

Nâng cao chất lượng và hiệu quả đầu tư công ở Việt Nam đến năm 2020

DIỆP GIA LUẬT

Trường Đại học Kinh tế TP.HCM - gialuat@ueh.edu.vn

Ngày nhận:

27/08/2014

Ngày nhận lại:

30/01/2015

Ngày duyệt đăng:

11/11/2015

Mã số:

2014-H-S4

Tóm tắt

Nghiên cứu dựa trên cơ sở lý thuyết về chất lượng và hiệu quả đầu tư công theo mô hình kinh tế mới, thực hiện phân tích đánh giá tình hình quản lý chất lượng và hiệu quả đầu tư công tại VN với mục tiêu: (i) Phát hiện những hạn chế trong quản lý, đánh giá chất lượng và hiệu quả đầu tư công; và (ii) Khuyến nghị các giải pháp nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả đầu tư công tại VN. Kết quả nghiên cứu cho thấy chất lượng và hiệu quả đầu tư công ở VN còn hạn chế; chưa tìm thấy bằng chứng về tính hiệu quả trong ngắn hạn. Tuy nhiên, đầu tư công và tăng trưởng kinh tế có mối quan hệ trong dài hạn. Nhằm cải thiện, nâng cao chất lượng và hiệu quả đầu tư công tại VN giai đoạn đến năm 2020, cần thiết phải thực hiện các giải pháp: (i) Điều chỉnh cơ cấu, danh mục đầu tư hợp lý; (ii) Cải thiện môi trường thể chế; (iii) Kiểm soát hiệu quả đầu tư; và (iv) Đổi mới hệ thống giám sát đầu tư công.

Abstract

Based on the theories on quality and efficiency of public investment and on the ground of new economic model, this study carries out an analytical assessment of the management of Vietnam's public investment, with the primary aim to detect constraints on and propose solutions to its quality and efficiency. The findings indicate that both the public investment quality and efficiency of Vietnam reveal certain limitations, and no evidence can be found for the effectiveness of investment expenditures in short terms, although a long-term relation exists between the public investment and economic growth. A few comprehensive solutions to its enhancement until 2020 are as follows: (i) Rationally adjusting investment structures and portfolios, (ii) Improving institutional environment; (iii) Controlling investment efficiency; and (iv) Modernizing the monitoring system for the public investment.

Từ khóa:

Đầu tư công, chất lượng, hiệu quả đầu tư công, mô hình ARDL, DOLS.

Keywords:

Public investment, quality, efficiency, ARDL, DOLS.

1. Giới thiệu

Ở VN, đầu tư công giữ vai trò quan trọng trong tổng đầu tư toàn xã hội. Những năm qua, đầu tư công mang lại nhiều kết quả tích cực trong phát triển kinh tế - xã hội đất nước. Hiệu ứng tích cực của đầu tư công đã mang lại những thành quả to lớn, tạo điều kiện thu hút vốn đầu tư trong và ngoài nước, thúc đẩy kinh tế tăng trưởng với tốc độ cao, nâng cao mức sống của người dân, ổn định kinh tế vĩ mô và đóng góp đáng kể vào lĩnh vực xóa đói giảm nghèo. Đầu tư công còn góp phần đẩy nhanh chuyển dịch cơ cấu kinh tế, tạo công ăn việc làm; định vị và củng cố nền kinh tế đất nước trong mối quan hệ khu vực và thế giới. Tuy nhiên, nhận định về chất lượng hiệu quả và chỉ tiêu đánh giá đầu tư công có sự khác nhau. Barro (1990) dựa trên mô hình tăng trưởng nội sinh và đầu tư công làm tăng lợi nhuận từ các yếu tố sản xuất hiệu quả gắn liền với tác động tăng trưởng dài hạn của nền kinh tế. Mandl & cộng sự (2008) cho rằng đánh giá hiệu quả tập trung vào đánh giá sự thành công trong việc sử dụng các nguồn lực để đạt được mục tiêu. Cơ chế truyền dẫn là đầu tư cho giáo dục và nghiên cứu phát triển làm tăng vốn con người và công nghệ mới; từ đó tăng năng suất lao động và cuối cùng làm tăng sản lượng (Afonso & cộng sự, 2005). Việc đo lường chất lượng đầu tư công cũng bao hàm luôn tính hiệu quả (Mihaiu & cộng sự, 2010). Ở VN, chưa có nghiên cứu nào đưa ra nhận định một cách đầy đủ về chất lượng, hiệu quả đầu tư công cũng như khung lý thuyết để đo lường. Nghiên cứu này tập trung vào giải quyết các mục tiêu cơ bản sau:

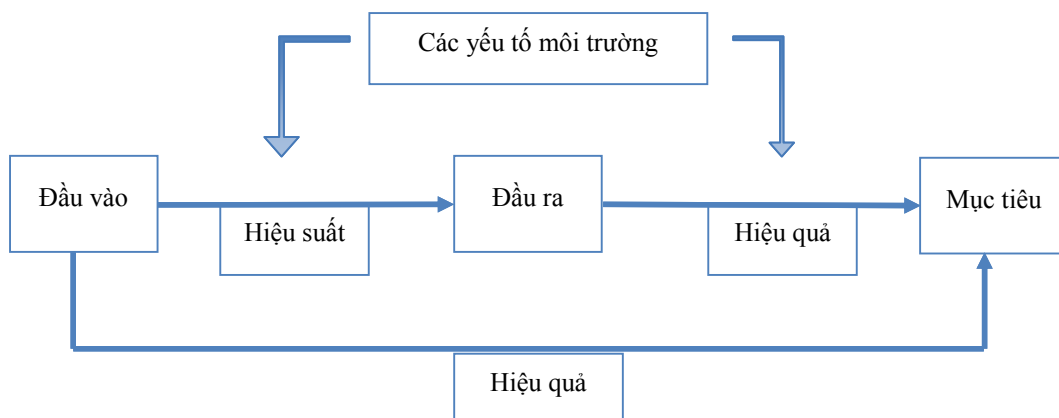
- Nhận diện cơ sở và khuôn khổ hướng đến đầu tư công hiệu quả;
- Đánh giá hiệu quả đầu tư công tại VN giai đoạn từ 2005–2012;
- Kiểm định thực nghiệm nhằm củng cố các nhận định về những tác nhân làm giảm chất lượng và hiệu quả đầu tư công;
- Đề xuất các giải pháp cải cách thể chế và khuôn khổ pháp lý cải thiện các vấn đề ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư công.

Để giải quyết các mục tiêu trên, nghiên cứu sử dụng các số liệu thống kê, báo cáo đánh giá về chất lượng hiệu quả đầu tư công. Đồng thời, tác giả sử dụng các nghiên cứu thực nghiệm kiểm định hiệu quả đầu tư công đến tăng trưởng kinh tế để phát hiện những khoảng cách giữa thực tế và lý thuyết trong lựa chọn, thực hiện đầu tư công.

2. Cơ sở lý thuyết về chất lượng và hiệu quả đầu tư công

2.1. Khung lý thuyết đánh giá chất lượng và hiệu quả đầu tư công

Các nghiên cứu lý thuyết đề cập đến kênh truyền dẫn của tài chính công đến tăng trưởng kinh tế. Afonso và cộng sự (2005) đề xuất 4 kênh truyền dẫn chính: (i) Khuôn khổ thể chế (Các định nghĩa chuẩn về luật pháp, quy định); (ii) Hệ thống thuế; (iii) Các chính sách ổn định kinh tế vĩ mô; và (iv) Chi tiêu công (như đầu tư về giáo dục, y tế, cơ sở hạ tầng, viễn thông v.v.). Một số chính sách tài khoá tạo ra tăng trưởng trong dài hạn, nhưng trong các mô hình nội sinh hiện đại, chi tiêu công cũng là một yếu tố tạo nên tăng trưởng (Zaler & Durnecker, 2003).



Hình 1. Mối quan hệ giữa hiệu suất và hiệu quả

Nguồn: Mandl & cộng sự (2008).

Tính hiệu quả của đầu tư công thường được đo lường khi xem xét mối quan hệ giữa các yếu tố đầu vào, đầu ra và kết quả đạt được mục tiêu. Trong lĩnh vực đầu tư công, các nguồn vốn đầu tư (đầu vào) phải được sử dụng để đạt được mục tiêu tăng trưởng; từ đó nâng cao mức sống của dân cư. Các mục tiêu của khu vực nhà nước tập trung vào vấn đề gia tăng sự giàu có cho xã hội hoặc tăng trưởng; và bị chi phối bởi nhiều yếu tố (yếu tố ngoại sinh). Theo Mandl và cộng sự (2008), việc đánh giá hiệu quả tập trung vào sự thành công trong việc sử dụng các nguồn lực để đạt được mục tiêu. Tuy nhiên, thật khó xác định mối quan hệ giữa các yếu tố đầu vào như vốn và nhân lực và việc đạt tới các mục tiêu là tăng trưởng GDP đầu người. Khó khăn này phát sinh do: (i) Các khoản chi tiêu và đầu tư công phải đáp ứng nhiều mục tiêu cùng lúc; và (ii) Các loại hàng hoá công thường không được giao dịch trên thị trường nên không có số liệu về giá cả và sản lượng.

Khái niệm chất lượng đầu tư công là một khái niệm phức tạp và khó để xây dựng được các chỉ số đánh giá đầy đủ. Việc đo lường chất lượng đầu tư công liên quan đến việc xem xét liệu sản phẩm/dịch vụ công có thoả mãn được những yêu cầu của dân chúng. Trong ngữ cảnh này, vấn đề chất lượng bao hàm luôn tính hiệu quả (Mihaiu & cộng sự, 2010).

Theo ECB (2001) mục đích sử dụng các khoản đầu tư công để thúc đẩy tăng trưởng có thể đạt được thông qua việc tăng năng suất biên của vốn đầu tư và nhân lực thuộc khu vực tư. Chính phủ có thể làm tăng vốn con người và kỹ thuật thông qua các khoản đầu tư cho giáo dục và nghiên cứu phát triển. Cơ chế truyền dẫn của đầu tư cho giáo dục và nghiên cứu phát triển đến tăng trưởng được tóm tắt như sau: Đầu tư cho giáo dục và nghiên cứu phát triển làm tăng vốn con người và công nghệ mới; từ đó tăng năng suất lao động và cuối cùng làm tăng sản lượng (Afonso & cộng sự, 2005). Tương tự các khoản đầu tư khác cũng tạo ra kênh truyền dẫn riêng tới tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, cũng có những khoản đầu tư không tác động đến tăng trưởng kinh tế.

Ngoài ra, hiệu quả của đầu tư công có thể được xem xét thông qua 2 yếu tố: (i) Cơ cấu của đầu tư công; và (ii) Hiệu quả của các chính sách (Busatto, 2011). Theo Afonso và cộng sự (2005), chỉ có một số ít các hoạt động và chi tiêu của Chính phủ là thực sự cần thiết cho tăng trưởng kinh tế. Các khoản đầu tư “có năng suất” này có vai trò tương tự như vốn đầu tư của khu vực tư và lao động trong tăng trưởng kinh tế. Nếu đầu tư tác động trực tiếp đến tăng trưởng thì được xếp loại vào đầu tư “có năng suất”; ngược lại sẽ được xếp loại vào đầu tư “không năng suất” (Barro & Sala-i-Martin, 1995). Do đó, việc cơ cấu lại các khoản đầu tư công theo hướng đầu tư có năng suất sẽ tạo nên tác động tích cực đối với tăng trưởng kinh tế mà không gây ra bất kỳ một tác động ngược nào (Zagler & Durnecker, 2003).

Mô hình lý thuyết của Devarajan và cộng sự (1996) cho phép đo lường hiệu quả theo định nghĩa của Busatto (2011) bằng cách sử dụng hàm sản xuất (y) phụ thuộc vào các yếu tố: Vốn (k); và N thành phần chi tiêu của chính phủ ($g_1, g_2, \dots$).

$$y = f(k, g_1, g_2, \dots) = [\alpha k^{-\zeta} + \beta g_1^{-\zeta} + \dots]^{-1/\zeta}$$

Kết quả nghiên cứu cho thấy: (i) Khi chính phủ thay đổi cấu trúc chi tiêu, tốc độ tăng trưởng kinh tế có thể được cải thiện; (ii) Các khoản chi tiêu có một tỉ lệ tối ưu (trên tổng chi tiêu), nếu chính phủ chi vượt tỉ lệ này sẽ kìm hãm tốc độ tăng trưởng kinh tế hoặc gây ra tác động ngược chiều lên tăng trưởng.

2.2. Các nghiên cứu trước đây về đánh giá chất lượng và hiệu quả của đầu tư công

Các nghiên cứu thực nghiệm tập trung vào tính hiệu quả của đầu tư công trong các ngành trọng điểm như y tế và giáo dục. Bên cạnh đó, một số ít các nghiên cứu lượng hoá được tồn thất gây ra bởi khung quản lý đầu tư công kém (Leruth & Paul, 2006). Một trong những nguyên nhân của việc kém hiệu quả là chi phí kinh tế cao, bao gồm chi phí giao dịch và chi phí đại diện. Nghiên cứu ở Ghana cũng cho kết quả tương tự, chỉ 20% trợ cấp của ngành y tế và 50% trợ cấp của ngành giáo dục được đưa tới đúng đối tượng được hưởng (Ye & Canagarajah, 2002).

Những bất cập của việc đánh giá hiệu quả đầu tư công còn được làm rõ hơn trong nghiên cứu sử dụng số liệu của 25 nước nghèo và có nợ công lớn. Nghiên cứu chỉ ra phần lớn các nước nghèo và có nợ công lớn phải nâng cao quản lý đầu tư công để kiểm soát, kiểm tra được vốn đầu tư. Vấn đề quản lý nội bộ và kiểm toán sau cũng cần được xem xét kỹ lưỡng (Leruth & Paul, 2006).

Ở các nước đang phát triển, mối quan hệ giữa chi tiêu công và tích lũy vốn đầu tư; hay tăng trưởng kinh tế bị giới hạn bởi sự kém hiệu quả của đầu tư công. Lí thuyết về sự cân bằng giữa đầu tư công và tích lũy vốn dựa trên giả định rằng đầu tư công có hiệu quả. Giả định này thường dễ bị vi phạm ở các nước có thu nhập thấp. Mức độ kém hiệu quả, sự lãng phí hoặc tham nhũng có thể làm sai lệch tác động của đầu tư công lên tích lũy vốn, làm cho các dự án có kết quả triển khai kém và thiếu hiệu quả.

Nhận diện chất lượng và hiệu quả của đầu tư công nhằm xác định năng suất biên của đầu tư và tác động của nó lên tăng trưởng kinh tế. Nghiên cứu của Barro (1990) dựa trên mô hình tăng trưởng nội sinh, kết quả cho thấy đầu tư công hiệu quả dẫn đến tăng trưởng dài hạn bằng cách làm tăng lợi nhuận từ các yếu tố sản xuất. Sự thiếu hiệu quả và tham nhũng trong đầu tư cơ sở hạ tầng làm giảm chất lượng và hiệu quả của vốn đầu tư công, giảm động cơ đầu tư của doanh nghiệp (Chakraborty & Dabla-Norris, 2009). Các quyết định đầu tư được đưa ra trong khuôn khổ thể chế rộng hơn và chất lượng của việc lựa chọn dự án, quản lý và thực thi có vai trò quan trọng khi xác định lợi nhuận của vốn đầu tư (Esfahani & Ramirez, 2003; Haque & Kneller, 2008; Flyvbjerg & cộng sự, 2003). Chi phí lớn, lãng phí và tỉ lệ hoàn thành thấp xảy ra thường xuyên ở các dự án cơ sở hạ tầng chính ở các nước đang phát triển có thể làm cho việc lựa chọn, điều tiết và đánh giá kém. Theo Collier (2008), lợi nhuận đầu tư ở các nước có thu nhập thấp bị giới hạn bởi thông tin và năng lực kỹ thuật trong việc thẩm định tính khả thi của dự án, cũng như tham nhũng và hối lộ. Đầu tư công, đặc biệt là đầu tư cho cơ sở hạ tầng, còn có mối quan hệ

với vấn đề chính trị chứ không đơn thuần là quan hệ với kinh tế. Lợi ích nhóm và cơ cấu của thể chế chính trị tác động đến đầu tư (Henisz & Zelner, 2006). Khuôn khổ hoạt động yếu kém có xu hướng làm tăng sự can thiệp chính trị và huỷ hoại việc xác định các kết quả trung hạn (Guasch & cộng sự, 2007). Các vấn đề này thường xuất hiện ở các quốc gia đang phát triển có thu nhập thấp.

Các nghiên cứu thực nghiệm về tác động kinh tế của đầu tư công tập trung vào phân tích mối quan hệ dài hạn với tăng trưởng tổng sản lượng hay năng suất. Phần lớn các kết quả cho thấy mối quan hệ tích cực, đặc biệt trong trường hợp đầu tư cơ sở hạ tầng. Các nghiên cứu gần đây, sử dụng chỉ số định lượng cơ sở hạ tầng là đại diện cho chất lượng của cơ sở hạ tầng, cũng cho kết quả về mối quan hệ tích cực.

Các nghiên cứu về cơ cấu của đầu tư công cũng chỉ ra bằng chứng về tác động lên tăng trưởng kinh tế. Nghiên cứu đầu tiên của Aschauer (1989) cho thấy thành phần chính của chi tiêu công tác động tích cực lên tăng trưởng là chi đầu tư. Các nghiên cứu tiếp theo của Barro (1990), Easterly và Rebelo (1993), Devarajan và cộng sự (1996) cũng đưa đến kết luận về tác động tích cực của việc tích lũy vốn vật chất lên tăng trưởng. Tuy nhiên, theo Afonso và cộng sự (2005), chi đầu tư “có năng suất” hoặc “không năng suất” phụ thuộc vào dự án và khuôn khổ thể chế của dự án đó.

Các nghiên cứu khác cho thấy đầu tư cho vốn con người và đầu tư cho nghiên cứu phát triển (Romer, 1990); đầu tư cho bảo đảm quyền sở hữu và thực thi pháp luật (Keefer & Knack, 2002); đầu tư cho giáo dục (Barro, 1991); đầu tư cho sức khoẻ và y tế (Kneller & cộng sự, 1999; Bloom & cộng sự, 2001) giúp tăng trưởng kinh tế.

Tóm lại, các nghiên cứu phát hiện việc tăng đầu tư ở các quốc gia đang phát triển là tối quan trọng, và tác động của nó tới tăng trưởng phụ thuộc vào chất lượng và hiệu quả của đầu tư.

2.3. Mô hình nghiên cứu đánh giá chất lượng và hiệu quả đầu tư công

Hiệu quả sử dụng vốn đầu tư có thể được đánh giá thông qua mối quan hệ giữa tổng đầu tư của Chính phủ và tăng trưởng kinh tế. Trên cơ sở các nghiên cứu trước, tác giả áp dụng mô hình ARDL và kiểm định đồng liên kết giữa các biến bằng cách sử dụng kiểm định biên của Pesaran & cộng sự (2001). Phương pháp kiểm định biên này có một số ưu điểm: (i) Có thể sử dụng với một tập hợp các biến $I(0)$ và $I(1)$; (ii) Chỉ sử dụng 1 phương trình duy nhất giúp thực hiện và kiểm định kết quả đơn giản; và (iii) Độ trễ của các biến đưa vào trong mô hình có thể khác nhau.

Tác giả nghiên cứu vấn đề này sử dụng mô hình do Loizides (2005) đề xuất có dạng:

$$\Delta Y_t = \beta_0 + \lambda EC + \sum_{i=1}^p \beta_1 \Delta Y_{t-i} + \sum_{j=1}^q \beta_2 \Delta X_{t-j} + \varepsilon_t$$

Trong đó: Y là Logarit của GDP; λ là véc tơ hệ số điều chỉnh trong ngắn hạn; EC là sai số của phương trình đồng liên kết giữa GDP và chi đầu tư; X là Logarit của chi đầu tư và ε là các cú sốc ngoại sinh.

Ngoài ra, để kiểm định hiệu quả của các loại vốn đầu tư công, nghiên cứu sử dụng mô hình theo Devarajan và cộng sự (1996), Busatto (2011), Singh và Weber (1997). Mô hình bao gồm các thành phần đầu tư của chính phủ trên GDP.

$$Y_t = \beta_0 + \beta X + \sum_{j=-q}^p d_j \Delta X_{t-j} + u_t$$

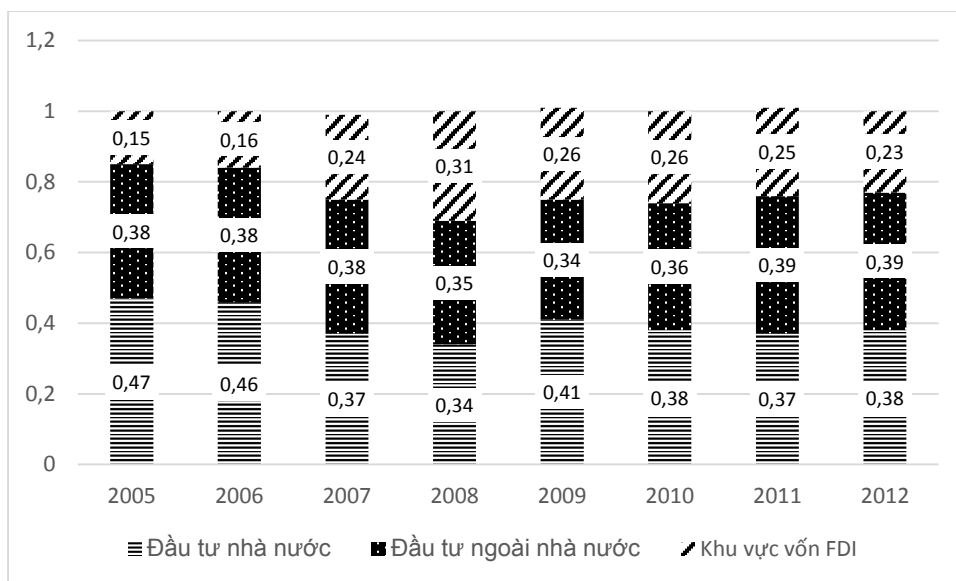
Trong đó: Y_t là GDP; X là một véc tơ chứa các biến tỉ trọng các khoản đầu tư của chính phủ trên tổng đầu tư.

Phương pháp được sử dụng trong nghiên cứu là phương pháp OLS động (DOLS) đề xuất bởi Stock và Watson (1993). Phương pháp DOLS cải thiện các ước lượng OLS khi thực hiện trên cỡ mẫu nhỏ và có nhiều yếu tố làm chệch ước lượng. Phương pháp Johansen tuy xử lý được nhiều thông tin hơn nhưng phương trình này có thể bị ảnh hưởng bởi vấn đề xác định sai mô hình ở phương trình khác. Ngược lại, phương pháp của Stock & Watson sử dụng một phương trình duy nhất nhưng vẫn đảm bảo được tính vững và xử lý được vấn đề nội sinh bằng cách đưa vào phương trình các độ trễ và độ sớm. Hơn nữa, phương pháp này cũng đạt được các tính chất tiệm cận của phân phối Johansen. Cuối cùng, để xử lý vấn đề hồi quy giả mạo, sai số của mô hình DOLS sẽ được kiểm định nghiệm đơn vị (Choi & cộng sự, 2008).

3. Đánh giá chất lượng và hiệu quả đầu tư công ở VN

3.1. Tình hình đầu tư công ở VN

Từ năm 2010 trở về trước, đầu tư công luôn là khoản đầu tư lớn nhất nhưng từ năm 2010 trở đi, tổng vốn đầu tư nhà nước không còn chiếm ưu thế bằng khoản đầu tư khu vực ngoài nhà nước. Tuy sự chênh lệch giữa hai khoản đầu tư này là không đáng kể nhưng cũng thể hiện sự chuyển biến trong cơ cấu tổng đầu tư xã hội.



Hình 1. Cơ cấu tổng vốn đầu tư xã hội của VN 2005–2012 (tỷ đồng, giá thực tế)

Nguồn: Tính toán của tác giả theo số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Từ năm 2005 đến năm 2010 tốc độ tăng trưởng đầu tư công trung bình hàng năm từ 0,34 đến 0,47 %. Tuy nhiên, từng lĩnh vực trong đầu tư công lại có sự chênh lệch khá đáng kể và tỉ trọng thay đổi theo từng năm. Chiếm tỉ trọng lớn nhất trong đầu tư công là đầu tư cho lĩnh vực kinh tế hơn 70%. Trong khi đó, đầu tư cho lĩnh vực xã hội (y tế, giáo dục, văn hóa, xã hội,...) lại chưa đến 20% và ngày càng có xu hướng giảm, có lúc thấp nhất chỉ đạt được khoảng 15%. Trong đầu tư cho kinh tế, ở lĩnh vực nông-lâm-ngư nghiệp, dù là nghề nghiệp chủ yếu của phần lớn dân cư ở VN nhưng tỉ lệ chi đầu tư cho lĩnh vực này liên tục giảm qua các năm từ 12,2% (2000) xuống còn 6,1 % (2010).

3.2. Đánh giá hiệu quả chất lượng đầu tư công

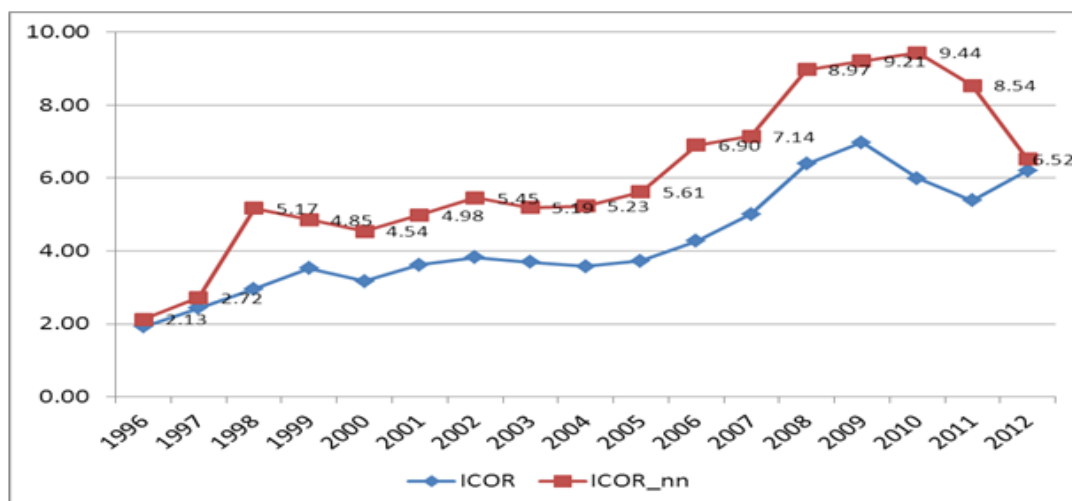
Theo đánh giá của các tổ chức giám sát đánh giá chất lượng hiệu quả đầu tư công tại VN như sau:

Đầu tư từ khu vực nhà nước ở VN đã trở thành một động lực quan trọng trong việc thúc đẩy tăng trưởng và quá trình chuyển đổi cơ cấu nền kinh tế thời gian qua, tạo ra các tác động lan tỏa lớn, nhất là các dự án phát triển kết cấu hạ tầng giao thông. Cơ cấu đầu tư công đã có một số chuyển biến theo chiều hướng tích cực như: (i) Tăng cường đầu tư cho cơ sở hạ tầng, góp phần tích cực cải thiện môi trường đầu tư, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, xử lý bất hợp lí vùng miền; (ii) Chú trọng đầu tư cho các ngành nghề có lợi thế

cạnh tranh trong nền kinh tế; và (iii) Tập trung nhiều hơn đầu tư phát triển con người, nâng cao trình độ lực lượng lao động. Bộ khung pháp luật được xây dựng tương đối đồng bộ để điều chỉnh các hoạt động đầu tư nói chung và đầu tư nhà nước nói riêng. Hệ thống pháp luật liên quan đến đầu tư đến nay cơ bản đã bao quát được hầu hết hoạt động đầu tư từ khu vực nhà nước. Tình hình giám sát, đánh giá đầu tư các dự án ngày càng mở rộng và chặt chẽ. Năm 2011, số dự án thực hiện báo cáo giám sát, đánh giá đầu tư theo quy định là 398 dự án trên tổng số 481 dự án, đạt 82,74%, cao hơn tỉ lệ thực hiện báo cáo giám sát, đánh giá của các kỳ trước (năm 2010 là 62,58%, năm 2009 là 58,8%). Vì vậy, công tác kiểm tra, đánh giá dự án đầu tư đã kịp thời phát hiện và chấn chỉnh các sai phạm trong quản lý đầu tư. Công tác quyết toán vốn đầu tư có cải thiện tuy tỉ lệ công trình hoàn thành chưa quyết toán vẫn còn lớn.

Tuy nhiên, so với những thành tựu đạt được thì các hạn chế còn tồn tại trong đầu tư công là rất đáng kể. Vì những hạn chế tồn tại ở rất nhiều mặt nên tác giả tạm thời dựa vào định nghĩa để phân loại các hạn chế này. Đầu tiên, đầu tư công ở VN hiện nay chưa thể hiện được vai trò và đặc điểm. Chính điều này dẫn đến các thực trạng như đầu tư dàn trải hay lấn át đầu tư của khu vực tư nhân. Thứ hai, nếu xem đầu tư công như một khoản đầu tư thông thường thì cũng không đáp ứng được những yêu cầu về kết quả mong muốn của một khoản đầu tư. Xét trên đặc điểm tiêu biểu của đầu tư công thì có thể thấy hiện nay ở VN, đầu tư khu vực nhà nước chưa thể hiện phân biệt rõ ràng với đầu tư khu vực ngoài nhà nước. Nhà nước vẫn đầu tư vào các lĩnh vực mà khu vực tư nhân có thể đầu tư có hiệu quả.

Những khoản đầu tư công ở VN hiện nay phần lớn đều không mang lại lợi ích như mong muốn. Đầu tiên, về mặt vĩ mô, mặc dù lượng vốn đầu tư công ngày càng tăng nhưng tăng trưởng GDP lại không tăng trưởng nhiều. Điều này, có thể nhận thấy qua hệ số ICOR đầu tư khu vực nhà nước và toàn nền kinh tế. Mặc dù đầu tư khu vực nhà nước chiếm tỉ trọng lớn, nhưng không mang lại hiệu quả nhiều nếu xét về hệ số ICOR. Suốt khoảng thời gian từ năm 1996 đến năm 2012, hệ số ICOR của khu vực nhà nước luôn cao hơn mức trung bình của toàn khu vực kinh tế.



Hình 2. Hệ số ICOR của nền kinh tế và của khu vực nhà nước giai đoạn 1996–2012

Nguồn: Tổng hợp từ Tổng cục Thống kê.

Bản thân dự án đầu tư công cũng chưa thực sự có hiệu quả một số dự án sau khi đầu tư không thể thu hồi lại vốn như dự kiến ban đầu. Điều này, có thể thấy qua thực trạng các công trình có thu phí nhưng sau nhiều năm hoạt động, tiền phí thu được thậm chí không đủ để bảo trì, duy tu công trình. Chất lượng công trình không được đảm bảo, đối tượng người thụ hưởng không thấy thỏa mãn với kết quả đầu tư.

Tiến độ thực hiện dự án đầu tư công chậm trễ, làm tăng chi phí, giảm hiệu quả khai thác dự án. Cụ thể, năm 2010 số dự án chậm tiến độ trong kỳ là 3.386 dự án chiếm 16,6% dự án đánh giá, giám sát, trong đó chậm tiến độ do công tác giải phóng mặt bằng 39,72%, số dự án chậm tiến độ do năng lực chủ đầu tư, Ban quản lý dự án, nhà thầu chiếm 20,23%; trong năm 2011 có 4.436 dự án chậm tiến độ chiếm 33,65%, nhiều công trình kéo dài 5-7 năm. Tỷ lệ điều chỉnh dự án tăng không chỉ ảnh hưởng đến chi phí đầu tư tăng mà còn ảnh hưởng đến tiến độ, thời gian thực hiện dự án. Hình thức chỉ định thầu và đấu thầu không hợp lý chiếm tỷ lệ lớn. Sơ hở về quy định đấu thầu chưa được khắc phục: Năm 2010 có 34.925 dự án chỉ định thầu chiếm tỷ lệ 73,74% dự án kiểm tra, 6 tháng năm 2011 chiếm 82,66%, vi phạm thủ tục đấu thầu có 74 dự án chiếm 0,15%.

Nguyên nhân của vấn đề trên:

Thứ nhất, tư duy quản trị đầu tư công nói chung trong đó có công tác kiểm tra, giám sát đầu tư xây dựng cơ bản chậm đổi mới, vấn đề giám sát tiếp cận theo các chỉ tiêu đầu

vào, tốn kém nhưng hiệu quả không cao. Những phát hiện của cơ quan kiểm tra, thanh tra, kiểm toán tập trung vào việc tuân thủ các định mức, chế độ chi tiêu. Dự toán của các dự án được lập căn cứ vào định mức chế độ chi tiêu của Nhà nước. Tuy nhiên các chế độ, định mức này thường lạc hậu hoặc không đầy đủ. Do đó thường hay bị lợi dụng để đẩy dự toán lên cao sau đó trình cấp thẩm quyền phê duyệt, rồi tổ chức áp dụng hình thức đấu thầu hạn chế hoặc chỉ định thầu.

Thứ hai, với tư duy quản trị, kiểm tra, giám sát theo yếu tố đầu vào thì các cơ quan này chỉ quan tâm nhiều đến các trình tự, thủ tục, chính sách chế độ, định mức đơn giá dự án... mà không quan tâm nhiều đến hiệu quả dự án, mục tiêu dự án.

Thứ ba, chưa phát huy vai trò kiểm tra, giám sát của người dân, các tổ chức chính trị, các tổ chức xã hội nghề nghiệp như: Kiểm toán độc lập, tư vấn giám sát độc lập. Chưa quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan cung cấp thông tin công khai để người dân được tiếp cận kiểm tra, giám sát và tham gia tích cực các chính sách của Chính phủ. Vai trò giám sát của các tổ chức dân cử chưa cao, tỉ lệ đại biểu chuyên trách còn thấp ảnh hưởng đến chất lượng giám sát.

Thứ tư, cơ chế điều hành quản lý mang nặng tính xin - cho, mặc dù đã phân cấp, trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chủ đầu tư, của cấp dưới nhưng thực chất vẫn là cơ chế xin - cho, mọi thủ tục đều qua cơ chế thẩm tra, trình duyệt do đó việc quy trách nhiệm khi xử lý khi xảy sai phạm rất khó.

Thứ năm, trình độ cán bộ kiểm tra, giám sát chậm được đào tạo và cải tiến, chưa theo kịp yêu cầu quản lý tài chính hiện đại. Thiếu hệ thống thông tin nắm bắt tình hình các đối tượng kiểm tra, chưa có sự chia sẻ và phối hợp trong việc cung cấp thông tin giữa các cơ quan quản lý, các cơ quan cùng làm công tác kiểm tra với nhau.

Thứ sáu, các quy định nhà nước về quản lý đầu tư xây dựng cơ bản quá phức tạp, thiếu minh bạch có thể làm cho người đọc có nhiều cách hiểu khác nhau gây khó khăn cho người thực hiện.

Cuối cùng, tổ chức bộ máy thanh kiểm tra chưa bảo đảm tính độc lập, chưa phân định rõ phạm vi, nhiệm vụ của các cơ quan trong hệ thống kiểm tra; dẫn đến nhiều cơ quan tham gia kiểm tra, giám sát công tác quản lý vốn đầu tư nhưng đến khi có sai phạm xảy ra không quy trách nhiệm cụ thể được.

4. Kiểm định thực nghiệm hiệu quả của vốn đầu tư công

Nghiên cứu sử dụng dữ liệu của ADB và ứng dụng tiếp cận thực nghiệm nhằm kiểm định hiệu quả sử dụng vốn đầu tư của VN. Dữ liệu bao gồm thống kê về chi đầu tư của Chính phủ, tổng sản phẩm quốc dân trong giai đoạn 1986–2012 của VN.

Bảng 1

Thống kê mô tả các biến sử dụng để đánh giá hiệu quả vốn đầu tư công

Biến	Số quan sát	Trung bình	Độ lệch chuẩn	Giá trị nhỏ nhất	Giá trị lớn nhất	Nguồn
Logarit tự nhiên GDP	27	12,43469	2,047861	6,395262	14,99275	ADB
Logarit tự nhiên của chi đầu tư	27	9,703562	2,259734	3,496508	12,24676	ADB

Kiểm định tính dừng của dữ liệu

Kiểm định tính dừng của các biến trong giai đoạn 1986–2012 cho kết quả: (i) GDP không dừng không xu hướng và có xu hướng ở bậc gốc ở cả 3 mức ý nghĩa 1%, 5% và 10%; (ii) Chi đầu tư của Chính phủ không dừng không xu hướng ở cả 3 mức ý nghĩa, chỉ dừng có xu hướng ở mức 10%; và (iii) Sai phân bậc 1 của cả 2 biến đều dừng không xu hướng và có xu hướng.

Bảng 2

Kiểm định tính dừng của các biến gốc và sai phân bậc 1

Biến	Kiểm định ADF	
	Không xu hướng	Có xu hướng
Logarit tự nhiên của GDP – Ln(GDP)	1,3	-1,126
Logarit tự nhiên của chi đầu tư – Ln(CAE)	-1,64	-3,346*
Sai phân bậc 1 của Ln(GDP)	-3,31**	-3,49**
Sai phân bậc 1 của Ln(CAE)	-4,739***	-4,369***

Ghi chú: Giá trị MacKinnon bác bỏ giả thuyết nghiệm đơn vị ở ý nghĩa 1% (***), 5% (**) và 10% (*).

Với kết quả này, không có biến nào là I(2); tác giả tiếp tục kiểm định đồng liên kết theo phương pháp của Pesaran & cộng sự (2001). Đầu tiên, hồi quy mô hình dưới dạng không giới hạn của mô hình (*):

$$\Delta Y_t = \beta_0 + \sum_{i=1}^p \beta_1 \Delta Y_{t-i} + \sum_{j=1}^q \beta_2 \Delta X_{t-j} + \alpha_1 Y_{t-1} + \alpha_2 X_{t-1} + v_t \quad (*)$$

Mô hình không giới hạn có thể ước lượng bằng OLS giản đơn. Sau đó, kiểm định phần dư v_t . Nếu v_t không bị hiện tượng tự tương quan và phương sai thay đổi, tác giả sẽ tiếp tục bằng việc sử dụng kiểm định biên của Pesaran & cộng sự (2001) với giả thuyết $H_0 : \alpha_1 = \alpha_2 = 0$. Nếu kiểm định này cho ra kết quả có đồng liên kết giữa các biến, mô hình (*) sẽ được sử dụng để đánh giá mối quan hệ ngắn hạn và dài hạn của các biến tham gia vào mô hình.

Kiểm định đồng liên kết

Bảng 3

Kiểm định đồng liên kết bằng phương pháp kiểm định biên

	I(0)	I(1)	I(0)	I(1)	I(0)	I(1)
	Lower	Upper	Lower	Upper	Lower	Upper
	10%	10%	5%	5%	1%	1%
K=1	4,04	4,78	4,94	5,73	6,84	7,84
Giá trị kiểm định F	25,17					

Kết quả kiểm định đồng liên kết được trình bày trong Bảng 3 và 4. Hệ số R_2 , kết quả kiểm định phương sai thay đổi theo Breusch – Pagan, kết quả kiểm định tự tương quan Breusch – Godfrey cho thấy mô hình không giới hạn phù hợp, không có bằng chứng về phương sai thay đổi và tự tương quan. Kết quả kiểm định biên theo Pesaran & cộng sự (2001) ở Bảng 3 cho thấy giá trị kiểm định F lớn hơn tất cả các giới hạn trên ở 3 mức ý nghĩa 1%, 5%, 10%. Như vậy, theo kiểm định biên thì chi đầu tư và tăng trưởng kinh tế có mối quan hệ trong dài hạn. Từ kết luận này, tác giả tiến hành hồi quy mô hình giới hạn (*).

Bảng 4

Các mô hình kiểm định

Biến phụ thuộc: Sai phân logarit GDP

	ARDL không giới hạn	ARDL giới hạn	Mô hình 1	Mô hình 2
L1. Logarit GDP	-0,430***			
L1. Logarit chi đầu tư	0,416***			
L1. Sai số hiệu chỉnh		-0,468***	-0,460***	-0,487***
L3. Sai phân logarit GDP	0,712***	0,718***	0,626***	0,709***
L5. Sai phân logarit GDP	0,186***	0,136**	0,169***	0,155***
L1. Sai phân logarit chi đầu tư	-0,344***	-0,345***	-0,343***	-0,360***
L2. Sai phân logarit chi đầu tư	-0,207***	-0,243***	-0,198***	-0,239***
Biến giả			-0,0327*	-0,0493**
Hệ số chặn	1,358***	0,094***	0,114***	0,134***
Hệ số phù hợp R2	0,909	0,8289	0,8662	0,8882
Hệ số phù hợp điều chỉnh	0,870	0,7719	0,8088	0,8402
KĐ Breusch- Godfrey				
Prob>chi2 (độ trễ 1)	0,538	0,1716	0,7895	0,8408
Prob>chi2 (độ trễ 2)	0,561	0,2721	0,5201	0,7734
Prob>chi2 (độ trễ 3)	0,480	0,4454	0,5410	0,7935
Prob>chi2 (độ trễ 4)	0,101	0,5370	0,1867	0,8918
KĐ Breusch-Pagan / Cook-Weisberg	0,554	0,4214	0,5792	0,6855

Ghi chú: (***), (**), (*) ý nghĩa thống kê 10%, 5%, 1%. L#: Độ trễ tương ứng.

Kết quả kiểm định mô hình ARDL cho thấy theo hệ số của thành phần sai số hiệu chỉnh, khoảng cách ngắn hạn giữa chi đầu tư và tăng trưởng kinh tế bền vững là 54%. Hệ số của sai số hiệu chỉnh có ý nghĩa thống kê ở mức 1%. Chênh lệch với điểm cân bằng dài hạn giữa tăng trưởng kinh tế và chi đầu tư được điều chỉnh trong ngắn hạn.

Hơn nữa, các hệ số hồi quy trong ngắn hạn của chi đầu tư có ý nghĩa thống kê nhưng lại mang dấu âm, có nghĩa là trong ngắn hạn, các khoản chi tiêu công chưa có tác động rõ rệt lên tăng trưởng kinh tế.

Bằng chứng thực nghiệm cho thấy: (i) Có mối quan hệ trong dài hạn giữa chi đầu tư và tăng trưởng kinh tế; (ii) Chính phủ có thể sử dụng chi đầu tư như là một công cụ tài khoá để thúc đẩy tăng trưởng; (iii) Tuy nhiên trong ngắn hạn, tác giả tìm thấy bằng chứng về mối quan hệ ngược chiều giữa chi đầu tư và tăng trưởng; và (iv) Mặt khác, kết quả cũng cho thấy khoảng cách với điểm tăng trưởng cân bằng được điều chỉnh trong ngắn hạn.

Bên cạnh đó, để so sánh được hiệu quả chi đầu tư qua các giai đoạn khác nhau, trong nghiên cứu thực hiện đưa thêm các biến giả vào mô hình. Mô hình 1, tác giả sử dụng năm 2005 (Luật Đầu tư số 59/2005/QH11 điều chỉnh và quy định việc quản lý và sử dụng vốn đầu tư công; quản lý nhà nước về đầu tư công) để phân tách nhóm, các quan sát từ năm 2005 về trước nhận giá trị 1, ngược lại nhận giá trị 0. Mô hình 2, chọn mốc năm 2009 (thời điểm bắt đầu thực hiện Nghị định 113/2009/NĐ – CP, quy định về việc giám sát, đánh giá và tổ chức thực hiện giám sát, đánh giá các dự án đầu tư) để phân tách nhóm mẫu. Dấu và ý nghĩa thống kê của hệ số biến giả cho thấy việc gia tăng vốn đầu tư công sẽ tác động nhiều hơn đến mục tiêu tăng trưởng kinh tế ở những năm sau thời điểm ban hành các văn bản quy phạm pháp luật. Kết quả cho thấy việc ban hành các văn bản pháp luật nêu trên thực sự tạo được một môi trường tốt để cải thiện tính hiệu quả của vốn đầu tư công trong giai đoạn nghiên cứu.

Đánh giá chất lượng của đầu tư công

Tác giả nghiên cứu sử dụng mô hình theo (Devarajan & cộng sự, 1996; Busatto, 2011; Singh & Weber, 1997), bao gồm các thành phần đầu tư của Chính phủ trên GDP.

$$Y_t = \beta_0 + \beta X + \sum_{j=-q}^p d_j \Delta X_{t-j} + u_t$$

Trong đó, Y_t là GDP, X là một vectơ chứa các biến tỉ trọng các khoản đầu tư của Chính phủ trên tổng đầu tư.

Dữ liệu bao gồm tỉ trọng các khoản chi đầu tư của Chính phủ trong các lĩnh vực như: Giáo dục, y tế, viễn thông, khai khoáng... từ năm 1990–2010.

Bảng 5

Mô tả các biến sử dụng để đánh giá hiệu quả vốn đầu tư công

Biến	Số quan sát	Trung bình	Độ lệch chuẩn	Giá trị nhỏ nhất	Giá trị lớn nhất
Logarit chi giáo dục	21	12,0490	0,7654	10,8913	13,9779
Logarit chi y tế	21	3,64489	0,5238	2,8056	4,9177
Logarit chi vận tải và viễn thông	21	16,3414	2,9446	12,7514	21,1671
Logarit chi khai khoáng	21	21,5968	3,2346	14,2749	25,8277
Logarit GDP	21	4,8237	0,4457	4,0899	5,5212

Nguồn: Chính sách lương thực quốc tế (IFPRI)

Bảng 6

Kết quả kiểm định chất lượng đầu tư công theo phương pháp DOLS

Biến	Logarit GDP
Đầu tư cho y tế	-0,2245
F1. Sai phân đầu tư y tế	0,7340**
L1. Sai phân đầu tư y tế	0,027
Đầu tư giáo dục	0,5628***
F1. Sai phân đầu tư giáo dục	0,1338
L1. Sai phân đầu tư giáo dục	-0,1662
Đầu tư viễn thông và giao thông vận tải	0,0894***
L1. Sai phân đầu tư viễn thông và vận tải	-0,0814**
Đầu tư cho công nghiệp khai khoáng	-0,0146
F1. Sai phân đầu tư công nghiệp khai khoáng	-0,0229
L1. Sai phân đầu tư công nghiệp khai khoáng	-0,0178
Hằng số	-2,3472
Hệ số phù hợp R^2	0,9574
Hệ số phù hợp có điều chỉnh	0,8794

Biến	Logarit GDP	
Kiểm định Breusch- Godfrey	Prob>chi2	0,7379
KĐ Breusch-Pagan / Cook-Weisberg	Prob>chi2	0,5635

Ghi chú: (***), (**) ý nghĩa thống kê 1%, 5%. L#: Độ trễ tương ứng.

Bảng 7

Kiểm định tính dừng của phần dư theo DOLS

Biến	Kiểm định ADF	
	Không xu hướng	Có xu hướng
Phần dư của mô hình	-3,30**	-3,24*

Ghi chú: Giá trị MacKinnon bác bỏ giả thuyết nghiệm đơn vị ở ý nghĩa 1% (***) và 5% (**).

Các kiểm định phương sai thay đổi, tự tương quan không thể bác bỏ giả thuyết H_0 . Kiểm định phần dư của mô hình cũng cho thấy phần dư mô hình dừng không xu hướng và có xu hướng với mức ý nghĩa lần lượt là 5% và 10%.

Kết quả hồi quy DOLS cho thấy chất lượng của một số khoản đầu tư công: (i) Đầu tư y tế có mối quan hệ trong dài hạn với biến phụ thuộc là ngược chiều nhưng hệ số này không có ý nghĩa thống kê; (ii) Ngược lại, chất lượng của các khoản đầu tư cho giáo dục, thể hiện ở dấu và ý nghĩa của hệ số hồi quy. Hai kết quả này khá tương đồng với các nghiên cứu của Devarajan (1996); và Singh (1997). Tuy nhiên, nó lại mâu thuẫn với nghiên cứu của Busatto (2011).

Như vậy, chất lượng của đầu tư cho y tế và giáo dục không tương đồng ở các nền kinh tế khác nhau. Đầu tư hạ tầng cơ sở thể hiện qua các khoản chi cho viễn thông và giao thông vận tải cũng cho thấy mối quan hệ dương như theo nghiên cứu của Easterly và Rebelo (1993); nhưng lại mâu thuẫn với nghiên cứu của Devarajan (1996) và Busatto (2011). Mặt khác, các khoản đầu tư cho công nghiệp khai khoáng cũng chưa tạo ra được chất lượng tương xứng. Hệ số hồi quy mang dấu âm và không có ý nghĩa thống kê.

5. Kết luận và gợi ý chính sách

5.1. Kết luận

Chất lượng đầu tư công là một khái niệm phức tạp và khó để xây dựng được các chỉ số đánh giá đầy đủ, việc đo lường chất lượng đầu tư công bao hàm luôn tính hiệu quả.

Dựa trên lý thuyết nghiên cứu về mối quan hệ giữa vốn đầu tư với tăng trưởng kinh tế, tác giả vận dụng mô hình ARDL của Pesaran & cộng sự (2001) và OLS động (DOLS) theo đề xuất của Stock & Watson (1993). Kết quả cho thấy:

- Đầu tư công ở VN đóng một vai trò quan trọng trong tổng vốn đầu tư xã hội và có mối quan hệ trong dài hạn đối với tăng trưởng kinh tế;
- Việc ban hành các văn bản pháp luật thực sự tạo được một môi trường tốt để cải thiện tính hiệu quả của vốn đầu tư công;
- Đầu tư cho cơ sở hạ tầng, giáo dục, y tế có tác động tích cực;
- Đầu tư công cho lĩnh vực khai khoáng chưa tạo ra chất lượng tương xứng.

5.2. Gợi ý chính sách

Trong lĩnh vực đầu tư công, cần thực hiện theo định hướng:

- Đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng được xác định là một trong 3 đột phá quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2011–2020;
- Huy động và phân bổ các nguồn lực phải tập trung vào những lĩnh vực và khu vực mà việc phân bổ các nguồn lực của khu vực tài chính phi nhà nước không thể hoạt động hoặc hoạt động không hiệu quả.
- Phân bổ và sử dụng các nguồn lực tài chính phải hướng vào việc thực hiện các ưu tiên chiến lược của nền kinh tế trong từng giai đoạn.
- Đồng thời trong phân bổ và sử dụng các nguồn lực tài chính cho đầu tư cần phải đảm bảo tuân thủ tính kỷ luật tài khóa, hiệu quả và hiệu lực tài chính; tăng cường tính minh bạch và công khai.

Cải thiện môi trường thể chế đầu tư công đến năm 2020:

- Đổi mới cơ chế phân cấp và quản lý vốn đầu tư công theo hướng các dự án nhận vốn từ ngân sách trung ương cần có sự phê duyệt và giám sát từ cấp Trung ương. Tránh tình trạng ngân sách địa phương lập dự án tràn lan, thiếu tập trung nhằm mục tiêu xin hỗ trợ vốn từ ngân sách trung ương
- Nâng cao chất lượng quy hoạch bằng cách huy động sự tham gia và lấy ý kiến đóng góp rộng rãi của đội ngũ các nhà khoa học trong lĩnh vực đầu tư công trong và ngoài nước. Bên cạnh đó cũng cần tham khảo ý kiến nhiều chiều từ các chuyên gia kỹ thuật trong từng lĩnh vực phù hợp.

- Chuyển đổi mô hình tăng trưởng sang mô hình phát triển theo chiều sâu dựa vào tri thức và công nghệ.

- Thay đổi thể chế đầu tư công theo hướng đảm bảo tính thống nhất của chiến lược phát triển quốc gia. Trước hết, xem xét việc tập trung hóa công tác quy hoạch dài hạn, mang tầm chiến lược. Sau đó, thay đổi cơ chế phân quyền quyết định đầu tư phát triển một cách phân tán như hiện nay. Cuối cùng, cần có cơ chế nhằm đảm bảo tính công khai, minh bạch của các quyết định về dự án đầu tư công.

Cải thiện hiệu quả đầu tư công đến năm 2020:

- Lựa chọn ngành, lĩnh vực ưu tiên đầu tư công ưu tiên hàng đầu vào lĩnh vực kết cấu hạ tầng, khoa học công nghệ, đào tạo nguồn nhân lực y tế vì các lĩnh vực này có tác động đến việc thu hút các nguồn lực đầu tư trong và ngoài nước, góp phần nâng cao phúc lợi và mức sống của người dân.

- Mở rộng huy động đầu tư từ khu vực tư nhân, thu hút các thành phần kinh tế tham gia vào lĩnh vực đầu tư các dự án, hạng mục kinh tế công cộng. Khi tư nhân tham gia sẽ góp phần phát huy hơn nữa hiệu quả sử dụng vốn, tính sáng tạo, chia sẻ rủi ro cũng như hiệu quả của hoạt động quản lý dự án, công trình xây dựng. Đây chính là nội dung của hợp tác công tư (PPP).

- Lựa chọn chỉ tiêu đánh giá hiệu quả dự án đầu tư công, sử dụng phối hợp và linh hoạt trong việc lựa chọn tiêu chí đánh giá hiệu quả dự án đầu tư công. Đó là, bên cạnh việc sử dụng các tiêu chí như NPV, IRR, số năm thu hồi vốn, ICOR và phân tích độ nhạy, cần phải kết hợp với khung lý thuyết đánh giá chất lượng và hiệu quả đầu tư công theo trường phái kinh tế học thể chế mới (NIE) để góp phần giảm thiểu chi phí đầu tư công, tăng cường trách nhiệm chính trị và xã hội nhằm đảm bảo mục tiêu nâng cao phúc lợi cộng đồng và công bằng xã hội trong tương lai.

Đổi mới hệ thống giám sát đầu tư công:

- Điều chỉnh quy định về quản lý đầu tư công, theo mô hình tiên tiến, hiện đại nhằm phát huy vai trò của các đơn vị tư vấn độc lập, áp dụng hình thức đấu thầu theo thiết kế, là cách làm phổ biến nhiều nước trên thế giới, cách làm này chủ đầu tư không phụ thuộc giá trần được duyệt, các đơn giá, định mức nhà nước. Các nhà thầu được quyền đưa ra các giải pháp thi công thích hợp trên cơ sở các tiêu chuẩn kỹ thuật nhà nước quy định và sau cùng là đề xuất giá hợp lý.

- Xây dựng và ban hành hệ thống tiêu chí giám sát, đánh giá rủi ro về đầu tư công cho các đối tượng kiểm tra, giám sát, xây dựng hệ thống thông tin, dữ liệu tổng hợp phân tích đánh giá tình hình đầu tư công phục vụ yêu cầu kiểm tra, giám sát. Đồng thời, xây dựng quy trình nghiệp vụ kiểm tra, giám sát đầu tư xây dựng có bản thuộc nguồn vốn ngân sách nhà nước phù hợp tiêu chí quản lý ngân sách theo đầu ra.

- Xây dựng hệ thống thông tin nắm bắt tình hình các đối tượng kiểm tra, có sự chia sẻ và phối hợp trong việc cung cấp thông tin giữa các cơ quan quản lý, các cơ quan cùng làm công tác kiểm tra ứng dụng công nghệ mới vào thanh tra, kiểm tra: Ứng dụng công nghệ thông tin trong việc thu thập, khai thác thông tin đối tượng kiểm tra, ứng dụng các phần mềm trong tác nghiệp■

Tài liệu tham khảo

- Ablo, E., & Ritva R. (1998). Do budgets really matter? Evidence from public spending on education and health in Uganda. *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 1926 (Washington: World Bank).
- Afonso, A., Schuknecht, L., & Tanzi, V. (2005). Public sector efficiency: An international comparison. *Public Choice*, 123(3-4), 321-347.
- Agenor, R. (2000). *The economics of adjustment and growth*. Academic Press. San Diego, CA.
- Allen, R., & T., Daniel. (2001). Managing public expenditure: A reference book for transition countries.
- Aschauer, D. A. (1989). Does public capital crowd out private capital?. *Journal of Monetary Economics*, 24(2), 171-188.
- Bacha, E. L. (1990). A three-gap model of foreign transfers and GDP growth rate in developing countries. *Journal of Development Economics*, 32, 279-296.
- Barro, R. J. (1990). Government spending in a simple endogenous growth model. *Journal of Political Economy*, 98, 103-125.
- Barro, R. J. (1991). A cross-country study of growth, saving, and government. In *National saving and economic performance*, 271-304. University of Chicago Press.
- Barro, R. J., & Sala-i-Martin, X. (1995). Economic growth. *McGrawHill*, New York.
- Bloom, D. E., Canning, D., & Sevilla, J. (2001). *The effect of health on economic growth: Theory and evidence* (No. w8587). National Bureau of Economic Research.
- Busatto, L. M. (2011). *The quality of public expenditure and its influence on economic growth: evidences from the State of Rio Grande do Sul (RS)*. The Institute of Brazilian Issues.

- Calderón, C. & Servén, L. (2008). Infrastructure and economic development in Sub-Saharan Africa. *World Bank Policy Research Working Paper. No. 4712*.
- Calderón, C., Odawara, R., & Servén, L. (2008). Infrastructure investment in developing countries: A quarter-century retrospective. Unpublished manuscript.
- Chakraborty, S. & Dabla-Norris, E. (2009). The Quality of Public Investment. *IMF Working Paper*.
- Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Economica* (new series), 4(16), 386-405.
- Collier, P. & Venables, A. (2008). Managing resource revenues: Lessons for low income countries. *African Economic Research Consortium 2008 Annual Conference*.
- Dabla-Norris, E., Brumby, J., Kyobe, A., Mills, Z. & Papageorgiou, C. (2011). Investing in public investment: An index of public investment efficiency. *IMF Working Paper. No. 1137*.
- DeHoog, R. (1990). Competition, negotiation, or cooperation. *Administration and Society*, 22(3), 317-340
- Diamond, J. (2006). Budget system reform in emerging economies: The challenges and the reform agenda. *IMF Occasional Paper No. 245*.
- Devarajan, S., Swaroop, V., & Zou, H. F. (1996). The composition of public expenditure and economic growth. *Journal of Monetary Economics*, 37(2), 313-344.
- Easterly, W., Irwin, T. & Servén, L. (2008). Walking up the down escalator: Public investment and fiscal stability. *World Bank Research Observer*, 23, 37-56.
- Easterly, W., & Rebelo, S. (1993). Fiscal policy and economic growth. *Journal of Monetary Economics*, 32(3), 417-458.
- Esfahani, H. & Ramirez, M. (2003). Institutions, infrastructure, and economic growth. *Journal of Development Economics*, 70, 443-477.
- Ferris, J., & Graddy, E. (1998). A contractual framework for new public management theory. *International Public Management Journal*, 225-240.
- Flyvbjerg, B., Bruzelius, N. & Rothengatter, W. (2003). *Megaprojects and risk: An anatomy of ambition*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Foster, V. B. G. & Smits, K. (2008). *Financing public infrastructure in Sub-Saharan Africa: Patterns and emerging issues*. Working Paper, Africa Development Forum Series.
- Guasch, J. L. (2007). *Regulatory governance and sector performance: Methodology and evaluation for electricity distribution in Latin America*.
- Guasch, J., Laffont, J. & Straub, S. (2007). Concessions of infrastructure in Latin America: Government-led renegotiation. *Journal of Applied Econometrics*, 22, 1267-1294.
- Haque, M. & Kneller, R. (2008). Public investment and growth: The role of corruption. *Centre for Growth and Business Cycle Research Discussion Paper, 98, Economics*, The University of Manchester.

- Henisz & Zelner (2006). Interest groups, veto points and electricity infrastructure deployment. *International Organization*, 60(1), 263-286.
- Jacobs, D. (2008). *A review of capital budgeting practices*. IMF Working Paper WP/08/160, Washington, DC.
- Keefer, P., & Knack, S. (2002). Polarization, politics and property rights: Links between inequality and growth. *Public choice*, 111(1-2), 127-154.
- Kneller, R., Bleaney, M. F., & Gemmell, N. (1999). Fiscal policy and growth: Evidence from OECD countries. *Journal of Public Economics*, 74(2), 171-190.
- Leruth, L., & Paul, E. (2006). *A principal-agent theory approach to public expenditure management systems in developing countries*. IMF Working Paper .
- Loizides, J., & Vamvoukas, G. (2005). Government expenditure and economic growth: Evidence from trivariate causality testing. *Journal of Applied Economics*, 8(1), 125-152.
- Luật số 59/2005/QH11 ngày 29 tháng 11 năm 2005 của Quốc hội. Luật Đầu tư.
- Mandl, U., Dierx, A., & Ilzkovitz, F. (2008). *The effectiveness and efficiency of public spending* (No. 301). Directorate General Economic and Monetary Affairs (DG ECFIN), European Commission.
- Mihaiu, D. M., Opreana, A., & Cristescu, M. P. (2010). Efficiency, effectiveness and performance of the public sector. *Romanian Journal of Economic Forecasting*, 4(1), 132-147.
- Moe, T. M. (1984). The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739-777
- Nghị định số 113/2009/NĐ-CP ngày 15 tháng 12 năm 2009 của Chính phủ. Nghị định về giám sát và đánh giá đầu tư.
- Pesaran, M. H., Shin, Y., & Smith, R. J. (2001). Bounds testing approaches to the analysis of level relationships. *Journal of Applied Econometrics*, 16(3), 289-326.
- Rajaram, A., Le, T. M., Biletska, N., & Brumby, J. (2010). *A diagnostic framework for assessing public investment management*. World Bank Policy Research Working Paper 5397.
- Reinikka, R., & Jakob, S. (2004). Local capture: Evidence from a central government transfer program in Uganda. *Quarterly Journal of Economics*, 119(2), 679-705.
- République du Cameroun, Institut National de la Statistique, 2004, “*Enquête sur le suivi des dépenses publiques et la satisfaction des bénéficiaires dans les secteurs de l’éducation et de la santé. Phase I : Volet Santé.*” *Rapport principal des résultats*. (Version provisoire du 12 mars 2004).
- Romer, P. M. (1997). Endogenous Technological Change', *Journal of Political Economy*, 98(5), Part 2, S71-S102. *International Library of Critical Writings in Economics*, 77, 250-281.
- Spackman, M. (2002). Multi-Year perspective in budgeting and public investment planning. Paper presented at the 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.

- Stock, J. H., & Watson, M. W. (1993). A simple estimator of cointegrating vectors in higher order integrated systems. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 783-820.
- Straub, S. (2007). Infrastructure: Recent advances and research challenges, unpublished manuscript.
- Straub, S. (2008). *Infrastructure and growth in developing countries: recent advanced and research challenges*. World Bank Policy Research Working Paper.
- Weisbrod, B. (1988). *The nonprofit economy*. Cambridge: Harvard University Press
- World Bank. (2001). World bank development indicators. Washington, D.C.
- World Bank. (2004). Public expenditure management and financial accountability review: World Bank. USA.
- Weber, R., & Singh, R. (1997). The composition of public expenditure and economic growth: can anything be learned from Swiss data?. *Swiss Journal of Economics and Statistics*.
- Ye, Xiao, & Sudharshan C. (2002). Efficiency of public expenditure distribution and beyond: A report on Ghana's 2000 public expenditure tracking survey in the sectors of primary health and education. *Africa Region Working Paper Series*, 31.
- Zagler, M., & Durnecker, G. (2003). Fiscal policy and economic growth. *Journal of Economic Surveys*, 17(3), 397-418.