QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ SẦM SƠN, TỈNH THANH HÓA

TS. Lê Huy Chính* - Bùi Ngọc Sơn**

Quản lý chi ngân sách nhà nước cho đầu tư xây dựng cơ bản là một nhiệm vụ rất quan trọng bởi khoản chi đó đóng vai trò quan trọng để phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội, hỗ trợ phát triển sản xuất kinh doanh, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Bài viết này phân tích thực trạng quản lý chi đầu tư xây dựng cơ bản từ nguồn ngân sách nhà nước trên địa bàn thành phố Sầm Sơn, tỉnh Thanh Hóa trong giai đoạn từ năm 2019 đến năm 2021. Từ đó, nghiên cứu đã chỉ ra những ưu điểm, hạn chế cũng như đề xuất năm nhóm giải pháp nhằm tăng cường quản lý chi đầu tư xây dựng cơ bản từ nguồn ngân sách nhà nước trên địa bàn thành phố Sầm Sơn, tỉnh Thanh Hóa trong thời gian tới.

• Từ khóa: *chi ngân sách nhà nước, xây dựng cơ bản, thành phố Sầm Sơn.*

Managing state budget expenditures on capital construction is a very crucial task because that expenditure plays an important role to develop the socio-economic infrastructure, support production and business development, and promote economic growth. This article focuses on analyzing the current situation of managing the capital investment expenditure from the state budget in Sam Son city, Thanh Hoa province for the period 2019-2021. Since then, it indicates the achieved results, limitations, as well as five groups of solutions to strengthen the management of capital construction investment spending from the state budget in Sam Son city, Thanh Hoa province in the future.

• Keywords: *state budget expenditure, capital construction, Sam Son city.*

Ngày nhận bài: 25/7/2022
Ngày gửi phản biện: 30/7/2022
Ngày nhận kết quả phản biện: 30/8/2022
Ngày chấp nhận đăng: 15/9/2022

1. Đặt vấn đề

Nghị Quyết số 07-NQ/TU về xây dựng và phát triển thành phố Sầm Sơn đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 của Ban Thường vụ Tỉnh ủy Thanh Hóa với những định hướng lớn cho sự phát triển của thành phố này trong tương lai trong đó nhấn mạnh phát triển kết cấu hạ tầng đồng bộ, hiện đại, đẩy nhanh tốc độ đô thị hóa. Gắn liền với những mục tiêu cho từng giai đoạn cụ thể, Nghị Quyết cũng đã chỉ ra 10 nhiệm vụ và giải pháp chủ yếu trong đó có tập trung xây dựng, quản lý và thực hiện có hiệu quả các quy hoạch, phát triển kết cấu hạ tầng kỹ thuật đô thị, gắn với phát triển thành phố thông minh. Mặt khác, việc sử dụng hiệu quả các nguồn lực cho đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, đầu tư phát triển kinh tế - xã hội cũng đặt ra yêu cầu về tăng cường công tác quản lý, lãnh đạo, điều hành của các cấp ủy, chính quyền thành phố.

Trong thời gian qua, tỉnh Thanh Hóa nói chung và thành phố Sầm Sơn nói riêng đã dành một tỷ lệ lớn ngân sách nhà nước (NSNN) để chi cho đầu tư xây dựng cơ bản (XDCB). Đối với thành phố Sầm Sơn, có thể thấy trong thời gian tới, đầu tư XDCB sẽ tiếp tục được tập trung nguồn lực nhằm hiện thực hóa Nghị Quyết số 07-NQ/TU. Do đó, song song với việc tăng chi cho đầu tư XDCB thì việc đánh giá thực trạng, từ đó đề xuất giải pháp góp phần tăng cường công tác quản lý chi đầu tư XDCB từ nguồn NSNN, trực tiếp là nguồn ngân sách địa phương, trên địa bàn thành phố Sầm Sơn tỉnh Thanh Hóa trong thời gian tới là hết sức cần thiết.

2. Thực trạng chi đầu tư xây dựng cơ bản từ nguồn ngân sách nhà nước trên địa bàn thành phố Sầm Sơn, tỉnh Thanh Hóa

2.1. Lập kế hoạch chi

Công tác lập kế hoạch chi đầu tư XDCB từ nguồn NSNN được thực hiện bám sát vào quy định của Luật NSNN về việc lập dự toán ngân sách hàng năm, Quyết định giao chỉ tiêu Kế hoạch phát

** Trường Đại học Hồng Đức; email: lehuychinh@hdu.edu.vn*
*** Ban quản lý dự án đầu tư xây dựng thành phố Sầm Sơn*

triển kinh tế - xã hội các năm của Ủy ban Nhân dân (UBND) Thành phố cũng như tiến độ và mục tiêu thực hiện dự án. Theo đó, UBND Thành phố lập dự toán ngân sách địa phương và phần kế hoạch vốn đầu tư xin ý kiến thường trực Hội đồng nhân dân Thành phố trước khi gửi Sở Kế hoạch và Đầu tư, Sở Tài chính. Trên cơ sở kế hoạch do UBND tỉnh Thanh Hóa giao cho các huyện, UBND thành phố Sầm Sơn giao kế hoạch cho các xã và chủ đầu tư trực thuộc.

Bảng 1 thể hiện kế hoạch phân bổ chi đầu tư XDCB từ NSNN phân theo lĩnh vực trên địa bàn thành phố Sầm Sơn giai đoạn 2019 - 2021

Bảng 1. Kế hoạch phân bổ chi đầu tư XDCB từ nguồn NSNN trên địa bàn thành phố Sầm Sơn giai đoạn 2019 - 2021

ĐVT: Triệu đồng

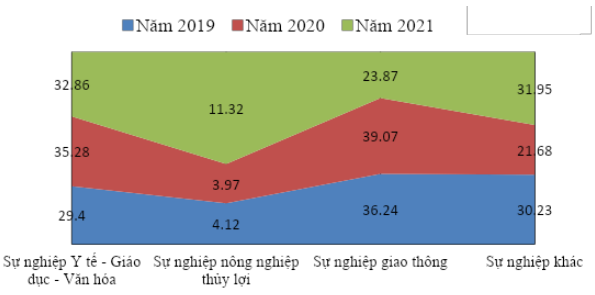
STT	Lĩnh vực	2019	2020	2021
1	Sự nghiệp Y tế - Giáo dục - Văn hóa	71.674	196.682	188.348
2	Sự nghiệp nông nghiệp thủy lợi	10.054	22.114	64.873
3	Sự nghiệp giao thông	88.353	217.786	136.832
4	Sự nghiệp khác	73.696	120.866	183.098
	Cộng	**243.777**	**557.448**	**573.151**

Nguồn: UBND thành phố Sầm Sơn 2019, 2020, 2021

Có thể thấy, trong những năm gần đây đã có sự gia tăng mạnh chi đầu tư XDCB từ nguồn NSNN trên địa bàn Thành phố. Đặc biệt có sự gia tăng mạnh trong năm 2020 là năm diễn ra Đại hội đại biểu Đảng bộ tỉnh Thanh Hóa lần thứ XIX, và duy trì mức tăng chi đầu tư XDCB năm 2021 là năm bản lề chào đón Kỷ niệm 115 năm du lịch Sầm Sơn.

Hình 1 thể hiện tỷ lệ phần trăm phân bổ chi đầu tư XDCB từ nguồn NSNN theo các lĩnh vực khác nhau trong giai đoạn 2019-2021

Hình 1: Tỷ lệ phân bổ chi đầu tư xây dựng cơ bản theo lĩnh vực



Nguồn:UBND thành phố Sầm Sơn 2019, 2020, 2021

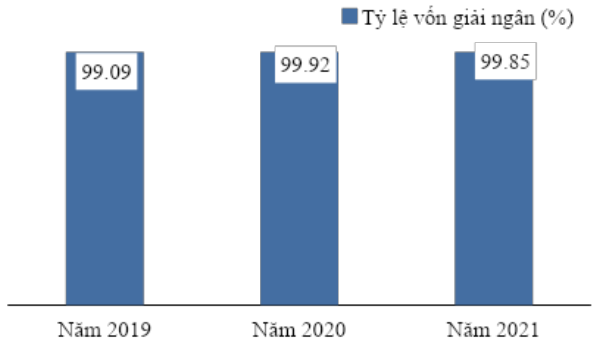
Có thể thấy, Kế hoạch vốn từ NSNN phân bổ chi đầu tư XDCB cho các lĩnh vực khác nhau, trong đó chiếm tỷ trọng lớn nhất trong tổng chi đầu tư XDCB từ NSNN là lĩnh vực Giao thông, với tỷ trọng vốn phân bổ cho sự nghiệp giao thông trong giai đoạn nghiên cứu lần lượt là 36,24%, 39,07% và 23,87%. Nguyên nhân bởi đây chính là giai đoạn Thành phố triển khai xây dựng 4 hành lang phát triển, bao gồm: (i) Hành lang cộng đồng: bố trí các công trình công cộng, hành chính, văn hóa, y tế, thể dục thể thao, tạo lập không gian kiến trúc cảnh quan, điểm nhấn của Thành phố; (ii) Hành lang lễ hội, là không gian công cộng chính của Thành phố với quảng trường biển, các tuyến phố đi bộ, khu mua sắm, lễ hội ẩm thực, giao lưu văn hóa, chợ hải sản... (iii) Hành lang Sông Đơ, bao gồm khu đô thị du lịch sinh thái, trung tâm dịch vụ thương mại, công viên, khu vui chơi, giải trí hướng tới du lịch 4 mùa; (iv) Hành lang đại lộ Nam Sông Mã với khu dịch vụ hỗn hợp, cảng thủy nội địa, cụm công nghiệp, khu phát triển R&D, chợ đầu mối. Bên cạnh đó, tỷ trọng phân bổ cho Sự nghiệp Y tế - Giáo dục - Văn hóa trong cùng khoảng thời gian này cũng tương đối cao, lần lượt là 29,4%, 35,28% và 32,86%, (UBND thành phố Sầm Sơn, 2019; 2020; 2021). Chiếm tỷ trọng thấp nhất trong chi đầu tư XDCB từ nguồn NSNN tại địa phương là chi Sự nghiệp nông nghiệp, thủy lợi. Điều này phản ánh quá trình đô thị hóa của Thành phố cũng như chuyển dịch kinh tế sang lĩnh vực du lịch, dịch vụ.

Tương ứng với tỷ trọng vốn lớn được phân bổ trong cơ cấu chi đầu tư XDCB từ nguồn NSNN, dự án thuộc lĩnh vực Giao thông và Sự nghiệp Y tế, Giáo dục - cũng chiếm số lượng lớn. Ngược lại, số dự án thuộc khu vực Sự nghiệp nông nghiệp, thủy lợi chiếm ít nhất (UBND thành phố Sầm Sơn, 2021),

2.2. Chấp hành dự toán

Tổ chức quản lý, thanh toán vốn đầu tư và vốn sự nghiệp có tính chất đầu tư và xây dựng thuộc vốn NSNN trên địa bàn Thành phố Sầm Sơn trong thời gian qua được thực hiện theo các văn bản của Bộ Tài chính cũng như Chính phủ, có thể kể đến Thông tư số 08/2016/TT-BTC, Thông tư 52/2018/TT-BTC và Nghị định 99/2021/NĐ-CP.

Hình 2. Kết quả thanh toán vốn đầu tư XDCB từ NSNN trên địa bàn thành phố Sầm Sơn giai đoạn 2019 - 2021



Nguồn: UBND thành phố Sầm Sơn 2019, 2020, 2021

Hình 2 thể hiện tỷ lệ giải ngân vốn đầu tư XDCB trong 3 năm, từ 2019-2021. Có thể thấy, tỷ lệ giải ngân luôn đạt hơn 99% kế hoạch, điều này cũng thể hiện việc quản lý trong khâu thanh toán vốn đầu tư của Thành phố ngày càng được hoàn thiện. Tuy nhiên, vẫn còn hiện tượng thanh toán, giải ngân tập trung vào thanh toán ở những tháng cuối năm, công tác cấp phát, thanh toán vốn đầu tư XDCB thường phải kéo dài thời hạn thanh toán đến ngày 31 tháng 01 của năm sau.

2.3. Quyết toán

Bảng 2. Tình hình quyết toán vốn đầu tư XDCB từ NSNN trên địa bàn thành phố Sầm Sơn giai đoạn 2019 - 2021

ĐVT: Tỷ đồng

Chỉ tiêu	Dự án hoàn thành bàn giao		Dự án được thẩm tra phê duyệt				
	Tổng số (Dự án)	Tổng mức đầu tư	Tổng số (phê duyệt/đề nghị) (Dự án)	Giá trị đề nghị quyết toán	Giá trị quyết toán được duyệt	Giá trị giảm trừ	Tỷ lệ (%)
Năm 2019	124	308,3	51/76	74,58	71,47	3,11	4,17
Năm 2020	117	303.21	54/87	128,58	124,87	3,71	2,89
Năm 2021	70	305,62	50/55	170,4	170,3	0,1	0,06

Nguồn:UBND thành phố Sầm Sơn 2019, 2020, 2021

Quyết toán là khâu quản lý chiếm nhiều thời gian để xử lý khối lượng hồ sơ, tài liệu tương đối lớn, với các biên bản nghiệm thu hoàn thành dự án, tính giá trị quyết toán hợp đồng. Đối với những dự án đầu tư XDCB từ nguồn NSNN, thời hạn quyết toán hợp đồng không vượt quá 60 ngày kể từ ngày nghiệm thu hoàn thành toàn bộ công việc của hợp đồng, trừ trường hợp dự án có quy mô lớn thời hạn có thể lên tới 120 ngày. Bảng 2 thể hiện số dự án đầu tư XDCB từ vốn NSNN hoàn thành được phê duyệt quyết toán chi trên địa bàn thành phố Sầm Sơn giai đoạn 2019 - 2021.

Số liệu tại Bảng 2 cho thấy trong giai đoạn từ 2019 -2021 số lượng dự án được phê duyệt lần lượt là 51, 54 và 50. Cũng trong giai đoạn này, số dự án đề nghị quyết toán lần lượt là 76, 87 và 55. Như vậy trong năm 2019 và năm 2020, tỷ lệ dự án được thẩm tra phê duyệt chỉ ở mức trung bình, tương ứng 67% và 62%. Tuy nhiên, đến năm 2021 tỷ lệ dự án được phê duyệt quyết toán đã lên tới 91% trên tổng số dự án đề nghị phê duyệt. Ngoài ra, xét tỷ lệ dự án được phê duyệt quyết toán trên số dự án hoàn thành bàn giao cũng cho thấy tỷ lệ được phê duyệt cao thuộc về năm 2021. Thêm vào đó, tỷ lệ giảm trừ trên giá trị quyết toán đề nghị cũng giảm xuống qua từng năm, lần lượt là 4,17%; 2,89% và 0,06%. Điều này thể hiện chất lượng hồ sơ được thẩm tra phê duyệt đã được rà soát và cải thiện qua từng năm.

2.4. Thanh tra, giám sát

Bảng 3 thể hiện một số vi phạm được chỉ ra thông qua công tác thanh tra, giám sát đối với các dự án XDCB dùng nguồn vốn từ NSNN. Trên thực tế công tác thanh tra, giám sát được thực hiện theo kế hoạch hoặc đột xuất bởi nhiều đơn vị khác nhau.

Bảng 3: Tình hình thanh tra, giám sát các dự án đầu tư XDCB từ NSNN trên địa bàn thành phố Sầm Sơn giai đoạn 2019 - 2021

ĐVT: Dự án

Chỉ tiêu	Năm 2019	Tỷ lệ (%)	Năm 2020	Tỷ lệ (%)	Năm 2021
Số dự án chậm tiến độ	4	15,38	5	15,15	Dịch Covid không tổ chức hoạt động thanh tra, giám sát
Số dự án bị điều chỉnh giảm giá trị sau quyết toán	12	46,15	15	45,45	
Số dự án chậm nộp báo cáo thẩm tra phê duyệt quyết toán	10	38,46	13	39,39	
Tổng số	26	100	33	100	

Nguồn: UBND thành phố Sầm Sơn 2019, 2020, 2021

Có thể thấy vi phạm được chỉ ra trong giai đoạn 2019-2020 đối với một số dự án đầu tư XDCB từ nguồn NSNN trên địa bàn thành phố Sầm Sơn được tập trung vào 3 nội dung là: (i) Chậm tiến độ; (ii) giá trị quyết toán bị điều chỉnh; (iii) chậm nộp báo cáo thẩm tra phê duyệt quyết toán. Trong đó nội dung vi phạm (ii) và (iii), liên quan đến quyết toán chiếm tỷ trọng cao và điều này cũng thể hiện rằng công tác thanh tra, giám sát trong thời gian này là có hiệu quả trên khía cạnh phát hiện vi phạm, là cơ sở cho việc xử lý tiếp theo. Tuy nhiên, sang năm 2021, không có số liệu về vi phạm được báo cáo bởi ảnh hưởng của tình hình dịch Covid 19, việc thanh tra, giám sát các dự án đầu tư XDCB từ NSNN trên địa bàn thành phố Sầm Sơn đã không được thực hiện.

3. Một số hạn chế và giải pháp

Có thể thấy, bên cạnh những ưu điểm của công tác quản lý chi đầu tư XDCB từ nguồn NSNN như việc lập kế hoạch đã bám sát vào mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của Thành phố, tỷ lệ giải ngân vốn tương đối cao, công tác thanh tra giám sát chi đầu tư XDCB trên địa bàn Thành phố được thực hiện thường xuyên, công tác quản lý khoản chi này vẫn còn một số vấn đề cần cải thiện như: (i) Kế hoạch phân bổ chi còn mang tính ngắn hạn; tỷ lệ dự án chưa được quyết toán so với dự án đề nghị được thanh toán vẫn còn cao; (iii) công tác thanh tra, giám sát chưa thích ứng tốt với sự biến đổi của môi trường kinh tế - xã hội, cụ thể là tình hình dịch bệnh Covid-19 năm 2021 đã dẫn tới công tác thanh tra, giám sát không thực hiện được. Để khắc phục những vấn đề này trong công tác quản lý chi đầu tư XDCB từ nguồn NSNN trên địa bàn thành phố Sầm Sơn, trong thời gian tới, cần thực hiện một số nội dung sau:

Thứ nhất, việc phân bổ vốn đối với từng lĩnh vực cần dựa trên tầm nhìn dài hạn và kế hoạch tổng thể của Thành phố về đầu tư XDCB để hiện thực hóa Nghị Quyết số 07-NQ/TU về xây dựng và phát triển thành phố Sầm Sơn đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 để việc quản lý đảm bảo tính liên tục, nhất quán. Tuy nhiên, đối với từng năm cụ thể nên dựa vào quy hoạch chi tiết, đồng bộ, thống nhất giữa các quy hoạch và liên kết vùng.

Thứ hai**,** cần rà soát kết quả thực hiện kế hoạch chi đầu tư của các đơn vị vào sáu tháng cuối năm để có biện pháp điều chuyển kế hoạch chi các công trình không có khả năng hoàn thành kế hoạch sang các dự án có khối lượng thực hiện nhưng thiếu vốn. Hạn chế thấp nhất tiến tới không chuyển nguồn vốn XDCB sang thanh toán tiếp trong năm sau.

Thứ ba, phối hợp đồng bộ các khâu, từ việc lập, phân bổ, giao kế hoạch phải kịp thời, đúng quy định cho đến công tác quản lý, thanh toán cũng phải được thúc đẩy đảm bảo tiến độ tránh dồn vào cuối năm. Khi công trình hoàn thành, lãnh đạo phụ trách và cán bộ theo dõi cần có sự chỉ đạo các chủ đầu tư nhanh chóng hoàn thiện hồ sơ quyết toán công trình hoàn thành để tiến hành thẩm tra quyết toán. Các công trình hoàn thành đến đâu thì quyết toán dứt điểm đến đó để khắc phục tình trạng chậm quyết toán công trình.

Thứ tư, đa dạng hóa các hình thức thanh tra, giám sát chi đầu tư XDCB để việc này có thể luôn được thực hiện mà không phụ thuộc vào sự biến đổi nhanh chóng của môi trường kinh tế - xã hội như diễn biến phức tạp của dịch bệnh hoặc sự gia tăng nhanh của số dự án cũng như số vốn chi từ nguồn NSNN trong những năm tới.

Thứ năm**,** đầu tư hệ thống cơ sở hạ tầng công nghệ thông tin hiện đại, đẩy mạnh ứng dụng thành tựu cuộc cách mạng công nghệ 4.0 vào quản lý nói chung, quản lý chi đầu tư XDCB từ nguồn NSNN nói riêng. Bên cạnh đó, cần có giải pháp đảm bảo đội ngũ cán bộ làm công tác này luôn được tập huấn để làm chủ công nghệ, cập nhật kiến thức, quy định cũng như những chính sách mới của nhà nước liên quan tới lĩnh vực quản lý chi đầu tư XDCB từ nguồn ngân sách nhà nước.

Tài liệu tham khảo:

Bộ Tài chính, Thông tư số 08/2016/TT-BTC, Quy định về quản lý, thanh toán vốn đầu tư sử dụng nguồn vốn ngân sách Nhà nước.

Bộ Tài Chính, Thông tư 52/2018/TT-BTC, sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 08/2016/TT-BTC ngày 18/01/2016 của Bộ Tài chính quy định về quản lý, thanh toán vốn đầu tư sử dụng nguồn vốn ngân sách nhà nước.

Ban Thường vụ Tỉnh ủy Thanh Hóa, Nghị quyết số 07-NQ/TU về xây dựng và phát triển thành phố Sầm Sơn đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045, 2021.

Nghị định 99/2021/NĐ-CP, Quy định về quản lý, thanh toán, quyết toán dự án và sử dụng vốn đầu tư công.

UBND thành phố Sầm Sơn, Báo cáo hoạt động công tác quản lý đầu tư xây dựng năm 2019.

UBND thành phố Sầm Sơn, Báo cáo hoạt động công tác quản lý đầu tư xây dựng năm 2020.

UBND thành phố Sầm Sơn, Báo cáo hoạt động công tác quản lý đầu tư xây dựng năm 2021.