

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC THƯƠNG MẠI

NGUYỄN THỊ NGÀ

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC
VỀ VỐN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN
TỪ NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG CHO PHÁT TRIỂN
HẠ TẦNG GIAO THÔNG ĐƯỜNG BỘ
CỦA TỈNH THANH HÓA

Chuyên ngành: Quản lý kinh tế
Mã số: 9310110

LUẬN ÁN TIẾN SĨ

Người hướng dẫn: TS. Vũ Xuân Dũng

Hà Nội, Năm 2026

LỜI CAM ĐOAN

Tác giả luận án xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu được hoàn thiện bởi chính tác giả và sự hướng dẫn tận tình, tận tâm của các nhà khoa học.

Trong luận án, việc trích dẫn các số liệu và kết quả nghiên cứu mang tính trung thực, khách quan và sự rõ ràng về nguồn gốc.

Hà Nội, tháng năm 2026

Nghiên cứu sinh

Nguyễn Thị Nga

LỜI CẢM ƠN

Điều đầu tiên, một lòng biết ơn sâu sắc và chân thành được gửi tới Ban Giám hiệu, quý thầy cô Viện Quản lý Sau đại học, Khoa Kinh tế, Bộ môn TCC thuộc Trường Đại học Thương mại đã tạo điều kiện, giúp đỡ tôi trong suốt quá trình học tập và nghiên cứu tại nơi đây. Đặc biệt là lời cảm ơn sâu sắc đến giảng viên trực tiếp hướng dẫn tôi là Thầy giáo, TS. Vũ Xuân Dũng. Thời gian, công sức, trách nhiệm, sự tận tâm và chuyên môn hướng dẫn cùng những thông điệp tích cực khích lệ của quý Thầy Cô là yếu tố then chốt cho sự nỗ lực hoàn thiện luận án của tôi.

Tôi xin trân trọng cảm ơn các chuyên gia phản biện kinh tế vì những nhận xét, lời khuyên quý báu và những ý kiến đóng góp mang tính xây dựng, hữu ích của họ giúp cho việc tiếp thu, học hỏi và hoàn thiện đề tài nghiên cứu của mình.

Tôi cũng đã được hưởng lợi rất nhiều từ những cuộc trò chuyện với các chuyên gia lý thuyết tại Trường ĐH Hồng Đức và các chuyên gia chính quyền địa phương tại tỉnh Thanh Hóa, đó là Sở KH&ĐT, Sở Tài chính, Sở GTVT, Sở Xây dựng, Ban QLDA công trình giao thông,... Tỉnh Thanh Hóa cùng với những số liệu thứ cấp mà họ đã cung cấp trong phạm vi có thể. Sự hợp tác và hỗ trợ của họ đã tạo ra một nền tảng thực tiễn vững chắc cho việc làm đề tài luận án này của tôi. Có quá nhiều người mà tôi không thể kể hết tên.

Cuối cùng, không thể thiếu trên hành trình học tập, nghiên cứu và hoàn thành luận án là gia đình, đồng nghiệp và những người bạn đã luôn dành cho tôi sự giúp đỡ tận tình, sự quan tâm và khích lệ. Xin trân thành cảm ơn!

Hà Nội, tháng năm 2026

Nghiên cứu sinh

Nguyễn Thị Nga

MỤC LỤC

	Trang
PHẦN MỞ ĐẦU.....	1
1. Tính cấp thiết nghiên cứu đề tài luận án	1
2. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu của luận án.....	4
3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án.....	4
4. Những đóng góp của luận án	6
5. Kết cấu của luận án	8
CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU.....	9
1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu có liên quan đến đề tài luận án	9
1.1.1. Tổng quan các nghiên cứu về quản lý đầu tư công và quản lý vốn xây dựng cơ bản.9	9
1.1.2. Tổng quan các nghiên cứu quản lý Nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương của địa phương cấp tỉnh.....	15
1.1.3. Tổng quan các nghiên cứu quản lý nhà nước về đầu tư xây dựng cơ bản cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ	17
1.1.4. Sự kế thừa những giá trị khoa học và khoảng trống cần được tiếp tục nghiên cứu	19
1.2. Quy trình và phương pháp nghiên cứu.....	24
1.2.1. Quy trình nghiên cứu.....	24
1.2.2. Phương pháp nghiên cứu.....	25
Kết luận chương 1	32
CHƯƠNG 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM THỰC TIỄN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ VỐN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN TỪ NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG CHO PHÁT TRIỂN HẠ TẦNG GIAO THÔNG ĐƯỜNG BỘ CỦA ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH	33
2.1. Lý luận chung về hạ tầng giao thông đường bộ và vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ.....	33
2.1.1. Hạ tầng giao thông đường bộ.....	33
2.1.2. Vốn đầu tư xây dựng cơ bản hạ tầng giao thông đường bộ từ ngân sách địa phương	39
2.2. Lý luận quản lý nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của địa phương cấp tỉnh	43
2.2.1. Khái niệm và đặc điểm	43
2.2.2. Mục tiêu, nguyên tắc, công cụ và phương pháp quản lý.....	48
2.2.3. Nội dung quản lý.....	55

2.2.4. Các tiêu chí được sử dụng để đánh giá quản lý nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của địa phương cấp tỉnh	70
2.2.5. Các yếu tố ảnh hưởng	73
2.3. Kinh nghiệm thực tiễn quản lý nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của một số địa phương cấp tỉnh và bài học rút ra cho tỉnh Thanh Hóa.....	78
2.3.1. Kinh nghiệm thực tiễn.....	78
2.3.2. Bài học kinh nghiệm rút ra cho tỉnh Thanh Hóa	82
Kết luận chương 2	83
CHƯƠNG 3: THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ VỐN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN TỪ NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG CHO PHÁT TRIỂN HẠ TẦNG GIAO THÔNG ĐƯỜNG BỘ CỦA TỈNH THANH HÓA	84
3.1. Khái quát về tỉnh Thanh Hóa.....	84
3.1.1. Khái quát điều kiện tự nhiên	84
3.1.2. Tình hình phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh Thanh Hóa.....	85
3.1.3. Hiện trạng hạ tầng giao thông đường bộ trên địa bàn tỉnh Thanh Hóa.....	88
3.1.4. Quy mô và cơ cấu nguồn vốn ngân sách địa phương	89
3.2. Thực trạng nội dung quản lý nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của tỉnh Thanh Hóa.....	92
3.2.1. Tổ chức thực hiện phân cấp quản lý vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của tỉnh Thanh Hóa.....	92
3.2.2. Xác định nhu cầu đầu tư và quyết định đầu tư	96
3.2.3. Quản lý phân bổ vốn	99
3.2.4. Quản lý hoạt động đấu thầu.....	105
3.2.5. Quản lý giải ngân, thanh toán và quyết toán vốn	106
3.2.6. Giám sát, kiểm tra và thanh tra vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ	112
3.3. Thực trạng tiêu chí định tính đánh giá quản lý nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của tỉnh Thanh Hóa	114
3.4. Phân tích định lượng các yếu tố ảnh hưởng đến quản lý nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của tỉnh Thanh Hóa.....	115

3.5. Đánh giá chung thực trạng quản lý nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của tỉnh Thanh Hóa	117
3.5.1. Kết quả đạt được	117
3.5.2. Hạn chế và nguyên nhân của hạn chế.....	122
Kết luận chương 3	132
CHƯƠNG 4: MỘT SỐ GIẢI PHÁP VÀ KIẾN NGHỊ NHẪM HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ VỐN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN TỪ NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG CHO PHÁT TRIỂN HẠ TẦNG GIAO THÔNG ĐƯỜNG BỘ CỦA TỈNH THANH HÓA	133
4.1. Căn cứ xác định quan điểm và định hướng hoàn thiện	133
4.1.1. Bối cảnh quốc tế, trong nước và của tỉnh Thanh Hóa	133
4.1.2. Quan điểm, mục tiêu của chính quyền tỉnh Thanh Hóa.....	135
4.2. Quan điểm và định hướng hoàn thiện quản lý nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ tỉnh Thanh Hóa đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2035.....	136
4.2.1. Quan điểm.....	136
4.2.2. Định hướng.....	137
4.3. Hệ thống giải pháp hoàn thiện quản lý nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của tỉnh Thanh Hóa và lộ trình thực hiện	139
4.3.1. Hoàn thiện phân cấp quản lý vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của tỉnh Thanh Hóa	139
4.3.2. Hoàn thiện công tác xác định nhu cầu đầu tư và quyết định đầu tư	144
4.3.3. Hoàn thiện quản lý phân bổ vốn.....	146
4.3.4. Hoàn thiện quản lý hoạt động đấu thầu	148
4.3.5. Hoàn thiện quản lý giải ngân, thanh toán và quyết toán vốn.....	149
4.3.6. Hoàn thiện công tác giám sát và kiểm tra, thanh tra vốn.....	151
4.3.7. Một số giải pháp khác	153
4.3.8. Lộ trình thực hiện đến năm 2030, tầm nhìn 2035	157
4.4. Một số kiến nghị	158
4.4.1. Kiến nghị với Quốc hội.....	158
4.4.2. Kiến nghị với Chính phủ	159
Kết luận chương 4	159
KẾT LUẬN	160

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT TIẾNG VIỆT

TỪ VIẾT TẮT	NGUYÊN NGHĨA	TỪ VIẾT TẮT	NGUYÊN NGHĨA
AGT	An toàn giao thông	KH&ĐT	Kế hoạch và đầu tư
CĐT	Chủ đầu tư	KKT	Khu kinh tế
CQĐP	Chính quyền địa phương	KTXH	Kinh tế xã hội
CSHT	Cơ sở hạ tầng	NS	Ngân sách
DA	Dự án	NSNN	Ngân sách nhà nước
ĐP	Địa phương	NSDP	Ngân sách địa phương
ĐTCT	Đầu tư công	NSTW	Ngân sách trung ương
GRDP	Thu nhập bình quân đầu người	QH	Quy hoạch
GTĐB	Giao thông đường bộ	QL	Quốc lộ
GTĐT	Giao thông đô thị	QLDA	Quản lý dự án
GTVT	Giao thông vận tải	QLNN	Quản lý nhà nước
HĐKT	Hợp đồng kinh tế	TCC	Tài chính công
HĐND	Hội đồng nhân dân	TP	Thành phố
KBNN	Kho bạc nhà nước	TW	Trung ương
KCHT	Kết cấu hạ tầng	XDCB	Xây dựng cơ bản
KCN	Khu công nghiệp	UBND	Ủy ban nhân dân
KH	Kế hoạch	VLXD	Vật liệu xây dựng

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT TIẾNG ANH

Từ viết tắt	Từ đầy đủ	Nghĩa tiếng việt
BIM	Building Information Modeling	Mô hình thông tin xây dựng
BCR	Benefit - Cost Ratio	Tỷ số PV (benefits)/ PV(costs). BCR > 1 thì lợi ích chiết khấu vượt chi phí chiết khấu.
CSFs	critical success factors	Nhân tố thành công quan trọng
CBA	Cost - Benefit Analysis	Phân tích chi phí - lợi ích
SCBA	Social Cost - Benefit Analysis	Phân tích chi phí - lợi ích xã hội
CPR	Common - Pool Resources	Tài nguyên chung (tài nguyên dùng chung, khó loại trừ và có tính cạnh tranh trong khai thác)
e-GP	Electronic Government Procurement	Mua sắm chính phủ điện tử
IMF	International Monetary Fund	Quỹ Tiền tệ Quốc tế
IPA	Importance - Performance Analysis	Phân tích mức độ quan trọng - thực hiện
ITS	Intelligent Transportation Systems	Hệ thống giao thông thông minh
EIRR	Economic Internal Rate of Return	Tỷ suất sinh lời nội bộ kinh tế
ENPV	Economic Net Present Value	Giá trị hiện tại ròng kinh tế
EU	European Union	Liên minh Châu Âu
GPP	Government Performance Project	Dự án hiệu suất chính phủ
OECD	Organisation for Economic Co - operation and Development	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
O&M	Operations and Maintenance	Vận hành và bảo trì
PIM	Public Investment Management	Quản lý đầu tư công
PFM	Public Financial Management	Quản lý tài chính công
PAPI	Provincial Governance and Public Administration Performance Index	Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh.
PCI	Provincial Competitiveness Index	Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh.
PIMA	Public Investment Management Assessment	Đánh giá quản lý đầu tư công
PPP	Public - Private Partnership	Đôi tác công tư
MTEF	Medium - Term Expenditure Framework	Khuôn khổ chi tiêu trung hạn
MTIP	Medium - Term Investment Plan	Kế hoạch đầu tư trung hạn
NPM	New Public Management	Quản lý công mới
DAC	Development Assistance Committee (OECD-DAC)	Ủy ban Hỗ trợ Phát triển (thuộc OECD)
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability	Đánh giá chi tiêu công và trách nhiệm giải trình tài chính

DANH MỤC BIỂU ĐỒ

Biểu đồ 3. 7: Đồ thị phân tán Scatter plot115

DANH MỤC HÌNH

Hình 1.1: 05 bước quy trình nghiên cứu của luận án24

Hình 2. 1: Cấu trúc của hạ tầng GTĐB35

Hình 3. 1: Bản đồ vị trí địa lý tỉnh Thanh Hóa84

Hình 3. 2: Phân cấp quản lý mạng lưới đường bộ và mối liên hệ phân cấp trách nhiệm chi đầu tư XDCB của từng cấp NS tỉnh Thanh Hóa94

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết nghiên cứu đề tài luận án

Theo lý thuyết kinh tế học vĩ mô và tăng trưởng kinh tế, kết cấu hạ tầng về giao thông, thủy lợi, năng lượng,... là một dạng vốn công có tính nền tảng, góp phần nâng cao năng suất, giảm chi phí giao dịch, gia tăng mức độ tiếp cận thị trường và qua đó thúc đẩy tăng trưởng dài hạn. Trong tổng thể cấu trúc vật chất của hệ thống GTVT, hạ tầng GTĐB giữ vị trí đặc biệt quan trọng nhờ tính kết nối cao, tác động trực tiếp đến kết nối lãnh thổ, liên kết vùng, phát triển đô thị - công nghiệp, lưu thông hàng hóa và cải thiện phúc lợi xã hội. Đồng thời, hạ tầng GTĐB còn có ý nghĩa quan trọng đối với yêu cầu quốc phòng - an ninh, góp phần tăng cường năng lực bảo vệ chủ quyền và toạ vạ lãnh thổ.

Dưới góc nhìn kinh tế học vận tải và kinh tế không gian, bối cảnh đô thị hóa cùng với đà tăng dân số đã kéo theo mức gia tăng phương tiện cơ giới cá nhân, từ đó gây ra sức ép lớn đối với phát triển hạ tầng GTĐB; nhiều tuyến đường có cấp kỹ thuật thấp, mặt cắt hẹp, tuổi thọ khai thác kéo dài, cùng với thiếu đồng bộ về quy mô giữa tuyến mới mở với các đoạn tuyến được hình thành từ trước đã làm suy giảm hiệu quả vận hành của toàn hệ thống mạng lưới. Vì vậy, đầu tư phát triển hạ tầng GTĐB được xem là công cụ phát triển kinh tế quan trọng của mỗi quốc gia, mỗi ĐP; trong đó, đầu tư XDCB giữ vai trò then chốt khi trực tiếp chuyển hóa nguồn lực tài chính thành tài sản hạ tầng có tính chất và năng lực phục vụ lâu dài.

Tuy nhiên, xét trong khung lý thuyết quản lý ĐTC, đầu tư XDCB hạ tầng GTĐB tiềm ẩn các “điểm nghẽn” mang tính hệ thống trong tổ chức thực hiện. Thứ nhất, do hạ tầng GTĐB chủ yếu mang tính hàng hóa công cộng không thuần túy, phần lớn được Nhà nước đầu tư và cung cấp nhưng tồn tại một số cấu phần có thể khai thác theo cơ chế thị trường; vì vậy, yêu cầu đặt ra là phân định đúng phạm vi của Nhà nước chịu trách nhiệm và có thể huy động nguồn lực xã hội để thiết kế cơ chế tài trợ phù hợp. Thứ hai, nguồn vốn hình thành tài sản hạ tầng GTĐB chủ yếu từ NSNN(/NSĐP); trong điều kiện khan hiếm và chịu tác động của chu kỳ kinh tế, việc bố trí vốn có thể rơi vào tình trạng dàn trải hoặc gián đoạn, từ đó làm suy giảm hiệu quả đầu tư và gia tăng rủi ro với bền vững tài khóa. Thứ ba, chu trình đầu tư XDCB trải qua nhiều giai đoạn, khâu và nhiều tác nhân tham gia (chủ thể quản lý, CĐT và sự tham gia của đơn vị tư vấn, thiết kế, xây lắp...) làm gia tăng “bất cân xứng thông tin”, từ đó gia tăng nguy cơ điều chỉnh DA, đội vốn, chậm tiến độ, thất thoát và lựa chọn những DA kém hiệu quả - “DA voi trắng”. Thứ tư, cơ chế phân cấp tài chính giữa TW và ĐP cũng như giữa các cấp

CQĐP, nếu thiếu nhất quán và chông chéo sẽ làm mờ ranh giới thẩm quyền và trách nhiệm của từng cấp trong điều phối, giám sát và sử dụng vốn; hệ quả cuối cùng là làm giảm hiệu quả và suy giảm tác động lan tỏa của đầu tư XDCCB đối với phát triển KTXH.

Trong xu hướng đổi mới phương thức QLNN, nhiều quốc gia chuyển dần từ mô hình quản lý công truyền thống - đặc trưng bởi các nguyên tắc cứng nhắc, thiếu linh hoạt, bộ máy công kênh và hiệu quả thấp sang cách tiếp cận NPM, nhấn mạnh quản lý theo kết quả đầu ra gắn với trách nhiệm giải trình; đồng thời thúc đẩy cải cách tổ chức, công vụ và ứng dụng chính quyền số nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực công. Đây là bối cảnh nền để vận hành hiệu quả QLNN về vốn đầu tư XDCCB cho hạ tầng GTĐB.

Tại Việt Nam, Văn kiện Đại hội XIII của Đảng (2021) đã xác định mục tiêu đến năm 2045 là trở thành quốc gia phát triển, thu nhập bình quân của người dân ở mức cao. Với mục tiêu đó, QLNN cần tiếp tục hoàn thiện thể chế, nâng cao năng lực thực thi của bộ máy theo hướng chuyên nghiệp, liêm chính và kiến tạo phát triển. Đối với ĐTC, yêu cầu trọng tâm là phát triển hạ tầng đồng bộ, hiện đại, đặc biệt là hạ tầng GTĐB giữ vai trò then chốt trong kết nối các cực tăng trưởng kinh tế, đô thị động lực và các vùng kinh tế, qua đó tạo nền tảng vật chất cho phát triển nhanh và bền vững.

Tại Thanh Hóa, vị trí địa lý nằm ở cực Bắc và duyên hải miền Trung tạo cho tỉnh vai trò quan trọng trong liên kết Bắc - Nam, kết nối ra biển gần nhất của khu vực Tây Bắc Tổ quốc và giao thương với Đông Bắc Lào. Vị thế đó đặt ra yêu cầu phát triển mạng lưới đường bộ tương xứng để đảm bảo năng lực kết nối trong tỉnh, liên vùng và quốc tế. Cùng với đó, sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp - xây dựng (chiếm tỷ trọng 47,94% năm 2025), quá trình đô thị hóa tăng (từ 27% năm 2019 lên 40,5% năm 2025) và quy mô dân số mở rộng (từ 3.545 lên 3.789,1 nghìn người cùng kỳ) đã làm nhu cầu vận tải, đi lại và giao thương tăng lên rõ rệt. Ngoài ra, do hơn 70% diện tích tự nhiên của tỉnh là khu vực miền núi - trung du, đầu tư XDCCB phát triển mạng lưới đường bộ còn mang ý nghĩa quan trọng bảo đảm tiếp cận dịch vụ cơ bản và thu hẹp chênh lệch phát triển giữa các tiểu vùng trong tỉnh.

Trong khi nhu cầu đầu tư rất lớn, khả năng tài khóa NSĐP tỉnh Thanh Hóa lại chịu nhiều ràng buộc trong giai đoạn nghiên cứu: chi đầu tư phát triển chỉ khoảng 38-46%; cơ cấu thu phụ thuộc đáng kể vào khu vực công nghiệp quy mô lớn và biến động thị trường; trong khi đóng góp từ khu vực kinh tế tư nhân chưa tương xứng với quy mô, do mức độ đăng ký hoạt động chính thức còn hạn chế. Hơn nữa, việc vận dụng chính sách đặc thù (theo Nghị quyết số 37/2021/QH15 ngày 13/11/2021) chưa được triển khai đầy đủ, nên tỉnh chưa phát huy hết dư địa tạo nguồn. Do đó, trong bối cảnh

này, tỉnh cần vừa phải cơ cấu lại chi tiêu theo hướng ưu tiên và kỷ luật tài khóa, đồng thời nâng cao hiệu quả sử dụng vốn NSDP cho đầu tư XDCB nói chung và lĩnh vực GTĐB nói riêng, qua đó bảo đảm mục tiêu phát triển KTXH và tính bền vững tài khóa.

Ngoài ra, theo định hướng phát triển của tỉnh được xác lập tại NQ số 58-NQ/TW ngày 05/8/2020, Thanh Hóa phấn đấu đến năm 2030 là tỉnh công nghiệp theo hướng hiện đại và đến năm 2045 trở thành tỉnh “kiểu mẫu”. Để thực hiện mục tiêu đó, hạ tầng GTĐB giữ vai trò quan trọng. Trên thực tế, đến cuối năm 2025, hệ thống GTĐB của tỉnh đã được cải thiện đáng kể về cấp quy mô, mở rộng mạng lưới, song xét về chất lượng, tiêu chuẩn kỹ thuật và mức độ đồng bộ vẫn đặt ra nhu cầu tiếp tục đầu tư mới, nâng cấp, mở rộng và hoàn thiện kết nối giữa các tuyến trục, vành đai và liên kết vùng để đáp ứng yêu cầu phát triển giai đoạn mới.

Bất chấp những cải thiện đáng ghi nhận trong công tác QLNN nói chung của tỉnh Thanh Hóa, thể hiện qua sự cải thiện các chỉ số PAPI, PCI trong những năm gần đây phản ánh nỗ lực nâng cao năng lực điều hành và tính minh bạch, song QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập kéo dài và có tính lặp lại. Những vấn đề này không chỉ thể hiện rõ ở “đầu ra” của sự phát triển hạ tầng GTĐB, mà còn phản ánh ở phương diện quản lý, điều hành của chính quyền tỉnh Thanh Hóa: (i) phạm vi phân cấp quản lý vốn chưa đầy đủ; phân cấp trách nhiệm chi chưa thật đồng bộ với phân cấp trách nhiệm thực thi DA tại các khâu GPMB, hỗ trợ tái định cư; cơ chế điều tiết nguồn thu giữa các cấp NSDP tuy có tác dụng khuyến khích tạo nguồn tại chỗ, nhưng vẫn tiềm ẩn nguy cơ làm gia tăng chênh lệch năng lực tài khóa giữa các địa bàn. (ii) về xác định nhu cầu đầu tư và lựa chọn DM đầu tư chưa tích hợp tốt giữa bằng chứng thực tế và phát triển theo QH; sàng lọc, thẩm định chủ trương đầu tư thiên về tuân thủ thủ tục, “phù hợp QH” chủ yếu theo nghĩa hình thức; (iii) phân bổ vốn trung hạn dàn trải, ưu tiên chưa tuân thủ thứ tự đối với DA chuyển tiếp; chưa gắn với kết quả đầu ra phát triển mạng lưới; thiếu công cụ lượng hóa ưu tiên phân bổ vốn năm theo tiêu chí; (iv) quản lý hoạt động đấu thầu chưa tạo ra cạnh tranh và minh bạch; (v) công tác giải ngân, thanh toán và quyết toán vốn chưa gắn với tiến độ hoàn thành DA đảm bảo khóa sổ DA; số vốn thanh toán còn thiếu lớn; (vi) cơ chế giám sát chưa đủ bao quát, chiều sâu và có tính phòng ngừa cao đối với toàn bộ chu trình đầu tư.

Tổng thể cho thấy, các hạn chế xuất phát từ cả yếu tố thể chế của Nhà nước, yếu tố tổ chức - thực thi và yếu tố nguồn lực của tỉnh. Bởi vậy, nếu không được khắc phục một cách hệ thống, sẽ tiếp tục làm giảm hiệu quả ĐTC, kéo dài tiến độ hoàn thành các DA GTĐB, đồng thời ảnh hưởng trực tiếp đến năng lực cạnh tranh, thu hút đầu tư và mục

tiêu xây dựng “tinh kiêu mẫu”. Vì thế, đề tài “*Quản lý nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của tỉnh Thanh Hóa*” được lựa chọn nghiên cứu, mang nhiều giá trị thiết thực về cơ sở lý luận cũng như tính thực tiễn.

2. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

* **Mục tiêu nghiên cứu:** Trên cơ sở phân tích, đánh giá thực trạng giai đoạn 2019-2025, luận án đề xuất các giải pháp hoàn thiện công tác QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa đến năm 2030, định hướng đến năm 2035, đồng thời đưa ra các kiến nghị nhằm bảo đảm tính khả thi trong quá trình thực hiện các giải pháp đó.

* **Nhiệm vụ nghiên cứu:** (i) Tập hợp có hệ thống, làm rõ và bổ sung cơ sở lý luận về vốn đầu tư XDCB và QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh. (ii) Nghiên cứu kinh nghiệm của một số ĐP cấp tỉnh tại Việt Nam về hoạt động QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB, từ đó rút ra bài học cho tỉnh Thanh Hóa. (iii) Phân tích và đánh giá thực trạng QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa giai đoạn 2019-2025. (iv) Đề xuất các giải pháp góp phần hoàn thiện QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa và các kiến nghị đối với TW để hiện thực hóa các giải pháp đó đến năm 2030 và định hướng đến năm 2035.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án

* **Đối tượng nghiên cứu:** là những vấn đề lý luận và thực tiễn về QLNN của CQĐP cấp tỉnh đối với vốn đầu tư XDCB từ nguồn NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB, tập trung vào thể chế, cơ chế, công cụ và quy trình quản lý của cấp tỉnh trong chu trình ĐTC và quản lý NSDP nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng vốn.

*** Phạm vi nghiên cứu:**

(i) Về nội dung: Trên cơ sở các cách tiếp cận phổ biến về nội dung và quy trình trong quản lý, luận án lựa chọn cách tiếp cận tích hợp đối với nội dung QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh. Cách tiếp cận này tập trung vào các nội dung cốt lõi có tính quyết định đối với hiệu quả sử dụng vốn NSDP, đồng thời cho phép xem xét đầy đủ hơn trong mối quan hệ giữa quản lý đầu vào quá trình thực hiện và với đầu ra, kết quả, tác động của đầu tư. Theo đó, luận án xác định 06 nội dung quản lý, gồm: (i) Phân cấp quản lý vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh; (ii) xác định nhu cầu đầu tư và quyết định đầu tư (gắn với lập, thẩm định và quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu

tư theo thẩm quyền); (iii) quản lý phân bổ vốn (nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ; điều phối và hỗ trợ dọc; điều hành KH vốn); (iv) quản lý hoạt động đấu thầu ở góc độ QLNN của cấp tỉnh: ban hành/hướng dẫn thực hiện, kiểm tra tuân thủ, bảo đảm công khai - minh bạch, xử lý sai phạm; không đi sâu vào kỹ thuật đấu thầu từng gói thầu của CĐT); (v) quản lý giải ngân, thanh toán và quyết toán vốn đầu tư XDCB (xem xét vai trò, trách nhiệm của cấp tỉnh trong tổ chức thực hiện, phối hợp và yêu cầu giải trình); (vi) giám sát và kiểm tra, thanh tra vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GDB của ĐP cấp tỉnh. Bên cạnh đó, luận án xây dựng hệ thống tiêu chí đánh giá kết quả và phân tích các yếu tố ảnh hưởng đến thực trạng QLNN.

(ii) Về thời gian: Nghiên cứu sử dụng dữ liệu thứ cấp và thông tin liên quan đến hoạt động QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển mạng lưới đường bộ của tỉnh Thanh Hóa do CQĐP tỉnh Thanh Hóa quản lý được thu thập trong giai đoạn từ **2019-2025**. Dữ liệu sơ cấp được NCS điều tra, khảo sát và thu thập từ tháng 3-6/2024. Khung pháp lý được sử dụng để phân tích thực trạng: giai đoạn 2019-2024 là khoảng thời gian phản ánh tương đối ổn định thực tiễn quản lý dưới khuôn khổ thể chế chủ đạo của mô hình CQĐP 03 cấp; năm 2025 là năm chuyển tiếp thể chế, bắt đầu xuất hiện những thay đổi quan trọng về ĐTC, tổ chức CQĐP và NSNN (vì vậy, số liệu năm 2025 chủ yếu được sử dụng để nhận diện xu hướng vận động và bối cảnh giao thời của cơ chế quản lý).

(iii) Về không gian: Nghiên cứu được thực hiện tại tỉnh Thanh Hóa, trọng tâm là hoạt động quản lý ở cấp tỉnh, trong đó chính quyền cấp tỉnh bao gồm HĐND, UBND tỉnh và các cơ quan chuyên môn trực thuộc trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền được giao. Cấp huyện/ xã được xem xét như mắt xích thực thi theo phân cấp/ủy quyền và đối tượng chịu sự điều phối, hỗ trợ dọc, kiểm tra, giám sát của cấp tỉnh trong hoạt động quản lý.

(iv) Về đối tượng quản lý: hạ tầng GTDB được tiếp cận theo mạng lưới đường bộ trên địa bàn tỉnh theo phân cấp quản lý, gồm: đường tỉnh, đường đô thị, đường huyện - đường xã (GTNT); không nghiên cứu các tuyến/công trình GTDB do TW quản lý trực tiếp trên địa bàn tỉnh. Trong phạm vi đó, đường tỉnh/DA/công trình đường cấp tỉnh là đối tượng quản lý trọng tâm của cấp tỉnh, vì gắn trực tiếp với vai trò quyết định, điều phối và chịu trách nhiệm quản lý của chính quyền cấp tỉnh. Đối với cấu phần GTNT được xem xét để phản ánh tác động quản lý của chính quyền cấp tỉnh, qua đó làm rõ mức độ kết nối, đồng bộ của mạng lưới giao thông đường bộ trên phạm vi toàn tỉnh. Các công trình cầu, cống và hệ thống công trình phụ trợ, phục vụ kỹ thuật được thiết kế, xây dựng và lắp đặt đồng bộ trên các tuyến đường được coi là

bộ phận cấu thành của mạng lưới đường bộ; vì vậy, luận án không tách riêng các nội dung quản lý vốn của các cấu phần này, mà gộp chung trong nội dung quản lý vốn đầu tư XDDB mạng lưới đường bộ của ĐP.

(v) Về phân cấp NSDP đầu tư XDDB: Luận án tiếp cận nguồn vốn NSDP theo cơ chế lồng ghép. Trong đó, NS cấp tỉnh giữ vai trò trung tâm trong quản lý, gắn trực tiếp với thẩm quyền của CQĐP cấp tỉnh trong quyết định, phân bổ, điều hành thực hiện KH vốn và giám sát. NS cấp huyện/xã được xem xét chủ yếu ở góc độ cơ chế điều phối, hỗ trợ dọc từ cấp tỉnh và cơ chế giám sát, kiểm soát của cấp tỉnh đối với việc sử dụng vốn và tổ chức thực hiện DA theo phân cấp. Về cấu phần nguồn vốn NSDP đầu tư XDDB gồm 02 phần: cân đối NSDP và NSTW bổ sung; trong đó luận án tập trung vào phần cân đối NSDP vì đây là phần thể hiện rõ nhất mức độ chủ động của chính quyền tỉnh trong quản lý, phân bổ và điều hành vốn đầu tư. Đối với khoản NSTW bổ sung cân đối, luận án xem đây là yếu tố bối cảnh tài khóa ảnh hưởng đến quy mô nguồn lực và dư địa phân bổ vốn đầu tư của tỉnh, do đó luận án không tách thành một đối tượng nghiên cứu độc lập. NSTW bổ sung có mục tiêu và các nguồn vốn ngoài NSNN không thuộc phạm vi đối tượng nghiên cứu.

Như vậy, luận án giới hạn phạm vi không gian nghiên cứu là chính quyền cấp tỉnh; đối tượng quản lý là mạng lưới hạ tầng đường bộ thuộc phạm vi tỉnh quản lý theo phân cấp và nguồn vốn đầu tư XDDB NSDP theo cơ chế lồng ghép, trong đó trọng tâm là phần vốn cân đối NSDP gắn với mức độ chủ động của chính quyền tỉnh trong quyết định phân bổ, điều hành và giám sát thực hiện.

4. Những đóng góp của luận án

*** Về mặt lý luận:**

(1) Làm rõ khái niệm hạ tầng GTĐB theo cách tiếp cận tích hợp tài sản công trình - không gian kỹ thuật - và mạng lưới kết nối; qua đó tạo cơ sở thống nhất để lượng hóa đối tượng đầu tư XDDB; trên cơ sở đó, luận giải rõ hơn các đặc điểm kinh tế - kỹ thuật của hạ tầng GTĐB, đặc biệt là “tính chất hàng hóa” theo khả năng khai thác và sử dụng phụ thuộc bối cảnh.

(2) Làm rõ khái niệm nguồn vốn NSDP trong đầu tư XDDB phát triển hạ tầng GTĐB như không gian tự chủ tài chính tương đối của cấp tỉnh trong phạm vi phân cấp; qua đó làm nổi bật khác biệt bản chất quản lý giữa phần nguồn lực NSDP và phần NSTW bổ sung cho ĐP, xem xét trên phương diện mức độ chủ động trong phân bổ, điều hành, sử dụng vốn và trách nhiệm giải trình.

(3) Làm rõ khái niệm, mục tiêu, phạm vi, nội dung phân cấp quản lý hạ tầng GTĐB

của chính quyền cấp tỉnh; làm rõ phân cấp quản lý nguồn NSDP của chính quyền tỉnh đối với chi đầu tư XDCCB. Từ đó, chỉ ra tác động của phân cấp đến quá trình quản lý vốn đầu tư XDCCB từ NSDP và xây dựng khung lý luận tương đối thống nhất về mục tiêu, nguyên tắc QLNN đối với vốn đầu tư XDCCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB, đặt quản lý chi ĐTC như công cụ trực tiếp cụ thể hóa mục tiêu QLNN về kinh tế ở cấp tỉnh. Đồng thời làm rõ điều kiện hiệu lực và giới hạn tác động của công cụ, phương pháp quản lý của CQĐP cấp tỉnh trong bối cảnh ràng buộc thể chế từ TW, đặc thù ĐP, yêu cầu quản trị ĐP tốt và chuyển đổi số.

(4) Làm rõ khung nội dung QLNN về vốn đầu tư XDCCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh theo kết quả đầu ra, được cụ thể hóa thành 06 nội dung quản lý: (i) phân cấp quản lý vốn đầu tư XDCCB từ NSDP trong lĩnh vực hạ tầng GTĐB; (ii) xác định nhu cầu và quyết định đầu tư; (iii) quản lý phân bổ vốn; (iv) quản lý đấu thầu; (v) quản lý giải ngân, thanh toán, quyết toán; (vi) giám sát, kiểm tra, thanh tra vốn. Khung này đồng thời gắn với các chỉ tiêu đầu ra của hạ tầng GTĐB (phát triển mạng lưới, cấp kỹ thuật, mức độ cứng hóa,...), qua đó làm rõ hơn cơ chế “QLNN về vốn đầu tư XDCCB với đầu ra - tài sản hạ tầng GTĐB và kết quả đạt được gắn với các mục tiêu phát triển KTXH của tỉnh”.

(5) Xác định 07 yếu tố (khách quan: KTXH, môi trường tự nhiên, chính sách pháp lý của Nhà nước, yếu tố khác; chủ quan: tài chính - NSDP, bộ máy tổ chức và đội ngũ công chức Nhà nước của tỉnh, công cụ và phương pháp quản lý của tỉnh). Đây là bộ khung yếu tố được định lượng cho cấp tỉnh và lĩnh vực hạ tầng GTĐB, góp phần bổ sung lý luận về các điều kiện bảo đảm và ràng buộc trong QLNN về vốn đầu tư công từ NSDP.

*** Về tính thực tiễn:**

(1) Cung cấp bài học kinh nghiệm tham khảo có chọn lọc cho Thanh Hóa thông qua phân tích kinh nghiệm của một số ĐP điển hình (Nghệ An, Quảng Ninh, Hà Tĩnh), luận án rút ra những bài học có thể vận dụng cho tỉnh Thanh Hóa, đặc biệt về phân cấp quản lý, cơ chế phân bổ vốn, tổ chức Ban QLDA, huy động nguồn lực ngoài NSNN.

(2) Đánh giá thực trạng QLNN về vốn và chỉ ra rõ kết quả gắn với đầu ra hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa (quy mô mạng lưới, chiều dài tuyến, cấp kỹ thuật đối với tuyến đường tỉnh và tuyến đường mới mở; tỷ lệ cứng hóa với GTNT); gắn với kết quả (năng lực kết nối, phục vụ ATGT); gắn với tác động (tốc độ tăng trưởng kinh tế, vốn môi trường thu hút vốn tổng xã hội); từ đó liên hệ với thành công ở phương diện quản lý của chính quyền cấp tỉnh. Đồng thời chỉ ra hạn chế ở đầu ra, liên hệ với hạn chế trong phương diện quản lý, điều hành của chính quyền cấp tỉnh trong giai đoạn 2019-2025.

(3) Đo lường mức độ ảnh hưởng của từng nhóm yếu tố và định vị trọng tâm cải thiện chính sách: Thông qua mô hình hồi quy và phân tích kỹ thuật IPA, luận án đã đo lường được mức độ ảnh hưởng của từng nhóm yếu tố (CSPL, BMCC, CCPP, TCNS, MTTN, KTXH, YTK) đến QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa; đồng thời, xác định được nhóm tiêu chí định tính đánh giá ở các vùng “tập trung cải thiện” theo ma trận Kano-IPA. Kết quả này cung cấp các gợi ý chiến lược cụ thể cho CQĐP tỉnh về ưu tiên cải cách thể chế, tổ chức bộ máy, công cụ quản lý và nguồn lực tài chính - NSDP của tỉnh.

(4) Đề xuất hệ thống quan điểm và định hướng hoàn thiện QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB; trong đó nhấn mạnh quản lý theo kết quả đầu ra, gắn vốn với QH không gian, phát triển bền vững và chuyển đổi số.

(5) Đề xuất nhóm giải pháp có tính thiết kế thể chế và công cụ đến năm 2030, tầm nhìn 2035, bao gồm: hoàn thiện phân cấp quản lý vốn đầu tư XDCB (tổ chức bộ máy; nội dung phân cấp quản lý vốn); hoàn thiện công tác xác định nhu cầu thông qua thiết kế cơ chế “03 cổng kiểm soát đầu tư” và áp dụng SCBA trong quyết định đầu tư, từ đó hình thành DM DA đường bộ đưa vào trong KH phân bổ vốn; hoàn thiện quản lý phân bổ vốn thông qua thiết kế cơ chế phân bổ vốn trung hạn theo nguyên tắc “02 khung mức độ phân bổ vốn”, bộ chỉ số ưu tiên DA; hoàn thiện quản lý phân bổ vốn năm theo cơ chế sử dụng phương pháp trọng số thay vì số bình quân; hoàn thiện cơ chế đấu thầu tăng tính cạnh tranh và minh bạch; hoàn thiện công tác giải ngân, thanh, quyết toán thông qua thiết lập quy trình GPMB; tăng cường giám sát, thanh tra dựa trên rủi ro. Đề xuất ứng dụng các công cụ số và công nghệ mới (PIM, PABMIS, chính quyền điện tử, IOC, BIM) và các công cụ tài chính trái phiếu xanh, thu hồi giá trị tăng thêm từ đất trong quản lý và huy động vốn đầu tư XDCB cho hạ tầng GTĐB.

5. Kết cấu của luận án

Ngoài các thành phần mở đầu, kết luận, tài liệu tham khảo và phụ lục, luận án được cấu tạo bởi 04 chương với nội dung cụ thể của từng chương như sau:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu và phương pháp nghiên cứu

Chương 2: Cơ sở lý luận và kinh nghiệm thực tiễn QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh

Chương 3: Thực trạng QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa

Chương 4: Định hướng và giải pháp nhằm hoàn thiện QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa

CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu có liên quan đến đề tài luận án

1.1.1. Tổng quan các nghiên cứu về quản lý đầu tư công và quản lý vốn xây dựng cơ bản

(1) Nhóm nghiên cứu về hiệu quả ĐTC nhìn từ “khoảng cách hiệu quả”:

Ngay từ cuối thập niên 1980, Aschauer (1989a; 1989b) đã cung cấp các bằng chứng cho thấy ĐTC vào hạ tầng dân sự (đường cao tốc, hệ thống cấp - thoát nước) có vai trò nâng cao năng lực sản xuất của nền kinh tế, qua đó thúc đẩy mở rộng sản lượng và việc làm; đồng thời đặt nền tảng cho lập luận về tầm quan trọng của vốn ĐTC đối với động lực phát triển dài hạn. Bước sang thế kỷ XXI, chương trình nghiên cứu về ĐTC tiếp tục được “mở rộng” theo hướng không chỉ dừng lại ở tác động đến tăng trưởng, mà còn xem xét mức độ chuyển hóa của tăng trưởng thành các kết quả xã hội.

Theo hướng tiếp cận này, ở cấp độ vĩ mô, Cavallo & Daude (2008) chỉ ra “tác động kép” của phát triển hạ tầng: Vừa thúc đẩy tăng trưởng dài hạn, vừa giúp giảm bất bình đẳng; quan trọng hơn, các tác giả nhấn mạnh điều quan trọng không phải là quy mô ĐTC mà là chất lượng của ĐTC. Cùng mạch lập luận về mở rộng nội hàm hiệu quả, Acharya & Nuriev (2016) chỉ ra rằng tăng trưởng do ĐTC tạo ra không tất yếu chuyển hóa thành kết quả “hướng tới người nghèo” nếu thiếu cơ chế phân bổ nguồn lực hợp lý và các chính sách hỗ trợ phù hợp; do đó, hiệu quả ĐTC không chỉ nằm ở “quy mô” mà nằm ở cấu trúc phân bổ và thiết kế chính sách đi kèm. Những kết luận này trở nên thuyết phục hơn khi tiếp cận bằng chứng ở cấp DA. Ansar et al. (2016) chỉ ra rằng các sai lệch lặp lại như đội vốn - chậm tiến độ - hụt lợi ích kỳ vọng (tam giác vàng) đã làm nổi bật bản chất “khoảng cách hiệu quả” trong đầu tư hạ tầng; đáng chú ý, khi các DA kém hiệu quả được tài trợ chủ yếu bằng nợ, chuỗi sai lệch này có thể làm tăng nhu cầu vay bổ sung, kéo dài gánh nặng lãi vay và làm suy giảm khả năng trả nợ, dẫn đến tích tụ rủi ro bất ổn tài chính. Trên nền tảng đó, Flyvbjerg & Gardner (2023) nhấn mạnh vai trò quyết định của các khâu chuẩn bị, thẩm định, lựa chọn DA - nơi định hình khả năng kiểm soát tam giác vàng như những trụ cột của hiệu quả ĐTC. Nhìn tổng thể, bằng chứng vĩ mô và cấp DA đều cho quyết định và phân bổ nguồn lực có vai trò rất lớn đối với việc chuyển hóa vốn ĐTC thành giá trị KTXH.

Trong bối cảnh đó tại Việt Nam, một số luận án đã bổ sung thêm bằng chứng thực nghiệm về “khoảng cách hiệu quả” của ĐTC. Phạm Minh Hóa (2017) xem hiệu quả ĐTC như một khái niệm đa chiều (gắn với tăng trưởng nhưng đồng thời phản ánh qua chuyển dịch cơ cấu, giảm nghèo, chênh lệch vùng), đồng thời ghi nhận các biểu

hiện “lấn át” đầu tư của khu vực kinh tế tư nhân và thất thoát trong thực thi; các hạn chế được chỉ ra là xuất phát từ bất cập trong quy hoạch, KH ĐTC, kỷ luật tài chính ngân sách thấp, lỏng lẻo và thiếu bộ tiêu chí ưu tiên trong phân bổ vốn ĐTC. Trong khi đó, Nguyễn Đoàn Trang (2018) cho thấy mức ĐTC thực tế chưa đạt mức tối ưu trong khi nhu cầu ĐTC vẫn cấp bách; hạ tầng giao thông vẫn là “nút thắt” lớn tại các vùng trọng điểm kinh tế; đồng thời có hiện tượng đầu tư nóng vội, tràn lan gây lãng phí và thiệt hại lớn về kinh tế; các vấn đề nằm ở khâu phân bổ và triển khai.

Như vậy, các công trình nghiên cứu về “khoảng cách hiệu quả” khác nhau về cách tiếp cận nhưng có chung một kết luận cốt lõi rằng hiệu quả ĐTC không được quyết định bởi quy mô chi tiêu đơn thuần, mà phụ thuộc mạnh vào quyết định đầu tư, phân bổ vốn và kỷ luật thực thi; đồng thời, thước đo “hiệu quả” có xu hướng dịch chuyển sang giá trị KTXH và phân phối lợi ích.

** Thứ hai, nhóm nghiên cứu về nội dung, quy trình và khung đánh giá PIM*

Một nhánh nghiên cứu quan trọng về PIM cho thấy xu hướng chuyển mạnh từ việc mô tả các bước thủ tục sang chuẩn hóa khung chẩn đoán thể chế - quy trình và nhấn mạnh quản trị theo chu trình/vòng đời tài sản, qua đó làm rõ các “điểm nghẽn” có tính hệ thống quyết định hiệu quả chi tiêu công. Trọng tâm lý luận của dòng nghiên cứu này nằm ở nhận diện rằng thất thoát và phi hiệu quả trong ĐTC thường không xuất phát từ một khâu đơn lẻ, mà hình thành từ chuỗi quyết định liên hoàn (lập KH, lựa chọn - phân bổ đến thực hiện và quản lý tài sản); do đó, cải thiện hiệu quả phải được tiếp cận như cải cách thể chế và hoàn thiện lượng quản lý xuyên suốt.

Theo hướng chuẩn hóa chẩn đoán, Rajaram et al. (2010) đã cung cấp về một khung lý thuyết gồm 08 chức năng “must have” để đánh giá định tính mức độ phù hợp của sắp đặt thể chế, quy trình so với thông lệ tốt, tạo nền cho các chương trình cải cách theo hướng “chẩn đoán - ưu tiên - can thiệp”. Trên nền đó, IMF (2015) phát triển một khung thể chế PIMA như một khung chuẩn hóa để đánh giá sức mạnh PIM thông qua 15 thực hành/thể chế theo 03 giai đoạn của chu trình: (i) Lập KH; (ii) phân bổ/lựa chọn DA; (iii) thực hiện và quản lý tài sản công. Sau đó, đến năm 2018, phiên bản này đã được IMF rà soát và cập nhật tập trung vào quản lý vòng đời tài sản, đồng thời tăng nhấn mạnh minh bạch, hiệu quả và phối hợp các cấp, các ngành. Theo đó, vốn ĐTC không nên được nhìn như “kết thúc ở hoàn thành công trình”, mà cần gắn với năng lực vận hành & bảo trì (O&M) và trách nhiệm tài khóa liên quan, đặc biệt phù hợp với lĩnh vực XDDB hạ tầng GTDB vốn nhạy cảm với chi phí vòng đời.

Dưới lăng kính quản trị và trách nhiệm giải trình, theo OCED (2017) nhấn mạnh

(i) việc bảo đảm khả năng chi trả và giá trị đồng tiền (kiểm soát chi tiêu và các khoản nợ tiềm ẩn của DA, DM trong giới hạn nguồn thu ngân sách hiện có); và đề cao (ii) việc xây dựng và phát triển kho dữ liệu thông tin về hạ tầng minh bạch, giúp hạn chế thông tin bất cân xứng xảy ra giữa các bên liên quan, qua đó tăng tính công khai, trách nhiệm và hiệu quả trong quản trị đầu tư CSHT. OECD (2019) đi sâu vào các “nút thắt” còn tồn tại trong phối hợp giữa các cấp chính quyền.

Ở góc độ PFM, PEFA (2016) cung cấp 07 trụ cột bao quát gần như toàn bộ chu trình NS, hướng tới 03 mục tiêu: (i) Kỷ luật tài khóa tổng thể; (ii) phân bổ nguồn lực có tính chiến lược; (iii) hiệu suất về nguồn lực trong quy trình cung cấp dịch vụ công, qua đó giúp “đo” mức độ vận hành của hệ thống, quy trình và thể chế PFM bằng thang điểm A - D và quy ước điểm trung gian $A^+ - D^+$. Việc “lượng hóa vận hành hệ thống” bằng thang điểm này giúp cho phép đối sánh hiệu quả chi tiêu công giữa các quốc gia. Srithongrungrung et al. (Eds) (2019) chỉ ra các thất bại triển khai mang tính lặp lại: (i) Thiếu khuôn khổ/tiêu chí để ưu tiên, lựa chọn DA vào DM; (ii) đứt gãy liên kết giữa KH - phân bổ - thực hiện, dẫn tới hiệu suất thực thi thấp; (iii) phụ thuộc nguồn lực bên ngoài và rủi ro tài khóa; (iv) ràng buộc thể chế - chính trị làm sai lệch động cơ và trách nhiệm giải trình; (v) hạn chế về năng lực kỹ thuật và hệ thống thông tin phục vụ thẩm định - theo dõi - đánh giá; và (vi) các vấn đề về phối hợp/liên kết giữa TW - ĐP trong phân bổ thẩm quyền, nguồn lực, trách nhiệm (gắn với bối cảnh phân quyền tài khóa và cấu trúc khu vực công). Schwartz et al. (2020) nhấn mạnh các điểm yếu thường tập trung ở khâu chuẩn bị và thẩm định DA dẫn đến hệ quả là đội vốn và chậm tiến độ ở giai đoạn thi công.

Theo hướng “câu nôi giữa chẩn đoán và cải cách, Kim et al. (2020) hệ thống hóa các cấu phần cốt lõi của PIM theo logic chu trình DA/ tài sản và nhấn mạnh tích hợp quản lý NS. Ở giai đoạn trước khi DA được phê duyệt và bố trí vốn khởi công, tài liệu hướng dẫn đề xuất hoàn thiện khuôn khổ pháp lý, phân định rõ chức năng và trách nhiệm giữa các chủ thể, chuẩn hóa các công cụ hình thành DM DA, sàng lọc - thẩm định (CBA/SCBA, phân tích rủi ro) và cơ chế ưu tiên hóa gắn với lập KH - NS trung hạn nhằm giảm dần trải, hạn chế đội vốn và chậm tiến độ. Ở giai đoạn sau khi DA đã được phê duyệt và triển khai, nghiên cứu nhấn mạnh tăng cường quản lý mua sắm và hợp đồng, giám sát tiến độ - chi phí, quản lý điều chỉnh, đồng thời lồng ghép quản lý tài sản và đánh giá DA sau khi đã hoàn thành đi vào khai thác theo tiếp cận vòng đời; khuyến nghị phát triển hệ thống thông tin/cơ sở dữ liệu để nâng cao minh bạch và hỗ trợ ra quyết định.

Đặt trong bối cảnh Việt Nam, các khung đánh giá quốc tế khi áp dụng đã làm rõ “*các điểm nghẽn*” mang tính hệ thống, đồng thời cung cấp cơ sở đối sánh cho các nghiên cứu trong nước về nội dung và quy trình PIM. Dựa trên khung chẩn đoán 08 chức năng, WB (2018) chỉ ra tính “cải cách cấp bách” xuất phát từ các biểu hiện suy giảm hiệu quả ở cấp DM: Phân bổ dàn trải, thiếu ưu tiên chiến lược; tỷ lệ hoàn thành DA do TW quản lý chỉ ~ 20% giai đoạn 2000-2014; và giai đoạn 2013-2015 mức bố trí vốn không đáp ứng quá một nửa nhu cầu vốn của các DA đã phê duyệt (cả TW và ĐP). Tiếp tục mạch chẩn đoán này, WB (2024) đi sâu lập bản đồ khung pháp lý PIM và làm rõ 03 cụm “*điểm nghẽn*” lớn: (i) Phân mảnh thể chế - pháp lý và tình trạng “đường ray song song” giữa luật ĐTC và luật NSNN; (ii) tắc nghẽn DM trong KH ĐTC trung hạn (MTIP) và quản trị thông tin DM: MTIP 2021-2025 cho thấy ¾ DM (cả số lượng và tổng giá trị) là DA chuyển tiếp từ kỳ trung hạn trước và đã có KH chuyển tiếp sang kỳ 2026-2030; (iii) chất lượng “đầu vào hồ sơ” DA mạnh về mô tả vấn đề và liên hệ chiến lược, nhưng yếu có hệ thống ở phân tích phương án thay thế, phân tích rủi ro và chi phí vòng đời (O&M).

Ở cấp nghiên cứu trong nước, khung nội dung QLNN về ĐTC nguồn NSNN được tiếp cận theo chức năng quản lý vĩ mô hoặc theo chu trình. Một số nghiên cứu nhấn mạnh vai trò của bộ máy tổ chức, thể chế chính sách, QH - KH, phân cấp QLNN và thanh tra, kiểm tra, giám sát; đồng thời, tác giả đặt hiệu quả đầu tư XDCB trong liên hệ với thâm hụt ngân sách và nợ công (Nguyễn Huy Chí, 2016). Một số nghiên cứu khác tiếp cận theo chu trình NSNN (lập KH; cấp phát, quyết toán; và kiểm tra, giám sát, đánh giá) và làm rõ 04 nguyên tắc quản lý theo nguyên tắc của PFM (Nguyễn Thị Lan Phương, 2018).

Nhìn tổng thể, dòng nghiên cứu PIM/PFM nổi bật xu hướng chuẩn hóa chẩn đoán theo chu trình/vòng đời tài sản, nhấn mạnh quản trị DM, minh bạch dữ liệu và trách nhiệm giải trình; các khung này tạo nền tham chiếu để chuyển từ mô tả thủ tục đang đánh giá hiệu lực, hiệu quả theo các điểm kiểm soát của chu trình đầu tư.

** Nghiên cứu một số nội dung, khía cạnh, phạm vi trong quy trình PIM*

Trong nhánh nghiên cứu đi sâu vào các khía cạnh vận hành then chốt của PIM, tài liệu quốc tế cho thấy một xu hướng “*khoanh vùng điểm nghẽn*” theo từng mắt xích của chu trình PIM. Ở khâu thẩm định trước khi quyết định đầu tư, Rajaram (2014) đi sâu vào nghiên cứu và mô tả khâu “*thẩm định DA*” trong PIM, coi đây là “*cổng lọc*” quyết định chất lượng ĐTC và hiệu quả ĐTC; và nhấn mạnh rằng vai trò của giai đoạn tiền khả thi trong sàng lọc và định hướng thiết kế tối đa hóa lợi ích KTXH,

đồng thời triệt tiêu sớm các chi phí hoặc rủi ro tiềm ẩn. Tuy nhiên, Allen et al. (2020) cảnh báo một lệch hướng phổ biến trong thực hành thẩm định ở nhiều quốc gia: Việc thiên lệch vào các chỉ tiêu hiệu quả kinh tế thuần túy (NPV, BCR, IRR) mà thiếu khung mục tiêu xã hội và ràng buộc NS làm cho quyết định đầu tư có thể bỏ qua chiều cạnh xã hội và tính bền vững tài khóa. Khi đặt 02 luận điểm cạnh nhau, thẩm định cần được hiểu không chỉ là dùng CBA để “tính toán hiệu quả” mà là SCBA để thiết kế bộ tiêu chí ra quyết định và chuẩn hóa dữ liệu đầu vào, đặc biệt quan trọng đối với hạ tầng GTĐB, vốn có tác động phân bố và chi phí vòng đời lớn.

Ở mắt xích lập KH gắn kết với NS vốn, các nghiên cứu cũng cho thấy điểm yếu mang tính cấu trúc về DM dàn trải và thích tích hợp KH - NS. Srithongrungrung et al. (Eds) (2019) nhấn mạnh KH vốn đầu tư XDDB chưa bám chặt chiến lược phát triển KTXH, dẫn tới phân bổ nguồn lực chưa đạt tối ưu. Trong khi đó, Allen et al. (2020) cho thấy thiếu tích hợp giữa chức năng lập KH và lập dự toán NS vốn: Tách bạch 02 chức năng lập KH và lập NS, nhưng thiếu cơ chế phối hợp và ràng buộc trần tài khóa, dễ tạo các KH hạ tầng mang tính “tham vọng vượt trần”, kéo theo lựa chọn DA mang tính ứng biến, điều chỉnh lặp lại và hệ quả giãn tiến độ, đội chi phí. Trên cơ sở các phát hiện này, Manescu (2024) đề xuất thiết kế thể chế đối với giai đoạn lập KH như một chuỗi liên hoàn gồm: (i) Chiến lược dài hạn nhằm gắn mục tiêu và tăng phối hợp các cấp, các ngành; (ii) cơ chế thẩm định, lựa chọn DA lớn theo mô hình “công kiểm soát theo giai đoạn” cùng bảo đảm chất lượng độc lập nhằm tạo quyết định có điều kiện tiếp tục/không tiếp tục và giám sát cân xứng thông tin; (iii) công cụ NS nhiều năm như cơ chế cam kết chi nhiều năm, lập NS đầu tư gắn với chi phí O&M và cơ chế chuyển nguồn.

Ở khâu phân bổ vốn và duy trì tính liên tục tài trợ, các nghiên cứu như Spackman (2020), Miller & Mustapha (2016) cùng chỉ ra cơ chế cạnh tranh trực tiếp “không gian tài khóa” giữa các DA đang triển khai với các DA mới, khiến vốn cấp bị gián đoạn và dễ đình trệ, kéo theo trượt tiến độ và gia tăng chi phí. Do đó, MTEF như một thiết kế cam kết tài trợ theo thời gian, cho phép chuyển tiếp giữa các năm NS và bảo đảm tính liên tục nguồn vốn, từ đó giảm thiểu cơ chế tăng chi phí do gián đoạn.

Trong khi đó, các nghiên cứu trong nước về quản lý vốn đầu tư XDDB từ NSNN cho thấy một thiên hướng khác về đóng góp học thuật, tập trung vào chuẩn hóa nghiệp vụ và kiểm soát tài chính theo DA và theo năm NS. Bùi Tiến Hanh (2016; 2018) hệ thống hóa lý luận và quy trình quản lý vốn theo từng DA, gắn với chu kỳ năm NS, qua đó cung cấp nền tảng vận hành cho các khâu dự toán, quản lý chi phí, thanh - quyết toán. Ở khâu giám sát, kiểm soát, Võ Văn Cần (2014), Nguyễn Văn Bình (2010)

và Nguyễn Quốc Toàn (2019) tập trung làm rõ cơ chế, vai trò kiểm tra, giám sát và thanh tra tài chính DA đầu tư XDCB, nhấn mạnh tính minh bạch, phòng ngừa thất thoát và nâng cao hiệu quả ĐTC.

Các nghiên cứu theo mắt xích thống nhất rằng chất lượng thẩm định và thiết kế DM thông qua xác định nhu cầu đầu tư và ra quyết định “*khóa*” phần lớn rủi ro ngay từ đầu, trong khi NS nhiều năm và kỷ luật tài trợ quyết định khả năng duy trì nhịp triển khai; vì vậy, cải thiện PIM là sự kết hợp giữa kỷ luật quyết định và kỷ luật phân bổ vốn theo thời gian.

** Nghiên cứu về mô hình đánh giá và các tiêu chí đánh giá*

Dưới tác động của NPM và yêu cầu minh bạch - giải trình, đánh giá khu vực công ngày càng chuẩn hóa theo các tiêu chí định tính dựa trên kết quả đầu ra. DAC/OECD (1991) đã thiết lập các tiêu chí đánh giá ban đầu cho các chương trình viện trợ phát triển, bao gồm: Tính liên quan, tính hiệu lực, tính hiệu quả, tính bền vững và tính tác động; về sau được tinh chỉnh và trở thành chuẩn tham chiếu phổ biến và thường được bản địa hóa để đánh giá QLNN ở nhiều nội dung và các lĩnh vực khác nhau (Phụ lục 1a).

Ngoài ra, trong phương diện đánh giá quy trình QLNN về mặt hành chính nói chung, những tiêu chí mô tả đặc tính quản trị Nhà nước tốt (good governance) được phát triển bởi các tổ chức quốc tế (WB, 1994); UNDP, 1997; ADB, 1995) bổ sung một hệ tiêu chí định tính thiên về chất lượng thể chế và quá trình (minh bạch, trách nhiệm giải trình, pháp quyền, tham gia/đồng thuận, công bằng, hiệu lực điều hành,...). Trong thực tiễn triển khai, Việt Nam đã phát triển các bộ chỉ số cấp tỉnh như PAPI và PCI phản ánh trải nghiệm người dân và môi trường điều hành kinh tế, nhưng về mặt logic đánh giá quản lý vốn đầu tư XDCB, các chỉ số này phù hợp hơn như biến bối cảnh hoặc chỉ báo bổ trợ; để đo trực tiếp hiệu lực QLNN về vốn đầu tư XDCB cần gắn các tiêu chí quản trị với các điểm kiểm soát chu trình đầu tư và TCC.

Hệ tiêu chí theo DAC mạnh ở đo đạt mục tiêu, trong khi các đặc tính quản trị Nhà nước tốt mạnh ở lý giải chất lượng thể chế và quá trình; vì vậy, xu hướng ứng dụng phổ biến là kết hợp 02 hệ quy chiếu nhằm vừa phản ánh mức độ đạt được kết quả vừa giải thích cơ chế quản trị tạo ra kết quả.

** Nghiên cứu các yếu tố ảnh hưởng đến PIM và thành công DA*

Từ tổng hợp các công trình trong và ngoài nước có thể nhận diện rằng các yếu tố chi phối PIM thường được tổ chức theo 02 nhánh phân tích lớn: (i) Các nhân tố tạo ra “*độ nhên*” theo từng mắt xích của chu trình quản lý vốn (từ quyết định đầu tư, lập KH - giám sát - đánh giá, đến mua sắm và thực thi); và (ii) các nhân tố quyết định

mức độ thành công DA, đặc biệt với DA hạ tầng GTĐB - lĩnh vực nhạy cảm với rủi ro tài chính, đất đai, hợp đồng và các tác nhân ngoại sinh. 02 nhánh bằng chứng này cho thấy một luận điểm khá nhất quán: Hiệu quả PIM chủ yếu bị chi phối bởi chất lượng thể chế - tổ chức - tài chính, còn các yếu tố thuần kỹ thuật, xã hội đóng vai trò điều kiện cần hoặc yếu tố khuếch đại.

Ở cấp độ “hệ thống”, Jimenez & Pagano (2012) chỉ ra chất lượng quản lý chịu chi phối mạnh bởi quản lý hành chính, tiếp đến là thể chế tài chính và điều kiện tài khóa địa phương, còn môi trường bên ngoài đứng sau. Theo mắt xích chu trình, Thuy & Dat (2018) cho thấy quyết định đầu tư chịu ảnh hưởng đáng kể bởi QH/định hướng và các điều kiện KTXH, giao thông; trong khi điều kiện tự nhiên bất lợi tạo tác động ngược. Ở khâu trước thi công, Barajei et al. (2024) chỉ ra các “đòn bẩy” nghiêng về liêm chính và kỷ luật: chống tham nhũng, hạn chế can thiệp chính trị, minh bạch mua sắm, kèm các điều kiện nền như bảo đảm dòng tiền và giám sát. Ở khâu giám sát, đánh giá, Nguyễn Quốc Toàn (2019) lượng hóa vai trò trội của nhóm pháp luật - cơ chế chính sách cùng các yếu tố đạo đức và năng lực.

Đối với thành công dự án GTĐB/hạ tầng giao thông, Truong & Ta (2020) và Damoah et al. (2022) cùng cho thấy các nhân tố đứng đầu tập trung vào tài chính, GPMB, biến động DA, và kỷ luật thanh toán; đồng thời nhấn mạnh vai trò của chủ thể công trong quyết định dựa trên cơ sở dữ liệu không bị ảnh hưởng bởi thông tin chính trị. Huynh et al. (2026) bổ sung rằng nguyên nhân chậm GPMB khác nhau theo vai trò và quy mô DA, hàm ý nhu cầu thiết kế cơ chế phối hợp tinh hơn. Ở lớp công cụ và ngoại sinh, Wang (2025) gợi ý BIM phát huy khi triển khai đủ “độ sâu” ở các tác vụ then chốt; Khorana et al. (2024) cho thấy e-GP nâng minh bạch nhưng phụ thuộc chất lượng thể chế; trong khi thời tiết (Dong et al., 2025) chủ yếu đóng vai trò khuếch đại rủi ro nếu thiếu dự phòng.

Nhìn tổng hợp, bức tranh nghiên cứu cho thấy các nhân tố thể chế, tổ chức, tài chính và phối hợp thực thi dựa trên dữ liệu thường đóng vai trò chi phối, trong khi yếu tố kỹ thuật và ngoại sinh chủ yếu làm tăng biên độ rủi ro; với dự DA GTĐB, đất đai/GPMB, dòng tiền, mua sắm - hợp đồng và chất lượng quyết định giai đoạn chuẩn bị là các cum nhân tố được nhấn mạnh nhất quán.

1.1.2. Tổng quan các nghiên cứu quản lý Nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương của địa phương cấp tỉnh

Các công trình trong nước về quản lý đầu tư công và quản lý vốn đầu tư XD CB ở cấp tỉnh có thể quy nạp thành một số hướng tiếp cận chủ đạo; đồng thời, khi đối

sánh kết quả nghiên cứu cho thấy sự khác biệt rõ về trọng tâm phân tích, mức độ bao quát tác nhân và mức độ gắn kết giữa quy trình quản lý với mục tiêu/kết quả đầu ra.

Trước hết, nhóm nghiên cứu tiếp cận theo chu kỳ DA và khung hiệu quả đầu tư công cho thấy ưu thế ở việc tham chiếu các chuẩn mực quốc tế. Luận án của Nguyễn Văn Hậu (2018) về Nam Định (2011-2016) hệ thống hóa cơ sở lý luận, vận dụng khung Rajaram et al. (2010) để phân tích thực trạng quản lý ĐTC trong điều kiện nguồn lực tài chính hạn chế. Tuy nhiên, hướng tiếp cận của đề tài lại theo chu kỳ của dự án ĐTC và mới chỉ làm rõ vai trò của các cơ quan chức năng giúp việc thuộc UBND tỉnh như Sở KH&ĐT, tài chính và các CĐT mà chưa đề cập đầy đủ vai trò của HĐND, UBND tỉnh cũng như hệ thống KBNN. Hơn nữa, do thiếu vắng các lý luận về mục tiêu quản lý của chính quyền cấp tỉnh đối với ĐTC, do vậy, kết quả nghiên cứu của tác giả luận án cũng chưa đánh giá, so sánh được với kết quả đầu ra.

Tiếp theo, hướng tiếp cận theo khung lý luận QLNN về kinh tế nhấn mạnh mục tiêu, nguyên tắc, nội dung quản lý và tiêu chí đánh giá. Luận án của Trần Văn Anh (2023) về Thái Bình (2016-2022) đã xác định hệ mục tiêu, nguyên tắc và cấu trúc nội dung quản lý tương đối đầy đủ (phân cấp; lập KH và phân bổ vốn; tổ chức thực hiện; kiểm tra, đánh giá), đồng thời đề xuất nhóm tiêu chí đánh giá (hiệu quả, hiệu suất, tác động, phù hợp). Tuy nhiên, luận án chưa tập trung làm rõ cách phân loại vốn đầu tư phát triển từ NSNN của ĐP cấp tỉnh như phân loại theo mục đích sử dụng hay theo tính chất đầu tư (đầu tư XD CB và đầu tư không có cấu phần xây dựng), trong khi đó, Nguyễn Văn Hậu (2018) đã nhận định rằng hầu hết việc ĐTC ở ĐP là đầu tư XD CB, nên việc thiếu đi phân loại cụ thể này dẫn đến phần phân tích thực trạng mới chỉ dừng lại ở mức tổng hợp theo ngành, lĩnh vực, chưa phản ánh rõ bản chất của hoạt động quản lý vốn đầu tư XD CB. Do vậy, các giải pháp mà luận án đề xuất còn mang tính khái quát, chưa thật sự giải quyết được các vấn đề đặc thù và mang tính cốt lõi trong quản lý vốn đầu tư XD CB của chính quyền cấp tỉnh, đặc biệt trong bối cảnh yêu cầu nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách và cải thiện chất lượng hạ tầng công hiện nay.

Ở chiều đi sâu theo lĩnh vực và/hoặc theo chu trình ngân sách, các nghiên cứu góp phần làm rõ đặc thù vận hành của vốn XD CB nhưng thường hạn chế về liên kết chiến lược và đo lường kết quả dài hạn. Hồ Thị Hương Mai (2015) nghiên cứu vốn XD CB cho kết cấu hạ tầng giao thông đô thị Hà Nội, làm rõ đặc trưng quy mô vốn lớn, GPMB phức tạp và rủi ro cao; đồng thời xây dựng khung mục tiêu, nội dung quản lý và tiêu chí đánh giá theo từng nội dung. Tuy nhiên, nghiên cứu chưa phân tích đầy đủ mối liên hệ giữa phân cấp quản lý hạ tầng và phân cấp nguồn vốn NSNN

- yếu tố có tính quyết định đến quyền hạn, trách nhiệm và khả năng điều hành vốn. Trịnh Thị Thúy Hồng (2012) tiếp cận quản lý chi NSNN cho đầu tư XDCCB theo niên độ (lập dự toán, chấp hành, quyết toán), qua đó mô tả rõ cơ chế vận hành theo năm ngân sách; song khung phân tích này chưa phản ánh đầy đủ quá trình chuyển hóa từ đầu vào tiền tệ sang đầu ra tài sản công và chưa gắn chặt với các mục tiêu trung, dài hạn, đồng thời còn chưa phân định cơ chế phân bổ theo từng nguồn vốn (NSTW/NSDP). Cùng hướng nhấn mạnh chu trình ngân sách, Lê Công Thanh (2021) nghiên cứu lĩnh vực thủy lợi, làm rõ một số đặc trưng và nguyên tắc quản lý vốn XDCCB, đồng thời nhận diện các nhân tố ảnh hưởng; tuy vậy, do chưa xác định rõ mục tiêu quản lý theo kết quả đầu ra, phân tích vẫn thiên về quy trình và yếu tố đầu vào.

Bên cạnh đó, nhóm nghiên cứu chuyên sâu về phân cấp và phân bổ, cấp phát vốn đóng góp quan trọng ở việc “bóc tách” cơ chế tác nghiệp. Nguyễn Thị Thanh (2016) và Ngô Ngân Hà (2022) cùng chỉ ra hạn chế mang tính cấu trúc của phân cấp: phân cấp quyết định về phê duyệt có xu hướng dừng ở hình thức hành chính, trong khi phân cấp nguồn lực tài chính không điều chỉnh tương xứng với nhiệm vụ chi, làm suy giảm hiệu quả phân cấp tài khóa và khả năng cân đối vốn. Nguyễn Ngọc Hải (2020) tập trung vào phân bổ và cấp phát vốn NSNN cho dự án XDCCB ở cấp tỉnh; nhấn mạnh tình trạng chưa xác định rõ thứ tự ưu tiên trong hệ thống mục tiêu KH, kéo theo việc xây dựng và điều chỉnh KH vốn còn chậm, làm suy giảm tính chủ động và hiệu lực điều hành vốn, góp phần cụ thể hóa nguyên tắc điều chỉnh KH vốn trong khung vốn trung hạn và cơ chế chuyển vốn theo khả năng thực hiện, qua đó phản ánh tính linh hoạt trong điều hành.

Nhìn tổng thể, các nghiên cứu cấp tỉnh đã làm rõ tương đối phong phú các hướng tiếp cận (chu kỳ DA, khung QLNN về kinh tế, chu trình NS, phân cấp - phân bổ), song khác biệt ở mức độ định vị quản lý vốn đầu tư XDCCB vào các nội dung trong chu trình quản lý của ĐP cấp tỉnh và mức độ gắn kết giữa phân tích đầu vào/ quy trình với đánh giá theo kết quả đầu ra. Đây là nền đề luận án lựa chọn cách tiếp cận tích hợp, đồng thời làm rõ vai trò và tương tác của các chủ thể quản lý ở cấp tỉnh.

1.1.3. Tổng quan các nghiên cứu quản lý nhà nước về đầu tư xây dựng cơ bản cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ

Nghiên cứu quốc tế về hạ tầng GTĐB nhất quán trong việc khẳng định vai trò kết nối và tác động lan tỏa của mạng lưới đường bộ đối với năng suất khu vực tư, giảm chi phí vận tải và nâng năng lực cạnh tranh; đồng thời nhấn mạnh bài toán lựa chọn ưu tiên đầu tư trong điều kiện ngân sách hữu hạn và ràng buộc nợ công. Atolia et al. (2021) so sánh đầu tư đường sá và trường học cho thấy đường bộ có thể tạo “cú

hích” năng suất nhanh hơn trong ngắn - trung hạn, trong khi giáo dục có lợi ích dài hạn nhưng độ trễ lớn và tạo áp lực nợ công cao hơn; hàm ý chính sách là phải cân đối DM theo mục tiêu thời gian và bền vững tài khóa. Ben (2019) nhấn mạnh 02 kênh tác động của hạ tầng đường bộ tới bền vững kinh tế: Kênh định hướng đầu tư thông qua nhu cầu về đầu vào xây dựng và kênh lan tỏa thông qua giảm chi phí vận tải và cải thiện môi trường đầu tư; qua đó củng cố luận điểm rằng mạng lưới đường bộ phân bổ hợp lý và thông suốt là chiến lược phát triển ở nhiều nước đang phát triển.

Ở góc độ quản trị chi tiêu công trong lĩnh vực đường bộ, Ggoobi et al. (2020) chỉ ra hạn chế phổ biến như lập KH yếu, phối hợp liên cơ quan kém, trách nhiệm giải trình thấp do thiếu dữ liệu mạng lưới và tiêu chuẩn kỹ thuật, chống tham nhũng chưa hiệu quả trong mua sắm/hợp đồng, và phân bổ nguồn lực bảo trì chưa tối ưu. Gunaruwan (2016) phân tích hiệu quả sử dụng vốn trong dự án đường bộ và chỉ ra quản lý hoạt động đấu thầu kém hiệu quả, khuyến nghị cải cách chính sách đấu thầu theo hướng tăng cạnh tranh và lựa chọn nhà thầu có năng lực.

Các nghiên cứu gần đây về tiến độ - chi phí dự án đường bộ/đường cao tốc cũng cho thấy một chuyển dịch từ liệt kê nguyên nhân chậm tiến độ sang giải thích cơ chế gây trễ tại các nút thắt thể chế - quy trình, đặc biệt đất đai và quyền sử dụng hành lang tuyến, điều phối tiện ích và chất lượng quyết định giai đoạn chuẩn bị. Rivera et al. (2020) với phân tích tổng hợp trên nhiều quốc gia đang phát triển chỉ ra rằng nguyên nhân “hay gặp” không nhất thiết là “gây hại mạnh”; các tác nhân có cường độ tác động cao thường gắn với năng lực quản lý xây dựng, chất lượng lập KH và vấn đề đất đai. Danial et al. (2022) đào sâu “bàn giao mặt bằng” như một lớp nguyên nhân độc lập, cho thấy chậm bàn giao mặt bằng có thể kéo dài thời gian dự án rất lớn và làm phình chi phí, đặc biệt chi phí đất (bồi thường, hỗ trợ, giá đất biến động theo thời gian, chi phí tái định cư). Zhasmukhambetova et al. (2025) hệ thống hóa các nhóm rủi ro lặp lại như hạn chế tài chính, vấn đề chính trị - quy định, chậm trao quyền thi công, thay đổi thiết kế, phạm vi, xung đột điều chuyển tiện ích, thiếu vật liệu, thiết bị, vấn đề nhà thầu, yếu kém lập KH, thiếu nhân lực và điều kiện thời tiết. Eliasson (2025) bổ sung lát cắt định lượng về phân phối đội vốn: Phân phối thường không đối xứng, trong đó một nhóm nhỏ DA có mức đội vốn rất lớn tạo “đuôi phải dài”, làm tăng rủi ro tổng thể. Tác giả cũng gợi ý cơ chế “lock in - DA bị khóa” (là DA đã được đưa vào DM ưu tiên, đã công bố mục tiêu, đã phân bổ vốn khởi động, đã chọn hướng tuyến/thiết kế sơ bộ...) khiến việc điều chỉnh hoặc dừng DA trở nên rất khó khăn khi cả khi xuất hiện thông tin bất lợi.

Đặt các bằng chứng ngành GTĐB trong logic của luận án, có thể thấy rủi ro tiến độ - chi phí không chỉ là câu chuyện quản lý DA, mà là biểu hiện của các yếu tố thuộc phạm vi QLNN của CQĐP cấp tỉnh: (1) Xác định nhu cầu đầu tư và quyết định đầu tư; (2) Quản lý phân bổ vốn; (3) Quản lý hoạt động đấu thầu; (4) Quản lý giải ngân, thanh toán và quyết toán vốn; (5) Giám sát và kiểm tra, thanh tra vốn.

Các nghiên cứu thực chứng trong nước về QLNN GTĐB cấp tỉnh (Hoàng Cao Liêm, 2018; Bùi Việt Hưng, 2019) đã góp phần làm rõ khái niệm, phạm vi hạ tầng và một số nội dung quản lý, song thường còn thiên về mô tả nội dung chức năng và chưa “định vị” đủ mạnh vào nội dung QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSĐP của CQĐP cấp tỉnh.

Nghiên cứu ngành GTĐB củng cố 02 luận điểm: (i) Hiệu quả đầu tư phụ thuộc mạnh vào chất lượng ra quyết định đầu tư ở giai đoạn chuẩn bị; (ii) các nút thắt đất đai/GPMB, bố trí vốn nhiều năm, dữ liệu mạng lưới và mua sắm - hợp đồng là các cơ chế truyền dẫn chủ yếu từ quản trị công sang rủi ro tiến độ - chi phí trong thực thi.

1.1.4. Sự kế thừa những giá trị khoa học và khoảng trống cần được tiếp tục nghiên cứu

1.1.4.1. Một số kết luận khái quát rút ra từ tổng quan

Thời gian qua, nhiều công trình đã nghiên cứu tương đối sâu cả về lý luận và thực tiễn QLNN đối với đầu tư công (ĐTC) phát triển cơ sở hạ tầng (CSHT), quản lý vốn đầu tư xây dựng cơ bản (XDCB) từ NSĐP và phát triển hạ tầng giao thông đường bộ (GTĐB). Trên cơ sở tổng quan các nguồn tài liệu có liên quan, luận án rút ra một số kết luận khái quát như sau:

Đối với các nghiên cứu về “hiệu quả ĐTC”: Dòng nghiên cứu kinh điển chứng minh vai trò của ĐTC đối với năng lực sản xuất và tăng trưởng dài hạn, nhưng các nghiên cứu sau đó nhấn mạnh rằng quy mô vốn không tự động chuyển hóa thành giá trị KTCH. Thay vào đó, hiệu quả phụ thuộc mạnh vào chất lượng quyết định đầu tư, cấu trúc phân bổ nguồn lực, và kỷ luật thực thi, thể hiện qua các sai lệch lặp lại như đội vốn - chậm tiến độ - hụt lợi ích kỳ vọng. Do vậy, trọng tâm học thuật dịch chuyển từ câu hỏi “ĐTC có tạo tăng trưởng hay không” sang câu hỏi “quản lý như thế nào để ĐTC tạo giá trị và phân phối lợi ích tốt hơn”.

Đối với các nghiên cứu PIM: PIM được tiếp cận chủ yếu như một hệ thống thể chế - quy trình theo chu trình/vòng đời tài sản, trong đó các ‘điểm nghẽn’ mang tính hệ thống quyết định hiệu quả. Các khung chẩn đoán chuẩn hóa (Rajaram et al.(2010); PIMA của IMF (2015;2018); các khuyến nghị OECD (2017; 2019); PEFA (2016) trong PFM) đều hội tụ ở một luận điểm: Phi hiệu quả hiếm khi nằm ở một khâu đơn lẻ, mà hình thành từ chuỗi quyết định liên hoàn từ lập KH, lựa chọn - phân bổ, đến

thực hiện và quản lý tài sản sau đầu tư (vận hành - bảo trì, nghĩa vụ tài khóa). Vì vậy, cải thiện hiệu quả ĐTC cần được hiểu như cải cách thể chế và hoàn thiện quản trị xuyên suốt chu trình, thay vì chỉ tăng cường kiểm soát hành chính ở một vài khâu thủ tục. Đối với các nghiên cứu từng mắt xích của PIM: Nghiên cứu quốc tế cho thấy xu hướng “định vị các điểm nghẽn then chốt” ở các khâu của quy trình có tính quyết định chất lượng DM và rủi ro thực thi. Nổi bật là: (i) khâu chuẩn bị - thẩm định và cơ chế “công kiểm soát theo giai đoạn” nhằm giảm bất cân xứng thông tin và khóa rủi ro sớm; (ii) tích hợp KH - NS, đặc biệt MTEF và cơ chế cam kết vốn nhiều năm để hạn chế dàn trải, đứt gãy tài trợ gây trượt tiến độ - tăng chi phí; (iii) mua sắm- hợp đồng và quản lý điều chỉnh trong thi công; và (iv) minh bạch dữ liệu, cơ sở thông tin DM và tài sản để tăng trách nhiệm giải trình. Trong khi đó, nghiên cứu trong nước về vốn XDCB có thể mạnh ở chuẩn hóa nghiệp vụ kiểm soát tài chính theo DA và theo niên độ NS, nhưng thường chưa tích hợp đủ góc nhìn DM/vòng đời tài sản và chưa gắn chặt với logic kết quả đầu ra - giá trị KTXH.

Đối với các nghiên cứu về các mô hình và tiêu chí đánh giá: Hệ tiêu chí DAC/OECD (hiệu lực, hiệu quả, tác động, bền vững...) được sử dụng rộng rãi để phản ánh mức độ đạt mục tiêu và kết quả; trong khi nhóm tiêu chí “quản trị nhà nước tốt” (minh bạch, trách nhiệm giải trình, pháp quyền, tham gia/đồng thuận, công bằng, hiệu lực điều hành...) mạnh ở việc giải thích cơ chế thể chế - quá trình tạo ra kết quả. Vì vậy, hướng tiếp cận hợp lý trong đánh giá quản lý vốn XDCB là ghép tiêu chí kết quả với các điểm kiểm soát của chu trình PIM, thay vì chỉ sử dụng các chỉ số bối cảnh (như PCI, PAPI) như thước đo trực tiếp của hiệu lực quản lý vốn.

Đối với bằng chứng về các yếu tố ảnh hưởng cho thấy nhóm nhân tố thể chế - tổ chức - tài chính và phối hợp thực thi thường có trọng số chi phối, còn các yếu tố kỹ thuật và ngoại sinh chủ yếu làm tăng biên độ rủi ro. Các nghiên cứu chỉ ra vai trò nổi trội của năng lực bộ máy, kỷ luật ngân sách, liên chính/kiểm soát tham nhũng, minh bạch mua sắm, quản trị hợp đồng và bảo đảm dòng tiền; trong khi công nghệ (như BIM, e-procurement) phát huy hiệu quả khi có “độ sâu triển khai” và nền thể chế phù hợp; các yếu tố như thời tiết, điều kiện tự nhiên thường đóng vai trò khuếch đại nếu thiếu dự phòng và quản trị rủi ro.

Đối với nghiên cứu QLNN về vốn đầu tư XDCB của ĐP cấp tỉnh, nghiên cứu trong nước đa dạng hướng tiếp cận nhưng còn khác biệt ở mức độ “định vị” quản lý vốn XDCB trong chu trình quản lý của chính quyền cấp tỉnh. Một số công trình tham chiếu chuẩn mực quốc tế (chu kỳ DA/khung PIM), một số tiếp cận theo nội dung

QLNN về kinh tế hoặc theo chu trình NS, và một số đi sâu phân cấp - phân bổ - cấp phát. Tuy nhiên, nhìn chung còn khoảng cách giữa (i) phân tích quy trình/đầu vào và (ii) đánh giá theo kết quả đầu ra; đồng thời còn thiếu nhấn mạnh đầy đủ vai trò, trách nhiệm và tương tác của các chủ thể quản trị ở cấp tỉnh (thiết chế quyết định, cơ quan điều hành, chủ đầu tư/ban QLDA, kho bạc, cơ quan thanh tra - kiểm toán...).

Đối với các công trình nghiên cứu liên quan đến lĩnh vực hạ tầng GTĐB cũng rõ yêu cầu “quản lý DM và rủi ro theo vòng đời” đối với vốn XDCB, đặc biệt ở các nút thắt đất đai/GPMB, bố trí vốn nhiều năm, dữ liệu mạng lưới và mua sắm - hợp đồng. Các sai lệch tiến độ - chi phí trong dự án đường bộ không chỉ là vấn đề quản lý dự án thuần túy, mà phản ánh trực tiếp chất lượng QLNN của ĐP ở các khâu: xác định nhu cầu và quyết định đầu tư; ưu tiên - phân bổ vốn; tổ chức đấu thầu; giải ngân - thanh toán - quyết toán; giám sát, thanh tra - kiểm tra.

Tóm lại, tổng quan cho thấy một logic xuyên suốt: Thứ nhất, hiệu quả vốn ĐTC/XDCB có xu hướng được hưởng như một “khoảng cách chuyển hóa” từ đầu vào NS sang giá trị KTXH, trong đó xác định nhu cầu đầu tư và ra quyết định, kỷ luật thực thi theo thời gian có vai trò chi phối hơn quy mô chi tiêu đơn thuần. Thứ hai, các khung PIM, PFM hiện đại thống nhất ở cách tiếp cận theo chu trình, quy trình và coi minh bạch dữ liệu, trách nhiệm giải trình, cùng các “điểm kiểm soát” là cơ chế quyết định hiệu lực, hiệu quả quản lý. Thứ tư, trong lĩnh vực hạ tầng GTĐB, các nút thắt đất đai/GPMB, bố trí vốn liên tục, hoạt động đấu thầu là các kênh truyền dẫn chủ yếu từ chất lượng QLNN sang sai lệch tiến độ - chi phí và suy giảm hiệu quả khai thác. Trên nền tảng đó, luận án định vị đối tượng nghiên cứu theo các nội dung cốt lõi có tính quyết định đối với hiệu quả quản lý vốn. Cách tiếp cận này cho phép xem xét đầy đủ hơn mối quan hệ giữa chức năng, nhiệm vụ cụ thể của cơ quan QLNN cấp tỉnh với kết quả đầu ra của hoạt động đầu tư XDCB đối với hạ tầng GTĐB.

1.1.4.2. Khoảng trống nghiên cứu

Từ tổng quan các công trình trong và ngoài nước có thể nhận diện rằng nghiên cứu về QLNN đối với ĐTC và vốn đầu tư XDCB đã hình thành nền tảng tương đối rộng. Tuy nhiên, khi quy chiếu trực tiếp vào đối tượng “QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSNN/NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh”, hệ thống tài liệu hiện hành còn bộc lộ nhiều khoảng trống theo các chiều cạnh lý thuyết, phạm vi về không gian, thời gian, phương pháp, đòi hỏi một khung nghiên cứu chuyên biệt hơn để giải thích cơ chế và đánh giá kết quả.

(*) *Phát hiện khoảng trống về lý thuyết:*

(i) Đối với các nghiên cứu về PIM và đầu tư XDCB cho thấy phạm vi của ĐTC là rất rộng, song những đặc trưng của QLNN về đầu tư XDCB trong lĩnh vực GTĐB còn ít được nghiên cứu và chưa được làm rõ một cách có hệ thống. Nguồn vốn được tiếp cận là từ NSNN, trong nhiều nghiên cứu cũng chưa được phân tách một cách rạch ròi, nhất là giữa các cấp NS và các kênh huy động khác nhau. Bên cạnh đó, nội dung quản lý ĐTC, đầu tư XDCB được tiếp cận theo nhiều hướng khác nhau và đến nay chưa có một khung lý thuyết thống nhất nào được sử dụng như cơ sở tham chiếu riêng cho nội dung QLNN về vốn ĐTC trong lĩnh vực đường bộ.

(ii) Đối với các nghiên cứu về QLNN vốn đầu tư XDCB từ NSNN của ĐP cấp tỉnh, có thể thấy một số khoảng trống sau:

Về nguồn vốn: Phần lớn các nghiên cứu tiếp cận theo nguồn NSNN nhằm nhấn mạnh đến vai trò quản lý hành chính của CQĐP cấp tỉnh trong phân bổ chi tiết, điều hành và quyết toán vốn NS. Tuy nhiên, rất ít nghiên cứu chỉ ra cấu phần từng nguồn gắn với mức độ chủ động thực tế của cơ quan ĐP trong phân bổ vốn cho các công trình, dự án thuộc sự quản lý theo thẩm quyền. Trên thực tế, đối với phần nguồn NSTW bổ sung cho ĐP, mức độ chủ động của CQĐP cấp tỉnh bị hạn chế và không thể tự quyết định về quy mô hay mục tiêu sử dụng theo ý chí riêng. Do vậy, việc tiếp cận nguồn NSĐP như một “không gian tự chủ tài chính” của ĐP có ý nghĩa quan trọng trong việc phân biệt giữa vai trò quản lý hành chính đối với nguồn NSTW bổ sung và nhấn mạnh vai trò tự chủ, tự chịu trách nhiệm của ĐP trong huy động, phân bổ và sử dụng nguồn lực của thuộc phạm vi của mình.

Về mục tiêu, nguyên tắc và công cụ QLNN: Các nghiên cứu về QLNN đối với vốn đầu tư XDCB từ NSĐP ở cấp tỉnh chưa xây dựng được một khung lý luận thống nhất; hệ mục tiêu, nguyên tắc thường trình bày rời rạc, trong khi mối quan hệ giữa mục tiêu vĩ mô của QLNN về kinh tế với mục tiêu tác nghiệp của quản lý chi đầu tư công (hiệu quả, tiết kiệm, minh bạch, định hướng phát triển KTXH) chưa được luận giải như một quan hệ “mục tiêu - công cụ” trong cùng khuôn khổ quản lý. Đồng thời, phần lớn công trình mới dừng ở liệt kê các công cụ phổ biến (chiến lược, QH, KH, pháp luật) mà thiếu phân tích cơ chế tác động cụ thể trong bối cảnh CQĐP cấp tỉnh vừa chịu ràng buộc từ TW vừa phải thích ứng điều kiện địa phương, đặc biệt chưa đặt hệ công cụ/phương pháp trong yêu cầu nền hành chính công hiện đại và chuyển đổi số, tạo ra khoảng trống cần tiếp tục làm rõ.

Về nội dung nghiên cứu: Không ít công trình tổ chức nội dung theo quy trình

nhằm bám sát quy định và thuận lợi cho mô tả hệ thống. Cách tiếp cận này có hạn chế: thiên về thủ tục và mức độ tuân thủ hơn là hiệu quả sử dụng vốn; mô tả tuyến tính trong khi thực tiễn quản lý mang tính đan xen, tương tác phức hợp; dễ bỏ qua các “điểm quyết định” và nút thắt trọng yếu; chưa gắn chặt với quản lý theo kết quả đầu ra - yêu cầu cốt lõi của NPM và khó bao quát các vấn đề ngoài thủ tục như năng lực dự báo. Vì vậy, dù hữu ích về mặt cấu trúc, cách tiếp cận theo quy trình chưa phản ánh đầy đủ hiệu quả QLNN về vốn đầu tư XD/CB trong bối cảnh đổi mới quản trị công.

Các nghiên cứu về hạ tầng GTĐB hiện chủ yếu mô tả theo loại công trình, cấp kỹ thuật và cấp quản lý hành chính, nhưng chưa làm rõ tính liên kết hữu cơ, đồng bộ kỹ thuật của toàn tuyến theo tiêu chuẩn thiết kế (gồm đường và hệ thống công trình phụ trợ, phục vụ, kỹ thuật bố trí kèm theo). Vì thiếu góc nhìn “tuyến đồng bộ”, các công trình tổng quan hầu như chưa phân tích yêu cầu đồng bộ kỹ thuật và tác động của nó tới quy mô, cơ cấu nguồn vốn đầu tư XSCB; do đó chưa hệ thống hóa được mối liên hệ giữa đầu tư XD/CB hạ tầng GTĐB với phân cấp quản lý hành chính và phân cấp trách nhiệm đầu tư XD/CB giữa các cấp NS. Trên cơ sở đó, có thể coi đây chính là khoảng trống lý luận và thực tiễn mà luận án hướng tới bổ sung và làm rõ.

() Phát hiện vùng trống về phạm vi không gian và thời gian nghiên cứu:*

Về không gian, mặc dù đã có nhiều nghiên cứu về QLNN vốn XD/CB/ĐTC ở các ĐP khác nhau, nhưng còn thiếu một nghiên cứu có tính khái quát và kiểm chứng trực tiếp đối với tỉnh Thanh Hóa, đặc biệt cho lĩnh vực GTĐB và theo đúng đối tượng “vốn đầu tư XD/CB từ NSDP”. Thanh Hóa có cấu trúc địa bàn đa dạng (đồng bằng - ven biển - miền núi), nhu cầu kết nối liên vùng và chênh lệch điều kiện tự nhiên, xã hội giữa các khu vực, nên cơ chế rủi ro và hiệu quả quản trị DM đường bộ có khả năng khác biệt đáng kể so với các ĐP đã được nghiên cứu trước đó.

Về thời gian, giai đoạn 2019-2025 được xem là một chu kỳ có tính liên tục nhưng đồng thời chưa đựng nhiều biến động lớn như: đan xen giữa tổng kết và chuyển kỳ KH ĐTC trung hạn, tác động của cú sốc Covid-19, quá trình phục hồi hậu đại dịch, xung đột địa chính trị ở bối cảnh quốc tế, yêu cầu chuyển đổi kép (số hóa và xanh hóa) và những điều chỉnh quan trọng về thể chế, tổ chức bộ máy và phân cấp quản lý. Vì vậy, việc nghiên cứu giai đoạn 2019-2025 có ý nghĩa bổ sung khoảng trống về thời gian, cho phép nhận diện đầy đủ hơn sự biến đổi của cơ chế quản lý vốn đầu tư XD/CB từ NSDP trong điều kiện chuyển đổi thể chế và biến động mạnh của môi trường quản trị công ở cấp tỉnh.

(*) *Phát hiện vùng trống về phương pháp nghiên cứu:*

Các công cụ phân tích có khả năng chuyển hóa kết quả nghiên cứu thành ưu tiên chính sách còn ít được sử dụng. Đặc biệt, phương pháp IPA phù hợp để đối sánh “mức độ quan trọng” và “mức độ thực hiện” của từng yếu tố quản trị, từ đó chỉ ra các vùng ưu tiên can thiệp (tập trung cải thiện ngay, duy trì, giảm ưu tiên...). Việc thiếu vắng IPA và các kỹ thuật tương đương khiến nhiều nghiên cứu dừng ở khuyến nghị chung, chưa tạo được “bản đồ ưu tiên” có căn cứ thực chứng cho điều hành QLNN.

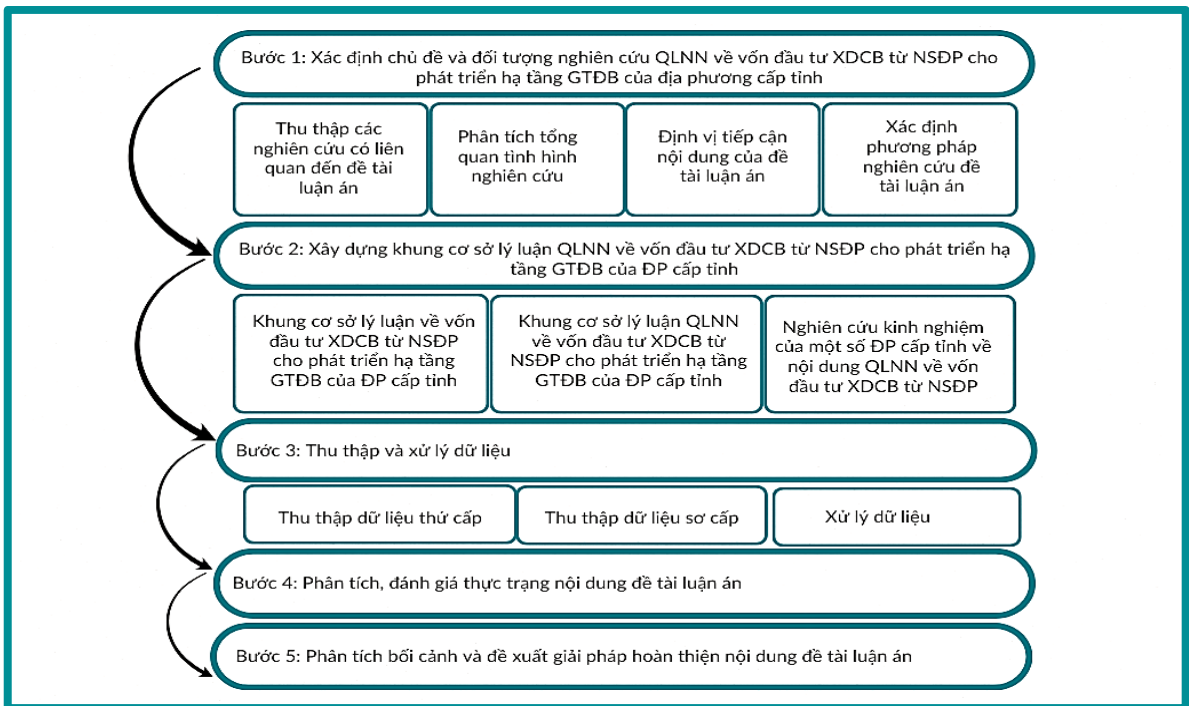
1.1.4.3. Sự kế thừa từ các công trình nghiên cứu về giá trị khoa học và thực tiễn

Quá trình triển khai đề tài luận án được NCS dựa trên cơ sở vững chắc về sự đóng góp của các công trình tiên nhiệm về giá trị khoa học và thực tiễn, đặc biệt là lý thuyết về hạ tầng GTĐB, vốn đầu tư XDCB từ NSDP để xây dựng khung cơ sở lý luận về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh và QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh, hệ thống chỉ tiêu đánh giá và các yếu tố ảnh hưởng tới QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh.

1.2. Quy trình và phương pháp nghiên cứu

1.2.1. Quy trình nghiên cứu

05 bước thực hiện trong quy trình thiết kế nghiên cứu luận án như sau:



Hình 1.1: 05 bước quy trình nghiên cứu của luận án

(Nguồn: NCS xây dựng)

1.2.2. Phương pháp nghiên cứu

1.2.2.1. Phương pháp nghiên cứu tại bàn

Phương pháp nghiên cứu tại bàn được sử dụng để khai thác và hệ thống hóa nguồn dữ liệu thứ cấp kết hợp tư liệu pháp lý, qua đó: (i) Tổng quan cơ sở lý luận và các cách tiếp cận QLNN về vốn đầu tư XDDB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTDB của CQDP cấp tỉnh; (ii) hình thành khung phân tích và bộ tiêu chí/nhóm biến làm căn cứ thiết kế mô hình nghiên cứu; đồng thời (iii) phác họa bối cảnh và làm rõ thực trạng quản lý vốn đầu tư XDDB từ NSDP của tỉnh Thanh Hóa trong phạm vi luận án.

Nguồn tài liệu được sử dụng và phương thức thu thập: Nghiên cứu sử dụng kết hợp dữ liệu thứ cấp và tư liệu pháp lý, thu thập theo phương pháp rà soát tài liệu và đối chiếu nhiều nguồn thông tin, gồm: (1) Nhóm tài liệu học thuật (báo cáo khoa học, luận án, sách chuyên khảo, giáo trình liên quan đến các chủ đề: ĐTC, NSNN/NSDP, đầu tư XDDB, QLDA, GTDB,... Tài liệu được truy cập từ các cơ sở dữ liệu trực tuyến (ví dụ Google Scholar và thư viện số) và thu thập trực tiếp tại thư viện các cơ sở đào tạo. Việc rà soát thực hiện theo bộ từ khóa tiếng việt và tiếng anh tương ứng với các chủ đề nghiên cứu; tài liệu được sàng lọc theo mức độ liên quan, thời gian công bố (cập nhật đến thời điểm hoàn tất rà soát tài liệu) và chất lượng học thuật (ưu tiên nguồn xuất bản uy tín, loại trừ tài liệu trùng lặp, thiếu thông tin nhận dạng hoặc không truy xuất được toàn văn). (2) Nhóm hệ thống văn bản quy phạm pháp luật và văn bản hướng dẫn thi hành, bao gồm: Luật, Nghị định, Thông tư, Nghị quyết, Quyết định... liên quan đến chủ đề và đang còn hiệu lực trong giai đoạn nghiên cứu. Văn bản được thu thập từ cổng thông tin điện tử của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền; các văn bản sửa đổi, bổ sung được đối chiếu theo thời điểm hiệu lực để đảm bảo thống nhất căn cứ pháp lý khi phân tích. (3) Nhóm báo cáo, số liệu và tài liệu quản lý phục vụ phân tích thực trạng tại tỉnh Thanh Hóa trong giai đoạn 2019-2025, gồm: KH ĐTC trung hạn, KH vốn hằng năm; báo cáo tình hình giải ngân, thanh toán, quyết toán; các báo cáo chuyên đề có liên quan khác; cùng kết luận của thanh tra tỉnh Thanh Hóa và kết luận của KTNN. Dữ liệu được thu thập trực tiếp từ các báo cáo chính thức hoặc qua hệ thống công bố văn bản, tài liệu của cơ quan ĐP. Về mặt kỹ thuật, nghiên cứu xác định rõ đầu mối phát hành (HĐND/UBND tỉnh và các cơ quan chuyên môn như Sở KH&ĐT, Sở Tài chính,...).

Quy trình thu thập, sàng lọc và xử lý dữ liệu thứ cấp được thực hiện theo các bước sau: (1) Xác định DM thông tin theo mục tiêu nghiên cứu (nhóm thông tin về thể chế - quy trình quản lý; nhóm số liệu thực trạng KH vốn, phân bổ, giải ngân, quyết

toán; tài liệu giám sát, thanh tra/kiểm toán và các văn bản liên quan đến trách nhiệm giải trình); (2) thu thập và lập hồ sơ nguồn: với mỗi tài liệu, nghiên cứu ghi nhận các thông tin nhận dạng để thuận tiện truy xuất và đối chiếu (tên tài liệu, cơ quan ban hành/chủ quản, số/ký hiệu nếu có, thời điểm ban hành/công bố,...); (3) sàng lọc dữ liệu về nguồn nội dung theo các tiêu chí: (i) nguồn chính thống/đáng tin cậy và có thông tin nhận dạng rõ ràng; (ii) phù hợp phạm vi nghiên cứu (tại Thanh Hóa; giai đoạn 2019-2025 đối với dữ liệu thực trạng); (iii) đối với số liệu phải có đơn vị đo, kỳ báo cáo và phạm vi thống kê; (iv) đối với văn bản pháp lý ưu tiên văn bản còn hiệu lực thi hành; (4) Chuẩn hóa và làm sạch dữ liệu: dữ liệu được chuẩn hóa về cấu trúc bảng biểu, thuật ngữ và đơn vị đo; rà soát sai khác giữa các nguồn và ưu tiên số liệu có thể đối chiếu bằng báo cáo chính thức; (5) Phân tích nội dung và đối sánh nhiều nguồn: Dữ liệu được xử lý theo hướng phân tích nội dung và tổng hợp đối sánh, cụ thể: các luận điểm và khái niệm then chốt được mã hóa và phân nhóm để hình thành khung lý thuyết và các cấu phần phân tích; đồng thời, nội dung quy định pháp lý được đối chiếu với thực tiễn triển khai và các số liệu quản lý tại ĐP nhằm nhận diện điểm mạnh, hạn chế và các “nút thắt” trong quy trình quản lý vốn.

1.2.2.2. Phương pháp nghiên cứu chuyên gia

Kết quả tổng hợp từ nghiên cứu tại bàn đã cung cấp hệ thống tiêu chí đánh giá và nhóm yếu tố ảnh hưởng đến QLNN về vốn đầu tư XDCCB từ NSĐP cho phát triển hạ tầng GTĐB của CQĐP cấp tỉnh. Tuy nhiên, do dữ liệu thứ cấp được lựa chọn và diễn giải thông qua lăng kính nghiên cứu của NCS, khả năng phát sinh thiên lệch trong quá trình tổng hợp và suy luận là khó tránh khỏi. Vì vậy, luận án bổ sung bước tham vấn chuyên gia nhằm tăng cường tính khách quan và độ tin cậy, thông qua việc thu nhận các đánh giá độc lập để đối chiếu, kiểm chứng và hiệu chỉnh các kết quả rút ra từ dữ liệu thứ cấp.

** Nguyên tắc lựa chọn chuyên gia và cỡ mẫu:*

Theo Nguyễn Hữu Minh và cộng sự (2024), việc xác định số lượng chuyên gia trong nghiên cứu định tính không đặt trọng tâm ở quy mô mẫu lớn theo nghĩa thống kê mà dựa chủ yếu vào mức độ đại diện và độ bão hòa thông tin. Trên cơ sở đó, luận án sử dụng chọn mẫu phi xác suất theo kỹ thuật chọn mẫu có chủ đích, tức là lựa chọn chuyên gia dựa trên các tiêu chí về vị trí việc làm, chức năng - nhiệm vụ và mức độ am hiểu chuyên môn. Do đặc tính của kỹ thuật chọn mẫu này, không phải mọi đơn vị trong tổng thể đều có khả năng được chọn và cũng không xác định được xác suất lựa chọn cho từng đơn vị.

Mẫu chuyên gia được thiết kế theo hướng bao phủ các khâu trọng yếu của chu trình PIM, đồng thời bảo đảm nguồn phản biện độc lập từ nhóm giảng viên/nhà khoa học để hạn chế thiên lệch góc nhìn thực thi. Trong quá trình tổng hợp, các phản hồi ở những lượt sau chủ yếu củng cố và làm rõ các nhóm ý đã xuất hiện trước đó, ít phát sinh thêm các chủ đề cốt lõi mới; đây là dấu hiệu cho thấy dữ liệu đạt mức độ bão hòa nhất định đối với các nội dung tham vấn (theo Nguyễn Hữu Minh và cộng sự, 2024).

Chuyên gia được lựa chọn thuộc 02 nhóm: Nhóm chuyên gia 01: Vị trí việc làm là các giảng viên/nhà khoa học ở các trường đại học. Tiêu chí bổ sung: Có trình độ chuyên môn từ tiến sĩ trở lên và có thâm niên ≥ 15 năm giảng dạy về quản lý kinh tế, TCC, quản lý TCC. Với sự thuận tiện trong việc lấy cỡ mẫu, NCS thực hiện xin ý kiến các chuyên gia này ở trường Đại học Hồng Đức. Tổng số chuyên gia đáp ứng các điều kiện và được xin ý kiến gồm có 04 người. Nhóm chuyên gia 02: Vị trí việc làm là các cán bộ lãnh đạo phụ trách, chuyên viên tại các Sở, Ban, phòng quản lý ĐTC, NSDP của tỉnh Thanh Hóa; có kinh nghiệm làm việc ≥ 15 năm. Với các yêu cầu này, NCS xác định được tổng số chuyên gia xin ý kiến là 14 người, bao gồm: Tỉnh ủy (1 người); đại diện UBND tỉnh (3 người); Sở Tài chính (2 người); Sở KH&ĐT (2 người); Sở Xây dựng (2 người); Ban QLDA công trình giao thông (4 người). Như vậy, tổng số chuyên gia trong bước định tính của luận án (cỡ mẫu định tính) là 18 người (Phụ lục 7a).

Trên cơ sở thiết kế nêu trên, cỡ mẫu 18 chuyên gia đáp ứng yêu cầu độ tin cậy theo chuẩn nghiên cứu định tính nhờ (i) chọn mẫu có chủ đích theo tiêu chí năng lực và kinh nghiệm; (ii) đại diện theo chức năng trong chu trình PIM; (iii) và đạt độ bão hòa thông tin ở các chủ đề trọng tâm khi đánh giá theo 04 tiêu chí định tính.

Luận án đồng thời thừa nhận rủi ro thiên lệch khi phỏng vấn cán bộ thực thi do tâm lý tự bảo vệ và chuẩn mực xã hội. Để kiểm soát rủi ro này, dữ liệu phỏng vấn không được sử dụng như kết quả tự đánh giá, mà chủ yếu nhằm làm rõ cơ chế vận hành, điểm nghẽn và nguyên nhân theo từng khâu của quy trình, nội dung quản lý; đồng thời được đối chiếu chéo giữa các cơ quan, giữa hai nhóm chuyên gia và với dữ liệu/hồ sơ thứ cấp liên quan. Cách tiếp cận này giúp nâng cao tính khách quan và độ tin cậy của kết luận đánh giá, hạn chế tối đa sự phụ thuộc vào nhận định chủ quan của một nhóm tác nhân đơn lẻ.

** Nội dung tham vấn và kết quả kiểm chứng từ chuyên gia*

Tham vấn chuyên gia tập trung vào 03 nhóm nội dung: (i) Nội dung và quy trình QLNN về vốn đầu tư XDCCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh;

(ii) thẩm định hệ thống tiêu chí đánh giá QLNN về vốn đầu tư XDDB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTDB của ĐP cấp tỉnh qua các mặt hiệu lực, hiệu quả, phù hợp và bền vững; (iii) sàng lọc và hiệu chỉnh các yếu tố ảnh hưởng đến QLNN về vốn đầu tư XDDB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTDB của ĐP cấp tỉnh phục vụ xây dựng mô hình nghiên cứu

Để thu thập ý kiến, luận án sử dụng phiếu tham vấn chuyên gia gồm 02 phần: (i) Phần đánh giá theo mức độ đồng thuận (kèm mục “đề xuất chỉnh sửa/ghi chú”); (ii) phần câu hỏi mở nhằm thu nahanj gợi ý bổ sung, điều chỉnh câu chữ và kiến nghị loại bỏ/ghép nhóm biến. Phiếu tham vấn được thiết kế để chuyên gia có thể đánh giá độc lập và nêu rõ lập luận kèm theo.

** Quy trình triển khai và tổng hợp kết quả:*

Quy trình tham vấn được thực hiện theo các bước: (i) Gửi tài liệu tóm lược khung nội dung, tiêu chí và danh mục biến dự kiến; (ii) thu nhận phản hồi của chuyên gia; (iii) tổng hợp, mã hóa và phân nhóm ý kiến; (iv) hiệu chỉnh khung nội dung/tiêu chí/biến theo nguyên tắc ưu tiên các ý kiến có lập luận rõ ràng và được nhiều chuyên gia đồng thuận; (v) hoàn thiện danh mục sử dụng cho phân tích thực trạng và thiết kế công cụ khảo sát.

Trong tổng hợp kết quả, luận án xem một nội dung/biến đạt mức chấp nhận khi đạt đồng thuận cao trong nhóm chuyên gia (thể hiện qua tỷ lệ đồng thuận và/hoặc mức đánh giá tập trung ở các mức “đồng ý” trở lên), đồng thời không có ý kiến phản biện mang tính phủ định kèm lập luận thuyết phục. Các góp ý về câu chữ, phạm vi, cách diễn đạt được tiếp thu theo hướng làm rõ nghĩa và nâng tính đo lường của chỉ báo.

** Kết quả sử dụng của bước tham vấn trong luận án:*

Trên cơ sở tổng hợp ý kiến chuyên gia, luận án xác lập 03 nhóm đầu ra để sử dụng ở các chương tiếp theo:

- Về nội dung QLNN về vốn đầu tư XDDB từ NSDP của ĐP cấp tỉnh: Việc khái quát hóa tình hình nghiên cứu từ các công trình quản lý chi tiêu vốn, QLNN về vốn đầu tư XDDB từ NSNN của ĐP cấp tỉnh đã giúp NCS xác định nội dung QLNN về vốn đầu tư XDDB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTDB của ĐP cấp tỉnh gồm các phần: (1) Xác định nhu cầu đầu tư và quyết định đầu tư; (2) quản lý phân bổ vốn; (3) quản lý hoạt động đấu thầu; (4) quản lý giải ngân, thanh toán và quyết toán vốn; (5) giám sát và kiểm tra, thanh tra vốn đầu tư XDDB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GDB của ĐP cấp tỉnh. Những nội dung này được các chuyên gia tham vấn và hoàn toàn đồng ý với kết quả đã xác định như trên (Phụ lục 9).

- Xác định hệ thống tiêu chí định tính đánh giá QLNN về vốn đầu tư XDDB từ

NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh: 04 tiêu chí được kế thừa từ thành quả khoa học của các nghiên cứu về mô hình đánh giá quá trình quản lý theo kết quả đầu ra là: Tính hiệu lực, tính hiệu quả, tính phù hợp, tính bền vững. Mỗi nhóm tiêu chí tổng được diễn đạt bởi các chỉ tiêu cụ thể xuyên suốt nội dung và quy trình của đối tượng nghiên cứu của luận án, sau đó đưa vào xin ý kiến của chuyên gia và thu được kết quả: 04 tiêu chí đánh giá và 32 chỉ tiêu cụ thể được dùng cho công việc phân tích, đánh giá thực trạng ở chương 03.

- Xác định các yếu tố ảnh hưởng đến QLNN về vốn đầu tư XD CB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh: Kế thừa từ các nghiên cứu tổng quan, các yếu tố ảnh hưởng được đưa vào xin ý kiến chuyên gia với kết quả: 07 nhóm yếu tố đại diện với 36 yếu tố thành phần ảnh hưởng đến QLNN về vốn đầu tư XD CB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh (Phụ lục 1b).

(Phương pháp nghiên cứu phỏng vấn chuyên gia*

NCS thực hiện phỏng vấn đối với nhóm chuyên gia thứ hai, bao gồm 14 người. Mục đích phỏng vấn là để tìm hiểu những nhận định, đánh giá của chuyên gia về thực trạng phát triển hạ tầng GTĐB trên địa bàn tỉnh Thanh Hóa; thực trạng QLNN phần vốn NSDP cho đầu tư xây dựng phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa; sự thành công cũng như hạn chế, nguyên nhân dẫn đến những hạn chế; những giải pháp, kiến nghị để hoàn thiện công tác QLNN về vốn đầu tư XD CB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa đến năm 2030, tầm nhìn 2035; kinh nghiệm thực tiễn QLNN về vốn đầu tư XD CB từ NSDP của một số ĐP khác.

1.2.2.3. Phương pháp nghiên cứu định lượng

Những đặc trưng thuộc về phương pháp định tính đã có những đóng góp hữu ích nhất định trong phân tích thực trạng nhưng không thể trả lời được cho câu hỏi nghiên cứu về mức độ bao nhiêu và tác động như thế nào. Vì thế, theo Nguyễn Hữu Minh & cộng sự (2024) để đo lường mức độ và lượng hóa kết quả nghiên cứu, cần phải kết hợp sử dụng bổ sung phương pháp nghiên cứu định lượng. Nhưng nghiên cứu định lượng có những đặc thù về thu thập thông tin, đòi hỏi dữ liệu phải được chuẩn hóa và xử lý thống kê. Trong khuôn khổ luận án, NCS tiến hành thu thập thông tin định lượng thông qua phương pháp khảo sát/ điều tra bằng bảng hỏi. Để thực hiện được công việc này, quy trình như sau:

Bước 1: Thiết kế, xây dựng Bảng khảo sát

- Xây dựng cấu trúc của Bảng khảo sát gồm có các thông tin chung về: Giới tính, độ tuổi, khu vực làm việc, trình độ học vấn, kinh nghiệm làm việc của đối tượng khảo

sát và 02 phần nội dung quan trọng: (1) Đánh giá các tiêu chí định tính QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP của tỉnh Thanh Hóa (04 tiêu chí tổng đánh giá với 32 chỉ tiêu thành phần được thiết kế theo quy trình quản lý); (2) Đo lường các yếu tố ảnh hưởng đến QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP của tỉnh Thanh Hóa (07 nhóm yếu tố đại diện, được định nghĩa, cụ thể bởi 36 tiêu chí). Trong bảng hỏi, đối tượng khảo sát được yêu cầu đánh giá mức độ thực hiện của cơ chế, quy trình và kết quả quản lý ở cấp cơ quan/đơn vị, không yêu cầu tự chấm “kết quả công việc cá nhân”. Cách diễn đạt được chuẩn hóa theo hướng đánh giá công tác quản lý nhằm giảm thiên lệch tự đánh giá.

- NCS thiết kế, sử dụng các câu hỏi mức độ về ý kiến đánh giá, thái độ, hành vi của đáp ứng viên về cả 02 nội dung trên. Để chuyển đổi ý kiến chủ quan của người được phỏng vấn thành dữ liệu giúp cho việc phân tích, NCS sử dụng thang đo phổ biến là Likert lẻ với 05 mức điểm thống nhất từ 1 đến 5 điểm để diễn đạt từ không quan trọng đến rất quan trọng đối để đo lường mức độ quan trọng; tương tự với mức độ thực hiện, điểm số từ rất không tốt đến rất tốt; đối với đo lường mức độ ảnh hưởng của các yếu tố, mức điểm từ rất không ảnh hưởng đến rất ảnh hưởng.

- Hoàn chỉnh bảng hỏi chính thức: Bản thảo khảo sát được sử dụng trước trên quy mô nhỏ và thuận tiện (15 sự hiện diện của cán bộ trong các cơ quan QLNN tại tỉnh Thanh Hóa về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB) để đánh giá sự phù hợp về các mặt: Cấu trúc tổng thể, văn phong, nội dung và hình thức trình bày. Tổng hợp phần trả lời của đáp viên khảo sát thử cho thấy sự phù hợp về cấu trúc và nội dung, tuy nhiên, một vài cách diễn đạt, lỗi hình thức cần được điều chỉnh lại trước khi đưa vào khảo sát diện rộng của NCS.

Bước 2: Tổ chức thu thập thông tin

- *Xác định đối tượng khảo sát:* Cán bộ quản lý, chuyên viên tại các cơ quan/đơn vị liên quan trực tiếp đến điều hành, quản lý và thực thi nhiệm vụ về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB trên địa bàn tỉnh Thanh Hóa.

- *Xác định cỡ mẫu khảo sát:* Về nguyên tắc, quy mô mẫu tối thiểu phụ thuộc vào biến quan sát và kỹ thuật phân tích. Theo gợi ý của Hair et al. (1998), với phân tích hồi quy đa biến thì tập kích cỡ mẫu ở mức tối thiểu là gấp 5 lần biến quan sát ($n = 5 * m$). Trong khi đó, Tabachnick & Fidell (1989) sử dụng công thức để tính cỡ mẫu tối thiểu cần là $n = 50 + 8 * m$ (m là số biến độc lập) cho phân tích hồi quy đa biến. Đây là căn cứ để NCS tiến hành xác định số lượng mẫu tối thiểu cho phân tích định lượng của luận án. Theo đó, NCS lấy mẫu theo nguyên tắc của Hair et al. (1989) là $5 * 36 = 180$ mẫu. Để đảm bảo đủ số lượng mẫu hợp lệ, đúng quy cách, đúng đối tượng thì trong

phạm vi nghiên cứu này, tác giả áp dụng cỡ mẫu là 250 phiếu khảo sát gồm cả số lượng mẫu dự phòng, chi tiết tại Phụ lục 7b.

- Xác định hình thức khảo sát: Khảo sát được triển khai theo hai kênh thu thập để phù hợp điều kiện tiếp cận đáp viên và tăng tỷ lệ phản hồi: (i) Trực tiếp (phiếu giấy) đối với các cơ quan/đơn vị cấp tỉnh: NCS phát phiếu thông qua đầu mối liên hệ tại cơ quan/đơn vị hoặc phát trực tiếp cho đáp viên; kèm hướng dẫn trả lời thống nhất và thu hồi theo đầu mối trong thời hạn quy định. (ii) Trực tuyến (online) đối với nhóm cơ quan/đơn vị cấp huyện: UBND huyện; Ban QLDA cấp huyện; Phòng KH - Tài chính; Phòng Kinh tế - Hạ tầng): NCS gửi đường link bảng hỏi qua danh sách email (được phân bổ tại Phụ lục 7B). Để hạn chế trùng lặp và đảm bảo dữ liệu hợp lệ, mỗi đáp viên được kiểm soát theo danh sách phát của từng cơ quan/đơn vị) và chỉ ghi nhận một phản hồi hợp lệ.

- Kiểm soát tính khách quan và chất lượng dữ liệu: Trong quá trình khảo sát, NCS thực hiện nguyên tắc tự nguyện - ẩn danh - bảo mật, không thu thập thông tin định danh nhạy cảm; dữ liệu chỉ sử dụng cho mục đích nghiên cứu và báo cáo tổng hợp. Nội dung câu hỏi được diễn đạt theo hướng đánh giá công tác quản lý về quy trình, kết quả thực thi ở cấp cơ quan/địa bàn, không yêu cầu tự chấm “kết quả công việc cá nhân”, qua đó giảm thiên lệch tự đánh giá.

Bước 3: Xử lý và phân tích dữ liệu

NCS thực hiện phát ra 250 phiếu, số phiếu thực tế thu về là 245 phiếu (tỷ lệ thu hồi 98%). Dữ liệu được rà soát và làm sạch trước khi phân tích. Các phiếu bị loại (06 phiếu) thuộc một trong các trường hợp: (i) thiếu dữ liệu trọng yếu, bỏ trống nhiều mục; (ii) trả lời theo một lựa chọn hầu hết câu hỏi. Do đó, số phiếu hợp lệ đưa vào phân tích là 239 phiếu. Mẫu điều tra được mô tả cụ thể trong phần phụ lục 7b. Sau đó, cần mã hóa thông tin gốc thu được từ 239 phiếu này trong công cụ phân tích PSS để hỗ trợ tìm kiếm kết quả phân tích dữ liệu chuyên đổi.

Đối với đánh giá tiêu chí định tính QLNN về vốn đầu tư XD CB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa, luận án sử dụng mô hình tích hợp Kano – IPA (trực quan hóa mức độ khác biệt về tầm quan trọng và mức độ thực hiện các nội dung QLNN về vốn đầu tư XD CB từ NSDP thông qua biểu đồ phân tích 02 chiều). Việc phân loại mức độ khoảng theo giá trị trung bình, với các ý nghĩa các mức điểm trung bình là: $1,00 \leq GTTB \leq 1,80$: Rất không quan trọng/rất kém; $1,81 \leq GTTB \leq 2,60$: Không quan trọng/kém; $2,61 \leq GTTB \leq 3,40$: Trung bình; $3,41 \leq GTTB \leq 4,20$: Quan trọng/khá; $4,21 \leq GTTB \leq 5,00$: Rất quan trọng/rất tốt. Trên biểu đồ Kano - IPA, 02 trục biểu thị: Mức độ

quan trọng trên trục tung (Y) và trục hoành (X) với mức độ thực hiện.

Kết quả từ phân tích biểu đồ cho thấy một ma trận Quadrant gồm 04 vùng thành phần, cho phép phân loại các tiêu chí đánh giá theo mức độ ưu tiên cải thiện theo gợi ý của Kano-IPA như sau: Vùng thứ nhất là “*tập trung cải thiện*”; vùng thứ hai là “*tiếp tục duy trì*”; vùng thứ ba là “*chú ý thấp*”; vùng thứ tư là “*giảm sự đầu tư*”. Việc vận dụng mô hình tích hợp Kano-IPA giúp luận án nhận diện chính xác điểm mạnh, điểm yếu và thứ tự ưu tiên cải thiện trong QLNN về vốn đầu tư XDCCB từ NSDP, qua đó góp phần đề xuất các giải pháp phù hợp và khả thi hơn cho thực tiễn tỉnh Thanh Hóa.

Ngoài ra, để đánh giá các yếu tố ảnh hưởng đến QLNN về vốn đầu tư XDCCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa, luận án đã sử dụng: thống kê mô tả; phân tích, đo lường độ tin cậy; phân tích nhân tố khám phá (EFA); phân tích hồi quy tuyến tính và kiểm định mô hình để đo lường mức độ tác động của từng nhân tố độc lập đến hoạt động QLNN về vốn đầu tư XDCCB, xác định các yếu tố có ảnh hưởng mạnh nhất và yếu nhất.

Việc kết hợp đồng bộ các công cụ phân tích trên giúp luận án đánh giá toàn diện, khoa học và đáng tin cậy hơn về các yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả QLNN đối với vốn đầu tư XDCCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa, đồng thời làm cơ sở cho việc đề xuất các giải pháp quản lý phù hợp và khả thi.

Kết luận chương 1

Khung nội dung của chương 01 chứa đựng những lý thuyết tổng quan về ĐTC và quản lý ĐTC; quản lý đầu tư XDCCB từ NSNN; quản lý vốn đầu tư XDCCB từ NSNN. Những nội dung này được các nhà khoa học tiếp cận ở góc độ vĩ mô và ở cấp ĐP; ở các lĩnh vực/ngành kinh tế, trong đó có lĩnh vực giao thông, GTĐB. Những kết quả, thành công nghiên cứu của các công trình khoa học đi trước này đã giúp NCS xác định được vùng trống trong nghiên cứu về mặt nội dung, không gian và thời gian, từ đó xây dựng quy trình các bước nghiên cứu cho luận án, cũng như xác định sử dụng loại phương pháp nghiên cứu cần thiết, hợp lý, đáp ứng được yêu cầu và nhiệm vụ nghiên cứu mà luận án đề ra.

CHƯƠNG 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM THỰC TIỄN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ VỐN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN TỪ NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG CHO PHÁT TRIỂN HẠ TẦNG GIAO THÔNG ĐƯỜNG BỘ CỦA ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH

2.1. Lý luận chung về hạ tầng giao thông đường bộ và vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ

2.1.1. Hạ tầng giao thông đường bộ

2.1.1.1. Khái niệm và cấu trúc thành phần hạ tầng giao thông đường bộ

Quan điểm về hạ tầng GTĐB đến nay đã trở nên phổ biến trong nghiên cứu và thực tiễn quản lý, đồng thời nội hàm của hạ tầng GTĐB thường được thể chế hóa trong hệ thống pháp luật về đường bộ ở nhiều quốc gia thông qua việc định danh phạm vi kết cấu hạ tầng, phân định trách nhiệm quản lý và thiết lập cơ chế khai thác - bảo trì.

Trên phương diện học thuật, các nghiên cứu tiếp cận hạ tầng GTĐB theo những cách khác nhau. Dương Văn Thái (2014) xem xét theo hướng “điều kiện vận hành và hiệu quả hệ thống GTVT”; phân tách kết cấu thành “hạ tầng cứng” (công trình) và “hạ tầng mềm” (quy tắc, cơ chế vận hành, tổ chức giao thông, biển báo...) - điều kiện quyết định hiệu quả khai thác; tuy nhiên, trong nghiên cứu QLNN về vốn đầu tư XDCB, việc đưa “hạ tầng mềm” vào nội hàm dễ dẫn đến chồng lấn với phạm vi QLNN. Ở góc nhìn khác, Nguyễn Quốc Huy (2014) nhấn mạnh hạ tầng GTĐB như “nền tảng vật chất thúc đẩy giao lưu kinh tế - văn hóa - xã hội”, tăng cường liên kết vùng và kết nối quốc gia. Trong khi đó, Hoàng Cao Liêm (2018) tiếp cận hạ tầng GTĐB theo hướng hạ tầng cứng nhấn mạnh “phạm vi cấu thành vật chất” (công trình đường bộ, bến xe, bãi đỗ xe, trạm dừng nghỉ và các công trình phụ trợ, kèm hành lang an toàn như một bộ phận bảo vệ và bảo đảm điều kiện khai thác), đồng thời gắn với chức năng phục vụ trực tiếp cho vận tải (di chuyển, đón trả khách, xếp dỡ và vận chuyển hàng hóa) và với mục tiêu giao thông. Tổng hợp cho thấy, các quan điểm này bổ sung cho nhau, quan điểm tiếp cận hạ tầng cứng giúp xác định ranh giới đối tượng đầu tư, trong khi các tiếp cận hệ thống và phát triển cung cấp cơ sở để lý giải mức độ chuyển hóa của đầu tư thành hiệu quả khai thác và tác động KTXH.

Ở phương diện pháp luật, kết cấu hạ tầng GTĐB trước hết được giải thích theo khung pháp lý hiện hành. Theo Luật Đường bộ năm 2024 (Việt Nam): kết cấu hạ tầng đường bộ bao gồm: công trình đường bộ; bến xe; bãi đỗ xe; trạm dừng nghỉ; điểm dừng xe, đỗ xe; đất của đường bộ; hành lang an toàn đường bộ; và các công trình phụ trợ phục vụ cho hoạt động đường bộ. Quy định này vừa có ý nghĩa “chuẩn hóa” phạm

vi khái niệm, vừa cung cấp căn cứ để phân định đối tượng quản lý và đối tượng bố trí nguồn lực đầu tư trong thực tiễn.

Ở phương diện kỹ thuật, cách hiểu về hạ tầng GTĐB còn được làm rõ thông qua cấu phần kỹ thuật cấu thành tuyến đường và các hạng mục gắn liền với quá trình khai thác. Đỗ Bá Chương (2012) cho rằng “*đường ô tô là tổng hợp các công trình, các trang thiết bị nhằm phục vụ cho giao thông trên đường*”, qua đó gợi ý rằng hạ tầng không chỉ được nhận diện bằng tên gọi các công trình, mà còn được hiểu thông qua các cấu phần kỹ thuật của tuyến. Trong thực tiễn, các cấu phần này được xác lập và chuẩn hóa trong các tiêu chuẩn thiết kế đường hiện hành (tại Việt Nam là TCVN 4054:2005 “Đường ô tô - Yêu cầu thiết kế” và TCVN 5729:2012 “Đường ô tô cao tốc - Yêu cầu thiết kế”). Đây là căn cứ kỹ thuật quan trọng để nhận diện hạ tầng GTĐB theo nghĩa tài sản công trình, bao gồm kết cấu tuyến, công trình vượt chướng ngại, thoát nước, phòng hộ, an toàn giao thông và các hạng mục phụ trợ gắn liền với tuyến đường.

Từ các lập luận trên, hạ tầng GTĐB có thể được hiểu là “tổng thể các tài sản công trình và không gian kỹ thuật gắn với hoạt động đường bộ, được tổ chức thành mạng lưới nhằm bảo đảm kết nối lãnh thổ và tổ chức vận tải thông suốt, an toàn.

Về cấu thành, hạ tầng GTĐB bao gồm công trình đường bộ và các hạng mục, công trình phụ trợ phục vụ khai thác, cùng với đất của đường bộ và hành lang an toàn theo khung pháp luật; đồng thời được nhận diện theo các cấu phần kỹ thuật của tuyến đường và các công trình trên tuyến được chuẩn hóa trong tiêu chuẩn thiết kế.

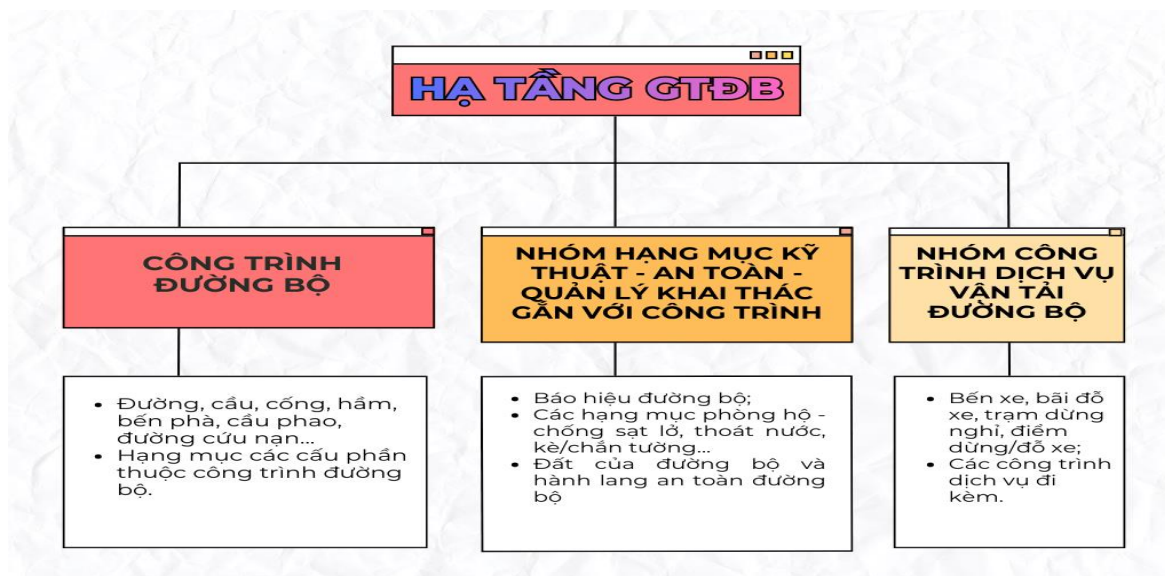
Trong phạm vi luận án, để phục vụ phân tích QLNN về vốn đầu tư XD CB cho phát triển hạ tầng GTĐB, hạ tầng GTĐB được tiếp cận theo nghĩa tài sản công trình hình thành từ hoạt động đầu tư xây dựng. Theo đó, đối tượng đầu tư XD CB cho hạ tầng GTĐB có thể hệ thống hóa thành 03 nhóm:

(i) **Nhóm công trình đường bộ - kết cấu chính (tuyến và công trình trên tuyến)**, bao gồm đường, cầu, cống, hầm, bến phà, cầu phao, đường cứu nạn... và các cấu phần thuộc công trình đường bộ như công trình phục vụ quản lý, vận hành, khai thác, ITS, trạm thu phí, công trình kiểm soát tải trọng xe...

(ii) **Nhóm hạng mục kỹ thuật - an toàn - quản lý khai thác gắn với công trình** bao gồm các công trình và thiết bị phục vụ trực tiếp khai thác tuyến nhằm bảo đảm tầm nhìn, an toàn vận hành như: báo hiệu đường bộ (biển báo, sơn kẻ đường, dải phân cách, hộ lan, lan can, chiếu sáng, đèn tín hiệu); cung các hạng mục phòng hộ - chống sạt lở, thoát nước, kè/tường chắn...; đồng thời, có thể bao hàm các hạng mục xác lập và bảo vệ phạm vi khai thác gắn với đất của đường bộ và hành lang an toàn đường bộ.

(iii) **Nhóm công trình dịch vụ vận tải đường bộ (tài sản dạng “điểm”)** bao gồm bến xe, bãi đỗ xe, trạm dừng nghỉ, điểm dừng xe/đỗ xe và các công trình dịch vụ phụ trợ đi kèm khi được đầu tư xây dựng.

Cách phân loại này giúp xác định ranh giới đối tượng đầu tư theo nghĩa XDCB một cách nhất quán, đồng thời tạo cơ sở cho việc phân tích cơ chế phân bổ vốn, tổ chức thực DA và quản lý khai thác - bảo trì sau đầu tư.



Hình 2. 1: Cấu trúc của hạ tầng GTĐB

(Nguồn: NCS tổng hợp từ Luật Đường bộ 2024)

Tóm lại, trong hạ tầng GTĐB, công trình đường bộ là bộ phận cốt lõi, đóng vai trò là “xương sống” của hệ thống. Do thiết kế đường bộ phải tuân thủ các tiêu chuẩn kỹ thuật (cấp hạng đường, tốc độ thiết kế, bề rộng mặt cắt, kết cấu mặt đường,...), các chỉ tiêu này quy định trực tiếp quy mô và khối lượng xây dựng của tuyến đường, qua đó chi phối cơ cấu và tổng mức vốn đầu tư XDCB cho phát triển hạ tầng GTĐB.

2.1.1.2. Phát triển hạ tầng giao thông đường bộ

Trong cách tiếp cận duy vật biện chứng của Mác - Lênin (giáo trình Triết học Mác - Lênin xuất bản năm 2019 do GS.TS Phạm Văn Đức chủ biên), phát triển được hiểu là quá trình vận động theo chiều hướng đi lên, diễn ra trong không gian và thời gian xác định, từ trình độ thấp lên trình độ cao hơn, từ trạng thái kém hoàn thiện đến hoàn thiện hơn, từ chất cũ sang chất mới ở trình độ cao hơn hơn. Quá trình đó không chỉ bao hàm sự thay đổi về lượng mà còn phản ánh những biến đổi về mặt chất của sự vật, sự việc. Từ cách tiếp cận đó, vận dụng vào lĩnh vực giao thông, phát triển hạ tầng GTĐB không chỉ là tăng quy mô mạng lưới, mà còn là nâng cao chất lượng và

năng lực phục vụ của hệ thống hạ tầng. Theo đó, phát triển hạ tầng GTĐB được thể hiện trên 02 phương diện: (i) phát triển theo chiều rộng, thông qua mở mới và mở rộng mạng lưới tuyến đường, tăng mức độ bao phủ và kết nối không gian, bổ sung các công trình trên tuyến và công trình dịch vụ (bến xe, bãi đỗ xe, trạm dừng nghỉ, bến phà,...) nhằm nâng cao khả năng tiếp cận; và (ii) phát triển theo chiều sâu, thông qua nâng cấp kỹ thuật, cải thiện năng lực thông hành, độ an toàn, độ bền và mức độ đồng bộ, tương thích của hạ tầng, bảo đảm kết nối hiệu quả với các phương thức vận tải khác trong hệ thống giao thông thống nhất.

Quá trình phát triển hạ tầng GTĐB được triển khai trên nền tảng chiến lược, quy hoạch tổng thể phát triển KTXH, quy hoạch phát triển GTĐB của quốc gia, ĐP; đồng thời, đòi hỏi Nhà nước tính toán hợp lý về phân bổ không gian, quy mô mạng lưới và công nghệ sử dụng xây dựng nhằm đáp ứng yêu cầu dài hạn...

2.1.1.3. Đặc điểm kinh tế - kỹ thuật của hạ tầng giao thông đường bộ

Thứ nhất, nếu tiếp cận hạ tầng GTĐB dưới góc độ dịch vụ khai thác/sử dụng, thì tính chất hàng hóa của dịch vụ này phụ thuộc bối cảnh.

Theo Kaul & Mendoza (2003), các định nghĩa truyền thống về hàng hóa công cộng dựa vào tính không cạnh tranh trong tiêu dùng và có những lợi ích không thể loại trừ là chưa đủ, bởi cần phân biệt các thuộc tính cơ bản (ban đầu) và các đặc tính thực tế do xã hội “gán” thông qua thiết kế thể chế, qua đó làm thay đổi mức độ “tính công” của hàng hóa. Từ đó, các tác giả đưa ra định nghĩa mở rộng: “*Hàng hóa công cộng là hàng hóa không bị loại trừ trên thực tế trong tiêu dùng*”.

Đối với hàng hóa hạ tầng GTĐB, Nguyễn Quốc Huy (2014) cho rằng “hạ tầng GTĐB là hàng hóa công cộng không thuần túy”; và được chia thành hàng hóa công có thể bị tắc nghẽn và có thể loại trừ bằng giá (Lê thị Diệu Huyền, 2020). Thật vậy, ví dụ với đường đô thị không thu phí, tính không loại trừ tương đối rõ ràng, do khó ngăn cản các chủ thể tiếp cận dịch vụ. Trong điều kiện lưu lượng giao thông bình thường, dịch vụ sử dụng đường bộ thể hiện mức độ không cạnh tranh khá cao; tuy nhiên khi nhu cầu vượt quá năng lực thông hành vào giờ cao điểm, hiện tượng tắc nghẽn xuất hiện, khiến mỗi người tham gia thêm làm giảm tốc độ lưu thông và lợi ích của những người khác (tức là tính cạnh tranh trong tiêu dùng). Như vậy, đối với cùng một hạ tầng vật chất, đặc tính hàng hóa của dịch vụ khai thác/sử dụng đường bộ có thể thay đổi theo “trạng thái thực tế” đúng như Kaul & Mendoza (2003) đã nhấn mạnh.

Dưới góc độ quan sát dung lượng hay khả năng sử dụng, Cruz & Paulino (2020) xem không gian đường bộ như một tài nguyên dùng chung (CPR - Common - pool

resource). CPR được giải thích là là loài tài nguyên khó hoặc tốn kém để loại trừ người sử dụng, trong khi việc sử dụng của một chủ thể có tính “trừ bớt”, tức có thể làm giảm lượng lợi ích sẵn có cho các chủ thể khác (Ostrom, 2002). Theo đó, khi lưu lượng còn thấp (chưa quá tải), dịch vụ đường bộ tiệm cận hàng hóa công cộng không thuần túy theo dạng có tắc nghẽn; nhưng khi vượt dung lượng và xuất hiện ùn tắc, nó vận hành như CPR (Cruz & Paulino, 2020). Ngược lại, khi xã hội thiết lập được cơ chế loại trừ (thu phí/kiểm soát tiếp cận), dịch vụ sử dụng đường bộ có thể mang đặc tính hàng hóa câu lạc bộ (club goods) - có thể loại trừ người không trả phí, nhưng vẫn chịu ngoại ứng chen lấn nên quy mô người dùng tối ưu là hữu hạn (Buchanan, 1965; Sandler, 2013). Trong khung này, thu phí thành viên (thu phí sử dụng) đóng vai trò vừa là “giá vào cửa” và là công cụ điều tiết nhu cầu, qua đó tổ chức cung ứng dịch vụ theo logic “câu lạc bộ” (Anderson et al. 2004).

Như vậy, xét theo ma trận kết hợp giữa khả năng loại trừ và mức độ cạnh tranh trong sử dụng, dịch vụ khai thác hạ tầng GTĐB có thể được phân loại như sau:

Bảng 2. 1: Phân loại dịch vụ khai thác/sử dụng hạ tầng GTĐB theo khả năng loại trừ và mức độ cạnh tranh

Stt	Loại/ quy ước trạng thái	Tính loại trừ	Tính cạnh tranh	Áp dụng vào hạ tầng GTĐB
1	Hàng hóa công cộng thuần túy (tiệm cận)	Khó loại trừ	Không hoặc rất thấp cạnh tranh	Đường bộ thông thường ở khu vực thưa dân, lưu lượng thấp; việc một phương tiện bổ sung hầu như không làm giảm chất lượng dịch vụ của người khác. (Chỉ “tiệm cận” vì khi lưu lượng tăng vẫn có thể xuất hiện tắc nghẽn).
2	Hàng hóa công cộng không thuần túy - dạng “có tắc nghẽn”	Khó loại trừ	Thấp khi chưa quá tải; tăng mạnh khi tiệm cận dung lượng	Đường trục đô thị khi chưa quá tải: cạnh tranh trong sử dụng tương đối thấp; khi lưu lượng tăng dần tiệm cận dung lượng khai thác, chất lượng dịch vụ suy giảm nhanh. Điển hình tại nút giao lớn, đoạn dẫn vào cầu, khu vực trường học/chợ.
3	Tài nguyên dùng chung (CPR)	Khó loại trừ	Cao (tính trừ bớt rõ) khi quá tải	Tuyến đường “mở” trong điều kiện quá tải (giờ cao điểm/điểm nghẽn): Việc một phương tiện tham gia bổ sung làm gia tăng thời gian di chuyển và làm suy giảm chất lượng dịch vụ của nhiều người khác (ngoại ứng tắc nghẽn). Trạng thái này đặc biệt rõ tại điểm thắt cổ chai (cầu hẹp, hầm, nút giao thiếu năng lực, đoạn bị ùn tắc).
4	Hàng hóa câu lạc bộ (club good)	Dễ loại trừ (thu phí/kiểm soát tiếp cận)	Thường thấp khi lưu lượng dưới ngưỡng; tăng khi nhu cầu tăng	Cao tốc thu phí/BOT trong điều kiện lưu lượng dưới ngưỡng : Có cơ chế kiểm soát ra - vào (ETC/trạm thu phí), do đó loại trừ được người không trả phí. Bãi đỗ xe thu phí khi còn dư chỗ cũng mang đặc tính tương tự.
5	Hàng hóa câu lạc bộ bị tắc nghẽn	Dễ loại trừ (thu phí/kiểm soát tiếp cận)	Cao khi vượt dung lượng	Cao tốc thu phí dịp lễ/Tết hoặc khi tai nạn/thi công : Vẫn kiểm soát đầu vào nhưng do dung lượng hữu hạn, khi nhu cầu vượt ngưỡng sẽ phát sinh ùn tắc. Tương tự, bãi đỗ xe thu phí khi “kín chỗ” làm tăng cạnh tranh tiếp cận (trong kinh tế học, trạng thái này có thể tiệm cận hàng hóa tư.)

(Nguồn: NCS tổng hợp từ Kaul & Mendoza, 2003; Nguyễn Quốc Huy, 2014; Lê thị Diệu Huyền, 2020; Cruz & Paulino, 2020; Ostrom, 2002; Buchanan, 1965; Sandler, 2013; Anderson et al. 2004)

Thứ hai, hạ tầng GTĐB chịu tác động trực tiếp của tải trọng, lưu lượng giao thông qua lại hằng ngày và sự thay đổi của thời tiết, biến đổi khí hậu, làm gia tăng tốc độ xuống cấp công trình. Các tuyến đường bộ chịu tác động trực tiếp của phương tiện cơ giới và tần suất giao thông thường xuyên, liên tục, gây ra nứt, lún sụt, hằn lún vết bánh xe (“sống trâu”) trên mặt đường. Ngoài ra, với vị trí nằm ở ngoài trời, hạ tầng GTĐB chịu ảnh hưởng nặng nề của nhiệt độ và lượng nước: nắng nóng kéo dài có thể làm mềm hóa vật liệu nhựa đường gây chảy dẻo, biến dạng và bong tách các lớp áo đường; trong khi mưa lớn kéo dài và tập trung gây ra nguy cơ ngập nước và xói lở nền đường. Ở khu vực ven biển, các tác động của biến đổi khí hậu như nước biển dâng cao, đe dọa nhấn chìm, gia tăng sự ăn mòn vật liệu ảnh hưởng trực tiếp đến sự an toàn và tuổi thọ của công trình GTĐB hiện hữu.

Thứ ba, hạ tầng GTĐB có tính đồng bộ về hệ thống nhưng thiếu tính đồng bộ về quy mô/cấp kỹ thuật.

Tính đồng bộ về hệ thống của hạ tầng GTĐB bao gồm mạng lưới đường bộ và công trình phụ trợ bắt buộc được thiết kế theo yêu cầu kỹ thuật của tuyến đường. Với đường ô tô, các cấu phần chủ yếu gồm tích hợp ATGT; hành lang an toàn đường bộ và hành lang kỹ thuật; các công trình giao cắt và kết nối... Riêng đối với đường cao tốc có thêm các hạng mục đặc thù như trạm thu phí... Bên cạnh đó, sự liên kết giữa các tuyến đường tạo nên một mạng lưới GTĐB liên hoàn, liền mạch, góp phần tối ưu khả năng tiếp cận và phân bổ luồng vận tải; đồng thời, do đặc tính tuyến tính và phủ rộng, mạng lưới GTĐB có tính linh hoạt không gian cao hơn so với hạ tầng hàng không và hàng hải vốn phụ thuộc các vị trí điểm nút (sân bay, cảng biển).

Tuy nhiên, tính đồng bộ về cấp quy mô thường không được bảo đảm, có các công trình có thể được đầu tư XDCB khác thời điểm, theo nguồn vốn và tiêu chuẩn áp dụng khác nhau; năng lực của nhà thầu, công nghệ thi công và điều kiện địa hình - nền đất cũng không đồng nhất. Vì vậy, trong cùng một mạng lưới, dễ xuất hiện tình trạng “thắt nút cổ chai” (đoạn hẹp xen kẽ đoạn rộng, cầu yếu xen kẽ đường cấp cao, nút giao chưa hoàn chỉnh...), dẫn đến không đồng đều về năng lực thông hành và mức độ ATGT, làm suy giảm hiệu quả khai thác của toàn hệ thống.

Thứ tư, hạ tầng GTĐB có tính chất tuyến (dài theo một hướng địa lý) và mang lại giá trị kết nối KTXH liên vùng, miền.

Trong thành phần kết cấu hạ tầng GTĐB, tính chất tuyến đường bộ như tuyến theo chức năng phục vụ vận tải đối ngoại, tuyến đối nội, tuyến nội đô - đô thị; tuyến nông thôn; tuyến theo hướng không gian và địa hình như tuyến dọc, tuyến ngang,

tuyến ven biển, tuyến miền núi;... Tính chất tuyến của đường bộ là trải dài, đi qua nhiều vùng, nhiều khu vực khác nhau cho nên đem lại các giá trị kết nối liên vùng, miền về kinh tế, văn hóa và xã hội; chỉ xác định được chiều dài khi thực hiện phân đoạn/tuyến. Trong khi đó, các công trình kiến trúc khác như trường học, bệnh viện, công sở,... là công trình độc lập, được xây dựng với diện tích giới hạn trong một không gian nhất định và chỉ mang một giá trị cụ thể.

2.1.2. Vốn đầu tư xây dựng cơ bản hạ tầng giao thông đường bộ từ ngân sách địa phương

2.1.2.1. Khái niệm

Theo Từ Quang Phương & Phạm Văn Hùng (2013); và Nguyễn Thị Bình (2012), hoạt động đầu tư dưới dạng các hình thức xây dựng (xây dựng mới, xây dựng mở rộng, xây dựng lại, hiện đại hóa) và mua sắm máy móc thiết bị để **tạo ra TSCĐ** cho nền kinh tế **được gọi là đầu tư XDCB**. Theo nghĩa hẹp, nguồn lực sử dụng cho đầu tư là tiền vốn. Từ cách tiếp cận này, *“vốn đầu tư XDCB là nguồn lực bằng tiền được ứng trước để thực hiện các hoạt động đầu tư như xây dựng mới TSCĐ (yêu cầu lượng vốn lớn); mở rộng quy mô, nâng cấp TSCĐ (tiến hành trên công trình cũ đang hoạt động làm tăng thêm công suất khai thác, đòi hỏi vốn ít hơn); qua đó hình thành hoặc làm tăng giá trị TSCĐ”*. Ở nghĩa hẹp, vốn đầu tư XDCB là tiền vốn dành cho xây dựng mới TSCĐ, mở rộng quy mô hoặc nâng cấp TSCĐ; các hoạt động đầu tư XDCB đều làm thay đổi giá trị - nguyên giá của TSCĐ theo hướng gia tăng năng lực khai thác hoặc chất lượng phục vụ.

Cần phân biệt vốn đầu tư XDCB với “vốn đầu tư phát triển”. Dương Văn Thái (2014) cho rằng vốn đầu tư phát triển hạ tầng GTĐB bao gồm cả vốn cho hoạt động đầu tư XDCB và vốn cho duy tu, sửa chữa lớn, bảo trì nhằm phát triển hạ tầng GTĐB. Cách nhìn này hữu ích khi xem xét phát triển hạ tầng theo vòng đời tài sản (đầu tư - khai thác - bảo trì). Tuy nhiên, luận án sử dụng cách hiểu theo nghĩa hẹp: chỉ phần vốn gắn với hoạt động đầu tư XDCB (xây dựng mới, mở rộng, nâng cấp, cải tạo) được xem là vốn đầu tư XDCB; các khoản chi duy tu, bảo dưỡng thường xuyên thuộc nhóm chi duy trì khai thác, không thuộc phạm vi vốn đầu tư XDCB, trừ trường hợp được phân loại là chi đầu tư làm gia tăng năng lực/giá trị tài sản theo quy định PFM.

Vốn đầu tư XDCB được tạo lập từ nhiều nguồn và các phương thức tạo lập có sự khác nhau giữa khu vực tư và khu vực công. Nguồn hình thành chính yếu nên vốn đầu tư XDCB của khu vực công là từ NSNN, đó là các nguồn thu được luật định, như thuế, phí hay lệ phí,...; vốn đầu tư XDCB từ NSNN được bố trí theo niên độ ngân sách gọi là chi đầu tư XSCB từ NSNN; vốn đầu tư XDCB từ NSNN là một nội dung

thành phần của vốn đầu tư phát triển từ NSNN và vốn ĐTC (Nguyễn Thị Lan Phương, 2018). Việc nhận diện đúng vị trí của chi đầu tư XDCCB trong cấu trúc NS có ý nghĩa quan trọng khi phân tích cơ chế phân bổ vốn, kỷ luật KH và trách nhiệm giải trình của các chủ thể quản lý vốn.

Thu hẹp vào cấp độ quản lý ở ĐP và phạm vi lĩnh vực quản lý là hạ tầng GTĐB, một số nghiên cứu (Hoàng Cao Liêm, 2018; Bùi Việt Hưng, 2019) đã mô tả vốn đầu tư XDCCB cho hạ tầng GTĐB từ NSNN như một bộ phận của chi đầu tư phát triển, do CQĐP cấp tỉnh quản lý và sử dụng để đầu tư các DA/công trình thuộc phạm vi trách nhiệm được phân cấp đầu tư trên địa bàn. Tuy nhiên, khi sử dụng thuật ngữ NSNN theo nghĩa bao quát, ranh giới trách nhiệm tài trợ của từng cấp NS và thẩm quyền quyết định phân bổ vốn của CQĐP cấp tỉnh có thể chưa được làm rõ, do: chưa tách bạch giữa cấp NS chịu trách nhiệm tài trợ; thẩm quyền quyết định phân bổ/điều hành của CQĐP cấp tỉnh; và mức độ ràng buộc của các khoản chuyển giao từ NSTW. Vì vậy, để đảm bảo nhất quán với hướng nghiên cứu của luận án, “vốn từ NSĐP” được xác định theo cấp NS và thẩm quyền quyết định phân bổ/ điều hành trong dự toán NSĐP của CQĐP cấp tỉnh; đồng thời phân loại theo mức tự chủ của nguồn vốn để phản ánh đúng bản chất phân cấp.

Từ những phân tích trên, có thể xem vốn đầu tư XDCCB từ NSĐP cho phát triển hạ tầng GTĐB là phạm trù vừa mang nội hàm tài chính công (nguồn lực NSĐP), vừa mang nội hàm quản lý hành chính (thẩm quyền phân bổ, điều hành và kiểm soát vốn của CQĐP đối với hạ tầng thuộc phạm vi ĐP quản lý). Trên cơ sở đó, luận án sử dụng định nghĩa: *“Vốn đầu tư XDCCB từ NSĐP cho phát triển hạ tầng GTĐB là phần chi đầu tư phát triển của NSĐP do CQĐP quyết định phân bổ và điều hành, sử dụng để thực hiện các DA/hoạt động đầu tư XDCCB đối với hạ tầng GTĐB thuộc nhiệm vụ chi và phạm vi ĐP quản lý trong kỳ NS và giai đoạn KH, nhằm hình thành mới hoặc nâng cấp, mở rộng tài sản kết cấu hạ tầng, nâng cao năng lực phục vụ của mạng lưới đường bộ trên địa bàn, qua đó góp phần thực hiện các mục tiêu KTXH của ĐP”*.

Để đảm bảo ranh giới phân tích nhất quán, phạm vi khái niệm trên không bao gồm chi phí duy tu, bảo dưỡng thường xuyên; các khoản sửa chữa chỉ được xem xét trong phạm vi vốn đầu tư XDCCB được phân loại là chi đầu tư và làm gia tăng giá trị/năng lực khai thác của tài sản theo quy định hiện hành. Với cách tiếp cận này, khái niệm nhấn mạnh vai trò chủ động và trách nhiệm của CQĐP cấp tỉnh trong phân bổ, điều hành và kiểm soát nguồn vốn NSĐP đối với các DA đầu tư XDCCB phát triển hạ tầng GTĐB thuộc trách nhiệm chi và phạm vi quản lý của ĐP.

2.1.2.2. Đặc trưng

Thứ nhất, vốn đầu tư XDCCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB không mang tính chất thường xuyên và cố định hằng năm mà phụ thuộc vào mục tiêu phát triển KTXH trong từng thời kỳ cũng như khả năng cân đối NSDP trong từng giai đoạn. Trong khuôn khổ luật NSNN, không có một quy mô/cơ cấu vốn cố định dành cho đầu tư XDCCB hay vốn cho duy tu, bảo dưỡng; việc phân biệt 02 nhóm vốn này chủ yếu dựa trên tính chất kinh tế - kỹ thuật của khoản chi.

Thứ hai, vốn đầu tư XDCCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB có quy mô rất lớn do được xác định trên cơ sở suất vốn đầu tư xây dựng và khối lượng xây dựng cụ thể của từng loại công trình, gắn với điều kiện không gian lãnh thổ và yêu cầu kỹ thuật. Đối với đường ô tô, suất vốn thường được tính trên 01 km đường (gồm nền đường và mặt đường) của từng cấp đường ở các khu vực địa lý khác nhau (đồng bằng, trung du, miền núi) kèm theo một số chi phí cần thiết bắt buộc như hệ thống ATGT, thoát nước (rãnh dọc, cống nước ngang), và xử lý - phòng hộ (gia cố mai ta luy, hệ thống công trình phòng hộ). Đối với cầu đường bộ, cầu bộ hành, suất vốn thường được tính cho 01m² xây dựng. Với đặc điểm công trình tuyến dài, tổng mức vốn đầu tư XDCCB cho các dự án đường bộ thường rất lớn, tạo áp lực đáng kể đối với khả năng cân đối NSDP.

Thứ ba, vốn đầu tư XDCCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB được phân bổ theo năm và bố trí theo KH vốn gắn với tiến độ thực hiện DA, trong khi giải ngân chỉ thực hiện khi đáp ứng điều kiện thanh toán theo khối lượng và thủ tục. Do thời gian kéo dài qua nhiều năm, DA dễ chịu rủi ro biến động về giá cả đối với các yếu tố đầu vào như VLXD, nhân công, làm phát sinh chênh lệch chi phí và ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư. Đồng thời, do nguồn vốn NSDP phụ thuộc khả năng cân đối theo từng năm và mức độ sẵn sàng của các điều kiện triển khai (đặc biệt GPMB), có thể xảy ra tình trạng không tương thích giữa vốn và tiến độ: vốn đã bố trí nhưng không giải ngân do mặt bằng, chủ trương hay đấu thầu chưa hoàn tất; hoặc tiến độ đòi hỏi dòng tiền nhưng KH vốn bố trí chậm, không đủ, gây giãn tiến độ và tăng chi phí.

Thứ tư, việc thu hồi trực tiếp toàn bộ phần vốn ứng ra trước từ NSDP để bố trí cho đầu tư XDCCB phát triển hạ tầng GTĐB khó thực hiện được, thậm chí không thể thu hồi vốn, do đặc tính hàng hóa của nhiều cấu phần hạ tầng GTĐB tiệm cận hàng hóa công cộng hoặc vận hành như tài nguyên chung. Trong điều kiện đó, Nhà nước không thể áp dụng cơ chế thu hồi vốn theo logic thị trường như doanh nghiệp (tính giá bán để bù đắp chi phí), nên phương pháp “thu hồi vốn đầu tư” không đơn giản tính toán như việc thu hồi TSCĐ của doanh nghiệp thông qua khấu hao TSCĐ. Thay vào đó, hạ

tầng GTĐB thuộc khu vực công được quản lý theo chế độ tính hao mòn TSCĐ do Nhà nước quy định (thời gian sử dụng và tỷ lệ hao mòn), làm căn cứ thực hiện KH tái đầu tư XDCB và KH duy tu, bảo trì nhằm duy trì năng lực phục vụ bảo đảm lợi ích công.

Thứ năm, vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB là một nguồn tài chính của quốc gia và của ĐP. Do đó nó cũng có những đặc tính của nguồn tài chính là quyền sở hữu, quyền sử dụng, quyền quản lý. Tuy nhiên, 03 quyền này thể hiện sự tách bạch. Đặc điểm này khác biệt hoàn toàn so với kinh doanh tài trợ đầu tư của khu vực tư nhân, nghĩa là chủ thể quyết định đầu tư đồng thời là chủ sở hữu vốn đầu tư. Đối với vốn đầu tư XDCB cho phát triển hạ tầng GTĐB, quyền sở hữu vốn về bản chất thuộc về người dân (được đóng góp từ nguồn thu thuế, phí, lệ phí,... nộp vào NSNN), chính quyền các cấp là cơ quan đại diện thực hiện quyền quản lý vốn; quyền sử dụng vốn được giao cho CĐT, ban QLDA. Mặt khác, quá trình chuyển hóa của dòng vốn đầu tư XDCB đi qua nhiều khâu, nhiều chủ thể trung gian trước khi thành công trình GTĐB cụ thể, gây ra sự bất cân xứng thông tin từ đó dẫn đến thất thoát, lãng phí, chậm trễ trong QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP nếu thiếu cơ chế giám sát, kiểm soát quyền lực và trách nhiệm giải trình.

Thứ sáu, vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB bị ràng buộc chặt chẽ bởi khuôn khổ pháp luật về ĐTC. Theo đó, vốn được cấp phát và thanh toán, quyết toán theo quy trình, thủ tục luật định (Luật NSNN); vốn được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, nằm trong danh mục KH vốn ĐTC; có hồ sơ, nguồn gốc hóa đơn đề nghị thanh toán rõ ràng, minh bạch và tuân theo đúng quy định của pháp luật về ĐTC. Khi đó, trách nhiệm bố trí đủ vốn được Nhà nước đảm bảo; đồng thời, tạo ra hàng rào kỷ luật tài khóa đòi hỏi năng lực điều hành, phối hợp giữa các cơ quan QLNN ở ĐP.

Thứ bảy, vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh có tính “giới hạn theo phân cấp”: nguồn vốn này chỉ được bố trí cho các DA/công trình hạ tầng GTĐB thuộc phạm vi trách nhiệm quản lý và quyền đầu tư của CQĐP theo phân cấp. Vì vậy, đặc điểm này khác biệt với tổng vốn đầu tư XDCB phát triển cho toàn bộ hạ tầng GTĐB trên địa bàn ĐP (tính theo lãnh thổ), vốn có thể bao gồm cả nguồn từ NSTW, ODA và các nguồn hợp pháp khác.

Thứ tám, vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB mang tính định hướng vai trò hình thành cơ cấu và cơ cấu lại kinh tế nội bộ của ĐP như tạo ra sự tăng trưởng, phát triển GDP trong các ngành công nghiệp, dịch vụ và giảm tỷ trọng GDP trong các ngành nông nghiệp; dần loại bỏ những vấn đề mất cân đối trong phát triển giữa các ngành, vùng lãnh thổ; thu hẹp khoảng cách giàu nghèo, giảm bất bình

đăng trong xã hội;... Ngoài ra, nó giúp thu hút dòng vốn của các nhà đầu tư, tập đoàn lớn đặc biệt là dòng vốn FDI hình thành ra các khu, cụm kinh tế, công nghệ.

2.2. Lý luận quản lý nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của địa phương cấp tỉnh

2.2.1. Khái niệm và đặc điểm

2.2.1.1. Khái niệm

Có nhiều dạng quản lý khác nhau được nảy sinh từ các chủ thể khác nhau trong sự vận động và phát triển của xã hội loài người. Trong đó, dạng QLNN được xác định là một dạng đặc biệt, với chủ thể quản lý duy nhất là Nhà nước; QLNN và Nhà nước xuất hiện và tồn tại đồng thời cùng nhau. Theo Phan Huy Đường và Phan Anh (2017), hoạt động quản lý đó bao gồm sự tác động, điều chỉnh; định hướng điều hành, chi phối;... lên hành vi xã hội của dân cư nhằm thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước hay nhằm đạt được các mục tiêu KTXH trong những giai đoạn lịch sử nhất định. Theo Nguyễn Khắc Thái Sơn (2007), QLNN là dạng quản lý xã hội toàn dân, mang tính quyền lực Nhà nước, được sử dụng quyền lực Nhà nước. Tuy nhiên, cần nhấn mạnh thêm rằng việc tiếp cận QLNN chỉ đề cập đến “quyền lực Nhà nước” là chưa đủ ý nghĩa để phản ánh đúng yêu cầu của QLNN trong bối cảnh hiện đại ngày nay; mà phải được hiểu là quyền lực của Nhà nước pháp quyền, được thể hiện thông qua hệ thống pháp luật đầy đủ và đồng bộ, sự thượng tôn Hiến pháp và pháp luật, kiểm soát quyền lực, công khai - minh bạch và trách nhiệm giải trình trước nhân dân.

QLNN về các lĩnh vực KTXH diễn ra trong phạm vi toàn diện và tổng thể lãnh thổ quốc gia, được thể hiện ở sự kết hợp hài hòa giữa quản lý theo ngành (phân chia các mặt hoạt động xã hội của con người theo sự chuyên môn hóa tương ứng với trình độ phát triển của lực lượng sản xuất) và quản lý theo lãnh thổ (phân chia lãnh thổ thành các địa phận).

Trong phạm vi phân loại bao quát ngành, Mai Văn Bưu & Đỗ Hoàng Toàn (2008) cho rằng QLNN lên nền kinh tế của Nhà nước pháp quyền là dạng tác động bằng Hiến pháp và Pháp luật lên nền kinh tế nhằm sử dụng có hiệu quả nhất các nguồn lực kinh tế của đất nước. Về mặt lý thuyết, mỗi một ngành kinh tế được tạo nên bởi một hoạt động kinh tế. Tuy nhiên, theo Phan Huy Đường & Phan Anh (2017), do trong thực tiễn có nhiều hoạt động kinh tế đan xen, chuẩn mực phân ngành tối ưu khó xác lập, nên Nhà nước cần quản lý theo hoạt động kinh tế để khai thác hiệu quả tiềm năng và đạt được các mục tiêu phát triển. Sự đa dạng của các ngành kinh tế do phân công lao động xã hội ngày càng sâu rộng khiến các lĩnh vực thường chịu tác động quản lý của nhiều cơ quan chuyên môn khác nhau. Theo cách tiếp cận này, hoạt động QLNN về

vốn đầu tư XDCCB từ NSNN có tính liên ngành, gắn trực tiếp đến PFM, quản lý đầu tư và xây dựng; vì vậy vừa chịu sự quản lý chuẩn mực theo chuyên ngành vừa đòi hỏi cơ chế điều phối liên ngành giữa các cơ quan quản lý ở TW (như Bộ Tài chính, Bộ Xây dựng, và các cơ quan liên quan) thông qua hệ thống quy định, tiêu chuẩn, hướng dẫn, thanh tra, kiểm tra chuyên ngành.

Đối với QLNN theo lãnh thổ, Nhà nước chia tách các vùng lãnh thổ của quốc gia căn cứ theo quy mô hợp lý, có tính đến các yếu tố kinh tế, chính trị và xã hội thành các địa phận hành chính - lãnh thổ. Trên cơ sở đó, để đảm bảo quyền lực của Nhà nước pháp quyền, ý chí và định hướng của Nhà nước được thực hiện tại ĐP, bộ máy công quyền ở ĐP được thiết lập theo hiến pháp và pháp luật, hình thành CQĐP, gồm 02 nhóm thiết chế cốt lõi: (i) thiết chế quyết nghị/đại diện thực hiện hiện chức năng đại diện, quyết nghị và giám sát; (ii) thiết chế hành chính - điều hành thực hiện chức năng tổ chức thực thi, quản lý thường xuyên và cung ứng dịch vụ công (WB, 2007). Theo một số khung phân loại quốc tế, trong mô hình quốc gia đơn nhất, CQĐP có thể được hiểu theo nghĩa bao quát là toàn bộ các cấp chính quyền dưới TW (Allain - Dupré et al., 2017). Tuy nhiên, nhiều nghiên cứu lại phân tách hệ thống cấp dưới thành cấp trung gian và cấp cơ sở (OECD, 2022; Council of Europe, 2013). Dù cách tiếp cận nào, tổ chức mô hình CQĐP cần tương thích với phân cấp lãnh thổ, mỗi cấp CQĐP chỉ thực hiện chức năng quản lý trong phạm vi địa giới và thẩm quyền được pháp luật quy định. Theo đó, QLNN tại ĐP cấp tỉnh được hiểu là hoạt động có tổ chức nhằm quyết định và điều hành các lĩnh vực đời sống KTXH trên địa bàn, trong khuôn khổ thẩm quyền được phân cấp, phân quyền (và/hoặc ủy quyền), đồng thời chịu sự ràng buộc bởi các quy định, chuẩn mực và cơ chế kiểm tra, giám sát theo ngành dọc của TW.

Tuy nhiên, cũng cần thiết phân biệt QLNN tại ĐP với thuật ngữ quản trị ĐP, ngoài chung mục tiêu là vì sự phát triển ĐP thì điểm khác biệt thuộc về bản chất, quản trị ĐP được xem là một phương thức quản trị với những đặc tính của mô hình quản trị Nhà nước tốt như sự tham gia của cộng đồng ĐP, tính dân chủ, công khai, minh bạch, đề cao trách nhiệm giải trình,... (theo Nguyễn Thị Phương & cộng sự, 2018); còn việc QLNN luôn gắn liền với quyền lực Nhà nước pháp quyền thể hiện qua chính sách công, QPPL, văn bản dưới luật,... và phương pháp QLNN.

Từ các luận điểm trên, trong phạm vi luận án này, “*QLNN về vốn đầu tư XDCCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh là hoạt động thực thi quyền lực công có mục tiêu của CQĐP cấp tỉnh, được tiến hành trên cơ sở pháp luật và chính sách công trong phạm vi thẩm quyền được phân cấp/phân quyền, nhằm thực*

hiện các chức năng quyết định, tổ chức thực hiện/điều hành và kiểm tra, giám sát đối với toàn bộ chu trình đầu tư, qua đó bảo đảm sử dụng vốn đúng quy định, đúng mục tiêu và hiệu quả, góp phần vào thực hiện các mục tiêu phát triển KTXH của ĐP theo từng thời kỳ”. Định nghĩa này xác lập chủ thể quản lý là trung tâm là CQĐP cấp (bao gồm thiết chế quyết nghị/đại diện và thiết chế hành chính - điều hành) trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp, phân quyền theo quy định pháp luật. Đồng thời, hoạt động quản lý của CQĐP cấp tỉnh được đặt trong cơ chế phối hợp - kiểm soát của chủ thể phối hợp và kiểm soát theo thẩm quyền nhằm bảo đảm kỷ luật, kỷ cương tài chính - đầu tư. Đối tượng quản lý là vốn đầu tư XDCB từ NSĐP dành cho phát triển hạ tầng GTĐB và các nội dung quản lý gắn với vốn trong toàn bộ quá trình chuyển hóa vốn thành tài sản hạ tầng GTĐB.

2.2.1.2. Đặc điểm

Từ khái niệm trên, kết hợp với cách tiếp cận phân loại dịch vụ khai thác/sử dụng hạ tầng GTĐB theo khả năng loại trừ và mức độ cạnh tranh ở Bảng 2.1, có thể khái quát QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSĐP cho phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh có một số đặc điểm cơ bản sau:

Thứ nhất, QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSĐP cho phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh phụ thuộc lớn vào mô hình phân cấp NSNN và năng lực tài chính của tỉnh. Theo đó, nguồn vốn NSĐP do CQĐP cấp tỉnh quản lý cho đầu tư XDCB các DA GTĐB vừa chịu sự ràng buộc bởi khuôn khổ pháp luật, chiến lược, tiêu chí, định mức của TW (nguồn NSTW bổ sung cho NSĐP), vừa có quyền chủ động nhất định (phần NSĐP tự cân đối) trong việc lựa chọn DM, phân bổ và điều hành vốn. Đồng thời, do hạ tầng GTĐB có thể mang đặc tính hàng hóa khác nhau theo trạng thái tắc nghẽn và cơ chế thu phí/kiểm soát tiếp cận, việc phân bổ vốn NSĐP cần gắn với phân loại theo 02 trục “cơ chế loại trừ (thu phí/kiểm soát tiếp cận) và (2) điều kiện tiêu dùng (mức độ tắc nghẽn so với dung lượng)”. Từ đó, lựa chọn “nguồn vốn đầu tư” sẽ khác nhau: Với cấu phần khó loại trừ và/hoặc dễ rơi vào trạng thái hàng hóa công - CPR, NSĐP thường đóng vai trò chủ đạo; ngược lại, với các cấu phần có thể loại trừ/thu phí, có thể mở rộng nguồn vốn PPP/xã hội hóa, trong đó NSĐP đóng vai trò chi trả GPMB, hỗ trợ rủi ro,... và thiết kế cơ chế chia sẻ rủi ro phù hợp.

Thứ hai, QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSĐP cho hạ tầng GTĐB có tính đa mục tiêu. Quá trình quản lý không chỉ hướng đến mục tiêu giảm chi phí vận tải, nâng cao năng lực cạnh tranh, hỗ trợ tăng trưởng kinh tế của tỉnh, mà còn góp phần cải thiện khả năng tiếp cận dịch vụ cơ bản cho người dân, kết nối các khu vực nông thôn,

miền núi, vùng sâu, vùng xa, thu hẹp khoảng cách phát triển trong nội bộ ĐP; đồng thời tổ chức lại không gian phát triển, thúc đẩy đô thị hóa và hình thành các cực tăng trưởng, hành lang kinh tế mới. Tính đa mục tiêu đó cần được phản ánh rõ trong việc **“thiết kế tiêu chí lựa chọn DA và cơ chế ưu tiên phân bổ vốn đầu tư”** theo các loại đặc tính hàng hóa của cấu phần hạ tầng GTĐB: (i) Với các cấu phần “khó loại trừ” và/hoặc dễ phát sinh tắc nghẽn, tiêu chí nên nhấn mạnh **“công bằng tiếp cận, an toàn, mức độ phục vụ và ngoại ứng xã hội”**; (ii) với cấu phần “có thể loại trừ/thu phí”, tiêu chí cần bổ sung **khả năng huy động nguồn lực ngoài NSĐP** và cơ chế chia sẻ rủi ro (nhu cầu, doanh thu, O&M) và tác động phân phối của chính sách thu phí.

Thứ ba, QLNN về vốn đầu tư XDDB từ NSĐP cho hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh chịu sự chi phối mạnh mẽ của tính hệ thống và yêu cầu đồng bộ của mạng lưới GTĐB. Do đối tượng đầu tư không phải là các công trình đơn lẻ, mà là một hệ thống GTĐB gồm đường, cầu, hầm, nút giao, hệ thống thoát nước, ATGT và các công trình phụ trợ, kỹ thuật có mối liên kết hữu cơ với nhau. Do vậy, QLNN trong lĩnh vực này không thể tiếp cận dưới dạng các thành phần rời rạc, mà phải dựa trên QH mạng lưới GTĐB và các mối liên kết vùng, bảo đảm tính liên thông, đồng bộ về cấp kỹ thuật, tải trọng và năng lực thông hành, tránh tạo ra những “điểm nghẽn” cục bộ làm suy giảm hiệu quả chung của toàn hệ thống GTVT. Từ góc độ “quản lý theo năng lực dịch vụ”, tắc nghẽn phản ánh quá trình “dịch chuyển trạng thái” từ trạng thái hàng hóa công có tắc nghẽn sang trạng thái CPR (Bảng 2.1) khi vượt dung lượng; vì vậy yêu cầu đồng bộ còn hàm ý cơ quan QLNN cấp tỉnh phải ưu tiên xử lý các điểm nghẽn và tối ưu năng lực thông hành (tổ chức giao thông, nút giao, ITS, kết nối vận tải công cộng), “không chỉ thiên về mở rộng tuyến”, nhằm hạn chế tình trạng đầu tư làm tăng cung nhưng tắc nghẽn vẫn tái diễn.

Thứ tư, do quy mô vốn lớn, thời gian chuẩn bị và thực hiện dài, cùng với mức độ rủi ro cao, QLNN trong lĩnh vực này đòi hỏi tiếp cận quản lý gắn với KH ĐTC trung hạn. Ở cấp tỉnh, cơ quan QLNN cần coi trọng khâu dự báo, phân tích rủi ro, kiểm soát điều chỉnh TMĐT và quản lý rủi ro trong suốt từ giai đoạn chuẩn bị đến thực hiện và kết thúc DA. Đồng thời, bảo đảm cân đối hợp lý giữa vốn XDDB và kinh phí O&M nhằm duy trì mức dịch vụ khai thác; tránh xu hướng “thiên về xây mới” nhưng thiếu nguồn lực O&M làm suy giảm nhanh hiệu quả đầu tư. Khi thiếu O&M, năng lực dịch vụ suy giảm sẽ làm tăng xác suất rơi vào trạng thái quá tải đối với nhóm cấu phần có tính khó loại trừ và dễ phát sinh tắc nghẽn (CPR); còn với cấu phần có thu phí (hàng hóa câu lạc bộ), cần cơ chế tài chính và ràng buộc nghĩa vụ

O&M rõ ràng để đảm bảo chất lượng dịch vụ sau đầu tư.

Thứ năm, QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh mang tính phối hợp nhiều ngành, nhiều cấp chính quyền cùng tham gia và nhiều chủ thể thực thi được huy động theo từng khâu của quy trình quản lý. Đặc trưng này làm cho thông tin về nhu cầu, điều kiện hiện trường, chi phí - kỹ thuật, khối lượng - chất lượng và tiến độ DA trở nên phân tán và khó kiểm chứng, dẫn tới tình trạng bất cân xứng thông tin giữa chủ thể quyết định, chủ thể tổ chức thực hiện và các chủ thể kiểm soát. Hệ quả là gia tăng các rủi ro quản lý như lựa chọn bất lợi ở giai đoạn quyết định và lựa chọn nhà thầu/tư vấn; đạo đức nguy cơ trong giai đoạn thực hiện; nguy cơ thông đồng làm sai lệch thông tin trong các khâu nghiệm thu, thanh toán và quyết toán. Vì vậy, yêu cầu đặt ra đối với CQĐP cấp tỉnh không chỉ là điều phối giữa các ngành, các cấp mà còn là thiết kế cơ chế minh bạch, giải trình và kiểm soát dựa trên rủi ro nhằm giảm bất cân xứng thông tin và đảm bảo kỷ luật, kỷ cương tài chính - đầu tư.

Ngoài ra, vì hạ tầng GTĐB mang tính mạng lưới và có tác động liên vùng, cơ chế phối hợp cần mở rộng theo chiều ngang (đất đai - đô thị - môi trường - an toàn giao thông - vận tải công cộng) và theo chiều dọc (tỉnh - đơn vị hành chính cấp cơ sở; tỉnh - vùng; tỉnh - TW) để đồng bộ hóa đầu tư và nhu cầu sử dụng hạ tầng và năng lực khai thác toàn mạng lưới. Cơ chế này càng quan trọng với cấu phần khó loại trừ và dễ quá tải (tắc nghẽn - CPR), vì chỉ “xây thêm” thường không đủ nếu thiếu quản lý nhu cầu và tổ chức triển khai; trong khi với cấu phần có thể loại trừ/thu phí (hàng hóa câu lạc bộ), phối hợp cần mở rộng sang quản lý hợp đồng PPP, giám sát thu phí - chất lượng dịch vụ và chia sẻ rủi ro.

Thứ sáu, QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh phụ thuộc chặt chẽ vào hệ thống chiến lược, QH và KH phát triển KTXH của tỉnh cũng như QH chuyên ngành GTVT. Các quyết định sử dụng vốn NSDP cho GTĐB phải dựa trên hệ thống chiến lược, QH và KH được phê duyệt ở cả cấp quốc gia, vùng và tỉnh; đồng thời bảo đảm sự phù hợp với QH mạng lưới giao thông và các quy hoạch ngành, lĩnh vực có liên quan. Đặc điểm này làm cho QLNN trong lĩnh vực này luôn gắn với yêu cầu bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ và thứ bậc giữa các loại quy hoạch, KH, tránh tình trạng đầu tư theo phong trào, manh mún hoặc đi ngược lại định hướng phát triển không gian của ĐP. Bên cạnh QH mạng lưới, cần gắn chặt QH giao thông với QH sử dụng đất và phát triển đô thị để hạn chế “câu đi lại phát sinh” gây tắc nghẽn, qua đó nâng cao hiệu quả sử dụng vốn NSDP trong dài hạn. Trên góc độ tiếp cận ở Bảng 2.1, liên kết giao thông - đất đai - đô thị đặc biệt cần thiết để giảm nguy

cơ chuyển sang trạng thái quá tải/CPR ở các cấu phần khó loại trừ và bảo đảm hiệu quả khai thác ở các cấu phần thu phí (tránh nghẽn tại cửa ngõ, đầu cuối điểm kết nối).

Thứ bảy, trong bối cảnh NPM, QLNN về vốn đầu tư XD CB từ NSDP cho hạ tầng GTĐB ngày càng mang đậm tính quản lý theo kết quả đầu ra, gắn với yêu cầu công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình cao hơn. Bên cạnh việc tuân thủ quy trình, thủ tục pháp lý, cơ quan QLNN ở cấp tỉnh ngày càng được yêu cầu chứng minh hiệu quả thực chất của việc sử dụng vốn NSDP thông qua các đầu ra - tài sản hạ tầng cụ thể; kết quả có thể đo lường như cải thiện kết nối, giảm chi phí vận tải, nâng cao mức độ phục vụ đối với người dân và doanh nghiệp; tác động đến phát triển KTXH. Cách tiếp cận quản lý theo kết quả cần dịch chuyển từ đo lường “đầu ra công trình” sang đo “mức phục vụ/năng lực dịch vụ hạ tầng” (ví dụ: mức giảm tắc nghẽn tại điểm nghẽn, độ tin cậy hành trình, an toàn, khả năng tiếp cận). Cùng với đó là yêu cầu mở rộng phạm vi công khai thông tin, giải trình về việc lựa chọn DA, phân bổ vốn, đấu thầu, giải ngân và quyết toán trước HĐND, cử tri và các chủ thể giám sát khác, qua đó làm rõ hơn tính minh bạch và trách nhiệm trong QLNN về vốn đầu tư XD CB cho hạ tầng GTĐB của địa phương cấp tỉnh. Theo Bảng 2.1, hệ chỉ tiêu kết quả cũng cần phân tầng: Với nhóm khó loại trừ/dễ tắc nghẽn cần ưu tiên đo mức phục vụ (giảm tắc, độ tin cậy, an toàn, tiếp cận); với nhóm thu phí/có thể loại trừ cần bổ sung chỉ tiêu về chất lượng khai thác, minh bạch thu - chi, nghĩa vụ O&M và tác động phân phối của cơ chế thu phí.

2.2.2. Mục tiêu, nguyên tắc, công cụ và phương pháp quản lý

2.2.2.1. Mục tiêu

Các mục tiêu của QLNN về vốn đầu tư XD CB từ NSDP của ĐP cấp tỉnh được xác định theo hướng bảo đảm sử dụng hiệu quả, tiết kiệm và minh bạch nguồn lực công, đồng thời là phương thức cụ thể để hiện thực hóa các mục tiêu quản lý kinh tế vĩ mô của ĐP cấp tỉnh. Các mục tiêu cụ thể như sau:

Thứ nhất, ở tầm vĩ mô, QLNN về vốn đầu tư XD CB của ĐP cấp tỉnh nhằm hiện thực hóa các mục tiêu phát triển KTXH của quốc gia và của ĐP, góp phần thúc đẩy tăng trưởng gắn với ổn định kinh tế vĩ mô, nâng cao năng lực cạnh tranh, bảo đảm an sinh xã hội, thu hẹp chênh lệch vùng miền và hướng tới PTBV. Theo đó, cần bảo đảm tính định hướng, thống nhất và nhất quán trong quản lý, điều hành từ TW đến ĐP. Mục tiêu này phản ánh bản chất QLNN về kinh tế trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, trong đó Nhà nước giữ vai trò định hướng và điều tiết vĩ mô, bảo đảm sự phát triển hài hòa, ổn định giữa các vùng, các cấp. Trên tinh thần đó, hoạt động đầu tư XD CB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh phải được

đặt trong khuôn khổ thống nhất với chiến lược, quy hoạch và KH phát triển KTXH của quốc gia và vùng, đồng thời phù hợp với mục tiêu phát triển tổng thể của ngành GTVT, tránh đầu tư manh mún, dàn trải, không theo quy hoạch hoặc mâu thuẫn với định hướng quốc gia, gây lãng phí nguồn lực và mất cân đối phát triển. Ở cấp độ cụ thể, mục tiêu này được thể hiện thông qua việc không chỉ phát triển hệ thống hạ tầng GTĐB hiện đại, đồng bộ và có năng lực phục vụ tốt cho nền KTXH ĐP mà còn là bảo đảm mức phục vụ đối với các cấu phần khó loại trừ/dễ tắc nghẽn (giảm ìm nghẽn, tăng năng lực thông hành hữu hiệu), đồng thời bảo đảm hiệu quả kết nối và hiệu quả khai thác đối với các cấu phần có thể thu phí/kiểm soát tiếp cận.

Thứ hai, sử dụng hiệu quả nguồn lực NSĐP để thúc đẩy PTBV KTXH của ĐP cấp tỉnh. Đối với đầu tư XD CB, nguồn vốn NSĐP có hạn, trong khi nhu cầu đầu tư hạ tầng rất lớn, do đó mục tiêu trung tâm của quản lý phải là đảm bảo kỷ luật tài chính - ngân sách; phân bổ hiệu quả; và sử dụng hiệu quả. Trong đó: (i) Kỷ luật tài chính - NSĐP là mục tiêu quan trọng nhất, hướng tới phát triển bền vững TCC. Mục tiêu này xuất phát từ tính chất khan hiếm của nguồn thu và yêu cầu đảm bảo kỷ luật tài khóa nghiêm minh. Theo đó, giới hạn chi tiêu cho đầu tư XD CB của ĐP cấp tỉnh phải được kiểm soát trong khuôn khổ quy định, nằm trong cân đối thu NSĐP (bao gồm thu theo phân cấp được hưởng các khoản thu và thu bổ sung từ NSTW). Việc chi đầu tư XD CB vượt quá khả năng đáp ứng của NSĐP sẽ dẫn đến tình trạng thâm hụt ngân sách, gây ra sự gia tăng gánh nặng thuế và nợ công ĐP trong tương lai, từ đó tác động ngược lại đến tăng trưởng kinh tế. Như vậy, mức trần chi tiêu XD CB là giới hạn cứng rắn, không phải là mục tiêu linh hoạt trong quản lý, điều hành ngân sách. (ii) Phân bổ hiệu quả là mục tiêu cốt lõi, phản ánh trực tiếp năng lực điều hành và sử dụng nguồn lực NSĐP. Do đó, việc phân bổ vốn phải đảm bảo nguyên tắc trọng tâm, trọng điểm, công khai và dựa trên cơ sở khoa học. Các dự án được phân bổ vốn cần phải được lựa chọn và ưu tiên theo mức độ cấp thiết, khả năng lan tỏa, hiệu quả KTXH và tính phù hợp với quy hoạch. Đồng thời ưu tiên chuyển nguồn từ các danh mục đầu tư cũ sang các danh mục ưu tiên mới, nhưng vẫn bảo đảm trong giới hạn trần ngân sách cho phép. (iii) Sử dụng hiệu quả được xem là làm việc đúng cách, tức là mối quan hệ giữa đầu vào (vốn NSĐP) với kết quả thực hiện nhiệm vụ ở cấp độ đầu ra bao gồm số lượng và chất lượng hạ tầng GTĐB với chi phí nằm trong tổng mức đầu tư được duyệt.

Thứ ba, chuyển sang mô hình quản lý theo kết quả đầu ra trong bối cảnh cải cách hành chính và chuyển đổi số, NPM. Theo đó, hiệu quả quản lý cần được đo lường bằng kết quả thực tế và tác động đối với phát triển KTXH, chứ không chỉ bằng

mức độ tuân thủ quy trình. Đồng thời, cần nâng cao năng lực chuyên môn, đạo đức công vụ và trách nhiệm giải trình của đội ngũ cán bộ quản lý; hoàn thiện bộ máy, quy trình và công cụ quản lý theo hướng chuyên nghiệp, minh bạch và số hóa.

2.2.2.2. Nguyên tắc

Các nguyên tắc quản lý được hình thành hợp lý và đúng đắn dựa trên cơ sở các quy luật khách quan. Các yêu cầu đối với nguyên tắc quản lý đó là phải phù hợp với mục tiêu của quản lý; phản ánh đúng tính chất và các quan hệ quản lý; phải đảm bảo tính hệ thống, tính nhất quán; và đảm bảo thi hành bằng pháp luật (theo Mai Văn Bưu & Đỗ Hoàng Toàn, 2008). Do vậy, đối với QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của CQĐP cấp tỉnh, các nguyên tắc đó là:

Nguyên tắc thứ nhất, tuân thủ Hiến pháp, pháp luật, bảo đảm thống nhất và minh bạch trong quản lý. Trong đó: (i) Tuân thủ các nguyên tắc của luật ĐTC: Việc xác định nhu cầu đầu tư XDCB từ NSDP trong lĩnh vực hạ tầng GTĐB của ĐP cần phù hợp với quy hoạch và KH phát triển KTHX của quốc gia và ĐP. Theo đó, cần bám sát các mục tiêu, định hướng của quy hoạch phát triển tổng thể, KH phát triển KTXH 05 năm, KH tài chính 05 năm và tuân thủ các quy định về lịch biểu của ĐTC; việc phân bổ NSDP cho đầu tư XDCB phát triển hạ tầng GTĐB theo nguyên tắc phân bổ vốn của ĐTC như phải có trọng điểm; thực hiện phân loại ưu tiên; khắc phục triệt để tình trạng vốn được phân bổ chia nhỏ và dàn trải cho nhiều dự án; cương quyết loại trừ tình trạng bố trí vốn cho các dự án ngoài phạm vi danh mục KH ĐTC trung hạn. (ii) Tuân thủ các nguyên tắc của nghiệp vụ NSNN, bao gồm: Việc phân bổ hạn mức vốn cân đối NSDP đầu tư XDCB phát triển hạ tầng GTĐB, tức là vốn chi hình thành tài sản GTĐB của ĐP nằm trong giới hạn khoản thu cân đối NSDP - mức trần chi tiêu đầu tư XDCB. Việc đưa ra các giới hạn chi tiêu hay trần ngân sách cho các Bộ và ĐP ngay từ đầu quá trình lập ngân sách góp phần làm chuyển quan niệm từ lập ngân sách theo “*nhu cầu chi tiêu*” sang lập ngân sách dựa vào “*nguồn lực có được*”; thực hiện kỷ luật NS ở tất cả các khâu; việc tạm ứng, thanh, quyết toán vốn đúng nguồn và chấp hành trình tự, thủ tục; đảm bảo các yêu cầu quy định về hồ sơ; đúng dự toán vốn nguồn NSDP được giao. (iii) Tuân thủ các nguyên tắc của Luật Xây dựng như xây dựng công trình theo đúng quy hoạch, thiết kế được phê duyệt, bảo vệ cảnh quan - môi trường; quy chuẩn, tiêu chuẩn, quy định về xây dựng; chất lượng - tiến độ - an toàn lao động;...(iv) Tuân thủ các quy định của Luật CQĐP như: Xác định cụ thể quyền hạn và nhiệm vụ của từng chủ thể (cấp trên, cấp dưới, bộ phận, cá nhân); khắc phục chòng chéo gây lãng phí nguồn lực và mâu thuẫn. Đồng thời, đảm

bảo tính minh bạch và trách nhiệm giải trình xuyên suốt chuỗi hoạt động có KH, có tổ chức và kiểm soát tài chính - NSDP của ĐP.

Nguyên tắc thứ hai, quản lý rủi ro và kiểm soát đầu tư: Cần nhận diện và xác định các rủi ro tiềm ẩn như rủi ro tài chính - NSDP (thay đổi cơ cấu nguồn thu, tăng chi phí, chậm bố trí vốn); rủi ro kỹ thuật - tiến độ (thiết kế không đồng bộ, thi công chậm, đội vốn); rủi ro pháp lý - thể chế (thay đổi chính sách); rủi ro xã hội và môi trường (khiếu nại, tác động của biến đổi khí hậu cực đoan); rủi ro thị trường (giá VLXD leo thang, lãi suất cho vay tăng cao; rủi ro về thông tin bất cân xứng, thiếu minh bạch). Đồng thời, cần thiết lập cơ chế phân bổ rủi ro hợp lý giữa các Nhà nước và nhà thầu; xây dựng hệ thống theo dõi, giám sát, cảnh báo sớm và áp dụng các công cụ cảnh báo quản lý rủi ro phù hợp; đồng thời đánh giá hậu kiểm.

Nguyên tắc thứ ba, thực hành tiết kiệm, phòng, chống lãng phí đồng bộ với phòng, chống tham nhũng, tiêu cực và sử dụng hiệu quả nguồn tài chính NSDP. Tiết kiệm là chỉ tiêu, tính toán, xem xét sử dụng vốn trong mối quan hệ hội tụ đầy đủ các yếu tố, giảm bớt hao phí do giá trị thời gian của tiền và sức lao động gây ra nhưng vẫn theo đuổi được mục tiêu xác định. Gắn liền với tiết kiệm là ngăn ngừa, chống phổ biến lãng phí làm tiêu tốn, xói mòn nguồn lực được huy động từ trong dân cư, doanh nghiệp.

2.2.2.3. Các công cụ trong quản lý nhà nước về kinh tế

Để truyền dẫn sự tác động của ý định và ý chí của các cơ quan QLNN về kinh tế (không phải là cơ quan QLNN bất kỳ) lên mọi tổ chức và cá nhân sinh sống và hoạt động trên toàn bộ lãnh thổ quốc gia nhằm mục tiêu quản lý kinh tế vĩ mô, không phải là mục tiêu quản lý của từng ngành, từng vùng, từng ĐP, từng doanh nghiệp, Nhà nước cần có các công cụ QLNN về kinh tế. Theo đó, CQĐP cấp tỉnh tuân thủ và ban hành theo thẩm quyền các công cụ quản lý như sau:

a. Nhóm công cụ pháp luật

Pháp luật được giải thích về bản chất một cách đúng đắn khoa học lần đầu trong học thuyết Mác - Lê nin, theo đó, bản chất của pháp luật vừa mang tính giai cấp; không có pháp luật tự nhiên đứng ngoài Nhà nước và các quan hệ giai cấp. Trong đó, Mai Văn Bưu & Đỗ Hoàng Toàn (2008) cho rằng tính giai cấp được trừu tượng hóa bởi ý chí nhà nước của giai cấp cầm quyền và được thể hiện ra bên ngoài là hệ thống các quy phạm mang tính bắt buộc chung, gọi là QPPL. Lê Thị Tâm và Nguyễn Minh Đoàn (2013) làm rõ: Những QPPL là giới hạn cần thiết để mọi chủ thể có xử sự một cách tự do trong khuôn khổ cho phép; chúng do Nhà nước ban hành và được bảo đảm thực hiện bởi quyền lực. Khi hành vi VPPL xảy ra, Nhà nước áp dụng các chế tài tương ứng

nhằm bảo vệ trật tự pháp lý và khôi phục các quan hệ xã hội bị xâm hại.

Nhóm công cụ pháp luật CQĐP cấp tỉnh tuân thủ bao gồm: Hệ thống QPPL do TW ban hành, bao gồm: Hiến pháp, luật liên quan trực tiếp (Luật ĐTC, Luật NSNN, Luật Xây dựng,...); kèm theo các nghị định, quyết định, chỉ thị, thông tư hướng dẫn. Đồng thời, CQĐP cấp tỉnh ban hành văn bản dưới luật theo thẩm quyền, bao gồm: Nghị quyết của HĐND tỉnh về KH ĐTC trung hạn và hằng năm, về phân bổ dự toán NSDP, về nguyên tắc - tiêu chí - định mức phân bổ vốn, về cơ chế, chính sách đặc thù; quyết định, chỉ thị, quy chế của UBND tỉnh,..

b. Nhóm công cụ kế hoạch hóa và chiến lược

KH hóa được hiểu là danh mục các hoạt động cần thực hiện theo từng giai đoạn với các nguồn lực tài trợ tương ứng, được cụ thể hóa từ quy hoạch. Nó tập trung vào việc đạt được mục tiêu hay kết quả nhất định về tổng thể KTXH hoặc một lĩnh vực nào đó. QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP, CQĐP sử dụng các loại KH như: KH ngân sách - tài chính, ĐTC; KH phát triển GTĐB của ĐP. Các loại KH này được lập trong thời gian 01 năm; 03 năm; 5 năm. KH không chỉ giúp việc quản lý đạt được mục tiêu chiến lược đã định mà còn giúp cho CQĐP có sự chủ động trong công việc, đồng thời là căn cứ để giám sát, kiểm tra việc thực hiện KH. Chiến lược thực chất là một KH với các mục tiêu cần đạt được trong dài hạn, thường là 10 năm. Tại ĐP, CQĐP cấp tỉnh xây dựng các chiến lược phát triển KTXH và chiến lược về phát triển GTVT, GTĐB của ĐP. Để cụ thể hóa chiến lược, CQĐP lập các loại quy hoạch tương ứng.

c. Nhóm công cụ chính sách kinh tế

Chính sách công chính là biến chủ trương, đường lối thành kết quả nhất định hay có thể hiểu nó là sản phẩm của các đường lối chính trị do Nhà nước xây dựng phục dựa trên việc nhận thức và vận dụng quy luật kinh tế một cách có ý thức và tổ chức triển khai để phục vụ chức năng làm kinh tế Nhà nước. Trong hệ thống chính sách công, xét theo lĩnh vực tác động, có các chính sách kinh tế phổ biến như: Chính sách tài khóa và thuế; chính sách tiền tệ; chính sách giá cả; chính sách tiền lương; chính sách khuyến khích đầu tư, chính sách đất đai,... Các chính sách kinh tế cho phép CQĐP cấp tỉnh điều hành hành vi của các bên tham gia đầu tư; và các bên liên quan trong công tác GPMB. Ngoài ra, còn có thêm một số chính sách kinh tế có tính chất khác biệt, đặc thù và không áp dụng phổ biến trên toàn đất nước. Tại ĐP, CQĐP thực thi các chính sách này theo định hướng chung của Nhà nước đồng thời căn cứ vào thực tiễn tại ĐP, thực hiện cụ thể hóa và ban hành chính sách của ĐP liên quan

đến QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB ở ĐP.

d. Nhóm công cụ công nghệ thông tin, chuyển đổi số và kỹ thuật - phục vụ

Là các công cụ giúp việc cho đội ngũ cán bộ công chức QLNN về kinh tế của ĐP, bao gồm: Báo cáo, thống kê; hệ thống chỉ tiêu, định mức; chỉ số theo dõi - đánh giá; cổng thông tin điện tử; cơ chế giám sát của HĐND; hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm toán;... Trong bối cảnh chuyển đổi số, các công cụ này ngày càng được “số hóa” thông qua chính quyền điện tử, hệ thống thông tin ĐTC, đấu thầu qua mạng, phần mềm quản lý giải ngân, cơ sở dữ liệu về dự án, bản đồ số về hạ tầng GTĐB..., tạo tiền đề cho QLNN dựa trên dữ liệu và tăng cường minh bạch, trách nhiệm giải trình.

2.2.2.4. Các phương pháp trong quản lý nhà nước về kinh tế

Trong khoa học quản lý, phương pháp quản lý được hiểu là cách thức, hình thức tác động có chủ đích của chủ thể quản lý lên đối tượng quản lý nhằm đạt được mục tiêu đề ra trong những điều kiện nhất định. Đối với QLNN về kinh tế nói chung và quản lý vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB nói riêng, hệ thống phương pháp quản lý bao gồm

a. Phương pháp hành chính

Mai Văn Bưu & Đỗ Hoàng Toàn (2008) cho rằng: “*Phương pháp hành chính trong QLNN về kinh tế là cách thức tác động trực tiếp của Nhà nước thông qua các quyết định dứt khoát có tính bắt buộc lên đối tượng QLNN về kinh tế, nhằm thực hiện các mục tiêu của quản lý kinh tế vĩ mô trong những tình huống nhất định*”. Theo đó, CQĐP cấp tỉnh tác động, điều chỉnh trực tiếp đến đối tượng quản lý cấp dưới, đòi hỏi các đối tượng này chấp hành nghiêm chỉnh các quy định pháp luật, nếu vi phạm sẽ bị xử lý VPPL; cấp dưới có trách nhiệm chấp hành nghiêm chỉnh, chỉ có cấp có thẩm quyền ra quyết định mới có quyền thay đổi quyết định. Việc áp dụng phương pháp này phải được thực hiện trong phạm vi thẩm quyền, trách nhiệm được phân cấp, phân giao, bảo đảm tính khoa học, luận chứng đầy đủ và phù hợp với thực tiễn, tránh rơi vào tình trạng quan liêu, lạm quyền, cửa quyền. Quyền hạn hành chính phải gắn chặt chẽ với trách nhiệm giải trình; cơ quan, cá nhân ra quyết định có nghĩa vụ giải thích rõ ràng, kịp thời và đầy đủ việc thực thi công vụ khi được yêu cầu.

Tuy nhiên, nếu quá nhấn mạnh khía cạnh mệnh lệnh - bắt buộc mà thiếu cơ chế tham vấn, đối thoại và thông tin 02 chiều, có thể dẫn đến điều hành cứng nhắc, áp đặt, làm giảm tính chủ động, sáng tạo của các cơ quan QLNN ở ĐP, đơn vị cơ sở; đồng thời chưa phản ánh đầy đủ lợi ích, nguyện vọng của người dân bị ảnh hưởng bởi dự án GTĐB.

b. Phương pháp kinh tế

Phan Huy Đường & Phan Anh (2017), “*Phương pháp kinh tế là phương pháp tác động gián tiếp đến đối tượng quản lý thông qua các lợi ích kinh tế nhằm tạo ra những tình huống để đối tượng quản lý lựa chọn phương án hành động có hiệu quả nhất*”. CQĐP cấp tỉnh tác động mang tính gián tiếp đến đối tượng quản lý cấp dưới, không dùng tính mệnh lệnh bắt buộc như phương pháp hành chính mà bằng các lợi ích vật chất kích thích, thúc đẩy. Tức là chỉ đưa ra những điều kiện, phương tiện để kích thích về kinh tế như các định mức kinh tế, các đòn bẩy kinh tế, các chính sách ưu đãi kinh tế từ đó đối tượng quản lý tự tổ chức, điều chỉnh hành vi theo mục tiêu được giao. Yêu cầu khi sử dụng phương pháp này là Nhà nước hoàn thiện hệ thống chính sách, đòn bẩy kinh tế; mở rộng tính chủ động trong phân cấp QLNN; cán bộ quản lý, điều hành ở ĐP phải có trình độ và năng lực về nhiều mặt.

c. Phương pháp giáo dục

Phan Huy Đường & Phan Anh (2017), “*Phương pháp giáo dục là phương pháp tác động đến yếu tố tình cảm, tâm lý của con người nhằm phát huy cao nhất tiềm năng tinh thần của con người vào việc thực hiện các mục tiêu chung*”. CQĐP tác động vào nhận thức và tình cảm của đối tượng quản lý. Sự giáo dục làm cho họ phân biệt được đúng - sai, phải - trái, từ đó nâng cao tính tự giác, tự lực; khát vọng; lòng trung thành và đạo đức nghề nghiệp;... CQĐP có thể sử dụng các hình thức như phương tiện báo đài truyền thông đại chúng; các hội nghị học tập, quán triệt; tiến hành rèn luyện giáo dục kiến thức và bồi dưỡng nhân cách để nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ công chức. Phương pháp giáo dục không thay thế được phương pháp hành chính và kinh tế, song là nền tảng quan trọng để các phương pháp khác phát huy hiệu quả bền vững, hạn chế những hành vi tiêu cực, vụ lợi trong quá trình quản lý và sử dụng vốn NSDP.

d. Phương pháp dự báo và phân tích

Trong bối cảnh yêu cầu đổi mới QLNN, tăng cường kỷ luật tài chính, nâng cao hiệu quả ĐTC và thúc đẩy chuyển đổi số trong khu vực công, phương pháp dự báo, phân tích được xem là phương pháp quản lý hiện đại, mang tính hỗ trợ và tăng cường năng lực ra quyết định của CQĐP cấp tỉnh. Phương pháp này sử dụng các công cụ thống kê, mô hình kinh tế - tài chính và phân tích chính sách để dự báo khung nguồn lực NSDP (NSTW bổ sung, NSDP tự cân đối...) và nhu cầu phát triển GTĐB (nhu cầu vận tải, đô thị hóa, hình thành cực - hành lang kinh tế).

e. Phương pháp quản lý dựa trên dữ liệu và chuyển đổi số

Đây là phương pháp mang tính nền tảng, hỗ trợ cho tất cả các phương pháp

khác. Phương pháp này thể hiện qua việc ứng dụng hệ thống chính quyền điện tử, thông tin quản lý ĐTC, hệ thống đấu thầu qua mạng, phần mềm quản lý giải ngân điện tử, cơ sở dữ liệu tập trung về dự án, đất đai, hạ tầng GTĐB và bản đồ số, cho phép theo dõi tiến độ, giải ngân, khối lượng và một số chỉ tiêu chất lượng công trình theo thời gian gần thực. Trên nền tảng đó, dữ liệu được phân tích để phát hiện bất thường, cảnh báo sớm các rủi ro như chậm GPMB, chậm giải ngân, đội vốn, kéo dài thời gian thi công..., làm cơ sở cho việc điều chỉnh kế hoạch và xử lý kịp thời.

2.2.3. Nội dung quản lý

QLNN về vốn đầu tư XDDB từ NSDP là một vấn đề phức tạp, đòi hỏi sự quản lý đồng bộ và tuân thủ theo các quy trình PIM, quy trình quản lý NSNN và vòng đời của DA. Trong đó, quy trình PIM theo thông lệ tốt, phổ biến như của WB (2014), IMF (2015) và IMF (2018); quy trình của quản lý NSNN là: Lập KH NS, chấp hành KH NS, quyết toán NS; và vòng đời của DA là chuyển hóa vốn bằng tiền thành công trình (không phải chi phí sau khi đưa công trình và khai thác, vận hành). Những quy trình luân chuyển vốn này cho thấy mọi chính sách, quy trình, KH quản lý được kiểm nghiệm thực tế. Vì vậy, việc tiếp cận nội dung quản lý không thể tách rời khỏi các quy trình quản lý, nhưng không tập trung chi tiết vào mô tả, phân tích tuần tự thực hiện từng bước một của quy trình, mà đi sâu vào nghiên cứu các nội dung quản lý ĐTC giao thoa với quản lý NSDP và gắn với kết quả đầu ra; gắn với chức năng, nhiệm vụ cụ thể của cơ quan chủ trì. Cụ thể:

2.2.3.1. Phân cấp quản lý hạ tầng giao thông đường bộ và phân cấp quản lý ngân sách địa phương đối với chi đầu tư xây dựng cơ bản của chính quyền cấp tỉnh

a. Phân cấp quản lý hạ tầng giao thông đường bộ

** Khái niệm, mục tiêu và nguyên tắc phân cấp*

Trong các tài liệu quốc tế, “phân quyền” thường được sử dụng như một thuật ngữ bao trùm để chỉ việc chuyển giao quyền lực Nhà nước từ TW xuống các cấp dưới. Tuy nhiên, trong bối cảnh Việt Nam, nhiều tác giả cho rằng “phân cấp quản lý” được đặt trong khung QLNN và được thể chế hóa qua các văn kiện của Đảng cũng như văn bản QPPL (Nguyễn Văn Đại, 2017; Nguyễn Thị Thục, 2024). Theo đó, phân cấp quản lý là sự chuyển giao tương đối ổn định về mức độ thực hiện quyền hạn và phạm vi trách nhiệm giữa các cấp chính quyền theo trật tự thứ bậc từ trên xuống dưới; đồng thời; khi chuyển giao cho cấp thấp cần xác định rõ thẩm quyền của từng cấp (Vũ Thúy Hiền, 2018).

Trong QLNN, cần phân biệt phân cấp quản lý với ủy quyền. Nếu phân cấp hướng tới sự phân định tương đối ổn định về thẩm quyền, trách nhiệm gắn với nhiệm vụ quản

lý, thì ủy quyền thường mang tính tình thế, theo vụ việc hoặc theo thời hạn; chủ thể ủy quyền vẫn chịu trách nhiệm cuối cùng đối với kết quả thực hiện. Việc chuyển giao quyền lực QLNN cho bộ máy chính quyền ở ĐP nhằm giải quyết sự vụ người dân ngay tại ĐP và sát với tình hình thực tiễn xảy ra ở cơ sở, đồng thời, giảm đáng kể khối lượng công việc cho cấp trên (Nguyễn Hữu Hào, 2020).

Phân cấp QLNN diễn ra ở mọi lĩnh vực, trong đó quản lý kết cấu hạ tầng là một nội dung quan trọng của quản lý kinh tế (Trần Thị Mai Phước, 2023; Trang Thị Tuyết, 2004). Đối với hạ tầng GTĐB, yêu cầu phân cấp càng rõ nét do đặc trưng “tuyến” của công trình đường bộ, tính mạng lưới liên thông và phạm vi tác động không gian rộng. Tuy nhiên, trong nhiều nghiên cứu và trong thực tiễn, vấn đề phân cấp quản lý hạ tầng GTĐB thường được tiếp cận thông qua phân loại đường bộ theo cấp quản lý. Chẳng hạn, Nguyễn Quốc Huy (2014) phân loại theo: (i) *cấp quản lý mạng lưới hạ tầng GTĐB* (quốc lộ, đường tỉnh, đường huyện, đường xã, đường đô thị, đường chuyên dùng) và (ii) *cấp độ kỹ thuật hạ tầng GTĐB*: đường cao tốc; đường cấp I - VI, đồng thời gắn với nguồn vốn đầu tư XDCB tương ứng: đường do TW quản lý (đường cao tốc; đường cấp I - III); đồng thời chỉ ra xu hướng tương ứng về nguồn lực đầu tư: các tuyến đường do TW quản lý chủ yếu gắn với nguồn NSTW; đường do ĐP quản lý chủ yếu gắn với nguồn NSĐP. Tương tự, Luật đường bộ (2024) cũng tiếp cận phân loại theo cấp quản lý (tuyến đường do cơ quan TW quản lý; tuyến đường do ĐP quản lý).

Tuy nhiên, để phục vụ mục tiêu nghiên cứu, phân cấp không chỉ dừng ở câu hỏi “chủ thể nào quản lý tuyến nào” mà cần mở rộng sang “quản lý những nội dung gì và được bảo đảm bằng nguồn lực nào”, bởi thiếu tương thích giữa nhiệm vụ - thẩm quyền - nguồn lực là nguyên nhân phổ biến dẫn đến chông chéo hoặc bỏ sót trách nhiệm, hoặc làm giảm hiệu lực thực thi chính sách.

Trên cơ sở đó, trong phạm vi luận án “*Phân cấp quản lý hạ tầng GTĐB của CQĐP cấp tỉnh là sự phân định theo cấp quản lý tuyến và sự xác lập tương đối ổn định về thẩm quyền - trách nhiệm - nguồn lực giữa các cấp CQĐP, theo hướng tăng vai trò của CQĐP cấp tỉnh trong quyết định đầu tư và quản lý khai thác, bảo trì hạ tầng GTĐB*”. Cách hiểu này cho phép xem xét đồng thời các trụ cột trong quản lý công: (i) nhiệm vụ quản lý; (ii) thẩm quyền ra quyết định và tổ chức thực hiện; (iii) nguồn lực bảo đảm cho thực thi nhiệm vụ và vòng đời của tài sản; (iv) cơ chế minh bạch, trách nhiệm giải trình và giám sát hiệu quả.

Về mục tiêu: phân cấp quản lý hướng tới tăng tính phù hợp theo lãnh thổ trong quản lý và đầu tư, nâng cao khả năng phản ứng chính sách tại chỗ, trong khi vẫn duy

trì tính thống nhất đối với các mục tiêu vĩ mô và tiêu chuẩn kỹ thuật. Tuy vậy, phân cấp cũng có thể làm tăng rủi ro thiếu đồng bộ tiêu chuẩn, chênh lệch năng lực và nguồn lực giữa các ĐP, cũng như khó khăn phối hợp liên vùng đối với các tuyến có tác động liên tỉnh.

Về nguyên tắc: để phân cấp phát quản lý hạ tầng GTĐB cho CQĐP huy hiệu lực, cần tuân thủ một số nguyên tắc cốt lõi sau: (i) thống nhất quản lý trên cơ sở phân định cụ thể trách nhiệm, quyền hạn và phối hợp chặt chẽ giữa các bộ/ngành với ĐP; (ii) rõ thẩm quyền - rõ trách nhiệm - rõ phạm vi; (iii) bảo đảm phù hợp giữa nhiệm vụ - thẩm quyền - nguồn lực - năng lực; (iv) chịu trách nhiệm đầy đủ về kết quả; (v) minh bạch, trách nhiệm giải trình và giám sát hiệu quả. Khung nguyên tắc này là nền tảng để phân tích tác động của phân cấp đến bố trí vốn đầu tư XDDB cho hạ tầng GTĐB thông qua mức độ tương thích giữa phân cấp nhiệm vụ quản lý hạ tầng và phân cấp quản lý NSĐP.

** Nội dung phân cấp*

Nội dung phân cấp trong lĩnh vực này có thể khái quát theo các nhóm trọng tâm sau:

(i) Phân cấp quản lý tài sản và phạm vi tuyến: xác định rõ chủ thể chịu trách nhiệm quản lý từng tuyến/đoạn tuyến và tài sản kèm theo; trách nhiệm bảo vệ phạm vi công trình; cơ chế ghi nhận, theo dõi và quản lý tài sản kết cấu hạ tầng đường bộ theo quy định. Nhóm nội dung này nhằm bảo đảm “một tuyến - một đầu mối chịu trách nhiệm”, giảm khoảng trống trong quản lý tài sản hạ tầng GTĐB.

(ii) Phân cấp thẩm quyền quyết định và tổ chức thực hiện đầu tư: phân định thẩm quyền quyết định chủ trương/chuẩn bị đầu tư, quyết định đầu tư, giao tổ chức thực hiện DA; cơ chế phối hợp liên ngành (đặc biệt với GPMB và thủ tục xây dựng) nhằm đảm bảo tiến độ và tính đồng bộ của mạng lưới.

(iii) Phân cấp quản lý khai thác - bảo trì và đảm bảo an toàn: trách nhiệm duy trì phục vụ, tổ chức bảo trì, xử lý hư hỏng, quản lý an toàn giao thông và các hạng mục kỹ thuật gắn với vận hành tuyến. Đây là nhóm nội dung quyết định chất lượng khai thác hạ tầng sau đầu tư và tính bền vững của tài sản.

(iv) Phân cấp nguồn lực và cơ chế tài chính - NS: phân định trách nhiệm bảo đảm kinh phí cho các hoạt động đầu tư, bảo trì và quản lý khai thác; đồng thời thiết lập cơ chế phối hợp, kiểm tra - giám sát và trách nhiệm giải trình ở từng cấp nhằm hạn chế tình trạng “giao nhiệm vụ không giao nguồn lực” hoặc phân tán nguồn lực dẫn đến đầu tư dài trải, hiệu quả thấp.

Từ cách tiếp cận trên, vấn đề trọng tâm không chỉ là phân định phạm vi quản lý

hạ tầng GTĐB của cấp tỉnh, mà còn là mức độ tự chủ NSĐP và cơ chế liên kết giữa phân cấp hạ tầng - NS trong quản lý vốn đầu tư XD CB.

b. Phân cấp quản lý ngân sách địa phương của chính quyền cấp tỉnh đối với chi đầu tư xây dựng cơ bản

** Khái niệm, mục tiêu và nguyên tắc phân cấp ngân sách địa phương*

Về mặt lý luận, NSNN được tiếp cận phổ quát theo các góc độ: về bản chất kinh tế, NSNN phản ánh các quan hệ phân phối nguồn lực tài chính giữa Nhà nước và xã hội, hình thành trong quá trình Nhà nước huy động và sử dụng các nguồn lực nhằm thực hiện chức năng của Nhà nước (Nguyễn Văn Tiến, tái bản 2024); về góc độ KH - thời gian, NSNN là tổng thể các khoản thu, chi của Nhà nước được dự toán và được thực hiện trong một khoảng thời kỳ nhất định, do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định, nhằm đảm bảo thực hiện các chức năng nhiệm vụ của Nhà nước (Phạm Ngọc Dũng & Định Xuân Hạng, 2020). Với quy mô lớn nhất trong tất cả các nguồn lực tài chính Nhà nước có thể huy động được, NSNN phản ánh tiềm lực tài chính quốc gia và chỉ được phép dùng cho các nhiệm vụ chi thuộc chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.

Trong mô hình Nhà nước đơn nhất, hệ thống NSNN thường được tổ chức gắn với hệ thống chính quyền theo cấp quản lý, gồm NSTW và NSĐP. Là một bộ phận cấu thành của NSNN, NSĐP chịu sự ràng buộc bởi khuôn khổ quản lý NS thống nhất về chế độ, tiêu chuẩn, định mức, quy trình quản lý (lập dự toán - chấp hành - quyết toán NS). Đồng thời, NSĐP gắn chặt với đặc điểm không gian lãnh thổ và nhu cầu chi tiêu công tại ĐP nên cơ cấu chi chịu ảnh hưởng đáng kể bởi điều kiện địa lý, quy mô và cơ cấu dân cư, mức độ đô thị hóa, trình độ phát triển và cấu trúc ngành kinh tế của từng ĐP; vì vậy, cùng một khuôn khổ Luật NSNN, mỗi ĐP có thể hình thành cơ cấu và ưu tiên phát triển khác nhau, phản ánh mục tiêu phát triển và áp lực chi tiêu đặc thù.

Đáng chú ý, trong mô hình Nhà nước đơn nhất, NSĐP không chỉ là “NS của một cấp chính quyền” mà là “*một hệ thống NS theo cấp chính quyền trong phạm vi 01 ĐP*”, bao gồm NS của CQĐP cao nhất tại ĐP đó và NS của các CQĐP trực thuộc. Do quyền lực Nhà nước mang tính thống nhất, việc phân định nguồn thu, nhiệm vụ chi, thẩm quyền quyết định và cơ chế giám sát NS giữa các cấp CQĐP được xác lập trong khuôn khổ pháp luật và các quy tắc quản lý NSNN thống nhất do TW ban hành; theo đó, thẩm quyền quản lý NSĐP là thẩm quyền được trao trong khuôn khổ thống nhất. Trong bối cảnh Việt Nam, cấp chính quyền cao nhất tại ĐP tương ứng với cấp tỉnh; cấp này giữ vai trò chủ trì tổ chức, điều phối và kiểm soát hoạt động NSĐP trên địa bàn, bảo đảm tuân thủ kỷ luật tài khóa, đồng thời đáp ứng yêu cầu phát triển ĐP.

Trên cơ sở đó, phân cấp quản lý NSDP của chính quyền cấp tỉnh được hiểu là việc cấp tỉnh trong khuôn khổ pháp luật và các quy tắc quản lý NSNN thống nhất, phân định và tổ chức thực hiện: (i) nguồn thu được phân giao cho từng cấp NSDP; (ii) nhiệm vụ chi thuộc trách nhiệm của từng cấp; (iii) thẩm quyền quyết định trong chu trình NS; (iv) cơ chế kiểm tra, giám sát và xử lý trách nhiệm đối với việc sử dụng NS của các cấp dưới. Trong lĩnh vực chi đầu tư phát triển, bao gồm đầu tư hạ tầng GTĐB, trọng tâm của phân cấp NSDP ở cấp tỉnh không phải là “chia tiền” thuần túy, mà là thiết kế quan hệ quyền quyết định - trách nhiệm giải trình - kỷ luật tài khóa trong quản lý NSDP, nhằm bảo đảm việc phân bổ và sử dụng NSDP phù hợp ưu tiên phát triển, hạn chế dàn trải và tăng hiệu quả chi tiêu công.

Về mục tiêu, phân cấp quản lý NSDP của CQDP cấp tỉnh hướng tới: (i) Tăng tính chủ động và tự chủ tài khóa của cấp dưới trong thực hiện nhiệm vụ và đáp ứng nhu cầu tại chỗ; (ii) nâng cao hiệu quả phân bổ nguồn lực trong phạm vi tỉnh, hạn chế dàn trải, trùng lặp nhiệm vụ/đầu tư giữa các cấp; (iii) gắn quyền quyết định với trách nhiệm giải trình, giảm tình trạng “xin - cho”; (iv) củng cố kỷ luật tài khóa và an toàn NSDP: Kiểm soát bội chi/chi vượt khả năng cân đối, hạn chế rủi ro nợ đọng (đặc biệt trong đầu tư XD CB), bảo đảm tính bền vững tài chính ĐP; (v) Bảo đảm công bằng tương đối và hài hòa phát triển trong nội tỉnh thông qua cơ chế điều phối, bổ sung/hỗ trợ giữa các địa bàn có năng lực thu khác nhau.

Về nguyên tắc: Để đạt các mục tiêu trên, phân cấp quản lý NSDP cần tuân theo các nguyên tắc cơ bản: (i) Phù hợp nhiệm vụ - nguồn lực; (ii) rõ thẩm quyền, rành mạch trách nhiệm theo cấp trong chu trình NS và trong chu trình đầu tư; (iii) phân cấp theo tính chất nhiệm vụ và năng lực quản lý: Nhiệm vụ liên vùng, quy mô lớn/đòi hỏi kỹ thuật cao cần cơ chế điều phối hoặc quyết định ở cấp tỉnh; nhiệm vụ gắn với cơ sở có thể giao cấp dưới nếu đủ năng lực thực hiện; (iv) gắn quyền quyết định với trách nhiệm giải trình và cơ chế kiểm soát (thanh tra, kiểm toán và giám sát); (v) minh bạch, công khai và kiểm tra được (tiêu chí phân bổ, định mức, quy trình và kết quả sử dụng ngân sách phải công khai); (vi) ổn định và dự báo được; (vii) điều tiết chênh lệch trong tỉnh thông qua cơ chế hỗ trợ/bổ sung, điều phối vốn nhằm giảm bớt cân xứng năng lực thu - chi giữa các cấp; bảo đảm mức dịch vụ công tối thiểu và tránh “phân mảnh” đầu tư.

** Cơ chế phân định nguồn thu, nhiệm vụ chi và quyết định ngân sách theo cấp*

Đối với vốn đầu tư XD CB ở ĐP, phân cấp NS chi phối trực tiếp 04 câu phần quyết định khả năng hình thành và vận hành dòng vốn đầu tư:

(i) Phân cấp nguồn thu NSDP nhằm xác định mức độ chủ động về nguồn lực

của từng cấp NSDP để thực hiện các nhiệm vụ được giao. Ở cấp tỉnh, nội dung cốt lõi là phân giao tổ chức cơ chế hưởng thu giữa các cấp (tỷ lệ phân chia, nguồn thu để lại,...) theo đặc điểm kinh tế và năng lực quản lý của từng địa bàn.

(ii) Phân cấp trách nhiệm chi NSDP (bao gồm chi thường xuyên và đầu tư phát triển). Trong cấu trúc đó, chi đầu tư phát triển từ nguồn NSDP là khoản chi do CQĐP quản lý và sử dụng nhằm gia tăng giá trị tài sản vật chất của ĐP và thực hiện mục tiêu phát triển KTXH của ĐP (Phan Thị Thu Hiền, 2015). Ở cấp tỉnh, việc phân định nhiệm vụ chi đầu tư rõ ràng giúp giảm chòng chéo giữa các cấp, xác lập trách nhiệm trong bố trí vốn và tạo cơ sở đánh giá trách nhiệm giải trình khi triển khai DA đầu tư XDCB.

(iii) Phân cấp thẩm quyền quyết định NS và quyết định KH vốn đầu tư: Cấu phần này phản ánh mức độ chủ động của các cấp trong khâu lập KH vốn, phân bổ vốn, điều chỉnh trong năm và phê chuẩn quyết toán. Vai trò của cấp tỉnh thể hiện ở việc xác định nội dung nào cấp tỉnh quyết định trực tiếp, nội dung nào ủy quyền/phân cấp cho cấp dưới kiểm soát.

(iv) Cơ chế bổ sung/điều tiết và chuyển giao trong và ngoài hệ thống NSDP: là công cụ quan trọng để bảo đảm tương thích giữa nguồn lực và nhiệm vụ chi. Đối với phân cấp cấp tỉnh, cần nhìn theo 02 hướng: (i) Các khoản bổ sung từ TW (tác động đến khả năng cân đối chung của ĐP); (ii) cơ chế điều phối, hỗ trợ trong nội tỉnh. Ở các ĐP có năng lực thu hạn chế, cơ chế bổ sung từ NSTW giữ vai trò quan trọng trong đảm bảo mức chi đầu tư tối thiểu và duy trì ổn định KH vốn; tuy nhiên, mức độ phụ thuộc lớn vào nguồn bổ sung cũng có thể làm giảm tính chủ động, gia tăng rủi ro điều chỉnh KH và tạo áp lực giữa các cấp NS trong tổ chức thực hiện đầu tư.

Như vậy, xét trong quản lý vốn đầu tư XDCB của CQĐP cấp tỉnh, nguồn vốn NSDP không chỉ là “nguồn tiền” để triển khai DA mà còn là kết quả của thiết kế phân cấp quản lý NSDP ở cấp tỉnh theo cấu phần nguồn thu và nhiệm vụ chi - thẩm quyền quyết định - cơ chế bổ sung/điều tiết. Đây là cơ sở để phân tích sâu hơn về các nội dung quản lý vốn đầu tư XDCB của CQĐP cấp tỉnh trong các phần tiếp theo.

c. Tác động của phân cấp đến bố trí và quản lý vốn đầu tư xây dựng cơ bản cho hạ tầng giao thông đường bộ

Phân cấp quản lý NSDP của CQĐP cấp tỉnh tác động trực tiếp đến việc hình thành, phân bổ và vận hành dòng vốn đầu tư XDCB ở cấp ĐP cho hạ tầng GTĐB, thể hiện qua các cơ chế sau:

Thứ nhất, tác động đến quy mô và tính ổn định của nguồn vốn bố trí cho GTĐB: Phân cấp nguồn thu và cơ chế bổ sung/điều tiết quyết định mức độ chủ động tạo nguồn

của ĐP và tính dự báo được của KH vốn. Khi nguồn thu được TW phân giao ổn định, cơ chế bổ sung rõ ràng và ít biến động, cấp tỉnh có điều kiện lập KH trung hạn, cam kết vốn theo tiến độ DA, giảm tình trạng “gián đoạn” vốn. Ngược lại, nếu phụ thuộc lớn vào nguồn NSTW bổ sung hoặc quy tắc phân bổ thiếu ổn định, KH vốn dễ bị điều chỉnh trong năm, làm tăng rủi ro kéo dài thời gian thi công, đội chi phí và phát sinh nợ đọng XDCB.

Thứ hai, tác động đến lựa chọn DM ưu tiên đầu tư: Phân cấp tạo ra không gian quyết định khác nhau đối với các nhóm tuyến có cấp quản lý khác nhau. Với các tuyến thuộc thẩm quyền của tỉnh, chính quyền tỉnh có cơ sở pháp lý để hình thành DM ưu tiên, sắp xếp thứ tự đầu tư và tổ chức KH trung hạn theo định hướng phát triển ĐP. Ở chiều ngược lại, các tuyến chịu điều phối ở cấp TW hoặc có tính liên vùng thường kéo theo cơ chế bố trí vốn mang tính phối hợp các cấp, từ đó ảnh hưởng đến tính chủ động của tỉnh trong việc lập DM DA. Vì vậy, phân cấp vừa là phân công trách nhiệm quản lý, vừa là cơ chế “lọc” nhu cầu đầu tư thành DM DA khả thi theo ràng buộc NS.

Thứ ba, tác động đến phân bổ vốn theo cấp và phối hợp giữa chính quyền cấp tỉnh với các chính quyền cấp dưới: Trong hạ tầng GTĐB, ranh giới DA theo địa bàn hành chính không luôn trùng với logic mạng lưới giao thông. Vì vậy, phân cấp tác động mạnh đến năng lực phối hợp giữa các cấp chính quyền: DA liên vùng có tính liên thông mạng lưới cần vai trò điều phối/chi phối của tỉnh; DA có quy mô nhỏ gắn với đường trong phạm vi 01 địa bàn có thể giao cấp dưới nếu đủ năng lực. Nếu cơ chế phân cấp và điều phối nội tỉnh tốt (tiêu chí phân bổ, cơ chế hỗ trợ, trách nhiệm rõ), phân bổ vốn sẽ vừa đảm bảo “mục tiêu toàn tỉnh”, vừa đáp ứng nhu cầu ở cấp cơ sở. Nếu không, dễ xảy ra chùng chéo, đùn đẩy trách nhiệm, hoặc thiếu vốn đối ứng khiến DA chậm tiến độ.

Thứ tư, tác động đến quản lý tổ chức thực hiện DA, tiến độ giải ngân và chất lượng công trình: Phân cấp quyết định mức độ linh hoạt của ĐP trong các khâu: chuẩn bị đầu tư, bố trí KH vốn, điều chỉnh trong năm, kiểm soát khối lượng và thành toán. Khi phân cấp được phân định rõ ràng và đi kèm cơ chế kiểm soát phù hợp, ĐP có thể rút ngắn độ trễ thủ tục, tăng khả năng xử lý vướng mắc, cải thiện giải ngân. Tuy nhiên, nếu phân cấp không tương thích với năng lực của cấp quản lý trực tiếp DA, rủi ro đội giá, kéo dài tiến độ, chất lượng thấp và thất thoát tăng lên.

Thứ năm, tác động đến minh bạch, giám sát và trách nhiệm giải trình. Nếu tiêu chí phân bổ vốn, quyết định DM và kết quả thực hiện được công khai, cùng với thanh tra, kiểm toán và giám sát, phân cấp sẽ củng cố trách nhiệm giải trình và nâng cao

hiệu quả. Ngược lại, có thể làm gia tăng rủi ro lợi ích cục bộ, lựa chọn DA kém hiệu quả hoặc sai lệch ưu tiên.

Thứ sáu, tác động đến kỷ luật tài khóa và rủi ro nợ đọng XDCB: Trong đầu tư GTĐB, nguy cơ lớn là DM DA vượt khả năng cân đối vốn, điều chỉnh tổng mức, hoặc kéo dài do thiếu vốn. Phân cấp nếu không gắn với ràng buộc kỷ luật tài khóa (trần cam kết vốn, kiểm soát khởi công mới, kiểm soát điều chỉnh DA) sẽ làm tăng rủi ro nợ đọng XDCB. Ngược lại, phân cấp đi kèm quy tắc rõ về ưu tiên thanh toán, bố trí vốn theo tiến độ, và cơ chế chịu trách nhiệm cá nhân/tổ chức sẽ giúp kiểm soát rủi ro này.

Thứ bảy, tác động đến công bằng và hiệu quả mạng lưới giao thông: Phân cấp có thể tạo điều kiện đáp ứng nhu cầu địa bàn, nhưng cũng có nguy cơ làm chênh lệch đầu tư giữa các khu vực giàu - nghèo trong nội tỉnh. Do đó, cơ chế điều tiết/hỗ trợ và điều phối toàn tỉnh là yếu tố quyết định để vừa bảo đảm hiệu quả mạng lưới (tính kết nối), vừa duy trì mức tiếp cận hạ tầng tối thiểu cho các địa bàn khó khăn.

2.2.3.2. Xác định nhu cầu đầu tư và quyết định đầu tư

a. *Mục tiêu*: Bảo đảm DA được đề xuất đầu tư là cần thiết, hợp lý và phù hợp với quy hoạch, KH phát triển KTXH của tỉnh; tối ưu hóa cơ cấu DM đầu tư.

b. *Nội dung chi tiết*

(*) *Xác định nhu cầu đầu tư*:

- *Theo định hướng chiến lược*: Định hướng đầu tư phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh được xác định căn cứ theo mục tiêu của chiến lược, QH và KH phát triển KTXH tầm nhìn trung hạn và dài hạn, bao gồm: Mục tiêu tăng trưởng kinh tế và phát triển các ngành kinh tế; chuyển dịch cơ cấu kinh tế hợp lý; nâng cao thu nhập người dân và công bằng xã hội;... Khi đó, DM đầu tư phát triển hạ tầng GTĐB được gắn với các mục tiêu chiến lược phát triển KTXH trung và dài hạn của ĐP. Ngoài ra, cần kết hợp với định hướng đầu tư phát triển của ngành GTVT đường bộ. Như vậy, khung định hướng đầu tư được xem là “sàng lọc sơ bộ mức độ 01” đối với DM đầu tư được đề xuất bởi cơ quan quản lý hạ tầng GTĐB của ĐP.

- *Theo tình hình thực tế*: Nhu cầu thực tế phản ánh mức độ cần thiết phải đầu tư, nâng cấp và hoàn thiện hệ thống đường bộ trong trường hợp mở rộng đô thị và yêu cầu kết nối vùng, áp lực thực tế từ tăng trưởng xe cơ giới, vận tải hàng hóa - hành khách qua đường bộ, các điểm nghẽn, khí hậu cực đoan gây hư hỏng công trình đường bộ.

(*) *Thẩm định và ra quyết định đầu tư*

Trong quy trình quản lý ĐTC phổ biến theo thông lệ tốt quốc tế hiện nay. Theo Bùi Ngọc Toàn (2008) thẩm định là một khâu/bước quan trọng và được hiểu “là việc

thẩm tra, so sánh, đánh giá một cách khách quan, khoa học, toàn diện cả về cơ sở pháp lý và nội dung của DA, hoặc so sánh đánh giá các phương án của một hay nhiều DA để đánh giá tính hợp lý, tính hiệu quả và tính khả thi của DA. Từ đó có những quyết định đầu tư và cho phép đầu tư”; hay theo WB (2018) “thẩm định nhằm phân tích về sự cần thiết đầu tư của DA và đưa ra quyết định về tính khả thi tổng thể của dự án, chứ không chỉ tính khả thi về kỹ thuật”. Từ các quan điểm này, Lê Hà Thanh và Nguyễn Diệu Hằng (2023) cho thấy rằng, mục đích của thẩm định chưa phải là quyết định để triển khai DA mà là đưa ra “quyết định nên chấp nhận hay loại bỏ một dự án dựa trên tính hiệu quả của nó trên quan điểm xã hội”. Công cụ, phương pháp hỗ trợ, phục vụ thẩm định ra quyết định phổ biến là phân tích chi phí - lợi ích. Đối với các dự án ĐTC của Nhà nước, “quy trình thẩm định” ra quyết định được quy định rõ về cấp thẩm quyền.

Tại Việt Nam, quy trình thẩm định ra quyết định đối với các DA ĐTC thuộc sự quản lý của CQĐP cấp tỉnh bao gồm 02 bước: (1) Thẩm định và ra quyết định chủ trương đầu tư là HĐND tỉnh; căn cứ để thẩm định là Báo nghiên cứu tiền khả thi hoặc Báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư (các loại báo cáo được lập tương thích lần lượt với tầm quan trọng và quy mô nhóm DA (A,B,C); nội dung thẩm định tập trung vào: Mục tiêu của DA (đánh giá sự phù hợp với định hướng đầu tư); sự cần thiết phải thực hiện đầu tư - đánh giá nhu cầu thực tế (ý nghĩa về KTXH của DA khi đưa vào hoạt động); kỹ thuật - công nghệ của DA; “sơ bộ TMĐT” và cơ cấu nguồn vốn. (2) Thẩm định và ra quyết định đầu tư là UBND tỉnh; mục đích là quyết định đầu tư hoặc chấp thuận chủ trương đầu tư của HĐND tỉnh. Như vậy, thẩm định DA được xem là chức năng “gác công” đóng vai trò “sàng lọc sơ bộ mức độ 2” DM đầu tư sau sàng lọc sơ bộ mức độ 1 ở bước định hướng đầu tư nhằm loại trừ các DA đề xuất “voi trắng”, chưa cấp thiết, không mang tính kết nối và lan tỏa KTXH,...

c. Kết quả đầu ra

Tính phù hợp của DM DA với QH, KH phát triển KTXH; bám sát nhu cầu thực tiễn; mức độ ưu tiên rõ ràng trong DM.

2.2.3.3. Quản lý phân bổ vốn

a. Mục tiêu: Bảo đảm phân bổ vốn sử dụng nguồn lực NS khan hiếm được thực hiện đúng ưu tiên, tập trung, tránh dàn trải; gắn chặt quy mô và cơ cấu phân bổ vốn với khả năng tài chính của tỉnh và các ràng buộc tài khóa vĩ mô; bảo đảm các nguyên tắc, tiêu chí, định mức của luật ĐTC.

b. Nội dung chi tiết

Theo Hoàng Phê (2003) giải thích trong từ điển tiếng việt, phân bổ là chia ra, rải ra nhiều nơi theo một nguyên tắc nhất định. Trong lĩnh vực NSNN, Nguyễn Ngọc Hải (2020) cho rằng phân bổ vốn NS là phân chia, phân phối vốn NS theo mục đích, đối tượng, nội dung, địa bàn và thời gian sử dụng ngân sách nhằm đạt được mục tiêu của chủ thể quản lý NS. Trên cơ sở kế thừa các quan niệm này, luận án cho rằng *“phân bổ vốn NSDP cho danh mục hạ tầng GTĐB ưu tiên đầu tư XD CB là quá trình CQĐP cấp tỉnh thực hiện phân chia và phân phối vốn NSDP theo những nguyên tắc và phương thức nhất định nhằm đảm bảo sử dụng hiệu quả nguồn lực NSDP, qua đó góp phần thực hiện thành công các mục tiêu phát triển KTXH của ĐP trong từng thời kỳ”*.

Trong tổng thể QLNN về vốn đầu tư XD CB từ NSDP của chính quyền cấp tỉnh, quản lý phân bổ vốn giữ vai trò then chốt. Chính ở khâu phân bổ, các lựa chọn mang tính chiến lược về DM ưu tiên, cơ cấu không gian, cơ cấu nguồn lực và tiến độ thực hiện được cụ thể hóa bằng các quyết định NS. Vì vậy, quản lý phân bổ vừa là khâu kỹ thuật, vừa thể hiện các nguyên tắc tài khóa, ưu tiên phát triển và năng lực điều hành NSDP.

Tổng nguồn vốn NSDP dùng để phân bổ cho đầu tư XD CB hạ tầng GTĐB là 01 phần trong không gian tài chính còn lại sau khi tỉnh đã tuân thủ các ràng buộc tài khóa vĩ mô và cân đối các lĩnh vực chi khác, bao gồm 02 cấu phần cơ bản: (1) NSTW bổ sung cho NSDP là phần hỗ trợ, định hướng của TW; về hình thức được ghi vào dự toán, đây là khoản thu của NSDP; nhưng về bản chất, không gian quyết định của tỉnh trong phân bổ vốn chủ yếu mang tính chi tiết - điều hành trong “hành lang” tổng hạn mức vốn, mục tiêu và phạm vi sử dụng đã được TW xác định. Phần vốn này thể hiện sự hỗ trợ, định hướng của TW đối với phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh. (2) Nguồn vốn đầu tư phát triển từ NSDP trong cân đối, đây là phần tỉnh chủ động xác định trên cơ sở kết quả thu - chi cân đối NSDP, bao gồm việc xác định tỷ trọng chi đầu tư trong tổng chi NSDP, mức ưu tiên dành cho hạ tầng GTĐB so với các lĩnh vực khác, lựa chọn DM và thứ tự ưu tiên các DA. Phần vốn này thể hiện trực tiếp mức độ tự chủ tài chính và trách nhiệm của CQĐP cấp tỉnh trong quản lý phân bổ vốn đầu tư XD CB cho hạ tầng GTĐB. Như vậy, quản lý phân bổ vốn phải luôn xuất phát từ khung không gian tài chính thực tế được xác định bởi quy mô và cơ cấu tổng nguồn NSDP, trần nợ, trần bội chi và yêu cầu cân đối chi trong từng thời kỳ. Chỉ khi nhận diện đúng khung này, CQĐP cấp tỉnh mới có thể thiết kế nguyên tắc, phương thức và quy trình phân bổ vốn phù hợp, tránh tình trạng quyết định vượt quá sức chịu đựng tài khóa.

- Nguyên tắc phân bổ vốn NSDP:

+ Phù hợp với khả năng NSDP và cân đối NSDP: Xét theo góc độ kinh tế, nguồn lực NS luôn có giới hạn nhất định về quy mô và khả năng khai thác sử dụng. Do đó, đặt ra những vấn đề về sự đáp ứng của NSDP đối với DM đầu tư. Theo Hoàng Văn Quỳnh và Cao Minh Tiến (2017) đồng chủ biên trong cuốn “Giáo trình Quản lý DM đầu tư” định nghĩa “DM đầu tư là một tập hợp/rổ các tài sản”; vậy, có thể hiểu “DM hạ tầng GTĐB ưu tiên đầu tư XDCB là một tập hợp/danh sách các dự án/công trình hạ tầng GTĐB đáp ứng các yêu cầu về pháp lý, được cấp có thẩm quyền quyết định đầu tư và phân bổ ngân sách vốn”. Hơn nữa, nhằm đảm bảo các mục tiêu của quản lý TCC, chính quyền tỉnh cần thiết phải tổ chức cân đối NSDP trong các thời kỳ kinh tế. Theo Bùi Tiến Hanh và Phạm Thị Hoàng Phương (2016), “cân đối NSNN đề cập đến sự cân bằng giữa thu và chi NSNN, trong đó bao gồm mối quan hệ giữa tổng thu và tổng chi NSNN, và sự hài hòa giữa cơ cấu các khoản thu, chi NSNN nhằm thực hiện các mục tiêu quản lý TCC trong từng thời kỳ”. Trong đó, mức trần chi tiêu cho đầu tư phát triển là mức trần giới hạn cho quy mô vốn đầu tư XDCB hạ tầng GTĐB; đồng thời, việc phân bổ vốn cần phải bảo đảm cân đối các nguồn thu, đặc biệt hạn chế sự phụ thuộc vào các khoản thu chịu nhiều tác động của yếu tố ngoại sinh, các khoản thu không thường xuyên và thiếu ổn định.

+ Phân bổ theo thứ tự ưu tiên hiệu quả và tính cấp thiết: DA có hiệu quả, tức là xem xét mức độ đóng góp của DA vào tăng trưởng, kết nối giao thông, thúc đẩy sản xuất, lưu thông hàng hóa, nâng cao đời sống dân cư; hay ưu tiên DA có khả năng hoàn thành sớm, đưa vào khai thác nhanh, tạo ra lợi ích thiết thực;.. Đồng thời, phải xem xét tính cấp thiết của DA, tức là giải quyết vấn đề tức thời và quan trọng như ưu tiên bố trí vốn cho các công trình xử lý, khắc phục điểm đen, thiên tai hoặc khôi phục kết nối thiết yếu, phục vụ nhu cầu dân sinh cấp bách.

+ Phân bổ theo không gian lãnh thổ và mức độ phát triển: CQĐP cấp tỉnh phân bổ vốn cho các đơn vị hành chính cấp dưới dựa trên nhu cầu, điều kiện hạ tầng GTĐB hiện có và mức độ phát triển KTXH. Đối với các vùng miền núi, vùng sâu, vùng xa, vùng biên giới có hạ tầng kém, cần có mức ưu tiên phù hợp để thu hẹp khoảng cách tiếp cận hạ tầng và dịch vụ cơ bản, bảo đảm phát triển hài hòa nội vùng.

+ Phân bổ theo loại và giai đoạn DA: Vốn được chia theo tính chất và giai đoạn của DA, bao gồm: Ưu tiên vốn bố trí đủ cho dự án chuyển tiếp của kỳ trước để sớm hoàn thành, tránh tình trạng dở dang; bố trí vốn quyết toán cho DA đã hoàn; chỉ bố trí vốn cho DA khởi công mới khi đáp ứng các điều kiện pháp lý và có phương án

cân đối vốn rõ ràng trong trung hạn. Cách làm này giúp tập trung vốn, hạn chế đầu tư dàn trải và kéo dài.

+ Phân bổ theo tiêu chí, định mức và hiệu quả đầu tư: Căn cứ vào tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư phát triển do TW ban hành (ví dụ: dân số, diện tích, lưu lượng giao thông, nhu cầu phát triển), tỉnh có thể xây dựng hệ thống tiêu chí nội bộ, áp dụng phương pháp cho điểm, trọng số để xác định tỷ lệ vốn phù hợp cho từng dự án, từng khu vực, gắn phân bổ vốn với hiệu quả và mục tiêu phát triển.

+ Phân bổ linh hoạt qua điều chuyển và bổ sung vốn. Đối với điều chuyển vốn áp dụng đối với các DA/công trình không còn có ý nghĩa với KTHX (do điều chỉnh mục tiêu chiến lược, KH phát triển KTXH quốc gia, ĐP); chậm tiến độ thi công do chưa có mặt bằng; chưa đáp ứng đủ VLXD; hoặc chịu ảnh hưởng nặng nề của các yếu tố về điều kiện tự nhiên không thuận lợi; biến động thị trường; các yếu tố hạn chế từ phía nhà thầu;... Đối với bổ sung vốn được thực hiện đối với DA có hoàn thành vượt tiến độ hoặc cần thêm vốn để đạt được kết quả tốt nhất có thể được ưu tiên bổ sung vốn từ nguồn dự phòng hoặc từ các DA kém hiệu quả.

- Phương thức phân bổ vốn:

+ Theo loại nguồn vốn: Đối với NSTW bổ sung: CQĐP cấp tỉnh phân bổ chi tiết trong giới hạn đã chốt theo DM DA có NSTW hỗ trợ; điều hành giữa các năm theo tiến độ và khả năng giải ngân, nhưng không có quyền thay đổi mục tiêu sử dụng hoặc chuyển vốn sang DA khác nếu không được phép. Phương thức này thể hiện rõ tính “từ TW xuống ĐP” trong phân bổ vốn. Đối với vốn đầu tư phát triển trong cân đối NSĐP, phân bổ vốn thường được thực hiện theo phương pháp kết hợp từ dưới lên và từ trên xuống: Các ngành, ĐP đề xuất nhu cầu và DM DA; các cơ quan tham mưu chuyên ngành và UBND tỉnh cân đối khung nguồn lực, đánh giá, xếp hạng ưu tiên và lên phương án phân bổ trình HĐND tỉnh quyết định. Về kỹ thuật, có thể áp dụng các phương pháp như: Phân bổ theo tỷ lệ giữa nhu cầu - khả năng nguồn; phân bổ trọng số khi có tiêu chí chấm điểm; hoặc phân bổ theo tiến độ kỹ thuật - tài chính của DA.

+ Theo thời gian phân bổ, gắn với MTEF: Xuất phát từ mục tiêu bền vững của quản lý TCC (kỷ luật tài khóa tổng thể và hiệu quả) và bất cập xảy ra giữa phân bổ vốn NS hằng năm với đầu tư XDCB là kéo dài nhiều năm đã dẫn đến không đảm bảo tính liên tục và đầy đủ của nguồn lực NS và tình trạng nợ đọng XDCB xảy ra. Do vậy, quy trình lập KH ĐTC đã được cải tiến và tích hợp với quy trình lập NSNN theo MTEF. Theo WB (2023), cấu trúc của MTEF điển hình hiện nay là 03 năm, tiếp theo là 04 năm và sau đó là 05 năm. Tại Việt Nam, KH tài chính - NS 05 năm và KH

NS trung hạn 3 năm (cuốn chiếu) đã được triển khai nhằm gắn lập ngân sách năm với mục tiêu, định hướng và cơ cấu chi ngân sách trung hạn. Theo đó, phân bổ vốn đầu tư XDCB cho hạ tầng GTĐB cũng được thực hiện theo khung thời gian: Trung hạn (3 - 5 năm) xác định khung nguồn lực, DM ưu tiên đầu tư XDCB, trong đó có DM ưu tiên GTĐB và nguồn vốn dự kiến; khung hàng năm quyết định cụ thể mức vốn phân bổ cho từng DA trong DM trung hạn, theo tiến độ thực hiện và khả năng giải ngân của năm NS.

- Quy trình phân bổ vốn gắn với lập KH vốn: Về mặt phương pháp luận, phân bổ vốn NSĐP cho hạ tầng GTĐB không thể tách rời quy trình lập KH vốn. Theo các tác giả như Dayananda et al. (2002); Brealey & Myers (2003); Peterson & Fabozzi (2002);... đều xem lập KH vốn là quá trình lựa chọn và quyết định đầu tư các DA trong điều kiện nguồn lực hữu hạn, là công cụ để phân bổ nguồn lực khan hiếm giữa các nhu cầu cạnh tranh trong khung thời gian kéo dài nhiều năm; đồng thời là công cụ để kiểm soát vốn DA. Vận dụng vào bối cảnh ĐP cấp tỉnh, có thể khái quát *“Lập KH vốn đầu tư XDCB từ NSĐP cho phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh là quá trình CQĐP cấp tỉnh và các cơ quan quản lý hạ tầng đường bộ của ĐP xác định DM đầu tư, quy mô vốn và phân bổ vốn thực hiện trong phạm vi thời gian và hạn mức nguồn lực NSĐP hữu hạn, nhằm đáp ứng các các mục tiêu phát triển KTXH của ĐP trong một thời kỳ nhất định”*.

Như vậy, quản lý phân bổ vốn không chỉ là thao tác kỹ thuật “chia tiền NSĐP” mà là một nội dung cốt lõi của QLNN, nằm trong chuỗi vận hành: Xác định nguồn lực NSĐP (NSTW bổ sung + tự cân đối), lựa chọn DM ưu tiên GTĐB, thiết kế nguyên tắc, phương thức và quy trình phân bổ vốn gắn với lập KH ĐTC trung hạn và hàng năm, qua đó bộc lộ rõ mức độ tự chủ, năng lực và trách nhiệm của CQĐP cấp tỉnh trong quản lý vốn đầu tư XDCB cho phát triển hạ tầng GTĐB.

c. Kết quả đầu ra

Tỷ trọng phân bổ vốn cho lĩnh vực hạ tầng GTĐB trong tổng vốn đầu tư XDCB, tỷ trọng vốn phân bổ cho các DA GTĐB trọng điểm; tỷ lệ vốn phân bổ so với tổng mức đầu tư trong kỳ KH; tỷ lệ dự án được phân bổ vốn đáp ứng đầy đủ tiêu chí, điều kiện; tỷ lệ vốn phân bổ theo KH trung hạn được thực hiện trong năm; tỷ lệ vốn điều chuyển nội bộ DM GTĐB; tỷ lệ vốn bổ sung cho các DA GTĐB vượt tiến độ;...

2.2.3.4. Quản lý hoạt động đầu thầu

a. Mục tiêu: Bảo đảm DA được triển khai đúng quy định, tiết kiệm, hiệu quả và minh bạch.

b. Nội dung chi tiết

- *Quản lý hoạt động đấu thầu của CQĐP cấp tỉnh:* mang tính QLNN, là theo dõi, kiểm tra, giám sát quá trình tổ chức đấu thầu của các CĐT/Ban QLDA; tổ chức thanh tra, kiểm tra, xử lý VPPL trong hoạt động đấu thầu (thông thầu, gian lận, chia nhỏ gói thầu trái quy định,...); tổng hợp tình hình đấu thầu toàn tỉnh. Phạm vi quản lý trong toàn địa bàn ĐP. Mục đích quản lý là đảm bảo hoạt động đấu thầu trong các dự án sử dụng NSĐP thực hiện thống nhất, minh bạch, cạnh tranh lành mạnh, lựa chọn nhà thầu có năng lực, uy tín; qua đó ngăn ngừa tiêu cực, tham nhũng đồng thời hoàn thành công trình đúng tiến độ, sử dụng NSĐP tiết kiệm (tiết kiệm thầu) và hiệu quả.

- *Quản lý hoạt động đấu thầu của CĐT:* Khi DA được CQĐP cấp tỉnh giao chi tiết KH vốn cho CĐT/Ban QLDA, CĐT tiến hành tổ chức đấu thầu và lựa chọn nhà thầu thi công DA. Theo đó, quản lý hoạt động đấu thầu là quá trình CĐT lựa chọn nhà thầu cung ứng các hàng hóa, dịch vụ, quản lý các hợp đồng đấu thầu của DA; hoạt động quản lý mang tính chuyên môn, thực thi và quản lý trong phạm vi gói thầu được giao. Mục đích quản lý là bảo đảm việc lựa chọn nhà thầu đúng quy định, đúng năng lực, giá gói thầu hợp lý, chất lượng đảm bảo, giúp DA được triển khai đúng tiến độ, hiệu quả và tiết kiệm vốn đầu tư.

c. Kết quả đầu ra

ở góc độ QLNN của chính quyền cấp tỉnh: tỷ lệ tiết kiệm qua đấu thầu (so sánh giá trúng thầu/giá gói thầu). Ở cấp độ CĐT: tỷ lệ gói thầu thanh toán đúng hạn, tỷ lệ gói thầu có giá trị thanh toán không vượt giá hợp đồng; tỷ lệ gói thầu thực hiện đấu thầu qua mạng; và tỷ lệ DA không vượt TMĐT được phê duyệt...

2.2.3.5. Quản lý giải ngân, thanh toán và quyết toán vốn

a. Mục tiêu: Kiểm soát chặt chẽ dòng tiền ĐTC, bảo đảm sử dụng đúng mục đích, đúng quy định và đúng tiến độ.

b. Nội dung chi tiết:

() Quản lý giải ngân, thanh toán vốn:*

Giải ngân vốn đầu tư XDCB là việc thực hiện thanh toán vốn từ NSĐP cho phần khối lượng thực tế hoàn thành và đủ điều kiện pháp lý của các DA/công trình hạ tầng GTĐB. Quản lý giải ngân là quá trình kiểm soát, theo dõi và thực hiện chi trả vốn NSĐP cho các DA/công trình hạ tầng GTĐB theo KH vốn đã phân bổ được giao, bảo đảm tuân thủ quy định của pháp luật và tiến độ thực hiện thực tế của DA. Nội dung quản lý giải ngân bao gồm: Lập KH giải ngân; kiểm soát điều kiện giải ngân; tổ chức thanh toán và hạch toán; giám sát tiến độ và tỷ lệ giải ngân; báo cáo và công khai thông

tin. Mục đích quản lý giải ngân là: Bảo đảm sử dụng vốn không bị ứ đọng hoặc sử dụng sai mục đích; gắn với tiến độ giải ngân và khối lượng hoàn thành thực tế của công trình; giảm thiểu tình trạng dồn giải ngân vào cuối năm hoặc chi vượt dự toán.

(*) *Quản lý quyết toán vốn*: Là quá trình kiểm tra, tổng hợp, thẩm tra và phê duyệt toàn bộ chi phí đầu tư thực tế của DA sau khi hoàn thành trong thời gian quy định, nhằm xác định chính xác giá trị vốn đầu tư được sử dụng, làm cơ sở hạch toán tài sản và đánh giá hiệu quả đầu tư. Nội dung quản lý quyết toán bao gồm: Chuẩn bị quyết toán; thẩm tra quyết toán; phê duyệt quyết toán; lưu trữ và công khai kết quả.

c. Kết quả đầu ra

Hiệu quả thực hiện vốn (giải ngân): Tỷ lệ giải ngân vốn đầu tư so với KH vốn được giao (%). Hiệu quả sử dụng vốn (thanh toán) như giá trị vốn thanh toán được kiểm soát hợp lệ qua KBNN; mức giảm sai sót, trùng lặp, chi vượt dự toán; tỷ lệ hồ sơ thanh toán đạt chuẩn ngay lần đầu. Hiệu quả tài chính sau đầu tư (quyết toán) như giá trị quyết toán được phê duyệt so với tổng mức đầu tư (%); mức chênh lệch giữa vốn đã giải ngân và vốn được quyết toán; tỷ lệ dự án được phê duyệt quyết toán đúng thời hạn. Hiệu quả quản trị và trách nhiệm giải trình như tỷ lệ khắc phục sai phạm tài chính sau kiểm toán;...

2.2.3.6. Giám sát và kiểm tra, thanh tra vốn đầu tư XD CB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GDB của ĐP cấp tỉnh

a. *Mục tiêu*: Đảm bảo việc quản lý, sử dụng vốn NSDP tuân thủ, minh bạch, hiệu quả và có trách nhiệm giải trình.

b. Nội dung chi tiết:

Theo Trịnh Quang Bắc (2017), hoạt động thanh tra, kiểm tra mang tính quyền lực Nhà nước bằng việc sử dụng các công cụ pháp luật nhằm kiểm tra và loại trừ các hành vi VPPL xảy ra. Trong hoạt động QLNN về vốn đầu tư XD CB từ NSDP, cơ quan QLNN có thẩm quyền phải thường xuyên tiến hành công tác giám sát và kiểm tra, thanh tra toàn bộ quy trình vốn được thực hiện bởi các chủ thể có thẩm quyền khác nhau thông qua việc sử dụng các công cụ, hình thức một cách thích hợp và các chế tài nghiêm minh. Mỗi loại hoạt động giám sát và thanh kiểm tra được thực hiện nhằm các mục đích khác nhau, trong đó hoạt động giám sát là theo dõi, quan sát, xem xét, kết luận từ đó nhằm điều chỉnh về hành vi, hoạt động của các cơ quan quản lý hành chính ở ĐP theo Hiến pháp và Pháp luật; hoạt động này được tiến hành đồng thời với thời điểm diễn ra sự việc.. Chủ thể thực hiện thanh kiểm tra có thể áp dụng các chế tài cụ thể, trực tiếp để xử lý các sai phạm khi đã phát hiện; hoạt động này xảy

ra trong và sau khi sự việc đã kết thúc.

c. Kết quả đầu ra

Mức độ tuân thủ quy định pháp luật, kỷ luật tài chính; tỷ lệ sai phạm được phát hiện, xử lý và khắc phục; tính minh bạch, công khai và hiệu quả trong quản lý vốn ĐTC; bài học kinh nghiệm, kiến nghị điều chỉnh chính sách đầu tư; cải thiện năng lực và uy tín quản lý ĐTC của CQĐP cấp tỉnh.

2.2.4. Các tiêu chí được sử dụng để đánh giá quản lý nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của địa phương cấp tỉnh

Tổng quan các công trình đã công bố cho thấy, đánh giá hoạt động QLNN trong nhiều lĩnh vực thường được tiếp cận theo logic đầu ra (outputs) - kết quả (outcomes), đồng thời sử dụng các tiêu chí định tính như tính hiệu lực, tính hiệu quả, tính phù hợp và tính bền vững; các tiêu chí này thường được lượng hóa thông qua thang đo Likert 05 mức. Vận dụng hướng tiếp cận đó, luận án đánh giá QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSĐP cho phát triển hạ tầng GTĐB cấp tỉnh trên 02 bình diện có liên hệ chặt chẽ: (i) chất lượng thực thi các nội dung quản lý vốn; và (ii) mức độ phát triển hạ tầng GTĐB sau đầu tư. Theo đó, hệ đánh giá được cấu trúc gồm nhóm tiêu chí định tính (để phản ánh chất lượng quản lý) và nhóm chỉ tiêu định lượng (để phản ánh kết quả thực thi vốn và mức cải thiện hạ tầng sau đầu tư).

2.2.4.1. Tiêu chí đánh giá định tính

a. Tính hiệu lực

Theo Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế OCED - DAC (1991), tính hiệu lực - Effectiveness được xem là tiêu chí đầu tiên trong hệ thống đánh giá. Tính hiệu lực phản ánh mức độ mà một hoạt động, chương trình hay sự can thiệp đạt được các mục tiêu đã đề ra, hay nói cách khác là mối quan hệ giữa kết quả đầu ra và mục tiêu mong đợi ban đầu. Trong ISO 9000: 2015 - hệ thống quản lý chất lượng, tính hiệu lực được định nghĩa là là mức độ đạt được các kết quả đã hoạch định. Cả OCED - DAC (1991) và tại Việt Nam, Bộ Khoa học và Công nghệ (2016) trong TCVN ISO 9000: 2015 đều coi tính hiệu lực là mức độ đạt được mục tiêu đã đề ra. Tuy nhiên, cần xem xét tính hiệu lực ở tầm vĩ mô hoặc chính sách, gắn với hiệu quả xã hội, kinh tế và thể chế, đánh giá của OCED - DAC (1991) về tính hiệu lực là phù hợp hơn và trở nên phổ biến hơn. Tương tự, Mandl et al. (2008) mở rộng khái niệm tính hiệu lực trong quản lý chi tiêu công liên quan đến đầu vào và đầu ra đến mục tiêu cuối cùng cần đạt được là kết quả; kết quả thường gắn liền với các mục tiêu phúc lợi hoặc tăng trưởng;

tính hiệu lực cho thấy sự thành công của các nguồn lực ngân sách được sử dụng để đạt được mục tiêu đề ra.

Vì vậy, trong luận án, tính hiệu lực trong QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh là mức độ CQĐP cấp tỉnh tổ chức và điều hành các nội dung quản lý vốn trong PIM nhằm đạt được các mục tiêu đầu ra đã xác lập (tiên độ, khối lượng, chất lượng và đưa công trình vào khai thác theo mục tiêu). Đồng thời, do QLNN là thực thi quyền lực công, tính hiệu lực còn gắn với yêu cầu tuân thủ Hiến pháp và pháp luật, đúng thẩm quyền, đúng quy định, coi đây là điều kiện để mục tiêu đầu ra có thể đạt được một cách hợp pháp và nhất quán.

b. Tính hiệu quả

Theo OCED - DAC (1991), tính hiệu quả - efficiency được hiểu một cách đơn giản là mức độ sử dụng nguồn lực để đạt được kết quả mong muốn. Nói cách khác, tiêu chí này xem xét mức độ mà một sự can thiệp (vốn đã có tính hiệu lực) đạt được kết quả một cách hiệu quả về chi phí và thời gian. Hiệu quả được đo lường bằng cách so sánh đầu ra (cả định tính và định lượng) với các đầu vào được sử dụng. Nó bao gồm việc đánh giá liệu can thiệp đã sử dụng quy trình hiệu quả nhất để đạt được kết quả mong muốn hay chưa. Hiệu quả chi phí không chỉ dừng lại ở việc chuyển đổi đầu vào thành đầu ra, mà còn xem xét liệu các đầu ra khác nhau có thể được tạo ra để có tác động lớn hơn trong việc đạt được mục đích của dự án hay không. Nó liên quan đến giá trị đồng tiền và liệu can thiệp có đạt được kết quả và tác động mong muốn theo cách hiệu quả nhất về mặt chi phí hay không. Theo Mandl et al., (2008), tính hiệu quả được lý giải trong mối liên hệ với đường giới hạn khả năng sản xuất. Theo đó, tính hiệu quả phản ánh mức độ mà một hoạt động đạt được đầu ra tối đa có thể với một mức đầu vào nhất định, hoặc đạt được một mức đầu ra nhất định với lượng đầu vào tối thiểu.

Với đặc thù vốn đầu tư XDCB từ NSDP, tiêu chí này có ý nghĩa vì nó phản ánh trực tiếp năng lực quản trị nguồn lực công và mức “giá trị đồng tiền” trong thực thi. Theo đó, luận án xác định tính hiệu quả trong QLNN về vốn đầu tư XDCB cho hạ tầng GTĐB là mức độ sử dụng vốn NSDP, thời gian và nguồn lực quản lý để tạo ra đầu ra hạ tầng mong muốn với chi phí hợp lý, hạn chế lãng phí, chậm trễ và phát sinh không cần thiết trong phân bổ, tổ chức thực hiện và giám sát đầu tư.

c. Tính phù hợp

Theo OECD - DAC (1991), tính phù hợp phản ánh mức độ mà các mục tiêu của một chương trình, dự án hoặc chính sách phù hợp với nhu cầu, ưu tiên và bối cảnh của đối tượng thụ hưởng, cũng như với các chính sách, chiến lược phát triển chung.

Trong khuôn khổ luận án, tiêu chí này được dùng vì quản lý vốn đầu tư XDCB chỉ phát huy hiệu lực và hiệu quả khi các quyết định phân bổ, danh mục DA, cơ chế tổ chức thực hiện và thiết kế quy trình quản lý nhất quán với bối cảnh ĐP. Do đó, tính phù hợp trong QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB cấp tỉnh được hiểu là mức độ tương thích giữa mục tiêu - QH - KH đầu tư với nhu cầu kết nối, khả năng cân đối nguồn lực và năng lực tổ chức thực thi; đồng thời xem xét sự tương hợp của phân giao thẩm quyền, trách nhiệm; bộ máy; nhân lực; thủ tục và nội dung giám sát, thanh kiểm tra với quy mô và tính chất nhiệm vụ quản lý ở cấp tỉnh.

d. Tính bền vững

Theo cách giải thích của Hoàng Phê (2003), “*bền vững là vững chắc, bền lâu*”. Trong OCED - DAC (2022), tính bền vững là mức độ mà lợi ích ròng của can thiệp vẫn tiếp tục, hoặc có khả năng tiếp tục theo thời gian; đánh giá bền vững còn xem xét năng lực của tài chính, kinh tế, xã hội, môi trường và thể chế của hệ thống để duy trì lợi ích ròng, phân tích khả năng chống chịu, rủi ro và các đánh đổi. Vận dụng cách tiếp cận này vào đầu tư hạ tầng GTĐB, tiêu chí bền vững được lựa chọn vì hạ tầng là tài sản công có vòng đời dài, chất lượng khai thác sau đầu tư phụ thuộc mạnh vào cơ chế bảo trì và kỷ luật tài khóa.

Theo đó, luận án hiểu tính bền vững trong QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB cấp tỉnh là mức độ duy trì và ổn định của lợi ích khai thác hạ tầng theo thời gian, thể hiện qua sự ổn định chính sách và khuôn khổ pháp luật, minh bạch nguồn vốn, năng lực dự báo và thực thi kỷ cương ngân sách địa phương, mức độ tuân thủ các điều lệ và thông lệ quản trị phù hợp, qua đó bảo đảm hạ tầng hình thành không nhanh chóng xuống cấp hoặc suy giảm công năng do thiếu nguồn lực và cơ chế duy trì.

Về phương pháp đo lường, các tiêu chí định tính nêu trên được lượng hóa thông qua các biến quan sát trong bảng hỏi, sử dụng thang Likert 05 mức để ghi nhận mức độ đồng thuận của người trả lời đối với các phát biểu phản ánh trực tiếp nội hàm của từng tiêu chí.

2.2.4.2. Tiêu chí định lượng

Chỉ số định lượng được giới thiệu phổ biến ở hầu hết các quốc gia trên thế giới để đánh giá hiệu quả ĐTC ở toàn diện các mặt kinh tế và xã hội bao gồm là tỷ lệ đạt được về tốc độ tăng kinh tế, chuyển dịch cơ cấu kinh tế, tỷ lệ giảm nghèo và hệ số sử dụng vốn đầu tư ICOR. Tại Việt Nam, chưa có một hệ thống tiêu chí chuẩn để đánh giá quản lý vốn đầu tư XDCB từ NSNN, tuy nhiên Chính phủ Việt nam có ban

hành hệ thống chỉ tiêu thống kê ngành KH&ĐT. Các chỉ tiêu này thường được cơ quan chức năng tổng hợp, tính toán và công bố trong các báo thường niên/định kỳ ở cả cấp TW và ĐP như: Số DA hạ tầng GTĐB thuộc nguồn vốn NSDP (năm); số DA thất thoát, lãng phí được phát hiện (năm); tổng số nợ đọng XDCB (năm); số DA chậm tiến độ (năm); tỷ lệ tiết kiệm NS qua đấu thầu (năm); số lượt điều chỉnh vốn DA (tháng, quý, năm);... Do đó, luận án sử dụng chỉ tiêu được thống kê này và tính toán tỷ trọng nhằm mô tả thêm cho việc đánh giá thực trạng QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSNN cho phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh.

2.2.5. Các yếu tố ảnh hưởng

2.2.5.1. Nhóm yếu tố khách quan

Cơ chế tác động của nhóm các yếu tố này cụ thể như sau:

a. Môi trường tự nhiên

Theo Từ Quang Phương và Phạm Văn Hùng (2013), đặc điểm địa lý kinh tế, đặc biệt là lợi thế về vị trí địa lý, có mối quan hệ tỷ lệ thuận với các lợi ích kinh tế liên quan đến cung ứng yếu tố đầu vào cho hoạt động đầu tư phát triển. Sự thuận lợi hay bất lợi về môi trường tự nhiên tại các ĐP và những khu vực thực hiện đầu tư XDCB CSHT có ảnh hưởng tương ứng đến việc giảm hoặc tăng chi phí đầu tư xây dựng từ giai đoạn chuẩn bị đầu tư, thực hiện và vận hành kết quả đầu tư. Ngược lại, với những khu vực có vị trí địa lý xa trung tâm như vùng miền núi, vùng sâu, vùng xa thường chịu tác động bất lợi do chi phí vận chuyển và cung ứng vật liệu cao, dẫn đến vốn thực hiện vượt cao so với vốn trong KH được phê duyệt. Ngoài ra, theo Lê Văn Tuấn (2021), Cù Thanh Thủy (2018), Nguyễn Ngọc Hải (2020), những vùng thường xuyên bị ảnh hưởng bởi các yếu tố về biến đổi khí hậu và cho rằng thời tiết cực đoan như thiên tai, bão lũ có thể gây ra độ trễ tiến độ thi công, từ đó phát sinh các chi phí cơ hội của vốn. Trong đó, Aibinu & Jagboro (2002) cho rằng độ trễ tiến độ được mô tả như một khoảng thời gian khi nhà thầu và CĐT dự án bỏ qua một số quy định hoặc phá vỡ thỏa thuận hợp đồng;... Như vậy, yếu tố môi trường tự nhiên tác động đến QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh như sau: Tác động trực tiếp đến chi phí và tiến độ thi công; khả năng phân bổ vốn đầu tư; bộ phận quản lý và giám sát trực tiếp là CĐT và nhà thầu.

b. Môi trường kinh tế - xã hội

Môi trường kinh tế vĩ mô ổn định đề cập đến sự tăng trưởng kinh tế, trong đó lạm phát được kiểm soát ở mức độ cho phép sẽ tác động đến khả năng huy động nguồn lực NSDP và cân đối NSDP, cụ thể: Khi tốc độ tăng trưởng kinh tế cao, lạm

phát được kiểm soát, thì nguồn thu NSDP được cải thiện, tạo điều kiện cho lập KH và phân bổ vốn và ngược lại khi nền kinh tế mất ổn định, lạm phát tăng cao làm cho giá cả VLXD tăng cao, vốn đầu tư XDDB tăng lên nhiều so với KH vốn được phê duyệt, dẫn đến CQDP phải thực hiện đình hoãn, giãn, cắt giảm vốn đối với đầu tư XDDB đang triển khai. Hoặc nền kinh tế tăng trưởng chậm hoặc trong thời kỳ suy giảm kinh tế ảnh hưởng đến nguồn thu NSNN, NSDP dẫn đến tình trạng không thỏa mãn nhu cầu vốn chi tiêu XDDB cho phát triển hạ tầng GTDB. Sự tăng trưởng GDP kinh tế ổn định tạo ra công tác dự báo thu chi NSDP giúp cho CQDP chủ động trong việc lập KH vốn đầu tư XDDB. Đồng thời thay đổi, tái cơ cấu lại kinh tế hợp lý thúc đẩy phát triển hạ tầng GTDB phục vụ vận tải, vận chuyển hàng hóa và hành khách trên địa bàn tỉnh đối với các ngành/lĩnh vực đó. Hơn nữa, cơ cấu kinh tế của ĐP cùng với mức độ đô thị hóa và tốc độ phát triển dân số quyết định đến định hướng đầu tư XDDB phát triển hạ tầng GTDB. Ngoài ra, quy mô dân số qua đào tạo sẽ tác động đến cung ứng nguồn nhân lực và năng suất lao động nói chung và trong lĩnh vực xây dựng nói riêng; trình độ dân trí cùng với ý thức cộng đồng giúp cho việc GPMB nhanh hơn cũng như các hoạt động giám sát từ cộng đồng; đời sống cũng như thu nhập ổn định góp phần mở rộng nhu cầu về vận tải, logistic, tạo cơ sở thực tiễn cho công tác lập quy hoạch, KH quản lý vốn đầu tư XDDB của ĐP.

c. Chính sách, pháp luật của Nhà nước

Các chính sách và pháp luật được xây dựng và ban hành bởi Nhà nước tạo ra khung hành lang pháp lý bình đẳng áp dụng cho các cơ quan QLNN và chủ thể được phép hoạt động trong phạm vi đất nước. Các quy định pháp luật xác định nguyên tắc, trình tự, thẩm quyền và trách nhiệm của từng cấp, từng cơ quan trong QLNN về vốn đầu tư, bảo đảm hoạt động ĐTC tuân thủ pháp luật, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Đồng thời, chính sách phát triển KTXH của Nhà nước cũng định hướng ưu tiên đầu tư theo ngành, lĩnh vực và vùng lãnh thổ, từ đó tác động đến quy mô và cơ cấu phân bổ vốn đầu tư từ NSDP. Một hệ thống pháp luật ổn định, minh bạch và đồng bộ giúp giảm rủi ro pháp lý, hạn chế thất thoát, lãng phí, tạo điều kiện cho các CĐT, cơ quan quản lý và nhà thầu thực hiện thống nhất và hiệu quả các quy trình đầu tư. Ngược lại, nếu chính sách, quy định thường xuyên thay đổi, chòng chéo hoặc thiếu thống nhất giữa các văn bản, sẽ gây khó khăn cho ĐP trong việc lập KH, điều hành và kiểm soát vốn đầu tư, làm giảm tính chủ động thông qua cơ chế phân cấp, phân quyền và giám sát.

Cơ chế phân cấp, phân quyền tác động đến mức độ tự chủ của CQDP; cơ chế hợp lý sẽ nâng cao tính linh hoạt và trách nhiệm giải trình của ĐP. Tuy nhiên, nếu

phân cấp chưa gắn với năng lực quản lý và kiểm soát của ĐP, sẽ dẫn đến tình trạng lúng túng, sai phạm hoặc dàn trải vốn đầu tư.

Như vậy, chính sách và pháp luật của Nhà nước tác động trực tiếp đến CQĐP thông qua Hiến pháp và hệ thống pháp luật mang tính bắt buộc, chấp hành mệnh lệnh, tính tuân thủ; định hướng ưu tiên đầu tư trong sự phát triển quốc gia và gián tiếp qua mức độ ổn định, minh bạch và nhất quán của hệ thống pháp lý.

d. Yếu tố khác

Các yếu tố ngoại vi được tổng hợp từ năng lực của nhà thầu thực hiện thi công; sự tiến bộ của khoa học công nghệ và xu hướng chuyển đổi kép. Trong đó quy mô vốn kinh doanh lớn với cơ cấu vốn tối ưu (thể hiện bền vững tài chính), nguồn lao động chất lượng, đầy đủ máy móc, công nghệ hiện đại được xem là hiệu ứng năng lực tích cực của nhà thầu hỗ trợ việc tham gia đấu thầu thành công; nguồn vốn đối ứng thi công của nhà thầu dài hơi góp phần đảm bảo đúng hạn tiến độ thi công dự án hạ tầng GTĐB, bởi vì nguồn vốn cấp phát từ NSĐP được ứng trước theo một hạn mức được luật định, khó đảm bảo cho việc hoàn thành dự án và khi nào hoàn thành các gói thầu, được nghiệm thu, được duyệt quyết toán khi đó nhà thầu mới nhận được vốn thanh, quyết toán từ NSĐP của CQĐP và sẵn sàng cho vòng quay vốn của kỳ kinh doanh tiếp theo. Ngoài ra, các tiềm lực về đội ngũ nhân lực giàu kinh nghiệm và làng nghề; máy móc và công nghệ hiện đại cũng đảm bảo cho các tiêu chuẩn kỹ thuật của công trình theo yêu cầu của bản vẽ thiết kế thi công.

Sự tiến bộ của khoa học công nghệ không chỉ ảnh hưởng đến quản lý công mới mà còn tác động mạnh mẽ đến công tác quản lý tài chính ở khu vực công để việc quản lý thuận tiện và đạt hiệu quả hơn, giúp CĐT cải tiến kỹ thuật tổ chức thi công, rút ngắn thời gian hoàn thành công trình,...

Xu hướng tài chính xanh trong quản lý vốn ĐTC đề cập đến việc sử dụng nguồn vốn để tài trợ cho các dự án hạ tầng có ảnh hưởng tích cực đến môi trường và xã hội trong đó có hạ tầng GTĐB xanh. Các mô hình tài chính xanh như: Trái phiếu xanh, vốn đầu tư xanh và quỹ hỗ trợ xanh đều có thể áp dụng để tài trợ vốn cho các dự án hạ tầng công bền vững.

2.2.5.2. Nhóm yếu tố chủ quan

a. Nguồn lực tài chính - ngân sách địa phương

Các tài liệu về quản lý TCC chỉ ra rằng căng thẳng tài chính có thể cản trở việc thực hiện cải cách quản lý chính xác là do Nhà nước không có đủ nguồn vốn NSNN để hỗ trợ những cải cách đó. Điều kiện về tài chính - NS mô tả khả năng của Nhà

nước trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ cung cấp hàng hóa và dịch vụ công.

Jimenez & Pagano (2012) cho rằng thước đo đầu tiên về nguồn lực tài chính - ngân sách là số dư vốn ĐTC nguồn NSNN, mức thu nhập bình quân tính trên tổng dân số, tăng trưởng nguồn thu liên chính phủ (đầu tư nhận được của các chính phủ khác, dưới dạng tài trợ hoặc hoàn trả chi phí đã phát sinh). Arnett (2014) bổ sung thêm rằng nguồn lực tài chính cần phải đủ lớn để đảm bảo được các khía cạnh về khả năng thanh khoản tiền mặt, cân đối NS, sự phụ thuộc vào nợ để tài trợ cho các chi tiêu hiện tại và dài hạn, mức thuế suất và chi tiêu. Đối với ĐP cấp tỉnh, nguồn lực tài chính - NSĐP tương tự như nguồn lực tài chính - NS của quốc gia, nó thể hiện như: nguồn thu phân chia giữa TW và ĐP ổn định, nguồn thu nội địa tăng trưởng và phát triển; tiến độ giao vốn; hạn mức quỹ dự phòng ĐTC sử dụng cho phát triển hạ tầng GTĐB; số dự nợ đọng XDDB;... Như vậy, nguồn lực tài chính - NSĐP là yếu tố nội sinh, thể hiện quy mô thu - chi NSĐP, khả năng cân đối NSĐP từ đó tác động đến quyết định tổng mức ĐTC trung hạn và hằng năm và phân bổ nguồn vốn giữa các ngành, lĩnh vực, địa bàn. Khi nguồn thu NSĐP dồi dào, ĐP có thể chủ động bố trí vốn đối ứng, vốn chuẩn bị đầu tư và vốn thanh toán nợ XDDB, từ đó đảm bảo tiến độ và hiệu quả sử dụng vốn. Ngược lại, khi nguồn thu NSĐP hạn hẹp, ĐP buộc phải đưa ra các lựa chọn phân bổ vốn từ đó làm giảm tính chủ động và gây dằn trải trong đầu tư. Hơn nữa, với nguồn lực ổn định sẽ giúp cho việc quản lý đầu tư theo đúng KH, đúng tiến độ giải ngân và kiểm soát chi tiêu chặt chẽ.

b. Bộ máy tổ chức và đội ngũ công chức Nhà nước của tỉnh

Bộ máy tổ chức và đội ngũ công chức Nhà nước của tỉnh là yếu tố nội tại để phản ánh năng lực thể chế, trình độ chuyên môn và trách nhiệm thực thi công vụ của CQĐP trong QLNN về ĐTC. Do vậy, cơ cấu tổ chức bộ máy QLNN về KH&ĐTC và tài chính, KBNN, xây dựng, GTVT, Ban quản lý dự án chuyên ngành quyết định đến sự phối hợp, phân công và kiểm soát giữa các khâu trong quy trình quản lý vốn đầu tư XDDB từ NSNN. Một bộ máy tổ chức hợp lý và thông suốt; thực hiện phân cấp, phân quyền rõ ràng sẽ giảm chồng chéo, trùng lặp nhiệm vụ; ngược lại nếu bộ máy cồng kềnh, thiếu phân định rõ chức năng, nhiệm vụ dễ dẫn đến tình trạng trì trệ, sai sót và kém hiệu quả trong xử lý công việc.

Trong bộ máy QLNN ở ĐP, cán bộ QLNN về kinh tế cấp tỉnh thuộc các cơ quan Nhà nước cấp tỉnh. Hà Đức Minh (2023) chỉ ra rằng họ có vai trò quyết định trong việc xác định phương hướng và tổ chức thực hiện các quyết định của cấp mình và cấp trên giao; có nhiệm vụ tạo ra tác động có tổ chức và bằng pháp quyền lên các chủ thể

kinh tế và hoạt động kinh tế trên địa bàn nhằm sử dụng có hiệu quả nhất các nguồn lực để đạt được các mục tiêu đề ra, vì thế cán bộ QLNN về kinh tế cấp tỉnh phải đảm bảo về số lượng, có chuyên môn kiến thức được đào tạo đáp ứng yêu cầu vị trí việc làm, có kinh nghiệm tham gia đầu tư XD CB phát triển CSHT. Trong nhiệm kỳ của họ, với các phương diện có trình độ chuyên môn cao, biết vận dụng linh hoạt các chính sách kinh tế phù hợp với điều kiện của tỉnh trong từng thời kỳ, là người am hiểu pháp luật; có phẩm chất chính trị, phẩm chất đạo đức vững vàng, kiên định đường lối của Đảng và Nhà nước sẽ lựa chọn dự án vốn và kiểm soát việc phân bổ ngân sách vốn, ban hành các chính sách yêu cầu một quy trình lập KH vốn dài hạn toàn diện.

Cuối cùng, với các nguyên tắc của mô hình quản trị Nhà nước tốt như công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình,... cũng như kỷ luật hành chính nghiêm minh được xem như là “*văn hóa trong quản lý hành chính*” để tạo nền tảng cho PIM hiệu quả và phát triển bền vững.

c. Phương pháp và công cụ quản lý nhà nước của tỉnh

Các công cụ đóng vai trò là căn cứ để tiến hành lập KH vốn đầu tư XD CB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB là chiến lược, quy hoạch, KH phát triển KTXH của ĐP cấp tỉnh. Độ tin cậy và tầm nhìn xa, dài hạn của các công cụ này thể hiện việc đưa lựa chọn dòng vốn tài sản hạ tầng được quy tụ chiến lược tại các vùng quy hoạch không gian. Ngược lại, nếu các công cụ này manh mún, tầm nhìn chỉ một vài năm sẽ dẫn đến tình trạng không xác định được vùng đất được phân bổ tài sản hạ tầng GTĐB từ đó giá trị sử dụng ít được sử dụng gây ra sự lãng phí đáng kể, thậm chí ảnh hưởng đến các công trình khác,... và cuối cùng không kết nối đến các mục tiêu phát triển KTXH của ĐP. Ngoài ra, các văn bản dưới luật do CQĐP xây dựng từ việc cụ thể hóa từ chính sách, pháp luật của Nhà nước và ban hành đầy đủ, kịp thời, khả thi đóng góp lớn trong công tác tổ chức thực hiện quản lý vốn đầu tư XD CB từ NSDP hiệu lực và hiệu quả.

Công cụ kỹ thuật quản lý tài chính - NSDP của tỉnh là các hệ thống công hỗ trợ và phục vụ chuẩn hóa quy trình và tự động hóa các nhiệm vụ thủ công của cán bộ phụ trách mang tính lặp đi lặp lại gồm theo dõi thực hiện dự toán và tình hình thu chi, quản lý phân bổ dự toán chi phí, quản lý dòng tiền mặt, quản lý tài sản và cung cấp thông tin kế toán theo quy định của Bộ Tài chính. Với các tính năng nổi bật của công cụ giúp cho việc xử lý dữ liệu với tốc độ nhanh, liên tục và hỗ trợ cán bộ lãnh đạo ở ĐP ra quyết định giải quyết sự vụ kịp thời, hiệu quả và tăng cường tính minh bạch trong quản lý TCC tại ĐP. Công cụ quản lý hành chính nhà nước - chính quyền điện tử: Sự phát triển mạnh mẽ của cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 hiện nay đã tạo nên

nền tảng hệ thống thông minh bao gồm công nghệ thông tin và truyền thông (ICT), internet vạn vật (IoT), trí tuệ nhân tạo (AI), dữ liệu lớn (Big data),... Với bối cảnh như vậy, các công cụ và phương pháp quản lý truyền thông sẽ gây ra khó khăn, cản trở cho sự quản lý của cơ quan QLNN nói chung và CQĐP cấp tỉnh nói riêng và đặt ra cho Nhà nước và CQĐP cấp tỉnh về xây dựng và phát triển công cụ chính quyền điện tử hướng tới chính quyền kỹ thuật số trên cơ sở ứng dụng các nền tảng thông minh để PTBV. Chính quyền điện tử được định nghĩa là việc sử dụng các nền tảng ICT, AI, IoT,... để giải phóng các luồng di chuyển thông tin truyền thống vật lý và giấy tờ; hay sử dụng nền tảng hệ thống thông minh để cải tiến việc tiếp cận và cung cấp các dịch vụ công đến người dân và các doanh nghiệp theo sự thuận tiện nhất. Sự cải tiến của các phiên bản chính quyền điện tử hướng đến sự quản lý, điều hành có hiệu quả và nâng cao tính minh bạch ngày càng tốt hơn.

Phương pháp hành chính được CQĐP cấp tỉnh sử dụng cho việc quản lý chuẩn mực xử sự hành vi của các chủ thể tham gia hoạt động xã hội tại ĐP cần đảm bảo thống nhất và công bằng, tạo ra môi trường pháp lý ổn định và minh bạch cùng với sự linh hoạt, thường xuyên thay đổi của các phương pháp kinh tế và phương pháp giáo dục trong từng tình huống cụ thể, tùy thuộc vào đặc điểm của đối tượng cũng như năng lực và kinh nghiệm của đội ngũ cán bộ, công chức Nhà nước sẽ giúp CQĐP tỉnh đạt được các mục tiêu theo đuổi về phát triển KTXH đã được đề ra.

Tóm lại, các yếu tố khách quan và chủ quan vừa có mối quan hệ nội tại trong chính nó đồng thời có mối quan hệ tương tác đa chiều, mang tính hệ thống với các nhóm yếu tố còn lại. Sự hài hòa tương thích giữa các nhóm yếu tố này là điều kiện tiên quyết để nâng cao hiệu quả, hiệu lực QLNN về vốn ĐTC nguồn NSĐP, đảm bảo sử dụng hợp lý, tiết kiệm và bền vững nguồn lực NSĐP của ĐP cấp tỉnh.

2.3. Kinh nghiệm thực tiễn quản lý nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của một số địa phương cấp tỉnh và bài học rút ra cho tỉnh Thanh Hóa

2.3.1. Kinh nghiệm thực tiễn

Từ những năm 2019 và bối cảnh năm 2020, 2021 xảy ra đại dịch Covid - 19 trong nước gây ra sự ảnh hưởng xấu đến nền kinh tế, làm đứt gãy và gián đoạn hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp ở nhiều ngành, nghề, lĩnh vực và sự tổn hại nặng nề đến tài chính, sức khỏe của người dân. Thế nhưng, với chủ trương, đường lối kiên định của Đảng và Nhà nước dù trong bối cảnh NS - tài chính còn nhiều khó khăn, việc đầu tư xây dựng cho phát triển hạ tầng GTVT, đặc biệt là hạ tầng

GTĐB vẫn luôn được ưu tiên. Những điểm sáng đạt được về tốc độ tăng trưởng kinh tế; an sinh xã hội của đất nước, của các ĐP sau đại dịch đã cho thấy rằng đó là những nỗ lực, những cải cách, có thể là toàn diện hoặc một khía cạnh cụ thể từ phía Chính phủ và CQĐP trong việc QLNN về ĐTC nguồn NSNSN nói chung và QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSNN cho phát triển hạ tầng GTĐB nói riêng. Do vậy, những nghiên cứu kinh nghiệm thực tiễn của các ĐP điển hình thời gian qua có thể giúp làm bài học thực tiễn cho tỉnh Thanh Hóa cho kỳ KH tiếp theo. Nhưng mỗi ĐP có những điều kiện riêng biệt về tình hình KTXH, hạ tầng GTĐB hiện có, dù cho việc QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSNN được thống nhất trong phạm vi vĩ mô đất nước. Vì thế, việc tìm kiếm và lựa chọn kinh nghiệm từ các ĐP có thể tiếp cận các hướng như ĐP có nhiều sự tương đồng với tỉnh Thanh Hóa - Tỉnh Nghệ An; ĐP có điểm sáng về hạ tầng GTĐB - tỉnh Quảng Ninh; ĐP có điểm sáng về giải ngân vốn ĐTC - tỉnh Hà Tĩnh. Mỗi điểm sáng của ĐP có thể được suy ra từ những cách làm hay theo tổng thể nội dung và quy trình quản lý hoặc chỉ là một khía cạnh trong đó.

2.3.1.1. Kinh nghiệm từ tỉnh Nghệ An

Kết quả phát triển hạ tầng GTĐB: Những năm gần đây tỉnh Nghệ An có một số kết quả nổi bật như: Đại lộ Vinh - Cửa Lò (dài 10.832 km, tổng mức đầu tư 4.157 tỷ đồng), góp phần rút ngắn thời gian di chuyển từ trung tâm TP Vinh đến biển Cửa Lò còn khoảng 15 phút, đồng thời tạo “trục xương sống” cho không gian đô thị Vinh mở rộng; các tuyến đường kết nối ở miền tây giúp “thông chốt” các khó khăn và ách tắc vận chuyển, vận tải; các tuyến đường rút ngắn khoảng cách di chuyển;... Diện mạo hạ tầng GTĐB của tỉnh thay đổi rõ ràng và cho thấy đây là dấu hiệu của sự ĐTC hiệu quả. Những kết quả này là nhờ vào việc:

Về định hướng và sàng lọc DM đầu tư: Xây dựng định hướng đầu tư rõ ràng, trọng tâm, trọng điểm: Quy hoạch tỉnh Nghệ An thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn 2050 đã đề ra các định hướng mục tiêu làm căn cứ định hướng đầu tư cho lập KH và phân bổ vốn đầu tư XDCB phát triển hạ tầng GTĐB, đó là tạo khung kết nối liên hoàn để: “Hình thành khung giao thông chiến lược”; “liên kết giữa các phương thức vận tải”; “ứng dụng công nghệ giao thông thông minh”. Với định hướng này, vốn NSĐP không dàn trải mà tập trung vào các tuyến kết nối “trục động lực - hành lang phát triển” đó là “ 04 trục Vinh - Cửa Lò - Hoàng Mai - Thái Hòa và 02 hành lang kinh tế Đông - Tây và Bắc - Nam”. Như vậy, QH của tỉnh Nghệ An đã được xem như là “bộ lọc” trước khi bắt đầu lập KH và phân bổ vốn.

Về phân bổ vốn trong KH vốn: Cách phân loại nhóm DA trong KH ĐTC trung hạn

là chia thành các nhóm: DA trọng điểm vùng động lực ; DA hoàn thành dở dang; DA khởi công mới. Điều này giúp theo dõi bám sát với QH cũng như thuận lợi trong tiến độ và dòng vốn. Gắn kết phân bổ với kết quả giải ngân: DA nào giải ngân tốt, đúng tiến độ sẽ được ưu tiên bố trí vốn bổ sung và ngược lại, DA chậm tiến độ sẽ bị điều chuyển vốn.

Về công tác giải ngân, thanh quyết toán vốn: Làm tốt công tác GPMB thúc đẩy tiến độ thi công và giải ngân: UBND tỉnh thành lập Ban chỉ đạo cấp tỉnh, phân công rõ trách nhiệm từng sở, ngành, ĐP. Chính quyền cơ sở chủ động tuyên truyền, đối thoại với người dân, đảm bảo “*bàn giao mặt bằng sạch*” đúng thời hạn. Điều này cho thấy cải thiện rõ năng lực điều hành DA - giảm tình trạng kéo dài, phát sinh chi phí. Hoàn thành các hạng mục XD CB chính trước mùa mưa bão. Việc này nhằm hạn chế ảnh hưởng của thời tiết đến tiến độ và chất lượng công trình, đồng thời tạo điều kiện thuận lợi cho việc kiểm tra, nghiệm thu và giải ngân vốn đúng KH. (2) CQĐP tỉnh đặt ra mục tiêu “*tuyệt đối không để giải ngân vốn ĐTC dưới 95%*” và công bố công khai các DA có tỷ lệ giải ngân vốn bằng 0% điều này đã làm giảm tình trạng nợ đọng XD CB xảy ra. UBND tỉnh thành lập Tổ công tác để thúc đẩy hoàn thành tiến độ giải ngân vốn thi công các DA, do đồng chí Chủ tịch UBND tỉnh làm Tổ trưởng; phân công, giao trách nhiệm rõ ràng, cụ thể về thẩm quyền, trách nhiệm của từng thành viên tổ công tác, lấy kết quả thực hiện giải ngân vốn ĐTC là một căn cứ quan trọng trong xếp loại mức độ hoàn thành nhiệm vụ năm. Đồng thời, nhiệm vụ chính trị hoạt động giải ngân vốn ĐTC xác định trách nhiệm của tập thể, cá nhân trong từng khâu của quy trình xử lý công việc. Phối hợp tốt với KBNN trong hiện tốt các thủ tục hành chính trên công trực tuyến.

Về công tác giám sát và kiểm tra, thanh tra vốn ĐTC nguồn NSDP: Thành lập các đoàn thanh tra đối với các DA tồn đọng kéo dài, đây là dấu hiệu rõ ràng cho thấy tính nghiêm túc trong việc giám sát các DA. Quy định thời gian, nội dung kiểm tra, giám sát và đánh giá rõ ràng, công bố công khai các DA không làm tốt công tác giải ngân vốn ĐTC; tăng cường giám sát về các DA treo, DA chậm tiến độ và các DA sử dụng đất không đúng mục đích trên địa bàn tỉnh.

2.3.1.2. Kinh nghiệm từ tỉnh Quảng Ninh

Tỉnh Quảng Ninh luôn xác định nguồn vốn ĐTC là vốn môi, có ý nghĩa quan trọng, góp phần khơi thông điểm nghẽn, đưa dòng vốn ĐTC vào nền kinh tế, thu hút đầu tư, dẫn dắt tăng trưởng vốn đầu tư toàn xã hội, tạo ra động lực, không gian phát triển mới và giải quyết việc làm, tăng thu nhập, đẩy mạnh sản xuất, kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh, thúc đẩy tăng trưởng cho nền kinh tế ĐP.

Kết quả phát triển hạ tầng GTĐB: Trong những năm qua, việc đẩy mạnh giải

ngân vốn ĐTC hàng năm, đã góp phần giúp cho Quảng Ninh duy trì, giữ vững tốc độ tăng trưởng kinh tế và điều này đang được chính quyền tỉnh quyết tâm, quyết liệt chỉ đạo triển khai thực hiện ngay từ đầu năm nhằm cán đích một thập kỷ có tốc độ tăng trưởng kinh tế trên 02 con số. Tính đến ngày 15/3/2024, tổng kế hoạch vốn ĐTC tỉnh trên 14.600 tỷ đồng, cao hơn 325 tỷ đồng so với kế hoạch HĐND tỉnh giao đầu năm, tỷ lệ giải ngân vốn đầu tư công năm 2024 của tỉnh đạt 5,2% KH vốn năm, đạt 5,3% kế hoạch vốn Thủ tướng Chính phủ giao đầu năm. Hiện đã có trên 14.000 tỷ đồng được phân khai chi tiết đến các dự án, công trình. Những kết quả này bắt nguồn từ một số cách làm hay như sau:

Về định hướng đầu tư và phân bổ vốn: Phương châm được sử dụng là “QH đi trước, đầu tư theo sau”, theo đó tỉnh đã triển khai các trục giao thông kết nối chiến lược “bám sát” theo QH thời kỳ 2021 -2023, tầm nhìn đến năm 2050 đề ra; “*đường đi đến đâu, đô thị phát triển đến đó*” hay “*hạ tầng đường bộ đi trước, đô thị phát triển theo sau*”, tức là hạ tầng GTĐB đóng vai trò là hành lang, “*xương sống*” phát triển đô thị nơi các khu dân cư, khu công nghiệp, khu du lịch và thương mại nhằm phát triển đồng bộ về hạ tầng cơ sở. Với những căn cứ này đã quyết định đến việc lựa chọn DM hạ tầng GTĐB được ưu tiên phân bổ vốn.

Về công tác giải ngân, thanh, quyết toán vốn”: UBND tỉnh đã thành lập tổ liên ngành giữa UBND tỉnh, Ban QLDA, Sở TN&MT, Sở GTVT, UBND cấp huyện/xã và các cơ quan khác nếu cần như Sở Xây dựng, công an, Ban dân tộc (nếu có vùng đồng bào dân tộc thiểu số). Phân định rõ chức năng, nhiệm vụ cụ thể của các cơ quan trong tổ liên ngành. Điều này đã tạo sự phối hợp nhanh, đồng bộ, giảm chòng chéo giữa các sở, ngành trong triển khai công việc; đồng thời giảm được tình trạng vướng mắc kéo dài, đảm bảo tiến độ cho công trình và minh bạch, tạo niềm tin cho người dân trong bồi thường và tái định cư. Chỉ đạo quyết liệt, sát sao từ lãnh đạo theo phương thức “*xuống hiện trường*”, theo đó Chủ tịch và phó chủ tịch UBND tỉnh trực tiếp kiểm tra tiến độ, xử lý vướng mắc tại các dự án trọng điểm. Thành lập tổ liên ngành gồm Sở KH&ĐT, Sở GTVT, Ban QLDA và UBND cấp huyện/xã để tháo gỡ khó khăn; sử dụng công nghệ giám sát tiến độ để kiểm tra thi công thực tế, tránh báo cáo ảo, gian lận khối lượng, thất thoát vật liệu; xây dựng báo cáo tổng hợp vướng mắc từ nhà thầu, ĐP sau đó phân loại và giải quyết theo mức độ ưu tiên. Linh hoạt trong điều chỉnh KH và phân bổ vốn. Tỉnh cũng thành lập “*tổ tư vấn thanh toán*” để hỗ trợ CĐT xử lý hồ sơ trước khi gửi KBNN, cách làm này đã giảm tỷ lệ hồ sơ bị trả lại, tăng sự phối hợp - đồng thuận giữa 02 bên.

2.3.1.3. Kinh nghiệm từ tỉnh Hà Tĩnh

Kết quả phát triển hạ tầng GTĐB: Tỉnh Hà Tĩnh đã đạt được kết quả tích cực trong công tác giải ngân vốn ĐTC khi xếp hạng cao trong 02 năm liên tiếp với vị trí thứ 9/114 (năm 2023) bộ, ngành, ĐP và 02/63 (2024) các tỉnh/thành cả nước. Kết quả này được xem là động lực quan trọng thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của ĐP. Một số cách làm hay của tỉnh là:

Về công tác thẩm định và phân bổ vốn: Thẩm định DA: Áp dụng tiêu chí cấp thiết, hiệu quả KTXH, khả thi kỹ thuật trước khi phê duyệt vốn để tránh vốn phân bổ dàn trải và nâng cao hiệu quả sử dụng vốn NS. Phân bổ vốn: Ưu tiên DA trọng điểm và linh hoạt phân kỳ (chia DA lớn thành nhiều giai đoạn thi công hoặc giai đoạn bố trí vốn, thay vì đầu tư một lần) giúp tối ưu nguồn vốn, giảm áp lực NS, đảm bảo DA quan trọng hoàn thành đúng tiến độ; đồng thời ứng phó biến động với giá VLXD leo thang; giúp công việc giám sát dễ dàng và thuận tiện hơn.

Về công tác giải ngân: Công tác GPMB được xem là điểm sáng trong cách làm của tỉnh Hà Tĩnh trong thúc đẩy tiến độ thi công vốn DA. Ngay từ bước lập hồ sơ thiết kế cơ sở bằng việc chỉ đạo các CĐT phối hợp với ĐP xây dựng, khảo sát phương án, kinh phí, mốc tiến độ GPMB bàn giao cho DA, đảm bảo căn cơ, dài hạn. Tỉnh đã ứng dụng công nghệ số để xây dựng bản đồ số, GIS giúp xác định ranh giới đất, diện tích giải phóng, tài sản liên quan. Công khai thông tin trực tuyến về phương án bồi thường. Thành lập tổ công tác giải ngân: Ban QLDA, Sở Tài chính, Sở KH&ĐT, KBNN và tư vấn, giám sát (nếu cần) với các nhiệm vụ chính được phân giao. Vì thế, tổ công tác giải ngân được xem là cầu nối giúp thẩm định, giám sát, điều chỉnh vốn kịp thời.

2.3.2. Bài học kinh nghiệm rút ra cho tỉnh Thanh Hóa

Qua tìm hiểu kinh nghiệm của các ĐP ở Việt Nam, có thể rút ra được một số bài học cho thực tiễn của tỉnh Thanh Hóa trong QLNN về vốn đầu tư XD CB cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh như sau:

Về định hướng đầu tư: Với kinh nghiệm thực tiễn hay đáng học hỏi từ tỉnh Nghệ An trong việc xây dựng định hướng đầu tư, tỉnh Thanh Hóa cần xác định rõ chiến lược trọng tâm, trọng điểm đầu tư XD CB phát triển hạ tầng GTĐB là phải kết nối “04 trung tâm động lực (Trung tâm động lực phía Nam, trung tâm động lực TP Thanh Hóa - Sầm Sơn, trung tâm động lực phía Tây (Lam Sơn - Sao vàng), trung tâm động lực phía Bắc (Bỉm Sơn - Thạch Thành); 06 hành lang kinh tế phát triển (Hành lang kinh tế ven biển; hành lang kinh tế Bắc Nam, hành lang kinh tế trung tâm, hành lang kinh tế quốc tế, hành lang kinh tế đường Hồ Chí Minh, hành lang

kinh tế Đông Bắc). Một bài học khác đến từ Quảng Ninh, đó là định hướng “*đường đi đến đâu, đô thị phát triển đến đó*”, theo đó tỉnh Thanh Hóa cần đầu tư xây dựng phát triển hạ tầng GTĐB để “*dẫn dắt*” QH đô thị, thúc đẩy phát triển đô thị nơi tập trung các KCN và du lịch.

- *Thẩm định DA*: Sử dụng các tiêu chí cấp thiết, hiệu quả KTXH, khả thi kỹ thuật (kinh nghiệm của Hà Tĩnh).

- *Phân bổ vốn*: Sử dụng phương thức phân bổ theo phân kỳ DA (Hà Tĩnh); hay cách phân bổ vốn theo nhóm DA như trọng điểm vùng động lực, DA hoàn thành dở dang, DA khởi công mới và thực hiện ưu tiên phân bổ gắn với lịch sử kết quả giải ngân (Nghệ An).

Việc triển khai vốn DA: Làm tốt công tác GPMB thúc đẩy tiến độ thi công và giải ngân: Đảm bảo “*bàn giao mặt bằng sạch*” đúng thời hạn (Nghệ An); thành lập tổ liên ngành giải quyết nhanh GPMB (tỉnh Quảng Ninh); xây dựng mốc tiến độ GPMB và sử dụng công nghệ số để xây dựng bản đồ số giúp xác định ranh giới đất, diện tích giải phóng, tài sản liên quan (Hà Tĩnh). Công tác giải ngân vốn: Kinh nghiệm hoàn thành các hạng mục XDCCB chính trước mùa mưa bão đáp ứng tiến độ và mục tiêu giải ngân không dưới 95% đề ra của tỉnh Nghệ An; thành lập tổ liên ngành giải ngân (Quảng Ninh); sử dụng công nghệ giám sát tiến độ thi công thực tế, tránh báo cáo ảo từ đó thúc đẩy trách nhiệm thi công công trình đúng hạn, tạo ra khối lượng XDCCB hoàn thành để thực hiện thanh toán; thành lập tổ tư vấn thanh toán (Quảng Ninh) nhằm xử lý hồ sơ thanh toán trước khi gửi KBNN.

Kết luận chương 2

Nội dung chương 02 được khái quát hóa và hệ thống hóa cơ sở lý luận, bao gồm: Lý luận chung về hạ tầng GTĐB và phân cấp quản lý nhà nước về hạ tầng GTĐB; Vốn và nguồn vốn ngân sách địa phương đầu tư xây dựng cơ bản cho phát triển hạ tầng GTĐB; Lý luận quản lý nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh: Xây dựng và phân tích các nội dung và quy trình, bộ tiêu chí đánh giá theo kết quả đầu ra và các nhân tố ảnh hưởng đến QLNN về vốn đầu tư XDCCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh; Kinh nghiệm thực tiễn QLNN về vốn đầu tư XDCCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của một số ĐP cấp tỉnh và bài học rút ra cho tỉnh Thanh Hóa.

Vai trò của chương 02 đã cung cấp các cơ sở lý thuyết và thực tiễn làm căn cứ cho luận án thực hiện các nội dung của các chương tiếp theo.

CHƯƠNG 3: THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ VỐN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN TỪ NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG CHO PHÁT TRIỂN HẠ TẦNG GIAO THÔNG ĐƯỜNG BỘ CỦA TỈNH THANH HÓA

3.1. Khái quát về tỉnh Thanh Hóa

3.1.1. Khái quát điều kiện tự nhiên



(Nguồn: UBND tỉnh Thanh Hóa)

Hình 3. 1: Bản đồ vị trí địa lý tỉnh Thanh Hóa

Thanh Hóa là địa phương cấp tỉnh, thuộc vùng Bắc Trung bộ và duyên hải Miền Trung của Việt Nam, tọa độ địa lý $19^{\circ}18' - 20^{\circ}40'$ vĩ độ Bắc và $104^{\circ}22' - 106^{\circ}05'$ kinh độ Đông; có diện tích lãnh thổ rộng lớn 11129,48 km². Vị trí địa lý của tỉnh có ý nghĩa nổi bật về kết nối vùng khi nằm trên các trục giao thông quốc gia Bắc - Nam (QL1A, đường Hồ Chí Minh, đường sắt Bắc - Nam) và liên kết hành lang Đông - Tây qua khu vực biên giới phía tây; đồng thời có các đầu mối quan trọng như cảng biển Nghi Sơn, phía Tây có cảng hàng không Thọ Xuân. Lợi thế này làm gia tăng nhu cầu đầu tư các tuyến đường bộ mang tính kết nối liên vùng, đồng thời đặt yêu cầu cao về ưu tiên DM DA, phân kỳ đầu tư và đảm bảo tính đồng bộ mạng lưới hạ tầng.

Về địa hình: Tỉnh Thanh Hóa có sự phân hóa rõ địa hình từ hướng Đông sang Tây, chia thành 03 khu vực hình: (1) Khu vực miền núi và trung du; (2) khu vực đồng bằng; (3) khu vực ven biển. Đặc trưng phân hóa địa hình dẫn tới sự khác biệt lớn về suất đầu tư, GPMB, tổ chức thi công và chi phí bảo trì giữa các khu vực (đặc biệt ở

vùng miền núi với địa hình chia cắt, nguy cơ sạt lở, nền đất yếu cục bộ. Cơ cấu địa hình và phân bố đơn vị hành chính được khái quát như sau:

Bảng 3. 1: Khu vực địa hình và phân bố đơn vị hành chính cấp huyện* tỉnh Thanh Hóa

Stt	Khu vực địa hình	Đơn vị hành chính cấp huyện	Diện tích (km ²)	Tỷ lệ (%)
1	Vùng núi và trung du	11	7.993,19	71,8%
2	Vùng đồng bằng	8	1.955,5	17,6%
3	Vùng ven biển	5	1.180,8	10,6%
4	Tổng	24	11.129,48	100%

* Trước thời điểm Việt Nam tổ chức mô hình CQDP 2 cấp.

(Nguồn: UBND tỉnh Thanh Hóa, Báo cáo điều chỉnh, bổ sung Quy hoạch tổng thể phát triển KTXH tỉnh Thanh Hóa đến năm 2020, định hướng đến năm 2030)

Về khí hậu của Thanh Hóa phổ biến nhiệt đới gió mùa, nền nhiệt cao, có mùa đông lạnh, có gió tây khô nóng, chịu nhiều ảnh hưởng của bão (tháng 7 đến tháng 10 hàng năm), lượng mưa phân bố không đều và có nguy cơ ngập lụt ở các vùng trũng thấp. Điều kiện khí hậu - thiên tai làm tăng yêu cầu đối với thiết kế, tiêu chuẩn kỹ thuật, giải pháp thoát nước và cấu trúc áo đường; đồng thời làm phát sinh nhu cầu chi cho bảo trì, sửa chữa sau thiên tai, tác động trực tiếp đến tính ổn định và hiệu quả sử dụng vốn đầu tư XDCB.

Về tài nguyên khoáng sản phục vụ xây dựng: tỉnh có nguồn VLXD tương đối đa dạng, như đá vôi, đá ốp lát, sét, cát,... phân bố khắp nơi từ đồng bằng đến miền núi. Đây là yếu tố có thể ảnh hưởng đến chi phí vật liệu, tổ chức cung ứng và quản lý giá trong quá trình thực hiện các DA GTĐB; qua đó liên quan trực tiếp đến quản lý tổng mức vốn đầu tư, dự toán và kiểm soát phát sinh trong đầu tư XDCB

3.1.2. Tình hình phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh Thanh Hóa

3.1.1.2. Tình hình phát triển kinh tế

Tốc độ tăng trưởng tổng sản phẩm GRDP của Thanh Hóa duy trì ở mức cao: năm 2019, ghi nhận mức tăng đột biến đạt 17,15%, gấp 02 lần bình quân cả nước; năm 2020 tăng trưởng giảm đáng kể (6,08%). Tăng trưởng kinh tế giai đoạn 2021 - 2025 ở mức khá, nhưng không đạt mục tiêu tỉnh đề ra. Tốc độ tăng trưởng GRDP bình quân giai đoạn 2021-2025 đạt 9,76%, thấp hơn mục tiêu 11%. Diễn biến tăng trưởng cũng chưa thật sự ổn định: năm 2022 và 2024 đạt mức cao, nhưng năm 2021, 2023 và 2025 tăng thấp hơn đáng kể. Điều này cho thấy quy mô tăng trưởng của tỉnh chịu tác động ngoại tác và chưa duy trì được quỹ đạo tăng trưởng bền vững trong toàn bộ giai đoạn (đại dịch Covid-19, thiên tai và những khó khăn chung của nền kinh tế,

cùng với đó là việc tạm dừng khai thác giá trị sản xuất của nhà máy lọc hóa dầu Nghi Sơn để bảo dưỡng theo KH gây ra các thiệt hại nghiêm trọng về KTXH cho ĐP).

Bảng 3. 2: Một số chỉ tiêu kinh tế đạt được của tỉnh Thanh Hóa giai đoạn 2019 - 2025

Stt	Chỉ tiêu	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Bình quân 2021-2025	Mục tiêu 2021-2025	Đánh giá
1	Tốc độ tăng trưởng GRDP (%)	17,15	6,08	8,85	12,51	7,01	12,16	8,27	9,76	11%	Không đạt
2	Cơ cấu GRDP theo các ngành kinh tế (%)										
a	Nông, lâm, thủy sản	10,9	10,8	16,1	14,4	14,33	13,39	13,25	14,29	6,2	Đạt
b	Công nghiệp - xây dựng	47,1	48,5	46,6	48,4	47,96	49,93	47,94	48,17	54,5	Không đạt
c	Dịch vụ	33,2	32,2	30,8	30,4	31,47	30,63	32,93	31,25	30,5	Đạt
d	Thuế sản phẩm*	8,8	8,5	6,5	6,8	6,34	6,05	5,97	6,33	8,8	Không đạt
3	GRDP bình quân đầu người (USD)	2.320	2.510	2.496	2.924	3.067	3.494	3.505	3.097	5.200	Không đạt
4	Tỷ lệ đô thị hóa (%)	27	35,2	35,5	37	38	39	40,05	38,1	40%	Không đạt

(Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ Báo cáo tình hình KTXH giai đoạn 2019-2025; KH phát triển KTXH 5 năm 2021-2025)

* Trước năm 2010, GDP (GRDP được tính trên phạm vi địa bàn địa phương cấp tỉnh, TP trực thuộc TW) của Việt Nam được tính toán theo đúng chuẩn mực của Liên Hợp Quốc, $GDP = \text{Tổng giá trị tăng thêm theo giá cơ bản} + \text{thuế sản phẩm} - \text{trợ giá sản phẩm}$. Trước đó thuế sản phẩm nằm lẫn trong ngành thương mại của nhóm ngành dịch vụ, điều này không đúng chuẩn mực quốc tế, dẫn đến tỷ trọng và tốc độ tăng trưởng của nhóm ngành thương mại nói riêng và dịch vụ nói chung không phản ánh đúng thực tế.

Về cơ cấu GRDP theo các ngành kinh tế: sự chuyển dịch diễn ra nhưng chưa đạt kỳ vọng, đặc biệt ở nhóm công nghiệp-xây dựng. Bình quân giai đoạn 2021-2025, khu vực nông-lâm-thủy sản chiếm 14,29%, cao hơn nhiều so với mục tiêu 6,2%. Trong khi đó, nhóm công nghiệp-xây dựng đạt bình quân 48,17%, thấp hơn mục tiêu 54,5%, cho thấy động lực công nghiệp hóa và mở rộng khu vực sản xuất-xây dựng chưa đạt định hướng. Ngược lại, nhóm dịch vụ đạt 31,25%, cao hơn mục tiêu 30,5%, cho thấy dịch vụ duy trì vai trò tương đối ổn định và có mục đóng góp tốt hơn kỳ vọng. Phần thuế sản phẩm trừ trợ cấp sản phẩm chỉ đạt 6,33%, thấp hơn mục tiêu 8,8%, phản ánh đóng góp từ khu vực sản xuất, lưu thông hàng hóa và tiêu dùng vào GRDP chưa mạnh như dự kiến. Về GRDP bình quân đầu người tăng rõ rệt về số tuyệt đối nhưng vẫn chưa đạt mục tiêu: từ 2.496 USD (2021) lên 3.505 USD (2025), thu nhập bình quân đầu người của tỉnh đã cải thiện đáng kể; tuy nhiên bình quân giai đoạn chỉ đạt 3.097 USD, còn cách khá xa mục tiêu 5.200 USD. Điều này cho thấy dù quy mô nền kinh tế tăng lên, chất lượng tăng trưởng và khả năng chuyển hóa tăng trưởng thành mức sống bình quân đầu người vẫn còn chưa đáp ứng mục tiêu đề ra. Về tỷ lệ đô thị hóa tăng liên tục và tiến sát mục tiêu, mức cuối kỳ tính đã chạm ngưỡng mục tiêu 40%; tuy nhiên nếu xét bình quân giai đoạn chỉ đạt 38,1%, không đạt KH.

Những đặc điểm kinh tế nêu trên có ý nghĩa trực tiếp đối với nghiên cứu: (i)

tăng trưởng và chuyển dịch cơ cấu theo hướng công nghiệp hóa làm gia tăng nhu cầu vận tải hàng hóa và kết nối không gian phát triển, từ đó tăng áp lực đầu tư nâng cấp mạng lưới đường bộ; (ii) quy mô GRDP và mức thu nhập cải thiện tạo điều kiện mở rộng nguồn lực NSDP cho đầu tư phát triển, nhưng tính biến động của tăng trưởng cũng đặt ra yêu cầu nâng cao kỷ luật KH vốn và quản trị rủi ro trong triển khai DA; (iii) đô thị hóa và tập trung dân cư làm gia tăng nhu cầu đầu tư các trục kết nối và hệ thống đường đô thị - liên huyện.

3.1.2.2. Tình hình phát triển xã hội

Về phương diện xã hội, Thanh Hóa có quy mô dân số lớn, tính đến năm 2025 là 3.789,1 nghìn người. Nhìn chung, các chỉ tiêu xã hội của tỉnh trong giai đoạn nghiên cứu có xu hướng cải thiện, trong đó tốc độ tăng dân số được kiểm soát tốt, duy trì dưới ngưỡng 1%, và giá trị bình quân 2021-2025 đạt mục tiêu. Chỉ tiêu tỷ lệ lao động qua đào tạo tăng đều nhưng so với mục tiêu, bình quân giai đoạn 2021-2025 là không đạt. Đối với chỉ tiêu giảm tỷ lệ hộ nghèo, số liệu cho thấy nhìn chung giai đoạn 2021-2025 giảm so với những năm 2019, 2020; nhưng mức giảm bình quân cả giai đoạn chưa thể đánh giá chính xác, do năm 2021 còn áp dụng chuẩn nghèo 2016-2020, trong khi từ năm 2022 áp dụng chuẩn nghèo đa chiều mới, vì vậy, số liệu giữa các năm trong giai đoạn này không hoàn toàn đồng nhất về chuẩn đo lường, nên mức giảm bình quân tính cho cả giai đoạn có thể chưa phản ánh đầy đủ kết quả thực chất.

Bảng 3. 3: Một số chỉ tiêu xã hội đạt được của tỉnh Thanh Hóa giai đoạn 2019 - 2025

Stt	Chỉ tiêu	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Bình quân 2021-2025	Mục tiêu 2021-2025	Đánh giá
1	Tốc độ tăng dân số (%)	0,73	0,4	0,58	<1%	0,47	0,67	<1	<1	<1	Đạt
2	Tỷ lệ lao động qua đào tạo (%)	67	70	70	72	73	74	75	72,8	75	Không đạt
3	Tỷ lệ hộ nghèo (%)	3,27	2,57	1,07	1,72	1,4	1,5	1,5	1,43		-
	Mức giảm tỷ lệ hộ nghèo			Mức giảm bình quân hằng năm $\frac{1,07-1,5}{4} = -0,11$ điểm %/năm						Giảm bình quân hằng năm 1,5% trở lên	-

(Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo tình hình KTXH giai đoạn 2019-2025, KH phát triển KTXH 2021-2025)

Các chỉ báo xã hội trên liên quan trực tiếp đến quản lý vốn đầu tư XDCB cho hạ tầng GTĐB theo 02 khía cạnh: (i) quy mô lao động và chất lượng lao động ảnh hưởng đến khả năng huy động nhân lực, tiến độ thi công và chất lượng quản lý DA; (ii) giảm nghèo và cải thiện mức sống làm tăng yêu cầu về tiếp cận hạ tầng, qua đó tác động đến ưu tiên DM DA và phân bổ vốn theo lãnh thổ.

3.1.3. Hiện trạng hạ tầng giao thông đường bộ trên địa bàn tỉnh Thanh Hóa

Hạ tầng GTĐB trên địa bàn tỉnh Thanh Hóa được hình thành theo cấu trúc: (i) hạ tầng đường bộ, bao gồm mạng lưới tuyến đường và công trình/hạng mục an toàn, quản lý và khai thác gắn liền với đường bộ, được thiết kế - vận hành theo các tiêu chuẩn kỹ thuật hiện hành (đường cao tốc theo TCVN 5729:2012; đường ô tô theo TCVN 4054:2005) và (ii) hệ thống công trình vận tải dịch vụ đường bộ, đảm nhiệm chức năng hỗ trợ hoạt động vận tải và cung ứng dịch vụ liên quan. Hiện trạng mạng lưới hạ tầng đường bộ tính đến cuối năm 2025 được tổng hợp từ Báo cáo tổng hợp Điều chỉnh QH tỉnh Thanh Hóa thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2045 của UBND tỉnh (Dự thảo lần 1):

3.1.2.1. Nhóm mạng lưới đường bộ

a. Mạng lưới đường bộ do TW quản lý

(i) Quốc lộ: 13 tuyến quốc lộ với chiều dài là 1.381,4 km. Quy mô các tuyến quốc lộ: có gần 39% chiều dài đạt cấp III trở lên; gần 36% chiều dài đạt cấp IV; 25% chỉ mới đạt cấp V, VI; các tuyến đường 100% đã được nhựa hóa. (ii) Tuyến đường bộ cao tốc 02 miền Bắc Nam có đoạn chiều dài 98,8 km (từ Hàm Tam Điệp đến Hàm Trường Vinh), quy mô đầu tư giai đoạn 01 là 04 làn xe với chiều rộng mặt đường 17 mét, vận tốc thiết kế là 80km/giờ. (iii) Đường tuần tra Biên giới thuộc quản lý của Bộ Quốc phòng, dài 135,2 km.

b. Hệ thống đường bộ tỉnh Thanh Hóa được phân cấp quản lý

(i) Đường tỉnh hiện nay là 71 tuyến đường tỉnh với chiều dài là 1.578,6 km. Về quy mô: có khoảng 12% chiều dài đạt cấp III trở lên; phần còn lại chủ yếu là đường cấp IV đến cấp VI và đã được nhựa hóa 100%. Trên địa phận tỉnh được phủ khắp bởi mạng lưới đường tỉnh, trong đó, sự phân bố dày đặc và tập trung nhiều hơn tại khu vực đồng bằng và ven biển, thưa thớt ở phía tây là khu vực miền núi. Tuyến đường tỉnh kết nối vùng không gian có chiều dài tuyến dài nhất, đạt 65,95 km. Nhưng cũng có nhiều tuyến đường tỉnh có cự ly tương đối ngắn khoảng 10 km và cấp kỹ thuật còn chưa cao (V, VI). Như vậy, với số lượng tuyến có cấp quy mô còn thấp, nhiều đoạn tuyến chưa đảm bảo cấp kỹ thuật cho nên hệ thống đường tỉnh có năng lực khai thác thấp và hạn chế lưu thông.

(ii) Tuyến đường bộ ven biển có 03 đoạn chính: Hoằng Hóa - Sầm Sơn dài 10,5 km; Quảng Xương - Tĩnh Gia dài 14,5km và đoạn Nga Sơn - Hoằng Hóa dài 18,8 km; quy mô tuyến đường cấp III đồng bằng, tối thiểu 2 làn xe, tốc độ thiết kế 80km/giờ.

(iii) Đường bộ giao thông nông thôn có chiều dài 24.076,3 km: đường xã có tổng chiều dài 6.576,4km; đường thôn, bản 11.648,7km. Tỷ lệ đường xã được cứng hóa đạt 86,7% (5.701,2km/6.576,4km); đường thôn, bản 9.601/11.648,7km (82,4%); còn lại 5.852,2km là đường khu vực sản xuất. Nhìn chung mạng lưới GTNT đã được cứng

hóa phục vụ đi lại tương đối thuận tiện, tuy nhiên quy mô đang còn ở cấp thấp, phát triển hệ thống GTNT chưa đồng bộ.

(iv) Đường chuyên dùng, phân bổ chủ yếu ở các lâm trường, nông trường thuộc khu vực miền núi có khoảng 184,3 km, cứng hóa mặt đường tỷ lệ 20,43%, còn lại là đa phần là đường cấp phối đá dăm, đất.

Tổng hợp hiện trạng cho thấy nhu cầu phát triển hạ tầng đường bộ của tỉnh tập trung vào các hướng chính: nâng cấp các tuyến đường tỉnh còn cấp IV - VI theo vai trò mạng lưới, xử lý các đoạn thiếu đồng bộ ở trục đô thị và hành lang kết nối, cải thiện chất lượng kết cấu và mặt cắt đường nông thôn. Đồng thời, từ hiện trạng trên cho thấy, cấu trúc hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa cho thấy phần lớn đối tượng quản lý của tỉnh (đường tỉnh, đường đô thị, đường nông thôn) về cơ bản thuộc nhóm khó loại trừ trong tiếp cận, nên dịch vụ khai thác/sử dụng chủ yếu mang đặc tính hàng hóa công cộng không thuần túy: mức độ cạnh tranh trong tiêu dùng thấp khi lưu lượng chưa vượt năng lực thông hành, nhưng tăng lên khi xuất hiện tắc nghẽn. Tại các khu đô thị, các trục kết nối với những đoạn tuyến chưa đồng bộ về quy mô/cấp kỹ thuật, hệ thống dễ phát sinh các “điểm nghẽn”, làm dịch vụ đường bộ có thể vận hành như CPR trong các thời điểm quá tải. Ngược lại, nhóm công trình phụ trợ như bến xe có cơ chế thu phí và kiểm soát tiếp cận rõ hơn, do đó phù hợp với nhóm hàng hóa câu lạc bộ/tiệm cận hàng hóa tư.

3.1.2.2. Nhóm công trình dịch vụ vận tải đường bộ (tài sản dạng “điểm”)

Về hệ thống bến xe tỉnh Thanh Hóa được phân bổ khắp địa phận với sự đang hoạt động của 24 bến xe, nằm trong quy hoạch của tỉnh; có phạm vi hoạt động thuộc quản lý hành chính của UBND tỉnh. Tuy nhiên, hiện nay các thành phần này được đầu tư xây dựng phát triển phục vụ khai thác kinh doanh thu lợi nhuận bởi các hợp tác xã, doanh nghiệp trên địa bàn tỉnh Thanh Hóa như: Công ty cổ phần Quản lý và Khai thác bến xe Thanh Hoá;...

3.1.4. Quy mô và cơ cấu nguồn vốn ngân sách địa phương

Nguồn lực chính hình thành tổng thu NSĐP tỉnh Thanh Hóa bao gồm: (i) Thu NSĐP được hưởng theo phân cấp (các khoản thu NSĐP được hưởng 100% và khoản thu phân chia theo % giữa NSTW và NSĐP); (ii) thu chuyển giao NS từ NSTW;...

Trong giai đoạn 2019-2025: quy mô thu NSĐP quyết toán giai đoạn 2019-2024 tăng từ 44.529,346 tỷ đồng (2019) lên 81.341,119 tỷ đồng (2024), tăng gấp 1,83 lần so với năm 2019; thu NSĐP luôn vượt dự toán, với tỷ lệ thực hiện dao động từ 138%-189%. Kết quả vượt dự toán cho thấy khả năng điều hành thu hiệu quả; tuy nhiên, biên độ vượt dự toán còn khoảng cách cách biệt. Năm 2025, ước thực hiện thu NSĐP

54.951,531 tỷ đồng (vượt dự toán 121%). Xét về cơ cấu nguồn thu số quyết toán giai đoạn 2019-2024: Khoản thu NSDP được hưởng theo phân cấp tăng từ 15.779,973 tỷ đồng (2019) lên 34.623,628 tỷ đồng (2024) (trung bình gấp khoảng 2,19 lần); tỷ trọng trong tổng thu NSDP theo quyết toán cũng tăng từ khoảng 35,5% (2019) lên khoảng 42,6% (2024). Trong khi đó, thu từ NSTW bổ sung duy trì quy mô tương đối ổn định, dao động khoảng 19.054,005-22.203,824 tỷ đồng/năm giai đoạn 2019 - 2024, nhưng tỷ trọng giảm mạnh từ khoảng 45,4% (2019) xuống khoảng 23,4% (2024). Diễn biến này cho thấy NSDP của tỉnh ngày càng dựa nhiều hơn vào nguồn lực tạo ra tại chỗ nhằm tạo không gian tài chính - NS phục vụ chi đầu tư XDCB.

Xem xét trong bối cảnh, khoảng thời gian năm 2020 và 2021, nền kinh tế của tỉnh chịu tác động tiêu cực của đại dịch Covid - 19 khiến nhịp độ tăng thu bị ảnh hưởng; năm 2023 tuy vẫn tăng so với năm 2022 nhưng động lực tăng chậm lại, gắn với bảo dưỡng theo KH của nhà máy Lọc hóa dầu Nghi Sơn; đến năm 2024, mức tăng trưởng ấn tượng. Bên cạnh đó, nguồn thu NSDP dễ biến động nếu thiếu đa dạng cơ sở thu và đóng góp của khu vực tư nhân vẫn chưa tương xứng với tiềm năng (số lượng doanh nghiệp nhỏ và vừa của tỉnh chiếm đến 97% số doanh nghiệp toàn tỉnh - số liệu Niên giám thống kê năm 2023–2024, chủ yếu hoạt động ở quy mô nhỏ dưới 5 tỷ đồng, ít lợi nhuận, nên thuế TNDN và GTGT thu được còn thấp. Hơn nữa, giai đoạn 2022-2025, chính sách phí và lệ phí theo cơ chế đặc thù được phân cấp cho tỉnh (Nghị quyết số 37/2021/QH15 ngày 13/11/2021) nhưng tỉnh chưa đưa vào triển khai do chưa xác định được loại phí, lệ phí cần điều chỉnh và tính khả thi chưa cao nên chưa tận dụng được công cụ chính sách này để bổ sung nguồn thu cho ĐP.

Ở phương diện quản lý của tỉnh: phương pháp lập dự toán của tỉnh còn mang tính thận trọng - an toàn: “điều chỉnh tăng theo năm trước”, cộng thêm tỷ lệ tăng cố định vào số thực hiện năm trước, tức là dựa vào thống kê theo chuỗi thời gian và kinh nghiệm chủ quan, chưa áp dụng đầy đủ các mô hình kinh tế định lượng. Theo đó, số dự toán được cài đặt ở mức độ thấp để tạo hiệu ứng thực hiện “vượt thu ảo” (dự toán liên tục vượt 100%), nhưng thực chất là dự toán chưa phản ánh đúng tiềm năng.

Về cơ cấu chi đầu tư giai đoạn 2019-2025: số chi quyết toán từ cân đối NSDP cho đầu tư XDCB giai đoạn 2019-2024 chiếm gần như toàn bộ chi đầu tư phát triển (99 - 100%), còn tỷ trọng chi XDCB/chi cân đối NSDP duy trì mức 45 - 46% giai đoạn gần đây, cho thấy ưu tiên mạnh của tỉnh cho tích lũy tài sản hạ tầng, giảm chi thường xuyên. Năm 2025, HĐND tỉnh giao chi đầu tư phát triển 15.441,876 tỷ đồng, số đã phân bổ 15.116,822 tỷ đồng, đạt 98%.

Bảng 3. 4: Quy mô thu, cơ cấu thu NSDP và chi đầu tư xây dựng cơ bản trong cân đối NSDP tỉnh Thanh Hóa giai đoạn 2019 - 2025
(DT: Dự toán; QT: Quyết toán; TL: QT/DT; TH: Thực hiện; ĐTPT: Đầu tư phát triển)

Đvt: Tỷ đồng

STT	Nội dung	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Ước TH 2025
I	Thu NSDP	DT: 30.277,901 QT: 44.529,346 TL: 147%	DT: 35.307,558 QT: 48.568,584 TL: 138%	DT: 32.315,012 QT: 53.342,046 TL: 165%	DT: 36.205,673 QT: 65.111,080 TL: 180%	DT: 40.260,635 QT: 72.868,795 TL: 181%	DT: 42.979,903 QT: 81.341,159 TL: 189%	DT: 45.491,629 Ước: 54.951,531 TL: 121 %
1.1	Thu NSDP được hưởng theo phân cấp	DT: 10.974,089 QT: 15.779,973 TL: 144%	DT: 13.832,700 QT: 17.908,327 TL: 129%	DT: 13.181,600 QT: 24.834,665 TL: 188%	DT: 16.518,201 QT: 30.122,720 TL: 182%	DT: 20.691,300 QT: 25.908,920 TL: 125%	DT: 20.985,500 QT: 34.623,628 TL: 165%	-
	Tỷ trọng (1.1/Thu NSDP)	35%	37%	47%	46%	36%	43%	-
1.2	Thu từ NSTW bổ sung	DT: 19.303,812 QT: 20.209,868 TL: 105%	DT: 21.112,510 QT: 22.203,824 TL: 105%	DT: 19.133,412 QT: 19.237,078 TL: 101%	DT: 19.596,123 QT: 21.322,793 TL: 109%	DT: 19.206,653 QT: 22.020,347 TL: 115%	DT: 18.957,937 QT: 19.054,005 TL: 101%	-
	Tỷ trọng (1.2/Thu NSDP)	45%	46%	36%	33%	30%	23%	-
1.3	Thu khác							-
II	Chi cân đối NSDP	DT: 28.681,760 QT: 34.421,684 TL: 120%	DT: 32.784,055 QT: 36.680,879 TL: 112%	DT: 32.328,548 QT: 39.378,489 TL: 122%	DT: 36.102,556 QT: 39.510,355 TL: 109%	DT: 37.839,589 QT: 44.293,919 TL: 117%	DT: 40.504,383 QT: 50.062,193 TL: 124%	HĐND tỉnh giao: 15.441,876 Số đã phân bổ: 15.116,822 TL: 98%
2.1	Chi đầu tư phát triển	DT: 6.794,394 QT: 13.114,760 TL: 193%	DT: 9.178,706 QT: 14.613,047 TL: 159%	DT: 9.486,351 QT: 17.091,175 TL: 180%	DT: 10.949,164 QT: 18.091,851 TL: 165%	DT: 11.207,723 QT: 20.259,905 TL: 181%	DT: 10.917,247 QT: 22.803,821 TL: 209%	-
	Tỷ trọng (chi ĐTPT/chi cân đối NSDP)	38%	40%	43%	46%	46%	46%	-
a	Chi đầu tư XDCB	QT: 12.980,663 (6.156,207 NS cấp tỉnh + 6.824,456 NS cấp huyện)	QT: 14.569,209 (5.746,518 NS cấp tỉnh + 8.822,691 NS cấp huyện)	QT: 17.025,375 (5.849,816 NS cấp tỉnh + 11.175.458 NS cấp huyện)	QT: 18.016,786 (5.484,850 NS cấp tỉnh + 12.531,936 NS cấp huyện)	QT: 20.026,974 (6.687,690 NS cấp tỉnh + 13.339,284 NS cấp huyện)	QT: 22.803,821 (6.315,837 NS cấp tỉnh + 16.487,984 NS cấp huyện)	-
	Tỷ trọng (a)/(II)	38%	40%	43%	46%	45%	46%	-
	Tỷ trọng (a)/(2.1)	99%	100%	100%	100%	99%	100%	-
a.1	Chi các hoạt động kinh tế NS cấp tỉnh	QT: 4.195,387	QT: 4.750,779	QT: 5.076,169	QT: 4.629,707	QT: 5.545,298	QT: 5,197,105	-
	Tỷ trọng (a.1)/(a)	47,3%	39,44%	34,36%	30,44%	33,39%	27,7%	-

(Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo quyết toán NSDP tỉnh Thanh Hóa giai đoạn 2019 - 2024; và tính toán của tác giả)

Ghi chú: Số

liệu vốn đầu tư XDCB trong bảng phản ánh chi đầu tư XDCB từ NSDP trên địa bàn, nhằm làm rõ quy mô nguồn lực và kết quả chi đầu tư XDCB trong phạm vi quản lý của CQĐP cấp tỉnh theo cơ chế phân cấp. Phần chi NS cấp huyện được đưa vào để phản ánh đầy đủ kết quả thực hiện chi đầu tư XDCB trên địa bàn dưới tác động của cơ chế phân cấp, điều phối và giám sát của cấp tỉnh; không hàm ý mở rộng phạm vi nghiên cứu sang thể chế ra quyết định của cấp huyện như một chủ thể phân tích độc lập. Đối với năm 2025, bảng sử dụng số liệu dự toán và ước thực hiện; số liệu quyết toán chi được ghi nhận sau khi được cơ quan có thẩm quyền phê chuẩn theo quy định của Luật NSNN

3.2. Thực trạng nội dung quản lý nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của tỉnh Thanh Hóa

3.2.1. Tổ chức thực hiện phân cấp quản lý vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của tỉnh Thanh Hóa

3.2.1.1. Tổ chức bộ máy quản lý vốn đầu tư xây dựng cơ bản

Trong hệ thống đơn vị hành chính ở Việt Nam, CQĐP được tổ chức tương ứng theo đơn vị hành chính. Ở cấp tỉnh, CQĐP gồm HĐND tỉnh và UBND tỉnh theo Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức CQĐP (2015), thực hiện chức năng QLNN về ngành, lĩnh vực trong phạm vi của tỉnh và thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo sự phân cấp, ủy quyền của cơ quan nhà nước cấp trên. Tại tỉnh Thanh Hóa, không tổ chức một cơ quan riêng biệt chuyên trách QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSĐP, mà chức năng quản lý được tổ chức lồng ghép trong hệ thống cơ quan Nhà nước hiện hành, theo nguyên tắc: chính quyền cấp tỉnh quyết định - điều hành trên địa bàn tỉnh; UBND tỉnh tổ chức thực hiện thông qua các sở, ban ngành chuyên môn; đồng thời có cơ chế phối hợp với các chủ thể kiểm soát, thanh tra, kiểm toán bên ngoài. Cụ thể:

HĐND tỉnh giữ vai trò **quyết định và giám sát** đối với các vấn đề thuộc thẩm quyền: quyết định dự toán chi NSĐP và phân bổ dự toán ngân sách cấp tỉnh; quyết định các nội dung về chủ trương đầu tư và KH ĐTC trung hạn/hàng năm sử dụng NSĐP theo thẩm quyền; đồng thời giám sát việc tuân thủ pháp luật và việc UBND tỉnh thực hiện nghị quyết của HĐND.

UBND tỉnh giữ vai trò **điều hành tổng thể và tổ chức thực thi**: chỉ đạo lập dự toán, xây dựng phương án cân đối và phân bổ vốn trình HĐND tỉnh quyết định theo thẩm quyền; căn cứ nghị quyết HĐND để tổ chức thực hiện dự toán, giao nhiệm vụ thu, chi và giao KH ĐTC; ban hành các quyết định thuộc thẩm quyền quản lý điều hành và tổ chức thực hiện PIM trên địa bàn. Trong bộ máy tổ chức của UBND tỉnh có các sở, ban ngành tham mưu, giúp việc theo ngành, lĩnh vực, bao gồm:

Sở KH&ĐT tham mưu về KH ĐTC; sở Tài chính tham mưu cân đối NSĐP, cơ chế phân phân bổ, kiểm soát tuân thủ tài chính - NS; các sở/ngành liên quan như sở TN&MT, sở Xây dựng, sở GTVT... tham gia theo chức năng trong các khâu then chốt (đất đai - GPMB, thủ tục xây dựng, tiêu chuẩn kỹ thuật, nghiệm thu chất lượng, tổ chức khai thác...).

CĐT/Ban QLDA chịu trách nhiệm thực hiện quản lý trực tiếp vốn và đầu tư XDCB DA. Trong đó, UBND tỉnh đã thành lập Ban QLDA đầu tư công trình giao thông Thanh Hóa (thành lập theo Quyết định số 3636/QĐ-UBND ngày 16/09/2021

nhằm chuẩn hóa quy trình, tăng tính chuyên môn và nâng cao quản lý tiến độ - chất lượng trong triển khai DA GTĐB.

Thanh tra tỉnh, thanh tra sở: thực hiện chức năng thanh tra, kiểm tra trách nhiệm và/hoặc thanh tra chuyên đề đối với DA và việc quản lý, sử dụng vốn đầu tư; qua đó phát hiện, kiến nghị xử lý vi phạm và đề xuất hoàn thiện quy trình, cơ chế quản lý theo thẩm quyền. Thanh tra là cơ chế tự kiểm soát trong bộ máy hành chính của tỉnh, vừa xử lý sai phạm vừa tạo phản hồi để sửa quy trình.

Cấp huyện/xã tham gia với vai trò hỗ trợ - phối hợp/hoặc thực hiện nhiệm vụ được phân cấp/ủy quyền, nhất là các nội dung liên quan đến địa bàn như GPMB, quản lý trật tự xây dựng phối hợp tổ chức thi công và trực tiếp khai thác một số hạng mục theo phân cấp.

(*) Cơ chế phối hợp với các chủ thể kiểm soát, thanh tra, kiểm toán bên ngoài:

KBNN thực hiện kiểm soát chi, thanh toán, giải ngân theo hồ sơ và điều kiện chi đầu tư của CĐT/Ban QLDA theo quy định, bảo đảm kỷ luật, kỷ cương tài chính trong quá trình thực hiện DA.

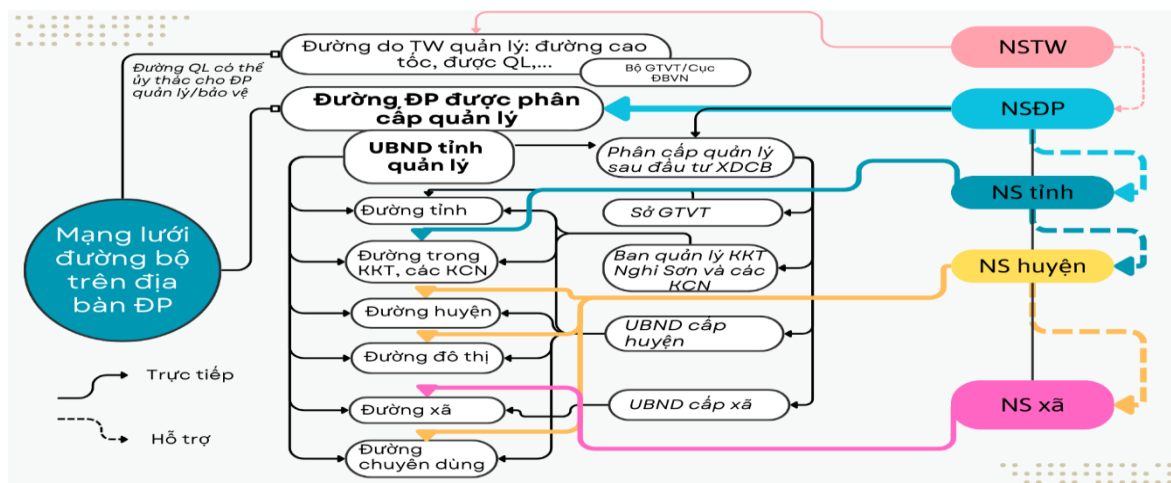
KTNN thực hiện vai trò kiểm toán NSDP và/hoặc kiểm toán chuyên đề DA, qua đó kiến nghị hoàn thiện cơ chế, chính sách quản lý, nhằm nâng cao hiệu quả và tính tuân thủ trong sử dụng vốn đầu tư XD CB; củng cố trách nhiệm giải trình và tạo sức ép cải thiện thể chế, không chỉ dừng ở xử lý tài chính trong các sai phạm thực hiện của tỉnh.

Nhìn chung, bộ máy QLNN về vốn đầu tư XD CB từ NSDP của tỉnh Thanh Hóa được tổ chức theo ngành đồng bộ với các bộ, ngành ở TW theo hướng phân định tương đối rõ chức năng, vai trò và thẩm quyền giữa các chủ thể; đồng thời UBND tỉnh thành lập Ban QLDA công trình giao thông giúp nâng cao tính chuyên nghiệp trong đầu tư xây dựng công trình GTĐB, giảm phân tán năng lực. Tuy nhiên, cơ cấu tổ chức hiện hành cũng bộc lộ một số hạn chế xuất phát từ cách thức phân tuyến chức năng ở cấp vĩ mô. Cụ thể, các nội dung thuộc PIM do Sở KH&ĐT tham mưu, trong khi quản lý NSDP do Sở Tài chính đảm trách. Việc phân tách 02 tuyến quản lý theo các đầu mối khác nhau làm giảm mức độ tích hợp giữa quyết định đầu tư và điều hành NS, từ đó chưa đảm bảo tính nhất quán trong tổ chức thực hiện QLNN về vốn đầu tư XD CB nguồn NSDP, đặc biệt ở các khâu liên quan đến bố trí vốn, điều chỉnh KH vốn và bảo đảm khả năng cân đối nguồn lực.

3.2.1.2. Tổ chức thực hiện phân cấp quản lý hạ tầng giao thông đường bộ

Trong phạm vi giai đoạn nghiên cứu, giai đoạn 2019-2024 hệ thống NSDP 03 cấp, khung phân cấp NSDP được vận hành trong các thời kỳ ổn định NS: giai đoạn giai đoạn 2017-2020, HĐND tỉnh ban hành và vận hành theo NQ số 24/2016/NQ-

HĐND về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi và tỷ lệ phần trăm phân chia nguồn thu giữa các cấp NSĐP; năm 2021 là năm chuyển tiếp thời kỳ ổn định NS; giai đoạn 2022-2025, từ ngày 01/01/2022, tỉnh chuyển sang thực hiện theo NQ số 176/2021/NQ-HĐND; năm 2023 có điều chỉnh cục bộ bằng Nghị quyết số 15/2023/NQ-HĐND. Từ ngày 01/7/2025 đến 31/12/2025 khung phân cấp NSĐP được điều chỉnh để thích ứng với thay đổi thể chế và tổ chức bộ máy, theo đó HĐND tỉnh ban hành NQ số 08/2025/NQ-HĐND với sự vận hành của hệ thống NSĐP 02 cấp.



(Nguồn: NCS tổng hợp từ NQ số 24/2016/NQ-HĐND; NQ số 176/2021/NQ-HĐND; Quyết định số 06/2021/QĐ-UBND; Quyết định số 40/2022/QĐ UBND)

Hình 3. 2: Khung tổ chức thực hiện phân cấp quản lý và phân cấp nhiệm vụ chi NSĐP cho đầu tư XDCB phát triển hạ tầng GTĐB trên địa bàn tỉnh Thanh Hóa

Trong khuôn khổ NQ 24/2016/NQ-HĐND, tổ chức thực hiện phân cấp được thiết kế theo hướng gắn phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi với phân cấp quản lý KTXH và năng lực quản lý của từng cấp chính quyền, đồng thời bảo đảm vai trò chủ đạo của NS tỉnh và phân cấp tối đa nguồn thu tại chỗ để thực hiện nhiệm vụ chi theo phân cấp. Cấu trúc này cho phép NS tỉnh giữ vị trí trung tâm trong điều phối nguồn lực đầu tư đối với các công trình có tính chất liên vùng, liên huyện hoặc vượt quá khả năng cân đối của cấp dưới, trong khi các cấp dưới thực hiện các nhiệm vụ theo địa bàn và theo phân cấp. Minh chứng từ Bảng 3.4 cũng cho thấy NS cấp tỉnh chiếm tỷ trọng lớn trong chi đầu tư XDCB cho các hoạt động kinh tế, trong đó có hạ tầng GTĐB cấp tỉnh quản lý: năm 2019 đạt 47,3% và năm 2020 đạt 39,44% tổng chi đầu tư XDCB từ NSĐP. Năm 2021 là năm chuyển tiếp giữa hai thời kỳ ổn định NS.

Bước sang giai đoạn 2022-2024, NQ 176/2021/NQ-HĐND trở thành khuôn khổ pháp lý mới cho phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi và tỷ lệ phần trăm phân chia nguồn thu giữa các cấp NSĐP của tỉnh Thanh Hóa. So với NQ 24/2016/NQ-HĐND, NQ

176/2021/NQ-HĐND không làm thay đổi căn bản logic phân cấp nhiệm vụ chi giữa các cấp NSĐP, nhưng có sự dịch chuyển rõ hơn ở các tiếp cận phân cấp nguồn thu và điều tiết nguồn thu: tăng cường phân cấp, phân chia tối đa nguồn thu tại chỗ nhằm dành nguồn lực cho đầu tư phát triển (như các khoản thu gắn với đất và không gian phát triển, đồng thời phân biệt chi tiết hơn theo địa bàn phường, xã, thị trấn, khu vực nông thôn mới, khu vực đang xây dựng nông thôn mới, miền núi cao, khu vực kinh tế). Những thay đổi này làm rõ hơn vai trò của cấp tỉnh không chỉ là cấp NS trực tiếp chi cho các công trình do tỉnh quản lý, mà còn là cấp điều hòa nguồn lực giữa các khu vực có sức tạo thu khác nhau, nhờ đó, tỉnh có cơ sở pháp lý tốt hơn để hỗ trợ địa bàn khó khăn, miền núi hoặc các khu vực có nhu cầu đầu tư lớn, nhưng khả năng tạo thu thấp.

Trong thực tiễn triển khai đầu tư XDDB đường tỉnh/DA/công trình GTĐB cấp tỉnh, trách nhiệm bảo đảm vốn đầu tư tập trung ở NS cấp tỉnh; hơn nữa, đối với tuyến đi qua nhiều địa bàn, chính quyền tỉnh phân cấp NS cấp huyện/xã đảm bảo vốn NS cấp mình chi trả bồi thường, GPMB và tái định cư, dẫn đến xảy ra những nút thắt ở khâu thực hiện GPMB, tái định cư và phối hợp tổ chức thực hiện. Minh chứng điển hình nhất là, DA đường nối TP Thanh Hóa với CHK Thọ Xuân, đoạn từ cầu Nỏ Hèn đến đường tỉnh 514, theo quyết định chủ trương đầu tư của HĐND tỉnh, là DA do cấp tỉnh quản lý, NS tỉnh chịu trách nhiệm, địa điểm thực hiện là huyện Triệu Sơn và huyện Như Thanh vì vậy NS cấp huyện chịu trách nhiệm về GPMB. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện DA, khó khăn, vướng mắc về GPMB, chi phí GPMB thực tế phát sinh lớn, vượt quá khả năng cân đối NS cấp huyện (phụ lục 01 kèm theo KH số 103/KH-UBND ngày 28/05/2025 của UBND tỉnh Thanh Hóa). Như vậy, hiện nay ở Thanh Hóa, phân cấp NSĐP chung theo các NQ HĐND tỉnh đã ban hành, còn việc phân cấp thống nhất đối với cấp NS chịu trách nhiệm GPMB thể hiện ở từng DA cụ thể. Ở góc độ quản lý cho thấy tỉnh chưa có một căn cứ phân cấp thống nhất và áp dụng chung để xác định trách nhiệm cấp NS, mức độ tham gia cho GPMB đối với DA đường tỉnh; thay vào đó cơ chế này được xác định theo từng DA, làm gia tăng nguy cơ phát sinh cơ chế “xin-cho” trong phân bổ và hỗ trợ vốn giữa các cấp chính quyền.

Đối với đường đô thị và GTNT, CQĐP tỉnh không phải là cấp trực tiếp quản lý toàn bộ trên địa bàn, nhưng vẫn tác động đến phân bổ nguồn lực thông qua cơ chế hỗ trợ từ NS tỉnh và thông qua công cụ điều tiết, phân chia nguồn thu giữa các cấp NSĐP. Riêng trong lĩnh vực GTNT, NQ số 184/2021/NQ-HĐND ban hành chính sách khuyến khích phát triển GTNT giai đoạn 2022-2025, trong đó quy định NS tỉnh là công cụ hỗ trợ và điều phối gián tiếp của cấp tỉnh đối với GTNT. NQ này dù không đồng nhất cơ

ché NS cấp tỉnh với cơ chế phân cấp nhiệm vụ chi đầu tư XD CB đường tỉnh, nhưng vẫn phản ánh cách thức tỉnh sử dụng công cụ NS cấp tỉnh để định hướng phát triển kết cấu hạ tầng giao thông theo mục tiêu vùng và mục tiêu chính sách.

NQ số 08/2025/NQ-HĐND có hiệu lực từ ngày 01/7/2025 đến ngày 31/12/2025 trong bối cảnh chuyển đổi thể chế ngay trong nội kỳ ổn định NS. NQ này đã tạo ra một thay đổi có tính cấu trúc trong tổ chức thực hiện phân cấp khi quy định nguồn thu của NS cấp huyện được chuyển thành nguồn thu của NS cấp tỉnh; nhiệm vụ chi của NS cấp huyện được chuyển cho NS cấp xã thực hiện, trừ một số nhiệm vụ chi do NS cấp tỉnh thực hiện. Đối với đầu tư XD CB phát triển GTĐB, thay đổi này làm tăng vai trò tập trung điều phối của NS tỉnh, nhưng đồng thời cũng đòi hỏi cơ chế phối hợp thực thi mới giữa cấp tỉnh và cấp xã đối với những nhiệm vụ trước đó từng đi qua cấp huyện.

Nhìn tổng thể, tổ chức thực hiện phân cấp nhiệm vụ chi NSDP cho đầu tư XD CB phát triển hạ tầng GTĐB ở Thanh Hóa giai đoạn 2019-2025 cho thấy 03 đặc điểm nổi bật. Thứ nhất, NS tỉnh luôn giữ vai trò chủ đạo trong bảo đảm nguồn lực cho các công trình GTĐB cấp tỉnh. Thứ hai, cấp tỉnh không chỉ thực hiện phân cấp theo nghĩa giao trách nhiệm chi, mà còn sử dụng các công cụ hỗ trợ, điều tiết và tiêu chí phân bổ để định hướng phân bổ nguồn lực trên địa bàn. Thứ ba, hiệu quả thực thi của cơ chế phân cấp còn phụ thuộc lớn vào mức độ đồng bộ giữa cấp NS chịu trách nhiệm chi với cấp trực tiếp tổ chức thực hiện theo địa bàn, đặc biệt ở các khâu GPMB, tái định cư và phối hợp liên ngành, liên cấp.

3.2.2. Xác định nhu cầu đầu tư và quyết định đầu tư

3.2.2.1. Xác định nhu cầu đầu tư

Nhu cầu đầu tư xây dựng phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh được xác định dựa trên QH phát triển KTXH giai đoạn 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2045 của tỉnh, được phê duyệt tại Quyết định số 153-TTg ngày 27/02/2023 của Thủ tướng Chính phủ. Cụ thể:

(i) Mục tiêu về kết nối không gian phát triển theo 05 hành lang kinh tế nhằm vận chuyển hàng hóa công nghiệp nặng, lọc hóa dầu, năng lượng... ; kết nối nội tỉnh theo “mạng lưới xương cá” - kết nối “Tứ Sơn”; kết nối đến đầu mỗi cảng biển nước sâu Nghi Sơn và CHK Thọ Xuân. (ii) Mục tiêu về cấp kỹ thuật: hoàn thiện, nâng cấp và mở rộng các tuyến trục chính, bảo đảm tiêu chuẩn kỹ thuật cao (tối thiểu mức III trở lên đối với các trục đối ngoại, cấp IV-V đối với trục nội vùng miền núi, nhựa hóa 100% đường GTNT, chám dứt đường đất ở nông thôn), tạo mạng lưới trục dọc - trục ngang, liên thông từ đồng bằng, ven biển đến miền núi phía Tây. Trên cơ sở các mục tiêu trên, hình thành DM đầu tư XD CB phát triển mạng lưới 63 tuyến đường tỉnh, trong

đó nâng 02 tuyến và 01 đoạn tuyến (~ 100 km) nâng lên đường quốc lộ; chuyển 03 tuyến (20,5 km) sang đường đô thị; số lượng tuyến còn lại nâng cấp tối thiểu ở mức cấp III. (2) Nâng cấp 99 tuyến đường huyện/đường đô thị nâng cấp lên đường tỉnh và điều chuyển 02 tuyến quốc lộ chuyển thành đường ĐP (tổng chiều dài ~ 2.044,35 km).

Quy trình hình thành nhu cầu và DM DA đưa vào KH ĐTC của tỉnh được vận hành theo cơ chế kết hợp “từ dưới lên - đề xuất của Sở, ban, ngành, cấp dưới” và “từ trên xuống - UBND tỉnh và sở chuyên môn” nhằm bảo đảm vừa phản ánh nhu cầu thực tiễn, vừa bám sát định hướng chiến lược; sau đó đối chiếu với khả năng cân đối nguồn lực NSDP và khả năng huy động nguồn hợp pháp khác để xác định DM đề xuất đưa vào KH ĐTC trung hạn và KH hằng năm. Từ góc độ quản lý, có thể ghi nhận rằng khâu xác định nhu cầu đầu tư đã bám tương đối rõ khung QH của tỉnh.

Bên cạnh đó, nhu cầu đầu tư đối với các tuyến đường tỉnh đã được cụ thể hóa các vấn đề thực chứng của mạng lưới (xuống cấp, cầu yếu, các đoạn tuyến nền yếu - lưu lượng lớn) và gắn với điều kiện sẵn sàng triển khai thông qua Đề án “Tăng cường kết cấu hạ tầng giao thông các tuyến đường tỉnh của tỉnh Thanh Hóa đến sau năm 2025” (ban hành vào năm 2020; thực hiện 2020-2025). Tuy nhiên, các tiêu chí lưu lượng lớn/điểm nghẽn mới chủ yếu thể hiện ở mức định tính và theo DM chuyên ngành, chưa được chuẩn hóa thành bộ chỉ báo định lượng thống nhất (ngưỡng lưu lượng, mức độ phục vụ, tan nạn/km, chỉ số hư hỏng mặt đường...) để xếp hạng ưu tiên trong xác định nhu cầu đầu tư. Thực tế cho thấy một số dữ liệu thực chứng (đếm xe, TNGT, điểm đen/điểm tiềm ẩn...) đã được cơ quan chức năng theo dõi và viện dẫn trong báo cáo chuyên ngành, nhưng còn phân tán theo đầu mối (quản lý đường bộ, công an, ban ATGT, hồ sơ DA...). Do chưa được tích hợp và chuẩn hóa để phục vụ chấm điểm, xếp hạng, khi nhu cầu đầu tư vượt nguồn lực, việc sàng lọc DM vẫn có nguy cơ chịu áp lực dàn trải/ bình quân theo địa bàn, làm giảm mức độ tập trung vốn vào các điểm nghẽn có tác động lan tỏa cao.

3.2.2.2. *Thẩm định và quyết định đầu tư*

Trên cơ sở nhu cầu đầu tư đã được hình thành và tổng hợp thành DM, chính quyền tỉnh Thanh Hóa thực hiện quy trình lựa chọn và ra quyết định đầu tư XDCB DA hạ tầng GTDB từ NSDP theo 02 quyết định mang tính “bộ lọc và lựa chọn DM DA ưu tiên”:

** Thẩm định và quyết định chủ trương đầu tư (vai trò của HĐND tỉnh)*

Quy trình được thực hiện theo trình tự chung: CĐT/Ban QLDA hoàn thiện hồ sơ đề xuất (Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi đối với dự án nhóm A; báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư đối với dự án nhóm B, C); hội đồng thẩm định cấp tỉnh (do UBND tỉnh

thành lập) tổ chức thẩm định; trên cơ sở kết quả thẩm định, UBND tỉnh trình HĐND tỉnh xem xét và ban hành nghị quyết quyết định chủ trương đầu tư. Nội dung thẩm định trên hồ sơ thường tập trung vào các nhóm vấn đề chính gồm: (i) hiện trạng tuyến và sự cần thiết đầu tư, (ii) TMĐT và dự phòng trượt giá, (iii) hiệu quả đầu tư (NPV, IRR, B/C...), (iv) phương án GPMB (phạm vi thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, tiến độ bàn giao mặt bằng, trách nhiệm phối hợp), và (v) cơ chế bố trí vốn GPMB.

** Thẩm định và quyết định đầu tư (vai trò của UBND tỉnh):*

Sau khi có chủ trương đầu tư, các DA được thẩm định để quyết định đầu tư theo quy định của pháp luật về ĐTC và đầu tư xây dựng. Trước khi thẩm định quyết định đầu tư, DA phải hoàn thiện hồ sơ chuẩn bị đầu tư bao gồm báo cáo nghiên cứu tiền khả thi/khả thi hoặc báo cáo kinh tế - kỹ thuật tùy theo tính chất và quy mô DA); đây là khâu then chốt để “lượng hóa” nhu cầu (quy mô, TMĐT, tiến độ, hiệu quả, GPMB, rủi ro...) và giảm độ bất định khi đưa vào KH vốn. Thực tế tại Thanh Hóa cho thấy công tác thẩm định và quyết định đầu tư tập trung nhiều vào các nội dung kỹ thuật - dự toán - tuân thủ tiêu chuẩn, định mức; đồng thời UBND tỉnh chỉ đạo các CĐT và cơ quan quản lý cấp trên của CĐT rà soát năng lực đơn vị tư vấn khảo sát, thiết kế nhằm nâng cao chất lượng lập báo cáo nghiên cứu khả thi và hạn chế điều chỉnh trong quá trình triển khai.

Bảng 3. 5: Số DA đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB được HĐND cấp tỉnh quyết định chủ trương đầu tư trong giai đoạn 2019-2025

Stt	Nội dung	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1	Số dự án đề nghị thẩm định	7	7	69	1	3	1	0
	Dự án nhóm A	1	1	0	0	0	0	-
	Dự án nhóm B	5	4	45	1	3	0	-
	Dự án nhóm C	1	2	24	0	0	1	-
2	Số dự án được thẩm định	7	7	69	1	3	1	0
3	Số dự án được quyết định chủ trương đầu tư	7	7	69	1	3	1	0
4	<i>Tỷ lệ thông qua</i>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

(Nguồn: NCS tổng hợp từ Báo cáo giám sát, đánh giá tổng thể đầu tư các năm 2019-2025, HĐND tỉnh)

Có thể ghi nhận Tỉnh Thanh Hóa thực hiện quy trình thẩm định và ra quyết định chủ trương/đầu tư trong giai đoạn 2019-2025 đúng trình tự của Luật ĐTC. Tuy nhiên, tỷ lệ thông qua rất cao ở bước chủ trương đầu tư (100%) và việc điều chỉnh một số nội dung sau quyết định đầu tư (phụ lục 2a) cho thấy chức năng sàng lọc ban đầu của chủ trương đầu tư chưa thể hiện rõ; hoạt động thẩm định có xu hướng thiên về tính tuân thủ thủ tục và các tiêu chí tổng hợp trong hồ sơ, hơn là đánh giá sâu về tính cấp bách và hiệu quả KTXH theo “điểm nghẽn”.

3.2.3. Quản lý phân bổ vốn

3.2.3.1. Phân bổ vốn trong kế hoạch ĐTC trung hạn

Hoạt động phân bổ vốn đầu tư DA đường bộ được thực hiện theo quy trình lập KH ĐTC trung hạn giai đoạn 2021-2025, gồm: Dự kiến lần 1 và Dự kiến lần 2. Trong đó, Dự kiến lần 1 là giai đoạn chính quyền tỉnh xây dựng sơ bộ về tổng nhu cầu đầu tư và khả năng cân đối nguồn lực; có tính chất ước lượng, định hướng và thử nghiệm; có vai trò là bước khởi đầu và hình thành dự kiến khung đầu tư. Dự kiến lần 2 là giai đoạn hoàn thiện KH ĐTC trung hạn trên cơ sở khung vốn và hướng dẫn chính thức; có tính chất xác định, điều chỉnh, chốt số liệu chính thức; vai trò là bước hoàn thiện, dùng làm cơ sở trình phê duyệt KH ĐTC trung hạn chính thức. Cụ thể như sau:

(*) **Dự kiến lần 1 - hình thành “DM DA” và khung nguồn lực sơ bộ:** UBND tỉnh chỉ đạo xây dựng sơ bộ tổng nhu cầu đầu tư và khả năng cân đối nguồn lực. Sở KH&ĐT tổng hợp DM DA đề xuất đầu tư (gồm cả DA đang đề xuất và DA chưa đủ điều kiện chuẩn bị đầu tư) và dự kiến nhu cầu vốn trung hạn theo TMĐT sơ bộ; Sở Tài chính đánh giá khả năng cân đối NSDP ở mức sơ bộ. 02 Sở chuyên môn cùng rà soát, so sánh nhu cầu với khả năng nguồn lực, làm cơ sở hình thành khung vốn - DA dự kiến, sau đó xin ý kiến UBND tỉnh và trình HĐND tỉnh. Với định hướng bố trí vốn cho các DA kết nối vùng, liên vùng, chính quyền tỉnh Thanh Hóa đã lập DM DA GTĐB mang tính kế nối vùng, liên vùng, các khâu đột phá trung tâm động lực,...là các DA được ưu tiên đầu tư trong KH ĐTC trung hạn 2021-2025, với TMĐT như sau:

Bảng 3. 6: DM DA hạ tầng GTĐB khởi công mới và sơ bộ TMĐT theo cơ cấu nguồn vốn dự kiến (Dự kiến lần 1) KH ĐTC trung hạn 2021-2025

STT	Tên nhóm dự án	Nhóm A	Nhóm B	Nhóm C	Tổng số dự án	Sơ bộ TMĐT (triệu đồng)	Trong đó			
							NSTW bổ sung cân đối (triệu đồng)	NSDP tự cân đối		
								NS tỉnh (triệu đồng)	NS huyện (triệu đồng)	
1	DA trọng điểm của tỉnh	1	11	0	12	13.149.145	5.972.000	3.399.211	0	
2	DA giao cấp huyện làm CĐT	0	36	9	45	7.344.591	0	4.146.818	3.197.773	
3	DA giao Sở, ban, ngành cấp tỉnh làm CĐT	0	3	1	4	538.000	0	532.999	5.001	
	Tổng cộng	1	50	10	61	21.031.736	5.972.000	11.856.692	3.202.774	
	Tỷ trọng nguồn thành phần/TMĐT (%)						100	28,4	56,4	15,2

(Nguồn: Tổng hợp từ Dự kiến lần 1 KH ĐTC trung hạn giai đoạn 2021 - 2025)

DM được tổng hợp gồm 61 DA với “Sơ bộ TMĐT” được xác định là 21.031.736 triệu đồng từ nguồn NSDP, trong đó: tỉnh Thanh Hóa đề xuất NSTW hỗ trợ là 5.972.000 triệu đồng (28,4%) trên cơ sở các tiêu chí và chờ cấp có thẩm quyền ở TW quyết

định. Phần còn lại là 15.059.466 triệu đồng, ***tính tự cân đối NSDP, với 11.856.692 triệu đồng (chiếm 56,4%) từ NS tỉnh và 3.202.774 triệu đồng từ NS huyện (chiếm 15,2%)***. Trong đó, các DA trọng điểm của tỉnh khởi công mới được tinh huy động từ NSTW với 5.972.000 triệu đồng và phần NS tỉnh cân đối là 3.399.211 triệu đồng (cùng với nguồn vốn hợp pháp khác). Đối với các DA hạ tầng GTĐB cấp tỉnh giao cấp huyện làm CĐT (phụ lục 2b), tỷ lệ tham gia của NS tỉnh khác biệt rõ theo khu vực: miền núi chiếm 43,63% tổng phần NS tỉnh; trong khi ven biển chỉ khoảng 17,52%. Ngược lại, đóng góp từ NS huyện tập trung chủ yếu ở đồng bằng và ven biển (lần lượt 46,9% và 34,43% tổng phần NS huyện), phản ánh sự khác biệt về năng lực nguồn thu và khả năng tự cân đối giữa các khu vực. Kết quả này cho thấy vai trò của NS tỉnh trong phân cấp không chỉ là hỗ trợ kỹ thuật, thể chế, mà còn là điều phối nguồn lực nhằm giảm chênh lệch vùng miền trong đầu tư hạ tầng GTĐB.

Như vậy, quản lý phân bổ vốn của chính quyền tỉnh Thanh Hóa trong KH ĐTC trung hạn 2021-2025 cho thấy: (i) nguồn vốn TMĐT trong giai đoạn lập KH được tách rõ thành phần: từ NSTW bổ sung và phần NSDP tỉnh tự cân đối; (ii) cơ chế phân bổ đối với phần nguồn NSDP cân đối bám sát định hướng phân cấp NSDP cho chi đầu tư XD CB theo các NQ của tỉnh: NS tỉnh giữ vai trò chủ đạo trong đảm bảo nguồn lực, tập trung chủ yếu cho các DA trọng điểm. Đối với các DA giao cấp huyện làm CĐT, cơ chế bố trí vốn được thực hiện theo hướng lồng ghép NS tỉnh và NS cấp huyện, trong đó NS tỉnh giữ vai trò hỗ trợ hoặc bảo đảm phần vốn XD CB chủ yếu, còn NS cấp huyện tham gia đối ứng, trong nhiều trường hợp gắn với chi trả bồi thường, GPMB, hỗ trợ và tái định cư.

Về phân bổ mức vốn bố trí trong KH ĐTC giai đoạn 2021-2025, HĐND tỉnh Thanh Hóa không ban hành Nghị quyết riêng về các nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ vốn ĐTC nguồn NSDP của tỉnh mà việc phân bổ vốn ĐTC từ NSDP được thực hiện theo Nghị quyết số 973/2020/UBTVQH14 ngày 8/7/2020 của UBTV Quốc Hội và Quyết định số 26/2020/QĐ-TTg ngày 14/09/2020 của Thủ tướng Chính phủ cùng với Luật ĐTC (2019). Theo đó: Vốn cân đối NSDP cho ĐTC nói chung (trong đó có đầu tư XD CB phát triển hạ tầng GTĐB) trong KH ĐTC trung hạn giai đoạn 2021-2025 (NQ123/NQ-HĐND ngày 11/10/2021) bao gồm cơ cấu: Nguồn thu SĐĐ (5.287.818 triệu đồng); và vốn chi XD CB tập trung trong nước (2.395.362 triệu đồng).

(*) Dự kiến lần 2 - chốt DM khả thi theo khung vốn chính thức: UBND tỉnh tổ chức rà soát và hoàn thiện Dự kiến lần 2 KH ĐTC trung hạn trên cơ sở căn cứ vào văn bản hướng dẫn và thông báo khung vốn chính thức của Bộ KH&ĐT và Bộ Tài

chính; và căn cứ vào khả năng cân đối thực tế NSDP bao gồm: NSTW (khung trần NSTW do TW cân đối và phân bổ cho ĐP) và cân đối NSDP đã được chính phủ/Bộ Tài chính thông báo. Trên cơ sở đó, Sở KH&ĐT chủ trì phối hợp với Sở Tài chính cập nhật lại DM đầu tư, TMĐT, phương án phân bổ chi tiết vốn theo từng nguồn; đồng thời xác định cụ thể DA đủ điều kiện (thực tục pháp lý đầu tư, được thẩm định hợp lệ) được bố trí vốn trong KH trung hạn. UBND tỉnh xem xét, quyết định phương án hoàn thiện đề trình HĐND tỉnh phê duyệt. Cụ thể:

Về xác định lại TMĐT: Khi chuyển sang Dự kiến lần 2, UBND tỉnh đứng trước yêu cầu kỷ luật KH DM DA theo trần vốn chính thức do TW thông báo. Đặc biệt phân vốn NSTW tham gia được xác định lại ở mức **5.601.518** triệu đồng, giảm **88.000** triệu đồng so với Dự kiến lần 1. Sự thay đổi này buộc UBND tỉnh phải chỉ đạo tái cơ cấu DM DA và xác định lại TMĐT (phụ lục 3), đồng thời chốt mức vốn KH cho từng nhóm DA để đảm bảo tính khả thi. Trên cơ sở tổng hợp của nghiên cứu, khung KH vốn nguồn NSDP cho đầu tư XDCB phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh kỳ hạn 2021 - 2025 sau khi chốt Dự kiến lần 02 là **10.632.679** triệu đồng, gồm 5.601.518 triệu đồng NSTW hỗ trợ và **5.031.161** triệu đồng vốn cân đối NSDP, giảm 2.740.082 triệu đồng so với khung dự kiến ban đầu. Trong phần cân đối NSDP - **5.031.161 triệu đồng**, vốn đầu tư từ nguồn thu SĐĐ là 2.601.868 triệu đồng, vốn chi XDCB tập trung trong nước là 2.429.293 triệu đồng (Phụ lục 4a). Như vậy, về mặt quản lý điều hành, chênh lệch giữa Dự kiến lần 1 và Dự kiến lần 2 phản ánh hạn chế của quy trình lập KH ĐTC Việt Nam hiện nay theo thông lệ “đề xuất từ dưới lên” khi chưa có xác lập tài khóa ngay từ đầu. Hệ quả là Dự kiến lần 1 thường mang tính tham vọng, Dự kiến lần 2 phải co lại, làm gia tăng điều chỉnh DM đầu tư.

Về điều hành phân bổ vốn cân đối NSDP cho nhóm DA GTĐB giai đoạn 2021-2025: Trên cơ sở trần vốn và cơ cấu nguồn vốn có thể huy động, CQĐP tỉnh thực hiện nguyên tắc quản trị “**vốn quyết định DM DA**”: tiến hành sàng lọc, cắt giảm hoặc giãn tiến độ, qua đó điều chỉnh số lượng DA và quy mô đầu tư để đảm bảo tính khả thi của KH. Cụ thể: (i) Đối với DA mới trong giai đoạn 2021-2025: nhóm DA tuyến đường bộ trọng điểm của tỉnh là 3.074.279 triệu đồng (11 DA); nhóm DA do huyện, thị xã, TP làm CĐT: bố trí 1.875.882 triệu đồng (100% vốn từ chi XDCB tập trung trong nước); nhóm DA do sở, ban, ngành cấp tỉnh làm CĐT: bố trí 81.000 triệu đồng (100% vốn từ chi XDCB tập trung trong nước). DM sau phân bổ/chốt KH tỉnh cần phải điều chỉnh lại TMĐT tương ứng để phù hợp với mức vốn KH (tổng hợp tại Phụ lục 3 và phụ lục 4a). (ii) Điều hành bố trí vốn cho các DA chuyển tiếp thuộc giai đoạn

2016-2020: Song song với phân bổ cho các DA mới, UBND tỉnh thực hiện bố trí vốn cho DA chuyển tiếp theo nguyên tắc ưu tiên Luật ĐTC. Căn cứ vào tình hình giải ngân thực tế các năm của DA chuyển tiếp và xác định nhu cầu vốn còn thiếu, tình bố trí trong kỳ KH ĐTC 2021-2025 là 4.350.719. Tuy nhiên, mức bố trí này chỉ chiếm 29,04% trong tổng cơ cấu vốn - rất thấp so với nhu cầu vốn TMĐT còn thiếu là 16.403.782 (thể hiện tại Bảng 3.11). Điều này cho thấy rủi ro kéo dài DA, làm gia tăng nguy cơ kéo dài, tích tụ “sản phẩm dở dang” và phát sinh chi phí cơ hội trong giai đoạn thực hiện. Cơ cấu tổng hợp KH vốn (bao gồm chuyển tiếp và giai đoạn 2021-2025) được thể hiện tại Bảng 3.7.

Bảng 3. 7: KH ĐTC nguồn vốn NSDP của tỉnh Thanh Hóa trung hạn giai đoạn 2021 - 2025

Đvt: Triệu đồng

STT	Nội dung	DA	KH ĐTC trung hạn 2021 - 2025				
			Tổng nguồn vốn	Trong đó			
				NSTW	Cân đối NSDP	Trong đó: Tiền thu từ SĐĐ	Chi XDCB tập trung trong nước
A	Vốn chuyển tiếp 2016 - 2020 sang giai đoạn 2021 - 2025						
A.1	Vốn ĐTC		8.079.661	3.135.425	4.944.236	2.596.354	2.233.882
A.2	Vốn đầu tư XDCB GTĐB	29	4.350.719	1.071.880	3.278.839	1.805.300	1.473.539
B	Vốn ĐTC mới giai đoạn 2021 - 2025						
B.1	Tổng vốn ĐTC		13.831.787	6.081.518	7.750.269	3.110.568	4.639.701
B.2	Trong đó: Vốn đầu tư XDCB GTĐB	62	10.632.679	5.601.518	5.031.161	2.601.868	2.429.293
a	Vốn cho DA đường bộ trọng điểm của tỉnh	11	7.897.879	4.823.600	3.074.279	2.601.868	472.411
b	Vốn cho DA đường bộ cấp huyện làm CĐT	47	2.583.800	707.918	1.875.882	0	1.875.882
c	Vốn cho DA đường bộ Sở, ban, ngành cấp tỉnh làm CĐT	4	151.000	70.000	81.000	0	81.000
d	Vốn chuẩn bị 2026 - 2030	0	0		0	0	0
C	Tổng vốn ĐTC (A.1+B.1)		21.911.448	9.216.943	12.694.505	5.706.922	6.873.583
D	Tổng vốn đầu tư XDCB GTĐB (A.2+B.2)		14.983.398	6.673.398	8.310.000	4.407.168	3.902.832
E	Tỷ trọng						
	D/C		68,38%	72,40%	65,46%	77,22%	56,78%
	A.2/D		29,04%	16,06%	39,46%	40,96%	37,76%
	B2/D		70,96%	83,94%	60,54%	59,04%	62,24%
	B2a/D		52,71%	72,28%	36,99%	59,04%	12,10%
	B2b/D		17,24%	10,61%	22,57%	-	48,06%
	B2c/D		1,01%	1,05%	0,97%	-	2,08%
	B2a/B2		74,28%	86,11%	61,10%	100%	19,45%
	B2b/B2		24,30%	12,64%	37,29%	-	77,22%
	B2c/B2		1,42%	1,25%	1,61%	-	3,33%

(Nguồn: Tổng hợp từ KH ĐTC vốn NSDP trung hạn 2021 - 2025 của Tỉnh Thanh Hóa)

Về cách phân loại DA đường bộ cấp tỉnh theo cấp CĐT hành chính (tỉnh - huyện - sở ngành) thay vì theo tính chất kỹ thuật hay quy mô tuyến đường, dẫn đến xảy ra vấn đề: DA có tính chất GTĐB bị phân tán vào nhiều nhóm CĐT khác nhau (Sở, ban, ngành không chuyên sâu về giao thông làm CĐT), năng lực quản lý đầu tư xây dựng công trình đường bộ thường không phải là năng lực cốt lõi của bộ máy này (điểm

khác biệt so với các hạ tầng khác), do đó, để triển khai DA, các đơn vị này có xu hướng thuê thuê vận ngoài ở hầu hết các khâu làm tăng chi phí tư vấn, giảm năng lực kiểm soát, kéo dài tiến độ phân tán năng lực, chông chéo chức năng. Dẫn chứng thực tế cho thấy cách giao CĐT theo cơ quan hành chính đã xuất hiện ở cả 02 kỳ KH trung hạn tạo ra sự chuyển tiếp sang giai đoạn sau. Trong KH ĐTC trung hạn giai đoạn 2021-2025, CQĐP tỉnh Thanh Hóa đã giao các DA “*Nâng cấp tuyến đường thị trấn Mường Lát - Đồn Biên phòng 483 - Mốc G3, huyện Mường Lát*” và “*đường tuần tra từ Đồn Biên phòng Bát Mọt (505) đi bản Đục, bản Vịn xã Bát Mọt, huyện Thường Xuân*” cho Bộ Chỉ huy Bộ đội Biên phòng tỉnh Thanh Hóa làm CĐT. Trước đó, trong giai đoạn KH ĐTC trung hạn 2016 - 2020, DA “*Tuyến đường Tiên Sơn - Giảng (đoạn từ N20 đến tỉnh lộ 502) Khu di tích lịch sử văn hóa Hàm Rồng - TP Thanh Hóa*” được giao cho Ban Quản lý di tích lịch sử văn hóa Hàm Rồng làm CĐT; dự án “*đường nối Khu di tích Lam Kinh với đường Hồ Chí Minh*” được giao cho Sở VHTT&DL Thanh Hóa làm CĐT; 02 DA này là DA được chuyển tiếp sang giai đoạn 2021-2025, dự kiến hoàn thành trong giai đoạn 2021-2025.

(*) Phân bổ vốn KH linh hoạt theo tiến độ và khả năng giải ngân:

Chính quyền tỉnh Thanh Hóa đã rà soát định kỳ tiến độ và nhu cầu vốn theo quý/6 tháng để xác định: DA giải ngân tốt, cần bổ sung vốn; DA chậm giải ngân, có nguy cơ không sử dụng hết KH vốn. Trên cơ sở đó, tỉnh thực hiện 04 lần phân bổ điều chỉnh nội bộ giữa các DA trong khung tài chính KH vốn trung hạn giai đoạn 2021 - 2025 (phụ lục 4b). Trong đó, quy mô điều chỉnh Đợt 3 lớn nhất, giảm 238.455 triệu đồng của 12 DA, trong đó có 5 DA đường bộ với vốn giảm là 24.479 triệu đồng; và tăng tương ứng 238.455 triệu cho 11 DA, trong đó có 8 DA đường bộ với số vốn là 231.880 triệu đồng. Ngoài ra, trong đợt 02 điều chỉnh, HĐND tỉnh phân bổ vốn dự phòng ĐTC cho 29 tuyến đường bộ chuyển tiếp từ giai đoạn trước nhằm đẩy nhanh tiến độ DA có khả năng hoàn thành trong kỳ 2021 - 2025. Mặc dù nguồn vốn dự phòng trung hạn thường được giữ lại để ứng phó với các biến động giá, điều chỉnh thiết kế, song việc phân bổ cụ thể cho 29 DA chuyển tiếp cho thấy tỉnh đã chủ động sử dụng linh hoạt nguồn lực nhằm giải quyết nhu cầu vốn thực tế phát sinh trong quá trình triển khai.

3.2.3.2. Phân bổ vốn trong KH ĐTC hằng năm

Giai đoạn 2019-2025, vốn XD CB cho GTĐB phản ánh biến động theo khả năng cân đối và nhịp triển khai DA.

Bảng 3. 8: KH phân bổ vốn theo năm trong cân đối NSDP cho đầu tư XDCB phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa từ năm 2019-2025

Đvt: Triệu đồng

Stt	Nội dung	Năm 2019	Năm 2020	Năm 2021	Năm 2022	Năm 2023	Năm 2024	Năm 2025
A	Tổng vốn ĐTC trong cân đối NSDP phân theo nguồn hình thành, trong đó:	5.461.760	6.425.536	7.164.300	7.108.300	8.805.657	9.189.157	10.428.520
1	Vốn SDD điều tiết về NS các cấp	4.500.000	4.770.000	5.500.000	5.500.000	7.100.000	7.600.000	8.500.000
2	Vốn chi XDCB tập trung trong nước	1.449.760	1.594.736	1.416.800	1.416.800	1.489.057	1.454.657	1.600.120
B	Tổng vốn đầu tư XDCB trong cân đối NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB	1.405.063	1.601.458	1.611.747	2.398.185	2.291.751	1.998.798	1.889.433
B.1	Tổng vốn chi XDCB tập trung trong nước cho các dự án GTĐB	1.054.416	1.171.458	1.146.947	1.027.223	1.188.411	991.468	1.047.742
1	Vốn phân kỳ đầu tư gđl đường từ CHK Thọ Xuân đi KKT Nghi Sơn	350.647	350.647	500.000	313.666	-	-	-
2	Vốn đề xử lý các vấn đề phát sinh trong quá trình thực hiện KH ĐTC 2019 và một số DA giao thông cấp bách	43.000	-	-	-	-	-	-
3	Bố trí vốn thực hiện dự án	660.769	820.811	646.947	713.557	1.188.411	991.468	1.047.742
a	Vốn quyết toán hoàn thành được duyệt	29.469	219.502	137.455	49.670	65.900	4.417	-
	Số lượng DA	5	13	6	7	4	1	-
b	Vốn quyết toán hoàn thành chưa được duyệt	26.000	36.800	114.392	65.700	88.515	30.911	86.450
	Số lượng DA	3	5	13	11	13	6	7
c	Vốn dự kiến hoàn thành trong năm KH	57.300	203.000	336.100	98.600	101.442	80.671	850.299
	Số lượng DA	3	10	12	10	9	7	30
d	Vốn hoàn thành sau năm KH	352.000	305.509	59.000	119.237	850.054	859.058	96.493
	Số lượng DA	17	18	7	5	33	33	4
e	Vốn bộ khởi công mới năm KH	195.000	56.000	-	380.350	80.000	16.411	14.500
	Số lượng DA	10	6	-	35	3	2	1
f	Vốn chuẩn bị đầu tư	1.000	-	-	-	2.500	-	-
	Số lượng DA	1	-	-	-	5	-	-
B.2	Tổng vốn đầu tư từ nguồn thu SDD cho phát triển hạ tầng GTĐB	350.647	430.000	464.800	1.201.312	1.103.340	1.007.330	841.691
I	Vốn điều tiết về ngân sách tỉnh	350.647	430.000	464.800	1.201.312	1.103.340	1.007.330	-
1	Vốn phân kỳ đầu tư giai đoạn I đường từ CHK Thọ Xuân đi KKT Nghi Sơn	350.647	200.000	-	484.421	-	-	-
2	Vốn dự án đường bộ trọng điểm, quy mô lớn thực hiện trong giai đoạn 2019 - 2025	0	170.000	0	0	0	0	-
3	Bố trí vốn thực hiện dự án	0	60.000	464.800	716.891	1.103.340	1.007.330	841.691
a	Vốn hoàn thành có quyết toán được duyệt	-	-	-	-	-	264	40.700
	Số lượng DA	-	-	-	-	-	1	2
b	Vốn hoàn thành chưa có quyết toán được duyệt	-	-	4.800	21.800	72.819	30.975	717.878
	Số lượng DA	-	-	1	2	1	2	8
c	Vốn dự kiến hoàn thành trong năm KH	-	10.000	70.000	59.000	34.5981	20.000	-
	Số lượng DA	-	1	3	2	-	1	-
d	Vốn hoàn thành sau năm KH	-	-	390.000	330.000	578.501	670.208	831.113
	Số lượng DA	-	-	6	4	3	7	1
e	Vốn giãn hoãn tiến độ, thực hiện đến điểm dừng kỹ thuật	-	-	-	160.091	106.039	62.000	-
	Số lượng DA	-	-	-	3	2	1	-
f	Vốn khởi công mới năm KH	-	50.000	-	146.000	-	223.883	-
	Số lượng DA	-	3	-	5	-	1	-

(Nguồn: Tổng hợp từ KH ĐTC hạ tầng GTĐB các năm từ 2019 - 2025)

Trong điều hành, tỉnh phân bổ theo “trạng thái DA” (DA hoàn thành có quyết toán được duyệt; hoàn thành chưa có quyết toán được duyệt; dự kiến hoàn thành trong năm KH; hoàn thành sau năm KH; khởi công mới; chuẩn bị đầu tư; và một số khoản

xử lý phát sinh/giãn hoãn theo điểm dừng kỹ thuật), qua đó tách nhóm có khả năng giải ngân với nhóm chưa sẵn sàng. Tuy nhiên, cơ cấu phân bổ bộc lộ dấu hiệu kéo dài/dồn cuối kỳ: theo kết quả được tính toán dựa trên Bảng 3.8 (Phụ lục 4c), vốn cho “hoàn thành có quyết toán” chiếm tỷ lệ thấp (bình quân khoảng 4,22%/năm), trong khi vốn “hoàn thành sau năm KH” chiếm tỷ lệ cao (bình quân khoảng 44,03%) cho thấy rủi ro dồn khối lượng vào cuối kỳ trung hạn. Hơn nữa, tình phân bổ vốn theo một số bình quân/năm đối theo trạng thái DA dự kiến hoàn thành trong năm KH; hoàn thành sau năm KH, tình phân bổ vốn cho DA (số bình quân này không gắn với tiến độ, khối lượng nghiệm thu và nhu cầu thanh toán theo hợp đồng). Hệ quả là có thể phát sinh tình trạng DA cần vốn thì thiếu, DA chưa đến giai đoạn thi công lại được bố trí mức vốn tương đối lớn, làm giảm hiệu quả điều hành giải ngân. Như vậy, về phương pháp kỹ thuật, tình thiếu một trọng số định lượng (tầm quan trọng - cấp bách - hiệu quả - mức độ sẵn sàng - khả năng giải ngân) trong phân bổ vốn theo trạng thái DA trong KH ĐTC năm.

Đồng thời, cơ chế điều chỉnh KH vốn trong năm để chuyển vốn giữa các DA theo khả năng hấp thụ vốn khá rõ: số đợt điều chỉnh tăng dần theo thời gian (năm 2019 không có sự điều chỉnh về KH vốn NSĐP; năm 2020, điều chỉnh 02 đợt; năm 2021 điều chỉnh 02 đợt; năm 2022 thực hiện điều chỉnh 02 đợt; năm 2023 tỉnh Thanh Hóa thực hiện điều chỉnh vốn 5 đợt; năm 2024 thực hiện điều chỉnh 1 đợt; năm 2025 điều chỉnh 3 đợt). Thực tiễn này phản ánh cơ chế điều hành “vốn theo khối lượng/khả năng giải ngân”, đồng thời cho thấy điều kiện triển khai (GPMB, vật liệu, thủ tục, năng lực CĐT) tạo ra nhu cầu điều chỉnh kế hoạch ngày càng rõ.

3.2.4. Quản lý hoạt động đấu thầu

Quản lý hoạt động đấu thầu đối với DA hạ tầng GTĐB được phản ánh thông qua bối cảnh chung của thị trường đấu thầu trên địa bàn tỉnh về quy mô - giá trị - mức tiết kiệm qua đấu thầu giai đoạn 2019 -2024. Đây được xem là minh chứng phản ánh năng lực quản lý hoạt động đấu thầu của UBND tỉnh và năng lực tổ chức thực hiện đấu thầu của CĐT/Ban QLDA, cụ thể:

Số thống kê về gói thầu theo lĩnh vực tư vấn, xây lắp trực tiếp phản ánh đặc trưng của gói thầu DA đường bộ, chiếm tỷ trọng 88,2% trong tổng số gói thầu của tỉnh. Mức tiết kiệm qua đấu thầu biến động theo năm nhưng nhìn chung chưa cao trong nhiều năm, phổ biến quanh ngưỡng 1 - 3%, và tăng rõ hơn ở một số năm.

Mức tiết kiệm thấp có thể xuất phát từ một hoặc kết hợp nhiều yếu tố: (i) cơ cấu hình thức lựa chọn nhà thầu (tỷ trọng chỉ định thầu lớn làm giảm cạnh tranh về giá); (ii) số lượng nhà thầu tham gia hạn chế ở một số gói thầu; (iii) biến động giá VLXD và

rủi ro tài chính khiến nhà thầu thận trọng hoặc rút lui, làm suy giảm cạnh tranh. Để khắc phục, UBND tỉnh đã ban hành nhiều văn bản chỉ đạo (văn bản số 10655/UBND-THKH ngày 25/07/2023) chấn chỉnh công tác đấu thầu của CĐT/Ban QLDA về các nội dung: Lập, thẩm định, phê duyệt KH lựa chọn nhà thầu đúng quy định; cung cấp đăng tải thông tin đấu thầu; thẩm định, phê duyệt hồ sơ mời thầu phải đảm bảo đúng thẩm quyền; đánh giá hồ sơ dự thầu phải đảm bảo năng lực, kinh nghiệm và uy tín của nhà thầu; thường xuyên nắm bắt tình hình, phản ánh, kiến nghị về các hành vi tiêu cực vi phạm đấu thầu để kịp thời xác minh, xử lý nghiêm vi phạm.

Bảng 3. 9: Tổng hợp quy mô - giá trị - tiết kiệm qua đấu thầu

Đvt: Triệu đồng

Năm	Số gói thầu (gói)	Trong đó gói thầu theo lĩnh vực		Trong đó gói thầu theo hình thức lựa chọn nhà thầu			Tổng giá gói thầu	Tổng giá trúng thầu	Tiết kiệm (giá trị)	Tỷ lệ tiết kiệm
		Xây lắp	Tư vấn	Chỉ định thầu	Đấu thầu rộng rãi	Chào hàng cạnh tranh				
2019	5.445	1.624	3.446	4.537	582	283	7.031.476	6.952.266	79.210	1,13%
2020	6.828	2.138	4.286	5.528	858	414	11.787.250	11.686.424	100.826	0,86%
2021	6.497	1.792	4.435	5.335	836	283	12.065.256,82	11.816.262,68	248.994,14	2,06%
2022	8.080	2.223	5.492	6.263	1.223	479	15.802.113	15.631.559	170.554	1,08%
2023	8.185	1.620	5.601	6.305	1.094	722	18.756.521	18.177.870	578.651	3,08%
2024	10.398	1.727	7.445	8.015	1.693	419	20.420.501	19.631.384	789.117	3,86%
2025	7.101	1.229	5.312	6.179	735	101	11.752.317	11.564.498	187.819	1,60%

(Nguồn: NCS tổng hợp từ Báo cáo Tình hình thực hiện hoạt động đấu thầu năm trên địa bàn tỉnh Thanh Hóa các năm từ 2019 - 2024)

Ghi chú: Bảng 3.9 là tổng hợp chung về hoạt động đấu thầu trên địa bàn (không riêng GTĐB)

3.2.5. Quản lý giải ngân, thanh toán và quyết toán vốn

3.2.5.1. Quản lý chi phí làm cơ sở thanh toán/quyết toán

UBND tỉnh chỉ đạo liên sở (Sở Xây dựng phối hợp với Sở Tài chính) thực hiện ban hành đơn giá, định mức làm căn cứ quản lý chi phí, bao gồm: Tỉnh ban hành và công bố đơn giá xây dựng công trình của tỉnh (ví dụ Quyết định số 4272/QĐ-UBND ngày 05/12/2022) gồm: đơn giá khảo sát xây dựng; đơn giá xây dựng; đơn giá lắp đặt hệ thống kỹ thuật; đơn giá lắp đặt máy và thiết bị công nghệ;... Đây là căn cứ quan trọng để CĐT/Ban QLDA, nhà thầu lập/điều chỉnh dự toán, nghiệm thu và lập hồ sơ thanh, quyết toán. UBND tỉnh chỉ đạo liên Sở xác định và công bố định kỳ chỉ số giá xây dựng theo quý (hoặc sớm hơn khi cần), đơn giá nhân công theo năm; dữ liệu đầu vào từ DM vật liệu kê khai giá (xi măng, thép...) và DM vật liệu khảo sát (nhựa đường, cát, đá, đất đắp, dây điện, gạch, tôn...) do cấp huyện tổng hợp gửi lên.

UBND tỉnh giao Sở TN&MT và cơ quan liên quan rà soát, quản lý các mỏ đất/cát/đá phục vụ DA trọng điểm; giao UBND cấp huyện rà soát, đề xuất bổ sung mỏ mới và QH (kể cả mỏ cát nhiễm mặn khu vực cửa sông, cửa biển làm vật liệu san

lấp). Theo số liệu tại Quyết định số 153 - TTg ngày 27/02/2023 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt QH tỉnh Thanh Hóa, có khoảng 124 mỏ, điểm mỏ cát VLXD với tổng diện tích 571,66 ha, trữ lượng khoảng 18 triệu m³. Tuy nhiên, hiện toàn tỉnh có 27 mỏ cát làm vật liệu xây dựng được cấp phép khai thác còn thời hạn với tổng trữ lượng nhu cầu là 26,01 triệu m³ vào năm 2030. Các mỏ đất san lấp cũng rơi vào tình trạng tương tự như vậy, chỉ có 53 mỏ đất được cấp giấy phép khai thác đất làm vật liệu san lấp trong tổng số 233 mỏ với diện tích 2.470,87 ha; trữ lượng tài nguyên quy hoạch là khoảng 183 triệu m³ chưa đáp ứng nhu cầu dự báo đến năm 2030 khoảng 235 triệu m³. Thực tế cho thấy nguồn cùng VLXD chưa được khai thác tương xứng với QH, công suất dự báo, tiềm ẩn nguy cơ vật liệu cục bộ và biến động giá.

(ii) UBND tỉnh quản lý chi phí GPMB: CQĐP tỉnh Thanh Hóa đã ban hành nhiều văn bản để giải quyết tốt công tác về cơ chế, chính sách đất đai liên quan đến bồi thường GPMB khi xây dựng các tuyến đường. Ngoài ra, UBND tỉnh yêu cầu UBND cấp huyện phối hợp với CĐT/Ban QLDA tổ chức kiểm kê, xác định nguồn gốc đất và công khai niêm yết giá; lập phương án bồi thường và tái định cư; đồng thời ràng buộc về trách nhiệm về tiến độ và kinh phí. Đối với các DA đường tỉnh đi qua nhiều địa bàn, tỉnh phân định rõ trách nhiệm chi trả GPMB theo địa giới hành chính (NS huyện nơi tuyến đi qua tham gia bảo đảm kinh phí theo cơ chế được giao), nhằm bàn giao sớm mặt bằng, hạn chế hiện tượng “vốn chờ DA”.

Tuy nhiên, thực trạng cho thấy GPMB vẫn là điểm nghẽn phổ biến do mức giá bồi thường thực tế thường được xác định trên cơ sở bảng giá đất ban hành theo chu kỳ dài. Theo Luật Đất đai 2013, trường hợp bồi thường bằng tiền phải căn cứ giá đất cụ thể do UBND tỉnh quyết định tại thời điểm thu hồi; tuy nhiên, việc xác định giá đất cụ thể trên thực tế phụ thuộc dữ liệu và các tham chiếu từ Bảng giá các loại đất thời kỳ 2020-2024 ban hành theo Quyết định số 44/2019/QĐ-UBND ngày 23/12/2019 nên có độ trễ so với giá thị trường. Đối với đất nông nghiệp, đơn giá bồi thường còn thấp (khoảng 20.000-65.000 đồng/m² tùy vị trí theo tổng hợp thực tế), ảnh hưởng trực tiếp đến sinh kế người dân và tiến độ giao mặt bằng. Minh chứng cụ thể cho thấy một số DA (được quyết định đầu tư trong giai đoạn 2019-2024) vướng mắc về GPMB như: DA đường từ trung tâm TP Thanh Hóa nối đi CHK Thọ Xuân - KKT Nghi Sơn, đoạn từ đường tỉnh 514 đến đường vào CHK Thọ Xuân (được quyết định đầu tư số 4492/QĐ-UBND ngày 31/10/2019; địa điểm thực hiện là Huyện Triệu Sơn và huyện Thọ Xuân); DA đường giao thông nối QL217 với QL45 và QL47 (quyết định đầu tư số 4495/QĐ-UBND ngày 31/10/2019; địa điểm thực hiện là huyện Yên

Định, Thiệu Hóa, Thọ Xuân, Triệu Sơn); đường giao thông từ QL47 đến đường Hồ Chí Minh, huyện Thọ Xuân (quyết định đầu tư số 3132/QĐ-UBND ngày 09/09/2021; địa điểm thực hiện huyện Thọ Xuân).

3.2.5.2. Quản lý giải ngân và thanh toán vốn

Công tác giải ngân và thanh toán vốn ĐTC trên địa bàn tỉnh Thanh Hóa được tổ chức theo nguyên tắc: giải ngân bám KH vốn được giao; thanh toán theo khối lượng thực hiện/hồ sơ hợp lệ; kiểm soát chi qua KBNN. Khung pháp lý chủ đạo về quản lý - thanh toán - quyết toán DA sử dụng vốn ĐTC được thực hiện theo Thông tư 09/2016/TT-BTC; năm 2020-2021 theo Thông tư 10/2020/TT-BTC; từ 01/02/2022 theo Nghị định 99/2021/NĐ-CP (trước 26/9/2025).

Trong điều hành thực tế, UBND tỉnh (thông qua các sở, ngành và UBND cấp huyện) tổ chức quản lý giải ngân theo chu trình: (i) quản lý điều kiện để được thanh toán: giao và theo dõi KH vốn theo năm (và trung hạn), làm căn cứ điều hành giải ngân và kiểm soát chi từ KBNN; (ii) đôn đốc, kiểm tra tiến độ theo tháng/quý; tập trung tháo gỡ các điểm nghẽn như GPMB, tái định cư, thủ tục đầu tư, đấu thầu, nghiệm thu khối lượng; (iii) tổ chức cơ chế kỷ luật giải ngân gắn trách nhiệm người đứng đầu bằng kiểm tra chuyên đề/tổ công tác. Minh chứng rõ nét là năm 2024, Chủ tịch UBND tỉnh Thanh Hóa ban hành Chỉ thị 01/CT-UBND ngày 26/01/2024 về đẩy nhanh tiến độ thực hiện, giải ngân vốn ĐTC và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, sử dụng vốn ĐTC, trong đó nhấn mạnh yêu cầu các CĐT và ĐP triển khai quyết liệt, đồng bộ các giải pháp giải ngân. Cùng với đó, từ năm 2023, UBND tỉnh thành lập 05 tổ công tác để kiểm tra, đôn đốc, tháo gỡ vướng mắc và thúc đẩy giải ngân vốn ĐTC và các chương trình mục tiêu theo các địa bàn (theo Quyết định số 1128/QĐ-UBND ngày 06/04/2023; và Quyết định số 474/QĐ-UBND ngày 26/01/2024).

UBND tỉnh không thực hiện nghiệp vụ kiểm soát chi tiền vốn trực tiếp, đây là nghiệp vụ thuộc KBNN. Do vậy, UBND tỉnh không kiểm soát hồ sơ thanh toán của CĐT/Ban QLDA mà quản lý công tác thanh toán thông qua: (i) chỉ đạo (các CĐT/Ban QLDA) hoàn thiện hồ sơ thanh toán đúng quy định, giảm tỷ lệ hồ sơ bị tra/yêu cầu bổ sung thông qua giao Sở Tài chính hướng dẫn, kiểm tra hồ sơ; (ii) quản lý số liệu giải ngân để kịp thời phát hiện chênh lệch bằng việc giao Sở Tài chính nhập dữ liệu trên TABMIS và định kỳ hàng tháng báo cáo UBND tỉnh tình hình thực hiện và giải ngân để tổng hợp điều hành; (iii) gắn trách nhiệm tiến độ giải ngân với tiến độ nghiệm thu, thanh toán (nghiệm thu đến đâu, hoàn thiện hồ sơ thanh toán đến đó). UBND tỉnh thực

hiện cơ chế phối hợp với KBNN nhằm tháo gỡ vướng mắc về thủ tục (đặc biệt đối với thanh toán khối lượng hoàn thành và các khoản chi GPMB, tái định cư).

Việc lập hồ sơ thanh toán (tạm ứng hoặc khối lượng hoàn thành) là nghiệp vụ của CĐT/Ban QLDA, sau đó gửi hồ sơ qua dịch vụ công trực tiếp tại KBNN; KBNN kiểm soát tính hợp pháp, hợp lệ và điều kiện chi; đủ điều kiện thì thanh toán cho đối tượng thụ hưởng, không đủ điều kiện thì thông báo từ chối và nêu rõ lý do. Như vậy, tiến độ thanh toán thực tế vẫn phụ thuộc quyết định vào chất lượng hồ sơ của CĐT/Ban QLDA.

Bảng 3. 10: Kết quả giải ngân, thanh toán vốn NSDP cho các dự án hạ tầng GTĐB theo CĐT

STT	Chủ đầu tư	Năm 2019	Năm 2020	Năm 2021	Năm 2022	Năm 2023	Năm 2024	Năm 2025
1	Sở GTVT	80%	78%	72%	57,4%	55%	40,5%	27,1%
2	Ban Quản lý KKT Nghi Sơn và các KCN	73,8%	-	74%	51,3%	49,5%	33,40%	71,2%
3	Ban QLDA đầu tư công trình giao thông Thanh Hóa*	-	-	-	11%	25,1%	48,1%	88%

(Nguồn: NCS tổng hợp từ Báo cáo tình hình KTXH các năm từ 2019-2024; Báo cáo về tình hình giải ngân KH vốn ĐTC của tỉnh năm 2025 (số 635-CV/ĐU ngày 29/01/2026))

* Ban QLDA đầu tư công trình giao thông Thanh Hóa được thành lập theo Quyết định số 3636/QĐ-UBND ngày 16/09/2021, trước đó thuộc Sở GTVT số liệu năm 2025 chưa xác định được do chưa có công bố công khai của tỉnh.

Tỷ lệ giải ngân vốn tại Ban QLDA đầu tư công trình giao thông Thanh Hóa tăng từ 11% (2022) lên 88% (2025) cho thấy phát huy tính chuyên môn hóa của ban này.

Bảng 3. 11: Tổng hợp tình hình giải ngân, thanh toán vốn NSDP lũy kế các dự án hạ tầng GTĐB theo chu kỳ KH ĐTC trung hạn

Đvt: Triệu đồng

Năm	TMBT (NSDP)	Lũy kế	Còn thiếu	KH từng năm DA đường bộ	% Lũy kế/TMBT	% Còn thiếu/TMBT	Phân bổ vốn trong trung hạn 2021-2025
TRUNG HẠN 2016-2020							
2019	12.456.620	2.201.408	10.255.212	1.401.063	17,7%	82,3%	3.278.839
2020	21.166.523	4.762.741	16.403.782	1.601.458	22,5%	77,5%	
TRUNG HẠN 2021-2025							
2021	9.859.110	6.277.357	3.581.753	1.611.747	63,7%	36,3%	8.310.000
2022	14.403.625	6.461.884	7.941.741	2.238.094	44,9%	55,1%	
2023	12.818.577	5.045.237	7.773.340	2.185.712	39,4%	60,6%	
2024	10.378.733	5.060.838	5.317.895	1.998.798	48,8%	51,2%	
2025	9.648.967	5.523.995	4.124.972	1.889.433	57,25	42,75	

(Nguồn: NCS tổng hợp và tính toán từ KH ĐTC vốn NSNN trung hạn 2021 - 2025)

Kết quả giải ngân đặt trong bối cảnh chu kỳ KH ĐTC trung hạn: Giai đoạn 2019 - 2020 là hai năm cuối của KH ĐTC trung hạn 2016-2020, thường có điều kiện thuận lợi hơn cho giải ngân do DA đã vào khâu thi công ổn định, mặt bằng tương đối sẵn

sàng và ít điều chỉnh thiết kế. Tuy nhiên, đến cuối kỳ 2016-2020 vẫn còn phần vốn NSDP “*còn thiếu*” 16.403.782 triệu đồng, trong khi KH trung hạn 2021-2025 chỉ bố trí 3.278.839 triệu đồng để tiếp tục xử lý phần chuyển tiếp (áp lực “*thiếu vốn kéo dài*”). Bước sang KH trung hạn 2021-2025, dù DM và khung vốn 05 năm đã được xác lập, nhưng mức vốn hằng năm biến động theo điều hành KH năm của tỉnh. Tuy nhiên, tỉnh đồng thời triển khai DA chuyển tiếp và khởi công mới, khiến “*vốn đã giao*” tăng nhanh nhưng “*khối lượng đủ điều kiện thanh toán*” không tăng tương ứng. Bảng 3.11 cho thấy giai đoạn này còn thiếu vốn ở mức cao (ví dụ: đến năm 2025 tỷ lệ còn thiếu giảm nhưng vẫn ở mức đáng kể 42,75%). Các điểm nghẽn chủ yếu làm giảm tỷ lệ giải ngân giai đoạn giữa kỳ tập trung vào: (i) độ trễ khởi công (KH vốn bố trí trước nhưng thi công chưa theo kịp); (ii) chậm GPMB; (iii) biến động giá VLXD dẫn đến điều chỉnh dự toán/hợp đồng và kéo dài tiến độ; (iv) hồ sơ thanh toán hợp lệ tăng chậm hơn tốc độ giao kế KH vốn.

Như vậy, tỷ lệ giải ngân giảm ở các năm giữa kỳ phản ánh sự không nhất quán giữa giao vốn và năng lực tạo khối lượng đủ điều kiện thanh toán; đồng thời cho thấy yêu cầu tăng cường điều hành theo mức độ sẵn sàng, tháo gỡ GPMB và quản trị rủi ro biến động giá nhằm cải thiện khả năng hấp thụ vốn.

3.2.5.3. *Quản lý quyết toán vốn đầu tư hoàn thành*

Trên địa bàn tỉnh Thanh Hóa, UBND tỉnh (và Chủ tịch UBND tỉnh theo thẩm quyền) là chủ thể điều hành công tác quyết toán vốn đầu tư hoàn thành theo hướng phân công - phối hợp - kiểm tra/đôn đốc - xử lý trách nhiệm, bảo đảm quyết toán đúng hạn, đúng quy trình, đủ căn cứ pháp lý và gắn với kỷ luật tài chính - NS. Định hướng siết chặt kỷ luật quyết toán của tỉnh được xác lập từ Chỉ thị 30/CT-UBND ngày 07/10/2016 và tiếp tục được sử dụng như khung chỉ đạo nền trong giai đoạn nghiên cứu, Cụ thể:

(i) Phân công trách nhiệm lập - nộp hồ sơ quyết toán và chế độ báo cáo là CĐT/Ban QLDA (theo Công văn 12640/UBND-KTTC ngày 10/09/2020); (ii) giao Sở Tài chính chủ trì tổ chức triển khai các chỉ đạo về quyết toán; hướng dẫn tháo gỡ vướng mắc, tổ chức thẩm tra quyết toán theo đúng quy trình, thường xuyên kiểm tra - đôn đốc - tổng hợp và báo cáo Chủ tịch UBND tỉnh; đồng thời công bố công khai danh sách các CĐT/Ban QLDA vi phạm thời hạn lập, nộp quyết toán để làm rõ trách nhiệm. (iii) Phê duyệt quyết toán và phối hợp với KBNN trong tất toán, thu hồi tạm ứng. Trong cơ chế thực thi, chính quyền tỉnh quy định và tổ chức thực hiện cơ chế ràng buộc đối với CĐT/Ban QLDA và cơ quan thẩm tra về tính chính xác, đầy đủ, hợp pháp của hồ sơ, số liệu quyết toán; đồng thời chỉ đạo các cơ quan chuyên môn

phối hợp tham mưu bố trí phần vốn còn thiếu để xử lý công nợ, hoàn tất quyết toán và khép kín hạch toán DA. (iv) Trong điều hành các năm giữa kỳ, UBND tỉnh Thanh Hóa ban hành các chỉ thị điều hành ĐTC/giải ngân (ví dụ Chỉ thị 04/CT-UBND ngày 09/02/2023 và Chỉ thị 01/CT-UBND ngày 26/01/2024), tạo kỷ luật tiến độ cho toàn bộ chu trình thực hiện DA, qua đó gián tiếp thúc đẩy hoàn thiện hồ sơ quyết toán ở các DA đã kết thúc xây dựng.

Bảng 3. 12: Tình hình quyết toán và bố trí vốn các DA đường bộ hoàn thành giai đoạn 2019-2025

Đvt: Triệu đồng

STT	Nội dung	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1	Số DA GTĐB hoàn thành trong năm	8	18	19	18	17	7	9
2	Số DA hoàn thành được phê duyệt quyết toán	5	13	6	7	4	1	0
3	Giá trị quyết toán được phê duyệt - Tổng số tất cả nguồn vốn	173.744	1.755.750	2.116.047	1.888.882	4.000.723	100.746	-
	Trong đó: vốn từ NS tỉnh	80.337	1.033.709	342.840	191.157	368.965	96.348	-
4	Giá trị vốn đã thanh toán lũy kế - Tổng số tất cả nguồn vốn	140.123	1.471.751	1.971.366	1.832.438	3.925.998	96.064	-
	Trong đó: vốn NS tỉnh	50.868	778.415	197.755	134.796	294.238	91.666	-
5	Giá trị quyết toán còn thiếu vốn bố trí - Tổng số tất cả nguồn vốn	31.621	283.999	144.681	56.453	74.725	4.682	-
	Trong đó: vốn NS tỉnh	29.469	255.294	143.770	56.370	74.727	4.682	-
6	KH vốn năm đã bố trí	29.469	219.502	137.455	49.670	65.900	4.682	-
7	Giá trị quyết toán còn thiếu chưa được bố trí trong KH năm (5)-(6)	4.152	64.497	7.226	6.783	8.825	0	-

(Nguồn: NCS tổng hợp và tính toán từ Báo cáo quyết toán vốn ĐTC các năm)

Kết quả bảng cho thấy chính quyền tỉnh Thanh Hóa đã có nhiều nỗ lực trong quyết toán, thanh toán và xử lý nợ đọng XDDB đối với các DA đường bộ hoàn thành, thể hiện ở xu hướng giảm dần số vốn còn thiếu và nợ đọng về cuối giai đoạn. Tuy nhiên, khoảng cách giữa số DA hoàn thành với số DA được phê duyệt quyết toán còn khá lớn, cho thấy tiến độ hoàn tất thủ tục tài chính sau đầu tư vẫn chậm; đồng thời, việc còn phát sinh số vốn chưa thanh toán và nợ đọng ở một số năm phản ánh công tác bố trí vốn thanh toán quyết toán chưa thật sự đồng bộ với tiến độ hoàn thành DA.

Bên cạnh những kết quả đạt được trong hoàn thành DA GTĐB và thực hiện thanh toán vốn đầu tư, giai đoạn 2019-2025 cho thấy khâu phê duyệt quyết toán và xử lý dứt điểm tài chính đối với DA hoàn thành chưa được phê duyệt quyết toán và xử lý dứt điểm về tài chính đối với DA hoàn thành vẫn là mắt xích còn hạn chế. Số DA hoàn thành nhưng chưa được phê duyệt quyết toán ở mức cao trong nhiều năm; đồng thời, quy mô giá trị vốn chưa được thanh toán, chưa được bố trí đủ hoặc chưa được xử lý dứt điểm sau hoàn thành còn lớn, trong khi KH vốn năm mới chỉ đáp ứng được một phần nhu cầu. Điều này phản ánh chu trình quản lý vốn đầu tư hoàn thành, thanh toán khối lượng đến phê duyệt quyết toán chưa được khép kín đầy đủ, qua đó làm gia tăng áp lực điều hành

và cân đối và xử lý nghĩa vụ tài chính của chính quyền tỉnh. Xét theo kỳ trung hạn, năm 2019-2020 là giai đoạn cuối kỳ của trung hạn 2016-2020, nhưng cho thấy vào cuối kỳ số công trình hoàn thành tăng lên nhưng khả năng bố trí vốn chưa theo kịp tiến độ hoàn thành DA, dẫn đến nghĩa vụ tài chính chuyển tiếp kỳ trung hạn sau. Giai đoạn 2021-2025 cho thấy công tác hoàn tất hoàn tất hồ sơ quyết toán không theo kịp tiến độ hoàn thành công trình trong kỳ KH trung hạn 2021-2025.

Bảng 3. 13: Tình hình thanh toán vốn, phần vốn còn thiếu các DA đường bộ hoàn thành chưa được duyệt quyết toán giai đoạn 2019-2025

Đvt: Triệu đồng

STT	Nội dung	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1	Số DA GTĐB hoàn thành trong năm	8	18	19	18	17	7	9
2	Số DA hoàn thành được phê duyệt quyết toán	5	13	6	7	4	1	0
3	Số DA hoàn thành chưa được phê duyệt quyết toán	3	5	13	11	13	6	9
4	TMĐT được phê duyệt lần cuối - Tổng số tất cả nguồn vốn	365.884	780.354	1.307.227	2.211.796	2.628.454	1.986.401	3.139.660
	Trong đó: vốn từ NS tỉnh	221.471	358.385	899.267	808.398	1.013.713	722.536	1.558.623
5	Giá trị vốn đã thanh toán lũy kế - Tổng số tất cả nguồn vốn	224.215	577.173	869.164	1.849.620	2.213.483	1.730.997	2.547.941
	Trong đó: vốn NS tỉnh	146.000	167.441	717.746	499.130	764.032	624.150	1.348.146
6	Giá trị vốn còn thiếu so với TMĐT được duyệt lần cuối - Tổng số tất cả nguồn vốn	141.669	203.181	438.063	362.176	414.971	255.404	591.719
	Trong đó: vốn NS tỉnh	75.471	190.944	181.521	309.268	249.681	98.386	210.477
7	KH vốn năm đã bố trí	31.000	36.800	119.192	87.500	161.334	61.886	127.150
8	Giá trị vốn còn thiếu chưa được bố trí trong KH năm (6)-(7)	110.669	166.381	318.871	274.676	253.637	193.518	464.569

(Nguồn: NCS tổng hợp và tính toán từ Báo cáo quyết toán KH ĐTC các năm)

3.2.6. Giám sát, kiểm tra và thanh tra vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ

Trong QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSĐP, chính quyền tỉnh Thanh Hóa vừa đóng vai trò quyết định - điều hành trong PIM nguồn NSĐP, vừa là tổ chức giám sát tuân thủ nhằm bảo đảm “đúng mục tiêu - đúng quy định - đúng hiệu quả”. Dưới góc nhìn điều hành quản lý, cơ chế giám sát - kiểm tra - thanh tra đối với vốn đầu tư XDCB từ NSĐP cho phát triển hạ tầng GTĐB cần được hiểu như một bộ công cụ giám sát cân xứng thông tin và rủi ro đạo đức “giữa người ủy quyền – chính quyền cấp tỉnh và các cơ quan tham mưu” với “người được ủy quyền - CĐT/Ban QLDA”. Về pháp lý, yêu cầu này được đặt trong Luật ĐTC (2019), cơ chế giám sát, đánh giá đầu tư được cụ thể hóa tại Nghị định 29/2021/NĐ-CP, chế độ báo cáo theo Thông tư 05/2023/TT-BKHĐT; kiểm soát chất lượng khảo sát - thiết kế - thi công - nghiệm thu công trình đường bộ theo Nghị định 06/2021/NĐ-CP ngày 26/01/2021; và tính minh bạch, trình tự lựa chọn nhà thầu theo Nghị định số 63/2014/NĐ-CP ngày 26/6/2014. Cụ thể:

Giám sát của HĐND tỉnh góp phần nâng cao mức độ công khai và tạo áp lực giải trình đối với UBND tỉnh và các sở, ngành và CĐT thông qua: (i) xem xét, thảo luận báo cáo định kỳ 6 tháng và hằng năm (bình quân có khoảng 20-25 báo cáo tại mỗi kỳ họp) liên quan về các nội dung QH gồm phát triển KTXH, sử dụng đất; KH ĐTC trung hạn và hằng năm của tỉnh; các CĐT chấp hành các quy định về chỉ giới đất đai và sử dụng đất; QH mặt bằng chi tiết, phương án kiến trúc, xây dựng; xử lý chất thải bảo vệ môi trường; đền bù, GPMB và phương án tái định cư; tiến độ; nhiều nội dung có tính nhạy cảm như công tác phòng chống tham nhũng, thực hiện tiết kiệm chống lãng phí, phòng chống tội phạm và vi phạm pháp luật quản lý, sử dụng vốn NSDP đối với đầu tư XDCB;... (ii) Các phiên chất vấn và trả lời chất vấn: được tường thuật trực tiếp và đăng tải trên kênh phát thanh và truyền hình tỉnh Thanh Hóa và nền tảng mạng xã hội. (iii) Hoạt động giám sát chuyên đề đối với các nghị quyết và lĩnh vực trọng tâm. Đồng thời, Thường trực HĐND yêu cầu các báo cáo phải được gửi chậm nhất là 20 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp nhằm hạn chế tình trạng “đọc báo cáo tại hội trường”.

Giám sát của UBND tỉnh, gồm: (i) Giám sát điều hành trong quá trình của UBND tỉnh nhằm thúc đẩy tiến độ, giải ngân, tháo gỡ vướng mắc tại hiện trường) thông qua các tổ công tác đặc biệt, kiểm tra thực địa (năm 2021 theo Quyết định số 3762/QĐ-UBND ngày 21/09/2021; năm 2023: 05 tổ theo Quyết định 1128/QĐ-UBND ngày 06/04/2023; năm 2024: 05 tổ theo Quyết định số 474/QĐ-UBND ngày 26/02/2024) và hệ thống các báo cáo theo tuyến. (ii) Kiểm soát sau thông qua hoạt động thanh tra tỉnh và KTNN. Cụ thể:

Về kênh kiểm tra, thanh tra tỉnh Thanh Hóa: văn bản tổng hợp cho biết trong đó giai đoạn 2019-2024, thanh tra tỉnh đã thực hiện 32 DA đường bộ, đạt 70% theo KH (do số lượng các DA đường bộ thi công trong giai đoạn này rất nhiều; hơn nữa, việc kiểm tra, thanh tra với tần suất quá nhiều cũng sẽ làm chậm trễ triển khai đến thực hiện DA). Các kết luận thanh tra được sử dụng như bằng chứng điển hình cho thấy hậu kiểm không chỉ là dừng ở “phát hiện sai phạm” mà còn tạo cơ sở để UBND tỉnh điều chỉnh cơ chế điều hành. Ví dụ với DA đường tránh thị trấn Kim Tân, huyện Thạch Thành (giai đoạn 1), kết luận thanh tra (số 2836/KL-TTTH ngày 15/11/2024) cho thấy các tồn tại: đăng tải KH lựa chọn nhà thầu chậm; chưa thực hiện đầy đủ quy định về quản lý chất lượng khảo sát; sai sót trong thiết kế bản vẽ thi công - dự toán, qua đó kiến nghị giảm trừ khi phê duyệt quyết toán với số tiền 246.734,240 triệu đồng và điều chỉnh giảm giá trị hợp đồng xây lắp với số tiền 169.370,813 triệu đồng; đồng thời ghi nhận chậm GPMB và lỗi thiếu thông tin trong hồ sơ quản lý chất lượng làm

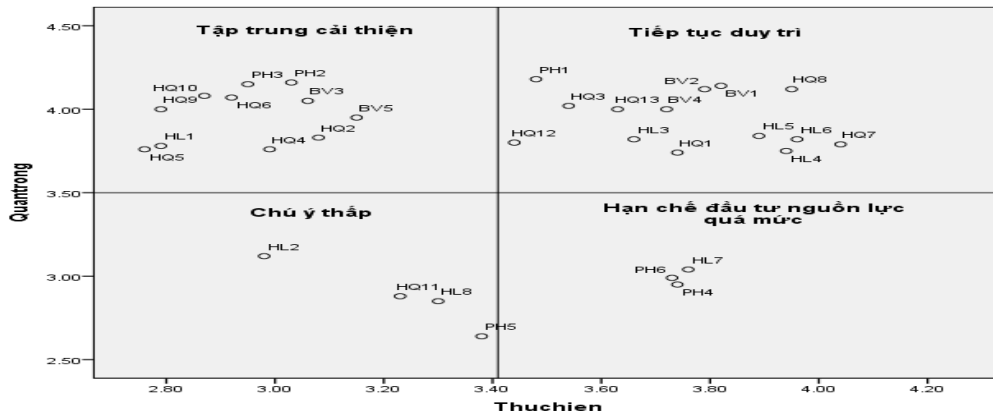
suy giảm căn cứ nghiệm thu, hoàn công và gây khó khăn cho công tác thanh, quyết toán vốn. Về mặt điều hành cấp tỉnh, các dạng sai phạm này là tín hiệu cho thấy UBND tỉnh cần siết thiết lập và vận hành chặt chẽ các điểm kiểm soát trọng yếu ở khâu khảo sát - thiết kế - dự toán và kỹ luật hồ sơ.

Về đánh giá độc lập: UBND tỉnh chỉ đạo các CĐT/Ban QLDA thực hiện nghiêm túc các kết luận của KTNN, trong đó, những kết luận của KTNN trong quản lý vốn đầu tư XDCB từ NSĐP chỉ ra các vấn đề về phân bổ vốn, tình hình nợ đọng XDCB, ứng trước vốn ngân sách, chi chuyển nguồn và tuân thủ kiểm soát thanh toán. Theo nguồn thông tin luận án có thể tiếp cận được, các sai phạm tại Ban QLDA công trình giao thông tỉnh Thanh Hóa trong giai đoạn 2019-2024 gồm có: sai khối lượng ở các gói thầu thi công và gói tư vấn khảo sát; việc sai khối lượng dẫn tới giảm thanh toán/giảm cấp phát; hạn chế trong quản lý hợp đồng (lỗi liên quan đến VAT 2%) (Phụ lục 5). Dù hoạt động kiểm tra của KTNN được tiến hành 1 năm/ 1 lần; đơn vị/số lượng DA được lựa chọn kiểm toán quá ít so với tổng số DA đầu tư xây dựng, giá trị gia tăng của KTNN đối với UBND tỉnh không chỉ nằm ở “thu hồi/giảm trừ”, mà ở củng cố trách nhiệm giải trình: buộc các quyết định phân bổ - điều chỉnh vốn, nguyên nhân nợ đọng, cơ sở thanh toán khối lượng... phải được thuyết minh theo logi kiểm soát rủi ro; qua đó tạo động lực để UBND tỉnh chuyển hóa kết luận KTNN thành chương trình cải cách quản lý.

3.3. Thực trạng tiêu chí định tính đánh giá quản lý nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của tỉnh Thanh Hóa

Kết quả mức độ quan trọng và mức độ thực hiện các tiêu chí đánh giá QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSĐP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa (Phụ lục 10b). Tổng hợp ma trận tích hợp Kano - IPA với các nhận định và hàm ý chính sách được rút ra từ đồ thị phân tán và bảng tổng kết ma trận Kano - IPA (Phụ lục 10c): Vùng cần chú ý cải thiện gồm có 11 chỉ tiêu, trong đó: 01 chỉ tiêu trong nhóm tính hiệu lực; 06 chỉ tiêu thuộc trong nhóm tính hiệu quả; 02 chỉ tiêu trong nhóm tính phù hợp và 02 chỉ tiêu trong nhóm tính bền vững. Những gợi ý từ kết này là đưa ra giải pháp đảm bảo rằng sự phát triển cùng chiều về mức độ quan trọng và mức độ thực hiện. Vùng cần tiếp tục duy trì: Giữ vững có 14 chỉ tiêu, gồm có 04 chỉ tiêu trong nhóm tính hiệu lực, 06 chỉ tiêu trong nhóm tính hiệu quả; 01 chỉ tiêu trong nhóm tính phù hợp và 03 chỉ tiêu trong nhóm tính bền vững. Các chỉ tiêu này khá quan trọng và ở hiện tại được đánh giá khá cao. Vùng chú ý thấp: Gồm có 04 yếu tố, theo kết quả Kano thì có yếu tố HL2, HL8, HQ11, PH5. Vùng giảm sự đầu tư: Trong

kết quả phân loại vùng này có 03 chỉ tiêu có mức độ quan trọng được đánh giá là thấp nhưng mức độ thực hiện thực tế lại cao, đó là HL7, PH4, PH6.



(Nguồn: Kết quả khảo sát)

Biểu đồ 3. 1: Đồ thị phân tán Scatter plot

3.4. Phân tích định lượng các yếu tố ảnh hưởng đến quản lý nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của tỉnh Thanh Hóa

a. Kiểm định độ tin cậy của các biến trong mô hình: Trị số của hệ số Cronbach Alpha đều $>0,6$ và hệ số tương quan biến tổng đều $>0,6$ (đạt yêu cầu), nên các thang đo đảm bảo độ tin cậy và được giữ lại trong mô hình để phân tích nhân tố (EFA) (Phụ lục 10d,e)

b Phân tích nhân tố khám phá (EFA):

* Phân tích EFA các biến độc lập: KMO = 0,840, tham chiếu với quy ước về trị số cho thấy việc áp dụng phân tích nhân tố khám phá là hoàn toàn phù hợp; Sig. = 0,000 $< 0,05$ chứng tỏ các biến quan sát có tương quan với nhau trong tổng thể; giá trị eigenvalue > 1 , sau khi xoay Varimax, tỷ lệ phương sai được phân bổ lại tương đối đồng đều hơn giữa các nhân tố, tổng cộng 07 nhân tố vẫn giải thích 67,644% phương sai. Tất cả hệ số tải nhân tố cao hơn nhiều so với ngưỡng 0,5 và không xuất hiện tải chéo đáng kể giữa các nhân tố. Điều này cho thấy các thang đo đạt giá trị hội tụ và giá trị phân biệt tốt, cấu trúc 07 nhân tố được phù hợp với mô hình lý thuyết đề xuất và có thể sử dụng cho các phân tích hồi quy tiếp theo.

* Phân tích EFA các biến phụ thuộc: Trị số KMO và kiểm định Bartlett lần lượt có kết quả là 0,728 $>0,5$ và Sig.=0,000 $< 0,05$, tất cả đảm bảo được mức ý nghĩa thống kê. Chỉ có 1 nhân tố duy nhất có eigenvalue > 1 (eigenvalue = 2,463), giải thích 82,110% tổng phương sai của bộ ba biến quan sát. Như vậy, thang đo QLNNV có cấu trúc một nhân tố, với mức độ hội tụ rất cao (phương sai trích trên 82% và hệ số tải đều $> 0,87$), đủ độ tin cậy và giá trị để sử dụng làm biến phụ thuộc trong mô hình hồi quy.

b. Phân tích tương quan giữa các biến

Kết quả phân tích hệ số tương quan Pearson (Phụ lục 10f) cho thấy tất cả các yếu tố đều có mối liên hệ cùng chiều và có ý nghĩa thống kê với QLNNV. Trong đó, BMCC và CCPP có mức tương quan cao hơn, phản ánh vai trò nổi trội đối với QLNNV; BMCC, CCPP, CSPL, TCNS và YTK vừa có mối liên hệ với QLNNV, vừa tương đối độc lập với nhau, do đó phù hợp để đưa đồng thời vào mô hình hồi quy tuyến tính bội nhằm đánh giá mức độ tác động riêng rẽ của từng nhân tố.

c. Phân tích hồi quy đa biến và tổng hợp kết quả nghiên cứu

** Mức độ phù hợp của mô hình:*

Kết quả hồi quy tương quan cho thấy hệ số xác định $R^2 = 0,601$ và R^2 hiệu chỉnh = 0,589, nghĩa là mô hình với 07 nhân tố độc lập giải thích được khoảng 58,9-60,1% sự biến thiên của QLNNV. Thống kê Durbin - Watson = 1,769 cho thấy không có dấu hiệu tự tương quan phần dư có ý nghĩa. Kiểm định ANOVA cho giá trị $F = 49,643$ với $Sig. = 0,000 < 0,5$, xác nhận mô hình hồi quy bội là phù hợp và có ý nghĩa thống kê và có khả năng giải thích sự biến thiên của QLNNV.

** Kiểm tra đa cộng tuyến*

Tolerance nằm trong khoảng 0,762 - 0,901 ($> 0,1$); VIF nằm trong khoảng 1,109 - 1,312 (< 2 , xa ngưỡng cảnh báo 5 hoặc 10). Như vậy, không có hiện tượng đa cộng tuyến đáng kể; các biến độc lập có thể được xem xét đồng thời trong mô hình và việc diễn giải từng hệ số riêng lẻ là đáng tin cậy.

Phân tích hồi quy tuyến tính đa biến:

Bảng 3. 14: Kết quả phân tích hồi quy bội

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
1	(Constant)	-1.757	.295		-5.953	.000		
	KTXH	.111	.048	.102	2.302	.000	.880	1.137
	MTTN	.285	.055	.227	5.170	.000	.894	1.119
	BMCC	.244	.047	.248	5.210	.000	.762	1.312
	CCPP	.176	.035	.233	5.027	.000	.808	1.238
	CSPL	.264	.047	.251	5.619	.000	.868	1.151
	TCNS	.282	.061	.211	4.595	.000	.821	1.218
	YTK	.115	.050	.101	2.314	.002	.901	1.109

(Nguồn: Trích từ kết quả phân tích SPSS)

** Ý nghĩa thống kê và mức độ tác động*

Tất cả 07 nhân tố đều có hệ số B dương, giá trị t có ý nghĩa thống kê với $Sig. < 0,05$. Điều này cho thấy mọi yếu tố đều tác động cùng chiều đến QLNNV: Khi mỗi

nhân tố được cải thiện, chất lượng QLNN về vốn đầu tư XDCCB từ NSDP cho hạ tầng GTĐB đều có xu hướng được nâng cao.

Xét về mức độ tác động tương đối, dựa vào hệ số Beta chuẩn hóa (β), có thể xếp thứ tự ảnh hưởng CSPL \approx BMCC $>$ CCPP $>$ MTTN $>$ TCNS $>$ KTXH \approx YTK. Trong đó, CSPL (Chính sách pháp luật và cơ chế của Nhà nước), BMCC (Bộ máy tổ chức và đội ngũ công chức nhà nước của tỉnh), CCPP (công cụ và phương pháp quản lý của tỉnh), TCNS (tài chính - NSDP) có $\beta > 0,2$ phản ánh vai trò nổi trội của nhóm yếu tố về thể chế, tổ chức bộ máy, công cụ quản lý và nguồn lực tài chính - NSDP; MTTN (môi trường tự nhiên) có $\beta = 0,227$ cho thấy điều kiện tự nhiên bất lợi là một rào cản đáng kể đối với QLNNV trong bối cảnh tỉnh Thanh Hóa có địa hình phức tạp, thường xuyên chịu tác động của thiên tai. Các yếu tố KTXH (kinh tế xã hội) và YTK (yếu tố khác) có hệ số β thấp (xấp xỉ 0,10), nhưng vẫn có ý nghĩa thống kê, hàm ý rằng bối cảnh KTHX, năng lực nhà thầu, trình độ khoa học - công nghệ, xu hướng tài chính xanh đóng vai trò hỗ trợ quan trọng cho QLNN về vốn. Như vậy, kết quả định lượng đã xác nhận khung lý thuyết về các nhóm yếu tố khách quan và chủ quan tác động QLNN về vốn đầu tư XDCCB từ NSDP cho hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh.

3.5. Đánh giá chung thực trạng quản lý nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của tỉnh Thanh Hóa

3.5.1. Kết quả đạt được

3.5.1.1. Kết quả đầu ra và mức độ phát triển hạ tầng giao thông đường bộ gắn với vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ NSDP tỉnh Thanh Hóa

(*) Trên phương diện “đầu ra vật chất” của đầu tư, hệ thống GTĐB trên địa bàn Thanh Hóa cho thấy xu hướng mở rộng quy mô mạng lưới và cải thiện điều kiện khai thác: Đánh giá mức độ đạt đến năm 2024 so với mục tiêu năm 2025 cho thấy tình hình phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh còn chưa đạt ở một số chỉ tiêu thuộc về đường tỉnh, đường GTĐT (chưa đầu tư vành đai 03 nhánh Đông và một số tuyến đường trục chính như đường Đại lộ Nam Sông Mã, đường Voi- Sầm Sơn, đường Đại lộ Đông Tây...; và các tuyến đường kết nối mới.

Bảng 3. 15: Đầu ra hoạt động đầu tư XDCB từ NSDP phát triển hạ tầng GTĐB tỉnh Thanh Hóa

STT	Nhóm chỉ tiêu đầu ra	Chỉ tiêu chi tiết	Trước 2019 (mốc 2017) (theo văn bản số 1924/SGTVT- KHTC)	Đến 31/12/2021 (theo văn bản số 1924/SGTVT-KHTC)	Hiện trạng đến năm 2025 (theo hồ sơ QH Dự thảo lần 1)	Mục tiêu đến 2025 (Quyết định 153/QĐ-TTg)	Mức độ đạt hiện trạng so với mục tiêu đến năm 2025
1	Đường tỉnh	Số tuyến (tuyến)	53	62	71	70	
		Chiều dài (km)	1.142,8	1.480,6	1.578,6	1.653,86	95,44%, chưa đạt
		Cơ cấu theo khu vực – Đồng bằng (tuyến; km)	—	33 tuyến; 658,62 km	—	—	
		Cơ cấu theo khu vực – Miền núi (tuyến; km)	—	29 tuyến; 821,77 km	—	—	
		Chất lượng theo cấp kỹ thuật – Đồng bằng	—	Cấp III: 101,77 km; Cấp IV: 93,26 km; Cấp V: 198 km; Cấp VI: 265,59 km	≥Cấp III: 156,4 km (21%); ≥Cấp IV: 491,98 km (76%)	Tối thiểu cấp III - IV	
		Chất lượng theo cấp kỹ thuật – Miền núi	—	Cấp III: 17,54 km; Cấp IV: 187,81 km; Cấp V: 92,6 km; Cấp VI: 510,12 km; Chưa đạt cấp: 13 km	≥Cấp IV: 450,93 km (45%); ≥Cấp V: 554,55 km (55%)	Tối thiểu cấp IV-V	
2	Đường bộ GTĐT	Tổng chiều dài mạng lưới (km)	711	1.301,5	1.301,5	Đầu tư 02 vành đai và một số tuyến đường trục chính đô thị	Không đạt
		Tỷ lệ chiều dài đường > 02 làn xe	—	—	87%		
3	GTNT – Tổng mạng lưới	Tổng mạng lưới (km)	—	—	18.533 km; kiên cố hóa 373 km; mở rộng 375 km	—	
a	GTNT	Đường huyện (km; % cứng hóa)	2.116 km; 75%	1.830 km; 100%	—	Cứng hóa 100%	100%, đạt
b	GTNT	Đường xã (km; % cứng hóa)	5.045 km; 70%	4.791 km; 79%	—	Cứng hóa 85%	
4	Đường chuyên dùng	Chiều dài (km; % cứng hóa)	—	—	184,3 km; cứng hóa 20,43%	—	
5	Các tuyến đường mới	Số tuyến	—	10	10	21	47,6%, không đạt
		Chiều dài (km)	—	137,3	137,3	513,45	26,7%, không đạt

(Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo tình hình thực hiện QH giao thông theo văn bản số 1924/SGTVT-KHTC ngày 18/04/2022; Quyết định 153/QĐ-TTg (27/02/2023) phê duyệt Quy hoạch tỉnh Thanh Hóa, phụ lục II; Dự thảo lần 1 Báo cáo tổng hợp điều chỉnh QH tỉnh Thanh Hóa thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2045)

Ghi chú: Đến cuối năm 2021 ghi nhận đường huyện giảm do nâng cấp 220 km lên đường tỉnh và chuyển 66 km thành đường đô thị sau khi thành lập phường, thị trấn. Đường xã giảm do chuyển thành đường đô thị sau khi thành lập phường, thị trấn. Trong đó, 73,2km/17 xã chuyển thành phường của thị xã Nghi Sơn; 42km/13 xã chuyển thành phường của TPTH; 2,95km/1 xã chuyển thành phường của thị xã Bim Sơn; 192,9km/34 xã nhập thị trấn của các huyện do mở rộng địa giới hành chính.

Đầu ra còn thể hiện qua các tuyến/công trình cụ thể được đưa vào khai thác. Ví dụ, đường từ trung tâm TP Thanh Hóa với đường giao thông từ CHK Thọ Xuân đi KKT Nghi Sơn; đường Trần Phú, thị xã Bỉm Sơn; đường giao thông Quảng Bình - Quảng Thái, huyện Quảng Xương; đường nối QL1 với QL 45 từ xã Hoàng Xuân, huyện Hoàng Hóa đến xã Thiệu Long, huyện Thiệu Hóa; đường Vạn Thiện đi Bến En; đường tỉnh 506b đoạn thị trấn xã Thọ Lập, huyện Thọ Xuân... (theo báo cáo Tình hình KTXH năm 2023, 2024).

(*) Ở góc độ kết quả, đầu tư GTĐB do CQĐP cấp tỉnh điều hành thể hiện chủ yếu qua năng lực kết nối, năng lực phục vụ giao thông và ATGT: Về năng lực kết nối không gian phát triển, việc hoàn thành và đưa vào khai thác một số tuyến trục, đường liên kết góp phần rút ngắn di chuyển giữa các khu vực, tăng tính liên thông giữa khu vực đô thị trung tâm với các không gian động lực (kinh tế, cửa ngõ hàng không). Ví dụ, với trục ven biển, phản ánh tại ĐP ghi nhận thời gian di chuyển giữa khu vực Tiên Trang - Sầm Sơn được rút ngắn đáng kể khi tuyến mới được đưa vào sử dụng. Về năng lực phục vụ và tổ chức dòng vận tải, các tuyến kết nối liên huyện, liên vùng (như tuyến nối QL1A-QL45) đóng vai trò bổ sung “mắt xích” trong mạng lưới, hỗ trợ phân bố lại dòng xe và giảm áp lực lên các trục hiện hữu, qua đó cải thiện tính thuận lợi vận tải và khả năng vận hành logistic nội tỉnh, liên vùng. Về ATGT: theo Báo cáo tổng kết năm 2024 của Sở GTVT, toàn tỉnh xảy ra 845 vụ TNGT, làm chết 367 người, bị thương 703 người; so với cùng kỳ giảm 0,2% số vụ, giảm 7,5% số người chết, giảm 0,7% số người bị thương. Chỉ tiêu này chịu tác động của nhiều nhóm yếu tố (hạ tầng, tổ chức giao thông, cưỡng chế - tuyên truyền, điều kiện phương tiện, hành vi người tham gia giao thông), song có giá trị như một chỉ dấu phản ánh kết quả tổng hợp của hệ thống quản lý ATGT.

(*) Ở góc độ tác động, đầu tư hạ tầng GTĐB được tiếp cận là điều kiện nền trong tổng thể điều hành phát triển KTXH, không quy kết quan hệ nhân quả trực tiếp một chiều. Trên cơ sở đó, một số chỉ báo KTXH cấp tỉnh có thể dùng để phản ánh tác động lan tỏa (theo chiều mở rộng không gian phát triển, nâng năng lực tiếp cận thị trường và tăng hấp dẫn đầu tư)

Về tăng trưởng kinh tế, tốc độ tăng trưởng GRDP năm 2024 của Thanh Hóa đạt 12,16% (Bảng 3.2), vượt KH đề ra (KH tăng 11%) và được báo cáo là đứng thứ 2 cả nước (Báo cáo tình hình KTXH năm 2024); qua đó đóng góp ước tính khoảng 0,34 điểm phần trăm theo giá hiện hành vào tăng trưởng GDP của cả nước. Năng lực tài khóa ĐP: thu NSĐP năm 2024 đạt quyết toán 81.341,159 tỷ đồng, vượt 189% dự

toán; trong đó thu NSDP được hưởng theo phân cấp có giá trị quyết toán là 34.623,628 tỷ đồng, vượt dự toán 165% (Bảng 3.4). Thu hút đầu tư và mở rộng không gian phát triển: Năm 2019: vốn tổng xã hội là 119.977, 483 tỷ đồng (Số liệu Niên giám thống kê năm 2023) và tính đến ngày 20/11/2019 thu hút 196 DA đầu tư trực tiếp (20 DA FDI), với số vốn đăng ký 20.569 tỷ đồng, tăng 18,6% và 320,2 triệu USD, gấp 7,6 lần so với năm 2018 (số liệu từ Báo cáo tình hình KTXH năm 2019). Năm 2024 vốn tổng xã hội 138.856 tỷ đồng; tính thu hút 108 dự án (trong đó 19 dự án FDI) với tổng vốn đăng ký 13.321,6 tỷ đồng và 422,9 triệu USD (số liệu từ Báo cáo tình hình KTXH năm 2024). Những chỉ báo này cho thấy bối cảnh tăng trưởng và thu hút đầu tư của tỉnh trong giai đoạn nghiên cứu; trong đó, phát triển hạ tầng GTĐB đóng vai trò tạo điều kiện cải thiện tiếp cận không gian, giảm chi phí giao dịch và tăng khả năng kết nối các vùng động lực, góp phần hỗ trợ mục tiêu phát triển của ĐP.

3.5.1.2. Những kết quả đạt được trong công tác quản lý vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của tỉnh Thanh Hóa

Tổng hợp các đánh giá ở mục 3.2 và kết quả khảo sát (IPA) cho thấy công tác QLNN về vốn đầu tư XD CB từ NSDP cho hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa đã đạt được một số kết quả nổi bật:

Về tổ chức thực thi và phân định trách nhiệm theo phân cấp, phân quyền: CQĐP tỉnh Thanh Hóa thực hiện nghiêm túc các quy định, chính sách của TW, đồng thời, ban hành và chỉ đạo triển khai các văn bản nhằm cụ thể hóa quy định của TW kịp thời, phù hợp với điều kiện ĐP, làm rõ trách nhiệm từng khâu giữa cơ quan quyết định, cơ quan tổ chức thực hiện với các thiết chế kiểm soát. Đáng chú ý, tỉnh có xu hướng chuyên nghiệp hóa quản lý DA giao thông thông qua Ban QLDA đầu tư công trình giao thông (11/2021) giúp chuẩn hóa quy trình, củng cố năng lực đấu thầu, quản lý tiến độ, chất lượng. Kết quả IPA cũng củng cố nhận định này khi nhóm chỉ báo cần “*tiếp tục duy trì*”, đặc biệt HL3 (Thẩm quyền và trách nhiệm giữa các cơ quan chuyên môn và các chủ thể thực hiện được quy định rõ ràng) cho thấy nền tảng thể chế - tổ chức thực thi đang là điểm mạnh cần tiếp tục duy trì. Về phân cấp NSDP đối với nhiệm vụ chi đầu tư XD CB phát triển hạ tầng đường bộ trên địa bàn tỉnh theo phân cấp: Nhìn tổng thể, kết quả đạt được trong phân cấp NSDP đối với chi đầu tư XD CB ở Thanh Hóa không chỉ nằm ở việc duy trì vai trò chủ đạo của ngân sách tỉnh, mà còn ở chỗ tỉnh đã từng bước hoàn thiện khung phân cấp theo chu kỳ ổn định NS, chủ động điều chỉnh cơ chế khi bối cảnh thể chế thay đổi, thể chế hóa công cụ phân bổ theo tiêu chí.

Về quản lý phân bổ vốn (theo KH ĐTC trung hạn và điều chỉnh nguồn lực): Việc phân bổ vốn được thực hiện bám sát KH ĐTC trung hạn, theo nguyên tắc ưu tiên và trật tự phân bổ; đồng thời có cơ chế linh hoạt khi biến động nguồn lực trên cơ sở thẩm quyền và quy trình được phân cấp. Tỉnh đã cụ thể hóa cơ chế điều chỉnh KH bằng các Nghị quyết của HĐND tỉnh (ví dụ Nghị quyết điều chỉnh KH ĐTC giai đoạn 2021-2025 đợt 1 số 253/NQ-HĐND ngày 13/07/2022; đợt 4 số 427/NQ-HĐND ngày 29/09/2023), qua đó thể hiện năng lực điều hành KH ở cấp tỉnh gắn với yêu cầu thực tiễn địa bàn.

Về quản lý hoạt động đấu thầu: tăng trách nhiệm tại cơ sở: hoạt động đấu thầu được tổ chức trong khuôn khổ pháp luật, tuân thủ quy trình, đề cao minh bạch và cạnh tranh. Việc đẩy mạnh số hóa, đấu thầu qua mạng giúp chuẩn hóa hồ sơ, tăng công khai, đồng thời hỗ trợ cơ quan quản lý theo dõi, kiểm tra tuân thủ theo từng DA. Nội dung quản lý đấu thầu tập trung vào kiểm soát rủi ro (tiêu chí hạn chế cạnh tranh, giá bỏ thầu thấp bất thường, điều chỉnh hợp đồng...), và đánh giá tích cực ở khía cạnh chuẩn hóa quy trình tại BQLDA chuyên ngành. Các biến HQ7 (công khai đấu thầu trên hệ thống mạng đấu thầu quốc gia) và HQ8 (ưu tiên đấu thầu rộng rãi để tăng cạnh tranh) nằm trong vùng “tiếp tục duy trì”, cho thấy đây là nhóm năng lực đang được đánh giá tốt cả về mức quan trọng lẫn mức thực hiện.

Về quản lý giải ngân - kiểm soát chi - thanh toán, quyết toán: Công tác giải ngân và kiểm soát chi được tổ chức theo chuỗi quy trình thống nhất; trách nhiệm từng khâu được phân định rõ giữa CĐT/Ban QLDA, đơn vị liên quan và phối hợp với KBNN. Tỉnh tăng kỷ luật tài chính và tính tuân thủ; minh bạch hóa chuẩn hóa dữ liệu quản lý và cải thiện hiệu quả điều hành tiến độ giải ngân; đồng thời đẩy mạnh số hóa quy trình để nâng cao chất lượng kiểm soát và khả năng bám sát tình hình thực hiện tại cơ sở.

Về giám sát, kiểm tra, thanh tra và kiểm toán: Hoạt động giám sát, kiểm tra được duy trì thường xuyên và hướng tới nâng cao hiệu lực hậu kiểm. Cơ chế phối hợp giữa lực lượng giám sát, kiểm tra, thanh tra, kiểm toán giúp kịp thời phát hiện, chấn chỉnh vi phạm, củng cố kỷ luật thực thi; đồng thời tạo áp lực tuân thủ xuyên suốt thi công DA, đặc biệt ở các khâu dễ phát sinh rủi ro trong quá trình triển khai trên địa bàn. Các kết quả này phù hợp với nhóm biến HL4, HL6 thuộc vùng “tiếp tục duy trì”, phản ánh trụ cột “kỷ luật giám sát” trong công tác quản lý vốn.

Về bảo đảm phù hợp mục tiêu phát triển và tăng minh bạch thông tin DA: DM đầu tư hạ tầng GTĐB được lựa chọn và tổ chức thực hiện theo định hướng mục tiêu chiến lược phát triển KTXH của tỉnh. Mặt khác, yêu cầu công khai/minh bạch thông tin về hoạt động kiểm tra, giám sát và thông tin DA gắn với trách nhiệm giải trình,

qua đó từng bước hình thành chuẩn mực quản trị minh bạch trong quản lý vốn ĐTC. Các biến PH1 (phù hợp mục tiêu chiến lược), BV1, BV2 (ổn định khung pháp luật; công khai thông tin & trách nhiệm giải trình) thuộc vùng “*tiếp tục duy trì*”, phản ánh kết quả về tính phù hợp và tính bền vững thể chế trong quản lý vốn.

3.5.2. Hạn chế và nguyên nhân của hạn chế

3.5.2.1. Những hạn chế còn tồn tại

Thứ nhất, về thể chế và tổ chức thực hiện phân cấp NSDP:

(i) Nội dung phân cấp quản lý hạ tầng GTĐB chưa đầy đủ, mới chỉ đề cập đến phân cấp quản lý khai thác - bảo trì - bảo vệ (sau đầu tư XDGB); và còn tiềm ẩn chồng lấn về trách nhiệm chi O&M giữa các cơ quan quản lý đường bộ. (ii) Việc phân cấp trách nhiệm chi NS cấp tỉnh đối với công trình GTĐB cấp tỉnh đi qua nhiều địa bàn chưa đồng bộ với phân cấp NS cấp huyện và lượng hóa mức độ chịu trách nhiệm chi trả GPMB bồi thường, hỗ trợ, tái định cư mà theo từng DA cụ thể. Hạn chế này cũng được củng cố từ bằng chứng IPA cũng chỉ ra HL1 (Phân cấp quản lý vốn đầu tư XDGB nguồn NSDP tại tỉnh có phạm vi điều chỉnh đầy đủ) nằm ở vùng “*tập trung cải thiện*”. (iii) Cơ chế điều tiết nguồn thu giữa các cấp NSDP với nguyên tắc bảo đảm vai trò điều hòa của NS cấp tỉnh, đồng thời tăng cường phân cấp nguồn thu tại chỗ và điều tiết tỷ lệ % khác nhau giữa các địa bàn làm tiềm ẩn nguy cơ làm gia tăng chênh lệch năng lực tài khóa giữa các địa bàn (những địa bàn có lợi thế về quỹ đất, đô thị hóa hoặc hoạt động kinh tế sôi động thường có điều kiện tạo thu tốt hơn, trong khi các địa bàn khó khăn, miền núi hoặc xa trung tâm lại hạn chế hơn về khả năng tạo nguồn và bố trí vốn đối ứng).

Thứ hai, về xác định nhu cầu đầu tư và lựa chọn DM đầu tư: chính quyền tỉnh lập danh mục đầu tư thiên về “phù hợp chiến lược” hơn “phù hợp thực tiễn”, có nghĩa là chưa khóa các mục tiêu xử lý điểm nghẽn nội vùng, đô thị trung tâm, cầu yếu vào thiết kế danh mục. Minh chứng từ kết luận trong báo cáo hậu kiểm cũng cho thấy sai sót tập trung ở khâu chuẩn bị đầu tư: khảo sát chưa kỹ; dự toán chưa sát; thiết kế chưa tối ưu. Kết quả củng cố bằng chứng từ IPA cũng chỉ ra PH2 (DM đầu tư hạ tầng GTĐB phù hợp với nhu cầu phát triển thực tế của tỉnh); HQ5 (Tiêu chí để lựa chọn DA đưa vào KH vốn được công khai minh bạch) nằm ở vùng “*tập trung cải thiện*”. Hệ quả là DM đầu tư chưa phản ánh đầy đủ thứ tự ưu tiên thực chất, làm gia tăng nguy cơ lựa chọn DA chưa thật sự chín, từ đó ảnh hưởng đến hiệu quả phân bổ vốn và hiệu quả đầu tư chung.

Thứ ba, đối với thẩm định chủ trương: chưa đóng vai trò là “*bộ lọc sơ bộ đầu tư*” giúp loại bỏ những dự án không cần thiết, không khả thi hoặc không phù hợp định hướng phát triển. Việc thẩm định chỉ tập trung vào đánh giá chỉ tiêu tài chính (NPV/IRR/B/C) mà không đi sâu vào phân tích về chi phí - lợi ích xã hội; không có tiêu chí định lượng để loại trừ dự án nên tất cả dự án đều đạt yêu cầu và được thông qua. (2) Đối với thẩm định đầu tư còn mang tính hình thức, 100% dự án thông qua chủ trương đều được quyết định đầu tư, phản ánh cơ chế “*xin - cho*” qua các thủ tục hành chính mà thiếu đi các nguyên tắc “*cạnh tranh*” và thiếu bám sát với “*nhu cầu thực tế*”. Kết quả IPA củng cố rõ nhận định này khi biến HQ4 (Công tác thẩm định các DA trước khi đưa vào DM bố trí vốn được thực hiện chặt chẽ) thuộc “*tập trung cải thiện*”; đồng thời cũng phù hợp với kết luận của hậu kiểm. Như vậy, thẩm định không lọc được đầy đủ rủi ro từ đầu, dẫn đến giảm hiệu quả đầu tư, đồng thời tạo thêm áp lực cho các khâu phân bổ vốn, thanh toán và quyết toán về sau.

Thứ tư, về quản lý phân bổ vốn, kỷ luật phân bổ và điều hành vốn trung hạn và hằng năm: (i) Quản lý phân bổ vốn trung hạn dàn trải: mức vốn trong KH trung hạn (Bảng 3.7) với tổng mức đầu tư (phụ lục 3) là 53,59%, phần còn thiếu là 46,61% được xem xét tiếp tục theo cấp có thẩm quyền chuyển tiếp sang giai đoạn trung hạn 2026-2030). (ii) Phân bổ vốn ưu tiên chưa tuân thủ thứ tự ưu tiên theo Luật ĐTC: đối với vốn bố trí cho các DA chuyển tiếp: vốn TMĐT còn thiếu là 16.403.782 triệu đồng, nhưng chỉ được bố trí trong kỳ KH là 3.278.839 triệu đồng, tương ứng 77,5% (Bảng 3.11), chỉ chiếm 29,04% tổng vốn KH trung hạn 2021-2025; (iii) Cách thức tổ chức phân bổ vốn theo “*phân loại hành chính*” (DA trọng điểm của tỉnh; DA do cấp huyện làm CĐT; DA do sở, ban, ngành làm CĐT) làm giảm tính chuyên môn hóa và đồng bộ trong quản lý dự án GTĐB. (iv) Quản lý phân bổ chưa gắn với kết quả đầu ra - mục tiêu, thiên về “*đầu vào - DM*”: vốn gắn với DA bị “*khóa*” vào trong DM KH ĐTC trung hạn, nhưng chưa gắn với chỉ tiêu đầu ra/mục tiêu (km hoàn thành, cấp kỹ thuật...). Đánh giá từ IPA cũng cho thấy rằng tiêu chí hiệu quả HQ2 (Hạn mức vốn NSĐP phân bổ cho đầu tư XDCB trung hạn và hằng năm được sớm (trước thời điểm lập DM cho KH ĐTC trung hạn)); HQ6 (Phân bổ vốn theo hướng tập trung, hạn chế dàn trải) nằm ở vùng “*tập trung cải thiện*”. Phân bổ vốn năm chưa đạt kỳ vọng: (i) vốn cho các DA hoàn thành có quyết toán chiếm tỷ lệ rất thấp, trong khi vốn dành cho khối lượng hoàn thành sau năm KH khá lớn, là dấu hiệu của kéo dài vốn và dồn vào cuối kỳ, làm giảm hiệu quả sử dụng vốn, và tạo ra áp lực lớn lên tính bền vững tài khóa trong các năm cuối kỳ. (ii) Thiếu công cụ lượng hóa để xác định trọng số ưu tiên phân

bỏ vốn năm, tỉnh Thanh Hóa thường áp dụng tính toán theo một tỷ lệ % “ước chừng” hoặc một số bình quân/năm (được gọi là “bóc thuốc”) để phân bổ, mà không có căn cứ khoa học như điểm số hoặc trọng số theo các tiêu chí tầm quan trọng, cấp bách, hiệu quả, tiến độ. Đánh giá từ IPA cũng cho thấy rằng HQ10 (Điều hành giải ngân tám KH, hạn chế dồn giải ngân cuối kỳ); HQ6 (Phân bổ vốn theo hướng tập trung, hạn chế dàn trải) nằm ở vùng “tập trung cải thiện”.

Thứ năm, về công tác giải ngân, thanh toán vốn: Điều hành KH vốn năm chưa bảo đảm nhịp độ theo thiết kế trung hạn. Lũy kế vốn giải ngân đến năm 2025 chỉ chiếm khoảng 22,5% TMĐT, do vậy số vốn còn thiếu của trung hạn 2016-2020 chuyển sang kỳ trung hạn 2021-2025 tương đối lớn, khoảng 77,5%. So với kỳ 2016-2020, kỳ trung hạn 2021-2025 cho thấy chất lượng cân đối vốn đã khá hơn rõ rệt: lũy kế đến năm 2023 chỉ đạt khoảng 39,4% tổng nhu cầu giai đoạn, lũy kế đến năm 2025 đạt 57,25% so với TMĐT, số vốn còn thiếu khoảng 42,75%. Đây là dấu hiệu tích cực, phản ánh sự cải thiện đáng kể về mức độ bao phủ vốn, song chưa ổn định qua các năm; tình trạng quy mô DM tăng nhanh hơn tốc độ tích lũy vốn vẫn còn hiện hữu. Vì vậy, xét trên toàn bộ giai đoạn, phân bổ vốn trung hạn cho đầu tư đường bộ từ NSDP của tỉnh đã có chuyển biến tích cực nhưng chưa xử lý triệt để mâu thuẫn giữa nhu cầu đầu tư lớn và khả năng cân đối vốn còn hạn chế.

Đối với công tác quyết toán vốn: Số công trình đường bộ hoàn thành qua các năm khá lớn, nhưng số dự án được phê duyệt quyết toán lại thấp và giảm mạnh từ sau năm 2020. Điều này cho thấy ở cấp tỉnh, việc chỉ đạo hoàn thiện hồ sơ, thẩm tra và phê duyệt quyết toán chưa theo kịp số lượng công trình đã hoàn thành; quản lý mới dừng nhiều ở khâu hoàn thành xây dựng, chưa thực sự hoàn tất ở khâu khóa sổ tài chính của DA. Số DA hoàn thành nhưng chưa được phê duyệt quyết toán tích tụ qua nhiều năm, đặc biệt tăng rõ trong các năm 2021, 2023 và 2025. Điều này phản ánh cấp tỉnh chưa thiết lập được cơ chế xử lý dứt điểm các hồ sơ tồn đọng theo thứ tự ưu tiên, chưa tạo được áp lực đủ mạnh đối với CĐT/Ban QLDA và cơ quan thẩm tra để rút ngắn thời gian quyết toán. Dù hàng năm vẫn có bố trí vốn NSDP cho nhóm DA đã hoàn thành nhưng chưa quyết toán, song mức phân bổ chưa ổn định và chưa cho thấy hiệu quả xử lý dứt điểm. Điều đó phản ánh hạn chế trong điều hành của tỉnh ở chỗ chưa thiết kế được nguyên tắc phân bổ đủ mạnh theo hướng ưu tiên thanh toán, quyết toán trước khi mở rộng áp lực sang các DA khác. Số vốn NSDP còn thiếu nhiều qua các năm cho thấy áp lực tài chính của các DA hoàn thành chưa được giải quyết triệt để. Xét ở góc độ quản lý cấp tỉnh, đây là biểu hiện của việc chưa xây dựng được cơ chế cảnh báo sớm,

kiểm soát rủi ro và lộ trình xử lý vốn còn thiếu đủ hiệu quả.

Thứ sáu, về quản lý hoạt động đấu thầu: chưa tạo ra cạnh tranh và minh bạch: hạn chế chủ yếu nằm ở năng lực điều hành hệ thống của UBND tỉnh: kiểm soát hình thức lựa chọn nhà thầu chưa tạo áp lực cạnh tranh đủ mạnh (tỷ lệ tiết kiệm thầu thấp Bảng 3.9); giám sát thị trường đấu thầu chưa dựa trên bộ chỉ báo dữ liệu (tỷ lệ gói 1 nhà thầu, tỷ lệ chỉ định thầu, tỷ lệ phát sinh...); và điều hành rủi ro giá VLXD làm suy giảm mức độ tham gia thầu. Ở cấp CĐT/BQLDA, hạn chế tập trung ở khâu thực thi: chất lượng dự toán - hồ sơ mời thầu và tổ chức đấu thầu chưa tối ưu để thu hút nhà thầu; đồng thời quản lý hợp đồng (tiến độ, phát sinh, điều chỉnh giá, chất lượng) chưa chặt khiến “tiết kiệm trước đấu thầu” thấp, nhưng nếu sau khi trúng thầu khâu quản lý hợp đồng không chặt thì phần tiết kiệm được có thể mất dần vì phát sinh trong giai đoạn triển khai. Đánh giá từ IPA củng cố thêm rằng HQ9 (Kiểm soát chất lượng nhà thầu theo hướng đúng năng lực, kinh nghiệm, giải pháp) nằm ở vùng “tập trung cải thiện”.

Thứ bảy, về công tác giám sát và thanh tra, kiểm tra:

Đối với giám sát của HĐND tỉnh: chính quyền tỉnh chưa tổ chức được cơ chế giám sát đủ bao quát, đủ chiều sâu và có tính phòng ngừa cao đối với toàn bộ chu trình dự án đầu tư hạ tầng GTĐB. Vì vậy, trong thực tiễn, hoạt động giám sát vẫn còn thiên về nghe báo cáo, trong khi thiếu công cụ theo dõi và truy vết trách nhiệm dựa trên dữ liệu; hệ quả là tác dụng răn đe, khả năng phát hiện sớm rủi ro và năng lực cảnh báo để can thiệp kịp thời trong chu trình dự án bị hạn chế. Củng cố từ IPA PH3 (Mức độ phù hợp của hình thức giám sát, kiểm tra, thanh tra tỉnh phù hợp để phát hiện sớm rủi ro) nằm ở vùng tập trung cải thiện.

Đối với thanh tra, kiểm tra của ngành thanh tra tỉnh: việc công bố KH thanh tra, kiểm tra và các kết luận sau thanh tra, kiểm tra còn chưa đầy đủ so với yêu KH đã đề ra; còn sự chòng chéo nội dung hoạt động giữa thanh tra tỉnh và thanh tra sở; các kết luận chưa được minh bạch trên Cổng thông tin điện tử của Thanh tra tỉnh Thanh Hóa. Bên cạnh đó, tỉnh cũng chưa có cơ chế theo dõi và giám sát đủ chặt việc thực hiện các kiến nghị sau thanh tra, kiểm toán, làm cho nhiều khuyến nghị chấn chỉnh, khắc phục sai phạm chưa được thực thi đầy đủ. Hệ quả là hiệu lực hậu kiểm chưa bền vững, tác dụng phòng ngừa còn hạn chế, và hoạt động giám sát chưa thực sự được chuyển hóa thành cải tiến quy trình kiểm soát tại các điểm dừng kỹ thuật và tài chính; do đó, hệ thống quản lý có xu hướng nghiêng về xử lý hậu quả hơn là phòng ngừa rủi ro từ sớm.

3.5.2.2. Nguyên nhân của hạn chế

Kết quả hồi quy tại Bảng 3.14 cho thấy nhóm nhân tố BMCC, CCPP, TCNS,

CQPL có hệ số β tương đối cao, phản ánh vai trò nổi bật của các nhóm yếu tố này đối với QLNN về vốn. Trên cơ sở đó, có thể nhận diện các nguyên nhân chủ yếu trong thực tiễn đối với chính quyền tỉnh Thanh Hóa như sau:

a. Nhóm nhân tố chủ quan

Thứ nhất, do những hạn chế thuộc về tổ chức bộ máy Nhà nước và năng lực đội ngũ công chức của tỉnh làm yếu khâu phân cấp, thẩm định và sàng lọc, theo dõi và giám sát. Kết luận từ khảo sát diện rộng cho thấy đây là yếu tố có mức độ ảnh hưởng thứ 02 (Với hệ số $\beta = 0,248$).

Về bố trí nhân sự, quy mô biên chế được giao cho các sở chuyên môn trọng yếu của tỉnh Thanh Hóa còn khá hạn chế so với số lượng đầu mỗi chuyên môn và phạm vi nhiệm vụ phải thực hiện. Theo quyết định giao biên chế năm 2025 của UBND tỉnh, Sở KH&ĐT được giao 68 biên chế, Sở Tài chính được giao 90 biên chế; trong khi việc phân bổ số biên chế này xuống các phòng chuyên môn do Giám đốc sở quyết định theo thẩm quyền. rước thời điểm sáp nhập năm 2025, cơ cấu tổ chức của Sở Kế hoạch và Đầu tư gồm Văn phòng, Thanh tra và nhiều phòng chuyên môn như Tổng hợp, Quy hoạch; Đấu thầu, Thẩm định và Giám sát đầu tư; Đầu tư và Doanh nghiệp; Đăng ký kinh doanh..., còn Sở Tài chính gồm Văn phòng, Thanh tra và các phòng chuyên môn như Tài chính đầu tư, Quản lý ngân sách, Quản lý công sản giá cả, Tài chính doanh nghiệp, Tài chính hành chính sự nghiệp... Điều đó cho thấy biên chế bình quân phải phân tán cho nhiều đầu mối, nên tại các phòng trực tiếp tham mưu về ĐTC, NS và thẩm định DA, nguồn nhân lực thực tế khó có thể dồi dào; đây là một trong những nguyên nhân chủ quan làm giảm khả năng bám sát hồ sơ, theo dõi tiến độ, thẩm định và tham mưu kịp thời trong quản lý vốn đầu tư XDDB từ NSĐP.

Về năng lực của cán bộ công chức, biểu hiện rõ nhất ở hạn chế về năng lực tham mưu chưa đồng đều của một bộ phận cơ quan, đơn vị, CĐT. Khi đánh giá tình hình giải ngân, chính quyền tỉnh đã thừa nhận nguyên nhân chủ quan là chủ yếu, trong đó nêu rõ một số cấp ủy, CQĐP chưa quyết liệt, thiếu quyết tâm, chưa sâu sát trong tổ chức thực hiện DA; công tác chuẩn bị đầu tư còn chậm, tính sẵn sàng của DA yếu (Chủ tịch UBND tỉnh ban hành chỉ thị 14/CT-UBND). Những hạn chế này tác động trực tiếp tới các DA GTĐB của tỉnh. Hơn nữa, chính quyền tỉnh ban hành chỉ đạo yêu cầu giám đốc sở, trưởng ban, ngành cấp tỉnh không chuyển công việc thuộc thẩm quyền sang cơ quan khác và không lấy ý kiến phối hợp không cần thiết cho thấy một bộ phận bộ máy vẫn còn biểu hiện thiếu chủ động, né tránh trách nhiệm, làm chậm tiến độ xử lý công việc. Do vậy, cùng một khung pháp lý và cùng sự chỉ đạo của tỉnh,

tiến độ thực hiện DA giữa các CĐT có sự phân hóa mạnh.

Về cơ chế phối kết hợp nội bộ giữa các sở ban, ngành liên quan của tỉnh trong quản lý giá VLXD còn thiếu chặt chẽ và chưa theo kịp diễn biến thị trường làm giảm tính kịp thời của công tác nắm bắt thị trường và tham mưu điều hành chi phí đầu tư xây dựng. Mặt khác, tỉnh cũng thiếu một tổ chức chuyên nghiệp trong đánh giá độc lập (“*ý kiến thứ hai*”) về kết quả thẩm định các DA trước khi đưa DA vào lập ngân sách. Chính những nguyên nhân này lý giải tại sao nhiều khâu quản lý của tỉnh Thanh Hóa còn mang tính hình thức, thiên về hợp thức hóa thủ tục hơn là tối ưu hóa kết quả sử dụng vốn, quá đó góp phần lý giải vì sao các tiêu chí HQ4, HQ5, HQ6, HQ9, HQ10 đều nằm ở trong vùng “tập trung cải thiện” của ma trận tích hợp Kano-IPA. Như vậy, yếu tố BMCC không chỉ có ý nghĩa thống kê trong mô hình mà còn được thể hiện bằng các hạn chế cụ thể của tỉnh Thanh Hóa.

Thứ hai, do hệ thống công cụ quản lý và phương pháp điều hành của tỉnh làm phát sinh phân bổ dàn trải, thiếu lượn hóa ưu tiên, thiên về đầu vào - DM DA. Yếu tố này có mức độ ảnh hưởng đứng thứ 03 (hệ số $\beta = 0,233$) cho thấy “Bộ công cụ quản lý riêng” của tỉnh là một trong những nút thắt quan trọng.

Văn bản dưới luật chính quyền tỉnh ban hành chưa hoàn thiện và còn khoảng trống điều hành: (i) tỉnh chưa thiết lập được cơ chế phân định rõ trách nhiệm tài chính cho khâu GPMB, tái định cư cho DA đường tỉnh, nhất là đối với các DA đi qua nhiều địa bàn, dẫn đến việc xử lý nguồn vốn cho khâu này vẫn mang tính tình huống, phụ thuộc nhiều vào tung DA cụ thể; (ii) thiếu phân cấp quản lý hạ tầng đường bộ theo vòng đời (mới chỉ phân cấp quản lý về quản lý sau đầu tư XD CB) trong khi đó, các khâu trước và trong đầu tư như chuẩn bị đầu tư, phân bổ vốn, giải phóng mặt bằng, quản lý chi phí, bàn giao đưa vào sử dụng và phối hợp liên ngành trong quản lý giá vật liệu xây dựng lại chưa được thiết kế thành một cơ chế điều hành thống nhất; (iii) tỉnh vẫn chưa ban hành được một khuôn khổ mang tính địa phương hóa với các nguyên tắc, tiêu chí, trọng số ưu tiên, ngưỡng phân bổ và điều kiện ràng buộc phù hợp với đặc thù địa bàn, nên tính chủ động của tỉnh trong điều hành phân bổ vốn đầu tư XD CB còn hạn ch. (ii) chưa ban hành quy định rõ ràng về phân cấp thẩm quyền quản lý hoạt động đấu thầu (ai chịu trách nhiệm chính, ai tham gia, cơ chế xử lý kiến nghị, khiếu nại) khiến thời gian giải quyết kiến nghị, khiếu nại trong đấu thầu thường bị kéo dài, làm chậm tiến độ lựa chọn nhà thầu, ảnh hưởng trực tiếp đến KH giải ngân vốn ĐTC. (iii) cơ chế định giá đất/bồi thường GPMB được điều chỉnh chưa theo kịp mặt bằng thị trường, nhất là với đất ở và đất nông nghiệp trong vùng DA đường bộ. Mức bồi thường thấp

làm cho người dân không chấp nhận phương án GPMB, kéo dài đàm phán, khiếu nại, làm chậm tiến độ giao mặt bằng, kéo theo chậm giải ngân, thanh, quyết toán vốn.

Công cụ văn bản như KH, chương trình, chỉ đạo điều hành, hướng dẫn nội bộ... và dữ liệu phục vụ đánh giá DA (nhu cầu, lưu lượng khai thác, hiện trạng hạ tầng, tác động KTXH, quỹ đất, GPMB, môi trường...) còn phân tán theo ngành, thiếu tích hợp, dẫn đến hồ sơ đề xuất và thẩm định DA thường không đồng nhất về nội dung, mức độ đầy đủ và khả năng kiểm chứng, làm giảm chất lượng quyết định sàng lọc DM.

Về công cụ số hóa: Hệ thống quản lý tài chính - NSDP tỉnh đang sử dụng chủ yếu dựa vào TABMIS, chỉ phản ánh dòng vốn NS giải ngân, chưa có hệ thống thông tin tích hợp với quản lý vòng đời DA ĐTC; chưa có hệ thống quản lý ĐTC thông minh; công cụ chính quyền điện tử hiện nay đang sử dụng là phiên bản chính quyền điện tử 2.0, chưa nâng cấp lên phiên bản 3.0; hệ thống IOC đang trong giai đoạn triển khai thử nghiệm từ năm 2024. Do đó, lãnh đạo và cơ quan tham mưu của tỉnh vẫn phải ra quyết định trên cơ sở dữ liệu rời rạc, khó theo dõi, so sánh và cảnh báo rủi ro theo thời gian liên quan đến dự án GTĐB.

Về công cụ kỹ thuật: Dự toán NSDP đang sử dụng dựa nhiều vào phán đoán của lãnh đạo và chuyên viên kết hợp với một số chỉ tiêu định lượng đơn giản (tốc độ tăng thu bình quân, tỷ trọng thu nội địa bình quân, tỷ trọng chi đầu tư phát triển bình quân,..) để ngoại suy cho kỳ tiếp theo. Tỉnh chưa xây dựng được mô hình phân bổ vốn theo trọng số tiêu chí (tầm quan trọng, cấp bách, hiệu quả, tiến độ) cho từng tuyến đường, từng dự án; chưa áp dụng các phương pháp hiện đại về dự báo và tối ưu hóa danh mục đầu tư. Kết quả là việc lựa chọn danh mục và phân bổ vốn dễ rơi vào tình "*bình quân, dàn đều*", không phản ánh đúng mức độ ưu tiên và năng lực hấp thụ vốn của dự án. Những hạn chế này làm suy giảm đáng kể khả năng chuyên hóa mục tiêu chiến lược thành các quyết định phân bổ vốn có cơ sở khoa học.

Về phương pháp quản lý, một số cách thức tuyên truyền giáo dục phòng ngừa sai phạm còn đơn điệu (thiên về hội nghị học tập quán triệt), chưa tận dụng các kênh và phương pháp hiện đại để nâng hiệu quả tuân thủ.

Thứ ba, điều kiện kém về nguồn lực tài chính - NSDP làm bộc lộ rõ hơn các bất cập trong xác định nhu cầu đầu tư lập DM DA, điều hòa vốn, thanh toán và xử lý DA hoàn thành (TCNS có hệ số $\beta = 0,211$, đứng thứ 05 về mức độ tác động) nhưng đóng vai trò khung ràng buộc đối với toàn bộ quá trình quản lý vốn ĐTC của ĐP.

Cơ sở thu NSDP tại chỗ chưa đa dạng cơ sở thu và bền vững (phụ thuộc một số nguồn thu công nghiệp quy mô lớn) làm hạn chế dư địa bố trí vốn XDCB cho phát

triển hạ tầng GTĐB. Tỷ lệ quyết toán chi tiêu thường xuyên từ cân đối NSDP của tỉnh còn đang ở mức cao, chiếm đến hơn 50%, trong khi chi đầu tư phát triển (chủ yếu là chi đầu tư XDCB) chỉ chiếm 38% năm 2019 và tăng lên 46% vào năm 2024, chưa tạo được bước dịch chuyển rõ rệt về ưu tiên chi cho đầu tư phát triển. Trong bối cảnh hạ tầng GTĐB hiện có ở mức xuất phát điểm thấp về cấp kỹ thuật, năng lực tài khóa hạn chế tạo ra ràng buộc NSDP, buộc tỉnh phải phân tán nguồn lực cho nhiều nhiệm vụ, từ đó bộc lộ rõ hơn các yếu kém về công cụ và bộ máy trong quá trình phân bổ vốn, giải ngân và khép dự án.

b. Nhóm nguyên nhân khách quan

Các nguyên nhân khách quan nêu trên không trực tiếp tạo ra hạn chế trong quản lý, điều hành của chính quyền tỉnh, nhưng làm cho một số hạn chế đã tồn tại trở nên rõ hơn, khó khắc phục hơn và có xu hướng kéo dài hơn. Cụ thể:

Thứ nhất, nguyên nhân cốt lõi nằm ở “*Chính sách, pháp luật và cơ chế của Nhà nước*”. Kết quả khảo sát cho thấy đây là nhân tố có mức độ ảnh hưởng mạnh nhất, với hệ số $\beta = 0,251$. Sự tác động của nhân tố này thể hiện ở chỗ: khi khuôn khổ thể chế còn chông chéo, thiếu đồng bộ hoặc thường xuyên điều chỉnh, chính quyền tỉnh gặp khó khăn trong việc ổn định DM đầu tư, xác lập thứ tự ưu tiên vốn, nâng cao chất lượng thẩm định DA và tổ chức khép kín chu trình đầu tư từ quyết định đầu tư đến giải ngân, thanh toán, quyết toán.

Mặc dù trong những năm gần đây thể chế quản lý ĐTC nguồn NSNN liên tục được quan tâm, thể hiện ở các đề xuất thiết thực của đại biểu Quốc hội và sự ghi nhận, tán thành, sau cùng là ban hành Luật điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung cho phù hợp, khả thi với tình hình đất nước và thông lệ quốc tế nhưng vẫn còn tồn tại ở một số nội dung sau: (i) Quy trình thực hiện lập KH ĐTC nhiều bước (Dự kiến lần 1, Dự kiến lần 2) và vận hành từ theo hướng từ dưới lên, khiến tỉnh phải xác định lại khung vốn và điều chỉnh DM DA ưu tiên đầu tư trong KH ĐTC trung hạn; do đó, DM và khung vốn chưa “ổn định” ngay từ đầu. (ii) sự phân tách chức năng giữa lập DM đầu tư và bố trí tài chính - NS trong khuôn khổ thể chế hiện hành làm gia tăng yêu cầu phối hợp giữa cơ quan KH&ĐT và cơ quan tài chính ở ĐP, khiến quá trình lập KH vốn và tổ chức thực hiện ở Thanh Hóa trở nên phức tạp hơn; (iii) Thiếu bộ công cụ hướng dẫn kỹ thuật cho thẩm định DA, đặc biệt là SCBA. Vì vậy, tại tỉnh Thanh Hóa trong các báo cáo tiền khả thi/ đề xuất chủ trương đầu tư đang sử dụng phân tích kinh tế thuần túy thay vì SCBA. (iv) Bất cập về “*trật tự quyết định*” và vị thế pháp lý giữa quyết định “*bỏ vốn*” căn cứ trên báo cáo nghiên cứu khả thi của UBND tỉnh với quyết định chủ trương đầu

tư dựa vào báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư hay báo cáo tiền khả thi của HĐND tỉnh. Minh chứng UBND tỉnh phải điều chỉnh lại tại bước thẩm định quyết định đầu tư. (v) Đối với các tuyến đường xây dựng có cấu phần tài trợ của NSTW, Bộ KH&ĐT và Bộ Tài chính cần thẩm định tiền kiểm nguồn vốn và khả năng cân đối vốn của NSTW, từ đó có thể dẫn đến những chậm trễ hành chính không cần thiết cho ĐP. Hơn nữa, có thể xảy ra tiến độ chậm giao vốn của NSTW cho các tuyến đường này. (v) Phân mảnh chức năng giữa lập DM và bố trí tài chính - NS ở TW, theo đó ở Thanh Hóa, Sở KH&ĐT và Sở Tài chính làm giảm phối hợp trong cả giai đoạn lập KH vốn và thực hiện.

Thứ hai, yếu tố “*môi trường tự nhiên của tỉnh*” phức tạp và rủi ro thiên tai cao là nguyên nhân khách quan làm gia tăng khó khăn trong quản lý vốn đầu tư XDCB cho hạ tầng GTĐB. Kết quả khảo sát cho thấy đây là nhân tố có tác động đáng kể, với hệ số $\beta = 0,227$; trong đó, biến quan sát có mức tác động cao nhất đạt $B = 0,285$. Tác động của yếu tố này thể hiện ở chỗ nó làm trầm trọng thêm các hạn chế trong xác định nhu cầu đầu tư, chuẩn bị đầu tư, thẩm định dự án, kiểm soát chi phí, điều hành tiến độ thực hiện, cũng như giải ngân và thanh toán vốn.

Thanh Hóa có địa hình phân hóa thành 03 khu vực rõ rệt (miền núi - trung du, đồng bằng, ven biển) với đặc điểm địa chất, khí hậu khác nhau. Khu vực miền núi và trung du có địa chất tốt, tuy nhiên với diện tích chiếm đến 71,8% diện tích toàn tỉnh, giao thông đi lại gặp nhiều khó khăn do chênh cao, mưa nhiều và độ ẩm lớn; đồng bằng ven biển lại có nền đất yếu, dễ lún, phải xử lý gia cố tốn kém. Những yếu tố này làm tăng chi phí đầu tư, kéo dài thời gian chuẩn bị và thi công dự án đường bộ. Thiên tai chủ yếu là mưa lớn, lũ đột ngột làm gián đoạn thi công, gây hư hỏng hạ tầng, đòi hỏi tăng dự phòng phí và điều chỉnh thiết kế, từ đó ảnh hưởng đến tiến độ phê duyệt điều chỉnh KH vốn. Ngoài ra, các mỏ, điểm mỏ VLXD có sự phân tán không đồng đều, nhỏ lẻ trên địa bàn toàn tỉnh, nhiều huyện có lợi thế về địa hình nên có số lượng mỏ đất lớn như thị xã Nghi Sơn, huyện Hà Trung, huyện Thọ Xuân, huyện Triệu Sơn, huyện Thạch Thành nhưng một số huyện lại chỉ có 01 đến 03 mỏ như huyện Đông Sơn, huyện Nga Sơn, huyện Ngọc Lặc, huyện Bá Thước, huyện Quan Hóa, huyện Quan Sơn; huyện có nhiều mỏ cát nhất là huyện Cẩm Thủy với 14 mỏ và ít mỏ cát nhất là huyện Hậu Lộc với 1 mỏ. Khi mỏ, điểm mỏ VLXD phân tán đã làm chi phí vận chuyển tăng mạnh do cung đường vận chuyển dài làm cho đơn giá vật liệu biến động cao, từ đó phải điều chỉnh tổng mức đầu tư dự án.

Thứ ba, do các yếu tố thuộc về *điều kiện về KTXH* (biến động cùng với các cú sốc bên ngoài) chủ yếu làm trầm trọng thêm các hạn chế trong điều tiết nguồn lực,

phân bổ vốn, điều hành giải ngân và bảo đảm tính bền vững tài khóa. Dù hệ số $\beta = 0,102$ không lớn bằng hai nhóm trên, đây vẫn là nhân tố nên có tác dụng cộng hưởng với các nguyên nhân khác.

Sự tăng trưởng kinh tế - GRDP của tỉnh phụ thuộc lớn vào nhà máy lọc hóa dầu Nghi Sơn, như năm 2023, khi nhà này tạm dừng sản xuất để bảo dưỡng đã làm cho GRDP của năm này chỉ đạt 7,01% trong khi đó vào thời điểm năm 2019 là 17,15% (năm 2018 nhà máy đi vào hoạt động). Điều này thể hiện cấu trúc kinh tế của tỉnh chưa thật bền vững, làm giảm tính ổn định của nguồn lực tài chính cho đầu tư XDCB (phụ thuộc nhiều vào một số ngành hoặc dự án quy mô lớn như Lọc hóa dầu Nghi Sơn, Xi măng Nghi Sơn, và các KKT, khu công nghiệp). Sự chuyên dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp - xây dựng, phát triển mạnh du lịch biển và du lịch cộng đồng, cùng với hình thành các vùng sản xuất nông nghiệp hàng hóa, làm dịch chuyển không gian nhu cầu hạ tầng GTĐB, buộc tỉnh phải đầu tư mở mới, nâng cấp nhiều tuyến đường theo các “trục phát triển kinh tế” hoặc thậm chí là “tái cấu trúc không gian”, dẫn tới nhu cầu vốn tăng nhanh trong khi NSDP có hạn.

Quy mô dân số và số lượng phương tiện giao thông của tỉnh tăng nhanh làm gia tăng áp lực nâng cấp, mở rộng đường bộ hiện hữu trong điều kiện NSDP hạn chế, khiến công tác phân bổ vốn càng phức tạp, khó khăn (Theo báo cáo của Ban An toàn giao thông thuộc UBND tỉnh Thanh Hóa, tổng số phương tiện quản lý đến cuối năm 2024 là 168.705 xe ô tô và 2.316.020 xe mô tô, xe máy; so với số lượng quản lý năm 2019 đã tăng lên gấp khoảng 3 lần).

Các cú sốc bên ngoài như đại dịch Covid - 19 xảy ra trong các năm 2021-2022 và biến động giá VLXD làm gián đoạn thi công, đẩy chi phí lên cao, khiến nhiều DA phải kéo dài thời gian và điều chỉnh TMĐT. Nhiều thời điểm, giá VLXD thực tế tại chân công trình có biến động lớn so với giá công bố của liên Sở, có thời điểm bằng $\frac{1}{2}$ giá thị trường, nhất là vào các năm 2022, 2023, 2024 đã làm giảm độ tin cậy của căn cứ lập và điều hành chi phí, qua đó làm gia tăng khó khăn cho quản lý vốn đầu tư XDCB của tỉnh.

Thứ tư, *nhóm nguyên nhân khác*, đặc biệt là năng lực của nhà thầu, làm suy yếu trực tiếp các hạn chế trong quản lý đấu thầu, quản lý thực hiện dự án, giải ngân, thanh toán, quyết toán và hậu kiểm. Khi nhà thầu yếu về tài chính, nhân lực, công nghệ hoặc nhận quá nhiều gói thầu vượt khả năng, hiệu quả cạnh tranh trong đấu thầu giảm, tiến độ thi công dễ bị kéo dài, chất lượng thực hiện bị ảnh hưởng, phát sinh hợp đồng tăng và hồ sơ quyết toán hoàn thành chậm. Điều đó làm cho các hạn chế trong điều hành đấu thầu, kiểm soát hợp đồng và khép kín vốn đầu tư càng trở nên nghiêm trọng

hơn. Hầu hết các doanh nghiệp xây dựng tại tỉnh Thanh Hóa có quy mô nhỏ và vừa, thiếu năng lực về vốn, về lao động, về công nghệ. Năng lực lập hồ sơ báo cáo quyết toán còn chậm ảnh hưởng đến việc giải ngân vốn quyết toán hoàn thành cho DA.

Ngoài ra, xu thế công nghệ và các yêu cầu ứng dụng công nghệ mới vừa là cơ hội vừa là thách thức khách quan. Sự phát triển của mô hình thông tin công trình (BIM) và lộ trình áp dụng bắt buộc theo quy định cấp quốc gia đặt yêu cầu mới về năng lực thiết kế, quản lý số trong toàn bộ vòng đời DA. Nếu hệ sinh thái nhà thầu - tư vấn - CĐT chưa kịp thích ứng, việc chuyển đổi từ phương pháp truyền thống sang BIM có thể làm tăng chi phí tuân thủ ban đầu (nhân lực, phần mềm, quy trình), qua đó tạo áp lực mới cho quản lý DA; ngược lại, khi áp dụng hiệu quả, BIM được kỳ vọng giúp giảm sai khác thiết kế - dự toán và rút ngắn thời gian thi công so với cách làm truyền thống.

Bối cảnh chuyển đổi số - chuyển đổi xanh và thị trường vốn tạo thêm yêu cầu điều hành mới. Trong điều kiện khung khổ trái phiếu xanh và cơ chế vay nợ của CQDP đang được hoàn thiện, các công cụ như trái phiếu CQDP có thể mở ra dư địa bổ sung nguồn lực cho “*hạ tầng GTĐB xanh*”.

Kết luận chương 3

Chương 03 của luận án tập đã trung nghiên cứu thực trạng QLNN về vốn đầu tư XDDB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa theo nội dung gắn với quy trình. Ngoài ra, luận án cũng đã đánh giá thực trạng QLNN về vốn đầu tư XDDB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa theo 04 nhóm tiêu chí định tính thông qua đo lường giá trị trung bình của mức độ quan trọng và mức độ thực hiện của các chỉ tiêu trong nhóm; đánh giá thực trạng các yếu tố ảnh hưởng QLNN về vốn đầu tư XDDB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa thông qua đo lường 36 biến quan sát, NCS đã xác định mức độ ảnh hưởng của từng yếu tố. Đồng thời, NCS đã đánh giá kết quả đạt được theo đầu ra và mục tiêu, phát hiện các hạn chế đối với QLNN về vốn đầu tư XDDB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa làm cơ sở quan trọng cho việc xây dựng các giải pháp cho chương sau.

**CHƯƠNG 4: MỘT SỐ GIẢI PHÁP VÀ KIẾN NGHỊ NHẪM HOÀN THIỆN
QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ VỐN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN TỪ NGÂN
SÁCH ĐỊA PHƯƠNG CHO PHÁT TRIỂN HẠ TẦNG GIAO THÔNG
ĐƯỜNG BỘ CỦA TỈNH THANH HÓA**

4.1. Căn cứ xác định quan điểm và định hướng hoàn thiện

4.1.1. Bối cảnh quốc tế, trong nước và của tỉnh Thanh Hóa

4.1.1.1. Bối cảnh quốc tế

Những biến động gần đây của môi trường kinh tế - công nghệ đặt ra các yêu cầu đổi mới đối với quản lý vốn đầu tư XD/CB từ NSNN/NSDP. Cụ thể:

Trên bình diện kinh tế thế giới, tình hình kinh tế thế giới tiếp tục diễn biến phức tạp, nhanh chóng và khó dự báo. Trong đó, các xung đột chính trị xảy ra sau khi thế giới vừa mới bước vào thời kỳ phục hồi sau đại dịch Covid-19 tạo ra sự biến động mạnh đối với thị trường VLXD và năng lượng, cùng như gián đoạn vận tải, từ đó làm tăng rủi ro trượt giá, phát sinh điều chỉnh dự toán/giá gói thầu và kéo theo áp lực bổ sung vốn, gia hạn hợp đồng, chậm nghiệm thu - thanh toán; bối cảnh hội nhập yêu cầu xanh hóa và thích ứng biến đổi khí hậu đối với hạ tầng đường bộ yêu cầu điều chỉnh kỹ thuật, lựa chọn vật liệu - giải pháp kết cấu và tăng chi phí vòng đời DA; cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ 4 tạo động lực chủ đạo tái định hình mọi hoạt động KTXH và trong quản lý ĐTC cũng như quản lý DA xây dựng. Các yếu tố này tác động trực tiếp đến chiến lược phát triển của Việt Nam và từng ĐP, trong đó có Thanh Hóa.

4.1.1.2. Bối cảnh trong nước

Phát triển kinh tế giữ vững ổn định vĩ mô trong giai đoạn 2019-2024, với mô hình tăng trưởng đang bước vào giai đoạn đổi mới từ tăng trưởng theo chiều rộng sang tăng trưởng đổi mới sáng tạo, khoa học - công nghệ và kinh tế số.

Những thay đổi cốt lõi về thể chế đã tác động đến QLNN về vốn đầu tư XD/CB từ NSNN/NSDP: Luật ĐTC 2024 (58/2024/QH15) có hiệu lực từ 01/01/2025, thay thế luật ĐTC 2019, tạo khuôn khổ mới về quản lý vốn ĐTC, từ khâu quyết định chủ trương đầu tư, lập và giao kế hoạch trung hạn, hằng năm, đến tổ chức thực hiện, theo dõi, đánh giá và điều chỉnh kế hoạch vốn. Luật NSNN 2025 (89/2025/QH15) có hiệu lực từ năm NS 2026, tạo cơ chế phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSDP phù hợp với mô hình tổ chức CQĐP 02 cấp, qua đó tác động trực tiếp đến cơ chế huy động, phân bổ, điều hòa và quản lý vốn đầu tư xây dựng cơ bản ở cấp tỉnh Luật Đất đai 2024 (31/2024/QH15) đã định hình lại khung pháp lý về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, nên ảnh hưởng trực tiếp đến khâu GPMB, vốn là một trong những

điểm nghẽn lớn nhất đối với các DA kết cấu hạ tầng, đặc biệt là các DA giao thông đường bộ. Luật Đấu thầu 2023 (22/2023/QH15) đặt ra các yêu cầu mới về năng lực của chủ thể tham gia, quy trình lựa chọn nhà thầu, phương thức tổ chức thực hiện và cơ chế kiểm tra, giám sát, từ đó làm thay đổi đáng kể yêu cầu quản trị đối với công tác đấu thầu, mua sắm công và quản lý hợp đồng ở ĐP. Luật Thanh tra 2025 (84/2025/QH15) có hiệu lực từ ngày 01/07/2025 đã làm thay đổi đầu mối thanh tra, cơ chế hậu kiểm và phương thức giám sát.

Cùng với sự thay đổi của các luật chuyên ngành, Luật Tổ chức CQĐP năm 2025 có hiệu lực từ ngày 16/6/2025 và quy định từ ngày 01/7/2025, HĐND, UBND và các cơ quan thuộc cấp huyện kết thúc hoạt động, qua đó đã tác động trực tiếp đến cấu trúc tổ chức lãnh thổ, phân cấp quản lý, hệ thống đô thị - nông thôn và không gian phát triển của tỉnh. Trong bối cảnh đó, QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐP ở cấp tỉnh không chỉ đối mặt với yêu cầu hoàn thiện quy trình quản lý vốn theo nghĩa hẹp, mà còn phải thích ứng đồng thời với sự thay đổi của khung pháp luật về ĐTC, NS, đất đai, đấu thầu và tổ chức CQĐP. Điều này làm phát sinh yêu cầu rà soát lại thẩm quyền, trách nhiệm, cơ chế phối hợp, phương thức phân bổ và điều hành vốn, cũng như tổ chức thực thi trên địa bàn tỉnh, nhất là trong các khâu có tính then chốt như chuẩn bị đầu tư, giải phóng mặt bằng, lựa chọn nhà thầu, giải ngân, giám sát và giải trình kết quả sử dụng vốn.

4.1.1.3. Bối cảnh của tỉnh Thanh Hóa

Trong giai đoạn 2019-2025, Thanh Hóa đã khẳng định vị thế của tỉnh là một cực tăng trưởng mới ở Bắc Trung Bộ, với GRDP năm 2025 đạt 8,27%; tốc độ tăng trưởng bình quân giai đoạn 2021-2025 đạt 9,76%. Cùng với đó, hạ tầng then chốt như cảng Nghi Sơn, đường ven biển, cao tốc Bắc Nam đoạn qua tỉnh, CHK Thọ Xuân,... tạo sức bật cho liên kết vùng và thu hút đầu tư; đô thị hóa nhanh. Tuy nhiên, tăng trưởng kinh tế còn thiếu ổn định đặt ra những sức ép đáng kể đối với quản lý vốn đầu tư XDCB hạ tầng GTĐB giữa các khu vực. Đô thị hóa diễn ra nhanh nhưng cũng làm gia tăng nhu cầu đầu tư đồng bộ hạ tầng kỹ thuật, nhất là hạ tầng giao thông kết nối không gian phát triển mới.

Cùng với bối cảnh KTXH, bộ máy QLNN cấp tỉnh của tỉnh Thanh Hóa tiếp tục đổi mới, sắp xếp theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả: tỉnh đã sắp xếp lại các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, trong đó hợp nhất Sở GTVT và Sở Xây dựng thành Sở Xây dựng; Sở NN&PTNT và Sở TN&MT thành Sở NN&MT theo NQ số 618/NQ-HĐND ngày 26/02/2025; tỉnh sắp xếp lại địa giới hành chính và chia lại

thành **166 đơn vị hành chính cấp xã** khi cấp huyện kết thúc hoạt động từ ngày 01/07/2025 trên phạm vi cả nước và thực hiện mô hình CQĐP 02 cấp gồm cấp tỉnh và cấp xã; sắp xếp lại **26 Ban QLDA cấp huyện về trực thuộc UBND tỉnh; kết thúc hoạt động của 11 thanh tra sở và 26 thanh tra cấp huyện**, bố trí về thanh tra tỉnh.

Các nội dung nêu trên là căn cứ quan trọng để luận án xác định quan điểm và định hướng hoàn thiện QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa đến năm 2030, tầm nhìn 2035.

4.1.2. Quan điểm, mục tiêu phát triển kinh tế xã hội và hạ tầng giao thông đường bộ của chính quyền tỉnh Thanh Hóa

Theo Quyết định số 153/QĐ-TTg ngày 27/02/2023 về phê duyệt QH tỉnh Thanh Hóa thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2045:

4.1.2.1. Quan điểm, mục tiêu về phát triển kinh tế xã hội

a. Quan điểm phát triển

Một là, sự phù hợp của việc phát triển KTXH của tỉnh Thanh Hóa với các chủ trương, đường lối phát triển của Đảng và Nhà nước; không nằm bên ngoài các mục tiêu, định hướng chiến lược phát triển chung của TW mà phải thể hiện được tính thống nhất và đồng bộ trong các QH, KH của tỉnh.

Hai là, phát huy tối đa lợi thế vị trí chiến lược để trở thành một cực tăng trưởng cùng với Hà Nội, Hải Phòng và Quảng Ninh tạo thành tứ giác phát triển ở phía Bắc của Tổ Quốc; khai thác hiệu quả tài nguyên rừng và biển và khoáng sản để phát triển bền vững ngành công nghiệp, du lịch và dịch vụ.

Ba là, khắc phục những khuyết tật của thị trường, hướng tới phát triển hài hòa, cân đối giữa các khu vực đồng bằng, ven biển và miền núi; giữa sự phát triển đô thị với xây dựng nông thôn mới văn minh và hiện đại;

Bốn là, kết hợp hài hòa giữa phát triển theo chiều rộng với chiều sâu, trong đó chú trọng vào chiều sâu gắn với nâng cao chất lượng tăng trưởng, đáp ứng đồng thời đạt được các mục tiêu ở cả 03 trụ cột của phát triển bền vững.

Năm là, gắn phát triển KTXH với củng cố quốc phòng, an ninh toàn dân; chủ động hội nhập quốc tế và mở rộng quan hệ đối ngoại.

b. Mục tiêu cụ thể phát triển kinh tế xã hội

Về kinh tế: Tốc độ tăng trưởng GRDP giai đoạn 2021-2030 đạt từ 10,1% trở lên. Cơ cấu kinh tế đến năm 2030: Nông, lâm, thủy sản chiếm 5,1%; công nghiệp-xây dựng chiếm 57%; dịch vụ chiếm 33,3% (thuế sản phẩm chiếm 4,6%). GRDP bình quân đầu người đến năm 2025 đạt khoảng 4.200 USD trở lên; năm 2030 đạt 7.850 USD trở lên;

tỷ lệ đô thị hóa đến năm 2030 đạt 50% trở lên. Về văn hóa, xã hội: tốc độ tăng dân số bình quân hằng năm duy trì ở mức 0,5-0,75%; tỷ lệ lao động qua đào tạo năm 2025 đạt 75%; năm 2030 đạt 80%; tỷ lệ hộ nghèo giảm bình quân hằng năm từ 1,5% trở lên.

4.1.2.2. Quan điểm, mục tiêu phát triển hạ tầng giao thông đường bộ đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2035

a. Quan điểm phát triển

Thứ nhất, đầu tư xây dựng phát triển hạ tầng GTĐB phải đạt được sự đồng bộ, hiện đại về cấp kỹ thuật, phù hợp với xu hướng phát triển của các phương tiện cơ giới ngày nay; tăng cường sự kết nối liên vùng theo quy hoạch không gian của tỉnh, tiếp nối hợp lý và đồng bộ với các hệ thống giao thông đối ngoại; đáp ứng được nhu cầu phát triển KTXH của tỉnh. Thứ hai, ưu tiên phân lớn nguồn lực cân đối NSDP để đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB trọng yếu, hoàn thiện cứng hóa đường giao thông nông thôn; đồng thời bố trí nguồn vốn cho công tác bảo trì thường xuyên nhằm khai thác tối đa năng lực phục vụ theo thiết kế của hạ tầng GTĐB hiện có. Thứ ba, dành quỹ đất hợp lý để phát triển hạ tầng GTĐB; đảm bảo hành lang an toàn GTĐB, gắn kết phát triển hạ tầng với bảo vệ môi trường và quốc phòng an ninh.

b. Mục tiêu cụ thể phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của tỉnh

- Đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2035: Đường tỉnh ở khu vực đồng bằng, trung du, đồi núi thấp đạt tiêu chuẩn cấp III; ở khu vực miền núi và trung du đạt tiêu chuẩn cấp IV; đường tỉnh và đường xã được nhựa hóa và bê tông hóa đến 100% gắn với mục tiêu xây dựng nông thôn mới. Về vận tải: Tổng khối lượng vận tải đường bộ đảm nhận 95,6%; tổng khối lượng vận tải hàng hóa đường bộ đảm nhận 60,8%.

4.2. Quan điểm và định hướng hoàn thiện quản lý nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ tỉnh Thanh Hóa đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2035

4.2.1. Quan điểm

Công tác hoàn thiện QLNN về vốn đầu tư XD CB từ NSDP phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa cần quán triệt 06 quan điểm chủ đạo sau:

Thứ nhất, bảo đảm tuân thủ Hiến pháp và pháp luật, thực hiện thống nhất trong toàn bộ quá trình quản lý ĐTC vốn NSDP. Công tác quản lý vốn đầu tư XD CB từ NSDP phải được đặt trong khuôn khổ pháp lý của Luật NSNN, Luật ĐTC, Luật Xây dựng, Luật Đấu thầu, Luật Đường bộ, ... và các văn bản hướng dẫn trong toàn bộ các nội dung cốt lõi của chu trình quản lý vốn đầu tư XD CB, từ khâu xác định nhu cầu và ra quyết định đầu tư; quản lý phân bổ vốn; quản lý giải ngân, thanh, quyết toán;

đến giám sát, thanh, kiểm tra vốn đầu tư.

Thứ hai, bảo đảm tính nhất quán giữa mục tiêu phát triển hạ tầng GTĐB và kỷ luật NS. Quản lý vốn đầu tư XDCB phải đồng thời đáp ứng yêu cầu phát triển kết nối mạng lưới (theo QH và nhu cầu thực tiễn) và yêu cầu tuân thủ kỷ luật KH vốn; hạn chế tối đa tình trạng mở rộng DM không tương thích với năng lực nguồn lực, làm suy giảm hiệu quả phân bổ và kéo dài thời gian hoàn thành công trình.

Thứ ba, ưu tiên theo tiêu chí và mức độ sẵn sàng triển khai. Quyết định đầu tư và bố trí vốn cần dựa trên hệ tiêu chí định lượng/định tính thống nhất (kết nối mạng lưới, hiệu quả KTXH, ATGT, tính cấp thiết, khả năng tổ chức thực hiện, mức độ hoàn thiện thủ tục), đồng thời coi “tính sẵn sàng” là điều kiện bắt buộc để hạn chế rủi ro kéo dài DA.

Thứ tư, quản lý rủi ro trong quá trình đầu tư XDCB. Trọng tâm quản lý chuyển dịch từ kiểm soát thủ tục đơn lẻ sang kiểm soát rủi ro: rủi ro chuẩn bị DA, rủi ro GPMB, rủi ro năng lực nhà thầu, rủi ro thanh - quyết toán. Nguyên tắc này yêu cầu thiết kế cơ chế dự phòng, cảnh báo sớm và điều chỉnh kịp thời trong giới hạn kỷ luật NS.

Thứ năm, tăng cường phân định trách nhiệm và giải trình theo kết quả. Cơ quan QLNN ở cấp tỉnh và các CĐT/Ban QLDA cần được ràng buộc bằng chỉ tiêu về kết quả và nghĩa vụ giải trình, trong đó giải ngân không được coi là một mục tiêu đơn độc mà gắn với tiến độ thực hiện, chất lượng và hoàn thành quyết toán.

Thứ sáu, chuẩn hóa quy trình, số hóa và tăng tính truy vết của dữ liệu quản lý vốn. Mọi khâu từ xác định DM DA ưu tiên đầu tư, phân bổ, quản lý đấu thầu, nghiệm thu, thanh toán, quyết toán đến kiểm tra, giám sát cần được chuẩn hóa biểu mẫu, mã hóa và số hóa dữ liệu trên hệ thống thông tin tập trung (phần mềm PIM, đấu thầu qua mạng, Bigdata, GIS GTĐB), nhằm giảm sai lệch, rút ngắn thời gian xử lý hồ sơ và tăng minh bạch trách nhiệm giải trình.

Thứ bảy, đề cao nguyên tắc hiệu quả, tiết kiệm và bền vững trong sử dụng vốn NSDP; kiên quyết cắt giảm, điều chỉnh hoặc dừng dự án không còn phù hợp với QH, hiệu quả thấp, không đảm bảo môi trường; ưu tiên vốn cho các dự án GTĐB trọng điểm, có tác động lan tỏa lớn đến phát triển vùng, miền núi, biên giới.

4.2.2. Định hướng

Thứ nhất, thiết lập khung phân định rõ thẩm quyền và trách nhiệm theo chu trình quản lý vốn trong bối cảnh bộ máy hành chính đã được sắp xếp theo mô hình CQĐP 02 cấp. Cần bảo đảm mỗi khâu trong chu trình quản lý vốn có chủ thể chịu trách nhiệm xác định, đồng thời tăng tính chủ động đi kèm trách nhiệm giải trình của người đứng đầu. Tổ chức các Ban QLDA theo hướng chuyên nghiệp, tinh gọn và phù hợp

phân bổ không gian quản lý, nhằm nâng năng lực điều phối dự án, quản trị hợp đồng và kiểm soát tiến độ. Công tác GPMB được định hướng quản trị theo rủi ro, với các yêu cầu rõ về kế hoạch, nguồn lực và tiến độ mặt bằng theo mốc triển khai để hạn chế kéo dài và phát sinh chi phí.

Thứ hai, nâng cao chất lượng khâu xác định nhu cầu và ra quyết định đầu tư nhằm lựa chọn DM theo cách tiếp cận mạng lưới - hiệu quả - tính sẵn sàng thực hiện. DM DA GTĐB cần được sàng lọc theo tiêu chí thống nhất (kết nối liên vùng, vai trò nút thắt, ATGT, tác động phát triển không gian, hiệu quả KTXH, khả năng triển khai), đồng thời yêu cầu rõ về mức độ hoàn thiện thủ tục và điều kiện mặt bằng theo các mốc khả thi. KH hằng năm được tổ chức như phân kỳ của KH trung hạn, hạn chế điều chỉnh mang tính ngắn hạn làm suy giảm kỷ luật KH và kéo dài thời gian hoàn thành DA.

Thứ ba, quản lý phân bổ vốn cần tập trung, có thứ tự ưu tiên và gắn với khả năng hoàn thành, coi kết quả thực hiện và mức độ sẵn sàng là căn cứ điều hành chủ đạo. Cơ chế phân bổ vốn cần chuyển từ “phân tán theo đề xuất” sang “phân bổ theo tiêu chí và trạng thái DA”, ưu tiên các DA trọng điểm theo QH và KH ĐTC trung hạn, giảm bố trí vốn mỏng gây ra kéo dài. Điều hòa vốn trong năm được thực hiện theo nguyên tắc vốn dịch chuyển tới các DA đạt tiến độ, đủ điều kiện thanh toán và bảo đảm hiệu quả sử dụng vốn; đồng thời có định hướng huy động nguồn lực ngoài NS cho các cấu phần có khả năng thu hồi vốn theo khuôn khổ pháp luật hiện hành, và chủ động đề xuất hỗ trợ từ NSTW đối với các DA có chất liên tỉnh, liên quốc gia trên địa bàn.

Thứ tư, định hướng quản lý hoạt động thanh toán phải bám sát khối lượng hoàn thành, hồ sơ nghiệm thu được chuẩn hóa và kiểm soát chất lượng ngay từ chủ đầu tư/ban QLDA nhằm giảm tình trạng bổ sung lặp lại. Quyết toán được coi là khâu hoàn tất trách nhiệm tài chính của DA; cần định hướng rút ngắn thời gian quyết toán sau nghiệm thu, gắn trách nhiệm của chủ đầu tư/ban QLDA và các chủ thể liên quan với tiến độ lập, thẩm tra, phê duyệt quyết toán.

Thứ năm, định hướng giám sát chuyển từ kiểm tra theo vụ việc sang giám sát theo chỉ tiêu và theo rủi ro, bảo đảm khả năng phát hiện sớm điểm nghẽn và quy trách nhiệm. Cần xây dựng bộ KPI theo chu trình (tính sẵn sàng DA; mức độ tập trung vốn; tiến độ thực hiện; tỷ lệ phát sinh/điều chỉnh; thời gian xử lý hồ sơ thanh toán; tỷ lệ quyết toán đúng hạn; hiệu quả khai thác sau đầu tư) và tổ chức cơ chế công khai dữ liệu ở mức phù hợp để tăng minh bạch và áp lực giải trình. Công tác thanh tra, kiểm tra được định hướng tập trung vào các khâu/dự án có rủi ro cao, nâng tính chuyên nghiệp và hiệu lực kiến nghị xử lý. Đồng thời, thúc đẩy hiện đại hóa quản lý bằng

việc tích hợp hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu quản lý đầu tư công (bao gồm đấu thầu qua mạng, phần mềm quản lý dự án, dữ liệu hợp đồng, khối lượng, thanh toán và GIS GTĐB), hướng tới mô hình quản lý dựa trên dữ liệu và kết quả.

4.3. Hệ thống giải pháp hoàn thiện quản lý nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của tỉnh Thanh Hóa và lộ trình thực hiện

4.3.1. Hoàn thiện phân cấp quản lý vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của tỉnh Thanh Hóa

4.3.1.1. Hoàn thiện tổ chức bộ máy quản lý cấp tỉnh, ngành thanh tra tỉnh và CĐT

Cơ sở hình thành giải pháp:

Trong phần lớn giai đoạn 2019-2024, trước khi thực hiện sắp xếp tổ chức bộ máy cấp tỉnh năm 2025, các khâu lập KH, DM DA ĐTC và lập KH, phân bổ chi đầu tư XDCB từ NSDP chưa được tập trung cùng một đầu mối chuyên môn, mà vẫn được thực hiện qua sở KH&ĐT và Sở Tài chính. Mặc dù Ban QLDA công trình giao thông đã được thành lập từ 9/2021, việc chuyên nghiệp hóa CĐT đối với các DA đường bộ chưa hoàn toàn triệt để, do trên thực tế vẫn còn DA giao thông do các CĐT khác ngoài Ban đảm trách. Bên cạnh đó, hệ thống thanh tra nhiều đầu mối (tỉnh - sở - huyện) làm gia tăng giao thoa trong kiểm tra nội bộ sở và thanh tra của ngành thanh tra. Hơn nữa, sau khi sắp xếp, hợp nhất để hình thành đầu mối mới là Sở Tài chính, ở giai đoạn đầu có khối lượng nhiệm vụ tập trung vào một cơ quan rất lớn, trong điều kiện đồng thời tham mưu cả ĐTC và NS, tài sản công và thích ứng với mô hình CQĐP 02 cấp trong ngắn hạn đã tạo ra sự chưa ổn định hoàn toàn; tinh gọn bộ máy thanh tra tạo ra các khe hở về giám độ bám chiều sâu chuyên môn theo ngành, tăng áp lực lựa chọn hướng trọng điểm thanh tra tỉnh; Ban QLDA chuyên ngành công trình giao thông tiếp nhận 9 Ban QLDA khu vực (Mường Lát, Quan Hóa, Quan Sơn, Bá Thước, Lang Chánh, Ngọc Lặc, Cẩm Thủy, Thường Xuân, Triệu Sơn) và “tổ chức lại thành phòng trực thuộc Ban” đặt ra các yêu cầu rất cao về sắp xếp nhân sự, chuẩn hóa quy trình nội bộ và bảo đảm năng lực hỗ trợ tại cấp xã. Kết quả từ khảo sát cho thấy, đây là nguyên nhân chủ quan có mức độ ảnh hưởng lớn nhất đến hiệu quả quản lý vốn, với hệ số $\beta = 0,248$.

Nội dung giải pháp:

Thứ nhất, về tổ chức bộ máy quản lý ở cấp tỉnh: Tỉnh tiếp tục hoàn thiện phân cấp gắn với thẩm quyền với trách nhiệm giải trình, qua đó làm tăng tính thống nhất của chu trình ra quyết định và khắc phục hạn chế quản lý theo từng chức năng KH&ĐT và tài chính -NSDP. Thật vậy, vấn đề không nằm ở chỗ “hợp nhất hay tách biệt” về mặt

tổ chức, mà chủ yếu phụ thuộc vào khả năng thiết kế vận hành các “*cơ chế phối hợp - kiểm soát - phản biện*” đủ mạnh để đảm bảo tính nhất quán giữa trần nguồn lực, lựa chọn DM, bố trí vốn và giám sát thực hiện (theo Spackman, 2002). Theo đó, điều kiện để “tích hợp” không làm suy yếu cơ chế kiểm soát đó là: (i) phân tách vai trò theo chu trình: tách rõ nhóm đề xuất và định hình DM (phòng Tổng hợp - QH và phòng Kinh tế ngành) khỏi nhóm thẩm định - đấu thầu - giám sát (phòng Thẩm định, đấu thầu và giám sát đầu tư), đồng thời duy trì nhóm cân đối nguồn lực (phòng Quản lý NS & Thống kê tài chính) như một tuyến kiểm soát độc lập tương đối. (ii) Thiết lập cơ chế đồng phê duyệt dựa trên ngưỡng rủi ro của DA (là các DA có quy mô lớn: DA nhóm A, nhóm B cận ngưỡng A; kỹ thuật phức tạp như hầm, cầu lớn, xử lý nền đất yếu, khối lượng GPMB, tác động lớn, tác động môi trường, xã hội; tác động liên vùng ảnh hưởng đến nhiều ĐP...) phải có ý kiến bắt buộc của phòng Quản lý NS & Thống kê tài chính và phòng Thẩm định, đấu thầu và giám sát đầu tư nhằm hạn chế cơ chế xử lý công việc theo chu trình khép kín trong nội bộ một tuyến chức năng. (iii) Cùng cố giám sát sau quyết định đầu tư gắn với cơ chế phản hồi chính sách, theo đó kết quả thực hiện, kiểm tra và đánh giá của kỳ trước phải được sử dụng để điều chỉnh tiêu chí lựa chọn DM DA và nguyên tắc phân bổ vốn ở kỳ sau; qua đó hệ thống quản lý không chỉ dừng ở việc hoàn tất thủ tục, mà từng bước vận hành như một hệ thống có khả năng học hỏi và tự điều chỉnh từ thực tiễn.

Cùng với việc kiện toàn tổ chức bộ máy, cần xây dựng cơ chế phối hợp, phân cấp và giám sát rõ ràng để đảm bảo hiệu lực, hiệu quả trong quản lý ĐTC từ NSĐP: Ban hành Quy chế phối hợp liên ngành giữa Sở Tài chính, Sở Xây dựng, KBNN tỉnh và các đơn vị cấp xã. Quy chế phải quy định rõ quy trình trao đổi, chia sẻ dữ liệu, trách nhiệm giải trình và thời hạn xử lý hồ sơ, bảo đảm nguyên tắc “*một việc - một đầu mối - một kết quả*”. Tăng cường ứng dụng công nghệ số và cơ sở dữ liệu dùng chung, như hệ thống IOC, TABMIS, SPS, và phần mềm quản lý DA tích hợp, cho phép cập nhật, giám sát tiến độ, giải ngân và quyết toán dự án theo thời gian thực.

Thiết lập cơ chế giám sát nhiều lớp tương đối độc lập và đối soát chéo: Giám sát nội bộ trong các sở, ban, ngành tỉnh thông qua hệ thống báo cáo số hóa. Giám sát ngang giữa các cơ quan cùng cấp (ví dụ: giữa Sở Xây dựng và Sở Tài chính). Giám sát xã hội bởi HĐND tỉnh, Mặt trận Tổ quốc, cộng đồng dân cư và báo chí chính thống thông qua công khai các thông tin liên quan đến đầu tư, vốn và tiến độ trên Cổng thông tin điện tử của tỉnh.

Thứ hai, về tổ chức bộ máy ngành thanh tra tỉnh: Chính quyền tỉnh nên cơ cấu

nội bộ Thanh tra tỉnh theo các nhóm nghiệp vụ sâu gắn với chu trình quản lý vốn ĐTC, như: nhóm thanh tra khâu chuẩn bị đầu tư và giao KH vốn; nhóm thanh tra thực hiện DA, xây dựng, đất đai và GPMB; nhóm thanh tra thanh toán, giải ngân, quyết toán và hậu thanh tra; nhóm xử lý khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, tiêu cực liên quan đến ĐTC. Cách tổ chức này phù hợp với vị trí, chức năng của Thanh tra tỉnh là cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, có nhiệm vụ thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, UBND cấp xã và thanh tra việc chấp hành pháp luật trong các lĩnh vực thuộc phạm vi QLNN của các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh

Thứ ba, về tổ chức bộ máy CĐT theo hướng chuyên nghiệp hóa:

Chính quyền tỉnh Thanh Hóa cần thực hiện theo hướng thống nhất giao một CĐT chuyên ngành là Ban QLDA đầu tư công trình giao thông Thanh Hóa. Giải pháp này nhằm khắc phục tình trạng phân tán CĐT, không đồng đều về năng lực quản lý DA công trình giao thông. Trong bối cảnh tiếp nhận 09 Ban QLDA cấp huyện, tỉnh cần tái thiết kế được mô hình vận hành đủ thống nhất, chuyên nghiệp và bám sát thực tiễn địa bàn. Theo đó, tỉnh cần xác định rõ mọi DA GTĐB sử dụng vốn NSĐP do cấp tỉnh quyết định đầu tư hoặc quản lý về nguyên tắc thì giao cho Ban QLDA đầu tư công trình giao thông Thanh Hóa làm CĐT; chỉ những trường hợp thật sự đặc thù mới xem xét giao chủ thể khác và phải có tiêu chí ngoại lệ rõ ràng. Đồng thời, Ban cần được tổ chức theo mô hình quản trị tập trung về chức năng ở cấp Ban, nhưng duy trì các đầu mối tác nghiệp theo khu vực để tiếp tục bám sát hiện trường, phối hợp với chính quyền xã xử lý các vấn đề phát sinh trong GPMB, thi công, nghiệm thu và hoàn thiện hồ sơ. Song song với đó, phải chuẩn hóa thống nhất quy trình nghiệp vụ, dữ liệu và chế độ báo cáo giữa các đầu mối.

Thứ tư, về tổ chức bộ máy thực hiện hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư:

Sau khi thực hiện mô CQĐP 2 cấp, tỉnh Thanh Hóa cần hoàn thiện tổ chức bộ máy thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo hướng cấp xã là đầu mối trực tiếp tổ chức kiểm đếm, lập, thẩm định, trình phê duyệt và thực hiện phương án; còn cấp tỉnh tập trung vào vai trò ban hành khung chính sách, đơn giá, mức chi và quy trình thống nhất, đồng thời kiện toàn đầu mối hỗ trợ chuyên môn liên ngành, điều phối các DA liên xã và DA trọng điểm, tổ chức xây dựng các khu tái định cư, cũng như tăng cường kiểm tra, giám sát tiến độ và chất lượng thực hiện trên toàn địa bàn. Đây là hướng tổ chức phù hợp để vừa bảo đảm đúng tinh thần mô hình CQĐP 2 cấp, vừa không làm suy giảm năng lực thực thi trong bối cảnh tỉnh là ĐP có khối lượng công tác GPMB và tái định cư rất lớn.

4.3.1.2. Hoàn thiện nội dung phân cấp quản lý vốn

Cơ sở hình thành giải pháp:

Trong phạm vi phân cấp quản lý hạ tầng GTĐB, tỉnh Thanh Hóa mới tập trung vào phân cấp quản lý về khai thác - bảo trì - bảo vệ. Theo kết quả từ ma trận Kano-IPA: HL1 (Phân cấp quản lý vốn đầu tư XD/CB nguồn NSĐP tại tỉnh có phạm vi điều chỉnh đầy đủ) nằm ở vùng “*tập trung cải thiện*”. Đối với phân cấp nhiệm vụ chi NS cấp tỉnh chưa đồng bộ phân cấp và lượng hóa mức độ tham gia của NS cấp huyện trong trách nhiệm chi GPMB, hỗ trợ tái định cư theo từng DA nhằm cải thiện hiệu suất tiến độ thi công. Cơ chế điều tiết nguồn thu giữa các cấp NSĐP và điều tiết tỷ lệ % khác nhau theo các tiêu chí làm gia tăng năng lực tài khóa giữa các địa bàn.

Nội dung giải pháp:

Thứ nhất, UBND tỉnh Thanh Hóa cần khẩn trương rà soát, xây dựng và ban hành lại khung phân cấp quản lý hệ thống đường bộ ĐP phù hợp với mô hình CQĐP 2 cấp sau ngày 01/7/2025, đồng thời gắn chặt với phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi của từng cấp NSĐP. Khung phân cấp này phải bảo đảm sự thống nhất giữa phân cấp quản lý hành chính tuyến đường với phân cấp nguồn lực tài chính, nhiệm vụ chi và trách nhiệm tổ chức thực hiện, để mỗi cấp được giao quản lý đều có đủ thẩm quyền, nguồn lực và năng lực tương ứng. Trong điều kiện sau sắp xếp, cơ quan quản lý đường bộ của tỉnh bao gồm Sở Xây dựng, Ban Quản lý KKT Nghi Sơn và các KCN, và UBND cấp xã; còn hệ thống đường bộ ĐP cần được tổ chức lại theo các nhóm đường tỉnh, đường đô thị, đường xã và đường thôn. Cụ thể:

Đối với đường tỉnh, tỉnh có thể nghiên cứu áp dụng linh hoạt một trong 03 phương án sau. Phương án 01: tập trung quản lý ở cấp tỉnh. Theo phương án này, toàn bộ các tuyến đường tỉnh giao cho Sở Xây dựng quản lý thống nhất; trường hợp các tuyến nằm trong phạm vi chức năng đặc thù thì giao Ban Quản lý KKT Nghi Sơn và các KCN quản lý theo phân công. Tương ứng với đó, nguồn vốn đầu tư, bảo trì và nâng cấp chủ yếu do NS cấp tỉnh bảo đảm. Đây là phương án có ưu điểm về tính thống nhất trong quản lý kỹ thuật, bảo trì và điều phối mạng lưới. Phương án 02: phân cấp linh hoạt trên cơ sở tái phân loại tuyến. Theo phương án này, tỉnh giữ nguyên cơ chế quản lý đối với các tuyến đường tỉnh hiện do Sở Xây dựng hoặc Ban Quản lý KKT Nghi Sơn và các KCN quản lý; đồng thời rà soát các tuyến đường huyện cũ, tuyến nào có vai trò liên xã, liên vùng, kết nối động lực thì nâng lên đường tỉnh để giao cấp tỉnh quản lý, còn tuyến nào chủ yếu phục vụ phạm vi địa bàn cơ sở thì chuyển thành đường xã hoặc đường đô thị để giao UBND cấp xã quản lý. Trường hợp cấp xã

chưa đủ điều kiện về tài chính, nhân lực hoặc kỹ thuật thì tỉnh cần có cơ chế tạm giao cấp tỉnh quản lý hoặc hỗ trợ có mục tiêu trong thời gian chuyển tiếp. Phương án 03: phân cấp mạnh cho cấp cơ sở. Theo phương án này, Sở Xây dựng chủ yếu thực hiện chức năng tham mưu về quy hoạch, tiêu chuẩn kỹ thuật, định mức, kiểm tra và giám sát; còn việc đầu tư, quản lý và bảo trì các tuyến đường địa phương được giao tối đa cho UBND cấp xã. Tuy nhiên, phương án này chỉ nên xem là định hướng dài hạn, áp dụng có chọn lọc đối với những địa bàn có năng lực tài chính, quản trị và kỹ thuật đủ mạnh.

Đối với đường huyện cũ, sau khi bỏ cấp huyện, UBND tỉnh cần tổ chức rà soát, phân loại lại toàn bộ các tuyến để xác định hướng quản lý phù hợp. Những tuyến có vai trò kết nối liên xã, liên vùng, phục vụ phát triển KTXH của tỉnh hoặc đã được QH nâng cấp thì cần chuyển lên đường tỉnh để tỉnh trực tiếp quản lý. Những tuyến còn lại cần được xác định rõ phạm vi và tính chất phục vụ để phân cấp lại: nếu tuyến chủ yếu nằm trong phạm vi một xã thì giao xã đó quản lý như đường xã; nếu tuyến đi qua nhiều xã nhưng chưa đủ điều kiện nâng lên đường tỉnh thì tỉnh cần quy định rõ cơ chế một đầu mỗi chủ trì quản lý, đồng thời có cơ chế phối hợp và hỗ trợ NS từ cấp tỉnh, tránh tình trạng chia cắt quản lý theo từng đoạn làm giảm tính thống nhất của tuyến.

Đối với đường xã, tỉnh cần tiếp tục rà soát, phân loại theo đặc điểm nông thôn, đô thị và theo mức độ quan trọng của tuyến để làm căn cứ phân cấp nguồn lực phù hợp với nhiệm vụ chi đầu tư xây dựng cơ bản và bảo trì. Việc phân cấp cho cấp xã chỉ thực sự khả thi khi đi kèm với tiêu chí phân bổ ngân sách rõ ràng, bao gồm chiều dài tuyến, cấp kỹ thuật, lưu lượng khai thác, tính chất liên xã, điều kiện địa hình và năng lực tài chính của từng xã. Trên cơ sở đó, tỉnh cần thiết kế cơ chế hỗ trợ có mục tiêu đối với các xã yếu năng lực, đặc biệt là các xã miền núi, biên giới, xã mới sáp nhập hoặc có mạng lưới đường lớn nhưng khả năng cân đối ngân sách hạn chế.

Tóm lại, giải pháp phân cấp quản lý tuyến đường bộ ở Thanh Hóa sau khi bỏ cấp huyện cần được thực hiện theo hướng tái phân loại lại toàn bộ mạng lưới, xác định rõ chủ thể quản lý tương ứng và gắn chặt với phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSDP. Trong 03 phương án nêu trên, phương án tập trung quản lý ở cấp tỉnh là phù hợp hơn trong ngắn hạn; phương án phân cấp linh hoạt trên cơ sở tái phân loại tuyến có thể xem là hướng thực hiện phù hợp trong trung hạn; còn phương án phân cấp mạnh cho cấp xã chỉ nên áp dụng từng bước, có điều kiện và đi kèm với cơ chế hỗ trợ kỹ thuật, tài chính đầy đủ.

Thứ hai, HĐND tỉnh cần hoàn thiện cơ chế phân cấp quản lý NSDP phù hợp với mô hình CQĐP 02 cấp, trên nền tảng Luật NSNN 2025 có hiệu lực từ ngày

01/01/2026 và thực tiễn chuyển tiếp theo Nghị quyết số 08/2025/NQ-HĐND của tỉnh Thanh Hóa, trong đó nguồn thu của NS cấp huyện được chuyển về NS cấp tỉnh, còn phần lớn nhiệm vụ chi của cấp huyện được chuyển xuống cấp xã. Trên cơ sở đó, HĐND tỉnh cần thể chế hóa ổn định các nguyên tắc phân cấp này trong NQ phân cấp NS giai đoạn mới theo Luật NSNN 2025, thay cho cách xử lý mang tính chuyển tiếp ngắn hạn. Theo hướng đó, tỉnh cần thiết kế cơ chế phân cấp nguồn thu và điều tiết tỷ lệ % theo nhóm địa bàn khu vực (xã nông thôn, xã nông thôn miền núi hoặc khó khăn, và phường/xã có tính chất đô thị) và theo nhu cầu thực tế.

Bên cạnh đó, trong cơ chế bổ sung từ NS cấp tỉnh cho NS cấp xã cần được thiết kế lại theo hướng giảm dần phương thức phân bổ mang tính trường hợp, phụ thuộc vào quá trình đề xuất và xem xét hành chính, đồng thời tăng tỷ trọng phân bổ theo công thức, tiêu chí và điều kiện đầu ra được quy định trước, công khai và áp dụng thống nhất (dân số, diện tích, mức độ khó khăn, khối lượng dịch vụ công và quy mô hạ tầng do xã quản lý). Hơn nữa, việc quản lý gián tiếp đầu tư XD CB phát triển hạ tầng GTNT đặt trong bối cảnh mô hình 02 cấp đòi hỏi chính quyền tỉnh tiếp tục tổ chức thực hiện theo nguyên tắc cấp tỉnh chịu trách nhiệm về thiết kế phân bổ và điều hòa nguồn lực, còn cấp xã chịu trách nhiệm về tổ chức thực hiện và kết quả đầu ra.

Thứ ba, tỉnh cần ban hành một quy định riêng về trách nhiệm tài chính đối với GPMB, tái định cư của DA đường tỉnh. Quy định này nên xác định rõ: DA nào NS tỉnh bảo đảm phần lớn chi phí GPMB; trường hợp tuyến đi qua nhiều xã thì xã nào chịu trách nhiệm kiểm đếm, xác minh nguồn gốc đất, lập hồ sơ chi trả; cơ quan nào thẩm định và cơ quan nào phê duyệt; nguyên tắc tạm ứng, hoàn ứng và xử lý tăng chi do biến động giá đất. Cách làm này phù hợp với thực tế Thanh Hóa vừa phải điều chỉnh khung phân cấp NS do thay đổi mô hình tổ chức, trong khi điểm nghẽn lớn nhất của giải ngân hiện vẫn là thiếu mặt bằng sạch.

4.3.2. Hoàn thiện công tác xác định nhu cầu đầu tư và quyết định đầu tư

Cơ sở hình thành giải pháp:

Tỉnh Thanh Hóa xác định nhu cầu đầu tư và lựa chọn DM đầu tư chưa khóa các mục tiêu xử lý điểm nghẽn nội vùng, đô thị trung tâm, cầu yếu vào thiết kế DM; công tác thẩm định chủ trương đầu tư chưa thực sự phát huy vai trò sàng lọc ban đầu DA; nội dung thẩm định còn thiên về chỉ tiêu kinh tế thuần túy; tiêu chí định lượng DA không cần thiết, kém khả thi hoặc chưa phù hợp định hướng phát triển còn thiếu rõ ràng. Minh chứng từ kết quả Kano-IPA tương đồng với kết luận hậu kiểm, khi 02 chỉ báo PH2 (DM đầu tư hạ tầng GTĐB phù hợp với nhu cầu phát triển thực tế của tỉnh);

HQ5 (Tiêu chí để lựa chọn DA đưa vào KH vốn được công khai minh bạch); HQ4 (Công tác thẩm định các DA trước khi đưa vào DM bố trí vốn được thực hiện chặt chẽ) nằm ở vùng “*tập trung cải thiện*”.

Nội dung giải pháp:

Thứ nhất, chuẩn hóa tiêu chí “phù hợp QH” theo nghĩa vận hành và mục tiêu mạng lưới. Công tác xác định nhu cầu đầu tư và quyết định đưa DA vào DM cần được thực hiện trên cơ sở bảo đảm tính nhất quán giữa các cấp QH, đồng thời thống nhất cách hiểu “phù hợp QH” theo hướng phù hợp vai trò mạng lưới và mục tiêu kết nối, thay vì chỉ dựa trên tiêu chí hình thức “có tên trong QH”. Theo đó, hồ sơ đề xuất DA phải bổ sung nội dung phân tích: (i) đóng góp của DA đối với cấu trúc mạng lưới và liên kết không gian phát triển; (ii) mức cải thiện năng lực khai thác (thông hành, an toàn, khả năng tiếp cận); (iii) tính tương thích với nhu cầu hiện trạng và dự báo nhu cầu (dân cư, hoạt động kinh tế, mật độ phương tiện, hiện trạng kết nối).

Thiết lập cơ chế sàng lọc DM theo mô hình “Ba cổng kiểm soát đầu tư” gắn với MTEF nhằm bảo đảm sự chuyên hóa từ mục tiêu QH sang KH đầu tư khả thi về nguồn lực. Cụ thể: Cổng lọc 01: Phù hợp với nhu cầu thực tế và xử lý điểm nghẽn giao thông: Kiểm chứng lại mức độ phù hợp giữa định hướng QH và nhu cầu thực tiễn (dân cư, kinh tế vùng, mật độ xe, hạ tầng kết nối hiện có); ưu tiên những tuyến đường đáp ứng trực tiếp các mục tiêu của KH phát triển KTXH 05 năm như: giải tỏa tắc nghẽn đô thị, tăng năng lực hành lang kinh tế. Như vậy, cổng 01 gắn chặt với QH và KH 05 năm nhưng cần thêm bước xác minh dữ liệu thực tế. Cổng lọc 02: Sẵn sàng triển khai (GPMB, thiết kế kỹ thuật sẵn sàng, năng lực CĐT, hồ sơ đấu thầu chuẩn bị). Đây là bước lọc tính khả thi trong ngắn hạn để không “chạy theo mục tiêu quy hoạch” mà thiếu điều kiện để thi công. Cổng lọc 03: Bảo đảm nguồn vốn và hiệu quả xã hội (SCBA). Liên kết với MTEF và mục tiêu phát triển bền vững. Cùng với đó là xác định hiệu quả xã hội - môi trường - năng suất vùng, đảm bảo rằng DA không chỉ “phù hợp QH” mà còn mang lại giá trị cụ thể cho người dân và vùng lân cận. Đây là công “chuyên hóa” nhu cầu QH thành KH tài chính khả thi, đóng vai trò cân bằng giữa mục tiêu và nguồn lực. Trên cơ sở đề xuất 03 cổng lọc, bộ tiêu chí chấm điểm lượng hóa chi tiết cho từng cổng được thiết kế (Phục lục 11).

Thứ hai, chính quyền tỉnh Thanh Hóa cần tập trung vào hoàn thiện phương pháp đánh giá DA theo phân tích tích chi phí - lợi ích xã hội (SCBA) và chấm điểm đa tiêu chí. Trong quá trình lựa chọn DA, cần ưu tiên sử dụng SCBA thay cho CBA kinh tế đơn thuần (NPV, IRR, B/C) nhằm phản ánh đầy đủ hơn các lợi ích ngoại tác (ATGT,

giảm thời gian vận chuyển, tác động môi trường - xã hội, năng suất vùng và liên kết không gian). Theo đó có thể đề xuất áp dụng bộ chỉ số chấm điểm đa tiêu chí cho việc lựa chọn DA như: Chỉ số Ưu tiên DA (PI) = 35% giải tỏa điểm nghẽn + 20% hiệu quả KTXH + 15% sẵn sàng + 10% phù hợp QH + 10% tác động vùng + 10% rủi ro/vận hành. Ngưỡng phân loại theo mức độ ưu tiên: $PI \geq 80$: đủ điều kiện bố trí vốn trung hạn; $PI \geq 75$: đưa vào DM dự kiến; $PI < 70$: không xem xét.

Thứ ba, chính quyền tỉnh Thanh Hóa cần tăng tính độc lập khách quan trong thẩm định DA: Thành lập Hội đồng thẩm định độc lập (“ý kiến thứ hai”) cho DA nhóm B và nhóm C có quy mô từ 40 tỷ đồng trở lên. Thành phần gồm: Đại diện Sở Sở Tài chính, Sở Xây dựng, KBNN tỉnh, giảng viên Trường Đại học Hồng Đức và chuyên gia độc lập bên ngoài. Kết quả đánh giá dựa trên điểm PI và phiếu kín chấm điểm SCBA (Phụ lục 12), công khai trên cổng thông tin đầu tư công.

Thứ tư, công khai DM và kết quả thẩm định: Tỉnh Thanh Hóa công bố trực tuyến DM DA đầu tư XDCB dự án GTĐB trung hạn và lý giải cơ sở lựa chọn trên biên bản đánh giá kết quả SCBA, điểm PI để tăng trách nhiệm giải trình và giám sát xã hội.

4.3.3. Hoàn thiện quản lý phân bổ vốn

Cơ sở hình thành giải pháp:

Trong quản lý phân bổ vốn theo kỳ trung hạn và hằng năm, chính quyền tỉnh còn dãn trải vốn theo DM DA dù đã ưu tiên đầu tư trước trong trung hạn; thiếu gắn với kết quả đầu ra - mục tiêu. Tỉnh phân bổ vốn năm cho DA theo trạng thái DA hoàn thành trong và sau năm KH chưa gắn với KH tiến độ thi công DA. Kết quả từ Kano-IPA cho thấy HQ2 (Hạn mức vốn NSDP phân bổ cho đầu tư XDCB trung hạn và hằng năm được sớm (trước thời điểm lập DM cho KH ĐTC trung hạn)); HQ6 (Phân bổ vốn theo hướng tập trung, hạn chế dãn trải); HQ10 (Điều hành giải ngân bám KH, hạn chế dồn giải ngân cuối kỳ); HQ6 (Phân bổ vốn theo hướng tập trung, hạn chế dãn trải) nằm ở vùng “tập trung cải thiện”.

Nội dung giải pháp:

Thứ nhất, hoàn thiện công tác xác định sơ bộ TMĐT và dự báo khả năng bố trí nguồn lực NSDP. Cụ thể:

Chuẩn hóa quy trình sơ bộ TMĐT theo khung 05 mức, tương ứng điểm quyết định quyết định trong đầu tư XDCB: (i) ước tính khái toán (ý tưởng) theo suất vốn đầu tư bình quân; (ii) ước tính sơ bộ (Báo cáo tiền khả thi hoặc báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư) theo suất vốn và đơn giá hiện tại, cơ cấu chi phí theo cấu phần chính, có dự phòng rủi ro; (iii) ước tính khả thi (Báo cáo nghiên cứu khả thi) theo chi tiết thiết kế cơ sở (cấu hình

kỹ thuật) và cơ cấu chi phí đầy đủ; (iv) ước tính chi tiết (thiết kế kỹ thuật, thiết kế bản vẽ thi công) theo khối lượng chi tiết bản vẽ và giá VLXD hiện tại, nhân công, máy cập nhật; (v) ước tính kiểm soát (giai đoạn thi công, quyết toán). Mỗi mức ước tính phải quy định rõ đầu vào dữ liệu, cấu phần chi phí, khoảng sai kỳ vọng và điều kiện chuyển bước.

Thế chế hóa MTEF thông qua cơ chế “số kiểm tra - trần nguồn lực” nhằm thiết lập kỷ luật tài khóa ngay từ khâu hình thành DM đầu tư. Trên cơ sở KH tài chính - NSDP trung hạn (05 năm) và KH NSDP 03 năm, Sở Tài chính tham mưu UBND tỉnh thông báo sớm khả năng cân đối chi ĐTC và trần nguồn lực theo ngành, lĩnh vực, chương trình, đảm bảo DM không vượt quá khả năng cam kết NSDP 05 năm.

Thứ hai, hoàn thiện cơ chế phân bổ vốn trung hạn: (i) Thiết lập quy tắc ưu tiên bắt buộc và hàng rào chống dàn trải: Thực hiện phân bổ vốn cho trạng thái DA theo nguyên tắc **“02 khung mức độ phân bổ vốn”**: **Khung mức độ 01** bao gồm các DA chuyển tiếp, dự án đã hoàn thành hoặc đang trong giai đoạn quyết toán, chiếm tỷ trọng tối thiểu **70-80% tổng KH vốn trung hạn**. Cần lưu ý đối với DA chuyển tiếp: Để giảm thiểu xuống mức sao cho tất cả các DA được giữ lại có thể được triển khai đảm bảo hiệu quả đồng thời đảm bảo không gian tài chính cho các DA mới có ưu tiên cao, CQĐP tỉnh Thanh Hóa cần xây dựng và hành động một chiến lược nhằm dọn dẹp và làm sạch DM các DA hạ tầng GTĐB chuyển tiếp đưa vào KH vốn trung hạn đầu tư XDCB từ NSDP giai đoạn kế tiếp. Việc dọn dẹp bao gồm phải hoàn thành các DA bị đình hoãn hoặc hoãn chậm tiến độ (những dự án bị “phân bổ nhỏ giọt”) hoặc phải đóng các DA đó lại vĩnh viễn. Do đó, tất cả các DA chuyển tiếp và DA bị hoãn cần phải được đánh giá lại để tiến hành phân loại thứ tự ưu tiên. **Mức độ 02** dành cho các DA khởi công mới, chỉ được mở khi **Khung mức độ 01 đã bảo đảm tối thiểu 75% nhu cầu vốn còn thiếu** (ngưỡng hiện tại chỉ đạt 66,32%). Nguyên tắc này giúp khép sổ DA đúng chu kỳ (đối với dự án nhóm C không quá 3 năm, nhóm B không quá 5 năm), đồng thời ngăn chặn tình trạng khởi công mới khi chưa bảo đảm đủ nguồn vốn cho các DA đang triển khai. (ii) Đặt trần DM trong KH ĐTC trung hạn, theo đó không đưa vào KH nếu không đáp ứng ngưỡng sẵn sàng (thiết kế, mặt bằng, thủ tục môi trường, KH đấu thầu, tiến độ giải ngân). (iii) Lập DA đường bộ theo trục, tuyến và mục tiêu đầu ra: chuyển từ phân loại DA theo cấp hành chính - CĐT sang quản lý theo chuỗi tuyến như: trục kết nối liên vùng & logistic (đầu ra là km hoàn thành theo cấp kỹ thuật, thời gian vận chuyển giảm...; trục ATGT & điểm đen (đầu ra là số điểm xử lý, giảm tai nạn...; trục thích ứng thiên tai, thoát lũ, sạt lở (số điểm yếu xử lý...); trục kết nối nông thôn, miền núi theo tiêu chí tiếp cận dịch vụ (tỷ lệ xã kết nối...). Việc này cần

thống nhất đầu mối với CĐT chuyên ngành là Ban QLDA đầu tư công trình giao thông Thanh Hóa.

Thứ ba, hoàn thiện phân bổ vốn năm: (i) tỷ lệ hay số bình quân cần được khắc phục triệt để thay vào đó là đổi mới cơ chế phân bổ vốn sử dụng phương pháp trọng số.

Thứ tư, kỷ luật hóa sử dụng vốn dự phòng ĐTC là ưu tiên xử lý phát sinh và ổn định triển khai DA: Một vấn đề quan trọng nữa liên quan đến việc phân bổ vốn dự phòng ĐTC nguồn NSDP của tỉnh Thanh Hóa, trong đó HĐND tỉnh quy định hạn mức dự phòng, UBND tỉnh sử dụng hạn mức dự phòng đó, thực tế trong lần điều chỉnh KH ĐTC trung hạn đợt 02, CQĐP tỉnh Thanh Hóa đã sử dụng số vốn dự phòng cho đầu tư XDCB phát triển hạ tầng GTĐB (đã ưu tiên cho phát triển hạ tầng GTĐB), nhưng vấn đề đáng nói ở đây là số vốn dự phòng đã được sử dụng không mang trọn ý nghĩa của nó là giải quyết các vấn đề phát sinh ví dụ như phát sinh về giá thị trường tăng cao, hay có thể cho vay trong trường hợp chưa đủ nguồn chi trả GPMB đối với xây dựng các tuyến đường ĐP,... thực tế tỉnh đã phân bổ vốn dự phòng cho việc quyết toán các DA đầu tư XDCB hạ tầng GTĐB chuyển tiếp và các DA dự kiến hoàn thành trong giai đoạn 2021 - 2025.

4.3.4. Hoàn thiện quản lý hoạt động đấu thầu

Cơ sở hình thành giải pháp:

Trong quản lý đấu thầu của chính quyền tỉnh, năng lực điều hành hệ thống chưa tập áp lực cạnh tranh đủ mạnh trong lựa chọn nhà thầu. Ở cấp độ CĐT, hạn chế tập trung ở khâu quản lý thực hiện DA, xuất phát từ nguyên nhân năng lực nhà thầu. Đánh giá từ IPA củng cố thêm rằng HQ9 (Kiểm soát chất lượng nhà thầu theo hướng đúng năng lực, kinh nghiệm, giải pháp) nằm ở vùng “tập trung cải thiện”.

Nội dung giải pháp:

Đối với chính quyền tỉnh, cụ thể UBND tỉnh: cần quy định “chỉ số minh bạch đấu thầu” để đánh giá hàng năm các CĐT/ Ban QLDA; ban hành chế tài và cơ chế răn đe đối với hành vi làm giả hồ sơ năng lực thầu; thiết kế cơ chế chia sẻ rủi ro giá VLXD trong hợp đồng xây lắp với nhà thầu: đối với các gói thầu có thời gian thực hiện kéo dài, phụ thuộc nhiều vào các loại VLXD biến động mạnh (cát, đá, xi măng, thép,...), tỉnh cần áp dụng điều khoản điều chỉnh giá trên cơ sở chỉ số giá do cơ quan có thẩm quyền công bố, với biên độ và tần suất điều chỉnh rõ ràng. Điều này vừa hạn chế hiện tượng nhà thầu bỏ thầu thấp rồi thi công cầm chừng hoặc xin trả thầu khi giá tăng mạnh, vừa đảm bảo tính bền vững cho hợp đồng, nâng cao khả năng thu hút nhà thầu có năng lực thực sự.

Đối với CĐT: CĐT cần phối hợp với Sở Tài chính áp dụng đánh giá năng lực động: Căn cứ số lượng DA đang thi công, số máy móc thiết bị đang sử dụng, số nhân lực kỹ thuật hiện có để nhằm tránh “thâu chông thâu” từ đó hạn chế được vấn đề năng lực tài chính của nhà thầu cùng lúc thực hiện nhiều DA; phối hợp với Cục Thuế tỉnh để có cơ sở dữ liệu HĐĐT của nhà thầu để kiểm chứng hoạt động thi công thực tế; công khai đầy đủ và chuẩn hóa thông tin tất cả KH lựa chọn nhà thầu, kết quả đấu thầu, lý do chỉ định thầu phải đăng tải đầy đủ lên Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia.

4.3.5. Hoàn thiện quản lý giải ngân, thanh toán và quyết toán vốn

Cơ sở hình thành giải pháp:

Trong công tác giải ngân, thanh toán: chính quyền tỉnh Thanh Hóa điều hành vốn chưa bảo đảm nhịp độ theo thiết kế trung hạn, số vốn còn thiếu nhiều so với TMĐT phải chuyển kỳ trung hạn sau; chưa thiết lập được cơ chế xử lý dứt điểm các hồ sơ tồn đọng theo thứ tự ưu tiên, chưa tạo được áp lực đủ mạnh đối với CĐT/Ban QLDA và cơ quan thẩm tra để rút ngắn thời gian quyết toán.

Nội dung giải pháp:

Đối với quản lý chi phí, điều kiện hỗ trợ làm cơ sở cho thanh toán, quyết toán

Thứ nhất, tỉnh cần chuyển việc quản lý giá VLXD từ cơ chế “ra công văn chấn chỉnh” bằng việc ban hành quy chế liên ngành giữa Sở Xây dựng, Sở NN&MT, Thuế tỉnh, Công an tỉnh, UBND cấp xã, Ban QLDA và chủ mỏ, trong đó ấn định rõ mẫu dữ liệu, thời hạn báo cáo, chế độ đối soát hóa đơn, cơ chế cập nhật đột xuất khi giá biến động mạnh và trách nhiệm công khai dữ liệu dùng chung cho CĐT.

Thứ hai, thiết lập quy trình GPMB làm điều kiện: Công tác GPMB vốn được giao cho UBND cấp huyện và là một khâu “xương sống” quyết định tiên độ. Tuy nhiên, CQĐP tỉnh Thanh Hóa đã quá lạc quan về thời gian và chi phí trong việc sẵn sàng về mặt bằng để CĐT thực hiện xây dựng. Do vậy, thời gian tới, CQĐP tỉnh Thanh Hóa nghiên cứu phương án như tách riêng khâu GPMB thành một khâu chính thức; cần thiết lập theo 1 quy trình GPMB, trong đó cần nêu rõ giới hạn thời gian đối với các công việc cần thực hiện, đặc biệt là xác định nguồn gốc dữ liệu bất động sản, luận án đề xuất CQĐP tỉnh Thanh Hóa nên ban hành quy định thời gian thực hiện công việc này trong tối đa khoảng 02 tháng; đối với công việc đàm phán GPMB, NCS đề xuất nên thực hiện dài nhất thời gian khoảng 02 tháng. Ngoài ra, trong phạm vi địa vị pháp lý cho phép, CQĐP tỉnh Thanh Hóa ban hành quy định yêu cầu việc chi trả GPMB cần hoàn thành trước khi đưa dự án vào lập KH vốn đầu tư XDCB từ NSDP và khởi công công trình. Xác nhận tình trạng sẵn sàng triển khai sẽ là điều kiện để

khởi công dự án (và dự toán ngân sách cho dự án xây dựng). Đồng thời, xử lý vướng mắc liên quan đến việc bồi thường, hỗ trợ tái định cư cho người dân khi Nhà nước thu hồi đất: Đối với những DA chịu sự điều chỉnh của cả Luật Đất đai 2013 và Luật Đất đai 2023, theo đó nguyên tắc thực hiện là đối với các dự án đã triển khai bồi thường một phần theo Luật Đất đai 2013, có thể xem xét giữ nguyên phương án đã được phê duyệt để tránh xáo trộn, trừ trường hợp chính sách mới có lợi hơn và được người dân đồng thuận; đối với những DA chưa triển khai hoặc chưa hoàn tất công tác GPMB, nên áp dụng hoàn toàn theo quy định của Luật Đất đai 2023 để bảo đảm quyền lợi của người dân và sự minh bạch trong thực thi pháp luật. Đây là nguyên tắc quan trọng để bảo đảm sự liên mạch trong QLNN về đất đai, đồng thời tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình thực hiện. Một vấn đề nữa là yêu cầu việc xác định giá bồi thường đất gồm cả đất ở và đất nông nghiệp đưa vào khái toán GPMB cần được thực hiện bởi cả CĐT và cơ quan định giá độc lập (hoạt động theo hình thức doanh nghiệp hoặc công ty cổ phần) để có đầy đủ thông tin cho cấp có thẩm quyền quyết định dự toán GPMB.

Đối với quản lý giải ngân, thanh - quyết toán:

Thứ nhất, tỉnh cần thiết lập cơ chế xử lý hồ sơ tồn đọng theo thứ tự ưu tiên. Theo đó, cần ban hành quy trình rà soát và phân nhóm toàn bộ hồ sơ thanh toán, quyết toán tồn đọng thành ít nhất 3 nhóm: nhóm hoàn thành đầy đủ hồ sơ, đủ điều kiện xử lý ngay; nhóm còn thiếu hồ sơ nhưng có thể hoàn thiện trong thời hạn ngắn; và nhóm tồn tại phức tạp phải xử lý theo chuyên đề. Trên cơ sở đó, ưu tiên bố trí vốn và thẩm tra trước cho các DA đã hoàn thành, đã có khối lượng nghiệm thu, có nguy cơ kéo dài công nợ hoặc ảnh hưởng trực tiếp đến khóa sổ quyết toán trung hạn.

Thứ hai, đối với các DA hoàn thành nhưng còn thiếu vốn so với TMĐT, cần xác lập DM riêng trong KH trung hạn và KH năm để xử lý dứt điểm, hạn chế chuyển nghĩa vụ tài chính sang kỳ sau. Mức bố trí KH vốn năm phải gắn với các mốc thời gian GPMB, đấu thầu, thi công, nghiệm thu và quyết toán.

Thứ ba, tăng áp lực trách nhiệm giải trình đối với CĐT/Ban QLDA và cơ quan thẩm tra bằng cơ chế ràng buộc kết quả: tỉnh không chỉ dừng ở đôn đốc hành chính, mà phải gắn trách nhiệm cá nhân và đơn vị với các chỉ tiêu đo được, như tỷ lệ giải ngân đúng mốc, số ngày xử lý hồ sơ thanh toán, thời gian lập báo cáo quyết toán sau hoàn thành và tỷ lệ DA quyết toán đúng hạn. Với các CĐT chậm kéo dài, tỉnh cần áp dụng cơ chế điều chuyển vốn, tạm dừng giao DA mới hoặc hạ mức đánh giá hoàn thành nhiệm vụ; ngược lại, các đơn vị hoàn thành tốt cần được ưu tiên trong phân bổ vốn bổ sung.

Thứ tư, rút ngắn chu trình thanh toán, quyết toán bằng quy trình liên thông số

và thời hạn xử lý bắt buộc: tỉnh Thanh Hóa cần xây dựng quy trình liên thông điện tử giữa CĐT, cơ quan chuyên môn, KBNN và cơ quan tài chính; mỗi hồ sơ phải có mã theo dõi, trạng thái xử lý và thời hạn cảnh báo tự động; Trọng tâm là chấm dứt tình trạng hồ sơ đi nhiều vòng nhưng không xác định rõ đang tắc ở khâu nào.

Thứ năm, tách riêng cơ chế vốn cho DA hoàn thành và cơ chế vốn cho DA đang thi công: tỉnh nên dành một tỷ lệ hoặc một DM vốn riêng hằng năm để xử lý các DA hoàn thành còn thiếu vốn, nhất là những DA đã có quyết toán hoặc đủ điều kiện quyết toán. Cách tách dòng vốn này sẽ giúp giảm hiện tượng chuyển nghĩa vụ tài chính sang kỳ sau và làm rõ trách nhiệm xử lý dứt điểm từng nhóm DA.

Thứ sáu, gắn giải ngân với quyết toán ngay từ khâu giao KH vốn: Khi giao KH vốn năm, tỉnh không nên chỉ giao chỉ tiêu giải ngân, mà phải giao đồng thời chỉ tiêu hoàn tất hồ sơ thanh toán, hồ sơ quyết toán và chỉ tiêu giảm số DA tồn đọng. Với các DA hoàn thành, chỉ tiêu chủ yếu không còn là khối lượng thi công mà là thời gian khóa hồ sơ tài chính. Đây là cách chuyển áp lực từ mức giải ngân/thanh toán được bao nhiêu sang mức độ khép kín được chu trình tài chính.

4.3.6. Hoàn thiện công tác giám sát và kiểm tra, thanh tra vốn

Cơ sở hình thành giải pháp:

Hoạt động giám sát của HĐND tỉnh vẫn còn thiên về nghe báo cáo. Việc công bố KH thanh tra, kiểm tra và các kết luận sau thanh tra, kiểm tra của thanh tra tỉnh còn chưa đầy đủ so với yêu KH đã đề ra; còn sự chông chéo nội dung hoạt động giữa thanh tra tỉnh và thanh tra sở; các kết luận chưa được minh bạch củng cố từ Kano-IPA cho thấy PH3 (Mức độ phù hợp của hình thức giám sát, kiểm tra, thanh tra tỉnh phù hợp để phát hiện sớm rủi ro) nằm ở vùng tập trung cải thiện.

Nội dung giải pháp:

Đối với vai trò giám sát của HĐND tỉnh Thanh Hóa, trong thời gian tới, hoạt động giám sát của HĐND tỉnh tập trung vào việc: Đổi mới và nâng cao hiệu quả xem xét báo cáo tại kỳ họp Nghị trường, muốn vậy yếu tố quan trọng đầu tiên là việc chuẩn bị báo cáo liên quan cần đảm bảo đầy đủ về hồ sơ, tài liệu bản cứng và bản số hóa gửi đến trước HĐND tỉnh theo thời gian quy định; việc trình bày báo cáo cần được cải tiến về mặt kỹ thuật nhằm nắm bắt các nội dung nhanh chóng. Đổi mới và nâng cao hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn: Nên đổi mới hoạt động này bằng cách tập trung đúng - trúng, đi thẳng vào các vấn đề dư luận đang đặc biệt quan tâm. Cùng với đó, nên đổi phương thức chất vấn trình bày báo cáo dài bằng hình thức “*hỏi nhanh đáp gọn*” và kỳ họp “*không giấy tờ*”.

Đối với vai trò thanh tra, kiểm tra của ngành thanh tra tỉnh Thanh Hóa: Ban hành KH kiểm tra, thanh tra và thực hiện theo đúng KH đã đề ra, tỷ lệ đạt 80-100% theo KH. Sau thanh tra, kiểm tra cần công bố kết luận thanh tra, kiểm tra một cách đầy đủ theo số lượng cuộc công thanh tra, kiểm tra đã thực hiện; thực hiện công bố công khai các kết luận trên cổng thông tin điện tử Thanh tra tỉnh. Ngoài ra, thực hiện tốt chức năng QLNN về tiếp công dân và giải quyết khiếu nại tố cáo từ phía Doanh nghiệp trong hoạt động đấu thầu như hồ sơ mời thầu, kết quả chấm thầu,...

UBND tỉnh cần ban hành một quy chế phối hợp chuyên biệt về thanh tra, kiểm tra vốn ĐTC nguồn NSDP giữa Thanh tra tỉnh với Sở Tài chính, Sở Xây dựng, các cơ quan chuyên môn có liên quan, KBNN, CĐT và chính quyền cơ sở. Điểm cốt lõi của quy chế này là giữ lại chiều sâu chuyên môn sau khi không còn thanh tra sở. Vì vậy, đối với Thanh Hóa, mỗi sở cần được xác định rõ đầu mối kiểm tra chuyên ngành, đầu mối dữ liệu và đầu mối phối hợp với Thanh tra tỉnh; đồng thời quy chế phải quy định cụ thể trách nhiệm cung cấp hồ sơ, thời hạn phản hồi, trách nhiệm cử cán bộ chuyên môn tham gia đoàn thanh tra và trách nhiệm thực hiện kiến nghị sau thanh tra. Có như vậy, Thanh tra tỉnh mới không bị “hành chính hóa”, mà vẫn đủ năng lực đi sâu vào các sai phạm kỹ thuật của từng DA.

Song song với đó, ngành thanh tra tỉnh cần chuyển mạnh từ tư duy “thanh tra nhiều” sang “thanh tra đúng chỗ, đúng trọng tâm” trên cơ sở tiếp cận rủi ro. KH thanh tra hằng năm đối với dự án GTĐB cần xây dựng trên ma trận rủi ro (quy mô tổng mức đầu tư lớn, nhiều lần điều chỉnh tổng mức đầu tư, chậm GPMB, chậm quyết toán, nhiều lần kiến nghị của nhà thầu,...). Đồng thời, thanh tra tỉnh cần phối hợp với kiểm toán Nhà nước khu vực trong việc lập KH, tránh trùng lặp về đối tượng, nội dung và thời gian, giảm gánh nặng kiểm tra chồng chéo đối với các đơn vị được thanh tra, kiểm toán. Sau khi thanh tra/kiểm toán cần có cơ chế theo dõi, giám sát riêng việc thực hiện các kiến nghị, gắn với trách nhiệm người đứng đầu đơn vị có sai phạm.

Tỉnh cần xây dựng hệ thống dữ liệu thanh tra phục vụ riêng cho quản lý vốn ĐTC nguồn NSDP, kết nối với dữ liệu KH vốn, giải ngân, hồ sơ xây dựng, GPMB, thanh toán và quyết toán. Trọng tâm không chỉ là số hóa hồ sơ đã có, mà phải hình thành cơ sở dữ liệu về đối tượng thanh tra, lịch sử vi phạm, kết luận thanh tra, trạng thái thực hiện kiến nghị và các chỉ báo cảnh báo sớm rủi ro. Giải pháp này đặc biệt phù hợp với Luật Thanh tra 2025, vì luật đã cho phép hoạt động thanh tra được tiến hành trực tiếp, trực tuyến, từ xa dựa trên dữ liệu điện tử. Đối với Thanh Hóa, đây là cách để bù đắp hạn chế về khoảng cách địa lý, giảm phụ thuộc vào kiểm tra thủ công, đồng thời hỗ trợ

UBND tỉnh điều hành theo thời gian thực đối với các DA ĐTC phân tán trên toàn tỉnh.

4.3.7. Một số giải pháp khác

4.3.7.1. Phát triển nguồn nhân lực thực hiện công việc

Cơ sở hình thành giải pháp:

Những hạn chế thuộc về năng lực đội ngũ công chức của tỉnh làm yếu các khâu quan trọng như tham mưu, dự báo, thẩm định, theo dõi và giám sát thực hiện DA. Kết quả từ khảo sát cho thấy đây là nguyên nhân có mức độ ảnh hưởng thứ 02 (với hệ số hệ số $\beta = 0,248$) đến hiệu quả quản lý vốn đầu tư XDCB của chính quyền tỉnh Thanh Hóa.

Nội dung giải pháp:

Tỉnh cần (i) rà soát và quy định lại chức năng, nhiệm vụ được phân giao của cán bộ tại các phòng ban chuyên môn sau khi sáp nhập; bố trí cán bộ, nhân viên theo vị trí việc làm; xác định rõ thẩm quyền và trách nhiệm giải trình trong phân cấp quản lý đầu tư XDCB; (ii) xây dựng các tiêu chuẩn đánh giá để xếp loại cán bộ; (iii) xây dựng KH, công khai tuyển dụng và bố trí cán bộ làm công tác đúng năng lực, trình độ, sở trường nhằm phát huy hết năng lực công tác, đáp ứng yêu cầu công việc; xây dựng chính sách thu hút, trọng người tài về ĐP làm việc; (iv) xây dựng KH đào tạo, bồi dưỡng dài hạn nguồn nhân lực tại chỗ, bồi dưỡng các cán bộ ở ĐP về kinh tế lượng - phân tích dữ liệu; các kỹ năng tin học công nghệ thông tin cũng như tập huấn các nghiệp vụ về ứng dụng trên nền tảng công nghệ thông tin - ICT, chuyển đổi số trong quản lý và điều hành tại ĐP, nhất là đối với các cán bộ ở vùng miền núi của Thanh Hóa; (v) nâng cao ý thức trách nhiệm, chấn chỉnh tác phong, lề lối làm việc trong thực thi công vụ.

4.3.7.2. Hoàn thiện công cụ, kỹ thuật - công nghệ và đa dạng hóa các phương pháp quản lý vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương

Cơ sở hình thành giải pháp:

Hệ thống công cụ quản lý và phương pháp điều hành riêng của tỉnh làm phát sinh phân bổ dàn trải, thiếu liveness ưu tiên, thiên về đầu vào - DM DA, với hệ số $\beta = 0,248$ có mức độ ảnh hưởng thứ 03.

Nội dung giải pháp:

Thứ nhất, hoàn thiện hạ tầng công nghệ thông tin và hệ sinh thái số phục vụ QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP. Theo đó:

Tỉnh có thể nghiên cứu đầu tư hệ thống quản lý thông tin DA - PIM; hệ sinh thái quản lý tài chính DA ĐTC (PABMIS); đồng thời, tỉnh cần nhanh chóng đưa vào sử dụng phiên bản chính quyền điện tử 3.0 và khai thác hiệu quả mô hình Trung tâm điều hành thông minh (IOC) nhằm tổng hợp, phân tích và xử lý các thông tin phát

sinh liên quan đến quản lý vốn ĐTC. Khi đó, cần chuẩn hóa dữ liệu kỹ thuật - tài chính theo tiến độ từng DA; lượng hóa mức ưu tiên bằng điểm và trọng số; sử dụng mô hình phân bổ động, linh hoạt theo tiến độ và kết quả đầu ra. (ii) Cải thiện thủ tục hành chính trong giải ngân, thanh, quyết toán vốn: Xử lý triệt để các vướng mắc trong quy trình thanh toán vốn ĐTC nguồn NS; đồng bộ hệ thống dữ liệu giữa cơ quan Thuế - KBNN - CĐT - nhà thầu qua cổng dữ liệu chung, để có thể tra cứu trực tiếp HĐĐT, phát triển cơ sở dữ liệu lưu trữ HĐĐT tập trung của từng DA, phục vụ kiểm tra - quyết toán - kiểm toán sau này. Áp dụng chữ ký số song song với mã định danh hợp đồng để xác nhận tính pháp lý giữa các bên. (iii) Ứng dụng mô hình thông tin công trình (BIM) và các công nghệ số trong quản lý vòng đời DA đường bộ. Những năm gần đây, sức mạnh công nghệ, phần cứng và đồ họa máy tính với sự tăng trưởng mạnh mẽ đã tạo điều kiện cho sự phát triển của mô hình thông tin công trình (BIM), đó là sử dụng hình họa 3D với độ chính xác cao thay vì những bản vẽ kỹ thuật của kiến trúc sư trên giấy để mô phỏng lại từng chi tiết nhỏ nhất của công trình. BIM tạo dựng một quy trình quản lý kỹ thuật số đặc trưng cho cả vòng đời công trình (từ giai đoạn thiết kế phương án - thiết kế chi tiết - phân tích - thi công - vận hành - kết thúc). Các hãng phần mềm hỗ trợ sử dụng BIM là Autodesk, Trimble, Bentley... Bằng chứng việc áp dụng BIM cho thấy tín hiệu tích cực được Trung tâm Nghiên cứu xây dựng hạ tầng tích hợp thuộc Đại học Stanford (Mỹ) chứng minh là giảm được 40% thay đổi và điều chỉnh thiết kế, sai lệch giữa quyết toán và dự toán còn 3%, giảm 80% thời gian lập dự toán, giảm 10% chi phí xây dựng, giảm 7% tiến độ thi công. Tại Việt Nam, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 258/QĐ-TTg ngày 17/3/2023 Phê duyệt lộ trình áp dụng BIM, theo đó bắt buộc áp dụng BIM từ năm 2023 đối với công trình cấp I và cấp đặc biệt, năm 2025 tiếp tục mở rộng bắt buộc áp dụng BIM đối với công trình cấp II. Việc áp dụng quy định này sẽ giúp các dự án công trình đường bộ của tỉnh Thanh Hóa tiết kiệm chi phí đầu tư và rút ngắn 12-15% thời gian thi công so với các phương pháp truyền thống.

Hệ sinh thái số này không chỉ phục vụ theo dõi chi tiết từng DA, mà quan trọng hơn cho phép tỉnh xây dựng bản đồ các DA GTĐB, kèm theo các chỉ số rủi ro và cảnh báo sớm các dự án có nguy cơ chậm trễ hoặc đội vốn, làm cơ sở cho điều hành, thanh tra, giám sát dựa trên rủi ro.

Thứ hai, tỉnh cần đổi mới các phương pháp tuyên truyền giáo dục về chính sách, pháp luật Nhà nước như tổ chức hội nghị, giới thiệu trên trang thông tin điện tử các ngành, trong thông tin phổ biến giáo dục pháp luật của tỉnh; trên zalo, facebook với

nội dung ngắn gọn, dễ hiểu. Phát huy vai trò của Ủy ban mặt trận tổ quốc về đại đoàn kết dân tộc trong các công tác hòa giải ở cơ sở với người dân ĐP.

Thứ ba, tỉnh nên cần trọng hơn về các phương pháp dự báo nguồn vốn, đối với phương pháp phán đoán, hãy xác định những thay đổi lớn, dự báo thường xuyên, xung đột giữa những người ra quyết định và các cân nhắc về chính sách; đối với phương pháp định lượng, hãy xem xét mức độ thay đổi liên quan, loại dữ liệu, nhu cầu phân tích chính sách và phạm vi kiến thức chuyên ngành của chuyên viên dự báo.

4.3.7.3. Phát triển tài chính địa phương theo hướng số hóa và xanh hóa để mở rộng không gian tài khóa cho đầu tư công

Cơ sở hình thành giải pháp:

Điều kiện kém về nguồn lực tài chính - NSDP làm bộc lộ rõ hơn các bất cập trong xác định nhu cầu đầu tư lập DM DA, điều hòa vốn, thanh toán và xử lý DA hoàn thành (TCNS có hệ số $\beta = 0,211$, đứng thứ 05 về mức độ tác động).

Nội dung giải pháp:

Thứ nhất, đa dạng hóa và củng cố cơ sở thu nội địa, cụ thể: (1) Mở rộng cơ sở thu bằng chính thức hóa khu vực phi chính thức: khuyến khích các hộ kinh doanh quy mô lớn, ổn định chuyển đổi thành SMEs để tăng nguồn thu TNDN và GTGT; áp dụng ưu đãi thuế tạm thời cho doanh nghiệp mới thành lập nhằm khuyến khích đầu tư. (2) Thúc đẩy chuyển đổi số trong doanh nghiệp tư nhân: triển khai chương trình “Doanh nghiệp số - Thuế số”, hỗ trợ SMEs sử dụng hóa đơn điện tử (HĐĐT), phần mềm kế toán trực tuyến, giúp cơ quan thuế theo dõi và khai thác nguồn thu thực tế chính xác hơn. (3) Xây dựng cơ sở dữ liệu thuế tập trung, kết nối giữa Cục Thuế - Sở Tài chính - KBNN - ngân hàng thương mại, giúp đồng bộ hóa thông tin thuế, doanh thu và giao dịch, từ đó hạn chế thất thu, trốn thuế và tăng minh bạch tài chính. (4) Đổi mới quản lý thuế theo rủi ro: Phân loại người nộp thuế theo mức độ rủi ro, sử dụng công cụ phân tích dữ liệu lớn (Big Data) và trí tuệ nhân tạo (AI) để phát hiện gian lận, giảm phụ thuộc vào kiểm tra thủ công.

Song song với chuyển đổi số cùng với bối cảnh tỉnh được phép vay nợ thông qua phát hành trái phiếu CQĐP theo một số cơ chế, chính sách đặc thù về phát triển KTXH (có hiệu lực từ 01/01/2022 và được thực hiện trong 05 năm), tỉnh cần thúc đẩy chuyển đổi xanh trong tài chính NSDP thông qua công cụ tài chính trái phiếu xanh của CQĐP. Quỹ vốn từ việc phát hành trái phiếu CQĐP là một danh mục mà tỉnh có thể quan tâm để tăng thêm quy mô vốn cho đầu tư XDCB phát triển hạ tầng GTĐB xanh của tỉnh trong thời gian hiệu lực của cơ chế đặc thù.

Bên cạnh công cụ trái phiếu CQĐP, tỉnh Thanh Hóa cần đẩy mạnh khai thác hợp đồng công - tư (PPP) và cơ chế “thu hồi giá trị tăng thêm từ đất” đối với các dự án đường bộ có khả năng tạo ra giá trị đất đai và hoạt động kinh tế gia tăng rõ rệt. Một số tuyến kết nối KKT, KCN du lịch trọng điểm, các trục đô thị mới có thể được đưa vào danh mục PPP thí điểm, trong đó NSĐP tập trung vào GPMB, còn nhà đầu tư tư nhân đảm nhiệm phần xây dựng, vận hành, bảo trì. Đối với địa bàn hưởng lợi trực tiếp từ tuyến đường (tăng giá đất, tăng thu kinh doanh), tỉnh có thể thiết kế các cơ chế thu hồi một phần giá trị gia tăng (thông qua đấu giá đất hai bên tuyến, tiền sử dụng đất, thuế thu nhập từ chuyển nhượng bất động sản, phí hạ tầng), đưa vào Quỹ phát triển hạ tầng GTĐB tỉnh. Cách tiếp cận này giúp giảm áp lực cho NSĐP, đồng thời tạo vòng quay tài chính khép kín hơn giữa đầu tư đường bộ và phát triển đô thị - đất đai.

Thứ hai, hiện đại hóa công tác lập dự toán NSĐP, gồm: (1) Chuyển từ lập dự toán kinh nghiệm sang dự toán dựa trên mô hình kinh tế định lượng như các mô hình dự báo kinh tế - tài khóa kết hợp số liệu về tăng trưởng GRDP, sản xuất công nghiệp, đầu tư, dân cư, tiêu dùng và xuất nhập khẩu để ước tính tiềm năng thu - chi sát thực tế hơn. Cục Thuế và Sở Tài chính cần phối hợp phân tích chuỗi thời gian của thu nội địa gắn với các chỉ tiêu sản lượng công nghiệp và doanh số hóa đơn điện tử, thay vì chỉ “cộng thêm tỷ lệ tăng cố định”. (2) Tích hợp dữ liệu số trong lập dự toán: Sử dụng dữ liệu hóa HĐĐT, kê khai thuế và giao dịch ngân hàng làm đầu vào cho hệ thống dự báo thu ngân sách tự động. Thiết lập cơ sở dữ liệu phân tích dự toán tập trung (Data Lake) để kiểm định sai số giữa dự toán - thực hiện hàng năm, qua đó nâng cao độ chính xác của ước tính năm sau.

Thứ ba, thiết lập cơ chế khuyến khích - kỷ luật tài chính ngân sách. CQĐP tỉnh Thanh Hóa cần khen thưởng đối với đơn vị lập dự toán chính xác và thực hiện được hiệu quả; ngược lại, đơn vị lập dự toán sai lệch lớn phải giải trình và điều chỉnh. Đồng thời, cần nâng cao kỷ luật, kỷ cương tài chính ngân sách, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí đối với toàn bộ các đơn vị trực thuộc tỉnh, trong đó đối với tỷ lệ tiết kiệm trong quản lý hoạt động đấu thầu, cần khuyến khích các CĐT lựa chọn nhà thầu uy tín và đưa ra mức giá chào thầu thấp nhất; đánh giá lại đối với dự án nhà thầu bỏ giá cao lại được lựa chọn, nếu được lựa chọn cần công khai nguyên do một cách minh bạch.

Thứ tư, trong bối cảnh đường quốc lộ trên địa bàn được phân cấp cho UBND tỉnh quản lý theo Nghị định 165/2024/NĐ-CP ngày 26/12/2024 của Chính phủ quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành một số điều của Luật đường bộ và điều 77 luật trật tự, an toàn GTĐB, theo đó tỉnh chịu trách nhiệm trong việc đầu tư XD CB các tuyến đường quốc lộ

được phân cấp, việc phân cấp đã có bước tiến, tạo sự chủ động cho ĐP trong việc đầu tư và bảo trì, sửa chữa so với quy định cũ đường QL do Bộ GTVT quản lý. Tuy nhiên, để đảm bảo hiệu quả của việc phân cấp này cùng với nhu cầu đầu tư các tuyến đường ĐP đang rất lớn, CQĐP tỉnh Thanh Hóa trước hết cần đảm bảo chủ động về tự cân đối nguồn vốn NSDP, muốn vậy, trước khi quyết định đầu tư bất cứ tuyến đường nào cũng cần thẩm định nguồn vốn kỹ càng sau đó mới đưa ra phương án lựa chọn; và nâng cao khả năng dự báo cân đối NSDP để tăng tính chủ động trong lập KH và phân bổ vốn.

4.3.7.4. Triển khai các chính sách hỗ trợ nhà thầu trên địa bàn tỉnh

Cơ sở hình thành giải pháp:

Các yếu tố năng lực nhà thầu, trình độ khoa học - công nghệ, xu hướng tài chính xanh đóng vai trò hỗ trợ quan trọng cho QLNN về vốn.

Nội dung giải pháp:

Đối với các nhà thầu trên địa bàn tỉnh Thanh Hóa, các cấp chính quyền của tỉnh Thanh Hóa yêu cầu CĐT thực hiện quản lý đấu thầu theo hướng ngày càng cạnh tranh, công khai, minh bạch về các tiêu chí đánh giá hồ sơ dự thầu và xét thầu; công bố công khai các hiện tượng tiêu cực trong đấu thầu trên các phương tiện thông tin đại chúng. Yêu cầu các nhà thầu ký cam kết hoàn thành dự án và từng hạng mục. Đối với những DA chuẩn bị đầu tư, sẽ ưu tiên những nhà thầu có uy tín, năng lực, kinh nghiệm để thực hiện; tránh tình trạng hồ sơ phải sửa và trình lại nhiều lần...; cam kết thời gian bảo hành con đường mới xây dựng xong không hần lún, không bong bật trong thời gian bảo hành, thậm chí gia tăng thời gian bảo hành và công khai cấm biển báo bảo hành trên đoạn tuyến đường về thời gian bảo hành nhằm gia tăng sự giám sát của người dân.

Kiến tạo môi trường đầu tư, kinh doanh thuận lợi và trợ lực phát triển doanh nghiệp xây dựng trong bối cảnh khó khăn hiện nay, ngoài việc tăng cường nắm bắt hoạt động, tháo gỡ khó khăn; các cấp, các ngành, địa phương, đơn vị trong tỉnh cần có chính sách hỗ trợ như yêu cầu tỷ lệ nhất định của sự tham gia yếu tố đầu vào của các doanh nghiệp trong tỉnh (như 70%); phối hợp với hệ thống ngân hàng trên địa bàn tháo gỡ các khó khăn về lãi suất, cơ cấu lại nợ vay đối với các nhà thầu vay vốn để thực hiện các dự án GTĐB trọng điểm, mang tính kết nối cao trong tỉnh; triển khai thực hiện các chương trình đào tạo bồi dưỡng doanh nhân và khởi sự doanh nghiệp cho các cá nhân, doanh nghiệp trên địa bàn tỉnh.

4.3.8. Lộ trình thực hiện đến năm 2030, tầm nhìn 2035

Trong giai đoạn 2019-2025, các hạn chế chủ yếu nằm ở giai đoạn đầu của quy trình đầu tư XDCB (sàng lọc DM, phân bổ dàn trải, thiếu công cụ lượng hóa ưu tiên) và khâu

hoàn tất DA (thanh - quyết toán, kiểm tra, giám sát, đánh giá), trong khi năng lực dữ liệu và phối hợp liên ngành, giữa các cấp chưa đồng đều. Lộ trình vì vậy ưu tiên các can thiệp có chi phí thấp nhưng hiệu lực cao (quy chế, tiêu chí, KPI, điều hòa vốn theo quý) trước khi mở rộng sang các hạng mục đòi hỏi đầu tư hệ thống và dữ liệu (tích hợp dữ liệu hệ thống thông tin quản lý DA, GIS GTĐB, bảng điều hành dữ liệu theo thời gian...).

Giai đoạn 2026-2027: củng cố kỷ luật KH và khóa DM trong giới hạn nguồn lực. Mục tiêu là chuyển từ quản lý theo “DM đầu vào” sang quản lý theo ưu tiên - tính sẵn sàng - trần nguồn lực” nhằm giảm dần trải và nâng tính khả thi của KH vốn.

Giai đoạn 2028-2029: Vận hành đồng bộ và tích hợp dữ liệu quản lý. Mục tiêu: đưa các công cụ đã ban hành trở thành cơ chế vận hành thường xuyên; giảm độ trễ thanh toán và tăng minh bạch trong đấu thầu, giám sát theo rủi ro. Năm 2030: chuẩn hóa và “khóa” kết quả theo đầu ra. Mục tiêu: củng cố kỷ luật hoàn tất dự án; chuyển trọng tâm đánh giá từ “đầu vào” sang “đầu ra - kết quả”; hoàn thiện cơ chế giải trình và phân cấp/ủy quyền theo năng lực. Tầm nhìn 2031-2035: Nâng cấp sang quản lý theo kết quả đầu ra, dữ liệu và tài sản hạ tầng.

4.4. Một số kiến nghị

4.4.1. Kiến nghị với Quốc hội

Kết quả khảo sát cho thấy “*Chính sách, pháp luật và cơ chế của Nhà nước*” là nhân tố có mức độ ảnh hưởng mạnh nhất, với hệ số $\beta = 0,251$. Theo đó:

Quốc hội cần tiếp tục hoàn thiện khuôn khổ pháp luật theo hướng đồng bộ giữa Luật ĐTC 2024 và Luật NSNN 2025 trong lập KH vốn trung hạn: dù đã cải thiện đáng kể tính linh hoạt trong chuẩn bị DM, thẩm định nguồn vốn và điều chỉnh KH ĐTC; tuy nhiên, cấu trúc lập KH của pháp luật ĐTC vẫn chủ yếu vận hành theo trục KH ĐTC 05 năm và KH hằng năm; trong khi đó, khuôn khổ NS hiện hành vẫn duy trì kế hoạch tài chính - NSNN 03 năm. WB (2024) cũng cho thấy luật ĐTC ở Việt Nam chưa yêu cầu lập KH ĐTC 03 năm và chưa hướng dẫn phân rã khung vốn 05 năm thành các trần chi hằng năm, làm cho khó hình thành một MTEF toàn diện và gắn kết chặt chẽ với chi thường xuyên. Vì vậy, Quốc hội cần nghiên cứu sửa đổi Luật Đầu tư công theo hướng bổ sung một lớp KH vốn ĐTC 03 năm cuốn chiếu như cầu nối bắt buộc giữa KH ĐTC 05 năm và KH hằng năm; quy định rõ việc phân rã tổng mức vốn 05 năm thành mức vốn dự kiến theo từng năm và cập nhật cho hai năm tiếp theo đối với từng nhóm DA; đồng bộ hóa lịch biểu, biểu mẫu và căn cứ pháp lý giữa KH ĐTC hằng năm với dự toán chi đầu tư phát triển trong hệ thống NS.

Quốc hội cần nghiên cứu điều chỉnh phân cấp nguồn thu cho NSDP tương ứng với nhiệm vụ chi và trách nhiệm quản lý các tuyến, đoạn tuyến quốc lộ được giao cho ĐP theo Luật Đường bộ 2024, bảo đảm nguyên tắc phân cấp quản lý phải đi đôi với phân bổ nguồn lực tài chính phù hợp

Quốc hội cần nghiên cứu tiếp cận thông lệ tốt quốc tế trong sàng lọc DA, đánh giá độc lập, kiểm soát rủi ro và đánh giá hiệu quả KTXH ngay từ giai đoạn quyết định chủ trương đầu tư; đồng thời cân nhắc bổ sung ở cấp luật các nguyên tắc và giới hạn pháp lý đủ chặt đối với việc rà soát, điều chỉnh chủ trương đầu tư trong một số trường hợp đặc biệt, nhằm vừa bảo đảm tính linh hoạt của PIM, vừa giữ vững yêu cầu về trách nhiệm giải trình và an toàn pháp lý.

4.4.2. Kiến nghị với Chính phủ

Chính phủ cần giao Bộ Tài chính chủ trì xây dựng khung phương pháp chuẩn về SCBA trong thẩm định DA ĐTC, bao gồm tiêu chí đánh giá, quy trình thực hiện, tham số chuẩn và chương trình bồi dưỡng năng lực cho ĐP; trước mắt ưu tiên áp dụng đối với dự án nhóm A, DA giao thông chiến lược, DA liên vùng và các dự án có yêu cầu vốn lớn, thời gian thực hiện dài hoặc rủi ro GPMB cao.

Chính phủ cần tiếp tục đẩy mạnh cắt giảm, đơn giản hóa thủ tục hành chính ĐTC, tập trung vào các thủ tục đang trực tiếp làm chậm tiến độ triển khai công trình như môi trường, phòng cháy chữa cháy và các thủ tục cấp phép phục vụ thi công; đồng thời áp dụng cơ chế liên thông, dùng chung dữ liệu, ràng buộc thời hạn xử lý và giảm yêu cầu nộp lại hồ sơ giữa các cơ quan.

Chính phủ cần chỉ đạo Bộ Xây dựng, Bộ Tài chính và Bộ Nông nghiệp và Môi trường hoàn thiện cơ chế liên ngành về quản lý giá, nguồn cung và công bố thông tin đối với VLXD chủ yếu; trong đó nhấn mạnh việc kết nối dữ liệu kê khai giá, hóa đơn, trữ lượng, nguồn cung vật liệu và dữ liệu đất đai, khoáng sản nhằm hạn chế tình trạng chênh lệch giữa giá công bố với giá giao dịch thực tế, giảm rủi ro điều chỉnh TMĐT và hỗ trợ tốt hơn cho các ĐP có nhu cầu đầu tư hạ tầng lớn như Thanh Hóa.

Chính phủ cần thúc đẩy liên thông, chuẩn hóa và tích hợp các hệ thống thông tin phục vụ PIM, đấu thầu, QLDA, giám sát - đánh giá đầu tư và quản lý NS, trên cơ sở kết nối hiệu quả với TABMIS và các cơ sở dữ liệu quốc gia, cơ sở dữ liệu chuyên ngành đã có; qua đó nâng cao khả năng giám sát thời gian thực, cảnh báo sớm rủi ro chậm giải ngân và cải thiện chất lượng điều hành vốn ĐTC ở cả TW và ĐP.

Kết luận chương 4

Chương 04 đã đưa quan điểm, mục tiêu, định hướng phát triển KTXH của tỉnh

Thanh Hóa đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2035 cũng như yêu cầu và định hướng QLNN về vốn đầu tư XDDB từ NSDP đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2035 của tỉnh Thanh Hóa. Từ những vấn đề đặt ra đối với thực trạng QLNN về vốn đầu tư XDDB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTDB của tỉnh Thanh Hóa, chương 04 của đề đã đề ra các nhóm giải pháp theo sát từng nội dung QLNN về vốn đầu tư XDDB từ NSDP. Bên cạnh đó, tác giả đề xuất những kiến nghị để có thể thực hiện được các giải pháp đó trong thời gian tới.

KẾT LUẬN

Trong nội dung luận án, NCS đã thực hiện được những nhiệm vụ nghiên cứu sau:

Một là, phân tích và làm rõ, bổ sung thêm cơ sở lý luận và thực tiễn về vốn đầu tư XDDB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTDB của ĐP cấp tỉnh; hệ thống hóa và làm rõ một số nội dung QLNN về vốn đầu tư XDDB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTDB của ĐP cấp tỉnh, trong đó đã xác định nội dung và quy trình QLNN về vốn đầu tư XDDB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTDB của ĐP cấp tỉnh; xây dựng các tiêu chí đánh giá định tính QLNN về vốn đầu tư XDDB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTDB của tỉnh Thanh Hóa; xác định và đo lường mức độ ảnh hưởng của các nhân tố đến QLNN về vốn đầu tư XDDB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTDB của tỉnh Thanh Hóa.

Hai là, luận án đã phân tích và đánh giá thực trạng QLNN về vốn đầu tư XDDB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTDB của tỉnh Thanh Hóa, những kết quả đạt được, những hạn chế và nguyên nhân của hạn chế trong thời gian từ năm 2019 - 2024.

Ba là, dựa trên bối cảnh; quan điểm và mục tiêu phát triển KTXH, hạ tầng GTDB tỉnh Thanh Hóa đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2035; quan điểm, mục tiêu và định hướng hoàn thiện QLNN về vốn đầu tư XDDB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTDB của tỉnh Thanh Hóa đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2030 và những hạn chế trong thời gian qua, đề xuất các giải pháp, các kiến nghị với Chính phủ và Quốc hội.

Qua kết quả nghiên cứu, tác giả luận án rất mong muốn đóng góp một phần nhỏ vào việc hoàn thiện QLNN về vốn đầu tư XDDB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTDB của tỉnh Thanh Hóa. Mặc dù đã cố gắng rất nhiều, song chủ đề nghiên cứu tương đối rộng, kinh nghiệm nghiên cứu của NCS có hạn nên kết quả nghiên cứu chắc chắn còn thiếu sót, tác giả kính mong nhận được ý kiến góp ý của các giảng viên, các nhà khoa học, đồng nghiệp... để NCS có thể phát triển các nghiên cứu tiếp theo trong tương lai.

Xin trân trọng cảm ơn!

**DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC ĐÃ CÔNG BỐ CÓ NỘI
DUNG LIÊN QUAN TRỰC TIẾP ĐẾN LUẬN ÁN**

1. Nguyễn Thị Nga (2025), *Đánh giá quản lý vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của tỉnh Thanh Hóa*, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số đặc biệt tháng 01/2025 (896), ISSN 1859 - 4972, trang 176 - 179.
2. Nguyễn Thị Nga (2025), *Nhân tố ảnh hưởng đến quản lý vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của tỉnh Thanh Hóa*, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số 08 tháng 04/2025 (903), ISSN 1859 - 4972, trang 236 - 238.
3. Nguyễn Thị Nga (2025), *Tăng cường phân cấp nguồn thu ngân sách địa phương cho đầu tư phát triển hạ tầng giao thông đường bộ tỉnh Thanh Hóa trong bối cảnh mới*, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số 04/2025, e - ISSN 27349365, trang 1/6 - 6/6
4. Nguyễn Thị Nga (2025), *Thực trạng quản lý chi phí đầu tư xây dựng công trình vốn NSDP của tỉnh Thanh Hóa*, Tạp chí Kinh tế và Tài chính, kỳ 1 tháng 10/2025, tr219 -221, ISSN 3093 - 3390

MỤC LỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Acharya, S. & Nuriev, S. (2016), Role of Public Investment in Growth and Poverty Reduction in Transition Economies, *Journal of Reviews on Global Economics*, 2016, 5, 310-326, < <https://doi.org/10.6000/1929-7092.2016.05.27>>
2. ADB (1995, October), *Governance: Sound development management*, Asian Development Bank.
3. Aibinu, A.A. & Jagboro, G.O. (2002), The effects of construction delays on project delivery in Nigerian construction industry, *International Journal of Project Management*, 20(8), 593–599. <[https://doi.org/10.1016/S0263-7863\(02\)00028-5](https://doi.org/10.1016/S0263-7863(02)00028-5)>
4. Allain-Dupré, D., Hulbert, C. & Vincent, M. (2017), *Subnational Infrastructure Investment in OECD Countries: Trends and Key Governance Levers*, OECD Regional Development Working Papers, No. 2017/05, OECD Publishing, Paris, <doi:10.1787/e9077df7-en>
5. Allen, R., Betley, M., Renteria, C., & Singh, A. (2020), Integrating infrastructure planning and budgeting. In G. Schwartz, M. Fouad, T. Hansen, & G. Verdier (Eds.), *Well spent: How strong infrastructure governance can end waste in public investment* (pp. 225 - 248). International Monetary Fund, < <https://doi.org/10.5089/9781513511818.071.ch012>>
6. Alm, J., & Embaye, A. (2010), Explaining the growth of government spending in South Africa, *South African Journal of Economics*, 78(2), 152-169, < <https://doi.org/10.1111/j.1813-6982.2010.01242.x>>
7. Anderson, G. M., Shughart II, W. F., & Tollison, R. D. (2004), The Economic Theory of Clubs, In C. K. Rowley & F. Schneider (Eds.), *The Encyclopedia of Public Choice* (Vol. 1, pp. 175 - 179). Springer, <DOI:[10.1007/978-0-306-47828-4_81](https://doi.org/10.1007/978-0-306-47828-4_81)>
8. Arnett, S. (2014), *State fiscal condition: Ranking the 50 States*, <<https://ssrn.com/abstract=3211617> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3211617>>
9. Ansar, A., Flyvbjerg, B., Budzier, A., & Lunn, D. (2016), Does infrastructure investment lead to economic growth or economic fragility? Evidence from China. *Oxford Review of Economic Policy*, 32(3), 360–390. <<https://doi.org/10.1093/oxrep/grw022>>
10. Aschauer, D. (1989a), Is Public Expenditure Productive?, *Journal of Monetary Economics*, 23 (2), 177-200, < [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(89\)90047-0](https://doi.org/10.1016/0304-3932(89)90047-0)>
11. Aschauer, D. (1989b), Does Public Capital Crowd Out Private Capital? , *Journal of Monetary Economics*, 24, 171-188, <

3932(89)90002-0>

12. Atolia, M., Li, B. G., Marto, R., & Melina, G. (2021), Investing in public infrastructure: roads or schools?. *Macroeconomic Dynamics*, 25(7), 1892-1921, <<https://doi.org/10.1017/S1365100519000907>>
13. Barajei, C., Kusi, E., Ackon, F., Osman, A. M., Mohammed, A. M. Z., Simpeh, F., & Gyimah, F. (2024), Success factors of the consultant selection stage of the Ghanaian public construction projects: The road sector's perspective, *Construction Economics and Building*, 24(1/2), 144–162.
<<https://doi.org/10.5130/AJCEB.v24i1/2.8660>>
14. Ben, S. O. (2019), Significance of Road Infrastructure on Economic Sustainability, *American International Journal of Multidisciplinary Scientific Research*, 5(4), 1-9, <DOI:[10.46281/aijmsr.v5i4.405](https://doi.org/10.46281/aijmsr.v5i4.405)>
15. Bernd, E., & Hansson, B. (1992), Measuring the contribution of public infrastructure in Sweden, *Scandinavian Journal of Economics*, 94, 151–168.
16. Brealey, R. A., & Myers, S. C. (2003), *Principles of corporate finance* (7th ed., International ed.). McGraw-Hill.
17. Buchanan, J. M. (1965), *An Economic Theory of Clubs*, *Economica*, 32(125), 1 -14, (Feb.). <<https://doi.org/10.2307/2552442>>
18. Calderón, C., & Servén, L. (2008), Infrastructure and economic development in Sub-Saharan Africa (World Bank Policy Research Working Paper No. 4712), World Bank.
19. Cavallo, E., & Daude, C. (2008), *Public investment in developing countries: A blessing or a curse?* (Working Paper No. 648), Inter-American Development Bank, <<https://doi.org/10.1016/j.jce.2010.10.001>>
20. Council of Europe - Congress of Local and Regional Authorities (2013), *Second-tier local authorities – intermediate governance in Europe*, CG(23)13FINAL, 23rd Session, Strasbourg (16–18 October 2012), dated 7 February 2013.
21. Cruz, S., & Paulino, S. (2020), Urban Commons in Active Mobility Experiences. *International Journal of the Commons*, 14(1), pp. 539–552, <DOI: <https://doi.org/10.5334/ijc.1018>>
22. Dabla-Norris, E., Brumby, J., Kyobe, A., Mills, Z., & Papageorgiou, C. (2012), Investing in public investment: An index of public investment efficiency, *Journal of Economic Growth*, 17(3), 235–266, <<https://doi.org/10.5089/9781455217892.001>>

23. Damoah, I. S., Ayakwah, A., & Twum, P. (2022), Assessing public sector road construction projects' critical success factors in a developing economy: Definitive stakeholders' perspective. *Journal of Project Management*, 7(1), 23–34. <https://doi.org/10.5267/j.jpm.2021.7.003>
24. Danial, N., & Misnan, M. S. (2022), *Possession of Site: Another Layer of Complexity in Road Construction*. *Sustainability*, 14(11), 6809. <https://doi.org/10.3390/su14116809>
25. Dayananda, D., Irons, R., Harrison, S., Herbohn, J., & Rowland, P. (2002), *Capital budgeting: Financial appraisal of investment projects*, Cambridge University Press.
26. Ding, C. (2013), Transport development, regional concentration and economic growth, *Urban Studies*, 50(2), 312–328, < DOI: 10.1177/0042098012450479 >
27. Dong, R., Muhammad, A., & Nauman, U. (2025). *The influence of weather conditions on time, cost, and quality in successful construction project delivery*, *Buildings*, 15(3), 474. <https://doi.org/10.3390/buildings15030474>
28. Duy Nguyen, L., Ogunlana, S. O., & Thi Xuan Lan, D. (2004), A study on project success factors in large construction projects in Vietnam, *Engineering, construction and architectural management*, 11(6), 404 – 413, <<https://doi.org/10.1108/09699980410570166>>
29. Eliasson, J. (2025). *Cost overruns of infrastructure projects – distributions, causes and remedies*. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 198, 104532. <<https://doi.org/10.1016/j.tra.2025.104532> >
30. Fainboim, I., Last, D., & Tandberg, E. (2013), Managing public investment, In M. Cangiano, T. Curristine, & M. Lazare (Eds.), *Public financial management and its emerging architecture* (pp. 311 - 338). International Monetary Fund.
31. Fan, S., & Chan-Kang, C. (2008), Regional road development, rural and urban poverty: Evidence from China, *Transport Policy*, 15(5), 305 – 314, < <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2008.12.012>>
32. Farvacque-Vitkovic, C. D. & Kopanyi, M. (Eds.), (2014), *Municipal finances: A handbook for local governments*, World Bank Publications.
33. Flyvbjerg, B. (2011), Over budget, over time, over and over again: Managing major projects, In P. W. G. Morris, J. K. Pinto, & J. Söderlund (Eds.), *The Oxford handbook of project management* (pp. 321 - 344). Oxford University Press, < DOI:[10.1093/oxfordhb/9780199563142.003.0014](https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199563142.003.0014)>
34. Ggoobi, R., Lukwago, D., & Bogere, G. (2020), *Public Expenditure Governance in the Roads Sector*. Kampala: ACODE. (ACODE Policy Research Paper Series No. 100).

35. Gunaruwan, T. L. (2016). *Economics of public capital expenditure in the Sri Lankan road infrastructure sector*. *Sri Lanka Journal of Economic Research*, 4(1), 75–90, <doi:[10.4038/sljer.v4i1.72](https://doi.org/10.4038/sljer.v4i1.72)>
36. Hair, J. F., Jr., Anderson, R. E., Tatham, R. L., & Black, W. C. (1998), *Multivariate data analysis* (5th ed.), Prentice Hall.
37. Hulten, C., Bennathan, E., & Srinivasan, S. (2006), Infrastructure, externalities, and economic development: A study of Indian manufacturing industry, *The World Bank Economic Review*, 20, 291 – 308, <<https://doi.org/10.1093/wber/lhj007>>
38. Huynh, N. M., Võ, M. T., & Lê-Hoài, L. (2026), Delay causes of the site-clearance process for public infrastructure projects in Vietnam: Differences across roles and project sizes. *Journal of Project Management*, 11(1), 1–14. <https://doi.org/10.5267/j.jpm.2025.12.001>
39. IMF (2015), *Making public investment more efficient*, International Monetary Fund.
40. IMF (2018), *Public investment management assessment: Review and update*, International Monetary Fund.
41. Jimenez, B. S. & Pagano, M. A. (2012), What factors affect management quality? State infrastructure management and the Government Performance Project, *Public Works Management & Policy*, 17(2), 124 – 151, <DOI:[10.1177/1087724X11419308](https://doi.org/10.1177/1087724X11419308)>
42. Kaul, I., & Mendoza, R. U. (2003), *Advancing the concept of public goods*, In I. Kaul, P. Conceição, K. Le Goulven, & R. U. Mendoza (Eds.), *Providing global public goods: Managing globalization* (pp. 78–111), New York, NY: Oxford University Press. <<https://doi.org/10.1093/0195157400.003.0004>>
43. Khorana, S., Caram, S., & Rana, N. P. (2024), Measuring public procurement transparency with an index: Exploring the role of e-GP systems and institutions, *Government Information Quarterly*, 41(3), 101952. <<https://doi.org/10.1016/j.giq.2024.101952>>
44. Kim, J.-H., Fallov, J. A., & Groom, S. (2020), *Public investment management reference guide*, World Bank, <<https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1529-4>>
45. Le-Hoai, L., Lee, Y. D. & Lee, J. Y. (2008), Delay and cost overruns in Vietnam large construction projects: A comparison with other selected countries, *Journal of Civil Engineering*, 12(6), 367–377, <DOI 10.1007/s12205-008-0367-7>

46. Mandl, U., Dierx, A., & Ilzkovitz, F. (2008, February), *The effectiveness and efficiency of public spending* (European Economy - Economic Papers No. 301). European Commission (DG ECFIN), < <https://doi.org/10.2765/25272>>
47. Manescu, C. B. (2024), *The Planning of Public Investments in EU Member States: Long-Term Strategy, Selection and Budgeting Issues* (European Economy Discussion Paper No. 213), Luxembourg: Publications Office of the European Union, <<https://doi.org/10.2765/453371>>
48. Martilla, J. A., & James, J. C. (1977), Importance-performance analysis, *Journal of marketing*, 41(1), 77-79, < URL: <http://www.jstor.org/stable/1250495>>
49. Miller, M., & Mustapha, S. (2016), *Public investment management: A public financial management introductory guide*, ODI, <<http://cdn-odi-production.s3.amazonaws.com/media/documents/11064.pdf>>
50. Ng, C. P., Law, T. H., Jakarni, F. M., & Kulanthayan, S. (2019), Road infrastructure development and economic growth, *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*, 512(1), 012045, IOP Publishing.
51. OECD (1991), *DAC principles for the evaluation of development assistance*, OECD.
52. OECD (2017), *Getting infrastructure right: A framework for better governance*, OECD Publishing <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/getting-infrastructure-right_9789264272453-en#page4>.
53. OECD (2022), *Regional Governance in OECD Countries: Trends, Typology and Tools*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <doi:10.1787/4d7c6483-en>
54. OECD (2019), *Effective Multi-level Public Investment: OECD Principles in Action*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <<https://doi.org/10.1787/c3bc625b-en>>
55. Ostrom, E. (2002), *Common-Pool Resources and Institutions: Toward a Revised Theory*. In B. Gardner & G. Rausser (Eds.), *Handbook of Agricultural Economics* (Vol. 2), Elsevier, < [https://doi.org/10.1016/S1574-0072\(02\)10006-5](https://doi.org/10.1016/S1574-0072(02)10006-5)>
56. PEFA Secretariat (2016), *PEFA 2016: Framework for assessing public financial management*, Washington, DC: Public Expenditure and Financial Accountability Secretariat.
57. Peterson, P. P. & Fabozzi, F. J. (2002), *Capital budgeting: Theory and practice*, Wiley & Sons.
58. Rajaram, A., Le, T. M., Biletska, N. & Brumby, J. (2010), A diagnostic framework for assessing public investment management (World Bank Policy

Research Working Paper No. 5397), World Bank, < URI <https://hdl.handle.net/10986/3881>>

59. Rajaram, A., Le, T. M., Kaiser, K., Kim, J.-H. & Frank, J. (2014), *The power of public investment management: Transforming resources into assets for growth* (Directions in Development), World Bank Group, < DOI: 10.1596/978-1-4648-0316-1>
60. Rivera, L., Baguec, H., Jr., & Yeom, C. (2020), *A study on causes of delay in road construction projects across 25 developing countries*, *Infrastructures*, 5(10), 84, <<https://doi.org/10.3390/infrastructures5100084>>
61. Sandler, T. (2013), *Buchanan clubs*, *Constitutional Political Economy*, 24(4), 265 – 284, <<https://doi.org/10.1007/s10602-013-9148-5>>
62. Schwartz, G., Fouad, M., Hansen, T.S. and Verdier, G. (eds.) (2020), *Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment*, Washington, DC: International Monetary Fund.
63. Spackman, M. (2002), *Multi-year perspective in budgeting and public investment planning* (Draft background paper for OECD Global Forum on Sustainable Development, April 24–26, Paris), OECD.
64. Srithongrung, A., Ermasova, N. B. & Yusuf, J. E. W. (Eds.). (2019), *Capital management and budgeting in the public sector*, IGI Global.
65. Tabachnick, B. G., & Fidell, L. S. (1989), *Using multivariate statistics* (2nd. ed.), Cambridge, MA: Harper & Row.
66. Tran, M. H., & Nguyen, N. T. (2024). Impacts of fiscal decentralization on performance of local government expenditure: Evidence from Vietnam, *Journal of Infrastructure, Policy and Development*, 8(6), 3489, <<https://doi.org/10.24294/jipd.v8i6.3489>>
67. Truong, T. A. & Ta, T. T. (2020), Critical factors affecting schedule performance of transportation infrastructure projects in the Eastern Districts of Ho Chi Minh City, Viet Nam, *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*, 869(6), 062001, < DOI:[10.1088/1757-899X/869/6/062001](https://doi.org/10.1088/1757-899X/869/6/062001)>
68. Thuy, C. T. & Dat, T. T. (2018), Factors affecting the investment decision on the road traffic infrastructure development: A case study in Vietnam, *Global and Stochastic Analysis, MUK publication*, 5(7).
69. UNDP (1997), *Governance for sustainable human development*, UNDP.

70. Wang, S.-H., Wang, H.-P., Wang, W.-C., & Huang, S.-C. (2025), Impact of BIM usage levels on project performance: Public construction projects in Taiwan, *KSCE Journal of Civil Engineering*, 29(6), 100142, <<https://doi.org/10.1016/j.kscej.2024.100142>>
71. WB (1994), *Governance: The World Bank's Experience*, World bank, Washington, DC.
72. WB (1998), *Public expenditure management handbook*, World Bank, <<https://doi.org/10.1596/0-8213-4297-5>>
73. World Bank, (2007), *Local government discretion and accountability: A local governance framework* (Report No. 40153). Washington, DC: World Bank.
74. WB (2018). *Public Investment Management in Vietnam: Assessment and Reform Priorities for Overcoming the Bottlenecks*, World Bank (Australia - World Bank Group Strategic Partnership in Vietnam), Hanoi, July 2018.
75. WB (2024). *Better Investment Outcomes in Viet Nam through Increased Public Investment Management Efficiency: Technical Report*. World Bank, Washington, DC, October 2024.
76. WB (2023), *Medium-Term Expenditure Frameworks Revisited* (October 2023), Washington, DC: World Bank
77. Zhasmukhambetova, A., Evdorides, H., & Davies, R. J. (2025), *Critical Risk Factors Affecting Time and Cost in Highway Construction: A Global Systematic Literature Review*, *Future Transportation*, 5(4), 192, <DOI:[10.3390/futuretransp5040192](https://doi.org/10.3390/futuretransp5040192)>

Tiếng Việt

78. Bộ Khoa học và Công nghệ (2016), *TCVN ISO 9000:2015 - Hệ thống quản lý chất lượng: Cơ sở và từ vựng*, Hà Nội
79. Bộ Khoa học và Công nghệ (2005), *TCVN 4054:2005, Đường ô tô – Yêu cầu thiết kế*, Hà Nội.
80. Bộ Khoa học và Công nghệ (2012), *TCVN 5729:2012, Đường ô tô cao tốc – Yêu cầu thiết kế*, Hà Nội.
81. Bùi Ngọc Toàn (2008), *Quản lý dự án xây dựng: Lập và thẩm định dự án*, Nxb Xây dựng.
82. Bùi Thị Hoàng Lan (2013), *Mô hình nghiên cứu tác động của mạng lưới GTĐB đến phát triển KTXH của vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ*, LATS kinh tế, Trường Đại học Kinh tế quốc dân.
83. Bùi Tiến Hanh (2018), *Giáo trình quản lý chi NSNN*, Nxb Tài chính, Hà Nội.

84. Bùi Tiến Hanh & Phạm Thị Hoàng Phương (2016), *Giáo trình quản lý tài chính công*, Nxb Tài chính, Hà Nội.
85. Bùi Việt Hưng (2019), *Quản lý nhà nước đối với vốn đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ từ NSNN của thành phố Hà Nội*, LATS kinh tế, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.
86. Cù Thanh Thủy (2018), *Nghiên cứu các nhân tố ảnh hưởng đến đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ sử dụng vốn NSNN ở Việt Nam*, LATS kinh tế, Trường Đại học Kinh tế quốc dân.
87. Dương Đăng Chinh (2009), *Giáo trình Tài chính - tiền tệ*, Nxb Tài chính.
88. Dương Đăng Chinh & Phạm Văn Khoan (2009), *Giáo trình quản lý tài chính công*, Nxb Tài chính, Hà Nội.
89. Dương Văn Thái (2014), *Huy động vốn đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ trên địa bàn tỉnh Bắc Giang*, LATS kinh tế, Học viện Tài chính.
90. Đỗ Bá Chương (2012), *Thiết kế đường ô tô, tập 1*, Nxb Giáo dục
91. Đỗ Hoàng Toàn & Mai Văn Bưu (2008), *Giáo trình Quản lý nhà nước về kinh tế*, Nxb Lao động - Xã hội, Hà Nội.
92. Đỗ Văn Hải (2023), *Phân cấp quản lý ngân sách địa phương tỉnh Thái Bình*, LATS kinh tế, Học viện Tài chính..
93. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tập I, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
94. Hà Thị Tuyết Minh (2019), *Nâng cao hiệu quả đầu tư công từ nguồn vốn ngân sách nhà nước tại tỉnh Hòa Bình*, LATS kinh tế, Học viện Tài chính.
95. Hà Đức Minh (2023), *Phát triển nhân lực quản lý nhà nước về kinh tế ở cấp tỉnh Lào Cai*, LATS kinh tế, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương
96. Hồ Thị Hương Mai (2015), *Quản lý nhà nước về vốn đầu tư trong phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đô thị Hà Nội*, LATS kinh tế, Học viện chính trị quốc gia HCM.
97. Hoàng Cao Liêm (2018), *Quản lý nhà nước về đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ từ NSNN tại tỉnh Hà Nam*, LATS kinh tế, Học viện chính trị quốc gia HCM.
98. Hoàng Phê (2003), *Từ điển tiếng việt*, Nxb Đà Nẵng
99. Hoàng Văn Quỳnh & Cao Minh Tiến (2017), *Giáo trình Quản lý danh mục đầu tư*, Nxb Tài chính.
100. Lê Công Thanh (2021), *Quản lý vốn đầu tư từ NSNN trong phát triển hệ thống thủy lợi trên địa bàn tỉnh Thái Bình*, LATS kinh tế, Trường Đại học Kinh tế (ĐHQG Hà Nội).

101. Lê Thị Diệu Huyền (2020), *Giáo trình tài chính công*, Nxb Tài chính.
102. Lê Hà Thanh & Nguyễn Diệu Hằng (2023), *Giáo trình Phân tích chi phí - lợi ích*, Nxb Đại học Kinh tế quốc dân.
103. Lê Quang Tùng (2023), *Nghiên cứu thu hút khu vực tư nhân đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông theo phương thức đối tác công tư trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh*, LATS kinh tế, Trường Đại học Mỏ - Địa chất.
104. Lê Thị Tâm & Nguyễn Minh Đoan (2013), *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật* (tái bản lần 4, có sửa đổi), Nxb Công an nhân dân.
105. Lê Văn Tuấn (2021), *Quản lý ĐTC trong điều kiện biến đổi khí hậu tại Đồng Tháp*, LATS kinh tế, Trường Đại học Kinh tế quốc dân.
106. Lại Văn Tùng (2018), *Hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính đối với các trường đào tạo sĩ quan quân đội*, LATS kinh tế, Học viện Tài chính.
107. Mai Văn Bưu & Đỗ Hoàng Toàn (2008), *Giáo trình Quản lý nhà nước về kinh tế*, Nxb Đại học Kinh tế quốc dân.
108. Ngô Ngân Hà (2022), *Phân cấp quản lý đầu tư công của tỉnh Thái Nguyên*, LATS kinh tế, Trường Đại học Thương Mại.
109. Nguyễn Bạch Nguyệt & Từ Quang Phương (2007), *Giáo trình Kinh tế đầu tư*, Nxb Đại học Kinh tế quốc dân.
110. Nguyễn Đại Hùng (2022), *Quản lý vốn đầu tư công tại Bộ Y tế Việt Nam*, LATS kinh tế, Học viện Tài chính.
111. Nguyễn Đoan Trang (2018), *Tác động của đầu tư công tới tăng trưởng tại Việt Nam*, LATS kinh tế, Trường Đại học Kinh tế quốc dân.
112. Nguyễn Huy Chí (2017), *Quản lý nhà nước đối với đầu tư XD CB bằng NSNN ở Việt Nam*, LATS kinh tế, Học viện Hành chính quốc gia.
113. Nguyễn Hữu Hào (2020), *Chính quyền cấp tỉnh trong cơ chế phân cấp QLNN giữa TW và ĐP ở tỉnh Bình Dương giai đoạn 1997 - 2017*, LATS Chính trị học, Trường Đại học Khoa học xã hội và nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội.
114. Nguyễn Hữu Minh & cộng sự (2024), *Vận dụng phương pháp định lượng và định tính trong nghiên cứu: Từ hình thành ý tưởng đến phát hiện khoa học*, Nxb Khoa học xã hội.
115. Nguyễn Khắc Thái Sơn (2007), *Giáo trình quản lý nhà nước về đất đai*, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội.
116. Nguyễn Ngọc Hải (2020), *Phân bổ và cấp phát sử dụng vốn NSNN cho các dự án đầu tư XD CB trên địa bàn tỉnh Lai Châu*, LATS kinh tế, Trường Đại học Thương Mại.

117. Nguyễn Quốc Huy (2014), *Hoàn thiện quản lý chi NSDP đầu tư xây dựng CSHT GTDB tỉnh Vĩnh Phúc*, LATS kinh tế, Học viện tài chính
118. Nguyễn Quốc Toàn (2019), *Hoàn thiện công tác giám sát, đánh giá dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước tại Việt Nam*, LATS quản lý xây dựng, Trường Đại học Xây dựng
119. Nguyễn Thị Bình (2012), *Hoàn thiện quản lý nhà nước đối với vốn đầu tư XDCCB từ vốn NSNN trong ngành giao thông vận tải Việt Nam*, Luận án tiến sĩ kinh tế, Trường Đại học Kinh tế quốc dân.
120. Nguyễn Thị Ngọc (2020), *GTVT đường bộ tỉnh Thanh Hóa - Nhìn từ góc độ địa lý KTXH*, Nxb Khoa học xã hội.
121. Nguyễn Thị Lan Phương (2018), *Quản lý vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ nguồn vốn NSNN ở Việt Nam*, LATS kinh tế, Học viện Tài chính.
122. Nguyễn Thị Phương & cộng sự (2018), *Quản trị địa phương - Từ lý thuyết tới thực tiễn*, Nxb Khoa học xã hội.
123. Nguyễn Thị Thanh (2016), *Hoàn thiện phân cấp quản lý đầu tư XDCCB sử dụng nguồn vốn ngân sách của thành phố Hà Nội đến năm 2020*, LATS kinh tế, Trường Đại học Kinh tế quốc dân.
124. Nguyễn Tuấn Anh (2020), *Nghiên cứu các yếu tố thành công then chốt đối với dự án xây dựng kết cấu hạ tầng GTDB theo hình thức BOT ở Việt Nam*, LATS kinh tế, Trường Đại học Kinh tế quốc dân.
125. Nguyễn Văn Đại (2024), *Hoàn thiện pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa chính phủ và CQDP đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại*, LATS luật học, Học viện Khoa học xã hội, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam
126. Nguyễn Văn Bình (2010), *Nâng cao hiệu quả, hiệu lực thanh tra tài chính dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước ở Việt Nam*, LATS kinh tế, Học viện Tài chính.
127. Nguyễn Văn Hậu (2018), *Quản lý của chính quyền cấp tỉnh đối với đầu tư công tại tỉnh Nam Định*, LATS kinh tế, Trường Đại học Kinh tế quốc dân.
128. Nguyễn Văn Thắng (2014), *Thực hành nghiên cứu trong kinh tế và quản trị kinh doanh*, Nxb Đại học Kinh tế quốc dân.
129. Nguyễn Văn Tiến (tái bản 2024), *Giáo trình Tài chính - tiền tệ*, Nxb Thống kê.
130. Phạm Minh Hóa (2017), *Nâng cao hiệu quả ĐTC tại Việt Nam*, LATS kinh tế, Trường Đại học Kinh tế quốc dân.
131. Phạm Ngọc Dũng & Định Xuân Hạng (2020), *Giáo trình Tài chính - Tiền tệ*, Nxb Tài chính.

132. Phạm Văn Đức (2019), *Giáo trình triết học Mác - Lênin*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật.
133. Phan Huy Đường & Phan Anh (2017), *Quản lý nhà nước về kinh tế*, Nxb Đại học Quốc gia.
134. Phan Thị Thu Hiền (2015), *Đầu tư phát triển từ nguồn vốn ngân sách địa phương tỉnh Hà Nam*, LATS kinh tế, Trường ĐH KTQD.
135. Nguyễn Thị Thục (2025), *Hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại ở Việt Nam*, LATS Lý luận và Lịch sử Nhà nước và pháp luật, Học viện Chính trị Quốc gia HCM
136. Trang Thị Tuyết (2004), *Giáo trình quản lý nhà nước trên các lĩnh vực kinh tế*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội.
137. Trần Thị Mai Phước (2023), *Pháp luật về phân cấp quản lý kinh tế tại Việt Nam*, LATS luật học, Trường Đại học kinh tế TP Hồ Chí Minh.
138. Trần Văn Anh (2023), *Quản lý nhà nước về đầu tư phát triển từ nguồn vốn NSNN ở tỉnh Thái Bình*, LATS kinh tế, Trường ĐH Thương Mại.
139. Trịnh Quang Bắc (2017), *Vi phạm pháp luật trong đầu tư xây dựng cơ bản có vốn NSNN ở Việt Nam*, LATS kinh tế, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.
140. Trịnh Thị Hằng (2020), *Hiệu quả sử dụng vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) trong lĩnh vực giao thông vận tải ở Việt Nam*, LATS kinh tế, Trường Đại học Kinh tế quốc dân.
141. Trịnh Thị Thúy Hồng (2012), *Quản lý chi NSNN trong đầu tư XD CB trên địa bàn tỉnh Bình Định*, LATS kinh tế, Trường Đại học Kinh tế quốc dân.
142. Từ Quang Phương & Phạm Văn Hùng (2013), *Giáo trình kinh tế đầu tư*, Nxb Đại học Kinh tế quốc dân
143. Võ Văn Cần (2014), *Nghiên cứu cơ chế kiểm tra, giám sát vốn đầu tư XD CB thuộc nguồn vốn NSNN ở Việt Nam*, LATS kinh tế, Học viện Tài chính.
144. Võ Thị Hồng Lan (2023), *Quản lý nhà nước về phát triển kết cấu hạ tầng giao thông tỉnh đường bộ trên địa bàn thành phố Hà Nội*, LATS kinh tế, Đại học Kinh tế (ĐHQGHN)
145. Vũ Trường Khá (2017), *Quản lý vốn đầu tư XD CB đối với các đoàn kinh tế quốc phòng khu vực phía Bắc Việt Nam*, LATS kinh tế, Học viện Tài chính.
146. Vũ Quang Phiến (2019), *Quản lý vốn đầu tư XD CB từ NSNN tại Quân khu 3 (Bộ Quốc phòng)*, LATS kinh tế, Học viện Tài chính.

Website:

1. <https://qppl.thanhhoa.gov.vn>
2. <https://dbndthanhhoa.gov.vn>
3. <https://thuvienphapluat.vn>
4. <https://baothanhhoa.vn>

DANH MỤC PHỤ LỤC

Phụ lục 1a	Tổng hợp các yếu tố ảnh hưởng đến QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh
Phụ lục 1b	Tổng hợp các tiêu chí đánh giá QLNN theo kết quả đầu ra
Phụ lục 1b	Phân cấp nhiệm vụ chi đối với đầu tư XDCB phát triển hạ tầng GTĐB của từng cấp NSDP tỉnh Thanh Hóa
Phụ lục 2a	Điều chỉnh quy mô đầu tư, tổng mức đầu tư, cơ cấu nguồn vốn XDCB phát triển hạ tầng GTĐB từ năm 2019 - 2024
Phụ lục 2b	Danh mục và Sơ bộ tổng mức đầu tư XDCB dự án đường bộ của tỉnh Thanh Hóa phân theo khu vực
Phụ lục 3	Xác định lại tổng mức đầu tư XDCB mới hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa đưa vào KH ĐTC trung hạn giai đoạn 2021 - 2025
Phụ lục 4a	So sánh Dự kiến lần 1 và Dự kiến lần 2 KH vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB trung hạn giai đoạn 2021 - 2025
Phụ lục 4b	Phân bổ vốn KH linh hoạt theo tiến độ và khả năng giải ngân
Phụ lục 4c	Tỷ trọng KH phân bổ vốn thực hiện các dự án hạ tầng GTĐB trong cân đối NSDP
Phụ lục 5	Nội dung lỗi và kiến nghị xử lý đối với một số dự án đầu tư XDCB hạ tầng GTĐB trích từ kết luận của Kiểm toán Nhà nước tại Ban QLDA công trình giao thông tỉnh Thanh Hóa giai đoạn 2019 - 2024
Phụ lục 6	Chiều rộng tối thiểu các yếu tố trên mặt cắt ngang cho địa hình đồng bằng và đồi núi
Phụ lục 7a	Thông tin về chuyên gia;
Phụ lục 7b	Thông tin về đối tượng khảo sát và kích thước mẫu
Phụ lục 8	Các mẫu phiếu khảo sát
Phụ lục 9	Kết quả xin ý kiến chuyên gia về nội dung QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh
Phụ lục 10	Kết quả điều tra khảo sát diện rộng
a	Thống kê mô tả dữ liệu điều tra
b	Mô tả mức độ quan trọng và mức độ thực hiện;
c	Tổng hợp ma trận tích hợp Kano - IPA
d	Cronbach's Alpha
e	Phân tích nhân tố EFA
f	Hồi quy tương quan
g	Tổng hợp kết quả kiểm định các giả thuyết trong mô hình nghiên cứu các yếu tố ảnh hưởng tới hiệu quả QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa
Phụ lục 11	Bộ tiêu chí chấm điểm cho cơ chế 03 cổng kiểm soát ra nhu cầu và ra quyết định đầu tư
Phụ lục 12	Phiếu chấm điểm SCBA - phân tích chi phí và lợi ích xã hội

Phụ lục 1a. Tổng hợp các yếu tố ảnh hưởng đến QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh

Stt	Biểu/chỉ báo	Nguồn lý thuyết nền	Nguồn nghiên cứu định lượng
I	Môi trường tự nhiên		
1	Thổ nhưỡng, địa chất ổn định	Zhaskhambetova et al. (2025); Srithongrungrung et al. (Eds.) (2019)	Truong & Ta (2020); Damoah et al. (2022)
2	VLXD/khoáng sản phân tán đồng đều	Zhaskhambetova et al. (2025); Kim et al. (2020)	Rivera et al. (2020); Damoah et al. (2022)
3	Thời tiết thuận lợi, ít xảy ra các hiện tượng thiên tai, biến đổi khí hậu	IMF (2018); Zhaskhambetova et al. (2025)	Dong et al. (2025); Truong & Ta (2020)
II	Môi trường KTXH		
4	Môi trường kinh tế vĩ mô trong nước (tỷ lệ lạm phát, lãi suất, giá cả vật liệu, nguồn cung ứng vật tư, nguồn lao động) ổn định, ít biến động bất thường	Ansar et al. (2016); IMF (2015; 2018) PIMA	Ansar et al. (2016); Eliasson (2025)
5	Tăng trưởng kinh tế ổn định và chuyển dịch cơ cấu kinh tế hợp lý	Aschauer (1989a, 1989b); Cavallo & Daude (2008); Acharya & Nuriev (2016)	Aschauer (1989a, 1989b); Cavallo & Daude (2008); Acharya & Nuriev (2016)
6	Dân số và phương tiện cơ giới gia tăng	Ben (2019); Atolia et al. (2021)	Atolia et al. (2021)
7	An ninh và trật tự xã hội ổn định	OECD (2017); Srithongrungrung et al. (Eds.) (2019)	Jimenez & Pagano (2012)
III	Nguồn lực tài chính - NSDP		
8	Thu NSDP có xu hướng tăng trưởng qua các năm, tạo dư địa tài chính	PEFA (2016); IMF (2015; 2018) PIMA	Tran & Nguyen (2024) ; Nguyen (2019)
9	Thu NSDP ổn định qua các năm, giúp chủ động điều hành vốn	IMF (2015; 2018) PIMA; OECD (2017)	Tran & Nguyen (2024)
10	Cơ cấu chi NSDP đáp ứng được nhu cầu đầu tư XDCB phát triển hạ tầng GTĐB	Rajaram et al. (2010); Manescu (2024)	WB (2018; 2024)
11	Vốn đầu tư XDCB từ NSDP dành cho phát triển hạ tầng GTĐB được ưu tiên phân bổ so với các lĩnh vực khác	Rajaram et al. (2010); IMF (2015; 2018) PIMA; Kim et al. (2020)	WB (2018; 2024)
12	Tiến độ giao vốn kịp thời với yêu cầu triển khai	Allen et al. (2020); Miller & Mustapha (2016); Spackman (2020)	Rivera et al. (2020); Truong & Ta (2020)
13	Hạn mức quỹ dự phòng ĐTC linh hoạt	PEFA (2016); IMF (2015; 2018) PIMA	Phát triển từ ý kiến chuyên gia
14	Nợ đọng XDCB được kiểm soát tương đối tốt, hạn chế phát sinh thêm	IMF (2015; 2018) PIMA; PEFA (2016)	WB (2024)
IV	Chính sách, pháp luật của Nhà nước		
15	Hệ thống chính sách, pháp luật của Nhà nước đồng bộ và rõ ràng	Rajaram et al. (2010); IMF (2015; 2018) PIMA	Nguyen Quoc Toan (2019); (WB (2024)
16	Hệ thống chính sách, pháp luật của Nhà nước được ban hành và sửa đổi kịp thời	OECD (2017; 2019); WB (2024)	Phát triển từ ý kiến chuyên gia
17	Chính sách, chiến lược đầu tư của Nhà nước phù hợp với điều kiện KTXH của tỉnh theo từng thời kỳ	Manescu (2024); Kim et al. (2020)	Phát triển từ ý kiến chuyên gia
18	Cơ chế phân cấp QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSNN ổn định	OECD (2019); Srithongrungrung et al. (Eds.) (2019)	Tran & Nguyen (2024) ; Nguyen (2019)
19	Cơ chế phối kết hợp giữa các cơ quan chuyên ngành trong tỉnh được quy định rõ ràng và vận hành hiệu quả	OECD (2019); Kim et al. (2020)	Huynh et al. (2026); Ggoobi et al. (2020)
20	Quy chế quyết định đầu tư và phân bổ vốn minh bạch, rõ ràng	IMF (2015; 2018) PIMA; OECD (2017)	Barajei et al. (2024) (minh bạch/giám can thiệp chính

			trị); Khorana et al. (2024) (e-GP minh bạch phụ thuộc thể chế)
21	Cấp phát, thanh quyết toán vốn công khai và nhanh gọn	PEFA (2016); Bùi Tiến Hanh (2016; 2018)	Nguyen Quoc Toan (2019)
22	Cơ chế đãi ngộ và chế tài xử lý VPPP đủ sức răn đe và khuyến khích tuân thủ	OECD (2017)	Barajei et al. (2024); Đỗ Đức Toàn (2025)
V	Tổ chức bộ máy và đội ngũ công chức nhà nước của tỉnh		
23	Mô hình tổ chức bộ máy được thiết kế hợp lý, hỗ trợ điều hành hiệu quả	Kim et al. (2020); IMF (2015; 2018) PIMA	Jimenez & Pagano (2012); Nguyen Quoc Toan (2019)
24	Các cơ quan chuyên môn của ĐP chủ động phối hợp xử lý công vụ	OECD (2019); Srithongrungrung et al. (Eds.) (2019)	Huynh et al. (2026); Ggoobi et al. (2020)
25	Năng lực chuyên môn, nghiệp vụ và kỹ năng nghề nghiệp cơ bản đáp ứng yêu cầu vị trí việc làm	Rajaram et al. (2010); Kim et al. (2020)	Nguyen Quoc Toan (2019); Truong & Ta (2020)
26	Số lượng đội ngũ cán bộ công chức cơ bản đáp ứng được khối lượng công việc	Srithongrungrung et al. (Eds.) (2019); OECD (2017)	Jimenez & Pagano (2012);
VI	Công cụ và phương pháp quản lý của tỉnh		
27	Các văn bản dưới luật được chính quyền tỉnh cụ thể hóa phù hợp, khả thi với điều kiện của ĐP	WB (2024) ; IMF (2015; 2018) PIMA	Nguyen Quoc Toan (2019)
28	Chiến lược, quy hoạch, kế hoạch đồng bộ, thống nhất và phù hợp với điều kiện thực tế	Manescu (2024); Allen et al. (2020)	Truong & Ta (2020); WB (2018; 2024)
29	Công cụ số hóa hiện đại	OECD (2017); Kim et al. (2020)	Wang et al. (2024); Khorana et al. (2024)
30	Phương pháp quản lý đa dạng và linh hoạt với thực tiễn	Rajaram et al. (2010); Kim et al. (2020)	Barajei et al. (2024); Truong & Ta (2020)
VII	Yếu tố khác		
31	Năng lực của nhà thầu, nhà tư vấn thiết kế đáp ứng yêu cầu thực hiện DA	Zhasmukhambetova et al. (2025); Ggoobi et al. (2020)	Truong & Ta (2020); Damoah et al. (2022); Rivera et al. (2020)
32	Sự phát triển của khoa học công nghệ được ứng dụng tổ, hỗ trợ quản lý và triển khai DA	Kim et al. (2020) (công cụ/đôi mới quản trị); OECD (2017)	Wang et al. (2024); Khorana et al. (2024)
33	Hội nhập kinh tế quốc tế tạo điều kiện thuận lợi cho đầu tư XDCB	OECD (2017; 2019); PEFA (2016)	Phát triển từ ý kiến chuyên gia
VIII	QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa		
34	QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa tuân thủ đúng các quy định pháp luật hiện hành	PEFA (2016); IMF (2015; 2018) PIMA; DAC/OECD (1991)	Nguyễn Văn Hậu (2018) (đánh giá theo kết quả đầu ra); Lê Văn Tuấn (2021); Trần Văn Anh (2021)
35	QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho góp phần đảm bảo sự ổn định phát triển KTXH của ĐP	Aschauer (1989a, 1989b); Cavallo & Daude (2008); Acharya & Nuriev (2016)	Aschauer (1989a,b); Cavallo & Daude (2008); (nếu dùng dữ liệu tỉnh: GRDP, PCI, chất lượng DV công... thì gắn thêm nghiên cứu EPI bạn đã nhắc)
36	QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa đảm bảo thực hiện các mục tiêu chiến lược phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP	Manescu (2024); Kim et al. (2020)	WB (2018; 2024; Atolia et al. (2021)

(Nguồn: Tổng hợp từ tổng quan nghiên cứu)

Phụ lục 1b: Tổng hợp các tiêu chí đánh giá QLNN theo kết quả đầu ra

Stt	Nguồn tham khảo	Đối tượng đánh giá	Khung/tiếp cận	Tiêu chí đánh giá
1	Nguyễn Thị Hà và Nguyễn Mạnh Hùng (2022)	QLNN đối với kiểm toán độc lập ở Việt Nam	Đánh giá theo kết quả đầu ra (biến thể)	Tính hiệu quả và hiệu lực
2	Ngô Ngân Hà (2022)	Phân cấp quản lý ĐTC tỉnh Thái Nguyên	DAC/ biến thể	Tính hiệu lực, tính hiệu quả, tính phù hợp và tính bền vững
3	Trần Văn Anh (2021)	QLNN vốn đầu tư phát triển từ NSNN ở tỉnh Thái Bình	Đánh giá theo kết quả đầu ra (mở rộng)	Tính hiệu quả, hiệu suất, tác động, tính phù hợp và tính bền vững
4	Trịnh Thị Hằng (2020)	Quản lý vốn ODA trong lĩnh vực giao thông vận tải tại Việt Nam	DAC/ biến thể	Tính phù hợp, tính hiệu quả, tính hiệu suất, tính tác động, tính bền vững
5	Lại Văn Tùng (2018)	Quản lý tài chính đối với các trường đào tạo sĩ quan quân đội	Đánh giá theo kết quả đầu ra (thu hẹp)	Tính hiệu quả
6	Lê Văn Tuấn (2021)	QLNN về ĐTC trong điều kiện biến đổi khí hậu tại tỉnh Đồng Tháp	Đánh giá theo kết quả đầu ra	Tính hiệu quả và hiệu lực
7	Nguyễn Văn Hậu (2018)	QLNN của chính quyền cấp tỉnh đối với ĐTC tại tỉnh Nam Định	Đánh giá theo kết quả đầu ra	Tính hiệu quả và hiệu lực
8	Nguyễn Thị Thanh (2016)	Phân cấp quản lý đầu tư XDCB nguồn vốn ngân sách của TP Hà Nội đến năm 2020	Đánh giá theo kết quả đầu ra (thu hẹp)	Tính Hiệu lực

(Nguồn: Tổng hợp từ tổng quan nghiên cứu)

Phụ lục 1c: Phân cấp nhiệm vụ chi đối với đầu tư XDCB phát triển hạ tầng GTĐB của từng cấp NSDP tỉnh Thanh Hóa

Nội dung	Nghị quyết số 24/2016/NQ-HĐND về Nhiệm vụ chi của từng cấp NSDP	Nghị quyết số 176/2021/NQ-HĐND về Nhiệm vụ chi của từng cấp NSDP
Nhiệm vụ chi của ngân sách cấp tỉnh	Các công trình giao thông cấp tỉnh quản lý	Các công trình giao thông cấp tỉnh quản lý
Nhiệm vụ chi của ngân sách cấp huyện	- Các công trình giao thông liên xã; - Các dự án đầu tư do cấp huyện quyết định; - Chi hỗ trợ đầu tư các công trình cấp xã	- Các công trình giao thông liên xã; - Các dự án đầu tư do cấp huyện quản lý; - Chi hỗ trợ đầu tư các công trình cấp xã.
Nhiệm vụ chi của ngân sách cấp xã	Chi hỗ trợ xây dựng đường giao thông liên thôn, bản; đường giao thông nội đồng.	Chi hỗ trợ xây dựng đường giao thông liên thôn, bản; đường giao thông, thủy lợi nội đồng.

(Nguồn: NCS tổng hợp từ Nghị quyết số 24/2016/NQ-HĐND và Nghị quyết số 176/2021/NQ-HĐND và QĐ 06/2021/QĐ-UBND; Quyết định số 40/2022/QĐ-UBND)

**Phụ lục 2a: Điều chỉnh quy mô đầu tư, tổng mức đầu tư, cơ cấu nguồn vốn
XDCB phát triển hạ tầng GTĐB từ năm 2019-2025**

Stt	Năm	Nội dung điều chỉnh
I	Năm 2025: Không thực hiện điều chỉnh chủ trương đầu tư DA nào	
II	Năm 2024	
1	Điều chỉnh chủ trương đầu tư dự án đường từ Bán Bá, xã Phú Xuân đến cầu Cứng xã Phú Thanh, huyện Quan Hóa	Quy mô đầu tư
2	<u>Điều chỉnh chủ trương đầu tư Dự án đường từ Quốc lộ 47 đi cầu Tô Rộng (điểm đầu tiếp giáp đường mòn Hồ Chí Minh tại xã Xuân Phú, huyện Thọ Xuân, điểm cuối tiếp giáp đường Xuân Cao đi xã Luân Thành tại địa phận xã Xuân Cao, huyện Thường Xuân)</u>	Tổng mức đầu tư; cơ cấu nguồn vốn
3	Điều chỉnh chủ trương đầu tư Dự án Đại lộ Đông - Tây thành phố Thanh Hóa, đoạn từ thị trấn Rừng Thông đến Quốc lộ 1A	Quy mô đầu tư; tổng mức đầu tư
4	Điều chỉnh chủ trương đầu tư dự án Đường giao thông từ Khu công nghiệp Bim Sơn đến đường bờ ven biển đoạn Nga Sơn - Hoằng Hóa	Tổng mức đầu tư; cơ cấu nguồn vốn: NSTW và NS tỉnh; vốn thực hiện GPMB do NS tỉnh và NS huyện
5	Điều chỉnh chủ trương đầu tư Dự án đầu tư xây dựng tuyến tránh Quốc lộ 45 vào cụm công nghiệp phía Tây Bắc thị trấn Quán Lào, huyện Yên Định.	Tổng mức đầu tư; cơ cấu nguồn vốn; thời gian thực hiện dự án
6	Nghị quyết về điều chỉnh chủ trương đầu tư Dự án đường từ trung tâm đô thị Bông, huyện Vĩnh Lộc nối đường tỉnh 516B ra Quốc lộ 217 đi huyện Hà Trung.	Quy mô đầu tư; tổng mức đầu tư; cơ cấu nguồn vốn: NSTW; NS tỉnh; NS huyện
7	Nghị quyết về điều chỉnh chủ trương đầu tư Dự án đường giao thông Nam Sông Chu, đoạn từ xã Thiệu Văn đi xã Minh Tâm, huyện Thiệu Hoá.	Quy mô đầu tư; tổng mức đầu tư; cơ cấu nguồn vốn: NS tỉnh và NS huyện; NS huyện đảm nhận chi phí GPMB
8	Nghị quyết về điều chỉnh chủ trương đầu tư Dự án đầu tư xây dựng tuyến tránh QL45 vào CCN phía Tây thị trấn Quán Lào, huyện Yên Định	Tổng mức đầu tư; nguồn vốn đầu tư
III	Năm 2023	
1	Điều chỉnh chủ trương đầu tư Dự án đường tỉnh 502 đoạn từ nút giao với đường Đình Hương - Giàng, phường Thiệu Dương đến ngã ba đi cầu phao Vòm, phường Thiệu Khánh, thành phố Thanh Hóa	Tổng mức đầu tư; cơ cấu nguồn vốn: NS tỉnh; NS thành phố TH
2	Chủ trương không thực hiện Dự án đường giao thông từ thị trấn Thường Xuân đi xã Lương Sơn, huyện Thường Xuân	Quy mô đầu tư
IV	Năm 2022	
1	Chủ trương không thực hiện Dự án đường giao thông từ xã Đông Ninh đi xã Đông Khê, huyện Đông Sơn từ nguồn vốn ngân sách nhà nước do tình quản lý được Hội đồng nhân dân tỉnh phê duyệt chủ trương đầu tư tại Nghị quyết số 67/NQ-HĐND ngày 17 tháng 7 năm 2021	Quy mô đầu tư
2	Điều chỉnh chủ trương đầu tư Dự án Tuyến đường 4C, thành phố Sầm Sơn (đoạn đường Trần Hưng Đạo đến đường vành đai phía Nam)	Quy mô đầu tư
3	Điều chỉnh chủ trương đầu tư Dự án tuyến đường trục cảnh quan Thanh Hóa - Sầm Sơn, thành phố Sầm Sơn (đoạn từ Quốc lộ 10 đến đường 4C)	Quy mô đầu tư
4	Điều chỉnh chủ trương đầu tư Dự án đầu tư xây dựng tuyến đường tránh Quốc lộ 45 vào Cụm công nghiệp phía Tây Bắc,	Tổng mức đầu tư; cơ cấu nguồn vốn đầu tư từ NS tỉnh 60 tỷ, phần

	thị trấn Quán Lào, huyện Yên Định	còn lại 200 tỷ từ NS huyện Yên Định
V	Năm 2021	
1	<u>Điều chỉnh chủ trương đầu tư Dự án đường giao thông kết nối khu đô thị Hà Lĩnh (nút giao thông tại xã Hà Lĩnh) - Cụm di tích đền Hàn, Cô Bơ, xã Hà Sơn, huyện Hà Trung</u>	Thời gian thực hiện dự án
2	<u>Điều chỉnh chủ trương đầu tư dự án đường Vạn Thiện đi Bến En.</u>	Cơ cấu nguồn vốn: Vốn từ NSTW và vốn từ NS tỉnh
3	<u>Điều chỉnh chủ trương đầu tư dự án đường giao thông từ Khu công nghiệp Bim Sơn đến đường bờ ven biển đoạn Nga Sơn - Hoằng Hóa.</u>	Cơ cấu nguồn vốn: NS TW, NS tỉnh; NS huyện Hà Trung, thị xã Bim Sơn, huyện Nga Sơn đảm nhận GPMB.
4	<u>Điều chỉnh chủ trương đầu tư Dự án nâng cấp, cải tạo đường tỉnh 514 đoạn từ cầu Thiệu đi cầu Nhơm, xã Minh Sơn, huyện Triệu Sơn.</u>	Tổng mức đầu tư; cơ cấu nguồn vốn từ NS tỉnh; NS huyện Triệu Sơn đảm nhận phần tăng thêm so với tổng mức đầu tư đã được HĐND tỉnh phê duyệt
5	Điều chỉnh chủ trương đầu tư dự án đường nối Quốc lộ 1 với Quốc lộ 45 từ xã Hoằng Kim, huyện Hoằng Hóa đến xã Thiệu Long, huyện Thiệu Hóa	Tổng mức đầu tư; cơ cấu nguồn vốn đối với tiểu dự án 1 là NS tỉnh; dự án là NS tỉnh bố trí đảm bảo 50% chi phí xây lắp; vốn NS huyện.
VI	Năm 2020	
1	<u>Điều chỉnh chủ trương đầu tư dự án nâng cấp, cải tạo đường từ Tỉnh lộ 514 (xã Minh Dân) đi Tỉnh lộ 517 (xã Đông Lợi), huyện Triệu Sơn</u>	Tổng mức đầu tư, nguồn vốn đầu tư từ cân đối NS tỉnh; vốn của NS huyện để GPMB và phần tăng thêm so với tổng mức đầu tư HĐND tỉnh phê duyệt
VII	Năm 2019	
1	<u>Điều chỉnh chủ trương đầu tư Dự án đường từ thành phố Thanh Hóa nối với đường từ Cảng hàng không Thọ Xuân đi Khu kinh tế Nghi Sơn</u>	Tổng mức đầu tư, nguồn vốn đầu tư từ cân đối NS tỉnh
2	<u>Điều chỉnh quyết định chủ trương đầu tư Dự án Đường giao thông nối thị xã Sầm Sơn với Khu kinh tế Nghi Sơn (giai đoạn 1 đường ven biển)</u>	Tổng mức đầu tư; cơ cấu nguồn vốn

(Nguồn: NCS tổng hợp tại văn phòng HĐND tỉnh)

Phụ lục 2b: Danh mục và Sơ bộ tổng mức đầu tư XDCB dự án đường bộ của tỉnh Thanh Hóa phân theo khu vực

Đvt: Triệu đồng

Stt	Danh mục dự án phân theo khu vực	Sơ bộ tổng mức đầu tư	Trong đó	
			NS tỉnh	NS huyện
1	Khu vực đồng bằng	3.110.783	1.611.000	1.499.783
	Tỷ trọng	42,35%	38,85%	46,9%
2	Khu vực ven biển	1.827.347	726.495	1.100.852
	Tỷ trọng	24,88%	17,52%	34,43%
3	Khu vực miền núi	2.406.461	1.809.323	597.138
	Tỷ trọng	32,77%	43,63%	18,67%
	Tổng	7.344.591	4.146.818	3.197.773

	Tỷ trọng	100%	56,46%	43,53%
--	----------	------	--------	--------

(Nguồn: Tổng hợp từ KH ĐTC trung hạn giai đoạn 202 -2025 dự kiến lần 1)

Phụ lục 3: Xác định lại tổng mức đầu tư XDCB mới hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa đưa vào KH ĐTC trung hạn giai đoạn 2021-2025

Stt	Nhu cầu đầu tư XDCB hạ tầng GTĐB	Tổng nhu cầu đầu tư mới (KH ĐTC trung hạn Dự kiến lần1)	Tăng (+)	Giảm (-)	Tổng nhu cầu đầu tư mới (KH ĐTC trung hạn)	Tổng mức đầu tư dự kiến từ NSDP (triệu đồng)	NSTW (triệu đồng)	NS tỉnh (triệu đồng)	NS huyện (triệu đồng)
1	DA trọng điểm	12	1	2	11	13.108.626	5.366.600	4.285.927	3.456.099
2	DA do cấp huyện làm CĐT	45			47	6.294.800	707.918	3.316.800	2.270.082
a	Khu vực đồng bằng	16			17	2.880.414	472.918	1.033.082	1.374.414
	Huyện Nông Công	2	1						
b	Khu vực ven biển	7			7	1.031.751	155.000	526.495	350.255
	- Huyện Nga Sơn	0	1						
	- Huyện Hoằng Hóa	2		1					
c	Khu vực miền núi	22			23	2.382.636	80.000	1.757.223	545.413
3	DA do các sở, ban, ngành, đơn vị cấp tỉnh làm CĐT	4		1	4	436.955	180.000	227.995	0
	Tổng	61			62	19.840.421	6.254.518	7.830.722	5.726.181
	Tổng mức đầu tư Dự kiến lần 1					21.031.736	5.972.000	8.079.028	3.197.773

(Nguồn: NCS tổng hợp từ Dự kiến lần 1 KH ĐTC trung hạn giai đoạn 2021-2025 và Kế hoạch ĐTC trung hạn giai đoạn 2021-2025)

Phụ lục 1a: So sánh Dự kiến lần 1 và Dự kiến lần 2 KH vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB trung hạn giai đoạn 2021-2025

Đvt: Triệu đồng

Stt	Nội dung	Dự kiến lần 1 KH vốn đầu tư XDCB các dự án hạ tầng GTĐB trong KH ĐTC trung hạn vốn NSDP giai đoạn 2021 - 2025					Dự kiến lần 2 KH vốn đầu tư XDCB các dự án hạ tầng GTĐB trong KH ĐTC trung hạn vốn NSDP giai đoạn 2021 - 2025				
		NSDP	NSTW	Cân đối NSDP	SDD	Vốn chi XDCB tập trung trong nước	NSDP	NSTW	Cân đối NSDP	SDD	Vốn chi XDCB tập trung trong nước
	Tổng số vốn ĐTC	40.752.766	8.957.666	31.795.100	23.465.000	7.986.600	42.001.063	10.205.963	31.795.100	23.465.000	7.986.600
1	Trong đó: Vốn đầu tư XDCB hạ tầng GTĐB	13.372.761	5.689.518	7.683.180	5.287.818	2.395.362	10.632.679	5.601.518	5.031.161	2.601.868	2.429.293
	<i>Tỷ trọng</i>	33%	64%	24%	23%	30%	25%	55%	16%	11%	30%
1.1	Vốn đầu tư XDCB dự án GTĐB trọng điểm của tỉnh	10.054.481	4.766.600	5.287.818	5.287.818	0	7.897.879	4.823.600	3.074.279	2.601.868	472.411
	<i>Tỷ trọng: (1.1)/(1)</i>	75%	84%	69%	100%	-	74%	86%	61%	100%	19%
1.2	Vốn đầu tư XDCB dự án hạ tầng GTĐB cấp huyện làm CĐT	3.028.280	812.918	2.215.362	0	2.215.362	2.583.800	707.918	1.875.882	0	1.875.882
	<i>Tỷ trọng: (1.2)/(1)</i>	23%	14%	29%	-	93%	24%	13%	37%	0	77%
a	Khu vực đồng bằng	1.046.300	512.918	533.382	-	533.382	1.048.300	472.918	575.382	0	575.382
	<i>Tỷ trọng (a)/(1.2)</i>	35%	63%	24%	-	24%	41%	67%	31%		31%
b	Khu vực ven biển	263.000	0	263.000	-	263.000	419.100	155.000	264.100	0	264.100
	<i>Tỷ trọng (b)/(1.2)</i>	0,9%	0	0,9%	-	0,9%	16%	22%	14%		14%
c	Khu vực miền núi	1.718.380	300.000	1.418.380	-	1.418.380	1.116.400	80.000	1.036.400	0	1.036.400
	<i>Tỷ trọng (c)/(1.2)</i>	64,1%	37%	75,1%	-	75,1%	43%	11%	55%		55%
1.3	Vốn đầu tư XDCB dự án do Sở, ban, ngành cấp tỉnh làm CĐT	290.000	110.000	180.000	0	180.000	151.000	70.000	81.000	0	81.000

(Nguồn: NCS tổng hợp từ Dự kiến lần 1 KH ĐTC trung hạn giai đoạn 2021 - 2025 và Dự kiến lần 2 Kế hoạch ĐTC trung hạn giai đoạn 2021-2025)

**Phụ lục 4b: Điều chỉnh KH vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng
GTĐB của tỉnh Thanh Hóa trung hạn giai đoạn 2021-2025**

Đvt: Triệu đồng

Stt	Nội dung	Đợt 1		Đợt 2		Đợt 3		Đợt 4	
		(-)	(+)	(-)	(+)	(-)	(+)	(-)	(+)
I	Tổng KH Vốn ĐTC trung hạn trong cân đối NSDP	12.694.505		12.694.505		12.694.505		12.694.505	
1	Số vốn điều chỉnh ĐTC trong cân đối NSDP	117.211	117.211	115.701	115.701	238.455	238.455	94.641	94.641
a	Số dự án điều chỉnh giảm	9	-	13	-	12	-	1	-
b	Số dự án điều chỉnh tăng	-	11	-	3	-	11	-	2
II	Tổng KH vốn đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB	8.310.000		8.310.000		8.310.000		8.310.000	
1	Tổng số vốn điều chỉnh DA GTĐB trong cân đối NSDP	96.417	52.118	93.852	102.000	24.479	231.880	0	91.150
a	Số dự án điều chỉnh giảm	5	-	3	-	5	-	0	-
b	Số dự án điều chỉnh tăng	-	8	-	2	-	8	-	1
1.1	Số vốn điều chỉnh dự án GTĐB từ nguồn thu SDD điều tiết về NS tỉnh	6.500	6.500	0	0	7.829	5.629	0	91.150
	Số dự án điều chỉnh giảm	1	-	-	-	1	-	0	-
	Số dự án điều chỉnh tăng	-	1	-	-	-	1	-	1
1.2	Số vốn điều chỉnh dự án GTĐB từ vốn chi XDCB tập trung trong nước	89.917	45.618	93.852	102.000	16.650	226.251	0	0
	Số dự án GTĐB điều chỉnh giảm	4	-	3	-	4	-	-	-
	Số dự án GTĐB điều chỉnh tăng	-	7	-	2	-	7	-	-
III	Phân bổ vốn dự phòng chi XDCB cho dự án GTĐB tập trung trong nước	-		-		269.227		-	
	Số dự án được bố trí vốn dự phòng	-	-	-	29	-	-	-	-

(Nguồn: Tổng hợp của NCS từ Kế hoạch ĐTC vốn NSNN trung hạn 2021-2025 của Tỉnh Thanh Hóa; Kế hoạch Điều chỉnh đợt 1, đợt 2, đợt 3, đợt 4 ĐTC vốn NSNN trung hạn 2021-2025)

Phụ lục 4c: Tỷ trọng KH phân bổ vốn thực hiện các dự án hạ tầng GTĐB trong cân đối NSDP

Stt	% vốn phân bổ theo trạng thái DA	Năm 2019	Năm 2020	Năm 2021	Năm 2022	Năm 2023	Năm 2024	Năm 2025	Bình quân
1	Vốn cho các dự án hoàn thành có QT được duyệt	4,46%	24,92%	12,36%	3,47%	2,88%	0,23%	2,15%	4,22%
2	Vốn cho các dự án hoàn thành chưa có QT được duyệt	3,93%	4,18%	10,72%	6,12%	7,04%	3,10%	42,57%	13,91%
3	Vốn cho các dự án dự kiến hoàn thành trong năm KH	8,67%	24,18%	36,53%	11,02%	19,52%	5,04%	45,00%	23,42%
4	Vốn cho các dự án hoàn thành sau năm KH	53,27%	34,68%	40,39%	31,41%	62,33%	76,51%	9,51%	44,03%

5	Vốn cho các dự án giãn hoãn tiến độ, thực hiện đến điểm dừng kỹ thuật	0,00%	0,00%	0,00%	11,19%	4,63%	3,10%	-	-
6	Vốn cho các dự án khởi công mới năm kế hoạch	29,51%	12,03%	0,00%	36,80%	3,49%	12,02%	0,77%	10,48%
7	Vốn cho các dự án chuẩn bị đầu tư	0,15%	0,00%	0,00%	0,00%	0,11%	0,00%	-	-

(Nguồn: Tính toán của NCS từ Bảng 3.8)

Phụ lục 5: Nội dung lỗi và kiến nghị xử lý đối với một số dự án đầu tư XDCB hạ tầng GTĐB trích từ kết luận của Kiểm toán Nhà nước tại Ban QLDA công trình giao thông tỉnh Thanh Hóa giai đoạn 2019- 2025

Đvt: Nghìn đồng

STT	Nội dung	Nội dung lỗi	Kiến nghị xử lý			
			Thu hồi nộp NSNN	Giảm cấp phát, thanh toán	Giảm giá trị hợp đồng	Giảm dự toán
	Tổng số		-	2.528.236	34.669.353	121.188
I	Dự án đường Vạn Thiện đi Bến En					
1	Gói thầu số 02 Thi công xây dựng công trình	Sai khối lượng	-	101.129	3.887.066	-
2	Gói thầu số 12 Thi công xây dựng hạng mục điện chiếu sáng	Sai khối lượng	-	-	357.226	-
3	Gói thầu số 01 Tư vấn khảo sát, lập TKBVTC	Sai khối lượng	-	-	98.841	-
4	Chi phí Quản lý dự án	Sai khối lượng	-	-	-	41.454
II	Dự án Cải tạo, nâng cấp đường tỉnh 506B đoạn thị trấn Lam Sơn đi xã Thọ Lập, huyện Thọ Xuân					
1	Gói thầu số 02 Thi công xây dựng công trình	Sai khối lượng	-	-	1.392.736	-
2	Gói thầu số 04 Tư vấn giám sát thi công xây dựng	Sai khối lượng	-	-	21.681	-
3	Chi phí Quản lý dự án	Sai khối lượng	-	-	-	21.883
III	Tiểu dự án 1: Cầu vượt sông Mã và đường 2 đầu cầu từ Km5+250-Km7+250 thuộc dự án Đường nối Quốc lộ 1 với Quốc lộ 45 đoạn từ xã Hoàng Xuân, huyện Hoàng Hóa đến xã Thiệu Long, huyện Thiệu Hóa (Km5+250-Km14+603)					
1	Gói thầu số 06 Thi công xây dựng công trình	Sai khối lượng	-	688.080	4.997.485	-
2	Gói thầu số 08 Tư vấn giám sát thi công xây dựng	Sai khối lượng	-	-	27.738	-
3	Chi phí Quản lý dự án	Sai khối lượng	-	-	-	57.851
IV	Dự án Xây dựng hoàn thành cầu Bến Kẹm, huyện Bá Thước					
1	Gói thầu số 02 Thi công xây dựng công trình	Sai khối lượng; giảm thuế VAT 2%	-	-	1.733.512	-
V	Dự án đường từ KCN Bim Sơn đến đường bộ ven biển đoạn Nga Sơn - Hoàng Hoá					
1	Gói thầu số 05 Thi công xây dựng công trình	Sai khối lượng; giảm thuế VAT 2%	-	-	7.692.510	-
VI	Dự án đường đầu tư xây dựng cầu dân sinh và quản lý tài sản đường địa phương					
1	Gói thầu Thi công xây dựng công trình	Sai khối lượng	-	-	82.527	-

STT	Nội dung	Nội dung lỗi	Kiến nghị xử lý			
			Thu hồi nộp NSNN	Giảm cấp phát, thanh toán	Giảm giá trị hợp đồng	Giảm dự toán
VII	Dự án nâng cấp QL15 đoạn qua tỉnh Hoà Bình và Thanh Hoá - Tiểu dự án 3 nâng cấp đoạn Km53-Km109					
1	Gói thầu Thi công xây dựng công trình	Sai khối lượng	-	1.739.027	5.943.969	-
2	Gói thầu Thi công RPBM	Sai khối lượng	-	-	277.937	-
VIII	Dự án đường nối TP Thanh Hoá với Cảng hàng không Thọ Xuân, đoạn từ ĐT.514 đến đường vào Cảng hàng không Thọ Xuân					
1	Gói thầu Thi công xây dựng công trình	Sai khối lượng	-	-	1.038.906	-
2	Gói thầu Thi công RPBM	Sai khối lượng	-	-	26.854	-
VIII	Dự án đường nối TP Thanh Hoá với Cảng hàng không Thọ Xuân, đoạn từ cầu Nỏ Hèn đến ĐT.514					
1	Gói thầu Thi công xây dựng công trình	Sai khối lượng	-	-	121.642	-
2	Gói thầu Thi công RPBM	Sai khối lượng	-	-	26.854	-
IX	Dự án đường nối TP Thanh Hoá nối với đường giao thông từ Cảng hàng không Thọ Xuân đi KKT Nghi Sơn GD					
1	Gói thầu Thi công xây dựng công trình	Sai khối lượng	-	-	3.665.366	-
IX	Dự án đường nối TP Thanh Hoá nối với đường giao thông từ Cảng hàng không Thọ Xuân đi KKT Nghi Sơn GD2					
1	Gói thầu Thi công xây dựng công trình	Sai khối lượng	-	-	2.020.397	-
X	Dự án đường giao thông nối QL217 với QL45 và QL47					
1	Gói thầu Thi công xây dựng công trình	Sai khối lượng	-	-	1.256.106	-
XI	Dự án Đầu tư xây dựng tuyến đường bộ ven biển đoạn Nga Sơn - Hoàng Hóa					
1	Gói thầu tư vấn khảo sát, lập BCNCKT	Sai khối lượng	-	34.663	1.560.486	-
2	Gói thầu tư vấn khảo sát, lập TKBVTC	Sai khối lượng	-	-	3.279.207	-
3	Gói thầu 05 Thi công xây dựng đoạn Km0-Km7+645	Sai khối lượng	-	-	3.279.207	-
4	Gói thầu 06 Thi công xây dựng đoạn Km7+646-Km23+723	Sai khối lượng	-	-	4.973.143	-

(Nguồn: Ban QLDA Công trình giao thông tỉnh Thanh Hóa)

Phụ lục 6: Chiều rộng tối thiểu các yếu tố trên mặt cắt ngang cho địa hình đồng bằng và đồi núi

Cấp thiết kế của đường	I	II	III	IV	V	VI
Tốc độ thiết kế, km/h	120	100	80	60	40	30
Số làn xe tối thiểu dành cho xe cơ giới (làn)	6	4	2	2	2	1
Chiều rộng 1 làn xe, m	3,75	3,75	3,50	3,50	2,75	3,50
Chiều rộng phần xe chạy dành cho cơ giới, m	2 x 11,25	2 x 7,50	7,00	7,00	5,50	3,5
Chiều rộng dải phân cách giữa ¹⁾ , m	3,00	1,50	0	0	0	0
Chiều rộng lề và lề gia cố ²⁾ , m	3,50 (3,00)	3,00 (2,50)	2,50 (2,00)	1,00 (0,50)	1,00 (0,50)	1,50
Chiều rộng nền đường, m	32,5	22,5	12,00	9,00	7,50	6,50
¹⁾ Chiều rộng dải phân cách giữa có cấu tạo nói ở điều 4.4 và Hình 1 . Áp dụng trị số tối thiểu khi dải phân cách được cấu tạo bằng dải phân cách bê tông đúc sẵn hoặc xây đá vữa, có lớp phủ và không bố trí trụ (cột) công trình. Các trường hợp khác phải bảo đảm chiều rộng dải phân cách theo quy định ở điều 4.4. ²⁾ Số trong ngoặc ở hàng này là chiều rộng phần lề có gia cố tối thiểu. Khi có thể, nên gia cố toàn bộ chiều rộng lề đường, đặc biệt là khi đường không có đường bên dành cho xe thô sơ.						

Nguồn: Bộ Khoa học và công nghệ, Tiêu chuẩn Việt Nam, TCVN 4054:2005)

Phụ lục 7a: Thông tin về chuyên gia

TT	Họ và tên	Giới tính	Học hàm, học vị	Đơn vị công tác	Chức vụ	Kinh nghiệm	Xin ý kiến về khung lý thuyết của đề tài	Phỏng vấn về địa bàn nghiên cứu
1	Trịnh Tuấn Sinh	Nam	T.S	Tỉnh ủy	Phó bí thư tỉnh ủy	Trên 15 năm	x	x
2	Nguyễn Văn Thi	Nam	Th.s	UBND tỉnh	Phó chủ tịch thường trực UBND tỉnh	Trên 15 năm	x	x
3	Nguyễn Văn Việt	Nam	Th.s	Văn phòng UBND tỉnh	Chuyên viên phòng tài chính	Trên 15 năm	x	x
4	Nguyễn Văn Tâm	Nam	Th.s	Văn phòng UBND tỉnh	Chuyên viên phòng tài chính	Trên 15 năm	x	x
5	Lương Tiến Thành	Nam	Th.s	Sở tài chính	Phó giám đốc Sở	Trên 15 năm	x	x
6	Nguyễn Thị Hà	Nữ	Th.s	Sở Kế hoạch và đầu tư	Trưởng phòng Tổng hợp, quy hoạch	Trên 15 năm	x	x
7	Ngô Huy Cường	Nam	Th.s	Sở Kế hoạch và đầu tư	Chuyên viên phòng Tổng hợp, quy hoạch	Trên 15 năm	x	x
8	Nguyễn Giang	Nam	Th.s	Sở Kế hoạch và đầu tư	Chuyên viên phòng thẩm định và giám sát đầu tư	Trên 15 năm	x	x
9	Lại Thế Khái	Nam	Th.s	Sở Giao thông vận tải	Phó giám đốc Sở	Trên 15 năm	x	x
10	Lê Ngọc Phương	Nam	Th.s	Sở Giao thông vận tải	Phó trưởng phòng Kế hoạch tài chính	Trên 15 năm	x	x
11	Lê Bá Hùng	Nam	Th.s	Ban QLDA công trình giao thông	Giám đốc Ban	Trên 15 năm	x	x
12	Nguyễn Mạnh Hùng	Nam	Th.s	Ban QLDA công trình giao thông	Trưởng phòng Kế hoạch tổng hợp	Trên 15 năm	x	x
13	Nguyễn Huy Dương	Nam	Th.s	Ban QLDA công trình giao thông	Phó trưởng phòng Kế hoạch tổng hợp	Trên 15 năm	x	x
14	Hoàng Ngọc Phương	Nam	Th.s	Ban QLDA công trình giao thông	Chuyên viên	Trên 15 năm	x	x
15	Ngô Chí Thành	Nam	PGS.TS	Trường ĐHHĐ	Phó hiệu trưởng, giảng viên	18 năm	x	
16	Lường Đức Danh	Nữ	TS	Trường ĐHHĐ	Phó trưởng phòng Kế hoạch - Tài chính	15 năm	x	
17	Ngô Việt Hương	Nữ	TS	Trường ĐHHĐ	Trưởng bộ môn TCNH, giảng viên	18 năm	x	
18	Trịnh Thị Thu Huyền	Nữ	TS	Trường ĐHHĐ	Phó bộ môn TCNH, giảng viên	18 năm	x	

(Nguồn: NCS tổng hợp)

Phụ lục 7b: Bảng phân bổ phát phiếu theo cơ quan/đơn vị

Stt	Cơ quan/ đơn vị trực tiếp	Số phiếu khảo sát phát ra (Người)
1	HĐND tỉnh	5
2	UBND tỉnh	5
3	Sở Kế hoạch và đầu tư	15
4	Sở Tài chính	15
5	Kho bạc Nhà nước tỉnh	15
6	Thanh tra tỉnh, kiểm toán Nhà nước	15
7	Sở xây dựng	10
8	Sở Tài nguyên và môi trường	10
9	Sở Giao thông vận tải	15
11	Ban QLDA đầu tư xây dựng công trình giao thông tỉnh	15
12	UBND huyện/thành phố	30
13	Ban QLDA ở cấp huyện/thành phố	40
14	Phòng Kế hoạch tài chính thuộc UBND huyện	30
15	Phòng kinh tế hạ tầng thuộc UBND huyện	30
	Tổng	250

(Nguồn: NCS tổng hợp)

Phụ lục 7c: Bảng tổng hợp kết quả thu thập và sàng lọc dữ liệu:

Nội dung	Số lượng (phiếu)	Tỷ lệ
Phiếu phát ra	250	100%
Phiếu thu về	245	98,0% so với phát ra
Phiếu hợp lệ sử dụng	239	97,6% so với thu về (95,6% so với phát ra)
Phiếu bị loại	6	2,4% so với thu về

(Nguồn: NCS tổng hợp)

“Khảo sát thực hiện theo nguyên tắc ẩn danh và không thu thông tin định danh chi tiết; do đó, số phiếu thu về và hợp lệ được tổng hợp ở mức toàn mẫu (245 phiếu thu về, 239 phiếu hợp lệ).”

Phụ lục 8: Các mẫu phiếu khảo sát:

MẪU XIN Ý KIẾN CHUYÊN GIA

Tôi là nghiên cứu sinh chuyên ngành Quản lý kinh tế thuộc Trường Đại học Thương mại. Tôi đang thực hiện đề tài luận án tiến sĩ: “*Quản lý nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của tỉnh Thanh Hóa*”, có một số nội dung trong nghiên cứu cần được tham vấn các chuyên gia để kết quả nghiên cứu có ý nghĩa cao hơn cả về lý luận và thực tiễn. Cuộc phỏng vấn này chỉ phục vụ cho mục đích nghiên cứu khoa học và được ghi âm, ghi chép đầy đủ; từ đó làm cơ sở để xác định các yếu tố cấu thành và khung nghiên cứu Quản lý nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của địa phương cấp tỉnh.

Thông tin người được xin ý kiến:

Họ và tên:

Giới tính:.....

Cơ quan công tác:

Chức vụ:

Trình độ học vấn:.....

Kinh nghiệm công tác:.....

Câu hỏi xin ý kiến:

1. Ông/Bà đang có đang thực hiện những công việc liên quan đến hoạt động QLNN về vốn đầu tư XD CB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB ? Nếu có thì trong quá trình thực hiện công việc đó, Ông/Bà gặp những thuận lợi và khó khăn gì? Nếu không, theo Ông/Bà hoạt động QLNN về vốn đầu tư XD CB nguồn NSDP gồm những nội dung gì ?

3. Theo Ông/Bà hoạt động QLNN về vốn đầu tư XD CB nguồn NSDP được đánh giá qua những tiêu chí nào ?

4. Theo Ông/Bà hoạt động QLNN về vốn đầu tư XD CB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của địa phương hiện nay chịu ảnh hưởng của những yếu tố nào ?

MẪU PHÒNG VẤN CHUYÊN GIA

Tôi là nghiên cứu sinh chuyên ngành Quản lý kinh tế thuộc Trường Đại học Thương mại. Tôi đang thực hiện đề tài luận án tiến sĩ: “*Quản lý nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của tỉnh Thanh Hóa*”, có một số nội dung trong nghiên cứu cần được tham vấn các chuyên gia để kết quả nghiên cứu có ý nghĩa cao hơn cả về lý luận và thực tiễn. Cuộc phỏng vấn này chỉ phục vụ cho mục đích nghiên cứu khoa học và được ghi âm, ghi chép đầy đủ; từ đó làm cơ sở để xác định các yếu tố cấu thành và khung nghiên cứu Quản lý nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của địa phương cấp tỉnh.

Thông tin người được xin ý kiến:

Họ và tên:

Giới tính:.....

Cơ quan công tác:

Chức vụ:

Trình độ học vấn:.....

Kinh nghiệm công tác:.....

Câu hỏi phỏng vấn:

1. Ông/ Bà hãy khái quát tình hình phát triển hạ tầng GTĐB trên địa bàn tỉnh Thanh Hóa những năm gần đây ?

2. Ông/Bà hãy cho biết những thành công, hạn chế và nguyên nhân dẫn đến hạn chế trong công tác QLNN về vốn đầu tư XD CB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa ?

3. Nếu lựa chọn nghiên cứu kinh nghiệm của một số địa phương cấp tỉnh ở trong nước trong công tác QLNN về ĐTC thì Ông/Bà sẽ chọn địa phương nào? Lý do lựa chọn là gì?

4. Để hoàn thiện công tác QLNN về vốn đầu tư XD CB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa trong giai đoạn tiếp theo, CQĐP tỉnh Thanh Hóa cần tập trung thực hiện những giải pháp nào ? Kiến nghị nội dung gì với cơ quan/ tổ chức nào để thực hiện giải pháp ?

Xin trân trọng cảm ơn sự giúp đỡ của Ông/Bà!

PHIẾU KHẢO SÁT DÀNH CHO CÁN BỘ QUẢN LÝ

PHIẾU ĐIỀU TRA CÁ NHÂN

Kính gửi: Ông (bà).....

Tôi là Nguyễn Thị Nga - hiện đang công tác tại Trường Đại học Hồng Đức. Tôi đang thực hiện đề tài nghiên cứu “*Quản lý nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của tỉnh Thanh Hóa*”. Để có những kết luận mang tính khách quan nhằm đề xuất giải pháp hoàn thiện quản lý nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của tỉnh Thanh Hóa, tôi muốn xin ý kiến đánh giá của ông bà về những nội dung trong phiếu khảo sát này.

Câu trả lời của Ông/Bà sẽ chỉ được dùng vào mục đích nghiên cứu khoa học, đồng thời các thông tin cá nhân của Ông/Bà sẽ được giữ bí mật tuyệt đối. Nếu Ông/Bà muốn biết kết quả của khảo sát này, xin vui lòng gửi lại địa chỉ email của Ông/Bà cho tôi. Trân trọng cảm ơn sự hợp tác của Ông/Bà!

Phần 1: Thông tin chung

1. Giới tính: Nam Nữ
2. Tuổi: Dưới 30 31 - 40 41 - 50 Trên 51
3. Chức vụ:
4. Cơ quan công tác:
6. Trình độ: Cao Đẳng Đại Học Sau ĐH
7. Kinh nghiệm làm việc tại cơ quan/đơn vị của ông/bà:
 Dưới 5 năm 6 - 10 năm Trên 10 năm
8. Email:

Phần 2: Đánh giá thực trạng quản lý nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của tỉnh Thanh Hóa qua các tiêu chí.

Xin Ông/Bà vui lòng đánh dấu “√” vào ô mà Ông/Bà đồng ý nhất.

Mức độ quan trọng: 1=Không quan trọng; 2=Ít quan trọng; 3= Trung bình; 4= Khá quan trọng; 5 = Rất quan trọng. Mức độ thực hiện: 1= Rất không tốt; 2 = Không tốt; 3= Trung bình; 4 = Khá tốt; 5= Rất tốt.

Mức độ quan trọng					Nội dung	Mức độ thực hiện				
1	2	3	4	5		1	2	3	4	5
					Tính hiệu lực					
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	1. Phân cấp quản lý vốn đầu tư XD CB nguồn NSDP tại tỉnh có phạm vi điều chỉnh đầy đủ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2.Thủ tục hành chính tổ chức thực hiện chính sách pháp luật quản lý vốn đầu tư XD CB từ NSDP được công khai minh bạch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	3.Thẩm quyền và trách nhiệm giữa các cơ quan chuyên môn và các chủ thể thực hiện được quy định rõ ràng	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	4.Cơ chế phối hợp giữa các cấp, ngành được thực hiện liên thông	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	5.Hoạt động kiểm tra, thanh tra, giám sát vốn đầu tư XD CB từ NSDP đối với vốn đầu tư XD CB phát triển hạ tầng GTĐB đủ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Mức độ quan trọng					Nội dung	Mức độ thực hiện				
1	2	3	4	5		1	2	3	4	5
					sức răn đe các hành vi vi phạm					
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6.Các kết luận của cơ quan Kiểm toán Nhà nước và thanh tra được thực hiện đúng thời hạn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	7.Sai phạm được xử lý kịp thời theo quy định	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	8.Việc quản lý, điều hành được kịp thời điều chỉnh khi phát sinh bất cập	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
					Tính hiệu quả					
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	9.Danh mục dự án hạ tầng GTĐB được tổng hợp đúng hạn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	10.Hạn mức vốn NSDP phân bổ cho đầu tư XD CB trung hạn và hằng năm được xác định sớm (trước thời điểm lập danh mục cho kế hoạch ĐTC trung hạn)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	11.Cơ cấu nguồn vốn NSDP tài trợ cho đầu tư XD CB phát triển hạ tầng GTĐB được được thiết kế giúp tối ưu hóa sử dụng từng loại nguồn vốn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	12.Công tác thẩm định các dự án trước khi đưa vào danh mục bố trí vốn được thực hiện chặt chẽ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	13.Tiêu chí để lựa chọn dự án đưa vào kế hoạch vốn được công khai minh bạch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	14.Phân bổ vốn theo hướng tập trung, hạn chế dàn trải	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	15.Thông tin đấu thầu được đăng tải công khai trên Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	16.Đấu thầu rộng rãi được ưu tiên áp dụng khi đủ điều kiện	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	17.Năng lực và kinh nghiệm của nhà thầu theo được kiểm soát trong quá trình lựa chọn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	18.Điều hành giải ngân bám kế hoạch, hạn chế dồn giải ngân cuối kỳ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	19.Số hóa công tác thanh toán, quyết toán vốn đầu tư XD CB từ NSDP	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	20.Nguồn dự phòng trong kế hoạch vốn được sử dụng đúng mục đích	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	21.Thông tin kết quả kiểm tra, giám sát vốn đầu tư XD CB hạ tầng GTĐB được công khai minh bạch và cập nhật kịp thời	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
					Tính phù hợp					
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	22.Danh mục đầu tư hạ tầng GTĐB phù hợp với mục tiêu chiến lược phát triển KTXH của tỉnh	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	23.Danh mục đầu tư hạ tầng GTĐB phù hợp với nhu cầu phát triển thực tế của tỉnh	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	24.Mức độ phù hợp của hình thức giám sát, kiểm tra, thanh tra tỉnh phù hợp để phát hiện sớm rủi ro	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	25.Phân công cơ quan chuyên môn cấp tỉnh (đầu mối, thẩm định, điều phối) phù hợp với đặc thù hạ tầng GTĐB	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	26.Quy trình và hình thức thanh quyết toán vốn đầu tư XD CB từ NSDP phù hợp với đặc thù dự án GTĐB	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Mức độ quan trọng					Nội dung	Mức độ thực hiện				
1	2	3	4	5		1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	27.Hoạt động kiểm tra/ giám sát vốn đầu tư XDCB từ NSNN phù hợp với quy mô dự án	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
					Tính bền vững					
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	28.Cơ chế và quy trình được rà soát, cập nhật kịp thời khi có biến động	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	29.Thông tin về dự án hạ tầng GTĐB đầu tư XDCB từ NSDP được công khai minh bạch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	30.Công tác dự báo NSDP có độ tin cậy cao là căn cứ quan trọng cho việc phân bổ vốn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	31.Kiểm soát nợ đọng XDCB vốn NSDP và nghĩa vụ tài chính phát sinh trong ngưỡng an toàn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	32. Kết quả đánh giá để điều chỉnh tiêu chí lựa chọn DA và phân bổ vốn các kỳ sau	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Phần 3: Đánh giá mức độ ảnh hưởng của từng nhóm yếu tố đến quản lý nhà nước về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của tỉnh Thanh Hóa

Xin Ông/Bà vui lòng đánh dấu “√” vào ô mà Ông/Bà đồng ý nhất.

1=Rất không ảnh hưởng; 2= Không ảnh hưởng; 3= Trung bình; 4= Ảnh hưởng; 5= Rất ảnh hưởng

Stt	Các yếu tố ảnh hưởng	Ý kiến đánh giá				
		1	2	3	4	5
I	Môi trường tự nhiên					
1	Thổ nhưỡng, địa chất nền đường không ổn định gây khó khăn cho khảo sát, thiết kế và thi công	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	Nguồn khoáng sản cung ứng VLXD phân tán làm tăng chi phí vận chuyển	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	Thời tiết bất lợi làm gián đoạn thi công và chậm tiến độ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
II	Môi trường kinh tế - xã hội					
4	Biến động kinh tế vĩ mô trong nước ổn định (lạm phát, lãi suất, giá VLXD, nguồn cung ứng vật tư, nguồn lao động...) làm tăng chi phí và tiến độ và DA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	Tăng trưởng kinh tế tỉnh không ổn định làm giảm khả năng huy động và bố trí nguồn lực đầu tư	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	Nhu cầu giao thông tăng nhanh, tạo áp lực lớn lên nhu cầu đầu tư XDCB phát triển GTĐB	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7	Những bất ổn xã hội (nếu có) gây ảnh hưởng đến triển khai DA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
III	Nguồn lực tài chính - NSDP của tỉnh					
8	Quy mô thu NSDP hạn chế làm thiếu dự địa để tỉnh bố trí vốn đầu tư XDCB hạ tầng GTĐB	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9	Thu NSDP thiếu biến động lớn giữa các năm làm phát sinh điều chỉnh kế hoạch vốn và danh mục dự án	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10	Cơ cấu chi chi đầu tư phát triển trong NSDP chưa đủ để đáp ứng nhu cầu vốn đầu tư XDCB phát triển GTĐB	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Stt	Các yếu tố ảnh hưởng	Ý kiến đánh giá				
		1	2	3	4	5
11	Mức độ ưu tiên vốn NSDP dành cho dự án hạ tầng GTĐB chưa tương xứng so với nhu cầu đầu tư	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12	Tiến độ giao vốn từ NSDP cho đầu tư XDCB phát triển hạ tầng GTĐB chậm, không kịp thời, làm chậm thi công dự án	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13	Cơ chế điều chỉnh kế hoạch vốn của tỉnh thiếu linh hoạt khi dự án phát sinh nhu cầu vốn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14	Nợ đọng XDCB trong lĩnh vực hạ tầng GTĐB gây áp lực bố trí vốn và làm chậm triển khai DA mới	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
IV	Chính sách, pháp luật và cơ chế của Nhà nước					
15	Hệ thống chính sách, pháp luật của Nhà nước còn chồng chéo, gây khó khăn khi áp dụng ở cấp tỉnh	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16	Văn bản hướng dẫn của TW ban hành chậm làm ĐP lúng túng khi triển khai	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17	Chính sách, chiến lược đầu tư của Nhà nước chưa phù hợp với điều kiện thực tiễn của tỉnh	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18	Phân cấp QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSNN (giữa TW và ĐP, giữa các cấp chính quyền) chưa thẩm quyền giữa các cấp, làm phát sinh vướng mắc khi tổ chức thực hiện	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19	Cơ chế phối kết hợp giữa các cơ quan quản lý chuyên ngành TW - ĐP còn chưa hiệu quả trong xử lý thủ tục	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20	Tiêu chí phân bổ vốn còn thiếu minh bạch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21	Quy định kiểm soát chi, cấp phát, thanh - quyết toán vốn đầu tư XDCB qua KBNN kéo dài làm chậm giải ngân	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
22	Cơ chế xử lý VPPP trong quản lý vốn đầu tư XDCB là chưa đủ sức răn đe, làm giảm kỷ luật thực thi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
V	Tổ chức bộ máy nhà nước và năng lực đội ngũ công chức của tỉnh					
23	Chức năng, nhiệm vụ giữa các cơ quan cấp tỉnh không rõ ràng làm chậm xử lý công vụ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
24	Cơ chế phối hợp nội bộ cấp tỉnh chậm trong giải quyết thủ tục ĐTC nguồn NSDP	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
25	Năng lực chuyên môn của cán bộ công chức cấp tỉnh tham gia quản lý ĐTC hạn chế so với yêu cầu vị trí việc làm	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
26	Quy mô nhân sự tại các cơ quan cấp tỉnh liên quan đến QLNN về ĐTC và NSSN chưa đáp ứng khối lượng công việc, đặc biệt vào các giai đoạn cao điểm (lập KH, điều chỉnh KH, giải ngân...)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
VI	Công cụ và phương pháp quản lý của tỉnh					
27	Các văn bản dưới luật được chính quyền tỉnh cụ thể hóa chưa sát thực tiễn, làm phát sinh vướng mắc khi triển khai các thủ tục đầu tư	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
28	Các hướng dẫn, quy trình nội bộ của tỉnh giữa các cơ quan liên quan còn phân tán, thiếu thống nhất dẫn đến chưa lượng hóa được bộ tiêu chí ưu tiên lựa chọn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Stt	Các yếu tố ảnh hưởng	Ý kiến đánh giá				
		1	2	3	4	5
29	Hệ thống số hóa chưa tích hợp dữ liệu phục vụ theo dõi và điều hành	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
30	Điều hành của tỉnh còn thiếu linh hoạt theo mức độ sẵn sàng DA, làm giảm hiệu quả triển khai	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
VII	Yếu tố khác					
31	Năng lực của nhà thầu chưa đáp ứng yêu cầu, ảnh hưởng chất lượng và tiến độ DA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
32	Điều kiện tiếp cận, cung ứng giải pháp công nghệ phục vụ thi công, quản lý dự án còn hạn chế, làm giảm hiệu quả đầu tư XDCB dự án hạ tầng GTĐB	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
33	Khả năng huy động nguồn lực ngoài ngân sách còn hạn chế, làm giảm cơ hội bổ sung vốn và nâng cao chất lượng hạ tầng GTĐB	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
VIII	QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa					
34	QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa tuân thủ đúng các quy định pháp luật hiện hành	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
35	QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa góp phần đảm bảo sự ổn định phát triển KTXH của ĐP	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
36	QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa đảm bảo thực hiện các mục tiêu chiến lược phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Đề xuất của cán bộ QLNN

Để góp phần vào việc hoàn thiện công tác QLNN về vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách địa phương cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của tỉnh Thanh Hóa trong thời gian tới, xin quý Ông/bà đề xuất một số giải pháp cụ thể và quan trọng nhất:

.....

.....

.....

.....

Xin trân trọng cảm ơn sự hợp tác của Quý Ông/Bà !

Phụ lục 9: Kết quả xin ý kiến chuyên gia về nội dung QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của ĐP cấp tỉnh

Stt	Nội dung	Đồng ý	Không đồng ý	Ý kiến điều chỉnh/bổ sung của chuyên gia
1	Phân cấp quản lý vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB	18	0/18	Thêm nội dung “quản lý hoạt động đấu thầu” vì đây là nội dung liên quan đến triển khai vốn dự án.
2	Quản lý nhu cầu và quyết định đầu tư	18	0/18	
a	<i>Xác định nhu cầu đầu tư</i>	18	0/18	
b	<i>Thẩm định và ra quyết định đầu tư</i>	18	0/18	
3	Quản lý phân bổ vốn	18	0/18	

a	Nguyên tắc phân bổ vốn	18	0/18	
b	Phương thức phân bổ vốn	18	0/18	
c	Quy trình phân bổ vốn	18	0/18	
4	Quản lý hoạt động đầu thầu	18	0/18	
5	Quản lý giải ngân, thanh toán và quyết toán vốn	18	0/18	
6	Giám sát và kiểm tra, thanh tra vốn đầu tư XDCB từ NSĐP cho phát triển hạ tầng GĐB của ĐP cấp tỉnh	18	0/18	

(Nguồn: NCS tổng hợp)

Phụ lục 10: Kết quả điều tra khảo sát diện rộng

a. Thống kê mô tả dữ liệu điều tra

- Giới tính

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Nam	205	85.8	85.8	85.8
Valid Nữ	34	14.2	14.2	100.0
Total	239	100.0	100.0	

- Độ tuổi

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Dưới 30	30	12.6	12.6	12.6
31 - 40	126	52.7	52.7	65.3
Valid 41 - 50	44	18.4	18.4	83.7
Trên 51	39	16.3	16.3	100.0
Total	239	100.0	100.0	

- Trình độ

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Cao đẳng	26	10.9	10.9	10.9
Đại học	136	56.9	56.9	67.8

Sau đại học	77	32.2	32.2	100.0
Total	239	100.0	100.0	

- Kinh nghiệm làm việc

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Dưới 5 năm	9	3.8	3.8	3.8
6 - 10 năm	66	27.6	27.6	31.4
Trên 10 năm	164	68,6	68,6	100.0
Total	239	100.0	100.0	

b. Mô tả mức độ quan trọng và mức độ thực hiện

- Cronbach's Alpha

Stt	Mức độ quan trọng	Hệ số Cronbach's Alpha	Hệ số tương quan biến tổng của các biến quan sát
1	HL	.765	.739; .735; .752; .758; .738; .737; .733; .726
2	HQ	.747	.728; .725; .734; .717; .738; .729; .739; .728; .728; .731; .738; .738; .739
3	PH	.752	.671; .675; .695; .741; .744; .746
4	BV	.725	.667; .691; .685; .671; .680

Stt	Mức độ thực hiện	Hệ số Cronbach's Alpha	Hệ số tương quan biến tổng của các biến quan sát
1	HL	.733	.677; .701; .730; .682; .718; .702; .707; .728
2	HQ	.836	.816; .833; .834; .833; .797; .815; .834; .832; .803; .813; .832; .834; .830
3	PH	.750	.732; .734; .738; .646; .747; .668
4	BV	.753	.664; .670; .741; .713; .745

- Hệ số pearson mức độ quan trọng:

Correlations

		HL	HQ	PH	BV
HL	Pearson Correlation	1	.040	.098	-.030
	Sig. (2-tailed)		.540	.130	.650
	N	239	239	239	239

	Pearson Correlation	.040	1	.013	.097
HQ	Sig. (2-tailed)	.540		.839	.136
	N	239	239	239	239
	Pearson Correlation	.098	.013	1	-.049
PH	Sig. (2-tailed)	.130	.839		.448
	N	239	239	239	239
	Pearson Correlation	-.030	.097	-.049	1
BV	Sig. (2-tailed)	.650	.136	.448	
	N	239	239	239	239

- Hệ số pearson mức độ thực hiện:

Correlations

		HL	HQ	PH	BV
	Pearson Correlation	1	.095	.288**	.161*
HL	Sig. (2-tailed)		.143	.000	.013
	N	239	239	239	239
	Pearson Correlation	.095	1	.215**	.037
HQ	Sig. (2-tailed)	.143		.001	.566
	N	239	239	239	239
	Pearson Correlation	.288**	.215**	1	.036
PH	Sig. (2-tailed)	.000	.001		.585
	N	239	239	239	239
	Pearson Correlation	.161*	.037	.036	1
BV	Sig. (2-tailed)	.013	.566	.585	
	N	239	239	239	239

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

- Giá trị trung bình và độ lệch chuẩn:

Stt	Chỉ tiêu	Mức độ quan trọng			Mức độ thực hiện			Khác biệt trung bình
		Giá trị TB	Ý nghĩa	Độ lệch chuẩn	Giá trị TB	Ý nghĩa	Độ lệch chuẩn	
I	Tính hiệu lực							
1	HL1	3,78	Khá	0,584	2,79	TB	0,678	-0,99
2	HL2	3,12	TB	0,793	2,98	TB	0,661	-0,14
3	HL3	3,82	Khá	0,825	3,66	Khá	0,666	-0,16
4	HL4	3,75	Khá	0,779	3,94	Khá	0,622	0,19
5	HL5	3,84	Khá	0,370	3,89	Khá	0,591	0,05
6	HL6	3,82	Khá	0,388	3,96	Khá	0,571	0,14
7	HL7	3,04	TB	0,976	3,76	Khá	0,653	0,72
8	HL8	2,85	TB	0,924	3,30	TB	0,860	0,45
II	Tính hiệu quả							
1	HQ1	3,75	Khá	0,782	3,74	Khá	0,782	-0,01
2	HQ2	3,83	Khá	0,792	3,08	Khá	0,856	-0,75
3	HQ3	4,02	Khá	0,786	3,54	Khá	0,592	-0,48
4	HQ4	3,76	Khá	0,767	2,99	TB	0,772	-0,77
5	HQ5	3,76	Khá	0,430	2,76	TB	0,970	-1
6	HQ6	4,07	Khá	0,772	2,92	TB	1,010	-1,15
7	HQ7	3,79	Khá	0,405	4,04	Khá	0,790	0,25
8	HQ8	4,12	Khá	0,852	3,95	Khá	0,858	-0,17
9	HQ9	4,00	Khá	0,802	2,79	TB	0,935	-1,21
10	HQ10	4,08	Khá	0,824	2,87	TB	0,948	-1,21
11	HQ11	2,88	TB	0,862	3,23	TB	0,795	0,35
12	HQ12	3,80	Khá	0,398	3,44	Khá	0,959	-0,36
13	HQ13	4,00	Khá	0,855	3,63	Khá	0,571	-0,37
III	Tính phù hợp							
1	PH1	4,18	Khá	0,815	3,48	Khá	1,064	-0,7
2	PH2	4,16	Khá	0,832	3,03	TB	1,104	-1,13
3	PH3	4,15	Khá	0,779	2,95	TB	1,160	-1,2
4	PH4	2,95	TB	1,160	3,74	Khá	0,776	0,79
5	PH5	2,64	TB	1,006	3,38	TB	0,630	0,74
6	PH6	2,99	TB	0,750	3,73	Khá	0,731	0,74
IV	Tính bền vững							
1	BV1	4,14	Khá	0,813	3,82	Khá	0,565	-0,32
2	BV2	4,12	Khá	0,842	3,79	Khá	0,592	-0,33
3	BV3	4,05	Khá	0,890	3,06	TB	1,015	-0,99
4	BV4	4,00	Khá	0,867	3,72	Khá	0,622	-0,28
5	BV5	3,95	Khá	0,821	3,15	TB	0,954	-0,8

c. Tổng hợp ma trận tích hợp Kano-IPA

Chiến lược	Stt	Các yếu tố
Vùng tập trung cải thiện	1	HL1: Phân cấp quản lý vốn đầu tư XDCB nguồn NSDP tại tỉnh có phạm vi điều chỉnh đầy đủ
	2	HQ2: Hạn mức vốn NSDP phân bổ cho đầu tư XDCB trung hạn và hằng năm được xác định sớm (trước thời điểm lập danh mục cho kế hoạch ĐTC trung hạn)
	3	HQ4: Công tác thẩm định các dự án trước khi đưa vào danh mục bố trí vốn được thực hiện chặt chẽ
	4	HQ5: Tiêu chí để lựa chọn dự án đưa vào kế hoạch vốn được công khai minh bạch
	5	HQ6: Phân bổ vốn theo hướng tập trung, hạn chế dàn trải

Chiến lược	Stt	Các yếu tố
	6	HQ9: Năng lực và kinh nghiệm của nhà thầu theo được kiểm soát trong quá trình lựa chọn
	7	HQ10: Điều hành giải ngân bám kế hoạch, hạn chế dồn giải ngân cuối kỳ
	8	PH2: Danh mục đầu tư hạ tầng GTĐB phù hợp với nhu cầu phát triển thực tế của tỉnh
	9	PH3: Mức độ phù hợp của hình thức giám sát, kiểm tra, thanh tra tỉnh phù hợp để phát hiện sớm rủi ro
	10	BV3: Công tác dự báo NSDP có độ tin cậy cao là căn cứ quan trọng cho việc phân bổ vốn
	11	BV5: Kết quả đánh giá để điều chỉnh tiêu chí lựa chọn DA và phân bổ vốn các kỳ sau
Vùng tiếp tục duy trì	1	HL3: Thẩm quyền và trách nhiệm giữa các cơ quan chuyên môn và các chủ thể thực hiện được quy định rõ ràng
	2	HL4: Cơ chế phối hợp giữa các cấp, ngành được thực hiện liên thông
	3	HL5: Hoạt động kiểm tra, thanh tra, giám sát vốn đầu tư XDCB từ NSDP đối với vốn đầu tư XDCB phát triển hạ tầng GTĐB đủ sức răn đe các hành vi vi phạm
	4	HL6: Các kết luận của cơ quan Kiểm toán Nhà nước và thanh tra được thực hiện đúng thời hạn
	5	HQ1: Danh mục dự án hạ tầng GTĐB được tổng hợp đúng hạn
	6	HQ3: Cơ cấu nguồn vốn NSDP tài trợ cho đầu tư XDCB phát triển hạ tầng GTĐB được được thiết kế giúp tối ưu hóa sử dụng từng loại nguồn vốn
	7	HQ7: Thông tin đấu thầu được đăng tải công khai trên Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia
	8	HQ8: Đấu thầu rộng rãi được ưu tiên áp dụng khi đủ điều kiện
	9	HQ12: Nguồn dự phòng trong kế hoạch vốn được sử dụng đúng mục đích
	10	HQ13: Thông tin về phân bổ vốn, điều chỉnh KH, tình hình giải ngân, kết quả kiểm tra, giám sát vốn đầu tư XDCB hạ tầng GTĐB được công khai minh bạch và cập nhật kịp thời
	11	PH1: Danh mục đầu tư hạ tầng GTĐB phù hợp với mục tiêu chiến lược phát triển KTXH của tỉnh
	12	BV1: Cơ chế và quy trình được rà soát, cập nhật kịp thời khi có biến động
	13	BV2: Thông tin về dự án hạ tầng GTĐB đầu tư XDCB từ NSDP được công khai minh bạch
	14	BV4: Kiểm soát nợ đọng XDCB vốn NSDP và nghĩa vụ tài chính phát sinh trong ngưỡng an toàn
Vùng hạn chế đầu tư	1	HL7: Sai phạm được xử lý kịp thời theo quy định
	2	PH4: Phân công cơ quan chuyên môn cấp tỉnh (đầu mối, thẩm định, điều phối) phù hợp với đặc thù hạ tầng GTĐB
	3	PH6: Hoạt động kiểm tra/ giám sát vốn đầu tư XDCB từ NSNN phù hợp với quy mô dự án
Vùng chú ý thấp	1	HL2: Thủ tục hành chính tổ chức thực hiện chính sách pháp luật quản lý vốn đầu tư XDCB từ NSDP được công khai minh bạch
	2	HL8: Việc quản lý, điều hành được kịp thời điều chỉnh khi phát sinh bất cập
	3	HQ11: Số hóa công tác thanh toán, quyết toán vốn đầu tư XDCB từ NSDP
	4	PH5: Quy trình và hình thức thanh quyết toán vốn đầu tư XDCB từ NSDP phù hợp với đặc thù dự án GTĐB

(Nguồn: NCS tổng hợp từ kết quả phân tích SPS)

d. Cronbach's Alpha

Stt	Nhân tố hoặc biến độc lập	Hệ số Cronbach's Alpha	Hệ số tương quan biến tổng của các biến quan sát
1	MTTN	.796	.736;.760;.666
2	KTXH	.879	.853;.848;.843;.837
3	TCNS	.885	.863;.870;.877;.865;.871;.876;.858
4	CSPL	.895	.888;.873;.876;.886;.888;.885;.885;.874
5	BMCC	.884	.862;.866;.839;.838

YTK1							.847
YTK3							.834
YTK2							.759

(Nguồn: Trích xuất từ SPSS)

KMO and Bartlett's Test

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.		.728
Approx. Chi-Square		428.861
Bartlett's Test of Sphericity	df	3
	Sig.	.000

Total Variance Explained

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	2.463	82.110	82.110	2.463	82.110	82.110
2	.346	11.519	93.630			
3	.191	6.370	100.000			

Component Matrix^a

	Component
	1
QLNNV3	.930
QLNNV2	.913
QLNNV1	.874

f. Hồi quy tương quan

		QLNNV	KTXH	MTN	BMCC	CCPP	CSPL	TCNS	YTK
QLNNV	Pearson Correlation	1	.296**	.389**	.534**	.490**	.447**	.445**	.294**
	Sig. (2-tailed)		.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000
	N	239	239	239	239	239	239	239	239
KTXH	Pearson Correlation	.296**	1	.027	.099	.136*	.271**	.193**	.223**
	Sig. (2-tailed)	.000		.677	.127	.036	.000	.003	.001

Model Summary^b

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	.775 ^a	.601	.589	.62359	.601	49.643	7	231	.000	1.769

ANOVA^a

Model	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1 Regression	135.132	7	19.305	49.643	.000 ^b
Residual	89.828	231	.389		
Total	224.960	238			

Coefficients ^a								
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
1	(Constant)	-1.757	.295		-5.953	.000		
	KTXH	.111	.048	.102	2.302	.000	.880	1.137
	MTTN	.285	.055	.227	5.170	.000	.894	1.119
	BMCC	.244	.047	.248	5.210	.000	.762	1.312
	CCPP	.176	.035	.233	5.027	.000	.808	1.238
	CSPL	.264	.047	.251	5.619	.000	.868	1.151
	TCNS	.282	.061	.211	4.595	.000	.821	1.218
	YTK	.115	.050	.101	2.314	.002	.901	1.109

(Nguồn: Trích xuất từ SPSS)

g. Tổng hợp kết quả kiểm định các giả thuyết trong mô hình nghiên cứu các yếu tố ảnh hưởng tới hiệu quả QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa

Giả thuyết	Hệ số beta chuẩn hóa	Thứ tự tác động	Kết quả
H1: Môi trường tự nhiên có độ ổn định càng cao sẽ gia tăng hiệu quả QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa	0,227	4	Chấp nhận
H2: Môi trường KTXH ổn định càng cao sẽ gia tăng hiệu quả	0,102	6	Chấp nhận

QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa			
H3: Nguồn lực tài chính - NSDP tốt, sẵn có sẽ gia tăng hiệu quả QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa	0,211	5	Chấp nhận
H4: Tính ổn định, khả thi của chính sách pháp luật và cơ chế của Nhà nước sẽ gia tăng hiệu quả QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa	0,251	1	Chấp nhận
H5: Bộ máy tổ chức và đội ngũ cán chức nhà nước của tỉnh chất lượng sẽ gia tăng hiệu quả QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa	0,248	2	Chấp nhận
H6: Công cụ và phương pháp quản lý của tỉnh minh bạch, nghiêm túc, hiện đại sẽ gia tăng hiệu quả QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa	0,233	3	Chấp nhận
H7: Yếu tố khác phát triển sẽ gia tăng hiệu quả QLNN về vốn đầu tư XDCB từ NSDP cho phát triển hạ tầng GTĐB của tỉnh Thanh Hóa	0,101	7	Chấp nhận

(Nguồn: NCS tổng hợp từ kết quả phân tích SPSS)

Phụ lục 11: Bộ tiêu chí chấm điểm cho cơ chế 03 công kiểm soát nhu cầu và ra quyết định đầu tư

Cổng lọc	Nhóm tiêu chí	Nội dung/phương pháp đánh giá	Trọng số (%)
Cổng lọc 01	1. Mức độ phù hợp với QH, KH phát triển KTXH 5 của tỉnh	Có trong danh mục ưu tiên theo QH tổng thể và KH KTXH 5 năm	25
	2. Mức độ cấp bách/cấp thiết của nhu cầu giao thông – hạ tầng	Đánh giá theo dữ liệu thực tế: tắc nghẽn, lưu lượng, tai nạn, điểm yếu cầu/đường, năng lực kết nối vùng.	25
	3. Mức độ phục vụ các vùng trọng điểm hoặc hành lang kinh tế ưu tiên	Liên kết 4 trung tâm động lực và 6 hành lang kinh tế ưu tiên.	20
	4. Quy mô, đối tượng thụ hưởng và tác động xã hội	Dân số, hàng hóa, dịch vụ được phục vụ.	15
	5. Tác động lan tỏa kinh tế vùng (Regional Productivity Impact)	Dự báo tác động đến GDP vùng, logistics, công nghiệp, du lịch, nông nghiệp hàng hóa.	15
			100
Cổng lọc 02	1. Tiến độ và khả năng GPMB	% diện tích đã/đang giải phóng.	25
	2. Hoàn thiện thiết kế kỹ thuật, dự toán và hồ sơ mời thầu	Tình trạng phê duyệt hồ sơ thiết kế, dự toán, mời thầu.	20
	3. Năng lực của chủ đầu tư/Ban QLDA	Đánh giá theo số lượng dự án quản lý, tỷ lệ giải ngân, năng lực chuyên môn.	20
	4. Mức độ hoàn thiện thủ tục đầu tư	Đã qua các khâu trình duyệt theo Luật ĐTC.	15

	(chủ trương, thẩm định, phê duyệt)		
	5. Mức độ tin cậy của chi phí	Sai lệch dự kiến	20
			100
Cổng lọc 03	1. Khả năng cân đối nguồn vốn NSDP và khả năng huy động bổ sung (ODA, PPP, TPCP)	Tỷ lệ vốn đã xác định trong KH trung hạn so với tổng mức đầu tư.	20
	2. Tỷ suất lợi ích - chi phí xã hội (B/C)	B/C theo phân tích SCBA (bao gồm thời gian, an toàn, khí thải).	25
	3. Mức độ đóng góp cho mục tiêu phát triển bền vững	Gắn với mục tiêu SDG 9, 11, 13; chỉ số phát thải, khả năng thích ứng thiên tai.	20
	4. Hiệu quả ngân sách và chi phí vận hành - bảo trì	Tỷ lệ chi phí bảo trì/dòng ngân sách vận hành <3%.	20
	5. Rủi ro tài khóa và khả năng kiểm soát	Mức độ phụ thuộc vào nguồn vay, biến động giá, lạm phát.	15
			100

Cách sử dụng kết quả:

Điểm tổng hợp cho từng Gate = Σ (Điểm tiêu chí \times Trọng số).

Điều kiện vượt qua “Ba cửa”: Gate 1 $\geq 70/100$; Gate 2 $\geq 65/100$; Gate 3 $\geq 70/100$.

Điểm tổng hợp cuối cùng $(G1 \times 0,3 + G2 \times 0,3 + G3 \times 0,4) \geq 70$.

Phân loại kết quả:

Mức điểm	Điều kiện	Ý nghĩa
A (Đủ điều kiện đầu tư)	≥ 75	Đưa vào danh mục kế hoạch trung hạn, bố trí vốn.
B (Chờ hoàn thiện)	60-74	Giữ trong danh mục dự kiến, cần bổ sung hồ sơ, GPMB, vốn đối ứng.
C (Không đủ điều kiện)	< 60	Không đưa vào KH trung hạn, chờ kỳ kế hoạch sau.

Phụ lục 12: Phiếu chấm điểm SCBA

Nhóm tiêu chí	Tiêu chí thành phần	Mô tả nội dung đánh giá	Đơn vị đo/nguồn dữ liệu	Trọng số (%)	Thang điểm (0–100)
1. Hiệu quả kinh tế - tài chính (Economic Efficiency)	1.1. Tỷ suất lợi ích – chi phí xã hội (B/C)	$B/C \geq 1,5$ (rất tốt); 1,2–1,49 (tốt); 1,0–1,19 (trung bình).	Kết quả tính SCBA	15	100/75/50/25
	1.2. Giá trị hiện tại ròng xã hội (NPV_S)	Dương và $>10\%$ tổng vốn (rất tốt); 5–10% (trung bình); <0 (kém).	Tính toán SCBA	10	100/75/50/25
	1.3. Suất đầu tư/km đường	So sánh với suất vốn trung bình của loại đường tương tự (Tổng cục ĐBVN).	Tỷ đồng/km	10	100 nếu \leq trung bình; 75 nếu $\leq 110\%$; 50 nếu $>130\%$
2. Hiệu quả xã hội - dân sinh (Social Impact)	2.1. Số dân và khu công nghiệp được hưởng lợi trực tiếp	Dân số, lao động tiếp cận hạ tầng, giảm chi phí đi lại.	Dân/km ² , doanh nghiệp	10	100: >100.000 dân; 75: 50–100k; 50: $<50k$
	2.2. Giảm thời gian vận chuyển/chi phí logistics	% tiết kiệm thời gian hoặc chi phí vận tải so với hiện trạng.	% tiết kiệm	10	100: $\geq 30\%$; 75: 15–30%; 50: $<15\%$
	2.3. Tác động đến an toàn giao thông	Giảm TNGT, cải thiện tầm nhìn, nút giao nguy hiểm.	Số vụ/năm, điểm đen xử lý	5	100: xử lý ≥ 3 điểm đen; 75: 1–2; 50: không thay đổi
3. Hiệu quả môi trường - khí hậu (Environmental Impact)	3.1. Giảm phát thải CO ₂ và ô nhiễm	Giảm phát thải/xẻ-km, cây xanh, mặt đường vật liệu bền.	tCO ₂ /năm	5	100: giảm $>10\%$; 75: 5–10%; 50: $<5\%$
	3.2. Thích ứng biến đổi khí hậu và thiên tai	Có biện pháp thoát nước, chống ngập, kè	Hồ sơ thiết kế	5	100: có biện pháp thích ứng; 50: không

		bảo vệ, nền đường cao.			có
4. Hiệu quả phát triển vùng - lan tỏa (Regional Productivity Impact)	4.1. Mức độ kết nối vùng, hành lang kinh tế	Liên kết ≥ 2 trung tâm/hành lang (ven biển, Bắc-Nam, Hồ Chí Minh, Đông Bắc, Lam Sơn-Sao Vàng).	Quy hoạch tỉnh	10	100/75/50/25
	4.2. Tác động đến tăng trưởng GDP vùng, dịch vụ, du lịch, công nghiệp	Ước tính % GDP khu vực tăng nhờ dự án.	Báo cáo phân tích vùng	5	100: >5%; 75: 3-5%; 50: <3%
5. Hiệu quả tài khóa - bền vững ngân sách (Fiscal Sustainability)	5.1. Tỷ lệ vốn NSDP/nguồn vốn huy động	Đảm bảo phân bổ hợp lý giữa NSDP và các nguồn khác.	% vốn NSDP	5	100: $\leq 70\%$; 75: 70-85%; 50: >85%
	5.2. Khả năng bảo trì và vận hành (O&M)	Tỷ lệ chi phí bảo trì/tổng vốn <3% (rất tốt).	Tính toán O&M	5	100/75/50/25

Tổng trọng số: 100%

Điểm SCBA tổng hợp: Σ (Điểm từng tiêu chí \times Trọng số) / 100

NGƯỠNG PHÂN LOẠI DỰ ÁN THEO ĐIỂM SCBA

Nhóm xếp hạng	Điểm SCBA tổng hợp	Mức độ khuyến nghị đầu tư	Ghi chú áp dụng
A - Hiệu quả cao, ưu tiên đầu tư ngay	≥ 75	Đưa vào danh mục KH đầu tư công trung hạn, bố trí vốn giai đoạn 1	Đáp ứng đầy đủ 3 cửa kiểm soát
B - Hiệu quả trung bình, cần hoàn thiện hồ sơ	60-74	Giữ trong danh mục dự kiến, xem xét đầu tư giai đoạn sau	Bổ sung SCBA chi tiết, nguồn vốn, GPMB
C - Hiệu quả thấp, chưa đề xuất đầu tư	< 60	Không đưa vào KH trung hạn	Nghiên cứu lại hoặc loại khỏi pipeline