

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

NGUYỄN THỦY LAN

**ĐỔI MỚI QUẢN LÝ DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG
BẰNG VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TẠI CÁC TỔ CHỨC
KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ THUỘC CHÍNH PHỦ**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

HÀ NỘI, 2016
VIỆN HÀN LÂM

KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

NGUYỄN THỦY LAN

**ĐỔI MỚI QUẢN LÝ DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG
BẰNG VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TẠI CÁC TỔ CHỨC
KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ THUỘC CHÍNH PHỦ**

Ngành: Quản lý kinh tế

Mã số: 62.34.04.10

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC

1. PGS.TS NGUYỄN XUÂN DŨNG

2. PGS.TS CÙ CHÍ LỢI

HÀ NỘI, 2016

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi, các số liệu trong luận án là trung thực. Những kết luận khoa học của luận án chưa từng được công bố trong bất kỳ công trình nào.

Nguyễn Thủy Lan

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN	
1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu của các tác giả ngoài nước.....	7
1.1.1. Nghiên cứu về ngân sách Nhà nước, mối quan hệ giữa ngân sách Nhà nước và đầu tư công	7
1.1.2. Nghiên cứu về quản lý dự án đầu tư và quản lý đầu tư công.....	8
1.2. Tình hình nghiên cứu của các tác giả trong nước	11
1.2.1. Nghiên cứu về chi ngân sách Nhà nước trong đầu tư xây dựng	11
1.2.2. Nghiên cứu về quản lý dự án đầu tư xây dựng nói chung	12
1.2.3. Nghiên cứu về quản lý vốn đầu tư xây dựng trong quản lý dự án.....	16
1.2.4. Nghiên cứu về thẩm định dự án đầu tư xây dựng	19
1.3. Kết quả nghiên cứu và những vấn đề đặt ra cần tiếp tục nghiên cứu	20
1.3.1. Kết quả nghiên cứu đạt được	20
1.3.2. Hạn chế và vấn đề đặt ra cần tiếp tục nghiên cứu.....	20
1.3.3. Khung phân tích của luận án.....	22
Chương 2. CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ QUẢN LÝ DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG BẰNG VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC	
2.1. Đầu tư công, đầu tư xây dựng bằng vốn ngân sách Nhà nước	24
2.1.1. Đầu tư và đầu tư công	24
2.1.2. Khái niệm, bản chất đầu tư xây dựng bằng vốn ngân sách Nhà nước	25
2.2. Vốn, các nguồn hình thành, vốn đầu tư xây dựng và quản lý dự án đầu tư xây dựng.....	27
2.2.1. Vốn	27
2.2.2. Các nguồn hình thành vốn đầu tư	28
2.2.3. Chi phí đầu tư xây dựng và vốn đầu tư xây dựng.....	29
2.2.4. Quản lý dự án đầu tư xây dựng bằng vốn ngân sách Nhà nước	30
2.3. Nội dung quản lý dự án đầu tư xây dựng bằng vốn ngân sách Nhà nước	34
2.3.1. Chu trình thực hiện các dự án đầu tư xây dựng	34
2.3.2. Nội dung quản lý dự án đầu tư xây dựng bằng vốn ngân sách Nhà nước	34
2.3.3. Các hình thức quản lý dự án	53
2.3.4. Các nhân tố ảnh hưởng đến quản lý dự án.....	59
2.4. Bài học kinh nghiệm quản lý dự án đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước của một số nước	63

2.4.1. Kinh nghiệm quản lý dự án đầu tư bằng vốn Nhà nước của Trung Quốc và Hàn Quốc	63
2.4.2. Bài học kinh nghiệm	71

Chương 3. THỰC TRẠNG QUẢN LÝ DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG BẰNG VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TẠI CÁC TỔ CHỨC KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ THUỘC CHÍNH PHỦ

3.1. Khái quát về tổ chức khoa học và công nghệ thuộc Chính phủ.....	73
3.1.1. Tổ chức khoa học và công nghệ thuộc Chính phủ.....	73
3.1.2. Đặc điểm, các tổ chức khoa học và công nghệ thuộc Chính phủ	74
3.1.3. Đặc điểm, phân loại dự án đầu tư xây dựng bằng vốn ngân sách Nhà nước tại các tổ chức khoa học và công nghệ thuộc Chính phủ.....	75
3.2. Thực trạng đầu tư của Nhà nước cho khoa học công nghệ ở Việt Nam..	77
3.2.1. Thực trạng đầu tư của Nhà nước ở Việt Nam.....	77
3.2.2. Thực trạng đầu tư của Nhà nước cho khoa học công nghệ.....	78
3.3. Thực trạng quản lý dự án đầu tư xây dựng từ ngân sách Nhà nước tại các tổ chức khoa học công nghệ thuộc Chính phủ	85
3.3.1. Quản lý phạm vi, qui hoạch, kế hoạch.....	85
3.3.2. Quản lý chuẩn bị đầu tư, lập thẩm định và phê duyệt thiết kế.....	86
3.3.3. Quản lý hoạt động đấu thầu	86
3.3.4. Hoạt động quản lý chất lượng.....	95
3.3.5. Quản lý tiến độ	97
3.3.6. Quản lý chi phí và vốn đầu tư.....	99
3.3.7. Quản lý giai đoạn kết thúc đầu tư công trình đi vào sử dụng	107
3.4. Đánh giá chung	107
3.4.1. Những kết quả đạt được	107
3.4.2. Hạn chế.....	110
3.4.3. Nguyên nhân	114

Chương 4. GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI QUẢN LÝ DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG BẰNG VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TẠI CÁC TỔ CHỨC KHOA HỌC CÔNG NGHỆ THUỘC CHÍNH PHỦ

4.1. Bối cảnh trong nước và quốc tế	117
4.1.1. Bối cảnh quốc tế.....	117
4.1.2. Bối cảnh trong nước	118
4.2. Quan điểm, mục tiêu phát triển các tổ chức khoa học công nghệ thuộc Chính phủ thời gian tới	119
4.2.1. Quan điểm phát triển.....	119
4.2.2. Định hướng phát triển	120
4.2.3. Mục tiêu phát triển	120

4.3. Giải pháp đổi mới quản lý dự án tại các tổ chức khoa học và công nghệ thuộc Chính phủ	122
4.3.1. Nhóm giải pháp về nguồn lực tài chính	122
4.3.2. Nhóm giải pháp về tổ chức thực hiện dự án	126
4.3.3. Đổi mới hoạt động quản lý tài chính dự án.....	131
4.3.4. Nhóm giải pháp về cơ cấu tổ chức bộ máy nguồn nhân lực	134
4.3.5. Nhóm giải pháp về đổi mới quy trình quản lý và kiểm tra giám sát	139
4.4. Một số kiến nghị.....	142
4.4.1. Đối với Nhà nước.....	142
4.4.2. Kiến nghị với các tổ chức khoa học công nghệ thuộc Chính phủ	144
KẾT LUẬN	146
TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	148

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

CPM	Critical Path Method
CCPM	Critical Chain Project Management
DADT	Dự án đầu tư
DTXD	Dự toán xây dựng
ĐTXD	Đầu tư xây dựng
EPC	Engineering-Procurement of Goods-Construction
FDI	Foreign Direct Investment
ISO	The International Organization for Standardization
KH-CN	Khoa học và Công nghệ
KHĐT	Kế hoạch đầu thầu
KH-TC	Kế hoạch tài chính
KTNN	Kiểm toán Nhà nước
KT-TC	Kinh tế tài chính
KT-XH	Kinh tế - xã hội
MPM	Metra potential method
NSĐP	Ngân sách địa phương
NSNN	Ngân sách Nhà nước
NSTW	Ngân sách Trung ương
ODA	Official Development Assistance
ODF	Official development finance
PCCC	Phòng cháy, chữa cháy
PMC	Project Management Consultancy
PMI	Project Management Institute
PERT	Program Evaluation and Review Technique
PPP	Public Private Partnership
QĐĐT	Quyết định đầu tư
QLCL	Quản lý chất lượng
QLDA	Quản lý Dự án
TMĐT	Tổng mức đầu tư
TVGS	Tư vấn giám sát
UBND	Ủy ban nhân dân
VASS	Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam (Vietnam Academy of Social Sciences)
VAST	Viện Hàn lâm Khoa học công nghệ Việt Nam (Vietnam Academy of Science and Technology)
XDCB	Xây dựng cơ bản
XHCN	Xã hội chủ nghĩa

DANH MỤC BẢNG

Bảng 3.1. Cơ cấu đầu tư công Việt Nam từ 2006-2014 theo giá hiện hành... 75	75
Bảng 3.2. Kinh phí đầu tư XDCCB từ NSNN cho các tổ chức KH-CN thuộc Chính phủ giai đoạn 2006-2015..... 80	80
Bảng 3.3. Tổng hợp kết quả đấu thầu các dự án theo hình thức đấu thầu từ năm 2010 -2015..... 90	90
Bảng 3.4. Tổng hợp kết quả đấu thầu các dự án theo lĩnh vực đấu thầu từ năm 2010 - 2015..... 93	93
Bảng 3.5. Danh mục các dự án chậm tiến độ giai đoạn 2006-2015 98	98
Bảng 3.6. Dự toán -giải ngân -tạm ứng -thanh toán các dự án giai đoạn 2010-2015..... 101	101
Bảng 3.7. Kết quả kiểm toán kiến nghị giảm chi đầu tư xây dựng..... 104	104
Bảng 3.8. Tổng hợp quyết toán hoàn thành giai đoạn 2006-2015 106	106
Bảng 4.1. Tổng hợp vốn trung hạn 2016-2020 của các tổ chức KH-CN thuộc Chính phủ 120	120

DANH MỤC HÌNH

Hình 2.1. Tổng mức đầu tư dự án.....	48
Hình 2.2. Nội dung quản lý dự án	53
Hình 3.1. Tổng dự toán chi NSNN giai đoạn 2006-2010 và dự toán chi đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách trung ương.....	81
Hình 3.2. Tổng dự toán chi ngân sách Nhà nước giai đoạn 2011-2015 và chi đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách trung ương	82
Hình 3.3. So sánh dự toán chi ĐTXD cho KHCN từ NSTW và chi ĐTXD cho các tổ chức KHCN thuộc Chính phủ	83
Hình 3.4. So sánh tổng dự toán chi ĐTXD của VASS và VAST	84
Hình 3.5. So sánh các hình thức đấu thầu	91
Hình 3.6. So sánh các lĩnh vực đấu thầu	94
Hình 3.7. Dự toán-giải ngân-tạm ứng-thanh toán các dự án ĐTXD	102
Hình 4.1. Mô hình ban quản lý dự án công trình chuyên ngành, ban quản lý dự án công trình khu vực	136
Hình 4.2. Mô hình tư vấn quản lý dự án điều chỉnh.....	137
Hình 4.3. Mô hình tổng thầu xây dựng.....	138
Hình 4.4. Quy trình tổ chức thực hiện dự án.....	140
Hình 4.5. Quy trình tổ chức đấu thầu	141

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Tiết kiệm, chống lãng phí trong quản lý dự án đầu tư công là một chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước ta. Trong quá trình chuyển sang nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, vấn đề quản lý dự án đầu tư công nói chung, quản lý dự án đầu tư xây dựng (ĐT XD) từ ngân sách Nhà nước (NSNN) nói riêng đối với các lĩnh vực khác nhau của nền kinh tế, trong đó đầu tư cho phát triển khoa học và công nghệ (KH-CN) cũng không là ngoại lệ, đã thu hút sự quan tâm của các nhà khoa học, nhà quản lý. Cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH), Nhà nước đã ban hành nhiều chính sách nhằm từng bước đổi mới cơ chế hoạt động và cơ chế quản lý tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập, trong đó bao gồm các đơn vị sự nghiệp khoa học. Một trong những hướng đổi mới là tạo dựng đầu tư cơ sở vật chất ban đầu, để có điều kiện giao tài sản cho các đơn vị sự nghiệp công lập quản lý, bảo toàn, xác định khấu hao đảm bảo phù hợp với quy định của pháp luật và tình hình thực tế, trên cơ sở đó có lộ trình từng bước cho hoạt động chuyển đổi sang cơ chế tự chủ tự chịu trách nhiệm, giảm dần tỷ lệ hỗ trợ từ NSNN đối với các đơn vị sự nghiệp công lập nói chung, các đơn vị sự nghiệp KH-CN nói riêng.

Có thể nói, thời gian qua, Nhà nước đã quan tâm đầu tư cho KH-CN nói chung, các tổ chức KH-CN công lập thuộc Chính phủ nói riêng, trong đó chú trọng đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị phục vụ hoạt động nghiên cứu khoa học. Nguồn vốn đầu tư từ NSNN đã góp phần không nhỏ vào quá trình hiện đại hóa cơ sở hạ tầng, trang thiết bị làm việc như: tăng cường đáng kể diện tích làm việc, nâng cấp và xây dựng mới một số viện nghiên cứu chuyên ngành, các phòng thí nghiệm, xây dựng và bảo quản các kho tư liệu quý, các trung tâm thông tin, tư liệu-thư viện... Nhìn chung, hoạt động quản lý dự án (QLDA) ĐT XD từ nguồn vốn NSNN tại các tổ chức KH-CN thuộc Chính