



THẤY GÌ TỪ KINH NGHIỆM QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG TẠI TRUNG QUỐC VÀ BRAZIL?

THS. NGUYỄN THỊ KIM CHUNG - Học viện Ngân hàng

Ở các nền kinh tế chuyển đổi, vai trò của nhà nước luôn giữ vị trí quan trọng trong mọi hoạt động của nền kinh tế. Các khoản đầu tư của nhà nước được thực hiện với mục tiêu tăng trưởng và phát triển chung của nền kinh tế. Tuy nhiên, kinh nghiệm của các nước phát triển và đang phát triển cho thấy, việc đầu tư kém hiệu quả kéo dài của khu vực nhà nước là do quản lý kém, thiếu trách nhiệm, lãng phí, tham nhũng... do đó, việc quản lý đầu tư công phải được tuân thủ theo quy trình nhất định.

Từ khóa: Đầu tư công, vốn đầu tư, nền kinh tế mới nổi, ngân sách nhà nước, tăng trưởng kinh tế

In the transformed economy, the State always plays the important role in all economic activities. State investments are implemented with the target oneconomic growth and development. However, the experiences of developed and developing countries show that long-term ineffective investment of the public sector is usually caused by poor management, irresponsibility, waste, corruption, etc. Therefore, the public investment management must be followed by a certain process.

Keywords: public investment, investment capital, emerging economy, state budget, economic growth

Ngày nhận bài: 3/3/2017

Ngày chuyển phản biện: 3/3/2017

Ngày nhận phản biện: 28/3/2017

Ngày chấp nhận đăng: 28/3/2017

Kinh nghiệm quản lý đầu tư công tại Trung Quốc và Brazil

Tại các nước mới nổi như: Trung Quốc, Brazil, quản lý đầu tư công được tiến hành theo các nội dung (từ hình thành những định hướng lớn trong chính sách đầu tư công cho đến việc thẩm định, lựa chọn, lập ngân sách, thực thi và đánh giá các dự án đầu tư cụ thể), nhằm đảm bảo hiệu quả và hiệu lực của đầu tư công, qua đó đạt được mục tiêu tăng trưởng và phát triển chung của nền kinh tế.

Trung Quốc:

Quản lý đầu tư công được phân quyền theo 4

cấp ngân sách: Trung ương, tỉnh, thành phố và cấp huyện, trấn. Theo đó, cấp có thẩm quyền quyết định việc phân bổ ngân sách của từng cấp ngân sách có toàn quyền quyết định đầu tư các dự án sử dụng vốn từ ngân sách của cấp mình. Đối với các dự án đầu tư sử dụng vốn hỗ trợ từ ngân sách cấp trên phải lấy ý kiến thẩm định của các cơ quan liên quan của ngân sách cấp trên trước khi phê duyệt chủ trương đầu tư dự án. Việc thẩm định các dự án đầu tư được triển khai thực hiện ở tất cả các bước như: chủ trương đầu tư, báo cáo khả thi, thiết kế kỹ thuật và tổng khái toán, thiết kế thi công và tổng dự toán, đấu thầu... Đồng thời, đều thông qua Hội đồng thẩm định của từng cấp và lấy ý kiến thẩm định của các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan cùng cấp và cấp trên nếu có sử dụng vốn hỗ trợ của ngân sách cấp trên.

Hội đồng thẩm định của từng cấp do cơ quan được giao kế hoạch vốn đầu tư thành lập (Cơ quan quản lý chuyên ngành). Thành viên Hội đồng thẩm định bao gồm các chuyên gia có chuyên môn sâu thuộc lĩnh vực dự án yêu cầu, được lựa chọn theo hình thức rút thăm từ danh sách các chuyên gia được lập, quản lý ở từng cấp theo từng phân ngành. Các chuyên gia này được xác định là có trình độ chuyên môn thích hợp, đáp ứng yêu cầu thẩm định của từng dự án cụ thể.

Trên thực tế, việc quản lý đầu tư công tại các dự án ở Trung Quốc vẫn còn xảy ra tình trạng phát sinh chi phí vượt dự toán. Đơn cử như dự án đường sắt Bắc Kinh-Thiên Tân Intercity đã tăng đến 75% chi phí. Nguyên nhân cơ bản là vì ban đầu quy hoạch xây dựng đường sắt có vận tốc 200km/giờ sau đã được nâng cấp thành 350km/giờ. Việc thay đổi quy hoạch xây dựng dự án đường sắt này đã dẫn tới làm tăng chi phí của dự án, công việc điều chỉnh dự án



chưa thực sự hiệu quả. Cùng với đó, các hoạt động kiểm tra giám sát đánh giá định kỳ cũng chưa được triển khai để cập nhật tình hình dự án và diễn biến của giá nguyên vật liệu, nhân công...

Để giảm những rào cản hành chính cho đầu tư nhân, Trung Quốc cũng đã ban hành các văn bản hướng dẫn cụ thể đối với công tác lựa chọn dự án và đảm bảo đánh giá độc lập của thẩm định dự án và để xác định các tiêu chuẩn cụ thể. Tuy nhiên, do hầu hết các dự án ở Trung Quốc đã chuyển sang chính quyền địa phương quản lý, mà ít phụ thuộc vào nguồn thu ngân sách. Do đó, những văn bản hướng dẫn chỉ áp dụng cho các dự án được hỗ trợ từ ngân sách.

Brazil:

Là nước coi đầu tư công là động lực cho tăng trưởng kinh tế, nên nước này đã có cách thức quản lý đầu tư công hữu hiệu. Theo đó, Brazil đã đẩy mạnh xuất khẩu tài nguyên thiên nhiên để gia tăng lợi nhuận và giảm thiểu rủi ro cho nền kinh tế nước này. Trong giai đoạn 1985-1994, Brazil đã trải qua thời kỳ bất ổn tài chính và lạm phát phi mã. Điều này phản ánh đặc điểm quản lý đầu tư công ở nước này kém hiệu quả.

Để khắc phục vấn đề này, Brazil đã áp dụng biện pháp thắt chặt tài chính, trong đó tập trung kiềm chế thâm hụt ngân sách nhà nước bằng cách kiềm chế các khoản đầu tư. Cùng với đó, Chính phủ Brazil đã tập trung vào danh mục đầu tư dự án cụ thể, sàng lọc và lựa chọn kỹ lưỡng chủ đầu tư dự án có đủ năng lực triển khai dự án, tránh gây thất thoát, lãng phí tài sản nhà nước.

Nâng cao hiệu quả đầu tư công tại Việt Nam

Sau hơn 30 năm đổi mới, Việt Nam đã chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Với sự chuyển đổi mô hình kinh tế đúng đắn này đã dẫn đến những thay đổi to lớn trong quản lý đầu tư công tại Việt Nam.

Các dự án đầu tư công ở nước ta trải qua hai bước thẩm định cơ bản là nghiên cứu tiền khả thi và nghiên cứu khả thi. Trong những năm qua, Chính phủ đẩy mạnh việc phân cấp quản lý đầu tư công, theo đó, các cấp chính quyền địa phương được trao trách nhiệm lớn hơn đối với việc lựa chọn và quản lý đầu tư.

Tuy nhiên, thực tiễn việc phân cấp ngân sách giữa các cấp vẫn còn tình trạng “xin-cho” trong quản lý đầu tư công. Điều này dẫn đến sự phối hợp không tốt giữa các cấp ngân sách và phê duyệt dự án, nhiều chính quyền địa phương phê duyệt dự án với kỳ vọng họ sẽ được chuyển bổ sung nguồn vốn từ ngân sách Trung ương.

Mặc dù, các cơ quan hữu quan đã ban hành

nhiều văn bản hướng dẫn quy trình quản lý đầu tư công nhưng các văn bản hướng dẫn về đầu tư công vẫn chưa tiếp cận các khía cạnh quan trọng như: giai đoạn sàng lọc môi trường, chuẩn bị dự án, thẩm định, mua sắm, và thẩm định dự án. Đồng thời, những văn bản này, quy định thứ tự ưu tiên cho danh mục đầu tư công chưa rõ ràng, cụ thể.

Trong khi đó, về thẩm định dự án của chủ đầu tư còn hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu thực tế. Điều này dẫn tới việc xung đột lợi ích trong thẩm định dự án (không có đánh giá độc lập của thẩm định dự án) làm suy yếu hiệu quả của lựa chọn dự án. Đối với dự án tài trợ phải tuân thủ các tiêu chí thẩm định theo yêu cầu của cơ quan tài trợ.

Công tác lập ngân sách cho các dự án được quản lý khá tốt, đặc biệt là thông qua sự rõ ràng và minh bạch trong các quy tắc để chuyển cho chính quyền tỉnh. Việt Nam vẫn chưa có quy định yêu cầu duy trì sổ tài sản.

Để thiết lập một khuôn khổ thống nhất trên tất cả các giai đoạn của việc quản lý đầu tư công, Quốc hội đã thông qua Luật Đầu tư công năm 2014. Theo đó, Luật Đầu tư công đã phần nào khắc phục được các tồn tại, hạn chế trong quản lý đầu tư công trong giai đoạn hiện nay. Đồng thời, các cơ quan cũng tăng cường kiểm tra, giám sát quá trình thực hiện đầu tư nhằm nâng cao hiệu quả nguồn vốn và năng lực quản lý của Nhà nước về lĩnh vực này.

Tóm lại, ở một nước đang phát triển có tham vọng tăng trưởng cao như Việt Nam vai trò của đầu tư công lại càng có ý nghĩa quan trọng. Tuy nhiên, cần nhấn mạnh rằng, bản thân tỷ lệ đầu tư công lớn không tự nó đảm bảo kết quả tăng trưởng cao. Minh chứng là mặc dù tỷ lệ đầu tư cho cơ sở hạ tầng của Việt Nam trong thời gian qua lên tới 12% - cao hơn hẳn các quốc gia Đông Á khác, nhưng cho đến thời điểm này, cơ sở hạ tầng giao thông của Việt Nam vẫn bị coi là yếu kém và là một trong ba nút thắt tăng trưởng chính của nền kinh tế. Rõ ràng là đầu tư chỉ dẫn đến tăng trưởng nếu nó thực sự hiệu quả. Vì vậy, nâng cao hiệu quả đầu tư công phải luôn là một ưu tiên hàng đầu của Việt Nam. 

Tài liệu tham khảo:

1. Brumby, J. and T. Velloso. 2010. "Public Investment Management in Brazil." *Country Study, World Bank, Washington DC*;
2. Doan, Q., T. Le, and D. Nguyen. 2013. "Vietnam: PIM in a New Market Economy." *Country Study, World Bank, Washington, DC*;
3. EC (European Commission). 2008. "Guide to Cost Benefit Analysis of Investment Projects: Structural Funds, Cohesion Fund and Instrument for Pre-Accession." *Directorate-General for Regional Policy, EC, Brussels*;
4. Frank, J. 2013. "Public Investment Management in Latin America and the Caribbean: Institutions under Evolution." *Country Study, World Bank, Washington...*