

NHỮNG KHUYẾN NGHỊ VỀ TÁI CẤU TRÚC LĨNH VỰC ĐẦU TƯ CÔNG Ở VIỆT NAM

TS. NGUYỄN ĐỨC THÀNH, THS. ĐINH TUẤN MINH

Tim hiểu thực trạng về đầu tư công của Việt Nam xét theo yêu cầu chống lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an sinh xã hội, tái cấu trúc nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng trở thành một yêu cầu cấp thiết. Nghiên cứu này dựa trên các lý thuyết quản trị đầu tư công hiện đại trên thế giới cũng như kinh nghiệm của các nước đang phát triển để tìm ra các bất cập trong cơ chế đầu tư công hiện nay của Việt Nam, trên cơ sở đó đề ra những giải pháp tổng thể và cụ thể nhằm chấn chỉnh, hoàn thiện và tái cấu trúc lĩnh vực đầu tư công.

Cơ chế đầu tư công hiện nay của Việt Nam

Cơ chế phân bổ nguồn vốn đầu tư từ NSNN

Việc phân cấp đầu tư công được thực hiện mạnh mẽ ở Việt Nam kể từ năm 2000. Về nguyên tắc, phân cấp quản lý đầu tư công được thực hiện đồng bộ với phân cấp quản lý kinh tế - xã hội và tổ chức bộ máy hành chính các cấp từ Trung ương tới địa phương (Lê Xuân Bá, 2010).

Ở cấp Trung ương, Quốc hội giữ vai trò quyết định phương án phân bổ ngân sách trung ương cho từng bộ, ngành, và mức bổ sung ngân sách trung ương cho từng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trên cơ sở văn bản trình của Chính phủ. Quốc hội quyết định các chương trình, dự án quốc gia, các công trình xây dựng cơ bản quan trọng đầu tư từ NSNN và điều chỉnh dự toán NSNN khi cần thiết.

Ở cấp địa phương, việc phân quyền trong quyết định dự án đầu tư và phân bổ kế hoạch đầu tư phát triển đã được thực hiện mạnh mẽ kể từ năm 1997. Trong giai đoạn 1997-2003, các địa phương được thẩm định và phê duyệt các dự án nhóm B và nhóm C; đối với các dự án nhóm A thì phải có sự cho phép của Thủ tướng Chính phủ. Từ năm 2006 tới nay, tất cả các dự án nhóm A, B, C đều thuộc thẩm quyền thẩm định và phê duyệt của địa phương. Chính phủ chỉ phê duyệt các dự án trọng điểm quốc gia do Quốc hội quyết định chủ trương.

Trên cơ sở phân cấp của Trung ương, các tỉnh và thành phố sẽ phân cấp quyết định đầu tư cho cấp huyện và xã trong một số lĩnh vực. UBND là cơ quan chịu trách nhiệm lập dự toán và phân bổ ngân sách

địa phương cho đầu tư công. Căn cứ vào tờ trình của UBND, HĐND sẽ đưa ra quyết định.

Tùy từng địa phương, UBND tỉnh có thể phân cấp cho UBND huyện quyết định đầu tư các dự án có mức đầu tư từ 5-10 tỷ đồng và UBND xã quyết định đầu tư các dự án có mức đầu tư dưới 3 tỷ đồng.

Thông thường Chính phủ sẽ giao chỉ tiêu kế hoạch đầu tư phát triển (tổng mức đầu tư hàng năm, vốn đầu tư địa phương phải cân đối, vốn ngân sách trung ương cấp, danh mục dự án nhóm A). Dựa vào quyết định giao chỉ tiêu, các địa phương sẽ chủ động phân cấp quản lý vốn đầu tư từ NSNN cho cấp dưới.

Cơ chế thực hiện đầu tư công

Luật Đầu tư năm 2005 đã cho phép UBND các tỉnh được quyền lựa chọn các hình thức đầu tư công, lựa chọn nhà đầu tư, cũng như cấp giấy chứng nhận nhà đầu tư.

- Việc lựa chọn các nhà đầu tư cho các dự án công được quy định bởi Luật Đấu thầu năm 2005.

- Nghị định 108/2009/NĐ-CP ngày 27/1/2009 cho phép các địa phương được quyền phê duyệt và cấp giấy chứng nhận đầu tư cho các dự án BOT, BTO, và BT.

- Trình tự thẩm định và phê duyệt các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng được quy định bởi Luật Xây dựng năm 2003. Chủ yếu Luật Xây dựng quy định các vấn đề liên quan đến các yếu tố kỹ thuật.

Cơ chế giám sát quá trình đầu tư công

Việc giám sát đầu tư công ở Việt Nam thuộc quyền của Quốc hội. Luật Hoạt động giám sát của Quốc

hội (2003), Luật Quản lý nợ công (2009), Luật NSNN (2002), Luật Đầu tư (2005), Luật Đầu thầu (2005), và Luật Xây dựng (2003) có các điều khoản quy định nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội đối với các khía cạnh khác nhau trong việc giám sát đầu tư công, từ khâu phân bổ nguồn vốn cho tới khâu thực các thi dự án công. Tuy nhiên, trên thực tế, thông qua các cơ quan chuyên môn của mình, Quốc hội mới chỉ thực hiện giám sát đầu tư công ở cấp vĩ mô, chưa giám sát được việc thực thi các công, trình, dự án cụ thể (Trần Văn, 2010).

Ở cấp địa phương, việc giám sát đầu tư công được giao cho HĐND cùng cấp, có vai trò tương tự như của Quốc hội đối với các dự án trọng điểm quốc gia thuộc thẩm quyền của Chính phủ.

Nhận xét về cơ chế đầu tư công hiện nay

Đầu tư công của Việt Nam có xu hướng tăng trong những năm gần đây do thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, nhưng cũng khiến cho thâm hụt ngân sách ngày càng trở nên trầm trọng, và để bù đắp, chi tiêu chính phủ ngày càng phụ thuộc nhiều vào vay nợ, đặc biệt là nợ nước ngoài. Đây là một trong những căn nguyên dẫn đến tình trạng lãi suất cao và tiền đồng có xu hướng bị mất giá so với ngoại tệ. Hơn nữa, đầu tư công cao nhưng không hiệu quả cũng làm tăng tổng cầu, vượt quá khả năng sản xuất của nền kinh tế dẫn đến lạm phát.

Đầu tư công của Việt Nam có xu hướng tăng nhưng lại kém hiệu quả có nguyên nhân bắt nguồn từ cơ chế đầu tư.

Thứ nhất, cơ chế phân bổ nguồn vốn của Việt Nam tuy đã theo xu hướng phân quyền như hầu hết các quốc gia trên thế giới theo đuổi hiện nay, nhưng lại không tạo ra được sự cân bằng giữa đầu tư với sự huy động vốn ở cấp địa phương. Cơ chế hiện tại cho phép các tỉnh được phê duyệt các dự án đầu tư sau đó trình lên chính quyền trung ương để xin ngân sách. Điều này vô hình chung khuyến khích các địa phương "vẽ" ra nhiều dự án để có thể xin được càng nhiều ngân sách càng tốt. Hệ quả là đầu tư công liên tục tăng cao.

Thứ hai, vốn ngân sách mà trung ương cấp cho địa phương thiếu cơ chế giám sát. Quốc hội giám sát các dự án cấp quốc gia, các dự án cấp địa phương thì khâu giám sát thuộc về HĐND các cấp. Do các cơ quan phê duyệt, thực thi và giám sát đều trực thuộc địa phương trong khi vốn cấp thì lại thuộc Trung ương nên rất khó tránh khỏi việc các cơ quan này cấu kết với nhau để "làm đẹp" kết quả dự án thay vì đảm bảo có được dự án hiệu quả. Việc thiếu cơ chế giám sát độc lập bên ngoài khiến cho dự án đầu tư công ở các địa phương trở nên kém hiệu quả.

Thứ ba, việc thực thi các dự án của Việt Nam phần lớn vẫn là theo hình thức Nhà nước sở hữu 100% vốn. Với các dự án có thời gian thi công ngắn, đơn giản thì hình thức sở hữu này đem lại hiệu quả nhưng với các dự án có thời gian dài hơn và phức tạp thì các nhà thầu dễ dàng qua mặt cơ quan quản lý dự án cũng như các cơ quan giám sát nhằm đẩy giá thành dự án lên cao.

Cuối cùng, cơ chế giám sát hiện nay thiếu những bộ phận chuyên trách. Trên nguyên tắc, Quốc hội và HĐND các cấp thực hiện nhiệm vụ này. Tuy nhiên, hầu hết các đại biểu Quốc hội và HĐND lại không phải là đại biểu chuyên trách, họ cũng không có các cơ quan trợ giúp hữu hiệu. Vì lẽ đó, khả năng giám sát có phần bị hạn chế. Ngoài ra, các hoạt động giám sát cộng đồng còn yếu do các dự án đầu tư công vẫn còn thiếu công khai, chưa có các quy định rõ ràng về quyền và trách nhiệm của cộng đồng trong việc tiếp cận thông tin để có thể giám sát hoạt động đầu tư công.

Một số khuyến nghị chính sách nhằm chấn chỉnh, hoàn thiện, tái cấu trúc lĩnh vực đầu tư công

Trên cơ sở những phân tích trên, chúng tôi đề xuất các kiến nghị sau:

Các mất cân đối lớn hiện nay của nền kinh tế bắt nguồn từ mất cân đối cơ bản giữa đầu tư và tiết kiệm. Trong đó, mất cân đối giữa đầu tư và tiết kiệm của Nhà nước có vai trò cốt lõi. Vì vậy, kỳ luật tài khóa có ý nghĩa sống còn trong việc gây dựng một chương trình cải cách phục hồi sức mạnh của nền kinh tế.

Kỳ luật tài khóa cần được khôi phục, biểu hiện là thâm hụt ngân sách tính theo GDP phải giảm dần trong những năm kế tiếp. Để làm được điều này, cần giảm sức ép lên chi tiêu công bằng những quyết tâm cắt giảm chi tiêu đi liền với cải thiện chất lượng chi và đầu tư công.

Để giảm sức ép lên chi ngân sách, Nhà nước cần rút khỏi hoạt động kinh tế một cách vững chắc, thông qua việc bán tài sản trong các DN (quá trình cổ phần hóa). Mục tiêu của việc bán tài sản không phải là để tăng thu ngân sách, mà thực chất là để giảm sức ép lên chi ngân sách trong tương lai, hoặc tránh những biến cố mang tính rủi ro liên quan đến tài chính (như sự phá sản hoặc làm ăn kém hiệu quả của các DNNN lớn, luôn đòi hỏi có sự giải cứu của Chính phủ).

Trên cơ sở thu hẹp khu vực DNNN, chất lượng đầu tư có thể sẽ được nâng lên, và hiện tượng đầu tư quá mức có thể được giảm trừ, mất cân đối tiết kiệm - đầu tư được cải thiện, nhờ đó giảm thâm hụt cán cân vãng lai. Đồng thời, hệ thống doanh nghiệp có nhiều điều kiện để minh bạch hóa hơn, tránh tích tụ rủi ro



đạo đức ngày càng cao. Đây có lẽ là cách phòng ngừa rủi ro vĩ mô hữu hiệu nhất trong tương lai.

Tiếp đó, một khía cạnh của kỷ luật tài chính cần được xây dựng là tách bạch dẫn hoạt động của Ngân hàng Nhà nước (NHNN) khỏi ảnh hưởng trực tiếp của Chính phủ. Mục đích của việc tách bạch này không phải thuần túy để tạo lập một NHNN độc lập tự thân, mà chủ yếu để giảm thiểu khả năng Chính phủ thực hiện tài trợ cho thâm hụt ngân sách thông qua việc in tiền (thuế lạm phát). Như vậy, thực hiện kỷ luật tài khóa theo hướng này giúp NHNN có mục tiêu rõ ràng hơn trong ổn định kinh tế vĩ mô (như giảm lạm phát).

Về quan điểm chính sách, cần coi chính sách tài khóa trong bối cảnh hiện nay như một cây cầu nối giữa bình ổn kinh tế vĩ mô với kế hoạch cải cách nền kinh tế sau thời kỳ bất ổn. Trên cơ sở đó, những khuyến nghị chính sách cụ thể là:

Khuyến nghị 1: Giảm thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN) nhằm vừa đạt mục tiêu bình ổn vĩ mô, phục hồi kinh tế, vừa hướng tới cải cách môi trường kinh doanh và tạo điều kiện để cắt giảm chi tiêu công.

Việc giảm thuế TNDN trong điều kiện hiện nay nhằm giúp giảm chi phí cho DN trong điều kiện lạm phát cao, lãi suất cao và cơ hội kinh doanh ít thuận lợi. Việc giảm thuế TNDN, ví dụ xuống mức 22%, cũng là phù hợp với khuynh hướng chung trên thế giới hiện nay, nhằm tạo điều kiện cải thiện môi trường kinh doanh của Việt Nam. Thêm vào đó, việc hạn chế nguồn thu từ thuế TNDN tạo điều kiện để hạn chế khuynh hướng chi tiêu công ở các địa phương do tạo ra rào cản về ngân sách.

Khuyến nghị 2: Xây dựng một lộ trình vững chắc nhằm thu hẹp khu vực DNNN thông qua bán toàn bộ DN hoặc cổ phần hóa triệt để các DN hoạt động kinh doanh (không phải trong lĩnh vực công ích). Đồng thời, tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh và bình đẳng thông qua giảm đặc quyền của DNNN,

trong đó bao gồm loại bỏ chế độ ngân sách mềm. Cụ thể, nâng cao trách nhiệm giao nộp lợi nhuận của DNNN.

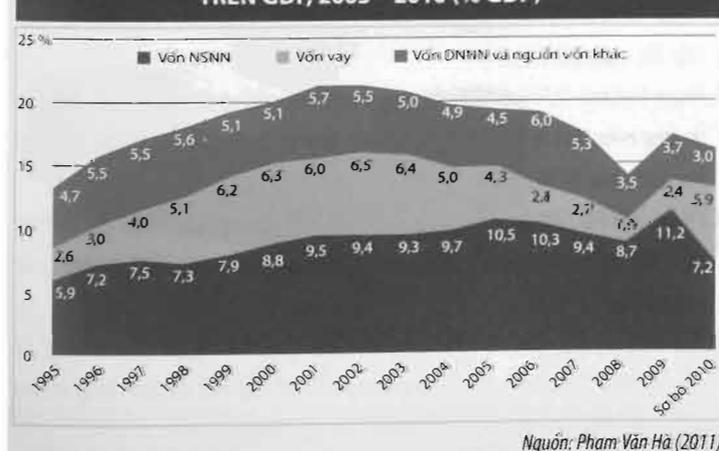
Theo Phạm Thế Anh (2011a), những biện pháp như tạm hoãn, rà soát và đánh giá lại hiệu quả các hoạt động đầu tư công, rõ ràng chỉ mang tính tạm thời. Quan trọng hơn, kết quả đánh giá sẽ phụ thuộc nhiều vào ý kiến chủ quan của những người thực hiện mà chưa tạo ra được một cơ chế cho các DNNN tự buôn bán trong một cơ chế thị trường bình đẳng với các DN ngoài quốc doanh.

Theo số liệu thống kê những năm gần đây về tổng nguồn vốn đầu tư công, ngoài nguồn vốn từ phân bổ NSNN và vốn vay (có thể kiểm soát ngay được) thì vốn đầu tư của các DNNN, có nguồn gốc từ lợi nhuận sau thuế và tài sản nhà nước, chiếm tỷ trọng lớn, từ 24 – 30% tổng nguồn vốn đầu tư. Về nguyên tắc, lợi nhuận từ các DNNN đáng lẽ phải đóng vai trò là một khoản thu quan trọng của NSNN nhưng thực tế những năm vừa qua cho thấy, hầu hết các DNNN, gồm cả những DN đang có những hoạt động đầu tư ngoài mảng hoạt động kinh doanh chính, đều được giữ lại phần lợi nhuận này để thực hiện đầu tư mới. Việc giao lại lợi nhuận để đầu tư này vừa khiến ngân sách dễ bị thất thoát, vừa kém tạo ra động lực để các DNNN nỗ lực làm ăn có hiệu quả, do các DNNN có được lợi thế về nguồn vốn giá rẻ so với khu vực tư nhân. Mặt khác, cơ chế này cũng góp phần khiến khu vực kinh tế nhà nước - vốn được cho là khu vực hoạt động kém hiệu quả - khó giảm về quy mô.

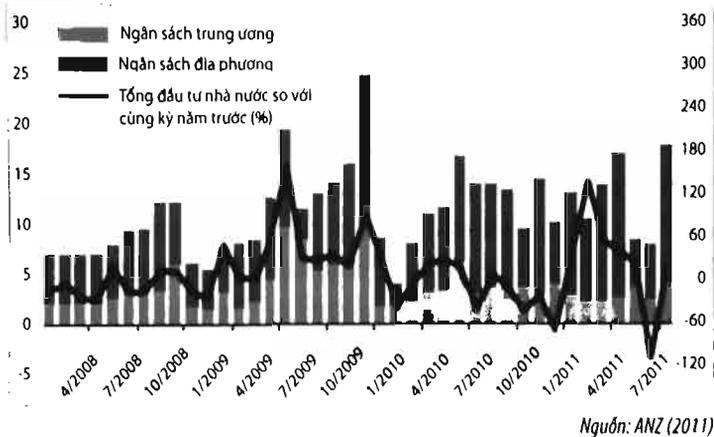
Để khắc phục tình trạng này, song song với việc đẩy mạnh quá trình cổ phần hóa, việc giao lại lợi nhuận để đầu tư cho các DNNN, đặc biệt là với những dự án mang tính thương mại, nên được chấm dứt hoặc ít nhất, phải được tính chi phí như những nguồn vốn vay thông thường trên thị trường. Các DNNN cần vốn đầu tư cho những dự án mới, nếu chứng minh được tính hiệu quả, nên để họ tự huy động vốn trên thị trường.

Việc cải cách đầu tư công cũng cần có sự phối hợp chặt chẽ của chính sách tiền tệ. NHNN, với những công cụ lãi suất, phải tạo ra được một sân chơi bình đẳng giữa các DN. Việc phát hành trái phiếu chính phủ để thực hiện các dự án đầu tư, dù với mục đích gì đi chăng nữa, cũng không nên có sự "hỗ trợ" trực tiếp hay gián tiếp từ NHNN. Việc các NHTM lớn liên tục báo cáo lãi hàng ngàn tỷ đồng trong khi các DN tư nhân vừa và nhỏ gặp khó khăn về nguồn vốn do lãi suất cao trong năm qua đang đặt ra những câu hỏi lớn về sự bình đẳng giữa ngân hàng lớn với ngân hàng nhỏ, giữa các DN được sử dụng nguồn vốn trái phiếu chính phủ lãi suất thấp với các DN phải tiếp

HÌNH 1: TỶ TRỌNG ĐẦU TƯ CỦA KHU VỰC KINH TẾ NHÀ NƯỚC TRÊN GDP, 2005 – 2010 (% GDP)



HÌNH 2: ĐẦU TƯ NHÀ NƯỚC PHÂN THEO NGÂN SÁCH TRUNG ƯƠNG VÀ ĐỊA PHƯƠNG, 2008-2011 (nghìn tỷ đồng)



cận nguồn vốn chi phí cao trên thị trường.

Khuyến nghị 3: Đầu tư công nên chuyên dần sang hình thức chi tiêu của Chính phủ, mua sản phẩm bình đẳng giữa của DN tư nhân và DNNN. Hạn chế môi liên hệ trực tiếp giữa chi tiêu của Chính phủ và việc thực hiện đầu tư trực tiếp của các DNNN trong lĩnh vực đó. Quá trình mua dịch vụ công của Chính phủ cần diễn ra minh bạch, cạnh tranh thông qua đấu thầu giữa khối DN nói chung (không phân biệt tư nhân hay Nhà nước).

Khuyến nghị 4: Công tác quy hoạch cần tôn trọng tính tự chủ của địa phương nhưng cũng cần phải hướng về sự phát triển tổng thể nền kinh tế.

Trong quá trình phát triển, mỗi địa phương có thể tìm tòi cho mình những hướng đi riêng dựa trên tri thức bản địa và lợi thế địa lý vùng miền. Việc quy hoạch kinh tế ở cấp quốc gia cần tôn trọng hiện trạng phát triển ở các địa phương đã đi tiên phong và mạnh dạn khước từ các dự án tương tự ở các địa phương gần kề nhằm tránh đầu tư lãng phí cũng như tránh việc giảm tính kinh tế nhờ qui mô ở địa phương kia.

Việc quy hoạch cũng cần hướng tới xem xét phát triển kinh tế-xã hội theo vùng. Nghĩa là thực hiện quy hoạch theo vùng, với một số tiêu chuẩn về hạ tầng nhất định (như số sân bay, số cảng, lượng đường bộ và đường sắt) đủ để đáp ứng lợi ích phát triển kinh tế của vùng đó. Các tỉnh hoặc địa phương nằm trong quy hoạch vùng cần tuân thủ các chỉ tiêu này, tự thỏa thuận để phân bổ chi tiêu tránh tình trạng tình nào cũng xây sân bay và xây cảng trong cùng một vùng tương đối tập trung, gây lãng phí và giảm hiệu quả kinh tế.

Khuyến nghị 5: Các dự án nhận ngân sách từ Trung ương cần có sự phê duyệt và giám sát từ cấp Trung ương.

Để tránh tình trạng các cấp địa phương lập dự án tràn lan để xin ngân sách trung ương, việc phê duyệt cũng như giám sát từ cấp Trung ương là cần thiết.

Trong khi ngân sách trung ương sẵn sàng cam kết dành một khoản ngân sách nhất định cho địa phương thì các dự án mà địa phương đề trình cần đảm bảo một số tiêu chí cần thiết như thiết thực với sự phát triển của địa phương và không phá vỡ quy hoạch chung thì mới được giải ngân.

Chính sách này một mặt đảm bảo quyền tự chủ trong việc xây dựng và lựa chọn dự án của địa phương nhưng mặt khác giúp ngăn cản địa phương xây dựng dự án tràn lan, phá vỡ quy hoạch chung.

Khuyến nghị 6: Xây dựng khuôn khổ pháp lý để đẩy mạnh hình thức hợp tác công - tư (PPP) cho các dự án đầu tư công kéo dài nhiều năm, có tính phức tạp và tạo ra loại dịch vụ có tính thương mại.

Việc triển khai rộng rãi đầu tư công theo hình thức PPP đối với các dự án có tính chất kể trên sẽ giúp cho nhà nước tránh phải gánh chịu toàn bộ rủi ro trong quá trình thực thi dự án. Hơn nữa, bằng việc kéo nhà thầu vào vai trò sở hữu sẽ giúp cho Nhà nước thực hiện được nhiều dự án công hơn. Nó cũng góp phần thúc đẩy sự phát triển của khối DN tư nhân Việt Nam.

Khuyến nghị 7: Phát triển các cơ quan giám sát chuyên trách và nâng cao khả năng tham gia của cộng đồng vào việc giám sát các dự án đầu tư công.

Để có các dự án đầu tư công hiệu quả, công tác giám sát, từ khâu phân bổ ngân sách cho đến khâu thực hiện, có ý nghĩa rất quan trọng. Muốn vậy, trong thời gian tới Đảng và Nhà nước cần có những giải pháp để nâng cao năng lực cho Quốc hội và HĐND các cấp. Ngoài ra, chính phủ cần đề ra Luật về tiếp cận thông tin đối với các dự án đầu tư công để người dân có khả năng kiểm tra và giám sát nếu muốn.

Tài liệu tham khảo:

1. Lê Xuân Bá (2010), "Một số vấn đề về phân cấp đầu tư công giữa Trung ương và địa phương", Kỷ yếu hội thảo "Tài cơ cấu đầu tư công trong bối cảnh đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cấu trúc kinh tế", T.P. Huế ngày 28-29/12/2010;
2. Nguyễn Đức Thành (2011), «Rủi ro kinh tế vi mô trong bối cảnh mới của Việt Nam», Báo cáo thường niên kinh tế Việt Nam 2011: Nền kinh tế trước ngã ba đường, NXB Đại học Quốc gia, Hà Nội;
3. Phạm Thế Anh (2011a), "Hạn chế giao lại lợi nhuận để tái đầu tư DNNN" Sài Gòn Tiếp Thị, ngày 28/2/2011;
4. Phạm Thế Anh (2011b), "Đầu tư công ở Việt Nam: Rủi ro và thách thức", Báo cáo thường niên kinh tế Việt Nam 2011: Nền kinh tế trước ngã ba đường, NXB Đại học Quốc gia, Hà Nội;
5. Phạm Văn Hà (2011), «Tổng quan kinh tế Việt Nam 2010», Báo cáo thường niên kinh tế Việt Nam 2011: Nền kinh tế trước ngã ba đường, NXB Đại học Quốc gia, Hà Nội;
6. Trần Văn (2010), "Vai trò và trách nhiệm của Quốc hội đối với đầu tư công", Kỷ yếu hội thảo "Tài cơ cấu đầu tư công trong bối cảnh đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cấu trúc kinh tế", T.P. Huế ngày 28-29.12.2010.