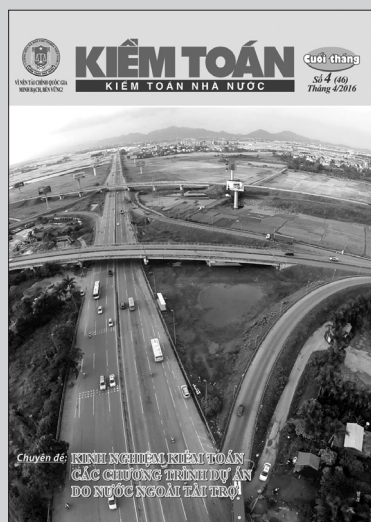




TỔNG BIÊN TẬP

Nguyễn Thắng

ĐT: (04) 62820719

PHÓ TỔNG BIÊN TẬP

Đỗ Hồng Công

Mai Hải Đường

TRỤ SỞ

68 Trần Thái Tông - Cầu Giấy - Hà Nội

Email: kiemtoancuoithang@sav.gov.vn

ĐT: (04) 62820721 - Fax: (04) 62820708

TÀI KHOẢN

Báo Kiểm toán 2601 0000 056239

NH Đầu tư và Phát triển Việt Nam

Chi nhánh Tây Hà Nội

GIẤY PHÉP HOẠT ĐỘNG BÁO CHÍ IN

Số 806/GP-BTTTT ngày 14/5/2012

của Bộ Thông tin và Truyền thông

IN TẠI

Công ty CP In KHCN mới

Giá: 15.000đ

KIỂM TOÁN cuối tháng

Số 46 - Tháng 4/2016

MỤC LỤC

NHÂN KỶ NIỆM 41 NĂM CHIẾN THẮNG 30/4 (1975 - 2016)

Văn Hùng	Niềm kiêu hãnh bất diệt	2
----------	-------------------------	---

TRÒ CHUYỆN CUỐI THÁNG

Trương Hùng Long	Để có lực lượng sẵn sàng thay thế khi Việt Nam “tốt nghiệp” ODA	3
------------------	--	---

* * *

* * *	Trọng tâm kiểm toán năm 2016	6
-------	------------------------------	---

VẤN ĐỀ HÔM NAY

Thùy Lê	Phát huy tối đa lợi thế của các địa phương bằng liên kết vùng	8
Vũ Đình Ánh	Khi ngân sách địa phương được phép bội chi	11
Nguyễn Minh Phong	Quỹ bảo hiểm xã hội – mối quan ngại và triển vọng	14
Nguyễn Viết Lợi	Hệ thống ngân hàng Việt Nam chờ đón thách thức từ hội nhập	17
Đình Hiền	Thị trường bất động sản Việt Nam: Khát vốn trên đà tăng trưởng!	20

CHUYÊN ĐỀ: KINH NGHIỆM KIỂM TOÁN CÁC CHƯƠNG TRÌNH DỰ ÁN DO NƯỚC NGOÀI TÀI TRỢ

Đỗ Trung Dũng	Các biện pháp cải thiện chất lượng kiểm toán đối với Chương trình, dự án do nước ngoài tài trợ	23
Phan Trường Giang	Một số kinh nghiệm từ cuộc kiểm toán Chương trình giảm nhẹ và thích ứng với biến đổi khí hậu	26
Nguyễn Đình Hoàn	Giải pháp để tăng cường kiểm toán hoạt động đối với Dự án phát triển Nông nghiệp tỉnh Hà Tĩnh và Dự án phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa tỉnh Sóc Trăng	28
Lại Xuân Nghị	Kết quả kiểm toán khoản viện trợ của Chính phủ Ai Len cho Chương trình 135 giai đoạn II	31

TRAO ĐỔI

Trương T. Hương Giang	Kiểm toán tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước: Khó khăn và giải pháp	34
-----------------------	--	----

QUA KẾT QUẢ KIỂM TOÁN

Tuyết Chi	Kết quả kiểm toán Chương trình mục tiêu quốc gia Việc làm và Dạy nghề: nhiều sai phạm được phát hiện	37
-----------	--	----

VĂN HÓA - VĂN NGHỆ

* * *	Trang thơ	40
-------	-----------	----

NHÂN KỶ NIỆM 41 NĂM CHIẾN THẮNG 30/4 (1975 - 2016)

Niềm kiêu hãnh bất diệt

 **VĂN HÙNG**

Cuộc kháng chiến chống Mỹ cứu nước của dân tộc đã đi qua 4 thập kỷ, nhưng lịch sử vẫn còn vẹn nguyên trên những trang sách, trong kỷ ức, trong từng di vật, kỷ vật chiến tranh được lưu giữ trong bảo tàng, và hơn hết luôn khắc ghi trong kỷ ức và trái tim mỗi con người Việt Nam. Hẳn có ai đó từng lo ngại rằng, nếu mai đây không còn xa nữa, các thế hệ cha anh - những người đã từng làm nên “Điện Biên Phủ trên không”, làm nên chiến thắng “chấn động địa cầu” không còn nữa thì con cháu họ sẽ lãng quên lịch sử hào hùng ấy. Vậy nên, ngay từ hôm nay, chúng ta cần tiếp tục truyền lại cho thế hệ trẻ những thông điệp lịch sử vô cùng ý nghĩa đó.

Lịch sử luôn được thế hệ hôm nay bồi đắp, gìn giữ bằng nhiều hình thức, như thông qua các hoạt động “đền ơn đáp nghĩa”, xây dựng mới hoặc tôn tạo nghĩa trang; tiếp tục công việc tìm kiếm, quy tập hài cốt các liệt sĩ đã hy sinh trên các chiến trường trong chiến tranh; tri ân gia đình các liệt sĩ, tổ chức các hoạt động kỷ niệm chiến thắng 30/4... Giáo dục truyền thống qua việc lưu giữ, bảo tồn một cách khoa học những giá trị lịch sử bằng hiện vật và giá trị truyền thống, tinh thần, vật chất và phi vật chất, như các tác phẩm thơ ca, âm nhạc, hội họa. Những năm gần đây, giao lưu giữa những người trẻ tuổi với các nhân chứng lịch sử được được tổ chức thường xuyên hơn. Đài Truyền hình Việt Nam cùng các cơ quan truyền thông liên tục có những chương trình văn hoá nghệ thuật sáng tạo như Giai điệu tự hào, Bài ca đi cùng năm tháng, Những bài hát còn xanh, Vang mãi khúc quân hành... Nhiều cuộc thi báo chí: Những tấm gương bình dị mà cao quý (Báo QĐND); Làn sóng xanh (Đài tiếng nói Tp HCM); Chúng tôi là chiến sĩ (VTV3) và nhiều chương trình giao lưu nghệ thuật phong phú, đa dạng thường xuyên được tổ chức là cách tiếp cận giáo dục truyền thống nhẹ nhàng mà hấp dẫn, dễ đi vào lòng người, thuyết phục, thấm đẫm tính nhân văn cao cả.

Tự hào với truyền thống, hãnh diện với lịch sử dân tộc, chúng ta cần kế thừa kinh nghiệm của chiến tranh trong xây dựng, phát triển đất nước. Tại kỳ họp cuối cùng của Quốc hội khoá XIII, rất nhiều ý kiến đánh giá cao kết quả, thành tựu kinh tế - xã hội của đất nước có sự đóng góp quan trọng của Quốc hội, Chính phủ dưới sự lãnh đạo của Đảng. Và cũng nhiều ý kiến tâm huyết, thẳng thắn thừa nhận yếu kém, hạn chế của Quốc hội, tập thể lãnh đạo Chính phủ trong nhiệm kỳ vừa qua. Có đánh giá thẳng thắn hiện trạng đất nước cũng như năng lực lãnh đạo, mạnh yếu của cá nhân hay tập thể mới hy vọng tìm được giải pháp khắc phục, vượt qua khó khăn, thách thức. Trong chiến tranh cũng vậy, biết địch biết ta, trăm trận trăm thắng. Đánh giá đúng tình hình, có phương án tác chiến hợp lý mới giành được thắng lợi.

Rất nhiều bài học của đường lối chiến tranh nhân dân, nghệ thuật quân sự Việt Nam trong cuộc kháng chiến chống Mỹ cứu nước nói riêng và trong chiến tranh nói chung đã được vận dụng trong công cuộc đổi mới đất nước. ***Để trăm lần không dân cũng chịu, khó vạn lần dân liệu cũng xong; gốc có vững cây mới bền, xây lầu thắng lợi trên nền nhân dân*** - những tư tưởng chỉ đạo đó của Bác Hồ được Đảng và nhân dân triển khai trong các cuộc kháng chiến đã lại được tiếp tục vận dụng trong quá trình kiến thiết đất nước và gặt hái khá nhiều thành công. Những năm gần đây, trong các kỳ đại hội Đảng, trong các kỳ họp Quốc hội, hai chữ NHÂN DÂN hay CỬ TRI thường xuyên được nhấn mạnh mỗi khi nói về công việc giám sát, phản biện, kiểm tra, ủng hộ và đồng thuận. Câu chuyện sức mạnh đại đoàn kết dân tộc, sức mạnh toàn dân, hay chiến tranh nhân dân, thể trận lòng dân đã trở nên quá đỗi quen thuộc với mỗi người Việt Nam. Thực ra, triết lý của thắng lợi đều nằm ở trong các quy luật cơ bản của tự nhiên và xã hội. Chiến tranh hay hoà bình, chiến đấu hay xây dựng đều cần vận dụng những nguyên lý cơ bản ấy. Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII đã thành công tốt đẹp. Ngay sau đó, bộ máy Chính phủ mới đã sớm được kiện toàn. Đó cũng là bước thay đổi tư duy quan trọng đáp ứng kịp thời với yêu cầu tác chiến trong bối cảnh đất nước đang cần sự đột phá cả trong tư duy và trong hành động. Cơ chế, thể chế, lề lối tác phong làm việc đều do con người xây dựng và làm chủ. Thời gian là lực lượng, thời cơ cũng là lực lượng, không chớp kịp sẽ trở nên suy yếu và thất bại. Tư duy của chiến tranh là thế. Tư duy trong phát triển đất nước cũng không thể khác. Nhanh chóng hình thành bộ máy điều hành nền kinh tế - xã hội đất nước để quá trình vận hành nền kinh tế - xã hội không trùng xuống, chững lại và chờ đợi sẽ tiết kiệm được thời gian vàng ngọc, hạn chế được nguy cơ tụt hậu của đất nước, dân tộc. Không bị động trong kiện toàn nhân sự Nhà nước được xem là bước thành công quan trọng của Quốc hội nhiệm kỳ này.

Năm 2016 được coi là năm đặc biệt quan trọng, bởi đã hội tụ đủ các yếu tố cần và đủ cho những dự định đột phá để đưa đất nước đi lên. Mạnh, yếu đã bộc lộ. Vấn đề còn lại nằm ở chỗ chúng ta có dám nói thẳng và nhìn thẳng vào thực tế cuộc sống hay không? Kỷ niệm Chiến thắng 30/4/1975 gọi lại cho chúng ta trận tấn công chiến lược, quyết định số phận kẻ xâm lược, giải phóng hoàn toàn Miền Nam, thống nhất đất nước. Xây dựng đất nước trong bối cảnh mới cũng nên được xem như trận đánh lớn, trận đánh mang tầm chiến lược. Phát huy nguồn lực toàn dân, biết dựa vào dân, Đảng mạnh, quân tinh, dân tốt sẽ làm nên thắng lợi. ■

Để có lực lượng sẵn sàng thay thế khi Việt Nam “tốt nghiệp” ODA

Trò chuyện với **ông Trương Hùng Long**,
Cục trưởng Cục quản lý nợ và Tài chính đối ngoại, Bộ Tài chính



Thưa ông, dự kiến đến tháng 7/2017, Việt Nam sẽ “tốt nghiệp” ODA. Nhìn lại chặng đường đã qua, chúng ta đã làm được những gì, thưa ông?

Trong các nguồn vốn vay nước ngoài của Việt Nam, thì vốn ODA vẫn là chủ yếu, chiếm đến 94% trong tổng số vốn vay nước ngoài. Theo thống kê, trong vòng 10 năm trở lại đây (2005-2015), tổng nguồn vốn ODA mà chúng ta giải ngân là 45 tỷ đô la Mỹ. Như vậy, bình quân mỗi năm là gần 5 tỷ đô la, với cơ cấu 1/3 nguồn vốn đưa vào ngân sách để thực hiện cấp phát cho các dự án của trung ương, 1/3 nguồn vốn đầu tư cho các dự án, các chương trình ở địa phương và 1/3 được cho vay lại đối với các dự án, các công trình trọng điểm quốc gia. Trong con số

này, có tới 92,2% chúng ta thực hiện qua cơ chế cấp phát, chỉ có 7,8% là thực hiện cho vay lại. Đối với nguồn vốn cho vay lại các công trình trọng điểm quốc gia, về cơ bản, chúng ta đang thực hiện cơ chế Nhà nước chịu rủi ro hoàn toàn. Các ngân hàng khi thực hiện việc cho vay lại chỉ đóng vai trò ngân hàng phục vụ và hưởng phí.

Có thể nói, những năm trước đây, hạ tầng kinh tế xã hội còn khó khăn, khả năng các thành phần kinh tế tham gia đầu tư vào các lĩnh vực hạ tầng quan trọng của đất nước rất hạn chế. Tuy nhiên, chúng ta lại có nguồn vốn ODA dồi dào. Các nước, các nhà tài trợ rất ủng hộ Việt Nam và cung cấp cho chúng ta những khoản vốn ODA với nhiều điều kiện ưu đãi. Chẳng hạn trước

những năm 2010, cơ bản nguồn vốn nước ta có thời hạn khoảng 30-40 năm tùy theo đối tượng cụ thể và với chi phí vay thấp, khoảng 0,7-0,8%/năm. Trong bối cảnh đó, chúng ta đã đặt ra cơ chế hợp lý: Nhà nước sẽ tập trung huy động các nguồn lực để đầu tư vào các lĩnh vực thiết yếu của nền kinh tế, từ trung ương đến địa phương. Quả thật, cơ chế đó đã mang lại những hiệu quả tích cực, bộ mặt kinh tế đất nước có nhiều đổi thay, hạ tầng kinh tế đã phát triển tương đối so với trước đây, từ sân bay, bến cảng, nhà ga cho đến các dự án về điện, nước ở nông thôn cũng như các dự án dân sinh, xóa đói giảm nghèo...

Tuy nhiên, cũng phải thừa nhận, cơ chế mà chúng ta đang áp dụng còn bộc lộ nhiều hạn chế. Từ góc độ quản lý, khi phân tích, chúng tôi thấy rằng, đối với địa phương nghèo, khó khăn, vùng sâu vùng xa, khả năng tiếp cận các nguồn vốn ưu đãi từ nước ngoài khó khăn hơn các tỉnh, thành phố lớn vì bản chất, các tỉnh nghèo dự án lớn không nhiều, chủ yếu là hạ tầng nhỏ hoặc vấn đề dân sinh. Những công trình lớn, thông thường trung ương đầu tư. Đến giai đoạn này, chúng ta phải tính lại để làm sao các nguồn vốn tập trung vào những điểm mà Nhà nước thấy cần phải quan tâm, đặc

biệt những tỉnh nghèo cần có sự ưu tiên. Tôi cho rằng, tỉnh công bằng trong kinh tế thị trường cần phải nhìn nhận lại. Công bằng không có nghĩa là cào bằng, mà công bằng là nơi nào khó khăn hơn, Nhà nước thấy cần phải đầu tư hơn thì đầu tư vào đó. Còn những địa phương lớn, có khả năng dồi dào thì nên có sự chia sẻ với trung ương.

Bên cạnh đó, trong thời gian quá dài, chúng ta áp dụng cơ chế bao cấp của Nhà nước thông qua cấp phát từ ngân sách và cho vay lại, nhưng Nhà nước vẫn chịu rủi ro đã tạo ra một sức ì từ phía các chủ dự án cũng như các hoạt động kinh tế. Hãy hình dung, một dự án ở địa phương hay ngành nào đó có khả năng huy động nguồn vốn tới 40 năm với chi phí rất thấp, thì việc nghĩ tới trách nhiệm phải trả nợ cũng rất hạn chế.

Như chia sẻ của ông, có thể thấy vấn đề sử dụng vốn ODA vẫn còn khá nhiều thách thức đang đặt ra, cả về trước mắt và lâu dài. Vậy, ông có thể cho biết cụ thể hơn về những khó khăn này?

Trong giai đoạn trước năm 2010, chúng ta có nguồn vốn ưu đãi ODA rất rẻ từ các nhà tài trợ nước ngoài với thời gian dài. Tuy nhiên, từ sau năm 2010, khi Việt Nam đã được công nhận là nước thu nhập trung bình thì các nguồn vốn ưu đãi bắt đầu giảm dần. Nếu trước năm 2010, nguồn vốn của chúng ta thường từ 30-40 năm, thì hiện nay chỉ khoảng 20-25 năm và đối với nhiều nhà tài trợ, có khi chỉ còn 10 năm.

Khó khăn thứ hai là chi phí vốn đắt hơn. Thông thường hiện nay, chi phí vốn để có các khoản vay ODA ở mức 2%, đắt hơn rất

nhieu. Đặc biệt, đối với một số nhà tài trợ song phương cũng đang bắt đầu chuyển dần sang trạng thái vốn hỗn hợp (có nghĩa vừa có khoản hỗ trợ từ Chính phủ các nước, vừa kèm theo những khoản vốn mang tính thương mại với các điều kiện ràng buộc). Theo đúng lộ trình, đến tháng 7/2017, World Bank (WB) sẽ chính thức tuyên bố chấm dứt ODA đối với Việt Nam. Như vậy, Việt Nam không còn khả năng tiếp cận các nguồn vốn ODA mà sẽ chuyển sang giai đoạn tiếp cận các nguồn vốn thương mại mang tính ưu đãi. Đồng thời với việc kết thúc ODA, chúng ta phải thực hiện điều khoản trả nợ nhanh. Theo đó, thời gian trả nợ sẽ nhanh gấp đôi. Tôi ví dụ, khoản vay từ WB là 25 năm, trong đó có 5 năm ân hạn, thời gian trả nợ gốc khoảng 20 năm, thì khi thực hiện điều khoản trả nợ nhanh, chúng ta sẽ phải trả các khoản nợ này trong vòng 10 năm. Hoặc, nếu chọn con đường thứ hai là giữ thời gian trả nợ thì chúng ta phải tăng chi phí vay từ 2% lên 3,5%. Đây là những vấn đề đang đặt ra. Bởi vậy, từ nay tới năm 2017, chúng ta phải tranh thủ một cách tối đa các nguồn vốn ODA còn đang có thể tiếp tục để đầu tư cho hạ tầng của nền kinh tế, đồng thời trong nước chúng ta cũng phải tính ngay việc chuyển các cơ chế, để làm sao sau khi “tốt nghiệp ODA”, chúng ta có lực lượng sẵn sàng cho một giai đoạn mới vững vàng và chắc chắn.

Ông vừa nói đến việc phải chuyển đổi cơ chế, vậy cụ thể của vấn đề này là thế nào, thưa ông?

Lí do mà chúng tôi thực hiện chuyển đổi cơ chế là:

Thứ nhất, như đã nói ở trên,

trong bối cảnh nguồn vốn ODA còn lại không nhiều, Nhà nước nên tập trung các nguồn vốn ODA này cho các lĩnh vực then chốt như công trình trọng điểm quốc gia, cũng như phải thu hẹp lại các đối tượng mà ngân sách cấp phát, đồng thời phải có cơ chế để giảm bớt tính bao cấp của Nhà nước trong việc sử dụng vốn vay nước ngoài.

Thứ hai, về vấn đề chia sẻ giữa trung ương, địa phương: Đối với những địa phương có tiềm lực tài chính khá, cần phải thực hiện cơ chế chia sẻ trách nhiệm gánh nặng nợ giữa địa phương với trung ương thông qua cơ chế cho vay lại chính quyền địa phương. Đối với những lĩnh vực, những dự án có khả năng hoàn vốn, có khả năng huy động các thành phần kinh tế, thì phải chuyển sang cơ chế thị trường thông qua cho vay lại chịu rủi ro. Về lâu dài, đối với các lĩnh vực có khả năng xã hội hóa hay hoàn vốn trực tiếp, thì phải chuyển sang cơ chế thị trường, bởi qua giai đoạn tới đây - giai đoạn chuyển tiếp, tức sử dụng vốn ưu đãi thì chúng ta sẽ phải thực hiện huy động vốn thương mại.

Thứ ba, một điểm rất quan trọng trong quản lý nợ công là tăng cường tính công khai, minh bạch trong quản lý và sử dụng vốn, tăng cường trách nhiệm của tất cả các chủ thể liên quan đến quản lý và sử dụng nguồn vốn vay. Vì bản chất của quản lý nợ công, tính hiệu quả của nợ công nằm ở hiệu quả đầu tư của dự án; trong đó, tính hiệu quả là phải tính từ khâu chủ trương đầu tư, quá trình đầu tư cho đến khi công trình đó được đưa vào vận hành khai thác...

Vậy thưa ông, việc cho vay lại chính quyền địa phương có ảnh

hưởng như thế nào tới an toàn nợ công?

Phải khẳng định, khi Chính phủ đi vay các khoản vay trong nước hay nước ngoài sẽ được tính vào nợ công. Tới đây, khi chính quyền địa phương trực tiếp đi vay các khoản vay ở trong nước thì khoản vay đó cũng được tính vào nợ công.

Hiện nay, khi NSNN cấp phát cho địa phương thì những khoản đó đã tính vào khoản vay của trung ương. Cho nên, về mặt nguyên lý bất di bất dịch, khi đã vay là đã hình thành nợ công. Ở đây, ngân sách trung ương cho vay lại ngân sách địa phương là câu chuyện nội bộ giữa các cấp ngân sách. Về tổng thể, các khoản đã vay về thì vẫn nằm trong nợ công, nó không làm thay đổi khoản nợ công đã đi vay. Tuy nhiên, ý nghĩa quan trọng trong cơ chế chuyển đổi này là đảm bảo tính hiệu quả của khoản vay. Hiện chúng ta đang thực hiện cơ chế cấp phát từ trung ương xuống địa phương. Như vậy, địa phương có thể nhận khoản vốn này theo đúng quy định của ngân sách. Nhưng, khi các địa phương đã xác định đây là một khoản vay và khoản vay này được kết cấu vào bội chi của ngân sách địa phương thì có lẽ, tôi cho rằng, về mặt nguyên tắc, thẩm quyền lúc đó thuộc về Hội đồng nhân dân. Tức là, khi xác định đi vay, Hội đồng nhân dân phải thẩm định kỹ các phương án hoàn trả và khả năng bố trí từ ngân sách để trả nợ (nếu có). Chỉ khi nào khả năng tài chính của địa phương có hay bản thân dự án có khả năng hoàn trả thì lúc đó mới đi vay. Khi đã vay thì không làm giảm nợ công nhưng nó làm tăng tính hiệu quả

quản lý nợ công thông qua cơ chế kiểm soát, quyết định đầu tư và tính hiệu quả của dự án mà địa phương muốn thực hiện.

Được biết, vấn đề cho phép ngân sách địa phương bội chi mà ông vừa đề cập là một quy định mới của Luật Ngân sách nhà nước (sửa đổi) 2015. Theo ông, quy định này liệu có dẫn đến tình trạng các địa phương sẽ “vung tay quá trán” trong chi tiêu?

Luật Ngân sách nhà nước (sửa đổi) 2015 sẽ chính thức có hiệu lực từ năm ngân sách 2017. Theo đó, ngân sách địa phương được phép bội chi, đồng nghĩa với việc xác lập quyền đi vay và trách nhiệm trả nợ của địa phương đối với các khoản vay mà chính quyền địa phương thực hiện. Như vậy, trong cấu trúc của NSNN, quan hệ giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương sẽ phải rành mạch. Xưa nay, ngân sách địa phương không có khái niệm bội chi. Tất nhiên, theo Khoản 3, Điều 8 của Luật NSNN hiện hành, cũng có một số địa phương được phép huy động một số nguồn nhưng huy động đó mang tính ngắn hạn và có tính điều hành là chính. Các khoản Chính phủ đi vay nước ngoài để cấp phát cho địa phương vẫn chiếm 92,2%. Đến bây giờ, khi xác lập quyền rồi thì quan hệ ngân sách phải rành mạch.

Trên cơ sở đánh giá lại tình hình tài chính, ngân sách của các địa phương trong vòng 10 năm trở lại đây và diễn biến thực tế của những vấn đề liên quan đến các lĩnh vực, các đối tượng của các dự án đã thực hiện cấp phát hoặc cho vay lại của địa phương, chúng tôi phân ra 5 nhóm, trong đó 3 nhóm là các địa

phương đang khó khăn, vẫn phải nhận trợ cấp từ trung ương, 2 nhóm còn lại là những tỉnh có khả năng điều tiết từ trung ương. Trong số 63 tỉnh, có khoảng 50 tỉnh hiện đang nhận trợ cấp từ trung ương ở các mức độ khác nhau.

Đối với 3 nhóm có nhận trợ cấp, thì nhóm những địa phương nghèo nhất, khó khăn nhất có trợ cấp nhiều thì chúng tôi đang áp dụng cơ chế tỷ lệ cho vay lại ở mức 10%. Chúng tôi đặt ra cơ chế như vậy để cho những địa phương này có khả năng tiếp cận cao hơn các nguồn vốn ODA trong thời gian còn lại. Đối với những địa phương khá hơn một chút, thì cũng chỉ ở mức 20%. Đối với những địa phương khá hơn mà sát với ngưỡng đủ cân đối, thì ở mức 30%. Điều này có nghĩa, ở 3 nhóm này, mức tối thiểu nhất mà Nhà nước hỗ trợ vẫn lên tới 70%. Còn đối với các địa phương có nguồn thu dồi dào hơn, có khả năng điều tiết về trung ương thì chúng tôi áp dụng cơ chế 50-50, có nghĩa Nhà nước hỗ trợ 50%, các địa phương vay lại 50%. Riêng Hà Nội và Tp. Hồ Chí Minh - nơi điều tiết về trung ương rất lớn, thì chúng tôi áp dụng tỷ lệ là 20-80, tức Nhà nước hỗ trợ 20%, còn địa phương vay lại 80%.

Đây là cơ chế chung của cho vay chính quyền địa phương. Cơ chế này tạo ra bậc thang: Với các địa phương có khả năng tài chính tốt thì giảm tỷ lệ cấp phát của Nhà nước và tăng tỷ lệ cho vay lại, đồng thời, chúng tôi mở kênh tiếp cận các nguồn vốn thương mại ưu đãi để các địa phương thay nguồn đó bằng nguồn ODA mà bấy lâu nay vẫn sử dụng.

Trân trọng cảm ơn ông!■

HỒNG NHUNG (thực hiện)

Trọng tâm kiểm toán năm 2016

LTS. Ngày 17/3, KTTN đã ban hành công văn hướng dẫn mục tiêu, trọng tâm, nội dung kiểm toán chủ yếu năm 2016 để thực hiện Kế hoạch kiểm toán năm 2016 đạt chất lượng, hiệu quả, tạo thuận lợi cho công tác tổng hợp kết quả kiểm toán năm và phục vụ yêu cầu giám sát của Quốc hội, HĐND, quản lý và điều hành kinh tế - xã hội của Chính phủ. Đặc san Kiểm toán xin trích giới thiệu đến bạn đọc phần “Trọng tâm kiểm toán chủ yếu năm 2016”.

1. Lĩnh vực NSNN

Tập trung đánh giá việc tuân thủ các quy định và giải pháp tổ chức thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, dự toán NSNN năm 2015 của Quốc hội, Chính phủ và Hội đồng nhân dân các cấp. Trong đó, tập trung đánh giá tính tuân thủ đối với một số nội dung trọng tâm sau:

(1) Việc triển khai thực hiện chính sách tài khóa chặt chẽ; phân bổ chi NSNN tập trung, chống dàn trải, lãng phí, thất thoát; quản lý và sử dụng tiết kiệm, hiệu quả NSNN. Tổ chức thực hiện dự toán NSNN theo đúng quy định của Hiến pháp và pháp luật, các khoản thu, chi NSNN phải được dự toán và do luật định;

(2) Việc thực hiện các biện pháp chống buôn lậu, gian lận thương mại, chuyển giá, trốn thuế; giảm thuế. Việc chấp hành chủ trương không đề xuất, ban hành chính sách mới làm giảm thu NSNN (trừ trường hợp cắt giảm thuế để thực hiện cam kết quốc tế);

(3) Việc điều hành chi NSNN theo dự toán được giao, trong đó tập trung kiểm toán để đánh giá việc thực hiện quy định không cho phép ứng trước dự toán NSNN năm sau, trừ trường hợp đặc biệt (Chính phủ báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định). Việc triển khai rà soát, quản lý chặt chẽ để giảm mạnh số chi chuyển nguồn tại các địa phương; tiếp tục thực hiện chủ trương triệt để tiết kiệm trong chi thường xuyên, không mua xe công (trừ xe chuyên dụng theo quy định của pháp luật); giảm tối đa các khoản chi khánh tiết, hội nghị, hội thảo, lễ hội, động thổ, khởi công, khánh thành công trình và đi công tác nước ngoài; việc thực hiện nghiêm Luật thực hành tiết kiệm, chống lãng phí;

(4) Việc tập trung kiểm soát chặt chẽ bội chi NSNN, trong đó tập trung vào các biện pháp (giải pháp) để giảm bội chi, tăng chi trả nợ của Chính phủ

và các địa phương. Việc quán triệt chủ trương sử dụng nguồn tăng thu NSNN năm 2014 để ưu tiên trả nợ, thực hiện một số khoản chi theo quy định của Luật NSNN. Việc tính đúng, tính đủ nợ công và thực hiện quản lý nợ công không để vượt mức trần theo Nghị quyết của Quốc hội (65% GDP); tổ chức quản lý chặt chẽ nợ công, đặc biệt là các khoản vay có bảo lãnh của Chính phủ, các khoản vay về cho vay lại; nâng cao hiệu quả sử dụng vốn vay, quản lý chặt chẽ quỹ tích lũy trả nợ; thực hiện các biện pháp cơ cấu lại các khoản vay, đặc biệt là việc thực hiện chủ trương từ năm 2015, chỉ phát hành TPCP kỳ hạn từ 05 năm trở lên, không thực hiện các khoản vay có kỳ hạn ngắn cho bù đắp bội chi NSNN, giảm mức vay đảo nợ.

2. Lĩnh vực đầu tư dự án

Tập trung kiểm toán để đánh giá thực trạng công tác quản lý vốn đầu tư và quá trình thực hiện đầu tư xây dựng các công trình của các bộ, cơ quan trung ương, địa phương trong năm 2015 và các thời kỳ trước, sau có liên quan; đặc biệt đánh giá tính hiệu lực, hiệu quả đối với việc thực hiện Luật Đầu tư công được Quốc hội thông qua ngày 18/6/2014; các Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, trong đó tập trung vào một số nội dung trọng tâm sau:

(1) Việc tuân thủ quy định Luật Đầu tư công trong phân bổ, quản lý, sử dụng vốn đầu tư phát triển từ NSNN và triển khai kiểm soát chặt chẽ việc lập, thẩm định, phê duyệt chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư các dự án đầu tư công, đặc biệt là việc quán triệt chủ trương tuyệt đối không được phê duyệt chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư nếu không xác định rõ được nguồn vốn và khả năng cân đối vốn. Đối với các dự án đã được cấp có thẩm quyền thẩm định nguồn vốn, chỉ được phê duyệt chủ trương đầu tư và quyết định đầu tư không vượt quá mức vốn đã được thẩm định của từng nguồn vốn;



(2) Việc ưu tiên bố trí vốn để thanh toán các khoản nợ của NSNN, thu hồi các khoản tạm ứng; không bố trí vốn đối với các dự án mới chưa cấp bách. Việc thực hiện chủ trương đẩy mạnh hợp tác theo hình thức công tư (PPP) và các hình thức đầu tư không sử dụng vốn nhà nước để huy động tối đa nguồn lực đầu tư phát triển kinh tế - xã hội;

(3) Việc thực hiện nghiêm các quy định về quản lý đầu tư xây dựng của Luật Đầu tư công, đặc biệt là chủ trương bảo đảm không để phát sinh nợ đọng xây dựng cơ bản sau ngày 31/12/2014.

3. Lĩnh vực DNNN và các tổ chức tài chính - ngân hàng

Tập trung kiểm toán để đánh giá thực trạng tài chính năm 2015 của các đơn vị được kiểm toán; tính tuân thủ đối với việc thực hiện Luật Doanh nghiệp, Luật Giá, Luật Kế toán, Luật Các tổ chức tín dụng và các quy định về thuế, chuẩn mực kế toán và các văn bản quản lý nhà nước có liên quan, trong đó tập trung vào một số nội dung trọng tâm sau:

(1) Điều hành, thực hiện chính sách tiền tệ nhằm tăng trưởng tín dụng phù hợp và đảm bảo chất lượng tín dụng, phát triển ổn định thị trường chứng khoán; quản lý giá theo cơ chế thị trường có sự điều tiết của nhà nước đối với các mặt hàng quan trọng, thiết yếu (điện, xăng dầu...);

(2) Thực hiện các đề án tái cơ cấu (doanh nghiệp nhà nước, cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng giai đoạn 2011-2015, tái cấu trúc thị trường chứng khoán và doanh nghiệp bảo hiểm);

(3) Nộp NSNN cổ tức được chia năm 2015 cho phần vốn nhà nước tại các công ty cổ phần có vốn góp của Nhà nước;

(4) Thực hiện Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí;

(5) Thực hiện Quy chế giám sát tài chính, hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính của doanh nghiệp do Nhà nước làm chủ sở hữu và doanh nghiệp có vốn nhà nước.

4. Kiểm toán chuyên đề và kiểm toán hoạt động

Tập trung kiểm toán để đánh giá: công tác lập, phân bổ và giao dự toán; việc quản lý và chấp hành quy định trong quá trình sử dụng các nguồn kinh phí; tính kinh tế, hiệu quả và hiệu lực việc thực hiện các mục tiêu và chính sách có liên quan đến các chuyên đề được kiểm toán. Trong đó:

(1) Chương trình Trái phiếu Chính phủ theo Nghị quyết số 50/2013/QH13 ngày 21/6/2013 của Quốc hội để đánh giá quá trình huy động, quản lý, điều hành nguồn vốn này gắn với nội dung tái cơ cấu đầu tư công; tính tuân thủ các chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường quản lý đầu tư từ nguồn vốn NSNN và vốn TPCP.

(2) Chương trình mục tiêu quốc gia Xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010-2015 đối với một số tiêu chí, nội dung, hoạt động chính của Chương trình nhằm đánh giá việc triển khai thực hiện chủ trương của Đảng về nông nghiệp, nông dân, nông thôn và các quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường chỉ đạo thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới.

(3) Thực trạng thực hiện Đề án tái cơ cấu doanh nghiệp và Đề án cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng giai đoạn 2011-2015 nhằm đánh giá việc thực hiện chủ trương của Đảng về tiếp tục sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN, các nghị quyết, chỉ thị của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về đẩy mạnh cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp, tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường, giải quyết nợ xấu.

(4) Việc xác định, công khai giá bán điện giai đoạn 2014-2016 để đánh giá tính trung thực, hợp lý của giá bán lẻ điện trong giai đoạn này và chủ trương minh bạch, công khai trong xây dựng, phê duyệt, triển khai thực hiện việc điều chỉnh giá bán điện nhằm bảo đảm quyền lợi nhà nước, nhà sản xuất và người tiêu dùng; giảm thiểu tác động bất lợi đến ổn định kinh tế vĩ mô và an sinh xã hội.

(5) Công tác đầu tư, mua sắm, quản lý, sử dụng trang thiết bị y tế nhằm đánh giá việc tuân thủ các quy định của pháp luật về đầu tư, mua sắm và hiệu quả, hiệu lực việc quản lý, sử dụng các trang thiết bị y tế sau đầu tư, qua đó đánh giá việc thực hiện chủ trương nâng cao năng lực y tế về khám, chữa bệnh thông qua hoạt động cải tạo cơ sở vật chất, nâng cấp trang thiết bị y tế, giúp người dân tiếp cận dịch vụ y tế chất lượng cao được thuận lợi và góp phần giảm quá tải bệnh viện tuyến trên.

(6) Đối với các cuộc kiểm toán hoạt động, kiểm toán môi trường và các hoạt động kiểm toán khác: Tập trung vào các nội dung hoặc hoạt động có qui mô và phạm vi hợp lý nhằm đánh giá sâu về tính kinh tế, hiệu quả và hiệu lực của hoạt động được lựa chọn kiểm toán.■

Phát huy tối đa lợi thế của các địa phương bằng liên kết vùng

 **THÙY LÊ**

Sự nghiệp đổi mới sau 30 năm đã đưa nền kinh tế nước ta đạt được những thành tựu khá toàn diện. Tuy nhiên, trên bước đường đó, không ít lần Việt Nam đã phải trả giá đắt và không dễ khắc phục cho sự phát triển theo kiểu “mạnh ai nấy làm”. Nền kinh tế cấp tỉnh độc lập với nhau về quyền lực điều hành và lợi ích, trên cả hai tuyến quản lý hành chính cũng như ngân sách là một trong những “hội chứng” kỳ lạ khi chuyển đổi sang kinh tế thị trường hiện nay. Nguyên nhân thì đã rõ, nhưng làm thế nào để nguồn lực có hạn không bị phân tán? Liên kết vùng hiện nay có xóa bỏ được tình trạng manh mún, chia cắt và cát cứ theo tỉnh, tránh được chồng chéo, lãng phí, xung đột cục bộ? Vai trò Nhà nước và vai trò thị trường như thế nào trong liên kết vùng?... là bài toán khó cần lời giải đáp. Đây chính là chủ đề của Hội thảo quốc tế “Liên kết vùng trong quá trình tái cơ cấu kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng ở Việt Nam” được tổ chức ngày 03/4/2016 vừa qua.



“64 nền kinh tế giống hệt nhau, nhưng độc lập với nhau”

Vấn đề kinh tế vùng và liên kết vùng đã được Đảng và Nhà nước ta nhận thức từ rất sớm. Báo cáo chính trị tại Đại hội Đảng toàn Quốc lần thứ XII vừa qua cũng tiếp tục nêu rõ: “Thống nhất quản lý tổng hợp chiến lược, quy hoạch phát triển trên quy mô toàn bộ nền kinh tế, vùng và liên vùng... Khắc phục tình trạng nền kinh tế bị chia cắt bởi địa giới hành chính, hoặc đầu tư dàn trải,

trùng lặp. Xây dựng một số đặc khu kinh tế để tạo cực tăng trưởng và thử nghiệm thể chế phát triển vùng có tính đột phá”.

Tuy nhiên, tại Hội thảo, GS.TS Vương Đình Huệ, Ủy viên Bộ Chính trị, Trưởng ban Kinh tế Trung ương (nay là Phó Thủ tướng Chính phủ) vẫn thẳng thắn đánh giá, việc thực hiện chủ trương, cơ chế, chính sách phát triển kinh tế vùng còn rất nhiều hạn chế. Cách phân vùng kinh tế - xã hội còn nhiều bất cập để phát huy lợi thế so sánh từng

vùng. Quy hoạch tổng thể và quy hoạch ngành theo vùng như hiện nay chưa thực sự là công cụ hữu hiệu trong định hướng, điều phối, phân bổ ngân sách, thu hút đầu tư, quản trị không gian kinh tế - xã hội, đặc biệt là thực hiện vai trò ràng buộc liên kết nội vùng. Các vùng kinh tế trọng điểm chưa phát huy được vai trò đầu tàu, có tác dụng lan tỏa, hiệu quả đầu tư chưa thực sự vượt trội, chưa có sự liên kết các địa phương yếu, thiếu các chuỗi giá trị liên kết kinh tế nội vùng và

liên vùng. Kết cấu lỏng lẻo như vậy đã dẫn đến hệ quả tất cả các vùng đều vận động phát triển độc lập nhưng gần như theo cùng một hướng về cơ cấu kinh tế. GS.TS Vương Đình Huệ cho rằng, áp lực chỉ tiêu công nghiệp hóa đã khiến chiến lược phát triển của các tỉnh, các vùng trở thành bản copy và thu nhỏ từ chiến lược quốc gia, không phát huy được đặc thù địa phương.

Đồng quan điểm nêu trên, PGS.TS Trần Đình Thiên, Viện trưởng Viện Kinh tế Việt Nam cũng cho rằng, kinh tế nước ta hiện được tổ chức theo đơn vị tỉnh. Các tỉnh độc lập với nhau về quyền lực điều hành và lợi ích, trên cả hai tuyến quản lý hành chính và ngân sách. Điều này dẫn đến trạng thái nền kinh tế theo phong cách “*tỉnh ta*”, khá kỳ lạ với một nền kinh tế thị trường: “*Nền kinh tế quốc gia được cấu thành từ 64 nền kinh tế giống hệt nhau, nhưng độc lập với nhau. Đó là 63 nền kinh tế địa phương cộng với 1 nền kinh tế trung ương*”.

Các nền kinh tế địa phương có quy mô nhỏ bé, dân số trung bình 1-2 triệu dân với GDP đầu người bình quân năm 2015 chỉ khoảng 2.100 USD. Mặc dù có những nỗ lực phát triển nhưng đa số các tỉnh hầu như không thể bứt phá. Theo PGS.TS Trần Đình Thiên, phong cách lạ này ngoài việc gây lãng phí nguồn lực phát triển trên quy mô lớn còn hình thành xu hướng đua tranh không lành mạnh, “*cạnh tranh cùng xuống đáy*” về đất đai, ưu đãi, cố gắng chạy đua xây dựng sân bay, cảng biển... chỉ vì thành tích ảo. “*Đây là những hiện tượng khá phổ biến, gây ra những tổn thất*

to lớn ở cả tầm quốc gia”, ông Thiên nhận định.

Viện trưởng Viện Kinh tế Việt Nam cho rằng, muốn thoát khỏi giới hạn chật hẹp, kém hiệu quả của cơ chế kinh tế tỉnh, không thể chỉ dừng lại ở việc chỉnh sửa, cải tiến hay “*cơi nới*” cơ chế phân quyền, phân cấp kinh tế hiện tại mà phải thay nó bằng một cơ chế khác đó là thể chế vùng kinh tế.

Liên kết vùng không có nghĩa là phát sinh thêm một cấp hành chính

Để hạn chế vấn đề xung đột giữa lợi ích vùng và lợi ích tỉnh, PGS.TS Trần Đình Thiên cho rằng, phương án triệt để nhất là cần tích cực chuẩn bị để ra đời càng sớm càng tốt 8-10 vùng hành chính - kinh tế, mỗi vùng bao gồm một số tỉnh hiện nay đang là độc lập sẽ chuyển thành một thành phần cấu trúc bộ phận của vùng và phụ thuộc. Về mặt quản lý nhà nước, vùng sẽ đóng vai trò của tỉnh hiện nay - là một cấp quyền lực mang tính độc lập cao, là cơ quan quản lý hành chính - kinh tế của vùng (thiết chế độc lập). Như vậy, vùng thay thế vai trò của tỉnh, đồng thời đẩy tỉnh xuống thành cấp quản lý trực thuộc vùng. Tất nhiên, việc thay đổi cấu trúc tổ chức hành chính - nhà nước là điều không dễ dàng bởi “*việc sáp nhập các tỉnh thành vùng chắc chắn sẽ gây tổn hại lợi ích của họ*”.

Viện trưởng Trần Đình Thiên cũng đưa ra một kiến nghị nữa là thành lập Hội đồng Tư vấn phát triển Vùng để tăng cường khả năng phối hợp hoạt động các địa phương trong vùng. Theo đó, vùng chưa thể là một đơn vị hay

một khu vực hành chính, nhưng cũng không phải là phép cộng đơn thuần của các đơn vị hành chính nhỏ hơn như tỉnh. Hội đồng này được lập ra với sự tham gia của các lãnh đạo tỉnh, người được chọn giữ chức Chủ tịch có vị thế độc lập với các địa phương, có mối liên hệ trực tiếp với Trung ương và trong trường hợp các tỉnh không tạo được sự đồng thuận phát triển thì có thẩm quyền kiến nghị các vấn đề phát triển vùng lên Thủ tướng Chính phủ để Chính phủ can thiệp.

Nhấn mạnh yếu tố khung pháp lý, TS. Nguyễn Đình Cung, Viện trưởng Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương cho rằng, thực tế, việc liên kết vùng ở Việt Nam vẫn đang diễn ra, nhưng hiện nay vẫn dưới dạng tự nguyện, tự phát là chủ yếu, nay thích thì liên kết với tỉnh này, mai thích thì liên kết với tỉnh khác, nếu không chỉ làm cho có lệ. Vì vậy, cần có các nghị định về kinh tế vùng, trước hết có thể là nghị định cho các vùng có tính liên kết tốt nhất hiện nay là Duyên hải miền Trung và Đồng bằng sông Cửu Long... Trong đó, cơ quan vùng có một số chức năng về kinh tế và có thẩm quyền mạnh hơn.

Dưới góc độ cơ quan quốc tế, bà Victoria Kwakwa, Giám đốc Quốc gia của Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam cho rằng, việc nghiên cứu phát triển liên kết vùng có tác dụng quan trọng. Ở Việt Nam có những vấn đề vượt ra khỏi tầm giải quyết riêng lẻ ở địa phương, chỉ được giải quyết hiệu quả kịp thời ở không gian vùng. Các địa phương sẽ phối hợp chặt chẽ hơn theo nguyên tắc “*cùng thắng*” để tối ưu hóa hiệu

quả cũng như khả năng chống chịu với các rủi ro.

Về vấn đề này, GS.TS Vương Đình Huệ nhấn mạnh, chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo vùng cần được xác định như một bộ phận của tái cơ cấu kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng quốc gia. Vì vậy, dù mang lại nhiều lợi ích, nhưng cần phải tính toán để tránh việc phát sinh thêm một cấp hành chính. Cần phân định rõ chức năng vùng và địa phương, ban hành rõ thẩm quyền, quyền hạn, nhưng phải đảm bảo tính khoa học, loại bỏ sự chồng lấn trong phân vùng. Mục tiêu quan trọng nhất là phát triển vùng trên cơ sở lợi thế so sánh của từng địa phương, khắc phục không gian kinh tế bị chia cắt bởi địa giới hành chính, sử dụng tốt nhất nguồn lực của Nhà nước và các thành phần kinh tế để đầu tư, đặc biệt là giao thông, nông thôn mới...

Với các vùng kinh tế trọng điểm, GS.TS Vương Đình Huệ cho rằng, cần cân nhắc để ban hành chính sách cạnh tranh với các trung tâm kinh tế khu vực ASEAN, châu Á và trên thế giới; quy định rõ vùng này theo hướng kinh tế tri thức, phát triển các ngành công nghiệp có hàm lượng công nghệ cao, tạo giá trị gia tăng lớn. Từ đó, việc liên kết sẽ thúc đẩy sự năng động của các khu công nghiệp theo chiến lược tăng trưởng mới, như là địa bàn đột phá trong phát triển kinh tế; xây dựng quỹ, vườn ươm phát triển doanh nghiệp... Đối với các vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, cần có chính sách nhằm hướng việc thu hút đầu tư vào các ngành khai thác lợi thế so sánh, phù hợp với điều kiện tự nhiên và xã hội, bảo tồn sinh thái.

Bên cạnh đó, GS.TS Vương Đình Huệ cũng yêu cầu làm rõ mối quan hệ giữa phát triển kinh tế vùng, liên kết vùng và quá trình phân cấp để đề xuất hoàn thiện thể chế phân công, phân cấp giữa Trung ương và địa phương, vừa đảm bảo tập trung thống nhất của nền kinh tế, vừa phát huy tính chủ động, sáng tạo của địa phương. Cần nghiên cứu về sự cần thiết thành lập quỹ phát triển vùng để triển khai đồng bộ các dự án mang tính liên tỉnh, liên vùng. Quỹ được hình thành từ các nguồn như: đóng góp từ ngân sách trung ương, đóng góp từ ngân sách của các địa phương, đóng góp của các doanh nghiệp trên địa bàn, nguồn vay, tài trợ của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước...; áp dụng các cơ chế đầu tư có tính cạnh tranh quốc tế, thị trường. ■

Ngân sách cấp tỉnh được bội chi là một đột phá quan trọng

Luật Ngân sách nhà nước (NSNN) 2015 chính thức có hiệu lực từ năm tài chính 2017, quy định tại Điều 4: “Bội chi ngân sách nhà nước bao gồm bội chi ngân sách trung ương và bội chi ngân sách địa phương cấp tỉnh”. Đây là điểm khác biệt quan trọng mở ra cho ngân sách địa phương (NSDP) cơ hội chủ động hơn trong quyết định NSDP, khi cả Luật NSNN 1996 lẫn Luật NSNN 2002 đều khẳng định: Chỉ ngân sách trung ương (NSTW) được phép bội chi còn NSDP thì phải tuân thủ nguyên tắc cân đối thu chi.

20 năm trước, đứng trước nhu cầu chi đầu tư phát triển (ĐTPT), trong đó có chi ĐTPT từ nguồn NSNN, Luật NSNN 1996 đã cho phép ngân sách cấp tỉnh được “huy động vốn đầu tư trong nước theo quyết định của Thủ tướng” để “đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng thuộc phạm vi ngân sách tỉnh bảo đảm mà vượt quá khả năng cân đối của ngân sách cấp tỉnh” song, khoản huy động đó “phải cân đối vào ngân sách cấp tỉnh để chủ động trả hết nợ khi hết hạn”. 6 năm sau, Luật NSNN 2002 tiếp tục cho phép ngân sách cấp tỉnh huy động vốn trong nước đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng thuộc phạm vi ngân sách cấp tỉnh bảo đảm, thuộc danh mục đầu tư trong kế hoạch 5 năm đã được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định nhưng “mức dư nợ từ nguồn vốn huy động không vượt quá 30% vốn đầu tư xây dựng cơ bản trong nước hàng năm của ngân sách cấp tỉnh”. Ngay trong quá trình soạn thảo Luật NSNN 2015, vẫn có dự định cho rằng: “Bội chi ngân sách nhà nước là bội chi ngân sách trung ương”.

Như vậy, có thể thấy, cho phép NSDP, cụ thể là ngân sách cấp tỉnh được bội chi là một đột phá quan trọng của Luật NSNN 2015 và là kết quả của quá trình tiệm tiến nhận thức và tư duy về NSNN nói chung, NSDP nói riêng, cùng mối quan hệ và quan điểm phân cấp giữa các cấp ngân sách.

Không dừng lại ở khái niệm: “Bội chi ngân sách địa phương cấp tỉnh là tổng hợp bội chi ngân sách cấp tỉnh của từng địa

Khi ngân sách địa phương được phép bội chi

 TS. VŨ ĐÌNH ÁNH - Bộ Tài chính

phương, được xác định bằng chênh lệch lớn hơn giữa tổng chi ngân sách cấp tỉnh không bao gồm chi trả nợ gốc và tổng thu ngân sách cấp tỉnh của từng địa phương”, tương tự như nội hàm bội chi NSTW, Luật NSNN còn quy định rõ mức dư nợ vay của ngân sách địa phương theo 3 nhóm:

Nhóm 1 bao gồm Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh được vay bù đắp bội chi NSDP không vượt quá 60% số thu ngân sách địa phương được hưởng theo phân cấp;

Nhóm 2 gồm các địa phương có số thu ngân sách địa phương được hưởng theo phân cấp lớn hơn chi thường xuyên của ngân sách địa phương được bội chi không vượt quá 30% số thu ngân sách được hưởng theo phân cấp;

Nhóm 3 là các địa phương có số thu ngân sách địa phương được hưởng theo phân cấp nhỏ hơn hoặc bằng chi thường xuyên của ngân sách địa phương thì bội chi không vượt quá 20% số thu ngân sách được hưởng theo phân cấp.

Luật NSNN 2015 tiếp tục khẳng định, bội chi NSDP chỉ được sử dụng để đầu tư các dự án thuộc kế hoạch đầu tư công trung hạn đã được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định, đồng thời được bù đắp bằng các nguồn vay trong nước từ phát

hành trái phiếu chính quyền địa phương, vay lại từ nguồn Chính phủ vay về cho vay lại và các khoản vay trong nước khác.

Do bội chi NSDP được tổng hợp vào bội chi NSNN và do Quốc hội quyết định nên Chính phủ quy định cụ thể điều kiện được phép bội chi NSDP để bảo đảm phù hợp với khả năng trả nợ của địa phương và tổng mức bội chi chung của ngân sách nhà nước.

Như vậy, việc cho phép NSDP được bội chi đã được cân nhắc thận trọng, chuẩn bị chu đáo đồng thời lường trước những rủi ro có thể phát sinh, vừa đảm bảo nguyên tắc quản lý NSNN tập trung, thống nhất vừa tạo điều kiện nâng cao quyền chủ động sáng tạo của các cấp chính quyền địa phương trong quản lý điều hành NSDP phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế - xã hội trên địa bàn được quy định trong Hiến pháp 2013 và các văn bản pháp luật có liên quan mới ban hành như Luật Đầu tư công 2014, Luật Quản lý nợ công 2009...

Những vấn đề đáng quan tâm trong quá trình triển khai

Trong quá trình triển khai thực hiện Luật NSNN 2015, kể từ năm tài chính 2017, NSDP nói

chung và bội chi NSDP nói riêng có thể nổi lên những vấn đề đáng quan tâm sau:

Thứ nhất, quy mô vay nợ của chính quyền cấp tỉnh có xu hướng tăng lên, theo đó, cơ cấu nợ công sẽ chuyển dịch đáng kể theo hướng tăng tỷ trọng nợ của chính quyền địa phương, trong khi tỷ trọng của nợ Chính phủ và nợ được Chính phủ bảo lãnh đều có xu hướng giảm. Báo cáo của Bộ Tài chính cho thấy, tính đến cuối năm 2015, nợ công đã lên đến gần 3 triệu tỷ đồng, tương đương 62,2% GDP, trong đó nợ Chính phủ đã vượt trần lên đến 50,3% GDP và dự kiến đến hết năm 2016, nợ công lên đến 64,5% GDP và nợ Chính phủ khoảng 52,2% GDP. Theo tính toán sơ bộ, tỷ trọng nợ của chính quyền địa phương sẽ tăng dần từ con số khoảng 2% tổng số nợ công hiện nay, trong khi nợ được Chính phủ bảo lãnh sẽ giảm tỷ trọng từ mức khoảng 20% do chủ trương hạn chế cấp bảo lãnh nợ của Chính phủ và chuyển sang bảo lãnh của các ngân hàng thương mại. Trong cơ cấu nợ công, nợ Chính phủ vẫn sẽ chiếm tỷ trọng áp đảo, song có thể duy trì ở mức hơn 80% trong một vài năm tới, trước khi giảm nhẹ trong các năm tiếp theo. Do NSDP chỉ được vay nợ trong nước để bù đắp bội chi nên cơ



cầu nợ trong nước và nợ nước ngoài cũng sẽ có chuyển dịch theo hướng tăng tỷ trọng nợ trong nước.

Thứ hai, căn cứ để NSDP được bội chi là đầu tư dự án thuộc kế hoạch đầu tư công trung hạn vượt khả năng bảo đảm của ngân sách cấp tỉnh, trong khi Bộ Kế hoạch và Đầu tư cho biết, tổng mức NSTW trung hạn 5 năm 2016-2020 (vốn trong nước) chỉ đáp ứng được khoảng 30% nhu cầu đầu tư của cả nước. Dự kiến kế hoạch đầu tư công trung hạn NSNN trong giai đoạn này chỉ có 1.846.000 tỷ đồng, song nhu cầu vốn ĐTPT do các bộ, ngành, địa phương đề xuất lên tới khoảng 4 triệu tỷ đồng, gấp 20,5 lần kế hoạch năm 2015 và gấp 2,1 lần khả năng cân đối vốn của NSNN. Rõ ràng, quy định và kiểm soát chặt chẽ tuân thủ quy định về giới hạn bội chi NSDP đóng vai trò đặc biệt quan trọng khi bội chi NSDP được tính vào bội chi NSNN nói chung và đến lượt mình bội chi NSNN liên tục vượt so với dự toán NSNN nhiều năm gần đây, trong khi trần nợ công đang có nguy cơ bị “thủng”,

mặc dù mới chủ yếu là nợ của trung ương, còn nợ của địa phương hoàn toàn chưa đáng kể.

Thứ ba, quản lý bội chi NSDP và nguồn bù đắp bội chi NSDP gắn liền với thay đổi phương thức quản lý sử dụng nguồn vốn ODA trong những năm tới. Một trong những nguồn bù đắp bội chi NSDP là vay lại từ nguồn Chính phủ vay về nên việc Bộ Tài chính xây dựng cơ chế tăng cường cho vay lại chính quyền địa phương sẽ tác động trực tiếp đến NSDP theo hướng tăng trách nhiệm của chính quyền địa phương đối với các khoản vay nợ. Giai đoạn 2006-2015, vốn cho vay lại chính quyền địa phương khoảng 15,5 tỷ USD, chiếm 1/3 tổng nguồn vốn vay cấp ra và tới 92,15% là cấp phát. Nhằm nâng cao hiệu quả quản lý sử dụng nợ công, Bộ Tài chính dự định chuyển từ cơ chế cấp phát là chủ yếu sang cơ chế cho vay lại chính quyền địa phương với tỷ lệ cho vay lại vốn ODA chia làm 5 nhóm: nhóm 1, tỷ lệ cho vay lại là 10% với địa phương có tỷ lệ bổ sung cân đối từ NSTW so với tổng chi cân đối

NSDP từ 70% trở lên; nhóm 2, 20% với địa phương có tỷ lệ bổ sung cân đối từ NSTW so với tổng chi cân đối NSDP từ 50% đến dưới 70%; nhóm 3, 30% với địa phương có tỷ lệ bổ sung cân đối từ NSTW so với tổng chi cân đối NSDP dưới 50%; nhóm 4, 50% với địa phương có điều tiết về NSTW; nhóm 5, 80% đối với Hà Nội, Tp. Hồ Chí Minh.

Đối với vốn vay ưu đãi, tỷ lệ cho vay lại chia làm 2 nhóm: (i) địa phương nhận bổ sung cân đối từ NSTW áp dụng tỷ lệ vay lại là 70% và (ii) địa phương điều tiết về NSTW áp dụng tỷ lệ vay lại là 100%. Cơ quan chức năng cho rằng, nhờ cơ chế này, quyền, nghĩa vụ trong việc vay, trả nợ giữa NSTW và NSDP sẽ được tách bạch rõ ràng, đồng thời, tăng trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc nâng cao tính chủ động và hiệu quả sử dụng vốn vay, góp phần quản lý hiệu quả nợ công.

Như vậy, nguồn bù đắp bội chi NSDP chủ yếu sẽ từ vay lại vốn ODA và vốn vay ưu đãi, còn nguồn phát hành trái phiếu chính quyền địa phương rất hạn chế. Ngay năm 2015, Thủ tướng Chính phủ đồng ý đề nghị của Bộ Tài chính về kế hoạch phát hành trái phiếu chính quyền địa phương vốn vện có 11.800 tỷ đồng theo Nghị định số 01/2011/NĐ-CP về phát hành trái phiếu Chính phủ, trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh và trái phiếu chính quyền địa phương.

Thứ tư, căn cứ mức vay nợ của chính quyền địa phương trước khi được phép bội chi là tổng vốn đầu tư xây dựng cơ bản trong nước hàng năm của ngân sách cấp tỉnh có phân biệt các

trường hợp thành phố trực thuộc trung ương. Căn cứ này đã được thay thế bằng số thu NSDP được hưởng theo phân cấp, đi đôi với tiêu chí phân loại địa phương dựa trên khả năng cân đối giữa số thu NSDP được hưởng theo phân cấp với chi thường xuyên của NSDP, vừa phản ánh nguyên tắc chung của cân đối NSNN là: “tổng số thu từ thuế, phí, lệ phí phải lớn hơn tổng số chi thường xuyên và góp phần tích lũy ngày càng cao để chi đầu tư phát triển”, vừa phù hợp với tiến trình đẩy mạnh phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi NSNN. Theo Dự toán NSNN 2016, tổng thu NSDP được hưởng theo phân cấp là 417.618 tỷ đồng, tương đương 70% tổng thu NSTW được hưởng theo phân cấp, còn thu bổ sung từ NSTW là 211.221 tỷ đồng, trong đó 60,5% là bổ sung cân đối, còn lại là bổ sung có mục tiêu. Cũng theo Dự toán NSNN 2016, trong 63 tỉnh thành chỉ có 13 tỉnh thành có tỷ lệ điều tiết nên không nhận bổ sung cân đối từ NSTW là: Hà Nội, Hải Phòng, Quảng Ninh, Vĩnh Phúc, Bắc Ninh, Đà Nẵng, Quảng Ngãi, Khánh Hòa, TP. Hồ Chí Minh, Đồng Nai, Bình Dương, Bà Rịa-Vũng Tàu, Cần Thơ. Trong đó, TP. Hồ Chí Minh có tỷ lệ điều tiết cao nhất, với chỉ 23% tổng thu NSNN trên địa bàn được giữ lại cho NSDP, (tương đương gần 70 ngàn tỷ đồng), trong khi riêng TP. Hồ Chí Minh chiếm tỷ trọng gần 27% tổng dự toán thu NSNN năm 2016. Hà Nội đứng trong nhóm có tỷ lệ điều tiết cao thứ hai (cùng với Bình Dương và Bà Rịa –

Vũng Tàu) với tỷ lệ giữ lại NSDP từ 40-44% tổng thu NSNN trên địa bàn. Mặc dù tổng thu NSNN trên địa bàn Hà Nội đứng thứ 2 cả nước song cũng chỉ chiếm hơn 15% tổng dự toán thu NSNN năm 2016.

Rõ ràng, tiêu chí phân loại mức độ bội chi NSDP cần tiếp tục bổ sung hoàn thiện gắn với tiến trình cơ cấu lại thu chi NSDP nói riêng và cơ cấu lại NSNN nói chung theo hướng công bằng, hiệu quả đồng thời khắc phục tình trạng mất cân đối quá mức và nâng cao tính chủ động sáng tạo của địa phương trong quản lý NSNN.

Tóm lại, quy định về bội chi NSDP cấp tỉnh tại Luật NSNN 2015 đã mở ra một giai đoạn phát triển mới trong quản lý NSNN ở Việt Nam, tác động tới mọi mặt đời sống kinh tế - xã hội từ trung ương đến địa phương. Theo đó, thể chế quản lý nợ công cũng như quản lý NSNN cần nhanh chóng hoàn thiện nhằm đảm bảo tính đồng bộ, nhất quán, vừa tuân thủ đúng nguyên tắc quản lý NSNN tập trung, thống nhất, vừa nâng cao quyền hạn và trách nhiệm của chính quyền địa phương trong quản lý nợ công, đáp ứng các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội.■

Ông Võ Thành Hưng, Vụ trưởng Vụ Ngân sách nhà nước, Bộ Tài chính:

Luật Ngân sách nhà nước 2015, hiệu lực từ năm 2017 không gộp quy định hình thức huy động mà chuyển sang hình thức bội chi. Về mặt không chế, Luật mới chặt chẽ hơn Luật cũ ở điểm:

Thứ nhất, các địa phương được vay theo quy định của Luật:

- ▶▶▶ Đối với thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh không vượt quá 60% số thu ngân sách địa phương được hưởng theo phân cấp;
- ▶▶▶ Đối với các địa phương có số thu ngân sách địa phương được hưởng theo phân cấp lớn hơn chi thường xuyên của ngân sách địa phương không vượt quá 30% số thu ngân sách được hưởng theo phân cấp;
- ▶▶▶ Đối với các địa phương có số thu ngân sách địa phương được hưởng theo phân cấp nhỏ hơn hoặc bằng chi thường xuyên của ngân sách địa phương không vượt quá 20% số thu ngân sách được hưởng theo phân cấp.

Thứ hai, mặc dù trong Luật mới quy định khung 60-30-20 là mức tối đa nhưng mức bội chi ngân sách địa phương hàng năm là do Chính phủ làm việc với các địa phương, Bộ Tài chính tổng hợp báo cáo trình Chính phủ, Quốc hội để quyết định bội chi ngân sách của từng địa phương bằng số tuyệt đối. Trên cơ sở đó, địa phương giao dự toán do Hội đồng nhân dân quyết định nhưng không vượt quá quy định của Quốc hội. Điều đó có nghĩa, mặc dù một số địa phương có thể vẫn trong phạm vi được phép vay tối đa nhưng vì điều kiện nào đó có thể ảnh hưởng đến nghĩa vụ tài chính hay nợ công cao thì Chính phủ sẽ trình Quốc hội để quyết định hãm mức bội chi của địa phương.■

Quỹ bảo hiểm xã hội - mối quan ngại và triển vọng

 TS. NGUYỄN MINH PHONG

Vỡ quỹ Bảo hiểm xã hội: quan ngại có thực

Quỹ Bảo hiểm xã hội (BHXH) là quỹ độc lập với ngân sách nhà nước và được Nhà nước bảo hộ để sử dụng trong việc giải quyết chế độ BHXH cho người tham gia theo nguyên tắc đóng - hưởng, có vai trò ngày càng quan trọng trong bảo đảm an sinh xã hội ở Việt Nam. Sau 19 năm thực hiện Điều lệ BHXH, số người tham gia đã lên tới 11,2 triệu người theo diện bắt buộc (tăng hơn 4 lần). Số thu BHXH bắt buộc năm 2014 ước đạt 128.000 tỉ đồng, tăng 161 lần so với năm 1999. Về BHXH tự nguyện, năm 2014 ước đạt 702 tỉ đồng, tăng 68 lần so với năm 2008. BHXH thất nghiệp đã thu hút trên 9 triệu người tham gia, tăng 1,5 lần so với năm 2009. Về BHYT, năm 2014 ước tính có 64,1 triệu người tham gia, tăng 0,3 lần so với năm 2009. Mục tiêu tới năm 2020, Việt Nam phấn đấu trên 50% lực lượng lao động tham gia BHXH, trên 35% lực lượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp và trên 80% dân số tham gia BHYT... BHXH Việt Nam đang thực hiện lộ trình cải cách hành chính, hiện đại hóa công tác chi trả, bảo toàn tuyệt đối, với 95% vốn là cho ngân sách nhà nước vay.

Bên cạnh những kết quả tích cực, thời gian qua, công tác triển

khai BHXH, BHYT còn gặp nhiều khó khăn, hạn chế như: chưa thực sự đồng bộ và toàn diện với mọi đối tượng trong xã hội; nội dung tuyên truyền chưa phong phú và đa dạng; nhận thức của lãnh đạo địa phương, doanh nghiệp về vai trò của BHXH, BHYT còn hạn chế. Đặc biệt, tình trạng nợ đọng cao, diện bao phủ thấp và nhiều lỗ hổng trong quản lý gây áp lực ngày càng tăng có thể đổ vỡ trong tương lai không xa là những nguy cơ có thực được cảnh báo về Quỹ BHXH nước ta.

Theo Báo cáo của KTNN, đối với Quỹ Bảo hiểm xã hội, Quỹ hưu trí và tử tuất, chỉ đến năm 2023 là thu bằng chi và đến năm 2037 thì chi sẽ vượt thu. Chỉ có Quỹ bảo hiểm tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, ốm đau thai sản do mức chi hàng năm thấp nên đến năm 2050 quỹ vẫn có kết dư (trong giả định tai nạn lao động và mức chi như hiện nay). Quỹ bảo hiểm thất nghiệp thì chỉ 5 năm nữa, thu bằng chi, từ 2021 sẽ mất cân đối thu chi trong năm.

Hơn nữa, theo BHXH Việt Nam, sau 5 năm thực hiện Luật BHXH, số người lao động (NLĐ) tham gia BHXH mới chỉ chiếm khoảng 20% lực lượng lao động, số người đóng BHXH cho một người hưởng lương hưu ngày càng giảm. Nếu như năm

1996 (sau 1 năm quỹ BHXH tách ra) có tỷ lệ người đóng cho 1 người hưởng lương hưu là 217/1; đến năm 2000 là 34/1, năm 2004 là 19/1, năm 2007 còn 14/1, năm 2009 còn 11/1 và đến 2010 chỉ có 10,7/1. Nếu cứ tiếp tục duy trì hình thức thu chi và hoạt động như hiện nay thì đến năm 2023, quỹ BHXH sẽ cân bằng, bắt đầu từ năm 2024 số chi lớn hơn số thu. Nếu không có sự can thiệp thì đến năm 2037 số chi lớn gấp nhiều lần số thu, quỹ BHXH sẽ có nguy cơ mất cân đối, “vỡ quỹ”.

Theo tính toán của các chuyên gia BHXH, cho dù từ năm 2010 cứ hai năm mức đóng lại tăng thêm 1% cho đến khi đạt mức đóng là 8% đối với người lao động và 14% đối với người sử dụng lao động (Luật BHXH quy định hàng tháng người lao động đóng 5%, người sử dụng lao động đóng 11%), nhưng với mức thu này có cộng cả phần lãi qua kinh doanh vốn quỹ BHXH cũng chỉ có thể trả lương hưu 10 năm cho mỗi cá nhân. Trong khi đó, tuổi thọ trung bình ngày càng cao, độ dài thời gian hưởng lương hưu bình quân dự kiến hiện nay là 19,4 năm. Đó là chưa kể do điều kiện cho nghỉ hưu sớm như giải quyết đối với lao động dôi dư do sắp xếp lại DNNN, tinh giản biên chế trong

khu vực hành chính sự nghiệp... đã khiến một lượng lớn lao động chưa đủ tuổi đã nghỉ sớm. Về hưu “non”, người lao động được lợi vì chỉ bị trừ 1% lương hưu cho mỗi năm nghỉ trước tuổi nhưng với khoảng 60% đối tượng nghỉ hưu trước tuổi như hiện nay lại đang ảnh hưởng trực tiếp đến tình hình cân đối quỹ khi mà thời gian hưởng chế độ hưu trí kéo dài hơn (do phải trả lương hưu thêm từ 1-5 năm) trong khi thời gian đóng BHXH quá ít khiến giảm thu cho quỹ từ 1-5 năm.

BHXH Việt Nam cho biết, hiện tình trạng chây ỳ, chậm đóng, nợ BHXH xảy ra ở tất cả các địa phương. Tính đến hết tháng 9/2015, số nợ số nợ BHXH là gần 11.300 tỷ đồng (chiếm 6,03% so với tổng số phải thu) và tăng 1.030 tỷ đồng so với cùng kỳ năm 2014. Theo thống kê, hiện số người tham gia BHXH và mức tiền lương, tiền công tham gia BHXH vẫn ở mức thấp so với thực tế. Trong khi đó đối tượng tham gia BHXH chỉ đạt 11,9 triệu người (chiếm 22,3% lực lượng lao động), bảo hiểm y tế (BHYT) đạt 66,8 triệu người (khoảng 73,6% dân số). Trong khi đó, nợ BHXH là hơn 8.001 tỷ đồng; nợ bảo hiểm thất nghiệp là 538,5 tỷ đồng; nợ BHYT là 2.738 tỷ đồng. Riêng đối với BHYT, ngân sách các địa phương chưa chuyển lên tới gần 1.262 tỷ đồng, chiếm 46% tổng số nợ BHYT.

Thực tế, tình trạng nợ đọng, trốn đóng bảo hiểm xã hội của nhiều doanh nghiệp rất phổ biến, ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền lợi chính đáng của người lao động, nhưng cơ quan bảo hiểm không dễ giải quyết. Thậm

chí, ngay cả khi cơ quan bảo hiểm ra quyết định xử lý hành chính thì doanh nghiệp vẫn phớt lờ và chấp nhận nộp phạt. Do đó, cơ quan bảo hiểm xã hội buộc phải tính đến giải pháp khởi kiện, nhưng việc này rất phức tạp và không phải khi nào cũng đạt được kết quả.

Sự bền vững của quỹ BHXH phụ thuộc nhiều vào việc quản lý Quỹ, nhất là việc thu đủ và chi đúng, đặc biệt là đầu tư bảo đảm sinh lời và an toàn vốn của Quỹ.

Hiện ở phần lớn các doanh nghiệp, bảng lương làm căn cứ đóng thuế và bảng lương để tính đóng BHXH là hai bảng lương khác nhau. Thường thì mức lương cơ bản để tính đóng BHXH thấp hơn nhiều so với thu nhập thực tế, chỉ ngang bằng hoặc cao hơn rất ít so với mức lương tối thiểu. Điều này kéo theo các chế độ tai nạn, thai sản, thất nghiệp và lương hưu của người lao động tính theo mức lương làm căn cứ tính đóng BHXH không đảm bảo, nhiều người hưởng lương hưu dưới mức thu nhập hộ nghèo.

Năm 2014, Quỹ BHYT có kết dư khoảng 5.200 tỷ đồng. Quỹ dự phòng đủ để đảm bảo đáp ứng điều chỉnh giá dịch vụ y tế. Ước tính Quỹ vẫn còn khả năng cân đối đến hết năm 2017. Do vậy, từ nay đến năm 2017, vấn đề điều chỉnh mức đóng phí BHYT chưa đặt ra. Từ năm 2018, mới cần nhắc điều chỉnh. Theo Luật, trần thu phí bảo hiểm được cho phép mức đóng tối đa là 6% mức lương cơ sở, nhưng hiện nay chúng ta đang thực hiện đóng ở mức 4,5%. Quy định của Luật BHYT sửa đổi bổ sung có hiệu

lực từ tháng 1-2015 đã không còn khái niệm BHYT tự nguyện.

Ngoài ra, theo khảo sát của Ngân hàng Thế giới, năm 2014, ngành BHXH Việt Nam tốn 350 giờ cho thủ tục hành chính. Cuối năm 2015, Chính phủ chỉ đạo, BHXH phải rút ngắn thời gian làm thủ tục hành chính xuống còn khoảng 49 giờ như mức trung bình của các nước phát triển nhất ASEAN.



Luật Bảo hiểm xã hội sửa đổi và những kỳ vọng...

Luật BHXH sửa đổi được Quốc hội thông qua ngày 20/11/2014, có hiệu lực từ ngày 1-1-2016 với nhiều điểm thay đổi quan trọng: Mở rộng đối tượng tham gia BHXH bắt buộc gồm người lao động có hợp đồng 1-3 tháng, công dân nước ngoài vào làm việc tại Việt Nam, cán bộ hoạt động không chuyên trách ở xã, phường, thị trấn. Từ 1/1/2018, mức lương hưu hàng tháng được tính bằng 45% mức bình quân tiền lương tháng đóng bảo hiểm xã hội tương ứng với 16 năm (nếu lao động nam nghỉ hưu vào năm 2018), 17 năm nếu nghỉ hưu vào năm 2019, 18 năm nếu nghỉ hưu vào năm 2020 và 20

năm nếu nghỉ hưu từ năm 2022 trở đi. Với lao động nữ nghỉ hưu từ năm 2018 trở đi là 15 năm. Sau đó, cứ thêm mỗi năm, lao động được tính thêm 2%, mức tối đa bằng 75%.

Mức bình quân lương hàng tháng để tính lương hưu của khu vực công cũng được điều chỉnh theo lộ trình, tính bình quân 15 năm cuối từ khi Luật có hiệu lực thi hành đến ngày 31/12/2019; tính bình quân 20 năm cuối từ 1/1/2020 đến 31/12/2024 và từ 1/1/2025 trở đi tính bình quân của toàn bộ thời gian. Luật cũng bổ sung quy định, lao động nam được nghỉ việc 10 ngày khi vợ sinh đôi và từ sinh ba trở lên thì cứ thêm mỗi con được nghỉ thêm 3 ngày làm việc. Trường hợp vợ sinh đôi trở lên mà phải phẫu thuật thì được nghỉ 14 ngày làm việc. Lao động nữ được nghỉ việc 6 tháng khi sinh con. Trường hợp sinh đôi trở lên thì tính từ con thứ 2 trở đi cứ mỗi con người mẹ được nghỉ thêm 1 tháng.

Mức đóng BHXH tự nguyện bằng 22% mức thu nhập mà mình chọn, mức thấp nhất bằng thu nhập chuẩn hộ nghèo nông thôn và cao nhất bằng 20 lần mức lương cơ sở. Tùy theo điều kiện kinh tế xã hội ngân sách nhà nước sẽ có hỗ trợ phần đóng BHXH của những người tham gia BHXH tự nguyện. Vấn đề này sẽ được hướng dẫn bởi Nghị định của Chính phủ.

Những quy định mới về căn cứ tính đóng BHXH phải dựa trên lương và phụ cấp (từ 1-1-2016) và mức lương và phụ cấp lương và các khoản thu nhập khác (không kể các loại phụ cấp biến động thường xuyên) được

ghi trong hợp đồng lao động (từ 1-1-2018), thì dù không thay đổi tổng tỉ lệ đóng 26% (người lao động 8% và người sử dụng lao động 18%) cũng sẽ làm tăng chi phí thực tế đóng BHXH của người lao động và doanh nghiệp, làm giảm lương thực nhận của người lao động và giảm phần nào sức cạnh tranh về giá bán của doanh nghiệp do chi phí sản xuất tiền lương tăng; nhưng về lâu dài sẽ có lợi cho người lao động, vì giúp cho người lao động hưởng mức cao hơn về lương hưu và các chế độ trợ cấp rủi ro khác như tai nạn, ốm đau, thất nghiệp và chế độ thai sản... Còn quy định tăng thời gian tính mức lương trung bình từ 5 năm cuối lên mức 15 năm cuối để tính lương hưu sẽ cải thiện hơn tính công bằng giữa những người tham gia BHXH.

Tăng cường theo dõi riêng các đơn vị nợ đọng, nợ kéo dài, nợ khó đòi, chủ động làm việc trực tiếp đơn vị nợ đọng BHXH để nắm được nguyên nhân, tìm giải pháp yêu cầu đơn vị khắc phục; tăng cường thanh tra đôn đốc và xử lý vi phạm, đơn vị vi phạm nghiêm trọng thì hoàn thiện hồ sơ để khởi kiện, khi khởi kiện cơ quan BHXH tiếp tục bám sát đôn đốc thực hiện kết luận của Tòa án để thu hồi nợ. Ngoài ra, cần thắt chặt chính sách nghỉ hưu sớm với những điều kiện khắt khe, để vừa có thêm nguồn thu cho quỹ, vừa đảm bảo công bằng về mức độ và thời gian tham gia BHXH. Với tinh thần đó, từ năm 2016, người lao động nghỉ hưu sớm sẽ bị trừ 2% mức hưởng, thay vì 1% như cũ.

Cùng với những thay đổi về

cách tính lương hưu, Luật BHXH cũng đã trao quyền cho cơ quan BHXH được kiểm tra việc thực hiện chính sách bảo hiểm; thanh tra chuyên ngành việc đóng bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp và bảo hiểm y tế; xử lý vi phạm hoặc kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền để xử lý vi phạm; công khai trên phương tiện truyền thông những trường hợp doanh nghiệp vi phạm nghĩa vụ đóng bảo hiểm.

Là chính sách xương sống của hệ thống an sinh xã hội và mang tính chất bắt buộc đối với người lao động, BHXH góp phần bảo đảm cuộc sống của người lao động trong các trường hợp rủi ro bệnh tật, thất nghiệp, sinh đẻ, nghỉ hưu. Bám sát nguyên tắc đóng - hưởng, chia sẻ cộng đồng và nguyên tắc cân đối quỹ BHXH, Luật BHXH mới có đối tượng tham gia được mở rộng hơn; trách nhiệm quản lý nhà nước về BHXH của các cơ quan có thẩm quyền cụ thể hơn; quyền lợi và trách nhiệm của người lao động và doanh nghiệp được xác định rõ hơn; chế độ ốm đau, thai sản, trợ cấp 1 lần được điều chỉnh với mức cao hơn luật hiện hành và có chế độ hưu trí bổ sung... Tất cả tạo ra kỳ vọng hạn chế tình trạng nợ đọng BHXH và cải thiện về mức độ công bằng và bảo vệ quyền lợi người lao động; Tuy nhiên, việc ngăn chặn thất thoát, tiếp tục tăng trưởng và giảm thiểu nguy cơ mất cân đối Quỹ BHXH không bị loại bỏ hoàn toàn, mà còn tùy thuộc vào năng lực và trách nhiệm quản lý tài chính quỹ và nhiều yếu tố khác...■

Hệ thống ngân hàng Việt Nam chờ đón thách thức từ hội nhập



TS. NGUYỄN VIỆT LỢI

Viện trưởng Viện Chiến lược và Chính sách tài chính, Bộ Tài chính



Hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng và áp lực cạnh tranh là động lực cho cải cách và đổi mới mạnh mẽ trong hoạt động ngân hàng. Đánh giá chung cho thấy, hội nhập kinh tế quốc tế với sự tham gia vào các Hiệp định FTAs đã đóng góp một phần quan trọng đối với việc mở rộng thị trường dịch vụ tài chính nói chung và dịch vụ ngân hàng nói riêng tại Việt Nam (tăng cường năng lực tài chính, quản trị của các thành viên tham gia, dỡ bỏ các hạn chế về ngân hàng theo cam kết WTO đã góp phần đáng kể vào cải thiện các trung gian

tài chính và đổi mới dịch vụ ngân hàng). Hệ thống ngân hàng được mở rộng với số lượng chi nhánh ngân hàng nước ngoài và ngân hàng 100% vốn nước ngoài cũng tăng 1,7 lần trong giai đoạn 2007-2014, nâng tỷ trọng của nhóm ngân hàng này trong hệ thống ngân hàng tăng từ 40,6% (năm 2007) lên 54,1%, cho thấy sự kỳ vọng của các nhà đầu tư nước ngoài vào hệ thống tài chính của nước ta. Quy mô vốn của các ngân hàng trong hệ thống cũng tăng nhanh nhờ vào việc tìm kiếm đối tác chiến lược quốc tế, đặc biệt sau năm 2009.

Tuy nhiên, thực tiễn hội nhập cũng đặt ra không ít khó khăn, thách thức đối với công tác điều hành, giám sát hoạt động ngân hàng nhằm đảm bảo sự phát triển an toàn của hệ thống ngân hàng nói riêng và toàn bộ nền kinh tế nói chung.

Thứ nhất, các ngân hàng trong nước vẫn chủ yếu tập trung vào hoạt động tín dụng, đồng thời, chất lượng dịch vụ và công nghệ ngân hàng còn hạn chế. Trong khi đó, hội nhập khu vực ASEAN và TPP sẽ tiếp tục tạo áp lực cạnh tranh lớn đối với các ngân hàng thương mại (NHTM)

trong nước.

So với nhiều nước trong khu vực cũng như trên thế giới, các ngân hàng Việt Nam vẫn còn hạn chế về chất lượng dịch vụ và công nghệ ngân hàng. Ngoại trừ các ngân hàng lớn như Vietcombank, VietinBank hay các ngân hàng khác có đối tác chiến lược quốc tế, thì nhiều NHTM cổ phần vẫn chưa khắc phục được hạn chế là sản phẩm dịch vụ còn nghèo nàn, thiếu các định chế quản lý theo tiêu chuẩn quốc tế như: quản trị rủi ro, quản trị tài sản nợ, tài sản có, nhóm khách hàng, loại sản phẩm, kiểm toán nội bộ. Bên cạnh đó, mặc dù năng lực công nghệ của các NHTM Việt Nam đã được từng bước nâng cấp, các NHTM trong nước vẫn khó cạnh tranh được với các ngân hàng nước ngoài về trình độ công nghệ ngân hàng. Đối với Hiệp định TPP với trọng tâm là những cam kết kết hợp mở cửa thị trường dịch vụ và bảo hộ đầu tư, hệ thống ngân hàng của Việt Nam sẽ còn gặp phải những áp lực cạnh tranh lớn hơn nữa đến từ khối ngân hàng quốc tế từ châu Mỹ.

Đối với các quy định từ Cộng đồng Kinh tế ASEAN (AEC), ngành ngân hàng sẽ là ngành tiên phong nhằm tạo điều kiện và hỗ trợ các nhà đầu tư trong việc lưu chuyển vốn. Tuy nhiên, sự phát triển không đồng đều của ngành ngân hàng trong khối ASEAN: Sự khác biệt này không những chỉ trong ASEAN 5 (Singapore, Malaysia, Thái Lan, Philippines, Indonesia) và các nước BCLMV (Brunei, Campuchia, Lào, Myanmar, Việt Nam) mà còn có sự khác biệt trong từng nhóm. Ví dụ, tỷ lệ chi phí trên thu nhập

của ngành ngân hàng đã có sự cách biệt lớn trong khối ASEAN, như Indonesia có chỉ số cao nhất, khoảng 79,94% tính đến tháng 4/2015. Chỉ số này khá cao nếu so với các nước Đông Nam Á khác, vào khoảng 40-60% (chỉ số này càng nhỏ thì hiệu quả hoạt động càng hiệu quả). Bên cạnh đó, cũng theo nghiên cứu của Lee & Takagi (2013), hiện chỉ có hệ thống ngân hàng của Singapore, Malaysia và Thái Lan được cho là hoạt động tích cực nhất trong hệ thống ngân hàng ASEAN. Cụ thể, ngân hàng United Overseas Bank của Singapore hiện đã có 6 chi nhánh và 1 văn phòng đại diện trên 10 quốc gia ASEAN kể từ năm 2012. Ngược lại, các ngân hàng như Metrobank của Philippines hay Mandiri của Indonesia lại có mức tiếp cận thị trường ASEAN rất thấp. Metrobank chỉ có 1 văn phòng đại diện tại Singapore, Mandiri và Bank Negara Indonesia thì cũng chưa có văn phòng đại diện trên các quốc gia khác ngoại trừ 1 văn phòng tại Singapore. Theo số liệu của Diễn đàn Kinh tế thế giới năm 2012, hệ thống ngân hàng Singapore nằm trong top 10 ngành ngân hàng hàng đầu thế giới, rất thuận lợi trong quá trình tham gia vào AEC. Như vậy, tình trạng trên không những chỉ ra rằng quá trình thành lập khối AEC còn chậm, mà còn tạo ra áp lực đối với các hệ thống ngân hàng còn yếu kém và chưa đủ năng lực cạnh tranh, tiếp cận với các quốc gia khác. Khi mục tiêu tự do luân chuyển dịch vụ và lao động trong khối AEC được thực hiện, các quốc gia có nền kinh tế phát triển cao hơn trong khối (các quốc gia

thuộc ASEAN 5) sẽ được hưởng lợi nhiều hơn từ dịch vụ tài chính - ngân hàng. Do vậy, các định chế trung gian tài chính Việt Nam sẽ bị đặt trong môi trường cạnh tranh khốc liệt hơn nhiều. Như vậy, không chỉ các nước BCLMV (bao gồm Việt Nam) mà ngay cả Indonesia, Philippines cũng rất lo ngại sự “thống trị” của các ngân hàng nước ngoài trong thị trường tài chính của nước mình.

Thứ hai, quá trình tìm kiếm các đối tác chiến lược quốc tế mặc dù đã được đẩy mạnh nhưng chưa đồng đều giữa khối NHTM quốc doanh và NHTM cổ phần. Cụ thể là, tỷ lệ sở hữu của khối ngoại tại các NHTM quốc doanh còn khá thấp nếu so với khối NHTM cổ phần. Tính đến cuối năm 2014, đã có trên 10 NHTM cổ phần tìm được đối tác đầu tư nước ngoài (Á Châu, Sacombank, Eximbank, Techcombank với tỷ lệ nắm giữ cổ phần của nhà đầu tư nước ngoài từ 20% trở lên), trong khi đó, ngoại trừ VCB và Vietinbank, 2 ngân hàng NHTM nhà nước còn lại như Agribank và BIDV chưa hoàn thành cổ phần hóa và cũng chưa tìm được đối tác chiến lược quốc tế. Ngân hàng Vietcombank cũng chỉ có đối tác chiến lược là ngân hàng Mizuho từ năm 2011 (tỷ lệ nắm giữ cổ phần của ngân hàng ngoại trong trường hợp này là 15%). Ngân hàng VietinBank cũng mới tìm được đối tác tài chính quốc tế của mình là công ty IFC với tỷ lệ sở hữu cổ phần là 10% (173 triệu USD) từ năm 2011.

Để trở thành đối tác chiến lược quốc tế, các TCTD nước ngoài phải đáp ứng các yêu cầu sau: (i) TCTD nước ngoài có tổng tài sản

tối thiểu 20 tỷ USD trước năm tham gia cổ đông chiến lược, (ii) TCTD nước ngoài có trên 5 năm kinh nghiệm hoạt động quốc tế, không là cổ đông chiến lược tại bất kỳ TCTD nào ở Việt Nam, (iii) phải có cam kết bằng văn bản về việc hỗ trợ NHTM nhà nước cổ phần hóa trong các lĩnh vực quy định trong thông tư và cam kết gắn bó lâu dài với NHTM nhà nước cổ phần hóa.

Thứ ba, thách thức đối với công tác điều hành, giám sát hoạt động ngân hàng cũng như những yêu cầu mới được đặt ra từ các cam kết của các Hiệp định FTAs mới (đặc biệt là TPP).

Cùng với quá trình hội nhập FTAs trong lĩnh vực dịch vụ tài chính, công tác điều hành, giám sát hoạt động ngân hàng của Ngân hàng Nhà nước cũng gặp nhiều khó khăn và phức tạp hơn. Một mặt, những diễn biến khó lường của nền kinh tế thế giới ảnh hưởng không nhỏ đến việc xây dựng và điều hành chính sách tiền tệ, bảo đảm các cân đối vĩ mô. Mặt khác, một số lượng lớn các ngân hàng nước ngoài đầu tư, mở chi nhánh hoặc thành lập các ngân hàng 100% vốn nước ngoài cùng với sự mở rộng hệ thống ngân hàng quá nhanh cũng sẽ đặt ra những thách thức cho việc giám sát hoạt động ngân hàng.

Bên cạnh đó, Hiệp định TPP sẽ tạo áp lực thay đổi cơ cấu pháp lý đối với hệ thống ngân hàng, bởi theo mục đích của Hiệp định TPP, thì các điểm sau sẽ được chú trọng: (i) Hạn chế quy mô của các tổ chức tài chính nhằm giảm các trường hợp too big to fail; (ii) Yêu cầu các ngân hàng xây “tường lửa”, hạn chế

đầu cơ, đầu tư rủi ro; (iii) Hạn chế các ngân hàng đầu tư vào công cụ tài chính rủi ro như chứng khoán phái sinh; (iv) Kiểm chế dòng chảy của tiền trong hệ thống ở quy mô lớn, có khả năng gây mất ổn định dòng tiền giữa các quốc gia.

Đối với AEC, thách thức đến từ việc xây dựng một cơ quan giám sát có khả năng kiểm soát và ngăn chặn khủng hoảng tài chính khu vực, đặc biệt trong lĩnh vực ngân hàng. Bởi mục tiêu của AEC là xây dựng nên một hệ thống ngân hàng đồng nhất, tự do lưu chuyển dòng vốn, nên khi khủng hoảng tài chính diễn ra, hiệu ứng domino sẽ nhanh chóng lan truyền đến các nước thành viên. Hiện nay, chưa có cơ quan giám sát lớn nào được thành lập nhằm ngăn chặn rủi ro đó trong hệ thống ngân hàng ASEAN. Cuộc khủng hoảng tại khu vực châu Âu đã chỉ ra bài học rằng nếu chỉ dựa vào hệ thống giám sát quản lý tại từng quốc gia, mà không xây dựng cơ quan giám sát cho toàn khu vực, thì khi khủng hoảng xảy ra, hậu quả sẽ rất nặng nề. Tuy nhiên, khi các quốc gia ASEAN còn do dự trong việc từ bỏ quyền giám sát riêng tại mỗi quốc gia thì sẽ rất khó xảy ra việc xây dựng nên một cơ sở kiểm soát cấp khu vực, bởi có sự khác biệt lớn về văn hóa, chính trị. Tại Việt Nam, giám sát dựa trên rủi ro còn chưa được chú trọng, công cụ phục vụ giám sát vẫn còn chưa đầy đủ, đặc biệt trong lĩnh vực ngân hàng. Bản thân các cơ quan thanh tra, giám sát tài chính cũng còn nhiều bất cập về nhân lực, phương tiện kỹ thuật và công nghệ thu thập, xử lý thông tin;

các mô hình phân tích định lượng, cảnh báo, kiểm định rủi ro cho cả hệ thống tài chính và cho từng định chế tài chính còn ít được ứng dụng phục vụ cho hoạt động giám sát từ xa... Giám sát thị trường tài chính và hệ thống tài chính dù chỉ riêng trong nội bộ quốc gia, trong bối cảnh hội nhập sẽ là thách thức không nhỏ đối với hệ thống giám sát của Việt Nam, chứ chưa nói đến việc cùng xây dựng một hệ thống giám sát ngành tài chính - ngân hàng ở mức độ khu vực.

Tóm lại, các ngân hàng Việt Nam vẫn còn hạn chế về chất lượng dịch vụ và công nghệ ngân hàng so với nhiều nước trong khu vực cũng như trên thế giới. Áp lực cạnh tranh về vốn, mạng lưới cũng như đa dạng sản phẩm của các ngân hàng trong khu vực ASEAN+3 và các nước trong khối TPP cũng sẽ là những thách thức lớn đối với các NHTM trong nước. Điều này cũng đặt ra nhiều thách thức đối với công tác điều hành, giám sát hoạt động ngân hàng trong quá trình hội nhập FTAs. Để phát triển hệ thống ngân hàng bền vững đến năm 2020, cần chú ý phát huy những tác động tích cực, hạn chế các thách thức. Trong đó, các biện pháp đa dạng hóa và nâng cao chất lượng dịch vụ và công nghệ ngân hàng nên được chú trọng nhằm đảm bảo khả năng cạnh tranh của các NHTM trong nước với các NHTM nước ngoài. Bên cạnh đó, việc đẩy nhanh quá trình tái cấu trúc hệ thống ngân hàng và quá trình cổ phần hóa các NHTM nhà nước, sẽ tạo điều kiện cho hệ thống ngân hàng hoạt động an toàn, lành mạnh và hiệu quả hơn trong quá trình hội nhập. ■

Thị trường bất động sản Việt Nam: Khát vốn trên đà tăng trưởng!

 **ĐÌNH HIỀN**

Kinh tế Việt Nam đang bước vào chu kỳ tăng trưởng mới với nhiều tín hiệu tích cực. GDP năm 2016 được dự báo sẽ đạt khoảng 6,5 – 7%, lạm phát giữ ở mức dưới 5%. Trong đó, thị trường bất động sản (BDS) được đánh giá là có bước phát triển theo xu hướng tốt, bền vững và đã có những đóng góp tích cực cho sự phát triển chung của nền kinh tế. Dự báo BDS sẽ tiếp tục đà tăng trưởng nhờ những yếu tố vĩ mô thuận lợi, xu hướng mua bán và sáp nhập (M&A) có khả năng bùng nổ trong giai đoạn 2016 – 2017.

Tuy nhiên, đà tăng trưởng này hiện đang gặp một rào cản lớn, đó chính là vấn đề về nguồn vốn để phát triển. Mới đây, Dự thảo sửa đổi Thông tư 36/2014/TT-NHNN của Ngân hàng Nhà nước thay đổi hệ số rủi ro các khoản vay kinh doanh bất động sản từ 150% lên 250% đã khiến nhiều người lo lắng là vốn ngân hàng vào các dự án sẽ bị siết chặt. Ngoài ra, thời hạn giải ngân gói tín dụng hỗ trợ 30 nghìn tỷ đồng dự kiến sẽ kết thúc vào tháng 6/2016 cũng làm cho người dân và cả các chủ đầu tư phân khúc nhà ở xã hội, nhà thu nhập thấp lo ngại, hoang mang.

Thị trường BDS luôn cần nguồn vốn từ ngân hàng thương mại

Theo TS. Lê Xuân Nghĩa, BDS là thị trường có dung lượng lớn và trở thành thị trường nền tảng của kinh tế thế giới. Chính vì điều này, thị trường BDS luôn gắn chặt với thị trường tài chính, không chỉ là thanh khoản mà trái lại là bệ đỡ của thị trường này với tư cách là tài sản đảm bảo của trên 70% tín dụng ngân hàng. Thị trường BDS có tính chu kỳ rất rõ ràng và gắn với chu kỳ tăng trưởng kinh tế. Để thị trường, nhà đầu tư BDS và người dân yên tâm, việc hoạch định chính sách không nên nhìn vào hiện tượng nhỏ lẻ mà phải có cái nhìn tổng thể, đặt trong những bối cảnh khác nhau.

Ở các nước phát triển, cấu trúc nguồn tín dụng cho BDS khá đa dạng, từ các định chế tài chính,

các nguồn quỹ đầu tư, quỹ tín thác (REITs), quỹ tiết kiệm hay quỹ hưu trí, các dòng vốn FDI, FII... Còn tại Việt Nam, cấu trúc nguồn vốn cho BDS hiện nay vẫn chủ yếu dựa vào ba nguồn chính, đó là: từ nguồn vốn sở hữu của chủ dự án, từ tiền ứng trước của khách hàng và từ nguồn vốn tín dụng ngân hàng.

Với nguồn vốn sở hữu của các chủ dự án, theo các quy định luật pháp hiện hành, chủ dự án phải có tối thiểu 20% vốn/tổng mức đầu tư. Hiện nay, phần vốn này thường sử dụng cho việc giải phóng mặt bằng, hoặc nộp tiền đất và các công việc chuẩn bị đầu tư khác. Đây là số vốn chỉ đóng vai trò khởi động ban đầu, thậm chí, nếu chủ đầu tư triển khai nhiều dự án cùng một lúc thì ngay cả những công việc nêu trên cũng không đủ vốn để giải ngân. Vì vậy, có thể nói, nguồn vốn này phần lớn chỉ mang tính danh nghĩa.

Với tiền ứng trước của khách hàng, đây là một nguồn vốn khá lớn về mặt giá trị và có vai trò quan trọng đối với việc phát triển những dự án BDS thương mại, đặc biệt là trong hoàn cảnh pháp luật Việt Nam chấp nhận cho phép giao dịch các BDS hình thành trong tương lai. Tuy nhiên, trong Luật Kinh doanh BDS mới được thông qua và đưa vào áp dụng từ năm 2015, giá trị thanh toán cho nhà hình thành trong tương lai chỉ được phép thanh toán tối đa đến 70% giá trị hợp đồng trước khi giao nhà. Như vậy, trong cả quá trình thực hiện dự án, nếu chủ đầu tư không có nguồn lực tài chính nào khác mà chỉ trông cậy vào nguồn tiền trả trước của khách hàng thì sẽ rất nguy hiểm vì hai khó khăn dễ xảy ra, đó là: khả năng không bán được nhà và tiền khách trả trước không đủ chi.

Như vậy, rõ ràng đối với phần lớn các dự án BDS thương mại, nguồn vốn phải trông cậy là nguồn tín dụng từ ngân hàng. Các chính sách hoặc phương thức huy động tín dụng sẽ tác động mật thiết tới sự tồn tại và phát triển của thị trường BDS.

Cho đến nay, luồng tiền từ hệ thống ngân hàng

thương mại vẫn là quan trọng nhất đối với thị trường BĐS hiện tại. Thời điểm trước khi xảy ra khủng hoảng kinh tế thế giới, số dư của hệ thống NHTM đối với thị trường BĐS là khoảng 270.000 tỷ đồng. Đến năm 2012, với nhiều giải pháp hạn chế vốn vào BĐS, số dư tín dụng khoảng 190.000 tỷ đồng. Theo báo cáo của Ngân hàng Nhà nước (NHNN), vào thời điểm tháng 12/2013, số dư tín dụng đối với thị trường BĐS là 268.000 tỷ đồng, 6 tháng đầu năm 2014 là 350.000 tỷ đồng, tăng hơn 2,78% so với cuối năm trước.

Chưa nên siết chặt vốn tín dụng cho BĐS trong thời điểm này

Chuyên gia kinh tế Lê Xuân Nghĩa cho biết, không chỉ ở Việt Nam mà đối với nhiều nước, thị trường BĐS, bao gồm cả người xây nhà lẫn người mua nhà vẫn luôn phụ thuộc vào ngân hàng. Tại Mỹ, các tập đoàn thương mại công nghiệp vay rất ít vốn ngân hàng mà huy động vốn trên thị trường tài chính. Ngược lại, những tập đoàn BĐS lại chủ yếu đi vay vốn ngân hàng, vì kinh doanh BĐS đòi hỏi số vốn rất lớn, trong khi các tập đoàn này lại ít khi niêm yết lên sàn chứng khoán. Với người mua nhà ở Mỹ, họ không có thói quen dùng hết số tiền có được để mua nhà mà chỉ vay trả góp của ngân hàng và dùng tiền của mình đi đầu tư vào khu vực khác kiếm lời.

Ở châu Á nói chung, tình trạng lệ thuộc này cũng diễn ra rất nhiều nơi, không chỉ riêng Việt Nam với lý do thị trường chứng khoán yếu, chưa hiệu quả và sức mua của thị trường hàng hóa chưa đủ lớn để lấn át thị trường BĐS. Thực tế trên có thể còn do yếu tố văn hóa, chẳng hạn như tâm lý thích sở hữu BĐS hơn là đi thuê.

Trên thực tế, các ngân hàng thương mại cũng thường thích cho vay BĐS, điều này rất dễ hiểu. Thứ nhất, đây là khoản vay có tài sản thế chấp. Thứ hai, thị trường BĐS có thể suy giảm trong ngắn hạn nhưng về dài hạn vẫn là thị trường nền tảng. Thứ ba, các nhà đầu tư trong trường hợp cần tìm nơi trú ẩn vẫn sẽ tìm vào thị trường này.

Vì vậy, siết chặt tín dụng nói chung và tín dụng BĐS nói riêng vào thời điểm hiện tại là chưa cần thiết. Thay vào đó, cần kiểm soát tín dụng hiệu quả hơn. Ví dụ, tín dụng cho người có liên quan với ngân hàng, tín dụng chảy vào các dự án không hiệu quả, tín dụng cấp cho các dự án mà nhà đầu tư



không có tiềm lực tài chính, tín dụng đen và đặc biệt là xử lý nợ xấu. Nếu muốn cảnh báo ngân hàng và thị trường thì chỉ cần nâng hệ số rủi ro cho vay BĐS lên 200%, còn mức 250% là lên mức cao nhất thế giới nên sau này không còn dư địa để điều chỉnh. Đồng thời, nên duy trì tăng trưởng tín dụng không quá 20% năm và tỷ lệ tiền gửi trên tiền cho vay không quá 80%.

Theo các chuyên gia, để tiếp tục hỗ trợ cho phục hồi nền kinh tế và thị trường BĐS thì chính sách tiền tệ nên được nói lỏng một cách hợp lý, có tầm nhìn chiến lược nhằm ổn định lãi suất và linh hoạt tỷ giá hối đoái một cách bài bản, khoa học. Thắt chặt tín dụng sẽ đẩy lãi suất tăng, và nếu lặp lại tình trạng này thì toàn bộ nỗ lực phục hồi của doanh nghiệp, phục hồi kinh tế, tái cấu trúc ngân hàng có nguy cơ không thể đạt được.

Chính sách đưa ra phải trên cơ sở nghiên cứu tính toán cụ thể, nếu không sẽ gây méo mó thị trường. Hiện tại, trên thị trường BĐS, cung đang nhiều hơn cầu. Theo dự báo, nếu tính cả thị trường TPP, năm 2018, thị trường này sẽ cân bằng cung cầu và từ năm 2019 trở đi, cầu BĐS sẽ nhiều hơn cung. Lý do, với tác động của TPP, Việt Nam sẽ có khoảng 2,5 đến 3 triệu người từ nông thôn ra thành phố, cộng thêm hàng vạn kỹ sư, công nhân nước ngoài du nhập vào nên nhu cầu nhà ở sẽ rất lớn ở nhiều phân khúc.

Trong khi đó, dự án cũ lại không còn nhiều, hoặc có dự án nhưng không được ngân hàng bảo lãnh. Số dự án mới cũng ít đi do đất đai bị co hẹp

và tiềm lực tài chính của nhà đầu tư hạn chế. Theo tính toán, thị trường BĐS có thể sẽ nóng lên từ năm 2021.

Đại diện cho các doanh nghiệp BĐS, ông Nguyễn Quốc Hiệp, Chủ tịch HĐQT Công ty cổ phần Đầu tư BĐS Toàn cầu, cho rằng: Việc NHNN quan tâm đến tình trạng an toàn của cả hệ thống tín dụng là trách nhiệm đương nhiên. Mặc dù vậy, việc cắt giảm này có lẽ chưa thật hợp lý khi nó vừa làm đẩy lên mối lo ngại cho thị trường, vừa kèm theo những hậu quả liên quan đến một loạt ngành sản xuất, dịch vụ khác, ảnh hưởng xấu đến công ăn việc làm của nhiều tầng lớp trong xã hội.

Ngoài ra, nếu thị trường BĐS gặp khó khăn, tăng trưởng thiếu ổn định thì việc xử lý nợ xấu rất khó đạt mục tiêu và hệ thống ngân hàng vẫn sẽ ở trong tình trạng tài chính yếu kém do chi phí hoạt động quá lớn, từ đó lãi suất trở nên rất nặng nề.

Cần có thêm giải pháp tìm nguồn vốn cho thị trường BĐS

Theo nhận xét của chuyên gia kinh tế Đặng Hùng Võ, thị trường vốn BĐS tại Việt Nam có một số đặc điểm:

Một là, chưa tạo được luồng vốn đầu tư ổn định, trong khi vốn tự có của các doanh nghiệp BĐS không cao.

Hai là, luồng vốn tín dụng có tỷ lệ lãi suất khá cao, thiếu vốn cho vay trung và dài hạn, chịu tác động khá mạnh của các thăng trầm thị trường tài chính.

Ba là, luồng vốn chủ yếu mà các nhà đầu tư dự án hay làm là thực hiện cơ chế “mua bán BĐS hình thành trong tương lai”, cho dù rủi ro khá lớn và các giải pháp khắc phục rủi ro vẫn chưa phát huy tác dụng. Trong tương lai gần, giải pháp vốn này sẽ tạo lợi thế cho các nhà đầu tư dự án chuyên nghiệp, có chữ tín trên thị trường.

Bốn là, luồng vốn FDI đầu tư vào thị trường BĐS sẽ từng bước tăng mạnh với tiềm năng vốn cao, tạo áp lực lớn lên năng lực cạnh tranh của các nhà đầu tư trong nước.

Năm là, chủ trương chứng khoán hóa BĐS đã có, khung pháp luật đã được tạo dựng nhưng các quỹ tín thác vẫn chưa được hình thành.

Trong bối cảnh trên, vị chuyên gia BĐS đã đề xuất hai giải pháp vốn:

Thứ nhất, chứng khoán hóa vốn đầu tư vào BĐS

Đây là giải pháp có sức sống khá mạnh. Ngoài việc các doanh nghiệp BĐS niêm yết trên thị trường chứng khoán như các doanh nghiệp sản xuất kinh doanh khác, hình thức niêm yết dự án đầu tư cũng đã được áp dụng. Ở Việt Nam, cơ chế mua bán BĐS hình thành trong tương lai có thể chuyển sang niêm yết theo dự án và trả BĐS theo số lượng cổ phiếu.

Một hình thức cũng khá hiệu quả là thành lập các quỹ tín thác đầu tư BĐS để thu nhận vốn trên thị trường chứng khoán, từ đó đầu tư kinh doanh vào thị trường BĐS. Khung pháp luật về quỹ đầu tư này đã được hình thành ở mức độ Nghị định của Chính phủ và Thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính. Tuy nhiên, cho đến thời điểm hiện tại, chưa có quỹ tín thác nào được thành lập theo pháp luật Việt Nam và huy động vốn thông qua thị trường chứng khoán Việt Nam. Các quỹ REIT hoạt động tại Việt Nam đều do nước ngoài thành lập, niêm yết tại thị trường chứng khoán nước ngoài và hoạt động tại Việt Nam chỉ như một nhà đầu tư nước ngoài, chẳng hạn như: Vietnam Opportunity, VinaLand, Indochina Land Holdings... Từ hiệu quả kinh doanh của các quỹ nước ngoài này, có thể thấy được những điều kiện để hình thành quỹ REIT ở Việt Nam còn nhiều hạn chế.

Thứ hai, cho phép thế chấp bằng BĐS ở Việt Nam tại các ngân hàng thương mại nước ngoài.

Đây là cách thức tốt để tiếp cận nguồn vốn tín dụng trung và dài hạn tại những ngân hàng có tiềm lực tài chính lớn. Hiện nay, rất tiếc là nguồn vốn này vẫn chưa được pháp luật cho phép, dù đã cho phép người nước ngoài được mua và kinh doanh nhà ở tại Việt Nam. Ông Đặng Hùng Võ cho rằng, thực ra, cơ chế người nước ngoài được mua nhà tại Việt Nam và cơ chế BĐS Việt Nam được thế chấp tại ngân hàng nước ngoài chỉ là hai mặt đối ngẫu của cùng một vấn đề. Hy vọng, chính sách này sẽ được chấp thuận trong quá trình Việt Nam tham gia vào TPP và các cộng đồng thương mại tự do kiểu mới tương tự.

Tóm lại, vấn đề vốn cho thị trường BĐS Việt Nam luôn cần tới các giải pháp phù hợp. Khi đất đai dễ tiếp cận, vốn dễ tiếp cận, chi phí sử dụng vốn thấp thì BĐS ở Việt Nam sẽ có đủ điều kiện cần để hạ giá thành và làm nên giá trị thực cho chính nó. ■

KINH NGHIỆM KIỂM TOÁN CÁC CHƯƠNG TRÌNH, DỰ ÁN DO NƯỚC NGOÀI TÀI TRỢ

LTS: Vừa qua, tại Hà Nội, KTNN đã phối hợp với Cơ quan Viện trợ Ai-len (Irish Aid) tổ chức Hội thảo: “Chia sẻ kinh nghiệm kiểm toán các chương trình, dự án do nước ngoài tài trợ”. Đây là một cơ hội để các bên đánh giá tác động chung của hoạt động kiểm toán đối với các chương trình này, đồng thời tập trung phân tích và đưa ra những nhận định về thực trạng quản lý, sử dụng các nguồn viện trợ. Với mong muốn giúp bạn đọc hiểu vấn đề một cách cụ thể hơn, Đặc san Kiểm toán xin trân trọng trích đăng một số bài tham luận đã được trình bày tại Hội thảo.

Các biện pháp cải thiện chất lượng kiểm toán đối với chương trình, dự án do nước ngoài tài trợ

 **ĐỖ TRUNG DŨNG - Vụ Chế độ & Kiểm soát chất lượng kiểm toán
Kiểm toán Nhà nước**

Qua thực tế kiểm toán các Chương trình, dự án nước ngoài tài trợ do Vụ Chế độ & Kiểm soát chất lượng kiểm toán (CĐ&KSCLKT) thực hiện trong những năm qua, tôi xin trao đổi về một số khó khăn, thách thức từ cuộc kiểm toán này, với mong muốn tìm ra các biện pháp tốt nhất để cải thiện chất lượng kiểm toán.

Kết quả kiểm toán Chương trình quốc gia về An toàn lao động, vệ sinh lao động

Từ năm 2013 đến 2015, Vụ CĐ&KSCLKT đã thực hiện kiểm toán Chương trình quốc gia về An toàn lao động, vệ sinh lao động

giai đoạn 2011 – 2015. Mục tiêu tổng quát của Chương trình là: cải thiện điều kiện làm việc, giảm ô nhiễm môi trường lao động; ngăn ngừa tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp; chăm sóc sức khỏe người lao động, bảo đảm an toàn tính mạng cho người lao động, tài sản người lao động, tài sản của Nhà nước, tài sản của doanh nghiệp của tổ chức, góp phần vào sự phát triển bền vững của quốc gia. Tổng nguồn vốn của Chương trình giai đoạn 2011-2015 dự kiến là 730 tỷ đồng, trong đó: NSTW 680 tỷ đồng, NSDP 50 tỷ đồng. Chương trình được thực hiện trong 05 năm, từ năm 2011 đến

năm 2015 trên phạm vi cả nước.

Qua kiểm toán, chúng tôi đã có những phát hiện quan trọng và kiến nghị đối với các bên liên quan trong việc thực hiện nhằm nâng cao tính hiệu quả, hiệu lực của Chương trình. Cụ thể:

Về công tác triển khai thực hiện Chương trình tại một số bộ ngành và địa phương, việc thành lập Ban quản lý chương trình còn chậm; sự phối hợp giữa các Bộ, ngành về chế độ báo cáo chưa tốt, dẫn đến việc lập báo cáo chưa kịp thời hoặc chưa đầy đủ; chưa thường xuyên kiểm tra, đôn đốc các đơn vị thực hiện đúng tiến độ dẫn đến một số hợp đồng năm

2011, 2012 chậm làm thủ tục quyết toán. Tại một số địa phương, việc huy động kinh phí đóng góp ngoài ngân sách còn hạn chế; bố trí nguồn NSDP chưa đạt so với đề án đã lập; lập báo cáo còn chưa chính xác.

Về tình hình thực hiện mục tiêu, Chương trình còn 3/7 mục tiêu chưa đạt. Đó là:

Mục tiêu 1, trung bình hàng năm giảm 5% tần suất tai nạn lao động chết người trong các ngành, lĩnh vực khai khoáng, xây dựng, sử dụng điện, sản xuất kim loại và sản xuất hóa chất;

Mục tiêu 2, trung bình hàng năm tăng 5% số cơ sở tổ chức khám sức khỏe định kỳ cho người lao động, tăng 5% số người lao động được khám phát hiện bệnh nghề nghiệp, tăng 3% số cơ sở được giám sát môi trường lao động;

Mục tiêu 4, hàng năm trên 40.000 người làm các nghề, công việc có yêu cầu nghiêm ngặt về an toàn - vệ sinh lao động; 10.000 người làm các nghề, công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm; 40.000 cán bộ làm công tác an toàn - vệ sinh lao động tại doanh nghiệp được hỗ trợ huấn luyện.

Về chấp hành chế độ quản lý tài chính, việc phân bổ dự toán còn có sự tập trung nhiều kinh phí cho các bộ ngành trung ương. Có đơn vị phân bổ kinh phí không theo loại, khoản tương ứng; giao, phân bổ dự toán chậm so với quy định; hạch toán không theo Mã số Chương trình và Mã số dự án. Trong quá trình thực hiện, có đơn vị không sử dụng hết kinh phí, chưa điều chỉnh dự toán kịp thời nên phải hủy dự toán. Các thủ tục hồ sơ thanh toán chưa đầy đủ, còn một số khoản chi chưa đúng quy

định; chưa theo dõi chi tiết được kinh phí dự toán, dự tạm ứng chưa được quyết toán phải chuyển nguồn. Có địa phương ký hợp đồng cho các đơn vị thực hiện công tác tập huấn, nhưng các đơn vị này chưa thực hiện việc chi trả kịp thời tiền bồi dưỡng cho người đi tập huấn.

Từ các kết quả kiểm toán, Đoàn kiểm toán đã đưa ra các kiến nghị để Ban Chỉ đạo Chương trình và các đơn vị chủ trì dự án, các đơn vị thực hiện Chương trình có những chấn chỉnh kịp thời trong công tác quản lý, điều hành để nâng cao hiệu quả, hiệu lực của Chương trình.

Khó khăn, thách thức trong việc thực hiện kiểm toán Chương trình

Bên cạnh những kết quả đã đạt được, trong quá trình triển khai thực hiện kiểm toán Chương trình do nước ngoài tài trợ, Đoàn kiểm toán cũng gặp một số khó khăn thách thức:

Một là, phạm vi, đối tượng của Chương trình rất rộng, liên quan đến nhiều địa phương, bộ, ngành, doanh nghiệp, con người. Kinh phí thực hiện chương trình nhỏ lẻ và phân tán, nên nhiều nơi chưa thực sự quan tâm đến việc thực hiện Chương trình, dẫn đến việc phối hợp trong kiểm toán Chương trình còn hạn chế; công tác giám sát và đánh giá kết quả thực hiện gặp nhiều khó khăn.

Hai là, việc thực hiện kiểm toán dòng tiền theo yêu cầu của nhà tài trợ gặp rất nhiều khó khăn, do kinh phí cấp cho các địa phương theo hình thức cấp có mục tiêu cân đối và thực hiện quyết toán vào ngân sách địa phương; chưa có đầu mối tổng

hợp quyết toán tình hình kinh phí toàn Chương trình trên phạm vi toàn quốc, chỉ khi Đoàn kiểm toán yêu cầu mới tổng hợp; Chưa có mẫu báo cáo xác định dòng tiền đối với nguồn vốn tài trợ được tổng hợp từ cơ sở.

Ba là, cán bộ phụ trách chương trình ở cấp cơ sở (huyện, thị, xã) phần lớn là cán bộ kiêm nhiệm nên am hiểu về lĩnh vực tài chính còn hạn chế, do vậy việc tổng hợp số liệu quyết toán còn nhiều nhầm lẫn, sai sót (còn nhầm giữa kinh phí thực nhận và kinh phí quyết toán, kinh phí được sử dụng và kinh phí quyết toán), dẫn đến việc kiểm toán tổng hợp kinh phí hàng năm gặp khó khăn.

Bốn là, một số bộ, ngành, địa phương được giao kinh phí không trực tiếp tổ chức lớp học mà ký hợp đồng với các đơn vị khác thực hiện (các trường, trung tâm,...), các chứng từ chi tiêu được lưu tại các đơn vị này; mặt khác, nhân sự theo dõi quản lý chương trình tại một số bộ ngành hay các địa phương thay đổi thường xuyên, dẫn đến việc đôn đốc quyết toán các hợp đồng, yêu cầu cung cấp tài liệu, hồ sơ nhiều khi bị chậm.

Năm là, việc thực hiện Chương trình đòi hỏi phải có hiểu biết hoặc kiến thức chuyên sâu về Chương trình, trong khi kiểm toán viên chủ yếu chỉ có kiến thức về lĩnh vực tài chính nên việc đánh giá tình hình mục tiêu, nội dung của Chương trình còn gặp khó khăn.

Sáu là, một số đơn vị tổ chức lớp học chưa lưu đầy đủ danh sách, số điện thoại học viên, trong khi các học viên ở trên địa bàn rất phân tán, gây khó khăn cho công tác kiểm toán xem xét việc hưởng chế độ đầy đủ của các học viên

này theo quy định.

Bảy là, việc thực hiện kiểm toán Chương trình muốn đạt hiệu quả, cần phải tăng cường công tác phòng vấn, điều tra, xác minh rất vất vả, tốn rất nhiều công sức, trong khi chế độ cho các KTV thực hiện kiểm toán Chương trình vẫn như các cuộc kiểm toán khác (chưa có cơ chế đặc thù) nên rất khó khăn cho cán bộ làm công tác kiểm toán Chương trình.

Tám là, còn có sự trùng lặp khi thực hiện kiểm toán chương trình giữa các Đoàn kiểm toán (Đoàn kiểm toán ngân sách bộ ngành và Đoàn kiểm toán tại các địa phương đã thực hiện kiểm toán kinh phí Chương trình do kinh phí đã được tổng hợp vào quyết toán của đơn vị). Do vậy, khi Đoàn kiểm toán Chương trình đến đơn vị để thực hiện kiểm toán theo kế hoạch sẽ tạo cảm giác không thoải mái cho đơn vị.

Một số biện pháp nhằm cải thiện chất lượng kiểm toán:

Đối với cơ quan quản lý:

Thứ nhất, việc phân bổ kinh phí cần có trọng tâm, trọng điểm, bám sát mục tiêu để nâng cao hiệu quả Chương trình. Mặt khác, cần nâng cao công tác tuyên truyền để nâng cao nhận thức của các bên liên quan đối với Chương trình, từ đó nâng cao trách nhiệm trong việc thực hiện các nội dung, mục tiêu của Chương trình.

Thứ hai, nhà tài trợ và cơ quan quản lý cần thống nhất với Bộ Tài chính thực hiện phân bổ, theo dõi và quyết toán riêng từng loại nguồn vốn (viện trợ, NSTW, NSDP, nguồn khác). Cần có sự thống nhất mẫu biểu báo cáo riêng xác định dòng tiền theo yêu cầu của nhà tài trợ ngay từ khi bắt

đầu thực hiện Chương trình để các đơn vị thực hiện chế độ báo cáo; cần phân công cụ thể trách nhiệm đơn vị tổng hợp quyết toán kinh phí toàn Chương trình.

Thứ ba, cơ quan chủ trì (cụ thể là Cục An toàn Lao động - Bộ Lao động TB&XH) phải thường xuyên hướng dẫn, tập huấn, đôn đốc các đơn vị báo cáo đầy đủ tình hình kinh phí và quyết toán kinh phí, theo dõi qua phần mềm quản lý; thường xuyên cập nhật, tổng hợp, đối chiếu bảo đảm khớp đúng giữa các năm.

Thứ tư, cơ quan quản lý cần tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến để nâng cao nhận thức cũng như sự quan tâm của đơn vị đối với Chương trình; phải gắn trách nhiệm của đơn vị trong việc thực hiện Chương trình (quy định chế độ xử lý đối với trường hợp chậm tiến độ); quy định chế độ nộp lưu trữ chứng từ tại cơ quan được cấp kinh phí để thuận lợi cho công tác kiểm toán.

Thứ năm, cơ quan quản lý chương trình cần quy định bắt buộc trong hồ sơ quyết toán chi phí tổ chức lớp học phải lưu đầy đủ số điện thoại và danh sách học viên.

Đối với Đoàn kiểm toán:

Thứ nhất, cần tăng cường công tác khảo sát, lập kế hoạch kiểm toán; vận dụng phương pháp kiểm toán trọng yếu, rủi ro kiểm toán (tập trung vào những đơn vị sử dụng kinh phí lớn, hay có sai sót từ kết quả kiểm toán đợt trước, những địa phương có tỷ lệ hoàn thành mục tiêu thấp, những đơn vị hay có phát hiện sai sót...); tăng cường công tác kiểm toán tổng hợp (tổng hợp báo cáo theo mẫu thống nhất về tình hình quyết toán, phô tô gửi kèm các báo cáo các bảng đối

chiếu với kho bạc,...).

Thứ hai, sớm làm việc với cơ quan thường trực Chương trình nhằm thống nhất mẫu biểu tổng hợp để yêu cầu các địa phương, bộ ngành báo cáo theo mẫu thống nhất làm cơ sở kiểm toán xác định dòng tiền.

Thứ ba, phối hợp tốt với Thường trực Chương trình yêu cầu các địa phương tổng hợp báo cáo các chỉ tiêu theo mẫu thống nhất ngay từ khi bắt đầu kiểm toán, kết hợp với yêu cầu các đơn vị gửi kèm các tài liệu phô tô bản đối chiếu với kho bạc, văn bản phân bổ vốn của địa phương và văn bản cho phép chuyển nguồn của cấp có thẩm quyền,...; Thường xuyên đôn đốc các đơn vị cung cấp kịp thời đúng tiến độ, phải thực hiện kiểm tra tính logic của các số liệu trên báo cáo, nếu có sai lệch thì thông tin kịp thời để làm rõ.

Thứ tư, cần sớm có công văn yêu cầu các đơn vị chuẩn bị cung cấp tài liệu với danh sách cụ thể theo kế hoạch kiểm toán tại đơn vị để đảm bảo tính chủ động.

Thứ năm, có thể sử dụng chuyên gia có hiểu biết, kinh nghiệm để cùng với các kiểm toán viên tham gia kiểm toán việc thực hiện Chương trình để đưa ra những kết luận và kiến nghị phù hợp.

Thứ sáu, chọn mẫu phỏng vấn các học viên và người thụ hưởng, nếu phát hiện có sai sót thì cần mở rộng mẫu kiểm tra. Nếu có số điện thoại học viên thì có thể phỏng vấn từ xa qua điện thoại.

Thứ bảy, khi lập kế hoạch kiểm toán, Đoàn kiểm toán cần quan tâm, khảo sát cả các thông tin để tránh chồng chéo; có thể kết hợp với các Kiểm toán Nhà nước khu vực thực hiện kiểm toán.■

Một số kinh nghiệm từ cuộc kiểm toán Chương trình giảm nhẹ và thích ứng với biến đổi khí hậu

 **PHAN TRƯỜNG GIANG** - Vụ Hợp tác quốc tế, Kiểm toán Nhà nước

Từ năm 2014, Vụ Hợp tác quốc tế được Tổng Kiểm toán Nhà nước giao nhiệm vụ chủ trì thực hiện cuộc kiểm toán “Chương trình giảm nhẹ và thích ứng với biến đổi khí hậu (sau đây gọi tắt là Chương trình CCAM)”. Chương trình CCAM là một chương trình do Chính phủ Việt Nam quản lý, Chính phủ Đan Mạch (thông qua DANIDA) tài trợ một phần kinh phí thông qua ĐSQ Đan Mạch tại Việt Nam dưới hình thức hỗ trợ hòa đồng ngân sách để thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia (CTMTQG) ứng phó với biến đổi khí hậu (Chương trình NTP-RCC) và CTMTQG về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả (Chương trình VNEEP) theo Hiệp định liên Chính phủ được ký giữa Chính phủ Việt Nam và Chính phủ Đan Mạch ngày 19/12/2008 (gia hạn ngày 16/10/2013).

Theo Hiệp định liên Chính phủ, Kiểm toán Nhà nước Việt Nam sẽ là cơ quan thực hiện kiểm toán hàng năm của Chương trình NTP-RCC và VNEEP. Mục tiêu và nội dung kiểm toán tuân thủ theo các quy định của Kiểm toán Nhà nước (KTNN) về quy trình kiểm toán CTMTQG đồng thời đảm bảo được các điều khoản tham

chiếu, yêu cầu của Nhà tài trợ Đan Mạch.

Đến nay, KTNN đã thực hiện kiểm toán chương trình này được 4 năm với 4 cuộc kiểm toán, trong đó, Vụ Tổng hợp thực hiện 02 năm (2012, 2013), Vụ HTQT thực hiện 02 năm (2014 và 2015). Năm 2016, Tổng KTNN đã giao cho Vụ HTQT tiếp tục thực hiện kiểm toán Chương trình và đây cũng là cuộc kiểm toán kết thúc Chương trình.

Khó khăn, thách thức

Trong quá trình kiểm toán Chương trình CCAM trong các năm vừa qua, Vụ HTQT gặp phải một số khó khăn, thách thức như sau:

Thứ nhất, định mức kinh phí cho hoạt động kiểm toán thực hiện theo quy định như các cuộc kiểm toán thông thường khác của KTNN (từ NSNN) trong khi phạm vi kiểm toán rộng, một số yêu cầu kiểm toán có tính đặc thù của Nhà tài trợ. Do điều kiện kinh phí không cho phép để thực hiện kiểm tra thực tế hiện trường tại tất cả các đơn vị ảnh hưởng đến quá trình thu thập bằng chứng, tài liệu ít nhiều ảnh hưởng đến chất lượng thông tin đầu vào.

Thứ hai, sự điều phối, phối

hợp của cơ quan quản lý chương trình, cơ quan thực hiện và một số địa phương còn lúng túng và chưa chặt chẽ, nhịp nhàng; chưa có cơ chế phối hợp rõ ràng giữa các cơ quan chủ trì và cơ quan thực hiện khiến việc triển khai một số nhiệm vụ của Chương trình còn chưa đảm bảo được mục tiêu ban đầu đề ra.

Thứ ba, một số nội dung kiểm toán mới theo yêu cầu của Nhà tài trợ, chưa có hướng dẫn cụ thể. Cụ thể, đối với cuộc kiểm toán Chương trình CCAM, việc kiểm toán dòng tiền tài trợ là một nội dung mới và KTNN chưa có hướng dẫn cụ thể của KTNN, tuy nhiên đây là yêu cầu của Nhà tài trợ nên nội dung này vẫn được Đoàn kiểm toán thực hiện. Cụ thể hơn, do đặc thù của Chương trình CCAM là hòa đồng ngân sách với vốn tài trợ của nước ngoài nên việc phân tách nguồn kinh phí gặp khó khăn khi chưa có hướng dẫn cụ thể.

Một số bài học kinh nghiệm

Từ những khó khăn nêu trên, một số bài học kinh nghiệm được rút ra để thực hiện tốt hơn cho các cuộc kiểm toán tiếp theo như sau:

Thứ nhất, cần thu thập đầy đủ thông tin, số liệu về tình hình



thực hiện Chương trình từ giai đoạn lập kế hoạch kiểm toán. Để đảm bảo chất lượng thông tin cung cấp cần thiết kế, xây dựng hệ thống mẫu biểu chi tiết đặc thù, rõ ràng và trong quá trình thu thập thông tin kiểm toán viên cũng cần quyết liệt và hỗ trợ đơn vị kiểm toán khi cần.

Thứ hai, cách tiếp cận của kiểm toán cần phân biệt rõ ràng giữa những mục tiêu, nội dung kiểm toán tài chính và nội dung kiểm toán hoạt động. Việc xác định cách tiếp cận ngay từ đầu sẽ giúp công tác kiểm toán được định hướng rõ ràng.

Thứ ba, chủ động về nhân sự của Đoàn kiểm toán là yếu tố tiên quyết để thực hiện kiểm toán với chất lượng được đảm bảo.

Đội ngũ kiểm toán viên cần có kiến thức, kinh nghiệm và nghiệp vụ kiểm toán liên quan đến lĩnh vực kiểm toán đặc thù (về kiểm toán chương trình mục tiêu quốc gia, kiểm toán NSNN, vấn đề biến đổi khí hậu...).

Đề xuất một số biện pháp khắc phục

Thứ nhất, để nâng cao chất lượng kiểm toán, công tác đào tạo, tập huấn để hiểu rõ hệ thống kiểm soát nội bộ, công tác quản lý, chỉ đạo và điều hành thực hiện Chương trình... cần ưu tiên hàng đầu.

Thứ hai, cần tăng cường hơn nữa công tác thu thập thông tin ngay từ khâu khảo sát và lập kế hoạch kiểm toán. Ngay từ trước

khi vào đơn vị kiểm toán, kiểm toán viên cần có những thông tin về chung nhất về Chương trình (tình hình quản lý sử dụng kinh phí, hệ thống kiểm soát nội bộ, tình hình thanh, kiểm tra, kiểm toán, các thay đổi về chính sách, quy định về công tác điều hành, quản lý, sử dụng kinh phí của Chương trình).

Thứ ba, công tác chỉ đạo, chế độ thông tin báo cáo của Đoàn kiểm toán phải thường xuyên sát sao; các kiểm toán viên cần bám sát các chỉ đạo của Trưởng đoàn trong suốt quá trình thực hiện kiểm toán, cũng như kịp thời báo cáo các thay đổi, cập nhật quan trọng cho Trưởng đoàn để có định hướng thống nhất trong Đoàn. ■

Giải pháp để tăng cường kiểm toán hoạt động đối với Dự án phát triển Nông nghiệp tỉnh Hà Tĩnh và Dự án phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa tỉnh Sóc Trăng

 **NGUYỄN ĐÌNH HOÀN** - Vụ Tổng hợp - Kiểm toán Nhà nước

Kết quả từ hai cuộc kiểm toán hoạt động

Dự án phát triển Nông nghiệp tỉnh Hà Tĩnh và Dự án phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa tỉnh Sóc Trăng được tổ chức thực hiện từ năm 2011 trên cơ sở hỗ trợ nguồn vốn từ cơ quan phát triển quốc tế Canada (CIDA) theo Hiệp định chung về Hợp tác Phát triển giữa Chính phủ Việt Nam và Canada ký ngày 21/6/1994. Theo đó, CIDA sẽ cung cấp khoản tiền 9,2 triệu đô la Canada (CAD) cho mỗi Dự án để hỗ trợ ngân sách có mục tiêu cho việc xây dựng Kế hoạch 5 năm giai đoạn 2011-2016 và thực hiện các ưu tiên chính của Kế hoạch này bằng nguồn vốn hỗ trợ của CIDA. Bản thu xếp đóng góp giữa Chính phủ Canada và Kiểm toán Nhà nước Việt Nam (KTNN) xây dựng tháng 11/2012 quy định KTNN là cơ quan thực hiện kiểm toán hàng năm đối với 02 Dự án này.

KTNN đã thực hiện kiểm toán tài chính và kiểm toán tuân thủ đối với hai Dự án niên độ năm 2012 và 2013. Năm 2014, với sự giúp đỡ của Quỹ kiểm toán toàn diện Canada (CCAF), KTNN thực hiện kết hợp cả 03 loại hình kiểm toán tài chính,

kiểm toán tuân thủ và kiểm toán hoạt động đối với hai Dự án nhằm xác nhận báo cáo tài chính, việc tuân thủ các chính sách, chế độ của Nhà nước và đánh giá hiệu lực, hiệu quả việc thực hiện một số hoạt động của hai Dự án, trên cơ sở đó đưa ra những kiến nghị về công tác quản lý tài chính, đồng thời nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của hai Dự án.

Căn cứ các hướng dẫn của Dự thảo CMKTNN số 300 “Các nguyên tắc cơ bản kiểm toán hoạt động”, tài liệu đào tạo căn bản về kiểm toán hoạt động, các ý kiến tư vấn của chuyên gia CCAF và kinh nghiệm bước đầu rút ra từ hai cuộc kiểm toán hoạt động thí điểm đã thực hiện trong năm 2014, các thông tin về hai Dự án trong các báo cáo kiểm toán các năm trước và qua quá trình khảo sát - thu thập, chúng tôi đã xây dựng mục tiêu để đánh giá tính hiệu quả, hiệu lực công tác xây dựng kế hoạch và tổ chức thực hiện hai Dự án.

Trong quá trình xây dựng mục tiêu, tiêu chí kiểm toán, chúng tôi vừa tuyên truyền, phổ biến về loại hình kiểm toán mới, vừa giải thích, trao đổi về căn cứ xây dựng để đi đến thống nhất

với các Ban QLDA và ĐSQ Canada, vừa tạo sự đồng thuận cao từ các đơn vị được kiểm toán. Đây là sự phối hợp quan trọng cho Đoàn kiểm toán và các Tổ kiểm toán trong quá trình thực hiện, nhằm đảm bảo đạt được mục tiêu, nội dung và thời gian kiểm toán đã được Lãnh đạo KTNN phê duyệt.

Nhờ đó, mặc dù thời gian thực hiện kiểm toán trong năm 2015 là ngắn (mỗi Dự án là 15 ngày trong khi đó phải thực hiện thêm cả loại hình kiểm toán hoạt động) nhưng kết quả kiểm toán đã chỉ ra được một số vấn đề mang tính chất chuyên sâu trong công tác quản lý của hai Dự án, như: việc xây dựng kế hoạch chưa phù hợp với năng lực thực tế thực hiện; công tác tổ chức thực hiện kế hoạch thiếu chi tiết, cụ thể về cách thức triển khai; việc phối hợp giữa các đơn vị chưa đồng bộ ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện Dự án; hoạt động đầu tư theo mô hình sản xuất chuỗi không đồng bộ gây lãng phí về cơ sở vật chất, thiếu sự kết nối giữa doanh nghiệp và người nông dân; hoạt động hỗ trợ doanh nghiệp thiếu quy trình và phương pháp triển khai để đảm bảo nâng cao năng lực doanh nghiệp...



Đại diện ĐSQ Canada thăm Dự án Nông nghiệp do Canada tài trợ tại tỉnh Hà Tĩnh

Các kiến nghị quan trọng của KTNN

Trên cơ sở các phát hiện kiểm toán trên, KTNN đã đưa ra các kiến nghị quan trọng nhằm cải thiện tình hình quản lý, điều hành và nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện của hai Dự án, cụ thể:

Với Dự án phát triển Nông nghiệp tỉnh Hà Tĩnh:

►►► Cần chấn chỉnh công tác lập, phân bổ kế hoạch vốn của Tỉnh; quản lý và sử dụng kinh phí Dự án; thực hiện công tác xây dựng Kế hoạch hoạt động kịp thời; tăng cường phối hợp giữa sở, ban, ngành có liên quan trong việc nâng cao trách nhiệm và tính chủ động trong triển khai thực hiện Dự án, đặc biệt là việc tham gia tìm kiếm thị trường, kết nối doanh nghiệp với người sản xuất nhằm hỗ trợ tiêu thụ sản phẩm đầu ra cho Dự án.

►►► Nghiên cứu phối hợp với Nhà tài trợ trong việc tìm kiếm các nguồn hỗ trợ về lãi vay cho người dân, đặc biệt là hộ nghèo, cận nghèo khi tham gia vào các mô hình của Dự án nhằm thúc đẩy sự tham gia của các đối tượng này vào các mô hình.

►►► Phối hợp với Đại sứ quán Canada tiến hành rà soát các hoạt động kiểm tra, kiểm soát của Dự án nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả của hoạt động này cũng như tăng cường hiệu lực thực thi các kết luận, kiến nghị kiểm tra, giám sát.

►►► Kiện toàn hệ thống các HTX, Tổ hợp tác thuộc Dự án; nghiên cứu, xây dựng các hoạt động hỗ trợ về đào tạo, nâng cao năng lực quản lý và kiểm soát tài chính cho các HTX, Tổ hợp tác.

Đối với Dự án Phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa tỉnh Sóc Trăng:

►►► Cần phối hợp cùng Đại sứ quán, các sở, ngành thống nhất ban hành khung thời gian, quy trình thực hiện lập kế hoạch hoạt động và kế hoạch tài chính hàng năm, trong đó các bên cần tăng cường trao đổi trực tiếp nhằm rút ngắn thời gian lập kế hoạch để đẩy nhanh tiến độ thực hiện Dự án.

►►► Bổ sung một số chỉ tiêu trong Kế hoạch 5 năm phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa tỉnh Sóc Trăng giai đoạn 2012-2016 và điều chỉnh khung đo lường chỉ số hoạt động giai đoạn 2012-2016 (khung PMF) cho phù hợp tình hình thực tế hoạt động của Dự án.

►►► Nghiên cứu xem xét tính khoa học, thực tiễn và triển khai đồng bộ các giải pháp hình thành chuỗi liên kết giữa Người nông dân (xã viên HTX) - Hợp tác xã - Thị trường tiêu thụ (các doanh



Canada hỗ trợ các sáng kiến đổi mới của doanh nghiệp tại Sóc Trăng

ngiệp, đầu mỗi tiêu thụ sản phẩm), đảm bảo quyền lợi cho các bên tham gia: Hỗ trợ vật tư, giống, kỹ thuật trồng hành theo tiêu chuẩn Global GAP cho các xã viên HTX; xây dựng kế hoạch kinh doanh, vùng nguyên liệu ổn định, bền vững, các phương pháp bảo quản sau thu hoạch; đẩy mạnh xúc tiến thương mại để tăng tính cạnh tranh trên thị trường, tạo đầu ra ổn định góp phần ổn định kinh tế cho nông dân.

►►► Tăng cường công tác phối hợp xây dựng, thực hiện, kiểm tra, giám sát việc thực hiện kế hoạch hoạt động của Dự án giữa Ban QLDA và các cơ quan quản lý nhà nước và nhà tài trợ. Đồng thời đảm bảo sự gắn kết và nâng cao trách nhiệm của các bên trong việc thực hiện nâng cao chuỗi giá trị hành tím.

Đến thời điểm 31/12/2015, các tỉnh đã có báo cáo kết quả

thực hiện kiến nghị kiểm toán năm 2014 gửi KTN, qua đó các kiến nghị của KTN đều đã được các đơn vị thực hiện nghiêm túc, góp phần nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của hai Dự án trong năm 2015.

Một số giải pháp kiểm toán

Để tăng cường kiểm toán hoạt động đối với hai Dự án trong các năm tới, chúng tôi có một số đề xuất:

Thứ nhất, cần chú trọng công tác khảo sát, thu thập thông tin về Chương trình, Dự án để đảm bảo nắm bắt đầy đủ thông tin phục vụ việc lập Điều khoản tham chiếu (TOR), xây dựng mục tiêu, tiêu chí kiểm toán và lập Kế hoạch kiểm toán phù hợp với thực tế, khả thi và đúng với yêu cầu của nhà tài trợ.

Thứ hai, phối hợp tốt với Đại sứ quán Canada xác định thời

gian khảo sát, lập kế hoạch kiểm toán và thực hiện kiểm toán phù hợp nhằm đảm bảo chất lượng hoạt động kiểm toán, thời hạn gửi báo cáo kiểm toán cho nhà tài trợ theo cam kết và phù hợp với kế hoạch kiểm toán hàng năm của đơn vị chủ trì cuộc kiểm toán (đảm bảo phối hợp nhịp nhàng và hoàn thành tất cả các nhiệm vụ được giao trong năm).

Thứ ba, sử dụng hiệu quả kết quả giám sát, đánh giá của các cơ quan, tổ chức có liên quan đến việc thực hiện Chương trình, Dự án để tham khảo khi đưa ra các đánh giá, kết luận và kiến nghị kiểm toán.

Thứ tư, tăng cường công tác phối hợp giữa đơn vị chủ trì cuộc kiểm toán và Ban quản lý các chương trình, Dự án hỗ trợ kỹ thuật của KTN và đơn vị tài trợ để xác định phạm vi kiểm toán và dự toán kinh phí.■

Kết quả kiểm toán khoản viện trợ của Chính phủ Ai Len cho Chương trình 135 giai đoạn II

 **THS. LẠI XUÂN NGHĨ - Vụ Pháp chế - Kiểm toán nhà nước**

Trên tinh thần quan hệ đối tác tôn trọng, tin tưởng lẫn nhau, trong giai đoạn từ năm 2007 – 2015, Chính phủ Ai Len đã viện trợ cho Chính phủ Việt Nam 56,29 triệu Euro, góp phần cùng Chính phủ Việt Nam thực hiện công cuộc xóa đói giảm nghèo ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số thông qua cơ chế của Chương trình 135. Nhà tài trợ cũng đã thỏa thuận với Kiểm toán Nhà nước thực hiện kiểm toán chương trình này. Với bài viết dưới đây, tác giả chỉ trình bày nội dung kết quả kiểm toán tại 8 tỉnh: Bắc Kạn, Sơn La, Yên Bái, Lào Cai, Lai Châu, Nghệ An, Quảng Trị, Quảng Nam, với 48 công trình quy mô nhỏ, chiếm tỷ lệ 44,8% tổng nguồn vốn 66.500 triệu đồng/148.505 triệu đồng.

Qua kết quả kiểm toán, có thể thấy, các địa phương đã nỗ lực thực hiện tích cực để mang lại hiệu quả đối với các dự án. Việc đầu tư 48 công trình đã phục vụ thiết thực cho đời sống sinh hoạt và sản xuất của người dân. Các công trình xây dựng được người dân trên địa phương nhiệt tình hưởng ứng, thể hiện qua việc tự nguyện hiến đất, hoa màu trong công tác giải phóng mặt bằng.

Trong quá trình thực hiện các dự án, hầu hết địa phương, chủ đầu tư, và Ban quản lý dự án đã cơ bản tuân thủ các quy định quản lý của Nhà nước; các công trình thực hiện theo quy trình, đảm bảo tiến độ theo hợp đồng, hoàn thành đưa vào sử dụng đạt được mục tiêu theo quyết định đầu tư, chủ trương đầu tư.

Mặc dù vậy, kết quả kiểm toán cũng cho thấy một số vấn

đề tồn tại, cần được khắc phục.

Những vấn đề tồn tại...

Một là, công tác triển khai thực hiện Dự án đến địa phương còn chưa kịp thời.

Bộ Tài chính đại diện Chính phủ ký thỏa thuận (tháng 11/2012), phối hợp với các cơ quan có liên quan làm thủ tục tiếp nhận viện trợ, tham gia thẩm định danh mục do Ủy ban Dân tộc tổng hợp đề xuất từ các địa phương. Sau khi danh mục được phê duyệt, Bộ Tài chính thực hiện thông báo vốn chi tiết từng công trình cho địa phương (ngày 18/6/2013). Về nguyên tắc và điều kiện phân bổ vốn: “Đối với các dự án thực hiện đầu tư: phải có quyết định đầu tư từ thời điểm trước ngày 31 tháng 10 năm trước năm kế hoạch”. Tuy nhiên, tại thời điểm 31/10/2012, các công trình vẫn trong quá trình

được lựa chọn nên địa phương chưa thể quyết định đầu tư trước 30/10/2012 vì chưa xác định rõ nguồn vốn. Do đó, khi được thông báo vốn, địa phương mới lập dự án và quyết định đầu tư, mâu thuẫn với nguyên tắc phân bổ vốn.

Hai là, tổ chức bộ máy Ban chỉ đạo và đơn vị chủ trì đầu mối thực hiện dự án tại các địa phương chưa thống nhất.

Mặc dù các địa phương đã thành lập Ban Chỉ đạo Chương trình Giảm nghèo, tuy nhiên, 03/8 tỉnh chưa xây dựng quy chế hoạt động Ban chỉ đạo; 05/8 tỉnh Ban dân tộc là Phó Ban thường trực; 07/8 địa phương giao Ban Dân tộc làm nhiệm vụ chủ trì, phối hợp với các cơ quan tham mưu cấp tỉnh thực hiện, 01/8 tỉnh giao Sở Kế hoạch và Đầu tư chủ trì tham mưu. Công tác kiểm tra, giám sát đã được thực hiện

nhưng chưa thường xuyên, không kịp thời làm biên bản, chưa ban hành các văn bản yêu cầu về tiến độ hoàn thành và đôn đốc các chủ đầu tư thực hiện dứt điểm các công trình.

Ba là, chưa kịp thời điều chỉnh nguồn vốn, để dư nguồn vốn trong khi có nợ đọng xây dựng cơ bản, chưa phản ánh đủ nguồn lực của địa phương. Cụ thể, 07/08 tỉnh có nguồn vốn viện trợ còn dư, dù đã hết thời gian thực hiện thanh toán vốn đầu tư nhưng địa phương chưa kịp thời xử lý. Trong khi đó, 05/08 tỉnh còn nợ xây dựng cơ bản, chưa bố trí đủ vốn để thanh toán cho giá trị khối lượng hoàn thành;... Bên cạnh đó, địa điểm đầu tư các xã, thôn bản trên địa hình đồi núi, phân tán xa cách nhau, cư dân sống không tập trung, việc phân bổ vốn trên địa bàn 08 tỉnh còn dàn trải, nhu cầu vốn so với mục tiêu trong giai đoạn thực hiện Chương trình MTQG giảm nghèo bền vững giai đoạn 2012-2015 còn hạn chế. Cơ chế phân bổ vốn cho các công trình tới từng tỉnh không được rà soát điều hành theo tổng thể mà cố định số lượng cho từng địa phương, trên cơ sở đó địa phương đề xuất danh mục công trình.

Bốn là, lựa chọn địa điểm đầu tư còn chưa phù hợp tiêu chí. Tại 05/08 tỉnh, các xã được đầu tư chưa phải là xã nghèo nhất trong huyện; hồ sơ thực hiện chưa được lưu trữ đầy đủ thủ tục bình chọn.

Năm là, về vấn đề ưu tiên cấp xã làm chủ đầu tư thì một số xã được giao làm chủ đầu tư chưa thể hiện được khả năng làm công việc này: 05 công trình do xã làm chủ đầu tư nhưng đều phải

thuê các đơn vị bên ngoài thực hiện các công việc tư vấn giám sát, lập hồ sơ mời thầu, lựa chọn nhà thầu.... Còn lại, 02 công trình do UBND huyện thực hiện, 02 công trình giao Ban Dân tộc, 03 công trình giao Phòng Dân tộc, 36/48 công trình giao UBND huyện làm chủ đầu tư.

Nguyên nhân được xác định do trình độ đào tạo cán bộ cấp xã chưa đáp ứng được yêu cầu, luân chuyển theo nhiệm kỳ, các xã đặc biệt khó khăn chưa thu hút được cán bộ được đào tạo bài bản về công tác, chưa đủ số lượng biên chế, chưa có dự án thường xuyên.

Sáu là, 08/08 tỉnh có công trình đã thành lập ban giám sát cộng đồng cấp xã, tuy nhiên, công tác giám sát chưa liên tục, còn lúng túng trong việc bố trí kinh phí cho công tác giám sát cộng đồng đa số, chưa thống nhất nguồn bố trí lấy từ kinh phí sự nghiệp trong ngân sách địa phương hay nguồn kinh phí đầu tư xây dựng trong dự toán dự án công trình. Theo hướng dẫn của Bộ Xây dựng, chi phí cho Ban giám sát xã được tính bằng 1% của chi phí xây dựng trong chi phí đầu tư xây dựng công trình được duyệt (chưa có thuế giá trị gia tăng). Tuy nhiên, theo hướng dẫn tại điểm a mục 2 phần 4 Thông tư liên tịch số 04/2006/TTLT-BKHĐT-UBTU'MTTQVN-BTC ngày 04/12/2006 hướng dẫn Quyết định số 80/2005/QĐ-TTg ngày 18/4/2005 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành quy chế giám sát đầu tư của cộng đồng thì: kinh phí hỗ trợ giám sát đầu tư của cộng đồng trên địa bàn xã được cân đối trong dự toán chi

của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc xã và do ngân sách xã đảm bảo.

Bảy là, các xã được đầu tư đều là các xã đặc biệt khó khăn, nguồn nhân lực tại các xã đều khó thu hút, chủ yếu là người địa phương. Doanh nghiệp trên địa bàn là các doanh nghiệp nhỏ, không có công việc thường xuyên. Hồ sơ yêu cầu dự thầu tại 07/48 công trình thấp hơn quy định về số năm hoạt động trong lĩnh vực thi công; 29/48 công trình không yêu cầu về chứng minh thiết bị thuộc sở hữu, huy động thi công; 07/48 công trình yêu cầu về doanh thu 02 năm gần nhất chưa phù hợp với giá trị gói thầu xây lắp. Hồ sơ đề xuất của nhà thầu tại 03/48 công trình còn thiếu giấy tờ chứng minh thiết bị thi công thuộc sở hữu hoặc huy động thi công; 04 công trình thiếu giấy tờ chứng nhận hoàn thành nghĩa vụ thuế của cơ quan thuế. Hồ sơ quản lý còn thiếu chứng chỉ, không lập bản vẽ hoàn công đối với các công việc bị che khuất khi nghiệm thu để thực hiện các công việc tiếp theo... Tại nhiều địa phương, nhật ký thi công còn sơ sài chưa ghi đầy đủ các nội dung; quyết toán công trình còn chậm, địa phương đã chủ động giảm trừ khối lượng so với số báo cáo quyết toán của chủ đầu tư, đảm bảo hiệu quả nguồn vốn.

Tám là, các công trình giao thông không gắn biển giới hạn tải trọng. Thực tế, có xe có tải trọng lớn hơn tải trọng thiết kế của đường làm ảnh hưởng tới chất lượng, hiệu quả sử dụng công trình; 01 công trình đường đất được xây mới chưa đủ thông suốt toàn tuyến; ý thức cộng đồng đối với các công trình sau

đầu tư chưa cao; công tác duy tu bảo dưỡng chưa thực hiện đầy đủ do còn thiếu kinh phí.

... và khuyến nghị của Kiểm toán Nhà nước

Một là, cơ quan trung ương thực hiện cải cách hành chính, đẩy nhanh tiến độ thực hiện các bước, kịp thời đưa nguồn vốn vào sử dụng hiệu quả.

Hai là, địa phương tăng cường công tác kiểm tra thực hiện Dự án, thống nhất mô hình bộ máy tổ chức Ban chỉ đạo thực hiện trong toàn quốc.

Ba là, địa phương tăng cường công tác quản lý tổng hợp trên địa bàn các tỉnh, kịp thời điều chỉnh nguồn vốn giữa các địa phương hoặc trong địa bàn của từng địa phương đảm bảo phát huy hiệu quả đồng vốn.

Bốn là, địa phương cần liên kết giữa các chương trình mục tiêu, phối hợp giữa các nguồn

vốn, thực hiện trong quy hoạch tổng thể để lựa chọn địa điểm đầu tư gắn kết với các mô hình và các chuỗi giá trị của địa phương để tăng cường hiệu quả đầu tư.

Năm là, trung ương chỉ đạo các cơ quan tham mưu liên quan tổ chức đánh giá khả năng làm chủ đầu tư của các xã đảm bảo cơ cấu tổ chức, nhân lực và các điều kiện hiện có tại các xã, từ đó có kiến nghị phù hợp với cấp có thẩm quyền.

Sáu là, địa phương chủ động nghiên cứu bố trí vốn, kinh phí cho công tác giám sát cộng đồng đảm bảo sự tham gia của địa phương trong dự án. Chủ động lập kế hoạch, bố trí nguồn lực cụ thể cho việc quản lý, duy tu, bảo dưỡng thường xuyên các công trình.

Bảy là, địa phương nâng cao chất lượng lập và phê duyệt báo cáo kinh tế kỹ thuật. Chủ đầu tư

tăng cường công tác quản lý dự án, kiểm tra chặt chẽ hồ sơ quản lý chất lượng; thực hiện đúng Quy trình kiểm tra, giám sát, nghiệm thu giữa chủ đầu tư và nhà thầu thi công; rút kinh nghiệm trong công tác nghiệm thu khối lượng, định mức, đơn giá công việc chưa chính xác tại các gói thầu xây lắp.

Tám là, địa phương chú trọng, nâng cao hiệu quả sử dụng sau đầu tư; chỉ đạo UBND các xã, các đơn vị được giao quản lý sử dụng các công trình thường xuyên theo dõi, bảo quản trong quá trình sử dụng của người dân, đảm bảo chất lượng công trình, thường xuyên duy tu bảo dưỡng công trình kênh thủy lợi, nước sinh hoạt; yêu cầu đơn vị nhận bàn giao công trình lập quy chế vận hành, hướng dẫn sử dụng làm cơ sở thực hiện; lắp đặt biển báo hạn chế tải trọng đối với các công trình giao thông.■

Để tiếp tục tổ chức chỉ đạo triển khai thực hiện có hiệu quả nguồn vốn tài trợ của Chính phủ Ai Len trên địa bàn tỉnh trong thời gian tới, tỉnh Bắc Kạn rút ra một số kinh nghiệm:

Một là, cần có sự vào cuộc của cả hệ thống chính trị; nhất là sự quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo của các cấp ủy Đảng, chính quyền, đoàn thể; sự đồng tình ủng hộ của các tầng lớp nhân dân... Có như vậy mới huy động được sức mạnh tổng hợp, huy động tối đa nguồn lực để thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số.

Hai là, phải có biện pháp tăng cường công tác quản lý dự án, kiểm tra chặt chẽ hồ sơ quản lý chất lượng, thực hiện đúng quy trình kiểm tra, giám sát, nghiệm thu giữa chủ đầu tư và nhà thầu thi công; nghiệm thu khối lượng, định mức, đơn giá chưa chính xác tại các gói thầu xây lắp.

Ba là, các chủ đầu tư phải nâng cao hơn nữa năng lực tiếp nhận, sử dụng và giải ngân vốn nước ngoài hỗ trợ; tăng cường phối hợp chặt chẽ

kiểm tra, giám sát theo đúng quy trình.

Bốn là, coi trọng công tác kiểm tra, giám sát để thấy được kết quả và hạn chế cũng như vai trò của người dân tham gia, từ đó đưa ra những biện pháp khắc phục, điều chỉnh kịp thời.

Năm là, thực hiện việc kiểm toán việc chấp hành các quy định của pháp luật về quản lý, đầu tư toàn bộ các công trình sau đầu tư để đảm bảo phát huy tốt nguồn vốn.

Sáu là, mọi vấn đề liên quan đến việc xây dựng công trình phải được công khai, minh bạch, thống nhất từ thôn, tổ, hộ gia đình thuộc diện hưởng lợi (từ khâu chọn danh điểm, giám sát thi công đến bàn giao công trình...), điều đó sẽ thu hút sự đồng thuận từ nhân dân, huy động tối đa nguồn lực.■

Đại diện Ủy ban dân tộc tỉnh Bắc Kạn

Kiểm toán tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước: Khó khăn và giải pháp

 **THS. TRƯƠNG THỊ HƯƠNG GIANG**
KTNN khu vực IV

Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước (TCC DNNN) là một chủ trương quan trọng, không chỉ tác động rộng lớn đến các DNNN mà còn tác động đến năng lực sản xuất chung của toàn bộ nền kinh tế. Hoạt động tái cơ cấu DNNN liên quan đến quản lý và sử dụng nguồn lực tại các DNNN thông qua việc tổ chức, sắp xếp, tái cấu trúc lại các DNNN kết hợp song song với quá trình giải phóng năng lực sản xuất và huy động các nguồn lực của toàn xã hội nhằm thúc đẩy sức sản xuất chung của toàn bộ nền kinh tế. Do đó, Kiểm toán Nhà nước (KTNN) đã xác định, kiểm toán chuyên đề “Việc thực hiện Đề án tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011-2015” là một trong những nội dung trọng tâm của Kế hoạch kiểm toán năm 2015 và 2016.

Kiểm toán những vấn đề gì?

Mục tiêu chính của cuộc kiểm toán chuyên đề TCC DNNN được KTNN xác định là: Đánh giá việc xây dựng, thực hiện và kết quả thực hiện đề án tái cơ cấu của các tập đoàn kinh tế, tổng công ty, công ty nhà nước (doanh nghiệp nhà nước); Đánh giá hiệu quả, hiệu lực của việc thực hiện Đề án “Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty Nhà nước giai đoạn 2011-2015” (sau đây gọi là Đề án). Theo đó, nội dung chính được triển khai bám sát theo mục tiêu đặt ra:

Một là, kiểm toán việc xây dựng Đề án TCC DNNN của các tập đoàn, tổng công ty, DNNN.

Hai là, kiểm toán việc triển khai thực hiện Đề án đã được phê duyệt của các tập đoàn, tổng công ty, DNNN, trong đó có: việc triển khai thực hiện tái cơ cấu danh mục ngành nghề kinh doanh và đầu tư; việc triển khai thực hiện tái cơ cấu về tài chính; việc triển khai thực hiện tái cơ cấu về tổ chức sản xuất kinh doanh; việc triển khai thực hiện tái cơ cấu về mô hình tổ chức quản lý, quản trị doanh nghiệp, nguồn nhân lực; việc triển khai thực hiện tái cơ cấu về chiến lược phát triển và thị trường sản phẩm.

Ba là, đánh giá tính hiệu quả của các tập đoàn, tổng công ty, DNNN sau khi thực hiện Đề án đến cuối năm 2014.

Bốn là, đánh giá tính khả thi của Đề án đã được phê duyệt; Những khó khăn, vướng mắc trong thực hiện Đề án từ cơ chế chính sách, tổ chức thực hiện để có kiến nghị giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước.

Trọng tâm của kiểm toán Đề án TCC DNNN chính là việc đánh giá hiệu quả sử dụng vốn nhà nước sau khi doanh nghiệp thực hiện tái cơ cấu. Một số chỉ tiêu cơ bản thường được sử dụng để so sánh và đánh giá là niên độ trước và sau khi tái cơ cấu. Cụ thể:

- Doanh thu và thu nhập khác;
- Lợi nhuận thực hiện;
- Tỷ suất lợi nhuận thực hiện/vốn chủ sở hữu;
- Khả năng thanh khoản;
- Mức độ cải thiện Nợ phải thu/Tổng tài sản, bao gồm cả tỷ lệ nợ phải thu khó đòi trên tổng nợ phải thu;
- Nợ phải trả/tổng tài sản, bao gồm cả tỷ lệ Nợ quá hạn/Tổng nợ phải trả;

- Hệ số nợ phải trả/vốn chủ sở hữu;
- Khả năng thanh toán nợ đến hạn;
- Số nộp Ngân sách nhà nước;
- Hệ số bảo toàn vốn.

Những khó khăn khi thực hiện kiểm toán TCC DNNN

Khó khăn nổi bật trong khi thực hiện kiểm toán TCC DNNN trong bối cảnh hiện tại là:

Thứ nhất, hiện nay chưa có một hệ thống tiêu chuẩn/tiêu chí được ban hành, hay được chấp nhận rộng rãi để kiểm toán viên đưa ra ý kiến đánh giá. Phần lớn các mục tiêu đặt ra trong Đề án TCC DNNN là các tiêu chí định tính. Việc đưa ra ý kiến đánh giá định tính thường đạt được tính thuyết phục hạn chế hơn so với trường hợp có các tiêu chí định lượng, hoặc khi có các tiêu chuẩn đánh giá được ban hành bởi một cơ quan có thẩm quyền.

Thứ hai, rất khó phân tách phạm vi trách nhiệm của các đối tượng, các cấp trong quá trình TCC DNNN, gồm quá trình xây dựng, quá trình thực hiện, và kết quả thực hiện đề án. Khi đó, hệ lụy của việc chậm triển khai xác định giá trị doanh nghiệp để cổ phần hóa, hoặc tái cơ cấu tài chính để cổ phần hóa; đề án không khả thi, kết quả tái cơ cấu không đạt như kỳ vọng rơi vào vùng khó xác định thuộc trách nhiệm của một cơ quan, đối tượng cụ thể, hoặc là có quá nhiều yếu tố “khách quan” ngoài tầm kiểm soát của một đối tượng chịu trách nhiệm cụ thể.

Thứ ba, khó khăn trong việc thực hiện các mục tiêu kiểm toán, cụ thể:

- *Đánh giá việc xây dựng Đề án TCC DNNN của các tập đoàn, các Tổng công ty nhà nước:*

Liên quan đến xây dựng và thực hiện Đề án, một đề án được tổng công ty xây dựng và được UBND tỉnh, thành phố, hoặc một bộ ngành phê duyệt, nhưng khi triển khai lại không thực hiện được do còn nhiều vấn đề, nhiều tồn tại trong quá khứ chưa giải quyết được (ví dụ vấn đề công nợ khó đòi không có hồ sơ; vấn đề xác định giá trị tài sản là bất động sản, nhưng không có đủ giấy tờ pháp lý liên quan đến khu đất, hoặc tên tổ chức được giao đất ghi trên quyết định giao đất không phải là tên doanh nghiệp hiện tại; hoặc doanh nghiệp có quyết định giao đất, nhưng một phần diện tích khu đất đó đang bị chiếm hữu, và có tranh chấp với đối tượng khác, .v.v.), do đó, không

thực hiện cổ phần hóa theo đúng tiến độ. Vấn đề đặt ra là trách nhiệm thuộc về tổ chức chịu trách nhiệm xây dựng đề án (tổng công ty, tập đoàn) hay bộ, ngành, địa phương chủ quản chịu trách nhiệm phê duyệt?

- *Đánh giá việc thực hiện Đề án:*

Liên quan đến tiến độ thực hiện, khi xác định giá trị một tài sản là bất động sản gắn liền với đất, tài sản này đã được đưa vào danh sách những tài sản được xác định giá trị doanh nghiệp để cổ phần hóa, nhưng khu đất gắn liền với bất động sản này lại chưa được tính tiền thuê đất từ nhiều năm, do doanh nghiệp đang quản lý sử dụng chưa từng có quyết định giao đất hay hợp đồng thuê đất. Như vậy, việc xác định giá trị tài sản này gồm tài sản trên đất và giá trị quyền sử dụng đất, quyền thuê đất rất khó xác định. Không một cơ quan nào trong số cơ quan thuế (Cục thuế hoặc Chi cục thuế) hay Sở Tài nguyên và Môi trường có thể tính nổi tiền thuê đất hoặc tiền sử dụng đất, do không có hợp đồng thuê đất hoặc quyết định giao đất, (quyền này thuộc về UBND tỉnh, TP).

- *Đánh giá kết quả thực hiện Đề án:*

Liên quan đến hiệu quả thực hiện, khi thực hiện tái cơ cấu tài chính để cổ phần hóa, tất cả các khoản nợ khó đòi và các hoạt động kém hiệu quả thường được chuyển về công ty mẹ để làm sạch một công ty con trước khi xác định giá trị doanh nghiệp được cổ phần hóa. Kết quả là công ty con sau khi cổ phần hóa không còn là công ty con, hoạt động có hiệu quả hơn (do đã được cắt giảm đi những “ung nhọt”, “u bướu”), nhưng tổng công ty (công ty mẹ) khi cổ phần hóa công ty con, dẫn đến tình trạng doanh thu giảm (do doanh số công ty cổ phần hóa dưới 50% không còn được hợp nhất vào kết quả hoạt động của công ty mẹ); lợi nhuận giảm, thậm chí tăng lỗ, do phải “ôm” phần lớn những phần kém hiệu quả, vốn chủ sở hữu giảm, do toàn bộ tiền cổ phần hóa nộp về NSNN. Do đó, khi đánh giá hiệu quả thực hiện cổ phần hóa trên cơ sở kết quả của một tổng công ty sau khi cổ phần hóa sẽ thấy một tổng công ty bé hơn, doanh số thấp hơn, hiệu quả (lãi) thấp hơn, hoặc lỗ cao hơn.

Có những trường hợp ngược lại, những công ty con trước khi cổ phần hóa, đã được công ty mẹ điều chuyển về phần lớn những khoản đầu tư bất đầu có hiệu quả (giai đoạn đầu công ty con chịu lỗ do liên doanh chưa có, hoặc có doanh thu thấp),

những tài sản có mức sinh lợi cao (ví dụ mặt bằng thuận lợi cho kinh doanh, dự án đầu tư nhiều tiềm năng), sau khi cổ phần hóa, công ty mẹ có doanh thu tăng hoặc/và thu nhập trước thuế tăng, trong khi công ty con sau khi cổ phần hóa hoạt động trở nên khó khăn hơn.

Vấn đề đặt ra, đâu là cơ sở đánh giá hợp lý? Tiêu chí nào được xem là hiệu quả? Nếu căn cứ vào tiêu chí ban đầu khi xây dựng đề án là nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN (là tổng công ty), thì sau khi tái cơ cấu, đối tượng còn lại là DNNN (tổng công ty) trở nên kém hiệu quả hơn, trong khi một bộ phận đã tách rời khỏi nó (DN đã cổ phần hóa) hoạt động rất hiệu quả. Hoặc ngược lại, sau khi TCC doanh nghiệp, tổng công ty (công ty mẹ, sau này không còn là mẹ nữa) hoạt động trở nên có hiệu quả hơn, trong khi một phần tách ra được cổ phần hóa thì hoạt động không có hiệu quả.

Hiện nay, có hai trường phái quan điểm về TCC DNNN và Cổ phần hóa. Một trường phái cho rằng đã TCC là phải nhằm mục đích đạt hiệu quả tổng thể, có nghĩa là cả tổng công ty (công ty mẹ) và công ty con được cổ phần hóa đều cần phải đạt được hiệu quả cao hơn sau khi TCC. Quan niệm này thường được chấp nhận rộng rãi vì khả năng kiểm chứng cao. Trường phái còn lại cho rằng cái gì cũng phải có cái giá của nó, đã TCC, cổ phần hóa phải chấp nhận có được, có mất, miễn sao tổng thể nền kinh tế trở nên tốt hơn. Tuy nhiên quan niệm này khó được kiểm chứng do khó có thể hợp cộng được đóng góp của kết quả Đề án.

Những định hướng và giải pháp nâng cao chất lượng kiểm toán TCC DNNN

Định hướng

Xuất phát từ định hướng tổng quát của KTNN: Tăng cường kiểm toán các đối tượng liên quan đến tái cơ cấu nền kinh tế; tập trung kiểm toán các tập đoàn kinh tế để phục vụ cho tái cơ cấu nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và khả năng cạnh tranh; thực hiện kiểm toán cuốn chiếu tất cả các tập đoàn trong giai đoạn từ năm 2013 đến năm 2015 để kịp thời cung cấp thông tin cho hoạt động tái cấu trúc DNNN cho các cơ quan nhà nước.

Mục tiêu đặt ra cho nhiệm vụ kiểm toán đề án TCC DNNN đối với KTNN là phải đưa ra được ý kiến kiểm toán một cách thuyết phục. Để đạt được

mục tiêu này, KTNN quán triệt định hướng toàn diện và nhất quán. Cụ thể:

Một là, đảm bảo kiểm toán đề án tái cơ cấu DNNN ở tất cả các tập đoàn, tổng công ty theo kế hoạch trung hạn đã được Tổng Kiểm toán Nhà nước phê duyệt.

Hai là, các đơn vị kiểm toán phải lựa chọn trọng tâm, mục tiêu và nội dung kiểm toán Đề án TCC tập đoàn, tổng công ty để thực hiện các cuộc kiểm toán tập đoàn, tổng công ty được phân công.

Ba là, tiếp tục tập trung nâng cao hơn nữa chất lượng hoạt động kiểm toán Đề án TCC DNNN ở tất cả các khâu từ lập kế hoạch kiểm toán, thực hiện kiểm toán và lập báo cáo kiểm toán, đặc biệt chú trọng đến chất lượng công tác kiểm toán tổng hợp về việc triển khai thực hiện Đề án TCC tại các tập đoàn, tổng công ty.

Bốn là, thông qua kiểm toán để đánh giá được tình hình tài chính, quản trị và hiệu quả sản xuất kinh doanh, đặc biệt là hiệu quả đầu tư ra ngoài nhiệm vụ chính để có những kiến nghị đối với Chính phủ, Quốc hội trong việc chỉ đạo thực hiện tái cấu trúc DNNN.

Một số giải pháp để nâng cao chất lượng kiểm toán TCC DNNN

Thứ nhất, tiếp tục xây dựng và thực hiện các cuộc hội thảo cấp quốc gia để thu thập và xây dựng bộ tiêu chí được chấp nhận rộng rãi sử dụng trong đánh giá hiệu quả đối với quá trình TCC DNNN gắn với hiệu quả quá trình tái cơ cấu nền kinh tế. Trước đó, KTNN cần phải có một dự thảo tiêu chí đánh giá đối với đề án TCC DNNN.

Thứ hai, thường xuyên tổ chức hội thảo toàn ngành để trao đổi, tổng hợp, đúc rút kinh nghiệm từ các cuộc kiểm toán chuyên đề TCC DNNN đã thực hiện;

Thứ ba, tổng hợp đánh giá nghiêm túc kết quả của các hoạt động kiểm toán đề án TCC DNNN, bao gồm cả việc lấy ý kiến các cơ quan ban ngành, các tổ chức, các chuyên gia bên ngoài ngành về chất lượng và hiệu quả hoạt động kiểm toán đề án TCC DNNN, để từ đó có đánh giá khách quan và đúng đắn về kết quả kiểm toán đạt được.

Thứ tư, thực hiện trao đổi các kiểm toán viên giữa các kiểm toán chuyên ngành và khu vực có tham gia các hoạt động kiểm toán Đề án TCC DNNN, để từ đó các kinh nghiệm và các bài học từ nội bộ KTNN được chia sẻ và phổ biến.■

QUA KẾT QUẢ KIỂM TOÁN

Kết quả kiểm toán Chương trình mục tiêu quốc gia Việc làm và Dạy nghề: Nhiều sai phạm được phát hiện

 **TUYẾT CHI**

Nhằm mục đích giám sát chặt chẽ và nâng cao hiệu quả việc thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia Việc làm và Dạy nghề giai đoạn 2012-2015 (sau đây viết tắt là Chương trình), năm 2014, Kiểm toán Nhà nước (KTNN) đã thực hiện kiểm toán Chuyên đề Chương trình này đối với giai đoạn 2012-2013 tại 11 Bộ, ngành và 50 tỉnh, thành phố. Việc KTNN theo sát và đồng hành cùng Chương trình đã cho thấy sự quan tâm, theo dõi sát sao của Quốc hội và Chính phủ đối với vấn đề đào tạo và việc làm cho người lao động.

Những kết quả bước đầu

Theo kết luận của KTNN, giai đoạn 2012-2013, Chương trình đã đạt được một số kết quả nhất định, góp phần giải quyết việc làm, tăng thu nhập, nâng cao đời sống người dân, nhất là lao động nông thôn, chuyển dịch cơ cấu kinh tế, tăng tỷ lệ lao động đã qua đào tạo: 42/45 trường chất lượng cao và 379 trung tâm dạy nghề, trường trung cấp nghề được hỗ trợ đầu tư cơ sở vật chất, thiết bị dạy nghề; dạy nghề cho 938.646 lao động nông thôn; 685.329 lao động có việc làm sau học nghề, chiếm 73%...

Theo báo cáo của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, tính đến 31/12/2013, Chương trình đã đạt nhiều hiệu quả thiết thực trên cả 6 Dự án, cụ thể như sau:

Dự án 1 - Đổi mới và phát triển dạy nghề: 26 trường đã xây dựng được cơ sở dữ liệu dạy nghề quốc gia; 246 trường cao đẳng,

trung cấp nghề được tăng cường, hỗ trợ đầu tư cơ sở vật chất, thiết bị; 735 giáo viên dạy nghề, 615 cán bộ quản lý và 1.972 cán bộ kiểm định được đào tạo kỹ năng, nghiệp vụ; xây dựng 44 chương trình dạy nghề...

Dự án 2 - Đào tạo nghề cho lao động nông thôn: Xây dựng và ban hành 101 chương trình dạy nghề nông nghiệp trình độ sơ cấp; bồi dưỡng kỹ năng cho gần 10.000 giáo viên; đào tạo kỹ năng nghiệp vụ sư phạm dạy nghề cho gần 2.000 sinh viên; tổ chức dạy nghề cho gần 8,57 triệu lao động nông thôn (đạt 76,2% so với kế hoạch đề ra).

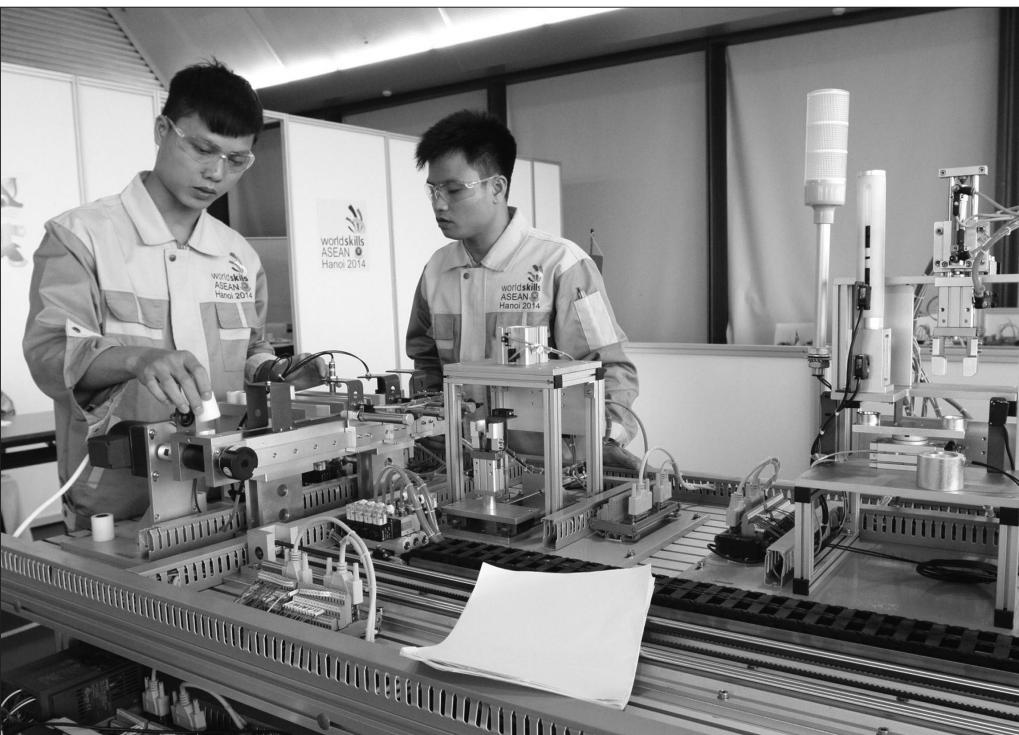
Dự án 3 - Vay vốn tạo việc làm từ Quỹ quốc gia về việc làm: Trong giai đoạn 2011-2012, Quỹ Quốc gia về việc làm đã hỗ trợ tạo việc làm cho khoảng 360 ngàn lao động. Ngân sách trung ương đã hỗ trợ cho 45 tỉnh, thành phố thành lập Quỹ việc làm địa phương với số vốn lên tới 1.457

tỷ đồng, doanh số cho vay bình quân mỗi năm từ 2.000-2.500 tỷ đồng góp phần hỗ trợ giải quyết việc làm cho 100 nghìn lao động nhằm khôi phục các ngành nghề truyền thống, các cơ sở sản xuất kinh doanh và hộ gia đình mở rộng sản xuất.

Dự án 4 - Hỗ trợ đưa lao động đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng: 1.140 lao động thuộc các nghề hàn 3G, hàn 6G, điều dưỡng viên, đốc công đã được đặt hàng đào tạo với các doanh nghiệp.

Dự án 5 - Hỗ trợ phát triển thị trường lao động: 39 Trung tâm giới thiệu việc làm đã được hỗ trợ để tổ chức sàn giao dịch việc làm, điều tra lao động, tiền lương và nhu cầu sử dụng lao động trong các loại hình doanh nghiệp, xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về thị trường lao động...

Dự án 6 - Nâng cao năng lực, truyền thông và giám sát, đánh giá thực hiện Chương trình: Tổ



chức tập huấn nâng cao năng lực cán bộ làm công tác lao động việc làm, dạy nghề cho khoảng 100 nghìn lượt cán bộ; triển khai xây dựng các chương trình truyền thông trên các phương tiện thông tin đại chúng.

Nhiều sai phạm được phát hiện từ kết quả kiểm toán

Bên cạnh những kết quả đạt được, trong quá trình triển khai kiểm toán tại các bộ, ngành, địa phương, KTNN đã chỉ ra không ít những tồn tại, hạn chế của Chương trình:

Thứ nhất, phân bổ và giao dự toán chưa đảm bảo quy định, cụ thể: phân bổ vốn sự nghiệp có tính chất đầu tư hơn 264 tỷ đồng để xây dựng mới các trung tâm dạy nghề không đúng quy định tại Thông tư số 86/2011/TT-BTC ngày 17/6/2011 của Bộ Tài chính quy định về quản lý, thanh toán vốn đầu tư và vốn sự nghiệp có tính chất đầu tư thuộc nguồn vốn NSNN. Đáng lưu ý, một số địa

phương còn phân bổ hơn 77 tỷ đồng vốn sự nghiệp sang vốn đầu tư, không đúng hướng dẫn của Bộ Tài chính. Mặt khác, nhiều cơ quan thực hiện phân bổ nguồn vốn không đúng đối tượng, mục tiêu của Dự án, gây ảnh hưởng rất lớn tới hiệu quả của cả Chương trình. Cụ thể: sử dụng gần 11 tỷ đồng chưa đúng nội dung, nhiệm vụ; chi hơn 2,4 tỷ đồng vượt định mức; dùng 3,3 tỷ đồng để mua sắm trang thiết bị không đúng với các ngành nghề trọng điểm; sử dụng 2,3 tỷ đồng từ kinh phí Chương trình để chi hoạt động thường xuyên; quyết toán 26,4 tỷ đồng khi hồ sơ chưa đủ điều kiện quyết toán; sử dụng hơn 1,1 tỷ đồng vốn vay sai mục đích...

Thứ hai, công tác nghiệm thu, thanh quyết toán vốn đầu tư và vốn sự nghiệp có tính chất đầu tư còn chưa chặt chẽ, dẫn đến sai lệch về khối lượng. Kết quả kiểm toán xác định giảm gần 12,7 tỷ đồng so với số đề nghị quyết

toán. Nhiều trang thiết bị mua phục vụ đào tạo nghề nhưng chưa sử dụng, hoặc tần suất sử dụng thấp. Tình trạng này kéo dài nhiều năm gây lãng phí nguồn lực đầu tư, lãng phí NSNN. Hiệu quả sử dụng vốn vay từ Quỹ Quốc gia về việc làm chưa cao, ngoài các nguyên nhân do giá cả tăng mạnh, mức vốn đầu tư trên một lao động ngày càng cao, công tác điều hành, quản lý, thực hiện cho vay tạo việc làm còn nhiều hạn chế, các dự án cho vay chủ yếu trong lĩnh vực nông nghiệp, đối tượng vay là các cơ sở kinh doanh chiếm tỷ lệ thấp.

Thứ ba, hầu hết các bộ, ngành, địa phương chưa chú trọng huy động nguồn khác ngoài ngân sách và chưa bố trí ngân sách địa phương để thực hiện mục tiêu của Chương trình. Điều này dẫn đến nhiều mục tiêu không có khả năng hoàn thành theo định tính được Thủ tướng Chính phủ đặt ra, nhất là các dự án 1, 2, 4. Cụ thể: qua 2 năm 2012-2013, ngân sách địa phương mới bố trí được 1.827 tỷ đồng, bằng 31% nguồn vốn dự kiến huy động của cả giai đoạn 2012-2015; nguồn khác huy động 115 tỷ đồng, bằng 4,8% nguồn vốn dự kiến huy động của cả giai đoạn.

Thứ tư, cơ chế chính sách hướng dẫn triển khai Chương trình còn bất cập, chưa sát với tình hình thực tiễn, dẫn đến khó khăn trong quá trình thực hiện, như: Dự án 3 vay vốn tạo việc làm từ Quỹ quốc gia quy định mức cho vay 20 triệu đồng/dự án/hộ gia đình, 500 triệu đồng/dự án/cơ sở sản xuất kinh doanh từ Quỹ quốc gia tạo việc làm chưa

đáp ứng được nhu cầu về vốn để mở rộng, phát triển sản xuất, chưa tạo thêm được việc làm cho người lao động. Hầu hết các địa phương chưa triển khai được Dự án 4 về hỗ trợ đưa lao động đi làm việc ở nước ngoài. Bởi lẽ, theo quy định, cần phải có từ 70% số học viên được đi làm việc ở nước ngoài sau khi hoàn thành khóa học thì các cơ sở đào tạo mới được thanh toán 100% tiền học nghề, ngoại ngữ, bồi dưỡng kiến thức theo hợp đồng đã ký. Chính vì lý do này nên chưa có nhiều trung tâm, doanh nghiệp, tổ chức tham gia thực hiện...

Thứ năm, năng lực cán bộ, nhân viên còn nhiều hạn chế dẫn đến việc tổ chức hoạt động, khai thác sử dụng trang thiết bị được đầu tư thiếu hiệu quả. Việc đào tạo nghề cho lao động nông thôn chủ yếu chạy theo số lượng, chưa gắn với nhu cầu thị trường lao động và thể mạnh của từng địa phương như tại tỉnh Hòa Bình, Hà Tĩnh, Bắc Ninh...; chưa gắn với tạo việc làm thông qua hình thức liên kết, phối hợp giữa 3 bên (người học, doanh nghiệp và cơ sở dạy nghề).

Cần nghiêm túc thực hiện các kiến nghị của KTNN

Để khắc phục những hạn chế nêu trên, đồng thời để rút kinh nghiệm cho giai đoạn tiếp theo, KTNN đã có nhiều kiến nghị cụ thể đối với các bộ ngành, địa phương. Về xử lý tài chính, KTNN xác định nộp NSNN tăng thêm 33,1 tỷ đồng; hủy dự toán do không còn nhiệm vụ chi 4,968 tỷ đồng; giảm dự toán, thanh toán năm sau 8,067 tỷ đồng; chuyển quyết toán năm sau các khoản chi chưa đủ điều

kiện quyết toán 26,41 tỷ đồng; hoàn trả lại kinh phí Chương trình Mục tiêu quốc gia gần 98 tỷ đồng; xử lý các khoản tài chính khác gần 4 tỷ đồng.

Đối với UBND các tỉnh, thành phố, KTNN đề nghị chấm dứt tình trạng phân bổ vốn sự nghiệp có tính chất đầu tư cho các dự án đầu tư xây mới không đúng theo quy định của Bộ Tài chính và phân bổ vốn đầu tư (xây dựng, mua sắm trang thiết bị) cho các cơ sở dạy nghề không đúng đối tượng quy định, chưa đúng mục tiêu, nội dung Chương trình. Hàng năm, có phương án bố trí nguồn ngân sách địa phương và huy động từ nguồn khác để thực hiện Chương trình; bố trí vốn thanh toán dứt điểm cho các dự án, hạng mục công trình đầu tư, tránh đầu tư dàn trải, gây lãng phí. Đồng thời, kiểm tra, rà soát, đánh giá thực trạng tình hình khai thác, sử dụng các hạng mục, công trình, các trang thiết bị, tài sản đã được đầu tư, mua sắm, trên cơ sở đó có phương án sắp xếp, bố trí lại, điều chuyển, hoặc đầu tư đồng bộ để khai thác sử dụng có hiệu quả, đúng mục tiêu đầu tư.

Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư cần báo cáo Thủ tướng Chính phủ khi thông báo phân bổ vốn, kinh phí hàng năm của Chương trình cho các địa phương, thông báo cụ thể mức kinh phí đối ứng địa phương phải bố trí để thực hiện theo đúng Quyết định số 1201/QĐ-TTg, khắc phục tình trạng địa phương phân bổ vốn dàn trải, không bố trí vốn từ địa phương theo quy định, chỉ trông chờ vào kinh phí của trung ương.

Bộ Lao động - Thương binh

và Xã hội cần chủ trì phối hợp với Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư dự kiến phân bổ dự toán ngân sách hàng năm. Bên cạnh đó, cần xác định rõ mức kinh phí địa phương phải bố trí đối ứng để đảm bảo thực hiện được mục tiêu của dự án thuộc Chương trình. Rà soát, đánh giá tiến độ, kết quả thực hiện Chương trình theo từng dự án, báo cáo Thủ tướng Chính phủ xem xét, điều chỉnh nội dung Chương trình, nhất là đối với các dự án khó có khả năng thực hiện mục tiêu đề ra. Điều chỉnh mức cho vay tạo việc làm từ Quỹ hỗ trợ việc làm Quốc gia phù hợp với từng đối tượng; sửa đổi chính sách hỗ trợ đưa lao động đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng...

Đối với Ngân hàng Chính sách Xã hội, KTNN đề nghị rà soát các đối tượng vay không có bằng chứng thể hiện số lao động tạo việc làm mới thông qua vay vốn Quỹ quốc gia việc làm. Nghiên cứu, xây dựng tiêu chí đánh giá lao động tạo việc làm mới để có cơ sở đánh giá tính hiệu lực của Chương trình đối với Dự án 3. Đề xuất sửa đổi bổ sung Công văn số 2539/NHCS-TD ngày 16/9/2008 hướng dẫn quy trình thủ tục cho vay giải quyết việc làm của Quỹ quốc gia về việc làm, phù hợp với Thông tư liên tịch số 14/2008/TTLT-BLĐTBXH-BTC và Quyết định số 15/2008/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ. Bên cạnh đó, KTNN cũng kiến nghị nâng mức trần cho vay, thời hạn vay, trình Thủ tướng Chính phủ nhằm tạo điều kiện cho các hộ gia đình, cơ sở sản xuất kinh doanh tạo việc làm cho người dân.■

VĂN HÓA - VĂN NGHỆ

Giao mùa

Không bay bay như xuân
Không ào ào như hạ
Đi và đến tần ngần
Mưa tháng Tư rất lạ

Ở phía sau cánh cửa
Vẫn là vợ, là chồng
Chạy ra đón mấy đứa
Đã thành bà, thành ông

Chẳng bùng lên thành lửa
Nhưng cháy đượm than hồng
Trẻ - Già đâu rõ nữa
Tuổi chúng mình lạ không?

LÊ THỐNG NHẤT

Vợ

Bông hồng lần đầu gặp
Khúc hát một thời yêu
Nghìn căn treo sợi tóc
khi cuộc đời nhỏ neo
Trang sách ngày xế bóng
chiếc gậy lúc về già
Tiếng chuông chùa khản giọng
tiễn hồn mình đi xa.

LÊ QUỐC HÁN

Giận hờn

Chỉ một câu như gió bắc
Mà ta không đối diện nhau
Cơm không ngon canh chẳng ngọt
Người đi trước kẻ về sau

Đêm đông mưa phùn giá rét
Lòng lạnh băng những nẻo về
Mắt chong đèn mà đợi sáng
Phút giờ sao mãi lê thê

Em đâu những ngày xưa cũ
Thiệt tha trắng gió tìm về
Anh đâu dạt dào sóng cả
Ngọt ngào dâng hiến đam mê

Chúng mình đã làm bố mẹ
Toan lo bao chuyện trên đời
Sao để giận hờn che khuất
Ư buồn lẩn át niềm vui

Em đâu nàng xuân 18
Anh chẳng là trai đang xoan
Cây khô nhú mầm nảy nhựa
Rễ già cho lá lên xanh

Thôi đừng bận lòng thêm nữa
Hãy nghe tiếng thở trong lành
Cậu bé nhà mình trở giấc
Em hôn con là hôn anh...

Tháng 3/2016

NGUYỄN THỊ HẠNH LOAN