

Nâng cao chất lượng đầu tư công

TS. NGUYỄN HỒNG THẮNG

Giới thiệu

Đầu tư là giải pháp duy nhất thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế - xã hội bởi nó tạo ra giá trị gia tăng trong tương lai. Trong bối cảnh VN, khi mà khu vực tư còn phân tán, nhỏ bé [1], vốn và tiềm lực công nghệ chưa có khả năng đầu tư lớn vào các công trình thuộc kết cấu hạ tầng kinh tế như giao thông, năng lượng, viễn thông, và các ngành sinh học, hóa dầu..., thì đầu tư từ phía Chính phủ vẫn giữ vai trò động lực. Tuy nhiên, đầu tư không đúng hướng và kém chất lượng lại được cổ vũ bằng chính sách kích cầu đầu tư của Chính phủ [2] có thể làm đọng một khối tiền lớn trong lưu thông mà không có hàng hóa, dịch vụ đối ứng khiến nền kinh tế dễ rơi vào tình trạng lạm phát và suy thoái sâu, đồng thời môi trường thiên nhiên và đời sống xã hội có nguy cơ bị thương tổn.

Bài viết này tập trung vào chính sách đầu tư công với các nội dung: làm rõ khái niệm chất lượng đầu tư công, chất lượng soạn lập và thẩm định dự án đầu tư công, xây dựng mối hợp tác công-tư [3] trong đầu tư. Phạm vi của bài viết này giới hạn ở những chương trình đầu tư do Chính phủ VN và các cấp chính quyền địa phương thực hiện, không kể đến công trình đầu tư do Chính phủ nước ngoài tài trợ và bên nước ngoài thực hiện. Ngoài ra, do tính có liên quan, bài viết cũng trình bày một phần về củng cố doanh nghiệp nhà nước, đến chất lượng của đồng vốn sử dụng tại khu vực này [4].

Từ những nhận thức đó, bài viết gồm ba phần. Phần thứ nhất làm rõ khái niệm chất lượng đầu tư. Ở đây chúng tôi cụ thể hóa chất

lượng đầu tư thông qua những tính chất được đồng đạo các nhà kinh tế thừa nhận. Phần thứ hai thảo luận về chất lượng thẩm định dự án đầu tư công hiện nay để giải thích tại sao những dự án đầu tư kém chất lượng vẫn được tiến hành trên thực tế rồi gây ra nhiều thiệt hại cho nền kinh tế, đời sống xã hội và môi trường thiên nhiên. Sau cùng, phần thứ ba sẽ đưa ra các khuyến nghị củng cố chất lượng đầu tư — một trong những cách thức cơ bản nhất thúc đẩy tăng trưởng kinh tế bền vững và kiểm soát hữu hiệu lạm phát.

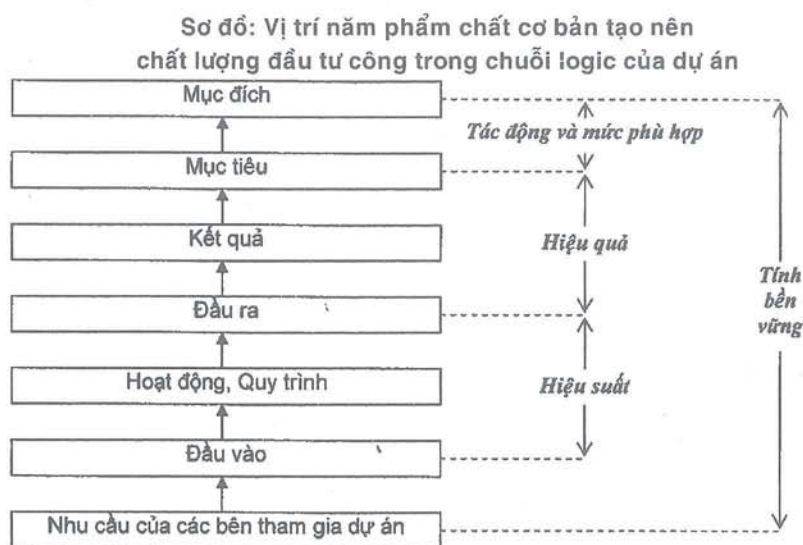
1. Chất lượng đầu tư công

Dự án đầu tư là một tập hợp đề xuất các hoạt động có tổ chức, diễn ra trong một thời gian với ngân sách xác định nhằm đạt những mục tiêu đã chọn lựa. Chất lượng đầu tư công là một khái niệm nội hàm gồm năm phẩm chất sau đây trong một dự án đầu tư được tài trợ từ ngân sách nhà nước. Năm phẩm chất đó là: hiệu suất, hiệu quả, tác động, mức độ phù hợp và tính bền vững. Vị trí của chúng trong chuỗi logic của dự án thể hiện qua sơ đồ sau đây.

- **Hiệu suất:** Phản ánh năng suất của dự án. Nó đo lường mức độ chuyển hóa những đơn vị đầu vào thành một đơn vị đầu ra. Một dự án đạt hiệu suất cao nhất khi sử dụng các nguồn lực với chi phí thấp nhất có thể đạt được các đầu ra mong muốn. Biểu hiện cụ thể nhất của tính chất này là hiện giá thuần tài chính dương càng lớn càng tốt. Muốn thế phải có nhiều quy trình tạo cùng một đầu ra để lựa chọn quy trình với chi phí thấp nhất hay hiện giá thuần tài chính dương lớn nhất.

- **Hiệu quả:** Là thước đo mức độ đạt được các kết quả và mục tiêu từ những sản phẩm (đầu ra) của dự án.

- **Tác động:** Tác động hàm ý những thay đổi tích cực hay tiêu cực, trực tiếp hoặc gián tiếp, chủ ý hay không chủ ý do việc thực thi dự án tạo ra. Khái niệm này liên quan đến các ảnh hưởng và hiệu ứng chính bắt nguồn từ hoạt động dựa trên các chỉ số xã hội, kinh tế, môi trường và các chỉ số phát triển khác.



- **Mức độ phù hợp:** Mức độ phù hợp đề cập đến mức độ thích hợp của dự án đối với các ưu tiên mang tính chiến lược của đất nước.

- **Tính bền vững:** Thể hiện thông qua độ dài lâu của những lợi ích mà dự án mang lại. Tác động kinh tế tích cực của dự án không thể duy trì nếu dự án “yếu mệnh”. Trong bối cảnh hiện nay, tính bền vững của dự án được hiểu dưới góc độ thân thiện với môi trường và đạt hiệu quả tài chính. Việc xem xét tính bền vững của dự án nhằm đánh giá các lợi ích của dự án có khả năng tiếp tục duy trì sau khi hoàn thành giai đoạn xây dựng dự án. Các dự án đầu tư kể cả công lẫn tư ở nước ta hiện nay thường ít chú trọng đến tính chất này nên lợi ích “trên giấy” của chúng khó thể sống nổi.

Như vậy khái niệm dự án đầu tư hiệu quả chỉ phản ánh chi phí và lợi ích trực tiếp của dự án, tức là phản ánh không toàn diện và chưa hợp lý những mong muốn của xã hội như trong khái niệm dự án đầu tư chất lượng. Nếu mô tả ngắn gọn, đầu tư chất lượng và đầu tư hiệu quả có mối

liên hệ qua công thức dưới đây.

$\text{Đầu tư có chất lượng} = \text{Đầu tư hiệu quả} + \text{Tác động và mức độ phù hợp} + \text{Bền vững}$

Thực tế ở VN, khái niệm đầu tư hiệu quả được sử dụng nhiều hơn và hiệu quả ở đây bao gồm cả hiệu quả tài chính và hiệu quả kinh tế. Tuy nhiên để chứa đựng cả tính bền vững, tác động và mức độ phù hợp với chương trình, chiến lược phát triển kinh tế chung của quốc gia thì khái niệm chất lượng đầu tư phản ánh tốt hơn.

2. Tình hình thẩm định chất lượng đầu tư công ở VN những năm gần đây

Để giám sát và đánh giá đầu tư hoạt động đầu tư trong nền kinh tế mà trước hết là các dự án trong chương trình đầu tư công cộng, các dự án tài trợ bằng ngân sách nhà nước, bằng vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước, vốn tín dụng do Nhà nước bảo lãnh và vốn nhà nước tại các doanh nghiệp, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã ban hành Thông tư số 03/2003/TT-BKH ngày 19 tháng 5 năm 2003, nhằm hướng dẫn công tác giám sát, đánh giá đầu tư. Theo đó, đánh giá

đầu tư gồm các nội dung: đánh giá tổng thể về quản lý đầu tư; đánh giá thực hiện mục tiêu đầu tư (đánh giá tuân thủ quy hoạch và mục tiêu phát triển kinh tế-xã hội); đánh giá mức độ hoàn thành; đánh giá hiệu quả đầu tư.

Tuy vậy, thực tế có những yếu kém cơ bản sau đây trong quá trình thẩm định đầu tư công tại VN.

- Mang tính đơn điệu và thoát ly thực tế trong quá trình tính toán dòng tiền vào và dòng tiền ra để đánh giá tính hiệu suất. Điều này thể hiện ở những điểm:

- + không phản ánh biến động về giá cả của những yếu tố đầu vào và những đầu ra;

- + không lượng hóa được độ trễ trong thực thi dự án và những thiệt hại từ độ trễ đó. Những thiệt hại bao gồm lãi vay và phần vốn ngân sách nhà nước bù đắp do trượt giá. Theo thống kê của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, đến năm 2008 có 552 dự án quá bốn năm (Nhóm B) và quá hai năm (Nhóm C). Do đó, trong phương án của Bộ Kế

hoạch và Đầu tư bố trí nguồn vốn cho đầu tư phát triển năm 2009 thì 'nguồn ngân sách năm 2009 chỉ bố trí cho các công trình chuyển tiếp, các công trình phải điều chỉnh tổng mức đầu tư do tăng giá các yếu tố đầu vào';

+ không lường hết những rủi ro thị trường tác động đến dòng tiền.

- Thiếu tầm nhìn bao quát, xuyên suốt chiều dài của dự án từ khâu xây dựng cho đến khâu vận hành và thanh lý. Trong lĩnh vực xây dựng cơ bản hiện nay việc các công trình hỏng hóc và xuống cấp quá nhanh không chỉ là dấu hiệu cho thấy chất lượng đầu tư kém mà còn minh chứng sự thiếu tầm nhìn theo chiều dài dự án và mất cân đối trong bố trí nguồn vốn cho duy tu bảo dưỡng và chi đầu tư xây dựng.

- Chưa phản ánh đầy đủ tác động kinh tế, xã hội và môi trường của dự án. Những tác động sau đây không được đánh giá đúng mức: lượng khí thải vào môi trường, mức độ ô nhiễm đất và nguồn nước, tình trạng tắc nghẽn giao thông nghiêm trọng tại các đô thị trung tâm, tỷ lệ lạm phát, diện tích xanh trên đầu người, bình đẳng giới, khoảng cách giàu nghèo.

- Suất chiết khấu trong các dự án công hoàn toàn thiếu cơ sở lý luận và thực tiễn, tức là được xây dựng khá tùy tiện. Do đó, sử dụng một suất chiết khấu như vậy để tính hiện giá thuần (NPV) tài chính thì dù NPV có dương cũng không phản ánh trung thực chi phí cơ hội kinh tế của xã hội.

- Quy hoạch yếu trên phạm vi toàn quốc và trên bình diện địa phương [5]. Tính yếu thể hiện ở chỗ không có luận cứ vững chắc, thiếu dự báo trung và dài hạn (từ mười năm đến hai mươi năm). Phần lớn của dự án thiếu phân tích và dự báo những diễn biến kinh tế vĩ mô trong suốt chiều dài dự án. Từ nền tảng yếu kém này, việc xây dựng dự án và thẩm định dự án không có chất lượng là một tất yếu.

- Gần như không có đánh giá sau dự án. Đánh giá sau dự án là xem xét tác động lâu dài của dự án đối với đời sống kinh tế - xã hội của đất nước so với tình huống không có dự án, nhằm rút ra bài học kinh nghiệm cho những dự án tương tự trong tương lai.

- Chưa có một đội ngũ chuyên gia chuyên đánh giá những dự án công. Thực tế ở các địa phương cho thấy gần như chưa có một nhóm công chức được đào tạo bài bản về công tác đánh giá

dự án công biên chế trong hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân cấp tỉnh để tham mưu trực tiếp cho những cơ quan quyền lực

3. Các kiến nghị

Cho đến năm 2010, tổng vốn đầu tư công đạt 1.572,1 ngàn tỉ đồng xấp xỉ GDP cả nước năm 2008 và bằng 82% tổng mức đầu tư toàn xã hội từ năm 1995 đến năm 2005. Trong đó phần bố trí ngân sách nhà nước cho đầu tư vẫn chiếm tỷ trọng lớn nhất là 33,43%.

Bảng 1: Cơ cấu vốn đầu tư giai đoạn 2006 -2010

Đơn vị tính: 1.000 tỉ đồng

Nguồn	Số tiền	Tỷ trọng %
Ngân sách nhà nước	525,6	33,43
Tín dụng nhà nước	203,9	12,97
Doanh nghiệp nhà nước	416,6	26,50
Trái phiếu chính phủ nội địa	220,0	13,99
Khác*	206,0	13,10
Tổng cộng	1.572,1	100,00

* Nguồn khác = Vốn nước ngoài (bao gồm cả vốn ODA) + Trái phiếu chính phủ phát hành ra thị trường quốc tế + Doanh nghiệp nhà nước vay.

(Nguồn: 1. Đề án Chương trình đầu tư công giai đoạn đến năm 2010 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư; 2. Tổng cục Thống kê.)

Để sử dụng có chất lượng số vốn này, chúng tôi đề xuất ba nhóm kiến nghị sau.

3.1 Kiến nghị liên quan đến chính sách đầu tư công

- Đến năm 2020 không dần trải đầu tư mà ưu tiên chiến lược cho cơ sở hạ tầng, cụ thể là cho những lĩnh vực sau:

- + Giao thông: Giao thông vốn được xem là huyết mạch theo đủ mọi khía cạnh, trước hết là giao thông tại các đô thị trung tâm của cả nước là TP.HCM và thủ đô Hà Nội, tiếp theo là Cần Thơ, Đà Nẵng và Hải Phòng. Chúng ta đã từng nói đến tình trạng 'thất cổ chai' trong một địa phương, nếu không ưu tiên phát triển giao thông cho những đô thị trên thì có thể sẽ xảy ra tình trạng 'thất cổ chai' cấp độ quốc gia.

- + Hệ thống cảng: Xây dựng cảng biển không nên nhiều mà cần quy mô lớn phân bố đều trên phạm vi cả nước

- + Điện: Điện là đầu vào cơ bản của mọi hoạt động kinh tế và luôn thiếu qua nhiều năm. Cần

phải đầu tư mang tính đột phá trong lĩnh vực này.

- Phải tiến hành lập báo cáo thẩm định dự án. Chất lượng thẩm định dự án đòi hỏi một chuyên môn cao, một tầm nhìn xa và một thái độ trung thực của nhà thẩm định. Nhưng trước hết cần phải có một quy định pháp lý minh bạch về thẩm định. Chúng tôi đề xuất: Tất cả các dự án đầu tư thuộc nhóm B theo phân loại tại Nghị định số 16/2005/NĐ-CP ngày 07 tháng 02 năm 2005 của Chính phủ phải thực hiện khung logic thẩm định [6] có dạng dưới đây.

Bảng 2: Khung logic thẩm định dự án

	Mô tả tóm tắt	Các chỉ số đo lường	Các phương tiện kiểm chứng	Các giả định chủ yếu
Mục đích				
Mục tiêu				
Kết quả				
Đầu ra				
Hoạt động				
Đầu vào				
				Điều kiện tiên quyết

- Thống nhất định nghĩa các thuật ngữ liên quan đến đầu tư, chuẩn hóa cán bộ xây dựng dự án và thẩm định dự án đầu tư.

- Kiên quyết loại bỏ những dự án đầu tư, những công trình không phù hợp quy hoạch và chương trình phát triển, hoặc không khảo sát tốt thị trường.

3.2 Kiến nghị về doanh nghiệp nhà nước

Cho đến nay chúng ta vẫn lúng túng, thậm chí mâu thuẫn trong đối xử với các doanh nghiệp nhà nước. Doanh nghiệp nhà nước không hẳn là một chủ thể kinh tế thuần túy mà còn là một “công cụ vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng và điều tiết” nền kinh tế và đời sống xã hội, nên việc đánh giá “hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước phải có quan điểm toàn diện cả về kinh tế, chính trị, xã hội”. Rất khó và chưa hề có tiền lệ về một chuẩn mực chung chứa đựng đồng thời tính kinh tế, tính chính trị và tính xã hội trong đánh giá. Và điều này cũng có nghĩa các doanh nghiệp nhà nước tiếp tục được che chở và tài trợ dài hạn.

Khẳng định sự cần thiết của doanh nghiệp nhà nước và các tập đoàn kinh tế nhà nước, song cần triệt để ngừng cấp vốn mới cho các doanh nghiệp nhà nước, giảm mạnh hơn nữa số lượng doanh nghiệp nhà nước (con số 1.700 doanh nghiệp hiện nay vẫn quá nhiều [7]); tăng cường kiểm soát tài chính các tập đoàn kinh tế vì dư nợ của các đơn vị này rất lớn và hiệu quả kinh doanh chưa tương xứng với quy mô vốn.

3.3 Kiến nghị khác

- Hỗ trợ ra đời các tổ chức phi chính phủ bằng những đơn đặt hàng từ Chính phủ ‘mua’ phản biện của quần chúng. Những phản biện của hiệp hội phi Chính phủ sẽ làm cho các chương trình đầu tư công nói riêng và chỉ tiêu công nói chung trở nên minh bạch và sát hợp thực tiễn hơn.

- Xác định đúng đắn vai trò kinh tế của Nhà nước

Cho dù Chính phủ thực thi chính sách đầu tư công gì chăng nữa, nếu không thay đổi quan niệm về vai trò kinh tế của mình thì cũng khó thể kiểm soát chất lượng đầu tư công và cội rễ của lạm phát. Không thể phủ nhận vai trò tạo động lực của Chính phủ tại các quốc gia có nền kinh tế mới nổi, ở đó quy mô sản xuất của khu vực tư phổ biến còn nhỏ, phân tán và thiếu chiến lược kinh doanh thích hợp. Nhưng nếu Chính phủ cho rằng có thể làm mọi việc thành công thì đó là một sai lầm bởi lý do rất đơn giản: Chính phủ không đủ nguồn lực tài chính, con người và thời gian để theo đuổi mọi việc đến nơi đến chốn một cách hiệu quả.

Trước khi tiến hành can thiệp kinh tế vào một dự án hay một chương trình chỉ tiêu công, Chính phủ nên xuất phát từ những câu hỏi như sau:

- + Dự án này nên để khu vực công làm hay tư nhân làm?

- + Lý do khiến Nhà nước can thiệp vào lĩnh vực này là gì?

- + Hiệu quả được định lượng như thế nào, thực sự hay trên giấy?

- + Chi phí cơ hội kinh tế của vốn công được tính toán và sử dụng ra sao? Việc bơm vốn công vào các tập đoàn nhà nước hoàn toàn không tính đến chi phí cơ hội của nó hoặc tính toán một cách hình thức đã khiến vốn công phát huy tác dụng không đúng với những mong muốn của xã hội.

+ Việc làm này có dẫn đến tình trạng “người thụ hưởng không trả tiền” [8] hay không, có gây ra những bất bình đẳng trong quan hệ công – tư hay không?

- Khuyến khích khu vực tư phát triển

+ Chính phủ không nên giành những cơ hội kinh doanh tốt cho các doanh nghiệp nhà nước mà chia đều cho doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế.

+ Tìm cách thu hút các nhà đầu tư, nhất là những nhà đầu tư có tiềm lực và kinh nghiệm của nước ngoài thông qua ban hành chế độ chính sách liên quan đến kinh phí thuê đất, thuế, phối hợp di dời, vốn tín dụng ưu đãi....

+ Hướng các nhà đầu tư tư nhân vào các công trình trọng điểm thuộc lĩnh vực kết cấu hạ tầng với tư cách nhà thầu phụ hoặc nhà cung cấp các sản phẩm phụ trợ.

Kết luận

Đầu tư công kém chất lượng và quan điểm chưa dứt khoát về doanh nghiệp nhà nước [9] là cội rễ của tình trạng kinh tế vĩ mô kém hiệu quả mà biểu hiện ra bên ngoài là lạm phát và/hoặc suy thoái.

Theo Báo cáo chung của các nhà tài trợ cho Hội nghị nhóm tư vấn các nhà tài trợ VN diễn ra tại Hà Nội tháng 12 năm 2004, xét trên góc độ quốc tế VN đã thực hiện khá tốt về khối lượng đầu tư nhưng còn thấp về chất lượng đầu tư. Về khối lượng đầu tư (thể hiện qua tỷ lệ đầu tư so với GDP), VN xếp thứ 3 trong 23 quốc gia khảo sát. Về chất lượng đầu tư (thể hiện qua ICOR), VN xếp thứ 17 trong 23 quốc gia khảo sát [10]. Thêm vào đó, cơ chế xác định và thẩm định các dự án đầu tư công quá sơ sài và yếu kém cùng với sức ép của chỉ tiêu tăng trưởng kinh tế, ngày càng dẫn đến dễ dàng thông qua những dự án đầu tư và các chương trình chỉ tiêu công kém chất lượng. Chuỗi logic đó tạo nên những vòng xoáy nguy hiểm, bào mòn tính ổn định của nền tài chính quốc gia.

Đã đến lúc Chính phủ và chính quyền địa phương phải quan tâm đến chất lượng đầu tư hơn là thúc đẩy đầu tư về số lượng. Chỉ có như vậy nền kinh tế VN mới có thể phát triển bền vững và tạo lập một nền tài chính quốc gia lành mạnh

Chú thích

[1] Nếu lấy tiêu chí doanh nghiệp nhỏ và vừa là dưới 300 lao động và vốn dưới 10 tỷ đồng thì có tới 96,81% doanh nghiệp ngoài quốc doanh thuộc nhóm nhỏ và vừa. Số doanh nghiệp ngoài quốc doanh có tài sản cố định dưới 5 tỷ đồng chiếm 86%. (Điều tra doanh nghiệp năm 2006, Tổng cục Thống kê).

[2] Năm 2009 Chính phủ sử dụng 17.000 tỷ đồng kích cầu đầu tư bằng cách bù lãi suất khi doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế vay vốn lưu động phục vụ cho sản xuất kinh doanh.

[3] Public-Private Partnership (PPP).

[4] Thông tư 03/2003/TT-BKH của Bộ Kế hoạch và Đầu tư ngày 19 tháng 5 năm 2003, Hướng dẫn công tác giám sát, đánh giá đầu tư.

[5] Quy hoạch nói ở đây bao gồm: quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế-xã hội, quy hoạch phát triển ngành, quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng, và kế hoạch đầu tư.

[6] (Logical Framework — LF, hay Project Design Matrix — PDM)

[7] Báo cáo giải trình và trả lời chất vấn của Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng số 177/BC-CP ngày 13 tháng 11 năm 2008 tại kỳ họp thứ 4 Quốc hội Khóa XII.

[8] Free-rider

[9] Doanh nghiệp nhà nước không hẳn là một chủ thể kinh tế thuần túy mà còn là một “công cụ vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng và điều tiết” nền kinh tế và đời sống xã hội. (Nghị quyết Hội nghị lần thứ 3 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa IX).

[10] Quản lý và điều hành, Báo cáo phát triển VN 2005, Báo cáo chung của các nhà tài trợ cho Hội nghị Nhóm tư vấn các nhà tài trợ VN diễn ra tại Hà Nội tháng 12 năm 2004, trang 58.

Tài liệu tham khảo:

1. Nghị định số 16/2005/NĐ-CP ngày 07/02/2005 của Chính phủ về quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình.
2. “Báo cáo số 7898/BC-BKH của Bộ Kế hoạch và Đầu tư ngày 29/10/2008: Tóm tắt tình hình thực hiện chính sách, pháp luật về đầu tư xây dựng cơ bản sử dụng vốn nhà nước ở các bộ, ngành, địa phương từ năm 2005 đến năm 2007” tại Kỳ họp thứ 4, Quốc hội Khóa XII.
3. Đề án Chương trình đầu tư công giai đoạn đến năm 2010 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư.
4. Quản lý và điều hành, Báo cáo phát triển VN 2005, Báo cáo chung của các nhà tài trợ cho Hội nghị Nhóm Tư vấn các nhà tài trợ VN diễn ra tại Hà Nội tháng 12 năm 2004.
5. Peter N Smith (2003) “Fiscal Rules and Fiscal Policy in Practice”, chuẩn bị cho Hội nghị The Fiscal Policy and Financial Markets, ANU 28/10/2003.
6. Trang web của Chính phủ VN: www.vietnam.gov.vn/.
7. Trang web của các bộ: www.mof.gov.vn/; www.mpi.gov.vn/; www.moi.gov.vn/ và đơn vị thuộc Bộ: www.gso.gov.vn/