

Bài giảng 7:
**Khung quản lý đầu tư
công và kinh tế học về
các siêu dự án**

Đỗ Thiên Anh Tuấn

Khái niệm đầu tư

- **Đầu tư** là lưu lượng (hay dòng) chi tiêu nhằm bổ sung cho dung lượng vốn thực tế.
- **Đầu tư** là lưu lượng chi tiêu để sản xuất hàng hóa ngoài mục đích tiêu dùng trực tiếp:
 - Đầu tư vào vốn vật chất
 - Đầu tư vào vốn con người
 - Đầu tư vào tồn kho
- Chỉ lưu lượng chi tiêu làm tăng năng lực sản xuất hàng hóa mới được tính là đầu tư.
 - Giá trị hiện tại ròng (NPV) dương
 - Suất sinh lợi nội tại (IRR) lớn hơn chi phí vốn
- Giá trị đầu tư là giá trị thị trường của tài sản khi nó được chuyển quyền sở hữu.

Khái niệm đầu tư

- Ở Việt Nam, "vốn đầu tư" là “toàn bộ những chi tiêu để làm tăng hoặc duy trì tài sản vật chất trong một thời kỳ nhất định ... thường được thực hiện qua các dự án đầu tư và một số chương trình mục tiêu quốc gia với mục đích chủ yếu là bổ sung tài sản cố định và tài sản lưu động”
- “Ổng bơ thủng”: Không phải tất cả ngân sách đầu tư đều giúp hình thành tài sản (capital formation) hay bổ sung vào dung lượng tài sản (capital stock)
- “Vốn đầu tư” (capital investment) không phải “vốn” (capital) mà cũng không phải là “đầu tư” (investment)
- “Tổng tích lũy tài sản” thường xấp xỉ 65-75% của "vốn đầu tư" và đang có xu hướng ngày càng giảm.

Khái niệm đầu tư công

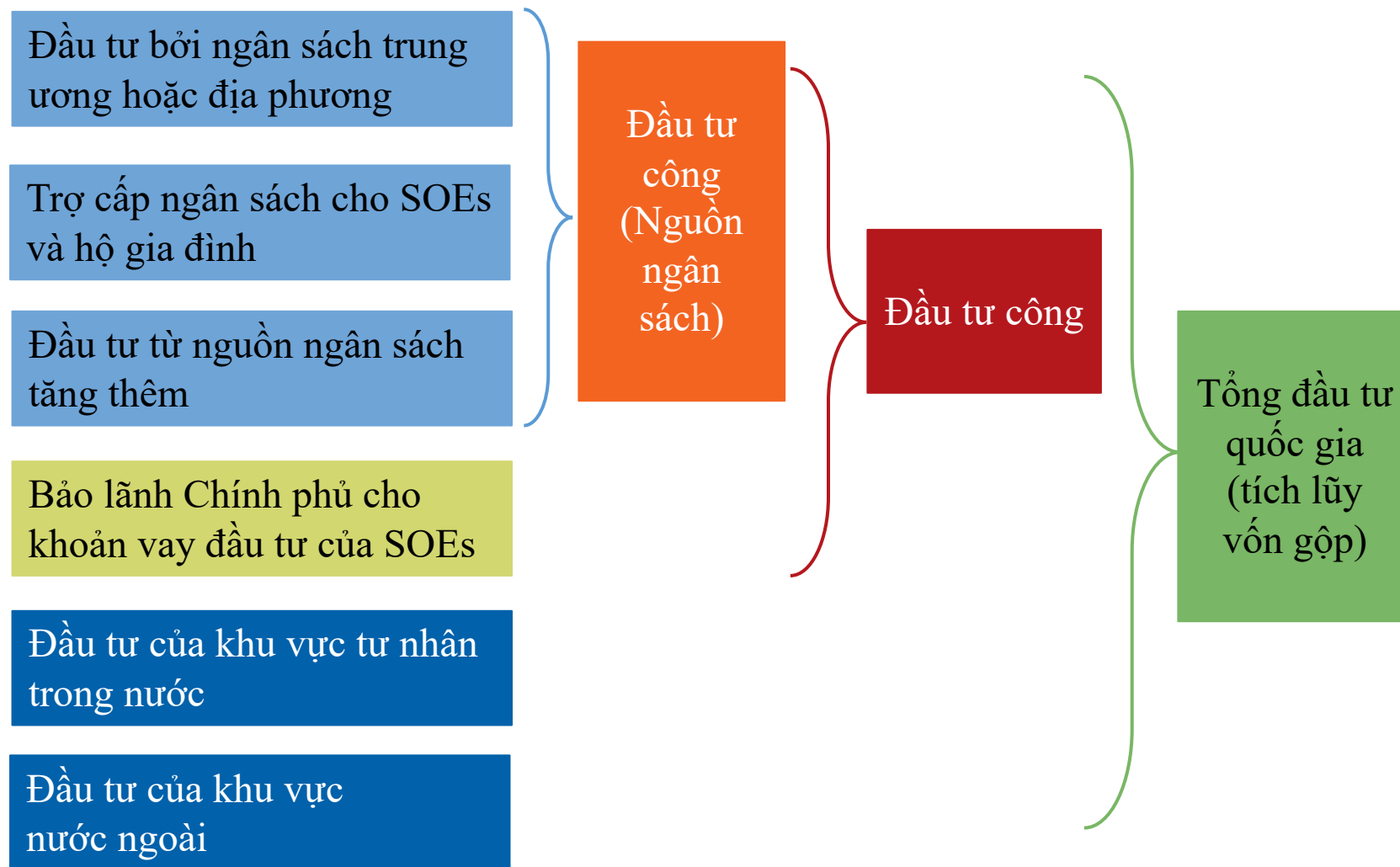
- **Đầu tư công** là đầu tư của **khu vực nhà nước**:
 - Đầu tư từ ngân sách (phân cho các bộ ngành trung ương và cho các địa phương)
 - Đầu tư theo chương trình mục tiêu quốc gia
 - Tín dụng đầu tư (thường được ưu đãi)
 - Đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước.



Luật Đầu tư công 2019

- **Đầu tư công** là hoạt động đầu tư của Nhà nước vào các chương trình, dự án và đối tượng đầu tư công khác theo quy định của Luật này.
- **Hoạt động đầu tư công** bao gồm lập, thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư; lập, thẩm định, quyết định chương trình, dự án đầu tư công; lập, thẩm định, phê duyệt, giao, triển khai thực hiện kế hoạch, dự án đầu tư công; quản lý, sử dụng vốn đầu tư công; nghiệm thu, bàn giao chương trình, quyết toán dự án đầu tư công; theo dõi và đánh giá, kiểm tra, thanh tra kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công.
- **Vốn đầu tư công** gồm: vốn ngân sách nhà nước, vốn công trái quốc gia, vốn trái phiếu Chính phủ, vốn trái phiếu chính quyền địa phương, vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài, vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước, vốn đầu tư từ nguồn thu để lại cho đầu tư nhưng chưa đưa vào cân đối ngân sách nhà nước, các khoản vốn vay của ngân sách địa phương để đầu tư.

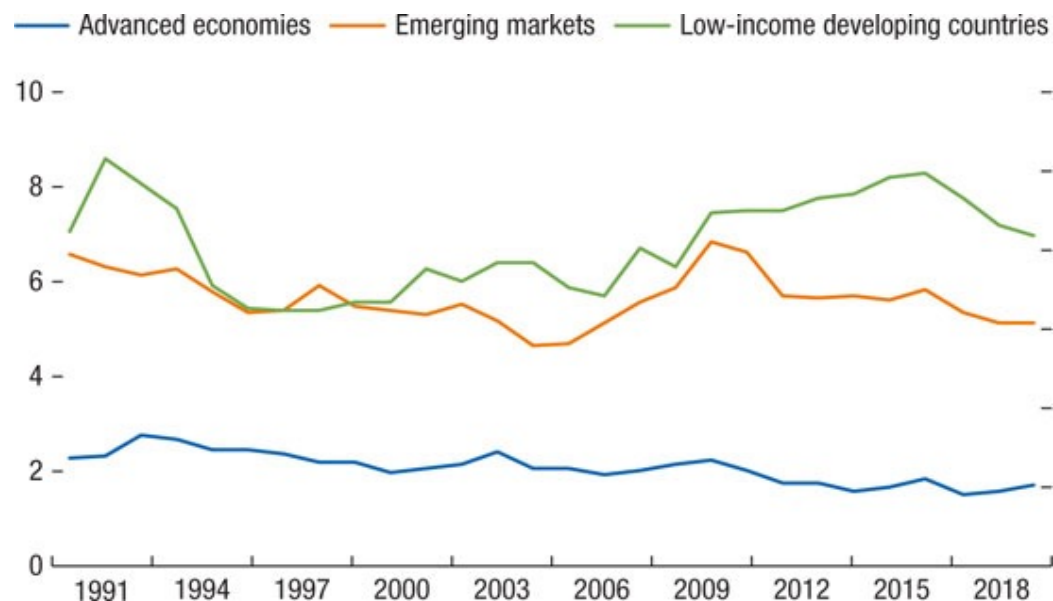
Đầu tư, đầu tư công và tổng đầu tư quốc gia



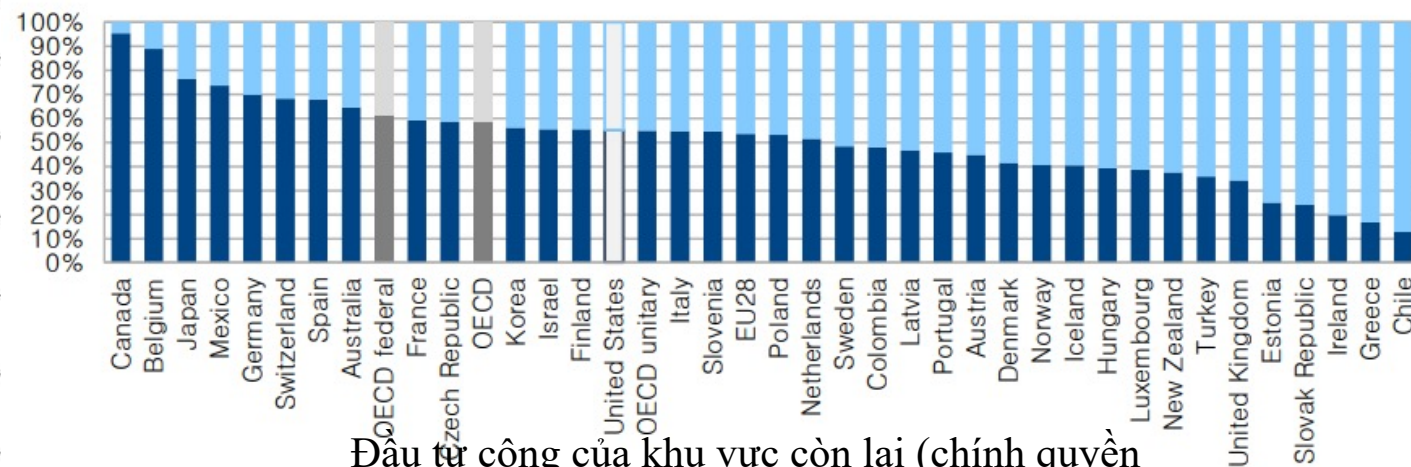
Vai trò và ý nghĩa của đầu tư công

- Đầu tư công định hình các lựa chọn về cách thức người dân sống và làm việc, ảnh hưởng tính chất và vị trí của đầu tư tư nhân, tác động đến chất lượng cuộc sống.
- Đầu tư công có thể thúc đẩy tăng trưởng và cung cấp nền tảng cơ sở hạ tầng để thúc đẩy đầu tư tư nhân.
- Các dự án đầu tư công tồi làm lãng phí nguồn lực, xói mòn niềm tin của công chúng và kìm hãm các cơ hội tăng trưởng.

Xu hướng đầu tư công (% GDP)



Cơ cấu đầu tư công theo cấp chính quyền ở các nước OECD (2014)



Đầu tư công của khu vực còn lại (chính quyền

- trung ương và bảo trợ xã hội)
- Đầu tư của chính quyền địa phương (bang, vùng, chính quyền địa phương)

Đầu tư công ở các nền kinh tế

•Các nền kinh tế OECD:

- Đầu tư công chiếm 15% tổng đầu tư ở các nước OECD, tương đương 3% GDP
- 57% đầu tư công được thực hiện ở cấp độ vùng và địa phương (2016)
- 60% đầu tư công ở các nền kinh tế OECD tập trung vào các lĩnh vực kinh tế và giáo dục
- Đầu tư công giảm 1,3% hàng năm theo giá trị thực từ năm 2008 đến năm 2016 tại OECD.

•Ở Việt Nam:

- Chiếm khoảng 9% GDP (giảm từ 13,1% GDP vào năm 2009)
- 73% ngân sách đầu tư do địa phương quản lý (2011-2015)
- Đầu tư công ở VN chủ yếu tập trung vào cơ sở hạ tầng (chủ yếu giao thông)

Đặc thù của đầu tư công cần hệ thống pháp luật riêng

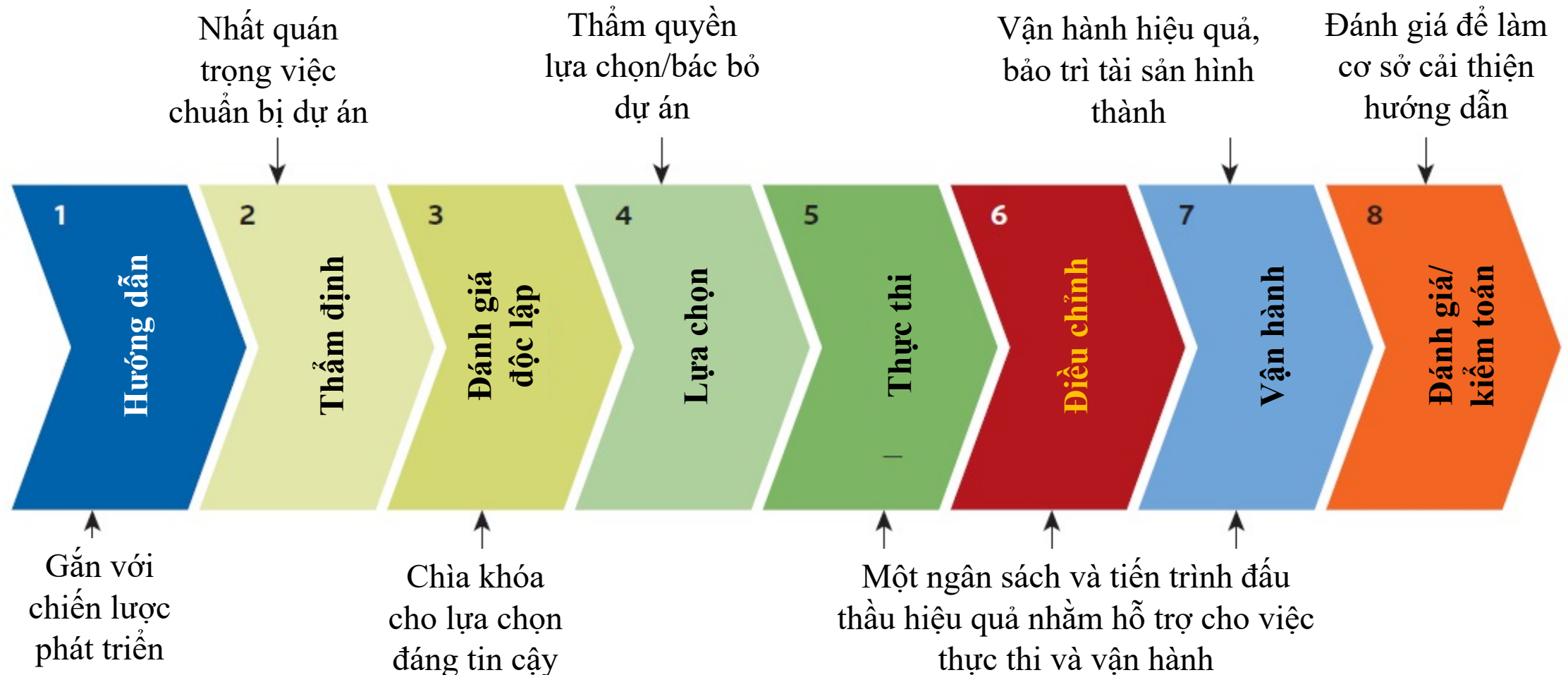
- Các dự án thường mất nhiều năm để hoạch định, triển khai và quản lý
- Dự án bao trùm nhiều vấn đề phức tạp với nhiều bên liên quan có những lợi ích khác nhau
- Đòi hỏi tầm nhìn dài hạn
- Những tác động tiềm ẩn đối với tăng trưởng kinh tế
- Lỗi lập kế hoạch mang hệ thống
- Vấn đề thường gặp của các siêu dự án (megaprojects)

Các trục trặc thường phát sinh	Hệ quả tiềm năng
- Kế hoạch phát triển bị ngắt kết nối với ngân sách hoặc dự án thực tế “Dự án voi trắng” ít giá trị kinh tế xã hội - Thiếu nguồn dự án chất lượng cao - Dự án được trao cho các công ty không đủ năng lực - Các hợp đồng đôi tài nguyên lấy cơ sở hạ tầng không rõ ràng mà không có biện pháp bảo vệ phù hợp để đảm bảo giá trị tốt - Tham nhũng hoặc chậm trễ trong mua sắm - Chậm trễ trong việc thu hồi đất hoặc mặt bằng - Chi phí leo thang, vượt thời gian - Tranh chấp hợp đồng hoặc bỏ dở dự án - Chất lượng dự án hoàn thành kém - Vận hành và bảo trì tài sản hoàn thành yếu kém - Thể chế trì trệ hoặc không có phản ứng mang tính hệ thống đối với các vấn đề nảy sinh	- Tạo ra ít tài sản công có giá trị - Thiếu các công trình công cộng quan trọng - Cơ sở hạ tầng xuống cấp: thiếu điện nước, tai nạn giao thông đường bộ và đường sắt, bệnh viện đông đúc, chỉ số phát triển con người giảm sút - Đầu tư không tạo động lực tăng trưởng và cải thiện phúc lợi xã hội - Khó mở rộng đầu tư ngược chu kỳ - Tạo ra một khoản nợ phải trả nếu khoản đầu tư được tài trợ bằng nợ - Gánh nặng cho người dân và khu vực tư nhân nếu đầu tư được tài trợ bằng thuế - Giảm tài sản ròng nếu đầu tư được tài trợ bằng cách khai thác tài nguyên thiên nhiên hữu hạn - Bất ổn kinh tế vĩ mô - Bất ổn chính trị - Áp lực và rủi ro tài chính

Dự án “voi trắng”



Khung hệ thống quản lý đầu tư công



Chất lượng quản lý đầu tư công

Các chức năng quản lý đầu tư công	Chile	Ireland	Hàn Quốc	Brazil	Belarus	Trung Quốc	Việt Nam	Nigeria
<i>Định hướng, xây dựng dự án, và sàng lọc bước đầu</i>								
<i>Thẩm định dự án chính thức</i>								
<i>Đánh giá độc lập đối với thẩm định</i>								
<i>Lựa chọn và lập ngân sách</i>								
<i>Triển khai dự án</i>								
<i>Điều chỉnh dự án</i>								
<i>Vận hành dự án</i>								
<i>Đánh giá và kiểm toán sau khi hoàn thành dự án</i>								

Tốt	Khá	Trung bình	Yếu	Kém

Các chỉ báo đánh giá tác động đầu tư và đo lường hiệu quả chính sách

Chỉ tiêu	Các chỉ báo		Chi tiết và ví dụ
Giá trị gia tăng kinh tế	1	Tổng giá trị gia tăng	Đóng góp vào sản lượng, GDP từ các hoạt động kinh tế mới mang lại từ đầu tư
	2	Giá trị tích lũy vốn đầu tư	Đóng góp vào tích lũy vốn đầu tư gộp
	3	Tạo kim ngạch xuất khẩu gộp/ròng	Tạo ra xuất khẩu gộp, xuất khẩu ròng
	4	Số lượng thực thể kinh doanh chính thức	Số lượng DN trong chuỗi giá trị được hỗ trợ bởi đầu tư; đây là chỉ báo đại diện cho phát triển doanh nghiệp và mở rộng khu vực nền kinh tế chính thức (nộp thuế)
	5	Tổng doanh thu thuế	Số thuế thu được (tất cả các loại thuế) từ hoạt động kinh tế tạo ra từ đầu tư
Tạo việc làm	6	Số lao động	Tổng số việc làm được tạo ra bởi đầu tư, cả lao động trực tiếp lẫn gián tiếp (trong chuỗi giá trị), tự chủ và độc lập
	7	Tiền lương	Tổng thu nhập hộ gia đình được tạo ra
	8	Hình thái kỹ năng lao động	Số lượng công việc được tạo ra theo định nghĩa của ILO, được xem là biến đại diện cho chất lượng lao động và trình độ kỹ thuật
Phát triển bền vững	9	Các chỉ báo tác động lao động	Lao động nữ (so sánh mức lương) và của các nhóm yếu thế; nâng cấp kỹ năng, đào tạo lao động; tác động lên sức khỏe, sự an toàn và tai nạn nghề nghiệp
	10	Các chỉ báo tác động xã hội	Số lượng hộ gia đình thoát nghèo, tiền lương trên mức cơ bản; sự mở rộng cung ứng hàng hóa, dịch vụ; khả năng tiếp cận và đáp ứng các hàng hóa, dịch vụ cơ bản
	11	Các chỉ báo tác động môi trường	Phát thải GHG, carbon; tiêu dùng năng lượng, nước; phát triển doanh nghiệp lĩnh vực môi trường
	12	Các chỉ báo tác động phát triển	Phát triển nguồn lực địa phương; cải thiện năng lực công nghệ

Các yếu tố cấu thành hệ thống quản lý đầu tư công

IMF PIMA

A **Hoạch định mức bền vững của đầu tư công**

- 1 Quy tắc tài khóa
- 2 Lập kế hoạch quốc gia và ngành
- 3 Điều phối trung ương – địa phương
- 4 Quản lý PPPs
- 5 Điều tiết doanh nghiệp

Đảm bảo đầu tư công được phân bổ đúng lĩnh

B **vực và dự án**

- 6 Lập ngân sách nhiều năm
- 7 Tính toàn diện của ngân sách
- 8 Tính thống nhất ngân sách
- 9 Thẩm định dự án
- 10 Lựa chọn dự án

C **Triển khai dự án đúng tiến độ và ngân sách**

- 11 Bảo vệ đầu tư
- 12 Tính sẵn có của ngân quỹ
- 13 Minh bạch điều hành
- 14 Quản lý dự án
- 15 Giám sát tài sản

KHUÔN KHỔ CỦA WB

8 yếu tố hệ thống quản lý đầu tư công cần "phải có"

- 1 Hướng dẫn đầu tư, phát triển dự án và giám sát cơ bản
- 2 Thẩm định dự án chính thức
- 3 Xem xét định giá độc lập
- 4 Lựa chọn và lập ngân sách dự án
- 5 Triển khai dự án
- 6 Điều chỉnh dự án
- 7 Vận hành phương tiện
- 8 Đánh giá và định giá hoàn thành cơ bản

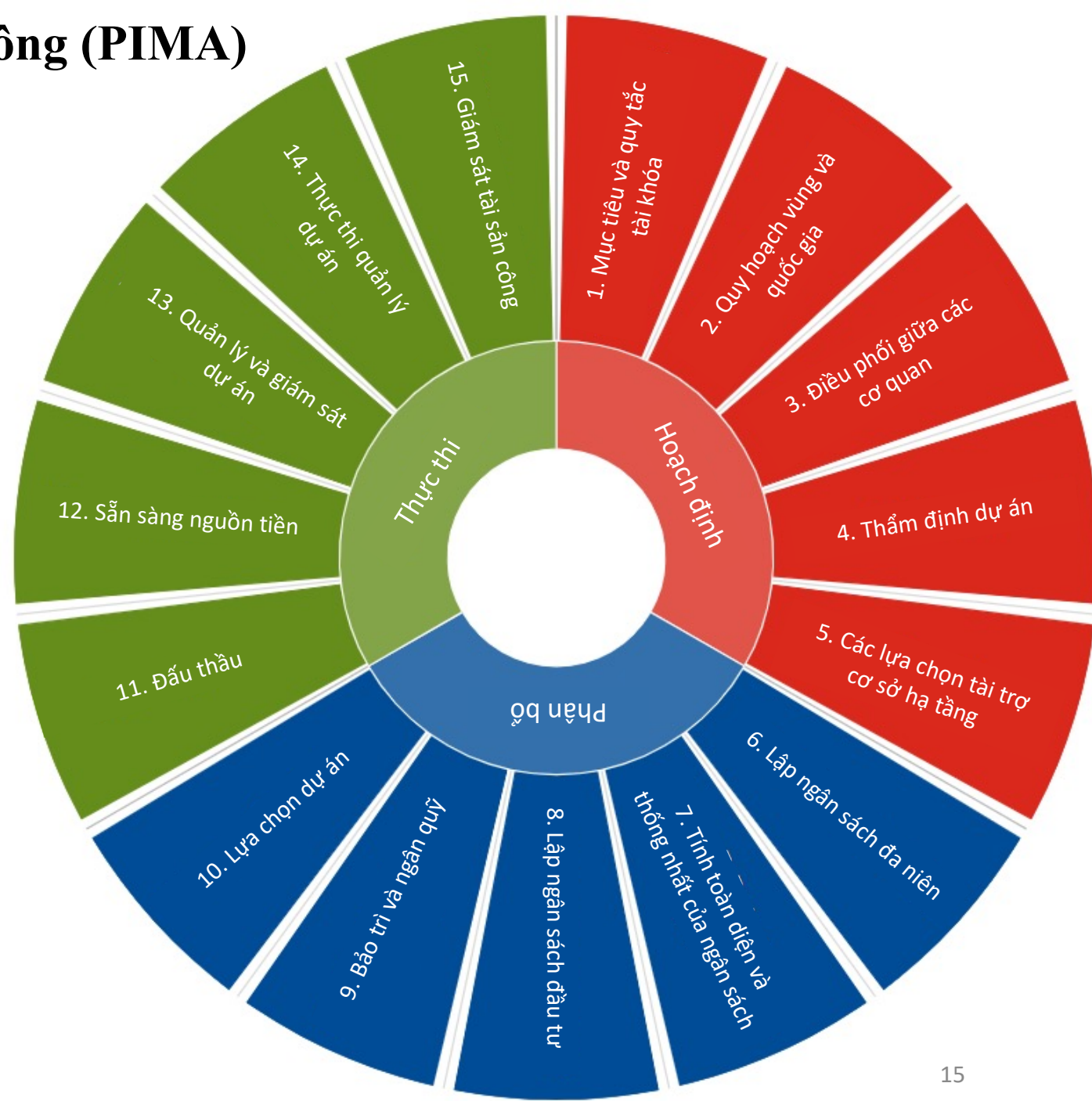
Khuôn khổ Đánh giá quản lý đầu tư công (PIMA)

- PIMA đánh giá dựa trên 15 thẻ chế tương ứng với 3 giai đoạn chính của chu trình đầu tư công:

- 1) Lập kế hoạch đầu tư bền vững trong toàn khu vực công;
- 2) Phân bổ đầu tư đúng lĩnh vực, đúng dự án;
- 3) Thực hiện các dự án đầu tư để cung cấp tài sản công hiệu quả và lâu bền.

- PIMA cũng bao gồm đánh giá định tính ba yếu tố thường ảnh hưởng đến hiệu quả tổng thể của quản lý đầu tư công:

- 1) Khung pháp lý và quy định,
- 2) Năng lực cán bộ, và
- 3) Hệ thống CNTT.



Phương pháp chấm điểm

- Mỗi thể chế được phân tích theo ba khía cạnh phản ánh các đặc điểm chính của thể chế với tổng điểm 45 ($= 3 \times 15$).
- Mỗi thể chế chỉ có tối đa ba điểm (1: không đáp ứng, 2: đáp ứng một phần, 3: đáp ứng đầy đủ)
- Sử dụng chỉ số điểm trung bình đối với một thể chế.
- Điểm PIMA được tóm tắt trong một biểu đồ cho phép so sánh giữa các thể chế và giữa các đối tượng cần so sánh.
- Càng xa trung tâm, điểm PIMA càng cao.

Thiết kế thể chế và hiệu quả thực tế

- Trên thực tế thường có khoảng cách giữa thiết kế các quy tắc chính thức và cách thức thực hiện trên thực tế do những hạn chế về năng lực thực thi.
- Do đó, PIMA có thể đánh giá cả thiết kế thể chế (“những gì trên giấy tờ”) và tính hiệu quả thực tế (“những gì trong thực tế”)
- Thông thường các quốc gia đạt điểm cao hơn về thiết kế thể chế so với hiệu quả thực tế. Điều này cho thấy tầm quan trọng của việc có các thể chế không chỉ được thiết kế tốt mà còn vận hành tốt trong thực tế.
 - Khoảng cách giữa thiết kế thể chế và tính hiệu quả trên thực tế thể hiện rõ nhất đối với các nước đang phát triển hoặc thu nhập thấp
- Trong ba giai đoạn chính của chu trình đầu tư công, điểm hiệu quả thấp nhất và chênh lệch cao nhất thường được ghi nhận ở giai đoạn phân bổ và thực hiện, khi các tài sản được lựa chọn, giám sát và duy trì.
- Các quốc gia thường đạt điểm kém hơn ở các thể chế ra quyết định đầu tư công (ví dụ: thẩm định dự án, lựa chọn dự án và cấp vốn bảo trì), so với các thể chế quản lý tài chính công nói chung (ví dụ: tính toàn diện của ngân sách và khả năng tài trợ).

Hoạch định

	Giai đoạn/Thể chế	Sức mạnh thể chế	Hiệu quả thực tế	Ưu tiên cải cách
1	Các mục tiêu và quy tắc tài khóa	Cao. Có giới hạn nợ công theo luật định ở mức 65% GDP, các mục tiêu thâm hụt ngân sách mạnh mẽ và nguyên tắc vàng. MTFF không được công bố và không phân biệt các dự án đang triển khai và dự án mới.	Trung bình. Giới hạn nợ được thực thi nghiêm ngặt. Số lượng lớn các quy tắc và mục tiêu có thể dẫn đến cắt giảm chi tiêu vốn. Không gian tài khóa cho đầu tư chưa được đánh giá rõ ràng.	Thấp
2	Quy hoạch quốc gia và ngành	Cao. Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và quy hoạch ngành được phối hợp với nhau. Các dự án bao gồm trong MTIP được tính toán chi phí và các mục tiêu về kết quả và đầu ra của ngành được cung cấp.	Trung bình. Các vấn đề phối hợp giữa các bộ ngành trung ương, Bộ KHĐT và BTC cản trở việc giám sát các chiến lược và kế hoạch của ngành.	Trung bình
3	Phối hợp giữa các chủ thể	Trung bình. Chuyển giao cho các tỉnh dựa trên quy tắc, được thông báo vào cuối tháng 10. Các tỉnh có sự linh hoạt trong quy hoạch. Nợ tiềm tàng được báo cáo đối với trường hợp DNNN, không phải PPPs.	Trung bình. Bộ KHĐT hạn chế về năng lực điều phối các kế hoạch cấp quốc gia và cấp tỉnh. Báo cáo trùng lặp xảy ra. Phân tích rủi ro tài chính còn yếu, mặc dù việc sử dụng PPP ngày càng tăng.	Cao
4	Thẩm định dự án	Trung bình. Các dự án lớn phải được phân tích kỹ thuật, kinh tế và tài chính. Tuy nhiên, không có phương pháp đánh giá được công bố và không có đánh giá độc lập.	Thấp. Các yếu tố chính, chẳng hạn như phân tích chi phí-lợi ích và phân tích giá trị đồng tiền, chỉ một phần hoặc thiếu vắng. Đánh giá rủi ro không được tiến hành thường xuyên.	Cao
5	Tài trợ cơ sở hạ tầng thay thế	Trung bình. Cạnh tranh đang được cải thiện trong thị trường cơ sở hạ tầng mà không có cơ quan quản lý độc lập. Khung pháp lý cho PPP còn rải rác. Hiệu quả tài chính của các DNNN được giám sát.	Trung bình. Theo dõi và giám sát các dự án PPP là một phần và rời rạc. Không có thông tin tổng hợp về kế hoạch đầu tư của DNNN, và không có đánh giá rủi ro để chuẩn bị ngân sách.	Cao (PPP)

Phân bổ

	Giai đoạn/Thể chế	Sức mạnh thể chế	Hiệu quả thực tế	Ưu tiên cải cách
6	Lập ngân sách nhiều năm	Trung bình. Ngân sách luân phiên 3 năm bao gồm các dự báo về chi tiêu vốn cho mỗi lĩnh vực. Chi phí xây dựng của các dự án trong MTIP được tính toán nhưng không được công bố.	Trung bình. Dự toán chi tiêu cấp dự án không được trình bày trong ngân sách 3 năm (hoặc hàng năm). Các ước tính ngoài năm không được sử dụng để sắp xếp thứ tự ưu tiên.	Cao
7	Tính toàn diện và thống nhất của ngân sách	Trung bình. Chi tiêu vốn của GG được thực hiện hoàn toàn thông qua ngân sách. Quá trình lập ngân sách bị rời rạc và ngân sách trình Quốc hội thiếu chi tiết.	Trung bình. Ngân sách chủ yếu là toàn diện trong phạm vi chi tiêu vốn và phù hợp với kế hoạch đầu tư. Lập ngân sách kép ngăn cản quan điểm thống nhất, toàn diện về chi tiêu.	Trung bình
8	Lập ngân sách đầu tư	Trung bình. Kinh phí dự án được phân bổ hàng năm. Chi phí dự án không được công bố. PIL quy định mức độ ưu tiên của việc đang diễn ra so với mới. Việc chiếm dụng vốn không thể chuyển hướng.	Trung bình. MTIP và các kế hoạch 3 năm cung cấp khả năng dự đoán quỹ cho các dự án. Yêu cầu ưu tiên cho các dự án đang triển khai không được tuân thủ đầy đủ.	Trung bình
9	Kinh phí bảo trì	Trung bình. Luật cung cấp một khuôn khổ hợp lý cho việc lập kế hoạch bảo trì, nhưng nhu cầu bảo trì vẫn chưa được đáp ứng do hạn chế về kinh phí.	Thấp. Lập kế hoạch chi thường xuyên cần tính đến chi phí O&M của các dự án đang triển khai và đã hoàn thành. Thiếu chi tiết trong ngân sách che khuất phân bổ O & M.	Cao
10	Lựa chọn dự án	Trung bình. Các dự án lớn được chính phủ xem xét trước khi lựa chọn. Tiêu chí lựa chọn do PIL đặt ra. Không có hệ thống các dự án được thẩm định.	Thấp. Đưa vào MTIP là một giai đoạn quyết định hơn so với việc lựa chọn để đưa vào ngân sách. Tiêu chí lựa chọn không cho phép ưu tiên các dự án để phân bổ ngân sách hàng năm.	Cao

Thực thi

	Giai đoạn/Thể chế	Sức mạnh thể chế	Hiệu quả thực tế	Ưu tiên cải cách
11	Đấu thầu mua sắm	Trung bình. Mua sắm là cạnh tranh theo mặc định hợp pháp. Không có cơ chế khiếu nại độc lập. Hệ thống e-GP đã được đưa ra để theo dõi và tiết lộ thông tin.	Thấp. Các tình huống hợp đồng trực tiếp và một người đầu thầu đã phổ biến trong thực tế. Các báo cáo giám sát không được công bố và độ bao phủ của hệ thống e-GP còn hạn chế.	Cao
12	Khả năng tài trợ	Trung bình. Lập kế hoạch tiền mặt được phát triển đủ để đảm bảo đủ thanh khoản để đáp ứng các nghĩa vụ khi đến hạn. Số dư tiền mặt của các dự án có vốn đầu tư nước ngoài được duy trì tại các ngân hàng thương mại.	Trung bình. Các cơ quan chi tiêu lập kế hoạch và cam kết chi tiêu phù hợp với kế hoạch giải ngân của họ. Kiểm soát cam kết chặt chẽ hơn sẽ ngăn chặn mọi khoản nợ thanh toán có thể xảy ra.	Thấp
13	Quản lý và giám sát danh mục đầu tư	Trung bình. Một cổng thông tin đã được thiết lập để giám sát các dự án. Việc phân bổ lại giữa các dự án là có thể nhưng không được đánh giá một cách có hệ thống. PIL yêu cầu xem xét lại các dự án lớn.	Thấp. Cổng thông tin không đầy đủ chức năng, với phạm vi phủ sóng và chất lượng thông tin hạn chế. Việc tái phân bổ hiếm khi xảy ra do các thủ tục rườm rà. Không có bài đánh giá cũ được tiến hành.	Cao
14	Quản lý thực hiện dự án	Trung bình. Ban quản lý dự án và thủ tục điều chỉnh dự toán được thành lập theo quy định của pháp luật. Kiểm toán hậu kiểm do Kiểm toán Nhà nước thực hiện.	Thấp. Kế hoạch thực hiện dự án không được chuẩn bị trước khi phê duyệt ngân sách. Đánh giá cơ bản là không tồn tại. Kiểm toán sau kiểm toán không được công bố.	Trung bình
15	Giám sát tài sản công	Thấp. Cơ sở dữ liệu tài sản quốc gia của MOF chưa được phát triển đầy đủ. Hệ thống kế toán thiếu thông tin về tài sản phi tài chính và khấu hao.	Thấp. Không có quy trình đánh giá định kỳ tình trạng vật chất của tài sản. Do thiếu dữ liệu, báo cáo tài chính của chính phủ không cho phép theo dõi trữ lượng vốn.	Trung bình

Figure 3.A. Strength of PIM Institutions: Cross-Country Comparison

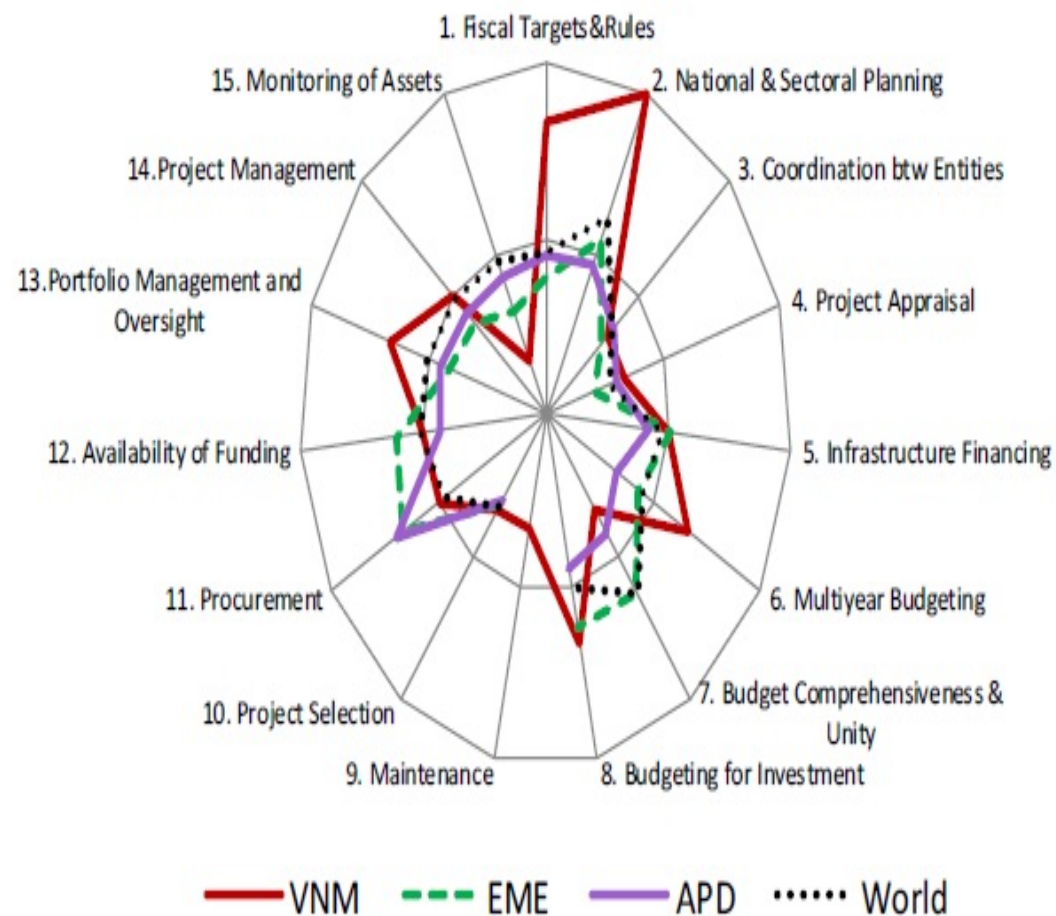
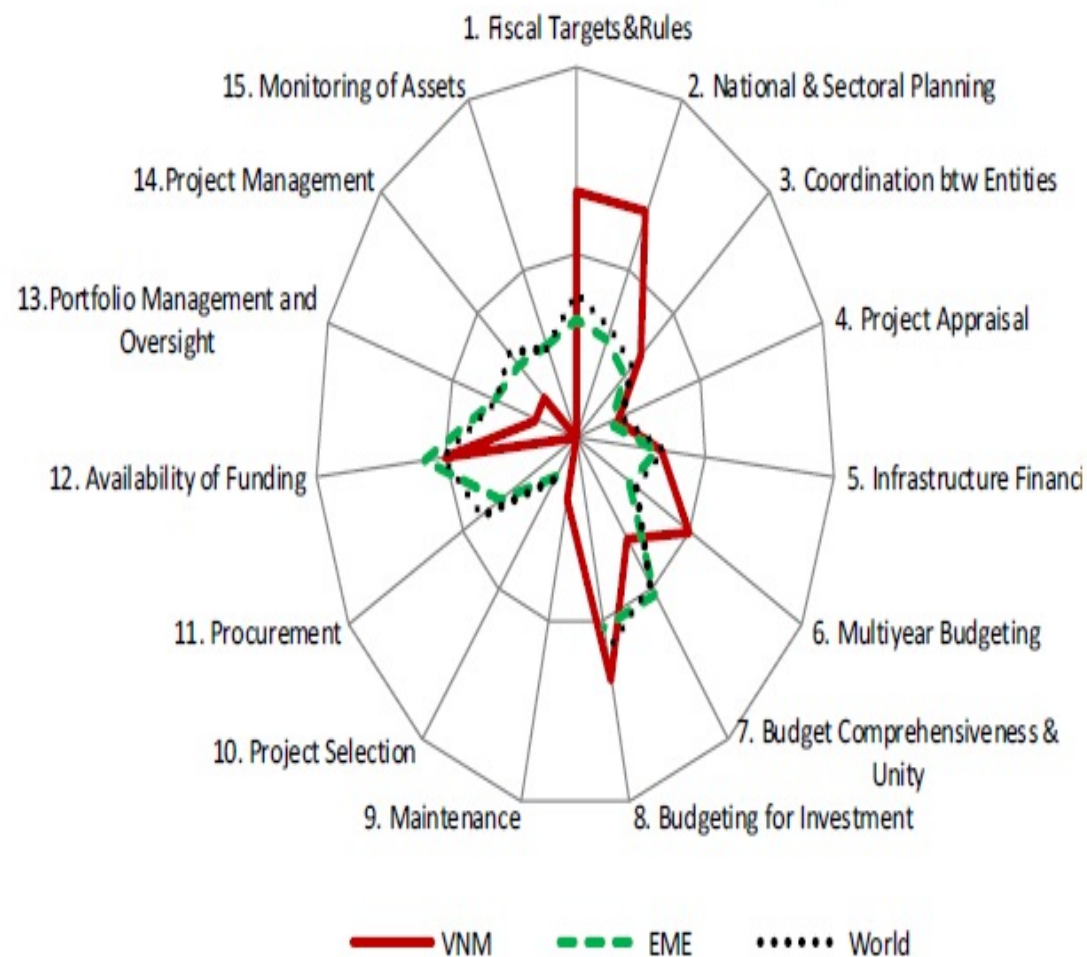


Figure 3.B. Effectiveness of PIM Institutions: Cross-Country Comparison



Lợi ích của PIMA

- **Đánh giá toàn diện**
 - PIMA bao trùm toàn bộ chu trình đầu tư công một cách toàn diện.
- **Các kết quả có thể truy cập**
 - PIMA cho phép truyền đạt hiệu quả các kết quả của quốc gia bao gồm thông qua các biểu đồ trực quan, giúp xác định các khoảng cách và các ưu tiên cải cách.
- **Triển khai thực tế**
 - PIMA cung cấp các khuyến nghị cụ thể phù hợp với nhu cầu và năng lực cụ thể của quốc gia, sẵn sàng để triển khai.
- **Phối hợp tốt hơn**
 - PIMA đóng vai trò là chất xúc tác để các đối tác phát triển phối hợp và theo dõi chặt chẽ hơn, vì nó tạo điều kiện chia sẻ hiểu biết về những thách thức chính trong đầu tư công.

Cạnh tranh

- Khuôn khổ tài khóa – vĩ mô
- Lập kế hoạch đầu tư
- Lập ngân sách trung hạn
- Quản lý dự án

Thực tiễn

- Khuyến nghị chắc chắn
- Phù hợp bối cảnh
- Chương trình hành động theo thứ tự ưu tiên



Có thể tiếp cận

- Sơ đồ tóm tắt đơn giản
- So sánh ngang hàng
- Phân biệt giữa thiết kế và áp dụng thực tế

Thúc đẩy điều phối

- Chất xúc tác để theo dõi hỗ trợ
- Cải thiện điều phối giữa các đối tác phát triển để đạt được mục tiêu

12 Nguyên tắc đầu tư công hiệu quả của OECD

Phối hợp giữa các chính phủ và các lĩnh vực chính sách

01. Áp dụng chiến lược tích hợp, cụ thể theo địa điểm
02. Điều phối ở cấp địa phương và cấp quốc gia
03. Đầu tư ở quy mô phù hợp

Tăng cường năng lực đầu tư công và thúc đẩy học tập

04. Hiểu rõ tác động và rủi ro
05. Gắn kết các bên liên quan ở mọi bước
06. Bao gồm các chủ thể và tổ chức tư nhân
07. Xây dựng kiến thức chuyên môn cho các đối tác địa phương
08. Tập trung vào kết quả, rút kinh nghiệm

Đảm bảo các điều kiện khung hợp lý ở tất cả các cấp chính quyền

09. Xây dựng khung tài khóa phù hợp với mục tiêu
10. Kiên trì quản lý tài chính lành mạnh, minh bạch
11. Thúc đẩy sử dụng chiến lược mua sắm công
12. Cố gắng đạt được quy định nhất quán, có chất lượng

Kinh tế học về các siêu dự án:

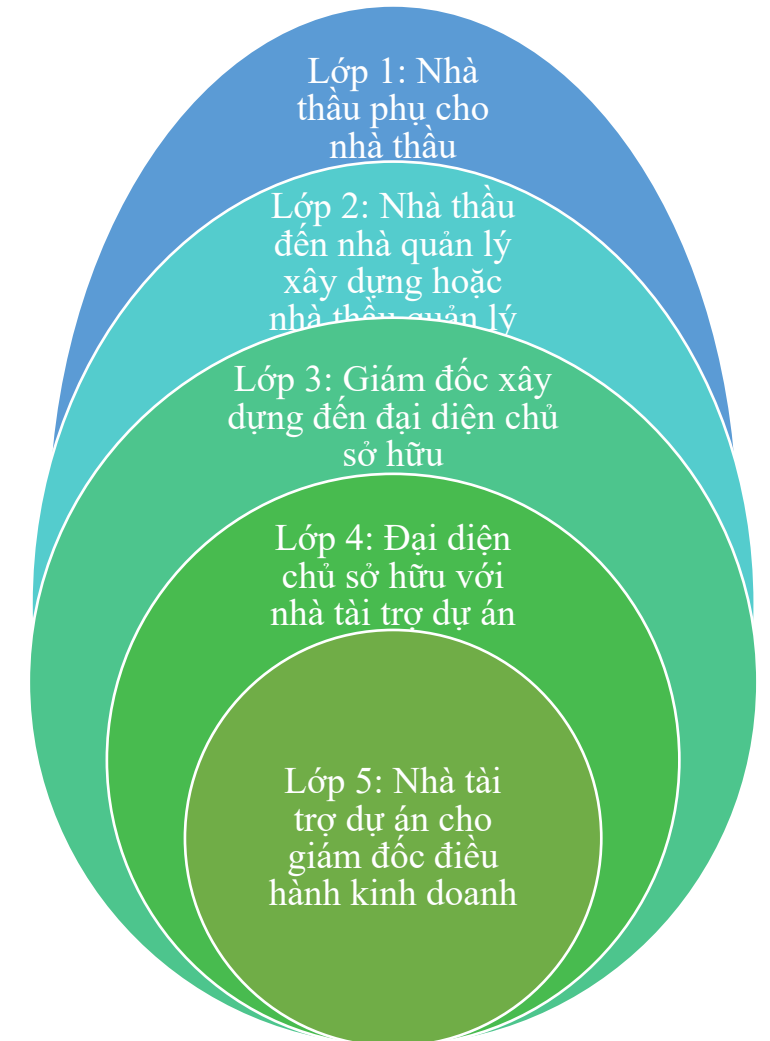
Nhận diện trực trực của các siêu dự án (Flyvbjerg, 2014)

- Các siêu dự án vốn đã tiềm ẩn nhiều rủi ro do tầm nhìn lập kế hoạch dài và giao thức phức tạp
- Các dự án thường được dẫn dắt bởi các nhà lập kế hoạch và quản lý không có kinh nghiệm trong lĩnh vực
- Những người dẫn dắt dự án thường thay đổi trong suốt chu kỳ dự án khiến khả năng lãnh đạo yếu kém
- Ra quyết định, lập kế hoạch và quản lý thường là các quy trình đa tác nhân liên quan đến nhiều bên liên quan, cả công và tư, với các lợi ích xung đột
- Công nghệ và thiết kế thường không theo tiêu chuẩn, dẫn đến 'sự thiên vị về tính độc đáo' giữa các nhà quy hoạch và quản lý
- Thường có sự cam kết thái quá ở giai đoạn đầu, dẫn đến tình trạng 'chốt chặn' (lock-in) hoặc 'bắt giữ' (capture), khiến các phân tích về các phương án trở nên yếu kém, dẫn đến cam kết leo thang ("đâm lao thì theo lao") trong các giai đoạn sau của dự án
- Do liên quan đến khoản đầu tư lớn, vấn đề ủy quyền thừa hành và hành vi tìm kiếm đặc lợi (rent-seeking) trở nên phổ biến
- Phạm vi dự án hoặc mức độ tham vọng thường sẽ thay đổi theo thời gian

Kinh tế học về các siêu dự án:

Tại sao các siêu dự án thường trở nên tệ hại?

- **Quá lạc quan**
 - Chi phí và thời gian được đánh giá thấp một cách có hệ thống
 - Lợi ích được đánh giá quá cao một cách có hệ thống.
 - Các nhà quản lý thường nhào nặn dữ liệu để dự án được thuyết phục.
- **Quá phức tạp**
 - Siêu dự án thường vượt qua ranh giới địa phương và nhiều ngành, sự kết hợp giữa chính phủ và tư nhân, vô vàn tiêu chuẩn về kỹ thuật và môi trường, cùng hàng chục nhà thầu, nhà cung cấp, người dùng cuối.
 - Những vấn đề phức tạp thường không được xem xét thấu đáo hoặc định giá đầy đủ trước khi khởi động một dự án.
- **Thực thi kém**
 - Từ thiết kế, lập kế hoạch đến xây dựng nảy sinh nhiều vấn đề như thiết kế không đầy đủ, thiếu phạm vi rõ ràng, các trục trặc không được tư vấn và thậm chí cả các lỗi toán học trong lập kế hoạch và đánh giá rủi ro.
 - Nghiên cứu McKinsey về 48 siêu dự án gặp khó khăn cho thấy việc thực thi kém là nguyên nhân dẫn đến chi phí và thời gian vượt quá trong 73% trường hợp; phần còn lại là do chính trị, chẳng hạn như thay đổi chính phủ hoặc ban hành luật mới.
- **Điểm yếu trong thiết kế tổ chức và năng lực**
 - Quá nhiều tầng nấc tham gia vào các siêu dự án
 - Thẩm quyền đưa ra quyết định cuối cùng thường cách xa với hành động
 - Một siêu dự án có thể mất 10-15 năm để hoàn thành
 - Cá nhân xây dựng siêu dự án thường chỉ thực hiện ba hoặc bốn siêu dự án trong đời. Do đó, đường cong học tập luôn dốc và các kỹ năng cần thiết thì khan hiếm
 - Các siêu dự án thường bắt đầu từ con số không để thành lập các tổ chức gồm vài nghìn người trong vòng 12-18 tháng.



Các nhận thức thường muộn màng

- Bất kỳ siêu dự án nào cũng có khả năng thất bại, nhưng việc thường xuyên vượt quá thời gian và ngân sách cho thấy có **những sai sót mang tính hệ thống và lặp đi lặp lại**
- Khi các siêu dự án gặp trục trặc, nhận thức muộn màng cho thấy rằng **các trục trặc đã bắt đầu ngay từ đầu**, do sự biện minh kém và nhu cầu đối với dự án, sự không thống nhất giữa các bên liên quan, **việc lập kế hoạch không đầy đủ** và không có khả năng tìm kiếm hoặc sử dụng các nguồn lực phù hợp
- Nếu không có sự **đánh giá nghiêm ngặt và giám sát chặt chẽ**, chúng ta có thể đã nhìn thấy những cây cầu dẫn đến hư không, nguồn điện dư thừa và những xa lộ vắng vẻ ở vùng miền núi hẻo lánh

Làm thế nào để thực hiện lời hứa của các siêu dự án?

- **Thực hiện phân tích kỹ thuật và rủi ro trước khi bắt đầu xây dựng**
 - McKinsey (2015): Nếu nhà phát triển chỉ từ 3 - 5% chi phí vốn của dự án cho kỹ thuật và thiết kế ở giai đoạn đầu thì khả năng chậm tiến độ và vượt ngân sách sẽ giảm đáng kể.
- **Hợp lý hóa việc cấp phép và thu hồi đất**
 - Sắp xếp thứ tự ưu tiên cho các hạng mục dự án
 - Xác định vai trò và trách nhiệm rõ ràng
 - Thiết lập giới hạn thời gian trong suốt quá trình thực hiện
 - Cung cấp “giấy phép” một cửa (Ở Anh và xứ Wales đã cắt giảm thời gian phê duyệt cơ sở hạ tầng ngành điện từ 12 tháng xuống còn 9 tháng, so với mức trung bình 4 năm ở phần còn lại của châu Âu.)
- **Xây dựng một nhóm dự án với sự kết hợp các khả năng phù hợp**
 - Chủ đầu tư phải hình thành mạng lưới quản lý dự án với các cố vấn và kiểm soát viên có đủ nguồn lực và trình độ
 - Một người quản lý có kinh nghiệm là không đủ, đòi hỏi phải tập hợp các nhà chuyên môn pháp lý và kỹ thuật, quản lý hợp đồng, báo cáo dự án, phê duyệt theo quy định, quản lý các bên liên quan cũng như quan hệ với chính phủ và cộng đồng.