

THỰC TRẠNG VÀ MỘT SỐ GIẢI PHÁP NHẪM HOÀN THIỆN CÁC TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ CHƯƠNG TRÌNH DỰ ÁN ĐẦU TƯ CÔNG Ở VIỆT NAM

TS. Phan Thị Thu Hiền

I. Thực trạng về các tiêu chí đánh giá các Chương trình dự án đầu tư công ở Việt Nam

Theo luật đầu tư công 2014: Đầu tư công 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.

Đầu tư công đóng vai trò quan trọng, là yếu tố then chốt đóng góp vào phát triển kinh tế xã hội (KTXH) đối với không chỉ các quốc gia đang phát triển và cả các quốc gia phát triển, trong đó có Việt Nam. Trong chiến lược phát triển KTXH giai đoạn 2011- 2020 đã đưa ra mục tiêu phấn đấu đưa Việt Nam trở thành một “nước công nghiệp phát triển theo hướng hiện đại” vào năm 2020 để đạt được mục tiêu của chiến lược thì trong các chương trình đầu tư công (CTĐTC) đã đưa ra các chương trình, định hướng phát triển đất nước mà công cụ cơ bản để lập ra các CTĐTC là kế hoạch phát triển KTXH.

Chương trình đầu tư công: là một tập hợp các mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp nhằm thực hiện các mục tiêu phát triển KTXH.(Điều 4 – Luật đầu tư công). CTĐTC là một nội dung quan trọng của quá trình lập kế hoạch phát triển KTXH. Căn cứ vào CTĐTC, Chính phủ đưa ra các hệ thống chỉ tiêu trên kế hoạch phát triển KTXH của đất nước trong từng thời kỳ kế hoạch và đánh giá kết quả phát triển KTXH đạt được theo từng kỳ. Việc đánh giá chính xác các CTĐTC đóng vai trò quan trọng đối với hiệu quả của các CTĐTC, dự án đầu tư công. Hàng năm, Chính phủ đã chi ra những khoản ngân sách để quản lý và thực hiện các chương trình, dự án đầu tư công (CTDAĐTC). Tuy nhiên, hiệu quả của các CTDAĐTC nhiều trường hợp còn thấp, gây thất thoát lãng phí vốn đầu tư công còn xảy ra phổ biến ở các địa phương, trong toàn bộ nền kinh tế.

Quy trình, nội dung đánh giá các CTĐTC, dự án đầu tư công đã từng bước hoàn thiện, tuy nhiên chưa thực sự khách quan, chính xác. Các tiêu chí đánh giá đầu tư công chưa nhất quán với những tiêu chuẩn và thông lệ quốc tế và phù hợp với

điều kiện Việt Nam hiện nay. Hệ thống các tiêu chí đánh giá đầu tư công khách quan, phù hợp, tiên tiến là cơ sở cho các địa phương nói riêng, nền kinh tế nói chung đánh giá đúng được hiệu quả các hoạt động các chương trình dự án đầu tư công; giúp cho các nhà hoạch định chính sách loại bỏ được các chương trình dự án đầu tư công kém hiệu quả và lựa chọn được các CTDAĐTC hiệu quả cao.

Công tác quản lý đánh giá các CTDAĐTC ở Việt Nam nói chung và các địa phương nói riêng vẫn chủ yếu là đánh giá và theo dõi, tiến độ hoàn thành khối lượng công việc và tài chính mà chưa chú trọng đến theo dõi quá trình tạo ra kết quả trực tiếp và tác động của DAĐTC³. Việc đánh giá thực hiện như vậy một phần do chưa có quy định pháp lý nào bắt buộc phải theo dõi, đánh giá dự án đầu tư công gắn với những kết quả đạt được với mục tiêu phát triển của ngành, địa phương và của cả nước.

Theo Nghị định 113 quy định về hình thức đánh giá đầu tư bao gồm: Đánh giá ban đầu, đánh giá giữa kỳ, đánh giá kết thúc, đánh giá đột xuất và đánh giá tác động. Tuy nhiên, Nghị định mới chỉ đưa ra hình thức đánh giá chung chung về đầu tư mà không quy định cụ thể các tiêu chí, phương pháp, kỹ thuật đánh giá áp dụng đối với các trường hợp các dự án khác nhau (Chẳng hạn các dự án đầu tư theo nhóm A, B, C hay các dự án đầu tư từ ngân sách nhà nước, ODA, ...)

Đối với công tác thẩm định DADT sử dụng vốn NSNN kể cả ở cấp trung ương và địa phương chưa được tiến hành theo quy trình chặt chẽ và mới chỉ chú trọng chủ yếu vào việc xem xét, đánh giá các dự án đầu tư có chấp hành quy định pháp luật của Nhà nước chưa mà không xem xét đánh giá tính khả thi, kết quả, hiệu quả đầu tư, các yếu tố và mức độ rủi ro, hay cách thức tổ chức thực hiện của các dự án đầu tư vẫn còn xem nhẹ, chưa thực sự chú trọng điều này ảnh hưởng không nhỏ đến việc xem xét hiệu quả của các CTDAĐTC. Đánh giá thẩm định những kết quả đạt được, tác động của dự án đầu tư công đối với các dự án sử dụng vốn Ngân sách nhà nước (NSNN) cũng chưa đưa ra phương pháp hệ thống chỉ tiêu đánh giá một cách thống nhất.³ Bên cạnh đó cũng chưa áp dụng khung và các chỉ số theo dõi tiến độ của dự án. CTDAĐTC không được thiết kế dựa trên kết quả, nói cách khác việc ra quyết định đối với các CTDAĐTC chưa gắn kết với kết quả trực tiếp và tác động của CTDAĐTC. Nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tình trạng này là do chưa có quy định rõ ràng về các tiêu chí đánh giá kết quả thực hiện đầu tư công ở cấp độ quốc gia và các địa phương.

Công tác đánh giá đầu tư công ở một số địa phương còn mang tính chất mô tả định tính, thiếu tính khách quan, chưa đủ cơ sở để đánh giá. Nghị định 113 và

một số văn bản Pháp luật có liên quan đã quy định về công tác thẩm định đánh giá đầu tư công mới chỉ tập trung xem xét, rà soát các quy định về thủ tục hành chính pháp lý, giải ngân vốn và triển khai thực hiện dự án mà chưa quan tâm đến việc đảm bảo tính khách quan, toàn diện, chưa quy định trách nhiệm giải trình của các bên liên quan. Thẩm định, đánh giá CTDAĐTC chủ yếu dựa trên báo cáo của chủ đầu tư mà ít khi được kiểm tra chéo các thông tin mà chủ đầu tư đưa ra hay tiến hành kiểm tra, theo dõi độc lập. Cơ sở dữ liệu, hệ thống thông tin sử dụng để đánh giá chưa hiện đại, cập nhật và đầy đủ. Mặt khác, hệ thống các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả đầu tư cũng chưa được quan tâm đúng mức dẫn đến hiệu quả thẩm định đánh giá các CTDAĐTC chưa cao.

II. Một số giải pháp hoàn thiện các tiêu chí đánh giá các Chương trình dự án đầu tư công ở Việt Nam

Chất lượng của công tác đánh giá CTDAĐTC đóng vai trò quan trọng đến hiệu quả đầu tư công, giúp cho người ra quyết định phê duyệt các dự án tốt góp phần vào tăng trưởng KTXH của đất nước và nâng cao phúc lợi cho người dân, tác động tích cực đến quá trình phát triển KTXH của đất nước. Vì vậy các giải pháp nhằm hoàn thiện các tiêu chí đánh giá CTDAĐTC tại Việt Nam là điều kiện cần thiết để nâng cao chất lượng của công tác đánh giá CTDAĐTC. Một số giải pháp cần được áp dụng như sau:

Thứ nhất, Trong tất cả các khâu của chu trình đánh giá CTDAĐTC cần sử dụng các khung kết quả để đánh giá. Thẩm định, đánh giá CTDAĐTC cần phải dựa trên kết quả thay vì thẩm định, đánh giá theo các phương pháp truyền thống.

Thứ hai, Đánh giá CTDAĐTC cần phải xem xét tính phù hợp, tính hiệu quả, tính bền vững và đánh giá được các tác động của CTDAĐTC đến phát triển KTXH của ngành, địa phương và toàn bộ nền kinh tế.

Tính phù hợp được hiểu là sự hợp lý giữa mục tiêu đưa ra của CTDAĐTC so với yêu cầu của các đối tượng hưởng lợi, của toàn bộ nền kinh tế được xem xét giữa thời điểm thiết kế so với thời điểm tiến hành đánh giá.

Tính hiệu quả thể hiện thông qua việc đánh giá xem các nguồn lực để đầu tư đem lại kết quả, hiệu quả đầu tư như thế nào cho ngành, địa phương và toàn bộ nền kinh tế, CTDAĐTC có đáng giá để thực hiện đầu tư hay không?

Tính bền vững được xem xét dựa trên cơ sở so sánh giữa các đầu vào và kết quả đầu ra của CTDAĐTC cho toàn bộ nền kinh tế và xã hội mang tính dài hạn. Tính bền vững của CTDAĐTC trên các góc độ: Kinh tế, xã hội và môi trường. Cần

đánh giá xem CTDAĐTC phải huy động các nguồn lực từ đâu, có cần sự hỗ trợ gì từ Nhà nước.

Thứ ba, Cần phải lập hệ thống các tiêu chí đánh giá các CTDAĐTC cần được dựa trên hệ thống cơ sở dữ liệu, hệ thống thông tin cập nhật thường xuyên và có nhiều nguồn để kiểm tra chéo để tạo điều kiện thuận lợi cho công tác đánh giá mang lại kết quả đánh giá chính xác hơn. Các CTDAĐTC được đánh giá dựa trên các tiêu chí chính và tiêu chí thành phần. Bốn tiêu chí chính này nhất quán với các tiêu chí và tiêu chuẩn đánh giá của Ủy ban Hỗ trợ Phát triển – OECD và được lựa chọn cho công tác đánh giá CTDAĐTC tại Việt Nam được thể hiện trong bảng 1 dưới đây³.

Bảng 1. Các tiêu chí và chỉ số đánh giá chính

Tiêu chí chính	Tiêu chí thành phần/Chỉ tiêu
Tính phù hợp, thiết kế và chất lượng	<ul style="list-style-type: none"> - Lý do và luận chứng của chương trình dự án; - Sự nhất quán với mục tiêu/chiến lược/kế hoạch/qui hoạch cấp quốc gia, ngành và tỉnh; - Sự cấp thiết và ưu tiên (như cứu trợ thiên tai, an ninh quốc gia...); - Sự tuân thủ các quy phạm, quy chuẩn chuyên môn liên quan; - Kế hoạch vốn; - Tính thực tiễn của phương án tổ chức thực hiện; - Sự phù hợp của thiết kế dự án, và tổng dự toán kinh phí như đã nêu trong quyết định phê duyệt dự án; - Kế hoạch xây dựng những năng lực cần thiết để quản lý và vận hành dự án; - Sử dụng khung kết quả, cơ sở dữ liệu và hệ thống báo cáo để theo dõi tiến độ/thành quả.
Hiệu quả sử dụng nguồn lực	<ul style="list-style-type: none"> - Hiệu quả theo qui trình: mức độ huy động nguồn vốn so với kế hoạch nêu trong quyết định phê duyệt dự án, tỉ lệ vốn đầu tư trên đầu ra, KH luồng tiền so với tổng dự toán vốn (so với tổng mức đầu tư được nêu trong quyết định phê duyệt), thời gian đã tiêu tốn/thời gian quá hạn, tỉ lệ giải ngân so với dự

Tiêu chí chính	Tiêu chí thành phần/Chỉ tiêu
	<p>báo lường tiền, tỉ lệ sử dụng vốn, mức độ vượt chi (chi phí thực tế so với dự toán).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hiệu quả đầu tư: điều chỉnh quy mô/phạm vi dự án so với thiết kế đã được phê duyệt (nếu lợi ích dự kiến phù hợp với các quy hoạch/kế hoạch tổng thể; tỷ suất nội hoàn tài chính và kinh tế dự kiến hoặc có thể tính được trên tổng mức đầu tư (hoặc trên kết quả sản xuất và cung ứng hàng hóa, dịch vụ); hoặc hiệu suất chi phí (khi lợi ích dự án không lượng hóa được), tức là so sánh chi phí đơn vị trong một ngành giữa các tỉnh hoặc chi phí của phương án thay thế. - Hiệu quả xã hội và môi trường: những ảnh hưởng dự kiến hoặc quan sát được về giới, tái định cư, việc làm, thu nhập hộ gia đình và môi trường.
Hiệu suất đạt kết quả trực tiếp	<ul style="list-style-type: none"> - Mức độ rõ ràng trong nội dung phát biểu về đầu ra, kết quả trực tiếp và tác động phát triển; - Mức độ đạt mục tiêu hoặc kết quả trực tiếp dự kiến của đầu tư (như giảm chi phí, kiểm soát dịch bệnh, cải thiện sức khỏe trẻ em...).
Tính bền vững – xác định rủi ro và các biện pháp giảm thiểu	<ul style="list-style-type: none"> - Nhận diện rủi ro; - Bản chất và qui mô rủi ro, khả năng chống chọi rủi ro và các biện pháp giảm thiểu rủi ro; - Kinh phí vận hành, bảo dưỡng (tự tạo được nguồn thu hay phải dựa vào NSNN)? - Mức độ phát triển năng lực (đào tạo cán bộ, trang thiết bị, phụ kiện...); - Khả năng duy trì tính liên tục đầu ra và kết quả trực tiếp.

Nguồn: Dự án CDTA 7725-VIE.

Để đánh giá CTDAĐTC một cách khoa học và mang tính chính xác cao đòi hỏi phải có sự kết hợp chặt chẽ giữa các cấp, các ngành có liên quan và trước hết cần phải có hệ thống các văn bản pháp lý chặt chẽ.

Tài liệu tham khảo

1. Nghị định 113/2017/NĐ-CP
2. Luật đầu tư công 2014
3. Tiêu chí đánh giá và hệ thống xếp hạng kết quả các chương trình/ dự án đầu tư công ở Việt Nam – World Bank 2014.
4. Dự án CDTA 7725-VIE