QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN TỪ VỐN NGÂN SÁCH TRONG NGÀNH GIAO THÔNG VẬN TẢI: THỰC TRẠNG VÀ VẤN ĐỀ

Ths. Nguyễn Thị Bình
Công ty Coma 25
PGS.TS. Đinh Văn Nhã
Văn phòng Quốc hội

Trên cơ sở xây dựng khung lý thuyết về quản lý nhà nước đối với đầu tư xây dựng cơ bản (ĐTXDCB), bài viết sử dụng kết quả điều tra, khảo sát thực tế và các tài liệu thứ cấp thu được để làm rõ những mặt được và chưa được trong quản lý nhà nước đối với các khâu của quá trình quản lý ĐTXDCB; đồng thời đã chỉ ra những vấn đề cần giải quyết để khắc phục tồn tại của quản lý nhà nước đối với ĐTXDCB từ vốn ngân sách nhà nước (NSNN) trong ngành giao thông hiện nay.

Từ khóa: Quản lý nhà nước; Đầu tư xây dựng cơ bản; Vốn NSNN; Ngành giao thông vận tải.

1. Khái quát về phương pháp phân tích quản lý nhà nước đối với đầu tư Xây dựng cơ bản từ vốn ngân sách trong ngành giao thông

Có nhiều cách khác nhau khi tiếp cận quản lý nhà nước đối với ĐTXDCB từ vốn NSNN. Theo chúng tôi, Quản lý nhà nước đối với ĐTXDCB từ vốn ngân sách trong ngành giao thông vận tải là việc nhà nước sử dụng các công cụ chính sách tác động vào các chủ thể tham gia vào quá trình đầu tư xây dựng cơ bản từ vốn ngân sách nhà nước để tạo ra các sản phẩm XDCB trong ngành giao thông.

Quá trình này diễn ra dưới tác động của các yếu tố về môi trường luật pháp, cơ chế chính sách; công tác tổ chức quản lý; năng lực đội ngũ cán bộ quản lý và công tác thanh tra, kiểm tra giám sát của nhà nước. Đây chính là khung nghiên cứu của luận án. Cụ thể xem mô hình sau đây:

Để đánh giá quản lý nhà nước đối với ĐTXDCB từ vốn ngân sách trong ngành giao thông, chúng tôi đã tiến hành thu thập các tài liệu từ báo cáo hàng năm và 5 năm của Bộ GTVT, các báo cáo của cơ quan quản lý nhà nước có liên quan khác; đồng thời đã tiến hành khảo sát, phỏng vấn 165 các cán bộ quản lý nhà nước, các chủ đầu tư và các chủ thầu công trình XDCB sử dụng vốn từ NSNN, người thụ hưởng các công trình, các chuyên gia của Bộ, Sở GTVT và người thụ hưởng tại 63 tỉnh thành phố. Nội dung khảo sát tập trung vào các khâu của quá trình quản lý đầu tư xây dựng cơ bản bằng nguồn vốn từ NSNN và các nhân tố ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trong lĩnh vực này. Trên cơ sở các thông tin thu được, chúng tôi sử dụng

Quy hoạch, kế hoạch	Lập, thẩm, phê duyệt và đấu thầu dự án đầu tư XDCB	Triển khai các dự án ĐTXDCB	Nghiệm thu và quản lý chất lượng công trình	Thanh toán, quyết toán vốn đầu tư XDCB
Quản lý nhà nước đối với đầu tư xây dựng cơ bản				

Nhân tố ảnh hưởng đến quản lý nhà nước đối với ĐTXDCB			
Môi trường luật pháp và cơ chế chính sách	Công tác tổ chức quản lý	Năng lực, phẩm chất của đội ngũ cán bộ quản lý	Công tác thanh tra, kiểm tra giám sát của Nhà nước

Quá trình ĐTXDCB là quá trình liên tục kể tư công tác quy hoạch kế hoạch đến khi thanh quyết toán để đưa công trình XDCB vào sử dụng. Theo đó quá trình ĐTXDCB bao gồm 5 khâu: 1) Quy hoạch, kế hoạch; 2) Lập, thẩm, phê duyệt và đấu thầu dự án ĐTXDCB; 3) Triển khai các dự án ĐTXDCB; 4) Nghiệm thu và quản lý chất lượng công trình; Và 5) Thanh toán, quyết toán vốn ĐTXDCB.

Bảng 1. Đánh giá chung về quản lý nhà nước đối với đầu tư xây dựng cơ bản từ nguồn vốn NSNN ở Việt Nam hiện nay

		Tổng	Điểm Trung bình	Độ lệch chuẩn
1	QLNN trong xây dựng quy hoạch, kế hoạch	163	2,60	1,23
2	QLNN trong khâu lập, thẩm định, phê duyệt & đấu thầu	162	2,92	1,11
3	QLNN trong triển khai các dự án ĐTXDCB	163	2,91	1,07
4	QLNN trong nghiệm thu và QL chất lượng công trình	163	2,98	1,17
5	QLNN trong thanh toán, quyết toán vốn đầu tư	163	2,91	1,14

Nguồn: Tổng hợp số liệu điều tra khảo sát của tác giả

công cụ SPSS để xử lý thông tin, rút ra những kết luận cần thiết phục vụ cho chủ đề nghiên cứu.

2. Thực trạng quản lý Nhà nước đối với ĐTXDCB từ vốn NSNN trong ngành GTVT của Việt Nam

Qua ý kiến của cán bộ quản lý đầu tư xây dựng và cán bộ nghiên cứu bằng cách cho điểm từ 1 đến 5, trong đó, điểm 5 là mức độ tốt nhất, kết quả cho ta một nhận xét khái quát là công tác quản lý nhà nước đối với đầu tư xây dựng cơ bản các công trình giao thông bằng nguồn vốn từ NSNN hiện nay đang đạt ở mức độ thấp. Bảng 1 cho thấy, nếu như điểm 3 là điểm trung bình, thì hầu hết các khâu quản lý nhà nước đối với đầu tư XDCB từ nguồn vốn NSNN hiện nay chưa đạt được mức độ trung bình.

Sau đây là những thành tựu và hạn chế cụ thể trong quản lý nhà nước đối với công tác đầu tư xây dựng cơ bản các công trình giao thông.

2.1. Về công tác quy hoạch, kế hoạch

Những năm qua, ngành GTVT đã bám sát chiến lược phát triển kinh tế xã hội được Đảng đề ra qua các kỳ đại hội và các quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội của đất nước qua các thời kỳ 2020 để xây dựng định hướng chiến lược đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông từ các nguồn vốn nói chung, vốn ngân sách nhà nước nói riêng. Trên cơ sở chiến lược đầu tư đã được kế hoạch hoá thành các chương trình, dự án, công tác xây dựng kế hoạch vốn đầu tư xây dựng cơ bản cũng có bước tiến đáng kể và ngày càng hoàn thiện. Các chiến lược, quy hoạch đã thường xuyên được rà soát, cập nhật, điều chỉnh cho sát với yêu cầu phát triển kinh tế- xã hội của cả nước và đối với từng địa phương. Chất lượng lập quy hoạch đã được nâng cao, bám sát thực tế hơn, khả thi hơn, góp phần nâng cao hiệu quả đầu tư. Điều đó đã giúp cho ngành chủ động triển khai hoạt động ĐTXDCB.

Tuy nhiên, công tác quy hoạch, kế hoạch ĐTXDCB trong ngành giao thông vận tải vẫn còn có bất cập. Ý kiến của cán bộ quản lý và các nhà khoa học cho thấy công tác quy hoạch và kế hoạch còn những hạn chế chủ yếu được thể hiện ở bảng 2.

Thêm nữa, công tác kế hoạch đầu tư xây dựng

Bảng 2: Những hạn chế chế cơ bản của quy hoạch đầu tư xây dựng cơ bản từ vốn NSNN hiện nay *ĐV: %*

		Tổng số ý kiến	Không đồng ý	Đồng ý
1	Chất lượng một số đồ án quy hoạch xây dựng chưa cao	100,00	5,45	94,55
2	Quy hoạch chưa được triển khai triệt để từ quy hoạch tổng thể đến quy hoạch cụ thể.	100,00	6,67	93,33
3	Công tác quản lý quy hoạch xây dựng nhiều nơi chưa được quan tâm đúng mức.	100,00	4,85	95,15
4	Quy hoạch xây dựng chưa sát với tình hình thực thực tế dẫn đến tình trạng bố trí vốn dàn trải.	100,00	8,48	91,52
5	Quy hoạch tùy tiện, tầm nhìn thiếu tính dài hạn	100,00	21,21	78,79
6	Chưa nâng cao chất lượng công tác thẩm định quy hoạch các dự án.	100,00	4,85	95,15
7	Tăng cường công tác dự báo và cung cấp thông tin phục vụ công tác quy hoạch	100,00	4,85	95,15
8	Quy hoạch chung xây dựng một số nơi không phù hợp với nhu cầu phát triển, quy hoạch ngành, vùng, lãnh thổ chưa ăn khớp, gắn kết.	100,00	8,48	91,52

Nguồn: Tổng hợp số liệu điều tra khảo sát của tác giả

Bảng 3: Những hạn chế trong lập, thẩm định, phê duyệt dự án, thiết kế, dự toán ĐTXDCB

ĐV %

		Tổng số	Không đồng ý	Đồng ý
1	Các quy định pháp lý chưa cụ thể, các chế tài đối với các đơn vị tư vấn thực hiện giai đoạn này chưa cao.	100,00	16,97	82,42
2	Thủ tục lập, thẩm định, phê duyệt dự án, thiết kế, dự toán đầu tư xây dựng rườm rà.	100,00	15,15	84,85
3	Trong bước thiết kế kỹ thuật (Thiết kế bản vẽ thi công): Công tác khảo sát điều tra địa chất, thủy văn không chính xác.	100,00	29,70	70,30
4	Hiện tượng các Công ty tư vấn lớn trúng thầu nhưng thường giao cho các đơn vị thiếu năng lực thực hiện nên chất lượng tư vấn yếu.	100,00	17,58	82,42
5	Việc thuê và quản lý tư vấn nước ngoài cũng rất khó khăn	100,00	21,21	78,79

Nguồn: Tổng hợp số liệu điều tra khảo sát của tác giả

trong ngành giao thông vận tải còn chậm, chưa đảm bảo tiến độ. Việc bố trí kế hoạch đầu tư hàng năm cho các dự án không theo sát các mục tiêu định hướng của chiến lược, của kế hoạch 5 năm, hoặc không theo sát tiến độ đầu tư thực hiện dự án, đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt trong quyết định đầu tư. Các dự án đầu tư trong kế hoạch đầu tư hàng năm quá phân tán, không sát với tiến độ thi công đã được duyệt, thể hiện ở chỗ danh mục đầu tư càng nhiều, thời gian đầu tư đầu tư càng bị kéo dài gây ra lãng phí vốn đầu tư. Đồng thời công tác bố trí vốn đầu tư phân tán, dàn trải, không đúng quyết định trong quy hoạch, kế hoạch, số lượng dự án nhóm B, C năm sau lớn hơn năm trước, hoặc các dự án không đủ điều kiện để bố trí kế hoạch vẫn ghi vào kế hoạch vốn đầu tư hàng năm. Bố trí kế hoạch không đồng bộ, còn mang tính ‘‘xin’’ ‘‘cho’’, mạnh ai người nấy làm, nên nhiều tuyến đường vừa làm xong đã đào lên lấp xuống để lắp đặt các hệ thống công trình ngầm, bố trí vốn hàng năm còn mang nặng tính bao cấp bình quân. Chính việc bố trí kế hoạch vốn không sát đối với các dự án, đồng thời không kiểm tra tình hình, tiến độ cũng như tính cấp thiết trên thực tế để bố trí kế hoạch vốn hàng năm nên không phát huy hiệu quả trong đầu tư XDCB các công trình giao thông từ nguồn vốn ngân sách. Nhiều dự án, công trình cần vốn để hoàn thành dứt điểm thì không được bố trí vốn, hoặc bố trí vốn ít, còn có nhiều dự án khác chưa xong các bước về thủ tục đầu tư đã được bố trí vốn. Đây là một trong những nội dung hạn chế, tồn tại nhất hiện nay trong công tác kế hoạch ĐTXD.

2.2. Trong khâu lập, thẩm định, phê duyệt dự án, thiết kế, dự toán và triển khai xây dựng vốn ngân sách nhà nước trong ngành GTVT Việt Nam đã chú trọng tới tiêu chuẩn chất lượng

Trên cơ sở các văn bản pháp quy của Chính phủ như Nghị định 16/2005/N Đ ngày 07 tháng 02 năm 2005 của Chính phủ quy định về quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình từ nguồn vốn NSNN ngành đã chủ động tổ chức triển khai lập, thẩm định, phê duyệt dự án, thiết kế, dự toán xây dựng. Điểm đáng chú ý là công tác quản lý chất lượng ĐTXDCB ngày càng được chú trọng đáp ứng nhu cầu phát

Bảng 4: Tình hình thực hiện & giải ngân vốn ĐTXDCB các dự án do Bộ GTVT quản lý năm 2008, 2009, 2010

ĐVT: Tỷ đồng

Nguồn vốn	2008		2009		2010		2008-2010	
	Thực hiện	Giải ngân	Thực hiện	Giải ngân	Thực hiện	Giải ngân	Thực hiện	Giải ngân
1. Trái phiếu chính phủ	8600	8300	13785	11650	16419	13102	38,804	33,052
2. Nguồn vốn NSTW	4857	5451	8768	9923	11525	10215	25150	25589
- Ngoài nước	3247	3851	6332	7516	8768	7486	18,347	18,853
- Trong nước	1610	1600	2436	2407	2757	2729	6,803	6,736
3. Ứng trước KH 2008	3125	3022	3535	3508	2703	2614	9,363	9,144
4. Các nguồn khác	4,345	4,218	10,533	7,606	7,963	7,961	22,841	19,785

Nguồn: Bộ Giao thông vận tải [1]; [2]; [3].

Bảng 5: Những vấn đề tồn tại trong khâu triển khai, thực hiện dự án hiện nay *ĐV: %*

		Tổng số	Không đồng ý	Đồng ý
1	Tình trạng thất thoát vốn đầu tư XDCB từ Ngân sách Nhà nước lớn nhất xảy ra trong giai đoạn triển khai, thực hiện dự án.	100,00	23,64	75,15
2	Chất lượng khi công trình thi công xong vừa đưa vào sử dụng đã xảy ra hư hỏng nguyên nhân chính vẫn là do lỗi của nhà thầu không tuân thủ đúng quy trình trong thi công.	100,00	23,03	76,97
3	Khi triển khai thi công nhiều Nhà thầu huy động nhân lực, máy móc, thiết bị không đúng hồ sơ dự thầu.	100,00	20,00	80,00
4	Nhiều nhà thầu đấu thầu giá thấp để thắng thầu, dẫn đến yếu kém về chất lượng trong thi công, không đủ chi phí đảm bảo chất lượng công trình.		100,00	83,03
5	Công tác giải phóng mặt bằng chậm làm ảnh hưởng đến việc triển khai thực hiện dự án đảm bảo chất lượng và đúng tiến độ.	100%	3,64	95,76

Nguồn: Tổng hợp số liệu điều tra khảo sát của tác giả

triển. Tư tưởng, nhận thức và hành động đối với công tác quản lý chất lượng công trình xây dựng được thống nhất trong toàn ngành, tất cả các chủ thể tham gia vào quá trình ĐTXDCB trên các nguyên tắc là*:* Chất lượng công trình là yếu tố hàng đầu trong hoạt động đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông. Bộ đã ban hành nhiều văn bản chỉ đạo và hướng dẫn để tăng cường công tác quản lý chất lượng như các quy chế thực hiện công tác giám sát, đánh giá đầu tư; quy chế triển khai thực hiện để chỉ đạo sự phối hợp giữa chủ đầu tư, Ban QLDA và các đơn vị tham gia tham gia thực hiện dự án. Tuy nhiên, trong khâu lập, thẩm định, phê duyệt dự án, thiết kế, dự toán xây dựng vốn ngân sách nhà nước trong ngành GTVT Việt Nam vẫn còn nhiều hạn chế như. Đánh giá chung về vấn đề này, qua khảo sát ý kiến của các cán bộ quản lý xây dựng và cán bộ nghiên cứu cho thấy kết quả như bảng 3.

2.3. Công tác triển khai thực hiện ĐTXDCB đã được tăng cường, chấn chỉnh, đảm bảo tiến độ, chất lượng dự án đầu tư, an toàn lao động trong thi công và bảo vệ môi trường sinh thái. Các dự án đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông đúng hướng, phù hợp qui hoạch được duyệt; Việc giải ngân cũng được cải thiện rõ rệt, xem bảng 4. Nhờ đó, nhiều công trình hoàn thành đảm bảo chất lượng được đưa vào khai thác góp phần cải thiện hệ thống hạ tầng giao thông, kịp thời phục vụ phát triển kinh tế và đời sống của nhân.

Tuy nhiên, khâu quản lý này vẫn còn nhiều bất cập. Triển khai thực hiện thi công chậm**.** không ít công trình thi công không đảm bảo chất lượng gây lún sụt, sập đổ, nhiều công trình thấm, dột, bong rộp, nứt, vỡ, xuống cấp rất nhanh. Khảo sát 163-164 cán bộ quản lý xây dựng và các nhà nghiên cứu về khâu triển khai, thực hiện các dự án ĐTXDCB kết quả cụ thể về những bất cập này như bảng 5.

2.4. Công tác thanh tra, kiểm tra được quan tâm và xử lý cương quyết những sai phạm trong ĐTXDCB. Từ năm 2005 đến năm 2007, Thanh tra Bộ Tài Chính đã tiến hành thanh tra 14 dự án do Bộ ngành Trung ương quản lý và thanh tra công tác quản lý vốn đầu tư XDCB tại 18 địa phương. Qua thanh tra đã phát hiện sai phạm về tài chính và đã kiến nghị xử lý kịp thời. Kết quả xem bảng 6.

Tuy nhiên, trong khâu nghiệm thu và quản lý chất lượng các dự án ĐTXDCB từ nguồn vốn NSNN

Bảng 6. Tình hình và kết quả thanh tra dự án ĐTXD sử dụng vốn Nhà nước do Thanh tra Bộ Tài chính thực hiện từ năm 2005 đến năm 2007

Đơn vị: Tỷ đồng

TT		Phát hiện sai phạm qua thanh tra		Kiến nghị xử lý		
		Dự toán sai	Nghiệm thu, thanh toán sai	Thu vào NSNN	Giảm trừ khi thanh quyết toán	Làm rõ căn cứ để quyết toán
A	Các dự án TW quản lý	1.657,5	1.221,4	701	541,8	235,1
B	Các dự án địa phương quản lý	119	215	26,6	124	16,1
	Tổng cộng (A+B)	1.776,0	1.436,4	727,6	665,8	251,2

Nguồn Bộ Tài chính (4)

Bảng 7: Một số hạn chế trong nghiệm thu và quản lý chất lượng các dự án ĐTXDCB *ĐV: %*

		Tổng số	Không đồng ý	Đồng ý
1	Năng lực của một số chủ đầu tư (Ban QLDA) còn hạn chế, thiếu chuyên môn về quản lý XDCB.	100,00	8,48	91,52
2	Tiến độ nghiệm thu chậm, không khoa học làm ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả khai thác và sử dụng dự án.	100,00	16,97	83,03
3	Công tác tư vấn giám sát thi công xây dựng công trình chưa có chuyên môn, nghiệp vụ tốt để triển khai nghiệm thu kịp thời và giám sát chất lượng .	100,00	20,00	80,00
4	Định mức chi phí giám sát hiện tại còn thấp dẫn đến không khuyến khích đơn vị tư vấn tập trung.	100,00	38,79	61,21
5	Các quy định pháp lý chưa cụ thể và các chế tài đối với các đơn vị tư vấn, đơn vị thi công thực hiện giai đoạn này chưa cao.	100,00	20,00	80,00
6	Hệ thống tiêu chuẩn trong xây dựng giao thông của chúng ta hiện nay còn thiếu, không nhất quán và lạc hậu.	100,00	100,00	81,21

Nguồn: Tổng hợp khảo sát của tác giả

trong ngành GTVT Việt Nam còn nhiều yếu kém. Khảo sát 165 cán bộ quản lý xây dựng và các nhà nghiên cứu về khâu nghiệm thu và quản lý chất lượng các dự án công trình cho thấy kết quả cụ thể như bảng 7.

2.5. Công tác quyết toán vốn đầu tư mặc dù đã được cải thiện nhưng vẫn còn chậm, chưa kịp thời, ảnh hưởng tới tiến độ hoàn thành đưa công trình giao thông vào hoạt động

Công tác quản lý vốn XDCB đã có nhiều tiến bộ, song việc triển khai các thủ tục đầu tư và triển khai dự án của một số chủ đầu tư còn chậm. Các dự án phân cấp về quận, huyện nhìn chung triển khai về thủ tục đầu tư và giải ngân không đạt dự toán đầu năm, bố trí vốn đầu tư còn dàn trải. Việc thực hiện công khai tài chính về phân bổ dự toán ngân sách năm 2005 của các Sở, Ngành, Quận, Huyện và các đơn vị còn chậm, chưa đảm bảo nội dung và biểu mẫu quy định. Công tác xây dựng cơ chế tài chính khuyến khích xã hội hoá chưa được các ngành tích cực phối hợp triển khai và còn nhiều lúng túng, chưa đạt mục tiêu đặt ra nên chưa khuyến khích mạnh mẽ được các thành phần kinh tế tham gia đầu tư, ảnh hưởng tới huy động các nguồn lực phát triển kinh tế– xã hội ở Thủ đô. Tiến độ thẩm tra phê duyệt quyết toán vốn đầu tư dự án hoàn thành ở một số cấp còn chậm so quy định. Số lượng dự án hoàn thành chưa được phê duyệt quyết toán còn rất nhiều. Nhiều quận, huyện trực thuộc Thành phố chấp hành chế độ thông tin báo cáo tình hình quyết toán vốn đầu tư không đầy đủ và kịp thời theo quy định.

3. Một số vấn đề đặt ra để tăng cường quản lý nhà nước đối với ĐTXDCB từ vốn ngân sách trong ngành giao thông

31. Tiếp tục hoàn thiện môi trường pháp luật

Những năm qua, Nhà nước ta đã tập trung xây dựng hệ thống các văn bản pháp quy về quản lý ĐTXDCB; đồng thời, Bộ GTVT đã ra nhiều văn bản, chỉ thị, hướng dẫn để chấn chỉnh và nâng cao công tác chất lượng, an toàn lao động và vệ sinh môi trường. Về cơ bản hệ thống văn bản quy phạm pháp luật đang dần hoàn thiện tạo ra môi trường ổn định, thông thoáng và đồng bộ, trong đó đặc biệt là lĩnh vực XDCB; Hầu hết các đề án, chiến lược, quy hoạch phát triển GTVT đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt; chất lượng lập quy hoạch đó được nâng cao lên một bước sát với thực tế, có tầm nhìn xa, làm cơ sở để đầu tư phát triển hệ thống hạ tầng giao thông vận tải một cách đồng bộ và hiệu quả.

Tuy nhiên, khung pháp lý quản lý nhà nước đối với công trình ĐTXDCB còn những hạn chế chủ yếu như: Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật chưa đầy đủ, đồng bộ, còn khập khiễng giữa luật đầu tư, luật xây dựng, luật đấu thầu, luật ngân sách nhà nước… Việc thay đổi thường xuyên chưa có phù hợp với thị trường nên bị động trong xây dựng và triển khai thực hiện các dự án ĐTXD từ NSNN trong quản lý nhà nước và giá trị dự án ĐTXD từ NSNN.Việc ban hành các nghị định hướng dẫn luật, thông tư hướng dẫn nghị định của các bộ, ngành thường chậm trễ làm hạn chế hiệu quả của NSNN đối với dự án ĐTXD từ NSNN. Chưa ban hành luật về quy hoạch xây dựng, luật về đầu tư xây dựng từ NSNN. Việc thay đổi thường xuyên của các nghị

định, thông tư hướng dẫn luật đấu thầu và lựa chọn nhà thầu xây dựng theo luật xây dựng gây ra tình trạng triển khai thực hiện lúng túng, thiếu ổn định. Giữa các văn bản luật, giữa luật và nghị định, giữa nghị định và thông tư vẫn còn có sự mâu thuẫn. Việc ban hành và công bố hệ thống định mức và đơn giá xây dựng hoạt động ĐTXD sử dụng vốn NSNN chưa đồng bộ và đầy đủ.

3.2. Cơ chế, chính sách hiện nay chưa phù hợp với thực tế. Có thể nêu một số ví dụ cụ thể như:

Trong hoạt động đầu tư và xây dựng công tác định giá, quản lý giá còn bộc lộ nhiều tồn tại như nhiều nội dung công việc chưa có định mức, đơn giá ở ngay cả một số công tác mang tính phổ biến ở các công trình xây dựng hoặc có định mức cũ, không phù hợp với hôm nay; định mức chi phí trong công tác khảo sát, thiết kế, định mức công tác duy tu đường sắt, thông tin tín hiệu đường sắt, đơn gốc vật tư chuyên ngành…

Chất lượng của các định mức và đơn giá xây dựng chưa cao, thiếu nhiều về chủng loại và chưa thiết thực về định lượng nhất là các cơ sở xác định tổng mức vốn đầu tư được coi như giới hạn cực đại của chi phí đầu tư của một dự án. Hệ thống định mức và đơn giá chưa hoàn chỉnh. Điều đó tạo cơ hội cho các ngành địa phương, đơn vị tự do vận dụng gây sơ hở trong quản lý đầu tư và xây dựng đặc biệt là các khâu thanh toán, quyết toán vốn dẫn đến thất thoát, lãng phí thời gian qua.

Mặc dù đã có phân cấp quản lý giữa Trung ương và địa phương cũng như xây dựng quy hoạch song quy hoạch GTVT Trung ương và địa phương nhiều khi không thống nhất; Phân cấp chưa rõ ràng; việc sử dụng nguồn vốn của Trung ương và địa phương không có sự kết hợp hiệu quả. Hiện tại, chính phủ quy định bộ Kế hoạch, đầu tư chủ trì phân bổ chi NSNN cho ĐTXD, Bộ Tài chính chủ trì trong lập dự toán chi thường xuyên. Sự tách rời không tập trung vào một đầu mối như vậy chưa đảm bảo khoa học trong việc triển khai thực hiện nhiệm vụ QLNN của hai bộ này.

Chưa phân rạch ròi chức năng, trách nhiệm của chủ đầu tư và đại diện chủ đầu tư trong việc quản lý điều hành dự án gây chồng chéo về trách nhiệm.

Quy chế đấu thầu chưa hạn chế được việc bỏ giá thầu thấp làm ảnh hưởng đến chất lượng công trình, việc định giá còn thiếu căn cứ. Việc áp dụng quy chế đấu thầu còn mang nặng tính hình thức. Hình thức đấu thầu được lựa chọn phổ biến là đấu thầu hạn chế, chỉ định thầu, điều này làm giảm đi sự cạnh tranh minh bạch và công bằng. Công tác đấu thầu còn bất cập dẫn đến tình trạng nhà thầu trúng thầu có năng lực yếu kém, không đáp ứng được yêu cầu về tiến độ, chất lượng, buộc phải thay đổi nhà thầu làm chậm tiến độ dự án.

Công tác giải phóng mặt bằng kéo dài do không thống nhất được mức đền bù giữa Chủ đầu tư và người được đền bù, chủ đầu tư và chính quyền địa phương không đồng bộ làm chậm tiến độ giải phóng mặt bằng ảnh hưởng đến sử dụng vốn đầu tư.

Ngân sách nhà nước hàng năm bố trí cho XDCB và GTVT trong các năm qua giảm, công trình cấp bách chưa có vốn để triển khai, nhất là các công trình quan trọng, giải puyết mục tiêu nhằm giảm ùn tắc giao thông tại thành phố lớn, các công trình kinh tế trọng điểm, các công trình đảm bảo an toàn giao thông, các công trình ở vùng sâu vùng xa. Việc khai thác các nguồn lực khác ngoài ngân sách nhà nước cho đầu tư còn hạn chế, chưa có chính sách biểu hiện để xã hội hoá đầu tư phát triển giao thông.

3.3. Năng lực đội ngũ quản lý, lãnh đạo, công chức trong cơ quan quản lý Nhà nước đối với dự án ĐTXD từ Ngân sách Nhà nước trong GTVT còn bất cập, thiếu về số lượng, mất cân đối về cơ cấu, yếu về chất lượng, một số có phẩm chất kém dẫn đến những sai phạm trong quá trình thực thi nhiệm vụ theo chức năng.

3.4. Công tác thanh tra, kiểm tra giám sát chưa theo kịp với yêu cầu

Đây là những vấn đề cần được giải quyết để tăng cường quản lý nhà nước đối với đầu tư XDCB từ nguồn vốn ngân sách trong ngành giao thông vận tải những năm tới.❐

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Giao thông vận tải (2009), *Báo cáo tổng kết công tác năm 2008, triển khai nhiệm vụ kế hoạch năm 2009*.
2. Bộ Giao thông vận tải (2010), *Báo cáo tổng kết công tác năm 2009, triển khai nhiệm vụ kế hoạch năm 2010.*
3a. Bộ Giao thông vận tải (2011), *Báo cáo tổng kết công tác năm 2010, triển khai nhiệm vụ kế hoạch năm 2010.*
4. Bộ Tài chính (2009), *Báo cáo tổng kết công tác thanh tra các năm (từ 2003-2009)*.
5. Kết quả điều tra, khảo sát của tác giả.