



THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP ĐẨY NHANH TIẾN ĐỘ THỰC HIỆN VÀ GIẢI NGÂN VỐN ĐẦU TƯ CÔNG

ThS. BÙI THỊ THU HƯỜNG - Vụ Đầu tư – Bộ Tài chính

Năm 2016 có thể coi là dấu mốc quan trọng trong hoạt động đầu tư công tại Việt Nam, là năm đầu tiên thực hiện kế hoạch vốn đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020. Bài viết đánh giá một số điểm tồn tại trong quá trình thực hiện và giải ngân kế hoạch vốn đầu tư công năm 2016 và đưa ra những giải pháp hoàn thiện đầu tư công trong thời gian tới.

Từ khóa: Đầu tư công, kinh tế, vốn xây dựng, giải ngân vốn, chi đầu tư

The year 2016 has been considered as a milestone of public investment in Vietnam, this has also been the first year implementing medium-term capital plan for the period of 2016-2020. This paper evaluates some limitations in the financing process using state budget in 2016 and recommends solutions to improve public investment activities for the coming years.

Keywords: Public investment, economics, building capital, capital allocation, investment spendings

Ngày nhận bài: 3/1/2017

Ngày chuyển phản biện: 5/1/2017

Ngày nhận phản biện: 15/1/2017

Ngày chấp nhận đăng: 17/1/2017

Nhiều khó khăn, vướng mắc

Trong 12 tháng năm 2016, tổng số vốn đã thanh toán nguồn ngân sách nhà nước và trái phiếu chính phủ ước đến ngày 30/12/2016 là 240.894,1 tỷ đồng, đạt 83% kế hoạch Thủ tướng Chính phủ giao (trong đó, nguồn NSNN đạt 82,91% cùng kỳ năm 2015 tỷ lệ này là 87,1%; nguồn TPCP đạt 66,96% kế hoạch giao, cùng kỳ năm 2015 tỷ lệ này là 75%), việc giải ngân từ nguồn vốn NSNN và TPCP 12 tháng đã tăng gấp hơn 3 lần so với cuối tháng 6/2016, tuy nhiên, tỷ lệ này vẫn thấp hơn cùng kỳ năm 2015.

Quá trình giải ngân vốn đầu tư công năm 2016 cho thấy một số điểm còn tồn tại như sau:

Một là, vướng mắc, thiếu đồng giữa các Luật và văn bản hướng dẫn khiến các đơn vị gặp khó khăn trong quá trình thực hiện.

- Vướng mắc trong việc thực hiện Luật Đầu tư công như việc quy định về thời hạn thanh toán vốn. Tại Điều 76 của Luật Đầu tư công quy định: “Thời gian giải ngân vốn kế hoạch đầu tư công hằng năm được kéo dài sang năm sau. Trường hợp đặc biệt, được cấp có thẩm quyền cho phép thì được kéo dài thời gian giải ngân không quá kế hoạch đầu tư công trung hạn” đã tạo ra tâm lý của các bộ, ngành và địa phương ỷ lại, không tích cực thanh toán hết kế hoạch vốn đầu tư được giao ngay trong năm, làm ảnh hưởng đến hiệu quả sử dụng vốn đặc biệt là nguồn vốn TPCP là nguồn phải đi vay. Đặc biệt là đối với các dự án thuộc Chương trình mục tiêu quốc gia, Chương trình mục tiêu phát triển lâm nghiệp bền vững... có số lượng danh mục dự án lớn, mức vốn mỗi dự án nhỏ lại đã được phân cấp về tới huyện, xã khó khăn trong công tác tổng hợp báo cáo và không mang lại hiệu quả xã hội. Mặt khác, việc cho phép kế hoạch vốn được kéo dài sang năm sau năm kế hoạch, cơ quan tài chính không chủ động kế hoạch nguồn vốn, gây khó khăn trong cân đối và đảm bảo chủ động đủ vốn thanh toán theo kế hoạch.

Việc điều chỉnh kế hoạch đầu tư hằng năm vốn ngân sách trung ương, vốn công trái quốc gia và vốn TPCP trong nội bộ các ngành, lĩnh vực, chương trình của các bộ ngành và địa phương được giao cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Việc điều chỉnh trong nội bộ ngành, lĩnh vực, chương trình khi phải báo cáo Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã gây khó khăn cho các bộ, ngành và địa phương trong



việc chủ động điều hành kế hoạch vốn được giao, tăng thủ tục hành chính và làm giảm tiến độ giải ngân của các dự án.

- Vương mắc trong thực hiện Luật Xây dựng: Nghị định số 59/2015/NĐ-CP ngày 18/6/2015 của Chính phủ về quản lý dự án đầu tư xây dựng quy định cơ quan chuyên môn về xây dựng thẩm định thiết kế, dự toán xây dựng công trình. Tuy nhiên, do số lượng dự án đầu tư xây dựng hàng năm tại các địa phương lớn, trong khi lực lượng cán bộ thẩm định tại các sở xây dựng và các sở chuyên ngành tại một số địa phương còn mỏng đã làm chậm tiến độ thẩm định thiết kế, dự toán. Bên cạnh đó, khó khăn về tổ chức quản lý dự án đầu tư xây dựng cũng làm ảnh hưởng lớn tới việc thanh toán kế hoạch vốn năm 2016. Theo phản ánh của một số bộ, ngành và cơ quan thanh toán, tính chất của mô hình tổ chức hoạt động của Ban quản lý dự án hiện nay còn chưa phù hợp với các quy định hiện hành nên các đơn vị còn lúng túng trong việc tổ chức quản lý dự án, dẫn đến việc thanh toán vốn cho các dự án bị chậm, tỷ lệ giải ngân thấp.

Hai là, việc giao kế hoạch vốn đầu tư năm 2016 cho các bộ, ngành trung ương còn chậm và giao theo nhiều đợt (tháng 8 mới giao kế hoạch đợt 3 và vẫn chưa giao hết số vốn theo Nghị quyết Quốc hội) dẫn đến các bộ, ngành không chủ động được trong việc thực hiện và thanh toán kế hoạch vốn.

Ba là, đối với Chương trình Mục tiêu Quốc gia: Tháng 8 và 9/2016 mới có quyết định phê duyệt 02 chương trình của Thủ tướng Chính phủ và mới được giao kế hoạch vốn. Đồng thời, các quy định về cơ chế đặc thù, hướng dẫn cụ thể (tại các Nghị định, Thông tư) mới được ban hành nên còn nhiều địa phương còn lúng túng trong việc cập nhật chế độ mới và hoàn thiện thủ tục đầu tư dự án theo quy định.

Bốn là, việc giao vốn ngoài nước: Từ kế hoạch vốn năm 2016, các dự án ODA tiếp tục được thực hiện và giải ngân trong phạm vi kế hoạch được giao. Tuy kế hoạch vốn nước ngoài giao cho các dự án ODA đã cao hơn và đạt gần với nhu cầu giải ngân của các dự án ODA, nhưng việc quy định giải ngân vốn nước ngoài của các dự án đầu tư trong phạm vi kế hoạch được giao gây khó khăn cho các bộ, ngành và địa phương trong quá trình thực hiện giải ngân khi Hiệp định tín dụng đã được ký kết giữa Việt Nam và các tổ chức tài chính quốc tế, các nhà tài trợ.

Hiện nay, vốn ngoài nước được giao chưa phù hợp do một số dự án không có khả năng giải ngân đã được giao vốn khá lớn, trong khi đó các dự

án có khả năng thực hiện và thanh toán với tỷ lệ cao nhưng chưa được giao đủ vốn so với khả năng thực hiện dẫn đến bị chậm tiến độ dự án, vi phạm các điều khoản của Hiệp định vay nước ngoài. Để được điều chỉnh kế hoạch vốn ngoài nước, phải báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định.

Năm là, vấn đề đôn đốc, chỉ đạo của người đứng đầu chịu trách nhiệm trong hoạt động đầu tư công còn chưa quyết liệt. Công tác triển khai thực hiện của các chủ đầu tư vẫn tồn tại một số vấn đề như việc hoàn thiện thủ tục đầu tư của các dự án còn chậm so với quy định, công tác đấu thầu, thi công công trình, nghiệm thu khối lượng thanh toán chưa thực hiện ngay từ đầu năm nên việc giải ngân cho dự án còn chậm; Chưa giải quyết dứt điểm vướng mắc trong công tác đền bù giải phóng mặt bằng. Đây là công việc hiện đang là khó khăn phổ biến nhằm bàn giao mặt bằng cho dự án triển khai đúng tiến độ.

Một số khuyến nghị đề xuất

Thứ nhất, sửa đổi kịp thời các quy định còn bất hợp lý trong Luật Đầu tư công, Luật Xây dựng.

Về thời hạn thanh toán vốn và trình tự thủ tục kéo dài thời gian thanh toán vốn Luật Đầu tư công quy định vốn đầu tư công được phép giải ngân trong 2 năm. Điều này sẽ khiến các chủ đầu tư có tâm lý ỷ lại, chưa thực hiện thanh toán kế hoạch ngay trong năm.

Luật NSNN năm 2015 sẽ có hiệu lực từ 1/1/2017 quy định năm ngân sách là 1 năm. Do vậy, để tránh sự trùng chéo giữa các luật và các văn bản quy phạm pháp luật, tạo điều kiện thuận lợi cho các cơ quan tài chính thanh toán và quyết toán theo niên độ ngân sách hằng năm, đề nghị quy định vốn đầu tư công chỉ thanh toán trong 01 năm theo niên độ ngân sách. Đồng thời, kiến nghị cấp có thẩm quyền xem xét bỏ nội dung quy định tại mục 3, điều 46 Nghị định số 77/2015/NĐ-CP về nội dung quy trình thủ tục kéo dài thời hạn thanh toán vốn.

Nghiên cứu phân cấp việc thẩm định dự án, thẩm định thiết kế cơ sở theo quy định tại Điều 10 Nghị định số 59/2015/NĐ-CP ngày 18/6/2015 nhằm đẩy nhanh tiến độ phê duyệt dự án, thẩm định thiết kế cơ sở. Các bộ, ngành và địa phương cần được chủ động hơn trong việc quản lý dự án, đồng thời giảm thủ tục hành chính, giảm thời gian cho công tác lập, thẩm định và phê duyệt dự án để sớm hoàn thiện thủ tục đầu tư và đưa vào thực hiện, tăng tỷ lệ giải ngân vốn đầu tư.

Đề nghị sớm sửa đổi, bổ sung quy định về mô



hình tổ chức, chức năng nhiệm vụ, thẩm quyền của các Ban quản lý khu vực và Ban quản lý dự án chuyên ngành theo quy định tại Nghị định số 59/2015/NĐ-CP ngày 18/6/2015 của Chính phủ, đồng thời làm rõ hình thức quản lý dự án đối với các dự án do các doanh nghiệp là thành viên tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước quyết định đầu tư.

Thứ hai, tập trung triển khai giao sớm kế hoạch vốn cho các bộ, ngành và địa phương

Trong kế hoạch vốn đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020, các cơ quan có thẩm quyền về giao kế hoạch vốn đầu tư phải nghiêm túc chấp hành các nghị quyết của Quốc hội về dự toán ngân sách các năm, sớm trình Thủ tướng Chính phủ giao kế hoạch vốn kịp thời để các bộ, ngành và địa phương có căn cứ phân bổ kịp thời cho các dự án để thực hiện, không phân thành nhiều đợt như năm 2016. Đối với số vốn còn lại chưa phân bổ và bố trí không đúng quy định của kế hoạch đầu tư công trung hạn vốn ngân sách trung ương giai đoạn 2016 thì kiên quyết cắt giảm để thanh toán nợ đọng xây dựng cơ bản và thu hồi các khoản vốn đã ứng trước.

Thứ ba, thúc đẩy việc thu hồi vốn tạm ứng còn dư tại Kho bạc Nhà nước.

Chỉ đạo quản lý chặt chẽ việc tạm ứng và thu hồi vốn tạm ứng, yêu cầu các chủ đầu tư có trách nhiệm sử dụng vốn tạm ứng đúng mục đích, đúng đối tượng có hiệu quả, thu hồi đủ số vốn đã tạm ứng theo chế độ quy định. Trường hợp vốn tạm ứng không sử dụng hoặc sử dụng không đúng mục đích chủ đầu tư có trách nhiệm thu hồi hoàn trả lại NSNN theo quy định.

Chủ đầu tư có trách nhiệm khẩn trương thực hiện việc thanh toán số vốn đã tạm ứng đối với các hộ dân đã nhận tiền bồi thường, hỗ trợ không chờ đến khi toàn bộ các hộ dân trong phương án giải phóng mặt bằng đã nhận tiền mới làm thủ tục thanh toán vốn tạm ứng.

Thứ tư, tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, giám sát đầu tư đối với hoạt động đầu tư công.

Các cơ quan nhà nước với nhiệm vụ, trách nhiệm quản lý nhà nước về hoạt động đầu tư công cần tăng cường tối đa công tác tự kiểm tra, thanh tra. Tất cả kết quả của công tác kiểm tra, thanh tra và giám sát được đánh giá, kết luận và đề xuất các biện pháp xử lý, thời gian xử lý và kết quả xử lý. Mọi kết quả thanh tra, kiểm tra, giám sát đầu tư đều phải được báo cáo các cấp có thẩm quyền và được xử lý trước khi được tiếp tục triển khai dự án. Cơ quan, tổ chức có nhiệm vụ thanh toán vốn đầu

tư ngừng việc cấp phát, thanh toán vốn đầu tư nếu dự án chưa khắc phục được kết quả xử lý.

Cần xây dựng và ban hành một quy chế phối hợp trong công tác kiểm tra, thanh tra, kiểm toán giữa các tổ chức như Ban thanh tra, Vụ thanh tra... của các bộ, ngành trung ương; giữa các tổ chức có chức năng kiểm tra, thanh tra, kiểm toán của các Sở, ban, ngành ở địa phương. Hàng năm, các tổ chức kiểm tra, thanh tra, kiểm toán nói trên phải xây dựng kế hoạch kiểm tra, thanh tra để cùng trao đổi, nâng cao mức độ phối hợp, tránh việc chồng chéo gây phiền hà cho đơn vị.

Thứ năm, tăng cường vai trò và trách nhiệm của người quyết định đầu tư và chủ đầu tư theo hướng đối với một dự án phân cấp cho hai người này quyết định.

Cần quy định người quyết định đầu tư được giao quyền quyết định thầu (đấu thầu, chỉ định thầu...) và có chế tài mạnh để quy trách nhiệm với người đứng đầu có thẩm quyền quyết định đầu tư, chủ dự án, các nhà thầu... Chủ đầu tư chịu trách nhiệm về việc thanh toán, rà soát toàn các nội dung vướng mắc về chế độ, chính sách đã được ban hành làm ảnh hưởng trực tiếp đến việc thực hiện và thanh toán vốn đầu tư công, có ý kiến đối với các cơ quan có thẩm quyền để xem xét, xử lý.

Quy định rõ giữa chức năng quản lý nhà nước và chức năng quản lý kinh tế ở một số ngành (cả Trung ương và địa phương): Kế hoạch, tài chính, xây dựng, cơ quan chủ quản dự án, Kho bạc Nhà nước... Trong đó quan trọng là việc quy định cấp nào có quyền quyết định chính và chịu trách nhiệm trước cấp trên trực tiếp (nếu có). Đồng thời, trong chế độ phải có chế tài mạnh quy định trách nhiệm về (kinh tế, hành chính, hình sự) đối với người đứng đầu (không phân biệt chức vụ) có quyền quyết định trong các giai đoạn hoạt động đầu tư như: quy hoạch đầu tư công, chuẩn bị đầu tư, phê duyệt dự án, phê duyệt thiết kế, phê duyệt kế hoạch đầu tư dự án, quản lý cấp phát - thanh toán vốn đầu tư công.



Tài liệu tham khảo:

1. Nghị quyết số 99/2015/QH13 ngày 11/11/2015 của Quốc hội về dự toán ngân sách nhà nước năm 2016 và số 101/2015/QH13 ngày 14/11/2015 của Quốc hội về phân bổ ngân sách trung ương năm 2016;
2. Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 07/01/2016 của Chính phủ về những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu chỉ đạo điều hành thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách nhà nước năm 2016;
3. Nghị quyết số 60/NQ-CP ngày 08/7/2016 của Chính phủ về những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu đẩy nhanh tiến độ thực hiện và giải ngân kế hoạch vốn đầu tư công năm 2016.