

# ĐẦU TƯ CÔNG TỪ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TẠI THÀNH PHỐ HẢI PHÒNG GIAI ĐOẠN 2011-2015 VÀ NHỮNG GỢI Ý CHÍNH SÁCH

**Bùi Bá Khiêm**

*Đại học Hải Phòng*

*Email: Khiemdhhp@gmail.com*

**Nguyễn Thị Thanh Nhân**

*Đại học Hải Phòng*

*Email: Nhandhhp@gmail.com*

Ngày nhận: 2/11/2016

Ngày nhận bản sửa: 28/11/2016

Ngày duyệt đăng: 15/01/2017

## **Tóm tắt:**

*Bài viết này tập trung đánh giá tổng quan về đầu tư công trên địa bàn thành phố Hải Phòng giai đoạn 2011-2015 và chỉ ra một số hạn chế trong quản lý đầu tư công như: tỷ trọng chi đầu tư từ ngân sách nhà nước còn thấp; tiến độ triển khai thực hiện các dự án chậm; đầu tư dàn trải, hiệu quả đầu tư và nợ đọng xây dựng cơ bản vẫn ở mức cao. Qua đó, tác giả đề xuất giải pháp tăng cường quản lý đầu tư công trên địa bàn thành phố trên các phương diện: hoàn thiện kế hoạch đầu tư công trung hạn, đẩy mạnh huy động nguồn vốn, đẩy mạnh phân cấp, giám sát và đánh giá hiệu quả đầu tư; thanh tra, kiểm tra và nâng cao năng lực, nghiệp vụ chuyên môn các cán bộ quản lý đầu tư công. Các giải pháp này sẽ chuyển biến bức tranh đầu tư công hiện nay trên địa bàn thành phố Hải Phòng, sớm đưa Hải Phòng trở thành thành phố cảng xanh, văn minh, hiện đại.*

**Từ khóa:** đầu tư công, phân cấp, quản lý đầu tư công, đầu tư phát triển, ngân sách nhà nước

## **Public investment from the state budget of Hai Phong in the 2011 – 2015 period and policy implications**

### *Abstract*

*This article provides an overall assessment of the public investment in Hai Phong in the period of 2011-2015, figuring out limitations in the public investment management, including: the low or tend-to-decrease proportion of investment from the state budget, slow progress of implementation of most projects which requires time extension, unfocused and ineffective investment, and high capital construction debts. The author then proposes solutions to improve the management of public investment in the city, such as completing the medium term investment plan, promoting the mobilization of funds, decentralizing comprehensively, monitoring and evaluating the effectiveness of investment, strengthening inspection and investigation, and boosting the capacity and professional skills of the staff. The implementation of these measures would help Hai Phong to become a modern and green port city in the near future.*

*Keywords: investment, decentralization, public investment management, investment and development, the state budget*

### **1. Đặt vấn đề**

Đầu tư công từ ngân sách nhà nước chủ yếu là đầu tư vào những công trình kết cấu kinh tế - xã hội

không có khả năng thu hồi vốn hoặc thu hồi vốn chậm và không có khả năng hoàn trả trực tiếp (Phạm Văn Khoan, 2007). Đầu tư công từ ngân sách nhà

nước có ý nghĩa là vốn môi để tạo môi trường đầu tư thuận lợi nhằm thu hút các nguồn vốn trong và nước ngoài vào đầu tư phát triển các hoạt động kinh tế - xã hội theo định hướng của nhà nước trong từng thời kỳ. Quy mô và tỷ trọng đầu tư công từ ngân sách nhà nước trong từng thời kỳ phụ thuộc vào chủ trương, đường lối phát triển kinh tế - xã hội của nhà nước và khả năng nguồn vốn ngân sách nhà nước.

Hải Phòng là thành phố cảng biển, cửa chính ra biển của các tỉnh phía Bắc, cực tăng trưởng vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ, đầu mối giao thông quan trọng về đường bộ, đường sắt, đường hàng không và đường biển quan trọng của cả nước và quốc tế, gắn kết Hải Phòng với các tỉnh, thành phố trong cả nước và quốc tế. Hội đủ các điều kiện phát triển thành trung tâm thương mại quốc tế của cả vùng một thương cảng, thành phố của hội nhập (Đan Đức Hiệp, 2015).

Với mục tiêu tạo chuyên biến mạnh mẽ trong công tác quản lý đầu tư công, phân cấp triệt để vốn đầu tư công, tăng quyền chủ động cho các cấp, ngành, đồng thời giao trách nhiệm cụ thể cho người đứng đầu ở mỗi cấp, ngành; Kiểm soát chặt chẽ vốn đầu tư công, đảm bảo không phát sinh tăng nợ đọng xây dựng cơ bản thuộc phạm vi, trách nhiệm và thẩm quyền của từng cấp (Nguyễn Thị Thanh Nhân, 2015). Bài viết phân tích thực trạng đầu tư công từ ngân sách nhà nước trên địa bàn thành phố Hải Phòng giai đoạn 2011 - 2015, đánh giá những kết quả đạt được, chỉ ra hạn chế và nguyên nhân, từ đó đề xuất một số giải pháp nhằm tạo bước đột phá mới, nâng cao hiệu quả trong công tác quản lý đầu tư công, góp phần quan trọng thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của thành phố, sớm đưa Hải Phòng trở thành Thành phố Cảng xanh văn minh, hiện đại theo như nghị quyết Đảng bộ thành phố Hải Phòng (2015).

## 2. Đầu tư công từ ngân sách nhà nước tại thành phố Hải Phòng

### 2.1. Tổng quan về đầu tư công từ ngân sách nhà nước

Với vị trí là cửa ngõ chính ra biển của cả miền Bắc, một cực tăng trưởng của Vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ nên nhu cầu chi đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng trên địa bàn thành phố là rất lớn, nhất là hạ tầng giao thông, hạ tầng đô thị.

Giai đoạn 2011 - 2015, trong lĩnh vực quản lý đầu tư công, nhiều kế hoạch, chương trình nhằm thúc đẩy việc xây dựng, hoàn thiện hệ thống kết cấu hạ tầng. Đây đồng thời là giai đoạn Thành phố Hải Phòng thực hiện tái cơ cấu đầu tư công thông qua xây dựng và áp dụng quy trình thẩm định, lựa chọn, phân bổ vốn đầu tư; vốn đầu tư từ ngân sách thành phố trong giai đoạn này tập trung bố trí cho các dự án, công trình trọng điểm, nhất là các công trình hạ tầng kỹ thuật có sức lan tỏa lớn, các dự án hoàn thành và chuyển tiếp, việc bố trí vốn cho các dự án khởi công mới được hạn chế tối đa. Thành phố từng bước triển khai Kế hoạch hành động thực hiện Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2014 - 2020.

Tổng vốn đầu tư toàn xã hội của thành phố giai đoạn 2011 - 2015 đạt trên 208 nghìn tỷ VND, tăng bình quân 9,04%/năm, đạt kế hoạch đề ra (kế hoạch từ 200 đến 220 nghìn tỷ VND). Trong cơ cấu đầu tư, khu vực kinh tế ngoài nhà nước tuy giảm dần nhưng vẫn chiếm tỷ trọng cao nhất trong 3 khu vực, giảm từ 53,21% năm 2011 xuống còn 36,33% vào năm 2015. Lượng vốn đầu tư đã đóng góp quan trọng vào phát triển kinh tế - xã hội của thành phố.

Đầu tư công trong cân đối ngân sách nhà nước giai đoạn này thể hiện qua bảng 1.

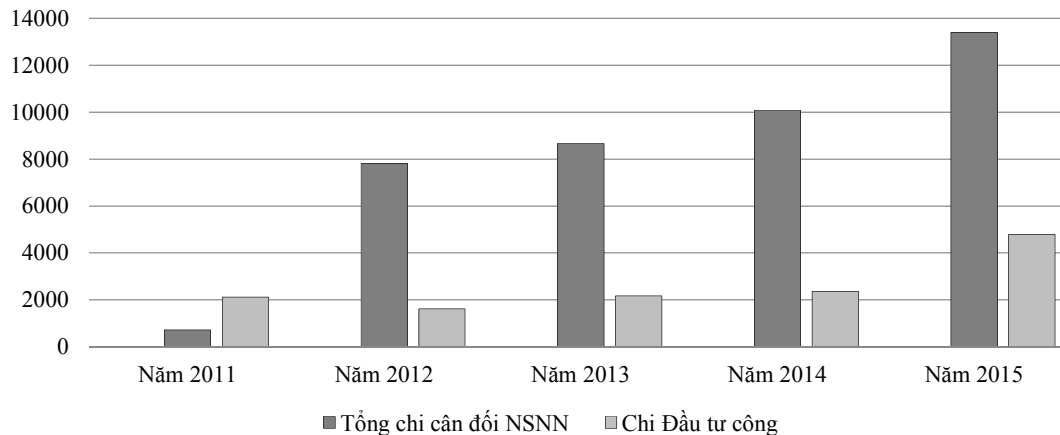
Bảng 1 cho thấy, tổng chi cân đối ngân sách giai đoạn 2011-2015 là 47.220 tỷ VND, trong đó chi đầu tư công đạt 13.063 tỷ VND, tăng bình quân là 23,8%/năm. Riêng năm 2015, chi đầu tư công tăng gấp đôi năm 2014, do thành phố cơ cấu lại các khoản chi cho đầu tư công. Năm 2015, chi đầu tư phát triển đảm bảo đầy đủ, kịp thời vốn cho các dự án được ghi kế hoạch; thực hiện chủ trương về nâng cao hiệu quả vốn đầu tư, tập trung vốn đầu tư thực hiện các dự án trọng điểm như Dự án mở rộng Khu bay - Cảng

**Bảng 1. Chi ngân sách nhà nước trong cân đối cho đầu tư công giai đoạn 2011 - 2015**

Chỉ tiêu	Tổng 5 năm	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014	Năm 2015	Tỷ lệ tăng BQ (%)
Tổng chi cân đối ngân sách nhà nước	47.220	7.260	7.805	8.673	10.077	13.405	8,6
Chi Đầu tư công	13.063	2.124	1.621	2.169	2.358	4.791	23,8
Tỷ trọng	27,66%	29,26%	20,77%	25,01%	23,40%	35,74%	

*Nguồn: Ủy ban nhân dân thành phố Hải Phòng, 2016*

**Hình 1: Chi đầu tư công từ ngân sách nhà nước giai đoạn 2011-2015**



Hàng không quốc tế Cát Bi, Dự án đầu tư xây dựng đường nối giữa quốc lộ 10 với quốc lộ 5, Dự án đầu tư xây dựng tuyến đường Đông Khê 2, Cầu Khuê, Cầu Rào 2, Đường trục Khu công nghiệp Đình Vũ,... xây dựng nông thôn mới và trả nợ các công trình xây dựng cơ bản (UBND thành phố Hải Phòng, 2016). Tỷ trọng vốn đầu tư công trong cân đối chi ngân sách nhà nước trên địa bàn thành phố Hải Phòng có thể thấy qua hình 1.

Hình 1 cho thấy, đầu tư công từ ngân sách nhà nước tuy không chiếm tỷ trọng cao nhưng có vai trò quyết định trong việc đầu tư nâng cấp cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội, có tác dụng tăng sức hấp dẫn thu hút các nguồn vốn đầu tư khác. Đầu tư công từ ngân sách nhà nước đã phát huy vai trò vốn đối ứng, “vốn môi” thu hút vốn từ khu vực ngoài nhà nước tăng 1,4 lần so với giai đoạn trước, thu hút một số tập đoàn, tổng công ty lớn đầu tư vào thành phố. Giai đoạn 2011 – 2014, thành phố có những bước đột phá mạnh mẽ về thu hút FDI với lượng vốn thu hút được hơn 6 tỷ USD, bằng 54,4% tổng số vốn thu hút từ trước tới nay (năm 2012 đạt 1,26 tỷ USD đứng thứ 2 toàn quốc, năm 2013 đạt 2,64 tỷ USD đứng thứ 3 toàn quốc); thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài năm 2015 dự kiến ước 1,6 tỷ USD. Lũy kế đến ngày 31/12/2014, thành phố có 417 dự án còn hiệu lực với số vốn đăng ký trên 10,06 tỷ USD. Các nhà đầu tư FDI tại Hải Phòng đến từ 34 quốc gia và vùng lãnh thổ, trong đó đứng đầu về quy mô đầu tư là Nhật Bản (chiếm 37,7% tổng vốn đầu tư), Hàn Quốc (chiếm 26,8% tổng vốn đầu tư). Các dự án đầu tư trực tiếp nước ngoài tập trung chủ yếu vào khu công nghiệp, khu kinh tế của thành phố. Các dự án đầu tư trực tiếp nước ngoài trong lĩnh vực công nghiệp chế

biến, chế tạo chiếm 85,5% tổng vốn đầu tư.

Bên cạnh đó, nguồn vốn ODA được chú trọng khai thác góp phần tích cực cải thiện hệ thống kết cấu hạ tầng, bảo vệ môi trường và nâng cao đời sống nhân dân thành phố. Từ năm 2011 đến nay, thành phố có 9 dự án ODA, với tổng vốn đầu tư 466,86 triệu USD, trong đó vốn vay ODA 248,11 triệu USD; vốn đối ứng trong nước 218,75 triệu USD; hiện có 3 dự án đã hoàn thành và 6 dự án đang trong quá trình triển khai thực hiện (dự án cải tạo, nâng cấp cơ sở hạ tầng khu dân cư thu nhập thấp thành phố Hải Phòng; dự án cải thiện điều kiện vệ sinh môi trường; dự án xây dựng cầu Rào 2; dự án phát triển giao thông đô thị...).

Thông qua đầu tư công từ ngân sách nhà nước, hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội của thành phố được tập trung đầu tư xây dựng, có nhiều chuyển biến rõ rệt, tạo điều kiện thuận lợi phát triển kinh tế - xã hội của thành phố, góp phần bảo đảm tăng trưởng kinh tế nhanh, phát triển các lĩnh vực văn hoá, xã hội, giảm nhẹ thiên tai, bảo đảm quốc phòng, an ninh, nâng cao đời sống nhân dân, xoá đói, giảm nghèo và đáp ứng nhu cầu hưởng thụ của người dân. Hệ thống kết cấu hạ tầng của thành phố không chỉ đáp ứng nhu cầu phát triển của thành phố mà còn phục vụ sự phát triển của cả vùng và miền Bắc, nhất là hệ thống giao thông và cảng biển (Nguyễn Thị Thanh Nhân, 2015).

Nhiều công trình trọng điểm về hạ tầng kỹ thuật được khởi công xây dựng và tích cực triển khai và một số công trình đã đi vào hoạt động như: đường ô tô cao tốc Hà Nội - Hải Phòng, cảng cửa ngõ quốc tế Hải Phòng tại Lạch Huyện, cảng hàng không quốc tế

Cát Bi, đường ô tô Tân Vũ - Lạch Huyện, đường trục Khu công nghiệp Đình Vũ, Cầu Khuê, đường cầu Rào 2 - nút giao đường Nguyễn Văn Linh, đường xuyên đảo Cát Bà, dự án phát triển giao thông đô thị... Hoàn thành và đưa vào khai thác, sử dụng một số công trình giao thông như hạ tầng giao thông lớn góp phần thúc đẩy kinh tế - xã hội, bảo đảm an toàn giao thông và mở ra cơ hội thu hút các nhà đầu tư đến đầu tư tại thành phố như: cải tạo, nâng cấp đường 356 đoạn 2A; cầu Rào 2 và tuyến đường Hồ Sen - Cầu Rào 2; cầu đường bộ Tam Bạc; dự án đầu tư cải tạo, chỉnh trang khu vực vườn hoa trung tâm thành phố,... Nhiều tuyến đường trục đô thị, đường tỉnh, đường liên tỉnh được đầu tư xây dựng, nâng cấp, sửa chữa. Hệ thống giao thông công cộng được quan tâm, chú trọng; hoàn thành và đưa vào sử dụng bến xe phía Bắc thành phố tại xã Kênh Giang, huyện Thủy Nguyên, bến xe Kiến Thụy.

Hệ thống cảng biển, hạ tầng giao thông khu vực cảng được quan tâm đầu tư nâng cấp, hiện đại hóa, phát triển thêm cảng chuyên dùng phù hợp với xu hướng phát triển vận tải biển (Bùi Bá Khiêm, 2016); hệ thống trang thiết bị bốc xếp tiên tiến, hiện đại cũng được tập trung đầu tư, cùng với việc nạo vét và xây dựng các tuyến luồng hàng hải mới đã nâng cao năng lực tiếp nhận của các cảng. Bước đầu đầu tư xây dựng, hình thành hệ thống kết cấu hạ tầng trong và ngoài hàng rào các khu công nghiệp, tạo ra hệ thống các công trình kết cấu hạ tầng cho phát triển bền vững, đóng góp vào phát triển hạ tầng công nghiệp, đô thị của thành phố.

Hạ tầng xã hội được tập trung đầu tư từ nguồn ngân sách nhà nước và xã hội hóa. Nhiều công trình văn hóa, thể thao trọng điểm có ý nghĩa nhân văn và lịch sử quan trọng được đầu tư mới, tôn tạo và nâng cấp; tập trung đầu tư xây dựng một số công trình, dự án thể thao lớn, đủ điều kiện tổ chức các sự kiện thể thao quốc gia và quốc tế. Hạ tầng mạng viễn thông và internet với công nghệ hiện đại được mở rộng về quy mô với thông lượng lớn, tốc độ và chất lượng ngày càng cao hơn, phạm vi phục vụ mở rộng, cả nông thôn và hải đảo, 100% số xã, phường, thị trấn có internet băng rộng. Hệ thống cơ sở y tế công lập và ngoài công lập phát triển mạnh; xây mới 2 bệnh viện hiện đại, quy mô lớn với vốn hàng nghìn tỷ VND do doanh nghiệp đầu tư. Đã thu hút các dự án đầu tư xây dựng khách sạn 5 sao trên địa bàn thành phố, tăng cường khả năng cạnh tranh của thành phố.

Như vậy, đầu tư công từ ngân sách nhà nước trên

địa bàn thành phố Hải Phòng đã góp phần thay đổi diện mạo thành phố, chuyển dịch mạnh mẽ cơ cấu kinh tế thành phố theo hướng công nghiệp hiện đại, thúc đẩy xã hội hóa các nguồn đầu tư, thu hút được một số dự án lớn trong nước đầu tư vào các khu công nghiệp, đô thị và phát triển dịch vụ.

## **2.2. Những hạn chế chủ yếu**

Bên cạnh những kết quả đạt được, đầu tư công từ ngân sách trên địa bàn thành phố còn những hạn chế cơ bản sau:

### **2.2.1. Tiến độ triển khai thực hiện các dự án đa phần chậm hơn so với quy định và phải điều chỉnh nhiều lần**

Tính đến hết năm 2015, trên địa bàn thành phố có 155 dự án chuyên tiếp do Ủy ban nhân dân thành phố quyết định đầu tư đang được triển khai thực hiện, trong đó có 111 dự án bị chậm tiến độ so với quy định (chiếm 71,6% số dự án chuyên tiếp). Nhiều dự án đầu tư công phải thực hiện điều chỉnh nhiều lần như: dự án đường bao phía Đông Nam quận Hải An, dự án tuyến đường trục mặt cắt 100m khu đô thị Lạch Tray - Hồ Đông, dự án đầu tư xây dựng tuyến đê biển Khu Nam Đình Vũ, dự án xây dựng Bệnh viện Việt Tiệp cơ sở II, hệ thống thủy lợi Lai - Sàng - Hạng,...

Các dự án, công trình cấp quận, huyện làm chủ đầu tư do thiếu vốn nên việc thi công kéo dài, chậm tiến độ. Một số dự án, công trình phải điều chỉnh tăng tổng mức đầu tư do Nhà nước thay đổi chế độ chính sách về tiền lương. Có dự án, công trình tuy đã hoàn thành nhưng do việc bố trí vốn không theo tiến độ thi công cũng ảnh hưởng tới ý thức của các nhà thầu trong việc quyết toán công trình, không cung cấp hồ sơ cho chủ đầu tư, chậm bàn giao, đưa vào sử dụng.

### **2.2.2. Đầu tư dàn trải, hiệu quả đầu tư chưa cao**

Công tác phân bổ, quản lý vốn đầu tư công vẫn chưa khắc phục được tình trạng đầu tư dàn trải, vượt quá khả năng cân đối nguồn vốn: Hiện nay, trên địa bàn thành phố có 371 dự án sử dụng vốn đầu tư công đã được Ủy ban nhân dân thành phố phê duyệt với tổng mức đầu tư (phần vốn ngân sách nhà nước) là 38.000 tỷ VND. Như vậy, trung bình mỗi dự án có tổng mức đầu tư khoảng 102 tỷ VND. Trong giai đoạn 2011-2015, trung bình mỗi năm tổng vốn đầu tư công bố trí cho các dự án (sau khi đã cân đối trả nợ, bố trí cho các chương trình thực hiện các Nghị quyết Hội đồng nhân dân thành phố) là khoảng 2.200 tỷ VND. Do đó, chỉ có thể cân đối bình quân



khoảng 5,9 tỷ VND/dự án/năm. Như vậy, để bố trí đủ vốn cho một dự án thì cần 17 năm, trong khi đầu tư theo quy định đối với dự án nhóm C không kéo dài quá 3 năm, dự án nhóm B không quá 5 năm.

Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã quyết định đầu tư nhiều dự án vượt quá khả năng về vốn, đầu tư dàn trải; quyết định đầu tư và tổ chức thực hiện khi chưa rõ cơ cấu nguồn vốn, dẫn đến tình trạng bố trí vốn kéo dài, nợ đọng tăng.

### *2.2.3. Nợ đọng xây dựng cơ bản vẫn ở mức cao*

Đến ngày 31/12/2015, trên địa bàn thành phố còn 128 dự án còn nợ đọng xây dựng cơ bản (đã giảm so với thời điểm 31/12/2014 là 12 dự án), với tổng dư nợ là 1.090,4 tỷ VND (giảm so với thời điểm 31/12/2014 là 300,9 tỷ VND), trong đó ngân sách Trung ương là 280,9 tỷ VND (giảm so với thời điểm 31/12/2014 là 111,2 tỷ VND); trái phiếu Chính phủ là 27,9 tỷ VND (không thay đổi so với thời điểm 31/12/2014); ngân sách thành phố là 473,6 tỷ VND (giảm so với thời điểm 31/12/2014 là 190,3 tỷ VND) và các nguồn vốn khác là 308,0 tỷ VND (tăng so với thời điểm 31/12/2014 là 0,6 tỷ VND).

Tính đến 31/12/2015, tổng số công nợ xây dựng cơ bản của các quận, huyện là 1.966 tỷ VND (do cấp huyện quyết định đầu tư là 1.683 tỷ VND, do cấp quận quyết định đầu tư là 282,7 tỷ VND), so với thời điểm 31/5/2014 là 1.529 tỷ VND tăng 437 tỷ VND (Ủy ban Nhân dân Thành phố Hải Phòng, 2016).

### *2.2.4. Những nguyên nhân chủ yếu*

Những hạn chế trong quản lý đầu tư công từ ngân sách nhà nước tại Hải Phòng gồm chủ quan và khách quan, bắt nguồn từ yếu tố khách quan tình hình thế giới có nhiều diễn biến phức tạp, kinh tế thế giới chậm phục hồi, chưa ổn định và tiềm ẩn nhiều rủi ro. Trong nước, kinh tế vĩ mô chưa ổn định, lạm phát còn ở mức cao và các nguyên nhân liên quan đến luật pháp, cơ chế chính sách, đội ngũ cán bộ quản lý và chuyên môn. Cụ thể:

*Một là*, do nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội nên các cấp, ngành đã đầu tư nhiều công trình, dự án vượt quá khả năng của ngân sách và huy động sức dân. Một số huyện, xã triển khai thực hiện xây dựng nông thôn mới khi thành phố chưa có kế hoạch hỗ trợ, việc huy động đóng góp của cộng đồng còn hạn chế, dẫn tới nợ xây dựng cơ bản tiếp tục gia tăng.

*Hai là*, hệ thống pháp luật, chính sách của Nhà nước chưa đầy đủ, chưa rõ ràng, cụ thể về phạm vi của đầu tư công; cách thức lập kế hoạch đầu tư

công, phân bổ và quản lý vốn và các nguồn lực đầu tư gắn với trách nhiệm về phân cấp ngân sách như thế nào; trách nhiệm tổ chức thực hiện quá trình đầu tư và khai thác dự án đầu tư, trách nhiệm giám sát, đánh giá hiệu quả đầu tư trong và sau khi hoàn thành dự án đầu tư.... Luật Đầu tư công đã được Quốc hội thông qua và có hiệu lực từ ngày 01/01/2015. Tuy nhiên, các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư công được ban hành chậm, dẫn đến công tác triển khai thực hiện kế hoạch đầu tư năm 2015 và xây dựng kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020 gặp nhiều khó khăn, vướng mắc. Các quy định, chế độ, chính sách về quản lý đầu tư, đơn giá, định mức xây dựng, mức lương tối thiểu, giá đất, giá cả nguyên vật liệu xây dựng... thường xuyên thay đổi khiến phải điều chỉnh dự án nhiều lần.

*Ba là, công tác xây dựng kế hoạch đầu tư công mang tính chất ngắn hạn, hàng năm.* Tính kế hoạch hóa, đặc biệt là trong dài hạn của đầu tư chưa được quan tâm đúng mức làm cho thành phố bị động trong việc huy động nguồn lực, trong công tác xây dựng kế hoạch triển khai các dự án đầu tư, dẫn đến tình trạng không cân đối đủ nguồn vốn đáp ứng đúng tiến độ của các dự án, ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư. Việc tái cơ cấu đầu tư công trong thời gian qua về cơ bản mới chỉ mang tính tình huống, ngắn hạn.

*Bốn là, nhiều dự án cấp huyện, cấp xã vượt quá khả năng về vốn, đầu tư dàn trải, tiến độ kéo dài.*

*Năm là, nhận thức, trình độ, năng lực đội ngũ cán bộ quản lý còn hạn chế.* Trình độ, năng lực của một số cán bộ quản lý đầu tư đặc biệt là các dự án do Ủy ban nhân dân cấp xã quyết định đầu tư còn nhiều hạn chế như: chủ đầu tư, tư vấn lập, quản lý, giám sát dự án... chưa đáp ứng được yêu cầu dẫn đến việc triển khai các dự án không đảm bảo đúng tiến độ đã đề ra, làm tăng chi phí, giảm hiệu quả đầu tư.

## **3. Kết luận và gợi ý chính sách**

Cần có sự nghiên cứu sâu sắc và khoa học để tăng cường quản lý đầu tư công và trên cơ sở đó mới có thể đề xuất giải pháp phù hợp. Tuy nhiên, trong phạm vi bài viết này, xin nêu ra một số giải pháp chính sau:

### **3.1. Hoàn thiện kế hoạch đầu tư công trung hạn**

Hiện tượng dự án đầu tư vượt quá khả năng cân đối vốn có là do tính kế hoạch hóa, đặc biệt là trong dài hạn của đầu tư chưa được quan tâm đúng mức, dẫn tới thành phố và các quận huyện bị động trong việc huy động nguồn lực trong triển khai các dự án đầu tư, dẫn đến tình trạng không cân đối đủ nguồn

vốn đáp ứng đúng tiến độ của các dự án, ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư. Việc tái cơ cấu đầu tư công trong thời gian qua về cơ bản mới chỉ mang tính tình huống, ngắn hạn.

Để khắc phục tình trạng này, trên cơ sở tổng hợp nhu cầu đầu tư xây dựng cơ bản và dự toán nguồn vốn chi đầu tư phát triển giai đoạn 2016-2020, cần hoàn thiện kế hoạch đầu tư công trung hạn 5 năm 2016-2020 của thành phố, trong đó đảm bảo các thứ tự ưu tiên: bố trí vốn để thanh toán nợ đọng xây dựng cơ bản, thu hồi các khoản ứng trước; phần còn lại bố trí vốn đối ứng cho các chương trình, dự án ODA và bố trí cho các dự án hoàn thành, chuyển tiếp. Số vốn còn lại mới bố trí triển khai thực hiện các dự án khởi công mới. Bên cạnh đó cần xem xét chấp thuận chủ trương đối với một số dự án thực sự cấp bách, cấp thiết, phù hợp với quy hoạch và khả năng cân đối nguồn để cấp vốn chuẩn bị đầu tư, triển khai thực hiện dự án trong giai đoạn 2016-2020. Đối với các dự án đang được triển khai thực hiện dở dang, cần rà soát, phân loại, đánh giá khả năng hoàn thiện, mức độ hiệu quả của từng dự án, từ đó thực hiện từng giải pháp cụ thể như sau:

+ Đối với những Dự án mà mức vốn hoàn thiện không lớn thì tập trung bố trí vốn dứt điểm, hoàn thành dự án để đưa vào sử dụng trong giai đoạn 2016-2020;

+ Đối với những Dự án có nhu cầu vốn lớn, có khả năng khai thác từng phần thì hoàn thiện đưa vào sử dụng từng hạng mục theo khả năng nguồn vốn cho phép; các hạng mục còn lại kiên quyết đình hoãn;

+ Đối với những Dự án dở dang khác, xem xét khả năng chuyển đổi hình thức đầu tư để thực hiện bằng các nguồn vốn khác ngoài vốn đầu tư công, nhằm giảm gánh nặng cho ngân sách thành phố.

### **3.2. Đẩy mạnh huy động nguồn vốn cho đầu tư phát triển**

Giai đoạn 2017 – 2020, thực hiện chủ trương tái cơ cấu chi tiêu công, bên cạnh việc kiên quyết giãn, hoãn các khoản chi chưa cần thiết, tập trung nguồn lực chi đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, đảm bảo tốc độ tăng chi đầu tư phát triển hàng năm từ 10% trở lên. Khuyến khích các chủ đầu tư huy động vốn ngoài ngân sách để đầu tư các dự án. Trên cơ sở đề xuất, báo cáo nghiên cứu khả thi của các chủ đầu tư, lập danh mục dự án để tổ chức quảng bá, kêu gọi đầu tư theo hình thức đối tác công - tư (PPP) nhằm thu hút các nguồn lực xã hội cho phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội của thành phố.

### **3.3. Nâng cao chất lượng công tác báo cáo giám sát và đánh giá hiệu quả đầu tư, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra việc chấp hành các quy định về quản lý đầu tư công**

Cần chấm dứt ngay hiện tượng một số chủ đầu tư chưa chấp hành nghiêm chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, Ủy ban nhân dân thành phố về việc thi công vượt kế hoạch vốn được giao, dẫn đến tình trạng nợ đọng xây dựng cơ bản. Một số dự án đã hoàn thành, đưa vào sử dụng, đã được bố trí vốn đạt 80% giá trị tổng mức đầu tư, nhưng chủ đầu tư chưa làm các thủ tục quyết toán, nên không đủ cơ sở pháp lý để bố trí vốn, giảm nợ xây dựng cơ bản.

Yêu cầu các chủ đầu tư thực hiện nghiêm túc việc lập báo cáo giám sát đánh giá đầu tư hàng kỳ và xây dựng các chế tài xử lý đối với những chủ đầu tư không thực hiện việc lập báo cáo giám sát đánh giá đầu tư.

Bên cạnh việc thực hiện tốt vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân, Mặt trận tổ quốc,... cần có những quy định bắt buộc phải có giám sát, tư vấn, phản biện và giám định xã hội của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, của cộng đồng đối với các dự án lớn, quan trọng trên địa bàn thành phố; qua đó giúp các cơ quan quản lý Nhà nước nắm bắt và đánh giá đầy đủ hơn về hiệu quả của các dự án đầu tư, tiến tới có những điều chỉnh, bổ sung cho phù hợp với điều kiện thực tế. Thực hiện đánh giá và công bố công khai kết quả hậu đầu tư của các dự án đầu tư công.

Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật về đầu tư công, trong đó lưu ý việc chấp hành quy định về xử lý nợ đọng xây dựng cơ bản và không để phát sinh thêm nợ đọng xây dựng cơ bản sau ngày 31/12/2014. Trường hợp phát hiện hành vi vi phạm pháp luật về đầu tư công, phải xác định rõ trách nhiệm của tập thể và cá nhân có liên quan, kịp thời xử lý các vi phạm theo quy định của pháp luật hiện hành.

### **3.4. Nâng cao năng lực, nghiệp vụ chuyên môn các cán bộ tham gia công tác quản lý đầu tư công**

Trình độ, năng lực của một số cán bộ quản lý đầu tư như chủ đầu tư, tư vấn lập, quản lý, giám sát dự án,... chưa đáp ứng được yêu cầu dẫn đến việc triển khai các dự án không đảm bảo đúng tiến độ đã đề ra, làm tăng chi phí, giảm hiệu quả đầu tư. Công tác khảo sát, thiết kế của một số dự án không đảm bảo chất lượng, tính thiếu các hạng mục, khối lượng công việc hoặc xác định tiến độ thực hiện quá ngắn,

không thể bố trí đủ vốn.

Theo phân cấp đầu tư, Ủy ban nhân dân cấp xã quyết định đầu tư và làm chủ đầu tư nhiều dự án nhưng không có cán bộ chuyên môn, không đủ năng lực về quản lý đầu tư xây dựng cơ bản, khi triển khai phần lớn thực hiện hình thức trực tiếp quản lý dự án nên đã dẫn đến nhiều tồn tại, khuyết điểm trong quản lý đầu tư xây dựng cơ bản. Trách nhiệm thuộc về chủ đầu tư và cơ quan tham mưu cấp huyện.

Khả năng nhận thức của một số lãnh đạo chưa đầy đủ, xem xã hội hoá chỉ là biện pháp huy động sự đóng góp của nhân dân trong điều kiện ngân sách nhà nước hạn hẹp. Tư tưởng và thói quen bao cấp vẫn còn khá nặng nề. Trong chính sách xã hội hoá, chưa quy định rành mạch về sở hữu của các cơ sở

ngoài công lập; chưa phân định rõ sự khác biệt giữa các hoạt động có bản chất lợi nhuận và phi lợi nhuận trong các cơ sở giáo dục, y tế, văn hoá, thể dục thể thao, giữa phúc lợi cho người dân và việc bao cấp cho các cơ sở công lập.

Trong thời gian tới, cần triển khai thực hiện các biện pháp nâng cao chất lượng nguồn nhân lực trong quản lý đầu tư và xây dựng. Tăng cường đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý đầu tư ở các cấp, nhất là cấp huyện, xã. Bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ, nâng cao trình độ, năng lực, tinh thần trách nhiệm của người lập, thẩm định chủ trương đầu tư, thẩm định dự án; trang bị đủ điều kiện về cơ sở vật chất đặc biệt là các trang thiết bị, các phần mềm hiện đại cho việc lập và thẩm định chủ trương đầu tư và thẩm định dự án.

### **Tài liệu tham khảo**

- Bùi Bá Khiêm (2016), Xu hướng chính quyền Cảng cho Cảng Hải Phòng, Nhà xuất bản Hàng Hải, Hải Phòng.
- Đảng bộ thành phố Hải Phòng (2015), Nghị quyết số 12-NQ/ĐH, Đại hội lần thứ XV, nhiệm kỳ 2015 – 2020, ban hành ngày 24 tháng 10 năm 2015.
- Đan Đức Hiệp (2015), 25 năm thu hút vốn FDI tại Hải Phòng thực trạng và giải pháp, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- Nguyễn Thị Thanh Nhân (2015), Quản lý Đầu tư phát triển từ Ngân sách nhà nước, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- Phạm Văn Khoan (2007), *Giáo trình quản lý tài chính công*, Nhà xuất bản Tài chính, Hà Nội.
- Ủy ban nhân dân Thành phố Hải Phòng (2016), Đề án nhiệm vụ, giải pháp tăng cường kỷ cương thu, chi ngân sách nhà nước, nâng cao hiệu quả đầu tư công, Hải Phòng.