

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ TP. HỒ CHÍ MINH**

NGUYỄN HOÀNG ANH

**HIỆU QUẢ QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG
TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH:
VẤN ĐỀ VÀ GIẢI PHÁP**

LUẬN VĂN THẠC SĨ KINH TẾ

TP. HỒ CHÍ MINH - 2008

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ TP. HỒ CHÍ MINH**

NGUYỄN HOÀNG ANH

**HIỆU QUẢ QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG
TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH:
VẤN ĐỀ VÀ GIẢI PHÁP**

Chuyên ngành: Kinh tế phát triển
Mã số: 60.31.05

LUẬN VĂN THẠC SĨ KINH TẾ

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:
TS LÊ NGỌC UYÊN**

TP. HỒ CHÍ MINH – 2008

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan bản luận văn này là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các dữ liệu, kết quả nêu trong luận văn là hoàn toàn trung thực và có nguồn gốc rõ ràng.

TÁC GIẢ

Nguyễn Hoàng Anh

MỤC LỤC

Phần mở đầu.....	1
Lý do chọn đề tài:	1
Mục đích của đề tài:.....	2
Đối tượng và phạm vi nghiên cứu:	2
Câu hỏi nghiên cứu:.....	2
Phương pháp nghiên cứu:.....	2
Chương 1: Cơ sở lý luận và thực tiễn	4
1.1 Cơ sở lý luận.....	4
1.1.1 Khái niệm đầu tư công:.....	4
1.1.2 Khái niệm hiệu quả quản lý đầu tư công	4
1.1.3 Vai trò của nhà nước đối với phát triển kinh tế - xã hội	5
1.1.4 Vai trò của đầu tư công đối với phát triển kinh tế - xã hội: 8	
1.1.5 Những nhân tố ảnh hưởng đến đầu tư công:.....	9
1.1.6 Quy trình thẩm định dự án đầu tư:	10
1.1.7 Phương pháp phân tích lợi ích – chi phí:	12
1.1.8 Các chỉ tiêu đo lường hiệu quả đầu tư	13
1.2 Cơ sở thực tiễn.....	16
Chương 2: Thực trạng hiệu quả quản lý đầu tư công của thành phố Hồ Chí Minh.....	19
2.1 Giới thiệu tổng quan chung về thành phố Hồ Chí Minh:.....	19
2.2 Khái quát về tình hình đầu tư công trên địa bàn thành phố	20
2.2.1 Tỷ lệ đầu tư công trên GDP	20
2.2.2 Mức độ đầu tư từ ngân sách vào các ngành.....	21
2.3 Hiệu quả của quản lý đầu tư công	23
2.2.1 Đánh giá kết quả tăng trưởng kinh tế bằng các chỉ tiêu vĩ mô	23
2.2.2 Một số bằng chứng thực tế về các dự án công gây lãng phí, thất thoát trên địa bàn thành phố:	26
2.2.3 Đánh giá bằng các chỉ tiêu vi mô.....	29
2.2.4 Đánh giá số liệu thống kê về tình hình thực hiện, giám sát các dự án từ vốn ngân sách của thành phố.	31
2.3 Nghiên cứu các hạn chế trong quản lý đầu tư công.	34
2.3.1 Nghiên cứu năng lực của cơ quan nhà nước.....	34
2.3.2 Nghiên cứu thủ tục hành chính, các quy định pháp luật:..	37
2.3.3 Nghiên cứu vấn đề kinh phí	50
Chương 3: Kết quả phân tích đạt được và các cải cách thành phố cần thực hiện, các kiến nghị với Trung ương:	52
3.1. Hiệu quả của quản lý đầu tư công và các hạn chế trong quản lý:	52

3.1.1 Hiệu quả của quản lý đầu tư công.....	52
3.1.2 Các hạn chế trong quản lý đầu tư công.....	52
3.2 Đề ra các cải cách cần thực hiện, những kiến nghị với cấp Trung ương - lộ trình áp dụng.	53
3.2.1 Những cải cách ở cấp thành phố có thể áp dụng	53
3.2.2 Lộ trình áp dụng các cải cách	58
3.2.3 Những kiến nghị của thành phố đối với cấp Trung ương.	60
Kết luận:	62
Kiến nghị về những nghiên cứu tiếp theo:.....	63

DANH MỤC BẢNG, BIỂU ĐỒ

Sơ đồ 1.1 Quy trình thẩm định dự án.....	11
Biểu đồ 2.1 Tỷ lệ đầu tư công trên GDP	21
Bảng 2.1 Cơ cấu vốn đầu tư xây dựng cơ bản thuộc ngân sách địa phương của thành phố	22
Bảng 2.2 Hệ số ICOR của thành phố so với cả nước	24
Bảng 2.3 Tỷ lệ GDP/đầu tư của thành phố so với cả nước	25
Bảng 2.4 So sánh các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả đầu tư của dự án mở rộng đường trong 2 trường hợp	31
Bảng 2.5 Bảng tổng hợp báo cáo giám sát, đầu tư cả nước 6 tháng đầu năm 2007	33

Phần mở đầu

Lý do chọn đề tài:

Thành phố Hồ Chí Minh là trung tâm kinh tế - xã hội lớn nhất nước, chiếm vai trò quan trọng trong đóng góp vào tăng trưởng kinh tế, thu ngân sách quốc gia, vì vậy thành phố được xem là đầu tàu kinh tế của cả nước. Trong những năm vừa qua, nền kinh tế của thành phố Hồ Chí Minh đã đạt được 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 thành phố 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, công cụ điều hành này, đầu tư công chiếm vai trò vô cùng cần thiết vì đây 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 tư nhân thường ít khi tham gia vào. Trong giai đoạn hiện nay, kinh tế cả nước nói chung và thành phố nói riêng đang đối diện với một số thách thức, khó khăn như áp lực lạm phát, cơ sở hạ tầng không 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, thành phố cần phải mạnh mẽ cải cách 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 luận văn lựa chọn nghiên cứu đề tài “Hiệu quả quản lý đầu tư công tại thành phố Hồ Chí Minh: vấn đề và giải

pháp”.

Mục đích của đề tài:

Đề ra những cải cách để nâng cao hiệu quả quản lý đầu tư công, áp dụng vào thực tiễn thông qua việc đưa những cải cách này vào trong kế hoạch điều hành kinh tế - xã hội của thành phố giai đoạn sắp tới.

Đối tượng và phạm vi nghiên cứu:

- Đối tượng nghiên cứu của luận văn là hệ thống quy định pháp luật và cơ quan quản lý đầu tư công.

- Phạm vi nghiên cứu:

+ Về không gian: trong địa bàn thành phố Hồ Chí Minh,

+ Về thời gian: giai đoạn từ năm 2001-2007

Câu hỏi nghiên cứu:

- Hiệu quả quản lý đầu tư công trên địa bàn thành phố hiện nay như thế nào?

- Các vấn đề còn tồn tại trong công tác quản lý đầu tư công là gì?

- Những giải pháp cần thực hiện để nâng cao hiệu quả quản lý đầu tư công của thành phố là gì?

Phương pháp nghiên cứu:

Luận văn chủ yếu sử dụng phương pháp mô tả, phân tích, tổng hợp, kết hợp với phương pháp chuyên gia thông qua việc tham khảo các ý kiến, báo cáo của chuyên gia trong ngành.

Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của đề tài nghiên cứu:

Về mặt khoa học, theo lý thuyết kinh tế công, chính phủ thực hiện đầu tư công là nhằm đạt được tăng trưởng kinh tế và phát triển các mặt xã hội, môi

trường, con người. Tuy nhiên không phải cứ đầu tư thật nhiều sẽ đạt được kết quả cao. Một số nhà kinh tế còn cho rằng tăng đầu tư công quá mức sẽ gây tác động lấn át đến đầu tư của khu vực tư, trong khi hiệu quả đầu tư của khu vực tư thường cao hơn, khi đó sẽ làm chậm tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế. Vì vậy đánh giá hiệu quả quản lý đầu tư công, xác định các vấn đề còn tồn tại sẽ làm cơ sở cho việc tổng kết đưa vào lý thuyết về quản lý kinh tế công.

Về mặt thực tiễn, việc đánh giá hiệu quả quản lý đầu tư công sẽ giúp đưa ra các chính sách quản lý đầu tư công một cách hiệu quả hơn, giúp duy trì tốc độ phát triển kinh tế cao của thành phố trước các thách thức trong giai đoạn hiện nay.

Chương 1: Cơ sở lý luận và thực tiễn

1.1 Cơ sở lý luận

1.1.1 Khái niệm 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.¹

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

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

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

1.1.2 Khái niệm hiệu quả quản lý đầu tư công

Để hiểu rõ khái niệm hiệu quả quản lý đầu tư công, ta thông qua việc tìm hiểu khái niệm hiệu quả và khái niệm hoạt động quản lý đầu tư công.

- Hiệu quả là một phạm trù kinh tế phản ánh trình độ sử dụng các nguồn lực sẵn có của đơn vị cũng như của nền kinh tế để thực hiện tốt nhất các mục

¹ Theo định nghĩa của Dự thảo Luật Đầu tư công

tiêu đề ra với mức chi phí thấp nhất và được lượng hóa bằng cách so sánh giữa kết quả đầu ra và chi phí đầu vào.

- 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 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

Từ sự tổng hợp các khái niệm trên, ta có cách hiểu sau: hiệu quả quản lý đầu tư công là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực nhà nước đối với các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người của các cơ quan trong bộ máy nhà nước nhằm hỗ trợ các chủ đầu tư thực hiện đúng vai trò, chức năng, nhiệm vụ của người đại diện sở hữu 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; đảm bảo hoạt động đầu tư công đạt được tốt nhất mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội với chi phí thấp nhất. Chỉ khi đáp ứng được những yêu cầu này thì hoạt động quản lý đầu tư công mới được coi là có hiệu quả.

1.1.3 Vai trò của nhà nước đối với phát triển kinh tế - xã hội

Vai trò điều hành của nhà nước trong phát triển kinh tế - xã hội là một trong những vấn đề nghiên cứu trọng tâm của các nhà kinh tế qua các thời kỳ. Mỗi thời kỳ, mỗi giai đoạn lại có các học thuyết, mô hình khác nhau được đưa

¹ Dựa theo Tài liệu bồi dưỡng về Quản lý hành chính nhà nước của Học viện hành chính quốc gia

ra nhằm lý giải về việc nhà nước có nên tham gia tác động vào nền kinh tế và nếu có thì cách thức tác động như thế nào là thích hợp.

Mô hình cổ điển về tăng trưởng kinh tế với các đại diện là Adam Smith, David Ricardo được đề ra vào những năm đầu phát triển của kinh tế tư bản cho rằng vai trò của chính phủ là hoàn toàn không cần thiết cho điều hành kinh tế. Trên cơ sở những khủng hoảng kinh tế nghiêm trọng những năm 1929-1933, Keynes đã mạnh mẽ thay đổi quan điểm cổ điển về nền kinh tế có xu hướng tự điều chỉnh đi đến cân đối mới, nơi có công ăn và việc làm đầy đủ cho tất cả mọi người. Trong các nghiên cứu của mình ông đánh giá cao vai trò của tiêu dùng trong việc xác định sản lượng và đi đến kết luận, muốn thoát khỏi khủng hoảng, thất nghiệp, nhà nước phải thực hiện điều tiết bằng các chính sách kinh tế nhằm tăng cầu tiêu dùng. Để đạt được điều này, ông đề nghị sử dụng ngân sách nhà nước để kích thích đầu tư thông qua các đơn đặt hàng của nhà nước và trợ cấp vốn cho các doanh nghiệp. Để thúc đẩy tăng trưởng và giảm lãi suất để kích thích đầu tư, chính phủ chấp nhận lạm phát có mức độ, đẩy mạnh đầu tư vào các công trình công cộng và các biện pháp khác nhau như một cú hích trợ lực khi đầu tư tư nhân giảm sút.

Trường phái kinh tế gần đây ra đời với đại diện là P.A Samuelson, những nội dung cơ bản của lý thuyết này là:

Trên thực tế, sản lượng cân bằng thường ở dưới mức sản lượng tiềm năng, trong điều kiện hoạt động bình thường, nền kinh tế luôn có thất nghiệp và lạm phát. Nhà nước cần xác định tỷ lệ thất nghiệp tự nhiên và mức lạm phát có thể chấp nhận được. Sự cân bằng của nền kinh tế được xác định tại giao điểm của tổng cung và tổng cầu.

Lý thuyết tăng trưởng kinh tế này cũng thống nhất với cách xác định của mô hình kinh tế tân cổ điển về các yếu tố tác động đến sản xuất. Họ cho rằng

tổng mức cung của nền kinh tế được xác định bởi các yếu tố đầu vào của sản xuất, đó là nguồn lao động, vốn sản xuất, tài nguyên thiên nhiên và khoa học công nghệ. $Y=f(K,L,R,T)$

Lý thuyết tăng trưởng kinh tế của Samuelson cho rằng thị trường là yếu tố cơ bản điều tiết hoạt động của nền kinh tế. Mặt khác, trong sự phát triển kinh tế hiện nay, việc mở rộng kinh tế thị trường đòi hỏi phải có sự can thiệp của nhà nước không chỉ vì thị trường có những khuyết tật, mà còn vì xã hội đặt ra mục tiêu mà dù thị trường có hoạt động tốt cũng không thể đáp ứng được.

Theo Samuelson trong nền kinh tế hỗn hợp hiện đại, chính phủ có bốn chức năng cơ bản: thiết lập khuôn khổ pháp luật, xác định chính sách ổn định kinh tế vĩ mô; tác động vào việc phân bổ tài nguyên để cải thiện hiệu quả kinh tế; thiết lập các chương trình tác động đến việc phân phối lại thu nhập. Chính phủ cần tạo ra môi trường ổn định để cho các doanh nghiệp và các hộ gia đình có thể tiến hành sản xuất và trao đổi sản phẩm một cách thuận lợi. Chính phủ cũng cần đưa ra những định hướng cơ bản về phát triển kinh tế và những hướng ưu tiên cần thiết cho từng thời kỳ và sử dụng các công cụ như thuế quan, chương trình tín dụng, trợ giá để hướng dẫn các ngành, các doanh nghiệp hoạt động. Chính phủ thường xuyên tìm cách duy trì công ăn, việc làm ở mức cao bằng cách đưa ra các chính sách thuế, chi tiêu và tiền tệ hợp lý. Đồng thời, chính phủ khuyến khích một tỷ lệ tăng trưởng kinh tế vững chắc, chống lạm phát và giảm ô nhiễm môi trường. Chính phủ thực hiện phân phối lại thu nhập của cải giữa các doanh nghiệp và các hộ gia đình thông qua thuế thu nhập, thuế tài sản và những biện pháp khác. Chính phủ cũng thực hiện các hoạt động phúc lợi công cộng như cung cấp phúc lợi cho người già, người tàn tật và những người thất nghiệp.

Cho đến nay, vẫn có nhiều nhà kinh tế tiếp tục nghiên cứu về vai trò của nhà nước đối với phát triển kinh tế - xã hội. Những nghiên cứu này được thực hiện trên nhiều mặt, trên nhiều quốc gia¹ và đã đạt được nhiều kết quả nghiên cứu quan trọng, nhìn chung những nghiên cứu này đều xác định vai trò của nhà nước là cần thiết cho phát triển kinh tế - xã hội.

1.1.4 Vai trò của đầu tư công đối với phát triển kinh tế - xã hội:

Trong nền kinh tế, khu vực kinh tế tư nhân thường không muốn tham gia vào việc cung cấp các hàng hóa công do khó thu lợi. Những hàng hóa công này thường là các công trình hạ tầng phục vụ cho phát triển kinh tế - xã hội như: đường xá, cầu cống, trường học, bệnh viện... Vai trò của những hàng hóa công này là vô cùng quan trọng vì nếu không có hệ thống hạ tầng giao thông thì nền kinh tế không vận hành được, không có hệ thống công trình trường học, bệnh viện, nhà văn hóa phục vụ phát triển con người thì yêu cầu phát triển xã hội cũng không được đáp ứng... Hoạt động đầu tư công của nhà nước là nhằm cung cấp những hàng hóa công nên vai trò của hoạt động này đối với phát triển kinh tế - xã hội là không thể phủ nhận được. Tác động của việc sản xuất những hàng hóa công không thể đo trực tiếp bằng các chỉ tiêu thông thường như đối với các hàng hóa do doanh nghiệp tư nhân kinh doanh mà phải thông qua ích lợi đem lại cho toàn bộ nền kinh tế - xã hội. Chính vì thế việc đánh giá kết quả của đầu tư công của một địa phương phải thông qua kết quả phát triển kinh tế - xã hội của chính địa phương đó.

¹ Một số bài viết liên quan đến vấn đề này: Irma Adelman (1999), *The role of government in economic development*; Kathleen E. Hug (2001), *An Outline of the U.S. Economy*; Asia Pacific Economic News (2006), *DecisionMaker Guide to Parliament and Government*; Deborah Dera (2007), *What is the Role of Government in the Economy? ...*

1.1.5 Những nhân tố ảnh hưởng đến đầu tư công¹:

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

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

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

- Bối cảnh thực tế: các yếu tố kinh tế, xã hội, chính trị, tiến bộ khoa học – công nghệ... đều có ảnh hưởng đến hoạt động, kết quả đạt được của dự án

¹ Dựa theo tài liệu *Những vấn đề cơ bản về chính sách và quy trình chính sách* của TS. Lê Chi Mai

đầu tư. Những biến động này đôi khi phải dẫn đến việc điều chỉnh dự án, hoặc ngưng không thực hiện dự án nữa do không còn phù hợp.

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

1.1.6 Quy trình thẩm định dự án đầu tư:¹

Công tác thẩm định đầu tư công thường cần xem xét ảnh hưởng của dự án về tài chính (ngân sách), kinh tế và thu phân phối thu nhập. Toàn bộ quy trình thẩm định có thể được chia ra làm bốn giai đoạn thẩm định và bốn điểm ra quyết định trước khi dự án được chấp thuận sau cùng. Những giai đoạn này được thể hiện qua sơ đồ 1.1.

- Giai đoạn ý tưởng và định dạng là giai đoạn mang tính phôi thai cho toàn bộ quy trình của dự án, tại giai đoạn này cần phải có một xác định sơ bộ về nhu cầu tương đối của dự án. Nếu ngay từ giai đoạn này đã có bằng chứng cho thấy người sử dụng dịch vụ của dự án không đưa dự án vào danh mục ưu tiên của họ thì có thể từ bỏ ý định về dự án trước khi tiến hành các nghiên cứu tiếp theo.

- Giai đoạn nghiên cứu tiền khả thi là nỗ lực đầu tiên nhằm đánh giá triển vọng chung của dự án, thường bao gồm sáu lĩnh vực như sau:

+ Phân tích thị trường hay sức cầu nhằm ước tính, định lượng hóa và lý giải chứng minh sức cầu hàng hóa và dịch vụ, giá cả hay các nhu cầu tương

¹ Tóm lược từ tài liệu Thẩm định đầu tư phát triển của chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright

đổi về dịch vụ xã hội.

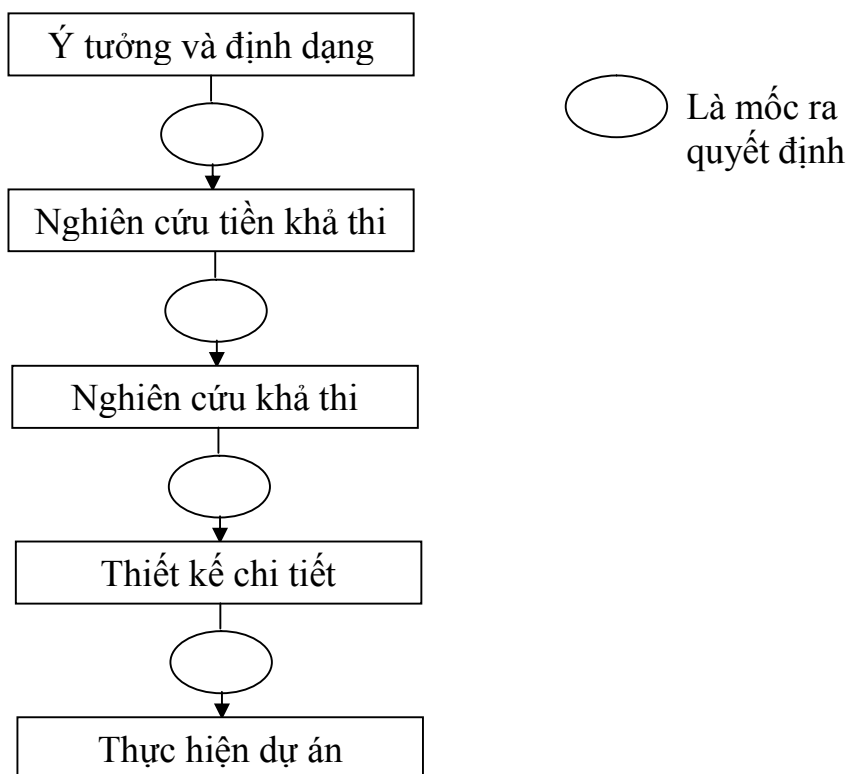
+ Phân tích kỹ thuật nhằm xác định một cách chi tiết các thông số đầu vào của dự án và xây dựng các ước tính về chi phí.

+ Phân tích nhân lực và quản lý nhằm định rõ chi tiết nhu cầu về nhân lực cần thiết cho việc thực hiện cũng như vận hành dự án, xác định và định lượng cụ thể nguồn nhân lực.

+ Phân tích hiệu quả kinh tế nhằm điều chỉnh các dữ liệu tài chính theo ý nghĩa kinh tế, thẩm định chi phí và lợi ích của dự án trên quan điểm của cả nền kinh tế.

+ Phân tích hiệu quả xã hội nhằm thẩm định dự án theo quan điểm của những đối tượng được hưởng lợi từ dự án và những đối tượng phải chịu chi phí cho dự án. Khi có thể được, cần lượng hóa lợi ích thụ hưởng và chi phí phải chịu của các nhóm này.

Sơ đồ 1.1 Quy trình thẩm định dự án



- Giai đoạn nghiên cứu khả thi là giai đoạn nghiên cứu khả năng dự án có thể đáp ứng các tiêu chí về tài chính, kinh tế và xã hội mà chính quyền đề ra cho các khoản đầu tư hay không. Chức năng của giai đoạn này là nhằm tăng cường mức độ chính xác các tính toán những biến số chủ chốt nếu dự án cho thấy có triển vọng thành công. Chính vào cuối giai đoạn này là lúc mà quyết định quan trọng nhất phải được đưa ra là liệu có nên chấp thuận dự án không.

- Giai đoạn thiết kế chi tiết là lúc phải xác định rõ các yêu cầu kỹ thuật, tăng cường độ chính xác của mọi dữ kiện đã được sử dụng trong các phần phân tích trước đó để có thể xây dựng kế hoạch vận hành chính thức. Sau khi quy trình này hoàn tất, dự án sẽ được xem xét lại một lần nữa để xác định có còn đáp ứng được những tiêu chuẩn đề ra để được phê duyệt và thực hiện hay không.

- Giai đoạn thực hiện dự án bao gồm việc điều phối và phân bổ tài nguyên hay nguồn lực để dự án có thể hoạt động. Một kế hoạch đúng đắn ở giai đoạn này là rất quan trọng để bảo đảm dự án không bị trì hoãn một cách không cần thiết, cũng như hình thành các quy trình hành chính phù hợp để điều phối hài hòa mọi hoạt động cần thiết để thực hiện dự án.

1.1.7 Phương pháp phân tích lợi ích – chi phí:

Phương pháp phân tích lợi ích - chi phí là một phương pháp để đánh giá sự mong muốn tương đối giữa các phương án cạnh tranh nhau, khi sự lựa chọn được đo lường bằng trị giá kinh tế tạo ra cho toàn xã hội. Phương pháp này tìm ra sự đánh đổi giữa các lợi ích thực mà xã hội có được từ một phương án cụ thể với các nguồn tài nguyên thực mà xã hội phải từ bỏ để đạt được lợi ích đó. Đây là một phương pháp thường được các nước phát triển áp dụng trong việc thẩm định các dự án công và các dự án tư có quy mô rất lớn. Điểm

đặc trưng của phương pháp này là việc lượng hóa một cách đầy đủ các lợi ích và chi phí của xã hội và dựa trên đó đưa ra quyết định lựa chọn các phương án thay vì chỉ dựa trên các chỉ tiêu tài chính. Hiện nay ở Việt Nam việc áp dụng phương pháp này vẫn còn rất ít.

Một cách tổng quan, phương pháp phân tích lợi ích – chi phí bao gồm các bước sau:

- a. Nhận dạng vấn đề và xác định các phương án giải quyết
- b. Nhận dạng các lợi ích và chi phí xã hội của mỗi phương án
- c. Đánh giá lợi ích và chi phí của mỗi phương án
- d. Lập bảng lợi ích và chi phí hàng năm
- e. Tính toán lợi ích xã hội ròng của mỗi phương án
- g. So sánh các phương án theo lợi ích xã hội ròng
- h. Kiểm tra ảnh hưởng của sự thay đổi trong giả định và dữ liệu
- i. Đưa ra đề nghị cuối cùng.

1.1.8 Các chỉ tiêu đo lường hiệu quả đầu tư

1.1.8.1 Đo lường hiệu quả đầu tư ở tầm vi mô

Để đánh giá hiệu quả đầu tư của một dự án cụ thể, ta cần so sánh lợi ích và chi phí của dự án đó. Việc so sánh này đòi hỏi rằng tất cả các dữ liệu liên quan trước tiên phải được sắp xếp thành một biên dạng ngân lưu tài chính hay kinh tế của dự án cho toàn bộ thời gian hoạt động của dự án. Trong thẩm định tài chính, biên dạng này là ngân lưu lợi ích tài chính ròng của dự án, còn trong thẩm định kinh tế biên dạng này là ngân lưu lợi ích kinh tế ròng do dự án đầu tư sinh ra. Dựa trên dòng ngân lưu này, người thẩm định sẽ tính toán các chỉ tiêu thường được dùng để đánh giá hiệu quả đầu tư dự án là:

- Giá trị hiện tại ròng (NPV): là toàn bộ thu nhập và chi phí của phương

án trong suốt thời kỳ phân tích được quy đổi thành một giá trị tương đương ở thời điểm hiện tại (ở năm cơ bản). Nếu $NPV \geq 0$ thì đây là phương án đáng giá, khi so sánh 2 phương án thì phương án nào có NPV lớn hơn là phương án tốt hơn. Chỉ tiêu này được tính bằng công thức sau:

$$NPV = (B_0 - C_0) + (B_1 - C_1)/(1+r)^1 + (B_2 - C_2)/(1+r)^2 + \dots + (B_n - C_n)/(1+r)^n$$

Với: B_0, B_1, \dots, B_n là lợi ích thu được qua các năm.

C_0, C_1, \dots, C_n là chi phí phải bỏ ra qua các năm

r là suất chiết khấu của dự án

- Tỷ suất hoàn vốn nội bộ (IRR): là lãi suất chiết khấu làm cân bằng giá trị hiện tại của các khoản chi với giá trị hiện tại của các khoản thu hay là lãi suất chiết khấu làm cho giá trị hiện tại ròng của dự án bằng không (thường được tính bằng phương pháp nội suy. Nếu phương án có $IRR \geq$ suất chiết khấu thì đây là phương án đáng giá, khi so sánh 2 phương án với nhau thì nên ưu tiên xem xét NPV trước khi xem xét IRR.

- Tỷ số lợi ích - chi phí: tỷ số này cho ta biết một đồng chi phí bỏ ra tại hiện tại sẽ cho ta bao nhiêu đồng lợi ích tại thời điểm hiện tại. Phương án có $B/C \geq 1$ là phương án đáng giá, khi so sánh 2 phương án với nhau thì nên ưu tiên xem xét NPV trước khi xem xét B/C. Tỷ số này tính bằng công thức:

$$B/C = (\text{Tổng giá trị hiện tại của lợi ích}) / (\text{Tổng giá trị hiện tại của chi phí})$$

1.1.8.2 Ở tầm vĩ mô, các chỉ tiêu đo lường hiệu quả đầu tư thường hay được sử dụng là:

Chỉ tiêu quen thuộc thường dùng để đánh giá hiệu quả đầu tư của một nền kinh tế là hệ số ICOR (hệ số gia tăng vốn đầu ra) do hai nhà kinh tế học là Roy Harrod và Evsay Domar đưa ra trong nghiên cứu mô hình tăng trưởng kinh tế nhằm xác định nhu cầu vốn đầu tư cần thiết cho một nền kinh tế. Chỉ

tiêu này cho biết muốn tăng thêm 1 đồng GDP thì cần bao nhiêu đồng vốn đầu tư mới vào nền kinh tế. Hệ số ICOR càng thấp thì hiệu sử dụng vốn càng cao.

Chỉ tiêu này được tính bằng các công thức sau:

$$\text{ICOR} = \text{Vốn đầu tư mới} / \Delta \text{GDP}$$

$$\text{ICOR} = (\text{Tỷ lệ vốn đầu tư mới/GDP}) / (\text{Tốc độ tăng GDP})$$

- Tỷ lệ GDP/đầu tư: chỉ tiêu này có ý nghĩa gần giống với chỉ tiêu B/C được dùng khi phân tích hiệu quả đầu tư của dự án đã nêu ở phần trên. Chỉ tiêu này cho biết, với mỗi đồng đầu tư mới cho nền kinh tế có thể đạt được bao nhiêu đồng GDP. Vốn đầu tư mới cho nền kinh tế nhằm mục đích duy trì tài sản hiện có và đầu tư thêm tài sản để tăng quy mô hoạt động sản xuất kinh doanh. Chỉ tiêu này được tính bằng công thức sau:

$$\text{Tỷ lệ GDP/đầu tư} = \text{Tổng GDP} / \text{Tổng vốn đầu tư mới}$$

1.1.8.3 Các chỉ tiêu đo lường hiệu quả đầu tư công

Do kết quả đạt được của đầu tư công là lợi ích cho toàn bộ nền kinh tế, nên ta cũng có thể sử dụng các chỉ tiêu tương tự như trên để đo đặc hiệu quả của đầu tư công, cụ thể là các chỉ tiêu sau:

$$\text{- ICOR(vốn ngân sách)} = \text{Vốn đầu tư từ ngân sách mới} / \Delta \text{GDP}$$

Chỉ tiêu này cho biết muốn tăng thêm 1 đồng GDP thì cần đầu tư thêm bao nhiêu đồng vốn ngân sách. Hệ số này càng nhỏ tức là hiệu quả đầu tư càng cao.

- Tỷ lệ GDP/đầu tư vốn ngân sách = Tổng GDP / Tổng vốn đầu tư ngân sách mới

Chỉ tiêu này cho biết với mỗi đồng vốn ngân sách đầu tư mới cho nền

kinh tế có thể đạt được bao nhiêu đồng GDP. Hệ số này càng lớn tức là hiệu quả đầu tư càng cao.

1.2 Cơ sở thực tiễn

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

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”.¹ Qua phân tích thực tiễn chi tiêu ngân sách ở 75 nước trong 20 năm, và dựa trên bối cảnh Việt Nam, luận án đề xuất một số giải pháp: áp dụng quy trình ngân sách MTEF (Khung khổ chi tiêu ngân sách trung hạn); đánh giá lại chức năng của chính phủ trong việc cung cấp các hàng hóa và dịch vụ công; cắt giảm chức năng và nhiệm vụ mà nhà nước làm thiếu hiệu quả; đổi mới mạnh mẽ phương thức cung cấp các hàng hóa và dịch vụ công cho nhân dân; tách việc quản lý nhà nước ra khỏi nhiệm vụ sản xuất và cung cấp các hàng hóa, dịch vụ công; tăng cường tính minh bạch của các hoạt động chi tiêu công quỹ, nhất là của các quỹ ngoài ngân sách; cải cách cơ chế bầu cử, tăng cường sự minh bạch về trách nhiệm của các đại biểu dân cử.

Luận án Tiến sĩ của NCS Nguyễn Đầu về đề tài “Huy động và sử dụng

¹ Từ danh mục giới thiệu các luận án tiến sĩ của Vụ Sau đại học – Bộ giáo dục đào tạo (www.hed.edu.vn)

vốn đầu tư phát triển kinh tế thành phố Đà Nẵng – thực trạng và giải pháp”. Luận án đã áp dụng một hệ thống mô hình, chỉ tiêu và phương pháp khoa học để đo lường và đánh giá hiệu quả quá trình vận động của dòng vốn đầu tư từ huy động đến sử dụng trong nền kinh tế thành phố Đà Nẵng giai đoạn 1997-2003, chỉ ra những ưu điểm và nhược điểm trong quá trình huy động và sử dụng vốn đầu tư phát triển ở Đà Nẵng. Từ đó đề ra các giải pháp: phát huy và đa dạng hoá các phương thức và công cụ huy động vốn hiệu đại; xây dựng và phát triển thị trường giao dịch các loại chứng khoán dài hạn; xác định đúng các trọng điểm đầu tư; áp dụng mô hình, chỉ tiêu, phương pháp khoa học trong việc định hướng đầu tư thúc đẩy tiến bộ công nghệ, lựa chọn dự án đầu tư công cộng, lựa chọn dự án đầu tư sản xuất kinh doanh... đảm bảo chuyển nền kinh tế Đà Nẵng từ phát triển dựa vào sự gia tăng đầu vào sang phát triển dựa vào tiến bộ kỹ thuật, chất lượng tri thức, năng suất lao động.

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

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

Ngoài ra, liên quan đến vấn đề luận văn nghiên cứu còn có các bài viết

đăng trên các tạp chí chuyên ngành như Tạp chí Nghiên cứu kinh tế, Tạp chí tài chính...

Nhìn chung những công trình nghiên cứu này đã đánh giá, giải quyết các vấn đề liên quan đến tác động của đầu tư đối với tăng trưởng, mối quan hệ giữa chi tiêu ngân sách với việc phát triển xã hội, đưa ra các giải pháp cần thiết như tạo các điều kiện để đa dạng hóa các nguồn đầu tư, tập trung nguồn lực của nhà nước vào các lĩnh vực cần thiết, nâng cao hiệu quả đầu tư để phát triển kinh tế - xã hội. Riêng đối với công tác quản lý đầu tư công, còn chưa có nhiều công trình đi sâu vào nghiên cứu một cách cụ thể, do vậy việc nghiên cứu vấn đề này có ý nghĩa hết sức cần thiết về cả mặt lý luận và thực tiễn.

Chương 2: Thực trạng hiệu quả quản lý đầu tư công của thành phố Hồ Chí Minh

2.1 Giới thiệu tổng quan chung về thành phố Hồ Chí Minh:

Thành phố Hồ Chí Minh chiếm 0,6% diện tích và 6,6% dân số so với cả nước, nằm trong vùng kinh tế trọng điểm phía Nam, là trung tâm kinh tế của cả nước, có tốc độ tăng trưởng kinh tế cao. GDP của thành phố trong các năm qua chiếm tỷ trọng khoảng 1/3 GDP của cả nước. Trong giai đoạn 2001-2005, tốc độ tăng trưởng GDP trung bình của thành phố là 11%/năm; năm 2006 tăng 12,2%; năm 2007 tăng 12,6%.

Mục tiêu tăng trưởng kinh tế của thành phố giai đoạn 2006 – 2010¹ là đặt trọng tâm vào chất lượng của tăng trưởng và phát triển. Để đảm bảo phát triển kinh tế bền vững, thành phố đặt vấn đề tăng trưởng kinh tế gắn liền với công bằng và tiến bộ xã hội, cải thiện môi trường sống, bố trí lại dân cư theo quy hoạch và xây dựng đô thị văn minh. Thành phố lấy dịch vụ và công nghiệp giá trị gia tăng cao làm nền tảng phát triển của mình, tập trung chủ yếu vào nghiên cứu ứng dụng, thúc đẩy phát triển thị trường công nghệ. Thành phố sẽ tập trung thu hút đầu tư các cơ sở đào tạo có uy tín của nước ngoài ở Việt Nam, nâng chất lượng giáo dục của thành phố lên bằng với các nước trong khu vực. Trong quá trình phát triển, thành phố chú trọng giữ gìn bản sắc văn hóa dân tộc, kết hợp hài hòa giữa văn hóa truyền thống và văn hóa hiện đại tiến tới xây dựng thành phố văn minh, hiện đại, là một thành phố xanh và sạch. Trong khi phát triển các mặt kinh tế - xã hội, thành phố phải luôn luôn giữ vững ổn định an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội như là tiền đề quyết định của sự phát triển.

¹ Tóm lược từ Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội thành phố giai đoạn 2006 – 2010. Các chỉ tiêu kế hoạch 2006 – 2010 được đưa trong phần phụ lục.

Để đạt được những mục tiêu trên, đặc biệt là các mục tiêu về tiến bộ xã hội, cải thiện môi trường, phát triển văn hóa, công nghệ khoa học, thì đầu tư công là một công cụ cực kỳ quan trọng vì đây là những lĩnh vực mà khu vực kinh tế tư nhân rất ít khi tham gia vào do khả năng thu lợi không cao. Vì vậy, thành phố đã lên kế hoạch những chương trình, công trình sử dụng vốn ngân sách để phát triển kinh tế - xã hội trong giai đoạn 2006 - 2010 tập trung chủ yếu vào các lĩnh vực giao thông và hạ tầng xã hội.¹

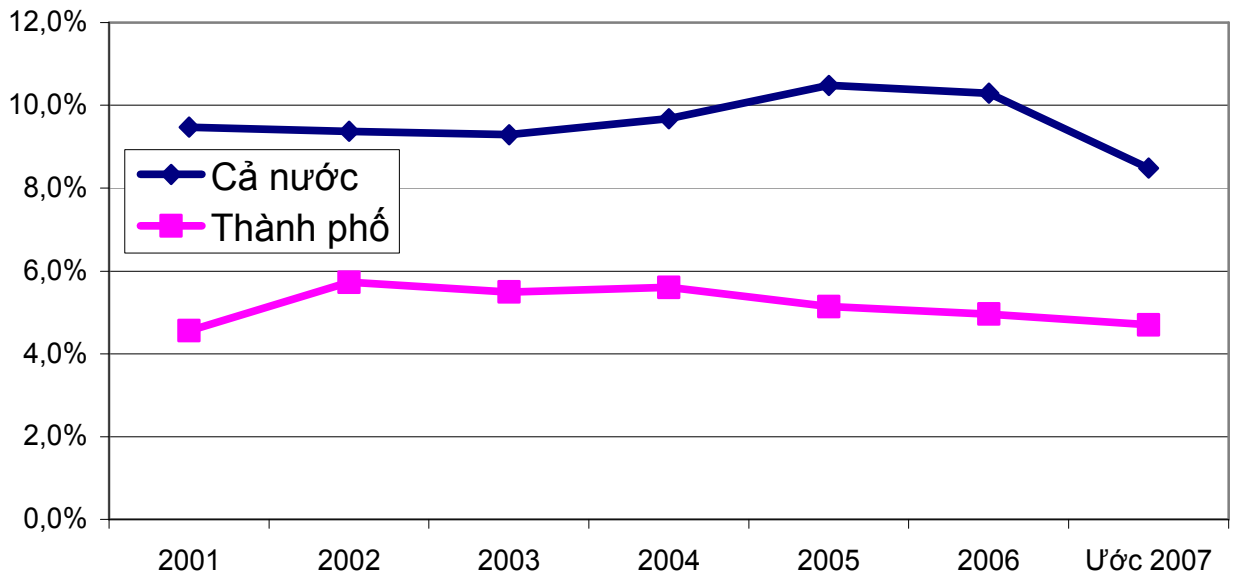
2.2 Khái quát về tình hình đầu tư công trên địa bàn thành phố

Nội dung này của luận văn sẽ cho thấy một cái nhìn khái quát về mức độ đầu tư công trên địa bàn thành phố, các lĩnh vực mà thành phố tập trung đầu tư bằng ngân sách.

2.2.1 Tỷ lệ đầu tư công trên GDP

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

¹ Danh mục các chương trình, dự án này được đưa trong phần phụ lục.

Biểu đồ 2.1 Tỷ lệ đầu tư công trên GDP

Nguồn: Cục Thống kê thành phố, Niên giám thống kê thành phố các năm 2001 - 2007; trang web Tổng cục Thống kê (www.gso.gov.vn) và tính toán của tác giả.

Trên biểu đồ ta có thể thấy tỷ lệ đầu tư công/GDP của thành phố vào khoảng 4–6%, thấp hơn nhiều so với mức tỷ lệ 8–11% của cả nước. Nguyên nhân của điều này là do ở thành phố, các thành phần kinh tế ngoài quốc doanh phát triển mạnh nên tổng nhu cầu đầu tư xã hội có thể thu hút đầu tư từ các nguồn này. Nhờ vậy, giảm nguồn đầu tư từ ngân sách, nộp phần lớn ngân sách về Trung ương để phân bổ cho các địa phương khác có nhu cầu lớn hơn, mà không tự huy động được. Phần ngân sách được giữ lại này, còn phải chi hơn phân nửa cho các khoản chi thường xuyên, để duy trì một bộ máy cơ quan hành chính, sự nghiệp có quy mô lớn nhất nước của thành phố. Vì vậy, khoản tiền có thể sử dụng cho đầu tư phát triển càng không được bao nhiêu.

2.2.2 Mức độ đầu tư từ ngân sách vào các ngành

Để có một cái nhìn đầy đủ hơn về các khoản đầu tư từ ngân sách, ta có thể xem xét bảng số liệu sau:

Bảng 2.1 Cơ cấu vốn đầu tư xây dựng cơ bản thuộc ngân sách địa phương của thành phố

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nông nghiệp và lâm nghiệp	1,9%	2,1%	1,3%	1,6%	1,9%	1,3%	1,9%
Công nghiệp	13,5%	15,3%	5,9%	8,5%	4,0%	4,2%	4,4%
Vận tải kho bãi và thông tin liên lạc	38,1%	51,0%	43,3%	48,3%	48,3%	43,0%	40,5%
Khoa học công nghệ	1,2%	0,3%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%
Kinh doanh tài sản và tư vấn	0,0%	0,4%	5,9%	7,2%	2,2%	7,9%	8,6%
Quản lý nhà nước	2,9%	1,3%	2,4%	1,8%	1,6%	2,6%	2,6%
Giáo dục và đào tạo	13,6%	8,6%	11,9%	7,6%	5,5%	9,3%	9,0%
Y tế và cứu trợ xã hội	3,5%	4,3%	4,3%	3,1%	3,1%	3,9%	3,7%
Văn hóa thể thao	4,0%	3,5%	7,0%	3,7%	3,4%	3,8%	3,5%
Phục vụ cá nhân – cộng đồng	21,1%	11,4%	15,8%	17,6%	29,5%	23,2%	25,2%
Các ngành khác	0,1%	1,7%	2,2%	0,4%	0,6%	0,6%	0,4%

Nguồn: Cục Thống kê thành phố, Niên giám thống kê các năm 2001 – 2007.

Bảng cơ cấu vốn này cho thấy thành phố tập trung vốn ngân sách vào đầu tư cho các lĩnh vực: vận tải kho bãi và thông tin liên lạc, phục vụ cá nhân – cộng đồng, giáo dục và đào tạo. Trong đó vận tải kho bãi và thông tin liên lạc chiếm tỉ lệ lớn nhất, gần 50% tổng vốn ngân sách. Điều này cho thấy thành phố hiện đang tập trung rất nhiều cho việc đầu tư hạ tầng giao thông, vận tải, thông tin liên lạc, nhằm tạo nền móng cho phát triển kinh tế.

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

2.3 Hiệu quả của quản lý đầu tư công

Như nội dung đã trình bày trong phần cơ sở lý luận, để đánh giá hiệu quả của công tác quản lý đầu tư công, luận văn xem xét trên 2 mặt:

- Đánh giá kết quả tăng trưởng kinh tế của thành phố so với chi phí đầu tư bỏ ra thông qua các chỉ tiêu vĩ mô.

- Chủ đầu tư dự án công đã thực hiện đúng nhiệm vụ là người đại diện quản lý vốn ngân sách hay chưa? Có xảy ra các hiện tượng tiêu cực trong việc sử dụng vốn ngân sách dẫn đến thất thoát lãng phí hay không? Đánh giá tác động của các hiện tượng tiêu cực (nếu có) thông qua các chỉ tiêu vi mô.

2.2.1 Đánh giá kết quả tăng trưởng kinh tế bằng các chỉ tiêu vĩ mô

2.2.1.1 Cơ sở số liệu và phương pháp tính toán

Về cơ sở số liệu, do đây là các số liệu kinh tế vĩ mô như GDP, tổng vốn đầu tư, vốn đầu tư từ ngân sách, nên luận văn sử dụng số liệu công bố trên trang Web www.gso.gov.vn của Tổng cục Thống kê và số liệu trong Niên giám thống kê của Cục Thống kê thành phố. Số liệu sử dụng là số liệu tính theo giá so sánh năm 1994 nhằm loại bỏ tác động của yếu tố trượt giá đến kết quả tính toán.

Về phương pháp tính toán:

- Đối với số liệu vốn đầu tư của thành phố Hồ Chí Minh, do Cục Thống kê thành phố chỉ cung cấp số liệu tính theo giá thực tế, nên tác giả đã sử dụng phương pháp quy đổi về giá so sánh năm 1994 thông qua hệ số GDP deflator ($\text{GDP deflator} = \text{GDP theo giá thực tế} / \text{GDP theo giá so sánh}$). Khi đó vốn đầu tư tính theo giá so sánh 94 = $\text{Vốn đầu tư tính theo giá thực tế} / \text{GDP deflator}$.

- Việc đánh giá hiệu quả của đầu tư đối với tăng trưởng kinh tế cần quan tâm đến độ trễ trong tác động của đầu tư đến tăng trưởng. Đối với mỗi

chương trình, công trình, dự án từ lúc đầu tư đến khi mang lại lợi ích cho nền kinh tế sẽ có độ trễ thời gian khác nhau. Theo ước lượng sơ bộ của tác giả luận văn, thì kể từ khi công trình khởi công đến khi đem lại kết quả sẽ cần khoảng 2–3 năm đối với nhóm dự án xây mới, 6 tháng – 1 năm đối với nhóm dự án sửa chữa, nâng cấp. Để đơn giản hóa trong việc so sánh, tính toán, tác giả sử dụng độ trễ trung bình trong đầu tư là một năm, nhằm đưa ra một ước lượng sơ bộ về hiệu quả của đầu tư. Cụ thể là tác giả sử dụng các công thức sau trong việc tính toán các chỉ tiêu:

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

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

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

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

2.2.1.2 Kết quả tính toán, đánh giá

Dựa trên cơ sở số liệu và phương pháp tính toán nêu trên, ta thu được các kết quả đánh giá hiệu quả đầu tư nói chung và hiệu quả đầu tư công của thành phố so sánh với cả nước như sau¹:

Bảng 2.2 Hệ số ICOR của thành phố so với cả nước

Năm	Cả nước		Thành phố	
	ICOR (vốn toàn xã hội)	ICOR (vốn từ ngân sách)	ICOR (vốn toàn xã hội)	ICOR (vốn từ ngân sách)
2001	6,10	1,57	3,57	0,41
2002	6,25	1,67	3,30	0,45
2003	6,44	1,65	2,94	0,50
2004	6,37	1,63	2,77	0,47

¹ Số liệu thống kê gốc và các tính toán được nêu trong phần phụ lục.

2005	6,19	1,67	2,97	0,46
2006	6,61	1,86	2,85	0,42
2007	6,75	1,89	2,79	0,39

Nguồn: Cục Thống kê thành phố, Niên giám thống kê thành phố các năm 2001 - 2007; trang web Tổng cục Thống kê (www.gso.gov.vn) và tính toán của tác giả

Bảng số liệu trên cho ta một nhận xét ban đầu là hiệu quả sử dụng vốn toàn xã hội của thành phố cao hơn cả nước. Bằng chứng là trong năm 2007, ICOR của thành phố là 2,79 nghĩa là chỉ cần đầu tư thêm 2,79 đồng đã làm GDP tăng thêm 1 đồng, so với ICOR của cả nước là 6,75 tức là cần đến 6,75 đồng mới cho một kết quả tương đương. Sau khi xem xét hiệu quả sử dụng tổng vốn đầu tư xã hội nói chung, ta nghiên cứu ICOR của vốn đầu tư từ ngân sách lại cho một kết quả tương tự là ICOR(vốn ngân sách) của thành phố thấp hơn nhiều so với cả nước. Cụ thể là năm 2007, thành phố chỉ cần đầu tư 0,39 đồng từ ngân sách để tăng thêm 1 đồng trong GDP so với cả nước cần đến 1,89 đồng, tức là hơn gấp bốn. Theo các số liệu này cho thấy đầu tư từ vốn toàn xã hội và đầu tư từ vốn ngân sách của thành phố có hiệu quả hơn nhiều so với cả nước.

Bảng 2.3 Tỷ lệ GDP/đầu tư của thành phố so với cả nước

Năm	Cả nước		Thành phố	
	GDP/tổng đầu tư	GDP/đầu tư từ ngân sách	GDP/tổng đầu tư	GDP/đầu tư từ ngân sách
2001	2,54	9,85	3,21	27,90
2002	2,42	9,05	3,28	24,20
2003	2,27	8,87	3,31	19,44
2004	2,17	8,47	3,46	20,34
2005	2,08	7,67	3,11	20,01
2006	1,99	7,06	3,23	21,81
2007	1,90	6,75	3,21	22,69

Nguồn: Cục Thống kê thành phố, Niên giám thống kê thành phố các năm 2001 - 2007; trang web Tổng cục Thống kê (www.gso.gov.vn) và tính toán của tác giả

Với bảng so sánh trên, một lần nữa ta nhận thấy hiệu quả tổng vốn đầu tư chung của thành phố cao hơn không nhiều so với cả nước nhưng nếu chỉ xét hiệu quả của vốn đầu tư từ ngân sách thì hiệu quả đầu tư của thành phố lại cao hơn rất nhiều.

Một điều cần lưu ý khi phân tích tác động của đầu tư công đối với tăng trưởng là đầu tư từ khu vực kinh tế ngoài nhà nước và khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài chiếm tỉ trọng cao trong nền kinh tế¹. Đồng thời những khu vực này cũng là khu vực có tốc độ tăng trưởng rất mạnh do đó đóng góp của các khu vực này vào tăng trưởng kinh tế rất lớn. Do vậy, nếu chỉ phân tích dựa vào số liệu ICOR (vốn ngân sách) và tỉ lệ GDP/đầu tư từ vốn ngân sách sẽ có một đánh giá mang tính phiến diện, cần phải thực hiện phân tích cả trên các mặt khác.

Sau khi đã đánh giá kết quả tăng trưởng kinh tế đạt được so với chi phí bỏ ra, tác giả luận văn tiếp tục xem xét xem có tồn tại các vấn đề tiêu cực trong việc sử dụng vốn ngân sách ở các dự án công hay không.

2.2.2 Một số bằng chứng thực tế về các dự án công gây lãng phí, thất thoát trên địa bàn thành phố:

Qua tổng hợp các thông tin từ các phương tiện truyền thông² kết hợp với các thông tin thu thập từ quá trình công tác tại Sở Kế hoạch và Đầu tư, tác giả nhận thấy trên thực tế tình trạng sai phạm trong đầu tư xây dựng cơ bản vẫn còn tồn tại, có thể kể ra một số ví dụ điển hình sau:

- Một trong những công trình điển hình về chất lượng kém, thời gian thi công kéo dài thường được nhắc tới của thành phố là cầu Văn Thánh 2. Vào năm 1996, thành phố có quyết định giao cho Công ty Thanh niên xung phong

¹ Theo số liệu Cục thống kê thì tỷ lệ đầu tư từ ngân sách/tổng đầu tư của thành phố các năm gần đây khoảng 12% - 15%.

² Tổng hợp từ các thông tin trên các báo Tuổi trẻ, báo Đầu tư (cơ quan trực thuộc Bộ KHĐT)

làm chủ đầu tư xây dựng tuyến đường Lê Thánh Tông nối dài (tức đường Nguyễn Hữu Cảnh) với tổng số vốn hơn 278 tỷ đồng. Ở hạng mục xây dựng hầm chui sau mố cầu Thị Nghè 2 và cầu Văn Thánh 2 (thi công vào tháng 8/2001), Công ty Tư vấn thiết kế giao thông vận tải đã không khảo sát trước khi thiết kế mà dùng dữ liệu khảo sát nền đường từ năm 1997 để áp vào thiết kế hầm chui dẫn đến sai lầm là khi thiết kế nền móng chỉ đóng cừ tràm thay vì phải ép cọc bê tông cốt thép. Một số đối tượng liên quan đã bị truy tố vì đã thi công sai thiết kế, rút ruột công trình. Hậu quả sau vài tháng đưa vào sử dụng, 2 hầm chui bị nứt, lún sâu hơn cả mét, gây thiệt hại nghiêm trọng đến tài sản của nhà nước và gây lún nứt nhà của dân ở khu vực lân cận, còn cầu Văn Thánh 2 thì cũng không sử dụng được. Quá trình khắc phục các sự cố này kéo dài qua nhiều năm, đến năm 2008 cầu Văn Thánh 2 vẫn chưa hoàn thành sửa chữa nên vẫn chưa được đưa vào sử dụng.

- Cầu vượt Gò Dưa (tại nút giao thông Quốc lộ 1A với tỉnh lộ 43 - quận Thủ Đức). Bộ Giao thông - Vận tải đã có quyết định xây dựng từ tháng 4/2003, theo đó Ban Quản lý dự án Mỹ Thuận được giao làm chủ đầu tư với tổng vốn đầu tư là 107 tỷ đồng. Đến tháng 2/2004, Bộ Giao thông - Vận tải điều chỉnh tăng tổng mức đầu tư lên 189 tỷ đồng và dự án dự kiến hoàn thành vào cuối năm 2004. Tuy nhiên, mãi đến tháng 8/2004, công trình này mới được khởi công và đến tháng 5/2005 mới cơ bản hoàn thành được phần cầu, rồi "trùm mền" từ đó đến nay vì chưa có đường kết nối. Vương mắc chủ yếu làm chưa thực hiện được đường kết nối là do khâu giải tỏa mặt bằng khu vực xây dựng đường kết nối.

- Dự án cầu Phú Mỹ dự kiến sẽ thông xe trong tháng 10/2009 (sớm 2 tháng so kế hoạch). Tuy nhiên, điều lo lắng hiện nay là cầu xây xong, nhưng gần như chắc chắn phải nằm... chờ đường. 3 dự án đường dẫn kết nối với cầu Phú Mỹ hiện vẫn còn... giậm chân tại chỗ. Đó là đường vành đai phía đông, từ

chân cầu Phú Mỹ đến cầu Rạch Chiếc (quận 2); đường trên cao từ nút giao thông A Nam Sài Gòn đến cầu Phú Mỹ (quận 7) và nút giao thông A Nam Sài Gòn. Tổng vốn đầu tư của cả ba đường kết nối là 1.440 tỷ đồng. Về nguyên tắc, thời gian hoàn thành của ba dự án trên phải cùng thời điểm hoàn thành với cầu Phú Mỹ, tức tháng 12/2009. Tuy nhiên, trong khi cầu Phú Mỹ có thể vượt tiến độ 2 tháng, thì các dự án đường kết nối này theo ông Nguyễn Thành Thái (Tổng giám đốc Công ty cổ phần BOT cầu Phú Mỹ) sẽ bị chậm trên 6 tháng do sự biến động của giá vật tư, việc hạn chế cho vay của ngân hàng...

- Dự án Nâng cấp, mở rộng đường Rừng Sác do Công ty Dịch vụ công ích thanh niên xung phong thành phố Hồ Chí Minh thi công (được Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh chỉ định). Công trình có chiều dài toàn tuyến là 36,5 km, giai đoạn 1 đầu tư hơn 255 tỷ đồng, gồm chi phí đền bù giải tỏa và xây dựng nền hạ hai bên đường, mở rộng mặt đường có lộ giới 30 -120 m, trong đó phần đường mở rộng chủ yếu là làm nền và vẫn giữ nguyên mặt đường hiện hữu để xe lưu thông. Dự án bắt đầu từ năm 2002, sau một thời gian ngắn, công trình lại phải tạm ngưng để điều chỉnh mặt cắt ngang từ 6 làn xe xuống còn 4 làn xe và khôi phục lại mảng cây xanh này. Thế rồi đến tháng 6/2007, mặt cắt ngang đường Rừng Sác lại tiếp tục được chỉnh sửa một lần nữa, với việc mở rộng trở lại 6 làn xe như thiết kế ban đầu. Sau hơn 5 năm thi công, dự án vẫn chưa xong.

- Dự án đầu tư xây dựng Trung tâm Văn hóa - Thể dục thể thao Bình Chánh (xã Tân Túc, huyện Bình Chánh) có tổng mức đầu tư 39 tỷ đồng bằng nguồn ngân sách của huyện, do Ủy ban nhân dân huyện Bình Chánh làm chủ đầu tư. Dù khởi công từ năm 1999, nhưng tới năm 2007 (thời điểm thanh tra Dự án), công trình vẫn chưa hoàn chỉnh. Nhiều hạng mục không dùng được, hạng mục cấp nước (1,3 tỷ đồng) nhưng qua kiểm tra, công suất thiết kế hệ thống cấp nước chưa đáp ứng nhu cầu sử dụng. Đơn vị thụ hưởng đã nhận bàn

giao lô máy chiếu phim (468 triệu đồng), nhưng không thể đưa vào hoạt động, vì thiếu màn ảnh và thiết bị âm thanh đồng bộ đi kèm, bởi trong thiết kế không có các dụng cụ này. Theo báo cáo của chủ đầu tư, do thi công ẩu, nên trong quá trình sử dụng đã xảy ra nhiều sự cố như dột, ngập nước, tường nứt...

Ngoài những công trình nói trên, còn nhiều công trình khác trên địa bàn thành phố cũng được nhiều phương tiện truyền thông phản ánh về tình trạng chậm trễ, chất lượng không đảm bảo, đang chờ thanh tra vào cuộc.

2.2.3 Đánh giá bằng các chỉ tiêu vi mô

Việc các dự án bị kéo dài thời gian như các ví dụ nêu trên đã gây ảnh hưởng rất lớn đến phát triển kinh tế - xã hội của thành phố, đời sống người dân. Hiện nay khi điều tra, giám sát các vi phạm như trên, các cơ quan thanh tra chỉ mới tính toán các tổn thất tài chính chứ chưa tính toán các tổn thất xã hội đo đạc thành tiền. Nếu những tổn thất này được lượng hóa một cách đầy đủ thì sẽ thành những số tiền rất lớn.

Hiện nay, các dự án đầu tư bằng vốn ngân sách đều chưa tính toán định lượng được lợi ích đem lại cho xã hội. Do vậy, việc phân tích hiệu quả đầu tư bằng các chỉ tiêu vi mô (NPV, IRR, B/C) đối với các dự án cụ thể, những trường hợp sai phạm như các ví dụ nêu trên chưa đủ cơ sở để thực hiện. Nên tác giả luận văn đưa ra một ví dụ mang tính giả định nhằm thực hiện tính toán các chỉ tiêu này, để minh họa tổn thất đối với xã hội khi một dự án đầu tư bị kéo dài thời gian.

Địa phương A dự định mở rộng một tuyến đường. Ước tính ban đầu, việc mở rộng tuyến đường sẽ làm tăng được lưu lượng xe lưu thông, giảm bớt thời gian kẹt xe, lượng hàng hóa vận chuyển nhiều hơn, đem lại lợi ích cho xã hội mỗi năm thêm 50 tỷ đồng (lợi ích này bao gồm luôn cả tác động lan tỏa

do giao thông thuận tiện đến các lĩnh vực khác trong nền kinh tế của khu vực). Các khoản chi phí bao gồm: chi phí chuẩn bị dự án khoảng 10 tỷ đồng; chi phí đền bù giải tỏa mặt bằng ước lượng ban đầu khoảng 100 tỷ đồng; chi phí thi công công trình khoảng 200 tỷ đồng. Trong quá trình thi công sẽ phải hạn chế lượng xe qua lại trên con đường, dẫn đến thiệt hại cho xã hội khoảng 10 tỷ đồng/năm. Thời gian thi công cả công trình là khoảng 2 năm. Các số liệu ước lượng về lợi ích và chi phí của công trình đã loại bỏ yếu tố trượt giá. Suất chiết khấu được áp dụng cho dự án là 10%/năm, tương đương với lãi suất thực khi vay ngân hàng. Với những dự tính này, thông qua tính toán, giá trị NPV là 52,95 tỷ đồng, cho thấy đây là 1 dự án mang lại lợi ích lớn cho xã hội.¹

Tuy nhiên, trong quá trình thi công thực tế, khâu giải tỏa lại bị kéo dài do không có sẵn đất và nhà tái định cư nên một số hộ dân không thể dời đi nơi khác. Vì vậy các đơn vị thi công phải làm các văn bản hỏi các sở–ngành liên quan, tổ chức nhiều cuộc họp để mổ xẻ vấn đề, đưa ra hướng giải quyết làm cho quá trình thi công bị kéo dài. Ba năm sau, khu tái định cư mới được xây dựng xong nhờ có văn bản của Trung ương bắt buộc đơn vị đang quản lý khu đất tái định cư này phải bàn giao đất, vào thời điểm này thì mặt bằng giá đền bù giải tỏa lại tăng lên², làm chi phí đền bù phải tăng thêm 50 tỷ đồng thành 150 tỷ đồng. Sau đó 1 năm nữa thì quá trình thi công mới hoàn tất, đưa vào sử dụng. Đồng thời do việc thi công bị kéo dài, giá vật tư xây dựng tăng nên chi phí đầu tư xây dựng cũng tăng thêm 60 tỷ đồng thành 260 tỷ đồng. Theo những thông tin này, ta tính được giá trị NPV của dự án là -131,7 tỷ đồng³. Điều này cho thấy do các vướng mắc đã nêu trên, một dự án lẽ ra mang lại lợi

¹ Chi tiết tính toán được nêu trong phần Phụ lục

² Mặt bằng giá đền bù áp dụng cho các tuyến đường, khu vực được Ủy ban nhân dân thành phố phê duyệt và thay đổi sau một số năm dựa trên mặt bằng giá thị trường làm cơ sở tham khảo.

³ Chi tiết tính toán được nêu trong phần Phụ lục

ích ròng đã trở thành dự án lỗ. Chi phí chung toàn xã hội bỏ ra lớn hơn lợi ích xã hội thu được.

Bảng 2.4 So sánh các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả đầu tư của dự án mở rộng đường trong 2 trường hợp

Chỉ tiêu	Trường hợp triển khai thuận lợi	Mốc so sánh	Trường hợp bị kéo dài
NPV (tỷ đồng)	52,95	> 0 >	-131,7
B/C	119,7%	> 100% >	55,5%
IRR (%)	12,7%	> Suất chiết khấu >	4%

Nguồn: Tính toán của tác giả

Bảng so sánh trên cho thấy, xét trên các chỉ tiêu NPV, B/C và IRR, hiệu quả đầu tư của dự án công đều giảm đi khi dự án bị mắc phải kéo dài thời gian, tăng kinh phí đầu tư...

Thông qua các tính toán, bằng những con số cụ thể cho 1 trường hợp giả định cho thấy đối với hàng loạt các trường hợp khác của các dự án đã và đang thực hiện, thực tế xã hội ta đã bị mất mát rất lớn. Đây là những con số mà trong các bản báo cáo hiện nay phần lớn đều không nêu ra, hoặc được tính toán một cách chưa đầy đủ.

2.2.4 Đánh giá số liệu thống kê về tình hình thực hiện, giám sát các dự án từ vốn ngân sách của thành phố.

Sau khi xem xét thiệt hại từ những trường hợp dự án sai phạm cụ thể, và một trường hợp giả định trên, ta sẽ xem xét tình hình thực hiện dự án công trên toàn địa bàn thành phố. Đây là một trong những số liệu quan trọng nhất của luận văn, nhằm làm cơ sở đánh giá hiệu quả quản lý đầu tư công trên địa

bàn thành phố. Trên thực tế, do nhiều nguyên nhân khác nhau công tác giám sát, đánh giá của các cơ quan nhà nước còn một số khiếm khuyết chưa chỉ ra được hết những vấn đề còn tồn tại sâu bên trong. Cụ thể là các báo cáo này chỉ thống kê được những sai phạm có thể phát hiện rõ ràng như chậm tiến độ, không thực hiện đầy đủ trình tự các bước theo luật, còn đối với các trường hợp thất thoát, lãng phí, chất lượng xây dựng thấp còn ít khi phát hiện được. Vì vậy nếu chỉ dựa vào các báo cáo này để đánh giá hiện trạng, ta có thể chưa phát hiện ra hết các vấn đề còn đang tồn tại mà còn cần phải kết hợp với các phân tích đánh giá khác. Tuy còn một số hạn chế như đã nêu, nhưng đây vẫn là một số liệu tổng hợp mang tính chính thức nhất và rất cần thiết để đánh giá thực trạng các dự án sử dụng vốn ngân sách trên cả nước nói chung và trên địa bàn thành phố nói riêng. Số liệu tổng hợp được thể hiện trong bảng 2.5 tại trang sau.

Dựa trên bảng số liệu này, ta có thể thấy ở thành phố Hồ Chí Minh, tỉ lệ các dự án vi phạm thủ tục đầu tư, chậm trễ kéo dài gây tổn thất cho xã hội chiếm hơn 60% tổng số sự án đầu tư từ vốn ngân sách, bên cạnh đó còn có hơn 20% dự án phải điều chỉnh vốn (chủ yếu là điều chỉnh tăng vốn). Với các con số tỉ lệ cao hơn cả nước nhiều và một số trường hợp điển hình về những dự án chất lượng xây dựng thấp, thất thoát, lãng phí đã được phát hiện nêu ở phần trên cho thấy công tác quản lý đầu tư công của thành phố chưa đạt được hiệu quả và còn tồn tại rất nhiều hạn chế.

Bảng 2.5 Bảng tổng hợp báo cáo giám sát, đầu tư cả nước 6 tháng đầu năm 2007

Cơ quan	Số đơn vị nộp báo cáo	Số DA thực hiện ĐT				Số DA quyết định ĐT	Số DA kết thúc đưa vào hoạt động	Số DA đã thực hiện GS, ĐT đầu tư trong năm	Số dự án vi phạm về thủ tục đầu tư											Số DA phải điều chỉnh				Số DA phải ngừng thực hiện
		Tổng	Nhóm A	Nhóm B	Nhóm C				Tổng	Không phù hợp với quy hoạch	Không đúng thẩm quyền	Không thực hiện đủ trình tự quy định	Đầu thầu không đúng quy định	Bỏ giá thầu không phù hợp	Phê duyệt không kịp thời	Ký HĐ không đúng quy định	Chậm tiến độ	Chất lượng xây dựng thấp	Có lãng phí	Tổng	Nội dung đầu tư	Tiến độ đầu tư	Vốn đầu tư	
TP. HCM		3778	6	245	3527	210	320	2195	2364	7	-	-	5	-	-	-	2336	16	-	3022	604	1603	815	51
Các tỉnh, thành phố	49	13978	59	1796	11964	3580	2998	7135	3208	13	2	20	33	3	63	31	3188	44	27	4379	827	2061	1818	114
Các tập đoàn KT, các Tổng Công ty 91	6	3647	59	424	3164	1216	925	3212	185	1	0	0	0	0	10	2	175	6	0	99	15	69	38	13
Các Bộ, cơ quan ngang bộ	15	5399	153	972	4264	1785	1356	3454	390	3	0	0	1	1	10	5	389	2	0	288	41	158	158	35
Các cơ quan CP	4	123	1	50	72	22	27	62	14	-	-	-	-	-	10	-	14	-	-	14	8	4	-	-
Cả nước	74	23147	272	3242	19464	6603	5306	13863	3797	17	2	20	34	4	93	38	3766	52	27	4780	891	2292	2014	162
Chiếm tỉ lệ (%)	61,7		1,2	14	84,1	28,5	22,9	59,9	16,4	0,1	0	0,1	0,1	0	0,4	0,2	16,3	0,2	0,1	20,7	3,8	9,9	8,7	0,7

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Báo cáo tổng hợp giám sát, đánh giá đầu tư 6 tháng đầu năm 2007.

Về vấn đề trên, theo Tiến sĩ Đinh Văn Ân, Viện trưởng Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương thì: "Một số nhóm nguyên nhân cơ bản dẫn đến tình trạng thất thoát, lãng phí, hiệu quả đầu tư thấp. Đó là cơ chế chính sách liên quan đến quản lý đầu tư và xây dựng chưa đầy đủ, thiếu đồng bộ, thường xuyên thay đổi, lúng túng trong quá trình xây dựng và điều hành kế hoạch đầu tư."¹

Phần tiếp theo của luận văn sẽ đi sâu vào nghiên cứu các hạn chế đang tồn tại này.

2.3 Nghiên cứu các hạn chế trong quản lý đầu tư công.

Trong nội dung cơ sở lý thuyết đã trình bày các nhân tố ảnh hưởng đến đầu tư công bao gồm: năng lực của cơ quan nhà nước; kinh phí đầu tư; thủ tục hành chính và các quy định pháp luật; bối cảnh thực tế; công luận và thái độ của các nhóm có liên quan. Trong những nhân tố này, các nhân tố năng lực của cơ quan nhà nước; thủ tục hành chính và các quy định pháp luật; kinh phí đầu tư là những nhân tố liên quan trực tiếp đến hoạt động quản lý của nhà nước, nên luận văn tập trung vào nghiên cứu các nhân tố này.

2.3.1 Nghiên cứu năng lực của cơ quan nhà nước.

Trong nhiều báo cáo, đánh giá được đăng trên các phương tiện thông tin đại chúng thường đề cập đến vấn đề năng lực của các cơ quan nhà nước, những cán bộ làm công tác quản lý còn yếu chưa đáp ứng được các yêu cầu đề ra. Ví dụ như theo đánh giá của Bộ Kế hoạch và Đầu tư về các nguyên nhân sai phạm trong đầu tư xây dựng cơ bản thì²:

Nguyên nhân của việc điều chỉnh dự án chủ yếu là do trình độ năng lực chủ đầu tư, tư vấn hạn chế; công tác khảo sát chưa đầy đủ, hoặc số liệu khảo

¹ Đăng trên bài "Quản lý hiệu quả đầu tư từ ngân sách" trên Thời báo kinh tế Việt Nam 9/1/2008

² Dựa trên Báo cáo giám sát tình hình thực hiện các dự án sử dụng vốn ngân sách của Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

sát chưa chính xác, chất lượng thấp nên trong quá trình thực hiện phát sinh những yếu tố cần phải điều chỉnh.

Nguyên nhân của tình trạng chậm tiến độ là do đền bù giải tỏa khó khăn, tư vấn yếu kém hoặc quá tải, một số đơn vị thi công không đủ năng lực, chủ đầu tư năng lực tổ chức thực hiện yếu; cơ quan thẩm định, phê duyệt dự án, thiết kế kỹ thuật; đấu thầu kéo dài; bố trí vốn không đủ, thanh quyết toán chậm, trong đó đền bù giải tỏa khó khăn, chuẩn bị thủ tục đấu thầu và xét thầu kéo dài và sự yếu kém của chủ đầu tư.

Qua những ví dụ điển hình về các sai phạm trong các dự án, ta thấy vấn đề năng lực của các cơ quan nhà nước còn yếu là vấn đề có thật. Câu hỏi đặt ra ở đây là tại sao những cán bộ có năng lực lại không làm việc trong các cơ quan nhà nước và tại sao những cán bộ hiện đang công tác không dùng hết năng lực của mình cho công việc được giao?

Trong công tác quản lý đầu tư công, nguyên nhân chủ yếu của vấn đề này chính là do không có mối liên hệ giữa 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. Cụ thể là đối với sản xuất tư nhân, quyền lợi của người chủ (thường cũng là người có toàn quyền quyết định việc quản lý hoạt động sản xuất) gắn liền với kết quả tạo ra. Đó là đối với các công ty tư nhân, còn đối với các công ty cổ phần, thì các cổ đông sẽ quyết định lựa chọn người điều hành và người điều hành này phải đem lại lợi ích cho các cổ đông. Tuy nhiên, đối với lĩnh vực công cộng, người được thụ hưởng là người dân nói chung, còn người quản lý việc sản xuất hàng hóa công lại là những người ăn lương hành chính, không phụ thuộc nhiều vào kết quả sản phẩm tạo ra. Chính vì vậy, quy mô công trình càng lớn, chất lượng công trình càng cao thì người quản lý càng vất vả, trong khi lương vẫn như vậy. Đây chính là nguyên nhân chủ yếu gây ra các vấn đề tiêu cực trong xây dựng cơ sở hạ tầng như tham

những, móc ngoặc, hối lộ.

Trong các năm gần đây, chính phủ đã chú trọng hơn đến công tác cải cách tiền lương và thu nhập của các cán bộ công chức làm việc trong các cơ quan quản lý nhà nước, thông qua nhiều lần nâng lương tối thiểu và điều chỉnh hệ số lương. Đây là những bước đổi mới đáng kể so với thời kỳ trước đây, thể hiện sự quan tâm đến đời sống của cán bộ công chức. Riêng đối với khu vực doanh nghiệp, chế độ lương tối thiểu phân biệt theo từng vùng là một cải cách đáng hoan nghênh nhằm bảo đảm lương tối thiểu đáp ứng được mặt bằng giá của các địa phương¹. Song do chế độ lương tối thiểu phân biệt theo vùng này vẫn chưa được áp dụng đối với khu vực cơ quan hành chính, sự nghiệp nên những cán bộ làm việc trong khu vực này vẫn có mức thu nhập thấp hơn khu vực doanh nghiệp và tại các địa phương có mặt bằng giá cả cao người cán bộ vẫn có mức lương không đáp ứng đời sống. Đây là vấn đề cần sớm điều chỉnh để bảo đảm đời sống của các đối tượng này, từ đó tạo điều kiện, khuyến khích cán bộ, công chức làm việc tốt hơn, nâng cao chất lượng quản lý của nhà nước. Đối với địa bàn thành phố Hồ Chí Minh, cải cách này càng có ý nghĩa quan trọng hơn do đây là khu vực có mặt bằng giá sinh hoạt cao nhất nước nên việc điều chỉnh lương tối thiểu phù hợp sẽ đảm bảo được công bằng giữa nhóm người làm việc trong khu vực hành chính, sự nghiệp với các khu vực còn lại.

Bên cạnh đó, 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, qua đến các phiên họp sau, vấn đề vẫn còn nguyên như vậy, chưa được giải quyết. Dù vậy, những người chịu trách nhiệm liên quan

¹ Ngày 16/11/2007, Chính phủ đã có nghị định số 167/2007/NĐ-CP quy định mức lương tối thiểu theo vùng đối với người lao động làm việc ở công ty, doanh nghiệp, hợp tác xã, tổ hợp tác, trang trại, hộ gia đình, cá nhân và các tổ chức khác của Việt Nam có thuê mướn lao động

đến các vấn đề này vẫn không bị bất kỳ hình thức khiển trách, kỷ luật nào, thế nên chưa tạo ra được áp lực để bắt buộc các cơ quan quản lý nhà nước làm tốt nhiệm vụ được giao.

2.3.2 Nghiên cứu thủ tục hành chính, các quy định pháp luật:

Để có một cái nhìn tổng quan về hệ thống các văn bản vi phạm pháp luật quản lý đầu tư công, tác giả luận văn xin trích nội dung nhận xét của Đoàn giám sát của Ủy ban thường vụ quốc hội về việc thực hiện chính sách, pháp luật về đầu tư xây dựng cơ bản sử dụng vốn nhà nước ở các bộ, ngành, địa phương 2005- 2007 trong nội dung dự thảo Báo cáo kết quả giám sát như sau¹:

Hệ thống văn bản pháp luật về đầu tư xây dựng cơ bản được ban hành ngày càng đầy đủ, hiệu lực pháp lý cao hơn, đồng thời có rà soát, sửa đổi, bổ sung cho phù hợp hơn với thực tế. Các văn bản luật được ban hành đã góp phần thể chế hóa kịp thời chủ trương, đường lối của Đảng về đầu tư phát triển, phục vụ công nghiệp hóa – hiện đại hóa và phục vụ tiến trình hội nhập. Cách thức xây dựng, ban hành văn bản pháp luật đã công khai, minh bạch. Tuy nhiên, qua giám sát cũng cho thấy một số luật và văn bản hướng dẫn thi hành luật chưa được ban hành kịp thời, nhiều nội dung chậm được sửa đổi, bổ sung. Nội dung một số văn bản chưa phù hợp thực tế, chưa được quy định cụ thể. Việc phân công các Bộ ban hành văn bản chưa phù hợp với yêu cầu quản lý chuyên ngành. Bên cạnh đó, có tình trạng không thống nhất giữa các văn bản, thường xuyên thay đổi trong thời gian ngắn, tính nhất quán không cao, thiếu tính dự báo....

Tiếp theo, luận văn sẽ phân tích một số vấn đề còn vướng mắc trong việc

¹ Dựa trên thông tin hoạt động của Quốc hội đăng tại trang Web của Quốc hội nhà nước Việt Nam <http://www.na.gov.vn>

áp dụng các luật để minh họa cho nhận định trên và chứng minh nhu cầu cần thiết phải có sự điều chỉnh thích hợp và bổ sung thêm các quy định mới nhằm quản lý chặt chẽ đầu tư công hơn.

2.3.2.1 Các vấn đề trong quy định về quản lý thi công

Luật Xây dựng đã ban hành và đang được thực thi trên cả nước song vẫn còn một số điểm chưa phù hợp gây khó khăn trong công tác quản lý như trong việc xác định chủ đầu tư, theo Nghị định số 112/2006/NĐ-CP ngày 29/9/2006 và Thông tư số 02/2007/TT-BXD ngày 14/02/2007 thì chủ đầu tư là người *quản lý, sử dụng công trình*.

Về vấn đề này, một số ý kiến cho rằng chủ đầu tư chỉ là người quản lý cũng được hoặc là người sử dụng cũng được. Điều này dẫn đến các Sở chuyên ngành (giao thông, điện, nông nghiệp...) cũng được làm chủ đầu tư các công trình mình đang quản lý. Như vậy không tách ra được chức năng quản lý nhà nước với quản lý kinh doanh trong tất cả các khâu của hoạt động xây dựng nên việc thực hiện chống khép kín trong đầu tư xây dựng cơ bản không được thực hiện triệt để.

Khép kín trong đầu tư xây dựng cơ bản thể hiện ở việc toàn bộ các khâu của một dự án từ quy hoạch, chủ trương đầu tư, nghiên cứu tiền khả thi, thẩm định,... đều do một nhóm các đơn vị có liên kết chặt chẽ với nhau đảm nhiệm. Mức độ khép kín trong hoạt động đầu tư xây dựng cơ bản phụ thuộc vào mối quan hệ giữa các chủ thể khi tham gia hoạt động đấu thầu, mối quan hệ này càng gắn chặt thì mức độ khép kín càng cao. Mức độ khép kín có thể xảy ra ở mức cao khi nhà thầu tư vấn quy hoạch, nhà thầu tư vấn chủ trương đầu tư, báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, cơ quan thẩm định đều cùng thuộc một cơ quan mà người đứng đầu chính là người có thẩm quyền ra quyết định đầu tư. Tình trạng này thực tế đã xảy ra ở các bộ quản lý ngành khi dự án

thuộc thẩm quyền phê duyệt quyết định đầu tư của bộ trưởng, cơ quan, tổ chức thẩm định, nhà thầu tư vấn đều là các đơn vị thuộc bộ, đều chịu sự điều hành trực tiếp hoặc gián tiếp của cấp bộ. Tình trạng khép kín ở mức độ cao đã dẫn tới chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư có những sai sót, thiếu minh bạch, thông tin về dự án đầu tư khó có thể bị lọt ra ngoài. Những khiếm khuyết này do tính chất không khách quan, cả nể khi các nhà thầu, cơ quan, tổ chức thẩm định thực hiện các bước công việc sau phát hiện ra những khiếm khuyết ở bước công việc trước nhưng có thể bỏ qua. Hậu quả là khi người ra quyết định đầu tư thì đã tiềm ẩn những yếu tố rủi ro của sự thất thoát, lãng phí khi thực hiện dự án đầu tư đó. Thực tế hiện nay, trong quá trình công tác, tác giả nhận thấy tình trạng khép kín trong đầu tư vẫn còn phổ biến dẫn đến kết quả công trình không đạt yêu cầu.

Tuy nhiên, việc giao toàn bộ các khâu của một dự án cho một đơn vị duy nhất thực hiện thông qua hình thức tổng thầu EPC (thiết kế, cung ứng vật tư và thi công) cũng có những ưu điểm của nó. Bằng cách này đơn vị được giao hoàn toàn quyền tự chủ, tự chọn các phương án thích hợp nhất để bảo đảm hoàn thành công trình theo yêu cầu được đề ra và chịu trách nhiệm hoàn toàn về chất lượng công trình.

Điểm khác biệt lớn nhất giữa hình thức EPC và hiện tượng khép kín trong đầu tư xây dựng cơ bản mà chính phủ đang tìm cách hạn chế chính là vấn đề người chịu trách nhiệm chính về chất lượng công trình và khâu chế tài xử phạt. Đối với EPC do chỉ một nhà thầu duy nhất chịu trách nhiệm từ đầu đến cuối nên mọi vấn đề về chất lượng công trình đều dễ dàng truy cứu trách nhiệm đối với nhà thầu này.

Về vấn đề trên, số đông ý kiến thì cho rằng chủ đầu tư phải là người quản lý và sử dụng công trình. Việc quản lý ở đây là quản lý công trình chứ không phải quản lý nhà nước đối với công tác đầu tư xây dựng cơ bản. Tuy

nhiên, nếu giải quyết theo hướng này thì hiện nay các sở chuyên ngành đang làm chủ đầu tư nhiều công trình (bao gồm các công trình liên quận, huyện) sẽ giao lại cho ai làm chủ đầu tư. Với quan điểm này thì đối với các dự án tách biệt người quản lý và người sử dụng sẽ gặp khó khăn trong việc xác định chủ đầu tư. Trong thực tế đây là trường hợp phổ biến đối với dự án công, ví dụ như khi xây một con đường thì người sử dụng là người dân hàng ngày qua lại trên con đường, còn cơ quan quản lý lại là Sở Giao thông – Công chính. Rõ ràng quy định trong luật đã gây ra khó khăn khi áp dụng đối với các dự án công. Các ý kiến khác nhau về việc áp dụng quy định này đã cho thấy cần có một văn bản quy phạm pháp luật riêng đối với các dự án công.

Bên cạnh đó, một đặc điểm lớn nhất trong Luật Xây dựng là do được xây dựng nhằm áp dụng chung cho tất cả các loại hình dự án nên có nhiều quy định liên quan đến việc sử dụng vốn ngân sách chưa được đầy đủ. Đặc biệt là các vấn đề liên quan đến việc xác định hạng mục công trình cần thiết, giá dự toán đã giao quyền chủ động cho chủ đầu tư khá cao¹. Điều này là rất hợp lý đối với trường hợp vốn bỏ ra là của chính chủ đầu tư. Nhưng đối với các dự án sử dụng vốn ngân sách, việc tự chủ cao như vậy có thể dẫn đến phát sinh các hạng mục không cần thiết, gây lãng phí.

2.3.2.2 Các vấn đề trong quy định về quản lý đấu thầu

Luật Đấu thầu đã có hiệu lực từ 1/4/2006, đến ngày 29/09/2006 chính phủ đã ban hành Nghị định số 111/2006/NĐ-CP và sau đó là Nghị định số 58/2008/NĐ-CP ngày 5/5/2008 về hướng dẫn thi hành Luật Đấu thầu và lựa chọn nhà thầu xây dựng theo Luật Xây dựng, nhưng đến nay vẫn còn một số

¹ Khoản 1, điều 16 của Nghị định 16/2005/NĐ-CP quy định *Chủ đầu tư tự tổ chức việc thẩm định, phê duyệt thiết kế kỹ thuật, thiết kế bản vẽ thi công, dự toán, tổng dự toán đối với những công trình xây dựng phải lập dự án; Thiết kế bản vẽ thi công và dự toán của hạng mục, công trình trước khi đưa ra thi công phải được thẩm định, phê duyệt.*

vướng mắc như sau:

- Về thương hiệu và nguồn gốc của hàng hoá trong hồ sơ mời thầu, theo quy định của Luật đấu thầu, trong hồ sơ mời thầu không được yêu cầu về thương hiệu và nguồn gốc cụ thể của hàng hoá¹. Tuy nhiên, Nghị định 58/2008/NĐ-CP ngày 5/5/2008 đã linh hoạt cho phép nêu nhãn hiệu, catalogue của nhà sản xuất hoặc hàng hoá của một nước nào đó để tham khảo minh họa với điều kiện là hàng hoá cần mua là tương đương về đặc tính kỹ thuật, tính năng sử dụng nhằm giúp các chủ đầu tư ít kinh nghiệm trong mua sắm hàng hóa dễ dàng hơn trong việc lập hồ sơ mời thầu.²

Ví dụ như một chủ đầu tư cần lắp đặt hệ thống điều hòa không khí cho công trình mới thi công. Theo quy định này, chủ đầu tư được phép ghi trong hồ sơ mời thầu là: *cần mua 10 máy điều hòa không khí loại công suất 2 HP hiệu LG hoặc tương đương*.

Thế nhưng trên thực tế, việc xác định một sản phẩm có tương đương một sản phẩm nhãn hiệu khác về tính năng kỹ thuật là khó khăn, chưa kể đến mỗi nhãn hiệu đều có những tính năng rất riêng biệt, không giống nhau. Do vậy, đối với nhà thầu tham gia đấu thầu thì cách tốt nhất để bảo đảm sự tương đương về tính năng kỹ thuật này là mua đúng nhãn hiệu đã được chủ đầu tư xác định làm mốc so sánh. Điều này đã cản trở khả năng tham gia của các nhãn hiệu còn lại, làm mất đi tính cạnh tranh trong đấu thầu. Đặc biệt là đối với các trường hợp nhãn hiệu được chủ đầu tư chọn chỉ do một nhà phân phối độc quyền duy nhất, thì khả năng trúng thầu của nhà phân phối này gần như là

¹ Điều 12 của Luật Đấu thầu về các hành vi bị cấm trong đấu thầu, tại khoản 5: *Nêu yêu cầu về nhãn hiệu, xuất xứ hàng hoá cụ thể trong hồ sơ mời thầu đối với đấu thầu mua sắm hàng hoá, xây lắp hoặc gói thầu EPC.*

² Điều 23, Nghị định 58/2008/NĐ-CP cho phép: *Trường hợp đặc biệt cần thiết phải nêu nhãn hiệu, catalô của một nhà sản xuất nào đó, hoặc hàng hoá từ một nước nào đó để tham khảo, minh họa cho yêu cầu về mặt kỹ thuật của hàng hóa thì phải ghi kèm theo cụm từ “hoặc tương đương” sau nhãn hiệu, catalô hoặc xuất xứ nêu ra và quy định rõ khái niệm tương đương nghĩa là có đặc tính kỹ thuật tương tự, có tính năng sử dụng là tương đương với các hàng hóa đã nêu.*

100%. Trong khi đó, lẽ ra chủ đầu tư cần phải xác định được các tính năng kỹ thuật, tính năng sử dụng nào thực sự là cần thiết đối với họ và đưa vào quy định trong hồ sơ mời thầu thay vì xác định một cách chung chung là tương đương một nhãn hiệu, sản phẩm nào đó. Quy định trong đấu thầu không hợp lý như vậy cần phải sớm được thay đổi.

- Chế tài xử phạt các vi phạm hành chính trong đấu thầu hiện nay chưa đầy đủ, mức phạt còn thấp, khiến cho việc thực hiện các quy định về đấu thầu chưa nghiêm. Điều 65, Nghị định 58/2008/NĐ-CP quy định mức phạt tiền cho các hành vi vi phạm từ 5 triệu đến 50 triệu đồng, mức phạt này nhìn chung là rất thấp so với thiệt hại gây ra do không tuân thủ các quy định về đấu thầu.

Đối với các hình thức vi phạm nghiêm trọng, điều 66 của Nghị định này có quy định về phạt cấm tham gia đấu thầu nhưng cho đến nay, còn ít đơn vị phải chịu hình thức phạt này (theo thống kê của Vụ đấu thầu thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư, trên cả nước có 9 quyết định xử phạt theo hình thức này, trong đó có 7 quyết định cho địa bàn thành phố Hồ Chí Minh¹). Trên thực tế khi bị áp dụng hình thức phạt cấm tham gia hoạt động đấu thầu, doanh nghiệp thường làm đơn xin giảm bớt thời gian chịu phạt và thường được Ủy ban nhân dân thành phố chấp thuận.

Các vướng mắc khác trong quy định của Luật Đấu thầu vẫn diễn ra trong nhiều trường hợp cụ thể khác, dẫn đến việc thành phố phải có các đơn vị chuyên hướng dẫn giải đáp các tình huống trong đấu thầu, các tình huống nào không đủ thẩm quyền thì lại phải làm văn bản hỏi Vụ Đấu thầu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư để xin hướng dẫn.

¹ Danh mục các quyết định xử phạt này được nêu trong phần phụ lục

2.3.2.3 Các vấn đề trong quy trình phê duyệt và thẩm định án sử dụng vốn ngân sách theo quy định hiện nay:

Quy trình phê duyệt dự án công theo quy định gồm 3 bước sau đây:

- Phê duyệt chủ trương đầu tư là bước xem xét, đánh giá sự cần thiết, tính cấp thiết phải đầu tư. Quyết định quản lý của nhà nước sau bước này là cho phép đầu tư về mặt chủ trương. Khi đó dự án sẽ được đưa vào danh mục chuẩn bị đầu tư để cân đối vốn kế hoạch đầu tư từ vốn ngân sách.

- Phê duyệt nghiên cứu tiền khả thi (thường được áp dụng đối với các dự án có quy mô lớn) là bước xem xét, đánh giá báo cáo nghiên cứu tiền khả thi. Kết luận ở bước này là cho phép chủ đầu tư tiếp tục tiến hành nghiên cứu khả thi.

- Phê duyệt nghiên cứu khả thi là bước xem xét, đánh giá báo cáo nghiên cứu khả thi, đó là báo cáo chi tiết nghiên cứu các khía cạnh kinh tế, kỹ thuật, tài chính, môi trường, xã hội và thương mại của dự án. Kết luận ở bước này là quyết định cho phép thực thi dự án, tức là dự án được phép chuyển sang giai đoạn thực hiện đầu tư. Khi đó dự án sẽ được đưa vào danh mục dự án khởi công mới để cân đối vốn kế hoạch đầu tư từ vốn ngân sách.

Quy trình thẩm định dự án công theo quy định hiện nay¹:

- Chủ đầu tư tự lập hồ sơ dự án hoặc thuê đơn vị tư vấn lập hồ sơ dự án đầu tư xây dựng công trình. Hồ sơ dự án phải bao gồm các nội dung sau: tờ trình phê duyệt dự án; dự án bao gồm phần thuyết minh và thiết kế cơ sở, văn bản thẩm định của các Bộ ngành liên quan (nếu có); văn bản cho phép đầu tư của cấp có thẩm quyền đối với các dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A.

- Chủ đầu tư gửi hồ sơ dự án đầu xây dựng công trình tới cơ quan chịu

¹ Được quy định theo Nghị định 16//2005/NĐ-CP ngày 7/2/2005

trách nhiệm thẩm định dự án đầu tư.

Nội dung công tác thẩm định dự án đầu tư xây dựng công trình¹:

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

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

- Trong quá trình thẩm định, nếu có các vấn đề cần làm rõ, bổ sung, cơ quan thẩm định sẽ gửi các văn bản yêu cầu bổ sung hồ sơ dự án.

- Sau khi thẩm định, cơ quan thẩm định trình kết quả thẩm định cho người có thẩm quyền quyết định đầu tư.

So với nội dung đã nêu trong phần lý thuyết về quy trình thẩm định dự án, các quy định hiện nay của nhà nước nhìn chung là đáp ứng các yêu cầu cơ bản trong công tác thẩm định. Tuy nhiên trong quy trình thẩm định này, việc loại bỏ các dự án không có lợi cho xã hội tại mỗi bước thẩm định còn ít khi xảy ra, phần lớn các trường hợp là cơ quan thẩm định yêu cầu chủ đầu tư điều

¹ Trích điều 10, Nghị định 16/2005/NĐ-CP Về quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình và Nghị định sửa đổi 112/2006/NĐ-CP

chỉnh lại dự án cho phù hợp hơn với các quy định hiện hành. Nguyên nhân chủ yếu là do các cơ quan thẩm định thường không có đủ cơ sở để quyết định loại bỏ dự án vì trong quy định hiện nay, việc xác định, tính toán số liệu; kiểm tra độ chính xác, dự ước những tác động đến kết quả của dự án khi bối cảnh thay đổi còn chưa được xây dựng một cách chặt chẽ, chi tiết. Trong quá trình tính toán này, mặc dù quy định pháp luật có yêu cầu đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội nhưng chỉ là yêu cầu mang tính chất chung chung chưa chỉ ra căn cứ, phương pháp để tính toán. Vấn đề này sẽ được phân tích chi tiết trong phần sau đây.

2.3.2.4 Vấn đề đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội trong thẩm định dự án

Theo các văn bản pháp luật hiện hành quy định về nội dung thẩm định dự án, lẽ ra một dự án sử dụng vốn ngân sách muốn được phê duyệt phải được đánh giá, thẩm định hiệu quả kinh tế - xã hội rất kỹ, nhưng trên thực tế, công tác thẩm định hiệu quả kinh tế - xã hội lại không như vậy. Trong quá trình công tác, trực tiếp thẩm định các dự án này, tác giả nhận thấy trong thuyết minh dự án, nội dung đánh giá ích lợi kinh tế - xã hội cực kỳ chung chung, sơ sài, không được lượng hóa cụ thể, nên không thể nào đánh giá được hiệu quả kinh tế - xã hội của các dự án.

Có thể thấy rõ điều này qua ví dụ về một dự án xây dựng trụ sở Ủy ban nhân dân quận – huyện. Nội dung lợi ích kinh tế - xã hội của dự án, được chủ đầu tư mô tả như sau¹:

- Công trình Trụ sở hành chính quận là một trong những công trình thuộc định hướng quy hoạch khu trung tâm hành chính quận. Vì vậy việc đầu tư xây dựng là phù hợp, sẽ tạo điều kiện phục vụ nhân dân tốt hơn.

¹ Trích hồ sơ dự án Đầu tư xây dựng mới Trung tâm hành chính quận 12

- Đầu tư xây dựng trụ sở mới, khang trang đúng quy chuẩn và có vị trí phù hợp góp phần tạo điều kiện để đội ngũ cán bộ, công chức nâng cao chất lượng công tác, phù hợp mô hình “một cửa, một dấu”, tăng chất lượng phục vụ nhân dân.

Chỉ vốn vụn vài dòng như vậy, dự án đã được xem như là cần thiết phải đầu tư và cũng không thể trách chủ đầu tư dự án là do trong Nghị định 16 và Nghị định sửa đổi 112 chỉ quy định chung về các nội dung cần có trong thuyết minh dự án đầu tư như sau:

Điều 6. Nội dung phân thuyết minh của dự án¹

1. Sự cần thiết và mục tiêu đầu tư; đánh giá nhu cầu thị trường, tiêu thụ sản phẩm đối với dự án sản xuất; kinh doanh hình thức đầu tư xây dựng công trình; địa điểm xây dựng, nhu cầu sử dụng đất; điều kiện cung cấp nguyên liệu, nhiên liệu và các yếu tố đầu vào khác.

2. Mô tả về quy mô và diện tích xây dựng công trình, các hạng mục công trình bao gồm công trình chính, công trình phụ và các công trình khác; phân tích lựa chọn phương án kỹ thuật, công nghệ và công suất.

3. Các giải pháp thực hiện bao gồm:

a) Phương án giải phóng mặt bằng, tái định cư và phương án hỗ trợ xây dựng hạ tầng kỹ thuật nếu có;

b) Các phương án thiết kế kiến trúc đối với công trình trong đô thị và công trình có yêu cầu kiến trúc;

c) Phương án khai thác dự án và sử dụng lao động;

d) Phân đoạn thực hiện, tiến độ thực hiện và hình thức quản lý dự án.

4. Đánh giá tác động môi trường, các giải pháp phòng, chống cháy, nổ và các yêu cầu về an ninh, quốc phòng.

¹ Trích Nghị định 16/2005/NĐ-CP Về quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình và Nghị định sửa đổi 112/2006/NĐ-CP

5. Tổng mức đầu tư của dự án; khả năng thu xếp vốn, nguồn vốn và khả năng cấp vốn theo tiến độ; phương án hoàn trả vốn đối với dự án có yêu cầu thu hồi vốn; các chỉ tiêu tài chính và phân tích đánh giá hiệu quả kinh tế, hiệu quả xã hội của dự án.

Với cách quy định như trên, chủ đầu tư khi lập dự án chỉ mô tả mỗi sự cần thiết của dự án một cách đơn giản và đến phần các chỉ tiêu tài chính và phân tích đánh giá thì trong các dự án, các chủ đầu tư đều không định lượng được hiệu quả kinh tế - xã hội của những dự án này. Ngoài ra, trong quy định cũng không nói rõ việc đánh giá hiệu quả kinh tế, xã hội của dự án phải được định lượng như thế nào. Trong quy trình thẩm định hiện nay, thực tế công tác thẩm định dự án công cũng không xem xét các chỉ tiêu này bằng phương pháp định lượng, mà chỉ đánh giá về mặt chi phí đầu tư có phù hợp với quy mô xây dựng hay không. Chủ yếu là xem xét coi dự án đó có lãng phí quá hay không bằng cách xem coi dự án có sử dụng vật liệu xây dựng đắt tiền, lắp đặt các trang thiết bị không cần thiết, diện tích xây dựng có vượt tiêu chuẩn định mức cho phép... Để thực hiện được các khâu thẩm định chủ yếu này, quá trình thẩm định cũng đã kéo dài từ 15 – 25 ngày làm việc¹, do thường phải phát sinh các văn bản yêu cầu bổ sung, điều chỉnh hồ sơ, thời gian trễ do công văn đi theo đường bưu điện... Thế nên dẫn chuyên viên thụ lý hồ sơ có muốn thẩm định theo phương pháp định lượng hiệu quả kinh tế - xã hội do dự án đem lại, cũng không đủ thời gian để làm. Mặt khác cũng không có căn cứ để xem xét một dự án xây dựng với quy mô cụ thể, phục vụ hàng ngày được bao nhiêu lượt công dân, giải quyết được bao nhiêu hồ sơ, sẽ đem lại lợi ích cụ thể đo đạc bằng tiền là bao nhiêu. Do không định lượng được hiệu quả kinh tế - xã hội, nên việc so sánh các dự án với nhau để xem mức độ cấp thiết của các

¹ Đây cũng là thời gian thẩm định dự án tối đa theo quy định hiện nay, 15 ngày đối với dự án nhóm C và 25 ngày đối với dự án nhóm B.

dự án là không thể thực hiện được, mà hoàn toàn dựa vào sự cảm tính của người lập danh mục chuẩn bị đầu tư.

Liên quan đến vấn đề này, ông Nguyễn Đức Kiên - ủy viên thường trực Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, thành viên đoàn giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội có nêu ý kiến của mình về hiệu quả đồng vốn ngân sách trong đầu tư xây dựng cơ bản¹:

Bước đầu các bộ, ngành và địa phương chỉ mới nêu thực trạng trong lĩnh vực xây dựng cơ bản mà họ được giao quản lý. Trong quá trình làm việc, các thành viên trong đoàn giám sát đã trao đổi thẳng thắn với những cơ quan được giám sát để yêu cầu họ đánh giá về hiệu quả đầu tư xây dựng cơ bản. Và chúng tôi đã tìm ra được một sự mâu thuẫn là qui hoạch về vị trí và qui mô của dự án thường lớn gấp hai, ba lần khả năng vốn của nền kinh tế. Các dự án thường "hoành tráng" đến mức không đáp ứng được yêu cầu về vốn, để rồi qui hoạch "treo", dự án "treo" từ đó mà xuất hiện.

Ý kiến này một lần nữa cho thấy việc đưa ra các dự án chưa phù hợp, do không có đánh giá đầy đủ về các mặt kinh tế - xã hội cũng là một trong những nguyên nhân phổ biến dẫn đến dự án chậm trễ, không hiệu quả.

Nhìn chung, việc thiếu một chiến lược đầu tư công dài hạn, được đánh giá, phân tích đối với từng danh mục dự án, dựa trên cân đối giữa nhu cầu và khả năng thực hiện đã dẫn đến đầu tư dàn trải kéo dài. Đây là một vấn đề cần thiết phải giải quyết ngay, để chấm dứt việc đầu tư dàn trải, thiếu hiệu quả trong giai đoạn hiện nay.

2.3.2.5 Về dự thảo Luật đầu tư công sắp được thông qua

Để khắc phục các hạn chế trong các quy định hiện hành, Chính phủ sắp

¹ Trích bài viết Đầu tư xây dựng cơ bản: "Soi kỹ" thì thấy còn lãng phí đăng trên báo Tuổi trẻ ngày 15/7/2008,

tới sẽ ban hành Luật đầu tư công. Theo ban soạn thảo cho biết thì dự án Luật Đầu tư công gồm 9 Chương, 85 Điều; nhằm điều chỉnh các hoạt động đầu tư công trực tiếp từ vốn ngân sách Nhà nước và vốn khác của Nhà nước để đầu tư các dự án phục vụ lợi ích chung không nhằm mục đích kinh doanh. Luật còn quy định cụ thể về yêu cầu quản lý; kế hoạch, chương trình mục tiêu đầu tư công; quản lý dự án đầu tư công; trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân liên quan đến quá trình đầu tư; quản lý nhà nước đối với đầu tư công... Trong dự thảo Luật có rất nhiều nội dung mới, chưa được quy định cụ thể trong các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý đầu tư trước đây như việc theo dõi, giám sát, đánh giá dự án; quản lý khai thác dự án. Từ cuối tháng 8 năm 2007, Ban soạn thảo Luật đã giới thiệu, gửi nội dung tới các bộ, ngành, địa phương; thông qua hình thức hội thảo tiếp thu được nhiều ý kiến đóng góp của các cơ quan, đơn vị, các đại biểu Quốc hội, các chuyên gia trong nước và quốc tế. Thông qua các cuộc hội thảo, góp ý này cho thấy vẫn còn nhiều điểm vướng mắc, chưa thống nhất như: cân nhắc thêm về tên gọi và phạm vi điều chỉnh của Luật; về một số nội dung được quy định trong các chương, điều cụ thể về chương trình, mục tiêu đầu tư công; về chủ đầu tư; về phương thức quản lý dự án, đầu tư sử dụng vốn hỗn hợp; về kiểm toán, quyết toán vốn đầu tư. Những thông tin tổng hợp về tình hình ra đời của Luật Đầu tư công trong giai đoạn sắp tới cho ta thấy yêu cầu về quản lý đầu tư công một cách chặt chẽ, minh bạch đang trở nên rất bức thiết, song vẫn chưa được đáp ứng tốt và quan điểm của các nhà quản lý, nghiên cứu trong lĩnh vực này vẫn còn nhiều điểm chưa thống nhất, thể hiện tính phức tạp trong việc quản lý đầu tư công. Do còn nhiều vướng mắc, tranh luận về nội dung như trên nên mặc dù theo dự định, Luật Đầu tư công phải được trình Quốc hội vào kỳ họp Quốc hội cuối năm 2007, nhưng trong chương trình xây dựng luật năm 2008, Quốc hội cũng chưa xem xét luật này.

2.3.3 Nghiên cứu vấn đề kinh phí

Vấn đề thiếu kinh phí cho các hoạt động đầu tư luôn là vấn đề trăn trở của nhà nước, đặc biệt là đối với các quốc gia đang phát triển, vấn đề này lại càng trở nên khó giải quyết hơn do nhu cầu chi tiêu, đầu tư quá lớn so với các khoản thu vào. Riêng đối với thành phố Hồ Chí Minh nếu xem xét như một chủ thể độc lập thì hoàn toàn có khả năng cân đối các khoản thu chi ngân sách để phục vụ cho các nhu cầu chi thường xuyên, chi đầu tư hiện nay. Tuy nhiên khi xem xét thành phố dưới góc độ là một bộ phận của cả nước, có trách nhiệm đóng góp các khoản thu ngân sách cho nhà nước thì lại là một bài toán khó. Ta có thể thấy tổng thu ngân sách của thành phố tuy rất lớn, nhưng thực tế phần được giữ lại để chi cho địa phương lại chỉ chiếm 26% tổng thu¹. Theo quy định, xu hướng càng lúc càng giảm tỉ lệ được giữ lại cho địa phương qua mỗi kỳ cân đối ngân sách càng làm cho thành phố mất đi động lực phấn đấu tăng trưởng². Bên cạnh đó, cách điều tiết này lại càng làm cho các địa phương chưa tự cân đối được ngân sách tiếp tục chậm cải cách. Ngoài ra còn phải xét đến các khoản chi thường xuyên ở thành phố cũng chiếm tỉ trọng rất cao trong tổng chi ngân sách. Với đặc thù của thành phố có mật độ dân số rất cao, làm cho bộ máy hành chính, sự nghiệp cần rất nhiều lao động, nhưng vẫn bị quá tải. Hậu quả là quỹ lương của thành phố luôn là vấn đề cần được tập trung giải quyết, việc thiếu nguồn vốn đầu tư công dẫn đến việc lên kế hoạch đầu tư của thành phố sẽ bị hạn chế rất nhiều. Đây là vấn đề thành phố cần có các kiến nghị với Trung ương để điều chỉnh cho phù hợp.

¹ Căn cứ Nghị quyết số 1051/2006/NQ-UBTVQH11 ngày 7/11/2006 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về tỷ lệ phân chia các khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách từng tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương

² Luật Ngân sách năm 2002, tại điểm g, khoản 2, điều 4 quy định như sau: “Trong thời kỳ ổn định ngân sách, các địa phương được sử dụng nguồn tăng thu hàng năm mà ngân sách địa phương được hưởng để phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn; sau mỗi thời kỳ ổn định ngân sách, phải tăng khả năng tự cân đối, phát triển ngân sách địa phương, thực hiện giảm dần số bổ sung từ ngân sách cấp trên hoặc tăng tỷ lệ phần trăm (%) điều tiết số thu nộp về ngân sách cấp trên;”

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

Chương 3: Kết quả phân tích đạt được và các cải cách thành phố cần thực hiện, các kiến nghị với Trung ương:

3.1. Hiệu quả của quản lý đầu tư công và các hạn chế trong quản lý:

3.1.1 Hiệu quả của quản lý đầu tư công

Bằng những phân tích đã thực hiện cho thấy mặc dù đạt được kết quả tăng trưởng kinh tế cao so với vốn đầu tư bỏ ra, nhưng ở thành phố vẫn còn tồn tại tình trạng nhiều dự án từ khi thi công cho đến khi hoàn tất bị kéo dài thời gian dẫn đến kết quả đạt được của những dự án này thấp hơn so với kế hoạch, một số dự án có chất lượng thấp, bị đầu tư nhiều hạng mục lãng phí, có cả những trường hợp rút ruột công trình... Những điều này chứng tỏ hiệu quả của công tác quản lý đầu tư công của thành phố còn chưa cao.

3.1.2 Các hạn chế trong quản lý đầu tư công

Trên cơ sở lý thuyết đã nghiên cứu và thông qua đánh giá thực trạng, ta có thể tổng kết các hạn chế hiện nay trong quản lý đầu tư công của thành phố như sau:

- Năng lực cơ quan quản lý còn chưa cao, bộ máy hành chính nặng nề, chậm chạp, đặc biệt là không có động lực khuyến khích những cán bộ nỗ lực làm việc, không thu hút được những cán bộ có năng lực vào làm việc trong cơ quan quản lý. Cơ chế giám sát giữa các cơ quan nhà nước chưa phát huy tác dụng, nên vẫn còn xảy ra sai phạm.

- Các quy định còn thiếu sót, một số quy định trong lĩnh vực đầu tư xây dựng và đấu thầu vẫn còn chưa rõ ràng, có cách hiểu và thực hiện chưa thống

nhất, các chế tài còn chưa đủ mạnh. Cách thức thẩm định của các dự án công còn rất đơn giản chưa xác định mức độ cần thiết, lợi ích đem lại cho xã hội của một dự án công và việc tính đúng, tính đủ những khoản chi phí phải bỏ ra nhằm thực hiện dự án đó. Chính vì vậy, trong một danh mục những dự án cần thực hiện, vẫn chưa thể hiện được mức độ cần thiết thực sự của các dự án, mức độ ưu tiên, kết quả đem lại so với chi phí. Kết quả cuối cùng là việc đưa ra lựa chọn các dự án cần thực hiện chủ yếu phụ thuộc vào ý muốn chủ quan của những người có thẩm quyền nhiều hơn là dựa trên các lý luận, tính toán một cách hợp lý.

- Ngân sách còn thiếu hụt so với nhu cầu đầu tư của thành phố. Quy định về tỉ lệ thu ngân sách được giữ lại cho các địa phương chưa mang tính khuyến khích.

3.2 Đề ra các cải cách cần thực hiện, những kiến nghị với cấp Trung ương - lộ trình áp dụng.

3.2.1 Những cải cách ở cấp thành phố có thể áp dụng

3.2.1.1 Tăng cường năng lực cơ quan nhà nước thông qua các hoạt động kiểm tra, kiểm soát.

Tăng cường kiểm tra, thanh tra và kiểm toán các dự án, công trình, tập trung vào những khâu yếu kém, dễ xảy ra tiêu cực, phát hiện và làm rõ, xử lý nhanh, dứt điểm, nghiêm minh các sai trái, vi phạm. Tăng cường vai trò của cơ quan dân cử, của tổ chức nghề nghiệp, của đoàn thể quần chúng trong giám sát, phát hiện và đánh giá hoạt động đầu tư. Hiện nay đã có quy định yêu cầu các đơn vị khi thi công phải đăng bảng công khai thông tin về công trình, thời gian khởi công, hoàn thành. Tuy nhiên số lượng đơn vị chấp hành quy định này không cao. Do vậy, cần phải xử phạt mạnh hơn các đơn vị không chấp hành quy định này, nhằm tạo điều kiện cho người dân tham gia

mạnh hơn vào giám sát hoạt động đầu tư.

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

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

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

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

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

3.2.1.2 Đẩy nhanh quá trình cải cách hành chính trong đầu tư xây dựng

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

hoạch và đầu tư phát triển. Để làm được điều này cần tập trung vào các biện pháp sau:

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

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

3.2.1.3 Bắt buộc áp dụng phương pháp thẩm định phân tích lợi ích –

chi phí đối với các dự án công.

Như phân phân tích trên đã trình bày, việc không xác định được mức độ ưu tiên của các dự án đã dẫn đến tình trạng dự án đầu tư dàn trải, kéo dài tiến độ thực hiện, gây thiệt hại lớn cho xã hội, vì vậy việc áp dụng phương pháp định lượng để sắp xếp được thứ tự ưu tiên của các dự án này là vô cùng cần thiết. Do vậy, tác giả luận văn đề nghị thành phố đưa vào áp dụng phương pháp phân tích lợi ích – chi phí một cách bắt buộc đối với các dự án công.

Trong giai đoạn ghi vốn chuẩn bị đầu tư, các cơ quan đơn vị gửi các tên dự án và ước lượng vốn đầu tư ban đầu cho một cơ quan tổng hợp đưa vào kế hoạch vốn của thành phố. Đây là giai đoạn vô cùng quan trọng, sẽ quyết định xem dự án nào được đưa vào thực hiện, dự án nào sẽ phải thực hiện sau. Ngay tại giai đoạn này chủ đầu tư cần áp dụng phương pháp phân tích lợi ích – chi phí để ước lượng được lợi ích ròng đem lại cho xã hội. Cơ quan quản lý sẽ cần thẩm định xem các ước lượng này có phù hợp hay không và trên cơ sở lợi ích ròng của các dự án, sẽ sắp xếp thứ tự ưu tiên vào đưa vào danh mục đầu tư những dự án cần thực hiện.

Trong các bước thực hiện của phương pháp phân tích lợi ích - chi phí đã nêu ở phần cơ sở lý luận, thì bước “Đánh giá lợi ích và chi phí của mỗi phương án” là bước khó thực hiện nhất trong điều kiện hiện nay của kinh tế nước ta. Vì vậy để áp dụng phương pháp này trong thẩm định dự án công ở thành phố cần có một sự chuẩn bị chung của chính quyền bằng cách phối hợp thêm các tổ chức nghiên cứu đánh giá độc lập để điều tra, đánh giá, đưa ra các mức lợi ích, chi phí phổ biến đối với các dự án công. Trên cơ sở các mức định lượng đã có này, các cơ quan chịu trách nhiệm thẩm định dự án công sẽ có thể phân tích lợi ích – chi phí của các dự án. Cụ thể hơn là thành phố sẽ đưa ra các nghiên cứu này vào danh mục nghiên cứu khoa học hàng năm của thành

phố. Mỗi nghiên cứu chỉ tập trung vào đánh giá phân tích trong một loại dự án cụ thể như xây dựng cầu, đường, trụ sở hành chính, trường học, bệnh viện... Trên cơ sở thống nhất, tổng hợp kết quả của các nghiên cứu này, thành phố đưa ra văn bản hướng dẫn cách thẩm định đánh giá lợi – chi phí trên địa bàn thành phố, làm căn cứ thẩm định các dự án công.

3.2.1.4 Giảm bớt gánh nặng ngân sách thông qua hợp tác công – tư

Khi nhu cầu về kết cấu hạ tầng ngày càng tăng, thì những hạn chế về ngân sách lại càng tạo ra nhiều khó khăn cho việc xây dựng các công trình này. Nhu cầu thì lớn, mà ngân sách thì hạn hẹp thường dẫn đến đầu tư dàn trải, chậm tiến độ. Do vậy việc thu hút khu vực tư nhân vào tham gia các lĩnh vực này là một đòi hỏi tất yếu. Để đẩy mạnh hợp tác công – tư, thành phố cần chú trọng một số biện pháp sau:

- Tạo môi trường để các nhà cung cấp dịch vụ kết cấu hạ tầng thuộc khu vực tư nhân độc lập và đủ trình độ phát triển, chú trọng trong việc tạo một thị trường cạnh tranh giữa các nhà cung cấp này, phá vỡ thế độc quyền của các tổng công ty nhà nước. Bước đầu áp dụng ở các khu đô thị, khu dân cư mới, chưa có hệ thống cơ sở hạ tầng. Bước kế tiếp, được thực hiện đồng thời với công tác chỉnh trang đô thị tại các tuyến đường, khu vực cần cải tạo, điều chỉnh lớn.

- Hình thành các quỹ phát triển, các nhà đầu tư mở đường để đầu tư giai đoạn ban đầu cho các dự án lớn. Phần vốn còn lại sẽ huy động từ các nhà đầu tư khác thông qua các thị trường tài chính.

3.2.2 Lộ trình áp dụng các cải cách

Quá trình thực hiện các giải pháp kể trên cần một thời gian khá dài do đặc trưng của hệ thống cơ quan nhà nước Việt Nam, quy trình cải cách ban hành các chính sách mới mất rất nhiều thời gian. Ngoài ra, việc ban hành

chính sách mới trong khi hệ thống bộ máy, con người chưa theo kịp cũng sẽ không mang lại kết quả gì. Do vậy, người viết đề xuất lộ trình áp dụng các cải cách gồm hai giai đoạn. Trong lộ trình này chỉ xác định thời gian cần thiết cho mỗi giai đoạn do trong thực tế, những đề xuất này để được Ủy ban nhân dân thành phố chấp nhận sẽ mất rất nhiều thời gian nên chưa xác định được thời điểm đưa vào áp dụng thật sự.

3.2.2.1 Giai đoạn 1:

Tại giai đoạn này, thành phố sẽ đưa vào áp dụng các biện pháp phù hợp với khả năng thực hiện của bộ máy, nhân sự thành phố hiện nay. Giai đoạn này dự kiến sẽ thực hiện trong vòng 2 năm và bao gồm các công việc sau:

- + Công khai thông tin về ngân sách.
- + Tổ chức thăm dò ý kiến người dân các vấn đề quan trọng.
- + Bảo vệ, khen thưởng người tố cáo vi phạm một cách hiệu quả.
- + Hình thành thêm các quỹ phát triển.
- + Xây dựng chương trình đầu tư công cộng trung hạn.
- + Áp dụng hình thức phạt về kinh tế đối với các đơn vị gây chậm trễ tiến độ giải quyết công việc, thực hiện dự án.
- + Áp dụng hệ thống công văn điện tử.

3.2.2.2 Giai đoạn 2:

Trong giai đoạn này, thành phố sẽ đưa vào áp dụng các biện pháp triệt để tác động vào các hạn chế chính trong quản lý đầu tư công. Đây đều là các giải pháp khó triển khai do ảnh hưởng đến quyền lợi của nhiều nhóm đối tượng khác nhau nên quá trình triển khai phải từ từ, từng bước, không thể nóng vội. Dự kiến thời gian để triển khai được các biện pháp này phải từ 3 – 5 năm, bao

gồm các công việc:

- + Áp dụng việc bỏ phiếu tín nhiệm của đại biểu Hội đồng nhân dân đối với lãnh đạo Ủy ban nhân dân, Sở-ban-ngành.
- + Tạo thị trường cạnh tranh, phá bỏ thế độc quyền của các cơ quan nhà nước.
- + Xây dựng bảng định mức để làm cơ sở phân tích lợi ích – chi phí.
- + Áp dụng phương pháp phân tích lợi ích – chi phí một cách bắt buộc đối với các dự án công.

3.2.3 Những kiến nghị của thành phố đối với cấp Trung ương

3.2.3.1 Đổi mới mô hình khuyến khích, khen thưởng đối với cán bộ công chức

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

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

3.2.3.3 Tiếp tục rà soát, điều chỉnh hoàn thiện các luật

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. Ngoài ra, chính phủ cần sớm hoàn chỉnh và trình quốc hội thông qua Luật đầu tư công và các văn bản hướng dẫn cần thiết để đưa vào áp dụng.

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

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

Kết luận:

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 thành phố. Tuy nhiên để đáp ứng đòi hỏi đặt ra cho phát triển kinh tế - xã hội của thành phố, công tác quản lý đầu tư công của thành phố 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 thành phố tác giả nhận thấy hiệu quả quản lý nhà nước của các cơ quan thành phố 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. Do vậy, tác giả đã đề xuất một số giải pháp để thành phố đưa vào áp dụng là: tăng cường hoạt động kiểm tra giám sát, thực hiện phân tích lợi ích - chi phí, cải cách thủ tục đầu tư, thu hút thêm các nguồn lực ngoài ngân sách vào đầu tư công. 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 thành phố.

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 thành phố 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.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban soạn thảo Luật (2007), *Dự thảo Luật Đầu tư công*.
2. Bùi Mạnh Cường (2007), “Nâng cao hiệu quả hoạt động đầu tư xây dựng cơ bản của nhà nước”, tạp chí Nghiên cứu kinh tế (số 348), tr 33 - 36.
3. Phạm Phan Dũng (2007), “Năm mới bàn chuyện hợp tác công – tư”, Tạp chí Tài chính (số 507), tr 24 -27.
4. Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright (2004), *Sách hướng dẫn Thẩm định dự án*.
5. Đại học Kinh tế quốc dân (2005), *Giáo trình kinh tế phát triển*, NXB Lao động - Xã hội.
6. Học viện hành chính quốc gia (2007), *Tài liệu bồi dưỡng về quản lý hành chính nhà nước*.
7. Hồ Ngọc Hy (2007), “Hiệu quả vốn đầu tư phát triển ở tỉnh Quảng Trị”, tạp chí Nghiên cứu kinh tế (số 350)
8. Phạm Văn Khoan (2007), *Giáo trình quản lý tài chính công*, NXB Tài Chính.
9. Đinh Nguyễn An Khương (2008), “Chống lạm phát và nâng cao hiệu quả đầu tư từ nguồn vốn nhà nước”, Tạp chí Tài chính (số 522), tr 37 – 40.
10. Trương Công Lý (2007), “Hình thức và chi phí quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình: Từ chủ trương đến hiện thực còn xa”, Tạp chí Tài

- chính (số 508), tr 25 – 26.
11. Lê Chi Mai (2007), “Đề nhân dân tham gia sâu hơn vào quản lý NSNN”, Tạp chí Tài chính (số 509), tr 15 – 18.
 12. Lê Chi Mai (2001), *Những vấn đề cơ bản về chính sách và quy trình chính sách*, NXB Đại học quốc gia TP.HCM.
 13. Dương Thị Bình Minh, Bùi Thị Mai Hoài (2006), “Cân đối ngân sách nhà nước nhìn từ góc độ lý luận và thực tiễn”, Tạp chí Tài chính (số 504), tr 33 – 37.
 14. N.C.N (2007), “Giải pháp nào khắc phục tình trạng giải ngân vốn đầu tư XDCB chậm”, Tạp chí Tài chính (số 508), tr 23 – 24.
 15. Ngô Tuấn Nghĩa (2006), “Tài chính công Việt Nam trước ngưỡng cửa gia nhập WTO”, tạp chí Nghiên cứu kinh tế (số 342), tr 3 – 17.
 16. Trần Võ Hùng Sơn (2001), *Nhập môn phân tích lợi ích chi phí*, NXB Đại học Quốc gia thành phố Hồ Chí Minh.
 17. Vũ Thanh Sơn (2006), “Tạo môi trường cạnh tranh trong khu vực công: một số cách tiếp cận và kinh nghiệm quốc tế”, tạp chí Nghiên cứu kinh tế (số 338), tr 3 – 10.
 18. Đặng Văn Thanh (2007), “Đầu tư từ nguồn vốn nhà nước: Để thêm nhiều “hoa thơm, trái ngọt...””, Tạp chí Tài chính (số 508), tr 17 – 19.
 19. Phan Thị Hạnh Thu (2007), “Hiệu quả đầu tư ở Việt Nam – thực trạng và giải pháp”, tạp chí Nghiên cứu kinh tế (số 345), tr 24 – 32.
 20. Tổng cục thống kê (2004), Một số thuật ngữ thống kê thông dụng.

PHỤ LỤC

Phụ lục 1. Các chỉ tiêu kế hoạch phát triển của thành phố giai đoạn 2006 – 2010:

Về kinh tế

- Tốc độ tăng trưởng tổng sản phẩm trong nước (GDP) trên địa bàn thành phố bình quân 12%/năm.

- Cơ cấu kinh tế đến năm 2010: Nông nghiệp chiếm tỷ trọng 0,9%, công nghiệp - xây dựng 48,5% và dịch vụ 50,6% (chấm dứt được xu hướng giảm tỷ trọng khu vực dịch vụ trong cơ cấu GDP trong suốt 10 năm qua).

- Tổng vốn đầu tư xã hội 5 năm trên địa bàn 434.500 tỷ đồng (tương đương khoảng 27,2 tỉ USD).

- Tổng thu ngân sách Nhà nước trên địa bàn tăng 62,89% so giai đoạn 2001 - 2005; trong đó, thu nội địa tăng 88,34% so giai đoạn 2001-2005.

- Tổng chi ngân sách địa phương tăng 44,29% so giai đoạn 2001 - 2005.

Về xã hội

- Kiểm soát tốc độ tăng dân số thành phố trung bình dưới 3,4%/năm (trong đó tăng tự nhiên 1,1% và tăng cơ học 2,3%).

- Tạo việc làm mới trung bình là 100.000 chỗ làm/năm; giải quyết việc làm cho 230.000 lượt lao động/năm; giảm tỉ lệ thất nghiệp còn dưới 5% vào năm 2010.

- Chuyển dịch cơ cấu lao động, theo đó tỉ lệ lao động kỹ thuật (đã qua đào tạo nghề) đạt 55% vào năm 2010 trên tổng số lao động làm việc trên địa bàn.

- Xây dựng mới 5 triệu m² nhà ở mỗi năm, đạt mức bình quân nhà ở 14m²/người vào năm 2010.

- Vận tải hành khách công cộng đạt mức 1,8 triệu khách/ngày, đáp ứng 10% nhu cầu đi lại vào năm 2010.

- Mức chuẩn nghèo là 6.000.000 đồng/người/năm; đến năm 2010, về cơ bản, không còn hộ nghèo theo tiêu chí này.

- Về y tế, đạt tỷ lệ 10 bác sĩ/10.000 dân; số giường bệnh 40 giường/10.000 dân đến năm 2010.

- Về giáo dục, hoàn thiện quy hoạch phát triển hệ thống các loại hình giáo dục-đào tạo, cân đối phù hợp giữa trường công và trường tư theo tỉ lệ

trường tư như sau: Mầm non : đại bộ phận; Tiểu học: 10 - 15%; Trung học cơ sở: 25%; Trung học phổ thông: 50%. Hoàn thành phổ cập bậc trung học vào năm 2008.

Về môi trường

- Về môi trường, giảm thiểu tối đa ô nhiễm nước, không khí, tiếng ồn, chất thải công nghiệp độc hại; thu gom, vận chuyển và xử lý 100% tổng khối lượng rác thải vào năm 2008; trên 40% khu vực đô thị có hệ thống xử lý nước thải, tập trung đạt tiêu chuẩn môi trường vào năm 2010.

- Tổng công suất cấp nước sạch 1.800.000 m³/ngày đêm vào năm 2010.

- Về văn hóa - xã hội, tập trung xây dựng môi trường văn hóa đô thị lành mạnh, văn minh, nếp sống thị dân, tôn trọng pháp luật, kỷ cương, tác phong công nghiệp

Đề đạt được những mục tiêu đã đề ra thành phố đã có kế hoạch sẽ triển khai một số dự án và chương trình đầu tư chủ yếu trong giai đoạn 2006 – 2010.

Phụ lục 2. Một số dự án và chương trình đầu tư chủ yếu sẽ triển khai trong giai đoạn 2006 - 2010

1. Tiếp tục thực hiện 12 chương trình (công trình) trọng điểm do Đại Hội Đảng bộ thành phố lần thứ VII đề ra.

2. Xây dựng mục tiêu, nội dung cụ thể và tập trung nguồn lực để triển khai 5 chương trình, công trình trọng điểm sau đây:

- 2.1. Chương trình cải cách hành chính;
- 2.2. Chương trình hỗ trợ chuyển dịch cơ cấu kinh tế ;
- 2.3. Chương trình nhà ở;
- 2.4. Công trình xây dựng khu công nghệ cao;
- 2.5. Công trình xây dựng khu đô thị mới Thủ Thiêm.

3. Chương trình, Dự án đầu tư trọng điểm của các ngành

Trên cơ sở phương hướng, mục tiêu phát triển, các ngành xây dựng và triển khai thực hiện các chương trình, công trình, dự án của từng ngành. Sau đây là một số chương trình, dự án đã được xác định :

3.1. Ngành thương mại

+ Chương trình chuyển dịch cơ cấu hàng xuất khẩu thời kỳ 2006 - 2010;

+ Chương trình xây dựng kênh phân phối bán buôn, bán lẻ;

+ Chương trình phát triển hệ thống thương mại điện tử;

+ Dự án Trung tâm thương mại quốc tế ở khu Nam thành phố và khu đô thị mới Thủ Thiêm;

+ Dự án thành lập trung tâm (sở) giao dịch hàng hóa;

+ Dự án trung tâm giao dịch nguyên phụ liệu dệt may, da giày.

3.2. Ngành công nghiệp

+ Chương trình phát triển ngành công nghiệp hóa chất;

+ Chương trình phát triển sản xuất ngành công nghiệp cơ khí chế tạo;

+ Chương trình phát triển ngành công nghệ thông tin;

+ Chương trình phát triển ngành điện;

+ Dự án xây dựng cụm công nghiệp cơ khí ô tô Củ Chi.

3.3. Ngành nông nghiệp

- + Chương trình nước sinh hoạt, vệ sinh môi trường nông thôn;
- + Khu nông nghiệp công nghệ cao;
- + Trung tâm công nghệ sinh học;
- + Trung tâm thủy sản thành phố;
- + Dự án đầu tư hạ tầng thủy lợi - thoát nước;
- + Dự án đầu tư xây dựng trung tâm giao dịch và triển lãm hoa, cây kiểng, rau an toàn ở Củ Chi.

3.4. Khoa học - công nghệ

- + Dự án xây dựng các phòng thí nghiệm trọng điểm của thành phố về phân tích và thí nghiệm, cơ điện tử và kỹ thuật đo lường;
- + Chương trình chế tạo robot công nghiệp;
- + Chương trình vườn ươm doanh nghiệp công nghệ;
- + Chương trình khoa học tính toán;
- + Dự án nâng cấp trung tâm thông tin khoa học - công nghệ thành phố thành trung tâm thông tin khoa học - công nghệ của khu vực phía Nam;
- + Dự án phát triển và hoàn thiện hệ thống quản lý tiêu chuẩn - đo lường và kiểm định chất lượng hàng hóa.

3.5. Hạ tầng kỹ thuật đô thị

3.5.1. Công trình giao thông :

- + Hệ thống đường vành đai (bao gồm các tuyến Vành đai 1, Vành đai 2, Vành đai 3, Vành đai 4);
- + Hệ thống đường hướng tâm;
- + Hệ thống đường nội bộ;
- + Hệ thống nút giao thông nội đô;
- + Hệ thống cầu lớn trên tuyến trục;
- + Hệ thống đường trên cao, tàu điện ngầm (metro).
- + Hệ thống giao thông thủy gồm có :
 - Xây dựng hệ thống các cảng phục vụ vận tải hàng hóa;
 - Xây dựng bến tàu khách liên tỉnh và quốc tế;
 - Nâng cấp cải tạo các tuyến trục giao thông thủy;
 - Dự án chống sạt lở.

3.5.2. Công trình vận tải :

- + Xây dựng hệ thống nhà ga hành khách xe buýt;
- + Xây dựng mới 2 bến xe khách liên tỉnh miền Đông và miền Tây, các bến bãi xe tải ở cửa ngõ thành phố.

3.5.3. Thoát nước:

- + Nạo vét, cải tạo 15 kênh rạch;
- + Xây dựng công kiểm soát triều và trạm bơm cho 2 hệ thống kênh rạch: rạch Cầu Bông - Bình Triệu - Bình Lợi - Rạch Lãng và Rạch Văn Thánh;
- + Cải tạo và phát triển hệ thống thoát nước cho 14 khu vực;
- + Dự án cải thiện môi trường nước;
- + Dự án cải tạo hệ thống thoát nước lưu vực Hàng Bàng;
- + Dự án tiêu thoát nước và giải quyết ô nhiễm kênh Tham Lương - Bến Cát - Rạch nước lên;
- + Dự án vệ sinh môi trường thành phố (lưu vực Nhiêu Lộc - Thị nghè);

3.5.4. Cấp nước:

- + Dự án nâng cấp nhà máy nước Thủ Đức đến năm 2010 đạt công suất từ 870.000 - 940.000m³/ngày-đêm;
- + Dự án xây dựng nhà máy nước sông Sài Gòn giai đoạn 2 công suất 300.000m³/ngày-đêm;
- + Dự án BOO xây dựng nhà máy nước (trong khuôn viên nhà máy nước Thủ Đức hiện hữu) công suất 300.000m³/ngày-đêm;
- + Dự án xây dựng nhà máy nước kênh Đông công suất 150.000m³/ngày-đêm;
- + Các dự án cải tạo và phát triển mạng ống nước sạch (cấp 1, 2, 3) là 2.875km; trong đó mạng cấp 1, 2 là 695km; mạng cấp 3 là 2.180km;
- + Chương trình nước sinh hoạt, vệ sinh môi trường nông thôn;
- + Dự án phân vùng tách mạng (nhằm giảm tỷ lệ thất thoát nước);
- + Chương trình lắp mới đồng hồ nước cho các hộ dân.

3.5.5. Công viên, cây xanh :

- + Chinh trang, nâng cấp các công viên hiện hữu thuộc khu vực 13 quận nội thành;

- + Xây dựng mới các công viên Sài Gòn SAFARI (Củ Chi); công viên hành lang bảo vệ tuyến ống nước xa lộ Hà Nội; công viên hành lang bảo vệ tuyến ống nước nhà máy nước sông Sài Gòn; công viên dải phân cách đường Xuyên Á; công viên phường 17 (Gò Vấp); công viên văn hoá phường 6 (quận 8); công viên dạ cầu Tân Thuận 2 (quận 4), công viên hồ Khánh Hội (quận 4).

3.6. Ngành xây dựng

- + Chương trình nhà ở thành phố Hồ Chí Minh;
- + Chương trình đầu tư đổi mới trang thiết bị thi công, sản xuất theo công nghệ mới, đảm bảo chất lượng công trình;
- + Chương trình sản xuất vật liệu xây dựng mới, kết hợp nâng cao chất lượng vật liệu xây dựng truyền thống;
- + Chương trình tăng cường hiệu quả quản lý trật tự xây dựng, cũng như nâng cao năng lực nguồn nhân lực.

3.7. Tài nguyên - môi trường:

- + Chương trình bảo vệ lưu vực hệ thống sông Đồng Nai và sông Sài Gòn, không chỉ giới hạn trong phạm vi ranh giới hành chính của thành phố;
- + Các chương trình bảo vệ môi trường thành phố tại các khu dân cư, khu công nghiệp thông qua ứng dụng công nghệ mới và xã hội hóa;
- + Xây dựng hệ thống thông tin tài nguyên môi trường;
- + Chương trình hạn chế khai thác nước ngầm, giảm thiểu ô nhiễm không khí;
- + Chương trình quản lý chất thải công nghiệp;
- + Nghiên cứu, phát triển và ứng dụng thị trường tái sử dụng chất thải;
- + Triển khai dự án phân loại chất thải các loại từ nguồn;
- + Xây dựng trạm xử lý chất thải nguy hại;
- + Xây dựng khu liên hiệp xử lý chất thải rắn công nghiệp;
- + Xây dựng hệ thống giám sát chất lượng bãi chôn lấp;
- + Đánh giá các nguồn bổ cập nguồn nước ngầm;
- + Quy hoạch quản lý và sử dụng nguồn nước mưa trên địa bàn ;
- + Xây dựng các công trình bảo vệ nguồn nước dưới đất các khu chôn lấp chất thải;
- + Trám lấp các giếng khoan nước hư hỏng.

3.8. Y tế

+ Xây dựng 05 khu y tế kỹ thuật cao bao gồm: 1 khu trung tâm là các bệnh viện thành phố hiện nay và 04 khu cửa ngõ vào trung tâm thành phố : (1) Bình Chánh, Bình Tân, quận 8; (2) Thủ Đức, quận 9, quận 2; (3) Củ Chi, Hóc Môn, quận 12; (4) Cần Giờ, Nhà Bè, quận 7;

+ Xây dựng mạng lưới y tế cơ sở theo Chỉ thị số 06-CT/TU ngày 22 tháng 01 năm 2002 của Ban Bí thư Trung ương Đảng;

+ Xây dựng viện trường ở Củ Chi tại xã Phước Hiệp (qui mô 100 ha, vốn đầu tư dự kiến 85 triệu Euro), phục vụ lâu dài cho đào tạo cán bộ y tế;

+ Thành lập công ty mẹ - công ty con ngành dược, phát huy sức mạnh tổng hợp của ngành dược;

+ Xây dựng khu xét nghiệm kỹ thuật cao cho hệ dự phòng và phục vụ các công tác khác ở khu Nam thành phố;

+ Xây dựng trung tâm y học cổ truyền, hội nhập khu vực và quốc tế.

3.9. Giáo dục và đào tạo

+ Chương trình phát triển giáo dục tiểu học (bao gồm các chương trình như thay sách giáo khoa; nâng cấp trường đạt chuẩn quốc gia; phát triển tin học);

+ Chương trình phát triển giáo dục trung học cơ sở (bao gồm các chương trình tăng cường giảng tiếng Anh; chương trình phát triển và phổ cập tin học; chương trình bồi dưỡng, nâng chất lượng giáo viên; chương trình giảng dạy, cải tiến phương pháp giảng dạy);

+ Chương trình phát triển giáo dục phổ thông trung học.

3.10. Thể dục - thể thao

Khu liên hợp thể thao Rạch Chiếc (phục vụ Đại hội Thể thao Châu Á lần 3 năm 2009).

Nguồn: Sở Kế hoạch và Đầu tư

Phụ lục 3. Các công trình trọng điểm của thành phố đã và đang triển khai thực hiện trong thời gian qua

I- Các công trình giao thông:

- 1- Đường Điện Biên Phủ
- 2- Đường Hùng Vương
- 3- Đường Nguyễn Hữu Cảnh
- 4- Đường Nguyễn Văn Trỗi – Nam Kỳ Khởi Nghĩa
- 5- Đại lộ Đông Tây
- 6- Đại lộ Nguyễn Văn Linh
- 7- Tuyến đường trục Bắc – Nam (đường Nguyễn Hữu Thọ)
- 8- Đường Trường Chinh
- 9- Đường Rừng Sác (Cần giờ)
- 10- Đường Nguyễn Tất Thành – Liên tỉnh lộ 15
- 11- Cầu Bình Triệu 2
- 12- Cầu Tân Thuận 2
- 13- Cầu Nguyễn Tri Phương
- 14- Cầu Thủ Thiêm
- 15- Dự án BOT An Sương – An Lạc,...

II- Các công trình hạ tầng xã hội:

- 1- Tòa nhà Đài Truyền hình thành phố
- 2- Bệnh viện Hùng Vương
- 3- Bệnh viện Từ Dũ
- 4- Viện tim thành phố
- 5- Bệnh viện Y dược thành phố
- 6- Nhà thi đấu thể dục thể thao Phú Thọ
- 7- Khu đô thị mới Thủ Thiêm
- 8- Khu đô thị mới Nam Sài Gòn
- 9- Khu đô thị dọc tuyến đường liên tỉnh lộ 25 (khu dân cư Thạnh Mỹ Lợi quận 2)
- 10- Khu đô thị An Phú – An Khánh quận 2
- 11- Khu dân cư Bình Hòa quận Bình Thạnh,...

III- Các loại công trình khác:

- 1- Khu công nghệ cao thành phố
- 2- Nhà máy nước Thủ Đức, nhà máy nước Sài Gòn, các mạng cấp nước
- 3- Dự án Cải thiện môi trường nước thành phố (ODA)
- 4- Dự án Nhiều lộc - Thị Nghè
- 5- Dự án Nâng cấp đô thị thành phố
- 6- Khu liên hợp xử lý rác Đa Phước
- 7- Khu liên hợp xử lý chất thải rắn Tây Bắc thành phố
- 8- Dự án tiêu thoát nước Rạch Suối Nhum
- 9- Các công trình bờ bao và công trình thủy lợi dọc sông Sài Gòn

Nguồn: Sở Kế hoạch và Đầu tư

Phụ lục 4: Tính toán các chỉ tiêu ICOR, GDP/đầu tư

Số liệu cả nước

Giá so sánh 1994 (tỷ đồng)

Năm	GDP	Đầu tư	Đầu tư ngân sách	Tỷ lệ GDP/đầu tư	Tỷ lệ GDP/đầu tư ngân sách	ICOR	ICOR (ngân sách)
2000	273.666	115.109	29.702				
2001	292.535	129.460	34.619	2,54	9,85	6,10	1,57
2002	313.247	147.993	37.920	2,42	9,05	6,25	1,67
2003	336.242	166.814	42.806	2,27	8,87	6,44	1,65
2004	362.435	189.319	51.216	2,17	8,47	6,37	1,63
2005	393.031	213.931	60.220	2,08	7,67	6,19	1,67
2006	425.373	243.306	68.324	1,99	7,06	6,61	1,86
2007	461.443	306.100	69.520	1,90	6,75	6,75	1,89

Số liệu thành phố Hồ Chí Minh

Đơn vị tính: Tỷ đồng

Năm	GDP (giá 94)	Đầu tư (giá thực tế)	Đầu tư ngân sách (giá thực tế)	Đầu tư (giá 94)	Đầu tư ngân sách (giá 94)	Tỷ lệ GDP/ đầu tư	Tỷ lệ GDP/đầu tư ngân sách	ICOR	ICOR (ngân sách)
2000	52.754	25.854	2.979	17.979	2.072				
2001	57.787	28.536	3.863	19.434	2.631	3,21	27,90	3,57	0,41
2002	63.670	32.413	5.526	21.407	3.650	3,28	24,20	3,30	0,45
2003	70.947	36.628	6.223	22.931	3.896	3,31	19,44	2,94	0,50
2004	79.237	49.450	7.683	28.582	4.441	3,46	20,34	2,77	0,47
2005	88.866	57.345	8.500	30.829	4.570	3,11	20,01	2,97	0,46
2006	99.672	66.978	9.474	34.950	4.944	3,23	21,81	2,85	0,42
2007	112.189	84520	10755	41.444	5.274	3,21	22,69	2,79	0,39

Phụ lục 5

Bảng tính toán lợi ích đem lại từ mở rộng tuyến đường trong trường hợp thuận lợi

Đơn vị tính: Tỷ đồng

Năm	Chi phí xã hội	Lợi ích xã hội	Chi phí xã hội quy về hiện tại	Lợi ích xã hội quy về hiện tại	Lợi ích ròng quy về hiện tại	Ghi chú
0	10	0	10,00	0,00	-10,00	Khâu chuẩn bị ban đầu.
1	100	-10	90,91	-9,09	-100,00	Giải tỏa được 50%, bắt đầu thi công. Chi phí đền bù là 50, chi phí đầu tư xây dựng là 50. Trong khi thi công, phải hạn chế lượng xe qua lại gây thiệt hại chung cho nền kinh tế (-10).
2	200	-10	165,29	-8,26	-173,55	Chi phí đền bù là 50, chi phí đầu tư xây dựng là 150.
3	0	50	0,00	37,57	37,57	Hoàn tất con đường, tăng lưu lượng xe, đem lại lợi ích cho xã hội (+50)
4	0	50	0,00	34,15	34,15	
5	0	50	0,00	31,05	31,05	
6	0	50	0,00	28,22	28,22	
7	0	50	0,00	25,66	25,66	
8	0	50	0,00	23,33	23,33	
9	0	50	0,00	21,20	21,20	
10	0	50	0,00	19,28	19,28	
11	0	50	0,00	17,52	17,52	
12	0	50	0,00	15,93	15,93	
13	0	50	0,00	14,48	14,48	
14	0	50	0,00	13,17	13,17	
15	10	50	2,39	11,97	9,58	Chi phí duy tu đường xá là 10
16	0	50	0,00	10,88	10,88	

17	0	50	0,00	9,89	9,89	
18	0	50	0,00	8,99	8,99	
19	0	50	0,00	8,18	8,18	
20	0	50	0,00	7,43	7,43	
Tổng			268,59	321,55	52,95	

Nguồn: Tính toán của tác giả

Bảng tính toán lợi ích của việc mở rộng tuyến đường khi quá trình thi công bị kéo dài do vướng đền bù giải tỏa

Đơn vị tính: Tỷ đồng

Năm	Chi phí xã hội	Lợi ích xã hội	Chi phí xã hội quy về hiện tại	Lợi ích xã hội quy về hiện tại	Lợi ích ròng quy về hiện tại	Ghi chú
0	10	0	10,00	0,00	-10,00	Khâu chuẩn bị ban đầu.
1	100	-10	90,91	-9,09	-100,00	Giải tỏa được 50%, bắt đầu thi công. Chi phí đền bù là 50, chi phí đầu tư xây dựng là 50. Trong khi thi công, phải hạn chế lượng xe qua lại gây thiệt hại chung cho nền kinh tế (-10).
2	50	-10	41,32	-8,26	-49,59	Chi phí đầu tư xây dựng là 50.
3	20	-10	15,03	-7,51	-22,54	Vẫn còn 1 số hộ dân chưa giải tỏa được, thi công chậm. Mỗi năm đầu tư xây dựng là 20.
4	20	-10	13,66	-6,83	-20,49	
5	20	-10	12,42	-6,21	-18,63	
6	150	-10	84,67	-5,64	-90,32	Giải tỏa được 100%. Chi phí đền bù giải tỏa tăng do, giải tỏa quá chậm. Chi phí đền bù là 100, chi phí đầu tư xây dựng là 50.
7	50	50	25,66	25,66	0,00	Chi phí đầu tư xây dựng là 50. Hoàn tất con đường, tăng lưu lượng xe, đem lại lợi ích cho xã hội (+50)
8	0	50	0,00	23,33	23,33	
9	0	50	0,00	21,20	21,20	
10	0	50	0,00	19,28	19,28	
11	0	50	0,00	17,52	17,52	

12	0	50	0,00	15,93	15,93	
13	0	50	0,00	14,48	14,48	
14	0	50	0,00	13,17	13,17	
15	10	50	2,39	11,97	9,58	Duy tu đường xá
16	0	50	0,00	10,88	10,88	
17	0	50	0,00	9,89	9,89	
18	0	50	0,00	8,99	8,99	
19	0	50	0,00	8,18	8,18	
20	0	50	0,00	7,43	7,43	
Tổng			296,06	164,36	-131,70	

Nguồn: Tính toán của tác giả

Phụ lục 6. Danh sách nhà thầu vi phạm

STT	Tiêu đề	Ngày ban hành	Chức vụ	Người ký
1	<u>Xử phạt các đơn vị vi phạm về tiến độ và chất lượng của công tác tư vấn, xây lắp công trình trên địa bàn TP.Hồ Chí Minh</u>	28/07/2003	Phó chủ tịch	Nguyễn Văn Đua
2	<u>Xử lý các nhà thầu vi phạm gói thầu: Sửa chữa, nâng cấp công trình thủy lợi ĐăkR'Ngao 2 thuộc dự án "Bảo vệ rừng và phát triển nông thôn"</u>	30/03/2005	Phó chủ tịch UBND tỉnh Kon Tum	Đào Xuân Quý
3	<u>Xử lý các nhà thầu vi phạm gói thầu: Xây lắp các công trình xây dựng dân dụng ở khu trụ sở Vườn Quốc Gia ChưMomRay</u>	11/03/2005	Phó chủ tịch UBND tỉnh Kon Tum	Đào Xuân Quý
4	<u>Sai phạm trong việc thực hiện dự án "Nạo vét cải tạo rạch Bến Nghé-Kênh Tàu Hủ-Kênh Lò Gốm"</u>	12/11/2003	Phó chủ tịch UBND TP.Hồ Chí Minh	Nguyễn Văn Đua
5	<u>Xử lý nhà thầu vi phạm đối với gói thầu xây lắp công trình thủy lợi Hồ Chuối, xã Sa Nhơn, huyện Sa Thầy thuộc dự án "Bảo vệ rừng và phát triển nông thôn"</u>	22/10/2004	Phó chủ tịch UBND tỉnh Kon Tum	Trần Quang Vinh
6	<u>Cấm công ty cổ phần đầu tư và Phát triển hạ tầng (Tp. HCM) tham gia các hoạt động đấu thầu đối với tất cả các gói thầu do Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn quản lý trong</u>	14/07/2008	Phó Cục trưởng Cục Quản lý và Xây dựng công trình	Trần Duy Tiến

STT	Tiêu đề	Ngày ban hành	Chức vụ	Người ký
	<u>hai năm</u>			
7	<u>Sai phạm của nhà thầu liên quan đến công trình cầu Phước Kiển-huyện Nhà Bè</u>	02/10/2003	Chánh văn phòng HĐND và UBND TP.Hồ Chí Minh	Vũ Văn Hoà
8	<u>Xử phạt một số đơn vị tư vấn các công trình thuộc ngành giao thông công chính TP.Hồ Chí Minh</u>	05/05/2004	Phó chủ tịch UBND TP.Hồ Chí Minh	Nguyễn Văn Đua
9	<u>Vi phạm nhiều lần Quy định về đào đường và tái lập mặt đường</u>	04/03/2005	Phó chủ tịch UBND TP.Hồ Chí Minh	Nguyễn Văn Đua

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư