BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO BỘ NỘI VỤ
HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

NGUYỄN HUY CHÍ

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN BẰNG NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM

Chuyên ngành: Quản lý hành chính công

Mã số: 62.34.82.01

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ QUẢN LÝ CÔNG

HÀ NỘI - 2016

Công trình được hoàn thành tại
Học viện Hành chính Quốc gia

Người hướng dẫn khoa học: 1. PGS.TS Trang Thị Tuyết
2. PGS.TS Lê Hùng Sơn

Phản biện 1: .....

Phản biện 2: .....

Phản biện 3:…. .....

Luận án sẽ được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án cấp Học viện họp tại Học viện Hành chính Quốc gia.

Vào hồi……giờ……phút, ngày….. tháng……năm……..

Có thể tìm hiểu luận án tại:

- Thư viện Học Viện Hành chính Quốc gia
- Thư viện Quốc gia

CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ
LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1. **Nguyễn Huy Chí** (2011), *Tăng cường quản lý nhà nước đối với dự án đầu tư xây dựng cơ bản bằng vốn ngân sách nhà nước*, Tạp chí Quản lý nhà nước số 186 Tháng 7 năm 2011, tr 43-44

2. **Nguyễn Huy Chí** (2011), *Thực hiện quy chế giám sát đầu tư của cộng đồng*, Tạp chí Tổ chức nhà nước số 10 năm 2011, tr 47-48

3. **Nguyễn Huy Chí** (2016), *Thực trạng về môi trường đầu tư và tác động đối với hoạt động đầu tư xây dựng cơ bản ở Việt Nam,* Tạp chí Kinh tế Châu Á – Thái Bình Dương số 465 – Tháng 3 năm 2016, tr. 21-24.

4. **Nguyễn Huy Chí** (2016), *Thực trạng đầu tư xây dựng cơ bản từ vốn ngân sách nhà nước ở Việt Nam,* Tạp chí Kinh tế Châu Á – Thái Bình Dương số kỳ 2 – Tháng 4 năm 2016; tr.34-36.

KẾT LUẬN

1. Quản lý nhà nước về đầu tư XDCB bằng vốn NSNN phụ thuộc vào điều kiện tự nhiên, lịch sử, kinh tế, chính trị, xã hội trình độ, quy mô của vốn đầu tư... Nhưng điều quan trọng là hiệu quả của QLNN đối với đầu tư XDCB từ nguồn vốn ngân sách nhà nước phụ thuộc nhiều vào các yếu tố chủ quan của những tổ chức, cá nhân tham gia vào bộ máy QLNN về đầu tư XDCB từ NSNN.

2. Trên cơ sở hệ thống các nội dung và nhân tố ảnh hưởng đến QLNN về đầu tư XDCB từ vốn NSNN, tác giả sử dụng để đánh gía tình hình đầu tư XDCB từ nguồn vốn NSNN ở Việt Nam cũng như công tác QLNN giai đoạn 2006 – 2015. Việc phân tích đánh gía dựa trên số liệu được công bố chính thức của Tổng cục Thống kê và Bộ Tài chính. Kết quả đánh giá chú trọng về mặt định tính và phân tích sâu sắc kết quả để chỉ ra nguyên nhân trong từng hạn chế.

3. Hệ thống các giải pháp hoàn thiện QLNN về đầu tư XDCB từ nguồn vốn NSNN ở Việt Nam được đặt trong bối cảnh cụ thể, đó là thâm hụt ngân sách kéo dài, nợ công tăng cao nghiêm trọng. Điều quan trọng là triển khai đồng bộ, hiệu quả các giải pháp để nâng cao hiệu quả QLNN về đầu tư XDCB từ nguồn vốn NSNN, góp phần cùng các nguồn vốn khác trong toàn xã hội đưa lại hiệu quả đầu tư công nói chung, đẩy mạnh phát triển đất nước.

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Đầu tư XDCB là hoạt động có vai trò quyết định trong việc tạo ra cơ sở vật chất kỹ thuật cho nền kinh tế, là nhân tố quan trọng làm thay đổi chuyển dịch cơ cấu kinh tế của một quốc gia, thúc đẩy sự tăng trưởng và phát triển kinh tế đất nước theo hướng CNH - HĐH. Hiện nay ở Việt Nam, vốn đầu tư cho XDCB đặc biệt trong những lĩnh vực khó có khả năng sinh lời như hạ tầng giao thông, hệ thống kênh mương, đê điều, tưới tiêu, trường học, bệnh viện… chủ yếu lấy từ nguồn ngân sách của nhà nước.

Đối với một nước đang phát triển như Việt Nam, đầu tư XDCB từ vốn NSNN là một vấn đề hệ trọng bởi vì, mức đầu tư cao được kỳ vọng đem lại mức tăng trưởng cao. Hiện nay, tỷ lệ đầu tư cho XDCB ở Việt Nam trong thời gian qua lên tới 12% GDP – cao hơn hẳn các quốc gia Đông Á khác trong giai đoạn phát triển tương tự như Việt Nam – nhưng cho đến thời điểm này, cơ sở hạ tầng của Việt Nam vẫn bị coi là yếu kém và là một trong ba nút thắt tăng trưởng chính của nền kinh tế. Rõ ràng, đầu tư chỉ dẫn đến tăng trưởng nếu nó thực sự hiệu quả. Vì vậy, nâng cao hiệu quả đầu tư XDCB bằng NSNN phải luôn là một ưu tiên hàng đầu – mà hiện nay điều đó phụ thuộc phần lớn vào hiệu lực và hiệu quả của quá trình quản lý nhà nước đối với lĩnh vực này.

Có thể khẳng định rằng, hiệu quả đầu tư XDCB bằng vốn NSNN ở Việt Nam hiện nay rất thấp và nguyên nhân chủ yếu nhất là do công tác QLNN còn yếu kém. Sự yếu kém này tồn tại trong tất cả các khâu của quá trình quản lý; từ việc lập quy hoạch, kế hoạch đầu tư xây dựng; cơ chế phối hợp, phân công, phân cấp trong bộ máy quản lý nhà nước; đến cơ chế phân bổ ngân sách và thanh kiểm tra, giám sát. Tình trạng yếu kém trong quản lý đã dẫn đến nhiều hệ lụy là sai phạm về đầu tư xảy ra một cách rất phổ biến trong hầu hết các dự án được thanh tra và kiểm toán; hàng loạt các dự án ngàn tỉ bỏ

hoang, lãng phí… Trong khi đó, thu ngân sách của cả nước năm những năm gần đây chỉ đủ để đáp ứng chi thường xuyên, còn toàn bộ vốn cho đầu tư phát triển phải đi vay nợ. Tình hình nợ công đã ở mức rất nghiêm trọng và dự báo trong năm nay sẽ cham ngưỡng an toàn (65%) theo Chiến lược quản lý nợ công đến 2020.

Trước bối cảnh đó, tác giả luận án nhận thấy việc QLNN đối với đầu tư XDCB bằng NSNN ở Việt Nam rất bức thiết cả lý luận thực tiễn, cả trước mắt và lâu dài. Với ý nghĩa đó, tác giả chọn "***Quản lý nhà nước đối với đầu tư XDCB bằng ngân sách nhà nước ở Việt Nam***" làm đề tài luận án tiến sỹ chuyên ngành quản lý công của mình.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích chung mà luận án nghiên cứu, đó là: Hoàn thiện quản lý Nhà nước đối với đầu tư xây dựng cơ bản bằng vốn NSNN ở Việt Nam.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

- Hệ thống hóa, bổ sung và hoàn thiện khung lý thuyết về đầu tư xây dựng cơ bản bằng vốn NSNN và quản lý Nhà nước đối với đầu tư xây dựng cơ bản bằng vốn NSNN.

- Phân tích, đánh giá thực trạng đầu tư xây dựng cơ bản bằng vốn NSNN ở Việt Nam. Đánh giá thực trạng công tác quản lý Nhà nước đối với đầu tư xây dựng cơ bản bằng vốn NSNN ở Việt Nam.

- Đề xuất các phương hướng và giải pháp hoàn thiện quản lý Nhà nước đối với đầu tư xây dựng cơ bản bằng vốn NSNN ở Việt Nam trong giai đoạn tới.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là: Quản lý Nhà nước đối với đầu tư xây dựng cơ bản bằng vốn NSNN.

4.2.7. Tăng cường hiệu quả kiểm tra, giám sát hoạt động đầu tư xây dựng cơ bản từ vốn NSNN

4.2.8. Tuân thủ chặt chẽ chu trình quản lý đầu tư từ NSNN

4.3. NHÓM GIẢI PHÁP HỖ TRỢ HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN TỪ NSNN

4.3.1. Tăng cường huy động các nguồn vốn ngoài ngân sách kết hợp với vốn NSNN trong đầu tư XDCB

4.3.2. Tăng cường ứng dụng công nghệ trong quản lý nhà nước, hoàn thiện hệ thống mua sắm công điện tử trực tuyến

4.3.3. Xây dựng và thực hiện phương thức quản lý ngân sách theo đầu ra

4.3.4. Xây dựng cơ chế bảo đảm giám sát đầu tư cộng đồng hoàn toàn tự nguyện và độc lập

4.3.5. Hoàn thiện cơ sở pháp lý bảo đảm tính độc lập của cơ quan kiểm tra, giám sát

4.3.6. Xây dựng các cơ chế ưu đãi tài chính công để thúc đẩy sự phối hợp giữa các vùng

4.3.7. Đẩy mạnh công tác phòng, chống tham nhũng trong sử dụng ngân sách nhà nước

CHƯƠNG 4:

GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN TỪ VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM

4.1. PHƯƠNG HƯỚNG HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN TỪ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

Luận án nghiên cứu phương hướng dựa trên 3 căn cứ: (1) Chiến lược phát triển Kinh tế - Xã hội lần thứ 3 ở Việt Nam (2011-2020); (2) Định hướng đầu tư công tổng thể trung và dài hạn 2016-2020; (3) Phương hướng hoàn thiện QLNN đối với đầu tư xây dựng ở Việt Nam. Từ đó, luận án đã tổng hợp và xây dựng phương hướng hoàn thiện QLNN về đầu tư XDCB bằng NSNN với 3 nội dung: (1) Mục tiêu đầu tư công trung hạn đến 2020; (2) Quan điểm hoàn thiện QLNN về đầu tư xây dựng cơ bản bằng NSNN; (3) Các định hướng hoàn thiện QLNN đối với đầu tư xây dựng.

4.2. NHÓM GIẢI PHÁP CHÍNH HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN BẰNG NSNN Ở VIỆT NAM

4.2.1. Đổi mới nhận thức về chức năng, phương thức của QLNN đối với đầu tư công và đầu tư từ NSNN nói riêng

4.2.2. Kiện toàn tổ chức bộ máy quản lý đầu tư XDCB bằng vốn NSNN theo hướng tập trung đầu mối chịu trách nhiệm, giảm thủ tục hành chính

4.2.3. Hoàn thiện khung pháp lý cho đầu tư XDCB sử dụng NSNN

4.2.4. Đổi mới công tác xây dựng quy hoạch, kế hoạch đầu tư xây dựng cơ bản từ vốn NSNN

4.2.5. Cải cách cơ chế phân bổ ngân sách trong quản lý đầu tư XDCB bằng vốn NSNN nhằm xóa bỏ cơ chế xin-cho bao cấp

4.2.6. Chú trọng công tác thẩm định dự án đầu tư XDCB từ NSNN

3.2. Phạm vi nghiên cứu

+ Phạm vi về nội dung nghiên cứu:

(1) Do chuyên ngành của luận án là Quản lý công, vì thế nội dung nghiên cứu của luận án sẽ tập trung vào các chức năng của QLNN như:: xây dựng quy hoạch, kế hoạch; ban hành và tổ chức thực hiện văn bản pháp luật; chính sách; kiểm tra giám sát; tổ chức bộ máy quản lý…

(2) Luận án không đi sâu nghiên cứu lĩnh vực xây dựng cơ bản theo các nghiệp vụ hay kỹ thuật chuyên môn của ngành này mà chủ yếu hướng đến hoạt động đầu tư vào lĩnh vực này;

(3) Đầu tư xây dựng cơ bản từ vốn ngân sách nhà nước được nghiên cứu trong luận văn chỉ bao gồm nguồn vốn cân đối trong ngân sách đã được Quốc hôi, Hội đồng nhân dân các cấp phê duyệt hàng năm; không bao gồm nguồn vốn đầu tư nhà nước ngoài NSNN.

(4) Luận án tập trung nghiên cứu công tác quản lý của nhà nước đối với 2 giai đoạn đầu trong quá trình đầu tư XDCB gồm *Chuẩn bị đầu tư* và *Thực hiện đầu tư*. Đây là hai giai đoạn quan trọng nhất liên quan đến việc giải ngân vốn đầu tư, đặc biệt đối với những dự án sử dụng NSNN.

+ Phạm vi về không gian nghiên cứu: Số liệu về đầu tư XDCB được nghiên cứu trong luận án này bao gồm các dự án đầu tư XDCB thực hiện trên toàn lãnh thổ Việt Nam.

+ Phạm vi nghiên cứu về thời gian: Luận án thu thập số liệu và dữ liệu nghiên cứu trong 10 năm (từ năm 2006 đến năm 2015), định hướng nghiên cứu đến năm 2025.

4. Câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết khoa học

Các câu hỏi nghiên cứu đặt ra để giải quyết trong luận án bao gồm:

Câu hỏi 1: QLNN đối với đầu tư XDCB bằng NSNN là gì và bao gồm những nội dung nào?

Giả thuyết nghiên cứu: Khái niệm QLNN đối với đầu tư XDCB bằng NSNN chưa được xây dựng một cách hoàn chỉnh bao gồm: chủ thể quản lý, đối tượng và khách thể quản lý, công cụ và mục tiêu của QLNN. Nội dung của QLNN đối với đầu tư XDCB chính là các công việc cần phải thực hiện để quản lý các hoạt động đầu tư xây dựng sử dụng NSNN. Việc xác định một cách đúng đắn các nội dung quản lý sẽ giúp ích cho nghiên cứu thực tiễn.

Câu hỏi 2: Những nhân tố khách quan và chủ quan nào ảnh hưởng đến QLNN đối với đầu tư XDCB bằng NSNN ở Việt Nam?

Giả thuyết nghiên cứu: Thành công hay hạn chế trong QLNN đối với đầu tư XDCB phụ thuộc vào các nhân tố tác động như: điều kiện tự nhiên – xã hội, điều kiện kinh tế, khoa học công nghệ, khả năng của NSNN, thể chế kinh tế, tình trạng tham nhũng, năng lực quản lý…

Câu hỏi 3: Tình hình về đầu tư XDCB bằng NSNN ở Việt Nam trong giai đoạn 2006-2015 trên các mặt: số lượng, qui mô, vốn và hiệu quả?

Giả thuyết nghiên cứu: Đầu tư XDCB bằng NSNN ở Việt Nam bên cạnh những kết quả đạt được còn tồn tại rất nhiều bất cập như: gánh nặng lớn cho NSNN, hiệu quả rất thấp, thất thoát và lãng phí là phổ biến…

Câu hỏi 4: Thực tiễn QLNN về đầu tư XDCB bằng NSNN ở Việt Nam trong giai đoạn 2006-2015 đã diễn ra như thế nào? Đâu là nguyên nhân của những hạn chế trong QLNN?

Giả thuyết nghiên cứu: Đầu tư XDCB bằng NSNN mang lại hiệu quả thấp kém do công tác QLNN đối với hoạt động này còn rất nhiều bất cập tồn tại trong vấn đề quy hoạch, pháp lý, chính sách, cơ chế phối hợp, phê duyệt, kiểm tra giám sát…

Câu hỏi 5: Cần thực thi những giải pháp nào nhằm hoàn thiện công tác QLNN về đầu tư XDCB bằng NSNN ở Việt Nam?

Giả thuyết nghiên cứu: Việc thực thi và vận dụng các giải pháp được đề xuất sẽ khắc phục các hạn chế đã nêu ra, nâng cao hiệu

3.3.1.3. Hạn chế trong xây dựng quy hoạch, kế hoạch đầu tư XDCB bằng NSNN: Quy hoạch mang tính manh mún, chia cắt, cục bộ từng địa phương, chưa xây dựng được quy hoạch theo vùng; tình trạng thiếu kỷ luật dẫn đến phá vỡ quy hoạch

3.3.1.4. Hạn chế trong xây dựng và ban hành văn bản pháp lý cho đầu tư XDCB bằng NSNN: cho đến nay vẫn chưa có Luật Quy hoạch; Về việc hướng dẫn thực hiện Luật liên quan đến đầu tư XDCB bằng vốn NSNN, tình hình chung là vẫn chậm

3.3.1.5. Hạn chế trong việc ban hành và thực thi chính sách đối với đầu tư XDCB bằng NSNN: tình trạng chỉ định thầu diễn ra rất phổ biến trong lĩnh vực đầu tư XDCB tử nguồn vốn NSNN; chưa có chính sách sàng lọc và sắp xếp thứ tự ưu tiên một cách rõ ràng trong việc lựa chọn và phê duyệt dự án đầu tư XDCB từ nguồn vốn NSNN.

3.3.1.6. Hạn chế trong công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát đầu tư XDCB bằng NSNN: Tần suất kiểm tra, giám sát quá thường xuyên mà không hiệu quả; Thiếu cơ chế thu thập, phân tích thông tin kiểm tra giám sát từ xa; Tính minh bạch và công khai trong hoạt động kiểm tra, giám sát còn thấp.

3.3.2. Nguyên nhân cơ bản của những hạn chế

4.3.2.1. Nguyên nhân khách quan

Thứ nhất, nguồn thu NSNN sụt giảm dẫn đến khó khăn trong chi tiêu NSNN. *Thứ hai,* tính phức tạp, đa dạng của lĩnh vực đầu tư XDCB. *Thứ ba,* kinh phí và các điều kiện vật chất phục vụ cho công tác QLNN về đầu tư XDCB còn bất cập.

3.4.2.2. Nguyên nhân chủ quan

Thứ nhất, trình độ của cán bộ làm công tác QLNN về đầu tư XDCB chưa cao. *Thứ hai,* cơ chế xin – cho trong phân bổ NSNN vẫn phổ biến.*Thứ ba,* chưa có cơ chế cá nhân chịu trách nhiệm và giải trình một cách rõ ràng. *Thứ tư*, tham nhũng ngày càng nghiêm trọng đặc biệt trong đầu tư XDCB sử dụng NSNN.

Cơ chế giám sát, kiểm tra, đánh giá và xử lý vi phạm về đầu tư xây dựng dần được hoàn thiện và phát huy hiệu quả rõ rệt. Các nội dung về chế tài xử phạt các vi phạm trong hoạt động xây dựng như hình thức và mức xử phạt các hành vi vi phạm của chủ đầu tư, nhà thầu xây dựng và nhà thầu tư vấn xây dựng đã được cụ thể hóa. Việc thí điểm thực hiện thanh tra xây dựng theo 3 cấp ở thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh đã giúp tăng cường quản lý trật tự xây dựng ở địa phương, từng bước đưa hoạt động xây dựng vào trật tự, nề nếp. Công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát của các cơ quan chức năng được quy định cụ thể, rõ ràng hơn đã thúc đẩy việc kiểm tra, thanh tra, giám sát tiến hành thường xuyên, có hiệu quả hơn. Qua đó, đã phát hiện nhiều vấn đề tồn tại trong cơ chế quản lý, nhiều sai phạm trong quá trình đầu tư và có những kiến nghị cụ thể để xử lý vi phạm, hoàn thiện hệ thống pháp luật.

3.3. NHỮNG HẠN CHẾ CHỦ YẾU VÀ NGUYÊN NHÂN CƠ BẢN CỦA HẠN CHẾ TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẦU TƯ XÂY DỰNG TỪ VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM

3.3.1. Những hạn chế chủ yếu

3.3.1.1. Hạn chế trong tổ chức bộ máy QLNN về đầu tư XDCB bằng NSNN: Tuy vậy, hạn chế lớn nhất trong khâu này nằm ở sự phối hợp giữa các bộ ngành, cơ quan, giữa các cấp trong bộ máy quản lý. Đây là một hạn chế không chỉ giới hạn trong mô hình quản lý đầu tư công mà còn trong toàn hệ thống quản lý nhà nước về kinh tế ở Việt Nam. Sự phối hợp vừa lỏng lẻo lại vừa chồng chéo giữa các bộ ngành trong quản lý đầu tư từ vốn nhà nước dẫn đến tình trạng không hiệu quả, "xung đột" chính sách, đúng với Bộ này nhưng lại sai với Bộ kia; hoặc cùng một vấn đề nhưng hướng dẫn thực hiện khác nhau v.v…

3.3.1.2. Hạn chế trong phân cấp quản lý đầu tư XDCB bằng NSNN: Phân cấp đồng loạt và đại trà, phân cấp không đồng bộ, phân bổ ngân sách không ràng buộc trách nhiệm của đơn vị sử dụng ngân sách với đơn vị cấp vốn

quả trong công tác QLNN, từ đó gia tăng lợi ích của hoạt động chi NSNN cho đầu tư XDCB, góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và an sinh xã hội.

5. Dự kiến những đóng góp mới của Luận án

- Luận án cung cấp một hệ thống lý thuyết hoàn chỉnh về đầu tư xây dựng cơ bản bằng vốn NSNN. Đồng thời, cung cấp cơ sở khoa học của quản lý Nhà nước đối với đầu tư XDCB bằng vốn NSNN.

- Luận án xác định căn cứ thực tiễn về đầu tư XDCB bằng vốn NSNN ở Việt Nam và đánh giá thực trạng hoạt động quản lý Nhà nước đối với lĩnh vực này.

- Luận án xây dựng phương hướng và đề xuất hệ thống các giải pháp tiếp tục hoàn thiện quản lý Nhà nước đối với đầu tư XDCB bằng vốn NSNN ở Việt Nam.

- Luận án có thể được sử dụng làm tài liệu nghiên cứu về lĩnh vực đầu tư xây dựng cơ bản bằng vốn NSNN; Làm tài liệu tham khảo cho các cơ quan Nhà nước để hoàn thiện QLNN đối với đầu tư XDCB bằng vốn NSNN ở Việt Nam; Luận án có thể được sử dụng trong việc giảng dạy, nghiên cứu trong các trường học có giảng dạy các môn học kinh tế đầu tư, quản lý Nhà nước về kinh tế.

6. Bố cục của luận án

Ngoài phần Mở đầu, Kết luận, Mục lục, Danh mục chữ viết tắt, Danh mục tài liệu tham khảo, Phụ lục, nội dung của Luận án gồm 3 chương:

Chương 1: ***Tổng quan về tình hình nghiên cứu liên quan đến quản lý nhà nước về đầu tư xây dựng cơ bản bằng ngân sách nhà nước***

Chương 2: ***Cơ sở khoa học về quản lý Nhà nước đối với đầu tư xây dựng cơ bản bằng vốn ngân sách nhà nước***

Chương 3: ***Thực trạng quản lý Nhà nước đối với đầu tư xây dựng cơ bản bằng vốn ngân sách nhà nước ở Việt Nam***

Chương 4: ***Giải pháp tiếp tục hoàn thiện quản lý Nhà nước đối với đầu tư xây dựng cơ bản bằng vốn ngân sách nhà nước ở Việt Nam***

CHƯƠNG 1:

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU CÓ LIÊN QUAN ĐẾN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN BẰNG VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1.1. CÁC NGHIÊN CỨU TRONG VÀ NGOÀI NƯỚC ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN BẰNG VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

Các công trình nghiên cứu có liên quan đến QLNN đối với đầu tư XDCB từ NSNN tập trung vào 4 nội dung sau đây:

(1) Nghiên cứu về đầu tư phát triển, đầu tư công, hoặc chi tiêu công trong đó có ít nhiều liên quan đến đầu tư XDCB từ vốn NSNN.

(2) Nghiên cứu về quản lý công, quản lý nhà nước

(3) Nghiên cứu về quản lý đầu tư công, quản lý chi tiêu công hoặc QLNN về vốn đầu tư trong lĩnh vực XDCB… Những công trình nghiên cứu này cũng có phần giao thoa nhất định với nội dung đề tài QLNN về đầu tư XDCB từ vốn NSNN.

(4) Nghiên cứu về quản lý nhà nước trong lĩnh vực đầu tư XDCB theo các chức năng cơ bản của quản lý như: (i) Xây dựng và

cường đẩy mạnh công tác quyết toán vốn đầu tư các dự án hoàn thành sử dụng vốn nhà nước... Nhờ có các chỉ thị sát sao của Chính phủ, công tác QLNN đối với đầu tư XDCB bằng NSNN đã được chấn chỉnh lại một cách căn bản, đặc biệt trong bối cảnh nợ công đã vượt trần và nợ đọng XDCB tăng cao; đồng thời đã góp phần khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải, quyết định đầu tư một cách tùy tiện, vượt quá khả năng cân đối vốn.

3.2.3. Thực trạng xây dựng và thực thi chiến lược, quy hoạch, kế hoạch đầu tư xây dựng cơ bản từ vốn NSNN

Nhìn chung, công tác quản lý quy hoạch xây dựng thời gian gần đây đã có nhiều chuyển biến tích cực, công tác quy hoạch được các địa phương quan tâm, các đồ án quy hoạch đã thể hiện tư duy đổi mới và tầm nhìn dài hạn, tỷ lệ phủ kín quy hoạch tăng lên đáng kể, chất lượng đồ án quy hoạch ngày càng được cải thiện. Nhờ đó, nhiều khu đô thị mới trên khắp cả nước đã và đang được hình thành với hệ thống cơ sở hạ tầng đồng bộ, diện mạo đô thị ngày càng thay đổi theo hướng văn minh, hiện đại.

3.2.4. Thực trạng phân cấp quản lý đầu tư XDCB bằng NSNN

Trong thời gian qua, việc phân cấp trong đầu tư XDCB đã được thực hiện mạnh mẽ trên 4 nội dung: (1) Phân cấp chủ đầu tư; (2) Phân cấp ngân sách Nhà nước; (3) Phân cấp phê duyệt, ra quyết định đầu tư; (4) Phân cấp quản lý dự án đầu tư từ vốn NSNN. Thực hiện phân cấp mạnh trong quản lý đầu tư xây dựng, giữa các cấp các ngành, giữa Trung ương và địa phương đã khắc phục tình trạng đùn đẩy trách nhiệm, đặc biệt là đẩy lên cấp trên; làm rõ hơn trách nhiệm của các cấp, các ngành và các chủ thể tham gia, tạo động lực thúc đẩy các hoạt động đầu tư, phát triển thị trường xây dựng và thị trường bất động sản với quy mô ngày càng rộng lớn, đa dạng, góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

3.2.5. Thực trạng về thanh tra, kiểm tra, giám sát quản lý nhà nước đối với đầu tư XDCB từ vốn NSNN

3.2.2. Thực trạng ban hành và thực thi chính sách, pháp luật có liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản từ vốn NSNN

Luật Xây dựng 2014, Luật Đầu tư công 2014, Luật Đấu thầu 2013 và Luật NSNN 201 và các văn bản hướng dẫn đã tạo nên một hành lang pháp lý tương đối đầy đủ, ngày càng hoàn thiện, kịp thời thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng, tạo cơ sở pháp lý quan trọng để quản lý các hoạt động đầu tư XDCB từ NSNN.

Luật Xây dựng được sửa đổi đã tạo điều kiện thuận lợi cho các chủ đầu tư có cơ sở triển khai các dự án đầu tư xây dựng, qua đó đã huy động được một lượng lớn nguồn vốn trong xã hội cho đầu tư phát triển; đồng thời là công cụ hữu hiệu để các cơ quan nhà nước thực hiện quản lý các hoạt động đầu tư xây dựng theo đúng pháp luật, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, đáp ứng ngày càng tốt hơn yêu cầu phát triển của đất nước.

Một bước đột phá liên quan đến QLNN về đầu tư XDCB bằng NSNN đó là Luật Đầu tư công được Quốc hội thông qua và chính thức có hiệu lực từ ngày 1/1/2015. Đây được coi là một trong những văn bản pháp lý quan trọng nhất trong việc thể chế hóa đầu tư công, tạo điều kiện cho việc tiến hành tái cơ cấu đầu tư công theo hướng thắt chặt kỷ luật trong quản lý và giám sát đầu tư công, nâng cao hiệu quả, tránh được thất thoát, lãng phí.

Việc ban hành các chính sách dưới dạng chỉ thị, nghị quyết, quyết định liên quan đến đầu tư công, đầu tư XDCB sử dụng NSNN cũng đã được tiến hành rất kịp thời và liên tục. Thủ tướng Chính phủ ban hành một loạt chỉ thị đã góp phần quản lý chặt chẽ hoạt động đầu tư XDCB như: chỉ thị số 1792/CT-TTg ngày 15/10/2011 của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường quản lý đầu tư từ vốn NSNN và vốn trái phiếu chính phủ; chỉ thị số 32/CT-TTg năm 2012 về việc loại bỏ những rào cản và hoàn thiện cơ chế chính sách để nâng cao hiệu quả đầu tư; Chỉ thị 27/CT-TTg năm 2012 về giải pháp khắc phục tình trạng nợ đọng XDCB; Chỉ thị số 14/CT-TTg/2013 về tăng cường quản lý đầu tư và xử lý nợ đọng xây dựng cơ bản từ nguồn ngân sách nhà nước và trái phiếu chính phủ; Chỉ thị số 27/CT-TTg về việc tăng thực thi chiến lược, quy hoạch, kế hoạch; (ii) Ban hành và thực thi chính sách pháp luật; (iii) Kiểm tra, giám sát hoạt động đầu tư xây dựng cơ bản; (iv) Tổ chức bộ máy quản lý Nhà nước đối với đầu tư xây dựng cơ bản….

1.2. NHỮNG VẤN ĐỀ CHƯA ĐƯỢC NGHIÊN CỨU TRONG CÁC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ VÀ HƯỚNG NGHIÊN CỨU CỦA ĐỀ TÀI

1.2.1. Những vấn đề chưa được nghiên cứu trong các công trình khoa học đã công bố - điểm khác biệt với luận án của tác giả

Thứ nhất, Nếu xét trên khía cạnh quản lý, quản lý chi tiêu công hay quản lý vốn đầu tư… được xem xét dựa theo chu trình cấp vốn từ khâu lập kế hoạch, phê duyệt kế hoạch vốn đến dự toán, quyết toán vốn đầu tư, điều chỉnh vốn… còn QLNN về đầu tư XDCB - nội dung trọng tâm của luận án này lại tập trung đi theo các chức năng của QLNN như: lập chiến lược, quy hoạch đầu tư xây dựng; hệ thống văn bản pháp qui; cơ chế bộ máy quản lý, thanh tra kiểm tra giám sát đầu tư xây dựng từ vốn NSNN…

Thứ hai, Chưa có một công trình nghiên cứu nào nghiên cứu một cách có hệ thống về quản lý của nhà nước đối với đầu tư XDCB thuộc nguồn vốn NSNN theo 5 chức năng cơ bản… mà chỉ dừng lại ở nghiên cứu một vài khía cạnh của quản lý.

Thứ ba, Một số luận án tiến sĩ mặc dù có nội dung khá gần song phạm vi nghiên cứu rộng hơn như về đầu tư công, đầu tư phát triển hoặc chi NSNN trong khi luận án của tác giả tập trung vào phạm vi hẹp hơn là đầu tư cho XDCB. Ngoài ra, một số công trình nghiên cứu đề cập đến nguồn vốn của nhà nước, trong khi đó luận án của tác giả chỉ nghiên cứu nguồn vốn từ NSNN.

Thứ tư, một điểm khác biệt nữa giữa luận án của tác giả với các công trình khoa học đã công bố là phạm vi nghiên cứu về không gian. Luận án của tác giả nghiên cứu trên phạm vi cả nước bao gồm cả cấp trung ương và địa phương.

Thứ năm, trong khoảng thời gian 3 năm trở lại đây, một loạt

các văn bản pháp lý mới có liên quan đến đầu tư XDCB từ vốn NSNN được ban hành và bắt đầu có hiệu lực. Theo đó, cơ chế, quy trình quản lý đầu tư XDCB từ NSNN đã được hoàn thiện hơn rất nhiều.

1.2.2. Định hướng nghiên cứu chính của luận án

Ngoài những nội dung cơ bản có thể tương tự các công trình nghiên cứu khác, luận án hướng đến các khía cạnh khác biệt sau:

- Nghiên cứu QLNN về đầu tư XDCB theo bốn chức năng cơ bản của quản lý.

- Thống kê số liệu về đầu tư XDCB từ vốn NSNN không bao gồm vốn của nhà nước ngoài ngân sách.

- Nghiên cứu cơ chế QLNN về đầu tư XDCB trong đó nhấn mạnh đến mối quan hệ giữa Trung ương và địa phương trong việc phê duyệt dự án đầu tư từ ngân sách nhà nước.

- Xây dựng hệ thống tiêu chí đánh giá hiệu quả của đầu tư XDCB từ NSNN và các nhân tố ảnh hưởng đến QLNN trong lĩnh vực này.

- Xem xét mối quan hệ hữu cơ giữa tăng đầu tư từ NSNN – tham nhũng - gia tăng nợ công – rủi ro vĩ mô và tác động đến tăng trưởng kinh tế.

- Xây dựng một hệ thống giải pháp trên khía cạnh QLNN nhằm nâng cao hiệu quả cho đầu tư XDCB từ vốn NSNN với các cơ sở và điều kiện thực hiện để tăng tính khả thi cho giải pháp.

trạng phải liên tục bổ sung vốn, đầu tư xong thiếu nguyên liệu để sản xuất, đầu tư xong không có nơi tiêu thụ sản phẩm.

3.1.5. Tình trạng lãng phí, thất thoát, tiêu cực, tham nhũng xảy ra phổ biến trong ĐTXDCB từ vốn NSNN

Thất thoát trong lĩnh vực đầu tư XDCB của nhà nước là vấn đề đáng lo ngại. Các dạng thất thoát chủ yếu trong đầu tư XDCB thường do những nguyên nhân sau: (1) Thất thoát do quản lý không tốt nên dẫn đến việc rút ruột công trình; (2) Thất thoát do thiết kế không đúng, quá dư so với thực tế thi công; (3) Thất thoát do kéo dài thời gian thi công; (4) Thất thoát trong bàn giao đưa công trình vào sử dụng, thanh quyết toán.

3.1.6. Tình trạng nợ đọng trong đầu tư XDCB từ NSNN ngày càng nghiêm trọng

Tình trạng nợ đọng xây dựng cơ bản từ vốn ngân sách nhà nước hiện nay đã trở nên phổ biến. Nợ XDCB lớn do nhiều nguyên nhân, trong đó nguyên nhân trực tiếp và cơ bản là khả năng cân đối vốn của Nhà nước chưa đáp ứng được nhu cầu đầu tư ngày càng, dẫn đến tình trạng vốn không bố trí đủ theo tiến độ, thậm chí công trình đã đấu thầu, thiết bị đã đặt mua nhưng không được bố trí vốn.

3.2. THỰC TRẠNG CÔNG TÁC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN BẰNG NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM

3.2.1. Thực trạng bộ máy quản lý Nhà nước đối với đầu tư xây dựng cơ bản từ vốn NSNN

Bộ máy quản lý nhà nước về đầu tư XDCB từ NSNN chủ yếu được hình thành trên 2 cấp, phụ thuộc vào phân cấp quyết định ngân sách: cấp Trung ương và cấp địa phương. Cấp Trung ương quản lý bao gồm các dự án đầu tư từ NSNN do các Bộ, cơ quan ngang bộ làm chủ đầu tư, vốn đầu tư từ ngân sách trung ương. Còn cấp địa phương quản lý các dự án đầu tư do các chủ tịch ủy ban tỉnh hoặc phân cấp cho huyện, xã làm chủ đầu tư; các dự án này được cấp vốn bởi ngân sách của địa phương và một phần từ NSTW.

Xét về cấp ngân sách cho đầu tư XDCB từ NSNN, đầu tư XDCB từ NSNN chủ yếu từ nguồn ngân sách địa phương. Nếu như từ năm 2006 đến 2013, đầu tư XDCB từ NSTW chỉ tăng khoảng 2,5 lần thì NSĐP chi cho đầu tư XDCB đã tăng gần 3,5 lần. Về tỷ trọng, trong những năm qua, vốn đầu tư XDCB từ NSTW chỉ chiếm khoảng trên dưới 30% trong khi đầu tư XDCB từ NSĐP chiếm khoảng 70%, tức là gần gấp 2 lần quy mô đầu tư cho XDCB từ NSTW.

3.1.2. Đầu tư XDCB từ vốn NSNN còn chiếm tỷ trọng lớn trong tổng đầu tư phát triển của toàn xã hội

Trong giai đoạn 2006-2015, vốn đầu tư từ NSNN chiếm tỷ trọng lớn trong tổng vốn đầu tư của toàn xã hội, chiếm tỷ trọng trên 20%, thậm chí có năm (2011) chiếm gần 27%. Điều này thể hiện năng lực huy động vốn khu vực ngoài nhà nước và thu hút vốn đầu tư nước ngoài cho đầu tư XDCB còn yếu. Nhà nước vẫn còn bao cấp khá nặng trong đầu tư XDCB.

3.1.3. Hiệu suất đầu tư XDCB từ NSNN còn rất thấp

Hiệu quả đầu tư sử dụng nguồn vốn nhà nước trong thời gian qua chưa cao, điều đó thể hiện rõ ràng qua việc hệ số ICOR trong khu vực nhà nước. Trong giai đoạn 2006-2015, đặc biệt những năm gần đây, mặc dù tỷ lệ đầu tư từ khu vực nhà nước so với GDP khu vực nhà nước không tăng mà còn giảm đi nhưng việc tạo ra giá trị gia tăng đã giảm sút, dẫn tới giá trị hệ số ICOR khu vực này tăng lên nhanh chóng, bất chấp nỗ lực cắt giảm, hạn chế đầu tư công của khu vực nhà nước.

3.1.4. Đầu tư sai, đầu tư dàn trải trong XDCB từ vốn NSNN

Đầu tư sai, dàn trải ảnh hưởng nghiêm trọng đến hiệu quả đầu tư. Nhiều công trình dự án chưa thực sự phải cần thiết đầu tư, chưa đến thời điểm đầu tư hoặc không nhất thiết phải bố trí vốn nhà nước đầu tư đã gây lãng phí không nhỏ. Quy mô, địa điểm của nhiều dự án ĐTXDCB của nhà nước xác định không đúng dẫn đến tình

CHƯƠNG 2:
CƠ SỞ KHOA HỌC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN BẰNG NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

2.1. LÝ LUẬN CHUNG VỀ ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN TỪ VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

2.1.1. Khái niệm về đầu tư xây dựng cơ bản

Theo Luật Đầu tư số 67/2014/QH13 ngày 26/11/2014 của Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, tại Điều 3, khái niệm đầu tư được hiểu: "*Đầu tư là việc nhà đầu tư bỏ vốn bằng các loại tài sản hữu hình hoặc vô hình để hình thành tài sản tiến hành các hoạt động đầu tư*".

"*Đầu tư XDCB được hiểu là việc bỏ vốn để xây dựng mới, mở rộng hoặc cải tạo những công trình xây dựng nhằm mục đích phát triển, duy trì, nâng cao chất lượng công trình hoặc sản phẩm, dịch vụ trong một thời hạn nhất định.*"

2.1.2. Vai trò của đầu tư xây dựng cơ bản

Luận án đã phân tích để thấy được vai trò của đầu tư XDCB đến tổng cung, tổng cầu của nền kinh tế, đến tăng trưởng và phát triển, đến chuyển dịch cơ cấu ngành trong nền kinh tế, và tạo việc làm cho người lao động.

2.1.3. Các giai đoạn của đầu tư xây dựng cơ bản

Đầu tư XDCB theo dự án có thể chia thành 3 bước cơ bản: (1) Giai đoạn chuẩn bị đầu tư, (2) Giai đoạn thực hiện đầu tư, giai đoạn , (3) Giai đoạn đưa vào khai thác và sử dụng. Tùy tính chất và qui mô của dự án mà các bước trên có thể rút ngắn lại như: ở giai đoạn chuẩn bị đầu tư, đối với những dự án B và C thì có thể không cần bước nghiên cứu cơ hội đầu tư và bước nghiên cứu khả thi mà xây dựng luôn dự án khả thi, thậm chí chỉ cần lập báo cáo kinh tế kỹ thuật đối với những dự án đã có thiết kế mẫu.

2.1.4. Vốn đầu tư xây dựng cơ bản và vốn ngân sách nhà nước

"*Vốn đầu tư XDCB là toàn bộ những chi phí đã bỏ ra để đạt được mục đích đầu tư bao gồm chi phí cho việc khảo sát quy hoạch xây dựng, chi phí chuẩn bị đầu tư, chi phí thiết kế và xây dựng, mua sắm, lắp đặt máy móc thiết bị và các chi phí khác được ghi trong tổng dự toán*".

Theo quy định tại Luật Đầu tư công số 49/2014/QH13: Vốn nhà nước là từ những nguồn sau (1) Vốn từ NSNN; (2) Vốn công trái quốc gia; (3) Vốn trái phiếu Chính phủ; (4) Vốn trái phiếu chính quyền địa phương; (5) Vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài; (6) Vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước; (7) Vốn từ nguồn thu để lại cho đầu tư nhưng chưa đưa vào cân đối ngân sách nhà nước; (8) Các khoản vốn vay khác của ngân sách địa phương để đầu tư. Phạm vi nghiên cứu của luận án này chỉ tập trung vào vốn từ NSNN.

2.1.5. Đặc điểm đầu tư xây dựng cơ bản từ vốn ngân sách nhà nước

Thứ nhất, đầu tư XDCB từ NSNN chủ yếu là đầu tư xây dựng các công trình hạ tầng kinh tế - xã hội không có khả năng thu hồi vốn, hiệu quả kinh tế - xã hội do đầu tư những công trình này đem lại là rất lớn và có ý nghĩa quan trọng trong phát triển kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng của từng địa phương.

Thứ hai, đầu tư XDCB từ NSNN thường chiếm tỷ trọng vốn lớn nhất trong tổng đầu tư phát triển từ NSNN của cả nước nói chung và một địa phương nói riêng.

Thứ ba, Chính phủ trung ương hay chính quyền địa phương tham gia trực tiếp vào quản lý toàn bộ quá trình đầu tư xây dựng các công trình thuộc nguồn vốn NSNN nhằm đảm bảo sự phù hợp với chiến lược, qui hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

Thứ tư, các công trình sử dụng vốn đầu tư XDCB từ NSNN phụ thuộc rất lớn vào qui mô và khả năng cân đối của ngân sách.

Thứ năm, Vốn từ NSNN trong đầu tư XDCB được kiểm tra, kiểm soát chặt nhằm ngăn chặn tình trạng sử dụng không đúng mục

d) Sự phối hợp giữa các cơ quan trong quản lý nhà nước về đầu tư XDCB từ vốn NSNN

2.3. KINH NGHIỆM QUỐC TẾ TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN TỪ VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

2.3.1. Kinh nghiệm về quản lý đầu tư công

2.3.2. Kinh nghiệm về lập và quản lý quy hoạch đầu tư xây dựng

2.3.3. Kinh nghiệm về xây dựng hệ thống văn bản pháp lý cho đầu tư XDCB

2.3.4. Kinh nghiệm về quản lý vốn NSNN cho đầu tư XDCB

2.3.5. Kinh nghiệm về thanh tra, giám sát đầu tư XDCB từ vốn NSNN

2.3.6. Bài học kinh nghiệm có thể vận dụng trong quản lý nhà nước về đầu tư XDCB từ vốn NSNN ở Việt Nam

CHƯƠNG 3:

THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN TỪ VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM

3.1. THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN BẰNG VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM

3.1.1. Quy mô đầu tư cho XDCB từ vốn ngân sách nhà nước ngày càng tăng

Trong giai đoạn từ năm 2006 đến 2013, quy mô đầu tư XDCB bằng NSNN tăng nhanh và liên tục, gấp 3 lần, từ 88.341 tỷ đồng lên 271.680 tỷ đồng năm 2013. Tuy vậy, riêng 2 năm 2014 và 2015, do bối cảnh nguồn thu ngân sách gặp khó khăn, đồng thời cũng do thực hiện Chỉ thị số 1792/CT-TTg ngày 15/10/2011 về tăng cường quản lý đầu tư từ vốn NSNN.

Phân cấp là quá trình chuyển giao quyền hạn và trách nhiệm từ chính quyền trung ương cho các chính quyền địa phương hay cho khu vực kinh tế tư nhân. Phạm vi phân cấp trong quản lý kinh tế đã liên tục được mở rộng, cho đến nay bao trùm 6 lĩnh vực. Trong số đó, 2 lĩnh vực được đẩy mạnh phân cấp mạnh mẽ thuộc về công tác QLNN đối với đầu tư XDCB bằng NSNN, đó là: (1) quản lý quy hoạch, kế hoạch, đầu tư phát triển; (2) ngân sách nhà nước.

2.2.4.5. Thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện đầu tư XDCB từ vốn ngân sách nhà nước

Kiểm tra, giám sát là một khâu quan trọng trong chu trình quản lý vốn đầu tư. Kiểm tra, giám sát nhằm tìm ra những mặt ưu điểm, những nhân tố mới, tích cực để phát huy; đồng thời phát hiện những sai lệch của đối tượng quản lý vốn để uốn nắn kịp thời. Mặt khác, qua kiểm tra, giám sát có thể phát hiện những điểm bất cập, bất hợp lý trong cơ chế quản lý, thậm chí ngay cả chủ trương, quyết định đầu tư để kịp thời sửa đổi cho phù hợp.

2.2.5. Các nhân tố ảnh hưởng đến quản lý nhà nước về đầu tư xây dựng cơ bản từ vốn NSNN

2.2.5.1. Nhân tố khách quan

a) Điều kiện tự nhiên

b) Điều kiện kinh tế xã hội

c) Điều kiện về khoa học và công nghệ

d) Khả năng về nguồn lực của ngân sách nhà nước

2.2.5.2. Nhân tố chủ quan

a) Thể chế kinh tế

b) Vấn đề tham nhũng

c) Năng lực quản lý của người lãnh đạo và trình độ chuyên môn của đội ngũ cán bộ trong bộ máy quản lý nhà nước về đầu tư XDCB từ NSNN

đích, kém hiệu quả, lãng phí hoặc phổ biến là tham ô, tham nhũng, gây thất thoát NSNN.

2.1.6. Hiệu quả của đầu tư xây dựng cơ bản từ vốn ngân sách nhà nước

Hiệu quả đầu tư XDCB từ vốn NSNN là mối quan hệ so sánh giữa các lợi ích trực tiếp và gián tiếp mà nền kinh tế - xã hội thu được so với các chi phí trực tiếp và gián tiếp mà nền kinh tế - xã hội phải bỏ ra trong quá trình thực hiện đầu tư.

Trong đầu tư XDCB từ vốn NSNN, hiệu quả kinh tế - xã hội được coi trọng hơn hiệu quả tài chính.

Nhiều dự án đầu tư XDCB từ vốn NSNN không thể tính hiệu quả trực tiếp được.

Một số dự án đầu tư từ NSNN chịu tác động bởi nhiều yếu tố phi kinh tế không thể lượng hóa được.

2.1.7. Mối quan hệ giữa đầu tư XDCB từ NSNN, nợ công và thâm hụt NSNN

Trong điều hành chính sách phát triển kinh tế xã hội, Chính phủ sử dụng chính sách NSNN có bội chi để tác động vào nền kinh tế. Để bù đắp thâm hụt, Chính phủ thường ưu tiên lựa chọn giải pháp đi vay. Việc đi vay làm gia tăng gánh nặng nợ và càng làm giảm quyền lực tài chính của Chính phủ bởi phải dành ra một phần để chi trả các khoản nghĩa vụ nợ đáo hạn. Đầu tư công tăng cao, dẫn đến thâm hụt ngân sách lớn, nợ công tăng lên sẽ kéo theo lãi phải trả tăng. Đến lượt nó, lãi phải trả tăng sẽ chất thêm gánh nặng lên thâm hụt ngân sách. Vòng luẩn quẩn này sẽ trầm trọng hơn trong bối cảnh lãi suất tăng cao, tăng trưởng thấp, hiệu quả sử dụng NSNN thấp.

2.2. NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN TỪ VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

2.2.1. Khái niệm quản lý nhà nước về đầu tư xây dựng cơ bản từ vốn ngân sách nhà nước

Quản lý nhà nước đối với hoạt động đầu tư xây dựng cơ bản

từ nguồn vốn ngân sách nhà nước là sự tác động của bộ máy nhà nước vào quá trình đầu tư xây dựng cơ bản từ bước chuẩn bị đầu tư đến thực hiện đầu tư nhằm đảm bảo hiệu quả sử dụng vốn ngân sách nhà nước và thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội đã đặt ra.

2.2.2. Sự cần thiết của Quản lý nhà nước về đầu tư xây dựng cơ bản từ nguồn vốn ngân sách nhà nước

Lý do quan trọng nhất của quản lý nhà nước đối với dự án đầu tư từ ngân sách nhà nước là vốn đầu tư thuộc sở hữu nhà nước, do đó, nhà nước cần phải quản lý để vốn đó được sử dụng đúng mục đích, tránh lãng phí, tham ô, thất thoát, bảo toàn giá trị của đồng vốn đầu tư,

2.2.3. Nguyên tắc quản lý nhà nước đầu tư xây dựng cơ bản từ nguồn vốn ngân sách nhà nước

2.2.3.1. Nguyên tắc tiết kiệm và hiệu quả

2.2.3.2.Nguyên tắc tập trung, dân chủ

2.2.3.3. Nguyên tắc kết hợp hài hòa giữa các lợi ích

2.2.3.4. Nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo vùng và lãnh thổ

2.2.4. Nội dung quản lý nhà nước về đầu tư XDCB từ nguồn vốn ngân sách nhà nước

2.2.4.1. Tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về đầu tư XDCB từ nguồn vốn ngân sách nhà nước

Bộ máy QLNN đối với đầu tư XDCB từ NSNN bao gồm các chủ thể với các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và mối quan hệ giữa các chủ thể. Bộ máy QLNN đối với dự án ĐTXD từ NSNN bao gồm từ Quốc hội là cơ quan lập pháp, Chính phủ (Bộ Kế hoạch đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Xây dựng,...), Kiểm toán Nhà nước, Thanh tra Chính phủ, UBND các cấp và các cơ quan chuyên môn ở mỗi cấp... Trong việc xây dựng bộ máy quản lý nhà nước, điều quan trọng hơn cả là phải thiết lập một *cơ chế phối hợp* giữa các cơ quan, tổ chức, đơn vị trong bộ máy đó. Trong tổ chức bộ máy QLNN về đầu tư XDCB, công tác cán bộ là nhân tố then chốt.

2.2.4.2. Xây dựng và ban hành hệ thống chính sách, pháp luật về quản lý đầu tư xây dựng cơ bản

Trong QLNN nói chung và trong lĩnh vực đầu tư XDCB nói riêng, pháp luật có vai trò vô cùng quan trọng. Pháp luật chính là biện pháp, là hành lang khuôn khổ để Nhà nước quản lý chặt chẽ, nghiêm minh hoạt đầu tư XDCB. Căn cứ vào đó các chủ đầu tư thực hiện đầu tư theo định hướng và quy định của nhà nước, tránh những rủi ro, lãng phí, thất thoát vốn ngân sách, ngăn ngừa tham ô, tham nhũng vốn nhà nước. Như vậy, hệ thống pháp luật về đầu tư xây dựng là khuôn khổ để định hướng, hướng dẫn, tạo lập hành lang cho việc tiến hành các hoạt động đầu tư xây dựng. Về nguyên tắc, các quy định pháp luật cần rõ ràng, minh bạch, có cách hiểu thống nhất, bảo đảm định hướng hoạt động của dự án đầu tư xây dựng cơ bản đáp ứng đúng mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội.

2.2.4.3. Xây dựng chiến lược, quy hoạch và kế hoạch đầu tư xây dựng cơ bản từ nguồn vốn ngân sách nhà nước

Việc xây dựng quy hoạch và tổ chức quản lý thực hiện quy hoạch là vấn đề cốt lõi nhất của công tác QLNN về DAĐTXD. Công tác quy hoạch có ảnh hưởng đặc biệt đến hiệu quả của hoạt động ĐTXD các dự án. Nếu quy hoạch sai sẽ dẫn đến lãng phí nguồn lực đầu tư. Quy hoạch dàn trải sẽ làm cho việc xây dựng của chủ đầu tư trở nên manh mún, nhỏ lẻ, ít hiệu quả. Nhưng nếu không có quy hoạch thì hậu quả lại càng nặng nề hơn. Khi đã có quy hoạch cần phải công khai quy hoạch để người dân và các cấp chính quyền đều biết. Trên cơ sở quy hoạch, nhà nước cần phải đưa vào kế hoạch đầu tư, khuyến khích các khu vực vốn khác tham gia đầu tư để tránh tình trạng quy hoạch treo.

2.2.4.4. Phân cấp QLNN về đầu tư XDCB bằng vốn ngân sách nhà nước