



# Quản lý và sử dụng có hiệu quả vốn vay đầu tư xây dựng ở các địa phương

II TS. CAO TẤN KHÔNG

(Phó Tổng Kiểm toán Nhà nước)



Đầu tư phát triển (mà chủ yếu là đầu tư xây dựng cơ bản) là một trong những giải pháp hàng đầu để đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng kinh tế, góp phần giải quyết các vấn đề xã hội và củng cố quốc phòng - an ninh quốc gia. Trong những năm qua, đầu tư xây dựng luôn được Quốc hội các khoá quan tâm, tốc độ tăng chi đầu tư phát triển hàng năm (gồm chi đầu tư xây dựng và chi đầu tư khác) bình quân trên 19%, số vốn bố trí cho đầu tư xây dựng ngày càng chiếm tỉ trọng đáng kể trong tổng chi ngân sách nhà nước (NSNN) đã góp phần không nhỏ trong việc duy trì và nâng cao tốc độ tăng trưởng kinh tế.

**V**ốn đầu tư xây dựng cơ bản là bộ phận chủ yếu của vốn đầu tư phát triển kinh tế, đây thực chất là toàn bộ chi phí bỏ ra để đạt mục đích tạo ra những công trình xây dựng, những cơ sở hạ tầng mới; thực hiện sửa chữa lớn, hiện đại hoá, xây dựng lại các công trình xây dựng cũ. Nó bao gồm toàn bộ các chi phí để thực hiện khảo sát, quy hoạch, thiết kế, xây dựng công trình, chi phí chuẩn bị đầu tư, chi phí mua sắm, lắp đặt thiết bị máy móc vào công trình và một số chi phí khác được ghi trong tổng dự toán xây dựng. Để có vốn thực hiện những việc trên, hàng năm NSNN ở trung ương cũng như địa

phương đã bố trí một lượng đáng kể trong tổng chi ngân sách cho đầu tư xây dựng. Tại các địa phương, trong tổng số vốn đầu tư xây dựng được bố trí hàng năm, ngoài nguồn cân đối từ các khoản thu thuế, phí, lệ phí, thu từ hoạt động xổ số... (kể cả thường vượt thu, sử dụng số tăng thu ngân sách so với dự toán), bổ sung có mục tiêu của ngân sách trung ương cho đầu tư xây dựng thì rất nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi tắt là tỉnh, thành phố) đã vay vốn từ các nguồn khác nhau để bố trí cho đầu tư xây dựng. Khi vay để đầu tư xây dựng chắc chắn sẽ làm tăng chi phí đầu tư nhưng một khi nguồn vốn vay đem lại hiệu quả thì vay

vốn là một giải pháp thiết thực. Thực tế, chúng ta không thể phủ nhận việc vay để đầu tư đã giúp cho địa phương giải quyết được nhiều vướng mắc về vốn trong quá trình đầu tư xây dựng, góp phần cung ứng vốn đủ và kịp thời để sớm hoàn thành những công trình trọng điểm, phục vụ có hiệu quả cho phát triển kinh tế, xã hội cũng như đời sống của người dân địa phương. Tuy nhiên, xoay quanh vấn đề vay vốn để thực hiện đầu tư xây dựng cơ bản của các địa phương cũng đã nảy sinh nhiều bất cập mà nếu không được quan tâm giải quyết sẽ dẫn đến nhiều hậu quả, ảnh hưởng lớn đến phát triển kinh tế.

Để quản lý vay vốn cho đầu tư

**xây dựng**, Luật NSNN được Quốc hội khoá XI thông qua ngày 16/12/2002 đã quy định: “Về nguyên tắc, ngân sách địa phương được cân đối với tổng số chi không vượt quá tổng số thu; trường hợp tình, thành phố trực thuộc trung ương có nhu cầu đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng thuộc phạm vi ngân sách cấp tỉnh bảo đảm, thuộc danh mục đầu tư trong kế hoạch 5 năm đã được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định, nhưng vượt quá khả năng cân đối của ngân sách cấp tỉnh năm dự toán thì được phép huy động vốn trong nước và phải cân đối ngân sách cấp tỉnh hàng năm để chủ động trả hết nợ khi đến hạn. Mức dư nợ từ nguồn vốn huy động không vượt quá 30% vốn đầu tư XDCCB trong nước hàng năm của ngân sách cấp tỉnh” (trích khoản 3 Điều 8 Luật NSNN), riêng đối với Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, mức dư nợ không vượt quá 100% vốn đầu tư XDCCB trong nước hàng năm của ngân sách thành phố. Nghị định 60/2003/ND-CP ngày 6/6/2003 của Chính phủ về quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Ngân sách nhà nước tại Điều 26 cũng đã nêu rõ việc huy động vốn để đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng thuộc phạm vi ngân sách cấp tỉnh quy định tại khoản 3 Điều 8 của Luật Ngân sách nhà nước được thực hiện như sau:

Khi có nhu cầu huy động vốn đầu tư, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh lập phương án trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định, nội dung phương án phải nêu rõ: Kế hoạch đầu tư 5 năm thuộc nguồn ngân sách cấp tỉnh bảo đảm đã được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phê duyệt; dự án đầu tư đề nghị huy động vốn thuộc danh mục đầu tư trong kế hoạch đầu tư 5 năm đã được Hội đồng nhân dân quyết định; quyết định đầu tư của cấp có thẩm quyền về dự án đầu tư đề nghị huy động vốn; hiệu quả kinh tế - xã hội của dự án;

tổng số vốn đầu tư cần huy động và dự kiến nguồn bảo đảm trả nợ của ngân sách cấp tỉnh; hình thức huy động vốn; khối lượng huy động; lãi suất huy động và phương án trả nợ khi đến hạn; dư nợ vốn huy động tại thời điểm trình phương án và dư nợ nếu được duyệt phương án bảo đảm không vượt quá 30% vốn đầu tư XDCCB trong nước hàng năm của ngân sách cấp tỉnh, không kể vốn đầu tư bổ sung theo mục tiêu không có tính chất ổn định thường xuyên từ ngân sách trung ương cho ngân sách cấp tỉnh; cân đối ngân sách cấp tỉnh năm báo cáo và khả năng trả nợ của ngân sách các năm tiếp theo; các tài liệu khác nhằm thuyết minh rõ phương án huy động.



Sau khi phương án huy động vốn được Hội đồng nhân dân quyết định, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh báo cáo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính để theo dõi, giám sát việc thực hiện và tổng hợp báo cáo Thủ tướng Chính phủ. Việc huy động vốn của địa phương được thực hiện theo các hình thức phát hành trái phiếu đầu tư theo quy định của Chính phủ về phát hành trái phiếu Chính phủ và huy động từ các nguồn tài chính hợp pháp khác theo quy định của pháp luật. Nguồn vốn huy động được hạch toán thu ngân sách cấp tỉnh để chi cho mục tiêu đã định và phải bố trí trong cân đối của ngân

sach cấp tỉnh để chu động trả hết nợ khi đến hạn. Như đã nêu trên, thực tế qua trình vay vốn để đầu tư xây dựng ở địa phương bên cạnh những mặt lợi cũng bộc lộ nhiều bất cập, thậm chí đã có nhiều vi phạm các quy định quản lý của nhà nước trong lĩnh vực đầu tư, có thể nêu ra đây một số trường hợp cụ thể: Trước hết là vấn đề nhu cầu vay vốn, thực chất rất nhiều tỉnh, thành phố đã phát sinh việc vay vốn nhưng nếu tính toán đúng thì còn tình trạng địa phương đi vay nhưng nhu cầu chưa thật sự cần thiết. Bởi lẽ khi đã đi vay có nghĩa vốn đầu tư xây dựng được bố trí trong kế hoạch năm không đủ chi cho các dự án đầu tư xây dựng, thực tế có nơi vẫn phát sinh vay

nhưng kế hoạch vốn đầu tư xây dựng lại thực hiện không đạt. Điều này đồng nghĩa công tác quản lý, sử dụng vốn đầu tư còn nhiều yếu kém và tất yếu sẽ gây lãng phí vốn đầu tư, lãng phí NSNN khi phải trả lãi vay. Nhu cầu vay chưa cần thiết có thể hiện ở chỗ nhiều địa phương chưa tận dụng triệt để các nguồn nhân rỗi của chính ngân sách cấp mình quản lý, trên thực tế khá nhiều huyện, thị nhiều năm liền vẫn nhận bổ sung từ ngân sách tỉnh nhưng hàng năm số kết dư ngân sách sau khi loại trừ quỹ dự trữ tài chính bắt buộc, các khoản chuyển nguồn để tiếp tục thực hiện nhiệm vụ chi thì đều

còn thừa vốn chưa hoặc không có nhu cầu sử dụng, tổng hợp của nhiều đơn vị cấp huyện thì số vốn này không nhỏ. Ngoài ra, việc dùng ngân sách để cho tạm ứng (như tạm ứng cho doanh nghiệp, tạm ứng cho ngân sách cấp dưới, tạm ứng cho các ban ngành...) trong khi vẫn đi vay để đầu tư hiện vẫn xảy ra tại nhiều tỉnh, thành phố đã thể hiện nguồn lực cho đầu tư vẫn chưa được sử dụng hết. Từ các vấn đề trên cho thấy, nếu điều tiết bằng cách xem xét cẩn thận số bổ sung cho ngân sách cấp dưới, thu hồi kịp thời các khoản tạm ứng từ ngân sách để sử dụng cho đầu tư xây dựng sẽ hạn chế rất nhiều mức vốn vay và số chi ngân sách để trả lãi.

Kể đến là việc sử dụng nguồn vốn vay. Hiện nay khá nhiều địa phương có danh mục các dự án đầu tư xây dựng rất dài và nếu được phân tích, mổ xẻ dễ dàng nhận thấy tình trạng đầu tư rất dàn trải, chính điều này đã làm cho nguồn vốn đầu tư từng dự án tại các tỉnh trở nên quá nhỏ so với nhu cầu. Nếu không vay thì quá trình đầu tư xây dựng sẽ bị ách tắc nhưng khi đã vay cũng chưa thể khẳng định sẽ sớm hoàn thành các dự án vì nguồn lực đã bị phân tán quá mỏng, vốn vay được sử dụng cả cho những công trình xây dựng không nằm trong danh mục đầu tư trong kế hoạch 5 năm đã được Hội đồng nhân dân tỉnh phê duyệt.

Một nguyên nhân khác cũng dẫn đến các quyết định đầu tư dàn trải, đó là quy hoạch xây dựng cơ bản, nhiều dự án đầu tư xây dựng vừa không đáp ứng được hết các yêu cầu của quy hoạch tổng thể vừa mâu thuẫn với quy hoạch vùng, quy hoạch của cả nước và chính quy hoạch của địa phương. Vấn đề đặt ra là quy hoạch đầu tư xây dựng cơ bản nhất thiết phải phù hợp với quy hoạch kinh tế xã hội, nhưng trên thực tế quy hoạch kinh tế xã hội đang còn nhiều bất cập phải được quan tâm đặc biệt. Chính điều này đã

ảnh hưởng trực tiếp đến chủ trương đầu tư và quyết định đầu tư xây dựng, gây ra hậu quả là đầu tư xây dựng dàn trải, đầu tư không chủ trọng đến trọng tâm, trọng điểm, thiếu vốn, nhiều quyết định đầu tư không chuẩn, quyết định đầu tư khi chưa đảm bảo đủ điều kiện cần thiết đưa đến sự chậm trễ trong thực hiện đầu tư xây dựng làm chậm tiến độ dự án, gây lãng phí. Số dĩ thực trạng trên diễn ra ở nhiều địa phương là do Luật NSNN hiện hành chưa có các quy định cụ thể về quyền hạn, trách nhiệm của người quyết định đầu tư, chủ đầu tư và trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị trong quản lý vốn đầu tư xây dựng.

Một bất cập khác trong vay vốn cho đầu tư xây dựng ở địa phương là số dư nợ vay vượt quá mức cho phép (tối đa bằng 30% vốn đầu tư xây dựng cơ bản trong nước hàng năm của ngân sách cấp tỉnh, đối với thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội là 100%). Đây là tình trạng khá phổ biến ở các tỉnh, thành phố. Thực tế kết quả kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách tỉnh năm 2007 cho thấy hiện nhiều địa phương có số dư nợ vay vượt mức cho phép 10%, thậm chí có nơi vượt đến 30%. Nếu như vay và có dư nợ trong hạn mức đã có nhiều vấn đề bất cập thì việc số dư nợ cao hơn mức cho phép tất nhiên sẽ làm tăng các vấn đề cần giải quyết. Với số dư nợ vay cao chắc chắn địa phương sẽ rất bị động trong bố trí vốn cho đầu tư xây dựng cũng như bố trí vốn hoàn trả khoản vay đến hạn trong các niên độ tiếp theo.

Thù tự quả nhiên là trong cơ chế quản lý đầu tư chưa hoàn thiện, đội ngũ cán bộ - công chức chuyên môn còn yếu cũng là một nguyên nhân đáng để quan tâm vì nó ảnh hưởng nghiêm trọng đến tiến độ giải ngân và đương nhiên sẽ ảnh hưởng đến hiệu quả sử dụng vốn cũng như chi phí đầu tư xây dựng, nhất là đối với vốn vay. Đây thật sự là một nghịch lý, bởi

lẽ các thành phần liên quan đến công trình đầu tư xây dựng như chủ đầu tư, ban quản lý dự án, các nhà thầu... không ai muốn tiến độ thực hiện dự án đầu tư xây dựng chậm, nhu cầu của sự phát triển và nguyện vọng của người dân đều mong muốn các dự án đầu tư xây dựng nhanh được đưa vào sử dụng phục vụ lợi ích cộng đồng, nhưng cuối cùng công tác giải ngân và tiến độ dự án rất chậm. Điều này không thể quy trách nhiệm cụ thể cho một ai được mà chỉ quy trách nhiệm một cách chung chung, vì cơ chế phân cấp và chế độ trách nhiệm chưa rõ ràng, song song đó đội ngũ cán bộ chuyên nghiệp thực hiện nhiệm vụ thẩm tra quyết toán tại các địa phương đã thiếu về số lượng lại hạn chế về năng lực chuyên môn.

Từ phân tích trên cho thấy, sẽ là tốt nhất nếu nhu cầu vốn cho đầu tư xây dựng tại từng tỉnh, thành phố được đảm bảo cân đối từ các nguồn thu ngân sách không kể khoản thu vay. Tuy nhiên, trong điều kiện hạ tầng cơ sở của nhiều địa phương đang còn rất yếu kém đòi hỏi đầu tư xây dựng nhiều, thời gian đầu tư xây dựng, vốn cho đầu tư xây dựng lớn nên việc vay để phục vụ nhu cầu đầu tư xây dựng ở cấp ngân sách tỉnh, thành phố thực sự bức thiết và là điều tất yếu. Việc đầu tư bằng vốn vay bao giờ cũng tồn kém chi phí nhiều hơn, do vậy để đảm bảo sự cần thiết khi vay đồng thời quản lý và sử dụng đạt hiệu quả cao nhất nguồn vốn vay cho đầu tư xây dựng, thiết nghĩ các cơ quan trung ương và các địa phương nên thực hiện đồng bộ một số giải pháp như sau:

►►► **Một là**, phải nhanh chóng hoàn thiện cơ chế quản lý đầu tư xây dựng sao cho cơ chế thông thoáng và đủ mạnh để có thể thúc đẩy tiến trình đầu tư xây dựng nhanh hơn. Muốn vậy, các cơ quan chức năng (như Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Xây dựng, Bộ Tài chính...) cần khẩn trương rà

soát để điều chỉnh, bổ sung kịp thời các văn bản pháp luật về đầu tư xây dựng, nhất là đầu tư xây dựng từ nguồn vốn ngân sách nhà nước tại các địa phương, trong đó đặc biệt quan tâm đến vấn đề quyền hạn, trách nhiệm của người quyết định đầu tư, chủ đầu tư và các cơ quan tham gia quản lý đầu tư xây dựng.

►► Hai là, nâng cao chất lượng của quy hoạch kinh tế - xã hội cấp tỉnh, các quy hoạch tổng thể, quy hoạch chung của cả nước, hay quy hoạch vùng phải đi trước một bước và đảm bảo giá trị lâu dài để định hướng cho các quy hoạch đầu tư xây dựng, tránh tình trạng quy hoạch đầu tư xây dựng mâu thuẫn với các quy hoạch khác gây lãng phí ngân sách nhà nước trong đầu tư xây dựng, đặc biệt trong trường hợp phải đi vay để đầu tư.

►► Ba là, các tỉnh, thành phố thực hiện chọn lọc đội ngũ cán bộ - công chức, tiến hành tuyển chọn mới, đào tạo nâng cao nhằm tăng cường năng lực chuyên môn. Yếu tố này khi đạt yêu cầu sẽ đẩy nhanh công tác giải ngân giúp cho việc sử dụng vốn vay hiệu quả hơn.

►► Bốn là, các địa phương cần ưu tiên sử dụng tất cả các nguồn

lực của chính mình có thể huy động được trước khi xác định nhu cầu và quyết định vay. Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trong quá trình điều hành ngân sách cấp mình cần xem xét thận trọng, sử dụng triệt để nguồn lực của địa phương có được (vốn ngân sách chưa sử dụng, vốn cho tạm ứng, cho vay...) để xác định nhu cầu vay vốn phù hợp, tiết kiệm chi phí cho đầu tư xây dựng;

Ngoài ra nhằm tạo sự chủ động cho địa phương trong việc vay vốn để đầu tư xây dựng đồng thời hạn chế những bất cập có thể xảy ra, nội dung Luật Ngân sách nhà nước về vấn đề này cần được bổ sung chỉnh sửa theo hướng:

- Xác định trần dư nợ vay cho đầu tư xây dựng phù hợp và linh hoạt. Cụ thể là với mức dư nợ cho phép như hiện nay đã khiến nhiều tỉnh có nhu cầu đầu tư lớn và bức thiết nhưng không thể vay cao hơn ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện các dự án đầu tư xây dựng quan trọng, làm chậm tốc độ tăng trưởng kinh tế địa phương. Do vậy, mức dư nợ cần được nâng lên mức không vượt quá 50% vốn đầu tư XDCB trong nước hàng năm của ngân sách cấp tỉnh để khắc phục tình trạng

nêu trên, đồng thời hạn chế vi phạm Luật Ngân sách nhà nước về mức dư nợ vay vốn đầu tư của địa phương.

- Nâng cao trách nhiệm của việc quyết định vay bằng các cam kết khi vay, kiên quyết không để tình trạng đầu tư dàn trải, đầu tư xây dựng khi chưa đủ điều kiện cần thiết dẫn đến việc sử dụng vốn bố trí cho đầu tư xây dựng và vốn vay cho đầu tư xây dựng kém hiệu quả.

- Xử lý trách nhiệm của cá nhân, tập thể có liên quan trong việc để xảy ra tình trạng dư nợ vay cao, vượt qua khả năng bố trí vốn để trả nợ và khó khăn trong bố trí vốn đầu tư xây dựng trong những niên độ sau.

Tóm lại, chỉ đầu tư phát triển mà trong đó chủ yếu là chi đầu tư xây dựng tại các tỉnh, thành phố luôn là động lực khôi phục và thúc đẩy kinh tế địa phương phát triển. Trong các nguồn vốn bố trí cho chi đầu tư xây dựng, nguồn vốn vay đóng vai trò rất quan trọng, vì vậy việc sử dụng đúng lúc, đúng mục đích và mang lại hiệu quả cao nhất từ nguồn vốn này là vấn đề rất cần được Nhà nước và cấp chính quyền địa phương quan tâm đúng mức. **KT**

