

CƠ CHẾ CHÍNH SÁCH QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG TRONG CƠ CHẾ THỊ TRƯỜNG VÀ NHỮNG YÊU CẦU SỬA ĐỔI LUẬT ĐẦU TƯ CÔNG

*Trần Kim Chung*¹
*Đào Xuân Tùng Anh*²

Tóm tắt

Luật Đầu tư công (2014) đã tạo cơ sở pháp lý cho việc quản lý đầu tư công trong cơ chế thị trường, qua đó góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động đầu tư công của nước ta. Tuy nhiên, nhiều vướng mắc trong hoạt động đầu tư công hiện nay đã đặt ra yêu cầu sửa đổi Luật Đầu tư công để tăng cường cơ chế chính sách quản lý đầu tư công trong cơ chế thị trường. Theo đó, tháo gỡ khó khăn và áp dụng đầy đủ cơ chế thị trường trong phân bổ vốn đầu tư công và thực hiện dự án đầu tư công. Từ đó, Luật Đầu tư công sửa đổi cần chỉnh sửa quy định về: (i) các nguồn vốn đầu tư công; (ii) bổ sung các quy định về quy trình chuẩn bị dự án; (iii) việc sắp xếp thứ tự ưu tiên trong kế hoạch đầu tư công trung hạn và kế hoạch đầu tư công trung hạn.

Từ khóa: Đầu tư công, Quản lý đầu tư công, Luật Đầu tư công.

Abstract

The Public Investment Law (2014) has created a legal basis for the management of public investment in the market mechanism, thereby contributing to improving the efficiency of public investment activities of our country. However, many difficulties in public investment activities now require the amendment of the Public Investment Law to strengthen public investment management policies in the market mechanism. Accordingly, removing difficulties and fully applying the market mechanism in allocating public investment capital and implementing public investment projects. Since then, the revised Law on Public Investment needs to revise regulations on: (i) public investment capital sources; (ii) adding regulations on project preparation process; (iii) the prioritization of medium-term public investment plans and medium-term public investment plans.

Keyword: Public Investment; Public Investment Management (PIM), Law on Public Investment.

¹ PGS. TS Trần Kim Chung, Phó Viện trưởng, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương

² Cử nhân Đào Xuân Tùng Anh, Vụ Kinh tế, Văn phòng Quốc hội

Mở đầu

Bên cạnh những kết quả đạt được về đổi mới cơ chế quản lý đầu tư công, những vướng mắc trong hoạt động đầu tư công hiện nay đã đặt ra yêu cầu sửa đổi Luật Đầu tư công, qua đó tháo gỡ khó khăn và áp dụng đầy đủ cơ chế thị trường trong phân bổ vốn và thực hiện dự án đầu tư công. Bài viết nhằm rà soát, đánh giá việc quản lý đầu tư công trong cơ chế thị trường tại nước ta hiện nay, trên cơ sở đó đề xuất sửa đổi Luật Đầu tư công trong thời gian tới. Bài viết gồm 3 phần. Phần 1 nêu Những vấn đề cơ sở lý luận về cơ chế chính sách quản lý đầu tư công trong cơ chế thị trường. Phần 2 nêu thực trạng quản lý đầu tư công trong cơ chế thị trường tại Việt Nam. Phần 3 kiến nghị một số định hướng sửa đổi Luật Đầu tư công trong cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay.

1. Những vấn đề cơ sở khoa học về cơ chế chính sách quản lý đầu tư công trong cơ chế thị trường

1.1. Cơ sở lý luận về cơ chế chính sách quản lý đầu tư công trong cơ chế thị trường

Hiện nay có nhiều khái niệm khác nhau về đầu tư công. Tại Việt Nam, đầu tư công được hiểu là hoạt động đầu tư của Nhà nước vào các chương trình, dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và đầu tư vào các chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội. Thông qua hoạt động đầu tư công, Nhà nước thực hiện cung cấp dịch vụ công và tác động làm giảm méo mó của thị trường, thể hiện vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước nói chung và vai trò bả đỡ của bàn tay Nhà nước nói riêng trong quá trình phát triển kinh tế- xã hội.

Cơ chế thị trường hiểu một cách tổng quát là sự tương tác lẫn nhau giữa các chủ thể kinh tế trong việc hình thành giá cả, phân phối tài nguyên, xác định khối lượng và cơ cấu sản xuất nhằm tối đa hóa lợi ích của các chủ thể tham gia vào mối quan hệ trao đổi hàng hóa, dịch vụ. Thông qua quá trình tương tác này, nguồn lực của các chủ thể kinh tế được tối ưu hóa phù hợp với mục đích hoạt động của các chủ thể kinh tế; qua đó, góp phần làm chuyển dịch các nguồn lực của nền kinh tế một cách hiệu quả (hiệu quả sử dụng nguồn lực). Trong hoạt động đầu tư công, cơ chế thị trường phản ánh quá trình phân bổ nguồn lực của Nhà nước vào các chương trình, dự án đầu tư công mang lại hiệu quả xã hội cao nhất theo yêu cầu phát triển bền vững và bảo đảm an sinh xã hội trong từng thời kỳ.

Như vậy, quản lý đầu tư công trong cơ chế thị trường là cơ chế quản lý, phân bổ các nguồn vốn đầu tư của Nhà nước vào các chương trình, dự án có hiệu quả xã

hội cao nhất (trong quan hệ tương đối giữa các dự án đầu tư), phù hợp với yêu cầu quản lý nhà nước trong từng thời kỳ. Thông qua quá trình phân bổ này, hiệu quả sử dụng nguồn lực của Nhà nước từng bước được nâng cao.

1.2. Một số kinh nghiệm quốc tế về cơ chế chính sách quản lý đầu tư công trong cơ chế thị trường

Kinh nghiệm quốc tế về pháp lý quản lý đầu tư công trong cơ chế thị trường tập trung vào các quy định về đánh giá, sắp xếp, lựa chọn thứ tự ưu tiên dự án đầu tư công. Bài viết nghiên cứu quy định về đánh giá, sắp xếp, lựa chọn thứ tự ưu tiên dự án đầu tư công theo 3 nội dung chính: (i) Phương pháp đánh giá hiệu quả dự án đầu tư công, (ii) Quy trình đề xuất, thẩm định và đánh giá dự án đầu tư công, và (iii) Thời điểm áp dụng đánh giá, thẩm định dự án đầu tư công.

1.2.1. Phương pháp đánh giá hiệu quả dự án đầu tư công

Trên thế giới, việc đánh giá hiệu quả dự án đầu tư công có thể được thực hiện theo nhiều phương pháp khác nhau, chủ yếu gồm: đánh giá chi phí- lợi ích (CBA- Cost Benefit Analysis), đánh giá chi phí – hiệu quả (CEA- Cost Effective Analysis), đánh giá đa mục tiêu (MCA- Multil Criteria Analysis), phương pháp đơn giản hóa (Simplified Methodologies). Đối với từng loại dự án về quy mô và lĩnh vực đầu tư, sử dụng các phương pháp đánh giá khác. Trong đó, CBA được sử dụng phổ biến nhất, đo lường lợi ích, chi phí bằng tiền của dự án. CEA sử dụng đối với một số loại dự án nhất định (cấp nước, y tế, quốc phòng) khi lượng hóa thành tiền các lợi ích của các dự án này. MCA sử dụng để đánh giá dự án đầu tư công, bên cạnh chỉ tiêu về kinh tế, còn tích hợp thêm một số chỉ tiêu thành phần như chính sách, tác động vùng...

Tại Hàn Quốc³, phương pháp MCA được sử dụng chủ yếu để đánh giá dự án đầu tư, với ba nhóm chỉ tiêu cơ bản là: chỉ tiêu kinh tế, chỉ tiêu chính sách, và chỉ tiêu về tác động đến phát triển bền vững vùng. Các chỉ tiêu được đánh trọng số khác nhau: chỉ tiêu về phân tích kinh tế có trọng số từ 40-50% (CBA, CEA hay phân tích độ nhạy), phân tích chính sách có trọng số từ 25-35%, phân tích tác động phát triển vùng có trọng số từ 25-30%. Tại Ireland⁴, đánh giá các dự án đầu tư công phụ thuộc vào quy mô vốn, dự án dưới 5 triệu Euro sử dụng phương pháp đơn giản, từ 5-30 triệu Euro sử dụng phương pháp MCA, trên 30 triệu Euro sử dụng phương pháp

³ Robert Taliencio (2014). Appraisal of Public investment in practice – Methodological Approaches and Decision rules in advanced systems

⁴ World Bank (2015). The power of public investment management: Transforming resources into Asset for Growth.

CBA. Tại Chile⁵, CBA được sử dụng để đánh giá dự án đầu tư công, bao gồm một số chỉ tiêu đơn giản có thể đo lường và ước lượng chính xác. Hệ thống giá bóng và tỷ lệ khấu trừ xã hội (social rate of discount) được tích hợp nhằm xem xét hiệu quả xã hội của dự án. Các dự án có NPV âm không được duyệt để cấp ngân sách. Chỉ có duy nhất một ngoại lệ là quyền của Tổng thống được pháp luật cho phép phủ quyết kết quả phân tích kỹ thuật dựa trên cơ sở dự án này mang tầm quan trọng quốc gia.

1.2.2. Quy trình đề xuất, thẩm định và đánh giá dự án đầu tư công

Quy trình đề xuất, thẩm định và đánh giá dự án đầu tư công của các quốc gia thể hiện các quan điểm khác biệt về vai trò của cơ quan quản lý chung và các cơ quan chuyên ngành trong hoạt động thẩm định tiền khả thi. Có hai quan điểm chính về cơ quan thực hiện thẩm định dự án đầu tư công là tập trung hóa và phân tán.

Tại Hàn Quốc, quy trình đề xuất, thẩm định và đánh giá dự án đầu tư công được thực hiện theo phương pháp tập trung hóa. Chức năng thẩm định được trao cho cơ quan thẩm định trung ương (Trung tâm Quản lý đầu tư kết cấu hạ tầng công và tư PIMAC, KDI). Đây là tổ chức nghiên cứu độc lập do Nhà nước cấp vốn, thực hiện chức năng đánh giá dự án đầu tư công tại Hàn Quốc. Đồng thời, tại Hàn Quốc, bên cạnh bộ chuyên ngành, các cơ quan hữu quan trong hệ thống quản lý tài chính công (PFM) như MOSF, KDI,... cũng có thể đề xuất dự án đầu tư công.

Tại Chile, Anh và Ireland, vai trò của cơ quan quản lý chung tương đối bị hạn chế, chủ yếu mang tính tư vấn. Tại Ireland, cơ quan quản lý chung chỉ thực hiện chức năng đánh giá thẩm định CBA với các dự án lớn trước khi đưa vào danh mục. Cơ quan này cũng thể hiện vai trò rất hạn chế trong việc xây dựng khung thẩm định các dự án đầu tư công. Trên cơ sở các đánh giá và khuyến nghị của cơ quan quản lý chung, các bộ chuyên ngành xây dựng báo cáo nghiên cứu khả thi dự án đầu tư công. Do vậy, các chủ dự án (chính quyền tỉnh, các doanh nghiệp nhà nước, chính quyền thành phố, các Bộ) chuẩn bị các báo cáo chủ trương dự án và đánh giá sơ bộ hiệu quả kinh tế xã hội. Lợi thế chính của phương pháp này là sử dụng kiến thức của các chủ dự án, nâng cao chất lượng phân tích trong khi giảm chi phí thu thập số liệu. Tính trung thực trong quá trình thẩm định dự án sau đó được bảo đảm thông qua công tác rà soát độc lập.

⁵ World Bank (2011). Strengthening public investment management: indicator framework. Preliminary revised draft, June 2011

Bảng 1: Phân chia trách nhiệm về đề xuất, thẩm định và tái thẩm định dự án

	Đề xuất dự án	Thẩm định dự án	Rà soát thẩm định dự án	Công bố kết quả thẩm định
Chi Lê	Bộ Chuyên ngành	Bộ chuyên ngành	Cơ quan đánh giá trung ương (MDS)	MDS (trừ khi phủ quyết bởi Tổng thống)
Hàn Quốc	Bộ chuyên ngành + Cơ quan thẩm định (Bộ Tài chính và chiến lược (MoSF, KDI)	Cơ quan đánh giá trung ương (PIMAC/KDI)	MoSF*	MoSF

Nguồn: Roberto Taliercio (2014)

1.2.3. Thời điểm áp dụng đánh giá, thẩm định dự án đầu tư công

Các giai đoạn đánh giá trong quy trình thực hiện dự án gồm: đánh giá tiền khả thi, đánh giá khả thi, tái thẩm định và đánh giá sau thực hiện. Trong đó, phân tích CBA chủ yếu được thực hiện ở giai đoạn chủ trương đầu tư và giai đoạn đánh giá tiền khả thi. Thẩm định dự án được thực hiện ngay từ báo cáo nghiên cứu tiền khả thi của dự án đầu tư công. Một số quốc gia tái thẩm định dự án trong trường hợp phát sinh thay đổi căn bản đối với dự án hay do yêu cầu của cơ quan quản lý. Tại Hàn Quốc, dự án được tái thẩm định khi: (i) Tổng chi phí dự án (TPC) tăng hơn 20% (không kể giá cả leo thang và tăng chi phí mua đất) chi phí được MOSF thông qua ở giai đoạn trước đó của dự án; (ii) PFS không được thực hiện mặc dù dự án nằm trong diện phải tiến hành PFS; iii) dự báo nhu cầu đối với một dự án giảm đi 30% trở lên; hoặc iv) Ban Kiểm toán và Thanh tra yêu cầu tiến hành RSF.

1.3. Một số bài học kinh nghiệm rút ra

Một là, việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống thẩm định, đánh giá, lựa chọn, sắp xếp thứ tự ưu tiên dự án đầu tư công có vai trò quyết định đối với quản lý đầu tư công trong cơ chế thị trường. Do vậy, cần đặt ưu tiên cao cho việc nâng cấp hệ thống thẩm định, đánh giá dự án đầu tư công Việt Nam. Nhìn chung, việc hiện đại hóa và tuân theo thông lệ quốc tế là các yêu cầu không thể tránh khỏi đối với hệ thống thẩm định dự án đầu tư công của Việt Nam, cho dù quá trình này là quá trình dài hạn và sẽ gặp nhiều khó khăn, thậm chí cả các sự phản đối từ nhiều phía.

Hai là, về thể chế, Bộ Kế hoạch và Đầu tư cần thể hiện mạnh mẽ hơn vai trò là cơ quan hướng dẫn và thể chế hóa chương trình thẩm định dự án đầu tư công về mặt hiệu quả kinh tế - xã hội. Hiện nay, chức năng thẩm định dự án đầu tư được quy định chủ yếu tại các văn bản chuyên ngành như Luật Xây dựng, nhấn mạnh vào các khía cạnh kỹ thuật. Thẩm định về hiệu quả kinh tế - xã hội chưa được quan tâm đúng mức. Đồng thời, cần nghiên cứu sâu hơn về mô hình cơ quan đánh giá, thẩm định độc lập. Tại Hàn Quốc, Viện nghiên cứu phát triển Hàn Quốc (KDI) thuộc MOSF là cơ quan đánh giá độc lập các dự án đầu tư công.

Ba là, cần có phương pháp phân tích thẩm định, đánh giá dự án phù hợp (CBA, ECA hoặc MCA) tùy thuộc vào quy mô, tính chất dự án. Phương pháp áp dụng trên cơ sở lượng hóa lợi ích kinh tế- xã hội của dự án đầu tư công. Quy định rõ các hướng dẫn thủ tục, vai trò, quy trình, và trách nhiệm của các bên liên quan ở các giai đoạn khác nhau của vòng đời dự án.

Bốn là, cần thực hiện cơ chế tái thẩm định và đánh giá sau khi thực hiện dự án. Hàn Quốc là trường hợp điển hình cho việc thực hiện tái thẩm định dự án đầu tư công. Tái thẩm định được thực hiện khi có những đột biến đối với các yếu tố cơ bản của dự án đầu tư công như: chi phí tăng đột biến, nhu cầu sử dụng dịch vụ công có sự thay đổi lớn so với dự báo,... Qua đó, quyết định dự án tiếp tục triển khai hay hủy bỏ. Đánh giá sau khi thực hiện dự án giúp chỉ ra những tồn tại của công tác thẩm định, qua đó rút kinh nghiệm và tự hoàn thiện hệ thống thẩm định dự án đầu tư công của Việt Nam. Tự đánh giá là nội dung được chú trọng tại các quốc gia có hệ thống quản lý đầu tư công phát triển như Hàn Quốc, Anh, Chile.

Năm là, cần minh bạch hóa thông tin về các dự án đầu tư công, thẩm định dự án, cũng như hệ thống số liệu thống kê đầu vào cho thẩm định dự án. Đây là một phần trong việc cải thiện sự minh bạch tài khóa của Việt Nam, tăng cường vai trò giám sát của cộng đồng và trách nhiệm giải trình cung cấp dịch vụ công. Ngân hàng dữ liệu dự án (BIP) của Chile góp phần quan trọng trong nâng cao tính hiệu quả và phối hợp trong quản lý tài chính và cung cấp thông tin đầy đủ cho việc hoạch định chính sách. Tại Hàn Quốc, trong lĩnh vực giao thông, thông tin về tuyến đường, nhu cầu vận chuyển, phương thức vận chuyển và dự báo nhu cầu đều được công khai.

2. Thực trạng quản lý đầu tư công trong cơ chế thị trường tại theo tinh thần Luật Đầu tư công (2014) tại Việt Nam

2.1. Khung pháp lý đầu tư công trong cơ chế thị trường của Việt Nam

2.1.1. Luật Đầu tư công

Luật Đầu tư công đã quán triệt các yêu cầu tăng cường quản lý đầu tư phát triển trong 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. Luật Đầu tư công quy định rõ về quy trình thẩm định, lựa chọn dự án đầu tư công, qua đó bước đầu tạo cơ sở pháp lý rõ ràng và minh bạch hơn để áp dụng cơ chế thị trường trong quản lý đầu tư công.

Trên cơ sở các quy định của Luật Đầu tư công, các bộ, ngành, địa phương xây dựng quy trình thẩm định, lựa chọn dự án đầu tư công trong phạm vi quản lý của mình. Theo đó, các nhóm dự án đầu tư công có thẩm quyền phê duyệt chủ trương đầu tư và quyết định đầu tư khác nhau. Chương trình mục tiêu quốc gia và dự án quan trọng quốc gia do Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư, Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư. Thủ tướng quyết định chủ trương đầu tư dự án nhóm A; người đứng đầu các Bộ, ngành trung ương, Hội đồng nhân dân quyết định chủ trương đầu tư dự án nhóm B, C (Hội đồng nhân dân quyết định với dự án nhóm C trọng điểm); Ủy ban nhân dân quyết định chủ trương đầu tư dự án nhóm C khác. Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, người đứng đầu các Bộ, ngành Trung ương quyết định đầu tư dự án nhóm A, B, C. Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện, xã quyết định đầu tư dự án nhóm B, C.

(i) Về trình tự thẩm định, lựa chọn dự án đầu tư công, Luật Đầu tư công 2014 quy định: (a) Đối với chương trình mục tiêu quốc gia, dự án trọng điểm quốc gia: Thủ tướng Chính phủ thành lập Hội đồng thẩm định Nhà nước để tổ chức thẩm định PFS trình Chính phủ báo cáo Quốc hội xem xét, quyết định chủ trương đầu tư. Hội đồng thẩm định Nhà nước tổ chức thẩm định Báo cáo nghiên cứu khả thi Dự án trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt. Chủ đầu tư tổ chức lập, thẩm định, phê duyệt thiết kế kỹ thuật và dự toán. (b) Đối với dự án nhóm A: Thủ tướng Chính phủ thành lập Hội đồng thẩm định liên ngành/cơ quan theo đề xuất của Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn trình Hội đồng thẩm định. Hội đồng thẩm định gửi ý kiến hoàn thiện để chủ đầu tư hoàn thiện PFS trình Thủ tướng quyết định chủ trương đầu tư. Chủ đầu tư lập báo cáo tiền khả thi (FS), trình Bộ Kế hoạch và Đầu tư thẩm

định, cho ý kiến hoàn thiện trước khi Dự thảo quyết định đầu tư trình Thủ tướng Chính phủ xem xét. (c) Đối với dự án nhóm B, C: Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh/người đứng đầu Bộ, ngành Trung ương lập tổ thẩm định/giao cho cơ quan chuyên ngành thẩm định để tổ chức thẩm định Báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư, trước khi trình cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư dự án đầu tư công. Các dự án có sử dụng vốn từ ngân sách trung ương phải được Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính thẩm định nguồn vốn trước khi được chấp thuận chủ trương đầu tư. Người có thẩm quyền quyết định đầu tư tổ chức lập, thẩm định, phê duyệt nghiên cứu khả thi (FS). Đầu mỗi tổ chức thẩm định là cơ quan chuyên môn thuộc cấp quyết định đầu tư. Chủ đầu tư tổ chức lập, thẩm định, phê duyệt thiết kế kỹ thuật/thiết kế bản vẽ thi công và dự toán.

(ii) Về nội dung thẩm định chủ trương đầu tư dự án đầu tư công, Luật Đầu tư công quy định, dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A phải lập nghiên cứu tiền khả thi (PFS), dự án nhóm A, B, C phải lập Báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư. Hiện nay Luật Đầu tư công mới chỉ quy định về thẩm định PFS với chương trình mục tiêu quốc gia và dự án quan trọng quốc gia. Nội dung thẩm định gồm: (a) Sự đáp ứng các tiêu chí được công nhận là chương trình mục tiêu quốc gia, dự án quan trọng quốc gia; (b) Sự cần thiết đầu tư; (c) Việc tuân thủ các quy định của pháp luật; (d) Sự phù hợp với các quy hoạch đã được phê duyệt, phương án di dân, tái định cư; (e) Những thông số cơ bản của dự án, công trình như quy mô, hình thức đầu tư, thời gian, tiến độ thực hiện, nguồn vốn,...; (g) Hiệu quả kinh tế- xã hội; (h) Rủi ro tại quốc gia đầu tư với dự án đầu tư ra nước ngoài.

Nội dung thẩm định chủ trương đầu tư với dự án nhóm A, B, C chưa được quy định cụ thể trong Luật Đầu tư công. Tuy nhiên, Luật đã quy định nội dung PFS dự án nhóm A, Báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư dự án nhóm B, C (Điều 35, 36):

“Điều 35. Nội dung Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi dự án quan trọng quốc gia và dự án nhóm A

1. Nội dung Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi dự án quan trọng quốc gia và dự án nhóm A có cấu phần xây dựng thực hiện theo quy định của pháp luật về xây dựng.

2. Nội dung chủ yếu của Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi dự án quan trọng quốc gia và dự án nhóm A không có cấu phần xây dựng bao gồm:

a) Sự cần thiết đầu tư, các điều kiện để thực hiện đầu tư, đánh giá về sự phù hợp với quy hoạch, kế hoạch đầu tư;

b) Dự báo nhu cầu, phạm vi phục vụ và dự kiến mục tiêu đầu tư, quy mô và hình thức đầu tư;

- c) Khu vực, địa điểm đầu tư, dự kiến nhu cầu diện tích sử dụng đất và nhu cầu sử dụng tài nguyên khác;
- d) Phân tích, lựa chọn sơ bộ về công nghệ, kỹ thuật và các điều kiện cung cấp vật tư, thiết bị, nguyên liệu, năng lượng, dịch vụ, hạ tầng;
- đ) Phân tích, lựa chọn sơ bộ các phương án đầu tư và quy mô các hạng mục đầu tư;
- e) Phương án tổng thể đền bù, giải phóng mặt bằng, tái định cư, biện pháp bảo vệ môi trường;
- g) Phân tích, đánh giá sơ bộ tác động về môi trường, xã hội của dự án;
- h) Xác định sơ bộ tổng mức đầu tư, phương án huy động vốn, cơ cấu nguồn vốn;
- i) Xác định sơ bộ chi phí vận hành, bảo dưỡng, duy tu, sửa chữa lớn trong giai đoạn khai thác dự án;
- k) Dự kiến tiến độ thực hiện dự án, phân chia giai đoạn đầu tư;
- l) Xác định sơ bộ hiệu quả đầu tư về kinh tế - xã hội của dự án;
- m) Phân chia các dự án thành phần hoặc tiểu dự án (nếu có);
- n) Các giải pháp tổ chức thực hiện.

Điều 36. Nội dung Báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư dự án nhóm B, nhóm C

Nội dung chủ yếu của Báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư dự án nhóm B, nhóm C bao gồm:

1. Sự cần thiết đầu tư, các điều kiện để thực hiện đầu tư, đánh giá về sự phù hợp với quy hoạch, kế hoạch đầu tư;
2. Mục tiêu, quy mô, địa điểm và phạm vi đầu tư;
3. Dự kiến tổng mức đầu tư và cơ cấu nguồn vốn đầu tư, khả năng cân đối nguồn vốn đầu tư công và việc huy động các nguồn vốn, nguồn lực khác để thực hiện dự án;
4. Dự kiến tiến độ triển khai thực hiện đầu tư phù hợp với điều kiện thực tế và khả năng huy động các nguồn lực theo thứ tự ưu tiên hợp lý bảo đảm đầu tư tập trung, có hiệu quả;
5. Xác định sơ bộ chi phí liên quan trong quá trình thực hiện và chi phí vận hành dự án sau khi hoàn thành;
6. Phân tích, đánh giá sơ bộ tác động về môi trường, xã hội; xác định sơ bộ hiệu quả đầu tư về kinh tế - xã hội;
7. Phân chia các dự án thành phần (nếu có);
8. Các giải pháp tổ chức thực hiện.”

Nội dung Báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư dự án nhóm B, C nhằm xác định dự án đầu tư có nhất quán với quy hoạch đã được phê duyệt, có thành công trong phạm vi hạn chế về nguồn lực, và có hiệu quả và hiệu suất về kinh tế- xã hội. PFS của dự án nhóm A bổ sung thêm yếu tố về khả năng thực hiện về mặt kỹ thuật của

dự án. Nội dung thẩm tra chủ trương đầu tư dự án nhóm A, B, C gồm việc đánh giá các tiêu chí được công nhận là dự án nhóm A, B, C; việc tuân thủ các quy định pháp luật; và tính chính xác, hợp lý của nội dung tiền khả thi (PFS)/Báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư.

(iii) Về nội dung thẩm định quyết định dự án đầu tư công, tất cả các dự án đầu tư công phải lập FS để thẩm định trước khi quyết định đầu tư dự án đầu tư công (trừ công trình tôn giáo, công trình xây dựng quy mô nhỏ chỉ phải lập Báo cáo Kinh tế-Kỹ thuật đầu tư xây dựng). Thẩm định FS được quy định theo hai nhóm: dự án có công trình xây dựng và dự án không có cấu phần xây dựng.

Việc thẩm định dự án có công trình xây dựng được quy định trong Luật Xây dựng và Nghị định 59/2015/NĐ-CP ngày 18/6/2015 của Chính phủ về quản lý dự án đầu tư xây dựng. Nội dung thẩm định bao gồm thẩm định thiết kế cơ sở, thiết kế kỹ thuật, thẩm định dự toán và một số nội dung khác gồm đánh giá tính cần thiết đầu tư xây dựng, yếu tố đảm bảo tính khả thi của dự án và yếu tố đảm bảo tính hiệu quả của dự án (Điều 58, Luật Xây dựng):

“Điều 58. Nội dung thẩm định dự án đầu tư xây dựng

1. Thẩm định dự án đầu tư xây dựng gồm thẩm định thiết kế cơ sở và nội dung khác của Báo cáo nghiên cứu khả thi đầu tư xây dựng.

2. Nội dung thẩm định thiết kế cơ sở gồm:

a) Sự phù hợp của thiết kế cơ sở với quy hoạch chi tiết xây dựng; tổng mặt bằng được chấp thuận hoặc với phương án tuyến công trình được chọn đối với công trình xây dựng theo tuyến;

b) Sự phù hợp của thiết kế cơ sở với vị trí địa điểm xây dựng, khả năng kết nối với hạ tầng kỹ thuật của khu vực;

c) Sự phù hợp của phương án công nghệ, dây chuyền công nghệ được lựa chọn đối với công trình có yêu cầu về thiết kế công nghệ;

d) Sự phù hợp của các giải pháp thiết kế về bảo đảm an toàn xây dựng, bảo vệ môi trường, phòng, chống cháy, nổ;

đ) Sự tuân thủ các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật trong thiết kế;

e) Điều kiện năng lực hoạt động xây dựng của tổ chức, năng lực hành nghề của cá nhân tư vấn lập thiết kế;

g) Sự phù hợp của giải pháp tổ chức thực hiện dự án theo giai đoạn, hạng mục công trình với yêu cầu của thiết kế cơ sở.

3. Các nội dung khác của Báo cáo nghiên cứu khả thi đầu tư xây dựng được thẩm định gồm:

a) Đánh giá về sự cần thiết đầu tư xây dựng gồm sự phù hợp với chủ trương đầu tư, khả năng đáp ứng nhu cầu tăng thêm về quy mô, công

suất, năng lực khai thác sử dụng đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh trong từng thời kỳ;

b) Đánh giá yếu tố bảo đảm tính khả thi của dự án gồm sự phù hợp về quy hoạch phát triển ngành, quy hoạch xây dựng; khả năng đáp ứng nhu cầu sử dụng đất, giải phóng mặt bằng xây dựng; nhu cầu sử dụng tài nguyên (nếu có), việc bảo đảm các yếu tố đầu vào và đáp ứng các đầu ra của sản phẩm dự án; giải pháp tổ chức thực hiện; kinh nghiệm quản lý của chủ đầu tư; các giải pháp bảo vệ môi trường; phòng, chống cháy, nổ; bảo đảm quốc phòng, an ninh và các yếu tố khác;

c) Đánh giá yếu tố bảo đảm tính hiệu quả của dự án gồm tổng mức đầu tư, tiến độ thực hiện dự án; chi phí khai thác vận hành; khả năng huy động vốn theo tiến độ, phân tích rủi ro, hiệu quả tài chính và hiệu quả kinh tế - xã hội của dự án.

4. Đối với dự án chỉ cần lập Báo cáo kinh tế - kỹ thuật đầu tư xây dựng quy định tại khoản 3 Điều 52 của Luật này thì nội dung thẩm định gồm:

a) Đánh giá về sự cần thiết đầu tư, quy mô; thời gian thực hiện; tổng mức đầu tư, hiệu quả về kinh tế - xã hội;

b) Xem xét các yếu tố bảo đảm tính khả thi gồm nhu cầu sử dụng đất, khả năng giải phóng mặt bằng; các yếu tố ảnh hưởng đến công trình như quốc phòng, an ninh, môi trường và các quy định khác của pháp luật có liên quan;

c) Sự hợp lý của các giải pháp thiết kế xây dựng công trình; sự tuân thủ tiêu chuẩn áp dụng, quy chuẩn kỹ thuật, quy định của pháp luật về sử dụng vật liệu xây dựng cho công trình; sự hợp lý của việc lựa chọn dây chuyền và thiết bị công nghệ đối với thiết kế công trình có yêu cầu về công nghệ; sự tuân thủ quy định về bảo vệ môi trường, phòng, chống cháy nổ;

d) Đánh giá sự phù hợp các giải pháp thiết kế công trình với công năng sử dụng của công trình, mức độ an toàn công trình và bảo đảm an toàn của công trình lân cận;

đ) Đánh giá sự phù hợp giữa khối lượng chủ yếu của dự toán với khối lượng thiết kế; tính đúng đắn, hợp lý của việc áp dụng, vận dụng định mức, đơn giá xây dựng công trình; xác định giá trị dự toán công trình;

e) Điều kiện năng lực hoạt động xây dựng của tổ chức, cá nhân thực hiện khảo sát, thiết kế xây dựng, lập Báo cáo kinh tế - kỹ thuật đầu tư xây dựng.”

Hiện nay, Luật Đầu tư công mới chỉ quy định về nội dung của FS với dự án không có cấu phần xây dựng. Nội dung thẩm định vẫn được thực hiện theo các quy định hiện hành. Nội dung thẩm định FS của các dự án ứng dụng công nghệ thông

tin được thực hiện theo quy định tại Nghị định số 102/2009/NĐ-CP ngày 06/11/2009 của Chính phủ về quản lý đầu tư ứng dụng công nghệ thông tin sử dụng nguồn ngân sách nhà nước. Nội dung thẩm định bao gồm: thẩm định dự án đầu tư (các yếu tố đảm bảo tính hiệu quả, tính khả thi, thiết kế cơ sở và tổng mức đầu tư), thẩm định thiết kế kỹ thuật, và thẩm định dự toán.

(iv) Về các nguyên tắc lựa chọn dự án đầu tư công, Luật Đầu tư công xác định các nguyên tắc cơ bản để quyết định chủ trương đầu tư và quyết định dự án đầu tư công. Các nguyên tắc quyết định chủ trương đầu tư gồm: (a) Phù hợp với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội đã được phê duyệt, không trùng lặp với dự án đã có quyết định chủ trương đầu tư hoặc quyết định đầu tư; (b) Đảm bảo khả năng cân đối và huy động vốn, phù hợp với các cân đối về vay và trả nợ công, nợ Chính phủ và nợ chính quyền địa phương; (c) Có hiệu quả kinh tế- xã hội; (d) Ưu tiên đầu tư theo hình thức PPP với dự án có khả năng thu hồi vốn. Chỉ quyết định đầu tư với dự án đã được phê duyệt chủ trương đầu tư, và phải đảm bảo phù hợp với quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội, các ngành, lĩnh vực, cũng như khả năng cân huy động vốn của dự án.

Hiện nay vẫn chưa có quy định về các tiêu chí cụ thể về sắp xếp thứ tự ưu tiên, lựa chọn dự án đầu tư công (cả về mặt chủ trương và quyết định đầu tư). Các đánh giá hiệu quả kinh tế- xã hội trong nghiên cứu tiền khả thi (PFS) và nghiên cứu khả thi (FS) chủ yếu mang tính định tính, không làm cơ sở để quyết định thực hiện dựa vào tính hiệu quả về mặt kinh tế- xã hội.

2.1.2. Tái cơ cấu cơ cấu đầu tư công trong Nghị quyết 26 của Quốc hội

Nghị quyết 26/2016/QH14 của Quốc hội về Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020 xác định tổng mức vốn đầu tư công trung hạn từ nguồn NSNN và thứ tự ưu tiên bố trí vốn để làm căn cứ thẩm định, lựa chọn dự án đầu tư công và bố trí vốn cho dự án từ nguồn ngân sách nhà nước (NSNN). Theo đó, việc bố trí vốn được thực hiện chặt chẽ hơn, gắn với khả năng cân đối vốn và tập trung vào các lĩnh vực ưu tiên cụ thể (tương ứng là các dự án trong các ngành, lĩnh vực cụ thể), qua đó khắc phục tình trạng phân tán, dàn trải, dở dang, bảo đảm hiệu quả sử dụng vốn đầu tư từ nguồn ngân sách nhà nước (NSNN).

Trên cơ sở biết rõ tổng mức vốn đầu tư công trung hạn, các bộ, ngành và địa phương hoàn toàn chủ động trong việc phân bổ, bố trí vốn cho các dự án đầu tư thuộc phạm vi quản lý, đảm bảo hiệu quả nhất, góp phần khắc phục cơ bản tình trạng bị động, tâm lý ỷ lại, tư tưởng xin cho... và nhất là khắc phục được tình trạng

cắt khúc trong đầu tư, mất cân đối trong bố trí vốn ngân sách, góp phần từng bước xử lý hiệu quả nợ đọng xây dựng cơ bản trong đầu tư; đặc biệt là tạo ra sự công khai, minh bạch trong phân bổ nguồn lực của Nhà nước. Các dự án khởi công mới phải là dự án trọng điểm, cần thiết, cấp bách làm cơ sở đẩy mạnh sự phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, có tính kết nối và lan tỏa vùng, miền, và có thể huy động nguồn vốn của các thành phần kinh tế khác.

2.1.3. Các văn bản khác của Chính phủ (Nghị quyết 27, Nghị quyết 99...)

Nghị quyết 27/NQ-CP⁶ ngày 21/2/2017 và Nghị quyết số 99/NQ-CP⁷ ngày 03/10/2017 của Chính phủ xác định các giải pháp hoàn thiện thể chế quản lý đầu tư công trong cơ chế thị trường. Các Nghị quyết xác định nhiệm vụ giải pháp theo hướng tập trung hoàn thiện thể chế quản lý đầu tư công theo thông lệ quốc tế, trong đó, ưu tiên đổi mới cách thức lập và thẩm định, đánh giá và lựa chọn dự án đầu tư công và xây dựng hệ thống thông tin về đầu tư công và tăng cường minh bạch, công khai trong hoạt động đầu tư công. Nghị quyết số 99/NQ-CP xác định nhiệm vụ xây dựng giải pháp và lộ trình hoàn thiện thể chế quản lý đầu tư công, bao gồm thể chế về phân bổ, thẩm định, đấu thầu, thực hiện, quản lý dự án và đánh giá các dự án đầu tư công, nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công. Nghị quyết 27/NQ-CP cũng xác định nhiệm vụ hoàn thiện thể chế lựa chọn sắp xếp thứ tự ưu tiên phê duyệt dự án đầu tư công và đánh giá hiệu quả sau đầu tư nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn vốn đầu tư công giai đoạn đến năm 2020 và tầm nhìn đến 2025.

2.2. Thực trạng đầu tư công Việt Nam hiện nay

2.2.1. Đầu tư công trong tổng đầu tư

Quy mô đầu tư công trên GDP được thu hẹp, phù hợp với các mục tiêu về cơ cấu lại đầu tư của Đảng và Nhà nước (mục tiêu tỷ trọng đầu tư nhà nước khoảng 31-34% đầu tư toàn xã hội⁸ và bình quân đạt khoảng 10 - 11% GDP⁹). Tỷ trọng vốn đầu tư nhà nước trong tổng đầu tư xã hội giảm dần, từ mức bình quân 39,4% trong

⁶ Ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 05-NQ/TW ngày 01 tháng 11 năm 2016 của Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về một số chủ trương, chính sách lớn nhằm tiếp tục đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao chất lượng tăng trưởng, năng suất lao động, sức cạnh tranh của nền kinh tế và Nghị quyết số 24/2016/QH14 ngày 08 tháng 11 năm 2016 của Quốc hội về Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016 - 2020.

⁷ Ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 03 tháng 6 năm 2017 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

⁸ Nghị quyết số 24/2016/QH14 ngày 08/11/2016 của Quốc hội về Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016-2020

⁹ Quyết định số 68/QĐ-TTg ngày 12/1/2018 của Thủ tướng Chính phủ Phê duyệt Đề án cơ cấu lại đầu tư công giai đoạn 2017-2020 và định hướng đến năm 2025.

giai đoạn 2011-2014 (năm 2014 là 39,9%) xuống mức bình quân 36,8% trong giai đoạn 2015-2017 (năm 2017, tỷ lệ giảm 2,8 điểm % so với năm 2016, còn 34,8%). Tỷ lệ vốn đầu tư nhà nước trên GDP giảm từ mức bình quân 12,4% trong giai đoạn 2011-2014 (năm 2014 là 12,3%) xuống mức 12,1% trong giai đoạn 2015-2017 (năm 2017, tỷ lệ này đạt 11,6%).

2.2.2. Những thành tựu của đầu tư công

Một là, với việc ban hành và thực thi Luật đầu tư công góp phần giải quyết các vấn đề như: (i) Đầu tư công quá mức và dàn trải; (ii) Đầu tư công ít gắn kết với khả năng ngân sách (dẫn đến tình trạng nợ công tăng); và (iii) Đầu tư công chưa cân nhắc đầy đủ các tác động dài hạn tới việc gia tăng chi tiêu thường xuyên (không cân nhắc đầy đủ các chi phí bảo trì, bảo dưỡng, vận hành sau khi dự án hoàn thành), qua đó góp phần nâng cao hiệu quả của đầu tư xã hội nói chung và đầu tư công nói riêng. Việc sử dụng vốn đầu tư xã hội nói chung, và vốn đầu tư công nói riêng đã được cải thiện. Hệ số ICOR của Việt Nam giảm từ mức bình quân 6,36 trong giai đoạn 2011-2014 xuống còn 6,11 trong giai đoạn 2015-2017. Năm 2017, hệ số ICOR đạt 6,11 (tính theo giá so sánh 2010). Tỷ lệ các dự án đầu tư sử dụng vốn nhà nước kết thúc đầu tư và đưa vào khai thác sử dụng trong tổng số dự án thực hiện đầu tư trong kỳ tăng, năm 2017 đạt 41,94% (21.237/51.947 dự án)¹⁰. Trong các dự án kết thúc đầu tư và đưa vào khai thác sử dụng, số dự án có vấn đề về kỹ thuật, không hiệu quả giảm¹¹. Số lượng dự án bố trí kế hoạch vốn ngân sách trung ương năm sau giảm so với năm trước¹². Số vốn bố trí bình quân cho một dự án kế hoạch tăng nhanh, năm 2018 đạt 35,5 tỷ đồng/dự án, tăng 35,8%/năm trong giai đoạn 2015-2018 (giai đoạn 2012-2014 chỉ tăng bình quân 7,6%/năm)¹³.

Hai là, kỷ luật trong hoạt động đầu tư công có bước được cải thiện đáng kể ở các cấp và các ngành. Công tác lập, thẩm định và phê duyệt chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư các dự án sử dụng vốn nhà nước phù hợp với quy định hiện hành. Tỷ lệ các dự án chậm tiến độ, dự án phải điều chỉnh trong năm giảm.¹⁴

¹⁰ Năm 2011 là 39,24%, năm 2012 là 42,01%, năm 2013 là 37,3%, năm 2014 là 36,81%, năm 2016 là 49,25%, năm 2017 là 41,94%.

¹¹ Năm 2016 có 253 dự án có vấn đề về kỹ thuật, không có hiệu quả; năm 2017 là 150 dự án.

¹² Năm 2012: 7.281 dự án, 2013: 5.893 dự án, 2014: 5.399 dự án, 2015: 5.699 dự án, năm 2016 là 4.674 dự án, năm 2017 là 3.700 dự án, năm 2018 là 3.176 dự án.

¹³ Năm 2012 là 9,54 tỷ đồng/dự án, năm 2013 là 10,68 tỷ đồng/dự án, năm 2014 là 11,04 tỷ đồng/dự án, năm 2015 là 14,2 tỷ đồng/dự án, năm 2016 là 15,1 tỷ đồng/dự án, năm 2017 là 23,6 tỷ đồng/dự án, năm 2018 là 35,5 tỷ đồng/dự án

¹⁴ Tỷ lệ dự án chậm tiến độ giảm từ mức 7,1% năm 2014 xuống còn 3,2% năm 2016 và 3,1% năm 2017. Tỷ lệ dự án thực hiện đầu tư năm phải điều chỉnh giảm từ mức 9,5% năm 2014 xuống còn 6,7% năm 2016 và 5% năm 2017.

Ba là, thông tin theo dõi, giám sát các dự án đầu tư công bước đầu được hệ thống hóa và số hóa. Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã vận hành Cổng thông tin quốc gia về giám sát và đánh giá đầu tư (được công khai), và Hệ thống thông tin về giám sát, đánh giá đầu tư chương trình, dự án đầu tư sử dụng vốn nhà nước (phục vụ công tác quản lý) từ năm 2016. Một số thông tin được công khai trên Cổng thông tin quốc gia, góp phần tăng cường vai trò giám sát xã hội đối với tổng thể tình hình đầu tư công trên phạm vi cả nước.¹⁵ Hàng năm, Bộ Kế hoạch và Đầu tư tổng hợp, báo cáo Thủ tướng Chính phủ về tình hình thực hiện Báo cáo giám sát, đánh giá tổng thể đầu tư của Bộ, ngành, địa phương.

Bốn là, cơ chế lập kế hoạch đầu tư công được chuyển từ lập kế hoạch hàng năm sang kết hợp giữa xây dựng kế hoạch trung hạn với kế hoạch hàng năm, góp phần khắc phục tình trạng kế hoạch đầu tư công bị cắt khúc trong hoạt động đầu tư công.¹⁶ Nghị quyết và nghị định đầu tư trung hạn, về cơ bản, đã thay đổi quan niệm đầu tư công từ từng năm, ngắn hạn, sang trung hạn và dài hạn. Từ đó, giúp các bên hữu quan chủ động trong nguồn vốn đầu tư của mình.

Năm là, thái độ của xã hội đối với đầu tư công tích cực hơn. Phối hợp đầu tư công với các nguồn vốn khác đã tăng cường hơn, hợp tác hơn, hiệu quả hơn. Đặc biệt vốn đầu tư tư nhân đã từng bước phối kết hợp với vốn đầu tư công triển khai những dự án có tính chất công cộng nhiều hơn. Đặc biệt, một số nhà đầu tư tư nhân đã tăng cường đầu tư cơ sở hạ tầng, giảm tải cho nhu cầu đầu tư công vào cơ sở hạ tầng. Hay nói khác đi, các nguồn vốn trong xã hội đã phối hợp tích cực hơn thay vì xung đột, chèn ép nhau. Từ đó, hiệu quả đầu tư toàn xã hội tăng cao hơn.

2.2.3. Những tồn tại, hạn chế

Một là, tình trạng giải ngân đầu tư công chậm đang cản trở hoạt động đầu tư công. Theo Bộ Tài chính, các địa phương phân bổ vốn còn chậm, tính đến ngày 26/2, mới có 9/53 địa phương gửi báo cáo phân bổ vốn về Bộ Tài chính, với số vốn được phân bổ (vốn ngân sách trung ương - NSTW) là hơn 2.982 tỷ đồng, đạt

¹⁵ Thông tin được công khai bao gồm: việc thực hiện chế độ báo cáo của các Bộ, ngành, địa phương; tình hình giải ngân vốn đầu tư công; các văn bản quản lý, điều hành, hướng dẫn về đầu tư công; việc lập kế hoạch đầu tư công hàng năm của Bộ, ngành, địa phương; và thông tin về dự án đầu tư sử dụng vốn nhà nước, dự án ODA, nhà thầu, chủ đầu tư

¹⁶ So sánh với khung phân tích đánh giá PIMA về Quản lý đầu tư công của Quỹ Tiền tệ Quốc tế, việc ban hành và thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn có tiềm năng góp phần cải thiện 6 trong số 15 chỉ tiêu của PIMA, bao gồm: (1) Tăng cường kỷ luật ngân sách; (2) Thiết lập kế hoạch đầu tư công quốc gia và đầu tư công từng ngành; (3) Tăng cường sự phối hợp giữa trung ương và địa phương trong quản lý đầu tư công; (4) Góp phần xây dựng khuôn khổ minh bạch để lựa chọn, giám sát và quản lý Hợp tác công tư (PPP); (5) Lập kế hoạch ngân sách trung hạn; (6) Tăng cường sự toàn diện và thống nhất của ngân sách, tránh tình trạng ngân sách song trùng, phân tách giữa lập ngân sách chi thường xuyên và chi đầu tư

16,57% kế hoạch giao. Cũng theo Bộ Tài chính, ước thanh toán nguồn vốn đầu tư công 2 tháng đầu năm 2019 là hơn 16.210 tỷ đồng, đạt 3,89% so với kế hoạch Quốc hội giao và đạt 4,52% so kế hoạch Thủ tướng Chính phủ giao. Con số này đã được cải thiện so với cùng kỳ năm 2018 (đạt 1,87% kế hoạch Quốc hội giao và 1,95% kế hoạch Thủ tướng Chính phủ giao)¹⁷.

Hai là, các Bộ, ngành, địa phương vẫn có một số sai phạm trong hoạt động đầu tư công. Số lượng dự án vi phạm trong năm không thay đổi đáng kể, thậm chí tăng lên. Các hình thức vi phạm chủ yếu là thất thoát, lãng phí; quản lý chất lượng; và thủ tục đầu tư.¹⁸ Vẫn còn tình trạng giao vốn nhiều lần chưa đúng quy định¹⁹; giao vốn cho dự án không có trong danh mục đầu tư công trung hạn²⁰; giao vốn đối ứng ODA khi chưa có quyết định đầu tư 100 tỷ đồng; xác định nguồn vốn ngân sách trung ương trong tổng mức đầu tư vượt tỷ lệ được hỗ trợ 543 tỷ đồng,... Kết quả kiểm toán năm 2016 cho thấy, các dự án được kiểm toán hầu hết đều có sai sót trong nghiệm thu, thanh toán, nên qua kiểm toán 1.497 dự án, Kiểm toán Nhà nước đã kiến nghị xử lý tài chính 10.125 tỷ đồng.

Ba là, hệ thống thông tin theo dõi, giám sát các dự án đầu tư công vẫn tồn tại một số hạn chế. Vẫn còn một số Bộ, ngành, địa phương chưa thực hiện nghiêm túc, đầy đủ chế độ báo cáo theo quy định pháp luật. Thông tin về dự án đầu tư, nhà thầu, chủ đầu tư trên Cổng thông tin quốc gia chưa đầy đủ theo quy định. Số lượng các dự án được cập nhật trên Cổng thông tin quốc gia và Hệ thống thông tin còn thấp so với số lượng dự án đầu tư công.

Bốn là, việc xác định danh mục các dự án đầu tư công trong kế hoạch đầu tư công trung hạn còn nhiều vướng mắc. Việc xác định danh mục các dự án đầu tư công trong kế hoạch đầu tư công trung hạn còn nhiều vướng mắc. Mặc dù các văn bản hướng dẫn đã đưa ra tiêu chí cho việc rà soát lựa chọn danh mục dự án đầu tư ưu tiên thực hiện trong giai đoạn 2016-2020, tuy nhiên, khi lựa chọn các dự án đầu tư khởi công mới để đưa vào kế hoạch, các cấp, các ngành gặp khó khăn.

¹⁷ Giải ngân Vốn đầu tư công 2019: Phải tránh tình trạng 'có tiền mà không tiêu được'. <http://thoibaotaichinhvietnam.vn/pages/nhip-song-tai-chinh/2019-03-01/giai-ngan-von-dau-tu-cong-2019-phai-tranh-tinh-trang-co-tien-ma-khong-tieu-duoc-68334.aspx>. 01/03/2019 9:14

¹⁸ Dự án vi phạm quy định về thủ tục đầu tư năm 2017 là 225 dự án (năm 2014 là 115 dự án), vi phạm về quản lý chất lượng là 22 dự án (năm 2014 là 10 dự án), có thất thoát lãng phí là 840 dự án (năm 2014 là 923 dự án).

¹⁹ Theo Báo cáo số 197/BC-KTNN ngày 10/5/2018 của KTNN: Năm 2016 giao 03 lần sau thời điểm 20/12/2015.

²⁰ Theo Báo cáo số 197/BC-KTNN ngày 10/5/2018 của KTNN: Bộ GTVT giao 4 dự án khởi công mới, Cà Mau giao 16 công trình, Vĩnh Long 16 dự án, Đồng Tháp 11 dự án, Bộ Công thương 6 dự án.

Năm là, còn nhiều bất cập, cả trong văn bản quy phạm pháp luật, cả trong tổ chức điều hành của các cơ quan Trung ương và địa phương, các bộ ngành trong việc phối hợp quản lý đầu tư công. Tình trạng địa phương chờ trung ương về phê duyệt chủ trương, cấp vốn; trung ương chờ địa phương về báo cáo; các bộ ngành không phối hợp được trong việc tổ chức triển khai, đặc biệt là thành tra, kiểm tra, giám sát và chế tài...

2.2.4. Nguyên nhân

Một là, thể chế pháp luật về đầu tư công chưa thực sự đồng bộ, thống nhất, và hoàn thiện. Chưa khắc phục triệt để tình trạng chòng chéo giữa các quy định tại các văn bản pháp luật có liên quan đến đầu tư công. Một số quy định về đầu tư công còn vướng mắc trong triển khai thực hiện; quy trình thủ tục về thẩm định dự án đầu tư còn mang tính hình thức; trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư còn rườm rà. Đến nay vẫn chưa xây dựng được phương pháp mang tính khoa học để đánh giá, so sánh mức độ cần thiết, tính hiệu quả và khả năng triển khai giữa các dự án, khó đảm bảo để lựa chọn được dự án tối ưu. Vẫn còn một số bất cập trong các quy định về phân cấp phê duyệt chủ trương đầu tư đối với các dự án sử dụng vốn đầu tư công, đặc biệt là các dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP), các dự án nhóm A sử dụng hoàn toàn vốn ngân sách địa phương.

Hai là, vấn đề phân cấp trong quản lý đầu tư công vẫn đang là hạn chế hoạt động đầu tư công. Một mặt, có hiện tượng phân cấp quá mức trong chuẩn bị, xem xét, phê duyệt danh mục dự án đầu tư công ở cấp địa phương, nhất là cấp tỉnh. Tình trạng phê duyệt chủ trương vượt quá khả năng bố trí vốn cũng như chờ đợi vốn từ Trung ương mà không được kiểm soát đã và đang tồn tại. Một mặt, việc chờ đợi sự xem xét, đồng ý của Trung ương đối với các dự án của địa phương làm chậm triển khai dự án. Bên cạnh đó, việc không tăng quyền chủ động của địa phương trong việc triển khai dự án đầu tư công cũng hạn chế hoạt động đầu tư công. Hơn nữa, một số bộ ngành và địa phương chưa coi trọng công tác thẩm định về nguồn vốn và cân đối vốn hoặc chỉ làm hình hột, chiếu lệ. Việc chấp hành các nguyên tắc, tiêu chí phân bổ vốn kế hoạch ở một số bộ, ngành, địa phương chưa nghiêm.

Ba là, chất lượng của các loại quy hoạch còn thấp, tính dự báo còn hạn chế, thiếu tính liên kết, đồng bộ gây lãng phí và kém hiệu quả đầu tư đối với một số dự án hạ tầng. Việc xác định chủ trương đầu tư một số công trình chưa mang tính lâu dài, dự án được phê duyệt đầu tư nhưng chưa thực sự cấp bách. Một số dự án, công trình được đầu tư xây dựng không đồng bộ với cơ sở hạ tầng sẵn có và đang được xây dựng theo quy hoạch. Do đó, khi hoàn thành, bàn giao thì không sử dụng được,

gây thất thoát lãng phí. Đặc biệt, tính liên ngành, liên vùng của các dự án đầu tư công chưa có cơ chế quản lý, triển khai, phối hợp.

Bốn là, công tác kiểm tra, kiểm soát, thanh tra, chế tài chưa được quan tâm đúng mức. Các dự án đầu tư công cần có cơ chế thanh tra, kiểm tra, giám sát theo nhiều cấp, nhiều khía. Tuy nhiên, công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát chế tài lại cần được triển khai một cách đồng bộ, nhpj ngành, không tạo ra việc ách tắc, tồn đọng, quá tải do các hoạt động kiểm tra đem lại. Đặc biệt, việc chế tài, xử lý các vi phạm cần được tiến hành một cách quyết liệt, nhanh chóng. Kể cả các vi phạm trong việc chậm trễ triển khai, giải ngân các dự án đầu tư công.

Năm là, sự phối hợp về cơ chế chính sách giữa ít nhất 3 luật: Luật ngân sách, luật Đầu tư công, Luật Xây dựng và đi liền với đó là sự phối hợp của ba ngành Tài chính – Kế hoạch – Xây dựng cần được nâng cao hơn nữa theo hướng lấy hiệu quả dự án, đặc biệt là tính hiệu lực của các văn bản quy phạm pháp luật, các tổ chức triển khai và chế tài cần được liên thông, hiệu lực và hiệu quả.

2.2.5. Những vấn đề đặt ra

Một là, cần làm tốt công tác chuẩn bị dự án (có số liệu khách quan, chính xác) và cơ chế để xác định dự án đầu tư công hiệu quả trên cơ sở có thể đo lường, tính toán được để làm căn cứ so sánh giữa các dự án. Việc đánh giá được thực hiện ở nhiều khâu khác nhau trong vòng đời theo các phương pháp khác nhau, qua đó có hướng lựa chọn, điều chỉnh dự án kịp thời. Theo kinh nghiệm quốc tế, không có phương pháp tính toán, đánh giá được sử dụng chung, thống nhất giữa các quốc gia có thể chế quản lý đầu tư công tốt. Do vậy, việc xác định các phương pháp này cần được rà soát, bảo đảm phù hợp với tình hình phát triển kinh tế- xã hội, định hướng phát triển (xác định trọng số phù hợp) và năng lực của đơn vị tư vấn, chủ đầu tư dự án đầu tư công.

Hai là, bảo đảm tiến độ, chất lượng của dự án trong quá trình thực hiện. Yêu cầu này gắn với việc lựa chọn nhà thầu, tiến độ giải phóng mặt bằng và triển khai dự án theo quyết định đầu tư đã được phê duyệt và chế độ báo cáo, giám sát trong quá trình thực hiện dự án.

Ba là, cần có cơ chế giám sát, thanh tra, bảo đảm hiệu lực thực thi hữu hiệu các nguyên tắc, quy định đánh giá, thẩm tra và lựa chọn dự án, để tránh sai lệch trong quá trình lựa chọn và thực hiện dự án. Trên hết, cần có sự đồng bộ, thông suốt từ trung ương xuống địa phương, từ quốc hội, các bộ ngành.

Bốn là, vấn đề sửa đổi bổ sung Luật Đầu tư công hay là ban hành Luật Đầu tư công (sửa đổi). Đây không chỉ là vấn đề thủ tục, mà đây còn là vấn đề tuân thủ pháp luật. Cần có định hướng rõ ràng trong vấn đề này để khi ban hành Luật này còn chế tài sửa đổi bổ sung, dẫn chiếu đến các Luật khác. Trước hết đây là sự đồng bộ của các luật: Luật Ngân sách, Luật Đầu tư công, Luật Xây dựng và Luật Đấu thầu.

Năm là, một số vấn đề như có hay không đưa vào dự toán cả kinh phí bảo trì dự án đầu tư công; vấn đề gắn thẩm quyền và trách nhiệm của chủ thể ra quyết định chủ trương, quyết định đầu tư để tăng tính trách nhiệm giải trình và tính hiệu lực của dự án đầu tư công.

3. Một số định hướng sửa đổi Luật Đầu tư công trong cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay

3.1. Triển vọng, bối cảnh, tình hình

3.1.1. Tầm nhìn 2045²¹

(i) *Quốc gia phát triển.* Việt Nam trở thành một quốc gia phát triển. Dân tộc chúng ta không hề thua kém bất kỳ một quốc gia nào trên thế giới; khả năng con người Việt Nam không hề kém hơn so với dân tộc khác; lòng yêu nước của Việt Nam không hề thua kém các nước khác.

(ii) *Quốc gia có thu nhập cao.* Việt Nam phải trở thành một quốc gia phồn vinh, hạnh phúc, gia nhập nhóm các quốc gia thu nhập cao, nơi người dân có cuộc sống hạnh phúc nhất thế giới; trở thành một quốc gia có nền kinh tế tri thức cạnh tranh, nằm trong 20 quốc gia đứng đầu về chỉ số năng lực cạnh tranh toàn cầu cũng như chỉ số về môi trường kinh doanh thuận lợi.

(iii) *Nguồn thu nhập đa dạng.* Nền kinh tế với thu nhập tốt và đa dạng hóa các nguồn thu nhập; công nghiệp theo hướng hiện đại, khu vực nông nghiệp giảm xuống dưới 10% với nền sản xuất hiện đại mang tính công nghiệp, không còn ranh giới nông nghiệp thuần túy. Việt Nam hướng đến quốc gia có chất lượng giáo dục tốt nhất trong khu vực châu Á - Thái Bình Dương.

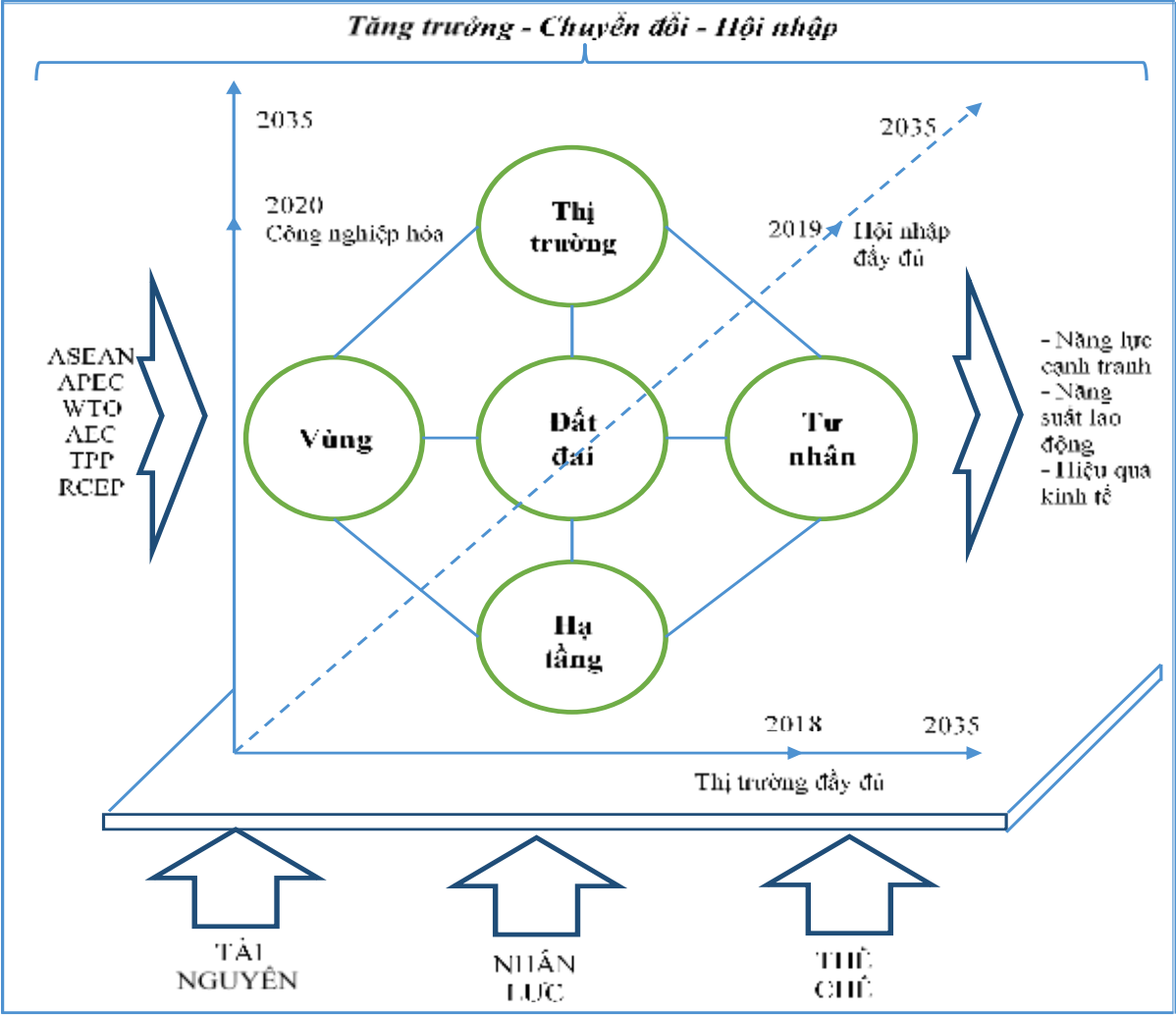
(iv) *Hệ thống chăm sóc sức khỏe đẳng cấp thế giới.* Xây dựng quốc gia có hệ thống chăm sóc sức khỏe con người đẳng cấp thế giới, đảm bảo cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khỏe cho 100% người dân với chất lượng cao; phát triển hệ thống

²¹ Thủ tướng lần đầu công bố tầm nhìn quốc gia 2045. <https://news.zing.vn/thu-tuong-lan-dau-cong-bo-tam-nhin-quoc-gia-2045-post917877.html>. Hiếu Công. 12:39 19/02/2019

bệnh viện tiêu chuẩn quốc tế tốt nhất trên cả nước, nằm trong 20 nước có dịch vụ y tế tốt nhất thế giới.

(v) *Chỉ số HDI top 30 thế giới.* Chỉ số HDI nằm trong nhóm 30 nước có chỉ số phát triển nhất thế giới, xây dựng gia đình văn hóa, tăng cường liên kết cộng đồng, Việt Nam trở thành một xã hội văn minh, hiện đại, tiếp tục phát huy thành quả của giai đoạn phát triển trước đến năm 2030.

3.1.2. Định hướng 2030-2035²²



Hình 1: Định hướng 2035

Nguồn: Tổng hợp của các tác giả

(i) *Xã hội thịnh vượng, thu nhập trung bình cao.* Đến những năm 2030, Việt Nam hướng tới một xã hội khá thịnh vượng, thuộc nhóm có thu nhập trung bình

²² Thủ tướng lần đầu công bố tầm nhìn quốc gia 2045. <https://news.zing.vn/thu-tuong-lan-dau-cong-bo-tam-nhin-quoc-gia-2045-post917877.html>. *Hiệu Công*. 12:39 19/02/2019

cao. Nền kinh tế thị trường đã phát triển hơn trong nước sẽ do khu vực tư nhân dẫn dắt, có khả năng cạnh tranh, và hội nhập sâu rộng với nền kinh tế toàn cầu”.

(ii) *Quản trị doanh nghiệp tốt.* Vào năm 2045, doanh nghiệp tuân thủ những kinh nghiệm và nguyên tắc tốt có giá trị toàn cầu về quản trị doanh nghiệp khách quan, hoạt động trên một sân chơi bình đẳng đối với tất cả bên liên quan.

(iii) *Công nghiệp hóa, hiện đại hóa, đô thị hóa.* Các ngành công nghiệp hiện đại và nền kinh tế dựa trên tri thức sẽ phát triển mạnh, được đặt trong một mạng lưới hiệu quả và được kết nối tốt tại các thành phố hiện đại, nơi mà các chính sách đô thị và nông thôn sẽ được đồng bộ chặt chẽ. Những đô thị như Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh sẽ tương tác với nền kinh tế toàn cầu và đảm bảo tính đa dạng đô thị, nhờ đó khuyến khích học tập, sáng tạo và phát triển sản phẩm mới, kết nối mọi người và doanh nghiệp trên thế giới.

(iv) *GDP bình quân đầu người 2030 đạt ít nhất 10000USD (giá thực tế) hoặc 18.000 USD (theo giá PPP năm 2011).* Mức thu nhập này tương đương với Malaysia vào năm 2010. Khi đó trên 50% dân số Việt Nam sống ở khu vực đô thị. Tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ trong GDP ở mức hơn 90% và đóng góp hơn 70% việc làm. Tỷ trọng của khu vực tư nhân trong GDP ít nhất là 80%. Chỉ số phát triển con người theo Liên Hợp Quốc (HDI) đạt ít nhất 0,7.

3.1.3. Khung chính sách Việt Nam đến năm 2030-2035²³

Khung chính sách kinh tế Việt Nam 2019-2020 – 2035 và tầm nhìn 2045 và đã được nghiên cứu, công bố trong Diễn đàn cải cách và phát triển lần thứ nhất tại Hà Nội vào tháng 11 năm 2018. Tựu trung lại, có 10 điểm nổi bật của khung chính sách này:

Một là, có 1 mục tiêu 2030. Đó là vào năm 2030 GDP bình quân đầu người của Việt Nam là 10 nghìn USD giá thực tế hoặc 18.000 USD giá so sánh sức mua (PPP).

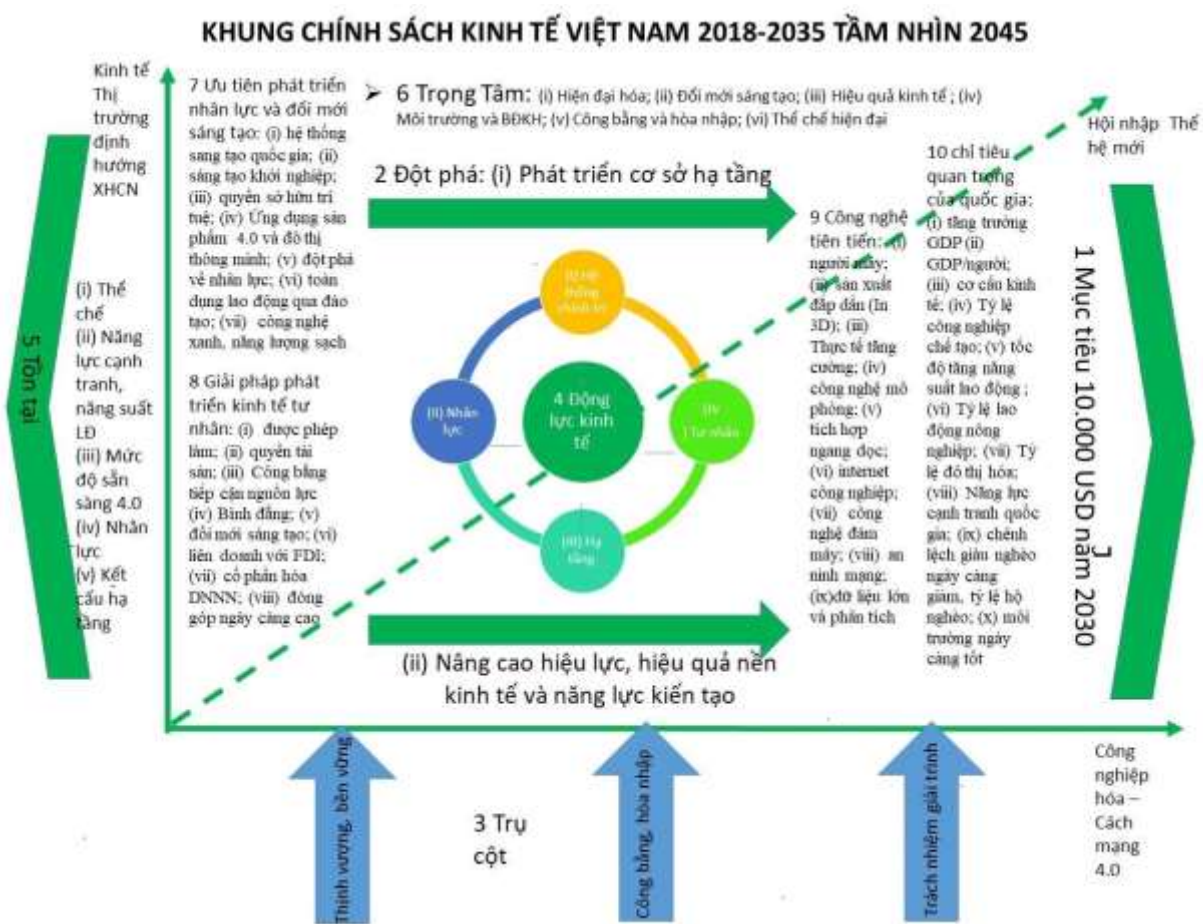
Thứ hai, có 2 Đợt phá: (i) Một là, đợt phá phát triển cơ sở hạ tầng; (ii) Hai là, Đợt phá về nâng cao hiệu lực, hiệu quả nền kinh tế và năng lực kiến tạo sự phát triển của nhà nước.

²³ Ra mắt Khung chính sách kinh tế Việt Nam. <http://thoibaotaichinhvietnam.vn/pages/thoi-su/2018-12-05/ra-mat-khung-chinh-sach-kinh-te-viet-nam-65110.aspx>. 05/12/2018 10:30

Thứ ba, có 3 Trụ cột: (i) Một là, thịnh vượng về kinh tế đi đôi với bền vững về môi trường; (ii) Hai là, Công bằng và hòa nhập xã hội; (iii) Ba là, Nâng cao năng lực và trách nhiệm giải trình của nhà nước.

Thứ tư, có 4 Động lực: (i) Một là, Bộ máy hệ thống chính trị tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả; (ii) Hai là, Khu vực tư nhân phát triển; (iii) Ba là, Nhân lực và đổi mới sáng tạo; (iv) Bốn là, Hạ tầng đồng bộ hiện đại.

Thứ năm, có 5 Tồn tại: (i) Một là, thể chế chưa đáp ứng nhu cầu phát triển; (ii) Hai là, Năng lực cạnh tranh, năng suất lao động, chất lượng tăng trưởng thấp; (iii) Ba là, Mức độ sẵn sàng trong việc nắm bắt cơ hội, vượt qua thách thức của 4.0 chưa sẵn sàng; (iv) Bốn là, Nguồn nhân lực chưa đáp ứng yêu cầu; (v) Năm là, kết cấu hạ tầng kém phát triển.



Nguồn: Tổng hợp của các Tác giả từ Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2018)²⁴

Thứ sáu, có 6 Trọng tâm: (i) Một là, hiện đại hóa nền kinh tế và phát triển kinh tế tư nhân; (ii) Hai là, Xây dựng năng lực đổi mới sáng tạo quốc gia; (iii) Ba là, nâng cao hiệu quả kinh tế của đô thị hóa và phát triển lãnh thổ; (iv) Bốn là, Phát triển

²⁴ Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2018). Khung chính sách 2019-2035 của Việt Nam

bền vững về môi trường và tăng cường khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu; (v) Năm là, Đảm bảo công bằng và thúc đẩy hòa nhập xã hội; (vi) Sáu là, thể chế hiện đại và nhà nước hiệu quả.

Thứ bảy, có 7 Ưu tiên phát triển nhân lực và đổi mới sáng tạo: (i) Một là, đổi mới hệ thống sang tạo quốc gia; (ii) Hai là, Thúc đẩy sáng tạo khởi nghiệp; (iii) Ba là, Đảm bảo quyền sở hữu trí tuệ, phát triển thị trường công nghệ; (iv) Bốn là, Ứng dụng các thành tựu của cách mạng công nghiệp 4.0 và xây dựng đô thị thông minh; (v) Năm là, Thực hiện đột phá về nhân lực; (vi) Sáu là, Ưu tiên toàn dụng lao động qua đào tạo; (vii) Bảy là, Ưu tiên công nghệ xanh, năng lượng sạch.

Thứ tám, có 8 Biện pháp phát triển kinh tế tư nhân: (i) Một là, được phép làm điều gì pháp luật không cấm; (ii) Hai là, quyền tài sản được bảo vệ; (iii) Ba là, Công bằng trong tiếp cận nguồn lực theo cơ chế thị trường; (iv) Bốn là, Bình đẳng trong môi trường kinh doanh; (v) Năm là, Khuyến khích đổi mới sáng tạo, hiện đại hóa công nghệ và phát triển nguồn nhân lực; (vi) Sáu là, thúc đẩy liên doanh với FDI; (vii) Bảy là, tăng cường cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước; (viii) Tám là, Tỷ trọng đóng góp ngày càng cao.

Thứ chín, có 9 Công nghệ tiên tiến cho cách mạng công nghiệp 4.0: (i) Một là, người máy; (ii) Hai là, sản xuất đắp dần (In 3D); (iii) Ba là, Thực tế tăng cường (bảo trì, thông tin hỗ trợ...); (iv) Bốn là, công nghệ mô phỏng; (v) Năm là, tích hợp ngang dọc; (vi) Sáu là, internet công nghiệp; (vii) Bảy là, công nghệ đám mây; (viii) Tám là, an ninh mạng; (ix) Chín là, dữ liệu lớn và phân tích. Thứ mười, có 10 Chỉ tiêu quan trọng quốc gia: (i) Một là, tăng trưởng GDP bền vững; (ii) Hai là, GDP bình quân đầu người ngày càng cao; (iii) Ba là, cơ cấu kinh tế ngày càng hiện đại; (iv) Bốn là, Tỷ lệ công nghiệp chế tạo ngày càng lớn; (v) Năm là, tốc độ tăng năng suất lao động ngày càng cao; (vi) Sáu là, Tỷ lệ lao động nông nghiệp ngày càng giảm; (vii) Bảy là, Tỷ lệ đô thị hóa ngày càng cao; (viii) Tám là, Năng lực cạnh tranh quốc gia ngày càng cao; (ix) Chín là, chênh lệch giàu nghèo ngày càng giảm, tỷ lệ hộ nghèo ngày càng thấp; (x) Mười là, môi trường ngày càng tốt.

Thứ 10, có 10 chỉ tiêu liên quan đến hoàn thiện công cụ thúc đẩy chuyển dịch đất đai đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững: (i) GDP tăng trưởng cao bền vững; (ii) Tỷ lệ nghèo đói giảm; (iii) Hệ số bất bình đẳng giảm; (iv) Chỉ số ô nhiễm môi trường giảm; (v) Chỉ số phát triển con người tăng; (vi) Đất công nghiệp tăng bền vững; (vii) Đất đô thị tăng bền vững; (viii) Đất tích tụ tập trung tăng bền vững; (ix) Tranh chấp, khiếu kiện liên quan đến đất đai giảm; (x) Thị trường đất đai, bất động sản phát triển bền vững.

3.1.3. Yêu cầu đối đầu tư công

Đầu tư công phải là động lực dẫn dắt phát triển kết cấu hạ tầng. Khung chính sách Việt Nam đến năm 2035 xác định 1 động lực quan trọng cho đột phá trong phát triển hạ tầng với các ưu tiên chính: Các công trình quan trọng như đường bộ cao tốc Bắc- Nam, đường sắt tốc độ cao, sân bay Long Thành, hệ thống các cảng lớn (Hải Phòng, Cái Mép- Thị Vải), hệ thống giao thông các đô thị lớn, các hồ thủy lợi lớn ở các vùng. Kết nối giao thông các trung tâm kinh tế lớn, các đầu mối giao thông cửa ngõ. Hạ tầng năng lượng bảo đảm điện cho sản xuất và sinh hoạt, năng lượng tái tạo đạt trên 10% vào năm 2030. Chủ động nước cho sản xuất và sinh hoạt, thích ứng với biến đổi khí hậu và nước biển dâng. Đảm bảo tính đồng bộ- hiện đại, giải quyết cơ bản tình trạng ách tắc giao thông, úng ngập ở đô thị lớn. Hoàn thiện hạ tầng công nghệ thông tin quốc gia.

Để thực hiện đột phá này, Khung chính sách Việt Nam đến năm 2035 xác định các hướng cải cách đầu tư công, gồm: (1) Quản lý đầu tư công theo thông lệ quốc tế, đổi mới cách thức thẩm định, đánh giá và lựa chọn dự án đầu tư; (2) Cơ cấu lại đầu tư công gắn với cơ cấu lại tài chính công, ngân sách nhà nước và nợ công; (3) Tập trung vốn hoàn thành các chương trình mục tiêu quốc gia, các dự án trọng điểm; và (4) Khuyến khích sự tham gia của xã hội trong cung cấp dịch vụ công.

Ưu tiên phát triển đến năm 2030 sẽ tiếp tục xác định phát triển kết cấu hạ tầng (bao gồm cả hạ tầng đô thị) là một đột phá chiến lược. Theo đó, đến năm 2030 cần hoàn thành cơ bản một số dự án hạ tầng trọng điểm quốc gia theo tiến độ đề ra và phát triển hạ tầng đô thị để giải quyết điểm nghẽn cho tăng trưởng của các đô thị lớn, đặc biệt là Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, đồng thời tạo lan tỏa từ các đô thị này đến các vùng khác của cả nước. Trong bối cảnh nguồn lực đầu tư công bị hạn chế, yêu cầu cấp thiết đặt ra là cần đẩy nhanh quá trình hoàn thiện thể chế quản lý đầu tư công theo hướng áp dụng các nguyên tắc thị trường và thực hiện cơ cấu lại đầu tư công. Qua đó, phân bổ nguồn lực đầu tư công vào các dự án hiệu quả, đầu tư có trọng tâm, trọng điểm.

3.2. Kiến nghị giải pháp hoàn thiện quản lý đầu tư công trong cơ chế thị trường tại Việt Nam

3.2.1. Giải pháp chung

Một là, nghiên cứu, xây dựng nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư công hợp lý, bảo đảm tương quan hài hòa giữa phát triển kinh tế và bảo đảm an sinh xã hội, giữa các ngành, lĩnh vực, các địa phương và các đối tượng chính

sách, các vùng miền núi, biên giới, hải đảo, vùng đồng bào dân tộc thiểu số và các vùng khó khăn khác, góp phần thu hẹp dần khoảng cách về trình độ phát triển kinh tế, thu nhập và mức sống của dân cư giữa các vùng miền trong cả nước. Đầu tư phát triển kinh tế - xã hội phải luôn coi trọng bảo vệ và cải thiện môi trường, chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu. Việc xây dựng các nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ vốn đầu tư công phải nhằm thực hiện các mục tiêu, định hướng Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm; các quy hoạch phát triển kinh tế xã hội và quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực.

Hai là, áp dụng mạnh mẽ hơn các nguyên tắc công khai, minh bạch, chịu trách nhiệm cá nhân và lựa chọn dự án đầu tư dựa trên hiệu quả kinh tế - xã hội của dự án. Thay đổi cơ bản công tác lập và thẩm định dự án đầu tư công, tiếp cận theo thông lệ tốt trên thế giới, dựa trên việc thực hiện ước tính định lượng hiệu quả kinh tế xã hội của dự án.

Ba là, đảm bảo tính thống nhất giữa các luật quản lý đầu tư công, đặc biệt giữa Luật Đầu tư công và Luật Ngân sách nhà nước và Luật Quy hoạch, Luật Đầu tư công và Luật Xây dựng, Luật Bảo vệ môi trường và Luật Đất đai.

Bốn là, nâng cao hiệu quả đầu tư từ nguồn vốn nhà nước, phù hợp với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội của đất nước; tháo gỡ các khó khăn liên quan đến những điểm chưa hợp lý được quy định trong Luật Đầu tư công liên quan đến: Lập kế hoạch đầu tư công, trình tự phê duyệt, ra quyết định và điều chỉnh chương trình - dự án đầu tư công nhằm đẩy nhanh tiến độ thực hiện các chương trình- dự án đầu tư công, giải ngân kịp thời và hiệu quả các nguồn vốn đầu tư công; chống thất thoát, lãng phí, dàn trải và đảm bảo tính minh bạch, công khai trong hoạt động đầu tư sử dụng nguồn vốn nhà nước.

Năm là, đẩy mạnh phân cấp trong quản lý hoạt động đầu tư công: phân cấp điều chỉnh dự án, phân cấp phê duyệt chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư gắn với trách nhiệm của từng cấp nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý sử dụng vốn nhà nước đối với toàn bộ quá trình đầu tư.

Sáu là, tạo điều kiện khuyến sự sự tham gia đầu tư của khu vực tư nhân, trong và ngoài nước, thông qua các hình thức đầu tư phù hợp, đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, phục vụ tăng trưởng nhanh, bền vững, gắn với nâng cao chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế.

3.2.2. Sửa đổi Luật Đầu tư công

Một là, định nghĩa lại nguồn vốn đầu tư công trong Luật Đầu tư công, trong đó chỉ phân ra 03 loại nguồn vốn, phù hợp với quy định của Luật Ngân sách nhà nước, bao gồm: (i) Vốn ngân sách nhà nước (bao gồm vốn ngân sách trung ương và vốn ngân sách địa phương); (ii) vốn đi vay (vốn tín dụng đầu tư và vốn vay khác); (iii) và các nguồn vốn khác của nhà nước nhưng chưa cân đối trong ngân sách nhà nước để đầu tư theo hình thức đầu tư công hoặc đối tác công tư. Kèm theo đó, xây dựng quy trình, thủ tục mới áp dụng cho các loại nguồn vốn này bảo đảm đáp ứng các tiêu chí: đơn giản hóa thủ tục hành chính; phân cấp triệt để; tăng cường trách nhiệm cho các cấp thực hiện; chuyển mạnh từ công tác tiền kiểm sang hậu kiểm.

Hai là, bổ sung quy định về trình tự, nội dung quyết định đầu tư dự án chuẩn bị đầu tư và xây dựng quy hoạch. Quy trình quyết định đầu tư dự án chuẩn bị đầu tư, xây dựng quy hoạch gồm 5 bước: (i) Chủ đầu tư lập tổng dự toán chuẩn bị đầu tư, xây dựng quy hoạch trình cấp có thẩm quyền quyết định đầu tư; (ii) Người đứng đầu các bộ, cơ quan trung ương, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp thành lập Hội đồng thẩm định hoặc giao cơ quan chuyên môn quản lý về đầu tư tổ chức thẩm định tổng dự toán chuẩn bị đầu tư, xây dựng quy hoạch; (iii) Hội đồng thẩm định hoặc cơ quan chuyên môn quản lý về đầu tư tổ chức thẩm định các nội dung dự toán; (iv) Chủ đầu tư hoàn chỉnh tổng dự toán chuẩn bị đầu tư, xây dựng quy hoạch theo ý kiến thẩm định; (v) Cấp có thẩm quyền quyết định đầu tư.

Ba là, cần thay đổi kế hoạch đầu tư công hàng năm thành “kế hoạch đầu tư công trung hạn 03 năm cuốn chiếu” nhằm đảm bảo phù hợp với quy định của Luật Ngân sách nhà nước, cũng như tạo sự gắn kết chặt chẽ giữa kế hoạch vốn đầu tư công với kế hoạch tài chính - ngân sách. Nghiên cứu và bổ sung cụ thể các trình tự, thủ tục liên quan đến kế hoạch đầu tư công trung hạn 03 năm cuốn chiếu theo hướng: kế hoạch 03 năm cuốn chiếu là để định hướng, theo dõi, đánh giá và điều chỉnh khi thực hiện kế hoạch trung hạn 05 năm trên nguyên tắc đầu tư là một quá trình thường xuyên, liên tục, không ngắt quãng, không cố định, cứng nhắc. Đồng thời, tương ứng với kế hoạch tài chính - ngân sách 03 năm cuối chiếu quốc gia, kế hoạch đầu tư công 03 năm cuốn chiếu không phải trình cấp có thẩm quyền quyết định.

Bốn là, về xác định chương trình- dự án được đưa vào danh mục dự án trong Kế hoạch đầu tư công 05 năm: dự án đưa vào danh mục được sắp xếp thứ tự ưu tiên, lựa chọn từ trên xuống; các dự án mới không nhất thiết phải có quyết định chủ trương đầu tư mà chỉ cần hoàn chỉnh hồ sơ đề xuất chủ trương hoặc báo cáo tiền

khả thi, theo đó là đủ điều kiện để đăng ký danh mục kế hoạch. Về nguyên tắc, tùy thuộc khả năng cân đối vốn, dự án có thể được đưa vào hoặc đưa ra, do vậy để tránh tổn kém nguồn lực và gấp gáp chuẩn bị dự án ở những năm đầu kế hoạch trung hạn, việc quy định như trên sẽ tạo điều kiện để các bộ, ngành, địa phương có đủ thời gian chuẩn bị kỹ dự án. Đối với kế hoạch trung hạn 03 năm cuốn chiếu, danh mục dự án thuộc kế hoạch này cần được nâng lên một bước, theo đó các dự án mới phải có quyết định chủ trương đầu tư nhằm chuẩn bị một cách chắc chắn hơn cho các dự án khi chuẩn bị được bố trí vốn hằng năm.

Năm là, tăng cường phối hợp giữa các văn bản quy phạm pháp luật và các cơ quan chủ trì các khía cạnh khác nhau của đầu tư công. Trước hết, đó là sự phối hợp, hài hòa hóa của các luật: Luật Đầu tư công, Luật Ngân sách, Luật Xây dựng và Luật Đấu thầu. Đồng thời với việc sửa đổi, ban hành Luật Đầu tư công cần rà soát cập nhật, sửa đổi, bổ sung các luật: Luật Ngân sách, Luật Xây dựng và Luật Đấu thầu. Cần thống nhất quản lý về quy trình, về thời gian và các đoàn thành tra kiểm tra về đầu tư công của 3 ngành Tài chính, Kế hoạch, Xây dựng.

Kết luận

Bên cạnh kết quả đạt được, cơ chế quản lý đầu tư công hiện nay còn một số vướng mắc, chưa bảo đảm đầy đủ theo cơ chế thị trường. Ngoài các giải pháp chung, việc sửa đổi Luật Đầu tư công là cần thiết để đổi mới cơ chế quản lý đầu tư công theo hướng thị trường. Việc sửa đổi cần tập trung vào một số nội dung trọng tâm gồm: sửa đổi quy định về các nguồn vốn đầu tư công, bổ sung các quy định về quy trình chuẩn bị dự án, việc sắp xếp thứ tự ưu tiên trong kế hoạch đầu tư công trung hạn và kế hoạch đầu tư công trung hạn; tăng cường phối hợp giữa trung ương – địa phương; Quốc hội – Chính phủ - các bộ ngành không chỉ trong văn bản quy phạm pháp luật mà còn cả trong phối hợp tổ chức triển khai và thanh tra, kiểm tra, giám sát và chế tài các dự án đầu tư công.

Tài liệu tham khảo

Báo cáo số 427/BC-CP ngày 4/10/2018 của Chính phủ về Tổng kết, đánh giá tình hình thực hiện Luật Đầu tư công.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2016). Đề án đổi mới cơ chế đầu tư cho giáo dục, đào tạo và dạy nghề.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2017). Đề án cơ cấu lại đầu tư công giai đoạn 2017-2020 và một số định hướng đến năm 2025.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2018). Khung chính sách 2019-2035 của Việt Nam. Hà Nội.

Chính phủ (2017). Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 05-NQ/TW ngày 01 tháng 11 năm 2016 của Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về một số chủ trương, chính sách lớn nhằm tiếp tục đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao chất lượng tăng trưởng, năng suất lao động, sức cạnh tranh của nền kinh tế và Nghị quyết số 24/2016/QH14 ngày 08 tháng 11 năm 2016 của Quốc hội về Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016 - 2020.

Chính phủ (2017). Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 03 tháng 6 năm 2017 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

Đình Trọng Thắng và Đào Xuân Tùng Anh (2015). Lựa chọn, thẩm định dự án đầu tư công: Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam.

Giải ngân Vốn đầu tư công 2019: Phải tránh tình trạng 'có tiền mà không tiêu được'. <http://thoibaotaichinhvietnam.vn/pages/nhip-song-tai-chinh/2019-03-01/giai-ngan-von-dau-tu-cong-2019-phai-tranh-tinh-trang-co-tien-ma-khong-tieu-duoc-68334.aspx>. 01/03/2019 9:14

Kiểm toán Nhà nước (2015). Báo cáo số 197/BC-KTNN ngày 10/5/2018 của KTNN: Năm 2016 giao 03 lần sau thời điểm 20/12/2015.

Kiểm toán Nhà nước (2018). Báo cáo số 197/BC-KTNN ngày 10/5/2018 của KTNN: Bộ GTVT giao 4 dự án khởi công mới, Cà Mau giao 16 công trình, Vĩnh Long 16 dự án, Đồng Tháp 11 dự án, Bộ Công thương 6 dự án.

Quốc hội (2016). Nghị quyết số 24/2016/QH14 ngày 08/11/2016 của Quốc hội về Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016-2020

Ra mắt Khung chính sách kinh tế Việt Nam. <http://-thoibaotaichinhvietnam.vn/-pages/-thoi-su/-2018-12-05/ra-mat-khung-chinh-sach-kinh-te-viet-nam-65110.-aspx>. -05/12/2018 10:30

Robert Taliercio (2014). Appraisal of Public investment in practice – Methodological Approaches and Decision rules in advanced systems

Thủ tướng Chính phủ (2018). Quyết định số 68/QĐ-TTg ngày 12/1/2018 của Thủ tướng Chính phủ Phê duyệt Đề án cơ cấu lại đầu tư công giai đoạn 2017-2020 và định hướng đến năm 2025.

Thủ tướng lần đầu công bố tầm nhìn quốc gia 2045. <https://news.zing.vn/thu-tuong-lan-dau-cong-bo-tam-nhin-quoc-gia-2045-post917877.html>. Hiều Công. 12:39 19/02/2019

Trần Kim Chung và các cộng sự (2015). “Tái cấu trúc đầu tư công trong khuôn khổ đổi mới mô hình tăng trưởng của Việt Nam”. Nhà xuất bản Tài chính. Hà Nội.

World Bank (2011). Strengthening public investment management: indicator framework. Preliminary revised draft, June 2011

World Bank (2015). The power of public investment management: Tranforming resources into Asset for Growth.