

TĂNG CƯỜNG HIỆU LỰC CỦA HỆ THỐNG QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG THEO TINH THẦN LUẬT ĐẦU TƯ CÔNG TẠI VIỆT NAM

Vũ Cương*

Ngày nhận: 5/7/2014

Ngày nhận bản sửa: 16/7/2014

Ngày duyệt đăng: 28/7/2014

Tóm tắt:

Hệ thống các văn bản dưới luật về đầu tư công được xây dựng từ nhiều năm trước nên đến nay đã bộc lộ nhiều bất cập và đặc biệt không còn phù hợp với tinh thần đổi mới của Luật đầu tư công vừa mới được Quốc hội thông qua. Bài viết sử dụng Khung chuẩn đoán đánh giá quản lý đầu tư công của Ngân hàng thế giới để phân tích những bất cập đó và đề xuất các giải pháp khắc phục. Những hạn chế chính được chỉ ra là: (i) khuôn khổ thể chế không thuận lợi cho lập kế hoạch và theo dõi đánh giá đầu tư công dựa trên kết quả; (ii) năng lực thể chế không thỏa đáng, trách nhiệm giải trình chưa rõ ràng và thiếu động lực trong quản lý chương trình, dự án đầu tư công; (iii) thiếu kế hoạch hành động trung hạn và khung kết quả trong các bản kế hoạch; (iv) công tác thẩm định và lựa chọn dự án đầu tư công còn yếu; và (v) công tác đánh giá đầu tư công thiếu tính khách quan và chưa làm rõ được tiêu chí, mục đích đánh giá. Từ đó, bài viết đưa ra bốn kiến nghị để tăng cường hiệu lực hệ thống quản lý đầu tư công: (i) áp dụng khung kết quả trong lập kế hoạch và chương trình, dự án đầu tư công; (ii) sử dụng hệ thống theo dõi đánh giá dựa trên kết quả thay thế cách theo dõi đánh giá truyền thống; (iii) áp dụng tiêu chí và chỉ số theo dõi đánh giá được quốc tế công nhận; và (iv) xây dựng, sử dụng cơ sở dữ liệu và hệ thống báo cáo thống nhất để theo dõi đầu tư công.

Từ khóa: Đầu tư công, quản lý đầu tư công, chương trình dự án, theo dõi và đánh giá, chu kỳ dự án, khung chuẩn đoán.

1. Giới thiệu

Đầu tư công (ĐTC) là công cụ quan trọng để thực hiện các mục tiêu của kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, đồng thời cũng là cơ chế chính thúc đẩy sự phát triển kinh tế của các địa phương cũng như cả nước. Ngày 18 tháng 6 năm 2014, Quốc hội đã thông qua Luật đầu tư công với 88,35% số phiếu thuận. Luật gồm 6 chương, 108 điều, được ban hành nhằm quy định việc quản lý và sử dụng vốn đầu tư công, quản lý nhà nước về đầu tư công, đồng thời qui định quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân liên quan đến hoạt động đầu tư công. Sự ra đời của Luật đầu tư công đã bảo đảm tính hệ thống, đồng bộ và xuyên suốt trong toàn bộ

quá trình quản lý chương trình, dự án (CTDA) đầu tư công, đồng thời tạo bước chuyển biến mạnh mẽ trong công tác lập kế hoạch đầu tư từ cách lập kế hoạch ngắn hạn, hàng năm sang kế hoạch trung hạn, phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm. Tuy nhiên, hệ thống quản lý đầu tư công ở nước ta hiện vẫn còn chịu sự điều chỉnh của nhiều văn bản pháp lý được xây dựng từ trước. Rất nhiều trong số đó có sự chồng chéo, manh mún và không còn phù hợp với yêu cầu đổi mới theo tinh thần của Luật đầu tư công. Bài viết này đánh giá những hạn chế trong khuôn khổ pháp lý và thực tiễn quản lý đầu tư công ở nước ta hiện nay. Từ đó, chỉ ra những khoảng trống và kiến nghị hoàn thiện hệ thống quản lý đầu tư công nhằm đảm bảo Luật đầu tư công thực

sự đi vào cuộc sống.

2. Cơ sở lý thuyết và phương pháp nghiên cứu

Thuật ngữ đầu tư công được sử dụng khá phổ biến trên thế giới nhưng lại chưa có một khái niệm thống nhất. Thông thường, đầu tư công có thể được hiểu là các khoản đầu tư của nhà nước nhằm tăng năng lực sản xuất của nền kinh tế trong tương lai (UN, 2009). Còn theo quan điểm của Quỹ tiền tệ quốc tế, đầu tư công là toàn bộ chi tiêu của khu vực công, nhưng không bao gồm chi tiêu của các doanh nghiệp nhà nước, để hình thành nên tài sản cố định (IMF, 2012). Ở Việt Nam, cho đến nay cũng tồn tại nhiều cách hiểu khác nhau về đầu tư công. Để phù hợp với mục tiêu nghiên cứu, trong bài viết này, tác giả sử dụng định nghĩa về đầu tư công trong Luật đầu tư công: *đầu tư công là hoạt động đầu tư của nhà nước vào các chương trình dự án, 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* (Quốc hội, 2014, Điều 4).

Trong thời gian qua, nhiều nghiên cứu về đầu tư công tại nước ta đã được triển khai, song thường tiếp cận trên một khía cạnh cụ thể như nâng cao hiệu quả sử dụng vốn, tăng cường công tác huy động vốn hoặc riêng cho một ngành, một lĩnh vực cụ thể. Việc tiếp cận một cách tổng thể xem xét toàn bộ hệ thống quản lý đầu tư công theo các bước của chu trình quản lý dự án còn chưa nhiều. Đáng kể nhất là nghiên cứu gần đây của Vũ Thành Tự Anh (2012), trong đó tác giả đã sử dụng *Khung chẩn đoán đánh giá quản lý đầu tư công* (Rajaram A. & các cộng sự, 2010) - bộ chuẩn mực hệ thống quản lý đầu tư công hiệu quả trên thế giới được Ngân hàng thế giới xây dựng - để so sánh với thực trạng quản lý đầu tư công tại Việt Nam. Khung chẩn đoán này đã nêu ra những tính chất bắt buộc phải có theo từng bước của chu trình quản lý đầu tư công hiệu quả, bao gồm: (i) định hướng đầu tư, xây dựng dự án và sàng lọc bước đầu; (ii) thẩm định dự án chính thức; (iii) đánh giá độc lập đối với thẩm định dự án; (iv) lựa chọn và lập ngân sách dự án; (v) triển khai dự án; (vi) điều chỉnh dự án; (vii) vận hành dự án và (viii) đánh giá và kiểm toán sau khi kết thúc dự án. Tuy nhiên, trong nghiên cứu này, tác giả chỉ sử dụng hệ thống văn bản pháp lý hiện hành như một trong nhiều căn cứ để xem xét thực trạng quản lý đầu tư công tại Việt Nam.

Cũng sử dụng chung một khung lý thuyết, nhưng

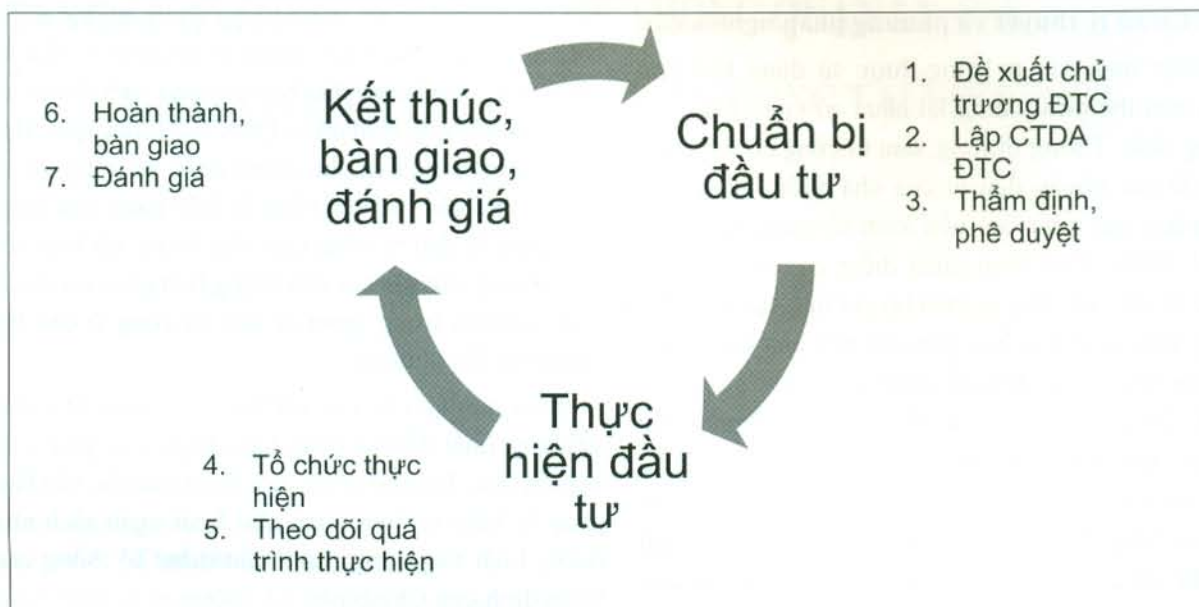
bài viết này tập trung vào việc đánh giá hệ thống các văn bản pháp lý hiện hành nhằm chỉ ra những điểm bất cập trong khuôn khổ pháp lý về quản lý đầu tư công của Việt Nam, đặc biệt là theo tinh thần của Luật đầu tư công mới được Quốc hội thông qua. Hai phương pháp nghiên cứu chính được sử dụng: phân tích tại chỗ các văn bản pháp lý hiện hành liên quan đến quản lý đầu tư công của Việt Nam, kết hợp với việc phỏng vấn sâu các đối tượng liên quan có nhiều kinh nghiệm trong quản lý đầu tư công ở các Bộ ngành và địa phương.

Phân tích tại chỗ các tài liệu liên quan: Bài viết sử dụng Luật đầu tư công làm điểm xuất phát của nghiên cứu. Trên cơ sở đó, nội dung của các văn bản pháp lý khác có liên quan như Luật ngân sách nhà nước, Luật xây dựng, Luật đấu thầu, hệ thống các Nghị định của Chính phủ và Thông tư có liên quan của các Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính sẽ được phân tích, so sánh với những điểm mới trong Luật đầu tư công để chỉ ra những điểm còn khiếm khuyết.

Phỏng vấn sâu chuyên gia: Để kiểm chứng lại các phân tích, nghiên cứu đã tiến hành phỏng vấn một số chuyên viên trực tiếp tham gia vào quá trình quản lý đầu tư công ở các tỉnh và Bộ ngành trung ương. Quá trình phỏng vấn được thực hiện tại 5 tỉnh Bắc Ninh, Ninh Bình, Phú Thọ, Thừa Thiên Huế và An Giang và 5 bộ là Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Y tế và Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, trong khuôn khổ Hỗ trợ kỹ thuật TA7725 của Ngân hàng Phát triển châu Á dành cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư "*Hỗ trợ chuẩn bị và thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế xã hội dựa trên kết quả, giai đoạn 2011-2015*" do tác giả là trưởng nhóm.

Để phân tích những bất cập khi vận dụng các văn bản pháp lý hiện hành trong quản lý đầu tư công, bài viết tiếp cận theo các bước của chu trình quản lý chương trình dự án đầu tư công, nhưng rút gọn thành ba khâu lớn: (i) Chuẩn bị đầu tư (tính từ khi lập kế hoạch đầu tư công đến khi thẩm định và phê duyệt các chương trình dự án đầu tư công); (ii) triển khai thực hiện và (iii) Hoàn thành, bàn giao, đánh giá đầu tư công, sau đó các khâu lớn lại được cụ thể hóa thành 7 bước chi tiết như đã mô tả trong Hình 1. Cách sắp xếp các bước của chu trình dự án như vậy nhằm phù hợp hơn với thông lệ quản lý chương trình dự án đầu tư công tại Việt Nam.

Hình 1: Chu trình quản lý đầu tư công



Nguồn: Tác giả tổng hợp và minh họa dựa trên qui định trong các văn bản pháp lý về đầu tư công ở Việt Nam

3. Kết quả nghiên cứu và bình luận

Theo Luật đầu tư công (Quốc hội, 2014, Điều 7-9), các dự án đầu tư công ở Việt Nam được chia làm dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A, B và C tùy theo qui mô tổng mức đầu tư, tính chất và phạm vi tác động của dự án. Trong đó, thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư đối với các dự án quan trọng quốc gia thuộc về Quốc hội, dự án Nhóm A thuộc về Thủ tướng Chính phủ. Còn các dự án khác được phân cấp cho các Bộ ngành trung ương và Ủy ban nhân dân các tỉnh.

3.1. Chuẩn bị đầu tư

Đề xuất chủ trương đầu tư

Luật đầu tư công qui định rõ quá trình chuẩn bị đầu tư công bắt đầu bằng việc đề xuất chủ trương đầu tư các chương trình dự án đầu tư công. Thực chất đây là bước sàng lọc sơ bộ các ý tưởng về đầu tư công nhằm đảm bảo tính phù hợp của chúng với các định hướng chiến lược của quốc gia, ngành và tỉnh (tính chất thứ nhất trong Khung chẩn đoán). Luật cũng chỉ rõ chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, qui hoạch và chương trình phát triển tổng thể ngành là những cơ sở pháp lý cho việc xác định chủ trương đầu tư. Tuy nhiên, nội dung của các văn bản này vẫn còn dãn trải, quá nhiều “mũi nhọn”, “trọng tâm” nên chưa trở thành cơ sở hữu hiệu cho định hướng ưu tiên đầu tư công trong phạm vi nguồn lực có hạn.

Danh mục các chương trình dự án đầu tư công mà địa phương gửi lên Bộ/Sở Kế hoạch và Đầu tư để xin cấp vốn mới chỉ đơn thuần là một danh mục “xin dự án” (*shopping list*), chứ không kèm theo hồ sơ sơ bộ thuyết minh về dự án. Danh mục đó cũng thường ít dựa trên việc phân tích thực trạng kỹ lưỡng và tham vấn đối tượng thụ hưởng và các bên liên quan cũng như chưa được sàng lọc sơ bộ để sắp xếp thứ tự ưu tiên do nguồn lực hạn chế. Cũng không có quy định pháp lý nào về các bước phải thực hiện hay các tiêu chí lựa chọn dự án đầu tư công để đưa vào Kế hoạch đầu tư công (Chính phủ, 1999, Điều 19). Luật đầu tư công đã bước đầu nêu ra điều kiện quyết định xem xét chủ trương đầu tư, nhưng sẽ cần những văn bản pháp lý dưới luật để cụ thể hóa và hướng dẫn thi hành.

Lập chương trình dự án đầu tư công

Sau khi chủ trương đầu tư đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt, cơ quan quản lý chương trình dự án đầu tư công tiến hành lập chương trình dự án. Thực chất đây là bước nghiên cứu tiền khả thi hoặc khả thi (tương ứng với tính chất thứ 2 trong Khung Chẩn đoán), và điều này cũng đã được ghi rõ trong Luật đầu tư công. Hoạt động lập chương trình dự án đầu tư công được điều chỉnh theo Nghị định 52/1999/NĐ-CP ban hành quy chế quản lý đầu tư và xây dựng, Nghị định 12/2000/NĐ-CP quy định một số điều sửa đổi của Nghị định 52 và Nghị định 07/2003/NĐ-CP quy định một số điều sửa đổi của

Nghị định 52 và 12. Ngoài ra, với các dự án đầu tư công có cấu phần xây dựng còn phải thực hiện theo các qui định của pháp luật về xây dựng (như Luật xây dựng và các văn bản pháp lý hướng dẫn thi hành).

Nghị định 52 đã nêu những điều kiện để một chương trình dự án đầu tư công được đưa vào danh sách các dự án sẽ được cấp vốn từ kế hoạch ngân sách hàng năm. Theo Điều 19, ba điều kiện đó là: (i) phù hợp với quy hoạch phát triển ngành và quy hoạch phát triển lãnh thổ; (ii) quyết định đầu tư ban hành trước ngày 10/10 của năm kế hoạch; (iii) có thiết kế kỹ thuật và dự toán chi phí đã được phê duyệt đối với dự án nhóm C, có dự toán cho mỗi hạng mục dự án và thiết kế kỹ thuật và dự toán cho năm đầu triển khai, tất cả đã được phê duyệt, đối với dự án nhóm A và B. Những điều kiện trên không giống với đề xuất ý tưởng dự án thường được sử dụng ở các quốc gia khác trên thế giới hoặc ở Việt Nam đối với các dự án sử dụng vốn ODA để sàng lọc dự án. Một mặt, tiêu chí này không dựa trên việc tính toán hiệu quả chi phí – lợi ích để thẩm định thiết kế kỹ thuật và dự toán chi phí của dự án và đưa vào kế hoạch đầu tư công hàng năm kèm theo các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội hàng năm. Mặt khác, các điều kiện này cũng không có hiệu quả đối với các dự án có thời gian triển khai dài hơn một năm.

Thẩm định và phê duyệt chương trình dự án đầu tư công

Nghị định 52 quy định sơ lược về các nội dung chính của Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi và nghiên cứu khả thi, nhưng không hướng dẫn nội dung chi tiết cần được trình bày trong mỗi phần của Báo cáo, cũng không có yêu cầu về Khung theo dõi và đánh giá chương trình dự án đầu tư công. Tùy theo từng nhóm dự án mà các cơ quan có trách nhiệm thẩm định và phê duyệt chương trình dự án đầu tư công cũng khác nhau. Vụ Giám sát và Thẩm định đầu tư thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư có trách nhiệm tổ chức thẩm định chương trình dự án đầu tư công cấp quốc gia trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Ở cấp tỉnh, Sở Kế hoạch và Đầu tư có trách nhiệm tổ chức thẩm định chương trình dự án đầu tư công trình chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh phê duyệt. Ở cấp ngành, trách nhiệm tổ chức thẩm định chương trình dự án đầu tư công thuộc về nhiều cơ quan khác nhau, thông thường ở các Bộ giao cho Vụ kế hoạch.

Rõ ràng, cách phân cấp như vậy đã gây ra sự xung đột về lợi ích khi cơ quan thẩm định dự án lại là cơ quan quyết định hoặc cấp dưới của cơ quan quyết định chủ trương đầu tư. Hơn nữa, trao đổi với các chuyên viên ở cả cấp trung ương lẫn địa phương đều thấy rõ việc thẩm định hiện nay thực chất là rà soát thủ tục hành chính để kiểm tra xem các chương trình dự án đã tuân thủ đúng các qui trình luật định hay chưa. Năng lực thẩm định hạn chế, cộng với chưa có các qui định cụ thể về tiêu chí đánh giá dự án đã khiến các kỹ thuật thẩm định dự án tiên tiến trên thế giới không được áp dụng và việc thẩm định mang nặng tính hình thức.

Khó có thể thấy rõ hiệu quả của Nghị định 52/1999/NĐ-CP và các Nghị định sửa đổi liên quan trong việc điều chỉnh hoạt động quản lý nhà nước đối với đầu tư, khi Luật xây dựng được ban hành (năm 2013) và đặc biệt khi Nghị định 12/2009/NĐ-CP quy định về Quản lý xây dựng và đầu tư được ban hành năm 2009. Lý do là vì đa số các chương trình dự án đầu tư công đều bao gồm cấu phần xây dựng và chịu sự điều chỉnh của Luật xây dựng và Nghị định 12/2009/NĐ-CP. Về mặt lý thuyết, chỉ những chương trình dự án đầu tư công không bao gồm cấu phần xây dựng mới sử dụng quy định Nghị định 52/1999/NĐ-CP và các Nghị định sửa đổi liên quan. Tuy nhiên trên thực tế, rất nhiều cán bộ quản lý đầu tư cho biết họ đã sử dụng Nghị định 52/1999/NĐ-CP và các Nghị định sửa đổi trong quá trình làm việc.

Luật đầu tư công qui định để thẩm định các chương trình mục tiêu quốc gia và dự án quan trọng quốc gia, Thủ tướng Chính phủ thành lập Hội đồng thẩm định nhà nước. Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Ủy ban nhân dân tỉnh tổ chức thẩm định các chương trình đầu tư công, còn cơ quan chủ quản tổ chức thẩm định các dự án đầu tư công. Như vậy, vấn đề sự tham gia của cơ quan đánh giá độc lập trong khâu thẩm định đầu tư công (tính chất thứ 3 của Khung Chẩn đoán) chưa được qui định trong Luật. Mặc dù Luật có đề cập đến vai trò giám sát đầu tư của cộng đồng, trong đó “*các chương trình dự án đầu tư công chịu sự giám sát của cộng đồng, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp chủ trì tổ chức thực hiện việc giám sát cộng đồng*” (Quốc hội, 2014, Điều 84), nhưng vai trò giám sát của cộng đồng này sẽ rất khó khăn đối với các dự án lớn, phức tạp. Hơn nữa, sự giám sát đó cũng chỉ xuất hiện khi chương trình dự

án đầu tư công đã trong quá trình triển khai thực hiện, chứ không phải trước khi phê duyệt chương trình dự án.

Để tăng cường sự gắn kết giữa việc lập, phê duyệt chương trình dự án đầu tư công với việc phân bổ ngân sách (tính chất thứ 4 trong Khung chuẩn đoán), Luật đầu tư công cũng đã có những quy định nhằm củng cố và đổi mới công tác thẩm định nguồn vốn và cân đối vốn. Ví dụ, quyết định chủ trương đầu tư mà cân đối được nguồn vốn bị coi là một hành vi bị cấm trong đầu tư công (Quốc hội, 2014, Điều 16). Tuy nhiên, một khó khăn mà các chuyên viên chia sẻ là hầu hết các Bộ ngành và địa phương đều không được thông báo trước về ngân sách nhà nước phân bổ cho đầu tư, đặc biệt là từ nguồn trái phiếu chính phủ hoặc thậm chí một số chương trình mục tiêu quốc gia. Điều này làm cho việc xây dựng kế hoạch đầu tư trung hạn và hàng năm của các Bộ và địa phương rất khó khăn, thậm chí nhiều khi trở thành hình thức. Rõ ràng, để Luật đầu tư công phát huy hiệu lực cần có một nỗ lực cải cách triệt để về qui trình và phương pháp lập kế hoạch và ngân sách.

3.2. Triển khai thực hiện đầu tư công

Sự thành công của một chương trình dự án đầu tư công phụ thuộc rất nhiều yếu tố, đòi hỏi trong khâu thực hiện dự án cần có những hướng dẫn cụ thể, chi tiết (tính chất thứ 5 của Khung chuẩn đoán). Những điều luật chủ yếu quy định việc triển khai thực hiện chương trình dự án đầu tư công bao gồm Luật ngân sách nhà nước, Luật đầu tư, Luật xây dựng, Luật đấu thầu. Tất cả các luật này đều đang được sửa đổi. Dự thảo Luật ngân sách nhà nước sửa đổi đã được đưa ra từ nhiều năm trước nhằm đưa Kế hoạch chi tiêu trung hạn và Kế hoạch tài chính trung hạn vào quá trình lập và quản lý ngân sách nhà nước để nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực công. Lần đầu tiên, Kế hoạch đầu tư công trung hạn đã được qui định rõ trong Luật đầu tư công. Tuy nhiên, kế hoạch này mới chỉ là một danh mục các dự án được sắp xếp theo thứ tự ưu tiên và dự toán cụ thể cho từng dự án, chứ chưa trở thành một kế hoạch cân đối vốn, chỉ rõ thiếu hụt giữa nhu cầu và khả năng đáp ứng và giải pháp xử lý thiếu hụt theo đúng bản chất của một kế hoạch trung hạn. Hơn nữa, kế hoạch đầu tư công trung hạn vẫn được xây dựng định kỳ 5 năm một lần, chứ không có tính chất cuốn chiếu theo những thông lệ tốt nhất của thế giới. Cuối cùng, chưa có một văn bản pháp lý nào chỉ rõ nguyên tắc hoặc

cách tính điểm các dự án làm cơ sở cho việc sắp xếp thứ tự ưu tiên.

Trong quá trình thực hiện dự án, cần thiết phải có sự linh hoạt nhất định cho phép các dự án được điều chỉnh về thiết kế để tính đến các yếu tố không lường trước khi lập chương trình dự án (tính chất thứ 6 của Khung Chuẩn đoán). Nghị định 12/2009/NĐ-CP về quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình đã qui định chi tiết những trường hợp được phép điều chỉnh dự án (Chính phủ, 2009a, Điều 14), đồng thời cũng khẳng định khi việc điều chỉnh dự án dẫn đến những thay đổi trong nội dung thiết kế dự án thì những nội dung này phải được thẩm định lại, đồng thời người ra quyết định điều chỉnh dự án phải chịu trách nhiệm về quyết định của mình. Tuy nhiên, trong thực tế, việc phải điều chỉnh dự án, thậm chí cả những dự án lớn, là rất phổ biến, mặc dù từ sau khi có Chỉ thị 1792/CT-TTg ngày 15/10/2011 về tăng cường quản lý đầu tư từ vốn ngân sách nhà nước và vốn trái phiếu chính phủ, tình trạng này đã giảm đáng kể. Lý do một mặt là vì các văn bản pháp lý hướng dẫn triển khai và điều chỉnh đầu tư công ở nước ta còn rất yếu và thiếu, mặt khác là công tác theo dõi đánh giá quá trình triển khai thực hiện dự án còn rất lỏng lẻo.

Theo dõi dự án là một nhiệm vụ then chốt trong bước triển khai thực hiện dự án. Theo dõi đánh giá dự án hiện được quy định trong Nghị định 113/2009/NĐ-CP về giám sát và đánh giá đầu tư cũng như trong một số thông tư hướng dẫn triển khai thực hiện Nghị định 113, gồm Thông tư 23/2010/TT-BKH quy định về chất lượng và năng lực của chuyên gia tư vấn thực hiện giám sát đánh giá đầu tư, Thông tư 13/2010/TT-BKH ban hành biểu mẫu báo cáo giám sát và đánh giá đầu tư và Thông tư 22/2010/TT-BKH quy định về cấp vốn cho hoạt động giám sát và đánh giá đầu tư. Theo Nghị định 113 (Chính phủ, 2009b, Điều 3), hoạt động theo dõi các chương trình dự án đầu tư công được tiến hành ở ba mức: do chủ dự án thực hiện, do các đơn vị triển khai thực hiện (sau này trong Luật đầu tư công qui định là theo dõi của người có thẩm quyền quyết định đầu tư), và do cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư thực hiện. Từ quy định của Điều 3, Nghị định 113, có thể thấy rằng việc theo dõi các chương trình dự án đầu tư công mới chỉ chú trọng đến theo dõi quá trình sử dụng đầu vào và qui trình đầu tư. Không có quy định nào về việc theo dõi

kết quả của dự án cũng như mối liên hệ của kết quả của dự án với kết quả cấp tỉnh/ngành hoặc cấp quốc gia.

Cùng với việc theo dõi, chủ dự án, đơn vị triển khai cũng như cơ quan quản lý nhà nước phải thực hiện kiểm tra đầu tư. Nghị định 113 đưa ra hai loại hình kiểm tra: kiểm tra nội bộ (chủ dự án và đơn vị triển khai tự kiểm tra hoạt động của mình) và kiểm tra bên ngoài (cấp cao hơn kiểm tra hoạt động của chủ dự án hoặc đơn vị triển khai). Tuy nhiên, trong Nghị định cũng chưa phân biệt rõ sự khác nhau giữa theo dõi và kiểm tra chương trình dự án đầu tư công, cũng như giữa kiểm tra và giám sát đầu tư.

Về thông tin mà đơn vị triển khai dự án phải báo cáo, chưa có những qui định cụ thể về việc xây dựng, vận hành và duy trì hệ thống cơ sở dữ liệu về chương trình dự án đầu tư công, mà đây lại là điều kiện tiên quyết để có thể theo dõi (và kèm theo đó là đánh giá) đầu tư công. Hệ thống dữ liệu hiện nay vẫn được thu thập thủ công, thiếu tổ chức và không được cập nhật thường xuyên. Các nghị định về đầu tư công hiện hành không đề cập chút nào đến việc xây dựng cơ sở dữ liệu ở cấp dự án, ngành và tỉnh để thúc đẩy công tác theo dõi đánh giá dựa trên kết quả cũng như đánh giá kết quả thực hiện chương trình đầu tư công.

3.3. Hoàn thành, bàn giao và đánh giá chương trình dự án đầu tư công

Đánh giá dự án nhằm xem xét dự án có được triển khai theo đúng thiết kế, tiến độ và ngân sách dự toán, có chất lượng và có đạt được các mục tiêu đề ra ban đầu hay không. Từ đó rút ra bài học kinh nghiệm cho việc thiết kế và triển khai các dự án khác trong tương lai và xác định rõ trách nhiệm giải trình của các bên. Bên cạnh việc đánh giá này, dự án cũng có thể được kiểm toán (một cách chọn lọc) để đánh giá mức độ tuân thủ của dự án đối với hệ thống luật định về đầu tư công (tính chất thứ 8 của Khung chuẩn đoán).

Luật đầu tư công quy định bốn hình thức đánh giá chương trình dự án đầu tư công gồm: đánh giá ban đầu, đánh giá giữa kỳ, đánh giá kết thúc, đánh giá tác động. Luật cũng nêu rõ chỉ có dự án nhóm C không phải tiến hành đánh giá ban đầu và đánh giá giữa kỳ. Quy định này khác so với thông lệ quốc tế, vì thông thường các dự án đều buộc phải đánh giá ban đầu (đánh giá khi lựa chọn dự án đầu tư). Điều

này được coi như một bước sàng lọc sớm để loại trừ ngay từ đầu các dự án kém (chức năng “Gác cổng” của đánh giá đầu tư công). Còn các dự án qui mô nhỏ, những tác động lan tỏa không lớn thì có thể miễn đánh giá tác động. Cho đến nay, Nghị định 113/2009/NĐ-CP vẫn là văn bản pháp lý chính quy định về nội dung của các hình thức đánh giá, nhưng các hình thức đánh giá trên thường không được tiến hành một cách thường xuyên và đầy đủ đối với tất cả các chương trình dự án. Nghị định 113 cũng chưa qui định cụ thể các tiêu chí và kỹ thuật đánh giá (ví dụ như, theo các tiêu chí phổ biến trên thế giới về tính phù hợp, hiệu quả, hiệu suất, tính bền vững và tác động của dự án). Chỉ có các dự án từ nguồn vốn viện trợ ODA mới được đánh giá ít nhất hai lần vào giữa kỳ và khi kết thúc, theo đúng yêu cầu của Nghị định về ODA và các đối tác tài trợ ODA. Tương tự, cũng chưa có văn bản pháp lý nào qui định rõ và nhất quán các tiêu chí và chỉ số để đánh giá đầu tư.

Bàn giao và đảm bảo tính liên tục của đầu ra và kết quả trực tiếp của đầu tư công là một hoạt động quan trọng khác của chu trình quản lý chương trình dự án đầu tư công. Đây cũng là yêu cầu của tính chất thứ 7 trong Khung Chuẩn đoán. Hiện nay có Thông tư 116/2005 về Hướng dẫn quản lý và bàn giao tài sản của các dự án đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước sau khi hoàn thành và Thông tư 33/2007 Hướng dẫn quyết toán các dự án đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước đã hoàn thành. Cái còn chưa rõ trong qui định pháp luật là việc nhấn mạnh đến cũng như các thiết chế cần thiết để đảm bảo tính liên tục trong vận hành của chương trình dự án thông qua việc quản lý tốt, nguồn nhân lực vận hành có đủ năng lực, kinh phí vận hành bảo dưỡng được bố trí thỏa đáng và sự duy trì liên tục cơ sở dữ liệu cũng như công tác theo dõi và chế độ báo cáo sau đầu tư.

4. Những hạn chế cơ bản trong hệ thống quản lý đầu tư công ở Việt Nam

Có thể nói, công tác quản lý đầu tư công ở nước ta hiện đang bộc lộ nhiều hạn chế, trong số đó có những hạn chế có thể khắc phục được sớm và cần kiên quyết khắc phục. Đó là:

Thứ nhất, khuôn khổ pháp lý và thể chế hiện nay không cung cấp đủ những hướng dẫn cụ thể cho việc lập kế hoạch và theo dõi đánh giá đầu tư công dựa trên kết quả. Hệ thống các văn bản pháp lý hiện hành điều chỉnh hoạt động quản lý đầu tư công được xây dựng tại nhiều thời điểm khác nhau. Tuy chúng

đã từng bước đặt nền tảng pháp lý cho quản lý đầu tư công nhưng còn mang tính chắp vá, có nhiều khoảng trống và đòi hỏi dẫn chiếu chéo đến nhau khi áp dụng. Do đó, rất phức tạp và khó tuân thủ.

Thứ hai, năng lực thể chế không thỏa đáng, trách nhiệm giải trình không rõ ràng và thiếu động lực (kỷ luật và khen thưởng) trong quản lý chương trình dự án đầu tư công. Chương trình dự án đầu tư công không được thiết kế dựa trên kết quả - liên kết với đầu ra và tác động, và cho phép theo dõi đánh giá. chương trình dự án đầu tư bị dàn trải theo nguồn tài trợ và cơ quan quản lý, không có sự liên hệ rõ ràng với kết quả, mục tiêu trong kế hoạch phát triển kinh tế xã hội. Thiếu một hệ thống được xác định rõ ràng để đánh giá kết quả thực hiện đầu tư công nhằm nâng cao trách nhiệm giải trình và rút bài học kinh nghiệm. Kỹ năng phân tích để chuẩn bị dự án, theo dõi đánh giá dự án cũng còn nhiều hạn chế.

Thứ ba, nội dung các văn kiện kế hoạch cấp quốc gia và cấp ngành đều thiếu kế hoạch hành động trung hạn và khung kết quả, do đó, không có nhiều tác dụng hướng dẫn lập kế hoạch và ưu tiên đầu tư công. Các tài liệu kế hoạch mang tính chiến lược ở cấp quốc gia như chiến lược hay kế hoạch phát triển kinh tế xã hội đều ở tầm khái quát chung chung và đa mục tiêu. Những văn kiện đó chỉ đưa ra được định hướng chiến lược cho việc lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội mà chưa giúp chuyển hóa logic từ các định hướng thành hoạt động đầu tư cụ thể.

Thứ tư, việc thẩm định và lựa chọn dự án đầu tư công nói chung còn yếu. Chương trình dự án tài trợ bằng ngân sách nhà nước không được chuẩn bị và luận chứng tốt. Việc xác định chương trình dự án chủ yếu mới chỉ quan tâm đến các đề xuất chủ trương (ý tưởng) dự án và kiểm tra tính hợp lệ, mức độ tuân thủ các qui trình thủ tục của chúng. Phương pháp xác định dự án hiện nay trong khu vực công của Việt Nam nói chung thiếu tính khoa học. Chất lượng chuẩn bị dự án - nghiên cứu khả thi - gặp khó khăn do thiếu vốn và năng lực tư vấn/công ty tư vấn không đạt yêu cầu. Chưa có định mức, bộ tiêu chuẩn hoặc hướng dẫn nào được ban hành về lập, phân tích, thẩm định chương trình dự án đầu tư công. Các phương pháp khoa học trong thẩm định dự án như phân tích chi phí - lợi ích hoặc phân tích hiệu suất chi phí, giá trị kinh tế của đầu tư chưa được áp dụng. Thiếu một hệ thống hoặc yêu cầu xây dựng cơ sở dữ liệu của dự án và chính thức đưa yêu cầu này vào

văn kiện dự án.

Thứ năm, công tác đánh giá đầu tư công hiện nay chỉ mang tính mô tả, định tính, thiếu tính khách quan và tính cụ thể về tiêu chí và mục đích đánh giá. Hệ thống theo dõi, đánh giá đầu tư công hiện hành mới chủ yếu tập trung vào rà soát về hành chính và pháp lý, giải ngân ngân sách dự án và quản lý triển khai thực hiện nói chung. Công tác này ít quan tâm đến hiệu quả đầu tư (về chi phí, thời gian, tỷ suất nội hoàn), khả năng đạt được đầu ra, kết quả trực tiếp và tác động phát triển dự kiến của chương trình dự án và khắc phục những rủi ro liên quan đến tính bền vững của chúng. Thông tin chủ yếu được thu thập từ các báo cáo của chủ dự án, ít khi tiến hành theo dõi độc lập và kiểm tra chéo thông tin. Dữ liệu kỳ gốc, mốc thời gian và các chỉ số thường không được chi tiết hóa. Hệ thống cơ sở dữ liệu và hệ thống thông tin vẫn còn mang tính thủ công, ghi chép trên giấy và không được cập nhật thường xuyên, thậm chí còn thiếu.

5. Một số kiến nghị

Yêu cầu cải thiện ở tất cả các khâu của chu trình quản lý đầu tư công là hết sức cấp thiết. Nếu thành công, nó sẽ giúp nâng cao tính hiệu quả, hiệu lực của chương trình dự án đầu tư công trong việc đạt các kết quả trực tiếp và tác động phát triển mong muốn. Kết quả đầu tư công cao hơn sẽ góp phần vào tăng trưởng kinh tế của đất nước và nâng cao phúc lợi nhân dân. Điều đó cũng có nghĩa là nó sẽ đóng góp vào kết quả phát triển kinh tế xã hội của quốc gia. Làm được điều đó cũng có nghĩa là thực sự đưa được Luật đầu tư công vào cuộc sống.

Cải thiện hệ thống quản lý đầu tư công là một công việc lâu dài, gắn chặt với quá trình cải cách thể chế và tái cơ cấu đầu tư công ở nước ta. Tuy nhiên, trong trung hạn, có thể bước đầu tạo ra những chuyển biến tích cực bằng cách áp dụng các kỹ thuật khoa học hơn và đã được quốc tế chấp nhận.

Thứ nhất, cần sử dụng khung kết quả ở tất cả các cấp kế hoạch cũng như trong suốt chu trình quản lý đầu tư công. Nói cách khác, cần đổi mới mạnh mẽ cách lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội cũng như kế hoạch phát triển ngành/địa phương theo hướng dựa vào kết quả. Điều đó sẽ cho phép gắn kết được kế hoạch cấp dưới vào kế hoạch cấp trên, kế hoạch ngành với kế hoạch theo lãnh thổ, và kế hoạch mục tiêu với kế hoạch/chương trình dự án đầu tư công.

Thông thường, theo cấp độ từ dễ đến khó, có thể áp dụng phương thức quản lý theo kết quả ở cấp chương trình dự án, cấp ngành, trong phạm vi từng chính sách cụ thể và cuối cùng là trong toàn bộ hệ thống quản lý công. Rõ ràng, cấp độ chương trình dự án là cấp phù hợp và dễ dàng nhất để áp dụng nguyên tắc quản lý theo kết quả. Điều này đòi hỏi khi thiết kế nội dung các chương trình dự án, cần làm rõ ba câu hỏi: chương trình dự án tạo ra đầu ra gì? Đầu ra đó nhằm góp phần đạt mục tiêu/kết quả gì trong trung và dài hạn? Và cách thức triển khai chương trình dự án đó như thế nào. Những nội dung này sẽ được tóm tắt vào khung kết quả của chương trình dự án và được sử dụng như một căn cứ quan trọng để lựa chọn, thẩm định, theo dõi đánh giá chương trình dự án. Sau đó, khung kết quả của chương trình dự án sẽ được gắn kết với khung kết quả trong kế hoạch phát triển kinh tế xã hội tỉnh và quốc gia thành một hệ thống thống nhất.

Thứ hai, sử dụng hệ thống theo dõi đánh giá dựa trên kết quả thay thế cách theo dõi đánh giá truyền thống. Như đã phân tích, cách thức phổ biến trong theo dõi chương trình dự án đầu tư công hiện nay ở nước ta là theo dõi, kiểm tra sự tuân thủ. Hệ thống đó gần như không cung cấp được thông tin gì về hiệu quả và hiệu lực của chương trình dự án đầu tư công. Theo dõi đánh giá dựa trên kết quả cho phép phân định rõ ràng mục tiêu của hoạt động theo dõi và hoạt động đánh giá chương trình dự án cũng như mục tiêu của các hình thức đánh giá khác nhau. Qua đó, sẽ giúp đúc rút bài học kinh nghiệm để các chu kỳ đầu tư công tiếp theo có chất lượng cao hơn. Đồng thời, nó cũng giúp làm rõ trách nhiệm giải trình của các bên trong lập, thẩm định, phê duyệt, thực hiện và giám sát các chương trình dự án đầu tư công. Đó cũng là một điểm nhấn quan trọng trong Luật đầu tư công mới ban hành.

Thứ ba, áp dụng tiêu chí và chỉ số theo dõi đánh giá được quốc tế công nhận để cải thiện quá trình lựa chọn, thẩm định và đánh giá chương trình dự án đầu tư công. Hiện nay, chúng ta chưa có một bộ tiêu chí và chỉ số minh bạch, có thể đo lường được để đánh giá, cho điểm và xếp hạng các chương trình dự án đầu tư công một cách khoa học, khách quan. Với sự hỗ trợ của Dự án Hỗ trợ kỹ thuật TA7725 do Ngân hàng phát triển châu Á tài trợ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đang xây dựng bộ tiêu chí đánh giá đầu tư công nhằm đảm bảo bốn mục đích: (i) cải thiện chất

lượng chương trình dự án đầu tư công ngay tại thời điểm đánh giá đề xuất chủ trương đầu tư; (ii) kế hoạch đầu tư và thẩm định lựa chọn dự án đầu tư; (iii) cải thiện tiến độ và chất lượng triển khai thực hiện thông qua tăng cường hệ thống theo dõi đánh giá; và (iv) đánh giá kết quả đầu tư công thông qua đánh giá giữa kỳ, đánh giá kết thúc, đánh giá tác động nhằm thu thập thông tin phản hồi về kết quả đạt được, các chỉ tiêu phát triển mong đợi, trách nhiệm giải trình và rút bài học kinh nghiệm, nâng cao chất lượng chương trình dự án đầu tư công trong tương lai. Nếu được chính thức áp dụng, đây sẽ là một bước tiến quan trọng trong việc hiện thực hóa việc áp dụng Luật đầu tư công.

Thứ tư, xây dựng và sử dụng cơ sở dữ liệu thống nhất, cập nhật thường xuyên, và hệ thống báo cáo để tạo điều kiện thuận lợi cho quản lý đầu tư công dựa trên kết quả và gắn đầu tư công với kế hoạch phát triển kinh tế xã hội. Đây là một cơ sở hạ tầng thiết yếu của quản lý đầu tư công, và là công cụ để nâng cao trách nhiệm giải trình của các bên. Muốn vậy, cần xây dựng một cơ sở dữ liệu và hệ thống báo cáo thống nhất cùng với những qui định và hướng dẫn cần thiết về biểu mẫu, cấu trúc cơ sở dữ liệu và chế độ báo cáo. Sau cùng, hệ thống này sẽ được phần mềm hóa. Điều đó sẽ giúp gắn chương trình dự án đầu tư công với khung kết quả ở cấp tỉnh/ngành và cuối cùng là kế hoạch phát triển kinh tế xã hội cấp quốc gia.

Tóm lại, để có được một hệ thống quản lý đầu tư công hiệu quả đòi hỏi sự cải cách mạnh mẽ từ khuôn khổ pháp lý đến năng lực (kể cả năng lực thể chế và năng lực cá nhân) và hệ thống hạ tầng hỗ trợ (biểu mẫu, sổ tay hướng dẫn, cơ sở dữ liệu và chế độ báo cáo...). Trên hết, nó đòi hỏi một quyết tâm chính trị mạnh mẽ để tạo ra sự chuyển biến thực sự trong lĩnh vực quản lý đầu tư công ở Việt Nam. Và cũng chỉ bằng những nỗ lực cải cách cụ thể, liên hoàn và triệt để như vậy thì Luật đầu tư công mới thực sự phát huy hiệu lực để trở thành một công cụ sắc bén trong việc thiết lập kỷ cương, trách nhiệm trong việc sử dụng có hiệu quả nguồn lực của Nhà nước. □

Tài liệu tham khảo

- Anand Rajaram, Le Minh Tuan, Natalia Biletska, Jim Brumby (2010), *A Diagnostic Assessment for Assessing Public Investment Management*, Policy Research Working Paper No. 5397, World Bank, Washington DC.
- Chính phủ [Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam] (2009a), *Nghị định 12/2009/NĐ-CP về quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình*, ban hành ngày 12/02/2009.
- Chính phủ [Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam] (2009b), *Nghị định 113/2009/NĐ-CP về giám sát và đánh giá đầu tư*, ban hành ngày 15/12/2009.
- IMF [International Money Fund] (2012), *The World Economic Outlook Report 2012: Growth Resuming, Dangers remain*.
- Quốc hội [Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam] (2014), *Luật đầu tư công*, thông qua ngày 18/6/2014 tại kỳ họp thứ 7 Quốc hội khóa XIII.
- UN [United Nations (2009), *The Role of Public Investment in Social and Economic Development: Vital for Growth and Renewal, but should it be in a Countercyclical Instrument?*, New York and Geneva.
- Vũ Thành Tự Anh (2012), *Quản lý và phân cấp quản lý đầu tư công: Thực trạng ở Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế*, Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright, Thành phố Hồ Chí Minh.
- Chính phủ [Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam] (1999), *Nghị định 52/1999/NĐ-CP ban hành Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng*, ban hành ngày 08/07/1999.

Strengthening effectiveness of public investment management system in accordance with public investment law in Vietnam

Abstract:

The current sub-law documents on public investment management have revealed many shortcomings and no longer accord with the Law on Public Investment which is recently passed by the National Assembly. This paper uses the Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management developed by World Bank to analyze the mismatches. Key mismatches are: (i) the institutional framework is not conducive to planning, monitoring and evaluating result-based public investment (M&E); (ii) inadequate institutional capacity, unclear accountability, and lack of incentives in public investment project management; (iii) lack of medium term action plans, and lack of result frameworks in plan; (iv) poor evaluating system of public investment project; and (v) evaluation of project does not clarify criteria and purposes. The paper also provides four key suggestions: (i) application of result framework in planning public investment; (ii) use of result-based M&E system in replacement of traditional M&E; (iii) application of internationally accepted project M&E evaluation criteria; and (iv) development of a uniform and consistent data-base template and reporting system in public investment monitoring.

Thông tin tác giả:

***Vũ Cương**, tiến sĩ

- Tổ chức tác giả công tác: Khoa Kế hoạch và Phát triển, Đại học Kinh tế quốc dân

- Lĩnh vực nghiên cứu chính: Kinh tế phát triển, quản trị công, kế hoạch hóa, lập, thẩm định và theo dõi đánh giá chương trình dự án phát triển.

- Một số tạp chí đã đăng tải công trình nghiên cứu: Tạp chí Kinh tế và phát triển, Tạp chí Nghiên cứu kinh tế, Tạp chí Kinh tế và dự báo, Vietnam Economic Review

- Địa chỉ liên hệ: Địa chỉ email: cuongv@neu.edu.vn