

CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC CẤP TỈNH ĐỐI VỚI PHÂN BỐ VÀ SỬ DỤNG VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO CÁC DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN CỦA TỈNH LAI CHÂU

FACTORS AFFECT TO THE PROVINCIAL STATE MANAGEMENT WITH THE ALLOCATION AND USE OF STATE BUDGET CAPITAL FOR CAPITAL CONSTRUCTION INVESTMENT PROJECTS OF LAI CHAU PROVINCE

Nguyễn Ngọc Hải

TÓM TẮT

Nghiên cứu này xây dựng mô hình các yếu tố ảnh hưởng đến quản lý nhà nước cấp tỉnh đối với phân bổ và sử dụng vốn ngân sách nhà nước cho các dự án đầu tư xây dựng cơ bản của tỉnh Lai Châu dựa theo khung phân tích của Balassi và Tukul. Phương pháp tiếp cận hỗn hợp thông qua phương pháp phỏng vấn chuyên gia và phương pháp phỏng vấn có cấu trúc qua bảng câu hỏi. Trên cơ sở mô hình nghiên cứu, tác giả đã chỉ ra 6 yếu tố có ảnh hưởng, đồng thời đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả phân bổ và sử dụng vốn ngân sách nhà nước cho các dự án đầu tư xây dựng cơ bản của tỉnh Lai Châu.

Từ khóa: Phân bổ sử dụng vốn, ngân sách nhà nước, Lai Châu.

ABSTRACT

This study builds a model of factors affecting the provincial state management the allocation and use of state budget capital for capital construction investment projects of Lai Chau province, which is based on analytical framework of Balassi and Tukul. Mixed approaches have conducted through expert interview methods and structured interview with questionnaires methods. On the basis of research model, the author has pointed out 6 affecting factors and proposed some solutions to improve the efficiency of allocation and use of state budget for capital construction investment projects of Lai Chau province.

Keywords: allocation and use of capital, state budget, Lai Chau.

Khoa Tài chính Ngân hàng, Trường Đại học Kinh tế Kỹ thuật Công nghiệp

Email: nnhai@uneti.edu.vn

Ngày nhận bài: 20/6/2019

Ngày nhận bài sửa sau phản biện: 15/8/2019

Ngày chấp nhận đăng: 15/10/2019

CÁC CHỮ VIẾT TẮT:

QLNN	Quản lý nhà nước
PB&SDV	Phân bổ và sử dụng vốn
NSNN	Ngân sách nhà nước
DA	Dự án
XDCB	Xây dựng cơ bản
KTXH	Kinh tế xã hội

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Lai Châu là một tỉnh biên giới thuộc vùng Tây Bắc Việt Nam, phía Bắc tỉnh Lai Châu giáp tỉnh Vân Nam - Trung Quốc, phía Đông giáp tỉnh Lào Cai, Yên Bái, Sơn La, phía Tây và phía Nam giáp tỉnh Điện Biên. Tỉnh Lai Châu có 265km đường biên giới Việt - Trung; là tỉnh có vị trí địa lý thuận lợi để phát triển kinh tế, đặc biệt là giao thương biên giới, có vai trò quan trọng trong bảo vệ an ninh quốc phòng. Tuy nhiên, là tỉnh miền núi, nằm xa trung tâm, cơ sở hạ tầng phục vụ cho phát triển KTXH của Lai Châu còn thiếu thốn, giao thông đi lại nhiều khó khăn. Do vậy, kể từ khi tỉnh Lai Châu được chia tách quản lý hành chính từ ngày 01 tháng 01 năm 2004 theo Nghị quyết số 22/2003/QH11 của Quốc hội khóa XI, công tác đầu tư XDCB của tỉnh Lai Châu được Trung ương quan tâm hỗ trợ nguồn vốn NSNN, vốn đầu tư phát triển từ các chương trình mục tiêu, vốn trái phiếu Chính phủ, tập trung đầu tư cơ sở hạ tầng nhất là kết cấu hạ tầng giao thông, thủy lợi, y tế, giáo dục, quốc phòng an ninh. Tác động của đầu tư sử dụng vốn nhà nước cho phát triển các hệ thống kết cấu hạ tầng KTXH của tỉnh đã làm thay đổi cơ bản về năng lực của các hệ thống này, góp phần quan trọng tạo ra sự tăng trưởng kinh tế Lai Châu trong nhiều năm qua. Trong giai đoạn từ năm 2004 - 2017, mức độ tăng tổng sản phẩm trên địa bàn (GDP) hàng năm theo giá hiện hành duy trì ở mức 15,35%/năm; GDP theo giá hiện hành tăng từ 1.188,04 tỷ đồng năm 2004 lên 10.945,46 tỷ đồng năm 2017. Năm 2004, khi tái lập tỉnh, tổng thu ngân sách của Lai Châu chỉ đạt 23 tỷ đồng, thu nhập bình quân đầu người là 4,6 triệu đồng/năm. Đến năm 2017, con số đó lần lượt là 1.900 tỷ đồng và 25 triệu đồng. Cơ cấu kinh tế chuyển dịch đúng hướng, năm 2004, cơ cấu kinh tế: Nông - Lâm - Ngư nghiệp là 50,74%, Công nghiệp - Xây dựng là 20,59%, Dịch vụ là 28,67%. Năm 2017, cơ cấu kinh tế: Nông - Lâm - Ngư nghiệp là 17,71%, Công nghiệp - Xây dựng là 43,09%, Dịch vụ là 39,19% [3]. Bên cạnh những kết quả không thể phủ nhận, công tác quản lý vốn đầu tư XDCB trên địa bàn tỉnh vẫn còn nhiều tồn tại và hạn chế. Hiện nay, trên thế giới và Việt Nam đã có khá nhiều công

trình khoa học nghiên cứu việc quản lý vốn DA đầu tư. Tuy nhiên chưa có đề tài nào nghiên cứu về các yếu tố ảnh hưởng đến QLNN cấp tỉnh đối với PB&SDV NSNN cho các DA đầu tư XDCB của tỉnh Lai Châu. Bài báo trình bày kết quả nghiên cứu các yếu tố ảnh hưởng đến QLNN cấp tỉnh đối với PB&SDV NSNN cho các DA đầu tư XDCB của tỉnh Lai Châu; lượng hóa mức độ tác động mạnh, yếu của từng yếu tố. Tạo nền tảng, cơ sở để xuất các cơ quan QLNN của tỉnh Lai Châu thực hiện một số giải pháp để việc PB&SDV NSNN cho các DA đầu tư xây dựng được đúng mục đích, tránh dàn trải, thất thoát, lãng phí và phát huy tốt hiệu quả KTXH.

2. CƠ SỞ LÝ THUYẾT VÀ MÔ HÌNH NGHIÊN CỨU

2.1. Cơ sở lý thuyết

Sự thành công hay hiệu quả của PB&SDV DA là sự đảm bảo mục tiêu về thời gian thực hiện, mục tiêu về chi phí (giá thành), mục tiêu về sự hài lòng của các bên liên quan. Tùy theo quan điểm mà các nhà kinh tế học có những nhìn nhận khác nhau về sự thành công của DA. Theo Kerzner. H [8], sự thành công của DA được định nghĩa là hoàn thành một hoạt động trong sự ràng buộc về thời gian, chi phí và hiệu suất. Globerson, Zwikael [7] và Thomsett [12] cho rằng DA được xem là thành công phải thỏa mãn các tiêu chí chi phí, thời gian, yêu cầu kỹ thuật. Còn theo Nguyễn Thị Minh Tâm [2] trong một nghiên cứu của mình về các nhân tố ảnh hưởng đến sự biến động chi phí DA xây dựng tại Việt Nam đã trích từ Chan (2011) cho thấy tiến độ, cùng chi phí DA và chất lượng là các tiêu chí quan trọng nhất đánh giá sự thành công của DA, bên cạnh đó là thỏa mãn yêu cầu của các bên tham gia, đáp ứng kỳ vọng người dùng, không ảnh hưởng đến môi trường xung quanh.

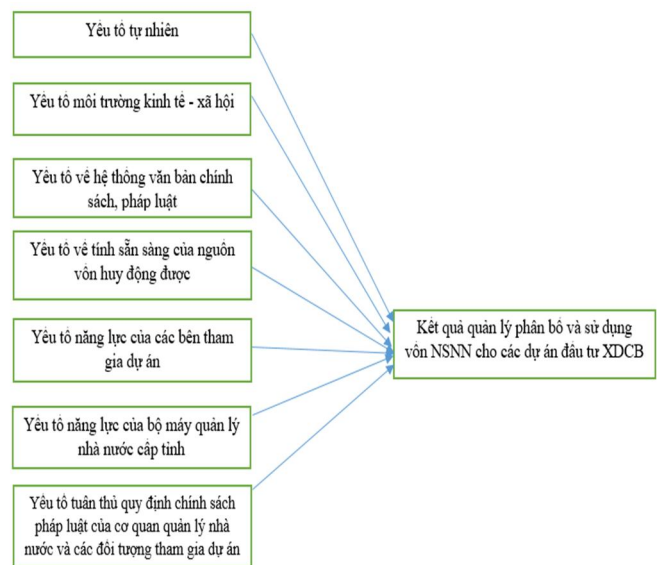
Các cách tiếp cận của các nhà kinh tế có thể khất quát chung các tiêu chí sử dụng để đánh giá sự thành công hay kết quả của PB&SDV DA đó là: Hiệu quả về ngân sách, hiệu quả về tiến độ, hiệu quả chất lượng, thỏa mãn yêu cầu của các bên tham gia, đáp ứng kỳ vọng người thụ hưởng.

2.2. Mô hình và phương pháp nghiên cứu

Mô hình nghiên cứu

Balassi và Tukul [5] trong tác phẩm “A new framework for determining critical success/failure factors in projects” xuất bản năm 1996 đưa ra khung phân tích tổng quát, trong đó các yếu tố tác động lên thành công của quản trị DA được phân thành các nhóm chính: (1) Nhóm yếu tố liên quan đến giám đốc DA; (2) Nhóm yếu tố liên quan đến thành viên quản trị DA; (3) Nhóm yếu tố bên ngoài; (4) Nhóm yếu tố bên trong; (5) Nhóm yếu tố liên quan đến đặc thù DA. Một số nghiên cứu của các nhà kinh tế khác như Morris & Hough [9] đã chỉ ra nguồn lực tài chính là một trong những nhân tố ảnh hưởng đến sự thành công của DA. Nghiên cứu của Chan và cộng sự [6] cho rằng năng lực các bên liên quan đến DA có ảnh hưởng đến thành công của DA. Một nghiên cứu của Pinto và Slevin [10] đã khám phá ra mười yếu tố ảnh hưởng đến kết quả của DA, theo đó chỉ ra năng lực nhà quản lý đóng vai trò cực kỳ quan trọng trong giai đoạn lập kế hoạch và giai đoạn kết thúc DA.

Nghiên cứu của Schexnayder & cộng sự [11] cho rằng yếu tố thời tiết thay đổi thất thường gây ảnh hưởng đến chi phí DA cũng như tiến độ thực hiện DA. Nghiên cứu của Baloi & Price [4] và Schexnayder & cộng sự đều cho rằng lạm phát có tác động đến chi phí thực hiện DA. Ngoài nghiên cứu của Pinto & Slevin thì nghiên cứu của Morris & Hough cũng cho rằng hành lang chính sách pháp luật và những thủ tục liên quan có ảnh hưởng đến quá trình thực hiện DA. Trên cơ sở khung phân tích của Balassi và Tukul, những nghiên cứu trước và kết quả phỏng vấn chuyên gia, tác giả đã xây dựng mô hình nghiên cứu mới (hình 1) và các yếu tố tác động đến QLNN cấp tỉnh đối với PB&SDV NSNN cho các DA đầu tư XDCB của tỉnh Lai Châu gồm 7 yếu tố, trong đó có bổ sung 2 yếu tố là năng lực của bộ máy QLNN cấp tỉnh và mức độ tuân thủ quy định chính sách pháp luật của cơ quan QLNN và các đối tượng tham gia DA (bảng 1).



Hình 1. Mô hình nghiên cứu

Bảng 1. Các giả thuyết nghiên cứu

Giả thuyết	Nội dung
H1	Yếu tố tự nhiên có độ ổn định càng cao sẽ gia tăng kết quả quản lý PB&SDV NSNN
H2	Mức ổn định của yếu tố môi trường KTXH càng cao sẽ gia tăng kết quả quản lý PB&SDV NSNN
H3	Hệ thống các văn bản chính sách pháp luật về quản lý PB&SDV NSNN càng chặt chẽ, phù hợp, ổn định thì sẽ tăng kết quả quản lý PB&SDV NSNN
H4	Tính sẵn sàng của nguồn vốn huy động được càng cao thì sẽ gia tăng kết quả quản lý PB&SDV NSNN
H5	Năng lực của các bên tham gia DA càng cao thì sẽ gia tăng kết quả quản lý PB&SDV NSNN
H6	Năng lực của bộ máy QLNN cấp tỉnh càng cao thì sẽ gia tăng kết quả quản lý PB&SDV NSNN
H7	Mức độ tuân thủ quy định chính sách pháp luật của cơ quan QLNN và các đối tượng tham gia DA càng cao thì sẽ gia tăng kết quả quản lý PB&SDV NSNN

Nguồn: Tác giả đề xuất

Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu định tính

Tác giả tiến hành phỏng vấn chuyên sâu các đối tượng được chọn gồm 8 chuyên gia về quản lý đầu tư xây dựng tại Vụ Ngân sách nhà nước Bộ Tài chính, Vụ Giám sát đầu tư Bộ Kế hoạch & Đầu tư, Sở Kế hoạch & Đầu tư tỉnh Lai Châu, Ban Quản lý dự án (QLDA) đầu tư xây dựng các công trình Giao thông tỉnh Lai Châu. Kết quả ý kiến các chuyên gia cho thấy cần bổ sung 2 yếu tố là năng lực của bộ máy QLNN cấp tỉnh và mức độ tuân thủ quy định chính sách pháp luật của cơ quan QLNN và các đối tượng tham gia DA khi phân tích ảnh hưởng. Trên cơ sở đó tác giả đã xây dựng mô hình nghiên cứu mới và các yếu tố tác động đến QLNN cấp tỉnh đối với PB&SDV NSNN cho các DA đầu tư XDCB của tỉnh Lai Châu gồm 7 yếu tố.

Nghiên cứu định lượng

Các biến và thang đo: Để phục vụ cho mục đích nghiên cứu, tác giả tiến hành thu thập các thông tin thông qua bảng phỏng vấn định lượng. Thang đo sử dụng trong bảng hỏi được tác giả sử dụng là thang đo Likert với 5 mức độ từ 1-5: 1- Rất không đồng ý, 5- Rất đồng ý. Nội dung chính trong bảng hỏi là các yếu tố ảnh hưởng đến QLNN cấp tỉnh đối với PB&SDV NSNN cho các DA đầu tư XDCB của tỉnh Lai Châu gồm 8 nhân tố với 32 biến thành phần. Theo Hair và cộng sự (2006), đối với bảng hỏi sử dụng thang đo likert, kích thước mẫu tối thiểu cho một nghiên cứu cần gấp 5 lần so với số biến thành phần, vì vậy số mẫu khảo sát tối thiểu trong nghiên cứu này là $32 * 5 = 160$ mẫu. Để loại trừ việc sai sót trong quá trình điều tra và căn cứ vào tình khả năng thực tế, tác giả tiến hành lựa chọn mẫu khảo sát dự kiến trong nghiên cứu này là 220 mẫu.

Đối tượng nghiên cứu: Các yếu tố ảnh hưởng đến QLNN cấp tỉnh đối với PB&SDV NSNN cho các DA đầu tư XDCB của tỉnh Lai Châu.

Đối tượng khảo sát: Đối tượng được tác giả phỏng vấn trong nghiên cứu này là những đối tượng đang công tác tại các cơ quan QLNN như: HĐND, UBND, các Sở QLNN về vốn đầu tư XDCB và các đối tượng lao động thuộc Chủ đầu tư (CĐT), Ban QLDA

Về không gian và thời gian: Quản lý PB&SDV NSNN đối với các DA đầu tư XDCB có trong Nghị quyết về kế hoạch vốn đầu tư từ nguồn NSNN do HĐND tỉnh Lai Châu ban hành trong giai đoạn 2011-2017.

Phương pháp thu thập dữ liệu: Sử dụng phương pháp phỏng vấn trực tiếp kết hợp phát phiếu khảo sát. Các thông tin trong bảng hỏi sau khi được thu thập sẽ được làm sạch, nhập dữ liệu và phân tích bằng phần mềm SPSS 22.0.

Giả thuyết:

Phương trình hồi quy: $Y = \beta_1X_1 + \beta_2X_2 \dots + \beta_7X_7$

Trong đó: Y là biến phụ thuộc (kết quả hoạt động quản lý phân bổ vốn NSNN: KGQLPBSD)

$\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_7$ là các hệ số hồi quy riêng

X_1, X_2, \dots, X_7 là các biến độc lập

X1: Yếu tố tự nhiên (YTTN)

X2: Môi trường KTXH (MTKTXH)

X3: Hệ thống văn bản, chính sách pháp luật (YTPLPBSD)

X4: Tính sẵn sàng của nguồn vốn huy động (YTNV)

X5: Năng lực của các bên tham gia DA (YTCBTG)

X6: Năng lực bộ máy QLNN cấp tỉnh (NLBMQLNN)

X7: Tuân thủ quy định chính sách pháp luật (TTQDPL)

3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

Kết quả phân tích độ tin cậy

Bảng 2. Kết quả kiểm định độ tin cậy và phân tích khám phá nhân tố

T	Nhân tố hoặc biến độc lập	Hệ số Cronbach's Alpha	KMO	p-Value	Tổng phương sai trích (%)	Eigen value	Hệ số tương quan biến tổng của các biến quan sát
1	YTTN	0,649	0,636	0,000	62,361	1,871	0,838; 0,829; 0,694
2	MTKTXH	0,676	0,500	0,000	75,505	1,510	0,869; 0,869
3	YTPLPBSD	0,646	0,689	0,000	67,695	2,253	0,871; 0,774; 0,689; 0,647
4	YTNV	0,722	0,710	0,000	56,148	2,246	0,804; 0,773; 0,748; 0,665
5	YTCBTG	0,849	0,758	0,000	63,043	3,152	0,877; 0,811; 0,804; 0,790; 0,675
6	NLBMQLNN	0,791	0,787	0,000	59,897	2,995	0,878; 0,842; 0,751; 0,732; 0,644
7	TTQDPL	0,744	0,735	0,000	59,302	2,372	0,844; 0,832; 0,739; 0,649
8	KGQLPBSD	0,814	0,781	0,000	58,579	2,929	0,849; 0,820; 0,741; 0,710; 0,696

Nguồn: Kết quả khảo sát của tác giả

Theo kết quả phân tích hệ số tương quan biến thành phần - biến tổng lớn hơn 0,3 và hệ số cronbach alpha của các

biến thành phần đều lớn 0,6 phản ánh tất cả các thang đo đều có đủ độ tin cậy cho các phân tích tiếp theo (Nunally và Burstein, 1994). Có 27 biến được dùng để phân tích nhân tố khám phá EFA.

Kết quả phân tích EFA

Kết quả phân tích từ dữ liệu nghiên cứu trong bảng 2 cho thấy các biến độc lập đều có hệ số KMO đều lớn hơn 0,5; phương sai giải thích đều > 56%; kiểm định Bartlett có p-value = 0,00 < 0,05; hệ số Eigenvalue đều > 1,5. Kết quả phân tích khám phá nhân tố các biến độc lập cho thấy thang đo các yếu tố trên đạt giá trị hội tụ; cho phép rút trích được 6 biến độc lập và 1 biến phụ thuộc với tổng số 27 biến quan sát. Phân tích nhân tố khám phá cho thấy có thể gộp nhân tố YTTN với MTKTXH thành một nhân tố mới là: Yếu tố môi trường bên ngoài (YTMTBN).

Kết quả kiểm định giả thuyết nghiên cứu

Phân tích tương quan

Tác giả sử dụng hệ số tương quan để kiểm định giả thuyết nghiên cứu đã được đề cập. Kết quả cho thấy hệ số tương quan giữa biến phụ thuộc và các biến độc lập dương từ 0,034 - 0,598, phản ánh biến phụ thuộc có quan hệ cùng chiều với biến độc lập. Mức ý nghĩa của kiểm định về hệ số tương quan bằng 0,000 (nhỏ hơn 0,05) phản ánh mối quan hệ của các biến có ý nghĩa thống kê. Như vậy, các giả thuyết nghiên cứu mà tác giả đưa ra trong nghiên cứu này được chấp nhận.

Kết quả phân tích hồi quy

Bằng việc sử dụng phương pháp Enter trong SPSS, kết quả phân tích các yếu tố tác động đến kết quả hoạt động quản lý PB&SDV NSNN được phản ánh như sau: Hệ số giải thích của mô hình bằng 0,737 phản ánh các biến độc lập trong mô hình hồi quy giải thích được 73,7% cho biến phụ thuộc KGQLPBSD (bảng 3).

Bảng 3. Mô hình tóm tắt sử dụng phương pháp Enter

Model Summary ^b				
Mô hình	Hệ số R	Hệ số R ²	Hệ số R ² điều chỉnh	Ước lượng sai số chuẩn
1	0,864 ^a	0,746	0,737	0,29489
a. Predictors: (Constant), YTMTBN, NLCBTG, TTQDPL, YTNV, YTPLPBSD, NLBMLN				
b. Dependent Variable: KGQLPBSD				

Nguồn: Kết quả phân tích của tác giả

Kết quả phân tích ở bảng 4 cho thấy, 6 yếu tố còn gồm: yếu tố pháp luật về PB&SDV, yếu tố môi trường bên ngoài, yếu tố nguồn vốn, yếu tố năng lực các bên tham gia DA, yếu tố năng lực bộ máy QLNN, yếu tố tính tuân thủ quy định pháp luật có mối tương quan và có ý nghĩa thống kê trong mô hình phân tích với sig. < 0,05. Hệ số phóng đại phương sai (Variance inflation factor - VIF) đều < 2 nên có thể kết luận là hiện tượng đa cộng tuyến không là vấn đề nghiêm trọng đối với các biến trong mô hình này.

Phương trình hồi quy tuyến tính bội thể hiện mối quan hệ giữa hoạt động quản lý PB&SDV với 6 biến độc lập được xây dựng như sau:

$$KQPLPBSD = -1,396 + 0,361.YTPLPBSD + 0,271.YTNV + 0,080.NLCBTG + 0,180. NLBMLN + 0,176.TTQDPL + 0,358.YTMTBN$$

Bảng 4. Kết quả phân tích hồi quy

Coefficients ^a								
Mô hình	Hệ số chưa chuẩn hóa		Hệ số chuẩn hóa	t	Sig.	Thống kê đa cộng tuyến		
	B	Độ lệch chuẩn	Beta			Độ chấp nhận của biến	Hệ số phóng đại phương sai (VIF)	
1	(Constant)	-1,396	0,298		-4,680	0,000		
	YTPLPBSD	0,361	0,050	0,315	7,190	0,000	0,774	1,293
	YTNV	0,271	0,042	0,270	6,476	0,000	0,855	1,170
	NLCBTG	0,080	0,038	0,082	2,127	0,035	0,990	1,010
	NLBMLN	0,180	0,045	0,194	4,003	0,000	0,632	1,581
	TTQDPL	0,176	0,032	0,262	5,533	0,000	0,663	1,509
	YTMTBN	0,358	0,052	0,310	6,905	0,000	0,735	1,360
a. Biến phụ thuộc: KGQLPBSD								

Nguồn: Kết quả phân tích của tác giả

Từ phương trình trên có thể thấy hoạt động quản lý PB&SDV có liên quan đến 6 yếu tố. Mối quan hệ này là thuận chiều vì hệ số Beta của các biến độc lập đều > 0. Các giả thuyết được chấp nhận > 95%.

* Với hệ số Beta là 0,361, yếu tố pháp luật về PB&SDV NSNN có ảnh hưởng lớn nhất đến hoạt động quản lý PB&SDV. Theo Quyết định số 55/2016/QĐ-UBND của UBND tỉnh Lai Châu [1], Sở Kế hoạch & Đầu tư có trách nhiệm rà soát sự phù hợp với chủ trương đầu tư đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt và khả năng cân đối các nguồn vốn đối với cả những DA cấu phần xây dựng và những DA không có cấu phần xây dựng trong khi các Sở quản lý công trình xây dựng chuyên ngành có đủ năng lực, điều kiện để thực hiện các nội dung này. Ngoài ra việc thẩm tra thiết kế, quản lý chất lượng công trình, nghiệm thu bàn giao đưa vào sử dụng, thực tế hiện nay những phần việc này đều đòi hỏi có sự tham gia thực hiện của các Sở chuyên ngành nên các DA thường kéo dài thời gian về thủ tục, trong khi các chủ đầu tư, các đơn vị tư vấn hoàn toàn có đủ trình độ, năng lực để thực hiện. Lai Châu cũng chưa có quy định cụ thể về trách nhiệm, gắn với các chế tài xử lý vi phạm cụ thể cho các cơ quan QLNN về xây dựng, thủ trưởng các cơ quan, người đứng đầu, các chủ đầu tư, các ban quản lý dự án. Tỉnh Lai Châu cũng chưa có cơ chế đặc thù, chính sách ưu tiên đối với các hộ gia đình có đất bị thu hồi là đồng bào dân tộc thiểu số. Do vậy vẫn để xảy ra tình trạng các hộ dân, đặc biệt là các hộ dân tộc thiểu số chưa đồng tình với chính sách thu hồi đất của tỉnh Lai Châu, khiến cho nhiều dự án quan trọng của Tỉnh chậm tiến độ do chưa giải phóng mặt bằng được như: công trình đường thành phố Lai Châu đi trung tâm huyện Sìn Hồ hay DA Hạ tầng kỹ thuật và cải tạo mặt bằng bản văn hóa xã Mường So...

* Yếu tố thứ hai có ảnh hưởng đến hoạt động quản lý PB&SDV là yếu tố môi trường bên ngoài. Lai Châu là tỉnh vùng cao biên giới, rừng núi nhiều, địa hình dốc và bị chia cắt, giao thông đi lại nhiều khó khăn khiến chi phí vận chuyển các loại nguyên nhiên vật liệu chủ yếu để xây dựng các công trình cao, suất đầu tư xây dựng các DA trên địa bàn tỉnh lớn hơn nhiều so với mặt bằng chung của khu vực miền núi phía bắc và cả nước. Lai Châu cũng là một trong những tỉnh nghèo nhất cả nước; quy mô nền kinh tế nhỏ lẻ nền nguồn lực còn nhiều hạn chế, chưa có khả năng huy động tích lũy nội bộ cho đầu tư phát triển. Lai Châu còn 5/7 huyện, thị xã nằm trong diện 30A (62 huyện nghèo nhất nước) là Mường Tè, Sin Hồ, Phong Thổ, Tân Uyên và Than Uyên. Hạ tầng KTXH thấp kém, không đồng bộ: Cơ sở hạ tầng điện, đường, trường, trạm của tỉnh còn yếu kém, đặc biệt là đường giao thông.

* Yếu tố thứ ba là yếu tố nguồn vốn có ảnh hưởng đến hoạt động quản lý PB&SDV. Thách thức lớn nhất trong đầu tư phát triển của Lai Châu hiện nay đó là hạn chế về nguồn vốn đầu tư. Việc mất cân đối giữa nhu cầu và khả năng đáp ứng nguồn vốn dẫn tới tình trạng co kéo trong bố trí vốn đầu tư, bố trí không đủ tỷ lệ, không đáp ứng tiến độ thực hiện DA, bố trí vốn dài trải. Thu ngân sách tỉnh còn rất thấp, thu ngân sách hàng năm trên địa bàn đáp ứng khoảng 10% tổng chi ngân sách, 90% phụ thuộc vào ngân sách trung ương cấp. Có thể thấy, nếu không còn các chương trình, nguồn vốn hỗ trợ các mục tiêu từ ngân sách trung ương thì sẽ rất khó khăn cho việc đầu tư phát triển trên địa bàn tỉnh.

* Ảnh hưởng ở mức thứ tư là yếu tố năng lực bộ máy QLNN. Do đặc thù là tỉnh miền núi biên giới, mới được chia tách, thành lập năm 2004, do đó những năm đầu thành lập rất khó khăn trong việc thu hút được nguồn nhân lực chất lượng cao, các cán bộ có trình độ về khoa học, kỹ thuật. Trong khi đó nhận thức của lãnh đạo một số đơn vị QLNN trên địa bàn tỉnh về tầm quan trọng, ý nghĩa và vai trò của công tác quản lý các hoạt động đầu tư nói chung và đầu tư xây dựng nói riêng còn hạn chế. UBND các huyện, thành phố chưa quan tâm đúng mức đến lĩnh vực kế hoạch đầu tư, việc bố trí cán bộ thực hiện công tác kế hoạch đầu tư còn thiếu, hầu hết phòng Tài chính - Kế hoạch các huyện như Sin Hồ, Than Uyên, Nậm Nhùn, Phong Thổ chỉ bố trí 1 - 2 cán bộ chuyên trách thực hiện công tác kế hoạch & đầu tư, do đó chất lượng công tác lập, điều chỉnh kế hoạch vốn cũng như công tác thanh, quyết toán vốn đầu tư XDCB còn chưa đảm bảo theo yêu cầu.

* Ảnh hưởng ở mức thứ năm là yếu tố tính tuân thủ quy định chính sách pháp luật. Ngành thanh tra Lai Châu hiện có 25 tổ chức thanh tra, số lượng cán bộ thanh tra toàn tỉnh Lai Châu là 135 người, trung bình mỗi tổ chức thanh tra có 5-6 cán bộ. Số lượng công trình lớn, lực lượng thanh tra mỏng nên số lượng công trình được thanh tra, kiểm tra còn ít. Số lượng cán bộ có nghiệp vụ thanh tra chiếm 84%, trong đó có 2 thanh tra viên cao cấp, 21 thanh tra viên chính và 91 thanh tra viên. Tỷ lệ thanh tra viên còn thấp, số lượng thanh tra viên còn thiếu và không ổn định, kỹ năng

nghiệp vụ, kinh nghiệm của một bộ phận công chức thanh tra còn hạn chế. Một số tổ chức thanh tra sở không có thanh tra viên chính như Sở Kế hoạch & Đầu tư Lai Châu, Sở Tài chính Lai Châu; 6/8 huyện, thành phố không có thanh tra viên chính. Bên cạnh đó, trang thiết bị, phương tiện phục vụ công tác thanh, kiểm tra của lực lượng chức năng còn thiếu và chưa đồng bộ, kinh phí cho một cuộc thanh tra còn hạn chế.

Bên cạnh đó, các thông tin về các dự án đầu tư XDCB từ nguồn vốn NSNN chưa được cung cấp đầy đủ, công khai, minh bạch do đó do đó chưa phát huy đúng mức vai trò giám sát của các cơ quan dân cử; giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc tỉnh, các tổ chức chính trị - xã hội; chưa phát huy có hiệu quả vai trò, trách nhiệm của các cơ quan truyền thông, báo chí.

* Cuối cùng là yếu tố năng lực các bên tham gia DA có ảnh hưởng đến hoạt động quản lý PB&SDV. Từ thời điểm trước năm 2015, trên địa bàn tỉnh Lai Châu có một số sở, ngành, doanh nghiệp Nhà nước được giao làm chủ đầu tư nhưng không có Ban quản lý dự án chuyên nghiệp, phải kiêm nhiệm hoặc thuê các đơn vị tư vấn. Ban Chỉ huy Quân sự tỉnh Lai Châu, Ban Chỉ huy Bộ đội Biên phòng tỉnh, Công an tỉnh, Cảnh sát phòng cháy và chữa cháy tỉnh cũng có bộ phận chuyên môn về XDCB theo cơ cấu tổ chức thuộc hệ thống ngành dọc quy định. Căn cứ Nghị định số 55/2012/NĐ-CP và số 59/2015/NĐ-CP của Thủ tướng Chính phủ về thành lập, tổ chức lại, giải thể Ban quản lý dự án đầu tư xây dựng, UBND tỉnh Lai Châu đã quyết định sát nhập các Ban Quản lý thuộc các sở, ngành trên địa bàn tỉnh để thành lập 3 Ban QLDA chuyên ngành của tỉnh. Kể từ sau khi sát nhập, cán bộ làm công tác quản lý đầu tư của các ĐĐT trên địa bàn tỉnh đã được tăng cường cả về số lượng, chất lượng, tuy nhiên vẫn không đáp ứng được so với yêu cầu thực tế do hạn chế về biên chế (cấp tỉnh trung bình chỉ giao 22-25 biên chế/đơn vị; cấp huyện khoảng 15 biên chế/đơn vị) nên không đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ. Công tác lựa chọn nhà thầu xây lắp còn nhiều bất cập, nhiều doanh nghiệp như Công ty Tiến Mạnh Lai Châu, Công ty đầu tư xây dựng Bảo Phát chỉ có đủ năng lực thi công 01 đến 02 công trình trên địa bàn nhưng lại tham gia thi công nhiều gói thầu với khả năng tài chính, nhân lực vượt quá năng lực của nhà thầu nên nhiều gói thầu chậm tiến độ.

4. THẢO LUẬN VÀ MỘT SỐ ĐỀ XUẤT

Dựa vào phân tích dữ liệu và kiểm định giả thuyết, tác giả đã chỉ ra 6 yếu tố có ảnh hưởng đến quản lý PB&SDV và được sắp theo mức độ tác động giảm dần đó là: yếu tố pháp luật về PB&SDV, yếu tố môi trường bên ngoài, yếu tố nguồn vốn, yếu tố năng lực các bên tham gia DA, yếu tố năng lực bộ máy QLNN, yếu tố tính tuân thủ quy định pháp luật. Kết quả nghiên cứu của tác giả chỉ ra các yếu tố ảnh hưởng phù hợp với kết quả nghiên cứu của Balassi & Tukul, Pinto & Slevin, Schexnayder & cộng sự, Morris & Hough. Tuy nhiên kết quả nghiên cứu của tác giả đã bổ sung thêm 2 yếu tố mới và lượng hóa được sự tác động của các yếu tố ảnh hưởng đến quản lý PB&SDV NSNN trên địa bàn tỉnh Lai

Châu. Trên cơ sở 6 yếu tố có ảnh hưởng đến quản lý PB&SDV, tác giả đề xuất một số giải pháp đặc thù đối tỉnh Lai Châu. Các đề xuất được sắp xếp theo thứ tự ưu tiên từ cao đến thấp dựa theo mức tác động của các nhân tố đến kết quả quản lý PB&SDV từ NSNN cho các DA đầu tư XDCB của tỉnh.

Thứ nhất, hoàn thiện cơ chế chính sách, văn bản pháp luật thuộc thẩm quyền của tỉnh chặt chẽ, phù hợp thực tế

Đề xuất UBND tỉnh Lai Châu ban hành quy định trách nhiệm và chế tài xử lý vi phạm cụ thể, xác định rõ trách nhiệm của thủ trưởng các cơ quan, người đứng đầu, các CĐT, các ban QLDA về công tác lập, thẩm định, phê duyệt DA, dự toán, thiết kế bản vẽ thi công, tổ chức đấu thầu và thi công. Xem xét sửa đổi Điều 14; Điều 15; Điều 16; Điều 19; Điều 22 của Quyết định số 55/2016/QĐ-UBND ngày 22/12/2016. Theo đó giao Sở Xây dựng và các Sở quản lý công trình xây dựng chuyên ngành chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan thẩm định các DA có cấu phần xây dựng; Sở KH&ĐT chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan thẩm định DA không có cấu phần xây dựng. Nghiên cứu sửa đổi điều 6, điều 7 về phân cấp một số nội dung trong công tác quản lý đầu tư XDCB cho các CĐT và các đơn vị tư vấn chủ động thực hiện như: Thẩm tra thiết kế bản vẽ thi công, quản lý chất lượng công trình, nghiệm thu bàn giao đưa vào sử dụng. Theo đó giao các CĐT, các đơn vị tư vấn có đủ năng lực, điều kiện để thực hiện các nội dung này. Tỉnh Lai Châu cần xây dựng cơ chế, chính sách đặc thù, nhất là đối với đồng bào dân tộc thiểu số để khuyến khích người phải di chuyển chỗ ở thực hiện tái định cư tự nguyện, được tự lựa chọn hình thức tái định cư bằng việc nhận nhà hoặc nhận tiền, phù hợp với nhu cầu, khả năng của các hộ dân.

Thứ hai, nâng cao khả năng tự cân đối ngân sách địa phương

Thu ngân sách tỉnh còn rất thấp, thu ngân sách hàng năm trên địa bàn đáp ứng khoảng 10% tổng chi ngân sách, 90% phụ thuộc vào ngân sách trung ương cấp. UBND tỉnh cần chỉ đạo Sở Tài chính tham mưu giúp UBND tỉnh nghiên cứu tăng khả năng tự cân đối ngân sách của các địa phương (tăng số lượng huyện, xã tự đảm bảo cân đối), thực hiện giảm dần số bổ sung cân đối từ ngân sách tỉnh cho các huyện xã. Mặt khác, UBND tỉnh Lai Châu cần tháo gỡ các vướng mắc để triển khai đầu tư xây dựng hạ tầng các khu công nghiệp, tạo tiền đề thuận lợi cho các doanh nghiệp trong và ngoài nước tìm kiếm cơ hội và đầu tư vào Lai Châu. Kiến nghị UBND tỉnh chỉ đạo cơ quan thuế đôn đốc, khai thác nguồn thu, tăng cường thanh tra, kiểm tra thuế, thực hiện hiệu quả các biện pháp chống thất thu NSNN. Ngăn chặn tình trạng buôn lậu, gian lận thương mại và trốn thuế nhất là khu vực Cửa khẩu Ma Lù Thàng, cửa khẩu phụ U Ma Tu Khoàng; kiện toàn Ban Chỉ đạo chống buôn lậu, gian lận thương mại và hàng giả tỉnh Lai Châu.

Thứ ba, nâng cao năng lực của các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương

Các cơ quan tham mưu của UBND tỉnh phải thường xuyên rà soát, đánh giá năng lực về đội ngũ cán bộ, năng

lực chuyên môn của các đơn vị trực thuộc. Cấp chính quyền từ cấp tỉnh đến cấp huyện phải lập kế hoạch đầu tư trung hạn và dài hạn theo ngành, lĩnh vực, đồng thời thường xuyên rà soát lại mục tiêu và cơ cấu của từng DA, đảm bảo tính hợp lý và hiệu quả; tránh dàn trải và phân tán vốn. Tăng cường cán bộ có trình độ chuyên môn nghiệp vụ cho các huyện, có kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực tại chỗ. Nâng cao chất lượng công tác thẩm tra và phê duyệt quyết toán: Tổ chức thẩm tra quyết toán bao gồm các cán bộ có đủ năng lực, trình độ chuyên môn và tư cách đạo đức để thẩm tra quyết toán DA hoàn thành.

Thứ tư, tăng cường hoạt động thanh tra, giám sát

Bổ trí đủ biên chế công chức làm công tác thanh tra theo phê duyệt tại Quyết định số 518/QĐ-UBND ngày 29/4/2016 của UBND Tỉnh Lai Châu về việc phê duyệt Danh mục vị trí việc làm trong các cơ quan, tổ chức hành chính của tỉnh Lai Châu. Về phương tiện chuyên dụng để thu thập tài liệu, chứng cứ phục vụ cho công tác thanh tra: Tiếp tục đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị phục vụ cho hoạt động thanh tra, giải quyết khiếu nại; đầu tư kinh phí mua sắm trang thiết bị số hóa dữ liệu hồ sơ thanh tra, thông suốt từ thanh tra tỉnh đến thanh tra sở, thanh tra các huyện, thành phố trong tỉnh. Ủy ban Mặt trận tổ quốc tỉnh Lai Châu cần tăng cường phối hợp với Sở Kế hoạch & Đầu tư duy trì chế độ kiểm tra việc thực hiện giám sát đầu tư của cộng đồng ở các địa phương và tổ chức các lớp tập huấn, bồi dưỡng kiến thức nghiệp vụ đối với các thành viên Ban giám sát đầu tư cộng đồng nhằm nâng cao trình độ, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ được giao, phát huy hiệu quả hơn nữa công tác giám sát đầu tư cộng đồng trên địa bàn tỉnh.

Thứ năm, nâng cao năng lực chủ đầu tư, ban QLDA

Công tác củng cố, kiện toàn bộ máy của các Ban QLDA xây dựng chuyên ngành cấp tỉnh chậm, việc điều chỉnh, bàn giao giữa các chủ đầu tư ảnh hưởng không nhỏ đến tiến độ triển khai các DA đầu tư xây dựng. UBND tỉnh cần sắp xếp, tinh gọn tổ chức của các đơn vị ban QLDA cũng như nâng cao năng lực, nghiệp vụ của đội ngũ cán bộ nhân viên của Ban QLDA. Tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ làm công tác lập, thẩm định, phê duyệt các dự án đầu tư, đấu thầu ở Ban QLDA ở các cấp, thực hiện nghiêm túc các quy định về tuyển dụng cán bộ, nhân viên. UBND tỉnh Lai Châu cần xây dựng chính sách đặc thù nhằm thu hút nhân tài. Ưu tiên tuyển dụng cán bộ đang làm việc tại các cơ quan, các đơn vị sự nghiệp trong địa bàn tỉnh, am hiểu các yếu tố về tự nhiên, KTXH, văn hóa của địa phương.

5. KẾT LUẬN

Việc nghiên cứu các yếu tố ảnh hưởng đến QLNN cấp tỉnh đối với PB&SDV NSNN cho các DA đầu tư XDCB của tỉnh Lai Châu có ý nghĩa cấp thiết, góp phần sử dụng hiệu quả ngân sách, tiết kiệm nguồn lực quốc gia. Trong quá trình nghiên cứu, tác giả nhận thấy còn có nhiều hướng để thực hiện những nghiên cứu bổ sung, như: (i) nghiên cứu

các yếu tố ảnh hưởng đến QLNN đối với PB&SDV NSNN cho các DA đầu tư XDCB từ nguồn NSNN trên các khu vực địa lý và cả nước; (ii) nghiên cứu các yếu tố ảnh hưởng đến QLNN đối với PB&SDV cho các DA đầu tư XDCB từ nguồn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) hay Hỗ trợ phát triển chính thức (ODA)/.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. UBND tỉnh Lai Châu, 2016. *Quyết định số 55/2016/QĐ-UBND ngày 22 tháng 12 năm 2016 quy định một số nội dung về quản lý đầu tư và xây dựng trên địa bàn tỉnh Lai Châu*.
- [2]. Nguyễn Thị Minh Tâm, Cao Hào Thi, 2009. *Các nhân tố ảnh hưởng đến chi phí của dự án xây dựng*. Tạp chí Phát triển Khoa học & Công nghệ, tập 12, số 1, trang 104-117
- [3]. UBND tỉnh Lai Châu, 2017. *Tình hình thực hiện Kế hoạch phát triển Kinh tế Xã hội, đảm bảo Quốc phòng An ninh năm 2017, Kế hoạch năm 2018*. Báo cáo số 332/BC- UBND ngày 24 tháng 11 năm 2017.
- [4]. Baloi & Price, 2011. *Evaluation of Global Risk Factors Affecting Cost Performance in Mozambique*. COBRA Conference Papers, 11.
- [5]. Belassi & Tukul, 1996. *A new framework for determining critical success/failure factors in projects*. International Journal of Project Management. 14(3), 141–151.
- [6]. Chan et al, 2004. *Factors Affecting the Success of a Construction Project*. Journal of Construction Engineering and Management Vol. 130, Issue 1, 153-155.
- [7]. Globerson, s., & Zwikael, O, 2002. *The impact of the Project manager on Project management planning processes*. Project Management Journal, 33(3), 58-64.
- [8]. Kerzner, H., 2001. *Project management - a systems approach to planning, scheduling, and controlling*. 7th ed. New York: John Wiley and Sons.
- [9]. Morris & Hough, 1987. *The Anatomy of Major Projects - A Study of the Reality of Project Management*. John Wiley & Sons Ltd, Chichester.
- [10]. Pinto & Slevin, 1989. *Critical success factors in R&D projects*. Research Technology Management, 32(1), 31-35.
- [11]. Schexnayder et al, 2003. *Project Cost Estimating - A Synthesis of Highway Practice*. Washington DC: Transportation Research Board, NCHRP Project 20-7, Task 152, 63.
- [12]. Thomsett, R., 2002. *Radical Project management*. Prentice Hall Professional.

AUTHOR INFORMATION

Nguyen Ngoc Hai

Faculty of Finance and Banking, University of Economics - Technology for Industries