

**ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ**

NGUYỄN THỤY HẢI

**QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG TỪ NGUỒN VỐN NGÂN SÁCH NHÀ
NƯỚC TẠI TỈNH HÀ NAM**

**LUẬN VĂN THẠC SĨ QUẢN LÝ KINH TẾ
CHƯƠNG TRÌNH ĐỊNH HƯỚNG THỰC HÀNH**

Hà Nội – 2014

**ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ**

NGUYỄN THỤY HẢI

**QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG TỪ NGUỒN VỐN NGÂN SÁCH
NHÀ NƯỚC TẠI TỈNH HÀ NAM**

Chuyên ngành: Quản lý kinh tế

Mã số: 60 34 04 10

**LUẬN VĂN THẠC SĨ QUẢN LÝ KINH TẾ
CHƯƠNG TRÌNH ĐỊNH HƯỚNG THỰC HÀNH**

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

**XÁC NHẬN CỦA
CÁN BỘ HƯỚNG DẪN**

**XÁC NHẬN CỦA CHỦ TỊCH HĐ
CHẤM LUẬN VĂN**

Hà Nội – 2015

LỜI CAM ĐOAN

Đề tài này là công trình nghiên cứu của riêng tôi, các kết quả nghiên cứu có tính độc lập riêng, không sao chép bất kỳ tài liệu nào và chưa được công bố nội dung bất kỳ ở đâu; các số liệu, các nguồn trích dẫn trong luận văn được chú thích nguồn gốc rõ ràng, minh bạch.

Tôi xin hoàn toàn chịu trách nhiệm về lời cam đoan của tôi.

Hà Nội, ngày 03 tháng 3 năm 2015

Tác giả

Nguyễn Thụy Hải

LỜI CẢM ƠN

Trước tiên, tôi xin gửi lời cảm ơn tới thầy hướng dẫn luận văn của tôi, Phó Giáo sư, Tiến sĩ Lê Văn Luyện, người đã tạo mọi điều kiện, động viên và giúp đỡ tôi hoàn thành tốt luận văn này. Trong suốt quá trình nghiên cứu, thầy đã kiên nhẫn hướng dẫn, trợ giúp và động viên tôi rất nhiều. Sự hiểu biết sâu sắc về khoa học, cũng như kinh nghiệm của thầy chính là tiền đề giúp tôi đạt được những thành tựu và kinh nghiệm quý báu.

Xin cảm ơn Khoa Kinh tế chính trị, Phòng Đào tạo, Trường Đại học Kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội đã tạo điều kiện thuận lợi cho tôi làm việc trên khoa để tiến hành tốt luận văn.

Tôi cũng xin cảm ơn bạn bè và gia đình đã luôn bên tôi, cổ vũ và động viên tôi những lúc khó khăn để có thể vượt qua và hoàn thành tốt luận văn này.

Tôi xin chân thành cảm ơn!

MỤC LỤC

Danh mục các từ viết tắt.....	i
Danh mục các bảng	ii
Danh mục các hình vẽ	iii
MỞ ĐẦU	1
1. Về tính cấp thiết của đề tài:.....	1
1.1. Sự phù hợp của tên đề tài với chuyên ngành đào tạo.....	2
1.2. Câu hỏi nghiên cứu của học viên đối với vấn đề nghiên cứu	3
2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu:.....	3
3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu:.....	4
4. Phương pháp nghiên cứu:.....	4
5. Kết cấu của luận văn :	4
Chương 1 - TỔNG QUAN TÀI LIỆU NGHIÊN CỨU, CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ CƠ SỞ THỰC TIỄN VỀ QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG TỪ NGUỒN VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC.....	6
1.1. Tổng quan tài liệu nghiên cứu.....	6
1.1.1. Tổng quan tài liệu trong nước	6
1.1.2. Tổng quan tài liệu nghiên cứu ở nước ngoài	8
1.1.3. Đánh giá tổng quan tài liệu	10
1.2. Cơ sở lý luận về quản lý đầu tư công từ nguồn vốn ngân sách nhà nước	12
1.2.1. Đầu tư công và vai trò đầu tư công đối với phát triển kinh tế - xã hội. 12	
1.2.1.1. Khái niệm đầu tư công	11
1.2.1.2. Vai trò đầu tư công đối với phát triển kinh tế - xã hội.....	14
1.2.2. Quản lý đầu tư công từ nguồn vốn NSNN.....	16
1.2.2.1. Khái niệm quản lý đầu tư công	16
1.2.2.2. Nội dung quản lý đầu tư công.....	16

1.2.2.3. Mô hình, các phương pháp và công cụ sử dụng trong quản lý đầu tư công	19
1.2.2.4. Những nhân tố ảnh hưởng đến quản lý đầu tư công	21
1.3. Kinh nghiệm về quản lý đầu tư công của một số quốc gia trên thế giới và của một số tỉnh, thành phố trong nước, những bài học rút ra	22
1.3.1. Kinh nghiệm quản lý hiệu quả đầu tư công trên thế giới và tại một số tỉnh, thành phố của Việt Nam	22
1.3.1.1. Kinh nghiệm quản lý đầu tư công tại một số nước trên thế giới	22
1.3.1.2. Kinh nghiệm quản lý đầu tư công tại một số tỉnh, thành phố của Việt Nam	28
1.3.2. Những bài học rút ra có thể áp dụng cho quá trình quản lý đầu tư công tại tỉnh Hà Nam	34
Chương 2 - PHƯƠNG PHÁP VÀ THIẾT KẾ NGHIÊN CỨU LUẬN VĂN	36
2.1. Phương pháp nghiên cứu.....	36
2.1.1. Các phương pháp cụ thể được sử dụng trong nghiên cứu	36
2.1.1. 1. Phương pháp nghiên cứu qua tài liệu.....	36
2.1.1.2. Phương pháp quan sát	37
2.1.1.3. Các phương pháp thống kê, phân tích và bảng biểu	37
2.1.2. Mô tả phương pháp nghiên cứu. Các hạn chế, các giả định và phạm vi hiệu lực	37
2.1.3. Thiết kế nghiên cứu và mô tả các chỉ tiêu nghiên cứu.....	39
<i>b. Thẩm định dự án chính thức</i>	<i>41</i>
<i>c. Đánh giá độc lập đối với thẩm định dự án.....</i>	<i>41</i>
<i>d. Lựa chọn và lập ngân sách dự án</i>	<i>42</i>
<i>e. Triển khai dự án</i>	<i>42</i>
<i>f. Điều chỉnh dự án.....</i>	<i>42</i>
<i>g. Vận hành dự án</i>	<i>43</i>
<i>h. Đánh giá và kiểm toán sau khi hoàn thành dự án</i>	<i>43</i>

2.2. Thời gian và địa điểm thực hiện nghiên cứu.....	44
2.2.1. Thời gian thực hiện nghiên cứu	44
2.2.2. Địa điểm nghiên cứu	44
Chương 3 - THỰC TRẠNG QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG BẰNG NGUỒN VỐN NGÂN SÁCH TẠI TỈNH HÀ NAM	45
3.1. Giới thiệu chung về tỉnh Hà Nam.	45
3.1.1. Điều kiện tự nhiên.....	45
3.1.2. Tình hình đầu tư công tại tỉnh Hà Nam	48
3.2. Thực trạng quản lý đầu tư công từ nguồn vốn ngân sách tại tỉnh Hà Nam.	51
3.2.1. Phân tích thực trạng quản lý đầu tư công từ nguồn vốn ngân sách tại tỉnh Hà Nam	51
3.2.1.1. Định hướng đầu tư, xây dựng dự án và sàng lọc bước đầu	51
3.2.1.2. Thẩm định dự án	54
3.2.1.3. Đánh giá độc lập đối với thẩm định dự án	57
3.2.1.4. Lựa chọn và lập ngân sách dự án	58
3.2.1.5. Triển khai dự án	61
3.2.1.6. Điều chỉnh dự án	63
3.2.1.7. Vận hành dự án	65
3.2.1.8. Đánh giá và kiểm toán sau khi hoàn thành dự án	66
3.3. Nhận xét, đánh giá chung về quản lý đầu tư công tại Hà Nam	67
3.3.1. Những kết quả đạt được	67
3.3.2. Những hạn chế, tồn tại và nguyên nhân.....	69
Chương 4 - CÁC GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CÔNG TÁC QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG TỪ NGUỒN VỐN NGÂN SÁCH TẠI TỈNH HÀ NAM TRONG THỜI GIAN TỚI.....	73
4.1. Các giải pháp nhằm hoàn thiện công tác quản lý đầu tư công tại Hà Nam	73

4.2. Một số kiến nghị với các cấp quản lý	77
4.2.1. Kiến nghị với Quốc hội, Chính phủ.....	77
4.2.2. Kiến nghị với Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.....	77
4.2.3. Kiến nghị với cấp ủy Đảng và chính quyền địa phương	77
KẾT LUẬN	79
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	80
I. Tiếng Việt	80
II. Tiếng Anh.....	81
PHỤ LỤC: MỘT SỐ CHỈ TIÊU KINH TẾ - XÃ HỘI TỈNH HÀ NAM	83

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

(Xếp theo A, B, C)

STT	Ký hiệu	Nguyên nghĩa
1	CNH-HĐH	Công nghiệp hóa hiện đại hóa
3	HĐND	Hội đồng nhân dân
2	NSNN	Ngân sách nhà nước
4	UBND	Ủy ban nhân dân

DANH MỤC BẢNG BIỂU

STT	Bảng	Nội dung	Trang
1	Bảng 3.1	Vốn đầu tư trên địa bàn theo giá hiện hành	53
1	Bảng 3.2	Danh mục dự án thẩm định năm 2013	56
2	Bảng 3.3	Kế hoạch vốn năm 2014	60
3	Bảng 3.4	Số dự án chậm tiến độ và nguyên nhân	62
4	Bảng 3.5	Tỷ lệ số dự án đầu tư công phải điều chỉnh (%)	64
5	Bảng 3.6	Dự án kết thúc đầu tư, bàn giao đưa vào sử dụng	67
6	Phụ lục 1	Dân số trung bình phân theo giới tính và phân theo thành thị, nông thôn	83
7	Phụ lục 2	Giá trị sản xuất theo giá so sánh 2010 phân theo khu vực kinh tế	83
8	Phụ lục 3	Cơ cấu vốn đầu tư trên địa bàn theo giá hiện hành	84
9	Phụ lục 4	Chỉ số phát triển vốn đầu tư trên địa bàn theo giá so sánh 2010 (Năm trước = 100)	84
10	Phụ lục 5	Số trường học, lớp học và phòng học	85

DANH MỤC HÌNH

STT	Hình	Nội dung	Trang
1	Hình 2.1	Sơ đồ các bước thực hiện đầu tư công cần phải có.	40

MỞ ĐẦU

1. Về tính cấp thiết của đề tài:

Hà Nam nằm trong vùng trọng điểm phát triển kinh tế Bắc Bộ, cách trung tâm thủ đô Hà Nội hơn 50 km (là cửa ngõ phía Nam của thủ đô), phía Đông giáp với Hưng Yên và Thái Bình, phía Nam giáp Nam Định và Ninh Bình, phía Tây giáp Hòa Bình. Vị trí địa lý này tạo rất nhiều thuận lợi cho phát triển kinh tế và xã hội của tỉnh. Trong những năm vừa qua, kinh tế và xã hội của tỉnh Hà Nam đã đạt được nhiều bước phát triển đáng kể. Để đạt được những thành tựu này, bên cạnh kết quả sản xuất kinh doanh của các thành phần kinh tế còn có phần đóng góp rất lớn từ hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách vào các lĩnh vực phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội. Trong các kênh đầu tư trên địa bàn tỉnh, đầu tư công từ nguồn vốn ngân sách (sau đây gọi tắt là đầu tư công) chiếm vị trí vô cùng quan trọng vì đây là kênh đầu tư để xây dựng cơ sở hạ tầng, là đòn bẩy kinh tế, tạo điều kiện cho các khu vực kinh tế phát huy hiệu quả cao nhờ có được kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội từ đầu tư công đem lại. Đầu tư công có vai trò, vị trí, ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong nền kinh tế. Các lý thuyết kinh tế từ trước đến nay đều khẳng định mối quan hệ hữu cơ giữa Đầu tư công với tăng trưởng, phát triển kinh tế.

Đã có một số công trình nghiên cứu về đầu tư công tại Việt Nam hoặc tại một số địa phương, nhưng cho đến nay chưa có công trình nào nghiên cứu về đầu tư công và quản lý đầu tư công từ nguồn vốn ngân sách tại tỉnh Hà Nam. Đầu tư công tại Hà Nam đã góp phần quan trọng vào việc phát triển kinh tế - xã hội, góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế, giải quyết việc làm, đảm bảo an sinh xã hội, ... Tuy nhiên, hiệu quả đầu tư công còn thấp, chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển, chuyển đổi cơ cấu kinh tế và phát triển xã hội. Những mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội cơ bản của Tỉnh cơ bản đã đạt

được mặc dù còn ở mức độ thấp, nhưng tính hiệu quả chưa đạt như mong muốn. Nâng cao hiệu quả đầu tư công ở Hà Nam là một yêu cầu vừa có tính thời sự vừa có ý nghĩa thực tiễn, trong đó vai trò quản lý nhà nước của Đảng bộ, chính quyền địa phương và các sở, ban ngành đối với đầu tư công trên địa bàn tỉnh có ý nghĩa hết sức quan trọng.

Từ thực trạng trên cùng với những kiến thức lý luận được đào tạo và kinh nghiệm thực tiễn trong quá trình công tác, với mong muốn đóng góp những đề xuất để hoàn thiện quản lý đầu tư công cho địa phương, tác giả lựa chọn đề tài “*Quản lý đầu tư công từ nguồn vốn ngân sách nhà nước tại tỉnh Hà Nam*” để làm luận văn thạc sỹ của mình.

1.1. Sự phù hợp của tên đề tài với chuyên ngành đào tạo.

Là học viên cao học ngành Quản lý kinh tế, với các kiến thức đã được đào tạo, dựa trên cơ sở những kiến thức nền tảng và nâng cao về kinh tế học, tác giả nhận thấy việc lựa chọn đề tài như vậy là hoàn toàn phù hợp với chuyên ngành được đào tạo. Tác giả sử dụng những kiến thức được đào tạo thuộc ngành quản lý kinh tế để tổng hợp, phân tích, luận giải các chính sách và các hoạt động quản lý kinh tế có liên quan đến quản lý đầu tư công tại tỉnh Hà Nam trong thời gian qua, chỉ ra những hạn chế và nguyên nhân để đề xuất các giải pháp và khuyến nghị nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công cho tỉnh trong thời gian tiếp theo.

Với các kiến thức chuyên ngành, học viên có khả năng áp dụng các kiến thức về quản lý kinh tế trong triển khai, tổng kết, đánh giá và phản biện các chính sách kinh tế của nhà nước và của địa phương có liên quan đến quản lý đầu tư công từ nguồn vốn ngân sách nhà nước; sử dụng các kiến thức chuyên sâu về quản lý kinh tế trong quản lý, lãnh đạo, xây dựng và thẩm định chiến lược, kế hoạch phát triển các tổ chức kinh tế - xã hội vào hoạt động triển khai,

đánh giá hoạt động quản lý đầu tư công của các cấp tại địa phương trong bối cảnh hội nhập và cạnh tranh toàn cầu ngày càng phức tạp.

Do đó, với đề tài “*Quản lý đầu tư công từ nguồn vốn ngân sách nhà nước tại tỉnh Hà Nam*”, tác giả thấy rằng đây là đề tài phù hợp với ngành Quản lý kinh tế mà mình được đào tạo.

1.2. Câu hỏi nghiên cứu của học viên đối với vấn đề nghiên cứu

Luận văn tập trung trả lời câu hỏi: Cần phải làm gì (cần có những giải pháp gì?) để hoàn thiện quản lý đầu tư công từ nguồn vốn NSNN tại tỉnh Hà Nam trong thời gian tới?

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu:

- Mục đích nghiên cứu của luận văn là:

Trên cơ sở hệ thống hóa những vấn đề lý luận và thực tiễn về quản lý đầu tư công bằng vốn NSNN và phân tích thực trạng quản lý đầu tư công từ vốn NSNN tại tỉnh Hà Nam, luận văn nhằm hướng tới mục đích đề xuất những giải pháp để hoàn thiện quản lý đầu tư công từ vốn NSNN tại tỉnh Hà Nam trong thời gian tới.

- Nhiệm vụ đặt ra đối với luận văn:

+ Hệ thống hóa những vấn đề lý luận và thực tiễn về quản lý đầu tư công từ vốn NSNN

+ Phân tích và đánh giá thực trạng quản lý đầu tư công từ nguồn vốn NSNN tại tỉnh Hà Nam

+ Đề xuất những giải pháp nhằm hoàn thiện công tác quản lý đầu tư công từ vốn NSNN tại tỉnh Hà Nam.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu:

- Đối tượng nghiên cứu của luận văn là hoạt động quản lý đầu tư công từ vốn NSNN tại tỉnh Hà Nam.

- Phạm vi nghiên cứu:

+ Về không gian: Hoạt động quản lý đầu tư công trên địa bàn Tỉnh Hà Nam.

+ Về thời gian: Hoạt động đầu tư công giai đoạn từ 2011 đến 2013.

+ Về nội dung: Do giới hạn về năng lực và nguồn tài liệu, luận văn tập trung phân tích về quản lý dự án đầu tư công mà trọng tâm là quản lý dự án đầu tư xây dựng cơ bản từ nguồn vốn ngân sách nhà nước tại tỉnh Hà Nam.

4. Phương pháp nghiên cứu:

- Dựa trên phương pháp luận của phép duy vật biện chứng, phương pháp nghiên cứu định tính trên cơ sở lý thuyết về Khung Chẩn đoán cho việc đánh giá quản lý đầu tư công của Ngân hàng Thế giới.

- Phương pháp thu thập số liệu: Nghiên cứu tài liệu.

Tuỳ theo vấn đề cụ thể mà luận văn sử dụng từng phương pháp riêng lẻ hoặc sử dụng tổng hợp các phương pháp để phân tích, đánh giá, luận giải làm sáng tỏ vấn đề nghiên cứu.

- Nguồn số liệu được sử dụng: Nguồn số liệu từ Cục Thống kê tỉnh Hà Nam, Sở Kế hoạch và Đầu tư Hà Nam, Sở Tài chính Hà nam, từ Tổng cục Thống kê, kết hợp với số liệu điều tra của chính tác giả.

5. Kết cấu của luận văn :

Luận văn được bố cục gồm 4 chương, cụ thể như sau :

- Chương 1: Tổng quan tài liệu nghiên cứu, cơ sở lý luận và cơ sở thực tiễn về quản lý đầu tư công từ vốn ngân sách nhà nước

- Chương 2: Phương pháp và thiết kế nghiên cứu luận văn.
- Chương 3: Thực trạng quản lý đầu tư công từ nguồn vốn ngân sách nhà nước tại tỉnh Hà Nam.
- Chương 4: Các giải pháp hoàn thiện công tác quản lý đầu tư công từ nguồn vốn ngân sách nhà nước tại tỉnh Hà Nam trong thời gian tới

Chương 1

TỔNG QUAN TÀI LIỆU NGHIÊN CỨU, CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ CƠ SỞ THỰC TIỄN VỀ QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG TỪ NGUỒN VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1.1. Tổng quan tài liệu nghiên cứu

Để chuẩn bị cho việc thực hiện đề tài “Quản lý đầu tư công từ nguồn vốn ngân sách nhà nước tại tỉnh Hà Nam”, học viên đã tìm hiểu, nghiên cứu một số tài liệu trong và ngoài nước liên quan đến vấn đề cần giải quyết. Học viên xin giới thiệu tổng quan các nghiên cứu quan trọng đã công bố mà dựa vào đó học viên sử dụng làm tài liệu nghiên cứu và tham khảo. Trong phạm vi nghiên cứu của đề tài, học viên trích dẫn những tài liệu đã nghiên cứu trong khoảng thời gian từ 2011 đến 2013 trong lĩnh vực có liên quan.

1.1.1. Tổng quan tài liệu trong nước

- Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam và UNDP, 2010, kỷ yếu hội thảo «*Tái cơ cấu đầu tư công trong bối cảnh đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cấu trúc nền kinh tế ở Việt Nam*». Thành phố Huế, 28 – 29/12/2010. Các tác giả đã phân tích, làm rõ thực trạng đầu tư công của Việt Nam, xác định những thành tựu cũng như hạn chế yếu kém và nguyên nhân, từ đó đề xuất các định hướng tái cơ cấu đầu tư công trong giai đoạn phát triển sắp tới theo những vấn đề đặt ra ở trên cũng như chính sách và giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư công. Trong đó, Tiến sỹ Nguyễn Minh Phong, Trưởng phòng nghiên cứu kinh tế, Viện nghiên cứu phát triển KT-XH, 2010 với bài «*Phối hợp chính sách để nâng cao hiệu quả đầu tư công*» đã chỉ ra rằng : Nguồn vốn nhà nước đã eo hẹp lại quản lý kém, đầu tư không hợp lý, đầu tư nhiều vào các ngành tư nhân sẵn sàng đầu tư; đầu tư thiếu tập trung và dứt điểm cho các công trình trọng điểm. Ngoài ra, hiệu quả đầu tư công thấp còn chịu ảnh hưởng của cơ chế khép kín, lợi ích cục bộ, phe nhóm, địa

phương, sự nỗ lực cảm tính và tư duy nhiệm kỳ... Do đó, cần tăng cường phối hợp chính sách nhằm nâng cao hiệu quả quản lý đầu tư công.

- Chính phủ, trong « Báo cáo phân tích thực trạng đầu tư sử dụng vốn nhà nước » tháng 8 năm 2013 đã nêu: Cơ sở hạ tầng là một điều kiện quan trọng để Việt Nam có thể phát triển được nền kinh tế có giá trị gia tăng cao. Việc nhà nước tập trung đầu tư vào cơ sở hạ tầng trong thời gian qua đã giúp nâng cấp đáng kể cơ sở hạ tầng kỹ thuật sở Việt Nam. Song chi phí đầu tư hạ tầng cao, tác động của đầu tư hạ tầng đối với việc nâng cao năng lực cạnh tranh còn hạn chế và nhu cầu của nền kinh tế đang nhanh hơn cả tốc độ xây dựng cơ sở hạ tầng, do đó, cần có đánh giá một cách có hệ thống các dự án đầu tư hạ tầng và ưu tiên, tập trung đầu tư vào các dự án đóng góp lớn nhất vào việc cải thiện năng lực cạnh tranh quốc gia.

- Chính phủ trong « Báo cáo tổng hợp kinh nghiệm Quốc tế về đầu tư công tháng 8 năm 2013 ». Báo cáo đã thu thập và tham khảo một số kinh nghiệm về quản lý đầu tư công trên thế giới từ tài liệu của các đoàn khảo sát tại Trung Quốc, Hàn Quốc,... các Hội thảo quốc tế về đầu tư công và các tài liệu liên quan khác. Theo nhận định của nhiều quốc gia trên thế giới, đầu tư công là động lực chủ chốt cho sự tăng trưởng và phát triển của quốc gia. Đầu tư công dựng nên nền tảng cơ sở hạ tầng và xã hội, từ đó hỗ trợ hoạt động của tất cả các thành phần kinh tế. Tuy nhiên, ở mỗi quốc gia, với mức độ phát triển và thể chế khác nhau, vai trò, lĩnh vực đầu tư công cũng như chính sách quản lý hình thức đầu tư này cũng có những đặc điểm riêng biệt.

- Nguyễn Xuân Thành trong bài tham luận về «Tái cơ cấu kinh tế - Một năm nhìn lại» tại Diễn đàn Kinh tế mùa Xuân - Kinh tế Việt Nam 2013 của Ủy ban Kinh tế Quốc hội tổ chức tại Nha Trang tháng 4/2013. Bài viết cung cấp những đánh giá ban đầu về tái cơ cấu đầu tư xét trên ba định hướng lớn

của Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt cho thấy mức huy động đầu tư toàn xã hội so với quy mô nền kinh tế đã được điều chỉnh giảm xuống, một phần đáng kể nhờ chính sách chủ động thắt chặt đầu tư công. Tuy nhiên, những nỗ lực cải thiện hiệu quả đầu tư công thông qua đổi mới cơ chế để tránh đầu tư dàn trải và lãng phí không thực sự rõ ràng và chưa có kết quả thể hiện qua đầu tư công trong KCN, KKT, cảng biển, điện năng,...

1.1.2. Tổng quan tài liệu nghiên cứu ở nước ngoài

- World Bank, 2013. «*Đánh giá Khung Tài trợ cho Cơ sở Hạ tầng Địa phương ở Việt Nam*», tháng 10 năm 2013. Báo cáo nêu một trong những nguyên nhân chính được nhắc đến là sự quan tâm của các cơ quan nhà nước và đơn vị chủ quản mới chỉ tập trung vào số lượng dự án đầu tư mà chưa quản lý hiệu quả của các dự án này. Các quyết định đầu tư được thúc đẩy chủ yếu bởi các cân nhắc hành chính và mong muốn xây dựng các dự án có khả năng tạo ra doanh thu, với những liên kết yếu ớt tới các ưu tiên chiến lược của quốc gia và cơ chế thị trường cho việc phân bổ các nguồn lực khan hiếm. Tuy nhiên, thách thức này cũng lại là một cơ hội cho Việt Nam, bởi vì một phần đáng kể của nhu cầu đầu tư có khả năng sẽ được đáp ứng bằng cách sử dụng nguồn lực sẵn có một cách hiệu quả hơn nữa.

- Mizell, L. and D. Allain-Dupré (2013). «*Creating Conditions for Effective Public Investment: Sub-national Capacities in a Multi-level Governance Context*». OECD Regional Development Working Papers, 4/2013, OECD Publishing. Bài viết cung cấp kinh nghiệm quản lý đầu tư công hiệu quả ở các nước OECD. Bài viết này tập trung vào tìm cách (1) xác định khả năng cho phép để chính quyền địa phương thiết kế và thực hiện

chiến lược đầu tư công đối với phát triển khu vực, và (2) cung cấp hướng dẫn thực tế để đánh giá và tăng cường các năng lực trong bối cảnh quản trị đa cấp.

- Anand Rajaram, Lê Minh Tuấn, Nataliya Biletska and Jim Brumby, (2010). «*A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management*». The World Bank Africa Region, Public Sector Reform and Capacity Building Unit & Poverty Reduction and Economic Management Network, Public Sector Unit, August 2010. Bài viết cung cấp một khung chuẩn đoán thực dụng và khách quan để đánh giá hệ thống quản lý đầu tư công của các chính phủ. Việc phân bổ ngân sách cho đầu tư công có thể nâng cao triển vọng kinh tế trong tương lai, khẳng định các quy trình phối hợp lựa chọn và quản lý đầu tư công là rất quan trọng. Ngoài ra, khung được thiết kế để thúc đẩy chính phủ để thực hiện định kỳ tự đánh giá hệ thống đầu tư công và cải cách cơ chế quản lý để nâng cao hiệu quả của đầu tư công.

- OECD, 2013. «*Draft OECD principles on Effective Public investment: a shared responsibility across levels of government*». For external consultation, November 2013. Tài liệu này trình bày một dự thảo về đầu tư công hiệu quả: một trách nhiệm được chia sẻ qua các cấp chính quyền được phát triển bởi các lãnh thổ Ủy ban Chính sách Phát triển (TDPC) của OECD.

- Era Dabla-Norris, Jim Brumby, Annette Kyobe, Zac Mills, and Chris Papageorgiou (2011). «*Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency*». IMF Working Paper, Authorized for distribution by Catherine Pattillo, February 2011. Bài viết này giới thiệu một chỉ số mới để xác định môi trường thể chế làm cơ sở quản lý đầu tư công qua bốn giai đoạn khác nhau: thẩm định dự án, lựa chọn, thực hiện và đánh giá. Chỉ số cho điểm chuẩn giữa các vùng và các nhóm quốc gia; phân tích chính sách có liên quan

và xác định các lĩnh vực cụ thể có thể được ưu tiên. Địa điểm nghiên cứu tiềm năng được vạch ra.

1.1.3. Đánh giá tổng quan tài liệu

Trên cơ sở nghiên cứu các tài liệu nêu trên liên quan đến vấn đề nghiên cứu, tác giả nhận thấy vốn đầu tư của nhà nước đã tập trung cho đầu tư phát triển các hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật, kinh tế, xã hội, đã làm thay đổi cơ bản năng lực của các hệ thống này ở cấp quốc gia, vùng, tỉnh, huyện, xã; góp phần quan trọng trong việc tạo ra sự tăng trưởng cao và ổn định về kinh tế trong nhiều năm. Kết cấu hạ tầng của đất nước, của từng địa phương ngày càng hoàn thiện, hệ thống trường học, bệnh viện, trạm xá, hệ thống thiết chế văn hóa cơ sở trên phạm vi cả nước đã cơ bản được hoàn thiện về cơ sở vật chất, bước đầu đáp ứng được một phần nhu cầu cơ bản của xã hội.

Tuy nhiên, xét về hiệu quả đầu tư theo hệ số ICOR tính theo vốn đầu tư của nước ta là cao hơn nhiều so với chỉ số này ở các nước trong khu vực, mức 7,04 trong các năm 2001 – 2005, mức 6,81 trong các năm 2006 – 2010¹. Điều này cho thấy hiệu quả đầu tư chưa cao, còn thất thoát lãng phí. Để khắc phục tình trạng này, Chính phủ đã thực hiện chính sách chủ động thắt chặt quản lý đầu tư công, tái cơ cấu đầu tư công và ban hành các chỉ thị, quy định chặt chẽ hơn trong đầu tư công nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công. Tuy nhiên, những nỗ lực cải thiện hiệu quả đầu tư công thông qua đổi mới cơ chế để tránh đầu tư dàn trải và lãng phí không thực sự rõ ràng và chưa có kết quả thể hiện qua đầu tư công trong khu công nghiệp, khu kinh tế, cảng biển, sân bay, hạ tầng giao thông đường bộ,....

Qua việc nghiên cứu các tài liệu quốc tế có liên quan về đầu tư công học viên nhận thấy việc xác định về một khung chuẩn đoán thực tế và khách

¹ Báo cáo của Chính phủ năm 2013

quan để đánh giá hệ thống quản lý đầu tư công và áp dụng các bước này để quản lý đầu tư công vào Việt Nam nói chung và tại tỉnh Hà Nam nói riêng là vô cùng cần thiết. Việc phân bổ ngân sách cho đầu tư công có thể nâng cao triển vọng kinh tế trong tương lai, khẳng định các quy trình phối hợp lựa chọn và quản lý đầu tư công là rất quan trọng. Khung chẩn đoán được thiết kế để thúc đẩy chính phủ thực hiện định kỳ tự đánh giá hệ thống đầu tư công và cải cách cơ chế quản lý để nâng cao hiệu quả của đầu tư công.

Hiệu quả đầu tư công của cả nước nói chung, Hà Nam nói riêng là chưa cao. Việc áp dụng khung chẩn đoán của Ngân hàng Thế giới² để đánh giá hệ thống quản lý đầu tư công tại tỉnh Hà Nam chưa có ai thực hiện. Do đó, học viên nghiên cứu đề tài “Quản lý đầu tư công từ nguồn vốn ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Hà Nam” để đánh giá tình hình quản lý đầu tư công tại tỉnh Hà Nam, so sánh với với chuẩn mực quản lý đầu tư công lý tưởng (được tổng kết từ lý thuyết, kinh nghiệm quốc tế) để từ đó tìm ra những hạn chế trong quản lý đầu tư công ở tỉnh Hà Nam, trên cơ sở đó đưa ra các giải pháp và khuyến nghị chính sách thích hợp để quản lý hiệu quả đầu tư công ở tỉnh Hà Nam với các cấp lãnh đạo của Tỉnh và các cấp quản lý Trung ương.

1.2. Cơ sở lý luận về quản lý đầu tư công từ nguồn vốn ngân sách nhà nước

1.2.1. Đầu tư công và vai trò đầu tư công đối với phát triển kinh tế - xã hội

1.2.1.1. Khái niệm đầu tư công

a. Khái niệm đầu tư

² Anand Rajaram, Lê Minh Tuấn, Nataliya Biletska and Jim Brumby, (2010). A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management

Theo cách hiểu thông thường nhất trong xã hội, đầu tư là việc bỏ vốn ra bằng tiền hoặc các tài sản hữu hình (nhà xưởng, máy móc,...) hoặc tài sản vô hình (phát minh, sáng chế, thương hiệu,...) để kinh doanh nhằm đạt được lợi ích nào đó. Còn theo kinh tế học vĩ mô thì đầu tư được hiểu là tăng vốn tư bản nhằm tăng cường sức sản xuất trong tương lai. Có nghĩa là đầu tư là việc bỏ tư bản, bỏ vốn vào hoạt động nào đó để đạt được mục đích kinh tế, là hoạt động mang lại lợi nhuận cho chủ đầu tư. Đầu tư còn được gọi là hình thành tư bản hoặc tích lũy tư bản. Chỉ có tăng tư bản làm tăng năng lực sản xuất vật chất mới được tính là đầu tư, còn tăng tư bản trong lĩnh vực tài chính tiền tệ và kinh doanh bất động sản không được coi là đầu tư.

b. Khái niệm đầu tư công

Việc gia tăng tư bản tư nhân được gọi là đầu tư tư nhân, còn gia tăng tư bản xã hội được gọi là đầu tư công. Việc làm gia tăng tư bản xã hội thuộc chức năng của Chính phủ, vì vậy đầu tư công thường được đồng nhất với đầu tư do Chính phủ thực hiện. Ở Việt Nam, thuật ngữ “đầu tư công” được sử dụng từ sau khi nhà nước chuyển sang nền kinh tế thị trường. Theo thống kê hiện nay, đầu tư công ở nước ta bao gồm:

- Đầu tư từ ngân sách (phân cho các Bộ ngành trung ương và các địa phương)

- Đầu tư theo các chương trình hỗ trợ có mục tiêu (thường là các chương trình mục tiêu trung và ngắn hạn) được thông qua trong kế hoạch ngân sách hằng năm

- Tín dụng đầu tư (vốn cho vay) của nhà nước có mức độ ưu đãi nhất định

- Đầu tư của các DNNN mà phần vốn quan trọng của doanh nghiệp có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước.

Theo Luật Đầu tư công, Luật số 49/2014/QH13, “Đầu tư công là hoạt động đầu tư của Nhà nước vào các chương trình, dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và đầu tư vào các chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội”. Theo cách hiểu này thì lĩnh vực đầu tư công sẽ bao gồm:

- *Một là*: Đầu tư chương trình, dự án kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội.

- *Hai là*: Đầu tư phục vụ hoạt động của cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội.

- *Ba là*: Đầu tư và hỗ trợ hoạt động cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích.

- *Bốn là*: Đầu tư của Nhà nước tham gia thực hiện dự án theo hình thức đối tác công tư.

Vốn đầu tư công quy định tại Luật Đầu tư công gồm: vốn ngân sách nhà nước, vốn công trái quốc gia, vốn trái phiếu Chính phủ, vốn trái phiếu chính quyền địa phương, vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài, vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước, vốn từ nguồn thu để lại cho đầu tư nhưng chưa đưa vào cân đối ngân sách nhà nước, các khoản vốn vay khác của ngân sách địa phương để đầu tư..

Cách hiểu này là phổ biến, được luật hóa và đã phản ánh được đúng bản chất của đầu tư công và thể hiện được đầu tư công là đối tượng của chính sách đầu tư của nhà nước hiện nay.

Trong phạm vi nghiên cứu của đề tài, khái niệm đầu tư công được được lấy theo Luật Đầu tư Công là động đầu tư của Nhà nước vào các chương trình, dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và đầu tư vào các chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội.

1.2.1.2. Vai trò đầu tư công đối với phát triển kinh tế - xã hội

Trong thực tiễn đời sống kinh tế xã hội, có nhiều lĩnh vực, nhiều dự án mà tư nhân không đủ khả năng hoặc đủ khả năng mà không muốn thực hiện đầu tư như các dự án xây dựng công trình cầu, đường, các công trình công cộng; đầu tư phát triển cho vùng miền núi, dân tộc thiểu số,... Bởi đó đều là những dự án phải bỏ nhiều vốn đầu tư ban đầu, thời gian thu hồi vốn lâu, hoặc khả năng thu hồi được vốn là không cao. Do đó, việc đầu tư của nhà nước để đảm bảo các nhu cầu tối thiểu của cộng đồng được đáp ứng, giữ vững ổn định xã hội, tránh tình trạng bất công, bất bình đẳng trong xã hội. Vai trò của đầu tư công được thể hiện trên ba khía cạnh quan trọng sau:

- Thúc đẩy tăng trưởng kinh tế dựa trên việc đầu tư cho các công trình hạ tầng, cơ sở vật chất – kĩ thuật tối thiểu chung cho xã hội. Đây cũng đồng thời tạo những điều kiện thiết yếu cho các thành phần kinh tế ngoài nhà nước đầu tư và phát triển. Ngoài ra, đầu tư công giúp có cơ hội được tập trung nguồn lực cao, hoặc Trung ương có thể điều tiết được một cách hợp lý các nguồn đầu tư, tránh tình trạng cục bộ, địa phương, nơi thừa nơi thiếu.

- Góp phần làm giảm khoảng cách giàu nghèo, giảm bất bình đẳng, bất công trong xã hội bằng các chương trình, dự án kinh tế hỗ trợ các vùng khó khăn, vùng sâu vùng xa, các dân tộc thiểu số (chương trình 134, 135 của Chính phủ, các chương trình xóa đói giảm nghèo,...), nâng cao và ổn định đời sống người dân.

- Đảm bảo ổn định và không ngừng tăng cường quốc phòng, an ninh. Các công trình, dự án về an ninh quốc phòng đều không mang lại hiệu quả kinh tế trước mắt nên khu vực tư nhân không thể và cũng không muốn đầu tư vào lĩnh vực này. Nhưng đó lại là cơ sở quan trọng của đất nước để bảo vệ Tổ quốc, giữ vững độc lập, chủ quyền quốc gia.

Trong đầu tư công, đầu tư cho cơ sở hạ tầng là đối tượng chính, 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. Có cơ sở hạ tầng đồng bộ và hiện đại, nền kinh tế mới có điều kiện để tăng trưởng nhanh, ổn định và bền vững. Trình độ phát triển của cơ sở 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.

Việc phát triển kết cấu hạ tầng gồm có sáu tác động quan trọng sau đây:

- Cơ sở hạ tầng phát triển mở ra khả năng thu hút các luồng vốn đầu tư đa dạng cho phát triển kinh tế-xã hội.

- Cơ sở 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 liên kề phát triển.

- Cơ sở 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 họ.

- Cơ sở hạ tầng thực sự có ích với người nghèo và góp phần vào việc giữ gìn môi trường.

- Đầu tư cho cơ sở hạ tầng, nhất là hạ tầng giao thông nông thôn, đem đến tác động cao nhất đối với giảm nghèo.

- Phát triển cơ sở 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.

1.2.2. Quản lý đầu tư công từ nguồn vốn NSNN

1.2.2.1. Khái niệm quản lý đầu tư công

Quản lý đầu tư công là quá trình quản lý từ khâu phê duyệt chủ trương đầu tư, phê duyệt chương trình, dự án, lập kế hoạch đầu tư, xác định danh mục chương trình, dự án đầu tư, triển khai thực hiện, theo dõi, kiểm tra đánh giá, thanh tra các chương trình, dự án đầu tư công và kế hoạch đầu tư công.

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 đầu tư 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 nhà nước trong thực hiện đầu tư 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 ngân sách nhà nước; đảm bảo hoạt động đầu tư công đạt được tốt nhất mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội với chi phí thấp nhất.

1.2.2.2. Nội dung quản lý đầu tư công

Nội dung quản lý đầu tư công là quy định một số nội dung về trình tự, thủ tục và trách nhiệm của các cơ quan trong quản lý đầu tư và xây dựng đối với các dự án đầu tư xây dựng công trình. Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện quản lý nhà nước về đầu tư và xây dựng đối với các dự án phù hợp với quy định về phân cấp quản lý kinh tế - xã hội, quản lý đầu tư và xây dựng của Trung ương, của tỉnh. Dự án đầu tư phải được quản lý theo quy hoạch, cân đối chung về kế hoạch đầu tư phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ, đảm bảo sử dụng hiệu quả các nguồn lực của nhà nước, phát huy các nguồn lực đầu tư xã hội; tuân thủ theo quy định của pháp luật về đầu tư, xây dựng và pháp luật liên quan; bảo đảm an ninh, an toàn, trật tự xã hội và bảo vệ môi trường. Ủy ban nhân dân các cấp xác định chủ trương đầu tư khi quyết định cho phép thực hiện chuẩn bị đầu tư dự án, quyết định đầu tư, quản lý quá trình

thực hiện dự án đến khi nghiệm thu, bàn giao đưa công trình vào khai thác sử dụng và bố trí kế hoạch vốn để thực hiện. Nội dung quản lý chủ yếu là:

a. Quản lý đầu tư theo quy hoạch: Dự án đầu tư phải phù hợp với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch ngành, lĩnh vực, sản phẩm chủ yếu; quy hoạch đô thị; quy hoạch xây dựng và quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

b. Quản lý kế hoạch đầu tư: Việc bố trí vốn đầu tư các dự án từ nguồn vốn ngân sách nhà nước phải được lập theo kế hoạch đầu tư 5 năm phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội được phân khai ra kế hoạch đầu tư từng năm. Các dự án đầu tư từ nguồn vốn ngân sách nhà nước phải được tổng hợp, phân bổ kế hoạch vốn đầu tư hàng năm theo đúng Luật Ngân sách nhà nước, quy định của Chính phủ và hướng dẫn của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính.

c. Quyết định cho phép thực hiện chuẩn bị đầu tư: Lập, thẩm tra, phê duyệt cho phép thực hiện chuẩn bị đầu tư. Xác định chủ đầu tư dự án

d. Lập dự án đầu tư: Dự án đầu tư chỉ được triển khai lập và trình thẩm định, phê duyệt sau khi có quyết định cho phép thực hiện chuẩn bị đầu tư của cấp có thẩm quyền

e. Thẩm định dự án đầu tư: Thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn các dự án đầu tư. Thẩm định thiết kế cơ sở công trình, thẩm định thiết kế sơ bộ các dự án ứng dụng công nghệ thông tin.

f. Thực hiện đầu tư dự án: Căn cứ quyết định phê duyệt dự án đầu tư, chủ đầu tư có trách nhiệm tổ chức triển khai thực hiện đầu tư xây dựng công trình theo đúng quy định của pháp luật về đầu tư và xây dựng, đảm bảo tiến độ, chất lượng công trình, an toàn lao động, môi trường xây dựng và tránh lãng phí, thất thoát vốn đầu tư. Các nội dung quản lý là:

- Thẩm định, phê duyệt thiết kế, dự toán công trình
- Giao đất; bồi thường, hỗ trợ tái định cư
- Quản lý đấu thầu
- Cấp giấy phép xây dựng công trình
- Xây dựng công trình
- Việc quản lý, thanh toán vốn đầu tư các dự án

g. Quản lý chất lượng công trình, Quản lý tiến độ, khối lượng thi công, an toàn lao động, môi trường xây dựng. Bước này bao gồm các nội dung như:

- Lựa chọn nhà thầu thi công xây dựng công trình.
- Lập và phê duyệt biện pháp thi công.
- Kiểm tra điều kiện khởi công xây dựng công trình và báo cáo cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền theo quy định trước khi khởi công.
- Tổ chức thi công xây dựng công trình và giám sát, nghiệm thu trong quá trình thi công xây dựng.
- Kiểm tra công tác nghiệm thu hạng mục công trình hoặc công trình xây dựng hoàn thành trước khi đưa vào sử dụng.
- Nghiệm thu hạng mục công trình hoặc công trình hoàn thành để đưa vào sử dụng.
- Lập hồ sơ hoàn thành công trình xây dựng, lưu trữ hồ sơ của công trình theo quy định.

h. Kết thúc dự án đầu tư đưa vào khai thác sử dụng: Bước này bao gồm các nội dung như:

- Nghiệm thu, bàn giao đưa vào khai thác sử dụng và thực hiện bảo

hành, bảo trì.

- Quyết toán vốn đầu tư: Các dự án đầu tư sử dụng vốn Nhà nước phải thực hiện quản lý chi phí và quyết toán vốn đầu tư dự án hoàn thành theo quy định của Chính phủ. Chủ đầu tư chịu trách nhiệm lập hồ sơ quyết toán vốn đầu tư dự án hoàn thành để trình người có thẩm quyền phê duyệt.

1.2.2.3. Mô hình, các phương pháp và công cụ sử dụng trong quản lý đầu tư công

Quản lý đầu tư công là một hệ thống tổng thể, bắt đầu từ việc hình thành những định hướng lớn trong chính sách đầu tư công cho đến việc thẩm định, lựa chọn, lập ngân sách, thực hiện đầu tư, và đánh giá dự án đầu tư, với mục đích là đảm bảo hiệu quả và hiệu lực của đầu tư công, qua đó đạt được mục tiêu tăng trưởng và phát triển chung của nền kinh tế. Một cách cụ thể, hoạt động đầu tư công bao gồm: Lập, thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư; lập, thẩm định, quyết định chương trình, dự án đầu tư công; Lập, thẩm định, phê duyệt, giao, triển khai thực hiện kế hoạch đầu tư công; Quản lý, sử dụng vốn đầu tư công; Theo dõi và đánh giá, kiểm tra, thanh tra kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công.

Cơ quan chuyên môn quản lý đầu tư công là đơn vị có chức năng quản lý đầu tư công thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư; đơn vị được giao quản lý đầu tư công của bộ, cơ quan trung ương, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, tổ chức chính trị - xã hội, các cơ quan, tổ chức khác được giao kế hoạch đầu tư công; Sở Kế hoạch và Đầu tư; phòng, ban có chức năng quản lý đầu tư công thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã; Cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư công bao gồm Chính phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ủy ban nhân dân các cấp.

Phương pháp quản lý đầu tư công tại Việt Nam dựa trên chính sách phân cấp quản lý đầu tư được định hướng bởi hai nguyên tắc:

- Nguyên tắc thứ nhất là phân cấp theo quy mô, đây là một trong những tiêu chí chủ đạo trong quá trình quản lý đầu tư công ở Việt nam. Cụ thể là mức độ phân cấp đối với các chức năng và nhiệm vụ quản lý đầu tư công thường phụ thuộc vào quy mô và tầm quan trọng của dự án, được chia thành các dự án quan trọng quốc gia, nhóm A, nhóm B, và nhóm C.

- Nguyên tắc thứ hai là các dự án đầu tư công liên quan đến nguồn tài chính. Theo đó, chính quyền cấp tỉnh được quyền tự quyết gần như hoàn toàn đối với các dự án đầu tư từ ngân sách địa phương. Phương pháp, công cụ nhà nước sử dụng để quản lý về đầu tư công về cơ bản là³:

+ Ban hành và tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật về đầu tư công.

+ Xây dựng và tổ chức thực hiện chiến lược, chương trình, kế hoạch, quy hoạch, giải pháp, chính sách đầu tư công.

+ Theo dõi, cung cấp thông tin về quản lý và sử dụng vốn đầu tư công.

+ Đánh giá hiệu quả đầu tư công; kiểm tra, thanh tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về đầu tư công, việc tuân thủ quy hoạch, kế hoạch đầu tư công.

+ Xử lý vi phạm, giải quyết khiếu nại, tố cáo của tổ chức, cá nhân liên quan đến hoạt động đầu tư công.

+ Khen thưởng cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thành tích trong hoạt động đầu tư công.

+ Hợp tác quốc tế về đầu tư công.

³ Nội dung quản lý nhà nước về đầu tư công - Luật Đầu tư công.

1.2.2.4. Những nhân tố ảnh hưởng đến quản lý đầu tư công

Quản lý đầu tư công là một quá trình phức tạp, chịu ảnh hưởng của nhiều yếu tố từ khách quan đến chủ quan. Các nhân tố chủ yếu ảnh hưởng đến quản lý đầu tư công là:

- 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 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.

1.3. Kinh nghiệm về quản lý đầu tư công của một số quốc gia trên thế giới và của một số tỉnh, thành phố trong nước, những bài học rút ra

1.3.1. Kinh nghiệm quản lý hiệu quả đầu tư công trên thế giới và tại một số tỉnh, thành phố của Việt Nam

1.3.1.1. Kinh nghiệm quản lý đầu tư công tại một số nước trên thế giới⁴

Đầu tư công là động lực chủ chốt cho sự tăng trưởng và phát triển của quốc gia, dựng nên cơ sở hạ tầng xã hội, hỗ trợ hoạt động của tất cả các thành phần kinh tế. Là một trong những chỉ tiêu quan trọng nhất của Chính phủ, với mục đích tạo ra lợi ích trong tương lai, đầu tư công thường chiếm tỷ trọng lớn nhất trong tổng đầu tư, chi tiêu của xã hội. Tuy nhiên, ở mỗi quốc gia, với mức độ phát triển và thể chế khác nhau, vai trò, lĩnh vực đầu tư công cũng như chính sách quản lý hình thức đầu tư này có những đặc điểm riêng biệt. Qua nghiên cứu kinh nghiệm của một số nước như Trung Quốc, Hàn Quốc, Nhật Bản và một số quốc gia châu Âu, Mỹ Latin, cho thấy việc quản lý trong các giai đoạn của quá trình đầu tư tại các nước như sau:

⁴ Chính phủ, 2013. Báo cáo tổng hợp kinh nghiệm quốc tế về đầu tư công. Hà nội, tháng 8 năm 2013

a. Về kế hoạch đầu tư và quy hoạch phát triển

Tại Trung Quốc, tất cả các dự án đầu tư công đều phải nằm trong quy hoạch đã được duyệt mới được chuẩn bị đầu tư. Trung Quốc có Luật riêng về Quy hoạch. Ủy ban Phát triển và Cải cách nhà nước Trung Quốc là cơ quan đầu mối tổ chức thẩm định, tổng hợp, lập báo cáo thẩm định về các quy hoạch phát triển, trình Quốc Vụ viện (Chính phủ) phê duyệt; kiểm tra, tổng hợp kết quả thực hiện các quy hoạch đã được duyệt. Các Bộ, ngành, địa phương căn cứ vào các quy hoạch phát triển đã được duyệt để đề xuất, xây dựng kế hoạch đầu tư và danh mục các dự án đầu tư (bằng vốn của ngân sách nhà nước và vốn đầu tư của xã hội). Trung Quốc rất coi trọng khâu chủ trương đầu tư dự án. Tất cả các dự án đầu tư công đều phải lập Báo cáo đề xuất dự án (kể cả các dự án đã có trong quy hoạch đã được phê duyệt). Việc điều chỉnh dự án (mục tiêu, quy mô, tổng mức đầu tư) nằm trong quy hoạch đã được phê duyệt phải được sự chấp thuận của cơ quan phê duyệt quy hoạch đó.

Tại Hàn Quốc, hệ thống ngân sách được thực hiện và quản lý tập trung; trong đó, Bộ Chiến lược và Tài chính giữ vai trò chủ đạo trong việc lập kế hoạch ngân sách cũng như chuẩn bị và thực hiện các chương trình, dự án đầu tư công. Thông thường, các quyết định liên quan tới ngân sách sẽ được đưa ra sau khi có thỏa thuận giữa cơ quan có thẩm quyền và cơ quan có nhu cầu sử dụng vốn. Chính phủ ban hành Khung chỉ tiêu trung hạn cùng với chính sách ngân sách từ trên xuống. Việc phân bổ năm ngân sách bắt đầu bằng việc thảo luận về kế hoạch ngân sách đầu tư cho 5 năm.

b. Về tổ chức quản lý đầu tư và thẩm định dự án

Ở Trung Quốc, quản lý đầu tư công được phân quyền theo 04 cấp ngân sách: cấp Trung ương, cấp tỉnh, cấp thành phố và cấp huyện, trấn. Cấp có thẩm quyền của từng cấp ngân sách có toàn quyền quyết định đầu tư các dự

án sử dụng vốn từ ngân sách của cấp mình. Đối với các dự án đầu tư sử dụng vốn hỗ trợ từ ngân sách cấp trên phải lấy ý kiến thẩm định của các cơ quan liên quan của ngân sách cấp trên trước khi phê duyệt chủ trương đầu tư dự án. Việc thẩm định các dự án đầu tư ở tất cả các bước (chủ trương đầu tư, báo cáo khả thi, thiết kế kỹ thuật và tổng khái toán, thiết kế thi công và tổng dự toán, đấu thầu...) đều thông qua Hội đồng thẩm định của từng cấp và lấy ý kiến thẩm định của các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan cùng cấp và cấp trên nếu có sử dụng vốn hỗ trợ của ngân sách cấp trên.

Hội đồng thẩm định của từng cấp do cơ quan được giao kế hoạch vốn đầu tư thành lập (Cơ quan quản lý chuyên ngành). Thành viên Hội đồng thẩm định bao gồm các chuyên gia có chuyên môn sâu thuộc lĩnh vực dự án yêu cầu, được lựa chọn theo hình thức rút thăm từ danh sách các chuyên gia được lập, quản lý ở từng cấp theo từng phân ngành. Các chuyên gia này được xác định là có trình độ chuyên môn thích hợp, đáp ứng yêu cầu thẩm định của từng dự án cụ thể.

Trung Quốc có phân loại dự án quan trọng quốc gia trên cơ sở các tiêu chí về quy mô tổng mức đầu tư, quy mô tác động kinh tế - xã hội, môi trường của dự án và quy mô sử dụng các nguồn tài nguyên, khoáng sản của quốc gia. Ví dụ, Quốc vụ viện Trung Quốc phê duyệt các dự án đầu tư có sử dụng vốn ngân sách nhà nước và có tổng mức đầu tư từ 5 tỷ nhân dân tệ trở lên (tương đương khoảng 10.000 tỷ đồng).

Tại Nhật Bản, các cơ quan quản lý và điều hành đầu tư công ngoài Chính phủ và các tập đoàn công cộng, cơ quan chính quyền quận, thành phố còn có sự tham gia của các tổ chức hợp tác đầu tư giữa nhà nước và tư nhân.

Tại Hàn Quốc, Trung tâm quản lý đầu tư hạ tầng công - tư thuộc Viện Phát triển Hàn Quốc là cơ quan chịu trách nhiệm tiến hành lập Báo cáo

Nghiên cứu tiền khả thi đối với các dự án đầu tư công có quy mô lớn. Bộ Chiến lược và Tài chính chịu trách nhiệm thẩm định, thông qua và quyết định việc loại bỏ hoặc chuyển sang giai đoạn nghiên cứu khả thi các dự án này, bao gồm:

(1) Dự án dùng vốn ngân sách trung ương có tổng mức đầu tư từ 50 tỷ won (tương đương 50 triệu USD) trở lên, bao gồm cả dự án xây dựng cơ sở hạ tầng và không xây dựng cơ sở hạ tầng như các chương trình đầu tư nghiên cứu phát triển và phúc lợi xã hội;

(2) Dự án dùng vốn ngân sách của địa phương và các dự án hợp tác công tư có nguồn vốn hỗ trợ của ngân sách trung ương trên 30 tỷ won (khoảng 30 triệu USD).

Sau khi Bộ Chiến lược và Tài chính thẩm định, Báo cáo nghiên cứu khả thi các dự án nêu trên sẽ được trình ra Quốc hội Hàn Quốc xem xét, quyết định.

Ở Vương quốc Anh, các dự án đường bộ trị giá trên 500 triệu Bảng Anh (tương đương 16.500 tỷ đồng) cần được Bộ Tài chính phê duyệt công khai, trong khi mức độ tham gia của Bộ Tài chính vào quá trình rà soát thẩm định các dự án giao thông khác còn phụ thuộc vào quy mô và sự phức tạp của dự án. Ở Ailen và Vương quốc Anh, các dự án cơ sở hạ tầng lớn là đối tượng điều trần công khai trước khi kết thúc giai đoạn thẩm định. Ở Chi-lê, việc thẩm định dự án được thực hiện bởi Bộ lập kế hoạch dự án chứ không phải Bộ cấp tiền cho dự án.

c. Về điều chỉnh dự án đầu tư

Một số nước có hệ thống quản lý đầu tư công tương đối hiệu quả như Chi- lê, Ai-len, Hàn Quốc và Vương quốc Anh đều áp dụng cơ chế cụ thể để xúc tiến rà soát thực hiện dự án nếu có sự thay đổi cơ bản về chi phí, tiến độ,

và lợi nhuận ước tính của dự án. Ví dụ ở Hàn Quốc, các dự án tự động được thẩm định lại nếu chi phí thực tế tăng thêm trên 20%; ở Chile, nếu giá bỏ thầu thấp nhất cao hơn giá dự toán từ 10% trở lên, dự án đó sẽ bị thẩm định lại.

d. Về ủy thác đầu tư

Ở Trung Quốc, doanh nghiệp nhà nước không có cơ quan quản lý nhà nước cấp trên, được toàn quyền quyết định về tổ chức, nhân sự, hành chính và hoạt động sản xuất kinh doanh theo quy định của pháp luật. Các cơ quan quản lý nhà nước ở các cấp không trực tiếp quản lý các tổ chức sản xuất kinh doanh, cung cấp dịch vụ. Phân tài sản, cổ phần của nhà nước ở các doanh nghiệp được quản lý theo quy định của pháp luật và do cơ quan quản lý công sản ở các cấp chịu trách nhiệm quản lý. Nói chung, các doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp có cổ phần của nhà nước và các doanh nghiệp không có cổ phần của nhà nước đều có quyền lợi, nghĩa vụ, trách nhiệm và cơ hội tiếp cận các nguồn lực, sản xuất kinh doanh, cung cấp dịch vụ như nhau.

Trên cơ sở nền tảng là Nhà nước không trực tiếp quản lý các tổ chức sản xuất kinh doanh, cung cấp dịch vụ nên toàn bộ các khối lượng công việc chính thực hiện theo hình thức ủy thác đầu tư bằng các hợp đồng ủy thác theo quy định pháp luật. Ví dụ: Việc lập báo cáo khả thi, thẩm định báo cáo khả thi, đấu thầu chọn nhà thầu; thực hiện đầu tư toàn bộ dự án hoặc từng hạng mục công trình có tính chất độc lập của dự án. Việc lựa chọn các tổ chức để ủy thác đầu tư được thực hiện thông qua đấu thầu theo quy định của Luật Mua sắm chính phủ, Luật Đấu thầu. Các trung tâm mua sắm chính phủ tổ chức đấu thầu, chọn ra các nhà thầu để ủy thác đầu tư theo quy định của pháp luật.

Các Trung tâm mua sắm Chính phủ là các tổ chức sự nghiệp được hình thành từ tổ chức mua sắm Chính phủ của Bộ Tài chính và các Sở Tài chính của các tỉnh. Kinh phí hoạt động của các trung tâm này được trang trải bằng

nghiệm thu từ tỷ lệ phân trăm giá trị của các gói thầu do trung tâm đã tổ chức đấu thầu theo quy định của pháp luật. Trung Quốc có đội ngũ các doanh nghiệp làm dịch vụ tổ chức đấu thầu mua sắm cho các cơ quan nhà nước, các doanh nghiệp khác với trình độ khá chuyên nghiệp. Việc áp dụng rộng rãi hình thức ủy thác đầu tư đã góp phần làm giảm lãng phí, thất thoát trong đầu tư công, nâng cao hiệu quả đầu tư, chất lượng các công trình đầu tư.

e. Về giám sát, kiểm tra, đánh giá đầu tư

Tại Vương quốc Anh, Hàn Quốc, Chi-lê, Ai-len..., việc kiểm tra, đánh giá hoàn thành dự án được thực hiện thông qua chính sách hậu kiểm. Ở Chi-lê và Hàn Quốc, quan chức thường giữ vai trò lớn trong việc kiểm tra tài sản hoàn thành so với kế hoạch dự án. Tại Ai-len và Vương quốc Anh, đánh giá hoàn thành dự án là đánh giá tác động của dự án đầu tư dựa trên kết quả đầu ra. Tại bốn quốc gia này, các dự án đầu tư đều phải được kiểm toán. Riêng Ai-len và Vương quốc Anh, cơ chế rà soát đặc biệt được thực hiện nhằm phát hiện những nhân tố mang tính hệ thống ảnh hưởng tới chi phí và chất lượng của dự án.

Ở Trung Quốc, việc tổ chức giám sát các dự án đầu tư công được thực hiện thông qua nhiều cấp, nhiều vòng giám sát khác nhau. Mục đích giám sát đầu tư của cơ quan Chính phủ là đảm bảo đầu tư đúng mục đích, đúng dự án, đúng quy định và có hiệu quả. Cơ quan có dự án phải bố trí người thực hiện giám sát dự án thường xuyên theo quy định pháp luật.

Ủy ban phát triển và cải cách từng cấp chịu trách nhiệm tổ chức giám sát các dự án đầu tư thuộc phạm vi quản lý của cấp mình, có bộ phận giám sát đầu tư riêng. Khi cần thiết có thể thành lập tổ đặc nhiệm để thực hiện giám sát trực tiếp tại nơi thực hiện dự án. Ủy ban phát triển và Cải cách thành lập và chủ trì các tổ giám sát đầu tư liên ngành với sự tham gia của các cơ quan tài

chính, chống tham nhũng, quản lý chuyên ngành cùng cấp và các cơ quan, địa phương có liên quan.

Như vậy, trong quá trình phát triển, các nước đều không ngừng nghiên cứu hoàn thiện cơ sở luật pháp, chính sách về sử dụng vốn nhà nước đáp ứng yêu cầu quản lý sử dụng có hiệu quả nguồn vốn này phù hợp với hoàn cảnh trong từng giai đoạn phát triển. Kinh nghiệm nước ngoài cho thấy, đối với các nước đang phát triển như Việt Nam, cần thiết phải có một văn bản pháp lý đủ mạnh để quản lý quá trình đầu tư công một cách toàn diện và hiệu quả, vì việc sử dụng vốn Nhà nước, nhất là nguồn vốn ngân sách chi đầu tư phát triển của Việt Nam chiếm tỷ trọng không nhỏ trong tổng cân đối ngân sách nhà nước hiện nay.

1.3.1.2. Kinh nghiệm quản lý đầu tư công tại một số tỉnh, thành phố của Việt Nam

Ở Việt Nam, đầu tư từ khu vực nhà nước đã trở thành một động lực quan trọng trong việc thúc đẩy tăng trưởng và quá trình chuyển đổi cơ cấu nền kinh tế thời gian qua, tạo ra các tác động lan tỏa lớn, nhất là các dự án phát triển kết cấu hạ tầng giao thông. Đầu tư Nhà nước đã phát huy vai trò đặc biệt quan trọng trong những giai đoạn kinh tế khó khăn, đầu tư từ các khu vực khác suy giảm (ví dụ như giai đoạn 2008-2009).

Cơ cấu đầu tư công đã có một số chuyển biến theo chiều hướng tích cực. Đã tăng cường đầu tư cho cơ sở hạ tầng, góp phần tích cực cải thiện môi trường đầu tư, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, xử lý bất hợp lý vùng miền; đã chú trọng đầu tư cho các ngành nghề có lợi thế cạnh tranh trong nền kinh tế. Ngân sách nhà nước cũng đã tập trung nhiều hơn cho đầu tư phát triển con người, nâng cao trình độ lực lượng lao động. Cụ thể, trong tổng mức đầu tư phát triển từ NSNN, đầu tư cho phát triển cơ sở hạ tầng chiếm một tỷ trọng khá lớn. Bình quân giai đoạn 2001-2010, chi cho đầu tư phát triển cơ sở hạ

tăng bằng khoảng 95% tổng chi đầu tư phát triển từ. Nguồn lực NSNN đã được tập trung cho việc phát triển các dự án hạ tầng thiết yếu trong nền kinh tế, các dự án không có khả năng hoàn vốn trực tiếp.

Trong công tác quản lý đầu tư xây dựng công trình đã hình thành được bộ khung pháp luật tương đối đồng bộ để điều chỉnh các hoạt động đầu tư nói chung và đầu tư nhà nước nói riêng. Hệ thống pháp luật liên quan đến đầu tư đến nay cơ bản đã bao quát được hầu hết hoạt động đầu tư từ khu vực nhà nước. Bên cạnh những mặt làm được, vẫn còn những hạn chế đó là:

- Mô hình tăng trưởng vẫn theo chiều rộng, chủ yếu dựa vào sự tăng vốn đầu tư, sử dụng lao động giá rẻ, khai thác tài nguyên và gia công hàng xuất khẩu.

- Hiệu quả đầu tư công (theo hệ số ICOR) có xu hướng giảm dần. Nguyên nhân cơ bản của tình trạng hiệu quả sử dụng vốn có xu hướng giảm là do tình trạng đầu tư còn dàn trải và tiến độ chậm của nhiều dự án lớn.

- Tỷ trọng đầu tư công trong tổng đầu tư xã hội còn và có xu hướng giảm chậm.

- Tình trạng đầu tư công thiếu quy hoạch, đầu tư phân tán, đầu tư thiếu đồng bộ, đầu tư cùng lúc vào nhiều dự án... vẫn còn xảy ra. Một số dự án triển khai chậm, kéo dài tiến độ, làm tăng chi phí đầu tư và chậm đưa công trình vào sử dụng; thậm chí có công trình đã đưa vào sử dụng nhưng hiệu quả đầu tư không đạt như mong muốn và dự tính ban đầu.

- Nguồn vốn đầu tư phát triển còn hạn chế trong khi nhu cầu đầu tư công lớn và tăng nhanh nên việc bố trí đầu tư công còn dàn trải, làm giảm hiệu quả trong đầu tư xây dựng cơ bản.

- Việc triển khai các phương thức đầu tư mới nhằm kêu gọi đầu tư tư nhân vào cơ sở hạ tầng như hợp tác công tư (PPP), BOT, BTO, BT... chưa được quan tâm chú ý. Còn thiếu các cơ chế mang tính đột phá và vượt trội trong kêu gọi, thu hút nguồn lực đầu tư trong và ngoài nước.

- Các dự án đầu tư có tiến độ triển khai rất chậm, nhất là các dự án trọng điểm do các nguyên nhân như giải phóng mặt bằng, thiếu vốn, nhà thầu năng lực kém và khả năng quản lý đầu tư công của tỉnh, thành phố còn kém hiệu quả.

a. Quản lý dự án đầu tư công tại thành phố Hà Nội.

Tình hình quản lý đầu tư xây dựng cơ bản từ nguồn vốn ngân sách Nhà nước của thành phố Hà Nội

Hà nội đã xây dựng quy hoạch, kế hoạch định hướng đầu tư xây dựng cơ bản từ nguồn vốn ngân sách Nhà nước. Thực hiện quy hoạch, kế hoạch trong định hướng đầu tư XD CB, việc quản lý đầu tư và xây dựng đối với các dự án đầu tư, thành phố Hà Nội đã có sự phân cấp rõ ràng.

Ngày 3/1/2012 UBND Thành phố Hà Nội đã đưa ra Kế hoạch số 01/KH-UBND về việc thực hiện quy hoạch chung xây dựng Thủ đô Hà Nội giai đoạn 2011 - 2015. Kế hoạch triển khai thực hiện trên toàn bộ 29 quận, huyện, thị xã thuộc thành phố Hà Nội, trong giai đoạn từ năm 2011 đến năm 2015, trong đó tập trung thực hiện giai đoạn 2011 - 2012. Xây dựng hệ thống luật pháp, chính sách và các công cụ quản lý vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách Nhà nước. Quản lý việc triển khai các dự án đối với vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách của Nhà nước

Tại Quyết định 09/2012/QĐ-UBND ngày 21/5/2012 đã phân cấp, ủy quyền quyết định đầu tư để quản lý đầu tư công trên địa bàn. Quy định này quy định một số nội dung về trình tự, thủ tục và trách nhiệm của các cơ quan

trong quản lý đầu tư và xây dựng đối với các dự án đầu tư trên địa bàn Thành phố Hà Nội, bao gồm dự án đầu tư sử dụng vốn ngân sách nhà nước của Thành phố, dự án đầu tư sử dụng vốn ngoài ngân sách nhà nước và dự án đầu tư theo các hình thức Hợp đồng Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao (BOT), Xây dựng - Chuyển giao - Kinh doanh (BTO), Xây dựng - Chuyển giao (BT), dự án đầu tư thực hiện theo hình thức đối tác công - tư (PPP). Nguyên tắc quản lý đối với dự án đầu tư:

- Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện quản lý nhà nước về đầu tư và xây dựng đối với các dự án phù hợp với quy định về phân cấp quản lý kinh tế - xã hội, quản lý đầu tư và xây dựng của Thành phố.

- Dự án đầu tư phải được quản lý theo quy hoạch, cân đối chung về kế hoạch đầu tư phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ, đảm bảo sử dụng hiệu quả các nguồn lực của nhà nước, phát huy các nguồn lực đầu tư xã hội; tuân thủ theo quy định của pháp luật về đầu tư, xây dựng và pháp luật liên quan; bảo đảm an ninh, an toàn, trật tự xã hội và bảo vệ môi trường.

- Đối với các dự án sử dụng vốn ngân sách nhà nước của Thành phố, Ủy ban nhân dân các cấp xác định chủ trương đầu tư khi quyết định cho phép thực hiện chuẩn bị đầu tư dự án, quyết định đầu tư, quản lý quá trình thực hiện dự án đến khi nghiệm thu, bàn giao đưa công trình vào khai thác sử dụng và bố trí kế hoạch vốn để thực hiện.

- Đối với các dự án sử dụng vốn ngoài ngân sách nhà nước và dự án thực hiện theo các hình thức hợp đồng, Ủy ban nhân dân thành phố quản lý thông qua lựa chọn nhà đầu tư thực hiện đầu tư dự án (đối với dự án có sử dụng đất), lựa chọn nhà đầu tư đàm phán hợp đồng dự án (đối với dự án thực hiện theo các hình thức hợp đồng) và quản lý quá trình thực hiện theo quy định của pháp luật.

- Đối với các dự án sử dụng vốn tín dụng do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền của Thành phố bảo lãnh, vốn tín dụng đầu tư phát triển của Thành phố và dự án do doanh nghiệp có vốn nhà nước Thành phố chi phối đầu tư bằng vốn đầu tư phát triển của doanh nghiệp, vốn khấu hao cơ bản của doanh nghiệp, Ủy ban nhân dân thành phố quản lý về chủ trương, quy mô đầu tư và quản lý quá trình thực hiện theo quy định của pháp luật đối với từng loại vốn.

Để tạo điều kiện cho công tác quản lý đầu tư công, thành phố Hà Nội Quy định cụ thể trình tự triển khai thực hiện thực hiện dự án gồm các bước như sau:

Bước 1. Chuẩn bị đầu tư.

- Quyết định cho phép thực hiện chuẩn bị đầu tư;
- Lập dự án đầu tư (báo cáo nghiên cứu khả thi);
- Lập, thẩm định và phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường (trừ các trường hợp chỉ thực hiện đăng ký bản cam kết bảo vệ môi trường);
- Thẩm định và phê duyệt dự án đầu tư.

Bước 2. Thực hiện đầu tư.

- Lập, thẩm định và phê duyệt thiết kế, dự toán;
- Giao đất để thực hiện dự án;
- Thực hiện bồi thường, hỗ trợ tái định cư và giải phóng mặt bằng (nếu có);
- Lựa chọn nhà thầu thực hiện dự án;
- Xây dựng công trình;

Bước 3. Kết thúc dự án đầu tư đưa vào khai thác sử dụng.

- Nghiệm thu, bàn giao đưa vào khai thác sử dụng và thực hiện bảo hành, bảo trì;

- Quyết toán vốn đầu tư và phê duyệt quyết toán.

b. Quản lý đầu tư công tại thành phố Đà Nẵng.

Đầu tư công ở Đà Nẵng đã có những đóng góp quan trọng vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội của Thành phố. Đầu tư công ở Đà Nẵng có một đặc điểm khá đặc biệt, đó là tỷ trọng của vốn đầu tư xây dựng cơ bản có nguồn gốc từ thu tiền sử dụng đất trong tổng vốn đầu tư xây dựng cơ bản là khá cao. Để tạo nguồn cho đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng, Đà Nẵng đã triển khai chủ trương “khai thác quỹ đất phát triển hạ tầng giao thông, kinh tế - xã hội”, do vậy đã làm cho tỷ trọng này của thành phố Đà Nẵng luôn ở mức khá cao, đạt mức cao nhất là 70,86% năm 2008 và thấp nhất là 49,35% năm 2010. Tuy nhiên, tỷ trọng này đang có xu hướng giảm dần khi mà quỹ đất của thành phố đang ngày càng thu hẹp.

Để quản lý đầu tư công, thành phố Đà Nẵng cũng ban hành Quyết định số 04 /2010/QĐ-UBND, ngày 12 tháng 02 năm 2010 Quy định một số vấn đề về mua sắm, quản lý đầu tư và xây dựng trên địa bàn thành phố Đà Nẵng. Văn bản này quy định việc phân cấp, uỷ quyền một số thẩm quyền của UBND thành phố Đà Nẵng về mua sắm tài sản, quản lý đầu tư và xây dựng đối với các dự án sử dụng vốn Nhà nước chiếm tỷ trọng từ 30% tổng mức đầu tư trở lên do UBND thành phố, các cơ quan, đơn vị quản lý nhà nước và UBND các quận, huyện thuộc thành phố quản lý thực hiện trên địa bàn thành phố Đà Nẵng.

1.3.2. Những bài học rút ra có thể áp dụng cho quá trình quản lý đầu tư công tại tỉnh Hà Nam

Như vậy, qua tìm hiểu, trong quá trình phát triển, các nước đều không ngừng nghiên cứu hoàn thiện cơ sở pháp lý, chính sách về sử dụng vốn nhà nước đáp ứng yêu cầu quản lý, sử dụng có hiệu quả vốn ngân sách nhà nước để đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng phù hợp với hoàn cảnh từng giai đoạn phát triển.

Kinh nghiệm rút ra cho thấy, đối với các nước đang phát triển như Việt Nam nói chung và với một tỉnh nghèo, đang trong quá trình phát triển mạnh mẽ như Hà Nam nói riêng, cần phải có một văn bản pháp lý đủ mạnh, một quy trình quản lý đầu tư công chặt chẽ, hiệu quả để quản lý quá trình đầu tư công một cách toàn diện và hiệu quả. Vì đầu tư công đóng một vai trò đặc biệt quan trọng trong quá trình xây dựng đất nước, xây dựng địa phương, đầu tư công là động lực chủ chốt cho sự tăng trưởng và phát triển của quốc gia, của một tỉnh, đầu tư công dựng nên cơ sở hạ tầng xã hội, hỗ trợ hoạt động của tất cả các thành phần kinh tế. Là một trong những chỉ tiêu quan trọng nhất của một chính phủ, chính quyền địa phương, với mục đích tạo ra lợi ích trong tương lai, đầu tư công thường chiếm tỷ trọng lớn nhất trong tổng đầu tư, chỉ tiêu của xã hội. Để quản lý đầu tư công đạt hiệu quả, cần có các yếu tố sau đây:

- *Một là, có quy hoạch và chiến lược đầu tư hoàn chỉnh:* tất cả các dự án đầu tư công đều phải nằm trong quy hoạch đã được duyệt mới được chuẩn bị đầu tư. Các ngành, địa phương căn cứ vào các quy hoạch phát triển đã được duyệt để đề xuất, xây dựng kế hoạch đầu tư và danh mục các dự án đầu tư.

- *Hai là, thẩm định dự án:* Việc thẩm định các dự án đầu tư ở tất cả các bước: chủ trương đầu tư, báo cáo khả thi, thiết kế kỹ thuật và tổng khái toán, thiết kế thi công và tổng dự toán, đấu thầu.

- *Ba là, về điều chỉnh dự án:* Nếu dự án có sự thay đổi cơ bản về chi phí, tiến độ... thì phải áp dụng cơ chế cụ thể để xúc tiến rà soát, đánh giá lại dự án.

- *Bốn là, giám sát, kiểm tra, đánh giá đầu tư:* Mục đích giám sát đầu tư là đảm bảo đầu tư đúng mục đích, đúng dự án, đúng quy định và có hiệu quả. Việc kiểm tra, đánh giá hoàn thành dự án được thực hiện thông qua chính sách hậu kiểm, các dự án đầu tư đều phải được kiểm toán nhằm phát hiện những nhân tố mang tính hệ thống ảnh hưởng tới chi phí và chất lượng của dự án.

Chương 2

PHƯƠNG PHÁP VÀ THIẾT KẾ NGHIÊN CỨU LUẬN VĂN

2.1. Phương pháp nghiên cứu

Để thực hiện đề tài của mình, học viên sử dụng phương pháp nghiên cứu định tính trên cơ sở lý thuyết về Khung Chẩn đoán cho việc đánh giá quản lý đầu tư công của Ngân hàng Thế giới. Khung lý thuyết chẩn đoán đánh giá hiệu quả quản lý đầu tư công này cung cấp hướng dẫn cho các quốc gia có liên quan để có một đánh giá thực tế và khách quan về chất lượng, hiệu quả đầu tư công trong bối cảnh chính phủ tìm cách huy động các nguồn tài chính bổ sung cho đầu tư. Cách tiếp cận này cung cấp một nền tảng đánh giá khách quan cũng như phục vụ để làm nổi bật những điểm yếu cần được giải quyết trong việc sử dụng các nguồn lực tài chính để đầu tư công và thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội.

Cách thực hiện nghiên cứu đề tài này là so sánh thực trạng của quản lý đầu tư công ở tỉnh Hà Nam với chuẩn mực quản lý đầu tư công lý tưởng (được tổng kết từ lý thuyết và kinh nghiệm quốc tế) nêu trên, để từ đó tìm ra những ưu điểm, hạn chế trong quản lý đầu tư công ở tỉnh Hà Nam, trên cơ sở đó đưa ra các khuyến nghị thích hợp để hoàn thiện công tác quản lý đầu tư công ở tỉnh Hà Nam nói riêng và cả nước nói chung.

2.1.1. Các phương pháp cụ thể được sử dụng trong nghiên cứu

2.1.1. 1. Phương pháp nghiên cứu qua tài liệu

Đây là phương pháp phổ biến để thực hiện việc đánh giá ban đầu, thu thập số liệu thông qua các báo cáo, niên giám thống kê, các bài nghiên cứu khoa học. Học viên nghiên cứu, thu thập dữ liệu có sẵn ngay trong cơ quan mình và các nguồn từ bên ngoài. Thông tin có thể dưới dạng giấy tờ hoặc dạng số hóa về các vấn đề như: tổng quan về đầu tư công của quốc gia, quốc tế, các tỉnh trong nước, báo cáo tình hình đầu tư công trên địa bàn tỉnh Hà Nam.

2.1.1.2. Phương pháp quan sát

Phương pháp quan sát cung cấp thông tin về hành vi, hình ảnh thực tế cho phép hiểu rõ hơn vấn đề được nghiên cứu. Bằng phương pháp này, tác giả có thể quan sát quá trình quản lý các công trình đầu tư công đã được thực hiện, từ đó có thể đánh giá một cách khái quát tình hình sử dụng, hiệu quả, tiến độ, chất lượng của các công trình đầu tư công, từ đó có những nhận định mang tính thực tế.

2.1.1.3. Các phương pháp thống kê, phân tích và bảng biểu

Thống kê, so sánh, phân tích và bảng biểu được sử dụng để mô tả những đặc tính cơ bản của dữ liệu thu thập được từ nghiên cứu qua các cách thức khác nhau. Thống kê, so sánh, phân tích và bảng biểu cung cấp những tóm tắt đơn giản về mẫu và các thước đo. Cùng với phân tích đồ họa đơn giản, chúng tạo ra nền tảng của mọi phân tích định lượng về số liệu. Để hiểu được các hiện tượng và ra quyết định đúng đắn, cần nắm được các phương pháp cơ bản của mô tả dữ liệu. Có rất nhiều kỹ thuật hay được sử dụng. Có thể phân loại các kỹ thuật này như sau:

- Biểu diễn dữ liệu bằng đồ họa trong đó các đồ thị mô tả dữ liệu hoặc giúp so sánh dữ liệu;
- Biểu diễn dữ liệu thành các bảng số liệu tóm tắt về dữ liệu;
- Thống kê tóm tắt (dưới dạng các giá trị thống kê đơn nhất) mô tả dữ liệu.

2.1.2. Mô tả phương pháp nghiên cứu. Các hạn chế, các giả định và phạm vi hiệu lực

- Cách tiếp cận trong phương pháp nghiên cứu này bắt đầu với một mô tả về các tính năng chính "cần phải có" của một hệ thống đầu tư công hoạt động hiệu quả. Đối với các tính năng "phải có", trọng tâm là về các quá trình cơ bản có khả năng mang lại sự đảm bảo lớn nhất của quản lý hiệu quả trong

các quyết định đầu tư công. Cách tiếp cận này không tìm cách xác định thực hành tốt nhất, mà là để xác định các tính năng “cần phải có” để giảm thiểu rủi ro và cung cấp một hệ thống để quản lý hiệu quả các khoản đầu tư công.

- Đặc điểm thứ hai của phương pháp này là việc sử dụng các chỉ số chẩn đoán các điều kiện đầu vào, quy trình và kết quả đầu ra sẽ cho phép chúng ta đánh giá các hoạt động của hệ thống đầu tư công thực tế. Những chỉ số này sẽ chỉ ra các công cụ không hiệu quả và có thể giúp xác định các điểm nút mà tại đó các quá trình hiện tại có thể thất bại.

Tương tự như vậy, một tỷ lệ rất thấp dự án hoàn thành thường cung cấp một dấu hiệu mạnh mẽ rằng các chức năng “then chốt” ưu tiên lựa chọn dự án đầu tư công phù hợp với nguồn lực sẵn có không được thực thi một cách hiệu quả. Lập kế hoạch, quản lý dự án và sự chậm trễ đầu tư cũng có thể đóng góp vào kết quả này.

- Sử dụng phương pháp này trong nghiên cứu là việc sử dụng một hệ thống chẩn đoán tương đối thực tế để từ hệ thống cơ bản này xác định các khía cạnh cấu trúc của các quyết định đầu tư công và quá trình quản lý có thể yếu và cần sự chú ý, điều chỉnh. Phân tích khoảng cách sẽ được bổ sung bằng các chỉ số chẩn đoán để xác định các lĩnh vực yếu kém có khả năng làm hiệu quả đầu tư công thấp. Như với bất kỳ chẩn đoán nào, phán đoán tốt về động lực và khả năng vấn đề cơ bản cần thiết để bổ sung cho phân tích khoảng cách và các chỉ số chẩn đoán.

- Về nguyên tắc, một chẩn đoán tốt sẽ cho phép cải cách tập trung nguồn lực quản lý và kỹ thuật khan hiếm, nơi họ sẽ mang lại tác động lớn nhất. Phương pháp tiếp cận dựa trên một khung thể chế xác định rõ ràng và công nhận vai trò của các tổ chức, năng lực, và ưu đãi. Nó là rộng rãi phù hợp với cách tiếp cận trong chi tiêu công và trách nhiệm tài chính (PEFA) sáng kiến

nhằm giải quyết các vấn đề rộng hơn về quản lý chi tiêu công. Như khuôn khổ PEFA, chẩn đoán sử dụng các chỉ số được xác định rõ triệu chứng có thể được khách quan đánh giá và cung cấp thông tin có thể được sử dụng để xác định các khu vực có vấn đề. Xác định này sẽ cho phép (và thường là yêu cầu) đánh giá chi tiết hơn để phát triển các biện pháp chế cho các vấn đề được xác định. Vì vậy, họ có thể thúc đẩy các chính phủ tiến hành đánh giá định kỳ tự hiệu quả đầu tư công và cải cách thiết kế để cải thiện hệ thống chính phủ.

2.1.3. Thiết kế nghiên cứu và mô tả các chỉ tiêu nghiên cứu

Quản lý đầu tư công là một hệ thống tổng thể, bắt đầu từ việc hình thành những định hướng lớn trong chính sách đầu tư công cho đến việc thẩm định, lựa chọn, lập ngân sách, thực thi, và đánh giá các dự án đầu tư cụ thể, với mục đích là đảm bảo hiệu quả và hiệu lực của đầu tư công, qua đó đạt được mục tiêu tăng trưởng và phát triển chung của nền kinh tế.

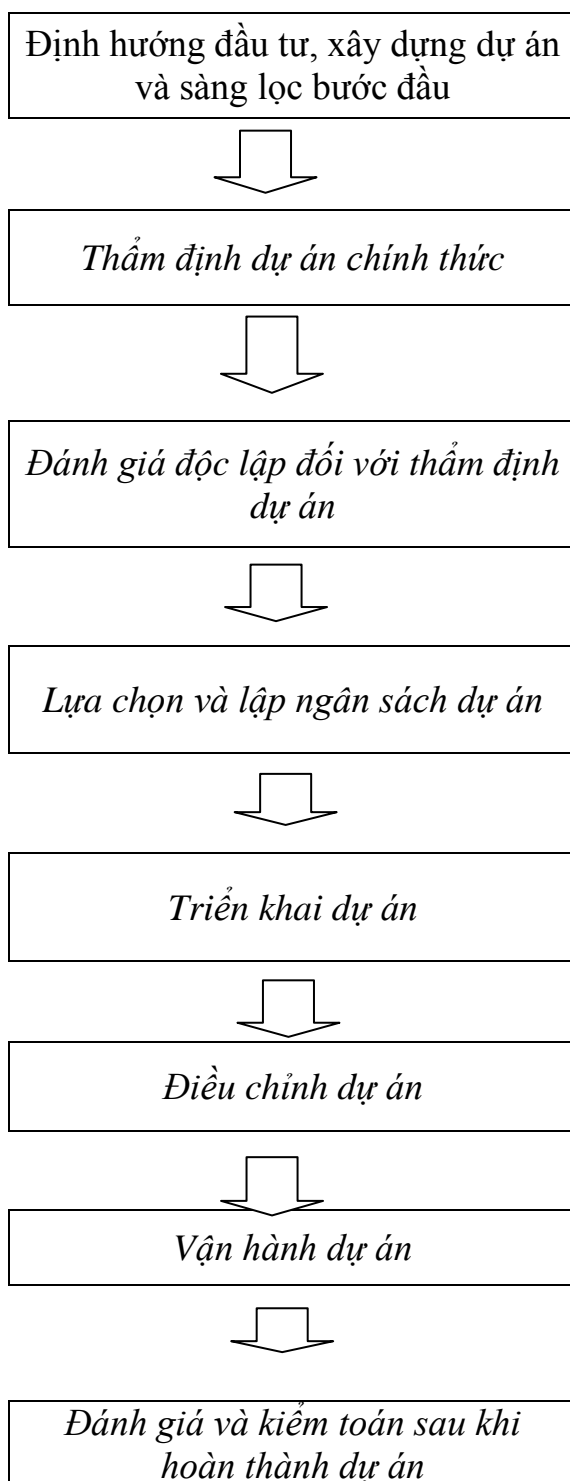
Theo Ngân hàng Thế giới, quy trình quản lý đầu tư công phải bao gồm tám nội dung và được tóm tắt như sơ đồ 3.1.

a. Định hướng đầu tư, xây dựng dự án và sàng lọc bước đầu

- Định hướng chiến lược đầu tư: Đây là xuất phát điểm của quy trình quản lý đầu tư công, được thể hiện qua chiến lược hay kế hoạch tổng thể do cấp quyết định cao nhất đề ra. Định hướng này giúp cho hoạt động đầu tư công của phản ánh được các ưu tiên của tỉnh, đồng thời cũng giúp cho việc xây dựng chương trình và ra quyết định đầu tư của các sở - ngành và của các huyện, thành phố.

- Xây dựng dự án đầu tư: Căn cứ vào định hướng chiến lược đầu tư, các sở - ngành và của các huyện, thành phố xây dựng các hồ sơ dự án trong đó bao gồm các thông tin cơ bản như sự cần thiết, mục tiêu, các hoạt động

Hình 2.1. Sơ đồ các bước thực hiện đầu tư công cần phải có.



chính, ngân sách dự toán, tiến độ thực hiện, kết quả kỳ vọng ... của dự án.

- Sàng lọc dự án bước đầu: Mục đích của bước này là đảm bảo dự án do các sở - ngành và của các huyện, thành phố đề xuất đảm bảo thỏa mãn các

điều kiện tối thiểu để có thể được xem xét ở các bước kế tiếp. Các điều kiện tối thiểu này bao gồm sự cần thiết, tính nhất quán đối với các ưu tiên của chính phủ, và sự phù hợp về tài khóa. Sàng lọc tốt ở khâu này sẽ giúp tiết kiệm thời gian và nguồn lực ở những bước sau.

b. Thẩm định dự án chính thức

- Đánh giá tiền khả thi: Mục đích của bước này là xác định nhanh tính khả thi của dự án (chẳng hạn như thông qua phân tích nhanh về chi phí và lợi ích cũng như khả năng thu xếp tài chính) và nhận diện một số lựa chọn thay thế cho dự án trước khi tiến hành đánh giá khả thi đầy đủ.

- Đánh giá khả thi: Dự án sẽ phải qua một quy trình và quy chuẩn thẩm định đầy đủ và nghiêm ngặt. Cụ thể là dự án sẽ được phân tích chi phí và lợi ích một cách chi tiết, được thẩm định tính khả thi về tài chính, kinh tế, và xã hội. Bên cạnh đó, dự án cũng phải được đánh giá cẩn thận về những rủi ro tiềm tàng, về tính bền vững, cũng như về tác động môi trường và xã hội. Chất lượng của đánh giá khả thi phụ thuộc vào động cơ, tính khách quan, năng lực, và chất lượng dữ liệu của tổ chức đánh giá.

c. Đánh giá độc lập đối với thẩm định dự án

Sự lạc quan thái quá và thiếu khách quan đối với các dự án đầu tư công (do xác định chi phí quá thấp và lợi ích quá cao) là hiện tượng phổ biến ở các nước đang phát triển. Chính vì vậy, luôn có nhu cầu kiểm tra tính chân thực và khách quan của hoạt động thẩm định dự án, đặc biệt là đối với những dự án lớn, hơn nữa lại do chính cơ quan thực hiện tự thẩm định. Trong trường hợp có nguy cơ xung đột lợi ích nghiêm trọng thì thậm chí nên sử dụng tư vấn độc lập ngay từ khâu thẩm định dự án.

d. Lựa chọn và lập ngân sách dự án

Bất kỳ dự án đầu tư công nào đều là một bộ phận của kế hoạch đầu tư

công tổng thể, vì vậy việc lựa chọn và lập ngân sách dự án phải được cân nhắc phù hợp với chu kỳ ngân sách (hàng năm, trung hạn, và dài hạn) để đảm bảo dự án phù hợp với ưu tiên và khả thi về mặt tài khóa trong từng chu kỳ ngân sách. Để đảm bảo tính công bằng và tăng cường hiệu lực giám sát sau này, các tiêu thức lựa chọn dự án phải được công khai. Đầu tư công hiệu quả không chỉ phụ thuộc vào việc lựa chọn dự án tốt mà còn phụ thuộc vào chất lượng của hoạt động quản lý và bảo trì tài sản. Ngân sách chi thường xuyên vì vậy phải được điều chỉnh thích hợp để phản ánh những khoản chi mới phát sinh này.

e. Triển khai dự án

Sự thành công hay thất bại trong triển khai dự án phụ thuộc vào nhiều nhân tố, trong đó bao gồm: (1) lựa chọn đúng dự án tốt; (2) lập ngân sách chính xác; (3) chuẩn bị các điều kiện cần về năng lực quản lý tài chính, tổ chức bộ máy và nhân sự, thu hồi đất; (4) kế hoạch mua sắm máy móc, vật tư; (5) theo dõi và quản lý chi phí; (6) quản lý các rủi ro phát sinh làm ảnh hưởng tới tiến độ và chi phí của dự án. Bản thân từng nhiệm vụ này đều rất phức tạp, vì vậy phải có những hướng dẫn cần thiết cho việc triển khai dự án. Về các mặt tổ chức, việc bố trí nhân sự, xây dựng bộ máy quản lý, dự kiến tiến độ..., tất cả phải được chuẩn bị kỹ càng và thực tế. Quy trình đấu thầu công khai, công bằng, và hiệu quả cũng cần được xây dựng và công bố. Cũng cần lường trước những cơ chế để ngăn chặn hoặc giảm thiểu nguy cơ tăng chi phí trong tương lai.

f. Điều chỉnh dự án

Trong quá trình triển khai dự án, có thể xuất hiện những tình huống mới ảnh hưởng đến thiết kế, tiến độ, hay chi phí của dự án. Vì vậy, hoạt động quản lý dự án cần có một sự linh hoạt nhất định để có thể ứng phó với những tình huống này. Tuy nhiên, để tránh khả năng những điều chỉnh này bị lợi dụng cũng như để giảm chi phí điều chỉnh, cần thực hiện thật tốt các khâu ở phía

trước, đặc biệt là các khâu thẩm định, lựa chọn, ký kết hợp đồng xây lắp, mua sắm, lập kế hoạch và chuẩn bị các điều kiện cần thiết để triển khai dự án. Đồng thời, hoạt động kiểm tra, giám sát, đánh giá định kỳ cũng cần được thực hiện để có được bức tranh cập nhật về tình hình triển khai dự án, đặc biệt là về chi phí và lợi ích. Bên cạnh đó cũng cần có cơ chế để đình chỉ thậm chí hủy bỏ các dự án được phát hiện là kém hiệu quả và lãng phí.

g. Vận hành dự án

Sau khi dự án đầu tư công hoàn tất, cần phải có một quá trình (1) bàn giao dự án cho tổ chức vận hành; (2) vận hành dự án; (3) bảo trì, bảo dưỡng tài sản hình thành từ dự án; (4) hạch toán chính xác và kịp thời những thay đổi về giá trị tài sản; (5) và đánh giá mức độ hữu dụng của dự án căn cứ vào chất lượng và số lượng dịch vụ nó mang lại.

h. Đánh giá và kiểm toán sau khi hoàn thành dự án

Đây là một khâu rất quan trọng nhưng lại hay bị bỏ qua. Mục đích chính của khâu này là đánh giá xem dự án có được triển khai theo đúng thiết kế, tiến độ và ngân sách dự toán, có chất lượng và kết quả đúng như kỳ vọng, và đạt được các mục tiêu đề ra ban đầu hay không.

Một mục đích nữa của khâu này là so sánh dự án đang xem xét với các dự án tương tự khác trong nước và quốc tế, để từ đó rút ra bài học kinh nghiệm cho việc thiết kế và triển khai các dự án khác trong tương lai. Bên cạnh việc đánh giá này, dự án cũng có thể được kiểm toán (một cách chọn lọc) để đánh giá mức độ tuân thủ của dự án đối với hệ thống luật định về đầu tư công.

2.2. Thời gian và địa điểm thực hiện nghiên cứu

2.2.1. Thời gian thực hiện nghiên cứu

Trong giai đoạn từ năm 2011 đến năm 2013, tầm nhìn đến năm 2020.

2.2.2. Địa điểm nghiên cứu

Địa điểm nghiên cứu để thực hiện luận văn được tiến hành tại tỉnh Hà Nam.

Chương 3

THỰC TRẠNG QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG BẰNG NGUỒN VỐN NGÂN SÁCH TẠI TỈNH HÀ NAM

3.1. Giới thiệu chung về tỉnh Hà Nam.

3.1.1. Điều kiện tự nhiên

Hà Nam nằm ở tọa độ địa lý trên 20° vĩ độ Bắc và giữa 105° - 110° kinh độ Đông, phía Tây - Nam châu thổ sông Hồng, trong vùng trọng điểm phát triển kinh tế Bắc Bộ.

Tỉnh Hà Nam cách thủ đô Hà Nội hơn 50 km (là cửa ngõ phía Nam của thủ đô), phía Bắc giáp với Hà Nội, phía Đông giáp với Hưng Yên và Thái Bình, phía Nam giáp Nam Định và Ninh Bình, phía Tây giáp Hòa Bình. Vị trí địa lý này tạo rất nhiều thuận lợi cho phát triển kinh tế và xã hội của tỉnh. Tỉnh Hà Nam bao gồm 6 đơn vị hành chính cấp huyện và thành phố: thành phố Phủ Lý (tỉnh lỵ của tỉnh), huyện Duy Tiên, huyện Kim Bảng, huyện Lý Nhân, huyện Thanh Liêm và huyện Bình Lục.

Nằm trên trục giao thông quan trọng xuyên Bắc - Nam, trên địa bàn tỉnh có Quốc lộ 1A và đường sắt Bắc - Nam chạy qua với chiều dài gần 50km và các tuyến đường giao thông quan trọng khác như: Quốc lộ 21, Quốc lộ 21B, Quốc lộ 38. Hơn 4.000 km đường bộ bao gồm các đường Quốc lộ, tỉnh lộ cùng các tuyến giao thông liên huyện, liên xã, thị trấn đã được rải nhựa hoặc bê tông hóa. Hơn 200 km đường thủy có luồng lạch đi lại thuận tiện với 42 cầu đường đã được xây dựng kiên cố và hàng nghìn km đường giao thông nông thôn tạo thành một mạng lưới giao thông khép kín, tạo điều kiện thuận lợi về đi lại và vận chuyển hàng hóa cho các phương tiện cơ giới. Từ thành phố Phủ Lý có thể đi tới các tỉnh trong khu vực đồng bằng sông Hồng một cách nhanh chóng và thuận tiện.

Vị trí chiến lược quan trọng cùng hệ thống giao thông thủy, bộ, sắt tạo cho Hà Nam lợi thế rất lớn trong việc giao lưu kinh tế, văn hóa - xã hội, khoa học - kỹ thuật với các tỉnh trong vùng và cả nước, đặc biệt là với thủ đô Hà Nội và vùng trọng điểm phát triển kinh tế Bắc bộ.

Tài nguyên đất đai với địa hình đa dạng là nguồn lực quan trọng cho sự phát triển kinh tế của tỉnh. Hà Nam có diện tích tự nhiên 851 km² nằm trong vùng trũng của đồng bằng sông Hồng và giáp với vùng núi của tỉnh Hòa Bình và vùng Tây Bắc. Phía Tây của tỉnh là vùng đồi núi bán sơn địa với các dãy núi đá vôi, núi đất và đồi rừng. Đất đai ở vùng này rất thích hợp với các loại cây lâm nghiệp, cây công nghiệp và cây ăn quả. Vùng đồng bằng phía Đông của tỉnh được tạo nên bởi phù sa của các sông lớn như: sông Đáy, sông Châu, sông Hồng. Đất đai màu mỡ, thích hợp cho canh tác lúa nước, hoa màu, rau, đậu, thực phẩm. Những dải đất bồi ven sông đặc biệt thích hợp với các loại cây công nghiệp ngắn ngày như mía, dâu, lạc, đỗ tương và cây ăn quả. Ngoài ra đây cũng là vùng thuận lợi cho việc nuôi trồng, đánh bắt thủy sản và phát triển nghề chăn nuôi gia cầm dưới nước.

Đá vôi, nguồn tài nguyên khoáng sản chủ yếu của Hà Nam, có trữ lượng lớn tới hơn 7 tỷ m³. Đây là nguyên liệu quan trọng cho phát triển các ngành công nghiệp sản xuất xi măng, vôi, sản xuất bột nhẹ, làm vật liệu xây dựng. Phần lớn các tài nguyên khoáng sản phân bố gần trục đường giao thông, thuận tiện cho việc khai thác, vận chuyển và chế biến. Sản phẩm xi măng Bút Sơn của Hà Nam hiện đã có mặt trong hầu hết các công trình xây dựng lớn của đất nước. Với tiềm năng khoáng sản, trong tương lai, Hà Nam có thể trở thành một trong những trung tâm công nghiệp vật liệu xây dựng lớn ở vùng đồng bằng Bắc Bộ.

Từ 2010 đến nay, kinh tế - xã hội của Hà Nam đã có những bước tiến vượt bậc và đạt được những thành tựu quan trọng. Cơ cấu kinh tế chuyển dịch tích cực theo hướng tăng tỷ trọng công nghiệp - xây dựng và dịch vụ; kết cấu hạ tầng giao thông, đô thị, nông thôn được đầu tư phát triển; các lĩnh vực văn hoá xã hội có nhiều tiến bộ mới; đời sống nhân dân được cải thiện, bộ mặt đô thị và nông thôn có nhiều khởi sắc. Việc chuyển đổi cơ cấu mùa vụ, cơ cấu cây trồng, vật nuôi, giống mới, trồng cây xuất khẩu, sản xuất lúa giống và nhiều mô hình sản xuất, kinh doanh giỏi như sản xuất trên vùng đất trũng, kinh tế trang trại, kinh tế vườn đồi... đang tạo cho kinh tế nông nghiệp chuyển dịch theo hướng sản xuất hàng hóa.

Cơ cấu kinh tế chuyển dịch đúng hướng, quá trình đổi mới theo hướng đa dạng hóa các hình thức sản xuất, kinh doanh làm cho hoạt động kinh tế trong mỗi ngành, mỗi lĩnh vực trở nên sôi động, đặc biệt là kinh tế hộ gia đình trong lĩnh vực nông, lâm, ngư nghiệp, kinh tế tư nhân, cá thể và các loại hình kinh tế khác trong lĩnh vực công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, thương mại và dịch vụ.

Hà Nam đã quy hoạch và được Chính phủ phê duyệt 8 khu công nghiệp với tổng diện tích 1.780 ha tại các vị trí thuận lợi giao thông. Hiện có 4 khu công nghiệp đã được đầu tư cơ sở hạ tầng thu hút trên 100 dự án đầu tư, trong đó có 35 dự án đầu tư nước ngoài. Nhiều dự án đã đi vào hoạt động, giải quyết việc làm cho gần 20 nghìn lao động, nộp ngân sách Nhà nước gần 300 tỷ đồng/năm.

Vị trí địa lý, sự đa dạng về đất đai, địa hình và thổ nhưỡng, điều kiện khí hậu thủy văn thuận lợi, nguồn nhân lực dồi dào, có trình độ văn hóa, có khả năng tiếp nhận và áp dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật - công nghệ, hạ tầng kinh tế - xã hội đã phát triển của Hà Nam là những yếu tố tích cực để phát triển một nền

công nghiệp hiện đại, nông nghiệp tiên tiến và đa dạng, cả về chăn nuôi và trồng trọt, lâm nghiệp và thủy sản. Tiềm năng về phát triển kinh tế của tỉnh còn rất lớn, với sự đầu tư mạnh mẽ, khai thác và sử dụng một cách hợp lý sẽ thúc đẩy sự phát triển nhanh chóng về kinh tế - xã hội trong tương lai

3.1.2. Tình hình đầu tư công tại tỉnh Hà Nam

Trong các năm 2011 – 2013, đầu tư công đã đóng một vai trò hết sức quan trọng trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh Hà Nam. Đầu tư công đã trở thành một động lực quan trọng trong việc thúc đẩy tăng trưởng và quá trình chuyển đổi cơ cấu nền kinh tế thời gian qua, tạo ra các tác động lan tỏa lớn, nhất là các dự án phát triển kết cấu hạ tầng giao thông. Kết cấu hạ tầng, đặc biệt là hệ thống đường giao thông, khu công nghiệp đã thu hút đầu tư từ các thành phần kinh tế tư nhân, đầu tư trực tiếp nước ngoài FDI đã tác động trực tiếp đến phát triển KT-XH như tăng trưởng kinh tế bình quân 3 năm 2011 – 2013 là 12,5%/năm; các ngành lĩnh vực đều phát triển nhanh: công nghiệp 21,7%/năm, nông nghiệp 0,7%/năm, dịch vụ 10,5%/năm, xuất khẩu 48,5%/năm... Thu hút được nhiều dự án và nhà đầu tư lớn trong và ngoài nước đến đầu tư. Thu hút đầu tư đã thay đổi lớn trong nông thôn, từng bước hình thành các vùng động lực, là đầu tàu và có sức lan tỏa trong thu hút đầu tư phát triển kinh tế.

Trong giai đoạn này, tỉnh Hà Nam đã thu hút được 108 dự án đầu tư, trong đó có 54 dự án FDI. Tổng vốn đầu tư thu hút (kể cả đăng ký mới và điều chỉnh tăng vốn): 15.289 tỷ đồng và 490,87 triệu USD. Để làm tốt công tác thu hút đầu tư, trong Quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH đến 2020; QH xây dựng vùng tỉnh đến 2020, tầm nhìn đến 2030; Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm đều thể hiện các định hướng đầu tư. Định hướng này cũng phù hợp với định hướng chung của cả nước, của các ngành và sản phẩm.

Tuy nhiên định hướng đầu tư còn dàn trải, chưa có trọng tâm, nhiều lĩnh vực thu hút trong các quy hoạch, kế hoạch còn chung chung, chưa cụ thể. Mục tiêu đầu tư một số lĩnh vực cần điều chỉnh. Đầu tư chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển, cơ cấu đầu tư chưa hợp lý; thu hút đầu tư nước ngoài chưa cao, nhiều dự án tiến độ chậm, tỷ lệ giải ngân thấp; chất lượng lao động chưa đáp ứng được yêu cầu... Tổng vốn và nhà đầu tư thu hút được chưa tương xứng với tiềm năng, vị trí, thu hút vốn đầu tư của doanh nghiệp vào lĩnh vực nông nghiệp ít. Tăng trưởng kinh tế chưa đạt mục tiêu đề ra. Để đạt được mục tiêu tăng trưởng kinh tế 13,0%/năm giai đoạn 2011 - 2015 và cao hơn trong giai đoạn 2016 – 2020, phải đảm bảo chuyển dịch mạnh mẽ cơ cấu kinh tế, đổi mới định hướng đầu tư để tạo ra những đột phá, động lực mới trong phát triển kinh tế - xã hội. Tập trung phát triển công nghiệp và thương mại - dịch vụ, tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp, đẩy mạnh thu hút vốn đầu tư, tập trung nguồn vốn để giải quyết các công trình, dự án trọng tâm, trọng điểm. Như vậy cần thu hút 32.000 – 35.000 tỷ đồng trong giai đoạn 2014 – 2015 và 170.000 – 180.000 tỷ đồng trong giai đoạn 2016 – 2020. Đổi mới định hướng đầu tư để hình thành những ngành, lĩnh vực chủ lực và tạo ra vùng động lực phát triển của tỉnh; Trong đó tập trung đầu tư hạ tầng khung, hạ tầng phát triển công nghiệp – thương mại – dịch vụ, những dự án trọng tâm và có tính liên kết vùng. Tập trung huy động vốn đầu tư phát triển, phân bổ vốn đầu tư hợp lý đi đôi với tăng cường công tác quản lý Nhà nước về đầu tư và cải thiện môi trường đầu tư ngày càng thông thoáng, thuận tiện, cởi mở. Định hướng đầu tư công của tỉnh Hà Nam đến năm 2020

- Về phát triển hệ thống giao thông: Tiếp tục củng cố nâng cấp các tuyến giao thông đã có, kết hợp với việc xây dựng mới một số tuyến đường liên tỉnh, đường tỉnh, đường đô thị, trong đó:

+ Đối với các đường quốc lộ: Phối hợp với Bộ Giao thông vận tải hoàn thành nâng cấp tuyến quốc lộ 1A, 21A, 21B, 38 đoạn đi qua tỉnh Hà Nam; xây dựng tuyến đường và cầu vượt sông Hồng nối đường cao tốc Bắc Nam với đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng (điểm đầu Hà Nam - điểm cuối Hưng Yên); xây dựng đường 499 và cầu vượt sông Hồng nối đường cao tốc Bắc Nam với quốc lộ 39 thuộc địa phận Thái Bình; nâng cấp tuyến đường nối ba tỉnh Hà Nam, Nam Định, Ninh Bình thành quốc lộ.

+ Về các tuyến đường tỉnh: Nhựa hóa, bê tông hóa 100% mặt đường; nâng cấp toàn bộ chiều dài đường tỉnh đạt tiêu chuẩn cấp IV đồng bằng, các cầu trên tuyến phù hợp với cấp đường; nâng cấp các tuyến đường trong khu đô thị cũ, hoàn thành đường nội thị các khu đô thị mới theo quy hoạch; xây dựng một số tuyến trục chính đô thị: đại lộ Đồng Văn - Phủ Lý và cầu vượt sông Châu.

+ Về đường giao thông nông thôn: Đến năm 2015, nhựa hóa hoặc bê tông hóa toàn bộ đường liên xã, đường xã đạt tiêu chuẩn đường giao thông nông thôn loại A hoặc loại B.

+ Giao thông đường thủy: Nâng cấp, cải tạo nạo vét luồng các tuyến sông, hệ thống cảng và kho bãi đáp ứng tốt nhu cầu vận chuyển vật tư nguyên liệu cho sản xuất và tiêu thụ sản phẩm, Khai thông tuyến sông Châu nối với sông Hồng, cải tạo các tuyến đê tàu 50 - 200 tấn hoạt động.

+ Hoàn chỉnh nâng cấp tuyến đường sắt Bắc Nam đến năm 2020, ga Phủ Lý sẽ được xây dựng trở thành ga trung chuyển hàng hóa lớn ở miền Bắc nói chung và vùng đồng bằng sông Hồng nói riêng. Phối hợp với Bộ Giao thông vận tải xây dựng đường sắt Bắc Nam thành đường sắt đôi theo quy hoạch chung của ngành đường sắt.

- Về cấp điện, cấp nước:

+ Hệ thống điện cao thế: Vận hành trạm biến áp 220 kV Kim Bảng ổn định; lưới điện 110 kV, xây mới trạm biến áp Đồng Văn II, Thanh Nghị, Cầu Giát và vận hành tốt các trạm biến áp hiện có.

+ Hệ thống điện trung thế: Đối với các khu đô thị mới, các khu công nghiệp và thành phố Phủ Lý, được thiết kế mạch vòng vận hành hở.

+ Hệ thống cấp nước: Nâng công suất các nhà máy nước tại thành phố Phủ Lý và nghiên cứu xây dựng nhà máy nước tại các huyện, đến năm 2020 tổng công suất thiết kế các nhà máy nước đạt khoảng 250.000 m³/ngày đêm.

3.2. Thực trạng quản lý đầu tư công từ nguồn vốn ngân sách tại tỉnh Hà Nam.

3.2.1. Phân tích thực trạng quản lý đầu tư công từ nguồn vốn ngân sách tại tỉnh Hà Nam

3.2.1.1. Định hướng đầu tư, xây dựng dự án và sàng lọc bước đầu

Việc định hướng đầu tư ở Hà Nam được phản ánh trong rất nhiều văn bản ở các cấp khác nhau (trung ương, tỉnh, huyện – thành phố, ngành), với phạm vi khác nhau (tỉnh, huyện), bao trùm những khoảng thời gian khác nhau (hàng năm, 5 năm, 10 năm, tầm nhìn xa hơn 10 năm).

Trong quản lý đầu tư, sử dụng nguồn vốn ngân sách Nhà nước Ủy ban nhân dân tỉnh Hà Nam quy định, các Sở, ngành và Ủy ban nhân dân các huyện, thành phố, Ủy ban nhân dân cấp xã xây dựng các kế hoạch, chương trình và dự án đầu tư từ vốn ngân sách Nhà nước phải bám sát mục tiêu và định hướng Chiến lược phát triển KT - XH 10 năm (2011 - 2020) của cả nước, Quy hoạch, Kế hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội tỉnh Hà Nam đến năm 2020, Quy hoạch ngành, lĩnh vực, các chương trình công tác của cấp ủy và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm (2011 - 2015) của tỉnh và huyện, thành phố đã được phê duyệt. Trong giai đoạn 2011 - 2015, triển khai

từng bước điều chỉnh cơ cấu vốn đầu tư theo hướng giảm dần đầu tư công, tăng cường các biện pháp huy động các nguồn vốn của các thành phần kinh tế trong và ngoài nước để đầu tư vào các dự án kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội có khả năng thu hồi vốn.

Đối với từng dự án cụ thể, các cơ quan có thẩm quyền sẽ căn cứ vào định hướng và quy hoạch đầu tư để phê duyệt chủ trương đầu tư. Những dự án đề xuất phù hợp với định hướng và nằm trong quy hoạch sẽ được cho phép đầu tư về mặt chủ trương, và sẽ được sắp xếp trong danh mục chuẩn bị đầu tư và chờ cân đối ngân sách.

Công tác quy hoạch trên phạm vi cả nước Chính phủ vẫn thống nhất quản lý, theo Nghị định 04/2008/NĐ-CP. Trên cơ sở quy hoạch tổng thể của cả nước, của ngành, của vùng kinh tế, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xây dựng các quy hoạch cấp địa phương, bao gồm: quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh, của các tiểu vùng lãnh thổ thuộc tỉnh và của các đơn vị hành chính trực thuộc; quy hoạch cụ thể phát triển ngành trên địa bàn; quy hoạch xây dựng các đô thị (từ loại III trở xuống), nông thôn của tỉnh trình Hội đồng nhân dân cùng cấp phê chuẩn, trước khi quyết định.

Ngày 22 tháng 07 năm 2011, Thủ tướng Chính phủ có Quyết định số 1226/QĐ-TTg phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội tỉnh Hà Nam đến năm 2020. Quyết định cụ thể hóa các mục tiêu, nhiệm vụ của Quy hoạch bằng các kế hoạch 5 năm, hàng năm để thực hiện có hiệu quả các hoạt động đầu tư.

Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội tỉnh Hà Nam đến năm 2020 là cơ sở cho việc lập, trình duyệt và triển khai thực hiện các quy hoạch ngành, các dự án đầu tư trên địa bàn Tỉnh. Các văn bản này làm cơ sở để cho các Sở, ngành, các cấp làm căn cứ triển khai thực hiện các chương trình dự

án, đảm bảo tính đồng bộ và kết nối với các công trình khác. Kịp thời phân bổ chi tiết các nguồn lực đầu tư cho các chương trình, dự án sau khi được Chính phủ giao vốn hoặc bố trí được nguồn vốn do tinh cân đối. Làm cơ sở để tính toán việc đầu tư xây dựng công trình theo đơn giá mới, đảm bảo việc kiểm soát về khối lượng, dự toán của các công trình đầu tư xây dựng.

Bảng 3.1. Vốn đầu tư trên địa bàn theo giá hiện hành

ĐVT: Triệu đồng

Năm	2010	2011	2012
Phân theo cấp quản lý	8,975,558	11,550,522	13,010,490
Trung ương	2,806,250	3,598,822	3,756,274
Địa phương	6,169,308	7,951,700	9,254,216
Phân theo khoản mục đầu tư	8,975,558	11,550,552	13,010,490
Vốn đầu tư XD CB	6,384,258	8,454,320	9,435,608
Vốn đầu tư mua sắm TSCĐ không qua XD CB	777,389	1,003,606	1,173,639
Vốn đầu tư sửa chữa, nâng cấp TSCĐ	368,219	448,419	557,735
Vốn đầu tư bổ sung vốn lưu động	1,036,512	1,281,200	1,380,352
Vốn đầu tư khác	409,180	363,007	463,156

Nguồn: Niên giám thống kê tỉnh Hà Nam năm 2013

Căn cứ vào định hướng chiến lược đầu tư, các sở ngành, huyện thị trong tỉnh xây dựng các hồ sơ dự án trong đó bao gồm các thông tin cơ bản như sự cần thiết, mục tiêu, các hoạt động chính, dự toán, tiến độ thực hiện, kết quả kỳ vọng ... của dự án để trình UBND tỉnh phê duyệt dự án đầu tư, bố trí vốn để thực hiện dự án. Các dự án đầu tư trong giai đoạn 2010 - 2013 nhìn chung được thực hiện phù hợp với quy hoạch phát triển của ngành, kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội của tỉnh, có tác động và thúc đẩy phát triển kinh tế – xã hội của tỉnh. Tuy nhiên, cũng tồn tại một số hạn chế như sau:

- **Thứ nhất**, thứ tự ưu tiên trong định hướng đầu tư công chưa rõ ràng, cùng một lúc tồn tại quá nhiều mũi nhọn, trọng tâm, trọng điểm nên đã dẫn

đến hiện tượng đầu tư tràn lan, làm phân tán nguồn lực đầu tư, kéo dài thời gian thực hiện dự án và giảm hiệu quả đầu tư.

- **Thứ hai**, không chỉ thiếu rõ ràng, thứ tự ưu tiên về đầu tư công còn không nhất quán với thứ tự ưu tiên về nguồn lực.

- **Thứ ba**, mỗi sở ngành, huyện thị trong tỉnh chỉ chú trọng tới đầu tư trong ngành, địa phương mình - trong nhiều trường hợp là do chạy theo thành tích và lợi ích cục bộ - mà không quan tâm đến đầu tư trong các ngành, huyện thị khác.

Đồng thời, trong sàng lọc dự án bước đầu nhằm đảm bảo các dự án đảm bảo thỏa mãn các điều kiện tối thiểu gồm: sự cần thiết, tính nhất quán đối với các ưu tiên của tỉnh, và sự phù hợp về tài khóa để có thể được xem xét ở các bước kế tiếp thì việc thực hiện lại không hiệu quả, gần như chỉ mang tính hình thức vì các dự án được lập theo kế hoạch từ trước và gần như mặc định các dự án này phải được thực hiện ở các bước tiếp theo, đặc biệt là việc đảm bảo dự án được khả thi về mặt tài chính.

3.2.1.2. Thẩm định dự án

Công tác thẩm định, phê duyệt dự án được thực hiện theo các quy định của Nhà nước tại các văn bản quy phạm pháp luật như: Luật Xây dựng, Luật số 38 sửa đổi bổ sung các Luật có liên quan đến đầu tư xây dựng, Nghị định 12/2009/NĐ-CP ngày 12/02/2009, Nghị định 83/2009/NĐ-CP ngày 15/10/2009 về sửa đổi bổ sung một số điều Nghị định số 12/2009/NĐ-CP; Nghị định số 15/2013/NĐ-CP ngày 06/02/2013 về quản lý chất lượng công trình xây dựng và các Văn bản hướng dẫn khác của các Bộ, ngành Trung ương. Các dự án và báo cáo kinh tế kỹ thuật xây dựng công trình phải được thẩm định trước khi quyết định đầu tư.

Các dự án và báo cáo thiết kế kỹ thuật xây dựng công trình do Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh quyết định đầu tư thì Sở Kế hoạch và Đầu tư là đầu mối thẩm định. Sở Kế hoạch và Đầu tư tiếp nhận hồ sơ, lấy ý kiến thẩm định của các cơ quan liên quan, tổng hợp ý kiến trình Ủy ban nhân dân tỉnh phê duyệt.

Nội dung thẩm định Dự án đầu tư xây dựng công trình

(1) Xem xét các yếu tố đảm bảo tính hiệu quả của dự án, bao gồm: sự cần thiết đầu tư; các yếu tố đầu vào của dự án; quy mô, công suất, công nghệ, thời gian, tiến độ thực hiện dự án; phân tích tài chính, tổng mức đầu tư, hiệu quả kinh tế - xã hội của dự án.

(2) Xem xét các yếu tố đảm bảo tính khả thi của dự án, bao gồm: sự phù hợp với quy hoạch; nhu cầu sử dụng đất, tài nguyên (nếu có); khả năng giải phóng mặt bằng, khả năng huy động vốn đáp ứng tiến độ của dự án; kinh nghiệm quản lý của chủ đầu tư; khả năng hoàn trả vốn vay; giải pháp phòng cháy, chữa cháy; các yếu tố ảnh hưởng đến dự án như quốc phòng, an ninh, môi trường và các quy định khác của pháp luật có liên quan.

(3) Xem xét thiết kế cơ sở.

Quy trình thẩm định khá chặt chẽ về hình thức, nhưng trên thực tế, hoạt động thẩm định dự án có nhiều bất cập. Chất lượng công tác thẩm định dự án còn hạn chế dẫn đến trong quá trình thực hiện phải điều chỉnh, bổ sung làm kéo dài thời gian thực hiện; một số dự án được phê duyệt không khả thi phải dừng thực hiện (*Ví dụ, dự án Đường ở huyện Thanh Liêm, làm đường rộng 64m, nhưng bố trí vốn ít nên chỉ thực hiện được phần giải phóng mặt bằng, nền đường chưa làm được, nếu làm đường nhỏ hơn thì đã có thể hoàn thành, đưa vào sử dụng*).

Xác định nhu cầu đầu tư còn chưa chính xác, dẫn đến đầu tư quá nhu cầu, gây lãng phí; vẫn còn tình trạng phê duyệt dự án không căn cứ vào khả

năng bố trí vốn. Trong thực tế, công tác thẩm định dự án ở tỉnh Hà Nam chỉ tập trung vào việc thẩm định thiết kế kỹ thuật, thiết kế thi công, dự toán đầu tư xây dựng công trình mà không thẩm định tính khả thi của dự án, khả năng bố trí vốn.

Bảng 3.2: Danh mục dự án thẩm định năm 2013

ĐVT: Triệu VNĐ

STT	Tên dự án, Báo cáo KTKT	Tổng mức đầu tư Chủ đầu tư trình	Tổng mức đầu tư sau thẩm định	Chênh lệch
1	Nước sạch Thanh Nghị huyện Thanh Liêm	30.548,7	27.513,6	-3.035,1
2	Xây dựng công khu công nghiệp Châu Sơn	924,1	924,1	0,0
3	Nhà thi đấu Bộ Chỉ huy quân sự tỉnh	900,0	900,0	0,0
4	Dự án đường D4-1, kênh mương Khu CN Kiện Khê 1	22.872,6	21.823,5	-1.049,1
5	Tuyến ống cấp nước sạch quan cầu Châu Giang	2.544,6	2.296,6	-248,0
6	Điều chỉnh dự án xây dựng bến đò Trung Hiếu Thượng, Trung Hiếu Hạ thanh Liêm vốn WB	278,8	278,8	0,0
7	Dự án nước sạch Châu Sơn, Tiên Hải, Tiên Hiệp - Duy Tiên (WB)	34.055,4	32.739,1	-1.316,3
8	Dự án xử lý công Âu thuyền Tác Giang	37.181,2	36.816,1	-365,1
9	Dự án kiên cố hoá kênh I44 và một số kênh	282.662,30	275.980,90	-6.681,4
10	Dự án KCH đê Phú Phúc huyện Lý Nhân	232.475,60	219.267,8	-13.207,8
11	Điều chỉnh dự án HTKT khu ĐTDH Nam Cao	944.904,8	905.703,0	-39.201,8
12	Dự án KTKT khu tái định cư đường D5 thành phố PL	25.913,6	22.857,6	-3.056,0
13	Điều chỉnh dự án Trường CD nghề Hà Nam	455.796,0	417.752,7	-38.043,3
14	Dự án đường ĐT 495B (Đại Vượng - QL1 A)	14.212,8	13.588,4	-624,4

(Nguồn: Danh mục dự án công trình Phòng Thẩm định và GSĐT tiếp nhận và thẩm định - Phòng Thẩm định và giám sát đầu tư – Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Hà Nam)

Cơ quan chủ trì thẩm định – Sở Kế hoạch và Đầu tư dự án đồng thời là cơ quan tham mưu của Hội đồng nhân dân, UBND tỉnh trong việc quyết định đầu tư. Do đó, hoạt động thẩm định dự án chỉ có tính chất hình thức.

Năng lực của các cơ quan thẩm định dự án hiện rất hạn chế. Vì thiếu năng lực thẩm định nên các cơ quan thẩm định thường không đưa ra được

những đánh giá thuyết phục về hiệu quả tài chính, kinh tế, và xã hội của dự án, và vì vậy không đủ luận cứ để loại bỏ hay thông qua dự án và gần như mặc định dự án đã có chủ trương đầu tư được duyệt thì đương nhiên trong khâu thẩm định tại tỉnh phải được thông qua. Việc thẩm định dự án chỉ mang tính hình thức cho các quyết định đầu tư đã bảo tính pháp lý, và vì vậy không đảm bảo tính khách quan.

3.2.1.3. Đánh giá độc lập đối với thẩm định dự án

Theo quy định tại Nghị định số 12/2009/NĐ-CP ngày 12 tháng 02 năm 2009 của Chính Phủ Về quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình, người quyết định đầu tư có thể thuê tư vấn để thẩm tra một phần hoặc toàn bộ nội dung sau: Các yếu tố đảm bảo tính hiệu quả của dự án, bao gồm: sự cần thiết đầu tư; các yếu tố đầu vào của dự án; quy mô, công suất, công nghệ, thời gian, tiến độ thực hiện dự án; phân tích tài chính, tổng mức đầu tư, hiệu quả kinh tế - xã hội của dự án. Các yếu tố đảm bảo tính khả thi của dự án, bao gồm: sự phù hợp với quy hoạch; nhu cầu sử dụng đất, tài nguyên (nếu có); khả năng giải phóng mặt bằng, khả năng huy động vốn đáp ứng tiến độ của dự án; kinh nghiệm quản lý của chủ đầu tư; khả năng hoàn trả vốn vay; giải pháp phòng cháy, chữa cháy; các yếu tố ảnh hưởng đến dự án như quốc phòng, an ninh, môi trường và các quy định khác của pháp luật có liên quan.

Tuy nhiên, Hà Nam nói riêng và cả nước nói chung hiện nay không thẩm định hay đánh giá đầu tư công độc lập. Trong các văn bản pháp quy về đầu tư công hiện nay, không có quy định bắt buộc về đánh giá độc lập đối với thẩm định dự án đầu tư công và thực tế thì không có hoạt động thẩm định độc lập đối với dự án đầu tư công. Theo chức năng nhiệm vụ được phân công, Sở Bộ Kế hoạch và Đầu tư Hà Nam chủ trì làm đầu mối phối hợp với các ngành có liên quan xem xét thẩm định và xem xét lại kết quả thẩm định của các ngành và địa phương.

Hội đồng Nhân dân tỉnh Hà Nam có chức năng quyết định quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, đồng thời có chức năng giám sát việc triển khai các quy hoạch và kế hoạch này, và do vậy cần thiết và phải có ý kiến độc lập về quyết định đầu tư công trong phạm vi của mình. Tuy nhiên, trên thực tế, vai trò quyết định và giám sát này của cơ quan này rất hạn chế do thiếu nguồn lực. Bản thân đa số thành viên của Hội đồng nhân dân là công chức trong bộ máy chính quyền; hơn nữa, tỷ lệ chuyên trách rất thấp, nguồn lực về con người và tài chính đều bất cập.

3.2.1.4. Lựa chọn và lập ngân sách dự án

Về việc lựa chọn và lập ngân sách dự án, UBND tỉnh Hà Nam có quyết định số 07/2012/QĐ-UBND Quy định trình tự và thủ tục trong quản lý đầu tư, sử dụng nguồn vốn ngân sách Nhà nước như sau: Trước khi quyết định đầu tư, các Sở, ban, ngành UBND các huyện, thành phố kiểm soát chặt chẽ phạm vi, quy mô của từng dự án đầu tư theo đúng mục tiêu, lĩnh vực, chương trình đã phê duyệt, chỉ được quyết định đầu tư khi xác định rõ nguồn vốn thực hiện dự án và khả năng cân đối vốn ở từng cấp ngân sách.

Việc bố trí vốn từ ngân sách các cấp phải được lập theo kế hoạch đầu tư 5 năm phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương và được phân khai ra kế hoạch hàng năm. Kế hoạch đầu tư giai đoạn 2011 – 2015 được lập kế hoạch năm 2012 và kế hoạch đầu tư 3 năm (2013 - 2015). Nghiên cứu sắp xếp danh mục theo thứ tự ưu tiên và danh mục các dự án cần đình hoãn, giãn, dừng thực hiện để đảm bảo cân đối khả năng nguồn lực thực hiện của từng cấp ngân sách.

Dự án được lựa chọn thực hiện đầu tư phải xác định được nguồn vốn và khả năng cân đối vốn. Việc xác định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn là nội dung quan trọng, phải có trong hồ sơ dự án trước khi trình cấp có thẩm

quyền phê duyệt. Trình tự, thủ tục thẩm định về nguồn vốn và khả năng cân đối ngân sách Tỉnh:

- Đối với dự án có sử dụng vốn ngân sách Trung ương, UBND tỉnh Hà Nam tổ chức thẩm định và phê duyệt dự án đầu tư thuộc thẩm quyền sau khi được Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính thẩm định về nguồn vốn và phần vốn ngân sách Trung ương bổ sung cho ngân sách địa phương.

- Đối với dự án do UBND cấp huyện, cấp xã quản lý, sử dụng nguồn vốn ngân sách tỉnh hỗ trợ, Sở Kế hoạch và Đầu tư chủ trì phối hợp với Sở Tài chính thẩm định nguồn vốn, mức vốn tỉnh hỗ trợ cho các dự án.

Nguyên tắc cấp phát và ứng chi vốn ngân sách Nhà nước của tỉnh Hà Nam thực hiện như sau:

- *Một là*, việc cấp phát và ứng chi vốn ngân sách Nhà nước từ Kho bạc Nhà nước cho các dự án đầu tư (trong kế hoạch) phải căn cứ vào khối lượng thực hiện. Đối với dự án chưa có khối lượng thực hiện, việc tạm ứng vốn tối đa là 30% kế hoạch vốn được giao hàng năm của dự án. Việc cấp phát và ứng chi tiếp theo chỉ được thực hiện sau khi thanh toán khối lượng hoàn thành.

- *Hai là*, tất cả các dự án sử dụng vốn ngân sách Nhà nước của tỉnh, vốn ngân sách Nhà nước của tỉnh phân cấp cho Ủy ban nhân dân các huyện, thành phố quản lý và vốn ngân sách huyện, thành phố chỉ được thực hiện khối lượng theo mức vốn kế hoạch được giao để không gây nợ đọng xây dựng cơ bản. Trường hợp thật sự cần thiết phải bổ sung thêm vốn ngoài kế hoạch được giao phải báo cáo cấp có thẩm quyền giao kế hoạch vốn quyết định.

- *Ba là*, việc bố trí vốn từ ngân sách các cấp phải được lập theo kế hoạch đầu tư 5 năm phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương và được phân khai ra kế hoạch hàng năm. Kế hoạch vốn đầu tư giai đoạn 2011 - 2015 được lập kế hoạch năm 2012 và kế hoạch đầu tư 3 năm

(2013 - 2015). Nghiên cứu sắp xếp danh mục theo thứ tự ưu tiên và danh mục các dự án cần đình hoãn, giãn, dừng thực hiện để đảm bảo cân đối khả năng nguồn lực thực hiện của từng cấp ngân sách.

Sở Kế hoạch và Đầu tư chủ trì phối hợp với các Sở, ngành liên quan xây dựng kế hoạch đầu tư 3 năm (2013 - 2015) trình Ủy ban nhân dân tỉnh đề dự kiến khả năng cân đối vốn theo ngành, lĩnh vực, hỗ trợ có mục tiêu cho các Sở - ngành, huyện, thành phố chủ động xây dựng và triển khai thực hiện đầu tư.

Bảng 3.3: Kế hoạch vốn năm 2014 của một số dự án

(ĐVT: Triệu đồng)

TT	Danh mục công trình, dự án	Quyết định đầu tư			Đã bố trí đến năm 2013		Kế hoạch vốn 2014
		Số quyết định	Tổng mức đầu tư		Tổng số	NSTW	
			Tổng số	NSTW			
1	Tôn tạo khu lưu niệm Cát Tường	460/QĐ-UBND ngày 7/5/2010	64.384	40.000	30.560	15.000	
2	Dự án đầu tư xây dựng hạ tầng kỹ thuật thiết yếu giai đoạn I Khu Đại học Nam Cao	1190/QĐ-UBND ngày 11/9/2012; 566/QĐ-UBND ngày 30/6/2013	848.182	40.000	28.475	8.475	15.000
3	Đường ĐT496 (Giai đoạn đến 2015)	362/QĐ-UB ngày 8/4/2010	548.028 110.000	250.000 50.000	13.000 13.000	13.000 13.000	5.000
4	Nhánh nối QL38 và ĐT492 (Giai đoạn đến 2015)	273/QĐ-UB ngày 7/3/2011	176.000 176.000	100.000 100.000	47.321 47.321	22.830 22.830	10.000
5	Hạ tầng du lịch đền Lảnh Giang	1392/QĐ-UBND ngày 22/10/2012	182.595	75.000	17.179	17.179	16.000
6	Bệnh viện đa khoa thành phố Phủ lý	1246/QĐ-UBND ngày 01/10/2009	45.048	45.048	26.320	10.120	9.500

(Nguồn: Chỉ tiêu kế hoạch nhà nước tỉnh Hà Nam - Theo quyết định số 1468/QĐ-UBND ngày 12/12/2013 của UBND tỉnh Hà Nam)

Các quy định về bố trí, sử dụng vốn ngân sách nhà nước đã được tỉnh Hà Nam ban hành và thực hiện đảm bảo đúng nguyên tắc trong đầu tư công. Tuy nhiên, đặc điểm về việc lựa chọn và lập ngân sách cho dự án ở Hà Nam và cả nước là cấp quyết định đầu tư và cấp phê duyệt (hay chấp thuận) quyết

định đầu tư có thể khác nhau. Các dự án do các địa phương quản lý và quyết định đầu tư, nhưng có dự án trong số này cần có sự phê duyệt hay chấp thuận của Trung ương, đặc biệt là những dự án nằm ngoài cân đối ngân sách của địa phương. Có sự tách rời giữa hoạt động lựa chọn và lập dự toán cho dự án đầu tư công với hoạt động bố trí nguồn vốn. Cụ thể là theo cơ chế phân cấp của Trung Ương, tỉnh được chủ động phê duyệt danh mục và quy mô đầu tư công, song lại trông chờ vào nguồn vốn hỗ trợ của trung ương. Điều này diễn ra một cách phổ biến trên toàn quốc, đặc biệt là ở những tỉnh không tự cân đối được ngân sách như Hà Nam.

Đây có thể hiểu là tình trạng quyết định đầu tư mang tính duy ý chí, nhằm tranh giành nguồn lực từ ngân sách, dẫn đến nhiều hệ lụy tiêu cực. Đầu tiên phải kể đến thực trạng là danh mục đầu tư do các tỉnh đề xuất ngày càng nhiều, dự toán đầu tư ngày càng bị thổi phồng, trong khi ngân sách lại không đủ. Việc lựa chọn dự án không đi đôi với cân đối ngân sách làm cho rất nhiều dự án đầu tư, mặc dù đã được quyết định, không thể triển khai được, hoặc giả có được triển khai thì cũng bị chậm trễ, và do vậy đội giá thành. Để có vốn cho các dự án, Tỉnh phải phân bổ vốn một cách hạn chế, ràn trải cho tất cả các dự án và theo nguyên tắc: ưu tiên cao nhất vốn cho các dự án hoàn thành, bàn giao đưa vào sử dụng nhưng chưa được bố trí và/hoặc thanh toán đủ vốn. Tiếp sau đó là bố trí vốn cho các dự án phải hoàn thành sớm hoặc sắp hoàn thành. Cuối cùng mới là các dự án đã được phê duyệt nhưng mới bắt đầu hay còn chưa triển khai.

3.2.1.5. Triển khai dự án

Quản lý triển khai thực hiện dự án đầu tư công bao gồm các bước cơ bản sau: Quản lý đấu thầu lựa chọn nhà thầu thực hiện dự án; Quản lý thi công xây dựng công trình bao gồm quản lý chất lượng xây dựng, quản lý tiến độ xây dựng, quản lý khối lượng thi công xây dựng công trình, quản lý an

toàn lao động trên công trường xây dựng, quản lý môi trường xây dựng. Quản lý chất lượng xây dựng được thực hiện theo các quy định của Chính phủ về quản lý chất lượng công trình xây dựng; Quản lý chất lượng dự án đầu tư (chất lượng hàng hóa, dịch vụ, chất lượng công trình xây dựng).

Về công tác đấu thầu, trong các năm qua công tác đấu thầu trên địa bàn tỉnh Hà Nam theo Luật Đấu thầu. Trong quá trình đấu thầu, chủ đầu tư và nhà thầu đã chấp hành nghiêm chỉnh quy định của Luật Đấu thầu, Luật sửa đổi bổ sung một số điều của các Luật có liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản, Nghị định 85/2009/NĐ-CP, Nghị định 68/2012/NĐ-CP và các quy định hiện hành về đấu thầu. Chức năng quản lý Nhà nước về đấu thầu được thực hiện, đội ngũ cán bộ tham gia đấu thầu đều có chứng chỉ nghiệp vụ đấu thầu và cơ bản đáp ứng được yêu cầu công việc. Kết quả thanh tra, kiểm tra không có sai sót lớn xảy ra trong đấu thầu. Trong 03 năm (2011 - 2013), trên địa bàn tỉnh Hà Nam không có nhà thầu nào vi phạm pháp luật về đấu thầu.

Bảng 3.4. Số dự án chậm tiến độ và nguyên nhân

(ĐVT: Dự án)

STT	Nội dung	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013
I	Số dự án chậm tiến độ	55	83	83
II	Nguyên nhân chậm			
2.1.	Do công tác GPMB	44	30	13
2.2.	Do năng lực chủ đầu tư 02	02	06	05
2.3.	Do bố trí vốn không kịp thời	09	42	44

(Nguồn: Báo cáo giám sát, đánh giá tổng thể đầu tư tỉnh Hà Nam các năm 2011, 2012, 2013 - Phòng Thẩm định và giám sát đầu tư, Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Hà Nam)

Về công tác quản lý thực hiện thi công xây dựng công trình, nhiều dự án triển khai bị chậm so với tiến độ đề ra với các nguyên nhân chủ yếu là do công tác giải phóng mặt bằng, năng lực quản lý dự án của chủ đầu tư, năng lực thi công của các nhà thầu và chậm tiến độ do bố trí vốn không kịp thời.

Có thể nhận xét, quy trình quản lý thực hiện dự án đầu tư công đã được các cấp quản lý của tỉnh Hà Nam thực hiện đầy đủ theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, thực tế hiệu quả của việc thực hiện các quy định này là chưa cao, chỉ mang tính hình thức: Quy trình đấu thầu công khai đã được thực hiện đầy đủ theo luật đấu thầu nhưng tính công bằng, hiệu quả và minh bạch thì có thể nói là không đạt được. Nguyên nhân là do chất lượng của một số công việc chuẩn bị cho đấu thầu như công tác lập, trình, phê duyệt kế hoạch đấu thầu chưa đảm bảo và chưa đáp ứng yêu cầu chuyên môn, chuyên nghiệp; việc áp dụng hình thức chỉ định thầu vẫn còn nhiều, đấu thầu còn mang tính hình thức, quân xanh – quân đỏ diễn ra phổ biến. Việc lường trước, ngăn chặn nguy cơ tăng chi phí trong tương lai đã có nhưng việc điều chỉnh lại khá phổ biến. Việc này dẫn đến dự án thực hiện chậm tiến độ, chất lượng công trình xây dựng không đảm bảo, nhiều dự án bị đội chi phí....

3.2.1.6. Điều chỉnh dự án

Về điều chỉnh dự án, tỉnh Hà Nam không ban hành quy định riêng mà thực hiện theo quy định tại Nghị định 12/2009/NĐ-CP về Quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình, các trường hợp được điều chỉnh dự án là:

- Bị ảnh hưởng bởi thiên tai như động đất, bão, lũ, lụt, sóng thần, địch họa hoặc các sự kiện bất khả kháng khác;
- Xuất hiện các yếu tố đem lại hiệu quả cao hơn cho dự án;
- Khi quy hoạch xây dựng thay đổi trực tiếp ảnh hưởng đến địa điểm, quy mô, tính chất, mục tiêu của dự án;
- Do biến động bất thường của giá nguyên liệu, nhiên liệu, vật liệu, tỷ giá hối đoái đối với phần vốn có sử dụng ngoại tệ hoặc do Nhà nước ban hành các chế độ, chính sách mới có quy định được thay đổi mặt bằng giá đầu tư xây dựng công trình.

Điều 14 của Nghị định này cũng nêu rõ, khi việc điều chỉnh dự án dẫn đến sự thay đổi về địa điểm, quy mô, mục tiêu, hay mức đầu tư thì được sự cho phép của cơ quan (hay người) quyết định đầu tư, và khi ấy những nội dung thay đổi phải được thẩm định lại, đồng thời cơ quan (hay người) quyết định điều chỉnh dự án phải chịu trách nhiệm về quyết định của mình.

Bảng 3.5: Tỷ lệ số dự án đầu tư công phải điều chỉnh (%)

STT	Nội dung	2013		2012		2011	
		Số DA	Tỷ lệ %	Số DA	Tỷ lệ %	Số DA	Tỷ lệ %
1	Số dự án thực hiện đầu tư trong kỳ	605		756		681	
2	Số dự án phải điều chỉnh trong kỳ	55	9,1	52	6,9	69	10,1
a	Số dự án phải điều chỉnh mục tiêu, quy mô đầu tư	3	5,5	16	30,8	15	21,7
b	Số dự án phải điều chỉnh vốn đầu tư	19	34,5	29	55,8	34	49,3
c	Số dự án phải điều chỉnh tiến độ đầu tư	33	60,0	7	13,5	20	29,0
d	Số dự án phải điều chỉnh địa điểm đầu tư	0	0	0		0	0

(Nguồn: Báo cáo giám sát, đánh giá tổng thể đầu tư tỉnh Hà Nam các năm 2011, 2012, 2013 - Phòng Thẩm định và giám sát đầu tư, Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Hà Nam)

Việc điều chỉnh nhỏ đối với các dự án đầu tư khi triển khai là chuyện bình thường. Ở Hà Nam hiện nay, rất nhiều dự án đầu tư công đều bị điều chỉnh một cách đáng kể - về tiến độ thực hiện, mức đầu tư. Nguyên nhân quan trọng của tình trạng này là khung pháp lý cho việc hướng dẫn triển khai và điều chỉnh đầu tư công ở Việt Nam rất yếu và thiếu. Bên cạnh đó, việc theo dõi và đánh giá quá trình thực hiện dự án cũng hết sức lỏng lẻo. Việc theo dõi và đánh giá này do Sở Kế hoạch và Đầu tư và Sở Tài chính thực hiện. Song, với trách nhiệm được giao không rõ ràng, thông tin về dự án thiếu và không

cập nhật, nguồn lực có hạn, và động cơ khuyến khích yếu, nên các sở này này không thể theo dõi và đánh giá một cách hiệu quả hàng chục nghìn dự án đang được triển khai hằng năm.

Tình trạng chậm tiến độ tất yếu dẫn đến việc phải điều chỉnh các nội dung khác của dự án, nhất là là chi phí đầu tư. Nếu không cho phép điều chỉnh chi phí đầu tư thì các dự án đang triển khai có thể không bao giờ được hoàn thành, và lãng phí trong đầu tư công là hệ quả chắc chắn. Mặt khác, nếu cho phép điều chỉnh thì sẽ làm tăng gánh nặng ngân sách, đặc biệt là ở cấp trung ương. Nhưng do sức ép của chỉ tiêu đầu tư công và tăng trưởng và các nguyên nhân như lợi ích nhóm khác dẫn đến việc điều chỉnh dự án đầu tư công diễn ra khá phổ biến. Như bảng trên, tại Hà Namn trung bình là trên 50% các dự án điều chỉnh tiến độ, 15% dự án điều chỉnh quy mô đầu tư và trên 45% dự án phải điều chỉnh tổng mức đầu tư.

3.2.1.7. Vận hành dự án

Theo quy trình quản lý đầu tư công, sau khi dự án đầu tư công hoàn tất sẽ được bàn giao dự án cho tổ chức vận hành. Chủ đầu tư dự án và đơn vị vận hành công trình đầu tư công thường khác nhau do người thụ hưởng, người sử dụng dự án thường không có năng lực quản lý dự án do đó, trong quá trình đầu tư thực hiện dự án sẽ thành lập một đơn vị đứng ra để quản lý dự án. Do đó, chất lượng công trình xây dựng thường không đảm bảo, tiến độ công trình thường kéo dài do đó đội chi phí đầu tư dự án lên cao sẽ được chuyển hoàn toàn sang người trực tiếp sử dụng và tạo gánh nặng lên ngân sách nhà nước do tăng chi phí đầu tư sau khi dự án được bàn giao.

Những nội dung cơ bản liên quan đến vận hành dự án; bảo trì, bảo dưỡng tài sản hình thành từ dự án; hạch toán những thay đổi về giá trị tài sản; và đánh giá mức độ hữu dụng của dự án căn cứ vào chất lượng và số lượng

dịch vụ nó mang lại hiện nay tuy đã được quy định trong các văn bản pháp quy nhưng trong quá trình thực hiện các bước này không được thực hiện trong quy trình quản lý đầu tư công của Hà Nam.

3.2.1.8. Đánh giá và kiểm toán sau khi hoàn thành dự án

Thực hiện Nghị định số 113/2009/NĐ-CP ngày 15/12/2009 của Chính phủ về công tác giám sát và đánh giá đầu tư. Hà Nam tiếp tục duy trì và thực hiện tốt công tác giám sát, đánh giá đầu tư trên địa bàn

Trong năm 2013, tỷ lệ các dự án đã thực hiện nhiệm vụ giám sát và đánh giá đầu tư theo quy định trong kỳ đạt 90,1% so với tổng số dự án đang thực hiện; trong đó dự án nhóm A đạt tỷ lệ 100% (5/5 dự án), dự án nhóm B đạt tỷ lệ 90% (82/91 dự án), dự án nhóm C đạt tỷ lệ 89,4% (455/509 dự án). Đây là năm Tỉnh có tỷ lệ các dự án đã thực hiện nhiệm vụ giám sát và đánh giá đầu tư theo quy định đạt mức cao nhất kể từ khi Nghị định số 113/2009/NĐ-CP của Chính phủ có hiệu lực (năm 2012 đạt 79,6%, năm 2011 đạt 66% và năm 2010 đạt 52,3%). Định kỳ 6 tháng và 1 năm, các chủ đầu tư thực hiện nhiệm vụ báo cáo đánh giá, giám sát đầu tư đã trở thành một kênh thông tin quan trọng giúp các cơ quan quản lý theo dõi, đánh giá về quá trình thực hiện đầu tư đặc biệt là về hiệu quả đầu tư của các dự án.

Thực hiện quy định của Chính phủ, các dự án đầu tư công ở Hà Nam cũng thực hiện các hoạt động kiểm toán và phê duyệt quyết toán sau khi dự án đầu tư công hoàn thành. Đây là công việc của các chủ đầu tư phải tự thực hiện và thường sử dụng các đơn vị kiểm toán độc lập để kiểm toán dự án hoàn thành để trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt quyết toán, ở đây là Sở Tài chính tỉnh Hà Nam.

Bảng 3.6: Dự án kết thúc đầu tư, bàn giao đưa vào sử dụng

ĐVT: Dự án

TT	Dự án kết thúc đầu tư, bàn giao đưa vào sử dụng	Năm 2013	Năm 2012	Năm 2011
1	Số dự án kết thúc đầu tư trong kỳ	199	249	186
2	Số dự án đã thực hiện thủ tục quyết toán hoàn thành dự án trong kỳ	110	155	109
3	Số dự án đã đưa vào sử dụng nhưng không có hiệu quả (nếu có)	0	0	0

(Nguồn: Báo cáo giám sát, đánh giá tổng thể đầu tư tỉnh Hà Nam các năm 2011, 2012, 2013 - Phòng Thẩm định và giám sát đầu tư, Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Hà Nam)

Tiếp sau bước kiểm toán quyết toán là thẩm tra và phê duyệt quyết toán, trong đó báo cáo quyết toán sẽ được thẩm tra về tính tuân thủ các chuẩn mực kiểm toán (theo Thông tư số 33/2007/TTBTC và Thông tư 98/2007/TT-BTC), căn cứ pháp lý và việc áp dụng các văn bản quy phạm pháp luật trong quá trình kiểm toán. Cơ quan chủ trì thẩm tra cũng xem xét những nội dung còn khác nhau giữa báo cáo của chủ đầu tư và báo cáo kiểm toán quyết toán. Tuy nhiên, hoạt động này thường mang tính hình thức và chỉ làm để cho có đầy đủ thủ tục của quá trình đầu tư công.

3.3. Nhận xét, đánh giá chung về quản lý đầu tư công tại Hà Nam

3.3.1. Những kết quả đạt được

Trong quá trình quản lý đầu tư công trên địa bàn Tỉnh, chính quyền tỉnh Hà Nam luôn tuân thủ đúng các quy định chung của cả nước về đầu tư công. Đồng thời, căn cứ các quy định này, Hà Nam cũng ban hành các văn bản hướng dẫn, các chính sách, pháp luật liên quan đến đầu tư theo thẩm quyền. Tất cả các bước “cần phải có” trong quy trình quản lý đầu tư công hiệu quả đều đã được thực hiện trong thực tế. Cụ thể là:

- *Thứ nhất: Triển khai lập, thẩm định, phê duyệt các quy hoạch thuộc lĩnh vực quản lý như:* Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2020 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 1226/QĐ-TTg ngày 22/7/2011 và Quy hoạch nguồn nhân lực đã được UBND tỉnh phê duyệt tại Quyết định số 1742/QĐ-UBND ngày 29/12/2011. Thực hiện Quy hoạch phát triển bền vững tỉnh Hà Nam đến năm 2020. Các quy hoạch được lập, thẩm định, phê duyệt theo đúng các quy định hiện hành của Nhà nước: Nghị định 92/2006/NĐ-CP ngày 07/9/2006 của Chính phủ; các Thông tư số 03, 05/TT-BKH, Quyết định 281/QĐ-BKH của Bộ Kế hoạch và Đầu tư về định mức chi phí cho công tác lập, thẩm định và điều chỉnh quy hoạch...

- *Thứ hai: Việc quản lý thực hiện các quy hoạch theo đúng các quy định hiện hành.* Các quy hoạch sau khi phê duyệt được công bố rộng rãi trên các phương tiện thông tin đại chúng để các tổ chức kinh tế, xã hội và mọi người dân được biết, là căn cứ để các cấp, các ngành xây dựng, chấp thuận, phê duyệt các dự án đầu tư. Các dự án đầu tư được thực hiện phù hợp với quy hoạch phát triển của ngành, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh, có tác động và thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

- *Thứ ba: Công tác lập, thẩm định, phê duyệt và quản lý dự án được thực hiện đảm bảo theo các quy định của Nhà nước tại các văn bản quy phạm pháp luật như:* Luật Xây dựng, Luật số 38 sửa đổi bổ sung các Luật có liên quan đến đầu tư xây dựng, Nghị định 12/2009/NĐ-CP ngày 12/02/2009, Nghị định 83/2009/NĐ-CP ngày 15/10/2009 về sửa đổi bổ sung một số điều Nghị định số 12/2009/NĐ-CP; Nghị định số 15/2013/NĐ-CP ngày 06/02/2013 về quản lý chất lượng công trình xây dựng và các Văn bản hướng dẫn khác của các Bộ, ngành Trung ương. Công tác đấu thầu tiến hành đảm bảo theo đúng quy định của Luật Đấu thầu, Nghị định 85/2009/NĐ-CP ngày 15/10/2009 hướng dẫn thi hành Luật Đấu thầu và lựa chọn nhà thầu theo Luật Xây dựng, Nghị định số số

68/2012/NĐ-CP ngày 12/9/2012 sửa đổi bổ sung một số điều Nghị định 85/NĐ-CP.

- *Thứ tư: Việc triển khai thực hiện dự án:* Công tác kiểm tra, giám sát, kiểm toán dự án hoàn thành đưa vào sử dụng đã thực hiện đúng theo các quy định của Nghị định số 113/2009/NĐ-CP ngày 15/12/2009 của Chính phủ về công tác giám sát và đánh giá đầu tư.

3.3.2. Những hạn chế, tồn tại và nguyên nhân

Đầu tư công là một trong những chính sách phát triển kinh tế - xã hội rất quan trọng của bất cứ địa phương nào. Tuy nhiên, việc xác định các mục tiêu và định hướng phát triển đầu tư công theo hướng nào, quy mô đến đâu là phù hợp, có đáp ứng được yêu cầu phát triển trong thực tế hay không thì tùy thuộc rất lớn vào quyết định của các nhà hoạch định chính sách trong từng hoàn cảnh, từng thời điểm của mỗi địa phương. Những hạn chế chủ yếu của công tác quản lý đầu tư công từ nguồn vốn ngân sách nhà nước ở tỉnh Hà Nam là:

- *Một là,* quy hoạch, chiến lược phát triển cụ thể của Tỉnh, các địa phương trong tỉnh đã có nhưng việc thực hiện quy hoạch, thực hiện đầu tư lại ràn trải, không có trọng tâm trọng điểm, gây lãng phí ngân sách, dự án thực hiện chậm tiến độ.

- *Hai là,* đầu tư công trong thời gian qua chủ yếu theo hướng đáp ứng các mục tiêu ngắn hạn, cục bộ, không có chọn lọc nhu cầu đầu tư khiến cho đầu tư công luôn trong tình trạng đầu tư vượt khả năng cân đối ngân sách của địa phương dẫn đến hệ quả là thâm hụt ngân sách, bố trí ngân sách ràn trải, không kiểm soát được hiệu quả đầu tư.

- *Ba là,* các nội dung của công tác quản lý đầu tư công đều được các cơ quan quản lý, các chủ đầu tư, nhà thầu thực hiện một cách đầy đủ nhưng việc

thực hiện này còn mang tính hình thức, hiệu quả thực tế chưa cao, chất lượng các công trình đầu tư còn thấp.

- *Bốn là*, việc điều chỉnh dự án còn diễn ra phổ biến.

Nguyên nhân của các hạn chế nêu trên có thể kể ra ở đây là:

- *Một là*, công tác sàng lọc, lựa chọn dự án, thẩm định dự án, bố trí ngân sách của dự án còn nhiều trục trặc, tuy đã có nhiều văn bản quy định, điều chỉnh cụ thể nhưng hiệu quả chưa cao. Biểu hiện rõ nhất là việc điều chỉnh dự án nhiều với nguyên nhân chủ yếu là do bố trí vốn không kịp thời (50% dự án chậm tiến độ).

- *Hai là*, Sai lầm trong chủ trương đầu tư, bắt nguồn từ qui hoạch không tốt, chất lượng báo cáo tiền khả thi thấp, đầu tư theo “phong trào”, theo ý muốn chủ quan, chạy theo thành tích, và còn do sai lầm trong lập và thẩm định báo cáo khả thi dẫn đến sai lầm trong việc chọn địa điểm đầu tư, xác định qui mô đầu tư không phù hợp, không đồng bộ, lựa chọn công nghệ sản xuất không phù hợp hoặc lạc hậu dẫn đến hậu quả công trình xây dựng xong đưa vào sử dụng không đạt hiệu quả kinh tế xã hội, công trình xây dựng với chi phí quá cao dẫn đến giá thành sản phẩm cao, không đủ sức cạnh tranh hoạt động cầm chừng càng sản xuất càng lỗ.

Theo đánh giá của các chuyên gia kinh tế thì thất thoát lãng phí trong chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư gây lãng phí lớn nhất chiếm đến 70% tổng số lãng phí thất thoát vốn đầu tư.

Nguyên nhân nữa của tình trạng đầu tư dàn trải, không tính đến hiệu quả bền vững là tư duy nhiệm kỳ của các cấp lãnh đạo, thiếu tầm nhìn chiến lược, mong muốn tăng trưởng nhanh trong thời gian ngắn và mang lại lợi ích cục bộ, lợi ích nhóm.

- *Ba là*, trong những năm qua, hệ thống pháp luật, chính sách của nước ta không có một văn bản pháp lý nào quy định thế nào là đầu tư công, chưa hề có sự xác định về phạm vi của đầu tư công đến đâu, vai trò điều tiết, “kiến tạo phát triển” của nhà nước như thế nào, nhà nước định hướng đầu tư công phát triển đến mức độ nào và làm thế nào để quản lý và thúc đẩy sự phát triển đầu tư công phù hợp với quy mô và trình độ phát triển kinh tế - xã hội. Hiện tại đang tồn tại khoảng trống pháp lý để điều chỉnh những vấn đề cốt lõi của hoạt động đầu tư công. Đó là chính quyền địa phương đầu tư bằng phương thức nào, cơ chế thu hút sự tham gia của các tổ chức kinh tế vào hoạt động như thế nào; cách thức lập kế hoạch đầu tư, phân bổ và quản lý vốn và các nguồn lực đầu tư gắn với trách nhiệm về phân cấp ngân sách như thế nào; trách nhiệm tổ chức thực hiện quá trình đầu tư và khai thác dự án đầu tư, trách nhiệm giám sát, đánh giá hiệu quả đầu tư trong và sau khi hoàn thành dự án đầu tư....

Đến nay, Luật Đầu tư công đã được Quốc hội thông qua và sẽ có hiệu lực từ năm 2015. Đây cơ một cơ hội quan trọng để công tác đầu tư công của cả nước cũng như của tỉnh Hà Nam đi vào nề nếp và đem lại hiệu quả cao nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công, kích thích sản xuất kinh doanh của các thành phần kinh tế khác phát triển.

- *Bốn là*: Tình trạng tham nhũng, thất thoát, lãng phí trong quá trình thực hiện đầu tư công ở mức khá nghiêm trọng. Theo nhận định của nhiều chuyên gia, tỷ lệ thất thoát trung bình dao động từ 10% đến 30% giá trị công trình⁵. Thất thoát, lãng phí chủ yếu do buông lỏng từ khâu thiết kế, giải phóng mặt bằng, thi công cho đến giám sát, làm cho công trình không đáp ứng các tiêu chuẩn kỹ thuật, không bảo đảm chất lượng và xuống cấp nhanh chóng.

⁵ Hoàng Văn Lương: Thất thoát, lãng phí vốn đầu tư xây dựng cơ bản của Nhà nước và vấn đề đặt ra đối với Kiểm toán Nhà nước trong việc kiểm toán các dự án đầu tư - *Tạp chí Kiểm toán số 2/2011*

- *Nhằm là*: Kế hoạch bố trí vốn đầu tư phân tán, dàn trải, bố trí vốn cho cả công trình không đủ thủ tục đầu tư. Sai lầm và thiếu sót trong khâu khảo sát, thiết kế, lựa chọn thiết bị, công nghệ. Chất lượng công trình kém gây hư hỏng, giảm tuổi thọ công trình. Năng lực yếu kém của chủ đầu tư, ban quản lý dự án, tư vấn (khảo sát, thiết kế, giám sát), nhà thầu là những nguyên nhân gây thất thoát lãng phí trong giai đoạn thực hiện đầu tư.

Trên đây là những nguyên nhân cơ bản, cụ thể khiến cho việc đầu tư công của Hà Nam chưa đạt chất lượng, hiệu quả, gây lãng phí, tổn thất cho xã hội. Nhận diện được các nguyên nhân gây ra tình trạng này sẽ là cơ sở quan trọng cho việc đề xuất những khuyến nghị đối với công tác quản lý đầu tư công hiệu quả.

Chương 4

CÁC GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CÔNG TÁC QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG TỪ NGUỒN VỐN NGÂN SÁCH TẠI TỈNH HÀ NAM TRONG THỜI GIAN TỚI

4.1. Các giải pháp nhằm hoàn thiện công tác quản lý đầu tư công tại Hà Nam

Với những yếu tố đã phân tích ở trên, tác giả xin đưa ra một số giải pháp để tăng cường hiệu quả và hiệu lực của công tác quản lý đầu tư công tại tỉnh Hà Nam nói riêng và cả nước nói chung là phải khắc phục bằng được tình trạng đầu tư dàn trải, đầu tư phân tán, đầu tư không đồng bộ, đầu tư cả những dự án không cần thiết, kém hiệu quả. Các giải pháp cụ thể sau đây:

- *Một là, nâng cao chất lượng của quy hoạch*: Huy động sự tham gia rộng rãi của đội ngũ khoa học, chuyên gia kỹ thuật và mọi tầng lớp nhân dân vào việc lập quy hoạch. Đồng thời, tăng cường kỷ cương thực thi theo quy hoạch đã được phê duyệt trên tất cả các bình diện: công khai quy hoạch, tuân thủ quy hoạch, chế tài theo quy hoạch.

Xây dựng quy hoạch chiến lược là sự hợp nhất các quy hoạch: kinh tế, xã hội, bảo vệ môi trường, cơ sở hạ tầng và quy hoạch đô thị để tìm tiếng nói chung đảm bảo yêu cầu công bằng, sống tốt và tính bền vững. Quy hoạch chiến lược là sự hợp tác về mặt tổ chức giữa Nhà nước, cộng đồng và doanh nghiệp theo phương pháp quy hoạch có sự tham gia. Điều đó là sức mạnh để huy động các nguồn lực và phối hợp hành động trên diện rộng, là công cụ quản lý của chính quyền, quản lý đầu tư công hiệu quả.

- *Hai là, lựa chọn thứ tự ưu tiên đầu tư các dự án*: Thực hiện cơ chế người có thẩm quyền quyết định đầu tư chỉ quyết định đầu tư trên cơ sở cân đối và bố trí được nguồn vốn. Áp dụng các chế tài buộc người có thẩm quyền quyết định các dự án đầu tư phải cân nhắc thận trọng khi quyết định đầu tư

nhằm nâng cao hiệu quả dự án đầu tư, tránh sai sót, rủi ro ngay từ chủ trương đầu tư. Quy định rõ trách nhiệm cá nhân, đơn vị liên quan đến chất lượng công trình. Tăng cường việc phân cấp trong công tác theo dõi, đánh giá, kiểm tra, giám sát trong quản lý đầu tư công để kịp thời xử lý các sai phạm phát sinh, nâng cao hiệu quả quản lý nguồn vốn đầu tư. Cần cần tập trung đầu tư vào một số ít trọng điểm, có tính đột phá và lan tỏa nhằm nhanh chóng đưa vào sử dụng. Cần tập trung xây dựng dứt điểm và đồng bộ một số công trình kết cấu hạ tầng trọng điểm như các tuyến đường bộ, các khu công nghiệp.

- **Ba là, thẩm định và thẩm định độc lập dự án:** Công tác thẩm định dự án đã được quy định trong các văn bản pháp quy liên quan đến đầu tư công. Vấn đề là làm thế nào để việc thẩm định dự án trở nên thực chất và có chất lượng. Áp dụng các chuẩn mực quốc tế về thẩm định dự án đối với tất cả các dự án đầu tư công. Đồng thời, sử dụng thống nhất các chuẩn mực thẩm định dự án cho mọi dự án đầu tư công, bất kể nguồn vốn như thế nào. Áp dụng thẩm định độc lập đối với các dự án quan trọng, dự án nhóm A, B để xác định tính khả thi, hiệu quả của dự án một cách tốt nhất. Sự lạc quan thái quá và thiếu khách quan đối với các dự án đầu tư công - do xác định chi phí quá thấp và lợi ích quá cao - là hiện tượng phổ biến. Chính vì vậy, luôn cần phải kiểm tra tính chân thực và khách quan của hoạt động thẩm định dự án, đặc biệt là đối với những dự án lớn, hơn nữa lại do chính cơ quan thực hiện tự thẩm định.

Tăng cường vai trò giám sát- tư vấn phản biện của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp. Ngoài việc thực hiện tốt vai trò giám sát của HĐND, Mặt trận tổ quốc,... cần có những quy định Pháp luật bắt buộc phải có giám sát, tư vấn - phản biện và giám định xã hội của các tổ chức chính trị- xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, của cộng đồng đối với các dự án lớn - quan trọng ở trung ương và địa phương giao một số dịch vụ công sang cho các tổ chức xã hội nghề nghiệp (cấp chứng chỉ, đào tạo, xây dựng

tiêu chuẩn), một số lĩnh vực có thể giao cho tổ chức xã hội nghề nghiệp sáng kiến và soạn thảo luật thuộc ngành nghề chuyên môn phù hợp.

- ***Bốn là, tăng cường hiệu quả của việc triển khai dự án:*** Về các mặt tổ chức, việc bố trí nhân sự, xây dựng bộ máy quản lý, dự kiến tiến độ v.v. tất cả phải được chuẩn bị kỹ càng và thực tế. Quy trình đấu thầu công khai, công bằng, và hiệu quả cũng cần được xây dựng và công bố. Cũng cần lường trước những cơ chế để ngăn chặn nguy cơ tăng chi phí trong tương lai. Nâng cao hiệu lực và hiệu quả công tác giám sát các dự án đầu tư công thông qua việc tăng cường vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân, công tác kiểm toán các dự án đầu tư công cũng như cơ chế giám sát của người dân và các tổ chức xã hội đối với hoạt động đầu tư công. Chỉ khởi công công trình khi đã giải phóng mặt bằng theo tiến độ.

Trong giai đoạn này thì chủ đầu tư là người chịu trách nhiệm, quyết định đến chất lượng của dự án (cả kinh tế, xã hội và chất lượng công trình). Vì vậy việc qui định trình độ năng lực của chủ đầu tư đối với từng loại dự án là hết sức quan trọng. Các đơn vị tư vấn quản lý dự án, giám sát chất lượng, các nhà thầu chịu trách nhiệm trước chủ đầu tư thông qua hợp đồng kinh tế, điều đáng lưu ý là hợp đồng kinh tế hiện đang chưa được coi trọng, còn rất chung chung, thiếu các quy định ràng buộc, các chế tài cần thiết. Vì vậy cần phải có những qui định chi tiết cụ thể theo hướng phù hợp với hội nhập quốc tế. Các chủ thể liên quan như người quyết định đầu tư, người cấp vốn, phải chịu trách nhiệm việc bố trí đủ vốn theo tiến độ kế hoạch và phải chịu trách nhiệm chế tài khi vi phạm. Bổ sung các qui định về bảo trì, bảo dưỡng, duy tu đối với các dự án. Đưa ra các qui định nhằm thực hiện đúng thời gian theo qui định.

- **Năm là, siết chặt kỷ luật đối với việc điều chỉnh dự án:** Để tránh khả năng những điều chỉnh này bị lợi dụng cũng như để giảm chi phí điều chỉnh, cần thực hiện thật tốt các khâu ở phía trước, đặc biệt là các khâu lập dự toán, thẩm định, lựa chọn, ký kết hợp đồng mua sắm, lập kế hoạch và chuẩn bị các điều kiện cần thiết để triển khai dự án. Đồng thời, hoạt động kiểm tra, giám sát, đánh giá định kỳ cũng cần được thực hiện để có được bức tranh cập nhật về tình hình triển khai dự án, đặc biệt là về chi phí và lợi ích. Bên cạnh đó cũng cần có cơ chế để đình chỉ thậm chí hủy bỏ các dự án được phát hiện là kém hiệu quả và lãng phí. Đồng thời phải thắt chặt khả năng điều chỉnh tiến độ, dự toán và phương án tài chính để buộc chủ đầu tư phải tính toán căn cơ ngay từ trước khi thực hiện dự án; Những dự án đề nghị điều chỉnh cần có luận chứng chi tiết; Quy rõ trách nhiệm đối với những tổ chức và cá nhân là nguyên nhân của việc phải điều chỉnh dự án.

- **Sáu là, kiểm toán và đánh giá sau khi dự án kết thúc:** Mục đích chính của khâu này là đánh giá xem dự án có được triển khai theo đúng thiết kế, tiến độ và ngân sách dự toán, có chất lượng và kết quả đúng như kỳ vọng, và đạt được các mục tiêu đề ra ban đầu hay không. Bên cạnh việc đánh giá này, dự án cũng có thể được kiểm toán (một cách chọn lọc) để đánh giá mức độ tuân thủ của dự án đối với hệ thống luật định về đầu tư công.

Thực hiện nghiêm túc việc đánh giá hiệu quả đầu tư và xử lý mạnh mẽ những người có liên quan chịu trách nhiệm đối với dự án kém hiệu quả. Giáo dục đào tạo, lựa chọn cán bộ liên quan, xử lý nghiêm khắc mọi cán bộ vi phạm, tiêu cực, tham nhũng. Đưa vào luật việc bắt buộc phải kiểm toán mọi khoản thanh toán sử dụng vốn nhà nước

4.2. Một số kiến nghị với các cấp quản lý

4.2.1. Kiến nghị với Quốc hội, Chính phủ

- Một là, Quốc Hội, Chính phủ cần chỉ đạo các bộ ngành liên quan trong việc hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư công một cách nhanh chóng, hiệu quả để Luật sớm phát huy vai trò trong thực tiễn. Ban hành Luật Quy hoạch và các văn bản hướng dẫn làm cơ sở cho việc rà soát chấn chỉnh công tác quy hoạch, quản lý triệt để việc tuân thủ quy hoạch.

- Hai là, xem xét sửa đổi bổ sung vấn đề phân cấp đầu tư. Đặc biệt, sửa đổi cơ chế quyết định đầu tư theo hướng chủ thể ra quyết định đầu tư phải chịu trách nhiệm cân đối nguồn lực cho đầu tư. Siết chặt kỷ cương trong việc xử lý các vụ việc gây thất thoát, lãng phí trong đầu tư công để đảm bảo tinh thần thượng tôn pháp luật.

4.2.2. Kiến nghị với Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư

- Một là, thực hiện việc phân bổ ngân sách Trung ương cho các địa phương theo giao đoạn (05 năm) để địa phương có thể chủ động trong bố trí ngân sách trong đầu tư công.

- Hai là, thực hiện nghiêm công tác thanh tra, kiểm tra chuyên ngành về kế hoạch, tài chính để việc thực hiện kế hoạch ngân sách của các địa phương đảm bảo mục tiêu đề ra.

4.2.3. Kiến nghị với cấp ủy Đảng và chính quyền địa phương

- Một là, trong việc quy hoạch chiến lược phát triển kinh tế xã hội của tỉnh cần đảm bảo tính khả thi của các kế hoạch, quy hoạch. Xác định trọng điểm đầu tư để đầu tư rút điểm, có trọng tâm, trọng điểm. Thực hiện một cách đúng đắn các quy hoạch, chiến lược đã được phê duyệt. Kiểm soát chặt từ khâu lập kế hoạch đầu tư.

- Hai là, tăng cường công tác theo dõi, đánh giá và kiểm tra, thanh tra đầu tư công, nhất là sự giám sát của người dân và cộng đồng. Các dự án đầu tư nên được theo dõi, đánh giá dựa trên kết quả. Ngoài ra, cần thực hiện giám sát ngay từ khâu lập dự án, thẩm định, bố trí vốn đầu tư, đảm bảo tuân thủ theo các quy định pháp luật và quy hoạch, kế hoạch được duyệt; Nâng cao chất lượng công tác thanh tra, kiểm tra để kịp thời phát hiện và xử lý các sai phạm phát sinh, nâng cao hiệu quả quản lý nguồn vốn đầu tư công.

- Ba là, thực hiện đầy đủ, hiệu quả tám khâu trong quy trình quản lý đầu tư công.

- Bốn là, thu hút khu vực tư nhân tham gia đầu tư vào các dự án phát triển kết cấu hạ tầng. Đây là một trong những giải pháp hiệu quả nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công và hiệu quả trong chiến lược phát triển kinh tế dài hạn của Tỉnh.

KẾT LUẬN

Trên cơ sở so sánh công tác quản lý đầu tư công từ nguồn vốn ngân sách tại tỉnh Hà Nam với Khung Chuẩn đoán cho việc đánh giá quản lý đầu tư công của Ngân hàng Thế giới, học viên thấy rằng quy trình quản lý đầu tư công từ nguồn vốn ngân sách của Hà Nam so với chuẩn chung là khá đầy đủ. Các bước đều được quy định cụ thể và có thực hiện trong thực tế, tuy nhiên hiệu quả của các bước này là không cao. Để đáp ứng đòi hỏi đặt ra cho phát triển kinh tế - xã hội của Tỉnh, công tác quản lý đầu tư công cần phải hoàn thiện hơn nữa. 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, chưa thực hiện đầy đủ các chuẩn mực của thẩm định quốc tế; Các chế tài xử lý vi phạm không đủ mạnh; cơ chế quản lý kinh phí cho đầu tư còn lỏng lẻo. Đây chính là những nguyên nhân gây ra các tiêu cực trong giai đoạn vừa qua. Do vậy, tác giả đã đề xuất một số giải pháp để tỉnh đưa vào áp dụng là: Nâng cao chất lượng của quy hoạch; Lựa chọn thứ tự ưu tiên đầu tư các dự án; Thẩm định và thẩm định độc lập dự án; Tăng cường hiệu quả của việc triển khai dự án; Siết chặt kỷ luật đối với việc điều chỉnh dự án; Kiểm toán và đánh giá sau khi dự án kết thúc.

Trên thực tế, những 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 nhằm giúp việc thực hiện các cải cách này có thể đạt được.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Tiếng Việt

1. Báo cáo giám sát, đánh giá tổng thể đầu tư tỉnh Hà Nam các năm 2010, 2011, 2012, 2013 và 6 tháng 2014.
2. Báo cáo kinh tế xã hội tỉnh Hà Nam các năm 2010, 2011, 2012, 2013.
3. Chính phủ, 2013. Báo cáo phân tích thực trạng đầu tư sử dụng vốn nhà nước, Hà nội, tháng 8 năm 2013.
4. Chính phủ, 2013. Báo cáo tổng hợp kinh nghiệm quốc tế về đầu tư công, Hà nội, tháng 8 – 2013.
5. Lê Xuân Bá, 2010. Một số vấn đề về phân cấp đầu tư công giữa Trung ương và địa phương. *Hội thảo: Tái cơ cấu đầu tư công trong bối cảnh đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cấu trúc nền kinh tế ở Việt Nam*. Thành phố Huế, 28 – 29/12/2010
6. Luật Đầu tư công; Luật Đấu thầu, Nghị định 12/2009/NĐ-CP....
7. Nguyễn Anh Tuấn, 2010. Kiểm toán đầu tư công. *Hội thảo: Tái cơ cấu đầu tư công trong bối cảnh đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cấu trúc nền kinh tế ở Việt Nam*. Thành phố Huế, 28 – 29/12/2010
8. Nguyễn Thị Hải Hà, 2013. Tái cơ cấu đầu tư công: Thực trạng và giải pháp, [online] <<http://www.tapchitaichinh.vn/Trao-doi-Binh-luan/Tai-co-cau-dau-tu-cong-Thuc-trang-va-giai-phap/20486.ttc>>, [10/02/2013 09:00].
9. Nguyễn Văn Tuấn, 2013. Đổi mới cơ cấu vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước. *Tạp chí Kinh tế và Dự báo*, số 13, tháng 7/2013
10. Nguyễn Văn Tuấn, 2013. Đổi mới cơ cấu vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước, *Tạp chí Kinh tế và Dự báo*, số 13, tháng 7/2013
11. Nguyễn Xuân Thành, 2013. Tái cơ cấu đầu tư công 2011 – 2012: Những đánh giá ban đầu. *Hội thảo: Tái cơ cấu kinh tế - Một năm nhìn lại, Ủy ban Kinh tế Quốc hội*. Nha Trang, 5-6/4/2013
12. Nguyễn Xuân Tụ, 2010. Hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về đầu tư công. *Hội thảo: Tái cơ cấu đầu tư công trong bối cảnh đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cấu trúc nền kinh tế ở Việt Nam*. Thành phố Huế, 28 –

29/12/2010

13. Niên giám thống kê tỉnh Hà Nam năm 2013.
14. Trần Văn, 2010. Vai trò và trách nhiệm của quốc hội đối với đầu tư công. *Hội thảo: Tái cơ cấu đầu tư công trong bối cảnh đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cấu trúc nền kinh tế ở Việt Nam*. Thành phố Huế, 28 – 29/12/2010.
15. UBND TP Hồ Chí Minh, “Các giải pháp đẩy mạnh xã hội hóa nguồn vốn đầu tư ở Thành phố Hồ Chí Minh”, TP. Hồ Chí Minh.
16. Ủy ban thường vụ quốc hội, 2010. Kiến nghị hội thảo. *Hội thảo: Tái cơ cấu đầu tư công trong bối cảnh đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cấu trúc nền kinh tế ở Việt Nam*. Thành phố Huế, 28 – 29/12/2010.
17. Võ Đại Lực, 2012. Đổi mới cơ chế phân cấp quản lý đầu tư công trong quá trình tái cấu trúc. *Hội thảo Tái cấu trúc đầu tư công và tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước*, Hà Nội, ngày 3/5/2012
18. Võ Duy Khương, 2010. Một số vấn đề về đầu tư công tại Đà Nẵng. *Hội thảo: Tái cơ cấu đầu tư công trong bối cảnh đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cấu trúc nền kinh tế ở Việt Nam*. Thành phố Huế, 28 – 29/12/2010.
19. Vũ Nhữ Thăng. “Đổi mới đầu tư công ở Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020”. *Hội thảo: Tái cơ cấu đầu tư công trong bối cảnh đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cấu trúc nền kinh tế ở Việt Nam*. Thành phố Huế, 28 – 29/12/2010.
20. Vũ Thành Tụ Anh. Phân cấp quản lý kinh tế ở Việt Nam: Nhìn từ góc độ thể chế”. *Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright, tháng 12 – 2012*.

II. Tiếng Anh.

1. Anand Rajaram, Lê Minh Tuấn, Nataliya Biletska and Jim Brumby, 2010. A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management. *Policy Research working paper; no. WPS 5397*, August 2010.
2. Era Dabla-Norris, Jim Brumby, Annette Kyobe, Zac Mills, and Chris Papageorgiou (2011). Investing in Public Investment: An Index of

Public Investment Efficiency. *IMF Working Paper, Authorized for distribution by Catherine Pattillo*, February 2011.

3. Mizell, L. and D. Allain-Dupré (2013). Creating Conditions for Effective Public Investment: Sub-national Capacities in a Multi-level Governance Context. *OECD Regional Development Working Papers, 4/2013, OECD Publishing*.
4. OECD, 2013. Draft OECD principles on Effective Public investment: a shared responsibility across levels of government. *For external consultation*, November 2013.
5. World Bank, 2013. Đánh giá Khung Tài trợ cho Cơ sở Hạ tầng Địa phương ở Việt Nam. Báo cáo Số: ACS5919. Tháng 10 năm 2013.

PHỤ LỤC: MỘT SỐ CHỈ TIÊU KINH TẾ - XÃ HỘI TỈNH HÀ NAM

(Nguồn: Niên giám thống kê tỉnh Hà Nam năm 2013)

Phụ lục 1.

Dân số trung bình phân theo giới tính và phân theo thành thị, nông thôn

Năm	Tổng số	Phân theo giới tính		Phân theo thành thị, nông thôn	
		Nam	Nữ	Thành thị	Nông thôn
2000	793,227	384,663	408,564	65,406	727,821
2005	790,092	384,201	405,891	70,270	719,822
2006	792,082	384,630	407,452	71,648	720,434
2007	787,646	383,721	403,925	72,689	714,957
2008	786,786	383,522	403,264	74,210	712,576
2009	786,168	383,918	402,250	74,922	711,246
2010	786,310	383,970	402,340	82,169	704,141
2011	786,860	384,324	402,536	82,384	704,476
2012	791,402	388,156	403,246	83,272	708,130

(ĐVT: Người)

Phụ lục 2.

Giá trị sản xuất theo giá so sánh 2010 phân theo khu vực kinh tế

(ĐVT: Tỷ đồng)

Năm	Tổng số	Nông, lâm nghiệp và thủy sản	Công nghiệp và xây dựng		Dịch vụ
			Tổng số	Trong đó: Công nghiệp	
2005	15,700.6	5,341.2	7,288.5	5,806.1	3,070.9
2006	17,962.3	5,578.5	8,955.7	7,307.4	3,428.1
2007	20,693.5	5,828.6	10,828.9	8,857.1	4,036.0
2008	24,086.4	6,031.0	13,424.9	11,177.6	4,630.5
2009	27,948.2	6,170.1	16,539.3	13,934.0	5,238.8
2010	32,881.1	6,539.2	20,280.3	17,229.0	6,061.6
2011	37,637.6	6,816.3	24,107.1	20,411.7	6,714.2
Sơ bộ 2012	43,040.4	6,766.8	28,776.6	24,455.2	7,497.0

Phụ lục 3.

Cơ cấu vốn đầu tư trên địa bàn theo giá hiện hành

(Đơn vị tính: %)

Năm	2008	2009	2010	2011	2012
I. Phân theo cấp quản lý					
1. Trung ương	37.4	35.0	31.3	31.2	28.9
2. Địa phương	62.6	65.0	68.7	68.8	71.1
II. Phân theo khoản mục đầu tư					
Vốn đầu tư XDCB	69.3	72.0	71.1	73.2	72.5
Vốn đầu tư mua sắm TSCĐ không qua XDCB	8.8	8.9	8.7	8.7	9.0
Vốn đầu tư sửa chữa, nâng cấp TSCĐ	3.7	3.8	4.1	3.9	4.3
Vốn đầu tư bổ sung vốn lưu động	13.1	12.3	11.5	11.1	10.6
Vốn đầu tư khác	5.1	3.0	4.6	3.1	3.6

Phụ lục 4.

Chỉ số phát triển vốn đầu tư trên địa bàn theo giá so sánh 2010

(Năm trước = 100)

Đơn vị tính: %

Năm	2010	2011	Sơ bộ 2012
Phân theo cấp quản lý	120.6	119.4	106.3
Trung ương	109.3	119	103.4
Địa phương	126.5	119.6	107.6
Phân theo khoản mục đầu tư	120.6	119.4	106.3
Vốn đầu tư XDCB	118.5	123.8	104.8
Vốn đầu tư mua sắm TSCĐ không qua XDCB		117.4	110.9
Vốn đầu tư sửa chữa, nâng cấp TSCĐ		110.7	117.9
Vốn đầu tư bổ sung vốn lưu động		112.4	102.2
Vốn đầu tư khác	19.9	80.8	129.7

Phụ lục 5.**Số trường học, lớp học và phòng học**

Năm học	2008 - 2009	2009 - 2010	2010 - 2011	2011 - 2012	2012 - 2013
I. Số trường học	120	120	120	120	120
1.1. Công lập	8	8	8	8	120
1.2. Ngoài công lập	112	112	112	112	0
II. Số lớp học - Lớp	1623	1536	1576	1606	1641
2.1. Công lập	85	84	85	88	1641
2.2. Ngoài công lập	1538	1452	1491	1518	
III. Số phòng học	1579	1566	1566	1595	1662
3.1. Phân theo loại hình					
3.1.1. Công lập	84	83	83	87	1662
3.1.2. Ngoài công lập	1495	1483	1483	1508	
3.2. Phân theo loại phòng					
3.2.1. Phòng kiên cố			929	990	1116
3.2.2. Phòng bán kiên cố			501	477	451
3.2.3. Phòng tạm			136	128	95