



NÂNG CAO HIỆU QUẢ CẤP PHÁT VỐN CHO ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN GIAI ĐOẠN 2020-2025

HOÀNG HẢI ĐĂNG, NGUYỄN THỊ THU THƯ

Nguồn vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách nhà nước góp phần phát triển kết cấu hạ tầng, hỗ trợ phát triển sản xuất kinh doanh và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Nguồn vốn này cần được quản lý chặt chẽ, hiệu quả từ khâu cấp phát vốn đến khâu sử dụng và quyết toán. Tuy nhiên, hiện nay, công tác cấp phát vốn cho đầu tư xây dựng cơ bản vẫn đang có nhiều bất cập. Bài viết đưa ra một số giải pháp nhằm góp phần nâng cao hiệu quả công tác cấp phát vốn cho đầu tư xây dựng cơ bản trong giai đoạn tới.

Từ khóa: Quản lý cấp phát vốn, đầu tư xây dựng cơ bản, quản lý đầu tư công

ENHANCING EFFICIENCY OF CAPITAL CONSTRUCTION INVESTMENT IN THE 2020 - 2025 PERIOD

Hoang Hai Dang, Nguyen Thi Thu Thu

Capital construction investment from the state budget contributes to infrastructure development, supports production and business development and promotes economic growth. Therefore, this fund needs to be strictly and effectively managed from capital allocation stage to use and settlement stage. However, at present, the allocation of capital construction investment has not been properly considered and has many shortcomings. The article proposes a number of solutions to contribute to improving the efficiency of capital construction investment in the coming period.

Keywords: Capital allocation management, capital construction investment, public investment management

Ngày nhận bài: 20/3/2020

Ngày hoàn thiện biên tập: 8/4/2020

Ngày duyệt đăng: 15/4/2020

Hiện trạng và những bất cập trong công tác cấp phát vốn cho đầu tư xây dựng cơ bản

Vốn đầu tư toàn xã hội thực hiện năm 2019 đạt mức tăng 10,2% so với năm 2018. Vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước (NSNN) đạt 89,5% kế hoạch năm, tăng 5,8% so với năm trước, mức tăng thấp nhất trong giai đoạn 2016-2019. Trong đó, tổng vốn đầu tư xây dựng cơ bản (XDCB) cũng liên tục tăng trong giai đoạn 2016-2019.

Cụ thể, năm 2016, tổng vốn đầu tư XDCB là 1.068.124,0 tỷ đồng; năm 2017 là 1.194.859,0 tỷ đồng; năm 2018 là 1.345.152,0 tỷ đồng và sơ bộ năm 2019 cũng khoảng trên 1.400.000 tỷ đồng.

Thực tế cho thấy, trong thời gian qua, pháp luật liên quan đến đầu tư XDCB còn nhiều bất cập và liên quan đến nhiều luật như Luật Đầu tư công, Luật NSNN, Luật Đấu thầu, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Đất đai... ảnh hưởng đến các vấn đề về thẩm định, phê duyệt dự án, thiết kế, bồi thường giải phóng mặt bằng... Theo quy định tại Luật Đầu tư công, để được bố trí vốn trong kế hoạch đầu tư công trung hạn, các dự án phải được phê duyệt chủ trương đầu tư. Điều kiện để trình phê duyệt chủ trương bao gồm nhiều thủ tục làm kéo dài thời gian phê duyệt.

Một số dự án có quy mô nhỏ, kỹ thuật đơn giản nhưng thuộc phạm vi quy hoạch của di tích quốc gia vẫn phải thực hiện các thủ tục về đầu tư phức tạp, phải trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quyết định chủ trương đầu tư, hay như một số dự án mua tài sản, ứng dụng công nghệ thông tin có cấu phần xây dựng nhưng tỷ lệ rất nhỏ theo quy định tại khoản 1 Điều 6 Luật Đầu tư công, dự án này vẫn được phân loại dự án có cấu phần xây dựng (phải lấy ý kiến thẩm định của cơ quan chuyên môn về xây dựng). Điều này làm cho quá trình chuẩn bị và thực hiện dự án kéo dài, ảnh hưởng tới hiệu quả dự án nói chung và hiệu quả đầu tư công nói riêng.

Trình tự, thủ tục phê duyệt quyết định chủ trương đầu tư có nhiều vướng mắc. Trong đó, khâu thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn chưa được quy định rõ ràng. Luật Đầu tư công quy định dự án phải có quyết định chủ trương đầu tư mới được bố trí vốn, trong khi đó thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối

vốn là điều kiện bắt buộc để quyết định chủ trương đầu tư dự án đã tạo ra vòng luẩn quẩn.

Về cơ quan chủ trì thẩm định trình cấp có thẩm quyền quyết định đầu tư, Luật Xây dựng quy định, đối với dự án sử dụng vốn NSNN thì cơ quan chuyên môn về xây dựng chủ trì tổ chức thẩm định dự án đầu tư và xây dựng để trình người có thẩm quyền quyết định đầu tư. Trong khi đó, Luật Đầu tư công và các văn bản hướng dẫn quy định, cơ quan kế hoạch đầu tư là người chủ trì thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn để trình người có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, quyết định dự án đầu tư. Quy trình quản lý vốn đầu tư bị tách rời ở nhiều khâu do nhiều cơ quan đảm nhiệm như: Lập kế hoạch và phân bổ vốn do cơ quan kế hoạch và đầu tư thực hiện, còn tổng hợp kết quả thực hiện, quyết toán thuộc trách nhiệm của cơ quan tài chính.

Bên cạnh đó, bất cập do công tác giao vốn, việc lập kế hoạch sử dụng vốn đầu tư công mới chỉ dựa vào tổng mức đầu tư của dự án, chưa dựa vào kế hoạch sử dụng vốn của một dự án. Nếu phân theo năm thì các địa phương rất khó thực hiện.

Hiện nay, Luật Đầu tư công mới đã tách phần chuẩn bị đầu tư ra một gói vốn riêng nhưng chưa tách phần giải phóng mặt bằng. Điều này khiến cho công tác giải phóng mặt bằng tại nhiều dự án gặp khó khăn về vốn dẫn đến việc chậm tiến độ giải ngân của hàng loạt dự án lớn hiện nay.

Mặt khác, nguyên tắc cấp phát vốn cho đầu tư XDCB chưa được xây dựng chi tiết trong từng giai đoạn đầu tư; Việc bố trí phân bổ vốn còn nhiều bất cập do còn thiếu các nguyên tắc, tiêu chí cụ thể. Đồng thời, hiện nay công tác kiểm tra việc phân bổ vốn cũng chưa được chú trọng.

Giải pháp nâng cao hiệu quả cấp phát vốn cho đầu tư xây dựng cơ bản giai đoạn 2021-2025

Để khắc phục những bất cập tồn tại nâng cao hiệu quả cấp phát vốn cho đầu tư XDCB giai đoạn 2021-2025, các giải pháp cần thực hiện gồm:

Tiếp tục rà soát và hoàn thiện hệ thống pháp luật

Hoàn thiện thể chế các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến lĩnh vực đầu tư XDCB, bao gồm: Rà soát, sửa đổi toàn bộ vương quốc, bất hợp lý của Luật Đầu tư công và các văn bản có liên quan nhằm đơn giản hóa thủ tục hành chính, tránh chồng chéo và giải quyết dứt điểm các vấn đề về trình tự, thủ tục đầu tư. Biện pháp

TỐC ĐỘ PHÁT TRIỂN VÀ CƠ CẤU VỐN ĐẦU TƯ TOÀN XÃ HỘI THỰC HIỆN GIAI ĐOẠN 2016-2019 (theo giá hiện hành) (%)

	Tổng số	Khu vực Nhà nước	Khu vực ngoài Nhà nước	Khu vực có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài
Tốc độ phát triển				
Năm 2016	108,9	107,3	109,5	110,4
Năm 2017	112,3	106,9	117,1	112,8
Năm 2018	111,2	103,8	118,5	109,8
Năm 2019	110,2	102,6	117,3	107,9
Cơ cấu				
Năm 2016	100,0	37,5	38,9	23,6
Năm 2017	100,0	35,7	40,6	23,7
Năm 2018	100,0	33,3	43,3	23,4
Năm 2019	100,0	31,0	46,0	23,0

Nguồn: Báo cáo số liệu thống kê tình hình kinh tế - xã hội quý IV/2019 - Tổng cục Thống kê

này nhằm đẩy nhanh tiến độ giải ngân vốn, đưa nguồn vốn đầu tư công vào nền kinh tế, kích thích tăng trưởng và phát triển. Bên cạnh đó, thực hiện phân cấp, phân quyền cao trên tinh thần tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các bộ, ngành địa phương.

Cải cách khâu thẩm định chương trình, dự án

Sớm thực hiện đổi mới trình tự, cách thức lập và thẩm định dự án kết hợp ứng dụng công nghệ thông tin. Nghị quyết số 27/NQ-CP ngày 21/2/2017 của Chính phủ về Chương trình hành động nhằm thực hiện kế hoạch tái cơ cấu nền kinh tế giai đoạn 2016 - 2020 đã nhấn mạnh: "Hoàn thiện hệ thống quản lý đầu tư công theo thông lệ quốc tế đảm bảo đến năm 2019 đạt chất lượng tương đương trung bình các nước ASEAN-4, trong đó ưu tiên đổi mới cách thức lập, thẩm định, đánh giá và lựa chọn dự án đầu tư XDCB".

Đổi mới công tác giao vốn đầu tư công

Việc giao vốn đầu tư công phải gắn với kế hoạch thực hiện của từng giai đoạn của dự án, để từ đó phân bổ vốn đầu tư trong một năm hay nhiều năm đối với một dự án. Đồng thời, xây dựng cơ chế đặc thù để tách dự án giải phóng mặt bằng thành một dự án thành phần với những dự án có vốn đầu tư lớn hoặc những dự án quan trọng để từ đó có nguồn vốn chủ động cho giải phóng mặt bằng.

Xây dựng nguyên tắc chi tiết về quản lý cấp phát vốn đầu tư xây dựng cơ bản

Để đảm bảo tính kế hoạch và hiệu quả kinh tế cao của vốn đầu tư, đồng thời đảm bảo phù hợp với sự vận động của vốn đầu tư thì việc cấp vốn đầu tư XDCB phải đảm bảo những nguyên tắc sau:



Thứ nhất, cấp phát vốn đầu tư XDCB phải trên cơ sở thực hiện nghiêm chỉnh trình tự đầu tư và xây dựng, đảm bảo đầy đủ các tài liệu thiết kế, dự toán.

Trình tự đầu tư và xây dựng bao gồm 3 giai đoạn: Chuẩn bị đầu tư, thực hiện đầu tư và kết thúc xây dựng đưa công trình vào khai thác sử dụng. Mỗi giai đoạn của trình tự thể hiện kết quả của việc thực hiện chủ trương, kế hoạch đầu tư XDCB theo kế hoạch phát triển kinh tế ở từng thời kỳ phát triển kinh tế của đất nước. Thực tế cho thấy, một trong những nguyên tắc cơ bản của cấp phát vốn đầu tư XDCB là phải đảm bảo các tài liệu thiết kế dự toán, tuân thủ đúng trình tự đầu tư và xây dựng. Chỉ có đảm bảo nguyên tắc này thì vốn cấp ra mới đúng kế hoạch, có hiệu quả.

Thứ hai, việc cấp phát vốn đầu tư XDCB phải đảm bảo đúng mục đích đúng kế hoạch.

Thứ ba, việc cấp phát vốn đầu tư XDCB chỉ được thực hiện theo mức độ thực tế hoàn thành kế hoạch, trong phạm vi giá dự toán được duyệt.

Thứ tư, việc cấp vốn đầu tư XDCB được thực hiện bằng 2 phương pháp: cấp phát không hoàn trả và cho vay có hoàn trả.

Bổ sung một số nguyên tắc và tiêu chí trong ưu tiên bố trí vốn cho phù hợp

Hiện nay, việc lồng ghép các dự án chuyển tiếp thuộc các Chương trình hỗ trợ có mục tiêu của ngân sách trung ương giai đoạn 2016 - 2020 để quy định chung cho các ngành, lĩnh vực sử dụng vốn đầu tư nguồn NSNN nói chung là chưa phù hợp. Vì vậy, cần rà soát để thống nhất theo phân loại 13 lĩnh vực Luật NSNN đã quy định (tham khảo các quy định về ngành lĩnh vực sử dụng vốn đầu tư công tại Quyết định số 40/2015/QĐ-TTg để quy định trong giai đoạn 2021 - 2025); bổ sung nguyên tắc, cơ sở xác định dự án thuộc ngành, lĩnh vực đối với dự án đầu tư có thể liên quan đến nhiều ngành lĩnh vực khác nhau.

Về phân nguyên tắc chung và thứ tự ưu tiên phân bổ vốn đầu tư công nguồn NSNN giai đoạn 2021 - 2025, cần bổ sung nguyên tắc: đảm bảo phù hợp với kế hoạch tài chính 5 năm, kế hoạch đầu tư công trung hạn 5 năm giai đoạn 2021 - 2025 và kế hoạch tài chính ngân sách 3 năm (2020 - 2022); xử lý dứt điểm nợ đọng XDCB và hoàn trả các khoản ứng trước nguồn ngân sách trung ương trước khi bố trí vốn để thực hiện các dự án chuyển tiếp, dự án khởi công mới.

Đối với quy định thứ tự ưu tiên bố trí vốn, cần thực hiện bố trí đủ vốn để hoàn trả vốn ứng trước kế hoạch còn lại chưa thu hồi (thực tế giai đoạn 2016 - 2020 mới chỉ bố trí thu hồi được một phần vốn đã ứng trước, còn lại chưa bố trí thu hồi).

Về tiêu chí phân bổ vốn đối với từng ngành, lĩnh vực, Luật Đầu tư công quy định: Vốn ngân sách trung ương bổ sung có mục tiêu cho địa phương là vốn thuộc ngân sách trung ương bổ sung cho địa phương để đầu tư chương trình, dự án đầu tư công theo nhiệm vụ cụ thể được cấp có thẩm quyền quyết định. Đồng thời, Điều 4 Luật NSNN quy định: Số bổ sung có mục tiêu là khoản ngân sách cấp trên bổ sung cho ngân sách cấp dưới để hỗ trợ thực hiện các chương trình, dự án, nhiệm vụ cụ thể. Trong khi đó, vốn ngân sách trung ương hỗ trợ có mục tiêu cho ngân sách địa phương đầu tư các chương trình dự án là để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ cụ thể được cấp có thẩm quyền xác định trong từng thời kỳ. Do vậy, cần xây dựng nguyên tắc tiêu chí phân bổ vốn ngân sách trung ương bổ sung có mục tiêu cho ngân sách địa phương theo ngành, lĩnh vực. Trong đó, cần cụ thể hóa mục tiêu, phạm vi, đối tượng, mức hỗ trợ và thứ tự ưu tiên bố trí vốn, cũng như bám sát định hướng phát triển ngành, lĩnh vực đó; các đề án trong giai đoạn 2021 - 2025 và phù hợp với quy hoạch đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Tăng cường công tác kiểm tra phân bổ vốn đầu tư

Thực tế hiện nay cho thấy, công tác sử dụng, quyết toán vốn thường được quan tâm chú trọng kiểm tra còn công tác kiểm tra phân bổ vốn đầu tư lại ít được quan tâm. Điều này dẫn đến phân bổ vốn không đạt hiệu quả như mong đợi. Vì vậy, trong giai đoạn tới cần tăng cường công tác kiểm tra việc phân bổ vốn cho đầu tư XDCB. Trong đó, thực hiện việc kiểm tra về tính chính xác với chỉ tiêu được cấp có thẩm quyền giao như: tổng kế hoạch vốn đầu tư, danh mục dự án; tổng mức đầu tư; cơ cấu vốn (vốn trong nước, vốn ngoài nước; cơ cấu ngành, lĩnh vực; theo nhiệm vụ); mức vốn được giao của từng dự án (nếu có). Ngoài ra, cần phải chú trọng đến việc kiểm tra đảm bảo đầy đủ các thủ tục đầu tư theo quy định của các dự án được giao vốn.

Tài liệu tham khảo:

1. Quốc hội, Luật Ngân sách nhà nước, Luật Đầu tư công và các văn bản liên quan;
2. Tổng cục Thống kê (2019), Báo cáo số liệu thống kê tình hình kinh tế xã hội quý 4/2019;
3. Trần Kim Chung (2014), Tái cấu trúc đầu tư công trong khuôn khổ đổi mới mô hình tăng trưởng của Việt Nam.

Thông tin tác giả:

ThS. Hoàng Hải Đăng, Đại học Thái Nguyên

ThS. Nguyễn Thị Thu Thư, Trường Đại học Kinh tế & Quản trị kinh doanh (Đại học Thái Nguyên)

Email: hoanghaidangbqlhntn@gmail.com