

BỘ TÀI CHÍNH

Số: **8157** /BTC-QLN
V/v đề xuất cơ chế tài chính
Chương trình đô thị miền núi
phía Bắc vốn vay WB.

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Hà Nội, ngày 19 tháng 06 năm 2014

Kính gửi: Thủ tướng Chính phủ.

Thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại Quyết định số 189/QĐ-TTg ngày 25/01/2014 phê duyệt danh mục «Chương trình đô thị miền núi phía Bắc» và giao Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan kiến nghị cụ thể cơ chế tài chính trong nước trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định, Bộ Tài chính xin báo cáo Thủ tướng Chính phủ như sau:

I. Thông tin chung về Chương trình:

1. Chương trình đô thị miền núi phía Bắc (Chương trình) được thực hiện tại Bộ Xây dựng và 7 tỉnh tham gia (Bắc Kạn, Cao Bằng, Điện Biên, Hòa Bình, Thái Nguyên, Tuyên Quang và Yên Bái).

Mục tiêu chính của Chương trình là cải thiện cơ sở hạ tầng đô thị, điều kiện vệ sinh môi trường và nâng cao mức sống cho người dân nhằm phát triển kinh tế - xã hội bền vững tại các thành phố, thị xã thuộc 07 tỉnh miền núi nói trên; tăng cường năng lực cấp Trung ương để hoạch định và phát triển các chính sách phát triển đô thị quốc gia, nâng cao năng lực lập quy hoạch, kế hoạch, quản lý đô thị cho chính quyền các địa phương.

Chương trình được WB thiết kế theo phương thức tài trợ dựa trên kết quả (P4R), tương tự Chương trình Nước sạch và vệ sinh nông thôn dựa trên kết quả tại 8 tỉnh vùng đồng bằng sông Hồng vốn vay WB (khoản tín dụng số 5176-VN), theo đó điều kiện để WB giải ngân vốn vay dựa trên các chỉ số và kết quả thực hiện Chương trình hàng năm, được quy định cụ thể trong Hiệp định tài trợ. Đây là điểm khác biệt cơ bản so với phương thức giải ngân thanh toán dựa trên chi phí đầu vào theo phương thức tài trợ dự án truyền thống, do đó đòi hỏi phía Việt Nam phải xây dựng một cơ chế giải ngân và thanh toán thích hợp dựa trên kết quả, thay cho cơ chế thanh toán dựa trên chi phí đầu vào.

2. Nguồn vốn đầu tư và các hợp phần của Chương trình:

a) Tổng vốn đầu tư Chương trình dự kiến là 301,856 triệu USD, trong đó:

- Vốn vay WB: 250 triệu USD (86,9 %);

- Vốn đối ứng: 51,856 triệu USD. Theo đề xuất của Bộ Xây dựng, Ngân sách Trung ương sẽ bố trí 46,67 triệu USD vốn đầu tư, trong đó hỗ trợ cho 7 địa phương là 44,87 triệu USD, ngân sách địa phương chỉ bố trí 5,18 triệu USD (tương đương 10% tổng vốn đối ứng).

b) Các hợp phần của Chương trình:

- *Hợp phần 1 - Đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng ở các đô thị tham gia Chương trình:* bao gồm 230 triệu USD vốn vay và 50,056 triệu USD vốn đối ứng. Nguồn kinh phí này được dành cho phát triển cơ sở hạ tầng, lập kế hoạch và các chi phí quản lý liên quan.

- *Hợp phần 2 - Hỗ trợ thực hiện Chương trình và xây dựng chính sách quốc gia:* bao gồm 20 triệu USD vốn vay và 1,80 triệu USD vốn đối ứng. Nguồn kinh phí này dự kiến phân bổ cho các nội dung sau:

+ **Cấu phần 1: Hỗ trợ kỹ thuật cho các đô thị:** 11 triệu USD (10 triệu USD vốn vay, 1 triệu USD vốn đối ứng): Bộ Xây dựng thực hiện các hoạt động hỗ trợ kỹ thuật, đào tạo cho cấp Trung ương và cấp tỉnh.

+ **Cấu phần 2: Xác minh kết quả và giám sát Chương trình:** 3,30 triệu USD (3 triệu USD vốn vay, 0,3 triệu USD vốn đối ứng): do Kiểm toán Nhà nước thực hiện, phần xác minh độc lập các kết quả của Chương trình và việc tuân thủ các thủ tục, hành động thống nhất với WB, lập báo cáo gửi WB và thông báo cho Bộ Xây dựng. Báo cáo này là một tiêu chí điều kiện để WB xem xét, giải ngân cho Chương trình.

+ **Cấu phần 3: Xây dựng và thực hiện chính sách quốc gia:** 5,50 triệu USD (5 triệu USD vốn vay, 0,5 triệu USD vốn đối ứng). Bộ Xây dựng nghiên cứu, hình thành các hướng dẫn về quy hoạch đô thị, quản lý tổng hợp thực hiện quy hoạch và đầu tư xây dựng đô thị, trang bị bộ công cụ đánh giá, giám sát, thiết lập mạng lưới cơ sở dữ liệu đô thị phục vụ quản lý Nhà nước; hoàn thiện khung thể chế mô hình P4R trong đầu tư xây dựng phát triển đô thị.

+ **Vốn dự phòng:** 2 triệu USD vốn vay WB.

3. Các cơ quan tham gia Chương trình:

- **Tại cấp Trung ương:** Bộ Xây dựng có vai trò đầu mối điều phối, phối hợp giám sát, đánh giá và hỗ trợ kỹ thuật về chuyên môn cho các địa phương thực hiện Chương trình; Kiểm toán Nhà nước có nhiệm vụ xác minh độc lập các kết quả của Chương trình và việc tuân thủ các thủ tục, hành động thống nhất với WB gửi nhà tài trợ.

- **Tại các địa phương:** Ủy ban Nhân dân các tỉnh tham gia Chương trình là cơ quan chủ quản, Ủy ban Nhân dân các đô thị là chủ đầu tư đối với các tiểu dự án của địa phương.

4. Thời gian thực hiện: 6 năm (từ 2015 – 2020).

II. Phương thức giải ngân và cơ chế tài chính áp dụng cho Chương trình:

1. Quy định về điều kiện giải ngân Khoản tín dụng của WB:

Trên cơ sở tham khảo cơ chế tài chính cho Chương trình Nước sạch và Vệ sinh nông thôn dựa trên kết quả tại 8 tỉnh đồng bằng sông Hồng đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại công văn số 149/CPCP-QHQT ngày 5/01/2013 của Văn phòng Chính phủ và quy định tại Hiệp định tài trợ này, Bộ Tài chính

xây dựng phương thức giải ngân và cơ chế tài chính áp dụng đối với Chương trình đô thị miền núi phía Bắc như sau:

a) Trong 6 năm từ 2015 đến 2020, WB sẽ giải ngân khoản tín dụng theo mức xác định cho mỗi năm, trên cơ sở các kết quả mà Việt Nam đạt được theo các chỉ số giải ngân hàng năm được thỏa thuận tại Hiệp định Tài trợ. Kiểm toán Nhà nước sẽ xác minh các kết quả giải ngân và lập Báo cáo xác nhận kết quả thực hiện các chỉ số giải ngân gửi Bộ Xây dựng và WB, làm cơ sở cho WB xem xét và thực hiện giải ngân số tiền tương ứng cho phía Việt Nam.

b) Để thực hiện khối lượng công việc đáp ứng các chỉ số giải ngân hàng năm, WB có thể tạm ứng tối đa tương đương 25% trị giá Khoản tín dụng (62,5 triệu USD). Sau khi các chỉ số giải ngân tương ứng với số vốn tạm ứng đã đạt được, khoản tạm ứng này sẽ được khấu trừ (thu hồi) vào tổng số vốn cần giải ngân cho chỉ số giải ngân đó.

c) Sau ngày kết thúc hiệu lực Hiệp định tài trợ, nếu số tiền vay đã rút vượt quá tổng chi phí thực hiện Chương trình, thì Việt Nam phải trả lại cho WB số vốn vay chênh lệch chưa sử dụng.

2. Quy trình lập Kế hoạch giải ngân vốn hàng năm:

2.1 Lập kế hoạch:

a) Về cân đối nguồn vốn:

- Phần vốn cấp phát: bố trí trong dự toán chi đầu tư phát triển và vốn chi thường xuyên của NSTW hàng năm và giao cho các Bộ, địa phương thực hiện.

- Phần vốn cho vay lại: cân đối trong dự toán thu - chi từ nguồn vốn vay nước ngoài của Chính phủ thực hiện cho vay lại.

b) Về giao dự toán:

- Đối với Hợp phần 2 của Chương trình:

+ Nhiệm vụ hỗ trợ kỹ thuật cho các đô thị tại Cấu phần 1 “Hỗ trợ kỹ thuật cho các đô thị” và xác minh kết quả và giám sát Chương trình tại cấu phần 2 “Xác minh kết quả và giám sát Chương trình” thuộc Hợp phần 2 của Chương trình được bố trí trong dự toán chi thường xuyên vốn ngoài nước của Bộ Xây dựng và Kiểm toán nhà nước.

+ Nhiệm vụ xây dựng chính sách tại Cấu phần 3 “Xây dựng và thực hiện chính sách quốc gia” thuộc Hợp phần 2 của Chương trình được thực hiện bằng dự toán chi thường xuyên vốn trong nước của Bộ Xây dựng (phần vốn vay giải ngân từ WB sẽ được cân đối vào Ngân sách Nhà nước).

- Đối với Hợp phần 1 của Chương trình:

+ Đối với phần vốn cấp phát: giao dự toán cho “Chương trình đô thị miền núi phía Bắc” trong dự toán chi đầu tư phát triển (vốn ngoài nước) của các địa phương.

+ Đối với phần vốn cho vay lại: các địa phương lập kế hoạch tài chính đối với phần vốn vay lại theo quy định.

2.2 Tài khoản và quy trình giải ngân:

- Bộ Tài chính mở Tài khoản Ngoại tệ tại Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (Sở Giao dịch) để tiếp nhận vốn WB giải ngân cho Chương trình. Bộ Xây dựng, Kiểm toán Nhà nước mở tài khoản nguồn vốn tại Kho bạc Nhà nước Trung ương, các địa phương mở tài khoản nguồn vốn tại Kho bạc Nhà nước tỉnh để tiếp nhận số tiền của Khoản tín dụng WB giải ngân cho Chương trình. Theo đề nghị của Bộ Tài chính, Sở Giao dịch Ngân hàng Nhà nước thực hiện mua lại ngoại tệ và chuyển tiền VNĐ về các tài khoản nguồn của đơn vị tham gia Chương trình.

- Việc chi tiêu từ nguồn vốn vay WB tuân thủ các quy định hiện hành về quản lý ngân sách Nhà nước và các thỏa thuận với WB. Bộ Tài chính thực hiện ghi thu, ghi chi NSNN theo quy định hiện hành.

- Trường hợp phải hoàn trả tiền cho WB (do không sử dụng hết, do không đạt các chỉ số giải ngân thỏa thuận với nhà tài trợ...), đơn vị sử dụng vốn bố trí hoàn trả và tự trang trải phần chênh lệch tỷ giá (nếu có).

3. Cơ chế tài chính trong nước đối với Chương trình:

Ngày 13/3/2014, Bộ Xây dựng có văn bản số 70/PTĐT-BQL gửi Bộ Tài chính đề xuất cơ chế tài chính của Chương trình trên cơ sở tổng hợp ý kiến của 7 tỉnh tham gia Chương trình. Căn cứ các quy định hiện hành về vay lại nguồn vốn vay nước ngoài của Chính phủ, Bộ Tài chính đã dự thảo các nguyên tắc cơ chế tài chính của Chương trình và gửi các cơ quan có ý kiến. Tại dự thảo ban đầu Tờ trình Thủ tướng Chính phủ về cơ chế tài chính đối với Chương trình, Bộ Tài chính đã đề xuất tỷ lệ cấp phát, cho vay lại đối với tỉnh Thái Nguyên là NSTW cấp phát 85%, cho vay lại 15% vốn vay WB; các địa phương còn lại là NSTW cấp phát 90%, cho vay lại 10% vốn vay WB vì các lý do sau:

- Thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại Quyết định số 189/QĐ-TTg ngày 25/01/2014 về việc áp dụng cơ chế hỗn hợp, gồm cả Ngân sách nhà nước cấp phát và cho vay lại.

- Các nội dung chi của các tiểu dự án tại các thành phố đều thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương và dự án đô thị là dự án giúp mang lại hiệu quả kinh tế, xã hội cho các địa phương tham gia, vì vậy việc áp dụng cơ chế cho các địa phương vay lại để các địa phương thực hiện chia sẻ nghĩa vụ nợ với Ngân sách Trung ương và tiến tới chủ động tính toán, huy động vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng của địa phương. Ngoài ra, Thái Nguyên là địa phương có khả năng tự cân đối ngân sách cao hơn so với các địa phương còn lại nên nhận tỷ lệ cho vay lại cao hơn.

Sau khi nhận được ý kiến tham gia của các Bộ, ngành Trung ương và các cơ quan địa phương đối với cơ chế tài chính của Chương trình đô thị miền núi phía Bắc, Bộ Tài chính xin báo cáo Thủ tướng Chính phủ như sau:

3.1 Đối với vốn vay WB:

3.1.1 Đối với Hợp phần 1 (Đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng ở các đô thị tham gia Chương trình):

Tính chất sử dụng vốn vay và vốn đối ứng là vốn xây dựng cơ bản, vì vậy nguồn vốn vay WB được ngân sách Trung ương cấp phát một phần, cho vay lại một phần đối với các địa phương tham gia Chương trình.

a) Ý kiến của các Bộ, ngành Trung ương:

Bộ Tài chính đã nhận được ý kiến tham gia của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (công văn số 2822/BKHĐT-KTĐN ngày 9/5/2014), Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (công văn số 2985/NHNN-HTQT ngày 29/4/2014), Kiểm toán Nhà nước (công văn số 674/KTNN-TH ngày 20/5/2014) và Bộ Xây dựng (công văn số 738/BXD-PTĐT ngày 22/4/2014).

Bộ Kế hoạch Đầu tư thống nhất với dự thảo do Bộ Tài chính đề xuất vì phù hợp với ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ. Kiểm toán Nhà nước cũng thống nhất với đề xuất của Bộ Tài chính về cơ chế tài chính của Chương trình. Kiểm toán Nhà nước đề nghị cần có sự hỗ trợ kinh phí từ Dự án để tổ chức xây dựng tài liệu hướng dẫn kiểm toán, đào tạo, thuê chuyên gia (nếu có), trang thiết bị phục vụ hoạt động kiểm toán tài chính và xác minh kết quả độc lập cho Dự án. Riêng đối với Câu phần 2 “Xác minh kết quả và giám sát Chương trình” thuộc Hợp phần 2 của Chương trình do Ngân sách Nhà nước đã bố trí kinh phí cho các hoạt động của Bộ Xây dựng và Kiểm toán Nhà nước hàng năm, vì vậy, đề nghị Kiểm toán Nhà nước tiếp tục làm rõ trong văn kiện dự án các hoạt động bổ sung cần được hỗ trợ từ nguồn kinh phí của Chương trình và thực hiện chi tiêu theo quy định hiện hành.

Bộ Xây dựng đề nghị cơ chế NSTW ưu tiên hỗ trợ 6 tỉnh, cho vay lại tối đa 5% vốn vay WB đối với các tỉnh có thu ngân sách trên 500 tỷ đồng mỗi năm. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam thống nhất với đề xuất tỉnh Thái Nguyên vay lại 15% vốn vay WB, trong khi đó đề nghị NSTW cấp phát cho 6 tỉnh còn lại vì hàng năm Chính phủ vẫn phải bù ngân sách cho các tỉnh này.

b) Ý kiến của các cơ quan địa phương:

Bộ Tài chính nhận được ý kiến tham gia của Ủy ban nhân dân tỉnh Cao Bằng (công văn số 958/UBND-XD ngày 17/4/2014), tỉnh Điện Biên (công văn số 1362/UBND-CN ngày 18/4/2014), tỉnh Thái Nguyên (công văn số 883/UBND-TH ngày 18/4/2014), tỉnh Hòa Bình (công văn số 425/UBND-CNXD ngày 21/4/2014), tỉnh Bắc Kạn (công văn số 276/UBND-XDCB ngày 21/4/2014), tỉnh Yên Bái (công văn số 653/UBND-XD ngày 22/4/2014), tỉnh Tuyên Quang (công văn số 876/UBND-GT ngày 23/4/2014).

Tỉnh Thái Nguyên đề nghị được thực hiện chung cơ chế với các tỉnh khác là NSTW cấp phát 90%, cho vay lại 10% vốn vay WB. 6 tỉnh còn lại đề nghị được NSTW cấp phát toàn bộ vốn vay WB vì đều là các địa phương có thu nhập thấp, đang được NSTW hỗ trợ để đảm bảo các mục chi.

3.1.2 Đối với Hợp phần 2 (Hỗ trợ thực hiện Chương trình và xây dựng chính sách quốc gia):

Tính chất sử dụng vốn vay và vốn đối ứng là vốn hành chính sự nghiệp, vì vậy được thực hiện theo cơ chế ngân sách Trung ương cấp phát cho Bộ Xây dựng và Kiểm toán Nhà nước.

3.2 Đối với vốn đối ứng:

- Đối với các hoạt động do Bộ Xây dựng và Kiểm toán Nhà nước thực hiện: 100% nguồn vốn đối ứng do Bộ Xây dựng và Kiểm toán Nhà nước cân đối trong ngân sách hàng năm của đơn vị.

- Đối với Tiểu dự án của các tỉnh/thành phố: Bộ Tài chính đề nghị Thủ tướng Chính phủ phê duyệt theo đề xuất của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, cụ thể như sau:

Căn cứ Quyết định số 60/2010/QĐ-TTg ngày 30/9/2010 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư phát triển từ nguồn ngân sách Nhà nước giai đoạn 2011-2015, NSTW hỗ trợ vốn đối ứng phần vốn đầu tư phát triển NSTW cấp phát cho địa phương theo tỷ lệ đối với tỉnh Bắc Kạn, Cao Bằng, Điện Biên, Tuyên Quang, Yên Bái là 90%; đối với tỉnh Hòa Bình là 70%, đối với tỉnh Thái Nguyên là 50%. Phần còn lại do ngân sách địa phương chịu trách nhiệm. Vốn đối ứng tiểu dự án cho phần vốn địa phương vay lại do ngân sách địa phương chịu trách nhiệm.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư đề nghị các tỉnh rà soát, sắp xếp thứ tự các dự án ưu tiên, lồng ghép nguồn vốn NSTW với vốn ngân sách địa phương và các nguồn hợp pháp khác để đáp ứng vốn đối ứng cho các dự án và theo quy định tại Chỉ thị 1792/CT-TTg ngày 15/10/2011 của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường quản lý đầu tư từ vốn NSNN và trái phiếu Chính phủ.

4. Kiến nghị của Bộ Tài chính:

Căn cứ các văn bản pháp lý áp dụng đối với Chương trình, các quy định về điều kiện và quy trình giải ngân Khoản tín dụng của WB, trên cơ sở tổng hợp ý kiến các cơ quan liên quan và thực hiện chia sẻ nghĩa vụ trả nợ giữa Trung ương và địa phương để đảm bảo an toàn quản lý nợ công, Bộ Tài chính kiến nghị với Thủ tướng Chính phủ về nguyên tắc đối với cơ chế tài chính trong nước áp dụng cho Chương trình như sau:

4.1 Đối với phần vốn vay WB: sau khi tổng hợp ý kiến của các Bộ và các địa phương, Bộ Tài chính thấy rằng việc áp dụng cơ chế tài chính trong nước áp dụng cho phần vốn vay của WB phải tính đến các căn cứ sau đây:

- Đây là các dự án đầu tư thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương, do UBND cấp tỉnh là cơ quan chủ quản nên thuộc đối tượng được NSNN cho vay lại toàn bộ hoặc một phần theo quy định tại Điều 10.2.c Nghị định số 38/2013/NĐ-CP;

- Trong nội dung đầu tư của các tiểu dự án thành phần ít nhiều đều có nguồn thu cho ngân sách địa phương, kể cả nguồn thu trực tiếp và gián tiếp;

- Căn cứ chỉ đạo chung của Chính phủ là giảm dần tỷ lệ cấp phát và chuyển sang thực hiện cơ chế cho vay lại đối với địa phương để dần tăng cường

trách nhiệm của địa phương trong việc chủ động sử dụng có hiệu quả hơn vốn đầu tư.

Trên cơ sở phân tích như trên và để giải quyết hài hòa cho các địa phương, gắn với chính sách hỗ trợ vốn đối ứng cho từng tỉnh, Bộ Tài chính kiến nghị áp dụng tỷ lệ cấp phát, cho vay lại trên tổng vốn vay của WB cho các tỉnh như sau:

a) Đối với tỉnh Thái Nguyên và Hòa Bình: NSTW cấp phát 90%, cho vay lại 10% vốn vay WB;

b) Đối với các địa phương còn lại: NSTW cấp phát 93%, cho vay lại 7% vốn vay WB.

c) Các điều kiện cho vay cụ thể (thời gian vay, ân hạn, lãi suất và phí dịch vụ) áp dụng đối với Người vay lại là Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh bằng với điều kiện Việt Nam vay WB theo quy định tại Nghị định số 78/2010/NĐ-CP ngày 14/7/2010 của Chính phủ về cho vay lại vốn vay nước ngoài của Chính phủ. Theo kết quả đàm phán khoản vay WB (đang được Ngân hàng Nhà nước tổng hợp đề báo cáo Chính phủ), khoản vay WB bằng ngoại tệ (USD) có thời hạn 25 năm, trong đó có 5 năm ân hạn, lãi suất và phí dịch vụ tổng cộng là 2%/năm. Thời điểm nhận nợ phần cho vay lại sẽ cùng với thời điểm vốn WB giải ngân được Sở Giao dịch Ngân hàng Nhà nước chuyển về tài khoản tiếp nhận vốn cấp tỉnh.

4.2 Đối với vốn đối ứng: thực hiện theo ý kiến đề xuất của các Bộ, cơ quan nêu tại mục 3.2 trên.

Bộ Tài chính trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy trình lập Kế hoạch giải ngân vốn hàng năm và cơ chế tài chính trong nước áp dụng cho Chương trình đô thị miền núi phía Bắc nêu tại mục II công văn này và giao Bộ Tài chính hướng dẫn các cơ quan liên quan triển khai thực hiện./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- VPCP;
- NHNNVN;
- Bộ KH-ĐT;
- Kiểm toán Nhà nước;
- Bộ Xây dựng;
- UBND các tỉnh;
- Vụ NSNN;
- Vụ ĐT;
- Lưu VT, QL (20).

**KT. BỘ TRƯỞNG
THỦ TRƯỞNG**



TRẦN VĂN HIẾU