



THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH

NGUYỄN ĐĂNG HẢI

Các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách đã có những đóng góp quan trọng trong thu hút vốn đầu tư của khu vực kinh tế tư nhân, các nguồn tài chính hỗ trợ ngân sách nhà nước trong thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội. Tuy nhiên, thực tế cho thấy hoạt động của các quỹ cả ở trung ương và địa phương đã bộc lộ nhiều bất cập do còn thiếu hành lang pháp lý. Những khoảng trống và chưa hợp lý của pháp luật về quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách hiện hành đã đặt ra yêu cầu phải nghiên cứu và xây dựng hoàn thiện hệ thống pháp luật các loại quỹ này trong thời gian sớm nhất.

Từ khóa: Quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách, quỹ, ngân sách nhà nước

LEGAL STATUS OF STATE FINANCIAL FUNDS OUTSIDE THE BUDGET

Nguyen Dang Hai

State financial funds outside the budget have made significant contributions to attracting investment capital from the private sector, as well as supporting state budget funds in promoting economic growth and social development. However, the reality shows that the activities of these funds, both at the central and local levels, have shown multiple shortcomings due to a lack of legal framework. The gaps and inconsistencies in the current legal regulations concerning state financial funds outside the budget highlight the need for research and the development of a comprehensive legal system for these types of funds as soon as possible.

Keywords: State financial funds outside the budget, funds, state budget

Ngày nhận bài: 15/3/2024

Ngày hoàn thiện biên tập: 21/3/2024

Ngày duyệt đăng: 28/3/2024

Hiện trạng pháp luật về quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách là một định chế tài chính của Nhà nước, hoạt động độc lập với ngân sách nhà nước (NSNN), do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định thành lập nhằm huy động thêm nguồn thu từ xã hội để thực hiện các nhiệm vụ được xác định. Theo quy định, các địa phương, bộ, ngành, doanh nghiệp nhà nước được quyền chủ động thu, chi, quản lý loại quỹ này theo các quy định của pháp luật hiện hành. 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.

Nguồn tài chính hình thành các quỹ ngoài NSNN, một phần trích từ NSNN theo quy định của Luật NSNN (tạo vốn ban đầu cho quỹ hoạt động), một phần huy động từ các nguồn tài chính trong xã hội, chủ yếu là nguồn tài chính tạm thời nhàn rỗi của các tổ chức kinh tế, xã hội và các tầng lớp dân cư. Nhìn chung, độ lớn của các quỹ ngoài NSNN phụ thuộc vào thực trạng của nền kinh tế.

Thống kê sơ bộ hiện nay có khoảng trên 40 quỹ hoặc loại quỹ tài chính Nhà nước ngoài ngân sách được thành lập tại trung ương và địa phương. Hiện nay, cơ sở pháp lý cơ bản cho việc thành lập và hoạt động quỹ tài chính công ngoài ngoài ngân sách nhà nước (NSNN) ở cấp Trung ương dựa trên luật, pháp lệnh của Quốc hội, nghị định của Chính phủ hay quyết định của Thủ tướng Chính phủ và quyết định của UBND ở địa phương. 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) 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.

Thời gian qua, việc Chính phủ, 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... Tuy nhiên, pháp luật về quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách hiện nay tồn tại rất nhiều hạn chế và thiếu vắng nhiều quy định quan trọng điều chỉnh lĩnh vực này.

Cụ thể, hiện nay, chưa có văn bản pháp luật cụ thể nào quy định về thẩm quyền thành lập cũng như các điều kiện, tiêu chuẩn cho việc thành lập các quỹ. Hiến pháp trước đây cũng như Hiến pháp 2013 hiện hành chỉ quy định Quốc hội có nhiệm vụ và quyền hạn “quyết định chính sách cơ bản về tài chính, tiền tệ quốc gia” (Điều 70 Hiến pháp 2013), còn Chính phủ có nhiệm vụ và quyền hạn: “Tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội...; Thống nhất quản lý về kinh tế...” (Điều 96 Hiến pháp 2013).

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 tài chính nhà nước ngoài ngân sách. Đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng “trăm hoa đua nở”, thành lập ồ ạt các quỹ ngoài ngân sách, gây phân tán nguồn lực quốc gia trong khi nhiều quỹ hoạt động không hiệu quả và thiếu công khai, minh bạch.

Một thực tế nữa là một số nguyên tắc pháp lý trong hoạt động quản lý và sử dụng quỹ chưa được chặt chẽ và rõ ràng. Cụ thể, 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 “NSNN”, 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 đảm bảo 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, 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 ký lưu hành đều phải nộp, không quan tâm đến mức độ hay nhu cầu tham gia giao thông của chủ phương tiện.

Nguồn vốn nhàn rỗi của các quỹ chưa 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, quỹ không được quyền sử dụng số tiền này hoặc là được sử dụng một cách tùy ý. Ví dụ, Quỹ Bình ổn giá xăng dầu: theo Thông tư số 39/2014/TT-BTC của Bộ Tài chính 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, một số quỹ khác lại được sử dụng nguồn kết dư 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.

Ngoài ra, chức năng hoạt động của một số quỹ còn chồng chéo với Quỹ NSNN, nhiều khoản thu, chi của nhiều quỹ trùng lặp với danh mục thu, chi của NSNN. Ví dụ, Quỹ Bảo trì đường bộ có nguồn thu từ phí sử dụng đường bộ và chi cho việc bảo trì đường bộ; Quỹ Bảo vệ môi trường có nguồn thu từ phí bảo vệ môi trường và chi cho hoạt động bảo vệ môi trường. Thêm vào đó, 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 tính minh bạch, thiếu hiệu quả, tính trách nhiệm của các chủ thể trong hoạt động quản lý và sử dụng quỹ.

Một khía cạnh còn đang có nhiều khoảng trống là pháp luật về kiểm tra, giám sát. Các quy định về kiểm tra, giám sát đối với các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách rất mờ nhạt và không cụ thể. Việc kiểm tra, giám sát chủ yếu được thực hiện qua hoạt động của các cơ quan hành pháp. Thẩm quyền kiểm tra, giám sát của Quốc hội chỉ được hiểu theo nghĩa giám sát chung đối với tất cả các lĩnh vực, trong đó có quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách. Tuy nhiên, do chưa có cơ chế báo cáo Quốc hội và vì vậy Quốc hội cũng không được biết các quỹ được quản lý và sử dụng thế nào. Điều này cho thấy, hoạt động kiểm tra, giám sát của Quốc hội đối với các quỹ tài chính công ngoài NSNN chưa có hiệu quả.

Đánh giá một cách tổng quát, pháp luật về quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách hiện nay còn chưa đồng bộ, hệ thống các văn bản pháp luật điều chỉnh quỹ hiện còn nằm rải rác, được quy định từ luật, pháp lệnh, nghị định, cho đến các văn bản có giá trị pháp lý thấp hơn. Nhìn chung, pháp luật đã bao quát được các khía cạnh của quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách (thành lập, hoạt động, kiểm tra, giám sát) nhưng còn chưa chặt chẽ, thiếu vắng nhiều quy định; nhiều quy định bất cập, thiếu hợp lý; cơ chế kiểm tra, giám sát còn hạn chế... làm cho hoạt động quản lý và sử dụng quỹ thiếu tính minh bạch, kém hiệu quả, tiềm ẩn nhiều nguy cơ như, sử dụng quỹ sai mục đích, gây thất thoát tài sản, không



xác định được trách nhiệm của các chủ thể, các biện pháp xử lý vi phạm, khiến cho hiệu quả thực thi và tính tuân thủ không được đảm bảo.

Một số giải pháp thực hiện

Với thực tế nêu trên, việc nghiên cứu và xây dựng hoàn thiện hệ thống pháp luật các loại quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách cần tập trung vào những nội dung sau:

Thứ nhất, xây dựng được một hệ thống pháp luật hoàn thiện, đầy đủ và đồng bộ. Cho đến nay, hệ thống pháp luật về quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách ở nước ta hiện nay thiếu vắng nhiều quy định quan trọng: chưa đưa ra một khái niệm thống nhất về quỹ; chưa quy định rõ chủ thể có thẩm quyền thành lập; các điều kiện, tiêu chuẩn cho việc thành lập; các nguyên tắc pháp lý cần phải đảm bảo trong quá trình quản lý và sử dụng; điều kiện và mức hỗ trợ của NSNN; các quy định về trách nhiệm; các biện pháp xử lý vi phạm trong quá trình quản lý và sử dụng quỹ; vai trò giám sát của các cơ quan dân cử...

Chính những hạn chế nêu trên là nguyên nhân dẫn đến tình trạng “trăm hoa đua nở” hiện nay của các quỹ; tình trạng sử dụng quỹ không đúng mục đích, thiếu hiệu quả, và thiếu trách nhiệm, gây ra tổn thất cho nhà nước và xã hội. Trong khi đó, quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách lại là một bộ phận quan trọng của nền tài chính quốc gia. Bởi vậy, việc hoàn thiện hệ thống pháp luật nhằm điều chỉnh hoạt động quản lý và sử dụng các quỹ trong thời gian tới là cần thiết, nhằm góp phần nâng cao vai trò và hiệu quả của các quỹ.

Thứ hai, xây dựng được một cơ chế pháp lý nhằm hạn chế những tiêu cực có thể phát sinh trong quá trình quản lý và sử dụng quỹ. Một trong những đặc trưng của các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách đó là “tính linh hoạt”, “tính tự chủ” trong quá trình quản lý và sử dụng; sự đan xen giữa cơ chế quản lý nhà nước và cơ chế thị trường; cùng với việc ít chịu sự giám sát của các cơ quan dân cử; không phải tuân thủ các quy trình nghiêm ngặt như ngân sách nhà nước; không được hạch toán vào NSNN. Những thiếu sót này tiềm ẩn những nguy cơ làm thất thu NSNN (khi các khoản thu của quỹ trùng với khoản thu của ngân sách); sử dụng NSNN không đúng mục đích (nguồn vốn ngân sách cấp cho các quỹ); phân tán nguồn lực của quốc gia; quản lý và sử dụng quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách không đúng mục tiêu, kém hiệu quả, gây thất thoát tài sản cho nhà nước và xã hội; thiếu tính minh bạch và trách nhiệm giải trình... Cho nên, việc xây dựng một cơ chế pháp lý

nhằm đảm bảo hoạt động quản lý và sử dụng quỹ không tiềm ẩn, phát sinh những tiêu cực là một vấn đề quan trọng và cần thiết.

Thứ ba, tăng cường sự kiểm tra, giám sát đối với hoạt động quản lý và sử dụng các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách, đặc biệt và vai trò kiểm tra, giám sát của các cơ quan dân cử. Đây là một mảng còn yếu trong hệ thống pháp luật về quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách hiện nay. Mặc dù đã có những cơ chế kiểm tra, giám sát nhưng chủ yếu đó là các hoạt động của cơ quan hành pháp; đồng thời đây cũng là chủ thể trực tiếp quản lý các quỹ. Việc thiếu vắng hoặc hạn chế sự kiểm tra, giám sát từ phía Nhân dân, các cơ quan đại diện cho Nhân dân tiềm ẩn nguy cơ tham nhũng, thiếu minh bạch trong quá trình quản lý và sử dụng quỹ, gây ảnh hưởng đến nhà nước và xã hội. Mặt khác, nguồn vốn của các quỹ, suy cho cùng đều là sự đóng góp của Nhân dân, cho nên, họ có quyền được biết chúng được quản lý và sử dụng như thế nào. Bởi vậy, cần tăng cường vai trò kiểm tra, giám sát của Nhân dân (các tổ chức trong xã hội), đặc biệt là vai trò của các cơ quan dân cử là một vấn đề quan trọng và cần thiết.

Thứ tư, xây dựng hệ thống pháp luật về quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách phù hợp với thực tiễn. Sự tồn tại của các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách là một đòi hỏi của thực tiễn; các quỹ này đóng vai trò quan trọng, bên cạnh ngân sách nhà nước, trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Hiện nay, số lượng quỹ này là tương đối lớn, trong khi hiệu quả sử dụng chưa đáp ứng được mong đợi; chưa kể đã phát hiện nhiều tiêu cực. Cho nên, đồng thời với việc rà soát, sắp xếp lại hệ thống các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách; cần xây dựng một hệ thống pháp luật điều chỉnh các quỹ này, một mặt dựa trên nhu cầu của thực tiễn; mặt khác nhằm hạn chế việc thành lập và sử dụng quỹ một cách tùy tiện.

Tài liệu tham khảo:

1. Quốc hội, Luật Ngân sách nhà nước năm 2015;
2. Chính phủ, Nghị định số 163/2016/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Ngân sách nhà nước;
3. Bộ Tài chính, Thông tư số 342/2016/TT-BTC quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của nghị định số 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.

Thông tin tác giả:

ThS. Nguyễn Đăng Hải

Báo Đại biểu Nhân dân

Email: hbkhoikhoa@gmail.com