

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

NGUYỄN THANH MINH

**QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG TRÊN ĐỊA BÀN
TỈNH BÌNH ĐỊNH**

Chuyên ngành: Kinh tế phát triển
Mã số: 60.31.05

TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ KINH TẾ

Đà Nẵng – Năm 2011

**Công trình được hoàn thành tại
ĐẠI HỌC ĐÀ NẴNG**

Người hướng dẫn khoa học: T.S Đỗ Ngọc Mỹ

Phản biện 1: PGS.TS Bùi Quang Bình

Phản biện 2: TS. Hà Thanh Việt

**Luận văn được bảo vệ trước Hội đồng chấm Luận
văn tốt nghiệp Thạc sĩ kinh tế họp tại Đại học Đà
Nẵng vào ngày 03 tháng 11 năm 2011**

Có thể tìm hiểu luận văn tại:

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

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Lý do chọn đề tài

Tỉnh Bình Định là một trong những trung tâm kinh tế - văn hoá - xã hội của khu vực miền Trung và Tây nguyên, chiếm vai trò quan trọng trong việc đóng góp vào tăng trưởng kinh tế, thu ngân sách quốc gia, vì vậy được đánh giá là một trong các tỉnh trọng yếu của trục kinh tế vùng kinh tế trọng điểm miền Trung. Trong những năm vừa qua, nền kinh tế của Bình Định đã đạt nhiều bước phát triển đáng kể. Kết quả của công cuộc đổi mới đã nâng cao thu nhập, chất lượng đời sống của người dân, cải thiện bộ mặt chung của cả xã hội. 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 các chính sách điều hành của chính quyền tỉnh thông qua các hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính, hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách vào các lĩnh vực phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội.

Trong những chính sách điều hành này, đầu tư công chiếm vai trò vô cùng quan trọng vì đây là công cụ khắc phục các hạn chế của nền kinh tế thị trường, là đòn bẩy kinh tế, tạo điều kiện cho đầu tư từ các khu vực còn lại phát huy hiệu quả cao thông qua việc xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế, đồng thời còn giúp phát triển các mặt về xã hội mà các thành phần kinh tế khác thường ít khi tham gia vào.

Trong giai đoạn hiện nay, kinh tế cả nước nói chung và tỉnh Bình Định nói riêng đang đối diện với một số thách thức, khó khăn

như áp lực lạm phát, cơ sở hạ tầng không đủ đáp ứng nhu cầu tăng trưởng kinh tế, sức ép cạnh tranh của các nước khi mở cửa nền kinh tế, trình độ phát triển kinh tế - xã hội nói chung còn thấp. Muốn vượt qua được những thách thức này, tỉnh cần phải cải cách mạnh mẽ hơn nữa chất lượng quản lý nhà nước nói chung và hiệu quả quản lý đầu tư công nói riêng. Đây là lý do tác giả lựa chọn và nghiên cứu đề tài **“Quản lý đầu tư công trên địa bàn tỉnh Bình Định”** trong luận văn tốt nghiệp.

2. Mục tiêu của đề tài

Hệ thống hóa lý luận việc quản lý đầu tư công cũng như làm sáng tỏ bức tranh đầu tư công của Bình Định trong tiến trình công nghiệp hóa - hiện đại hóa.

Trên cơ sở đánh giá tác động thực trạng công tác quản lý đầu tư công của Bình Định trong thời gian qua, luận văn đề xuất các giải pháp, khuyến nghị nhằm giúp lãnh đạo Tỉnh có chính sách quản lý đầu tư hợp lý nhằm thúc đẩy tốc độ tăng trưởng kinh tế của Tỉnh cao và ổn định trong dài hạn. Đồng thời đề xuất những giải pháp nhằm hoàn thiện công tác quản lý đầu tư công của tỉnh thời gian tới.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

+ Đối tượng nghiên cứu: việc quản lý đầu tư công của tỉnh Bình Định trong tiến trình công nghiệp hóa - hiện đại hóa đất nước.

+ Phạm vi nghiên cứu

- Về thời gian: nguồn số liệu được giới hạn trong khoảng thời gian từ năm 1995 đến năm 2009.

- Về không gian: nghiên cứu trên toàn bộ địa bàn tỉnh Bình Định với 10 huyện và thành phố Quy Nhơn.

4. Phương pháp nghiên cứu

- Sử dụng phương pháp phân tích, thống kê, so sánh, tổng hợp; kết hợp nghiên cứu lý luận và tổng kết thực tiễn.

- Phương pháp điều tra thu thập số liệu: Các tài liệu, số liệu cần phải thu thập là: số liệu thống kê, báo cáo tổng kết, quy hoạch, sách, báo, tạp chí, internet... có liên quan đến hoạt động đầu tư công. Nguồn thu thập tài liệu là từ giáo viên hướng dẫn, thư viện trường các trường Đại học, thư viện, các Sở - Ban - Ngành có liên quan đến đầu tư công trên địa bàn tỉnh Bình Định.

5. Cấu trúc luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo và phụ lục; phần nội dung của luận văn gồm có 3 chương:

Chương 1: Cơ sở lý luận về đầu tư công và quản lý đầu tư công.

Chương 2: Thực trạng công tác quản lý đầu tư công trên địa bàn tỉnh Bình Định.

Chương 3: Giải pháp hoàn thiện công tác quản lý đầu tư công trên địa bàn tỉnh Bình Định.

CHƯƠNG 1

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ ĐẦU TƯ CÔNG VÀ QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG

1.1. Tổng quan về đầu tư công

1.1.1. Khái niệm

“Đầu tư công” là việc sử dụng vốn Nhà nước để đầu tư vào các chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội không có khả năng hoàn vốn trực tiếp, không nhằm mục đích kinh doanh.

Đầu tư công cộng hay **chi tiêu chính phủ**, là các khoản chi của chính phủ để cung ứng hàng hóa công cộng, chẳng hạn như khi chính phủ bỏ tiền vào phát triển đường xá, trường học, quân sự, v.v...

"Hoạt động đầu tư công" bao gồm toàn bộ quá trình lập, phê duyệt kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công; triển khai thực hiện đầu tư và quản lý khai thác, sử dụng các dự án đầu tư công.

1.1.2. Đặc điểm của đầu tư công

- Đầu tư công của Ngân sách Nhà nước là khoản chi tích lũy
- 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.
- Chi đầu tư công phải gắn chặt chi thường xuyên.
- Đầu tư công thường đòi hỏi lượng vốn lớn và vốn này nằm kê đọng.
- Hoạt động đầu tư công mang tính chất lâu dài.

- Quá trình đầu tư, cũng như kết quả và hiệu quả hoạt động đầu tư chịu ảnh hưởng của nhiều yếu tố bất định theo thời gian và của điều kiện không gian tự nhiên, kinh tế-xã hội.

1.1.3. Nguồn vốn đầu tư công

Có thể chia vốn đầu tư làm 2 loại là đầu tư của khu vực doanh nghiệp và cá nhân (khu vực tư) và đầu tư của khu vực Nhà nước (khu vực công).

1.1.4. Vai trò của đầu tư công với sự 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.

1.1.5. Các tiếp cận đầu tư công: Quan điểm của trường phái tân cổ điển; Quan điểm sự can thiệp của nhà nước và Quan điểm sự phát triển cân đối hay không cân đối.

1.1.6. Ý nghĩa đầu tư công

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

1.2. Quản lý đầu tư công

1.2.1. Khái niệm

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 Nhà nước trong các dự án công, ngăn ngừa các ảnh hưởng tiêu cực của các dự án, kiểm tra, kiểm soát, ngăn ngừa các hiện tượng tiêu cực trong việc sử dụng vốn Nhà nước nhằm tránh thất thoát, lãng phí Ngân sách nhà nước.

1.2.2. Nguyên tắc quản lý đầu tư công

Đầu tư công phải thực hiện theo chương trình, dự án, phù hợp với chiến lược, quy hoạch phát triển, phù hợp với kế hoạch đầu tư công được duyệt, dự án đầu tư phải đảm bảo cân đối đủ vốn; phải đầu tư đúng mục tiêu, thực hiện đúng tiến độ, đảm bảo chất lượng, tiết kiệm và có hiệu quả; phải đảm bảo tính công khai, minh bạch theo quy định, phù hợp với yêu cầu cải cách hành chính và tăng cường hiệu lực quản lý nhà nước.

1.2.3. Nội dung quản lý đầu tư công

1.2.3.1. Hoạch định đầu tư công

Là một phần trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, thể hiện dự kiến sắp xếp, bố trí, cân đối các nguồn lực và giải pháp triển khai thực hiện các chương trình mục tiêu, dự án trong các lĩnh vực đầu tư công.

1.2.3.2. Tổ chức thực hiện dự án đầu tư công

Yêu cầu tổ chức thực hiện dự án đầu tư công là phải đảm bảo thực hiện đúng nội dung đầu tư, chất lượng, mức chi phí, thời hạn và các yêu cầu khác ghi trong quyết định đầu tư. Nhà nước khuyến khích tổ chức và cá nhân tham gia thực hiện dự án đầu tư công có giải pháp rút ngắn thời gian thực hiện, nâng cao chất lượng và tiết kiệm chi phí.

1.2.3.3. Quản lý Nhà nước đầu tư công

Nội dung chủ yếu của quản lý nhà nước về đầu tư công bao gồm: Xây dựng và chỉ đạo thực hiện chương trình, kế hoạch, chính sách về đầu tư công; Ban hành, hướng dẫn và tổ chức thực hiện các quy định liên quan đến hoạt động đầu tư công; Đánh giá hiệu quả đầu tư, kiểm tra, thanh tra, giám sát việc thực hiện các quy định của pháp luật; Giải quyết khiếu nại, tố cáo. Khen thưởng; xử lý vi phạm...

1.2.3.4. Thanh tra, kiểm tra thực hiện đầu tư công

- *Giám sát, đánh giá đầu tư công*: Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, cơ quan quản lý nhà nước các cấp; Các Bộ, ngành và Ủy ban nhân dân các cấp, các tổ chức, cá nhân liên quan; Tổ chức, cá nhân thực hiện giám sát đầu tư công theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền và chịu trách nhiệm về các nội dung báo cáo giám sát.

- Thanh tra, kiểm tra các hoạt động đầu tư công

+ Các hoạt động đầu tư công chịu sự thanh tra, kiểm tra của các cơ quan chức năng nhà nước theo từng lĩnh vực quản lý.

+ Công tác thanh tra, kiểm tra về đầu tư thực hiện theo quy định của pháp luật về thanh tra và thanh tra kế hoạch và đầu tư.

1.3. Các nhân tố ảnh hưởng đến quản lý đầu tư công

1.3.1. Chiến lược và quy hoạch phát triển kinh tế của đất nước, ngành và địa phương

Việc xây dựng chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, ngành, địa phương phải dựa trên những điều kiện, lợi thế, tiềm năng và khả năng của đất nước, địa phương và từng ngành, lĩnh vực cụ thể. Trong giai đoạn hiện nay, chiến lược đó lại phải phù hợp với thực tiễn của địa phương vừa phải phù hợp.

1.3.2. Cơ chế quản lý đầu tư công

Cơ chế quản lý đầu tư công là công cụ quản lý mà chủ thể quản lý hình thành và sử dụng nhằm tác động, điều chỉnh và định hướng đối với hoạt động đầu tư (đối tượng quản lý). Cơ chế đó là sản phẩm chủ quan của chủ thể quản lý, nhưng được hình thành và vận dụng dựa trên các quy luật khách quan, chủ yếu là các quy luật kinh tế, phù hợp với bản chất, đặc điểm và những điều kiện cụ thể của hoạt động đầu tư .

1.3.3. Chính sách quản lý đầu tư công

Chính sách quản lý đầu tư công: đó là một bộ phận hợp thành của chính sách đầu tư quốc gia, bao gồm một hệ thống các định hướng lớn của Nhà nước để thực hiện các yêu cầu và mục tiêu của chiến lược phát triển kinh tế - xã hội trong một thời kì nhất định.

1.3.4. Quy chế, quy định và quy trình quản lý sử dụng vốn đầu tư công

Đây là một nhân tố hết sức cơ bản, nếu không nói là có tính quyết định đối với hiệu quả của quản lý đầu tư công. Do vậy, Nhà nước cần phải xây dựng, ban hành và hoàn thiện quy chế quản lý đầu tư công, trước hết là Luật Xây dựng, Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu, đặc biệt là các quy chế, quy định quản lý đầu tư và sử dụng nguồn vốn của Nhà nước cho cả ba quá trình từ chuẩn bị đầu tư, thực hiện đầu tư và kết thúc đầu tư đưa vào khai thác sử dụng .

1.3.5. 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).

1.3.6. Những chính sách khác ảnh hưởng đến công tác quản lý đầu tư công

Chính sách đầu tư bao gồm một hệ thống đồng bộ các chính sách, công cụ, cơ chế khuyến khích đầu tư như: chính sách thuế, lãi suất, tín dụng, lao động, tiền lương, đất đai, chính sách khuyến khích đầu tư theo vùng, ngành. Đối với những vùng, miền ưu tiên thì cần phải có những chính sách cụ thể, nhất quán, mang tính ổn định và lâu dài.

1.4. Các nghiên cứu liên quan đến đề tài

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 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”.

Luận án Tiến sĩ của NCS Nguyễn Đầu về đề tài “Huy động và sử dụng vốn đầu tư phát triển kinh tế thành phố Đà Nẵng - thực trạng và giải pháp”.

“Đề tài phân tích hiệu quả đầu tư trên địa bàn TP. Hồ Chí Minh” của TS Nguyễn Văn Phúc.

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

CHƯƠNG 2

THỰC TRẠNG CÔNG TÁC QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH BÌNH ĐỊNH

2.1. Đặc điểm tự nhiên, kinh tế - xã hội của Bình Định ảnh hưởng đến đầu tư công

2.1.1. Điều kiện địa lý tự nhiên và tài nguyên thiên nhiên

2.1.1.1. Điều kiện địa lý

Bình Định là tỉnh thuộc vùng duyên hải Nam Trung bộ Việt Nam, có tổng diện tích tự nhiên 6.025km², bắc giáp tỉnh Quảng Ngãi, nam giáp tỉnh Phú Yên, tây giáp tỉnh Gia Lai, đông giáp Biển Đông. Là 1 trong 5 tỉnh của Vùng kinh tế trọng điểm Miền Trung.

Bình Định là tỉnh có vị trí địa lý mang ý nghĩa trung tâm của tiêu vùng Nam Trung bộ. Đây là một lợi thế cần phát huy một cách triệt để để phục vụ cho phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh.

2.1.1.2. Tài nguyên thiên nhiên: tiềm năng du lịch và tài nguyên khoáng sản

2.1.2. Đặc điểm kinh tế - xã hội

2.1.2.1. Cơ sở hạ tầng

+ Giao thông: đường bộ, đường sắt, đường thủy và hàng không

+ Hệ thống cung cấp điện.

+ Hệ thống bưu chính viễn thông.

+ Hệ thống cấp, thoát nước.

+ Hệ thống thủy lợi.

2.1.2.2. Giáo dục, xã hội và nguồn nhân lực

2.1.3. Tình hình phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh Bình Định từ 1996 đến nay

Giai đoạn 1991 - 1995 tăng trưởng kinh tế bình quân là 9%/năm, nhưng giai đoạn 1996 - 2000 lại giảm xuống 8,5%/năm, giai đoạn 2001 - 2005 lại tăng lên 9%/năm và giai đoạn 2006 - 2009 tăng cao 11%/năm. Điều này cho thấy, tốc độ tăng trưởng của Tỉnh khá ổn định, biên độ dao động thấp.

Bước sang giai đoạn 2001-2005 và giai đoạn 2006-2009, Bình Định đạt được mức tăng trưởng khá cao, bình quân là 11%/năm, nếu trừ năm 2009 (7,7%/năm) thì tốc độ tăng trưởng kinh tế trên địa bàn có xu hướng tăng dần, (năm 2005 tăng 11,1%; năm 2006 tăng 12,1%; năm 2007 tăng 12,7%, năm 2008 tăng 10,9% và năm 2009 là 17,7%). Với tốc độ tăng trưởng này, GDP bình quân đầu người năm 2007 đạt 15,8 triệu đồng (tương đương 880 USD) tăng gần 6,8 triệu đồng so với năm 2000 và 4 triệu đồng so với năm 2005.

Khu vực nông nghiệp luôn chiếm tỷ trọng cao nhất, mặc dù có giảm mạnh qua các năm nhưng luôn chiếm tỷ trọng cao ở mức trên 37%. Khu vực thương mại - dịch vụ chỉ dao động rất nhẹ, hầu như không tăng, ổn định ở mức 33% - 36%. Khu vực công nghiệp - xây dựng tăng nhanh qua các năm nhưng so với các Tỉnh trong vùng Kinh tế trọng điểm miền Trung là chưa đáng kể (giai đoạn 1990-1994: 12,05%; 1995-1999: 15,77%; 2000 - 2004: 20,88%; 2005 - 2009: 26,51%).

2.2. Thực trạng quản lý đầu tư công trên địa bàn tỉnh Bình Định

2.2.1. Khái quát về tình hình đầu tư công trên địa bàn tỉnh

2.2.1.1. Cơ cấu đầu tư công trên địa bàn tỉnh

Giai đoạn từ 1995-2002 giai đoạn này cơ cấu kinh tế của Tỉnh được xác định là nông nghiệp - công nghiệp - thương mại, dịch vụ. Đầu tư khu vực công chủ yếu tập trung vào kết cấu hạ tầng kinh tế nhằm tạo điều kiện cải thiện cuộc sống dân cư. Trong đó, đầu tư cho ngành nông nghiệp mà chủ yếu là kết cấu hạ tầng vùng Tuy Phước và vùng núi phía Tây của để khai hoang phục hoá, ngăn lũ, nâng cao năng suất nông nghiệp chung cả Tỉnh.

Giai đoạn 2003 - 2009 cơ cấu kinh tế của Tỉnh được xác định là công nghiệp - thương mại, dịch vụ - nông nghiệp. Giai đoạn này cơ cấu đầu tư có sự thay đổi rất rõ rệt, đầu tư khu vực công tập trung mạnh vào đường sá, hạ tầng ngoài hàng rào các khu, cụm công nghiệp nhằm đẩy mạnh thu hút đầu tư, tạo bước đột phá trong tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá.

Bảng cơ cấu vốn này cho thấy: tỉnh đang tập trung vốn ngân sách đầu tư cho các lĩnh vực: giao thông và xây dựng chiếm tỷ lệ lớn nhất, gần 50% tổng vốn ngân sách. Điều này cho thấy tỉnh hiện đang tập trung rất nhiều cho việc đầu tư hạ tầng giao thông, vận tải nhằm tạo nền móng cho phát triển kinh tế.

2.2.1.2. Tỷ trọng đầu tư công trên GDP

Có thể thấy tỷ lệ đầu tư công/GDP của tỉnh tăng dần từ 8% năm 1995 và đến năm 2008 đạt tỷ lệ 20%, đến năm 2001 do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính thì tỷ lệ này giảm dần khoảng xếp xi 10% năm 2001. Từ năm 2003 tỷ lệ đầu tư công/GDP của tỉnh tăng liên tục và đạt đỉnh cao nhất năm 2006 với mức trên 37%.

So sánh đầu tư trong hai khu vực thì trong giai đoạn 1995 - 2001 tỷ lệ đầu tư trên tổng GDP của khu vực công chiếm tỷ lệ rất thấp chỉ vào khoản 10 - 15% trong tổng GDP, trong khi đó khu vực

tư có tỷ lệ đầu tư trên tổng GDP giao động vào khoảng từ 17% - 25% vì đây là thời kỳ bắt đầu đất nước đổi mới. Từ năm 2001 - 2006 là thời kỳ phát triển theo định hướng công nghiệp hóa - hiện đại hóa đất nước, vì vậy tăng trưởng trong khu vực đầu tư công so với tổng GDP có xu hướng tăng dần, và đến giai đoạn 2006 - 2009 thì xu hướng tăng dần thuộc về khu vực tư.

2.2.2. Thực trạng công tác hoạch định đầu tư công

2.2.2.1. Công tác quy hoạch thiếu đồng bộ

Chúng ta đều biết rằng, quy hoạch đòi hỏi phải đi trước một bước để phục vụ cho đầu tư - xây dựng các dự án, nhưng hiện nay công tác khảo sát xây dựng và quy hoạch chi tiết trong các đô thị và các khu công nghiệp tập trung vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển của các đối tượng này. Nguyên nhân chủ yếu vẫn là tình trạng thiếu vốn đầu tư cho các dự án quy hoạch, cộng với cách quản lý phân bổ vốn hiện nay đã ít lại thiếu tập trung, dàn trải và chưa được ưu tiên đúng chỗ, đúng lúc, làm giảm hiệu quả phục vụ kịp thời công tác đầu tư xây dựng.

2.2.2.2. Cơ cấu đầu tư dàn trải

Đầu tư dàn trải dẫn đến nhiều dự án không thực hiện đúng tiến độ kéo dài thời gian thi công, khối lượng dở dang quá lớn gây lãng phí vốn và không đưa dự án vào khai thác sử dụng đúng tiến độ.

Sự chưa hợp lý này không phải diễn ra ở sự phân bổ giữa các ngành mà trong từng ngành: Trong nông nghiệp ít chú ý đến đầu tư nâng cao chất lượng sản phẩm hàng hoá, công nghệ sinh học, giống, công nghệ sau thu hoạch như chế biến và bảo quản, mạng lưới dịch vụ tiêu thụ sản phẩm...

Đầu tư cho công nghiệp còn thấp, chưa đủ cơ cấu lại ngành công nghiệp, khả năng cạnh tranh chưa chú trọng đầu tư để tăng công suất, nâng cao chất lượng sản phẩm mà đầu tư ồ ạt và một số ngành vượt quá cầu như gỗ, thép, xi măng, ô tô, rượu, bia, nước ngọt... gây nên sự dư thừa không cần thiết.

2.2.2.3. Tiến độ thực hiện đầu tư

Theo như quy định về việc lập kế hoạch đầu tư, tuy UBND tỉnh giao kế hoạch đầu tư từ rất sớm nhưng các sở, ngành, địa phương phân khai kế hoạch vẫn chậm. Nguyên nhân của sự chậm trễ này là do:

+ Chất lượng chuẩn bị dự án đầu tư còn thấp. Nhiều dự án chất lượng khả thi chưa cao, chưa xem xét đầy đủ đến yếu tố đầu ra nên trong quá trình triển khai thường bị vướng mắc và phải thay đổi nhiều lần về quy mô, tổng mức đầu tư, thiết kế kỹ thuật, tổng dự toán... làm chậm tiến độ thực hiện dự án.

+ Chủ trương phân cấp thẩm định và phê duyệt dự án chưa đi đôi với việc tăng cường bộ máy quản lý nghiệp vụ về đầu tư ở các cấp.

2.2.3. Thực trạng trong công tác tổ chức thực hiện dự án đầu tư công

2.2.3.2. Chưa có bộ luật về quản lý đầu tư công

Quá trình đầu tư công hết sức phức tạp, sản phẩm lại có giá trị lớn, vốn đầu tư nhiều, thời gian lâu. Quá trình tạo ra sản phẩm đầu tư liên quan đến nhiều ngành, nhiều cấp. Việc nghiên cứu ban hành bộ luật về quản lý đầu tư công là một việc làm hết sức khẩn trương, cấp bách. Thực tế đến nay ở nước ta vẫn chưa có bộ luật về quản lý đầu tư công.

Sự thay đổi văn bản một cách thường xuyên làm khó khăn và hạn chế hiệu quả trong quản lý. Có những văn bản quy định và hướng dẫn chưa đi vào thực tế nhưng đã có sự thay đổi hoặc bị thay thế. Tuy có sự bổ sung, thay đổi cho phù hợp với tình hình mới nhưng quy định này mới chỉ giải quyết được các vấn đề cấp bách trước mắt và chưa đồng bộ, thậm chí trái ngược nhau. Bên cạnh đó, còn nhiều vấn đề và lĩnh vực chưa được quy định và giải quyết một cách triệt để như: Quy hoạch xây dựng, trách nhiệm cụ thể, rõ ràng của từng bên liên quan trong từng giai đoạn của quá trình đầu tư.

2.2.3.3. Hệ thống chuẩn mực, định mức áp dụng để quản lý đầu tư công còn nhiều hạn chế

Tình trạng quản lý đầu tư công hiện nay có nhiều bất cập đã gây ra tình trạng thất thoát, lãng phí và tham nhũng nhiều. Một phần là ở việc xây dựng các chuẩn mực để lập dự toán, thanh quyết toán còn nhiều hạn chế. Các chuẩn mực, định mức này của ta hiện nay vừa thiếu, vừa lạc hậu, có những tiêu chuẩn từ những năm 2000 vẫn còn được áp dụng và nhất là không đồng bộ. Mặt khác, các bộ định mức chuẩn về chi phí chung, về các loại công tác xây lắp, về chi phí vận chuyển, về hệ số đào đắp, vận chuyển đất đá, cát, các quy định về giá cho công trình trọng điểm, cho khu vực và địa phương... vẫn còn chứa đựng nhiều bất cập và gây tranh cãi, khó khăn cho việc quản lý chưa nói đến vấn đề hiệu sai gây hậu quả cho quản lý.

2.2.3.4. Năng lực chủ đầu tư, tư vấn và đơn vị thi công

Năng lực chủ đầu tư và tư vấn hạn chế, chủ trương chuẩn bị đầu tư quá nhiều nhưng nguồn lực không đủ để cân đối dẫn đến lãng phí chi phí chuẩn bị đầu tư. Áp dụng phổ biến hình thức chỉ định thầu trên cơ sở tách nhỏ các hạng mục của dự án nên không tiết kiệm được vốn. Ngoài ra, chưa có biện pháp chế tài các hợp đồng

xây dựng, nhiều dự án lớn có tiến độ chậm, làm giảm đi hiệu quả kinh tế, làm mất đi cơ hội thu hút đầu tư.

2.2.3.5. Tiến độ giải ngân vốn đầu tư công

Đến hết năm 2009, tỉnh Bình Định có 76 dự án hoàn thành, sử dụng vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước, chủ yếu là còn tính hoàn thành từ năm 2008 trở về trước, có tổng đầu tư 526 tỷ đồng. Khối lượng hoàn thành là 490 tỷ đồng, đến nay đã thanh toán 309 tỷ đồng, còn nợ 187,7 tỷ đồng

2.2.4. Thực trạng công tác quản lý Nhà nước đầu tư công

2.2.4.1. Năng lực cán bộ làm công tác quản lý

Trong công tác quản lý đầu tư công, nguyên nhân chủ yếu của vấn đề này là do không có mối liên hệ quyền lợi của người cán bộ và lợi ích của toàn xã hội dẫn đến việc không có đủ động lực khuyến khích họ hoàn thành tốt công việc.

2.2.4.2. Thủ tục hành chính

Thời gian thực hiện các thủ tục hành chính đối với một dự án đầu tư là quá dài, tối thiểu phải từ 3 tháng và tối đa phải đến vài ba năm, nhưng vẫn chưa đạt được hiệu quả như mong muốn.

Tình trạng trên đã làm cho các chủ đầu tư nước ngoài thiếu kiên nhẫn, nhiều khi phải bỏ cuộc. Còn các chủ đầu tư trong nước thì phải chịu đựng gian khổ. Tỷ lệ giải ngân rất thấp. Như vậy, khó khăn trong đầu tư hiện nay không phải là thiếu vốn, mà chính là việc thực hiện các thủ tục hành chính còn quá phiền hà, đã làm giảm tốc độ giải ngân và thực hiện đầu tư với một thực tế đáng lo ngại.

2.2.4.3. Việc phân tích và thẩm định dự án

Trong lựa chọn đầu tư, chưa có phương pháp luận đúng đắn

để đánh giá cụ thể, khách quan hiệu quả kinh tế và hiệu quả xã hội của dự án kết cấu hạ tầng để từ đó có cơ sở xác định thứ tự ưu tiên các dự án một cách thuyết phục. Hiện tại các dự án đầu tư của Tỉnh còn quá sơ sài, còn nhiều nhược điểm, chưa có dự án đầu tư công nào phân tích hiệu quả kinh tế - xã hội. Phương pháp phân tích chi phí vòng đời chưa được áp dụng trong so sánh chọn lựa phương án.

Việc các dự án kéo dài thời gian đã gây ảnh hưởng rất lớn đến phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh, ảnh hưởng đến đời sống của nhân dân. Hiện nay, khi thanh tra, kiểm tra các vi phạm trên, các cơ quan thanh tra chỉ mới tính toán các tổn thất tài chính chứ chưa tính toán các tổn thất xã hội với thước đo bằng tiền. Và như vậy, nếu những tổn thất này được lượng hóa một cách đầy đủ thì sẽ thành một số tiền rất lớn.

2.2.4.4. Hiệu quả kinh tế đầu tư chưa cao, thể hiện qua hệ số ICOR và tỷ lệ GDP/đầu tư từ Ngân sách

Năm 2005, ICOR của tỉnh là 5,61 nghĩa là tỉnh cần đầu tư thêm 5,61 đồng đã làm GDP tăng thêm 1 đồng, so với cả nước là 6,19 tức là cần muốn GDP cả nước tăng thêm 1 đồng thì cần đầu tư đến 6,19 đồng; năm 2009 ICOR của tỉnh là 11,86 nghĩa là tỉnh cần đầu tư thêm 11,86 đồng đã làm GDP tăng thêm 1 đồng, so với cả nước là 12,76 tức là cần muốn GDP cả nước tăng thêm 1 đồng thì cần đầu tư đến 12,76 đồng.

2.2.5. Thực trạng trong công tác thanh tra, kiểm tra đầu tư công

Tổng hợp chung đến cuối năm 2009, có 1.695 dự án được rà soát, kiểm tra, trong đó gồm có: 04 dự án nhóm A, 20 dự án nhóm B và 1.671 dự án nhóm C. Tổng mức vốn đầu tư của các dự án là:

4.156.295 triệu đồng, trong đó mức vốn đầu tư của các dự án nhóm A là 170.882 triệu đồng, mức vốn đầu tư các dự án nhóm B là: 1.865.324 triệu đồng và mức vốn đầu tư các dự án thuộc nhóm C là: 2.120.089 triệu đồng.

2.3. Những kết quả đạt được từ đầu tư công và nguyên nhân hạn chế trong công tác quản lý đầu tư công

2.3.1. Những kết quả đạt được từ đầu tư công

2.3.1.1. Về phát triển kinh tế

Nền kinh tế tiếp tục tăng trưởng. Tốc độ tăng sản phẩm địa phương (GDP) bình quân 05 năm đạt khoảng 10,9% (Nghị quyết Đại hội XVII đề ra 13%) so với giai đoạn 2001 - 2005 cao hơn 2%; trong đó nông, lâm nghiệp và thủy sản tăng bình quân 7,2% (Nghị quyết 5,6%), công nghiệp và xây dựng 15,4% (Nghị quyết 21,8), dịch vụ 11,6% (Nghị quyết 13,5%). Thu ngân sách tăng bình quân 22,6%; GDP bình quân đầu người 940 USD.

2.3.1.2. Về kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội được đầu tư xây dựng và phát huy có hiệu quả

Tổng vốn đầu tư huy động trên địa bàn tăng nhanh, 05 năm (2005-2010) đạt trên 37.837 tỷ đồng, chiếm tỷ trọng bình quân 40,3%/GDP, tốc độ tăng bình quân 19,3%/năm, gấp 2,63 lần tổng vốn đầu tư của 5 năm trước (2000-2005). Các công trình kết cấu hạ tầng: giao thông, thủy lợi, điện, nước sinh hoạt, trường học, cơ sở y tế, văn hóa, hạ tầng Khu kinh tế Nhơn Hội và các khu, cụm công nghiệp, cảng biển... tiếp tục được đầu tư xây dựng, nâng cấp, mở rộng.

2.3.2. Nguyên nhân hạn chế

2.3.2.1. Chiến lược quy hoạch phát triển

Thực tế những năm qua, việc quyết định đầu tư cơ sở hạ tầng của cả xã hội là rất cần thiết và đã đem lại hiệu quả. Tuy nhiên, cũng không ít những trường hợp do chỉ suy tính đến phát triển của địa phương mà chưa tính đến quy hoạch chung nên hiệu quả chưa đạt được như mục tiêu đã đề ra.

2.3.2.2. Cơ chế quản lý đầu tư công

Quá trình hoàn thiện cơ chế quản lý này không ngoài mục đích là ngày càng tác động một cách tích cực, hiệu quả lên hoạt động đầu tư nhằm đảm bảo cho lĩnh vực hoạt động này thực hiện được tốt nhất chức năng quan trọng của mình đối với quá trình xây dựng cơ sở vật chất - kỹ thuật cho nền kinh tế - xã hội.

2.3.2.4. Năng lực cán bộ trong hệ thống quản lý Nhà nước

Trong cơ chế giám sát, đánh giá hiện nay, các cơ quan dân cử như Hội đồng nhân dân còn chưa phát huy được tiếng nói, vai trò của mình. Nhiều trường hợp bức xúc được đại biểu Hội đồng nhân dân phản ánh qua các phiên họp; Tuy nhiên qua đến các phiên họp sau, vấn đề vẫn còn nguyên như vậy, chưa được giải quyết.

2.3.2.5. Thủ tục hành chính và các văn bản quy phạm pháp luật

- Các vấn đề trong quy định về quản lý thi công
- Các vấn đề trong quy định về quản lý đấu thầu.
- Các vấn đề trong quy trình phê duyệt và thẩm định dự án sử dụng vốn ngân sách theo quy định hiện nay.
- Vấn đề đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội trong thẩm định dự án.

CHƯƠNG 3

GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CÔNG TÁC QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH BÌNH ĐỊNH

3.1. Căn cứ để đề xuất các giải pháp hoàn thiện công tác quản lý đầu tư công trên địa bàn tỉnh

3.1.1. Sự thay đổi của môi trường

3.1.1.1. Môi trường trong nước

Môi trường đầu tư gồm kinh tế - xã hội, tự nhiên, nhân văn, kỹ thuật - công nghệ có tác động rất mạnh mẽ tới hoạt động đầu tư, mức huy động vốn đầu tư, tính chất sử dụng vốn, cũng như các cơ quan hoạch định chính sách, chính quyền địa phương, các nhà đầu tư...

3.1.1.2. Môi trường quốc tế

Môi trường quốc tế ảnh hưởng lớn tới quá trình quản lý đầu tư công, nếu các nhà quản lý không tính toán được các tác động và các khả năng có thể xảy ra để xác định các nguy cơ và đề ra cách xử lý sơ bộ, cái gì cần phải tiến hành gấp để đối phó ngay, cái gì cần phải liên kết với các quốc gia để xử lý.

3.1.2. Đầu tư công trong chiến phát triển kinh tế của tỉnh

Mục tiêu tổng quát của tỉnh Bình Định trong 05 năm tới là: Đảm bảo tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh và bền vững, tạo sự chuyển biến căn bản về chất lượng tăng trưởng kinh tế. Tiếp tục đẩy mạnh chuyển dịch cơ cấu kinh tế, cơ cấu lao động theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá; nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh của các sản phẩm truyền thống của tỉnh tạo nhiều sản phẩm mới có chất lượng cao, giá cả cạnh tranh, nâng cao tiềm lực của các doanh nghiệp

của Trung ương cũng như của tỉnh trên địa bàn. Huy động tối đa các nguồn lực cho đầu tư phát triển.

3.1.3. Những quyết định có tính nguyên tắc khi quản lý đầu tư công

Bố trí vốn đầu tư công trên cơ sở quy hoạch đầu tư công được xây dựng có chất lượng cao và ổn định.

Hài hòa các mục tiêu, lợi ích và tính đến tác động 2 mặt.

Tăng cường tái cơ cấu đầu tư công, phân cấp và đa dạng hóa phương thức, nguồn vốn đầu tư theo yêu cầu nâng cao hiệu quả đầu tư xã hội.

Tuân thủ các quy chuẩn về thủ tục và quy trình đầu tư, thực hiện đấu thầu thực chất và rộng rãi cho mọi thành phần kinh tế với các nguồn đầu tư công.

3.2. Các giải pháp hoàn thiện công tác quản lý đầu tư công trên địa bàn tỉnh Bình Định

3.2.1. Hoàn thiện công tác hoạch định đầu tư công

UBND tỉnh cần phải tiếp tục ban hành nhiều quyết định chấn chỉnh công tác quản lý đầu tư xây dựng cơ bản trong phạm vi chức năng và quyền hạn của mình. Tiếp tục rà soát lại, bổ sung, điều chỉnh chính sách thu hút đầu tư đi đôi với cải cách thủ tục đầu tư.

3.2.2. Hoàn thiện việc tổ chức thực hiện dự án đầu tư công

UBND tỉnh cần chỉ đạo tăng cường sự phối hợp, trao đổi thông tin giữa các đơn vị, làm tốt chức năng quản lý ngành trong đầu tư công, hỗ trợ tích cực cho đơn vị trong nâng cao chất lượng và hiệu quả đầu tư, khắc phục yếu kém và lúng túng trong quy hoạch và đầu tư phát triển.

3.2.3. Hoàn thiện công tác quản lý Nhà nước đầu tư công

Trong giai đoạn công nghiệp hoá - hiện đại hoá đất nước nói chung và thực hiện phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh nói riêng, tỉnh Bình Định cần phải có một đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý đầu tư công "vừa hồng vừa chuyên.

3.2.4. Hoàn thiện công tác thanh tra, kiểm tra đầu tư công

Xây dựng các thể chế quản lý chi tiêu công.

Tăng cường công tác quản lý, thanh tra, kiểm tra.

Sử dụng nguồn vốn Ngân sách tập trung, chống dàn trải, chống thất thoát, thực hiện tiết kiệm, chống tiêu cực và lãng phí.

Nâng cao trách nhiệm của người quyết định đầu tư.

3.2.5. Nâng cao chất lượng công tác quy hoạch

Để đảm bảo tính thống nhất của quy hoạch từ tỉnh đến huyện, quy hoạch phải do Tỉnh quản lý, điều phối chung, không được mạnh ai nấy làm. Quy hoạch phải được hiệu chỉnh kịp thời, đáp ứng sự thay đổi nhu cầu của thị trường. Phải gắn quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội với quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng đô thị.

3.2.6. Đảm bảo hợp lý giữa hiệu quả kinh tế và hiệu quả xã hội

Hoạt động đầu tư xây dựng cơ bản cần phải tính đến hiệu quả. Đây là tiêu chí hết sức cơ bản, đặc biệt đối với nước ta nói chung và của tỉnh Bình Định nói riêng. Như đã phân tích ở trên, đối với nhà nước, đầu tư xây dựng cơ bản phải vừa mang tính hiệu quả kinh tế - xã hội, chính trị, an ninh quốc phòng.

KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

Với nội dung nghiên cứu của luận văn được trình bày ở các phần trên đã minh chứng rằng, trong thời gian qua đầu tư công đã có tác động tích cực không những đến tăng trưởng kinh tế của Bình Định mà cả trong lĩnh vực an sinh xã hội, thu hút đầu tư. Tuy nhiên, hiệu quả đầu tư công chưa cao, do nền kinh tế Bình Định có điểm xuất phát thấp nên phải đầu tư nhiều vào các công trình kết cấu hạ tầng, loại dự án này đòi hỏi vốn lớn, thời gian thu hồi vốn chậm, tác động đến tăng trưởng GDP có độ trễ nhất định.

Với nhu cầu đầu tư giai đoạn tới rất lớn nhưng nguồn lực nhà nước có hạn, Tỉnh cần có những cơ chế, chính sách hợp lý để các thành phần kinh tế cùng tham gia đầu tư, kinh doanh cơ sở hạ tầng bằng các hình thức thích hợp để góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, rút ngắn tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá của Tỉnh.

Thực tế chứng minh rằng, sự phát triển của xã hội trong giai đoạn kinh tế thị trường hiện đại đã cho thấy đầu tư công hoàn toàn không mất đi mà trái lại nó tạo ra sự tái phân phối giữa các khu vực trong nền kinh tế mà Chính phủ là người đóng vai trò là một trung tâm của quá trình tái phân phối thu nhập thông qua các khoản đầu tư công.

Với ý nghĩa đó, đầu tư công đóng vai trò rất quan trọng trong giai đoạn nền kinh tế đang có những bước chuyển đổi nhằm sử dụng các nguồn vốn đầu tư có hiệu quả. Đặc biệt, trong thời kỳ đổi mới, đầu tư công chuyển mạnh sang đầu tư cho phát triển các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội, cho sự nghiệp giáo

dục, y tế, xoá đói giảm nghèo và nguồn vốn từ ngân sách nhà nước có một vai trò rất lớn trong đầu tư công để tạo những bước đột phá phát triển đất nước.

Bên cạnh đầu tư từ các khu vực ngoài quốc doanh, khu vực nước ngoài, đầu tư công đã và đang đóng góp đáng kể vào phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh. Tuy nhiên để đáp ứng đòi hỏi đặt ra cho phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh, công tác quản lý đầu tư công của tỉnh 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 tỉnh tác giả nhận thấy hiệu quả quản lý đầu tư công chưa cao. Do vậy, tác giả đã đề xuất một số giải pháp để tỉnh có thể đưa vào áp dụng trong những thời gian tới./.