

CHƯƠNG 4

ĐỔI MỚI PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN TRONG QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG

DẪN NHẬP

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020 hiện đang được triển khai với yêu cầu thực hiện cải cách nhằm giải quyết ba điểm nghẽn chính đối với tăng trưởng kinh tế, đó là: (i) hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, trọng tâm là tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng và cải cách hành chính; (ii) phát triển nhanh nguồn nhân lực, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao, tập trung vào việc đổi mới căn bản và toàn diện nền giáo dục quốc dân; gắn kết chặt chẽ phát triển nguồn nhân lực với phát triển và ứng dụng khoa học, công nghệ; và (iii) xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ, với một số công trình hiện đại, tập trung vào hệ thống giao thông và hạ tầng đô thị lớn. Năm 2012, Chính phủ cũng đã ban hành Đề án tổng thể về tái cơ cấu nền kinh tế với 3 trọng tâm, trong đó tái cơ cấu đầu tư công⁴⁸ là một trong những nội dung trọng tâm của quá trình tái cơ cấu tổng thể nền kinh tế. Tuy vậy, thực tiễn triển khai đến nay cho thấy quá trình tái cơ cấu đầu tư công mới chỉ có những chuyển biến bước đầu ở cấp vĩ mô, còn ở cấp địa phương chưa diễn ra như mong đợi. Ngay cả về mặt hình thức, việc xây dựng các nhóm giải pháp cụ thể nhằm tái cơ cấu đầu tư công cũng còn chậm. Sự chậm trễ trong tái cơ cấu đầu tư công xuất phát từ nhiều nguyên nhân, trong đó có cả những trở ngại trong thể chế phân cấp quản lý đầu tư công và lợi ích của các bên có thẩm quyền ra quyết

⁴⁸Đầu tư công hiện nay được hiểu bao gồm đầu tư từ ngân sách nhà nước, trái phiếu chính phủ, tín dụng nhà nước và đầu tư của DNNN (DNNN)

định thực hiện dự án đầu tư công. Tốc độ tăng nợ công nhanh và áp lực nợ công ngày càng lớn trong khi tái cơ cấu đầu tư công ở cấp độ tổng thể và cấp độ ngành, lĩnh vực và cấp địa phương chưa được triển khai quyết liệt.

Trong khi đó, nước ta vẫn đang tiếp tục đẩy nhanh quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, với việc tham gia đàm phán, ký kết và thực hiện nhiều hiệp định thương mại tự do.⁴⁹ Nhiều hiệp định mang hình mẫu thế hệ mới, với phạm vi và mức độ cam kết sâu rộng hơn, kể cả những vấn đề mới như mua sắm chính phủ, cải cách DNNN, bảo hộ đầu tư, v.v... Các cam kết liên quan sẽ ảnh hưởng đáng kể đến việc thực hiện các dự án đầu tư công và các bên liên quan, không phụ thuộc vào cấp quản lý các dự án này. Quá trình chuẩn bị và thực hiện các hiệp định này đi kèm với những cải cách trong nước, qua đó ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý đầu tư công nói chung và hiệu quả phân cấp quản lý đầu tư nói riêng.

Cho đến nay, một số chủ trương, chính sách đối với quản lý đầu tư công đã được xem xét và thực hiện. Đáng lưu ý nhất là Chỉ thị số 1792/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành năm 2011 nhằm siết chặt kỷ luật đầu tư từ nguồn Ngân sách Nhà nước (NSNN) và Trái phiếu Chính phủ. Chính phủ cũng giao Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì dự thảo Luật Đầu tư công nhằm thiết lập khuôn khổ pháp lý cao hơn đối với hoạt động đầu tư công. Tuy nhiên, những chủ trương chỉ là bước đầu, chủ yếu dừng trên giấy tờ và việc hiện thực hóa mục tiêu tăng cường hiệu quả quản lý đầu tư công, kể cả phân cấp quản lý đầu tư công chưa làm được nhiều, đòi hỏi phải có nghiên cứu sâu với quyết tâm chính trị và sự phối hợp cao của các bộ ngành.

Chương này tập trung phân tích một số vấn đề chính trong thực trạng phân cấp quản lý đầu tư công, qua đó xác định những ưu tiên nhằm tăng cường hiệu quả công tác phân cấp quản lý đầu tư công. Cụ thể, nội dung tập trung vào các vấn đề liên quan đến khuôn khổ pháp

⁴⁹Xem tổng kết trong báo cáo của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2013).

lý, thể chế điều phối hoạt động đầu tư công, thể chế giám sát và đánh giá dự án đầu tư công và áp lực từ các điều ước quốc tế mà ta đang đàm phán. Các tác giả không phân tích thực trạng áp dụng chu trình quản lý đầu tư công ở nước ta, chiếu theo thông lệ quốc tế.⁵⁰ Các nội dung của chương tập trung vào giai đoạn từ năm 2000-2013, có thêm những cân nhắc về bối cảnh trong các năm 2014 và 2015.

NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA

Đánh giá tổng quan về đầu tư công

Đầu tư công ở nước ta đã có những diễn biến khác nhau trong suốt giai đoạn từ năm 2001 đến nay (Bảng). Trong giai đoạn 2001-2005, đầu tư công chiếm tới 53,4% tổng vốn đầu tư toàn xã hội. Tuy nhiên, từ năm 2006 trở lại đây, tỉ lệ của đầu tư công trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội có xu hướng giảm dần như liên tục. Cụ thể, tỷ lệ này giảm xuống còn 44,1% vào năm 2010, 39,1% vào năm 2012 và 37,5% năm 2013. Đáng lưu ý, tỉ lệ của đầu tư công giảm chậm hơn trong những năm 2008, 2009, chủ yếu do tác động của gói kích thích tài khóa nhằm ứng phó với suy giảm kinh tế trong nước và tác động của khủng hoảng tài chính thế giới.

Xét về cơ cấu theo nguồn, đầu tư từ nguồn NSNN luôn chiếm tỉ trọng lớn nhất trong đầu tư công. Tỉ trọng của nguồn vốn này trong tổng đầu tư toàn xã hội đạt trung bình 22,9% trong giai đoạn 2001-2005, sau đó giảm còn 21,8% vào năm 2006, 20,6% vào năm 2010 và 18,7% vào năm 2013. Xu hướng giảm này không phải do đầu tư từ nguồn NSNN bị thu hẹp, mà chủ yếu do tổng đầu tư toàn xã hội (trong đó có đầu tư từ khu vực tư nhân trong nước và khu vực có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài) tăng nhanh hơn rất nhiều. Như đã trình bày ở trên, đầu tư từ nguồn NSNN tăng rất nhanh vào năm 2009

⁵⁰Chẳng hạn, xem chu trình mô tả trong Rajaram và cộng sự (2010). Phân tích về thực trạng áp dụng theo chu trình này có thể tham khảo tại Đoàn Hồng Quang và cộng sự (2013), Vũ Thành Tự Anh (2013).

nhằm ứng phó với suy giảm kinh tế trong nước, khiến tỉ trọng trong đầu tư toàn xã hội tăng lên 25,6%.

Trong khi đó, đầu tư của DNNN chỉ tăng theo giá trị hiện hành và có tỉ trọng ngày càng giảm trong tổng đầu tư toàn xã hội. Giá trị đầu tư của các DNNN đã tăng từ 58,1 nghìn tỉ đồng năm 2006 lên 80,4 nghìn tỉ đồng năm 2010 và 90,8 nghìn tỉ đồng năm 2013. Tuy nhiên, tỉ trọng trong đầu tư toàn xã hội đã giảm liên tục từ 14,4% năm 2006 xuống còn 8,7% năm 2012 và 8,4% năm 2013.

Nguồn vốn tín dụng của Nhà nước lại biến động không theo một xu thế rõ rệt. Tỉ trọng của nguồn vốn này trong tổng đầu tư toàn xã hội đã giảm từ 8,6% năm 2006 xuống còn 5,6% năm 2009. Sau đó, tỉ trọng này tăng trở lại lên 6,3% năm 2010, 8,7% năm 2012 và 9,7% năm 2013.

Cuối cùng, cần lưu ý là nguồn vốn đầu tư từ Trái phiếu Chính phủ (TPCP) thu hút được nhiều sự chú ý hơn trong thời gian gần đây. Theo giá hiện hành, phần vốn đầu tư từ nguồn trái phiếu chính phủ đã tăng mạnh từ hơn 10 nghìn tỉ vào năm 2006 lên gần 53 nghìn tỉ đồng vào năm 2009 và 62,4 nghìn tỉ vào năm 2010. Trong các năm 2012-2013, quy mô nguồn vốn này được duy trì lần lượt ở các mức 62,2 nghìn tỉ đồng và 57,8 nghìn tỉ đồng. Theo đó, tỉ trọng của nguồn vốn TPCP đã tăng từ 2,6% năm 2006 lên 7,5% trong giai đoạn 2009-2010, sau đó giảm nhẹ xuống còn 6,2% và 5,4% lần lượt vào các năm 2012 và 2013.

Bảng 4.1. Đầu tư công trong cơ cấu tổng đầu tư toàn xã hội

Chỉ tiêu	Đơn vị tính	2001-05	2006	2009	2010	2006-10	2011	2012	2013
Tổng số (giá hiện hành)	Nghìn tỷ đồng	1.243,9	404,7	708,8	830,3	3.092,6	924,5	1.010,1	1.075,5
So với GDP	%	39,0	41,5	42,7	41,9	42,7	33,3	31,1	29,1
I. Đầu tư công	Nghìn tỷ đồng	664,2	191,6	331,7	365,8	1.341,6	341,6	394,5	403,6
Tỷ trọng	%	53,4	47,3	46,8	44,1	43,4	36,9	39,1	37,5
1. Vốn đầu tư từ nguồn NSNN	Nghìn tỷ đồng	285,3	88,3	181,4	171,0	664,5	178,0	205,0	201,6
Tỷ trọng	%	22,9	21,8	25,6	20,6	21,5	19,3	20,3	18,7
2. Vốn TPCP	Nghìn tỷ đồng	19,5	10,3	52,9	62,4	169,2	44,9	62,2	57,8
Tỷ trọng	%	1,6	2,6	7,5	7,5	5,5	4,9	6,2	5,4
3. Vốn tín dụng nhà nước	Nghìn tỷ đồng	174,2	34,9	40,0	52,0	197,0	69,2	40,3	53,4
Tỷ trọng	%	14,0	8,6	5,6	6,3	6,4	7,5	8,7	9,7
4. Đầu tư của DNNN	Nghìn tỷ đồng	185,2	58,1	57,4	80,4	310,9	49,5	87,0	90,8
Tỷ trọng	%	14,9	14,4	8,1	9,7	10,1	5,4	8,7	8,4
II. Vốn đầu tư ngoài nhà nước	Nghìn tỷ đồng	579,7	213,0	377,1	464,5	1.791,1	582,9	615,6	671,9
Tỷ trọng	%	46,6	52,6	53,2	55,9	57,9	63,1	60,9	62,5
5. Đầu tư của hộ gia đình và khu vực tư nhân	Nghìn tỷ đồng	403,7	154,0	240,1	299,5	1.155,4	356,0	385,0	407,4
Tỷ trọng	%	32,5	38,1	33,9	36,1	36,1	38,5	38,1	37,9
6. Đầu tư trực tiếp nước ngoài	Nghìn tỷ đồng	176,0	59,0	130,0	156,0	606,2	226,9	218,6	241,5
Tỷ trọng	%	14,1	14,6	18,3	18,8	19,6	24,5	21,6	22,5
7. Đầu tư khác	Nghìn tỷ đồng			7,0	9,0	29,5	-	12,0	23,0
Tỷ trọng	%			1,0	1,1	1,0	-	1,2	2,1

Nguồn: Tổng hợp từ số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Bảng 4.2 thể hiện cơ cấu vốn đầu tư của khu vực kinh tế Nhà nước theo các ngành kinh tế. Có thể thấy cơ cấu vốn đầu tư tập trung khá nhiều ở các ngành hạ tầng. Cụ thể, ngành vận tải, kho bãi chiếm tỉ trọng lớn nhất trong đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước. Tuy vậy, tỉ trọng của ngành này giảm dần như liên tục từ 20,7% năm 2005 xuống còn 18,1% vào các năm 2009-2010 và 15,6% vào năm 2012. Trong khi đó, một lĩnh vực hạ tầng khác là sản xuất và phân phối điện, khí đốt, nước nóng, hơi nước và điều hòa không khí cũng chiếm tỉ trọng khá lớn trong cơ cấu vốn đầu tư của khu vực nhà nước, dù tỉ trọng này có dao động trong khoảng từ 13,2 đến 16,8% trong suốt giai đoạn 2005-2012. Khu vực công nghiệp chế biến, chế tạo ngày càng chiếm tỉ trọng lớn hơn, tăng từ 8,4% năm 2005 lên 9,5% năm 2010 và 12,1% năm 2012, trừ một số giai đoạn biến động mạnh. Đáng lưu ý là xét về tỷ trọng, khu vực nông - lâm nghiệp và thủy sản ngày càng nhận được ít đầu tư hơn của khu vực nhà nước, với tỉ trọng giảm từ 7,1% xuống 5,2% trong giai đoạn 2005-2012. Bên cạnh đó, một số ngành quan trọng cho phát triển bền vững trong dài hạn - như giáo dục và đào tạo, y tế - chỉ chiếm tỉ trọng khá nhỏ trong cơ cấu vốn đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước.

Bảng 4.2. Cơ cấu vốn đầu tư của khu vực kinh tế Nhà nước theo ngành, giá hiện hành (2005-2012) (ĐVT: %)

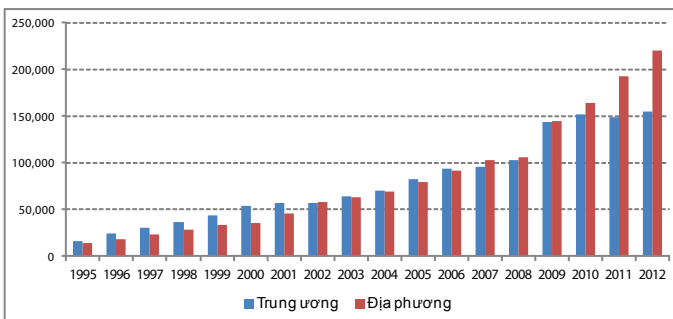
	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tổng số (nghìn tỉ đồng)	161.635	197.989	209.031	287.534	316.285	341.555	374.300
Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản	7,14	6,75	7,20	5,86	5,86	5,60	5,15
Khai khoáng	8,43	7,69	7,79	6,70	6,51	6,29	5,98
Công nghiệp chế biến, chế tạo	8,36	12,17	5,88	8,61	9,52	9,78	12,05
Sản xuất và phân phối điện, khí đốt, nước nóng, hơi nước và điều hoà không khí	14,60	13,16	12,56	16,75	15,01	14,52	13,31
Cung cấp nước; hoạt động quản lý và xử lý rác thải, nước thải	4,13	3,68	3,59	3,88	3,86	3,75	3,18
Xây dựng	4,20	4,53	4,77	4,63	5,14	5,35	5,82
Bán buôn và bán lẻ; sửa chữa ô tô, mô tô, xe máy và xe có động cơ khác	1,27	1,23	1,57	2,17	2,39	2,53	3,20
Vận tải, kho bãi	20,68	18,34	22,51	18,10	18,09	17,31	15,61
Dịch vụ lưu trú và ăn uống	0,42	0,43	0,51	1,25	1,22	1,39	1,58
Thông tin và truyền thông	5,57	5,57	5,47	5,57	5,60	5,43	5,26
Hoạt động tài chính, ngân hàng và bảo hiểm	0,44	0,78	0,99	1,48	1,49	1,65	1,93
Hoạt động kinh doanh bất động sản	1,00	1,56	1,58	2,12	2,17	2,45	2,85
Hoạt động chuyên môn, khoa học và công nghệ	1,32	1,91	2,08	1,95	1,90	2,03	2,07
Hoạt động hành chính và dịch vụ hỗ trợ	1,63	1,53	1,58	1,63	1,73	1,68	1,39
Hoạt động của Đảng Cộng sản, tổ chức chính trị - xã hội; quản lý Nhà nước, an ninh quốc phòng; đảm bảo xã hội bắt buộc	6,66	7,38	8,58	7,44	7,95	8,44	8,01
Giáo dục và đào tạo	5,44	5,30	5,15	3,55	3,95	4,05	5,35
Y tế và hoạt động trợ giúp xã hội	3,37	3,27	3,34	2,87	2,70	2,93	2,85
Nghệ thuật, vui chơi và giải trí	2,11	2,67	2,60	2,52	2,42	2,55	2,06
Hoạt động khác	3,22	2,04	2,23	2,93	2,49	2,27	2,35

Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Một khía cạnh khác cần quan tâm là cơ cấu thực hiện đầu tư của khu vực kinh tế Nhà nước phân theo cấp quản lý. Diễn biến này được thể hiện tại Hình 4.1. Có thể thấy tương quan giữa vốn đầu tư do Trung ương quản lý và vốn đầu tư do địa phương quản lý có sự thay đổi rõ rệt kể từ năm 2005. Cụ thể, trong giai đoạn 1995-2005, đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước do Trung ương quản lý lớn hơn so với giá trị vốn đầu tư do địa phương quản lý. Kể từ năm 2006, đầu tư do địa phương quản lý đã vượt so với phần vốn do Trung ương quản lý. Đặc biệt, chênh lệch liên tục được nới rộng trong giai đoạn 2010-2012: Nếu như cơ cấu Trung ương - địa phương chỉ là 48%-52% vào năm 2010 thì đến năm 2012, tỉ trọng vốn đầu tư do địa phương quản lý đã lên tới 58,7%. Nếu tính riêng phần ngân sách nhà nước phân cho địa phương, bao gồm cả phần hỗ trợ có mục tiêu từ trung ương cho địa phương thì tỉ trọng vốn do địa phương quản lý lên tới 70%. Diễn biến này xuất phát chủ yếu từ quá trình phân cấp, phân quyền trong quản lý và thực hiện đầu tư công và cơ chế phân phối vượt dự toán, quyền quyết định chi của địa phương ở Việt Nam, nhất là từ năm 2006. Nguồn vốn bị phân tán và không được tập trung thống nhất dẫn đến hiệu lực quản lý nguồn vốn đầu tư, nhất là khả năng huy động nguồn vốn ngân sách trong nước xây dựng các công trình trọng điểm bị hạn chế.

Hình 4.1. Đầu tư của khu vực kinh tế Nhà nước theo cấp quản lý (1995-2012)

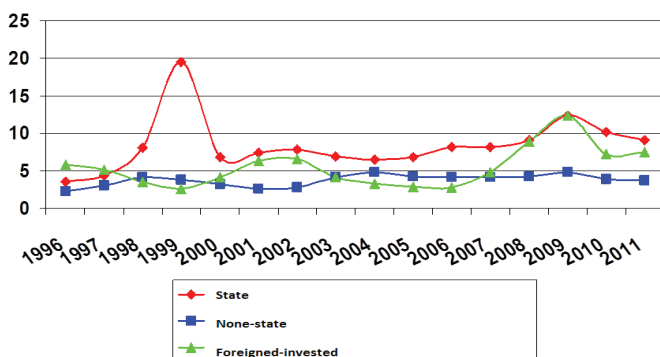
Đơn vị tính: Nghìn tỉ đồng



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Có nhiều phương pháp đánh giá hiệu quả của đầu tư công, song đều dựa trên những giả định quan trọng bởi đầu tư công nhiều khi còn gắn với các mục tiêu phi kinh tế và có các tác động lan tỏa đến các khu vực khác. Nếu giả thiết hiệu quả của đầu tư công bằng với hiệu quả của đầu tư từ các khu vực khác, chỉ số hiệu suất vốn - sản lượng (ICOR)⁵¹ có thể được sử dụng để tính hiệu quả đầu tư chung của nền kinh tế. Theo đó, hệ số ICOR của Việt Nam đã tăng từ mức bình quân 6,18% trong giai đoạn 1996-2000 lên 7,04% trong các năm 2001-2005 trước khi giảm trở lại còn 6,18% giai đoạn 2006-2010. Như vậy, hệ số ICOR của Việt Nam cao hơn nhiều so với các nước khác trong khu vực.⁵² Tính toán cho thấy ICOR của khu vực kinh tế nhà nước thậm chí còn cao hơn nhiều so với các khu vực khác, phản ánh hiệu quả đầu tư công ở Việt Nam còn tương đối thấp (Hình 4.2.). Tuy nhiên, cũng nhận thấy rằng việc sử dụng ICOR để đánh giá hiệu quả đầu tư công ở Việt Nam chưa thật chính xác theo như thông lệ quốc tế.⁵³

Hình 4.2. ICOR của Việt Nam theo thành phần kinh tế



Nguồn: CIEM.

⁵¹Thể hiện số đồng vốn cần bỏ ra để có được 1 đồng tăng trưởng.

⁵²Hệ số ICOR của Trung Quốc trong thời kỳ 2001-2006 là 3,9 với mức tăng GDP bình quân là 9,7%. Hàn Quốc có hệ số ICOR là 3,0 nhưng đạt tốc độ tăng GDP bình quân 7,9%/năm trong thời kỳ 1961-1980. Thái Lan vào thời kỳ 1981-1995 đạt tốc độ tăng GDP trung bình 8,1%/năm với hệ số ICOR là 4,1. Malaysia có hệ số ICOR là 4,6 và tốc độ tăng bình quân năm là 7,1% trong những năm 1981-1995. Xem Báo cáo của Chính phủ (tháng 8/2013).

⁵³Vốn đầu tư ở Việt Nam được sử dụng để đền bù và giải phóng mặt bằng rất lớn, cái biệt có dự án lên tới 50-60%, trong khi đó theo thông lệ các nước, vốn đầu tư chỉ tính vốn tích lũy đầu tư.

Từ một góc nhìn khác, sử dụng mô hình vec-tơ sai số hiệu chỉnh (VECM)⁵⁴ nhằm đánh giá tương tác giữa các biến số kinh tế theo thời gian để tính toán các chuyên gia cũng chỉ ra hiệu quả của đầu tư tư nhân cao hơn so với đầu tư công. Cụ thể, đầu tư tư nhân tăng 1% có thể làm sản lượng tăng 0,33%, trong khi đầu tư công tăng 1% chỉ đóng góp 0,23% tăng sản lượng trong cân bằng dài hạn. Như vậy, hiệu quả của đầu tư công thậm chí còn thấp hơn so với hiệu quả đầu tư trong nền kinh tế nói chung - chủ yếu do tính chất đặc thù của hoạt động đầu tư công.

Nhìn chung, đầu tư công có xu hướng giảm liên tục trong giai đoạn từ năm 2001 cho đến nay, dù cơ cấu trong tổng đầu tư có biến động do đầu tư ở các khu vực khác. Nguồn lực cho đầu tư công liên tục được bổ sung cho thấy khu vực kinh tế Nhà nước vẫn giữ vai trò quan trọng trong đầu tư và phát triển kinh tế. Cơ cấu vốn đầu tư tập trung khá nhiều ở các ngành hạ tầng, trong khi ít tập trung vào các ngành trực tiếp phục vụ phát triển con người (như giáo dục, y tế). Hiệu quả của đầu tư công nhìn chung còn hạn chế, thấp hơn so với khu vực tư nhân và thấp hơn nhiều so với các nền kinh tế ở Đông Á trong thời kỳ phát triển tương ứng.

Khuôn khổ pháp lý phân cấp phân quyền trong quản lý đầu tư công

Phân cấp quản lý đã được coi là một nội dung then chốt nhằm cải thiện chức năng và tăng cường trách nhiệm của các cấp chính quyền ngay từ khi nước ta bắt đầu công cuộc Đổi mới. Nội dung này đã được nhấn mạnh trong Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI, sau đó được cụ thể hóa trong Nghị quyết Hội nghị lần thứ 8, Ban chấp hành Trung ương khoá VII và Nghị quyết Hội nghị lần thứ 3, Ban chấp hành Trung ương khoá VIII.⁵⁵ Nhìn chung, quá trình phân cấp diễn ra rất chậm trong suốt thập kỷ 1980 và 1990, một phần do xu hướng muốn giữ các chức năng quản lý nhà nước quan trọng ở chính

⁵⁴Tiếng Anh là Vector Error Correction Model.

⁵⁵Tham khảo Lê Xuân Bá và cộng sự (2007).

quyền Trung ương và một phần do lo ngại về năng lực thực hiện các chức năng này ở cấp địa phương. Chỉ từ đầu thập niên 2001, quá trình phân cấp mới được đẩy nhanh hơn với các định hướng, chính sách và chương trình cụ thể.⁵⁶ Đặc biệt, Nghị quyết số 08/2004/NĐ-CP do Chính phủ ban hành vào tháng 6/2004 (Nghị quyết 08) là một bước tiến quan trọng trong việc thể chế hoá quá trình phân cấp quản lý. Nghị quyết này đã quy định sáu lĩnh vực phân cấp cho cấp tỉnh, bao gồm: (i) phân cấp quản lý quy hoạch, kế hoạch và đầu tư phát triển; (ii) phân cấp quản lý ngân sách nhà nước; (iii) phân cấp quản lý đất đai, tài nguyên, tài sản nhà nước; (iv) phân cấp quản lý DNNN; (v) phân cấp quản lý các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công; và (vi) phân cấp quản lý về tổ chức bộ máy và cán bộ công chức. Từ năm 2004, các lĩnh vực phân cấp này đã được cụ thể hoá bằng nhiều văn bản pháp quy, cụ thể là Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Đất đai, Luật Doanh nghiệp (năm 2005), Luật Đầu tư (năm 2005) v.v...

Theo xu hướng đó, quản lý nhà nước đối với đầu tư công cũng được tăng cường phân cấp cho các địa phương. Trên thực tế, hoạt động đầu tư công chịu sự điều tiết của rất nhiều luật như Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu và Luật Xây dựng. Các luật này đều thể hiện rõ tinh thần phân cấp quản lý nhà nước đối với các khía cạnh, lĩnh vực liên quan đến đầu tư công. Đối với hoạt động đầu tư, tinh thần này thậm chí còn được thể hiện ngay từ năm 1999 tại Nghị định số 52/1999/NĐ-CP, trong đó một trong những nguyên tắc cơ bản là “Phân định rõ chức năng quản lý của Nhà nước và phân cấp quản lý về đầu tư ... phù hợp với từng loại nguồn vốn đầu tư và chủ đầu tư”. Theo đó, các dự án đầu tư sử dụng vốn ngân sách Nhà nước được chia thành 3 nhóm A, B và C tùy theo lĩnh vực và/hoặc tổng mức vốn, bên cạnh các dự án quan trọng quốc gia do Quốc hội thông qua và quyết định chủ trương. Tùy theo nhóm dự án mà cấp thẩm quyền phê duyệt có thể là Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, hoặc Chủ tịch Ủy ban nhân dân các địa phương

⁵⁶Đặc biệt là Chương trình tổng thể Cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010 của Chính phủ.

(các cấp). Tiêu chí về quy mô vốn của từng nhóm dự án sau đó cũng được điều chỉnh tăng,⁵⁷ qua đó làm tăng quyền quyết định các dự án của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, hoặc địa phương. Quá trình phân cấp tiếp tục được đẩy mạnh với các thể chế hóa các quy định trên trong Luật Xây dựng 2003 và Luật Đầu tư năm 2005 cũng như các nghị định hướng dẫn, chứ không chỉ dừng ở tầm nghị định. Các quy định phân cấp này cũng gắn liền với phân cấp thẩm quyền thẩm định đầu tư bởi cấp thẩm quyền nào ra quyết định đầu tư dự án thì chịu trách nhiệm tổ chức và thẩm định dự án đầu tư (riêng dự án do Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư phải lập Hội đồng thẩm định dự án).

Về phân cấp chủ đầu tư, theo Nghị định số 112/2006/NĐ-CP năm 2006, đối với dự án do Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư thì chủ đầu tư là một trong các cơ quan, tổ chức sau: Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở Trung ương (gọi chung là cơ quan cấp Bộ), Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (gọi chung là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh) và DNNN. 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 thì chủ đầu tư là đơn vị quản lý, sử dụng công trình.

Phân cấp ngân sách Nhà nước cũng là một nội dung quan trọng vì ảnh hưởng đến khả năng bố trí vốn của địa phương hoặc khả năng đáp ứng vốn đối ứng. Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002 (hiệu lực từ năm 2004) quy định rõ Ngân sách Nhà nước và Ngân sách Trung ương do Quốc hội phê duyệt, còn Ngân sách địa phương do Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh phê duyệt. Luật cũng quy định tăng quyền chủ động hơn cho Ủy ban Nhân dân các cấp trong điều hành ngân sách địa phương, cụ thể trong lĩnh vực thu và chi. Để hỗ trợ cho quá trình phân cấp, Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002 cũng quy định giữ ổn định cho ngân sách tỉnh trong vài năm, còn một số tỉnh chưa cân đối được ngân sách sẽ được nhận bổ sung từ Ngân sách Trung ương.

⁵⁷Theo Nghị định 12/2000/NĐ-CP ngày 5/5/2000.

Lĩnh vực đấu thầu cũng được phân cấp; theo đó Thủ tướng Chính phủ chịu trách nhiệm về nội dung đấu thầu và phê duyệt hoặc ủy quyền phê duyệt lựa chọn nhà thầu đối với dự án do Thủ tướng Chính phủ ra quyết định đầu tư. Các Bộ/ngành và Ủy ban nhân dân các tỉnh/thành phố chịu trách nhiệm về công tác đấu thầu đối với các dự án của đơn vị mình phụ trách.

Cuối cùng, một nhóm đối tượng quan trọng trong các dự án đầu tư công - các dự án đầu tư xây dựng cơ bản - cũng được tăng cường phân cấp cho địa phương, nhất là trong giai đoạn 2000-2005. Các quy định này có tuân theo các quy định liên quan đến phân cấp quản lý đầu tư công, song cũng gắn thêm với các quy định liên quan đến phân cấp quản lý đối với lĩnh vực đầu tư xây dựng. Cụ thể, các Nghị định số 52/1999/CP và 12/2000/CP, 111/2006/NĐ-CP (sau này thay thế bởi Nghị định 58/2008/NĐ-CP), 112/2006/NĐ-CP và 16/2005/NĐ-CP đã làm rõ hơn chức năng quản lý nhà nước, chức năng của chủ đầu tư, đồng thời đã phân định cụ thể quyền hạn, trách nhiệm của các cấp, ngành trong từng khâu của toàn bộ chu trình quản lý đầu tư và xây dựng, nhất là quy hoạch, chuẩn bị đầu tư, thẩm định dự án, quyết định đầu tư, triển khai thực hiện dự án đầu tư, quản lý đấu thầu, thanh quyết toán vốn đầu tư, v.v...

Nhìn chung, các quy định phân cấp đã giúp phân định khá rõ chức năng, nhiệm vụ, nguồn lực thực hiện của các cấp chính quyền đối với các dự án đầu tư công tùy theo tầm quan trọng, tính chất và/hoặc quy mô của các dự án này. Điều này giúp giảm tải khối lượng công việc cho Chính phủ và các cơ quan Trung ương, qua đó tạo điều kiện thêm cho quá trình hoạch định chính sách ở cấp vĩ mô. Bên cạnh đó, quá trình phân cấp cũng tạo thêm sự chủ động cho các Bộ, ngành và địa phương (các cấp) trong việc thực hiện các hoạt động đầu tư công phù hợp với thẩm quyền và yêu cầu nhiệm vụ của mình.

Tuy vậy, khuôn khổ pháp lý liên quan đến phân cấp quản lý đầu tư công còn một số hạn chế như sau:

Thứ nhất, quá trình phân cấp còn thiếu tính đồng bộ, chưa bảo đảm sự nhất quán giữa quyền hạn, nhiệm vụ được phân cấp và khả năng thực thi các quyền đó cũng như trách nhiệm ở các cơ quan được phân cấp. Ví dụ điển hình nhất là phân cấp về ngân sách chưa gắn kết với việc đảm bảo các điều kiện để thực hiện. Điều này dẫn đến một số hệ lụy như: (i) các nhiệm vụ được phân cấp chậm được thực hiện hoặc thực hiện thiếu hiệu quả; (ii) nhiều dự án do địa phương phê duyệt song chậm thực hiện hoặc không hoàn thành được để bàn giao do ngân sách địa phương không bố trí đủ vốn; (iii) gia tăng chi phí thực hiện dự án so với dự toán được phê duyệt do ngân sách địa phương chậm bố trí vốn và thời gian thực hiện lâu hơn so với kế hoạch đề ra; (iv) nợ đọng xây dựng cơ bản trong do địa phương phê duyệt dự án song không bố trí được vốn, buộc các nhà thầu phải ứng trước vốn để thực hiện; (v) ít lưu tâm đến theo dõi, đánh giá dự án (hoặc chỉ làm một cách hình thức) do kinh phí thấp. Thậm chí, trong lĩnh vực ODA, nhiều tỉnh không có khả năng lo được nguồn vốn đối ứng dẫn đến việc thực hiện dự án ODA chậm tiến độ so với kế hoạch.⁵⁸ Trên thực tế, mặc dù có Luật Ngân sách Nhà nước song Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân các cấp có khá ít quyền chủ động, hầu như không thể tự quyết định thu - chi của cấp mình mà phải tuân theo sự phân bổ và giao dự toán thu - chi, cũng như chế độ chính sách do Nhà nước quy định. Tiêu chí phân bổ vốn đầu tư⁵⁹ đã được ban hành chính thức tại Quyết định số 210/2006/QĐ-TTg năm 2006 (áp dụng cho giai đoạn 2007-2010) và Quyết định số 60/2010/QĐ-TTg năm 2010 (áp dụng cho giai đoạn 2011-2015) nhằm tăng tính minh bạch và dự báo khả năng chủ động nguồn vốn cho địa phương, song cũng không có cơ chế giám sát một cách hữu hiệu.

Thứ hai, quy trình quản lý dự án đầu tư tuy đã phân cấp, nhưng còn bao gồm rất nhiều giai đoạn và thủ tục phức tạp, rườm rà. Phân cấp được đẩy mạnh ở nhiều khâu cụ thể và có gắn trách nhiệm với

⁵⁸Lê Xuân Bá và cộng sự (2007).

⁵⁹Bao gồm dân số, trình độ phát triển, diện tích tự nhiên, số đơn vị hành chính và tiêu chí bổ sung.

các cá nhân cụ thể (đặc biệt là người quyết định), song tới khi có được quyết định vẫn phải qua nhiều cấp kiểm tra, thẩm định. Điều này dẫn đến nhiều cấp tham gia thẩm định, xét duyệt trong khi quá trình thẩm định, xét duyệt ở từng cấp còn thiếu thực chất do: (i) nỗ lực vận động của chủ đầu tư; (ii) quan hệ lồng ghép giữa cơ quan chủ quản (nhiều khi lại là nơi đưa ra ý tưởng và ý chí thực hiện dự án) và cơ quan thẩm định, xét duyệt; (iii) thiếu nguồn lực và chuyên môn liên quan đến thẩm định, nhất là ở cấp địa phương;⁶⁰ và (iv) cơ quan thẩm định, xét duyệt cho rằng dự án đã được thẩm định, xét duyệt nghiêm túc, đúng quy trình ở các cấp trước đó. Theo đó, trách nhiệm được dàn trải ở rất nhiều cấp và nhiều cá nhân liên quan và về bản chất là không quy được trách nhiệm cụ thể cho mỗi cá nhân cụ thể có liên quan; người được phân cấp thực tế vẫn không có thực quyền quyết định. Như vậy, công tác phân cấp gần như đã được khoán trắng cho địa phương.⁶¹

Một trong những vấn đề quan trọng ảnh hưởng đến quá trình phân cấp là không quy định rõ người ra quyết định đầu tư chỉ được quyết định trong phần ngân sách được giao quản lý - có nghĩa là ra quyết định đầu tư và tự chịu trách nhiệm bố trí nguồn vốn để thực hiện, không được quyết định nguồn vốn do cấp khác quản lý. Thực tế cho thấy có chủ đầu tư ở địa phương quyết định dự án có tổng mức trên nghìn tỉ đồng, nhưng nguồn vốn lại do Trung ương bố trí. Một hệ lụy kèm theo là xu hướng phê duyệt các dự án mà không dựa vào khả năng cân đối vốn, khả năng thực thi, dẫn đến đầu tư phân tán, dàn trải, buộc Thủ tướng Chính phủ phải ban hành Chỉ thị số 1792/

⁶⁰Trên thực tế, phí thẩm định dự án được quy định ở mức rất thấp. Chẳng hạn, định mức thẩm chi phí thẩm tra thiết kế kỹ thuật đối với công trình giao thông có yêu cầu thiết kế 3 bước, thiết kế bản vẽ thi công đối với công trình có yêu cầu thiết kế 2 bước chỉ là 0,129% tổng mức đầu tư của dự án (nếu dưới 7 tỉ, theo Công văn 1751/BXD-VP của Bộ Xây dựng ngày 14/8/2007). Định mức chi phí thẩm tra tính hiệu quả và tính khả thi của dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông (dưới 15 tỉ) chỉ là 0,074% tổng mức đầu tư, theo Quyết định số 957/QĐ-BXD của Bộ Xây dựng ngày 29/9/2009. Trong khi đó, dịch vụ thẩm định dự án đầu tư công lại chưa được xã hội hóa.

⁶¹Xem Võ Đại Lộc (2012).

CT-TTg năm 2011 nhằm siết chặt hoạt động quản lý (trong đó có phê duyệt) đầu tư công.

Thứ ba, chưa có quy định cụ thể và các thể chế thực thi hiệu quả nhằm ngăn chặn tình trạng chia nhỏ dự án để phù hợp với các cấp có thẩm quyền thấp hơn. Tương tự, một số dự án được xây dựng với quy mô nhỏ hơn, lược bớt những phần khác nhằm phù hợp với việc thẩm quyền để tránh đưa lên cấp cao hơn. Trong khi đó, khi các dự án bị chia nhỏ, chi phí về thời gian và tiền bạc cho việc chuẩn bị và thực hiện dự án nói chung sẽ bị lặp lại và tăng so với khi chỉ thực hiện một dự án thống nhất.

Thứ tư, trong quá trình phân cấp, mặc dù có quy định về ứng vốn đầu tư, nhiều chủ đầu tư đề xuất ứng vốn vượt quá khả năng trả nợ của địa phương cũng như của các Bộ, ngành. Trong quá trình triển khai thực hiện các dự án đầu tư, do mong muốn đẩy nhanh tiến độ, sớm đưa công trình vào sử dụng, nhiều lãnh đạo địa phương yêu cầu hoặc cho phép các nhà thầu tự bỏ vốn sở hữu hoặc vay vốn ngân hàng để thi công quá mức số vốn bố trí theo kế hoạch và không có khả năng trả nợ. Hệ quả là doanh nghiệp gặp khó khăn, nợ xấu của ngân hàng tăng.

Thứ năm, các quy định về phân cấp quản lý đầu tư công được thực hiện trong điều kiện thiếu nhiều thể chế hỗ trợ. Chẳng hạn, các quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch và chiến lược phát triển ngành được ban hành làm nền tảng cho nhiều dự án đầu tư công, song chưa bảo đảm đủ cơ sở để có các dự án này theo một lộ trình hiệu quả (cả về kinh tế - xã hội), khả thi (về bố trí nguồn lực, đặc biệt là vốn). Chính vì vậy, trong cùng một ngành, đôi khi dự án kém hiệu quả hơn lại được phê duyệt và thực hiện trước trong khi dự án hiệu quả hơn lại được phê duyệt sau, thậm chí không được phê duyệt. Thậm chí, một số quy hoạch dường như còn nhằm hợp thức hóa các ý tưởng dự án đầu tư công đã có sẵn, thay vì tạo nền tảng khách quan, khoa học để xây dựng các dự án đầu tư công phù hợp.

Bên cạnh đó là các hạn chế về thông tin liên quan, thiếu các tiêu chí chuẩn để lựa chọn dự án dẫn đến xây dựng danh mục dự án quá nhiều nhưng không phù hợp với khả năng về vốn, thời gian, trình độ quản lý.⁶²

Thứ sáu, sự phối hợp giữa các bộ ngành trong việc ban hành các quy định không hiệu quả, dẫn đến “xung đột” chính sách, đúng với Bộ này nhưng lại sai với Bộ kia; hoặc cùng một vấn đề nhưng hướng dẫn thực hiện khác nhau v.v... Bên cạnh đó, vấn đề tư duy nhiệm kỳ (thực chất là vấn đề lợi ích) cũng dẫn đến vốn đầu tư dàn trải, lãng phí và không hiệu quả.

Cuối cùng, nội dung phân cấp quản lý đầu tư và xây dựng được quy định trong quá nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau cũng có thể gây tác động ngược đến hiệu quả sử dụng vốn. Như đã trình bày ở trên, ngay ở cấp Nghị định cũng có nhiều văn bản còn hiệu lực, có văn bản còn hiệu lực một phần, chưa kể các văn bản hướng dẫn dưới Nghị định. Điều này làm tăng chi phí thực hiện các nội dung quản lý được phân cấp do phải theo dõi nhiều nội dung khác nhau tại nhiều văn bản khác nhau. Trong khi đó, việc bổ sung, chỉnh sửa các văn bản liên quan (ngay cả các Luật) cũng khó làm tăng tính đồng bộ bởi do không được thực hiện song song. Như đã trình bày ở trên, hoạt động đầu tư công có thể chịu sự điều chỉnh của rất nhiều Luật, song các Luật này không được sửa đồng thời nên chưa cải thiện được tính đồng bộ⁶³.

Điều phối các dự án đầu tư công

Một phương diện đáng quan tâm nữa là việc điều phối các dự án đầu tư công, nhất là công tác điều phối ở cấp vùng và cấp cả

⁶²Ngay cả với các dự án ODA do khó khăn nguồn vốn, nên nhiều bộ, địa phương không có đủ vốn đối ứng để thực hiện.

⁶³Chính phủ đang giao Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì soạn thảo Luật Đầu tư công, dự kiến trình Quốc hội xem xét, thông qua tại kỳ họp thứ 7 vào tháng 5/2014. Dự thảo Luật vào tháng 8/2013 đề xuất Thủ tướng quyết định chủ trương đầu tư các dự án nhóm A, thay vì các Bộ, ngành, địa phương theo quy định hiện hành. Đây không phải là quy định mang tính đảo ngược phân cấp, mà thực chất giúp tăng hiệu quả phân cấp bởi nhiều dự án nhóm A có quy mô rất lớn và vượt quá khả năng bố trí vốn của các Bộ, ngành, địa phương.

nước. Về nguyên tắc, công tác điều phối này được quy định ở vai trò của Chính phủ, các Ban Chỉ đạo phát triển vùng, các Bộ, ngành liên quan - thể hiện ở chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan này cũng như tại các quy hoạch, chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cả nước và các ngành. Tuy nhiên, các quy định pháp lý và thực trạng vai trò của các Bộ, ngành chỉ dừng ở mức thẩm định, xem xét và đánh giá xem một dự án đầu tư công có thực hiện đủ quy trình, có phù hợp với các quy hoạch, chiến lược, kế hoạch hiện có hay không. Thậm chí, việc điều phối này chỉ giới hạn (trực tiếp hoặc gián tiếp) thông qua cân đối vốn để thực hiện các dự án đầu tư công. Trong khi đó, công tác điều phối trong nhiều trường hợp chưa được thể hiện ở việc xem xét hai hay nhiều dự án được trình trong cùng một giai đoạn thời gian nhằm lựa chọn dự án phù hợp nhất với các quy hoạch, chiến lược, kế hoạch hiện có và có tính khả thi cao nhất.

Kết quả là nhiều dự án cùng loại đã được phê duyệt một cách dễ dãi ở rất nhiều địa phương trong cả nước, thậm chí cả ở các địa phương lân cận nhau. Chẳng hạn, trong hơn 20 năm qua, nhiều cảng nước sâu đã được hình thành suốt dọc bờ biển phía đông của Việt Nam (Hình 4.3). Mặc dù góp phần không nhỏ trong việc phát triển kinh tế nói chung và xuất nhập khẩu của các địa phương, hệ thống cảng nước sâu quá dày đặc cũng cho thấy một sự lãng phí về vốn đầu tư công. Việc giải thích cho mức độ dày đặc các cảng nước sâu ở Duyên hải miền Trung (từ Thanh Hóa đến Ninh Thuận) là điều không đơn giản, song trước đó mỗi dự án này đều khả thi và có hiệu quả (nếu không tính đến các dự án khác). Toàn bộ những cảng này đều do nhà nước đầu tư từ nguồn ngân sách Trung ương hoặc ngân sách địa phương, gây ra lãng phí lớn trong điều kiện tiềm lực còn eo hẹp - trong khi lẽ ra các khoản vốn này có thể được sử dụng cho các mục đích khác. Mạng lưới dày đặc khiến các cảng phải cạnh tranh gay gắt với nhau và trong bối cảnh quy mô hoạt động thương mại chưa đủ lớn, hầu hết các cảng đều có công suất sử dụng ở mức thấp. Mật độ các cảng quá dày đặc song nước ta lại quá thiếu những cảng

có quy mô lớn với hệ thống logistics thuận tiện để có thể tiếp nhận được những tàu lớn hoặc những tàu chuyên dụng.⁶⁴

Rõ ràng, sự trùng lặp của nhiều dự án đầu tư công trong cùng một lĩnh vực cho thấy thiếu hiệu quả điều phối của các dự án này ở cấp vùng. Điều này khiến từng dự án đáp ứng đúng về quy trình (kể cả khâu thẩm định) song công tác thẩm định, xét duyệt lại chưa được đúng yêu cầu. Một trong những nguyên nhân quan trọng là thiếu thể chế điều phối đủ mạnh và theo dõi công việc đủ sát sao ở cấp vùng. Mặc dù nhiều quy hoạch vùng kinh tế, xã hội, vùng kinh tế trọng điểm được phê duyệt, nhưng không có bộ máy ở Trung ương, hay bộ máy cấp vùng để thực thi một cách triệt để. Tiêu chí đánh giá kết quả hoạt động của các cấp chính quyền nhiều mặt chưa sát với thực tế, còn nặng về kinh tế, lo tăng thu cho ngân sách địa phương (có phần do Luật Ngân sách Nhà nước quy định), dẫn đến tình trạng không gian kinh tế bị chia cắt theo quản lý hành chính, không được điều phối tạo ra sức mạnh tổng thể. Bên cạnh đó, nhiều lý do khách quan và hạn chế năng lực, tầm nhìn có thể được đưa ra nhằm giải thích cho hiệu quả điều phối thấp. Chính vì vậy, hiệu quả của phân cấp, phân quyền đối với quản lý đầu tư công còn thấp và làm giảm đóng góp của đầu tư công đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của cả nước.

Giám sát và đánh giá đầu tư công

Trong một thời gian dài, nước ta thiếu các quy định cụ thể liên quan đến giám sát và đánh giá dự án đầu tư công, dù trong các quy định về phân cấp có gắn việc theo dõi, giám định và đánh giá cho các cơ quan được phân cấp thẩm quyền quyết định đầu tư. Chỉ đến cuối năm 2009, Chính phủ mới có Nghị định số 113/2009/NĐ-CP⁶⁵ về giám sát và đánh giá đầu tư, áp dụng cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động đầu tư trực tiếp và hoạt động giám sát, đánh giá đầu tư. Từ giữa năm 2010, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã

⁶⁴Xem Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2013).

⁶⁵Hiệu lực thi hành từ ngày 01/02/2010.

có Thông tư số 13/2010/TT-BKH quy định mẫu báo cáo giám sát, đánh giá đầu tư. Tuy nhiên, việc thực hiện báo cáo giám sát, đánh giá đầu tư nhìn chung còn chậm. Trong khi đó, ngay cả các báo cáo đã gửi vẫn có những nội dung thiếu phù hợp do chưa hiểu đúng và chưa nắm được vấn đề. Điều này phần nào hạn chế công tác chỉ đạo, điều chỉnh phương hướng điều hành và tháo gỡ khó khăn cho hoạt động đầu tư công. Nói cách khác, việc phân cấp quản lý nhà nước đối với quản lý đầu tư công chưa đi kèm với những chế tài đủ mạnh nhằm bảo đảm kỷ luật thông tin phục vụ giám sát, đánh giá đầu tư.

Bảng 4.3. Tỷ lệ gửi báo cáo giám sát, đánh giá đầu tư

Tỷ lệ gửi báo cáo	Giám sát, đánh giá đầu tư cho năm		
	2010	2011	2012
Đến ngày 20/1 (năm tiếp theo)	16,1%		
Hết kỳ báo cáo vào quý I (năm tiếp theo)	90,3%	88,71%	96,75%

Nguồn: Tổng hợp từ các báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Trong khi đó, nước ta hầu như chưa có các quy định, hướng dẫn cụ thể về phương pháp liên quan đến đánh giá hiệu quả dự án đầu tư công. Chỉ có các dự án sử dụng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) có thực hiện các tiêu chí và hướng dẫn đánh giá chính thức, chủ yếu do yêu cầu của phía nhà tài trợ. Trong khi đó, với các dự án đầu tư và xây dựng trong nước, việc đánh giá (trong đó có đánh giá giữa kỳ và sau khi hoàn thành dự án) cũng thuộc thẩm quyền của đơn vị có thẩm quyền ra quyết định đầu tư. Điểm tích cực của các quy định này là tạo sự đồng bộ giữa việc phân cấp thẩm quyền ra quyết định đầu tư và phân cấp đánh giá dự án - bởi các đơn vị được phân cấp là các đơn vị theo dõi sát sao nhất và có nhiều thông tin nhất về dự án. Tuy nhiên, xét về logic thì rất ít cơ quan đánh giá những dự án thuộc thẩm quyền được phân cấp mà mình ra quyết định đầu tư là thiếu hiệu quả hoặc không tuân thủ đúng các quy hoạch, kế hoạch đề ra. Việc điều chỉnh thể chế đánh giá (trong đó có phân cấp đánh giá) là không dễ bởi khối lượng công việc tương đối nhiều trong khi sự thiếu đồng

bộ trong phân cấp các thẩm quyền có thể khiến thông tin không thông suốt và giảm hiệu quả giám sát hơn nữa.

Trong một chừng mực khác, nội dung giám sát và đánh giá trên thực tế còn tập trung vào các khía cạnh bố trí, quản lý và sử dụng vốn của các dự án đầu tư công. Trong khi đó, các nội dung liên quan đến khía cạnh môi trường, xã hội, tác động lan tỏa của dự án đầu tư công, v.v... nhìn chung ít được coi trọng. Điều này một phần là do sự tham gia còn hạn chế của cộng đồng dân cư trong quá trình giám sát, đánh giá các dự án này. Bên cạnh đó, việc hạn chế thông tin của chủ đầu tư cho các nhóm đối tượng liên quan cũng chưa tạo điều kiện cho công tác tham vấn, phản biện của cộng đồng và các chuyên gia. Chính vì vậy, cộng đồng dân cư nhiều khi chỉ biết đến các vấn đề trong bố trí, quản lý và sử dụng vốn sau khi hoàn thành kiểm toán dự án, chứ ít có thông tin cụ thể trong các quá trình thực hiện và/hoặc điều chỉnh dự án, nhất là các dự án ở cấp địa phương (do có quá nhiều dự án như vậy).

Như vậy, công tác giám sát, đánh giá dự án đầu tư công đang chuyển biến dần theo hướng bài bản hơn, song vẫn còn bộc lộ nhiều vấn đề trong công tác thông tin, báo cáo đầu vào, cũng như sự mất cân đối trong các nội dung báo cáo. Chính vì vậy, vai trò giám sát, đánh giá ở cấp vùng và cả nước còn thiếu tính thực chất, qua đó làm giảm hiệu quả của các dự án đầu tư công - nhất là các dự án ở cấp địa phương.

Áp lực từ các điều ước quốc tế

Thách thức đối với quá trình tái cơ cấu và nâng cao hiệu quả phân cấp quản lý đầu tư công còn lớn hơn trong thời gian tới khi nước ta tiếp tục đẩy mạnh hội nhập kinh tế quốc tế và có những cam kết sâu rộng hơn trong các điều ước quốc tế. Một số hiệp định thương mại tự do như Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP), Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - EU (EVFTA), v.v... có phạm vi cam kết khá sâu rộng, với nhiều vấn đề mới. Các cam kết về tiếp cận thị trường (kể cả đối xử quốc gia) cũng làm giảm dư

địa cho can thiệp mang tính hành chính của chính quyền các cấp nhằm bảo hộ các doanh nghiệp và các ngành sản xuất trong nước. Ảnh hưởng trực tiếp của các cam kết này đối với hiệu quả phân cấp quản lý đầu tư công, nhất là ở cấp địa phương, là không nhiều do các DNNN (DNNN, thuộc địa phương quản lý) không còn giữ vai trò áp đảo ở các địa phương. Kết quả khảo sát năng lực cạnh tranh cấp tỉnh năm 2013 cho thấy các địa phương ưu ái nhiều hơn các doanh nghiệp tiền thân là DNNN và doanh nghiệp thân hữu với chính quyền, và các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Theo đó, việc phân cấp quản lý đầu tư công thông qua DNNN ít chịu ảnh hưởng trực tiếp.

Bên cạnh đó, các quy định về mua sắm chính phủ, bảo hộ đầu tư, DNNN, v.v... hiện đang là chủ đề đàm phán trong các hiệp định quan trọng mà ta đang tham gia đàm phán.⁶⁶ Việt Nam mới chỉ là quan sát viên của Hiệp định Mua sắm Chính phủ trong khuôn khổ WTO, song khả năng sẽ phải có một số cam kết chính thức trong khuôn khổ TPP, EVFTA, v.v... Điều này sẽ ảnh hưởng đến cả 3 mục: (i) mua sắm phục vụ các hoạt động của bộ máy nhà nước; (ii) đầu tư từ nguồn NSNN và các nguồn có tính chất như NSNN; và (iii) đầu tư của các DNNN. Các nội dung liên quan hình thức lựa chọn nhà thầu, quy trình đấu thầu, sử dụng các phương tiện điện tử trong đấu thầu⁶⁷ - một khi được thực hiện - sẽ đòi hỏi các địa phương phải tìm hiểu kỹ và tuân thủ chặt chẽ hơn để tránh bị kiện tụng. Việc ưu ái doanh nghiệp địa phương trong thực hiện các dự án đầu tư công sẽ khó khăn hơn nhiều, trong khi nếu thiếu biện pháp và cơ chế phù hợp thì các doanh nghiệp này có thể chỉ trở thành thầu phụ cho nhà thầu nước ngoài.

Nội dung về DNNN thậm chí còn phức tạp hơn nhiều. Điều này một phần là do định nghĩa DNNN (bao gồm cả tính chất và mục tiêu hoạt động của các doanh nghiệp này) là khá khác nhau ở Việt

⁶⁶Chẳng hạn như Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP), Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - EU (EVFTA), v.v.

⁶⁷Tham khảo Nguyễn Đăng Trương (2012).

Nam cũng như ở các nước tham gia đàm phán các hiệp định thương mại tự do với Việt Nam. Thách thức với các địa phương, do đó, là xử lý quan hệ với các doanh nghiệp công ích trên địa bàn nhằm tránh khả năng bị kiện vi phạm - sau khi các hiệp định được ký kết và thực hiện. Bên cạnh đó, rủi ro còn lớn hơn do những bất định liên quan đến quá trình đàm phán và không có những thông tin cụ thể từ các cơ quan đàm phán (do cam kết bảo mật). Cho đến tháng 3/2014, ngay cả hiệp định TPP cũng chưa có dự thảo Chương cụ thể cho đàm phán về DNNN và bất cứ thay đổi trong quá trình đàm phán Chương này sẽ có thể ảnh hưởng đến quá trình phân cấp đầu tư công ở địa phương.

KẾT LUẬN VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ

Trong bối cảnh nền kinh tế còn nhiều khó khăn khi nợ xấu vẫn ở mức cao, năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp trong nước còn thấp, trong khi khả năng cân đối thu chi ngân sách còn khó và có thể kéo dài hết giai đoạn kế hoạch 5 năm 2011-2015, việc Chính phủ đề xuất nâng trần bội chi NSNN năm 2013-2014 và tăng phát hành Trái phiếu Chính phủ giai đoạn 2014-2016 (bên cạnh kế hoạch phát hành cho giai đoạn 2011-2015) và đã được Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ 6 vào cuối năm 2013 là biện pháp bổ sung nhằm duy trì tăng trưởng hợp lý, xử lý những nhu cầu cấp bách trong đầu tư công. Việc bổ sung nguồn lực cho đầu tư công - trong bối cảnh nguồn lực tài chính công còn hạn hẹp và nhiều quan ngại liên quan⁶⁸, có thể gây ra tác động phụ - đòi hỏi phải đi kèm với những biện pháp tái cơ cấu đầu tư công và nâng cao hiệu quả đầu tư công. Trong đó, đổi mới công tác phân cấp phân quyền trong quản lý đầu tư công là một định hướng quan trọng.

Trong bối cảnh của Việt Nam, phân cấp quản lý đầu tư công chỉ hiệu quả khi bảo đảm đủ các điều kiện sau: (i) có sự đồng bộ giữa các nội dung phân cấp (thẩm quyền phê duyệt, ngân sách, v.v...);

⁶⁸Như hiệu quả đầu tư công thấp, mức độ bền vững của nợ công, v.v. Xem Nguyễn Anh Dương (2013).

(ii) bảo đảm năng lực và nguồn lực của các cấp tương ứng với chức năng, thẩm quyền, nhiệm vụ được phân cấp; và (iii) gắn chặt trách nhiệm của các cá nhân, tổ chức cụ thể đối với các dự án đầu tư công thuộc thẩm quyền (kể cả thẩm quyền trước đây). Những điều kiện này là không mới, thậm chí đã được chỉ ra trong nhiều nghiên cứu, kiến nghị chính sách trước đây. Tuy nhiên, việc cụ thể hóa ở khuôn khổ chính sách và thể chế thực thi còn nhiều hạn chế. Những phân tích trong chương này cho thấy một số vấn đề vẫn hiện hữu trong khuôn khổ pháp lý, thể chế điều phối, thể chế giám sát và đánh giá, và những áp lực có thể có từ các cam kết quốc tế có ảnh hưởng đến đầu tư công. Theo đó, chúng ta cần ưu tiên thực hiện một số định hướng chính nhằm tăng cường hiệu quả công tác phân cấp quản lý đầu tư công.

Thứ nhất, cần nhanh chóng hoàn thiện khuôn khổ pháp lý nhằm đẩy nhanh các nội dung tái cơ cấu đầu tư công nói chung và đổi mới phân cấp quản lý đầu tư công nói chung. Luật Đầu tư công đang trong quá trình hoàn thiện dự thảo để Quốc hội xem xét, dự kiến thông qua tại kỳ họp thứ 7 vào tháng 5/2014. Trong đó, như đã trình bày ở trên, nội dung phân cấp thẩm quyền phê duyệt chủ trương đầu tư đối với các dự án nhóm A được đề xuất chuyển trở lại cho Thủ tướng Chính phủ, thay vì để người đứng đầu các Bộ, ngành và địa phương như hiện nay. Bên cạnh đó, Luật cũng đưa vào khuôn khổ đầu tư trung hạn nhằm bảo đảm ổn định nguồn lực cho các Bộ, ngành và địa phương, qua đó giúp đơn vị được phân cấp này tự chủ động quyết định và hoàn thành các dự án tương ứng. Tinh thần chỉ cho phép phê duyệt dự án khi bố trí đủ vốn vẫn được giữ tại nội dung Luật, tiếp nối sau Chỉ thị số 1792/CT-TTg. Ngay sau khi ban hành, Luật Đầu tư công cần nhanh chóng có các hướng dẫn cụ thể nhằm đạt hiệu lực thực thi sớm.

Tuy vậy, các nội dung quản lý đầu tư công hiện còn được chia cắt, phân tán ở nhiều Luật (như Luật Đầu tư, Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Đấu thầu, Luật Xây dựng, v.v...) và các văn bản dưới luật

tương ứng. Việc Quốc hội thông qua Luật Đầu tư công là một bước tiến quan trọng trong việc lập lại khuôn khổ pháp lý cao nhất để từng bước đưa đầu tư công vào nề nếp. Mặc dù vậy, ngay cả khi được thông qua, Luật Đầu tư công cũng chỉ có thể giúp giải quyết một phần tình trạng trên. Quá trình sửa các luật không diễn ra song song, mà chỉ tập trung vào một số luật nhất định. Điều này khiến quá trình sửa các luật chưa giúp giải quyết được sự thiếu đồng bộ trong các nội dung phân cấp liên quan đến quản lý đầu tư công. Chính ở đây, quá trình tham vấn nhằm soạn thảo các luật cần được tiến hành rộng rãi các bên liên quan đến quản lý đầu tư công, chứ không chỉ các bên phù hợp với các luật này.

Bên cạnh đó, một số nội dung hiện có trong khuôn khổ pháp lý hiện nay cũng cần được điều chỉnh nhằm tăng hiệu quả thực hiện các chức năng, thẩm quyền, trách nhiệm được phân cấp ở các Bộ, ngành và địa phương. Chẳng hạn, cần điều chỉnh tăng định mức các chi phí liên quan đến quản lý đầu tư công, đặc biệt là chi phí thẩm tra, theo dõi và đánh giá - song phải gắn với tăng cường trách nhiệm của các đơn vị thực hiện. Việc tăng định mức cũng có thể song hành với nỗ lực thị trường hóa các dịch vụ liên quan đến quản lý đầu tư công để khu vực tư nhân có thể tham gia - qua đó giảm bớt áp lực công việc cho bộ máy ở các Bộ, ngành và địa phương được phân cấp. Bên cạnh đó, cần cụ thể hóa việc gắn định trách nhiệm liên quan đến các dự án đầu tư công nhằm tránh tình trạng dằn trải về trách nhiệm, không ai quan tâm đến hiệu quả thực sự của dự án đầu tư công và do đó phê duyệt dự án tràn lan. Một nội dung quan trọng khác là chính thức hóa các phương pháp thẩm định các nội dung liên quan đến đề xuất dự án đầu tư công, với các hướng dẫn cân nhắc cụ thể về các khía cạnh kinh tế, xã hội, môi trường, sức khỏe, v.v...

Thứ hai, bảo đảm hiệu quả thực hiện các thẩm quyền, chức năng, trách nhiệm quản lý đầu tư công được phân cấp trong quá trình thực hiện các cam kết quốc tế có liên quan. Liên quan đến định hướng ở trên, khuôn khổ pháp lý cần được hoàn thiện theo hướng tiếp

cận các thông lệ quốc tế về mua sắm chính phủ và cải cách DNNN. Quá trình này chắc chắn sẽ ảnh hưởng đến quá trình triển khai các dự án đầu tư công, nhất là ở các địa phương trong bối cảnh chưa có sự chuẩn bị về thông tin và năng lực thể chế. Dù vậy, quá trình này sẽ là rất cần thiết, nếu không nói là khó tránh khỏi khi nước ta đang đẩy mạnh cải cách thể chế nhằm xây dựng một nền kinh tế thị trường theo hướng hiện đại. Theo đó, quá trình hoàn thiện khuôn khổ pháp lý cần gắn chặt với tiến trình đàm phán tham gia các điều ước quốc tế có ảnh hưởng đến đầu tư công. Bên cạnh đó, công tác chuẩn bị cần hướng tới năng lực trong nước, trước mắt là năng lực của các cơ quan chủ quản và chủ đầu tư của các dự án ở cấp địa phương. Năng lực này cần được thể hiện cả ở sự hiểu biết về các cam kết quốc tế mà ta sẽ tham gia, ảnh hưởng đối với hoạt động đầu tư công, đấu thầu, cơ chế xử lý tranh chấp, v.v. . .

Thứ ba, hoàn thiện thể chế điều phối các dự án đầu tư công. Hoàn thiện cơ chế quản lý, cân đối vốn đầu tư theo kế hoạch trung hạn. Đặc biệt lấy cơ chế thị trường trong việc phân bổ, sử dụng nguồn vốn cần được quán triệt. Phân cấp nhiều hơn cho các Bộ, ngành và địa phương không có nghĩa là các cơ quan, đơn vị này có thể phê duyệt mọi dự án. Yêu cầu về bố trí vốn theo thẩm quyền quản lý vốn nhằm tránh việc phê duyệt dự án tràn lan. Tuy nhiên, ngay cả khi các dự án bố trí đủ vốn thì vai trò điều phối ở cấp vùng và cấp toàn quốc là rất cần thiết để tránh dự án trùng lặp (khi đó nguồn lực hạn hẹp có thể được phân bổ sang các mục đích khác phù hợp hơn), đồng thời giúp từng dự án được phê duyệt sẽ mang lại tính hiệu quả ngay cả sau khi hoàn thành. Chính ở đây, Quốc hội cần thể hiện vai trò mạnh mẽ hơn trong việc đưa ra các chủ trương lớn về các dự án quan trọng ở tầm quốc gia và giám sát quá trình thực hiện các dự án đó. Bên cạnh việc nâng cao năng lực để xem xét điều phối các dự án, Quốc hội cần có ý chí mạnh mẽ trong việc chấp thuận hoặc bác bỏ đề xuất dự án theo những tiêu chí rõ ràng, minh bạch và có tham vấn rộng nhất trong điều kiện có thể. Với các nhóm dự án còn lại, Bộ Kế hoạch và Đầu

tư cần năng lực thể chế phù hợp nhằm chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành xem xét, cân nhắc điều phối các dự án ở cấp vùng.

Cuối cùng, cần hoàn thiện thể chế giám sát và đánh giá đầu tư công. Trước mắt, cần cải thiện kỷ luật báo cáo, thông tin của các cơ quan được phân cấp đối với các Bộ, ngành quản lý lĩnh vực của các dự án, nhằm bảo đảm nắm rõ được tình hình thực hiện các dự án để có những chỉ đạo, điều chỉnh chính sách phù hợp. Quy định về trách nhiệm giám sát, quản lý ngành của các Bộ, ngành cần được củng cố nhằm gắn trách nhiệm này với các cá nhân cụ thể, qua đó tạo thêm động lực cho giám sát chặt chẽ và hiệu quả. Bên cạnh đó, cần hoàn thiện các quy định nhằm tăng cường vai trò và hiệu lực pháp lý giám sát của các cộng đồng dân cư ở địa bàn thực hiện dự án, song song với củng cố cơ chế tiếp nhận thông tin, phản hồi của các cộng đồng dân cư này. Bản thân các tiêu chí, phương pháp đánh giá hiệu quả các dự án (giữa kỳ hoặc sau khi hoàn thành) cần được chuẩn hóa, với các hướng dẫn và tham chiếu cụ thể nhằm bảo đảm đánh giá mang tính thực chất, thống nhất, dễ so sánh; điều này sẽ giúp định hướng xây dựng và thực hiện dự án, đồng thời giúp thể chế hóa công tác giám sát đầu tư công.