

Đổi mới cơ chế phân cấp quản lý đầu tư công hiện nay

TSKH. VÕ ĐẠI LƯỢC*

TS. NGUYỄN VĂN CƯỜNG**

Đầu tư công của Việt Nam trong những năm vừa qua đã có những đóng góp rõ rệt cho sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Tuy nhiên, đầu tư công của Việt Nam hiện nay đang có không ít những vấn đề cần được nghiên cứu xử lý như: chính sách đầu tư, cơ cấu đầu tư, hiệu quả kinh tế - xã hội, cơ chế đấu thầu xây dựng, giám sát... Nghiên cứu này chỉ đi sâu phân tích một khía cạnh - đó là cơ chế phân cấp quản lý đầu tư công.

1. Hiện trạng và vấn đề

Đặc điểm có tính thể chế của Việt Nam là: i) Việt Nam có số dân khoảng 87 triệu người, nhưng đã được chia ra 63 tỉnh, thành. Với quy mô dân số và lãnh thổ nhỏ, nhưng quyền tự chủ của địa phương lại tương đối lớn. Các tỉnh thành có quyền quyết định rất lớn đối với các vấn đề liên quan đến toàn quốc, vì các lá phiếu của địa phương là những lá phiếu quyết định trong các kỳ Đại hội Đảng toàn quốc và trong Quốc hội; ii) Các địa phương được quyền tự chủ rất lớn về quy hoạch phát triển, phân cấp đất, quyền quyết định xây dựng các cơ sở hạ tầng trong tỉnh, tuy là cần có sự đồng ý của cấp trên (chưa thấy cấp trên bác bỏ rõ rệt các đề nghị của cấp tỉnh); iii) Hệ quả là, Việt Nam đang có tới 63 nền kinh tế tỉnh thành và một nền kinh tế toàn quốc, tỉnh thành nào cũng phần đầu trở thành những nền kinh tế công nghiệp với cơ cấu kinh tế khá giống nhau - có các khu cụm công nghiệp, có sân bay, bến cảng, các trường đại học, cao đẳng, đại

truyền hình và phát thanh riêng... Đặc điểm này đã và đang chi phối các vấn đề phát triển của Việt Nam nói chung và vấn đề đầu tư công nói riêng và tạo ra những bất cập.

1.1. "Khoán trắng" đầu tư công

Luật Ngân sách 2004 quy định, việc phân bổ vốn đầu tư giao chủ yếu cho các ngành và các địa phương, tạo chủ động cho các đơn vị. Ngoài dự án đầu tư quan trọng quốc gia do Quốc hội quyết định, dự án được chia thành 3 nhóm: A - B - C. Số vốn mỗi nhóm được phân loại theo các ngành, các lĩnh vực cụ thể (xem Bảng dưới).

Các dự án nhóm A, B, C được phân chia cho các ngành và địa phương tự xét duyệt, chỉ có một số rất ít do Thủ tướng phê duyệt (Nghị định số 16/2005/NĐ-CP ngày 7/2/2005 của Chính phủ).

Nghị định này hầu như đã giao toàn quyền cho các ngành và địa phương thẩm định và quyết định đầu tư, gần như là "khoán trắng", các cơ quan trung ương dường như giám sát, kiểm tra chiếu lệ mang tính hình thức, không có chế tài kỷ luật nghiêm ngặt. Do vậy, việc quản lý, điều chỉnh vĩ mô trong đầu tư công đã bị buông lỏng.

* Trung tâm Kinh tế châu Á - Thái Bình Dương

** Văn phòng Chính phủ

Bảng:**Phân loại dự án đầu tư xây dựng công trình***(theo Nghị định số 12/2009/NĐ-CP ngày 10 tháng 2 năm 2009 của Chính phủ)**Đơn vị: tỷ đồng*

STT	Loại dự án	Nhóm		
		A	B	C
1	Các dự án đầu tư xây dựng công trình: thuộc lĩnh vực bảo vệ an ninh, quốc phòng có tính chất bảo mật quốc gia, có ý nghĩa chính trị - xã hội quan trọng.	Không kể mức vốn		
2	Các dự án đầu tư xây dựng công trình: sản xuất chất độc hại, chất nổ; hạ tầng khu công nghiệp.	Không kể mức vốn		
3	Các dự án đầu tư xây dựng công trình: công nghiệp điện, khai thác dầu khí, hóa chất, phân bón, chế tạo máy, xi măng, luyện kim, khai thác chế biến khoáng sản, các dự án giao thông (cầu, cảng biển, cảng sông, sân bay, đường sắt, đường quốc lộ), xây dựng khu nhà ở.	trên 1.500	từ 75 đến 1.500	dưới 75
4	Các dự án đầu tư xây dựng công trình: thủy lợi, giao thông, cấp thoát nước và công trình hạ tầng kỹ thuật, kỹ thuật điện, sản xuất thiết bị thông tin, điện tử, tin học, hóa dược, tiết bị y tế, công trình cơ khí khác, sản xuất vật liệu, bưu chính, viễn thông...	trên 1.000	từ 50 đến 1.000	dưới 50
5	Các dự án đầu tư xây dựng công trình: công nghiệp nhẹ, sành sứ, thủy tinh, in, vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên, sản xuất nông, lâm, nghiệp, nuôi trồng thủy sản, chế biến nông lâm, thủy sản.	trên 700	từ 40 đến 700	dưới 40
6	Các dự án đầu tư xây dựng công trình: y tế, văn hóa, giáo dục, phát thanh, truyền hình, xây dựng dân dụng khác (trừ xây dựng khu nhà ở), kho tàng, du lịch, thể dục thể thao, nghiên cứu khoa học và các dự án khác.	trên 500	từ 30 đến 500	dưới 30

Ghi chú: - Các dự án nhóm A về đường sắt, đường bộ phải được phân đoạn theo chiều dài đường, cấp đường, cầu theo hướng dẫn của Bộ Giao thông vận tải.

- Các dự án xây dựng trụ sở, nhà làm việc của cơ quan nhà nước phải thực hiện theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

1.2. Tính chất bình quân trong phân bổ vốn đầu tư công đã thể hiện khá rõ trong quyết định số 210/26/QĐ - TTg, quy định 5 tiêu chí phân bổ vốn ngân sách cho các địa phương là:

i) Dân số; ii) Trình độ phát triển - tỷ lệ nghèo, thu nội địa, tỷ lệ điều tiết về ngân sách trung ương; iii) Diện tích tự nhiên; iv) Số các đơn vị hành chính; v) Tiêu chí bổ sung - thành phố trực thuộc trung ương và vùng trọng điểm.

Tính bình quân trong phân bổ vốn ngân sách đã hạn chế khả năng tập trung vốn đầu tư vào những vùng có lợi thế địa kinh tế cao, khả năng

sinh lời lớn, đây là một yếu tố hạn chế hiệu quả của đầu tư công. Chẳng hạn, hai tuyến phát triển Hà Nội - Hải Phòng và Thành phố Hồ Chí Minh - Vũng Tàu đã tập trung tới gần 80% giá trị sản lượng công nghiệp cả nước, nhưng cho đến nay vẫn chưa có đường bộ cao tốc, đường sắt tốc độ cao... trong khi đó vốn đầu tư công lại ưu tiên cho đường Bắc Nam, đường Hồ Chí Minh.

1.3. Thể chế về quản lý đầu tư và huy động sử dụng vốn, về thành lập doanh nghiệp nhà nước (DNN) mới, mở thêm ngành nghề kinh doanh, tuyển chọn và sử dụng cán bộ quản lý

DNNN nói chung còn nhiều bất cập. Thể chế, cơ chế thực hiện quyền và trách nhiệm chủ sở hữu chưa đủ rõ, còn nhiều sơ hở. Việc giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho DNNN thiếu cơ chế thẩm định, kiểm tra, giám sát... chặt chẽ; quản lý tài chính nội bộ kém hiệu quả. Các bộ chức năng quản lý ngành chưa có cơ chế hữu hiệu để quản lý các tập đoàn và DNNN. Các DNNN có cơ quan quản lý cấp trên là các bộ, ngành, nhưng dường như chính các bộ, ngành lại bị các tập đoàn, tổng công ty nhà nước chi phối. Không ít các quy định của các bộ, ngành thiên về các lợi ích nhóm hơn là lợi ích quốc gia.

1.4. Phân cấp quản lý các dự án đầu tư công hiện còn nhiều bất cập

Từ năm 2006 đến nay, phần lớn dự án đầu tư công đều được phân cấp cho ngành và địa phương. Hệ quả là, việc quyết định đầu tư công đã tách rời việc bố trí vốn. Hiện nay, các ngành và địa phương quyết định về dự án đầu tư, nhưng nguồn vốn đều được ghi là “xin vốn từ ngân sách Trung ương”. Không ít địa phương tận dụng các chuyến công du của lãnh đạo cấp cao tới địa phương để “xin” dự án - “xin” vốn. Hệ quả là, các dự án do các địa phương quyết định quá nhiều, nhưng nguồn vốn đầu tư từ ngân sách lại hạn hẹp và bị dàn trải. Không ít dự án bị thiếu vốn, thực hiện cầm chừng, kéo dài thời gian kết thúc, chậm đưa vào sử dụng, do vậy hiệu quả ngày càng bị giảm thiểu.

Những đặc điểm trên đây của đầu tư công đã dẫn đến những hệ lụy tiêu cực:

- Nhiều dự án dù đã hoàn thành, nhưng hiệu năng sử dụng thấp - nhiều cảng đã được xây dựng với công suất bốc dỡ lớn, nhưng không có hàng; một số sân bay ít khách; nhiều khu công nghiệp, khu kinh tế có diện tích lấp đầy thấp...

- Tình trạng tham nhũng trong đầu tư công, cấp đất công phát triển - chưa có giải pháp hạn chế hữu hiệu.

- Các nhà thầu nước ngoài chiếm phần lớn các dự án đầu tư công, đẩy các nhà thầu Việt Nam dù có năng lực cũng thành nhà thầu phụ.

- Hiệu quả đầu tư công thấp, thúc đẩy lạm phát cao, thâm hụt ngân sách lớn, nợ công tăng cao.

1.5. Những hệ lụy tiêu cực là nghiêm trọng. Dưới đây là những minh chứng cho nhận định này.

“Đại công trường Hà Giang”. Hà Giang là một tỉnh vùng cao, biên giới với hầu hết các xã thuộc diện đặc biệt khó khăn. Nhưng chỉ trong hơn 5 năm (1999 - 2005) Hà Giang đã triển khai 1.900 công trình xây dựng cơ bản ở mọi xã với tổng dự toán vốn đầu tư là 3.308 tỷ đồng, trong khi ngân sách đầu tư xây dựng cơ bản của tỉnh trong 1 năm chỉ khoảng 230 - 250 tỷ đồng, 5 năm khoảng 1.250 tỷ đồng, chi bảo đảm được hơn 1/3 tổng vốn đầu tư cho các công trình trên. Hậu quả là, số nợ các dự án đầu tư xây dựng cơ bản của Hà Giang đã vượt quá xa khả năng ngân sách của tỉnh, và Trung ương phải cứu trợ.

Tập đoàn Công nghiệp Tàu thủy Việt Nam (Vinashin). Với tư duy “tất cả phải bắt đầu từ đầu tư” đã nhảy vọt từ chỗ chỉ có một công trình xây dựng thì đến năm 2007 đã có 9 công trình xây dựng, đã mở ra cùng một lúc hơn 100 dự án: Xây dựng nhà máy đóng tàu Dung Quất với số vốn 5.000 tỷ đồng, phát triển đội tàu viễn dương, tiếp nhận hệ thống cảng biển quốc gia (Hòn Gai, Chân Mây, Cửa Việt, Soài Rạp), sản xuất điện tại Cái Lân, xi măng tại Hà Nam, thành lập trường Đại học đóng tàu Vinashin, đầu tư chứng khoán, du lịch, đào tạo lái xe ô tô, xây dựng hệ thống thủy lợi, xuất khẩu thủy sản...

Ngân sách nhà nước chỉ đáp ứng được 10% vốn đầu tư cho Vinashin, còn lại Vinashin đã vay Quỹ Hỗ trợ phát triển 40%, 50%, còn lại vay của các ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính quốc tế... Vinashin đã được Bộ Tài chính và các ngân hàng thương mại bảo lãnh vay 200 triệu USD của Ba Lan, 90 triệu USD của Trung Quốc, 600 triệu USD từ các tổ chức tài chính quốc tế không phải bảo lãnh, phát hành 8.300 tỷ đồng trái phiếu phát triển DNNN...

Do nhiều lý do, từ năm 2009, Vinashin thua lỗ nặng, đến tháng 6/2010 tổng tài sản của Vinashin khoảng 104.000 tỷ đồng, nhưng tổng số nợ là 86.000 tỷ đồng... Vinashin đã đứng trước nguy cơ phá sản, sản xuất đình đốn, công nhân chuyển việc, bỏ việc gần 17.000 người,

mất việc khoảng 5.000 người. Nhà nước phải hỗ trợ cho vay 292 tỷ đồng không có lãi suất để trả lương cho công nhân viên.

Cả nước hiện có 440 trường đại học và cao đẳng (9/2011), chỉ có tỉnh Gia Lai chưa có trường đại học, bình quân mỗi tỉnh có 7 trường đại học và cao đẳng. Việt Nam hiện có 267 khu công nghiệp (2/2012) bình quân mỗi tỉnh thành có 4 khu công nghiệp. Đặc điểm có tính quyết định hiệu quả của phát triển công nghiệp và đại học là phải tập trung cao, chứ không phải là phân tán đi mọi tỉnh thành, mọi tỉnh thành không thể công nghiệp hóa bằng lập khu công nghiệp, không thể tri thức hóa bằng lập trường đại học. Vì công nghiệp và giáo dục đại học mà phát triển phân tán đồng nghĩa với hiệu quả và chất lượng thấp. Cả nước hiện có 18 khu kinh tế ven biển, 28 khu kinh tế cửa khẩu với diện tích hàng triệu héc-ta và không biết lấy vốn ở đâu để có thể sử dụng có hiệu quả hết số đất đai đó.

2. Một số giải pháp

Cần có sự nghiên cứu sâu sắc và khoa học vấn đề đổi mới phân cấp quản lý đầu tư công và trên cơ sở đó mới có thể đưa ra đề xuất giải pháp phù hợp. Tuy nhiên, trong phạm vi bài viết này, chúng tôi xin nêu ra một số giải pháp chính sau đây:

2.1. Cần đổi mới việc quản lý các vùng kinh tế

Các vùng kinh tế của Việt Nam dường như chưa có quy hoạch vùng, mà chỉ có quy hoạch của các tỉnh cộng lại. Kết cấu hạ tầng bất cập. Đô thị hóa của vùng cũng dường như chưa có quy hoạch, mà chỉ có quy hoạch của các tỉnh cộng lại. Ban chỉ đạo vùng hoạt động cũng chỉ có tính hình thức. Liên kết hợp tác giữa các tỉnh yếu kém, cạnh tranh mạnh hơn. Tầm nhìn trong phát triển ngắn hạn.

Thực tế phát triển của thế giới cho thấy:

- Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội phải đi theo tuyến và vùng phát triển liên hoàn mới có hiệu quả chứ không phải tỉnh đơn lẻ. Ở các nước phát triển, một tuyến phát triển phải có đường sắt tốc độ cao (dưới 250 km/giờ), tuy ra đời sau đường bộ cao tốc, nhưng được ưu tiên cao hơn vì chi phí vận tải thấp hơn, tiện lợi cho đông đảo dân chúng; sau đó là đường bộ cao tốc, vận tải hàng không... Trên một tuyến phát triển phải có một cửa

mở với thế giới bên ngoài để thu hút các nguồn lực của quốc tế. Hai hoặc ba tuyến phát triển tạo thành một vùng phát triển. Việt Nam chưa có vùng nào được xây dựng theo mô hình này.

- Các đô thị hiện đại đang được quy hoạch xây dựng theo hướng hình thành các chùm đô thị, với đường kính khoảng 100 km, và phải đảm bảo cho mọi người dân trong phạm vi chùm đô thị có thể đi làm việc bất cứ đâu một cách thuận tiện. Các chùm đô thị thường đi theo hướng phát triển ra các cảng biển theo tuyến phát triển vì các đô thị thường phải có phát triển công nghiệp và thương mại, nếu phát triển lên núi thì sẽ kém hiệu quả.

- Tiến độ đô thị hóa ở các nền kinh tế mới nổi đã và đang diễn ra rất nhanh. Trung Quốc đã dự báo chỉ trong vòng 30 - 40 năm nữa, dân số đô thị Trung Quốc sẽ đạt đến con số 80 - 90%. Do vậy, quy hoạch đô thị phải tính đến tốc độ đô thị hóa nhanh chóng đó.

- Xây dựng kết cấu hạ tầng và đô thị hóa phải có tầm nhìn thế kỷ vì những công trình này tồn tại lâu dài.

- Các vùng phát triển nói chung đều có một cấp quản lý vùng, với hình thức lỏng lẻo - đó là những hội đồng phối hợp vùng gồm những người đứng đầu các tỉnh trong vùng và lãnh đạo chính phủ chủ trì; Với hình thức chặt chẽ - đó là một cấp chính quyền do tổng thống bổ nhiệm như thống đốc các vùng ở Cộng hòa Liên bang Nga.

Chính quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, kết cấu hạ tầng và đô thị hóa như trên đã đảm bảo cho đầu tư công có được hiệu quả cao và có tác dụng hỗ trợ thúc đẩy đầu tư tư nhân phát triển. Từ thực tế thế giới trên tác giả xin kiến nghị:

- Phải thực hiện quy hoạch vùng phát triển trước, từ quy hoạch vùng mà tính tới quy hoạch phát triển các tỉnh, chứ không phải ngược lại như hiện nay.

Mỗi một vùng kinh tế phải tính tới những tuyến phát triển, chẳng hạn vùng đồng bằng sông Hồng có thể xây dựng một tuyến phát triển từ Hà Nội đi Hải Phòng, lấy khu kinh tế Đình Vũ - Cát Hải (cần hiện đại hóa) làm cửa mở, cải tạo cảng Lạch Huyện thành cảng nước sâu, xây dựng đường sắt tốc độ cao (250 km/giờ), đường bộ cao tốc, đường sông hiện đại từ Hà Nội đi Hải Phòng;

- Các vùng kinh tế Việt Nam cũng phải thực hiện đô thị hóa với tầm nhìn thế kỷ. Chẳng hạn, Vùng đồng bằng Sông Hồng có thể xây dựng một chùm đô thị Hà Nội - Hải Phòng - Nam Định, chùm đô thị này có đường kính khoảng 100 km, có cảng Hải Phòng làm cửa mở. Nếu xây dựng 3 tuyến đường sắt tốc độ cao và đường bộ cao tốc từ Hà Nội đi Hải Phòng và Hải Phòng đi Nam Định, từ Nam Định đi Hà Nội, thì chùm đô thị này sẽ thực sự có sức hấp dẫn, có sức chứa hàng chục triệu dân, tạo ra một chùm đô thị phát triển công nghiệp, thương mại, dịch vụ... rất có hiệu quả.

- Các cụm công nghiệp liên hoàn (cluster), các trường đại học, các trung tâm thương mại... sẽ hội tụ tại các đô thị trên các tuyến phát triển trên.

- Xây dựng một cấp quản lý vùng có quyền quyết định quy hoạch phát triển vùng, quyết định quy hoạch và xây dựng kết cấu hạ tầng, quy hoạch và xây dựng các đô thị, quyết định quy hoạch và xây dựng các khu công nghiệp và các trường đại học.

2.2. Tái cấu trúc DNNN

Việc tái cấu trúc DNNN không chỉ theo hướng tiết kiệm chi tiêu, không kinh doanh các lĩnh vực ngoài ngành được giao..., mà quan trọng hơn là phải giảm tỷ trọng của khu vực DNNN từ 28% GDP hiện nay xuống

khoảng 15% GDP, và thực hiện quản trị doanh nghiệp theo chế độ quản lý doanh nghiệp hiện đại của OECD. Thủ tướng không nên trực tiếp chỉ đạo các tập đoàn kinh tế, mà nên giao các bộ, ngành quản lý.

2.3. Ban hành Luật Đầu tư công

Luật Đầu tư công phải được soạn thảo theo hướng hiện đại và thông lệ quốc tế. Cần nghiên cứu các Luật đầu tư của Singapore, Hàn Quốc và một số nước tiên tiến khác để từ đó soạn thảo ra luật Đầu tư công Việt Nam. Sửa đổi các Luật liên quan đến đầu tư công như Luật Đấu thầu, Luật Xây dựng, Luật Ngân sách, Luật Đất đai, Luật Phòng chống tham nhũng... theo tinh thần của Luật Đầu tư công như đã nêu.

*

* *

Giải pháp cơ bản cho việc đổi mới cơ chế phân cấp và quản lý đầu tư công của Việt Nam cho giai đoạn phát triển trước mắt là phải xây dựng một cấp quản lý vùng có các quyền quyết định quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội vùng, quyết định quy hoạch và xây dựng các kết cấu hạ tầng của vùng, quy hoạch và xây dựng các đô thị, các khu công nghiệp, các trường đại học trong phạm vi vùng♦

Tài liệu tham khảo:

1. Vũ Tuấn Anh - Nguyễn Quang Thái (2011): *Đầu tư công thực trạng và tái cơ cấu*. NXB. Từ điển Bách Khoa, Hà Nội.
2. Nguyễn Quang A: *Đầu tư công từ ngân sách nhà nước*, báo cáo tại Hội thảo khoa học tại Huế tháng 12/2010 do Ủy ban Kinh tế Quốc hội và Viện Khoa học xã hội Việt Nam (VASS) tổ chức.
3. Vũ Đình Ánh: *Quan điểm chiến lược về đầu tư cơ sở hạ tầng với ngân sách nhà nước và nợ công*. Báo cáo tại Hội thảo Huế tháng 12/2010 do Ủy ban Kinh tế Quốc hội và Viện Khoa học xã hội Việt Nam.
4. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2010): *Kinh nghiệm quốc tế về đầu tư và phát triển kết cấu hạ tầng*.
5. Jay - Hyung Kim (2008): *Sắp xếp thể chế nhằm nâng cấp hiệu quả đầu tư công Hàn Quốc*, Báo cáo tại Hội thảo quốc tế tại Seoul, ngày 20 - 21/11.
6. Trần Đình Thiên (2009): *Đột phá phát triển: Gợi ý từ kinh nghiệm*, NXB. Khoa học xã hội, Hà Nội.