



GIẢI PHÁP THỰC HIỆN KẾ HOẠCH ĐẦU TƯ CÔNG TRUNG HẠN GIAI ĐOẠN 2016 – 2020

TS. ĐINH TRỌNG THẮNG, ThS. NGUYỄN VĂN TÙNG *

Luật Đầu tư công (có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2015) được xem là công cụ đổi mới quan trọng về quản lý nhà nước đối với lĩnh vực đầu tư công. Theo đó, cơ chế lập kế hoạch đầu tư công được chuyển từ lập kế hoạch hàng năm sang kết hợp giữa xây dựng kế hoạch trung hạn với kế hoạch hàng năm, áp dụng lần đầu tiên cho giai đoạn 5 năm 2016 - 2020. Đây được đánh giá là bước chuyển nhằm từng bước xóa bỏ tư tưởng cấp – phát nguồn vốn ngân sách nhà nước, nâng cao hiệu quả đầu tư công ở tất cả các cấp. Việc thực hiện Kế hoạch đầu tư công trung hạn bước đầu đã mang lại những kết quả tích cực, tuy nhiên, vẫn còn nhiều vướng mắc cần được tháo gỡ...

Từ khóa: Đầu tư, đầu tư công, kinh tế - xã hội, kế hoạch, ngân sách nhà nước

The Law on public investment was in effect since January 1st 2015 which was considered an important tool for renovating public management toward public investment. Therefore, public investment planning was changed from annual plan to a mix of annual and medium-term planning which was firstly applied for the 5-year period of 2016-2020. This was evaluated a fundamental step to eliminate the thought of state budget dependence, and to improve the effectiveness of public investment at all levels. The implementation of medium-term public investment planning initially obtained positive results, however, there were still problems that need to be resolved.

Keywords: Investment, public investment, socio-economic, planning

Ngày nhận bài: 26/12/2017

Ngày hoàn thiện biên tập: 19/01/2018

Ngày duyệt đăng: 24/01/2018

Kết quả tích cực trong việc thực hiện Kế hoạch đầu tư công trung hạn

Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016–2020 được khẩn trương triển khai ở tất cả các cấp với việc chuyển từ lập kế hoạch ngắn hạn, hàng năm sang kế hoạch trung hạn, phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm, khả năng cân đối nguồn

vốn, thu hút vốn từ các thành phần kinh tế khác, đảm bảo cân đối vĩ mô và an toàn nợ công. Việc phân bổ vốn đầu tư công tuân thủ nguyên tắc, tiêu chí, định mức và thực hiện theo mục tiêu ưu tiên (ngành, lĩnh vực, vùng, lãnh thổ) trong từng thời kỳ. Điều này góp phần đảm bảo các dự án được bố trí đủ vốn để hoàn thành theo đúng quyết định phê duyệt, khắc phục tình trạng không cân đối được nguồn vốn, bị động, đầu tư cắt khúc ra từng năm như trước đây. Đồng thời, kế hoạch đầu tư công cũng đã được phân loại một cách rõ ràng theo từng tiêu chí: Cấp quản lý, nguồn vốn và thời hạn kế hoạch. Nhờ vậy, các kế hoạch đầu tư công đảm bảo tính toàn diện, thống nhất, là điều kiện quan trọng để các nguồn lực đầu tư được huy động và phân bổ một cách có hiệu quả.

Nhìn chung, việc thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016–2020 đã mang lại nhiều tín hiệu tích cực. Cụ thể:

Một là, việc lập kế hoạch đầu tư công trung hạn phần nào khắc phục các tồn tại của việc lập ngân sách kép, tức là tình trạng tách biệt giữa chức năng quản lý ngân sách chi tiêu thường xuyên (thuộc Bộ Tài chính) và chức năng quản lý chi tiêu đầu tư (thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư), bao gồm một số tồn tại như: (1) Đầu tư công quá mức và dàn trải; (2) Đầu tư công không gắn kết với khả năng ngân sách (dẫn đến tình trạng nợ công cao); (3) Đầu tư công không cân nhắc đầy đủ các tác động dài hạn tới việc gia tăng chi tiêu thường xuyên (không cân nhắc đầy đủ các chi phí bảo trì, bảo dưỡng, vận hành sau khi dự án hoàn thành); (4) Không có sự cân bằng phù hợp giữa chi tiêu thường xuyên và chi đầu tư, giữa đầu tư hạ tầng vật chất và đầu tư hạ tầng xã hội.



Hai là, khắc phục tình trạng chuẩn bị đầu tư kém chất lượng bằng quy định pháp lý như: yêu cầu các dự án phải được thẩm định, phê duyệt chủ trương và hiện đại hóa công tác thẩm định, lựa chọn các dự án. Luật Đầu tư công đã quy định toàn bộ các dự án đầu tư công phải được sắp xếp theo thứ tự ưu tiên (Điều 52) và được phê duyệt chủ trương (Điều 55). Điều này làm thay đổi đáng kể nhận thức của các cấp, các ngành về tầm quan trọng của khâu chuẩn bị đầu tư, nhất là đề cao vai trò của khâu xác định chủ trương đầu tư. Đây là điều kiện rất cần thiết đảm bảo các dự án có chất lượng, hiệu quả, đúng định hướng phát triển.

Ba là, công tác thẩm định kế hoạch đầu tư công được quy định khá chặt chẽ tại Luật Đầu tư công và Nghị định 77/2015/NĐ-CP. Theo đó, kế hoạch đầu tư công được thẩm định nội bộ tại cơ quan, đơn vị sử dụng vốn và được thẩm định chính thức bởi cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư các cấp. Việc thẩm định kỹ lưỡng đã giúp các dự án được đảm bảo về nguồn vốn và bố trí theo đúng các nguyên tắc, tiêu chí, định mức và thứ tự ưu tiên đã đề ra.

Bốn là, việc thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn bước đầu góp phần nâng cao hiệu quả đầu tư, được thể hiện qua chỉ số Đầu tư tăng trưởng ICOR.

Theo đó, chỉ số ICOR của Việt Nam có xu hướng giảm dần qua các năm. Cụ thể, nếu ICOR của Việt Nam giai đoạn 2006-2010 là 6,96, thì giai đoạn 2011-2015 giảm xuống còn 6,91 và tiếp tục xu hướng giảm trong năm 2016 còn 6,41 và 6,27 năm 2017.

Nhìn chung, việc thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn đã tăng cường sự công khai, minh bạch trong phân bổ nguồn lực, thúc đẩy cơ cấu lại đầu tư công. Nếu so sánh với khung phân tích đánh giá PIMA về Quản lý đầu tư công của Quỹ Tiền tệ Quốc tế, việc ban hành và thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn có tiềm năng góp phần cải thiện 6 trong số 15 chỉ tiêu của PIMA, bao gồm: (1) Tăng cường kỷ luật ngân sách; (2) Thiết lập kế hoạch đầu tư công quốc gia và đầu tư công từng ngành; (3) Tăng cường sự phối hợp giữa trung ương và địa phương trong quản lý đầu tư công; (4) Góp phần xây dựng khuôn khổ minh bạch để lựa chọn, giám sát và quản lý Hợp tác công tư (PPP); (5) Lập kế hoạch ngân sách trung hạn; (6) Tăng cường sự toàn diện và thống nhất của ngân sách, tránh tình trạng ngân sách song trùng, phân tách giữa lập ngân sách chi thường xuyên và chi đầu tư.

Hạn chế, vướng mắc trong quá trình thực hiện Kế hoạch đầu tư công giai đoạn 2016 - 2020

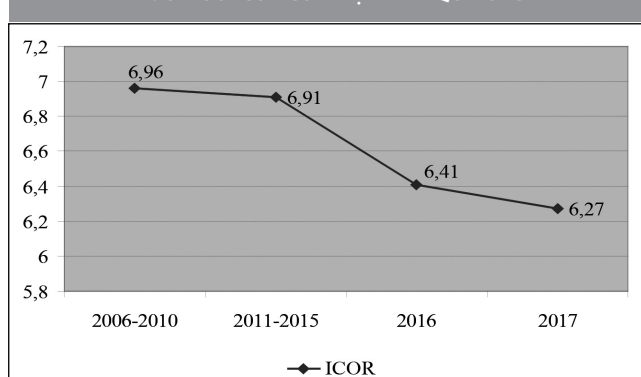
Luật Đầu tư công và các văn bản hướng dẫn đã tạo nền tảng cho việc lập kế hoạch đầu tư công trung hạn,

tuy nhiên thực tế cho thấy một số văn bản ban hành khá muộn, nhiều văn bản chỉ mang tính chất điều hành, xử lý tình huống thực tiễn phát sinh, khiến cho một số quy định về lập kế hoạch đầu tư công trung hạn bị hạn chế, chủ thể xây dựng kế hoạch đầu tư công trung hạn gặp nhiều lúng túng. Phải khẳng định là còn quá sớm để đánh giá tác động của việc lập và thực thi kế hoạch đầu tư công trung hạn. Tuy nhiên, thực tiễn triển khai thời gian qua đã bộc lộ không ít vướng mắc, khiến cho kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020 khó đạt mục tiêu và hiệu quả đề ra. Một số hạn chế có thể được nhắc tới như sau:

Một là, khó khăn trong ước lượng các nguồn vốn đầu tư công trung hạn và vốn hàng năm. Việc đảm bảo nguồn vốn để triển khai kế hoạch đầu tư công trung hạn thực tế mới chỉ “dùng lại trên giấy”, đặc biệt là trong điều kiện khó khăn hiện nay. Khả năng dự báo về tăng trưởng kinh tế trong trung hạn còn hạn chế, trong khi, nguồn thu chịu ảnh hưởng từ nhiều lý do khách quan, dẫn đến khó chủ động được nguồn lực. Mặc dù đã có hướng dẫn, tuy nhiên việc ước lượng nguồn vốn rất khó khăn. Ví dụ: Nguồn thu từ cấp quyền sử dụng đất không ổn định, phụ thuộc thị trường; Nguồn trái phiếu chính phủ (TPCP) chưa rõ ràng, chưa có chủ trương phát hành TPCP giai đoạn 2016-2020; Nguồn TĐĐTPT phụ thuộc khả năng tiếp cận của từng địa phương; Nguồn ODA phụ thuộc vào cam kết và hiệp định với nhà tài trợ...

Hai là, khó khăn trong việc thẩm định và phê duyệt nguồn vốn đầu tư dự án. Khâu thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn chưa được quy định rõ ràng, trong một số trường hợp đã tạo ra “vòng luẩn quẩn” trong lập kế hoạch đầu tư công trung hạn. Theo quy định của pháp luật, dự án phải có quyết định chủ trương đầu tư mới được bố trí vốn, trong khi việc thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn lại là điều kiện bắt buộc để ra quyết định chủ trương đầu tư. Vốn có trước hay dự án có trước là một vấn đề còn đang vướng mắc và chưa rõ ràng. Hệ quả của vấn đề

HÌNH 1: CHỈ SỐ ICOR CỦA VIỆT NAM QUA CÁC NĂM



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

**BẢNG 1: TỔNG SỐ VỐN ĐẦU TƯ NĂM 2017 ĐƯỢC QUỐC HỘI GIAO**

STT	Chỉ tiêu	Kế hoạch 2017 theo Nghị quyết Quốc hội số 29/2016/QH14
	Tổng số kế hoạch vốn năm 2017	357.150.000
A	- Vốn NSNN	307.150.000
	- Vốn TPCP Quốc hội đã phân bổ	50.000.000
B	Vốn TPCP năm 2016 chưa phân bổ chuyển nguồn sang năm 2017	16.428.020

Nguồn: Nghị quyết số 29/2016/QH14 ngày 14/11/2016 về phân bổ ngân sách Trung ương năm 2017

này là mất thời gian để thống nhất cách tiếp cận và hoàn thiện thủ tục của các dự án đầu tư công.

Cùng với đó, việc xác định danh mục các dự án đầu tư công trong kế hoạch đầu tư công trung hạn còn nhiều vướng mắc. Mặc dù các văn bản hướng dẫn đã đưa ra tiêu chí cho việc rà soát lựa chọn danh mục dự án đầu tư ưu tiên thực hiện trong giai đoạn 2016–2020, tuy nhiên các tiêu chí này chưa được hướng dẫn cụ thể về nội dung, mức độ đánh giá để sắp xếp thứ tự ưu tiên từ bước lập chủ trương đầu tư đến bước các dự án được xem xét phê duyệt quyết định đầu tư. Khi lựa chọn các dự án đầu tư khởi công mới để đưa vào kế hoạch, các cấp, các ngành gặp khó khăn do không có một bộ tiêu chí thống nhất và có tính khoa học để đánh giá, so sánh mức độ cần thiết, tính hiệu quả và khả năng triển khai giữa các dự án, vì vậy rất khó đảm bảo để lựa chọn được dự án tối ưu.

Thêm vào đó, Luật Đầu tư công cũng quy định, điều kiện để các dự án được bố trí vốn là dự án phải được phê duyệt chủ trương. Tuy nhiên, ở các địa phương HĐND chỉ họp hai lần/năm, vì vậy việc trình phê duyệt chủ trương đầu tư các dự án thuộc thẩm quyền của HĐND là khá bị động. Trên thực tế, đến ngày 31/10, có tỉnh HĐND cấp tỉnh chưa phê duyệt được chủ trương đầu tư của bất kỳ dự án nào.

Ba là, khó khăn trong phân bổ, bố trí vốn đầu tư cho các dự án. Ở hầu hết các cấp đều gặp phải tình trạng: “Nhu cầu đầu tư lớn, song nguồn vốn đầu tư công hạn chế”. Theo quy định, thứ tự ưu tiên bố trí vốn cho các dự án được sắp xếp như sau: (1) Thanh toán nợ đọng xây dựng cơ bản và hoàn vốn ứng trước; (2) Các dự án hoàn thành chưa bố trí đủ vốn; (3) Vốn đối ứng ODA và vốn nhà nước tham gia dự án PPP; (4) Các dự án chuyển tiếp; (5) Các dự án khởi công mới. Với ưu tiên này, nhiều địa phương không có dự án khởi công mới trong giai đoạn 2016–2020, do không cân đối được vốn qua đó ảnh hưởng đến mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội.

Bốn là, vướng mắc trong việc giao kế hoạch vốn đầu tư công chậm. Việc giao chi tiết kế hoạch đầu tư công (5 năm và hàng năm) cho các bộ, ngành và địa phương đôi khi còn bị chậm và được thực hiện nhiều

lần. Điều này dẫn đến việc bị động trong việc dự kiến tiến độ thực hiện để giải ngân vốn. Ở nhiều địa phương, các công trình, dự án lớn cũng phải chờ các dự án nhỏ, nên tiến độ chung bị chậm. Có địa phương phải ít nhất 3 lần chờ phê duyệt từ Trung ương mới được triển khai.

Năm là, vướng mắc liên quan công tác giải ngân và điều chuyển vốn kế hoạch. Các bộ, ngành, địa phương muốn điều

chuyển kế hoạch giữa các dự án, nhưng theo quy định, muốn điều chỉnh vốn từ dự án chậm tiến độ sang dự án giải ngân tốt, đặc biệt là dự án ODA, phải báo cáo Thủ tướng Chính phủ. Việc này vừa mất thời gian, vừa làm giảm tính chủ động của các bộ, ngành và địa phương...

Năm 2017, tổng số vốn kế hoạch chi đầu tư phát triển từ nguồn ngân sách nhà nước (NSNN) là 357.150 tỷ đồng, trong đó có hơn 60.000 tỷ đồng vốn TPCP. Tới ngày 15/8, tổng số vốn thanh toán chỉ đạt 131.000 tỷ đồng, bằng 36,6% tổng kế hoạch theo Nghị quyết của Quốc hội; bằng 42,3% kế hoạch vốn được Quốc hội phân bổ và Thủ tướng Chính phủ giao. Trong đó, nguồn vốn NSNN đạt 42% kế hoạch; Nguồn vốn TPCP đạt 1.877 tỷ đồng, bằng 3,8% tổng kế hoạch vốn, 36,1% kế hoạch đã giao.

Sáu là, khó khăn, vướng mắc liên quan đến biểu mẫu kế hoạch. Hệ thống biểu mẫu kế hoạch mặc dù rất đầy đủ, chi tiết, tuy nhiên còn khá phức tạp, khiến cho việc điền biểu gặp nhiều khó khăn, dễ bị nhầm lẫn, sai sót, mất nhiều thời gian chỉnh sửa, hoàn chỉnh và cập nhật các hoạt động, kế hoạch đầu tư công trên Hệ thống thông tin về đầu tư sử dụng vốn nhà nước.

Để nâng cao hiệu quả thực hiện Kế hoạch đầu tư công trung hạn 2016–2020

Thứ nhất, tiếp tục rà soát, hoàn thiện khung khổ pháp lý, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật về quản lý đầu tư.

Để nâng cao hiệu quả thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016–2020, cần tiến hành đánh giá một cách toàn diện tình hình thực hiện Luật Đầu tư công. Trên cơ sở đó, sửa đổi, bổ sung Luật một cách tổng thể, bài bản gắn liền với Kế hoạch Cơ cấu lại đầu tư công giai đoạn 2016–2020, định hướng đến năm 2025; phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan liên quan đến đầu tư công gắn với chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan tổng hợp ở Trung ương, hướng tới mục tiêu ổn định, lâu dài. Việc sửa đổi Luật Đầu tư cần được thực hiện hướng đến các mục tiêu:

- Thể chế hoá quan điểm, chủ trương, chính sách



của Nhà nước thông qua việc tiếp tục triển khai thực hiện các nhiệm vụ cơ cấu lại nền kinh tế nói chung và chủ trương cơ cấu lại đầu tư công đã đề ra.

- Đảm bảo tính thống nhất giữa các luật quản lý đầu tư công (Luật Đầu tư công và Luật NSNN, Luật Xây dựng, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Đất đai).

- Nâng cao hiệu quả đầu tư từ nguồn vốn nhà nước, phù hợp với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội của đất nước; chống thất thoát, lãng phí, dàn trải và đảm bảo tính minh bạch, công khai trong hoạt động đầu tư sử dụng nguồn vốn nhà nước.

- Đẩy mạnh phân cấp trong quản lý hoạt động đầu tư công: Phân cấp điều chỉnh dự án, phân cấp phê duyệt chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư gắn với trách nhiệm của từng cấp nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý sử dụng vốn nhà nước đối với toàn bộ quá trình đầu tư.

- Gắn liền với quá trình cơ cấu lại nền kinh tế nói chung và cơ cấu lại đầu tư công nói riêng theo hướng sử dụng hiệu quả nguồn lực hạn hẹp của Nhà nước, tạo điều kiện khuyến sự tham gia đầu tư của khu vực tư nhân trong và ngoài nước, thông qua các hình thức đầu tư phù hợp, đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, phục vụ tăng trưởng nhanh, bền vững, gắn với nâng cao chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế.

Trên thực tế, để nâng cao hiệu quả thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã xây dựng và trình Chính phủ Dự thảo Nghị định về sửa đổi, bổ sung Nghị định số 77/2015/NĐ-CP, Nghị định số 136/2015/NĐ-CP và Nghị định số 161/2016/NĐ-CP nhằm tạo thuận lợi cho công tác triển khai thực hiện đầu tư công năm 2018 và các năm tiếp theo.

Thứ hai, cân đối, phân bổ vốn thuộc Kế hoạch đầu tư công trung hạn.

- Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020 đã được Quốc hội thông qua, cần cân nhắc, xem xét để cân đối, phân bổ vốn tới các dự án trong kế hoạch hàng năm cho phù hợp. Trường hợp khó đảm bảo nguồn vốn, các cấp, các ngành có liên quan cần phối hợp, kịp thời báo cáo cấp có thẩm quyền điều chỉnh cho phù hợp với khả năng cân đối và bố trí vốn.

- Đối với kế hoạch đầu tư công hàng năm đã được Quốc hội thông qua cần giao hết kế hoạch vốn cho các cấp, các ngành để các đơn vị chủ động phân bổ vốn cho các dự án, tránh trường hợp giao vốn thành nhiều đợt, ảnh hưởng tới thời hạn giải ngân, gây khó khăn cho các đơn vị thực hiện; Tăng cường phối hợp giữa các cơ quan trong thực hiện kế hoạch; tăng cường kỷ luật, kỷ cương; nâng cao trách nhiệm đội ngũ thực thi.

Các ngành, các cấp cũng cần xem xét, rà soát lại những vướng mắc về cơ chế chính sách làm ảnh hưởng trực tiếp đến công tác giải ngân vốn, kịp thời có ý kiến với các cơ quan chức năng; mặt khác, tăng cường kiểm tra dự án, xử lý ngay các vướng mắc, điều chỉnh bổ sung vốn cho các dự án thiếu vốn từ các dự án không có khả năng giải ngân.

Các đơn vị theo chức năng được giao thực hiện kiểm soát chi theo quy định, tích cực hướng dẫn và tạo điều kiện thuận lợi cho các chủ đầu tư trong việc hoàn chỉnh hồ sơ, thủ tục thanh toán vốn; đồng thời, phối hợp chặt chẽ xử lý các vướng mắc phát sinh trong quá trình thanh toán, kịp thời xem xét, giải quyết; Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra việc triển khai thực hiện kế hoạch đầu tư công, bảo đảm đúng mục đích, hiệu quả, tiết kiệm, chống lãng phí và tuân thủ đúng quy định của pháp luật; Công khai và làm rõ trách nhiệm tổ chức, cá nhân của các bộ, ngành và địa phương gây chậm trễ, cản trở, trì trệ, thiếu trách nhiệm trong việc giao vốn, giải ngân vốn.

Cần đổi mới, hoàn thiện hệ thống thông tin trực tuyến sử dụng để cập nhật, lưu trữ các thông tin, dữ liệu liên quan đến việc lập, theo dõi và đánh giá thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm; đồng thời, hướng dẫn sử dụng hệ thống, áp dụng ngay cho kế hoạch đầu tư công năm 2018 và các năm tiếp theo.

Các ngành, các cấp chịu trách nhiệm rà soát, cập nhật thông tin lên hệ thống, đảm bảo đúng với quy định pháp luật về đầu tư công và các văn bản hướng dẫn. Đồng thời, chịu trách nhiệm rà soát lại thông tin các dự án, kiên quyết loại bỏ những dự án không cập nhật đúng thủ tục theo quy định; Cần nâng cao tính chủ động, không ỷ lại và trông chờ vào ngân sách. Tại mỗi cấp kế hoạch, cần nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ làm công tác kế hoạch, nâng cao chất lượng thông tin đầu vào, để đảm bảo chất lượng tham mưu trong xác định các nhiệm vụ ưu tiên đầu tư một cách khoa học, tạo sự đồng thuận khi lựa chọn, quyết định các dự án, vừa đảm bảo được sự tối ưu cả về mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, vừa khả thi về nguồn vốn. 

Tài liệu tham khảo:

1. Luật Đầu tư công;
2. Nghị định số 77/2015/NĐ-CP ngày 10/9/2015 của Chính phủ ban hành kế hoạch đầu tư công trung hạn hàng năm;
3. Nghị định số 36/2015/NĐ-CP ngày 31/12/2015 của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư công;
4. Nghị định số 161/2016/NĐ-CP ngày 02/12/2016 của Chính phủ quy định cơ chế đặc thù trong quản lý đầu tư xây dựng đối với một số dự án thuộc các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2016 - 2020 có quy mô nhỏ, kỹ thuật phức tạp.