|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | **BỘ TÀI CHÍNH**  **———** |  | **CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  **Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**  ———————————— | |
| *Hà Nội, ngày tháng năm 2020* |

**BÁO CÁO RÀ SOÁT, ĐÁNH GIÁ TÌNH HÌNH THỰC HIỆN CƠ CHẾ QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG ĐOÀN VÀ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG**

**TÀI SẢN CỦA TỔ CHỨC CÔNG ĐOÀN**

*(Kèm theo công văn số /BTC-HCSN ngày /3/2020 của Bộ Tài chính)*

**A. VỀ RÀ SOÁT, ĐÁNH GIÁ TÌNH HÌNH THỰC HIỆN CƠ CHẾ QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG ĐOÀN**

**I. Các quy định của pháp luật hiện hành về cơ chế quản lý tài chính công đoàn**

**1. Văn bản quy định của Quốc hội, Chính phủ**

Theo quy định tại Luật Công đoàn và Nghị định số 191/2013/NĐ-CP ngày 21/11/2013 của Chính phủ quy định chi tiết về tài chính công đoàn:

a) Tài chính công đoàn: Điều 26 Luật Công đoàn quy định tài chính công đoàn gồm các nguồn thu sau:

*“1. Đoàn phí công đoàn (ĐPCĐ) do đoàn viên công đoàn đóng theo quy định của Điều lệ Công đoàn Việt Nam;*

*2. Kinh phí công đoàn (KPCĐ) do cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp đóng bằng 2% quỹ tiền lương làm căn cứ đóng bảo hiểm xã hội (BHXH) cho người lao động;*

*3. Ngân sách nhà nước (NSNN) cấp hỗ trợ;*

*4. Nguồn thu khác từ hoạt động văn hóa, thể thao, hoạt động kinh tế của Công đoàn; từ đề án, dự án do Nhà nước giao; từ viện trợ, tài trợ của tổ chức, cá nhân trong nước và nước ngoài.”*

b) Nguyên tắc quản lý và sử dụng tài chính công đoàn

- Điều 27 Luật Công đoàn quy định quản lý, sử dụng tài chính công đoàn: (1) Công đoàn thực hiện quản lý, sử dụng tài chính công đoàn theo quy định của pháp luật và quy định của Tổng LĐLĐ Việt Nam; (2) Tài chính công đoàn được sử dụng cho hoạt động thực hiện quyền, trách nhiệm của Công đoàn và duy trì hoạt động của hệ thống công đoàn bao gồm 12 nhiệm vụ.

- Điều 3 Nghị định số 191/2013/NĐ-CP của Chính phủ quy định:

+ Việc quản lý và sử dụng tài chính công đoàn phải bảo đảm nguyên tắc tập trung, dân chủ, công khai, minh bạch, có phân công, phân cấp quản lý, gắn quyền hạn và trách nhiệm của công đoàn các cấp; thực hiện công tác kế toán, thống kê, báo cáo, quyết toán tài chính công đoàn theo quy định của pháp luật về kế toán, thống kê.

+ Tổ chức công đoàn được giao quản lý, sử dụng tài chính công đoàn được mở tài khoản tại Kho bạc Nhà nước để phản ánh các khoản NSNN cấp hỗ trợ; được mở tài khoản tiền gửi tại ngân hàng để phản ánh các khoản thu, chi kinh phí công đoàn theo quy định của Luật Công đoàn.

+ Kết thúc năm ngân sách, nguồn thu kinh phí công đoàn chưa sử dụng hết, được chuyển sang năm sau để tiếp tục sử dụng theo quy định; đối với nguồn NSNN cấp hỗ trợ, thực hiện theo quy định của Luật NSNN và các văn bản hướng dẫn Luật về khóa sổ ngân sách cuối năm.

c) Về kinh phí công đoàn:

- Đối tượng đóng KPCĐ được quy định tại Khoản 2 Điều 26 Luật Công đoàn và Điều 4 Nghị định số 191/2013/NĐ-CP của Chính phủ là cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp mà không phân biệt cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp đó đã có hay chưa có tổ chức công đoàn cơ sở.

- Mức đóng bằng 2% quỹ tiền lương làm căn cứ đóng BHXH cho người lao động. Quỹ tiền lương này là tổng mức tiền lương của những người lao động thuộc đối tượng phải đóng BHXH theo quy định của pháp luật về BHXH[[1]](#footnote-1).

- Phương thức đóng, nguồn đóng KPCĐ được quy định tại Điều 6 và Điều 7 Nghị định số 191/2013/NĐ-CP: Cơ quan, đơn vị, tổ chức doanh nghiệp đóng KPCĐ mỗi tháng một lần cùng thời điểm đóng BHXH bắt buộc cho người lao động. Đối với cơ quan , đơn vị được NSNN bảo đảm toàn bộ kinh phí hoạt động thường xuyên, NSNN bảo đảm toàn bộ nguồn đóng KPCĐ. Đối với cơ quan, đơn vị được một phần kinh phí hoạt động thường xuyên NSNN bảo đảm nguồn đóng KPCĐ đối với số biên chế hưởng lương từ NSNN đơn vị và được bố trí trong dự toán chi thường xuyên hàng năm của cơ quan, đơn vị theo quy định của pháp luật về phân cấp quản lý NSNN.

d) Về nguồn NSNN cấp hỗ trợ

Theo quy định tại Điều 8 và Điều 9 Nghị định số 191/2013/NĐ-CP, ngân sách trung ương cấp hỗ trợ Tổng LĐLĐ Việt Nam, ngân sách địa phương cấp hỗ trợ LĐLĐ Việt Nam. Trường hợp dự toán nguồn thu tài chính công đoàn không đảm bảo dự toán chi hoạt động thường xuyên hợp lý của hệ thống tổ chức công đoàn và hoạt động thực hiện quyền, trách nhiệm của công đoàn, Tổng LĐLĐ Việt Nam xây dựng dự toán thu đối với các nguồn quy định tại các Khoản 1, 2 và 4 Điều 26 Luật công đoàn và dự toán chi thực hiện các nhiệm vụ quy định tại Khoản 2 Điều 27 Luật Công đoàn theo chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu chung của Nhà nước quy định đối với cơ quan hành chính sự nghiệp, gửi Bộ Tài chính thẩm định phần chênh lệch thiếu, tổng hợp và trình Chính phủ để trình Quốc hội quyết định hỗ trợ.

Việc quản lý và sử dụng kinh phí NSNN hỗ trợ thực hiện theo quy định của pháp luật về NSNN và kế toán thống kê (Điều 10 Nghị định số 191/2013/NĐ-CP). NSNN cấp hỗ trợ một số nội dung: Kinh phí đóng niên liễm cho các tổ chức quốc tế (Tổng LĐLĐ Việt Nam); kinh phí hoạt động thường xuyên của các đơn vị sự nghiệp công lập; kinh phí thực hiện các nhiệm vụ khoa học-công nghệ; kinh phí đào tạo bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức; kinh phí thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia, kinh phí thực hiện nhiệm vụ, nhiệm vụ đột xuất do cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao và kinh phí chi đầu tư phát triển theo dự án được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

đ) Về thẩm quyền ban hành văn bản quản lý, sử dụng tài chính công đoàn

Tổng LĐLĐ Việt Nam xây dựng và ban hành tiêu chuẩn, định mức, chế độ chi tiêu tài chính công đoàn trên cơ sở vận dụng định mức, chế độ do Nhà nước quy định để bảo đảm yêu cầu quản lý trong hệ thống tổ chức công đoàn; quy định phân cấp thu, phân phối nguồn thu và quản lý nguồn thu để thực hiện trong hệ thống tổ chức công đoàn; xây dựng và ban hành định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên đối với các đơn vị trực thuộc và tổ chức công đoàn các cấp trên cơ sở vận dụng định mức phân bổ dự toán chi quản lý hành chính cho các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ.

**2. Văn bản quy định của Tổng LĐLĐ Việt Nam**

a) Khoản 1 Điều 26 Luật Công đoàn quy định: ĐPCĐ do đoàn viên công đoàn đóng theo quy định của Điều lệ Công đoàn Việt Nam. Theo đó, đối tượng đóng, mức đóng ĐPCĐ được quy định tại Điều lệ Công đoàn Việt Nam, đoàn viên đóng hằng tháng bằng một phần trăm (1%) tiền lương (Điểm a Khoản 1 Điều 37).

b) Việc quản lý và sử dụng nguồn kinh phí: ĐPCĐ, KPCĐ và nguồn thu khác thực hiện theo quy định tại các văn bản của Tổng LĐLĐ Việt Nam. Cụ thể:

- Nghị quyết số 07b/NQ-TLĐ ngày 21/01/2016 của Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Tổng LĐLĐ Việt Nam khóa XI về công tác tài chính công đoàn trong tình hình mới.

- Các Quyết định Đoàn chủ tịch - Tổng LĐLĐ Việt Nam ban hành hướng dẫn các cấp Công đoàn thực hiện thu tài chính công đoàn, phân cấp thu, phân phối nguồn thu, quản lý sử dụng tài chính công đoàn, quản lý sử dụng tài sản công đoàn, đảm bảo tiết kiệm, hiệu quả, nghiêm minh trong kiểm tra tài chính công đoàn: Quyết định số 1908/QĐ-TLĐ; Quyết định số 1910/QĐ-TLĐ ; Quyết định số 1911/QĐ-TLĐ đều ban hành ngày 19/12/2016;

- Các Quyết định Đoàn chủ tịch-Tổng LĐLĐ Việt Nam ban hành hướng dẫn hoạt động kinh tế công đoàn, cơ chế tự chủ trong các đơn vị sự nghiệp công đoàn: Quyết định số 1912/QĐ-TLĐ; Quyết định số 1913/QĐ-TLĐ đều ban hành ngày 19/12/2016; Quyết định số 1712/QĐ-TLĐ ngày 24/10/2016 của Tổng LĐLĐ Việt Nam về việc ban hành Quy định cơ chế tự chủ đối với đơn vị sự nghiệp của công đoàn; Chỉ thị 03/CT-ĐCT ngày 8/2/2017 về tăng cường công tác kiểm tra, giám sát đối với đơn vị sự nghiệp; doanh nghiệp công đoàn.

- Hướng dẫn số 460/HD-TLĐ ngày 17/4/2014 của Tổng LĐLĐ Việt Nam, công khai tài chính công đoàn; Hướng dẫn số 401/TLĐ ngày 28/3/2017 của Tổng LĐLĐ Việt Nam đã chi tiết về quy trình quản lý dự án đầu tư XDCB trong các đơn vị công đoàn.

c) Theo Điều lệ Công đoàn Việt Nam, tài chính công đoàn được quản lý theo nguyên tắc phân cấp quản lý, gắn với trách nhiệm của Công đoàn các cấp; Ban Chấp hành, Đoàn Chủ tịch (Ban Thường vụ) Công đoàn các cấp có nhiệm vụ quản lý tài chính theo đúng quy định của pháp luật và của tổ chức Công đoàn.

**II. ĐÁNH GIÁ TÌNH HÌNH THỰC HIỆN**

1. **Kết quả đạt được**
2. Về ban hành văn bản quản lý, sử dụng tài chính công đoàn

- Luật Công đoàn đã quy định rõ các nguồn thu của tài chính công đoàn, đặc biệt trong đó có nguồn hỗ trợ kinh phí từ ngân sách nhà nước; việc quản lý, sử dụng tài chính công đoàn tạo hành lang pháp lý trong việc kiểm soát thu, chi hoặt động công đoàn, thuận lợi cho công đoàn thực hiện tốt hơn chức năng, nhiệm vụ của mình, tạo điều kiện vật chất để tổ chức công đoàn đổi mới phương thức, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động.

- Nghị định số 191/2013/NĐ-CP quy định phân cấp ngân sách, nội dung được ngân sách trung ương, ngân sách địa phương hỗ trợ kinh phí hoạt động công đoàn các cấp, đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc; NSTW hỗ trợ trong trường hợp nguồn thu tài chính công đoàn không đảm bảo dự toán chi hoạt động thường xuyênViệc quản lý và sử dụng kinh phí NSNN hỗ trợ . Do vậy, tổ chức công đoàn đã được sự quan tâm, hỗ trợ của các cấp chính quyền, góp phần đảm bảo các điều kiện ngày càng tốt hơn cho tổ chức công đoàn thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình.

- Nghị định số 191/2013/NĐ-CP là căn cứ pháp lý thể hiện sự bình đẳng giữa các cơ quan, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp trong việc thực hiện trách nhiệm, nghĩa vụ tài chính đối với tổ chức công đoàn (bình đẳng về mức đóng 2% kinh phí công đoàn và 1% đoàn phí công đoàn giữa các loại hình cơ quan, đơn vị, tổ chức, doanh nghiệp, không phân biệt doanh nghiệp đã tổ chức công đoàn hay chưa tổ chức công đoàn đều phải đóng kinh phí công đoàn). Do đó, nguồn thu tài chính công đoàn tăng dần lên qua các năm.

- Căn cứ nhiệm vụ được giao tại Luật Công đoàn, Nghị định số 191/2013/NĐ-CP, trên cơ sở quy định của pháp luật hiện hành, Tổng LĐLĐ Việt Nam đã xây dựng hệ thống các văn bản của tổ chức công đoàn về tài chính công đoàn, tạo ra hành lang pháp lý cho công tác thu chi tài chính công đoàn, phân cấp thu, phân phối nguồn tài chính cho công đoàn các cấp, quy định việc công khai dự toán, quyết toán thu chi tài chính… góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng, tăng cường tính minh bạch, công khai trong sử dụng tài chính công đoàn. Tổng LĐLĐ Việt Nam đã thực hiện đúng thẩm quyền được giao trong việc ban hành văn bản quản lý, sử dụng tài chính công đoàn.

b) Về lập, phân bổ, giao dự toán, quyết toán tài chính công đoàn:

Theo Luật NSNN, Nghị định số 191/2013/NĐ-CP, Tổng LĐLĐ Việt Nam đã thực hiện lập, phân bổ và giao dự toán đối với nguồn thu từ NSNN cấp hỗ trợ gửi Bộ Tài chính tổng hợp vào dự toán NSNN hằng năm trình Chính phủ trình Quốc hội quyết định.

Đối với nguồn thu từ KPCĐ 2%, ĐPCĐ 1% và nguồn thu khác thực hiện theo quy định tại Luật Công đoàn và văn bản hướng dẫn của Tổng LĐLĐ Việt Nam. Theo đó, dự toán và quyết toán của các đơn vị được thông qua Ban Thường vụ LĐLĐ các tỉnh, thành phố, Công đoàn ngành Trung ương và tương đương, Công đoàn Tổng công ty trực thuộc Tổng LĐLĐ Việt Nam xem xét thống nhất trước khi gửi về Tổng LĐLĐ Việt Nam (Ban Tài chính). Căn cứ theo hồ sơ báo cáo dự toán, quyết toán của đơn vị, Ban Tài chính Tổng LĐLĐ Việt Nam dự kiến giao chỉ tiêu thu, chi, quyết toán của đơn vị trình Thường trực Đoàn Chủ tịch Tổng LĐLĐ Việt Nam phê duyệt.

c) Về thu, chi tài chính công đoàn

- Thu tài chính công đoàn giai đoạn 2014-2018 là 72.151 tỷ đồng, năm sau cao hơn năm trước trên 10% (chi tiết theo phụ lục kèm theo), trong đó: ĐPCĐ 17.925 tỷ đồng, KPCĐ 44.259 tỷ đồng, NSNN hỗ trợ 1.745 tỷ đồng và nguồn thu khác 8.221 tỷ đồng, tương đương với tỷ lệ 25%, 61%, 2% và 11%. Riêng năm 2019, ước tính thu KPCĐ và ĐPCĐ đạt 15.305 tỷ đồng, trong đó số thu KPCĐ 11.088 tỷ đồng, chiếm 72% tổng thu, ĐPCĐ 4.217 tỷ đồng, chiếm 28% tổng thu.

Tổng LĐLĐ Việt Nam đã phân cấp thu tài chính công đoàn từ năm 2013, đồng thời chỉ đạo LĐLĐ tỉnh, ngành phân cấp thu về cho công đoàn cấp trên trực tiếp cơ sở, công đoàn các cấp thu đúng đối tượng theo quy định tại Luật Công đoàn và Nghị định số 191/2013/NĐ-CP.

- Chi tài chính công đoàn giai đoạn 2014-2018 là 53.635 tỷ đồng (chi tiết theo phụ lục kèm theo), trong đó: phần lớn chi cho của công đoàn cơ sở là 39.341 tỷ đồng, chiếm 73% (3 năm trước liền kề tỷ trọng là 67%), chi công đoàn cấp trên trực tiếp cơ sở là 8.023 tỷ đồng chiếm 15%, chi công đoàn cấp tỉnh, ngành 5.872 tỷ đồng chiếm 11%, chi tại cấp Tổng Liên đoàn 399 tỷ đồng, chiếm gần 2% tổng chi. Như vậy, tỷ trọng chi đã giảm tại các cấp trên để tập trung nguồn KPCĐ cho công đoàn cấp cơ sở thực hiện mục tiêu chăm lo, bảo vệ người lao động.

Theo nội dung chi: 70% số chi được dành cho hoạt động phong trào; 18% chi lương và phụ cấp; 9% chi quản lý hành chính; 3% đầu tư xây dựng, mua sắm và sửa chữa lớn tài sản cố định.

Các nội dung chi hoạt động phong trào tập trung vào việc chăm lo và bảo vệ quyền lợi của người lao động. Cụ thể tại cấp công đoàn cơ sở đã chi cho các hoạt động văn hóa, thể thao, du lịch cho đoàn viên, người lao động; chi các hoạt động về giới và bình đẳng giới; chi thăm hỏi, trợ cấp cho đoàn viên công đoàn và người lao động khi ốm đau, thai sản, hoạn nạn, khó khăn; chi động viên, khen thưởng người lao động, con của người lao động có thành tích trong học tập, công tác…

Trong tổng nguồn thu từ năm 2014-2018, thu ĐPCĐ 17.925 tỷ đồng đủ để chi cho hoạt động của bộ máy công đoàn các cấp (bao gồm chi lương, phụ cấp và các khoản đóng góp theo lương) và chi đầu tư xây dựng, mua sắm và sửa chữa lớn tài sản cố định; còn lại nguồn KPCĐ tổng thu 44.259 tỷ đồng là để chi cho hoạt động phong trào, trong đó tập trung chi tại công đoàn cơ sở.

Tại các doanh nghiệp chưa thành lập công đoàn cơ sở, người lao động vẫn được sự quan tâm, chăm lo, bảo vệ quyền lợi của người lao động từ các cấp công đoàn. Nội dung này được các cấp công đoàn cụ thể hóa trong quy chế chi tiêu nội bộ của đơn vị mình, gồm chi tổ chức hoạt động đại diện, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp chính đáng của người lao động; chi tổ chức hoạt động văn hóa, thể thao, chi phát triển đoàn viên công đoàn, chi thăm hỏi, trợ cấp, tổng số chi tại nơi chưa thành lập công đoàn cơ sở là 96 tỷ đồng. Số còn lại chưa chi tại nơi thành lập công đoàn cơ sở sẽ được công đoàn cấp trên trả lại cho công đoàn cơ sỏ khi được thành lập.

d) Về tính kinh tế, hiệu quả trong quản lý, sử dụng tài chính công đoàn

Tổng LĐLĐ Việt Nam đã chỉ đạo các đơn vị trực thuộc bám sát chế độ, chính sách theo quy định hiện hành, đáp ứng các nhiệm vụ chính trị được giao đồng thời có các giải pháp để sử dụng có hiệu quả nguồn thu và nguồn kết dư. Cụ thể, Tổng LĐLĐ Việt Nam đã có các quy định cụ thể về các nội dung chi của các cấp công đoàn. Việc chi đảm bảo đúng quy định, đúng nội dung và đều hướng đến mục tiêu đại diện, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của đoàn viên và người lao động; tuyên truyền, phổ biến, giáo dục đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước; nâng cao trình độ chuyên môn, kỹ thuật nghề nghiệp cho người lao động và các hoạt động chăm lo khác cho đoàn viên người lao động.

Đối với nguồn tài chính kết dư, Tổng LĐLĐ Việt Nam đã chỉ đạo công đoàn các cấp thực hiện gửi tiền tại các ngân hàng thương mại Nhà nước, lãi tiền gửi được bổ sung vào nguồn tài chính công đoàn theo quy định.

Bên cạnh đó, theo quy định, Tổng LĐLĐ Việt Nam sử dụng nguồn tài chính kết dư để cho vay đối với các đơn vị kinh tế thuộc hệ thống công đoàn nhằm hỗ trợ các đơn vị có điều kiện nâng cao năng lực hoạt động, nhằm phục vụ tốt hơn cho đoàn viên và người lao động.

đ) Về công khai tài chính công đoàn:

Việc công khai tài chính công đoàn được thực hiện theo hướng dẫn của Tổng LĐLĐ Việt Nam, theo đó tài chính công đoàn của cấp nào thì công khai tại Hội nghị Ban Chấp hành công đoàn cùng cấp.

e) Về công tác kiểm tra, giám sát

Luật Công đoàn, Điều lệ Công đoàn và Nghị định số 191/2013/NĐ-CP quy định: Công đoàn cấp trên hướng dẫn, kiểm tra và giám sát việc thực hiện tài chính công đoàn cấp dưới; cơ quan kiểm tra của Công đoàn cùng cấp kiểm tra, giám sát tài chính công đoàn của cấp đó; cơ quan nhà nước có thẩm quyền giám sát, kiểm tra, thanh tra, kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính của Công đoàn theo quy định của pháp luật.

Công tác kiểm tra, giám sát được thực hiện nghiêm túc, tăng cường việc giám sát thực hiện ngay từ cơ sở như công đoàn cấp trên chỉ phê duyệt quyết toán tài chính công đoàn cấp dưới khi có kết luận kiểm tra tài chính đồng cấp. Sau khi ban hành kết luận kiểm tra, Uỷ ban Kiểm tra Tổng LĐLĐ Việt Nam thường xuyên đôn đốc, nhắc nhở các đơn vị được kiểm tra khắc phục các kiến nghị đoàn kiểm tra, gửi báo cáo về Uỷ ban Kiểm tra

1. **Khó khăn, vướng mắc và nguyên nhân**

a) Về quy định đóng KPCĐ trong điều kiện Việt Nam đã phê chuẩn Công ước số 98 của Tổ chức Lao động Quốc tế

Hội Nông dân Việt Nam, Công đoàn, Đoàn thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam và Hội Cựu chiến binh Việt Nam), ngoài các nguồn thu tài chính như các tổ chức khác như ĐPCĐ, NSNN, các nguồn thu hợp pháp khác, còn nguồn thu KPCĐ có tính chất bắt buộc. Tài chính công đoàn (trong đó có KPCĐ) được sử dụng cho hoạt động thực hiện quyền, trách nhiệm của Công đoàn (trong đó có chi hoạt động văn hóa, thể thao, du lịch cho người lao động; thăm hỏi, trợ cấp cho người lao động khi ốm đau, thai sản, hoạn nạn, khó khăn) và duy trì hoạt động của hệ thống công đoàn.

Ngày 14/6/2019, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 80/2019/QH14 về gia nhập công ước số 98 của Tổ chức Lao động Quốc tế về áp dụng những nguyên tắc của quyền tổ chức và thương lượng tập thể. Theo đó, ngoài tổ chức Công đoàn còn có tổ chức đại diện người lao động.

Ngày 20/11/2019, Quốc hội đã thông qua Bộ Luật lao động có hiệu lực từ ngày 01/01/2021, trong đó đã quy định tại Chương XIII tổ chức đại diện người lao động cơ sở. Theo đó, có công đoàn cơ sở và tổ chức người lao động tại doanh nghiệp và khoản 4 Điều 172 giao Chính phủ quy định về hồ sơ, trình tự, thủ tục đăng ký; thẩm quyền, thủ tục cấp đăng ký, thu hồi đăng ký; quản lý nhà nước đối với vấn đề tài chính, tài sản của tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp; chia, tách, hợp nhất, sáp nhập, giải thể, quyền liên kết của tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp.

Do đó, để phù hợp với công ước số 98 của Tổ chức Lao động Quốc tế và Bộ Luật lao động năm 2019 cần nghiên cứu sửa đổi quy định quản lý và sử dụng tài chính công đoàn (trong đó có nguồn 2% KPCĐ) được quy định Luật Công đoàn.

Hiện nay, Tổng LĐLĐ Việt Nam đang tiếp tục hoàn chỉnh dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Công đoàn theo đề nghị của Tổng Thư ký Quốc hội tại văn bản số 3463/TTKQH-PL ngày 17/01/2020 để trình Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 9 (tháng 5/2020) và thông qua tại kỳ họp thứ 10 (tháng 10/2020).

Việc sửa đổi nội dung quản lý và sử dụng tài chính công đoàn chỉ thực hiện sau khi Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Công đoàn ban hành trong đó sửa đổi các nội dung liên quan nguồn tài chính công đoàn và Nghị định của Chính phủ quy định về hồ sơ, trình tự, thủ tục đăng ký; thẩm quyền, thủ tục cấp đăng ký, thu hồi đăng ký; quản lý nhà nước đối với vấn đề tài chính, tài sản của tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp; chia, tách, hợp nhất, sáp nhập, giải thể, quyền liên kết của tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp (Hiện nay, Bộ LĐTBXH đang xây dựng Nghị định này).

b) Về thẩm quyền ban hành văn bản:

Theo quy định của Luật Công đoàn và Nghị định số 191/2013/NĐ-CP, các văn bản hướng dẫn quản lý, sử dụng, thanh quyết toán tài chính công đoàn do Tổng LĐLĐ Việt Nam ban hành; không quy định phải lấy ý kiến hoặc có sự thỏa thuận trước khi ban hành với các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành (như tài chính, ngân hàng, kế hoạch và đầu tư, xây dựng...). Điều này tạo sự chủ động cho Tổng LĐLĐ Việt Nam trong ban hành văn bản nhưng dẫn đến một số văn bản ban hành chưa phù hợp với các quy định của pháp luật như văn bản số 687/HD-TLĐ ngày 16/5/2012 của Tổng LĐLĐ Việt Nam hướng dẫn thực hiện chế độ phụ cấp công vụ đối với cán bộ, công chức, người lao động làm việc trong tổ chức công đoàn, Quyết định số 1912/QĐ-TLĐ ngày 19/12/2016 và Quyết định số 1712/QĐ-TLĐ ngày 24/10/2016 quy định các đơn vị sự nghiệp trực thuộc nộp về cấp trên là chưa phù hợp với quy định tại Nghị định số 43/2006/NĐ-CP và Nghị định số 16/2015/NĐ-CP về tự chủ tài chính đối với đơn vị nghiệp công lập (theo báo cáo của Kiểm toán Nhà nước và Kết luận Thanh tra của Bộ Tài chính).

c) Về lập, phân bổ giao dự toán, quyết toán tài chính công đoàn

KPCĐ là khoản đóng góp theo tỷ lệ có tính chất bắt buộc như các khoản thuế, các khoản đóng góp bảo hiểm xã hội (BHXH), bảo hiểm y tế (BHYT) và bảo hiểm thất nghiệp (BHTN). Tuy nhiên, số dự toán và quyết toán thu, chi KPCĐ chỉ báo cáo Đoàn Chủ tịch Tổng LĐLĐ Việt Nam; trong khi đó các khoản thuế phải nộp vào NSNN, việc quản lý và sử dụng thực hiện theo quy định của pháp luật về NSNN; dự toán thu, chi các quỹ BHXH, BHYT, BHTN và chi phí quản lý quỹ BHXH, BHYT, BHTN hàng năm do Bộ Tài chính trình Thủ tướng Chính phủ quyết định giao dự toán thu, chi. Các cơ quan, đơn vị sử dụng kinh phí phải báo cáo quyết toán nguồn kinh phí này theo quy định quy định chế độ kế toán hành chính sự nghiệp và được xét duyệt, thẩm định quyết toán theo quy định của Bộ Tài chính. Hàng năm, Chính phủ báo cáo tình hình quản lý và sử dụng các Quỹ với Quốc hội.

d) Việc quy định đối tượng đóng KPCĐ là cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp mà không phân biệt cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp đã có hay chưa có tổ chức công đoàn cơ sở dẫn đến vướng mắc đối với trường hợp cơ quan, đơn vị sử dụng lao động là người nước ngoài có đóng BHXH bắt buộc:

Ngày 15/10/2018, Chính phủ ban hành Nghị định số 143/2018/NĐ-CP quy định chi tiết Luật BHXH và Luật An toàn, vệ sinh lao động về BHXH bắt buộc đối với người lao động là công dân nước ngoài làm việc tại Việt Nam; Nghị định này có hiệu lực thi hành từ ngày 01/12/2018.

Theo quy định của Nghị định số 191/2013/NĐ-CP, người lao động là công dân nước ngoài làm việc tại Việt Nam thuộc đối tượng đóng BHXH bắt buộc theo Nghị định số 143/2018/NĐ-CP, tuy không thuộc đối tượng tham gia công đoàn (Điều lệ Công đoàn Việt Nam quy định người tham gia phải là người lao động Việt Nam) nhưng cơ quan, đơn vị sử dụng đối tượng này vẫn phải đóng KPCĐ.

đ) Về công khai tài chính công đoàn

Theo hướng dẫn của Tổng LĐLĐ Việt Nam việc công khai tài chính công đoàn thực hiện tại Hội nghị Ban Chấp hành công đoàn cùng cấp; điều này là chưa phù hợp vì: Thu, chi tài chính công đoàn bao gồm thu, chi phần NSNN cấp hỗ trợ; theo đó, việc công khai nguồn thu này phải thực hiện theo quy định của Luật NSNN và các văn bản hướng dẫn Luật (ngoài công bố tại kỳ họp còn các hình thức như niêm yết tại trụ sở làm việc, phát hành ấn phẩm, đưa lên trang thông tin điện tử, thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng).

e) Quản lý, sử dụng tài chính công đoàn tích lũy

Điều 12 Quyết định số 1908/QĐ-TLĐ ngày 19/12/2016 của Tổng LĐLĐ Việt Nam về việc ban hành quy định về quản lý tài chính, tài sản công đoàn, thu, phân phối nguồn thu và thưởng, phạt thu, nộp tài chính công đoàn quy định: tài chính công đoàn tích lũy đến thời điểm 31/12 được chuyển sang năm sau để sử dụng; các cấp công đoàn được sử dụng nguồn tài chính công đoàn tích lũy để đầu tư tài chính theo quy định của pháp luật, cấp vốn Điều lệ cho các đơn vị trực thuộc theo Quy chế tổ chức và quản lý tài chính doanh nghiệp công đoàn; Đầu tư XDCB, mua sắm và cân đối cho các yêu cầu chi của năm dự toán nhưng tối đa không quá 50% số dư tích lũy đến cuối năm trước (bao gồm cả số dư đầu tư tài chính, cấp vốn điều lệ, đầu tư XDCB lũy kế).

Nguồn tài chính công đoàn tích lũy tại LĐLĐ cấp tỉnh, thành phố, Tổng LĐLĐ Việt Nam, công đoàn cấp trên cơ sở được sử dụng chủ yếu để gửi tiết kiệm có kỳ hạn để hưởng lãi và mua cổ phần, góp vốn thành lập doanh nghiệp, liên doanh và cho vay.

Tuy nhiên, theo quy định tại Luật Công đoàn và Nghị định số 191/2013/NĐ-CP, tài chính công đoàn được sử dụng cho hoạt động thực hiện quyền, trách nhiệm của tổ chức công đoàn và duy trì hoạt động của hệ thống công đoàn. Do đó, việc mua cổ phần, góp vốn thành lập doanh nghiệp và cho vay hiện hành không có quy định. Việc Tổng LĐLĐ hướng dẫn theo Quyết định số 1908/QĐ-TLĐ nêu trên là chưa phù hợp.

**B. VỀ RÀ SOÁT, ĐÁNH GIÁ TÌNH HÌNH THỰC HIỆN QUẢN LÝ, SỬ DỤNG TÀI SẢN CỦA TỔ CHỨC CÔNG ĐOÀN**

**I. Quy định hiện hành về quản lý, sử dụng tài sản của tổ chức công doàn**

Theo Điều 28 Luật Công đoàn, tài sản công đoàn là tài sản được hình thành từ nguồn đóng góp của đoàn viên công đoàn, từ nguồn vốn của Công đoàn; tài sản do Nhà nước chuyển giao quyền sở hữu cho Công đoàn và các nguồn khác phù hợp với quy định của pháp luật về tài sản thuộc sở hữu của Công đoàn. Tổng LĐLĐ Việt Nam thực hiện quyền, trách nhiệm sở hữu tài sản của Công đoàn theo quy định của pháp luật.

Theo đó, việc quản lý, sử dụng tài sản của tổ chức công đoàn thực hiện theo Luật Quản lý, sử dụng tài sản công và các văn bản hướng dẫn Luật (Nghị định số 151/2017/NĐ-CP ngày 26/12/2017 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công; Nghị định số 167/2017/NĐ-CP ngày 31/12/2107 của Chính phủ quy định việc sắp xếp lại, xử lý tài sản công...) và Quyết định số 1908/QĐ-TLĐ ngày 19/12/2016 của Tổng LĐLĐ Việt Nam.

**II. TÌNH HÌNH THỰC HIỆN QUẢN LÝ, SỬ DỤNG TÀI SẢN CỦA TỔ CHỨC CÔNG ĐOÀN**

1. Thực trạng cơ sở nhà, đất của tổ chức công đoàn

Thực hiện Quyết định số 09/2007/QĐ-TTg ngày 19/01/2007 của Thủ tướng Chính phủ (nay là Nghị định số 167/2017/NĐ-CP ngày 31/12/2017 của Chính phủ), Bộ Tài chính đã phê duyệt 93 cơ sở nhà, đất với tổng diện tích đất 568.748 m2 và tổng diện tích nhà là 508.649 m2 trên địa bàn 06 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, trong đó:

- Khối hành chính sự nghiệp là 88 cơ sở nhà, đất với tổng diện tích đất 522.503 m2 và tổng diện tích nhà là 486.564 m2.

- Khối doanh nghiệp là 05 cơ sở nhà, đất với tổng diện tích đất 46.245 m2 và tổng diện tích nhà là 22.085 m2.

- Số lượng cơ sở nhà, đất giữ lại tiếp tục sử dụng: 81 cơ sở.

- Số lượng cơ sở nhà, đất bán: 05 cơ sở.

- Số lượng cơ sở nhà, đất chuyển giao địa phương: 01 cơ sở.

- Số lượng cơ sở nhà, đất tạm giữ lại tiếp tục sử dụng: 06 cơ sở.

2. Kết quả đạt được và khó khăn, vướng mắc

Tổng LĐLĐ Việt Nam thường xuyên chỉ đạo các cấp công đoàn, các đơn vị trực thuộc thực hiện việc rà soát, kê khai, đánh giá hiện trạng và phương án xử lý các cơ sở nhà, đất của tổ chức công đoàn trên toàn quốc; kiểm tra và đề nghị cấp có thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà và tài sản khác gắn liền với đất thuộc tổ chức công đoàn.

Việc quản lý, sử dụng tài sản công đoàn của Tổng LĐLĐ Việt Nam còn một số tồn tại:

a) Tài sản công (bao gồm nhà, đất) của các đơn vị thuộc Tổng LĐLĐ Việt Nam quản lý, sử dụng rất lớn nằm tại 63 địa phương trên cả nước. Tuy nhiên, việc triển khai thực hiện sắp xếp lại, xử lý tài sản công chậm (đến nay, Tổng LĐLĐ Việt Nam mới triển khai được việc sắp xếp lại, xử lý nhà, đất tại 06/63 địa phương nhưng chưa hoàn thành.

b) Chưa lập báo cáo tình hình quản lý, sử dụng tài sản công

Điều 130 Nghị định số 151/2017/NĐ-CP ngày 26/12/2017 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công quy định “...(1) Hằng năm, cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao quản lý, sử dụng tài sản công thực hiện báo cáo tình hình quản lý, sử dụng tài sản công của năm trước...(2) Thời hạn báo cáo tình hình quản lý, sử dụng tài sản công hằng năm...c) Bộ, cơ quan trung ương... lập báo cáo tình hình quản lý, sử dụng tài sản công thuộc phạm vi quản lý gửi Bộ Tài chính trước ngày 15 tháng 3”..

Đến nay, Tổng LĐLĐ Việt Nam chưa lập báo cáo tình hình quản lý, sử dụng tài sản công năm 2018 thuộc phạm vi quản lý gửi Bộ Tài chính.

c) Chưa thực hiện công khai quản lý, sử dụng tài sản theo quy định

Tổng LĐLĐ Việt Nam chưa thực hiện công khai quản lý tài sản công đoàn theo quy định tại Thông tư số 89/2010/TT-BTC ngày 16/6/2010 của Bộ Tài chính hướng dẫn chế độ báo cáo công khai quản lý, sử dụng tài sản nhà nước tại cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, tổ chức được giao quản lý, sử dụng tài sản nhà nước.

d) Quản lý tài sản chưa đảm bảo tính hiệu lực: nhiều cơ sở nhà, đất liên kết hợp tác kinh doanh, cho thuê chưa xây dựng phương án sử dụng tài sản để liên doanh liên kết báo cáo cơ quan quản lý nhà nước, chưa được cấp có thẩm quyền cho phép, không phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được giao (LĐLĐ thành phố Hà Nội, LĐLĐ thành phố Hồ Chí Minh...); một số đơn vị được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thuộc diện giao đất không thu tiền sử dụng đất nhưng sử dụng quyền sử dụng đất để góp vốn hợp tác kinh doanh, cho thuê không thực hiện nộp tiền thuê đất trong nhiều năm.

**C. KIẾN NGHỊ, ĐỀ XUẤT**

I. Đối với Quốc hội

1. Sửa đổi Luật Công đoàn quy định về việc quản lý, sử dụng tài chính công đoàn, trong đó có KPCĐ do cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp đóng 2% quỹ tiền lương làm căn cứ đóng BHXH để phù hợp với việc Việt Nam gia nhập công ước số 98 của Tổ chức Lao động Quốc tế và Bộ Luật lao động đã được Quốc hội thông qua ngày 20/11/2019; bổ sung quy định hàng năm Chính phủ báo cáo Quốc hội tình hình quản lý, sử dụng nguồn tài chính công đoàn và công khai tài chính công đoàn để đảm bảo công khai, minh bạch. Riêng đối với quy định về KPCĐ, Bộ Tài chính đề xuất 02 phương án sau:

**Phương án 1**: Nộp toàn bộ KPCĐ vào NSNN.

- Ưu điểm: (1) Tăng cường được công tác kiểm tra, giám sát việc sử dụng nguồn thu kinh phí công đoàn trong điều kiện đây là khoản thu lớn và bắt buộc; (2) Phù hợp với tỷ trọng đóng góp kinh phí công đoàn của khu vực hành chính: Theo báo cáo của Tổng LĐLĐ Việt Nam, nguồn thu kinh phí công đoàn của khu vực hành chính chiếm 33%, lớn nhất trong các nguồn thu, đây cũng là nguồn kinh phí do NSNN cấp; (3) Tổng LĐLĐ Việt Nam, LĐLĐ các cấp là tổ chức chính trị-xã hội thuộc đối tượng áp dụng của Luật NSNN nên việc quy định cấp kinh phí hoạt động thường xuyên như cơ quan quản lý hành chính là phù hợp với Luật NSNN.

- Nhược điểm: Giảm nguồn kinh phí hoạt động của công đoàn cơ sở dẫn đến có thể ảnh hưởng đến hoạt động bảo vệ quyền lợi của người lao động.

**Phương án 2**: Không nộp KPCĐ vào NSNN.

Theo phương án này có ưu điểm: Tiếp tục duy trì nguồn tài chính công đoàn để bảo vệ quyền lợi của người lao động. Về nhược điểm của phương án trong việc hạn chế trong công tác kiểm tra, giám sát việc sử dụng nguồn thu KPCĐ đã được khắc phục theo hướng kiến nghị bổ sung quy định hàng năm Chính phủ báo cáo Quốc hội tình hình quản lý, sử dụng nguồn tài chính công đoàn và công khai tài chính công đoàn để đảm bảo công khai, minh bạch nêu trên.

Trên cơ sở ưu, nhược điểm của 02 phương án nêu trên, Bộ Tài chính trình Chính phủ báo cáo Quốc hội sửa đổi Luật Công đoàn theo phương án 2.

2. Sửa đổi khái niệm tài sản công đoàn tại Điều 28 Luật Công đoàn để đảm bảo tính thống nhất với quy định tại Luật Quản lý, sử dụng tài sản công (Khoản 1 Điều 3 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công quy định: *Tài sản công là tài sản thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý, bao gồm: tài sản công phục vụ hoạt động quản lý, cung cấp dịch vụ công, bảo đảm quốc phòng, an ninh tại cơ quan, tổ chức, đơn vị; tài sản kết cấu hạ tầng phục vụ lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng; tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân; tài sản công tại doanh nghiệp; tiền thuộc ngân sách nhà nước, các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách, dự trữ ngoại hối nhà nước; đất đai và các loại tài nguyên khác*. Theo đó, quy định tài sản thuộc sở hữu công đoàn không còn phù hợp).

II. Đối với Chính phủ

Giao Bộ Tài chính Nghiên cứu trình Chính phủ ban hành Nghị định sửa đổi Nghị định số 191/2013/NĐ-CP sau khi Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Công đoàn ban hành và Nghị định của Chính phủ về hồ sơ, trình tự, thủ tục đăng ký; thẩm quyền, thủ tục cấp đăng ký, thu hồi đăng ký; quản lý nhà nước đối với vấn đề tài chính, tài sản của tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp; chia, tách, hợp nhất, sáp nhập, giải thể, quyền liên kết của tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp.

III. Đối với Tổng LĐLĐ Việt Nam:

1. Về tài chính công đoàn

- Nghiên cứu, đề xuất, trình Quốc hội sửa đổi, bổ sung Điều 26, 27, 28 và 29 Luật Công đoàn theo nguyên tắc phù hợp với công ước số 98 của Tổ chức Lao động Quốc tế và giữ vững ổn định chính trị-xã hội và Bộ Luật lao động năm 2019.

- Nghiên cứu sửa đổi Quyết định số 1912/QĐ-TLĐ và Quyết định số 1712/QĐ-TLĐ về quy định đối với các đơn vị sự nghiệp nộp nghĩa vụ về chủ sở hữu (Tổng LĐLĐ Việt Nam) và đại diện chủ sở hữu (LĐLĐ tỉnh, thành phố) để phù hợp với quy định Nghị định số 43/2006/NĐ-CP và Nghị định số 16/2015/NĐ-CP.

- Hướng dẫn thực hiện công khai tài chính công đoàn theo nhiều hình thức: niêm yết tại trụ sở làm việc, phát hành ấn phẩm, đưa lên trang thông tin điện tử, thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng.

2. Về tài sản của tổ chức công đoàn

- Rà soát việc sử dụng đất, trụ sở làm việc của các đơn vị trong toàn hệ thống công đoàn. Chỉ đạo các đơn vị quản lý sử dụng đất theo đúng mục đích giao đất và không mất quyền sử dụng đất của Nhà nước khi tham gia liên doanh liên kết hợp tác kinh doanh.

- Thực hiện đa dạng các hình thức công khai tài sản công đoàn: công khai bằng văn bản hoặc công khai trên cổng thông tin điện tử của cơ quan Tổng LĐLĐ Việt Nam, cơ quan LĐLĐ tỉnh, thành phố.

- Thực hiện báo cáo về việc quản lý, sử dụng tài sản công đoàn theo quy định của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công và các văn bản hướng dẫn.

- Đẩy nhanh tiến độ thực hiện sắp xếp lại, xử lý tài sản công để quản lý và xử lý theo quy định của pháp luật.

IV. Đối với Kiểm toán Nhà nước:

Thực hiện kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính công đoàn theo định kỳ hoặc kế hoạch đột xuất; đôn đốc Tổng LĐLĐ Việt Nam khẩn trương thực hiện các kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước.

V. Đối với Uỷ ban nhân dân các tỉnh, thành phố

Chỉ đạo các cơ quan, ban, ngành liên quan tại địa phương đẩy mạnh hoạt động phối hợp với tổ chức công đoàn trong công tác thu, tuyên truyền tài chính công đoàn; nghiên cứu, tham mưu cho Uỷ ban nhân dân tỉnh trong việc huy động các nguồn lực để thực hiện các nhiệm vụ đột xuất, phát sinh tại địa phương.

Trên đây là nội dung báo cáo của Bộ Tài chính, trình Thủ tướng Chính phủ, Chính phủ xem xét, cho ý kiến./.

1. Riêng đối với đơn vị thuộc lực lượng vũ trang quy định tại Khoản 1 Điều 4 Nghị định này, quỹ tiền lương là tổng mức tiền lương của những cán bộ, công nhân viên chức quốc phòng, lao động làm việc hưởng lương trong các nhà máy, doanh nghiệp, đơn vị cơ sở trong quân đội nhân dân; cán bộ, công nhân, viên chức, lao động làm việc hưởng lương trong các doanh nghiệp, cơ quan, đơn vị khoa học-kỹ thuật, sự nghiệp và phục vụ trong Công an nhân dân. [↑](#footnote-ref-1)