

Để kế hoạch đầu tư công trở thành một công cụ quản lý tài chính công hữu hiệu

VŨ CƯƠNG*

Luật Đầu tư công (ĐTC) ban hành năm 2014 và có hiệu lực thực hiện từ năm 2015 được đánh giá là đã tạo ra bước chuyển biến căn bản trong công tác lập kế hoạch ĐTC, chuyển từ lập kế hoạch ngắn hạn hàng năm sang lập kế hoạch trung hạn 5 năm. Tuy nhiên, kế hoạch ĐTC theo quy định của Luật vẫn còn những hạn chế, chưa theo đúng tinh thần và nguyên tắc của lập kế hoạch ngân sách trung hạn và chưa gắn chặt với các yêu cầu của quản lý chu kỳ dự án đầu tư. Điều đó tiềm ẩn nhiều nguy cơ khiến kế hoạch ĐTC mang tính hình thức và ít có tác dụng nâng cao hiệu quả quản lý ĐTC.

KINH NGHIỆM THẾ GIỚI TRONG LẬP KẾ HOẠCH ĐẦU TƯ CÔNG

Trong những năm 70-80 của thế kỷ trước, nhiều nước thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) và một số quốc gia đang phát triển bắt đầu nhìn lại hiệu quả quản lý khu vực công của mình. Cũng trong thời gian này, Ngân hàng Thế giới (WB) đã đánh giá phương thức hỗ trợ cải cách ngân sách và đưa ra một cách tiếp cận mới trong quản lý tài chính công, có tên là cách tiếp cận Quản lý chi tiêu công (PEM – Public Expenditure Management).

Trước kia, việc phân bổ ngân sách công được thực hiện thông qua bộ máy lập kế hoạch ngân sách – đó là những quy trình, thủ tục do nhà nước đặt ra nhằm quyết định tổng số tiền được chi tiêu, cân đối giữa thu và chi của ngân sách, cũng như phân bổ ngân sách chi tiêu giữa các hoạt động và tổ chức công. PEM cũng triển khai thông qua các quyết định về ngân sách, nhưng khác biệt căn bản với cách lập ngân sách thông thường ở hai điểm:

(i) PEM cho rằng, chỉ áp dụng đúng quy trình thủ tục thôi chưa đủ, cái quan

trọng là chính phủ phải cố gắng đạt được các mục tiêu chính sách dự kiến một cách hiệu quả nhất.

(ii) PEM cũng nhận thấy rõ, rất khó đạt được những kết quả tối ưu về ngân sách nếu khu vực công được tổ chức và quản lý một cách lỏng lẻo, hoặc cơ chế khuyến khích và thông tin đối với các nhà hoạch định chính sách không đủ khiến họ phải hành động theo những cách mang tính đối phó, hoặc hình thức. Vì thế, PEM nhấn mạnh đến việc phải đạt được những kết quả mang tính bản chất liên quan đến tổng thu – tổng chi ngân sách được phép chi tiêu, sự phân bổ nguồn lực giữa các ngành và các chương trình chi tiêu; và hiệu quả hoạt động của các đơn vị, tổ chức công.

Từ đó, PEM đề ra ba nguyên tắc cơ bản cho quản lý tài chính công hiện đại, đó là:

- *Đảm bảo kỷ luật tài khóa tổng thể.* Điều này được hiểu là cần xác định trước các mức trần chi tiêu cho các ngành hoặc địa phương trước khi xem xét các đề xuất chi tiêu cụ thể, sao cho tổng mức chi của tất cả các đề xuất không được vượt quá mức trần đã xác định. Mức trần đó có thể được tính cụ thể thành tiền, tỷ lệ so với GDP hoặc cân đối giữa số thu và mức chi tiêu. Mức trần chi tiêu phải tương đối “cứng” – còn được gọi là “trần ngân sách cứng” – và phải có hiệu lực thực hiện trong suốt năm chấp hành ngân sách, chứ không chỉ tại thời điểm lập dự toán ngân sách. Hơn nữa, mức trần phải được duy trì bền vững trong trung hạn, thông qua các công cụ chính sách nhằm giúp chính phủ có thể duy trì được kỷ luật ngân sách từ năm này qua năm khác.

- *Đảm bảo hiệu quả phân bổ.* Sau khi trần chi tiêu đã được xác định cho các ngành và địa phương, thì các cơ quan có thẩm quyền phân bổ sẽ được yêu cầu chỉ phân bổ trong mức trần đã có. Muốn vậy, các cơ quan này cần có cơ sở để quyết định phân bổ giữa các nhu cầu chi tiêu đang cạnh tranh nhau. Cơ sở đó là ưu tiên của ngành và địa phương, cũng như tính hiệu quả của các chương trình, đề xuất chi tiêu. Chỉ những đề xuất chi tiêu tốt và phù hợp với ưu tiên của ngành, địa phương, thì mới được đưa vào xem xét cấp ngân sách. Điều này đòi hỏi các văn kiện có tính chất định hướng chiến lược cho việc phân bổ ngân sách (như các kế hoạch phát triển) phải chỉ rõ được các ưu tiên phát triển trong từng thời kỳ. Thực hiện được nguyên tắc này sẽ đảm bảo sự gắn kết chặt chẽ giữa kế hoạch phát triển và kế hoạch ngân sách.

- *Đảm bảo hiệu quả hoạt động.* Hiệu quả hoạt động là một trong những mục tiêu lâu đời nhất của quản lý ngân sách, tức là khuyến khích các đơn vị chi tiêu có thể tạo ra những kết quả cung ứng hàng hóa dịch vụ như đã cam kết với chi phí nhỏ nhất, hoặc đạt được những kết quả tối đa với ngân sách cho trước. Muốn vậy, cần hướng dẫn sang nguyên tắc quản lý theo kết quả, trong đó người đứng đầu các đơn vị chi tiêu được trao quyền tự quyết rất mạnh trong việc sử dụng ngân sách đã được cấp, nhưng phải cam kết đạt được đầu ra mong đợi. Một hệ thống đo lường khách quan các kết quả đầu ra sẽ được thiết lập và là cơ sở để cơ quan cấp trên đánh giá mức độ thực hiện cam kết của đơn vị chi tiêu.

Để thực hiện được các nguyên tắc của PEM, trước hết cần chuyển cách lập kế hoạch và ngân sách truyền thống hàng năm sang lập kế hoạch và ngân sách trung hạn. Công cụ toàn diện nhất để thực hiện yêu cầu này chính là xây dựng Khuôn khổ chi tiêu trung hạn (Medium Term Expenditure Framework – MTEF). Nếu thực hiện được đầy đủ, MTEF sẽ trở thành bộ phận cốt lõi trong quy trình lập kế hoạch và ngân sách nhằm cụ thể hóa các mục tiêu trong kế hoạch phát triển thành các kế hoạch chi tiêu trung hạn, trong đó gắn việc phân bổ nguồn lực với các ưu tiên của kế hoạch phát triển.

Tuy nhiên, chuyển sang lập kế hoạch và ngân sách theo MTEF đòi hỏi những điều kiện nhất định mà nhiều quốc gia, đặc biệt là các nước đang phát triển, không thể đáp ứng ngay trong “một sớm, một chiều”. Một trong những điều kiện đó là phải có một ngân sách toàn diện, trong đó hợp nhất cả chi đầu tư và chi thường xuyên¹. Khi chưa thể hợp nhất hai loại ngân sách này trong một kế hoạch ngân sách tổng thể, nhiều nước đã quyết định xây dựng kế hoạch đầu tư theo cách tiếp cận nói trên, dưới tên gọi Chương trình ĐTC. Như Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) đã nhận định: “Một quy trình lập chương trình ĐTC tốt sẽ là bước trung gian quan trọng để cuối cùng sẽ tiến tới lập kế hoạch trung hạn cho tất cả các loại chi tiêu và đây là con đường tối ưu để đưa

tầm nhìn toàn diện nhiều năm vào quy trình ngân sách”, (Schiavo-Campo và Tommasi, 1999).

Vậy chương trình ĐTC là gì? Theo OECD, “chương trình ĐTC là một phương thức lập kế hoạch ĐTC cuốn chiếu cho một khung thời gian từ 3-5 năm. Chương trình ĐTC được coi là một bộ phận gắn kết trong Khuôn khổ ngân sách trung hạn của quốc gia, hoặc ít nhất cũng phải phù hợp với các dự báo tài khóa đáng tin cậy trong trung hạn” (Allen và Tommasi, 2001). Để xây dựng chương trình ĐTC, kinh nghiệm thế giới cho thấy, cần triển khai hai quy trình:

(i) Lựa chọn và lập kế hoạch tổng thể cho ĐTC;

(ii) Xây dựng và thẩm định các dự án trong chương trình ĐTC.

Trong đó, quy trình thứ hai phải tôn trọng nguyên tắc quản lý chu kỳ dự án đầu tư, tức là bao gồm các bước xác định dự án, xây dựng dự án chi tiết và thẩm định dự án. Mặc dù hai quy trình này có tính chất phụ thuộc lẫn nhau, nhưng vẫn có sự phân biệt tương đối và không nên lẫn lộn.

Một chương trình ĐTC trung hạn, cuốn chiếu tốt theo thông lệ quốc tế cần có những thành tố sau:

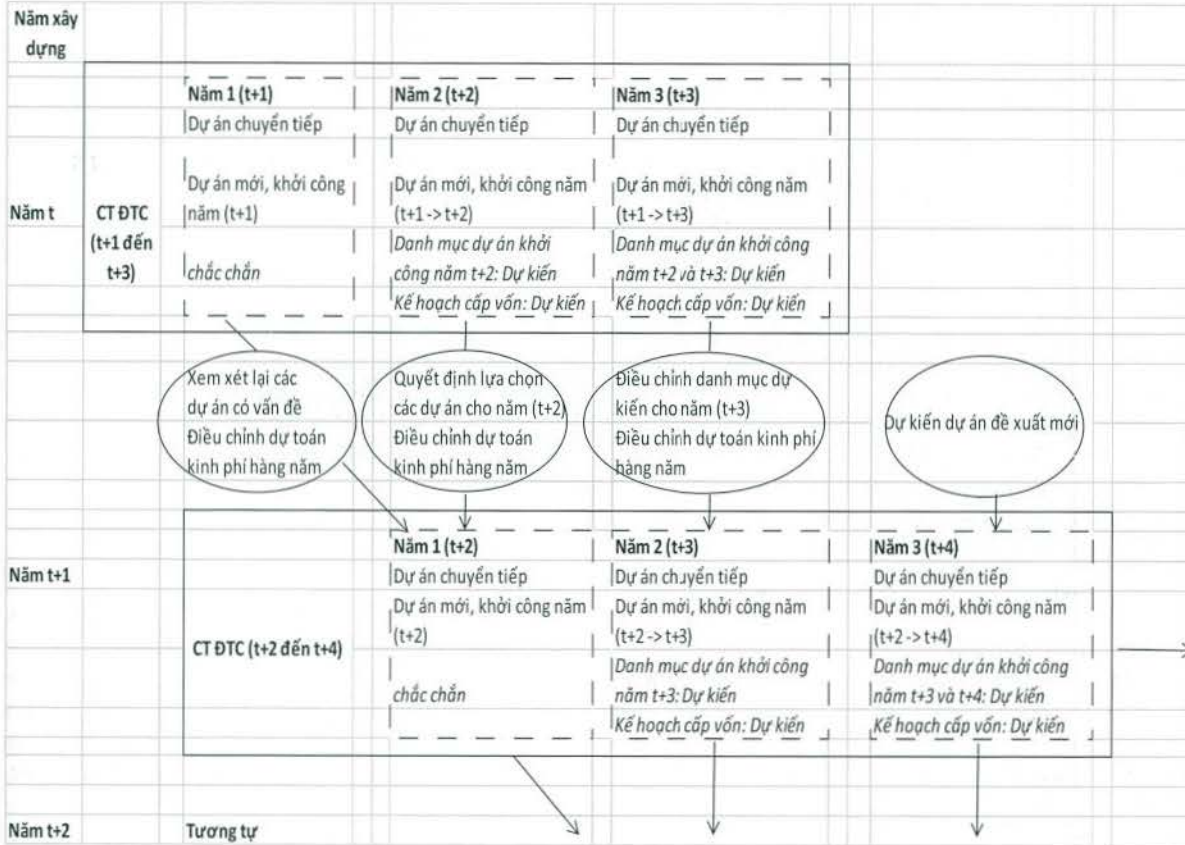
- Được xây dựng cho một khung thời gian từ 3-5 năm, trong đó nêu rõ dự toán kinh phí hàng năm và tổng mức dự toán đầu tư của từng dự án, cũng như tổng vốn ĐTC cho cả chương trình, phù hợp với trần ngân sách đã nêu.

- Để thích ứng được với sự thay đổi thường xuyên trong môi trường kinh tế - xã hội của đất nước, chương trình ĐTC sẽ được xây dựng hàng năm theo nguyên tắc cuốn chiếu. Ví dụ, nếu chương trình ĐTC được xây dựng cho 3 năm, thì ở năm t sẽ xây dựng chương trình cho 3 năm (t đến t+3), ở năm t+1 xây dựng cho 3 năm (t+1 đến t+4)...

- Trong năm đầu tiên, chỉ những dự án đã có quyết định phê duyệt và cấp vốn mới được đưa vào danh mục đầu tư. Các năm tiếp theo (còn gọi là năm trung hạn), danh mục dự án cũng như vốn đầu tư cho từng dự án, sẽ chỉ mang tính dự kiến. Đối với những dự án chuyển tiếp, sẽ có sự xem xét đánh giá lại và không loại trừ

¹ Việt Nam cũng đã thí điểm việc áp dụng mô hình MTEF ở cả cấp Trung ương và cấp địa phương, trong khuôn khổ Dự án Cải cách quản lý tài chính công do WB tài trợ trong giai đoạn trước năm 2010. Tuy nhiên, do nhiều khó khăn chưa giải quyết được, đặc biệt là những vướng mắc về thể chế, Chính phủ hiện vẫn đang cân nhắc nhiều kịch bản áp dụng khác nhau và chưa có quyết định chính thức chuyển sang MTEF (Groom, 2014).

HÌNH: QUY TRÌNH LẬP CHƯƠNG TRÌNH ĐTC TRUNG HẠN, CUỐN CHIẾU



Nguồn: Schiavo-Campo và Tommasi, 1999

khả năng một số dự án sẽ phải đình chỉ mặc dù đã đầu tư dở dang, nếu xét thấy việc tiếp tục đầu tư không mang lại hiệu quả kinh tế.

- Ngân sách đầu tư cho các dự án năm đầu tiên trong chương trình ĐTC phải nhất quán với kế hoạch ngân sách tổng thể của năm đó. Với các năm trung hạn, mặc dù vốn dành cho các dự án chỉ là dự kiến, nhưng bắt buộc phải phù hợp với Khuôn khổ tài khóa trung hạn đã được xây dựng.

- Để nâng cao chất lượng chương trình ĐTC, chỉ những dự án được đánh giá là khả thi về mặt kinh tế mới được đưa vào chương trình ĐTC. Với những dự án trong danh mục năm đầu tiên, bắt buộc phải được thẩm định toàn diện bằng các phương pháp thẩm định dự án khoa học. Với các năm trung hạn, việc thẩm định có tính chất sơ bộ hơn, có thể chỉ ở việc đánh giá tính phù hợp của đề xuất ý tưởng dự án (với mục tiêu ưu tiên chiến lược của ngành và địa phương) và mức độ chuẩn bị kỹ càng về luận chứng cho ý tưởng dự án của các chủ đầu tư.

Theo đó, quy trình lập chương trình ĐTC phổ biến ở nhiều nước trên thế giới như Hình.

THỰC TRẠNG ĐTC VÀ NHỮNG ĐỔI MỚI TRONG QUY ĐỊNH VỀ LẬP KẾ HOẠCH ĐTC Ở VIỆT NAM

ĐTC luôn giữ một vị trí quan trọng trong tổng đầu tư xã hội ở Việt Nam. Trong các năm, từ 2005 đến 2012, tính toán từ số liệu của Tổng cục Thống kê cho thấy, ĐTC tập trung chủ yếu vào lĩnh vực phát triển kết cấu hạ tầng, nhất là đầu tư vào kết cấu hạ tầng giao thông, kho bãi. Tính trung bình cả giai đoạn, tỷ trọng ĐTC cho lĩnh vực này chiếm 13,2%-16,8% tổng vốn ĐTC. Các lĩnh vực nông, lâm, thủy sản đang được đầu tư từ vốn ngân sách nhà nước (NSNN) với tỷ trọng giảm dần từ 7,1% xuống 5,2% trong cùng giai đoạn này.

Một vấn đề rất được xã hội quan tâm là hiệu quả của ĐTC. Mặc dù còn nhiều khiếm khuyết, nhưng Tỷ lệ gia tăng vốn đầu ra (ICOR) cho đến nay vẫn là chỉ số được sử dụng rất phổ biến để phản ánh hiệu quả của đầu tư. ICOR càng cao chứng tỏ cần nhiều vốn hơn để tạo ra thêm một đơn vị giá trị đầu ra, tức là hiệu quả đầu tư càng giảm. ICOR của Việt Nam giai đoạn 2001-2008 đạt trung bình 4,8, tăng lên đến mức cao nhất là 6,97 năm 2009 và 8,05 năm 2010 trước khi giảm xuống còn 5,2 và 4,62 lần lượt trong các năm 2014, 2015. Có một thực tế, đó là không thể phủ nhận những yếu kém trong quản lý ĐTC là một nguyên nhân quan trọng khiến hiệu quả ĐTC thấp. Điều này cũng đã được Chính phủ thẳng thắn thừa nhận trong Chỉ thị 1792/CT-TTg, ngày



Dự án mở rộng
Công ty Cổ phần
Gang thép Thái
Nguyên giai đoạn 2
đang bị "đắp chiếu"

15/10/2011 về việc tăng cường quản lý đầu tư từ vốn NSNN và vốn trái phiếu chính phủ.

Để chấn chỉnh hiện tượng này và từng bước củng cố, tăng cường tính kỷ luật trong quản lý ĐTC, Nhà nước đã có nhiều văn bản chỉ đạo hoặc ban hành những quy định mới, nghiêm ngặt và kiên quyết hơn. Đỉnh cao của những nỗ lực đó là Quốc hội đã thông qua Luật Đầu tư công năm 2014, có hiệu lực thi hành từ năm 2015. Luật Đầu tư công năm 2014 được đánh giá đã đặt nền móng cho những thay đổi căn bản trong quản lý ĐTC ở nước ta, với một số nội dung đổi mới quan trọng như sau:

(i) Luật Đầu tư công đã tạo sự đổi mới mạnh mẽ công tác lập kế hoạch đầu tư; chuyển từ việc lập kế hoạch ngắn hạn, hàng năm sang kế hoạch trung hạn 5 năm.

(ii) Luật Đầu tư công đã thể chế hóa được quy trình quyết định chủ trương đầu tư.

(iii) Luật đã đảm bảo tính hệ thống, đồng bộ và xuyên suốt trong toàn bộ quá trình quản lý chương trình, dự án ĐTC. Theo thông lệ chung của thế giới và do tính đặc thù của các dự án đầu tư, nên quy trình lập kế hoạch ĐTC phải đan xen với quy trình quản lý các chương trình dự án ĐTC theo chu kỳ dự án, bắt đầu từ việc hình thành ý tưởng đầu tư (tức đề xuất chủ trương đầu tư theo ngôn ngữ của Luật Đầu tư công năm 2014), đến xây dựng và thẩm định dự án chi tiết, cho đến triển khai thực hiện dự án và theo dõi, đánh giá hiệu quả của các chương trình, dự án ĐTC.

DÁNH GIÁ VÀ KIẾN NGHỊ

So sánh với điển hình tốt về lập kế hoạch ĐTC của các quốc gia trên thế giới, có thể rút ra một số nhận xét về hệ thống kế hoạch ĐTC của Việt Nam theo quy định tại Luật Đầu tư công năm 2014 như sau:

Về kế hoạch ĐTC trung hạn

Quy định về lập kế hoạch ĐTC trung hạn là một bước tiến bộ rõ rệt để tăng cường sự gắn kết giữa kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và kế hoạch ngân sách

(trước hết là ngân sách đầu tư). Nhờ đó, kế hoạch ĐTC thực sự trở thành một công cụ hữu hiệu để thực hiện đường lối, chính sách và kế hoạch phát triển của Nhà nước, các bộ ngành và địa phương. Nếu hiểu kế hoạch này là danh mục các dự án được đề xuất theo thứ tự ưu tiên và phù hợp với khả năng cân đối nguồn vốn thì đây cũng là một nỗ lực để xác lập trần ngân sách đầu tư trung hạn, tức là bước đầu áp dụng *kỷ luật tài khóa tổng thể*. Một khi bị khống chế bởi mức "trần", các bộ, ngành địa phương phải cân nhắc lựa chọn những dự án nào được ưu tiên nhất để đưa vào danh mục.

Như vậy, có thể thấy kế hoạch ĐTC trung hạn bước đầu đã khiến các đơn vị sử dụng ngân sách phải sắp xếp thứ tự ưu tiên các dự án đầu tư để phục vụ mục tiêu phát triển. Theo nghĩa này, *hiệu quả phân bổ* sẽ được nâng cao.

Tuy nhiên, quy định về kế hoạch ĐTC trung hạn của chúng ta vẫn còn nhiều hạn chế, cụ thể là:

Thứ nhất, đây là một kế hoạch "chốt cứng" theo một giai đoạn 5 năm của kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, chứ không phải kế hoạch theo nguyên tắc "cuốn chiếu". Kinh nghiệm của thế giới cho thấy, kế hoạch đầu tư bị khống chế bởi một khung thời gian cố định như vậy thường thiếu thực tế, vì không linh hoạt, khó thích ứng được với sự thay đổi bối cảnh kinh tế - xã hội và sẽ nhanh chóng xuất hiện các danh mục "xin đầu tư". Chính vì thế, cho đến nay còn rất ít nước áp dụng mô hình lập kế hoạch "chốt cứng" như vậy.

Thứ hai, để đảm bảo kỷ luật tài khóa tổng thể, như đã phân tích ở trên, đòi hỏi các mức trần ngân sách phải “cứng” và đáng tin cậy, theo nghĩa tương đối sát thực tế và không dễ dàng nếu muốn điều chỉnh mức trần. Nếu trần ngân sách “mềm”, thì các đơn vị chỉ tiêu sẽ nhanh chóng nhận thấy họ có thể đề nghị điều chỉnh mức trần bất kể lúc nào. Khi đó, danh mục dự án đề xuất sẽ chỉ còn là một danh sách “nhu cầu” chứ không phải là một công cụ lập kế hoạch có tính chiến lược nữa.

Như vậy, chỗ cần “mềm”, thì “cứng”, chỗ cần “cứng”, thì lại “mềm”. Hậu quả là phá vỡ cả tính kỷ luật tài khóa tổng thể lẫn hiệu quả phân bổ. Hiện nay, mức trần ngân sách này đều được tạm ước tính theo hướng dẫn của Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Thực chất đó là cách dự báo rất thô sơ về các nguồn vốn (bằng cách dựa trên xu hướng quá khứ, rồi quy ước nhân thêm một tỷ lệ phần trăm nhất định cho các năm trung hạn). Cơ sở khoa học của các quy ước dự báo này chưa rõ, thiếu sự gắn kết với dự báo về các nguồn thu ngân sách, nghĩa vụ trả nợ và các biến số vĩ mô khác có liên quan.

Ngoài ra, việc dự báo cho cả một giai đoạn 5 năm được cho là quá dài. Ngay cả các nước có hệ thống dự báo kinh tế vĩ mô tốt cũng thấy rằng, các dự báo ở tầm vĩ mô không có độ chính xác cao nếu dự báo quá 3 năm. Đó là lý do các nước thường chọn khung thời gian để lập kế hoạch ngân sách cuốn chiếu là 3 năm thay vì 5 năm. Hạn chế về chất lượng dự báo cộng với khung thời gian dự báo dài và cứng nhắc sẽ khiến các mức “trần ngân sách” dự kiến không còn độ tin cậy cao.

Thứ ba, hiệu quả phân bổ chỉ có thể đạt được nếu các văn kiện định hướng cho việc phân bổ ngân sách chỉ rõ được ưu tiên chính sách của các bộ, ngành, địa phương trong từng giai đoạn. Để giải quyết vấn đề này, kế hoạch phát triển của các nước phải được xây dựng dựa trên kết quả. Trong đó, nêu rõ mục tiêu dài hạn và trung hạn cần đạt được, đồng thời cụ thể hóa các mục tiêu đó thành các chương trình phát triển cụ thể. Trong khi đó, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm của Việt Nam hiện nay về cơ bản vẫn “chưa được đổi mới và chưa theo chuẩn mực quốc tế về lập kế hoạch theo kết quả hoạt động (và gắn với kế hoạch ngân sách). Vì thế, rất ít thông tin về mục tiêu cuối cùng của các chính sách phát triển, cũng như tác động dự kiến của các chính

sách, chương trình, dự án sử dụng chỉ tiêu công... Ưu tiên phát triển (cụ thể) chưa được nêu rõ trong kế hoạch phát triển và làm cách nào để các chỉ tiêu mang tính ưu tiên có thể đạt được với ngân sách hiện có chưa rõ” (Groom, 2014). Đây sẽ là những rào cản lớn đối với việc nâng cao hiệu quả của kế hoạch ĐTC.

Thứ tư, thiếu các hướng dẫn và tiêu chí cụ thể để đánh giá các đề xuất chủ trương đầu tư cho kế hoạch ĐTC trung hạn. Ở bước sàng lọc sơ bộ, kinh nghiệm quốc tế cho thấy, cần đánh giá các đề xuất chủ trương đầu tư dựa trên những câu hỏi cơ bản, như:

- Dự án có phù hợp với vai trò của Chính phủ trong nền kinh tế thị trường không (tức là, liệu Nhà nước có cần thiết phải đầu tư vào dự án này không)?

- Dự án có phù hợp với chiến lược, kế hoạch phát triển của ngành và địa phương không?

- Liệu phương án kỹ thuật mà dự án đề xuất có thực sự giúp tạo ra năng lực mới, hoặc phục hồi năng lực cũ hay không?

- Khái toán vốn đầu tư của dự án có khả thi không và có mang lại những lợi ích đáng để đầu tư hay không?...

Những nội dung này về cơ bản đã được quy định tại các Điều 34, 35, 36 của Luật Đầu tư công năm 2014, nhưng rất tiếc là vẫn còn nêu rất chung chung. Nghị định số 136/2015/NĐ-CP, ngày 31/12/2015 hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư công cũng chưa làm cho cá điều khoản đó thêm cụ thể hơn. Để đảm bảo quá trình lựa chọn chủ trương đầu tư được minh bạch, khách quan và có tính cạnh tranh, nhiều nước đã áp dụng phương pháp đánh giá và cho điểm xếp hạng các chủ trương đầu tư. Theo chúng tôi, phương pháp này cũng nên được cân nhắc và áp dụng tại Việt Nam.

Về kế hoạch ĐTC hàng năm

Mặc dù Luật Đầu tư công năm 2014 đã có nhiều quy định liên quan đến các bước trong chu kỳ dự án, nhưng cách diễn đạt của Luật còn rất khó theo dõi và chủ yếu tập trung vào qui định thẩm quyền của các bên liên quan, tương ứng với các loại chương trình, dự án ĐTC (phân loại theo quy mô, nguồn vốn và tính chất dự án) chứ chưa theo trình tự các bước của một chu kỳ quản lý dự án. Theo chúng tôi, kế hoạch ĐTC hàng năm nên được hiểu là quá trình sàng lọc thứ hai các dự án ĐTC. Vì thế, không phải dự án nào đã nằm trong danh mục của kế hoạch ĐTC trung hạn cũng chắc chắn sẽ “đến lượt” được cấp vốn đầu tư. Trái lại, đó chỉ được coi là dự án đã vào “danh sách ngắn” để cấp vốn chuẩn bị dự án (tất nhiên còn phụ thuộc vào khả năng cân đối vốn từng năm). Sau đó, nội dung dự án chi tiết sẽ phải được thẩm định kỹ bằng các phương pháp khoa học và chỉ những dự án chứng minh được tính khả thi kinh tế của mình mới được cấp vốn.

Chất lượng kế hoạch ĐTC chịu ảnh hưởng rất lớn của công tác đánh giá dự án đầu tư, vì hoạt động đánh giá nhằm hai mục đích chính – trách nhiệm giải trình và bài học kinh nghiệm. Trách nhiệm giải trình nghĩa là các chủ đầu tư và cơ quan ra quyết định đầu tư phải chứng minh được với người đóng thuế (tức Nhân dân) rằng, vốn đầu tư đã được sử dụng hiệu quả và các mục

tiêu dự kiến đều hoàn thành. Việc rút ra bài học kinh nghiệm sẽ đảm bảo ở những chu kỳ lập kế hoạch ĐTC tiếp theo sẽ kế thừa được những bài học tốt và tránh được những sai lầm đã diễn ra. Đây cũng sẽ là áp lực để buộc các chủ đầu tư phải nâng cao chất lượng chuẩn bị dự án và cơ quan quản lý ĐTC cũng tăng cường được trách nhiệm giải trình trong phân bổ và sử dụng nguồn vốn ĐTC.

Nghị định số 84/2015/NĐ-CP, ngày 30/09/2015 về giám sát và đánh giá đầu tư đã quy định 5 hình thức đánh giá đầu tư là đánh giá ban đầu, đánh giá giữa kỳ hoặc giai đoạn, đánh giá kết thúc, đánh giá tác động và đánh giá đột xuất. Về cơ bản, những hình thức này không khác nhiều so với Nghị định số 113/2008/NĐ-CP, ngày 18/08/2008 quy định về hoạt động theo dõi, giám sát và đánh giá dự án trước đó. Tuy nhiên, vấn đề là ở chỗ trong quá trình thực thi, liệu Nghị định mới có khắc phục được những nhược điểm của Nghị định số 113 trước đó, cũng như hiệu lực thực thi của Nghị định số 84 đến đâu cũng là vấn đề cần tiếp tục bàn thảo!

Một số kiến nghị

Một là, cần nhanh chóng chuyển sang xây dựng kế hoạch ĐTC công trung hạn theo nguyên tắc cuốn chiếu, thay vì theo khung thời gian 5 năm “cứng” như hiện nay. Các điều kiện cho việc thực hiện đề xuất này đến nay đã chín muồi, bởi lẽ Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015 đã yêu cầu phải xây dựng kế hoạch tài chính 5 năm và kế hoạch tài chính - NSNN 3 năm. Như vậy, bản chất của kế hoạch tài chính 5 năm sẽ là khuôn khổ ngân sách trung hạn theo mô hình đã bàn đến trong phần 1, còn kế hoạch tài chính – NSNN 3 năm là một hình thức của MTEF. Với tư cách điều chỉnh một phần quan trọng trong NSNN, rõ ràng kế hoạch ĐTC trung hạn cũng cần phải điều chỉnh và dịch chuyển theo hướng này.

Hai là, cần kiên quyết đổi mới công tác lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội theo định hướng kết quả, trong đó đặt trọng tâm vào đổi mới kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm. Kế hoạch theo hướng đổi mới phải thực sự chỉ ra được mục tiêu phát triển và những ưu tiên phát triển cụ thể cho từng giai đoạn, để cung cấp những thông tin đáng tin cậy định hướng cho kế hoạch ĐTC trung hạn. Xây dựng kế hoạch phát triển dựa theo kết quả phải đi

cùng với việc thiết lập hệ thống theo dõi, đánh giá thực hiện kế hoạch đó theo kết quả. Thông tin từ kết quả theo dõi, đánh giá sẽ góp phần làm tăng tính trách nhiệm giải trình, công khai minh bạch về khả năng định hướng và điều hành kinh tế - xã hội của các cấp chính quyền.

Ba là, có những quy định cụ thể, rõ ràng về việc gắn kết giữa lập kế hoạch ĐTC với quản lý các chương trình, dự án ĐTC theo chu kỳ dự án, trước hết là hệ thống sàng lọc dự án theo nhiều cấp độ. Hiện nay, một số nhà tài trợ đã và đang giúp Chính phủ xây dựng các bộ tiêu chí đánh giá và xếp hạng chương trình, dự án ĐTC, như: ADB, WB hay Văn phòng Hợp tác quốc tế Nhật Bản (JICA)... Cần thiết phải có sự phối hợp, kế thừa lẫn nhau trong kết quả của những dự án này để từ đó giúp Chính phủ xây dựng một hệ thống theo dõi, đánh giá ĐTC phù hợp và theo đúng các chuẩn mực quốc tế.

Bốn là, cần tính đến việc đảm bảo các điều kiện kỹ thuật cho sự thay đổi. Những năng lực cốt lõi như năng lực dự báo, xây dựng kế hoạch và chương trình dự án theo kết quả, đánh giá thẩm định dự án theo phương pháp quốc tế... không thể có sẵn trong “một sớm, một chiều”. Vì vậy, cần có một chiến lược lâu dài cho việc nâng cao năng lực cho cán bộ hoạch định chính sách, nghiên cứu, dự báo, quản lý đầu tư, chủ đầu tư và các bên liên quan khác. Sự tham gia của các viện, trường đại học và các tổ chức tư vấn tư nhân trong lĩnh vực này là cần thiết.

Ngoài ra, cần xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu về các chỉ số kinh tế vĩ mô, thông tin theo dõi dự án, cũng như quan tâm bố trí ngân sách cho hoạt động đánh giá dự án ngay từ khi thiết kế và đề xuất các dự án ĐTC. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc hội (2014). *Luật Đầu tư công*, số 49/2014/QH13, ngày 18/06/2014
2. Chính phủ (2015). *Nghị định số 136/2015/NĐ-CP, ngày 31/12/2015 hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư công*
3. Chính phủ (2015). *Nghị định số 84/2015/NĐ-CP, ngày 30/09/2015 về giám sát và đánh giá đầu tư*
4. ADB (2015). *Tiêu chí đánh giá và hệ thống xếp hạng kết quả các chương trình, dự án ĐTC ở Việt Nam*, Báo cáo kỹ thuật Dự án CDTA 7725-VIE Hỗ trợ chuẩn bị và thực hiện Kế hoạch Phát triển kinh tế - xã hội dựa trên kết quả, giai đoạn 2011-2015
5. Allen R. & Tommasi D. (1999). *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, OECD
6. Groom, S. (2014). *Technical Assistance for Medium-Term Expenditure Frameworks for Provincial Road Management*, Final report, the World Bank
7. Schaivo-Campo S. & Tommasi D. (1999). *Managing Public Expenditure*, Asia Development Bank