

ĐỔI MỚI CÔNG TÁC QUẢN LÝ HOẠT ĐỘNG ĐẦU TƯ NHẪM THỰC HIỆN TÁI CẤU TRÚC ĐẦU TƯ CÔNG TẠI VIỆT NAM

PGS.TS. Phạm Văn Hùng, Th.s Phan Thị Thu Hiền, Th.s Lương Hương Giang

Đại học Kinh tế Quốc dân

Hội Nghị TW lần thứ 3 khóa XI Đảng cộng sản Việt Nam đã xác định rõ “Trong 5 năm tới, cần tập trung vào 3 lĩnh vực quan trọng nhất: Tái cấu trúc đầu tư với trọng tâm là đầu tư công; Cơ cấu lại thị trường tài chính với trọng tâm là tái cấu trúc hệ thống ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính; Tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước mà trọng tâm là các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước”. Như vậy, tái đầu tư công sẽ là một trong ba trọng tâm của tái cấu trúc nền kinh tế. Tuy nhiên, để tái cấu trúc đầu tư công đáp ứng yêu cầu của thời đại cần phải cải thiện một bước công tác quản lý hoạt động đầu tư nói chung và đầu tư công nói riêng. Bài viết này sẽ tập trung vào đánh giá kết quả của quá trình hoàn thiện cơ chế quản lý đầu tư tại Việt Nam và đề xuất một số giải pháp tiếp tục đổi mới công tác quản lý hoạt động đầu tư tại Việt Nam với trọng tâm là tái cơ cấu đầu tư công để góp phần nâng cao hiệu quả của khu vực công nói riêng và nền kinh tế Việt Nam nói chung.

Từ khóa: Quản lý hoạt động đầu tư, tái cấu trúc đầu tư công, đầu tư công, tái cấu trúc đầu tư công tại Việt Nam.

1. Quá trình hoàn thiện công tác quản lý hoạt động đầu tư tại Việt Nam từ khi thực hiện chính sách đổi mới

1.1. Những đổi mới về công tác quản lý hoạt động đầu tư kể từ khi thực hiện chính sách đổi mới

Kể từ khi thực hiện chính sách đổi mới (1986), cơ chế quản lý hoạt động đầu tư của Việt Nam đã có những đổi mới căn bản. Từ đó, có cấu đầu tư cũng đã có những chuyển biến rất đáng kể. Nếu như trước

đổi mới, cơ chế quản lý hoạt động đầu tư được ban hành theo Nghị định 232/CP của Chính phủ năm 1981 được coi là một “*Bản luật gốc*” về quản lý đầu tư và xây dựng cơ bản[3], lần đầu tiên ban hành tại Việt Nam thì đến Luật Đầu tư (2005) còn được coi là Luật đầu tư chung bởi thống nhất điều chỉnh cả đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài tại Việt Nam đã có thể coi là có bước tiến dài về cơ chế quản lý hoạt động đầu tư tại Việt Nam (Bảng 1).

Như vậy, quá trình hoàn thiện cơ chế quản lý hoạt

Bảng 1: Quá trình hoàn thiện cơ chế quản lý hoạt động đầu tư tại Việt Nam

Năm	Văn bản pháp lý về quản lý đầu tư	Nội dung điều chỉnh và bước tiến trong quản lý hoạt động đầu tư
1981	Nghị định 232/CP	+ Tạo nền tảng cho công tác quản lý hoạt động đầu tư của Việt Nam cho đến 1988
		+ Điều chỉnh các hoạt động đầu tư chủ yếu là từ nguồn vốn tập trung của ngân sách nhà nước
		+ Đáp ứng yêu cầu của cơ chế kế hoạch hóa tập trung
		+ Cơ chế giao nhận thầu, áp đặt, thiếu bình đẳng trong quan hệ kinh tế
1988	Quyết định 80/HDBT ngày 8/5/1988 về đổi mới quản lý đầu tư và xây dựng	+ Bắt đầu cho phép đa dạng hóa các nguồn vốn đầu tư. Nguồn vốn đầu tư của Nhà nước chỉ tập trung vào các công trình phúc lợi công cộng, công trình kết cấu hạ tầng và công trình quan trọng

1990	Nghị định 385/HĐBT ngày 7/11/1990 của Hội đồng Bộ trưởng	+ Quy định rõ cơ chế huy động và sử dụng các nguồn vốn (bao gồm 7 nguồn)
		+ Quy định trách nhiệm thống nhất của Nhà nước về quản lý đầu tư xây dựng đối với các bộ, các Ủy ban nhà nước, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh
		+ Chuẩn hóa quy trình thực hiện đầu tư. Quy định rõ hơn khâu kế hoạch hóa trong đầu tư xây dựng, điều kiện ghi kế hoạch đầu tư hàng năm
		+ Quy định về 3 hình thức giao thầu. Xóa bỏ hình thức chủ đầu tư tự ý giao thầu không dựa trên các nguyên tắc xác định.
1994	Nghị định 177/CP ngày 20 tháng 10 năm 1994	+ Phân định rõ chức năng quản lý nhà nước và quản lý kinh doanh trong lĩnh vực đầu tư. Phân chia các dự án đầu tư thành các nhóm A, B, C
		+ Xác định rõ nội dung, trách nhiệm quản lý nhà nước về hoạt động đầu tư. Xác định vai trò của Ủy ban Kế hoạch nhà nước trong việc xây dựng các quy hoạch phát triển kinh tế xã hội, xác định cơ cấu đầu tư, nghiên cứu cơ chế chính sách quản lý đầu tư, kiểm tra giám sát việc thực hiện kế hoạch đầu tư thuộc nguồn vốn ngân sách
1996	Nghị định 42/CP ngày 16/7/1996 về quản lý hoạt động đầu tư và xây dựng; Nghị định 43/CP ngày 16/7/1996 về ban hành quy chế Đấu thầu	+ Xác định được các nguyên tắc chính trong quản lý hoạt động đầu tư theo cơ chế thị trường
		+ Thực hiện phân cấp trong quản lý nhà nước về lĩnh vực đầu tư
		+ Quản lý thống nhất hoạt động đấu thầu trong cả nước đảm bảo khách quan, công bằng và cạnh tranh
2000	Nghị định ND52/1999/ND-CP ngày 8/7/1999 và Nghị định số 12/2000/ND-CP ngày 5/5/2000	+ Tiếp tục phân cấp thẩm quyền phê duyệt dự án đầu tư từ nguồn vốn ngân sách; bố trí kế hoạch đầu tư đối với dự án nhóm B, C bỏ quy định phải có ý kiến thỏa thuận với Bộ Kế hoạch và Đầu tư mà giao toàn quyền cho Bộ trưởng, chủ tịch Ủy ban Nhân dân tỉnh, Thành phố trực thuộc Trung ương quyết định
		+ Giám sát sự can thiệp của nhà nước khi ra quyết định đầu tư đối với các dự án không thuộc nguồn vốn nhà nước
		+ Giám sát các thủ tục trong thẩm định, phê duyệt dự án và xây dựng
2003	Nghị định 07/2003/ND-CP ngày 30 tháng 01 năm 2003	+ Quy định về quản lý các dự án quy hoạch
		+ Phân cấp triệt để hơn về thẩm quyền quyết định đầu tư đối với các dự án sử dụng vốn ngân sách. Thẩm quyền quyết định đầu tư đến cấp xã đối với dự án dưới 1 tỷ.
		+ Quy định về giám sát, đánh giá đầu tư
2005	Luật Đầu tư và Luật Đấu thầu	+ Tiếp cận gần hơn với chuẩn mực quốc tế về đầu tư và đấu thầu mua sắm công
		+ Đảm bảo tính minh bạch, công khai trong hoạt động đầu tư nhất là đầu tư công
		+ Thống nhất sự điều chỉnh giữa đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài
2006	Quyết định số 210/2006/QĐ-TTg về việc ban hành nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ chi đầu tư phát triển bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước	+ Lần đầu tiên đã lượng hóa các tiêu chí trong phân bổ vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước đảm bảo tính công bằng, công khai.
2009	ND12/2009/ND-CP	+ Quy định về quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình
	QĐ135/2009/QĐ-TTg	+ Quy định về cơ chế quản lý điều hành thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia
	ND113/2009/ND-CP	+ Quy định về giám sát, đánh giá đầu tư
2011	Chỉ thị số 1792/CT-TTg của Thủ tướng ngày 25/10/2011	+ Tăng cường quản lý đầu tư từ ngân sách nhà nước và từ nguồn trái phiếu chính phủ.

Nguồn: Tổng hợp của tác giả

động đầu tư của Việt Nam kể từ khi thực hiện chính sách đổi mới đã dần bao quát được hầu hết hoạt động đầu tư trên phạm vi quốc gia. Đầu tư của Nhà nước đã góp phần huy động thêm các nguồn lực khác của xã hội cho đầu tư. Các nguồn vốn đầu tư ngày càng được đa dạng hóa. Về công tác quản lý, đã xác định rõ phạm vi quản lý hoạt động đầu tư theo từng nguồn vốn. Đối với đầu tư của Nhà nước, nhà nước quản lý toàn diện bao gồm cả kết quả và hiệu quả đầu tư. Đối với đầu tư của tư nhân và dân cư, Nhà nước chỉ quản lý theo quy hoạch, quản lý về xây dựng, về bảo vệ môi trường và đảm bảo tuân thủ luật pháp.

Đã xác định rõ sự khác biệt giữa quản lý nhà nước và quản lý của các cơ sở thực hiện đầu tư. Tăng cường trách nhiệm của người quyết định đầu tư, chủ đầu tư trong việc quyết định, tổ chức thực hiện và phát huy hiệu quả đầu tư. Từng bước minh bạch hóa, công khai hóa hoạt động đầu tư của nhà nước.

Cơ chế quản lý hoạt động đầu tư của Việt Nam đã được chuyển dịch tương đối căn bản từ quản lý theo mô hình kế hoạch hóa tập trung sang quản lý theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Nguyên tắc hiệu quả đã được áp dụng tương đối phổ biến trong các hoạt động đầu tư. Chuẩn hóa quy trình và thủ tục thực hiện đầu tư. Quá trình phân cấp trong quản lý hoạt động đầu tư ngày càng được thực hiện một cách triệt để. Cơ chế quản lý đã được cải tiến theo hướng tăng cường phân công, phân cấp mạnh hơn cho các bộ, địa phương và doanh nghiệp, giảm sự can thiệp trực tiếp của Nhà nước đối với hoạt động đầu tư và sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

Phương pháp quản lý đầu tư ngày càng tiến bộ hơn đảm bảo tính công khai minh bạch trong quá trình thực hiện đầu tư, các công cụ kinh tế ngày càng được sử dụng hiệu quả hơn trong sự phối hợp nhịp nhàng với các công cụ hành chính và giáo dục. Các chuẩn mực đầu tư ngày càng tiệm cận với thông lệ quốc tế.

Công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát đã có những cải tiến và kết quả là đã phát hiện được những yếu kém, tiêu cực trong quản lý thực hiện dự án đầu tư công góp phần hạn chế các sai phạm trong lĩnh vực này.

1.2. Kết quả tích cực của việc đổi mới công tác quản lý về hoạt động đầu tư đối với cơ cấu đầu tư công:

Với những đổi mới trong cơ chế quản lý hoạt động đầu tư, cơ cấu đầu tư của Việt Nam đã có những bước dịch chuyển đáng kể. Do nguồn vốn nhà nước tập trung đầu tư cho kết cấu hạ tầng và phát triển kinh tế đã góp phần quan trọng chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng tăng dần tỷ trọng ngành công nghiệp, tăng dần và cơ cấu lại ngành dịch vụ, giảm tỷ trọng ngành nông lâm nghiệp cụ thể thực hiện ở giai đoạn 2001-2011 là: Tỷ trọng công nghiệp và xây dựng tăng từ 36,7% lên 41% (kế hoạch 38- 39%); Tỷ trọng nông lâm ngư nghiệp giảm từ 24,5% xuống còn 20,5% (kế hoạch 20- 21%); Tỷ trọng dịch vụ đạt 38,5% (kế hoạch 41- 42%).

Đầu tư mạnh cho cơ sở hạ tầng (chủ yếu là từ đầu tư công), góp phần tích cực cải thiện môi trường đầu tư, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, xử lý bất hợp lý vùng miền; đã chú trọng đầu tư cho các ngành nghề có lợi thế cạnh tranh trong nền kinh tế. Ngân sách nhà nước cũng đã tập trung nhiều hơn cho đầu tư phát triển con người, nâng cao trình độ lực lượng lao động. Cụ thể, trong tổng mức đầu tư phát triển từ ngân sách, đầu tư cho phát triển cơ sở hạ tầng chiếm một tỷ trọng khá lớn. Bình quân giai đoạn 2001-2011, chi cho đầu tư xây dựng cơ bản chiếm trên 90% tổng chi đầu tư phát triển từ ngân sách. Nguồn lực của đầu tư công đã được tập trung cho việc phát triển các dự án hạ tầng thiết yếu trong nền kinh tế, các dự án không có khả năng hoàn vốn trực tiếp. [5]

Nhiều dự án đầu tư công đã hoàn thành và được huy động vào quá trình sản xuất góp phần tăng thêm năng lực sản xuất và năng lực phục vụ cho nền kinh tế. Ngành dầu khí, điện, bưu chính viễn thông, công nghiệp nhẹ (may mặc, giày da, thực phẩm...) là những ngành công nghiệp, dịch vụ mũi nhọn, các khu công nghiệp phát triển mạnh ở các địa phương đã góp phần rất lớn làm thay đổi cơ cấu kinh tế, phát triển sản xuất, giải quyết việc làm và tăng thu ngân sách nhà nước tạo nguồn vốn tái đầu tư.

Trong cơ cấu đầu tư toàn xã hội, đầu tư công có một vị trí khá quan trọng. Bình quân giai đoạn 2001-2011, chiếm 45,7% tổng vốn đầu tư phát triển

toàn xã hội. Đầu tư của khu vực công bao gồm các nguồn chủ đạo là: đầu tư từ ngân sách nhà nước (NSNN), đầu tư từ nguồn tín dụng của Nhà nước, đầu tư từ các doanh nghiệp nhà nước (DNNN), trong đó đầu tư của NSNN và từ các DNNN chiếm khoảng trên 70% đầu tư của khu vực công. Cụ thể như sau:

Đầu tư từ NSNN giai đoạn 2001-2011 chiếm khoảng 51-52% tổng vốn đầu tư của khu vực Nhà nước và bằng khoảng 23% tổng vốn đầu tư toàn xã hội. Tính theo tỷ lệ trên GDP, vốn đầu tư từ NSNN trong giai đoạn 2001-2011 lên đến 9,45%. Từ năm 2003, để tăng thêm nguồn vốn đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, việc đầu tư từ nguồn vốn trái phiếu được triển khai thực hiện. Đối tượng được đầu tư bằng nguồn trái phiếu Chính phủ là một số dự án quan trọng, thiết yếu thuộc các lĩnh vực giao thông, thủy lợi, y tế, giáo dục và các dự án quan trọng đối với nền kinh tế, cần đầu tư song chưa thể cân đối trong kế hoạch đầu tư hàng năm. Bình quân giai đoạn 2006-2011, tổng nguồn vốn trái phiếu Chính phủ thực hiện ước bằng khoảng 5% tổng vốn đầu tư toàn xã hội.

Đầu tư từ nguồn vốn tín dụng đầu tư giai đoạn 2001-2011 ước chiếm khoảng 22-23% tổng vốn đầu tư từ khu vực Nhà nước, tương đương khoảng 4% GDP. Nguồn vốn tín dụng nhà nước trong thời gian qua đã được tập trung hỗ trợ cho các doanh nghiệp thực hiện dự án đầu tư, hỗ trợ tín dụng xuất khẩu, xúc tiến đầu tư, phát triển các ngành then chốt như đóng tàu, điện, nước... nhằm góp phần nâng cao tiềm lực của doanh nghiệp, nâng cao khả năng cạnh tranh của nền kinh tế.

Tỷ trọng đầu tư của các DNNN trong tổng vốn đầu tư nhà nước tuy có giảm trong những năm gần đây, song vẫn là nguồn vốn quan trọng. Bình quân giai đoạn 2001-2011, tổng vốn đầu tư của các tập đoàn, doanh nghiệp và tổng công ty Nhà nước chiếm khoảng 23-25% tổng vốn đầu tư từ khu vực Nhà nước.

1.3. Một số hạn chế của công tác quản lý hoạt động đầu tư ảnh hưởng đến cơ cấu đầu tư công tại Việt Nam

Bên cạnh những kết quả tích cực, cơ chế quản lý hoạt động đầu tư nhất là đầu tư công vẫn còn nhiều

bất cập và có những ảnh hưởng chưa hoàn toàn tích cực đến cơ cấu đầu tư.

Thứ nhất, mặc dù đã có sự chuyển dịch cơ cấu đầu tư, tuy nhiên tốc độ chuyển dịch còn chậm và bất hợp lý chưa đáp ứng được yêu cầu của quá trình công nghiệp hóa và hội nhập kinh tế quốc tế. Theo nguyên tắc hiệu quả (đây là một trong những nguyên tắc quản lý trong cơ chế thị trường), đầu tư công chỉ nên tập trung vào việc phân bổ các nguồn lực trong xã hội cho các lĩnh vực mà cơ chế thị trường không thể hoạt động hoặc hoạt động không hiệu quả. Song trên thực tế, đầu tư của công của Việt Nam vẫn còn tập trung vào một số ngành mà khu vực tư nhân có khả năng và sẵn sàng đầu tư (đầu tư vì mục tiêu lợi nhuận chứ không phải là để cung cấp dịch vụ công). Trong khi đó, đầu tư vào các ngành công nghệ cao, các ngành có khả năng dẫn dắt chuyển đổi cơ cấu kinh tế theo hướng hiện đại còn chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra. Thực tế này xuất phát từ nhiều nguyên nhân, trong đó có từ khía cạnh quản lý đó là chưa hình thành được các tiêu chí cụ thể trong việc xác định “tính ưu tiên” trong các dự án đầu tư. Các tiêu chí hiệu quả đầu tư NPV, IRR, T... chưa được quan tâm đúng mức trong quá trình lập, thẩm định và thực hiện dự án đầu tư. Và kết quả là nhiều dự án được thực hiện song lại chưa tuân thủ theo các mục tiêu cần thực hiện trong phát triển kinh tế xã hội chung[6].

Bên cạnh đó, đầu tư phát triển nhân lực trong thời gian qua tuy đã được quan tâm hơn so với trước tuy nhiên mức độ và phương thức đầu tư chưa thỏa đáng nên cũng chưa tạo được sự chuyển biến tương xứng về chất lượng cung cấp dịch vụ. Chi đầu tư cho nghiên cứu khoa học có tăng nhưng hiệu quả ứng dụng các kết quả nghiên cứu chưa tương xứng.

Thứ hai, việc phân bổ vốn từ ngân sách nhà nước còn dàn trải dẫn tới tình trạng nhiều dự án bị kéo dài tiến độ, chậm đưa vào sử dụng, làm gia tăng chi phí đầu tư và ảnh hưởng xấu đến cơ cấu đầu tư. Nguyên nhân của tình trạng này một phần cũng là do việc phân cấp quá triệt để cho các địa phương trong khi Bộ Kế hoạch và Đầu tư lại không giám sát được. Hơn nữa, điều này cũng dẫn đến cơ cấu đầu tư theo vùng miền còn chưa hợp lý. Nhiều địa phương có xu hướng muốn hướng đến một cơ cấu đầu tư tương tự nhau, hơn là hình thành một cơ cấu đầu tư nhằm

phát huy lợi thế so sánh của từng địa phương. Hiện nay, cả nước đã có tới 100 cảng biển, 22 sân bay, 18 khu kinh tế ven biển, 267 khu công nghiệp, 918 cụm công nghiệp, 28 khu kinh tế cửa khẩu và rất nhiều dự án cơ sở hạ tầng xã hội, nhiều chương trình mục tiêu. Chất lượng xây dựng quy hoạch, kế hoạch phát triển ở nhiều ngành trong một số khâu còn yếu, dẫn tới hiệu quả đầu tư một số công trình, dự án chưa cao.

Thứ ba, quan niệm về đầu tư công vẫn có sự lệch lạc. Đầu tư công được xác định là đầu tư từ nguồn vốn nhà nước cho các hoạt động kinh doanh và hoạt động không vì lợi nhuận. Chưa tách biệt rõ ràng giữa mục tiêu kinh doanh và mục tiêu xã hội của hoạt động đầu tư tại các doanh nghiệp nhà nước vì vậy dẫn đến đánh giá hiệu quả đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước, các Tổng công ty, các Tập đoàn kinh tế nhà nước vẫn còn mập mờ, thiếu tính thuyết phục.

Thứ tư, cơ chế giám sát, kiểm tra thực hiện đầu tư công chưa được chú trọng đúng mức và chưa có phương pháp thực hiện phù hợp. Tuy đã thực hiện phân cấp mạnh trong cơ chế quản lý vốn đầu tư song chế độ thông tin báo cáo, kiểm tra, giám sát trong một số khâu chưa được điều chỉnh tương xứng nên công tác thống kê, tổng hợp, đánh giá gặp nhiều khó khăn.

2. Tiếp tục đổi mới và hoàn thiện công tác quản lý hoạt động đầu tư nhằm thực hiện tái cấu trúc đầu tư công

2.1. Mục tiêu định hướng trong tái cấu trúc đầu tư công tại Việt Nam

2.1.1. Tái cấu trúc đầu tư công trên cơ sở nâng cao vai trò của đầu tư công và nâng cao năng lực và chất lượng dịch vụ công:

Trong tái cấu trúc đầu tư công, mục tiêu đầu tiên là phải từng bước nâng cao hiệu quả đầu tư công theo hướng cải thiện năng lực và chất lượng dịch vụ công. Cần phải thay đổi nhận thức về đầu tư công và hiệu quả đầu tư công. Đầu tư công cần phải được xác định là hoạt động đầu tư từ nguồn vốn của Nhà nước và không vì mục tiêu lợi nhuận. Hiệu quả đầu tư công cần phải gắn với việc cải thiện năng lực và chất lượng các dịch vụ công đáp ứng yêu cầu phát triển.

Cơ cấu đầu tư công cần phải chuyển dịch theo hướng giảm dần tỷ trọng đầu tư nhà nước, chỉ tập trung vốn đầu tư nhà nước phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế thiết yếu, không có khả năng thu hồi vốn hoặc mức độ thu hồi vốn thấp, rủi ro cao, dịch vụ công quan trọng, đóng vai trò chủ đạo và những lĩnh vực mà tư nhân không thể hoặc chưa thể thực hiện được.

Trong công tác quản lý nhà nước cần phân định rõ nội dung, phạm vi đầu tư giữa trung ương và địa phương thông qua việc phân cấp hợp lý trong quản lý đầu tư cho các địa phương. Việc phân cấp này phải thực hiện trên cơ sở nguồn vốn và tầm quan trọng, phạm vi ảnh hưởng của mỗi dự án đầu tư. Nếu dự án đầu tư có tầm ảnh hưởng đến cả khu vực hoặc toàn bộ nền kinh tế thì phải được tài trợ vốn từ nguồn ngân sách Trung ương và do Trung ương quyết định đầu tư. Dự án đầu tư từ nguồn vốn ngân sách địa phương sẽ do địa phương quyết định. Nghiên cứu hình thành cơ chế mở cho tất cả các địa phương trong thu hút các nguồn lực cho phát triển phù hợp với quy hoạch, năng lực và tài lực của từng địa phương.

2.1.2. Tái cấu trúc đầu tư công trên cơ sở nâng cao hiệu quả phân bổ, sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước

Tái cấu trúc đầu tư công cần thực hiện trên cơ sở định hướng phát triển kinh tế xã hội từng giai đoạn. Có cơ chế để phát huy vai trò định hướng của đầu tư nhà nước để thu hút nguồn vốn đầu tư của xã hội. Coi nguồn đầu tư nhà nước là “nguồn vốn kích thích” để thu hút các nguồn lực xã hội, đầu tư của khu vực tư nhân đầu tư vào nâng cấp kết cấu hạ tầng kinh tế, đặc biệt là hệ thống giao thông. Tạo điều kiện bình đẳng trong đấu thầu xây dựng và thực hiện các công trình, dự án đầu tư bằng vốn ngân sách trên cơ sở hiệu quả cho các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế.

Có chính sách ưu tiên, tập trung sử dụng nguồn vốn đầu tư của Nhà nước cho xây dựng, nâng cấp kết cấu hạ tầng kinh tế- xã hội; tập trung nâng cấp phát triển hạ tầng giao thông tại vùng kinh tế trọng điểm, các đô thị, các trục giao thông huyết mạch liên kết các vùng kinh tế trọng điểm, phát triển trục giao thông Bắc- Nam, Đông Tây, có chiến lược đầu tư phát triển con người hợp lý từ nguồn vốn nhà nước.

Tái cấu trúc đầu tư công phải được đặt trong bối cảnh hội nhập kinh tế diễn ra ngày càng sâu sắc, mối tương thuộc giữa các nền kinh tế ngày càng chặt chẽ, xu hướng phát triển xanh trên phạm vi toàn cầu và mục tiêu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Tái cấu trúc đầu tư công vừa là cơ hội nhưng cũng vừa là thách thức của Việt Nam trong giai đoạn tới.

2.2. Một số giải pháp nhằm tiếp tục đổi mới công tác quản lý hoạt động đầu tư theo mục tiêu tái cấu trúc đầu tư công:

Thứ nhất, tái cấu trúc đầu tư và thực hiện đầu tư công phải được thực hiện trên cơ sở nguyên tắc hiệu quả. Tất cả các dự án đầu tư công đều phải được thẩm định, đánh giá trên cơ sở các chỉ tiêu hiệu quả: hiệu quả kinh tế và hiệu quả xã hội (có thể sử dụng ma trận mục tiêu để đánh giá). Có chế tài xử lý trách nhiệm đối với người xác định chủ trương đầu tư và ra quyết định đầu tư sai. Thực tế cho thấy người quyết định đầu tư là người quan trọng nhất, chịu trách nhiệm chính về hiệu quả đầu tư; người quyết định đầu tư ký duyệt dự án, quyết định ai là chủ đầu tư, giá trị của dự án, hiệu quả kinh tế xã hội mà dự án này mang lại là người có thẩm quyền lựa chọn “đơn vị thẩm định” giúp mình thẩm định dự án. Còn các chủ thể “tư vấn lập dự án”, “tư vấn thẩm định dự án” cũng phải chịu trách nhiệm trước chủ đầu tư, người có thẩm quyền thông qua hợp đồng kinh tế. Mọi sai sót do khâu lập dự án, thẩm định gây ra phải được xử lý theo hợp đồng kinh tế (sai sót do điều tra khảo sát không kỹ, chọn sai địa điểm, sai sót về dự toán,...). Hợp đồng kinh tế càng chi tiết càng dễ dàng xử lý. Có như vậy mới nâng cao được chất lượng dự án – chất lượng thẩm định và tính chuyên nghiệp của các đơn vị tư vấn lập dự án và thẩm định dự án và cuối cùng là hiệu quả hoạt động đầu tư công. Tái cơ cấu không đồng nghĩa với cắt giảm mà phải là nâng cao hiệu quả hoạt động đầu tư công gắn với cải thiện về chất lượng các dịch vụ công.

Thứ hai, tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện hệ thống các tiêu chí phân bổ vốn đầu tư phát triển bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước. Trên cơ sở đó thực hiện phân loại các nhiệm vụ chi theo thứ tự ưu tiên để bảo đảm vốn đầu tư thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế- xã hội đã đề ra. Hoàn thiện khung pháp lý để xây dựng kế hoạch đầu tư dài hạn. Qua đó, đảm bảo việc phân bổ nguồn lực hàng năm được

định hướng vào các mục tiêu kinh tế- xã hội trong trung và dài hạn, tăng cường tính tiên đoán, chủ động, tính hệ thống trong phân bổ nguồn lực. Cần sớm ban hành Luật Đầu tư công nhằm điều chỉnh hoạt động đầu tư không vì lợi nhuận. Tiếp tục nghiên cứu sửa đổi Luật ngân sách nhà nước cho phù hợp với yêu cầu cải cách và quản lý theo hướng tăng nguồn lực cho ngân sách địa phương để chủ động thực hiện nhiệm vụ kinh tế- xã hội, cùng với tăng cường trách nhiệm trong quản lý nguồn vốn đầu tư của chính quyền địa phương và các cơ quan, đơn vị trong việc sử dụng nguồn lực được giao.

Thứ ba, hoàn thiện khung pháp lý về phân công, phân cấp và hệ thống phân bổ ngân sách nhà nước. Xây dựng nguyên tắc, căn cứ lập dự toán chi đầu tư phát triển, bố trí vốn, thanh toán và quyết toán vốn nhằm đảm bảo tập trung vốn đầu tư hoàn thành công trình theo kế hoạch tài chính trung hạn và tiến độ công trình, giảm dần và tiến tới xóa bỏ tình trạng phân chia bình quân và dàn mỏng nguồn lực, qua đó nâng cao hiệu quả sử dụng. Trong cơ chế quản lý đầu tư công phải xác định rõ trách nhiệm, quyền hạn của các chủ thể trực tiếp tham gia quản lý, sử dụng nguồn vốn đầu tư này. Cụ thể, đối với các cơ quan quản lý nhà nước thực hiện chức năng quản lý nhà nước thông qua xây dựng chiến lược, qui hoạch, kế hoạch, các cơ chế chính sách, thanh tra, kiểm tra. Đối với chủ đầu tư trong mọi trường hợp phải đồng thời là đơn vị khai thác, vận hành, sử dụng dự án đầu tư khi hoàn thành.

Thứ tư, đổi mới công tác quản lý hoạt động đầu tư của doanh nghiệp nhà nước. Đối với các doanh nghiệp nhà nước cần hoạt động bình đẳng như các doanh nghiệp khác và cũng phải tối đa hóa lợi nhuận. Việc phân phối lợi nhuận sẽ do nhà nước với tư cách là chủ sở hữu vốn sẽ tái phân phối lợi nhuận với mức hợp lý để thực hiện các mục tiêu an sinh xã hội và cải tiến chất lượng dịch vụ công. Doanh nghiệp nhà nước không thực hiện nhiệm vụ “kép”(vừa kinh doanh vừa thực hiện trách nhiệm xã hội) nhằm đảm bảo nguyên tắc bình đẳng và có thể đánh giá đúng hiệu quả hoạt động đầu tư và kinh doanh của khối doanh nghiệp này.

Thứ năm, đổi mới cơ chế quản lý tín dụng đầu tư nhà nước. Đầu tư từ nguồn tín dụng của Nhà nước phải gắn liền với nâng cao hiệu quả sử dụng và đảm

bảo khả năng trả nợ. Đổi mới phương thức phát triển tín dụng nhà nước theo nguyên tắc thương mại (tín dụng nhà nước chỉ khắc phục những bất cập do thiếu hoặc không đảm bảo các điều kiện về tài sản cầm cố, thế chấp, hoặc do qui mô vay vốn quá lớn, thời hạn dài...) nhằm nâng cao kỷ cương, kỷ luật tài chính và đảm bảo tính bền vững. Tạo hành lang pháp lý đẩy mạnh mô hình quỹ đầu tư phát triển địa phương để góp phần huy động và đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội địa phương. Về lâu dài, cần có cơ chế khuyến khích hình thức tín dụng đầu tư thay cho hình thức cấp phát đối với các dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội có khả năng thu hồi vốn.

Thứ sáu, thực hiện đổi mới phương thức quản lý đầu tư công, trong đó cần đặc biệt coi trọng nguyên tắc công khai minh bạch và giám sát độc lập. Nâng cao hiệu quả của công tác công khai ngân sách nói chung cũng như chi ngân sách nhà nước cho đầu tư công nói riêng. Tăng cường quản lý, giám sát, nâng cao hiệu quả đầu tư nguồn vốn NSNN. Đảm bảo hiệu quả đầu tư nhà nước từ xác định chủ trương, lập và duyệt dự án đến thực hiện dự án. Đề cao trách

nhệm giám sát của Quốc hội đối với các công trình trọng điểm quốc gia, của Hội đồng nhân dân đối với các dự án đầu tư trên địa bàn; tăng cường giám sát cộng đồng, hoàn thiện cơ chế để người dân kiểm tra công việc có liên quan đến ngân sách, đất đai, tài sản của nhà nước. Ngoài việc thực hiện tốt vai trò giám sát, của Quốc hội, HĐND cũng cần có những quy định của pháp luật bắt buộc phải có giám sát, tư vấn - phản biện và giám định xã hội của các tổ chức chính trị- xã hội, tổ chức xã hội- nghề nghiệp, của cộng đồng đối với các dự án lớn - quan trọng ở trung ương và địa phương giao một số dịch vụ công sang cho các tổ chức xã hội nghề nghiệp (cấp chứng chỉ, đào tạo, xây dựng tiêu chuẩn...), Xây dựng và sớm thông qua Luật Qui hoạch, Luật đầu tư cơ sở hạ tầng và các quy định chế tài cụ thể, chi tiết đủ mạnh, đủ sức răn đe, bổ sung sửa đổi các qui định pháp luật mâu thuẫn, chồng chéo... cho phù hợp với thực tế, đó là cơ chế chống khép kín, cơ chế công khai minh bạch, cơ chế cạnh tranh, đặc biệt phù hợp với các qui định mà Việt Nam đã cam kết khi trở thành thành viên của WTO. □

Tài liệu tham khảo:

1. Phạm Văn Hùng, *Chính sách đầu tư tác động đến điều chỉnh cơ cấu kinh tế - thực trạng và khuyến nghị*, Tạp chí Nghiên cứu kinh tế, số 382, tháng 3 năm 2010.
2. Phạm Văn Hùng, *Đầu tư của Việt Nam năm 2011: cắt giảm đầu tư công và suy giảm vốn đầu tư nước ngoài*, Tạp chí Kinh tế và Phát triển, số tháng 12 năm 2011.
3. Thái Bá Cẩn, *Quản lý tài chính trong lĩnh vực đầu tư và xây dựng*, NXB Tài chính, Hà Nội 2003.
4. Trần Du Lịch, *Đầu tư công 2012-2015: trọng điểm để hiệu quả*, Bài phỏng vấn trên Báo Diễn đàn Doanh nghiệp tháng 1 năm 2012.
5. Vũ Như Thăng, *Đổi mới đầu tư công tại Việt Nam giai đoạn 2011-2020*, Bài viết cho Hội thảo Đầu tư công tổ chức tại Huế, 2010.
6. Bùi Quang Vinh, *Năm 2012: diện mạo mới cho đầu tư công*, Bài phỏng vấn Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư trên Thời báo Kinh tế Việt Nam số 17-24 năm 2012.