cuộc sống; góp phần thực hiện mục tiêu Chương trình mục tiêu quốc gia về xóa đói giảm nghèo và việc làm, thực hiện công bằng xã hội, cải thiện đời sống, nâng cao địa vị kinh tế cho phụ nữ và thúc đẩy bình đẳng giới, góp phần củng cố, phát triển tổ chức Hội. Tuy nhiên, đây là một quỹ nhỏ (số dư năm 2021 và năm 2021 chỉ trên 50 tỷ đồng) nên mức độ hỗ trợ từ quỹ là rất thấp. Số thu và chi của quỹ được thể hiện dưới bảng 3.6.

Chênh lệch giữa thu và chi của Quỹ theo giá trị triệu đồng từ năm 2019 đến năm 2024 lần lượt là: 5.461; 4.514; -12,900; 58.778; 3.283; -1.961. Nhìn chung quy mô hoạt động của Quỹ còn hạn chế. Từ năm 2022 đến năm 2023, Quỹ không giải ngân thêm các khoản vay mới. Năm 2024, Quỹ thực hiện thu hồi các khoản vay chưa đúng đối tượng theo kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước, đồng thời, tổ chức triển khai cho vay đối với các phụ nữ thuộc đối tượng hộ nghèo. Kết dư của Quỹ ước tính đến cuối năm 2024 là 163,8 tỷ đồng.

Quỹ Hỗ trợ nông dân Trung ương

Quỹ Hỗ trợ nông dân Trung ương thuộc Hội Nông dân Việt Nam được thành lập vào ngày 02 tháng 3 năm 1996 theo Văn bản số 4035/KTTH ngày 26 tháng 7 năm 1995 của Thủ tướng Chính phủ; Quyết định số 80 QĐ/HND, ngày 02/3/1996 của Ban Thường vụ Trung ương Hội Nông dân Việt Nam. Từ đó, quỹ hoạt động theo hướng dẫn của các văn bản quy phạm pháp luật bao gồm: Quyết định số 673/QĐ-TTg; Thông tư số 36/2002/TT-BTC và Thông tư số 69/2013/TT-BTC.

Quỹ Hỗ trợ nông dân Trung ương được thành lập nhằm mục đích hỗ trợ, giúp đỡ hội viên nông dân xây dựng và nhân rộng các mô hình phát triển kinh tế nhằm xóa đói giảm nghèo; nâng cao quy mô sản xuất và sản xuất hàng hóa, phát triển ngành nghề; góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế và phát triển các hình thức kinh tế tập thể ở nông thôn; tạo việc làm, thúc đẩy việc ứng dụng tiến bộ kỹ thuật, công nghệ mới vào sản xuất nông nghiệp, khai thác tiềm năng, thế mạnh của từng vùng để tạo ra các loại nông sản hàng hóa, dịch vụ đạt chất lượng, hiệu quả cao.

Nguồn vốn của quỹ được hình thành từ: NSNN cấp; vận động cán bộ, hội viên nông dân, cán bộ công nhân viên chức, cán bộ, sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp trong lực lượng vũ trang, các hộ phi nông nghiệp, cá nhân, tổ chức trong và ngoài nước ủng hộ. Nhiệm vụ chi của quỹ là hỗ trợ giúp đỡ hội viên dưới hình thức cho vay trợ giúp có hoàn trả không thu lãi mà chỉ thu phí. Tuy nhiên, mục đích của quỹ là hỗ trợ sản xuất nhỏ giúp tạo việc làm, tăng thu nhập, xóa đói, giảm nghèo đang trùng lặp về mục đích, nhiệm vụ và đối tượng phục vụ với một số quỹ TCNN ngoài NS khác. Tổng thu - chi của quỹ được thể hiện trong (Xem bảng 3.6).

Chênh lệch thu - chi của Quỹ Hỗ trợ nông dân Trung ương theo giá trị triệu đồng từ năm 2019 đến năm 2024 lần lượt là -25.884; 37.426; -29.500; -31.600; -8.977 và -42.800. Chênh lệch thu - chi của quỹ liên tục nhỏ hơn không trong nhiều năm, dùng kết dư quỹ các năm trước để bù đắp. Do đó, nguồn tài chính của Quỹ thu hẹp dần. Kết dư Quỹ đến cuối năm 2024 chỉ còn khoảng hơn 30 tỷ đồng.

Bảng 3.6: Thu - chi của Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã, Quỹ Hỗ trợ phụ nữ nghèo và Quỹ Hỗ trợ nông dân Trung ương

Đơn vị tính: triệu đồng

Năm	Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã		Quỹ Hỗ trợ phụ nữ nghèo		Quỹ Hỗ trợ nông dân Trung ương	
	Thu	Chi	Thu	Chi	Thu	Chi
2019	19.500	12.326	204.454	198.993	258.550	284.434
2020	82.594	195.406	216.029	211.515	302.015	264.589
2021	616.531	71.825	251.000	263.900	270.500	300.000
2022	90.905	139.825	262.610	203.832	268.400	300.000
2023	115.000	330.000	72.801	69.518	271.023	280.000
2024	171.000	412.000	8.754	10.715	257.200	300.000

Nguồn: Kho bạc Nhà nước Việt Nam (2019-2024)

Quỹ Hỗ trợ phát triển du lịch

Quỹ Hỗ trợ phát triển du lịch Việt Nam được thành lập vào năm 2018 theo Quyết định số 49/2018/QĐ-TTg. Hoạt động của quỹ được hướng dẫn theo Quyết định 49 và Thông tư số 12/2022/TT-BTC. Nhiệm vụ của quỹ là xây dựng kế hoạch, bố trí kinh phí tổ chức triển khai hoạt động xúc tiến du lịch và hỗ trợ các hoạt động phát triển du lịch theo quy định của Luật Du lịch, phù hợp với chiến lược và quy hoạch phát triển du lịch Việt Nam; quản lý, sử dụng các nguồn ngân sách nhà nước cấp, các nguồn tài trợ, đóng góp tự nguyện của doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân trong nước và nước ngoài, các nguồn hợp pháp khác để triển khai các hoạt động của quỹ.

Quỹ được ngân sách Trung ương cấp vốn điều lệ 300 tỷ đồng trong 03 năm đầu thành lập. Nguồn thu hàng năm của quỹ bằng 10% tổng số thu nộp ngân sách hàng năm từ nguồn thu phí cấp thị thực và các giấy tờ có liên quan đến xuất cảnh,

nhập cảnh Việt Nam cho người nước ngoài và bằng 5% tổng số thu nộp ngân sách hàng năm từ nguồn thu phí tham quan; tiền lãi từ tiền gửi của quỹ tại ngân hàng; nguồn tài trợ, đóng góp tự nguyện, hợp pháp của doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân trong nước và nước ngoài dành cho quỹ; nguồn từ trích lập sau chênh lệch thu chi hàng năm và các nguồn thu hợp pháp khác theo quy định của pháp luật (theo hướng dẫn của Quyết định 49/2018/QĐ-TTg). Quỹ bắt đầu được cấp vốn từ năm 2022 với 152 tỷ đồng, năm 2023 là hơn 200 tỷ đồng. Số chi từ quỹ trong hai năm lần lượt là 17.795 và 61.663 triệu đồng. Năm 2024, quỹ nhận nguồn thu là 139.400 triệu đồng, chi quỹ ước đạt 83.900 triệu đồng; dư quỹ 55.500 triệu đồng.

iii) Nhóm quỹ hỗ trợ thực hiện các chính sách xã hội và phát triển cộng đồng

Quỹ Đền ơn đáp nghĩa

Quỹ được thành lập và hoạt động theo Pháp lệnh 26/2005/PL-UBTVQH11 ngày 29/6/2005 về ưu đãi người có công với cách mạng, được thay thế bởi Pháp lệnh số 02/2020/UBTVQH14 ngày 09/12/2020; Nghị định số 45/2006/NĐ-CP ngày 28/4/2006 của Chính phủ về việc ban hành Điều lệ quản lý và sử dụng Quỹ Đền ơn đáp nghĩa. Quỹ Đền ơn đáp nghĩa được thành lập huy động nguồn lực xã hội để thực hiện các chính sách chế độ ưu đãi người có công với cách mạng và thân nhân của người có công với cách mạng; tu bổ tôn tạo công trình ghi công liệt sĩ, mộ liệt sĩ, hỗ trợ cải thiện nhà ở, xây dựng, cải tạo, sửa chữa nâng cấp cơ sở xã hội nuôi dưỡng, điều dưỡng người có công với cách mạng. Với đặc thù của một đất nước trải qua chiến tranh, chính sách người có công đã, đang và sẽ được thực hiện ở Việt Nam như một chính sách xã hội, giữ gìn truyền thống “uống nước nhớ nguồn” và văn hóa yêu thương đùm bọc cộng đồng mang tính nhân văn rất lớn. Do đó, Quỹ Đền ơn đáp nghĩa mang sứ mệnh là quỹ TCNN ngoài NS có mục đích thành lập đặc biệt. Hoạt động thu - chi của quỹ được thể hiện trong bảng 3.7.

Chênh lệch thu - chi của Quỹ trong giai đoạn 2019-2024 có xu hướng tăng

dần, từ 535 triệu đồng năm 2019 lên đến khoảng 2.000 triệu đồng năm 2024. Kết dư quỹ đến năm 2024 là hơn 74 tỷ đồng. Số kết dư này khá khiêm tốn, không gây ra lãng phí nguồn lực tài chính công quốc gia.

Quỹ Dịch vụ viễn thông công ích Việt Nam

Quỹ được thành lập và hoạt động theo Luật Viễn thông số 41/2009/QHH12; Nghị định số 25/2011/NĐ-CP ngày 06/4/2022 của Chính phủ; Quyết định số 11/2014/QĐ-TTg ngày 27/01/2014 quy định về tổ chức và hoạt động, Quyết định số 1168/QĐ-TTg ngày 24/7/2015 của Thủ tướng Chính phủ sửa đổi, bổ sung Quyết định số 1168/QĐ-TTg ngày 24/7/2015.

Quỹ được sử dụng để chi cho các nhiệm vụ thuộc Chương trình cung cấp dịch vụ viễn thông công ích theo các Quyết định của Thủ tướng Chính phủ: Quyết định số 1168/QĐ-TTg ngày 24 tháng 7 năm 2015, Quyết định số 868/QĐ-TTg ngày 16 tháng 7 năm 2018, Quyết định số 1159/QĐ-TTg ngày 13 tháng 7 năm 2021 về việc tiếp tục thực hiện một số nội dung hỗ trợ dịch vụ viễn thông công ích thuộc "Chương trình cung cấp dịch vụ viễn thông công ích đến năm 2020", Quyết định số 2269/QĐ-TTg ngày 31 tháng 12 năm 2021 phê duyệt Chương trình cung cấp dịch vụ viễn thông công ích đến năm 2025; văn bản số 10319/VPCP-KTTH ngày 09 tháng 12 năm 2020 của Văn phòng Chính phủ (Bộ Thông tin và Truyền thông sử dụng số kinh phí từ việc trích 5% trên tổng số đóng góp của các doanh nghiệp hàng năm vào Quỹ để đảm bảo kinh phí hoạt động thường xuyên của Quỹ và Ban Quản lý Chương trình trong năm 2020 và cho đến khi Chương trình giai đoạn mới được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và cơ quan có thẩm quyền ban hành cơ chế quản lý tài chính cho công tác quản lý Chương trình giai đoạn mới).

Giai đoạn 2019-2024, chênh lệch thu - chi của Quỹ có xu hướng giảm dần theo từng năm (xem bảng 3.7). Từ 2.458.224 triệu đồng năm 2019 xuống còn - 2.670.232 triệu đồng năm 2024. Chênh lệch giữa thu - chi của Quỹ âm sẽ được bù bằng phần kết dư của Quỹ còn năm trước. Kết dư quỹ đến hết năm 2024 ước

khoảng hơn 4.600 tỷ đồng.

Bảng 3.7: Thu - chi của Quỹ Đền ơn đáp nghĩa và Quỹ Dịch vụ viễn thông công ích Việt Nam

Đơn vị tính: triệu đồng

Năm	Quỹ đền ơn đáp nghĩa			Quỹ dịch vụ viễn thông công ích Việt Nam		
	Thu	Chi	Chênh lệch thu - chi	Thu	Chi	Chênh lệch thu - chi
2019	6.240	5.705	535	2.485.254	27.030	2.458.224
2020	7.011	7.797	-785	220.704	138.118	82.586
2021	8.117	2.611	5.506	77.858	59.292	18.566
2022	6.372	3.625	2.747	39.924	32.806	7.118
2023	5.500	3.000	2.500	33.500	2.518.235	-2.484.735
2024	5.500	3.500	2.000	42.808	2.713.040	-2.670.232

Nguồn: Kho bạc Nhà nước Việt Nam (2019-2024)

Quỹ Hỗ trợ việc làm ngoài nước

Quỹ được thành lập theo Quyết định số 144/2007/QĐ-TTg ngày 31/8/2007 của Thủ tướng Chính phủ, trên cơ sở tổ chức lại Quỹ Hỗ trợ xuất khẩu lao động nhằm mục đích phát triển và mở rộng thị trường lao động ngoài nước, nâng cao chất lượng nguồn lao động, hỗ trợ giải quyết rủi ro cho người lao động và doanh nghiệp. Từ sau khi thành lập, quỹ hoạt động dựa trên hướng dẫn của các văn bản quy phạm pháp luật gồm: Luật Người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng 2006; Quyết định số 144/2007/QĐ-TTg; Quyết định 40/2021/QĐ-TTg; Thông tư liên tịch số 11/2008/TTLT-BLĐTBXH-BTC; Luật Người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng 2020.

Nhiệm vụ chi của quỹ là hỗ trợ hoạt động thăm dò, khảo sát, tìm hiểu các

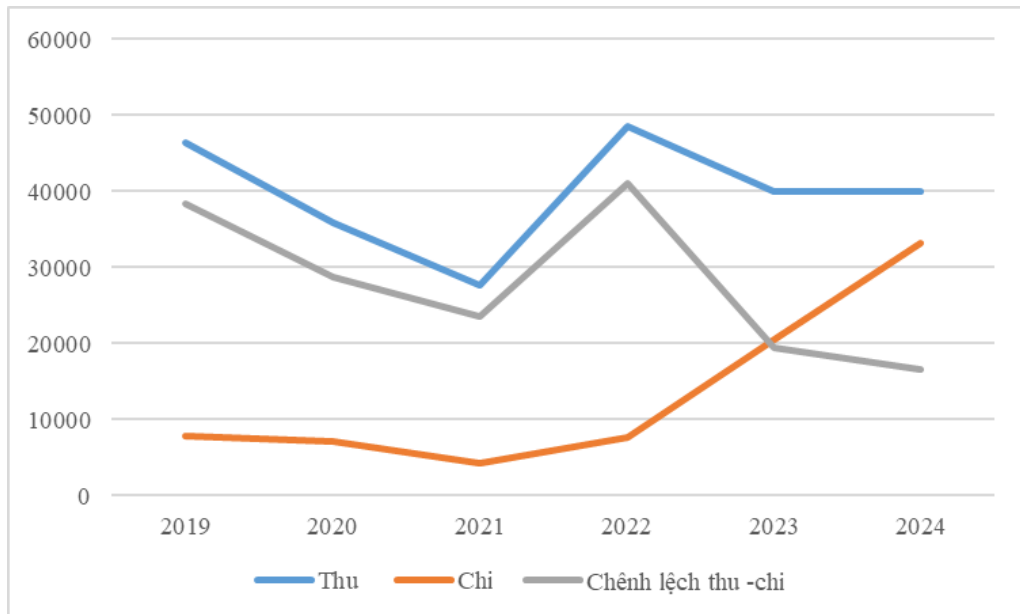
điều kiện thị trường lao động mới; củng cố và phát triển thị trường lao động truyền thống; hỗ trợ phí bồi dưỡng tay nghề, ngoại ngữ, kiến thức cần thiết cho người lao động là con thương binh, liệt sĩ và người có công hưởng chế độ, chính sách ưu đãi, người lao động thuộc diện dân tộc thiểu số. Bên cạnh đó, theo Thông tư liên tịch số 09/2016/TTLT-BLĐTBXH-BTC ban hành ngày 15/6/2016, quỹ cũng đảm nhiệm thêm một số nhiệm vụ:

- Kinh phí hỗ trợ phát triển thị trường lao động ngoài nước, quảng bá thông tin về nguồn lao động Việt Nam, xúc tiến phát triển thị trường lao động ngoài nước được bố trí trong dự toán ngân sách chi thường xuyên của các cơ quan đơn vị được giao thực hiện nhiệm vụ ở Trung ương và địa phương theo quy định của pháp luật về phân cấp ngân sách hiện hành.
- Kinh phí hỗ trợ người lao động đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng thuộc đối tượng người dân tộc thiểu số, thuộc hộ nghèo, hộ cận nghèo, chi phí đào tạo nghề, ngoại ngữ, bồi dưỡng kiến thức cần thiết được bố trí trong dự toán ngân sách chi thường xuyên của các cơ quan đơn vị được giao thực hiện nhiệm vụ ở Trung ương.

Tuy nhiên, nhìn chung hoạt động của quỹ đang có nhiều nội dung trùng lặp với NSNN, đặc biệt là các chế độ liên quan đến hỗ trợ những lao động thuộc gia đình chính sách hoặc đồng bào dân tộc thiểu số. Sự trùng lặp đó dẫn đến việc số dư quỹ còn khá nhiều, tính đến thời điểm 31/12/2023 là 347.822 triệu đồng.

Đồ thị 3.5: Tình hình thu - chi của Quỹ Hỗ trợ việc làm ngoài nước

Đơn vị tính: triệu đồng



Nguồn: Kho bạc Nhà nước Việt Nam (2019-2024)

Chênh lệch thu-chi của Quỹ từ năm 2019 đến năm 2024 có xu hướng tăng khá nhanh, từ 9.413 triệu đồng năm 2019 lên đến 33.665 triệu đồng năm 2024. Kết dư quỹ đến hết năm 2024 là khoảng hơn 380 tỷ đồng. Số dư quỹ ngày càng tăng là chưa phù hợp, gây lãng phí nguồn lực tài chính công của quốc gia.

Quỹ Phòng, chống tác hại của thuốc lá

Quỹ Phòng, chống tác hại của thuốc lá được thành lập theo quy định Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá năm 2012; Quyết định số 47/2013/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ. Sau khi thành lập, quỹ hoạt động dựa trên các văn bản hướng dẫn gồm: Thông tư số 45/2014/TT-BTC và Thông tư số 107/2017/TT-BTC.

Quỹ được thành lập nhằm bảo đảm nguồn kinh phí bền vững cho việc giảm tỷ lệ hút thuốc, giảm gánh nặng bệnh tật và tử vong do sử dụng thuốc lá tại Việt Nam. Nguồn thu của Quỹ Phòng, chống tác hại của thuốc lá được huy động từ các khoản đóng góp bắt buộc của các cơ sở sản xuất, nhập khẩu thuốc

lá theo tỷ lệ phần trăm tính trên giá bao gồm thuế tiêu thụ đặc biệt từ các cơ sở sản xuất, nhập khẩu thuốc lá. Nhiệm vụ chi của quỹ là hỗ trợ các hoạt động truyền thông về tác hại của thuốc lá; và phòng, chống tác hại của thuốc lá; triển khai các mô hình điểm về cộng đồng, cơ quan, tổ chức không có khói thuốc lá; tổ chức các chiến dịch, sáng kiến về phòng, chống tác hại của thuốc lá dựa vào cộng đồng; hỗ trợ tổ chức cai nghiện thuốc lá; triển khai các mô hình điểm về cai nghiện thuốc lá dựa vào cộng đồng và phát triển, nhân rộng các mô hình có hiệu quả... Nội dung thu - chi của Quỹ được thể hiện trong bảng 3.8 dưới đây. Trong đó, chênh lệch thu - chi của Quỹ có xu hướng tăng nhanh trong giai đoạn nghiên cứu, từ 194.247 triệu đồng năm 2019 lên đến 377.839 triệu đồng năm 2024, tương ứng tăng 94,5%. Số chênh lệch thu - chi liên tục tăng khiến số kết dư của Quỹ đạt đến mức hơn 2.550 tỷ đồng, gây ra lãng phí trong quá trình phân bổ nguồn lực tài chính công của quốc gia.

Quỹ Phòng, chống tội phạm Trung ương

Quỹ Phòng, chống tội phạm Trung ương được thành lập dựa trên Quyết định số 47/2012/QĐ-TTg năm 2019. Bên cạnh đó, hoạt động của quỹ được hướng dẫn dựa trên Quyết định số 04/2019/QĐ-TTg, Thông tư số 168/2013/TTLT-BTC-BCA và Thông tư 61/2019/TT-BTC.

Ngân sách Trung ương hỗ trợ vốn điều lệ cho việc thành lập quỹ và trong quá trình hoạt động sẽ huy động nguồn thu từ tài trợ, đóng góp tự nguyện từ nguồn hợp pháp của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước cho công tác phòng, chống tội phạm. Hoạt động của Quỹ Phòng, chống tội phạm Trung ương là dùng để làm nguồn khen thưởng cho cho các cá nhân, tập thể có thành tích xuất sắc trong công tác phòng, chống tội phạm và ma túy; hỗ trợ tiền đền bù, trợ cấp đột xuất đối với gia đình và người trực tiếp tham gia phòng, chống tội phạm và ma túy bị thiệt hại về tính mạng, sức khỏe và tài sản. Nội dung thu - chi của quỹ được thể hiện trong bảng 3.8 dưới đây. Quỹ có chênh thu - chi liên

tục nhỏ hơn 0 trong 5 năm, trên tổng số 6 năm nghiên cứu. Tính đến hết năm 2024, kết dư quỹ còn khoảng hơn 145 tỷ đồng, đảm bảo phân bổ nguồn lực tài chính công quốc gia phù hợp, hạn chế lãng phí.

Bảng 3.8: Thu - chi của Quỹ Phòng, chống tác hại của thuốc lá và Quỹ Phòng, chống tội phạm Trung ương

Đơn vị tính: triệu đồng

Năm	Quỹ Phòng chống tác hại của thuốc lá			Quỹ Phòng, chống tội phạm trung ương		
	Thu	Chi	Chênh lệch thu - chi	Thu	Chi	Chênh lệch thu - chi
2019	355.055	160.808	194.247	0	8.414	-8.414
2020	435.345	194.205	241.140	50.248	22.161	28.087
2021	435.735	155.553	280.182	0	22.700	-22.700
2022	476.438	114.346	362.092	0	26.500	-26.500
2023	488.475	191.084	297.391	2.742	32.000	-29.258
2024	572.290	194.451	377.839	0	28.000	-28.000

Nguồn: Kho bạc Nhà nước Việt Nam (2019-2024)

Quỹ Vắc-xin phòng Covid-19

Quỹ Vắc-xin phòng Covid-19 được thành lập dựa trên Quyết định số 779/QĐ-TTg năm 2021 và hoạt động theo hướng dẫn của Thông tư số 41/2021/TT-BTC. Quỹ được thành lập trong bối cảnh Việt Nam đang cần huy động gấp nguồn lực tài chính cho quá trình mua vắc-xin phòng Covid-19. Nguồn thu của quỹ là từ các khoản tài trợ, hỗ trợ, đóng góp tự nguyện bằng tiền, vắc-xin, các loại hình vật chất khác của các tổ chức, cá nhân trong nước và ngoài nước cho quỹ và các nguồn vốn hợp pháp khác. Trong khi đó, nhiệm vụ chi của quỹ là hỗ trợ, tài trợ cho hoạt động mua, nhập khẩu vắc-xin, nghiên cứu, sản xuất vắc-xin trong nước và sử dụng vắc-xin phòng Covid-19. Quỹ được tạo lập năm 2021 và

tính đến năm 2024 dư quỹ còn lại là 3.287 tỷ đồng. Số kết dư còn khá lớn, gây lãng phí nguồn lực tài chính công quốc gia.

(iv) Nhóm quỹ hỗ trợ phát triển khoa học, công nghệ và bảo vệ môi trường

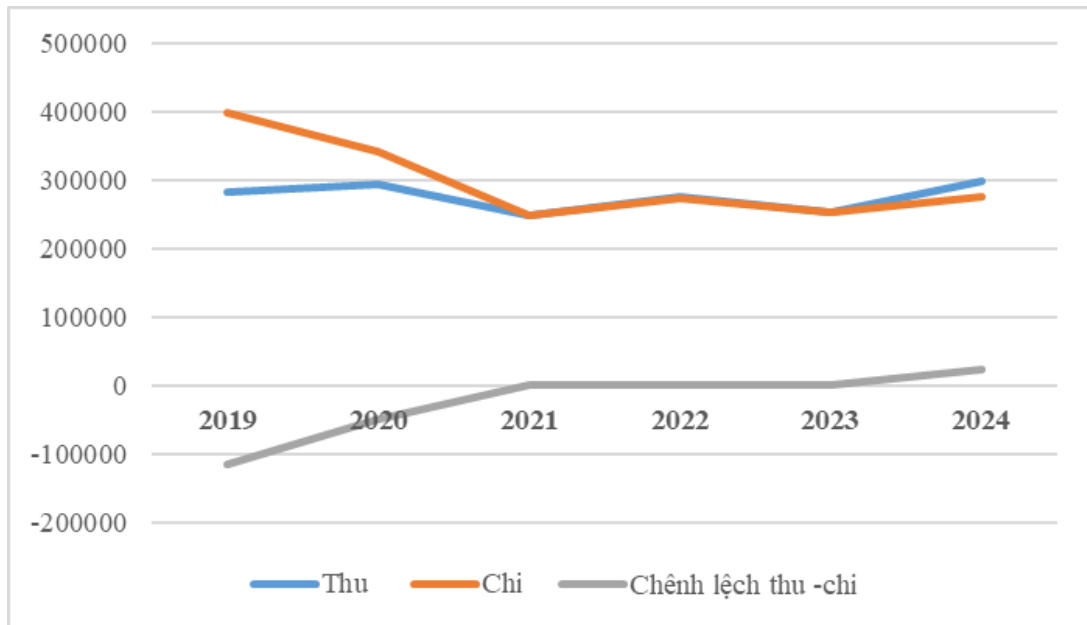
Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia

Quỹ được thành lập từ năm 2003 theo Luật Khoa học và công nghệ 2000 và Nghị định 122/2003/NĐ-CP của Chính phủ. Quỹ bắt đầu đi vào hoạt động từ năm 2008, thực hiện mục đích tạo dựng môi trường nghiên cứu theo chuẩn mực quốc tế nhằm nâng cao năng lực khoa học và công nghệ quốc gia bao gồm nâng cao chất lượng nghiên cứu và phát triển nguồn nhân lực khoa học và công nghệ trình độ cao. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn về hoạt động của quỹ bao gồm Luật Khoa học và công nghệ năm 2010, Nghị định số 23/2014/NĐ-CP, Nghị định 122/2003/NĐ-CP và Thông tư số 129/2007/TTLT/BTC-BKHCN. Quỹ được thành lập nhằm thực hiện việc hỗ trợ các nhiệm vụ khoa học và công nghệ dưới hình thức tài trợ, cho vay, bảo lãnh và ủy thác.

Quỹ không có khả năng độc lập với NSNN do không có nguồn thu nào khác ngoài kinh phí NSNN cấp hàng năm; nhiệm vụ chi của quỹ hiện nay đang bị trùng lặp với nhiệm vụ chi NSNN. Bên cạnh đó, quỹ có thể huy động các nguồn vốn ngoài ngân sách như các khoản đóng góp tự nguyện, hiến tặng của các tổ chức cá nhân trong và ngoài nước, tổ chức quốc tế, từ lãi cho vay đối với các dự án ứng dụng kết quả nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ. Như vậy, ngay trong văn bản pháp luật đã xác định nguồn thu của Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia chủ yếu từ NSNN cấp, gần như không có các nguồn thu khác. Hàng năm sử dụng tới 93% nguồn vốn NSNN cấp để tài trợ cho các dự án và NSNN phải cấp bù hàng năm để bảo đảm mức vốn điều lệ 500 tỷ đồng. Các nguồn thu khác gần như không có. Nhiệm vụ thu - chi của quỹ trong giai đoạn nghiên cứu được thể hiện trong đồ thị dưới đây.

Đồ thị 3.6: Tình hình thu - chi của Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia

Đơn vị tính: triệu đồng



Nguồn: Kho bạc Nhà nước Việt Nam (2019-2024)

Giai đoạn 2019-2024, chênh lệch thu - chi của Quỹ có xu hướng tăng dần, từ nhỏ hơn 0 năm 2019 lên đến khoảng 23.243 triệu đồng năm 2024. Về cơ chế quản lý tài chính, theo quy định tại Nghị định số 19/2021/NĐ-CP, kinh phí tài trợ, hỗ trợ của Quỹ được cân đối hằng năm ít nhất 500 tỷ đồng, được Bộ Tài chính cấp bằng lệnh chi tiền vào tài khoản tiền gửi của Quỹ tại Kho bạc Nhà nước theo kế hoạch tài chính được Bộ Khoa học và Công nghệ phê duyệt, cơ chế quản lý đối với nguồn kinh phí này không thay đổi so với trước đây. Tuy nhiên, trong thực tế hoạt động những năm qua kinh phí tài trợ, hỗ trợ cấp cho Quỹ hằng năm ở mức dưới 300 tỷ đồng, chưa đạt mức quy định tại Nghị định số 23/2014/NĐ-CP và số 19/2021/NĐ-CP, do Bộ Khoa học và Công nghệ chậm phê duyệt kế hoạch tài chính hàng năm của Quỹ dẫn đến việc phân bổ dự toán cho Quỹ bị chậm; ảnh hưởng đến tiến độ cấp kinh phí thực hiện các nhiệm vụ khoa học và công nghệ được Quỹ tài trợ, hỗ trợ. Kết dư của Quỹ đến hết năm

2024 là hơn 23 tỷ đồng, một con số khá khiêm tốn so với các nhiệm vụ chi liên quan đến phát triển khoa học và công nghệ của quốc gia.

Quỹ Đổi mới công nghệ quốc gia

Quỹ được thành lập từ năm 2013 theo Luật Chuyển giao công nghệ 2017; Quyết định số 1051/2013/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 03/7/2013 (được thay thế bởi Quyết định số 04/2021/QĐ-TTg ngày 29/01/2021). Quỹ Đổi mới công nghệ quốc gia bắt đầu hoạt động từ năm 2015, thực hiện mục đích hỗ trợ vốn cho các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân thực hiện nghiên cứu ứng dụng chuyển giao đổi mới và hoàn thiện công nghệ. Quá trình hoạt động của quỹ tuân thủ theo hướng dẫn của các văn bản gồm: Nghị định số 133/2008/NĐ-CP; Quyết định số 1342/QĐ-TTg và Thông tư số 120/2014/TTLT-BTC-BKHCN.

Theo quy định tại Quyết định số 1342/2011/QĐ-TTg: Quỹ Đổi mới công nghệ quốc gia được NSNN cấp vốn điều lệ 1.000 tỷ đồng từ NSNN về hoạt động khoa học và công nghệ. Quỹ được cấp bổ sung hàng năm từ NSNN để đạt tổng mức vốn điều lệ của quỹ. Như vậy, ngay trong văn bản pháp luật đã xác định nguồn thu của Quỹ Đổi mới công nghệ quốc gia chủ yếu từ NSNN cấp, gần như không có các nguồn thu khác. Quỹ Đổi mới công nghệ quốc gia từ khi thành lập được NSNN cấp 317,828 tỷ đồng, ngoài ra quỹ không có nguồn thu nào khác. Chi phí quản lý quỹ phải lấy vào phần vốn điều lệ NSNN cấp để chi trả. Do đó, Quỹ Đổi mới công nghệ quốc gia không có khả năng tài chính độc lập và phải phụ thuộc vào NSNN.

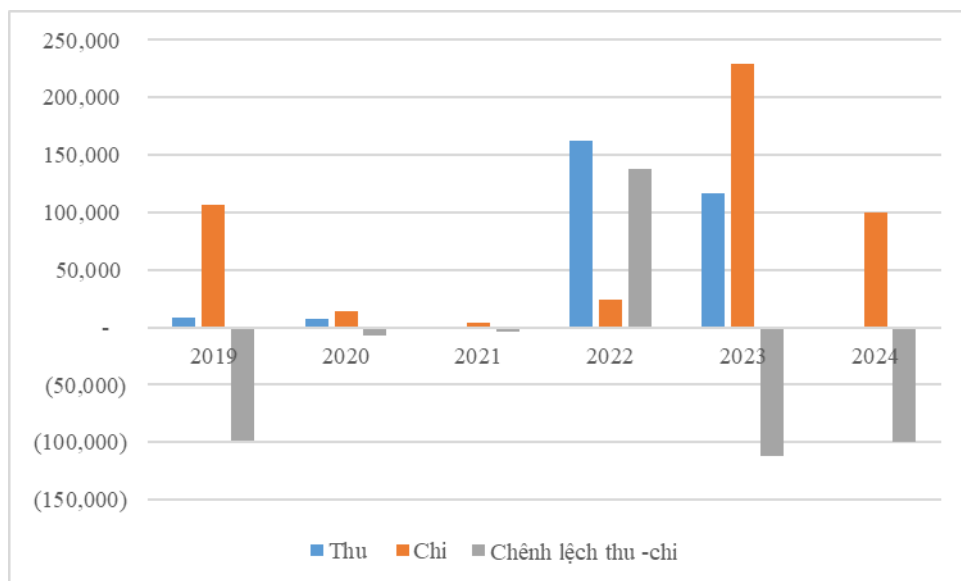
Nhiệm vụ của Quỹ Đổi mới công nghệ quốc gia là hỗ trợ cho nghiên cứu ứng dụng và chuyển giao công nghệ thông qua tín dụng ưu đãi và tài trợ không hoàn lại. Tuy nhiên, từ khi hoạt động cho đến năm 2021, quỹ chưa triển khai được hoạt động tín dụng đối với các nhiệm vụ khoa học và công nghệ (bao gồm tín dụng ưu đãi, hỗ trợ lãi suất và bảo lãnh để vay vốn. Như vậy, hoạt động của Quỹ Đổi mới công nghệ quốc gia cũng mang màu sắc tương tự như Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia, tức là đang bị trùng lặp với hoạt động chi NSNN cho khoa học và công nghệ). Thêm nữa, số chi thực hiện chức năng

nhiệm vụ của quỹ hàng năm là quá nhỏ so với kinh phí nghiên cứu ứng dụng chuyển giao công nghệ nên có thể thấy, quỹ gần như không thực hiện được chức năng của mình. Hạn chế này của quỹ đã được Chính phủ nhận diện và đã xử lý bằng việc ban hành Quyết định 04/2021/QĐ-TTg thay thế cho Quyết định số 1051/2013/QĐ-TTg, quy định Quỹ Đổi mới công nghệ quốc gia thực hiện chức năng cho vay ưu đãi, hỗ trợ lãi suất vay, bảo lãnh vay vốn và hỗ trợ vốn cho các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân thực hiện nghiên cứu ứng dụng, chuyển giao đổi mới công nghệ. Vốn điều lệ của quỹ được NSNN cấp và phải được phát triển, bảo toàn vốn. Chi phí quản lý điều hành của quỹ không còn được NSNN bảo đảm từ năm 2022.

Nguồn thu - nhiệm vụ chi của quỹ trong giai đoạn 2019 - 2024 được thể hiện theo đồ thị dưới đây. Theo đó, chênh lệch thu - chi của Quỹ trong giai đoạn nghiên cứu hầu hết đều nhỏ hơn 0 (chỉ lớn hơn 0 duy nhất năm 2022 khi Quỹ được bổ sung thêm nguồn tài chính từ NSNN). Nhìn chung hoạt động của Quỹ đang dần thu hẹp, kết dư Quỹ đến hết ngày 31/12/2024 là 227.267 triệu đồng.

Đồ thị 3.7: Tình hình thu - chi của Quỹ Đổi mới công nghệ quốc gia

Đơn vị tính: triệu đồng



Nguồn: Kho bạc Nhà nước Việt Nam (2019-2024)

Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam

Quỹ được thành lập ngày 26/6/2002 theo Luật Bảo vệ môi trường, Quyết định số 82/2002/QĐ-TTg và Quyết định số 78/2014/QĐ-TTg ngày 26/12/2014 của Thủ tướng Chính phủ. Quỹ có vốn điều lệ là 500 tỷ đồng. Hoạt động của quỹ được dựa trên các văn bản quy phạm pháp luật gồm: Luật Bảo vệ môi trường 2005; Quyết định số 78/2014/QĐ-TTg; Thông tư số 132/2015/TT-BTC và Thông tư số 317/2016/TT-BTC.

Nhiệm vụ của quỹ là hỗ trợ các chương trình, dự án, các hoạt động nhiệm vụ bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu không nằm trong kế hoạch ngân sách trên phạm vi cả nước. Nguồn thu của quỹ chủ yếu dựa vào NSNN cấp. Các nguồn thu của quỹ cũng được pháp luật quy định, bao gồm: vốn điều lệ do NSNN cấp, NSNN chi sự nghiệp môi trường cấp bù kinh phí tài trợ cho các dự án, nhiệm vụ bảo vệ môi trường đã được thực hiện hàng năm và bổ sung vốn hoạt động của quỹ, các khoản bồi thường thiệt hại về môi trường và đa dạng sinh học thu vào NSNN, lệ phí bán, chuyển các chứng chỉ giảm phát thải khí nhà kính (CERs) được chứng nhận thu từ các dự án đầu tư theo cơ chế phát triển sạch (CDM) thực hiện tại Việt Nam. Nhiệm vụ chi của quỹ dùng để hỗ trợ cho các chương trình, dự án các hoạt động phòng chống khắc phục ô nhiễm, suy thoái và sự cố môi trường mang tính quốc gia, liên ngành, liên vùng, hoặc giải quyết các vấn đề môi trường cục bộ nhưng phạm vi ảnh hưởng lớn; cho vay vốn với lãi suất ưu đãi đối với các dự án bảo vệ môi trường trên phạm vi toàn quốc; hỗ trợ lãi suất vay vốn cho các dự án bảo vệ môi trường vay vốn từ các tổ chức tín dụng; hỗ trợ giá điện đối với dự án điện gió nổi lưới điện theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ Chênh lệch thu - chi của Quỹ trong giai đoạn nghiên cứu liên tục nhỏ hơn 0 (Chi tiết theo bảng 3.8). Như vậy, các hoạt động do Quỹ đảm nhiệm được tài trợ chủ yếu từ phần kết dư của Quỹ còn lại từ các năm trước. Kết dư Quỹ đến hết năm 2024 ước đạt 445.907 triệu đồng.

Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam

Quỹ được thành lập và hoạt động theo quy định của Luật Bảo vệ và phát triển rừng, được thay thế bằng Luật Lâm nghiệp 2017, Nghị định số 156/2018/NĐ-CP ngày 16/11/2018 của Chính phủ; Quyết định số 2093/2008/QĐ-BNN-TCCB ngày 05/6/2019 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng hoạt động dựa trên hướng dẫn của Nghị định số 156/2018/NĐ-CP; Nghị định số 05/2008/NĐ-CP; Quyết định số 07/2012/QĐ-TTg; Quyết định số 114/2008/QĐ-BNN và Thông tư số 85/2012/TT-BTC.

Theo quy định tại Điều 95 Luật Lâm nghiệp 2017, Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng hoạt động theo nguyên tắc chỉ thực hiện hỗ trợ cho các dự án, chương trình hoặc hoạt động phi dự án mà NSNN chưa đầu tư hoặc chưa đáp ứng yêu cầu đầu tư. Điều 76 Nghị định 156/2018/NĐ-CP quy định về nhiệm vụ của quỹ là ký kết hợp đồng, tiếp nhận và quản lý nguồn tiền ủy thác chi trả dịch vụ môi trường rừng; tiếp nhận quản lý tiền trồng rừng thay thế; vận động, tiếp nhận và quản lý các nguồn tài chính ủy thác, viện trợ, tài trợ, đóng góp của các cá nhân, tổ chức trong và ngoài nước.

Theo quy định pháp luật hiện hành và qua số liệu thu chi của quỹ cho thấy, quỹ độc lập tài chính với NSNN. Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng ở Trung ương được NSNN cấp vốn điều lệ là 100 tỷ đồng trong thời hạn 2 năm (theo quy định tại Nghị Định 05/2008/NĐ CP ngày 14/01/2008). Quỹ tiếp nhận nguồn thu từ tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng từ bên sử dụng dịch vụ môi trường rừng có lưu vực nằm trên địa giới hành chính từ hai tỉnh trở lên để điều phối tiền dịch vụ môi trường rừng cho quỹ cấp tỉnh có diện tích rừng nằm trong lưu vực. Bình quân một năm quỹ thu trên 2.000 tỷ đồng. Quỹ chỉ thực hiện các nhiệm vụ ủy thác theo hợp đồng, ủy thác khác từ nguồn kinh phí, từ tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng, tiền ủy thác của các tổ chức cá nhân trong và ngoài nước theo hợp

đồng ủy thác liên quan đến bảo vệ và phát triển rừng. Chi hoạt động của bộ máy quỹ được bảo đảm từ nguồn trích 0,5% (tối đa) tổng số tiền dịch vụ môi trường rừng thực thu trong năm. (Chi tiết nguồn thu - nhiệm vụ chi của quỹ theo bảng 3.9 trên). Chênh lệch thu - chi của Quỹ trong giai đoạn nghiên cứu biến động khá lớn, từ dưới 0 đến lên hơn 600.000 triệu đồng (xem bảng 3.9). Kết dư của Quỹ đến hết năm 2024 là khoảng xấp xỉ 32 tỷ đồng. Kết dư này cho thấy hoạt động của Quỹ đang trong chu trình nhịp nhàng, không gây ra sự lãng phí nguồn lực tài chính công quốc gia khi số thu trong năm được sử dụng phần lớn vào các nhiệm vụ chi do Quỹ đảm nhiệm.

Bảng 3.9: Thu - chi của Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam và Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam

Đơn vị tính: triệu đồng

Năm	Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam			Quỹ bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam		
	Thu	Chi	Chênh lệch thu - chi	Thu	Chi	Chênh lệch thu - chi
2019	44.832	34.994	9.838	9.060	8.638	422
2020	228.972	350.626	-121.654	1.592.468	1.674.334	-81.866
2021	231.400	366.100	-134.700	1.948.672	1.933.823	14.849
2022	272.281	215.290	56.991	2.342.892	2.291.018	51.874
2023	240.880	369.105	-128.225	2.918.909	2.290.249	628.660
2024	248.938	302.970	-54.032	2.269.796	2.437.591	-167.795

Nguồn: Kho bạc Nhà nước Việt Nam (2019-2024)

v) Nhóm quỹ tích lũy và dự phòng

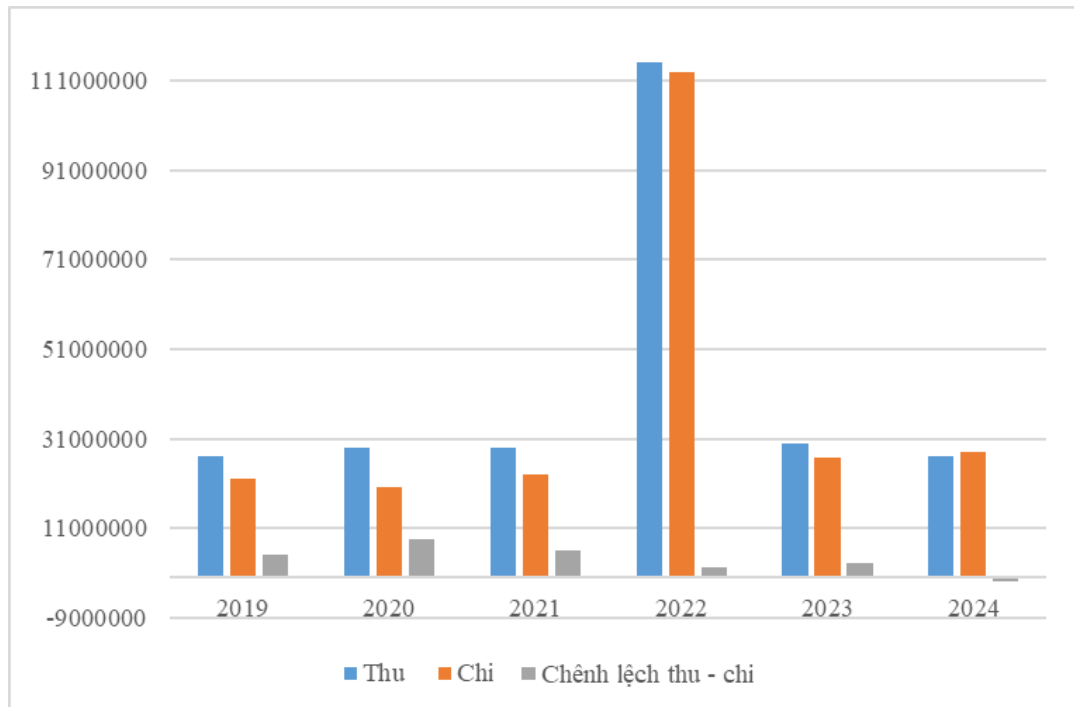
Trong nhóm này có Quỹ Tích lũy trả nợ được thành lập và hoạt động dựa trên Luật Quản lý nợ công 2009; Luật Quản lý nợ công 2017; Nghị định số 79/2010/NĐ-CP; Nghị định số 92/2018/NĐ-CP; Quyết định số 01/2013/QĐ-TTg; Thông tư số 139/2009/TT-BTC; Thông tư số 109/2018/TT-BTC; Thông

tư số 170/2014/TT-BTC. Việc thành lập Quỹ Tích lũy trả nợ nhằm mục đích thống nhất quản lý nợ công, giao một cơ quan là Bộ Tài chính chịu trách nhiệm chính trong quản lý nợ công thống nhất sẽ bảo đảm an toàn, bền vững nợ công. Theo đó, nhiệm vụ chi của quỹ bao gồm: chi trả nợ nước ngoài (gốc, lãi); phí các khoản vay về cho vay lại (nếu có); ứng vốn để trả nợ nước ngoài đối với các khoản vay về cho vay lại; ứng dự phòng rủi ro phát sinh từ việc cho vay lại, bảo lãnh Chính phủ.

Quỹ có nguồn thu từ: thu hồi nợ từ các khoản vay về cho vay lại của Chính phủ (gốc, lãi và các khoản phí); thu dự phòng rủi ro đối với các khoản cho vay lại; thu phí quản lý cho vay lại; thu phí bảo lãnh và lãi phạt trả chậm đối với khoản phí bảo lãnh; thu hồi các khoản vốn từ quỹ; thu từ nghiệp vụ cơ cấu lại nợ, danh mục nợ; thu lãi tiền gửi, cho vay, ủy thác quản lý vốn và đầu tư của quỹ. Thực chất của các khoản thu của quỹ đều thuộc về NSNN nhưng Quỹ Tích lũy trả nợ được phân loại vào nhóm quỹ TCNN ngoài NS phục vụ cho mục đích dự phòng. Do đó, quỹ được đánh giá là quỹ TCNN ngoài NS có mục đích đặc biệt nên được xếp vào nhóm riêng, có tính chất ưu tiên. Số thu - chi của quỹ được thể hiện trong bảng dưới đây. Theo đó, chênh lệch thu - chi trong 6 năm của Quỹ có sự biến động khá lớn. Thu của Quỹ tăng nhanh từ 2019-2022; sau đó giảm mạnh từ 2022 đến 2024. Chi của Quỹ cũng thay đổi theo chiều hướng tương tự. Vì vậy, chênh lệch thu - chi của Quỹ biến động theo xu hướng giảm dần, đến năm 2024, có giá trị dưới 0. Kết dư của Quỹ đến hết năm 2024 ước đạt khoảng 108.716,8 tỷ đồng.

Đồ thị 3.8: Tình hình thu - chi của Quỹ Tích lũy trả nợ

Đơn vị tính: triệu đồng



Nguồn: Kho bạc Nhà nước Việt Nam (2019-2024)

3.2.3. Quản lý sắp xếp lại các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Hiện nay, các quỹ TCNN ngoài NS do Trung ương quản lý đang được Nhà nước quan tâm, rà soát để kịp thời cơ cấu lại, giải thể và sắp xếp cho phù hợp với định hướng phát triển KT-XH quốc gia. Việc rà soát, sắp xếp lại các quỹ TCNN ngoài NS được thực hiện dựa trên các căn cứ pháp lý sau:

- Khoản 19 Điều 4, Luật NSNN 2015 quy định về điều kiện của quỹ TCNN ngoài NS, trong đó có điều kiện hoạt động độc lập với NSNN, nguồn thu, nhiệm vụ chi của quỹ là để thực hiện nhiệm vụ theo quy định của pháp luật.
- Nghị quyết số 792/NQ-UBTVQH14 ngày 22/10/2019 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về một số nhiệm vụ và giải pháp đẩy mạnh việc thực hiện chính sách pháp luật về quản lý, sử dụng các quỹ TCNN ngoài NS. Trong đó, Nghị quyết 792/NQ-UBTVQH14 đã đề cập rằng: “Xây dựng lộ trình cơ cấu

lại, sáp nhập, dừng hoạt động hoặc giải thể đối với các quỹ thuộc thẩm quyền của Chính phủ hoạt động không hiệu quả, không đúng mục tiêu đề ra hoặc không còn phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội, trùng lặp về mục tiêu, nhiệm vụ, đối tượng phục vụ hoặc không có khả năng độc lập về tài chính, trùng lặp nguồn thu, nhiệm vụ chi với ngân sách nhà nước”. Đây chính là định hướng pháp lý quan trọng cho việc tổ chức thực hiện sắp xếp quỹ TCNN ngoài NS.

- Nghị quyết số 23/2021/QH15 ngày 28/7/2021 của Quốc hội về kế hoạch tài chính quốc gia và vay, trả nợ công 5 năm 2021 - 2025.

- Văn bản số 20/VPCP-KTTH ngày 02/01/2020 nêu ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ yêu cầu thực hiện các nhiệm vụ trọng tâm là đẩy nhanh việc rà soát, sắp xếp và đổi mới cơ chế các quỹ TCNN ngoài NS theo tinh thần Nghị quyết số 792/NQ-UBTVQH14; xây dựng lộ trình cơ cấu lại, sáp nhập, dừng hoạt động hoặc giải thể các quỹ hoạt động không hiệu quả, không đúng mục tiêu đề ra hoặc không còn phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội, trùng lặp về mục tiêu, nhiệm vụ, đối tượng phục vụ hoặc không có khả năng độc lập với NSNN, trùng lặp nguồn thu, nhiệm vụ chi với NSNN.

Tính đến cuối năm 2024, có 22 quỹ TCNN ngoài NS do các bộ, cơ quan Trung ương thành lập hoặc được giao quản lý (từ khi Luật Ngân sách nhà nước 2015 có hiệu lực đến nay đã quyết định thành lập mới 03 quỹ TCNN ngoài NS do Trung ương quản lý và đang xây dựng, hoàn thiện các thủ tục để thành lập 01 quỹ; giải thể, sáp nhập được 6 quỹ TCNN ngoài NS), cụ thể:

(i) 20 quỹ đã đi vào hoạt động là: Quỹ Bảo hiểm xã hội, Quỹ Bảo hiểm thất nghiệp, Quỹ Bảo hiểm y tế, Quỹ Tích lũy trả nợ, Quỹ Dịch vụ viễn thông công ích Việt Nam, Quỹ Quốc gia về việc làm, Quỹ Phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa, Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam, Quỹ Hỗ trợ việc làm ngoài nước, Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã, Quỹ Phòng, chống tác hại của thuốc lá, Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia, Quỹ Đổi mới công nghệ quốc

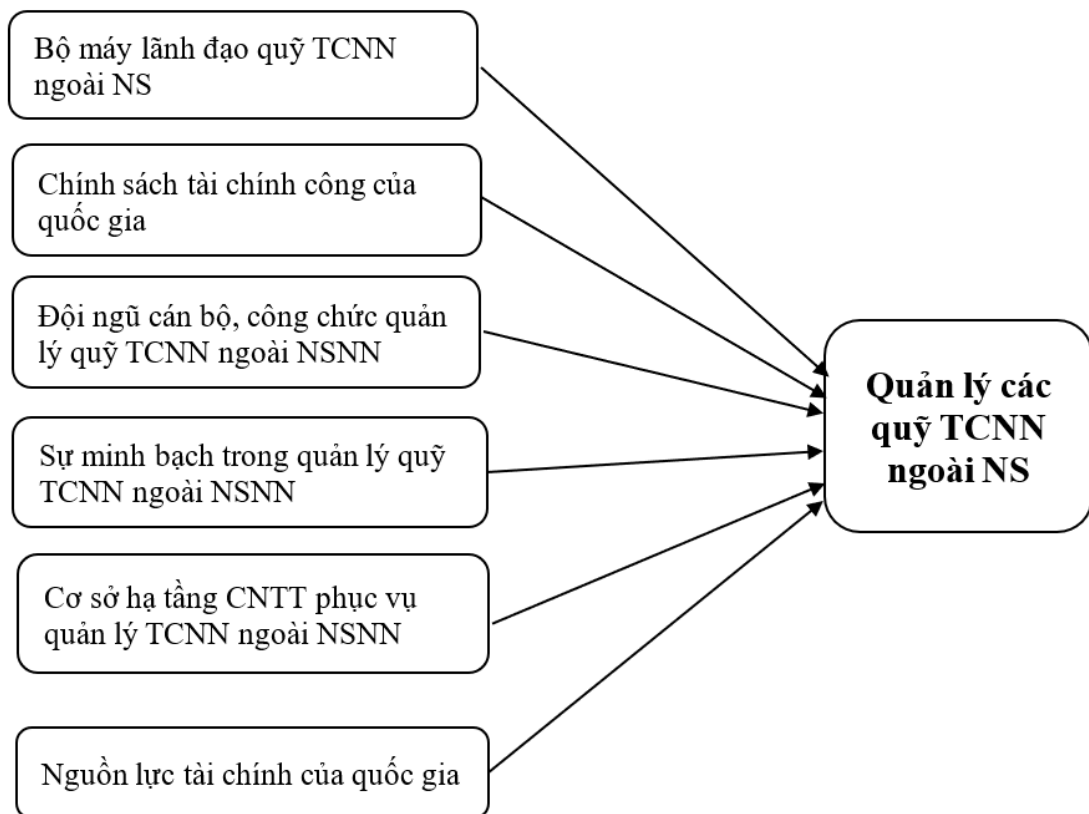
gia, Quỹ Hỗ trợ phụ nữ nghèo, Quỹ Phòng, chống tội phạm Trung ương, Quỹ Hỗ trợ nông dân Trung ương, Quỹ Đền ơn đáp nghĩa, Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam, Quỹ Vắc-xin phòng Covid-19 và Quỹ Hỗ trợ phát triển du lịch. Trong đó, có 9 quỹ quy mô vốn, nguồn thu và nhiệm vụ chi lớn; các quỹ còn lại quy mô nhỏ, phạm vi hoạt động hẹp. Trong năm 2024, các bộ, cơ quan Trung ương quản lý quỹ tiếp tục xây dựng, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện văn bản quy phạm pháp luật, đổi mới cơ chế quản lý và hoạt động các quỹ. Theo đó, có 06 quỹ đã và đang hoàn thiện trình cấp thẩm quyền xem xét điều chỉnh văn bản pháp luật quy định việc quản lý, sử dụng quỹ.

(ii) Đối với Quỹ Phòng, chống thiên tai Trung ương, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 78/2021/NĐ-CP ngày 01/8/2021 về thành lập và quản lý quỹ. Ngày 19/04/2023, Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã ban hành Quyết định số 1599/QĐ-BNN-TCCB về chức năng, nhiệm vụ và tổ chức bộ máy của quỹ. Hiện nay, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (nay là Bộ Nông nghiệp và Môi trường) đang xây dựng quy chế hoạt động của quỹ để triển khai thu, chi và sử dụng cho các hoạt động phòng, chống thiên tai trong thời gian tới.

3.3. MÔ HÌNH CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG TỚI QUẢN LÝ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH TẠI VIỆT NAM

3.3.1. Thiết kế mô hình nghiên cứu

Nghiên cứu đánh giá các yếu tố ảnh hưởng đến quản lý các quỹ TCNN ngoài NS ở Việt Nam hiện nay sẽ được xây dựng dựa trên các nội dung đã đề cập ở chương 2 (Kawesha & Kabwe, [55]). Các quỹ TCNN ngoài NS bản chất là các tổ chức công. Quản lý các quỹ TCNN ngoài NS cũng sẽ bao gồm nội dung chủ yếu là quản lý tài chính ở một tổ chức công. Dựa trên cơ sở lý luận về các yếu tố ảnh hưởng tới quản lý các quỹ TCNN ngoài NS, nghiên cứu sinh đề xuất mô hình như sau:



Sơ đồ 3.1: Mô hình các yếu tố tác động tới quản lý các quỹ TCNN ngoài NS

Nguồn: NCS tổng hợp

Dựa trên mô hình nêu trên, các giả thiết mà tác giả đặt ra bao gồm:

H1: Bộ máy lãnh đạo có ảnh hưởng tới quản lý các quỹ TCNN ngoài NS.

H2: Chính sách tài chính công của quốc gia có ảnh hưởng tới quản lý các quỹ TCNN ngoài NS.

H3: Đội ngũ cán bộ, công chức có ảnh hưởng tới quản lý các quỹ TCNN ngoài NS.

H4: Sự minh bạch có ảnh hưởng tới quản lý các quỹ TCNN ngoài NS.

H5: Cơ sở hạ tầng CNTT có ảnh hưởng tới quản lý TCNN ngoài NS.

H6: Nguồn lực tài chính của quốc gia có ảnh hưởng tới quản lý các quỹ TCNN ngoài NS.

3.3.2. Dữ liệu nghiên cứu

Nghiên cứu sinh đã tiến hành điều tra khảo sát qua bảng hỏi, tiếp cận 186 cán bộ, công chức làm việc tại các Bộ và các quỹ TCNN ngoài NS do trung ương quản lý. Nhóm đối tượng tham gia khảo sát thứ nhất là những cán bộ ở Bộ Tài chính ở đơn vị phụ trách tổng hợp thông tin về tình hình hoạt động của các Quỹ TCNN ngoài NS do trung ương quản lý. Nhóm đối tượng thứ hai là các cán bộ đang công tác tại hơn 20 quỹ TCNN ngoài NS do trung ương quản lý. Nhóm đối tượng thứ ba là các cán bộ công tác tại các Bộ có trực tiếp tham gia quản lý hoạt động của các Quỹ TCNN ngoài NS.

Bảng hỏi được thiết kế dựa trên thang đo Likert với 5 mức giá trị, nhằm thu thập ý kiến đánh giá của các cán bộ, công chức về các yếu tố ảnh hưởng tới quản lý các quỹ TCNN ngoài NSN tại Việt Nam hiện nay. Thông tin chung về các đối tượng tham gia khảo sát được tổng hợp trong Phụ lục số 02.

3.3.3. Kết quả phân tích

3.3.3.1. Kiểm định thang đo

Để đánh giá thang đo của từng biến độc lập trong mô hình đánh giá ảnh hưởng của các yếu tố tới quản lý các quỹ TCNN ngoài NS do chính quyền Trung ương (CQTW) quản lý ở Việt Nam, nghiên cứu sinh sử dụng phân tích Cronbach's Alpha. Cronbach's Alpha là phép kiểm định thống kê về mức độ chặt chẽ của tập hợp các biến quan sát trong thang đo. Phương pháp Cronbach's Alpha cho phép nhà nghiên cứu loại bỏ những biến không phù hợp và hạn chế những biến rác trong mô hình nghiên cứu. Theo nghiên cứu của một số nhà khoa học như Slater [74] và Peterson [68] đề nghị hệ số Cronbach's Alpha từ 0,6 trở lên là có thể sử dụng được trong trường hợp khái niệm nghiên cứu là mới hoặc mới với người được trả lời trong bối cảnh nghiên cứu. Kết quả kiểm định thang đo của các biến trong mô hình cho thấy tất cả các thang đo đều có hệ số Cronbach's Alpha $\geq 0,6$, đạt yêu cầu về độ tin cậy và có thể sử dụng trong nghiên cứu. (Tham khảo phụ lục 03).

3.3.3.2. Phân tích EFA

Phân tích nhân tố khám phá EFA dùng để rút gọn một tập hợp k biến quan sát thành một tập hợp F (với $F < k$) các nhân tố có ý nghĩa hơn. Trong phân tích nhân tố khám phá EFA, hệ số KMO (Kaiser-Meyer-Olkin) là một chỉ số dùng để xem xét sự thích hợp của phân tích nhân tố. Trị số của KMO phải đạt giá trị 0.5 trở lên (0.5 là điều kiện đủ là phân tích nhân tố phù hợp).

Với KMO nằm trong khoảng từ 0,5 đến 1 cho thấy các nhân tố được phân tích là phù hợp. Kiểm định Bartlett (Bartlett's test of Sphericity) dùng để xem xét các biến quan sát trong nhân tố có tương quan với nhau hay không. Kiểm định Bartlett có ý nghĩa thống kê $\text{sig Bartlett's test} < 0.05$, chứng tỏ các biến quan sát có tương quan với nhau trong nhân tố. Các hệ số tải nhân tố (factor loading) trong ma trận xoay đều lớn hơn 0.7, vượt ngưỡng 0.5 theo chuẩn mực học thuật, chứng tỏ các biến quan sát đều có mức đóng góp tốt vào các nhân tố trích được (Tham khảo phụ lục 04).

3.3.3.3. Phân tích hồi quy

Phân tích hồi quy sẽ xác định mối quan hệ và mức độ tác động giữa biến phụ thuộc (quản lý các quỹ TCNN ngoài NS) với các biến độc lập (bộ máy lãnh đạo; chính sách tài chính công của quốc gia; đội ngũ cán bộ, công chức; sự minh bạch; cơ sở hạ tầng CNTT; nguồn lực tài chính quốc gia). Mô hình hồi quy sẽ cho biết mức độ tác động của các yếu tố tới quản lý các quỹ TCNN ngoài NS do CQTW quản lý ở Việt Nam.

Bảng 3.10: Mô tả mô hình

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	.678 ^a	.460	.441	.74734679	2.170

Nguồn: NCS phân tích từ phần mềm SPSS

Giá trị R^2 hiệu chỉnh bằng 0.441 cho thấy biến độc lập đưa vào chạy hồi quy ảnh hưởng 44,1% sự thay đổi của biến phụ thuộc, còn lại 55,9% là do các

biến ngoài mô hình và sai số ngẫu nhiên. Hệ số Durbin - Watson = 2.170, nằm trong khoảng 1.5 đến 2.5 nên không có hiện tượng tự tương quan chuỗi bậc nhất xảy ra.

Kiểm định sự phù hợp của mô hình: nghiên cứu sinh sử dụng kiểm định F để kiểm định sự phù hợp của mô hình. Giá trị sig của kiểm định F được sử dụng để kiểm định độ phù hợp của mô hình hồi quy. Nếu $\text{sig} < 0.05$, kết luận mô hình hồi quy tuyến tính bội phù hợp với tập dữ liệu và có thể sử dụng được.

Bảng 3.11: Kiểm định ANOVA

ANOVA ^a					
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	Sig.
1	Regression	85.024	6	14.171	25.371
	Residual	99.976	179	.559	.000 ^b
	Total	185.000	185		

Nguồn: NCS tổng hợp từ phần mềm SPSS

Phân tích kết quả hồi quy: Theo kết quả kiểm định ANOVA (Bảng 3.11), giá trị $F = 25.371$ với $\text{Sig.} = 0.000 < 0.05$, cho thấy mô hình hồi quy tuyến tính bội có ý nghĩa thống kê và phù hợp với tập dữ liệu nghiên cứu. Giá trị Sig. của kiểm định t-test đối với từng hệ số hồi quy đều nhỏ hơn 0.05, chứng tỏ tất cả các biến độc lập đều có tác động đến biến phụ thuộc (Bảng 3.12).

Bảng 3.12: Hệ số hồi quy

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		t	Sig.	95.0% Confidence Interval for B		Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta	%			Lower Bound	Upper Bound	Tolerance	VIF
1 (Constant)	-6.628E-17	.055			.000	1.000	-.108	.108		
MB	.346	.055	.346	21.60%	6.290	.000	.237	.454	1.000	1.000
CSCNTT	.161	.055	.161	10.05%	2.924	.004	.052	.269	1.000	1.000
NLTC	.263	.055	.263	16.42%	4.783	.000	.154	.371	1.000	1.000
BMLĐ	.370	.055	.370	23.10%	6.742	.000	.262	.479	1.000	1.000
CSTCC	.205	.055	.205	12.80%	3.732	.000	.097	.313	1.000	1.000
CBCC	.257	.055	.257	16.04%	4.675	.000	.148	.365	1.000	1.000
Total			1.602	100.00%						

Nguồn: NCS tổng hợp từ phần mềm SPSS

Phương trình hồi quy chuẩn hóa được xác định như sau:

$$Y = 0.346MB + 0.161CSCNTT + 0.263NLTC + 0.370BMLĐ + 0.205CSTCC + 0.257CBCC$$

Các hệ số Beta chuẩn hóa đều dương, cho thấy tác động của các biến độc lập đến biến phụ thuộc là cùng chiều. Tổng hệ số Beta đạt 1.602, phản ánh mức độ tác động tương đối của sáu yếu tố đến công tác quản lý các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách. Trong đó:

- Bộ máy lãnh đạo (BMLĐ) có hệ số Beta cao nhất (0.370), chiếm 23,10% tổng ảnh hưởng, cho thấy đây là nhân tố có ảnh hưởng mạnh nhất đến hiệu quả quản lý.
- Tính minh bạch (MB) đứng thứ hai với Beta = 0.346, chiếm 21,60%, thể hiện vai trò then chốt, gần tương đương với bộ máy lãnh đạo.
- Năng lực tài chính quốc gia (NLTC) và đội ngũ cán bộ, công chức (CBCC) có mức ảnh hưởng đáng kể, lần lượt chiếm 16,42% và 16,04%.
- Chính sách tài chính công của quốc gia (CSTCC) chiếm 12,80%, trong khi cơ sở hạ tầng công nghệ thông tin (CSCNTT) chiếm 10,05%, phản ánh mức độ tác động thấp hơn so với các yếu tố khác.

Như vậy, có thể khẳng định rằng bộ máy lãnh đạo và tính minh bạch là hai yếu tố then chốt, chiếm gần 45% tổng ảnh hưởng, quyết định phần lớn đến hiệu quả quản lý các quỹ. Do đó, trong giai đoạn tới, chính sách cần tập trung vào việc kiện toàn tổ chức bộ máy lãnh đạo và tăng cường cơ chế minh bạch, đồng thời tiếp tục nâng cao năng lực tài chính quốc gia, đào tạo đội ngũ cán bộ, và hoàn thiện chính sách tài chính công. Đối với cơ sở hạ tầng công nghệ thông tin, mặc dù hiện tại mức độ tác động còn hạn chế, nhưng đây vẫn là yếu tố nền tảng cần được đầu tư lâu dài nhằm hỗ trợ tiến trình hiện đại hóa và minh bạch hóa quản lý quỹ.

3.4. ĐÁNH GIÁ QUẢN LÝ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH TẠI VIỆT NAM

3.4.1. Những kết quả đạt được

Về quản lý thành lập các quỹ TCNN ngoài NS

Quản lý thành lập các quỹ TCNN ngoài NS cơ bản đã đáp ứng kịp thời yêu cầu huy động và phân bổ nguồn lực tài chính phục vụ các hoạt động quản lý thuộc trách nhiệm của Nhà nước, thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của cả nước. Một trong những minh chứng là việc thành lập Quỹ Vắc-xin phòng Covid-19, giải quyết được nhu cầu cấp bách về nguồn tài chính cho đặt hàng, thanh toán tiền nhập khẩu vắc-xin Covid-19. Đây là một trong những yếu tố giúp Việt Nam có thể trở thành một trong những hiện tượng phòng chống dịch Covid-19 thành công trên thế giới, giảm tối đa những thiệt hại về người do đại dịch gây ra.

Hệ thống cơ sở pháp lý cơ bản cho việc thành lập và hoạt động của từng quỹ TCNN ngoài NS tại cấp Trung ương tương đối đa dạng và linh hoạt - đúng như đặc trưng của quỹ TCNN ngoài NS. Cơ sở thành lập các quỹ có thể dựa trên luật, pháp lệnh của Quốc hội, Nghị định của Chính phủ hay Quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Điều này cũng có phần hợp lý khi mà các quỹ quan trọng, có phạm vi và tầm ảnh hưởng rộng đến sự phát triển chung của nền kinh tế - xã hội thì sẽ do Quốc hội thành lập như: Quỹ Dự trữ quốc gia, Quỹ Bảo hiểm xã hội... Để ứng phó với những biến động bất thường trong đời sống kinh tế - xã hội (như thiên tai, bệnh dịch) thì cần phải có những chủ thể khác ngoài Quốc hội có thẩm quyền thành lập các quỹ nhằm giải quyết kịp thời những biến động bất thường đó. Cho nên, trong thời gian qua, việc Chính phủ và các cơ quan ban ngành, địa phương đã ra những văn bản thành lập và hướng dẫn hoạt động của các quỹ đã giải quyết được nhiều vấn đề trong phạm vi, vai trò của hoạt động quản lý nhà nước như bình ổn giá, an sinh xã hội...

Về quản lý vận hành các quỹ TCNN ngoài NS

Quản lý vận hành các quỹ TCNN ngoài NS đã có những đóng góp tích cực đối với quá trình phát triển kinh tế - xã hội cũng như hỗ trợ tốt cho nhiệm vụ quản lý của Nhà nước. Mặc dù hiệu quả quản lý và sử dụng các quỹ còn chưa được cao như mong đợi song không thể phủ nhận rằng các quỹ đã huy động được những nguồn lực rất lớn trong xã hội, giải quyết được nhiều vấn đề cấp thiết trong xã hội (giải quyết hậu quả của thiên tai, các tệ nạn xã hội, chăm sóc y tế, hỗ trợ người yếu thế), hỗ trợ tốt NSNN trong việc thực hiện các chương trình, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước. Ví dụ như Quỹ Tích lũy trả nợ trong thời gian qua đã đạt được nhiều kết quả đáng kể, tạo sự chủ động trong điều hành của Chính phủ và Bộ Tài chính; thực hiện tốt việc tập trung nguồn thu của Quỹ, bảo đảm thực hiện trả nợ nước ngoài đối với các khoản vay về cho vay lại và trả thay các dự án được Chính phủ bảo lãnh gặp khó khăn trong trả nợ. Việc xây dựng, kế hoạch thu, chi và sử dụng nguồn vốn của Quỹ tích lũy trả nợ đảm bảo đúng quy định. Việc chi Quỹ để hoàn trả NSNN, ứng vốn trả nợ thay luôn được thực hiện một cách chặt chẽ, đúng quy định hiện hành, vừa đảm bảo hỗ trợ cho người được bảo lãnh, đồng thời không làm ảnh hưởng đến uy tín của Chính phủ Việt Nam với các nhà tài trợ. Nguồn vốn của Quỹ đã được sử dụng đúng quy định và đảm bảo tính an toàn, thanh khoản và bảo toàn nguồn vốn của Quỹ.

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn về quá trình hoạt động của các quỹ cũng đã được xây dựng khá chi tiết. Các văn bản quy phạm pháp luật đã ghi nhận và bảo đảm thực hiện được một số nguyên tắc cũng như mục tiêu quan trọng trong việc quản lý và sử dụng quỹ. Chẳng hạn như nguyên tắc hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận; nguyên tắc những quỹ có chức năng dự trữ tuyệt đối không được cho vay; quy định những đối tượng được thụ hưởng, chi trả hoặc cho vay nguồn vốn từ các quỹ...

Về quản lý rà soát, sắp xếp các quỹ TCNN ngoài NS

Quản lý rà soát, sắp xếp các quỹ TCNN ngoài NS của Việt Nam trong giai đoạn vừa qua đã có nhiều khởi sắc. Ở cấp Trung ương, đã có 6 quỹ TCNN ngoài NS giải thể, bao gồm: Quỹ Bảo trì đường bộ, Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp, 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, Quỹ Hỗ trợ người nhiễm HIV/AIDS, Quỹ Bảo hộ công dân và pháp nhân Việt Nam ở nước ngoài.

Bên cạnh đó, Chính phủ đã tiến hành hoàn thiện cơ sở pháp lý về thành lập, hoạt động đối với Quỹ Đổi mới công nghệ và Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia; xây dựng dự thảo đề xuất bãi bỏ nhiệm vụ chi trùng với nhiệm vụ chi của NSNN đối với Quỹ Hỗ trợ việc làm ngoài nước; bổ sung nhiệm vụ cho Quỹ Dịch vụ viễn thông công ích; và sửa đổi quy định pháp lý quy định chế độ tài chính đối với Quỹ Bảo hộ công dân và pháp nhân Việt Nam ở nước ngoài.

Ví dụ với Quỹ Dịch vụ viễn thông công ích: Bộ Thông tin và Truyền thông đã thực hiện đánh giá mô hình hoạt động, tình hình thực hiện cơ chế tài chính của Quỹ; nghiên cứu cơ chế tài chính của một số quỹ TCNN được ban hành thời gian vừa qua để đề xuất mô hình hoạt động, cơ chế tài chính phù hợp với đặc thù của Quỹ, bảo đảm khả thi, đúng quy định pháp luật, tạo điều kiện cho Quỹ thực hiện hiệu quả chức năng, nhiệm vụ đã được quy định. Trên cơ sở đó, Bộ Thông tin và Truyền thông đang xây dựng dự thảo trình Thủ tướng Chính phủ dự thảo Quyết định thay thế Quyết định số 11/2014/QĐ-TTg; (ii) Trên cơ sở Quyết định số 938/QĐ-BTTTT ngày 01 tháng 6 năm 2023 về việc điều chuyển toàn bộ trách nhiệm, nghĩa vụ, nhiệm vụ, quyền hạn, nhân sự, tài chính, tài sản, con dấu, hồ sơ và tài liệu của Ban Quản lý Chương trình cung cấp dịch vụ viễn thông công ích, Bộ trưởng Bộ Thông tin và Truyền thông ban hành Quyết định số 475/QĐ-BTTTT ngày 03 tháng 4 năm 2024 về việc sửa đổi, bổ sung một số Điều lệ tổ chức và hoạt động của Quỹ Dịch vụ viễn thông

công ích Việt Nam. Thực hiện theo Quyết định trên, Quỹ xây dựng lại cơ cấu tổ chức Quỹ và hiện đang báo cáo Bộ Thông tin và Truyền thông để hoàn thiện.

3.4.2. Những hạn chế

Về quản lý thành lập các quỹ TCNN ngoài NS

Việc hình thành quá nhiều quỹ có nguy cơ dẫn đến phân tán, quản lý lỏng lẻo, tiêu cực, tham nhũng. Trên góc độ quản lý và giám sát của Nhà nước, nhất là hoạt động quản lý vĩ mô nền kinh tế, cần thiết phải kiểm soát quá trình hình thành, phân phối và sử dụng quỹ, phân loại quỹ để xây dựng những cơ chế quản lý chung. Ngoài ra, cần bổ sung những quy định mang tính pháp lý dựa trên một số nguyên tắc cơ bản nhằm quản lý thống nhất nền tài chính quốc gia, tránh tùy tiện, lạm dụng thành lập quỹ. Nếu nguồn thu của quỹ không đưa thẳng vào NSNN để cấp phát cho các nhiệm vụ chi thì cũng phải được phản ánh đầy đủ và quản lý theo đúng Luật NSNN. Đồng thời, cần có sự quản lý và phối hợp tốt để không bị đọng vốn do chưa có nhu cầu sử dụng (như Quỹ Bảo hiểm y tế, Quỹ Phòng, chống tác hại của thuốc lá có số dư lớn) trong khi NSNN luôn luôn cần nguồn lực để thực hiện các nhiệm vụ chi. Mặt khác, khi các quỹ tài chính có cơ chế tự huy động nguồn thu riêng nên khó kiểm soát, nếu đưa nguồn thu vào quỹ này thì sẽ không đưa vào quỹ khác do đó dẫn đến hạn chế khả năng huy động tập trung nguồn lực của Nhà nước, đặc biệt là cho các nhiệm vụ đòi hỏi quy mô lớn hoặc cần phải xử lý cấp bách.

Về quản lý vận hành các quỹ TCNN ngoài NS

Việc chi tiêu của quỹ TCNN ngoài NS thường không xác định tiêu chuẩn, định mức như chi tiêu quỹ NSNN. Đây là sự khác biệt cơ bản giữa quỹ TCNN ngoài NS và quỹ NSNN vì cơ chế chi trả của ngân sách phải chịu sự kiểm soát nghiêm ngặt của hệ thống Kho bạc Nhà nước với quy trình chi tiêu chặt chẽ theo quy định của pháp luật. Còn đối với quỹ TCNN ngoài NS thì Kho bạc Nhà nước thường không kiểm soát, mà các quỹ "*tự kiểm soát*" chi tiêu. Trường hợp

quỹ mở tài khoản tại Kho bạc thì Kho bạc Nhà nước cũng chỉ kiểm soát tính hợp pháp, hợp lệ. Vì vậy, nếu không có sự kiểm soát, giám sát chặt chẽ của cơ quan quản lý thì sẽ dễ dẫn đến khả năng vi phạm chế độ chi tiêu, sử dụng kinh phí sai mục đích, vượt tiêu chuẩn, định mức... gây ra những ảnh hưởng tiêu cực đến nền KT-XH.

Một số quỹ chưa được phân định rõ ràng nguồn thu, nhiệm vụ chi, chưa phù hợp với quy định của pháp luật. Trong một số trường hợp, nguồn thu phải được tập trung vào NSNN (như Quỹ Môi trường được bổ sung từ phí môi trường, Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ chỉ cho một số nhiệm vụ thuộc sự nghiệp khoa học và công nghệ...). Tình trạng thu và sử dụng một số loại phí thuộc NSNN hoặc chỉ cho nhiệm vụ thường xuyên của NSNN nhưng lại để ngoài NSNN là chưa phù hợp với Luật NSNN.

Mục tiêu hoạt động của một số quỹ chưa rõ ràng, còn chồng lấn và thiếu hiệu quả, thiếu minh bạch, gây lãng phí nguồn lực. Chức năng hoạt động của một số quỹ còn chồng chéo nước với quỹ NSNN như việc nhiều khoản thu, chi của nhiều quỹ trùng lặp với danh mục thu, chi của NSNN. Ví dụ: Quỹ Bảo vệ môi trường có nguồn thu từ phí bảo vệ môi trường và chi cho hoạt động bảo vệ môi trường.

Việc phát triển quá nhanh của quỹ nếu không kiểm soát chặt chẽ sẽ dẫn đến tình trạng lạm thu, vượt quá khả năng của doanh nghiệp và người dân. Trên thực tế đã có những địa phương (nhất là cấp xã) huy động nhiều khoản đóng góp của dân cư nhưng sử dụng chưa công khai, chưa minh bạch, hiệu quả thấp, dẫn đến các tác động xấu về kinh tế - xã hội ở địa phương. Một số quỹ hoạt động kém hiệu quả, không thực hiện được nhiệm vụ đề ra, chưa huy động được sự tham gia đóng góp từ các nguồn lực ngoài NSNN trong xã hội.

Về quản lý rà soát, sắp xếp các quỹ TCNN ngoài NS

Mặc dù đã có căn cứ pháp lý để thực hiện sắp xếp nhưng số lượng các quỹ được rà soát, sắp xếp lại và tổ chức lại qua 2 năm thực hiện Nghị quyết 792/NQ-UBTVQH14 mới dừng ở con số 3 khiêm tốn. Qua đó cho thấy tình

hình rà soát, sắp xếp các quỹ TCNN ngoài NS còn chậm. Bên cạnh việc rà soát và sắp xếp lại các quỹ, một số quỹ mới vẫn tiếp tục được thành lập, nâng tổng số quỹ TCNN ngoài NS do Trung ương quản lý hiện nay vẫn là 21 quỹ. Như vậy, về số lượng là không giảm và không thể hiện rõ tinh thần sắp xếp lại các quỹ TCNN ngoài NS.

3.4.3. Nguyên nhân của hạn chế

3.3.3.1. Nguyên nhân chủ quan

Thứ nhất, Nhà nước chưa xây dựng một văn bản pháp luật cụ thể, thống nhất, toàn diện quy định về thẩm quyền thành lập cũng như các điều kiện, tiêu chuẩn cho việc thành lập các quỹ. Việt Nam đang thiếu văn bản luật quy định về các điều kiện và chuẩn mực cho việc thành lập các quỹ (như phải có khả năng tài chính độc lập, có nguồn thu và nhiệm vụ chi không trùng lặp với NSNN...). Cần phải đưa ra quy định NSNN sẽ không hỗ trợ kinh phí cho hoạt động các quỹ và cấp hỗ trợ vốn điều lệ cho các quỹ khi quỹ có đủ các điều kiện: (i) được thành lập và hoạt động theo đúng quy định của pháp luật; (ii) có khả năng tài chính độc lập; (iii) có nguồn thu, nhiệm vụ chi không trùng với nguồn thu, nhiệm vụ chi của NSNN. Tuy nhiên, quy định này không bao quát hết các quỹ và cũng chỉ là điều kiện để NSNN hỗ trợ vốn điều lệ cho các quỹ; không phải là điều kiện cho việc thành lập quỹ. Đáng lưu ý thực tế hiện nay đang thiếu vắng và không rõ ràng của các quy định pháp luật về thẩm quyền thành lập, cũng như các điều kiện, tiêu chuẩn cho việc thành lập quỹ TCNN ngoài NS.

Thứ hai, bộ máy lãnh đạo của các quỹ TCNN ngoài NS được tổ chức còn chưa thống nhất. Mỗi loại quỹ TCNN ngoài NS sẽ chuyên biệt về một lĩnh vực cụ thể và được quản lý bởi một cơ quan chuyên trách ở trung ương. Do đó, bộ máy lãnh đạo của quỹ TCNN ngoài NS sẽ được tổ chức khác biệt nhau, không hoàn toàn thống nhất. Điều này làm cho Nhà nước khó khăn trong việc kiểm soát hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS.

Ví dụ Quỹ Đổi công nghệ quốc gia đến nay thay đổi Lãnh đạo Bộ phụ trách Quỹ và Chủ tịch Hội đồng quản lý Quỹ. Tổ chức bộ máy của Quỹ chưa được kiện toàn đầy đủ (trong đó có vị trí Giám đốc Quỹ, đồng thời, Hội đồng quản lý hiện đang thực hiện cơ cấu lại cho phù hợp). Do đó, hiệu quả hoạt động cho vay từ Quỹ giảm xuống.

Thứ ba, chính sách tài chính công của Việt Nam chưa đưa ra đường hướng cụ thể cho quá trình hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS.

Chính sách tài chính công không nêu rõ nguồn vốn hoạt động cho từng loại hình quỹ TCNN ngoài NS. Nguồn vốn của hầu hết các quỹ đều có quy định rất chung chung, và thường quy định sự “hỗ trợ của Nhà nước” hoặc của “ngân sách nhà nước”. Tuy nhiên lại không quy định các điều kiện và mức được hỗ trợ hay các thủ tục để quỹ có thể nhận được hỗ trợ. Những quy định chung chung và không rõ ràng này dễ dẫn đến những tiêu cực, khó bảo đảm được các yêu cầu về minh bạch trong quản lý tài chính. Mặt khác, nguồn vốn huy động từ trong xã hội nhiều khi là không hợp lý. Ví dụ như một trong những nguồn vốn hình thành Quỹ Bảo trì đường bộ là phí sử dụng đường bộ, tất cả các phương tiện giao thông cơ giới đã đăng kí lưu hành đều phải nộp, không quan tâm đến mức độ hay nhu cầu tham gia giao thông của chủ phương tiện.

Bên cạnh đó, chính sách tài chính công quốc gia cũng chưa chú trọng, tập trung vào việc khai thác nguồn lực tài chính nhàn rỗi từ các quỹ TCNN ngoài NS. Nguồn vốn nhàn rỗi của các quỹ chưa thực sự được sử dụng một cách “linh hoạt”, trong khi số tiền kết dư của một số quỹ là rất lớn. Theo các quy định hiện nay thì quỹ không được quyền sử dụng số tiền này hoặc là được sử dụng một cách tùy ý. Lấy ví dụ với Quỹ Bình ổn giá xăng dầu, theo Thông tư số 39/2014/TT-BTC thì quỹ không được sử dụng vốn cho những mục đích khác ngoài mục đích ổn định thị trường, bình ổn giá xăng dầu. Trong khi, những quỹ khác như Quỹ Bảo hiểm xã hội lại được sử dụng nguồn kết dư một cách tùy ý, một nguyên nhân dẫn đến sai phạm trong việc cho vay, gây thất thoát tài sản. Cùng với đó, chi phí quản lý chi ra cho bộ

máy quản lý của một số quỹ là rất lớn, gây nên sự thiếu hợp lý và thiếu hiệu quả trong việc sử dụng nguồn vốn của các quỹ. Cho dù nguồn vốn của các quỹ do NSNN hỗ trợ hoặc huy động từ các khoản đóng góp từ xã hội thì suy cho cùng nó cũng là nguồn đóng góp từ nhân dân. Cho nên nhân dân hay cơ quan đại diện cho nhân dân (các cơ quan dân cử) phải được biết về tình hình quản lý và sử dụng quỹ. Tuy nhiên, thực tế hiện nay, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của các quỹ chưa được quy định rõ ràng và chặt chẽ. Có những quỹ chỉ yêu cầu lập báo cáo gửi Bộ Tài chính, có quỹ yêu cầu báo cáo phải được kiểm toán độc lập. Tuy nhiên trên thực tế, việc thực hiện có được chấp hành nghiêm chỉnh và có hiệu quả hay không còn là một câu hỏi khi mà những thông tin về các báo cáo tài chính của quỹ chưa được công khai, minh bạch.

Thứ tư, sự minh bạch trong quản lý các quỹ TCNN ngoài NS do trung ương quản lý ở Việt Nam còn hạn chế. Thông tin về tình hình tài chính, các hoạt động của từng quỹ TCNN ngoài NS không được công khai trên website của Bộ Tài chính như các thông tin về NSNN. Mặc dù, bản chất các quỹ TCNN ngoài NS cũng là nguồn lực tài chính công quan trọng, tương đương với NSNN. Do thiếu minh bạch trong quá trình quản lý các quỹ TCNN ngoài NS do cấp trung ương quản lý nên hoạt động của nhiều quỹ không hiệu quả.

Thứ năm, còn thiếu các quy định về trách nhiệm và các biện pháp xử lý vi phạm đối với chủ thể quản lý, sử dụng quỹ không đúng mục đích, không hiệu quả, gây thất thoát tài sản, đặc biệt là trách nhiệm bồi thường của chủ thể quản lý quỹ khi gây ra những thiệt hại. Chính những thiếu sót này là nguyên nhân dẫn đến thiếu minh bạch, không hiệu quả cũng như tính trách nhiệm của các chủ thể trong hoạt động quản lý và sử dụng quỹ.

Thứ sáu, việc sắp xếp chưa được thực hiện một cách quyết liệt, do đó không rõ ràng về lộ trình sắp xếp lại các quỹ.

3.3.3.2. Nguyên nhân khách quan

Thứ nhất, giai đoạn 2019-2024 đầy biến động với tình hình dịch bệnh Covid-19 diễn biến phức tạp và sự bất ổn định kinh tế toàn cầu dẫn đến nhiều khó khăn trong quản lý tài chính công của nhiều quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam. Vì vậy, việc quản lý các quỹ TCNN ngoài NS cũng bị ảnh hưởng nhiều, kém hiệu quả hơn.

Thứ hai, nguồn lực tài chính công của Việt Nam còn hạn chế. Mặc dù trong nhiều năm gần đây, Việt Nam được đánh giá là một trong những quốc gia có tốc độ tăng trưởng kinh tế cao trên thế giới nhưng thu NSNN chỉ chiếm một tỷ trọng khiêm tốn trong tổng GDP quốc gia. Do đó, nguồn lực tài chính công của chúng ta còn hạn chế nên việc tài trợ cho hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS để thực thi hết những chương trình, kế hoạch mà quỹ đặt ra khi thành lập còn chưa thực sự trọn vẹn.

Thứ ba, cơ sở hạ tầng CNTT phục vụ hoạt động quản lý công nói chung và quản lý các quỹ TCNN ngoài NS nói chung vẫn chưa được hoàn thiện. Chính quyền trung ương của Việt Nam chưa thiết kế riêng một hệ thống thông tin quản lý phục vụ cho quá trình cập nhật dữ liệu liên quan đến các chương trình, dự án do các quỹ TCNN ngoài NS đảm nhiệm cũng như tình hình tài chính của các quỹ này theo năm. Thiếu vắng cơ sở hạ tầng về CNTT dẫn đến việc so sánh, đối chiếu các hoạt động giữa các quỹ với các chương trình dự án được tài trợ bởi NSNN khó khăn, tồn tại hiện tượng trùng lặp nhiệm vụ chi, gây lãng phí nguồn lực tài chính công.

Chương 4

GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH

4.1. QUAN ĐIỂM, ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN QUẢN LÝ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH

4.1.1. Quan điểm hoàn thiện quản lý các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Mục tiêu thành lập các quỹ TCNN ngoài NS là nhằm giải quyết các yêu cầu khác nhau trong từng thời kỳ, đan xen trong nhiều lĩnh vực khác nhau gồm hỗ trợ phát triển kinh tế (Quỹ phát triển DNNVV, Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã), phát triển cơ sở hạ tầng (Quỹ Dịch vụ viễn thông công ích) và thực hiện các chính sách an sinh xã hội, hỗ trợ các đối tượng yếu thế (Quỹ vì người nghèo) hoặc các nhiệm vụ khác như bảo vệ rừng, phòng chống thiên tai, bảo vệ môi trường... Mục tiêu hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS là không vì lợi nhuận, tập trung chủ yếu vào các đối tượng yếu thế trong xã hội hoặc các mục tiêu mang tính kỳ vọng trong tương lai do vậy rất khó để thu hút được các thành phần kinh tế, tổ chức ngoài nhà nước tham gia. Vì vậy, cần thiết phải có sự hỗ trợ, đầu tư từ NSNN cho các quỹ TCNN ngoài NS để tạo nguồn lực, tạo vốn môi nhằm huy động các thành phần kinh tế ngoài nhà nước tham gia giải quyết các vấn đề về an sinh xã hội trong từng giai đoạn cụ thể.

Trong giai đoạn từ nay đến năm 2030, dựa theo tinh thần của Chỉ thị số 22/CT-TTg ngày 27/8/2015 của Thủ tướng Chính phủ, hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS trong thời gian tới cần được rà soát, đánh giá hiệu quả hoạt động, tiếp tục tăng cường quản lý đối với các quỹ, đưa hoạt động của các quỹ đi vào thực chất, phù hợp với yêu cầu của tình hình mới, tập trung rà soát và sắp xếp lại các quỹ TCNN ngoài NS gắn với tăng cường năng lực cho bộ máy quản lý quỹ để giảm đầu mối, nâng cao tính độc lập và hiệu quả hoạt động của các quỹ, giảm sự chồng chéo, trùng lặp với NSNN. Do đó, quan điểm hoàn

thiện quản lý các quỹ TCNN ngoài NS trong bối cảnh sắp tới sẽ tập trung vào các nội dung cụ thể sau:

Một là, nâng cao hiệu quả của các quỹ TCNN ngoài NS vẫn còn đang được duy trì hoạt động. Các quỹ này sẽ vẫn tiếp tục tồn tại để thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế, giải quyết các vấn đề xã hội, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người nghèo, đối tượng yếu thế trong xã hội: Sớm kiện toàn tổ chức bộ máy, bảo đảm đủ nguồn lực để quỹ thực hiện tốt hơn nhiệm vụ được giao.

Hai là, đẩy mạnh sắp xếp lại các quỹ TCNN ngoài NS có nhiệm vụ trùng lặp với NSNN hay quỹ TCNN ngoài NS khác. Đối với các quỹ có mục tiêu, chức năng, nhiệm vụ trùng lặp, nhất là các quỹ đầu tư có tính chất sinh lời: xây dựng phương án chuyển đổi mục tiêu, chức năng, nhiệm vụ để phát huy hiệu quả, trình cấp có thẩm quyền quyết định. Đối với các quỹ hoạt động không đúng tôn chỉ, mục đích hoặc hoạt động không hiệu quả, các quỹ đã hoàn thành mục tiêu, nhiệm vụ được giao: kiên quyết cho dừng hoạt động, giải thể.

Ba là, chỉ thành lập quỹ mới trong trường hợp thật cần thiết và đủ điều kiện theo quy định của pháp luật.

Bốn là, tăng cường giám sát, thanh tra, kiểm tra hoạt động và việc chấp hành pháp luật về quản lý, sử dụng các quỹ TCNN ngoài NS, bảo đảm nguồn lực tài chính nhà nước được quản lý, sử dụng hiệu quả, công khai, minh bạch.

Năm là, kiện toàn hệ thống tổ chức bộ máy quản lý quỹ TCNN ngoài NS, thường xuyên nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ, công chức quản lý quỹ.

4.1.2. Định hướng hoàn thiện quản lý các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Định hướng hoàn thiện quản lý các quỹ TCNN ngoài NS sẽ cần được xác định cho từng giai đoạn. Theo quan điểm của nghiên cứu sinh, quá trình này sẽ cần thực hiện theo ba giai đoạn chính gồm từ nay đến 2027, từ 2027 đến 2030 và từ 2030 trở đi. Cơ sở để đề xuất việc chia các giai đoạn như vậy là dựa trên

bối cảnh về cải cách bộ máy của khu vực công đang diễn ra mạnh mẽ, kết hợp với kết quả quá trình giám sát hoạt động của các Quỹ thông qua Kiểm toán Nhà nước theo chuyên đề đang diễn ra liên tục từ năm 2023 đến nay. Đến thời điểm hết năm 2027, Kiểm toán Nhà nước đã đưa được hết các kiến nghị để nhằm hoàn thiện hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS ở cấp trung ương. Dựa vào các kiến nghị này, quá trình thay đổi khung pháp lý để quản lý các quỹ TCNN ngoài NS cũng sẽ được thực hiện hiệu quả, phù hợp. Từ sau 2027 đến 2030 sẽ là quá trình thay đổi mạnh mẽ hoạt động của các quỹ để giảm bớt lãng phí nguồn lực tài chính công quốc gia. Từ sau 2030, khi các cải cách đã hoàn thành, việc quan trọng là giám sát quá trình vận hành của các quỹ cho ổn định. Chi tiết nội dung từng giai đoạn được nêu như sau:

Giai đoạn từ nay đến năm 2027: Giai đoạn này nên được định hướng tập trung vào quá trình hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về quản lý các quỹ TCNN ngoài NS. Với vị thế quan trọng và nhiệm vụ tương tự như NSNN thì quá trình hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS cần được điều chỉnh chung bởi một văn bản Luật, hướng dẫn chi tiết bằng Nghị định của Chính phủ và các Thông tư do các Bộ ngành chuyên môn có liên quan đến hoạt động của quỹ ban hành.

Giai đoạn từ năm 2027 đến 2030: Căn cứ trên cơ sở pháp lý chung về hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS, các cơ quan thuộc cấp chính quyền trung ương cần rà soát, kiểm tra hoạt động của từng quỹ do mình được giao nhiệm vụ phụ trách. Từ đó, phát hiện các quỹ đã không còn phù hợp với nhu cầu của quốc gia và các quỹ có hoạt động trùng lặp với quỹ khác hay với NSNN để tiến hành các thủ tục sáp nhập hoặc giải thể. Tiếp theo, dựa theo các nhu cầu mới phát sinh của quốc gia, một số quỹ TCNN ngoài NS mới có thể được thành lập khi đáp ứng đủ các tiêu chí về điều kiện thành lập quỹ.

Giai đoạn từ năm 2030 trở đi: (1) Hiện đại hóa các hoạt động của quỹ, tập trung sử dụng, ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động, quản lý tín dụng, quản lý rủi ro, giám sát...; (2) Đào tạo, bồi dưỡng xây dựng nguồn nhân lực chất

lượng cao cho các quỹ; tập trung nguồn lực tài chính, đa dạng hóa các kênh huy động vốn của quỹ để tăng tính hiệu quả trong triển khai thực hiện các nhiệm vụ do Nhà nước giao; (3) Tiếp tục tăng cường quản lý, giám sát, phân công rõ trách nhiệm, quyền hạn của từng cấp trong quản lý hoạt động các quỹ.

4.1.3. Bối cảnh kinh tế - xã hội thế giới và trong nước

4.1.3.1. Bối cảnh thế giới hiện tại và triển vọng đến năm 2030

Trong giai đoạn hiện tại và đến năm 2030, thế giới tiếp tục vận động trong một bối cảnh đầy biến động, đan xen giữa cơ hội và thách thức sâu sắc. Sau đại dịch COVID-19, kinh tế toàn cầu phục hồi không đồng đều. Trong khi các nước phát triển có khả năng phục hồi nhanh nhờ năng lực tài chính và y tế thì các nước đang phát triển tiếp tục đối mặt với nhiều khó khăn như nợ công tăng cao, thiếu hụt nguồn lực và tình trạng bất bình đẳng ngày càng sâu sắc. Lạm phát gia tăng trong giai đoạn 2021 - 2023 do đứt gãy chuỗi cung ứng, chiến sự Nga - Ukraine cùng với các chính sách tiền tệ thắt chặt ở nhiều nền kinh tế lớn khiến nguy cơ suy thoái và bất ổn vĩ mô tiếp tục hiện hữu đến năm 2025.

Căng thẳng địa chính trị tiếp tục gia tăng đặc biệt giữa các cường quốc như Mỹ - Trung - Nga - EU. Xu hướng "tự chủ chiến lược" đang hình thành rõ nét: nhiều quốc gia thúc đẩy tái định hình chuỗi cung ứng, phát triển năng lực sản xuất, công nghệ và quốc phòng trong nước nhằm giảm phụ thuộc vào bên ngoài. Điều này ảnh hưởng sâu sắc đến toàn cầu hóa và trật tự kinh tế quốc tế hiện hành.

Cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư tiếp tục phát triển mạnh mẽ với các công nghệ chủ chốt như trí tuệ nhân tạo (AI), blockchain, Internet vạn vật (IoT), tự động hóa, điện toán đám mây và công nghệ sinh học. Đặc biệt, AI đang tạo ra những thay đổi mang tính đột phá trong sản xuất, dịch vụ, giáo dục, y tế và quản trị. Giai đoạn 2025 - 2030 được dự báo là thời kỳ tăng tốc số hóa toàn diện, đặt ra yêu cầu đổi mới mạnh mẽ cả về thể chế, nhân lực và hạ tầng số.

Thế giới đang đối mặt với thách thức ngày càng lớn từ biến đổi khí hậu, thiên tai khắc nghiệt và sự suy giảm tài nguyên. Các hiện tượng thời tiết cực đoan (nắng nóng kỷ lục, lũ lụt, cháy rừng...) xảy ra thường xuyên hơn, đặt ra yêu cầu cấp bách về thích ứng khí hậu và tăng trưởng xanh.

Từ Hội nghị lần thứ 26 của các bên tham gia Công ước khung của Liên Hợp Quốc về Biến đổi Khí hậu (COP26) năm 2021 đến COP28 năm 2023, các quốc gia đã cam kết mạnh mẽ hơn trong việc giảm phát thải ròng về 0 (Net Zero), đẩy nhanh chuyển đổi năng lượng tái tạo, điện khí hóa giao thông và thúc đẩy tài chính khí hậu. Xu hướng kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn, ESG (Môi trường - Xã hội - Quản trị) và đầu tư bền vững được xem là nền tảng phát triển trong giai đoạn tới.

Nhiều hiệp định và sáng kiến đang định hình lại cấu trúc hợp tác quốc tế. Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực (RCEP), các cam kết tại COP, cũng như sáng kiến về “Chuỗi cung ứng bền vững”, “Liên minh vì Khí hậu” giữa các cường quốc là những dấu mốc quan trọng tạo tiền đề cho liên kết kinh tế và hợp tác phát triển trong một thế giới nhiều bất định.

4.1.3.2. Bối cảnh trong nước hiện tại và tầm nhìn đến năm 2030

Phục hồi sau đại dịch và triển vọng tăng trưởng cao

Việt Nam đang trong quá trình chuyển mình mạnh mẽ để vừa phục hồi kinh tế sau đại dịch COVID-19 vừa thực hiện các chiến lược phát triển mang tính dài hạn, bền vững và thích ứng với bối cảnh thế giới đang biến động sâu sắc. Cụ thể là nền kinh tế Việt Nam bắt đầu phục hồi từ năm 2022 với mức tăng trưởng GDP đạt 8,02% - một trong những mức cao nhất khu vực. Tuy nhiên, từ năm 2023, đà tăng trưởng có dấu hiệu chững lại do ảnh hưởng từ suy giảm thương mại toàn cầu và áp lực lạm phát, lãi suất tăng ở các nước lớn. Dù vậy, trong trung hạn (2025 - 2030), Việt Nam đặt mục tiêu hướng tới tăng trưởng kinh tế ở mức 2 con số trong một số năm, đặc biệt khi tận dụng hiệu quả các động lực mới như đầu tư công, chuyển đổi số, phát triển công nghiệp công nghệ cao, nông nghiệp thông minh và tăng trưởng xanh.

Cải cách thể chế, tinh gọn bộ máy và sáp nhập đơn vị hành chính

Một trong những trọng tâm cải cách hành chính hiện nay là xây dựng mô hình chính quyền địa phương hai cấp (tỉnh và xã), thông qua việc bỏ cấp trung gian huyện và sáp nhập các đơn vị hành chính cấp xã. Cùng với đó, Chính phủ tiếp tục đẩy mạnh cải cách tổ chức bộ máy các cơ quan quản lý nhà nước, kết thúc nhiệm vụ hoặc sáp nhập các đơn vị từ Trung ương đến địa phương, cắt giảm tầng nấc trung gian trong quản lý hành chính góp phần tinh gọn bộ máy, giảm chi ngân sách thường xuyên và nâng cao hiệu quả quản lý, điều hành., hướng tới xây dựng nền hành chính phục vụ, hiện đại, công khai, minh bạch, phù hợp với yêu cầu phát triển trong thời kỳ chuyển đổi số và hội nhập sâu rộng. Chủ trương nhất quán là xây dựng Nhà nước kiến tạo phát triển, trong đó bộ máy công quyền đóng vai trò dẫn dắt, hỗ trợ doanh nghiệp và người dân tiếp cận nhanh với các cơ hội trong nước và quốc tế.

Phát triển bền vững và chuyển đổi mô hình tăng trưởng

Sau cam kết tại COP26 đạt phát thải ròng bằng 0 (Net Zero) vào năm 2050, Việt Nam đang tích cực triển khai các chính sách chuyển đổi năng lượng, thúc đẩy đầu tư vào điện gió, điện mặt trời, hydrogen và hệ thống lưới điện thông minh. Kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn và chiến lược tăng trưởng bền vững gắn với bảo vệ môi trường và thích ứng biến đổi khí hậu trở thành trụ cột trong chính sách phát triển. Bên cạnh đó, kinh tế số đang được thúc đẩy mạnh mẽ trong các lĩnh vực then chốt như thương mại điện tử, tài chính - ngân hàng, y tế, giáo dục và quản trị công. Mục tiêu đến năm 2030, kinh tế số đóng góp khoảng 30% GDP, đưa Việt Nam trở thành trung tâm đổi mới sáng tạo trong khu vực.

Đổi mới mô hình giáo dục, phát triển nguồn nhân lực

Việt Nam đang đẩy mạnh đào tạo nhân lực chất lượng cao, đặc biệt trong các lĩnh vực như công nghệ, kỹ thuật số, năng lượng và quản lý môi trường. Tuy nhiên, sự thiếu hụt lao động kỹ thuật và chuyên gia vẫn là thách thức lớn. Trong giai đoạn tới, việc liên kết giữa nhà nước - doanh nghiệp - trường đại học được coi là chìa khóa để nâng cao chất lượng nguồn nhân lực phục vụ cho giai đoạn phát triển mới.

Ổn định tài chính - cải cách thị trường

Thị trường tài chính và bất động sản giai đoạn 2021 - 2024 trải qua nhiều biến động do rủi ro trái phiếu doanh nghiệp, nợ xấu gia tăng và niềm tin của nhà đầu tư suy giảm. Trong thời gian tới, các chính sách sẽ tập trung vào tăng cường giám sát, nâng cao minh bạch, hoàn thiện thể chế thị trường vốn đồng thời đẩy nhanh số hóa hệ thống tài chính, ngân hàng để hỗ trợ phục hồi sản xuất và tiêu dùng.

Bảo đảm an sinh xã hội và phát triển hài hòa

Chính phủ tiếp tục chú trọng công tác xóa đói giảm nghèo, phát triển vùng sâu, vùng xa, ứng phó thiên tai, dịch bệnh và các rủi ro phi truyền thống. Các chính sách như Nghị quyết 68/NQ-CP và các Chương trình mục tiêu Quốc gia được điều chỉnh theo hướng hiệu quả, bền vững hơn, đảm bảo không ai bị bỏ lại phía sau trong tiến trình phát triển.

4.2. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH

4.2.1. Giải pháp hoàn thiện quản lý thành lập quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Cơ sở để thực hiện giải pháp về hoàn thiện quản lý các quỹ TCNN ngoài NS đó là hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến quản lý tài chính công của quốc gia và định hướng phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Các văn bản quy phạm pháp luật sẽ xác định các trường hợp đủ điều kiện để thành lập quỹ TCNN ngoài NS. Và định hướng phát triển kinh tế - xã hội sẽ chỉ ra những nhiệm vụ liên quan đến cung cấp hàng hóa, dịch vụ công cộng quan trọng mà CQTW phải đảm nhận với nhu cầu về nguồn lực tài chính linh hoạt, mềm dẻo hơn chu trình NSNN.

Việc xây dựng Luật Quản lý các quỹ TCNN ngoài NS sẽ nhằm bảo đảm nguyên tắc minh bạch và nguyên tắc về một tài liệu ngân sách duy nhất. Qua đó sẽ bảo đảm tính thống nhất và minh bạch trong quản lý tài chính công.

Luật Quản lý các quỹ TCNN ngoài NS sẽ cần tập trung làm rõ các quy định về thẩm quyền thành lập quỹ, điều kiện thành lập quỹ, các nguyên tắc thiết yếu trong quản lý tài chính và các quy định chung về kế toán, báo cáo, công khai, giám sát, cũng như các quy định về thẩm quyền giải thể quỹ TCNN ngoài NS. Đặc biệt cần đưa ra các tiêu chí về mức độ ưu tiên và thứ tự ưu tiên khi quyết định thành lập hoặc duy trì tồn tại quỹ TCNN ngoài NS.

Bên cạnh đó, quy định các giao dịch của quỹ TCNN ngoài NS phải đáp ứng các tiêu chuẩn của kế toán, báo cáo, kiểm toán nội bộ và kiểm toán độc lập. Hàng năm cơ quan Kiểm toán Nhà nước thực hiện kiểm toán quỹ TCNN ngoài NS theo quy trình và khung thời gian tương tự như kiểm toán ngân sách. Báo cáo kiểm toán các quỹ TCNN ngoài NS cũng cần được công khai ngoại trừ liên quan đến các khoản chi phải bảo mật theo quy định của Luật Tiếp cận thông tin số 104/2016/QH13. Báo cáo quyết toán của các quỹ TCNN ngoài NS phải kèm theo thuyết minh đánh giá kết quả, hiệu quả thực hiện nhiệm vụ của quỹ. Kiểm toán toàn diện về hiệu quả hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS hiện hành là cơ sở thực tiễn để thực hiện sáp nhập, giải thể các quỹ. Dần dần hướng tới chuẩn mực quốc tế, như công khai các quỹ TCNN ngoài NS, lồng ghép thông tin quỹ TCNN ngoài NS vào thông tin NSNN.

Tiếp theo, Luật sẽ cần quy định rõ ràng, cụ thể về việc tất cả các quỹ TCNN ngoài NS phải đáp ứng yêu cầu quản lý tài chính - ngân sách, chịu sự giám sát của Quốc hội. Kế hoạch tài chính của các quỹ TCNN ngoài NS phải được tổng hợp trình lên cơ quan quyền lực của Nhà nước. Đây là cơ sở để tăng cường sự giám sát của Quốc hội, Hội đồng Nhân dân nhằm giảm tác động tiêu cực của các quỹ TCNN ngoài NS đến NSNN.

4.2.2. Giải pháp hoàn thiện quản lý vận hành quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Cơ sở để thực hiện các giải pháp hoàn thiện quản lý vận hành các quỹ TCNN ngoài NS đó là hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn

riêng cho từng quỹ và tình hình nhiệm vụ chi tiết, cụ thể của từng quỹ TCNN ngoài NS do CQTW quản lý.

4.2.2.1. Xây dựng mô hình tổ chức quỹ TCNN ngoài NS thống nhất

Mô hình tổ chức quỹ TCNN ngoài NS là cơ sở để xác định mô hình tổ chức, cơ chế quản lý, công tác nhân sự... Thực tế hiện nay, quỹ TCNN ngoài NS được tổ chức theo các mô hình khác nhau như: đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp đặc thù, tổ chức tài chính... Như vậy, thống nhất về mô hình tổ chức quỹ nhằm xác lập hệ thống quy định pháp luật điều chỉnh thống nhất cơ chế tổ chức và hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS.

Thứ nhất, nếu lựa chọn thống nhất mô hình tổ chức quỹ TCNN ngoài NS theo mô hình đơn vị sự nghiệp công lập thì quy trình và thủ tục thành lập quỹ TCNN ngoài NS cần tuân thủ theo trình tự, thủ tục của đơn vị sự nghiệp công lập. Mục đích hoạt động của các quỹ không vì mục tiêu lợi nhuận mà thông qua hỗ trợ tài chính, cho vay ưu đãi (thực chất là biện pháp hỗ trợ tài chính) để phục vụ chính sách phát triển kinh tế, chính sách an sinh xã hội của Nhà nước. Theo mô hình này, quỹ sẽ trực thuộc một bộ chủ quản. Cần thống nhất cơ cấu tổ chức của quỹ gồm có: Hội đồng quản lý, Ban giám đốc và bộ máy giúp việc. Người làm việc trong các quỹ, nhất là các vị trí quản lý hầu hết là công chức, viên chức được cơ quan quản lý phân công công tác. Tuy nhiên, khó khăn là hiện nay do các văn bản quy định về hoạt động của quỹ mới chỉ quy định dưới góc độ là một tổ chức thuộc bộ, cơ quan ngang bộ lại chưa được quy định đầy đủ, thống nhất nên sẽ kéo dài thời gian xây dựng một cơ chế phù hợp.

Thứ hai, nếu xác định quỹ TCNN ngoài NS là một doanh nghiệp thì có thể sửa đổi các quy định hiện hành của các quỹ để bảo đảm tính thống nhất trong cơ cấu tổ chức, cơ chế hoạt động, nhất là cần có quy định về chế độ, chính sách đối với viên chức được phân công làm việc tại các quỹ. Cơ cấu tổ chức của quỹ sẽ thực hiện theo các quy định của Luật Doanh nghiệp đối với công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên.

Thứ ba, trong trường hợp xác định quỹ TCNN ngoài NS là loại hình tổ chức đặc thù, không hoàn toàn là doanh nghiệp hay đơn vị sự nghiệp công lập thì đòi hỏi cơ quan quản lý nhà nước cần phải xây dựng khung pháp lý phù hợp cho sự tồn tại và hoạt động của quỹ.

Ngoài ra, cần đổi mới cơ chế quản lý và điều hành quỹ để bảo đảm tính minh bạch và hiệu quả. Cần đổi mới cơ quan điều hành quỹ, đơn giản hóa bộ máy quản lý quỹ, không nhất thiết phải có sự tham gia của nhiều bộ, ngành như hiện nay. Cần quy định cụ thể về trách nhiệm của chủ thể quản lý trong trường hợp quản lý, sử dụng quỹ không đúng mục đích, kém hiệu quả, gây thất thoát tài sản của quỹ. Bổ sung quy định về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của chủ thể quản lý trong trường hợp chủ thể quản lý gây thiệt hại, đồng thời cần có chế tài mạnh hơn đối với chủ thể quản lý gây thiệt hại nghiêm trọng. Với chế tài đủ mạnh, chắc chắn các chủ thể quản lý quỹ sẽ có tinh thần trách nhiệm cao hơn, hạn chế việc tư lợi cá nhân trong quá trình quản lý và sử dụng quỹ. Riêng đối với chính sách bảo lãnh tín dụng cho DNNVV, cần có một tổ chức đầu mối, độc lập hỗ trợ về bảo lãnh tín dụng cho DNNVV nhằm tập trung một đầu mối hỗ trợ các nguồn lực về vốn, hoạt động nghiệp vụ...

4.2.2.2. Tăng cường công tác quản trị, điều hành, quản trị rủi ro của các quỹ TCNN ngoài NS

Cần kiện toàn hệ thống tổ chức bộ máy quản lý quỹ TCNN ngoài NS, thường xuyên nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ, công chức. Tăng cường công tác đào tạo nhằm nâng cao năng lực nghiệp vụ, quản trị điều hành, đạo đức nghề nghiệp của đội ngũ cán bộ quỹ, vai trò tư vấn đối với người dân, doanh nghiệp, ứng dụng công nghệ ngân hàng tiên tiến, thực hiện đa dạng hóa các hình thức quản trị mà quỹ thực hiện được để nâng cao hiệu quả hoạt động của quỹ, hạn chế thấp nhất rủi ro, gây tổn thất vốn hoạt động của quỹ, bảo đảm an toàn vốn ngân sách cấp để tiếp tục quay vòng hỗ trợ cho các đối tượng vay vốn của quỹ.

Nghiên cứu tách dần các quỹ TCNN ngoài NS ra khỏi các bộ, ngành, tổ chức chính trị - xã hội chuyên quản để hình thành nên quỹ TCNN chuyên biệt, độc lập để tăng tính chủ động, sáng tạo, nâng cao hiệu quả, đáp ứng kịp thời nhu cầu hỗ trợ của các đối tượng vay vốn tại quỹ. Phối hợp với các bên liên quan (như bên nhận ủy thác cho vay, ngân hàng thương mại trong việc cho vay có bảo lãnh tín dụng), đơn đốc thu hồi nợ, xử lý tranh chấp phát sinh bảo đảm tuân thủ các quy định của pháp luật và tích cực triển khai các hợp đồng tín dụng, hợp đồng bảo lãnh tín dụng mới.

Đề xuất có công cụ quản lý rủi ro một cách hệ thống: các quỹ TCNN ngoài NS có tính chất tín dụng cần phải sử dụng hệ thống đánh giá nội bộ như là một công cụ cơ bản và cần thiết để quản trị rủi ro. Nguyên nhân chính như sau: các quỹ có thể giảm thiểu các trường hợp không trả được nợ bằng cách sử dụng hệ thống đánh giá nội bộ. Thứ hai, có thể tính toán trước những rủi ro tiềm ẩn khi cung cấp tín dụng và việc này góp phần đánh giá khả năng hoạt động ổn định của quỹ. Thứ ba, có thể đưa ra mức lãi, sự giám sát khoản vay dựa trên mức độ rủi ro cho từng đối tượng khách hàng. Hiện nay, không dễ dàng để có một hệ thống đánh giá nội bộ chính xác do thiếu cơ sở thông tin tín dụng và các báo cáo tài chính của DNNVV hoặc hợp tác xã... không đáng tin cậy. Do đó, việc bắt đầu phát triển hệ thống đánh giá tín dụng phù hợp với tình hình hiện nay là cần thiết. Sau vài năm, mô hình đơn giản có thể được nâng cấp với nhiều số liệu tích lũy hơn và trở thành hệ thống đánh giá tinh tế hơn.

Ngoài ra, đối với các quỹ có hệ thống từ Trung ương đến địa phương thì mỗi quỹ địa phương phải có một công cụ quản lý rủi ro tiêu chuẩn và thống nhất được hỗ trợ bởi quỹ Trung ương để tạo điều kiện phát triển chính sách quản lý rủi ro đồng nhất cũng như tiết kiệm chi phí trùng lặp. Công cụ quản trị rủi ro mới nên bao gồm hệ thống kiểm tra rủi ro cơ bản hàng ngày để quỹ địa phương có thể kịp thời nhận ra những rủi ro tiềm ẩn.

Đề xuất phải có chính sách và công cụ quản lý rủi ro hợp nhất: để quản lý rủi ro một cách hiệu quả, cần có đơn vị kiểm soát để quản lý rủi ro và có

chính sách quản lý rủi ro hợp nhất nhằm hỗ trợ tất cả các quỹ. Mỗi quỹ có thể thiết lập công cụ và chính sách quản lý rủi ro riêng, tuy nhiên sẽ không mang lại nhiều hiệu quả nếu so sánh với công cụ và chính sách hợp nhất về mặt chi phí và hiệu suất. Bởi vì, việc thiết lập một hệ thống quản lý rủi ro cần rất nhiều chi phí đầu tư cho hệ thống công nghệ thông tin và kết nối mạng. Vì vậy, rất khó để một quỹ nhất định đảm nhận tất cả các chi phí. Hơn nữa, việc quản lý rủi ro là một lĩnh vực chỉ có các chuyên gia và chuyên viên được đào tạo bài bản mới có thể quản lý được thông qua công cụ hệ thống đã được xác minh. Do đó, cần nghiên cứu, giao chức năng này cho quỹ ở Trung ương để kiểm tra và giám sát rủi ro. Nhiệm vụ này không thể hoàn thành trong một thời gian ngắn nhưng khi có kế hoạch, các quỹ địa phương có thể kết nối tất cả trong cùng mạng lưới và quản lý tỷ lệ rủi ro, số tiền cung cấp tín dụng, số tiền nợ, số tiền thu hồi nợ... Ngoài ra, cũng cần có hệ thống quản lý hợp nhất có khả năng phát hiện rủi ro kịp thời và ngăn chặn rủi ro chuyển sang phương diện khác.

4.2.2.3. Nâng cao tự chủ tài chính đối với các quỹ TCNN ngoài NS

Thứ nhất, hoàn thiện hệ thống cơ sở pháp lý đầy đủ cho hoạt động quản lý các quỹ TCNN ngoài NS. Thực hiện rà soát các văn bản, quy định có liên quan đến mục tiêu, điều lệ hoạt động của các quỹ, mô hình tổ chức bộ máy, nguồn thu, nhiệm vụ chi của quỹ, chế độ tài chính, kế toán, mở tài khoản tại Kho bạc Nhà nước, tiền lương, phụ cấp, tiền thưởng, phân phối chênh lệch thu, chi quỹ... để sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ theo thẩm quyền hoặc báo cáo và trình cấp có thẩm quyền xem xét quyết định. Việc rà soát, sửa đổi, bổ sung cần tập trung vào các quy định liên quan đến việc huy động nguồn lực tài chính cho hoạt động của các quỹ. Cần cân nhắc sự đa dạng về nguồn huy động, ngoài các yếu tố đóng góp mang tính chất bắt buộc và tự nguyện từ các tổ chức, cá nhân trong xã hội thì có thể mở rộng hình thức vay nợ hoặc các hình thức khác có tính chất tương đương thông qua các tổ chức nhà nước, tổ chức và cá nhân khác nhưng cần bổ sung khung pháp lý cụ thể nhằm đánh giá được hiệu quả của việc huy động vốn, tránh tình trạng vỡ quỹ do sử dụng vốn không hiệu quả.

Thứ hai, tăng cường hiệu quả các hoạt động cho vay, đầu tư của quỹ TCNN ngoài NS. Hoạt động cho vay và đầu tư về bản chất là một trong các nhiệm vụ chi của các quỹ theo phân cấp nhưng lại ảnh hưởng trực tiếp tới nguồn kinh phí hoạt động. Nếu cho vay và đầu tư không hiệu quả thì quỹ sẽ mất nguồn vốn, không đủ khả năng duy trì và mở rộng các hoạt động. Do vậy cần tăng cường hiệu quả các hoạt động cho vay, đầu tư của quỹ TCNN ngoài NS thông qua các yếu tố sau:

- Tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quá trình sử dụng của các quỹ. Trong quy định về tổ chức và hoạt động, cần quy định cụ thể nghĩa vụ báo cáo của chủ thể quản lý quỹ cho cơ quan chủ quản, cơ quan trực tiếp quản lý hoạt động của quỹ về tình hình quản lý, sử dụng quỹ. Trong đó, trách nhiệm của chủ thể quản lý cần được xác định rõ ràng khi báo cáo không đầy đủ, báo cáo không chính xác về thực trạng hoạt động của quỹ. Đồng thời áp dụng cơ chế kiểm tra, giám sát tính chính xác của các báo cáo, chế độ hạch toán, quyết toán của các cơ quan quản lý cấp trên.

- Quy định cụ thể về trách nhiệm của chủ thể quản lý trong trường hợp quản lý, sử dụng quỹ không đúng mục đích, kém hiệu quả, gây thất thoát tài sản của quỹ. Bổ sung quy định về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của chủ thể quản lý trong trường hợp chủ thể quản lý gây thiệt hại. Thêm vào đó, cần có chế tài mạnh hơn đối với những chủ thể gây thiệt hại nghiêm trọng về tài sản của quỹ, có thể xem xét đến việc coi hành vi làm thất thoát tài sản của quỹ TCNN ngoài NS như hành vi thiếu trách nhiệm gây thiệt hại nghiêm trọng đến tài sản của Nhà nước và cần phải truy cứu trách nhiệm hình sự.

- Xây dựng hệ thống kiểm soát, kiểm toán nội bộ phục vụ công tác quản lý quỹ một cách chặt chẽ nhằm giảm thiểu rủi ro, nâng cao hiệu quả đầu tư, cho vay giống như mô hình kinh tế tư nhân giúp ngăn chặn, hạn chế tối đa những kế hoạch không hiệu quả.

Thứ ba, thắt chặt quản lý các nguồn thu mang tính chất bắt buộc chống thất thoát, lãng phí. Trong khi hầu hết các quỹ TCNN ngoài NS đều có nguồn hình thành và hoạt động chủ yếu từ NSNN thì một số quỹ tài chính lớn khác lại có nguồn thu mang tính chất bắt buộc, huy động từ cá nhân, tổ chức trong xã hội như: Quỹ Bảo hiểm xã hội, Quỹ Bình ổn giá xăng dầu... Đây là nguồn thu mang tính chất cơ bản, chiếm phần lớn nguồn tài chính của quỹ. Do đó, cần tập trung các giải pháp huy động đầy đủ, kịp thời thông qua các giải pháp sau:

- Đẩy mạnh công tác thông tin tuyên truyền cả về nội dung và hình thức trong việc huy động nguồn thu cho các quỹ TCNN ngoài NS. Những hoạt động này phải được tiến hành thường xuyên, liên tục, sâu rộng với nhiều hình thức phong phú, phù hợp với từng đối tượng và từng loại quỹ.

- Cải cách thủ tục hành chính trong quản lý các quỹ, thực hiện tốt việc cải cách thủ tục hành chính sẽ nâng cao hiệu quả trong công tác quản lý thu.

- Các bộ, ngành cần phối hợp để thực hiện các hoạt động thanh tra, kiểm tra liên ngành, thông qua đó, có thể đối chiếu số thu và xử phạt các trường hợp cố ý vi phạm quy định của Nhà nước.

Thứ tư, linh hoạt trong khai thác các khoản thu mang tính chất tự nguyện. Trong khoảng thời gian gần đây, Việt Nam và thế giới phải đối mặt với đại dịch Covid-19 gây ảnh hưởng nghiêm trọng tới sự phát triển kinh tế - xã hội. Trước bối cảnh đó, chủ trương thành lập Quỹ Vắc xin phòng Covid-19, xã hội hóa vắc-xin, giảm thiểu áp lực cho ngân sách với hàng nghìn tỷ đồng là chủ trương ý nghĩa, đúng đắn của Đảng và Chính phủ. Chủ trương này đã và sẽ tiếp tục nhận được sự hưởng ứng của người dân, doanh nghiệp và các tổ chức đoàn thể. Đây cũng có thể coi là những nỗ lực và sự linh hoạt trong quản lý các quỹ TCNN ngoài NS. Cần nghiên cứu nhân rộng đối với các quỹ ngoài ngân sách khác. Điều này có thể đạt được thông qua các biện pháp sau:

- Tăng cường công tác tuyên truyền, vận động về ý nghĩa và tầm quan trọng của các quỹ TCNN ngoài NS đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước.

- Đa dạng hóa các hình thức huy động, đặc biệt các hình thức huy động ứng dụng công nghệ thông tin, giảm thiểu độ phức tạp, các thủ tục hành chính.
- Thực hiện tốt công khai nguồn tài chính, tình hình quản lý, sử dụng các quỹ; xây dựng niềm tin đối với các cá nhân, tổ chức đóng góp.

4.2.2.4. Tăng cường công tác quản lý, giám sát, thanh tra, kiểm tra đối với các quỹ TCNN ngoài NS

Thực hiện rà soát lại các quỹ TCNN ngoài NS có chính sách tín dụng hiện hành để cơ cấu lại cho phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội:

(1) Cần rà soát các quỹ hiện có được giao quản lý; trường hợp hoạt động không đúng tôn chỉ, mục đích hoặc đã hoàn thành mục tiêu, nhiệm vụ hoặc hoạt động không hiệu quả thì trình cấp có thẩm quyền giải thể theo quy định của pháp luật. Xem xét giải thể, sáp nhập một số quỹ trùng lặp về mục tiêu, chức năng, nhiệm vụ, quỹ không huy động được nguồn thu ngoài ngân sách, nguồn vốn hoạt động chủ yếu từ NSNN. Đối với những quỹ có nguồn thu, nhiệm vụ chi trùng lặp với nguồn thu, nhiệm vụ chi của NSNN thì phải thực hiện giải thể, chuyển nguồn thu, nhiệm vụ chi của quỹ vào NSNN.

Để giảm đầu mối quỹ, tập trung nguồn lực tài chính nhà nước, xem xét chuyển các quỹ TCNN ngoài NS có chức năng cho vay ưu đãi về hệ thống các ngân hàng chính sách, bảo đảm phù hợp với Luật Các tổ chức tín dụng và thống nhất quản lý nhà nước về hoạt động tín dụng ưu đãi.

- Đối với các quỹ cần tiếp tục duy trì thì phải có giải pháp bổ sung, bảo đảm đủ nguồn lực cho quỹ để quỹ thực hiện tốt các nhiệm vụ được giao.

- Xác định rõ vai trò của cơ quan quản lý nhà nước trong việc quản lý, kiểm tra, giám sát đối với hoạt động tín dụng, hoạt động bảo lãnh tín dụng.

- Các bộ, ngành, các tổ chức chính trị - xã hội có các quỹ trực thuộc cần tăng cường công tác kiểm tra, giám sát định kỳ toàn diện hoạt động của các quỹ

theo chức năng quản lý nhằm phát hiện, cảnh báo, phòng chống, khắc phục thiếu sót, sai phạm trong các hoạt động của các quỹ.

(2) Để nâng cao hiệu quả hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS, nâng cao tính độc lập, khả năng tự cân đối của quỹ, hạn chế bao cấp từ NSNN, kiến nghị không thành lập mới các quỹ TCNN không có khả năng tài chính độc lập, đặc biệt là các quỹ có nguồn huy động, tài trợ chủ yếu là từ NSNN; chỉ thành lập quỹ trong trường hợp cần thiết và phải đáp ứng đủ các yêu cầu, điều kiện đã quy định tại khoản 4 Điều 24 Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí. Cụ thể: (i) có đề án thành lập quỹ trong đó nêu rõ cơ sở pháp lý, sự cần thiết, ý nghĩa kinh tế - xã hội và tính không thay thế được bằng các hình thức cấp phát từ NSNN; (ii) phù hợp với khả năng của NSNN; (iii) không trùng lặp về mục đích, tôn chỉ của quỹ; (iv) bảo đảm thành lập theo đúng trình tự, thủ tục, thẩm quyền.

Tăng cường giám sát, thanh tra và kiểm tra hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS; bảo đảm quản lý, sử dụng có hiệu quả, công khai, minh bạch nguồn lực tài chính nhà nước. Cùng với việc thực hiện rà soát lại các quỹ TCNN ngoài NS hiện có, trong thời gian tới, các bộ, ngành, địa phương cần tăng cường công tác quản lý, thường xuyên kiểm tra, giám sát đối với hoạt động của các quỹ TCNN. Đồng thời, kiến nghị tăng cường giám sát của Quốc hội, Hội đồng Nhân dân, công tác thanh tra, kiểm toán trong việc chấp hành pháp luật về quản lý và sử dụng các quỹ TCNN ngoài NS; thực hiện nghiêm chế độ công khai toàn diện, rộng rãi hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS; xử lý nghiêm các vi phạm theo quy định của pháp luật.

(3) Về cơ chế giám sát đối với các quỹ TCNN ngoài NS

Trên cơ sở các hướng dẫn của các bộ, ngành, các cơ quan liên quan, các quỹ TCNN ngoài NS cần triển khai thực hiện theo đúng quy định, bảo đảm sử dụng an toàn vốn nhà nước cấp cũng như nâng cao hiệu quả hoạt động của quỹ.

Bên cạnh việc giám sát trực tiếp từ các cơ quan chủ quản, cần kết hợp giám sát thường xuyên từ xa, giám sát thông qua các báo cáo của quỹ để có các chấn chỉnh kịp thời đến quỹ, đồng thời bảo đảm các quỹ hoạt động theo đúng tôn chỉ, mục đích đã đề ra.

- Tăng cường công tác kiểm tra, giám sát, kiểm soát nội bộ đối với toàn bộ quy trình nghiệp vụ từ khi cho vay, bảo lãnh, theo dõi, quản lý, thu hồi nợ, cấp trên thường xuyên tổ chức kiểm tra cấp dưới, đặc biệt là sau mỗi đợt giải ngân và trước khi xử lý nợ bị rủi ro.

- Nâng cao hiệu quả giám sát nội bộ của quỹ. Đổi mới, nâng cao năng lực hoạt động của Kiểm soát viên, Trưởng ban kiểm soát trong việc giám sát hoạt động của quỹ TCNN ngoài NS, kịp thời kiến nghị với Ban điều hành những vấn đề liên quan đến hoạt động của quỹ. Hoàn thiện cơ chế phối hợp có hiệu quả trong việc kiểm tra, giám sát, kiểm toán của các cơ quan có liên quan, đối tượng vay vốn với hoạt động của h thống kiểm tra, kiểm soát nội bộ của quỹ. Thực hiện tốt việc công khai hóa hoạt động và kết quả kiểm tra, giám sát của quỹ tới các cơ quan chủ quản, các cấp chính quyền.

- Người quản lý của quỹ, kiểm soát viên, bộ máy giúp việc của quỹ phải thực hiện đầy đủ và có chất lượng chương trình, kế hoạch kiểm tra, giám sát hàng năm.

- Đào tạo, xây dựng, nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ, am hiểu pháp luật, phẩm chất chính trị, đạo đức tốt, công tâm, khách quan cho kiểm soát viên và các cán bộ có trách nhiệm kiểm tra, giám sát của quỹ.

4.2.3. Giải pháp hoàn thiện sắp xếp lại các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Cơ sở để thực hiện các giải pháp về hoàn thiện sắp xếp lại các quỹ TCNN ngoài NS là khung pháp lý quy định của quốc gia về các trường hợp cần dừng hoạt động quỹ, các trường hợp cần điều chỉnh lại cơ cấu tổ chức. Bên cạnh đó,

các giải pháp này còn được đề cập dựa trên cơ sở báo cáo tình hình hoạt động hàng năm của các quỹ.

Rà soát, sắp xếp lại các quỹ TCNN ngoài NS hiện nay là một vấn đề mà Quốc hội, Chính phủ Việt Nam cần cân nhắc, thực hiện một cách triệt để. Để làm được việc đó, các bước mà Nhà nước có thể thực hiện bao gồm:

Bước 1: Quy định rõ về mức độ và thứ tự ưu tiên đối với việc thành lập hoặc duy trì tồn tại quỹ TCNN ngoài NS

Bước này hướng tới mục tiêu làm rõ hơn bức tranh về hệ thống các quỹ TCNN ngoài NS giúp các nhà quản lý phân loại rõ ràng và trả lời một cách tường minh quỹ nào cần tồn tại, quỹ nào cần dừng hoạt động. Sự ra đời các quỹ TCNN ngoài NS có những lý do thuyết phục từ khía cạnh chính trị, quản trị và kinh tế. Đổi mới sắp xếp các quỹ TCNN ngoài NS theo định hướng rút bớt số lượng các quỹ thông qua việc rà soát, đánh giá quỹ nào cần tồn tại, quỹ nào có thể/phải dừng hoạt động, quỹ nào có thể/phải sáp nhập vào NSNN... đều cần cơ sở pháp lý rõ ràng và có thứ tự ưu tiên. Trong các văn bản pháp lý hiện nay mới chỉ quy định “các quỹ TCNN ngoài NS được thành lập và hoạt động theo 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”, nhưng không nói rõ cần đồng thời cả 3 điều kiện hay nếu tổ hợp 2 điều kiện hoặc chỉ có 1 điều kiện nhưng là điều kiện xác đáng và khách quan thì có cho phép thành lập hoặc duy trì quỹ không. Như vậy, quy định hiện nay chưa rõ tiêu chí về mức độ và thứ tự ưu tiên trong việc thành lập, duy trì tồn tại hoặc dừng hoạt động. Do đó, cần có quan điểm và quy định rõ ràng về nội dung này trong các văn bản quy phạm pháp luật.

Nếu ưu tiên việc thành lập hoặc tồn tại quỹ từ lý do chính trị thì sẽ bảo đảm Nhà nước có một hệ thống công cụ tài chính là các quỹ TCNN ngoài NS hỗ trợ Nhà nước hoàn thành các nhiệm vụ quản lý kinh tế xã hội. Nhưng đây cũng có thể là nguyên nhân khiến cho số lượng các quỹ TCNN ngoài NS gia

tăng, vì cứ phát sinh một nhiệm vụ mới là lại có nhu cầu thành lập quỹ, điều đó sẽ gây tổn hại không nhỏ đến NSNN.

Nếu ưu tiên việc thành lập và tồn tại quỹ vì lý do kinh tế thì có rất nhiều các quỹ TCNN ngoài NS hiện nay ở Việt Nam chưa đáp ứng được điều kiện tồn tại. Khi sắp xếp lại, sẽ khiến làm giảm số lượng lớn các quỹ TCNN ngoài NS và có thể phải cơ cấu lại chi NSNN. Do đó, có thể làm chậm trễ một số nhiệm vụ mà Nhà nước phải hoàn thành.

Quy trình thực hiện rà soát, sắp xếp các quỹ TCNN ngoài NS được thực hiện thông qua trình tự như sau:

- (i) Cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ra quyết định sắp xếp các quỹ TCNN ngoài NS gửi tới các cơ quan được giao nhiệm vụ thực hiện việc sắp xếp các quỹ TCNN ngoài NS.
- (ii) Cơ quan được giao nhiệm vụ thực hiện sắp xếp các quỹ TCNN ngoài NS yêu cầu các quỹ báo cáo các thông tin.
- (iii) Cơ quan được giao nhiệm vụ thực hiện sắp xếp các quỹ TCNN ngoài NS có thể thuê các tổ chức tư vấn đánh giá độc lập về hiệu quả hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS theo giai đoạn.
- (iv) Các tổ chức đánh giá độc lập gửi các báo cáo đánh giá về hiệu quả hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS.
- (v) Cơ quan được giao nhiệm vụ thực hiện sắp xếp các quỹ TCNN ngoài NS xử lý thông tin, báo cáo ý kiến tham mưu cho cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ra quyết định.
- (vi) Cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành các quyết định sắp xếp các quỹ TCNN ngoài NS và gửi cho các quỹ TCNN ngoài NS có liên quan.

Bước 2: Sáp nhập và dừng hoạt động một số quỹ

(1) Sáp nhập Quỹ Bảo hộ công dân Việt Nam ở nước ngoài vào NSNN: đây là quỹ được xếp vào nhóm quỹ độc lập một phần với NSNN do quỹ không

có nguồn thu nào khác ngoài nguồn tài trợ từ NSNN; nhiệm vụ chi của quỹ hiện nay đang độc lập với nhiệm vụ chi NSNN cho lĩnh vực ngoại giao. Tuy nhiên, xem xét tính chất của các nhiệm vụ quỹ (chi cho các hoạt động trực tiếp thực hiện nhiệm vụ bảo hộ công dân và pháp nhân Việt Nam của cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài; chi trợ giúp những trường hợp công dân đặc biệt khó khăn) thì có thể coi đó như khoản chi NSNN. Vì vậy, đề tài khuyến nghị sáp nhập quỹ vào NSNN; bố trí dự toán chi thường xuyên hàng năm của Bộ Ngoại giao để thực hiện nhiệm vụ này.

(2) Sáp nhập nhóm các Quỹ Quốc gia giải quyết việc làm, Quỹ Hỗ trợ phụ nữ nghèo, Quỹ Hỗ trợ nông dân vào Ngân hàng Chính sách xã hội: đây là 3 quỹ TCNN ngoài NS có mục đích tương đồng nhau là tạo việc làm, phát triển sản xuất, tăng thu nhập; phạm vi tương đồng nhau là đều hướng tới địa bàn nông thôn; đối tượng phục vụ cũng tương đồng nhau là người nông dân. Bên cạnh đó các quỹ này đang cung cấp cùng một dịch vụ và cùng một đối tượng thuộc chức năng, nhiệm vụ của Ngân hàng Chính sách xã hội. Do đó đề tài khuyến nghị sáp nhập hoạt động của 3 quỹ TCNN ngoài NS này vào chức năng nhiệm vụ của Ngân hàng Chính sách xã hội. Khuyến nghị xuất phát từ các cơ sở sau đây:

Thứ nhất, quy mô vốn hỗ trợ của 3 quỹ này hiện nay rất nhỏ; trong bối cảnh công nghiệp hóa nông nghiệp thì những hỗ trợ trực tiếp bằng tiền một cách dàn trải và manh mún là không còn phù hợp.

Thứ hai, khi sáp nhập vào các dịch vụ hỗ trợ của Ngân hàng Chính sách xã hội sẽ có các ưu điểm như sau: giảm bớt số lượng quỹ TCNN ngoài NS, tiết kiệm vốn cho NSNN, giảm bớt bộ máy quản lý, có thể tận dụng đội ngũ cán bộ tín dụng có chuyên môn, tận dụng quy trình tín dụng sẵn có của Ngân hàng Chính sách xã hội để tạo cơ hội nâng cao hiệu quả phân bổ và sử dụng vốn.

Thứ ba, giảm bớt các khoản đóng góp không hữu ích cho xã hội.

Thứ tư, thực chất hiện nay hoạt động cho vay ưu đãi của Quỹ Quốc gia về việc làm đối với người lao động là người khuyết tật, người dân tộc thiểu số,

cơ sở sản xuất kinh doanh sử dụng 30% lao động là người khuyết tật, người dân tộc thiểu số đang được Ngân hàng Chính sách xã hội thực hiện. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội chịu trách nhiệm về xây dựng chính sách hỗ trợ việc làm và giám sát hoạt động của quỹ.

(3) Giải thể một số quỹ:

Giải thể Quỹ Hỗ trợ người nhiễm HIV và Quỹ Phòng, chống tác hại của thuốc lá: nhóm các quỹ này hiện nay có nhiệm vụ trùng với nhiệm vụ chi NSNN; Quỹ Hỗ trợ người nhiễm HIV còn trùng với nhiệm vụ chi của Quỹ BHYT. Đề tài đánh giá mục đích của các quỹ này đã không còn phù hợp với bối cảnh hiện nay, nhiệm vụ của các quỹ trên thực tế thực hiện rất ít, sự tồn tại của quỹ dường như chỉ là hình thức. Đề tài khuyến nghị giải thể các quỹ này.

Giải thể Quỹ Phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa: đây là quỹ tài chính có mục đích thúc đẩy sự phát triển DNNVV. Tuy nhiên, khi tổ chức thực hiện, hoạt động của quỹ tỏ ra rất hình thức khi quy mô vốn hỗ trợ cho DNNVV còn khiêm tốn; DNNVV không dễ dàng đáp ứng được các điều kiện để được hỗ trợ từ quỹ. Quan điểm của đề tài là quỹ không phát huy được hết chức năng của quỹ trong điều kiện nguồn lực có hạn và còn gắn với các quy chế chi tiêu trong khu vực công. Do đó, để phát huy ý nghĩa của các quỹ này, đề tài khuyến nghị có gỡ bỏ địa vị pháp lý là quỹ TCNN ngoài NS, chuyển sang cho khu vực doanh nghiệp hình thành và điều phối hoạt động hỗ trợ này.

Giải thể Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp: theo quy định của Luật NSNN năm 2015, Quỹ Hỗ trợ sắp xếp doanh nghiệp không còn có chức năng tiếp nhận các khoản vốn của NSNN đầu tư tại các tổ chức kinh tế, thu cổ tức, lợi nhuận được chia tại các công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn có vốn góp của Nhà nước; phần lợi nhuận sau thuế còn lại sau khi trích lập các quỹ của doanh nghiệp nhà nước là khoản thu thuộc NSNN. Điều đó cho thấy Quỹ Hỗ trợ sắp xếp doanh nghiệp đã hoàn thành nhiệm vụ của mình. Do đó đề tài khuyến nghị giải thể quỹ.

KẾT LUẬN

Trong những năm vừa qua, hệ thống các quỹ TCNN ngoài NS tại Việt Nam đã phát triển tương đối mạnh mẽ và đa dạng, với sự hình thành của nhiều loại quỹ phục vụ các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội như: Quỹ Bảo hiểm xã hội, Quỹ Bảo hiểm y tế, Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ, Quỹ Bảo vệ môi trường, Quỹ Phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa, và nhiều quỹ khác do trung ương hoặc địa phương thành lập. Sự phát triển của các quỹ này đã góp phần quan trọng vào việc huy động và phân bổ nguồn lực tài chính công ngoài phạm vi ngân sách nhà nước, tạo cơ chế tài chính linh hoạt để hỗ trợ các chương trình mục tiêu, chính sách an sinh xã hội, đổi mới công nghệ và phát triển bền vững. Có thể nói, hệ thống quỹ tài chính ngoài ngân sách đã đóng vai trò là “cánh tay nối dài” của ngân sách nhà nước, góp phần hiện thực hóa các định hướng lớn trong tiến trình chuyển đổi mô hình tăng trưởng và cải cách kinh tế ở nước ta.

Tuy nhiên, bên cạnh những đóng góp tích cực, một vấn đề nổi cộm hiện nay là cơ chế quản lý và giám sát hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NS vẫn còn nhiều bất cập, chưa được xây dựng đồng bộ và toàn diện. Thực tế cho thấy, việc thành lập quỹ dễ dàng hơn so với quá trình giám sát và kiểm soát hoạt động của quỹ. Trong khi các quỹ ngày càng tăng về số lượng và quy mô hoạt động thì việc thiết lập một cơ chế quản lý thống nhất, minh bạch và hiệu quả lại chưa được chú trọng đúng mức. Vai trò giám sát tối cao của Quốc hội đối với hệ thống tài chính công, bao gồm cả các quỹ tài chính ngoài ngân sách, hiện nay vẫn còn khá mờ nhạt. Cơ chế kiểm tra, đánh giá độc lập cũng như công khai, minh bạch thông tin tài chính của các quỹ chưa đầy đủ, dẫn đến tình trạng nhiều quỹ hoạt động thiếu hiệu quả, tiềm ẩn rủi ro về tài chính công. Đặc biệt, công tác lưu trữ, tổng hợp và báo cáo số liệu liên quan đến hoạt động của các quỹ còn phân tán, thiếu hệ thống, gây cản trở lớn trong quá trình tổng kết thực tiễn, đánh giá hiệu quả và đề xuất chính sách điều chỉnh phù hợp.

Trên cơ sở phân tích cơ sở lý luận và thực trạng hoạt động quản lý các quỹ TCNN ngoài NS ở Việt Nam, nghiên cứu sinh đã xây dựng hệ thống quan điểm và định hướng nhằm từng bước hoàn thiện công tác này trong giai đoạn tiếp theo. Trong

đó, quan điểm xuyên suốt là cần thiết lập một cơ chế quản lý thống nhất, đồng thời bảo đảm tính tự chủ, linh hoạt nhưng vẫn phải gắn với trách nhiệm giải trình, minh bạch và chịu sự giám sát chặt chẽ của các cơ quan có thẩm quyền. Từ định hướng đó, nghiên cứu sinh đề xuất các nhóm giải pháp toàn diện, bao gồm cả về pháp lý, tổ chức bộ máy, tài chính, công nghệ và truyền thông.

Luận án xây dựng giải pháp hoàn thiện quản lý các quỹ TCNN ngoài NS dựa trên ba nội dung quản lý. Giải pháp đầu tiên là hoàn thiện quản lý thành lập các quỹ TCNN ngoài NS. Theo đó, Việt Nam cần tập trung vào hoàn thiện khuôn khổ pháp lý điều chỉnh cơ sở, điều kiện thành lập các quỹ TCNN ngoài NS. Tiếp theo, trong giải pháp hoàn thiện quản lý vận hành các quỹ TCNN ngoài NS, nghiên cứu sinh chỉ ra cần xác định rõ địa vị pháp lý, cơ chế tài chính, cơ cấu tổ chức, quy trình hoạt động và cơ chế giám sát đối với từng loại quỹ; nâng cao hiệu quả hoạt động tài chính của các quỹ, bao gồm đẩy mạnh hiệu quả tín dụng, khả năng huy động và sử dụng vốn, cũng như phát triển các nguồn lực tài chính bền vững cho từng loại quỹ; kiện toàn bộ máy điều hành, nâng cao năng lực quản lý, tăng cường đào tạo nguồn nhân lực có chuyên môn, đạo đức và tư duy đổi mới. Bên cạnh đó, nghiên cứu cũng nhấn mạnh sự cần thiết phải tăng cường công tác kiểm tra, giám sát, thanh tra và kiểm toán đối với hoạt động của các quỹ; đồng thời đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin nhằm hiện đại hóa công tác quản lý, tăng cường kết nối dữ liệu giữa các cơ quan chức năng và bảo đảm khả năng theo dõi, đánh giá kịp thời. Cuối cùng, công tác truyền thông và nâng cao nhận thức cộng đồng về vai trò, chức năng và chính sách của các quỹ TCNN ngoài NS cũng cần được chú trọng, nhằm tạo sự đồng thuận xã hội và khuyến khích sự tham gia của các bên liên quan.

Tổng thể, việc hoàn thiện quản lý các quỹ TCNN ngoài NS ở Việt Nam là yêu cầu cấp thiết, không chỉ nhằm phát huy tối đa vai trò của các quỹ trong phát triển kinh tế - xã hội, mà còn góp phần hoàn thiện thể chế tài chính công hiện đại, minh bạch và bền vững trong bối cảnh nước ta đang hội nhập sâu rộng và đối mặt với nhiều thách thức mới trong thời kỳ phát triển.

**DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ
LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN**

1. Nguyễn Đăng Hải (2024), “Thực trạng pháp luật về quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách”, *Tạp chí Tài chính*, (Kỳ 1 tháng 4/2024. 822), tr.38-40.
2. Nguyễn Đăng Hải (2024), “Hoạt động của các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách: Một số vấn đề đặt ra và đề xuất giải pháp”, *Tạp chí Kinh tế và Dự báo*, (Số 12 tháng 6/2024), tr.195-198.
3. Nguyễn Đăng Hải (2024), “Hoàn thiện chính sách pháp luật về quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách”, *Tạp chí Kinh tế và Dự báo*, (Số 13 tháng 7/2024), tr.23-25.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1. Dương Thị Phương Anh (2022), *Hiệu quả cho vay ưu đãi tại các quỹ bảo vệ môi trường ở Việt Nam*”, Luận án Tiến sĩ, Học viện Ngân hàng,
2. Bộ Kế hoạch và Đầu tư và USAID (2016), *Hoạt động của các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách nhà nước*, Tài liệu hội thảo do USAID & Bộ kế hoạch và Đầu tư phối hợp tổ chức.
3. Bộ Tài chính (2013), *Quyết định số 72/QĐ-BTC V/v ban hành quy trình thanh tra các quỹ Tài chính ngoài ngân sách nhà nước*.
4. Bộ Tài chính (2016), *Báo cáo số 61/BC-BTC ngày 01/7/2016, số 14727/BTC-ngân sách nhà nước ngày 18/10/2016 của Bộ Tài chính*.
5. Bộ Tài chính (2018), *Báo cáo số 112/TTr-BTC ngày 21/9/2018 của Bộ Tài chính "Đánh giá tình hình, hiệu quả hoạt động và giải pháp hoàn thiện cơ chế quản lý các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách nhà nước"*.
6. Bộ Tài chính (2021), *Dự thảo thông tư hướng dẫn về chế độ kế toán đối với các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách, quỹ xã hội, quỹ từ thiện*.
7. Chính phủ (2015), *Chỉ thị số 22/CT-TTg ngày 27/8/2015 do Thủ tướng Chính phủ ban hành: “Về việc tăng cường quản lý đối với các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách”*.
8. Chính phủ (2016), *Nghị định 163/2016/NĐ - CP ngày 21/12/2016, Quy định chi tiết một số điều của Luật ngân sách nhà nước*.
9. Chính phủ (2015), *Chỉ thị số 22/CT-TTg ngày 27/8/2015 do Thủ tướng Chính phủ ban hành: “Về việc tăng cường quản lý đối với các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách”*.
10. Chính phủ (2024), *Báo cáo tình hình thực hiện kế hoạch tài chính năm 2024 và dự kiến kế hoạch tài chính năm 2025 của các quỹ TCNN ngoài*

NS do Trung ương quản lý.

11. Phan Văn Dũng (2003), *Hoàn thiện cơ chế quản lý các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách tại Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sĩ, Đại học Kinh tế Quốc dân.
12. Phạm Trường Giang (2010), *Hoàn thiện cơ chế thu bảo hiểm xã hội ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ kinh tế, Đại học Kinh tế quốc dân.
13. Bùi Tiến Hanh, Phạm Thị Hoàng Phương (2016), *Giáo trình Quản lý Tài chính công*, Nhà xuất bản Tài chính.
14. Trần Vũ Hải, Nguyễn Thị Hồng Nhung (2013), *Quỹ tài chính ngoài ngân sách: thực trạng và giải pháp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 14(246)/Kỳ 2, tháng 7/2013.
15. Hoàng Xuân Hòa, Trịnh Mai Vân (2020), *Một số vấn đề về chính sách quản lý quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách nhà nước ở Việt Nam*, *VNU Journal of Science: Economics and Business*, Vol. 36, No. 1
16. Kho bạc Nhà nước Việt Nam (2019), *Tổng hợp quyết toán các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách do trung ương quản lý năm 2019*.
17. Kho bạc Nhà nước Việt Nam (2020), *Tổng hợp quyết toán các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách do trung ương quản lý năm 2020*.
18. Kho bạc Nhà nước Việt Nam (2021), *Tổng hợp quyết toán các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách do trung ương quản lý năm 2021*.
19. Kho bạc Nhà nước Việt Nam (2022), *Tổng hợp quyết toán các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách do trung ương quản lý năm 2022*.
20. Kho bạc Nhà nước Việt Nam (2023), *Tổng hợp quyết toán các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách do trung ương quản lý năm 2023*.
21. Kho bạc Nhà nước Việt Nam (2024), *Tổng hợp quyết toán các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách do trung ương quản lý năm 2024*.
22. Ngân hàng Thế giới (2020), *Thống kê tài chính chính phủ (GFS) tại Việt Nam*.

23. Hà Thị Hương Lan (2013), *Quỹ tài chính ngoài ngân sách: Một số vấn đề đặt ra*, Tạp chí tài chính.vn, Tháng 9/2013.
24. Nguyễn Thùy Linh (2022), *Đổi mới sắp xếp các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách do trung ương quản lý*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ.
25. Nguyễn Viết Lợi, Nguyễn Minh Tân (2020), *Báo cáo nghiên cứu Quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách nhà nước ở Việt Nam: Thực trạng và giải pháp, thuộc đề tài cấp Nhà nước Luận cứ khoa học về cơ cấu lại ngân sách nhà nước và quản lý nợ công ở Việt Nam trong tình hình mới*. Mã số: ĐTĐL.XH - 02/17.
26. Hoàng Thị Thúy Nguyệt, Lê Thị Mai Liên (2020), *Báo cáo nghiên cứu “Quỹ Tài chính Nhà nước ngoài ngân sách ở Việt Nam: Thực trạng và kiến nghị” trong khung khổ đề tài cấp Nhà nước “Luận cứ khoa học về cơ cấu lại ngân sách nhà nước và quản lý nợ công ở Việt Nam trong tình hình mới”*.
27. Nguyễn Thị Oanh (2019), *Quản lý nhà nước đối với hoạt động đầu tư trực tiếp nước ngoài ở khu công nghệ cao thành phố Hồ Chí Minh*, Luận án Tiến sĩ, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.
28. Phạm Thị Hoàng Phương, Nguyễn Thùy Linh (2021), *Cơ sở lý luận và thực tiễn quản lý các quỹ tài chính Nhà nước ngoài ngân sách*, Sách chuyên khảo
29. Đỗ Văn Sinh (2005), *Hoàn thiện quản lý quỹ Bảo hiểm xã hội ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ kinh tế, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.
30. Văn Đức Sơn (2019), *Tạo nguồn lực từ các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách giúp doanh nghiệp phát triển*, Tạp chí Ngân hàng.
31. Nguyễn Minh Tân (2013), *Quản lý và giám sát các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách ở Việt Nam*, Tạp chí Tài chính, số Tháng 8 năm 2013.

32. Nguyễn Minh Tân (2016), *Giải pháp tăng cường công tác và nâng cao hiệu quả sử dụng các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách*, đề tài cấp Bộ.
33. Nguyễn Trọng Thản (2004), *Giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ, Trường ĐH Kinh tế quốc dân.
34. Nguyễn Đình Thọ (2011), *Phương pháp nghiên cứu trong kinh doanh*, NXB Lao động Xã hội.
35. Nguyễn Thị Tình (2017), *Quản lý nhà nước đối với viện trợ phát triển chính thức (oda) ở một số nước châu Á và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Kinh tế, Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam - Học viện Khoa học Xã hội.
36. Phạm Quang Trí (2022), *Nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn về xử lý rủi ro trong hoạt động cho vay trực tiếp doanh nghiệp đổi mới công nghệ của các quỹ TCNN ngoài NS: nghiên cứu trường hợp Quỹ Đổi mới công nghệ quốc gia*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Nhà nước.
37. Quốc hội (2015), *Luật Ngân sách nhà nước số 83/2015/QH13*.
38. Quốc hội (2014), *Sổ tay quốc tế về quản lý tài chính công*.
39. Ủy ban Thường vụ Quốc Hội (2019), *Báo cáo số 463/BC-ĐGS ngày 22/10/2019 của UBTVQH về “Kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng các Quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách nhà nước giai đoạn 2013 - 2018”*.
40. Viện chính sách và chiến lược Tài chính (2019), *Quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách: Cơ sở lý luận, xu hướng các nước và một số khuyến nghị*, Đề tài cấp cơ sở.

Tiếng Anh

41. Allen, R. & D. Radev (2006), Managing and Controlling Extrabudgetary Funds, *OECD Journal on Budgeting*, 6(4), 7-36.
42. Allen, R. & D. Radev (2010). Extra-budgetary Funds. Technical Notes and Manuals, No. 9/2010, Washington, DC: IMF.
43. Allen, R, Hemming, R & Potter, B (2013), *The International Handbook of Public Financial Management*.
44. Christine Wong (1999), *Extrabudgetary Funds*, *World Bank*.
45. Christine Wong (2007), *Budget Reform in China*, *OECD Journal on Budgeting*, Vol 7/1.
46. Joulfaian, D & Marlow, L.M. (1991), *The relationship between on-budget and off-budget government*, *Economics Letters*, Volume 35, Issue 3, March 1991, Pages 307-310.
47. Diamond, J., & Khemani, P. (2005). Introducing financial management information systems in developing countries.
48. Dirk-Jan Kraan (2004), *Off-budget and Tax Expenditures*, *OECD Journal on Budgeting*, Volume 4 No. 1, www.oecd.org/gov/budgeting/39515114.pdf.
49. Dorotinsky, B. (2008, March 10, 2008), *Extrabudgetary Funds - Removing the 'Extra' and Minimizing the Risks*, Message posted to <http://blogpfm.imf.org/pfmblog/2008/03/extrabudgetary>.
50. Jul, A. M (2006), *Public Policy Management and Transparency Network: Development Effectiveness and Result-Based Budget Management*, *Inter- American Development Bank*, *Santiago*
51. Hair, Black, Babin, Anderson & Tatham (2006), *Multivariate Data Analysis*, Prentical-Hall International, Inc.
52. Holzer, M. and Zhang, M. (2004), *China's fiscal reform: The issue of*

- extra budgeting, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 16 No. 1, pp. 19-39.
<https://doi.org/10.1108/JPBAFM-16-01-2004-B002>.
53. Kachanova, E.A. (2011), *The financial basis of local government: theoretical and practical problems*, Monograph. Ekaterinburg: IE UB RAS, 296.
 54. Karanja, J., & Nganga, E. (2014). Factors Influencing Implementation of Intergrated Financial Management Information System in Kenya Government Ministries. *Research Journal of Finance and Accounting*, 5, 10-17.
 55. Kawesha, R. N. & Kabwe, M. (2025), Factors Affecting Financial Management Practices in Public Institutions in Zambia, *African Journal of Commercial Studies*, 2025, 6(2), 71-79 DOI Link: <https://doi.org/10.59413/ajocs/v6.i2.6>.
 56. Kendie, A. (2018). Determinants of Effective Public Financial Management in Agricultural Department of North Shoa Zone Administration, Amhara National Regional State. *Research Journal of Finance and Accounting*, 9, 8-16.
 57. Kimwele, J. M. (2011). Factors Affecting Effective Implementation of Intergrated Financial Management Information Systems (IFMIS) in Government Ministries in Kenya. Doctoral Dissertation, University of Nairobi.
 58. Kraan, D. Jan (2004), *Off-budget and Tax Expenditures*, *OECD Journal on Budgeting - Volume 4 - No. 1*
 59. Kwon, S (2015), *Improving health system efficiency: Republic of Korea Merger of statutory health insurance funds*, *Health systems Governance & Financing*, World Health Organization
 60. Lin, S (2011), *China's fiscal policy and fiscal sustainability*, in Ito, T.

- and F. Parulian (eds.), *Assessment on the Impact of Stimulus, Fiscal Transparency and Fiscal Risk. ERIA Research Project Report 2010-01*, pp.77-116.
61. Marc Holzer, Mengzhong Zhang (2004), *China's fiscal reform: the issue of extrabudgetary*, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*; Spring 2004; 16, 1.
 62. Ministry of Finance Japan (2014), *Public Financial Factsheet 2014: Special Account*.
 63. Ministry of Strategy and Finance Korea (2014), *The Budget System of Korea*.
 64. Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill
 65. Nam, Y-S and Jones, R.S. (2003), *Reforming the Public Expenditure System in Korea*, OECD Economics Department Working Papers No. 377.
 66. Natision, A., Esien, E, B., Harjo, D., Agoestyowati, E., Lestari, P, A (2022). The Effect of Public Accountability and Transparency on State Financial Management Mechanism: A Quantitative Method Analysis. *Ilomata International Journal of Social Science*, 3(1), 415-434. <https://doi.org/10.52728/ijss.v3i1.433>.
 67. Nigmatullina, Gulnara R., Girfanova, Irina N.; Hazieva, Aigul M.; Ableeva, Alisa M. & Salimova, Guzel A (2019), *Analysis and forecasting of state extrabudgetary social insurance funds in terms of structural and dynamic development of determining factors*, *Espacios* Vol. 40 (Issue 38) Year 2019, Page 25.
 68. Peterson, R. A. (1994). *A Meta-Analysis of Cronbach's Coefficient Alpha*. *Journal of Consumer Research*, 21(2), 381–391.
 69. Petrie, M., Renzio, P. & Moon, S (2014), *The Hidden Corners of Public*

Finance: A Synthesis of Country Case Studies that Look Beyond the Core Budget, IBP Paper.

70. Prakash (1998), *Public Expenditure Management in Asian Countries*, J of Public Budgeting, Accounting & Management, 10(2), 255-278, IMF.
71. Sanjeev Gupta (2014), *Budget Institutions in G-20 Countries - Country Evaluations*, Working paper, IMF, Washington DC, United States.
72. Schick, A. (2007 (1981)), *Off-budget Expenditure: An Economic and Political Framework*, OECD Journal on Budgeting, 7(3), 7-38.
73. Shah, A. (ed.) (2007), *Budgeting and Budgetary Institutions* (Public Sector Governance and Accountability Series), Washington D.C, World Bank.
74. Slater, S. F. (1995). *Issues in Conducting Marketing Strategy Research*. Journal of Strategic Marketing, 3(4), 257-270.
75. Veinbender, T (2017), *Reforming Extra-Budgetary Funds in the Russian Federation*, Revista ESPACIOS. ISSN 0798 1015, Vol. 38 (Nº 43), 2017.
76. Wedeman, A (2000), *Budgets, extra-budgets, and small treasuries: Illegal monies and local autonomy in China*, Journal of Contemporary China; Abingdon Vol. 9, Iss. 25, (Nov 2000): 489-511. DOI:10.1080/713675947.
77. WB, MOF, IMF (2020), *Thống kê tài chính Chính phủ (GFS) tại Việt Nam*, Cẩm nang hướng dẫn.

PHỤ LỤC 01

PHIẾU KHẢO SÁT VỀ QUẢN LÝ CÁC QUỸ TCNN NGOÀI NS

Kính chào: Quý Ông/Bà, Tôi là Nguyễn Đăng Hải, hiện nay đang làm nghiên cứu sinh tại Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh với đề tài “*Quản lý các quỹ TCNN ngoài NS ở Việt Nam*”. Kính mong Quý Ông/Bà sẽ dành thời gian trả lời những câu hỏi dưới đây để giúp tôi thu thập thông tin cần thiết cho quá trình nghiên cứu của mình. Tôi xin cam đoan rằng những thông tin Ông/Bà cung cấp sẽ chỉ được sử dụng vào mục đích nghiên cứu khoa học.

Tôi xin chân thành cảm ơn sự hợp tác của Quý Ông/Bà!

I - Thông tin chung về đối tượng khảo sát

1. Hiện nay Quý Ông/Bà đang công tác tại đâu?

- ☐ Quỹ TCNN ngoài NS
- ☐ Bộ Tài chính
- ☐ Các Bộ và cơ quan trung ương khác

2. Độ tuổi của Quý Ông/Bà?

- ☐ Từ 21 đến 25
- ☐ Từ 26 đến 40
- ☐ Từ 41 đến 50
- ☐ Trên 50

3. Giới tính của Quý Ông/Bà?

- ☐ Nam
- ☐ Nữ

4. Trình độ học vấn của Quý Ông/Bà?

- ☐ Cao đẳng
- ☐ Đại học
- ☐ Sau đại học

5. Số năm kinh nghiệm làm việc liên quan đến quản lý quỹ TCNN ngoài ngân sách của Quý Ông/Bà

- ☐ Dưới 1 năm
- ☐ Từ trên 1 năm đến 5 năm
- ☐ Từ trên 6 năm đến 10 năm
- ☐ Từ trên 10 năm

II - Đánh giá về các yếu tố ảnh hưởng tới quản lý các quỹ TCNN ngoài NS

Với mỗi nhận định sau đây, Quý Ông/Bà hãy chọn 1 đáp án phù hợp với quan điểm của mình nhất.

STT	Ý kiến	1-Rất không đồng ý	2- Không đồng ý	3-Trung bình	4-Đồng ý	5-Rất đồng ý
1	Bộ máy lãnh đạo quỹ TCNN ngoài NS được tổ chức khoa học.					
2	Bộ máy lãnh đạo quỹ TCNN ngoài NS được phân cấp rõ ràng, không chồng chéo trách nhiệm.					
3	Bộ máy lãnh đạo quỹ TCNN ngoài NS được thiết kế tinh gọn, linh hoạt.					
4	Chính sách tài chính công quốc gia liên quan đến quản lý các quỹ TCNN ngoài NS được xây dựng phù hợp với thực tế hoạt động của quỹ.					
5	Chính sách tài chính công quốc gia liên quan đến quản lý các quỹ TCNN ngoài NS được thực hiện hiệu quả.					
6	Chính sách tài chính công quốc gia liên quan đến quản lý các quỹ TCNN ngoài NS được điều chỉnh kịp thời, linh hoạt.					
7	Công chức, cán bộ tham gia quản lý các quỹ TCNN ngoài NS làm việc nghiêm túc và tinh thần trách nhiệm cao trong công việc.					
8	Công chức, cán bộ tham gia quản lý các quỹ TCNN ngoài NS làm việc nghiêm túc phẩm chất đạo đức tốt.					
9	Công chức, cán bộ tham gia quản lý các quỹ TCNN ngoài NS được đào tạo, cập nhật kiến thức thường xuyên.					

STT	Ý kiến	1-Rất không đồng ý	2- Không đồng ý	3-Trung bình	4-Đồng ý	5-Rất đồng ý
10	Hoạt động thu ngân sách của các quỹ TCNN ngoài NS được thực hiện minh bạch.					
11	Hoạt động chi ngân sách của các quỹ TCNN ngoài NS được thực hiện minh bạch.					
12	Hệ thống báo cáo của các quỹ TCNN ngoài NS được trình bày rõ ràng.					
13	Việc ứng dụng CNTT vào các quy trình quản lý các quỹ TCNN ngoài NS đang được đầu tư đúng mức và triển khai hợp lý.					
14	Dữ liệu liên quan đến quản lý các quỹ TCNN ngoài NS được thu thập đầy đủ nhờ hệ thống thông tin quản lý được xây dựng hiện đại.					
15	Ứng dụng CNTT giúp quá trình ra quyết định trong quản lý các quỹ TCNN ngoài NS được tiến hành nhanh chóng, kịp thời.					
16	Quản lý các quỹ TCNN ngoài NS bảo đảm phù hợp với quy định của pháp luật.					
17	Quản lý các quỹ TCNN ngoài NS đã mang lại hiệu quả kinh tế và bảo đảm tính toàn diện.					
18	Quản lý các quỹ TCNN ngoài NS đóng góp tích cực cho quá trình quản lý tài chính công quốc gia.					

PHỤ LỤC 02**THÔNG TIN CHUNG VỀ ĐỐI TƯỢNG KHẢO SÁT**

Tiêu chí	Phân loại	Giá trị	Tỷ trọng
Nơi công tác	Quỹ TCNN ngoài NS	65	35%
	Bộ Tài chính	37	20%
	Các Bộ và cơ quan trung ương khác	84	45%
Độ tuổi	Từ 21 đến 25	55	29,57%
	Từ 26 đến 40	65	34,95%
	Từ 41 đến 50	46	24,73%
	Trên 50	20	10,75%
Giới tính	Nam	86	46%
	Nữ	100	54%
Trình độ học vấn	Cao đẳng	0	0%
	Đại học	88	47,32%
	Sau đại học	98	52,68%
Số năm kinh nghiệm làm việc liên quan đến quản lý quỹ TCNN ngoài ngân sách	Dưới 1 năm	63	34,1%
	1-5 năm	25	13,63%
	6-10 năm	19	10,21%
	Trên 10 năm	79	42,06%

PHỤ LỤC 03

KẾT QUẢ KIỂM ĐỊNH THANG ĐO

Biến Bộ máy lãnh đạo

Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	N of Items
.879	3

Item Statistics

	Mean	Std. Deviation	N
CSCNTT1	3.349	.9424	186
CSCNTT2	3.253	.9390	186
CSCNTT3	3.446	.8821	186

Item-Total Statistics

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
CSCNTT1	6.699	2.774	.794	.803
CSCNTT2	6.796	2.855	.762	.833
CSCNTT3	6.602	3.073	.745	.848

Scale Statistics

Mean	Variance	Std. Deviation	N of Items
10.048	6.154	2.4808	3

Biến Chính sách tài chính công của quốc gia

Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	N of Items
.851	3

Item Statistics

	Mean	Std. Deviation	N
BMLĐ1	4.613	.6157	186
BMLĐ2	4.280	.8620	186
BMLĐ3	3.957	.8626	186

Item-Total Statistics

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item- Total Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
BMLĐ1	8.237	2.495	.739	.808
BMLĐ2	8.570	1.814	.756	.762
BMLĐ3	8.892	1.869	.720	.800

Scale Statistics

Mean	Variance	Std. Deviation	N of Items
12.849	4.312	2.0766	3

Biến Động ngũ cán bộ, công chức**Reliability Statistics**

Cronbach's Alpha	N of Items
.872	3

Item Statistics

	Mean	Std. Deviation	N
CBCC1	3.774	.7588	186
CBCC2	3.812	.7795	186
CBCC3	3.796	.7137	186

Item-Total Statistics

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item- Total Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
CBCC1	7.608	1.926	.732	.840
CBCC2	7.570	1.825	.765	.811
CBCC3	7.586	1.984	.770	.807

Scale Statistics

Mean	Variance	Std. Deviation	N of Items
11.382	4.043	2.0106	3

Biến Sự minh bạch

Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	N of Items
.698	3

Item Statistics

	Mean	Std. Deviation	N
MB1	3.016	1.0370	186
MB2	4.462	.6984	186
MB3	3.871	1.1646	186

Item-Total Statistics

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
MB1	8.333	2.559	.551	.559
MB2	6.887	3.506	.561	.613
MB3	7.478	2.316	.505	.650

Scale Statistics

Mean	Variance	Std. Deviation	N of Items
11.349	5.461	2.3369	3

Biến Cơ sở hạ tầng CNTT

Reliability Statistics

N of Items
3

Item Statistics

Mean	Std. Deviation	N
3.016	1.0370	186
4.462	.6984	186
3.871	1.1646	186

Item-Total Statistics

Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
8.333	2.559	.551	.559
6.887	3.506	.561	.613
7.478	2.316	.505	.650

Scale Statistics

Variance	Std. Deviation	N of Items
5.461	2.3369	3

Biến Nguồn lực tài chính quốc gia

Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	N of Items
.837	3

Item Statistics

	Mean	Std. Deviation	N
NLTC1	4.016	.5925	186
NLTC2	3.989	.5972	186
NLTC3	4.075	.5645	186

Item-Total Statistics

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
NLTC1	8.065	1.099	.703	.771
NLTC2	8.091	1.089	.704	.770
NLTC3	8.005	1.162	.692	.782

Scale Statistics

Mean	Variance	Std. Deviation	N of Items
12.081	2.323	1.5242	3

Biến Quản lý quỹ TCNN ngoài NS

Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	N of Items
.780	3

Item Statistics

	Mean	Std. Deviation	N
QLQTCNNNNS1	3.87	.504	186
QLQTCNNNNS2	3.93	.416	186
QLQTCNNNNS3	3.89	.464	186

Item-Total Statistics

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item- Total Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
QLQTCNNNS1	7.82	.612	.600	.728
QLQTCNNNS2	7.76	.765	.548	.775
QLQTCNNNS3	7.80	.603	.720	.585

Scale Statistics

Mean	Variance	Std. Deviation	N of Items
11.69	1.338	1.157	3

Bảng 1: Tổng hợp kết quả kiểm định thang đo

Tên biến	Kí hiệu viết tắt	Hệ số Cronbach's Alpha
1. Bộ máy lãnh đạo	BMLĐ	0.879
2. Chính sách tài chính công của quốc gia	CSTCC	0.851
3. Đội ngũ cán bộ, công chức	CBCC	0.872
4. Sự minh bạch	MB	0.698
5. Cơ sở hạ tầng CNTT	CSCNTT	0.698
6. Nguồn lực tài chính quốc gia	NLTC	0.837
7. Quản lý quỹ TCNN ngoài NS	QLQTCNNNS	0.780

Nguồn: NCS tổng hợp từ kết quả phần mềm SPSS

PHỤ LỤC 04

Bảng 1: Hệ số KMO và Bartlett's test

KMO and Bartlett's Test	
Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.	.676
Bartlett's Test of Sphericity Approx. Chi-Square	1590.236
df	153
Sig.	.000

Bảng 2: Bảng ma trận xoay của các biến trong mô hình

Rotated Component Matrix ^a						
	Component					
	1	2	3	4	5	6
CBCC3	.897					
CBCC2	.888					
CBCC1	.873					
CSCNTT1		.906				
CSCNTT2		.895				
CSCNTT3		.881				
CSTCC3			.951			
CSTCC2			.861			
CSTCC1			.834			
BMLĐ2				.887		
BMLĐ1				.883		
BMLĐ3				.863		
NLTC2					.874	
NLTC1					.863	
NLTC3					.847	
MB2						.828
MB1						.823
MB3						.730

Nguồn: NCS tổng hợp