

Một số điểm mới về kiểm soát chi vốn đầu tư công QUA KHO BẠC NHÀ NƯỚC

ThS. LƯƠNG THỊ HỒNG THÚY

Ngày 11/11/2021, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 99/2021/NĐ-CP quy định về quản lý, thanh toán, quyết toán dự án sử dụng vốn đầu tư công (Nghị định số 99). Theo đó, một số điểm mới trong Nghị định số 99 tác động, ảnh hưởng đến công tác kiểm soát chi vốn đầu tư công nguồn NSNN qua KBNN.

Từ khóa: Kiểm soát chi, vốn đầu tư công

On November 11, 2021, the Government issued Decree 99/2021/ND-CP with regulations on the management, payment, finalization of projects using public investment capital (Decree 99) with the effective date of January 1, 2022. New requirements in Decree 99 will impose impacts on the capital expenditure control of the state budget through the State Treasury.

Key: Expenditure control, public investment capital

Có thể nhận thấy, các nội dung quy định về quản lý, thanh toán, quyết toán, dự án sử dụng vốn đầu tư công tại Nghị định số 99 được xây dựng trên cơ sở các quy định của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015; Luật Đầu tư công năm 2019; Luật Xây dựng năm 2014; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xây dựng năm 2020; Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020... Đồng thời, Nghị định số 99 được xây dựng trên cơ sở kế thừa quy định tại các thông tư và công văn của Bộ Tài chính, bao gồm: Thông tư số 08/2016/TT-BTC ngày 18/01/2016 Quy định về quản lý, thanh toán vốn đầu tư sử dụng nguồn vốn NSNN (Thông tư số 08); Thông tư số 108/2016/TT-BTC ngày 30/6/2016 sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 08/2016/TT-BTC ngày 18/01/2016 của Bộ Tài chính; Thông tư số 52/2018/TT-BTC về sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư 08/2016/TT-BTC ngày 18/01/2016 của Bộ Tài chính (Thông tư số 52)... Riêng thủ tục hành chính trong công tác kiểm soát chi NSNN, Nghị định số 99 được xây dựng kế thừa quy định tại

Điều 8, Điều 9, Điều 10 Nghị định số 11/2020/NĐ-CP ngày 20/01/2020 của Chính phủ quy định về thủ tục hành chính thuộc lĩnh vực Kho bạc Nhà nước (Nghị định số 11).

Như vậy, phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 99/2021/NĐ-CP là rất rộng, theo đó, nghị định quy định nhiều nội dung liên quan đến việc quản lý, thanh toán, quyết toán vốn đầu tư công cho dự án, công trình, nhiệm vụ quy hoạch, nhiệm vụ chuẩn bị đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư công. Trong phạm vi bài viết này, tác giả xin đề cập đến một số điểm mới có tác động, ảnh hưởng đến công tác kiểm soát chi vốn đầu tư công nguồn NSNN qua Kho bạc Nhà nước.

Nguyên tắc kiểm soát, thanh toán của cơ quan kiểm soát, thanh toán

Nghị định số 99 quy định nguyên tắc: “Trường hợp hồ sơ đề nghị thanh toán của chủ đầu tư chưa đảm bảo đúng chế độ hoặc thiếu hồ sơ theo quy định tại Nghị định này thì cơ quan kiểm soát, thanh toán được phép từ chối thanh toán và chậm nhất trong vòng 03 ngày làm việc kể từ ngày nhận được hồ sơ đề nghị thanh toán của

chủ đầu tư, cơ quan kiểm soát, thanh toán phải có văn bản thông báo cụ thể lý do từ chối thanh toán gửi một lần cho chủ đầu tư để hoàn thiện, bổ sung theo quy định của Nghị định này”. Như vậy, nguyên tắc này, được quy định cụ thể hơn so với quy định trước đây về thời gian chậm nhất là 03 ngày làm việc cơ quan kiểm soát, thanh toán phải thông báo bằng văn bản lý do từ chối và chỉ gửi một lần cho chủ đầu tư. Trước đây Thông tư số 08 chỉ quy định: “Trong quá trình thanh toán, trường hợp phát hiện sai sót trong hồ sơ đề nghị thanh toán, cơ quan thanh toán vốn đầu tư thông báo bằng văn bản để chủ đầu tư bổ sung hoàn chỉnh hồ sơ.”

Cũng như các quy định trước đây, Nghị định số 99 quy định nguyên tắc “Số vốn đầu tư công giải ngân cho nhiệm vụ, dự án trong năm cho các công việc, hạng mục của nhiệm vụ, dự án không vượt vốn kế hoạch trong năm đã bố trí cho dự án.” Bổ nguyên tắc “Lũy kế số vốn thanh toán cho dự án không vượt kế hoạch đầu tư công trung hạn đã được giao.”

Về quy định nguyên tắc “thanh toán trước, kiểm soát sau”, Nghị định



Công trình cầu Trần Văn Sớm, Giá Rai, Bạc Liêu được xây dựng từ nguồn NSNN.

Ảnh:ĐV

số 99 quy định được thực hiện cho từng lần giải ngân cho đến khi giá trị giải ngân của hợp đồng phải đạt 80% giá trị hợp đồng thì mới được chuyển sang hình thức “kiểm soát trước, thanh toán sau” cho từng lần giải ngân của hợp đồng. Theo Thông tư số 52 trước đây chỉ quy định: “Kho bạc Nhà nước thực hiện kiểm soát thanh toán theo nguyên tắc “thanh toán trước, kiểm soát sau” cho từng lần thanh toán và “kiểm soát trước, thanh toán sau” đối với lần thanh toán cuối cùng của hợp đồng”.

Đồng thời, Nghị định số 99 bổ sung thêm nguyên tắc: “Đối với các chi phí được tính theo tỷ lệ phần trăm (%) trong tổng mức đầu tư (hoặc dự toán được duyệt) được quy định tại các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, cơ quan kiểm soát, thanh toán thực hiện kiểm soát, thanh toán đảm bảo không vượt giá trị tính theo tỷ lệ quy định.” Đây là điểm rất mới so với quy định trước đây tại Thông tư số 08.

Hồ sơ pháp lý của nhiệm vụ, dự án

Đối với nhiệm vụ quy hoạch

Theo Khoản 1, Điều 9, Luật Quy hoạch năm 2017, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2019 quy định: “Chi

phí lập, thẩm định, quyết định hoặc phê duyệt, công bố và điều chỉnh quy hoạch được sử dụng từ vốn đầu tư công theo quy định của pháp luật về đầu tư công.”. Đồng thời, tại Khoản 2, Điều 54 Luật Đầu tư công năm 2019 quy định: “Vốn thực hiện nhiệm vụ quy hoạch được bố trí để lập, thẩm định, quyết định hoặc phê duyệt, công bố và điều chỉnh quy hoạch theo quy định của pháp luật về quy hoạch.”. Tuy nhiên, về thủ tục hành chính trong lĩnh vực KBNN quy định tại Nghị định số 11, chưa quy định thủ tục hành chính đối với nhiệm vụ quy hoạch. Thực tế thực hiện thời gian qua cho thấy, hồ sơ pháp lý của nhiệm vụ quy hoạch mới được quy định tại Công văn số 12873 BTC-ĐT ngày 25/10/2019 của Bộ Tài chính về việc hướng dẫn thanh toán vốn đầu tư các nhiệm vụ quy hoạch (Công văn số 12873).

Do đó, để thống nhất thực hiện, tại Tiết a, Khoản 1, Điều 9, Nghị định số 99 đã bổ sung quy định hồ sơ pháp lý của nhiệm vụ quy hoạch, về cơ bản hồ sơ pháp lý của nhiệm vụ quy hoạch được thực hiện theo Công văn số 12873, tuy nhiên, có một vài điều chỉnh đó là: Nghị định số 99 bổ sung

thêm hồ sơ “Kế hoạch đầu tư công hằng năm được cấp có thẩm quyền giao” và “Bảo đảm thực hiện hợp đồng (đối với trường hợp hợp đồng quy định hiệu lực của hợp đồng bắt đầu từ khi nhà thầu nộp bảo đảm thực hiện hợp đồng)”. Đồng thời, Nghị định số 99 thay hồ sơ “Quyết định phê duyệt kết quả lựa chọn nhà thầu theo quy định của Luật Đấu thầu” tại Công văn số 12873 bằng hồ sơ “Quyết định hoặc văn bản phê duyệt kế hoạch lựa chọn nhà thầu của cấp có thẩm quyền theo quy định của Luật Đấu thầu”

Đối với nhiệm vụ chuẩn bị đầu tư

Nghị định số 99 đã có một số thay đổi về hồ sơ pháp lý đối với nhiệm vụ chuẩn bị đầu tư so với quy định tại Điều 8, Nghị định số 11, cụ thể là:

Bổ sung thêm hồ sơ “Quyết định hoặc văn bản phê duyệt kế hoạch lựa chọn nhà thầu của cấp có thẩm quyền theo quy định của Luật Đấu thầu” và “bảo đảm thực hiện hợp đồng (đối với trường hợp hợp đồng quy định hiệu lực của hợp đồng bắt đầu từ khi nhà thầu nộp bảo đảm thực hiện hợp đồng)”. Đồng thời, Nghị định số 99 thay hồ sơ “Quyết định cho phép chuẩn bị đầu tư” tại Tiết a, Khoản 4, Điều 8, Nghị định số 11 bằng hồ sơ “Quyết định hoặc văn

bản giao nhiệm vụ chuẩn bị đầu tư của cấp có thẩm quyền (trừ trường hợp nhiệm vụ chuẩn bị đầu tư đã có trong Quyết định phê duyệt dự án hoặc Quyết định phê duyệt báo cáo kinh tế - kỹ thuật)”.

Đối với thực hiện dự án

Hồ sơ pháp lý đối với thực hiện dự án tại Nghị định số 99 về cơ bản giữ nguyên như quy định tại Tiết b, Khoản 4, Điều 8, Nghị định số 11. Tuy nhiên, Nghị định số 99 bổ sung thêm hồ sơ “Bảo đảm thực hiện hợp đồng (đối với trường hợp hợp đồng quy định hiệu lực của hợp đồng bắt đầu từ khi nhà thầu nộp bảo đảm thực hiện hợp đồng)” và hồ sơ “Quyết định hoặc văn bản phê duyệt kế hoạch lựa chọn nhà thầu của cấp có thẩm quyền theo quy định của Luật Đấu thầu” so với Nghị định số 11 trước đây.

Hồ sơ tạm ứng

Thành phần, các chỉ tiêu của hồ sơ tạm ứng theo quy định tại Nghị định số 99 cơ bản vẫn giống như thành phần, các chỉ tiêu của hồ sơ tạm ứng quy định tại Khoản 5, Điều 8, Nghị định số 11. Tuy nhiên, tên và biểu mẫu Giấy đề nghị thanh toán vốn, Giấy rút vốn tại Nghị định số 99 được quy định thực hiện theo Mẫu số 04.a/TT, Mẫu số 05/TT, trước đây tên và biểu mẫu Giấy đề nghị thanh toán vốn đầu tư, Giấy rút vốn đầu tư theo quy định tại Mẫu số 11, Mẫu số 16b1 Nghị định số 11.

Hồ sơ thanh toán

Hồ sơ thanh toán đối với khối lượng công việc hoàn thành thực hiện thông qua hợp đồng

Nghị định số 99 đã có một số thay đổi về hồ sơ thanh toán khối lượng công việc hoàn thành thực hiện thông qua hợp đồng so với quy định tại Điều 8, Nghị định số 11, cụ thể là:

Đối với Giấy đề nghị thanh toán vốn, Giấy rút vốn: Về chỉ tiêu, tên hồ sơ như đã phân tích

sự khác nhau tại hồ sơ tạm ứng nêu trên.

Đối với Giấy đề nghị thu hồi vốn tạm ứng (trường hợp thu hồi tạm ứng), tại Nghị định số 99 được quy định thực hiện theo Mẫu số 04.b/TT, trước đây tên và biểu mẫu giấy đề nghị thanh toán tạm ứng vốn đầu tư theo quy định tại Mẫu số 05c, Nghị định số 11. Mặc dù có thay tên và mẫu biểu, nhưng về chỉ tiêu của hai mẫu biểu này cơ bản là giống nhau.

Đối với Bảng xác định giá trị khối lượng công việc hoàn thành quy định tại mẫu số 08b, Nghị định số 11, đến nay Nghị định số 99 quy định tách ra thành 2 mẫu biểu: Bảng xác định giá trị khối lượng công việc hoàn thành (Mẫu số 03.a/TT), Bảng xác định giá trị khối lượng công việc phát sinh ngoài hợp đồng ban đầu trong trường hợp có khối lượng phát sinh ngoài hợp đồng ban đầu (Mẫu số 03.c/TT). Có thể nhận thấy việc tách thành 2 mẫu biểu này giống như quy định tại Phụ lục 03.a, Phụ lục 04 quy định tại Thông tư số 08 của Bộ Tài chính trước đây, tuy nhiên có thay đổi, hoặc chỉnh sửa một số chỉ tiêu cho phù hợp với tình hình thực tế thực hiện.

Hồ sơ thanh toán đối với khối lượng công việc hoàn thành thực hiện không thông qua hợp đồng

Về Hồ sơ thanh toán đối với khoản chi bồi thường, hỗ trợ và tái định cư:

Giấy đề nghị thanh toán vốn, Giấy rút vốn, Giấy đề nghị thu hồi vốn tạm ứng: về chỉ tiêu, tên hồ sơ như đã phân tích sự khác nhau tại hồ sơ thanh toán đối với khối lượng công việc hoàn thành thực hiện thông qua hợp đồng nêu trên.

Bảng kê xác nhận giá trị khối lượng công việc bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đã thực hiện được quy định theo Mẫu số 03.b/TT Nghị định số 99, trước đây mẫu này thực hiện theo quy định tại Mẫu số 12, Nghị định

số 11. Tuy nhiên, về chỉ tiêu của hai mẫu biểu này cơ bản là giống nhau.

Ngoài ra, Nghị định số 99 bổ sung thêm quy định hồ sơ thanh toán đối với lệ phí thẩm định, chi phí thẩm tra, phê duyệt quyết toán được thực hiện như hồ sơ thanh toán đối với các hợp đồng bảo hiểm, hợp đồng kiểm toán tại Tiết d, Khoản 6, Nghị định số 11 trước đây. Theo đó hồ sơ gồm: Giấy đề nghị thanh toán vốn (Mẫu số 04.a/TT), Chứng từ chuyển tiền (Mẫu số 05/TT) ban hành kèm theo Nghị định số 99.

Hồ sơ đối với dự án thuộc Chương trình mục tiêu quốc gia

Về cơ bản hồ sơ đối với dự án thuộc Chương trình mục tiêu quốc gia quy định tại Khoản 4, Điều 9, Nghị định số 99 vẫn giữ nguyên như quy định tại Khoản 7, Điều 8, Nghị định số 11. Tuy nhiên, Nghị định số 99/2021/NĐ-CP bổ sung thêm quy định “Bảo đảm thực hiện hợp đồng (đối với trường hợp hợp đồng quy định hiệu lực của hợp đồng bắt đầu từ khi nhà thầu nộp bảo đảm thực hiện hợp đồng)”.

Hồ sơ chi phí quản lý dự án

Hồ sơ pháp lý của chi phí quản lý dự án quy định tại Tiết a, Khoản 7, Nghị định số 99 cũng có sự thay đổi so với quy định tại Khoản 4, Điều 9, Nghị định số 11, cụ thể là:

Nghị định số 99/2021/NĐ-CP quy định hồ sơ pháp lý chi phí quản lý dự án là “quy chế chi tiêu nội bộ của đơn vị”, “Quyết định thành lập ban quản lý dự án hoặc văn bản quy định về tổ chức biên chế ban quản lý dự án của cấp có thẩm quyền hoặc văn bản phê duyệt chỉ tiêu biên chế do cấp có thẩm quyền phê duyệt”, thay cho hồ sơ “quy chế chi tiêu nội bộ của đơn vị hoặc quy chế sử dụng kinh phí quản lý dự án tiết kiệm được”, “Quyết định thành lập” trước đây được quy định tại Nghị định số 11.

Trước đây tại Nghị định số 11 chỉ quy định chung hồ sơ pháp lý chi phí quản lý dự án là Hợp đồng, đến nay, Nghị định số 99 đã quy định cụ thể Hợp đồng giữa chủ đầu tư với nhà thầu (đối với các công việc phải thực hiện thông qua ký kết hợp đồng); Hợp đồng ủy thác quản lý dự án (đối với trường hợp chủ đầu tư thực hiện ủy thác quản lý dự án cho ban quản lý dự án đầu tư xây dựng chuyên ngành hoặc ban quản lý dự án đầu tư xây dựng khu vực theo quy định).

Hồ sơ thanh toán đối với trường hợp hợp chủ đầu tư trực tiếp quản lý nhiều dự án hoặc chủ đầu tư ủy thác một phần quản lý dự án cho ban quản lý dự án chuyên ngành, khu vực: Về cơ bản hồ sơ thanh toán đối với trường hợp nêu trên quy định tại Tiết c, Khoản 7, Điều 9 Nghị định số 99 hoàn toàn giống quy định tại Khoản 6, Điều 9, Nghị định số 11. Tuy nhiên, mẫu “Bảng phân bổ chi phí quản lý dự án để nghị thanh toán hoàn tạm ứng chi phí quản lý dự án” theo quy định tại Mẫu số 13, Nghị định số 11 nay được thay bằng Mẫu số 11/QLDA, Nghị định số 99.

Về bảo lãnh tạm ứng

Các trường hợp phải bảo lãnh tạm ứng về cơ bản vẫn giữ nguyên như quy định trước đây tại Nghị định số 37/2015/NĐ-CP ngày 22/4/2015 của Chính phủ quy định chi tiết về hợp đồng xây dựng (Nghị định số 37) và Thông tư số 08. Theo đó chỉ thực hiện bảo lãnh tạm ứng đối với các hợp đồng có giá trị tạm ứng hợp đồng lớn hơn 01 tỷ đồng. Đồng thời, nhằm quản lý chặt chẽ vốn tạm ứng và gắn trách nhiệm quản lý vốn tạm ứng cho các chủ đầu tư, tránh rủi ro cho nguồn vốn ngân sách, Nghị định số 99 đã bổ sung quy định về thời gian có hiệu lực của bảo lãnh tạm ứng hợp đồng phải được quy định cụ thể trong hợp đồng và trong văn bản bảo lãnh tạm ứng. Trường hợp bảo lãnh tạm ứng hết thời hạn, chủ đầu tư có trách nhiệm làm thủ tục gia hạn bảo lãnh tạm ứng và gửi cơ quan kiểm soát, thanh toán để làm căn cứ kiểm soát chi theo quy định. Chủ đầu tư chịu trách nhiệm theo dõi về thời gian hiệu lực của bảo lãnh tạm ứng.

Về các trường hợp không yêu cầu bảo lãnh tạm ứng: Nhằm phù hợp với quy định tại Luật số sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Xây dựng năm 2020 và phù hợp với thực tế thực hiện, Nghị định số 99 đã bổ sung thêm một số đối tượng không phải thực hiện bảo lãnh tạm ứng so với quy định trước đây tại Nghị định số 37 và Thông tư số 08 đó là: Hợp đồng đơn giản, quy mô nhỏ thì thực hiện theo thỏa thuận tại hợp đồng phù hợp với quy định của pháp luật về đấu thầu và xây dựng; Hợp đồng ủy thác quản lý dự án; Các trường hợp tạm ứng chi phí ban quản lý dự án cho các chủ đầu tư, ban quản lý dự án.

Về mức vốn tạm ứng

Điểm khác biệt cơ bản về mức vốn tạm ứng của các công việc được thực hiện thông qua hợp đồng và các công việc thực hiện không thông qua hợp đồng quy định tại Nghị định số 99 đã giảm đáng kể so với quy định trước đây tại Nghị định số 37 và Thông tư số 08. Theo đó, tổng mức vốn tạm ứng trên cơ sở đề nghị của chủ đầu tư đảm bảo không được vượt quá 30% giá trị hợp đồng, bao gồm cả dự phòng nếu có (đối với các công việc được thực hiện thông qua hợp đồng), và không vượt quá 30% dự toán chi phí cho khối lượng công việc thực hiện được duyệt (đối với công việc thực hiện không thông qua hợp đồng).

Trước đây, mức vốn tạm ứng được thực hiện theo quy định tại Nghị định số 37 và Thông tư số 08. Theo đó, mức vốn tạm ứng được quy định mức tối thiểu tùy theo giá trị của từng loại hợp đồng (hợp đồng tư vấn, hợp đồng thi công xây dựng, hợp đồng cung cấp thiết bị công nghệ, hợp đồng EC, EP, PC, EPC, hợp đồng chìa khóa trao tay và các loại hợp đồng xây dựng khác), và mức vốn tạm ứng tối đa không quá 50% giá trị hợp đồng.

Về thu hồi tạm ứng

Đối với chi phí quản lý dự án: Nghị định số 99 bổ sung thêm quy định: Hằng quý các ban quản lý dự án, chủ đầu tư trực tiếp quản lý nhiều

dự án phải phân bổ chi phí quản lý dự án (khối lượng công việc hoàn thành theo dự toán) cho từng dự án gửi cơ quan kiểm soát, thanh toán làm thủ tục thu hồi vốn tạm ứng. Trước đây, không quy định hằng quý, chỉ quy định 6 tháng và hết năm kế hoạch.

Đồng thời, bổ sung thêm quy định về thu hồi tạm ứng đối với hợp đồng mua sắm máy móc, thiết bị: Căn cứ vào hợp đồng được ký kết giữa chủ đầu tư và nhà thầu, đảm bảo thu hồi hết khi khối lượng công việc hoàn thành theo hợp đồng.

Những thay đổi của Nghị định số 99 sẽ góp phần cải thiện đáng kể trong công tác quản lý, thanh toán vốn đầu tư công nói chung, và nâng cao hiệu quả sử dụng vốn NSNN, nhất là sự thay đổi về quy định giảm mức vốn tạm ứng của các hợp đồng, khoản chi sử dụng vốn đầu tư công. Đồng thời, cơ chế chính sách về quản lý, thanh toán vốn đầu tư công được thống nhất thực hiện tại một văn bản có tính pháp lý cao như hiện nay, đây là một sự cải cách mạnh mẽ về cơ chế chính sách nhằm công khai, minh bạch và đáp ứng yêu cầu thống nhất, ổn định khi triển khai, thực hiện, tạo thuận lợi cho các chủ đầu tư, ban quản lý dự án, cơ quan kiểm soát chi và các đơn vị có liên quan.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Luật Ngân sách nhà nước năm 2015;
2. Luật Đầu tư công năm 2019; Luật Xây dựng năm 2014;
3. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xây dựng năm 2020;
4. Luật Quy hoạch năm 2017; Luật Bảo vệ bí mật nhà nước năm 2018;
5. Luật Đất đai năm 2013;
6. Luật Đấu thầu năm 2013;
7. Luật Quản lý nợ công năm 2017;
8. Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020
9. Thông tư số 08/2016/TT-BTC ngày 18/01/2016 Quy định về quản lý, thanh toán vốn đầu tư sử dụng nguồn vốn NSNN
10. Thông tư số 108/2016/TT-BTC ngày 30/6/2016 sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 08/2016/TT-BTC ngày 18/01/2016 của Bộ Tài chính;
11. Thông tư số 52/2018/TT-BTC về sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư 08/2016/TT-BTC ngày 18/01/2016 của Bộ Tài chính

Ngày nhận bài: 10/12/2021
Ngày đưa phản biện: 10/12/2021
Ngày chấp nhận đăng: 13/12/2021
Email: thuylyth@vst.gov.vn