

TẠU TẬP SỐ LIỆU VỀ VỐN ĐẦU TƯ TỪ NGUỒN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

*Nguyễn Bình**

Đầu tư có vai trò vô cùng quan trọng trong phát triển đất nước nói chung, trong tăng trưởng và phát triển kinh tế nói riêng. Trong quá trình thu thập vốn đầu tư, có rất nhiều khái niệm khác nhau về vốn đầu tư, vốn đầu tư phát triển toàn xã hội hay là vốn đầu tư phát triển. Việc xác định đúng khái niệm có ý nghĩa rất quan trọng, góp phần phân định rõ phạm vi và nội dung của chỉ tiêu. Theo Luật đầu tư số 59/2005/QH11 thì: *Vốn đầu tư* là tiền và các tài sản hợp pháp khác để thực hiện các hoạt động đầu tư theo hình thức đầu tư trực tiếp hoặc đầu tư gián tiếp.

Theo định nghĩa trong cuốn “Hệ thống chỉ tiêu thống kê quốc gia” của Tổng cục Thống kê, thì *Vốn đầu tư (đầu tư phát triển)*: Là tổng số tiền chi ra để duy trì hoặc làm tăng tư liệu sản xuất (tài sản cố định, tài sản lưu động) của toàn bộ nền kinh tế; không bao gồm những khoản đầu tư có tính chất chuyển nhượng quyền sử dụng hoặc quyền sở hữu giữa các cá nhân, hộ dân cư, các doanh nghiệp, tổ chức... nhưng không làm tăng tài sản cố định, tài sản lưu động của toàn bộ nền kinh tế trong phạm vi cả nước, như: chuyển nhượng đất đai, nhà ở, cửa hàng, thiết bị máy móc và các tài sản cố định khác đã qua sử dụng.

Như vậy vốn đầu tư ở đây có phạm vi nhỏ hơn vốn đầu tư phát triển toàn xã hội, vì vốn đầu tư phát triển toàn xã hội là toàn bộ tiền vốn bỏ ra (chi tiêu) để làm tăng hoặc duy trì năng lực sản xuất và nguồn lực để

nâng cao mức sống vật chất và tinh thần của toàn xã hội trong thời kỳ nhất định (tháng, quý, năm). Cụ thể: vốn đầu tư phát triển toàn xã hội bao gồm: vốn đầu tư tạo ra tài sản cố định, vốn đầu tư tạo ra tài sản lưu động, vốn đầu tư phát triển khác; còn vốn đầu tư (đầu tư phát triển) chỉ bao gồm: vốn đầu tư tạo ra tài sản cố định, vốn đầu tư tạo ra tài sản lưu động. Vốn đầu tư phát triển có ý nghĩa rất quan trọng, là một trong các yếu tố vật chất trực tiếp quyết định tăng trưởng kinh tế, ổn định và phát triển xã hội, bảo vệ, cải thiện môi trường.

Nếu xét theo nguồn vốn thì vốn đầu tư từ ngân sách Nhà nước là nguồn vốn đầu tư phát triển từ ngân sách Nhà nước theo các cấp ngân sách: trung ương, tỉnh, huyện, xã. Nguồn vốn này được đầu tư vào các dự án/công trình và các chương trình mục tiêu của Nhà nước đầu tư vào công trình cơ sở hạ tầng gồm: công trình giao thông, thủy lợi, cấp thoát nước, xử lý rác thải, giáo dục, y tế, an ninh, quốc phòng, xóa đói giảm nghèo... và một số nhà máy trọng điểm, có sản phẩm hoặc vị trí chiến lược quốc gia. Bao gồm ngân sách trung ương, ngân sách địa phương, vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) của nước ngoài, vốn khác. Đây là động lực chính để phát triển kinh tế - xã hội, là nguồn vốn đầu tư vào những lĩnh vực, những ngành mà các thành phần kinh tế khác không đầu tư hoặc không thu hút được.

* Phó Cục trưởng Cục Thống kê Ninh Bình

Trong thời gian qua, ngành Thống kê đã và đang thu thập, tính toán và công bố chỉ tiêu vốn đầu tư phát triển trên cả phương diện thực hiện và nguồn vốn. Công tác thống kê vốn đầu tư đã có bước chuyển biến và được nâng cao chất lượng, thông tin về số liệu vốn đầu tư nói chung, vốn đầu tư từ ngân sách Nhà nước nói riêng ngày càng được sự quan tâm của các cấp, các ngành và dư luận xã hội. Một số kết quả chủ yếu đã đạt được như sau:

- Hoàn thiện về mặt tổ chức nhân lực công tác thống kê vốn: Công tác thống kê vốn đầu tư trước năm 2010 không ổn định về tổ chức, đầu tiên được giao cho Vụ Xây dựng, Giao thông vận tải, sau đó chuyển cho Vụ Hệ thống Tài khoản quốc gia. Tháng 10 năm 2010 Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 54/2010/QĐ-TTg về qui định, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Tổng cục Thống kê trực thuộc Bộ Kế hoạch - Đầu tư, thành lập Vụ Thống kê Xây dựng và Vốn đầu tư, và 1 trong 4 lĩnh vực Vụ được giao nhiệm vụ là công tác thống kê Vốn đầu tư.

Đối với các Cục Thống kê công tác thống kê vốn lần đầu tiên cũng được “chuẩn hóa”, hiện nay phân công chủ yếu là nhiệm vụ của Phòng Thống kê Công nghiệp - Xây dựng, có 43/63 Cục Thống kê áp dụng mô hình này chiếm 68,3%, tiếp theo là Phòng Thống kê Công - Thương có 19/63 tỉnh chiếm 30,2%, chỉ còn có 1 Cục Thống kê (Tây Ninh) là ở Phòng Thống kê Tổng hợp chiếm 1,5%.

- Hoàn thiện về khuôn khổ pháp lý công tác thống kê vốn:

+ Quyết định số 43/2010/QĐ-TTg ngày 02 tháng 6 năm 2010 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Hệ thống chỉ tiêu thống kê quốc gia, có 9 chỉ tiêu (từ chỉ tiêu có mã số 0501 đến 0509), trong đó thống kê vốn đầu tư ngân sách nhà nước là chỉ

tiêu 0504, và là thành phần tham gia trong các chỉ tiêu khác 0501, 0502, 0503.

+ Thông tư số 02/2011/TT-BKH-ĐT ngày 10 tháng 01 năm 2011 của Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư qui định danh mục và nội dung hệ thống chỉ tiêu thống kê cấp tỉnh, huyện, xã. Về hệ thống chỉ tiêu thống kê vốn đầu tư cấp tỉnh có 6 chỉ tiêu, cấp huyện có 1 chỉ tiêu.

Các chỉ tiêu thống kê về vốn đầu tư nói chung, vốn đầu tư từ nguồn ngân sách nói riêng được chuẩn hóa từ mục đích, ý nghĩa; khái niệm, nội dung, phương pháp tính; phân tổ chủ yếu và nguồn số liệu giúp cho người thu thập thông tin và người sử dụng thông tin đảm bảo tính thống nhất, công khai và minh bạch. Thể chế hóa công tác thu thập thông tin bằng các quyết định của Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Kế hoạch - Đầu tư, Tổng cục trưởng Tổng cục Thống kê bao gồm:

+ Quyết định số 803/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 28 tháng 6 năm 2012 về phê duyệt chương trình điều tra thống kê quốc gia, trong đó thống kê vốn đầu tư có liên quan 2 cuộc tổng điều tra (Cơ sở kinh tế hành chính sự nghiệp; Dân số và nhà ở), 1 cuộc điều tra Dân số và nhà ở giữa kỳ, 1 cuộc điều tra chuyên về vốn đầu tư phát triển chu kỳ 5 năm, 1 cuộc điều tra thường xuyên hàng quý. Như vậy có 3 cuộc Tổng điều tra và điều tra có liên quan phối hợp và 2 cuộc điều tra do Vụ Thống kê Xây dựng và Vốn đầu tư chủ trì.

+ Quyết định số 60/2010/QĐ-TTg ngày 30 tháng 9 năm 2010 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư phát triển bằng nguồn ngân sách Nhà nước giai đoạn 2011-2015 đã qui định các Bộ, ngành, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chịu trách nhiệm báo cáo tình hình và kết quả

thực hiện cho Bộ Kế hoạch Đầu tư trước ngày 20 tháng 7 hàng năm.

+ Quyết định số 77/2010/QĐ-TTg ngày 30 tháng 11 năm 2010 của Thủ tướng Chính phủ về Chế độ báo cáo áp dụng cho doanh nghiệp Nhà nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.

+ Thông tư số 08/2012/TT-BKH&ĐT ngày 07 tháng 11 năm 2012 về Chế độ báo cáo tổng hợp áp dụng cho các Cục Thống kê tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

+ Quyết định số 31/QĐ-TCTK ngày 02 tháng 3 năm 1995 của Tổng cục trưởng Tổng cục Thống kê về chế độ báo cáo đối với các chủ đầu tư.

Nhờ có những hoàn thiện về công tác tổ chức và hành lang pháp lý, hoạt động thống kê vốn đầu tư ngày càng được nâng lên rõ rệt. Nhu cầu sử dụng số liệu về vốn đầu tư ngày càng tăng, tuy nhiên để đảm bảo được chất lượng thông tin, giai đoạn thu thập số liệu cần được từng bước nâng cao, đổi mới. Đây là điều kiện rất quan trọng ảnh hưởng đến chất lượng số liệu, tuy nhiên, đến nay công tác thống kê vốn đầu tư vẫn gặp nhiều khó khăn, hạn chế cần khắc phục, đó là:

- *Nhận thức về cách thức và nội hàm thu thập thông tin vốn đầu tư từ ngân sách:* Hiện nay, có 02 loại ý kiến khác nhau về cách thức thu thập thông tin vốn đầu tư từ nguồn ngân sách Nhà nước:

Thứ nhất: Thu thập qua kho bạc Nhà nước về số liệu thực hiện do chủ đầu tư báo cáo, theo ý kiến này có ưu điểm là dễ thu thập số liệu khi làm việc với kho bạc các cấp, do vậy nhân lực thống kê vốn đầu tư ít. Có thể thu thập được số liệu vốn đầu tư của khu vực an ninh quốc phòng, các công trình liên tỉnh, các công trình của chủ đầu tư là các Bộ, ngành Trung ương trên địa bàn tỉnh, thành phố. Tuy nhiên,

có hạn chế là số liệu thực hiện của chủ đầu tư báo cáo kho bạc để thanh toán, thường chậm không đúng với thực tế thực hiện, do phụ thuộc kế hoạch vốn hàng năm, một số công trình, dự án cấp bách, phát sinh trong năm chưa được thông kê kịp thời. Mặt khác do cơ chế xây dựng cơ bản hiện nay rất phức tạp, đôi khi còn nặng về cơ chế “xin - cho”, hoặc chủ đầu tư hoặc nhà thầu kê không khối lượng thực hiện để tranh thủ thanh toán vốn, số liệu có thể bị lẫn số liệu thanh toán trả nợ năm trước...

Hoặc thu thập số liệu thanh toán vốn đầu tư, vì số liệu thanh toán sẽ chiếm phần đa số vốn đầu tư thực hiện, nên số liệu này có thể sử dụng được. Phương pháp thu thập số liệu này giảm gánh nặng về nhân lực, hàng tháng chỉ cần 1 người thu thập cho toàn tỉnh, đơn giản về phương pháp thu thập thông tin nhưng do dễ hiểu sai về khái niệm thực hiện vốn đầu tư, chưa phát huy được chức năng của ngành thống kê là “chụp ảnh nguyên trạng” tình hình phát triển kinh tế - xã hội.

Thứ hai: Thu thập trực tiếp từ các chủ đầu tư các công trình, dự án, theo ý kiến này có ưu điểm là đảm bảo được tính kịp thời của số liệu, “chụp ảnh” thực tế diễn biến của quá trình chuẩn bị và thực hiện triển khai dự án, công trình. Giúp cho các cấp quản lý nắm bắt thông tin, kịp thời có các giải pháp thực hiện, không bị lẫn vốn đầu tư thanh toán cho khối lượng năm trước. Tuy nhiên, có hạn chế là phức tạp về phương pháp thu thập, đôi tượng cung cấp thông tin lớn, đa dạng; số lượng người tham gia thu thập, tổng hợp lớn. Đối với các công trình, dự án của khu vực an ninh - quốc phòng, các công trình, dự án liên tỉnh, liên vùng, công trình dự án của các chủ đầu tư là Bộ, ngành trung ương trên địa bàn rất khó thu thập và không đảm bảo chất lượng số liệu thu thập. Ví dụ tại tỉnh Ninh Bình năm 2013 có tới 431 dự án,

công trình, do gần 70 chủ đầu tư thực hiện.

- Chuẩn hóa văn bản pháp lý đối với báo cáo cơ sở chưa đảm bảo

Hiện nay văn bản pháp lý để thực hiện chế độ báo cáo đối với các chủ đầu tư là Quyết định số 31/QĐ-TCTK ngày 02 tháng 03 năm 1995 của Tổng cục trưởng Tổng cục Thống kê. Tuy nhiên, tính hiệu lực pháp lý của văn bản không còn theo qui định của pháp luật do các nguyên nhân sau:

Theo Luật ban hành văn bản qui phạm pháp luật, Tổng cục Thống kê là cơ quan trực thuộc Bộ Kế hoạch - Đầu tư do vậy không có chức năng ban hành văn bản qui phạm pháp luật, nên chế độ báo cáo áp dụng cho các chủ đầu tư thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ.

Căn cứ để ban hành Quyết định số 31/QĐ-TCTK là Pháp lệnh Kế toán - Thông kê, nay pháp lệnh Kế toán - Thông kê không còn hiệu lực thi hành, hoạt động thông kê được điều chỉnh bằng Luật Thông kê năm 2003.

Chế độ báo cáo thông kê theo Quyết định số 31/QĐ-TCTK là chế độ báo cáo thông kê xây dựng cơ bản, nội hàm của chỉ tiêu là vốn đầu tư xây dựng cơ bản, chứ không phải là vốn đầu tư phát triển.

Từ các nguyên nhân trên khi làm việc với các chủ đầu tư, không đủ căn cứ pháp lý để ngành Thống kê yêu cầu thực hiện và xử lý vi phạm đối với chủ đầu tư.

- Chưa xây dựng được qui trình thống nhất về thu thập số liệu

Thông qua chương trình công tác hàng năm, Vụ Thống kê Xây dựng và Vốn đầu tư đã cung cấp cho các Cục Thống kê danh mục các công trình, dự án, chương trình thuộc nguồn ngân sách trung ương

của Bộ Kế hoạch Đầu tư, đây là sự cố gắng lớn, nhưng vẫn chưa bao quát hết danh mục như danh mục công trình, dự án thuộc các chương trình mục tiêu quốc gia, thuộc các chương trình dự án của các Bộ, ngành, của các địa phương.

Một số vấn đề phát sinh cần giải quyết trong qui trình như sau:

Lập danh sách các công trình, dự án, chương trình thuộc nguồn vốn đầu tư hàng năm thuộc phạm vi các Cục Thống kê phải thu thập, phân cấp chưa rõ ràng giữa trung ương và địa phương, giữa các địa phương với nhau. Ví dụ công trình liên tỉnh do đơn vị nào thu thập. Nguồn cung cấp danh mục từ cơ quan nào phải cung cấp cho ngành thống kê, hay do ngành thống kê phải tự thu thập? Có loại bỏ các công trình, dự án đã hoàn thành trước kế hoạch hay không? Việc bổ sung các công trình, dự án phát sinh thì cập nhật thường xuyên hay theo định kỳ.

Xác định số tuyệt đối và kế hoạch thực hiện trong năm của vốn đầu tư, hiện nay chưa có giải thích thống nhất về số kế hoạch vốn đầu tư. Hàng năm Hội đồng nhân dân quyết nghị số liệu vốn đầu tư của tỉnh, nhưng trong đó bao gồm cả số trả nợ thanh toán cho kỳ trước, nên số kế hoạch có đưa cả số thanh toán không?

Công tác triển khai chế độ báo cáo đối với chủ đầu tư, hiện nay đối với các chủ đầu tư chia thành 2 loại: a) Chủ đầu tư thường xuyên, chủ yếu là các ban quản lý dự án; b) Chủ đầu tư không thường xuyên, thường là đơn vị, cơ quan được giao làm chủ đầu tư của 1 hoặc 2 dự án, công trình, chương trình không liên tục, hoặc mua sắm tài sản cố định trong cơ quan, đơn vị.

Do vậy mỗi loại chủ đầu tư cần phải triển khai chế độ khác nhau, loại 1 có thể chỉ triển khai 1 lần,

còn loại 2 phải triển khai liên tục, công tác triển khai phải được qui định cụ thể và chuẩn hóa.

Cơ chế kiểm tra, thanh tra, xử phạt đối với các chủ đầu tư không chấp hành và thực hiện chế độ báo cáo.

- Phạm vi thu thập số liệu ở một số trường hợp đặc thù

Nội hàm của vốn đầu tư ngoài vốn đầu tư tạo ra tài sản cố định; tăng tài sản lưu động, còn có *vốn đầu tư phát triển* khác đó là các khoản đầu tư của xã hội nhằm tăng năng lực phát triển của xã hội, như nâng cao dân trí, tăng cường phúc lợi xã hội, cải thiện môi trường sinh thái, hỗ trợ các chương trình phòng chống tệ nạn xã hội... vậy khi thu thập số liệu, người thu thập thông tin có thu thập toàn bộ số liệu hay không? vì tổng số vốn đầu tư này còn bao gồm cả một số khoản chi thường xuyên như đào tạo, tập huấn, công tác phí, tuyên truyền, khảo sát ở nước ngoài...

Mua sắm tài sản công ở các đơn vị, cơ quan Nhà nước, hiện nay tài sản công trong các cơ quan có sử dụng ngân sách Nhà nước rất đa dạng và phức tạp, do các đầu mối quản lý khác nhau, nên khó khăn trong công tác thu thập, mặt khác từ trước trong nguồn vốn đầu tư chưa có nguồn này, do vậy tính so sánh không đồng bộ.

Sửa chữa thường xuyên, sửa chữa lớn trong nguồn kinh phí thường xuyên của các cơ quan: Đây cũng là nguồn vốn tuy không lớn, nhưng hiện nay cũng chưa thu thập được đầy đủ, cơ chế báo cáo không phải là chủ đầu tư.

- Kinh phí phục vụ công tác thu thập

Do cơ chế chính sách, nên hiện nay kinh phí phục vụ cho công tác thu thập số liệu vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước chưa có, trong khi thu

thập từ các đối tượng khác lại có kinh phí thông qua chương trình điều tra, nên cũng gây mâu thuẫn trong công tác thu thập.

- Công tác tuyên truyền chưa được chú trọng

Là công tác thu thập số liệu liên quan đến lĩnh vực nhạy cảm, đa dạng, phức tạp nhất của xã hội, nhưng việc tuyên truyền về phương pháp thu thập, phương pháp tính, đối tượng cung cấp thông tin chưa được chú trọng, rất dễ gây sự hiểu lầm của chủ đầu tư khi nộp báo cáo, thậm chí do không được giải thích rõ ràng, một số chủ đầu tư còn gây khó khăn và không chấp hành báo cáo.

Để khắc phục những hạn chế nêu trên, công tác thống kê vốn đầu tư cần:

Thứ nhất: Số liệu thu thập là số liệu thực hiện do các chủ đầu tư cung cấp (Quyết định số 31/QĐ-TCTK), để đảm bảo tính kịp thời và nguyên trạng. Tuy vậy phải có sự phân cấp thu thập số liệu giữa Tổng cục Thống kê, Cục Thống kê tỉnh, thành phố và các Chi cục Thống kê huyện, quận để tránh chồng lấn và bỏ sót.

Thứ hai: Tập trung nghiên cứu, hoàn thiện chế độ báo cáo cơ sở đối với các chủ đầu tư. Nếu không, nghiên cứu chuyển từ chế độ báo cáo sang chế độ điều tra để vừa đáp ứng yêu cầu về pháp lý, vừa có căn cứ để bổ sung kinh phí cho người thu thập thông tin.

Thứ ba: Xây dựng qui trình thu thập thông tin thống nhất, trong đó bước lập danh mục các chủ đầu tư, các công trình, dự án, chương trình là quan trọng nhất, đây là bước thu thập quyết định đến chất lượng thông tin thu thập. Qui định thống nhất về cơ quan cung cấp danh mục, đối tượng thuộc danh mục, kỳ bổ sung danh mục khi phát sinh trong năm, số kế hoạch năm.

Thứ tư: Chuẩn hóa các khái niệm, phạm vi thu thập, phương pháp tính đối với các trường hợp đặc thù.

Thứ năm: Nâng cao công tác tuyên truyền về thống kê vốn đầu tư, nhất là thống kê vốn đầu tư từ ngân sách Nhà nước, để đảm bảo tính công khai, minh bạch trong thu thập và công bố số liệu, định

hướng dư luận xã hội. Đồng thời nâng cao nghĩa vụ cung cấp số liệu của các chủ đầu tư. Có cơ chế tài chính thích hợp đối với người làm công tác thu thập số liệu vốn đầu tư từ ngân sách Nhà nước. Công tác tuyên truyền và tài chính - hậu cần là những điều kiện quan trọng đảm bảo nâng cao chất lượng thông tin.

Tài liệu tham khảo:

1. Văn kiện Đại hội Đảng khóa XI
2. Luật Thống kê năm 2003 ngày 17 tháng 6 năm 2003
3. Luật Đầu tư số 59/2005/QH11 ngày 29 tháng 11 năm 2005
4. Quyết định 60/2010/QĐ-TTg ngày 30 tháng 9 năm 2010 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư phát triển bằng nguồn vốn ngân sách Nhà nước giai đoạn 2011-2015
4. Chương trình điều thống kê quốc gia do Thủ tướng Chính phủ ký quyết định số 803/QĐ-TTg ban hành ngày 28 tháng 6 năm 2013
5. Hệ thống chỉ tiêu quốc gia - Danh mục và nội dung chi tiêu.
6. Một số thuật ngữ thống kê thông dụng - Tổng cục Thống kê năm 2004