

THỰC TRẠNG CÔNG TÁC KIỂM SOÁT CHI ĐẦU TƯ XDCB TỪ NSNN QUA KBNN Ở VIỆT NAM.

1. Chức năng, nhiệm vụ của KBNN trong kiểm soát chi đầu tư XDCB từ NSNN

1.1. Quá trình hình thành và phát triển của KBNN

Ngày 1/4/1990, hệ thống KBNN trực thuộc Bộ Tài chính được thành lập, được giao nhiệm vụ thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về quỹ NSNN, các quỹ tài chính của Nhà nước, huy động vốn cho NSNN và cho đầu tư phát triển và là đầu mối duy nhất thực hiện nhiệm vụ tổ chức công tác kế toán NSNN. Qua 20 năm, một chặng đường không phải là dài nhưng cũng là quãng thời gian mang môt son đã được ghi nhận mà hệ thống KBNN đã nỗ lực tạo dựng trong việc hoàn thiện, phát triển chức năng nhiệm vụ của mình nhằm nâng cao hiệu quả quản lý Tài chính- Ngân sách góp phần vào công cuộc xây dựng đất nước trong giai đoạn hội nhập và phát triển.

Sau 20 năm thành lập và phát triển, KBNN đã vượt qua nhiều khó khăn, từng bước ổn định và phát triển, cùng với toàn Ngành Tài chính đạt được nhiều kết quả trong xây dựng chính sách, quản lý phân phối nguồn lực của đất nước, góp phần tạo động lực mạnh mẽ thúc đẩy nền kinh tế phát triển. Có thể khẳng định rằng, hệ thống KBNN đã đóng góp tích cực vào sự nghiệp đổi mới và lành mạnh hoá nền tài chính Quốc gia thông qua việc tập trung nhanh, đầy đủ nguồn thu cho NSNN, đáp ứng kịp thời nhu cầu chi tiêu của Chính phủ; huy động một lượng vốn lớn cho đầu tư phát triển kinh tế-xã hội; kế toán và cung cấp thông tin kịp thời về tình hình thu, chi ngân sách phục vụ sự chỉ đạo, điều hành của các cơ quan Trung ương và chính quyền địa phương, nâng cao chất lượng quản lý, hiệu quả sử dụng NSNN.

1.2. Tổ chức bộ máy.

KBNN là đơn vị trực thuộc Bộ Tài chính được tổ chức theo nguyên tắc tập trung, thống nhất, thành hệ thống dọc từ Trung ương đến địa phương, theo đơn vị hành chính, bao gồm cơ quan KBNN ở Trung ương và cơ quan KBNN ở địa phương.

Cơ quan KBNN ở Trung ương có trách nhiệm chỉ đạo, quản lý tập trung thống nhất toàn hệ thống, trực tiếp quản lý ngân sách Trung ương, KBNN có văn phòng và các vụ, đơn vị sự nghiệp giúp việc tổng Giám đốc.

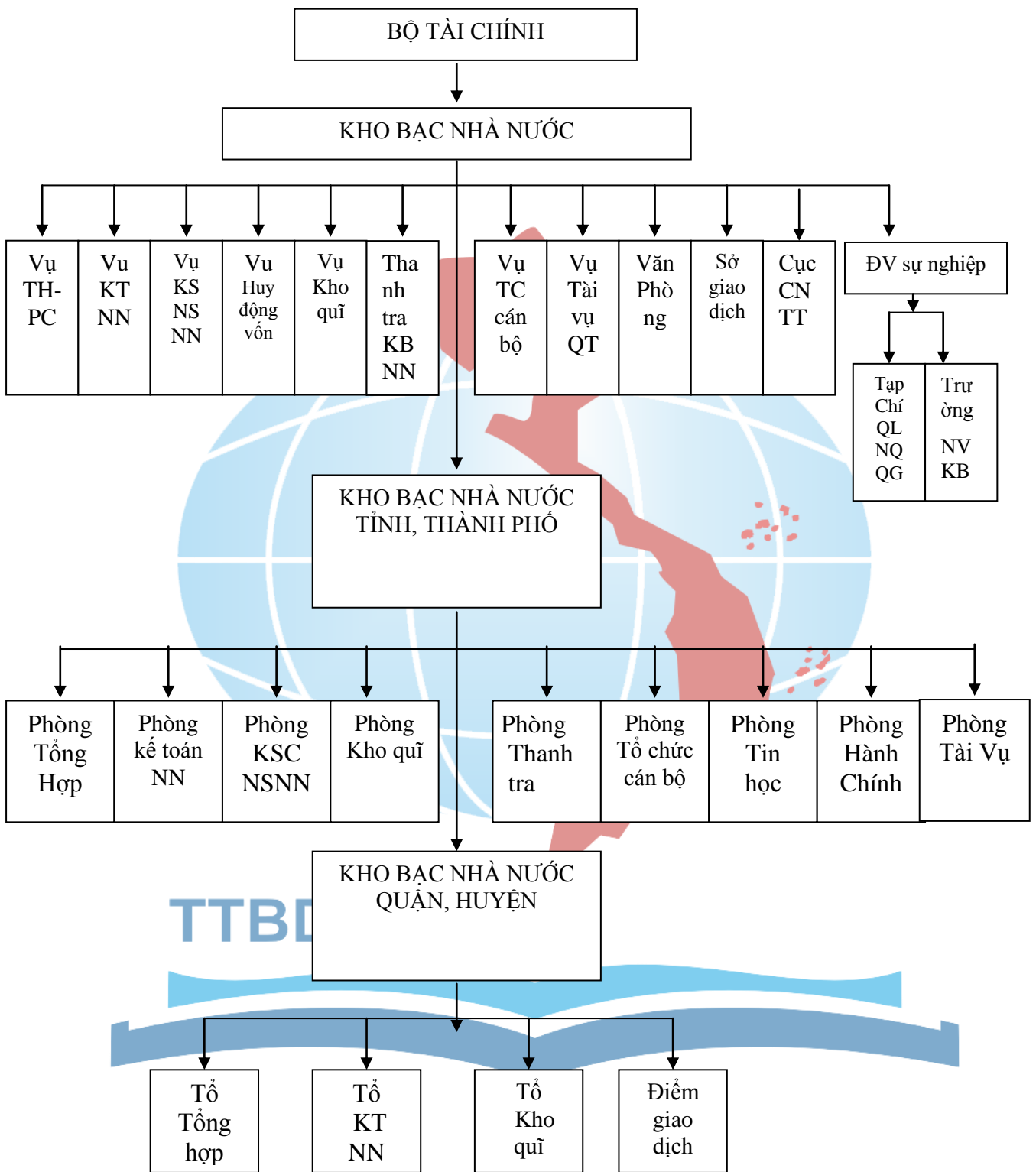
Cơ quan KBNN ở địa phương có trách nhiệm chỉ đạo các KBNN huyện, trực tiếp quản lý ngân sách tỉnh. Giúp việc Giám đốc KBNN tỉnh có văn phòng và các Phòng nghiệp vụ

KBNN huyện trực tiếp quản lý ngân sách huyện.



TTBD ĐBDC





Sơ đồ 2.1. Mô hình tổ chức bộ máy hệ thống KBNN

1.3. Nhiệm vụ của KBNN trong kiểm soát chi đầu tư XD CB từ NSNN.

Thực hiện Nghị định số 145/1999/NĐ-CP ngày 20/9/1999 của Chính Phủ về việc tổ chức lại Tổng cục Đầu tư phát triển trực thuộc Bộ Tài chính, kể từ ngày 01/01/2000 cơ quan Kho bạc Nhà nước được giao nhiệm vụ kiểm soát thanh toán, kế toán, quyết toán vốn đầu tư, vốn sự nghiệp có tính chất đầu tư và xây dựng thuộc nguồn vốn ngân sách nhà nước các cấp.

Mô hình của hệ thống Kho bạc Nhà nước là một tổ chức thống nhất từ Trung ương xuống địa phương vừa xây dựng chế độ văn bản hướng dẫn công tác kiểm soát chi đầu tư đảm bảo kịp thời, thông suốt, không để ách tắc, đồng thời tổng hợp thông tin báo cáo phục vụ công tác chỉ đạo điều hành của Lãnh đạo KBNN và Lãnh đạo Bộ Tài chính. Trong những năm qua, hệ thống Kho bạc Nhà nước đã hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao và đã khẳng định được vai trò, vị trí của người kiểm soát chi trong lĩnh vực kiểm soát, thanh toán vốn đầu tư xây dựng cơ bản thuộc NSNN các cấp.

Theo các Quyết định của Chính phủ và Bộ Tài chính thì tại 3 cấp của KBNN đều có các đơn vị thực hiện công tác kiểm soát chi đầu tư; về nhân sự cho đến nay toàn hệ thống có khoảng gần 2000 cán bộ trực tiếp theo dõi, quản lý và kiểm soát thanh toán.

Về quyền hạn và trách nhiệm của Kho bạc Nhà nước trong việc kiểm soát chi đầu tư được quy định tại tiết II, điểm 11, Thông tư số 130/2007/TT-BTC ngày 2/11/2007 của Bộ Tài chính cụ thể là:

- Ban hành Quy trình thanh toán vốn đầu tư để thực hiện thống nhất trong cả nước.

- Hướng dẫn chủ đầu tư mở tài khoản để tạm ứng và thanh toán vốn.

- Kiểm soát, thanh toán vốn kịp thời, đầy đủ cho dự án khi đã có đủ điều kiện và đúng thời gian quy định.

- Có ý kiến rõ ràng bằng văn bản cho chủ đầu tư đối với những khoản giảm thanh toán hoặc từ chối thanh toán, trả lời các thắc mắc của chủ đầu tư trong việc thanh toán vốn.

- KBNN chỉ kiểm soát thanh toán trên cơ sở các tài liệu do chủ đầu tư cung cấp và theo nguyên tắc thanh toán đã quy định, không chịu trách nhiệm về tính chính xác của khối lượng, định mức, đơn giá chất lượng công trình. Trường hợp phát hiện quyết định của các cấp có thẩm quyền trái với quy định hiện hành, phải có văn bản đề nghị xem xét lại và nêu rõ ý kiến đề xuất. Nếu quá thời gian quy định mà không được trả lời thì được quyền giải quyết theo đề xuất của mình; nếu được trả lời mà xét thấy không thoả đáng thì vẫn giải quyết theo ý kiến của cấp có thẩm quyền, đồng thời phải báo cáo lên cơ quan có thẩm quyền cao hơn và báo cáo cơ quan Tài chính để xem xét, xử lý.

- Đơn đốc chủ đầu tư thanh toán dứt điểm công nợ khi dự án đã quyết toán và tất toán tài khoản.

- Thực hiện chế độ thông tin báo cáo và quyết toán sử dụng vốn đầu tư và vốn sự nghiệp có tính chất đầu tư thuộc nguồn vốn NSNN theo quy định của Luật Ngân sách Nhà nước và hướng dẫn của Bộ Tài chính.

- Được quyền yêu cầu chủ đầu tư cung cấp hồ sơ, tài liệu, thông tin theo chế độ quy định để phục vụ cho công tác kiểm soát thanh toán vốn.

- Định kỳ và đột xuất kiểm tra các chủ đầu tư về tình hình thực hiện dự án, việc chấp hành chế độ, chính sách tài chính đầu tư phát triển, tình hình quản lý, sử dụng vốn đầu tư; Được phép tạm ngừng thanh toán vốn hoặc thu hồi số vốn mà chủ đầu tư sử dụng sai mục đích, sai đối tượng hoặc trái với chế độ quản lý tài chính của Nhà nước, đồng thời báo cáo Bộ Tài chính để xử lý.

- Không tham gia vào các Hội đồng nghiệm thu ở các công trình, dự án.

- Tổ chức công tác kiểm soát, thanh toán vốn theo quy trình nghiệp vụ thống nhất, đơn giản thủ tục hành chính nhưng đảm bảo quản lý vốn chặt chẽ, thanh toán kịp thời, đầy đủ, thuận tiện cho chủ đầu tư.

- Hết năm kế hoạch, xác nhận số thanh toán trong năm, lũy kế số thanh toán từ khởi công đến hết niên độ ngân sách nhà nước cho từng dự án, nhận xét về việc chấp hành chế độ quản lý, chấp hành định mức đơn giá, các chế độ chính sách theo quy định.

- Chịu trách nhiệm trước Bộ trưởng Bộ Tài chính và pháp luật của Nhà nước về việc nhận, sử dụng vốn ngân sách nhà nước và thanh toán trong đầu tư xây dựng.

Như vậy trước đây nhiệm vụ kiểm soát chi đầu tư XDCB chỉ được kiểm soát chi ở cấp tỉnh và một số ít dự án liên tuyến, liên tỉnh được kiểm soát, thanh toán trực tiếp tại Trung ương, đến nay KBNN đã tổ chức triển khai phân cấp quản lý, kiểm soát chi ở 3 cấp đó là: Trung ương, tỉnh, huyện cho tất cả các nguồn vốn đầu tư thuộc NSNN phù hợp với trình độ quản lý, quy mô của dự án đầu tư.

1.4. Vai trò của KBNN trong kiểm soát chi đầu tư XDCB từ NSNN.

Quá trình thực hiện dự án đầu tư XDCB gồm rất nhiều khâu, nhiều bước phức tạp, tính chất của mỗi khâu lại không giống nhau, nội dung chi cho thực hiện dự án, công trình là khoản chi rất khó xác định chính xác, mặt khác trong tất cả các khâu của quá trình đầu tư đều cần có vốn để thực hiện và vì những đặc điểm riêng đó nên chi đầu tư XDCB rất dễ bị thất thoát, lãng phí. Vì thế Nhà nước cần giao cho một cơ quan có thẩm quyền thống nhất thực hiện chức năng kiểm soát chi đầu tư từ NSNN cho các chương trình, dự án đầu tư XDCB. Ngày 20/9/1999 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 145/1999/NĐ-CP về việc tổ chức lại hệ thống Tổng cục Đầu tư phát triển, theo đó từ ngày 01/01/2000 hệ thống KBNN thực hiện nhiệm vụ kiểm soát thanh toán, kế toán, quyết toán vốn đầu tư, vốn sự nghiệp có tính chất đầu tư và xây dựng thuộc nguồn vốn NSNN các cấp. Vì vậy KBNN thay mặt Bộ Tài chính giữ vai trò kiểm soát, thanh toán vốn cho các đơn vị thụ hưởng để thực hiện hoạt động đầu tư theo đúng hợp đồng đã ký kết.

Quản lý cấp phát và thanh toán các khoản chi NSNN là trách nhiệm của các cấp các ngành, các cơ quan, đơn vị có liên quan đến việc quản lý và sử dụng NSNN, từ khâu lập dự toán, phân bổ, cấp phát, thanh toán đến quyết toán chi NSNN, trong đó hệ thống KBNN giữ vai trò đặc biệt quan trọng. Tại điều 56 Luật NSNN (sửa đổi) đã quy định: “Căn cứ vào dự toán NSNN được giao và yêu cầu nhiệm vụ, thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách quyết định chi gửi KBNN, KBNN kiểm tra tính hợp pháp của các tài liệu cần thiết theo quy định của pháp luật và thực hiện chi ngân sách khi có đủ các điều kiện quy định”; Đồng thời tại điểm 1, điều 55 Nghị định 60/2003/NĐ-CP cũng quy định “Các đơn vị sử dụng ngân sách và các tổ

chức được ngân sách hỗ trợ thường xuyên phải mở tài khoản tại KBNN, chịu sự kiểm tra, kiểm soát của cơ quan Tài chính và KBNN trong quá trình thanh toán, sử dụng kinh phí”.

Như vậy, KBNN đóng vai trò là trạm canh gác, kiểm soát cuối cùng, được Nhà nước giao nhiệm vụ kiểm soát trước khi đồng vốn của Nhà nước ra khỏi quỹ NSNN.

Với vai trò kế toán công, sau khi thực hiện nghiệp vụ kiểm soát, KBNN thực hiện thanh toán, chi trả các khoản chi NSNN cho các đơn vị sử dụng ngân sách. Như vậy bên cạnh việc kiểm tra việc sử dụng kinh phí NSNN cho các đơn vị, tổ chức kinh tế, đảm bảo đúng mục đích, đúng chế độ, định mức chi tiêu của Nhà nước, việc KBNN thực hiện thanh toán với đối tượng thụ hưởng cũng là một nhiệm vụ quan trọng, góp phần thực hiện các chủ trương chính sách lớn trong lĩnh vực quản lý Nhà nước, như đảm bảo thanh toán không dùng tiền mặt, đảm bảo ổn định lưu thông tiền tệ, hiện đại công nghệ thanh toán, công khai, minh bạch thông tin.

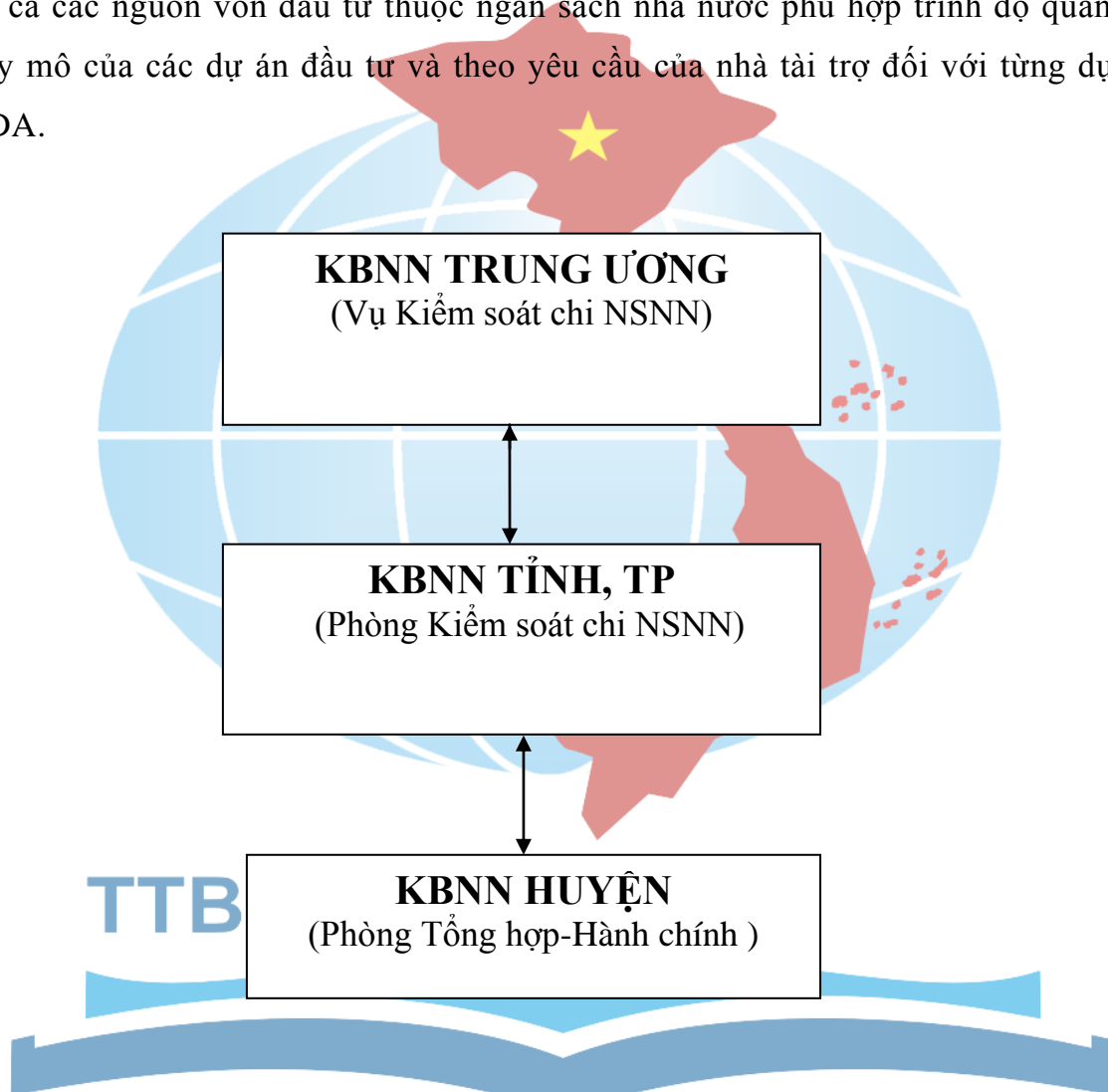
KBNN có trách nhiệm kiểm soát chi đầu tư XDCCB theo Luật định và Quyết định của cấp có thẩm quyền; hướng dẫn và tổ chức thực hiện theo đúng chế độ quy định; thông tin đầy đủ cho các cấp điều hành ngân sách; tham mưu đầy đủ cho cấp uỷ, chính quyền các cấp trong việc quản lý chi đạo hoạt động liên quan đến đầu tư XDCCB. Thực hiện các tác nghiệp chủ yếu như cấp phát, tạm ứng, thanh toán, thu hồi tạm ứng vốn đầu tư xây dựng cơ bản...; chuyển vốn, hạch toán kế toán, quyết toán đúng chế độ kế toán NSNN; đối chiếu, xác nhận, nhận xét các số liệu và quản lý sử dụng vốn của các chủ đầu tư, ban quản lý dự án, công trình.

Việc phân định quản lý vốn đầu tư XDCCB từ NSNN trong hệ thống được phân công theo nguyên tắc tập trung thống nhất thành hệ thống từ Trung ương đến địa phương theo đơn vị hành chính, theo địa bàn hoạt động có tính tới phân cấp, uỷ quyền và phối hợp có hiệu quả trong hệ thống và phù hợp với mô hình quản lý hành chính Nhà nước hiện hành cụ thể là:

- KBNN Trung ương quản lý chỉ đạo điều hành toàn bộ hệ thống quản lý, kiểm soát chi đầu tư ngân sách cấp Trung ương, những dự án lớn quốc gia, liên tỉnh, quan trọng do Bộ quyết định.

- KBNN cấp tỉnh, Thành phố trực thuộc Trung ương quản lý kiểm soát chi đầu tư NSNN Trung ương trên địa bàn và một phần lớn của ngân sách tỉnh.

Về phân công thực hiện nhiệm vụ kiểm soát chi đầu tư XDCB: trước đây chỉ tập trung kiểm soát chi ở cấp tỉnh và một số ít dự án liên tuyến, liên tỉnh được kiểm soát, thanh toán trực tiếp tại trung ương, đến nay KBNN đã tổ chức triển khai phân cấp quản lý, kiểm soát chi ở 3 cấp đó là: Trung ương, tỉnh, huyện cho tất cả các nguồn vốn đầu tư thuộc ngân sách nhà nước phù hợp trình độ quản lý, quy mô của các dự án đầu tư và theo yêu cầu của nhà tài trợ đối với từng dự án ODA.



Sơ đồ 2.2. Mô hình tổ chức kiểm soát chi của KBNN

2. Kiểm soát chi đầu tư XDCB từ NSNN qua KBNN.

2.1. Quy định chung.

2.1.1. Căn cứ pháp lý

- Luật NSNN (sửa đổi) đã được ban hành vào năm 2002, có hiệu lực thi hành từ năm ngân sách 2004.

- Nghị định số 60/2003/NĐ-CP ngày 6/6/2003 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật NSNN; Thông tư số 59/2003/TT-BTC ngày 23/6/2003 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện Nghị định số 60/2003/NĐ-CP ngày 6/6/2003 của Chính Phủ.

- Quyết định số 108/2009/QĐ-TTg ngày 26/8/2009 của Thủ tướng Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ quyền hạn và cơ cấu tổ chức của KBNN trực thuộc Bộ Tài chính.

- Thông tư số 27/2007/TT-BTC ngày 03/04/2007 của Bộ Tài chính hướng dẫn về quản lý, chi đầu tư và vốn sự nghiệp có tính chất đầu tư thuộc nguồn vốn NSNN.

- Thông tư số 130/2007/TT-BTC ngày 02/11/2007 của Bộ Tài chính về việc sửa đổi, bổ sung một số điểm của Thông tư số 27/2007/TT-BTC ngày 03/4/2007 của Bộ Tài chính hướng dẫn về quản lý, chi đầu tư và vốn sự nghiệp có tính chất đầu tư thuộc nguồn vốn NSNN.

- Thông tư số 107/2007/TT-BTC ngày 7/9/2007 của Bộ Tài chính hướng dẫn về quản lý thanh toán, quyết toán vốn đầu tư dự án giải phóng mặt bằng, tái định cư sử dụng vốn NSNN.

- Thông tư số 88/2009/TT-BTC ngày 29/4/2009 của Bộ Tài chính về sửa đổi, bổ sung một số điểm của Thông tư số 27/2007/TT-BTC ngày 3/4/2007 và thông tư số 130/2007/TT-BTC ngày 02/11/2007 của Bộ Tài Chính hướng dẫn về quản lý, chi đầu tư và vốn sự nghiệp có tính chất đầu tư thuộc nguồn vốn NSNN.

- Quyết định số 686/QĐ-KBNN ngày 18/8/2009 của Tổng Giám đốc KBNN về việc ban hành Quy trình kiểm soát chi đầu tư và vốn sự nghiệp có tính chất đầu tư trong nước qua hệ thống KBNN.

2.1.2. Đối tượng và phạm vi áp dụng.

a) Đối tượng áp dụng.

Các khoản chi NSNN từ nguồn vốn đầu tư phát triển và vốn sự nghiệp có tính chất đầu tư thuộc nguồn vốn NSNN cho các dự án đầu tư.

b) Phạm vi áp dụng.

Các dự án đầu tư bằng nguồn vốn đầu tư phát triển và vốn sự nghiệp có tính chất đầu tư thuộc nguồn vốn NSNN (gọi chung là dự án) do các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các Tổ chức chính trị, Tổ chức chính trị xã hội, Tổ chức xã hội

ngành nghiệp, các Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty Nhà nước (sau đây gọi chung là Bộ), các tỉnh, Thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi chung là tỉnh) và các quận, huyện, thị xã, Thành phố thuộc tỉnh (sau đây gọi chung là huyện) quản lý.

Các dự án đầu tư bằng nguồn vốn đầu tư phát triển hoặc bằng nguồn vốn chi sự nghiệp trong dự toán NSNN; các dự án đầu tư sử dụng nhiều nguồn vốn khác nhau trong đó có tách riêng nguồn vốn NSNN đầu tư cho các hạng mục, công việc hoặc các dự án đầu tư sử dụng nhiều nguồn vốn nhưng không thể tách riêng được vốn NSNN mà nguồn vốn đầu tư từ NSNN có tỷ trọng lớn nhất trong tổng mức vốn đầu tư của dự án phải có đủ thủ tục đầu tư và xây dựng, được bố trí vào kế hoạch đầu tư và kế hoạch chi sự nghiệp hằng năm của Nhà nước và thực hiện kiểm soát, chi tại KBNN. Quy trình kiểm soát chi đầu tư XDCB không áp dụng cho các dự án thuộc ngân sách cấp xã; các dự án đầu tư của cơ quan đại diện Việt Nam tại nước ngoài; dự án mua sở hữu bản quyền. Tình hình chi NSNN và chi đầu tư XDCB giai đoạn 2000-2010 cụ thể như sau:



TTBD ĐBDC



Bảng 2.1. Tổng hợp chi NSNN giai đoạn 2000-2010

Đơn vị: Tỷ đồng

Năm	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
TỔNG CHI	108.961	129.773	148.208	181.183	214.176	262.697	308.058	399.402	398.980	491.300	582.200
Trong đó											
Chi đầu tư phát triển	29.624	40.236	45218	59.629	66.115	79.199	88.341	112.160	99.730	112.800	125.500
<i>Trong đó: Chi XDCCB</i>	26.211	36.139	40.740	54.430	61.746	72.842	81.078	107.440	97.270	109.320	120.100
<i>Tỷ lệ (%)</i>	27,2%	31%	31%	33%	31%	31%	29%	28%	25%	25%	21,5%

(Nguồn số liệu: Theo báo cáo quyết toán chi NSNN các năm 2000-2010 của Bộ Tài Chính)

TTBD ĐBDC



2.1.3. Thủ tục mở tài khoản.

Để thực hiện kiểm soát chi NSNN, các đơn vị phải thực hiện thủ tục mở tài khoản tại KBNN; Thủ tục này được quy định theo văn bản hướng dẫn chế độ kế toán, bao gồm cả chế độ kế toán NSNN và nghiệp vụ KBNN và Kế toán Nhà nước áp dụng cho hệ thống thông tin quản lý Ngân sách và Kho bạc.

Cụ thể các bước như sau:

a) Chuẩn bị hồ sơ.

- Đối với các khoản chi đầu tư do chủ đầu tư chuẩn bị tài liệu để mở tài khoản gồm: Quyết định giao nhiệm vụ chủ đầu tư (trường hợp trong quyết định đầu tư không nêu); Quyết định thành lập Ban quản lý dự án; Quyết định bổ nhiệm chức vụ của chủ tài khoản (thủ trưởng đơn vị), Kế toán trưởng (hoặc người phụ trách kế toán); Giấy đề nghị mở tài khoản; bản đăng ký mẫu dấu, chữ ký.

b) Tiếp nhận xử lý của KBNN

- Sau khi cán bộ KBNN tiếp nhận hồ sơ đăng ký mở tài khoản, kiểm tra hồ sơ; dự kiến cấp mã các tài khoản theo chế độ quy định và trình lãnh đạo phòng, lãnh đạo KBNN xét duyệt.

- Tiến hành cấp và thông báo mã tài khoản cho đơn vị đăng ký.

2.1.4. Điều kiện chi đầu tư XD CB

Để đảm bảo cho công tác xây dựng cơ bản tiến hành đúng trình tự, đảm bảo các nguyên tắc chi đầu tư xây dựng cơ bản, các dự án đầu tư thuộc đối tượng chi của NSNN muốn được chi đầu tư XD CB phải có đủ điều kiện sau:

Thứ nhất: Phải có đủ thủ tục đầu tư và xây dựng.

Thủ tục đầu tư xây dựng là những Quyết định, văn bản... của cấp có thẩm quyền cho phép được đầu tư dự án theo chương trình phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Nó là kết quả của các bước chấp hành trình tự đầu tư và xây dựng. Chỉ khi nào hoàn tất các thủ tục đầu tư và xây dựng như quyết định của cấp có thẩm quyền cho phép tiến hành công tác chuẩn bị đầu tư, báo cáo nghiên cứu khả thi và quyết định đầu tư của cấp có thẩm quyền, thiết kế dự toán được duyệt...thì dự án mới

được phép ghi vào kế hoạch đầu tư XDCB và mới được phép cấp phát vốn theo kế hoạch, thiết kế dự toán được duyệt.

Thứ hai: Công trình đầu tư phải được ghi vào kế hoạch vốn đầu tư XDCB năm.

Khi công trình được ghi vào kế hoạch đầu tư nghĩa là dự án đã được tính toán về hiệu quả kinh tế mang lại cho nền kinh tế quốc dân, tính toán về phương án đầu tư, về nguồn vốn đầu tư và đã cân đối được khả năng cung cấp nguyên vật liệu, khả năng thi công dự án. Chỉ khi nào dự án được ghi trong kế hoạch đầu tư XDCB mới đảm bảo về mặt thủ tục đầu tư, xây dựng và mới có nguồn vốn của NSNN đảm bảo cho việc cấp phát vốn đầu tư XDCB được thực hiện.

Thứ ba: Phải có Ban quản lý công trình được thành lập theo Quyết định của cấp có thẩm quyền.

Các công trình đầu tư cần thiết phải có bộ phận quản lý dự án để thực hiện các thủ tục đầu tư và xây dựng; để quản lý, sử dụng và quyết toán vốn đầu tư của dự án, để kiểm tra, giám sát quá trình đầu tư xây dựng dự án, đảm bảo sử dụng vốn đúng kế hoạch và có hiệu quả. Vì vậy chỉ khi có Ban quản lý dự án được thành lập thì các quan hệ về phân cấp thanh toán mới được thực hiện, nên đảm bảo đúng chế độ Nhà nước quy định.

Thứ tư: Đã tổ chức đấu thầu tuyển chọn tư vấn mua sắm vật tư, thiết bị, xây lắp theo quy định của chế độ đấu thầu (trừ những trường hợp được phép chỉ định thầu).

TTBD ĐBDC

Để thực hiện dự án đầu tư, các Ban quản lý dự án, chủ đầu tư phải tuyển chọn thầu để thực thi công xây lắp, mua sắm vật tư thiết bị theo yêu cầu đầu tư của dự án. Trong cơ chế thị trường việc đấu thầu để tuyển chọn thầu là hết sức cần thiết. Mục đích của việc tổ chức đấu thầu là để chọn được những đơn vị thi công xây lắp có trình độ quản lý tốt, tổ chức thi công nhanh hợp lý, đảm bảo chất lượng và giá thành hợp lý. Sau khi đã chọn thầu các đơn vị chủ đầu tư phải ký kết hợp đồng thi công về mua sắm máy móc thiết bị; các chủ đầu tư theo dõi quản lý và tổ chức thanh toán cho các đơn vị nhận thầu theo những điều đã ký kết trong hợp đồng. Vì vậy nếu

không có đấu thầu để chọn thầu thi công thì việc xây dựng dự án không thể được thực hiện và việc cấp vốn đầu tư không thể có.

Thứ năm: Các công trình đầu tư chỉ được cấp phát khi có khối lượng cơ bản hoàn thành đủ điều kiện được cấp vốn thanh toán hoặc đủ điều kiện được cấp vốn tạm ứng. Sản phẩm XD CB do các đơn vị thi công xây lắp (đơn vị trúng thầu hoặc chỉ định thầu) thực hiện thông qua quá trình sản xuất kinh doanh của DN xây lắp theo hợp đồng đặt hàng của các chủ đầu tư (chủ công trình). Chính vì vậy khi nào có khối lượng xây dựng cơ bản hoàn thành (sản phẩm xây dựng hoàn thành- bộ công trình, hạng mục công trình, công trình hoàn thành của đơn vị xây lắp bàn giao theo đúng những điều đã ghi trong hợp đồng (đã được nghiệm thu- có trong kế hoạch thiết kế, dự toán) thì chủ đầu tư mới được thanh toán cho khối lượng hoàn thành đó.

Đối với việc mua sắm máy móc thiết bị và đối với phần thi công xây lắp đấu thầu, để đảm bảo nhu cầu vốn cho việc mua sắm thiết bị, dự trữ vật tư... thì các đơn vị mua sắm thi công được tạm ứng trước (cấp phát tạm ứng) nhưng phải đảm bảo các điều kiện của tạm ứng đã quy định để đảm bảo sử dụng vốn đúng mục đích và có hiệu quả.

2.2. Thực trạng công tác kiểm soát chi đầu tư XD CB từ NSNN qua KBNN.

2.2.1. Nội dung kiểm soát chi đầu tư XD CB từ NSNN qua KBNN

Thứ nhất: Kiểm soát chi các khoản chi vốn đầu tư XD CB thuộc nguồn vốn NSNN. Nội dung kiểm soát chi như sau:

- Kiểm tra tính đầy đủ, hợp pháp, hợp lệ của hồ sơ dự án, chứng từ thanh toán.
- Kiểm tra việc chấp hành trình tự đầu tư và xây dựng, định mức, đơn giá và các chế độ chính sách do Nhà nước quy định.
- Cấp phát vốn đầu tư bằng lệnh chi tiền.
- Cấp phát bằng mức vốn đầu tư.
- Cấp phát theo dự toán.
- Cấp phát bằng hình thức ghi thu, ghi chi vốn đầu tư.

Thứ hai: Kế toán quyết toán vốn đầu tư xây dựng cơ bản thuộc nguồn vốn ngân sách Nhà nước: Là quá trình KBNN thực hiện ghi chép, hạch toán chính xác, kịp thời các khoản chi theo chế độ quy định, thực hiện hạch toán theo tài khoản thanh toán tập trung và kế toán dồn tích.

Thứ ba: Tổ chức bộ máy kiểm soát chi đầu tư XDCCB thuộc nguồn vốn NSNN qua hệ thống KBNN.

KBNN tổ chức các bộ phận có liên quan để thực hiện nhiệm vụ quản lý và kiểm soát các khoản chi vốn đầu tư XDCCB thuộc nguồn vốn NSNN. Đảm bảo cấp phát, thanh toán hiệu quả, đúng tiến độ thực hiện dự án công trình.

2.2.2. Về thực hiện Quy trình kiểm soát chi đầu tư XDCCB từ NSNN.

Nhận thức đúng vai trò, trách nhiệm được giao, thời gian qua hệ thống KBNN đã có rất nhiều biện pháp cải cách thủ tục hành chính trong kiểm soát chi đầu tư XDCCB, nhằm mục tiêu vừa đảm bảo an toàn tiền vốn Nhà nước vừa đơn giản hồ sơ, thủ tục tạo điều kiện tốt nhất trong quá trình giải ngân cho các dự án đầu tư.

Nghị định số 99/2007/NĐ-CP ngày 13/6/2007 của Chính phủ về quản lý chi phí đầu tư xây dựng công trình được ban hành và đây là cái mốc quan trọng khởi đầu cho công tác đổi mới việc kiểm soát chi phí đầu tư XDCCB.

Ngay sau khi Nghị định ra đời, Bộ Tài chính đã ban hành thông tư số 130/2007/TT-BTC sửa đổi bổ sung một số điểm của Thông tư số 27/2007/TT-BTC ngày 3/4/2007 của Bộ Tài chính hướng dẫn về quản lý, chi đầu tư và vốn sự nghiệp có tính chất đầu tư thuộc nguồn vốn NSNN.

Căn cứ nội dung các văn bản trên, KBNN đã ban hành quyết định số 297/QĐ-KBNN ngày 18/5/2007 về Quy trình quản lý, kiểm soát chi đầu tư và vốn sự nghiệp có tính chất đầu tư, Quy trình số 686/QĐ-KBNN ngày 18/8/2009 sửa đổi, bổ sung một số điểm tại Quyết định số 297 ngày 18/5/2007.

Từ đó công tác kiểm soát chi đầu tư thuộc nguồn vốn NSNN đã có những nội dung thay đổi cơ bản so với trước đây trên tất cả các lĩnh vực, tạo bước đột phá lớn nhất từ trước đến nay trong công tác kiểm soát chi đầu tư cụ thể như sau:

- Theo quy định của Chính phủ, KBNN không chịu trách nhiệm về chất lượng, khối lượng các dự án, không chịu trách nhiệm kiểm tra việc áp dụng đơn giá, định mức mà thanh toán theo nội dung hợp đồng, trách nhiệm đó thuộc các chủ đầu tư xây dựng công trình.

- Từ đó, tài liệu lưu trữ tại KBNN cũng có nhiều thay đổi, không nhận những loại hồ sơ chứng từ không thuộc trách nhiệm quản lý của ngành, loại bỏ những thủ tục không cần thiết, không phù hợp với quy định chung như các hồ sơ liên quan đến yếu tố kỹ thuật, bản vẽ kỹ thuật, biên bản nghiệm thu... mà trước đây cán bộ kiểm soát chi vẫn phải tiếp nhận, quản lý, kiểm tra và chịu trách nhiệm trước pháp luật.

- Mẫu biểu chứng từ thanh toán đã có cải cách tối đa. Trước đây, các chủ đầu tư phải lập nhiều loại chứng từ cho các nội dung chi có tính chất khác nhau như: Chi xây dựng, chi ban quản lý dự án, chi đền bù, chi cho công tác mua sắm thiết bị...

- Mỗi nội dung chi phải sử dụng một loại chứng từ khác nhau như: phiếu giá thanh toán, bảng kê thanh toán, giấy đề nghị thanh toán, giấy đề nghị tạm ứng... thì nay nội dung chứng từ được sửa đổi cho phù hợp với các nội dung chi mà chủ đầu tư chỉ cần sử dụng một loại chứng từ là giấy đề nghị thanh toán.

Như vậy việc cải tiến nội dung chứng từ thanh toán của hệ thống KBNN đã tạo điều kiện cho cán bộ dễ dàng hơn trong việc hướng dẫn, kiểm tra, kiểm soát trước khi thực hiện thanh toán cho các dự án. Về phía khách hàng cũng tránh được tình trạng sai sót do trước đây phải lập nhiều loại chứng từ thanh toán khác nhau.

Do quy định cán bộ kiểm soát chi không chịu trách nhiệm kiểm tra việc áp dụng đơn giá, định mức các dự án, vấn đề này đã tránh được việc quản lý, trách nhiệm chồng chéo giữa các cơ quan cùng tham gia quản lý dự án xây dựng công trình, phân định rõ ràng hơn vai trò, trách nhiệm cụ thể của từng đơn vị, cá nhân trong quá trình quản lý dự án đầu tư xây dựng nói chung.

Chính vì vậy phạm vi kiểm soát, nội dung kiểm soát của ngành đã thay đổi, đặc biệt áp dụng phương thức thanh toán trước, kiểm soát sau đối với các món

chứng từ tạm ứng, các dự án thanh toán nhiều lần mà chưa phải lần thanh toán cuối cùng.

Qua đó thời gian kiểm soát chứng từ thanh toán tại KBNN đã được rút ngắn so với trước đây từ 7 ngày làm việc xuống còn 4 ngày, tiến độ giải ngân đã được đẩy nhanh đáp ứng nhu cầu vốn thi công cho dự án.

KBNN đã ban hành thống nhất thực hiện Quy trình giao dịch “một cửa” trong kiểm soát chi NSNN. Trong quá trình giao dịch “một cửa” đã thu được những kết quả nhất định. Tạo điều kiện cho khách hàng khi đến giao dịch. Đây cũng là một hình thức nhằm công khai, minh bạch quy trình nghiệp vụ trong kiểm soát chi ngân sách để khách hàng nắm giữ quy trình nghiệp vụ KBNN và thực hiện đúng quy định. Cũng thông qua việc giao dịch “một cửa” đã tạo ra cơ chế tự kiểm soát lẫn nhau giữa cán bộ giao dịch một cửa với cán bộ trực tiếp thanh toán, nhằm phòng ngừa, ngăn chặn việc xảy ra phiền hà, sách nhiễu trong quá trình thực hiện nhiệm vụ thanh toán.

Cùng với việc thực hiện cải cách hành chính của Chính phủ, KBNN thời gian qua đã có nhiều nỗ lực, nghiên cứu cải cách thủ tục trong lĩnh vực kiểm soát chi NSNN, đem lại nhiều hiệu quả thiết thực.

2.2.3. Tiết kiệm chi cho NSNN.

Thông qua công tác kiểm soát chi đầu tư chống thất thoát, lãng phí, tiết kiệm chi cho ngân sách nhà nước. Trong những năm qua, KBNN luôn quan tâm chỉ đạo công tác kiểm soát chi đầu tư, trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ của ngành để đề ra các chương trình công tác trong từng thời kỳ, thường xuyên tổ chức tập huấn nghiệp vụ, hội thảo chuyên đề gắn với công tác đào tạo và đào tạo lại đội ngũ cán bộ kiểm soát chi đầu tư. Đến nay KBNN đã có đội ngũ cán bộ đủ mạnh đáp ứng được yêu cầu nghiệp vụ. Kết quả hơn 10 năm nhận nhiệm vụ kiểm soát chi đầu tư KBNN đã tiến hành chi đầu tư khoảng 805.993 tỷ đồng trong đó từ chối thanh toán hàng nghìn khoản chi do áp dụng sai định mức, đơn giá do cộng sai số học, do không có khối lượng thực hiện, do không có trong dự toán được duyệt với giá trị hàng nghìn tỷ

đồng. Thông qua đó đã tiết kiệm chi cho NSNN khoảng 4.065 tỷ đồng. cụ thể như sau:

Bảng 2.2. Tình hình từ chối chi đầu tư XD CB từ NSNN qua KBNN giai đoạn 2000-2010

STT	Năm	Vốn Thanh toán (tỷ đồng)	Từ chối TT (tỷ đồng)	Tỷ lệ % số vốn từ chối thanh toán
1	2000	21.349	338,9	1,59%
2	2001	36.941	342,6	0,93%
3	2002	42.088	436,6	1,037%
4	2003	45.724	354,9	0,78%
5	2004	54.184	481	0,89%
6	2005	66.450	554	0,83%
7	2006	69.682	551	0,79%
8	2007	81.747	465	0,57%
9	2008	93.667	241	0,26%
10	2009	128.699	165	0,13%
11	2010	165.462	97	0,06%
Tổng		805.993	2554	

(Nguồn: Theo báo cáo tình hình chi đầu tư XD CB hàng năm của KBNN).

Nhìn vào số liệu bảng 2.2 ta thấy: Số vốn thanh toán từ năm 2000-2010 ngày càng tăng qua các năm, năm sau cao hơn so với năm trước. Trong khi đó số từ chối thanh toán không ổn định qua các năm. Từ giai đoạn 2005 đến nay số từ chối thanh toán có xu hướng giảm dần.

Các khoản bị KBNN từ chối thanh toán chi NSNN xuất phát từ nhiều nguyên nhân, song chủ yếu là do sai, sót trong quá trình lập dự toán, không đúng định mức, đơn giá XDCCB, không có trong kế hoạch vốn hàng năm, không có khối lượng hoàn thành. Bên cạnh đó việc bố trí dàn trải, nhỏ giọt, mang tính dàn đều, bình quân chủ nghĩa, bố trí vốn không đúng quy định và thẩm quyền; xây dựng kế hoạch vốn hàng năm không phù hợp với điểm dừng kỹ thuật của các dự án đầu tư XDCCB... cũng là những lý do khiến số từ chối thanh toán của KBNN trong giai đoạn qua là rất lớn.

Nhìn vào bảng trên ta thấy giai đoạn 2000-2005 số từ chối thanh toán tăng tỷ lệ thuận với số chi qua kiểm soát. Trong đó năm 2005 số từ chối thanh toán lớn nhất là 554 tỷ đồng. Sở dĩ như vậy vì năm 2005 là năm đầu tiên Luật đầu tư và xây dựng có hiệu lực, cơ chế kiểm soát có sự thay đổi lớn.

Từ năm 2006 trở đi số từ chối thanh toán chỉ giảm dần theo từng năm. Do cơ chế đã có sự thay đổi cơ bản. Những năm 2005 trở về trước, khi các đơn vị đến chi đầu tư, KBNN tiến hành kiểm soát cả dự toán và khối lượng thanh toán, nếu sai dự toán KBNN được phép từ chối thanh toán các khoản chi đó.

Nhưng từ năm 2006 trở đi KBNN không kiểm tra các dự toán của các đơn vị mà tập trung kiểm tra chặt chẽ khi thanh toán. Nội dung kiểm soát tại khâu thanh toán là đi sâu vào việc kiểm tra, đối chiếu khối lượng thực hiện trên bảng xác định giá trị khối lượng hoàn thành do chủ đầu tư gửi đến với khối lượng quy định trong hợp đồng hoặc dự toán chi phí được duyệt, kiểm tra việc áp dụng định mức, đơn giá cho khối lượng thanh toán với đơn giá quy định trong hợp đồng và dự toán được duyệt. Kiểm tra phần khối lượng phát sinh, đảm bảo việc thanh toán, xác định đơn giá cho khối lượng phát sinh theo đúng nguyên tắc, chế độ quy định và quy định của hợp đồng, đó là nếu khối lượng phát sinh nhỏ hơn 20% khối lượng tương ứng trong hợp đồng thì áp dụng đơn giá ghi trong hợp đồng, nếu khối lượng phát sinh từ 20% trở lên tương ứng với khối lượng trong hợp đồng hoặc khối lượng phát sinh chưa định mức, đơn giá thì chủ đầu tư cùng nhà thầu và tư vấn tự xác định định mức đơn giá và phê duyệt làm cơ sở thanh toán. Do đó số tiền từ chối thanh toán cũng giảm đi.

Đặc biệt từ năm 2007 theo quy định của Nghị định số 99/2007/CP-NĐ thì chủ đầu tư phải tự chịu trách nhiệm hoàn toàn về đơn giá, định mức cũng như mọi hoạt động thực hiện dự án. Nhà nước chỉ quản lý và công bố các định mức XDCB để chủ đầu tư vận dụng, áp dụng cụ thể vào từng dự án, công trình. Đơn giá có thể do địa phương ban hành cho phù hợp với tình hình khu vực mình, cũng có thể do bộ chủ quản ban hành. Dựa vào đó các bên sẽ đưa ra đơn giá riêng cho hợp đồng, KBNN chỉ phải đảm bảo tính hợp pháp, hợp lệ của hồ sơ cũng như đảm bảo chi không quá kế hoạch vốn và hồ sơ thanh toán, không áp dụng định mức đơn giá trong hợp đồng. Do đó cũng góp phần làm số từ chối thanh toán giảm đi.

KBNN đã tổ chức các buổi tọa đàm về giải ngân vốn đầu tư XDCB với các chủ đầu tư, cơ quan chủ đầu tư để đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch và giải ngân vốn đầu tư, những khó khăn, vướng mắc và nguyên nhân ảnh hưởng tới quá trình triển khai thực hiện dự án đầu tư để có những giải pháp hữu hiệu đẩy nhanh tiến độ thanh toán dự án.

2.3.4. Về hướng dẫn chủ đầu tư mở tài khoản để tạm ứng vốn và công tác kế hoạch hoá nguồn vốn ứng trước.

a) Về hướng dẫn chủ đầu tư mở tài khoản để tạm ứng vốn.

KBNN đã nghiên cứu và quy định cụ thể về điều kiện và thủ tục mở tài khoản cấp phát chi đầu tư, đơn giản hóa một cách tối đa các loại hồ sơ mở tài khoản giúp các chủ đầu tư dễ thực hiện, đồng thời tạo điều kiện cho các chủ đầu tư mở tài khoản chi đầu tư cho các dự án thuận tiện cho việc kiểm soát thanh toán của KBNN và thuận tiện cho việc giao dịch của chủ đầu tư.

Thông qua việc công khai Quy trình kiểm soát chi bằng các hình thức như: ki-ốt điện tử, màn hình máy tính, niêm yết trên bảng, tờ rơi, qua đó giúp các chủ đầu tư hiểu được các hồ sơ cần phải gửi đến KBNN để làm thủ tục thanh toán, tạm ứng vốn đầu tư, Trong đó có một số KBNN đã làm tốt việc công khai Quy trình thanh toán như KBNN Hà Nội, KBNN nghệ an, KBNN Hải Phòng...

Trong 10 năm kể từ khi tiếp nhận nhiệm vụ kiểm soát chi đầu tư XDCB, có rất nhiều dự án công trình đầu tư được kiểm soát chi qua KBNN, theo số liệu thống kê

của KBNN thì trong giai đoạn 2000-2010 đã có 771.996 tỷ đồng với 902.134 dự án được bố trí từ nguồn vốn NSNN cho đầu tư phát triển được Bộ Tài chính thông báo sang KBNN để kiểm soát chi, đồng nghĩa với việc hơn 902.134 tài khoản chi đầu tư đã được KBNN mở cho các chủ đầu tư.

b) Công tác kế hoạch hoá nguồn vốn ứng trước.

Những năm qua, KBNN thông qua việc thực hiện kiểm soát thanh toán ứng trước từ ngân sách Trung ương cho dự toán ngân sách năm sau đối với vốn đầu tư XDCB đã giải quyết được được một số mục tiêu sau đây:

- Kịp thời bố trí vốn cho các dự án ODA đã ký hiệp định nhưng cũng thiếu một số thủ tục đầu tư trong nước cần phải thực hiện ngay trong năm, hoặc một số dự án thiếu vốn đối ứng để thực hiện cho kịp tiến độ với việc giải ngân vốn nước ngoài.
- Giải quyết vốn cho một số dự án cấp bách như: tu bổ đê điều, khắc phục sự cố của các dự án về đê điều, các dự án vượt lũ, thoát lũ, an toàn hồ chứa nước, kè chống sạt lở các tuyến đê, việc gia cố xây dựng các đập nước, các bến neo đậu để tàu thuyền tránh trú bão an toàn...; củng cố đảm bảo an toàn giao thông như: các dự án trọng điểm, một số dự án cầu yếu và dự án đường giao thông tới các trung tâm xã ... ; đảm bảo một số nhiệm vụ đột xuất ngành an ninh quốc phòng và một số dự án thuộc các lĩnh vực khác có nhu cầu đột xuất, cấp bách về TTBD, khai. Đặc biệt trong thời gian gần đây một số dự án ngành giao thông, thủy lợi được đầu tư từ nguồn vốn trái phiếu Chính phủ cũng được Chính phủ cho phép ứng trước kế hoạch hàng năm để giải quyết khó khăn về vốn cũng như một số thủ tục về đầu tư xây dựng cơ bản, hầu hết các công trình được ứng vốn là những công trình quan trọng của đất nước phục vụ công cuộc đổi mới và phát triển kinh tế theo chủ trương của Đảng và Nhà nước ta. Bên cạnh đó, việc ứng vốn còn được tập trung cho công tác giải phóng mặt bằng để xây dựng những công trình trọng điểm, một số khu tái định cư phục vụ việc di dân để xây dựng các công trình.

Bảng 2.3: Tình hình giải ngân vốn trong KH và vốn ứng trước KH (do Trung ương quản lý) giai đoạn 2000-2010

Đơn vị: tỷ đồng

Nội dung	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
KH vốn ứng trước	212	410	1.027	1.612	6.463	3.016	2.794	5.076	8.199	11.840	12.684
Vốn giải ngân	141	285	413	816	3.532	2.531	2.034	2.717	7.497	10.458	11.235
Tỷ lệ % số giải ngân so với vốn ứng trước KH	66,5%	69,5%	40,2%	50,6%	54,6%	33%	72,8%	53,5%	91,4%	88,3%	88,6%

(Nguồn số liệu: Theo báo cáo thống kê tình hình chi đầu tư hàng năm của KBNN)

Nhìn vào số liệu bảng 2.3 ta thấy:

- Tình hình thanh toán vốn ứng trước kế hoạch: tổng số vốn đã thanh toán bằng nguồn vốn ứng trước kế hoạch giai đoạn 2000-2010 là: 41.718 tỷ đồng đạt 75,28% kế hoạch vốn ứng trước các năm, nhìn chung tỷ lệ thanh toán nguồn vốn ứng trước kế hoạch đạt khá cao so với việc thực hiện kế hoạch vốn ứng trước qua các năm

Bảng 2.4: Tình hình thanh toán vốn đầu tư ứng trước (nguồn vốn do Trung ương quản lý) và số vốn thu hồi vốn ứng trước giai đoạn 2000-2010

Đơn vị: tỷ đồng

Năm	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
KH vốn ứng trước	212	410	1.027	1.612	6.463	3.016	2.794	5.076	8.199	11.840	12.684
Giải ngân vốn ứng trước	141	285	413	816	3.532	2.531	2.034	2.717	7.497	10.458	11.235
Số vốn đã thu hồi	60	98	345	1.184	1.215	368	1.737	1.390	4.595	133	278
Số vốn còn lại phải thu hồi	152	312	682	428	5.248	2.648	1.057	3.686	3.604	11.707	10.957
Tỷ lệ % số vốn đã thu hồi so với KH vốn ứng trước	28%	24%	46%	73,4%	33,1%	12%	62%	27%	44%	1,1%	2,2%

(Nguồn số liệu: Theo báo cáo thống kê tình hình chi đầu tư hàng năm của KBNN)

- Tình hình thu hồi vốn ứng trước kế hoạch: tổng số vốn thu hồi từ nguồn vốn ứng trước kế hoạch giai đoạn 2000-2010 là: 7.590 tỷ đồng đạt 17,9% kế hoạch vốn ứng trước các năm, nhìn vào kết quả thu hồi vốn ứng trước kế hoạch từ năm 2000-2010 ta thấy, tỷ lệ vốn ứng trước kế hoạch thu hồi được là rất thấp, thậm trí có những năm không thu hồi được kế hoạch hoặc có thu được thì cũng ở mức rất thấp ví dụ năm 2000, 2001 số vốn thu hồi đạt 34 % so với kế hoạch vốn ứng trước, năm 2009 đạt 1,1% kế hoạch vốn ứng trước.

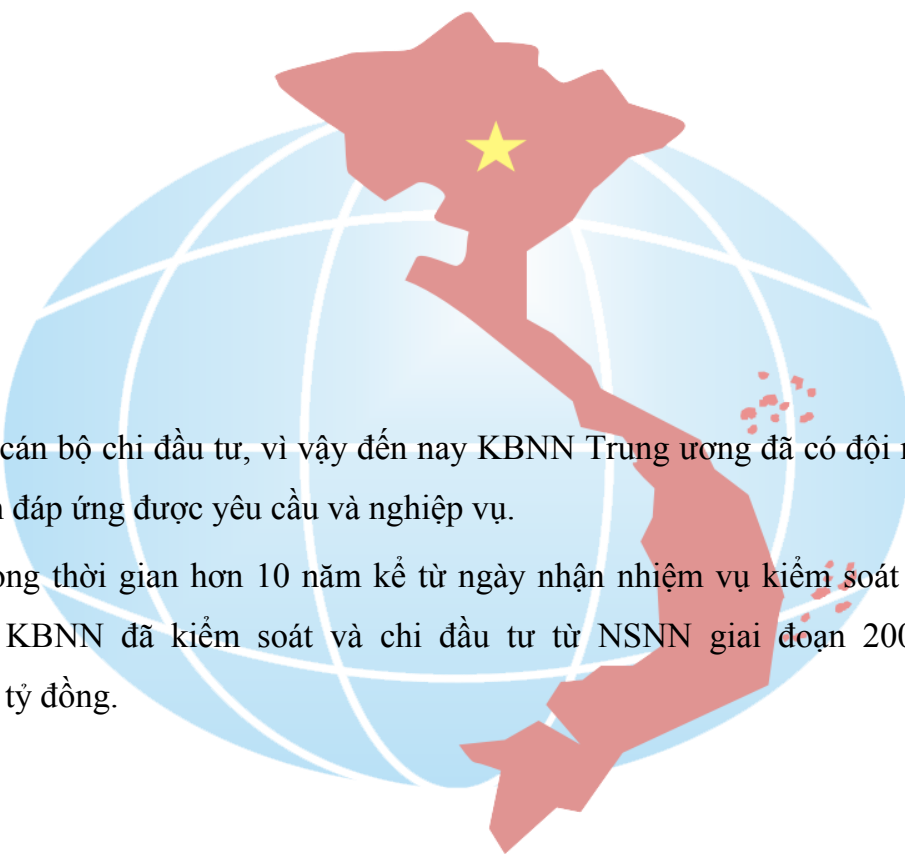
Như vậy, tổng số vốn ứng trước còn lại phải thu hồi ngày một gia tăng, năm 2000 số vốn ứng trước còn lại phải thu hồi mới chỉ là 152 tỷ đồng thì đến năm 2005

(5 năm sau) số vốn đã lên tới 2.648 tỷ đồng tăng 1.742% số vốn còn lại phải thu hồi năm 2000, năm 2009 (9 năm sau) số vốn ứng trước còn lại phải thu hồi là 11.707 tỷ đồng tăng so với năm 2000 là 7.702% số vốn còn lại phải thu hồi năm 2000. Nếu như việc này vẫn tiếp diễn thì sẽ rất khó khăn cho cơ quan cấp kiểm soát thanh toán vốn trong việc theo dõi và chuyển số dư từ năm này qua năm khác để làm cơ sở cho việc thu hồi kế hoạch vốn ứng trước sau này. Nhiều dự án ứng trước dự toán kéo dài qua nhiều năm (khoảng 3 đến 5 năm) mới được bố trí kế hoạch vốn thu hồi. Ví dụ các dự án ứng theo quyết định số 910/QĐ-TTg ngày 17/8/2004 của Thủ tướng Chính phủ (dự án thuộc Bộ Giao thông vận tải, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn) từ năm 2004 đến 31/12/2009 vẫn còn 2.337.649 triệu đồng chưa được thu hồi; cá biệt có dự án như Cầu Tiên cụt (Hải Phòng) ứng từ năm 1997 đến 2007 (10 năm) mới được thu hồi; dự án Cầu Bến Lức, cầu Tân An (Long An) ứng từ năm 2001 đến 2008 vẫn chưa được thu hồi...

2.2.5. Về việc thực hiện kiểm soát chi đầu tư XD CB từ NSNN đảm bảo đầy đủ, kịp thời cho dự án.

Trên cơ sở số vốn Nhà nước giao, căn cứ hồ sơ chủ đầu tư gửi đến, KBNN đã thực hiện kiểm soát chi cho dự án theo đúng quy trình, kịp thời chuyển tiền cho đơn vị thụ hưởng; nhiều trường hợp đề nghị thanh toán của chủ đầu tư không phù hợp với quy định, KBNN đã có công văn gửi chủ đầu tư nêu rõ lý do, qua đó giải đáp đầy đủ, kịp thời những thắc mắc, khiếu nại của chủ đầu tư liên quan đến nội dung kiểm soát của KBNN, đảm bảo chi đúng quy định của Nhà nước góp phần tránh thất thoát trong đầu tư XD CB.

Thông qua công tác kiểm soát chi đầu tư đã góp phần chống thất thoát lãng phí, tiết kiệm chi cho NSNN. Trong những năm qua Đảng ủy, ban Giám đốc KBNN Trung ương luôn quan tâm chỉ đạo công tác kiểm soát chi đầu tư trên cơ sở chức năng nhiệm vụ của ngành để đề ra chương trình công tác trong từng thời kỳ, thường xuyên tổ chức tập huấn nghiệp vụ, hội thảo chuyên đề gắn với công tác đào tạo lại



đội ngũ cán bộ chi đầu tư, vì vậy đến nay KBNN Trung ương đã có đội ngũ cán bộ đủ mạnh đáp ứng được yêu cầu và nghiệp vụ.

Trong thời gian hơn 10 năm kể từ ngày nhận nhiệm vụ kiểm soát chi đầu tư XDCB. KBNN đã kiểm soát và chi đầu tư từ NSNN giai đoạn 2000-2010 là 805.993 tỷ đồng.

TTBD ĐBDC



Bảng 2.5: Giải ngân vốn đầu tư XDCB tập trung qua KBNN giai đoạn 2001-2005.

Đơn vị: Tỷ đồng

<i>Chỉ tiêu</i>	<i>Năm 2001</i>			<i>Năm 2002</i>			<i>Năm 2003</i>			<i>Năm 2004</i>			<i>Năm 2005</i>		
	<i>KH Vốn</i>	<i>Vốn TT</i>	<i>Tỷ lệ</i>	<i>KH Vốn</i>	<i>Vốn TT</i>	<i>Tỷ lệ</i>	<i>KH Vốn</i>	<i>Vốn TT</i>	<i>Tỷ lệ</i>	<i>KH Vốn</i>	<i>Vốn TT</i>	<i>Tỷ lệ</i>	<i>KH Vốn</i>	<i>Vốn TT</i>	<i>Tỷ lệ</i>
<i>Tổng</i>	40.930	36.941	90%	53.994	42.088	80%	56.342	45.724	81%	62.893	54.184	86%	75.667	66.450	88%
<i>NSTW</i>	14.859	14.833	99%	20.661	13.700	66%	17.713	14.231	80%	14.859	13.630	92%	17.335	17.005	98%
<i>NSDP</i>	26.071	22.108	85%	33.333	28.388	85%	38.629	31.493	81%	48.034	40.554	84%	58.312	49.445	85%

(Nguồn số liệu lấy từ báo cáo quyết toán vốn đầu tư hàng năm của KBNN)

TTBD ĐBDC

Bảng 2.6 : Giải ngân vốn đầu tư XDCB tập trung qua KBNN giai đoạn 2006-2010.

Đơn vị: Tỷ đồng

<i>Chỉ tiêu</i>	<i>Năm 2006</i>			<i>Năm 2007</i>			<i>Năm 2008</i>			<i>Năm 2009</i>			<i>Năm 2010</i>		
	<i>KH Vốn</i>	<i>Vốn TT</i>	<i>Tỷ lệ</i>	<i>KH Vốn</i>	<i>Vốn TT</i>	<i>Tỷ lệ</i>	<i>KH Vốn</i>	<i>Vốn TT</i>	<i>Tỷ lệ</i>	<i>KH Vốn</i>	<i>Vốn TT</i>	<i>Tỷ lệ</i>	<i>KH Vốn</i>	<i>Vốn TT</i>	<i>Tỷ lệ</i>
<i>Tổng</i>	83.323	69.682	84%	99.793	81.747	82%	121.202	93.667	77%	147.773	128.699	87%	177.582	165.462	93%
<i>NSTW</i>	18.588	17.195	93%	22.095	16.745	76%	22.903	14.555	64%	24.137	19.980	83%	24.757	20.258	83%
<i>NSDP</i>	64.735	52.487	81%	77.698	65.002	84%	98.299	79.112	80%	123.636	108.719	88%	152.825	145.204	95%

(Nguồn số liệu lấy từ báo cáo quyết toán vốn đầu tư hàng năm của KBNN)

TTBD ĐBDC



Qua bảng số liệu 2.5 và bảng số liệu 2.6 ta thấy, nguồn vốn NSNN để đầu tư các công trình XDCCB tăng dần qua các năm cụ thể là năm 2001: 30.079 tỷ đồng thì 5 năm sau số vốn là 83.323 tỷ đồng (năm 2006) đạt 277% kế hoạch vốn đầu tư năm 2001 và hơn 10 năm sau (năm 2010) là 177.582 tỷ đồng đạt 590% kế hoạch vốn đầu tư năm 2001. Bên cạnh đó số vốn giải ngân qua hệ thống KBNN hàng năm cũng tăng đáng kể. Nếu năm 2001 số vốn giải ngân là 36.941 tỷ đồng thì 5 năm sau (năm 2006) số vốn giải ngân qua KBNN là 69.682 tỷ đồng đạt 188,6% số vốn giải ngân qua hệ thống KBNN năm 2001 và 10 năm sau (năm 2010) là 165.462 tỷ đồng đạt 448% số vốn giải ngân qua hệ thống KBNN năm 2001.

Như vậy số vốn đầu tư XDCCB từ NSNN chi qua KBNN qua các năm hầu như đều tăng, năm sau cao hơn năm trước, tuy nhiên tỷ lệ giải ngân so với kế hoạch Nhà nước giao hàng năm đều đạt tỷ lệ chưa cao. Đó là do việc triển khai đầu tư thực hiện của đa số các chủ đầu tư còn chậm, nhất là công tác lập, thẩm tra, phê duyệt dự toán, tổng dự toán, công tác giải phóng mặt bằng, đấu thầu, chỉ định thầu, tổ chức thi công xây dựng, mua sắm trang thiết bị, hoàn tất hồ sơ, thủ tục thanh toán... Trên thực tế, năng lực của chủ đầu tư và nhà thầu còn yếu, nhất là các chủ đầu tư không chuyên nghiệp, ít kinh nghiệm quản lý dự án, trong điều kiện phân cấp mạnh mẽ cho chủ đầu tư theo quy định tại Nghị định 99/NĐ-CP và hướng dẫn tại Thông tư 09/2008/TT-BXD (Chủ đầu tư tự chịu trách nhiệm xem xét quyết định việc điều chỉnh dự toán, giá gói thầu, hợp đồng xây dựng, đảm bảo dự án có hiệu quả) đã tạo sự lúng túng cho các chủ đầu tư này trong việc tổ chức thực hiện dự án.

Mặt khác do tại một địa phương thường giao kế hoạch hàng năm trên cơ sở dự toán thu ngân sách địa phương, nhưng cuối năm không có nguồn đảm bảo chi theo kế hoạch do vậy việc tổ chức thu không đạt, đặc biệt là đối với nguồn thu từ quỹ đất, thu thuế tài nguyên... dẫn tới chênh lệch số lũy kế được giao và số thanh toán.

Thông qua công tác kiểm soát chi đầu tư XDCCB, KBNN đã góp phần nâng cao chất lượng công tác lập, thẩm định và phê duyệt dự án, dự toán, công tác lập, phân bổ kế

hoạch đầu tư hàng năm, quy trình thực hiện, thanh toán, quyết toán vốn chương trình, dự án đầu tư XDCCB của các cấp.

2.2.2.6. Triển khai kiểm soát cam kết chi.

Thời gian có hiệu lực và bắt đầu triển khai cam kết chi: từ ngày 01/01/2009, đồng thời việc triển khai công tác quản lý, kiểm soát cam kết chi gắn chặt với tiến độ triển khai hệ thống TABMIS trong hệ thống KBNN. Hiện nay hệ thống TABMIS đang được triển khai thí điểm. Hiện nay hệ thống TABMIS mới được triển khai khoảng 40/63 tỉnh, Thành phố trên toàn quốc. Dự kiến đến hết năm 2011 hệ thống này mới được vận hành trên toàn quốc. Và cho tới thời gian đó quá trình triển khai thực hiện cam kết chi dự kiến mới được hoàn thành.

3. Đánh giá về công tác kiểm soát chi đầu tư XDCCB từ NSNN qua KBNN.

3.1. Kết quả đạt được.

Sau hơn 10 năm KBNN nhận nhiệm vụ kiểm soát chi đầu tư XDCCB từ NSNN, thông qua kết quả nêu trên có thể thấy được một số ưu điểm của công tác kiểm soát chi đầu tư tại KBNN như sau:

Thứ nhất: KBNN đã quy định cụ thể về điều kiện và thủ tục mở tài khoản cấp phát chi đầu tư, chủ đầu tư được mở tài khoản cấp phát chi đầu tư tại KBNN nơi thuận tiện cho việc giao dịch của chủ đầu tư. Thực hiện quy chế “một cửa” trong công tác kiểm soát chi đầu tư XDCCB thuộc nguồn vốn NSNN.

Thứ hai: KBNN đã công khai Quy trình quản lý, kiểm soát chi đầu tư XDCCB (nguồn vốn trong nước và nguồn vốn ngoài nước). Trong đó quy định cụ thể về các tài liệu chủ đầu tư gửi đến KBNN, trình tự và thủ tục giải quyết công việc, quy trình luân chuyển chứng từ, thời gian giải quyết công việc và trách nhiệm của từng bộ phận nghiệp vụ. Hướng dẫn và thực hiện chế độ hạch toán kế toán tất toán tài khoản chi đầu tư XDCCB thuộc nguồn vốn NSNN. Đã nghiên cứu và ứng dụng thành công công nghệ thông tin trong quản lý, kiểm soát chi, cấp phát thanh toán, kế toán, quyết toán vốn đầu tư XDCCB

từ đó góp phần quan trọng trong việc nâng cao chất lượng quản lý, kiểm soát chi đầu tư XDCB qua KBNN.

Thứ ba: KBNN đã chủ động phối hợp với các chủ đầu tư, các cơ quan chuyên môn của Bộ, ngành, địa phương để tháo gỡ, giải quyết những khó khăn, vướng mắc phát sinh trong quá trình thực hiện công tác quản lý chi vốn đầu tư XDCB thuộc nguồn vốn NSNN. Hướng dẫn kịp thời những vướng mắc phát sinh trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, làm căn cứ để KBNN các quận, huyện giải quyết các trường hợp thanh toán cụ thể.

Thứ tư: KBNN đã tổ chức các buổi tọa đàm về giải ngân vốn đầu tư XDCB với các chủ đầu tư, cơ quan chủ đầu tư để đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch và giải ngân vốn đầu tư, những khó khăn, vướng mắc và nguyên nhân ảnh hưởng tới quá trình triển khai thực hiện dự án đầu tư để có những giải pháp hữu hiệu đẩy nhanh tiến độ thanh toán dự án.

Thứ năm: Thông qua quá trình kiểm soát chi đầu tư XDCB, số từ chối thanh toán của KBNN (do chi sai đối tượng, sai mục đích, sai chế độ định mức), KBNN đã góp phần tiết kiệm chi cho NSNN giai đoạn 2000-2010 khoảng hơn 4 nghìn tỷ đồng. Mỗi năm góp phần tiết kiệm cho NSNN vài trăm tỷ đồng, góp phần làm lành mạnh nền tài chính Quốc gia và hướng dẫn cho các chủ đầu tư những nghiệp vụ cần thiết trong quản lý, sử dụng vốn có hiệu quả.

Thứ sáu: Sau hơn 10 năm nhận nhiệm vụ kiểm soát chi đầu tư XDCB, mặc dù đứng trước nhiều khó khăn nhưng KBNN đã rất cố gắng trong nhiều hoạt động, hạn chế được nợ đọng khu vực công, từ đó dần dần đưa công tác kiểm soát chi đi vào nề nếp.

3.2. Hạn chế và nguyên nhân

3.2.1. Hạn chế

a) *Về Quy trình kiểm soát chi đầu tư XDCB từ NSNN.*

Thứ nhất: Việc kiểm soát chi vốn đầu tư cho các dự án đầu tư XDCB từ NSNN qua KBNN được thực hiện theo các quy định tại các Quy trình khác nhau là: Quy trình kiểm soát chi vốn đầu tư trong nước số 686/QĐ-KBNN ngày 18/8/2009 và Quy trình kiểm soát

chi vốn ngoài nước số 25/QĐ-KBNN ngày 14/1/2007, trong khi đó việc kiểm soát chi vốn trong nước và ngoài nước có nhiều điểm tương đồng, vì vậy gây khó khăn trong việc tra cứu, đối chiếu trong quá trình kiểm soát chi đầu tư tại KBNN, cũng như cho các chủ đầu tư khi thực hiện dự án đầu tư.

Thứ hai: Quy trình kiểm soát chi đầu tư XDCB đã quy định các bước kiểm soát đối với từng loại vốn, từng hình thức đấu thầu hay chỉ định thầu, nhưng nội dung kiểm soát trong từng trường hợp chưa cụ thể, chưa rõ ý, chưa phản ánh rõ phạm vi của việc kiểm soát vốn đầu tư, Vì vậy việc kiểm soát cho các trường hợp này cũng chưa thống nhất tại một số KBNN.

Thứ ba: Theo quy định của Quy trình thì trong hồ sơ chủ đầu tư gửi KBNN để thanh toán khối lượng hoàn thành phải có “Bảng xác định khối lượng công việc hoàn thành theo phụ lục số 02 hoặc phụ lục số 04 được ban hành kèm theo Thông tư 06/2007/TT-BXD” để đảm bảo giá trị khối lượng hoàn thành được thanh toán theo hợp đồng kinh tế được ký kết và dự toán được duyệt, tuy nhiên Quy trình chưa quy định cụ thể mẫu phụ lục, bên cạnh đó Thông tư hướng dẫn của Bộ Xây dựng lại khó thực hiện khiến cho các chủ đầu tư lập không đúng quy định, nhưng KBNN cũng không có cơ sở để xác định chủ đầu tư thực hiện đúng hay sai.

Thứ tư: Một số quy định trong Quy trình còn chưa phù hợp với thực tế như: quy định về kiểm soát chi cho các dự án trong thời gian chuyển tiếp thực hiện các thay đổi; Quy định về quản lý vốn đầu tư, do cơ chế quản lý vốn đầu tư XDCB trong những năm gần đây không ổn định, luôn có sự thay đổi; Trong khi việc hướng dẫn của Bộ chức năng vẫn chậm và không đồng bộ khiến việc ban hành Quy trình cũng chậm trễ, do vậy trong cùng một thời gian phải áp dụng cả các quy trình về quản lý, kiểm soát chi vốn đầu tư theo các văn bản pháp quy trước đây, vừa phải áp dụng các quy định mới, điều đó đã ảnh hưởng lớn tới việc thực hiện nhiệm vụ kiểm soát chi đầu tư XDCB của KBNN.

Thứ năm: Quy trình chưa quy định cụ thể một số trường hợp thanh toán đặc thù như thanh toán chênh lệch tỷ giá, thanh toán tạm ứng các loại vật tư dự trữ theo mùa, kiểm soát chi khối lượng phát sinh, kiểm soát chi đối với các dự án do xã làm chủ đầu tư, kiểm

soát chi đối với các loại công việc ký kết với các cá nhân hoặc nhóm người không có tư cách pháp nhân...mà chỉ quy định ở các loại công văn nhỏ, lẻ, điều này đã gây khó khăn trong việc kiểm soát chi của các KBNN cũng như gây khó khăn cho các chủ đầu tư.

Thứ sáu: về chấp hành quy định theo Quy trình kiểm soát chi vốn đầu tư XD CB từ NSNN ở một số KBNN còn chưa nghiêm, mặc dù KBNN đã ban hành Quy trình kiểm soát chi đầu tư trong nước, Quy trình kiểm soát chi đầu tư ngoài nước, cẩm nang kiểm soát chi vốn đầu tư và hàng loạt văn bản hướng dẫn kiểm soát chi vốn đầu tư. Tuy nhiên, một số đơn vị KBNN đôi khi còn yêu cầu chủ đầu tư xuất trình những hồ sơ, tài liệu không đúng quy định, thực hiện việc kiểm tra, kiểm soát không đúng quy trình, một số cán bộ còn giải quyết công việc theo chủ nghĩa kinh nghiệm, chưa nắm bắt cơ chế, chế độ mới, giải quyết công việc còn chậm về thời gian theo quy định.

Thứ bảy: hạn chế trong việc áp dụng quy trình giao dịch “một cửa” trong kiểm soát chi đầu tư XD CB.

Sau nhiều thời gian triển khai kiểm soát chi đầu tư theo phương thức giao dịch “một cửa” của hệ thống KBNN nhằm mục đích công khai, minh bạch rõ ràng, thuận tiện cho các cá nhân, tổ chức tới thanh toán tại KBNN thì phương thức này còn bộc lộ nhiều hạn chế:

- *Về bố trí cán bộ:* Trong điều kiện hiện nay với số lượng biên chế có hạn thì việc bố trí cán bộ cho bộ phận giao nhận hồ sơ và trả kết quả theo hướng tách người giao dịch trực tiếp với khách hàng là không thể thực hiện được, nhất là tại các Kho bạc quận huyện. Đặc biệt vào thời điểm cuối năm ngân sách, khóa sổ niên độ kế hoạch năm, lượng khách hàng rất đông, KBNN luôn luôn trong tình trạng quá tải dù là theo mô hình cán bộ thanh toán giao dịch trực tiếp với khách hàng. Nếu theo mô hình này thì mọi giao dịch đều tập trung vào bộ phận giao nhận hồ sơ và trả kết quả là không khả thi. Vì khi đó sẽ không đảm bảo kịp thời gian và chậm hơn so với trước đây.

- *Về kiểm soát chi đầu tư XD CB* thì cán bộ giao dịch nắm hoàn toàn vai trò trung gian giữa cán bộ làm nghiệp vụ và khách hàng. Cán bộ giao dịch có thể trả lời khách hàng về tính hợp lệ của hồ sơ cũng như ký nhận hồ sơ đã nhận, nhưng không thể đảm bảo

hồ sơ này đã đầy đủ hay chưa, cũng như không thể trả lời được đặc điểm chưa hợp lý trong hồ sơ khiến họ bị từ chối thanh toán. Do đó không chỉ thời gian giải ngân kéo dài mà khách hàng sẽ phải giao dịch nhiều lần hơn. Chưa kể với những giao dịch kiểm soát chi thường xuyên cần thanh toán tiền mặt trong ngày thì việc áp dụng “một cửa” sẽ gây mất nhiều thời gian và vất vả cho cả cán bộ thanh toán cũng như khách hàng.

- Một trong những mục đích lớn nhất của giao dịch “một cửa” là hạn chế phiền hà, sách nhiễu của cán bộ nghiệp vụ khi giao dịch thanh toán. Nhưng giao dịch “một cửa” sẽ không điều chỉnh được nếu đó là giao dịch gián tiếp và diễn ra ngoài trụ sở. Hơn nữa những vướng mắc trong hồ sơ thanh toán nếu được trao đổi trực tiếp giữa khách hàng và cán bộ nghiệp vụ thì công việc sẽ nhanh hơn rất nhiều so với trả lời lại bằng văn bản gây nhiều khê và chậm chễ cho việc thanh toán. Khi khách hàng giao dịch chưa đồng tình với cách xử lý của Kho bạc thì cũng không thể nào đối chấp với cán bộ tại bộ phận giao dịch

- Khi thực hiện “một cửa”, công việc giao nhận hồ sơ và trả kết quả giữa cán bộ giao dịch với khách hàng, giữa cán bộ giao dịch và cán bộ nghiệp vụ thì những giao dịch này sẽ thực hiện bằng văn bản, do đó đã vô hình hóa làm tăng thủ tục hành chính lên thêm hai lần.

- Các đơn vị có giao dịch với Kho bạc không phải đơn vị nào cũng có sự hiểu biết tường tận trong chính sách quản lý chi ngân sách, cũng như trình độ kế toán của đơn vị không đồng đều, chưa kể cơ chế kiểm soát chưa được ban hành đồng bộ, lại thường xuyên thay đổi, bổ sung. Vì vậy thiếu sót trong hồ sơ thanh toán là không thể tránh khỏi, khi có thiếu sót, tất yếu hồ sơ đó sẽ bị trả lại để hoàn chỉnh, có thể một lần cũng có thể nhiều lần mới xong nếu tiếp tục mô hình giao dịch một cửa như hiện nay.

b) Về thực hiện kiểm soát chi đầu tư XD/CB từ NSNN.

Thứ nhất: Về mô hình tổ chức phân cấp thực hiện nhiệm vụ.

Đến nay KBNN đã hơn 10 năm thực hiện nhiệm vụ kiểm soát chi đầu tư XD/CB nhưng KBNN chưa có đánh giá tổng kết về mô hình tổ chức và việc phân cấp nhiệm vụ kiểm soát chi vốn đầu tư để từ đó tìm ra mô hình hiệu quả nhất và định biên số lượng cán

bộ phù hợp. Vấn đề đặt ra là, việc phân cấp thực hiện nhiệm vụ nên căn cứ theo những tiêu chí nào, phân cấp quản lý vốn đầu tư cho quận, huyện theo mức vốn hay theo nguồn vốn, mặt khác theo quy định tại Quyết định số 30/2005/QĐ-BTC ngày 26/5/2005 thì đối với các dự án đầu tư, Ban quản lý dự án (chủ đầu tư) mở tài khoản cấp phát vốn tại địa bàn nơi thực hiện dự án hoặc nơi Ban quản lý dự án đóng trụ sở chính. Tuy nhiên KBNN chưa có quy định cụ thể về phân công thực hiện nhiệm vụ quản lý chi đầu tư giữa các đơn vị KBNN, giữa các cấp KBNN như: Sở giao dịch KBNN thì thực hiện kiểm soát chi đối với những đối tượng dự án nào? Điều này dẫn đến hiện tượng nhiều KBNN được phân cấp không đủ khả năng để kiểm soát chi các dự án tương đối phức tạp, khiến cho chất lượng công tác kiểm soát chi không đảm bảo.

Thứ hai: Về phối hợp, đôn đốc các đơn vị chủ đầu tư.

Thực tế hiện nay vẫn còn tình trạng triển khai thực hiện một số dự án trong những tháng đầu năm còn chậm, nhưng một số KBNN coi việc này là trách nhiệm của chủ đầu tư, chưa bám sát tình hình triển khai thực hiện của dự án, chưa có biện pháp phối hợp, đôn đốc của chủ đầu tư đẩy nhanh tiến độ thực hiện cũng như tham mưu cho cơ quan chức năng các biện pháp nhằm tháo gỡ khó khăn cho các chủ đầu tư, nhằm đẩy nhanh tiến độ thực hiện dự án. Dẫn tới việc cuối năm các dự án mới có khối lượng, các chủ đầu tư dồn đến KBNN làm thủ tục thanh toán gây quá tải cho cán bộ làm nhiệm vụ thanh toán, ảnh hưởng tới chất lượng và thời gian kiểm soát chi đầu tư. Bên cạnh đó, vẫn còn hiện tượng một số dự án, công trình chưa tuân thủ đúng, đủ các quy định về quản lý đầu tư xây dựng, nhưng với vai trò là cơ quan kiểm soát chi đầu tư, KBNN đôi khi chưa làm tốt công tác tham mưu với chủ đầu tư để hạn chế các hiện tượng trên.

c) Hạn chế trong việc chậm triển khai Quy trình kiểm soát cam kết chi NSNN qua KBNN.

Mặc dù Bộ Tài chính đã nghiên cứu ban hành Thông tư 113/2008/TT-BTC ngày 27/11/2008 hướng dẫn quản lý, kiểm soát cam kết chi NSNN qua KBNN, có hiệu lực áp dụng và thi hành đồng bộ với dự án hệ thống thông tin quản lý Ngân sách và Kho bạc (TABMIS), dự kiến bắt đầu triển khai từ năm 2009. Nhưng cho đến nay KBNN vẫn

chưa có những văn bản cụ thể tại từng quy trình, nhằm phân chia trách nhiệm xử lý cá nhân cũng như thời gian thi hành cụ thể, gắn chặt chẽ với chức năng quản lý và hạch toán cam kết chi trong hệ thống TABMIS là chưa rõ ràng.

Hiện nay nền tảng pháp lý cao nhất của cơ chế kiểm soát cam kết chi mới chỉ được quy định tại Thông tư 113/2008/TT-BTC ngày 27/11/2008 của Bộ Tài chính. Thời gian dự kiến bắt đầu triển khai khi hệ thống TABMIS đã được triển khai và vận hành trên toàn quốc. Đến hết năm 2010 hệ thống TABMIS mới được triển khai đến khoảng 35 tỉnh Thành phố trên toàn quốc, và dự kiến đến quý 3/2011 mới vận hành đồng bộ trên toàn quốc. Bên cạnh đó, toàn bộ các đơn vị sử dụng ngân sách, các đơn vị có giao dịch với KBNN hiện vẫn chưa có văn bản hướng dẫn cụ thể để triển khai và thực hiện cam kết chi NSNN qua KBNN. Hiện nay văn bản hướng dẫn đang được KBNN khẩn trương hoàn thiện.

Công tác dự thảo, hướng dẫn văn bản thực hiện thông tư 113/2008/TT-BTC đã được tiến hành, song chưa được chính thức ban hành. Trong khi đó công văn hướng dẫn chế độ kế toán áp dụng cho TABMIS hướng dẫn thông tư 113/2008/TT-BTC, trong đó có nội dung hướng dẫn về quản lý nhà cung cấp. Như vậy, sự đồng bộ giữa các văn bản hướng dẫn vẫn chưa được thực hiện. Thời gian có hiệu lực và bắt đầu triển khai cam kết chi từ ngày 01/01/2009, đồng thời việc triển khai công tác quản lý, kiểm soát cam kết chi gắn chặt với tiến độ triển khai hệ thống TABMIS trong hệ thống KBNN. Hiện nay hệ thống TABMIS đang được triển khai diện rộng, dự kiến năm 2011 hoàn thành; đang tiếp tục nghiên cứu, mở rộng và bổ sung chức năng, phân hệ quản lý nhân sự trên TABMIS và một số phân hệ khác. Vì vậy các điều kiện để áp dụng và thực hiện cam kết chi chưa thực sự chín muồi.

Có thể thấy rằng cơ chế quản lý kiểm soát cam kết chi NSNN sẽ có ảnh hưởng mạnh mẽ và sâu rộng đến toàn bộ các đơn vị KBNN trong hệ thống, cơ quan tài chính các cấp, các cơ quan, đơn vị của Nhà nước có sử dụng kinh phí từ NSNN, và đặc biệt là các nhà cung cấp hàng hóa, dịch vụ cho lĩnh vực công cũng như các thành phần kinh tế khác.

Với mức độ ảnh hưởng sâu rộng và tác động to lớn đối với nền kinh tế, chế tài áp dụng mới chỉ ở mức độ Thông tư là chưa đủ hiệu lực pháp lý.

Theo quy định hiện hành sau khi KBNN chấp thuận đủ các điều kiện để tiến hành cam kết chi thì tiến hành hạch toán cam kết chi vào hệ thống TABMIS, đồng thời thông báo cho đơn vị có quan hệ với ngân sách hoặc chủ đầu tư được biết, như vậy Quy trình kiểm soát cam kết chi được đưa ra từ Thông tư 113 có một số hạn chế:

- Đối với các khoản được KBNN ghi nhận cam kết chi một lần, chưa có hướng dẫn chi tiết về chứng từ hạch toán. Kết quả là kế toán viên KBNN hoặc phải hạch toán trực tiếp trên giấy đề nghị cam kết chi NSNN của đơn vị, hoặc phải lập một chứng từ riêng để hạch toán. Mặt khác hiện trong chế độ kế toán Nhà nước áp dụng cho TABMIS không có mẫu chứng từ nào hướng dẫn ghi chép để làm căn cứ hạch toán cam kết chi.

- Các hình thức thông báo khác đối với đơn vị như qua email không được hướng dẫn và quy định, dẫn tới thông tin tới chủ đầu tư không kịp thời, không thực hiện được cải cách hành chính.

- Toàn bộ hoạt động cam kết chi đều chưa được hướng tới đối tượng là chủ thể nhận cam kết. Điều này dẫn hệ quả là nhà cung cấp, người “chủ nợ” lại không được thông tin trực tiếp về quyền lợi của mình. Như thế, tính minh bạch và công khai thông tin cho các thành phần kinh tế chưa được đảm bảo. Đây cũng là kẽ hở để tiêu cực, những nhiễu phát sinh giữa chủ đầu tư, đơn vị có quan hệ với ngân sách và với các nhà cung cấp.

- Quy định về việc công khai các thông tin về nhà cung cấp và kết quả cam kết chi chưa có hướng dẫn cụ thể. Do đó chưa phát huy được vai trò kiểm tra, giám sát của xã hội đối với các hoạt động kinh tế, đặc biệt của các thành phần kinh tế có giao dịch với lĩnh vực công.

- Một số chức năng hệ thống TABMIS cần được tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện như: cửa sổ nhập liệu còn rườm rà, có nhiều thao tác và quy trình tương đối phức tạp; nhiều mã dự án đầu tư chưa được cấp; hướng dẫn còn chưa đầy đủ đối với Quy trình nghiệp vụ đối với một số dự án thanh toán từ 2 nguồn vốn trở lên (gồm cả vốn trong nước và vốn ngoài nước) hoặc thuộc nhiều cấp ngân sách. Hệ thống báo cáo chưa đáp ứng

được yêu cầu, chưa đáp ứng được các yêu cầu quản lý, việc nhập dự án cho cấp xã quá phức tạp.

- Việc phối hợp giữa KBNN và cơ quan Tài chính trong quá trình nhập số liệu dự toán, trong đó có dự toán chi đầu tư còn chưa đồng bộ, dẫn đến việc sai lệch trong nhập các đoạn mã giữa 2 cơ quan, hoặc nhập không kịp thời nên KBNN không có số liệu dự toán để thực hiện kiểm soát cam kết.

Kiểm soát cam kết chi NSNN qua KBNN là một cơ chế quản lý rất mới, được đưa vào áp dụng thực tế từ đầu năm 2009. Đây là một chính sách rất tiên bộ, phù hợp với thông lệ và chuẩn mực trên thế giới, là một nội dung chủ đạo trong quá trình tiến hành cải cách quản lý tài chính công của Việt Nam. Với mục tiêu nâng cao năng lực và chất lượng quản lý, kiểm tra, giám sát quá trình tổ chức thực hiện chi tiêu NSNN, giảm thiểu nợ đọng trong giao dịch kinh tế, thực hiện minh bạch hóa thông tin quản lý của Chính phủ Việt Nam, việc thực hiện kiểm soát cam kết chi NSNN qua KBNN là một định hướng hoàn toàn đúng đắn. Tuy nhiên trong quá trình tổ chức triển khai thực hiện cơ chế mới này đã bộc lộ một số hạn chế: Chưa thực hiện quản lý nhà cung cấp, phạm vi quản lý còn rất lỏng lẻo, thiếu sự đồng bộ về quy trình và thủ tục hồ sơ giữa hai cơ chế quản lý, kiểm soát cam kết chi và kiểm soát chi NSNN qua KBNN... Những hạn chế trên đã làm giảm hiệu quả và vai trò của KBNN trong công tác quản lý kiểm soát cam kết chi NSNN trong hiện tại và tương lai.

3.2.2. Nguyên nhân.

a) Nguyên nhân khách quan.

Một là: Hệ thống văn bản pháp luật về chính sách quản lý đầu tư xây dựng chưa thật đồng bộ, tình trạng phê duyệt quy hoạch các dự án đầu tư xây dựng chưa hợp lý, hiệu quả thấp hoặc phải di dời gây lãng phí vốn đầu tư. Điển hình là việc quy hoạch chi tiết chưa phù hợp với quy hoạch tổng thể, chưa dựa trên quy hoạch tổng thể của ngành, khu vực. Quy hoạch vẫn còn mang tính cục bộ của từng địa phương, vì vậy dẫn tới địa phương nào cũng muốn có cảng biển, cảng hàng không mặc dù vị trí địa lý của các cảng này rất gần

nhau, hoặc ở nơi không có nhu cầu cao nên không phát huy hết công suất thiết kế, dẫn tới lãng phí vốn đầu tư, không mang lại hiệu quả kinh tế-xã hội.

Hai là: Việc lập kế hoạch và bố trí kế hoạch vốn đầu tư XDCB thuộc nguồn vốn NSNN cho các dự án đầu tư vẫn còn phân tán và dàn trải. Điều đó dẫn tới nhiều dự án nhóm B có thời gian quy định phải hoàn thành trong 4 năm, dự án nhóm C có thời gian quy định phải hoàn thành trong 2 năm mà không có đủ vốn để thực hiện dự án, làm cho dự án phải kéo dài thời gian thi công. Cá biệt một số dự án suốt từ những năm 2001 đến nay vẫn chỉ ở giai đoạn chuẩn bị đầu tư. Cơ chế điều hành kế hoạch hóa đầu tư trong thời gian qua đã có nhiều thay đổi cùng với công tác cải cách hành chính Nhà nước nhưng vẫn bộc lộ nhiều nhược điểm như bố trí danh mục kế hoạch các dự án đầu tư quá phân tán và dàn trải, bố trí kế hoạch vốn đầu tư hàng năm vẫn mang tính chất bình quân, bao cấp, không đồng bộ.

Ba là: Hệ thống các văn bản pháp lý của cơ chế kiểm soát cam kết chi NSNN còn thiếu và hiệu lực pháp lý chưa cao, việc xây dựng và ban hành các văn bản hướng dẫn còn chậm. Đồng thời, hệ thống các văn bản pháp quy khác như: hướng dẫn thực hiện Luật Đấu thầu, xây dựng Luật Đầu tư công, Luật Giao dịch điện tử, các Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ về việc thực hiện thanh toán trả lương qua tài khoản...cũng tồn tại những điểm chưa tạo thuận lợi cho việc tổ chức triển khai kiểm soát cam kết chi cũng như quản lý nhà cung cấp, gây ảnh hưởng không nhỏ tới quá trình tổ chức triển khai thực hiện quản lý, kiểm soát cam kết chi NSNN qua KBNN

b) Nguyên nhân chủ quan.

Một là: Chất lượng công tác kiểm soát chi đầu tư XDCB chưa đồng đều, trình độ đội ngũ cán bộ trong hệ thống KBNN còn nhiều bất cập, nhất là các cán bộ của KBNN cấp dưới, trình độ hạn chế, số lượng lại ít. Do đó chưa đáp ứng được yêu cầu nghiệp vụ trong tình hình mới, đặc biệt là trong việc cải cách thủ tục hành chính, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí. Một số không nhỏ cán bộ còn giải quyết công việc theo kinh nghiệm, chưa nắm bắt được cơ chế, chế độ mới, giải quyết công việc còn chậm chễ so với quy định của Quy trình kiểm soát chi đầu tư XDCB.

Hai là: Các chương trình tin học kiểm soát chi đầu tư XDCC tuy đã phát huy được hiệu quả, nhưng công việc đa phần vẫn diễn ra thủ công, giải quyết thủ tục thông qua giấy tờ là chính. Dữ liệu số vẫn chưa có được giá trị pháp lý cao. Hơn nữa một số lượng lớn cán bộ kiểm soát chi đầu tư đều có tuổi, vì vậy việc tiếp cận với công nghệ mới gặp nhiều khó khăn. Bên cạnh đó các chương trình này mới chỉ hoạt động tốt trong mạng nội bộ, vẫn chưa thể vươn ra toàn hệ thống KBNN.

Ba là: KBNN chưa có sự nghiên cứu, đánh giá thực sự toàn diện về mô hình tổ chức và việc phân cấp nhiệm vụ kiểm soát chi đầu tư trên toàn hệ thống. Công tác cán bộ, bố trí cán bộ kiểm tra không tập trung, dàn trải nhiều lúc chưa phát huy được vai trò. Dẫn đến cùng một vấn đề có vướng mắc cần vận dụng linh hoạt thì mỗi nơi lại có một cách giải quyết khác nhau.

Bốn là: Một số đơn vị KBNN chưa nhận thức đầy đủ về trách nhiệm và quyền hạn của KBNN, chưa làm tốt việc phối hợp, tham mưu trong quản lý đầu tư và xây dựng thông qua công tác kiểm soát chi đầu tư. Quy trình kiểm soát chi đầu tư XDCC còn nhiều bất cập, đồng thời chưa có điều chỉnh kịp thời khi có những thay đổi lớn trong cơ chế chính sách. Bên cạnh đó một số cán bộ chưa chấp hành những điều chỉnh theo quy định trong Quy trình. Về phía KBNN cũng chưa kịp thời sửa đổi, bổ sung những Quy trình quản lý, kiểm soát chi đầu tư thuộc nguồn vốn NSNN khi Nhà nước thay đổi chính sách về đầu tư xây dựng.

3.2.3 Giải pháp hoàn thiện TTBD ĐBDC

Việc hoàn thiện các chính sách liên quan đến kiểm soát chi đầu tư xây dựng cơ bản tại kho bạc Nhà nước cần thiết phải nghiên cứu về một số vấn đề cụ thể như sau:

Thứ nhất, về thể chế, chính sách: các văn bản chế độ quy định về quản lý, kiểm soát chi vốn đầu tư XDCC phải tiếp tục được nghiên cứu để ban hành đầy đủ, đồng bộ, mang tính nhất quán xuyên suốt và ổn định lâu dài, có tính khả thi cao.

Thứ hai, Cán bộ kiểm soát chi phải được tiêu chuẩn hóa, được đào tạo đúng ngành nghề đã được đào tạo, làm việc có kiến thức quản lý kinh tế, vừa nắm chắc chế độ quản

lý đầu tư XDCB, đồng thời là người có đức tính liêm khiết, trung thực có phong cách giao tiếp, văn minh, lịch sự.

Thứ ba, Về cơ sở vật chất, điều kiện, phương tiện làm việc phải được tăng cường, bổ sung cho đầy đủ, đáp ứng yêu cầu kiểm soát chi trong sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, hiện đại hóa công nghệ thanh toán, truyền tin, đảm bảo lưu trữ thông tin và xử lý thông tin nhanh chóng, chính xác và mang tính thời đại, không bị lạc hậu. Những thiết bị tin học, những chương trình quản lý chuyên ngành là điều kiện, là phương tiện quan trọng đảm bảo cho công tác kiểm soát chi hữu hiệu và nhanh chóng.

Thứ tư, đảm bảo các khoản chi tiêu đúng đối tượng, đúng nội dung của dự án đã được phê duyệt, góp phần chống lãng phí, thất thoát trong công tác quản lý, chi đầu tư XDCB, nâng cao hiệu quả vốn đầu tư.



TTBD ĐBDC

