

BÀI HỌC KINH NGHIỆM TRONG VIỆC PHÂN CẤP TRONG QUẢN LÝ HOẠT ĐỘNG ĐẦU TƯ CÔNG

*ThS. Phạm Thu Vân
Khoa Đầu tư – ĐHKQTĐ*

Tóm tắt: Bài viết phân tích việc phân cấp trong hoạt động quản lý đầu tư công tại Việt Nam, thực trạng, nguyên nhân và bài học kinh nghiệm từ một số nước trên thế giới quản lý đầu tư công hiệu quả.

Luật Đầu tư công 2014 (số 49/2014/QH13) quy định: “Đầu tư công là hoạt động đầu tư của Nhà nước vào các chương trình, dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế – xã hội và đầu tư vào các chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế – xã hội”. Đầu tư công có ý nghĩa đặc biệt quan trọng và có tác dụng lớn trong việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam. Xét về cơ cấu trong tổng chi cân đối Ngân sách Nhà nước (NSNN), chi đầu tư từ NSNN đang theo xu hướng giảm dần, tỷ trọng chi đầu tư công cao nhất là 42% năm 2009 đã giảm còn 32,4% năm 2015 và ước tính đạt 25% năm 2018. Đây có thể coi là tín hiệu đáng mừng khi chi đầu tư phát triển càng ngày càng ít phụ thuộc vào NSNN và có thể huy động từ các nguồn khác như: vốn vay, vốn từ khu vực tư nhân và các nguồn vốn khác. Trên thực tế, các dự án đầu tư công rất đa dạng về cấp độ, loại hình, quy mô và thời hạn, được phân loại theo nhiều tiêu thức khác nhau. Xét theo quy mô và tầm quan trọng của dự án, theo điều 6 Luật đầu tư công 2014, dự án đầu tư công được chia thành 4 loại chính: dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A, dự án nhóm B và dự án nhóm C. Việc phân loại theo nhóm quyết định đến việc cấp nào sẽ có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư và quyết định đầu tư dự án, cụ thể theo quy định tại chương 2 Luật đầu tư công 2014.

Tuy nhiên, trong quá trình triển khai và thực hiện quản lý đầu tư công theo mức độ phân cấp như vậy đã bộc lộ một số nhược điểm. Cụ thể, theo nghiên cứu về quản lý đầu tư công của Ngân hàng thế giới trong đó đánh giá yếu tố hiệu quả (efficiency) và hiệu lực (effectiveness) của quản lý đầu tư công tại một số quốc gia, trong đó có Việt Nam, cho thấy: chất lượng của tất cả các khâu trong quy trình quản lý đầu tư công ở Việt Nam đều từ mức trung bình trở xuống, trong đó có tới 5/8 khâu ở mức yếu và kém, trong đó hai chỉ tiêu: định hướng, xây dựng dự án và sàng lọc bước đầu; thẩm định dự án chính thức đều ở mức trung bình.

Công tác phân cấp quản lý đầu tư công ở Việt Nam được định hướng bởi hai nguyên tắc quan trọng. Nguyên tắc thứ nhất là “phân cấp từ trên xuống”, tức là từ trung ương đến địa phương. Điều này khá khác biệt với nguyên tắc phân cấp thẩm quyền từ dưới lên trên thế giới, dẫn tới tình trạng cấp dưới không phát huy được hết năng lực của mình, phụ thuộc vào ý chí và quyết định của các cấp cao hơn, đồng thời cấp trên cũng “dài tay” dẫn tới quá tải, làm thay việc của cấp dưới. Mặc dù luật đầu tư công 2014 đã phân cấp thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư cho hội đồng nhân dân các cấp và ủy ban nhân dân các cấp đối với các dự án đầu tư từ ngân sách địa phương, nhưng thực tế cho thấy trong dự toán NSNN 2016, chỉ có 13/63 tỉnh thành có nguồn thu đủ lớn để điều tiết về trung ương, còn hơn 50 tỉnh thành chưa tự cân đối được ngân sách. Do đó, đa số các dự án đầu tư của địa phương đều trông chờ vào nguồn vốn ngân sách nhà nước rót xuống. Điều này cũng dẫn tới việc quá tải cho các cơ quan bộ ngành trung ương.

Nguyên tắc thứ hai là phân cấp theo quy mô, từ đó quyết định mức độ phân cấp đối với quản lý đầu tư công. Điều này cũng dẫn tới nhiều bất cập, cụ thể có nhiều dự án có quy mô nhỏ, kỹ thuật đơn giản nhưng thuộc phạm vi quy hoạch của di tích quốc gia đặc biệt là dự án nhóm A nhưng không có ảnh hưởng tới di tích gốc vẫn phải thực hiện các thủ tục về đầu tư phức tạp, phải trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quyết định chủ trương đầu tư. Hoặc tình trạng nhiều địa phương lợi dụng khe hở trong quá trình phân cấp, đầu tư tràn lan, chồng chéo và kém hiệu quả. Điển hình như ở ngành giao thông vận tải, việc bố trí nhiều sân bay, bến cảng gần nhau, mà chưa tính hết sự gắn kết trong việc khai thác hiệu quả tổng hợp, kết cấu hạ tầng hiện có chưa phù hợp với khả năng phát triển kinh tế và nguồn vốn đầu tư của thời điểm đầu tư, dẫn đến nhiều đoạn đường, cảng biển, cảng sông, sân bay khai thác chưa hiệu quả.

Trong khi đó, ở các nước trên thế giới, công tác phân cấp trong việc phê duyệt đầu tư được thực hiện rất tốt.

Điển hình như Trung Quốc, tất cả các dự án đầu tư công đều phải nằm trong quy hoạch đã được duyệt mới được chuẩn bị đầu tư. Trung Quốc có Luật về Quy hoạch. Ủy ban kế hoạch nhà nước là cơ quan lập ra các quy hoạch phát triển (5 năm một lần và được xem xét lại vào các kỳ họp Quốc hội hàng năm vào tháng 3), trình Chính phủ phê duyệt; kiểm tra, đồng thời chịu trách nhiệm phân bổ ngân sách đầu tư công. Các Bộ, ngành, địa phương căn cứ vào các quy hoạch phát triển đã được duyệt để đề xuất, xây dựng kế hoạch đầu tư và danh mục các dự án đầu tư. Tuy nhiên, việc này đã bộc lộ nhiều khuyết điểm như: Quy hoạch thường quá rộng và

đôi khi dự án bị loại bỏ chỉ vì không nằm trong mục tiêu phát triển như trong quy hoạch, việc tập trung quyền lực vào cơ quan Ủy ban kế hoạch nhà nước, mà tiền thân chính là Ủy ban cải cách và phát triển quốc gia và chịu ảnh hưởng lớn của nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung phi thị trường.

Nhận thấy điều này, Trung Quốc cũng đang thực hiện giảm trách nhiệm của chính phủ trong việc quyết định đầu tư, cụ thể: chỉ những dự án có tổng mức vốn đầu tư trên 5 tỷ nhân dân tệ (10.000 tỷ đồng) mới phải được Quốc hội thông qua. Nếu dự án được chi trả bởi ngân sách địa phương hoặc các quỹ khác, không có giới hạn cho tổng mức đầu tư, đều do chính quyền địa phương thông qua quyết định đầu tư. Trong tương lai, toàn bộ quyền quyết định chủ trương đầu tư sẽ được trao cho chính quyền địa phương và doanh nghiệp, Ủy ban kế hoạch nhà nước sẽ không còn vai trò trong vấn đề này bất kể tổng mức vốn đầu tư hay nguồn gốc của vốn đầu tư.

Trong 2 thập kỷ qua, Chi lê được coi là một ví dụ rất thành công trong việc thẩm định một cách có hệ thống các dự án đầu tư công. Về mô hình cơ cấu tổ chức, hệ thống đánh giá đầu tư quốc gia (SNI), dưới sự quản lý của Bộ tài chính và bộ kế hoạch có trách nhiệm thẩm định các dự án đầu tư công dựa trên phương pháp lợi ích – chi phí, theo một bộ chỉ tiêu chặt chẽ được ban hành bởi bộ kế hoạch. Một số yếu tố đóng góp vào sự thành công của quản lý đầu tư công tại Chi lê theo đánh giá của World Bank bao gồm: sự hỗ trợ mạnh mẽ từ chính quyền, năng lực và trình độ nguồn nhân lực tốt của cơ quan đánh giá quốc gia, sự đơn giản và hiệu quả của các hướng dẫn từ bộ tài chính kế hoạch, được cập nhật liên tục đảm bảo phù hợp với thay đổi của nền kinh tế, tính thực tiễn của việc thẩm định dự án trước khi đưa ra quyết định đầu tư. SNI chỉ phát triển và đưa ra phương pháp thẩm định dự án, việc thẩm định dự án trước khi chấp thuận đầu tư thuộc trách nhiệm của bộ tài chính và bộ kế hoạch.

Tại Hàn Quốc có cơ quan độc lập là Trung tâm quản lý đầu tư hạ tầng công - tư thuộc Viện Phát triển Hàn Quốc chịu trách nhiệm lập Báo cáo Nghiên cứu tiền khả thi đối với các dự án đầu tư công có quy mô lớn. Bộ Chiến lược và Tài chính chịu trách nhiệm thẩm định, thông qua và quyết định việc loại bỏ hoặc chuyển sang giai đoạn nghiên cứu khả thi. Việc tách biệt giữa cơ quan lập dự án và cơ quan phê duyệt dự án làm tăng tính độc lập khách quan của quá trình thẩm định, tránh tình trạng “vừa đá bóng vừa thổi còi”.

Ở Anh, các dự án đường bộ trị giá trên 500 triệu Bảng Anh (16.500 tỷ đồng) cần được Bộ Tài chính phê duyệt, mức độ tham gia của Bộ Tài chính vào quá trình rà soát thẩm định các dự án khác phụ thuộc vào quy mô và sự phức tạp của dự án.

Kinh nghiệm nước ngoài tại các nước quản lý hiệu quả dự án đầu tư công cho thấy, Việt Nam cần xây dựng một hệ thống văn bản pháp lý chặt chẽ và đủ mạnh để bao quát được các dự án đầu tư công, nâng cao vai trò của các bộ ngành quản lý. Thực hiện phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương và chủ đầu tư trên tinh thần tự chủ, tự chịu trách nhiệm.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Christine Wong (2014). *China: PIM under Reform and Decentralization: “The power of PIM into Asset for Growth”*. World Bank.

Báo cáo tổng hợp kinh nghiệm quốc tế về đầu tư công (2013) tại http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT_TAILIEU_COBAN/Attachments/1208/kinh_nghiem_quoc_te_ve_dau_tu_cong2959017.pdf

Nguyễn Phương Thảo (2013). *Kinh nghiệm quản lý đầu tư công tại một số quốc gia trên thế giới* tại <http://noichinh.vn/ho-so-tu-lieu/201310/kinh-nghiem-quan-ly-dau-tu-cong-cua-mot-so-quoc-gia-tren-the-gioi-292530/>

Nguyễn Thị Lan Phương (2018) *Những vấn đề đặt ra đối với quản lý vốn đầu tư xây dựng cơ bản hiện nay* tại <http://tapchitaichinh.vn/ngghien-cuu--trao-doi/trao-doi-binh-luan/nhung-van-de-dat-ra-doi-voi-quan-ly-von-dau-tu-xay-dung-co-ban-hien-nay-136234.html>

Phạm Hồng Biên (2013). *Nhận diện những bất cập trong đầu tư công tại Việt Nam* tại <http://tapchitaichinh.vn/ngghien-cuu--trao-doi/trao-doi-binh-luan/nhan-dien-nhung-bat-cap-trong-dau-tu-cong-tai-viet-nam-67294.html>.

Trần Thọ Đạt et al (2019). *Đánh giá kinh tế Việt Nam thường niên 2018*. NXB trường ĐH KTQD.

Vũ Thành Tự Anh. *Quản lý và phân cấp quản lý đầu tư công thực trạng tại Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế*. Chương trình giảng dạy Fullbright

World Bank. *Appraisal of Public Investment: Chile PREM*

<http://baohinhphu.vn/Kinh-te/Bo-truong-neu-8-diem-vuong-trong-Luat-Dau-tu-cong/314721.vgp>