

Nâng cao hiệu quả hoạt động đầu tư xây dựng cơ bản của Nhà nước

BÙI MẠNH CƯỜNG

Dầu tư cơ bản là hoạt động đầu tư để tạo ra các tài sản cố định (TSCĐ). Hoạt động đầu tư cơ bản thực hiện bằng cách tiến hành xây dựng mới các TSCĐ được gọi là đầu tư xây dựng cơ bản (ĐTXDCB). XDCB chỉ là một khâu trong hoạt động ĐTXDCB. XDCB là các hoạt động cụ thể để tạo ra TSCĐ (như khảo sát, thiết kế, xây dựng, lắp đặt,...). Vốn của dự án ĐTXDCB nói chung được cấu thành bởi các nguồn sau: *Thứ nhất* là nguồn vốn của Nhà nước. Nguồn vốn này bao gồm: ngân sách nhà nước cấp phát; vốn của các doanh nghiệp nhà nước có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước; vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước mà Chính phủ cho vay theo lãi suất ưu đãi; vốn vay nợ, viện trợ từ bên ngoài của Chính phủ thông qua kênh hỗ trợ phát triển chính thức (ODA). Trên thực tế, một phần vốn này sẽ đưa vào ngân sách đầu tư, còn phần ODA cho các doanh nghiệp vay lại thì đưa vào nguồn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước. *Thứ hai* là nguồn vốn đầu tư của khu vực tư nhân, vốn đóng góp tự nguyện của dân cư. *Thứ ba* là nguồn vốn đầu tư nước ngoài bao gồm cả đầu tư gián tiếp và đầu tư trực tiếp. *Thứ tư* là nguồn vốn viện trợ không hoàn lại của các tổ chức phi chính phủ (NGO).

ĐTXDCB của Nhà nước là hoạt động đầu tư của Nhà nước, bao gồm các dự án ĐTXDCB được hoạch định trong kế hoạch nhà nước và được cấp phát bằng nguồn vốn ngân sách của Nhà nước, đầu tư bằng nguồn vốn tín dụng đầu tư phát triển của nhà nước, nguồn vốn của doanh nghiệp nhà nước có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước. ĐTXDCB của Nhà nước có ý nghĩa cực kỳ quan trọng trong nền kinh tế thị trường định hướng

XHCN ở Việt Nam. Trong những năm qua Nhà nước đã dành hàng chục ngàn tỷ đồng mỗi năm cho ĐTXDCB. ĐTXDCB của Nhà nước chiếm tỷ trọng lớn và giữ vai trò quan trọng trong toàn bộ hoạt động ĐTXDCB của nền kinh tế ở Việt Nam. ĐTXDCB của Nhà nước đã tạo ra nhiều công trình, nhà máy, đường giao thông, ... quan trọng, đưa lại lợi ích kinh tế xã hội thiết thực. Tuy nhiên, nhìn chung hiệu quả ĐTXDCB của Nhà nước ở nước ta còn thấp. Nguyên nhân chủ yếu của tình trạng trên là do quy hoạch yếu kém, hệ thống các chính sách về ĐTXDCB còn nhiều bất cập, thiếu sót, năng lực bộ máy và quản lý hành chính Nhà nước trong ĐTXDCB còn yếu, tính cạnh tranh trong ĐTXDCB của Nhà nước còn chưa cao. Vì vậy, đầu tư sai, đầu tư khép kín, đầu tư dàn trải, thất thoát, lãng phí, tiêu cực, tham nhũng ... trong ĐTXDCB của Nhà nước đã trở thành vấn đề được xã hội quan tâm.

1. Để nâng cao hiệu quả hoạt động ĐTXDCB của Nhà nước ở nước ta trong thời gian tới, cần có các quan điểm định hướng cơ bản sau:

Thứ nhất, ĐTXDCB của Nhà nước chỉ nên tập trung vào một số lĩnh vực then chốt gắn liền với vai trò sửa chữa thất bại thị trường. Nhà nước nên tập trung ĐTXDCB để sản xuất hàng hóa công, xây dựng kết cấu hạ tầng, đảm bảo các lợi ích xã hội trọng yếu, an ninh quốc phòng, hướng tới hiệu quả chung của ĐTXDCB và hiệu quả riêng của ĐTXDCB của Nhà nước.

Thứ hai, Nhà nước cần khuyến khích và tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế ngoài Nhà nước tham gia đầu tư để tăng

Bùi Mạnh Cường, ThS, Thanh tra Chính phủ.

nhanh tốc độ phát triển kinh tế, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân, vì mục tiêu dân giàu nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Nhà nước không chèn lấn, làm thay khu vực đầu tư mà tư nhân và đầu tư nước ngoài có thể làm được. Huy động các nguồn vốn từ khu vực tư nhân, vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam để làm tăng nhanh tỷ trọng đầu tư của khu vực này trong toàn bộ hoạt động ĐTXDCB.

Thứ ba, ĐTXDCB của Nhà nước phải có hiệu quả kinh tế xã hội thiết thực, bao gồm hiệu quả của chính ĐTXDCB của Nhà nước và hiệu quả chung của hoạt động ĐTXDCB. Phải coi hoạt động ĐTXDCB của Nhà nước là một hoạt động kinh tế thực sự trong nền kinh tế thị trường.

Thứ bốn, tăng cường tính cạnh tranh trong hoạt động ĐTXDCB của Nhà nước. Nếu ĐTXDCB của Nhà nước có tính cạnh tranh yếu thì khó có động lực thúc đẩy các cá nhân và tổ chức tham gia vào ĐTXDCB của Nhà nước, nỗ lực nâng cao sức cạnh tranh trên thị trường, đổi mới công nghệ, tổ chức sản xuất hợp lý, bồi dưỡng nhân lực trình độ cao,...

Thứ năm, ĐTXDCB của Nhà nước phải hỗ trợ và thúc đẩy quá trình hội nhập kinh tế của Việt Nam ngày càng sâu và rộng vào nền kinh tế thế giới.

2. Trên cơ sở đó, trong thời gian tới cần có một hệ thống các nhóm giải pháp đồng bộ để nâng cao hiệu quả ĐTXDCB của Nhà nước ở nước ta, bao gồm:

Một là, hoàn thiện hệ thống pháp luật:

Từ trước đến nay Nhà nước ta đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật nhằm điều chỉnh lĩnh vực ĐTXDCB trong đó có ĐTXDCB của Nhà nước. Một số văn bản quy phạm pháp luật khác cũng có những điều khoản điều chỉnh một số vấn đề của ĐTXDCB của Nhà nước. Tuy vậy, nhìn chung các văn bản quy phạm pháp luật về ĐTXDCB còn thiếu tính hệ thống, chấp vá, tầm nhìn hạn hẹp, vòng đời ngắn làm cho

hoạt động ĐTXDCB thiếu quy củ, kém hiệu quả, dễ xảy ra thất thoát, lãng phí, tham nhũng, tiêu cực. Cơ cấu và quy mô đầu tư chưa hợp lý làm cho hiệu quả đầu tư chưa được như mong muốn. Vì vậy việc ban hành một số văn bản quy phạm pháp luật mới, sửa đổi, bổ sung một số văn bản quy phạm pháp luật đã lạc hậu, tạo thành hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật nhằm điều chỉnh một cách toàn diện, cập nhật lĩnh vực ĐTXDCB nói chung và ĐTXDCB của Nhà nước nói riêng là một yêu cầu cấp thiết, là giải pháp quan trọng để nâng cao hiệu quả hoạt động ĐTXDCB. Một số văn bản mới cần được ban hành, tập trung vào việc điều chỉnh về vốn, cơ cấu, quy mô vốn đầu tư, khuyến khích đầu tư ở một số lĩnh vực, tăng nhanh tỷ trọng vốn của khu vực ngoài nhà nước trong tổng vốn ĐTXDCB. Thu hút vốn đầu tư của toàn xã hội tạo ra bước đột phá về giá trị tuyệt đối của vốn trong ĐTXDCB. Ban hành một số văn bản pháp luật để đổi mới quản lý, quy định trách nhiệm cá nhân, khắc phục các yếu kém trong lĩnh vực ĐTXDCB của Nhà nước trong thời gian qua, đặc biệt là quản lý vốn ODA cho ĐTXDCB. Nhà nước cần ban hành thêm một số văn bản quy phạm pháp luật cụ thể hơn nhằm giải quyết những thất bại của thị trường, điều tiết vĩ mô, cân đối ngành, lĩnh vực và vùng lãnh thổ; huy động vốn ĐTXDCB của Nhà nước vào một số ngành quan trọng Nhà nước cần nắm giữ như an ninh, quốc phòng, sản xuất hàng hóa công, ... (không phải là tất cả mọi lĩnh vực trong an ninh quốc phòng như may mặc, cơ khí, ... lại cần sự tham gia của khu vực dân sự). Hoạt động đầu tư của Nhà nước phải được xem như là một hoạt động kinh tế thực sự trong nền kinh tế thị trường. Cần ban hành các văn bản khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư ra nước ngoài. Nhà nước nên ban hành văn bản cụ thể để tăng tỷ trọng vốn dành cho giáo dục, y tế, văn hóa, khoa học công nghệ... trong tổng vốn ĐTXDCB của Nhà nước, vì vốn dành cho lĩnh vực này trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội nói chung và

trong vốn của Nhà nước nói riêng còn thấp. Nhà nước cần ban hành các bộ tiêu chuẩn về ĐTXDCB chặt chẽ, chuẩn xác để quản lý chất lượng các công trình xây dựng. Bên cạnh đó cần rà soát, bổ sung, sửa đổi một số văn bản quy phạm pháp luật về đầu tư xây dựng hiện nay còn bất cập, mâu thuẫn, lạc hậu. Việc tổng rà soát các văn bản pháp quy của Nhà nước, các quy định của địa phương về lĩnh vực này cần được đặt ra. Sau khi rà soát phải loại bỏ các quy định không còn phù hợp, các văn bản trái luật, sửa đổi bổ sung các văn bản cần phải hiệu chỉnh cho phù hợp tình hình mới.

Hai là, đổi mới công tác quy hoạch:

Công tác quy hoạch có tính chất sống còn đối với hoạt động ĐTXDCB. Nhà nước phải giữ vai trò quy hoạch chung về ĐTXDCB. Không những thế, Nhà nước còn phải quy hoạch cho ĐTXDCB của Nhà nước và khuyến khích hỗ trợ khu vực khác đầu tư theo quy hoạch. Đổi mới công tác quy hoạch là giải pháp mang tính lâu dài và bền vững của việc nâng cao hiệu quả đầu tư. Muốn vậy trước hết cần phải nâng cao chất lượng công tác quy hoạch, lập kế hoạch, xây dựng chiến lược đầu tư. Ở một số vùng, miền, ngành nghề nhất định có thể cân nhắc thuê quy hoạch của đối tác nước ngoài. Nếu việc lập quy hoạch không được làm một cách bài bản, đến nơi đến chốn sẽ dẫn đến tình trạng băm nát quy hoạch, quy hoạch vỡ vụn, lãng phí và hậu quả phải giải quyết rất lâu dài và trầm trọng. Việc xây dựng kế hoạch và chiến lược đầu tư phải đáp ứng yêu cầu trước mắt và phải có tầm nhìn lâu dài. Tiếp đến phải nâng cao chất lượng công tác lập, thẩm định dự án đầu tư. Trên nền quy hoạch chung, để có quy hoạch, kế hoạch cụ thể cho từng dự án công trình có tính khả thi cao, nhất thiết công tác lập và thẩm định các dự án đầu tư phải được làm tốt. Công tác lập dự án đầu tư thời gian qua còn nhiều khiếm khuyết, vì thế xảy ra tình trạng đầu tư sai, đầu tư dàn trải, đầu tư không có quy hoạch, dẫn đến đầu tư không có hiệu quả, lãng phí tiền của của nhân dân. Lập dự án

đầu tư không sát sẽ phải thay đổi các nội dung trong giai đoạn thực hiện đầu tư và đưa vào sử dụng. Thực tế cho thấy các dự án ĐTXDCB của Nhà nước thường phải thay đổi nhiều khi thực hiện các giai đoạn tiếp sau so với giai đoạn lập dự án. Vì vậy tạo ra cơ chế xin, cho, cơ chế ban hành mệnh lệnh hành chính, cơ chế “bút phê”, thay đổi vốn đầu tư do hoàn cảnh... Đây là một khâu có thể dẫn đến thất thoát, tiêu cực, tham nhũng trong đầu tư. Thẩm định dự án đầu tư hiện nay còn mang nặng tính hình thức. Nhiều dự án thẩm định chỉ nhằm hợp thức hóa việc đầu tư. Nhiều dự án đầu tư sai, đầu tư dàn trải, đầu tư không có hiệu quả, nhưng ít thấy các đơn vị thẩm định bị xử lý. Điều này càng làm cho công tác thẩm định ít đóng góp được vào việc làm cho các dự án đầu tư có hiệu quả. Vì vậy vừa phải đổi mới quản lý nhà nước về thẩm định đầu tư, nâng cao năng lực của đơn vị thẩm định, vừa cần phải có quy định, chế tài để buộc các nhà thẩm định nếu thẩm định sai sót phải bị xử phạt nặng. Bên cạnh đó phải có sửa đổi quy định về phí thẩm định đủ để cơ quan thẩm định làm việc có hiệu quả. Sau đó cần phải công khai quy hoạch và kế hoạch ĐTXDCB. Việc không công khai minh bạch quy hoạch, kế hoạch đầu tư làm cho xã hội thiếu thông tin, vì vậy các tiêu cực tham nhũng dễ nảy sinh. Mặt khác nếu công khai minh bạch sẽ làm cho người dân, các nhà khoa học, ... phát hiện, góp ý những vấn đề còn tồn tại của các dự án để từ đó các cơ quan có trách nhiệm hiệu chỉnh. Đồng thời công khai quy hoạch kế hoạch để nhân dân giám sát tốt hơn các dự án đầu tư. Các cá nhân và tổ chức tham gia ĐTXDCB cũng phải tự quản lý để nâng cao uy tín của mình một khi công khai minh bạch.

Ba là, hoàn thiện mô hình quản lý trong ĐTXDCB của Nhà nước:

Cần thống nhất quản lý nhà nước về ĐTXDCB. Việc quản lý nhà nước về ĐTXDCB được giao cho nhiều đơn vị quản lý như hiện nay sẽ xảy ra chồng

chéo, nhiều thủ tục phiền hà nhưng việc chịu trách nhiệm toàn diện không có. Nhà nước nên bỏ bộ chủ quản ngành trong lĩnh vực ĐTXDCB để tránh tầng nấc trung gian, nhiều kẻ hở và không đảm bảo tính tổng thể của XDCB. Tránh tình trạng đào lên, lấp xuống, tránh tình trạng ngành ngành XDCB manh mún, vỡ vụn kiến trúc; tránh tình trạng ban hành các quy định riêng của các ngành và địa phương gây bất cập, mâu thuẫn, cát cứ; tăng cường giám sát và khắc phục quy trình khép kín.

Cần phải đổi mới việc quản lý ĐTXDCB đối với các tổ chức chính trị xã hội, các hiệp hội nghề nghiệp. Đây là một giải pháp có tính đột phá nhằm nâng cao hiệu quả và chấn chỉnh công tác ĐTXDCB, tuy nhiên đây là một vấn đề rất khó. Năng lực chuyên môn yếu, năng lực quản lý điều hành kinh tế và đầu tư yếu, thiếu chuyên nghiệp, chỉ hoạt động theo kiểu thành tích, thi đua, mệnh lệnh không thể đáp ứng được yêu cầu cao của ĐTXDCB trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế. Hơn nữa lợi ích từ việc ĐTXDCB được phân phối không rõ ràng, nửa bao cấp, nửa kinh doanh làm thất thoát lãng phí và tham nhũng. Phải quản lý chặt chẽ tiêu chuẩn (thành lập, trình độ khả năng công nghệ, quy hoạch chung...), đóng thuế của các đơn vị trực thuộc các tổ chức này khi chưa chuyển đổi hình thức để đảm bảo ưu tiên trong chính sách nhưng không ưu tiên trong chất lượng.

Cần tiếp tục đổi mới hình thức quản lý thực hiện dự án và hoạt động của các Ban quản lý dự án. Trong những năm qua, Nhà nước đã có nhiều đổi mới trong hình thức quản lý dự án, tuy nhiên, việc quản lý dự án còn nhiều sơ hở và yếu kém, dẫn đến những vụ việc kiểu như PMU18. Nhà nước nên lựa chọn các hình thức hợp lý, chẳng hạn Tổng công ty quản lý vốn nhà nước, Tổng công ty quản lý đường cao tốc, Tổng công ty đường trục chính Bưu chính - Viễn thông...

Bốn là, công tác cán bộ và tổ chức quản lý trong đầu tư xây dựng cơ bản của Nhà nước:

Hiệu quả ĐTXDCB thấp có nhiều nguyên

nhân khác nhau. Nhưng nguyên nhân chính là con người. Đội ngũ những người làm công tác ĐTXDCB của Nhà nước đã có bước phát triển cả về số lượng và chất lượng, nhưng vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu. Ngoài việc đào tạo và đào tạo lại để trau dồi chuyên môn nghiệp vụ, tiếp cận với các phương pháp quản lý và công nghệ tiên tiến, cán bộ quản lý ĐTXDCB còn phải được bồi dưỡng rèn luyện đạo đức nghề nghiệp, tư cách phẩm chất. Quy định cụ thể trách nhiệm các cá nhân tham gia ĐTXDCB của Nhà nước; thu hút nhân tài tham gia hoạt động ĐTXDCB của Nhà nước; cải cách hành chính, thủ tục hành chính trong hoạt động ĐTXDCB.

Năm là, kiểm tra, giám sát, khen thưởng, xử phạt:

Công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán các dự án có một vai trò hết sức quan trọng. Nó nhằm răn đe, cảnh báo, ngăn ngừa và chấn chỉnh trong quản lý đầu tư XDCB. Nếu Nhà nước bỏ vốn ra đầu tư mà không có thanh tra kiểm tra thì thất thoát, tham nhũng khôn lường.

Sáu là, công khai dự án và các kết quả của công tác ĐTXDCB:

Để công tác giám sát ĐTXDCB có hiệu quả hơn, cần phải công khai hoạt động ĐTXDCB từ khâu quy hoạch, kế hoạch, chuẩn bị đầu tư đến việc đưa công trình đi vào sử dụng. Việc công khai bao gồm công khai quy hoạch, kế hoạch, dự án, công khai kết quả, công khai các cơ quan, đơn vị làm ăn kém hiệu quả, công khai các cơ quan đơn vị kiểm toán làm tốt, làm sai... Hạn chế hoặc không tiếp tục giao ĐTXDCB cho các đơn vị đã có sai phạm sẽ làm tăng hiệu quả của ĐTXDCB./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. David Begg, Kinh tế học, NXB Giáo dục, HN, 1992.
2. Nguyễn Thế Bá, Quy hoạch xây phát triển đô thị, Nxb Xây dựng, HN, 1997.
3. Báo cáo kết quả thanh tra kinh tế xã hội hàng năm của Thanh tra Nhà nước từ 1995-2005.
4. Báo cáo kết quả định kỳ thanh tra, kiểm tra xây dựng cơ bản của Thanh tra Nhà nước theo Quyết định 273/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ.