

CƠ CHẾ, CHÍNH SÁCH VÀ MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ ĐỐI VỚI GIẢI NGÂN VỐN ĐẦU TƯ CÔNG

LÊ TUẤN ANH

Giải ngân có hiệu quả nguồn vốn đầu tư công vừa là mục tiêu, vừa là biện pháp trong điều hành hàng năm của các cấp, các ngành và địa phương. Nhằm tạo thuận lợi cho việc quản lý và nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đầu tư công, Đảng và Nhà nước đã ban hành nhiều cơ chế, chính sách, cũng như định hướng về giải ngân vốn đầu tư công, gắn liền với cơ chế, chính sách quản lý đầu tư của Nhà nước trong từng thời kỳ. Bài viết tổng quát cơ chế, chính sách về giải ngân vốn đầu tư công, qua đó, đề xuất một số khuyến nghị góp phần thúc đẩy việc quản lý và nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đầu tư công trong thời gian tới.

Từ khoá: Đầu tư công, giải ngân vốn đầu tư công, ngân sách nhà nước

MECHANISMS, POLICIES AND SOME RECOMMENDATIONS FOR DISBURSEMENT OF PUBLIC INVESTMENT CAPITAL

Le Tuan Anh

Effective disbursement of public investment capital is both a goal, a measure and a task in the annual management of all levels, sectors and localities. In order to facilitate management and improve the efficiency of using public investment capital, the Party and State have issued many mechanisms and policies, as well as orientations on disbursement of public investment capital, associated with the investment management mechanism and policy of the State in each period. The article provides an overview of mechanisms and policies on disbursement of public investment capital, thereby proposing some recommendations to improve the management and efficiency of public investment capital in the coming time.

Keywords: Public investment, disbursement of public investment capital, state budget

Ngày nhận bài: 17/9/2021

Ngày hoàn thiện biên tập: 24/9/2021

Ngày duyệt đăng: 1/10/2021

Đặt vấn đề

Vốn đầu tư công được định nghĩa lần đầu tại Luật Đầu tư công 2014 (hiệu lực từ 01/01/2015) và mở rộng hơn tại Luật Đầu tư công 2019 (hiệu lực từ 01/01/2020), cụ thể gồm: vốn ngân sách nhà nước, vốn từ nguồn thu hợp pháp của các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư theo quy định của pháp luật.

Trước năm 2014, ở Việt Nam chưa có định nghĩa chính thức về đầu tư công mà chỉ có khái niệm về vốn đầu tư phát triển và chi xây dựng cơ bản quy định trong Luật Ngân sách nhà nước. Theo đó, kế hoạch ngân sách hàng năm bao gồm khoản chi đầu tư phát triển, trong đó có khoản chi xây dựng cơ bản dành cho đầu tư các dự án, chương trình của Nhà nước thuộc các cấp ngân sách trung ương và địa phương. Song trong phạm vi quản lý giải ngân bổ sung thêm khoản chi sự nghiệp có tính chất đầu tư, khoản chi thường xuyên này được thực hiện quản lý giải ngân theo cơ chế đầu tư.

Xét về bản chất, đây là một khoản chi tiêu của ngân sách nhà nước nhằm hình thành nên hệ thống tài sản cố định là các công trình kết cấu hạ tầng như trường học, bệnh viện, đường giao thông, kênh mương, hồ đập thủy lợi... vốn thuộc trách nhiệm cung cấp của Nhà nước. Do đối tượng cụ thể là các dự án, công trình, nên trong quá trình thực hiện chịu sự chi phối của pháp luật chuyên ngành như về đầu tư công (trình tự triển khai, chuẩn bị dự án, phê duyệt dự án, phân bổ kế hoạch); xây dựng (thủ tục, thẩm quyền phê duyệt thiết kế, dự toán, hợp đồng xây dựng, tổ chức thi công, quản lý quá trình thực hiện); đấu thầu (thủ tục lựa chọn nhà thầu); đất đai (công tác đền bù giải phóng mặt bằng); ngân sách (tạm ứng, thanh toán, quyết toán). Điều này cho thấy, tính phức tạp trong triển khai các dự án đầu tư công; sự phụ thuộc mang tính dây chuyền tuân theo trình tự triển khai một dự án; kết quả bước sau phụ thuộc vào kết quả bước trước.

Nguồn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước có vai



trò quan trọng, góp phần đảm bảo an sinh, ổn định xã hội, nâng cao đời sống nhân dân nói riêng, cũng như tăng trưởng nền kinh tế nói chung thông qua đóng góp vào nhân tố tổng cầu của nền kinh tế. Như vậy, vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước được xem là một công cụ tài chính hữu hiệu của Chính phủ trong điều hành; kết quả thực hiện hàng năm có tác động đến phát triển kinh tế-xã hội, đặc biệt trong bối cảnh hạ tầng vẫn đang là một “điểm nghẽn” của nền kinh tế. Với tầm quan trọng đó, việc giải ngân có hiệu quả nguồn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước vừa là mục tiêu, vừa là biện pháp trong điều hành hàng năm của các cấp, các ngành và địa phương.

Giải ngân nguồn vốn đầu tư công là việc cơ quan kiểm soát thanh toán, trên cơ sở hồ sơ đề nghị của chủ đầu tư thực hiện việc tạm ứng hoặc thanh toán khối lượng hoàn thành của dự án đã được nghiệm thu theo quy định của pháp luật. Xét theo dòng tiền, việc giải ngân là cơ quan kiểm soát thanh toán chuyển tiền từ ngân sách nhà nước sang tài khoản của đối tượng thụ hưởng theo đề nghị của chủ đầu tư.

Cơ chế, chính sách về giải ngân vốn đầu tư công

Theo quy định của Luật Đầu tư công, triển khai kế hoạch đầu tư công hàng năm theo quy trình 5 bước cơ bản sau:

Bước 1: Quốc hội ban hành Nghị quyết về giao kế hoạch đầu tư công của cả nước với các chỉ tiêu tổng hợp cơ bản, số phân bổ cho các bộ, ngành, địa phương.

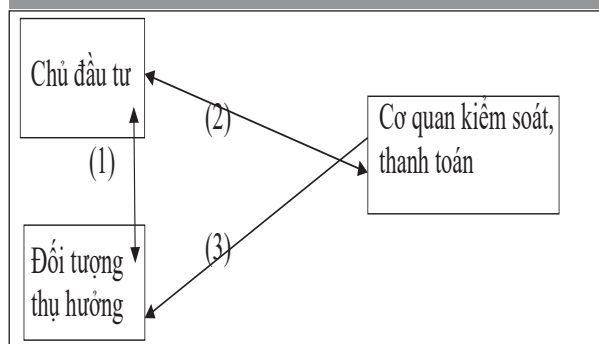
Bước 2: Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định giao kế hoạch đầu tư năm cho các bộ, ngành, địa phương theo tổng mức vốn; giao chi tiết tổng mức vốn ngân sách trung ương và danh mục chi tiết công trình. Từ kế hoạch năm 2020, Thủ tướng Chính phủ chỉ giao tổng mức và cơ cấu cho các bộ, ngành, địa phương theo quy định tại Luật Đầu tư công năm 2019.

Bước 3: Bộ Kế hoạch và Đầu tư ban hành quyết định giao từng bộ, địa phương chi tiết danh mục và mức vốn từng dự án nguồn vốn ngân sách trung ương. Quy định này được bãi bỏ khi Luật Đầu tư công năm 2019 có hiệu lực thi hành.

Bước 4: Các bộ, ngành, địa phương giao chi tiết cho các đơn vị/chủ đầu tư.

Bước 5: Các đơn vị trên cơ sở kế hoạch năm (hạn mức vốn) được giao tổ chức thực hiện (đấu thầu, ký hợp đồng, giám sát thi công, nghiệm thu, hoàn tất hồ sơ đưa ra cơ quan kho bạc thanh toán). Sau khi Luật Đầu tư công năm 2019 có hiệu lực thi hành, kể từ kế hoạch năm 2020 chỉ còn các bước Quốc hội giao tổng thể. Thủ tướng Chính phủ giao số tổng cho các

HÌNH 1: CƠ CHẾ QUẢN LÝ GIẢI NGÂN VỐN ĐẦU TƯ CÔNG



Nguồn: Tác giả tổng hợp

bộ, ngành, địa phương. Các bộ, ngành, địa phương giao chi tiết từng dự án cùng mức vốn. Chủ đầu tư tổ chức thực hiện. Việc giao chi tiết đến từng dự án của các bộ/địa phương phải hoàn thành trước 31/12 năm trước năm kế hoạch.

Như vậy, giải ngân vốn đầu tư công được xem là khâu cuối cùng trong quy trình triển khai kế hoạch đầu tư hàng năm của dự án (ngoài bước quyết toán ngân sách năm và quyết toán dự án hoàn thành). Các chủ thể tham gia vào mối quan hệ giải ngân gồm: Cơ quan kiểm soát thanh toán, chủ đầu tư và đối tượng thụ hưởng (nhà thầu). Cơ chế quản lý giải ngân vốn đầu tư công được thiết kế xoay quanh mối quan hệ giữa ba chủ thể trên: (1) Chủ đầu tư và nhà thầu hoàn thiện hồ sơ thanh toán; (2) Chủ đầu tư nộp hồ sơ đề nghị thanh toán, cơ quan kiểm soát kiểm tra; (3) Cơ quan kiểm soát, thanh toán thực hiện thanh toán cho đối tượng thụ hưởng (Hình 1).

Cơ chế, chính sách giải ngân vốn đầu tư công gắn liền với cơ chế, chính sách quản lý đầu tư của Nhà nước tại từng thời kỳ, có thể tóm tắt như sau:

Trước năm 2000, cơ chế quản lý đầu tư công được thực hiện theo các Nghị định quy định về quy chế quản lý đầu tư và tinh thần Luật Ngân sách nhà nước. Theo đó, cơ chế quản lý chú trọng khía cạnh kế hoạch hóa nguồn vốn cho dự án không phân biệt giữa dự án có hay không có nội dung xây dựng. Về quản lý giải ngân vốn đầu tư công, ngoài nội dung thanh toán cho chủ đầu tư còn quản lý nguồn vốn thanh toán giữa cơ quan tài chính, kho bạc.

Sau năm 2000 cơ chế quản lý đầu tư công được cập nhật thay đổi nhanh chóng với các Luật như: Luật Xây dựng năm 2003, Luật Đấu thầu năm 2005, Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 và được cập nhật sửa đổi; trong giai đoạn này Chi thị số 1792/CT-TTg ngày 15/10/2011 của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường quản lý đầu tư công từ vốn ngân sách nhà nước và trái phiếu Chính phủ được ban hành là một bước ngoặt



BẢNG 1: KẾT QUẢ GIẢI NGÂN VỐN ĐẦU TƯ CÔNG (%)

Năm	2016	2017	2018	2019	2020	Ước 9 tháng 2021
So kế hoạch Thủ tướng giao	91,2	86,8	76,9	76,7	97,5	47,38
So kế hoạch Quốc hội giao	91,1	86,3	75,8	73,7	81,6	45,7

Nguồn: Tổng hợp Báo cáo giải ngân định kỳ của Bộ Tài chính

quan trọng, thay đổi tư duy quản lý đầu tư gắn phê duyệt, thực hiện dự án với khả năng cân đối nguồn, đây là nguyên tắc quan trọng sau đó được cụ thể hóa tại Luật Đầu tư công năm 2014.

Cơ chế quản lý đầu tư công mới chia quản lý dự án theo từng lĩnh vực xây dựng, đấu thầu, kế hoạch trong quá trình thực hiện đầu tư. Trên cơ sở đó, cơ chế quản lý giải ngân vốn đầu tư công cũng được cập nhật hoàn thiện theo nguyên tắc xác định trách nhiệm của chủ thể thực hiện; cơ quan thanh toán giải ngân chỉ thực hiện trên cơ sở kết quả đề nghị của chủ đầu tư.

Với chức năng, nhiệm vụ được giao trong quản lý ngân sách, Bộ Tài chính chịu trách nhiệm ban hành cơ chế quản lý giải ngân vốn đầu tư công thông qua hệ thống thông tư hướng dẫn. Sau khi sắp xếp lại bộ máy Tổng cục Đầu tư phát triển, công tác kiểm soát thanh toán vốn đầu tư được chuyển về cơ quan Kho bạc Nhà nước và thực hiện theo Thông tư số 135/1999/TT-BTC ngày 19/11/1999; Cơ chế quản lý giải ngân vốn đầu tư công do cơ quan Kho bạc Nhà nước thực hiện và được thường xuyên sửa đổi cập nhật, đến nay được thống nhất quản lý giải ngân đối với mọi đối tượng sử dụng vốn đầu tư công tại Thông tư số 08/2016/TT-BTC ngày 18/1/2016 (được sửa đổi, bổ sung tại các Thông tư 108/2016/TT-BTC ngày 30/6/2016 và Thông tư 52/2018/TT-BTC ngày 24/5/2018). Quá trình thực hiện, cùng với việc hoàn thiện hệ thống pháp luật về quản lý kinh tế nói chung cơ chế quản lý thanh toán nguồn vốn đầu tư của Nhà nước cũng đã được hoàn chỉnh theo định hướng cải cách hành chính của Đảng và Nhà nước, là giảm thủ tục hành chính, phân định rõ trách nhiệm từng cấp và hiệu quả trong thực hiện nhiệm vụ.

Theo đó, mọi nguồn vốn được cân đối vào ngân sách hàng năm và thực hiện theo dự toán, không phân biệt nguồn cân đối, nguồn trái phiếu chính phủ... Hồ sơ thanh toán cũng được đơn giản hoá, giảm thiểu tối đa thủ tục. Về nguyên tắc đối với một khoản thanh toán khi đến Kho bạc Nhà nước giao dịch, chủ đầu tư chỉ cần chuẩn bị 3 loại hồ sơ sau: (i) Giấy đề nghị thanh toán của chủ đầu tư; (ii) Bảng kê khối lượng hoàn thành được xác nhận giữa chủ đầu tư

và nhà thầu; (iii) Chứng từ chuyển tiền. Giá trị đề nghị thanh toán do chủ đầu tư chịu trách nhiệm về tính chính xác; Kho bạc Nhà nước kiểm soát trên cơ sở hồ sơ chủ đầu tư lập về mặt trình tự, thủ tục, đảm bảo thống nhất về quản lý ngân sách, cân đối nguồn chính xác, kiểm soát hạn mức đối với tất cả các công trình trên phạm vi cả nước. Thời gian xử lý, kiểm soát hồ sơ thanh toán được Kho bạc Nhà nước thực hiện trong 3 ngày làm việc,

áp dụng nguyên tắc thanh toán trước kiểm soát sau. Hồ sơ thanh toán, chủ đầu tư có thể nộp trực tiếp tại Kho bạc Nhà nước hoặc theo hình thức trực tuyến...

Hiện Bộ Tài chính đã và đang hoàn thiện để trình Chính phủ ban hành Nghị định về thanh toán, quyết toán vốn đầu tư công thay thế cho hệ thống thông tư về thanh toán, quyết toán riêng trước đây. Nghị định này một mặt nâng cao tính pháp lý, song quan trọng là đã thống nhất phạm vi, quy trình thanh toán vốn đầu tư công cho mọi nhiệm vụ từ quy hoạch, chuẩn bị đầu tư đến thực hiện dự án và quyết toán niên độ, cũng như quyết toán dự án hoàn thành. Về thủ tục được đề xuất cải cách thêm một bước, thời gian kiểm soát thanh toán được rút ngắn trong 1 ngày; chặt chẽ hơn trong quản lý tỷ lệ tạm ứng theo hợp đồng; quy định cụ thể chế tài đối với từng cấp nếu phát hiện vi phạm trong quá trình giải ngân; tăng cường trách nhiệm hậu kiểm của cơ quan quản lý; xác định cụ thể trách nhiệm, rút ngắn thời gian, thủ tục hành chính; tối đa không gian, thời gian cho khâu triển khai thực hiện dự án.

Khuyến nghị đối với giải ngân vốn đầu tư công

Chất lượng của chính sách quản lý và yếu tố con người trong tổ chức thực hiện là hai rào cản lớn nhất hiện nay đối với yêu cầu thúc đẩy giải ngân vốn đầu tư công trước mắt cho năm 2021 và năm 2022, cũng như của giai đoạn 2021-2025. Do vậy, Nghị quyết đầu tiên hàng năm của Chính phủ (Nghị quyết số 01) về nhiệm vụ, giải pháp điều hành kinh tế-xã hội đều đã xác định: Các bộ, ngành, địa phương nhanh chóng triển khai kế hoạch đầu tư công, giải ngân vốn kịp thời, đảm bảo thực hiện đúng dự toán được giao. Như vậy, tăng cường giải ngân vốn đầu tư công hàng năm là nhiệm vụ chính trị trọng tâm, do đó, các cấp, các ngành, địa phương cần phải chỉ đạo triển khai quyết liệt; thường xuyên rà soát các cơ chế, chính sách, quy định của pháp luật liên quan đến quy trình thủ tục đến đầu tư công, để kịp thời sửa đổi, bổ sung phù hợp.

Tóm lại, để thực hiện được mục tiêu giải ngân



95-100% kế hoạch năm do Chính phủ đã đặt ra tại Nghị quyết số 63/NQ-CP, đề nghị các cấp, các ngành chú trọng một số nội dung sau:

Thứ nhất, đảm bảo tính đồng bộ trong cơ chế quản lý đầu tư công: Thực tiễn cho thấy, những vấn đề được nhận định ảnh hưởng đến tiến độ giải ngân vốn đầu tư công cơ bản gồm:

- Công tác giao kế hoạch của các cấp chậm so với quy định.

- Công tác giải phóng mặt bằng còn nhiều tồn tại: Cơ chế giá đền bù; thực tế kiểm đếm, đo đạc khó khăn do trong công tác quản lý đất đai; quá trình tổ chức thực hiện đầu tư công ở các địa phương còn nhiều hạn chế.

- Công tác đấu thầu một số nơi chưa minh bạch, năng lực một số nhà thầu được chọn còn yếu.

- Đối với các gói thầu vốn nước ngoài hiện nay còn gặp khá nhiều vướng mắc về thủ tục, thời gian.

- Quản lý nguồn nguyên vật liệu, giá cả chưa hiệu quả, dẫn đến khó khăn trong huy động của các nhà thầu, ảnh hưởng đến tiến độ triển khai và làm tăng chi phí đầu tư.

- Thủ tục đầu tư gồm đấu thầu, thẩm định phê duyệt dự toán, thiết kế mất nhiều thời gian.

- Đối với các dự án sử dụng vốn vay nước ngoài, kế hoạch năm còn chưa sát thực tế phải điều chỉnh, dẫn tới chậm trễ trong khâu thực hiện...

Như vậy, để có kết quả giải ngân vốn đầu tư công tích cực hơn trong thời gian tới, các vấn đề trên cần được nghiên cứu giải quyết triệt để và đồng bộ. Các nội dung này thuộc chức năng nhiệm vụ của các đơn vị khác nhau, nên tính chủ động và phối hợp đồng bộ là yếu tố quyết định.

Thủ tục đầu tư xây dựng liên quan đến quy trình thực hiện, hồ sơ yêu cầu, thẩm quyền thẩm định, phê duyệt thiết kế, dự toán, kết quả đấu thầu, phê duyệt các phát sinh điều chỉnh của từng cấp cần được các Bộ: Kế hoạch và Đầu tư, Xây dựng, Công Thương, Tài nguyên và Môi trường và Tài chính thường xuyên rà soát, tiếp tục sửa đổi theo hướng phân cấp mạnh mẽ; hạn chế tối đa việc xử lý tình huống cụ thể của cấp trung ương (Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, ngành tổng hợp).

Thứ hai, thủ tục giải ngân nguồn vốn nước ngoài, đặc biệt là quy trình kiểm soát thủ tục thanh toán cần rút ngắn hơn nữa theo hướng thực chất, gắn với trách nhiệm theo nguyên tắc đã áp dụng đối với nguồn vốn trong nước.

Thứ ba, công tác tổng hợp báo cáo giữa chủ đầu tư, Kho bạc Nhà nước và cơ quan tài chính cần tiếp tục cải thiện hơn nữa, kết nối đồng bộ, phản ánh đầy đủ,

kịp thời việc sử dụng nguồn vốn ngân sách của các dự án đầu tư...

Thứ tư, xem xét nghiên cứu, xây dựng cổng Cổng điện tử quốc gia Việt Nam về quản lý đầu tư công, với quy chế hoạt động như sau: (i) Quy định trách nhiệm cung cấp thông tin về dự án, kế hoạch, tiến độ thực hiện của các cấp; (ii) Quy định đối tượng cùng mức độ được quyền truy cập.

Cổng điện tử quốc gia về quản lý đầu tư công sẽ giúp tăng cường hiệu quả quản lý đầu tư công của Nhà nước, giải quyết tình trạng thiếu thống nhất trong quản lý, tổng hợp đầu tư công như hiện nay; thống nhất về cơ sở dữ liệu quốc gia về đầu tư công... Qua đó, tăng cường khả năng kiểm tra chéo giữa các chủ thể tham gia vào quản lý đầu tư công ở Việt Nam; đồng thời, giúp Chính phủ có thể thường xuyên nắm tình hình về quản lý đầu tư công ở Việt Nam trong mọi cấp độ, để kịp thời đưa ra các quyết định, điều chỉnh phù hợp với bối cảnh tình hình mới, góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đầu tư công ở Việt Nam.

Thứ năm, ý thức, trách nhiệm của người đứng đầu, của đội ngũ cán bộ, công chức quản lý phải được quán triệt nâng cao, tuân thủ kỷ cương, kỷ luật; song hành với đó cũng cần có cơ chế khuyến khích, động viên tinh thần dám làm, dám chịu trách nhiệm và đổi mới sáng tạo của đội ngũ quản lý...

Tài liệu tham khảo:

1. Quốc hội (2019), Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14;
2. Quốc hội (2020), Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công - tư số 64/2020/QH14;
3. Quốc hội (2020), Nghị quyết số 135/2020/QH14 ngày 17/11/2020 kỳ họp thứ 10, Quốc hội khóa XIV;
4. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2020), Nghị quyết số 973/2020/UBTVQH14 ngày 8/7/2020 quy định về các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư công nguồn ngân sách nhà nước giai đoạn 2021-2025;
5. Chính phủ (2018), Nghị quyết số 08/NQ-CP ngày 24/1/2018 về Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương khóa XII về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập;
6. Chính phủ (2021), Nghị quyết số 63/NQ-CP ngày 29/6/2021 về các nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, giải ngân vốn đầu tư công và xuất khẩu bền vững những tháng cuối năm 2021 và đầu năm 2022;
7. Thủ tướng Chính phủ (2019), Chỉ thị số 18/CT-TTg ngày 29/6/2019 về việc tăng cường quản lý, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài trong tình hình mới cho chi đầu tư phát triển, không vay cho chi thường xuyên.

Thông tin tác giả:

Lê Tuấn Anh – Phó Vụ trưởng Vụ Đầu tư (Bộ Tài chính)
Email: letuananh@mof.gov.vn