

ĐẠI HỌC ĐÀ NẴNG
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ

NGUYỄN TIẾN PHƯỚC

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

Chuyên ngành : Kinh tế Phát triển
Mã số : 60.31.05

TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SỸ KINH TẾ

Đà Nẵng – 2011

Công trình được hoàn thành tại

ĐẠI HỌC ĐÀ NẴNG

Người hướng dẫn khoa học: **PGS.TS. Lê Thế Giới**

Phản biện 1:

Phản biện 2:

Luận án sẽ được bảo vệ tại hội đồng chấm luận văn tốt nghiệp
thạc sĩ chuyên ngành Kinh tế Phát triển hợp tại Đại học Đà
Nẵng vào hồi giờ ngày tháng năm 2011.

Có thể tìm hiểu luận án tại:

- Trung tâm Thông tin - Học liệu – Đại học Đà Nẵng
- Thư viện trường Đại học Kinh tế, Đại học Đà Nẵng

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của luận văn

Khánh Hoà có vị trí địa lý thuận lợi để phát triển kinh tế và giao lưu hàng hóa với các khu vực trong và ngoài nước; phía Nam tỉnh là vịnh Cam Ranh có vị trí quan trọng về quốc phòng an ninh và phát triển kinh tế; phía Bắc tỉnh là vịnh Vân phong thuận lợi cho việc đầu tư xây dựng Cảng trung chuyển Container Quốc tế và khu kinh tế tổng hợp đa ngành; ở giữa là vịnh Nha Trang, được công nhận là một trong các vịnh đẹp nhất thế giới có điều kiện thiên nhiên ưu đãi để phát triển nhiều loại hình du lịch đa dạng.

Những năm qua, Khánh Hoà đã huy động nhiều nguồn vốn để đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng và ngày càng phát huy hiệu quả đã tạo động lực mạnh mẽ để thúc đẩy kinh tế - xã hội trong tỉnh phát triển.

Bên cạnh những thành tựu đã đạt được, một số công trình và dự án đã được đầu tư xây dựng nhưng còn nhiều thất thoát, lãng phí nguồn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước .

Làm thế nào để sử dụng có hiệu quả hơn nữa các nguồn vốn, cho mục đích phát triển kinh tế là vấn đề cần giải quyết trong thời gian tới.

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

2. Nội dung nghiên cứu

Nội dung chính bao gồm:

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

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận văn: Là hệ thống các quy định của pháp luật về công tác quản lý đầu tư và việc áp dụng hệ thống các quy trình đó vào việc thực hiện quản lý đầu tư công.

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

4. Phương pháp nghiên cứu

Luận văn sử dụng phương pháp mô tả, phân tích, tổng hợp, kết hợp với việc tham khảo ý kiến của các chuyên gia .

Kế thừa các công trình nghiên cứu trước đó;

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

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

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

Luận án Tiến sĩ của NCS Nguyễn Đầu về đề tài “Huy động và sử dụng vốn đầu tư phát triển kinh tế Khánh Hoà Đà Nẵng – Thực trạng và giải pháp” [6].

Cuốn sách “Quản lý chi tiêu công ở Việt Nam: Thực trạng và

giải pháp” của tác giả Dương Thị Bình Minh.

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

Đề tài "Phân tích hiệu quả đầu tư trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh" của TS. Nguyễn Văn Phúc.

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

6. Điểm mới của luận văn

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

Về mặt thực tiễn, giúp cho việc hoàn thiện các chính sách quản lý đầu tư công một cách hiệu quả hơn.

7. Cấu trúc của luận văn

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

Chương 1 - TỔNG QUAN VỀ LÝ THUYẾT ĐẦU TƯ CÔNG

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

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

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

1.1. Khái niệm về đầu tư công

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

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

1.2. Các lý thuyết về đầu tư công

1.2.1. Quan điểm của trường phái tân cổ điển

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

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

1.3. Quản lý đầu tư công

1.3.1. Khái niệm quản lý đầu tư công

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

1.3.2. Nội dung của Quản lý đầu tư công

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

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

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

- Quản lý công tác chuẩn bị đầu tư bao gồm các nội dung:

+ Lập báo cáo đầu tư

+ Lập, thẩm định và phê duyệt báo cáo đầu tư;

+ Lập, thẩm định và phê duyệt tổng dự toán;

+ Quản lý công tác đấu thầu, chỉ định thầu và, phê duyệt kết quả đấu thầu

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

+ Quản lý tiến độ thực hiện dự án

+ Quản lý chất lượng dự án;

+ Quản lý về nhân lực;

+ Quản lý môi trường của dự án

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

- Giám sát và đánh giá hiệu quả đầu tư: Là công cụ quan

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

1.4. Đặc điểm và vai trò của đầu tư công

1.4.1. Đặc điểm của đầu tư công

- Hàng hóa công là loại hàng hoá không có tính cạnh tranh trong tiêu dùng.

- Hàng hoá công có tính tiêu dùng chung, khi tăng thêm một người tiêu dùng thì hàng hoá công sẽ không làm giảm đi lợi ích của những người tiêu dùng hiện có và chi phí đáp ứng đòi hỏi của các đối tượng tiêu dùng tăng thêm là bằng không.

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

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

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

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

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

- Kết cấu hạ tầng là đối tượng chính của đầu tư công và đóng vai trò đặc biệt quan trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của một quốc gia, tạo động lực cho sự phát triển. Hệ thống kết cấu hạ tầng phát triển đồng bộ, hiện đại sẽ thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, nâng cao năng suất, hiệu quả của nền kinh tế và góp

phần giải quyết các vấn đề xã hội.

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

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

- Năng lực của cơ quan nhà nước: Đây là yếu tố mang tính quyết định đến kết quả đạt được của dự án.

- 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.

- 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.

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

- Công luận và thái độ của các nhóm có liên quan: Sự ủng hộ hay phản đối của công luận có tác động không nhỏ đến việc thực hiện dự án.

1.6. Hệ thống chính sách đầu tư công

Hoạt động đầu tư nói chung ở nước ta, trong đó có đầu tư sử dụng vốn nhà nước trong thời gian vừa qua được quản lý theo quy định của nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau như: Luật Ngân

sách nhà nước, Luật Đầu tư, Luật Xây dựng, Luật Đấu thầu, Luật Đất đai, Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, v.v.. Riêng hoạt động đầu tư từ nguồn vốn nhà nước không nhằm mục đích kinh doanh được điều chỉnh bằng các nghị quyết của Quốc hội, các văn bản hướng dẫn thi hành các luật liên quan hoặc các nghị định của Chính phủ

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

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

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

2.1.1. Tăng trưởng kinh tế

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

2.1.2. Chuyển dịch cơ cấu kinh tế

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

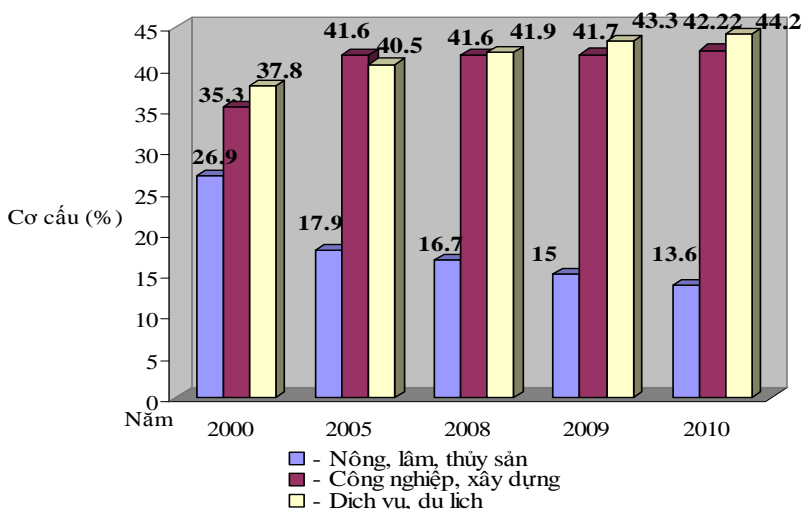
- Tỷ trọng của khu vực Dịch vụ - Du lịch tăng từ 37,8% năm 2000, lên 40,5% năm 2005 và ước tăng lên 44,2% năm 2010;

- Tỷ trọng Công nghiệp – Xây dựng tăng từ 35,3% năm 2000 lên 41,6% năm 2005 và 42,22 % năm 2010 ;

- Giảm tỷ trọng Nông – Lâm – Thủy sản từ 26,9% năm 2000 xuống còn 17,9% năm 2005 và 13,6% năm 2010.

Đồ thị 2.1. Chuyển dịch cơ cấu kinh tế tỉnh Khánh Hòa

Cơ cấu kinh tế tỉnh Khánh Hoà giai đoạn 2000-2010



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

2.2.1. Tình hình thực hiện đầu tư

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

Bảng 2.1. Vốn đầu tư đoạn 2001-2010

Dvt: tỷ đồng

Năm	Phân theo nguồn vốn			
	Tổng	Vốn nhà nước	Vốn dân cư và DN ngoài nhà nước	Vốn nước ngoài
2001	2.126	949	837	340
2002	2.404	924	1.070	410
2003	2.895	1.315	1.120	460
2004	3.546	1.760	1.153	633
2005	3.981	1.859	1.344	778
2006	5.176	2.114	2.873	189
2007	6.819	3.022	3.447	350
2008	8.480	3.405	4.475	600
2009	11.515	3.855	7.110	550
2010	15.500	5.342	8.508	1.650
Tổng	62.442	24.546	31.936	5.960

Nguồn: Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Khánh Hòa

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

Qua bảng 2.2 cho thấy cơ cấu vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước tập trung cho lĩnh vực phục vụ cá nhân - công cộng và công nghiệp, đầu tư cho khoa học công nghệ, quản lý nhà nước, y tế có tỉ lệ đầu tư thấp, đặc biệt là đối với lĩnh vực quản lý nhà nước. Vì vậy, bộ máy cơ quan nhà nước trên địa bàn Khánh Hòa thường được phản ánh là gặp phải tình trạng quá tải, dẫn đến thời gian giải quyết công việc kéo dài.

Bảng 2.2: Cơ cấu vốn đầu tư xây dựng cơ bản sử dụng ngân sách nhà nước

Đvt: (%)

Hạng mục	2001-2005	2006	2007	2008	2009	2010
1.Nông - lâm - thủy sản	10.5	11.5	6.2	5.0	3.9	4.3
2.Công nghiệp	14.1	21.6	42.7	32.5	24.8	26.9
3.Vận tải kho bãi và thông tin liên lạc	35.4	8.0	6.7	10.6	3.2	3.6
4.Khoa học công nghệ	0.4	0.4	1.6	2.9	2.9	3.1
5.Kinh doanh tài sản và tư vấn	3.7	3.1	4.3	8.5	7.2	7.8
6.Quản lý nhà nước	4.3	3.3	2.6	2.7	4.8	3.9
7.Giáo dục và đào tạo	7.8	5.5	5.2	4.3	3.9	4.3
8.Y tế và cứu trợ xã hội	3.6	2.5	3.9	5.3	5.6	6.0
9.Văn hóa thể thao	2.9	1.9	1.4	2.5	3.6	3.8
10.Phục vụ cá nhân – cộng đồng	16.4	42.0	24.5	25.4	39.8	36.0
11.Các ngành khác	0.9	0.2	0.8	0.2	0.2	0.3
Tổng	100	100	100	100	100	100

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

2.2.3. Kết quả đầu tư công

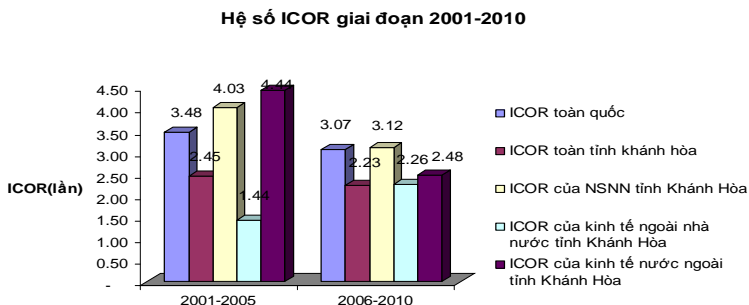
- Đầu tư có trọng tâm, trọng điểm bám sát vào 10 chương trình kinh hội trọng điểm của tỉnh; bước đầu cơ sở hạ tầng ngày càng được cải thiện tạo điều kiện thuận lợi thúc đẩy các ngành, lĩnh vực và các địa phương có bước phát triển mới, tạo chuyển biến trên một số lĩnh vực kinh tế, xã hội và môi trường.

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

2.2.4. Hiệu quả quản lý đầu tư công

2.2.4.1. Hệ số ICOR

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



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

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

2.2.4.2. Tỷ lệ đầu tư công so với GDP

Qua bảng 2.3 cho thấy tỷ lệ đầu tư công/GDP của Khánh Hòa giai đoạn 2001-2010 khoảng từ 11-16%, thấp hơn so với mức tỷ lệ 14-20,6% của cả nước, trong khi đó đầu tư của

kinh tế ngoài nhà nước có tỷ lệ từ 10- 25% cao hơn so với toàn quốc từ 8-18%. Nguyên nhân của điều này là do ở Khánh Hòa việc đầu tư thu hút các thành phần kinh tế ngoài quốc doanh tham gia xây dựng các công trình công cộng phục vụ mục đích kinh doanh du lịch. Nhờ vậy, giảm nguồn đầu tư từ ngân sách của tỉnh cho đầu tư công trong lĩnh vực phúc lợi công cộng.

Bảng 2.3: Tỷ lệ đầu tư công/ GDP giai đoạn 2001-2010

Dvt: %

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

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

- Trang web Tổng cục Thống kê.

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

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

Chưa có một văn bản luật thống nhất về đầu tư công làm cơ sở pháp lý triển khai thực hiện.

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

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

Thiếu các chế tài cụ thể để đảm bảo chấp hành kỷ cương, kỷ luật trong đầu tư.

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

Quyết định đầu tư ở nhiều nơi chủ yếu vẫn chạy theo số lượng mà chưa chú trọng đến khả năng bố trí nguồn vốn, chưa chú trọng đến hiệu quả đầu tư hoạch không theo danh mục ưu tiên (từ năm 2005-2007 theo đánh giá giám sát của HĐND tỉnh có 30 công trình đã có quyết định đầu tư nhưng không theo đúng mục tiêu ưu tiên của địa phương).

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

Năng lực quản lý đầu tư cấp xã còn hạn chế, còn nhiều xã chưa đáp ứng yêu cầu công việc được giao.

Việc phân cấp nhiệm vụ chi chưa rõ ràng và chưa thực sự phù hợp thẩm quyền quản lý của cấp xã.

Nguồn vốn bố trí cho nhiệm vụ chi phân theo cấp nhưng chưa tương xứng. Ví dụ: Đối với nhiệm vụ chi cho xây dựng trường Mầm non cấp xã để đạt tiêu chuẩn cần 2-3 tỷ đồng, nhưng với nguồn vốn đầu tư được phân bổ khoảng 700 triệuđ/năm/xã thì việc thực hiện nhiệm vụ này rất khó khả thi.

2.3.4 Kết quả và hạn chế trong công tác quy hoạch

Thiếu các văn bản pháp lý để Quản lý nhà nước về quy hoạch. Công tác quy hoạch chưa đi trước một bước, tầm nhìn thiếu tính chiến lược, chưa đánh giá hết các yếu tố khách quan nên tính định hướng của quy hoạch còn yếu. Nhiều quy hoạch, kế hoạch còn mang tính chủ quan, chưa gắn với việc nghiên cứu quy luật thị trường, thiếu tính kế thừa trong công tác quy hoạch và kế hoạch.

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

Công tác thẩm định, phê duyệt dự án; thiết kế kỹ thuật - tổng dự toán; còn bị buông lỏng dẫn đến chất lượng công tác thẩm định thiết kế, dự toán có nhiều sai sót.

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

Hiện tượng thông thầu và chia nhỏ gói thầu để chỉ định thầu khá phổ biến; nhiều dự án đấu thầu nhưng hiệu quả không cao, tỉ lệ giảm thầu không đáng kể.

Chủ đầu tư thực hiện không đúng kế hoạch đấu thầu, vi phạm quy định về xét chọn nhà thầu, bán thầu hưởng chênh lệch.

Công tác đánh giá hồ sơ dự thầu chưa phát hiện được sự không nhất quán giữa bảng giá dự thầu chi tiết và bảng giá dự thầu tổng hợp.

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

2.3.7. Kết quả và hạn chế về vốn đầu tư

Việc bố trí vốn đầu tư thuộc ngân sách Nhà nước còn dàn trải thiếu tập trung, số lượng các dự án năm sau lớn hơn năm trước là điểm yếu và lặp đi lặp lại nhiều năm nay.

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

Công tác đền bù giải phóng mặt bằng chưa chấp hành đúng các qui định của nhà Nước. Ở nhiều dự án, chủ đầu tư đã đền bù, chuyển

nhượng đất trước khi có qui định hay qui hoạch, chưa có phương án đền bù được duyệt và chưa có quyết định giao đất. Điều này dẫn đến việc nhiều tổ chức, cá nhân đứng ra chuyển nhượng đất trao tay trực tiếp với dân, mua đi bán lại nhiều lần, làm tăng giá đất một cách giả tạo, phát sinh khiếu kiện.

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

Năng lực của các cơ quan thay mặt cho chủ đầu tư còn nhiều hạn chế, thiếu chuyên môn về quản lý XDCB.

Hoạt động của các Ban quản lý dự án hiện nay thiếu sự ổn định, chế độ đãi ngộ thấp, chưa có chính sách thu hút nguồn nhân lực nên phần lớn những cán bộ có năng lực, trình độ chuyên môn đều chuyển công tác khác.

Năng lực của các nhà thầu tư vấn thiếu và yếu, trong khi số lượng dự án đầu tư XDCB của các cấp tỉnh, huyện, xã rất nhiều, nên chưa đáp ứng được yêu cầu về thời gian.

Tổ chức quản lý dự án còn chậm đổi mới, một số bộ phận quản lý còn sa đà vào các chi tiết kỹ thuật, chưa chú trọng đến các vấn đề có tính chất vĩ mô.

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

Hệ thống thông tin phục vụ giám sát đánh giá chưa tốt. Chưa chủ động trong việc tổ chức giám sát, đánh giá, chủ yếu dựa vào báo cáo của cấp dưới nên chất lượng các báo cáo giám sát đánh giá đầu tư còn sơ sài.

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

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

Công tác nghiệm thu khối lượng hoàn thành còn mang nặng tính hình thức, chưa tuân thủ chặt chẽ theo các quy định quản lý chất lượng công trình theo luật định

Vẫn còn tình trạng công trình đã hoàn thành nhưng chủ đầu tư không thực hiện quyết toán, hiện nay toàn tỉnh còn 114 dự án chậm phê duyệt quyết toán, trong đó cấp tỉnh chậm 4 dự án, cấp huyện chậm 100 dự án; 281 dự án chậm được lập hồ sơ báo cáo quyết toán.

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

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

2.4. Nguyên nhân hạn chế

2.4.1. Từ phía các cơ quan có thẩm quyền

- *Đối với Chính phủ:*

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

+ Chính phủ chưa có một chương trình toàn diện, quyết liệt, hiệu quả trong việc chống tham nhũng, lãng phí.

- *Đối với UBND tỉnh Khánh Hòa :*

+ Công tác quản lý của địa phương chưa thực hiện đầy đủ các nhiệm vụ đã được phân cấp.

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

+ Quyết định đầu tư một số dự án chưa gắn với trách nhiệm huy động vốn thực hiện, nhiều trường hợp phê duyệt dự án có tổng mức đầu tư vượt quá khả năng nguồn vốn địa phương.

+ Công tác quản lý đầu tư :Thiếu kiểm tra, kiểm soát, giám sát thường xuyên. Chậm xử lý hoặc xử lý không nghiêm các sai phạm.

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

Thiếu năng động, năng lực và trách nhiệm của các chủ đầu tư, các ban quản lý dự án và các tổ chức tư vấn là thực trạng hiện nay cần được sớm khắc phục.

- *Đối Sở Kế hoạch và Đầu tư:*

+ Chậm đề xuất những giải pháp đồng bộ để khắc phục những yếu điểm về công tác quy hoạch, đặc biệt là quản lý nhà nước về quy hoạch và kế hoạch đầu tư.

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

2.4.2. Hệ thống văn bản pháp luật

Hệ thống văn bản pháp luật về đầu tư và xây dựng trải qua nhiều lần bổ sung, sửa đổi nhưng vẫn còn mang nặng tính chấp vá, thiếu đồng bộ.

- Một số chính sách hiện hành chưa đủ mạnh.

- Chưa có chế tài nghiêm khắc về xử phạt, cưỡng chế khi có các sai phạm để xử lý các cá nhân tham gia dự án

2.4.3. Nguồn vốn Ngân sách hạn hẹp

2.4.4. Cơ chế quản lý

- Cơ chế quản lý còn buông lỏng

- Có sự vi phạm các nguyên tắc trong quản lý

2.4.5. Cơ chế làm việc

- Thiếu sự thống nhất

- Không phát huy được tính dân chủ

2.4.6. Yếu tố con người

- Làm việc thiếu trách nhiệm
- Thiếu năng lực
- Phẩm chất đạo đức kém.

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

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

Định hướng Chiến lược phát triển nền kinh tế của tỉnh Khánh Hòa từ nay đến năm 2015 và tầm nhìn 2020 như sau:

Tốc độ tăng trưởng GDP thời kỳ 2011 - 2015 khoảng 12,5 % và thời kỳ 2016 - 2020 khoảng 13,0% [1].

GDP/người đạt khoảng 3000 USD vào năm 2015 tăng gấp 2 lần hiện nay, năm 2020 tăng khoảng gần 3 lần so với năm 2010[1].

Tỷ lệ huy động vào ngân sách thời kỳ 2011 - 2015 khoảng 22 - 23% GDP và thời kỳ 2016 - 2020 khoảng 24% so với GDP [1].

Tổng vốn đầu tư toàn xã hội 5 năm trên 175 nghìn tỷ đồng; Huy động qua các dự án đầu tư trong nước thì đạt khoảng 40 - 45% so với nhu cầu đầu tư. Phần còn lại 55 - 60% nhu cầu cần huy động từ nhiều nguồn vốn khác gồm kêu gọi đầu tư nước ngoài FDI, ODA và các tổ chức quốc tế.

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

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

- *Nâng cao chất lượng quy hoạch*

Quy hoạch phải được hiệu chỉnh kịp thời, đáp ứng sự thay đổi nhu cầu của thị trường. Phải gắn quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội với quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng đô thị. Chuyển mạnh từ lối quy hoạch hành chính, áp đặt và thiếu khả thi, không tính đến nhu cầu của thị trường sang quy hoạch xuất phát từ yêu cầu của thị trường.

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

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

Khắc phục ngay tình trạng vốn chờ dự án, dự án chờ thủ tục bằng giải pháp cơ bản là xây dựng chương trình đầu tư công cộng trung hạn.

Tăng cường sự phối hợp triển khai giữa các đơn vị trong tất cả các hoạt động có liên quan đến dự án, đặc biệt là vấn đề giải phóng mặt bằng, để đẩy nhanh tiến độ giải phóng mặt bằng, nguyên nhân chủ yếu kéo dài thời gian thực hiện các dự án hiện nay.

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

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

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

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

Tăng cường vai trò của cơ quan dân cử, của tổ chức nghề nghiệp, của đoàn thể quần chúng trong giám sát, phát hiện và đánh giá hoạt động đầu tư.

+ Ba là, sử dụng nguồn vốn Ngân sách tập trung, chống dàn trải, chống thất thoát, thực hiện tiết kiệm, chống tiêu cực và lãng phí:

Xử lý kịp thời, nghiêm minh trong việc sử dụng lãng phí ngân sách nhà nước cho đầu tư công. Làm rõ trách nhiệm của từng tổ

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

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

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

- *Cần điều chỉnh cơ cấu đầu tư:*

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

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

Đẩy mạnh huy động các nguồn vốn đầu tư đa dạng cho phát triển kết cấu hạ tầng được coi là giải pháp mang tính đột phá, với lợi thế phát triển, tỉnh Khánh Hoà có nhiều cơ hội huy động đủ nguồn vốn đáp ứng nhu cầu phát triển kết cấu hạ tầng.

Cần nghiên cứu thực hiện hình thức hợp tác đầu tư công tư (Public Private Partnership - PPP). Đây là hình thức giám được chi phí thực hiện và san sẻ rủi ro.

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

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

tham gia đấu thầu.

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

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

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

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

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

3.3.3. Về phân cấp đầu tư

- Cần phân cấp nhiệm vụ chi trong đó chú trọng đánh giá tính đồng bộ giữa phân cấp nhiệm vụ chi với khả năng ngân sách, trình độ năng lực, thẩm quyền quản lý của các cấp ngân sách.

- Có cơ chế phân cấp rõ ràng đối với cấp xã gắn với sự quản lý của cộng đồng dân cư.

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

Đề nghị Trung ương điều chỉnh lại tỉ lệ điều tiết ngân sách được giữ lại cho địa phương theo hướng khuyến khích, khen thưởng. Những địa phương thực hiện tốt việc tăng nguồn thu, cần được cho phép giữ nguyên tỉ lệ được giữ lại để tiếp tục tái đầu tư, nâng cao chất lượng tăng trưởng thay cho việc càng làm tốt công tác thu – chi ngân sách thì càng có xu hướng bị giảm tỉ lệ được giữ lại.

3.3.5. Tổ chức quản lý các dự án

Kiến nghị chính phủ áp dụng mức lương tối thiểu khác nhau theo khu vực đối với bộ máy hành chính – sự nghiệp.

Kiến nghị Bộ Tài chính xây dựng định mức thưởng cho các cá nhân có các biện pháp giảm chi phí cho các dự án công.

Đối với tình phải cơ cấu lại mô hình tổ chức đối với các Ban quản lý dự án cho phù hợp với tình hình thực tế.

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

Đẩy nhanh tiến độ thực hiện các thủ tục phê duyệt quyết định đầu tư, quy định cụ thể về thời gian, cách thức luân chuyển văn bản...

Quy định rõ trách nhiệm của chủ đầu tư trong việc chậm tiến độ đầu tư xây dựng cơ bản, trong công tác giải ngân, thanh, quyết toán.

Đối với những chủ đầu tư chưa đủ điều kiện, năng lực, cần kiên quyết chuyển chủ đầu tư cho các Ban quản lý dự án.

3.3.7 . Về quản lý tài sản sau đầu tư

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

Đầu tư đúng mức hơn cho công tác đào tạo, nâng cao năng lực, lực lượng làm công tác kiểm tra, thanh tra.

KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

1. Kết luận

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

Tuy nhiên để đáp ứng đòi hỏi đặt ra cho phát triển kinh tế - xã hội của Khánh Hoà, công tác quản lý đầu tư công cần phải có hiệu quả cao hơn nữa. Để giải quyết được vấn đề này, thông qua việc đánh giá, phân tích tình hình quản lý đầu tư công trên địa bàn Khánh Hoà tác giả nhận thấy hiệu quả quản lý nhà nước của các

cơ quan Khánh Hoà chưa cao. Có thể tổng kết một số hạn chế chính trong quản lý đầu tư công là: Năng lực bộ máy cơ quan nhà nước còn yếu do không có động lực thúc đẩy và cơ chế giám sát đủ mạnh; quy định về cách thức thẩm định, lựa chọn dự án công còn đơn giản chưa định lượng được lợi ích kinh tế - xã hội; các chế tài xử lý vi phạm không đủ mạnh; cơ chế quản lý kinh phí cho đầu tư chưa phù hợp, đây chính là những nguyên nhân gây ra các tiêu cực trong giai đoạn vừa qua.

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

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

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