

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
ĐẠI HỌC ĐÀ NẴNG**

Nguyễn Tiến Phước

**CÁC GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ ĐẦU
TƯ CÔNG TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH KHÁNH HÒA**

LUẬN VĂN THẠC SĨ KINH TẾ

**2011 | PDF | 94 Pages
buihuuhanh@gmail.com**

Đà Nẵng - Năm 2011

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của luận văn

Tỉnh Khánh Hoà nằm trong khu vực Duyên hải Nam Trung Bộ, diện tích tự nhiên trên đất liền là 5.205 km², có vùng biển đảo rộng lớn với hơn 200 hòn đảo lớn nhỏ. Là một trong 10 tỉnh của cả nước có số lượng trí thức lớn và có vị trí địa lý thuận lợi để phát triển kinh tế và giao lưu hàng hóa với các khu vực trong và ngoài nước.

Phía Nam tỉnh là vịnh Cam Ranh có vị trí hết sức quan trọng về quốc phòng an ninh và phát triển kinh tế. Sân bay quốc tế Cam Ranh nằm ở trung tâm bán đảo Cam Ranh, là một trong số ít sân bay có đường băng lớn và dài ở Việt Nam hiện nay. Đồng thời có cảng Ba Ngòi sau khi được nâng cấp mở rộng sẽ là một trong những cảng quan trọng trong hệ thống cảng biển của vùng Nam Trung Bộ, tạo điều kiện thuận lợi để phát triển giao thương giữa Khánh Hoà với các vùng trong nước và quốc tế.

Phía Bắc tỉnh là vịnh Vân phong nằm ở tọa độ địa lý cực Đông của Việt Nam, cách hải phận quốc tế 14 km, gần ngã ba các tuyến hàng hải quốc tế. Vân phong là vịnh lớn với 41.000 ha mặt nước, có độ nước sâu từ 20-30 m, tương đối kín gió thuận lợi cho việc đầu tư xây dựng Cảng trung chuyển Container Quốc tế và khu kinh tế tổng hợp đa ngành gồm: thương mại, công nghiệp, du lịch tại đây.... Bên cạnh đó, Vân phong có khí hậu tương đối ôn hoà, cảnh quan môi trường đẹp là nơi có tiềm năng để phát triển du lịch sinh thái, là nơi có điều kiện lý tưởng để phát triển kinh tế thủy sản...

Ở giữa là vịnh Nha Trang, được công nhận là một trong các vịnh đẹp nhất thế giới. Nha Trang với điều kiện thiên nhiên ưu đãi cả về vị trí, cảnh quan, khí hậu, cùng với nền tảng về lịch sử, nhân văn của mình, Nha Trang – Khánh Hoà có khả năng phát triển nhiều loại hình du lịch đa dạng.

Những năm qua, Khánh Hoà đã huy động nhiều nguồn vốn để đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, đặc biệt là các nguồn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước. Hàng trăm công trình thuộc các lĩnh vực giao thông, công nghiệp, điện, nước, nông nghiệp, thủy lợi, dịch vụ, du lịch, văn hoá, thông tin, giáo dục, y tế, thể thao, chỉnh trang đô thị.... Nhiều dự án cơ sở hạ tầng trọng điểm, có tầm cỡ và quy mô đầu tư lớn đã hoàn thành đưa vào sử dụng và ngày càng phát huy hiệu quả đã tạo động lực mạnh mẽ để thúc đẩy kinh tế - xã hội trong tỉnh phát triển góp phần từng bước cải thiện đời sống và nâng cao trình độ dân trí của nhân dân, đồng thời ngày càng thu hút được các nhà đầu tư và lượng khách du lịch đến đầu tư phát triển kinh tế và du lịch nghỉ dưỡng tại tỉnh.

Bên cạnh những thành tựu đã đạt được, việc sử dụng nguồn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước còn nhiều tồn tại cần khắc phục. Một số công trình và dự án đã được đầu tư xây dựng hoàn thành nhưng từ khâu lập quy hoạch, thiết kế, đấu thầu, thi công và quản lý đầu tư còn nhiều nhiều thất thoát gây lãng phí nguồn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước .

Làm thế nào để sử dụng có hiệu quả hơn nữa các nguồn vốn của nhà nước, sử dụng đúng mục đích những khoản đóng góp từ nguồn nộp ngân sách của nhân dân cho mục đích phát triển kinh tế và nâng cao trình độ dân trí của người dân là vấn đề cần giải quyết của tỉnh Khánh Hòa trong thời gian tới.

Đề tài «**Các giải pháp hoàn thiện quản lý đầu tư công trên địa bàn tỉnh Khánh Hoà**» được lựa chọn nhằm đánh giá thực trạng đầu tư công đã đạt được, những tồn tại, hạn chế cần khắc phục và đề xuất, bổ sung cho hoàn thiện các giải pháp để nâng cao hiệu quả trong công tác quản lý đầu tư, ứng dụng các giải pháp đã đề xuất vào thực tiễn trong công tác điều hành quản lý đầu tư, góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách nhà nước .

2. Nội dung nghiên cứu

Nghiên cứu hệ thống các chính sách của nhà nước, các văn bản liên quan của tỉnh Khánh Hoà về việc hướng dẫn chi tiết việc thi hành hệ thống chính sách đầu tư công của nhà nước.

Nghiên cứu thực trạng quản lý đầu tư công trên địa bàn tỉnh Khánh Hoà, từ đó đề xuất các giải pháp hoàn thiện quản lý đầu tư công nhằm góp phần chống lãng phí, thất thoát đầu tư từ nguồn ngân sách nhà nước phục vụ cho việc phát triển kinh tế xã hội của tỉnh. Nội dung chính bao gồm:

- (1) Luận giải nội hàm của quản lý đầu tư công.
- (2) Thực trạng đầu tư và quản lý đầu tư công của tỉnh Khánh Hoà.
- (3) Phân cấp quản lý đầu tư công của tỉnh Khánh Hoà.
- (4) Những tồn tại, vướng mắc về cơ chế chính sách khi áp dụng trong quản lý đầu tư công trên địa bàn của tỉnh Khánh Hoà.
- (5) Những giải pháp cần hoàn thiện để tăng cường quản lý đầu tư công của tỉnh Khánh Hoà.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận văn: Là hệ thống các quy định của pháp luật về công tác quản lý đầu tư và việc áp dụng hệ thống các quy trình đó vào việc thực hiện quản lý đầu tư công. Những tồn tại cần khắc phục trong quá trình thực hiện đầu tư công, các giải pháp địa phương đã khắc phục...Cụ thể trong các lĩnh vực:

- Chuẩn bị đầu tư
- Thực hiện đầu tư
- Bàn giao sử dụng, giám sát và đánh giá hiệu quả sử dụng của công trình...

Phạm vi: Tập trung nghiên cứu đầu tư công trong lĩnh vực xây dựng cơ bản trên địa bàn tỉnh Khánh Hoà trong thời gian từ năm 2001-2010.

4. Phương pháp nghiên cứu

Luận văn sử dụng phương pháp mô tả, phân tích, tổng hợp, kết hợp với việc tham khảo ý kiến của các chuyên gia trong ngành, tham khảo các báo cáo đánh giá công tác giám sát đầu tư của Hội đồng Nhân dân tỉnh, Sở Kế hoạch – Đầu tư; các báo cáo kiểm toán của Kiểm toán nhà nước trên địa bàn của tỉnh qua các năm.

Các phương pháp này còn được dùng trong đánh giá tình hình quản lý đầu tư công và chỉ ra các tồn tại cần hoàn thiện.

+ Các phương pháp thu thập tài liệu, thông tin sau được sử dụng trong nghiên cứu:

- Kế thừa các công trình nghiên cứu trước đó;
- Tổng hợp các nguồn số liệu thông qua các báo cáo Sở Kế hoạch & Đầu tư, Sở Tài Chính, Kho bạc Nhà nước tỉnh, Báo cáo đánh giá của Hội đồng Nhân dân tỉnh và huyện, báo cáo của các Ban Quản lý dự án cấp tỉnh và huyện, niên giám thống kê tỉnh Khánh Hoà qua các năm...
- Tìm thông tin thông qua các phương tiện thông tin đại chúng: Tạp chí Kinh tế, Tạp chí Tài Chính, Báo chí, Internet...
- Báo cáo kiểm toán ngân sách tiền và tài sản nhà nước tỉnh Khánh Hoà năm 2005, năm 2007, năm 2009, Báo cáo Kiểm toán dự án đường Phạm Văn Đồng.
- Ý kiến của các chuyên gia.

5. Tổng quan các nghiên cứu liên quan tới đề tài

Việc quan tâm đến hiệu quả quản lý nhà nước đối với các khoản đầu tư, chi tiêu công cộng đã được các nhà nghiên cứu kinh tế nước ngoài quan tâm từ rất lâu. Tuy nhiên, do sự khác biệt rất lớn giữa nền kinh tế các nước phát triển so với Việt Nam về mặt quy mô, trình độ phát triển, nguyên tắc điều hành,... nên các kết quả nghiên cứu đạt được thường không phù hợp

cho việc áp dụng vào quản lý kinh tế của Việt Nam nói chung và Khánh Hoà nói riêng.

Ở Việt Nam, đã có một số công trình nghiên cứu liên quan đến đề tài của luận văn như:

Luận án Tiến sĩ của NCS Bùi Đại Dũng về đề tài “Hiệu quả chi tiêu ngân sách dưới sự tác động của vấn đề nhóm lợi ích ở một số nước trên thế giới” [6].

Qua phân tích thực tiễn chi tiêu ngân sách ở 75 nước trong 20 năm, và dựa trên bối cảnh Việt Nam, luận án đề xuất một số giải pháp: Áp dụng quy trình ngân sách MTEF (Khung khổ chi tiêu ngân sách trung hạn); đánh giá lại chức năng của Chính phủ trong việc cung cấp các hàng hóa và dịch vụ công; cắt giảm chức năng và nhiệm vụ mà nhà nước làm thiếu hiệu quả; đổi mới mạnh mẽ phương thức cung cấp các hàng hóa và dịch vụ công cho nhân dân; tách việc quản lý nhà nước ra khỏi nhiệm vụ sản xuất và cung cấp các hàng hóa, dịch vụ công; tăng cường tính minh bạch của các hoạt động chi tiêu công quỹ, nhất là của các quỹ ngoài ngân sách; cải cách cơ chế bầu cử, tăng cường sự minh bạch về trách nhiệm của các đại biểu dân cử.

Luận án Tiến sĩ của NCS Nguyễn Đầu về đề tài “Huy động và sử dụng vốn đầu tư phát triển kinh tế Khánh Hoà Đà Nẵng – Thực trạng và giải pháp” [6]. Luận án đã áp dụng một hệ thống mô hình, chỉ tiêu và phương pháp khoa học để đo lường và đánh giá hiệu quả quá trình vận động của dòng vốn đầu tư từ huy động đến sử dụng trong nền kinh tế thành phố Đà Nẵng giai đoạn 1997-2003, chỉ ra những ưu điểm và nhược điểm trong quá trình huy động và sử dụng vốn đầu tư phát triển ở Đà Nẵng. Từ đó đề ra các giải pháp: Phát huy và đa dạng hoá các phương thức và công cụ huy động vốn hiện đại; xây dựng và phát triển thị trường giao dịch các loại

chúng khoán dài hạn; xác định đúng các trọng điểm đầu tư; áp dụng mô hình, chỉ tiêu, phương pháp khoa học trong việc định hướng đầu tư thúc đẩy tiến bộ công nghệ, lựa chọn dự án đầu tư công cộng, lựa chọn dự án đầu tư sản xuất kinh doanh... đảm bảo chuyển nền kinh tế Đà Nẵng từ phát triển dựa vào sự gia tăng đầu vào sang phát triển dựa vào tiến bộ kỹ thuật, chất lượng tri thức, năng suất lao động.

Cuốn sách “ Quản lý chỉ tiêu công ở Việt Nam: Thực trạng và giải pháp” của tác giả Dương Thị Bình Minh đã dựa trên cơ sở tiếp cận các lý thuyết hiện đại về quản lý chỉ tiêu công để phân tích, đánh giá thực trạng quản lý chỉ tiêu công ở Việt Nam thời gian qua (1991-2004) và đề xuất các giải pháp kiến nghị nhằm tăng cường quản lý và sử dụng một cách có hiệu quả các khoản chi tiêu công đến 2010.

Luận án tiến sĩ của NCS Phan Tất Thử về đề tài “ Hoàn thiện công tác đánh giá hiệu quả đầu tư công cộng tại Việt Nam” Trường Đại học kinh tế quốc dân Hà nội năm 2005.

Đề tài "Phân tích hiệu quả đầu tư trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh" của TS. Nguyễn Văn Phúc đã xây dựng phương pháp để đánh giá hiệu quả đầu tư và hiệu quả một số ngành kinh tế; đánh giá hiệu quả và cơ cấu đầu tư trên địa bàn theo ngành và theo thành phần kinh tế từ đó đề xuất hướng đầu tư dựa trên kết quả phân tích ở trên và kiến nghị chính sách để nâng cao hiệu quả đầu tư trong thời gian tới.

Ngoài ra, liên quan đến vấn đề luận văn nghiên cứu còn có các bài viết đăng trên các tạp chí chuyên ngành như Tạp chí Nghiên cứu kinh tế, Tạp chí tài chính...

Nhìn chung những công trình nghiên cứu này đã đánh giá, giải quyết các vấn đề liên quan đến tác động của đầu tư đối với tăng trưởng, mối quan hệ giữa chỉ tiêu ngân sách với việc phát triển xã hội, đưa ra các giải

pháp cần thiết như tạo các điều kiện để đa dạng hóa các nguồn đầu tư, tập trung nguồn lực của nhà nước vào các lĩnh vực cần thiết, nâng cao hiệu quả đầu tư để phát triển kinh tế - xã hội. Riêng đối với công tác quản lý đầu tư công, còn chưa có nhiều công trình đi sâu vào nghiên cứu một cách cụ thể, do vậy việc nghiên cứu vấn đề này có ý nghĩa hết sức cần thiết về cả mặt lý luận và thực tiễn.

6. Điểm mới của luận văn

Chỉ ra các vấn đề còn tồn tại trong hệ thống chính sách để làm cơ sở cho việc tổng kết đưa vào lý thuyết về quản lý kinh tế công.

Về mặt thực tiễn, việc hoàn thiện công tác quản lý đầu tư công sẽ giúp cho việc hoàn thiện các chính sách quản lý đầu tư công một cách hiệu quả hơn, nhằm duy trì tốc độ phát triển kinh tế cao của tỉnh Khánh Hoà trước các thách thức trong giai đoạn hiện nay.

7. Cấu trúc của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận, phụ lục và tài liệu tham khảo, luận văn được cấu trúc thành ba chương như sau:

Chương 1 - TỔNG QUAN VỀ LÝ THUYẾT QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG

Chương 2 - THỰC TRẠNG QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH KHÁNH HOÀ

Chương 3 - CÁC GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH KHÁNH HOÀ

Chương 1 - TỔNG QUAN VỀ LÝ THUYẾT QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG

1.1. Khái niệm về đầu tư công

Đầu tư công là hình thức đầu tư vốn nhà nước vào các chương trình, dự án phát triển kinh tế - xã hội, không nhằm mục đích kinh doanh [3].

Với định nghĩa như trên, đối tượng sử dụng nguồn vốn nhà nước trong đầu tư công rất đa dạng gồm: Chương trình mục tiêu, dự án đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, các công trình công cộng, quốc phòng, an ninh... đầu tư từ nguồn vốn thuộc phạm vi chi ngân sách nhà nước cho đầu tư phát triển...

Nguồn hình thành vốn đầu tư công được lấy từ thungân sách, thu ngân sách bao gồm các khoản sau:

- Thu nội địa: thu từ các khu vực kinh tế (thuế đánh lên các doanh nghiệp), thu từ các khu vực khác (thuế nhà đất, thuế nông nghiệp, thuế thu nhập cá nhân, thu xổ số kiến thiết, thu phí xăng dầu, thu phí, lệ phí...).
- Thu từ hoạt động xuất nhập khẩu: thuế xuất khẩu, nhập khẩu, thuế giá trị gia tăng hàng nhập khẩu, thu chênh lệch giá hàng nhập khẩu.
- Thu viện trợ không hoàn lại.

1.2. Các lý thuyết về đầu tư công

1.2.1. Quan điểm của trường phái tân cổ điển

Quan điểm của trường phái này cho rằng nhà nước không nên can thiệp vào nền kinh tế trong quá trình phân bổ nguồn lực như vốn và lao động...mà sự vận động của thị trường sẽ thực hiện tốt hơn vai trò này. Trường phái này khẳng định là một trong các ưu điểm kinh tế thị trường đó là sự phân bổ nguồn lực một cách tự động hay qua bàn tay vô hình của thị trường. Đầu tư là một hình thức phân bổ nguồn lực trong các hình thức đó có phân bổ vốn trong nền kinh tế.

Theo lý thuyết này, các đơn vị sản xuất trong nền kinh tế trong quá

trình tìm đến điểm tối đa hoá lợi nhuận sẽ tìm kiếm cơ hội đầu tư tốt nhất cho chính mình, và như vậy nhà nước không cần can thiệp để tạo ra một cơ cấu đầu tư hợp lý cho doanh nghiệp vì bản thân doanh nghiệp biết rõ hơn ai hết là cần phải làm gì để đạt lợi ích tốt nhất cho chính doanh nghiệp. Cộng tất cả các đơn vị sản xuất này trong nền kinh tế sẽ hình thành một cơ cấu đầu tư của một nền kinh tế và theo lập luận trên, và cơ cấu đó là hợp lý. Vai trò của nhà nước trong trường hợp này chỉ dừng lại ở mức là cung cấp các hàng hoá công cộng cần thiết cho nền kinh tế như kết cấu hạ tầng kỹ thuật và kết cấu hạ tầng xã hội mà nếu để thị trường tự vận động thì không thể đáp ứng được. Giả định của trường phái tân cổ điển là thị trường cạnh tranh hoàn hảo. Đây là thị trường mà người bán và người mua có khả năng kiểm soát giá và họ có đầy đủ thông tin về thị trường không những trong hiện tại mà cả ở tương lai.

1.2.2. Quan điểm ủng hộ sự can thiệp của nhà nước

Quan điểm này cho rằng do sự không hoàn hảo của thị trường, nhất là các nước đang phát triển, nên sự tự thân vận động của thị trường sẽ không mang lại kết quả tối ưu. Thông tin không hoàn hảo có thể sẽ dẫn đến sản xuất và đầu tư quá mức. Trong trường hợp này, nhà nước phải là người tổ chức cung cấp thông tin tốt để thị trường hoạt động tốt hơn. Mặt khác, ở hầu hết các nước đang phát triển, nền kinh tế còn lạc hậu, phụ thuộc nhiều vào nông nghiệp, nếu để thị trường tự thân vận động thì sẽ không thể tạo ra sự phát triển công nghiệp mạnh mẽ được mà chuyển dịch cơ cấu là nội dung của tiến trình công nghiệp hoá, nhà nước cần phải tạo ra sự khởi động ban đầu để các thành phần kinh tế phát triển, tránh những rủi ro, mất cân đối trong nền kinh tế, và sự can thiệp của nhà nước, nhất là trong việc phân bổ các nguồn lực trong nền kinh tế là rất cần thiết.

1.2.3. Quan điểm về sự phát triển cân đối hay không cân đối

- Thuyết tăng trưởng cân đối

Theo Rosenstein - Rodan, khái niệm tăng trưởng cân đối được đưa ra nhằm mô tả sự tăng trưởng cân đối giữa các ngành trong nền kinh tế. Ông đề xuất đầu tư nên hướng cùng lúc vào nhiều ngành để tăng cung cũng như cầu cho nhiều sản phẩm bằng cách tăng thu nhập của lao động trong những ngành này. Sự phát triển của các ngành công nghiệp chế biến đòi hỏi lượng đầu tư lớn trong một thời gian dài. Từ đó phát sinh nhu cầu phát triển song song cả hàng hoá phục vụ sản xuất lẫn phục vụ tiêu dùng. Ý tưởng về “cú huých” lập luận rằng, một sự gia tăng đột ngột về đầu tư có thể làm cho mức tiết kiệm tăng lên bởi vì sự gia tăng đột ngột của thu nhập. “Cú huých” này biểu hiện thông qua các hoạt động của chính phủ và mục tiêu của viện trợ nước ngoài. Cũng theo Rosenstein-Rodan, mục đích của viện trợ nước ngoài cho các nước kém phát triển là đẩy nhanh quá trình phát triển kinh tế đến một điểm mà ở đó tốc độ tăng trưởng kinh tế mong muốn có thể đạt được trên nền tảng tự duy trì, không phụ thuộc vào các nguồn tài trợ bên ngoài.

- Thuyết tăng trưởng không cân đối

Hirschman (1958) đưa ra một mô hình trái ngược với thuyết tăng trưởng cân đối, ông cho rằng sự mất cân đối giữa cung và cầu tạo ra động lực cho nhiều dự án mới. Theo đó, cách tiếp cận này yêu cầu phần lớn vốn đầu tư được phân phối bởi nhà nước cho những ngành công nghiệp trọng điểm, nhằm tạo ra những cơ hội ở những ngành khác trong nền kinh tế, từ đó khuyến khích làn sóng đầu tư thứ hai. Những ngành được chọn ra để đầu tư nên được đánh giá theo mối liên hệ giữa ngành đó với các ngành liên quan theo “chuỗi giá trị”, điều này nói đến khả năng tạo ra những ngành mới làm đầu ra hay cung cấp đầu vào cho những ngành được chọn để đầu tư.

Hirschman chấp nhận có sự can thiệp của nhà nước nhưng ông cho rằng ý tưởng “cú huých” là không khả thi mà thay vào đó, sự phát triển tốt nhất là được tạo ra từ những mất cân đối như thế. Do nguồn vốn có hạn, chính phủ không thể bảo đảm đầu tư một cách rải đều cho tất cả các ngành khác để đảm bảo phát triển ngành này cũng là tạo điều kiện để ngành khác phát triển.

Trong điều kiện nền kinh tế Việt Nam là một nền kinh tế chuyển đổi, nhiều định chế của cơ chế thị trường chưa hình thành hoàn chỉnh nên các điều kiện của thị trường cạnh tranh hoàn hảo chưa thể đáp ứng được. Mặt khác, nền kinh tế nước ta đang ở trình độ rất thấp, chủ yếu là nền kinh tế nông nghiệp, trình độ cư dân thấp...đòi hỏi phải có vai trò chủ động của nhà nước trong việc định hướng phát triển các ngành kinh tế, nhà nước phải tạo những tiền đề nhất định như hạ tầng kỹ thuật, nguồn nhân lực...để thúc đẩy phát triển kinh tế.

1.3. Quản lý đầu tư công

1.3.1. Khái niệm quản lý đầu tư công

Hoạt động quản lý đầu tư công là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực nhà nước đối với các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người, do các cơ quan trong hệ thống hành pháp và hành chính thực hiện nhằm hỗ trợ các chủ đầu tư thực hiện đúng vai trò, chức năng, nhiệm vụ của người đại diện sở hữu trong các dự án đầu tư; ngăn ngừa các ảnh hưởng tiêu cực của các dự án; kiểm tra, kiểm soát, ngăn ngừa các hiện tượng tiêu cực trong việc sử dụng vốn đầu tư nhằm tránh thất thoát, lãng phí các nguồn vốn đầu tư [9].

Từ sự tổng hợp các khái niệm trên, ta có cách hiểu sau: Hoạt động quản lý đầu tư công là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực nhà nước đối với các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người

của các cơ quan trong bộ máy nhà nước nhằm hỗ trợ các chủ đầu tư thực hiện đúng vai trò, chức năng, nhiệm vụ của người đại diện sở hữu trong các dự án công; ngăn ngừa các ảnh hưởng tiêu cực của các dự án; kiểm tra, kiểm soát, ngăn ngừa các hiện tượng tiêu cực trong việc sử dụng vốn nhà nước nhằm tránh thất thoát, lãng phí vốn đầu tư; đảm bảo hoạt động đầu tư được tốt nhất với chi phí thấp nhất. Chỉ khi đáp ứng được những yêu cầu này thì hoạt động quản lý đầu tư công mới được coi là có hiệu quả.

Quản lý đầu tư công bao gồm bốn chức năng chủ yếu đó là : Hoạch định; tổ chức ; lãnh đạo và điều phối thực hiện; giám sát thực hiện đầu tư.

Hoạch định : Đây là giai đoạn xây dựng mục tiêu, xác định công việc, dự tính nguồn lực cần thiết để đạt được mục tiêu một cách nhanh nhất và hiệu quả nhất.

Tổ chức : Để bảo đảm các mục tiêu và kế hoạch sẽ được triển khai vào thực tế, tác động tích cực đến việc sử dụng các nguồn lực một cách hiệu quả nhất, giảm thiểu những sai sót và lãng phí trong hoạt động quản trị.

Lãnh đạo thực hiện. Đây là quá trình phân phối nguồn lực bao gồm tiền vốn, lao động, thiết bị và đặc biệt quan trọng là điều phối và quản lý tiến độ thời gian. Giai đoạn này chi tiết hóa thời gian, lập lịch trình cho từng công việc và toàn bộ dự án (khi nào bắt đầu, khi nào kết thúc), trên cơ sở đó, bố trí tiền vốn, nhân lực và thiết bị phù hợp.

Kiểm tra, giám sát và đánh giá hiệu quả của dự án: Là quá trình theo dõi kiểm tra tiến trình dự án, phân tích tình hình thực hiện, báo cáo hiện trạng và đề xuất biện pháp giải quyết những vướng mắc trong quá trình thực hiện. Cùng với hoạt động giám sát, công tác đánh giá dự án giữa kỳ cuối và cuối kỳ cũng được thực hiện nhằm tổng kết rút kinh nghiệm, kiến nghị các pha sau của dự án.

1.3.2 Nội dung của Quản lý đầu tư công

Tác giải công tác quản lý đầu tư công thành 5 nội dung chính đó là:

- 1) Quản lý công tác hoạch định đầu tư;
- 2) Quản lý công tác chuẩn bị đầu tư;
- 3) Quản lý công tác thực hiện đầu tư;
- 4) Quản lý công tác vận hành và nghiệm thu công trình đưa vào sử dụng;
- 5) Quản lý công tác giá sát và đánh giá hiệu quả đầu tư.

- Quản lý hoạch định đầu tư : Là quá trình quản lý các hoạch định đã được lựa chọn để hoàn thành mục tiêu đầu tư đã đề ra (bao gồm cả mục tiêu ngắn hạn và dài hạn).

- Quản lý công tác chuẩn bị đầu tư: Công tác chuẩn bị đầu tư là một loạt các hạng mục công việc được tiến hành nhằm phục vụ cho việc đầu tư được thực hiện theo đúng mục tiêu đã đề ra, quản lý công tác đầu tư bao gồm:

- + Lập báo cáo đầu tư
- + Lập, thẩm định và phê duyệt báo cáo đầu tư;
- + Lập, thẩm định và phê duyệt tổng dự toán;
- + Quản lý công tác đấu thầu, chỉ định thầu và, phê duyệt kết quả đấu thầu

- *Quản lý công tác thực hiện đầu tư:*

- + Quản lý tiến độ thực hiện dự án
- + Quản lý chất lượng dự án;
- + Quản lý về nhân lực;
- + Quản lý môi trường của dự án

- Giai đoạn bảo hành nghiệm thu đưa vào sử dụng, bao gồm: Là quá trình kết thúc đầu tư, tiến hành nghiệm thu, bàn giao công trình, thực hiện việc kết thúc xây dựng, vận hành công trình và hướng dẫn sử dụng công trình, bảo hành công trình, quyết toán vốn đầu tư, phê duyệt.

- Giám sát và đánh giá hiệu quả đầu tư: Là công cụ quan trọng để theo dõi

tiến độ thực hiện nhằm cung cấp cho nhà quản lý và các bên liên quan xác định được mức độ phù hợp, mức độ hoàn thành, tính hiệu quả, phù hợp hay không phù hợp của việc đầu tư.

1.4. Đặc điểm và vai trò của đầu tư công

1.4.1. Đặc điểm của đầu tư công

Hàng hóa công là loại hàng hoá không có tính cạnh tranh trong tiêu dùng. Tính phi cạnh tranh về tiêu dùng biểu hiện cùng một lúc có hơn một người tận hưởng những lợi ích từ hàng hoá công, và chi phí đáp ứng nhu cầu đòi hỏi các đối tượng tiêu dùng tăng thêm này là bằng không. Phần lớn hàng hoá công do Chính phủ cung cấp và ngoài ra còn có thể huy động sự tham gia của khu vực tư để đáp ứng nhu cầu về hàng hoá công của xã hội.

Hàng hoá công có tính tiêu dùng chung, khi tăng thêm một người tiêu dùng thì hàng hoá công sẽ không làm giảm đi lợi ích của những người tiêu dùng hiện có và chi phí đáp ứng đòi hỏi của các đối tượng tiêu dùng tăng thêm là bằng không. Khi hàng hoá công được cung cấp thì không thể loại trừ hoặc rất tốn kém để loại trừ một người nào đó tiêu dùng hàng hoá mà không chịu trả tiền cho hành động tiêu dùng của mình.

Tại sao Chính phủ phải cung cấp hàng hoá công? Nguyên nhân là có sự thất bại của khu vực tư trong việc cung cấp hàng hoá công, tính không hiệu quả do khu vực tư cung cấp hàng hoá công và làm giảm phúc lợi xã hội. Sự phát triển của xã hội trong giai đoạn kinh tế thị trường hiện đại đã cho thấy chi tiêu công hoàn toàn không mất đi mà trái lại nó tạo ra sự tái phân phối giữa các khu vực trong nền kinh tế. Chính phủ đóng vai trò là một trung tâm của quá trình tái phân phối thu nhập thông qua các khoản chi tiêu công. Với ý nghĩa đó, đầu tư công đóng vai trò rất quan trọng trong giai đoạn nền kinh tế đang có những bước chuyển đổi nhằm sử dụng các nguồn vốn đầu tư có hiệu quả. Đặc biệt, trong thời kỳ đổi mới, đầu tư công chuyển

mạnh sang đầu tư cho phát triển các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội, cho sự nghiệp giáo dục, y tế, xoá đói giảm nghèo.

Nguồn vốn từ ngân sách nhà nước có một vai trò rất lớn trong đầu tư công để tạo những bước đột phá phát triển đất nước. Tuy nhiên, trong nền kinh tế nhiều thành phần thì khu vực tư nhân trong nước và khu vực nước ngoài cũng tham gia đầu tư, kinh doanh cơ sở hạ tầng bằng các hình thức thích hợp (ví dụ như BOT, BTO, BT,...).

- Đầu tư công của ngân sách nhà nước là khoản chi tích lũy

Chi đầu tư công trực tiếp làm gia tăng số lượng và chất lượng tài sản cố định, gia tăng giá trị tài sản cố định cho nền kinh tế quốc dân. Vấn đề này thể hiện rõ nét thông qua việc nhà nước tăng cường đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội như: giao thông, thủy lợi, y tế, giáo dục... Sự tăng lên về số lượng và chất lượng của hàng hoá công này là cơ sở và nền tảng cho sự phát triển của nền kinh tế quốc dân trên các mặt: Phát triển cân đối giữa các ngành, các lĩnh vực, các vùng kinh tế trên lãnh thổ quốc gia; nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh; thúc đẩy sự phát triển của các thành phần kinh tế, thu hút đầu tư trong nước và nước ngoài và tạo động lực, cú hích cho sự tăng trưởng.

- Quy mô và cơ cấu chi đầu tư công của ngân sách nhà nước không cố định và phụ thuộc vào chiến lược phát triển kinh tế xã hội của nhà nước trong từng thời kỳ và mức độ phát triển của khu vực kinh tế tư nhân.

Theo kinh nghiệm phát triển cho thấy, trong thời kỳ đầu thực hiện chiến lược công nghiệp hoá, quy mô chi đầu tư công của ngân sách nhà nước chiếm tỷ lệ khá lớn so với tổng đầu tư xã hội.

Ở giai đoạn này, do khu vực kinh tế tư nhân còn yếu trong khi chính sách thu hút vốn đầu tư chưa hoàn thiện nên nhà nước phải tăng cường quy mô đầu tư từ ngân sách nhà nước để tạo đà cho tiến trình công nghiệp

hoá. Đi đôi với sự gia tăng quy mô thì cơ cấu chi đầu tư cũng rất đa dạng để đáp ứng với nhu cầu thực tiễn đặt ra, như chi hỗ trợ, chi thực hiện chương trình mục tiêu kinh tế xã hội... Quy mô chi đầu tư công của nhà nước sẽ giảm dần theo mức độ thành công của chiến lược công nghiệp hoá và mức độ phát triển của khu vực kinh tế tư nhân. Khi đó chi đầu tư phát triển của nhà nước chủ yếu tập trung vào điều chỉnh nhằm đạt tới sự ổn định của kinh tế vĩ mô và các khoản chi cho vay chi định, chi thực hiện chương trình mục tiêu kinh tế xã hội sẽ được cắt giảm.

- Chi đầu tư công phải gắn chặt chi thường xuyên nhằm nâng cao hiệu quả vốn đầu tư.

Sự phối hợp không đồng bộ giữa chi đầu tư với chi thường xuyên sẽ dẫn đến tình trạng thiếu kinh phí để duy tu, sửa chữa, bảo dưỡng cơ sở hạ tầng. Điều này sẽ làm giảm hiệu quả khai thác và sử dụng tài sản đầu tư. Sự gắn kết giữa 2 nhóm chi tiêu này sẽ khắc phục tình trạng đầu tư tràn lan, không tính đến hiệu quả khai thác.

Nội dung chi đầu tư công gồm 4 lĩnh vực: Chi xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội không có khả năng thu hồi vốn; chi hỗ trợ vốn cho các doanh nghiệp nhà nước; chi cho quỹ hỗ trợ phát triển để thực hiện tín dụng đầu tư phát triển của nhà nước; chi dự trữ nhà nước. Trong đó, chi đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng là khoản chi chiếm tỷ trọng lớn nhất và được thực hiện theo phương thức không hoàn trả. Chi đầu tư xây dựng cơ bản từ nguồn tài chính của nhà nước hướng vào củng cố và phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng của nền kinh tế, các ngành công nghiệp cơ bản, các công trình kinh tế có tính chất chiến lược, các công trình trọng điểm phục vụ phát triển văn hoá xã hội, phúc lợi công cộng.

Thực chất loại chi này nhằm đảm bảo tái sản xuất giản đơn và tái sản xuất mở rộng tài sản cố định cho các ngành sản xuất vật chất và không

sản xuất, có ý nghĩa quyết định đối với sự phát triển kinh tế - xã hội.

Sự tham gia của nhà nước vào các lĩnh vực nêu trên có ý nghĩa rất quan trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội nói chung và của khu vực kinh tế ngoài quốc doanh nói riêng, bởi nó nhằm kích thích đầu tư, giảm chi phí sản xuất, mở rộng thị trường, tăng cường khả năng cạnh tranh đồng thời tạo ra các trung tâm kinh tế.

1.4.2. Vai trò của đầu tư công với việc phát triển kinh tế - xã hội

Đầu tư công có ý nghĩa xã hội rất lớn trong định hướng phát triển chung của đất nước, do đó, nếu chỉ tính hiệu quả kinh tế đơn thuần thì sẽ không chính xác, mà phải tính hiệu quả cả trong xóa đói giảm nghèo, phát triển giáo dục, an sinh xã hội..

- Kết cấu hạ tầng là đối tượng chính của đầu tư công, là một bộ phận đặc thù của cơ sở vật chất kỹ thuật trong nền kinh tế quốc dân có chức năng, nhiệm vụ cơ bản là đảm bảo những điều kiện chung cần thiết cho quá trình sản xuất và tái sản xuất mở rộng được diễn ra bình thường, liên tục. Kết cấu hạ tầng cũng được định nghĩa là tổng thể các cơ sở vật chất, kỹ thuật, kiến trúc đóng vai trò nền tảng cho các hoạt động kinh tế - xã hội được diễn ra một cách bình thường.

Toàn bộ kết cấu hạ tầng có thể được phân chia thành nhiều loại khác nhau dựa trên các tiêu chí khác nhau. Cụ thể như:

- Nếu căn cứ theo lĩnh vực kinh tế - xã hội thì kết cấu hạ tầng có thể được phân chia thành: Kết cấu hạ tầng phục vụ kinh tế, kết cấu hạ tầng phục vụ hoạt động xã hội và kết cấu hạ tầng phục vụ an ninh quốc phòng. Tuy nhiên, trên thực tế, ít có loại kết cấu hạ tầng nào chỉ phục vụ kinh tế mà không phục vụ hoạt động xã hội và ngược lại.

- Nếu căn cứ theo sự phân ngành của nền kinh tế quốc dân thì kết cấu hạ tầng có thể được phân chia thành: Kết cấu hạ tầng trong công nghiệp,

trong nông nghiệp, giao thông vận tải, bưu chính viễn thông, xây dựng hoạt động tài chính, ngân hàng, y tế, giáo dục, văn hoá xã hội...

- Nếu căn cứ theo khu vực dân cư, vùng lãnh thổ thì kết cấu hạ tầng có thể được phân chia thành: Kết cấu hạ tầng đô thị, kết cấu hạ tầng nông thôn; kết cấu hạ tầng kinh tế biển (ở những nước có kinh tế biển, và nhất là khi kinh tế biển lớn như nước ta), kết cấu hạ tầng đồng bằng, trung du, miền núi, vùng trọng điểm phát triển, các thành phố lớn...

Kết cấu hạ tầng trong mỗi lĩnh vực, mỗi ngành, mỗi khu vực bao gồm những công trình đặc trưng cho hoạt động của lĩnh vực, ngành, khu vực và những công trình liên ngành đảm bảo cho hoạt động đồng bộ của toàn hệ thống. Trong nhiều công trình nghiên cứu về kết cấu hạ tầng, các tác giả thường phân chia kết cấu hạ tầng thành 2 loại cơ bản, gồm: Kết cấu hạ tầng kinh tế và kết cấu hạ tầng xã hội.

- **Kết cấu hạ tầng kinh tế:** thuộc loại này bao gồm các công trình hạ tầng kỹ thuật như: Năng lượng (điện, than, dầu khí) phục vụ sản xuất và đời sống, các công trình giao thông vận tải (đường bộ, đường sắt, đường biển, đường sông, đường hàng không, đường ống), bưu chính - viễn thông, các công trình thủy lợi phục vụ sản xuất nông - lâm - ngư nghiệp... Kết cấu hạ tầng kinh tế là bộ phận quan trọng trong hệ thống kinh tế, đảm bảo cho nền kinh tế phát triển nhanh, ổn định, bền vững và là động lực thúc đẩy phát triển nhanh hơn, tạo điều kiện cải thiện cuộc sống dân cư.

- **Kết cấu hạ tầng xã hội:** Xếp vào loại này gồm nhà ở, các cơ sở khoa học, trường học, bệnh viện, các công trình văn hoá, thể thao... và các trang, thiết bị đồng bộ với chúng. Đây là điều kiện thiết yếu để phục vụ, nâng cao mức sống của cộng đồng dân cư, bồi dưỡng, phát triển nguồn nhân lực phù hợp với tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Như vậy, kết cấu hạ tầng xã hội là tập hợp một số ngành có tính chất dịch

vụ xã hội; sản phẩm do chúng tạo ra thể hiện dưới hình thức dịch vụ và thường mang tính chất công cộng, liên hệ với sự phát triển con người cả về thể chất lẫn tinh thần.

Với tính chất đa dạng và thiết thực, kết cấu hạ tầng là nền tảng vật chất có vai trò đặc biệt quan trọng trong quá trình phát triển kinh tế-xã hội của mỗi quốc gia cũng như vùng lãnh thổ. Có kết cấu hạ tầng đồng bộ và hiện đại, nền kinh tế mới có điều kiện để tăng trưởng nhanh, ổn định và bền vững. Có rất nhiều công trình nghiên cứu đã đi đến kết luận rằng, phát triển kết cấu hạ tầng có tác động tích cực đến phát triển kinh tế - xã hội ở cả các nước phát triển và đang phát triển. Trình độ phát triển của kết cấu hạ tầng có ảnh hưởng đến trình độ phát triển của đất nước, có tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế và công tác xoá đói giảm nghèo.

Nghiên cứu về tác động của việc phát triển kết cấu hạ tầng ở Việt Nam, tác giả Phạm Thị Túy (2006) đã phát hiện ra sáu tác động quan trọng sau đây:

- Kết cấu hạ tầng phát triển mở ra khả năng thu hút các luồng vốn đầu tư đa dạng cho phát triển kinh tế - xã hội;
- Kết cấu hạ tầng phát triển đồng bộ, hiện đại là điều kiện để phát triển các vùng kinh tế động lực, các vùng trọng điểm và từ đó tạo ra các tác động lan toả lôi kéo các vùng liền kề phát triển;
- Kết cấu hạ tầng phát triển trực tiếp tác động đến các vùng nghèo, hộ nghèo thông qua việc cải thiện hạ tầng mà nâng cao điều kiện sống của hộ.
- Phát triển kết cấu hạ tầng thực sự có ích với người nghèo và góp phần vào việc giữ gìn môi trường;

Đầu tư cho kết cấu hạ tầng, nhất là hạ tầng giao thông nông thôn, đem đến tác động cao nhất đối với giảm nghèo; và phát triển kết cấu hạ tầng tạo điều kiện nâng cao trình độ kiến thức và cải thiện tình trạng sức khoẻ cho

người dân, góp phần giảm thiểu bất bình đẳng về mặt xã hội cho người nghèo.

Tóm lại, kết cấu hạ tầng đóng vai trò đặc biệt quan trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của một quốc gia, tạo động lực cho sự phát triển. Hệ thống kết cấu hạ tầng phát triển đồng bộ, hiện đại sẽ thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, nâng cao năng suất, hiệu quả của nền kinh tế và góp phần giải quyết các vấn đề xã hội.

Ngược lại, một hệ thống kết cấu hạ tầng kém phát triển là một trở lực lớn đối với sự phát triển. Ở nhiều nước đang phát triển hiện nay, kết cấu hạ tầng thiếu và yếu đã gây ứ đọng trong luân chuyển các nguồn lực, khó hấp thụ vốn đầu tư, gây ra những “nút cổ chai kết cấu hạ tầng” ảnh hưởng trực tiếp đến tăng trưởng kinh tế.

Thực tế trên thế giới hiện nay, những quốc gia phát triển cũng là những nước có hệ thống kết cấu hạ tầng phát triển đồng bộ và hiện đại. Trong khi đó, hầu hết các quốc gia đang phát triển có hệ thống kết cấu hạ tầng kém phát triển. Chính vì vậy, việc đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng đang là ưu tiên của nhiều quốc gia đang phát triển.

Ở nước ta, với quan điểm “kết cấu hạ tầng đi trước một bước”, trong những năm qua Chính phủ đã dành một mức đầu tư cao cho phát triển kết cấu hạ tầng. Khoảng 9-10% GDP hàng năm đã được đầu tư vào ngành giao thông, năng lượng, viễn thông, nước và vệ sinh, một tỷ lệ đầu tư kết cấu hạ tầng cao so với chuẩn quốc tế.

Nhiều nghiên cứu kinh tế vi mô cũng cho thấy rằng có mối liên hệ mạnh mẽ giữa đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng với tăng trưởng và giảm nghèo ở Việt Nam. Độ dài của mạng lưới đường bộ đã tăng hơn gấp đôi tính từ năm 1990 và chất lượng cũng cải thiện đáng kể. Tất cả các khu vực thành thị và 90% hộ dân nông thôn được tiếp cận với điện. Số đường điện

thoại cố định và di động trên 100 dân tăng gấp 10 lần từ năm 1995. Tiếp cận nước sạch tăng từ 26% dân số lên 57% trong khoảng thời gian từ năm 1993 đến năm 2004, và trong cùng giai đoạn này tiếp cận nhà vệ sinh đạt tiêu chuẩn tăng từ 10% lên 31% dân số. Đây là một thành tựu đáng ghi nhận.

1.5. Những nhân tố ảnh hưởng đến quản lý đầu tư công [15]

- Năng lực của cơ quan nhà nước: Đây là yếu tố mang tính quyết định đến kết quả đạt được của dự án. Để dự án đạt được kết quả mong muốn, các cơ quan thực hiện đầu tư công và quản lý đầu tư công cần phải bảo đảm nguồn nhân lực về số lượng và chất lượng (sự hiểu biết, trình độ, năng lực). Phải đảm bảo những người phụ trách chính trong dự án có trình độ, năng lực quản lý đáp ứng yêu cầu của dự án.

- Kinh phí: Đây là nhân tố không thể thiếu, khi muốn thực hiện công việc nhìn chung đều cần phải lên kế hoạch chuẩn bị bảo đảm đáp ứng đầy đủ kinh phí cho hoạt động đó. Đối với hoạt động đầu tư công, do đây chủ yếu là những hoạt động đầu tư xây dựng cơ bản quy mô lớn nên vấn đề kinh phí lại càng phải được quan tâm chặt chẽ. Nguồn kinh phí đầu tư công chủ yếu là từ ngân sách nhà nước. Do nguồn ngân sách này còn phải chi đồng thời cho nhiều khoản chi khác nhau, nhiều dự án khác nhau nên việc bảo đảm đủ kinh phí cho hoạt động đầu tư diễn ra đúng tiến độ là vô cùng quan trọng.

- Thủ tục hành chính và các quy định pháp luật: Việc thực hiện đầu tư công liên quan đến một loạt các quy chế và thủ tục hành chính trong lĩnh vực đầu tư xây dựng cơ bản, quản lý ngân sách. Về nguyên tắc, các thủ tục hành chính cần tạo ra trình tự ổn định và rành mạch cho hoạt động quản lý tối ưu, tạo điều kiện cho việc thực hiện dự án được thuận lợi. Các quy định pháp luật cần rõ ràng, minh bạch, có cách hiểu thống nhất, bảo đảm định

hướng hoạt động của dự án công đáp ứng đúng mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội.

- Bối cảnh thực tế: các yếu tố kinh tế, xã hội, chính trị, tiến bộ khoa học - công nghệ... đều có ảnh hưởng đến hoạt động, kết quả đạt được của dự án đầu tư. Những biến động này đôi khi phải dẫn đến việc điều chỉnh dự án, hoặc ngưng không thực hiện dự án nữa do không còn phù hợp.

- Công luận và thái độ của các nhóm có liên quan: Sự ủng hộ hay phản đối của công luận có tác động không nhỏ đến việc thực hiện dự án. Các dự án công bị người dân phản đối, ngăn chặn ngay từ khâu giải tỏa mặt bằng sẽ gặp rất nhiều khó khăn về sau. Bên cạnh đó, mỗi dự án được thực hiện sẽ mang lại lợi ích và bất lợi cho những nhóm đối tượng khác nhau và do vậy cũng sẽ nhận được sự ủng hộ và phản đối của các nhóm đối tượng tương ứng.

1.6. Hệ thống chính sách đầu tư công

Về tổng thể, hoạt động đầu tư nói chung ở nước ta, trong đó có đầu tư sử dụng vốn nhà nước trong thời gian vừa qua được quản lý theo quy định của nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau như: Luật Ngân sách nhà nước, Luật Đầu tư, Luật Xây dựng, Luật Đấu thầu, Luật Đất đai, Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, v.v.. Riêng hoạt động đầu tư từ nguồn vốn nhà nước không nhằm mục đích kinh doanh được điều chỉnh bằng các nghị quyết của Quốc hội, các văn bản hướng dẫn thi hành các luật liên quan hoặc các nghị định của Chính phủ như:

Nghị định số 52/1999/NĐ-CP ngày 8/7/1999 của Chính phủ về Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng, các nghị định sửa đổi, bổ sung Quy chế nói trên gồm: Nghị định số 12/2000/NĐ-CP ngày 5/5/2000; Nghị định số 07/2003/NĐ-CP ngày 30/1/2003;

Nghị định số 16/2005/NĐ-CP ngày 7/3/2005 về Quy chế quản lý đầu tư xây dựng công trình; Nghị định số 112/2006/NĐ-CP ngày 29/9/2006 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 16/2005/NĐ-CP.

Nghị định số 99/2007/NĐ-CP ngày 13/6/2007 về Quy chế quản lý chi phí đầu tư xây dựng công trình ; Nghị định 03/2007/NĐ-CP ngày 07/01/2008 của Chính phủ sửa đổi bổ sung một số điều của nghị định 99.

Nghị định số 131/2006/NĐ-CP ngày 09/11/2006 của Chính phủ về Quy chế quản lý sử dụng nguồn vốn ODA.

Nghị định số 112/2009/NĐ-CP ngày 14/12/2009 về Quy chế quản lý chi phí đầu tư xây dựng công trình .

Nghị định 12/2009/NĐ-CP ngày 10 tháng 2 năm 2009 về quản lý đầu tư xây dựng ; Nghị định 83/2009/NĐ-CP ngày 15/10/2009 về sửa đổi bổ sung một số điều của Nghị định 12.

Ngoài ra còn các Nghị định 209/2004 ngày 16/12/2004 của Chính phủ về quản lý chất lượng công trình; Nghị định 111/NĐ-CP ngày 29/9/2006 ; Nghị định 58/2008/NĐ-CP ngày 05/5/2008; Nghị định 85/2009/NĐ- CP về việc hướng dẫn thi hành luật đấu thầu và lựa chọn nhà thầu....

Các luật và văn bản quy phạm pháp luật nói trên là cơ sở pháp lý để quản lý đầu tư nói chung, hoạt động đầu tư công nói riêng trên toàn quốc và đã đạt được những kết quả nhất định trong việc quản lý sử dụng các nguồn vốn đầu tư của nhà nước.

Chương 2- THỰC TRẠNG CÔNG QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH KHÁNH HOÀ

2.1. Tổng quan về tình hình phát triển kinh tế xã hội tỉnh Khánh Hoà

2.1.1. Tăng trưởng kinh tế

Khánh Hòa có vị trí địa lý rất thuận lợi cho việc phát triển kinh tế xã hội (Quốc lộ 1A và đường sắt chạy từ phía Bắc đến phía Nam, quốc lộ 26 quốc lộ 27 nối khu vực Duyên Hải với Tây Nguyên . Nằm ở giữa hai thành phố lớn là thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng là các trọng điểm phát triển kinh tế của cả nước), yếu tố này vừa là lợi thế trong giao lưu kinh tế, mở rộng thị trường tiêu thụ sản phẩm và thu hút vốn đầu tư, song nó cũng là một thách thức lớn đối với Khánh Hoà trong điều kiện cạnh tranh thu hút vốn đầu tư nước ngoài, thu hút chất xám chiếm lĩnh thị trường trong vùng.

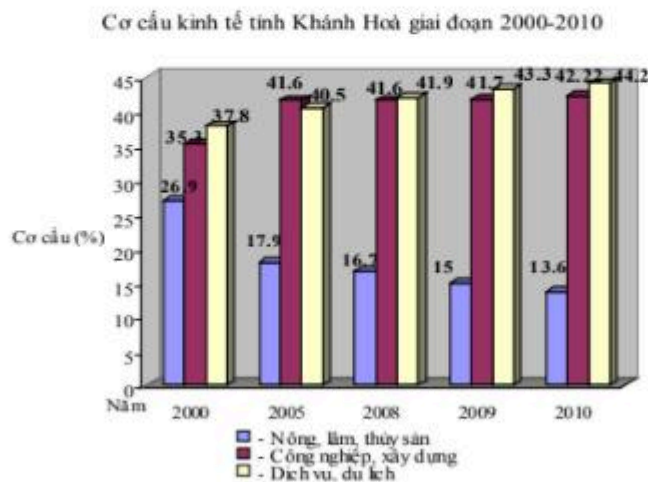
Trong giai đoạn 2001- 2010 tốc độ tăng trưởng kinh tế bình quân của tỉnh đều tăng nhanh hơn tốc độ tăng trưởng bình quân của cả nước (tăng trưởng của tỉnh đạt 10,7%/năm; cả nước đạt 7,1-7,2%/năm); trong đó giai đoạn 2001-2005 tăng bình quân 10,8%/năm (cả nước tăng 7,51%); giai đoạn 2006-2010 bình quân tăng bình quân khoảng 10,6%/năm (cả nước tăng 7,07%).

GDP bình quân đầu người của tỉnh Khánh Hòa năm 2010 là 1.480/người, gấp 1,3 lần GDP bình quân đầu người cả nước (toàn quốc năm 2010 đạt 1.168USD/người).

Cơ cấu kinh tế của tỉnh hiện nay là Dịch vụ, Du lịch – Công nghiệp, Xây dựng và Nông, Lâm Thủy sản, trong đó Dịch vụ, Du lịch đóng vai trò chủ đạo chiếm 44,2% GDP của tỉnh, vì vậy nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng phục vụ cho du lịch cũng tương đối lớn.

2.1.2. Chuyển dịch cơ cấu kinh tế

Đồ thị 2.1. Chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo ngành sản xuất



Nguồn: Niên giám thống kê – Cục thống kê tỉnh Khánh Hòa

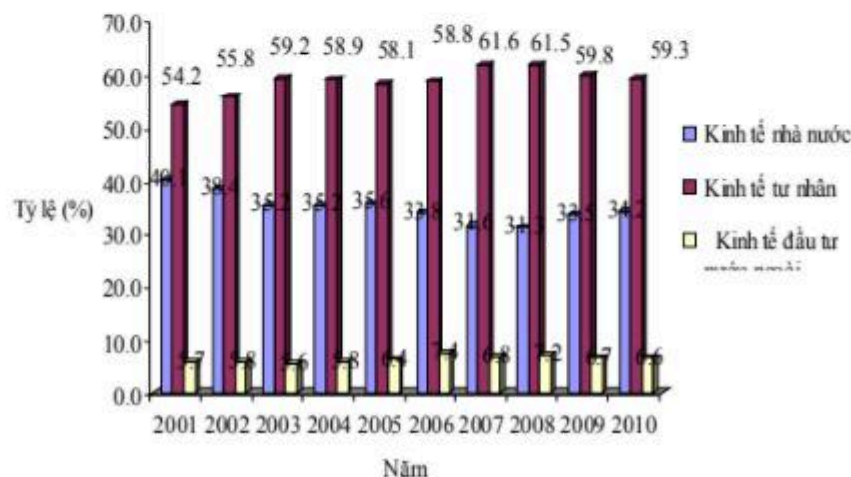
Cơ cấu kinh tế của Khánh Hòa đã chuyển dịch tích cực theo hướng tăng tỷ trọng khu vực Dịch vụ, Du lịch; Công nghiệp - Xây dựng giảm tỷ trọng Nông, Lâm, Thủy sản. Cụ thể:

- Tỷ trọng của khu vực Dịch vụ - Du lịch tăng từ 37,8% năm 2000, lên 40,5% năm 2005 và ước tăng lên 44,2% năm 2010;
- Tỷ trọng Công nghiệp – Xây dựng tăng từ 35,3% năm 2000 lên 41,6% năm 2005 và 42,22 % năm 2010 ;
- Giảm tỷ trọng Nông – Lâm – Thủy sản từ 26,9% năm 2000 xuống còn 17,9% năm 2005 và 13,6% năm 2010.

Xét trên khía cạnh đóng góp của các thành phần kinh tế tác động đến GDP của tỉnh Khánh Hoà từ năm 2000 đến nay cho thấy các thành phần kinh tế tư chiếm không ngừng tăng lên từ 56,0% năm 2000 đến 59,3% năm 2010, kinh tế đầu tư nước ngoài tăng từ 5,2% năm 2000 lên 6,6% năm 2010. Kinh tế nhà nước từ 38,8% năm 2000 giảm xuống còn 34,2% năm 2010.

Tuy tỷ lệ đóng góp đứng thứ 2 trong cơ cấu GDP toàn tỉnh nhưng kinh tế nhà nước vẫn đóng vai trò chủ đạo (chiếm >30%) tổng GDP của tỉnh, nên có vai trò rất lớn trong việc điều tiết nền kinh tế Khánh Hòa

Đồ thị 2.2. Chuyển dịch cơ cấu kinh tế của các thành phần kinh tế



Nguồn: Niên giám thống kê – Cục thống kê tỉnh Khánh Hòa

2.2. Thực trạng đầu tư công trên địa bàn Khánh Hoà

2.2.1. Tình hình thực hiện đầu tư

Nhận thức rõ tầm quan trọng của đầu tư công đối với sự phát triển kinh tế xã hội của địa phương, tỉnh Khánh Hoà đã chủ trương đẩy mạnh phát triển kết cấu hạ tầng, coi việc phát triển kết cấu hạ tầng là một khâu đột phá để phát triển địa phương và chuẩn bị cho các bước công nghiệp hoá, hiện đại hoá cùng cả nước, chủ trương này đã được khẳng định trong các Nghị quyết của Đảng bộ trong chiến lược phát triển kinh tế-xã hội của tỉnh.

Thể chế hoá các chủ trương, chính sách của Chính phủ, Khánh Hoà đã có chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách cụ thể nhằm phát triển kết

cấu hạ tầng trong từng lĩnh vực, Tỉnh đã vận dụng nhiều chính sách ưu tiên, khuyến khích phát triển kết cấu hạ tầng, đặc biệt là chính sách xã hội hoá, khuyến khích, thu hút sự tham gia của mọi thành phần kinh tế vào đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng. Các chính sách tập trung vào việc đẩy mạnh huy động các nguồn lực để ưu tiên cải tạo, nâng cấp và xây dựng mới hệ thống giao thông, thủy lợi, điện, kết cấu hạ tầng đô thị, kết cấu hạ tầng xã hội...

Với định hướng phát triển kinh tế của Khánh Hoà là Dịch vụ, du lịch – Công nghiệp, Xây dựng và Nông, Lâm, Thủy sản.. Đầu tư khu vực công chủ yếu tập trung vào kết cấu hạ tầng kinh tế và các dịch vụ công nhằm thu hút các nhà đầu tư và lượng khách du lịch đến thăm quan nghỉ dưỡng, tạo động lực để các ngành kinh tế khác phát triển.

Tổng vốn đầu tư trên địa bàn tỉnh Khánh Hoà giai đoạn 2001-2010 đạt 62.442 tỷ đồng; trong đó của nhà nước là 24.546 tỷ đồng, chiếm 39,3% tổng vốn đầu tư toàn xã hội của tỉnh. Vốn tư nhân và các doanh nghiệp ngoài nhà nước đạt 31.936 tỷ đồng, chiếm 51,1% vốn đầu tư phát triển; vốn đầu tư của nước ngoài là 5.960 tỷ đồng, chiếm 9,5% tổng vốn đầu tư (xem bảng 2.1).

Tốc độ tăng trưởng về vốn đầu tư đạt bình quân 24,7%/ năm giai đoạn 2001-2010; trong đó đầu tư công tăng bình quân đạt 21,16%/năm; đầu tư khu vực tư nhân tăng bình quân 29,4%/năm và đầu tư nước ngoài tăng 19,2%/năm.

So sánh giữa đầu tư của công và đầu tư ngoài nhà nước giai đoạn 2001-2010 cho thấy đầu tư của công qua các năm đều tăng trưởng nhưng vẫn bị khu vực ngoài nhà nước lấn áp. Việc đầu tư khu vực ngoài nhà nước phát triển mạnh nguyên nhân chính phải kể đến là do tác động của đầu tư khu vực công. Đầu tư khu vực nhà nước mà sản phẩm chính là kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội đã tạo điều kiện và có tác động rất lớn đến việc thu hút đầu tư và sự phát triển của khu vực ngoài.

Bảng 2.1. Vốn đầu tư đoạn 2001-2010

Đvt: tỷ đồng

Hạng mục	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Tổng
Tổng	2.126	2.404	2.895	3.546	3.981	5.176	6.819	8.480	11.515	15.500	62.442
1. Vốn nhà nước	949	924	1.315	1.760	1.859	2.114	3.022	3.405	3.855	5.342	24.546
2. Vốn ngoài nhà nước	837	1.070	1.120	1.153	1.344	2.873	3.447	4.475	7.110	8.508	31.936
3. Vốn nước ngoài	340	410	460	633	778	189	350	600	550	1.650	5.960

Nguồn: Báo cáo tình hình thực hiện vốn đầu tư 201-2010 của Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Khánh Hoà

Tỷ trọng vốn đầu tư có xu hướng giảm dần đối với nguồn vốn nhà nước và vốn nước ngoài, trong khi đó nguồn vốn dân cư và doanh nghiệp ngoài nhà nước có xu hướng tăng dần tỷ trọng trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội. Điều này chứng tỏ tỉnh đã thực hiện có hiệu quả công tác huy động vốn đầu tư từ tư nhân, từ các nhà đầu tư trong nước, thực hiện tốt công tác xã hội hóa trong hoạt động đầu tư, bên cạnh đó vẫn còn một số hạn chế trong công tác thu hút vốn đầu tư nước ngoài.

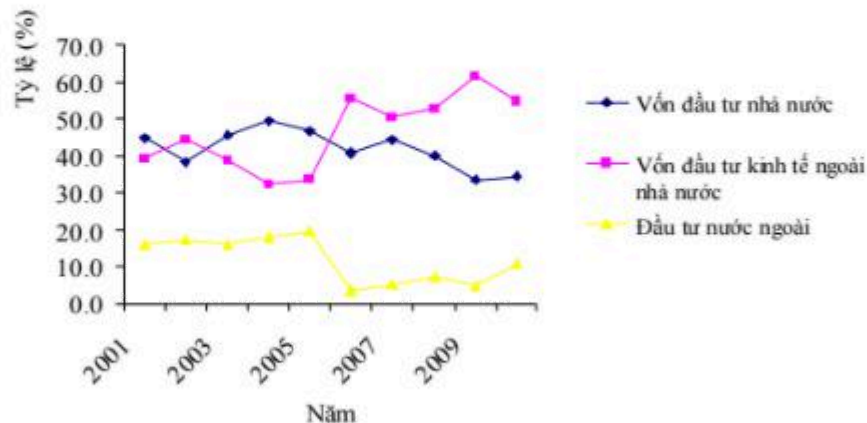
Bảng 2.2 . Tỷ trọng nguồn vốn đầu tư giai đoạn 2001-2010

Đvt: %

Nguồn vốn	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tổng	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1.Vốn nhà nước	44.7	38.4	45.4	49.6	46.7	40.8	44.3	40.2	33.5	34.5
2.Vốn ngoài nhà nước	39.3	44.5	38.7	32.5	33.8	55.5	50.5	52.8	61.7	54.9
3.Đầu tư nước ngoài	16.0	17.1	15.9	17.9	19.5	3.7	5.1	7.1	4.8	10.6

Nguồn: Báo cáo tình hình thực hiện vốn đầu tư 201-2010 của Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Khánh Hoà

Đồ thị 2.3. Biến động về tỷ trọng vốn đầu tư của các thành phần kinh tế giai đoạn 2001-2010



2.2.2. Mức độ đầu tư từ ngân sách nhà nước vào các ngành

Qua bảng 2.2 cho thấy cơ cấu vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước chủ yếu tập trung cho lĩnh vực phục vụ cá nhân và công cộng. Điều đó chứng tỏ Khánh Hòa hiện đang tập trung rất nhiều cho việc đầu tư hạ tầng cho cộng đồng, đặc biệt là cho du lịch và phát triển công nghiệp chế biến.

Tuy nhiên, khi phân tích bảng cơ cấu vốn đầu tư công này cũng cho ta thấy một số lĩnh vực quan trọng như khoa học công nghệ, quản lý nhà nước, y tế có tỉ lệ đầu tư thấp nên mức độ phát triển của những lĩnh vực này cũng bị ảnh hưởng nhất định. Đặc biệt đối với lĩnh vực quản lý nhà nước, bộ máy cơ quan nhà nước trên địa bàn Khánh Hòa thường được phản ánh là gặp phải tình trạng quá tải, dẫn đến thời gian giải quyết công việc kéo dài. Nên việc thiếu đầu tư cho lĩnh vực này cũng gây khó khăn cho việc nâng cao chất lượng hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung và hiệu quả điều hành, quản lý đầu tư công nói riêng.

Bảng 2.3. Cơ cấu vốn đầu tư xây dựng cơ bản sử dụng ngân sách nhà nước

Hạng mục	Đvt: (%)					
	2001-2005	2006	2007	2008	2009	2010
1.Nông - lâm - thủy sản	10.5	11.5	6.2	5.0	3.9	4.3
2.Công nghiệp	14.1	21.6	42.7	32.5	24.8	26.9
3.Vận tải kho bãi và thông tin liên lạc	35.4	8.0	6.7	10.6	3.2	3.6
4.Khoa học công nghệ	0.4	0.4	1.6	2.9	2.9	3.1
5.Kinh doanh và tư vấn	3.7	3.1	4.3	8.5	7.2	7.8
6.Quản lý nhà nước	4.3	3.3	2.6	2.7	4.8	3.9
7.Giáo dục và đào tạo	7.8	5.5	5.2	4.3	3.9	4.3
8.Y tế và cứu trợ xã hội	3.6	2.5	3.9	5.3	5.6	6.0
9.Văn hóa thể thao	2.9	1.9	1.4	2.5	3.6	3.8
10.Phục vụ cá nhân – cộng đồng	16.4	42.0	24.5	25.4	39.8	36.0
11.Các ngành khác	0.9	0.2	0.8	0.2	0.2	0.3
Tổng	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Nguồn: Niên giám thống kê các năm 2001 – 2010 tỉnh Khánh Hòa.

2.2.3. Kết quả đầu tư công

Đầu tư có trọng tâm, trọng điểm bám sát vào 10 chương trình kinh hội trọng điểm của tỉnh; bước đầu cơ sở hạ tầng ngày càng được cải thiện tạo điều kiện thuận lợi thúc đẩy các ngành, lĩnh vực và các địa phương có bước phát triển mới, tạo chuyển biến trên một số lĩnh vực kinh tế, xã hội và môi trường.

Hệ thống giao thông, điện, nước phục vụ phát triển du lịch và công nghiệp sản xuất nông nghiệp được cải thiện đáng kể.

Đường bộ: Tính đến 31/12/2010 toàn tỉnh Khánh hoà đã đầu tư xây dựng được 3.948km đường bộ, trong đó đường nhựa và bê tông nhựa 1.825km, chiếm 46,2% chiều dài các tuyến giao thông toàn tỉnh; đường cấp phối 288km, chiếm 7,3% tổng chiều dài các tuyến đường giao thông; đường

đất 1.835km, chiếm 46,5% chiều dài các tuyến giao thông toàn tỉnh. Mật độ đường là 0,76 km/km² và 3,4 km/1.000 dân, cao hơn bình quân chung toàn vùng.

Công nghệ thông tin và truyền thông: trên địa bàn Tỉnh Khánh Hoà hiện nay có tất cả 60 bưu cục, trong đó có 1 bưu cục trung tâm, 7 bưu cục quận huyện và 52 bưu cục khu vực ngoài ra còn có hàng trăm điểm bưu điện của các xã. So với năm 2001 tăng 7 bưu cục (01 bưu cục cấp huyện, 06 bưu cục khu vực).

Dung lượng tổng đài cũng không ngừng tăng lên năm 2001 có 68.344 số đến năm 2010 là 207.950 số.

100% các địa phương xã phường trong Tỉnh đều có đường dây điện thoại, tạo thuận lợi cho việc thông tin liên lạc của người dân, đặc biệt tại các vùng sâu, vùng xa của Tỉnh. Mật độ máy điện thoại cố định/100 dân năm 2000 bình quân đạt 4,9 máy, đến cuối năm 2009 là 12,9 máy/100 dân .

Cấp nước cho công nghiệp và sinh hoạt: Hệ thống nước cấp cho sinh hoạt và sản xuất công nghiệp của tỉnh Khánh Hoà không ngừng tăng lên, từ năm 2000 chỉ đáp ứng được 40% nhu cầu nước cho sinh công nghiệp và 60% nhu cầu cho sinh hoạt đến năm 2010 đã đáp ứng được 80% nhu cầu cho sinh hoạt và 60% nhu cầu của công nghiệp.

Cấp điện: Hệ thống điện của Khánh Hoà đã được đầu tư xây dựng tương đối hoàn thiện được cung cấp đã đáp ứng cho 100% xã, phường, thị trấn có điện, tỷ lệ hộ có điện là 98%.

Nổi bật nhất là chương trình phát triển du lịch, đào tạo nghề, giải quyết việc làm, giảm nghèo, phát triển kinh tế xã hội - miền núi đặc biệt là việc xây dựng cơ sở hạ tầng cho 3 vùng kinh tế trọng điểm.

Khu kinh tế Vân Phong, khu vực Cam Ranh, Nha Trang thu hút và đang triển khai nhiều dự án lớn mang tầm quốc tế. Cảng trung chuyển

container quốc tế Vân Phong đã khởi công xây dựng; sân bay Cam Ranh được nâng cấp thành sân bay quốc tế.

Các công trình trọng điểm của tỉnh đầu tư từ nguồn vốn ngân sách nhà nước trong các năm qua được đưa vào sử dụng như: Cầu Trần Phú nối dài đường Phạm Văn Đồng, đường Nguyễn Tất Thành, đường Nha Trang – Đà Lạt, đường Phạm Văn Đồng thông tuyến với Quốc lộ 1A, đường thông Đèo Rù rì, Đường Khánh Lê – Lâm Đồng, đường Cầu Lùng – Khánh Lê; sân bay Cam ranh được nâng cấp thành sân bay quốc tế...đã góp phần vào sự phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh, tạo sự khang trang của một trung tâm đô thị của vùng và dần hình thành trung tâm dịch vụ, du lịch, văn hóa của cả nước. Đồng thời là điều kiện thuận lợi trong việc hợp tác, liên kết giữa tỉnh Khánh Hòa với các tỉnh lân cận như Lâm Đồng, Ninh Thuận, Phú Yên và các tỉnh Tây Nguyên.

Tỷ lệ hộ nghèo còn 1,5% (theo chuẩn tỉnh còn 11,12%), nhiều hộ đang vươn lên làm giàu. Hàng năm 25.000 lao động được tạo việc làm; tỷ lệ lao động được đào tạo chiếm 35%; 50% số xã cơ bản đạt tiêu chí xã nông thôn mới ...

2.2.4. Hiệu quả quản lý đầu tư công

Về cơ sở số liệu, do đây là các số liệu kinh tế vĩ mô như GDP, tổng vốn đầu tư, vốn đầu tư từ ngân sách, nên luận văn sử dụng số liệu công bố trên trang Web www.gso.gov.vn của Tổng cục Thống kê và số liệu trong Niên giám thống kê của Cục Thống kê tỉnh.

Việc đánh giá hiệu quả của đầu tư đối với tăng trưởng kinh tế cần quan tâm đến độ trễ trong tác động của đầu tư đến tăng trưởng. Đối với mỗi chương trình, công trình, dự án từ lúc đầu tư đến khi mang lại lợi ích cho nền kinh tế sẽ có độ trễ thời gian khác nhau. Tác giả sử dụng các công thức sau trong việc tính toán các chỉ tiêu:

$$ICOR_{năm\ t} = \text{Đầu tư}_{năm\ t-1} / (GDP_{năm\ t} - GDP_{năm\ t-1})$$

$$ICOR(\text{vốn ngân sách})_{năm\ t} = \text{Đầu tư từ vốn ngân sách}_{năm\ t-1} / (GDP_{năm\ t} - GDP_{năm\ t-1})$$

$$\text{Tỉ lệ (GDP/Đầu tư)}_{năm\ t} = GDP_{năm\ t} / \text{Đầu tư}_{năm\ t-1}$$

$$\text{Tỉ lệ (GDP/Đầu tư từ vốn ngân sách)}_{năm\ t} = GDP_{năm\ t} / \text{Đầu tư từ vốn ngân sách}_{năm\ t-1}$$

Dựa trên cơ sở số liệu và phương pháp tính toán nêu trên, ta thu được các kết quả đánh giá hiệu quả đầu tư nói chung và hiệu quả đầu tư công của tỉnh Khánh Hòa so sánh với cả nước như sau:

2.2.4.1. Hệ số ICOR

Đồ thị 2.4 cho thấy đầu tư trên địa bàn tỉnh Khánh Hòa hiệu quả hơn đầu tư trên địa bàn toàn quốc và tăng dần qua các thời kỳ; thời kỳ 2001-2005, ICOR của Khánh Hòa bằng 0,7 lần ICOR toàn quốc; thời kỳ 2006-2010 tăng lên 0,73 ICOR toàn quốc.

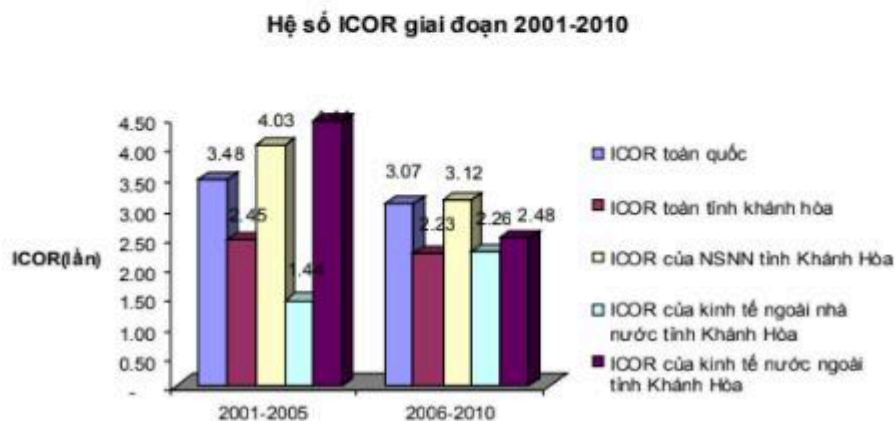
So sánh hiệu quả giữa đầu tư từ ngân sách nhà nước của Khánh Hòa cho thấy giai đoạn 2006 -2010 hiệu quả gấp 1,29 lần và giai đoạn 2001-2005. Các hệ số này có nghĩa là: Trong giai đoạn 2001-2005 phải đầu tư 4,03 đồng để tạo thêm một đồng GDP thì giai đoạn 2006-2010 chỉ cần đầu tư 3,07 đồng để tạo thêm một đồng GDP.

So sánh hiệu quả đầu tư từ khu vực nhà nước và hiệu quả đầu tư của khu vực ngoài nhà nước cho thấy hiệu quả đầu tư của khu vực ngoài nhà nước có hiệu quả cao hơn. Cụ thể giai đoạn 2001-2005 khu vực nhà nước phải đầu tư 4,03 đồng để tạo thêm 1 đồng GDP tăng thêm thì khu vực ngoài nhà nước chỉ mất 1,44 đồng tạo ra 1 đồng GDP tăng thêm. Giai đoạn 2006-2010 khu vực nhà nước đầu tư 3,07 đồng để tạo thêm 1 đồng GDP tăng thêm thì khu vực tư nhân mất 2,23 đồng tạo ra 1 đồng GDP tăng thêm.

Việc đầu tư khu vực công chưa đạt hiệu quả cao như khu vực tư do

đầu tư khu vực công chủ yếu là hàng hoá công cộng, có vốn đầu tư lớn, thời gian thu hồi vốn lâu.

Đồ thị 2.4. Biến động hệ số ICOR giai đoạn 2001-2010



Nguồn: - Số liệu vốn đầu tư XDCB quan các năm của Tổng Cục Thống kê;
Số liệu vốn đầu tư XDCB quan các năm của Thống kê Khánh Hòa;

2.2.4.2. Tỷ lệ đầu tư công so với GDP

Nguồn gốc để huy động đầu tư là từ GDP, hay nói một cách cụ thể hơn là trong tổng sản phẩm do toàn xã hội làm ra bên cạnh phần tiêu dùng sẽ có một phần được tiết kiệm và dùng để tái đầu tư vào sản xuất kinh doanh. Mức độ đầu tư so với tổng sản phẩm thể hiện mức độ tiết kiệm dùng cho đầu tư của nền kinh tế và cho phép đánh giá khả năng huy động thêm vốn đầu tư từ nội tại nền kinh tế hay phải sử dụng đến các nguồn bên ngoài thông qua kêu gọi đầu tư trực tiếp từ nước ngoài, vay vốn nước ngoài, nhận các khoản viện trợ đối với quy mô của quốc gia, đối với quy mô của một địa phương còn có thể huy động thêm từ nguồn hỗ trợ trực tiếp từ trung ương.

Bảng 2.4. Tỷ lệ đầu tư công/ GDP giai đoạn 2001-2010 tỉnh Khánh Hòa

Đvt: %

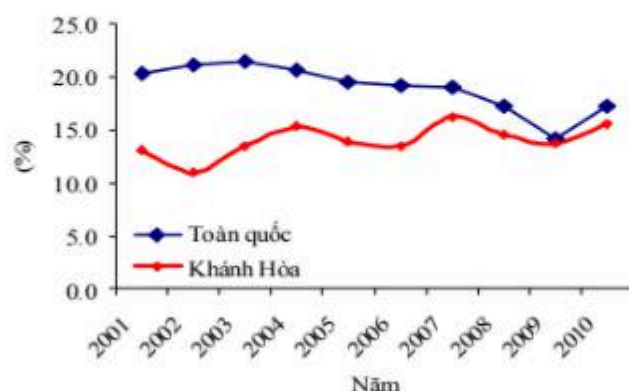
Năm	Khánh hòa			Toàn quốc		
	Kinh tế Nhà nước	Kinh tế ngoài nhà nước	Khu vực có vốn đầu tư nước ngoài	Kinh tế Nhà nước	Kinh tế ngoài nhà nước	Khu vực có vốn đầu tư nước ngoài
2001	13.03	11.48	4.7	20.2	8.0	0.1
2002	11.01	12.75	4.9	21.2	9.4	0.1
2003	13.50	11.50	4.7	21.4	12.1	0.1
2004	15.36	10.06	5.5	20.6	15.3	0.1
2005	13.88	10.03	5.8	19.5	15.5	0.1
2006	13.55	18.40	1.2	19.3	15.8	0.1
2007	16.17	18.44	1.9	19.0	17.9	0.1
2008	14.55	19.12	2.6	17.3	14.6	0.1
2009	13.72	25.30	2.0	14.1	14.5	0.1
2010	15.58	24.81	4.8	17.3	15.1	0.1

Nguồn: - Niên giám thống kê tỉnh Khánh Hòa 2001-2010

- Trang web Tổng cục Thống kê.

Qua bảng 2.4 cho thấy tỷ lệ đầu tư công/GDP của Khánh Hòa giai đoạn 2001-2010 khoảng từ 11-16%, thấp hơn so với mức tỷ lệ 14-20,6% của cả nước, trong khi đó đầu tư của kinh tế ngoài nhà nước có tỷ lệ từ 10- 25% cao hơn so với toàn quốc từ 8-18%. Nguyên nhân của điều này là do ở Khánh Hòa việc đầu tư thu hút các thành phần kinh tế ngoài quốc doanh tham gia xây dựng các công trình công cộng phục vụ mục đích kinh doanh du lịch. Nhờ vậy, giảm nguồn đầu tư từ ngân sách của tỉnh cho đầu tư công trong lĩnh vực phúc lợi công cộng.

Đồ thị 2.5. So sánh mức độ biến động tỷ lệ đầu tư công/GDP



Nguồn: - Số liệu vốn đầu tư XDCB quan các năm của Tổng Cục Thống kê;
Số liệu vốn đầu tư XDCB quan các năm của Thống kê Khánh Hòa;

2.3. Kết quả và hạn chế trong quản lý đầu tư công

2.3.1. Kết quả và hạn chế về cơ chế chính sách và các quy định pháp luật

Để có một cái nhìn tổng quan về hệ thống các văn bản vi phạm pháp luật quản lý đầu tư công, tác giả luận văn xin trích nội dung nhận xét của Đoàn giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc thực hiện chính sách, pháp luật về đầu tư xây dựng cơ bản sử dụng vốn nhà nước ở các bộ, ngành, địa phương 2005- 2007 trong nội dung dự thảo Báo cáo kết quả giám sát như sau :

Hệ thống văn bản pháp luật về đầu tư xây dựng cơ bản được ban hành ngày càng đầy đủ, hiệu lực pháp lý cao hơn, đồng thời có rà soát, sửa đổi, bổ sung cho phù hợp hơn với thực tế. Các văn bản luật được ban hành đã góp phần thể chế hóa kịp thời chủ trương, đường lối của Đảng về đầu tư phát triển, phục vụ công nghiệp hóa – hiện đại hóa và phục vụ tiến trình hội nhập. Cách thức xây dựng, ban hành văn bản pháp luật đã công khai,

minh bạch. Tuy nhiên, qua giám sát cũng cho thấy một số luật và văn bản hướng dẫn thi hành luật chưa được ban hành kịp thời, nhiều nội dung chậm được sửa đổi, bổ sung. Nội dung một số văn bản chưa phù hợp thực tế, chưa được quy định cụ thể. Việc phân công các Bộ ban hành văn bản chưa phù hợp với yêu cầu quản lý chuyên ngành. Bên cạnh đó, có tình trạng không thống nhất giữa các văn bản, thường xuyên thay đổi trong thời gian ngắn, tính nhất quán không cao, thiếu tính dự báo....

Tuy nhiên, tổng hợp, đánh giá thực tế quản lý đầu tư công bằng các Nghị định của Chính phủ và các luật liên quan trong thời gian qua cho thấy những vấn đề vướng mắc chưa giải quyết được và chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu về quản lý đầu tư công hiện nay, cụ thể là :

Chưa có một văn bản luật thống nhất về đầu tư công làm cơ sở pháp lý triển khai thực hiện và quản lý đầu tư sử dụng vốn nhà nước không nhằm mục đích kinh doanh. Các quy định hiện hành có ở nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau nên gây khó khăn trong việc tra cứu và thi hành.

Các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành chưa xác định rõ yêu cầu quản lý nhà nước về hoạt động đầu tư công, đối tượng và nội dung quản lý trong các khâu quy hoạch, kế hoạch, chuẩn bị đầu tư, triển khai thực hiện dự án, quản lý sử dụng vốn, quản lý khai thác dự án và một số vấn đề khác.

Trong các vấn đề cụ thể nêu trong các văn bản pháp luật hiện hành còn có những nội dung chưa rõ, chưa đủ đối với đầu tư công; quy định chưa nhất quán trong việc phân định trách nhiệm của các chủ thể tham gia vào quá trình đầu tư quản lý đầu tư công.

Trong một số quy định hiện hành chưa đảm bảo sự rõ ràng, chặt chẽ và hiệu quả đối với từng nhiệm vụ cụ thể trong quản lý đầu tư công.

Thiếu các chế tài cụ thể để đảm bảo chấp hành kỷ cương, kỷ luật trong đầu tư; khắc phục tình trạng đầu tư phân tán, hiệu quả thấp, lãng phí thất

thoát và xử lý những vi phạm trong quản lý đầu tư.cụ thể như : Chế tài xử phạt các vi phạm hành chính trong đấu thầu hiện nay chưa đầy đủ, mức phạt còn thấp, khiến cho việc thực hiện các quy định về đấu thầu chưa nghiêm. Điều 65, Nghị định 58/2008/NĐ-CP quy định mức phạt tiền cho các hành vi vi phạm từ 5 triệu đến 50 triệu đồng; Theo Nghị định 85/2009/NĐ –CP “Tùy theo mức độ vi phạm, tổ chức, cá nhân vi phạm pháp luật về đấu thầu theo quy định tại điểm b khoản 1 Điều 75 của Luật Đấu thầu sẽ bị phạt tiền theo quy định của pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư” mà mức xử phạt cao nhất trong Nghị định số 53/2007/NĐ-CP ngày 04/04/2007 từ 30 triệu -50 triệu, mức phạt này nhìn chung là rất thấp so với thiệt hại gây ra do không tuân thủ các quy định về đấu thầu . Đối với các hình thức vi phạm nghiêm trọng, điều 66 của Nghị định 58 và điều 13 của Nghị định 85 có quy định về phạt cấm tham gia đấu thầu nhưng cho đến nay, còn ít đơn vị phải chịu hình thức phạt này .

Các vấn đề nêu trên cần được cần phải được xem xét, bổ sung hoàn chỉnh hơn trong một văn bản luật thống nhất, tạo ra cơ sở luật pháp để quản lý hoạt động đầu tư công, đảm bảo sự nhất quán trong hệ thống luật pháp hoàn thiện cho phù hợp với yêu cầu quản lý nhà nước về đầu tư công hiện nay.

+ Luật Xây dựng năm 2003 được ban hành và các nghị định hướng dẫn Luật này đã tạo ra cơ sở pháp lý riêng để quản lý hoạt động xây dựng đối với các dự án có các công trình xây dựng. Luật Xây dựng không bao gồm các nội dung về quản lý đầu tư như: Kế hoạch đầu tư, phân bổ và quản lý vốn và các nguồn lực đầu tư qua các chương trình và dự án đầu tư, tổ chức quản lý quá trình đầu tư từ khâu quy hoạch, kế hoạch đến khâu quản lý khai thác, sử dụng các dự án, kiểm tra, giám sát, đánh giá các dự án đầu tư để đảm bảo hiệu quả đầu tư.

+ Luật Đầu tư năm 2005 quy định về việc quản lý hoạt động đầu tư nhằm mục đích kinh doanh, quyền và nghĩa vụ của nhà đầu tư; việc bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư và việc khuyến khích ưu đãi đầu tư đối với hoạt động đầu tư nhằm mục đích kinh doanh tại Việt Nam bao gồm cả hoạt động đầu tư sử dụng vốn nhà nước cho mục đích kinh doanh. Tuy nhiên, Luật Đầu tư chưa điều chỉnh việc sử dụng ngân sách nhà nước và các nguồn vốn khác của nhà nước đầu tư vào các dự án không nhằm mục đích kinh doanh (đầu tư công). Như vậy, đến nay chưa có Luật để điều chỉnh các hoạt động đầu tư từ nguồn vốn nói trên, thiếu cơ sở luật pháp đủ hiệu lực để quản lý, sử dụng có hiệu quả nguồn vốn quan trọng này.

Một số văn bản hướng dẫn thi hành Luật, Nghị định chưa được ban hành kịp thời, có những nội dung không đúng với quy định của Trung ương chưa phù hợp với thực tiễn nhưng chậm được sửa đổi, bổ sung; mặt khác có những văn bản thay đổi trong thời gian ngắn, thiếu tính dự báo, làm cho việc triển khai thực hiện bị động, lúng túng như:

Nghị định 16/2005/NĐ-CP về Quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình được ban hành tháng 02/2005, được sửa đổi bổ sung bằng Nghị định 112/2006/NĐ-CP tháng 9 năm 2006 nhưng gần một năm sau Ủy ban Nhân dân tỉnh Khánh Hoà mới ban hành Quyết định số 36/2007/QĐ – UBND ngày 31/7/2007 ban hành Quy định thực hiện một số thủ tục và phân cấp uỷ quyền quản lý đầu tư xây dựng nguồn vốn ngân sách nhà nước trên địa bàn của Khánh Hoà.

Nghị định 12/2009/NĐ-CP Ngày 12/02/2009 Chính phủ ban hành về quản lý đầu tư xây dựng ; Nghị định 83/2009/NĐ-CP ngày 15/10/2009 về sửa đổi bổ sung một số điều của Nghị định 12/2009/NĐ-CP để thay thế Nghị định 16/2005/NĐ-CP và Nghị định 112/2006/NĐ-CP nhưng mãi đến ngày 07/04/2010 UBND tỉnh Khánh Hòa mới có quyết định số 13/2010/QĐ-UBND

2007 ban hành Quy định thực hiện một số thủ tục và phân cấp uỷ quyền quản lý đầu tư xây dựng nguồn vốn ngân sách nhà nước trên địa bàn của Khánh Hoà để thay thế Quyết định số 36/2007/QĐ - UBND ngày 31/7/2007.

Một số Quy định về thanh toán khối lượng phát sinh quy định tại Điều 17 Quyết định 36/2007/QĐ –UB ngày 31/7/2007 của UBND tỉnh là chưa đúng với quy định tại Nghị định 16/2005/NĐ-CP và Nghị định 112/2006/NĐ-CP.

Một số Quy định về thanh toán khối lượng phát sinh quy định tại Điều 17 Quyết định 36/2007/QĐ –UB ngày 31/7/2007 của UBND tỉnh là chưa đúng với quy định tại Nghị định 16/2005/NĐ-CP và Nghị định 112/2006/NĐ-CP.

Có một số văn bản ban hành nhằm đẩy mạnh tiến độ giải ngân nhằm kích cầu đầu tư nguồn vốn XDCB như Chỉ thị 12/2009/CT-UBND ngày 27/5/2009 của UBND tỉnh về tăng cường công tác quản lý và quy trình, thủ tục thực hiện các dự án, gói thầu trên địa bàn tỉnh Khánh Hoà. Tuy nhiên quy định thủ tục chỉ định thầu của Chỉ thị này không nhanh hơn thủ tục đấu thầu nên không góp phần đẩy nhanh tiến độ giải ngân trong thực tế. Mặt khác Chỉ thị này cũng chưa tuân thủ quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân năm 2003 về trình tự, thủ tục ban hành...

Một số thủ tục về đầu tư còn thức tạp, phải qua nhiều bước trung gian, từ khâu chuẩn bị đến triển khai thực hiện quá dài, làm giảm hiệu quả của dự án.

Một số thủ tục do sự phối hợp giữa các cơ quan chưa tốt chưa đảm bảo thời gian quy định như: Thời gian thẩm định, xử lý các thủ tục phải lấy ý kiến các ngành liên quan, hay việc cấp giấy phép xây dựng thì theo quy định dự án phải được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mới được cấp giấy phép xây dựng, nhưng việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thường chậm gây ảnh hưởng đến tiến độ của dự án.

Công tác đền bù giải phóng mặt bằng vẫn là khâu phức tạp, khó thực hiện do cơ chế, chính sách không phù hợp, mâu thuẫn, thiếu nhất quán giữa các loại dự án, giữa các địa phương và giữa các thời điểm thực hiện gây rất nhiều khó khăn cho quá trình triển khai dẫn tới tình trạng khiếu nại kéo dài, chậm trễ bàn giao mặt bằng (tỉnh Khánh Hoà có Quyết định số 64/2008/QĐ-UBND ngày 29/5/2008 quy định về việc thẩm định, phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi nhà nước thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Khánh Hoà chưa phù hợp với các quy định của Luật đất đai, Nghị định 84/2007/NĐ - CP ngày 25/5/2007 của Chính phủ như: Phân cấp và uỷ quyền thẩm định và phê duyệt phương án tổng thể về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư thuộc nguồn vốn chủ đầu tư (Điểm a, Khoản 1 Điều 2).. Vấn đề này, theo quy định ở Khoản 3, Điều 51 Nghị định 84/2007/NĐ-CP thì “ UBND đã có chủ trương thu hồi đất hoặc chấp thuận địa điểm đầu tư có trách nhiệm xem xét, ký, quyết định quyết định xét duyệt phương án tổng thể”.

Công tác nghiệm thu, thanh, quyết toán vốn đầu tư tuy đã cải tiến và giảm thiểu thủ tục hành chính nhưng vẫn là khâu mất nhiều thời gian đối với chủ đầu tư và nhà thầu. Hiện nay đa số các dự án chỉ tập trung thanh toán vào 6 tháng cuối năm. Vấn đề này cần được quan tâm nghiên cứu, xem xét và có hướng tháo gỡ trong những năm tiếp theo để đẩy nhanh tiến độ giải ngân vốn.

2.3.2. Kết quả và hạn chế trong hoạch định đầu tư

Định hướng đầu tư, xác định khả năng hiệu quả đầu tư, tính khả thi của dự án đầu tư, đây là công đoạn ảnh hưởng lớn nhất. Chủ trương đầu tư sai chiếm tới 60-70% số thất thoát và lãng phí trong đầu tư xây dựng cơ bản. Có thể mất trắng toàn bộ vốn và gây hậu quả lâu dài cho khu vực và xã hội. Ví dụ: chi phí ước đầu tư xây dựng Nhà máy đường Cam Ranh với công suất 6.000 tấn ngày, trong khi đó ở phía Bắc tỉnh Khánh Hòa có nhà máy đường Ninh Hòa công suất 3.000 tấn ngày đang hoạt động dẫn đến tình trạng thiếu

nguyên liệu, nhà máy hoạt động cầm chừng gây lãng phí ngân sách của tỉnh hàng chục tỷ đồng; dự án xây dựng Công viên Hoa Biển tại quảng trường 2/4 của thành phố Nha Trang khi được đầu tư xây dựng làm mất mỹ quan thành phố nên phải tháo dỡ, chuyển đổi thiết kế gây tổn thất và lãng phí nguồn ngân sách của tỉnh 9 tỷ đồng. Ngoài ra việc đầu tư xây dựng các khu công nghiệp nhưng không có nhà đầu tư đến đầu tư cũng gây lãng phí và tổn thất kinh phí của nhà nước.

Quyết định đầu tư ở nhiều nơi chủ yếu vẫn chạy theo số lượng mà chưa chú trọng đến khả năng bố trí nguồn vốn, chưa chú trọng đến hiệu quả đầu tư hoặc không theo danh mục ưu tiên (Từ năm 2005-2007 theo đánh giá giám sát của HDND tỉnh có 30 công trình đã có quyết định đầu tư nhưng không theo đúng mục tiêu ưu tiên của địa phương; trong 2 năm 2008-2009 có 34 dự án đình hoãn, dẫn tiến độ theo Quyết định số 390/QĐ-TTg ngày 17/4/2008 của Thủ tướng Chính phủ (năm 2008 có 16 dự án; năm 2009 có 18 dự án).

2.3.3. Kết quả và hạn chế trong phân cấp quản lý đầu tư công

Việc phân cấp vốn đầu tư đã tạo điều kiện cho cấp huyện và cấp xã đã chủ động hơn trong việc xác định các dự án đầu tư trên địa bàn huyện, xã theo quy hoạch đã được phê duyệt để chủ động trong công tác chuẩn bị đầu tư và thực hiện đầu tư của cấp mình và đã tạo được nhiều công trình phục vụ sản xuất và đời sống nhân dân ở khắp các xã phù hợp với tình hình phát triển của địa phương và nhu cầu thiết thực của người dân .Tạo cơ hội phát triển tương đối đồng đều cho các huyện, thị xã, thành phố; đặc biệt là cấp xã. Góp phần nâng cao ý thức trách nhiệm của người dân đối với các công trình được đầu tư trên địa bàn (như các công trình thuộc chương trình 135, dự án CBRIB...); công tác tổ chức quản lý, bảo dưỡng, duy tu công trình được người dân quan tâm hơn.

Năng lực quản lý đầu tư của cấp huyện và cấp xã được nâng lên. Hàng năm, cấp huyện và cấp xã đã chủ động được kế hoạch xây dựng cơ bản của mình từ năm trước, chủ động lựa chọn các công trình, dự án cần thiết, cấp bách theo thứ tự ưu tiên trong kế hoạch năm sau để đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của cấp mình, thực hiện được các thủ tục đầu tư theo quy định để tiến hành xây dựng cơ bản trong năm kế hoạch.

Tuy nhiên bên cạnh đó còn nhiều tồn tại vướng mắc cần khắc phục như :

Việc triển khai thực hiện phân cấp đã được các cấp thực hiện ngay từ giai đoạn cho phép lập dự án đầu tư. Tuy nhiên, khả năng ngân sách ở cấp huyện cũng rất hạn chế, có một số trường hợp dự án đầu tư thuộc nhiệm vụ chi đầu tư của cấp huyện nhưng ngân sách cấp tỉnh đầu tư như: một số dự án được ngân sách tỉnh đầu tư trước khi Nghị quyết 35,36 được ban hành, nay vẫn còn kéo dài đến thời điểm hiện nay (Đường Lê Thánh Tôn - Thái Nguyên, Đường Yersin, Cầu Trần Hưng Đạo, Cầu Dinh 2, Đường Trần Quốc Tuấn, Đường Nguyễn Khuyến,...vv); một số dự án có tổng mức đầu tư khá lớn vượt khả năng cân đối ngân sách cấp huyện cần sự hỗ trợ đầu tư của ngân sách cấp tỉnh để thực hiện một số mục tiêu do tỉnh đề ra (Đường Cam Hải Đông, Cầu Phú Lộc ...vv).

Việc chuẩn bị các thủ tục đầu tư của hầu hết các huyện rất chậm, nên tình trạng bố trí vốn đầu tư cho các dự án chưa được phê duyệt dự án đầu tư tương đối nhiều (trong năm phải tiếp tục thực hiện), gây chậm trễ trong việc thực hiện kế hoạch đầu tư phát triển trên địa bàn huyện nói riêng và toàn tỉnh nói chung; hiện tại, tình trạng này đã được cấp huyện khắc phục nhiều do năng lực ngày càng được nâng cao.

Năng lực quản lý đầu tư cấp xã còn hạn chế, còn nhiều xã chưa đáp ứng yêu cầu công việc được giao, cần phải được bồi dưỡng, nâng cao về chuyên để đáp ứng được yêu cầu.

Việc phân cấp nhiệm vụ chi chưa rõ ràng và chưa thực sự phù hợp thẩm quyền quản lý của cấp xã như: Phân cấp nhiệm vụ sửa chữa Trạm Xá cho cấp xã nhưng theo quy định UBND cấp xã không phải là cơ quan quản lý Nhà nước đối với trạm Y tế xã; chức năng nhiệm vụ của thị trấn và xã khác nhau nhưng được phân cấp nhiệm vụ như nhau; chưa quy định phân cấp đối với các di tích lịch sử văn hoá nên công tác duy tu, bảo tồn gặp nhiều khó khăn.

Nguồn vốn bố trí cho nhiệm vụ chi phân theo cấp nhưng chưa tương xứng. Đối với nhiệm vụ chi cho xây dựng trường Mầm non cấp xã để đạt tiêu chuẩn cần 2-3 tỷ đồng, nhưng với nguồn vốn đầu tư được phân bổ khoảng 700 triệu/năm/xã thì việc thực hiện nhiệm vụ này rất khó khả thi. Do vậy hiện nay nguồn vốn phân cấp xã cho nhiệm vụ sửa chữa nhỏ, tuy nhiên do bố trí nguồn vốn đầu tư XD CB nên việc tập trung còn nhiều vướng mắc.

2.3.4. Kết quả và hạn chế trong công tác quy hoạch

Chất lượng công tác quy hoạch được nâng lên so với trước, các bản quy hoạch dần hoàn chỉnh, có tính khoa học và thực tiễn cao hơn. Kế hoạch đầu tư XD CB của tỉnh đã bám sát quy hoạch, phân kỳ đầu tư phù hợp với quy hoạch chung. Các quy hoạch phát triển ngành, vùng, tỉnh, thành phố đang được cập nhật, rà soát, bổ sung theo hướng gắn với thực tế, bám sát hơn nhu cầu thị trường trong nước và quốc tế; khai thác tốt hơn tiềm năng, thế mạnh của từng ngành, vùng, tỉnh phục vụ cho yêu cầu phát triển chung của tỉnh. Hiện nay trong toàn tỉnh đã có 8/9 huyện đã lập quy hoạch chung xây dựng (trừ huyện Trùng Sa) và dự kiến đến cuối năm 2010 sẽ phù hợp quy hoạch chi tiết xây dựng các đô thị trên địa bàn tỉnh).

Bên cạnh những mặt đã làm được, công tác quy hoạch còn hạn chế, như chưa theo kịp với tốc độ đầu tư, chưa phù hợp với tiến trình đổi mới đất nước. Nhiều dự án quy hoạch dài hạn tuy đã được xác định, nhưng thiếu các căn cứ kinh tế xã hội đáng tin cậy, nhất là phân tích và dự báo về thị trường và năng lực cạnh tranh, nên phải thay đổi nhiều lần như quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng của tỉnh (quy hoạch phát triển hệ thống giao thông, hệ thống cảng, đô thị, quy hoạch du lịch, quy hoạch các khu công nghiệp...) chưa tính hết sự gắn kết trong việc khai thác kết cấu hạ tầng hiện có và khả năng huy động vốn, nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng, tiết kiệm vốn đầu tư.

Công tác quy hoạch chưa theo kịp với quá trình thay đổi của các yếu tố khách quan, nhất là các vấn đề về dự báo (đặc biệt là dự báo tác động của các yếu tố bên ngoài như kinh tế thế giới, tiến bộ công nghệ, sự cạnh tranh của các quốc gia, lợi thế vị trí địa lý). Nhiều quy hoạch còn xuất phát từ ý muốn chủ quan, tư duy nhiệm kỳ chưa gắn với chiến lược lâu dài của địa phương.

Quy hoạch phát triển ngành còn cục bộ, có xu hướng khép kín chưa gắn kết lồng ghép các quy hoạch với nhau (quy hoạch ngành, xây dựng, sử dụng đất) trên vùng, lãnh thổ, gắn kết quy hoạch từng vùng vào quy hoạch chung của cả nước chưa tốt các dự án đầu tư còn chồng chéo gây lãng phí ngân sách nhà nước (như quy hoạch đầu tư xây dựng giao thông, hệ thống thoát nước thành phố và đầu tư xây dựng hệ thống cấp nước, hệ thống cấp viễn thông... chưa liên hệ với nhau để tạo hệ thống thống nhất khi thực hiện đầu tư, tránh trường hợp ngành này đầu tư xong, ngành khác lại đào nên để lấp đặt lại...).

Một số quy hoạch chỉ tiết được duyệt, nhưng chậm triển khai thực hiện, tạo nên dư luận xã hội cho rằng “quy hoạch treo”. Quy hoạch chưa thường xuyên cập nhật, bổ sung và điều chỉnh kịp thời, do đó nhiều quy hoạch bị lạc hậu với tình hình thực tiễn, không đáp ứng yêu cầu; không là căn cứ để xây dựng kế hoạch.

2.3.5. Kết quả và hạn chế trong công tác thẩm định và phê duyệt dự án, phê duyệt tổng dự toán

Các thủ tục thẩm định, phê duyệt dự án đầu tư và thẩm định, phê duyệt các loại hồ sơ đấu thầu đã được Sở Kế hoạch và Đầu tư thực hiện theo cơ chế một cửa được ban hành tại Quyết định số 25/96/QĐ-SKHĐT ngày 13/12/2008 với qui trình thủ tục công khai minh bạch, các công đoạn thẩm định đều được kiểm tra, kiểm soát chặt chẽ về mặt nội dung và thời gian; đặc biệt thời gian thủ tục thẩm định các loại hồ sơ đấu thầu được rút ngắn hơn so với qui định nhằm đẩy nhanh công tác lựa chọn nhà thầu thi công công trình. Ngoài ra, công tác thẩm định thiết kế cơ sở của các sở quản lý xây dựng chuyên ngành cũng đã có những chuyển biến tích cực về mặt thời gian và tuân theo quy định của pháp luật.

Tuy nhiên trong quy trình thẩm định này, việc loại bỏ các dự án không có lợi cho xã hội tại mỗi bước thẩm định còn ít khi xảy ra, phần lớn các trường hợp là cơ quan thẩm định yêu cầu chủ đầu tư điều chỉnh lại dự án cho phù hợp hơn với các quy định hiện hành. Nguyên nhân chủ yếu là do các cơ quan thẩm định thường không có đủ cơ sở để quyết định loại bỏ dự án vì trong quy định hiện nay, việc xác định, tính toán số liệu; kiểm tra độ chính xác, dự ước những tác động đến kết quả của dự án khi bối cảnh thay đổi còn chưa được xây dựng một cách chặt chẽ, chi tiết.

Trong quá trình tính toán này, mặc dù quy định pháp luật có yêu cầu đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội nhưng chỉ là yêu cầu mang tính chất chung chung chưa chỉ ra căn cứ, phương pháp để tính toán.

Có những dự án được các cấp có thẩm quyền phê duyệt hơn 10 năm nhưng vẫn chưa bố trí được nguồn vốn hoặc thực hiện dở dang như dự án kè bờ Sông Cái... .

Tình trạng phê duyệt điều chỉnh lại dự án nhiều lần là khá phổ biến hiện

nay. Thậm chí một số dự án được phê duyệt, điều chỉnh sau khi đã hoàn thành quá trình xây lắp, thực chất là hợp pháp hoá các thủ tục thanh quyết toán khối lượng phát sinh, điều chỉnh. Chất lượng công tác thẩm định thiết kế, dự toán có nhiều sai sót, có nơi bị xem nhẹ, dẫn đến ở một vài dự án giá trị trúng thầu cao hơn giá trị thực tế do tính toán sai khối lượng

Đáng lẽ dự án khả thi phải được xem xét với nhiều phương án khác nhau, phân tích kỹ lưỡng cái lợi cái hại và tìm ra phương án tối ưu có hiệu quả kinh tế cao về tổng thể. Thực tế, nhiều dự án khả thi được lập lên cho gọi là có và đầy đủ thủ tục, mặt khác dự án khả thi chỉ được lập lên hợp thức hoá ý đồ của chủ đầu tư.

Do đó, ý nghĩa của dự án khả thi thực tế không còn cho nên nhiều dự án khả thi chỉ nêu lên 1 phương án cho gọi là có và hết sức sơ sài không có phân tích so sánh gì.

Chất lượng công tác lập, thẩm định và phê duyệt dự toán còn nhiều sai sót, phổ biến là việc tính thừa khối lượng công việc so với bản vẽ thiết kế thi công. Cụ thể tại các gói thầu số 5, 6, 7 thuộc dự án hệ thống tuyến đường nhánh 1/2 phía nam KDL bán đảo Cam Ranh; gói thầu số 1 dự án chỉnh trang đô thị xây dựng kè và đường dọc bờ Sông Cái, kiểm toán xác nhận giá trị chênh lệch giảm do sai khối lượng từ khâu lập, thẩm định dự toán và đấu thầu với giá trị 5.969trđ (số liệu báo cáo kiểm toán) [2]..

2.3.6. Kết quả và hạn chế trong đấu thầu và chỉ định thầu

Việc áp dụng quy chế đấu thầu đã thực sự đem lại hiệu quả kinh tế; được xã hội thừa nhận là một bộ phận quản lý kinh tế tiên tiến; việc thực hiện công tác đấu thầu cũng đã tiết kiệm cho Ngân sách của tỉnh số vốn đáng kể (tỉ lệ này thường đạt trên 6% đến trên 15% qua các năm chi tiết xem bảng 2.5).

Bảng 2.5. Kết quả thực hiện thực hiện công tác đấu thầu

Hạng mục	2006		2007		2008		2009		2010	
	Tổng số gói thầu	Tỷ lệ giảm thầu (%)	Tổng số gói thầu	Tỷ lệ giảm thầu (%)	Tổng số gói thầu	Tỷ lệ giảm thầu (%)	Tổng số gói thầu	Tỷ lệ giảm thầu (%)	Tổng số gói thầu	Tỷ lệ giảm thầu (%)
Đấu thầu rộng rãi	37	9.1	65	10.4	137	16.4	49	13.1	133	6.9
Đấu thầu hạn chế	3	4.7	0		1	1.7	1	14.9	2.320	3.4
Chỉ định thầu và tự thực hiện	83	9.9	818	5.0	841	6.2	232	5.6	49	4.0
CHCT, MS trực tiếp, mua sắm đặc biệt	25	4.5	16	11.2	50	8.9	19	12.3	61	0.0
Tổng	148	8.99	899	7.92	1,029	13.63	301	12.21	2,563	5.62

Nguồn: Báo cáo tình hình thực hiện kết quả đấu thầu giai đoạn 2006-2010 của Phòng thẩm định – Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Khánh Hoà

Hiệu quả công tác đấu thầu còn được đánh giá thông qua việc lựa chọn được nhà thầu có đủ năng lực và kinh nghiệm để thực hiện công việc theo yêu cầu. Nhà thầu muốn trúng thầu cũng cần phải có những giải pháp khả thi để thực hiện công việc với giá trúng thầu không vượt mức giá dự kiến ban đầu (giá gói thầu trong kế hoạch đấu thầu). Ngoài ra hoạt động đấu thầu đã tạo ra sự cạnh tranh, làm động lực thúc đẩy các nhà thầu.

Thông qua việc áp dụng quy chế đấu thầu, năng lực của phần lớn cán bộ quản lý, các nhà thầu đã từng bước được củng cố thể hiện thông qua việc giải quyết những phát sinh, vướng mắc trong từng tình huống đấu thầu cụ thể.

Đội ngũ chuyên gia về đấu thầu được hình thành và chính là nhân tố tích cực; tác động mạnh mẽ đến chất lượng công tác đấu thầu thuộc trách nhiệm của chủ đầu tư; đây là một nhân tố quan trọng để có thể tăng cường phân cấp cho chủ đầu tư trong việc quyết định toàn bộ các nội dung công việc của quá trình đấu tư.

Bên cạnh những kết quả đã đạt thì công tác đấu thầu và lựa chọn nhà thầu còn một số tồn tại cần khắc phục như sau:

Hiện tượng thông thầu và chia nhỏ gói thầu để chỉ định thầu khá phổ biến đối với các địa phương và các dự án nhóm B,C; Nhiều dự án đấu thầu nhưng hiệu quả không cao, tỉ lệ giảm thầu không đáng kể.

Chủ đầu tư thực hiện không đúng kế hoạch đấu thầu, vi phạm quy định về xét chọn nhà thầu, bán thầu hưởng chênh lệch (gói thầu xây lắp dự án đường Dĩ Tượng); Lập kế hoạch đấu thầu chưa đúng Thông tư 04/2000/TT-BKH, phân chia gói thầu thiếu hợp lý, kiểm tra năng lực nhà thầu không kỹ trước khi chọn vào danh sách các nhà thầu tham gia đấu thầu hạn chế, tư vấn lập HSMT chưa đáp ứng yêu cầu về quy mô dự án, chỉ dẫn chưa rõ ràng, hội đồng xét thầu chưa khách quan (dự án Hoàn chỉnh Nhà máy nước Nam TX Cam Ranh); Chủ đầu tư phê duyệt KHDT, HSMT vượt thẩm quyền trái với quy định của Luật Đầu và Nghị định số 111/2006/NĐ-CP ngày 29/9/2006 của Chính Phủ (dự án Đường vào khu Du lịch Ba hồ); Đấu thầu hạn chế ứng vốn thi công khi chưa được sự đồng ý của người có thẩm quyền (theo Nghị quyết số 17-NQ/TU ngày 06/10/2004), thực hiện vượt thẩm quyền trong công tác tổ chức đấu thầu (dự án Đường K10 - Thị trấn Ninh Hoà).

Công tác đánh giá hồ sơ dự thầu chưa phát hiện được sự không nhất quán giữa bảng giá dự thầu chi tiết và bảng giá dự thầu tổng hợp để kịp thời sửa lỗi theo hướng dẫn tại Khoản 1 Điều 28 Nghị định 111/2006/NĐ-CP ngày 29/9/2006.

Tỷ lệ lệch sai lệch do kiểm toán phát hiện chênh lệch từ 1-5% so với giá trị được phê duyệt .

Số lượng cán bộ, các cơ quan tư vấn quản lý đấu thầu đủ năng lực thực sự còn ít. Nhất là từ khi Luật Sửa đổi giao thẩm quyền thẩm định hồ sơ mời thầu, kết quả đấu thầu cho chủ đầu tư. Nhiều chủ đầu tư rất lúng túng trong

triển khai, không đủ cán bộ, bộ phận trực thuộc để thực hiện. Các văn bản, biểu mẫu ban hành hướng dẫn thực hiện theo quy định của các Luật còn thiếu, ban hành chậm gây nhiều khó khăn khi vận dụng.

Chế tài xử phạt các vi phạm hành chính trong đấu thầu hiện nay chưa đầy đủ, mức phạt còn thấp, khiến cho việc thực hiện các quy định về đấu thầu chưa nghiêm.

2.3.7. Kết quả và hạn chế về vốn đầu tư

Vấn đề thiếu kinh phí cho các hoạt động đầu tư luôn là vấn đề trăn trở của nhà nước, đặc biệt là đối với các quốc gia đang phát triển, vấn đề này lại càng trở nên khó giải quyết hơn do nhu cầu chi tiêu, đầu tư quá lớn so với các khoản thu vào.

Trong phân bổ ngân sách hiện nay của tỉnh đang gặp tình trạng là các đơn vị quản lý ngành, quản lý địa phương đăng ký danh mục các công trình cần đầu tư với số lượng lớn, với quan điểm là nếu không đăng ký thì sẽ không có dự án được triển khai trên địa bàn mình. Các đơn vị khi đăng ký đều không nêu mức độ ưu tiên của các dự án mà trong báo cáo danh mục đều cho rằng tất cả các dự án là rất cần thiết, nhằm tránh việc bị loại bỏ một số dự án của đơn vị mình ra khỏi danh mục đăng ký. Bên cạnh đó, việc đăng ký thực hiện nhiều công trình còn do tâm lý nếu không thực hiện nhiều dự án thì sẽ không sử dụng hết phần vốn ngân sách được cấp, khi đó sang năm, khoản vốn ngân sách cấp cho đơn vị sẽ bớt đi, do bị xem như là không có nhu cầu.

Việc bố trí vốn đầu tư thuộc ngân sách Nhà nước còn dần trải thiếu tập trung số lượng các dự án năm sau lớn hơn năm trước là điểm yếu và lặp đi lặp lại nhiều năm nay. Do đó số dự án tích tụ lại quá lớn, vượt qua khả năng cân đối vốn của ngân sách địa phương. Ví dụ như trong năm 2009 và 2010 tỉnh Khánh Hòa đã thẩm định và phê duyệt 146 dự án với tổng mức đầu tư

6.554.818trđ. Trong đó năm 2010 bố trí vốn được 186.600tr.đ/3.740.244 trđ bằng 5% mức vốn của các dự án được phê duyệt năm 2009 ; và năm 2011 bố trí được 87.120tr.đ/2.814.571tr đ bằng 3% mức vốn của các của các dự án được phê duyệt năm 2010 [2].

2.3.8. Kết quả và hạn chế công tác chuẩn bị đầu tư

Công tác đền bù giải phóng mặt bằng chưa chấp hành đúng các qui định của Nhà Nước ở một số dự án như dự đường Phạm Văn Đồng, Dự án công trình thủy lợi Hồ Hoa Sơn, Công trình thủy lợi Hồ Tà Dục, Công trình thủy điện Sông Trờ... , các hồ sơ đền bù thiếu và không đảm bảo so với qui định (không có bản đồ hiện trạng, không có bản đồ định vị mốc giới, bản đồ giải thửa, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất) ...

Ở nhiều dự án, chủ đầu tư đã đền bù, chuyển nhượng đất trước khi có qui định hay qui hoạch, chưa có phương án đền bù được duyệt và chưa có quyết định giao đất. Điều này dẫn đến việc nhiều tổ chức, cá nhân đứng ra chuyển nhượng đất trao tay trực tiếp với dân, mua đi bán lại nhiều lần, làm tăng giá đất một cách giả tạo, phát sinh khiếu kiện. Lại có những dự án, sau khi giải phóng mặt bằng xong thì lại bỏ không như một số dự án khu du lịch bãi dài Cam Lâm, dự án khu đất 46-48 Trần Phú Nha Trang.

2.3.9. Kết quả và hạn chế trong công tác quản lý thực hiện đầu tư

Năng lực của các cơ quan thay mặt cho chủ đầu tư còn nhiều hạn chế, thiếu chuyên môn về quản lý XDCB, UBND các cấp huyện, xã thiếu bộ máy và cán bộ. Một số ngành khác được giao làm chủ đầu tư xây dựng các công trình nhưng do không có chuyên môn về XDCB, nên tiến độ chậm. Một số bộ phận còn thực hiện công việc theo tư duy rất cũ, mặc dù môi trường đầu tư (chế độ, chính sách... được đổi mới hàng ngày). Tính thụ động trong công việc còn khá phổ biến, trách nhiệm cá nhân chưa minh bạch nên dễ dẫn đến tình

trạng “mọi người đều quan tâm một việc nhưng trách nhiệm thì không ai là người chịu chính”.

Hoạt động của các Ban quản lý dự án hiện nay thiếu sự ổn định, chế độ đãi ngộ thấp, chưa có chính sách thu hút nguồn nhân lực nên phần lớn những cán bộ có năng lực, trình độ chuyên môn đều chuyển công tác khác. Nếu thực hiện theo Nghị định 12/2009/NĐ-CP ngày 12/02/2009 của Chính phủ về quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình thì việc tổ chức sắp xếp lại các Ban quản lý dự án sẽ khó khăn do không có nguồn nhân lực.

Năng lực của các nhà thầu tư vấn (tư vấn quản lý dự án, tư vấn thiết kế, tư vấn giám sát) thiếu và yếu, trong khi số lượng dự án đầu tư XD CB của các cấp tỉnh, huyện, xã rất nhiều, nên chưa đáp ứng được yêu cầu về thời gian. Có trường hợp công ty tư vấn trúng thầu tư vấn nhưng khi thực hiện thường giao cho các đơn vị thiếu năng lực nên chất lượng tư vấn yếu, góp phần làm chậm tiến độ dự án. Trong toàn tỉnh có 65 doanh nghiệp hoạt động tư vấn xây dựng nhưng chỉ có khoảng 15% doanh nghiệp (10/65) đủ điều kiện để xếp hạng. Một số doanh nghiệp tư vấn chỉ có từ 1-3 người có chứng chỉ hành nghề trong hoạt động xây dựng nên chất lượng tư vấn không đảm bảo. Thực tế qua kiểm tra có trường hợp doanh nghiệp tư vấn bố trí một cán bộ giám sát phụ trách đồng thời nhiều công trình trong cùng một thời gian là trái với quy định tại khoản 4, điều 48 Nghị định số 16/2005/NĐ-CP của Chính phủ, góp phần làm ảnh hưởng đến tiến độ và chất lượng của dự án. Cho đến nay, quy định được Hội đồng nhân dân thông qua trong Nghị quyết về nhiệm vụ đầu tư – phát triển hàng năm là: “Tổ chức đánh giá năng lực các đơn vị tư vấn, chủ nhiệm lập hồ sơ dự án trên cơ sở chất lượng tư vấn của từng dự án theo định kỳ hàng tháng, hàng quý và công bố việc đánh giá này trên cổng thông tin của tỉnh; Kiên quyết áp dụng các biện pháp chế tài cụ thể đối với các đơn vị chưa thực hiện đúng tiến độ hợp đồng” vẫn chưa thực hiện được.

Khâu thi công được coi là khâu dễ gây ra thất thoát kinh phí đã nhất trong quản lý dự án. Việc còn bớt nguyên vật liệu trong quá trình xây dựng xảy ra ở hầu hết các công trình xây dựng làm cho công trình không đảm bảo chất lượng khi đưa vào sử dụng. Một vài công trình hư hỏng ngay sau khi thi công xong thậm chí chưa kịp đưa vào sử dụng như đường lên núi Hòn Bà, đường Khanh Lê Lâm Đồng....Theo báo cáo giám sát của Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Khánh Hòa trong vòng trong 4 năm từ 2007-2010 số dự án phải điều chỉnh về vốn và tiến độ đầu tư chiếm tỷ lệ 32,4% tổng số dự án được giám sát; trong đó:

- Số dự án vi phạm thủ tục đầu tư, chậm trễ kéo dài gây tổn thất cho xã hội trong 4 năm 2007-2010 chiếm tỷ lệ bình quân là 22,8% tổng số dự án đầu tư từ vốn ngân sách nguyên nhân chủ yếu là do tiến độ của khâu đền bù và giải phóng mặt bằng chậm trễ gây ảnh hưởng tới tiến độ của dự án.

- Số dự án phải ngừng thực hiện là 10 dự án điều chỉnh tăng vốn.

Tiến độ xây dựng công trình chậm diễn ra phổ biến ở rất nhiều dự án như dự án đường Phạm Văn Đồng, Dự án kè sông cái thành phố Nha Trang, dự án khu du lịch Bãi Dài ... làm phát sinh tăng chi phí đầu tư của dự án do trượt giá gây lãng phí và thất thoát nguồn vốn của nhà nước trong đầu tư.

Tổ chức quản lý dự án còn chậm đổi mới. Đây là nguyên nhân quan trọng nhất là mô hình quản lý tốt sử dụng là động lực cải thiện các nguyên nhân trên. Tuy nhiên mô hình quản lý hiện nay còn nhiều bất cập, một số bộ phận quản lý còn sa đà vào các chi tiết kỹ thuật, chưa chú trọng đến các vấn đề có tính chất vĩ mô. Tổ chức quản lý còn chưa thực sự quan tâm đến việc giám sát đầu tư và đánh giá hiệu quả dự án.

2.3.10. Kết quả và hạn chế trong công tác kiểm tra giám sát quá trình thực hiện đầu tư

Việc thực hiện giám sát chưa thường xuyên, chưa giám sát và phân tích, đánh giá theo từng khâu chuẩn bị đầu tư, thiết kế, tổng dự toán, đấu thầu, ký hợp đồng... đến khâu thanh quyết toán đưa dự án vào vận hành nên chưa phát hiện kịp thời thiếu sót và nguyên nhân cụ thể để có biện pháp xử lý kịp thời và có hiệu quả.

Hệ thống thông tin phục vụ giám sát đánh giá chưa tốt. Cho đến nay, các đơn vị đầu mối thiếu cơ sở dữ liệu về hoạt động đầu tư thuộc phạm vi đơn vị mình quản lý, chưa chủ động trong việc tổ chức giám sát, đánh giá, chủ yếu dựa vào báo cáo của cấp dưới nên chất lượng các báo cáo giám sát đánh giá đầu tư còn sơ sài.

Công tác giám sát cộng đồng chưa được chú trọng, các ngành, địa phương còn thiếu đội ngũ cán bộ chuyên môn và công ty tư vấn có đủ năng lực cho việc đánh giá dự án.

Bảng 2.6. Tình hình giám sát đầu tư giai đoạn 2007-2010

ST T	CHỈ TIÊU	200 7	200 8	200 9	201 0	Tổng cộng
1	Số dự án đầu tư trong năm	128	71	138	153	490
2	Số dự án được quyết định đầu tư trong năm	75	18		76	169
3	Số dự án kết thúc đưa vào hoạt động trong năm	53	36	55	28	172
4	Số dự án đưa vào giám sát	128	10	10	14	162
5	Số dự án vi phạm về thủ tục đầu tư	37	22	22	31	112
6	Số dự án phải điều chỉnh	72	5	9	73	159
7	Số dự án phải ngừng thực hiện	3	3	4	0	10

Nguồn: Báo cáo tình hình Giám sát đầu tư của Sở Kế hoạch và Đầu tư Khánh Hoà

2.3.11. Kết quả và hạn chế trong công tác nghiệm thu và thanh quyết toán công trình

Công tác nghiệm thu, thanh, quyết toán vốn đầu tư tuy đã cải tiến và giảm thiểu thủ tục hành chính nhưng vẫn là khâu mất nhiều thời gian đối với chủ đầu tư và nhà thầu. Hiện nay, đa số các dự án trên địa bàn, chỉ tập trung thanh toán vào sáu tháng cuối năm. Vấn đề này cần phải được quan tâm nghiên cứu, xem xét và có hướng tháo gỡ trong những năm tiếp theo để có thể đẩy nhanh được tiến độ giải ngân vốn.

Công tác nghiệm thu khối lượng hoàn thành của từng hạng mục công trình hoặc nghiệm thu hoàn công còn mang nặng tính hình thức, chưa tuân thủ chặt chẽ theo các quy định quản lý chất lượng công trình theo luật định (thiếu kết quả khảo sát địa chất công trình, thiếu kết quả kiểm định bê tông nhựa, bê tông xi măng, kiểm định vật liệu...) nhưng vẫn được chủ đầu tư và các nhà thầu nghiệm thu thanh toán.

Vẫn còn tình trạng công trình đã hoàn thành nhưng chủ đầu tư không thực hiện quyết toán (có công trình đã hoàn thành 10 năm chưa tiến hành quyết toán được). Kết quả giám sát cho thấy, hiện nay toàn tỉnh còn 114 dự án chậm phê duyệt quyết toán, trong đó cấp tỉnh chậm 4 dự án, cấp huyện chậm 100 dự án; 281 dự án chậm được lập hồ sơ báo cáo quyết toán (trách nhiệm của chủ đầu tư), trong đó dự án nhóm C là 279 dự án, nhóm B là 2 dự án.

2.3.12. Kết quả và hạn chế trong công tác đánh giá hiệu quả sử dụng công trình

Hiện nay đa số công trình đầu tư xây dựng cơ bản sau khi hoàn thành nghiệm thu, bàn giao đưa vào sử dụng không được đánh giá hiệu quả sử dụng công trình một cách nghiêm túc.

Qua khảo sát, cho thấy: Đa số các công trình, đặc biệt là các công trình thuộc ngành giáo dục – đào tạo, giao thông vận tải, y tế... nguồn ngân sách (nguồn sự nghiệp kinh tế) phục vụ cho công tác duy tu, sửa chữa còn hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu. Cá biệt, một số địa phương còn không bố trí vốn cho công tác duy tu, sửa chữa. Chưa có đơn vị nào là chủ thể trực tiếp quản lý duy tu, bảo dưỡng. Do đó, tình trạng khi hư hỏng nhỏ không được sửa chữa kịp thời dẫn đến hư hỏng nặng, công trình nhanh chóng xuống cấp là khá phổ biến, cần phải được nhanh chóng khắc phục.

Đối với các công trình cấp nước sinh hoạt ở nông thôn, hiệu quả quản lý sau đầu tư cũng còn nhiều hạn chế. Do chưa có cơ chế quản lý, khai thác rõ ràng mặt khác ý thức sử dụng của người dân, nhất là ở các địa phương miền núi còn hạn chế nên nhiều công trình chưa được quan tâm duy tu, sửa chữa kịp thời, dẫn đến lãng phí tài sản của nhà nước.

2.4. Nguyên nhân hạn chế

2.4.1. Từ phía các cơ quan có thẩm quyền

- Đối với Chính phủ:

+ Trong điều hành kế hoạch đầu tư phát triển, chưa chú trọng thích đáng đến chương trình đầu tư dài hạn; xem nhẹ tính cân đối trong kế hoạch đầu tư, cho phép các địa phương quyết định đầu tư một số trường hợp chưa theo khả năng huy động nguồn lực, còn nặng về chủ quan.

+ Nhiều mục tiêu đầu tư xây dựng, nhiều dự án, các công trình, các chương trình hỗ trợ quá cao so với khả năng nguồn vốn được huy động. Hơn nữa phần xử lý trước kế hoạch (xử lý bằng cơ chế chính sách để lại nguồn thu, khấu trừ, miễn giảm....) cũng đã góp phần làm bị động trong bố trí kế hoạch. Trong xử lý cụ thể cho một số dự án còn thiên về yếu tố chính trị, xã hội, chưa đặt đúng tầm yếu tố hiệu quả kinh tế khi quyết định đầu tư.

+ Việc chống thất thoát trong đầu tư gắn liền với chống tham nhũng, nhưng Chính phủ chưa có một chương trình toàn diện, quyết liệt, hiệu quả trong việc chống tham nhũng, lãng phí.

- Đối với UBND tỉnh Khánh Hoà :

+ Việc phân cấp quản lý trong đầu tư và xây dựng là rất cụ thể, rõ ràng và toàn diện từ khâu thẩm định, đấu thầu, bố trí nguồn vốn, quản lý thực hiện các dự án đầu tư, do vậy trách nhiệm của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các tỉnh là hết sức lớn. Nhưng trong công tác quản lý của địa phương chưa vươn lên quản lý toàn diện, chưa thực hiện đầy đủ các nhiệm vụ đã được phân cấp.

+ Trong quy hoạch, thiếu sự phối hợp liên ngành, liên vùng; chưa quan tâm đúng mức đến công tác lập, điều chỉnh quy hoạch, nên nhiều khi lúng túng trong chủ trương đầu tư, quyết định các dự án đầu tư.

+ Quyết định đầu tư một số dự án thiếu căn cứ khả thi, mang tính cục bộ, địa phương. Quyết định đầu tư chưa gắn với trách nhiệm huy động vốn thực hiện, nhiều trường hợp phê duyệt dự án có tổng mức đầu tư vượt quá khả năng nguồn vốn địa phương. Còn trông chờ quá nhiều đến nguồn vốn của Ngân sách; chưa quan tâm đầy đủ đến việc huy động các nguồn vốn khác; chưa kiên quyết cắt giảm các dự án đầu tư khi không đáp ứng đủ vốn, chưa kiên quyết bố trí kế hoạch vốn tập trung cho các công trình trọng điểm. Việc bố trí đầu tư của các tỉnh, bị co kéo giữa các địa phương.

+ Công tác quản lý đầu tư không được chú ý, gần như khoán gọn cho các ban quản lý dự án. Thiếu kiểm tra, kiểm soát, giám sát thường xuyên. Chậm xử lý hoặc xử lý không nghiêm các sai phạm.

- Đối với các chủ đầu tư, Ban quản lý dự án và các tổ chức tư vấn:

+ Sự thất thoát vốn đầu tư xây dựng cơ bản như đã phân tích ở trên xảy ra ở nhiều khâu, đặc biệt là khâu quản lý của các chủ đầu tư, các ban quản lý dự án, các tổ chức tư vấn. Thiếu sót trong khâu tư vấn giám sát, thi công là góp phần không nhỏ. Sự thiếu năng động, năng lực và trách nhiệm của các chủ đầu tư, các ban quản lý dự án và các tổ chức tư vấn là thực trạng hiện nay cần được sớm khắc phục.

- *Đối Sở Kế hoạch và Đầu tư:*

+ Chậm trễ xuất những giải pháp đồng bộ để khắc phục những yếu điểm về công tác quy hoạch, đặc biệt là quản lý nhà nước về quy hoạch và kế hoạch đầu tư. Việc hướng dẫn Ngành và địa phương trong quá trình xây dựng các quy hoạch, thẩm định, phê duyệt các quy hoạch chưa cụ thể (bao gồm: nội dung, phương pháp và trình tự phê duyệt); việc rà soát các quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế- xã hội của tỉnh và quy hoạch phát triển ngành chưa thường xuyên và kịp thời; việc cập nhật thông tin và hướng dẫn điều chỉnh các quy hoạch còn chậm.

+ Trong một số trường hợp, mặc dù phát hiện quy hoạch không đúng, không phù hợp, không gắn kết giữa quy hoạch vùng, ngành, lãnh thổ, nhất là trong các quy hoạch chi tiết, đầu tư không đúng quy hoạch, nhưng do thiếu kiên quyết hoặc do chưa có khuôn khổ pháp lý về quản lý nhà nước đối với quy hoạch; có trường hợp đầu tư chưa đúng hoặc chưa có quy hoạch, nhưng Sở chưa đề xuất giải pháp ngăn chặn kịp thời.

+ Công tác giám sát, thanh tra chậm được chú ý, còn lúng túng trong thực hiện.

2.4.2. Hệ thống văn bản pháp luật

Hệ thống văn bản pháp luật về đầu tư và xây dựng trải qua nhiều lần bổ sung, sửa đổi nhưng vẫn còn mang nặng tính chấp vá, thiếu đồng bộ, chỉ xử lý được một số vấn đề cụ thể, bức xúc trước mắt mà chưa bao quát hết được nội

dung cần sửa đổi. Song cơ chế hiện có vẫn vừa công kênh vừa chông chéo làm cho có quá nhiều người có thẩm quyền can thiệp vào công trình mà vẫn không xác định được trách nhiệm thuộc về ai, cơ chế không rõ ràng.

- Một số chính sách hiện hành chưa đủ mạnh.

- Chưa có chế tài nghiêm khắc về xử phạt, cường chế khi có các sai phạm để xử lý các cá nhân tham gia dự án: Chủ đầu tư, tổ chức tư vấn, nhà thầu xây dựng. Các cơ chế quản lý chất lượng chưa được coi trọng đúng mức, ở nhiều dự án còn hiện tượng cộng tác nghiệp thu không đúng trình tự quy định, chế độ bảo hành công trình thực hiện không nghiêm chỉnh dẫn đến chất lượng công trình không đảm bảo, gây đổ vỡ phải phá đi làm lại. Cơ chế chính sách về đền bù, giải phóng mặt bằng, tái định cư còn nhiều bất cập về giá cả, chế độ đền bù, nên hầu hết các công trình xây dựng có nhu cầu về đền bù, giải phóng mặt bằng không được thực hiện đúng tiến độ khởi công do không giải phóng được mặt bằng. Do thời gian từ lúc xin chủ trương, lên phương án đến lúc thực hiện kéo dài, giá đền bù đã thay đổi nhưng Nhà nước vẫn chưa điều chỉnh kịp thời nên việc di dời các công trình để giải phóng mặt bằng không thực hiện được, kéo dài thời gian chuẩn bị gây lãng phí vốn đầu tư.

Mặt khác, hệ thống các chỉ tiêu kinh tế, kỹ thuật phục vụ quản lý đầu tư xây dựng bao gồm cả quản lý quy hoạch, chuẩn bị đầu tư, thực hiện đầu tư mặc dù đã thường xuyên được nghiên cứu, sửa đổi nhưng còn nhiều bất cập.

2.4.3. Nguồn vốn Ngân sách hạn hẹp

Hàng năm vốn đầu tư từ ngân sách chỉ khoảng 15-20% tổng vốn đầu tư phát triển toàn xã hội, mà trong đó, một phần nữa là đi vay (ODA) nên nhiều hạn chế trong việc bố trí vốn đầu tư, hơn nữa lại đang có chủ trương cắt giảm trong thời gian tới, việc co kéo bởi nhiều nhu cầu cấp bách. Dẫn đến tình trạng rất nhiều dự án cùng được thực hiện nhưng không có đủ vốn để thanh

quyết toán đã hoàn thành hoặc hiện tượng các công trình dở dang gây lãng phí nghiêm trọng.

2.4.4. Cơ chế quản lý

- Cơ chế quản lý còn buông lỏng:

Hiện nay, tinh thần trách nhiệm của các ngành, các cấp trong việc triển khai thực hiện các chỉ thị, nghị quyết, các cơ chế chính sách đã được ban hành về công tác quản lý đầu tư và xây dựng chưa cao. Tình trạng buông lỏng trong quản lý, thiếu kỷ cương, kỷ luật trong đầu tư đã dẫn đến những sai sót trong quản lý kế hoạch hoá đầu tư và quá trình xây dựng thể hiện ở tất cả các khâu, từ xác định chủ trương đầu tư, xây dựng dự án, thẩm định dự án, ra quyết định đầu tư, thiết kế kỹ thuật, lập tổng dự toán đến khâu triển khai thực hiện, giám sát thi công, theo dõi cấp phát thanh quyết toán... thêm vào đó, tình trạng ham thành tích bề nổi, đáp ứng yêu cầu khánh thành để kỷ niệm, không chú ý đầy đủ đến quy trình, tiêu chuẩn kỹ thuật, hiệu quả đầu tư và kinh doanh cũng làm cho tình trạng lãng phí, thất thoát thêm nghiêm trọng.

- Có sự vi phạm các nguyên tắc trong quản lý:

Tình trạng vi phạm các nguyên tắc trong quản lý được thể hiện ở một số điểm sau:

- Công tác đấu thầu, chỉ định thầu vi phạm các quy định hiện hành. Hạ giá thầu thấp không có căn cứ để trúng thầu hoặc trúng thầu với giá thấp nhưng vẫn làm được, chứng tỏ khâu lập thiết kế dự toán không đúng; hiện tượng thông thầu, tiêu cực, tham nhũng để chọn nhà thầu ...

- Công tác quản lý chất lượng kém, vi phạm các tiêu chuẩn quản lý chất lượng dẫn đến hiệu quả thấp, các công trình phải phá đi làm lại, tuổi thọ công trình giảm, gây lãng phí, thất thoát lớn.

- Nhiều công trình không có vốn, chưa ghi vốn trong kế hoạch vẫn được thi công.

- Nhiều dự án do không làm tốt công tác điều tra, khảo sát các báo cáo tiền khả thi, báo cáo khả thi sơ sài, không chính xác, công tác thẩm định yếu kém, chiều theo ý người quyết định đầu tư, dẫn đến thất thoát, hiệu quả đầu tư thấp: Chợ không có người họp, cảng không có tàu cập bến hoặc công suất sử dụng thấp, nhà máy không có nguyên liệu phải sản xuất cảm chừng hoặc phải đi dờ.

2.4.5. Cơ chế làm việc

- *Thiếu sự thống nhất:*

Có rất nhiều dự án thiếu sự thống nhất giữa các ngành, giữa cấp trên với cấp dưới, giữa chủ đầu tư và nhà thầu thực hiện công trình, dẫn đến đầu tư dàn trải, không theo quy hoạch, sai quy hoạch, ngay cả các khâu trong quá trình thực hiện dự án không có sự ăn khớp với nhau từ khâu ra quyết định đến khâu thực hiện dự án, vận hành kết quả đầu tư. Từ đó làm cho hiệu quả quản lý vốn đầu tư xây dựng cơ bản nói chung và vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ Ngân sách nhà nước nói riêng còn chưa cao.

- *Không phát huy được tính dân chủ:*

Chủ trương phân cấp mạnh cho các địa phương, các doanh nghiệp trong việc lập, thẩm định và phê duyệt dự án thuộc thẩm quyền quản lý của mình, nhằm phát huy quyền tự chủ của địa phương là đúng đắn. Tuy nhiên trong quá trình thực hiện còn nhiều bất cập, lúng túng do chưa có các chế tài quy định đầy đủ, như cơ quan có quyền quyết định đầu tư lại không có quyền quyết

định về tài chính dẫn tới tình trạng xin- cho, cả về cơ chế xin vốn đang diễn ra nghiêm trọng, gây thất thoát, lãng phí.

Cơ chế giao quyền tự chủ cho các doanh nghiệp Nhà nước nhưng không có các chế tài quản lý, kiểm tra, giám sát dẫn tới tình trạng thả nổi, chưa quy định rõ trách nhiệm quản lý Nhà nước về đầu tư nói chung, đầu tư bằng nguồn vốn Ngân sách Nhà nước và tín dụng Nhà nước nói riêng. Việc phân cấp quyền ra quyết định đầu tư các dự án và phân bổ vốn cho các dự án cũng đã được sửa đổi, bổ sung theo hướng phân cấp cho các địa phương ngày càng nhiều, nhưng do thiếu quy định cụ thể, thiếu chế tài ràng buộc trách nhiệm đảm bảo vốn, phê duyệt dự án đầu tư không dựa vào khả năng cân đối vốn, nên đầu tư phân tán, dàn trải, nhiều công trình dở dang chưa có vốn nhưng đã bố trí hàng loạt công trình mới.

Tình trạng khép kín trong các khâu lập, thẩm định, phê duyệt, thi công... trong một Bộ, ngành, địa phương như hiện nay đã cản trở công tác thanh tra, kiểm tra của Nhà nước và các cơ quan chức năng dẫn đến khó phát hiện những sai phạm, khi phát hiện thì khó xử lý.

Chưa quy định rõ trách nhiệm của các đối tượng liên quan trong các khâu của quá trình đầu tư hoặc đã quy định nhưng chưa đầy đủ. Các quy định phân cấp trong quản lý đầu tư bị chi phối bởi nhiều quy định khác nhau của pháp luật, nhưng lại mâu thuẫn với nhau, nhưng chưa được sửa đổi, bổ sung kịp thời, chưa phù hợp với xu thế cải cách hành chính hiện nay.

2.4.6. Yếu tố con người

Nguyên nhân của những tồn tại trên phải kể đến yếu tố con người. Yếu tố con người bao gồm con người trong bộ máy quản lý (vai trò là giám sát) và con người trong mối quan hệ với các bên liên quan dự án. Chỉ cần một trong hai mắt xích này bị hỏng thì việc quản lý đầu tư sẽ không đạt được kết quả như mong muốn. Có thể kể đến một số nguyên nhân cơ bản sau:

- Làm việc thiếu trách nhiệm:

Trách nhiệm của chủ đầu tư từ chủ đầu tư cao nhất là nhà nước đến các bộ ngành và chính quyền các cấp chưa được thực thi đúng mức, bên cạnh đó những lề lối làm việc từ thời kế hoạch hoá tập trung vẫn tồn tại ở mọi lúc, mọi nơi. Biểu hiện:

+ Tinh thần trách nhiệm yếu kém của người lãnh đạo, của công chức, của các chủ thể thị trường: Đối với người lãnh đạo, đó là bệnh chạy theo hình thức, bệnh cục bộ địa phương, bệnh quan liêu mệnh lệnh, coi thường pháp luật; Đối với công chức, đó là bệnh xu nịnh cấp trên, là thói quen xin- cho, hạch sách, thiếu ý thức trách nhiệm; Đối với chủ thể thị trường, đó là bệnh coi thường trách nhiệm đối với hợp đồng kinh tế, lấn lách pháp luật, chạy theo lợi nhuận không chính đáng.

+ Con người bị sa sút về đạo đức thể hiện dưới dạng đòi hỏi lộ, đưa đút lót, thông đồng móc ngoặc, gian lận...

- Thiếu năng lực:

Năng lực của các tổ chức tư vấn lập dự án và thiết kế kỹ thuật thấp dẫn tới chất lượng hồ sơ dự án thấp, năng lực quản lý của các chủ đầu tư ban quản lý dự án còn hạn chế, thiếu kinh nghiệm, tổ chức thẩm định mang tính hình thức hành chính, chưa huy động được lực lượng khoa học tham gia nên chất lượng công tác thẩm định, phê duyệt dự án chưa cao, quyết định đầu tư khi chưa có đầy đủ căn cứ để xác định tính khả thi và hiệu quả của dự án đầu tư, vì vậy hiệu quả đầu tư chưa cao. Công tác tư vấn giám sát, thi công nhiều dự án chất lượng thấp, không đúng chuyên môn. Giám sát chưa chặt chẽ, chưa trung thực, dễ dãi trong kiểm tra, nghiệm thu làm ảnh hưởng đến chất lượng công trình. Quản lý công tác đấu thầu chưa tốt (còn phổ biến tình trạng “quân xanh, quân đỏ” trong đấu thầu) dẫn đến hiệu quả đầu tư thấp, gây lãng phí, thất thoát vốn đầu tư.

- *Phẩm chất đạo đức.*

Phẩm chất đạo đức của một bộ phận cán bộ quản lý đầu tư và xây dựng còn kém, thậm chí thường lợi dụng những kẽ hở của cơ chế chính sách, lợi dụng chức quyền, vị trí công tác để trục lợi bất chính, sự thất thoát vốn đầu tư còn nhiều, gắn liền với tình trạng tham nhũng hiện nay.

Chương 3 - CÁC GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH KHÁNH HOÀ

3.1. Đầu tư công trong chiến lược phát triển kinh tế của Khánh Hòa[1]

Chiến lược phát triển nền kinh tế của tỉnh Khánh Hoà từ nay đến năm 2015 và tầm nhìn 2020 là Phát triển kinh tế với tốc độ tăng trưởng nhanh, bền vững trên cơ sở tiếp tục chuyển đổi cơ cấu theo hướng hiện đại; nâng cao chất lượng, hiệu quả, sức cạnh tranh và chủ động hội nhập quốc tế; tăng cường huy động các nguồn vốn để đầu tư, phát huy hiệu quả của 3 vùng kinh tế trọng điểm gắn với thực hiện "chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020 trên địa bàn tỉnh Khánh Hòa", phát huy, khai thác tiềm lực kinh tế biển một cách đồng bộ, hiệu quả và bền vững. Nâng cao chất lượng các lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hóa, xã hội tương xứng với tốc độ phát triển kinh tế; tăng cường công tác bảo vệ tài nguyên môi trường, chủ động ứng phó với các tác động của biến đổi khí hậu.

Tốc độ tăng trưởng GDP thời kỳ 2011 - 2015 khoảng 12,5 % và thời kỳ 2016 - 2020 khoảng 13,0%.

GDP/người đạt khoảng 3000 USD vào năm 2015 tăng gấp 2 lần hiện nay, năm 2020 tăng khoảng gần 3 lần so với năm 2010..

Tỷ lệ huy động vào ngân sách thời kỳ 2011 - 2015 khoảng 22 - 23% GDP và thời kỳ 2016 - 2020 khoảng 24% so với GDP ..

Tăng nhanh đầu tư toàn xã hội, giải quyết tốt quan hệ tích lũy và tiêu dùng, thu hút mạnh các nguồn vốn bên ngoài, thời kỳ 2011- 2015. Tổng vốn đầu tư toàn xã hội 5 năm trên 175 nghìn tỷ đồng (tăng trên 3,5 lần giai đoạn 2006 - 2010); Huy động qua các dự án đầu tư trong nước thì đạt khoảng 40 - 45% so với nhu cầu đầu tư. Phần còn lại 55 - 60% nhu cầu cần huy động từ nhiều nguồn vốn khác gồm kêu gọi đầu tư nước ngoài FDI, ODA và các tổ chức quốc tế.

Phát triển các ngành dịch vụ: Huy động mọi khả năng, nguồn lực để phát triển các ngành dịch vụ. Nhịp độ tăng trưởng khối ngành dịch vụ bình quân, thời kỳ 2011 - 2015 là 13,1%/năm, thời kỳ 2016 - 2020 là 12,8%/năm .. Trong đó, tập trung phát triển các ngành dịch vụ chủ yếu sau:

+ Dịch vụ vận tải: Đầu tư xây dựng cảng trung chuyển quốc tế Vân Phong có thể tiếp nhận tàu container trọng tải từ 4.000 - 6.000 TEU. Năng lực hàng hóa thông qua đạt 500 nghìn TEU trong giai đoạn trước năm 2010, đạt 1,0 triệu TEU trong giai đoạn từ 2010 trở đi và đạt khoảng 4,5 triệu TEU vào năm 2020. Mở rộng, nâng cấp sân bay Cam Ranh thành sân bay quốc tế, có thể đón khoảng 2 triệu lượt khách vào năm 2020.

+ Thương mại và kinh doanh xuất nhập khẩu: Phát triển thương mại, từng bước hiện đại, bảo đảm lưu thông hàng hóa nhanh, thuận tiện, kích thích sản xuất phát triển. Tập trung củng cố mạng lưới thương nghiệp toàn khu vực. Khuyến khích mọi thành phần kinh tế kinh doanh theo cơ chế thị trường và đúng pháp luật. Xây dựng các trung tâm thương mại - dịch vụ hiện đại tại Nha Trang và Cam Ranh. Hoàn thiện mạng lưới chợ, đặc biệt là các chợ trung tâm Khánh Hoà Nha Trang và các huyện. Hình thành khu vực chợ đầu mối tại phía Tây Khánh Hoà Nha Trang. Xây dựng ở mỗi huyện từ 1 - 2 chợ trung

tâm và khu vực, hoàn chỉnh hệ thống chợ ở nông thôn. Về xuất khẩu, chuyển dịch theo hướng tăng các sản phẩm công nghiệp chế biến có giá trị gia tăng cao. Nghiên cứu quy hoạch xây dựng trung tâm giao dịch thương mại quốc tế tại Nha Trang.

- Phát triển công nghiệp với nhịp độ cao và ổn định. Nhịp độ tăng trưởng bình quân hàng năm tính theo giá trị gia tăng thời kỳ 2011- 2020 là 14,6%. Cơ cấu công nghiệp chuyển dịch theo hướng tập trung phát triển mạnh 8 nhóm ngành sản phẩm: chế biến thủy sản; chế biến nông sản; chế biến lâm sản và sản xuất hàng thủ công mỹ nghệ; khai thác - chế biến khoáng sản, sản xuất vật liệu xây dựng; dệt may, phụ liệu may, giày dép; sản xuất bia, nước giải khát nước khoáng; cơ khí, điện tử, đóng và sửa chữa tàu biển; công nghệ thông tin và các ngành công nghiệp khác. Phát triển mạnh công nghiệp nông thôn, tiểu thủ công nghiệp truyền thống. Khuyến khích các doanh nghiệp đổi mới công nghệ, nâng cao trình độ quản lý, tăng nhanh tỷ lệ sản phẩm công nghiệp đã qua chế biến, nâng cao giá trị các sản phẩm.

- Đầu tư phát triển nông nghiệp theo hướng đa dạng hóa các loại cây trồng, vật nuôi; gắn với công nghiệp chế biến và thị trường tiêu thụ, phù hợp với điều kiện thực tế của địa phương. Chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông nghiệp theo hướng nâng cao tỷ trọng giá trị sản phẩm ngành chăn nuôi, tăng các loại nông sản hàng hóa có lợi thế của tỉnh. Bảo đảm nhu cầu lương thực, thực phẩm cho tiêu dùng nội bộ và khách du lịch.

- Tăng cường các giải pháp để tạo nguồn và thu hút vốn cho đầu tư phát triển; đẩy mạnh triển khai công tác thu hút vốn đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng 03 vùng kinh tế trọng điểm của tỉnh; đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng Khu kinh tế Vân Phong, khu vực Cam Ranh, khu vực phía Tây - Lê Hồng Phong và các dự án trọng điểm khác. Trong đó, đặc biệt chú trọng các giải pháp và danh mục dự án thu hút vốn đầu tư nước ngoài trên địa bàn tỉnh; đẩy mạnh công tác

xúc tiến thu hút đầu tư và triển khai thi công một số dự án lớn, trọng điểm trên địa bàn. Ưu tiên đầu tư, đẩy mạnh triển khai các dự án, công trình trọng điểm (*dự án Cảng trung chuyển container quốc tế, đường nối Khánh Hòa - Lâm Đồng, nhà máy nhiệt điện của Tập đoàn Sumitomo, dự án Tổ hợp lọc hóa dầu...*); tập trung xây dựng đồng bộ kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội theo hướng hiện đại.

Tập trung đầu tư phát triển các đô thị hạt nhân gắn với vùng kinh tế trọng điểm; đầu tư hợp lý phát triển các đô thị huyện lỵ; tăng tỷ lệ đô thị hóa gắn với xây dựng đồng bộ hệ thống hạ tầng kỹ thuật đô thị hiện đại, trong đó chú trọng đến mạng lưới giao thông, hệ thống cấp, thoát nước và xử lý chất thải, nước thải ở các đô thị, các khu công nghiệp. Thực hiện công tác đô thị hóa, tiến hành nâng cấp và công nhận đô thị đối với các khu vực đã hội đủ điều kiện theo quy định; nâng cấp thị xã Cam Ranh lên Khánh Hoà trực thuộc tỉnh, nâng cấp huyện Ninh Hòa lên thành thị xã.

Tiếp tục triển khai dự án xây dựng kè và đường dọc sông Cái -Nha Trang, dự án cải thiện vệ sinh môi trường Khánh Hoà, Nha Trang nhằm chỉnh trang, giải quyết môi trường; dự án xây dựng Trung tâm hội chợ - triển lãm quốc tế, xây dựng các trung tâm thương mại, siêu thị, các bãi đỗ xe, trung tâm biểu diễn văn hóa, nghệ thuật, các điểm vui chơi, giải trí...phục vụ đời sống của nhân dân trong tỉnh và du khách. Huy động tối đa nguồn vốn để tiếp tục đầu tư đồng bộ hệ thống giáo dục và đào tạo; nâng cấp và hoàn thiện mạng lưới y tế cơ sở cả về vật chất và trang thiết bị; xây dựng mạng lưới giao thông vận tải, cơ sở hạ tầng viễn thông... Tiếp tục đầu tư xây dựng đồng bộ hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội ở các khu vực nông thôn, miền núi, nhất là những vùng còn nhiều khó khăn, vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc thiểu số.

3.2. Các giải pháp hoàn thiện quản lý đầu tư công

3.2.1. Hoàn thiện việc tăng cường năng lực quản lý nhà nước trong đầu tư công

- Nâng cao chất lượng quy hoạch:

Để đảm bảo tính thống nhất của quy hoạch từ tỉnh đến huyện, quy hoạch phải do Tỉnh quản lý, điều phối chung, không được mạnh ai nấy làm. Quy hoạch phải được hiệu chỉnh kịp thời, đáp ứng sự thay đổi nhu cầu của thị trường. Phải gắn quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội với quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng đô thị. Chuyển mạnh từ lối quy hoạch hành chính, áp đặt và thiếu khả thi, không tính đến nhu cầu của thị trường sang quy hoạch xuất phát từ yêu cầu của thị trường, từ đó có bước đi và lộ trình đầu tư có hiệu quả hơn.

Để tạo được các nguồn vốn bền vững và đa dạng, công tác quy hoạch phải luôn đi trước một bước. Các ngành, các cấp cần nhận thức sâu sắc về tầm quan trọng của công tác quy hoạch, coi trọng chỉ đạo xây dựng và tổ chức thực hiện quy hoạch, phải coi quy hoạch là cơ sở xuất phát để xây dựng các kế hoạch đầu tư phát triển của ngành, của địa phương.

- Đẩy nhanh quá trình cải cách hành chính trong quản lý đầu tư công

Trước hết tỉnh phải tập trung vào cải cách thủ tục hành chính, thủ tục đầu tư, thủ tục xem xét, phê duyệt dự án, phân bổ và bố trí vốn, thủ tục giải ngân và thanh toán... đồng thời, Ủy ban Nhân dân tỉnh cần chỉ đạo tăng cường sự phối hợp, trao đổi thông tin giữa các đơn vị, làm tốt chức năng quản lý ngành trong đầu tư xây dựng, hỗ trợ tích cực cho đơn vị trong nâng cao chất lượng và hiệu quả đầu tư, khắc phục yếu kém và lúng túng trong quy hoạch và đầu tư phát triển. Để làm được điều này cần tập trung vào các biện pháp sau:

Khắc phục ngay tình trạng vốn chờ dự án, dự án chờ thủ tục bằng giải

pháp cơ bản là xây dựng chương trình đầu tư công cộng trung hạn. Chương trình này được lập căn cứ vào nhu cầu của nền kinh tế, xã hội, có sắp xếp theo thứ tự ưu tiên. Trên cơ sở đó sẽ chủ động cho triển khai các khâu chuẩn bị cần thiết, để hàng năm căn cứ vào khả năng nguồn vốn có thể triển khai được ngay thay vì bị động trong việc lên kế hoạch vốn hàng năm như hiện nay.

Tăng cường sự phối hợp triển khai giữa các đơn vị trong tất cả các hoạt động có liên quan đến dự án, đặc biệt là vấn đề giải phóng mặt bằng, để đẩy nhanh tiến độ giải phóng mặt bằng, nguyên nhân chủ yếu kéo dài thời gian thực hiện các dự án hiện nay. Để nâng cao trách nhiệm trong phối hợp, khi có vướng mắc xảy ra, các đơn vị gây chậm trễ sẽ bị áp dụng các hình thức phạt về mặt kinh tế tương ứng với các thiệt hại gây ra. Để có thể giảm được thời gian xử lý các vấn đề có liên quan giữa nhiều đơn vị, Khánh Hoà cần triển khai áp dụng hệ thống công văn điện tử. Điều này cho phép công văn sau khi được phát hành sẽ đến ngay nơi nhận, tiết kiệm được thời gian chuyển văn bản theo đường bưu điện. Ngoài ra, văn bản sau khi đến nơi cũng sẽ được phân công và chuyển trực tiếp đến phòng ngành, chuyên viên xử lý dưới dạng điện tử, tiết kiệm được thời gian photo thành nhiều bản cho các phòng ngành liên quan đến vấn đề. Văn bản bằng giấy có đóng dấu vẫn được duy trì nhằm bảo đảm tính tương hợp với cả nước, nhưng sẽ có thể đến nơi chậm hơn văn bản điện tử và được đưa vào lưu trữ để phòng trường hợp xảy ra sự cố máy tính gây mất dữ liệu. Khi áp dụng cải cách này, Khánh Hoà cần chú ý các vấn đề về công nghệ như chữ ký điện tử, con dấu điện tử để xác nhận tính hợp lệ của các văn bản, vấn đề bảo mật công văn trên đường truyền.

- Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán của các cơ quan nhà nước thường xuyên hơn, liên tục hơn để chống thất thoát

lãng phí trong đầu tư công

Một là, xây dựng các thể chế quản lý chi tiêu công trong từng thời kỳ cho phù hợp với mục tiêu phát triển kinh tế của đất nước.

Với tư cách là một công cụ trọng tâm của chính sách tài chính quốc gia và liên quan đến việc thực hiện phân bổ và sử dụng các nguồn lực tài chính công, nên vấn đề xuyên suốt của quản lý chi tiêu công phải thực hiện được các mục tiêu của Chính phủ đề ra và phù hợp với mục tiêu phát triển kinh tế trong từng giai đoạn. Cụ thể là phải xây dựng các thể chế nhằm tạo ra một khu vực công năng động, bao gồm tăng cường xây dựng các thể chế về chính sách, chính quyền có khả năng xây dựng và phối hợp chính sách trong việc lựa chọn mục tiêu chiến lược, phân bổ nguồn lực gắn kết với kế hoạch và chính sách, thực hiện, kiểm soát và đánh giá kết quả các hoạt động chi tiêu công.

Hai là, tăng cường công tác quản lý, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán các dự án đầu tư công.

Kiểm toán Nhà nước và các cơ quan thanh tra, kiểm tra tài chính cần tăng cường công tác chuyên môn nghiệp vụ để thẩm định, đối chiếu, so sánh, phát hiện và ngăn chặn kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật. Kiên quyết xuất toán các khoản chi sai mục đích, không đúng khối lượng, đơn giá, không đúng tiêu chuẩn định mức, vượt dự toán lớn. Cần thực hiện chế độ trách nhiệm vật chất, kể cả trách nhiệm đối với nhà thầu, tư vấn giám sát trong việc xác nhận thanh toán khối lượng thiếu trung thực, không đúng quy định. Việc thanh toán vốn đầu tư phải được tiến hành theo đúng quy trình và phương thức thanh toán theo tiến độ thực hiện.

Tăng cường kiểm tra, thanh tra và kiểm toán các dự án, công trình, tập trung vào những khâu yếu kém, dễ xảy ra tiêu cực, phát hiện và làm rõ, xử lý nhanh, dứt điểm, nghiêm minh các sai trái, vi phạm. Tăng cường vai

trò của cơ quan dân cử, của tổ chức nghề nghiệp, của đoàn thể quần chúng trong giám sát, phát hiện và đánh giá hoạt động đầu tư. Hiện nay đã có quy định yêu cầu các đơn vị khi thi công phải đăng bảng công khai thông tin về công trình, thời gian khởi công, hoàn thành. Tuy nhiên số lượng đơn vị chấp hành quy định này không cao. Do vậy, cần phải xử phạt mạnh hơn các đơn vị không chấp hành quy định này, nhằm tạo điều kiện cho người dân tham gia mạnh hơn vào giám sát hoạt động đầu tư.

Thực tế cho thấy các vi phạm trong tham gia xây dựng cơ bản hiện nay đã được phát hiện chủ yếu thông qua người dân, còn các cơ quan nhà nước có chức năng nhiệm vụ giám sát đã không thực hiện được trách nhiệm của mình. Song sự tham gia vào quản lý nhà nước của người dân sẽ chỉ có thể có tác dụng nếu các tổ chức nhà nước tạo điều kiện cho họ giám sát và phát biểu ý kiến và quan trọng hơn cả là lắng nghe và tiếp thu những ý kiến hợp lý của người dân. Để đạt được điều này, cần thực hiện các biện pháp sau:

- Tất cả các ngân sách đã được phê duyệt phải được công khai rộng rãi trên các phương tiện thông tin, các quyết định về ngân sách cần được công khai trong các cuộc họp và phương tiện thông tin khác để mọi người có thể xem xét và phản biện. Do thời gian dành cho các kỳ họp Hội đồng Nhân dân hiện nay rất ngắn, nên các đại biểu Hội đồng Nhân dân từ lúc đọc báo cáo, phương án đề ra cho đến lúc biểu quyết thực tế không đủ thời gian để xem xét vấn đề một cách sâu sắc. Mặt khác họ cũng không có nhiều lựa chọn nên phần lớn đành phải chấp thuận phương án đầu tư, chi tiêu ngân sách do Ủy ban Nhân dân tỉnh chuẩn bị sẵn, không thực hiện được quyền và nghĩa vụ của một đại biểu. Vì thế, việc cung cấp thông tin phải được mở rộng hơn, gắn với những số liệu để so sánh và các phân tích, lý giải cần thiết để người dân có thể hiểu được và đưa ra ý kiến của mình trước khi

diễn ra kỳ họp Hội đồng Nhân dân. Từ đó các đại biểu Hội đồng Nhân dân mới có thể thực sự thể hiện nguyện vọng mong muốn của người dân thông qua quyền biểu quyết của mình đối với các phương án phát triển của tỉnh.

- Mở rộng khả năng tham gia đóng góp ý kiến của người dân thông qua các cuộc thăm dò ý kiến bằng phiếu kín, hòm thư góp ý tiến hành một cách định kỳ. Trước các cuộc họp người có thẩm quyền sẽ trả lời các ý kiến thắc mắc, minh chứng bằng các số liệu cụ thể.

- Áp dụng bỏ phiếu tín nhiệm định kỳ tại các kỳ họp Hội đồng Nhân dân đối với tất cả các chức danh lãnh đạo Ủy ban Nhân dân, Sở - Ban - Ngành của tỉnh. Kết quả bỏ phiếu tín nhiệm này sẽ được công khai và dùng để đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ, trách nhiệm được giao, làm căn cứ cho công tác tổ chức, sắp xếp cán bộ sau đó. Bảo đảm những người thực sự có năng lực, có trách nhiệm được phát huy khả năng của mình, điều chuyển những người không hoàn thành nhiệm vụ khỏi vị trí lãnh đạo chứ không phải là chuyển sang vị trí lãnh đạo của cơ quan, đơn vị khác. Trong thực tế, đây là giải pháp sẽ gặp rất nhiều khó khăn trong quá trình triển khai do chưa có các cơ chế tiền lệ và ảnh hưởng đến lợi ích của một số nhóm người. Mặc dù vậy, vì đây là một trong những giải pháp mang tính cốt lõi quyết định tính hiệu quả trong công tác điều hành, quản lý của hệ thống bộ máy nhà nước, nên việc đưa vào áp dụng là rất cần thiết. Việc này sẽ đòi hỏi một thời gian rất dài nhưng là một đòi hỏi bắt buộc cần đạt được nhằm phát huy tính dân chủ của nhà nước.

- Những người tổ chức các hành vi tham nhũng phải được bảo vệ bởi pháp luật, lực lượng công an; được khen thưởng, biểu dương đối với các trường hợp phát hiện đúng.

Ba là, sử dụng nguồn vốn Ngân sách tập trung, chống dàn trải, chống

thất thoát, thực hiện tiết kiệm, chống tiêu cực và lãng phí.

Xử lý kịp thời, nghiêm minh trong việc sử dụng ngân sách nhà nước cho đầu tư công. Làm rõ trách nhiệm của từng tổ chức, cá nhân và thực hiện chế độ trách nhiệm đối với Thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước trong quản lý điều hành ngân sách khi dễ xảy ra thất thoát, lãng phí và chi tiêu không đúng mục đích. Phải kiên quyết đình hoãn những dự án không hiệu quả, không bố trí vốn những dự án không đủ thủ tục đầu tư, không phê duyệt dự án nếu không xác định được nguồn vốn thực hiện cho việc đầu tư mới.

Bốn là, có chế tài đủ mạnh để nâng cao trách nhiệm của người quyết định đầu tư.

Người quyết định đầu tư sai, gây lãng phí, thất thoát phải bị xử phạt hành chính, cắt chức hoặc truy cứu trách nhiệm. Chủ đầu tư phải chịu trách nhiệm toàn diện về hiệu quả, chất lượng của dự án, chấm dứt tình trạng giao cho người không đủ điều kiện năng lực và chuyên môn nghiệp vụ thực hiện quản lý dự án. Sắp xếp Ban quản lý dự án theo đúng các tiêu chí và tiêu chuẩn phù hợp. Chủ đầu tư phải có trách nhiệm kiểm tra, giám sát thường xuyên Ban quản lý dự án, phát hiện kịp thời những vấn đề phát sinh và đề xuất các biện pháp xử lý kịp thời.

Năm là, cần nâng cao chất lượng sử dụng vốn đầu tư phát triển hạ tầng hơn nữa.

Đó là cách huy động vốn theo chiều sâu. Cần khắc phục tư duy cho rằng hạ tầng địa phương yếu kém nên bất cứ dự án hạ tầng nào cũng sẽ đưa lại hiệu quả kinh tế cao về kinh tế-xã hội.

Qua đánh giá đầu tư cho thấy hiệu quả đầu tư khu vực công thấp, vì vậy cần xem xét thứ tự ưu tiên trong đầu tư. Muốn vậy, phải có phương pháp luận đúng đắn để đánh giá cụ thể và khách quan hiệu quả kinh tế và

hiệu quả xã hội của dự án kết cấu hạ tầng, từ đó mới có cơ sở xác định thứ tự ưu tiên các dự án một cách thuyết phục. Hiện tại, các dự án đầu tư của Tỉnh còn nhiều nhược điểm, chưa có dự án đầu tư công nào phân tích hiệu quả kinh tế-xã hội. Phương pháp phân tích chi phí vòng đời chưa được áp dụng trong so sánh chọn lựa phương án. Đánh giá tác động môi trường nếu có chỉ là hình thức.

- Cần điều chỉnh cơ cấu đầu tư:

Giải pháp này dựa vào bằng chứng về sự thiếu tập trung trong phân bổ đầu tư công. Cần khắc phục tư duy đầu tư dàn trải cho tất cả các ngành với tỷ lệ đều nhau. Nên tập trung đầu tư cho kết cấu hạ tầng phục vụ cho các ngành kinh tế mũi nhọn của tỉnh tạo cú hích tác động lan toả đến các ngành khác để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế trong dài hạn.

Tiếp tục nâng cao hiệu quả thực hiện cơ chế sử dụng quỹ đất, tạo quỹ đất để tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng bằng cách phát triển các khu đô thị mới, khu, cụm công nghiệp tập trung trên cơ sở sử dụng quỹ đất hợp lý theo quy hoạch.

Cần có sự phối hợp giữa chi đầu tư công và chi thường xuyên cho bảo dưỡng, sửa chữa các công trình hạ tầng. Sự thiếu phối hợp này là nhược điểm của hệ thống ngân sách kép: ngân sách đầu tư xây dựng do Sở Kế hoạch và Đầu tư chuẩn bị nhưng ngân sách chi thường xuyên lại do Sở Tài chính trình duyệt. Hiện nay, phần lớn công trình hạ tầng mới xây dựng xong chưa bao lâu đã xuống cấp nhưng không được duy tu, bảo dưỡng, qua thời gian thì chi phí bảo dưỡng sẽ tăng nhiều, nếu không kịp đáp ứng công trình sẽ xuống cấp nhanh. Kinh nghiệm ở Châu Phi cho thấy cứ thiếu 1 đồng vốn sửa chữa kịp thời cho công trình giao thông thì sau này sẽ tốn 4 đồng để xây lại nó.

3.2.2. Giải pháp đẩy mạnh thu hút đầu tư khu vực tư

Như đã nêu trên, để đáp ứng nhu cầu phát triển, trong những năm tới, việc huy động GDP vào đầu tư kết cấu hạ tầng đòi hỏi phải tăng lên. Để đảm bảo có đủ lượng vốn cần, việc đẩy mạnh huy động các nguồn vốn đầu tư đa dạng cho phát triển kết cấu hạ tầng được coi là giải pháp mang tính đột phá, với lợi thế phát triển, tỉnh Khánh Hoà có nhiều cơ hội huy động đủ nguồn vốn đáp ứng nhu cầu phát triển kết cấu hạ tầng.

Từ bằng chứng về đóng góp cao của khu vực tư vào tăng trưởng kinh tế của tỉnh, cho thấy trong giai đoạn hiện nay, trên địa bàn tỉnh, đầu tư khu vực tư đang lớn mạnh và phát triển. Vì vậy tỉnh cần đẩy mạnh thu hút đầu tư khu vực tư, trong cơ cấu đầu tư cần khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia phát triển các công trình kết cấu hạ tầng bằng các hình thức thích hợp để giảm dần danh mục các công trình sử dụng 100% vốn nhà nước. Vốn nhà nước chỉ tập trung đầu tư công tác quy hoạch, hỗ trợ các công trình hạ tầng trọng yếu, đẩy mạnh thu hút các nguồn vốn ngoài nhà nước với các hình thức đa dạng hơn như BOT, BTO, BT...

Để nâng cao hiệu quả đầu tư công, cần nghiên cứu thực hiện hình thức hợp tác đầu tư công tư (Public Private Partnership - PPP). Đây là hình thức giảm được chi phí thực hiện và san sẻ rủi ro. Theo kinh nghiệm ứng dụng PPP ở Singapore, mức giảm chi phí thực hiện dự án có thể đạt tới 15 - 20%. Các lĩnh vực đầu tư khuyến khích phát triển theo hình thức này gồm: giao thông, cấp nước, y tế và giáo dục.

Tiếp tục cải tiến thủ tục hành chính, thực hiện tốt hoạt động xúc tiến đầu tư, bổ sung và hoàn thiện cơ chế chính sách thuận lợi để tiếp nhận đầu tư từ các doanh nghiệp trong nước và nước ngoài tới đầu tư. Chú trọng đến các giải pháp thu hút vốn nhân rồi của các tầng lớp dân cư vào đầu tư phát triển.

3.2.3. Mở rộng cạnh tranh trong hoạt động bảo trì các công trình

Hoàn thiện hệ thống quản lý khai thác sửa chữa công trình, Các doanh nghiệp quản lý khai thác, sửa chữa công trình sẽ hoạt động như các doanh nghiệp kinh doanh của nhà nước để tăng các biện pháp khuyến khích cũng như quyền tự chủ đối với việc quản lý.

Nhiệm vụ sửa chữa lớn công trình cần được xác định rõ ràng và được kiểm soát thông qua cơ chế đấu thầu được tiến hành trong điều kiện cạnh tranh nhiều hơn, khuyến khích nhiều thành phần kinh tế tham gia đấu thầu.

Từng bước nâng cao các chỉ tiêu chất lượng về bảo trì, tăng chi phí cho công tác bảo trì, tăng cường các biện pháp huy động vốn, bảo trì cơ sở hạ tầng.

Tóm lại, các giải pháp nhìn chung có quan hệ tương tác lẫn nhau và để thực hiện đòi hỏi nhà nước phải tăng cường hiệu quả quản lý của mình. Thực tế, tác động đến tăng trưởng kinh tế ngoài yếu tố vốn đầu tư còn có một số yếu tố khác như lao động, khoa học công nghệ... nhưng đề tài chỉ giới hạn nghiên cứu ảnh hưởng của yếu tố vốn đầu tư. Do đó, về dài hạn, để nâng cao hiệu quả đầu tư công và duy trì được tăng trưởng kinh tế với tốc độ cao ở mức hợp lý đi đôi với tăng phúc lợi và xóa đói giảm nghèo, đòi hỏi phải có cách tiếp cận sâu hơn trong xây dựng chính sách, vì vậy vẫn cần tiếp tục nghiên cứu sâu hơn nữa bằng những nghiên cứu tiếp theo.

3.3. Đề xuất một số kiến nghị của tỉnh đối với Trung ương trong quản lý đầu tư công

3.3.1. Sớm thông qua và ban hành Luật đầu tư công

Để khắc phục các hạn chế trong các quy định hiện hành, kiến nghị Chính phủ khẩn trương hoàn chỉnh đề trình Quốc hội thông qua và ban hành Luật Đầu tư công. Theo ban soạn thảo cho biết thì dự án Luật Đầu tư công gồm 9 Chương, 85 điều; nhằm điều chỉnh các hoạt động đầu tư công trực tiếp từ vốn ngân sách nhà nước và vốn khác của nhà nước để đầu tư các dự án phục vụ lợi ích chung không nhằm mục đích kinh doanh. Luật còn quy

định cụ thể về yêu cầu quản lý; kế hoạch, chương trình mục tiêu đầu tư công; quản lý dự án đầu tư công; trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân liên quan đến quá trình đầu tư; quản lý nhà nước đối với đầu tư công... Trong dự thảo Luật có rất nhiều nội dung mới, chưa được quy định cụ thể trong các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý đầu tư trước đây như việc theo dõi, giám sát, đánh giá dự án; quản lý khai thác dự án. Từ cuối tháng 8 năm 2007, Ban soạn thảo Luật đã giới thiệu, gửi nội dung tới các bộ, ngành, địa phương; thông qua hình thức hội thảo tiếp thu được nhiều ý kiến đóng góp của các cơ quan, đơn vị, các đại biểu Quốc hội, các chuyên gia trong nước và quốc tế. Thông qua các cuộc hội thảo, góp ý này cho thấy vẫn còn nhiều điểm vướng mắc, chưa thống nhất như: cân nhắc thêm về tên gọi và phạm vi điều chỉnh của Luật; về một số nội dung được quy định trong các chương, điều cụ thể về chương trình, mục tiêu đầu tư công; về chủ đầu tư; về phương thức quản lý dự án, đầu tư sử dụng vốn hỗn hợp; về kiểm toán, quyết toán vốn đầu tư. Những thông tin tổng hợp về tình hình ra đời của Luật Đầu tư công trong giai đoạn sắp tới cho ta thấy yêu cầu về quản lý đầu tư công một cách chặt chẽ, minh bạch đang trở nên rất bức thiết, song vẫn chưa được đáp ứng tốt và quan điểm của các nhà quản lý, nghiên cứu trong lĩnh vực này vẫn còn nhiều điểm chưa thống nhất, thể hiện tính phức tạp trong việc quản lý đầu tư công. Do còn nhiều vướng mắc, tranh luận về nội dung như trên nên mặc dù theo dự định, Luật Đầu tư công phải được trình Quốc hội vào kỳ họp Quốc hội cuối năm 2007, nhưng trong chương trình xây dựng luật năm 2008, Quốc hội cũng chưa xem xét luật này.

3.3.2. Rà soát, điều chỉnh bổ sung các văn bản hướng dẫn thực hiện các quy định của Trung ương về lĩnh vực đầu tư xây dựng cơ bản

Kiến nghị chính phủ rà soát lại các luật quản lý đầu tư xây dựng cơ bản, chỉnh sửa các điều luật còn nhiều cách hiểu và áp dụng khác, các điều luật còn chưa phù hợp.

- Rà soát và nhanh chóng sửa đổi các quy định không còn phù hợp để triển khai thực hiện có hiệu quả Nghị định 12/2009/NĐ-CP ngày 10/2/2009 của Chính phủ về quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình.

- Sớm ban hành những chính sách cụ thể như chính sách tái định cư, chính sách hỗ trợ các nhà đầu tư để thực hiện đền bù giải tỏa, chính sách giao đất theo quy định tại điều 48, Nghị định 84/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 của Chính phủ quy. Phân cấp triệt để cho cấp huyện phê duyệt phương án chi tiết trong đền bù, giải tỏa, tái định cư.

- Đề tận dụng một cách có hiệu quả nguồn vốn kích cầu của Chính phủ, đề nghị xem xét, sửa đổi Chỉ thị 12/2009/CT-UBND của UBND tỉnh Khánh Hòa cho phù hợp với các quy định của pháp luật và phù hợp với thực tế ở địa phương.

3.3.3. Về phân cấp đầu tư

- Cần tiến hành khảo sát chuyên đề về phân cấp nhiệm vụ chi nhằm đánh giá lại quá trình phân cấp một cách có hệ thống phục vụ cho giai đoạn phân cấp tiếp theo, trong đó chú trọng đánh giá tính đồng bộ giữa phân cấp nhiệm vụ chi với khả năng ngân sách, trình độ năng lực, thẩm quyền quản lý của các cấp ngân sách. Đặc biệt cần có cơ chế phân cấp rõ ràng đối với cấp xã gắn với sự quản lý của cộng đồng dân cư. Thường xuyên tổ chức tập huấn nghiệp vụ cho các chủ đầu tư, nhất là khi có các văn bản mới ban hành.

- Đánh giá lại việc chi thường xuyên, về khả năng đáp ứng của ngân sách tỉnh, trên cơ sở đó cơ cấu nguồn vốn cho hợp lý hơn.

3.3.4. Mở rộng ràng buộc về ngân sách chi cho đầu tư công

Đề nghị Trung ương điều chỉnh lại tỉ lệ điều tiết ngân sách được giữ

lại cho địa phương theo hướng khuyến khích, khen thưởng. Những địa phương thực hiện tốt việc tăng nguồn thu, cần được cho phép giữ nguyên tỉ lệ được giữ lại để tiếp tục tái đầu tư, nâng cao chất lượng tăng trưởng thay cho việc càng làm tốt công tác thu – chi ngân sách thì càng có xu hướng bị giảm tỉ lệ được giữ lại. Bên cạnh đó, Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư cần phối hợp với nhau để xây dựng khuôn khổ Tài chính trung hạn nhằm gắn kết mục tiêu phát triển quốc gia với quá trình lập kế hoạch ngân sách. Từ đó, dựa trên mục tiêu phát triển đã đề ra Chính phủ sẽ có mức phân bổ ngân sách cho từng địa phương một cách phù hợp trong từng thời kỳ.

3.3.5. Tổ chức quản lý các dự án

Kiến nghị chính phủ áp dụng mức lương tối thiểu khác nhau theo khu vực đối với bộ máy hành chính – sự nghiệp. Hiện nay, mức lương tối thiểu của doanh nghiệp được quy định khác nhau giữa các khu vực do mặt bằng giá cả ở các khu vực này khác nhau rất lớn. Việc tiến tới áp dụng quy định này đối với khu vực hành chính – sự nghiệp sẽ giúp đảm bảo cán bộ, công chức có thể sống được bằng lương của mình.

Kiến nghị Bộ Tài chính xây dựng định mức thưởng cho các cá nhân có các biện pháp giảm chi phí cho các dự án công, mức thưởng có thể quy định dựa trên một tỉ lệ nhất định với khoản tiền tiết kiệm được cho ngân sách khi thực hiện dự án công. Tương ứng với việc thưởng là việc cho phép trích quỹ tiền phạt các vi phạm trong xây dựng cơ bản để làm tiền thưởng và nâng mức phạt lên tỉ lệ với mức độ thiệt hại, lãng phí, thất thoát ngân sách nhà nước thay vì mức phạt cố định như hiện nay.

Đối với tình phải cơ cấu lại mô hình tổ chức đối với các Ban quản lý dự án cho phù hợp với tình hình thực tế. Trước mắt, để triển khai thực hiện Nghị

định 12/2009/NĐ - CP của Chính phủ về quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình cần kiện toàn bộ máy Ban quản lý dự án cấp tỉnh đồng bộ cả về tổ chức và thể chế vận hành; giữ lại cơ cấu Ban quản lý dự án cấp huyện, khi thực hiện dự án bổ sung thêm nhân lực từ đơn vị chủ sử dụng công trình vào thành phần Ban quản lý dự án; từng bước chuyển giao công tác quản lý đầu tư cho cấp xã.

3.3.6 . Về cải cách thủ tục đầu tư xây dựng cơ bản:

Đẩy nhanh tiến độ thực hiện các thủ tục phê duyệt quyết định đầu tư, quy định cụ thể về thời gian, cách thức luân chuyển văn bản... giữa các đơn vị cho phù hợp hơn, chỉ đạo văn phòng UBND tỉnh xem xét và bãi bỏ những thủ tục không phù hợp.

Chỉ đạo ngay các cơ quan chuyên môn trong việc xem xét, đánh giá, xếp hạng doanh nghiệp hoạt động tư vấn xây dựng như Nghị quyết HĐND tỉnh đã đề ra.

Quy định rõ trách nhiệm của chủ đầu tư trong việc chậm tiến độ đầu tư xây dựng cơ bản, trong công tác giải ngân, thanh, quyết toán. Đối với những chủ đầu tư chưa đủ điều kiện, năng lực, cần kiên quyết chuyển chủ đầu tư cho các Ban quản lý dự án.

3.3.7 . Về quản lý tài sản sau đầu tư

Tiếp tục chỉ đạo các cấp, các ngành quan tâm hơn nữa đến việc bàn giao công trình sau đầu tư gắn với việc phân bổ ngân sách hợp lý để thực hiện công tác duy tu, sửa chữa, bảo dưỡng công trình. Chỉ đạo ngân sách các cấp hàng năm chú ý vốn cho duy tu, sửa chữa.

Đầu tư đúng mức hơn cho công tác đào tạo, nâng cao năng lực, lực lượng làm công tác kiểm tra, thanh tra. Quy định cụ thể trách nhiệm và quyền hạn của từng sở, ngành về nội dung thanh tra, đối tượng thanh tra, và cơ chế phối hợp giữa các sở, ngành, tránh tình trạng vừa trùng lắp, chồng chéo .

KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

1. Kết luận

Với nội dung nghiên cứu của luận văn được trình bày ở các phần trên đã minh chứng rằng, trong thời gian qua công tác quản lý đầu tư công đã có tác động tích cực không những đến tăng trưởng kinh tế của Khánh Hoà mà cả trong lĩnh vực an sinh xã hội, thu hút đầu tư.

Tuy nhiên để đáp ứng đòi hỏi đặt ra cho phát triển kinh tế - xã hội của Khánh Hoà, công tác quản lý đầu tư công cần phải có hiệu quả cao hơn nữa. Để giải quyết được vấn đề này, thông qua việc đánh giá, phân tích tình hình quản lý đầu tư công trên địa bàn Khánh Hoà tác giả nhận thấy hiệu quả quản lý nhà nước của các cơ quan Khánh Hoà chưa cao. Có thể tổng kết một số hạn chế chính trong quản lý đầu tư công là: Năng lực bộ máy cơ quan nhà nước còn yếu do không có động lực thúc đẩy và cơ chế giám sát đủ mạnh; quy định về cách thức thẩm định, lựa chọn dự án công còn đơn giản chưa định lượng được lợi ích kinh tế - xã hội; các chế tài xử lý vi phạm không đủ mạnh; cơ chế quản lý kinh phí cho đầu tư chưa phù

hợp, đây chính là những nguyên nhân gây ra các tiêu cực trong giai đoạn vừa qua.

Bên cạnh đó, luận văn cũng nêu một số kiến nghị cần đề xuất với Trung ương để làm nền tảng cho hoạt động quản lý đầu tư công trong đó quan trọng nhất là: hoàn thiện hệ thống luật; cho phép áp dụng hệ thống lương thưởng theo kết quả công việc và không giảm tỉ lệ ngân sách được giữ lại của Khánh Hoà.

2. Một số kiến nghị về những nghiên cứu tiếp theo

Trên thực tế, những kiến nghị đưa ra một loạt giải pháp trình lên các cấp lãnh đạo thường ít được chấp nhận áp dụng do nhiều nguyên nhân như là vướng các cơ chế, chính sách đã tồn tại từ rất lâu, không muốn làm trái ý cấp trên, động chạm đến quyền lợi của một số nhóm người hoặc làm cho họ thêm vất vả hơn... Chính vì vậy, bước nghiên cứu tiếp theo của tác giả sẽ là từng bước chia nhỏ các kiến nghị nêu trên vào trong nội dung các văn bản khác nhau dưới những điều kiện thích hợp trình lãnh đạo tỉnh Khánh Hoà nhằm giúp việc thực hiện các cải cách này có thể đạt được. Đây thực sự là một vấn đề khó khăn, không đơn giản do ngay cả các công trình nghiên cứu khoa học tầm cỡ quy mô lớn, cũng rất ít khi được đưa vào áp dụng mà thường được đưa vào tủ lưu trữ sau khi công bố.

LỜI CAM ĐOAN

Tôi cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, kết quả nêu trong luận văn là trung thực và chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

Đà Nẵng, ngày tháng năm 2011

Tác giả luận văn

Nguyễn Tiến Phước

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU.....	1
1. Tính cấp thiết của luận văn.....	1
2. Nội dung nghiên cứu.....	3
3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu.....	3
4. Phương pháp nghiên cứu.....	4
5. Tổng quan các nghiên cứu liên quan tới đề tài	4
6. Điểm mới của luận văn.....	7
7. Cấu trúc của luận văn.....	7
Chương 1 - TỔNG QUAN VỀ LÝ THUYẾT QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG	8
1.1. Khái niệm về đầu tư công.....	8
1.2. Các lý thuyết về đầu tư công.....	8
1.2.1. Quan điểm của trường phái tân cổ điển.....	8
1.2.2. Quan điểm ủng hộ sự can thiệp của nhà nước	9
1.2.3. Quan điểm về sự phát triển cân đối hay không cân đối.....	10
1.3. Quản lý đầu tư công.....	11
1.3.1. Khái niệm quản lý đầu tư công	11
1.3.2. Nội dung của Quản lý đầu tư công.....	13
1.4. Đặc điểm và vai trò của đầu tư công.....	14
1.4.1. Đặc điểm của đầu tư công.....	14
1.4.2. Vai trò của đầu tư công với việc phát triển kinh tế - xã hội.....	17
1.5. Những nhân tố ảnh hưởng đến quản lý đầu tư công	21
1.6. Hệ thống chính sách đầu tư công.....	22
Chương 2- THỰC TRẠNG CÔNG QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG	24
TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH KHÁNH HOÀ.....	24
2.1. Tổng quan về tình hình phát triển kinh tế xã hội tỉnh Khánh Hoà.....	24
2.1.1. Tăng trưởng kinh tế.....	24
2.1.2. Chuyển dịch cơ cấu kinh tế.....	25

2.2. Thực trạng đầu tư công và quản lý đầu tư công trên địa bàn Khánh Hoà	26
2.2.1. Tình hình thực hiện đầu tư	26
2.2.2. Mức độ đầu tư từ ngân sách nhà nước vào các ngành	29
2.2.3. Kết quả đầu tư công	30
2.2.4. Hiệu quả quản lý đầu tư công	32
2.3. Kết quả và hạn chế trong quản lý đầu tư công	36
2.3.1. Kết quả và hạn chế về cơ chế chính sách và các quy định pháp luật	36
2.3.2. Kết quả và hạn chế trong hoạch định đầu tư	41
2.3.3. Kết quả và hạn chế trong phân cấp quản lý đầu tư công	42
2.3.4. Kết quả và hạn chế trong công tác quy hoạch	44
2.3.5. Kết quả và hạn chế trong công tác thẩm định và phê duyệt dự án, phê duyệt tổng dự toán	46
2.3.6. Kết quả và hạn chế trong đấu thầu và chỉ định thầu	47
2.3.7. Kết quả và hạn chế về vốn đầu tư	50
2.3.8. Kết quả và hạn chế công tác chuẩn bị xây dựng	51
2.3.9. Kết quả và hạn chế trong công tác Quản lý thực hiện đầu tư	51
2.3.10. Kết quả và hạn chế trong công tác kiểm tra giám sát quá trình thực hiện đầu tư	54
2.3.11. Kết quả và hạn chế trong công tác nghiệm thu và thanh quyết toán công trình	55
2.3.12. Kết quả và hạn chế trong công tác đánh giá hiệu quả sử dụng công trình	55
2.4. Nguyên nhân hạn chế	56
2.4.1. Từ phía các cơ quan có thẩm quyền	56
2.4.2. Hệ thống văn bản pháp luật	58
2.4.3. Nguồn vốn Ngân sách hạn hẹp	59
2.4.4. Cơ chế quản lý	60
2.4.5. Cơ chế làm việc	61
2.4.6. Yếu tố con người	62

Chương 3 - CÁC GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH KHÁNH HOÀ.....	64
3.1. Đầu tư công trong chiến lược phát triển kinh tế của Khánh Hòa	64
3.2. Các giải pháp hoàn thiện quản lý đầu tư công.....	67
3.2.1. Hoàn thiện việc tăng cường năng lực quản lý nhà nước	68
3.2.2. Giải pháp đẩy mạnh thu hút đầu tư khu vực tư	74
3.3. Đề xuất một số kiến nghị của tỉnh đối với Trung ương trong	76
3.3.1. Sớm thông qua và ban hành Luật đầu tư công	76
3.3.2. Rà soát, điều chỉnh bổ sung các văn bản hướng dẫn thực hiện các quy định của Trung ương về lĩnh vực đầu tư xây dựng cơ bản	77
3.3.3. Về phân cấp đầu tư	78
3.3.4. Mở rộng ràng buộc về ngân sách chi cho đầu tư công	78
3.3.5. Tổ chức quản lý các dự án.....	79
3.3.6. Về cải cách thủ tục đầu tư xây dựng cơ bản:	80
3.3.7. Về quản lý tài sản sau đầu tư.....	80
KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ.....	81
1. Kết luận.....	81
2. Một số kiến nghị về những nghiên cứu tiếp theo.....	82

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

BT	Hợp đồng xây dựng-chuyển giao
BOT	Hợp đồng xây dựng-chuyển giao-kinh doanh
BTO	Hợp đồng xây dựng-kinh doanh-chuyển giao
GDP	Tổng giá trị sản phẩm quốc dân
HĐND	Hội đồng Nhân dân
HSMT	Hồ sơ mời thầu
KH-ĐT	Kế hoạch – Đầu tư
NCS	Nghiên cứu sinh
KT-XH	Kinh tế - xã hội
UBND	Ủy ban Nhân dân

HỆ THỐNG BẢNG

Bảng 2.1. Vốn đầu tư đoạn 2001-2010	28
Bảng 2.2 . Tỷ trọng nguồn vốn đầu tư giai đoạn 2001-2010	28
Bảng 2.3. Cơ cấu vốn đầu tư xây dựng cơ bản sử dụng ngân sách nhà nước ..	30
Bảng 2.4. Tỷ lệ đầu tư công/ GDP giai đoạn 2001-2010 tỉnh Khánh Hòa.....	35
Bảng 2.5. Kết quả thực hiện thực hiện công tác đấu thầu	48
Bảng 2.6. Tình hình giám sát đầu tư giai đoạn 2007-2010.....	54

HỆ THỐNG BIỂU ĐỒ

Đồ thị 2.1. Chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo ngành sản xuất.....	25
Đồ thị 2.2. Chuyển dịch cơ cấu kinh tế của các thành phần kinh tế.....	26
Đồ thị 2.3. Biến động về tỷ trọng vốn đầu tư của các thành phần kinh tế giai đoạn 2001 -2010.....	29
Đồ thị 2.4. Biến động hệ số ICOR giai đoạn 2001-2010.....	34
Đồ thị 2.5. So sánh mức độ biến động tỷ lệ đầu tư công/GDP	36

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. Báo cáo Quy hoạch Tổng thể phát triển kinh tế xã hội tỉnh Khánh Hòa đến năm 2020.
- [2]. Báo cáo kiểm toán ngân sách tiền và tài sản nhà nước (2005); (2007); 2009), Kiểm toán Nhà nước.
- [3]. Ban soạn thảo Luật (2007), *Dự thảo Luật Đầu tư công*.
- [4]. Bùi Mạnh Cường (2007), “Nâng cao hiệu quả hoạt động đầu tư xây dựng cơ bản của nhà nước”, tạp chí Nghiên cứu kinh tế (số 348), tr 33 - 36.
- [5]. Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright (2004), *Sách hướng dẫn Thẩm định dự án*.
- [6]. Danh mục giới thiệu các luận án tiến sĩ Vụ Sau đại học - Bộ giáo dục và Đào tạo (www.Hed.edu.vn).
- [7]. Phạm Phan Dũng (2007), “Năm mới bàn chuyện hợp tác công – tư”, Tạp chí Tài chính (số 507), tr 24 -27.
- [8]. Đại học Kinh tế quốc dân (2005), *Giáo trình kinh tế phát triển*, NXB Lao động - Xã hội.
- [9]. Học viện hành chính quốc gia (2007), *Tài liệu bồi dưỡng về quản lý hành chính nhà nước*.
- [10]. Hồ Ngọc Hy (2007), “Hiệu quả vốn đầu tư phát triển ở tỉnh Quảng Trị”, tạp chí Nghiên cứu kinh tế (số 350).
- [11]. Phạm Văn Khoan (2007), *Giáo trình quản lý tài chính công*, NXB Tài Chính.

- [12]. Đinh Nguyễn An Khương (2008), “Chống lạm phát và nâng cao hiệu quả đầu tư từ nguồn vốn nhà nước”, Tạp chí Tài chính (số 522), tr 37 – 40.
- [13]. Trương Công Lý (2007), “Hình thức và chi phí quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình: Từ chủ trương đến hiện thực còn xa”, Tạp chí Tài chính (số 508), tr 25 – 26.
- [14]. Lê Chi Mai (2007), “Đề nhân dân tham gia sâu hơn vào quản lý NSNN”, Tạp chí Tài chính (số 509), tr 15 – 18.
- [15]. Lê Chi Mai (2001), *Những vấn đề cơ bản về chính sách và quy trình chính sách*, NXB Đại học quốc gia TP.HCM.
- [16]. Dương Thị Bình Minh, Bùi Thị Mai Hoài (2006), “Cân đối ngân sách nhà nước nhìn từ góc độ lý luận và thực tiễn”, Tạp chí Tài chính (số 504), tr 33 – 37.
- [17]. N.C.N (2007), “Giải pháp nào khắc phục tình trạng giải ngân vốn đầu tư XDCB chậm”, Tạp chí Tài chính (số 508), tr 23 – 24.
- [18]. Ngô Tuấn Nghĩa (2006), “Tài chính công Việt Nam trước ngưỡng cửa gia nhập WTO”, tạp chí Nghiên cứu kinh tế (số 342), tr 3 – 17.
- [19]. Trần Võ Hùng Sơn (2001), *Nhập môn phân tích lợi ích chi phí*, NXB Đại học Quốc gia Khánh Hoà Hồ Chí Minh.
- [20]. Vũ Thanh Sơn (2006), “Tạo môi trường cạnh tranh trong khu vực công: một số cách tiếp cận và kinh nghiệm quốc tế”, tạp chí Nghiên cứu kinh tế (số 338), tr 3 – 10.

- [21]. Đặng Văn Thanh (2007), “Đầu tư từ nguồn vốn nhà nước: Để thêm nhiều “hoa thơm, trái ngọt”, Tạp chí Tài chính (số 508), tr 17 – 19.
- [22]. Phan Thị Hạnh Thu (2007), “Hiệu quả đầu tư ở Việt Nam – thực trạng và giải pháp”, tạp chí Nghiên cứu kinh tế (số 345), tr 24 – 32.
- [23]. Tổng cục thống kê (2004), (2005), (2006),(2007),(2008), (2009), (2010) Một số thuật ngữ thống kê thông dụng.

**Dịch vụ viết luận văn trọn gói website: luanvantot.com Zalo/tele
0934573149**

Tham khảo miễn phí các tài liệu khác tại luanvantot.com