

Hiệu quả đầu tư công trên địa bàn tỉnh Nghệ An: thực trạng và một số khuyến nghị

TRẦN THỊ HOÀNG MAI

Nghệ An đã và đang đẩy mạnh xây dựng và hoàn thiện hệ thống cơ sở hạ tầng tạo nền tảng quan trọng cho sự phát triển kinh tế xã hội. Đầu tư công ở Nghệ An vì vậy có vai trò hết sức quan trọng - vừa định hướng vừa là động lực cho sự phát triển của tỉnh, nhất là ở các vùng sâu, vùng xa, vùng còn nhiều khó khăn. Bài viết này đánh giá khái quát hiệu quả đầu tư công trên địa bàn tỉnh Nghệ An, chỉ rõ những hạn chế và nguyên nhân, đồng thời đề xuất một số kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả nguồn vốn này.

Từ khóa: đầu tư công, vốn đầu tư, hiệu quả đầu tư, Nghệ An.

1. Hiệu quả đầu tư công trên địa bàn tỉnh Nghệ An

Đầu tư công (ĐTC) là hoạt động đầu tư của Nhà nước vào các chương trình, dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và đầu tư và các chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội¹. ĐTC thường gắn với lợi ích lâu dài và bền vững cho quá trình phát triển kinh tế và xã hội của quốc gia hoặc của một vùng, lãnh thổ. Vì vậy, hiệu quả ĐTC thường là tổng hợp của hiệu quả kinh tế, hiệu quả xã hội và hiệu quả về mặt môi trường. Đánh giá hiệu quả ĐTC ở địa phương thường tập trung vào đánh giá tiến độ đáp ứng các mục tiêu kinh tế - xã hội như GDP, năng suất lao động, giá trị gia tăng; tạo công ăn việc làm; nâng cao mức sống người dân, xóa đói giảm nghèo...

BẢNG 1: Vốn đầu tư và GDP của khu vực nhà nước tỉnh Nghệ An giai đoạn 2006 - 2013
(tỷ đồng, giá thực tế)

Năm	GDP của khu vực nhà nước (GDP _{NN})	ΔGDP _{NN}	Vốn đầu tư khu vực nhà nước (I _{NN})	ΔI _{NN}	H _{I(GDP)} = ΔGDP _{NN} /ΔI _{NN}
2005	6.106		4.496		
2006	7.195	17,83	5.152	14,59	1,2223
2007	7.864	9,30	6.103	18,46	0,5037
2008	9.813	24,78	7.231	18,48	1,3409
2009	11.315	15,31	8.235	13,88	1,1024
2010	13.414	18,55	8.357	1,48	12,5217
2011	18.307	36,48	7.827	-6,34	-5,7516
2012	20.218	10,44	8.005	2,27	4,5901
2013	24.178	19,59	8.446	5,51	3,5553

Nguồn: Niên giám thống kê tỉnh Nghệ An.

Trần Thị Hoàng Mai, ThS, Trường đại học Vinh.

1. Luật Đầu tư công 2014, được Quốc hội thông qua ngày 18-6-2014, có hiệu lực từ ngày 01-01-2015.

Số liệu trên cho thấy, những năm từ 2006 - 2009, vốn đầu tư của khu vực nhà nước tỉnh Nghệ An tăng khá nhanh. Nhưng từ năm 2010, nguồn vốn này chững lại và có xu hướng giảm sút, thậm chí tốc độ tăng vốn khu vực nhà nước đạt mức âm (-6,34%) năm 2011. Nguyên nhân chính là do suy giảm kinh tế và chính sách thắt chặt đầu tư công của Chính phủ.

Hiệu quả ĐTC ở Nghệ An xét trên góc độ này có phần cao hơn so với cả nước những năm 2006 - 2009. Tuy nhiên từ năm 2009 đến nay, hiệu quả ĐTC trên địa bàn Nghệ An biến động mạnh và hiện đang thấp hơn so với cả nước. Vì vậy, trong thời gian tới,

tỉnh Nghệ An cần tích cực đẩy mạnh công cuộc tái cơ cấu kinh tế nói chung và tái cơ cấu ĐTC nói riêng với các giải pháp đồng bộ, thiết thực và khả thi nhằm nâng cao hiệu quả ĐTC.

Hiệu suất đầu tư - ICOR

Hệ số ICOR phản ánh hiệu quả sử dụng vốn đầu tư của một quốc gia, một tỉnh, thành phố, hay một ngành kinh tế. ICOR càng nhỏ thì hiệu quả càng cao, và ngược lại ICOR càng lớn thì hiệu quả càng thấp. Hệ số ICOR là chỉ tiêu quan trọng để đánh giá tình hình sử dụng vốn, là cơ sở để rà soát và sửa đổi mục tiêu đầu tư nhằm nâng cao hiệu quả về chất lượng sử dụng vốn đầu tư.

BẢNG 2: Hiệu quả đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước tại Nghệ An

Năm	Tốc độ tăng GDP khu vực kinh tế nhà nước (%)	Đầu tư nhà nước (tỷ đồng)	GDP nhà nước (tỷ đồng)	Tỷ lệ đầu tư khu vực kinh tế nhà nước so GDP (%)	ICOR khu vực nhà nước (lần)	ICOR tỉnh Nghệ An	ICOR khu vực nhà nước (cả nước)
2006	12,38	5.152	7.195	71,61	5,78	4,69	7,70
2007	10,39	6.103	7.864	77,61	7,47	4,80	7,60
2008	9,02	7.231	9.813	73,69	8,17	4,72	8,46
2009	9,01	8.235	11.315	72,78	8,08	7,24	11,47
2010	14,00	8.357	13.414	62,30	4,45	5,21	9,44
2011	16,35	7.827	18.307	42,75	2,61	5,03	8,43
2012	5,14	8.005	20.218	39,59	7,70	7,69	6,77
2013	6,22	8.446	24.178	34,93	5,62	6,05	7,89

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám thống kê tỉnh Nghệ An.

Hệ số ICOR của khu vực nhà nước tại Nghệ An cao hơn so với ICOR của toàn tỉnh. Hệ số ICOR cao đồng nghĩa với hiệu quả sử dụng vốn đầu tư thấp. Đặc biệt, những năm 2007 - 2009, trong bối cảnh kinh tế khó khăn cùng những chính sách kích cầu của chính phủ, vốn ĐTC tăng mạnh nhưng hiệu quả đầu tư lại giảm sút rõ rệt, thể hiện ở ICOR của khu vực nhà nước tăng cao. Năm 2011, các chính sách thắt chặt ĐTC của chính phủ đã nhanh chóng làm giảm lượng vốn ĐTC nhưng GDP của khu vực này vẫn tăng từ 13.414 tỷ đồng năm 2010 lên 18.307 tỷ đồng năm 2011. Nhờ đó, hiệu quả ĐTC ở Nghệ An đã được cải thiện. Tuy nhiên, số liệu trên cũng cho thấy hạn chế của chỉ số

ICOR trong đánh giá hiệu quả ĐTC. Đó chính là việc không đo lường được độ trễ của đầu tư, khi trên thực tế, hiệu quả ĐTC (nhất là các dự án đầu tư cơ sở hạ tầng) thường kéo dài sau khi dự án hoàn thành.

Năm 2013, cùng với những đổi mới mạnh mẽ về chính sách ĐTC, hiệu quả đầu tư của khu vực nhà nước có sự cải thiện, hệ số ICOR khu vực nhà nước thấp hơn nhiều so với toàn tỉnh. Điều này chứng tỏ tái cơ cấu ĐTC đã có những kết quả nhất định và hiệu quả ĐTC của tỉnh Nghệ An đã được nâng lên. Nhìn chung, trong giai đoạn 2006 - 2013, hiệu quả ĐTC trên địa bàn tỉnh Nghệ An tuy thấp nhưng vẫn cao hơn so với cả nước.

1.2. Hiệu quả xã hội của đầu tư công

Hiệu quả xã hội của ĐTC là tổng thể các yếu tố lợi ích về xã hội do việc thực hiện ĐTC mang lại, hay nó chính là chênh lệch giữa các nguồn lực mà Nhà nước bỏ ra để thực hiện ĐTC với kết quả ĐTC mang lại cho xã hội. Khi đánh giá hiệu quả xã hội phải đặt trong mối liên hệ với hiệu quả kinh tế và sự cân đối hài hòa giữa hiệu quả kinh tế và hiệu quả xã hội, hiệu quả về môi trường.

- Về đóng góp của ĐTC vào việc nâng cao mức sống người dân và giải quyết công ăn việc làm

Để lượng hóa hiệu quả ĐTC ở góc độ nâng cao mức sống người dân, ta gọi Δa là tốc độ tăng vốn ĐTC của địa phương; f là tỷ số giữa GDP và tổng dân số trung bình trong năm, Δf là tốc độ tăng trưởng của f . Khi đó, tỷ lệ $\Delta a / \Delta f$ sẽ giúp phản ánh hiệu quả ĐTC cho việc nâng cao mức sống người dân ở địa phương (bảng 3).

BẢNG 3: Đầu tư công và mức sống của người dân trên địa bàn tỉnh Nghệ An, giai đoạn 2006 - 2013

Năm	Vốn nhà nước (a, tỷ đồng)	Tốc độ tăng vốn nhà nước ($\Delta a, \%$)	GDP khu vực nhà nước (b, tỷ đồng)	Tổng dân số trung bình trong năm (c, triệu người)	Tỷ số b/c (f)	Tốc độ tăng trưởng của f (Δf)	Tỷ lệ $\Delta a / \Delta f$
2006	5.152	14,59	7.195	2.900,20	2,48	1,48	9,85
2007	6.103	18,46	7.864	2.905,20	2,71	1,71	10,82
2008	7.231	18,48	9.813	2.912,11	3,37	2,37	7,80
2009	8.235	13,88	11.315	2.919,21	3,88	2,88	4,83
2010	8.357	1,48	13.414	2.928,72	4,58	3,58	0,41
2011	7.827	-6,34	18.307	2.941,80	6,22	5,22	-1,21
2012	8.005	2,27	20.218	2.958,56	6,83	5,83	0,39
2013	8.446	5,51	24.178	2.978,71	8,12	7,12	0,77

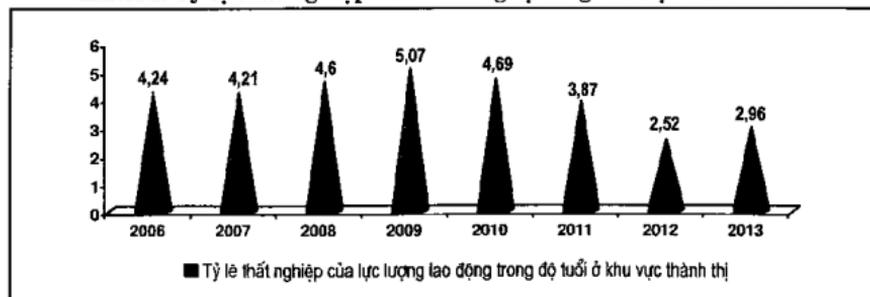
Nguồn: Niên giám thống kê tỉnh Nghệ An.

Tỷ lệ $\Delta a / \Delta f$ trong bảng trên cho thấy giai đoạn 2006 - 2008 vốn ĐTC có hiệu quả trong việc nâng cao mức sống của người dân. Tuy nhiên, từ năm 2010, tỷ lệ này có xu hướng giảm sút rõ rệt. Như vậy, so với giai đoạn từ 2006 - 2009 thì đóng góp của ĐTC vào việc nâng cao đời sống của người dân ở Nghệ An

đã được cải thiện rõ rệt từ năm 2010 đến nay.

Bên cạnh đó, việc gia tăng vốn đầu tư của khu vực này đã có ảnh hưởng nhất định đối với khả năng huy động vốn đầu tư phát triển của tỉnh. Nguồn vốn đầu tư tăng lên đã góp phần tạo ra công ăn việc làm cho người dân địa phương, giảm tỷ lệ thất nghiệp.

HÌNH 1: Tỷ lệ thất nghiệp của tỉnh Nghệ An giai đoạn 2006 - 2013



Nguồn: Niên giám thống kê tỉnh Nghệ An.

Bình quân trong giai đoạn 2006 – 2013, mỗi năm Nghệ An tạo việc làm cho hơn 34 nghìn người/năm. Trong đó, lao động khu vực kinh tế nhà nước cũng tăng lên hàng năm, từ 114,45 nghìn người năm 2006 lên 172,47 nghìn người năm 2013. Nhờ đó, tỷ lệ người thất nghiệp thành thị giảm từ 4,24% năm 2006 xuống còn 2,96% năm 2013. Đây là một thành công của Nghệ An trong bối cảnh suy thoái kinh tế những năm vừa qua.

- Về đóng góp của ĐTC vào công tác xóa đói giảm nghèo ở địa phương

Theo số liệu kết quả điều tra, rà soát họ

nghèo, hộ cận nghèo do Bộ Lao động, thương binh và xã hội công bố², năm 2011 tỉnh Nghệ An có tỷ lệ hộ nghèo 18,79% với số lượng hộ nghèo 138.002 hộ (đứng thứ thứ 2, sau Thanh Hóa), tập trung ở các huyện Kỳ Sơn (tỷ lệ 72,50%), Tương Dương (65,21%), Quý Châu (52,78%), Quế Phong (50,53%), Con Cuông (44,03%)... Tỷ lệ hộ cận nghèo là 15,97% với số lượng hộ cận nghèo 117.286 hộ (cao nhất cả nước). Từ nhiều năm qua, cùng với sự hỗ trợ từ Trung ương, Nghệ An đã nỗ lực thực hiện nhiều chủ trương, giải pháp để xóa đói giảm nghèo một cách bền vững.

BẢNG 4: Tỷ lệ hộ nghèo và vốn nhà nước trên địa bàn tỉnh Nghệ An

Năm	Vốn nhà nước (tỷ đồng)	Tỷ lệ hộ nghèo	Vốn nhà nước/Tỷ lệ hộ nghèo
2006	5.152	26,0	198,15
2007	6.103	25,0	244,12
2008	7.231	17,31	417,74
2009	8.235	24,54	335,57
2010	8.357	28,40	294,26
2011	7.827	22,50	347,87
2012	8.005	19,35	413,70
2013	8.446	16,51	511,57

Nguồn: Niên giám thống kê tỉnh Nghệ An.

Bảng 4 cho thấy tỷ lệ vốn đầu tư khu vực nhà nước trên tỷ lệ hộ nghèo tăng lên rõ rệt qua các năm, hiệu quả ĐTC trong xóa đói giảm nghèo ngày càng cao hơn. Đặc biệt là hiệu quả của các chương trình, dự án ĐTC đối với việc giảm nghèo trên địa bàn ngày càng rõ nét. Chương trình 135 giai đoạn II tại Nghệ An với tổng vốn là 729.617 triệu đồng (trong đó ngân sách trung ương đầu tư 720.920 triệu đồng, ngân sách địa phương 8.694 triệu đồng, còn lại do nhân dân đóng góp) phần lớn được dành cho cơ sở hạ tầng thiết yếu phục vụ nhu cầu sinh hoạt và hỗ trợ phát triển sản xuất cho trên 50.000 hộ nghèo. Bên cạnh đó, với Nghị quyết số 30a/NQ-CP của Chính phủ, 3 huyện nghèo (Kỳ Sơn, Tương Dương và Quế Phong) đã có bước phát triển đáng kể, nhiều cơ sở hạ tầng

kinh tế-xã hội được đầu tư xây dựng kiên cố. Với tổng số vốn đầu tư giai đoạn 2009 – 2012 là 392,9 tỷ đồng, 3 huyện đã tập trung ưu tiên đầu tư xây 65 công trình thiết yếu như đường giao thông về trung tâm xã, các công trình thủy lợi, nước sinh hoạt, điện, trạm y tế xã, trường học, cầu, cống. Nhìn chung, các công trình cơ sở hạ tầng sau khi hoàn thành đưa vào sử dụng đều phát huy hiệu quả, giúp ổn định cuộc sống và thúc đẩy phát triển sản xuất, từng bước rút ngắn khoảng cách giàu nghèo giữa các vùng, miền trong tỉnh. Hiệu quả từ các chương trình này đã khẳng định chủ trương đúng đắn của Chính phủ, góp phần giảm tỷ lệ hộ nghèo từ 40,13% (năm 2006) xuống còn 16,51% (năm 2011), bình

2. Quyết định số 375/QĐ-LĐTBXH ngày 28-3-2012.

quân mỗi năm giảm được hơn 10.000 hộ nghèo. Mặc dù việc giảm nghèo chưa vững chắc và khả năng tái nghèo còn cao nhưng đây vẫn là một thành công của tỉnh Nghệ An trong thời gian qua.

- Đóng góp của ĐTC vào tăng năng suất lao động của địa phương

Năng suất lao động (NSLĐ) của khu vực nhà nước được tính bằng tỷ lệ GDP khu vực nhà nước (tỷ đồng) chia cho số lao động khu

vực nhà nước (nghìn người). Đóng góp của ĐTC vào tăng NSLĐ của địa phương có thể xét trên 2 khía cạnh: NSLĐ cao sẽ làm cho lợi ích kinh tế tăng, tức là NSLĐ cao thể hiện ĐTC hiệu quả hơn. Mặt khác, NSLĐ tăng góp phần làm cho thu nhập, đời sống của người lao động tăng lên; trình độ khoa học công nghệ, kỹ năng, chất lượng nguồn nhân lực cũng được nâng lên; cơ cấu kinh tế chuyển dịch theo hướng hiện đại.

BẢNG 5: Năng suất lao động và vốn đầu tư từ khu vực nhà nước của tỉnh Nghệ An

Năm	Vốn nhà nước (a, tỷ đồng)	Tốc độ tăng vốn nhà nước ($\Delta a, \%$)	GDP khu vực nhà nước (tỷ đồng)	Số lao động khu vực nhà nước (nghìn người)	NSLĐ khu vực nhà nước (b)	Tốc độ tăng trưởng của b (Δb)	Tỷ lệ $\Delta a/\Delta b$
2005	4496		6106	108,69	56,18		
2006	5152	14,59	7195	110,45	65,14	15,96	0,9143
2007	6103	18,46	7864	111,70	70,40	8,08	2,2861
2008	7231	18,48	9813	113,96	86,11	22,31	0,8284
2009	8235	13,88	11315	116,27	97,32	13,02	1,0664
2010	8357	1,48	13414	129,91	103,26	6,10	0,2425
2011	7827	-6,34	18307	141,96	128,96	24,89	-0,2547
2012	8005	2,27	20218	166,01	121,79	-5,56	-0,4082
2013	8446	5,51	24178	172,47	140,19	15,11	0,3647

Nguồn: Niên giám thống kê tỉnh Nghệ An.

Tỷ lệ $\Delta a/\Delta b$ càng giảm thì đóng góp của ĐTC vào tăng NSLĐ của tỉnh càng được nâng lên. Bảng 5 cho thấy, hiệu quả ĐTC xét ở góc độ làm tăng NSLĐ đã được cải thiện rõ rệt, nhất là từ năm 2010 đến nay. Mặc dù tốc độ tăng vốn nhà nước đã giảm mạnh từ 13,88% năm 2009 xuống còn 1,48% năm 2010 và -6,34% năm 2011, nhưng NSLĐ của khu vực này không ngừng tăng lên, đặc biệt năm 2011 tăng tới 24,89%. Vì vậy, năm 2011 và 2012 là những năm ĐTC của Nghệ An đạt hiệu quả cao trong việc tăng NSLĐ, góp phần làm tăng thu nhập, đời sống của người lao động trên địa bàn. Tuy nhiên sự tăng lên nhanh chóng của lực lượng lao động trong khu vực này năm 2013 đang làm giảm đóng góp của ĐTC vào tăng NSLĐ của tỉnh.

- Đóng góp của ĐTC vào việc phát triển sự nghiệp giáo dục, y tế, văn hoá, xã hội ở địa phương.

Trong những năm qua, nguồn vốn ĐTC, đặc biệt là vốn ngân sách nhà nước, trái phiếu chính phủ đã dành nhiều cho các dự án đầu tư phát triển hạ tầng, phục vụ phát triển sự nghiệp giáo dục, y tế, văn hóa và xã hội của tỉnh. Nguồn vốn ĐTC dành cho phát triển hạ tầng văn hóa – xã hội, giáo dục và y tế luôn chiếm tỷ lệ cao trong tổng vốn ĐTC (tính riêng vốn ngân sách nhà nước và trái phiếu chính phủ), bình quân đạt 24,73%/năm trong giai đoạn từ 2006 – 2013. Đặc biệt, tỷ lệ này tăng lên đáng kể vào năm 2010 (26,56%) và năm 2011 (27,43%). Nhờ được đầu tư hệ thống cơ sở vật chất đồng bộ nên trong giai đoạn này

toàn tỉnh đã công nhận thêm được 226 trường đạt chuẩn quốc gia ở các cấp học, đưa tổng số trường chuẩn quốc gia toàn tỉnh năm 2013 đạt 778 trường.

Bên cạnh đó, hệ thống bệnh viện tuyến tỉnh, huyện đã được chú trọng đầu tư. Tổng số vốn cho giai đoạn 2005-2012 là 147.000 triệu đồng (trong đó giai đoạn 2011-2012 là 31.000 triệu đồng (năm 2011: 14.000 triệu đồng; năm 2012: 17.000 triệu đồng). Bằng nguồn vốn này, tỉnh Nghệ An đã xây dựng bệnh viện đa khoa tỉnh (bệnh viện 700 giường), một số bệnh viện tuyến huyện, tuyến tỉnh và trung tâm kiểm nghiệm được phẩm và mỹ phẩm. Nhờ đó, đã góp phần giảm tải cho các bệnh viện, phục vụ ngày một tốt hơn nhu cầu khám và chữa bệnh cho nhân dân.

Đóng góp của ĐTC vào việc phát triển sự nghiệp thể dục, thể thao, được đánh giá thông qua tỷ lệ giữa tốc độ tăng vốn ĐTC và tốc độ tăng/giảm các số liệu cơ bản như: số cơ sở tập luyện và thi đấu thể dục thể thao, số cán bộ ngành thể dục thể thao và vận động viên đẳng cấp cao, số huy chương thể thao quốc tế đạt được... Việc đánh giá các chỉ số này ở cấp địa phương chưa được chú trọng thực hiện thường xuyên nên rất khó định lượng hiệu quả ĐTC ở góc độ này. Tương tự, đóng góp của ĐTC vào việc phát triển sự nghiệp văn hoá, cũng như hiệu quả ĐTC về hàng năm.

2. Hạn chế và nguyên nhân

Qua đánh giá hiệu quả ĐTC trên địa bàn tỉnh Nghệ An, có thể thấy nhiều bất cập đang tồn tại như: đầu tư phân tán, dàn trải; quản lý đầu tư còn yếu kém; nợ xây dựng cơ bản còn cao và kéo dài; thất thoát và lãng phí trong ĐTC còn phổ biến, hiệu quả ĐTC thấp. Những năm gần đây, hiệu quả kinh tế của ĐTC biến động mạnh và có xu hướng giảm, thấp hơn mặt bằng chung cả nước. Về hiệu quả xã hội, ĐTC bước đầu tỏ ra khá hiệu quả đối với việc xóa đói giảm nghèo, giảm thất nghiệp và nâng cao mức sống

người dân. Tuy nhiên, kết quả đạt được còn chậm và chưa vững chắc. Nguyên nhân cơ bản là:

Thể chế và chính sách ĐTC của Nhà nước và địa phương có nhiều thay đổi, khung pháp luật về ĐTC còn thiếu, đang trong quá trình hoàn thiện.

Thực hiện chủ trương tái cơ cấu đầu tư công, từ năm 2011, nhiều văn bản có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với hoạt động ĐTC đã được ban hành như: Chỉ thị số 1792/CT-TTg ngày 15-10-2011 về tăng cường quản lý đầu tư từ vốn ngân sách nhà nước và vốn trái phiếu chính phủ, Luật Đầu thầu năm 2013, Luật Đầu tư công năm 2014, Luật Xây dựng (sửa đổi năm 2014), Chỉ thị số 23/CT-TTg về lập kế hoạch đầu tư công trung hạn 5 năm 2016-2020, ... Tuy nhiên, việc vận dụng các chính sách này trong thực tế vẫn còn nhiều bất cập do việc ban hành các văn bản hướng dẫn thực hiện còn chậm, việc triển khai thực hiện ở địa phương vì vậy còn lúng túng, bị động. Bên cạnh đó, cơ chế chính sách của trung ương thay đổi nhanh, từ chính sách kích cầu đầu tư đến chính sách thắt chặt tiền tệ để kiềm chế lạm phát, nguồn vốn đầu tư công giảm trong khi áp lực nhu cầu đầu tư rất lớn dẫn đến nhiều dự án phải giãn, hoãn tiến độ, gây nợ đọng kéo dài.

- Kinh tế trong nước gặp nhiều khó khăn, lạm phát tăng làm giá cả các mặt hàng liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản tăng theo.

Biến động giá cả đã dẫn tới nhiều công trình phải điều chỉnh, duyệt lại thiết kế kỹ thuật tổng dự toán theo điều chỉnh giá. Do thời gian thực hiện khá dài, hầu hết các dự án phải điều chỉnh tổng mức đầu tư do tăng giá vật tư, vật liệu, nhân công... nên thực tế nguồn vốn bố trí cho các dự án còn thiếu rất nhiều để có thể hoàn thành công trình đưa vào sử dụng đúng với quy mô ban đầu (các dự án ký túc xá sinh viên, dự án giao thông...) Giá tăng cũng làm cho kinh phí bố trí vốn bị thiếu hụt. Tiến độ thực hiện một số dự án đầu tư theo chương trình đầu tư củng cố, bảo vệ và nâng cấp hệ thống đê biển do mức vốn

bố trí hàng năm không đáp ứng nhu cầu nên tiến độ triển khai chậm. Bên cạnh đó, nguồn lực của địa phương hết sức khó khăn do thu ngân sách đạt thấp. Nghề An lại thường xuyên bị ảnh hưởng của bão lụt nên hạ tầng bị tàn phá nặng nề, đòi hỏi nguồn vốn lớn để khắc phục hậu quả. Với tình hình kinh tế còn khó khăn như hiện nay, việc xử lý một số lượng lớn nợ xây dựng có bản khó có thể thực hiện trong thời gian ngắn.

- Chính sách đất đai phức tạp gây khó khăn cho công tác đền bù giải phóng mặt bằng và làm cho công tác xây dựng chậm lại. Nghị định số 69/2009/NĐ-CP của Chính phủ quy định bổ sung quy hoạch sử dụng đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ tái định cư còn nhiều bất cập. Giá bồi thường giải phóng mặt bằng thấp hơn giá thị trường, trong khi giá thị trường đất đai có nhiều biến động lớn, trình tự thủ tục phê duyệt bồi thường giải phóng mặt bằng ngày càng phức tạp do chính sách, quy định của nhà nước có nhiều thay đổi. Bên cạnh đó là sự phối hợp chưa tốt giữa các ngành, các cấp và địa phương nên giải phóng mặt bằng gặp nhiều khó khăn, ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện cũng như hiệu quả của dự án.

- Quản lý nhà nước về ĐTC còn hạn chế do nhận thức của các cấp, các ngành chậm đổi mới so với yêu cầu đặt ra trong quá trình tái đầu tư công. Các ngành, các cấp còn có biểu hiện cục bộ, chủ trương đề nghị cấp vốn quá lớn so với khả năng huy động, việc nắm bắt cơ chế chính sách của một số đơn vị chưa kịp thời. Việc thực hiện quy trình đầu tư còn lúng túng, chậm chạp, thiếu khẩn trương trong quyết toán hạng mục công trình. Việc kiểm tra giám sát công trình chưa chặt chẽ, còn có tư tưởng dễ dãi, hình thức.

3. Một số kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công trên địa bàn tỉnh Nghệ An

3.1. Kiến nghị đối với Nhà nước

- Sớm ban hành hệ thống văn bản pháp luật về quản lý ĐTC (như văn bản hướng dẫn

Luật Đầu tư công, Luật Quản lý vốn đầu tư kinh doanh của nhà nước tại các doanh nghiệp, Luật Quy hoạch) để có căn cứ thống nhất và tạo sự chủ động cho các địa phương trong triển khai thực hiện.

- Hiện chưa có hệ thống tiêu chí cụ thể, định lượng để đánh giá hiệu quả của các dự án ĐTC, làm cơ sở cho việc chấp thuận đầu tư và phân bổ vốn cũng như việc kiểm tra, giám sát, đánh giá dự án ĐTC trong và sau quá trình thực hiện đầu tư. Do đó, cần xây dựng tiêu chí đánh giá hiệu quả đầu tư để làm cơ sở đánh giá hiệu quả ĐTC hàng năm trên mỗi địa phương, vùng lãnh thổ.

- Tái cơ cấu ĐTC nói riêng, tái cơ cấu kinh tế nói chung bao gồm nhiều vấn đề phức tạp, liên quan đến nhiều ngành, nhiều cấp và cần được tiến hành đồng bộ gắn với các đột phá chiến lược theo một chương trình tổng thể. Vì vậy, Chính phủ cần có chương trình và hướng dẫn cụ thể để các địa phương chủ động triển khai thực hiện, nhất là lộ trình, bước đi trong thực hiện các nội dung của tái cơ cấu. Các bộ, ngành trung ương thường xuyên theo dõi, nắm bắt tình hình triển khai thực hiện, khó khăn vướng mắc về chính sách pháp luật ĐTC ở cơ sở để kịp thời tham mưu cho Chính phủ, Quốc hội bổ sung, sửa đổi phù hợp với thực tế.

- Có lộ trình và tổ chức thực hiện các hoạt động đầu tư xây dựng, đấu thầu và mua sắm công đảm bảo tính chuyên nghiệp và hiệu quả: quy định và hướng dẫn cụ thể việc thành lập các ban quản lý dự án chuyên nghiệp cấp tỉnh và cấp huyện để quản lý các dự án trên địa bàn tỉnh và huyện. Quy định và hướng dẫn cụ thể việc thành lập các tổ chức đấu thầu chuyên nghiệp để thực hiện các hoạt động trong đấu thầu, đồng thời có thể làm bên môi thầu cho các chủ đầu tư khi có yêu cầu.

- Công tác giám sát đánh giá đầu tư, giám sát cộng đồng đã được quy định cụ thể, tuy nhiên việc chấp hành của các chủ đầu tư chưa nghiêm, chưa có chế tài xử phạt. Do đó,

Nhà nước cần sớm bổ sung các quy định để đảm bảo thực hiện tốt việc giám sát, kiểm tra, đồng thời tạo sự đồng thuận và tham gia tích cực của người dân trong công tác giám sát cộng đồng.

3.2. Kiến nghị đối với tỉnh Nghệ An

- Cần nâng cao nhận thức, trách nhiệm, đổi mới tư duy về quản lý đầu tư theo tinh thần Chỉ thị 1792/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ và Nghị quyết trung ương 3. Các cấp có thẩm quyền chịu trách nhiệm kiểm soát chặt chẽ phạm vi, quy mô của từng dự án đầu tư theo đúng mục tiêu, lĩnh vực chương trình đã phê duyệt; chỉ được quyết định đầu tư khi đã xác định rõ nguồn vốn và khả năng cân đối ở từng cấp ngân sách. Việc xác định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn là nội dung quan trọng phải có trong hồ sơ dự án trước khi trình cấp có thẩm quyền phê duyệt.

- Tăng cường kỷ cương trong ĐTC: cân xác định đối tượng, tiêu chí và thứ tự ưu tiên để làm cơ sở trong phê duyệt, bố trí vốn hay từ chối, cắt giảm các dự án. Kiên quyết khắc phục tình trạng quá nhiều dự án vượt quá khả năng cân đối. Cũng từ đó xác định đối tượng dự án kêu gọi doanh nghiệp đầu tư và xã hội hóa. Bố trí nguồn lực trên cơ sở nguyên tắc, tiêu chí đã duyệt và đúng đối tượng đã xác định; khắc phục tình trạng phân bổ nguồn lực dàn trải, sai đối tượng, cơ cấu nguồn vốn đã được xác định trong chủ trương đầu tư và quyết định phê duyệt dự án của cấp có thẩm quyền. Tập trung đầu tư theo các chương trình, dự án đã xác định trên cơ sở bảo đảm cân đối nguồn lực để sớm phát huy hiệu quả, giảm thất thoát, lãng phí.

- Tập trung đảm bảo chất lượng công tác chuẩn bị đầu tư: trong nội dung chủ trương cho phép lập dự án đầu tư cần phải được xác định rõ các nội dung: sự cần thiết đầu tư, tổng mức đầu tư, khả năng cân đối vốn và công tác đền bù giải phóng mặt bằng. Công tác lập, thẩm định và phê duyệt dự án đầu tư phải được xem trọng hơn. Hiện

tại việc thẩm định dự án đầu tư các cơ quan quản lý chuyên ngành của Nhà nước chỉ dừng lại mức độ tham gia ý kiến là chưa thỏa đáng, mà các cơ quan này phải có trách nhiệm thẩm định về nội dung dự án và tổng mức đầu tư.

Công tác đền bù giải phóng mặt bằng cần phải được xem xét cụ thể và chính xác trong quá trình chủ trương cho phép lập dự án đầu tư, thẩm định và phê duyệt dự án, lập kế hoạch đầu thầu. Cụ thể, cần đưa vào quy định điều kiện để lập kế hoạch đầu thầu là: Phương án đền bù giải phóng mặt bằng cho dự án (hoặc cho gói thầu của kế hoạch đầu thầu) đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt và đảm bảo nguồn vốn để đền bù giải phóng mặt bằng.

Quản lý, phân bổ nguồn vốn ĐTC phải đảm bảo nguyên tắc chống dàn trải. Tất cả các dự án ngân sách nhà nước chỉ được thực hiện khối lượng theo kế hoạch vốn được giao. Các địa phương phải tự cân đối các nguồn vốn để xử lý nợ đọng thuộc phạm vi trách nhiệm và thẩm quyền.

- Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra và giám sát, đánh giá ĐTC: tỉnh cần tiếp tục tăng cường công tác lập và triển khai kế hoạch giám sát đánh giá ĐTC; tăng cường phân cấp và giao nhiệm vụ cụ thể cho các ngành trong việc triển khai giám sát, đánh giá các dự án đầu tư. Các ngành các cấp phải nâng cao chất lượng xây dựng, bổ sung quy hoạch, kế hoạch 5 năm kịp thời. Quán triệt Nghị quyết trung ương 3 và chương trình hành động thực hiện nghị quyết của Ban Chấp hành tỉnh ủy về phòng chống thất thoát, tham nhũng trong hiệu quả sử dụng vốn ngân sách. Mặt khác cần tích cực đôn đốc thực hiện các công trình, dự án ĐTC, kiểm tra, giám sát chặt chẽ công tác báo cáo và chất lượng báo cáo của các chủ đầu tư. Tăng cường giám sát cộng đồng, thông báo các chủ đầu tư và các nhà thầu làm tốt, chưa tốt trên các phương tiện thông tin đại chúng. Xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm quy định trong công tác

quản lý đầu tư xây dựng và đầu thầu.

- Tiếp tục tổ chức các khoá tập huấn, bồi dưỡng nghiệp vụ nhằm nâng cao năng lực cho các đơn vị tư vấn, các ban quản lý dự án và các Chủ đầu tư nhằm nắm chắc các quy định về quản lý đầu tư xây dựng cơ bản, tổ chức triển khai thực hiện các dự án đúng quy định. Từng bước thành lập các ban quản lý dự án chuyên nghiệp cấp tỉnh và cấp huyện để các ban quản lý dự án đủ điều kiện năng lực, kinh nghiệm làm bên mời thầu và tư vấn một số nội dung trong quản lý đầu tư xây dựng và đầu thầu cho các Chủ đầu tư.

- Giải pháp huy động nguồn vốn: nguồn vốn ĐTC có xu hướng giảm dần trong những năm tới. Vì vậy, tỉnh cần có giải pháp đột phá để huy động các nguồn lực khác phục vụ cho nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội. Cụ thể, cần tập trung nâng cao chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) để huy động và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực. Có chính sách khai thác hợp lý, hiệu quả quỹ đất và các nguồn tài nguyên. Chống thất thu, tiết kiệm chi, chống thất thoát trong đầu tư xây dựng để tạo nguồn phục vụ cho đầu tư phát triển; tăng tỷ lệ tích lũy từ nội bộ nền kinh tế./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo cáo UBND tỉnh Nghệ An (2012), Đề án Nâng cao chất lượng, hiệu quả quản lý vốn ngân sách nhà nước,

vốn trái phiếu chính phủ theo Chỉ thị 1792/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ.

2. UBND tỉnh Nghệ An (2014), Báo cáo việc thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế trong lĩnh vực đầu tư công, doanh nghiệp nhà nước và hệ thống ngân hàng theo Nghị quyết số 10/2011/QH13 của Quốc hội về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015 (*Tài liệu báo cáo Đoàn giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội*).

3. UBND tỉnh Nghệ An (2014), Báo cáo tình hình phát triển kinh tế - xã hội 6 tháng đầu năm, nhiệm vụ và giải pháp 6 tháng cuối năm 2014.

4. UBND tỉnh Nghệ An (2014), Báo cáo tình hình thực hiện Chỉ thị số 1792/CT-TTg ngày 15-10-2011 của Thủ tướng Chính phủ (*Báo cáo theo Công văn số 2238/BKHĐT-TTtr ngày 16-4-2014 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư*).

5. UBND tỉnh Nghệ An (2014), Báo cáo Công tác quản lý nhà nước về đầu tư phát triển bằng nguồn vốn nhà nước giai đoạn 2009 - 2013 (*Báo cáo theo Công văn số 2238/BKHĐT-TTtr ngày 16-4-2014 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư*).

6. Viện Khoa học xã hội Việt Nam, Kỷ yếu hội thảo: Tái cơ cấu đầu tư công trong bối cảnh đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cấu trúc nền kinh tế ở Việt Nam, Huế, tháng 12-2010.

7. Viện Khoa học xã hội Việt Nam, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương (2012), Phân cấp quản lý trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế, Nxb Khoa học xã hội.

8. Viện Khoa học xã hội Việt Nam (2012), Kiến nghị hội thảo Tái cấu trúc đầu tư công và tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước, Hà Nội, ngày 3-5-2012.