

Số: 19 /BC-HĐND

Quảng Nam, ngày 17 tháng 4 năm 2020

BÁO CÁO

Thẩm tra của Ban Kinh tế - Ngân sách HĐND tỉnh về đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch đầu tư công giai đoạn 2016-2020 và dự kiến kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021-2025 (lần thứ 1)

Qua nghiên cứu, xem xét Báo cáo số 23/BC-UBND ngày 09/3/2020 của UBND tỉnh về đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch đầu tư công giai đoạn 2016 - 2020 và dự kiến kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021 - 2025 và Tờ trình số 1247/TTr-UBND ngày 10/3/2020 của UBND tỉnh về đề nghị thông qua Nghị quyết về phân cấp nhiệm vụ chi đầu tư phát triển từ nguồn vốn ngân sách tập trung và nguyên tắc, tỷ lệ phân bổ vốn đầu tư phát triển bằng nguồn vốn đầu tư công kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021 - 2025, Ban Kinh tế - Ngân sách HĐND tỉnh báo cáo HĐND tỉnh một số nội dung như sau:

Điểm 5 khoản 5 điều 55 Luật Đầu tư công năm 2019 về trình tự lập, thẩm định kế hoạch đầu tư công trung hạn, quy định: căn cứ quy định của Thủ tướng Chính phủ, hướng dẫn của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm trình Hội đồng nhân dân cấp tỉnh cho ý kiến về kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn sau trước khi hoàn chỉnh gửi Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính thẩm định. Tại kỳ họp lần này, UBND tỉnh trình HĐND tỉnh xem xét một số nội dung sau:

- Đánh giá tình hình triển khai và kết quả thực hiện kế hoạch đầu tư công giai đoạn 2016 - 2020;
- Quy định phân cấp nhiệm vụ chi đầu tư phát triển từ nguồn vốn ngân sách tập trung;
- Dự kiến kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021 - 2025.

1. Đánh giá tình hình triển khai và kết quả thực hiện kế hoạch đầu tư công giai đoạn 2016-2020

Ban Kinh tế - Ngân sách HĐND tỉnh cơ bản thống nhất với đánh giá tình hình và kết quả thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016 - 2020. Việc huy động các nguồn vốn sử dụng cho đầu tư công trên địa bàn trong giai đoạn 2016 - 2020 đạt những kết quả tích cực khoảng 43.485 tỷ đồng, gấp hơn 1,7 lần so với giai đoạn 2011 - 2015. Trong đó, vốn đầu tư công do địa phương quản lý khoảng 34.302,6 tỷ đồng (vốn cân đối ngân sách địa phương khoảng 21.960,8 tỷ đồng; vốn ngân sách trung ương khoảng 12.341,8 tỷ đồng). Bình quân vốn đầu tư công do địa phương quản lý từ 6.000 - 6.500 tỷ đồng/năm, riêng năm 2019 có sự tăng đột biến khoảng 9.211,8 tỷ đồng, tập trung chủ yếu từ nguồn vượt thu, tăng thu, tiết kiệm chi. Với kết quả huy động nguồn vốn đầu tư công đã tạo thuận lợi bố trí vốn thực hiện hơn 630 dự án đầu tư trên địa bàn (230 dự án chuyển tiếp trước năm 2016 chuyển sang và hơn 400 dự án khởi công mới

trong giai đoạn 2016 - 2020 với tổng mức đầu tư khoảng 14.790 tỷ đồng) và 21 chương trình, nghị quyết đầu tư được HĐND tỉnh thông qua với tổng nguồn vốn bố trí thực hiện trong giai đoạn 2016 - 2020 hơn 4.145 tỷ đồng. Qua đó, nhiều công trình quan trọng, bức thiết trên các lĩnh vực đã được đầu tư, hoàn thành, bàn giao, đưa vào sử dụng (*dự án cầu Cửa Đại, đường Võ Chí Công, cầu Giao Thủy, các tuyến nối từ Quốc lộ 1A đến cao tốc, từ Quốc lộ 1A đến đường Võ Chí Công...*), từng bước hoàn thiện hệ thống kết cấu hạ tầng khu vực đô thị, đồng bằng, nông thôn, miền núi, tạo điều kiện thuận lợi thu hút, xúc tiến đầu tư, phát triển sản xuất, góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, bảo đảm an sinh xã hội, nâng cao chất lượng đời sống của người dân, hoàn thành các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội 5 năm giai đoạn 2016 - 2020.

Bên cạnh những kết quả đạt được, quá trình thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016 - 2020, vẫn còn những tồn tại, hạn chế cần quan tâm như:

Công tác lập kế hoạch đầu tư công trung hạn còn lúng túng ngay từ bước đầu, thiếu khoa học, dự báo nguồn vốn thiếu chính xác, phải điều chỉnh, bổ sung nhiều lần. Việc xác định danh mục dự án đầu tư theo thứ tự ưu tiên còn bị động, một vài dự án chưa có trong quy hoạch ngành. Bên cạnh đó, việc phân cấp quản lý đầu tư giữa các cấp chưa triệt để, đã ảnh hưởng nhất định đến tiến độ giải quyết hồ sơ và chậm trễ trong công tác chuẩn bị đầu tư, giải ngân vốn đầu tư công trong thời gian qua. Cơ cấu nguồn vốn thực hiện đầu tư phát triển theo từng ngành, lĩnh vực có sự chênh lệch lớn, tập trung nhiều ở lĩnh vực giao thông¹; cơ cấu nguồn vốn hỗ trợ đầu tư các dự án do địa phương quản lý chưa có định mức rõ ràng, thiếu tính thống nhất. Việc huy động đầu tư theo hình thức đối tác công tư PPP còn nhiều khó khăn. Nguồn vốn đầu tư công của tỉnh còn dàn trải, phân tán ở một số lĩnh vực, vẫn còn một số công trình bức xúc do tỉnh quản lý nhưng chưa được đầu tư tương xứng đáp ứng yêu cầu phát triển; chưa có nhiều dự án trọng điểm mang tính đột phá, lan tỏa đầu tư từ vốn ngân sách tỉnh; hiệu quả một số dự án chưa cao, gây lãng phí nguồn lực trong đầu tư. Quá trình thực hiện thủ tục đầu tư một số trường hợp còn chậm, kéo dài so với thời gian theo quy định, nhất là khâu lập, lấy ý kiến, thẩm định, phê duyệt chủ trương đầu tư, dự án đầu tư, thiết kế bản vẽ thi công... Bên cạnh đó, trách nhiệm của một số cơ quan tham gia vào quản lý đầu tư công, đặc biệt là khâu thẩm tra, thẩm định dự án vẫn còn những hạn chế, nhất là việc phân tích, đánh giá tác động hiệu quả kinh tế - xã hội của dự án; năng lực một số chủ đầu tư còn hạn chế; sự phối hợp giữa các ngành, các địa phương, chủ đầu tư còn thiếu chặt chẽ. Công tác bồi thường giải phóng mặt bằng gặp nhiều khó khăn, ảnh hưởng đến tiến độ hoàn thành dự án. Trong quá trình triển khai thực hiện dự án, một số trường hợp chưa chấp hành nghiêm quy định pháp luật về đầu tư công; công tác tổ chức đấu thầu một số nơi chưa thực sự nghiêm túc, thiếu sự giám sát thường xuyên của các cơ quan chức năng; một số dự án hoàn thành dở dang, chậm bàn giao, quyết toán.

¹ Lĩnh vực giao thông chiếm 54% vốn đầu tư ngân sách tỉnh (chưa tính các nguồn Chương trình mục tiêu, Chương trình mục tiêu quốc gia, trái phiếu Chính phủ, nguồn ODA, nguồn vốn hỗ trợ theo NQ của HĐND tỉnh)

Những tồn tại, hạn chế nêu trên, ngoài nguyên nhân chủ quan, còn có những những nhân khách quan như: Giai đoạn 2016-2020 là giai đoạn đầu tổ chức thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn theo quy định của Luật Đầu tư công; một số nội dung có sự thay đổi trong hướng dẫn tổ chức triển khai Luật Đầu tư công, nhất là liên quan đến thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư dự án từ thẩm quyền của Thường trực HĐND tỉnh sang HĐND tỉnh; một số nội dung quy định của Luật Đầu tư công chưa rõ, còn có cách hiểu khác nhau trong quá trình tổ chức thực hiện. Bên cạnh đó, một số thay đổi về chính sách pháp luật có liên quan khác như Luật Đất đai, Luật Đấu thầu... đã ảnh hưởng phần nào đến công tác tổ chức thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn trong thời gian qua.

2. Về phân cấp nhiệm vụ chi đầu tư phát triển từ nguồn vốn ngân sách tập trung giai đoạn 2021-2025 trên địa bàn tỉnh

Luật đầu tư công năm 2019, không quy định HĐND tỉnh xem xét thông qua việc phân cấp nhiệm vụ chi đầu tư phát triển từ nguồn vốn ngân sách tập trung. Tuy nhiên, tại khoản 6 Điều 48, Luật đầu tư công năm 2019 về nguyên tắc lập kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm có đề cập “thực hiện **phân cấp trong quản lý đầu tư**, tạo quyền chủ động cho Bộ, cơ quan trung ương và địa phương theo quy định của pháp luật nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư”. Đồng thời, tại Điều 14 Luật Đầu tư công năm 2019 bổ sung điểm mới so với Luật Đầu tư công năm 2014 về nội dung công khai, minh bạch trong đầu tư công. Trong đó, bổ sung nội dung về nguyên tắc, tiêu chí, căn cứ xác định danh mục dự án trong kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm.

Qua xem xét nội dung đề xuất phân cấp nhiệm vụ chi đầu tư phát triển từ nguồn vốn ngân sách tập trung do UBND tỉnh trình, Ban nhận thấy các nội dung đề xuất đề cập chủ yếu ở việc phân cấp quản lý đầu tư giữa cấp tỉnh, cấp huyện.

Để đảm bảo tính chủ động, toàn diện và nâng cao hiệu quả công tác quản lý các nguồn vốn đầu tư của các cấp chính quyền, tránh dàn trải, phân tán nguồn lực, tạo điều kiện thuận lợi đề xuất danh mục dự án vào kế hoạch đầu tư công trung hạn do cấp mình quản lý. Do đó, việc quy định về phân cấp quản lý đầu tư giữa các cấp chính quyền địa phương là cần thiết. Trên cơ sở đó, Ban Kinh tế - Ngân sách đề nghị thay đổi nội dung “phân cấp nhiệm vụ chi đầu tư phát triển từ nguồn vốn ngân sách tập trung” thành nội dung “phân cấp quản lý đầu tư công trình đối với cấp tỉnh, cấp huyện” và xem đây là một trong những tiêu chí, nguyên tắc trong nội dung cho ý kiến về kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021 - 2025 (lần thứ 1).

Về phạm vi phân cấp và nguyên tắc phân cấp: Ban cơ bản thống nhất với nội dung UBND tỉnh trình. Tuy nhiên, để đảm bảo tính toàn diện và đảm bảo phân cấp triệt để trong quản lý đầu tư, Ban đề nghị xem xét bổ sung một số nội dung sau:

- Về phạm vi phân cấp nguồn vốn đầu tư phát triển: Ban đề nghị phân cấp quản lý đầu tư công trình cấp tỉnh, cấp huyện được thực hiện đầu tư từ nguồn

vốn cân đối ngân sách địa phương do cấp mình quản lý (thay vì nguồn vốn xây dựng cơ bản tập trung).

- Về nguyên tắc phân cấp: Ban thống nhất với nội dung các chương trình, dự án thuộc cấp nào quản lý, ngân sách cấp đó chi đầu tư. Tuy nhiên, để trong điều hành ngân sách vừa linh hoạt nhưng đảm bảo tính công bằng giữa các địa phương, Ban đề nghị bổ sung nội dung: “tùy theo khả năng cân đối ngân sách, ngân sách cấp tỉnh hỗ trợ có mục tiêu cho ngân sách cấp dưới thực hiện đầu tư một số công trình do địa phương quản lý thông qua chương trình đầu tư sau khi được HĐND tỉnh thông qua” (như chương trình kiên cố hóa mặt đường ĐH, chương trình phát triển giao thông nông thôn, kiên cố hóa kiên mương trong giai đoạn 2016 - 2020 đã triển khai).

- Về lĩnh vực, công trình quản lý đầu tư cấp tỉnh, cấp huyện: Nhiệm vụ quản lý đầu tư, được UBND tỉnh đề xuất ở 10 lĩnh vực, Ban cơ bản thống nhất với các nội dung theo đề xuất của UBND tỉnh. Tuy nhiên, xét thấy các lĩnh vực đề xuất phân cấp liên quan trực tiếp đến các ngành, các địa phương. Do vậy, Ban đề nghị cơ quan chuyên môn cần lấy ý kiến các ngành, địa phương, đồng thời rà soát các quy định pháp luật trên lĩnh vực quản lý đầu tư của từng ngành để việc phân cấp được chặt chẽ, cụ thể, bao quát ở các lĩnh vực và đảm bảo tính khả thi cao, phù hợp khả năng cân đối ngân sách các cấp.

3. Về dự kiến kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021-2025

Ban Kinh tế - Ngân sách cơ bản thống nhất về mục tiêu, nguyên tắc, định hướng lập kế hoạch và phân bổ vốn đầu tư công cho chương trình, dự án thuộc kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021 - 2025; tỷ lệ phân bổ vốn đầu tư công ngân sách tỉnh cho khối ngành và hỗ trợ các địa phương; dự kiến tổng nguồn vốn đầu và phương án phân bổ vốn đầu tư công; một số nhiệm vụ, giải pháp thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021 - 2025. Ngoài ra, Ban đề nghị xem xét một số nội dung sau:

a) Về mục tiêu, định hướng đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021 - 2025:

- Tập trung nguồn vốn tiếp tục hoàn thiện hệ thống kết cấu hạ tầng nhằm đáp ứng yêu cầu mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh giai đoạn 2021-2025; đảm bảo nguồn vốn tập trung, ưu tiên các chương trình đầu tư, dự án, động lực, trọng điểm có tính kết nối và lan tỏa, tác động lớn đến phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh; các nhiệm vụ ứng phó với biến đổi khí hậu, phòng chống thiên tai; bảo đảm an sinh xã hội. Tiếp tục hỗ trợ hoàn thiện hạ tầng đô thị tại một số trung tâm hành chính, xây dựng nông thôn mới, nhất là đối với các huyện miền núi thông qua chương trình hỗ trợ đầu tư có mục tiêu của tỉnh.

- Huy động tối đa, sử dụng hiệu quả nguồn vốn của các thành phần kinh tế khác cho đầu tư phát triển. Không bố trí nguồn vốn ngân sách nhà nước vào các lĩnh vực, dự án mà các thành phần kinh tế khác có khả năng đầu tư.

b) Về nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ ngân sách tỉnh:

- Đối với nguồn thu từ sử dụng đất: Ngoài những nội dung đã đề xuất, Ban đề nghị tập trung cho công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng các dự án, đầu tư khu tái định cư, tạo mặt bằng sạch để thu hút đầu tư, tạo nguồn thu ngân sách.

- Đối với nguồn vượt thu, tăng thu, tiết kiệm chi, cải cách tiền lương: Ban Kinh tế - Ngân sách HĐND tỉnh đề nghị cơ quan chuyên môn cần nghiên cứu xây dựng nguyên tắc, tiêu chí sử dụng và hỗ trợ cho các địa phương từ nguồn thu này, nhằm đảm bảo tính công khai, minh bạch, hiệu quả nguồn vốn, thuận lợi cho việc phân bổ, giải ngân khi xuất hiện nguồn. Trong đó, ưu tiên cho thực hiện các dự án trọng điểm của tỉnh, các nghị quyết của HĐND tỉnh, các chương trình đầu tư hỗ trợ có mục tiêu cho các địa phương sau khi được HĐND tỉnh thông qua.

- Đối với nguồn vốn ODA: Do cơ chế vay có thay đổi (tỉnh vay lại 70%), Ban đề nghị trong quá trình xây dựng phương án, danh mục dự án đầu tư từ nguồn vốn này cần chú trọng tính cấp bách, hiệu quả dự án đầu tư, cân đối giữa nhu cầu vay và khả năng trả nợ của các dự án đã triển khai và các dự án khởi công mới.

c) Về tỷ lệ phân bổ vốn trên lĩnh vực ngành: Ban cơ bản thống nhất với dự thảo, tuy nhiên đề đảm bảo tính hài hoà trên các lĩnh vực, phù hợp với mục tiêu phát triển ngành trong giai đoạn 2021-2025, Ban đề nghị cơ quan chuyên môn, cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành giải trình làm rõ hơn nhu cầu đầu tư của từng ngành trong giai đoạn đến đề HĐND tỉnh thảo luận quyết định.

d) Về thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư dự án: Trên cơ sở nội dung phân cấp quản lý đầu tư giữa các cấp, theo đó số lượng công trình, dự án do cấp tỉnh quản lý đầu tư trong giai đoạn 2021-2025 sẽ giảm nhiều so với giai đoạn 2016-2020; đồng thời đảm bảo chặt chẽ trong việc quyết định chủ trương đầu tư, danh mục dự án đầu tư nhằm phát huy hiệu quả nguồn vốn đầu tư công, Ban Kinh tế - Ngân sách HĐND tỉnh kiến nghị HĐND tỉnh tiếp tục thực hiện quyết định chủ trương đầu tư dự án trong thời gian đến theo quy định của Luật Đầu tư công.

4. Một số kiến nghị, đề xuất:

a) Sau khi HĐND tỉnh cho ý kiến lần 1 về dự kiến kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021 - 2025 với các nội dung như đã nêu trên (kể cả nội dung phân cấp quản lý đầu tư), ý kiến thẩm định của các cơ quan trung ương và các quy định của pháp luật, đề nghị UBND tỉnh chỉ đạo các cơ quan liên quan tiếp tục hoàn chỉnh kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021 - 2025 trình HĐND tỉnh cho ý kiến lần 2 và quyết định kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021 - 2025, trong đó tập trung một số nội dung sau:

- Tiếp tục nghiên cứu, tính toán, dự báo tổng nguồn vốn sát đúng với tính hình thực tế, nhất là đối với nguồn thu sử dụng đất (có thể xem đây là nguồn lực quan trọng trong giai đoạn đến), nguồn vượt thu, tăng thu, tiết kiệm chi, cải cách tiền lương để đảm bảo tính khả thi, thuận lợi trong quá trình tổ chức thực hiện;

- Chỉ đạo các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành trên lĩnh vực phụ trách rà soát, đề xuất danh mục dự án theo thứ tự ưu tiên làm cơ sở để HĐND tỉnh xem xét lựa chọn đưa vào danh mục kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021 - 2025. Trong đó, việc đề xuất các dự án sử dụng vốn ngân sách trung ương (chương trình mục tiêu, vốn trái phiếu chính phủ, vốn ODA) cần được

thẩm định chặt chẽ, tuân thủ các quy định của trung ương, đảm bảo mục tiêu chương trình, khả năng cân đối nguồn vốn cho từng dự án, trong đó cơ cấu nguồn vốn ngân sách trung ương là chủ yếu, hạn chế thấp nhất tỷ lệ tham gia đối ứng ngân sách địa phương.

- Khẩn trương rà soát các dự án công trình đã dừng kỹ thuật, dự án hoàn thành, đưa vào sử dụng nhiều năm nhưng chưa quyết toán; nợ xây dựng cơ bản ở các cấp ngân sách để có giải pháp phù hợp trong giai đoạn tiếp theo.

- Rà soát tổng nguồn vốn đầu tư trong kế hoạch trung hạn giai đoạn 2021-2026 phải bố trí trong từng năm kế hoạch để thực hiện các dự án, chương trình đầu tư đã quyết định đầu tư trong kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020 ở từng lĩnh vực ngành, làm cơ sở để xây dựng cơ cấu bố trí vốn đầu tư ở từng lĩnh vực, ngành phù hợp, đảm bảo tỷ lệ hợp lý giữa bố trí vốn dự án chuyển tiếp và dự án đầu tư mới.

b) Lựa chọn một số danh mục cần thiết, bức xúc để đưa vào kế hoạch đầu tư công năm 2021 trình HĐND tỉnh cho ý kiến tại kỳ họp giữa năm 2020.

c) Chỉ đạo rà soát nhu cầu đầu tư các công trình cấp thiết do cấp huyện, xã quản lý đầu tư, đề xuất HĐND tỉnh xem xét ban hành chương trình đầu tư (như chương trình phát triển giao thông nông thôn, ĐH, kiên cố hóa kênh mương, phát triển đô thị miền núi...) khi xuất hiện các nguồn vốn tăng thu, vượt thu, tiết kiệm chi để hỗ trợ cho các địa phương trong giai đoạn 2021 - 2025.

d) Về dự thảo nghị quyết:

Kỳ họp lần này, HĐND tỉnh sẽ thảo luận, cho ý kiến bước đầu về một số nội dung dự kiến kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021-2025. Một số nội dung, đề nghị cơ quan chuyên môn tiếp tục tổ chức lấy ý kiến của các ngành, địa phương để hoàn thiện. Do vậy, Ban Kinh tế - Ngân sách HĐND tỉnh đề nghị chưa ban hành nghị quyết riêng tại kỳ họp lần này. Trên cơ sở, nội dung thẩm tra, ý kiến thảo luận của đại biểu, đề nghị đưa một số nội dung cần quan tâm về dự kiến kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021-2025 vào nghị quyết kỳ họp thứ 15 (nghị quyết chung), làm cơ sở để UBND tỉnh tiếp tục hoàn chỉnh trình bộ, ngành Trung ương thẩm định theo quy định.

Trên đây là báo cáo thẩm tra của Ban Kinh tế - Ngân sách HĐND tỉnh về kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020 và dự kiến kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021-2025 (lần thứ 1), kính trình HĐND tỉnh xem xét, quyết định./.

Nơi nhận:

- TT HĐND, UBND tỉnh;
- Các Ban HĐND tỉnh;
- Đại biểu HĐND tỉnh;
- Đại biểu khách mời;
- VP HĐND tỉnh: CPVP, TH;
- Lưu VT, TH (Huy).

**TM. BAN KINH TẾ VÀ NGÂN SÁCH
TRƯỞNG BAN**

Nguyễn Đức