

# Kinh nghiệm của Trung Quốc trong quản lý quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách và gợi ý chính sách cho Việt Nam

Đặng Thu Thủy<sup>(\*)</sup>

Nguyễn Xuân Cường<sup>(\*\*)</sup>

**Tóm tắt:** Quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách là một công cụ tài chính linh hoạt, được sử dụng để bổ sung cho ngân sách quốc gia và huy động nguồn lực xã hội phục vụ các hoạt động của khu vực công. Các quỹ này có thể được sử dụng để hỗ trợ đầu tư cho những lĩnh vực cần khuyến khích, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, để đảm bảo hiệu quả và minh bạch, nhà nước cần quản lý chặt chẽ các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách, đảm bảo chúng phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong từng giai đoạn cụ thể. Kinh nghiệm quản lý các quỹ này của Trung Quốc là trường hợp mà Việt Nam có thể tham khảo trong quá trình hoàn thiện chính sách pháp luật liên quan.

**Từ khóa:** Quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách, Trung Quốc, Kinh nghiệm, Chính sách, Việt Nam

**Abstract:** Extra-budgetary funds are a flexible financial tool that supplements the national budget and mobilizes social resources for public sector activities. These funds can be used to support investment in areas requiring encouragement, contributing to economic and social development. However, to ensure effectiveness and transparency, the government must tightly manage extra-budgetary funds, ensuring they align with the country's economic and social development at each stage. China's experience in managing these funds can be a valuable lesson for Vietnam as it refines relevant legal policies.

**Keywords:** Extra-budget Fund, China, Experience, Policy, Vietnam

Ngày nhận bài: 15/4/2024; Ngày duyệt đăng: 15/6/2024

## 1. Mở đầu

Quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách hay Quỹ tài chính ngoài ngân sách

(extra-budgetary fund - EBF) là loại hình quỹ tài chính khá phổ biến ở các nước trên thế giới, nhất là nước có nền kinh tế đang chuyển đổi. Đây là các quỹ không nằm trong ngân sách quốc gia, do các cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp, tổ chức ở địa phương thu, chi theo quy định của hệ thống tài chính quốc gia. Các EBF là sự bổ sung cần thiết cho quỹ tài chính

<sup>(\*)</sup> PGS.TS., Viện Nghiên cứu Nam Á, Tây Á và Châu Phi, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam; Email: thuy0183@gmail.com

<sup>(\*\*)</sup> TS., Viện Nghiên cứu Trung Quốc, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam; Email: xuancuong@vnics.org.vn

ngân sách quốc gia; được các cơ quan nhà nước, tổ chức và các nhóm xã hội thu, rút và bố trí sử dụng nhằm thực hiện chức năng quy định của pháp luật; tạo ra công cụ tài chính linh hoạt trong việc huy động các nguồn lực của xã hội phục vụ các hoạt động của khu vực công hay hỗ trợ đầu tư cho một số lĩnh vực cần khuyến khích, góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội.

## 2. Quỹ tài chính ngoài ngân sách

### 2.1. Khái niệm chung

Theo Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF), EBF liên quan đến các giao dịch chung của chính phủ, thường có các thỏa thuận thể chế và ngân hàng riêng biệt không được đưa vào luật ngân sách tiểu bang (liên bang) hằng năm và ngân sách của các cấp chính quyền địa phương (Allen và Radev, 2006). Theo Ngân hàng Thế giới (WB), EBF được mô tả rộng rãi là các nguồn lực được quản lý trực tiếp hoặc gián tiếp bởi các cơ quan hành chính của chính phủ bên ngoài quy trình quản lý tài chính thông thường (Wong, 1999). Tại Trung Quốc, theo Quyết định của Hội đồng Nhà nước về tăng cường quản lý các quỹ ngoài ngân sách ngày 06/7/1996<sup>1</sup>, EBF là các quỹ được thu, rút và bố trí để các cơ quan nhà nước, tổ chức và các nhóm xã hội sử dụng nhằm thực hiện các chức năng của chính phủ phù hợp với luật pháp, quy định quốc gia và không đưa vào quỹ tài chính quản lý ngân sách quốc gia.

Tại Việt Nam, khoản 19 Điều 4 Luật Ngân sách năm 2015 quy định: “*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*”.

### 2.2. Đặc điểm và vai trò của EBF

EBF là nguồn tài chính bổ sung cho ngân sách quốc gia. EBF được thu thập và sử dụng bởi các cơ quan địa phương, doanh nghiệp nhà nước và các tổ chức theo quy định của pháp luật. Nguồn thu chính của EBF bao gồm thuế bổ sung của địa phương và các quỹ đặc biệt được quản lý bởi doanh nghiệp nhà nước. Vì EBF là nguồn bổ sung, nên việc tạo lập, quản lý và sử dụng EBF đều phải tuân theo các quy định của nhà nước. EBF đóng vai trò hỗ trợ ngân sách quốc gia bằng cách giải quyết các nhu cầu đặc biệt ở địa phương và ở một số lĩnh vực nhất định (Yang, 2021).

Bên cạnh đó, EBF còn có vai trò: (i) Có thể đảm bảo nhu cầu của một số cam kết đặc biệt: EBF về cơ bản được thành lập theo nhu cầu đặc biệt của sự việc, nguồn vốn đáng tin cậy, được bố trí, sử dụng chủ động, kịp thời, có thể giải quyết các vấn đề khó giải quyết thông qua các kênh tài trợ nội bộ ngân sách và cũng có thể giảm bớt một số khó khăn trong việc thu xếp ngân sách quốc gia; (ii) Có lợi cho việc thúc đẩy sự phát triển của doanh nghiệp: Việc thu và sử dụng vốn ngoài ngân sách có thể được bố trí linh hoạt phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh, tình huống cụ thể của địa phương và có thể tích cực thúc đẩy sự phát triển của các doanh nghiệp; và (iii) Sẽ rất hữu ích nếu huy động được nguồn lực ủng hộ trong việc quản lý tài chính (Yang, 2014).

## 3. Quá trình phát triển của quỹ tài chính ngoài ngân sách tại Trung Quốc

Việc thành lập các EBF đã đóng vai trò tích cực và cho phép các địa phương, ban ngành, tổ chức linh hoạt thực hiện xây dựng nền kinh tế phù hợp với điều kiện của địa phương. Bằng cách trao quyền tự

<sup>1</sup> 国务院关于加强预算外资金管理的决定(国发[1996] 29号1996年7月6日).

chủ ở mức độ nhất định cho chính quyền địa phương và các sở ban ngành trong việc thu phí, các EBF có thể giúp huy động sự ủng hộ trong việc phát triển các dự án xây dựng địa phương, tăng thu và giảm chi, bù đắp cho sự thiếu hụt vốn trong ngân sách chính phủ và giảm bớt gánh nặng cho nền tài chính quốc gia.

### **3.1. Giai đoạn 1958-1985<sup>1</sup>**

Từ khi thành lập, Trung Quốc đã thực hiện một hệ thống thu, chi thống nhất tập trung cao độ. Sau Kế hoạch 5 năm lần thứ nhất (1953-1957), để huy động sự ủng hộ của địa phương, một phần nguồn thu từ ngân sách ban đầu được phân bổ, đưa vào quản lý ngoài ngân sách, từ đó hình thành khái niệm EBF. Như vậy, EBF ra đời trong thời kỳ kinh tế kế hoạch và bắt đầu mở rộng nhanh chóng sau cải cách mở cửa. Sau nhiều lần điều chỉnh nhằm phân cấp quyền lực tài chính, quy mô EBF ở Trung Quốc đã dần tăng lên nhanh chóng, chiếm 35,5% thu ngân sách vào năm 1976 (Qiao và cộng sự, 2022). Sau cải cách mở cửa năm 1978, EBF phát triển nhanh chóng, trở thành một phần quan trọng trong hệ thống tài chính Trung Quốc. Quy mô EBF tăng đáng kể, chiếm 35,5% thu ngân sách vào năm 1976. Tốc độ tăng trưởng của EBF tiếp tục tăng mạnh, đạt hơn 140 tỷ Nhân dân tệ vào năm 1985, tương đương 81% thu ngân sách (Qiao và cộng sự, 2022). Những năm 1980, với quá trình mở cửa và cải cách thể chế kinh tế, Trung Quốc đã cải thiện hệ thống quản lý ngân sách ở mức độ nhất định. Trên cơ sở điều chỉnh việc phân chia nguồn tài chính và quyền tài chính giữa Trung ương và địa phương, Trung Quốc đã thực hiện hệ thống trách nhiệm quản lý hợp đồng và bước đầu xác lập mối quan hệ giữa

Nhà nước và doanh nghiệp. Việc phân cấp quản lý EBF, cải cách hệ thống quỹ doanh nghiệp và “cải cách lợi nhuận trên thuế” đã góp phần mở rộng quy mô nguồn vốn ngoài ngân sách, tạo điều kiện cho sự phát triển kinh tế - xã hội của Trung Quốc trong giai đoạn này.

### **3.2. Giai đoạn 1986-2011**

Trong giai đoạn này, EBF tăng trưởng nhanh chóng, gấp 11 lần từ năm 1978 đến năm 1992, trở thành “ngân sách thứ hai” của Trung Quốc, chiếm 97,7% thu ngân sách. Tốc độ tăng trưởng EBF vượt quá tốc độ tăng trưởng GDP và thu ngân sách, dẫn đến phân tán EBF nghiêm trọng. Xét về góc độ cơ cấu, EBF chủ yếu do doanh nghiệp và các cơ quan có thẩm quyền quản lý. Tuy nhiên, quản lý tài chính lỏng lẻo đã dẫn đến việc chuyển đổi quỹ tài chính, gây ra nhiều vấn đề như chuyển quỹ công thành quỹ tư nhân, khiến tỷ trọng thu ngân sách trong GDP thấp và mở rộng các quỹ đầu tư, tiêu dùng tài sản cố định (Qiao và cộng sự, 2022).

Trước năm 1993, EBF Trung Quốc bao gồm nhiều quỹ đặc biệt do các doanh nghiệp nhà nước và các cơ quan có thẩm quyền thành lập, cũng như các EBF do các cơ quan có thẩm quyền ở địa phương và Trung ương quản lý. Từ năm 1980 đến năm 1990, quy mô EBF gần như ngang bằng với quỹ tài chính ngân sách, đạt đỉnh điểm vào năm 1992 khi thu ngoài ngân sách tương đương 98% thu ngân sách. Tuy nhiên, năm 1993, EBF giảm mạnh xuống còn 143,3 tỷ Nhân dân tệ. Sau đó, EBF tiếp tục phát triển mạnh mẽ và đạt 389,3 tỷ Nhân dân tệ vào năm 1996. Sau cải cách sâu rộng năm 1993, phạm vi thu nhập ngoài ngân sách đã được điều chỉnh. Các nguồn vốn tập trung của các doanh nghiệp có pháp nhân có quyền tài sản và

<sup>1</sup> Gắn với việc phân cấp quản lý EBF.

các cơ quan có thẩm quyền của họ không còn được phân loại là ngoài ngân sách. Từ năm 1993 đến năm 1995, các khoản thu của EBF chỉ bao gồm phí hành chính và thu tài chính địa phương. Từ năm 1996, các quỹ (phí) của Chính phủ trung ương, quỹ xây dựng điện và quỹ xây dựng đường sắt đã được đưa vào quản lý ngân sách. Từ năm 1997, doanh thu tài chính địa phương bị hủy bỏ, dẫn đến việc doanh thu từ quỹ chính phủ, doanh thu từ các doanh nghiệp nhà nước và các cơ quan có thẩm quyền, và các khoản thu khác đều tăng lên (Qiao và cộng sự, 2022; Chen, 2019). Vì vậy, các khoản thu nhập từ EBF bao gồm: phí hành chính, thu nhập từ quỹ chính phủ, quỹ tự tổ chức của thị trấn, doanh nghiệp nhà nước và các cơ quan có thẩm quyền, thu nhập và thu nhập khác, trong đó phí hành chính chiếm 69,4% tổng số thu nhập EBF (Chen, 2019). Với quy định mới, quy mô EBF liên tục giảm mạnh từ năm 1997 đến năm 2010<sup>1</sup> trước khi được đưa vào quản lý ngân sách từ ngày 01/01/2011 theo “Thông báo về việc gộp các khoản thu từ quỹ ngoài ngân sách vào quản lý ngân sách” của Bộ Tài chính Trung Quốc vào tháng 6/2010<sup>2</sup>, đồng nghĩa với việc EBF đã trở thành lịch sử (Chen, 2019).

Theo thống kê năm 2011, có khoảng 6 tỷ Nhân dân tệ từ chính quyền trung ương và khoảng 250 tỷ Nhân dân tệ từ chính quyền địa phương, vốn ban đầu

được quản lý dưới dạng EBF, đều đã được đưa vào quản lý ngân sách (Qiao và cộng sự, 2022)

#### **4. Hoạt động quản lý quỹ tài chính ngoài ngân sách của Trung Quốc và gợi ý chính sách cho Việt Nam**

Tại Trung Quốc, EBF của Chính phủ trung ương có thể được chia thành: (i) các EBF do Bộ Tài chính quản lý, (ii) các EBF sử dụng có trả tiền, (iii) các EBF và các quỹ do các cơ quan trung ương khác nhau quản lý (bao gồm cả đơn vị trực thuộc). Ở địa phương, EBF có thể chia thành: (i) EBF của các cơ quan tài chính địa phương, (ii) EBF chi trả theo nhu cầu sử dụng, và (iii) EBF của các tổ chức công và đơn vị hành chính (Zhan, 2009).

##### **4.1. Hoạt động quản lý EBF của Trung Quốc**

Sau Phiên họp toàn thể lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc khóa XI (năm 1978), Trung Quốc đã tiến hành cải cách phân cấp, nhượng bộ quyền lực và lợi ích, dẫn đến việc chuyển vốn từ ngân sách sang quản lý ngoài ngân sách. Tuy nhiên, điều này cũng làm phân tán nguồn vốn, dẫn đến các vấn đề như thu phí bất hợp pháp, chuyển đổi nguồn thu, các dự án ngoài kế hoạch, quản lý thiếu hiệu quả, lãng phí nguồn lực, làm trầm trọng thêm khó khăn tài chính của Chính phủ trung ương và suy yếu năng lực điều tiết. Để tăng cường quản lý EBF, Hội đồng Nhà nước đã ban hành “Thông báo về tăng cường quản lý EBF” vào năm 1986<sup>3</sup>: *Thứ nhất*, quy định khái niệm, phạm vi và hình thức quản lý EBF, quy định các dự án EBF do Bộ Tài chính quy định, quỹ ngoài ngân sách của các cơ quan hành chính phải

<sup>1</sup> Tỷ lệ quỹ tài chính ngoài ngân sách địa phương trong chi tiêu địa phương giảm từ 50,9% năm 1996 xuống 40,0% năm 1997. Sau đó, tỷ lệ này tiếp tục giảm xuống còn 26,4% vào năm 2002 và 7,3% vào năm 2010 (Qiao và cộng sự, 2022).

<sup>2</sup> Sau đó, Luật Ngân sách của nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa năm 2014 quy định: “tất cả các khoản thu và chi của Chính phủ phải được đưa vào ngân sách”.

<sup>3</sup> 国务院关于加强预算外资金管理的通知 ngày 13/4/1986.

được dự trữ và quản lý đặc biệt<sup>1</sup>, các tài khoản tài chính và quản lý theo kế hoạch sẽ được thực hiện. *Thứ hai*, xác định mô hình quản lý EBF. Mỗi khu vực, sở, ban, đơn vị phải lập kế hoạch, quyết toán thu chi quỹ ngoài ngân sách hằng năm và báo cáo tình hình thực hiện thu chi hằng quý. *Thứ ba*, làm rõ nguyên tắc sử dụng nguồn vốn ngoài ngân sách. Việc sử dụng kinh phí ngoài ngân sách phải thể hiện nguyên tắc sử dụng kinh phí có mục tiêu. Đồng thời, nhiều văn bản đã được ban hành vào các năm 1987, 1990, 1993 và 1996 nhằm giải quyết và khắc phục các vấn đề về thu phí tùy tiện, phạt tiền tùy tiện, có các mức đánh giá khác nhau và các EBF.

Tháng 3/1994, Luật Ngân sách nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa chính thức được thông qua. Đây là một cột mốc quan trọng trong việc chuẩn hóa quản lý ngân sách và có ý nghĩa lịch sử to lớn. Tuy nhiên, Luật Ngân sách năm 1994 chưa đề cập đến việc quản lý EBF.

Sau đó, điều khoản bổ sung của Luật Ngân sách năm 1994 quy định: “Chính quyền các cấp, các sở ban ngành và đơn vị phải tăng cường quản lý EBF. Các biện pháp quản lý EBF sẽ do Hội đồng Nhà nước xây dựng”. Nội dung chủ yếu của quản lý EBF gồm: (i) Làm tốt công tác quản lý thu nhập EBF, chủ yếu kiểm tra, phê duyệt chặt chẽ các khoản phí (quỹ); (ii) Làm tốt công việc quản lý các tài khoản tài chính đặc biệt. Bộ Tài chính lập một tài khoản tài chính đặc biệt và thực hiện phương pháp quản lý hai dòng đối với việc thu và sử dụng EBF, nhằm thay đổi thực tiễn tích hợp thu chi của quỹ tài chính ngoài ngân sách; (iii) Chú

trọng quản lý chi các EBF; (iv) Tăng cường giám sát các EBF.

Tháng 7/1996, Hội đồng Nhà nước tiếp tục ban hành “Quyết định về tăng cường quản lý EBF”<sup>2</sup>. Quyết định xác định chặt chẽ EBF là quỹ tài chính, trên cơ sở đó yêu cầu tất cả các cơ quan và tổ chức chính phủ phải nộp kế hoạch thu chi EBF cho các cơ quan tài chính, đồng thời đưa ra phương thức quản lý cơ bản “hai dòng thu và chi”, trong đó chỉ ra phương hướng cơ bản cho quản lý EBF. Quyết định này được cho là tạo ra những bước đột phá đáng kể cả về chiều rộng và chiều sâu, thể hiện ở: (i) Đề nghị tăng cường quản lý EBF, không mở rộng quy mô quá nhanh mà tiến tới đưa toàn bộ vào quản lý ngân sách. Không được có khoản thu, chi tài chính nào nằm ngoài ngân sách nhà nước và không chịu sự giám sát của Nhà nước; (ii) Quy định rõ EBF là quỹ tài chính quốc gia, không phải là quỹ riêng của các cơ quan, đơn vị và phải được đưa vào ngân sách, thực hiện quản lý “hai dòng thu và chi”; (iii) Thay đổi phương thức quản lý trước đây của các sở, đơn vị về huy động và chi tiêu bằng tiền của mình, yêu cầu tham khảo mô hình quản lý quỹ ngân sách và xây dựng hệ thống ngân sách, kế toán cuối cùng đối với EBF; (iv) Quy định rõ bộ phận tài chính là cơ quan chức năng quản lý EBF và bộ phận tài chính phải tích cực thực hiện các nhiệm vụ phục vụ và phân bổ kinh phí ngoài ngân sách kịp thời; (v) Đề xuất tạm thời quản lý quỹ an sinh xã hội theo phương thức quản lý EBF trước khi lập ngân sách an sinh xã hội.

Tiếp theo, Bộ Tài chính đã xây dựng các văn bản hỗ trợ như “Các biện pháp thực hiện quản lý quỹ ngoài ngân sách” và “Quy định tạm thời về quản lý tài khoản tài chính

<sup>1</sup> Trong đó chỉ rõ “EBF do các cơ quan và đơn vị hành chính quản lý sẽ, trong nguyên tắc, được lưu trữ, kế hoạch vào các tài khoản đặc biệt của bộ phận tài chính”.

<sup>2</sup> 国务院关于加强预算外资金管理的决定 ngày 06/7/1996.

của quỹ ngân sách trung ương” để đảm bảo việc quản lý tiêu chuẩn hóa các quỹ ngoài ngân sách có thể thực hiện được.

Từ năm 2001, Trung Quốc đã bắt đầu cải cách “hai dòng thu và chi”, bao gồm việc đưa nhiều khoản phí hành chính và quỹ chính phủ vào ngân sách tài chính. Năm 2004, Bộ Tài chính đã ban hành “Thông báo về tăng cường quản lý các khoản thu ngoài thuế của Chính phủ”, đề xuất “các khoản thu ngoài thuế của Chính phủ cần được đưa vào ngân sách tài chính từng bước và thực hiện hai dòng thu và chi”. Các EBF hiện có sẽ được chuyển vào Kho bạc nhà nước và đưa vào ngân sách tài chính, đánh dấu việc quản lý EBF chuyển sang kỷ nguyên quản lý nguồn thu ngoài thuế và sẽ dần được đưa vào quản lý ngân sách (People’s Republic of China, 2021).

Tháng 3/2010, sau một loạt các cuộc cải cách ngân sách, Ủy ban Công tác Ngân sách của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Bộ Tài chính cùng với các cơ quan liên quan đã đề xuất dự thảo sửa đổi Luật Ngân sách, trong đó nêu rõ: “mọi khoản thu và chi của Chính phủ đều phải được đưa vào ngân sách”. Tháng 6/2010, Bộ Tài chính ban hành “Thông báo về việc gộp các khoản thu từ EBF vào quản lý ngân sách”, quy định từ ngày 01/01/2011, thu nhập từ EBF sẽ được đưa vào quản lý ngân sách. Đến năm 2014, Luật Ngân sách mới chính thức được thông qua với quy định rằng “tất cả các khoản thu và chi của Chính phủ phải được đưa vào ngân sách” (Qiao và cộng sự, 2022).

#### **4.2. Thực trạng EBF của Việt Nam**

Việt Nam hiện có hơn 40 EBF hoạt động độc lập với ngân sách nhà nước, được thành lập để huy động thêm nguồn lực từ xã hội phục vụ các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội. Các EBF đóng góp quan trọng

trong việc đảm bảo một số mục tiêu xã hội, thu hút vốn trong và ngoài nước, bổ sung nguồn tài chính cho ngân sách nhà nước.

*Căn cứ vào cơ sở mục đích hình thành, có thể phân theo các loại hình sau:* (i) *Quỹ dự trữ:* Dự trữ cho các rủi ro, bất trắc của kinh tế - xã hội, có cơ chế tài chính linh hoạt, được quản lý tập trung để đối phó kịp thời với những bất trắc; (ii) *Quỹ thực hiện an sinh xã hội:* Thực hiện các khoản trợ cấp cho các đối tượng được hưởng lợi, đảm bảo thu - chi đúng chế độ, chính sách của Nhà nước và đảm bảo cân đối giữa nguồn thu và chi; (iii) *Quỹ hỗ trợ hoạt động kinh tế - xã hội:* Hỗ trợ các hoạt động kinh tế - xã hội với tính chất thu hồi vốn gốc và lãi suất ưu đãi, huy động nguồn vốn nhân rộng trong nền kinh tế (Phạm Thị Phương Hoa, 2017).

*Căn cứ vào thể chế của quỹ, có thể phân thành các nhóm sau:* (i) Quỹ được thành lập để tránh những hạn chế của quy trình ngân sách có thể làm cản trở quá trình giải quyết một số nhiệm vụ của Chính phủ phát sinh ngoài dự toán, do Bộ Tài chính, hoặc cơ quan ngân khố quốc gia quản lý (ví dụ: Quỹ Bình ổn giá xăng dầu); (ii) Quỹ được thành lập với sự khác biệt về kiểm soát chi áp dụng cho các đơn vị dự toán, do các bộ chủ quản hoặc các cơ quan chi tiêu khác quản lý (Ví dụ: Quỹ Bảo hiểm xã hội, Quỹ Bảo hiểm y tế, Quỹ Bảo vệ môi trường); (iii) Quỹ do chính quyền địa phương quản lý như quỹ đầu tư phát triển địa phương... (Nguyễn Minh Tân, 2016).

Công tác quản lý, kiểm tra, giám sát đối với EBF ở Việt Nam còn nhiều bất cập, dẫn đến hoạt động của một số quỹ chưa hiệu quả, thậm chí trùng lặp với ngân sách nhà nước. Tháng 8/2019, trên cơ sở 119 báo cáo từ các cơ quan, các quỹ, từ hoạt

động giám sát tại các địa phương, từ các cuộc làm việc với 19 quỹ, 8 địa phương, các bộ, ngành chức năng, Đoàn giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã có báo cáo đề nghị cơ quan có thẩm quyền bãi bỏ ngay 6 quỹ (trong đó có Quỹ Bảo trì đường bộ)<sup>1</sup> và có lộ trình bãi bỏ 3 quỹ khác (trong đó có Quỹ Bình ổn giá xăng dầu) (Phạm Thị Phương Hoa, 2017).

### 4.3. Gợi ý chính sách cho Việt Nam

Trung Quốc, với sự phồn thịnh kinh tế và quy mô tài chính lớn, đã có nhiều kinh nghiệm quý báu trong quản lý EBF. Việc học hỏi và áp dụng những chiến lược và chính sách này đóng vai trò quan trọng trong việc hoàn thiện hệ thống quản lý tài chính của Việt Nam. Trung Quốc đã chú trọng đến việc xây dựng một hệ thống EBF mạnh mẽ, đồng thời đảm bảo tính minh bạch và hiệu quả. Một trong những điểm mạnh là cơ chế tương tác giữa các quỹ và ngân sách nhà nước, giúp tránh tình trạng chồng chéo và trùng lặp hoạt động. Bên cạnh đó, việc thường xuyên đánh giá và loại bỏ các quỹ không cần thiết đã giúp Trung Quốc duy trì sự linh hoạt và hiệu suất trong quản lý tài chính.

Từ kinh nghiệm của Trung Quốc, Chính phủ Việt Nam cần quan tâm xây dựng quy định pháp luật rõ ràng và chi tiết về EBF, tăng cường cơ chế kiểm tra và giám sát, cũng như tạo cơ hội để cộng đồng tham gia vào quá trình quyết định và giám sát bởi:

- EBF không chịu sự giám sát của Quốc hội nên chính quyền địa phương có thể dễ dàng chuyển vốn ngân sách sang ngoài ngân sách hoặc thậm chí ngoài hệ thống, bỏ qua sự giám sát của Quốc hội và gây lãng phí cho Chính phủ.

- Quỹ tài chính nằm rải rác trực tiếp giữa các cơ quan chức năng của Chính phủ các cấp, dẫn đến thiếu sự kiểm soát tập trung, làm suy yếu sự phối hợp và kiểm soát vĩ mô của Chính phủ, năng lực phát triển kinh tế và xã hội.

- Việc duy trì EBF có thể phá vỡ mối quan hệ phân phối giữa chính quyền trung ương và địa phương, Chính phủ và doanh nghiệp, Nhà nước và cá nhân, đồng thời ảnh hưởng đến tính liên chính của ngân sách quốc gia.

Việc loại bỏ EBF và đưa mọi khoản thu, chi của Chính phủ vào quản lý ngân sách là một cột mốc quan trọng trong việc cải cách hệ thống quản lý ngân sách. *Thứ nhất*, chuẩn hóa trình tự phân bổ vốn chính phủ, đảm bảo tính liên chính của ngân sách và thúc đẩy xây dựng hệ thống ngân sách chính phủ được kết nối hữu cơ bao gồm ngân sách tài chính công, ngân sách quỹ chính phủ, ngân sách hoạt động vốn nhà nước và ngân sách quỹ bảo hiểm xã hội. *Thứ hai*, củng cố trật tự của nền kinh tế thị trường, có lợi cho việc giảm bớt các hiện tượng không mong muốn như thu phí tùy tiện, phạt tiền tùy tiện, phân bổ tùy tiện, đồng thời có thể kiểm soát tham nhũng từ nguồn. *Thứ ba*, có lợi cho việc tăng cường giám sát các quỹ tài chính của Quốc hội và mọi thành phần trong xã hội, đồng thời cải thiện quản lý tài chính, mức độ minh bạch và quản lý tài chính hợp pháp.

Trường hợp còn duy trì sự tồn tại của EBF, cần thường xuyên kiểm tra, giám sát, thực hiện kiểm toán đối với các quỹ này ở các nội dung: (i) Việc quản lý quỹ ngoài ngân sách có tuân thủ chính sách, quy định pháp luật hay không, có vi phạm quy định hay không; (ii) Các khoản thu nhập, tiêu chuẩn tính phí, tỷ lệ rút tiền, v.v... có tuân thủ các quy định của pháp

<sup>1</sup> Ngày 13/01/2020, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 09/2020/NĐ-CP về việc bãi bỏ một số văn bản quy phạm pháp luật về Quỹ Bảo trì đường bộ.

luật hay không; (iii) Các khoản chi ngoài ngân sách có tuân thủ quy định chi hay không, có đúng thủ tục hay không, có khoản chi nào đột xuất không; (iv) Có hệ thống quản lý EBF hợp lý hay không, thủ tục thu chi có rõ ràng hay không, có hồ sơ hợp lý và chính xác hay không, có kiểm tra thường xuyên hay không.

### 5. Kết luận

Cách Trung Quốc quản lý EBF là những kinh nghiệm hữu ích cho Việt Nam trong việc hoàn thiện hệ thống quản lý tài chính. *Trước tiên*, mô hình quản lý tài chính nhà nước của Trung Quốc đã tạo ra sự tương tác chặt chẽ giữa các quỹ và ngân sách nhà nước, giúp tránh được tình trạng chồng chéo và trùng lặp không mong muốn. *Thứ hai*, việc thường xuyên đánh giá và rà soát quỹ đã giúp xác định rõ ràng các bất cập và loại bỏ những quỹ không cần thiết, giữ cho hệ thống linh hoạt và hiệu quả. *Thứ ba*, việc tập trung vào tính minh bạch và sự tham gia của cộng đồng trong quá trình đánh giá và ra quyết định đã tạo được sự tin cậy và hỗ trợ từ phía cộng đồng. Đối với Việt Nam, có những khía cạnh cần chú ý như xây dựng và công bố rõ ràng hơn chính sách, thực hiện kiểm tra và giám sát chặt chẽ, tạo điều kiện cho sự tham gia của cộng đồng trong quá trình quyết định. Ngoài ra, Việt Nam cũng cần xem xét và điều chỉnh chính sách theo thời gian để đảm bảo tính hiệu quả và phù hợp với biến động kinh tế. Tìm hiểu kinh nghiệm của Trung Quốc trong việc quản lý EBF, Việt Nam sẽ có cơ hội tối ưu hóa nguồn lực, thúc đẩy phát triển kinh tế và xã hội một cách bền vững □

### Tài liệu tham khảo

1. Allen, R., Radev, D. (2006), *Managing and controlling extrabudgetary funds*, IMF Working Paper WP/06/286.

2. Chen, Ji (2019), *Reform and evolution of China's budget management system from 1949 to 2019*, *Advances in Economics, Business and Management Research*, Volume 91.
3. Phạm Thị Phương Hoa (2017), *Quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách: Cơ sở lý luận, xu hướng các nước và một số khuyến nghị*, Viện Chiến lược và chính sách tài chính, Bộ Tài chính.
4. Qiao, Baoyun, Fan, Xiaoqin, Rahemtulla, Hanif, Rijin, Hans van and Lina (2022), *Critical issues for fiscal reform in the People's Republic of China, Part I: revenue and expenditure management*, Asian Development Bank.
5. 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, Bộ Tài chính.
6. Wong, Christine (1999), *Extrabudgetary funds*, Organized by the National Economic and Social Development Board of the Royal Thai Government and the World Bank.
7. Yang, Zhiyong (2014), "The Evolution path of China's budget management system: 1979~2014 [J]", *Reform*, 2014(10), pp. 5-19 (In Chinese).
8. Yang, Zhiyong (2021), "China's fiscal policy in the past seven decades: characteristics, experience and prospects", *China Finance and Economic Review*, Vol. 8 (4), December, pp. 29-48.
9. Zhan, Jing Vivian (2019), "Undermining state capacity: vertical and horizontal diffusions of fiscal power in China", *Asian Politics & Policy*, Volume 1, Issue 3, pp. 390-408.