

QUẢN LÝ VÀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG THỰC TRẠNG Ở VIỆT NAM VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

TS. Vũ Thành Tụ Anh
Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright

1. Khái niệm về quản lý đầu tư công¹

Cách tiếp cận của bài viết này là so sánh thực trạng của quản lý đầu tư công ở Việt Nam với chuẩn mực quản lý đầu tư công lý tưởng (được tổng kết từ lý thuyết và kinh nghiệm quốc tế), để từ đó tìm ra những hạn chế trong quản lý đầu tư công ở Việt Nam, trên cơ sở đó đưa ra các khuyến nghị chính sách thích hợp.

Mặc dù có một vài sự khác biệt trong chi tiết, nhưng về đại thể, cả OECD, WB, IMF đều quan niệm rằng quản lý đầu tư công (Public Investment Management - PIM) là một hệ thống tổng thể, bắt đầu từ việc hình thành những định hướng lớn trong chính sách đầu tư công cho đến việc thẩm định, lựa chọn, lập ngân sách, thực thi, và đánh giá các dự án đầu tư cụ thể, với mục đích là đảm bảo hiệu quả và hiệu lực của đầu tư công, qua đó đạt được mục tiêu tăng trưởng và phát triển chung của nền kinh tế.² Chẳng hạn như, Ngân hàng Thế giới, quy trình quản lý đầu tư công bao gồm tám nội dung và được tóm tắt như sau:

1.1. Định hướng đầu tư, xây dựng dự án, và sàng lọc bước đầu

- *Định hướng chiến lược đầu tư:* Đây là xuất phát điểm của quy trình quản lý đầu tư công, được thể hiện qua chiến lược hay kế hoạch tổng thể do cấp quyết định cao nhất đề ra. Định hướng này giúp cho hoạt động đầu tư công của chính phủ phản ánh được các ưu tiên của quốc gia, đồng thời cũng giúp cho việc xây dựng chương trình và ra quyết định đầu tư của các bộ - ngành và của các cấp chính quyền địa phương.
- *Xây dựng dự án đầu tư:* Căn cứ vào định hướng chiến lược đầu tư, các bộ - ngành - địa phương xây dựng các hồ sơ dự án trong đó bao gồm các thông tin cơ bản như sự cần thiết, mục tiêu, các hoạt động chính, ngân sách dự toán, tiến độ thực hiện, kết quả kỳ vọng ... của dự án.
- *Sàng lọc dự án bước đầu:* Mục đích của bước này là đảm bảo dự án do các bộ - ngành - địa phương đề xuất đảm bảo thỏa mãn các điều kiện tối thiểu để có thể được xem xét ở các bước kế tiếp. Các điều kiện tối thiểu này bao gồm sự cần thiết, tính nhất quán đối với các ưu tiên của chính phủ, và sự phù hợp về tài khóa. Sàng lọc tốt ở khâu này sẽ giúp tiết kiệm thời gian và nguồn lực ở những bước sau.

¹ Khái niệm “đầu tư công” đã được trình bày ở các phần khác của Đề tài nghiên cứu, vì vậy không nhắc lại một cách chi tiết ở đây. Trong bài này, *đầu tư công* được hiểu là chi tiêu của nhà nước giúp làm tăng dung lượng vốn vật chất, ví dụ như xây dựng cầu, đường, sân bay, cảng biển, trường học, bệnh viện v.v. Khái niệm này về đầu tư công tương ứng với định nghĩa về đầu tư công (chi phí vốn) trong Tài khoản quốc gia. Trong giới hạn bài viết này, chúng tôi không xem xét các khoản chi cho giáo dục và y tế của nhà nước, mặc dù những khoản chi này hiển nhiên tác động đến vốn con người, và vì vậy cũng có thể được coi như một khoản đầu tư.

² Để tìm hiểu chi tiết về khái niệm quản lý đầu tư công của OECD, xem OECD (2001); của WB, xem Rajaram, Le, Biletska và Brumby (2010); và của IMF, xem Dabla-Norris, Brumby, Kyobe, Mills, và Papageorgiou (2010).

1.2. Thẩm định dự án chính thức

- *Đánh giá tiền khả thi:* Mục đích của bước này là xác định nhanh tính khả thi của dự án (chẳng hạn như thông qua phân tích nhanh về chi phí và lợi ích cũng như khả năng thu xếp tài chính) và nhận diện một số lựa chọn thay thế cho dự án trước khi tiến hành đánh giá khả thi đầy đủ.
- *Đánh giá khả thi:* Dự án sẽ phải qua một quy trình và quy chuẩn thẩm định đầy đủ và nghiêm ngặt. Cụ thể là dự án sẽ được phân tích chi phí và lợi ích một cách chi tiết, được thẩm định tính khả thi về tài chính, kinh tế, và xã hội. Bên cạnh đó, dự án cũng phải được đánh giá cẩn thận về những rủi ro tiềm tàng, về tính bền vững, cũng như về tác động môi trường và xã hội. Chất lượng của đánh giá khả thi phụ thuộc vào động cơ, tính khách quan, năng lực, và chất lượng dữ liệu của tổ chức đánh giá.

1.3. Đánh giá độc lập đối với thẩm định dự án

Sự lạc quan thái quá và thiếu khách quan đối với các dự án đầu tư công - do xác định chi phí quá thấp và lợi ích quá cao - là hiện tượng phổ biến ở các nước đang phát triển. Chính vì vậy, luôn có nhu cầu kiểm tra tính chân thực và khách quan của hoạt động thẩm định dự án, đặc biệt là đối với những dự án lớn, hơn nữa lại do chính cơ quan thực hiện tự thẩm định. Trong trường hợp có nguy cơ xung đột lợi ích nghiêm trọng thì thậm chí nên sử dụng tư vấn độc lập ngay từ khâu thẩm định dự án.

1.4. Lựa chọn và lập ngân sách dự án

Bất kỳ dự án đầu tư công nào đều là một bộ phận của kế hoạch đầu tư công tổng thể, vì vậy việc lựa chọn và lập ngân sách dự án phải được cân nhắc phù hợp với chu kỳ ngân sách (hàng năm, trung hạn, và dài hạn) để đảm bảo dự án phù hợp với ưu tiên và khả thi về mặt tài khóa trong từng chu kỳ ngân sách. Để đảm bảo tính công bằng và tăng cường hiệu lực giám sát sau này, các tiêu thức lựa chọn dự án phải được công khai. Đầu tư công hiệu quả không chỉ phụ thuộc vào việc lựa chọn dự án tốt mà còn phụ thuộc vào chất lượng của hoạt động quản lý và bảo trì tài sản. Ngân sách chi thường xuyên vì vậy phải được điều chỉnh thích hợp để phản ánh những khoản chi mới phát sinh này.

1.5. Triển khai dự án

Sự thành công (hay thất bại) trong triển khai dự án phụ thuộc vào nhiều nhân tố, trong đó chắc chắn bao gồm (i) lựa chọn đúng dự án tốt; (ii) lập ngân sách chính xác; (iii) chuẩn bị các điều kiện cần về năng lực quản lý tài chính, tổ chức bộ máy và nhân sự, thu hồi đất; (iv) kế hoạch mua sắm máy móc, vật tư; (v) theo dõi và quản lý chi phí; (vi) quản lý các rủi ro phát sinh làm ảnh hưởng tới tiến độ và chi phí của dự án. Bản thân từng nhiệm vụ này đều rất phức tạp, vì vậy phải có những hướng dẫn cần thiết cho việc triển khai dự án. Về các mặt tổ chức, việc bố trí nhân sự, xây dựng bộ máy quản lý, dự kiến tiến độ v.v. tất cả phải được chuẩn bị kỹ càng và thực tế. Quy trình đấu thầu công khai, công bằng, và hiệu quả cũng cần được xây dựng và công bố. Cũng cần lường trước những cơ chế để ngăn chặn (hoặc ít nhất là giảm thiểu) nguy cơ tăng chi phí trong tương lai.

1.6. Điều chỉnh dự án

Trong quá trình triển khai dự án, có thể xuất hiện những tình huống mới ảnh hưởng đến thiết kế, tiến độ, hay chi phí của dự án. Vì vậy, hoạt động quản lý dự án cần có một sự linh hoạt nhất định để có thể ứng phó với những tình huống này. Tuy nhiên, để tránh khả năng những điều chỉnh này bị lợi dụng cũng như để giảm chi phí điều chỉnh, cần thực hiện thật tốt các khâu ở phía trước, đặc biệt là các khâu thẩm định, lựa chọn, ký kết hợp đồng mua sắm, lập kế hoạch và chuẩn bị các điều kiện cần thiết để triển khai dự án. Đồng thời, hoạt động kiểm tra, giám sát, đánh giá định kỳ cũng cần được thực hiện để có được bức tranh cập nhật về tình hình triển khai dự án, đặc biệt là về chi phí và lợi ích. Bên cạnh đó cũng cần có cơ chế để đình chỉ thậm chí hủy bỏ các dự án được phát hiện là kém hiệu quả và lãng phí.

1.7. Vận hành dự án

Sau khi dự án đầu tư công hoàn tất, cần phải có một quá trình (i) bàn giao dự án cho tổ chức vận hành; (ii) vận hành dự án; (iii) bảo trì, bảo dưỡng tài sản hình thành từ dự án; (iv) hạch toán chính xác và kịp thời những thay đổi về giá trị tài sản; (v) và đánh giá mức độ hữu dụng của dự án căn cứ vào chất lượng và số lượng dịch vụ nó mang lại.

1.8. Đánh giá và kiểm toán sau khi hoàn thành dự án

Đây là một khâu rất quan trọng nhưng lại hay bị bỏ qua. Mục đích chính của khâu này là đánh giá xem dự án có được triển khai theo đúng thiết kế, tiến độ và ngân sách dự toán, có chất lượng và kết quả đúng như kỳ vọng, và đạt được các mục tiêu đề ra ban đầu hay không. Một mục đích nữa của khâu này là so sánh dự án đang xem xét với các dự án tương tự khác trong nước và quốc tế, để từ đó rút ra bài học kinh nghiệm cho việc thiết kế và triển khai các dự án khác trong tương lai. 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.

Để hỗ trợ cho việc đánh giá (có tính chất chẩn đoán) chất lượng của hoạt động quản lý đầu tư công, các tác giả Rajaram, Le, Biletska và Brumby (2010) của Ngân hàng Thế giới cũng đưa ra một bảng câu hỏi chẩn đoán như dưới đây:

Các câu hỏi chẩn đoán giúp đánh giá hiệu quả đầu tư công

Những câu hỏi sau đây có thể cung cấp cơ sở để đánh giá chẩn đoán hiệu quả của hệ thống quản lý đầu tư công.

Bước 1: Định hướng đầu tư, xây dựng dự án, và sàng lọc bước đầu

1. Có hướng dẫn mang tính chiến lược và được công bố rộng rãi cho các quyết định đầu tư công ở cấp trung ương/bộ/địa phương hay không?
2. Có quy trình để đảm bảo các đề xuất đầu tư tương thích với chính sách của chính phủ và các định hướng chiến lược hay không? Quy trình này có hiệu lực (effective) hay không? Tỷ lệ các dự án bị loại bỏ ở vòng sơ tuyển là bao nhiêu?

Bước 2: Thẩm định dự án chính thức:

3. Có quy trình thẩm định dự án chính thức (phân tích chi phí và lợi ích) với mức độ đánh giá chi tiết hơn (ở cấp bộ hay cấp trung ương) cho các đề xuất dự án đầu tư công hay không? Nếu có, liệu có bắt buộc thẩm định cho tất cả các dự án hay chỉ những dự án trên một mức giá trị đầu tư nhất định? Liệu thẩm định dự án chỉ tiến hành cho một số khu vực/ngành nhất định, và nếu có thì sẽ là khu vực/ngành nào? Tỷ lệ số dự án đầu tư được chính thức thẩm định về chi phí và lợi ích là bao nhiêu?

Bước 3: Đánh giá độc lập đối với thẩm định dự án

4. Thẩm định dự án chính thức được thực hiện bởi cơ quan chi trả cho dự án hay bởi tổ chức bên ngoài? Điều gì thể hiện chất lượng của những bản thẩm định?

Bước 4: Lựa chọn và lập ngân sách dự án

5. Tỷ lệ các chương trình đầu tư công (Public Investment Program) được tài trợ bởi các nhà tài trợ quốc tế là bao nhiêu? Liệu các dự án này và các dự án do nhà nước tài trợ có trải qua một quá trình thẩm định và được đưa vào dự toán ngân sách với cùng một quy tắc giống nhau hay không? Nếu khác nhau, hãy giải thích sự khác nhau đó. Chính phủ có kiểm tra bản thẩm định từ nhà tài trợ hay không?

6. Chất lượng và tính khách quan của các bản thẩm định có được kiểm tra bởi một cơ quan bên ngoài hay bởi một cơ quan thuộc chính quyền hay không?
7. Việc lựa chọn dự án cuối cùng có được tiến hành như một phần của quy trình ngân sách hay không? Hay nó được thực hiện trước quy trình ngân sách? Chính phủ có lưu giữ các dự án đã được thẩm định để cân nhắc về ngân sách hay không?
8. Có quy trình hiệu lực để kiểm soát những dự án được đưa vào diện cấp ngân sách trong chương trình đầu tư công hay không, ví dụ như tập hợp những dự án được chính thức phê chuẩn phân bổ ngân sách và triển khai? Số lượng cơ quan giám sát có bị giới hạn hay không, và vai trò chủ yếu của họ của được quy định cụ thể hay không? Có tồn tại các nấc ủy quyền trung gian để đưa dự án đến chính quyền trung ương hay không? Có quy trình được lập trước (nhưng giới hạn) để bổ sung dự án có tính cấp bách về kinh tế hay chính trị không?
 - a) Tỷ lệ các dự án tham gia vào chương trình đầu tư công bằng cách “phá rào” tránh quy trình kiểm soát ở khâu “giữ cửa” (gate-keeping)?
 - b) Tỷ lệ của các dự án “vượt rào” được cấp ngân sách là bao nhiêu?
9. Giá trị trung bình của những dự án mới là bao nhiêu khi so với giá trị của:
 - a) Chương trình đầu tư công đang được thực hiện?
 - b) Các dự án đã hoàn thành (sử dụng trung bình di động của ba năm)

Bước 5. Triển khai dự án

10. Tỷ lệ hoàn thành của các dự án đầu tư công (trung bình hằng năm trong vòng 5 năm trở lại đây) là bao nhiêu, tỷ lệ này được định nghĩa bằng chi phí ước tính để hoàn thành các dự án đầu tư công hiện tại chia cho ngân sách đầu tư công hằng năm? Tỷ lệ khác biệt như thế nào giữa những khu vực then chốt – ví dụ như giáo dục, y tế, cấp nước và vệ sinh môi trường, đường xá và điện?
11. Các bộ có tiến hành kế hoạch đấu thầu và mua sắm phù hợp với thông lệ tiên tiến hay không (ví dụ như đấu thầu cạnh tranh)? Và nếu có thì các bộ có thực hiện các kế hoạch mua sắm hiệu quả hay không?

Bước 6. Điều chỉnh dự án

12. Chính phủ đã phân bổ hợp lý (rationalization) đối với các chương trình đầu tư công trong những năm gần đây hay không? Quá trình phân bổ này có giúp cải thiện tính ưu tiên của các chương trình đầu tư công hay không? Điều này có dẫn đến việc hủy bỏ hoặc tạm thời đình chỉ các dự án đang được thực hiện hay không? Nếu có, tỷ lệ phần trăm của các chương trình đầu tư công bị hủy bỏ hoặc tạm thời đình chỉ là bao nhiêu? Chỉ ra nếu có các dự án đơn thuần bị “hoãn lại” chứ không hủy bỏ hoàn toàn.
13. Cơ quan thực hiện dự án có được yêu cầu chuẩn bị các báo cáo tiến độ định kỳ hay không? Các báo cáo này có cập nhật phân tích chi phí và lợi ích hay không? Các cơ quan tài trợ có chịu trách nhiệm cho những thay đổi về chi phí và lợi ích hay không? Có những cơ chế đang được sử dụng để buộc cơ quan thực hiện dự án chuẩn bị báo cáo cập nhật? Những báo cáo quản lý dự này có được sử dụng trong những thảo luận ngân sách tiếp theo với Bộ Tài Chính hoặc Bộ Kế hoạch hay không?
14. Đối với một bộ phận có tính đại diện của các dự án đầu tư công (bao gồm cả những dự án do nước ngoài hay tổ chức tài chính quốc tế tài trợ), tỷ lệ phần trăm vượt chi phí dự toán trung bình (sau khi điều chỉnh lạm phát) trong những dự án chính ở các khu vực then chốt là bao nhiêu?

Bước 7. Vận hành dự án

15. Dự án có được giao cho nhà thầu tư nhân hay không và, nếu có, việc thắng thầu có dựa trên cơ sở đấu thầu cạnh tranh hay không? Các công ty nước ngoài có được phép tham gia đấu thầu hay không? Nếu những phương pháp khác được sử dụng, hãy giải thích những phương pháp đó. Có bằng chứng nào từ Đánh giá Quốc gia về Hệ thống đấu thầu và mua sắm – (Country Procurement Assessment Reviews - CPARs) hoặc bản đánh giá khác về đấu thầu mua sắm góp phần vào sự leo thang chi phí hoặc gian lận?

Bước 8. Đánh giá và kiểm toán sau khi hoàn thành dự án

16. Có quy trình chuyển giao trách nhiệm quản lý cho cơ quan cung cấp dịch vụ đối với hoạt động vận hành và bảo dưỡng tài sản đã được tạo lập từ dự án đầu tư công hay không? Cơ quan cung cấp dịch vụ có được cung cấp đủ ngân sách để vận hành và bảo dưỡng những tài sản đó hay không? Việc cung ứng dịch vụ của cơ quan vận hành có được giám sát thường xuyên hay không? Cơ quan nào chịu trách nhiệm về việc cung ứng dịch vụ?
17. Chính phủ có thực hiện đăng bộ tài sản hoặc lưu giữ thống kê tài sản khu vực công bao gồm máy móc, thiết bị, xe cộ... hay không? Quyền sở hữu hợp pháp của tài sản có được duy trì hay không? Tài sản có được định giá theo những nguyên tắc kế toán vững chắc, theo đó định nghĩa kế toán của một tài sản được tuân thủ, khấu hao được trừ vào giá trị tài sản, và trong chừng mực có thể, cập nhật giá trị tài sản để thể hiện những thay đổi về giá cả.
18. Đối với một bộ phận có tính đại diện của các dự án đầu tư công, mức độ chậm trễ và thay đổi thời gian hoàn thành dự án so với ước tính ban đầu như thế nào? Chênh lệch so với ngân sách ban đầu (hoặc đã được điều chỉnh) trong những dự án chính ở những khu vực then chốt như thế nào?
19. Giá trị hiện tại ròng thực tế của các dự án đã hoàn thành có được tính toán hay không? Dự án có được đánh giá khi hoàn thành hay không? Sự khác biệt giữa giá trị hiện tại thực tế và giá trị hiện tại ước tính (theo thẩm định) ban đầu như thế nào? Có các phương pháp khác để đánh giá tác động đối với những dự án đã hoàn thành không?

2. Quản lý đầu tư công ở Việt Nam và tác động của nó đối với hiệu quả đầu tư công

2.1. Định hướng đầu tư, xây dựng dự án, và sàng lọc bước đầu

Việc định hướng đầu tư, xây dựng và sàng lọc dự án ở Việt Nam được phản ánh trong rất nhiều văn bản ở các cấp khác nhau (trung ương, tỉnh - thành phố, huyện, ngành), với phạm vi khác nhau (toàn quốc, vùng, địa phương, lãnh thổ đặc biệt), bao trùm những khoảng thời gian khác nhau (hàng năm, 5 năm, 10 năm, tầm nhìn xa hơn 10 năm) như được tóm tắt trong Bảng 1. Còn đối với từng dự án cụ thể, các cơ quan có thẩm quyền sẽ căn cứ vào định hướng và quy hoạch đầu tư để phê duyệt chủ trương đầu tư. Nhìn chung, những dự án đề xuất phù hợp với định hướng và nằm trong quy hoạch sẽ được cho phép đầu tư về mặt chủ trương, và khi đó sẽ được xếp hàng trong danh mục chuẩn bị đầu tư và chờ cân đối ngân sách.³

Bảng 1. Tóm tắt các văn bản định hướng chiến lược đầu tư

Văn bản	Cơ quan ban hành/phê duyệt	Thời hiệu
Cấp trung ương		
Chiến lược phát triển kinh tế xã hội của quốc gia	Ban chấp hành TW Đảng	10 năm và tầm nhìn xa hơn
Phương hướng, nhiệm vụ phát triển đất nước	Thủ tướng Chính phủ (Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì)	5 năm
Các chương trình mục tiêu quốc gia	Thủ tướng Chính phủ	5 năm
Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm	Quốc hội phê duyệt (Chính phủ chủ trì)	5 năm
Chương trình đầu tư công (PIP)	Thủ tướng Chính phủ phê duyệt (Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì)	5 năm
Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội hằng năm	Chính phủ (Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì)	1 năm
Cấp vùng, địa phương, ngành		
Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội các lãnh thổ đặc biệt (vùng kinh tế trọng điểm; khu kinh tế, khu kinh tế quốc phòng, khu	Thủ tướng Chính phủ phê duyệt (Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì. Riêng đối với các quy hoạch liên quan đến quốc phòng sẽ do Bộ Quốc phòng chủ trì)	10 năm và tầm nhìn xa hơn

³ Rất tiếc là số liệu về số lượng (hay tỷ lệ) dự án bị loại ở vòng sơ tuyển không được Bộ Kế hoạch và Đầu tư công bố.

công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ của cả nước; hành lang kinh tế, vành đai kinh tế);		
Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương	Thủ tướng Chính phủ phê duyệt (UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành liên quan tổ chức lập quy hoạch)	10 năm và tầm nhìn xa hơn
Quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực, sản phẩm chủ yếu của quốc gia	Các Bộ quản lý ngành, lĩnh vực chủ trì, phối hợp với các cơ quan, địa phương liên quan tổ chức lập và phê duyệt quy hoạch	10 năm và tầm nhìn xa hơn
Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của huyện, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh	UBND cấp huyện tổ chức lập và trình Chủ tịch UBND cấp tỉnh phê duyệt quy hoạch	10 năm và tầm nhìn xa hơn
Quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực, sản phẩm chủ yếu của tỉnh	Chủ tịch UBND cấp tỉnh phê duyệt (các sở quản lý ngành, lĩnh vực, sản phẩm chủ yếu chịu trách nhiệm tổ chức lập và trình quy hoạch)	

Nguồn: Tổng kết từ Nghị định 04/2008/NĐ-CP ngày 11/1/2008 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 92/2006/NĐ-CP ngày 07 tháng 9 năm 2006 của Chính phủ về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội.

Từ đầu thập niên 2000, Việt Nam đã đẩy mạnh phân cấp về quy hoạch. Tuy nhiên, Chính phủ vẫn thống nhất quản lý công tác quy hoạch trên phạm vi cả nước. Cụ thể là theo Nghị định 04/2008/NĐ-CP thì:

“Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trực tiếp quyết định quy hoạch cấp quốc gia, bao gồm: quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, của các tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương; quy hoạch các công trình kết cấu hạ tầng quan trọng có ý nghĩa chiến lược; quy hoạch tổng thể phát triển ngành, vùng kinh tế; quy hoạch chung xây dựng các đô thị (từ loại II trở lên); quy hoạch phát triển các khu công nghiệp, khu công nghệ cao. Các bộ quản lý ngành phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư xây dựng quy hoạch phát triển ngành, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Bộ trưởng Bộ quản lý ngành quyết định quy hoạch cụ thể phát triển nội bộ ngành, lĩnh vực theo phân công của Chính phủ.

Trên cơ sở quy hoạch tổng thể của cả nước, của ngành, của vùng kinh tế, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xây dựng các quy hoạch cấp địa phương, bao gồm: quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh, của các tiểu vùng lãnh thổ thuộc tỉnh và của các đơn vị hành chính trực thuộc; quy hoạch cụ thể phát triển ngành trên địa bàn; quy hoạch xây dựng các đô thị (từ loại III trở xuống), nông thôn của tỉnh trình Hội đồng nhân dân cùng cấp phê chuẩn, trước khi quyết định.

Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hàng năm của cấp nào do cấp đó quyết định. Chính phủ lập, trình Quốc hội quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cả nước; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh lập, trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn.”

Về mặt hình thức, tương chừng như mạng lưới hàng trăm văn bản, từ chiến lược đến kế hoạch, quy hoạch, định hướng, chương trình v.v. từ cấp trung ương đến cấp huyện và các bộ ngành sẽ bao quát hết mọi ngóc ngách của hoạt động đầu tư công và đảm bảo đầu tư công được dẫn dắt

bởi những định hướng rõ ràng và nhất quán. Tuy nhiên, trên thực tế, rừng văn bản này vấp phải một số nhược điểm cơ bản.⁴

Thứ nhất, về phạm vi, mặc dù từ hơn 10 năm nay, Chính phủ đã coi kinh tế - xã hội - môi trường là ba trụ cột của phát triển bền vững ở Việt Nam, song các chiến lược và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt là ở cấp địa phương, nhìn chung chỉ mới coi trọng lĩnh vực kinh tế mà ít đề cập tới hai trụ cột còn lại. Điều này ảnh hưởng trực tiếp tới việc hoạch định và phân bổ nguồn lực đầu tư công cho hai lĩnh vực hết sức quan trọng này.

Thứ hai, thứ tự ưu tiên trong định hướng đầu tư công chưa rõ ràng. Theo tác giả Lê Việt Thái, do cùng một lúc tồn tại quá nhiều mũi nhọn, trọng tâm, trọng điểm nên đã dẫn đến hiện tượng đầu tư tràn lan, làm phân tán nguồn lực đầu tư, kéo dài thời gian thực hiện dự án và giảm hiệu quả đầu tư.

Thứ ba, không chỉ thiếu rõ ràng, trong không ít trường hợp, thứ tự ưu tiên về đầu tư công còn không nhất quán với thứ tự ưu tiên về nguồn lực. Chẳng hạn như trong khi công nghiệp hóa luôn được khẳng định là mục tiêu bao trùm của nền kinh tế thì tỷ lệ đầu tư công cho công nghiệp chế tạo chế biến đã giảm từ 10,3% vào năm 2000 xuống chỉ còn 5,9% trong năm 2008, rồi sau đó tăng lên 9,8% vào năm 2011. Trong giai đoạn 2000-2011, theo số liệu của Tổng cục Thống kê, tỷ lệ đầu tư cho nông nghiệp - vốn luôn được coi là một “mặt trận hàng đầu” - đã giảm liên tục từ 12,2% xuống chỉ còn 5,6%, đồng thời tỷ lệ đầu tư cho một mặt trận hàng đầu khác là giáo dục - đào tạo giảm từ 6,4% xuống chỉ còn 4,1%. Trong khi đó, hai lĩnh vực không được ưu tiên cao là xây dựng và kinh doanh bất động sản lại có tỷ trọng đầu tư công tăng lần lượt từ 2,4% và 0,9% lên 5,3% và 2,4% một cách tương ứng.

Thứ tư, sự điều phối của trung ương cũng như sự phối hợp giữa các cấp và giữa các bộ, ngành, địa phương trong quy hoạch đầu tư còn rất lỏng lẻo. Trong cách làm quy hoạch và lập chương trình đầu tư công hiện nay, nhu cầu (mà thực ra là mong muốn) đầu tư của các bộ ngành và địa phương được tổng hợp từ dưới lên. Hiện nay, mỗi bộ ngành và địa phương chỉ chú trọng tới quy hoạch đầu tư trong ngành mình - trong nhiều trường hợp là do chạy theo thành tích và lợi ích cục bộ - mà không quan tâm đến quy hoạch đầu tư trong các bộ ngành và địa phương khác. Đồng thời, kỷ luật tài khóa và kỷ luật quy hoạch của trung ương thấp, mang nặng tính ban phát và bao cấp. Hệ quả là quy hoạch đầu tư luôn vượt xa khả năng ngân sách. Ngay cả khi chưa tính hết các hạng mục đầu tư ở mọi cấp mọi ngành thì tổng nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng (CSHT) theo quy hoạch cho giai đoạn 2011-2020 đã lên tới gần 300 tỷ đô-la (giá 2010), nghĩa là mỗi năm cần đầu tư khoảng 30 tỷ đô-la, tương đương với 20-25% GDP của nền kinh tế. Con số này vượt xa tỷ lệ đầu tư CSHT khoảng 12% GDP hiện nay của Việt Nam, và cao hơn hẳn tỷ lệ đầu tư CSHT dưới 10% GDP của các nước Đông Á như Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan, Trung Quốc trong giai đoạn mở rộng đầu tư của họ.

Bảng 2. Dự kiến tổng nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng theo quy hoạch 2011-2020

Lĩnh vực đầu tư	Vốn đầu tư (tỷ đô-la)	Trung bình/năm (tỷ đô-la)
Giao thông	160,0	16,00
Điện	46,5	4,65

⁴ Những hạn chế này được phân tích chi tiết trong các công trình nghiên cứu của Lê Việt Thái (2012); Đoàn Hồng Quang, Lê Minh Tuấn, và Nguyễn Ánh Dương (2010); Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương và Học viện Năng lực Cạnh tranh Châu Á (2010); và Dwight H. Perkins và Vũ Thành TỰ Anh (2011).

Thủy lợi	11,5	1,15
Cấp thoát nước	16,6	1,66
Hạ tầng giáo dục đào tạo	8,5	0,85
Hạ tầng y tế	8,5	0,85
Thông tin và truyền thông	15,0	1,50
Hạ tầng đô thị và nông thôn	28,5	2,85
Tổng cộng	295,1	29,51

Nguồn: Tổng hợp từ các quy hoạch đã công bố của Chính phủ

Ghi chú: Giá trị vốn đầu được tính theo mức giá 2010

Đồng thời, ở cấp độ địa phương, cảng biển, sân bay, khu kinh tế ven biển, khu kinh tế cửa khẩu, khu công nghiệp v.v. được quy hoạch và đầu tư một cách tràn lan, thậm chí vô tổ chức, vô kỷ luật (xem Vũ Thành Tự Anh 2012). Như vậy, sự yếu kém trong điều phối của trung ương và phối hợp của các địa phương cùng với sự chia cắt của nền kinh tế và kỷ luật tài khóa lỏng lẻo là những nguyên nhân cơ bản dẫn tới đầu tư sai ưu tiên, chồng chéo, lãng phí, kém hiệu quả hiện nay ở Việt Nam.

2.2. Thẩm định dự án chính thức

Về hình thức, các dự án đầu tư công ở Việt Nam cũng phải trải qua hai bước thẩm định cơ bản là nghiên cứu tiền khả thi và nghiên cứu khả thi.⁵ Về thẩm quyền, các bộ, ngành, và địa phương có trách nhiệm tổ chức thẩm định những dự án do mình quyết định hoặc được ủy quyền quyết định đầu tư. Đầu mối tổ chức thẩm định dự án là đơn vị chuyên môn trực thuộc cơ quan quyết định đầu tư. Chẳng hạn như Sở Kế hoạch và Đầu tư sẽ là đầu mối thẩm định những dự án đầu tư do Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh quyết định đầu tư.

Theo quy định hiện hành, Thủ tướng Chính phủ thành lập Hội đồng Thẩm định nhà nước đối với những dự án do Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư (hoặc những dự án khác khi thấy cần thiết). Trong những trường hợp này, Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư là Chủ tịch Hội đồng Thẩm định nhà nước về các dự án đầu tư.⁶

Mặc dù quy trình thẩm định có vẻ chặt chẽ về hình thức, nhưng trên thực tế, hoạt động thẩm định dự án trong thời gian qua bộc lộ rất nhiều bất cập⁷, cụ thể là:

Thứ nhất, trong rất nhiều trường hợp, tồn tại xung đột lợi ích trong hoạt động thẩm định dự án. Chẳng hạn như cơ quan thẩm định dự án đồng thời là cơ quan quyết định hoặc là cấp dưới của cơ quan quyết định chủ trương đầu tư. Thậm chí, trong một số trường hợp, cơ quan thẩm định trước đó lại đóng vai trò tư vấn cho chủ đầu tư trong việc xây dựng dự án. Trong trường hợp này, hoạt động thẩm định dự án chỉ có tính chất hình thức và chiếu lệ.

⁵ Đối với các dự án đầu tư xây dựng công trình, theo Điều 5 của Nghị định số 12/2009/NĐ-CP thì chỉ các dự án quan trọng quốc gia mới cần lập nghiên cứu tiền khả thi (gọi là Báo cáo đầu tư xây dựng công trình) để trình Quốc hội xem xét, quyết định về chủ trương đầu tư, còn tất cả các dự án khác không cần lập nghiên cứu tiền khả thi.

⁶ Quy trình thẩm định đối với những dự án đầu tư đặc thù sẽ được thực hiện theo quy định riêng. Đối với các dự án đầu tư công liên quan đến các lĩnh vực có tính chuyên ngành thì đơn vị đầu mối còn phải lấy ý kiến của các cơ quan chuyên ngành.

⁷ Một lần nữa, rất tiếc là số liệu về số lượng (hay tỷ lệ) dự án bị loại ở vòng thẩm định dự án không được Bộ Kế hoạch và Đầu tư công bố. Ở Hàn Quốc trong giai đoạn từ 1999 đến 2007, có tới 44% (cụ thể là 147 trên tổng số 335) dự án lớn với tổng số vốn đầu tư dự kiến lên tới 82 tỷ đô-la bị từ chối ngay từ vòng đánh giá tiền khả thi. Trong số này, đa số liên quan tới giao thông vận tải như đường bộ (68), đường sắt (33), đường thủy (9), và cảng (6). Nguồn: ?

Thứ hai, năng lực của các cơ quan thẩm định dự án hiện rất hạn chế, thể hiện rõ nhất qua việc thẩm định các dự án đầu tư quy mô lớn và phức tạp. Vì thiếu năng lực thẩm định nên các cơ quan thẩm định thường không đưa ra được những đánh giá thuyết phục về hiệu quả tài chính, kinh tế, và xã hội của dự án, và vì vậy không đủ luận cứ để loại bỏ hay thông qua dự án. Trong trường hợp này, giải pháp thông thường là yêu cầu chủ đầu tư điều chỉnh lại dự án sao cho phù hợp với các quy định hiện hành để tránh những rủi ro về trách nhiệm và pháp lý sau này.

Thứ ba, trong không ít trường hợp, việc thẩm định dự án chỉ mang tính minh họa cho các quyết định đầu tư có tính chính trị, và vì vậy không đảm bảo tính khách quan. Một ví dụ điển hình là dự án đường sắt cao tốc Bắc - Nam (ĐSCT). Theo Báo cáo đầu tư đường sắt cao tốc Hà Nội – Hồ Chí Minh (gọi tắt là Báo cáo) của Bộ Giao thông - Vận tải trong kỳ họp thứ 7, Quốc hội khóa XII, thì trong tình huống cơ sở, tỷ lệ nội hoàn kinh tế cao nhất cũng chỉ đạt 10,6%, thấp hơn mức yêu cầu tối thiểu (hay chi phí cơ hội của vốn) là 12%, và do vậy dự án không hiệu quả về mặt kinh tế. Tuy nhiên, khi tìm cách đánh giá lại để củng cố tính khả thi về mặt kinh tế của ĐSCT, Báo cáo đã thay đổi một số giả định trong mô hình tính toán, cụ thể là (i) chi phí khai thác và duy tu bảo dưỡng thấp hơn; (ii) tỷ lệ đô thị hóa cao hơn ở các tỉnh, thành phố dọc trên tuyến ĐSCT; và (iii) giá nhiên liệu của vận tải đường bộ và đường hàng không cao hơn. Với những giả định mới này, mà thực chất là ước lượng chi phí thấp đi và lợi ích cao lên, tỷ lệ nội hoàn kinh tế trong tất cả các phương án đều được nâng lên trên 14%. Như vậy, bằng cách thay đổi một số giả định hạ thấp chi phí và phóng đại ích của dự án đầu tư, người ta có thể dễ dàng biến một kết quả không khả quan trở thành khả quan, ít nhất là trên giấy tờ.⁸

Thứ tư, sức ép về thời gian cũng ảnh hưởng tiêu cực đến chất lượng của thẩm định dự án. Theo quy định hiện nay, thời gian thẩm định dự án phụ thuộc vào quy mô và tầm quan trọng của dự án. Chẳng hạn như đối với những dự án xây dựng công trình, thời gian thẩm định của các dự án quan trọng quốc gia là không quá 90 ngày làm việc từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ; còn thời gian thẩm định đối với dự án nhóm A, B, C lần lượt là không quá 40, 30, và 20 ngày làm việc. Mặc dù quy định chính thức là như vậy, song trên thực tế, thời gian thẩm định phải được rút ngắn hơn rất nhiều thì mới có thể giải quyết được một khối lượng dự án đồ sộ cần phải thẩm định. Điều này mâu thuẫn trực tiếp với thực trạng năng lực của đội ngũ thẩm định hạn chế, thiếu động cơ khuyến khích làm việc, nguồn dữ liệu và thông tin chuyên môn khan hiếm. Kết quả là trong nhiều trường hợp, việc thẩm định dự án hoặc rất tốn thời gian, hoặc chỉ được làm sơ sài chiếu lệ.

Thứ năm, đối với các dự án ODA, những mâu thuẫn về quy trình và quy chuẩn thẩm định dự án của Việt Nam với đối tác quốc tế luôn là một nguyên nhân quan trọng khiến việc thẩm định dự án bị chậm trễ.

2.3. Đánh giá độc lập đối với thẩm định dự án

Ở Việt Nam hiện nay không có hội đồng thẩm định đầu tư công thường trực, và càng không có hội đồng thẩm định hay đánh giá đầu tư công độc lập. Về mặt pháp lý, trong các văn bản pháp quy về đầu tư công hiện nay, không có quy định về đánh giá độc lập đối với thẩm định dự án đầu tư công. Về mặt danh nghĩa, theo chức năng nhiệm vụ được phân công, một số bộ ngành (đặc biệt là Bộ Kế hoạch và Đầu tư và trong một chừng mực ít hơn là Bộ Tài chính) được giao nhiệm vụ theo dõi chung hoạt động đầu tư nằm trong phạm vi quản lý của mình, và vì vậy về nguyên tắc có quyền và trách nhiệm xem xét lại kết quả thẩm định của các ngành và địa phương liên quan. Tuy nhiên, trên thực tế, một mặt vì không được giao nhiệm vụ cụ thể, mặt khác vì nguồn lực (về tổ chức, con người, thời gian, tài chính) hết sức hữu hạn nên các bộ cũng không có sức và động cơ để “bao sân”.

⁸ Xem thêm phân tích chi tiết trong Vũ Thành Tự Anh (2010).

Về mặt lý thuyết, các cơ quan dân cử (bao gồm Quốc hội, Hội đồng Nhân dân tỉnh - thành phố, và Hội đồng Nhân dân quận - huyện) có chức năng quyết định quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, đồng thời có chức năng giám sát việc triển khai các quy hoạch và kế hoạch này, và do vậy cần thiết và phải có ý kiến độc lập về quyết định đầu tư công trong phạm vi của mình. Tuy nhiên, trên thực tế, vai trò quyết định và giám sát này của các cơ quan dân cử rất hạn chế, đặc biệt là ở cấp địa phương. Nguyên nhân, một lần nữa, chủ yếu là do thiếu nguồn lực và động cơ. Bản thân đa số thành viên của các cơ quan dân cử là công chức trong bộ máy chính quyền; hơn nữa, tỷ lệ chuyên trách rất thấp, nguồn lực về con người và tài chính đều bất cập.

2.4. Lựa chọn và lập ngân sách dự án⁹

Khác với nhiều nước, ở Việt Nam, việc lựa chọn dự án có hai đặc điểm quan trọng, và hai đặc điểm này làm tăng mức phức tạp và độ bất định của kết quả lựa chọn dự án cuối cùng. Đặc điểm đầu tiên là cấp quyết định đầu tư và cấp phê duyệt (hay chấp thuận) quyết định đầu tư có thể khác nhau. Theo TS. Lê Đăng Doanh, trong số những dự án đầu tư công của năm 2011 thì có tới 70% dự án do các địa phương quản lý và quyết định đầu tư, nhưng nhiều dự án trong số này cần có sự phê duyệt hay chấp thuận của trung ương, đặc biệt là những dự án nằm ngoài cân đối ngân sách của địa phương.¹⁰

Đặc điểm thứ hai, ở Việt Nam hiện nay đang có sự tách rời giữa hoạt động lựa chọn và lập dự toán cho dự án đầu tư công với hoạt động bố trí nguồn vốn. Cụ thể là theo cơ chế phân cấp, các bộ ngành được quyết định hầu hết về danh mục và quy mô của các dự án đầu tư trong phạm vi bộ ngành của mình, song Bộ Tài chính mới là cơ quan chịu trách nhiệm thu xếp nguồn vốn đầu tư. Tương tự như vậy, các địa phương cũng chủ động phê duyệt danh mục và quy mô đầu tư công, song đa số lại trông chờ vào nguồn vốn hỗ trợ của trung ương. Điều này diễn ra một cách phổ biến trên toàn quốc, đặc biệt là ở những tỉnh không tự cân đối được ngân sách.

Tình trạng quy hoạch mang tính duy ý chí, trong đó một phần động cơ là tranh giành nguồn lực từ ngân sách, dẫn đến nhiều hệ lụy tiêu cực. Đầu tiên phải kể đến thực trạng là danh mục đầu tư do các địa phương, bộ, ngành đề xuất ngày càng dài, dự toán đầu tư ngày càng bị thổi phồng, trong khi ngân sách lại không đủ.¹¹ Điều này, đến lượt mình, dẫn đến một cuộc đua chạy dự án và sự cạnh tranh quyết liệt giữa các bộ, ngành, địa phương về nguồn lực. Bên cạnh đó, việc lựa chọn dự án không đi đôi với cân đối ngân sách làm cho rất nhiều dự án đầu tư, mặc dù đã được quyết định, không thể triển khai được, hoặc giả có được triển khai thì cũng bị chậm trễ, và do vậy đội giá thành (xem thêm phần Triển khai dự án). Đối diện với tình hình này, các bộ, ngành, và địa phương buộc phải bố trí vốn đầu tư theo kiểu “liệu cơm gắp mắm”. Cụ thể là giành ưu tiên cao nhất dành vốn cho các dự án mặc dù đã bàn giao và đã hoàn thành nhưng chưa được bố trí và/hoặc thanh toán đủ vốn. Tiếp sau đó là bố trí vốn cho các dự án phải hoàn thành sớm hoặc sắp hoàn thành, vốn đối ứng (theo tiến độ thực hiện dự án) cho các dự án sử dụng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức, rồi đến các dự án đang triển khai. Cuối cùng mới là các dự án đã được phê duyệt nhưng mới bắt đầu hay còn chưa triển khai.

Ý thức được thực trạng này, Thủ tướng Chính phủ đã ra Chỉ thị số 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.

⁹ Việc lập ngân sách dự án còn phải tính đến các khoản chi thường xuyên, bảo trì, bảo dưỡng. Tuy nhiên, do thiếu thông tin và số liệu về việc lập ngân sách cho các khoản chi này nên phần này chỉ tập trung vào phân tích việc lập ngân sách cho chi đầu tư.

¹⁰ Xem bài: Phân cấp quản lý: “Đừng đổ hết lỗi cho địa phương”, truy cập ngày 20/10/2012 tại địa chỉ <http://vneconomy.vn/20120503042847392P0C9920/phan-cap-quan-ly-dung-do-het-loi-cho-dia-phuong.htm>

¹¹ Theo TS. Lê Đăng Doanh, năm 2011, cả nước có 66.000 dự án đầu tư công với nhu cầu vốn khoảng 220.000 tỷ VNĐ, tuy nhiên chỉ triển khai được 20.529 dự án với tổng số vốn dự kiến chi 123.029 tỷ đồng, tức là chỉ thực hiện được khoảng 1/3 dự án và đáp ứng được ½ nhu cầu vốn đầu tư.

Chỉ thị này yêu cầu các bộ, ngành, địa phương bên cạnh việc phải tuân thủ đúng quy chế hiện hành về quyền quyết định phê duyệt dự án đầu tư còn phải tuân thủ thêm một số nguyên tắc khác, trong đó quan trọng nhất là:

- Đảm bảo các dự án đầu tư phải theo đúng mục tiêu, lĩnh vực, chương trình đã phê duyệt, chỉ được quyết định đầu tư khi đã xác định rõ nguồn vốn và khả năng cân đối vốn ở từng cấp ngân sách. Việc xác định nguồn vốn và cân đối vốn phải có trong hồ sơ dự án trước khi trình cấp có thẩm quyền phê duyệt.¹²
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì phối hợp với Bộ Tài chính thẩm định nguồn vốn và tổng mức vốn của các dự án đầu tư thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ; các dự án sử dụng vốn ngân sách trung ương bổ sung có mục tiêu cho địa phương; vốn trái phiếu Chính phủ.
- Các bộ, ngành, địa phương phải gửi báo cáo về việc ra quyết định đầu tư và triển khai dự án đến Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính để hai bộ này thực hiện nhiệm vụ giám sát.
- Những dự án được quyết định đầu tư mà không xác định rõ nguồn vốn, mức vốn thuộc ngân sách nhà nước và trái phiếu Chính phủ, dẫn đến kéo dài thời gian thi công, gây lãng phí thì người ký quyết định phải chịu trách nhiệm về những tổn thất do việc kéo dài này gây ra.

Chỉ thị 1792 cũng quy định rằng, từ năm 2012:

- Tất cả các dự án đã được quyết định đầu tư phải thực hiện theo mức vốn kế hoạch được giao. Mọi trường hợp bổ sung vốn, điều chuyển trong nội bộ vốn ngành, lĩnh vực chỉ được thực hiện khi cơ quan có thẩm quyền giao vốn chấp thuận.
- Việc cấp phát và ứng chi vốn ngân sách nhà nước và vốn trái phiếu Chính phủ từ Kho bạc Nhà nước cho các dự án đầu tư (trong kế hoạch) phải theo khối lượng thực hiện.
- Việc bố trí vốn từ ngân sách nhà nước và vốn trái phiếu Chính phủ phải được lập theo kế hoạch đầu tư 5 năm phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và được phân khai ra kế hoạch đầu tư từng năm. Kế hoạch đầu tư năm 2012 phải tính đến cân đối chung của cả giai đoạn 2011 - 2015.
- Việc bố trí vốn cho dự án mới năm 2012 phải bảo đảm tổng số nguồn vốn bố trí cho từng dự án (gồm ngân sách trung ương, ngân sách địa phương, và các nguồn hợp pháp khác) tối thiểu bằng 15% đối với dự án nhóm A; 20% đối với dự án nhóm B; 35% đối với dự án nhóm C so với tổng vốn đầu tư được duyệt; dự án nhóm B phải hoàn thành trong 5 năm, dự án nhóm C phải hoàn thành trong 3 năm.

Mặc dù việc Thủ tướng ban hành Chỉ thị 1792 là một dấu hiệu tích cực, cho thấy quyết tâm của Chính phủ trong việc tăng cường quản lý đầu tư từ vốn ngân sách nhà nước và vốn trái phiếu chính phủ. Tuy nhiên, bản thân sự ra đời của Chỉ thị này, đặc biệt là từ những nguyên tắc mới và những quy định bổ sung cho năm 2012, có thể thấy thực trạng quản lý đầu tư từ nguồn vốn trung ương từ trước đến nay lỏng lẻo ra sao.

2.5. Triển khai dự án

Sự thành công (hay thất bại) trong triển khai dự án phụ thuộc vào những bước chuẩn bị trước đó, bao gồm xây dựng định hướng chiến lược và quy hoạch đầu tư công, thẩm định dự án, lựa chọn

¹² Khi viết như vậy, vô hình trung, Chỉ thị 1792 đã thừa nhận việc tồn tại tình trạng quyết định đầu tư bất chấp khả năng thu xếp vốn. Thực tế này cũng được phản ánh trong Báo cáo kiểm toán Ngân sách Nhà nước niên độ năm 2010, trong đó cho thấy ở Hải Phòng, kế hoạch vốn chỉ đáp ứng được 12,8% nhu cầu vốn của các dự án đã phê duyệt. Còn ở Ninh Thuận, Gia Lai, Kon Tum, vốn đầu tư xây dựng cho các dự án đã được phê duyệt lần lượt gấp 3,4; 3,7; 5,7 lần kế hoạch vốn đầu tư xây dựng của địa phương. Xem “Ngân sách Nhà nước: Nhẹ tay thu nhưng rộng tay chi,” tại địa chỉ <http://www.thoibaonganhang.vn/tin-tuc/2-ngan-sach-nha-nuoc--nhe-tay-thu-nhung-rong-tay-chi-3282.html>.

và tài trợ dự án, đấu thầu xây dựng v.v. Những phân tích ở các phần trước về hạn chế của những bước trong quy trình quản lý đầu tư công ngụ ý rằng khâu triển khai dự án đầu tư công ở Việt Nam sẽ gặp phải rất nhiều trục trặc. Trên thực tế, điều đã xảy ra, mà biểu hiện rõ ràng nhất và bức xúc nhất là việc trong rất nhiều trường hợp, tiến độ của dự án bị kéo dài, giá thành cao hơn nhiều so với dự toán, đồng thời chất lượng bị xuống cấp nhanh chóng.

Chi phí đầu tư cơ sở hạ tầng của Việt Nam, đặc biệt là trong lĩnh vực giao thông, đang tăng lên rất nhanh và đã cao hơn đáng kể so với các quốc gia đang và đã phát triển khác (xem Bảng 3).¹³ Cụ thể là nếu như suất đầu tư trung bình cho 4 làn xe của đường Pháp Vân - Cầu Giẽ, được coi là tuyến cao tốc đầu tiên của Việt Nam, chỉ là 1,86 triệu đô-la/km trong giai đoạn 1998-2002, thì đến giai đoạn 2006-2012, suất đầu tư trung bình của tuyến Cầu Giẽ - Ninh Bình đã lên tới gần 10 triệu đô-la/km. Các tuyến Hồ Chí Minh - Trung Lương và Đà Nẵng - Quảng Ngãi cũng có suất đầu tư tương tự như vậy. Gần đây hơn, ba tuyến đường cao tốc đã được quy hoạch và trong quá trình triển khai, bao gồm Hồ Chí Minh - Long Thành – Dầu Giây, Trung Lương – Mỹ Thuận, và Bến Lức - Long Thành có chi phí rất lớn, lên tới trên dưới 20 triệu đô-la/km. Đặc biệt, suất đầu tư của tuyến Bến Lức - Long Thành dự kiến lên tới 28 triệu đô-la/km.

Nếu so sánh với Trung Quốc trong giai đoạn phát triển tương đương với Việt Nam hiện nay, hay thậm chí so với Mỹ, thì suất đầu tư đường cao tốc của Việt Nam cao hơn rất nhiều (xem Bảng 3). Hai lý do thường được đưa ra để biện minh cho suất đầu tư cao là chi phí đền bù giải tỏa và chi phí gia cố nền đất ở Việt Nam cao hơn so với những nơi khác. Tuy nhiên, bằng chứng thực tế cho thấy chỉ riêng hai nguyên nhân này không đủ để giải thích sự chênh lệch rất lớn về suất đầu tư trong Bảng 2 giữa các dự án ở Việt Nam trong các thời kỳ khác nhau, cũng như giữa các dự án ở Việt Nam với các dự án của Trung Quốc và Mỹ.

Năm 2007, Dự án hỗ trợ kỹ thuật quy hoạch phát triển đường cao tốc của ADB cho Việt Nam ước tính chi phí thông thường để xây dựng một ki-lô-mét đường cao tốc bốn làn xe ở Việt Nam là từ 4,1 đến 4,8 triệu đô-la, trong đó đã tính cả chi phí đền bù, xây cầu, khắc phục điều kiện địa hình khó khăn và nền đất yếu, và ước tính này phù hợp với kinh nghiệm quốc tế. Thế nhưng khi một dự án đường cao tốc được đưa vào danh mục các dự án giao thông quan trọng của Chính phủ, thì ngay lập tức, chi phí bình quân được “quy hoạch” lên thành 7,6 triệu USD/km.¹⁴ Nhìn vào các dự án cụ thể, chẳng hạn như tuyến Hồ Chí Minh - Long Thành – Dầu Giây, sau khi trừ chi phí cầu và tiếp nhận đất (286 triệu USD) thì chi phí vẫn lên tới 13,5 triệu USD/km. Tương tự như vậy, trong dự án Bến Lức – Long Thành, sau khi trừ đi 1,1 tỷ USD để xây ba chiếc cầu và bồi thường đất, thì chi phí đơn vị của dự án vẫn là 16,8 triệu USD/km.

Bảng 3. Chi phí đầu tư đường cao tốc

Dự án/địa điểm	Khoảng cách (km)	Tổng chi phí (triệu USD)	Năm xây dựng	Suất đầu tư (triệu US\$/km 4 làn xe)
Đường cao tốc của Việt Nam				
Pháp Vân – Cầu Giẽ ^(*)	32,3	53	1998-2002	1,86
Cầu Giẽ - Ninh Bình	56,0	548	2006-2012	9,78
TP.HCM - Trung Lương	61,9	613	2004-2010	9,90
Đà Nẵng – Quảng Ngãi	131,5	1.404	2012-2016	10,67
TP.HCM - Long Thành – Dầu Giây	51,0	932	2009-2013	18,28

¹³ Phân viết về chi phí cơ sở hạ tầng dựa trên nghiên cứu của Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright và Chương trình Việt Nam thuộc Đại học Harvard (2012).

¹⁴ Quyết định 412/QĐ-Ttg, 11/4/2007 phê duyệt danh mục đầu tư một số dự án kết cấu hạ tầng giao thông quan trọng, thiết yếu giai đoạn đến năm 2020.

Trung Lương – Mỹ Thuận	54,0	1.000	2009-	18,52
Bến Lức - Long Thành	57,1	1.608	2012-2015	28,16
<hr/>				
So sánh quốc tế				
Trung Quốc				
Jiangxi	134,0	320	1996-2004	2,39
Liaoning	109,0	288	1996-1998	2,64
Shenyang-Jinzhou (6 làn xe)	192,0	729	1996-2001	2,53
Shanxi	176,0	618	1999-2006	3,51
Chengdu-Nanchong	208,0	772	1998-2004	3,71
Changchun-Harbin	101,9	404	1998-2003	3,96
Chongqing (4 & 6 làn xe)	89,0	461	1996-2004	4,37
Hoa Kỳ (bình quân 25 bang)			2002 (**)	5,80

(*) Đường Pháp Vân Cầu Giẽ chưa đạt chuẩn đường cao tốc.

(**) Chỉ số giá USD ở Hoa Kỳ tăng 1,21 lần từ 2003 đến 2010. Vậy quy về giá 2010, thì chi phí đầu tư đường cao tốc bình quân ở Hoa Kỳ được điều chỉnh thành 7,0 triệu USD/km. (Cần lưu ý rằng đây là chỉ số giá chung; chỉ số giá xây dựng thường cao hơn chỉ số giá chung).

Nguồn: Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright và Chương trình Việt Nam, Đại học Harvard (2012).

Rõ ràng là những nguyên nhân khách quan như nền đất yếu và phải xây thêm cầu không giải thích được một cách thỏa đáng tình trạng tăng chi phí xây dựng cơ sở hạ tầng. Bên cạnh đó, những vấn đề phát sinh nhưng chậm được giải quyết cũng không hẳn là do hiện chưa có khung pháp lý chặt chẽ về quy trình theo dõi, kiểm tra, giám sát, đánh giá dự án đầu tư công.¹⁵ Câu hỏi đặt ra là: vậy đâu là những nguyên nhân chính? Đầu tiên, phải khẳng định rằng những nguyên nhân chính đều xuất phát từ bất cập trong việc thiết kế thể chế, chính sách, và từ chất lượng kém của hoạt động quản lý đầu tư công - tức là đều có tính chủ quan. Bản thân Chỉ thị 1792 cũng thừa nhận “do phân cấp quá rộng lại thiếu các biện pháp quản lý đồng bộ dẫn tới tình trạng phê duyệt quá nhiều dự án vượt khả năng cân đối vốn ngân sách nhà nước và vốn trái phiếu Chính phủ, thời gian thi công kéo dài, kế hoạch đầu tư bị cắt khúc ra từng năm, hiệu quả đầu tư kém, gây phân tán và lãng phí nguồn lực của Nhà nước”. Như đã phân tích ở các phần trước (và sẽ phân tích ở các phần sau), thực trạng này là hệ quả tất yếu của vô vàn bất cập trong mỗi bước của quy trình quản lý đầu tư công cũng như của toàn bộ hệ thống quản lý đầu tư công ở Việt Nam.

Error! Reference source not found. liệt kê một số dự án đầu tư công lớn trong đó chi phí và thời gian hoàn thành đều lớn hơn nhiều so với kế hoạch ban đầu. Những nguyên nhân quan trọng của tình trạng này bao gồm:

- Nút thắt trong giải tỏa mặt bằng, kể cả do thay đổi chính sách đền bù giải tỏa.
- Không bố trí được vốn, do vậy không thể triển khai đúng tiến độ.
- Thay đổi thiết kế kỹ thuật (nhiều trường hợp do nhà thầu kém năng lực), dẫn đến kéo dài thời gian và tăng dự toán các hạng mục đầu tư.
- Đấu thầu biến thành đấu giá nên nhà thầu có năng lực kém nhưng bỏ giá thấp được chọn.
- Thay đổi nhà thầu do nhà thầu thiếu năng lực, từ đó dẫn tới thay đổi một cách toàn diện dự án đầu tư, kể cả về thiết kế, thời gian, chi phí v.v.
- Dự án càng chậm càng bị đội chi phí, đặc biệt trong bối cảnh lạm phát cao, chi phí đầu vào (nhất là lao động) tăng nhanh, và tỷ giá bị phá nhiều lần kể từ 2007.

¹⁵ Xem nghị định 113/2009/NĐ-CP về giám sát và đánh giá đầu tư ngày 15/12/2009.

Bảng 4. Một số dự án đội giá thành và kéo dài thời gian điển hình

Tên dự án	Chủ đầu tư	Thời gian				Đầu tư			
		Khởi công	Dự kiến hoàn thành	Hoàn thành	Nguyên nhân chậm tiến độ	Dự toán	Điều chỉnh	Quyết toán	Nguyên nhân đội chi phí
Metro Bến Thành - Suối Tiên	Ban Quản lý Đường sắt Đô Thị Hồ Chí Minh	2012	2017	-		1,1 tỷ USD	2,4 tỷ USD		Thay đổi thiết kế kỹ thuật, tăng dự toán các hạng mục thiết bị
Cao tốc TP.HCM Trung Lương	Ban Quản lý Dự án Mỹ Thuận	12/2004	2007	02/2010	Thiết kế kỹ thuật kém nên phải thay đổi thiết kế	6555 tỷ VNĐ	9880 tỷ VNĐ	9880 tỷ VNĐ	Thiết kế kỹ thuật kém nên phải thay đổi thiết kế
Đại lộ Thăng Long (Đường cao tốc Láng - Hòa Lạc)	BQL Dự án Thăng Long	03/2005	09/2007	Chưa hoàn thành do thiếu vốn ¹⁶	Thiếu vốn, vướng mắc giải tỏa mặt bằng, thay đổi đơn vị đầu thầu không đủ năng lực, thay đổi thiết kế.	5379 tỷ VNĐ	7500 tỷ VNĐ	7500 tỷ VNĐ	Trượt giá.
Dự án Vệ sinh Môi Trường TPHCM, lưu vực Nhiều Lộc Thị Nghè	Sở GTVT	Quý 2/2003	2007	08/2012	Chậm trễ của nhà thầu Trung Quốc: đấu thầu giá rẻ và không hoàn thành dự án đúng hạn.	200 triệu USD	317 triệu USD	317 triệu USD	Chậm tiến độ nên dẫn đến trượt giá.
Đường cao tốc Cầu Giẽ - Ninh Bình	VEC	01/2006	Quý 3/2008	06/2012	Vướng mắc giải tỏa mặt bằng. Năng lực yếu kém của nhà thầu bao gồm cả năng lực tài chính và năng lực thi công.	3733 tỷ VNĐ	7692 tỷ VNĐ	8974 tỷ VNĐ	Thay đổi chính sách đền bù giải tỏa, thay đổi tỷ giá, trượt giá.

¹⁶ Về cơ bản Đại lộ Thăng Long đã được thông xe nhưng một số cầu vượt theo thiết kế ban đầu vẫn chưa được hoàn thành do thiếu vốn ngân sách.

2.6. Điều chỉnh dự án

Khuôn khổ pháp lý về điều chỉnh dự án đầu tư công đã được cải thiện trong mấy năm trở lại đây. Trong một số lĩnh vực cụ thể, khuôn khổ pháp lý này khá đầy đủ và rõ ràng. Chẳng hạn như Nghị định 12/2009/NĐ-CP về Quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình quy định rất cụ thể về các trường hợp được điều chỉnh dự án (xem Điều 14), cụ thể là khi:

- Bị ảnh hưởng bởi thiên tai như động đất, bão, lũ, lụt, sóng thần, dịch họa hoặc các sự kiện bất khả kháng khác;
- Xuất hiện các yếu tố đem lại hiệu quả cao hơn cho dự án;
- Khi quy hoạch xây dựng thay đổi trực tiếp ảnh hưởng đến địa điểm, quy mô, tính chất, mục tiêu của dự án;
- Do biến động bất thường của giá nguyên liệu, nhiên liệu, vật liệu, tỷ giá hối đoái đối với phần vốn có sử dụng ngoại tệ hoặc do Nhà nước ban hành các chế độ, chính sách mới có quy định được thay đổi mặt bằng giá đầu tư xây dựng công trình.

Điều 14 của Nghị định này cũng nêu rõ, khi việc điều chỉnh dự án dẫn đến sự thay đổi về địa điểm, quy mô, mục tiêu, hay mức đầu tư thì được sự cho phép của cơ quan (hay người) quyết định đầu tư, và khi ấy những nội dung thay đổi phải được thẩm định lại, đồng thời cơ quan (hay người) quyết định điều chỉnh dự án phải chịu trách nhiệm về quyết định của mình.

Việc điều chỉnh nhỏ đối với các dự án đầu tư khi triển khai là chuyện bình thường. Nhưng điều chỉnh lớn lại không thể được coi là điều bình thường. Ở Việt Nam hiện nay, rất nhiều dự án đầu tư công đều bị điều chỉnh một cách đáng kể - về tiến độ thực hiện, mức đầu tư, thậm chí là thiết kế và công nghệ - trong quá trình triển khai. Nói cách khác, ở Việt Nam, điều bất thường đã trở thành điều bình thường (xem Bảng 5). Một nguyên nhân quan trọng của tình trạng này là khung pháp lý cho việc hướng dẫn triển khai và điều chỉnh đầu tư công ở Việt Nam rất yếu và thiếu. Bên cạnh đó, việc theo dõi và đánh giá quá trình thực hiện dự án cũng hết sức lỏng lẻo (xem thêm Rajaram, Le, Biletska và Brumby, 2010). Như đã trình bày, ở cấp trung ương, việc theo dõi và đánh giá này được giao cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính. Song, với trách nhiệm được giao không rõ ràng, thông tin về dự án thiếu và không cập nhật, nguồn lực có hạn, và động cơ khuyến khích yếu, hai bộ này không thể theo dõi và đánh giá một cách hiệu quả hàng chục nghìn dự án đang được triển khai hằng năm

Bảng 5. Tỷ lệ số dự án đầu tư công phải điều chỉnh và chậm tiến độ (%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tỷ lệ phải điều chỉnh (%)	14,6	16,7	22,2	33,7	24,6	15,0	14,2
Tỷ lệ chậm tiến độ (%)	9,2	13,1	14,8	16,6	16,9	9,8	11,6
Tỷ lệ cơ quan gửi báo cáo giám sát lên Bộ KH & ĐT (%)	-	68,7	60,3	85,0	67,2	-	-
Số dự án trong kỳ (làm tròn)	12.980	17.440	28.690	-	29.680	36.610	38.420

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

Tình trạng chậm tiến độ tất yếu dẫn đến việc phải điều chỉnh các nội dung khác của dự án, nhất là chi phí đầu tư. Điều này dẫn đến tình thế “tiền thoái lưỡng nan” đối với các nhà quản lý đầu tư công. Nếu giữ nguyên kỷ luật ngân sách, không cho phép điều chỉnh chi phí đầu tư thì các dự án đang triển khai có thể không bao giờ được hoàn thành, và lãng phí trong đầu tư công là hệ quả

chắc chắn. Mặt khác, nếu cho phép điều chỉnh thì hiển nhiên là sẽ làm tăng gánh nặng ngân sách, đặc biệt là ở cấp trung ương. Trong đa số trường hợp, sức ép của chỉ tiêu đầu tư công và tăng trưởng, cùng với sự hồi thúc của các bộ, ngành, địa phương dẫn đến một sự thỏa hiệp của trung ương.

Một điều đáng lưu ý là trước khi có Chỉ thị 1792, có vẻ như việc điều chỉnh các dự án đầu tư công rất dễ dàng. Đơn cử như về Chỉ thị 1792 quy định như sau về phương diện điều chỉnh vốn đầu tư:

“Tất cả các dự án đã được quyết định đầu tư phải thực hiện theo mức vốn kế hoạch được giao. Mọi trường hợp bổ sung vốn, điều chuyển trong nội bộ vốn ngành, lĩnh vực chỉ được thực hiện khi cơ quan có thẩm quyền giao vốn chấp thuận.”

Khi viết như vậy, Chỉ thị 1792 vô hình trung đã thừa nhận rằng việc điều chỉnh vốn (bổ sung, điều chuyển v.v.) từ trước đến nay có thể được thực hiện mà không cần sự chấp thuận của cơ quan có thẩm quyền giao vốn.

Trên thực tế, chi đầu tư phát triển hằng năm đều vượt xa so với dự toán ban đầu, cho thấy một kỷ luật tài khóa vô cùng lỏng lẻo trong đầu tư công. Cụ thể là, theo Báo cáo của Kiểm toán Nhà nước thì trong niên độ 2009, dự toán chi đầu tư phát triển do Quốc hội giao là 112.800 tỷ đồng nhưng con số thực hiện là 181.363 tỷ đồng, vượt tới 60,8% so với dự toán. Sẽ có người lập luận rằng tỷ lệ tăng dự toán cao như vậy là do năm 2009 Chính phủ phải kích cầu đầu tư nhằm hạn chế đà suy giảm kinh tế. Tuy nhiên, ngay trong năm 2008, chi đầu tư phát triển cũng đã vượt dự toán 18,3%, và đến năm 2010, tỷ lệ này cũng lên tới 31,9%.

2.7. Vận hành dự án

Quy trình quản lý đầu tư công ở Việt Nam chấm dứt sau khi dự án đầu tư công hoàn tất và được bàn giao dự án cho tổ chức vận hành. Lấy ví dụ cụ thể như trường hợp của tuyến đường cao tốc Hồ Chí Minh - Trung Lương. Chủ đầu tư của dự án này là PMU Mỹ Thuận, thực hiện theo phương thức chìa khóa trao tay. Sau khi hoàn thành dự án, PMU Mỹ Thuận tiến hành bàn giao dự án cho Công ty Cổ phần phát triển đường cao tốc BIDV (BEDC), và kết thúc trách nhiệm của mình ở đó. BEDC sau đó chịu trách nhiệm thanh toán tiền đầu tư cho chính phủ, quản lý tuyến cao tốc (bao gồm cả thu phí, thực hiện bảo trì, bảo dưỡng).

Quy trình quản lý đầu tư công và phân chia trách nhiệm giữa các bên như thế này có nguy cơ dẫn đến tình trạng rủi ro đạo đức (moral hazard). Quay lại ví dụ ở trên, hậu quả của việc dự án bị chậm tiến độ gần 3 năm và chi phí đội lên gấp rưỡi - tất cả thuộc trách nhiệm của PMU Mỹ Thuận - đã được chuyển hoàn toàn sang BEDC sau khi dự án được bàn giao. Không chỉ chịu tình trạng “quýt làm, cam chịu” liên quan đến tình trạng chi phí bị đội lên gấp rưỡi, BEDC còn phải giải quyết hậu quả do chất lượng đường xuống cấp nhanh chóng ở một số nơi, làm tăng chi phí bảo trì và bảo dưỡng. Để bù đắp các chi phí tăng lên này, hiển nhiên là BEDC sẽ cần phải tăng phí đường một cách tương ứng. Nhưng trên thực tế khi làm như vậy, rất nhiều phương tiện đã

quay trở lại sử dụng đường quốc lộ. Điều này một mặt làm suy giảm thêm khả năng thu hồi vốn, đồng thời làm đi ngược lại mục tiêu ban đầu của dự án.¹⁷

Nói tóm lại, những nội dung cơ bản liên quan đến vận hành dự án; bảo trì, bảo dưỡng tài sản hình thành từ dự án; hạch toán những thay đổi về giá trị tài sản; và đánh giá mức độ hữu dụng của dự án căn cứ vào chất lượng và số lượng dịch vụ nó mang lại hiện nay nằm ngoài quy trình quản lý đầu tư công của Việt Nam.

2.8. Đánh giá và kiểm toán sau khi hoàn thành dự án

Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư số 116/2005/TT-BTC ngày 19/12/2005 hướng dẫn việc quản lý và xử lý tài sản của các dự án sử dụng vốn ngân sách nhà nước khi dự án kết thúc. Phạm vi điều chỉnh của Thông tư này bao gồm các dự án sử dụng vốn ngân sách nhà nước, kể cả các dự án sử dụng nguồn vốn ODA và nguồn viện trợ không hoàn lại được đưa vào cân đối ngân sách nhà nước.

Việt Nam cũng đã có khung pháp lý cho hoạt động kiểm toán và phê duyệt quyết toán sau khi dự án đầu tư công hoàn thành. Đối với các dự án sử dụng nguồn vốn ODA, Thông tư 108/2007/TT-BTC quy định rằng tất cả các dự án ODA quan trọng quốc gia, dự án ODA nhóm A, dự án ODA nhóm B có sử dụng vốn nhà nước đều phải kiểm toán quyết toán để trình cấp có thẩm quyền thẩm tra và phê duyệt. Các dự án ODA khác thực hiện quyết toán theo yêu cầu của cấp có thẩm quyền.

Tiếp sau bước kiểm toán quyết toán là thẩm tra và phê duyệt quyết toán, trong đó báo cáo quyết toán sẽ được thẩm tra về tính tuân thủ các chuẩn mực kiểm toán (theo Thông tư số 33/2007/TT-BTC và Thông tư 98/2007/TT-BTC), căn cứ pháp lý và việc áp dụng các văn bản quy phạm pháp luật trong quá trình kiểm toán. Cơ quan chủ trì thẩm tra cũng xem xét những nội dung còn khác nhau giữa báo cáo của chủ đầu tư và báo cáo kiểm toán quyết toán.

Thông tư 108/2007/TT-BTC cũng quy định cụ thể về thời hạn quyết toán các dự án ODA, tùy theo mức độ quan trọng của chúng (xem Bảng 6). Thời hạn này nhìn chung rất lâu, dẫn đến hệ quả là nếu có sai phạm xảy ra thì việc phát hiện và quy trách nhiệm thường là quá muộn, điển hình là trong trường hợp của PMU 18 và dự án Đại lộ Đông - Tây.

Bảng 6. Thời hạn lập báo cáo, kiểm toán, và phê duyệt quyết toán dự án ODA (tháng)

	Quan trọng quốc gia	Nhóm A	Nhóm B	Nhóm C
Lập báo cáo quyết toán	12	12	9	6
Kiểm toán quyết toán	10	8	6	4
Thẩm tra và phê duyệt quyết toán	10	7	5	4
Tổng cộng	32	27	20	14

¹⁷ Bất chấp kết quả thực hiện dự án đường cao tốc Hồ Chí Minh - Trung Lương, Ban QLDA Mỹ Thuận đã được giao làm chủ đầu tư 6 dự án đường giao thông khác với tổng mức vốn đầu tư hơn 120.000 tỷ đồng. Không dừng lại ở đó, Bộ GTVT đã thành lập Tổng công ty Đầu tư phát triển và Quản lý dự án hạ tầng giao thông Cửu Long (trên cơ sở sắp xếp, tổ chức lại Ban QLDA Mỹ Thuận và sáp nhập một số doanh nghiệp thuộc Bộ GTVT tại khu vực phía Nam) để thực hiện nhiệm vụ đầu tư, quản lý dự án và khai thác hạ tầng giao thông tại khu vực phía Nam.

Việt Nam vẫn chưa có một khung pháp lý thống nhất và toàn diện cho hoạt động kiểm toán đối với các dự án đầu tư công bằng nguồn vốn trong nước. Nhiệm vụ này hiện được giao cho Kiểm toán Nhà nước. Tuy nhiên, vì nhiều nguyên nhân, số lượng dự án được kiểm toán hàng năm rất ít. Theo tác giả Nguyễn Anh Tuấn, Phó Vụ trưởng Vụ Tổng hợp của Kiểm toán Nhà nước, trung bình hằng năm, toàn ngành Kiểm toán Nhà nước chỉ thực hiện kiểm toán từ 310 đến 350 dự án đầu tư công, tức là chưa đến 1% tổng số dự án đầu tư công của cả nước. Trong số này, Kiểm toán Nhà nước chuyên ngành thực hiện kiểm toán khoảng 22-25 chương trình, dự án trọng điểm do các Ban quản lý dự án của trung ương và ngành làm chủ đầu tư. Còn Kiểm toán Nhà nước khu vực thực hiện kiểm toán chi tiết từ 6 đến 10 dự án đầu tư ở mỗi tỉnh.¹⁸

Ngay cả với một mẫu kiểm tra rất nhỏ (chưa tới 1% tổng số dự án), tổng kết của tác giả Nguyễn Anh Tuấn cho thấy “những hạn chế, thiếu sót trong quản lý đầu tư xây dựng đã xảy ra ở tất cả các khâu của quá trình đầu tư, làm giảm hiệu quả đầu tư, gây thất thoát, lãng phí ngân sách nhà nước. Tổng hợp kết quả kiểm toán chi đầu tư năm 2006-2009 tại các tỉnh thành, các bộ ngành, các dự án, chuyên đề, đề án và chương trình mục tiêu, Kiểm toán Nhà nước đã kiến nghị xử lý tài chính: 4.224.289 triệu đồng.”

Cần nhấn mạnh rằng, đối với tất cả các dự án đầu tư công (kể cả với nguồn vốn ODA), hoạt động kiểm toán chỉ dừng lại ở việc kiểm tra, xác nhận tính đúng đắn, trung thực, hợp pháp của thông tin, đồng thời kiểm tra tính tuân thủ pháp luật của việc quản lý, sử dụng tài sản công và ngân sách nhà nước trong quá trình thực hiện dự án đầu tư công. Như vậy có nghĩa là Kiểm toán Nhà nước không có chức năng đánh giá đầu tư công, vì vậy kết quả kiểm toán không cho biết chất lượng và kết quả của dự án đầu tư có đúng như kỳ vọng và đạt được các mục tiêu đề ra ban đầu hay không.

Trên thực tế, Bộ Kế hoạch và Đầu tư mới là cơ quan đầu mối giúp Thủ tướng Chính phủ tổ chức thực hiện giám sát và đánh giá đầu tư công. Nội dung và việc tổ chức giám sát, đánh giá dự án đầu tư công được quy định trong Nghị định số 113/2009/NĐ-CP ban hành ngày 15/12/2009. Theo Nghị định này, nội dung đánh giá dự án đầu tư bao gồm đánh giá ban đầu, đánh giá giữa kỳ, đánh giá kết thúc, đánh giá tác động, và đánh giá đột xuất, trong đó đánh giá kết thúc bao gồm các nội dung sau:

- Đánh giá quá trình chuẩn bị đầu tư dự án;
- Đánh giá quá trình thực hiện dự án: hoạt động quản lý thực hiện dự án; kết quả thực hiện các mục tiêu của dự án; các nguồn lực đã huy động cho dự án; các lợi ích do dự án mang lại cho những người thụ hưởng và những người tham gia; các tác động của dự án¹⁹; tính bền vững và các yếu tố bảo đảm tính bền vững của dự án;
- Các bài học rút ra sau quá trình thực hiện dự án và đề xuất các khuyến nghị cần thiết.

Về tổ chức thực hiện đánh giá dự án đầu tư, Nghị định 113/2009/NĐ-CP quy định chủ đầu tư chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện đánh giá ban đầu, giữa kỳ và kết thúc dự án đầu tư. Như vậy, cũng tương tự như khâu thẩm định dự án, việc đánh giá dự án được giao cho chủ đầu tư, và điều này hiển nhiên tạo ra nguy cơ về xung đột lợi ích. Hệ quả là việc đánh giá đầu tư mặc dù có thể được quy định hết sức chi tiết về mặt pháp lý nhưng lại được thực hiện hết sức hình thức trên thực tế. Tất nhiên, về nguyên tắc, cơ quan quyết định đầu tư và cơ quan quản lý nhà nước về đầu

¹⁸ Xem Nguyễn Anh Tuấn, “Quản lý đầu tư công”, truy cập ngày 3/11/2012 tại địa chỉ trang web: [http://ecna.gov.vn/ct/ht/Lists/BaiViet/Attachments/87/Kiểm toán đầu tư công - Ths.pdf](http://ecna.gov.vn/ct/ht/Lists/BaiViet/Attachments/87/Kiểm%20toán%20đầu%20tư%20công%20-%20Ths.pdf)

¹⁹ Đánh giá tác động bao gồm đánh giá thực trạng kinh tế - kỹ thuật vận hành của dự án; đánh giá tác động kinh tế - xã hội; đánh giá tác động môi trường, sinh thái; và đánh giá tính bền vững của dự án.

tư có thể thực hiện đánh giá đột xuất dự án đầu tư thuộc quyền quản lý của mình. Tuy nhiên, như đã nhấn mạnh ở một số phần trước, nhìn chung hiệu quả và hiệu lực của hoạt động này rất thấp.

3. So sánh và kinh nghiệm quốc tế về quản lý đầu tư công

Quản lý đầu tư công để đảm bảo đầu tư công có hiệu quả và hiệu lực là một vấn đề hệ trọng của mọi quốc gia. Vì vậy, kinh nghiệm quốc tế về đầu tư công vô cùng phong phú. Bài viết này, trong khuôn khổ của mình, không có tham vọng tổng kết một cách toàn diện các kinh nghiệm quốc tế về quản lý đầu tư công. Nó chỉ có ý định khiêm tốn là (i) tóm tắt một số thành công và thất bại về quản lý đầu tư công trên thế giới; và (ii) so sánh chất lượng quản lý đầu tư công ở Việt Nam so với một số nước có dữ liệu. Để thực hiện hai mục tiêu này, bài viết sử dụng tài liệu hội thảo của Ngân hàng Thế giới về chủ đề “Thúc đẩy hiệu quả đầu tư công” được tổ chức tại Hà Nội vào tháng 8/2010.

Trong giai đoạn 2008-2010, Ngân hàng Thế giới đã thực hiện các nghiên cứu tình huống về quản lý đầu tư công tại 29 quốc gia, được chia thành 5 nhóm, bao gồm các nước: (i) có hệ thống quản lý đầu tư công tiên tiến; (ii) phụ thuộc vào viện trợ nước ngoài; (iii) phụ thuộc vào tài nguyên; (iv) hậu chiến và dễ đổ vỡ; và (v) chuẩn bị gia nhập EU. Trong chừng mực liên quan đến Việt Nam, Bảng 7 tóm tắt một số đặc điểm về các nội dung quản lý đầu tư công ở ba nhóm nước đầu tiên.

Bảng 7. Tóm tắt một số đặc điểm về quản lý đầu tư công của ba nhóm nước

	Hệ thống quản lý đầu tư công tiên tiến	Quốc gia phụ thuộc viện trợ nước ngoài	Quốc gia phụ thuộc tài nguyên tự nhiên
<i>Định hướng đầu tư, xây dựng dự án, và sàng lọc bước đầu</i>	Cơ chế hướng dẫn và sàng lọc đầu tư công chi tiết, mạch lạc và có thẩm quyền. Chiếu lược ngành gắn kết với ngân sách trung hạn.	Chiếu lược đầu tư thường chú trọng hướng vào nhà tài trợ và xây dựng ở mức quá chung chung, vì vậy thiếu cơ sở để có thể sàng lọc sơ bộ.	Chiến lược đầu tư của chính phủ không hoàn toàn được tuân thủ do quyền lực về tài chính từ các công ty khai thác tài nguyên. Thiếu minh bạch.
<i>Thẩm định dự án chính thức</i>	Được dựa trên một bản hướng dẫn toàn diện về quy trình chuẩn mực thẩm định, hỗ trợ tối đa công cụ thẩm định và qua nhiều bước phê chuẩn thẩm định.	Phụ thuộc vào nhà tài trợ. Chính phủ thiếu năng lực hướng dẫn, thẩm định cần thiết (cho cả dự án tự chi trả). Không chuyển giao được năng lực thẩm định.	Thiếu khả năng tiến hành thẩm định dự án. Động cơ thẩm định sẽ bị giảm xuống, dự án sẽ mang tính chính trị khi đầu tư công tăng phụ thuộc vào nguồn thu từ tài nguyên.
<i>Đánh giá độc lập đối với thẩm định dự án</i>	Thực hiện bởi một cơ quan độc lập, là nhân tố có tính then chốt.	Phụ thuộc vào nhà tài trợ. Chính phủ thiếu năng lực thẩm định cần thiết.	Thiếu khả năng và nhu cầu thẩm định độc lập.
<i>Lựa chọn và lập ngân sách dự án</i>	Dự án phải có thẩm định độc lập trước khi được chọn. Thẩm quyền ngân sách đa niên (trung và dài hạn) hỗ trợ cho việc thực hiện dự án.	Không gắn kết giữa chi đầu tư và chi thường xuyên. Một phần lớn viện trợ nằm ngoài ngân sách. Gắn kết giữa dự án đầu tư công với hệ thống ngân sách và chính sách tài khóa lỏng lẻo. Đồng ý tài trợ dự án	Thiếu gắn kết ngân sách chi thường xuyên vào dự án. Minh bạch kém. Thường thiếu gắn kết với chiếu lược đầu tư của quốc gia.

		đồng nghĩa với việc dự án được đưa vào trong ngân sách.	
<i>Triển khai dự án</i>	Quản lý chặt chẽ tổng chi phí thông qua phân chia trách nhiệm rõ ràng, hệ thống kế toán vững chắc và báo cáo tiến độ. Hệ thống đấu thầu chặt chẽ, có chia sẻ rủi ro giữa chính phủ và nhà thầu.	Thiếu tài chính bổ sung thực hiện nếu tài trợ không ổn định. Quản lý kém nên nhà tài trợ thành lập luôn cơ quan quản lý dự án và tiến hành đấu thầu. Ảnh hưởng xấu về quản lý về sau.	Quản lý kém dẫn đến không chi hết dự toán. Nguồn thu thường không ổn định gây giảm đầu tư và thanh toán chậm. Hình thành một số loại dự án đi kèm với khai thác tài nguyên.
<i>Điều chỉnh dự án</i>	Có cơ chế chi tiết xem xét việc có nên tiếp tục dự án hay không nếu chi phí tăng cao.	Phụ thuộc vào quyết định của nhà tài trợ.	Thiếu cơ chế tái xem xét dự án chi phí tăng cao do nguyên nhân quản lý kém.
<i>Vận hành dự án</i>	Danh sách quản lý tài sản toàn diện, tin cậy và được kiểm toán độc lập.	Chuyển giao tài sản không đi kèm với đăng bộ tài sản, ngân sách vận hành và bảo trì thiếu do chi thường xuyên không được kết nối vào ngân sách và tài khóa.	Đăng bộ tài sản không đầy đủ. Thiếu kinh phí vận hành và bảo dưỡng do không gắn với ngân sách chi thường xuyên
<i>Đánh giá và kiểm toán sau khi hoàn thành dự án</i>	Tập trung nhiều vào đánh giá tác động. Dự án hoàn thành được kiểm toán bởi cơ quan cấp cao.	Phụ thuộc đánh giá của nhà tài trợ, không sử dụng đánh giá dựa vào hiệu quả để cải thiện khả năng lập và thực hiện dự án.	Hầu như không có đánh giá tác động do thiếu nhu cầu và khả năng thực hiện.

Nguồn: Petrie, Murray (2010). “Promoting Public Investment Efficiency: A Synthesis of Country Experiences”

Dựa trên các nghiên cứu tình huống về quản lý đầu tư công của Ngân hàng Thế giới, tác giả Brumby đã đưa ra một bảng so sánh về hiệu quả (efficiency) và hiệu lực (effectiveness) của quản lý đầu tư công ở một số quốc gia, trong đó có Việt Nam (xem Bảng 8). Nhìn vào sự so sánh này, có thể thấy rằng chất lượng của tất cả các khâu trong quy trình quản lý đầu tư công ở Việt Nam đều từ mức trung bình trở xuống, trong đó có tới 5/8 khâu ở mức yếu và kém. Việc khắc phục yếu kém ở các khâu này vì vậy sẽ phải trở thành một ưu tiên quan trọng trong nỗ lực tái cơ cấu đầu tư công nói chung cũng như cải thiện hiệu quả quản lý đầu tư công nói riêng ở Việt Nam.

Bảng 8. So sánh chất lượng quản lý đầu tư công của Việt Nam với một số nước khác

Các chức năng quản lý đầu tư công	Chile	Ireland	Hàn Quốc	Brazil	Belarus	Trung Quốc	Việt Nam	Nigeria
<i>Định hướng, xây dựng dự án, và sàng lọc bước đầu</i>								
<i>Thẩm định dự án chính thức</i>								

<i>Đánh giá độc lập đối với thẩm định</i>									
<i>Lựa chọn và lập ngân sách dự án</i>									
<i>Triển khai dự án</i>									
<i>Điều chỉnh dự án</i>									
<i>Vận hành dự án</i>									
<i>Đánh giá và kiểm toán sau khi hoàn thành dự án</i>									

Nguồn: Brumby, J. (2008). Efficient Management of Public Investment: An Assessment Framework. Presentation for World Bank/KI Conference. Seoul: 20-21 November.

Ghi chú: Ký hiệu màu sắc được quy ước như sau:

Tốt	Khá	Trung bình	Yếu	Kém

4. Phân cấp quản lý đầu tư công ở Việt Nam và tác động đối với hiệu quả đầu tư công

Kể từ Đổi mới, Chính phủ luôn chủ trương đẩy mạnh phân cấp nói chung và phân cấp quản lý đầu tư công nói riêng. Các chủ trương, định hướng, hành lang pháp lý, và chính sách phân cấp quản lý đầu tư công tồn tại ở nhiều văn bản khác nhau. Chủ trương và định hướng phân cấp quản lý đầu tư công được trình bày trong Nghị quyết 08/2004/NQ-CP ngày 30/6/2004 về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước.²⁰ Khuôn khổ pháp lý cho quản lý đầu tư công được trình bày trong Luật Ngân sách 2002, Luật Đầu tư 2005, Dự thảo Luật Đầu tư công (2012), và nhiều đạo luật, nghị định, thông tư khác, một số đã được nêu ở các phần trước của bài viết này. Mục đích của phần này là điểm lại một số nguyên tắc, chính sách, và hệ quả của phân cấp đầu tư công ở Việt Nam.

4.1. Một số nguyên tắc quản lý đầu tư công ở Việt Nam

Bên cạnh những quan điểm và nguyên tắc chính thống được trình bày trong Nghị quyết 08/2004/NQ-CP thì trên thực tế, chính sách phân cấp quản lý đầu tư công ở Việt Nam còn được định hướng bởi hai nguyên tắc quan trọng khác. Nguyên tắc đầu tiên là “phân cấp từ trên xuống”, có nghĩa là những gì ở cấp trên *không cần làm* thì cấp dưới sẽ thực hiện” (từ trên xuống). Điều này hoàn toàn không tương ứng với nguyên tắc phân cấp phổ biến trên thế giới là “*những gì cấp dưới không làm được thì cấp trên mới phải làm*” (từ dưới lên). Nguyên tắc phân

²⁰ Nghị quyết này bao trùm các lĩnh vực phân cấp chủ yếu nhất, bao gồm quản lý quy hoạch, kế hoạch, đầu tư phát triển; ngân sách nhà nước; đất đai, tài nguyên; doanh nghiệp nhà nước; hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công; tổ chức bộ máy, cán bộ, công chức.

cấp từ trên xuống đã đẩy đến hiện tượng cấp dưới luôn cảm thấy bị gò bó và cấp trên luôn ở trong tình trạng quá tải và không thể kiểm soát được đồng thời tiếp tục làm tăng tính ỷ lại ở chính quyền cấp dưới.

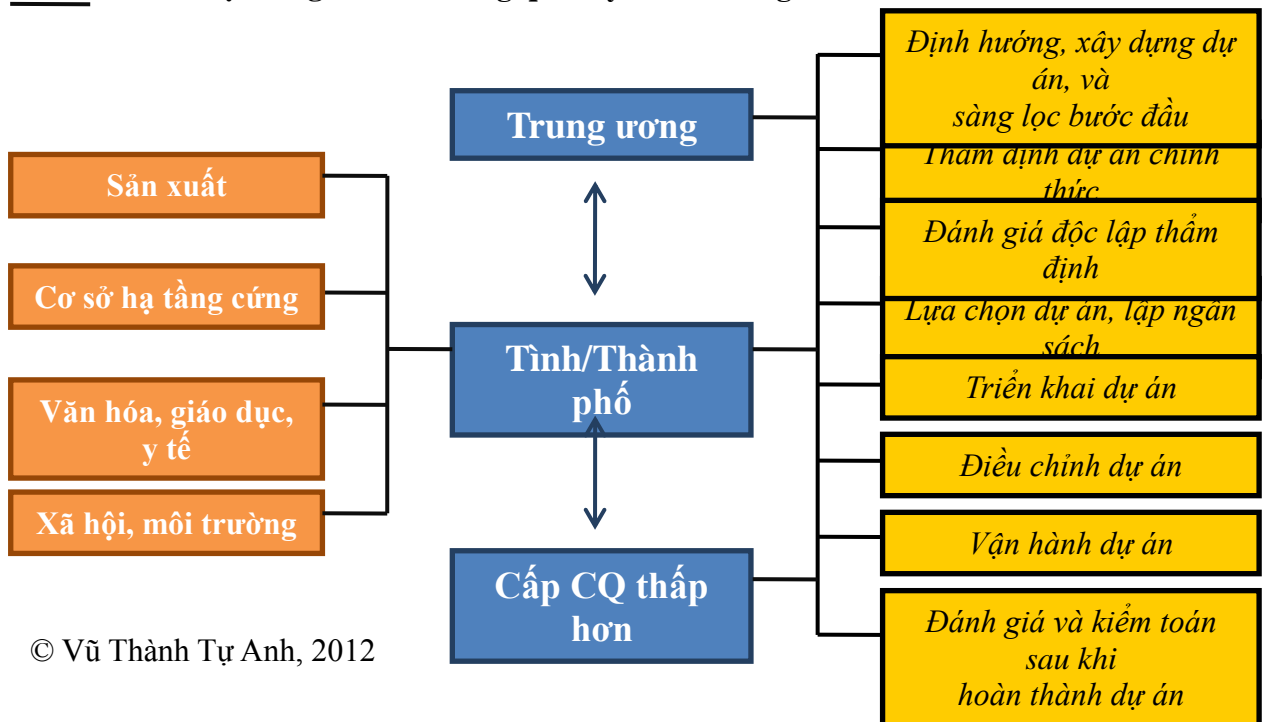
Nguyên tắc thứ hai là phân cấp theo quy mô, hay còn gọi là “năm to, buồng nhỏ”. Đây là một trong những tiêu chí chủ đạo trong quá trình phân cấp quản lý đầu tư công ở Việt Nam. Cụ thể là mức độ phân cấp đối với các chức năng và nhiệm vụ quản lý đầu tư công thường phụ thuộc vào quy mô và tầm quan trọng của dự án, được chia thành các dự án quan trọng quốc gia, nhóm A, nhóm B, và nhóm C.

Một nguyên tắc quan trọng nữa đối với việc quản lý các dự án đầu tư công liên quan đến nguồn tài chính. Một cách tương đối nhất quán, chính quyền cấp tỉnh được quyền tự quyết gần như hoàn toàn đối với các dự án đầu tư từ ngân sách địa phương (tất nhiên là với điều kiện phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội và khả năng quản lý của địa phương). Tuy nhiên, thực trạng ở Việt Nam là có tới hơn 50 tỉnh chưa tự cân đối được ngân sách. Rất nhiều tỉnh thậm chí còn không tự cân đối được ngân sách chi thường xuyên. Chính vì vậy, đa số các dự án đầu tư ở địa phương (kể cả các dự án đầu tư của trung ương) đều phải trông chờ vào nguồn trợ cấp từ trên xuống.

4.2. Phân cấp đối với các chức năng quản lý đầu tư công ở Việt Nam

Trong phần này, khi bàn về phân cấp đầu tư công, chúng tôi chỉ giới hạn trong phạm vi các dự án có nguồn vốn trung ương. Các nội dung và chức năng của quản lý đầu tư công được minh họa trong Hình 1. Chính sách phân cấp liên quan đến các nội dung và chức năng này có thể đưa đến rất nhiều cấu hình (hay trạng thái) phân cấp khác nhau giữa chính quyền trung ương và địa phương, cũng như giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau.

Hình 1. Sơ đồ nội dung và chức năng quản lý đầu tư công



Cần lưu ý rằng chính sách và quá trình phân cấp đầu tư công không được định hình và thực hiện một cách biệt lập mà trong một môi trường kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội và pháp luật nhất định - gọi chung là môi trường thể chế theo nghĩa rộng của thuật ngữ này²¹. Do vậy, thiết kế - và đương nhiên là cả kết quả - của chính sách phân cấp đầu tư công phụ thuộc vào môi trường thể chế chung của quốc gia. Một cách khái quát, các môi trường thể chế khác nhau sẽ tạo ra những động cơ khuyến khích khác nhau, từ đó đưa đến những hành vi và cuối cùng là các kết quả khác nhau. Những kết quả này, đến lượt mình, lại có tác động trở lại đối với môi trường thể chế, có thể theo hướng củng cố mà cũng có thể theo hướng làm rạn nứt các thể chế hiện tại. Và vòng lặp này cứ thế tiếp tục tái diễn.

Vì chính sách phân cấp đầu tư công cụ thể phụ thuộc vào từng nội dung (hay lĩnh vực) đầu tư, quy mô dự án, cấp địa phương nhận phân cấp, nguồn tài trợ v.v. nên rất khó khái quát hóa. Trong những phần trước, chúng tôi đã thảo luận chính sách phân cấp (nếu có) ở từng khâu trong quá trình quản lý đầu tư công. Vì vậy, ở phần này, chúng tôi sẽ chỉ xem xét một nhóm các dự án đầu tư công lớn trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng, cụ thể là đường bộ, sân bay, cảng biển, khu kinh tế, và điện (Bảng 9).

Căn cứ vào kết quả phân tích của Bảng 9, có thể phụ định ý kiến cho rằng tình trạng đầu tư tràn lan của các địa phương hiện nay có nguồn gốc từ chính sách phân cấp quá mức và chủ yếu do lỗi của địa phương. Mặc dù không thể phủ nhận một thực tế là nhiều địa phương đã lợi dụng nhiều khe hở của quá trình phân cấp nhưng suy đến cùng, chính sự thiếu giám sát, điều phối và kỷ luật lỏng lẻo của trung ương cùng với chất lượng quy hoạch thấp là nguyên nhân quan trọng nhất dẫn tới tình trạng đầu tư lan tràn, chồng chéo, và kém hiệu quả.

Bảng 9. Trách nhiệm và thẩm quyền của TU' và ĐP trong đầu tư công

	Cảng biển lớn	Sân bay	Khu kinh tế	Quốc lộ	Điện
Quy hoạch	TU'	TU'	TU'	TU'	TU'
Thẩm định	TU'	TU'	TU'	TU'	TU'
Phê duyệt	TU'	TU'	TU'	TU'	TU'
Tài trợ	TU'	TU'	TU'/ĐP	TU'	TU'
Thực hiện	TU'	TU'	TU'/ĐP	TU'	TU'
Giám sát	TU'/ĐP	TU'/ĐP	TU'/ĐP	TU'/ĐP	TU'/ĐP
Kiểm toán	TU'	TU'	TU'/ĐP	TU'	TU'

Nguồn: Vũ Thành Tựu Anh (2012)

Cần nhấn mạnh rằng gốc gác của tình trạng phân tán và chồng chéo trong đầu tư công xuất phát ngay từ trong quy hoạch. Vì ở Việt Nam, Chính phủ quản lý thống nhất công tác quy hoạch, nên

²¹ Thể chế (institution) theo Douglass North (1990) bao gồm các quy tắc thành văn và không thành văn cũng những cơ chế cưỡng chế thi hành các quy tắc này.

trách nhiệm đầu tiên phải thuộc về các bộ ngành trung ương. Trong cách làm quy hoạch và lập chương trình đầu tư công hiện nay, nhu cầu (mà thực ra là mong muốn) đầu tư của các bộ ngành và địa phương được tổng hợp từ dưới lên. Hiện nay, mỗi bộ ngành và địa phương chỉ chú trọng tới quy hoạch đầu tư trong bộ ngành và địa phương mình - trong nhiều trường hợp là do chạy theo thành tích và lợi ích cục bộ - mà không quan tâm đến quy hoạch đầu tư trong các bộ ngành và địa phương khác. Có thể thấy tình trạng thiếu kỷ luật dẫn đến phá vỡ quy hoạch một cách phổ biến trong hầu hết các lĩnh vực đầu tư cơ sở hạ tầng như sân bay, cảng biển, khu kinh tế, khu công nghiệp v.v. (xem lại

Hình 2).

Hiện nay, cả nước có 39 cảng biển với hơn 100 khu bến cảng, tức là trung bình cứ 30 – 40 km bờ biển lại có một bến cảng. Hơn một nửa (chính xác là 20) trong số 39 cảng biển này được phân loại là cảng “quốc tế” – là cửa ngõ cho giao thương hàng hóa giữa Việt Nam và thế giới. Với lượng hàng hóa có hạn, việc phân mảnh cơ sở hạ tầng như thế này khiến lượng hàng thực tế qua nhiều cảng thua xa công suất thiết kế, vì vậy làm đội giá thành và giảm sức cạnh tranh cho sản phẩm xuất khẩu của Việt Nam.²² Tương tự như vậy, Việt Nam hiện có 14 sân bay quốc nội và 8 sân bay “quốc tế”²³, trong đó nhiều sân bay cách nhau chỉ từ 1 đến 2 giờ lái xe. Ngay cả khi sân bay Cần Thơ chỉ sử dụng chưa tới 20% công suất và đang thua lỗ thì sân bay An Giang cách đó khoảng 70 km (và cách sân bay Rạch Giá khoảng 60 km) vẫn được đưa vào quy hoạch với số vốn đầu tư lên tới 3.400 tỷ chưa biết huy động từ đâu. Tính dàn trải và kém hiệu quả cũng thể hiện rất rõ trong việc phát triển hạ tầng công nghiệp. Cả nước có 18 khu kinh tế ven biển, 267 khu công nghiệp, 918 cụm công nghiệp với tỷ lệ lấp đầy²⁴ lần lượt là 4%²⁵, 46%²⁶, và 26%²⁷.

Hãy nhìn kỹ hơn vào trường hợp cảng biển. Theo quy hoạch (Quyết định 2190/QĐ-TTg ngày 24/12/2009) thì đến năm 2020 cả nước sẽ có 39 cảng biển với khoảng 100 khu bến cảng tổng hợp. Thế nhưng từ bản phê duyệt quy hoạch của Thủ tướng đến bản quy hoạch chi tiết của Bộ Giao thông – Vận tải, số lượng bến cảng không ngừng mọc thêm. Lấy ví dụ như nhóm cảng số 6 ở ĐBSCL. Theo Quyết định 2190/QĐ-TTg thì ĐBSCL sẽ có 14 cảng biển với 21 bến tổng hợp.

²² Theo Báo cáo Năng lực Cạnh tranh Toàn cầu 2010-2011, chất lượng cảng biển của Việt Nam xếp hạng 97/139 quốc gia, thua xa nhiều nước trong khu vực như Malaysia (19), Thái-lan (43), Trung Quốc (67), Campuchia (82). Còn theo báo cáo Làm kinh doanh 2010 của WB thì chi phí tiền tệ và thời gian trung bình để thực hiện các thủ tục xuất khẩu một container ở Việt Nam là 555 đô-la và 22 ngày, trong khi ở Trung Quốc là 500 đô-la và 21 ngày, ở Thái-lan là 625 đô-la và 14 ngày, ở Malaysia là 450 đô-la và 18 ngày, còn ở Singapore là 456 đô-la và 5 ngày.

²³ Chưa kể 4 sân bay mới bao gồm Thanh Hóa, Kon-tum, An Giang, và Long Thành vừa được Bộ Giao thông Vận tải công bố quy hoạch trong năm 2011.

²⁴ Lưu ý là “tỷ lệ lấp đầy” chỉ dựa theo số dự án đã đăng ký, thường là cao hơn nhiều so với số dự án triển khai.

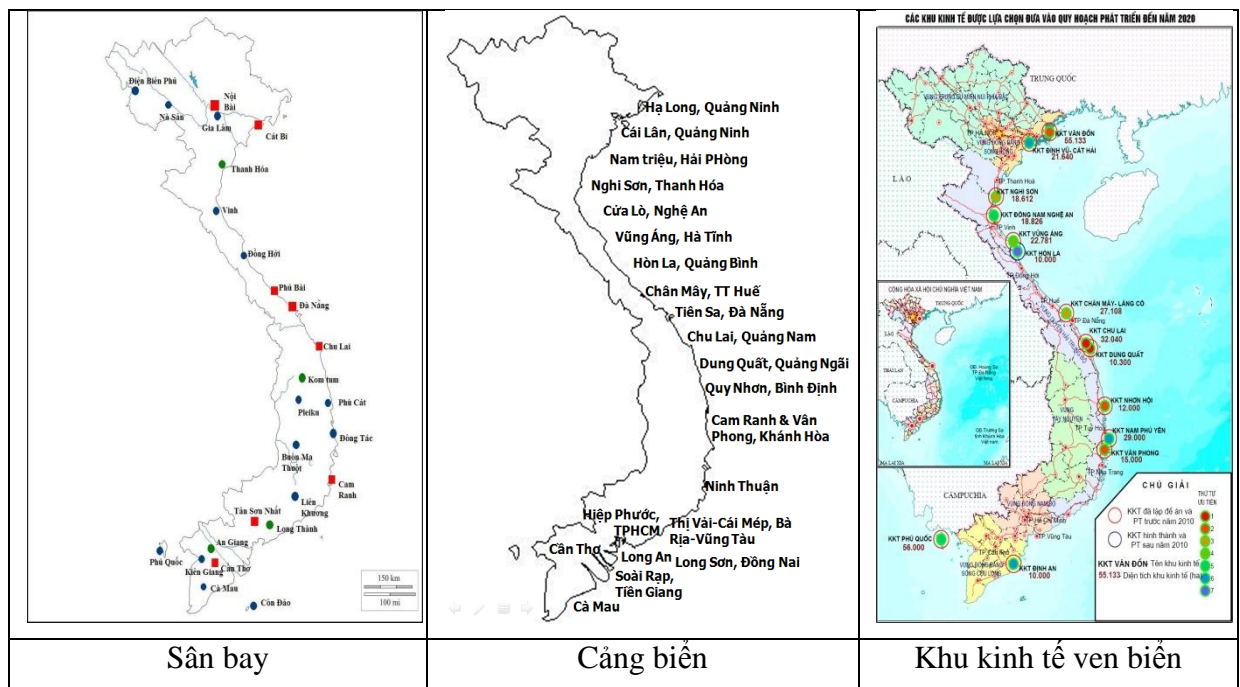
²⁵ Theo Báo cáo tại Hội thảo Cơ chế chính sách phát triển khu kinh tế ven biển Việt Nam ngày 27/8/2011.

²⁶ Theo Báo cáo tạo Hội thảo về quy hoạch sử dụng đất của Ủy ban Kinh tế của Quốc hội ngày 27/9/2011.

²⁷ Theo Báo cáo tạo Hội thảo về quy hoạch sử dụng đất của Ủy ban Kinh tế của Quốc hội ngày 27/9/2011.

Chưa đầy 2 năm sau, đến Quyết định 1746/QĐ-BGTVT ngày 3/8/2011 về quy hoạch chi tiết nhóm cảng biển ĐBSCL, con số bến tổng hợp đã tăng lên 27. Đây là chưa kể đến 21 bến cảng chuyên dùng, phục vụ cho hoạt động kinh doanh xăng dầu, gas, và nhiệt điện cũng mới được đưa vào quy hoạch.

Hình 2. Đầu tư cơ sở hạ tầng phân tán: Ví dụ về sân bay, cảng biển, khu kinh tế ven biển



4.3. Một số hạn chế của chính sách phân cấp đầu tư công

Phân cấp đồng loạt và đại trà

Nếu xét địa phương như là đơn vị phân cấp thì các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương ở Việt Nam được chia ra thành ba nhóm. Nhóm một gồm Hà Nội và Hồ Chí Minh được hưởng chính sách phân cấp đặc biệt.²⁸ Nhóm hai gồm ba thành phố trực thuộc trung ương còn lại, bao gồm Hải Phòng, Đà Nẵng, và Cần Thơ, với hưởng chính sách phân cấp không rộng rãi như nhóm một, nhưng thông thoáng hơn so với nhóm ba, bao gồm 58 tỉnh còn lại, được hưởng chung một chính sách phân cấp, bất chấp sự khác nhau hiển nhiên về quy mô, không gian tài khóa, nguồn lực, năng lực v.v. của những địa phương này. Việc có một tầm áo phân cấp chung cho hầu như tất cả các địa phương là điều có thể hiểu được từ góc độ chính quyền trung ương, song điều này

²⁸ Chẳng hạn như về phân cấp ngân sách, xem Nghị định 123/2004/NĐ-CP và 124/2004/NĐ-CP về một số cơ chế tài chính ngân sách đặc thù đối với Hà Nội và Hồ Chí Minh.

hạn chế hiệu quả của chính sách phân cấp.²⁹ Một hệ thống phân cấp hiệu quả sẽ điều chỉnh mức độ tự quyết của chính quyền mỗi tỉnh sao cho phù hợp nhất với năng lực của chính quyền tỉnh đó. Tất nhiên, khi không gian phân cấp của một địa phương nào đó trở nên rộng rãi hơn thì cũng cần phải quy định trách nhiệm giải trình chặt chẽ hơn và công tác điều hành của chính quyền của địa phương đó phải minh bạch hơn.

Phân cấp không đồng bộ

Phân cấp ở Việt Nam không đồng bộ, cụ thể là các nội dung khác nhau của phân cấp không song hành với nhau, và do vậy không những không tạo ra tác dụng cộng hưởng mà còn hạn chế hiệu quả của phân cấp. Chẳng hạn như phân cấp về thẩm quyền quyết định đầu tư cho địa phương khá rộng, song phân cấp nguồn thu lại không được điều chỉnh một cách tương ứng. Kết quả là trong khi không gian tự quyết được mở rộng thì nguồn lực tài chính của địa phương lại vẫn như cũ.

Cơ chế phối hợp giữa các địa phương còn yếu

Đây là một hạn chế được tổng kết trong Nghị quyết 08/2004/NQ-CP, nhưng cho đến thời điểm này vẫn còn nguyên vẹn. Như các phân trên đã phân tích, quan hệ giữa các địa phương với nhau hiện nay mang tính cạnh tranh nhiều hơn là phối hợp. Mặc dù có tồn tại một số cơ chế điều phối vùng, chẳng hạn như thông qua các Ban chỉ đạo vùng, song Ban chỉ đạo này hoạt động trên cơ sở kiêm nhiệm và bán thời gian, trung bình một năm chỉ gặp nhau vài lần. Hơn nữa, nguồn lực về con người, tài chính, và tổ chức của các Ban chỉ đạo đều rất hạn chế. Tất cả những điều này dẫn đến một hệ quả là việc phối hợp giữa các địa phương với nhau hiện nay rất lỏng lẻo.

Cơ chế giám sát đầu tư công còn thiếu và yếu

Như đã thảo luận ở các mục 2.4, 2.6, và 2.8, các cơ chế giám sát đầu tư công hiện nay vừa tồn tại xung đột về lợi ích (chủ đầu tư vừa thẩm định, giám sát, và đánh giá kết quả) vừa kém hiệu lực. Bên cạnh đó, cũng tồn tại một cơ chế giám sát nữa, ngày càng chứng tỏ vai trò quan trọng, đó là thông qua các cơ quan đại biểu dân cử. Tuy nhiên, cho đến thời điểm này, hiệu quả và hiệu lực của hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân (HĐND) các cấp còn rất hạn chế. Điều này xuất phát từ những nguyên nhân có tính kỹ thuật và những nguyên nhân có tính thể chế. Về phương diện kỹ thuật, thời gian, ngân sách, và các nguồn lực khác phục vụ cho hoạt động giám sát hết sức hạn chế, đồng thời nguồn thông tin và dữ liệu không đủ, dẫn đến các cơ quan dân cử không thể sâu sát trong việc giám sát hoạt động của UBND. Về phương diện thể chế, tỷ lệ chuyên trách của đại biểu HĐND rất thấp (chỉ khoảng từ 10% đến 30% tùy từng địa phương). Điều này có nghĩa là đa số đại biểu hoạt động kiêm nhiệm, chủ yếu là công chức nhà nước. Bên cạnh đó, hơn 90% số đại biểu là Đảng viên. Như vậy, câu hỏi đặt ra là những đại biểu này đại diện cho ai, cho dân, cho chính quyền, cho Đảng, hay cho cả ba. Bên cạnh đó, các cơ chế để những người dân chịu tác động trực tiếp có cơ hội tham gia vào quá trình ra quyết định và giám sát quá trình đầu tư hiện nay chỉ mang tính hình thức, vì vậy không phát huy hiệu lực.

5. Khuyến nghị đối với quản lý đầu tư công ở Việt Nam

Đầu tư công là một vấn đề hệ trọng đối với mọi quốc gia. Ở một nước đang phát triển, có tham vọng tăng trưởng cao, đồng thời luôn coi khu vực công là chủ đạo như Việt Nam, vai trò của đầu tư công lại càng quan trọng. Tuy nhiên, cần nhấn mạnh rằng, bản thân tỷ lệ đầu tư công lớn không tự nó đảm bảo kết quả tăng trưởng cao. Một ví dụ điển hình là mặc dù tỷ lệ đầu tư cho cơ sở hạ tầng của Việt Nam trong thời gian qua lên tới 12% - cao hơn hẳn các quốc gia Đông Á

²⁹ Xem thêm Ninh Ngọc Bảo Kim và Vũ Thành TỰ Anh (2008).

khác trong giai đoạn phát triển tương tự như Việt Nam hiện nay - nhưng cho đến thời điểm này, cơ sở hạ tầng giao thông của Việt Nam vẫn bị coi là yếu kém và là một trong ba nút thắt tăng trưởng chính của nền kinh tế. Rõ ràng là đầu tư chỉ dẫn đến tăng trưởng nếu nó thực sự hiệu quả. Vì vậy, nâng cao hiệu quả đầu tư công phải luôn là một ưu tiên hàng đầu của Việt Nam.

Trong phần này, chúng tôi sẽ đưa ra một số khuyến nghị để tăng cường hiệu quả đầu tư công. Với mục tiêu và khuôn khổ bài viết này, những khuyến nghị chủ yếu sẽ tập trung vào việc tăng cường hiệu quả và hiệu lực của quy trình quản lý đầu tư công.

Thay đổi phương thức làm quy hoạch: Cách làm quy hoạch hiện nay vừa làm tăng tính cục bộ của các bộ, ngành, địa phương vừa làm giảm kỷ luật và khả năng phối hợp của trung ương. Kết quả là nguồn lực đầu tư công của quốc gia trở nên phân tán, chồng chéo, kém hiệu quả. Một phương thức làm quy hoạch tốt hơn sẽ cần phải:

- Xác định rất rõ ràng các mục tiêu và ưu tiên chiến lược của đầu tư công, để từ đó có cơ sở loại bỏ những đề xuất đầu tư không thích hợp ngay từ đầu.
- Cân đối ưu tiên giữa quy hoạch kinh tế với quy hoạch xã hội (đặc biệt là giáo dục và y tế) và môi trường.
- Quy hoạch và căn cứ vào nguồn lực thực tế, nghĩa là những đề xuất đầu tư nhưng không có cơ sở rõ ràng và thuyết phục về nguồn lực sẽ không được đưa vào trong quy hoạch.
- Tuân thủ kỷ luật quy hoạch, nghĩa là không cho phép điều chỉnh, bổ sung quy hoạch nếu như không có luận chứng thực sự xác đáng.
- Quy hoạch phải có tính điều phối giữa các cấp, các ngành. Cụ thể là các quy hoạch tổng thể kinh tế xã hội, quy hoạch ngành, vùng lãnh thổ đặc biệt, địa phương v.v. phải có đầu mối tổng hợp và phối hợp để tránh sự chồng chéo, phân tán.

Thẩm định dự án và kiểm tra thẩm định dự án độc lập: Công tác thẩm định dự án đã được quy định trong các văn bản pháp quy liên quan đến đầu tư công. Vấn đề là làm thế nào để việc thẩm định dự án trở nên thực chất và có chất lượng, bằng cách:

- Tập trung thẩm quyền và năng lực thẩm định dự án vào một cơ quan. Theo kinh nghiệm quốc tế, cơ quan này tốt nhất là Bộ Tài chính hoặc Bộ Đầu tư.
- Áp dụng các chuẩn mực quốc tế về thẩm định dự án đối với tất cả các dự án đầu tư công. Đồng thời, sử dụng thống nhất các chuẩn mực thẩm định dự án cho mọi dự án đầu tư công, bất kể nguồn vốn như thế nào.
- Áp dụng chế độ thẩm định khác nhau với ba nhóm dự án: Đối với những dự án có tầm quan trọng và quy mô đặc biệt thì nhất thiết cần thành lập hội đồng thẩm định độc lập. Đối với những dự án có tầm quan trọng và quy mô thấp hơn nhưng vượt qua một ngưỡng nào đó thì tuy không cần thành lập hội đồng thẩm định độc lập, song nên thực hiện đánh giá lại (review) kết quả thẩm định một cách độc lập. Đối với các dự án còn lại, chỉ cần đánh giá lại kết quả thẩm định khi thấy cần thiết.

Lựa chọn dự án phải đi đôi với lập dự toán đầu tư: Một đặc điểm tai hại trong quản lý đầu tư công hiện nay ở Việt Nam là có sự tách rời giữa một bên là lựa chọn dự án và lập dự toán với bên kia là bố trí nguồn vốn. Để thay đổi điều này cần phải:

- Chỉ phê duyệt dự án nếu như nó có phương án bố trí nguồn vốn đầy đủ và đáng tin cậy.
- Bộ Tài chính (phối hợp với các bộ ngành hữu quan) cần thẩm định chặt chẽ về khả năng bố trí vốn, đặc biệt là đối với các dự án đầu tư công quan trọng.
- Hạn chế đến mức tối đa việc ứng trước các vốn năm sau cho các dự án đang triển khai.

- Đối chiếu chi phí của dự án đang xem xét với các dự án khác trong nước và quốc tế để đảm bảo chi phí không bị phóng đại. Trong trường hợp có sự chênh lệch đáng kể về chi phí thì phải yêu cầu chủ đầu tư giải trình chi tiết.
- Áp dụng khuôn khổ ngân sách trung hạn cho cả cấp trung ương và địa phương.

Tăng cường hiệu quả của việc triển khai dự án: Cần hạn chế tình trạng các dự án bị kéo dài, đội giá thành bằng cách:

- Thực hiện tốt các khâu chuẩn bị, đặc biệt là giải phóng mặt bằng.
- Theo dõi, giám sát, đánh giá chặt chẽ tiến độ thực hiện dự án, tiến độ giải ngân và/hoặc bố trí nguồn vốn, và những trục trặc phát sinh để có biện pháp khắc phục sớm.
- Đấu thầu và mua sắm công cạnh tranh và minh bạch.
- Tạo điều kiện cho sự tham gia và giám sát của những bên có lợi ích liên quan.

Siết chặt kỷ luật đối với việc điều chỉnh dự án: Thực tế thời gian qua cho thấy rất nhiều dự án đầu tư công phải điều chỉnh, từ đó tạo ra nhiều xáo trộn trong hệ thống quản lý đầu tư công, đặc biệt là công tác lập kế hoạch và bố trí nguồn vốn. Để khắc phục tình trạng này, cần phải:

- Thắt chặt khả năng điều chỉnh tiến độ, dự toán và phương án tài chính để buộc chủ đầu tư phải tính toán căn cơ ngay từ trước khi thực hiện dự án.
- Những dự án đề nghị điều chỉnh cần có luận chứng chi tiết. Những luận chứng này sau đó phải được cơ quan có thẩm quyền đánh giá và chấp thuận.
- Quy rõ trách nhiệm đối với những tổ chức và cá nhân là nguyên nhân của việc phải điều chỉnh dự án.

Coi việc quản lý vận hành dự án như một khâu trong quy trình quản lý đầu tư công: Cho đến nay, vận hành dự án không được coi là thuộc phạm vi của quản lý đầu tư công. Điều này dẫn tới việc thiếu trách nhiệm của đơn vị triển khai dự án cũng như khả năng thất thoát và/hoặc giảm giá trị tài sản nhà nước trong quá trình vận hành. Để hạn chế tình trạng này, chính phủ nên:

- Yêu cầu chủ đầu tư (đơn vị triển khai dự án) có trách nhiệm bảo hành trong một thời gian nhất định đối với các dự án họ thực hiện.
- Gắn khả năng được phép thực hiện các dự án trong tương lai với chất lượng và hiệu quả thực hiện các dự án trong quá khứ.
- Thực hiện đăng bộ tài sản hình thành từ đầu tư công một cách đầy đủ.
- Theo dõi và hạch toán đầy đủ những thay đổi về giá trị của tài sản công trong suốt quá trình vận hành.
- Theo dõi chất lượng và hiệu quả cung ứng dịch vụ của dự án đầu tư công.
- Có dự toán đầy đủ chi phí thường xuyên cho hoạt động vận hành cũng như bảo trì, bảo dưỡng dự án khi đi vào hoạt động.

Kiểm toán và đánh giá sau khi dự án kết thúc: Việc đánh giá dự án sau khi kết thúc hiện nay đang được thực hiện một cách hình thức, còn việc kiểm toán sau khi dự án kết thúc được tiến hành trong một phạm vi rất nhỏ. Điều này xuất phát từ việc nguồn lực dành cho hoạt động kiểm toán và đánh giá rất hạn chế. Để nâng cao hiệu quả và hiệu lực của các hoạt động này, nên:

- Hợp nhất khung pháp cho hoạt động kiểm toán đối với mọi dự án đầu tư công, bất kể nguồn vốn như thế nào.
- Việc đánh giá dự án phải được áp dụng cho mọi dự án. Tuy nhiên, đối với những dự án đặc biệt quan trọng cần có một hội đồng đánh giá độc lập, có thể chính là hội đồng thẩm định độc lập ban đầu; và đối với những dự án quan trọng thì hội đồng đánh giá có thể là hội đồng kiểm tra bản thẩm định dự án ban đầu.

- Rút ngắn thời gian đánh giá và kiểm toán dự án để tăng hiệu lực của các biện pháp chế tài đối với những sai phạm nếu có.
- So sánh các dự án vừa hoàn thành với các dự án khác (trong nước và quốc tế) về một số phương diện quan trọng như chi phí, tiến độ, chất lượng, khả năng cung ứng dịch vụ sau khi hoàn thành v.v.

Gắn kết quản lý đầu tư công với tổng thể hệ thống thể chế, chính sách quản lý kinh tế: Như đã phân tích, chính sách quản lý đầu tư công không được định hình và thực hiện một cách biệt lập mà trong một môi trường thể chế và chính sách nhất định. Điều này có nghĩa là bản thân hoạt động quản lý đầu tư công không phải là nhân tố duy nhất quyết định chất lượng và hiệu quả đầu tư công. Chẳng hạn như hiệu quả và hiệu lực của hệ thống phân bổ ngân sách, quản trị doanh nghiệp nhà nước, và hệ thống quản lý nợ công, tất cả đều có ảnh hưởng sâu sắc đến hệ thống quản lý đầu tư công.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Văn bản pháp lý liên quan đến quản lý và phân cấp quản lý đầu tư công

1. Chỉ thị số 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.
2. Nghị định 52/1999/NĐ-CP ngày 8/7/1999 về ban hành Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng.
3. Nghị định 123/2004/NĐ-CP ngày 18/5/2004 về việc quy định về một số cơ chế tài chính ngân sách đặc thù đối với Thủ đô Hà Nội
4. Nghị định 124/2004/NĐ-CP ngày 18/5/2004 về việc quy định về một số cơ chế tài chính ngân sách đặc thù đối với thành phố Hồ Chí Minh
5. Nghị định 92/2006/NĐ-CP ngày 07/09/2006 về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội.
6. Nghị định 12/2009/NĐ-CP ngày 12/2/2009 về quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình.
7. Nghị định 83/2009/NĐ-CP ngày 15/10/2009 về quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình.
8. Nghị định 113/2009/NĐ-CP ngày 15/12/2009 về giám sát, đánh giá đầu tư.
9. Nghị quyết 08/2004/NQ-CP ngày 11/01/2008 về việc sửa đổi, bổ sung Nghị định 92/2006/NĐ-CP ngày 07/09/2006 về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội.
10. Quyết định 412/QĐ-TTg ngày 11/4/2007 phê duyệt danh mục đầu tư một số dự án kết cấu hạ tầng giao thông quan trọng, thiết yếu giai đoạn đến năm 2020.
11. Quyết định 135/2009/QĐ-TTg ngày 4/11/2009 về ban hành Quy chế quản lý, điều hành, thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia.
12. Quyết định số 2190/QĐ-TTg ngày 24/12/2009 của Thủ tướng Chính phủ Phê duyệt Quy hoạch phát triển hệ thống cảng biển Việt Nam đến năm 2020, định hướng đến 2030.
13. Quyết định số 1746/QĐ-BGTVT ngày 03/08/2011 phê duyệt Quy hoạch chi tiết nhóm cảng biển Đồng bằng sông Cửu Long (Nhóm 6) đến năm 2020, định hướng đến năm 2030.
14. Thông tư số 116/2005/TT-BTC ngày 19/12/2005 hướng dẫn việc quản lý và xử lý tài sản của các dự án sử dụng vốn ngân sách nhà nước khi dự án kết thúc.
15. Thông tư số 33/2007/TT-BTC ngày 9/4/2007 hướng dẫn quyết toán dự án hoàn thành thuộc nguồn vốn nhà nước.
16. Thông tư số 98/2007/TT-BTC sửa đổi, bổ sung một số điểm trong Thông tư số 33/2007/TT-BTC ngày 09/4/2007 hướng dẫn quyết toán dự án hoàn thành thuộc nguồn vốn Nhà nước
17. Thông tư số 108/2007/TT-BTC ngày 07/09/2007 hướng dẫn cơ chế quản lý tài chính đối với các chương trình, dự án hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) .

Công trình nghiên cứu hàn lâm và chính sách

18. Barro, R. J., 1990, "Government Spending in a Simple Endogenous Growth Model," *Journal of Political Economy*, Vol. 98, 103-125.
19. Brumby, J. (2008). Efficient Management of Public Investment: An Assessment Framework. Presentation for World Bank/KI Conference. Seoul: 20-21 November.
20. Calderon, C. and L. Serven, 2008, "Infrastructure and Economic Development in Sub-Saharan Africa," World Bank Policy Research Working Paper No. 4712 (Washington: World Bank).
21. Chakraborty, S. and E. Dabla-Norris, 2009, "The Quality of Public Investment," IMF Working Paper 09/154 (Washington: International Monetary Fund).
22. Collier, P. and Venables, A., 2008, "Managing Resource Revenues: Lessons for Low Income Countries," African Economic Research Consortium 2008 Annual Conference.
23. Dabla-Norris, Jim Brumby, Annette Kyobe, Zac Mills, and Chris Papageorgiou (2010). "Investing in Public Investment: an Index of Public Investment Efficiency", *IMF Working Paper* number WP/11/37.
24. Đoàn Hồng Quang, Lê Minh Tuấn, và Nguyễn Ánh Dương (2010). "Public Investment in Vietnam". Background paper prepared for the World Bank's conference titled "*Promoting Public Investment Efficiency: Global Lessons and Resources for Strengthening World Bank Support for Client Countries*," Hanoi, August 30, 2010.
25. Easterly, W., T. Irwin, T. and L. Serven, 2008, "Walking Up the Down Escalator: Public Investment and Fiscal Stability," *World Bank Research Observer*, Vol. 23, pp. 37-56.
26. Fulbright Economics Teaching Program and Harvard Kennedy School's Vietnam Program (2012). "Structural Reform for Growth, Equity and National Sovereignty," The Policy Discussion Paper Prepared for the *Vietnam Executive Leadership Program*, Harvard University, January 2012.
27. Haque, M. and R. Kneller, 2008, "Public Investment and Growth: The Role of Corruption," Keefer, P. and S. Knack, 2007, "Boondoggles, Rent-Seeking, and Political Checks and Balances: Public Investment under Unaccountable Governments," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 89, pp. 566-572.
28. Lê Việt Thái (2012). "Phân cấp trong lĩnh vực quy hoạch và kế hoạch ở Việt Nam – Thực trạng và giải pháp." *Kỷ yếu Diễn đàn Kinh tế mùa Thu 2012* do Ủy ban Kinh tế Quốc hội và Viện Khoa học - Xã hội Việt Nam tổ chức, trang 264-280.
29. Ngân hàng Thế giới (2010). *Làm kinh doanh 2010*.
30. North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge University Press.
31. OECD (2001). "*Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*," edited by Richard Allen and Daniel Tommasi.
32. Perkins, Dwight H. và Vũ Thành Tỵ Anh (2011). "*Việt Nam: Từ chính sách công nghiệp kiểu cũ đến chính sách phát triển công nghiệp kiểu mới - Mục tiêu đến 2020 và bài học từ một số nước Đông Á*." Chương trình phát triển Liên hiệp quốc (UNDP) tại Việt Nam xuất bản. Hà Nội, tháng 4/2011.
33. Petrie, M., 2010, "Promoting Public Investment Efficiency: A Synthesis of Country Experiences," paper presented at the World Bank Preparatory Workshop, Promoting Public

34. Pritchett, L., 2000, “The Tyranny of Concepts: CUDIE (Cumulated, Depreciated, Investment Effort) Is Not Capital,” *Journal of Economic Growth*, Vol. 5, pp. 361-384.
35. Petrie, Murray (2010). “Promoting Public Investment Efficiency: A Synthesis of Country Experiences,” Background paper prepared for the World Bank’s conference titled “*Promoting Public Investment Efficiency: Global Lessons and Resources for Strengthening World Bank Support for Client Countries.*” Hanoi, August 30, 2010.
36. Rajaram, A., T. M. Le, N. Biletska, J. Brumby, 2010, “A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management,” *World Bank Policy Research Working Paper No. 5397* (Washington: World Bank).
37. Schwartz, G., A. Corbacho, and K. Funke, 2008, *Public Investment and Public-Private Partnership: Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks* (Washington: International Monetary Fund).
38. Serven, L., 2007, “Fiscal Rules, Public Investment, and Growth,” *Policy Research Working Paper Series No. 4382* (Washington: World Bank).
39. Spackman, M., 2002, “Multi-Year Perspective in Budgeting and Public Investment Planning,” draft background paper for discussion at session III.1 of the *OECD Global Forum on Sustainable Development: Conference on Financing Environmental Dimension of Sustainable Development OECD*, Paris, April, pp. 46.
40. Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương và Học viện Năng lực Cạnh tranh Châu Á (2010). *Báo cáo Năng lực Cạnh tranh Việt Nam 2010*.
41. Vũ Thành TỰ Anh (2010). “*Đường sắt cao tốc: Dự tốc bất đạt!*”, có thể truy cập tại <http://tuanvietnam.vietnamnet.vn/2010-05-25-duong-sat-cao-toc-duc-toc-bat-dat->.
42. Vũ Thành TỰ Anh (2012). “*Phân cấp kinh tế ở Việt Nam nhìn từ góc độ thể chế.*” *Kỷ yếu Diễn đàn Kinh tế mùa Thu 2012* do Ủy ban Kinh tế Quốc hội và Viện Khoa học - Xã hội Việt Nam tổ chức, trang 226-249.
43. Vũ Thành TỰ Anh, Lê Viết Thái, Võ Tất Thắng (2007), “*Xé rào ưu đãi đầu tư trong bối cảnh phân cấp ở Việt Nam: Cạnh tranh cùng có lợi hay cuộc chạy đua xuống đáy?*”, Chương trình phát triển Liên hiệp quốc (UNDP) tại Việt Nam xuất bản. Hà Nội 2007.