

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

TRẦN VĂN SƠN

**QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CÁC DỰ ÁN
ĐẦU TƯ CÔNG THUỘC BỘ Y TẾ**

Chuyên ngành : Quản lý kinh tế

Mã số : 62.34.04.10

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

1. TS. Chử Văn Lâm

2. PGS.TS. Trần Thị Minh Châu

Hà Nội – 2016

LỜI CAM ĐOAN

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

Hà Nội, ngày tháng 11 năm 2016

Tác giả luận án

MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN	i
MỤC LỤC	ii
DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT	vi
DANH MỤC HÌNH, HỘP	vii
DANH MỤC BẢNG	viii
MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ DỰ ÁN ĐẦU TƯ CÔNG	10
1.1. Tình hình nghiên cứu của các tác giả ngoài nước.....	10
1.1.1. Những nghiên cứu về đầu tư công	10
1.1.2. Những nghiên cứu về quản lý nhà nước đối với dự án đầu tư công	13
1.2. Tình hình nghiên cứu của các tác giả trong nước	16
1.2.1. Tình hình nghiên cứu về đầu tư công ở Việt Nam.....	18
1.2.2. Tình hình nghiên cứu về quản lý dự án đầu tư công ở Việt Nam....	20
1.3. Những thành quả nghiên cứu có thể kế thừa trong luận án	27
1.4. Khoảng trống cần được tiếp tục nghiên cứu trong luận án.....	29
CHƯƠNG 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN CỦA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ DỰ ÁN ĐẦU TƯ CÔNG	31
2.1. Khái niệm, đặc điểm dự án đầu tư công và quản lý nhà nước về dự án đầu tư công	31
2.1.1. Khái niệm đầu tư công	31
2.1.2. Khái niệm dự án đầu tư	34
2.1.3. Khái niệm quản lý nhà nước về dự án đầu tư công.....	36
2.1.4. Đặc điểm của quản lý nhà nước về dự án đầu tư công	40
2.2. Nguyên tắc, nội dung, nhân tố ảnh hưởng đến quản lý nhà nước về dự án đầu tư công của bộ chủ quản.....	43
2.2.1. Nguyên tắc quản lý nhà nước về dự án đầu tư công.....	43
2.2.2. Nội dung quản lý nhà nước về dự án đầu tư của bộ chủ quản.....	45
2.2.3. Bộ máy và cán bộ quản lý dự án đầu tư công của bộ chủ quản.....	53
2.2.4. Tiêu chí đánh giá kết quả quản lý nhà nước về dự án đầu tư công	55

2.2.5. Nhân tố ảnh hưởng đến quản lý nhà nước về dự án đầu tư công.....	56
2.3. Kinh nghiệm quản lý nhà nước về dự án đầu tư công của một số nước và bài học rút ra cho Việt Nam.....	60
2.3.1. Kinh nghiệm quản lý nhà nước về dự án đầu tư công của Hàn Quốc.....	60
2.3.2. Kinh nghiệm quản lý nhà nước về dự án đầu tư công của Trung Quốc.....	66
2.3.3. Kinh nghiệm quản lý nhà nước về dự án đầu tư công của Đan Mạch.....	66
2.3.4. Bài học kinh nghiệm quản lý nhà nước về dự án đầu tư công rút ra cho Việt Nam.....	71
CHƯƠNG 3: ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ DỰ ÁN ĐẦU TƯ CÔNG THUỘC BỘ Y TẾ GIAI ĐOẠN 2002 – 2012.....	73
3.1. Khái quát về hệ thống các cơ sở y tế, các dự án đầu tư xây dựng công trình từ ngân sách nhà nước thuộc Bộ Y tế giai đoạn 2002 – 2012.....	73
3.1.1. Khái quát các cơ sở y tế công lập của Việt Nam.....	73
3.1.2. Chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức của Bộ Y tế.....	75
3.1.3. Khái quát về các dự án đầu tư công thuộc thẩm quyền Bộ Y tế thực hiện chức năng quản lý nhà nước.....	77
3.2. Phân tích thực trạng quản lý nhà nước các dự án đầu tư công thuộc Bộ Y tế giai đoạn 2002 – 2012.....	80
3.2.1. Thực trạng việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật quản lý, hướng dẫn, kiểm tra, giám sát việc thực hiện tiêu chuẩn, quy chuẩn, định mức kinh tế - kỹ thuật về dự án đầu tư công trong lĩnh vực y tế.....	80
3.2.2. Thực trạng xác định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư đối với các dự án đầu tư công thuộc Bộ Y tế.....	82
3.2.3. Thực trạng việc xây dựng, triển khai thực hiện kế hoạch dự án đầu tư công thuộc Bộ Y tế.....	83
3.2.4. Tổ chức thực hiện theo dõi, kiểm tra, đánh giá quá trình thực hiện kế hoạch dự án đầu tư công và báo cáo tình hình và kết quả thực hiện kế hoạch dự án.....	85

3.2.5. Thực trạng sự phối hợp quản lý các dự án đầu tư công thuộc Bộ Y tế với các bộ hữu quan về quản lý đầu tư công.....	91
3.3. Thực trạng bộ máy và cán bộ quản lý nhà nước về dự án đầu tư công thuộc Bộ Y tế	92
3.4. Đánh giá thực trạng quản lý nhà nước về dự án đầu tư công thuộc Bộ Y tế	95
3.4.1. Thành công trong quản lý nhà nước về dự án đầu tư công thuộc Bộ Y tế thời gian qua	95
3.4.2. Hạn chế trong quản lý nhà nước về dự án đầu tư công thuộc Bộ Y tế	98
3.4.3. Nguyên nhân hạn chế, yếu kém trong quản lý nhà nước về dự án đầu tư công thuộc Bộ Y tế.....	110
CHƯƠNG 4: QUAN ĐIỂM, PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ DỰ ÁN ĐẦU TƯ CÔNG THUỘC BỘ Y TẾ ĐẾN NĂM 2020 TẦM NHÌN 2030	117
4.1. Dự báo các nhân tố ảnh hưởng đến quản lý nhà nước về dự án đầu tư công thuộc Bộ Y tế.....	117
4.1.1. Bối cảnh mới ảnh hưởng đến quản lý nhà nước về dự án đầu tư công thuộc Bộ Y tế.....	117
4.1.2. Quan điểm đổi mới quản lý nhà nước về đầu tư công ở nước ta ...	122
4.1.3. Định hướng phát triển ngành y tế giai đoạn đến năm 2020, tầm nhìn 2030.....	125
4.2. Phương hướng đổi mới quản lý nhà nước về dự án đầu tư công thuộc Bộ Y tế đến năm 2020, tầm nhìn 2030	125
4.2.1. Đổi mới nhanh và theo tinh thần các quy định của các luật mới liên quan đến quản lý nhà nước về dự án đầu tư công.....	125
4.2.2. Xây dựng và thực hiện quy hoạch, kế hoạch đầu tư và định hướng trọng tâm vào khuyến khích thu hút đầu tư tư nhân theo hình thức hợp tác công - tư.....	126
4.2.3. Đẩy mạnh áp dụng thành tựu khoa học - công nghệ vào quản lý dự án đầu tư	127
4.2.4. Nâng cao chất lượng nhân lực quản lý dự án, cải cách tổ chức ban quản lý dự án	128

4.2.5. Nâng cao vai trò trách nhiệm, năng lực của cơ quan quản lý nhà nước về dự án đầu tư công thuộc Bộ Y tế.....	128
4.3. Giải pháp nhằm tăng cường quản lý nhà nước các dự án đầu tư công thuộc Bộ Y tế đến năm 2020, tầm nhìn 2030	129
4.3.1. Đổi mới quy trình, chế độ quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình tại các dự án đầu tư công thuộc Bộ Y tế.....	129
4.3.2. Đẩy nhanh quá trình xây dựng và ban hành các tiêu chuẩn, chuẩn mực có tính chuyên ngành y tế liên quan đến dự án đầu tư xây dựng	130
4.3.3. Nâng cao chất lượng kiểm tra, giám sát, đánh giá dự án đầu tư công của Bộ Y tế theo hướng tăng cường trách nhiệm, kỷ cương, công khai, minh bạch	132
4.3.4. Đổi mới và hoàn thiện cơ chế thu hút đầu tư ngoài ngân sách nhà nước theo hướng xã hội hóa đầu tư xây dựng, thuê công trình y tế nhằm khắc phục tình trạng thiếu vốn đầu tư.....	134
4.3.5. Tăng cường thực thi pháp luật về đầu tư công, nâng cao vai trò quản lý dự án đầu tư công của chủ đầu tư thuộc Bộ Y tế	139
4.3.6. Đổi mới quản lý theo hướng tăng cường trách nhiệm, nâng cao năng lực quản lý nhà nước của cơ quan quản lý đầu tư công thuộc Bộ Y tế	140
4.3.7. Đổi mới mô hình tổ chức ban quản lý dự án.....	142
4.3.8. Tăng cường sự phối hợp quản lý nhà nước với các bộ/ngành chức năng liên quan về quản lý dự án đầu tư công.....	145
4.4. Một số kiến nghị.....	145
4.4.1. Kiến nghị đổi mới về thể chế, cơ chế.....	145
4.4.2. Kiến nghị đối với Chính phủ.....	146
4.4.3. Kiến nghị Ủy ban nhân dân các cấp.....	146
KẾT LUẬN	147
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ	150
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	151
PHỤ LỤC	165

DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT

ADB	Ngân hàng phát triển Châu Á
BQLDA	Ban quản lý dự án
BVĐK	Bệnh viện đa khoa
BTO	Xây dựng, chuyển giao vận hành
BTL	Xây dựng, chuyển giao, cho thuê
BOT	Xây dựng, vận hành , chuyển giao
BOO	Xây dựng, sở hữu, vận hành
CĐT	Chủ đầu tư
CNXH	Chủ nghĩa xã hội
CNH	Công nghiệp hóa
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
ĐTC	Đầu tư công
KHHGD	Kế hoạch hóa gia đình
KTS	Kiến trúc sư
KS	Kỹ sư
KSXĐ	Kỹ sư xây dựng
NSNN	Ngân sách nhà nước
QLNN	Quản lý nhà nước
QLDA	Quản lý dự án
UBND	Ủy ban nhân dân
TPCP	Trái phiếu chính phủ
TMĐT	Tổng mức đầu tư
WB	Ngân hàng thế giới

DANH MỤC HÌNH, HỘP

Hình 1.1. Khung phân tích vấn đề nghiên cứu trong luận án	30
Hình 2.1. Mối quan hệ 3 mục tiêu của dự án (thời gian, chi phí, kết quả)	35
Hình 2.2 - Chu trình quản lý dự án	37
Hình 2.3 - Vòng đời của dự án.....	38
Hình 2.4 - Tỷ lệ PPP hàng năm trong tổng đầu tư vào kết cấu hạ tầng tại Hàn Quốc giai đoạn 1995 – 2010	63
Hình 3.1. Cơ cấu tổ chức y tế tuyến Trung ương.....	73
Hình 3.2. Cơ cấu tổ chức y tế tuyến địa phương	74
Hình 3.3. Cơ cấu tổ chức của Bộ Y tế	76
Hộp 3.1. Kết luận của Kiểm toán Nhà nước (2013) về trách nhiệm của Bộ Y tế trong QLNN đối với dự án xây dựng, cải tạo, mở rộng Bệnh viện đa khoa Trung ương Thái Nguyên – Giai đoạn I	91
Hộp 3.2. Kết quả thanh tra công tác quản lý vốn đầu tư xây dựng tại Bộ Y tế của Bộ Tài chính (2012)	92
Hộp 3.3. Nhận xét, đánh giá của Kiểm toán Nhà nước (2012) về quản lý đầu tư công của Bộ Y tế	96
Hộp 3.4. Việc ban hành văn bản quản lý đầu tư công của Bộ Y tế còn hạn chế	98
Hộp 3.5. Hạn chế, thiếu sót của Bộ Y tế trong quyết định đầu tư và phê duyet dự án đầu tư gây lãng phí vốn ĐTC	99
Hộp 3.6. Công tác phê duyệt dự án đầu tư xây dựng của Bộ Y tế còn bất cập, chưa hợp lý gây lãng phí vốn đầu tư công	100
Hộp 3.7. Tình trạng “quá tải” tại các bệnh viện tuyến Trung ương làm tăng áp lực đầu tư công cho cho các dự án xây dựng công trình y tế... 111	

DANH MỤC BẢNG

Bảng 2.1. Tốc độ tăng trưởng của GDP đầu người, đầu tư vào lĩnh vực kết cấu hạ tầng của Hàn Quốc (%)	64
Bảng 2.2. Tổng đầu tư, đầu tư tư nhân, ĐTC trong giai đoạn 1953 - 1994.....	65
Bảng 2.3. Cơ cấu chi tiêu chính phủ Đan Mạch (% so với GDP)	68
Bảng 2.4. Lĩnh vực ưu tiên đầu tư công của Chính phủ Đan Mạch giai đoạn 1990 – 2000.....	69
Bảng 2.5. Nội dung trọng tâm ưu tiên ĐTC của Chính phủ Đan Mạch giai đoạn 2001-2010	70
Bảng 3.1. Số dự án ĐTC thuộc Bộ Y tế giai đoạn 2002 – 2012.....	77
Bảng 3.2. Tình hình cấp vốn đầu tư cho các dự án thuộc Bộ Y tế giai đoạn 2002 – 2012.....	78
Bảng 3.3. Danh mục một số công trình chất lượng cao tại các dự án đầu tư công thuộc Bộ Y tế	80
Bảng 3.4. Tình hình nhân sự Ban Quản lý dự án trực thuộc Bộ Y tế.....	94

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Đầu tư công (ĐTC) là vấn đề còn nhiều tranh luận không chỉ giữa các nhà khoa học, mà còn giữa các nhà hoạt động chính trị, các nhà quản lý. Một số năm gần đây, ĐTC càng được đặc biệt quan tâm do nhiều quốc gia trên thế giới đang lâm vào tình trạng nợ công lớn, nhất là sau khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008. Tại Việt Nam, trong bối cảnh nợ công có xu hướng tăng cao, tăng trưởng kinh tế có xu hướng chậm lại, nhiều dự án ĐTC không hiệu quả, vấn đề ĐTC càng trở thành tâm điểm thảo luận của các nhà nghiên cứu, các nhà quản lý nhà nước (QLNN) và xã hội.

So với các nước khác, ĐTC và quản lý ĐTC ở Việt Nam có những nét riêng. Cho đến nay, Việt Nam vẫn duy trì ĐTC ở mức độ cao trong tổng đầu tư xã hội. Tính chung trong giai đoạn các năm 2001-2005, tổng vốn ĐTC chiếm trên 23% tổng đầu tư xã hội. Giai đoạn các năm 2006-2010, tỷ trọng này còn tăng lên chút ít đạt khoảng 24%. Từ năm 2011 đến nay, với nỗ lực to lớn của Nhà nước nhằm kiềm chế lạm phát, thắt chặt chi tiêu, tái ĐTC, tỷ trọng ĐTC trong tổng đầu tư xã hội mới giảm chút ít, đạt khoảng 22%. Chính vì vậy, việc quản lý nhằm sử dụng hiệu quả nguồn vốn đầu tư to lớn này có ý nghĩa rất quan trọng đối với tăng trưởng, phát triển kinh tế và cải thiện mức sống của nhân dân.

Từ khi tiến hành đổi mới đến nay, Nhà nước ta đã quan tâm và coi trọng cải cách quản lý ĐTC. Gần đây, Luật Đầu tư công số 49/2014/QH13 được Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 7 thông qua ngày 18/6/2014, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2015. Nhờ đó, cùng với việc tăng nguồn vốn ĐTC, những cải cách, đổi mới trong lĩnh vực này đã góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, nâng cấp hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật, kinh tế và xã hội, nâng cao phúc lợi xã hội. ĐTC còn góp phần đảm bảo an ninh, quốc phòng, giữ