



**Aus4Reform**



Tháng 9 năm 2020

# **RÀ SOÁT PHÁP LUẬT ĐẦU TƯ CÔNG VÀ ĐỀ XUẤT NÂNG CAO HIỆU QUẢ ĐẦU TƯ CÔNG**

# MỤC LỤC

<b>DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT.....</b>	<b>iii</b>
<b>DANH MỤC HÌNH.....</b>	<b>iii</b>
<b>LỜI MỞ ĐẦU .....</b>	<b>1</b>
<b>Chương 1. Rà soát pháp luật về đầu tư công ở Việt Nam.....</b>	<b>5</b>
<b>1.1. Tổng quan về pháp luật về đầu tư công ở Việt Nam.....</b>	<b>5</b>
<b>1.2. Đánh giá chung về pháp luật về đầu tư công tại Việt Nam .....</b>	<b>7</b>
<i>1.2.1. Đánh giá về phạm vi điều chỉnh của Luật Đầu tư công .....</i>	<i>7</i>
<i>1.2.2. Đánh giá về phạm vi đầu tư công .....</i>	<i>9</i>
<b>Chương 2. Nhận diện những bất cập của pháp luật về đầu tư công và thực trạng về hiệu quả trong phân bổ và sử dụng vốn đầu tư công .....</b>	<b>13</b>
<b>2.1. Bất cập trong quy định về chủ trương đầu tư.....</b>	<b>13</b>
<b>2.2. Bất cập trong quy định về lập, thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư .....</b>	<b>16</b>
<i>2.2.1. Quy định về lập, thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư.....</i>	<i>16</i>
<i>2.2.2. Nhận xét, đánh giá về quy định lập, thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư .....</i>	<i>24</i>
<b>2.3. Bất cập trong quy định về lập, thẩm định, quyết định đầu tư.....</b>	<b>30</b>
<i>2.3.1. Quy định về lập, thẩm định, quyết định đầu tư.....</i>	<i>30</i>
<i>2.3.2. Nhận xét, đánh giá về quy định lập, thẩm định, quyết định đầu tư .....</i>	<i>36</i>
<b>2.4. Bất cập trong quy định về lập, thẩm định, phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư công.....</b>	<b>39</b>
<b>2.5. Bất cập trong quy định về nội dung báo cáo kế hoạch đầu tư công trung hạn.....</b>	<b>43</b>
<b>2.6. Bất cập trong quy định về nguyên tắc bố trí vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm .....</b>	<b>45</b>
<b>2.7. Bất cập trong quy định về lập, thẩm định, phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư công trung hạn.....</b>	<b>45</b>

2.7.1. <i>Trình tự lập, thẩm định, phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư công trung hạn.....</i>	45
2.7.2. <i>Nhận xét, đánh giá về quy định lập, thẩm định, phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư công trung hạn.....</i>	49
<b>2.8. Bất cập trong quy định về thực hiện và theo dõi, kiểm tra, đánh giá, thanh tra, giám sát kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công .....</b>	<b>52</b>
<b>2.9. Bất cập trong quy định về việc các tổ chức sự nghiệp công lập dùng nguồn thu hợp pháp dành để đầu tư.....</b>	<b>54</b>
2.9.1. <i>Tổng quan về hoạt động đầu tư của đơn vị sự nghiệp công lập.....</i>	54
2.9.2. <i>Quy định về hoạt động lập kế hoạch đầu tư công trung hạn, hằng năm bằng vốn từ nguồn thu hợp pháp của đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư; thẩm quyền, trình tự và thủ tục quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư chương trình, dự án sử dụng vốn từ nguồn thu hợp pháp của đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư.....</i>	55
2.9.3. <i>Nhận xét, đánh giá về quy định đối với tổ chức sự nghiệp công lập dùng nguồn thu hợp pháp dành để đầu tư .....</i>	59
<b>Chương 3. Một số khuyến nghị chính sách về nâng cao hiệu quả đầu tư công.....</b>	<b>62</b>
3.1. <b>Kiến nghị sửa đổi, hoàn thiện pháp luật về đầu tư công.....</b>	<b>62</b>
3.2. <b>Kiến nghị thay đổi cách thức tiếp cận trong quản lý đầu tư công.....</b>	<b>68</b>
3.3. <b>Một số kiến nghị khác .....</b>	<b>70</b>
<b>TÀI LIỆU THAM KHẢO .....</b>	<b>77</b>

## DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

STT	TỪ VIẾT TẮT	TỪ ĐẦY ĐỦ
1	ASEAN	Association of Southeast Asian Nations (Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á)
2	COVID-19	Corona Virus Disease 2019 (Bệnh viêm đường hô hấp cấp COVID-2019)
3	GDP	Gross Domestic Product (Tổng sản phẩm quốc nội)
4	ICOR	Incremental Capital-Output Ratio (Hiệu quả sử dụng vốn đầu tư)
5	ODA	Official Development Assistance (Hỗ trợ Phát triển Chính thức)

## DANH MỤC HÌNH

<b>Hình 1.</b> Khung hệ thống quản lý đầu tư công.....	9
--	---

## LỜI MỞ ĐẦU

Có thể nói điểm yếu cốt tử của nền kinh tế Việt Nam hiện nay là hiệu quả sử dụng nguồn lực rất thấp, đặc biệt là hiệu quả đầu tư. Với mức đầu tư thuộc loại cao, bằng khoảng 1/3 GDP, nếu hiệu quả đầu tư (tính bằng ICOR) của Việt Nam đạt tương đương Hàn Quốc giai đoạn 1961-2000 (ICOR = 4), hay của Nhật Bản giai đoạn 1955-1973 (ICOR = 3), thì nền kinh tế Việt Nam có thể tăng trưởng khoảng 8,5-11%, thay vì trung bình khoảng 5,9%/năm trong thời kỳ 2011-2020. Điều đáng lưu là, xu hướng tăng trưởng đang giảm dần khá rõ nét; cụ thể là giai đoạn 1991-2000 tăng trưởng bình quân đạt 7,58%; giai đoạn 2001-2010 đạt 6,8%, và 2011-2020 ước đạt khoảng 6,4% (nếu không có dịch COVID-19), và nay chỉ còn khoảng 5,9% mà thôi. Nhìn chung, hiệu quả sử dụng vốn đầu tư vẫn ở mức thấp và chưa có cải thiện đáng kể.

Nhận thức rõ thực trạng tăng trưởng chủ yếu dựa vào gia tăng lượng vốn đầu tư và các nguồn lực khác đã đến mức tới hạn, Đảng và Chính phủ đã đưa ra hàng loạt chủ trương cải cách, cơ cấu lại nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng tăng trưởng, năng suất, hiệu quả và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế. Thay đổi căn bản thể chế về cách thức phân bổ và sử dụng nguồn lực xã hội được xác định là một trọng tâm cải cách để tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng. Các chủ trương, giải pháp lớn nói trên bao gồm:

- Hoàn thiện thể chế về thị trường các yếu tố sản xuất, bảo đảm để thị trường đóng vai trò chủ yếu trong huy động và phân bổ hiệu quả sử dụng nguồn lực; thực hiện phân bổ nguồn lực theo nguyên tắc thị trường vào những ngành, lĩnh vực và vùng có hiệu quả cao, có tác động lan tỏa. Khắc phục tư tưởng bao cấp, xin cho, ỷ lại của các cấp, các ngành, địa phương và trong xã hội.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Nghị quyết số 05-NQ/TW ngày 01 tháng 11 năm 2016 của Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về một số chủ trương, chính sách lớn nhằm tiếp tục đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao chất lượng tăng trưởng, năng suất lao động, sức cạnh tranh của nền kinh tế.

- Về quyền sử dụng đất, thì khẩn trương hoàn thiện pháp luật về đất đai, tài nguyên và môi trường để huy động, phân bổ và sử dụng hiệu quả đất đai, tài nguyên, khắc phục tình trạng tranh chấp, khiếu kiện, tham nhũng, lãng phí trong quản lý và sử dụng đất đai, tài nguyên; tạo điều kiện thuận lợi để kinh tế tư nhân tiếp cận thị trường đất đai, tài nguyên một cách minh bạch, bình đẳng theo cơ chế thị trường. Sửa đổi, bổ sung các quy định liên quan bảo đảm quyền sử dụng đất thực sự là tài sản được chuyển nhượng, giao dịch, thế chấp cho các nghĩa vụ dân sự, kinh tế để các tổ chức cá nhân được thuê đất, giao đất lâu dài với quy mô phù hợp với yêu cầu sản xuất kinh doanh. Tập trung xây dựng, hoàn thiện pháp luật về phát triển thị trường sơ cấp, thứ cấp quyền sử dụng đất, kể cả đất nông nghiệp; đảm bảo thị trường quyền sử dụng đất hoạt động công khai, minh bạch và có trật tự... Nghiên cứu hoàn thiện pháp luật về thuế sử dụng tài sản, nhất là về sử dụng đất.

- Phát triển đa dạng các định chế tài chính, các quỹ đầu tư mạo hiểm, các quỹ bảo lãnh tín dụng, các tổ chức tài chính vi mô, các tổ chức tư vấn tài chính, dịch vụ kế toán, kiểm toán, xếp hạng tín nhiệm...; cơ cấu lại và phát triển thị trường chứng khoán thực sự trở thành kênh huy động vốn trung và dài hạn quan trọng của các doanh nghiệp tư nhân.

- Hoàn thiện cơ chế chính sách để phát triển đồng bộ, liên thông thị trường lao động cả về quy mô, chất lượng lao động và cơ cấu ngành, nghề. Có cơ chế chính sách để định hướng dịch chuyển lao động, phân bổ hợp lý lao động theo vùng.

- Về đầu tư công, nghị quyết của Đảng yêu cầu hoàn thiện thể chế quản lý đầu tư công, bảo đảm hiệu quả và phù hợp với thông lệ quốc tế, trong đó, **ưu tiên đổi mới cách thức thẩm định, đánh giá và lựa chọn dự án đầu tư theo mức độ hiệu quả kinh tế của dự án**. Có chính sách thu hút mạnh mẽ các nguồn lực trong xã hội để đầu tư phát triển sản xuất kinh doanh. Tập trung vốn đầu tư

công và các nguồn vốn đầu tư khác để thực hiện một số dự án đầu tư hạ tầng trọng điểm và tại các vùng kinh tế trọng điểm của đất nước.

Đầu tư công đã và đang có vai trò quan trọng chưa thể thay thế trong phát triển kinh tế xã hội ở nước ta. Tuy vậy, cho đến nay thực trạng đầu tư công luôn được đánh giá là “dàn trải, phân tán, thiếu đồng bộ, lãng phí và kém hiệu quả”; và gần đây, còn có thêm tình trạng chậm giải ngân vốn đầu tư công... Thực trạng nói trên của đầu tư công đang góp phần làm giảm tốc độ tăng trưởng (so với tiềm năng), không phát huy được đầy đủ tác động phải có của đầu tư công đối với phát triển kinh tế đất nước.

Luật Đầu tư công<sup>2</sup> lần đầu tiên được ban hành ở nước ta vào năm 2014,<sup>3</sup> có hiệu lực từ ngày 01 tháng 01 năm 2015. Sau 4 năm thực hiện, những vấn đề và bất hợp lý trong quản lý và sử dụng đầu tư công vẫn không được khắc phục; hiệu quả đầu tư công hầu như chưa được cải thiện. Thêm vào đó, tình trạng chậm giải ngân vốn trở nên trầm trọng hơn, gây bất lợi đến triển khai thực hiện các dự án đầu tư. Vì vậy, Quốc hội khóa XIV ban hành Luật Đầu tư công mới (Luật số 39/2019/QH14), có hiệu lực từ ngày 01 tháng 01 năm 2020.

Liệu Luật đầu tư công mới ban hành có đáp ứng được yêu cầu gần đây của các nghị quyết có liên quan của Đảng như trình bày trên đây, qua đó, khắc phục được tình trạng đầu tư dàn trải, phân tán, thiếu đồng bộ, lãng phí; từ đó, nâng cao được hiệu quả của đầu tư công nói riêng và đầu tư xã hội nói chung? Báo cáo rà soát, đánh giá Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14 bước đầu làm rõ vấn đề nói trên; đồng thời, tiếp tục kiến nghị những giải pháp cải cách cần thiết.

Nghiên cứu sẽ tập trung phân tích, đánh giá tính hiệu quả cũng như những bất cập của Luật Đầu tư công - văn bản pháp lý cao nhất điều chỉnh về đầu tư công tại Việt Nam - để từ đó nhìn ra hiệu quả và những vấn đề trong phân bổ và sử dụng vốn đầu tư công. Qua đó, những kiến nghị chính sách cần thiết sẽ được

---

<sup>2</sup> Luật đầu tư công không phải là văn bản pháp luật hay công cụ quản lý đầu tư công phổ biến trên thế giới. Khi tìm kiếm trên Google thì chỉ tìm thấy một luật đầu tư công; và đó là luật đầu tư công của Việt Nam.

<sup>3</sup> Luật số 49/2014/QH13.

đề xuất, cho cả mục tiêu trong ngắn hạn và tầm nhìn trong dài hạn. Báo cáo này sẽ rà soát, đánh giá phần lớn các điều khoản quan trọng của Luật Đầu tư công năm 2019 về cơ chế phân bổ và sử dụng vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước (trong đó, chủ yếu tập trung vào ngân sách trung ương).

Báo cáo được thực hiện dựa trên kết hợp các phương pháp nghiên cứu khác nhau, tập trung vào (i) Nghiên cứu tại bàn nhằm rà soát, đánh giá các văn bản chỉ đạo, quy định pháp luật về đầu tư công; (ii) Khảo sát thực địa nhằm thu thập thông tin và kết quả thực tế trong thực hiện đầu tư công và áp dụng pháp luật đầu tư công của các bộ, ngành có liên quan, chính quyền địa phương, hiệp hội doanh nghiệp và doanh nghiệp trong các ngành, lĩnh vực khác nhau; (iii) Tham vấn chuyên gia, nhà hoạch định chính sách, các bên liên quan đến đầu tư công thông qua các tọa đàm, hội thảo...

Báo cáo được cấu trúc thành 3 chương như sau:

Chương 1. Rà soát pháp luật về đầu tư công ở Việt Nam.

Chương 2. Nhận diện những bất cập của pháp luật về đầu tư công và thực trạng về hiệu quả trong phân bổ và sử dụng vốn đầu tư công.

Chương 3. Một số khuyến nghị chính sách về nâng cao hiệu quả đầu tư công.



# **Chương 1. Rà soát pháp luật về đầu tư công ở Việt Nam**

## ***1.1. Tổng quan về pháp luật về đầu tư công ở Việt Nam***

Thời gian qua, thực tế phát triển tại Việt Nam cho thấy một trong những điểm yếu cơ bản của nền kinh tế Việt Nam hiện nay là hiệu quả phân bổ và sử dụng các yếu tố sản xuất, đặc biệt là hiệu quả đầu tư còn thấp. Với mức đầu tư cao, bằng khoảng 1/3 GDP, nếu hiệu quả đầu tư của Việt Nam tương đương với Hàn Quốc giai đoạn 1961-2000 (ICOR = 4), hoặc Nhật Bản giai đoạn 1955-1973 (ICOR = 3), kinh tế Việt Nam sẽ tăng trưởng 8,5-11% thay vì mức bình quân 6,4%/năm trong giai đoạn 2011-2020. Tuy nhiên, xu hướng tăng trưởng rõ ràng không đi đúng hướng. Trong đó, giai đoạn 1991-2000, 2001-2010 và 2011-2020, tăng trưởng bình quân lần lượt đạt 7,58%, 6,8% và khoảng 6,4%. Đồng thời, hiệu quả sử dụng vốn đầu tư còn thấp và chưa được cải thiện đáng kể.

Nhận thức rõ thực trạng tăng trưởng chủ yếu phụ thuộc vào tăng vốn đầu tư và các nguồn lực khác đã đến mức hạn chế, Đảng và Chính phủ đã đưa ra hàng loạt chủ trương tái cơ cấu nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng tăng trưởng, cũng như năng suất, hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế. Về cơ bản, cải cách thể chế và phân bổ và sử dụng các nguồn lực xã hội được xác định là yếu tố then chốt cho các mục tiêu này. Một trong những giải pháp quan trọng là cải cách thị trường các yếu tố sản xuất để chúng đóng vai trò chính trong việc huy động và phân bổ nguồn lực một cách hiệu quả; phân bổ nguồn lực dựa trên nguyên tắc thị trường; theo đó các nguồn lực sẽ được phân bổ vào các ngành, lĩnh vực và vùng có hiệu quả cao.

Tái cơ cấu đầu tư với trọng tâm là đầu tư công là một trong ba lĩnh vực quan trọng nhất. Theo đó, Nghị quyết số 27/NQ-CP ngày 21 tháng 02 năm 2017 của Chính phủ về việc ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 05-NQ/TW ngày 01 tháng 11 năm 2016 của Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về một số chủ trương, chính sách lớn nhằm tiếp tục đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao chất lượng tăng

trường, năng suất lao động, sức cạnh tranh của nền kinh tế và Nghị quyết số 24/2016/QH14 ngày 08 tháng 11 năm 2016 của Quốc hội về Kế hoạch tái cơ cấu nền kinh tế giai đoạn 2016-2020 (gọi tắt là Nghị quyết số 27) đã xác định rõ mục tiêu “Nâng cao chất lượng thể chế quản lý đầu tư công ngang tầm ASEAN-4. Tỷ trọng vốn đầu tư của Nhà nước khoảng 31-34% tổng vốn đầu tư toàn xã hội”.

Về mặt pháp lý, để thúc đẩy việc thực hiện những chủ trương, định hướng của các Nghị quyết này và nâng cao hiệu quả công tác đầu tư công, Chính phủ đã trình Quốc hội ban hành Luật Đầu tư công. Luật lần đầu tiên được ban hành vào năm 2014; có hiệu lực từ ngày 01 tháng 01 năm 2015. Tuy vậy, sau 4 năm thực hiện, những vấn đề và bất hợp lý trong quản lý và sử dụng đầu tư công vẫn không được khắc phục; hiệu quả đầu tư công hầu như chưa được cải thiện. Thêm vào đó, tình trạng chậm giải ngân vốn trở nên trầm trọng hơn, gây bất lợi đến triển khai thực hiện các dự án đầu tư. Vì vậy, Quốc hội khóa XIV ban hành Luật Đầu tư công mới (Luật số 39/2019/QH14), có hiệu lực từ ngày 01 tháng 01 năm 2020.

Để cụ thể hóa các quy định và hướng dẫn thực hiện Luật Đầu tư công năm 2019, Chính phủ đã ban hành các Nghị định có liên quan đến việc triển khai thực hiện đầu tư công bao gồm:

- Nghị định số 01/2020/NĐ-CP ngày 01 tháng 01 năm 2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 84/2015/NĐ-CP ngày 30 tháng 9 năm 2015 của Chính phủ về giám sát và đánh giá đầu tư.
- Nghị định số 02/2020/NĐ-CP ngày 01 tháng 01 năm 2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 131/2015/NĐ-CP ngày 25 tháng 12 năm 2015 của Chính phủ hướng dẫn về dự án quan trọng quốc gia.

- Nghị định số 40/2020/NĐ-CP ngày 06 tháng 4 năm 2020 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đầu tư công.

Ngoài ra, trong quá trình triển khai thực hiện đầu tư công, các cơ quan, đơn vị và tổ chức liên quan còn phải thực hiện theo quy định tại các luật khác như Luật Xây dựng, Luật Đầu tư, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư...

## ***1.2. Đánh giá chung về pháp luật về đầu tư công tại Việt Nam***

### ***1.2.1. Đánh giá về phạm vi điều chỉnh của Luật Đầu tư công***

Phạm vi điều chỉnh quy định tại Điều 1; đó là “*Luật này quy định việc quản lý nhà nước về đầu tư công; quản lý và sử dụng vốn đầu tư công; quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân liên quan đến hoạt động đầu tư công*”. Như vậy, phạm vi điều chỉnh gồm 3 nội dung.

- Nội dung thứ nhất trong phạm vi điều chỉnh là quy định về việc quản lý nhà nước về đầu tư công. Đầu tư công được định nghĩa tại khoản 15 Điều 4 là **hoạt động đầu tư của Nhà nước** vào các chương trình, dự án và đối tượng đầu tư công khác theo quy định của Luật này. Điều đó có nghĩa là quản lý nhà nước về đầu tư công là quản lý nhà nước về **hoạt động đầu tư của Nhà nước** vào các chương trình, dự án và đối tượng đầu tư công khác theo quy định của Luật này. Trong khi đó, theo Điều 13, thì nội dung quản lý nhà nước về đầu tư công bao gồm: (i) Ban hành và tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật về đầu tư công; (ii) Xây dựng và tổ chức thực hiện chiến lược, chương trình, kế hoạch, giải pháp, chính sách đầu tư công; (iii) Theo dõi, cung cấp thông tin về quản lý và sử dụng vốn đầu tư công; (iv) Đánh giá hiệu quả đầu tư công; kiểm tra, thanh tra, giám sát việc thực hiện quy định của pháp luật về đầu tư công, việc tuân thủ kế hoạch đầu tư công; (v) Xử lý vi phạm pháp luật, giải quyết khiếu nại, tố cáo của tổ chức, cá nhân liên quan đến hoạt động đầu tư công; (vi) Khen thưởng cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thành tích trong hoạt động đầu tư công; (vii) Hợp tác quốc tế về đầu tư công. Các nội dung nói trên hoàn toàn không phải là

quản lý **hoạt động đầu tư của Nhà nước** vào các chương trình, dự án và đối tượng đầu tư công khác theo quy định của Luật này; và nội dung quản lý nhà nước về đầu tư công theo Điều 13 cũng không được quy định cụ thể tại Luật này.

- Nội dung thứ hai trong phạm vi điều chỉnh là quy định về quản lý và sử dụng vốn đầu tư công; tức là quy định về quản lý và sử dụng vốn ngân sách nhà nước; vốn từ nguồn thu hợp pháp của các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư theo quy định của pháp luật. Đây có lẽ mới là phạm vi điều chỉnh chủ yếu của Luật.

- Nội dung thứ ba trong phạm vi điều chỉnh là quy định về quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân liên quan đến lập, thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư; lập, thẩm định, quyết định chương trình, dự án đầu tư công; lập, thẩm định, phê duyệt, giao, triển khai thực hiện kế hoạch, dự án đầu tư công; quản lý, sử dụng vốn đầu tư công; nghiệm thu, bàn giao chương trình, quyết toán dự án đầu tư công; theo dõi và đánh giá, kiểm tra, thanh tra kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công.<sup>4</sup> Nội dung này về thực chất là các hoạt động quản lý và sử dụng vốn đầu tư công; cụ thể hóa nội dung thứ hai trong phạm vi điều chỉnh của Luật.

Có thể nói, phạm vi điều chỉnh quy định như trên là quá rộng, chưa rõ ràng và rất khó hiểu. Trên thực tế, nội dung chủ yếu của Luật quy định về lập, thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư; lập, thẩm định, quyết định chương trình, dự án đầu tư công; lập, thẩm định, phê duyệt, giao, triển khai thực hiện kế hoạch, dự án đầu tư công; quản lý, sử dụng vốn đầu tư công; nghiệm thu, bàn

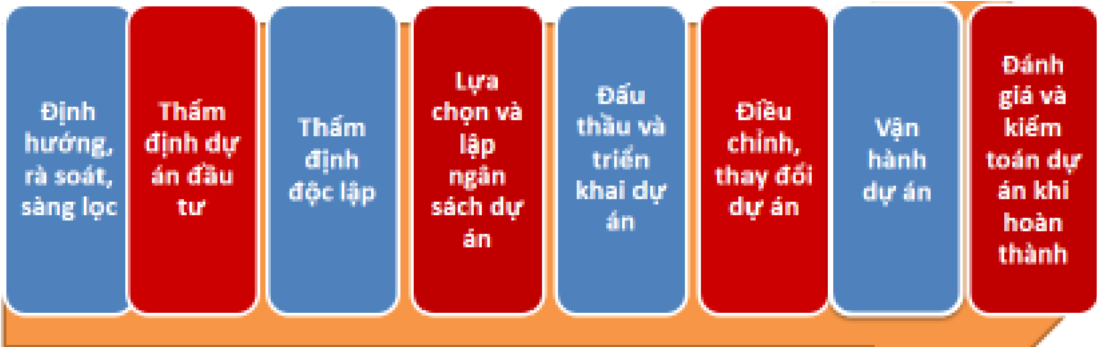
---

<sup>4</sup> Theo định nghĩa nói trên thì phạm vi điều chỉnh của Luật có thể được viết lại như sau: “*Luật này quy định việc quản lý nhà nước về hoạt động đầu tư của Nhà nước vào các chương trình, dự án và đối tượng đầu tư công khác theo quy định của Luật này; quản lý và sử dụng vốn đầu tư công; quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân liên quan đến lập, thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư; lập, thẩm định, quyết định chương trình, dự án đầu tư công; lập, thẩm định, phê duyệt, giao, triển khai thực hiện kế hoạch, dự án đầu tư công; quản lý, sử dụng vốn đầu tư công; nghiệm thu, bàn giao chương trình, quyết toán dự án đầu tư công; theo dõi và đánh giá, kiểm tra, thanh tra kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công*”.

giao chương trình, quyết toán dự án đầu tư công; theo dõi và đánh giá, kiểm tra, thanh tra kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công.

Theo Ngân hàng Thế giới, thì quy trình quản lý đầu tư công bao gồm tám bước hay nhiệm vụ sau đây:

**Hình 1. Khung hệ thống quản lý đầu tư công**



*Nguồn: Rajaram, Le, Kaiser, Kim, Frank, Editors. 2014.*

Do vậy, phạm vi điều chỉnh của Luật Đầu tư công cũng chỉ nên tập trung vào quản lý và sử dụng vốn đầu tư công; thiết lập khung khổ thể chế thực hiện tốt nhất có thể được tám bước nói trên để lựa chọn và thực hiện những dự án đầu tư có hiệu quả kinh tế xã hội cao nhất trong các ngành nghề, lĩnh vực phù hợp với vai trò và chức năng của nhà nước trong kinh tế thị trường.

*1.2.2. Đánh giá về phạm vi đầu tư công*

Phạm vi đầu tư công còn quá rộng, thiếu rõ ràng. Trong nhiều trường hợp còn không phù hợp với vai trò, chức năng của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường; chòng lỉnh và có nguy cơ đẩy lùi đầu tư tư nhân.

Khoản 15 Điều 4 xác định “Đầu tư công là hoạt động đầu tư của Nhà nước vào các chương trình, dự án và đối tượng đầu tư công khác theo quy định của Luật này”.<sup>5</sup> Đối tượng đầu tư công được quy định cụ thể tại Điều 5 và các Điều 6, 7, 8, 9 và 10 của Luật.

<sup>5</sup> Theo Encyclopaedia Britannica thì đầu tư công là đầu tư của nhà nước tạo một số tài sản nhất định được thực hiện thông qua chính phủ trung ương hoặc/và địa phương hoặc công ty sở hữu công. Như vậy, so với định nghĩa

Đối tượng đầu tư công quy định tại Điều 5 bao gồm: (i) Đầu tư chương trình, dự án kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội; (ii) Đầu tư phục vụ hoạt động của cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội; (iii) Đầu tư và hỗ trợ hoạt động đầu tư cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích, phúc lợi xã hội; (iv) Đầu tư của Nhà nước tham gia thực hiện dự án theo phương thức đối tác công tư; (v) Đầu tư phục vụ công tác lập, thẩm định, quyết định hoặc phê duyệt, công bố và điều chỉnh quy hoạch theo quy định của pháp luật về quy hoạch; và (vi) Cấp bù lãi suất tín dụng ưu đãi, phí quản lý; cấp vốn điều lệ cho các ngân hàng chính sách, quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách; hỗ trợ đầu tư cho các đối tượng chính sách khác theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Có thể nói, sáu đối tượng đầu tư công nói trên về cơ bản phù hợp với vai trò và chức năng của nhà nước trong kinh tế thị trường. Tuy vậy, đầu tư công trong nhiều trường hợp trong các đối tượng đầu tư nói trên không phải là để tạo tài sản, mà là phục vụ hoạt động của các cơ quan, tổ chức; điều này là trái với định nghĩa về đầu tư công.

Tuy vậy, các loại dự án đầu tư công quy định tại các Điều từ Điều 6 đến Điều 10 của Luật lại vượt xa ra ngoài các đối tượng đầu tư công. Xem xét phân loại dự án đầu tư công thành các nhóm A, B, C tại Điều 8, 9 và 10 có thể thấy có hàng loạt các dự án vượt ra ngoài đối tượng đầu tư công và về cơ bản không phù hợp với chức năng đầu tư của nhà nước. Các dự án đó bao gồm:

- (i) Dự án công nghiệp điện;<sup>6</sup>
- (ii) Hóa chất, phân bón, xi măng;
- (iii) Chế tạo máy, luyện kim;
- (iv) Khai thác, chế biến khoáng sản;

---

này thì nội hàm “đầu tư công” trong Luật Đầu tư công có thể rộng hơn nhiều. Thực ra, giống như đầu tư tư nhân, bản chất của đầu tư công cũng chỉ là việc chủ đầu tư (chính phủ) bỏ vốn tạo tài sản cụ thể nhằm đến một mục đích (công) nhất định. Còn các hoạt động được gọi là hoạt động đầu tư công chỉ các giải pháp kỹ thuật, hay quy trình thực hiện việc bỏ vốn tạo tài sản nói trên.

<sup>6</sup> Công nghiệp điện là quá rộng.

- (v) Xây dựng khu nhà ở;
- (vi) Kỹ thuật điện;
- (vii) Sản xuất thiết bị thông tin, điện tử;
- (viii) Hóa dược;
- (ix) Sản xuất vật liệu;
- (x) Công trình cơ khí;
- (xi) Bru chính, viễn thông;
- (xii) Sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản;
- (xiii) Hạ tầng kỹ thuật khu đô thị mới;
- (xiv) Công nghiệp;
- (xv) Kho tàng; Du lịch, thể dục thể thao;
- (xvi) Xây dựng dân dụng, ...

Ngoài các Điều từ Điều 5 đến Điều 10 nói trên thì phạm vi đầu tư công còn được xác định bởi quy định về tổ chức được thực hiện đầu tư công. Theo khoản 4 Điều 4, thì các cơ quan được quyền thực hiện đầu tư công bao gồm:

(i) Cơ quan trung ương của tổ chức chính trị, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước, Văn phòng Chủ tịch nước, Văn phòng Quốc hội, Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan trung ương của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và của tổ chức chính trị - xã hội;

(ii) Ủy ban nhân dân cấp tỉnh;

(iii) Cơ quan, tổ chức khác được giao kế hoạch đầu tư công.

Như vậy, có thể nói tất cả các tổ chức từ trung ương đến địa phương trong hệ thống chính trị của nước ta đều có quyền thực hiện đầu tư công; và do đó, số lượng các tổ chức được quyền thực hiện đầu tư công là rất lớn; không chỉ bao

gồm các tổ chức của nhà nước, mà còn hàng loạt các tổ chức không phải nhà nước. Điều này trái với quy định tại Điều 1 về phạm vi điều chỉnh của luật.

Tóm lại, phạm vi đầu tư công theo Luật không chỉ giới hạn trong các đối tượng đầu tư công, mà được quy định khá dàn trải trên một số điều, khoản. Có mâu thuẫn và không tương thích giữa phạm vi điều chỉnh, đối tượng đầu tư công và các loại dự án đầu tư công. Phạm vi ngành, nghề của dự án đầu tư công vượt xa ra ngoài sáu đối tượng đầu tư công. Điều đáng lưu ý là có hàng loạt loại dự án trong các ngành, nghề mà đầu tư công không nên thực hiện cạnh tranh với đầu tư của tư nhân. Ngành, nghề đầu tư công được quy định quá rộng. Điều đó kết hợp với toàn bộ hệ thống chính trị có quyền thực hiện đầu tư công làm cho phạm vi đầu tư công trở nên không giới hạn. Do đó, xét về phạm vi đầu tư công, Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14 chắc chắn chưa tạo ra cơ sở pháp lý để khắc phục tình trạng đầu tư phân tán, đầu tư dàn trải và thiếu đồng bộ; và do đó, nguy cơ lãng phí, kém hiệu quả vẫn còn hiện hữu. Với phạm vi đầu tư công như quy định trên đây, thì các dự án đầu tư công chưa thực sự cần thiết như xây dựng bảo tàng, nhà hát, trụ sở, mua sắm thiết bị văn phòng...<sup>7</sup> chắc chắn vẫn tiếp tục được đề xuất và thực hiện, trong khi vốn đầu tư công vẫn thiếu để thực hiện các dự án hạ tầng quốc gia quan trọng.

---

<sup>7</sup> Trên thực tế, đang có hàng loạt dự án xây dựng trụ sở làm việc và các dự án không nhất thiết sử dụng vốn đầu tư công như một số sau đây được trích ra từ danh mục dự án đầu tư nhóm A, gồm Rạp Xiếc và biểu diễn đa năng Phú Thọ; Nhà hát Giao hưởng, Nhạc và Vũ kịch; Trụ sở Phòng Ngoại tuyến Công an thành phố; Nhà trưng bày Xứ ủy Nam bộ và văn hóa Óc Eo tại khu di tích Quốc gia đặc biệt Gò Tháp tỉnh Đồng Tháp; Dự án đầu tư xây dựng Hạ tầng kỹ thuật Khu đô thị mới Bắc sông Cấm; Đầu tư khai thác phần dưới mức -50 Mỏ than Hà Lâm - Công ty than Hà Lâm (điều chỉnh); Trụ sở Hội đồng nhân dân - Ủy ban nhân dân thị xã Ayun Pa và hội trường 10/8, Hạng mục: Sửa chữa trụ sở làm việc, san nền sân thể thao, sân đường nội bộ, sửa chữa cột cờ, gara xe, trồng cỏ + chống thấm và sơn lại Hội trường 10/8; Trường Mầm non Tân Hoà 1; Nhà lớp học và phòng học chức năng Trường Mầm non xã Đồng Hóa (2 tầng 6 phòng); Mở rộng trụ sở Cục Tần số vô tuyến điện tại 115 Trần Duy Hưng, Hà Nội; Xây dựng mới Trụ sở Khu phố 5 tại số 907 A đường Lò Gốm, Phường 5, Quận 6; Hạ tầng kỹ thuật Khu di tích lịch sử Đền Hùng giai đoạn 2016-2020; Cải tạo - Mở rộng Nhà máy Phân đạm Hà Bắc; Khu Trung tâm Hành chính thành phố Hồ Chí Minh (giai đoạn 1) tại số 213 Đồng Khởi, Quận 1; Trung tâm Văn hóa Thông tin và Thể thao huyện Chưprông, Hạng mục: Nhà làm việc + Sân bê tông;... Số dự án tương tự trong danh mục dự án nhóm B và C chắc chắn còn lớn hơn nhiều.



## **Chương 2. Nhận diện những bất cập của pháp luật về đầu tư công và thực trạng về hiệu quả trong phân bổ và sử dụng vốn đầu tư công**

### **2.1. Bất cập trong quy định về chủ trương đầu tư**

Có thể nói, chủ trương đầu tư là công cụ (đặc thù của Việt Nam) để quản lý đầu tư nói chung và đầu tư công nói riêng. Chủ trương đầu tư được quyết định dựa trên báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư/báo cáo nghiên cứu tiền khả thi. Báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư là tài liệu trình bày các nội dung nghiên cứu sơ bộ về sự cần thiết, tính khả thi, tính hiệu quả, dự kiến nguồn vốn và mức vốn của chương trình đầu tư công, dự án nhóm B, nhóm C; làm cơ sở để cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư (khoản 1 Điều 4). Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi là tài liệu trình bày các nội dung nghiên cứu sơ bộ về sự cần thiết, tính khả thi, tính hiệu quả, dự kiến nguồn vốn và mức vốn của dự án quan trọng quốc gia và dự án nhóm A làm cơ sở để cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư.

Chủ trương đầu tư được quyết định nếu chương trình, dự án đáp ứng các điều kiện sau đây (Điều 18, Luật Đầu tư công):

(i) Phù hợp với chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch có liên quan theo quy định của pháp luật về quy hoạch đã được cấp có thẩm quyền quyết định hoặc phê duyệt;

(ii) Không trùng lặp với các chương trình, dự án đã có quyết định chủ trương đầu tư hoặc đã có quyết định đầu tư;

(iii) Phù hợp với khả năng cân đối nguồn vốn đầu tư công và khả năng huy động các nguồn vốn khác đối với chương trình, dự án sử dụng nhiều nguồn vốn;

(iv) Phù hợp với khả năng vay, trả nợ công, nợ Chính phủ và nợ chính quyền địa phương;

(v) Bảo đảm hiệu quả kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và phát triển bền vững.

Từ trình bày nói trên về chủ trương đầu tư, có thể đưa ra một số nhận xét như sau:

Một là, chủ trương đầu tư mới chỉ được quyết định dựa trên những nghiên cứu sơ bộ về một số nội dung của chương trình, án đầu tư công; do đó, về nguyên tắc chủ trương đầu tư đáng lẽ chỉ là quyết định đưa chương trình, dự án có liên quan vào danh mục rút gọn (shortlist) các chương trình, dự án để được tiếp tục xem xét, sàng lọc trong giai đoạn tiếp theo của quá trình quyết định lựa chọn chương trình, dự án đầu tư. Trong các bước tiếp theo, các chương trình, dự án trong danh mục sẽ tiếp tục được nghiên cứu, đánh giá bổ sung; qua đó, chọn được chương trình, dự án có hiệu quả cao nhất và phù hợp nhất đối với từng giai đoạn phát triển. Nếu theo cách làm nói trên, thì không phải tất cả các dự án được cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư đều được lựa chọn để thực hiện đầu tư.

Hai là, khác với cách làm nói trên, chủ trương đầu tư trong Luật Đầu tư công có vai trò và ý nghĩa hoàn toàn khác. Cụ thể là, chủ trương đầu tư (theo khoản 7 Điều 4) là quyết định của cấp có thẩm quyền về những nội dung chủ yếu của chương trình, dự án đầu tư, làm căn cứ để lập, trình và phê duyệt quyết định đầu tư chương trình, dự án đầu tư, quyết định phê duyệt báo cáo nghiên cứu khả thi dự án đầu tư công. Như vậy, chủ trương đầu tư được coi như “giấy thông hành” cho chương trình, dự án đầu tư đi qua các giai đoạn tiếp theo; làm căn cứ cho các quyết định tiếp theo đối với chương trình, dự án đầu tư. Chương trình, dự án đã có chủ trương đầu tư thì chắc chắn sẽ được lựa chọn để đầu tư; các bước, các thủ tục tiếp theo đối với các chương trình, dự án đó chỉ là hình thức mà thôi.

Ba là, các điều kiện, tiêu chí làm căn cứ quyết định chủ trương đầu tư không rõ ràng, quá chung và quá rộng; và có thể quá nhiều để áp dụng thống

nhất cho tất cả các loại dự án đầu tư. Hàng loạt các câu hỏi chưa rõ cần được giải đáp như:

(i) Thế nào là “phù hợp với chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội”?

(ii) Chiến lược, quy hoạch, kế hoạch nào có liên quan khi đánh giá sự phù hợp?

(iii) Khả năng cân đối nguồn vốn đầu tư và khả năng huy động vốn đầu tư là gì? Khả năng này là của cơ quan, tổ chức nào?

(iv) Thế nào là “bảo đảm hiệu quả kinh tế - xã hội”, là bảo đảm “quốc phòng, an ninh”, là bảo đảm “phát triển bền vững”? Chúng được tính toán và đo lường như thế nào, và đến mức nào? ...

(v) Liệu có thực sự cần thiết khi yêu cầu đánh giá sự phù hợp của dự án nhóm B và C với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội?

Nếu không có hướng dẫn cụ thể về các vấn đề nói trên, thì các điều kiện và tiêu chí để quyết định chủ trương đầu tư sẽ trở nên hình thức trong triển khai thực hiện; được diễn giải, áp dụng một cách chủ quan, cảm tính và có nguy cơ bị chi phối bởi nhóm lợi ích có liên quan của chương trình, dự án đầu tư... Từ đó, nguy cơ lựa chọn, quyết định các chương trình, dự án đầu tư kém chất lượng, kém hiệu quả, thiên về lợi ích nhóm, lợi ích cục bộ là rất lớn.

Tóm lại, chủ trương đầu tư theo Luật Đầu tư công không phải là công cụ sàng lọc ban đầu để lựa chọn dự án đầu tư có chất lượng, có hiệu quả kinh tế xã hội cao nhất có thể; mà về thực chất là quyết định lựa chọn chương trình, dự án đầu tư. Đây cũng là quyết định quan trọng nhất, nhưng chỉ dựa trên các nghiên cứu, đánh giá sơ bộ ban đầu. Quyết định đầu tư và các quyết định tiếp theo (nếu có) chỉ là quyết định để thực hiện chủ trương đầu tư; hoàn toàn không có sàng lọc lựa chọn dự án chất lượng tốt nhất, phù hợp nhất.

## **2.2. Bất cập trong quy định về lập, thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư**

### **2.2.1. Quy định về lập, thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư**

#### **a) Căn cứ pháp lý về lập, thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư**

Lập, thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư được quy định tại 18 điều, từ Điều 17 đến Điều 34 (18% tổng số điều của Luật).

Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, người đứng đầu các bộ, ngành, cơ quan cấp bộ, hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã đều có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư.

Nguyên tắc chi phối phân chia thẩm quyền là dựa vào quy mô của chương trình, dự án và nguồn vốn đầu tư công. Cụ thể là:

(i) Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư đối với chương trình mục tiêu quốc gia, dự án quan trọng quốc gia;

(ii) Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư chương trình đầu tư công sử dụng vốn ngân sách trung ương, trừ chương trình mục tiêu quốc gia;

(iii) Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư đối với dự án thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh có mức độ tuyệt mật, dự án sản xuất chất độc hại, chất nổ; dự án hạ tầng khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao và các dự án nhóm A khác sử dụng vốn ngân sách trung ương do các bộ, cơ quan trung ương quản lý, các dự án có sử dụng ODA;<sup>8</sup>

(iv) Người đứng đầu Bộ, cơ quan trung ương quyết định chủ trương đầu tư dự án nhóm B, nhóm C sử dụng vốn đầu tư công do cơ quan, tổ chức mình quản lý, trừ các dự án có sử dụng ODA;

---

<sup>8</sup> Chương trình, dự án đầu tư sử dụng vốn vay ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài, trừ chương trình mục tiêu quốc gia, chương trình đầu tư công quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 17; Chương trình, dự án đầu tư sử dụng vốn ODA viện trợ không hoàn lại trong các trường hợp sau: chương trình, dự án nhóm A và nhóm B; chương trình, dự án kèm theo khung chính sách; chương trình, dự án trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh, tôn giáo; chương trình tiếp cận theo ngành; mua sắm các loại hàng hóa thuộc diện phải được Thủ tướng Chính phủ cho phép; sự tham gia của Việt Nam vào các chương trình, dự án khu vực; Dự án hỗ trợ kỹ thuật sử dụng vốn ODA, vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài để chuẩn bị dự án đầu tư.

(v) Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định chủ trương đầu tư dự án nhóm A do địa phương quản lý, trừ các dự án có sử dụng ODA;

(vi) Hội đồng nhân dân các cấp quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án nhóm B, nhóm C sử dụng vốn ngân sách địa phương, bao gồm cả vốn bổ sung có mục tiêu từ ngân sách cấp trên, các nguồn vốn hợp pháp của địa phương thuộc cấp mình quản lý, trừ dự án có sử dụng ODA.

Các nội dung về thẩm quyền, trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư được quy định tại Điều 5 đến Điều 12 Nghị định số 40/2020/NĐ-CP. Các nội dung này về cơ bản tuân bám sát và tuân thủ các nội dung đã có trong Luật, vì thế để xem xét các bất cập trong quy định pháp luật sẽ chủ yếu dựa trên những phân tích, đánh giá các nội dung trong Luật.

*b) Trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án thuộc thẩm quyền của Quốc hội*

Điều 19, 20 và 21 Luật Đầu tư công quy định về việc Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư đối với chương trình mục tiêu quốc gia,<sup>9</sup> dự án quan trọng quốc gia. Quá trình quyết định chủ trương đầu tư đối với chương trình mục tiêu quốc gia, dự án quan trọng quốc gia có thể được mô tả tuần tự như sau:

Bước 1: Có một cơ quan được giao chuẩn bị lập hồ sơ cho chương trình, dự án đầu tư. Cơ quan này giao một đơn vị trực thuộc chuẩn bị đề xuất chủ trương đầu tư<sup>10</sup> đối với chương trình đầu tư quốc gia; và báo cáo nghiên cứu tiền

---

<sup>9</sup> Chương trình mục tiêu quốc gia là chương trình đầu tư công nhằm thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội của từng giai đoạn cụ thể trong phạm vi cả nước.

<sup>10</sup> Nội dung chủ yếu của báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư chương trình đầu tư công bao gồm:

1. Sự cần thiết của chương trình để thực hiện các mục tiêu chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch có liên quan theo quy định của pháp luật về quy hoạch;
2. Mục tiêu, phạm vi và quy mô chương trình;
3. Dự kiến tổng mức vốn và cơ cấu nguồn lực thực hiện chương trình, bao gồm danh mục dự án, khả năng cân đối nguồn vốn đầu tư công, huy động các nguồn vốn và nguồn lực khác;
4. Dự kiến kế hoạch bố trí vốn và tiến độ thực hiện chương trình phù hợp với điều kiện thực tế và khả năng huy động các nguồn lực theo thứ tự ưu tiên hợp lý, bảo đảm đầu tư tập trung, có hiệu quả;
5. Xác định chi phí liên quan trong quá trình thực hiện và chi phí vận hành sau khi chương trình kết thúc;
6. Phân tích, đánh giá sơ bộ những ảnh hưởng, tác động về môi trường, xã hội của chương trình, tính toán hiệu quả đầu tư về mặt kinh tế - xã hội của chương trình;
7. Phân chia các dự án thành phần của chương trình theo quy định của pháp luật;
8. Giải pháp tổ chức thực hiện.

khả thi đối với dự án quan trọng quốc gia; sau đó, lập hội đồng nội bộ thẩm định báo cáo/nghiên cứu được đề xuất; đơn vị trực thuộc chủ trì hoàn thiện báo cáo/nghiên cứu tiền khả thi theo kết luận của Hội đồng thẩm định nội bộ. Giả định bước này kéo dài từ 6 tháng đến 1 năm.

Bước 2: Cơ quan được giao nhiệm vụ (tại bước thứ nhất nói trên) trình báo cáo đề xuất/nghiên cứu tiền khả thi đã hoàn thành ở bước thứ nhất lên Thủ tướng Chính phủ; Thủ tướng lập hội đồng thẩm định cấp nhà nước do Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư làm Chủ tịch; và Hội đồng này thẩm định báo cáo đề xuất/nghiên cứu tiền khả thi nói trên. Sau khi có thẩm định của Hội đồng, Chính phủ trình Quốc hội theo thời hạn luật định. Giả định bước này kéo dài khoảng 1,5 đến 3 tháng.

Bước 3: Chính phủ trình Quốc hội xem xét, quyết định chủ trương đầu tư chương trình mục tiêu quốc gia/dự án quan trọng quốc gia. Bước này được thực hiện cụ thể như sau:

(i) Chậm nhất là 60 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp Quốc hội, Chính phủ gửi hồ sơ quyết định chủ trương đầu tư chương trình mục tiêu quốc gia, dự án quan trọng quốc gia đến cơ quan chủ trì thẩm tra.<sup>11</sup> Hồ sơ bao gồm: Tờ trình của Chính phủ; Báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư đối với chương trình mục tiêu quốc gia, báo cáo nghiên cứu tiền khả thi đối với dự án quan trọng quốc gia; Báo cáo thẩm định của Hội đồng thẩm định nhà nước; Tài liệu khác có liên quan.

(ii) Cơ quan thẩm tra của Quốc hội thực hiện thẩm tra về các vấn đề sau đây:

(1) Việc đáp ứng tiêu chí xác định chương trình mục tiêu quốc gia, dự án quan trọng quốc gia;

---

<sup>11</sup> Cơ quan chủ trì thẩm tra có quyền yêu cầu Chính phủ và cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan báo cáo về những vấn đề thuộc nội dung chương trình mục tiêu quốc gia, dự án quan trọng quốc gia; tổ chức khảo sát thực tế về những vấn đề thuộc nội dung chương trình mục tiêu quốc gia, dự án quan trọng quốc gia. Cơ quan, tổ chức, cá nhân được cơ quan chủ trì thẩm tra yêu cầu có trách nhiệm cung cấp đầy đủ thông tin, tài liệu phục vụ cho việc thẩm tra.

(2) Sự cần thiết đầu tư chương trình, dự án;

(3) Việc tuân thủ các quy định của pháp luật;

(4) Sự phù hợp với chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch có liên quan theo quy định của pháp luật về quy hoạch;

(5) Những thông số cơ bản của chương trình, dự án, bao gồm mục tiêu, quy mô, hình thức đầu tư, phạm vi, địa điểm, diện tích đất cần sử dụng, thời gian, tiến độ thực hiện, phương án lựa chọn công nghệ chính, giải pháp bảo vệ môi trường, nguồn vốn, khả năng thu hồi vốn và trả nợ vốn vay;

(6) Đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh và phát triển bền vững;

(7) Đánh giá sự phù hợp với quy hoạch sử dụng đất, phương án phân bổ và khoanh vùng đất đai trong quy hoạch có liên quan, quy hoạch khác có liên quan đến tài nguyên, phương án di dân, tái định canh, định cư đối với dự án quan trọng quốc gia đầu tư trong nước;

(8) Đánh giá mức độ rủi ro tại quốc gia đầu tư đối với dự án quan trọng quốc gia đầu tư tại nước ngoài.

Bước 4: Quốc hội xem xét, thông qua nghị quyết về chủ trương đầu tư đối với chương trình mục tiêu quốc gia, dự án quan trọng quốc gia. Nội dung chủ yếu của nghị quyết bao gồm: mục tiêu, quy mô, tổng vốn đầu tư, công nghệ chính, địa điểm, thời gian, tiến độ thực hiện, cơ chế và giải pháp, chính sách thực hiện.

Thời gian thực hiện bước thứ ba và bước thứ tư nói trên theo quy định tối thiểu là ba (03) tháng.

*c) Trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án thuộc thẩm quyền của Chính phủ*

Trình tự thủ tục đề Chính phủ thông qua chương trình đầu tư công nhìn chung tương tự như đối với Quốc hội, nhưng có một số điểm khác như sau: (i) Chủ đầu tư của chương trình đã được xác định ngay từ đầu; (ii) Không quy định rõ loại hồ sơ, và theo quy định thì có thể chỉ có báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư (khoản 3 Điều 22); (iii) Không quy định các nội dung mà Chính phủ phải thẩm định.

*d) Trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư dự án nhóm A*

Trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư dự án nhóm A<sup>12</sup> được quy định tại Điều 23 (thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ) và Điều 24 (thuộc thẩm quyền của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh). Như trên đã trình bày, dự

---

<sup>12</sup> Điều 8. Tiêu chí phân loại dự án nhóm A

Trừ dự án quan trọng quốc gia quy định tại Điều 7 của Luật này, dự án thuộc một trong các tiêu chí sau đây là dự án nhóm A:

1. Dự án không phân biệt tổng mức đầu tư thuộc một trong các trường hợp sau đây:
  - a) Dự án thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh có mức độ tuyệt mật;
  - b) Dự án sản xuất chất độc hại, chất nổ;
  - c) Dự án hạ tầng khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao;
2. Dự án có tổng mức đầu tư từ 2.300 tỷ đồng trở lên thuộc lĩnh vực sau đây:
  - a) Giao thông, bao gồm cầu, cảng biển, cảng sông, sân bay, đường sắt, đường quốc lộ;
  - b) Công nghiệp điện;
  - c) Khai thác dầu khí;
  - d) Hóa chất, phân bón, xi măng;
  - đ) Chế tạo máy, luyện kim;
  - e) Khai thác, chế biến khoáng sản;
  - g) Xây dựng khu nhà ở;
3. Dự án có tổng mức đầu tư từ 1.500 tỷ đồng trở lên thuộc lĩnh vực sau đây:
  - a) Giao thông, trừ dự án quy định tại điểm a khoản 2 Điều này;
  - b) Thủy lợi;
  - c) Cấp thoát nước, xử lý rác thải và công trình hạ tầng kỹ thuật khác;
  - d) Kỹ thuật điện;
  - đ) Sản xuất thiết bị thông tin, điện tử;
  - e) Hóa dược;
  - g) Sản xuất vật liệu, trừ dự án quy định tại điểm d khoản 2 Điều này;
  - h) Công trình cơ khí, trừ dự án quy định tại điểm đ khoản 2 Điều này;
  - i) Bưu chính, viễn thông;
4. Dự án có tổng mức đầu tư từ 1.000 tỷ đồng trở lên thuộc lĩnh vực sau đây:
  - a) Sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản;
  - b) Vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên;
  - c) Hạ tầng kỹ thuật khu đô thị mới;
  - d) Công nghiệp, trừ dự án thuộc lĩnh vực công nghiệp quy định tại các khoản 1, 2 và 3 Điều này;
5. Dự án có tổng mức đầu tư từ 800 tỷ đồng trở lên thuộc lĩnh vực sau đây:
  - a) Y tế, văn hóa, giáo dục;
  - b) Nghiên cứu khoa học, công nghệ thông tin, phát thanh, truyền hình;
  - c) Kho tàng;
  - d) Du lịch, thể dục thể thao;
  - đ) Xây dựng dân dụng, trừ xây dựng khu nhà ở quy định tại điểm g khoản 2 Điều này;
  - e) Dự án thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh, trừ dự án quy định tại các khoản 1, 2, 3 và 4 Điều này.



án đầu tư được phân loại theo quy mô và ngành nghề; và phân biệt dự án nhóm A, B hay C chủ yếu theo quy mô vốn đầu tư. Nhìn chung, có cùng ngành nghề, dự án có quy mô vốn lớn hơn, từ 1.500 tỷ (khoản 3 Điều 8) và từ 2.300 tỷ (khoản 2 Điều 8) là dự án nhóm A.

Trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư dự án nhóm A được quy định như sau:

Bước 1: Người đứng đầu Bộ, cơ quan trung ương hoặc Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh giao cơ quan chuyên môn, hoặc đơn vị trực thuộc, hoặc Ủy ban nhân dân cấp huyện (đối với dự án thuộc thẩm quyền Hội đồng nhân dân cấp tỉnh) lập báo cáo nghiên cứu tiền khả thi.<sup>13</sup> Giải định bước này được hoàn thành trong thời hạn từ 3 đến 6 tháng.

---

<sup>13</sup> Điều 30. Nội dung báo cáo nghiên cứu tiền khả thi dự án quan trọng quốc gia và dự án nhóm A

1. Nội dung báo cáo nghiên cứu tiền khả thi dự án quan trọng quốc gia và dự án nhóm A có cấu phần xây dựng thực hiện theo quy định của pháp luật về xây dựng.

(cụ thể là:

*Theo Khoản 2 Điều 52 Luật Xây dựng 2014: Đối với dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A, trước khi lập Báo cáo nghiên cứu khả thi đầu tư xây dựng, chủ đầu tư phải lập Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi đầu tư xây dựng. Những dự án khác trong trường hợp cần phải lập Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi đầu tư xây dựng do người quyết định đầu tư xem xét, quyết định.*

*Theo Điều 53 Luật Xây dựng 2014, nội dung Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi đầu tư xây dựng bao gồm:*

1. Sự cần thiết đầu tư và các điều kiện để thực hiện đầu tư xây dựng.
2. Dự kiến mục tiêu, quy mô, địa điểm và hình thức đầu tư xây dựng.
3. Nhu cầu sử dụng đất và tài nguyên.
4. Phương án thiết kế sơ bộ về xây dựng, thuyết minh, công nghệ, kỹ thuật và thiết bị phù hợp.
5. Dự kiến thời gian thực hiện dự án.
6. Sơ bộ tổng mức đầu tư, phương án huy động vốn; khả năng hoàn vốn, trả nợ vốn vay (nếu có); xác định sơ bộ hiệu quả kinh tế - xã hội và đánh giá tác động của dự án.)

2. Nội dung chủ yếu của báo cáo nghiên cứu tiền khả thi dự án quan trọng quốc gia và dự án nhóm A không có cấu phần xây dựng bao gồm:

- a) Sự cần thiết đầu tư, các điều kiện để thực hiện đầu tư, đánh giá về sự phù hợp với quy hoạch có liên quan theo quy định của pháp luật về quy hoạch, kế hoạch đầu tư;
- b) Dự báo nhu cầu, phạm vi phục vụ và dự kiến mục tiêu đầu tư, quy mô và hình thức đầu tư;
- c) Khu vực, địa điểm đầu tư, dự kiến nhu cầu diện tích sử dụng đất và nhu cầu sử dụng tài nguyên khác;
- d) Phân tích, lựa chọn sơ bộ về công nghệ, kỹ thuật và các điều kiện cung cấp vật tư, thiết bị, nguyên liệu, năng lượng, dịch vụ, hạ tầng;
- đ) Phân tích, lựa chọn sơ bộ các phương án đầu tư và quy mô các hạng mục đầu tư;
- e) Phương án tổng thể đền bù, giải phóng mặt bằng, tái định cư, biện pháp bảo vệ môi trường;
- g) Phân tích, đánh giá sơ bộ tác động về môi trường, xã hội;
- h) Xác định sơ bộ tổng mức đầu tư, phương án huy động vốn, cơ cấu nguồn vốn;
- i) Xác định sơ bộ chi phí vận hành, bảo dưỡng, duy tu, sửa chữa lớn trong giai đoạn khai thác dự án;
- k) Dự kiến kế hoạch bố trí vốn, tiến độ thực hiện dự án, phân chia giai đoạn đầu tư;
- l) Xác định sơ bộ hiệu quả đầu tư về kinh tế - xã hội của dự án;
- m) Phân chia các dự án thành phần hoặc tiểu dự án (nếu có);
- n) Giải pháp tổ chức thực hiện.

Bước 2: Người đứng đầu nói tại bước 1 giao đơn vị, cơ quan có chức năng thẩm định hoặc thành lập hội đồng thẩm định (do Chủ tịch hoặc Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh làm chủ tịch đối với dự án thuộc thẩm quyền hội đồng nhân dân cấp tỉnh) để thẩm định báo cáo nghiên cứu tiền khả thi. Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi được thẩm định, và kết quả thẩm định là bản nhận xét, góp ý và kết luận của đơn vị, cơ quan chuyên môn hoặc hội đồng thẩm định. Tiếp theo đó, Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi được hoàn chỉnh theo nhận xét, góp ý và kết luận thẩm định nói trên.

Bước 3: Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi được trình Thủ tướng Chính phủ/được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình hội đồng nhân dân cùng cấp.

Riêng đối với dự án thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ, thì Thủ tướng Chính phủ thành lập Hội đồng thẩm định liên ngành hoặc giao cho một cơ quan chủ trì thẩm định báo cáo nghiên cứu tiền khả thi;<sup>14</sup> Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn gửi hội đồng thẩm định.

Tiếp sau đó, báo cáo nghiên cứu tiền khả thi được bổ sung, hoàn chỉnh theo ý kiến thẩm định của Hội đồng và của Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Cuối cùng, thủ tướng Chính phủ, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định chủ trương đầu tư có các nội dung sau đây:

- (i) mục tiêu;
- (ii) quy mô;
- (iii) tổng mức đầu tư;
- (iv) cơ cấu nguồn vốn;
- (v) địa điểm;
- (vi) thời gian và tiến độ thực hiện;

---

<sup>14</sup> Hội đồng thẩm định liên ngành hoặc cơ quan chủ trì thẩm định được mời tổ chức, cá nhân có chuyên môn, kinh nghiệm tham gia thẩm định báo cáo nghiên cứu tiền khả thi hoặc yêu cầu chủ đầu tư lựa chọn tổ chức, cá nhân có chuyên môn, kinh nghiệm tham gia thẩm định báo cáo nghiên cứu tiền khả thi.

(vii) dự kiến kế hoạch bố trí vốn.

*đ) Trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư dự án đầu tư nhóm B và C*

Theo Điều 26 và Điều 27 Luật Đầu tư công, người đứng đầu Bộ, các cơ quan trung ương, Hội đồng nhân dân các cấp có quyền thông qua chủ trương đầu tư dự án nhóm B và C.<sup>15</sup> Trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư dự án nhóm B và C được thực hiện như sau:

Bước 1: Người đứng đầu Bộ, cơ quan trung ương, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp giao đơn vị trực thuộc, cơ quan chuyên môn hoặc Ủy ban nhân dân cấp dưới trực tiếp lập báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư.

Bước 2: Thành lập Hội đồng thẩm định hoặc giao đơn vị có chức năng để thẩm định báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư, thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn; sau đó, chỉ đạo đơn vị lập báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư hoàn chỉnh báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư theo ý kiến thẩm định.

Bước 3: Đối với dự án thuộc thẩm quyền của các bộ, cơ quan trung ương, căn cứ ý kiến thẩm định, người đứng đầu Bộ, cơ quan trung ương quyết định chủ trương đầu tư bao gồm mục tiêu, quy mô, tổng mức đầu tư, cơ cấu nguồn vốn, địa điểm, thời gian, tiến độ thực hiện, dự kiến kế hoạch bố trí vốn.

Đối với dự án do địa phương quản lý, thì Ủy ban nhân dân trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định chủ trương đầu tư, bao gồm mục tiêu, phạm vi,

---

<sup>15</sup> Điều 9. Tiêu chí phân loại dự án nhóm B

1. Dự án thuộc lĩnh vực quy định tại khoản 2 Điều 8 của Luật này có tổng mức đầu tư từ 120 tỷ đồng đến dưới 2.300 tỷ đồng.

2. Dự án thuộc lĩnh vực quy định tại khoản 3 Điều 8 của Luật này có tổng mức đầu tư từ 80 tỷ đồng đến dưới 1.500 tỷ đồng.

3. Dự án thuộc lĩnh vực quy định tại khoản 4 Điều 8 của Luật này có tổng mức đầu tư từ 60 tỷ đồng đến dưới 1.000 tỷ đồng.

4. Dự án thuộc lĩnh vực quy định tại khoản 5 Điều 8 của Luật này có tổng mức đầu tư từ 45 tỷ đồng đến dưới 800 tỷ đồng.

Điều 10. Tiêu chí phân loại dự án nhóm C

1. Dự án thuộc lĩnh vực quy định tại khoản 2 Điều 8 của Luật này có tổng mức đầu tư dưới 120 tỷ đồng.

2. Dự án thuộc lĩnh vực quy định tại khoản 3 Điều 8 của Luật này có tổng mức đầu tư dưới 80 tỷ đồng.

3. Dự án thuộc lĩnh vực quy định tại khoản 4 Điều 8 của Luật này có tổng mức đầu tư dưới 60 tỷ đồng.

4. Dự án thuộc lĩnh vực quy định tại khoản 5 Điều 8 của Luật này có tổng mức đầu tư dưới 45 tỷ đồng.

quy mô, tổng vốn đầu tư, cơ cấu nguồn vốn, địa điểm, thời gian, tiến độ, dự kiến kế hoạch bố trí vốn, cơ chế và giải pháp, chính sách thực hiện.

*2.2.2. Nhận xét, đánh giá về quy định lập, thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư*

*a) Bất cập về trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án thuộc thẩm quyền của Quốc hội và Chính phủ*

Xem xét trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án thuộc thẩm quyền của Quốc hội và Chính phủ, có thể đưa ra một số nhận xét sau đây:

Một là, lĩnh vực hay vấn đề định hướng của chương trình về cơ bản đã được xác định trước khi xây dựng đề xuất chương trình. Điều này thể hiện qua chỉ định cơ quan xây dựng (đối với Quốc hội) và chủ chương trình (đối với Chính phủ). Đây là lỗ hổng để các nhóm lợi ích, các doanh nghiệp “sân trước”, “sân sau” vận động, tác động thậm chí chi phối từ việc hình thành ý tưởng chương trình đến lập, thông qua và thực hiện chương trình để phục vụ trước hết cho lợi ích của họ.

Hai là, đối với chương trình, dự án thuộc thẩm quyền của Quốc hội, theo Luật thì Chính phủ trình Quốc hội, nhưng quy định thực tế thì Thủ tướng (chứ không phải Chính phủ) trình Quốc hội. Bởi vì, các hồ sơ trình Quốc hội không được Chính phủ thảo luận và quyết định thông qua.

Ba là, không có cơ chế và khả năng để Quốc hội, Chính phủ cân nhắc lựa chọn chương trình, dự án có hiệu quả kinh tế xã hội cao nhất với số nguồn lực hạn chế hiện có; bởi vì, mỗi lần chỉ trình một chương trình, dự án; và không có phương án lựa chọn khác thay thế.

Bốn là, trong toàn bộ quy trình, thủ tục thẩm định thông qua chủ trương đầu tư, không thấy quy định về trường hợp từ chối, bác bỏ chương trình, dự án. Cụ thể là, sau mỗi lần thẩm định (khoản 1 và 2 Điều 19), thì cơ quan được giao

nhiệm vụ chỉ hoàn thiện hồ sơ theo góp ý của Hội đồng thẩm định; hoàn toàn không có quy định về trường hợp bác bỏ dự kiến chương trình, dự án đang chuẩn bị; thậm chí, thẩm định của Hội đồng thẩm định nhà nước (khoản 2 Điều 19) về cơ bản luôn đồng thuận, ủng hộ đề xuất chương trình, dự án.

Năm là, như trình bày trên đây, Điều 18 quy định 5 điều kiện để quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án; và khoản 2 Điều 21 quy định 8 nội dung thẩm tra đối với các chương trình, dự án thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Nội hàm của các điều kiện và nội dung thẩm tra là quá rộng, quá chung, phần lớn là không thể lượng hóa được. Điều kiện hay yếu tố quan trọng nhất, quyết định nhất để thông qua chủ trương đầu tư là mức độ hiệu quả kinh tế - xã hội lại được quy định quá sơ sài; thiếu định hướng về đo lường hiệu quả kinh tế xã hội và mức độ hiệu quả tối thiểu được chấp nhận để thông qua.

Sáu là, như trình bày và nhận xét trên đây, thì về cơ bản mọi đề xuất chương trình, dự án đều sẽ được Chính phủ, Quốc hội thông qua,<sup>16</sup> bất chấp sự cần thiết và mức độ hiệu quả kinh tế xã hội của chúng. Do đó, yêu cầu về phân bổ nguồn lực nhà nước theo nguyên tắc thị trường và phân bổ nguồn vốn đầu tư phụ thuộc vào mức độ hiệu quả kinh tế - xã hội của chương trình, dự án (như Nghị quyết của Đảng đã xác định) khó có thể thực hiện được.

Cuối cùng, nếu không có vướng mắc, chậm trễ đáng kể về thủ tục, thì có thể phải mất khoảng một năm để có được chủ trương đầu tư chương trình, dự án thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Thực tế như thường thấy còn dài hơn. Tương tự, có thể mất đến cả năm trời để hoàn thành thủ tục quyết định chủ trương đầu tư chương trình thuộc thẩm quyền của Chính phủ.

*b) Bất cập về trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư dự án nhóm A, B, C*

---

<sup>16</sup> Trên thực tế, Quốc hội đã bác bỏ hai đề xuất của Chính phủ. Đó là dự án đường sắt tốc độ cao Bắc - Nam; và đường bộ cao tốc Bắc - Nam. Hai lần bác bỏ nói trên của Quốc hội thực chất là trì hoãn. Bởi vì, hiện nay dự án đường bộ cao tốc và dự án đường sắt tốc độ cao đang được trình lại Quốc hội để thông qua.

Xem xét trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư dự án nhóm A, có thể đưa ra một số nhận xét sau đây.

Một là, như trên đã trình bày, tùy thuộc vào ngành nghề đầu tư, một dự án có quy mô vốn từ 1.500 hoặc 2.300 tỷ được xếp vào dự án nhóm A. Quy mô hay yêu cầu một số vốn cụ thể cho dự án phụ thuộc vào nhiều yếu tố, và chắc chắn không thể xác định được ngay từ đầu của quá trình nghiên cứu, lập dự án. Như vậy, dự án thuộc nhóm A hay không về nguyên tắc chỉ có thể được xác định tại thời điểm có thể xác định được quy mô vốn (dù mới chỉ là sơ bộ). Tuy vậy, theo quy định của Luật, thì hình như dự án dự định xây dựng được phân vào nhóm A ngay từ đầu, ngay từ trong ý tưởng đầu tư dự án; và chỉ định ngay từ đầu thực hiện theo quy trình thuộc thẩm quyền quyết định của Thủ tướng Chính phủ/Hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Nói tóm lại, ngưỡng tối thiểu của quy mô vốn đầu tư dự án đã được ngầm ý quyết định ngay từ đầu khi mới có ý tưởng hay gợi ý đầu tư; và đây là điều phi lý.

Hai là, cũng tương tự như chương trình, dự án thuộc thẩm quyền của Quốc hội và Chính phủ, dự án đầu tư nhóm A được lập, được trình theo đúng quy trình chắc chắn sẽ được thông qua chủ trương đầu tư. Thật vậy, trong quy trình mô tả trên đây, báo cáo nghiên cứu tiền khả thi được thẩm định hai lần; lần thứ nhất là thẩm định nội bộ và lần thứ hai là thẩm định bởi cơ quan được chỉ định hoặc hội đồng thẩm định. Sau mỗi lần thẩm định, báo cáo nghiên cứu tiền khả thi được bổ sung, hoàn chỉnh thêm để chuyển sang bước tiếp theo của quy trình. Không có bất kỳ quy định hay hoạt động nào trong quy trình có thể bác bỏ, từ chối thông qua báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, qua đó, không quyết định chủ trương đầu tư.

Mặt khác, đối với dự án nhóm B và C, có thể nói, quy trình, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư dự án nhóm B và C đơn giản hơn khá nhiều so với dự án nhóm A. Cũng như đối với dự án nhóm A, các dự án nhóm B và C, nếu được trình, đều sẽ được phê duyệt chủ trương đầu tư; và sẽ được thực hiện đầu tư. Dự

án nhóm B và C chiếm tuyệt đại bộ phận dự án đầu tư công; có hàng nghìn cơ quan có thẩm quyền quyết định đầu tư công đối với loại dự án này. Vì vậy, nguy cơ đầu tư dàn trải, phân tán, lãng phí, kém hiệu quả vẫn rất hiện hữu trong cách quản lý đầu tư công như quy định tại Luật này.

*c) Nhận xét, đánh giá khác*

Một là, chủ trương đầu tư được quyết định dựa trên những nghiên cứu sơ bộ về một số nội dung của chương trình, dự án đầu tư công; các điều kiện, tiêu chí làm căn cứ quyết định chủ trương đầu tư không rõ ràng, quá chung và quá rộng, có thể quá nhiều để áp dụng thống nhất cho tất cả các loại dự án đầu tư. Về bản chất và ý nghĩa quản lý, thì chủ trương đầu tư là công cụ “sàng lọc ban đầu” để có được dự án đầu tư có chất lượng, có hiệu quả kinh tế xã hội cao nhất có thể. Tuy vậy, khác với bản chất và ý nghĩa nói trên, chủ trương đầu tư theo Luật Đầu tư công về thực chất đã là quyết định lựa chọn chương trình, dự án đầu tư; làm căn cứ để lập, trình và phê duyệt quyết định đầu tư chương trình, dự án đầu tư, quyết định phê duyệt báo cáo nghiên cứu khả thi dự án đầu tư công.

Hai là, chủ trương đầu tư về bản bản chất đã là quyết định đầu tư. Tất cả các chương trình, dự án đầu tư được đề xuất và trình Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ và các cơ quan trung ương, hội đồng nhân dân các cấp đều sẽ được thông qua (chỉ khác là đúng hay không đúng thời hạn quy định), và có được chủ trương đầu tư. Nói cách khác, quá trình thẩm định sau khi có chủ trương đầu tư về cơ bản chỉ là thủ tục hành chính hình thức; và tất cả dự án được đề xuất đều sẽ đủ điều kiện theo quy định để thực hiện đầu tư, bất chấp mức độ hiệu quả kinh tế - xã hội của chúng. Như vậy, phân bổ vốn đầu tư công về cơ bản vẫn là xin - cho qua các thủ tục hành chính; chưa phân bổ theo nguyên tắc cạnh tranh thị trường. Nguy cơ vốn đầu tư công không được phân bổ tập trung cho những dự quan trọng quốc gia; chưa phân bổ theo mức độ hiệu quả kinh tế xã hội của dự án... như yêu cầu trong các nghị quyết gần đây của Đảng là rất

lớn. Vì vậy, tình trạng đầu tư công dàn trải, phân tán, lãng phí, kém hiệu quả... vẫn còn hiện hữu, ngay cả khi Luật Đầu tư công này có hiệu lực.

Ba là, như trên đã trình bày, tùy thuộc vào ngành nghề đầu tư, một dự án có quy mô vốn từ 1.500 hoặc 2.300 tỷ được xếp vào dự án nhóm A. Còn dự án nhóm B gồm:

(i) Dự án từ 120 tỷ đồng đến dưới 2.300 tỷ đồng thuộc lĩnh vực Giao thông, bao gồm cầu, cảng biển, cảng sông, sân bay, đường sắt, đường quốc lộ; Công nghiệp điện; Khai thác dầu khí; Hóa chất, phân bón, xi măng; Chế tạo máy, luyện kim; Khai thác, chế biến khoáng sản; Xây dựng khu nhà ở;

(ii) Dự án có tổng mức đầu tư từ 80 tỷ đồng đến dưới 1.500 tỷ đồng trong các lĩnh vực Giao thông, trừ dự án nói tại điểm (i) trên đây; Thủy lợi; Cấp thoát nước, xử lý rác thải và công trình hạ tầng kỹ thuật khác; Kỹ thuật điện; Sản xuất thiết bị thông tin, điện tử; Hóa dược; Sản xuất vật liệu, trừ dự án quy định tại điểm d khoản 2 Điều của Luật này; Công trình cơ khí, trừ dự án quy định tại điểm đ khoản 2 Điều 8 Luật này; Bưu chính, viễn thông;

(iii) Dự án có tổng mức đầu tư từ 60 tỷ đồng đến dưới 1.000 tỷ đồng trong các lĩnh vực Sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản; Vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên; Hạ tầng kỹ thuật khu đô thị mới; Công nghiệp, trừ dự án thuộc lĩnh vực công nghiệp quy định tại các khoản 1, 2 và 3 Điều 8 Luật này;

(iv) Dự án có tổng mức đầu tư từ 45 tỷ đồng đến dưới 800 tỷ đồng trong các lĩnh vực Y tế, văn hóa, giáo dục; Nghiên cứu khoa học, công nghệ thông tin, phát thanh, truyền hình; Kho tàng; Du lịch, thể dục thể thao; Xây dựng dân dụng, trừ xây dựng khu nhà ở quy định tại điểm g khoản 2 Điều 8 Luật này; Dự án thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh, trừ dự án quy định tại các khoản 1, 2, 3 và 4 Điều 8 Luật này.

Và các dự án nhóm C:



(i) Dự án có tổng mức đầu tư dưới 120 tỷ đồng trong các lĩnh vực Giao thông, bao gồm cầu, cảng biển, cảng sông, sân bay, đường sắt, đường quốc lộ; Công nghiệp điện; Khai thác dầu khí; Hóa chất, phân bón, xi măng; Chế tạo máy, luyện kim; Khai thác, chế biến khoáng sản; Xây dựng khu nhà ở;

(ii) Dự án có tổng mức đầu tư dưới 80 tỷ đồng trong các lĩnh vực Giao thông, trừ dự án nói tại điểm (i) trên đây; Thủy lợi; Cấp thoát nước, xử lý rác thải và công trình hạ tầng kỹ thuật khác; Kỹ thuật điện; Sản xuất thiết bị thông tin, điện tử; Hóa dược; Sản xuất vật liệu, trừ dự án quy định tại điểm d khoản 2 Điều 8 của Luật này; Công trình cơ khí, trừ dự án quy định tại điểm đ khoản 2 Điều 8 Luật này; Bưu chính, viễn thông;

(iii) Dự án có tổng mức đầu tư dưới 60 tỷ đồng trong các lĩnh vực Sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản; Vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên; Hạ tầng kỹ thuật khu đô thị mới; Công nghiệp, trừ dự án thuộc lĩnh vực công nghiệp quy định tại các khoản 1, 2 và 3 Điều 8 Luật này;

(iv) Dự án có tổng mức đầu tư dưới 45 tỷ đồng trong Y tế, văn hóa, giáo dục; Nghiên cứu khoa học, công nghệ thông tin, phát thanh, truyền hình; Kho tàng; Du lịch, thể dục thể thao; Xây dựng dân dụng, trừ xây dựng khu nhà ở quy định tại điểm g khoản 2 Điều 8 Luật này; Dự án thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh, trừ dự án quy định tại các khoản 1, 2, 3 và 4 Điều 8 Luật này.

Như trên đã trình bày, quy mô hay số vốn cụ thể cho dự án phụ thuộc vào nhiều yếu tố; và chắc chắn không thể xác định ngay khi bắt đầu của quá trình nghiên cứu, lập dự án. Tuy vậy, theo quy định của Luật, thì loại dự án đầu tư nhóm A, B hay C đã được xác định ngay từ đầu, ngay từ trong ý tưởng đầu tư dự án; và chỉ định ngay từ đầu thực hiện theo thẩm quyền và quy trình tương ứng. Nói cách khác, ngưỡng tối thiểu của quy mô vốn đầu tư dự án đã được ngầm ý quyết định ngay từ đầu khi mới có ý tưởng hay gọi ý đầu tư.

Tuy vậy, như chúng ta đã biết, quy mô vốn được xác định trong chủ trương đầu tư chỉ mới là sơ bộ; có thể được điều chỉnh trong giai đoạn nghiên

cứu tiền khả thi và cả trong quá trình thực hiện. Thực tế cho thấy, số vốn thực tế thực hiện thường điều chỉnh tăng lên, có trường hợp tăng lên nhiều lần. Vấn đề đặt ra là, nếu dự toán vốn cho dự án trong giai đoạn quyết định đầu tư hay trong giai đoạn thực hiện đầu tư phải điều chỉnh tăng lên đến mức làm thay đổi loại dự án đầu tư<sup>17</sup>, thì có phải làm lại trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư phù hợp với thực tế dự án hay không? Luật đầu tư công không quy định trường hợp nói trên; và thực tế cho thấy không có dự án nào phải làm lại chủ trương đầu tư khi số vốn đầu tư thực tế tăng lên đến mức làm thay đổi loại dự án đầu tư. Điều đó chứng tỏ thêm rằng phân loại dự án và thẩm quyền tương ứng trong quyết định chủ trương đầu tư không có nhiều ý nghĩa về mặt quản lý. Một dự án trên thực tế thực hiện thuộc nhóm A, nhưng trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư thực hiện theo quy định đối với nhóm B, thậm chí nhóm C.

### ***2.3. Bất cập trong quy định về lập, thẩm định, quyết định đầu tư***

#### ***2.3.1. Quy định về lập, thẩm định, quyết định đầu tư***

##### ***a) Thẩm quyền quyết định đầu tư chương trình, dự án***

Thủ tướng Chính phủ, người đứng đầu Bộ, cơ quan trung ương, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã có thẩm quyền quyết định chương trình, dự án đầu tư tương ứng. Cụ thể là:

(i) Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư chương trình, dự án đã được Quốc hội, Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư.

(ii) Người đứng đầu Bộ, cơ quan trung ương quyết định đầu tư dự án nhóm A, B và C sử dụng vốn đầu tư công thuộc thẩm quyền quản lý; tức là các dự án nhóm A đã được Thủ tướng quyết định chủ trương đầu tư, và các dự án nhóm B, C đã được chính người đứng đầu này quyết định chủ trương đầu tư.

(iii) Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định đầu tư tất cả các chương trình, dự án các loại do cấp tỉnh quản lý, trừ chương trình, dự án sử dụng

---

<sup>17</sup> Chuyển từ dự án nhóm A thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ thành dự án quan trọng quốc gia; từ dự án nhóm B lên dự án nhóm A, từ dự án nhóm C lên dự án nhóm B, ...

vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh, tôn giáo và các chương trình, dự án khác theo quy định của Chính phủ.

(iv) Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện, xã quyết định đầu tư chương trình, dự án do cấp mình quản lý, trừ chương trình, dự án sử dụng vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh, tôn giáo và các chương trình, dự án khác theo quy định của Chính phủ.

Người đứng đầu Bộ, cơ quan trung ương, địa phương quyết định đầu tư chương trình, dự án chịu trách nhiệm về hiệu quả đầu tư các chương trình, dự án được phê duyệt.

*b) Căn cứ lập, thẩm định, quyết định đầu tư chương trình, dự án*

Căn cứ lập, thẩm định, quyết định đầu tư chương trình, dự án quy định tại Điều 36 Luật Đầu tư công, bao gồm:

- (i) Chiến lược và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội;
- (ii) Quy hoạch có liên quan theo quy định của pháp luật về quy hoạch;
- (iii) Sự cần thiết của chương trình, dự án;
- (iv) Mục tiêu của chương trình, dự án;
- (v) Chủ trương đầu tư đã được cấp có thẩm quyền quyết định;
- (vi) Khả năng huy động và cân đối nguồn vốn đầu tư công và các nguồn vốn khác để thực hiện chương trình, dự án.

*c) Trình tự lập, thẩm định, quyết định đầu tư chương trình, dự án*

Trình tự lập, thẩm định, quyết định đầu tư các chương trình, dự án đã thông qua chủ trương đầu tư có sự khác biệt, cụ thể như sau:

**Đối với chương trình, dự án đầu tư đã được Quốc hội và Chính phủ thông qua chủ trương đầu tư**

Đối với chương trình, dự án đầu tư đã được Quốc hội và Chính phủ thông qua chủ trương đầu tư, thì trình tự, thủ tục quyết định đầu tư có thể mô tả theo các bước như sau:

Một là, chủ chương trình lập báo cáo nghiên cứu khả thi chương trình theo nội dung quy định tại Điều 44<sup>18</sup> căn cứ theo chủ trương đầu tư đã được quyết định.

Hai là, trình báo cáo nghiên cứu khả thi lên Thủ tướng Chính phủ. Thủ tướng chính phủ thành lập Hội đồng thẩm định nhà nước do Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư làm Chủ tịch Hội đồng đối với chương trình đầu tư quốc gia do Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư; và Bộ Kế hoạch và Đầu tư thẩm định đối với chương trình đầu tư do Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư.

Ba là, chủ chương trình hoàn thiện báo cáo nghiên cứu khả thi theo ý kiến nhận xét, đánh giá của hội đồng; dự thảo quyết định đầu tư chương trình của Thủ tướng Chính phủ; và gửi đến Hội đồng thẩm định nhà nước (đối với chương trình mục tiêu quốc gia) và đến Bộ Kế hoạch và Đầu tư đối với chương trình Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư.

Cuối cùng, Hội đồng thẩm định nhà nước trình Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư chương trình mục tiêu quốc gia; và Bộ Kế hoạch và Đầu tư trình Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư chương trình do Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư.

---

<sup>18</sup> Báo cáo nghiên cứu khả thi chương trình đầu tư công bao gồm các nội dung chủ yếu sau đây:

- a) Sự cần thiết đầu tư;
- b) Đánh giá thực trạng của ngành, lĩnh vực thuộc mục tiêu và phạm vi của chương trình; những vấn đề cấp bách cần được giải quyết trong chương trình;
- c) Mục tiêu tổng quát, mục tiêu cụ thể, kết quả, các chỉ tiêu chủ yếu trong từng giai đoạn;
- d) Phạm vi và quy mô của chương trình;
- đ) Các dự án thành phần thuộc chương trình cần thực hiện để đạt được mục tiêu của chương trình, thứ tự ưu tiên và thời gian thực hiện các dự án thành phần;
- e) Dự kiến tổng mức vốn để thực hiện chương trình, phân bổ vốn theo mục tiêu, dự án thành phần và thời gian thực hiện, nguồn vốn và phương án huy động vốn;
- g) Dự kiến thời gian và tiến độ thực hiện chương trình;
- h) Giải pháp để thực hiện chương trình; cơ chế, chính sách áp dụng đối với chương trình; khả năng lồng ghép, phối hợp với các chương trình khác;
- i) Yêu cầu hợp tác quốc tế (nếu có);
- k) Tổ chức thực hiện chương trình;
- l) Đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội chung của chương trình.

## **Đối với chương trình đầu tư do Ủy ban nhân dân quyết định chủ trương đầu tư**

Đối với chương trình đầu tư do Ủy ban nhân dân quyết định chủ trương đầu tư, thì trình tự lập, thẩm định, quyết định đầu tư về cơ bản giống như đối với chủ trương đầu tư.<sup>19</sup> Điều khác biệt duy nhất có lẽ là đối với chủ trương đầu tư, thì sau khi hoàn thiện báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư, Ủy ban nhân dân trình Hội đồng nhân dân xem xét, quyết định; còn đối với quyết định đầu tư, thì Ủy ban nhân dân tổ chức thẩm định; sau khi có ý kiến thẩm định của Ủy ban nhân dân, chủ chương trình trình Chủ tịch Ủy ban xem xét, quyết định. Như vậy, Ủy ban nhân dân làm “tham mưu” cho chủ chương trình, là cơ quan chuyên môn của Chủ tịch Ủy ban? Sự khác biệt này là rất bất hợp lý và không phù hợp với cơ cấu tổ chức, chức năng và thẩm quyền của các cấp chính quyền địa phương. Đây tiếp tục là một biểu hiện của sự trùng lặp, không cần thiết của quyết định đầu tư như một thủ tục hành chính trong quản lý đầu tư công.

## **Đối với dự án quan trọng quốc gia**

Đối với dự án quan trọng quốc gia, thì trình tự lập, thẩm định, quyết định đầu tư có thể được mô tả như sau:

Một là, căn cứ chủ trương đầu tư, chủ đầu tư lập báo cáo nghiên cứu khả thi; trình Báo cáo nghiên cứu khả thi này với cơ quan chủ quản; cơ quan chủ quản trình Thủ tướng Chính phủ; đồng thời, gửi Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Hai là, Bộ Kế hoạch và Đầu tư báo cáo Thủ tướng Chính phủ và kiến nghị thành lập Hội đồng thẩm định nhà nước để thẩm định dự án. Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập Hội đồng thẩm định nhà nước.

---

<sup>19</sup> Điều 39. Trình tự lập, thẩm định, quyết định đầu tư chương trình đầu tư công do Hội đồng nhân dân quyết định chủ trương đầu tư

1. Căn cứ chủ trương đầu tư đã được Hội đồng nhân dân quyết định, chủ chương trình lập báo cáo nghiên cứu khả thi chương trình và tổ chức thẩm định theo quy định của pháp luật trình Ủy ban nhân dân cùng cấp.

2. Ủy ban nhân dân tổ chức thẩm định các nội dung quy định tại khoản 1 Điều 44 và khoản 2 Điều 45 của Luật này.

3. Căn cứ ý kiến thẩm định của Ủy ban nhân dân, chủ chương trình hoàn chỉnh báo cáo nghiên cứu khả thi chương trình và dự thảo quyết định đầu tư chương trình trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân xem xét, quyết định.

Ba là, Hội đồng tiến hành thẩm định các nội dung sau đây:

- Đối với dự án đầu tư không có cấu phần xây dựng, thì các nội dung thẩm định bao gồm:

(i) Sự cần thiết đầu tư;

(ii) Đánh giá sự phù hợp với quy hoạch có liên quan theo quy định của pháp luật về quy hoạch;

(iii) Phân tích, xác định mục tiêu, nhiệm vụ, kết quả đầu ra của dự án; phân tích, lựa chọn quy mô hợp lý; xác định phân kỳ đầu tư; lựa chọn hình thức đầu tư;

(iv) Phân tích các điều kiện tự nhiên, điều kiện kinh tế - kỹ thuật, lựa chọn địa điểm đầu tư;

(v) Phương án tổ chức quản lý, khai thác, sử dụng dự án;

(vi) Đánh giá tác động môi trường và giải pháp bảo vệ môi trường;

(vii) Phương án tổng thể đền bù, giải phóng mặt bằng, tái định cư;

(viii) Dự kiến tiến độ thực hiện dự án; các mốc thời gian chính thực hiện đầu tư;

(ix) Xác định tổng mức đầu tư, cơ cấu nguồn vốn, phương án huy động vốn;

(x) Xác định chi phí vận hành, bảo dưỡng, duy tu, sửa chữa lớn trong giai đoạn khai thác dự án;

(xi) Tổ chức quản lý dự án, bao gồm xác định chủ đầu tư, phân tích lựa chọn hình thức tổ chức quản lý thực hiện dự án, mối quan hệ và trách nhiệm của các chủ thể liên quan đến quá trình thực hiện dự án, tổ chức bộ máy quản lý khai thác dự án;

(xii) Phân tích hiệu quả đầu tư, bao gồm hiệu quả và tác động kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh; khả năng thu hồi vốn đầu tư (nếu có).

- Đối với dự án có xây dựng, thì các nội dung thẩm định bao gồm:

(i) Thiết kế cơ sở với thuyết minh và các bản vẽ thể hiện các nội dung:

+ Vị trí xây dựng, hướng tuyến công trình, danh mục và quy mô, loại, cấp công trình thuộc tổng mặt bằng xây dựng;

+ Phương án công nghệ, kỹ thuật và thiết bị được lựa chọn (nếu có);

+ Giải pháp về kiến trúc, mặt bằng, mặt cắt, mặt đứng công trình, các kích thước, kết cấu chính của công trình xây dựng;

+ Giải pháp về xây dựng, vật liệu chủ yếu được sử dụng, ước tính chi phí xây dựng cho từng công trình;

+ Phương án kết nối hạ tầng kỹ thuật trong và ngoài công trình, giải pháp phòng, chống cháy, nổ;

+ Tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật được áp dụng và kết quả khảo sát xây dựng để lập thiết kế cơ sở.

(ii) Các nội dung khác của Báo cáo nghiên cứu khả thi đầu tư xây dựng gồm:

+ Sự cần thiết và chủ trương đầu tư, mục tiêu đầu tư xây dựng, địa điểm xây dựng và diện tích sử dụng đất, quy mô công suất và hình thức đầu tư xây dựng;

+ Khả năng bảo đảm các yếu tố để thực hiện dự án như sử dụng tài nguyên, lựa chọn công nghệ thiết bị, sử dụng lao động, hạ tầng kỹ thuật, tiêu thụ sản phẩm, yêu cầu trong khai thác sử dụng, thời gian thực hiện, phương án giải phóng mặt bằng xây dựng, tái định cư (nếu có), giải pháp tổ chức quản lý thực hiện dự án, vận hành, sử dụng công trình và bảo vệ môi trường;

+ Đánh giá tác động của dự án liên quan đến việc thu hồi đất, giải phóng mặt bằng, tái định cư; bảo vệ cảnh quan, môi trường sinh thái, an toàn trong xây dựng, phòng, chống cháy, nổ và các nội dung cần thiết khác;

+ Tổng mức đầu tư và huy động vốn, phân tích tài chính, rủi ro, chi phí khai thác sử dụng công trình, đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội của dự án; kiến nghị cơ chế phối hợp, chính sách ưu đãi, hỗ trợ thực hiện dự án;

+ Các nội dung khác có liên quan.

Bốn là, chủ đầu tư hoàn chỉnh báo cáo nghiên cứu khả thi chương trình, dự án theo ý kiến thẩm định của Hội đồng thẩm định và dự thảo quyết định đầu tư; và trình cả hai văn bản nói trên đến Hội đồng thẩm định nhà nước.

Cuối cùng Hội đồng thẩm định trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định đầu tư.

Ngoài ra, thẩm quyền, trình tự thủ tục lập, thẩm định, quyết định đầu tư chương trình, dự án đầu tư công đã được quy định tại Điều 13 đến Điều 20 Nghị định số 40/2020/NĐ-CP. Các quy định trong Nghị định đã làm rõ hơn một số nội dung trong Luật, là căn cứ để thực hiện trình tự, thủ tục đầu tư công. Mặc khác, một số nội dung từ Điều 13 đến Điều 20 cũng áp dụng cho một số loại hình đầu tư công đặc thù. Tuy nhiên, nhìn chung thì các quy định tại Nghị định cũng chưa giải quyết hết những vướng mắc theo quy định của Luật (phân tích dưới đây).

### *2.3.2. Nhận xét, đánh giá về quy định lập, thẩm định, quyết định đầu tư*

- Trình bày tại phần trên cho thấy xét về quyền lực nhà nước, thì cơ quan có thẩm quyền quyết định đầu tư chương trình, dự án là cấp dưới của cơ quan có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư; và rõ ràng không thể phủ quyết, hoặc trì hoãn thực hiện quyết định của cơ quan cấp trên. Điều này một lần nữa khẳng định chủ trương đầu tư đã là quyết định chọn chương trình, dự án; và tất cả các chương trình, dự án có chủ trương đầu tư đều được và phải được thực hiện. Quyết định đầu tư chỉ là quyết định tổ chức thực hiện; nhưng người quyết định thực hiện lại chịu trách nhiệm về hiệu quả đầu tư. Điều 36 Luật Đầu tư công



cũng không xác định mức độ hiệu quả của dự án là một trong các căn cứ quyết định đầu tư.

- Hồ sơ, trình tự và thủ tục quyết định đầu tư chương trình đầu tư về cơ bản giống như đối với chủ trương đầu tư; nội dung báo cáo nghiên cứu khả thi không khác nhiều so với báo cáo nghiên cứu tiền khả thi;<sup>20</sup> và do đó, nội dung thẩm định báo cáo nghiên cứu khả thi về cơ bản tương tự như báo cáo tiền khả thi.

Hồ sơ và nội dung thẩm định báo cáo nghiên cứu khả thi dự án quan trọng quốc gia có xây dựng có khác biệt lớn với báo cáo nghiên cứu tiền khả thi. Vì vậy, thẩm định báo cáo này tạo thêm giá trị gia tăng cho quyết định đầu tư, đặc biệt là các vấn đề thiết kế dự án, kỹ thuật xây dựng và loại công nghệ sử dụng... Tuy vậy, thủ tục thẩm định này (thẩm định bởi Hội đồng thẩm định nhà nước do Thủ tướng Chính phủ thành lập) lại trùng với pháp luật về xây dựng;<sup>21</sup> và điều

20

<p>Nội dung chủ yếu của Báo cáo nghiên cứu khả thi chương trình đầu tư công bao gồm:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sự cần thiết đầu tư;</li> <li>2. Đánh giá thực trạng của ngành, lĩnh vực thuộc mục tiêu và phạm vi của chương trình; những vấn đề cấp bách cần được giải quyết trong chương trình;</li> <li>3. Mục tiêu tổng quát, mục tiêu cụ thể, kết quả, các chỉ tiêu chủ yếu trong từng giai đoạn;</li> <li>4. Phạm vi và quy mô của chương trình;</li> <li>5. Các dự án thành phần thuộc chương trình cần thực hiện để đạt được mục tiêu của chương trình, thứ tự ưu tiên và thời gian thực hiện các dự án thành phần;</li> <li>6. Dự kiến tổng mức vốn để thực hiện chương trình, phân bổ vốn theo mục tiêu, dự án thành phần và thời gian thực hiện, nguồn vốn và phương án huy động vốn;</li> <li>7. Dự kiến thời gian và tiến độ thực hiện chương trình;</li> <li>8. Giải pháp để thực hiện chương trình; cơ chế, chính sách áp dụng đối với chương trình; khả năng lồng ghép, phối hợp với các chương trình khác;</li> <li>9. Yêu cầu hợp tác quốc tế (nếu có);</li> <li>10. Tổ chức thực hiện chương trình;</li> <li>11. Đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội chung của chương trình.</li> </ol>	<p>Nội dung chủ yếu của Báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư chương trình đầu tư công bao gồm:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sự cần thiết của chương trình để thực hiện các mục tiêu chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch có liên quan theo quy định của pháp luật về quy hoạch;</li> <li>2. Mục tiêu, phạm vi và quy mô chương trình;</li> <li>3. Dự kiến tổng mức vốn và cơ cấu nguồn lực thực hiện chương trình, bao gồm danh mục dự án, khả năng cân đối nguồn vốn đầu tư công, huy động các nguồn vốn và nguồn lực khác;</li> <li>4. Dự kiến kế hoạch bố trí vốn và tiến độ thực hiện chương trình phù hợp với điều kiện thực tế và khả năng huy động các nguồn lực theo thứ tự ưu tiên hợp lý, bảo đảm đầu tư tập trung, có hiệu quả;</li> <li>5. Xác định chi phí liên quan trong quá trình thực hiện và chi phí vận hành sau khi chương trình kết thúc;</li> <li>6. Phân tích, đánh giá sơ bộ những ảnh hưởng, tác động về môi trường, xã hội của chương trình, tính toán hiệu quả đầu tư về mặt kinh tế - xã hội của chương trình;</li> <li>7. Phân chia các dự án thành phần của chương trình theo quy định của pháp luật;</li> <li>8. Giải pháp tổ chức thực hiện.</li> </ol>
---	--

<sup>21</sup> Điều 52 Luật Xây dựng 2014:

“1. Khi đầu tư xây dựng, chủ đầu tư phải lập Báo cáo nghiên cứu khả thi đầu tư xây dựng, trừ trường hợp quy định tại khoản 3 và khoản 4 Điều này...”

2. Đối với dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A, trước khi lập Báo cáo nghiên cứu khả thi đầu tư xây dựng, chủ đầu tư phải lập Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi đầu tư xây dựng...”

này không phù hợp với quy định của pháp luật có liên quan về xây dựng (đã được loại trừ theo khoản 3 Điều 52). Ngoài ra, về thủ tục đầu tư xây dựng theo pháp luật về xây dựng không có chủ trương đầu tư và do đó, không có thủ tục hành chính quyết định chủ trương đầu tư. Như vậy, có sự khác biệt hay chồng lấn trong các quy định về quyết định đầu tư dự án quan trọng quốc gia giữa pháp luật về đầu tư và pháp luật về xây dựng.

- Hội đồng thẩm định là cơ quan tham mưu cho Thủ tướng Chính phủ trong thẩm định dự án, tự giải thể khi hoàn thành thẩm định dự án. Vì vậy, quy định Hội đồng thẩm định nhà nước trình Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư chương trình, dự án do Quốc hội thông qua chủ trương đầu tư là không hợp lý. Tương tự, Bộ Kế hoạch và Đầu tư có chức năng tham mưu, thẩm định chương trình đầu tư do Chính phủ thông qua chủ trương đầu tư là không hợp lý. Sẽ hợp lý hơn nếu ý kiến thẩm định của Hội đồng, của Bộ Kế hoạch và Đầu tư là ý kiến tham mưu độc lập để Thủ tướng Chính phủ quyết định theo đệ trình của Bộ, cơ quan trung ương, hay chủ đầu tư như pháp luật về xây dựng.

- Có điều chưa rõ là trong chương trình đầu tư có thể có nhiều dự án đầu tư thành phần; và các dự án thành phần có thể thuộc các nhóm A, B và C. Liệu các dự án thành phần này phải thực hiện thông qua chủ trương đầu tư và quyết định đầu tư như những dự án khác. Nếu phải làm thủ tục đầu tư như những dự án khác thì thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư và quyết định đầu tư chương trình đầu tư là chưa kỹ lưỡng, chưa bao quát, và chưa cụ thể...; dẫn tới chồng chéo, trùng lặp trong quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư dự án; kéo dài thời gian thực hiện đầu tư.

---

...”

Điều 56 Luật Xây dựng 2014:

“1. Dự án đầu tư xây dựng phải được thẩm định trước khi quyết định đầu tư.

...”

Điều 57 Luật Xây dựng 2014:

“1. Đối với dự án quan trọng quốc gia thì Hội đồng thẩm định Nhà nước do Thủ tướng Chính phủ thành lập có trách nhiệm thẩm định Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi đầu tư xây dựng, Báo cáo nghiên cứu khả thi đầu tư xây dựng.

...”

- Cuối cùng, như trên đã trình bày, tất cả các chương trình, dự án đầu tư đã có chủ trương đầu tư đều sẽ được thực hiện đầu tư; tất cả các quyết định sau đó đều là quyết định thực thi, phải bám sát và tuân thủ đúng nội dung của chủ trương đầu tư. Xem xét hồ sơ, trình tự, thủ tục quyết định đầu tư chương trình, dự án quan trọng quốc gia, có thể thấy thủ tục này là trung gian không cần thiết. Phương án thay thế có thể là, sau khi có chủ trương đầu tư của Quốc hội, của Chính phủ, chủ chương trình, chủ dự án bắt tay ngay vào việc triển khai chương trình, dự án mà không cần thêm bất kỳ một quyết định nào khác của cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư; và tự chịu trách nhiệm về kết quả và hiệu quả của chương trình. Còn đối với dự án đầu tư có xây dựng, thì sau khi có chủ trương đầu tư, chủ dự án thực hiện các thủ tục xây dựng và triển khai hoạt động xây dựng theo pháp luật về xây dựng mà không cần thiết thực hiện thủ tục xin quyết định đầu tư theo Luật Đầu tư công. Nói cách khác, chủ trương đầu tư dự án về bản chất đã là quyết định đầu tư; nên không cần có thêm “quyết định đầu tư” theo Luật Đầu tư công.

#### ***2.4. Bất cập trong quy định về lập, thẩm định, phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư công***

Lập, thẩm định, phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư công được quy định tại Chương III của Luật Đầu tư công từ Điều 46 đến Điều 63. Mối quan tâm hàng đầu ở đây là mối quan hệ giữa Chương này và Chương II về chủ trương đầu tư và quyết định đầu tư chương trình, dự án; chương trình, dự án đầu tư công nào được đưa vào kế hoạch và chúng được chọn như thế nào để đảm bảo đầu tư được ưu tiên, tập trung vào các chương trình, dự án quan trọng và hiệu quả cao nhất có thể.

**Thứ nhất**, Điều 46 phân loại và giới thiệu các loại kế hoạch đầu tư công, giống như là nội dung của sách giáo khoa hơn là một quy phạm pháp luật.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Điều 46. Phân loại kế hoạch đầu tư công

1. Phân loại kế hoạch đầu tư công theo thời hạn kế hoạch bao gồm:

Theo quy định có liên quan của Luật, thì tất cả các cơ quan nhà nước các cấp, các cơ quan ngang bộ, các cơ quan thuộc Chính phủ, các cơ quan trung ương của Quốc hội, của Đảng, Mặt trận tổ quốc Việt nam, các tổ chức chính trị xã hội đều lập kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm. Tuy vậy, trên thực tế điều này không cần thiết vì không phù hợp với chức năng đầu tư của nhà nước trong nền kinh tế thị trường.

**Thứ hai,** Điều 47 quy định 6 căn cứ lập kế hoạch đầu tư công trung hạn (khoản 1) và 4 căn cứ lập kế hoạch đầu tư công hằng năm (khoản 2).<sup>23</sup> Có thể nói, các căn cứ nói trên có lẽ chỉ phù hợp với kế hoạch đầu tư công quốc gia hơn là các loại kế hoạch đầu tư công khác. Kế hoạch đầu tư công trung hạn của địa

---

a) Kế hoạch đầu tư công trung hạn được lập trong thời hạn 05 năm, phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 05 năm;

b) Kế hoạch đầu tư công hằng năm để triển khai thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn, phù hợp với mục tiêu kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hằng năm và cân đối vốn đầu tư công hằng năm.

2. Phân loại kế hoạch đầu tư công theo cấp quản lý bao gồm:

a) Kế hoạch đầu tư công của quốc gia;

b) Kế hoạch đầu tư công của các Bộ, cơ quan trung ương;

c) Kế hoạch đầu tư công của các cấp chính quyền địa phương.

3. Phân loại kế hoạch đầu tư công theo nguồn vốn đầu tư bao gồm:

a) Kế hoạch đầu tư vốn ngân sách trung ương, bao gồm đầu tư theo ngành, lĩnh vực, chương trình đầu tư công, phần vốn đầu tư của Nhà nước tham gia thực hiện các dự án theo phương thức đối tác công tư theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước;

b) Kế hoạch đầu tư vốn ngân sách địa phương, bao gồm đầu tư theo ngành, lĩnh vực, chương trình đầu tư công, phần vốn đầu tư của Nhà nước tham gia thực hiện các dự án theo phương thức đối tác công tư theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước;

c) Kế hoạch đầu tư vốn từ nguồn thu hợp pháp của cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư.

<sup>23</sup> Điều 47. Căn cứ lập kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm

1. Căn cứ lập kế hoạch đầu tư công trung hạn bao gồm:

a) Tình hình và kết quả thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 05 năm và kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn trước;

b) Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội; kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 05 năm của quốc gia, ngành, lĩnh vực, địa phương; kế hoạch tài chính 05 năm; kế hoạch vay, trả nợ công 05 năm; mục tiêu ưu tiên đầu tư trong kế hoạch 05 năm của quốc gia, ngành, lĩnh vực, địa phương;

c) Quy hoạch có liên quan theo quy định của pháp luật về quy hoạch;

d) Nhu cầu và dự báo khả năng huy động các nguồn vốn đầu tư để xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, khả năng cân đối vốn ngân sách nhà nước;

đ) Dự báo tác động của tình hình thế giới và trong nước đến sự phát triển và khả năng huy động các nguồn vốn đầu tư;

e) Cơ chế và chính sách thu hút các nguồn vốn đầu tư của các thành phần kinh tế để xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội.

2. Căn cứ lập kế hoạch đầu tư công hằng năm bao gồm:

a) Tình hình và kết quả thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia, ngành, lĩnh vực, địa phương; kết quả thực hiện kế hoạch đầu tư công hằng năm trước;

b) Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hằng năm;

c) Kế hoạch đầu tư công trung hạn;

d) Nhu cầu và khả năng cân đối các nguồn lực để đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội trong năm kế hoạch.

phương có nhất thiết phải dựa vào “*Tình hình và kết quả thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 05 năm và kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn trước*”; vào “*Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội; kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 05 năm của quốc gia, ngành, lĩnh vực, địa phương; kế hoạch tài chính 05 năm; kế hoạch vay, trả nợ công 05 năm; mục tiêu ưu tiên đầu tư trong kế hoạch 05 năm của quốc gia, ngành, lĩnh vực, địa phương*”; và nếu có, thì mức độ của các căn cứ này là như thế nào? Đánh giá của cơ quan, tổ chức nào về “*Tình hình và kết quả thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 05 năm và kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn trước*” được coi là hợp lệ và hợp pháp để sử dụng làm căn cứ lập kế hoạch đầu tư công trung hạn... Cũng tương tự như vậy đối với các căn cứ quy định tại điểm (d) và (đ) khoản 1 Điều 47 của Luật.

Phân tích trên đây cũng có ý nghĩa tương tự đối với các căn cứ lập kế hoạch đầu tư công hằng năm quy định tại khoản 2 Điều 47.

Phân tích nói trên cho thấy các căn cứ pháp lý và việc áp dụng chúng để lập kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm là không rõ ràng; có thể không phù hợp đồng thời với tất cả các loại kế hoạch và cấp kế hoạch đầu tư công. Điều đó chắc chắn sẽ dẫn tới áp dụng một cách hình thức, tùy ý chủ quan trong việc lập kế hoạch, cũng như trong thẩm định kế hoạch đầu tư công; do đó, việc thẩm định kế hoạch đầu tư công có thể trở thành “cuộc mặc cả” thỏa hiệp giữa các bên liên quan, mà không có giá trị trong nâng cao chất lượng của kế hoạch đầu tư công. Cuối cùng, kế hoạch đầu tư công được lập theo các căn cứ nói trên khó có thể trở thành công cụ tốt để thực hiện các mục tiêu phát triển của địa phương, của ngành và của quốc gia.

**Thứ ba**, về nguyên tắc lập kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm, Điều 48 quy định 7 nguyên tắc<sup>24</sup> lập kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm. Xem xét 7 nguyên tắc nói trên có thể đưa ra một số nhận xét sau đây:

---

<sup>24</sup> Điều 48. Nguyên tắc lập kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm

Một là, không có nguyên tắc phân bổ và sử dụng hiệu quả vốn đầu tư công. Trong khi đó, đây có thể nói là nguyên tắc quan trọng nhất trong hoàn cảnh hiện nay của nước ta.

Hai là, nguyên tắc số 1 và số 2 yêu cầu về sự “phù hợp” ... Tuy vậy, ở đây có hàng loạt vấn đề chưa rõ:

(i) “Phù hợp” là một khái niệm pháp lý mơ hồ, và có thể tùy ý hiểu về “mức độ” phù hợp và áp dụng nó;

(ii) Trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và kế hoạch 5 năm<sup>25</sup> có hàng loạt mục tiêu với các cấp độ khác nhau, thì kế hoạch đầu tư công phải “phù hợp” với mục tiêu cụ thể nào, hay phải “phù hợp” với tất cả các mục tiêu? Tiêu chí nào để đánh giá mức độ phù hợp?... Có thể nói trả lời có căn cứ khoa học và thực tiễn các câu hỏi nói trên là điều không thể! Ngoài ra, đòi hỏi kế hoạch đầu tư công trung hạn của tất cả các cơ quan, đơn vị và của tất cả các cấp phải thể hiện sự phù hợp với chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, kế hoạch tài chính 5 năm... thể hiện sự đảm bảo cân đối vĩ mô, ưu tiên an toàn nợ công cũng là điều không thể.

Ba là, trong nội dung về chấp thuận chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư đã có yêu cầu từng chương trình, dự án đầu tư công phải phù hợp với chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, và phù hợp với quy hoạch... Vậy, sự

---

1. Phù hợp với các mục tiêu phát triển tại chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 05 năm và hằng năm của quốc gia, ngành, lĩnh vực, địa phương và các quy hoạch đã được phê duyệt, kế hoạch tài chính 05 năm, kế hoạch vay, trả nợ công 05 năm.

2. Phù hợp với khả năng cân đối nguồn vốn đầu tư công và thu hút các nguồn vốn đầu tư của các thành phần kinh tế khác; bảo đảm cân đối vĩ mô, ưu tiên an toàn nợ công.

3. Việc phân bổ vốn đầu tư công phải tuân thủ nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ vốn đầu tư công trong từng giai đoạn đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

4. Ưu tiên bố trí vốn cho các ngành, lĩnh vực, vùng lãnh thổ theo mục tiêu và định hướng phát triển của từng thời kỳ.

5. Bảo đảm công khai, minh bạch và công bằng.

6. Bảo đảm quản lý tập trung, thống nhất về mục tiêu, cơ chế, chính sách; thực hiện phân cấp trong quản lý đầu tư, tạo quyền chủ động cho Bộ, cơ quan trung ương và địa phương theo quy định của pháp luật nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư.

7. Kế hoạch đầu tư công hằng năm phải phù hợp với kế hoạch đầu tư công trung hạn đã được phê duyệt.

<sup>25</sup> Nước ta có nhiều chiến lược và kế hoạch 5 năm phát triển kinh tế - xã hội; vậy đây là chiến lược và kế hoạch 5 năm phát triển kinh tế - xã hội của thời kỳ nào?

phù hợp đó của từng chương trình, dự án có khác gì, có liên quan gì đến sự phù hợp của kế hoạch đầu tư công? Đây có thể cũng là câu hỏi không thể trả lời.

Tóm lại, trình bày trên đây cho thấy phần lớn các nguyên tắc lập kế hoạch đầu tư công là không rõ ràng; không thể hiểu được nội hàm và ý nghĩa của nó; và vì vậy, chắc chắn không áp dụng được một cách thực chất. Vì vậy, các nguyên tắc đó thực sự là không cần thiết. Nếu cần có các nguyên tắc xây dựng kế hoạch đầu tư công trung hạn, thì có lẽ chỉ cần 3 nguyên tắc sau đây:

(i) Chỉ tập trung vốn đầu tư công vào các nhiệm vụ, ngành, lĩnh vực ưu tiên đầu tư công trong giai đoạn tương ứng với thời kỳ kế hoạch trung hạn;

(ii) Phân bổ vốn vào các dự án trên cơ sở “cạnh tranh” theo mức độ hiệu quả kinh tế - xã hội của các dự án đã có chủ trương đầu tư (nghiên cứu này đề nghị bỏ thủ tục quyết định đầu tư); và

(iii) Phân bổ một cách công khai, minh bạch.

## ***2.5. Bất cập trong quy định về nội dung báo cáo kế hoạch đầu tư công trung hạn***

Điều 49 của Luật Đầu tư công quy định 07 nội dung báo cáo kế hoạch đầu tư công trung hạn trình cấp có thẩm quyền phê duyệt.<sup>26</sup> Xem xét 07 nội dung nói trên có thể đưa ra một số nhận xét sau đây:

---

<sup>26</sup> Điều 49. Nội dung báo cáo kế hoạch đầu tư công trung hạn trình cấp có thẩm quyền phê duyệt

1. Tình hình triển khai và kết quả thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn trước.

2. Mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội; mục tiêu, định hướng cơ cấu đầu tư theo ngành, lĩnh vực trong trung hạn. Việc phân loại theo ngành, lĩnh vực được thực hiện theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước.

3. Khả năng huy động và cân đối các nguồn vốn; dự kiến tổng số vốn đầu tư để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, ngành, lĩnh vực trong trung hạn, bao gồm vốn thực hiện nhiệm vụ quy hoạch, nhiệm vụ chuẩn bị đầu tư, thực hiện dự án, hoàn trả các khoản ứng trước, hoàn trả các khoản vốn vay khác của ngân sách địa phương để đầu tư.

4. Tổng mức vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn nguồn ngân sách nhà nước, bao gồm vốn ngân sách trung ương, vốn ngân sách từng địa phương; tổng mức vốn ngân sách trung ương chi tiết theo từng ngành, lĩnh vực, dự kiến mức phân bổ cho từng Bộ, cơ quan trung ương và mức vốn bổ sung có mục tiêu từ ngân sách trung ương cho ngân sách từng địa phương đối với báo cáo trình Quốc hội. Tổng mức vốn của từng cơ quan, tổ chức được giao kế hoạch vốn đầu tư công sử dụng nguồn ngân sách địa phương chi tiết theo từng ngành, lĩnh vực và mức bổ sung có mục tiêu cho ngân sách cấp dưới đối với báo cáo trình Hội đồng nhân dân các cấp.

5. Nguyên tắc, tiêu chí phân bổ vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn.

6. Sắp xếp thứ tự ưu tiên, lựa chọn danh mục dự án và mức vốn bố trí cụ thể cho từng dự án trong trung hạn phù hợp với khả năng cân đối vốn đầu tư công và khả năng huy động các nguồn vốn khác để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ và định hướng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 05 năm.

Một là, không phải tất cả các kế hoạch đầu tư công trung hạn ở tất cả các bộ, ngành, các cấp chính quyền đều cần có các nội dung nói trên. Ví dụ, kế hoạch đầu tư công của các bộ, Ủy ban nhân dân các cấp không thể có nội dung “dự kiến mức vốn phân bổ cho từng bộ, cơ quan trung ương”.

Hai là, nguyên tắc, tiêu chí phân bổ vốn kế hoạch đầu tư trung hạn cũng đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt (khoản 3 Điều 48). Vì vậy, cũng không cần phải có trong nội dung báo cáo kế hoạch đầu tư công trung hạn.

Tóm lại, phần lớn nội dung báo cáo kế hoạch đầu tư công trung hạn như quy định của Luật hoặc không cần thiết, hoặc không thực hiện được đối với tuyệt đại bộ phận các cấp kế hoạch. Do đó, phần lớn các nội dung của báo cáo chỉ tồn tại đáp ứng yêu cầu về hình thức của Luật, mà không có ý nghĩa thực tế. Vì vậy, Luật chỉ cần quy định những nội dung tối thiểu phải có của kế hoạch đầu tư công trung hạn. Nội dung tối thiểu đó có thể bao gồm:

(i) Tổng số cung về vốn, tức là ước toàn bộ số vốn đầu tư công của đơn vị kế hoạch trong kỳ kế hoạch, có phân chia theo từng năm;

(ii) Số cầu về vốn, tức là danh mục các chương trình, dự án đầu tư đã có chủ trương đầu tư và được chọn dựa theo ngành, nghề ưu tiên đầu tư trong kỳ kế hoạch và mức độ hiệu quả kinh tế - xã hội của chương trình, dự án, bao gồm cả các chương trình, dự án chuyển tiếp và dự kiến vốn phân bổ tương ứng cho từng chương trình, dự án có phân kỳ theo tiến độ thực hiện chương trình, dự án; và

(iii) Tổ chức thực hiện kế hoạch, giám sát và đánh giá thực hiện kế hoạch.

Cũng tương tự như trên đối với nội dung báo cáo kế hoạch đầu tư công hằng năm quy định tại Điều 50 của Luật Đầu tư công.



## ***2.6. Bất cập trong quy định về nguyên tắc bố trí vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm***

Nguyên tắc bố trí vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm cho chương trình, dự án là nội dung quan trọng thể hiện sự kết nối hay mối quan hệ giữa phân bổ vốn và quá trình lựa chọn dự án đầu tư quy định tại Chương II của Luật. Nội dung này được quy định tại các Điều 51, 52 và 53 của Luật. Sau khi xem xét các nguyên tắc phân bổ vốn quy định tại Điều 51, nhất là nguyên tắc số năm,<sup>27</sup> và Điều 52 và Điều 53, thì điều đáng lưu ý là việc phân bổ vốn đầu tư cho các chương trình, dự án không theo nguyên tắc thị trường, không dựa dựa trên nguyên tắc cạnh tranh theo mức độ hiệu quả của chương trình, dự án. Các chương trình, dự án đã có chủ trương đầu tư, bất kể mức độ hiệu quả của chúng đều được đưa vào danh mục phân bổ vốn. Nói cách khác, tất cả các chương trình, dự án đã có chủ trương đầu tư đều được phân bổ vốn. Do đó, ngoài nguy cơ kém hiệu quả, thì nguy cơ đầu tư phân tán, dàn trải, lãng phí... vẫn còn hiện hữu ngay cả khi Luật này có hiệu lực.

## ***2.7. Bất cập trong quy định về lập, thẩm định, phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư công trung hạn***

### ***2.7.1. Trình tự lập, thẩm định, phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư công trung hạn***

Trình tự lập, thẩm định, phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư công trung hạn được quy định tại Điều 55 và 60 của Luật, và có thể tóm tắt thành các bước sau đây:

---

<sup>27</sup> Điều 51. Nguyên tắc bố trí vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm cho chương trình, dự án

...

5. Việc bố trí vốn kế hoạch cho chương trình, dự án khởi công mới phải đáp ứng các yêu cầu sau đây:

a) Chương trình, dự án cần thiết, có đủ điều kiện được bố trí vốn kế hoạch theo quy định tại Điều 52 và Điều 53 của Luật này;

b) Sau khi đã bố trí vốn để thanh toán nợ đọng xây dựng cơ bản theo quy định tại khoản 4 Điều 101 của Luật này;

c) Bảo đảm bố trí đủ vốn để hoàn thành chương trình, dự án theo tiến độ đầu tư đã được phê duyệt.

...

Bước 1: Thủ tướng Chính phủ ban hành chỉ thị về việc lập kế hoạch đầu tư công trung hạn trước ngày 31 tháng 7 của năm thứ tư của kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn trước trên cơ sở đề xuất của Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Chỉ thị này của Thủ tướng Chính phủ dự kiến tổng mức đầu tư công cho thời kỳ tiếp theo bằng tổng mức đầu tư của kế hoạch đầu tư công trung hạn hiện hành; và thông báo tổng mức vốn đầu tư dự kiến cho các bộ, cơ quan trung ương và địa phương để làm căn cứ quyết định chủ trương đầu tư các chương trình, dự án đầu tư.

Bước 2: Trước ngày 15 tháng 8 của năm thứ tư nói trên, Bộ Kế hoạch và Đầu tư ban hành hướng dẫn các bộ, cơ quan trung ương và địa phương về mục tiêu, yêu cầu, nội dung, thời gian, tiến độ lập kế hoạch đầu tư công trung hạn.

Bước 3: Từ ngày 16 tháng 8 năm thứ tư đến ngày 31 tháng 01 năm thứ năm của kế hoạch đầu tư công hiện hành, các bộ, cơ quan trung ương và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức lập, thẩm định nội bộ kế hoạch đầu tư công trung hạn của mình. Kế hoạch đầu tư công trung hạn của bộ, cơ quan trung ương là bản tổng hợp kế hoạch đầu tư công trung hạn của các đơn vị trực thuộc. Kế hoạch đầu tư công cấp tỉnh là tổng hợp kế hoạch đầu tư công của các đơn vị trực thuộc và của Ủy ban nhân dân cấp huyện; gửi Bộ kế hoạch và Đầu tư và Bộ tài chính. Đối với địa phương, kế hoạch đầu tư công cấp tỉnh phải được Hội đồng nhân dân cho ý kiến trước khi gửi Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Bước 4: Từ ngày 01 tháng 02 đến ngày 30 tháng 4 của năm thứ năm của kế hoạch hiện hành, Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì thẩm định kế hoạch và phương án phân bổ kế hoạch đầu tư công trung hạn vốn ngân sách trung ương của các bộ, cơ quan trung ương và địa phương.

Bước 5: Đối với các bộ, cơ quan trung ương, sau khi có ý kiến thẩm định của Bộ Kế hoạch và Đầu tư thì hoàn thiện kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn sau gửi Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính trước ngày 30 tháng 6 năm thứ năm của kế hoạch hiện hành.

Đối với địa phương, sau khi có ý kiến thẩm định của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ủy ban nhân dân cấp huyện, xã hoàn chỉnh kế hoạch đầu tư công trung hạn của cấp mình; báo cáo Hội đồng nhân dân cùng cấp cho ý kiến trước ngày 31 tháng 5 năm thứ năm của kế hoạch hiện hành, và sau đó, báo cáo Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Tiếp đó, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoàn chỉnh kế hoạch đầu tư công trung hạn của cấp mình, xin ý kiến Hội đồng nhân dân cùng cấp trước ngày 15 tháng 6 của năm thứ năm của kế hoạch hiện hành; sau đó, hoàn chỉnh kế hoạch, gửi Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính trước ngày 30 tháng 6 của năm thứ năm của kế hoạch hiện hành.

Bước 6: Trong tháng 7 của năm thứ năm của kế hoạch hiện hành, Bộ Kế hoạch và Đầu tư tổng hợp báo cáo kế hoạch đầu tư công trung hạn của quốc gia, báo cáo Chính phủ.

Bước 7: Tại kỳ họp cuối cùng của Quốc hội, Chính phủ trình Quốc hội cùng nhiệm kỳ Báo cáo kế hoạch đầu tư công trung hạn của Quốc gia nhiệm kỳ sau để xin ý kiến về các nội dung quy định tại Điều 49 của Luật.<sup>28</sup>

Bước 8: Trên cơ sở ý kiến của Quốc hội, Chính phủ trình Quốc hội khóa mới xem xét, quyết định kế hoạch đầu tư công trung hạn với các nội dung sau đây:

---

<sup>28</sup> Điều 49. Nội dung báo cáo kế hoạch đầu tư công trung hạn trình cấp có thẩm quyền phê duyệt

1. Tình hình triển khai và kết quả thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn trước.
2. Mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội; mục tiêu, định hướng cơ cấu đầu tư theo ngành, lĩnh vực trong trung hạn. Việc phân loại theo ngành, lĩnh vực được thực hiện theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước.
3. Khả năng huy động và cân đối các nguồn vốn; dự kiến tổng số vốn đầu tư để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, ngành, lĩnh vực trong trung hạn, bao gồm vốn thực hiện nhiệm vụ quy hoạch, nhiệm vụ chuẩn bị đầu tư, thực hiện dự án, hoàn trả các khoản ứng trước, hoàn trả các khoản vốn vay khác của ngân sách địa phương để đầu tư.
4. Tổng mức vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn nguồn ngân sách nhà nước, bao gồm vốn ngân sách trung ương, vốn ngân sách từng địa phương; tổng mức vốn ngân sách trung ương chi tiết theo từng ngành, lĩnh vực, dự kiến mức phân bổ cho từng Bộ, cơ quan trung ương và mức vốn bổ sung có mục tiêu từ ngân sách trung ương cho ngân sách từng địa phương đối với báo cáo trình Quốc hội. Tổng mức vốn của từng cơ quan, tổ chức được giao kế hoạch vốn đầu tư công sử dụng nguồn ngân sách địa phương chi tiết theo từng ngành, lĩnh vực và mức vốn bổ sung có mục tiêu cho ngân sách cấp dưới đối với báo cáo trình Hội đồng nhân dân các cấp.
5. Nguyên tắc, tiêu chí phân bổ vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn.
6. Sắp xếp thứ tự ưu tiên, lựa chọn danh mục dự án và mức vốn bố trí cụ thể cho từng dự án trong trung hạn phù hợp với khả năng cân đối vốn đầu tư công và khả năng huy động các nguồn vốn khác để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ và định hướng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 05 năm.
7. Giải pháp thực hiện và dự kiến kết quả đạt được.

a) Mục tiêu, định hướng đầu tư công trung hạn vốn ngân sách nhà nước của cả nước;

b) Tổng mức vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn nguồn ngân sách nhà nước, bao gồm vốn ngân sách trung ương, vốn ngân sách từng địa phương;

c) Tổng mức vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn vốn ngân sách trung ương chi tiết theo từng ngành, lĩnh vực, dự kiến mức phân bổ cho từng bộ, cơ quan trung ương và mức vốn bổ sung có mục tiêu từ ngân sách trung ương cho ngân sách từng địa phương;

d) Danh mục và mức vốn của các dự án quan trọng quốc gia, chương trình mục tiêu quốc gia;

đ) Giải pháp, chính sách chủ yếu để thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn.

Bước cuối cùng, Thủ tướng Chính phủ giao kế hoạch đầu tư công trung hạn cho các bộ, ngành và các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Các quy định lập, thẩm định, phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư trung hạn và hằng năm vốn từ nguồn thu hợp pháp của các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư cũng đã được nêu tại Điều 36 và Điều 37 Nghị định số 40/2020/NĐ-CP. Các quy định nhìn chung mới mang tính định hướng chung chung, một số điểm còn dẫn chiếu đến “quy định của Thủ tướng Chính phủ, hướng dẫn của Bộ Kế hoạch và Đầu tư” là những nội dung chưa cố định, dẫn đến việc thực thi trên thực tế gặp không ít khó khăn. Tuy nhiên, cũng có một số nội dung được làm rõ hơn, ví dụ như nội dung kế hoạch đầu tư trung hạn vốn từ nguồn thu hợp pháp của các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư (khoản 2 Điều 36).

### *2.7.2. Nhận xét, đánh giá về quy định lập, thẩm định, phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư công trung hạn*

Xem xét 9 bước nói trên của quá trình lập, thẩm định, phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư công trung hạn, kết hợp với một số điều liên quan của Luật, chúng ta có thể thấy hàng loạt các bất hợp lý, và không ít trong số đó, là vô lý khó có thể chấp nhận. Cụ thể là:

(i) Luật này có hiệu lực từ tháng ngày 01 tháng 01 năm 2020. Vì vậy, quy trình 9 bước nói trên chưa áp dụng cho việc xây dựng kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021-2025; mà sẽ được áp dụng cho xây dựng kế hoạch đầu tư công trung hạn 2026-2030.

(ii) Quy định Bộ Kế hoạch và Đầu tư hướng dẫn tại bước 2 là không cần thiết. Luật đã quy định về nội dung phải có của báo cáo kế hoạch đầu tư công trung hạn và các nội dung khác có liên quan, thì các bộ, cơ quan trung ương và địa phương chủ động lập, thẩm định nội bộ kế hoạch đầu tư trung hạn trên cơ sở số vốn đầu tư dự kiến đã được thông báo. Trường hợp cần hướng dẫn, thì nội dung hướng dẫn đưa vào nghị định hướng dẫn hoặc hướng dẫn qua tài liệu tập huấn về Luật Đầu tư công; không cần hướng dẫn thêm như quy định.

(iii) Giảm quyền tự chủ của các địa phương. Như trên trình bày, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chỉ có quyền có ý kiến đối với kế hoạch đầu tư công của cấp mình, mà không có quyền quyết định. Bộ Kế hoạch và Đầu tư thẩm định và về cơ bản quyết định kế hoạch đầu tư công (vốn ngân sách trung ương) của tất cả các bộ, cơ quan trung ương và địa phương. Quy định này là không hợp lý, quá tập quyền; làm chậm lại quá trình ra quyết định; và ảnh hưởng bất lợi đến sự chủ động, sáng tạo của các cơ quan nói trên trong bố trí vốn đầu tư công thực phù hợp với yêu cầu phát triển ngành, địa phương.

(iv) Yêu cầu lấy ý kiến Hội đồng nhân dân cấp huyện, cấp tỉnh trong cùng một thời gian cũng là không khả thi. Theo quy định, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phải họp cho ý kiến đối với kế hoạch đầu tư công trung hạn trước ngày 01 tháng

02 và trong khoảng thời gian từ ngày 01 tháng 5 đến ngày 15 tháng 6 năm thứ năm của kế hoạch đầu tư công trung hạn hiện hành; và Hội đồng nhân dân cấp huyện trên toàn quốc phải họp trong tháng 5 để có ý kiến về kế hoạch đầu tư công trung hạn của cấp mình. Như vậy, chỉ có khoảng 2 tháng để hoàn thành bản thảo đầu tiên của kế hoạch đầu tư công trung hạn cấp tỉnh; là tổng hợp của kế hoạch đầu tư công trung hạn của tất cả các đơn vị, quận, huyện trực thuộc; và chỉ một vài tuần để có bản thảo đầu tiên của kế hoạch đầu tư công trung hạn cấp dưới.

Các cơ quan dân cư trên cả nước mỗi năm họp hai kỳ, đầu năm và cuối năm (thường sau họp Quốc hội). Rõ ràng, việc đáp ứng một cách thực chất yêu cầu nói trên đối với các cơ quan dân cư trên cả nước là thách thức lớn; và cuối cùng, việc tuân thủ có thể chỉ là hình thức để địa phương có được kế hoạch đầu tư công đúng hạn.

(v) Bộ Kế hoạch và Đầu tư chỉ có khoảng 64 ngày làm việc (nếu làm cả ngày nghỉ thì khoảng 90 ngày trong thời gian từ ngày 01 tháng 02 đến ngày 30 tháng 4 năm thứ năm của kế hoạch hiện hành) để thẩm định kế hoạch đầu tư công của tất cả các bộ, cơ quan trung ương và 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cũng là một nhiệm vụ quá nặng, thậm chí bất khả thi. Trong thời gian đó, mỗi ngày Bộ phải thẩm định 2 kế hoạch đầu tư công trung hạn. Những người có liên quan khó có thể có thời gian và năng lực để đọc hết các tài liệu liên quan; do đó, chất lượng thẩm định chắc chắn không cao, thậm chí rất thấp và chỉ là hình thức. Cũng tương tự, Bộ Kế hoạch và Đầu tư có không đầy một tháng (trong tháng 7 năm thứ năm của kế hoạch hiện hành) để tổng hợp kế hoạch đầu tư công trung hạn của 63 tỉnh, thành phố và hàng chục bộ, cơ quan trung ương thành kế hoạch đầu tư của quốc gia cũng là điều không dễ.

(vi) Cuối cùng, bản kế hoạch đầu tư công ở tất cả các cấp được lập như trình tự 9 bước nói trên theo quy định của Luật Đầu tư công là trái với điểm a

khoản 1 Điều 47<sup>29</sup> và khoản 1 điều 48<sup>30</sup> của chính Luật Đầu tư công. Tất cả chúng ta đều biết, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm đều do Đại hội Đảng thông qua; và chắc chắn trong thời gian lập, thẩm định, phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư công như quy định tại Mục 2 Chương III của Luật Đầu tư công chắc chắn chưa có hai văn bản chính sách nói trên. Đây lại là hai căn cứ quan trọng nhất để lập kế hoạch đầu tư công trung hạn.

Cũng tương tự, nội dung kế hoạch đầu tư công trung hạn được Quốc hội thông qua vừa quá chi tiết, vừa không phù hợp với một số quy định liên quan của Luật. Theo khoản 9 Điều 4 thì *“Chương trình mục tiêu quốc gia là chương trình đầu tư công nhằm thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội của từng giai đoạn cụ thể trong phạm vi cả nước”*. Chương trình mục tiêu quốc gia và mức vốn phân bổ cho chúng được lập và về cơ bản đã quyết định khi chưa có mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của thời kỳ kế hoạch. Quốc hội quyết định phân bổ vốn cụ thể cho từng bộ, ngành và cơ quan trung ương có thể là quá mức chi tiết, cụ thể làm giảm linh hoạt trong điều hành phát triển kinh tế - xã hội của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ.

Tóm lại, kế hoạch đầu tư công trung hạn được lập trong một quy trình khá vội vã; chủ yếu bằng các thủ tục hành chính được giới hạn bởi các mốc thời gian cụ thể. Ngoài ra, cũng thiếu thể chế kiểm định chất lượng một cách độc lập. Cách làm đó chắc chắn không tạo ra sản phẩm có chất lượng. Việc phân bổ vốn cho các dự án, chương trình cụ thể không thực hiện theo nguyên tắc thị trường,

---

<sup>29</sup> Điều 47. Căn cứ lập kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm

1. Căn cứ lập kế hoạch đầu tư công trung hạn bao gồm:

a) Tình hình và kết quả thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 05 năm và kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn trước;

b) Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội; kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 05 năm của quốc gia, ngành, lĩnh vực, địa phương; kế hoạch tài chính 05 năm; kế hoạch vay, trả nợ công 05 năm; mục tiêu ưu tiên đầu tư trong kế hoạch 05 năm của quốc gia, ngành, lĩnh vực, địa phương;

<sup>30</sup> Điều 48. Nguyên tắc lập kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm

1. Phù hợp với các mục tiêu phát triển tại chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 05 năm và hằng năm của quốc gia, ngành, lĩnh vực, địa phương và các quy hoạch đã được phê duyệt, kế hoạch tài chính 05 năm, kế hoạch vay, trả nợ công 05 năm.

cạnh tranh dựa trên mức độ hiệu quả của các dự án, chương trình. Vì vậy, kế hoạch đầu tư công chắc chắn không phải là công cụ huy động, phân bổ và sử dụng hiệu quả vốn đầu tư công. Kế hoạch đầu tư công được lập, thẩm định và phê duyệt chưa tuân thủ đúng một số quy định quan trọng của chính Luật Đầu tư công, nên chưa thật là hợp pháp.

Các nhận xét, bình luận về kế hoạch đầu tư công trên đây cũng phù hợp với trình tự lập, thẩm định, phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư công hằng năm quy định tại Điều 56 và Điều 61 của Luật Đầu tư công. Kế hoạch đầu tư công trung hạn có chất lượng như phân tích trên đây khó có thể tạo ra một kế hoạch đầu tư công hằng năm có chất lượng tốt.

### ***2.8. Bất cập trong quy định về thực hiện và theo dõi, kiểm tra, đánh giá, thanh tra, giám sát kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công***

Các nội dung trong mục này được quy định tại 13 Điều, từ Điều 64 đến Điều 77 Chương IV Luật Đầu tư công. Có thể nói, nội dung của phần lớn các quy định có liên quan đều quá chung, giống như danh mục tham chiếu các công việc phải làm hơn là quy định pháp luật điều chỉnh hành vi của các thể nhân, pháp nhân liên quan. Vì vậy, các quy định này khó có thể tạo thêm giá trị cho nâng cao hiệu lực quản lý đầu tư công và hiệu quả đầu tư công. Một số vấn đề của các nội dung có liên quan của Chương này có thể kể đến như sau:

Thứ nhất, khái niệm “địa phương” trong đoạn “Bộ, cơ quan trung ương và địa phương, Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã...” được sử dụng tại khoản 2, khoản 3 Điều 64, khoản 1 Điều 65, khoản 1 Điều 66, khoản 2, khoản 3 Điều 67... và một số điều khoản khác của Luật không rõ ý nghĩa. Đây có thể là lỗi soạn thảo, nhưng nó thể hiện phần nào trình độ, kỹ năng và tính nghiêm túc, chuyên nghiệp của tất cả các tổ chức, cá nhân có liên quan tham gia vào soạn thảo, thẩm định, thẩm tra và thông qua Luật này.

Thứ hai, quy định về Thủ tướng Chính phủ (Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh) điều phối, lồng ghép các nguồn vốn thực hiện các chương trình đầu tư



sử dụng vốn ngân sách nhà nước của các Bộ, cơ quan trung ương và địa phương, cơ quan, đơn vị sử dụng vốn đầu tư công (chương trình, dự án sử dụng vốn ngân sách địa phương...) nhưng không làm thay đổi mục tiêu thực hiện của chương trình, dự án (khoản 3 và 4 Điều 64) là biểu hiện của yếu kém trong quá trình chuẩn bị các chương trình đầu tư công. Tình trạng chồng chéo, trùng lặp, chồng lấn về mục tiêu, đối tượng và phạm vi... vẫn chưa khắc phục được; buộc Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải làm những công việc không thực sự cần thiết.

Thứ ba, nội dung đánh giá kế hoạch đầu tư công<sup>31</sup> là chưa rõ ràng, và trên một số điểm không phù hợp. Cụ thể là, mức độ đạt được so với kế hoạch là không rõ nghĩa; do đó, đánh giá có thể thực hiện sai lệch, không thống nhất. Yêu cầu đánh giá ở đây phải là kết quả đạt được thực tế so với mục tiêu (cả lượng và chất) của kế hoạch. Đánh giá tác động của kế hoạch đầu tư công đối với kết quả phát triển kinh tế - xã hội cũng còn quá chung; bởi vì kết quả phát triển kinh tế - xã hội có thể được đo bằng vài chục các chỉ tiêu khác nhau trên các ngành, lĩnh vực khác nhau. Đo lường mối quan hệ nhân quả giữa kế hoạch đầu tư công và kết quả phát triển kinh tế - xã hội là nhiệm vụ khó khả thi. Yêu cầu đánh giá tính khả thi của kế hoạch khi kế hoạch đã được triển khai không còn ý nghĩa thực tiễn. Tóm lại, các nội dung đánh giá thiếu rõ ràng, thiếu khả thi... có thể làm cho đánh giá trở nên hình thức; không có ý nghĩa thực tiễn trong cải thiện hiệu quả thực hiện kế hoạch cũng như nâng cao chất lượng kế hoạch, qua đó, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn trong kỳ kế hoạch tiếp theo.

Nội dung đánh giá các chương trình, dự án cũng tương tự. Các nội dung phải đánh giá còn quá chung, có thể hiểu theo nhiều cách và cấp độ khác nhau.

---

<sup>31</sup> Khoản 3 Điều 70 quy định 5 nội dung đánh giá kế hoạch đầu tư công bao gồm:

- a) Mức độ đạt được so với kế hoạch được cấp có thẩm quyền phê duyệt;
- b) Tác động của kế hoạch đầu tư công trong việc thu hút đầu tư từ các nguồn vốn khác và kết quả phát triển kinh tế - xã hội;
- c) Tính khả thi của kế hoạch đầu tư công;
- d) Tình hình quản lý đầu tư công;
- đ) Tồn tại, hạn chế, nguyên nhân của tồn tại, hạn chế trong việc thực hiện kế hoạch đầu tư công và các giải pháp xử lý.

Dó đó, đánh giá có thể không sát với yêu cầu, không thống nhất và có thể trở nên hình thức, ... Quy định về theo dõi, đánh giá đầu tư công đã được nêu tại Điều 49 và Điều 50 Nghị định số 40/2020/NĐ-CP, tuy nhiên các nội dung đánh giá cũng chưa được quy định một cách rõ ràng, vẫn phải chờ hướng dẫn của cơ quan quản lý về đầu tư công, khiến cho các địa phương có phần bị động trong thực thi.

## ***2.9. Bất cập trong quy định về việc các tổ chức sự nghiệp công lập dùng nguồn thu hợp pháp dành để đầu tư***

### ***2.9.1. Tổng quan về hoạt động đầu tư của đơn vị sự nghiệp công lập***

Có thể đánh giá rằng gò ép đầu tư của đơn vị sự nghiệp công lập như một loại đầu tư công là không hợp lý.

Như trên đã trình bày, phạm vi điều chỉnh của luật này là quy định việc quản lý nhà nước về đầu tư công; quản lý và sử dụng vốn đầu tư công; quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân liên quan đến hoạt động đầu tư công.

“Đầu tư công” là hoạt động đầu tư của Nhà nước vào các chương trình, dự án và đối tượng đầu tư công khác theo quy định của Luật này. Vốn đầu tư công bao gồm: vốn ngân sách nhà nước; vốn từ nguồn thu hợp pháp của các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư theo quy định của pháp luật. “Hoạt động đầu tư công” bao gồm lập, thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư; lập, thẩm định, quyết định chương trình, dự án đầu tư công; lập, thẩm định, phê duyệt, giao, triển khai thực hiện kế hoạch, dự án đầu tư công; quản lý, sử dụng vốn đầu tư công; nghiệm thu, bàn giao chương trình, quyết toán dự án đầu tư công; theo dõi và đánh giá, kiểm tra, thanh tra kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công.

Như vậy, “đầu tư công” và “hoạt động đầu tư công” là hai khái niệm có nội hàm hoàn toàn khác nhau. Tuy vậy, các định nghĩa tương ứng trong Luật

không làm rõ được các nội hàm khác nhau đó. Theo định nghĩa về đầu tư công và dự án đầu tư công thì hoạt động đầu tư của cơ quan nhà nước vào các chương trình, dự án và đối tượng đầu tư công bằng bất kỳ nguồn vốn nào đều là đầu tư công. Định nghĩa về đầu tư công mới chỉ xác định hoạt động mà chưa xác định mục đích của hoạt động đó; hay chưa có mục đích rõ ràng; khác với định nghĩa về đầu tư nói chung trong đó xác định sinh lợi là mục tiêu đầu tiên và trước hết của đầu tư. Còn hoạt động đầu tư công được định nghĩa về cơ bản bao gồm các hoạt động thực hiện các nhiệm vụ cụ thể của quá trình đầu tư từ lập, phê duyệt chủ trương đầu tư, thực hiện đầu tư cho đến thanh tra, kiểm tra, theo dõi, giám sát và đánh giá chương trình, dự án đầu tư. Có thể nói, “đầu tư công” nên được định nghĩa theo hướng thực hiện chức năng đầu tư công; và “hoạt động đầu tư công” là các công việc phải làm trong các nhiệm vụ cụ thể của quá trình thực hiện chương trình, dự án đầu tư công. Gần như toàn bộ nội dung của Luật Đầu tư công quy định thực hiện các nhiệm vụ của quá trình triển khai thực hiện chương trình, dự án đầu tư; rất ít quy định về chức năng đầu tư công.

Như trên đã trình bày, đầu tư công là đầu tư của cơ quan nhà nước; và các đơn vị sự nghiệp công lập không phải là cơ quan nhà nước. Vì vậy, yêu cầu các đơn vị sự nghiệp công lập lập kế hoạch đầu tư công hằng năm và trung hạn, thực hiện thủ tục đầu tư như đầu tư công là không hợp lý; và có thể tạo ra tác động bất lợi đối với mở rộng và nâng cao chất lượng các dịch vụ của các đơn vị sự nghiệp công.

*2.9.2. Quy định về hoạt động lập kế hoạch đầu tư công trung hạn, hằng năm bằng vốn từ nguồn thu hợp pháp của đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư; thẩm quyền, trình tự và thủ tục quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư chương trình, dự án sử dụng vốn từ nguồn thu hợp pháp của đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư*

*a) Quy định về hoạt động lập kế hoạch đầu tư công trung hạn bằng vốn từ nguồn thu hợp pháp của đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư*

Các đơn vị sự nghiệp công lập sử dụng vốn từ nguồn thu hợp pháp dành để đầu tư (tùy thuộc vào cấp quản lý của mình), lập kế hoạch đầu tư trung hạn theo hướng dẫn tương ứng của Bộ, cơ quan trung ương, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Nội dung của kế hoạch bao gồm:

(i) Tình hình triển khai và kết quả thực hiện kế hoạch đầu tư trung hạn giai đoạn trước;

(ii) Mục tiêu, định hướng cơ cấu đầu tư trong kế hoạch đầu tư trung hạn giai đoạn tiếp theo;

(iii) Khả năng huy động và cân đối vốn từ nguồn thu hợp pháp dành để đầu tư; dự kiến tổng số vốn đầu tư để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ, bao gồm vốn thực hiện nhiệm vụ chuẩn bị đầu tư, thực hiện dự án, hoàn trả các khoản ứng trước, hoàn trả các khoản vốn vay đến hạn thanh toán;

(iv) Tổng mức vốn kế hoạch đầu tư trung hạn của đơn vị sự nghiệp công lập thuộc thẩm quyền quản lý, trong đó làm rõ mức vốn của từng đơn vị sự nghiệp công lập;

(v) Nguyên tắc, tiêu chí phân bổ vốn trong kế hoạch đầu tư trung hạn;

(vi) Danh mục dự án đầu tư theo thứ tự ưu tiên phù hợp với khả năng cân đối vốn và tiến độ thực hiện dự án;

(vii) Dự kiến kết quả đạt được.

Kế hoạch đầu tư công trung hạn bằng vốn từ nguồn thu hợp pháp của các tổ chức sự nghiệp công lập dành để đầu tư không cần sự chấp thuận của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; mà chúng chỉ được tập hợp lại và báo cáo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính để theo dõi.

*b) Quy định về hoạt động lập kế hoạch đầu tư công hằng năm bằng vốn từ nguồn thu hợp pháp của đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư*

Khác với kế hoạch đầu tư công trung hạn, việc lập kế hoạch đầu tư công hằng năm bằng vốn từ nguồn thu hợp pháp của đơn vị sự nghiệp công dành để đầu tư phức tạp hơn, và phải theo một số bước sau đây.

Một là, đơn vị sự nghiệp công lập (tùy thuộc vào cấp quản lý) sử dụng vốn từ nguồn thu hợp pháp dành để đầu tư lập kế hoạch đầu tư hằng năm theo hướng dẫn của Bộ, cơ quan trung ương, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tương ứng. Nội dung báo cáo kế hoạch đầu tư hằng năm sử dụng vốn từ nguồn thu hợp pháp dành để đầu tư, bao gồm:

- (i) Tình hình thực hiện kế hoạch đầu tư công năm trước;
- (ii) Định hướng đầu tư công trong năm kế hoạch;
- (iii) Khả năng huy động và cân đối các nguồn vốn thực hiện trong năm kế hoạch;
- (iv) Lựa chọn danh mục dự án và mức vốn bố trí cụ thể cho từng dự án phù hợp với danh mục dự án thuộc kế hoạch đầu tư công trung hạn và khả năng cân đối nguồn vốn kế hoạch hằng năm;
- (v) Giải pháp điều hành, tổ chức thực hiện và dự kiến kết quả đạt được.

Hai là, trình Bộ, cơ quan trung ương, Ủy ban nhân dân các cấp trực tiếp quản lý xem xét, quyết định. Việc thẩm định, quyết định và giao kế hoạch đầu tư công hằng năm bằng nguồn vốn từ thu nhập hợp pháp của đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư được thực hiện như sau:

- Người đứng đầu Bộ, cơ quan trung ương, Ủy ban nhân dân các cấp thành lập Hội đồng thẩm định hoặc giao cơ quan chuyên môn quản lý đầu tư công thẩm định báo cáo kế hoạch đầu tư hằng năm của đơn vị sự nghiệp công lập.

- Căn cứ ý kiến thẩm định nói trên, đơn vị sự nghiệp công lập hoàn thiện báo cáo kế hoạch đầu tư hằng năm; trình Bộ, cơ quan trung ương, Ủy ban nhân dân các cấp xem xét, quyết định.

- Người đứng đầu Bộ, cơ quan trung ương, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp quyết định phê duyệt, giao kế hoạch đầu tư hằng năm bằng vốn từ nguồn thu hợp pháp dành để đầu tư của đơn vị sự nghiệp công lập, bao gồm tổng số vốn và danh mục các dự án đầu tư.

*c) Quy định về thẩm quyền, trình tự và thủ tục quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư chương trình, dự án sử dụng vốn từ nguồn thu hợp pháp của đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư*

Người đứng đầu Bộ, cơ quan trung ương, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định chủ trương đầu tư dự án nhóm A của các đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc tự đảm bảo chi thường xuyên.

Người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án nhóm A, B, C thuộc đơn vị mình quản lý.

Người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập tự bảo đảm chi thường xuyên quyết định chủ trương đầu tư dự án nhóm B, C thuộc đơn vị mình quản lý.

Về trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư, thì trước hết, lập báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư. Tiếp sau đó, thành lập Hội đồng thẩm định hoặc giao đơn vị có chức năng thẩm định báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư. Hội đồng hoặc đơn vị chức năng thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn từ nguồn thu hợp pháp của đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư; chỉ đạo hoàn chỉnh báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư. Sau khi hoàn chỉnh, trình người có thẩm quyền xem xét, quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án.

Về quyết định đầu tư, người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập ở cả trung ương và địa phương đều có thể quyết định đầu tư chương trình, dự án

nhóm A, B, C do đơn vị mình quản lý; nhưng chỉ được làm chủ đầu tư dự án không có cấu phần xây dựng do mình quyết định đầu tư.

### *2.9.3. Nhận xét, đánh giá về quy định đối với tổ chức sự nghiệp công lập dùng nguồn thu hợp pháp dành để đầu tư*

- Đơn vị sự nghiệp công khá đa dạng; nhưng tập trung chủ yếu trong lĩnh vực y tế, giáo dục. Đó là các trường phổ thông, trường đào tạo nghề, trường cao đẳng, đại học, các viện nghiên cứu khoa học, bệnh viện các cấp, các trung tâm y tế... Về mặt tài chính, các đơn vị này có thể tự chủ một phần chi thường xuyên, tự chủ hoàn toàn chi thường xuyên, và tự chủ cả chi thường xuyên và chi đầu tư... Như vậy, về nguyên tắc, chỉ có đơn vị tự chủ chi thường xuyên và tự chủ chi đầu tư mới có thể có nguồn thu hợp pháp để lại để đầu tư. Các đơn vị sự nghiệp công loại này hoạt động như doanh nghiệp 100% vốn sở hữu nhà nước. Do đó, ngoài việc đơn vị sự nghiệp công không phải là cơ quan nhà nước, thì xét về bản chất tổ chức và hoạt động của tổ chức sự nghiệp công lập, việc đưa đầu tư của họ vào phạm vi điều chỉnh, và bản thân các đơn vị sự nghiệp công lập vào đối tượng áp dụng của Luật Đầu tư công là không hợp lý.

- Các đơn vị sự nghiệp công về cơ bản quy mô không lớn và chuyên cung cấp một loại dịch vụ công nhất định. Vì vậy, các dự án đầu tư (nếu có) đều quy mô nhỏ; số dự án trong một năm không nhiều, tính chất của các dự án đơn giản, mục đích dự án rõ ràng, cụ thể, chủ yếu mua sắm, sửa chữa thiết bị, phương tiện làm việc nhằm duy trì cung cấp dịch vụ theo nhiệm vụ được giao. Không ít trường hợp thay thế và sửa chữa có tính bất thường, đột xuất... Vì vậy, các quy định yêu cầu các đơn vị sự nghiệp công lập kế hoạch đầu tư công trung hạn 5 năm, kế hoạch đầu tư công hằng năm với hàng loạt các nội dung phức tạp, không cần thiết, với quy trình thẩm định hình thức, tốn kém cả thời gian và chi phí, có lẽ cũng không hợp lý. Kế hoạch đầu tư công hằng năm với tổng số vốn và dự án cụ thể phải được Bộ trưởng, người đứng đầu cơ quan trung ương và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt là quá mức cần thiết, không phù

hợp với tổ chức và hoạt động của đơn vị sự nghiệp công lập. Quy định về chấp thuận chủ trương đầu tư và quyết định đầu tư cũng quá hình thức. Yêu cầu người đứng đầu phải qua cả hai thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư và quyết định đầu tư một dự án là quá hình thức. Bởi vì, công việc quyết định mua sắm, sửa chữa thiết bị... có thể chỉ thực hiện trong một vài giờ, hoặc vài ngày; và không nhất thiết phải qua các quy trình như quy định.

- Các quy định bất hợp lý nói trên dự đoán sẽ tác động bất lợi đến mở rộng, duy trì và nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ của các đơn vị dịch vụ công có liên quan. Cụ thể hơn:

Một là, cho đến nay, các Bộ, các cơ quan trung ương và các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chưa có hướng dẫn về lập kế hoạch đầu tư công trung hạn, hằng năm của các đơn vị sự nghiệp công lập; và họ cũng rất lúng túng trong việc hướng dẫn các đơn vị sự nghiệp công lập lập các kế hoạch đầu tư công như quy định. Vì vậy, hoạt động đầu tư mua sắm thay thế, sửa chữa thiết bị, phương tiện làm việc trong những năm tới chắc chắn sẽ gặp khó khăn; thậm chí không thực hiện được.

Hai là, các quy định, thủ tục quá phức tạp, hình thức, không cần thiết từ lập kế hoạch đầu tư trung hạn, hằng năm đến phê duyệt, thẩm định chủ trương, quyết định đầu tư... có thể làm nản lòng, không khuyến khích các đơn vị sự nghiệp công lập dành lại một phần thu nhập để đầu tư; mà chuyển sang sử dụng các nguồn khác để đầu tư; qua đó, làm giảm khả năng mở rộng và phát triển cung ứng dịch vụ của các đơn vị dịch vụ công ích có liên quan.

Ba là, các quy định quá phức tạp, không cần thiết, thậm chí không phù hợp với tính chất quản lý và hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập có thể làm tăng rủi ro vi phạm quy định về quản lý đầu tư công. Việc tuân thủ các quy định về đầu tư, nhất là mua sắm, thay thế, sửa chữa thiết bị có thể kéo dài không cần thiết; ảnh hưởng xấu đến chất lượng cung ứng các dịch vụ công có liên quan.



Khảo sát thực tế ở một số địa phương cho thấy các cơ quan nhà nước có liên quan ở địa phương về cơ bản chia sẻ và đồng ý với các nhận xét trên đây.

## **Chương 3. Một số khuyến nghị chính sách về nâng cao hiệu quả đầu tư công**

### ***3.1. Kiến nghị sửa đổi, hoàn thiện pháp luật về đầu tư công***

1. Phạm vi điều chỉnh của Luật chưa được xác định rõ và cụ thể; còn quá rộng, chưa thật tương thích với nội dung thực tế của Luật. Vì vậy, cần xác định cụ thể phạm vi điều chỉnh của Luật theo hướng tập trung vào quản lý và sử dụng vốn đầu tư công, đảm bảo đúng đối tượng cần thiết và hiệu quả thực thi.

2. Phạm vi đầu tư công được quy định dàn trải trên một số điều, khoản. Có mâu thuẫn, và không tương thích giữa phạm vi điều chỉnh, đối tượng đầu tư công và các loại dự án đầu tư công. Nhiều dự án đầu tư công vượt xa ra ngoài đối tượng đầu tư công, không phù hợp với vai trò đầu tư của nhà nước trong nền kinh tế thị trường; có quá nhiều dự án đầu tư kinh doanh mà tư nhân làm tốt hơn nhà nước vẫn được đưa vào phạm vi đầu tư công. Trái lại, các dự án đầu tư công chưa thực sự cần thiết như xây dựng bảo tàng, nhà hát, trụ sở, mua sắm thiết bị văn phòng...<sup>32</sup> vẫn có thể tiếp tục được đề xuất và thực hiện. Chính vì vậy, cần quy định rõ đối tượng cần thiết của đầu tư công, đảm bảo không sử dụng lãng phí nguồn lực đầu tư công vào những dự án không cần thiết, không cần ưu tiên, và tư nhân có thể thực hiện được.

3. Cần thiết xem xét lại vai trò của chủ trương đầu tư, cũng như có biện pháp để làm tốt nhất công đoạn này và nâng cao hiệu quả của nó đến cả quá

---

<sup>32</sup> Trên thực tế, đang có hàng loạt dự án xây dựng trụ sở làm việc và các dự án không nhất thiết sử dụng vốn đầu tư công như một số sau đây được trích ra từ danh mục dự án đầu tư nhóm A, gồm Rạp Xiếc và biểu diễn đa năng Phú Thọ; Nhà hát Giao hưởng, Nhạc và Vũ kịch; Trụ sở Phòng Ngoại tuyến Công an thành phố; Nhà trưng bày Xứ ủy Nam bộ và văn hóa Óc Eo tại khu di tích Quốc gia đặc biệt Gò Tháp tỉnh Đồng Tháp; Dự án đầu tư xây dựng Hạ tầng kỹ thuật Khu đô thị mới Bắc sông Cấm; Đầu tư khai thác phân dưới mức -50 Mỏ than Hà Lâm - Công ty than Hà Lâm (điều chỉnh); Trụ sở Hội đồng nhân dân - Ủy ban nhân dân thị xã Ayun Pa và hội trường 10/8, Hạng mục: Sửa chữa trụ sở làm việc, san nền sân thể thao, sân đường nội bộ, sửa chữa cột cờ, gara xe, trồng cỏ + chống thấm và sơn lại Hội trường 10/8; Trường Mầm non Tân Hoà 1; Nhà lớp học và phòng học chức năng Trường Mầm non xã Đồng Hóa (2 tầng 6 phòng); Mở rộng trụ sở Cục Tần số vô tuyến điện tại 115 Trần Duy Hưng, Hà Nội; Xây dựng mới Trụ sở Khu phố 5 tại số 907 A đường Lò Gốm, Phường 5, Quận 6; Hạ tầng kỹ thuật Khu di tích lịch sử Đền Hùng giai đoạn 2016-2020; Cải tạo - Mở rộng Nhà máy Phân đạm Hà Bắc; Khu Trung tâm Hành chính thành phố Hồ Chí Minh (giai đoạn 1) tại số 213 Đồng Khởi, Quận 1; Trung tâm Văn hóa Thông tin và Thể thao huyện Chưprông, Hạng mục: Nhà làm việc + Sân bê tông;... Số dự án tương tự trong danh mục dự án nhóm B và C chắc chắn còn lớn hơn nhiều.

trình đầu tư. Chủ trương đầu tư theo Luật Đầu tư công không phải là công cụ sàng lọc ban đầu để lựa chọn dự án đầu tư có chất lượng, có hiệu quả kinh tế xã hội cao nhất có thể; mà về thực chất đã là quyết định lựa chọn chương trình, dự án đầu tư. Đó là quyết định quan trọng nhất, nhưng chỉ dựa trên các nghiên cứu, đánh giá sơ bộ ban đầu. Quyết định đầu tư và các quyết định tiếp theo (nếu có) chỉ là quyết định để thực hiện chủ trương đầu tư; hoàn toàn không có sàng lọc lựa chọn dự án chất lượng tốt nhất, phù hợp nhất.

4. Điều kiện và nội dung thẩm tra để quyết định chủ trương đầu tư cần được quy định thống nhất, cụ thể, đúng mục tiêu để lựa chọn được các chương trình, dự án tốt nhất. Nội hàm của các điều kiện và nội dung thẩm tra thông qua chủ trương đầu tư hiện nay vẫn còn quá rộng, quá chung; phần lớn là không thể lượng hóa được. Điều kiện hay yếu tố quan trọng nhất, quyết định nhất để thông qua chủ trương đầu tư là mức độ hiệu quả kinh tế - xã hội lại được quy định quá sơ sài; thiếu định hướng về đo lường hiệu quả kinh tế xã hội và mức độ hiệu quả tối thiểu được chấp nhận để thông qua. Về cơ bản mọi đề xuất chương trình, dự án được trình lên cơ quan có thẩm quyền đều được thông qua,<sup>33</sup> bất chấp sự cần thiết và mức độ hiệu quả kinh tế - xã hội của chúng. Do đó, yêu cầu về phân bổ nguồn lực nhà nước theo nguyên tắc thị trường và phân bổ nguồn vốn đầu tư phụ thuộc vào mức độ hiệu quả kinh tế - xã hội của chương trình, dự án (như Nghị quyết của Đảng đã xác định) khó có thể thực hiện được.

5. Quy định về phân loại dự án khi quyết định chủ trương đầu tư cần phải được xem xét kỹ lưỡng và hoàn thiện thêm, đảm bảo thực sự có ý nghĩa khi triển khai thực tế và bao quát được các trường hợp xảy ra, tránh lãng phí nguồn lực. Thực tế là thẩm quyền, trình tự và thủ tục trong quản lý và sử dụng vốn đầu tư công phục thuộc vào loại dự án đầu tư. Quy mô vốn đầu tư kết hợp với ngành nghề đầu tư là yếu tố quyết định loại dự án đầu tư. Quy mô hay số vốn cụ thể

---

<sup>33</sup> Trên thực tế, Quốc hội đã bác bỏ hai đề xuất của Chính phủ. Đó là dự án đường sắt tốc độ cao Bắc - Nam; và đường bộ cao tốc Bắc - Nam. Hai lần bác bỏ nói trên của Quốc hội thực chất là trì hoãn. Bởi vì, hiện nay dự án đường bộ cao tốc và dự án đường sắt tốc độ cao đang được trình lại Quốc hội để thông qua.

cho dự án phụ thuộc vào nhiều yếu tố; và chắc chắn không thể xác định ngay khi bắt đầu của quá trình nghiên cứu, lập dự án. Tuy vậy, ngưỡng tối thiểu của quy mô vốn đầu tư dự án đã được ngầm ý quyết định ngay từ đầu khi mới có ý tưởng hay gọi ý đầu tư; hàm ý là một dự án đã được xếp loại nhóm A, B hay C ngay từ đầu, ngay từ trong ý tưởng đầu tư dự án; và do đó, chỉ định thực hiện theo thẩm quyền và quy trình tương ứng.

Thực tế cho thấy, số vốn thực tế thực hiện thường điều chỉnh tăng lên, có trường hợp tăng lên nhiều lần. Qua đó, có thể làm thay đổi loại dự án đầu tư của chính dự án đó,<sup>34</sup> vậy thì khi đó có phải làm lại trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư phù hợp với thực tế dự án hay không? Luật Đầu tư công không quy định trường hợp nói trên; và thực tế cho thấy không có dự án nào phải làm lại chủ trương đầu tư khi số vốn đầu tư thực tế tăng lên đến mức làm thay đổi loại dự án đầu tư. Như vậy, một dự án theo số vốn thực tế thực hiện thuộc nhóm A, nhưng thẩm quyền, trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư lại thực hiện theo quy định đối với nhóm B, thậm chí nhóm C. Điều đó chứng tỏ thêm rằng phân loại dự án và thẩm quyền tương ứng trong quyết định chủ trương đầu tư không có nhiều ý nghĩa về mặt quản lý.

6. Cần xem xét, xử lý những chòng chéo, mâu thuẫn, bất cập trong quy định pháp luật liên quan đến quyết định đầu tư dự án quan trọng quốc gia. Theo quy định hiện nay, hồ sơ và nội dung thẩm định báo cáo nghiên cứu khả thi dự án quan trọng quốc gia có xây dựng có khác biệt lớn với báo cáo nghiên cứu tiền khả thi. Vì vậy, thẩm định báo cáo này tạo thêm giá trị gia tăng cho quyết định đầu tư, đặc biệt là các vấn đề thiết kế dự án, kỹ thuật xây dựng và loại công nghệ sử dụng... Tuy vậy, thủ tục thẩm định này đã bị loại trừ theo khoản 3 Điều 40 của Luật; và được thẩm định bởi hội đồng thẩm định nhà nước do Thủ tướng Chính phủ thành lập. Ngoài ra, trong thủ tục đầu tư xây dựng theo pháp luật về xây dựng không có chủ trương đầu tư và do đó, không có thủ tục hành chính

---

<sup>34</sup> Chuyển từ dự án nhóm A thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ thành dự án quan trọng quốc gia; từ dự án nhóm B lên dự án nhóm A, từ dự án nhóm C lên dự án nhóm B, ...

quyết định chủ trương đầu tư. Như vậy, có sự khác biệt hay chồng lấn trong các quy định về quyết định đầu tư dự án quan trọng quốc gia giữa pháp luật về đầu tư và pháp luật về dựng.

7. Các căn cứ và việc áp dụng để lập kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm là không rõ ràng; không phù hợp đồng thời với tất cả các loại kế hoạch và cấp kế hoạch đầu tư công. Điều đó chắc chắn sẽ dẫn tới áp dụng một cách hình thức, tùy ý, chủ quan trong việc lập kế hoạch, cũng như trong thẩm định kế hoạch đầu tư công; do đó, việc thẩm định kế hoạch đầu tư công có thể trở thành “cuộc mặc cả” thỏa hiệp giữa các bên liên quan, mà không có giá trị trong nâng cao chất lượng của kế hoạch đầu tư công. Cuối cùng, kế hoạch đầu tư công được lập theo các căn cứ nói trên khó có thể trở thành công cụ tốt để thực hiện các mục tiêu phát triển của địa phương, của ngành và của quốc gia.

8. Tương tự, phần lớn các nguyên tắc lập kế hoạch đầu tư công cũng không rõ ràng; không thể hiểu đầy đủ được nội hàm và ý nghĩa của nó; và vì vậy, chắc chắn không áp dụng được một cách thực chất. Có thể áp dụng 3 nguyên tắc sau đây, thay thế cho các nguyên tắc không rõ ràng, không cụ thể, không hợp lý được quy định trong Luật:

(i) Chỉ tập trung vốn đầu tư công vào các nhiệm vụ, ngành, lĩnh vực ưu tiên đầu tư công trong giai đoạn tương ứng với thời kỳ kế hoạch trung hạn;

(ii) Phân bổ vốn vào các dự án trên cơ sở “cạnh tranh” theo mức độ hiệu quả kinh tế - xã hội của các dự án đã có chủ trương đầu tư (nghiên cứu này đề nghị bỏ thủ tục quyết định đầu tư); và

(iii) Phân bổ một cách công khai, minh bạch.

9. Phần lớn nội dung báo cáo kế hoạch đầu tư công trung hạn như quy định của Luật hoặc không cần thiết, hoặc không thực hiện được đối với tuyệt đại bộ phận các cấp kế hoạch. Luật chỉ cần quy định những nội dung tối thiểu phải có của kế hoạch đầu tư công trung hạn bao gồm:

(i) Tổng số cung về vốn, tức là ước toàn bộ số vốn đầu tư công của đơn vị kế hoạch trong kỳ kế hoạch, có phân chia theo từng năm;

(ii) Số câu về vốn, tức là danh mục các chương trình, dự án đầu tư đã có chủ trương đầu tư và được chọn dựa theo ngành, nghề ưu tiên đầu tư trong kỳ kế hoạch và mức độ hiệu quả kinh tế - xã hội của dự án, bao gồm cả các chương trình, dự án chuyển tiếp và dự kiến vốn phân bổ tương ứng cho từng chương trình, dự án có phân kỳ theo tiến độ thực hiện chương trình, dự án; và

(iii) Tổ chức thực hiện kế hoạch, giám sát và đánh giá thực hiện kế hoạch.

10. Các nguyên tắc bố trí vốn đầu tư trung hạn và hằng năm cho các chương trình dự án vẫn mang nặng hành chính - xin cho; do đó, việc phân bổ vốn đầu tư cho các chương trình, dự án không theo nguyên tắc thị trường, không dựa trên nguyên tắc cạnh tranh theo mức độ hiệu quả của chương trình, dự án. Các chương trình, dự án đã có chủ trương đầu tư, bất kể mức độ hiệu quả của chúng đều được đưa vào danh mục phân bổ vốn. Nói cách khác, tất cả các chương trình, dự án đã có chủ trương đầu tư đều được phân bổ vốn. Do đó, ngoài nguy cơ kém hiệu quả, thì nguy cơ đầu tư phân tán, dàn trải, lãng phí... vẫn còn hiện hữu ngay cả khi Luật này có hiệu lực.

11. Quy định về trình tự, thủ tục, nội dung đánh giá... kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm cần được chỉnh sửa và hoàn thiện thêm để đảm bảo hiệu quả khi triển khai thực tiễn. Toàn bộ quá trình xây dựng kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm được quy định một cách hành chính, cứng nhắc cho tất cả các cấp kế hoạch thể hiện qua 9 bước với không ít bất hợp lý, thậm chí vô lý ở trong đó. Luật này có hiệu lực từ tháng ngày 01 tháng 01 năm 2020. Quy trình 9 bước nói trên chưa áp dụng cho việc xây dựng kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021-2025; mà sẽ được áp dụng cho xây dựng kế hoạch đầu tư công trung hạn 2026-2030. Kế hoạch đầu tư công trung hạn được lập trọng một quy trình chủ yếu bằng các thủ tục hành chính được giới hạn bởi các mốc thời gian cụ thể. Thiếu thể chế kiểm định chất lượng của từng công đoạn một

cách độc lập. Cách làm đó chắc chắn không tạo ra sản phẩm có chất lượng. Việc phân bổ vốn cho các dự án, chương trình cụ thể không thực hiện theo nguyên tắc thị trường, cạnh tranh dựa trên mức độ hiệu quả của các dự án, chương trình. Vì vậy, kế hoạch đầu tư công chắc chắn không phải là công cụ huy động, phân bổ và sử dụng hiệu quả vốn đầu tư công. Nội dung đánh giá kế hoạch đầu tư công<sup>35</sup> là chưa rõ ràng, và trên một số điểm không phù hợp. Đánh giá tác động của kế hoạch đầu tư công đối với kết quả phát triển kinh tế - xã hội cũng còn quá chung; bởi vì kết quả phát triển kinh tế - xã hội có thể được đo bằng vài chục chỉ tiêu khác nhau trên các ngành, lĩnh vực khác nhau. Đo lường mối quan hệ nhân quả giữa kế hoạch đầu tư công và kết quả phát triển kinh tế - xã hội là nhiệm vụ khó khả thi. Các quy định về đánh giá thiếu rõ ràng, thiếu khả thi... có thể làm cho đánh giá trở nên hình thức; không có ý nghĩa thực tiễn trong cải thiện hiệu quả thực hiện kế hoạch cũng như nâng cao chất lượng kế hoạch, qua đó, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn trong kỳ kế hoạch tiếp theo.

12. Cuối cùng, với các vấn đề như trên, mặc dù mới có hiệu lực thi hành từ đầu năm 2020, nhưng có thể dự báo trước rằng, Luật Đầu tư công (dù có thêm các nghị định và thông tư hướng dẫn thi hành) chưa thể hiện được yêu cầu đổi mới trong cơ cấu lại đầu tư công; chưa thay đổi cơ bản cách thức lựa chọn dự án đầu tư, chưa phân bổ vốn đầu tư công theo nguyên tắc thị trường; chưa tập trung số vốn đầu tư ngày càng hạn hẹp vào các dự án quan trọng nhất, có hiệu quả kinh tế cao nhất có thể. Thủ tục quyết định đầu tư, phân bổ vốn về cơ bản vẫn hành chính - xin cho; khá phức tạp, trùng lặp qua nhiều công đoạn, nhiều cấp khác nhau; làm cho quá trình quyết định và thực hiện đầu tư kéo dài, gây thêm tổn kém cho công tác chuẩn bị đầu tư. Do đó, Luật Đầu tư công hiện hành chưa

---

<sup>35</sup> Khoản 3 Điều 70 quy định 5 nội dung đánh giá kế hoạch đầu tư công bao gồm:

- a) Mức độ đạt được so với kế hoạch được cấp có thẩm quyền phê duyệt;
- b) Tác động của kế hoạch đầu tư công trong việc thu hút đầu tư từ các nguồn vốn khác và kết quả phát triển kinh tế - xã hội;
- c) Tính khả thi của kế hoạch đầu tư công;
- d) Tình hình quản lý đầu tư công;
- đ) Tồn tại, hạn chế, nguyên nhân của tồn tại, hạn chế trong việc thực hiện kế hoạch đầu tư công và các giải pháp xử lý.

thể giúp cải thiện chất lượng quản lý và sử dụng vốn đầu tư công; chưa khắc phục đáng kể tình trạng đầu tư công phân tán, dàn trải, thiếu động bộ, lãng phí và kém hiệu quả như đã tồn tại nhiều chục năm qua. Việc sửa đổi các quy định về đầu tư công nói trên cần được triển khai quyết liệt, đồng bộ với việc sửa đổi các quy định pháp luật khác có liên quan trong những ngành, lĩnh vực khác tương ứng.

### ***3.2. Kiến nghị thay đổi cách thức tiếp cận trong quản lý đầu tư công***

Nghiên cứu quy định pháp luật và thực tiễn triển khai đầu tư công, có thể nhận thấy cần có một cách thức tiếp cận mới đối với công tác quản lý đầu tư công, mà trước hết và quan trọng nhất là qua việc xây dựng và vận dụng Luật Đầu tư công. Do đó, có thể xem xét hai kiến nghị sơ bộ sau:

#### Phương án số 1:

Với các phát hiện ban đầu và kết luận như trên đây, phương án tốt nhất là nên xem xét hủy bỏ Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14. Bằng chứng thuyết phục nhất là kế hoạch đầu tư công 2021-2025 sẽ không được xây dựng theo Luật Đầu tư công nói trên. Không áp dụng luật mà vẫn có kế hoạch đầu tư công trung hạn, hằng năm (giai đoạn 2021-2025 và kế hoạch 2021), thì Luật đã bị vô hiệu hóa ngay trong thực tiễn làm kế hoạch. Nếu áp dụng luật thì kế hoạch đầu tư công trung hạn 2021-2025 và kế hoạch đầu tư công 2021 không tuân thủ đúng Luật và trở nên vô hiệu. Vậy cơ chế nào thay thế Luật Đầu tư công? Một số kiến nghị cụ thể bao gồm:

Một là, trong chiến lược, kế hoạch 5 năm, kế hoạch hằng năm phát triển kinh tế - xã hội, trong quy hoạch tích hợp phát triển vùng, ngành và địa phương đã có danh mục các dự án đầu tư; là công cụ chủ yếu thực hiện chiến lược, quy hoạch và kế hoạch có liên quan. Danh mục dự án nói trên được coi là đã được chấp thuận chủ trương đầu tư.



Hai là, cơ quan quản lý về đầu tư công tại trung ương, bộ quản lý chuyên ngành, Ủy ban nhân cấp tỉnh theo thẩm quyền và chức năng của mình chủ trì (có thể thuê tư vấn) nghiên cứu, lựa chọn, đánh giá mức độ cần thiết, mức độ phù hợp và mức độ hiệu quả của các dự án được đề xuất trong các danh mục dự án có liên quan đã được chấp thuận; xây dựng kho dự án đầu tư.

Ba là, tùy thuộc vào số vốn đầu tư công có được trong trung hạn và hằng năm, cơ quan quản lý về đầu tư công tại trung ương, các bộ chuyên ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chủ động lựa chọn dự án đầu tư trong kho dự án nói trên theo mức độ cần thiết, phù hợp và hiệu quả của chúng; chủ động phân bổ, hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền phân bổ vốn vào các dự án đã chọn; chủ động triển khai thực hiện đầu tư mà không cần xin phép, xin chấp thuận nào khác.

Bốn là, định kỳ hằng năm và 5 năm, cơ quan quản lý về đầu tư công tại trung ương chủ trì đánh giá tình hình và kết quả thực hiện đầu tư công; báo cáo kiến nghị Thủ tướng Chính phủ, Chính phủ về giải pháp và khả năng cân đối nguồn vốn, huy động vốn; về bổ sung, điều chỉnh định hướng ưu tiên đầu tư và thay đổi, bổ sung danh mục dự án đầu tư trong các chiến lược, quy hoạch và kế hoạch có liên quan, những vấn đề phát sinh trong huy động, phân bổ, sử dụng vốn đầu tư công và thực hiện đầu tư công; và các giải pháp chỉ đạo, điều hành khác.

### Phương án số 2:

Phương án thứ 2 tiếp tục giữ Luật Đầu tư công, nhưng:

Một là, trước mắt, hướng dẫn thi hành một cách cụ thể theo hướng:

(i) Thu hẹp tối đa đối tượng đầu tư công, chỉ đầu tư phát triển, bảo dưỡng, duy tu hạ tầng giao thông, đầu tư phát triển cơ sở đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao...<sup>36</sup> Tuyệt đối không đầu tư các dự án kinh doanh mà khu vực tư nhân làm được;

---

<sup>36</sup> Chỉ nêu mang tính ví dụ tinh thần, định hướng hành động.

(ii) Hướng dẫn cụ thể hơn về đánh giá, ước tính cụ thể hiệu quả kinh tế của từng dự án đầu tư, và nội dung này phải làm đầy đủ, đậm nét trong báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư;

(iii) Yêu cầu chuẩn bị đề xuất chủ trương đầu tư phải có chất lượng cao nhất có thể; và phải coi tiêu chí đạt ít nhất ngưỡng hiệu quả kinh tế của dự án là điều kiện đủ, điều kiện “cứng” bắt buộc phải có để thông qua chủ trương đầu tư; và yêu cầu phải có đánh giá chuyên gia độc lập về mức độ hiệu quả kinh tế của dự án;

(iv) Công tác chuẩn bị dự án đầu tư phải là công việc thường xuyên để có một “kho” các dự án với chủ trương đầu tư đã chuẩn bị kỹ, có chất lượng cao;

(v) Công tác hay nhiệm vụ trọng tâm của lập, thẩm định và thông qua kế hoạch là cân đối giữa số vốn đầu tư công có được trong kỳ kế hoạch và dự án có mức hiệu quả kinh tế cao nhất (lấy từ trong “kho” dự án, gồm cả dự án còn dở dang trong kỳ);

(vi) Các Bộ, Ủy ban nhân dân các cấp chủ động lập và thực hiện kế hoạch đầu tư công khi có được thông báo về vốn dự kiến phân bổ; các thủ tục hành chính khác được thực hiện hình thức chủ yếu để đáp ứng quy định của luật, ...

Hai là, trong khi đã tập trung làm kỹ và có chất lượng khâu chuẩn bị và chấp thuận chủ trương đầu tư, thì nên bỏ hoặc thực hiện nhanh (chỉ là hình thức) khâu quyết định đầu tư chương trình, dự án đầu tư.

Ba là, tiến tới sửa đổi, bổ sung Luật nhằm khắc phục các khiếm khuyết đã phát hiện nói trên. Có thể giao hay thuê nhóm chuyên gia độc lập nghiên cứu, đề xuất một cơ chế quản lý đầu tư công khác, thay thế Luật Đầu tư công hiện hành.

### ***3.3. Một số kiến nghị khác***

Khảo sát thực tế tại địa phương cho thấy việc thực hiện đầu tư công còn gặp những khó khăn, vướng mắc, cản trở hoạt động đầu tư công tại địa phương như:

- Việc lập kế hoạch đầu tư công trung hạn và kế hoạch đầu tư công hằng năm, nhất là năm đầu của kế hoạch đầu tư công trung hạn chưa đảm bảo thời gian, tiến độ theo quy định của Luật Đầu tư công.

- Trong việc xây dựng kế hoạch đầu tư công trung hạn, việc khó nhất là xác định tổng nguồn. Hiện chưa có quy định, phương pháp xác định tổng nguồn cho kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn tới. Mặt khác, chưa có sở sở giải trình, xác định tạo quan điểm thống nhất trong việc xác định tổng nguồn vốn cho kế hoạch đầu tư công trung hạn cũng như kế hoạch hàng năm (giữa cơ quan tài chính và kế hoạch đầu tư).

- Cách thức, tiêu chí phân bổ vốn đầu tư công trung hạn cho các chương trình, dự án cụ thể trong kế hoạch đầu tư công trung hạn thực hiện theo Điều 57 của Luật Đầu tư công; tuy nhiên việc triển khai trên thực tế rất khó, nhu cầu lớn hơn nguồn lực rất nhiều, đặc biệt là những địa phương có xuất phát điểm thấp. Dự báo nguồn lực trong trung hạn để xây dựng kế hoạch đầu tư công trung hạn cũng khó mà sát với thực tiễn.

- Hiện nay chưa có quy định, tiêu chuẩn cụ thể nào để quy định thống nhất về đánh giá hiệu quả đầu tư của dự án đầu tư công. Việc quyết định đầu tư xuất phát từ nhu cầu thực tiễn cũng như sự cần thiết của việc đầu tư. Thông thường để đánh giá hiệu quả của dự án đầu tư căn cứ theo các yếu tố như: Thực hiện đầu tư có tuân thủ theo mục tiêu đầu tư; tiến độ triển khai thực hiện dự án; tác động của dự án sau khi hoàn thành đầu tư đến việc thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội, ...

- Hiện nay thủ tục chưa thuận tiện, cán bộ chuyên môn rất dễ bị điều tra nếu thực hiện không đúng thủ tục, dù đó là linh hoạt để giải quyết tình thế vướng mắc do các quy định pháp luật chồng chéo, chưa thống nhất và có nhiều cách hiểu khác nhau.

- Chưa có hướng dẫn cụ thể quy trình lập kế hoạch 2021-2025. Quy trình lập kế hoạch trung hạn và hàng năm còn bất hợp lý. Chủ yếu ở địa phương quan

tâm đến kế hoạch 2021, còn kế hoạch đến tận 2025 thì quá xa. Trong năm 2020, theo quy định trước 31/10 phải phê duyệt dự án trước khi phân bổ vốn là chưa hợp lý trên thực tiễn. Như tại tỉnh Quảng Ninh đến hết tháng 9/2020 mới có 5 dự án được giao chuẩn bị đầu tư. Thực tế kế hoạch đầu tư công trung hạn 2021-2025 sẽ chỉ là kế hoạch cho giai đoạn 2022-2025, vì năm 2021 thì phụ thuộc vào nguồn lực của địa phương, còn lại kế hoạch phải chờ đến khi có Hội đồng nhân dân khóa mới phê duyệt.

- Trên thực tế triển khai, muốn linh động để tạo thuận lợi cho hoạt động đầu tư công cũng vướng các quy định pháp luật khác như: quy định phải phù hợp quy hoạch mà quy hoạch thì hiện nay chưa thực hiện được; quy định về ngân sách (không được cấp này chi cấp khác, đơn vị này chi đơn vị khác, và không được sử dụng từ nhiều nguồn vốn khác nhau); quy định về giải phóng mặt bằng (đáng lẽ nên tách ra thành một dự án riêng để giải phóng mặt bằng trước, nhưng hiện nay Luật mới chỉ cho phép áp dụng với dự án nhóm A)...

- Nguồn lực và công tác chuẩn bị để xây dựng danh mục dự án không nhiều, hiệu quả không cao. Công tác điều hành tại địa phương, khả năng của người lãnh đạo có ý nghĩa quan trọng để triển khai đầu tư công hiệu quả. Giữa những điểm tiến bộ của pháp luật về đầu tư công và khả năng của người thực thi trên thực tế vẫn còn khoảng cách lớn.

Vì vậy, cần xem xét những giải pháp phù hợp áp dụng cho việc triển khai thực hiện tại địa phương như:

- Đổi mới cách thức thực hiện, giảm quy trình, thủ tục hành chính trong các bước đầu tư công như thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn; thẩm quyền giao kế hoạch vốn; điều kiện ghi vốn kế hoạch trung hạn và hàng năm; thẩm quyền phê duyệt dự án nhóm A (Điều 17 Luật Đầu tư công năm 2019).

- Điều chỉnh thẩm quyền điều chỉnh kế hoạch vốn giữa các đơn vị theo quy định tại khoản 8 Điều 67. Nên giao cho Ủy ban nhân dân tỉnh và Ủy ban báo cáo lại Hội đồng nhân dân tỉnh tại kỳ họp liền kề.

- Đối với xây dựng kế hoạch đầu tư công trung hạn 2021-2025 và kế hoạch năm 2021, nên có những quy định chi tiết tỷ lệ vốn đầu tư công trong tổng thu ngân sách trong trung hạn và kế hoạch hàng năm.

- Quyết định chủ trương nên dựa trên một danh mục đã lọc (shortlist) đáng tin cậy và minh bạch để tăng tốc độ giải ngân và tăng tính trách nhiệm của Ủy ban nhân dân và tăng tính giám sát.

- Khi xem xét dự án đầu tư nên mở rộng đối tượng đề xuất, thẩm định. Trong đầu tư công chỉ cần quy định cái gì mà tư nhân không thể làm được thì gọi là đầu tư công.

- Thể chế hóa, đơn giản hóa, lượng hóa một cách phù hợp các tiêu chí đánh giá theo từng thời kỳ một: phải phù hợp (khoảng 20%), tính hiệu quả (40%), tính khả thi, tính bền vững. Không quyết định dựa trên lý trí hay ý chí chủ quan của người lãnh đạo.

- Chú trọng đến nguyên tắc công khai, minh bạch, ví dụ như nhanh chóng xây dựng và hoàn thiện một phần mềm quản lý dự án từ bước đầu đến cuối, công khai minh bạch trên hệ thống. Qua đó sẽ giám sát được quy trình và việc thực hiện dự án một cách tổng thể, đảm bảo minh bạch.

- Tháo gỡ những vướng mắc trong phân cấp thẩm quyền cho địa phương. Qua đó, tạo điều kiện cho các địa phương có thể tự chuẩn bị sẵn sàng về hạ tầng giao thông, điện lực... để đón đầu kế hoạch phát triển. Đồng thời cũng khuyến khích sự quyết liệt và sáng tạo của lãnh đạo địa phương, điều vốn có ý nghĩa rất quan trọng.

### **Hộp 1: Cách thức lựa chọn dự án đầu tư công tại Ninh Bình**

#### **1. Quy trình, cách thức và tiêu chí lựa chọn dự án đầu tư công tại Ninh Bình**

Tỉnh Ninh Bình tổng hợp nhu cầu đầu tư trong kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021-2025 theo quy định tại Điều 52, Luật Đầu tư công năm 2019, cụ thể như sau:

- Các khoản vay ngân sách cấp tỉnh phải trả theo quy định trong giai đoạn 2021-2025;

- Nhu cầu thanh toán nợ đọng xây dựng cơ bản theo quy định của Luật Đầu tư công, giá trị khối lượng thực hiện nhưng chưa nghiệm thu (Theo Văn bản số 485/UBND-VP4 ngày 27 tháng 7 năm 2015 của Ủy ban nhân dân tỉnh còn lại sau khi bố trí kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020 và hàng năm).

- Số vốn ứng trước phải thu hồi từ nguồn vốn ngân sách trung ương, vốn trái phiếu Chính phủ đến năm hết năm 2020 chưa có nguồn vốn để thu hồi.

- Nhu cầu của các công trình, dự án thuộc kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020 đã được các cấp có thẩm quyền phê duyệt (bao gồm: đối với vốn ngân sách trung ương theo các quyết định giao trung hạn của Bộ Kế hoạch và Đầu tư; đối với ngân sách cấp tỉnh theo các nghị quyết, quyết định giao kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2018-2020 của Hội đồng nhân dân tỉnh, Ủy ban nhân dân tỉnh và các nghị quyết, quyết định giao hàng năm từ nguồn dự phòng ngân sách cấp tỉnh, nguồn tăng thu dự toán, vượt thu hàng năm nếu có,...).

- Nhu cầu của các công trình dự án hoàn thành, đã phê duyệt quyết toán còn thiếu vốn thanh toán và các công trình chuyển tiếp thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách cấp tỉnh nhưng không thuộc kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020 đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

- Nhu cầu của các nhiệm vụ, dự án thuộc đối tượng quy định tại Khoản 6, Điều 18, Luật Đầu tư công năm 2019.

- Nhu cầu của các đối tượng quy định tại khoản 4, khoản 5 Điều 5, Luật Đầu tư công năm 2019 (bao gồm: đầu tư của nhà nước tham gia thực hiện dự án theo phương thức đối tác công tư (nếu có); đầu tư phục vụ công tác lập, thẩm định, quyết định hoặc phê duyệt, công bố và điều chỉnh quy hoạch theo quy định của pháp luật về quy hoạch).

- Nhu cầu đầu tư xây dựng công trình mới giai đoạn 2021-2025 theo đề xuất của các đơn vị.

Hiện tại, tỉnh Ninh Bình đang rà soát nhu cầu và báo cáo Bộ Kế hoạch và Đầu tư theo nguyên tắc như trên. Trên cơ sở nguyên tắc và tổng nguồn thông báo sẽ thực hiện sắp xếp thứ tự ưu tiên, lựa chọn danh mục dự án cân đối nguồn vốn thực hiện.

## **2. Những định hướng ưu tiên đầu tư công đã được xác định trong kế hoạch 5 năm phát triển kinh tế xã hội 2021-2025 và mức độ ưu tiên tương ứng trong phân bổ vốn đầu tư công trong kế hoạch đầu tư công trung hạn 2021-2025**

### ***2.1. Về định hướng đầu tư và lựa chọn công trình dự án***

- Thực hiện cân đối tập trung, có trọng điểm và đảm bảo thời gian bố trí vốn cho dự án theo quy định (nhóm B không quá 4 năm, nhóm C không quá 3 năm, trường hợp không đáp ứng được thời gian trên thì Hội đồng nhân dân quyết định thời gian bố trí vốn thực hiện dự án đối với dự án sử dụng vốn ngân sách địa phương).

- Đảm bảo tính cân đối giữa các ngành, lĩnh vực; trong đó, tập trung đầu tư một số ngành lĩnh vực như:

+ Lĩnh vực giao thông: tập trung đầu tư các công trình, dự án góp phần đẩy mạnh liên kết vùng, liên vùng, mở rộng giao thương. Ưu tiên các dự án góp phần phát triển, mở rộng không gian đô thị; phục vụ kết nối với các tuyến đường giao thông quốc lộ, tỉnh lộ, nhất là các dự án ở khu vực địa bàn khó khăn, các dự

án góp phần giảm tải lưu lượng giao thông qua khu đô thị, thị trấn và khu, cụm công nghiệp trên địa bàn tỉnh.

+ Lĩnh vực văn hóa – xã hội: tập trung đầu tư công trình, dự án nâng cấp thiết chế văn hóa – xã hội, nhất là các dự án tạo điểm nhấn cảnh quan không gian đô thị, các dự án tu bổ, tôn tạo các di tích lịch sử đã xuống cấp.

+ Lĩnh vực giáo dục và đào tạo: tập trung đầu tư xây dựng các trường trung học phổ thông đạt chuẩn quốc gia đã được xác định theo Nghị quyết Đại hội Đảng bộ Tỉnh lần thứ XXII.

+ Lĩnh vực quản lý nhà nước và an ninh quốc phòng: đầu tư cải tạo, nâng cấp một số trụ sở làm việc của các cơ quan quản lý nhà nước; thực hiện chuyển đổi số, xây dựng chính quyền điện tử và một số dự án thuộc lĩnh vực an ninh quốc phòng, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả của công tác quản lý nhà nước.

+ Lĩnh vực nông nghiệp: thực hiện rà soát đầu tư các công trình dự án phòng chống bão lụt, ứng phó với biến đổi khí hậu và góp phần nâng cao năng lực sản xuất.

## **2.2. Định hướng cân đối**

- Trả các khoản vay phải trả và thanh toán nợ xây dựng cơ bản: Khoảng 25-30% tổng nguồn vốn; trong đó thực hiện trả 100% các khoản vay đến hạn trả của ngân sách cấp tỉnh.

- Cân đối thực hiện chuyển tiếp và thanh toán giá trị khối lượng hoàn thành khoảng 40-50%.

- Cân đối cho các công trình, dự án khởi công mới: Khoảng 25-30%.



## TÀI LIỆU THAM KHẢO

### Tài liệu tiếng Anh, tiếng Việt:

1. Encyclopaedia Britannica (2017). *Public investment: government policy*. (Truy cập ngày 18/9/2020), tại: <https://www.britannica.com/topic/public-investment>.
2. Nguyễn Đình Cung (2019). *Báo cáo Đánh giá kết quả cơ cấu lại nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng giai đoạn 2016-2020*.
3. Rajaram, A., Le, T. M., Kaiser, K., Kim, J. H., Frank, J., Editors (2014). *The Power of Public Investment Management: Transforming Resources into Assets for Growth*. Directions in Development. Washington, DC: World Bank.

### Văn bản pháp lý, chính sách:

1. Ban chấp hành Trung ương (2016). *Nghị quyết số 05-NQ/TW ngày 01 tháng 11 năm 2016 của Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về một số chủ trương, chính sách lớn nhằm tiếp tục đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao chất lượng tăng trưởng, năng suất lao động, sức cạnh tranh của nền kinh tế*.
2. Chính phủ (2020a). *Nghị định số 01/2020/NĐ-CP ngày 01 tháng 01 năm 2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 84/2015/NĐ-CP ngày 30 tháng 9 năm 2015 của Chính phủ về giám sát và đánh giá đầu tư*.
3. Chính phủ (2020b). *Nghị định số 02/2020/NĐ-CP ngày 01 tháng 01 năm 2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 131/2015/NĐ-CP ngày 25 tháng 12 năm 2015 của Chính phủ hướng dẫn về dự án quan trọng quốc gia*.

4. Chính phủ (2020c). *Nghị định số 40/2020/NĐ-CP ngày 06 tháng 4 năm 2020 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đầu tư công.*
5. Quốc hội (2014a). *Luật Đầu tư (Luật số 67/2014/QH13 ngày 26 tháng 11 năm 2014).*
6. Quốc hội (2014b). *Luật Đầu tư công (Luật số 49/2014/QH14 ngày 18 tháng 6 năm 2014).*
7. Quốc hội (2014c). *Luật Xây dựng (Luật số 50/2014/QH13 ngày 18 tháng 6 năm 2014).*
8. Quốc hội (2019). *Luật Đầu tư công (Luật số 39/2019/QH14 ngày 13 tháng 6 năm 2019).*