

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

www.nclp.org.vn

VIỆN NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP THUỘC ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI



Số 11 (267)

Kỳ 1 - Tháng 06/2014

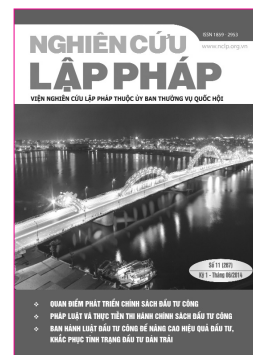
- ❖ QUAN ĐIỂM PHÁT TRIỂN CHÍNH SÁCH ĐẦU TƯ CÔNG
- ❖ PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN THI HÀNH CHÍNH SÁCH ĐẦU TƯ CÔNG
- ❖ BAN HÀNH LUẬT ĐẦU TƯ CÔNG ĐỂ NÂNG CAO HIỆU QUẢ ĐẦU TƯ, KHẮC PHỤC TÌNH TRẠNG ĐẦU TƯ DÀN TRÁI

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn

Mục lục 6/2014

- 3** Lời giới thiệu
- 4** Quan điểm phát triển chính sách đầu tư công
PGS, TS. Đinh Dũng Sỹ
ThS. Phạm Thúy Hạnh
- 10** Những vấn đề đang đặt ra trong chính sách đầu tư công
TS. Phạm Tuấn Khải
- 17** Thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư công
TS. Nguyễn Đình Cung
- 21** Pháp luật và thực tiễn thi hành chính sách đầu tư công
ThS. Phạm Thúy Hạnh
- 34** Những kiến nghị về chính sách đầu tư công
TSKH. Võ Đại Lực
Nguyễn Thu Hiền
- 42** Ban hành Luật Đầu tư công để nâng cao hiệu quả đầu tư, khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải
TS. Nguyễn Thị Phú Hà
- 49** Một số ý kiến nhằm hoàn thiện Dự thảo Luật Đầu tư công
TS. Vũ Đình Ánh
- 56** Kinh nghiệm quốc tế về đầu tư công và bài học cho Việt Nam
TS. Lương Văn Khôi
ThS. Nguyễn Thanh Tuấn



HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

PGS, TS. ĐINH XUÂN THẢO (CHỦ TỊCH)
GS, TSKH. ĐÀO TRỌNG THI
GS, TS. PHAN TRUNG LÝ
TS. NGUYỄN SĨ DŨNG
GS, TS. TRẦN NGỌC ĐƯỜNG
TS. NGÔ ĐỨC MẠNH
TS. DƯƠNG NGỌC NGUY
PGS, TS. ĐINH VĂN NHẢ
PGS, TS. TRẦN ĐÌNH NHẢ
TS. HOÀNG VĂN TÚ
TS. PHẠM VĂN HÙNG

TỔNG BIÊN TẬP

TS. PHẠM VĂN HÙNG

TRỤ SỞ:

27A VÕNG THI - TÂY HỒ - HÀ NỘI
ĐT: 080-43362 / 44078
FAX: 080-48486
Email: nclp@qh.gov.vn
Website: www.nclp.org.vn

THIẾT KẾ:

HOÀNG NHI

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

Số 438/GP-BTTTT NGÀY 29-10-2013
CỦA BỘ THÔNG TIN VÀ TRUYỀN THÔNG

PHÁT HÀNH:

HÀ NỘI: 080-43364

TÀI KHOẢN:

0011000467735
TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP
NGÂN HÀNG TM CỔ PHẦN
NGOẠI THƯƠNG VIỆT NAM

IN TẠI CÔNG TY CỔ PHẦN IN TÂY HỒ

GIÁ: 19.500 ĐỒNG

Ảnh bìa:

Cầu Rồng (TP. Đà Nẵng)

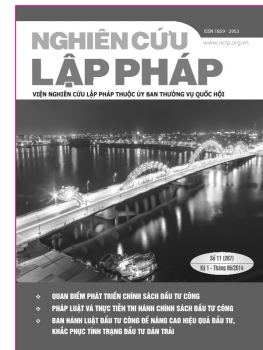
Ảnh: **Trần Quang Minh**

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn

Legis 6/2014

- 3** Preface
- 4** Standpoint on the development of public investment policy
Prof. Dr. Dinh Dung Sy
LLM. Pham Thuy Hanh
- 10** The problem set in public investment policy
Dr. Pham Tuan Khai
- 17** Current situation and solutions to improve the efficiency of public investment
Dr. Nguyen Dinh Cung
- 21** The laws and the implementation of the public investment policy
LLM. Pham Thuy Hanh
- 34** The recommendations on the public investment policy
Dr. Vo Dai Luoc
Nguyen Thu Hien
- 42** Promulgating the Law on public investment to improve investment efficiency, overcome scattered investment
Dr. Nguyen Thi Phu Ha
- 49** Several comments to complete the draft Law on public investment
Dr. Vu Dinh Anh
- 56** International experience of public investment and lessons for Vietnam
Dr. Luong Van Khoi
LLM. Nguyen Thanh Tuan



EDITORIAL:

Prof. Dr. DINH XUAN THAO (Chairman)
Prof. Dr. DAO TRONG THI
Prof. Dr. PHAN TRUNG LY
Dr. NGUYEN SI DUNG
Prof. Dr. TRAN NGOC DUONG
Dr. NGO DUC MANH
Dr. DUONG NGOC NGUU
Prof. Dr. DINH VAN NHA
Prof. Dr. TRAN DINH NHA
Dr. HOANG VAN TU
Dr. PHAM VAN HUNG

EDITOR-IN-CHIEF:

Dr. PHAM VAN HUNG

OFFICE:

27A VONG THI - TAY HO - HA NOI
ĐT: 080-43362 / 44078
FAX: 080-48486
Email: nclp@qh.gov.vn
Website: www.nclp.org.vn

DESIGN:

HOANG NHI

LICENSE OF PUBLISHMENT:

N^o 438/GP-BTTTT DATE 29-10-2013
MINISTRY OF INFORMATION
AND COMMUNICATION

DISTRIBUTION:

HA NOI: 080-43364

ACCOUNT NUMBER:

0011000467735
LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE
VIETCOMBANK

PRINTED BY: TAYHO PRINTING
JOINT STOCK COMPANY

Price: 19,500 VND

Lời giới thiệu

Đầu tư công đóng vai trò quan trọng trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội ở mỗi quốc gia, có tác dụng thúc đẩy nhanh tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Ở Việt Nam, trong những năm qua Đảng và Nhà nước ta đã có nhiều chính sách phát triển lĩnh vực đầu tư công phù hợp với các mục tiêu chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và các chính sách đó đã mang lại nhiều thành tựu trong phát triển cơ sở hạ tầng, chuyển dịch cơ cấu kinh tế, góp phần giữ tốc độ tăng trưởng cao, ổn định kinh tế vĩ mô và nâng cao chất lượng sống của người dân, xóa đói giảm nghèo, hỗ trợ các chính sách an sinh xã hội.

Bên cạnh những kết quả đạt được, thực tiễn hoạt động đầu tư công trong thời gian qua cho thấy, còn rất nhiều vấn đề bất cập cần được giải quyết cấp bách như: đầu tư công dàn trải, phân tán, kém hiệu quả, chi phí cao, chậm tiến độ, chưa kiểm soát chặt chẽ chất lượng, lãng phí nguồn lực,...

Để giải quyết tốt các vấn đề tồn tại về đầu tư công trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng, cần thiết phải có các giải pháp cơ bản, phù hợp. Một trong những giải pháp căn cơ và hiệu quả nhất là đổi mới tư duy, thay đổi nhận thức về hoạch định chính sách đầu tư công để hoạt động đầu tư công trở nên minh bạch hơn, hiệu quả hơn, bảo đảm thực hiện đúng mục tiêu, bản chất của đầu tư công và phù hợp với yêu cầu thực tiễn phát triển kinh tế - xã hội của nước ta trong thời kỳ mới. Trong đó, vai trò của Nhà nước hết sức quan trọng trong việc hoạch định chiến lược, chính sách, quy hoạch, quyết định đầu tư và tổ chức thực hiện, giám sát hoạt động đầu tư công.

Với mong muốn góp phần hoàn thiện chính sách đầu tư công, nhân dịp Quốc hội xem xét, thông qua Dự án Luật Đầu tư công, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp với sự hỗ trợ của Tổ chức Hỗ trợ kỹ thuật Cộng hòa Liên bang Đức (GIZ) thông qua Dự án “Tăng cường năng lực xây dựng pháp luật cho Văn phòng Chính phủ” phối hợp phát hành Số chuyên đề đặc biệt về “Hoàn thiện chính sách, pháp luật về đầu tư công”, với các bài viết của những chuyên gia, nhà nghiên cứu khoa học hàng đầu và các nhà quản lý có nhiều kinh nghiệm thực tiễn về đầu tư công. Chúng tôi hy vọng đây sẽ là tài liệu tham khảo hữu ích phục vụ các vị đại biểu Quốc hội, các cơ quan, tổ chức, các nhà nghiên cứu, hoạch định chính sách pháp luật cũng như quý vị bạn đọc.

Trân trọng giới thiệu tới Quý bạn đọc./.

TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

QUAN ĐIỂM PHÁT TRIỂN CHÍNH SÁCH ĐẦU TƯ CÔNG

ĐINH DŨNG SỸ*

PHẠM THÚY HẠNH**

Quan niệm về đầu tư công

Đầu tư công là khái niệm rất phổ biến. Tuy nhiên, hiện nay cách hiểu về đầu tư công còn chưa thống nhất và rất khác nhau. Trong các văn bản pháp luật của Việt Nam cũng chưa xác định chính thức đầu tư công là một hoạt động trong lĩnh vực phát triển kinh tế. Nhằm làm rõ các nội hàm của chính sách đầu tư công, chúng tôi xin phân tích khái niệm đầu tư công theo một số cách tiếp cận khác nhau.

Có ý kiến cho rằng, đầu tư công là đầu tư của Nhà nước vào khu vực công, tuy nhiên nội hàm của khu vực công lại cũng có nhiều cách hiểu khác nhau. Cũng có quan niệm hẹp hơn, cho rằng đầu tư công là đầu tư vì mục tiêu của chính sách công hoặc phục vụ những lợi ích công cộng. Như vậy, theo quan điểm này, đầu tư công thoả mãn cả hai yếu tố: (i) chủ thể đầu tư là Nhà nước và (ii) mục tiêu đầu tư vì lợi ích công cộng. Trong đó, việc xác định chủ thể đầu tư cũng cần cụ thể hơn, vì Nhà nước không phải là một chủ thể xác định, mà sẽ giao hoặc ủy quyền cho các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế làm chủ đầu tư, như các bộ, Ủy ban nhân dân các cấp, doanh nghiệp... Tuy nhiên, nếu một dự án được đầu tư bởi Nhà nước nhưng không vì mục đích công cộng thì không được coi là đầu tư công, ví dụ: đầu

tu thành lập doanh nghiệp của Nhà nước nhằm mục đích kinh doanh không phải là đầu tư công hoặc đầu tư của tư nhân xây dựng đường giao thông, bến cảng, trường học và các chương trình, dự án phục vụ lợi ích công cộng cũng không phải là đầu tư công.

Với cách tiếp cận từ nguồn vốn, có quan điểm cho rằng, đầu tư công là quá trình Nhà nước sử dụng nguồn vốn ngân sách nhà nước (NSNN) đầu tư vào phát triển kinh tế - xã hội. Quan điểm này khẳng định, đầu tư công phải thoả mãn tới ba yếu tố: (i) chủ thể đầu tư là Nhà nước; (ii) nguồn vốn đầu tư từ NSNN; (iii) mục tiêu đầu tư để phát triển kinh tế - xã hội. Quan niệm này xác định rõ nguồn vốn để đầu tư công là vốn nhà nước, nhưng mục tiêu đầu tư còn chung chung, theo đó phạm vi của đầu tư công theo quan điểm này sẽ rất rộng, có thể hiểu là không chỉ bao gồm đầu tư vì lợi ích công cộng mà có thể vì mục tiêu tìm kiếm lợi nhuận của Nhà nước hoặc vì những lợi ích quốc gia khác như tạo việc làm, chuyển dịch cơ cấu kinh tế... Mặt khác, việc xác định phạm vi vốn nhà nước cũng còn nhiều tranh cãi, vốn nhà nước có thể chỉ là từ NSNN hoặc bao gồm NSNN và các nguồn vốn khác do Nhà nước bảo lãnh, tín dụng đặc thù, vay hoặc nhận hỗ trợ từ nước ngoài, tổ chức quốc tế...

*PGS, TS. Vụ trưởng Vụ Tổng hợp, Văn phòng Chính phủ.

**ThS. Phó Vụ trưởng Vụ Pháp luật, Văn phòng Chính phủ.

Tuy nhiên, việc xác định phạm vi vốn nhà nước theo hướng rộng, ngoài NSNN sẽ làm mở rộng phạm vi đầu tư công. Điều này rất quan trọng, liên quan đến định hướng chính sách tăng hay giảm quy mô của đầu tư công.

Có quan niệm khác cho rằng, cần xác định rõ mục tiêu sản phẩm đầu ra của đầu tư công, theo đó đầu tư công là việc sử dụng vốn Nhà nước để đầu tư vào các chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội không có khả năng hoàn vốn trực tiếp, hay nói cách khác là không vì mục tiêu kinh doanh, tìm kiếm lợi nhuận. Quan niệm này xuất phát từ khái niệm đầu tư nói chung phải là một hoạt động tìm kiếm lợi nhuận (theo như định nghĩa của Luật Đầu tư, Luật Doanh nghiệp), nếu không tìm kiếm lợi nhuận, không có khả năng hoàn vốn trực tiếp thì không thuộc phạm trù đầu tư này. Theo đó, chỉ có Nhà nước mới đầu tư (trách nhiệm đầu tư của Nhà nước) vào những chương trình, dự án không có khả năng hoàn vốn trực tiếp, không đặt mục tiêu kinh doanh, tìm kiếm lợi nhuận lên hàng đầu, nhưng vì cần thiết cho quốc kế, dân sinh, cho sự phát triển của đất nước, nên chỉ có hoạt động đầu tư này mới được coi là đầu tư công.

Một số chuyên gia kinh tế thì cho rằng, bất kỳ hoạt động đầu tư nào của Nhà nước là đầu tư công, chỉ cần xác định rõ chủ thể đầu tư là Nhà nước. Theo quan điểm này thì đầu tư công được hiểu rất rộng, nếu một dự án đầu tư được thực hiện bởi Nhà nước thì dự án đó được quan niệm là đầu tư công, không phân biệt mục tiêu, phạm vi đầu tư, nguồn vốn. Theo đó, một dự án được đầu tư bằng bất kỳ nguồn vốn nào nhưng nếu được thực hiện bởi Nhà nước thì đó là đầu tư công. Quan điểm này cũng có cách xác định chủ thể khác nhau. Tuy nhiên, quan điểm này cũng cần được xem xét thêm về phạm vi hoạt động của chủ thể. Chủ thể của đầu tư công là Nhà nước nhưng Nhà nước là một chủ thể đặc biệt, không phải một thực thể tồn tại độc lập trong đầu tư mà giao cho

những cơ quan, tổ chức thực hiện đầu tư. Về vấn đề này lại có hai luồng ý kiến trái ngược nhau. Có ý kiến cho rằng, chủ thể đầu tư công phải là các cơ quan, tổ chức của Nhà nước, do Nhà nước lập ra, theo đó các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) cũng được coi là đầu tư công. Nhưng cũng có ý kiến không coi các DNNN được Nhà nước giao đầu tư là đầu tư công vì các doanh nghiệp là tổ chức kinh tế phải hoạt động bình đẳng theo cơ chế thị trường, không thể được giao hoạt động kinh tế bằng các quyết định hành chính của Nhà nước. Nếu coi dự án đầu tư do DNNN thực hiện thay cho Nhà nước là chủ thể đầu tư công thì sẽ tạo ra môi trường bất bình đẳng với các doanh nghiệp khác.

Chúng tôi nhận thấy, xét ở các khía cạnh khác nhau, các quan điểm, ý kiến nói trên về đầu tư công đều chứa đựng những yếu tố hợp lý, đặc biệt là các dấu hiệu của đầu tư công đều gắn liền với yếu tố “công”. Đó là: về chủ thể đầu tư - đây là hoạt động đầu tư của Nhà nước - chủ thể thực hiện quyền lực công; về nguồn vốn - đó là các hoạt động đầu tư dựa trên nguồn vốn công; về mục tiêu - có mục tiêu thực hiện chính sách công hoặc vì lợi ích công cộng.

Từ thực tiễn quản lý và hoạt động đầu tư của Nhà nước trong giai đoạn vừa qua có nhiều bất cập, việc hoạch định chính sách đầu tư công còn nhiều vướng mắc, khó khăn, trong đó có nguyên nhân từ cách hiểu khác nhau về phạm vi, mục tiêu hoạt động đầu tư công, chúng tôi nhận thấy, đã đến lúc cần đưa ra một quan điểm thống nhất về đầu tư công bao gồm cả yếu tố chủ thể, mục tiêu và nguồn vốn. Quan điểm này sẽ làm cơ sở để xây dựng, hoàn thiện các chính sách và pháp luật về đầu tư công, bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật về đầu tư công, tránh chồng lán, mâu thuẫn, trong điều kiện có nhiều quy định pháp luật ở nhiều lĩnh vực cùng điều chỉnh về đầu tư công như hiện nay.

Trong bối cảnh đầu tư phát triển của nước ta trong giai đoạn hiện nay, vai trò của

Nhà nước trong đầu tư vẫn còn rất lớn. Đầu tư từ Nhà nước không chỉ nhằm thực hiện chính sách công mà còn vì thúc đẩy sự phát triển kinh tế, xã hội nên không chỉ bao gồm các dự án đầu tư nhằm các mục tiêu của chính sách công, không có khả năng thu hồi vốn, không vì mục tiêu kinh doanh mà còn bao gồm cả các dự án đầu tư vì mục tiêu kinh doanh. Xuất phát từ thực tiễn phát triển kinh tế của Việt Nam giai đoạn hiện nay với nhu cầu phát triển cơ sở hạ tầng vẫn còn rất lớn, thì đầu tư của Nhà nước vào lĩnh vực này là rất cần thiết, tạo điều kiện thúc đẩy kinh tế, xã hội phát triển nhanh hơn. Tuy nhiên, nếu tiếp tục đầu tư công với mục tiêu chung chung, phạm vi quá rộng, không xác định rõ chủ thể và nguồn vốn thì sẽ rất khó quản lý chặt chẽ, hiệu quả hoạt động đầu tư công. Với các bất cập đầu tư công tràn lan, khó kiểm soát về chất lượng, hiệu quả như trong giai đoạn vừa qua thì yêu cầu quản lý chặt chẽ hơn là rất cấp bách, nếu không hậu quả sẽ tác động rất lớn đến tăng trưởng kinh tế và ổn định xã hội.

Chúng tôi khuyến nghị đầu tư công nên được hiểu như sau: *đầu tư công là hoạt động đầu tư do Nhà nước quyết định từ nguồn vốn NSNN (các khoản vay, bảo lãnh của Nhà nước cũng là NSNN), vì mục tiêu đầu tư vào các dự án mà Nhà nước thấy nhất thiết phải thực hiện, nhưng các tổ chức kinh tế không làm hoặc không có khả năng làm được.* Để quản lý được chặt chẽ, mục tiêu đầu tư này cần được xác định trong các lĩnh vực cụ thể như đầu tư vào cơ sở hạ tầng về giao thông (xây dựng đường, cầu, cảng, sân bay, giáo dục (trường học), y tế (bệnh viện), công trình công cộng,... Việc thực hiện dự án đầu tư cần tách bạch với chức năng quản lý nhà nước, vì vậy sau khi quyết định dự án đầu tư công, Nhà nước nên giao cho các tổ chức kinh tế thực hiện theo các nguyên tắc hoạt động của kinh tế thị trường, cạnh tranh bình đẳng, không phân biệt sở hữu để đạt hiệu quả đầu tư công cao nhất.

Tuy nhiên, với khái niệm này cần làm

rõ tiêu chí để xác định mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, vì phát triển kinh tế - xã hội là mục tiêu rất rộng, trong khi đầu tư công chỉ nên tập trung vào một số lĩnh vực công ích, có thể mang lại hiệu quả kinh tế hoặc không mang lại hiệu quả kinh tế trực tiếp. Đồng thời, trong điều kiện của một nước đang phát triển, nhu cầu đầu tư phát triển là rất lớn trong khi nguồn lực từ NSNN có hạn, chưa thể đáp ứng được hết nhu cầu đầu tư thì cần phải huy động các nguồn vốn khác ngoài ngân sách, như vốn vay trong nước, ngoài nước, bao gồm cả các nguồn vốn tư nhân cùng với nguồn vốn từ ngân sách đầu tư cho các chương trình, dự án của Nhà nước.

Đặc điểm của đầu tư công

Từ thực tiễn hoạt động đầu tư công ở Việt Nam và các quan niệm về đầu tư công như nói trên, có thể xác định các đặc điểm chung của đầu tư công như sau:

Thứ nhất, đầu tư công là hoạt động đầu tư của Nhà nước, từ các tổ chức, cơ quan có chức năng đầu tư theo quy định của pháp luật hiện hành về phân cấp và quyết định đầu tư. Mặc dù có nhiều quan niệm, ý kiến khác nhau về đầu tư công nhưng hầu hết các quan điểm đều có chung một nhận định là, đầu tư công là đầu tư từ Nhà nước, được thực hiện bởi Nhà nước, từ chủ trương, kế hoạch đến phê duyệt hoặc ra quyết định đầu tư và tổ chức, quản lý đầu tư. Tất nhiên, việc thực hiện dự án đầu tư chủ yếu được thực hiện thông qua cơ chế đầu thầu, nhà thầu thắng thầu trong thực hiện các dự án đầu tư của Nhà nước có thể là các DNNN, cũng có thể là các doanh nghiệp khu vực tư nhân hoặc doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.

Thứ hai, nguồn vốn đầu tư cho hoạt động đầu tư công là từ Nhà nước (bao gồm: NSNN, vốn có nguồn gốc từ ngân sách; từ các khoản tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước; các khoản vay nợ của Chính phủ, của chính quyền địa phương...). Đầu tư công bị chi phối chủ yếu bởi chính sách nguồn vốn.

Hiện nay, đầu tư công gồm các nguồn vốn chủ yếu là:

- Vốn từ nguồn NSNN phân cho các bộ ngành, địa phương. Vốn này thường được đầu tư không hoàn lại cho các dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội, phát triển nguồn nhân lực, bảo vệ môi trường,... Đó là những chương trình, dự án không có khả năng thu hồi vốn hoặc thu hồi vốn chậm.

- Vốn ngân sách đầu tư theo các chương trình hỗ trợ có mục tiêu. Hiện nay có 02 loại chương trình mục tiêu là chương trình mục tiêu quốc gia và một số chương trình mục tiêu khác do Chính phủ quyết định hoặc cấp địa phương quyết định.

- Vốn tín dụng đầu tư (vốn cho vay) của Nhà nước có mức độ ưu đãi nhất định. Chính phủ cho vay theo lãi suất ưu đãi bằng nguồn vốn tự có hoặc vốn vay ODA và cho vay lại để đầu tư vào các dự án thuộc lĩnh vực ưu tiên trong kế hoạch nhà nước.

- Vốn vay trong nước và ngoài nước để dùng cho đầu tư. Vốn vay trong nước là trái phiếu Chính phủ và trái phiếu chính quyền địa phương. Trái phiếu Chính phủ gồm các loại: tín phiếu kho bạc, trái phiếu kho bạc, trái phiếu ngoại tệ, công trái xây dựng Tổ quốc, trái phiếu đầu tư và trái phiếu công trình trung ương.

- Vốn đầu tư của các DNNN, bao gồm vốn NSNN cấp trực tiếp cho DNNN, vốn có nguồn gốc từ ngân sách và các khoản thu và lợi nhuận của DNNN, vốn vay của doanh nghiệp với sự bảo lãnh của Chính phủ.

- Vốn hỗn hợp của Nhà nước và của các chủ thể khác: Trong những năm gần đây, xuất phát từ thực tiễn vốn NSNN có hạn, trong khi nhu cầu đầu tư lớn, xuất hiện các hình thức hợp tác công - tư (Public - Private Partnership - PPP), có nghĩa là Nhà nước và tư nhân cùng hợp tác bỏ vốn đầu tư nhằm thu hút đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Trường hợp này có nên coi là đầu tư công? Chúng tôi cho rằng, xét về bản chất, quan niệm đầu tư

công phải từ nguồn vốn nhà nước như nói trên, tuy nhiên, trong trường hợp này dù vốn nhà nước không lớn, chỉ có tính chất “vốn môi”, nhưng dự án vẫn được quản lý như là một dự án đầu tư công, mặc dù phương thức đầu tư, quản lý và giám sát đầu tư sẽ có một số điểm khác so với đầu tư công hoàn toàn bằng NSNN. Nhưng cũng có ý kiến cho rằng, để thực hiện quản lý dự án phù hợp, nên quan niệm dự án đầu tư công là dự án trong đó vốn Nhà nước đạt đến một mức độ nhất định nào đó, có thể là từ 30% vốn nhà nước trở lên, như theo quy định của Luật Đấu thầu hoặc có thể là từ trên 51% trở lên như theo quy định của Luật Doanh nghiệp về khái niệm DNNN.

Thứ ba, mục tiêu của hoạt động đầu tư công là nhằm phát triển kinh tế - xã hội, trong đó chủ yếu là theo đuổi các mục tiêu của chính sách công (đầu tư thành lập các DNNN để giữ vị trí then chốt, chủ đạo, đủ khả năng là công cụ của Nhà nước điều tiết nền kinh tế, đồng thời cũng vì các mục tiêu kinh doanh, tạo thu nhập tài chính cho Nhà nước; đầu tư vào các lĩnh vực quan trọng, thiết yếu của nền kinh tế nhưng tư nhân không đầu tư; đầu tư để khoả lấp những “lỗ hổng” của nền kinh tế thị trường, bảo đảm các cân đối lớn của nền kinh tế; hoặc vì các mục tiêu khác của chính sách công như: phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội; tạo việc làm; thu hẹp khoảng cách giàu nghèo giữa các vùng, miền; phát triển vùng biên giới, hải đảo, gắn chính sách phát triển kinh tế - xã hội với an ninh, quốc phòng...

Đối tượng đầu tư công

Đối tượng của đầu tư công là các loại dự án, chương trình phân theo phạm vi của đầu tư công theo các khía cạnh sẽ được phân tích ở phần phân loại đầu tư công. Đối tượng của đầu tư công có thể là các chương trình, dự án đầu tư sau đây:

- Dự án, chương trình sử dụng vốn NSNN

- Dự án sử dụng vốn ODA

- Dự án sử dụng vốn vay có bảo lãnh của Chính phủ
- Dự án sử dụng vốn nhà nước không vì mục đích kinh doanh
- Dự án sử dụng vốn nhà nước có mục đích kinh doanh
- Dự án có công trình xây dựng
- Dự án không có công trình xây dựng (mua sắm công)
- Dự án có nguồn vốn hỗn hợp công - tư (PPP)

Phân loại đầu tư công

Tùy thuộc vào các tiêu chí khác nhau mà có các cách phân loại khác nhau về đầu tư công. Cụ thể như sau :

- *Xét theo khía cạnh nguồn vốn*, đầu tư công bao gồm các hoạt động đầu tư hoặc hỗ trợ đầu tư sử dụng vốn nhà nước vào các công trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội. Trong đó, vốn nhà nước trong đầu tư công gồm vốn NSNN chi cho đầu tư phát triển theo quy định của Luật NSNN; vốn huy động từ trái phiếu Chính phủ, trái phiếu chính quyền địa phương, công trái quốc gia; vốn tín dụng do Nhà nước bảo lãnh, vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước, vốn đầu tư của DNNN. Nếu theo quan điểm này thì trong trường hợp dự án có nguồn vốn hỗn hợp, từ Nhà nước và ngoài Nhà nước thì có được coi là đầu tư công không?

Chúng tôi cho rằng, đầu tư công là đầu tư có sự tham gia vốn của Nhà nước từ 30% (hoặc 50%) trở lên. Theo tiêu chí nguồn vốn có thể phân đầu tư công thành 05 loại:

- + Đầu tư công sử dụng vốn NSNN (bao gồm cả vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước)
- + Đầu tư công sử dụng vốn có nguồn gốc ngân sách
- + Đầu tư công sử dụng nguồn vốn ODA
- + Đầu tư công sử dụng vốn vay có bảo lãnh của Chính phủ, chính quyền địa phương.
- + Đầu tư công sử dụng nguồn vốn hỗn hợp

- Xét theo khía cạnh tính chất của dự án, thì có thể phân đầu tư công thành 02 loại:

+ Đầu tư công theo dự án có xây dựng công trình

+ Đầu tư công theo dự án không có xây dựng công trình.

- *Xét theo phạm vi và mục tiêu đầu tư*, thì đầu tư công bao gồm 02 loại:

+ Đầu tư công vào các hoạt động không có khả năng hoàn vốn trực tiếp, vì mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội hơn là mục tiêu lợi nhuận, có tác dụng hình thành các cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội cho phát triển; hỗ trợ, kích thích thu hút các nguồn vốn khác...

+ Là các hoạt động đầu tư vì mục tiêu lợi nhuận (kinh doanh): ví dụ, đầu tư dự án và thành lập DNNN thực hiện dự án đầu tư công (Nhà máy thủy điện Sơn La); đầu tư vào các chương trình, dự án vì mục đích kinh doanh; đầu tư thông qua tổ chức kinh tế do Nhà nước lập ra (Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước - SCIC)...

Bất cập về đầu tư công

Cũng như hầu hết các nước đang phát triển, Việt Nam đang trong quá trình công nghiệp hoá nên đầu tư công có vai trò rất quan trọng trong tăng trưởng kinh tế, nhu cầu đầu tư rất lớn và là động lực kéo theo các thành phần kinh tế khác phát triển. Theo xu hướng đó, trong vài ba thập kỷ qua, đầu tư công luôn chiếm tỷ trọng lớn trong tổng đầu tư toàn xã hội. Hoạt động đầu tư từ Nhà nước đã thu được nhiều thành tựu to lớn, góp phần quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế theo chiều rộng, xây dựng hạ tầng kinh tế - xã hội có tính nền móng cho sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, góp phần quan trọng vào tăng trưởng kinh tế bình quân hơn 7% trong nhiều năm liên tục.

Thực tiễn đầu tư công ở Việt Nam trong nhiều năm qua cũng còn tồn tại nhiều hạn chế, yếu kém, như: đầu tư quá ồ ạt, dàn trải, thiếu trọng tâm, trọng điểm; đầu tư theo phong trào, thiếu quy hoạch, kế hoạch, đặc

biệt là không có kế hoạch đầu tư trung hạn; chi phí đầu tư lớn, suất đầu tư còn ở mức cao; quản lý, giám sát, đánh giá đầu tư còn lỏng lẻo, thiếu cơ chế kiểm soát hữu hiệu dẫn đến thất thoát, lãng phí và cuối cùng là hiệu quả kinh tế kém.

Xuất phát từ thực trạng và những bất cập trong đầu tư công của Việt Nam, kết hợp với những bài học kinh nghiệm của các nước trên thế giới, chúng tôi cho rằng, cần rút ra những bài học về hoạch định chính sách đối với lĩnh vực này, phù hợp với thực tiễn của Việt Nam. Trong điều kiện Việt Nam hiện nay, đầu tư công có nhiều đặc thù so với các nước phát triển, đặc biệt chú ý đến hai khía cạnh: đầu tư công của Nhà nước nhằm tìm kiếm lợi nhuận; đầu tư công có sự tham gia vốn của tư nhân... Do vậy, ngoài việc tiếp tục hoàn thiện các cơ chế, chính sách nhằm kiểm soát chặt chẽ, hiệu quả của việc sử dụng vốn nhà nước vào đầu tư công, cũng cần chú ý đến việc hình thành các cơ chế quản lý phù hợp với các dự án đầu tư công đặc thù, nhất là đối với các dự án sử dụng vốn hỗn hợp (BOT, BTO, BT, BOO, PPP), các dự án theo cơ chế đối đất lấy hạ tầng (công trình)... Tư nhân bỏ vốn đầu tư các công trình dự án của Nhà nước và được Nhà nước cho thu phí hoàn vốn và có lãi, hoặc được Nhà nước cho hưởng những cơ chế, chính sách đặc biệt khác.

Thực trạng hoạt động đầu tư công và chính sách về đầu tư công hiện nay đặt ra yêu cầu tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện hệ thống chính sách về đầu tư công, nhằm cơ cấu lại đầu tư công, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động đầu tư công; cần hoạch định và ban hành văn bản pháp luật về đầu tư công bảo đảm được tính hệ thống, tính hợp lý, tính khả thi và mang lại hiệu quả điều chỉnh cao.

Hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật về đầu tư công

Các văn bản pháp luật điều chỉnh về đầu tư công trong thời gian qua đã được hình

thành và từng bước được sửa đổi, bổ sung nhưng còn phân tán, chưa được hình thành một hệ thống chính sách đầy đủ, nhất quán và thống nhất. Luật và văn bản dưới luật về đầu tư công khá nhiều nhưng cũng còn nhiều hạn chế, bất cập, như: chồng lấn, trùng lặp, thậm chí mâu thuẫn giữa các luật; nhiều quy định bất hợp lý, không phù hợp hoặc không theo kịp với những biến chuyển của các quan hệ kinh tế và nhu cầu phát triển kinh tế; tính khả thi không cao do thiếu điều kiện thực thi hoặc không phù hợp với thực tiễn đầu tư; đồng thời cũng còn nhiều lĩnh vực còn bị bỏ ngỏ chưa có các quy định điều chỉnh hoặc văn bản có giá trị pháp lý thấp.

Để hoàn thiện pháp luật đầu tư công về mặt hình thức, chúng tôi cho rằng:

Thứ nhất, về mặt hình thức, cần phải hệ thống hoá một cách toàn diện các văn bản pháp luật điều chỉnh về đầu tư công, trên cơ sở đó phân tích, đánh giá thực trạng các quy định hiện hành, tìm ra những hạn chế, yếu kém để tiến tới nâng cấp một bước các quy định pháp luật trong lĩnh vực này, khắc phục những chồng chéo, mâu thuẫn, những bất hợp lý, không khả thi hoặc những lỗ hổng của pháp luật. Tiếp đó là tiến hành pháp điển hoá lĩnh vực pháp luật về đầu tư công theo cả 02 hướng: (i) xây dựng, ban hành mới hai đạo luật điều chỉnh về đầu tư công với phạm vi, đối tượng điều chỉnh như sau: Luật Đầu tư công điều chỉnh các hoạt động đầu tư công của Nhà nước đối với các công trình, dự án không nhằm mục đích kinh doanh; Luật Quản lý và sử dụng tài sản nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh điều chỉnh các hoạt động đầu tư công của Nhà nước nhằm mục đích kinh doanh (chủ yếu là mảng đầu tư của các Tập đoàn, Tổng công ty, DNNN); (ii) sửa đổi, bổ sung các luật hiện hành liên quan đến đầu tư công, gồm: Luật NSNN, Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu, Luật Xây dựng, Luật Đất đai, Luật Quản lý và sử dụng tài sản nhà nước... theo hướng: phân định rạch ròi phạm vi điều chỉnh, mỗi

(Xem tiếp trang 16)

NHỮNG VẤN ĐỀ ĐANG ĐẶT RA TRONG CHÍNH SÁCH ĐẦU TƯ CÔNG

PHẠM TUẤN KHẢI*

Đầu tư công là một công cụ kinh tế của Nhà nước, có thể đem lại những lợi ích to lớn cho nền kinh tế, nhất là đối với các nước trong quá trình tiến hành công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Tuy nhiên, đầu tư công cũng có thể trở thành một gánh nặng cho quốc gia, nếu việc sử dụng một cách thái quá, gây nên sự dàn trải, kém hiệu quả, thậm chí là lãng phí, không cần thiết và góp phần tạo ra hiệu ứng “nợ công”. Thế giới cũng đã từng chứng kiến những phong trào tư nhân hoá một cách sâu rộng mà cội nguồn của nó cũng xuất phát từ chính những hệ quả tiêu cực của chính sách đầu tư công dàn trải, kém hiệu quả, tạo sự chuyển dịch cơ cấu đầu tư từ khu vực nhà nước sang khu vực tư nhân. Ở Việt Nam, đầu tư công cũng đã trải qua các giai đoạn đỉnh cao trong thập kỷ đầu của thế kỷ 21, góp phần tăng trưởng kinh tế, chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hóa. Tuy nhiên, đến nay đầu tư công đã bộc lộ nhiều khiếm khuyết cần được khắc phục một cách căn bản, định hướng lại từ hoạch định chính sách đến cơ cấu đầu tư và quy trình tổ chức thực hiện.

Vai trò của Nhà nước trong đầu tư công

Hiện trạng cơ cấu đầu tư công cho thấy, hoạt động đầu tư công tập trung vào các lĩnh vực về kết cấu hạ tầng như điện, nước, vận tải, thông tin chiếm khoảng 40% tổng vốn

đầu tư trong giai đoạn 10 năm vừa qua. Trong khi đó, đầu tư cho các lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản, công nghiệp chế biến còn thấp, mặc dù đây là lĩnh vực hoạt động tạo ra việc làm rất lớn cho xã hội, đang là nhu cầu của lực lượng lao động trong phạm vi rất rộng, nhưng chưa được Nhà nước chú trọng đầu tư. Hiện nay, các lĩnh vực này chủ yếu là do các doanh nghiệp, cá nhân tự bỏ vốn đầu tư với quy mô nhỏ, công nghệ thấp vì thiếu vốn đầu tư, nên chưa phát huy được thế mạnh, tiềm năng sẵn có. Thậm chí do thiếu nguồn lực, các ngành lĩnh vực nông nghiệp và công nghiệp chế biến của nước ta còn chậm phát triển với các nước trong khu vực, sức cạnh tranh của các ngành nghề này còn yếu. Do vậy, Nhà nước cần có các cơ chế đầu tư tập trung, hiệu quả, đột phá, tạo động lực cho các lĩnh vực này phát triển nhanh hơn, có thể “bứt phá” được trong giai đoạn tiếp theo nhằm nâng cao nội lực của nền kinh tế tự chủ và phát triển ổn định, vững chắc.

Việc tập trung quá nhiều vào các ngành thuộc lĩnh vực kinh tế, thường chiếm khoảng $\frac{3}{4}$ vốn đầu tư của Nhà nước trong giai đoạn từ năm 2000 đến nay, cho thấy đầu tư vào các ngành thuộc lĩnh vực xã hội, liên quan trực tiếp tới phát triển con người (khoa học, giáo dục và đào tạo, y tế và cứu trợ xã hội, văn hóa, thể thao, phục vụ cá nhân và

* TS, Vụ trưởng Vụ Pháp luật, Văn phòng Chính phủ, Phó Chủ tịch Hội đồng tư vấn thủ tục hành chính trung ương.

cộng đồng) chưa được coi trọng. Xu thế này là biểu hiện rõ rệt chính sách tập trung đầu tư cho lĩnh vực kinh tế và tiết chế đầu tư cho lĩnh vực xã hội. Gần đây, một số nhu cầu xã hội đã trở nên rất cấp bách như thiếu các cơ sở y tế, giáo dục, công trình công cộng phục vụ nhân dân, phát triển kinh tế nông thôn để xóa đói, giảm nghèo... Trong thời gian tới, cơ cấu này nếu được tính toán lại để cân đối cùng với việc đầu tư cao cho cơ sở hạ tầng, điều kiện sống của người dân, thì cần xem xét, tính toán để tương ứng với việc đầu tư công các nhu cầu về phúc lợi xã hội, điều kiện sống của người dân ở mức cao hơn. Đây chính là sự thực hiện vai trò của “Nhà nước phúc lợi”, thay vì đầu tư tìm kiếm lợi nhuận, hướng tới đầu tư đáp ứng các nhu cầu cơ bản của nhân dân, nâng cao chất lượng cuộc sống của nhân dân.

Mặt khác, sự phát triển của khoa học - công nghệ và xu thế phát triển kinh tế tri thức đòi hỏi phải đầu tư ngày càng nhiều hơn cho phát triển công nghệ và nguồn lực con người, đáp ứng nhu cầu nâng cao chất lượng đầu tư của nền kinh tế. Trong giai đoạn vừa qua, việc sử dụng đầu tư công như là một công cụ thúc đẩy các ngành trọng điểm, then chốt trong nền kinh tế đã được thực hiện ở phạm vi và mức độ nhất định, song tác động đối với công cuộc hiện đại hoá và chuyển dịch cơ cấu toàn nền kinh tế chưa rõ nét. Kết quả của việc Nhà nước đầu tư cho các ngành công nghiệp tiên tiến, có công nghệ cao và có tác dụng thúc đẩy, lan toả đối với sự phát triển chưa thực sự có hiệu quả. Trong giai đoạn sắp tới, chúng ta cần chuyển sang đầu tư có chọn lọc, theo định hướng tập trung và bảo đảm chất lượng, vốn nhà nước đầu tư cho công nghệ và con người sẽ có tác động bền vững đến chất lượng đầu tư công, vì đây là những lĩnh vực mà khu vực ngoài nhà nước thường không muốn hoặc không thể tham gia đầu tư vì khó thu lợi nhuận. Thực hiện theo xu hướng đầu tư này cũng có nghĩa là phát huy vai trò của “Nhà nước kiến tạo”, tạo sức bật cho

nền kinh tế, dựa trên định hướng đầu tư vào các lĩnh vực khoa học cơ bản, thúc đẩy các lĩnh vực kinh tế khác phát triển vững chắc phù hợp với định hướng xây dựng ba trụ cột mà Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI đã đề ra¹.

Chuyển đổi cơ chế đầu tư

Hiện tượng đầu tư dàn trải, sau nhiều năm bỏ trí kế hoạch vốn đầu tư trải rộng, trong khi nguồn vốn chưa đáp ứng nhu cầu, chủ yếu phụ thuộc vào ngân sách nhà nước (NSNN) nên số dự án tích tụ lại quá lớn, vượt xa khả năng cân đối vốn của NSNN hàng năm. Do đó, cần lập kế hoạch phân bổ vốn đầu tư dài hạn hơn, cân nhắc tính ưu tiên, tính khả thi, hiệu quả của từng ngành, lĩnh vực, từng dự án để quyết định cấp vốn đầu tư. Việc xem xét, quyết định đầu tư từ khi xây dựng kế hoạch cũng cần dựa trên các tiêu chí thống nhất, công bằng, phù hợp với thực tiễn. Một trong những định hướng quan trọng nhằm giảm bớt số các dự án đầu tư công không cần thiết là tập trung xác định đầu tư vào các lĩnh vực, ngành nghề mà khu vực kinh tế ngoài nhà nước không muốn đầu tư. Đồng thời, Nhà nước cũng tiếp tục phát huy các cơ chế đầu tư thu hút từ các nguồn vốn khác ngoài NSNN, tạo môi trường thuận lợi cho các khu vực kinh tế tư nhân, đầu tư nước ngoài phát huy các ý tưởng đầu tư mới. Thực tế cho thấy, việc áp dụng các cơ chế đầu tư như BT, BOT... trong nhiều dự án xây dựng cơ sở hạ tầng, nhà máy điện đã đạt mục tiêu và hiệu quả đầu tư. Thời gian tới cần tiếp tục triển khai nhiều cơ chế đầu tư khác để đáp ứng nhu cầu đầu tư như: PPP, BOO, BCC...

Có một thực tế là hiện nay, các nhà đầu tư mới chủ yếu quan tâm đầu tư vào các lĩnh vực cơ sở hạ tầng, có khả năng thu hồi vốn nhanh, do đó, Nhà nước cần có cơ chế chính sách đầu tư hợp lý, để thu hút, kích thích phát triển kinh tế trong những lĩnh vực còn lại vừa nhằm cân đối hợp lý hơn cơ cấu đầu tư, vừa giảm bớt gánh nặng đầu tư công cho

2 Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI. Nhà xuất bản chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2011, trang 106.

NSNN. Đối với các lĩnh vực phục vụ chính sách an sinh, phúc lợi xã hội, cơ chế thực hiện đầu tư công hiện hành được xây dựng theo các chương trình mục tiêu theo lĩnh vực. Tuy nhiên, hiệu quả của các chương trình mục tiêu này còn rất hạn chế, hàng nghìn tỷ đồng đã chi cho rất nhiều chương trình mục tiêu khác nhau, thậm chí chồng lấn với nhau, rất lãng phí. Do vậy, cần thay đổi tư duy đầu tư từ việc xây dựng chương trình đến phân bổ đầu tư và quản lý việc thực hiện đầu tư. Cần phải coi mỗi chương trình như một dự án đầu tư, xem xét cân trọng tính hiệu quả trước khi quyết định đầu tư và phải xác định rõ chủ thể, đối tượng thụ hưởng, kết quả đầu ra. Về cách thức quản lý các chương trình này cũng cần thay đổi theo hướng xã hội hóa, công khai, minh bạch, tăng cường giám sát từ phía Nhà nước và xã hội.

Chiến lược, quy hoạch đầu tư công

Mặc dù trong chiến lược phát triển dài hạn có định hướng phát triển vùng và các vùng kinh tế lớn đều có quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội dài hạn, nhưng trên thực tế, chúng ta chưa sử dụng trực tiếp công cụ đầu tư công để thúc đẩy sự phát triển vùng theo những định hướng đã vạch ra. Thậm chí, ngay cả việc thống kê vốn đầu tư đã thực hiện theo vùng cũng chưa làm được vì các dự án không có số liệu tính theo địa giới vùng. Đi cùng với đó, việc phân cấp, phân quyền đầu tư mạnh cho các địa phương, cơ sở kinh tế mà thiếu sự kiểm soát, thanh tra, kiểm tra đã gây ra tình trạng đầu tư dàn trải trầm trọng hơn, đôi khi đầu tư chưa bảo đảm đúng mục đích kinh tế, phá vỡ quy hoạch và cơ cấu của nền kinh tế. Hệ quả là, đầu tư chùng chèo, trùng lặp ở một số vùng vốn có điều kiện phát triển thuận lợi, trong khi ở một số vùng khác có điều kiện khó khăn thì lại chưa được ưu tiên đầu tư.

Việc ban hành các quy hoạch còn chậm, chưa phù hợp với thực tế, tính pháp lý chưa cao (mới ở mức Nghị định của Chính phủ từ năm 2006). Chất lượng lập, thẩm định các quy hoạch phát triển ở các cấp chưa cao, chưa theo sát với thực tế phát triển, chưa có tầm nhìn xa về mặt không gian, thời gian và

liên ngành; thiếu sự phối hợp chặt chẽ giữa các quy hoạch cùng, lãnh thổ, các quy hoạch có liên quan, chưa tạo ra được sự đồng bộ hoặc hỗ trợ, thúc đẩy nhau trong quá trình phát triển giữa cấp quốc gia với cấp vùng và lãnh thổ, giữa các ngành với nhau, giữa giai đoạn phát triển trước với giai đoạn phát triển sau, đôi khi còn gây ra sự cản trở lẫn nhau. Vì vậy, Nhà nước cần có các giải pháp nâng cao hiệu lực, hiệu quả và tính khả thi của các chiến lược, quy hoạch do Nhà nước ban hành để bảo đảm định hướng đầu tư thống nhất trong phạm vi cả nước.

Tình trạng phổ biến là, nhiều địa phương tập trung đầu tư để có khu công nghiệp, cảng biển, sân bay, khu đô thị, khu kinh tế mở... diễn ra trong những năm gần đây phản ánh một mặt, tính tích cực chủ động của địa phương trong việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, nhưng mặt khác, lại là biểu hiện của cục bộ địa phương, thiếu chiến lược và quy hoạch đầu tư hợp lý theo lợi thế so sánh vùng. Hậu quả của chính sách tập trung đầu tư công trong ngắn hạn, thiếu chiến lược, gắn kết trong quy hoạch giữa các địa phương dẫn đến mất cân đối trong phân bổ vốn ngân sách, thiếu vốn kéo dài, triển khai dự án tràn lan nhưng không quản lý được, sử dụng công nghệ lạc hậu, các dự án không được tiến hành đồng bộ, chậm tiến độ, gây lãng phí rất lớn. Bài học đầu tư dàn trải của Hà Giang trong những năm 1999-2005 đã để lại món nợ hàng nghìn tỷ đồng cho các doanh nghiệp, nhà thầu tham gia đầu tư.

Trong bối cảnh nền kinh tế chịu nhiều tác động từ bên ngoài, nội lực của nền kinh tế còn “mỏng”, các chỉ số của nền kinh tế còn chưa vững chắc như: tốc độ tăng trưởng, lạm phát, cán cân thương mại, giá trị đồng nội tệ,... cho thấy, chúng ta cần có sự phối hợp chính sách đầu tư công với các chính sách kinh tế khác để phát huy lợi thế so sánh và lợi thế cạnh tranh trong từng ngành, vùng và của nền kinh tế trên trường quốc tế. Chiến lược phát triển kinh tế chủ yếu theo chiều rộng của Việt Nam thời gian vừa qua cũng như bất kỳ một chính sách nào cũng đều có những hạn chế của nó. Phát triển kinh

tế theo chiều rộng thông thường đòi hỏi vốn đầu tư cao và dài trải. Do vậy, hiệu quả vốn đầu tư khó có thể cao, biểu hiện qua chỉ số ICOR của Việt Nam mặc dù có được cải thiện nhưng vẫn ở mức cao so với các nước trong khu vực và thế giới. Hiệu quả đầu tư không cao và dài trải được tích tụ qua các năm là nguyên nhân chủ yếu làm cho lạm phát tăng cao. Do vậy, nhiều năm qua, so với các nước trong khu vực và thế giới, chúng ta luôn có tốc độ tăng trưởng kinh tế cao hơn họ nhưng lạm phát ở ta cũng luôn cao hơn các nước trong khu vực và thế giới..

Nhu cầu đầu tư lớn dẫn đến tình trạng đầu tư vượt xa khả năng tích lũy của nền kinh tế, thâm hụt ngân sách luôn ở mức cao. Để bù đắp phần thiếu hụt phải trông cậy vào nhiều nguồn khác như phát hành trái phiếu, đầu tư nước ngoài và vay nợ nước ngoài. Thực tế này đã làm cho nợ quốc gia và nợ công nước ngoài tăng nhanh trong những năm vừa qua, mặc dù vẫn trong ngưỡng an toàn nhưng cũng đến lúc cần phải xem xét một cách cẩn trọng hơn. Trong những năm gần đây, Chính phủ đã có chủ trương cắt giảm đầu tư công, xác định đó là một trong những giải pháp tổng thể của quá trình chuyển đổi mô hình tăng trưởng, cơ cấu lại nền kinh tế, cơ cấu lại vốn đầu tư xã hội, góp phần nâng cao sự bền vững của kinh tế đất nước.

Tổ chức quản lý hoạt động đầu tư công

Bất cập lớn nhất hiện nay là quản lý tiến độ đầu tư. Phần lớn các dự án đầu tư đều bị chậm về tiến độ do nhiều nguyên nhân khác nhau, như không cân đối được vốn đầu tư; vướng mắc trong đền bù, giải phóng mặt bằng, tái định cư; năng lực tổ chức đầu thầu kém; năng lực quản lý thực hiện dự án kém; vướng mắc trong giải ngân, thanh toán, quyết toán vốn đầu tư, nghiệm thu, bàn giao công trình... Các cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền cần ban hành và thực thi các biện pháp, chế tài đủ hiệu lực để có thể kiểm soát và loại bỏ các nguyên nhân nêu trên.

Về chất lượng công trình, do việc không chấp hành nghiêm quy định trong các khâu lập, thẩm định và phê duyệt thiết kế kỹ

thuật, dự toán công trình, theo dõi, giám sát thi công chất lượng công trình, giám sát nghiệm thu từng công đoạn, giám sát nghiệm thu toàn bộ công trình nên chất lượng công trình của một số dự án không đảm bảo về chất lượng theo quy định; cá biệt có một số công trình đã phải sửa chữa, khắc phục nhiều lần song không đảm bảo yêu cầu về chất lượng theo quy định, làm tăng chi phí vốn đầu tư, mà thực chất là gây lãng phí, thất thoát vốn đầu tư.

Về hiệu quả đầu tư, hiện nay chưa đánh giá được chính xác, toàn diện hiệu quả đầu tư của các dự án, phần lớn là do cơ quan chủ quản và chủ đầu tư tự đánh giá, thiếu sự đánh giá độc lập, khách quan để xác định thực trạng hiệu quả dự án đầu tư có đáp ứng được yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội không, đặc biệt là đánh giá về hiệu quả kinh tế và hiệu quả sử dụng công trình, dự án sau đầu tư; cá biệt, có dự án, nội dung đầu tư trùng lặp, chồng chéo, hoặc gây cản trở, hoặc làm mất hiệu quả của các dự án đã được đầu tư trước đó.

Việc chấp hành quy định của pháp luật về đầu tư ở một số cơ quan, tổ chức trong một số dự án cụ thể không nghiêm, dẫn đến tình trạng phân bổ vốn đầu tư dài trải, nợ đọng trong đầu tư, kéo dài tiến độ thực hiện gây lãng phí, thất thoát trong đầu tư, làm giảm hiệu quả đầu tư. Các báo cáo kết quả thanh tra các dự án đầu tư vừa qua cho thấy, tất cả các dự án đầu tư được thanh tra đều có vi phạm quy định pháp luật về đầu tư ở các mức độ khác nhau. Việc vi phạm pháp luật về đầu tư xuất hiện ở tất cả các khâu trong quá trình đầu tư dự án, tất cả các dự án đã thanh tra đều bị phát hiện có sự lãng phí, thất thoát về vốn đầu tư và kiến nghị thu hồi nộp vào NSNN ở các mức độ khác nhau.

Vấn đề giám sát, đánh giá đầu tư: còn một số bộ, ngành, địa phương chưa quan tâm đúng mức đến công tác giám sát, đánh giá đầu tư; chưa gửi báo cáo định kỳ theo quy định hoặc nội dung báo cáo chưa đáp ứng yêu cầu theo quy định. Số lượng và chất lượng người làm công tác giám sát, đánh giá đầu tư chưa đáp ứng được nhu cầu theo nhiệm vụ; số người giám sát, đánh giá đầu

tư chưa được đào tạo về nghiệp vụ một cách bài bản và có hệ thống; sự phối hợp giữa các cấp chưa tốt; các chủ đầu tư/Ban quản lý dự án chưa thực hiện đầy đủ các quy định về công tác giám sát, đánh giá đầu tư; vấn đề kỷ cương, kỷ luật trong giám sát đầu tư cần đặc biệt tiếp tục được quan tâm. Một số Bộ, địa phương chưa chú ý đúng mức tới việc đào tạo nghiệp vụ về quản lý dự án đầu tư và giám sát, đánh giá đầu tư cho cán bộ cơ sở ở các đơn vị trực thuộc, nhất là cấp quận, huyện.

Tổ chức bộ máy, quy trình và phương pháp quản lý, giám sát đầu tư công ở một số bộ, ngành, địa phương còn có nhiều điểm bất cập; phương tiện, thiết bị còn thiếu, kinh phí phục vụ công tác giám sát, đánh giá đầu tư chưa được quy định cụ thể hoặc chưa hướng dẫn không thống nhất nên mỗi nơi thực hiện một kiểu. Việc xử lý các sai phạm trong quản lý đầu tư chưa kịp thời, nghiêm minh. Các quy định về trách nhiệm đối với các đối tượng liên quan trong quá trình đầu tư dự án không rõ ràng, cụ thể, đặc biệt là chưa làm rõ trách nhiệm cá nhân chưa đủ sức răn đe nên chưa có tác động tích cực trong việc hạn chế và đẩy lùi tình trạng lãng phí, tham ô, thất thoát trong đầu tư và xây dựng.

Một số nguyên nhân cơ bản và hệ quả

Một là, hoạt động đầu tư công chưa đem lại hiệu quả như kỳ vọng xuất phát từ hàng loạt các yếu tố nội tại, chủ quan như đầu tư không theo quy hoạch, thiếu kế hoạch chi tiết; đầu tư các dự án chưa cần thiết; đầu tư dàn trải chạy đua giữa các địa phương theo kiểu “trăm hoa đua nở”; đầu tư phân tán, vốn được phân bổ vào quá nhiều dự án nên các dự án thường bị thiếu vốn và kéo dài tiến độ, làm tăng chi phí đầu tư và chậm đưa công trình vào sử dụng; đầu tư dàn trải dẫn đến dư thừa công suất, tỷ suất sử dụng công trình không đạt như dự kiến, chi phí vận hành không giảm, gây lãng phí, tạo kẽ hở cho tình trạng tiêu cực. Đầu tư dàn trải đi đôi với lãng phí xảy ra ở tất cả các khâu của quá trình đầu tư, từ quyết định đầu tư đến triển khai dự án và sử dụng kết quả đầu tư.

Hệ quả của đầu tư dàn trải là phá vỡ tính ưu tiên và tính đồng bộ của đầu tư, bất cập cả về phía vốn chờ dự án và dự án chờ vốn, làm giảm hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế. Đồng thời, quản lý và giám sát đầu tư còn yếu kém làm thất thoát vốn đầu tư và chưa bảo đảm chất lượng và hiệu quả công trình như dự kiến. Việc phân cấp quyết định và sử dụng vốn đầu tư chưa đi kèm với giám sát, kiểm soát chất lượng và hiệu quả đầu tư dẫn đến nhiều công trình, dự án cả ở trung ương và ở địa phương đã được đầu tư nhưng không được khai thác, sử dụng hoặc sử dụng không hiệu quả, không phục vụ cho phát triển kinh tế - xã hội. Ví dụ như công trình Bảo tàng Hà Nội với số vốn đầu tư hàng nghìn tỷ đồng nhưng hiệu suất sử dụng rất thấp.

Nguyên nhân sâu xa của hiện tượng này là “tư duy nhiệm kỳ”, ít có sự kế thừa về chính sách đầu tư trong các giai đoạn khác nhau, cơ chế phân bổ nguồn vốn tuy có tiêu chí nhưng chưa có sự giám sát, đánh giá thực hiện xem có đúng tiêu chí không. Trong bối cảnh nguồn vốn phân bổ hạn chế, nhưng ngành nào, địa phương nào cũng đề xuất rất nhiều dự án, dẫn đến nơi nào “chạy” được thủ tục chấp thuận phân bổ sớm thì giải ngân được, nơi nào chậm thì dự án “treo”. Và, kết quả khảo sát thực tế các địa phương cho thấy, một số dự án dù đã được giải ngân vẫn “treo” không triển khai thực hiện. Lý do là chủ đầu tư cố tình chậm thực hiện dự án để lạm dụng tiền tạm ứng ngân sách đã được giải ngân.

Các tiêu chí phân bổ kế hoạch đầu tư công chưa bảo đảm được tính đồng bộ trong quá trình thực hiện, kể cả giai đoạn thiết lập dự án, triển khai thực hiện, đánh giá hiệu quả sau đầu tư. Ví dụ, đầu tư công cho các cơ sở y tế, giáo dục phải tính đến “phần mềm” là chuẩn bị đội ngũ cán bộ y tế, giáo dục, chứ không chỉ xây dựng công trình là hoàn thành đầu tư công. Ngoài ra, khi phân bổ dự án phải tính đến khả năng lan tỏa của dự án đầu tư công. Ví dụ nếu triển khai dự án đầu tư vào bảo tàng thì tính lan tỏa rất thấp, nhưng nếu đầu tư vào cơ sở hạ tầng thì tính lan tỏa sẽ rộng hơn rất nhiều.

Mặt khác, tình trạng đầu tư dàn trải, chồng chéo, thiếu đồng bộ, chậm tiến độ hiện nay chủ yếu là do “phân cấp trách” về kế hoạch đầu tư cho các địa phương, trung ương khó kiểm soát được tình hình khi mà đã giao cho địa phương quyết định đầu tư trong phạm vi thẩm quyền nên hầu hết các địa phương đều sử dụng hết “dư địa” được phép, ngoài ra còn đề nghị trung ương hỗ trợ thêm.

Hai là, đầu tư của khu vực Nhà nước không đạt hiệu quả kinh tế cao như khu vực tư nhân, bởi vì trong một số trường hợp, mục đích của đầu tư công không phải nhằm vào lợi nhuận và hiệu quả kinh tế. Ngay cả phần lớn doanh nghiệp nhà nước (DNNN) tuy có mục tiêu chính là sản xuất kinh doanh nhằm đạt lợi nhuận càng nhiều càng tốt, nhưng vẫn còn phải thực hiện một số mục tiêu “phi lợi nhuận” như tạo điều kiện phát triển cho các vùng nghèo, vùng có điều kiện khó khăn như dân tộc, hải đảo, sản xuất và cung ứng các hàng hóa công cộng, các sản phẩm và dịch vụ ít lãi, thậm chí lỗ vốn...

Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp khác là do chính sách về đầu tư chưa thống nhất, một số quy định tạo cho DNNN được hỗ trợ thông qua các chính sách ưu đãi, được ưu tiên tiếp cận vốn tín dụng, NSNN có một khoản đầu tư hỗ trợ các DNNN với số tiền tăng lên hàng năm, một số khoản đầu tư của các tập đoàn kinh tế được Chính phủ bảo lãnh, DNNN đi vay nợ với lý do để thực hiện nhiệm vụ do Nhà nước đặt hàng. Với sự hỗ trợ như vậy, một số DNNN lớn đã trở thành lực lượng mạnh, trở thành “đầu tàu” trong các ngành kinh tế chủ lực của Việt Nam. Các quy định hiện hành vẫn chưa có cơ chế giám sát chặt chẽ đối với hoạt động của các DNNN, nhất là đối với việc đầu tư vì Luật DNNN đã hết hiệu lực từ năm 2006 nhưng các văn bản hướng dẫn khu vực DNNN vẫn đang trong quá trình đổi mới để hoàn thiện chưa được ban hành đồng bộ trong khung pháp lý thống nhất. Vốn đầu tư của các DNNN được coi là “tự chủ” của doanh nghiệp, trong khi đó, các quy định về kiểm tra, kiểm soát chưa, chặt chẽ, thiếu

đồng bộ. Các bộ quản lý ngành can thiệp sâu vào quá trình sản xuất kinh doanh của các DNNN. Nhiều DNNN huy động vốn vay lớn để mở rộng quy mô, đầu tư dàn trải vào nhiều lĩnh vực, nhiều ngành nghề, phát triển các hoạt động ngoài ngành nghề chính nhưng lại quản lý kém, gây thất thoát vốn, kinh doanh thua lỗ. Trong khi đó, quản trị ở các DNNN còn yếu kém, các DNNN về cơ bản đã được chuyển đổi sang các mô hình tổ chức pháp lý mới theo Luật Doanh nghiệp nhưng mô hình quản trị vẫn theo kiểu cũ không còn phù hợp; quyền chủ sở hữu nhà nước chưa tách bạch với quyền quản lý nhà nước về kinh tế và thực tế chưa được thực hiện đầy đủ, kém hiệu lực. Do vậy, tình trạng sử dụng chưa hiệu quả vốn đầu tư ở các DNNN đã trở thành phổ biến và đáng báo động.

Ba là, hệ thống cơ chế chính sách đầu tư công chưa hoàn chỉnh và thiếu đồng bộ. Hiện nay, vẫn chưa có khung pháp lý thống nhất, đồng bộ điều chỉnh toàn bộ quy trình đầu tư công. Các quy định nằm rải rác ở nhiều văn bản khác nhau, do nhiều cơ quan có thẩm quyền khác nhau ban hành ở các thời điểm khác nhau. Nhiều vấn đề về quản lý, giám sát đầu tư công còn bỏ ngỏ hoặc chồng chéo, mâu thuẫn, thiếu hợp lý hoặc không khả thi, khiến cho việc thực thi gặp khó khăn, dẫn đến hiệu lực và hiệu quả quản lý thấp...

Bốn là, việc điều hành chính sách kinh tế vĩ mô liên quan đến đầu tư công còn chưa hợp lý. Đầu tư công dàn trải có nguyên nhân từ sự không đồng bộ của chính sách kinh tế vĩ mô, thiếu sự phối hợp giữa chính sách tài khoá và chính sách tăng trưởng phù hợp với bối cảnh của từng giai đoạn. Cùng với chính sách tăng trưởng tín dụng, đầu tư của khu vực nhà nước phụ thuộc nhiều vào hệ thống ngân hàng thương mại, nhưng với lượng tiền vốn lớn cộng thêm đầu tư kéo dài, thiếu đồng bộ nên không tạo ra giá trị gia tăng tương ứng, kéo chậm vòng quay của đồng vốn bỏ ra. Chính vì vậy, việc duy trì quy mô đầu tư công lớn và phạm vi rộng là một trong những nguyên nhân khiến cho

hiệu quả đầu tư công thấp và nền kinh tế chậm phục hồi, vẫn tiềm ẩn nguy cơ trong tương lai.

Năm là, việc thực thi, điều hành chính sách trong thực tế còn nhiều yếu kém. Kết quả một số nghiên cứu thực tiễn cho thấy, việc tổ chức thi hành pháp luật trong lĩnh vực này còn nhiều hạn chế; có lúc, có nơi buông lỏng quản lý, do thiếu quyết tâm, thiếu nghiêm túc trong tổ chức thi hành pháp luật, do năng lực quản lý kém hoặc bị các lợi ích cục bộ chi phối, dẫn đến tình trạng lãng phí, thất thoát vốn, tài sản nhà nước, thậm chí tham nhũng trong các dự án, chương trình đầu tư công.

Như vậy, vấn đề cấp bách đặt ra là cần giải quyết căn bản các nguyên nhân gây ra các bất cập nêu trên trong đầu tư công. Cùng với hoạch định chính sách đầu tư công, đổi mới tư duy đầu tư công phù hợp với yêu cầu phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, cần khẩn trương xây dựng, ban hành hệ thống chính sách, pháp luật đầu tư công, trước mắt là ban hành Luật Đầu tư công nhằm đổi mới căn bản và hoàn thiện khung pháp lý thống nhất điều chỉnh hoạt động đầu tư công bảo đảm minh bạch, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế, xã hội của đất nước trong giai đoạn sắp tới ■

QUAN ĐIỂM PHÁT TRIỂN...

(Tiếp theo trang 9)

quan hệ của các luật này với hai đạo luật mới về đầu tư công nói trên; mỗi luật có phạm vi và đối tượng điều chỉnh riêng, bất luận trong trường hợp nào cũng phải loại bỏ các quy định chồng chéo, mâu thuẫn giữa các luật.

Thứ hai, về phương diện nội dung, chính sách đầu tư công cần được đổi mới theo hướng là chính sách, là công cụ để Nhà nước thực hiện các chính sách công về xây dựng và hoàn thiện hệ thống cơ sở hạ tầng kinh tế, xã hội hoàn chỉnh, nâng cao chất lượng đời sống nhân dân. Cần xác định rõ đầu tư công không phải là công cụ chủ yếu để Nhà nước đầu tư, tìm kiếm lợi nhuận. Cần có kế hoạch cơ cấu lại đầu tư công theo hướng thu hẹp dần phạm vi của đầu tư công, hạn chế đến mức thấp nhất việc Nhà nước thực hiện đầu tư công vì mục tiêu kinh doanh; đặt mục tiêu đạt hiệu quả cao nhất, chống đầu tư dàn trải, không tập trung, không hiệu quả. Đầu tư công chủ yếu phục vụ các mục tiêu của chính sách công, khoả

lấp những khuyết tật của kinh tế thị trường, là động lực lôi kéo, thúc đẩy đầu tư của khu vực tư nhân; đầu tư công phải được thực hiện trên cơ sở quy hoạch, kế hoạch. Cần có kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm với danh mục các dự án, công trình được ưu tiên thực hiện theo tiến độ thời gian, có trọng tâm, trọng điểm. Kế hoạch đầu tư công phải được xây dựng trên cơ sở kế hoạch ngân sách đã được duyệt; phân cấp đầu tư công phải hợp lý. Cấp nào được quyết định đầu tư thì cấp đó có trách nhiệm thu xếp nguồn vốn đầu tư và chịu trách nhiệm về quản lý, giám sát đầu tư cũng như hiệu quả đầu tư; cần có cơ chế giám sát, đánh giá hiệu quả đầu tư phù hợp, gắn với trách nhiệm của cơ quan, người có thẩm quyền quyết định trong đầu tư công một cách rõ ràng, đi liền với các chế tài và việc thực hiện chế tài đối với các vi phạm một cách nghiêm túc; cần nâng cao năng lực của các thiết chế có liên quan đến đầu tư công, như: tư vấn thiết kế, giám sát; kế toán; kiểm toán; quản lý thực hiện dự án...; nâng cao tính tự chịu trách nhiệm và chế tài tương ứng đối với các thiết chế này, góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả của đầu tư công ■

Thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư công

NGUYỄN ĐÌNH CUNG*

1. Thực trạng đầu tư nhà nước

Thực trạng kém hiệu quả, lãng phí của đầu tư nhà nước đã được đánh giá, nhận diện từ hơn hai chục năm nay. Đó là sự đầu tư phân tán, dàn trải, thiếu hệ thống và đồng bộ, trùng lặp và chông chéo; đầu tư theo phong trào; “nhà nhà đầu tư, ngành ngành đầu tư...”, số dự án được phê duyệt, chấp thuận rất lớn, tạo ra nhu cầu vốn quá lớn so với khả năng cân đối v.v..

Xét về phía cầu, có quá nhiều lý do hay động lực thúc đẩy các bộ ngành, các cấp chính quyền muốn có nhiều dự án và nhiều vốn đầu tư. Đó là phải đầu tư để tăng trưởng kinh tế¹; đầu tư để phát triển hạ tầng, phát triển giáo dục và y tế; đầu tư để xây dựng nông thôn mới, để xóa đói, giảm nghèo và thực hiện các nhiệm vụ xã hội khác v.v.. Đây là những lý do về bản chất có thể gọi là chính đáng. Tuy vậy, cũng có những lý do hay động lực không thật chính đáng. Trong đó có thể kể đến như tư duy và phân bổ đầu tư theo nhiệm kỳ; đầu tư theo yêu cầu của

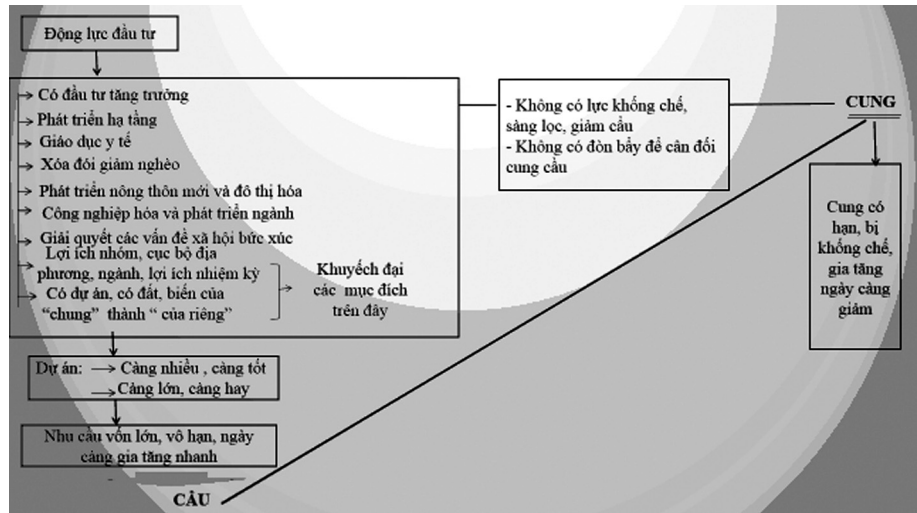
nhóm lợi ích, cục bộ; đầu tư để có dự án đầu tư, qua đó, thu hồi đất và chuyển đổi đất nông nghiệp thành đất kinh doanh, từ đó, hưởng chênh lệch địa tô và để bán quyền sử dụng đất tăng thu cho ngân sách địa phương v.v.. Các lý do không chính đáng đã “khuếch đại” các lý do chính đáng; làm phát sinh và gia tăng “nhu cầu ảo” về đầu tư². Trong bối cảnh trên, các bộ ngành, địa phương đều cố gắng “chạy” để có được “càng nhiều dự án, càng tốt”, và “dự án càng lớn, càng hay”. Hệ quả là nhu cầu vốn đầu tư tổng hợp từ các ngành, địa phương là hết sức lớn, tốc độ gia tăng rất nhanh, có vẻ như không thấy điểm dừng. Như vậy, khác với nguyên tắc thị trường, trong phân bổ vốn đầu tư nhà nước hiện nay, người sử dụng vốn đầu tư nhà nước không phải cạnh tranh, không phải cân nhắc giữa các lựa chọn khác nhau trên cơ sở hiệu quả và sự khan hiếm của nguồn lực để tiếp cận và sử dụng vốn; người “xin vốn” hầu như không cân nhắc đến giá của vốn trong tìm kiếm, lựa chọn các cơ hội hay dự án đầu tư.

* TS, Quyền Viện trưởng Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế trung ương, Bộ Kế hoạch và đầu tư.

1 Tăng trưởng GDP về lượng luôn là chỉ tiêu quan trọng bậc nhất đánh giá thành tích của Chính phủ, các bộ ngành và của các cấp chính quyền địa phương; đánh giá hầu như không quan tâm đến chất lượng của sự tăng trưởng; vì vậy, người ta phần đầu tối đa cho tăng trưởng, kể cả khi phải đánh đổi về chất lượng của tăng trưởng.

2 Các dự án đầu tư được phê duyệt và số vốn đầu tư phê duyệt cho các dự án đó chủ yếu là để đáp ứng lợi ích cá nhân, cục bộ, nhóm hơn là phục vụ nhu cầu thực tế của phát triển kinh tế.

*Hình 1.
Động lực đầu tư sai lệch phi thị trường và mất cân đối cung - cầu đầu tư nhà nước*



Trong khi đó, về phía cung, số vốn có được để cân đối là giới hạn, và tốc độ gia tăng ngày càng chậm dần. Khác với quy luật thị trường, trong sự chênh lệch quá lớn giữa cung - cầu về đầu tư nói trên, chúng ta không có lực lượng khống chế, sàng lọc để giảm cầu; giá của vốn, các chuẩn mực về hiệu quả kinh tế - xã hội của đầu tư hầu như không được sử dụng³ để sàng lọc, lựa chọn các dự án có hiệu quả kinh tế - xã hội cao nhất, vừa đủ cân đối với nguồn cung hạn chế và khan hiếm.

2. Nguyên nhân và hệ quả

2.1. Nguyên nhân

i) Trước hết, nguyên nhân của tình trạng trên phải kể đến vai trò và chức năng của Nhà nước không còn phù hợp; quá nhấn mạnh đến vai trò đầu tư phát triển của Nhà nước, chưa chú ý đúng mức đến vai trò xã hội và vai trò của Nhà nước trong tái phân phối thu nhập. Chế độ phân cấp, phân quyền và hệ thống khuyến khích đã dẫn đến tình trạng chia cắt, cát cứ không gian phát triển theo địa giới hành chính; 63 tỉnh, thành phố trở thành 63 nền kinh tế trong một Nhà nước

thống nhất; tất cả đều khao khát, cạnh tranh nhau thu hút đầu tư, cạnh tranh nhau trong đầu tư để có tăng trưởng bằng mọi giá.

ii) Giá đất nông nghiệp thấp, giá đất phục vụ sản xuất kinh doanh cao và chênh lệch lớn so với giá đất nông nghiệp cũng thúc đẩy các cấp chính quyền địa phương và doanh nghiệp liên quan muốn có dự án đầu tư để tư lợi. Cụ thể là, trên cơ sở dự án đầu tư có trong quy hoạch và được các cấp có thẩm quyền phê duyệt, một diện tích đất nông nghiệp tương ứng sẽ được thu hồi và chuyển đổi thành đất kinh doanh; và dự án càng lớn, càng quan trọng, thì việc chuyển đổi đất càng dễ và diện tích được chuyển đổi càng lớn. Từ đó, các cấp chính quyền có đất để bán nhằm tăng thu ngân sách; còn doanh nghiệp có liên quan được hưởng khoản chênh lệch giá (địa tô) hết sức lớn. Như vậy, có dự án không phải là để đầu tư phát triển mà là để chiếm hữu đất, thu địa tô hoặc để tăng thu ngân sách địa phương.

iii) Ràng buộc ngân sách quá mềm, kỷ luật ngân sách quá lỏng lẻo trong toàn hệ thống, ở tất cả các nhánh quyền lực và các

3 Hoặc chỉ được sử dụng một cách hình thức, chiếu lệ.

cấp chính quyền⁴. Không có cạnh tranh, đánh đổi giữa các nhu cầu, yêu cầu khác nhau, qua đó để lựa chọn và tập trung vào các nhu cầu ưu tiên và hiệu quả cao nhất. Không có thước đo, hay giá của sử dụng vốn đầu tư nhà nước để sàng lọc, chọn cái tốt nhất trong số các nhu cầu, dự án khác nhau. Việc phê duyệt dự án và phân bổ vốn đầu tư vẫn nặng về “xin - cho - chia” và trong không ít trường hợp bị chi phối bởi ý chí chủ quan và tùy ý, vì lợi ích cục bộ, tư duy nhiệm kỳ của các cơ quan, công chức có thẩm quyền. Tất cả các bên gồm “người đi xin”, “người chia và cho” và các bên có liên quan khác không có trách nhiệm rõ ràng và không bị ràng buộc trách nhiệm về hiệu quả quản lý và sử dụng vốn; không bị trừng phạt do sử dụng vốn lãng phí, kém hiệu quả.

2.2. Hậu quả

Hậu quả của cách thức phân bổ vốn đầu tư nhà nước như trên đối với nền kinh tế là hết sức nặng nề. Trước hết, nó làm “tê liệt” phản ứng của các chủ thể có liên quan đối với giá cả và chi phí vốn, đối với quy luật khan hiếm của nguồn vốn đầu tư trong phân bổ và sử dụng vốn đầu tư nhà nước; làm méo mó, đảo lộn, thậm chí vô hiệu hóa tín hiệu thị trường vốn trong nước trong phân bổ nguồn lực. Nó tạo ra chênh lệch hết sức lớn giữa nhu cầu về vốn và khả năng đối vốn. Để có thêm vốn, buộc phải tăng thu, làm suy giảm nguồn thu cho dài hạn; thâm hụt ngân sách cao và luôn có áp lực gia tăng. Ngoài ra, động lực thúc đẩy bán và khai thác tối đa đất đai và tài nguyên khác để tăng thu

ngân sách cũng rất lớn; làm gia tăng nguy cơ tài nguyên nhanh chóng bị khai thác cạn kiệt và sử dụng lãng phí, ảnh hưởng bất lợi đến chất lượng và tính bền vững của tăng trưởng.

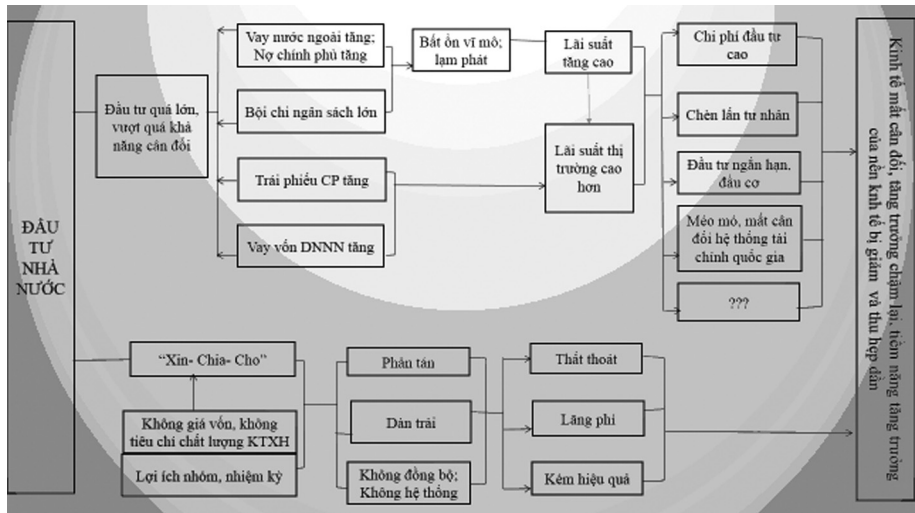
Bên cạnh đó, để có thêm vốn đầu tư, ngoài tăng bội chi ngân sách, Chính phủ và các cấp chính quyền địa phương phải huy động thêm vốn thông qua phát hành trái phiếu. Trái phiếu chính phủ với khối lượng lớn sẽ làm cho lãi suất thị trường cao một cách méo mó; làm giảm nguồn cung tín dụng và đầu tư cho khu vực kinh tế khác. Nguồn vốn khan hiếm và chi phí vốn trên thị trường cao là những yếu tố trực tiếp tác động đến đầu tư và phát triển của khu vực kinh tế tư nhân trong nước. Hơn nữa, với mục đích có thêm vốn để đầu tư, phải gia tăng vay nợ nước ngoài; làm tăng nguy cơ lệ thuộc của nền kinh tế và làm cho nền kinh tế trở nên rủi ro hơn, dễ bị tổn thương hơn trước các biến động bất lợi từ bên ngoài.

Tình trạng lãng phí, thất thoát vốn và sử dụng vốn đầu tư nhà nước kém hiệu quả kết hợp với các hệ quả khác như đã trình bày trên đây cho thấy, thể chế phân bổ và sử dụng vốn đầu tư nhà nước hiện nay đang làm xói mòn và thu hẹp lại tiềm năng phát triển của kinh tế đất nước, trực tiếp đe dọa đến mục tiêu tăng trưởng cao và bền vững của nền kinh tế, như minh họa ở sơ đồ dưới đây.

Nói tóm lại, cách thức phân bổ vốn đầu tư nhà nước hiện nay không chỉ gây ra thất thoát, lãng phí và sử dụng kém hiệu quả, mà còn làm méo mó, đảo lộn thể chế phân bổ

4 *Kỷ luật ngân sách ở nước ta hết sức lỏng lẻo. Có hàng loạt các biểu hiện của kỷ luật ngân sách lỏng lẻo. Nghị quyết của Đảng về bội chi và cân đối ngân sách đã không thực hiện nghiêm túc trong những năm gần đây; dự toán ngân sách do Quốc hội thông qua là hoàn toàn hình thức và không có ý nghĩa trong quản lý ngân sách quốc gia; nó không còn là căn cứ pháp lý để quản lý ngân sách, áp đặt kỷ luật ngân sách lên Chính phủ và các cơ quan của Chính phủ; chưa năm nào thực hiện đúng như dự toán, sai lệch chi quá lớn, mà không cá nhân hay cơ quan nào chịu trách nhiệm; mục tiêu kế hoạch bội chi cũng đã không được tuân thủ; bội chi ngân sách lớn, liên tục và kéo dài; chưa có dấu hiệu chấm dứt trong trung hạn; cứ có thu là chi, không có áp lực và kỷ luật khống chế chi, chi để giảm bội chi, giảm vay nợ; trình trạng ứng trước vốn để chi tiêu xảy ra phổ biến từ trung ương đến địa phương; dự toán đầu tư đối với từng dự án cũng ít khi tuân thủ; được điều chỉnh, bổ sung một cách dễ dãi; có khi điều chỉnh vốn tăng lên nhiều lần, vốn đầu tư thực tế “đội” lên nhiều so với dự toán, nhưng cũng chẳng ai chịu trách nhiệm.*

*Hình 2.
Những hệ quả của thực trạng đầu tư nhà nước hiện nay đối với tăng trưởng kinh tế quốc gia*



nguồn lực chung của nền kinh tế; làm giảm và thu hẹp dần tiềm năng tăng trưởng của toàn bộ nền kinh tế.

3. Giải pháp

Rõ ràng, đã đến lúc phải thay đổi thể chế phân bổ vốn đầu tư nhà nước theo nguyên tắc và quy luật thị trường. Có thể nói, Luật Đầu tư công mà Quốc hội thảo luận và sẽ thông qua tại kỳ họp này là một bước tiến đáng kể trong việc thiết lập thể chế phân bổ vốn đầu tư của ngân sách và vốn trái phiếu chính phủ theo nguyên tắc thị trường. Có nhiều đổi mới về thể chế trong Luật Đầu tư công. Có một số thay đổi khá nổi bật; đó là xác định rõ trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, các cấp có thẩm quyền trong quyết định, thẩm định, phê duyệt, phân bổ, quản lý và sử dụng vốn đầu tư nhà nước. Dự án đầu tư chỉ được phê duyệt khi cân đối được nguồn vốn. Những thay đổi này chắc chắn sẽ góp phần hạn chế được “câu” của dự án; và từ đó, vốn sẽ được phân bổ tập trung hơn; rút ngắn thời gian thực hiện dự án; giảm số dự án dở dang, tăng số dự án hoàn thành và đưa vào sử dụng... Tất cả những kết quả dự kiến nói trên sẽ góp phần cải thiện hiệu quả đầu tư nhà nước.

Tuy vậy, để đổi mới cơ bản thể chế phân bổ vốn đầu tư nhà nước, ngoài việc khắc

phục những hạn chế nói trên, cần phải có những thay đổi khác trên các lĩnh vực có liên quan, cụ thể là:

Thứ nhất, phải xác định và thực hiện tuyệt đối nghiêm minh kỷ luật ngân sách (chế độ ngân sách cứng) ở tất cả các cấp, đối với tất cả các khoản chi, kể cả chi đầu tư phát triển. Kế hoạch ngân sách quốc gia đã được Quốc hội thông qua phải có hiệu lực như một đạo luật; việc thực hiện trên thực tế phải tuân thủ đầy đủ nội dung và tinh thần của “đạo luật đó”. Luật có thể quy định một số trường hợp, một số hoàn cảnh rủi ro mà thực hiện có thể sai lệch; nhưng điều chỉnh so với dự toán chỉ được thực hiện trong bối cảnh và mức độ đã được xác định.

Thứ hai, việc đổi mới thể chế phân bổ vốn đầu tư nhà nước không thể tách rời khỏi đổi mới vai trò của Nhà nước nói chung và vai trò, chức năng của từng cơ quan nhà nước nói riêng; nó cũng không thể tách rời khỏi phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương. Trước hết, cần thay đổi động lực, tiêu chí và cách thức đánh giá kết quả hoạt động của chính quyền địa phương. Bỏ chỉ tiêu GDP và tăng trưởng GDP ở các cấp chính quyền địa phương; bỏ mục tiêu và chỉ tiêu về lượng, thay vào đó là các chỉ tiêu chất lượng các loại dịch vụ công, các chỉ

(Xem tiếp trang 33)

PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN THI HÀNH CHÍNH SÁCH ĐẦU TƯ CÔNG

PHẠM THÚY HẠNH*

Đầu tư công là hoạt động đầu tư chủ yếu từ nguồn vốn nhà nước được thực hiện thường xuyên trong điều hành kinh tế của Chính phủ và các chính quyền địa phương trong quá trình phát triển kinh tế của đất nước. Những năm gần đây, trong quá trình thực hiện như đầu tư công ở nước ta đã nảy sinh nhiều bất cập, hoạt động đầu tư công rất dàn trải, lãng phí, kém hiệu quả. Một nguyên nhân quan trọng của tình trạng này xuất phát từ việc khung khổ pháp lý cho hoạt động đầu tư công chưa được xây dựng một cách có hệ thống, đồng bộ và nhất quán. Để góp phần nâng cao chất lượng hoạch định chính sách về đầu tư công, chúng tôi phân tích thực trạng chính sách đầu tư công hiện hành.

1. Bối cảnh pháp luật về đầu tư công

Hiện nay, các quy định liên quan đến đầu tư công đang nằm rải rác trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau, do các cấp có thẩm quyền khác nhau ban hành. Có nhiều đạo luật đang được áp dụng cho các hoạt động liên quan đến đầu tư công như: Luật Ngân sách nhà nước (NSNN), Luật Đầu thầu, Luật Đầu tư, Luật Xây dựng, Luật Quản lý và sử dụng tài sản nhà nước, Luật Doanh nghiệp, Luật Thực hành tiết kiệm,

chống lãng phí. Ngoài ra, còn có gần 40 Nghị định của Chính phủ và nhiều Thông tư của các Bộ và Quyết định, Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ cũng được ban hành để chỉ đạo và hướng dẫn việc thực hiện đầu tư công trong từng giai đoạn. Xin điểm lại một số văn bản hiện hành đang điều chỉnh hoạt động đầu tư công ở nước ta:

Luật NSNN năm 2002: Nếu coi đầu tư công là quá trình Nhà nước sử dụng nguồn vốn NSNN đầu tư vào phát triển kinh tế - xã hội thì mọi hoạt động đầu tư công đều được điều chỉnh theo quy định pháp luật hiện hành về NSNN, mà quan trọng nhất là Luật NSNN năm 2002 và các văn bản hướng dẫn. Trong đó, quy định nhiệm vụ chi ngân sách các cấp bao gồm chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển. Chi đầu tư phát triển được thực hiện theo nguyên tắc phải căn cứ vào chương trình, dự án đầu tư và phù hợp với khả năng ngân sách, quy định về việc quyết toán vốn đầu tư. Tuy nhiên, Luật NSNN chưa quy định cụ thể trình tự, thủ tục thực hiện những nội dung nói trên, quản lý sử dụng vốn đầu tư, trình tự thủ tục đầu tư bằng các nguồn vốn khác như : ODA, trái phiếu Chính phủ, vốn hỗn hợp công - tư...

*ThS. Phó Vụ trưởng Vụ Pháp luật, Văn phòng Chính phủ.

Luật Đầu tư 2005: Luật này quy định về việc quản lý hoạt động đầu tư nhằm mục đích kinh doanh bao gồm cả hoạt động đầu tư sử dụng vốn nhà nước cho mục đích kinh doanh. Tuy nhiên, Luật Đầu tư chưa điều chỉnh việc quản lý các dự án không nhằm mục đích kinh doanh sử dụng NSNN và các nguồn vốn khác của Nhà nước. Luật Đầu tư quy định khá cụ thể trình tự thủ tục đầu tư đối với các hoạt động đầu tư kinh doanh của doanh nghiệp bằng các nguồn vốn, kể cả đầu tư, kinh doanh bằng vốn nhà nước.

Luật Xây dựng 2004: là Luật điều chỉnh về quy trình thực hiện dự án đầu tư có xây dựng công trình, điều chỉnh toàn bộ quy trình từ lập, thẩm định đến thực hiện dự án có công trình xây dựng. Tuy nhiên, Luật này lại điều chỉnh cả các vấn đề liên quan đến dự án đầu tư (vốn, đấu thầu...) nhưng lại chưa bao quát các chương trình, dự án đầu tư công khác và các nội dung khác về quản lý đầu tư như: kế hoạch đầu tư, phân bổ và quản lý vốn và các nguồn lực đầu tư qua các chương trình và dự án đầu tư, tổ chức quản lý quá trình đầu tư từ khâu kế hoạch đến khâu quản lý khai thác, sử dụng dự án, kiểm tra, giám sát, đánh giá dự án để bảo đảm hiệu quả đầu tư công.

Luật Đấu thầu 2005, 2013 quy định về các hoạt động đấu thầu để lựa chọn nhà thầu cung cấp dịch vụ tư vấn, mua sắm hàng hoá, xây lắp đối với gói thầu thuộc dự án sử dụng trên 30% vốn NSNN. Luật này chỉ điều chỉnh một khâu trong quá trình thực hiện đầu tư, nhưng cũng có nội dung liên quan đến cả quá trình đầu tư như phân cấp quản lý trong đấu thầu, quy định rõ quyền hạn của các chủ thể tham gia quá trình đầu tư, thanh quyết toán, hợp đồng...

Chính phủ cũng đã ban hành rất nhiều Nghị định hướng dẫn việc thực hiện quy trình đầu tư công và quản lý tài sản nhà nước như: Nghị định 60/2006/NĐ-CP về hướng dẫn thi hành Luật NSNN; Nghị định

106/2004/NĐ-CP về tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước; Nghị định 102/2009/NĐ-CP về quản lý đầu tư ứng dụng công nghệ thông tin sử dụng nguồn vốn NSNN; Nghị định 71/2005/NĐ-CP về quản lý đầu tư xây dựng công trình đặc thù; Nghị định 12/2009/NĐ-CP về hướng dẫn thi hành Luật Xây dựng; Nghị định 85/2009/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Đấu thầu và lựa chọn nhà thầu theo Luật Xây dựng; Nghị định 112/2009/NĐ-CP về quản lý chi phí đầu tư xây dựng công trình; Nghị định 48/2010 /NĐ-CP về hợp đồng trong hoạt động xây dựng; Nghị định số 131/2006 Chính phủ về việc ban hành Quy chế quản lý và sử dụng ODA ; Nghị định 108/2006/NĐ-CP ngày 22/9/2006 về hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư; Nghị định 108/2009/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, BTO, BT; Nghị định số 24/2011/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 108/2009/NĐ-CP ngày 27/11/2009 về đầu tư theo hình thức Hợp đồng Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao, Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Kinh doanh, Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao; Nghị định 113/2009/NĐ-CP về giám sát và đánh giá đầu tư ; Nghị định 109/2007 về chức năng, nhiệm vụ của Tổng Công ty kinh doanh vốn nhà nước; Nghị định số 15/2011/NĐ-CP ngày 16/02/2011, về cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ; Nghị định số 01/2011/NĐ-CP ngày 05/01/2011, về phát hành trái phiếu Chính phủ, trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh và trái phiếu chính quyền địa phương,...

Các bộ ngành, địa phương cũng ban hành nhiều văn bản nhằm hướng dẫn việc thực hiện triển khai các chính sách trong các Luật và Nghị định nêu trên. Tuy nhiên, đó chủ yếu là các văn bản mang tính điều hành, chỉ đạo, hướng dẫn các bộ ngành, địa phương triển khai thực hiện quy trình đầu tư công phù hợp với từng thời kỳ.

2. Những hạn chế, bất cập trong pháp luật về đầu tư công

Chưa đáp ứng yêu cầu thực tế

Hiện nay, chúng ta đang thiếu các quy định cụ thể, chặt chẽ về vị trí, vai trò; về trình tự thủ tục lập, thông qua và quản lý thực hiện các chương trình đầu tư, kế hoạch đầu tư 5 năm, các tiêu chí và phương thức đánh giá hiệu quả đầu tư, hiệu quả kinh tế - xã hội và tác động của dự án đầu tư, nên không có cơ sở pháp lý cần thiết và đủ mạnh để có thể ngăn chặn, kiểm soát và đẩy lùi tình trạng đầu tư tùy tiện, dàn trải, nợ đọng trong đầu tư, đầu tư không hiệu quả, gây ra lãng phí, thất thoát trong đầu tư.

Việc thiếu các quy định pháp luật và chính sách điều chỉnh đầy đủ các hoạt động đầu tư công là điểm hạn chế lớn trong quá trình hình thành và xây dựng pháp luật trong lĩnh vực này, cần sớm lấp đầy những khiếm khuyết của hệ thống các quy định pháp luật về đầu tư công để hoàn chỉnh thể chế trong lĩnh vực này. Chẳng hạn như:

- Luật Xây dựng nhằm quản lý hoạt động xây dựng đối với các dự án đầu tư có các công trình xây dựng, nhưng chưa quy định về các nội dung về quản lý đầu tư như: kế hoạch đầu tư, phân bổ, quản lý vốn và các nguồn lực đầu tư qua các chương trình và dự án đầu tư, tổ chức quản lý quá trình đầu tư từ khâu quy hoạch, kế hoạch đến khâu quản lý khai thác, sử dụng các dự án, kiểm tra, giám sát, đánh giá các dự án để bảo đảm hiệu quả và chất lượng của dự án đầu tư xây dựng.

- Luật Đầu tư quy định về quản lý hoạt động đầu tư nhằm mục đích kinh doanh, trong đó có dự án đầu tư sử dụng vốn nhà nước cho mục đích kinh doanh. Tuy nhiên, Luật Đầu tư chưa điều chỉnh việc sử dụng vốn nhà nước cho các dự án không nhằm mục đích kinh doanh. Nếu xét theo khái niệm và phạm vi đầu tư công như đã phân tích và nhận định ở Báo cáo tổng quan về

quan điểm, định hướng tiếp tục hoàn thiện các quy định pháp luật về đầu tư công thì pháp luật về đầu tư công cần phải điều chỉnh cả các hoạt động đầu tư của Nhà nước nhằm mục đích kinh doanh, cả các hoạt động đầu tư không kinh doanh.

- Luật Đấu thầu quy định về các hoạt động đấu thầu để lựa chọn nhà thầu cung cấp dịch vụ tư vấn, mua sắm hàng hoá, xây lắp các gói thầu của dự án sử dụng từ 30% vốn nhà nước trở lên, nhưng chưa có quy định về mua sắm trong chi tiêu thường xuyên từ vốn nhà nước. Trước khiếm khuyết đó cùng với yêu cầu hội nhập, sẽ phải xây dựng các quy định pháp luật cụ thể về trình tự, thủ tục mua sắm công (mua sắm Chính phủ) điều chỉnh hoạt động chi tiêu công của Chính phủ.

- Luật Đấu thầu cũng chưa có hướng dẫn về mặt bằng giá (giá đánh giá trên cơ sở điểm kỹ thuật và giá) để hướng dẫn chủ đầu tư khi chấm điểm chọn được nhà thầu tốt nhất cho dự án. Bởi vì pháp luật đấu thầu không cho phép nêu thương hiệu và xuất xứ hàng hoá trong hồ sơ mời thầu, trong khi đó, thương hiệu và xuất xứ hàng hoá lại là yếu tố ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng và giá cả hàng hoá, ví dụ hàng của Nhật thường có giá cao hơn hàng Trung Quốc, nhưng thực tế chủ đầu tư có thể đưa hệ số kỹ thuật cao hơn để điều chỉnh giá đánh giá. Tuy nhiên, nếu cơ quan thanh tra cho rằng đây là quan điểm chủ quan của chủ đầu tư thì có thể yêu cầu xuất toán. Do đó, các chủ đầu tư thường chọn giải pháp an toàn là chọn nhà thầu có giá thấp, nhưng chất lượng thì lại không bảo đảm.

- Luật Xây dựng chưa có quy định nhằm kiểm soát chặt chẽ việc thành lập và hoạt động của doanh nghiệp tư vấn quản lý dự án, điều kiện năng lực của các tổ chức tư vấn, quy định về xếp hạng tổ chức tư vấn dự án vì hiện nay các nhà thầu (tư vấn thiết kế, tư vấn giám sát, xây dựng) còn yếu về năng lực thực hiện dự án nên thường “khoán

trắng” cho tư vấn dự án, do vậy chất lượng công trình không đảm bảo.

- Luật NSNN quy định về quy trình chi cho đầu tư phát triển, trong đó có đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội không có khả năng thu hồi vốn. Tuy nhiên, Luật NSNN chỉ quy định quy trình chi cho đầu tư phát triển hàng năm, không có kế hoạch bố trí đầu tư trung và dài hạn theo các dự án đầu tư; chưa quy định đầy đủ việc sử dụng các nguồn vốn khác cho đầu tư công như trái phiếu chính phủ, công trái, ODA. Đặc biệt là nguồn vốn trái phiếu chính phủ không đưa vào cân đối ngân sách nên các dự án đầu tư bằng nguồn vốn trái phiếu chính phủ không thuộc đối tượng điều chỉnh của Luật NSNN nên không được hưởng các chính sách của Luật này như ứng trước vốn cho dự án đầu tư.

- Luật NSNN quy định phân bổ ngân sách cho công trình mục tiêu được cấp có thẩm quyền phê duyệt nhưng chưa quy định trình tự, thủ tục phê duyệt, quá trình giám sát việc thực hiện, đánh giá các dự án đầu tư công. Hiện nay, không có quy định về thu hồi tạm ứng theo hợp đồng thi công, đây là một kênh giám sát đầu tư có hiệu quả (trước đây đã có quy định chủ đầu tư thực hiện được 30% phải thu hồi tạm ứng 50%, làm được 50% phải thu hồi tạm ứng 70%).

- Luật Quản lý và sử dụng tài sản nhà nước quy định chế độ quản lý, sử dụng tài sản nhà nước tại cơ quan, tổ chức nhưng chưa quy định cụ thể về quản lý, khai thác công trình kết cấu hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội của các dự án đầu tư công.

- Chưa có quy định cụ thể về tiêu chí đánh giá hiệu quả dự án, chỉ có một số văn bản hướng dẫn nghiệp vụ của Kho bạc Nhà nước hay Kiểm toán Nhà nước đề cập đến vấn đề này. Tuy nhiên, các quy định này cũng chưa chỉ rõ thế nào là dự án đạt hiệu quả, chủ yếu phụ thuộc vào quan điểm của người thực hiện kiểm tra chứng từ của Kho bạc Nhà nước hay của Kiểm toán Nhà nước.

- Các quy định hiện hành thiếu các chế tài cụ thể để đảm bảo chấp hành kỷ cương, kỷ luật trong đầu tư; khắc phục tình trạng đầu tư phân tán, hiệu quả thấp, lãng phí thất thoát và xử lý những vi phạm trong quản lý đầu tư. Thí dụ, hiện không có một quy định cụ thể nào về xử lý đối với các đơn vị hoặc những người có thẩm quyền quyết định đầu tư bố trí kế hoạch thiếu tập trung, thực hiện đầu tư chậm tiến độ hoặc sử dụng công trình, dự án kém hiệu quả.

Với các quy định hiện hành chưa đủ hiệu lực cần thiết để có thể kiểm soát và đẩy lùi tình trạng đầu tư dàn trải, phân tán, hiệu quả thấp, lãng phí và thất thoát trong đầu tư hiện nay; khó xác định, làm rõ trách nhiệm của các chủ thể có liên quan đến sai phạm trong quá trình quản lý; thiếu các chế tài đủ mạnh để đảm bảo việc chấp hành kỷ cương, kỷ luật trong đầu tư công; việc xử lý vi phạm trong đầu tư công không kịp thời. Hiện nay, cũng chưa có quy định pháp luật nào cụ thể hóa các tiêu chí về chính sách phát triển đầu tư công trong quá trình phê duyệt dự án đầu tư công như các tiêu chí về phù hợp với chiến lược phát triển, về kết hợp với chính sách xã hội, về bảo vệ môi trường bền vững...

Chưa bảo đảm sự thống nhất

Các quy định về đầu tư công được tiếp cận theo những cách thức riêng, không đồng nhất về nguyên tắc, chủ trương, chủ yếu đáp ứng yêu cầu thực tiễn trong từng thời điểm. Hiện nay, các luật về đầu tư được thiết kế theo từng mặt của hoạt động đầu tư:

- Theo đối tượng đầu tư (có xây dựng công trình và không xây dựng công trình) có Luật Xây dựng điều chỉnh các hoạt động đầu tư có xây dựng công trình và các Nghị định quản lý đầu tư đối với các dự án đầu tư không có xây dựng công trình (Nghị định số 52/1999/NĐ-CP, số 12/2000/NĐ-CP, số 07/2003/NĐ-CP nêu trên).

- Theo tính chất hoạt động của các tài

sản đầu tư (đầu tư kinh doanh và không kinh doanh) có Luật Đầu tư (điều chỉnh các hoạt động đầu tư kinh doanh), chưa có luật điều chỉnh các hoạt động đầu tư không nhằm mục đích kinh doanh.

- Theo nguồn vốn đầu tư (vốn nhà nước và vốn không của Nhà nước) có Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước; các phần riêng quy định về đầu tư đối với các dự án sử dụng vốn nhà nước (kinh doanh và không kinh doanh) trong Luật Đầu tư và Luật Xây dựng.

- Theo ngành, lĩnh vực lại có các luật chuyên ngành, trong đó cũng quy định về quản lý đầu tư như Luật Dầu khí, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Nhà ở, v.v..

Theo cách tiếp cận này thì hiện tại trong hệ thống chưa có luật điều chỉnh các hoạt động đầu tư không có hoạt động xây dựng và đầu tư không nhằm mục đích kinh doanh và có rất nhiều nội dung trùng lặp trong các văn bản quy phạm pháp luật nêu trên. Như vậy, rõ ràng là hiện nay đang thiếu một văn bản luật thống nhất về đầu tư công. Các quy định hiện hành có ở nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau, nhưng một mặt chưa đầy đủ, cụ thể và mặt khác chông chéo và thậm chí mâu thuẫn, nên gây ra nhiều khó khăn, vướng mắc cho việc áp dụng và thi hành.

Việc phân loại dự án đầu tư trong hệ thống văn bản pháp luật đầu tư và xây dựng nhằm hai mục đích quản lý khác nhau: theo Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng thì nhằm mục đích quản lý việc huy động, phân bổ và quản lý sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước; theo Luật Xây dựng và Nghị định số 12/2009/NĐ-CP thì nhằm mục đích quản lý chung về quy mô xây dựng công trình (đối với mọi nguồn vốn đầu tư);

Phạm vi điều chỉnh các văn bản về quản lý đầu tư thường không hoàn chỉnh theo quá trình đầu tư mà được "cắt" ra theo từng khâu. Quá trình đầu tư bao gồm những bước kế tiếp nhau, có liên quan mật thiết với

nhau: kế hoạch đầu tư, chuẩn bị chương trình/dự án đầu tư, thực hiện đầu tư (xây dựng, mua sắm, thuê, v.v..), vận hành, khai thác, sử dụng dự án/tài sản được đầu tư. Thực chất của hoạt động đầu tư xây dựng cơ bản là quá trình bỏ vốn để thực hiện các công việc cần thiết nhằm tạo ra tài sản cố định đáp ứng yêu cầu sử dụng và hiệu quả đầu tư được thể hiện ở kết quả khai thác sử dụng các tài sản cố định này. Việc quy định quản lý cho từng khâu theo một văn bản riêng, thậm chí cả văn bản không phải quy phạm pháp luật dẫn tới thiếu tính logic trong quản lý một quá trình hoàn chỉnh và không ít trường hợp, các quy định trong các văn bản không thống nhất hoặc không rõ ràng trách nhiệm của các chủ thể quản lý. Ví dụ, tình trạng đầu tư thiếu tập trung, chậm tiến độ, kém hiệu quả trong nhiều trường hợp là do không bảo đảm tính khả thi của dự án về nguồn vốn (cân đối vốn và thời gian thực hiện), quy định về quản lý khai thác dự án không gắn với trách nhiệm thu hồi vốn. Ví dụ ở một số đạo luật như :

- Luật Xây dựng 2003 được ban hành và các nghị định hướng dẫn Luật này đã tạo ra cơ sở pháp lý riêng để quản lý hoạt động xây dựng đối với các dự án có các công trình xây dựng. Luật Xây dựng không bao gồm các nội dung về quản lý đầu tư như: kế hoạch đầu tư, phân bổ và quản lý vốn và các nguồn lực đầu tư qua các chương trình và dự án đầu tư, tổ chức quản lý quá trình đầu tư từ khâu quy hoạch, kế hoạch đến khâu quản lý khai thác, sử dụng các dự án, kiểm tra, giám sát, đánh giá các dự án đầu tư để đảm bảo hiệu quả đầu tư.

- Luật Đầu tư 2005 điều chỉnh những vấn đề quyền, nghĩa vụ của nhà đầu tư, trình tự thủ tục thực hiện đầu tư của các đối tượng đầu tư kinh doanh (là các nhà đầu tư, các doanh nghiệp) trong quan hệ giữa nhà đầu tư với Nhà nước nên không đề cập đến những yêu cầu về lập, duyệt và quản lý thực hiện và khai thác dự án của các nhà đầu tư.

- Đối với các dự án đầu tư bằng vốn nhà nước, các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành chưa đề cập tới khâu quản lý sử dụng khai thác dự án, riêng tài sản nhà nước ở các cơ quan được điều chỉnh bằng Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước, nhưng không quy định về kế hoạch và thực hiện đầu tư.

- Trong các vấn đề cụ thể của các văn bản hiện hành còn có những nội dung chưa rõ, chưa đủ, quy định chưa nhất quán trong các văn bản pháp luật về việc phân định trách nhiệm của các chủ thể tham gia vào quá trình quản lý đầu tư, chưa đảm bảo sự rõ ràng, chặt chẽ và hiệu quả đối với từng nhiệm vụ trong hoạt động đầu tư xây dựng cơ bản, đặc biệt là đối với đầu tư sử dụng vốn nhà nước.

Thiếu tính ổn định, nhất quán về chính sách

Các văn bản hiện hành, kể cả văn bản quy phạm pháp luật và văn bản điều hành liên quan đến đầu tư công, không ổn định, thường xuyên thay đổi, đặc biệt là các văn bản dưới luật. Rất nhiều nghị định của Chính phủ sau khi ban hành trong một thời gian ngắn lại phải sửa đổi, bổ sung. Cách tiếp cận này cũng dẫn đến tình trạng các văn bản quy phạm pháp luật về đầu tư xây dựng cơ bản thiếu tính hệ thống, mang tính chấp vá, manh mún.

Tình trạng hiện nay là các quy định pháp luật và chính sách về đầu tư công phân tán, chấp vá, không nhất quán không chỉ gây khó khăn cho việc triển khai thực hiện các dự án đầu tư công trong thực tế, mà còn khó khăn cho chính công tác quản lý, thanh tra, kiểm tra của các cơ quan có trách nhiệm. Chính sách đầu tư công trong các quy định pháp luật hiện hành chưa thể hiện tính nhất quán và quan điểm định hướng của Nhà nước về đầu tư công. Các chính sách và quy định hiện nay chủ yếu là các chính sách ngắn hạn, chỉ phát huy tác dụng trong một thời gian ngắn, sau một thời gian thực hiện đã không còn phù hợp với tình hình thực tế

nữa. Việc thay đổi chính sách liên tục do chính sách không theo kịp với các vấn đề phát sinh trong thực tiễn, thiếu tính dự báo, chưa được nghiên cứu thấu đáo đã gây khó khăn cho các chủ đầu tư trong việc triển khai các dự án đầu tư, cũng như khó khăn cho chính các cơ quan quản lý dự án đầu tư ở trung ương và địa phương.

Một số dẫn chứng cụ thể như sau:

- Trước khi Luật Xây dựng có hiệu lực (ngày 1/7/2004), hoạt động đầu tư không phân biệt đầu tư có xây dựng công trình hay không có xây dựng công trình, trong đó có cả dự án sử dụng vốn nhà nước. Tất cả các dự án đều thực hiện chung một quy trình theo các văn bản do Chính phủ ban hành như: Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng ban hành kèm theo Nghị định 52/1999, Nghị định 12/2000, Nghị định 07/2003 và một số văn bản liên quan khác.

- Từ năm 2004 đến nay, Luật Xây dựng và các văn bản hướng dẫn quy định quy trình lập, thẩm định, phê duyệt và thực hiện các dự án đầu tư xây dựng. Tuy nhiên, các văn bản hướng dẫn này lại thay đổi liên tục như: Nghị định 16/2005, Nghị định 112/2006, Nghị định 12/2009, Nghị định 83/2009. Các hướng dẫn về quản lý chi phí đầu tư xây dựng công trình cũng được sửa đổi thường xuyên tại các văn bản của Chính phủ như: Nghị định 99/2007, Nghị định 03/2008, Nghị định 112/2009.

- Từ năm 2006 đến nay, theo Luật Đầu tư và các văn bản hướng dẫn quy định quy trình của mọi hoạt động đầu tư nhằm mục đích kinh doanh, không phân biệt dự án đầu tư có công trình xây dựng hay dự án đầu tư không có công trình xây dựng.

- Đồng thời, các hoạt động đầu tư sử dụng vốn NSNN đều phải chịu sự điều chỉnh của Luật NSNN và các văn bản hướng dẫn. Ví dụ hoạt động tạm ứng vốn trong đầu tư công trước đây được thực hiện một cách tràn lan, thiếu kiểm soát chặt chẽ (quy định

trước đây cho phép tạm ứng đến 85% tổng gói thầu). Từ khi có Quyết định 36 và Chỉ thị 1792 hoạt động tạm ứng vốn được siết chặt hơn, theo Quyết định 36, chủ đầu tư chỉ được phép tạm ứng tối đa không quá 50% kế hoạch, nhưng theo Chỉ thị 1792 chỉ được tạm ứng 30% kế hoạch. Các quy định không ổn định và nhất quán về thẩm quyền khiến cho các chủ đầu tư lúng túng, ví dụ năm 2011 gói thầu là 50 tỷ nếu thực hiện theo Quyết định 36 thì chủ đầu tư được tạm ứng tối đa 25 tỷ và mới tạm ứng 20 tỷ trên thực tế thì theo Chỉ thị 1792 trong năm 2012 chủ đầu tư có còn được tạm ứng 5 tỷ nữa hay không?

- Các dự án đầu tư sử dụng vốn NSNN từ 30% trở lên có các hoạt động đấu thầu để lựa chọn nhà thầu cung cấp dịch vụ tư vấn, mua sắm hàng hoá, xây lắp đối với gói thầu thì sẽ phải thực hiện quy trình theo quy định của Luật Đấu thầu và các văn bản hướng dẫn.

- Ngoài ra, các dự án đầu tư sử dụng vốn NSNN còn phải tuân thủ các quy định pháp luật liên quan khác khi triển khai dự án như: Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn, Luật Quản lý và sử dụng tài sản nhà nước, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, Luật Phòng, chống tham nhũng,...

Thiếu rõ ràng, minh bạch

Xét theo tiêu chí minh bạch thì nhiều quy định pháp luật hiện hành về đầu tư công chưa đạt được. Bởi vì minh bạch thì phải bảo đảm yêu cầu thể hiện rõ ràng về mục tiêu chính sách và các biện pháp cụ thể, khả thi để thực hiện chính sách đó. Bên cạnh đó, các quy định về đầu tư công hiện nay chưa đủ độ rõ ràng, tạo điều kiện cho các chủ thể được pháp luật cho phép tiếp cận thuận lợi để thực hiện các quyền tham gia, quản lý, giám sát trong quá trình hình thành và thực thi các quy định này. Ví dụ như một số quy định sau đây:

- Luật Đất đai quy định sau khi đạt được thoả thuận về địa điểm, nhà đầu tư sẽ lập hồ sơ thuê đất hoặc giao đất. Nhà đầu tư chỉ có thể hoàn chỉnh bộ hồ sơ thuê đất hoặc giao đất sau khi được Sở Tài nguyên và Môi trường thẩm tra về nhu cầu sử dụng đất; có quyết định đầu tư (dự án đầu tư bằng NSNN); có Giấy phép đầu tư hoặc Giấy chứng nhận đầu tư (đối với dự án đầu tư nước ngoài). Như vậy, các luật này vẫn chưa làm rõ điều kiện đối với các dự án đầu tư có nguồn vốn hỗn hợp bao gồm cả vốn NSNN và các nguồn vốn khác thì có phải thẩm tra lại nhu cầu sử dụng đất hay không, vì Giấy chứng nhận đầu tư cấp cho cả dự án có vốn đầu tư nước ngoài và dự án trong nước.

- Luật Đầu tư và các văn bản hướng dẫn chưa quy định rõ thông tin về địa điểm đầu tư trong thủ tục đầu tư là những thông tin gì, có xác nhận của cơ quan nào, nên gây khó khăn cho chủ đầu tư trong việc tiếp cận mặt bằng đất đai cho dự án. Mặt khác, quy định về thủ tục Giấy chứng nhận đầu tư và phê duyệt dự án đầu tư xây dựng công trình thì không rõ thực hiện thủ tục nào trước, thủ tục nào sau.

- Nghị định 12/2007 và Nghị định 83/2009 quy định: Người quyết định đầu tư có trách nhiệm bố trí đủ vốn theo tiến độ thực hiện dự án, nhưng không quá 3 năm đối với dự án nhóm C, không quá 5 năm đối với dự án nhóm B. Tuy nhiên, quy định này lại không nói rõ thời hạn 3 năm hay 5 năm kể từ thời điểm nào: từ khi có chủ trương hay khi khởi công. Thực tế khoảng cách từ khi phê duyệt chủ trương đến khi khởi công có khi từ 1-2 năm nên khó ràng buộc trách nhiệm bố trí vốn của người quyết định đầu tư.

- Quy trình đầu tư các dự án đầu tư công không có công trình chưa được quy định rõ ràng, cụ thể. Trên thực tế, các đơn vị thường phải vận dụng quy định về quản lý đầu tư tại Nghị định 12/2009 hướng dẫn Luật Xây

dựng, nhưng Nghị định này chủ yếu tập trung cho lĩnh vực đầu tư có xây dựng công trình, không phù hợp với hoạt động đầu tư trong lĩnh vực khác. Ví dụ như dự án trồng cao su của Tập đoàn Công nghiệp cao su Việt Nam có tỷ lệ vốn đầu tư xây dựng chỉ chiếm 30%, phân đầu tư trong nông nghiệp chiếm đến 70% tổng cơ cấu vốn đầu tư. Do đó, nếu áp dụng quy trình quản lý đầu tư các dự án có xây dựng công trình sẽ phát sinh rất nhiều vướng mắc. Ví dụ như Nghị định 12/2009 không cho phép điều chỉnh tổng mức đầu tư trong quá trình thực hiện dự án vì yếu tố trượt giá đã được tính toán khi lập dự toán ban đầu. Tuy nhiên, do đặc thù của đầu tư trồng cao su là thời gian đầu tư kéo dài nhiều năm, sau thời gian dài không thể không điều chỉnh tổng mức đầu tư vì chi phí phát sinh ngoài dự toán rất lớn trong thời gian đầu tư.

- Các Luật: Đầu tư, Xây dựng, Đất đai, Bảo vệ môi trường đều quy định về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc thẩm định dự án trước khi được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Tuy nhiên, do quy định chưa rõ ràng về chế độ chịu trách nhiệm (tập thể và cá nhân) và chế tài nên việc kiểm soát chất lượng dự án chưa được bảo đảm.

- Các quy định về phân cấp trong quyết định đấu thầu là cần thiết, tuy nhiên hiện nay thiếu các hướng dẫn thống nhất về tiêu chuẩn làm căn cứ cho người quyết định chỉ định thầu, đồng thời làm cơ sở cho thanh tra, kiểm tra sau này.

- Theo quy định về tạm ứng vốn thì Kho bạc Nhà nước chỉ cho tạm ứng vốn theo tỷ lệ % của toàn bộ gói thầu đó, nhưng trong một dự án có nhiều gói thầu tư vấn, gói thầu giám sát, gói thầu giải phóng mặt bằng... thì có thể có gói thầu sẽ được tạm ứng nhiều, có gói thầu tạm ứng ít tùy thuộc vào cơ chế xin - cho giữa chủ đầu tư với các nhà thầu.

Trùng lặp, chồng chéo, mâu thuẫn

Bất cập lớn nhất trong các quy định về

đầu tư công hiện nay là các quy định không thống nhất, chồng chéo, thậm chí mâu thuẫn nhau gây khó khăn lớn cho quá trình triển khai thực hiện chính sách đầu tư công cũng như cho công tác quản lý của Nhà nước. Các bất cập này thể hiện chủ yếu trong một số vấn đề sau đây:

- Vấn đề xác định vốn nhà nước trong các dự án đầu tư sử dụng vốn nhà nước được quy định trong nhiều văn bản pháp luật như Luật Đấu thầu, Luật Xây dựng, Luật Đầu tư... Như vậy, khái niệm vốn nhà nước được xác định không thống nhất và không đủ rõ là bao gồm những loại vốn nào, gây ra những cách hiểu về phạm vi vốn nhà nước khác nhau, nên việc áp dụng các quy định về dự án sử dụng vốn nhà nước cũng không thống nhất. Ví dụ như cách hiểu khác nhau về vốn nhà nước trong các dự án của các công ty cổ phần mà vốn nhà nước chiếm trên 50% vốn điều lệ thì được xác định thế nào, có phải bắt buộc thực hiện đấu thầu theo Luật Đấu thầu hay không. Bất cập này kéo dài trong quá trình thực hiện các dự án đầu tư phát triển của các doanh nghiệp nhà nước đến nay vẫn chưa có văn bản nào giải quyết.

- Pháp luật quy định về thủ tục đầu tư dự án, trong đó có những điểm không thống nhất về: lập, thẩm định, phê duyệt dự án đầu tư, phân loại dự án đầu tư (một bên dựa trên cơ sở quy mô tổng mức vốn đầu tư, một bên dựa trên cơ sở quy mô xây dựng công trình), quản lý thực hiện dự án đầu tư, thanh, quyết toán vốn đầu tư;

- Các quy định về thẩm định dự án đầu tư xây dựng công trình không thống nhất giữa Luật Xây dựng và Luật Phòng cháy, chữa cháy. Cụ thể là Luật Xây dựng quy định: Người quyết định đầu tư tự chịu trách nhiệm về việc thẩm định thiết kế cơ sở và các nội dung khác của dự án khi thẩm định dự án đầu tư xây dựng công trình để phê duyệt dự án. Trong trường hợp cần thiết, người quyết định đầu tư gửi hồ sơ lấy ý kiến các cơ quan liên quan về thiết kế cơ sở. Tuy

nhiên, Luật Phòng cháy, chữa cháy lại quy định: Người có thẩm quyền phê duyệt quy hoạch hoặc quyết định đầu tư chịu trách nhiệm tổ chức thẩm định và phê duyệt thiết kế phòng cháy, chữa cháy. Khi thẩm định quy hoạch hoặc dự án đầu tư phải có ý kiến của cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền về phòng cháy và chữa cháy.

- Quy định về quản lý dự án chưa thống nhất, chồng chéo. Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng có hiệu lực đối với cả dự án có xây dựng công trình và dự án đầu tư không có xây dựng công trình, các dự án mua sắm máy móc, thiết bị không có máy móc. Riêng các dự án đầu tư xây dựng công trình còn phải thực hiện theo Nghị định 12/2009 (trước đây là Nghị định 16/2005) về các nội dung quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình. Tuy nhiên, Luật Xây dựng hiện hành và các Nghị định 16/2005 và Nghị định 99/2007 hướng dẫn thi hành Luật Xây dựng lại có nhiều nội dung cũng quy định về quản lý dự án có công trình xây dựng và không có công trình xây dựng, nhưng những nội dung này chưa đầy đủ như Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng. Cụ thể là không có các quy định về kế hoạch đầu tư; trách nhiệm quản lý các dự án theo nguồn vốn; giám sát, đánh giá đầu tư quy định tại Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng. Thực tế là các quy định về kế hoạch đầu tư, trách nhiệm quản lý các dự án đầu tư theo nguồn vốn, giám sát đánh giá đầu tư trong Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng vẫn có hiệu lực đối với các dự án có xây dựng công trình tại Chương III Luật Xây dựng. Như vậy, tất cả các dự án đầu tư sử dụng vốn nhà nước đều phải thực hiện các quy định về kế hoạch đầu tư; trách nhiệm quản lý các dự án đầu tư theo nguồn vốn; giám sát, đánh giá đầu tư theo Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng. Mặt khác, cùng một dự án đầu tư sử dụng vốn nhà nước thì ngoài các quy định nêu trên phải tuân thủ cả các quy định khác ở 2 văn bản quy phạm pháp luật khác nhau: đối

với dự án đầu tư không có công trình xây dựng, các dự án mua sắm máy móc, thiết bị không có xây lắp thì vẫn thực hiện theo Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng; còn đối với các dự án đầu tư xây dựng công trình thì vẫn thực hiện theo các quy định của Chương III Luật Xây dựng và các văn bản hướng dẫn thi hành. Các văn bản này đang cùng tồn tại và có những quy định gây ra cách hiểu khác nhau, thậm chí mâu thuẫn nhau, gây khó khăn, vướng mắc cho việc áp dụng và thi hành các dự án đầu tư công.

- Các quy định về giám sát và đánh giá đầu tư cũng không thống nhất. Theo Nghị định 12/2009, dự án sử dụng vốn nhà nước trên 50% tổng mức đầu tư thì phải được giám sát, đánh giá đầu tư. Đối với dự án sử dụng vốn khác, việc giám sát, đánh giá đầu tư do người quyết định đầu tư quyết định. Tuy nhiên, Luật Xây dựng lại quy định việc giám sát, đánh giá dự án đầu tư xây dựng công trình phù hợp với từng loại nguồn vốn. Cụ thể là: Đối với dự án sử dụng 30% vốn nhà nước trở lên, cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện giám sát, đánh giá toàn bộ quá trình đầu tư theo nội dung và các tiêu chí đã được phê duyệt. Đối với các dự án sử dụng vốn khác, cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện giám sát, đánh giá về mục tiêu, sự phù hợp với các quy hoạch liên quan, việc sử dụng đất, tiến độ đầu tư và bảo vệ môi trường. Còn theo quy định của Nghị định 113/2009 thì nội dung giám sát, đánh giá đầu tư của các dự án có vốn nhà nước trên 30% khác với các dự án đầu tư khác. Điều đó, cho thấy sự chồng chéo trong các quy định pháp luật hiện hành về giám sát, đánh giá đầu tư trong lĩnh vực đầu tư xây dựng, làm cho các chủ đầu tư cùng lúc phải thực hiện nhiều yêu cầu quản lý, giám sát của nhiều cơ quan có thẩm quyền khác nhau, rất phiền hà trong các thủ tục báo cáo, giải trình.

- Việc ban hành nhiều loại quy hoạch khác nhau trên cùng một lãnh thổ dẫn đến

sự chồng lấn, khó khăn khi thực hiện các loại quy hoạch đó. Ví dụ như các loại quy hoạch tổng thể hệ thống khí, quy hoạch kho dự trữ quốc gia đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt nhưng lại khó triển khai được trên thực tế vì không khớp với các loại quy hoạch khác của địa phương như quy hoạch sử dụng đất. Trong khi đó, do đặc thù của các sản phẩm này là yêu cầu về vị trí phù hợp làm cảng, kho bãi rất cao, khó tìm được vị trí phù hợp để xây dựng công trình, đây cũng là các dự án đầu tư công.

- Quy định về hoạt động báo cáo đầu tư được hướng dẫn bởi nhiều cơ quan khác nhau như: Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Xây dựng, Bộ quản lý chuyên ngành với nhiều loại biểu mẫu báo cáo đầu tư khác nhau, thêm nhiều thủ tục cho địa phương trong quá trình báo cáo. Các biểu mẫu hiện nay không thống nhất về hình thức, chưa khoa học về nội dung. Việc cùng tồn tại nhiều báo cáo khác nhau thì số liệu thống kê của các cơ quan nhận được báo cáo cũng khác nhau, không thống nhất, ảnh hưởng đến việc quản lý và sử dụng thông tin, gây khó khăn cho việc kiểm tra và thực hiện.

- Việc thực hiện quyết toán công trình không áp dụng thống nhất giữa các quy định của Luật Xây dựng và Luật Đấu thầu. Hiện nay, Luật Xây dựng quy định hợp đồng trọn gói, bù giá nhân công trên cơ sở thoả thuận giữa hai bên. Tuy nhiên, trong quá trình kiểm toán thì Kiểm toán Nhà nước lại áp dụng Luật Đấu thầu, không công nhận quy định này.

Chưa bảo đảm tính khả thi

Một số quy định hiện nay chưa đáp ứng yêu cầu về tính khả thi, cũng cản trở việc thực hiện chính sách đầu tư công. Cụ thể như sau:

- Các quy định về việc ứng trước vốn NSNN, vốn trái phiếu chính phủ và các nguồn vốn khác còn chung chung, chưa cụ

thể nên khó áp dụng trong thực tế. Ví dụ: Nghị định 60/2003 hướng dẫn Luật NSNN chỉ quy định chung cho các trường hợp được ứng trước dự toán ngân sách năm sau, bao gồm cả chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên; quy định về giới hạn mức ứng trước theo ngành và lĩnh vực; phân công trách nhiệm giữa Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính trong việc đề xuất, thực hiện và bố trí kế hoạch để hoàn ứng; giao nhiệm vụ cấp chính quyền địa phương quyền quyết định ứng và thu hồi các khoản chi ứng trước. Tuy nhiên, Nghị định này chưa quy định về các lĩnh vực ưu tiên và thứ tự ưu tiên trong trường hợp nhu cầu vốn ứng lớn. Đối với các dự án được ứng vốn thì trong Nghị định chỉ quy định các dự án công trình quốc gia và công trình xây dựng cơ bản nhóm A đủ điều kiện thực hiện quy định về quản lý đầu tư và xây dựng, đang thực hiện và cần phải đẩy nhanh tiến độ. Đối với các dự án nhóm B, C không có quy định cụ thể mà gộp chung vào các nhiệm vụ quan trọng, cấp bách được xác định thuộc dự toán ngân sách năm sau, nhưng phải thực hiện ngay trong năm nay mà chưa được bố trí dự toán và nguồn dự phòng không đáp ứng được. Vì vậy, cần có quy định ưu tiên ứng trước vốn cho các dự án hoàn thành và các dự án có khối lượng thanh toán lớn nhưng chưa được bố trí đủ vốn để thanh toán, không ứng trước vốn cho các dự án xây dựng trụ sở cơ quan, dự án mới chưa khởi công. Ngoài ra, quy định về mức ứng trước vốn không vượt quá 20% dự toán chi ngân sách theo từng lĩnh vực tương ứng năm hiện hành đã giao hoặc số kiểm tra dự toán chi ngân sách năm sau đã thông báo cho cơ quan, đơn vị đó cũng chưa phù hợp với thực tế ở một số dự án cần linh hoạt đáp ứng về vốn theo tiến độ, có thể làm chậm khả năng triển khai dự án.

- Về dự án, công trình quan trọng quốc gia trình Quốc hội chủ trương đầu tư, thì Nghị quyết 49/2010 của Quốc hội có đưa ra các tiêu chí xác định dự án, công trình quan

trọng quốc gia trình Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư là dự án, công trình đầu tư tại địa bàn đặc biệt quan trọng đối với quốc gia về quốc phòng, an ninh và giao cho Chính phủ quy định tiêu chí địa bàn đặc biệt quan trọng đối với quốc gia về quốc phòng, an ninh sau khi xin ý kiến của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Tuy nhiên, đến nay Chính phủ vẫn chưa ban hành được Nghị định hướng dẫn các tiêu chí này, nên đã gây khó khăn cho các nhà đầu tư không biết dự án của mình có phải trình Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư hay không. Hơn nữa, các nhà đầu tư không thể tiếp cận danh mục địa bàn đặc biệt quan trọng đối với quốc gia về quốc phòng, an ninh vì đây là tài liệu mật.

- Trong các quy định của pháp luật về cán bộ, công chức, về phòng chống tham nhũng, lãng phí, về thanh tra, về giám sát tuy có quy định về trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân, những người có trách nhiệm liên quan đến việc ra quyết định và quản lý đầu tư công để bảo đảm hiệu quả, phòng chống tham nhũng, thất thoát vốn, tài sản của Nhà nước, song các quy định này vẫn chung chung, chưa cụ thể, chưa đi vào cuộc sống nên ít phát huy tác dụng trong quản lý, giám sát thực hiện chính sách đầu tư công.

- Nghị quyết 11 năm 2011 của Chính phủ có yêu cầu chưa khởi công các công trình, dự án mới sử dụng vốn NSNN và trái phiếu Chính phủ, trừ các dự án phòng, chống, khắc phục thiên tai cấp bách và các dự án trọng điểm quốc gia và các dự án ODA. Tuy nhiên, sau Nghị quyết 11, các cơ quan quản lý lại không có văn bản hướng dẫn thống nhất trong cả nước thế nào là “dự án mới” gây khó khăn trong quá trình thực hiện Nghị quyết. Ví dụ, dự án cải tạo, sửa chữa các công trình đã có có được coi là dự án mới hay không? Hoặc dự án xây dựng, hoàn thiện các công năng của công trình đã hoàn thành, ví dụ Bộ Giáo dục và Đào tạo có chương trình xây dựng nhà vệ sinh trong trường học được lập thành một dự án riêng

thì có được coi là dự án mới? Nếu coi đây là dự án mới và phải dừng theo Nghị quyết 11 thì rất bất cập trong việc khai thác công trình trường học đã có và cũng không phù hợp với nhu cầu cấp bách trong thực tế.

- Đấu thầu qua mạng dù đã có chính sách nhưng chưa được triển khai đại trà vì còn thiếu các quy định hướng dẫn như quy định về chữ ký điện tử.

- Theo quy định hiện hành, việc quyết toán dự án được thực hiện sau khi dự án hoàn thành. Tuy nhiên, trong thực tế các đơn vị không thể chờ đến khi dự án hoàn thành xong tất cả các hạng mục mới quyết toán toàn bộ dự án, mà thường phải quyết toán từng hạng mục theo từng năm theo chế độ tài chính, kế toán chung.

Một số quy định chưa hợp lý

- Luật Xây dựng quy định chủ đầu tư xây dựng công trình là người sở hữu vốn hoặc là người được giao quản lý và sử dụng vốn để đầu tư xây dựng công trình. Tuy nhiên, khái niệm này là không hợp lý, chưa bao quát được phạm vi những chủ thể có thể trở thành chủ đầu tư trong thực tế. Còn Nghị định 12/2009 quy định đối với dự án do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan cấp Bộ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp quyết định đầu tư, chủ đầu tư là đơn vị quản lý, sử dụng công trình. Cần sửa đổi khái niệm này cho hợp lý hơn theo hướng chủ đầu tư là người sở hữu vốn hoặc được giao quản lý và sử dụng vốn để đầu tư xây dựng công trình hoặc người được giao quản lý, sử dụng công trình.

- Luật Đấu thầu quy định về bảo đảm cạnh tranh trong đấu thầu yêu cầu nhà thầu tham gia đấu thầu các gói thầu thuộc dự án phải độc lập về tổ chức, không cùng phụ thuộc vào một cơ quan quản lý và độc lập với chính chủ đầu tư dự án. Thực tế cho thấy, quy định này không hợp lý và không áp dụng được trong các dự án có tính chuyên biệt, ví dụ như dự án trong các lĩnh vực hầm

mỏ, viển thông, dầu khí,... Các nhà thầu giỏi chuyên môn thì thường nằm cùng trong một Tổng công ty, nếu không cho phép tham gia đấu thầu thì chủ đầu tư bắt buộc phải mời các nhà thầu trong các lĩnh vực khác không chuyên sâu bằng.

- Quy định về tiêu chí hiệu quả trong chỉ định thầu cũng chưa hợp lý. Có nhiều ý kiến đề nghị bỏ vì rất khó thực hiện, việc đánh giá hiệu quả chỉ dựa trên lý thuyết, việc đánh giá hiệu quả phải chờ đến lúc thực hiện xong dự án mới biết được hiệu quả thực sự. Trong thực tế thường các gói thầu dưới hạn mức chỉ định thầu quy định trong Luật Đấu thầu (3 tỷ đồng đối với gói thầu tư vấn, 5 tỷ đồng đối với gói thầu xây dựng) đều được chủ đầu tư đề nghị chỉ định thầu. Tuy nhiên, cũng có một số trường hợp đặc thù, chỉ có một số đơn vị có năng lực thực hiện dự án, ví dụ như đấu thầu các công trình sử dụng công nghệ, kỹ thuật cao trong khi thời gian thực hiện quá ngắn thì Luật Đấu thầu nên cho phép chỉ định thầu, sẽ hiệu quả hơn là tổ chức đấu thầu, không nên kéo dài cách thực hiện như hiện nay là xin cơ chế đặc thù đối với từng dự án.

- Các quy định hiện hành của Luật Đấu thầu chưa phân biệt dự án lớn với dự án nhỏ. Theo quy định hiện nay, dự án vốn đầu tư ít (dự án tư vấn dưới 50 triệu đồng hoặc dự án công trình dưới 500 triệu đồng) cũng phải thực hiện các thủ tục của Luật Đấu thầu thì không khuyến khích nhà thầu tham gia dự án, đồng thời góp phần kéo dài thời gian đầu tư. Đây là một trong những nguyên nhân phổ biến làm chậm tiến độ dự án đầu tư công.

- Các quy định hiện hành chỉ phù hợp với các dự án đầu tư lớn, chưa phù hợp với các dự án đầu tư nhỏ ở cấp huyện, cấp xã. Trong khi đó, nguồn nhân lực và năng lực quản lý đầu tư ở cấp huyện và cấp xã rất hạn chế và khác nhau do trình độ phát triển và đặc thù địa lý của vùng, miền và lãnh thổ.

Thực tế, ở các địa phương vùng sâu, vùng xa không có đủ nguồn nhân lực đáp ứng các điều kiện quy định của pháp luật hiện hành, đặc biệt là các quy định của Luật Xây dựng, Nghị định 12/2009/NĐ-CP và Nghị định 83/2009/NĐ-CP về Chủ đầu tư, Ban quản lý dự án, Tư vấn đầu tư, Tư vấn giám sát thi công;

- Luật Bảo vệ môi trường quy định Báo cáo đánh giá tác động môi trường phải được lập riêng và phải thẩm định, phê duyệt riêng làm phát sinh thủ tục cho nhà đầu tư. Luật này chỉ nên quy định thủ tục đánh giá tác động môi trường đối với các dự án có tác động lớn về môi trường là một khâu trong quá trình thẩm định, phê duyệt dự án. Ngoài ra, theo quy định của Luật Bảo vệ môi trường, các dự án phải lập Báo cáo đánh giá tác động môi trường và chỉ được phê duyệt, cấp phép đầu tư, xây dựng sau khi Báo cáo đánh giá tác động môi trường đã được phê duyệt. Như vậy, thời điểm lập và phê duyệt Báo cáo đánh giá tác động môi trường phải thực hiện trước khi đăng ký hoặc thẩm định dự án đầu tư, trước khi lập, phê duyệt dự án đầu tư xây dựng công trình cũng gây khó khăn cho nhà đầu tư.

- Các quy định về phân cấp đầu tư và phân cấp ngân sách có quan hệ chặt chẽ với nhau. Tuy nhiên, theo quy định của Nghị định 12/2009 hướng dẫn Luật Xây dựng thì Chủ tịch UBND các cấp được phân cấp quyết định phê duyệt dự án theo các nhóm, nhưng trên thực tế UBND cấp huyện, xã không đủ vốn nên không thể phê duyệt được dự án. Quy định hiện hành chưa đáp ứng nguyên tắc cấp nào thu ngân sách thì cấp đó được quyền quyết định, thực hiện và quyết toán dự án trong phạm vi cấp ngân sách đó. Việc phân cấp ngân sách hợp lý còn nâng cao trách nhiệm của chính quyền địa phương về ngân sách và quản lý quá trình thực hiện dự án, hạn chế việc lạm quyền của chính quyền địa phương.

- Về chế tài trong giám sát, đánh giá

đầu tư, Nghị định 113/2009 quy định các cấp có thẩm quyền không được phép điều chỉnh dự án đầu tư/Giấy chứng nhận đầu tư đối với các dự án không thực hiện giám sát, đánh giá đầu tư thường kỳ theo quy định. Việc quy định chế tài này là khá cứng nhắc. Theo Luật Đầu tư, việc điều chỉnh dự án đầu tư được thực hiện khi nhà đầu tư có nhu cầu điều chỉnh dự án đầu tư liên quan đến mục tiêu, quy mô, địa điểm, hình thức, vốn, thời hạn dự án nhà đầu tư phải thực hiện thủ tục đăng ký hoặc thẩm tra điều chỉnh dự án đầu tư. Trong thực tế, một số trường hợp cần điều chỉnh dự án đầu tư vì việc điều chỉnh đó mang lại lợi ích cho nhà đầu tư và lợi ích chung thì việc không cho phép điều chỉnh dự án đầu tư/Giấy chứng nhận đầu tư là không phù hợp, nên tìm các biện pháp chế tài khác để xử lý trong giám sát, đánh giá đầu tư.

- Về mô hình quản lý dự án, theo Nghị định 12/2009 chủ đầu tư tự quyết định và chịu trách nhiệm về mô hình quản lý dự án, nhưng thực tế, nhiều chủ đầu tư yếu cả về

năng lực và trách nhiệm nên thường thuê tư vấn dự án và phó mặc cho tư vấn quản lý dự án, mà thiếu kiểm tra, giám sát của chủ đầu tư cũng như của các cơ quan quản lý chuyên môn, nên chất lượng dự án không bảo đảm.

- Từ năm 2010 đến nay, một số trường hợp DNNN được giao nhiệm vụ đầu tư cơ sở hạ tầng như điện, đường, trường, trạm tại địa điểm đầu tư, nhưng các DNNN thực hiện nhiệm vụ này không được là đầu mối ghi ngân sách, DNNN phải tự bỏ tiền của doanh nghiệp để thực hiện, trong khi đúng ra đây là nhiệm vụ chi của NSNN.

Những tồn tại trong chính sách đầu tư công như phân tích trên cho thấy, nhu cầu hoàn thiện thể chế đầu tư công là rất cấp bách trong bối cảnh hiện nay. Đây là một quá trình rất khó khăn, liên quan đến trách nhiệm của nhiều cơ quan nhà nước (kể cả cơ quan lập pháp và hành pháp, thực thi), đòi hỏi công tác phối hợp về chính sách một cách chặt chẽ, đổi mới tư duy quản lý kinh tế theo hướng bảo đảm khách quan, vì lợi ích chung của đất nước ■

Thực trạng và giải pháp...

(Tiếp theo trang 20)

tiêu về chất lượng sống ở địa phương v.v..

Thứ ba, phải cân nhắc lợi ích vùng trong phân bố và sử dụng vốn đầu tư nhà nước. Thiết lập cơ cấu phối hợp vùng trong xác định và lựa chọn các dự án đầu tư; trong khi nguồn vốn còn hết sức hạn chế, cần dành nhiều vốn đầu tư hơn cho các cơ quan trung ương quản lý, thực hiện các dự án đầu tư vì lợi ích chung của quốc gia, của các vùng kinh tế.

Thứ tư, giá của vốn, hiệu quả kinh tế - xã hội của sử dụng vốn và tính khan hiếm của vốn đầu tư phải là những yếu tố chi phối tất cả các cơ quan, đơn vị trong đề xuất,

thẩm tra, thẩm định, phê duyệt dự án đầu tư và quyết định đầu tư. Với những thay đổi như dự kiến, chưa bảo đảm đạt được mức hiệu quả kinh tế - xã hội cao nhất có thể được. Tức là, các dự án được lựa chọn và quyết định đầu tư trong số vốn cân đối được có thể chưa phải là những dự án thuộc loại có hiệu quả kinh tế - xã hội cao nhất. Kinh nghiệm các nước cho thấy để giải quyết vấn đề này, cần có hai điều kiện. Một là, như trên đã nói, chức năng, vai trò của Nhà nước phải đổi mới, qua đó, làm giảm một cách đáng kể số dự án đầu tư nhà nước. Hai là, phải có cơ quan độc lập thẩm định và đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội của các dự án được đề xuất; và chỉ các dự án mức hiệu quả tối thiểu mới được lựa chọn và đưa vào danh mục dự án đầu tư ■

NHỮNG KIẾN NGHỊ VỀ CHÍNH SÁCH ĐẦU TƯ CÔNG

VÕ ĐẠI LỢC*

LÊ THỊ PHƯƠNG HIỀN**

Sau rất nhiều năm soạn thảo, Dự án Luật Đầu tư công đã trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 6 và sẽ được Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ 7, tháng 6/2014. Từ những bước khởi đầu đến quá trình tham vấn chính sách, nhiều chính sách trọng yếu đã được Chính phủ đề xuất đưa vào Dự án Luật.

Gắn chính sách đầu tư công với chính sách điều hành kinh tế vĩ mô

Dự thảo Luật Đầu tư công ban đầu xác định phạm vi của Luật này là áp dụng cho tất cả các dự án thuộc lĩnh vực công ích không có khả năng sinh lợi, hay nói một cách khác là không nhằm mục đích thu lợi nhuận, không phụ thuộc vào nguồn vốn đầu tư là từ ngân sách nhà nước (NSNN) hay từ phía nhà đầu tư tư nhân. Tuy nhiên, ngoại trừ đối với các công trình an ninh quốc phòng và an sinh xã hội, hầu hết các hoạt động đầu tư công hiện nay đều mang tính kinh tế, tức là phục vụ phát triển kinh tế ở cấp độ vĩ mô như làm đường giao thông, xây cầu, bình ổn giá, kích cầu mua sắm,... Mặc dù các hoạt động đầu tư công này không tạo ra lợi nhuận một cách trực tiếp nhưng gián tiếp tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp và người dân đạt được mục tiêu sinh

lợi trong quá trình kinh doanh.

Qua quá trình tham vấn, Dự thảo cuối cùng đã có sự điều chỉnh khi không đưa cụm từ “không nhằm mục đích thu lợi nhuận” vào định nghĩa đầu tư công. Đây là một sự thay đổi tích cực trong quá trình xây dựng văn bản pháp quy khi ban soạn thảo đã loại bỏ những khái niệm chưa chính xác. Sự nhất quán khái niệm này đã dẫn tới sự nhất quán quan điểm rằng: đối với hoạt động đầu tư công mang tính kinh tế, chính sách đầu tư công phải là một bộ phận của chính sách điều hành kinh tế vĩ mô. Đối với các hoạt động đầu tư công không mang tính kinh tế như an ninh quốc phòng, bên cạnh những điểm chung với đầu tư công có tính kinh tế, sẽ có những điểm riêng cần được điều chỉnh riêng biệt. Tuy nhiên, hiện nay Dự thảo Luật chưa có những điều khoản nào phản ánh sự điều chỉnh riêng biệt này, khiến cho Luật

* TSKH. Nguyên Viện trưởng Viện kinh tế thế giới.

** Công ty Cổ phần tư vấn đầu tư và phát triển Quang Minh.

đường như chủ yếu dành cho các dự án đầu tư công mang tính kinh tế.

Để làm rõ định hướng chính sách cơ bản của Dự án Luật Đầu tư công, cần xác định chính sách đầu tư công theo hướng giảm dần tích lũy tăng trưởng GDP, gắn với tái cơ cấu nền kinh tế. Cụ thể: Cần giảm mức tích lũy hiện nay từ 40% xuống còn 30% trong vòng 5-10 năm tới; Giữ ổn định gánh nặng thuế, giảm tỷ lệ huy động GDP vào ngân sách; Đổi mới chính sách tài khoá theo hướng chi tiêu tiết kiệm, tăng cường công khai, minh bạch, nâng cao trách nhiệm giải trình, giám sát; Thay đổi cơ cấu đầu tư ngân sách theo hướng giảm đầu tư vào kinh tế, tăng đầu tư vào phúc lợi xã hội bảo đảm các tiêu chí vì lợi ích của người dân, liên kết giữa các vùng và phát triển bền vững; Tập trung đầu tư công cho kinh tế ở một số địa bàn ít trọng điểm, có tính đột phá và lan toả, nhanh phát huy tác dụng; Quản lý chặt tín dụng nhà nước theo hướng bổ sung các quy định hiện hành về quản lý nợ công về trách nhiệm quản lý đầu tư công có nguồn gốc nợ công kể cả trong và ngoài nước; Giảm đầu tư của doanh nghiệp nhà nước (DNNN), cả về số lượng DNNN và số lượng dự án đầu tư công, cần bổ sung các quy định nhằm buộc các DNNN thoái vốn nhà nước khỏi các lĩnh vực mà Nhà nước không cần nắm giữ; Bổ sung các quy định về trách nhiệm đối với quyết định đầu tư công của DNNN, trong đó bao gồm trách nhiệm của người đại diện thực hiện quyền chủ sở hữu phần vốn góp của Nhà nước trong doanh nghiệp, trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước và trách nhiệm của Hội đồng quản trị; Kiểm soát chủ trương đầu tư công, đảm bảo loại bỏ các chủ trương đầu tư công kém hiệu quả, áp dụng các quy chuẩn quốc tế về quản trị đầu tư công

Thống nhất pháp luật về đầu tư công

Với tư cách là một nhà đầu tư ở quy mô quốc gia, Nhà nước cần có các công cụ

nhằm nâng cao tính hiệu quả của dự án đầu tư ở tất cả các khâu căn bản của dự án. Hiện nay, các công cụ điều chỉnh bằng luật đối với dự án đầu tư công đã được thể hiện một phần nào tại các luật như Luật NSNN, Luật Xây dựng, Luật Đầu tư hiện hành, nhưng chủ yếu giải quyết vấn đề tuân thủ đúng quy trình nhằm tránh thất thoát tại các khâu thực hiện dự án đầu tư hơn là có tính nâng cao hiệu quả của hoạt động đầu tư. Tuy nhiên, tại các luật này, có nhiều yếu tố quan trọng ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư trong khâu lập kế hoạch dự án chưa được đề cập đến. Một số công trình lớn của quốc gia như quốc lộ, cảng biển nước sâu, sân bay, điện, khu kinh tế..., chủ trương thường được đưa ra dựa trên sự quyết đoán của lãnh đạo cấp trung ương và rất khó khăn trong việc xác định tính đúng đắn từ giai đoạn lập kế hoạch ban đầu. Có những con đường cần được cải tạo, mở rộng ngay nhưng chưa được làm. Đơn cử như hai tuyến quan trọng nhất hiện nay là đường Hà Nội đi Hải Phòng và từ TP.Hồ Chí Minh đi Vũng Tàu chiếm tỉ trọng công nghiệp 70-80% của cả nước, nhưng hệ thống kết cấu hạ tầng vẫn lạc hậu, cũ kỹ. Nếu đầu tư vào các tuyến giao thông quan trọng này thì sẽ có thể mang lại hiệu quả ngay. Những vấn đề như vậy chưa được đề cập tại một luật hiện hành nào. Dự thảo Luật Đầu tư công đã đưa quy định về sắp xếp thứ tự ưu tiên vào các điều khoản về lập kế hoạch, hy vọng rằng các văn bản dưới luật sẽ tiếp tục triển khai theo hướng đưa ra các tiêu chí cụ thể để xếp hạng thứ tự ưu tiên cho các dự án đầu tư công.

Tại kỳ họp thứ 7, Quốc hội cũng sẽ xem xét dự án Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh, trong đó cũng điều chỉnh cả các dự án đầu tư của DNNN, Dự án Luật Đầu tư (sửa đổi) và Dự án Luật Xây dựng (sửa đổi). Vì vậy, cần thống nhất phạm vi điều chỉnh, đối tượng điều chỉnh và quy trình quản lý, giám sát đối

với Dự án Luật Đầu tư công với các dự án Luật này nhằm bảo đảm khung pháp lý đồng bộ, thống nhất quản lý dự án đầu tư công, tránh việc quy định phân tán, gây ra cách hiểu khác nhau, khó áp dụng pháp luật. Đặc biệt cần chú ý một số điểm sau:

- Việc thống nhất ban hành một đạo luật về đầu tư công là sự cần thiết nhằm điều chỉnh toàn bộ quy trình của dự án đầu tư công, kể cả dự án đầu tư công của DNNN là rất cần thiết và cấp bách. Trong đó cần quản lý chặt chẽ từ khâu xây dựng kế hoạch đầu tư công, quản lý vốn và các nguồn lực đầu tư công qua các chương trình và dự án đầu tư, tổ chức quản lý quá trình đầu tư từ khâu quy hoạch, kế hoạch đến quản lý, khai thác sử dụng dự án, kiểm tra, giám sát, đánh giá hiệu quả các dự án để bảo đảm hiệu quả và chất lượng của các dự án đầu tư công, nhất là các dự án đầu tư xây dựng

- Việc Nhà nước bỏ vốn vào các DNNN hay bỏ vốn đầu tư thành lập mới DNNN để thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội cần xem là hoạt động đầu tư công và thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Đầu tư công. Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh sẽ điều chỉnh hai nội dung lớn là: thứ nhất, quyền của Nhà nước - với tư cách là chủ sở hữu và quyền của người đại diện chủ sở hữu phần vốn góp của Nhà nước trong DNNN; thứ hai, quyền và nghĩa vụ của DNNN trong hoạt động đầu tư, kinh doanh, bảo toàn và phát triển vốn nhà nước ở doanh nghiệp. Tuy nhiên, đây chỉ là những quyền và nghĩa vụ mang tính đặc thù, trong mối quan hệ với chủ sở hữu - Nhà nước, các quyền và nghĩa vụ thông thường khác của các DNNN vẫn được điều chỉnh bởi Luật Doanh nghiệp.

- Các quy định về trình tự, thủ tục, thẩm định, phê duyệt các dự án đầu tư xây dựng công trình từ nguồn vốn NSNN, các quy định về đấu thầu xây dựng trong Luật Xây dựng cần chuyển sang phạm vi điều chỉnh

của Luật Đầu tư công, Luật Đấu thầu. Luật Xây dựng chỉ nên điều chỉnh các vấn đề như quy hoạch xây dựng, thiết kế xây dựng, thi tuyển kiến trúc, vật liệu, giám sát thi công, chất lượng công trình...

Giải tỏa các vướng mắc về nguồn vốn đầu tư công

Trong các chính sách về đầu tư công thì nguyên nhân cốt lõi của các bất cập bất nguồn từ vốn đầu tư công. Hiện nay Dự thảo Luật quy định: “Vốn đầu tư công quy định tại Luật này gồm: vốn NSNN, 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 NSNN, các khoản vốn vay của ngân sách địa phương để đầu tư”.

Trong quá trình soạn thảo, có đề xuất bổ sung thêm dự án có vốn hỗn hợp mà ngân sách đóng góp từ 30% trở lên vào Luật. Tuy nhiên, đề xuất này không nhận được nhiều sự ủng hộ. Lý do nằm ở chỗ các dự án thuộc danh mục này không có khả năng sinh lời trực tiếp nên đứng dưới góc độ kinh tế sẽ không có nhà đầu tư tư nhân nào thực hiện. Do tầm quan trọng của những dự án công ích phục vụ sự phát triển xã hội nói chung, Nhà nước bắt buộc phải tìm cách thực hiện bằng cách này hay cách khác. Trong điều kiện vốn đầu tư từ ngân sách còn hạn chế, Nhà nước có thể thực hiện đầu tư gián tiếp bằng các biện pháp ưu đãi (về thuế, thủ tục hành chính, bảo đảm mức lợi nhuận xác định trước của dự án hoặc giao dự án khác có lợi hơn...) dành cho các nhà đầu tư đủ để họ hoàn vốn và có lãi. Thực tế, có một số trường hợp nhà đầu tư tư nhân tự nguyện bỏ tiền đầu tư vào một số công trình công cộng không có mục đích kinh doanh như một hình thức làm từ thiện. Chúng tôi cho rằng, những trường hợp này dù là tự nguyện đầu

tư nhưng vẫn phải tuân thủ quy định của pháp luật đầu tư công.

Một nguồn vốn quan trọng của các công trình đầu tư công tại Việt Nam hiện nay là nguồn vốn ODA. Hiện nay quản lý vốn ODA quy định ở cấp Nghị định và Thông tư và được một số ý kiến cho rằng, đây là một “ma trận” văn bản¹. Vì vậy, trong Dự thảo Luật Đầu tư công lần này, các quy định quản lý vốn ODA được luật hóa nhằm tạo ra sự thống nhất từ văn bản luật xuống tới các văn bản dưới luật và các luật liên quan, tránh những quy định chồng chéo, mâu thuẫn hoặc quy định thiếu.

Mặc dù Dự thảo Luật Đầu tư công đã gọi tên tương đối đầy đủ các nguồn vốn nhưng đối chiếu với thực tiễn, còn một số nguồn vốn quan trọng không biểu hiện dưới hình thức tài chính như đất đai, tài nguyên khoáng sản, vị trí địa lý chiến lược,... chưa được đề cập đến.

Kế hoạch đầu tư công - Công cụ kiểm soát đầu tư công dàn trải

Trước tình trạng đầu tư công tràn lan, dàn trải, lãng phí, kém hiệu quả thì việc luật hoá kế hoạch đầu tư công là cần thiết trong bối cảnh hiện nay. Đây là công cụ để Nhà nước điều hành và kiểm soát hoạt động đầu tư công ở tầm vĩ mô, gắn chính sách đầu tư công với chủ trương tái cơ cấu nền kinh tế, hướng đến hiệu quả nguồn vốn, nâng cao hiệu suất, chất lượng, sức cạnh tranh và phát triển bền vững nền kinh tế. Kế hoạch đầu tư công đặc biệt quan trọng trong việc điều chỉnh quy mô đầu tư công phù hợp với nhu cầu phát triển kinh tế, xã hội trong từng thời kỳ.

Do nguồn lực đầu tư của Nhà nước là hữu hạn nên trong mỗi thời kỳ, Nhà nước

cần có chính sách ưu tiên đầu tư những lĩnh vực nhất định trong những khoảng thời gian nhất định (5 năm hoặc 10 năm). Theo đó, hoạt động đầu tư công trong thời kỳ đó chỉ tập trung cho những dự án trong danh mục ưu tiên của kế hoạch đầu tư công đã được phê duyệt. Nếu xác định chính sách đầu tư công trong 5 năm tới là tập trung giải quyết vấn đề giao thông ở các đô thị thì trên cơ sở chính sách ưu tiên này sẽ tập trung vốn cho các dự án xây dựng kết cấu hạ tầng đô thị, nâng cao năng lực vận tải công cộng,... Cần có quy định về quy trình xây dựng Danh mục đầu tư bảo đảm khách quan, tổng hợp đầy đủ các ý kiến liên quan, kể cả ý kiến của các địa phương khác và ý kiến của chuyên gia độc lập. Kế hoạch đầu tư công (trung hạn và hàng năm) cần được xây dựng trên cơ sở và gắn bó chặt chẽ với kế hoạch phân bổ ngân sách theo quy định của Luật NSNN (kế hoạch tài chính trung hạn và kế hoạch phân bổ ngân sách hàng năm) để bảo đảm kỷ luật ngân sách, tránh tình trạng quyết định đầu tư tràn lan khi chưa xác định được nguồn vốn.

Quan điểm này cũng phù hợp với khuyến nghị của các chuyên gia về việc thu hẹp phạm vi của đầu tư công, chỉ tập trung nguồn lực vào những mục tiêu ưu tiên, hạn chế đầu tư dàn trải. Tuy nhiên, để đưa ra danh mục các công trình, dự án ưu tiên được bố trí vốn đầu tư, pháp luật về đầu tư công cũng cần phải xây dựng quy trình đầu tư phù hợp, có tiêu chí đánh giá rõ ràng, thẩm định dự án đầu tư minh bạch, trung thực. Đặc biệt, các quyết định đầu tư công phải tuân thủ nguyên tắc chi phí cơ hội nhằm cải thiện chỉ số ICOR, nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế. Tuy nhiên, để bảo đảm tính

1 <http://vneconomy.vn/20140331080051463P0C9920/nhin-tu-vu-tc-ma-tran-quan-ly-oda.htm>.

khả thi, các nguyên tắc này phải được thể hiện cụ thể trong Dự thảo Luật Đầu tư công, nếu không sẽ rất khó kiểm soát.

Do vậy, nội dung của kế hoạch đầu tư công không chỉ là kế hoạch về nguồn vốn đầu tư như Dự thảo Luật Đầu tư công, mà cần là kế hoạch về phân bổ các nguồn lực khác, thực hiện chính sách tái cơ cấu nền kinh tế và thứ tự ưu tiên các dự án theo danh mục ổn định để bảo đảm các cơ quan quản lý phải thực hiện đúng các nguyên tắc cơ bản của đầu tư công, không còn dư địa cho việc quyết định đầu tư công không đúng chủ trương, định hướng chung.

Đầu tư công gắn với quy hoạch và phân cấp đầu tư

Các quy định về phân cấp đầu tư trong đầu tư công cần hoàn thiện hệ thống quản lý đầu tư công, trong đó quan trọng nhất là quy định về thẩm quyền quyết định đầu tư bởi như đã nêu, nguyên nhân chính của các bất cập trong đầu tư công hiện nay chính là từ khâu quyết định đầu tư. Cần quy định rõ thẩm quyền quyết định từng loại dự án để gắn với trách nhiệm việc thực hiện cũng như hiệu quả của các dự án đầu tư công, từ đó xác định rõ trách nhiệm nếu để xảy ra vi phạm sau này.

Hiện nay, quy mô đầu tư công chủ yếu nghiêng về phía địa phương, chi tiêu của địa phương chiếm khoảng 70% nguồn lực đầu tư của Nhà nước. Với 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, ngân sách địa phương được phân cấp khá triệt để, làm cho NSNN bị phân tán, Nhà nước trung ương không tập trung được nguồn lực để đầu tư vào các công trình, dự án lớn mang tầm quốc gia. Vì vậy, pháp luật về đầu tư công cần xác định rõ cơ chế phân cấp cho hợp lý, là cơ sở để điều hành chính sách đầu tư công một cách bền vững. Đặc biệt cần quy định cụ thể, chặt chẽ về trình tự, thủ tục và quản lý thực hiện kế hoạch đầu tư nhằm ngăn chặn, kiểm soát và đẩy lùi tình trạng đầu tư tùy tiện, dàn trải,

lộn xộn trong đầu tư, đầu tư không hiệu quả.

Để bảo đảm tính đồng bộ và thống nhất, phân cấp đầu tư cần gắn với phân cấp ngân sách, do đó cần đổi mới phương thức và cơ chế quản lý nguồn vốn đầu tư từ NSNN (phân định rõ thẩm quyền và trách nhiệm đối với ngân sách trung ương và ngân sách địa phương) trong Luật NSNN, làm cơ sở pháp lý cho việc xác định thẩm quyền quyết định cấp vốn cho đầu tư công và trách nhiệm trước pháp luật của việc ra quyết định đó. Cần có giải pháp về trách nhiệm giải trình đối với các tổ chức, đặc biệt là làm rõ trách nhiệm cá nhân đối với người ra quyết định đầu tư để khắc phục tình trạng “phân cấp trắng” như đã nêu ở phần trên. Bên cạnh đó, phân cấp đầu tư cũng như phân cấp NSNN cũng phải phù hợp với định hướng đổi mới phân cấp thẩm quyền (được thể hiện trong Dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương sẽ được Quốc hội xem xét tại kỳ họp thứ 8, năm 2014).

Gắn với giải pháp phân cấp đầu tư là quy hoạch, cần tăng cường hiệu lực, hiệu quả của hoạt động quy hoạch bằng việc xây dựng và ban hành Luật Quy hoạch, trong đó quy định cụ thể giá trị pháp lý của các quyết định quy hoạch, đặc biệt là quy hoạch, kế hoạch liên quan đến đầu tư công. Các loại quy hoạch, kế hoạch như kế hoạch tài chính trung hạn, kế hoạch đầu tư công trung hạn sau khi đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành cần được các chủ thể có thẩm quyền quyết định đầu tư các dự án đầu tư công tôn trọng và thực hiện như Luật, tránh tình trạng xem nhẹ giá trị pháp lý của quy hoạch, kế hoạch; không thực hiện hoặc sửa đổi, bổ sung quy hoạch, kế hoạch một cách tùy tiện. Trong hoạt động quy hoạch, kế hoạch cần chú trọng đến chất lượng các loại quy hoạch ngành ở trung ương và quy hoạch cấp vùng, cũng như sự tương thích giữa hai loại quy hoạch, kế hoạch này; đảm

bảo nguồn vốn đầu tư công được sử dụng một cách có hiệu quả, tránh sự chồng chéo, lãng phí trong nguồn lực đầu tư công. Trên cơ sở các dự án đầu tư công đã được xác định theo các loại quy hoạch, kế hoạch có liên quan mới phân định chủ thể có thẩm quyền quyết định đầu tư là ở cấp trung ương hay địa phương theo một số nguyên tắc như: (i) cấp nào quyết định đầu tư thì phải sử dụng ngân sách của cấp đó, đồng thời chịu trách nhiệm về việc thực hiện dự án cũng như hiệu quả của dự án đầu tư công; (ii) theo quy mô của dự án đầu tư, khả năng cân đối vốn đầu tư; (iii) theo tính chất, tầm quan trọng của dự án đầu tư, tác động ảnh hưởng của việc thực hiện dự án trong phạm vi một hay nhiều địa phương...

Cải thiện phương thức thực hiện đầu tư

Với tư cách là chủ thể của đầu tư công, Nhà nước có quyền quyết định phương thức đầu tư như thế nào cho phù hợp. Nhà nước quyết định chủ trương đầu tư dự án nhưng có thể giao cho DNNN hay doanh nghiệp tư nhân thực hiện, miễn đạt yêu cầu đề ra. Vấn đề quan trọng là xác định cơ quan nào có thẩm quyền quyết định, đó là Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ hay bộ ngành, địa phương. Qua khảo sát một số cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương cho thấy, cần tách bạch vai trò quản lý nhà nước với vai trò chủ đầu tư của các cơ quan này, nếu không các quyết định đầu tư sẽ không bảo đảm các nguyên tắc của đầu tư công như đã nêu ở trên. Cần bổ sung các quy định pháp luật cụ thể về trách nhiệm của chủ đầu tư và quy trình giám sát chủ đầu tư trong quá trình đấu thầu, giải ngân, thanh quyết toán để gắn trách nhiệm cụ thể trong từng khâu của quá trình đầu tư công.

Đối với việc đầu tư của DNNN, cần có một đạo luật riêng về sử dụng vốn nhà nước vào đầu tư, kinh doanh để điều chỉnh loại hoạt động này của DNNN theo mục tiêu Nhà nước sử dụng lực lượng DNNN để bổ

khuyết những khuyết tật của thị trường. Phạm vi đầu tư của DNNN nên tập trung ở các lĩnh vực không đem lại nhiều lợi nhuận mà tư nhân không đầu tư. Mọi hoạt động của DNNN do doanh nghiệp tự chịu trách nhiệm như các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Đối với các nhiệm vụ thực hiện dự án đầu tư công mà Nhà nước giao cho DNNN, cần có cơ chế tài chính minh bạch để tách bạch giữa hoạt động công ích và hoạt động kinh doanh của DNNN, xác định nếu DNNN lỗ thì NSNN có cơ chế đối với việc có bù lỗ hay không?

Tăng cường đánh giá hiệu quả đầu tư

Pháp luật về đầu tư công cần nhìn nhận đầu tư một cách tổng thể, đó là một quá trình từ lập dự án đầu tư, quyết định đầu tư đến sử dụng dự án đầu tư công, các khâu trong đó đều phải tính toán hiệu quả. Các quy định pháp luật hiện nay chưa đưa ra được các tiêu chí rõ ràng, cụ thể để xác định và đánh giá hiệu quả đầu tư công. Tuy nhiên, đây là một vấn đề khó xác định vì tính hiệu quả trong đầu tư công khá mơ hồ, dễ bao biện, nhà đầu tư có thể giải trình chung chung, định tính về các lợi ích về xã hội và định hướng chính trị thay vì các lợi ích kinh tế.

Hiệu quả đầu tư công cần được xem xét trên cả hai phương diện là hiệu suất đầu tư công và hiệu quả kích thích tăng trưởng đầu tư xã hội nói chung, đặc biệt là kích thích đầu tư nội địa. Các dự án đầu tư công trước hết phải được đánh giá về hiệu quả kinh tế, sau đó mới tính đến hiệu quả xã hội. Do mang tính chất kinh tế vĩ mô, hiệu quả của một của một dự án đầu tư công cần được đánh giá dựa trên các chỉ số kinh tế vĩ mô mà dự án tác động tới.

Để đánh giá hiệu quả của các dự án đầu tư công cần dựa trên các nguyên tắc, quy luật của kinh tế thị trường như quy luật giá trị, quy luật cung - cầu, quy luật cạnh tranh... Cụ thể hơn, cần đưa các chuẩn quốc tế về chi phí xác định theo nguyên tắc cung

- cầu để xem xét đánh giá hiệu quả. Thực tế hiện nay ở Hà Nội, có một con đường được mở rộng với chi phí “đắt nhất hành tinh” nhưng không có một chuẩn nào để xem xét các trường hợp này.

Tăng cường giám sát đầu tư

Điểm mới tại Dự thảo Luật Đầu tư công lần này là nội dung giám sát của cộng đồng. Nội dung này đã mở lối cho việc giải quyết các tranh chấp ngày càng gay gắt trong công tác đền bù giải phóng mặt bằng, ô nhiễm môi trường, vấn đề tái định cư cho người dân.

Đồng thời, quá trình thực hiện đầu tư công cũng phải chịu tác động, giám sát của thị trường như: giám sát của chủ nợ, giám sát của khách hàng, giám sát của cổ đông, giám sát của người tiêu dùng, giám sát của các hiệp hội, tổ chức xã hội, giám sát của dư luận xã hội,... Tuy nhiên, nguyên tắc này không áp dụng đối với các dự án an ninh, quốc phòng do tính đặc thù của loại dự án này.

Phương thức đánh giá, giám sát cần được thực hiện từ hai phía: tự đánh giá, giám sát nội bộ và đánh giá, giám sát từ bên ngoài. Các cơ quan nhà nước như Quốc hội, Hội đồng nhân dân đánh giá, giám sát đầu tư công trên khía cạnh tổng thể, phát hiện các vấn đề lớn, nhằm bảo đảm tính tuân thủ pháp luật của các chủ thể trong mối quan hệ đầu tư công.

Hoạt động giám sát phải mang tính độc lập cao, bảo đảm khách quan, trung thực, không bị chi phối bởi quyền lực điều hành và phân chia lợi ích, tương tự như hoạt động của cơ quan Kiểm toán Nhà nước. Bên cạnh đó, các cơ quan quản lý thuộc Chính phủ cần tăng cường hiệu quả của hệ thống thanh tra, phối hợp với các cơ quan quản lý chuyên ngành thực hiện kiểm tra thường xuyên việc thực hiện các dự án đầu tư công.

Điều quan trọng của việc đánh giá, giám sát là phát hiện sớm các sai phạm, ngăn

ngừa, hạn chế các hậu quả xấu có thể xảy ra và đưa ra các cảnh báo giúp các cơ quan quản lý có chính sách, biện pháp kịp thời, hợp lý điều chỉnh hoạt động đầu tư công, tránh tình trạng buông lỏng quản lý dẫn đến đầu tư công tràn lan, không hiệu quả như đầu tư của các địa phương, DNNN.

Bảo đảm công khai, minh bạch trong đầu tư công

Đây là những nội dung mới tại Dự thảo Luật, quy định cụ thể 12 nội dung phải công khai minh bạch và người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị phải thực hiện việc công khai các nội dung đầu tư công theo quy định của pháp luật. Dự thảo Luật quy định rõ 11 điều cấm trong công tác đầu tư công sẽ là cơ sở pháp lý tốt cho các văn bản dưới luật về chế tài xử phạt.

Pháp luật đầu tư công cũng như pháp luật liên quan cần có chế tài cụ thể, hợp lý đối với từng loại vi phạm nhằm loại bỏ các nguyên nhân gây tình trạng phổ biến là đầu tư chậm, kém hiệu quả như: chế tài đối với chủ dự án đầu tư công buộc phải có khả năng cân đối vốn đầu tư khi đề xuất dự án, lập kế hoạch; chế tài ràng buộc trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân; chế tài buộc phải thực hiện đúng tiến độ giải phóng mặt bằng; chế tài trong tổ chức đấu thầu; chế tài trong việc bảo đảm chất lượng quản lý dự án và chế tài trong quá trình giải ngân, thanh quyết toán, bàn giao, nghiệm thu, sử dụng công trình đúng mục đích,...

Ngay cả đối với các cơ quan quản lý nhà nước cũng cần làm rõ chế tài đối với từng hành vi vi phạm, kể cả người có thẩm quyền quyết định trong thẩm định, phê duyệt dự án, kế hoạch đầu tư công, quyết định chủ trương đầu tư công và quyết định dự án đầu tư công để bảo đảm tính nghiêm minh của pháp luật. Có làm được như vậy thì các công cụ pháp luật mới phát huy hiệu quả, nếu không Luật Đầu tư công sẽ trở thành “luật treo”, không thực hiện được hoặc thực hiện sai nhưng không có biện pháp xử lý.



Một số giải pháp về thực thi pháp luật về đầu tư công

- Bên cạnh việc ban hành kế hoạch đầu tư, cần có các quy định hướng dẫn các cơ quan quản lý kiểm soát chặt chẽ để bảo đảm việc tuân thủ nghiêm kỷ luật đầu tư theo kế hoạch, quy hoạch của Nhà nước, hạn chế việc bổ sung, thay đổi danh mục dự án một cách tùy tiện. Đặc biệt trong quá trình triển khai thực hiện chính sách, cần kiểm soát chặt chẽ việc thực hiện các nguyên tắc của đầu tư công, ví dụ, một số dự án lấy lý do để bảo đảm nguyên tắc thị trường trong bài toán đầu tư “đổi đất lấy hạ tầng” đã biến tướng thành “đổi đất lấy tiền”, chỉ mang lại lợi ích cho nhà đầu tư, mà không đạt mục tiêu của đầu tư công.

- Nâng cao chất lượng thẩm định quy hoạch, kế hoạch đầu tư công của các cơ quan chuyên môn ở tất cả các cấp, đáp ứng yêu cầu có tầm nhìn xa về mặt không gian, thời gian, bảo đảm tính liên ngành và tính đồng bộ hoặc hỗ trợ, thúc đẩy nhau cùng phát triển trong phạm vi vùng, quốc gia, giữa các ngành với nhau, giữa các giai đoạn phát triển cần có sự kế thừa và sát với thực

tiễn của từng thời kỳ.

- Tăng cường kiểm tra, giám sát của Nhà nước bằng nhiều hình thức như: nâng cao năng lực của các tổ chức thanh tra chuyên ngành về kế hoạch, quy hoạch, tài chính, xây dựng, ... để đáp ứng yêu cầu kiểm tra, thanh tra và phát hiện kịp thời các vi phạm; tăng cường phối hợp giữa các cơ quan quản lý và cơ quan thanh tra, kiểm tra, điều tra nhằm phát hiện sớm các vi phạm và có biện pháp ngăn chặn kịp thời, không để hậu quả kéo dài, khó xử lý.

- Đồng thời với giám sát của các cơ quan nhà nước, chính sách đầu tư công cũng cần có các biện pháp nhằm tăng cường công khai, minh bạch trong toàn bộ quá trình lập, thực hiện đầu tư công tạo điều kiện cho các tổ chức giám sát của cộng đồng tích cực phát hiện các sai phạm trong đầu tư công, tạo ra áp lực phải thực hiện đầu tư công có hiệu quả.

- Sau quá trình thanh tra, kiểm tra, giám sát, cần xử lý nghiêm các sai phạm bằng các chế tài hiện hành về hành chính, hình sự và dân sự để bảo đảm hiệu lực của việc thực thi các quy định pháp luật về đầu tư công, bảo đảm sự tôn nghiêm của pháp luật ■

BAN HÀNH LUẬT ĐẦU TƯ CÔNG

ĐỂ NÂNG CAO HIỆU QUẢ ĐẦU TƯ, KHẮC PHỤC TÌNH TRẠNG ĐẦU TƯ DÀN TRÁI

NGUYỄN THỊ PHÚ HÀ*

Trong thời gian qua, đầu tư công đã góp phần quan trọng vào việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội; tạo môi trường và thúc đẩy phát triển kinh tế, xóa đói giảm nghèo, bảo đảm an sinh xã hội và công bằng xã hội, tăng cường tiềm lực quốc phòng, an ninh. Tuy nhiên, do hệ thống pháp luật quản lý đầu tư công chưa hoàn chỉnh và đồng bộ, thiếu các chế tài và biện pháp quản lý, giám sát, nên đã phát sinh nhiều tồn tại, hạn chế, như: phê duyệt chủ trương và quyết định đầu tư tràn lan không tính đến khả năng cân đối vốn, bố trí vốn dàn trải; kế hoạch đầu tư bị cắt khúc ra từng năm; và đã gây nhiều thất thoát, lãng phí, hiệu quả đầu tư thấp. Tình trạng thi công vượt quá vốn kế hoạch được giao, gây áp lực lớn đến cân đối ngân sách nhà nước (NSNN) các cấp, đẩy ngân sách trung ương vào thế bị động trong nhiều năm qua.

Hiện nay, việc quản lý đầu tư sử dụng vốn nhà nước được quy định rải rác trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau, như Luật NSNN, Luật Xây dựng, Luật Đầu tư... và các Nghị định, quyết định, Chỉ thị của

Thủ tướng Chính phủ. Tuy nhiên, các văn bản pháp luật này đều chưa có các quy định cụ thể liên quan đến việc quản lý các chương trình, dự án đầu tư công. Hay nói cách khác, hiện chưa có một văn bản pháp luật nào chế định đầy đủ toàn bộ quá trình đầu tư công từ chủ trương đầu tư, thẩm định nguồn vốn đối với các chương trình, dự án sử dụng vốn đầu tư công, lập, thẩm định, phê duyệt kế hoạch đầu tư, triển khai thực hiện kế hoạch, theo dõi, đánh giá, kiểm tra, thanh tra kế hoạch đầu tư công.

Để khắc phục các tồn tại nêu trên, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 1792/CT-TTg ngày 15/10/2011 về tăng cường quản lý vốn đầu tư từ NSNN và trái phiếu Chính phủ. Việc thực hiện Chỉ thị số 1792/CT-TTg này đã khắc phục một bước các tồn tại, hạn chế nêu trên; tình trạng phê duyệt dự án tràn lan đã từng bước được chấn chỉnh, việc bố trí vốn đầu tư được tập trung hơn. Tuy nhiên, các giải pháp nêu tại Chỉ thị số 1792/CT-TTg mới là các giải pháp cấp bách trước mắt, chưa đáp ứng được yêu cầu đổi mới trong quản lý đầu tư công một cách toàn diện, có hệ thống và đây cũng chưa phải là văn bản quy phạm pháp luật được

* TS. Phó Vụ trưởng Vụ Tổng hợp Quốc dân, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Quốc hội thông qua, nên tính pháp lý còn thiếu bền vững.

Với tình hình thực tế và trước những bất cập, hạn chế, tồn tại nêu trên, quán triệt Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XI), thực hiện tái cơ cấu đầu tư, mà trọng tâm là đầu tư công, Chính phủ đã trình Quốc hội Dự án Luật Đầu tư công để Quốc hội xem xét, thông qua tại Kỳ họp thứ 7, Quốc hội khóa XIII. Việc ban hành Luật Đầu tư công là hết sức cần thiết, nhằm tăng cường quản lý sử dụng có hiệu quả các nguồn lực của Nhà nước để hướng tới thực hiện mục tiêu đột phá xây dựng hệ thống cơ sở hạ tầng đồng bộ trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm.

1. Mục tiêu và quan điểm xây dựng Dự thảo Luật Đầu tư công

Luật Đầu tư công được xây dựng nhằm tạo cơ sở pháp lý thống nhất, đồng bộ và hoàn chỉnh để nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý hoạt động đầu tư và sử dụng vốn đầu tư công; khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải, phân tán, góp phần nâng cao hiệu quả đầu tư theo đúng mục tiêu, định hướng của chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; chống thất thoát, lãng phí; bảo đảm tính công khai, minh bạch trong đầu tư công.

Dự thảo Luật Đầu tư công được xây dựng trên các quan điểm chủ yếu sau:

- Quán triệt và thể chế hóa các chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng về tái cơ cấu nền kinh tế nói chung và tái cơ cấu đầu tư mà trọng tâm là tái cơ cấu đầu tư công nói riêng. Đặc biệt là phải thể chế hóa các quy định về đổi mới, tăng cường quản lý đầu tư công đã nêu trong Chỉ thị số 1792/CT-TTg ngày 15/10/2011 của Thủ tướng Chính phủ.

- Hoàn thiện hệ thống pháp luật về quản lý và sử dụng vốn đầu tư công trong toàn bộ quá trình đầu tư, từ khâu quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư; lập, theo

đổi và đánh giá kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công.

- Quy định rõ quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong tất cả các khâu liên quan đến quản lý và sử dụng vốn đầu tư công; trong đó quy định rõ quyền hạn và trách nhiệm của người đứng đầu các tổ chức, cơ quan đơn vị liên quan đến việc quản lý và sử dụng vốn đầu tư công.

- Bảo đảm tính công khai, minh bạch trong quản lý và sử dụng vốn đầu tư công.

- Các quy định trong Luật phải rõ ràng, cụ thể, không chồng chéo, trùng lặp với quy định của các Luật khác. Đồng thời bảo đảm phù hợp với yêu cầu cải cách hành chính nhằm giảm tối đa các nội dung cần hướng dẫn thực hiện sau khi ban hành Luật.

- Từng bước hội nhập, phù hợp với thông lệ quốc tế trong quản lý đầu tư công.

2. Những nội dung cơ bản của Dự thảo Luật Đầu tư công

Dự thảo Luật Đầu tư công đã được chuẩn bị một cách công phu, nghiêm túc, trên cơ sở kế thừa và hoàn thiện các quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành về quản lý đầu tư công. Tiếp thu ý kiến của các đại biểu Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các bộ, ban ngành, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Ban soạn thảo đã nghiên cứu hoàn chỉnh Dự thảo trình Quốc hội.

Dự thảo Luật Đầu tư công có 6 chương với 106 điều. Phạm vi điều chỉnh Luật tập trung quy định việc quản lý và sử dụng các nguồn vốn đầu tư công từ NSNN, 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 NSNN, các khoản vốn vay của ngân sách địa phương để đầu tư.

Các tổ chức, cá nhân tham gia hoặc có

liên quan đến hoạt động đầu tư công, quản lý và sử dụng vốn đầu tư công trên lãnh thổ Việt Nam và tại nước ngoài đều thuộc đối tượng áp dụng của Luật.

Với phạm vi điều chỉnh này, Dự thảo Luật Đầu tư công đã quy định thống nhất việc quản lý và sử dụng vốn đầu tư công từ khâu xác định chủ trương đầu tư, lập, thẩm định, phê duyệt các chương trình, dự án đầu tư công; đến việc lập, thẩm định kế hoạch đầu tư công; tổ chức triển khai thực hiện kế hoạch; theo dõi, đánh giá, thanh tra, kiểm tra, giám sát các chương trình, dự án đầu tư sử dụng nguồn vốn đầu tư công của tất cả các cấp, các ngành; đồng thời Dự thảo Luật cũng quy định rõ quyền hạn, trách nhiệm của Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan quản lý nhà nước các cấp, các tổ chức, cá nhân quản lý và sử dụng nguồn vốn đầu tư công; chế tài xử lý vi phạm...

Luật Đầu tư công còn có nhiều nội dung quy định mới, chưa được chế định tại các văn bản luật khác. Cụ thể:

Chương I: Những vấn đề chung được quy định với 16 điều, ngoài các quy định về phạm vi điều chỉnh; đối tượng áp dụng; giải thích từ ngữ tương tự như các dự thảo luật khác, trong Chương I đã làm rõ các chương trình, dự án nào thuộc các lĩnh vực đầu tư công (Điều 5). Ngoài ra, trong chương này cũng đã quy định 6 điều (từ điều 6 đến điều 11) về các tiêu chí phân loại dự án, điều chỉnh tiêu chí phân loại dự án đầu tư công là những nội dung mới từ trước đến nay mới chỉ quy định rải rác ở các Nghị quyết của Quốc hội, Nghị định của Chính phủ, chưa được luật hóa tại bất cứ văn bản luật nào. Các nguyên tắc và nội dung quản lý đầu tư công được quy định trong Dự thảo Luật bảo đảm việc quản lý và sử dụng nguồn vốn đầu tư công để thực hiện các chiến lược phát triển kinh tế - xã hội một cách tập trung, hiệu quả. Các nội dung công khai, minh bạch trong đầu tư công đã quy định toàn bộ quá trình hoạt động đầu tư công phải được thực

hiện công khai, minh bạch, bao gồm từ khâu xây dựng, ban hành các chính sách, pháp luật; nguyên tắc tiêu chí lựa chọn danh mục dự án đầu tư; nguyên tắc tiêu chí phân bổ vốn; xây dựng kế hoạch, tổ chức triển khai thực hiện kế hoạch, chương trình, dự án... Dự thảo Luật cũng đã quy định đầy đủ các hành vi bị cấm liên quan đến toàn bộ các hoạt động đầu tư công.

Chương II: Chủ trương đầu tư và lập, thẩm định, phê duyệt các chương trình, dự án đầu tư công, gồm 2 mục với 29 điều:

- Mục 1. Chủ trương đầu tư chương trình, dự án đầu tư công: Quy định thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư; điều kiện và trình tự thủ tục quyết định chủ trương đầu tư đối với từng chương trình, dự án quan trọng quốc gia và các chương trình, dự án khác.

- Mục 2. Lập, thẩm định, phê duyệt chương trình, dự án đầu tư công: quy định thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư công; căn cứ và trình tự, thủ tục lập, thẩm định phê duyệt chương trình, dự án đầu tư công; thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn chương trình, dự án đầu tư công; điều chỉnh chương trình, dự án đầu tư công.

Chương III: Lập kế hoạch đầu tư công, gồm 24 điều. Chương này bao quát toàn bộ quy trình từ lập kế hoạch đến thẩm định và phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư trung hạn và hàng năm theo các nguyên tắc, điều kiện lựa chọn danh mục chương trình, dự án đầu tư theo từng nguồn vốn cụ thể. Việc lập, thẩm định và phê duyệt kế hoạch vẫn thực hiện theo phân cấp hiện hành, cấp nào quản lý cấp đó sẽ chịu trách nhiệm lập và phê duyệt kế hoạch nhưng phải trên các nguyên tắc chung được quy định trong Luật.

Chương IV: Thực hiện và theo dõi, đánh giá, kiểm tra, thanh tra kế hoạch đầu tư công, gồm 2 mục với 14 điều quy định các nội dung về tổ chức điều hành kế hoạch đầu tư công; các nội dung triển khai thực hiện kế hoạch; thời gian thực hiện và giải ngân

kế hoạch đầu tư trung hạn, hàng năm; theo dõi, đánh giá, kiểm tra, thanh tra kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công.

Chương V: Nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan khác của Nhà nước và trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân liên quan đến quản lý và sử dụng đầu tư công, gồm 2 mục với 20 điều:

- Mục 1: Quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan của Chính phủ, Hội đồng nhân dân các cấp, Ủy ban nhân dân các cấp trong quản lý nhà nước về đầu tư công.

- Mục 2: Quy định rõ trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân liên quan đến đề xuất chủ trương đầu tư; quyết định chủ trương đầu tư; lập, thẩm định, phê duyệt chương trình, dự án; theo dõi, đánh giá kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công. Đồng thời trong mục này cũng quy định các chế tài xử lý vi phạm đối với các tổ chức và cá nhân có liên quan đến quản lý đầu tư công.

Chương VI: Điều khoản thi hành, gồm 3 điều quy định việc xử lý các dự án đã và đang thực hiện trước khi ban hành Luật này của các bộ, ngành, địa phương, thời hạn có hiệu lực của Luật và việc hướng dẫn thi hành Luật.

3. Những điểm mới và dự kiến kết quả, tác động tích cực của Luật Đầu tư công

Thứ nhất, Luật Đầu tư công góp phần hoàn thiện, tạo ra hệ thống cơ sở pháp lý thống nhất, đồng bộ với các văn bản pháp luật khác trong quản lý các nguồn vốn đầu tư công.

Quản lý và sử dụng vốn đầu tư công có liên quan đến nhiều luật khác nhau, như: Luật NSNN, Luật Xây dựng, Luật Quản lý nợ công, Luật Quản lý sử dụng tài sản nhà nước, Luật Đấu thầu, Luật Phòng, chống tham nhũng; Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí... Tuy nhiên, trong các văn bản pháp luật này chưa có các quy định chi tiết về quản lý và sử dụng vốn đầu tư công. Cụ thể:

- Đối với Luật NSNN: Phạm vi đối tượng điều chỉnh của Luật chỉ quy định về việc quản lý các khoản thu, chi được đưa vào cân đối NSNN và được thực hiện trong một năm. Trong khi phạm vi đối tượng điều chỉnh Luật Đầu tư công quy định toàn bộ việc quản lý và sử dụng vốn đầu tư công từ chủ trương đầu tư, chuẩn bị đầu tư, phê duyệt, triển khai thực hiện, theo dõi, đánh giá kế hoạch, chương trình, dự án... Về phạm vi nguồn vốn đầu tư công, ngoài nguồn vốn NSNN được quy định trong Luật NSNN, Luật Đầu tư công còn chế định đối với các nguồn vốn: công trái quốc gia, trái phiếu Chính phủ, trái phiếu chính quyền địa phương, nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ, tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước và vốn đầu tư từ nguồn thu để lại cho đầu tư nhưng chưa đưa vào cân đối NSNN, các khoản vốn vay của ngân sách địa phương để đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng của địa phương.

Đối với việc lập kế hoạch đầu tư nguồn NSNN, Luật NSNN chỉ quy định chung trình tự lập, thẩm định, phê duyệt dự toán NSNN, bao gồm một số điều khoản nhỏ quy định về lập dự toán chi đầu tư phát triển nguồn NSNN; không có quy định về quyết định chủ trương đầu tư, lựa chọn danh mục, bố trí kế hoạch đầu tư như thế nào để bảo đảm việc chi tiêu hiệu quả nguồn vốn này. Trong khi đó Luật Đầu tư công quy định toàn diện và chặt chẽ việc xác định lựa chọn danh mục chương trình, dự án đưa vào kế hoạch; các nguyên tắc, tiêu chí phân bổ và bố trí vốn kế hoạch; quy trình cách thức triển khai; theo dõi, đánh giá, giám sát thực hiện kế hoạch đầu tư công.

- Đối với Luật Xây dựng: Luật Xây dựng quy định về hoạt động xây dựng; tập trung vào các nội dung về mặt kỹ thuật như quản lý về định mức kinh tế kỹ thuật, thiết kế về quy hoạch xây dựng; lập, thẩm định, phê duyệt dự án đầu tư xây dựng; khảo sát

xây dựng và thiết kế xây dựng; giấy phép xây dựng; hợp đồng xây dựng;... Luật Xây dựng chỉ áp dụng cho các dự án đầu tư có cấu phần xây dựng.

Phạm vi điều chỉnh Luật Đầu tư công là cho tất cả các dự án đầu tư công; quản lý hoạt động đầu tư và quản lý, sử dụng vốn đầu tư từ chủ trương đầu tư đến lựa chọn danh mục dự án đầu tư, lập kế hoạch đầu tư trung hạn và hàng năm. Ngoài ra, trong quy định của Luật Đầu tư công việc lập, thẩm định, phê duyệt còn được quy định áp dụng cho các chương trình đầu tư công và các dự án đầu tư không có cấu phần xây dựng. Hiện nay chưa có bất cứ văn bản pháp luật nào quy định đối tượng điều chỉnh này.

- Đối với Luật Quản lý nợ công: Để bảo đảm về an toàn nợ công, nợ quốc gia, trong dự thảo Luật Đầu tư công đã quy định về nguyên tắc và căn cứ lập kế hoạch đầu tư công phải ưu tiên đảm bảo về an toàn nợ công và tuân thủ chiến lược nợ quốc gia. Việc đầu tư các chương trình, dự án, cũng như kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm bắt buộc phải được thực hiện theo kế hoạch vay, trả nợ Chính phủ. Dự thảo Luật Đầu tư công với các quy định rõ ràng từ khâu xác định chủ trương đầu tư; phê duyệt quyết định đầu tư; đến lập kế hoạch đầu tư, sẽ giải quyết được những vấn đề có liên quan đến trách nhiệm trả nợ và an toàn nợ công.

- Đối với Luật Phòng, chống tham nhũng và Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí: Trong các quy định của Luật Phòng, chống tham nhũng và Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí chỉ quy định một vài điều về nguyên tắc lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch, kế hoạch và danh mục dự án đầu tư; không quy định chi tiết, cụ thể. Các nội dung giữa các luật hoàn toàn thống nhất. Do đó, việc ban hành các quy định cụ thể trong dự thảo Luật Đầu tư công sẽ hỗ trợ cho việc xử lý các trường hợp vi phạm nêu tại Luật Phòng, chống tham nhũng và Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí.

Như vậy, có thể thấy các quy định trong Luật Đầu tư công nhằm thống nhất về phạm vi điều chỉnh của các luật, không có sự chồng chéo giữa Luật Đầu tư công với các luật nêu trên.

Thứ hai, phạm vi điều chỉnh của Luật bao quát được việc quản lý sử dụng các nguồn vốn đầu tư công

Với phạm vi điều chỉnh (Điều 1) và các đối tượng phạm vi áp dụng Luật (Điều 2, Điều 3) được quy định tại Chương I, Luật Đầu tư công đã bao quát các nguồn vốn đầu tư công từ NSNN, công trái quốc gia, trái phiếu Chính phủ, trái phiếu chính quyền địa phương, nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài, tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước, vốn đầu tư từ nguồn thu để lại đầu tư nhưng chưa đưa vào cân đối NSNN, các khoản vốn vay của ngân sách địa phương để đầu tư trên lãnh thổ Việt Nam và tại nước ngoài.

Riêng về đầu tư của doanh nghiệp nhà nước được chế định trong Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh Chính phủ cũng trình Quốc hội trong kỳ họp này.

Thứ ba, đã thể chế hóa quy trình quyết định chủ trương đầu tư - là nội dung đổi mới quan trọng nhất của Luật Đầu tư công; đó là điểm khởi đầu quyết định tính đúng đắn, hiệu quả của chương trình, dự án; nhằm ngăn ngừa sự tùy tiện, chủ quan, duy ý chí và đơn giản trong việc quyết định chủ trương đầu tư, nâng cao trách nhiệm của người ra quyết định chủ trương đầu tư

Thực tế quản lý đầu tư công trong thời gian qua cho thấy lãng phí, thất thoát có nhiều nguyên nhân khác nhau, như: do buông lỏng quản lý, đầu tư dàn trải, tham nhũng, bớt xén trong thi công,... nhưng lãng phí lớn nhất là do chủ trương đầu tư không đúng, không hiệu quả.

Tình hình trên đã kéo dài trong nhiều năm nhưng chưa có biện pháp khắc phục,

mà ngược lại có mặt còn trầm trọng hơn. Vì vậy, trong Dự án Luật đã dành trọn Mục 1 trong Chương II để chế định các nội dung, quy trình, phê duyệt chủ trương đầu tư và quyết định đầu tư, bao gồm: thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư; điều kiện và trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư đối với từng chương trình, dự án quan trọng quốc gia và các chương trình, dự án khác.

Đây là những quy định mới chưa được chế định trong các quy phạm pháp luật hiện hành; đặc biệt các nội dung về thẩm quyền và trình tự nghiêm ngặt quyết định chủ trương đầu tư các chương trình, dự án đầu tư công.

Thứ tư, tăng cường và đổi mới công tác thẩm định về nguồn vốn và cân đối vốn, coi đó là một trong những nội dung quan trọng nhất của công tác thẩm định chương trình, dự án đầu tư công.

Hiện nay, nhiều bộ, ngành và địa phương chưa coi trọng công tác thẩm định về nguồn vốn và cân đối vốn, hoặc chỉ làm hời hợt, chiếu lệ; quyết định các chương trình, dự án với quy mô lớn gấp nhiều lần khả năng cân đối vốn của cấp mình, cũng như khả năng bổ sung của ngân sách cấp trên.

Việc quy định về thẩm định nguồn vốn và cân đối vốn (thể chế hóa các chủ trương, giải pháp trong Chỉ thị số 1792/CT-TTg ngày 15/10/2011) sẽ tạo điều kiện nâng cao chất lượng và hiệu quả của chương trình, dự án đầu tư công.

Thứ năm, Luật Đầu tư công được ban hành sẽ bảo đảm tính hệ thống, đồng bộ và xuyên suốt trong toàn bộ quá trình quản lý chương trình, dự án đầu tư công; từ khâu đầu tiên là xác định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư, triển khai thực hiện dự án, đến khâu cuối là đánh giá hiệu quả, quản lý chương trình, dự án sau đầu tư.

Thứ sáu, đổi mới mạnh mẽ công tác lập kế hoạch đầu tư; chuyển từ việc lập kế

hoạch ngắn hạn, hàng năm sang kế hoạch trung hạn 5 năm, phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm. Đây cũng là một trong những đổi mới quan trọng trong quản lý đầu tư công. Dự thảo Luật đã dành riêng một chương quy định việc lập, thẩm định, phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư công (Chương III) bao quát toàn bộ quy trình từ lập kế hoạch đến thẩm định, phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư trung hạn và hàng năm theo các nguyên tắc, điều kiện lựa chọn danh mục chương trình, dự án đầu tư theo từng nguồn vốn cụ thể.

Trong công tác lập kế hoạch đầu tư công, Luật quy định nhiều nội dung mới, có căn cứ khoa học và thực tiễn, như việc lập kế hoạch đầu tư trung hạn sẽ bảo đảm các chương trình, dự án khi được phê duyệt sẽ được bố trí đủ vốn để hoàn thành theo đúng quyết định phê duyệt, khắc phục tình trạng không cân đối được nguồn vốn, bị động, đầu tư cắt khúc ra từng năm hiện nay.

Các căn cứ, nguyên tắc lập kế hoạch đầu tư trung hạn và hàng năm cho tất cả các nguồn vốn được quy định chặt chẽ, cụ thể, bảo đảm việc lập kế hoạch phù hợp với các mục tiêu, định hướng, trong các chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

Các nguyên tắc bố trí vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm cho các chương trình, dự án, cũng như các nguyên tắc lựa chọn danh mục dự án và dự kiến mức vốn bố trí cho từng dự án trong kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm của từng nguồn vốn bảo đảm việc bố trí vốn cho các chương trình, dự án, khắc phục được tình trạng đầu tư dàn trải, manh mún hiện nay.

Các điều kiện chương trình, dự án đầu tư công được bố trí vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm bảo đảm đủ thời gian cho các chương trình, dự án hoàn thành các thủ tục đầu tư; đồng thời yêu cầu các chủ chương trình, dự án chỉ được bố trí vốn kế hoạch hàng năm khi đã có đầy đủ các

thủ tục đầu tư đúng thời gian quy định, khắc phục tình trạng vừa thi công vừa hoàn thiện các thủ tục đầu tư như hiện nay.

Việc xây dựng và thực hiện kế hoạch đầu tư trung hạn sẽ vừa bảo đảm các cân đối kinh tế lớn trong phạm vi cả nước, vừa tạo sự chủ động cho các bộ, ngành, địa phương biết cấp mình, cơ quan mình có bao nhiêu vốn trong kế hoạch 5 năm để có quyết định chủ trương đầu tư đúng đắn, hiệu quả hơn; đặc biệt là tạo ra sự công khai, minh bạch trong phân bổ nguồn lực của Nhà nước.

Thứ bảy, tăng cường công tác theo dõi, đánh giá, kiểm tra, thanh tra kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công.

Dự thảo Luật dành một chương quy định các nội dung về triển khai thực hiện kế hoạch; theo dõi, đánh giá, kiểm tra, thanh tra kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công của tất cả các cấp, các ngành. Đây cũng là lần đầu tiên công tác theo dõi, đánh giá thực hiện kế hoạch đầu tư và các chương trình, dự án đầu tư công, đặc biệt các quy định về

giám sát cộng đồng được quy định trong Luật, phù hợp với thông lệ quốc tế.

Các quy định này sẽ bảo đảm kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công được triển khai thực hiện theo đúng các quy định của pháp luật. Đồng thời, trong từng khâu thực hiện kế hoạch, chương trình, dự án đều được tổ chức theo dõi, đánh giá, kiểm tra, thanh tra, bảo đảm quản lý và sử dụng nguồn vốn đầu tư công đúng mục đích, tiết kiệm và hiệu quả.

Thứ tám, tiếp tục đổi mới, hoàn thiện quy chế phân cấp quản lý đầu tư công, phân định quyền hạn đi đôi với trách nhiệm của từng cấp.

Trên cơ sở giữ các nguyên tắc về phân cấp quản lý đầu tư công, quyền hạn của các cấp, các ngành như hiện nay, Dự án Luật đã chế định các quyền hạn và trách nhiệm của các cấp trong toàn bộ quá trình đầu tư của các chương trình, dự án từ lập kế hoạch, phê duyệt, đến triển khai theo dõi, đánh giá thực hiện kế hoạch đầu tư công ■



MỘT SỐ Ý KIẾN NHẪM HOÀN THIỆN DỰ THẢO LUẬT ĐẦU TƯ CÔNG

VŨ ĐÌNH ÁNH*

Dự thảo Luật Đầu tư công đã được trình Quốc hội xem xét, cho ý kiến. Bài viết phân tích một số nội dung của Dự thảo nhằm hoàn thiện Dự thảo Luật Đầu tư công trước khi được Quốc hội thông qua tại Kỳ họp thứ 7 Quốc hội khóa XIII.

1. Phạm vi điều chỉnh

Nội dung của đầu tư công bao gồm từ chủ trương, định hướng, kế hoạch dự án đầu tư công, huy động nguồn lực, sử dụng nguồn lực tiến hành đầu tư đến khai thác sử dụng sản phẩm đầu tư công. Hơn nữa, đầu tư công là một hoạt động phức tạp với sự tham gia vào quá trình đầu tư và sử dụng kết quả đầu tư của nhiều đối tượng khác nhau, trong đó có cả hoạt động quản lý của một số khâu và một số lĩnh vực của dự án đầu tư công, chứ không chỉ riêng có quản lý nhà nước về đầu tư công. Vì vậy, phạm vi điều chỉnh của Luật Đầu tư công nên viết khái quát là: “Luật này quy định về quản lý đầu tư công; quyền, nghĩa vụ, lợi ích và trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân liên quan đến đầu tư công”. Việc quy định phạm vi điều

chỉnh như vậy sẽ không trùng lặp hay mâu thuẫn với phạm vi điều chỉnh của các luật liên quan như Luật Ngân sách nhà nước (quản lý ngân sách nhà nước - NSNN), Luật Đầu tư (quản lý đầu tư), Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp (vốn nhà nước trong doanh nghiệp), Luật Doanh nghiệp (quản lý doanh nghiệp, trong đó có đầu tư của doanh nghiệp), Luật Xây dựng (quản lý xây dựng), Luật Đấu thầu (quản lý đấu thầu). Đầu tư công là một khái niệm riêng hoàn chỉnh, có phân sử dụng nguồn lực từ NSNN nhưng không phải hoàn toàn từ NSNN, là một loại đầu tư bên cạnh đầu tư ngoài nhà nước, trong đó có xây dựng, đấu thầu... nhưng cần có quy định riêng cho phù hợp với tính chất của đầu tư công. Nếu đầu tư vốn nhà nước vào doanh

* TS. Chuyên gia kinh tế, Viện Kinh tế - Tài chính, Học viện Tài chính.

nghiệp có tính chất đầu tư công thì phải tuân thủ Luật Đầu tư công.

2. Các khái niệm liên quan đến đầu tư công

Về các khái niệm liên quan đến đầu tư công ghi tại Điều 4 Dự thảo như *hoạt động đầu tư công, vốn đầu tư công và dự án đầu tư công*, theo chúng tôi, nên xem xét bổ sung hai yếu tố đặc thù của đầu tư công là *thẩm quyền quyết định dự án đầu tư công* và *đối tượng sử dụng sản phẩm đầu tư công*. Theo đó, điều chỉnh nội dung dự thảo Luật Đầu tư công phù hợp với quy định tại các luật khác có liên quan, đồng thời quy định rõ những nội dung riêng phù hợp với tính chất của đầu tư công.

Theo cách hiểu hiện nay và qua các con số thống kê chính thức, phù hợp với thông lệ quốc tế, đầu tư công ở Việt Nam bao gồm: (1) đầu tư từ NSNN, ngân sách trung ương và ngân sách địa phương; (2) đầu tư từ tín dụng nhà nước, cả nguồn vay trong nước và vay nước ngoài; (3) đầu tư của doanh nghiệp nhà nước (DNNN), cả từ nguồn vốn được Nhà nước giao và nguồn DNNN tự huy động từ trong và ngoài nước. Nói cách khác là *định nghĩa đầu tư công theo tính chất nguồn vốn đầu tư*, còn theo khoản 1 Điều 4 Dự thảo Luật Đầu tư công, *định nghĩa đầu tư công theo chủ thể tiến hành đầu tư là Nhà nước* vào các chương trình, dự án: (1) xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và (2) phục vụ phát triển kinh tế - xã hội. Vậy việc đầu tư của Nhà nước phục vụ cho an ninh quốc phòng, chính trị, ngoại giao, văn hoá... không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Đầu tư công và sẽ được điều chỉnh theo luật nào? Bên cạnh đó, nội hàm *đầu tư công* trong định nghĩa này dường như không đồng nhất với quy định về lĩnh vực đầu tư công ghi tại Điều 5. Đầu tư của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp và nhất là đầu tư của các DNNN hiện đang có mối liên quan rất chặt

chẽ đến quản lý và sử dụng vốn, NSNN cũng như tài sản của Nhà nước, nhưng nếu không phải chịu sự điều chỉnh của Luật Đầu tư công thì chưa công bằng, hợp lý. Hơn nữa, việc quy định đầu tư công gắn với chương trình dự án đầu tư cũng có thể tạo ra kẽ hở không cần thiết để né tránh sự điều chỉnh của Luật Đầu tư công. Theo chúng tôi, khái niệm *đầu tư công theo nguồn vốn đầu tư* sẽ hợp lý hơn, cụ thể: đầu tư công là đầu tư từ nguồn NSNN, nợ công và vốn của DNNN. Thêm vào đó, Luật Đầu tư công cũng cần quy định về góp vốn đầu tư dưới dạng sử dụng tài sản công của Nhà nước và DNNN.

Dự thảo Luật Đầu tư công lần này đã bổ sung và làm rõ hàng loạt khái niệm rất quan trọng như *hoạt động đầu tư công, vốn đầu tư công, kế hoạch đầu tư công, chương trình đầu tư công, chương trình mục tiêu, dự án đầu tư công, dự án đầu tư khẩn cấp, PPP...* Tuy nhiên, khái niệm “chương trình đầu tư công là một tập hợp các mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp để thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội” là chưa rõ ràng. Hơn nữa, việc coi chương trình đầu tư công gồm chương trình mục tiêu quốc gia và chương trình mục tiêu dựa trên phạm vi thực hiện chương trình là cả nước hay ngành và vùng lãnh thổ là chưa phù hợp với khái niệm hiện tại về chương trình mục tiêu quốc gia được phê duyệt theo các Quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Chương trình mục tiêu quốc gia hiện nay chủ yếu thực hiện trong các lĩnh vực xã hội, y tế, văn hoá, môi trường... và đầu tư chỉ là một bộ phận của chương trình mục tiêu quốc gia, thậm chí là bộ phận không quan trọng trong một số chương trình mục tiêu quốc gia. Do đó, việc coi chương trình mục tiêu quốc gia và chương trình mục tiêu chính là chương trình đầu tư công là chưa phù hợp, có thể gây nhầm lẫn. Ngoài ra, khái niệm “phân cấp quản lý nhà nước về đầu tư công là xác định

trách nhiệm và quyền hạn của các cơ quan nhà nước các cấp đối với các hoạt động đầu tư công” (Khoản 11 Điều 4) là chưa chính xác vì phân cấp quản lý là chuyển giao trách nhiệm và quyền hạn của cơ quan quản lý cấp trên cho cơ quan quản lý cấp dưới trong quản lý đầu tư công, chứ không phải là xác định trách nhiệm và quyền hạn.

Các khái niệm về cơ quan có liên quan đến đầu tư công (từ khoản 12 đến khoản 16 Điều 4) không thật sự cần thiết phải quy định trong Luật này, vì đó là quy định về cơ quan quản lý đầu tư nói chung chứ không phải là cơ quan quản lý đầu tư công nói riêng. Hơn nữa, quy định quá cụ thể như vậy có thể khiến cho Luật Đầu tư công phải sửa đổi ngay khi có những thay đổi về tổ chức bộ máy quản lý nhà nước và nội dung của các luật có liên quan - mà cụ thể là Luật Đầu tư 2005 đang được sửa đổi, bổ sung hiện nay. Tương tự, các khái niệm về báo cáo liên quan đến hoạt động đầu tư và theo dõi đánh giá thực hiện kế hoạch đầu tư công (từ khoản 17 đến khoản 21 Điều 4) không cần đưa vào Luật Đầu tư công nếu không có quy định riêng đối với đầu tư công khác với quy định đối với đầu tư nói chung.

Quy định về lĩnh vực đầu tư công (Điều 5) chưa đồng nhất và thiếu khoa học, khi ba lĩnh vực đầu tiên liên quan đến mục tiêu đầu tư công, còn lĩnh vực thứ tư lại liên quan đến nguồn vốn đầu tư công. Ngoài ra, khoản 3 Điều 5 quy định lĩnh vực đầu tư công là “đầu tư và hỗ trợ hoạt động cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích” rất khó hiểu, cần được giải thích rõ ràng hơn.

3. Quản lý đầu tư công

3.1. Phân loại dự án đầu tư công

Đầu tư công và quản lý đầu tư công rất cần dựa trên sự phân loại dự án đầu tư công. Việc phân loại dự án đầu tư công cần dựa trên những tiêu chí cụ thể, vừa định tính vừa định lượng được, có căn cứ lý luận và thực tiễn, có cơ sở khoa học và khả thi. Vì vậy,

chúng tôi nhất trí với việc phân loại dự án đầu tư công theo tầm quan trọng và quy mô dự án (khoản 2 Điều 6) và cho rằng, các quy định về tiêu chí phân loại dự án quan trọng quốc gia (Điều 7), dự án nhóm A, B và C (từ Điều 8 đến Điều 10), đặc biệt quy định cả điều kiện điều chỉnh tiêu chí tổng mức đầu tư (Điều 11) là tiến bộ rất lớn của Dự thảo Luật Đầu tư công lần này. Tuy vậy, vẫn cần có bản thuyết trình căn cứ và lập luận rất chi tiết để thuyết phục về các tổng mức đầu tư tương ứng với từng loại dự án đầu tư công thuộc từng lĩnh vực đầu tư cụ thể. Bên cạnh đó, cần bổ sung quy định về việc chuyển một dự án đầu tư công cụ thể từ nhóm này sang nhóm khác vì trên thực tế, việc này hoàn toàn có thể xảy ra để phù hợp với những thay đổi môi trường đầu tư trong và ngoài nước.

3.2. Nguyên tắc quản lý đầu tư công

Trước khi quy định nguyên tắc quản lý đầu tư công (Điều 12), Luật Đầu tư công nên quy định nguyên tắc đầu tư công vì đây là Luật Đầu tư công chứ không phải là Luật Quản lý đầu tư công và quản lý nhà nước đối với đầu tư công chỉ là một nội dung của đầu tư công. Nguyên tắc đầu tư công liên quan chặt chẽ với việc xác định vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế nói chung và trong đầu tư phát triển kinh tế - xã hội cũng như đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, cả cơ sở hạ tầng kinh tế và cơ sở hạ tầng xã hội nói riêng. Những nguyên tắc đầu tư công cơ bản có thể là: (1) đầu tư công chỉ thực hiện sau khi phương án phi đầu tư công không thể thực hiện (theo nguyên tắc Nhà nước chỉ làm những gì mà các thành phần kinh tế khác không thể, không muốn hay không được làm); (2) đầu tư công tuân thủ đầy đủ pháp luật về đầu tư, Luật Đầu tư công và quy định pháp luật liên quan (quản lý đầu tư công phải chặt chẽ hơn so với quản lý đầu tư nói chung); (3) trách nhiệm đối với đầu tư công bao gồm trách nhiệm tập thể và

trách nhiệm cá nhân, trong đó quy định rõ trách nhiệm cá nhân trước, trong và sau khi hoàn thành mỗi dự án đầu tư công (tránh tình trạng “cha chung không ai khóc” rất dễ xảy ra trong đầu tư công, dẫn đến lãng phí, thất thoát, tham nhũng); (4) hiệu quả kinh tế không phải là tiêu chí duy nhất nhưng nhất thiết phải đánh giá trước, trong và sau khi hoàn thành dự án đầu tư công (tránh tình trạng phổ biến hiện nay là nhiều dự án đầu tư công có hiệu quả kinh tế thấp, thậm chí không có hiệu quả kinh tế/tài chính thì lại được bao biện là có hiệu quả xã hội hay hiệu quả chính trị); (5) đầu tư công phải công khai, minh bạch và chịu sự giám sát của nhân dân (vì sử dụng nguồn lực công và phục vụ mục tiêu chung).

4. Nội dung phải công khai, minh bạch trong đầu tư công

Dự thảo Luật Đầu tư công đã dành hẳn Điều 14 để quy định những nội dung phải công khai minh bạch trong đầu tư công, từ những vấn đề chung như chính sách pháp luật, nguyên tắc, tiêu chí... đến những vấn đề cụ thể như danh mục dự án, mức vốn, tiến độ, kết quả nghiệm thu. Rõ ràng, công khai minh bạch trong đầu tư công là đặc biệt quan trọng và là một trong những công cụ hữu hiệu nhất để hạn chế, tiến tới xoá bỏ những bất cập và tiêu cực trong đầu tư công. Những quy định tại Điều 14 Dự thảo Luật Đầu tư công đảm bảo tính toàn diện, xuyên suốt hoạt động đầu tư công nên nếu được thực hiện tốt sẽ tạo ra sự đột phá trong quản lý và giám sát đầu tư công. Tuy nhiên, khoản 2 Điều 14 lại chỉ yêu cầu người đứng đầu có trách nhiệm phải công khai các nội dung đầu tư công đã nêu trong khoản 1 Điều 14 là chưa đầy đủ, thiếu các quy định trách nhiệm có hiệu lực pháp lý, nên rất có thể lặp lại tình trạng công khai một cách hình thức như đang xảy ra với công khai tài chính và NSNN hiện nay. Hơn nữa, công khai và

minh bạch là hai khái niệm khác nhau, trong đó, công khai là công bố thông tin một cách chủ động, còn minh bạch là cung cấp thông tin theo yêu cầu của những người quan tâm, nên việc không quy định về trách nhiệm minh bạch trong đầu tư công là thiếu sót, cần bổ sung cho Dự thảo. Bên cạnh đó, Dự thảo Luật Đầu tư công cần bổ sung cơ chế đảm bảo minh bạch thông tin về đầu tư công, nhất là cơ chế minh bạch thông tin liên quan đến mỗi dự án đầu tư công cụ thể, chẳng hạn như trách nhiệm của tổ chức, cá nhân đáp ứng yêu cầu thông tin về dự án đầu tư công phục vụ hoạt động giám sát không chỉ của cơ quan chức năng, mà còn của nhân dân và các tổ chức xã hội và trách nhiệm tiếp nhận, xử lý, trả lời các thông tin, khiếu nại tố cáo liên quan đến đầu tư công. Chỉ có những hình thức công khai, minh bạch cụ thể, có hiệu lực pháp lý, có cơ chế thực hiện rõ ràng, đơn giản mới giúp cho công khai, minh bạch trong đầu tư công đi thẳng từ luật vào cuộc sống, hạn chế tâm lý né tránh và làm cho có.

Điều 16, các hành vi bị cấm trong đầu tư công, đã cụ thể hoá hàng loạt những hành vi sai phạm diễn ra tương đối phổ biến trong đầu tư công ở nước ta trong những năm vừa qua, dẫn đến những hậu quả tiêu cực như đầu tư dàn trải, chậm tiến độ, phải điều chỉnh tăng tổng mức đầu tư, bố trí dự án đầu tư công không đi đôi với bố trí nguồn vốn tương ứng, nợ nần liên quan đến đầu tư công, chất lượng công trình thấp, mau xuống cấp, hiệu quả sử dụng thấp... Quy định các hành vi bị cấm là cần thiết và quan trọng, nhưng quan trọng hơn là triển khai được những quy định cấm này trong thực tế thông qua cơ chế quản lý đầu tư công, đảm bảo những người có trách nhiệm liên quan không dám, không thể và không muốn vi phạm những hành vi bị cấm này và cả những hành vi bị cấm khác nữa có thể phát sinh trong thời gian tới.

5. Thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư công

Dự thảo Luật Đầu tư công dành toàn bộ Mục 1 Chương II quy định chi tiết, cụ thể, hợp lý về thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư từ chương trình mục tiêu quốc gia, dự án quan trọng quốc gia đến các dự án nhóm A, B và C của Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Thủ trưởng cấp Bộ và Hội đồng nhân dân các cấp. Bên cạnh đó, Dự thảo Luật Đầu tư công cũng chỉ rõ sáu điều kiện (Điều 18) và trình tự thủ tục (Điều 19) quyết định chủ trương đầu tư cũng như hồ sơ (Điều 20) và thủ tục, nội dung thẩm tra (Điều 21) chương trình mục tiêu quốc gia và dự án quan trọng quốc gia. Nhìn chung, các quy định liên quan đến quyết định chủ trương đầu tư dự án đầu tư công quan trọng cấp quốc gia là chặt chẽ và phân định rõ trách nhiệm của Chính phủ và Quốc hội đi đôi với vai trò của Hội đồng thẩm định nhà nước, phù hợp với tính chất và tầm quan trọng của dự án đầu tư công cấp quốc gia. Tương tự như vậy, Luật Đầu tư công cũng quy định rất rõ ràng, chi tiết trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư chương trình thuộc thẩm quyền của Chính phủ, dự án đầu tư nhóm A, B và C (từ Điều 22 đến Điều 32) theo từng cấp quản lý từ trung ương đến địa phương và theo từng nguồn vốn NSNN, vốn vay và tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước. Tương tự như đối với quyết định chủ trương đầu tư công, quyết định đầu tư cũng phải thực hiện theo trình tự và nội dung được quy định rõ ràng và chặt chẽ từ Điều 40 đến Điều 45 của Luật Đầu tư công trên cơ sở kế thừa những quy định pháp luật có liên quan đồng thời yêu cầu Chính phủ quy định chi tiết về lập, thẩm định, quyết định đầu tư và điều chỉnh chương trình, dự án đầu tư công.

6. Kế hoạch đầu tư công

Kế hoạch đầu tư công là một khái niệm tương đối mới được đưa vào Dự thảo Luật Đầu tư công với kỳ vọng kế hoạch đầu tư

công và thực hiện đầu tư công theo kế hoạch sẽ là một trong những công cụ quan trọng để khắc phục những nhược điểm của đầu tư công hiện nay, nổi bật là đầu tư tràn lan theo phong trào và không cân đối được vốn cho đầu tư. Chính vì vậy, Luật Đầu tư công đã dành hẳn Chương III để quy định về lập, thẩm định, phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư công và Chương IV về thực hiện, theo dõi, kiểm tra, đánh giá, thanh tra kế hoạch đầu tư công. Tính khoa học của Luật Đầu tư công được nâng cao rõ rệt khi thực hiện phân loại kế hoạch đầu tư công theo ba tiêu chí: thời hạn, cấp quản lý và nguồn vốn gắn với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và kế hoạch ngân sách trung hạn, đảm bảo tính mục tiêu và nguồn lực thực hiện đầu tư công. Kế hoạch đầu tư công được lập và triển khai thực hiện thành công nếu tuân thủ đúng các căn cứ (Điều 47), nguyên tắc (Điều 48) và nội dung báo cáo (Điều 49) lập kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm. Kế hoạch đầu tư công, chất lượng đầu tư công cao hay thấp phụ thuộc rất nhiều vào việc tuân thủ các nguyên tắc về bố trí vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm cho các chương trình dự án (Điều 51) hay điều kiện chương trình, dự án được bố trí vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm (Điều 52 và 53), năng lực đánh giá tình hình và dự báo của đội ngũ cán bộ lập kế hoạch đầu tư công. Vì vậy, ngoài việc quy định cụ thể về trình tự lập, thẩm định kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm (Điều 55 và 56) với vai trò truyền thông chủ trì của cơ quan kế hoạch và đầu tư phối hợp với cơ quan tài chính, Luật Đầu tư công nên quy định thể chế mở rộng hơn các chủ thể tham gia vào quá trình lập, thẩm định kế hoạch đầu tư công, tránh “khép kín” và đặc biệt quan tâm tới cơ chế cho phép sự tham gia nhiều hơn của các tầng lớp nhân dân và các tổ chức xã hội bên cạnh cơ chế phối hợp chặt chẽ hơn giữa cơ quan kế hoạch đầu tư với cơ quan tài chính, nhằm nâng cao chất lượng của kế hoạch đầu tư công.

Luật Đầu tư công đã có nỗ lực rất lớn quy định chi tiết về lập, thẩm định, phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư công theo từng nguồn vốn NSNN, công trái quốc gia, trái phiếu chính phủ, thậm chí từ thu để lại cho đầu tư nhưng chưa đưa vào cân đối NSNN. Theo đó, Luật Đầu tư công trình bày nguyên tắc lựa chọn danh mục dự án và dự kiến mức vốn bố trí cho từng dự án trong kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm theo từng nguồn vốn. Tuy nhiên, việc quy định các nguyên tắc quá chi tiết như vậy là không cần thiết và làm cho Luật Đầu tư công trở nên nặng nề, phức tạp. Hơn nữa, một số nguyên tắc mang tính chất tuyên ngôn, trùng lặp và hình thức. Các nguyên tắc lựa chọn danh mục dự án và dự kiến mức vốn bố trí cho từng dự án trong kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm nên là các nguyên tắc chung chứ không cần theo từng nguồn vốn như trong Dự thảo. Trường hợp có nguyên tắc đặc biệt cho nguồn vốn đầu tư công nào đó thì đưa vào như một mục trong bộ nguyên tắc chung này.

Theo khoản 4 Điều 1, kế hoạch đầu tư công là một tập hợp các mục tiêu, định hướng, danh mục chương trình, dự án đầu tư công; cân đối nguồn vốn đầu tư công, phương án phân bổ vốn và các giải pháp huy động nguồn lực và triển khai thực hiện, song, trong nhiều nội dung của Chương III về kế hoạch đầu tư công lại chưa thể hiện được nội hàm này do bị chi phối bởi quan niệm kế hoạch đầu tư công đồng nhất với kế hoạch vốn cho đầu tư công, thậm chí lại tách bạch từng nguồn vốn NSNN (thêm cả công trái và trái phiếu chính phủ ở mục 2 Chương III), vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước, vốn ODA và vốn vay ưu đãi (mục 3 Chương III). Chính vì vậy, Luật Đầu tư công cần bổ sung các quy định về cân đối nguồn vốn trong kế hoạch đầu tư công, về phối hợp các nguồn vốn trong kế hoạch đầu tư công và giải pháp huy động các nguồn vốn bổ sung, cả nguồn vốn Nhà nước và ngoài Nhà

nước, cả trong nước và nước ngoài.

Hoàn tất chu trình đầu tư công, Chương IV Luật Đầu tư công quy định về thực hiện, theo dõi, kiểm tra, đánh giá, thanh tra kế hoạch đầu tư công. Đặc biệt, Luật cũng quy định rõ về điều kiện, thẩm quyền điều chỉnh kế hoạch đầu tư công của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cũng như của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (Điều 72). Những quy định này là cần thiết và đáp ứng được các yêu cầu phát sinh trong thực tiễn, kể cả các quyết định điều phối, lồng ghép các nguồn vốn thực hiện chương trình, dự án đầu tư công. Tuy vậy, tương tự như Chương III, một số nội dung của Chương IV vẫn đồng nhất kế hoạch đầu tư công với kế hoạch vốn đầu tư công là chưa thống nhất và cần được rà soát bổ sung, sửa đổi.

Bên cạnh quy định thời gian và các nội dung về đánh giá kế hoạch đầu tư công (Điều 76) và đánh giá chương trình, dự án đầu tư công (Điều 79) của các cơ quan chức năng thì kế hoạch đầu tư công cũng như chương trình, dự án đầu tư công có vai trò quan trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của cả nước và từng địa phương, nên Luật Đầu tư công cần bổ sung thêm quy định về đánh giá và tham gia đánh giá của các tổ chức cá nhân khác bên ngoài các cơ quan chức năng để giảm tình trạng đánh giá thiếu khách quan, thiếu trung thực.

7. Giám sát đầu tư công của cộng đồng

Điều 80 Luật Đầu tư công quy định về giám sát đầu tư của cộng đồng đã thể hiện sự coi trọng vai trò của người dân và cộng đồng trong giám sát đầu tư công nói riêng, giám sát hoạt động quản lý nhà nước nói chung, phù hợp với những yêu cầu, thông lệ và chuẩn mực quốc tế. Tuy nhiên, những quy định cụ thể trong Điều 80 và 81 lại tương đối hạn chế vai trò và ý nghĩa của

giám sát cộng đồng đối với đầu tư công do chủ trì giám sát cộng đồng là Mặt trận Tổ quốc - một tổ chức chính trị - xã hội hoạt động dựa trên nguồn NSNN, nên trong quá khứ và tương lai khó đảm đương tốt vai trò đại diện cộng đồng đang phát triển rất đa dạng và phong phú ở Việt Nam hiện nay. Nhiều năm qua, vai trò giám sát nói chung, giám sát đầu tư công nói riêng của Mặt trận Tổ quốc còn mờ nhạt và khó có thể sớm cải thiện. Quy định cơ quan chủ quản tham khảo ý kiến cộng đồng dân cư (Khoản 2 Điều 80) còn hời hợt, hình thức và không có tác dụng thực tế khi không quy định việc tổ chức tham khảo ý kiến, việc sử dụng ý kiến đã tham khảo được và vai trò của các ý kiến tham khảo đối với việc ra quyết định chủ trương đầu tư cũng như quyết định đầu tư. Nội dung và trình tự, thủ tục, quy trình giám sát cộng đồng (khoản 3 Điều 80 và Điều 81) chưa phát huy được vai trò và quyền lực giám sát của cộng đồng đối với đầu tư công, do đó, nếu thật sự tôn trọng giám sát cộng đồng thì cần bổ sung những hình thức giám sát, tổ chức giám sát và xử lý kết quả giám sát của cộng đồng một cách thực chất, cầu thị và nghiêm túc.

8. Mối quan hệ giữa Luật Đầu tư công với các luật có liên quan

Mối quan hệ giữa Luật Đầu tư công với các luật hiện hành và một số dự thảo luật có liên quan rất phức tạp, đặc biệt là những dự án luật đang chuẩn bị trình Quốc hội như Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp và các luật đang trong quá trình sửa đổi, bổ sung như Luật Đầu tư, Luật Doanh nghiệp... Theo chúng tôi, thẩm quyền quyết định đầu tư vốn nhà nước vào công trình quốc gia quan trọng hình thành tài sản doanh nghiệp nên thực hiện theo Luật Đầu tư công. Sau khi dự án đầu tư công hoàn thành thì quyết định giao sản phẩm đầu tư công cho doanh nghiệp quản lý sử dụng, khai thác vận hành thực hiện theo Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp. Đầu tư công là một loại hình đầu tư nên cần tuân thủ các quy định tại Luật Đầu tư. Hơn nữa, ngay trong Luật Đầu tư năm 2005 đã có quy định về đầu tư kinh doanh vốn nhà nước, vì vậy, các quy định tại Luật Đầu tư và Luật Đầu tư công, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp không được mâu thuẫn với nhau và không nên chồng chéo, trùng lặp ■



KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ ĐẦU TƯ CÔNG VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

LƯƠNG VĂN KHÔI*
NGUYỄN THANH TUẤN**

Đầu tư công là một chính sách lớn, một công cụ phát triển và điều tiết nền kinh tế của các nhà nước ở hầu khắp các quốc gia trên thế giới. Mỗi quốc gia tùy thuộc vào từng hoàn cảnh, điều kiện cụ thể mà sử dụng đầu tư công một cách phù hợp, nếu đúng hướng sẽ thành công để đem lại hiệu quả kinh tế - xã hội cao nhất. Đối với các nước đang phát triển, thực hiện công nghiệp hoá thì đầu tư công thường đóng vai trò rất quan trọng, là động lực phát triển, tỷ trọng đầu tư công thường rất cao trong tổng đầu tư toàn xã hội vì nhu cầu phát triển cơ sở hạ tầng luôn cao trong tổng đầu tư xã hội. Nhiều nước coi trọng đầu tư công, sử dụng đầu tư công như là một công cụ, một "đầu kéo" tạo động lực thúc đẩy công nghiệp hoá, thúc đẩy tăng trưởng nhanh và là công cụ chính yếu điều hành kinh tế vĩ mô.

1. Kinh nghiệm quốc tế

Thế giới đã từng chứng kiến những trào lưu đầu tư công một cách ồ ạt, có thể là để thúc đẩy nhanh quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước như ở các nước tư bản đầu thế kỷ XIX, có thể là để khắc phục những tổn thất của nền kinh tế sau chiến tranh (chẳng hạn như trào lưu đầu tư công của các nước tư bản sau Chiến tranh thế giới lần thứ I, đặc biệt là sau Chiến tranh thế giới lần thứ II (Nhật Bản, Italia...), hoặc ở các

nước đang phát triển hiện nay; cũng có thể là vì một thể chế kinh tế - ví dụ như trong thời kỳ của mô hình kinh tế XHCN kiểu cũ. Mục tiêu bao trùm của các hoạt động đầu tư công là nhằm tạo ra một khu vực kinh tế công (hay khu vực doanh nghiệp nhà nước - DNNN) lớn mạnh, vì những mục tiêu kinh tế mang tính vĩ mô.

Ở hầu hết các nước, trong quá trình phát triển thì đầu tư công là một công cụ kinh tế của Nhà nước, nó có thể đem lại những lợi

* TS. Phó Giám đốc Trung tâm Dự báo quốc gia, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

** ThS. Trưởng phòng Hợp tác quốc tế - Cục Quản lý đấu thầu, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

ích to lớn cho nền kinh tế, nhất là đối với các nước trong quá trình tiến hành công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Đầu tư công cũng có thể trở thành một gánh nặng cho quốc gia, nếu nó được sử dụng một cách thái quá, gây nên sự dàn trải, kém hiệu quả, thậm chí là lãng phí, không cần thiết và góp phần tạo ra hiệu ứng nợ công. Thế giới cũng đã từng chứng kiến những phong trào tư nhân hoá một cách sâu rộng mà cội nguồn của nó cũng xuất phát từ chính những hệ quả tiêu cực của chính sách đầu tư công. Không kể quá trình tư nhân hoá khu vực kinh tế nhà nước ở Liên Xô và các nước XHCN Đông Âu cũ, thì phong trào tư nhân hoá ở Anh quốc vào cuối thế kỷ XX và sau đó là Italia và nhiều nước phát triển khác là các ví dụ.

Chi tiêu Chính phủ được các nhà kinh tế trên thế giới chia thành ba loại chính, gồm (i) mua sắm Chính phủ đối với hàng hóa và dịch vụ phục vụ cho những nhu cầu tiêu dùng trực tiếp của Chính phủ; (ii) hoạt động chi tiêu mua hàng hóa và dịch vụ với mục đích tạo ra lợi ích trong tương lai, ví dụ như đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng hoặc đầu tư nghiên cứu phát triển, được gọi chung là đầu tư công. Đầu tư công thông thường chiếm tỷ trọng lớn nhất trong tổng số đầu tư, chi tiêu của xã hội. Hoạt động chi tiêu này được thực hiện thông qua việc tự sản xuất của Chính phủ (sử dụng lực lượng lao động là những người làm việc cho Chính phủ, tài sản hiện có và những hàng hóa, dịch vụ đã mua phục vụ cho những nhu cầu trực tiếp); (iii) hoạt động chi tiêu Chính phủ không thực hiện thông qua việc mua hàng hóa, dịch vụ, thay vào đó là việc chi tiền của Chính phủ để thực hiện các chức năng của Nhà nước, ví dụ như việc chi trả phúc lợi xã hội, được gọi

chung là chi trả Chính phủ. Nguồn tài chính phục vụ cho chi tiêu Chính phủ nói chung được lấy từ lãi suất từ hoạt động mua bán giấy tờ có giá, tiền gửi; thu các khoản thuế hoặc nợ công...

Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế OECD

Hầu hết các nước OECD đều tập trung vào các lĩnh vực sau: cải thiện hệ thống cơ sở hạ tầng như đường, giao thông, thông tin và công nghệ thông tin; hỗ trợ hoạt động nghiên cứu khoa học; đầu tư phát triển nguồn nhân lực, giáo dục và đào tạo (bao gồm trường học và giáo viên); khuyến khích đầu tư trong các lĩnh vực công nghệ xanh và sử dụng năng lượng tiết kiệm, hiệu quả, phát triển bền vững.

Theo thống kê năm 2009¹, đầu tư công của một số nước tập trung vào các lĩnh vực chủ yếu sau: xây dựng cơ sở hạ tầng thiết yếu (đường bộ, đường sắt, nhà ở, hệ thống giáo dục); hỗ trợ tài chính cho quỹ hưu trí, người lao động; hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ (ví dụ miễn thuế thu nhập doanh nghiệp trong một khoảng thời gian); các dự án đào tạo (Úc); đầu tư của nhà nước cho cơ sở hạ tầng; hỗ trợ các chương trình đầu tư bằng các biện pháp về thuế; các chương trình việc làm mang tính vùng miền (Áo); đầu tư công gồm: đầu tư vào đường, cầu và giao thông công cộng, hệ thống nước sạch và chăm sóc y tế; đầu tư và nâng cấp nhà xã hội, hỗ trợ người mua nhà, giảm thuế thu nhập cá nhân và thu nhập doanh nghiệp, hỗ trợ các thành phần kinh tế và cộng đồng dễ bị ảnh hưởng bởi khủng hoảng kinh tế như nông nghiệp, công nghiệp sản xuất (Canada); đầu tư vào DNNN trong các lĩnh vực bưu chính, năng lượng và đường sắt; đầu tư cho quốc phòng,

1 Báo cáo của OECD về những chính sách chống lại khủng hoảng kinh tế, tháng 6/2009.

các lĩnh vực đầu tư trọng yếu (như phát triển bền vững và công nghệ sạch, giáo dục chất lượng cao); đầu tư cho hệ thống công ích như bệnh viện, nhà trẻ và các tổ chức mang tính cộng đồng khác; hỗ trợ giải quyết vấn đề lao động, nhà ở, sức khỏe và bảo vệ môi trường. Hoạt động đầu tư công được điều chỉnh bằng một số đạo luật như Luật về Tài chính nhà nước, Luật Ngân sách nhà nước - NSNN (Pháp)...

Vương quốc Anh

Từ nửa cuối thế kỷ XX, khi xuất hiện các vấn đề tranh cãi về quyết định đầu tư công, quản lý giá cả, việc phân bổ lại lợi nhuận của các tổ chức độc quyền... dự án đầu tư công có thể được tài trợ trực tiếp của Chính phủ hoặc kêu gọi các nguồn vốn đầu tư khác, một số ngành công nghiệp được tư nhân hóa như: ga, điện, đường sắt... Mục đích tư nhân hóa công nghiệp nhằm cắt giảm chi tiêu từ NSNN, nâng cao hiệu quả sản xuất.

Tài trợ đầu tư công là chính sách quan trọng được áp dụng tại Anh vào cuối thế kỷ XX. Nhà nước khuyến khích tư nhân đầu tư vào các lĩnh vực như bệnh viện, trường học... Toàn bộ chi phí đầu tư do tư nhân chi trả và Nhà nước thuê hoặc mua lại. Chính phủ Anh đang nỗ lực phát triển dựa trên sự kết hợp các nguồn lực giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân. Tư nhân tham gia các hoạt động đầu tư công thông qua đấu thầu và hầu hết các nhà thầu trúng thầu đều có mức giá chào thầu thấp nhất. Sử dụng hình thức này trong ngắn hạn, Nhà nước sẽ không phải chi trả khoản đầu tư lớn, tuy nhiên, trong dài hạn Nhà nước không định giá được chi phí sẽ phải trả. Đồng thời, việc định giá công trình đầu tư theo nguyên tắc của phía tư nhân, có thể không được minh bạch và tỷ suất chiết khấu áp dụng theo khu vực tư nhân thường khá cao.

Đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) hoặc ý tưởng tài chính tư nhân (PFI) được áp dụng tại Anh năm 1992 như một công cụ tài chính công. Tại Anh, PPP/PFI thường là những hợp đồng dài hạn (khoảng 30 năm) giữa nhà nước và tư nhân. Trong đó, tư nhân cung cấp các dịch vụ với nhu cầu vốn đầu tư lớn như: bệnh viện, trường học, đường, nhà tù... Nhà nước trả phí dịch vụ hàng năm trên cơ sở sẵn có và dịch vụ được cung cấp.

PPP được Chính phủ Anh áp dụng xuất phát từ lý do sau: (i) Nhà nước cần đầu tư một số dịch vụ công nhưng không có khả năng cân đối vốn; (ii) ý chí chính trị về việc tăng cường đầu tư trong ngắn hạn thông qua vay nợ; (iii) hiệu quả đầu tư theo báo cáo của các nhà đầu tư từ việc cạnh tranh giữa các nhà đầu tư, sự phân bổ tối ưu và chia sẻ rủi ro giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân, (iv) sự chuyển giao công nghệ từ khu vực tư nhân cho khu vực nhà nước và tận dụng những sáng kiến của khu vực tư nhân trong thiết kế xây dựng và phân phối sản phẩm.

Việc phân bổ rủi ro trong các hợp đồng PPP không phải luôn rõ ràng, tuy nhiên, hầu hết những rủi ro vĩ mô về chính trị, luật pháp, xã hội và kinh tế... là những yếu tố khách quan tác động đến dự án nên được khu vực nhà nước đảm nhận; những rủi ro mang tính nội sinh, chủ quan nên được giao cho khu vực tư nhân. Sự phân bổ rủi ro được coi là hiệu quả nếu giải phóng mặt bằng và những rủi ro về luật pháp, chính sách được giao cho khu vực nhà nước; những rủi ro về thiết kế, xây dựng, tổ chức kinh doanh được giao cho khu vực tư nhân; những rủi ro về phát triển, thị trường, tài chính và nguồn lực được phân chia cho cả hai khu vực.

Tuy nhiên, kinh nghiệm thực hiện tại Vương quốc Anh cho thấy, hợp đồng PPP/PFI vẫn còn một số hạn chế như: quá

trình đấu thầu hợp đồng PPP thường chậm và chi phí cao cho cả bên nhà nước và tư nhân; hợp đồng PPP phức tạp trong quá trình thực hiện, do đó khó đạt được những yêu cầu về dịch vụ của phía Nhà nước; một số rủi ro không phù hợp được chuyển cho khu vực tư nhân dẫn đến rủi ro cao hơn Nhà nước sẽ phải gánh chịu; PPP được sử dụng trong lĩnh vực và dự án không hiệu quả trong dài hạn, hoặc thay đổi nhanh về công nghệ gây khó khăn cho đánh giá yêu cầu trong dài hạn...

Cộng hòa Pháp

Theo công pháp của nước Pháp, những điều không cho phép một cách rõ ràng đều bị cấm. Quy định này thể hiện tính dân chủ và tôn trọng quyền công dân của Nhà nước, nhưng đây cũng là một hạn chế trong các chính sách phát triển kinh tế, nhất là đối với việc tạo ra rào cản đối với các sáng kiến, các thử nghiệm và tiến bộ trong chính sách đầu tư công. Chính quyền Pháp cũng đã nhận ra hạn chế này và đang cố gắng thoát khỏi truyền thống quy định cứng nhắc của hệ thống pháp luật thành văn này bằng ba cách thức sau:

- Đưa vào luật các quy định về mục tiêu và kết quả, đồng thời hạn chế các quy định về yêu cầu. Như vậy, một khi có ít các ràng buộc về mặt pháp luật, cần phải tuyên truyền và đào tạo cho các chủ thể để nâng cao năng lực và trách nhiệm cho họ. Các nguồn lực quý hiếm của một đất nước thường được cho là dầu, khí đốt, nước (trong một số quốc gia), các nguyên liệu đầu vào (ở một vài quốc gia khác) nhưng có hai nguồn lực còn quý hơn hiện nay là nguồn nhân lực và nguồn vốn. Trong một nền kinh tế lành mạnh, vốn phản ánh thực chất nền kinh tế. Khủng hoảng kinh tế cũng có mặt tích cực của nó là triệt tiêu vốn xấu.

- Cho phép các cơ quan nhà nước tiến

hành các thử nghiệm và các chủ thể tư thực hiện các sáng kiến. Năm 2004, một đạo luật đã được ban hành cho phép chính quyền các địa phương được triển khai các dự án thử nghiệm. Và trong các văn bản luật mới được ban hành về đối tác công - tư đã có quy định cho phép một công ty (doanh nghiệp dự án) đến gặp một cơ quan nhà nước và đề xuất một dự án công ích, tức là nêu ra một cách thức mới quản lý dịch vụ công.

- Phải xác định rõ phạm vi quyền hạn của các cơ quan nhà nước để hoạt động đầu tư công có thể vận hành thực sự với các chương trình và kế hoạch. Tại Pháp, đây là một vấn đề khó, bởi vì có rất nhiều cấp độ quản lý hành chính và trong nội bộ một cấp quản lý hành chính lại có sự phân nhánh riêng. Vậy làm thế nào để các cấp độ hành chính này hoạt động gắn kết được trong một quyết định đầu tư công. Do đó, cần phân định rõ thẩm quyền của từng cấp. Hiện nay tại Pháp đang có một tranh luận rất lớn về điều khoản chung về thẩm quyền theo đó mỗi cơ quan nhà nước có thể thực hiện các sáng kiến công ích phù hợp với mình trên địa bàn của cơ quan này, trong phạm vi quyền hạn cho phép.

- Để bảo đảm minh bạch cho đầu tư công, cần điều chỉnh hệ thống quy định về thuế và quy định rõ việc chuyển tài chính giữa các cấp quản lý hành chính. Hiện nay, Pháp đang có các cơ chế cho phép duy trì các dịch vụ công và khắc phục sự chênh lệch về mặt lãnh thổ (giữa các xã với nhau và giữa xã và Nhà nước). Việc bù trừ tài chính được điều tiết chặt chẽ dưới sự kiểm soát của Nghị viện. Đây là các cơ chế bù trừ về thuế.

Tại Pháp, đã thay đổi hoàn toàn công tác lập kế hoạch. Chế độ lập kế hoạch năm năm này là kết quả của một quá trình lập kế hoạch lặp đi lặp lại theo cơ cấu lãnh thổ. Thông thường phải lập các báo cáo tổng kết

nhu cầu đầu tư ở cấp vùng trước khi lập các báo cáo cấp quốc gia. Thời kỳ thịnh hành của kế hoạch năm năm là thời kỳ Pháp luôn đạt con số ổn định về tăng trưởng GDP. Có một đạo luật quan trọng liên quan đến lĩnh vực đầu tư công là Luật về Quy hoạch lãnh thổ ban hành năm 1995, thực hiện cơ chế lập kế hoạch dài hạn trong lĩnh vực năng lượng, ví dụ quyết định xây dựng một nhà máy điện thì dự án này phải được triển khai ít nhất trong 30 năm và điều này được thể hiện trong kế hoạch năm năm.

Đằng sau quy trình lập kế hoạch là một khuôn khổ pháp lý về tài chính. Trên cơ sở luật định hướng về kế hoạch, các văn bản luật về tài chính hàng năm được ban hành được bổ sung bởi một văn bản luật sửa đổi về tài chính (văn bản sửa đổi này đưa ra các điều chỉnh để phù hợp với nhu cầu thực tế về ngân sách). Các luật về tài chính có hai hệ quả chính: thứ nhất, các khoản đầu tư được đề cập trong cả tiến trình một năm (dưới dạng tín dụng cấp hàng năm) và tiến trình nhiều năm (dưới dạng cam kết cấp vốn nhiều năm); hệ quả thứ hai là việc thành lập một công cụ chỉ đạo là cơ quan rà soát các chính sách công. Một yếu tố khác là với những cải thiện trong việc phân định rạch ròi trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước, trong việc phân chia thẩm quyền thu thuế, trong việc lập kế hoạch, Pháp đã hạn chế đáng kể tình trạng tồn đọng vốn đầu tư.

Ở Pháp, việc lựa chọn phương án tổ chức dịch vụ công thực sự có những thay đổi đáng kể. Trong quá khứ có hợp đồng tự quản do cơ quan nhà nước thực hiện, hợp đồng ủy thác xây dựng và khai thác. Ngày nay, có thể tạo ra các doanh nghiệp dự án hỗn hợp có sự góp vốn của cả chủ thể công lẫn chủ thể tư. Hợp đồng hỗn hợp này có rất nhiều dạng. Chẳng hạn: có thể giao cho chủ thể tư nhân thực hiện dịch vụ công với việc tài trợ và xây dựng dịch vụ ngay cả khi chủ thể này

về sau không tiến hành khai thác dịch vụ đó: xây dựng bệnh viện, bảo dưỡng, làm cho bệnh viện hoạt động mà không cung cấp cho bệnh viện này các bác sĩ, y tá và các cán bộ khác, việc cung cấp nhân lực cho bệnh viện do chủ thể công thực hiện.

Sau khủng hoảng, khi kinh tế phục hồi, các dự án đối tác công - tư sẽ có cơ hội phát triển nhiều hơn vì đây là các dự án nghiêm túc, có hiệu quả kinh tế thực sự, được kiểm tra hợp lý và được triển khai trên cơ sở các cam kết tài chính đáng tin cậy. Các dự án đối tác công - tư giúp tăng cường hiệu quả quản lý và thúc đẩy phát triển kinh tế vì chỉ khi dự án có chất lượng thì mới đảm bảo được hiệu quả của việc đầu tư. Cho nên, khi một dự án được cho là tốt thì có thể thực hiện được với các tiêu chí như: khả năng tài chính, khả năng thích ứng linh hoạt cùng với kinh nghiệm, uy tín, chất lượng kỹ thuật và mức giá. Ngoài ra, còn phải đánh giá các vấn đề liên quan đến hiệu quả quản lý như: cơ chế quản lý tập trung vào các mục tiêu công ích, cơ chế kiểm tra độc lập để phát hiện các hành vi tiêu cực, phòng ngừa tranh chấp và cơ chế minh bạch hóa các thông tin cần thiết.

Cộng hòa Liên bang Đức

CHLB Đức cũng như nhiều nước phát triển không có đạo luật riêng về đầu tư công, thậm chí không dùng khái niệm đầu tư công, chỉ có khái niệm chi tiêu công bao gồm chi tiêu thường xuyên và chi đầu tư. Quy định về chi tiêu công/mua sắm công điều chỉnh chung cho hoạt động đầu tư công. Với cơ sở hạ tầng khá hoàn chỉnh và chủ yếu do chính quyền các bang quản lý, chi tiêu công của chính quyền liên bang chủ yếu tập trung cho đầu tư gồm chi cho quân sự, mua sắm động sản công, bất động sản, khoản vay, nhận bảo lãnh, các khoản trợ cấp với mục đích tăng hiệu suất của nhà nước và khuyến khích tăng hiệu suất của đầu tư tư nhân.

Chính phủ Đức cũng như nhiều nước EU không can thiệp nhiều vào các hoạt động đầu tư, Nhà nước chỉ thực hiện những hoạt động mà khu vực kinh tế tư nhân không thực hiện. Đầu tư của DNNN không được coi là đầu tư công, số lượng DNNN sẽ càng ngày giảm đi do quá trình tư nhân hoá. Theo các chuyên gia CHLB Đức, có hai tiêu chí để xác định phạm vi đầu tư công là chủ đầu tư và mục tiêu đầu tư. Nếu xác định đúng chủ đầu tư, mục tiêu đầu tư và tuân thủ nghiêm các nguyên tắc tiết kiệm, hiệu quả, không lãng phí, không tham nhũng thì đầu tư công chắc chắn đạt được mục tiêu đề ra. Vấn đề chỉ còn là quyết định về thời điểm, quy mô, cách thức thực hiện sao cho phù hợp với thực tế và đạt hiệu quả kinh tế cao nhất.

Các nước Bắc Mỹ

Tại các nước Bắc Mỹ (Hoa Kỳ, Canada), tỷ trọng đầu tư từ nguồn vốn NSNN hàng năm bình quân chiếm 40% tổng số vốn đầu tư. Kế hoạch NSNN của Mỹ và Canada thường được xây dựng cho chu kỳ ba năm. Về chi cho đầu tư được xem xét hàng năm trên cơ sở có sự ưu tiên nhất định tùy thuộc vào nhiệm vụ, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội mỗi năm. Mục tiêu chi đầu tư từ NSNN để thực hiện các dự án công ích, thực hiện các dịch vụ công như bảo dưỡng cơ sở hạ tầng kỹ thuật như giao thông, các công trình thủy lợi, cơ sở hạ tầng xã hội.

Trên cơ sở tiêu chí ưu tiên, các bộ đề xuất các công trình, dự án đầu tư, xác định phần vốn cho các dự án trình lên Bộ Tài chính và Chính phủ để tính toán và phân bổ vốn đầu tư công, trong đó phải đánh giá tình hình thực tế về đầu tư từ nguồn vốn NSNN, đặc biệt chú ý đến hiệu quả đầu tư. Như vậy, các Bộ phải chịu trách nhiệm, bảo đảm cơ sở pháp lý và thực tiễn cho các đề xuất của mình đáp ứng yêu cầu vốn NSNN được đầu tư đúng mục đích. Trong những trường hợp

đầu tư vì mục tiêu chính trị, không có bộ ngành nào đề xuất thì Chính phủ đứng ra tổ chức, nghiên cứu, tính toán các dự án này để bảo đảm được yêu cầu toàn diện. Hội đồng ngân khố tư vấn cho các Bộ, ngành trong việc xác định dự án đầu tư từ nguồn vốn nhà nước. Hoạt động tư vấn thể hiện ở chỗ giúp các Bộ, ngành phân tích tài chính liên quan đến hoạt động đầu tư và chuẩn bị ngân sách cho đầu tư.

Hàng năm, Chính phủ quyết định cấp vốn cho các Bộ, ngành từ NSNN các nội dung chi thường xuyên và chi cho đầu tư phát triển. Tuy nhiên, những quyết định này chỉ có giá trị thi hành sau khi được Quốc hội phê duyệt. Cơ chế tam quyền phân lập ở các nước này quy định Quốc hội không có quyền đề xuất ngân sách, nhưng có quyền chấp nhận hoặc phủ quyết kế hoạch ngân sách của Chính phủ. Tại Canada, nếu như Quốc hội phủ quyết dự toán ngân sách của Chính phủ, tức là Chính phủ mất tín nhiệm và phải từ chức. Tại Mỹ, khi Quốc hội không tán thành dự toán thì Chính phủ phải sửa chữa lại cho đến khi nào được Quốc hội phê duyệt, thông qua.

Ở các nước Bắc Mỹ, Nhà nước được tổ chức theo chế độ liên bang. Vì vậy, quản lý tài chính ngân sách cũng như đầu tư từ nguồn vốn ngân sách ở mỗi địa phương khác nhau, phụ thuộc vào điều kiện phát triển kinh tế - xã hội cũng như yêu cầu đầu tư của mỗi địa phương. Do vậy, nhu cầu đầu tư của Chính phủ trung ương nhiều khi không phù hợp với quan điểm phát triển, mục đích của chính quyền địa phương. Trong điều kiện cơ sở hạ tầng kỹ thuật và cơ sở hạ tầng xã hội ở các nước này được đầu tư khá hiện đại, vốn đầu tư từ NSNN của các địa phương tập trung chủ yếu vào các nội dung như bảo dưỡng các cơ sở hạ tầng. Do vậy, việc xác định các dự án đầu tư ở địa phương hàng năm khá đơn giản, trung ương

có thể hỗ trợ, đồng tài trợ với địa phương đối với các dự án lớn, còn các dự án khác, địa phương tự quyết định.

Tuy nhiên, chính quyền địa phương cũng có quyền tự chủ rất cao, đồng thời cũng có trách nhiệm rất lớn trước dân về một số dịch vụ công như cấp thoát nước, đường sá, chiếu sáng công cộng. Chính phủ giám sát rất chặt chẽ việc thực hiện các dịch vụ này của chính quyền địa phương. Hàng năm, chính quyền địa phương căn cứ vào các điều kiện, yếu tố của địa phương mình xây dựng kế hoạch NSNN, trong đó cũng phân biệt hai nguồn vốn đầu tư phát triển và chi thường xuyên. Kế hoạch đầu tư của địa phương thường được xây dựng cho năm năm hoặc ba năm, kế hoạch đầu tư này được trình Hội đồng thành phố phê duyệt. Điểm đáng lưu ý quá trình dự toán đầu tư phải được lấy ý kiến nhân dân từ khi xây dựng kế hoạch, phải có những tiêu chí ưu tiên đầu tư, công khai cho nhân dân được biết, bảo đảm được sự tham gia giám sát của nhân dân cũng như các đảng phái chính trị khác nhau đối với chính quyền địa phương về mặt tài chính, sử dụng vốn NSNN.

Trong đầu tư ở địa phương, vấn đề thường được quan tâm nằm tại nguồn vốn mà chính quyền địa phương vay nợ. Đối với các dự án được thực hiện từ nguồn vốn vay nợ của chính phủ hay chính quyền địa phương, quy trình quản lý được thực hiện theo các bước rất chặt chẽ: (1) chính quyền phải công bố trước dự án và khoản vay để thực hiện dự án để mọi công dân biết, xem xét; (2) mọi công dân đều có quyền xem xét cho ý kiến - kể cả phong tỏa - đối với khoản vay này. Bên cạnh sự giám sát của các bộ ở trung ương, mọi quyết định của chính quyền địa phương đều có sự giám sát chặt chẽ của dân, nếu cần thiết phải trưng cầu dân ý, để bảo đảm mọi công dân biết rõ phần thuế mà họ phải chịu để chính quyền địa phương trả nợ vay có hợp lý hay không, nếu trên 50%

số dân phản đối quyết định đầu tư thì không được thực hiện dự án. Cơ chế này hạn chế rất nhiều và ngăn chặn được tình trạng lạm dụng việc vay nợ để vụ lợi, tham nhũng...

Các dự án đầu tư cho giáo dục và y tế ở địa phương do chính phủ quyết định toàn diện. Chính phủ quyết định các khoản chi đầu tư cho y tế và giáo dục ở các địa phương. Hàng năm, chính phủ chi cho việc đầu tư và trả các khoản lãi suất được vay cho đầu tư y tế, giáo dục ở địa phương.

Trung Quốc

Chi tiêu công của Chính phủ Trung Quốc hiện nay thực hiện theo Luật NSNN, Luật Mua sắm của Chính phủ, Luật Quy hoạch phát triển, Luật về Kế hoạch và Dự toán. Theo các quy định pháp luật của Trung Quốc thì mọi hoạt động đầu tư vào lĩnh vực kết cấu hạ tầng kỹ thuật, kinh tế và xã hội đều phải tuân thủ các quy hoạch đã được ban hành theo quy định của pháp luật. Việc lập dự toán NSNN ở Trung Quốc do Bộ Tài chính tổng hợp chung và phần chi thường xuyên, phần chi đầu tư phát triển do Ủy ban Phát triển và Cải cách Trung Quốc tổng hợp. Cơ quan thẩm kế nhà nước trực thuộc Quốc vụ viện Trung Quốc (tương tự như cơ quan Kiểm toán Nhà nước ở Việt Nam) có trách nhiệm báo cáo Quốc hội hàng năm về việc giám sát hoạt động đầu tư công. Trung Quốc có Luật Đấu thầu tương tự như Luật Đấu thầu của Việt Nam nhưng rộng hơn, điều chỉnh cả việc chi thường xuyên và chi cho đầu tư phát triển. Trung Quốc không có Luật Đầu tư công, tuy nhiên hoạt động đầu tư công ở Trung Quốc được thực hiện theo kế hoạch, được đánh giá là bảo đảm tính khả thi và hiệu quả vì dòng vốn luân chuyển nhanh, linh hoạt, phù hợp với nhu cầu thực tế ở từng địa phương.

Một số nước đang phát triển

Từ những năm 80 của thế kỷ trước, nhiều quốc gia đang phát triển đã xây dựng

các kế hoạch đầu tư công (PIP) theo khuyến nghị của Ngân hàng Thế giới (WB). Ban đầu, PIP được thực hiện ở các quốc gia phụ thuộc vào cứu trợ của WB mà ít có ở các quốc gia thu nhập trung bình. Tuy nhiên, gần đây, với sự giúp đỡ của WB và EU, PIP đã xuất hiện ở nhiều quốc gia đang trong quá trình chuyển đổi, như Việt Nam, Trung Quốc.

Tại một số quốc gia đang phát triển, PIP đơn giản là một danh sách kêu gọi tài trợ và đầu tư mà ngân sách quốc gia đó khó có thể đáp ứng. Tuy nhiên, PIP mà WB hướng tới là các chương trình đầu tư công trung hạn. Mục tiêu mà PIP hướng tới là (1) cải thiện hoạt động quản lý kinh tế, bảo đảm rằng các chiến lược kinh tế vĩ mô được chuyển hóa vào các chương trình và dự án cụ thể; (2) cải thiện hoạt động điều phối các nguồn lực đầu tư, bảo đảm cho các lĩnh vực được ưu tiên đầu tư; (3) tăng cường năng lực của chính phủ trong hoạt động đàm phán với các nhà đầu tư; (4) hỗ trợ công tác quản lý tài chính công bằng việc cân đối (một cách tương đối) các cam kết và nguồn lực trong những giai đoạn phát triển nhất định; (5) tăng cường năng lực thực thi dự án bằng việc cung cấp khuôn khổ cần thiết cho các hoạt động chuẩn bị dự án, thực hiện dự án và giám sát đầu tư.

PIP bao gồm hoạt động đầu tư của chính quyền trung ương và các doanh nghiệp công ích (vốn đầu tư toàn bộ hoặc một phần của Nhà nước). Ở một vài nước, PIP còn bao gồm cả đầu tư của các DNNN và/hoặc đầu tư của chính quyền địa phương. Thực tế này có vướng mắc về nguyên lý, bởi vì các DNNN này có thẩm quyền độc lập trong quản lý và sử dụng tài sản của mình, không phụ thuộc vào hoạt động quản lý đầu tư công của Nhà nước. Tuy nhiên, việc tính toán các hoạt động đầu tư của đối tượng này trong PIP có tác dụng cung cấp thông tin, bảo đảm cái nhìn tổng thể về khu vực đầu tư công.

Về lý thuyết, chỉ các dự án được đánh giá là có hiệu quả kinh tế thì mới được ghi nhận trong PIP. Hiệu quả kinh tế được hiểu là hiệu quả về mặt phát triển và hiệu quả về mặt xã hội. Cần kiên quyết loại bỏ những dự án chưa được nghiên cứu, đánh giá đầy đủ.

2. Bài học cho Việt Nam

Việt Nam là một quốc gia đang phát triển với đầu tư công trong vài thập kỷ qua luôn chiếm tỷ trọng lớn trong tổng đầu tư toàn xã hội và tăng trưởng kinh tế chủ yếu dựa vào đầu tư công trong một thời gian tương đối dài. Đây là thời điểm Việt Nam cần xem xét chính sách đầu tư công một cách toàn diện, dài hạn và đồng bộ để định hướng cho giai đoạn tiếp theo.

Qua kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới đã trải qua các giai đoạn phát triển đầu tư công, chúng tôi rút ra một số bài học về chính sách đầu tư công mà Việt Nam có thể học tập để hướng tới hoàn thiện chính sách đầu tư công trong thời gian tới. Cụ thể như sau:

- Chính sách đầu tư cần đạt hiệu quả chống được đầu tư dàn trải, thiếu tập trung, kém hiệu quả, theo đó, cần xác định cơ cấu lại đầu tư công theo hướng thu hẹp dần phạm vi của đầu tư công, chỉ tập trung đầu tư vào những lĩnh vực mà khu vực tư nhân không làm được hoặc không muốn làm, không đầu tư vào những lĩnh vực mà tư nhân đang hoạt động để bảo đảm không có sự cạnh tranh bất bình đẳng giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân trong phát triển kinh tế.

- Mục tiêu đầu tư công chủ yếu phục vụ các mục tiêu của chính sách công, khắc lấp những khuyết tật của kinh tế thị trường, là động lực lôi kéo, thúc đẩy đầu tư của khu vực tư nhân bằng những cơ chế đặc thù như phát triển các hình thức đối tác công tư (PPP). Tuy nhiên, khi triển khai các hình thức này, cần tính toán cẩn trọng từng trường hợp cụ thể sao cho đạt đến hiệu quả kinh tế - xã hội của quốc gia cao nhất, hài

hòa với lợi ích của khu vực tư nhân tham gia đầu tư công.

- Hoạt động đầu tư công phải được thực hiện trên cơ sở quy hoạch của cả nước, quy hoạch vùng, quy hoạch ngành, lĩnh vực; cần có chiến lược dài hạn, kế hoạch trung hạn và hàng năm với danh mục các dự án, công trình được ưu tiên thực hiện theo tiến độ thời gian, có trọng tâm, trọng điểm. Kế hoạch đầu tư công phải gắn với kế hoạch ngân sách trung hạn và hàng năm, hoạt động đầu tư công chỉ được triển khai khi được xây dựng trên cơ sở kế hoạch ngân sách đã được duyệt hàng năm và giải ngân theo tiến độ dự án để bảo đảm sử dụng từng đồng vốn đầu tư công hiệu quả, tránh lãng phí nguồn vốn đang rất hạn hẹp, nhưng cũng không nên tạo thêm áp lực đến nợ công của quốc gia.

- Chính sách đầu tư công phải bảo đảm công bằng và an sinh xã hội, bởi vì đầu tư công không chỉ nhằm mục tiêu đạt hiệu quả kinh tế, mà cần bảo đảm chính sách phát triển bền vững, gắn với công bằng xã hội cho nhóm người yếu thế (người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số ở những vùng kém phát triển), thu hẹp khoảng cách giàu nghèo giữa đô thị và nông thôn bằng cách ưu tiên đầu tư công vào các lĩnh vực như y tế, giáo dục, cơ sở an sinh xã hội, văn hóa; nâng cao dân trí, tạo điều kiện cho người dân phát huy dân chủ, tham gia vào quá trình ra quyết định đầu tư công của các cơ quan nhà nước...

- Cần có cơ chế phân cấp đầu tư công hợp lý, cấp nào được quyết định đầu tư thì cấp đó có trách nhiệm thu xếp nguồn vốn đầu tư và chịu trách nhiệm về quản lý, giám sát đầu tư cũng như hiệu quả đầu tư; đồng thời phải có trách nhiệm giải trình, giám sát, đánh giá hiệu quả đầu tư của cơ quan, người có thẩm quyền quyết định trong đầu tư công một cách rõ ràng, đi liền với các chế tài và việc thực hiện chế tài đối với các vi phạm một cách nghiêm túc. Tuy nhiên, giải pháp này muốn thực thi một cách triệt để thì phải phân định rõ phạm vi, thẩm quyền và trách

nhiệm quyết định đầu tư công với trách nhiệm quản lý nhà nước của các cấp hành chính, gắn với việc thực thi trách nhiệm hành chính với kỷ luật nghiêm ngặt vì hầu hết các cấp quyết định đầu tư vẫn là cấp hành chính.

- Trong giai đoạn trước mắt, cần giảm quy mô đầu tư công để tránh sự phụ thuộc của tốc độ tăng trưởng vào quy mô đầu tư công. Tuy nhiên, việc giảm quy mô đầu tư công phải được thực hiện theo cách thức thận trọng, nhưng linh hoạt để tránh “gây sốc” cho nền kinh tế, vì tác động dây chuyền của việc giảm nhanh đầu tư công là rất lớn, liên quan đến nhiều ngành lĩnh vực quan trọng của nền kinh tế. Đồng thời, việc giảm quy mô, giảm tốc độ tăng trưởng đầu tư công phải đồng bộ với chính sách tái cơ cấu nền kinh tế gắn với những định hướng từng ngành, lĩnh vực và bước đi cụ thể, không bỏ lỡ cơ hội đầu tư đối với những lĩnh vực cần ưu tiên và có thể tạo ra các tác động lan tỏa, kích thích các lĩnh vực khác phát triển.

- Việc giảm quy mô đầu tư công không thể có tác dụng dài hạn bằng các quyết định hành chính, cắt giảm nguồn lực, Nhà nước cần ban hành đồng bộ các cơ chế chính sách tạo ra nguồn lực đầu tư mới cho nền kinh tế, đó là các chính sách tư nhân hóa các DNNN ở hầu hết các ngành nghề Nhà nước không cần trực tiếp quản lý kinh tế; mở cửa thị trường dịch vụ công mà hiện nay đang gọi là “xã hội hóa” rất chậm chạp và nhiều bất cập; giảm tối đa các chi phí sản xuất, kinh doanh cho doanh nghiệp, kể cả chí phí về thời gian, thủ tục kinh doanh.

Với thể chế chính trị khác nhau, bản chất nhà nước khác nhau thì cơ chế vận hành và cách thức quản trị của mỗi quốc gia cũng khác nhau. Kinh nghiệm về cơ chế quản lý vốn đầu tư từ NSNN ở các quốc gia trên thế giới cho chúng ta những bài học bổ ích trong quá trình đổi mới hoạch định chính sách đầu tư công ở Việt Nam, nhằm rút ngắn con đường phát triển và hạn chế các rủi ro, thất bại ■