

Sử dụng vốn ngân sách nhà nước cho các dự án đầu tư XDCB trên địa bàn tỉnh Lai Châu

NGUYỄN THỊ LƯƠNG ANH*

Lai Châu là một tỉnh miền núi, điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn, với gần 80% nguồn vốn cho đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng đều được hỗ trợ từ ngân sách trung ương, nên việc quản lý vốn đầu tư đảm bảo tiết kiệm, hiệu quả là một trong những nhiệm vụ quan trọng xuyên suốt nhiều năm qua. Bên cạnh những kết quả đạt được, việc sử dụng vốn ngân sách nhà nước (NSNN) đầu tư cho các dự án xây dựng cơ bản (XDCB) trên địa bàn tỉnh Lai Châu còn chưa thật sự hiệu quả; tình trạng vi phạm trong công tác quản lý vốn vẫn còn xảy ra, dẫn đến việc dàn trải, gây nợ đọng, thất thoát các nguồn lực của đất nước. Để hoàn thiện công tác quản lý vốn NSNN đầu tư cho các dự án XDCB trên địa bàn, tỉnh Lai Châu cần thực hiện những giải pháp có tính đồng bộ cao hơn.

THỰC TRẠNG

Hiện trạng lập kế hoạch vốn

Trong giai đoạn 2013-2020, kế hoạch vốn bố trí hàng năm của tỉnh Lai Châu cho các dự án chỉ đáp ứng được 1/2 nhu cầu vốn trung bình để thực hiện dự án (Bảng 1). Năm 2013 là năm kế hoạch vốn của tỉnh Lai Châu đáp ứng thấp nhất so với nhu cầu vốn, kế hoạch vốn chỉ đáp ứng được 30,49% nhu cầu vốn trung bình của dự án, mức thiếu hụt tuyệt đối lên tới 2.908.706 tỷ đồng. Năm 2020, kế hoạch vốn đáp ứng cao nhất so với nhu cầu vốn trong cả giai đoạn, tuy nhiên kế hoạch vốn cũng chỉ đáp ứng được 65,48% nhu cầu vốn, mức thiếu hụt tuyệt đối là 782.533 tỷ đồng.

Điều đáng lưu ý là việc phân bổ vốn đầu tư chưa tập trung, còn dàn trải, dẫn đến nhiều dự án không bố trí được kế hoạch vốn, dự án phải tạm ngừng để chờ vốn, hiệu quả đầu tư thấp lãng phí vốn đầu tư, có đến gần 80% số dự án thực hiện trong kỳ chưa được bố trí đủ nhu cầu vốn đầu tư. Điển hình như: dự án Tuyến kè chống xói lở bảo vệ bờ suối khu vực Dền Suối Thàng;

dự án Nâng cấp, cải tạo đường Thèn Sin - Mường So; Cấp nước thị xã Lai Châu khởi công năm 2009, nhưng đến năm 2019 vẫn chưa bố trí được hết vốn, không hoàn thành dự án theo kế hoạch. Việc bố trí vốn kế hoạch hàng năm không thỏa mãn nhu cầu vốn gây tâm lý cầm chừng (đầu năm thành thói cuối năm hối hả) dẫn đến tình trạng vốn dôn.

Về việc phân bổ nguồn vốn đầu tư XDCB từ NSNN

Trong giai đoạn từ năm 2013-2020, việc quản lý lập kế hoạch phân bổ vốn đầu tư XDCB tại tỉnh Lai Châu cơ bản được thực hiện đúng theo quy định hiện hành của Luật Ngân sách nhà nước, Luật Đầu tư công. UBND Tỉnh đã có nhiều quyết định về nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ vốn đầu tư phát triển nguồn ngân sách tỉnh Lai Châu (Quyết định số 19/2011/QĐ-UBND, ngày 11/08/2011

BẢNG 1: NHU CẦU VỐN ĐẦU TƯ XDCB

Đơn vị: Tỷ đồng

STT	Chỉ tiêu	Năm								
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
1	Kế hoạch vốn	1.276.106	1.811.259	1.993.248	2.102.668	1.777.774	1.579.677	1.128.326	1.484.182	
2	Nhu cầu vốn trung bình	4.184.812	4.473.679	3.498.979	3.340.566	4.006.030	2.919.733	2.387.947	2.266.715	
3	Mức chênh lệch	Giá trị	- 2.908.706	-2.662.420	-1.505.731	-1.237.898	- 2.228,26	-1.340.057	-782.533	-782.533
		Tỷ lệ (%)	30,49	40,49	56,97	62,94	44,38	54,10	65,48	65,48

* Trường Đại học Kinh tế và Quản trị Kinh doanh - Đại học Thái Nguyên

**BẢNG 2: TÌNH HÌNH PHÂN BỐ VỐN ĐẦU TƯ TỪ NSNN CHO CÁC DỰ ÁN ĐẦU TƯ XDCB
PHÂN THEO NGÀNH, LĨNH VỰC HOẠT ĐỘNG GIAI ĐOẠN 2013-2020**

Đơn vị: Tỷ đồng

STT	Nguồn vốn Lĩnh vực	Ngân sách trung ương		Ngân sách địa phương		Giá trị	Giá trị/tổng vốn đầu tư (%)
		Giá trị	Tỷ lệ (%)	Giá trị	Tỷ lệ (%)		
1	Nông nghiệp, thủy lợi	1.063.021	74,21	369.361	25,79	1.432.382	10,92
2	Giao thông vận tải	6.051.440	89,24	729.419	10,76	6.780.860	51,69
3	Y tế	648.561	86,96	97.286	13,04	745.847	5,69
4	Giáo dục - đào tạo	834.432	61,37	525.284	38,63	1.359.716	10,36
5	Văn hóa - thể thao - xã hội	195.201	81,08	45.541	18,92	240.742	1,84
6	Quản lý nhà nước	610.134	79,34	158.839	20,66	768.973	5,86
7	Hạ tầng	1.232.908	82,30	265.197	17,70	1.498.105	11,42
8	Dự án khác	163.384	55,86	129.115	44,14	292.499	2,23
9	Tổng cộng	10.799.081	82,32	2.320.042	17,68	13.119.123	100

BẢNG 3: TIẾN ĐỘ GIẢI NGÂN VỐN NSNN CHO CÁC DỰ ÁN ĐẦU TƯ XDCB

Đơn vị: Tỷ đồng

Năm	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kế hoạch nguồn vốn	1.276.106	1.811.259	1.993.248	2.102.668	1.777.774	1.579.677	1.128.326	1.484.182
Vốn đã giải ngân	1.195.406	1.755.725	1.959.353	1.608.900	1.624.145	1.373.513	978.424	844.320
- Trong đó, giải ngân khối lượng hoàn thành	823.873	1.581.622	1.851.510	1.497.883	1.424.938	1.226.227	517.740	667.407
Tỷ lệ vốn giải ngân (%)	93,68	96,93	98,30	76,52	91,36	86,95	86,71	56,89
- Trong đó, tỷ lệ vốn giải ngân khối lượng hoàn thành	68,92	90,08	94,50	93,10	87,73	89,28	52,92	79,05

ban hành nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ vốn đầu tư phát triển nguồn ngân sách tỉnh Lai Châu giai đoạn 2012-2015: Quyết định số 41/2015/QĐ-UBND, ngày 31/12/2015 ban hành nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ vốn đầu tư phát triển nguồn ngân sách tỉnh Lai Châu giai đoạn 2016-2020 cùng với văn bản hướng dẫn thực hiện đi kèm hàng năm).

Tỉnh Lai Châu đã có rất nhiều nỗ lực huy động các nguồn lực cho các dự án đầu tư XDCB. Tổng nguồn vốn phân bổ trong giai đoạn 2013-2020 của Tỉnh đạt 13.119,123 tỷ đồng. Số vốn trung bình phân bổ cho các dự án đầu tư XDCB hàng năm trên 1.600 tỷ đồng. Điều này cho thấy sự ưu tiên nguồn lực của Lai Châu vào các lĩnh vực giao thông, nông nghiệp và hạ tầng. Theo Bảng 2, vốn đầu tư từ NSNN của tỉnh Lai Châu chủ yếu được hỗ trợ từ ngân sách trung ương. Giai đoạn 2013-2020, về cơ cấu, nguồn vốn phân bổ cho các dự án đầu tư XDCB chiếm tỷ lệ 82,32%, ngân sách địa phương chỉ đáp ứng được 17,68% nhu cầu đầu tư. Thực tế trong những năm qua, đầu tư XDCB từ ngân sách đã tập trung mạnh vào các lĩnh vực: nông nghiệp, giao thông, hạ tầng. Trong khi đó, các ngành chế biến, nhất là các ngành công nghệ cao, trí tuệ nhân tạo,

thương mại, khoa học - công nghệ không thuộc vào nhóm ngành được đầu tư nhiều nhất.

Về giải ngân, thanh toán trong đầu tư XDCB từ vốn NSNN

UNDN Tỉnh đã chỉ đạo sát sao trong công tác XDCB; yêu cầu tập trung xử lý vướng mắc, rà soát thủ tục về hành chính, đẩy nhanh tiến độ giải ngân vốn đầu tư các dự án. Hàng năm, UBND tỉnh Lai Châu ban hành kế hoạch vốn đầu tư từ nguồn NSNN, các văn bản, chỉ thị chấn chỉnh, tăng cường quản lý đầu tư XDCB, đẩy nhanh tốc độ giải ngân vốn XDCB, sử dụng hiệu quả vốn đầu tư công. Hàng tháng, UBND Tỉnh đều làm việc, họp với sở, ngành, địa phương để kiểm điểm tình hình thực hiện công tác đầu tư XDCB, từ đó có biện pháp chấn chỉnh, tháo gỡ khúc mắc, trở ngại trong hoạt động này.

Theo Bảng 3, tính trung bình trong giai đoạn năm 2013-2020, đối với các dự án do Tỉnh quản lý thực hiện giải ngân đạt 85,92% kế hoạch vốn, trong đó giải ngân khối lượng hoàn thành đạt 81,95% tổng vốn giải ngân. Năm 2020, tỷ lệ vốn giải ngân chỉ đạt 56,89% do quy trình thực hiện đầu tư theo quy định pháp luật liên quan phải trải qua nhiều bước, nhiều công đoạn và mất nhiều thời gian, song các kiến nghị về phân cấp, sửa đổi một số quy định về đầu tư chưa được Trung ương sửa đổi. Mặt khác, một số dự án vướng giải phóng mặt bằng, thay đổi địa điểm đầu tư, công tác nghiệm thu khối lượng hoàn thành ở một số dự án rất chậm ảnh hưởng đến tiến độ giải ngân của các dự án; việc thực hiện tiết kiệm 10% trên tổng mức đầu tư của các dự án dở dang và khởi công mới theo Nghị quyết số 89/NQ-CP, ngày

**BẢNG 4: TÌNH HÌNH THẨM TRA QUYẾT TOÁN VỐN NSNN
CHO CÁC DỰ ÁN ĐẦU TƯ XDCB**

Đơn vị: Tỷ đồng

STT	Chỉ tiêu	Năm	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (dự kiến)
1	Số dự án thẩm tra phê duyệt quyết toán		209	211	212	204	171	220	241	251
2	Giá trị dự toán được duyệt		903.217	1.026.188	1.118.500	2.425.412	2.106.545	1.281.174	1.404.479	1.592.657
3	Tổng giá trị hợp đồng xây dựng đề nghị quyết toán		815.319	932.892	1.024.743	2.189.369	1.770.469	1.102.323	1.201.65	1.377.831
4	Tổng giá trị quyết toán được phê duyệt		801.36	920.324	1.017.219	2.171.519	1.754.675	1.081.41	1.178.563	1.353.434
5	Tổng số thẩm tra quyết toán giảm trừ so với dự toán được phê duyệt		101.857	105.864	101.282	253.893	351.870	199.764	225.916	239.223
6	Tổng số thẩm tra quyết toán giảm trừ so với giá trị quyết toán hợp đồng xây dựng		13.959	12.568	7.524	17.850	15.794	20.913	23.087	24.397

10/10/2016 của Chính phủ gây trở ngại cho các chủ đầu tư, nhà thầu. Đến nay, mặc dù Chính phủ đã tháo gỡ tại Nghị quyết số 70/NQ-CP, ngày 03/8/2017, nhưng chưa cân đối được nguồn lực để dành cho các dự án không áp dụng quy định tiết kiệm 10% tổng mức đầu tư, gây nợ đọng XDCB cho các dự án. Bên cạnh đó, năm 2020, Lai Châu xảy ra mưa lũ nghiêm trọng nhất 10 năm qua, nhiều các tuyến đường giao thông tỉnh lộ, đường liên xã, liên bản bị sạt, sạt với trên 1.800.000 m³ khối đất đá gây ách tắc giao thông, cản trở lưu thông hàng hóa, thiệt hại nặng nề ước tính lên tới 338 tỷ đồng, do đó phương án và tiến độ thi công của đơn vị xây dựng không đạt được theo kế hoạch đã đề ra.

VỀ QUYẾT TOÁN DỰ ÁN ĐẦU TƯ XDCB TỪ VỐN NSNN

Trong giai đoạn 2013-2020, công tác quyết toán UBND tỉnh Lai Châu hành động quyết liệt với nhiều văn bản đôn đốc, chỉ đạo và có nhiều chế tài xử lý chậm quyết toán. UBND Tỉnh đã thực hiện ủy quyền cho Giám đốc Sở Tài chính Lai Châu được duyệt quyết toán các công trình có tổng mức đầu tư dưới 10 tỷ đồng (Quyết định số 55/2016/QĐ-UBND, ngày 22/12/2016); Sở Tài chính tỉnh Lai Châu là đầu mối, chủ trì, đóng vai trò nhắc nhở, đôn đốc, kiểm tra công tác quyết toán dự án; hiệp đồng với đơn vị liên quan. Riêng các công trình, dự án có quy mô, tổng mức đầu tư lớn, UBND Tỉnh thành lập tổ quyết toán, bao gồm các cán bộ chuyên môn giỏi của các sở, ngành thực hiện.

Theo Bảng 4, Sở Tài chính tỉnh Lai Châu đã thẩm tra trình UBND Tỉnh duyệt quyết toán 1.719 dự án, công trình thuộc thẩm quyền quản lý của Tỉnh, với tổng mức dự toán được duyệt là: 11.858,17 tỷ đồng, tổng giá trị đề nghị quyết toán là: 10.414,6 tỷ đồng; tổng giá trị quyết toán được duyệt: 10.278,5 tỷ đồng; Giá trị giảm trừ quyết toán so với dự toán được phê duyệt: 1.579,67 tỷ đồng tương ứng tỷ lệ 15,02%; Giảm trừ quyết toán so với giá trị đề nghị quyết toán: 136,092 tỷ đồng tương ứng tỷ lệ: 1,31%.

Trong thời gian qua, trên địa bàn tỉnh Lai Châu, hoạt động phân bổ và cấp phép sử dụng vốn từ NSNN cho các dự án đầu tư XDCB đã được ổn định và đi vào nề nếp.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, vẫn còn không ít tồn tại, hạn chế, như: kế hoạch vốn bố trí hàng năm chưa đáp ứng được nhu cầu vốn đầu tư; công tác xây dựng kế hoạch chưa xác định được thứ tự ưu tiên trong hệ thống mục tiêu kế hoạch; công tác điều chỉnh kế hoạch vốn còn chậm, tỷ lệ vốn giải ngân còn thấp.

NHỮNG GIẢI PHÁP CẦN THỰC HIỆN

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

Theo thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền cấp tỉnh, UBND tỉnh Lai Châu cần tập trung chỉ đạo rà soát và hệ thống hoá văn bản pháp luật một cách thường xuyên, liên tục để làm cơ sở kiến nghị, xây dựng và ban hành các văn bản hợp nhất hoặc sửa đổi, bổ sung, huỷ bỏ các văn bản không theo kịp thực tế; hạn chế những điểm chưa nhất quán, thiếu tính đồng bộ, tạo ra kẽ hở trong thực tiễn quá trình triển khai thực hiện, ảnh hưởng đến chất lượng quản lý, hoàn thiện và ban hành các quy định quản lý đầu tư công tại Tỉnh phù hợp với các quy định của pháp luật hiện hành và điều kiện cụ thể của Lai Châu. Đặc biệt, cần thường xuyên rà soát, đánh giá kết quả thực hiện phân cấp quản lý đầu tư, trách nhiệm phối hợp trong việc lập, thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư chương trình như hiện nay.

Nâng cao khả năng tự cân đối ngân sách địa phương

Thứ nhất, tăng thu NSNN. Số doanh nghiệp hoạt động trên địa bàn tỉnh Lai Châu

đến điểm cuối năm 2020 còn ít (trên 1.058 doanh nghiệp vừa và nhỏ), chủ yếu hoạt động trong các lĩnh vực: công nghiệp - xây dựng, thương mại - dịch vụ và nông - lâm - ngư nghiệp. Chính vì vậy, tỉnh Lai Châu cần có chính sách khuyến khích nhiều doanh nghiệp thành lập mới, tạo điều kiện cho đội ngũ doanh nghiệp, doanh nhân tại Lai Châu, nhất là các doanh nghiệp vừa và nhỏ phát triển mạnh hơn nhằm nuôi dưỡng và tạo nguồn thu cho ngân sách. Tháo gỡ các vướng mắc để triển khai đầu tư xây dựng hạ tầng các khu công nghiệp, có chính sách hỗ trợ cước phí vận tải cho các doanh nghiệp nhằm tạo tiền đề thuận lợi cho các doanh nghiệp trong và ngoài nước tìm kiếm cơ hội và đầu tư vào Lai Châu. Đẩy mạnh đa dạng hóa các nguồn lực huy động trong Tỉnh và thu hút tối đa các nguồn vốn hỗ trợ từ nước ngoài.

Thứ hai, tăng cường kỷ luật, kỷ cương tài chính NSNN. UBND tỉnh Lai Châu cần nâng cao kỷ luật, kỷ cương tài chính NSNN, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí đối với toàn bộ các đơn vị trực thuộc Tỉnh. UBND Tỉnh cần giao chi tiết chỉ tiêu tiết kiệm ngân sách cho toàn thể các đơn vị trực thuộc, đồng thời giám sát kết quả thực hiện chỉ tiêu hàng quý, hàng năm. Kiểm tra, kiểm soát chặt chẽ, công khai, minh bạch việc chi tiêu trong đầu tư XDCCB, đảm bảo đúng chính sách, chế độ quy định; thực hiện nghiêm các kết luận thanh tra, kiểm toán. UBND Tỉnh cần chỉ đạo Sở Tài chính nghiên cứu phương án tăng khả năng tự cân đối ngân sách dựa trên đặc thù riêng (vị trí địa lý, đặc điểm khí hậu, xuất phát điểm kinh tế - xã hội, dân số...) của từng địa phương (tăng số lượng huyện, xã tự đảm bảo cân đối), thực hiện giảm dần có lộ trình cụ thể số bổ sung cân đối từ ngân sách tỉnh cho huyện, xã. Quản lý chặt chẽ các khoản chi thường xuyên đối với cơ quan hành chính nhà nước trực thuộc Tỉnh.

Kiểm soát chặt chẽ tình hình sử dụng vốn đầu tư XDCCB

UBND tỉnh Lai Châu cần tăng cường công tác thanh, kiểm tra, giám sát tình hình giải ngân, điều chuyển vốn giữa các dự án phù hợp với thực tiễn các dự án, tiến độ thi công và khả năng hoàn thành. Tuyệt đối không bố trí vốn cho phần điều chỉnh tăng tổng mức đầu tư không phù hợp. Các dự án đã được quyết định đầu tư phải tiến hành thực hiện theo đúng mức vốn kế hoạch đã giao; không được phép yêu cầu nhà thầu ứng vốn thực hiện dự án khi chưa được bố trí vốn; chỉ được phép tổ chức đấu thầu với các gói thầu đã được bố trí vốn.

UBND cấp huyện chỉ được triển khai các công trình, dự án nằm trong danh mục công trình đã được phê duyệt của UBND Tỉnh. Đề nghị UBND tỉnh Lai Châu định kỳ hàng quý ban hành các quyết định về xử lý nợ XDCCB; tổ chức kiểm tra, rà soát hồ sơ nghiệm thu công trình các dự án còn nợ XDCCB, xử lý triệt để nợ đọng XDCCB.

Tăng cường hoạt động thanh tra, giám sát trong phân bổ và cấp phát sử dụng vốn đầu tư XDCCB

Nâng cao chất lượng, năng lực đội ngũ cán bộ thanh tra thuộc đầu tư xây dựng nói chung và lĩnh vực sử dụng vốn NSNN nói riêng của tỉnh Lai Châu. Kiện toàn hệ thống tổ chức thanh tra ở các cấp, các ngành của tỉnh Lai Châu, tạo tính chủ động, độc lập tương đối đảm bảo cho hoạt động thanh tra phát huy hiệu quả dựa trên nguyên tắc khách quan, công bằng. Đầu tư cơ sở vật chất, phương tiện, trang bị làm việc, kinh phí, đảm bảo cho hoạt động của các cơ quan Thanh tra theo quy định, chế độ hiện hành.

Nâng cao năng lực của các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương

Trong hoạt động quản lý vốn đầu tư xây dựng, nhân tố con người có vai trò quan trọng. Do đó, nâng cao năng lực tổ chức bộ máy, ý thức trách nhiệm đội ngũ cán bộ tham gia quản lý đầu tư XDCCB là giải pháp cốt lõi, bền vững nhất.

Nâng cao năng lực chủ đầu tư, ban quản lý dự án

Chủ đầu tư, ban quản lý dự án có vai trò hết sức quan trọng trong các khâu tổ chức thực hiện dự án đầu tư XDCCB. Do đó, cần tổ chức sắp xếp lại tổ chức bộ máy làm công tác quản lý đầu tư theo hướng tinh gọn, hiệu quả, phù hợp với lộ trình thu gọn đầu mối và giảm biên chế trong cơ quan hành chính. Kiện toàn ban quản lý dự án đầu tư và xây dựng tỉnh Lai Châu theo hướng tinh gọn, kiên quyết loại bỏ các cán bộ yếu năng lực. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Lai Châu (2011-2020). *Báo cáo giám sát, đánh giá tổng thể đầu tư các năm, từ năm 2011 đến 2020*
2. Sở Tài chính tỉnh Lai Châu (2011-2020). *Báo cáo quyết toán dự án hoàn thành các năm, từ năm 2011 đến 2019, dự kiến năm 2020*
3. Cục Thống kê tỉnh Lai Châu (2020). *Niên giám Thống kê tỉnh Lai Châu năm 2019*, Nxb Thống kê
4. Phạm Sỹ Liêm (2007). *Các chế tài phòng ngừa và xử lý lãng phí thất thoát trong đầu tư xây dựng*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ, Bộ Xây dựng