

Tăng cường quản lý đầu tư công ở tỉnh Đồng Tháp

LÊ VĂN TUẤN*

Trong những năm qua, đầu tư công (ĐTC) và quản lý ĐTC ở Đồng Tháp đã đạt được những thành tựu đáng kể, đóng vai trò rất quan trọng đối với sự phát triển bền vững của Tỉnh. Tuy nhiên, công tác quản lý ĐTC vẫn đang tồn tại những bất cập, nhiều dự án còn chậm tiến độ, công tác giám sát chưa được chú trọng..., dẫn đến hiệu quả chưa cao. Để hoạt động ĐTC của Tỉnh được đảm bảo cân đối, bền vững và có khoa học, thời gian tới chính quyền tỉnh Đồng Tháp cần có những giải pháp quyết liệt hơn.

THỰC TRẠNG CÔNG TÁC QUẢN LÝ ĐTC TẠI TỈNH ĐỒNG THÁP

Tình hình ĐTC giai đoạn 2011-2020

Theo số liệu của Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Đồng Tháp, trong giai đoạn 2011-2020, quy mô vốn ĐTC trên địa bàn Tỉnh có xu hướng tăng qua các năm; trong đó, cao nhất là năm 2017 và đạt mức thấp nhất trong 2 năm (2011-2012), nguyên nhân là do ảnh hưởng của Nghị quyết số 11/NQ-CP, ngày 24/02/2011 của Chính phủ về kiểm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, đảm bảo an sinh xã hội trên địa bàn Tỉnh và Chỉ thị số 1792/2011/CT-TTg, ngày 15/10/2011 của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường quản lý đầu tư từ vốn ngân sách nhà nước và vốn trái phiếu chính phủ (Biểu đồ).

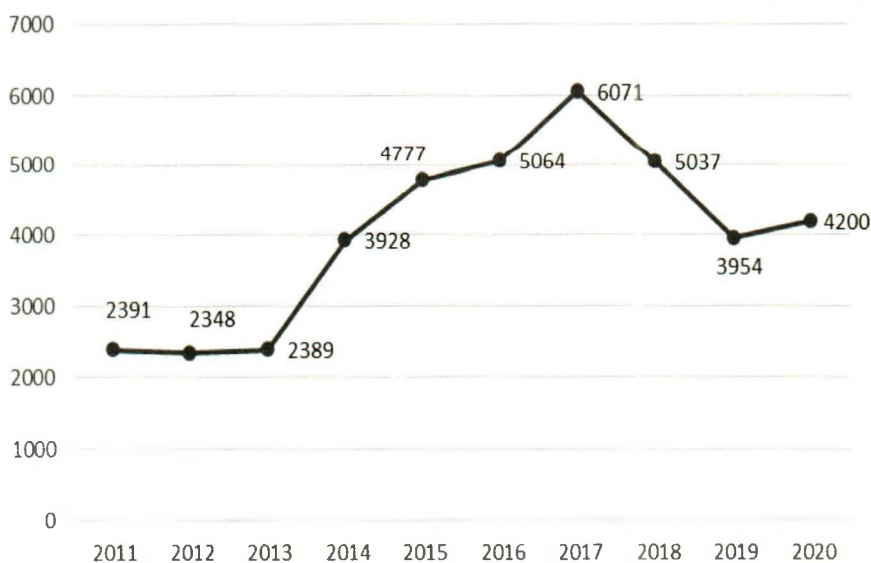
Có thể nói, trong những năm qua, Trung ương và Tỉnh đã triển khai nhiều nhiều chương trình, dự án quan trọng phục vụ phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo an ninh quốc phòng trên địa bàn Tỉnh. Các dự án, công trình xây dựng về cơ bản đã đáp ứng mục tiêu đầu tư, phát huy tính hiệu quả, đúng quy hoạch của ngành, địa phương, phục vụ kịp thời yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội Tỉnh. Tính cả thời kỳ từ năm 2011 đến năm 2020, mức tăng trưởng kinh tế của tỉnh Đồng Tháp có biên độ dao động lớn và không ổn định, nhưng vẫn duy trì được khả năng tăng trưởng khá mặc dù mức tăng có xu hướng giảm trong những năm 2019 và năm 2020 do ảnh hưởng của đại dịch Covid-19. Từ năm 2011 đến năm 2020, tỷ trọng vốn ĐTC trong tổng vốn đầu tư phát

triển toàn Tỉnh vẫn ở mức cao và tỷ trọng đóng góp của vốn ĐTC đối với GRDP luôn tăng qua các năm, mặc dù mức tăng có suy giảm do ảnh hưởng chung từ bối cảnh kinh tế - xã hội, nhất là đại dịch Covid-19 (Bảng). Tuy nhiên, có thể cho rằng, trên nền tảng của sự gia tăng tỷ trọng và số lượng vốn ĐTC đã góp phần làm gia tăng mức tăng trưởng kinh tế của Tỉnh.

Phân tích tỷ lệ vốn ĐTC/GRDP và tốc độ tăng trưởng GRDP giai đoạn 2011-2020 (Bảng) cho thấy, có sự tương quan cùng chiều của 2 tỷ lệ này. Điều này cho thấy, vốn ĐTC có tác động tới tăng trưởng kinh tế là do tỷ lệ vốn ĐTC chiếm tỷ lệ nhỏ, bình quân khoảng 6,65% GRDP; trong đó, một phần đầu tư cho các mục tiêu xã hội (các dự án này có tác động nhỏ đến tăng trưởng kinh tế). Bên cạnh đó, cơ cấu vốn đầu tư cho các lĩnh vực, ngành nghề thay đổi qua các

BIỂU ĐỒ: QUY MÔ VỐN ĐTC CỦA TỈNH ĐỒNG THÁP GIAI ĐOẠN 2011-2020

Đơn vị: Tỷ đồng



Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ số liệu của Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Đồng Tháp

* TS., Trường Đại học Đồng Tháp

BẢNG: TỶ LỆ VỐN ĐTC/GRDP VÀ TỐC ĐỘ TĂNG TRƯỞNG GRDP TỈNH ĐỒNG THÁP GIAI ĐOẠN 2011-2020

Chỉ tiêu/năm	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Đầu tư phát triển (tỷ đồng)	7.553,20	8.555,70	8.653,20	11.304,10	12.677,90	14.596,50	16.670,70	16.190,00	17.651,35	18.779,18
ĐTC (tỷ đồng)	2.390,80	2.348,00	2.388,90	3.927,60	4.777,00	5.064,00	6.070,60	5.037,10	3.954,00	4.200,00
ĐTC/ Đầu tư phát triển (%)	31,65	27,44	27,61	34,74	37,68	34,69	36,41	31,11	22,40	22,37
GRDP (tỷ đồng)	41.726,90	43.891,10	47.870,10	51.631,00	55.366,00	59.857,40	65.985,40	72.872,20	82.289,67	86.537,51
ĐTC/GRDP (%)	5,73	5,35	4,99	7,61	8,63	8,46	9,20	6,91	4,80	4,85
Tốc độ tăng GRDP (%)	9,74	6,6	5,49	5,64	6,04	5,59	6,03	7,01	6,3	2,5

Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ số liệu của Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Đồng Tháp

năm. Đồng thời, độ trễ trong phát huy hiệu quả của vốn đầu tư. Ngoài ra, còn do tác động của các yếu tố bên ngoài đến năng lực sản xuất và tiêu dùng toàn xã hội.

Tình hình quản lý ĐTC

Trong những năm qua, công tác đề xuất định hướng, lập kế hoạch ĐTC trên địa bàn tỉnh Đồng Tháp được tổ chức thực hiện là khá đầy đủ và có tuân thủ theo đúng quy định của các văn bản, quy hoạch của cấp trung ương, cũng như cấp vùng. Việc xây dựng và thực hiện kế hoạch ĐTC trong trung hạn (kế hoạch 5 năm) của Tỉnh vừa đảm bảo cân đối các nguồn vốn, vừa tạo sự chủ động cho các sở, ban, ngành, địa phương trong việc quản lý và có các quyết định chủ trương đúng đắn, hiệu quả hơn. Kết quả góp phần vào việc định hướng phát triển tổng thể và dài hạn cho các ngành, lĩnh vực, địa phương trong tỉnh phù hợp với tình hình thực tế và xu hướng phát triển của Tỉnh theo hướng phát triển bền vững.

Công tác lập, thẩm định, phê duyệt các dự án ĐTC đều chấp hành tốt các quy định về quản lý đầu tư, trình tự, thủ tục, đáp ứng kịp thời các yêu cầu về quản lý đầu tư, như: Nghị định số 12/2009/NĐ-CP, ngày 12/02/2009 của Chính phủ về quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình; Thông tư số 03/2009/TT-BXD, ngày 26/3/2009 của Bộ Xây dựng quy định chi tiết về quản lý chi phí đầu tư xây dựng công trình.

Công tác lập kế hoạch phân bổ vốn ĐTC luôn tuân thủ các nguyên tắc, kế hoạch ĐTC để tổ chức chỉ đạo, triển khai thực hiện các dự án ĐTC có hiệu quả. Trong đó, có ưu tiên đầu tư đảm bảo thực hiện tốt các nghị quyết, các chương trình, đề án phát triển bền vững kinh tế - xã hội của Tỉnh và của các địa phương trong Tỉnh.

Công tác quản lý, thẩm định đấu thầu được thực hiện tuân thủ theo các quy định nghị định và các thông tư, văn bản hướng dẫn về đấu thầu của Chính Phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Công tác thẩm định, phê duyệt kế hoạch lựa chọn nhà thầu các dự án ĐTC

trên địa bàn Tỉnh được thực hiện theo đúng trình tự thủ tục và thời gian quy định hiện hành. Bên cạnh đó, các chủ đầu tư quan tâm và làm tốt công tác đăng tải thông báo mời thầu, cũng như các tiêu chuẩn xét thầu rõ ràng hơn giúp các nhà thầu dễ dàng tiếp cận.

Trong quá trình triển khai thực hiện dự án ĐTC, trước những thay đổi ảnh hưởng đến thực hiện dự án, như: các thay đổi trong quy hoạch xây dựng, giá cả nguyên vật liệu thay đổi, rủi ro thiên tai, BDKH... dẫn đến những thay đổi cần điều chỉnh liên quan đến dự án, như: điều chỉnh về quy mô vốn, điều chỉnh về tiến độ thực hiện, hoặc về mục tiêu dự án... Tỉnh đã kịp thời xem xét và thực hiện điều chỉnh đối với các dự án ĐTC. Qua đó, đảm bảo quá trình thực hiện dự án ĐTC được tiếp tục diễn ra.

Hơn nữa, công tác kiểm tra, giám sát và đánh giá ĐTC thời gian qua được thực hiện theo đúng các quy định của Nhà nước về giám sát đánh giá ĐTC. Ở Tỉnh, Sở Kế hoạch và Đầu tư, Sở Tài nguyên và Môi trường phối hợp với các đơn vị liên quan tổ chức nhiều cuộc thanh tra, kiểm tra theo kế hoạch và đột xuất các dự án ĐTC, qua đó, đã nhắc nhở các chủ đầu tư khắc phục kịp thời những hạn chế, thiếu sót, sai phạm trong công tác quản lý, yêu cầu rút kinh nghiệm và thực hiện theo đúng quy định của pháp luật.

Trong thời gian qua, Tỉnh đã đẩy mạnh phân cấp về vốn ĐTC và giao nhiệm vụ chi đầu tư cho các cấp địa phương trong thực hiện kế hoạch ĐTC ở các cấp trong Tỉnh. Qua đó, tạo sự

chủ động đối với các cấp địa phương khi chuẩn bị đầu tư, cân đối nguồn vốn đầu tư các công trình, dự án. Bên cạnh đó, sự phối hợp theo dõi sát trong quá trình thực hiện dự án của các ngành, các địa phương và các chủ đầu tư, kịp thời báo cáo cho UBND Tỉnh ban hành những quyết định điều chỉnh, bổ sung kế hoạch phù hợp tình hình.

Mặc dù công tác quản lý ĐTC ở tỉnh Đồng Tháp có những thành tựu, tuy nhiên vẫn còn một số hạn chế nhất định, cụ thể:

Thứ nhất, quá trình lập quy hoạch và kế hoạch phát triển các lĩnh vực, các địa phương... trên địa bàn tỉnh Đồng Tháp còn chậm và chất lượng chưa cao, chưa lồng ghép hợp lý với nhau. Bên cạnh đó, chất lượng công tác lập kế hoạch và xác định các doanh mục ĐTC còn hạn chế, trong khi một số chương trình mục tiêu trùng lặp với nhiệm vụ chi đầu tư và chi thường xuyên của ngân sách địa phương, việc lồng ghép nội dung chương trình, kế hoạch hành động chưa thực sự bám sát quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội...

Thứ hai, trong công tác kế hoạch lựa chọn nhà thầu thực hiện các công trình, dự án ĐTC trên địa bàn Tỉnh, một số chủ đầu tư phân chia gói thầu chưa phù hợp, như: tách gói thầu khảo sát lập dự án thành 1 gói thầu, lập dự án thành 1 gói thầu; tách thầu khảo sát thiết kế thành 1 gói thầu, lập hồ sơ thiết kế thành 1 gói thầu để áp dụng chỉ định thầu đối với gói thầu vẫn không quá 500 triệu đồng. Vì vậy, dẫn đến tình trạng các chủ đầu tư áp dụng hình thức chỉ định thầu vẫn còn nhiều, vẫn còn tình trạng thông thầu giữa chủ đầu tư và nhà thầu...

Thứ ba, nhiều dự án ĐTC triển khai thực hiện chậm tiến độ, do khó khăn trong công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng; còn nhiều khiếu nại của người dân, điều chỉnh nhiều lần, chưa cân đối được vốn hoặc bố trí bổ sung vốn nhiều đợt làm ảnh hưởng đến tiến độ giải ngân vốn, từ đó làm kéo dài thời gian thực hiện.

Thứ tư, công tác vận hành dự án ĐTC, như: bảo trì, bảo dưỡng tài sản hình thành từ kết quả đầu tư trên địa bàn Tỉnh vẫn còn chưa được coi trọng đúng mức... dẫn đến hậu quả chất lượng của các công trình dự án nhanh chóng xuống cấp, tuổi thọ kinh tế và tuổi thọ kỹ thuật của dự án cũng bị rút ngắn.

Thứ năm, công tác giám sát, đánh giá ĐTC của các chủ đầu tư và cơ quan nhà nước vẫn còn chưa được chú trọng, nặng hình thức. Các báo cáo giám sát đầu tư chưa được kịp thời và thường xuyên theo các văn bản quy định về báo cáo, như: các báo cáo định kỳ hàng tháng, quý, 6 tháng và cả năm của các chủ đầu tư chưa được quan tâm đúng mức, thường không kịp thời...

Thứ sáu, công tác quản lý nhà nước theo phân cấp trên địa bàn Tỉnh cũng có một số hạn chế nhất định như đối với nguồn vốn hỗ trợ từ ngân sách cấp trên, việc kiểm tra, giám sát chưa chặt chẽ, dẫn đến một số huyện sử dụng sai mục đích hoặc sử dụng không hết vốn, kết chuyển qua nhiều năm với số dư lớn. Nhân lực quản lý ĐTC ở cấp xã còn yếu và thiếu, chưa tương xứng với nhiệm vụ được phân cấp về ĐTC.

Thứ bảy, công tác phối hợp giữa chủ đầu tư với một số ngành, địa phương trong Tỉnh vẫn còn chưa chặt chẽ, còn nhiều công trình bị chậm trễ trong công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng, nhất là các công trình giao thông, làm ảnh hưởng đến tiến độ triển khai thi công...

GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG QUẢN LÝ ĐTC Ở TỈNH ĐỒNG THÁP

Một là, đổi mới cách làm và nâng cao chất lượng công tác lập kế hoạch ĐTC

Đổi mới cách làm công tác quy hoạch, kế hoạch đầu tư. Trước tiên, tỉnh Đồng Tháp cần nghiêm túc bám sát quy trình thực hiện công tác kế hoạch hóa bắt đầu từ chiến lược đến quy hoạch, rồi cụ thể hóa bằng các kế hoạch 5 năm và hàng năm. Quy hoạch phát triển phải căn cứ vào chiến lược, cụ thể hóa chiến lược, còn kế hoạch phải căn cứ vào quy hoạch và cụ thể hóa nội dung, cũng như bước đi của quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của Tỉnh. Đồng thời, cần công khai quy hoạch rộng rãi đến mọi người dân, tránh tình trạng tranh chấp, khiếu kiện, đặc biệt trong khâu giải phóng mặt bằng. Ngoài ra, cần tăng cường hơn nữa công tác kiểm tra, giám sát quá trình thực hiện quy hoạch. Nếu có bất kỳ vi phạm nào, cần báo cáo cấp trên và tổ chức giải quyết thỏa đáng các vấn đề liên quan; kiên quyết chống tham nhũng trong đầu tư.

Tỉnh cần đẩy mạnh thường xuyên rà soát việc thực hiện dự án ĐTC đã được cấp vốn thực hiện và kiểm soát chặt chẽ hơn đối với công tác lập, thẩm định và phê duyệt dự án ĐTC. Bên cạnh việc áp dụng các phương pháp, chỉ tiêu đánh giá lựa chọn dự án ĐTC, như: giá trị hiện tại ròng (NPV), tỷ suất hoàn vốn nội bộ (IRR), tỷ số lợi ích - chi phí (B/C), hệ số ICOR - suất đầu tư, để tạo ra một đơn vị sản lượng tăng thêm... Tỉnh cần chú trọng nghiên cứu và áp dụng phương pháp phân tích Chi phí - Lợi ích (CBA- Cost - Benefit Analysis) bắt buộc đối với tất cả các dự án ĐTC.

Ngoài ra, Tỉnh cần chú trọng đến các chỉ tiêu ưu tiên khác, như: tính cấp thiết đối với các dự án ĐTC;

tính xã hội đối với các dự án hướng đến mục tiêu giảm tổn thất về người và sinh kế, tạo cơ hội giảm nghèo và tạo thu nhập cho cộng đồng dễ tổn thương ở vùng nông thôn, vùng sâu vùng xa; tính lồng ghép của hoạt động ứng phó với BĐKH trong các chương trình, dự án hiện có, các chiến lược và các quy hoạch, kế hoạch của các ngành, địa phương...

Hai là, tiếp tục hoàn thiện công tác tổ chức và quản lý thực hiện ĐTC

Trước hết, cần phải đảm bảo tính dân chủ, công khai trong công tác phổ biến từ chủ trương, quy hoạch giải phóng mặt bằng, họp lấy ý kiến của nhân dân cho đến việc lập các phương án giải quyết đền bù, hỗ trợ... Bên cạnh đó, phải đảm bảo tính đồng bộ trong thực hiện công tác quy hoạch, giải phóng mặt bằng dự án ĐTC với việc bố trí tái định cư và bố trí đất sản xuất cho những hộ dân có đủ điều kiện. Đồng thời, Tỉnh cần ban hành công khai khung giá đất đền bù để áp dụng thống nhất cho các dự án trên địa bàn và áp dụng các hệ số bồi thường cho từng khu vực để tạo sự công bằng, nhằm hạn chế sự chênh lệch không hợp lý trong đền bù giá đất giữa các khu vực trong Tỉnh.

Tăng cường công tác quản lý đấu thầu, đẩy mạnh triển khai đấu thầu qua mạng. Tăng cường thông tin hướng dẫn chi tiết cho các địa phương, các đơn vị trên địa bàn tỉnh đầy đủ về các quy định, hướng dẫn của Nhà nước trong công tác đấu thầu.

Tập trung chỉ đạo đẩy nhanh tiến độ thực hiện các dự án ĐTC. Công tác rà soát, kiểm tra, giám sát chặt chẽ tiến độ thực hiện các dự án ĐTC cần phải được thực hiện thường xuyên. Cần có những quy định cụ thể đối với các dự án được giao vốn thực hiện trong kế hoạch hàng năm về tiến độ thực hiện đối với từng thời điểm cụ thể, như: thời điểm hoàn thành việc lựa chọn nhà thầu để khởi công xây dựng công trình, thời điểm điều chuyển vốn đối với các dự án...

Ba là, nâng cao chất lượng công tác kiểm tra giám sát, thanh tra đối với hoạt động ĐTC, với cơ chế cụ thể và minh bạch, nhằm tăng cường giám sát cộng đồng và xã hội

Công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát, đánh giá hoạt động ĐTC phải được thực hiện thường xuyên và toàn diện ở tất cả các khâu trong chu trình quản lý ĐTC và thực hiện đối với tất cả các bên có liên quan đến dự án ĐTC. Đồng thời, có kết hợp với

việc kiểm tra đột xuất để đảm bảo tính khách quan. Xử lý nghiêm việc sử dụng lãng phí ngân sách nhà nước trong ĐTC. Phân cấp mạnh cho các huyện, xã trong việc đầu tư và thực hiện dự án.

Tăng cường tổ chức thanh tra, kiểm tra (có sự tham gia của nhà tài trợ nước ngoài - nếu có) theo kế hoạch hoặc đột xuất khi có tình huống phát sinh tại các cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện các giai đoạn trong ĐTC.

Bốn là, tăng cường hơn nữa công tác phân cấp, phối hợp trong quản lý ĐTC và rà soát, cập nhật, hoàn thiện các hệ thống văn bản pháp lý có liên quan

Dựa trên thực tế của hoạt động quản lý ĐTC trên địa bàn Tỉnh, cần rà soát các quy định của Trung ương về quản lý ĐTC, phát hiện những quy định chồng chéo, bất cập để kịp thời kiến nghị điều chỉnh, bổ sung. Bên cạnh đó, Tỉnh cũng nên bổ sung các quy định riêng của Tỉnh để áp dụng và chỉ đạo, hướng dẫn nhằm tạo sự thuận lợi trong quá trình triển khai thực hiện.

Tiếp tục rà soát và thống nhất xây dựng cơ chế phối hợp giữa các sở, ban, ngành, địa phương trong toàn bộ quá trình xuyên suốt đầu tư dự án, hạng mục công trình. Đồng thời, đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực quản lý ĐTC tạo điều kiện thuận lợi cho các sở, ban, ngành, địa phương trên địa bàn Tỉnh trong việc phối hợp triển khai thực hiện các chương trình, dự án.

Tăng cường đổi mới cách làm đối với công tác phổ biến, tuyên truyền mạnh mẽ các cơ chế, chính sách, biện pháp quản lý, điều hành kế hoạch ĐTC, như: Luật Đầu tư công, Luật Xây dựng, Luật Đấu thầu, Luật Đầu tư, Luật Quy hoạch và các văn bản pháp lý có liên quan đến hoạt động ĐTC... cần duy trì và đầu tư nâng cấp chất lượng các website, cũng như các thông tin đăng tải trên đó về công tác ĐTC. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. UBND tỉnh Đồng Tháp (2019). *Báo cáo phương án lập kế hoạch ĐTC trung hạn giai đoạn 2021-2025*
2. Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Đồng Tháp (2020). *Tình hình thực hiện và giải ngân kế hoạch vốn đầu tư công năm 2019 và triển khai kế hoạch năm 2020*
3. Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Đồng Tháp (2021). *Tình hình thực hiện và giải ngân kế hoạch vốn đầu tư công năm 2020 và triển khai kế hoạch năm 2021*
4. Cục Thống kê tỉnh Đồng Tháp (2012-2021). *Niên giám Thống kê tỉnh Đồng Tháp các năm, từ năm 2011 đến năm 2020*, Nxb Thống kê