

CƠ CẤU ĐẦU TƯ CÔNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

NGUYỄN NGỌC SƠN*

LÊ THỊ NGỌC DIỆP**

Tóm tắt: Đầu tư công ở Việt Nam trong thời kỳ 2001-2012 đã góp phần quan trọng trong việc phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và các yếu tố nền tảng quan trọng đối với sự phát triển của nền kinh tế, hỗ trợ và thúc đẩy sản xuất, kinh doanh, qua đó góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của khu vực nhà nước nói riêng và toàn nền kinh tế nói chung. Tuy nhiên, đầu tư công vẫn còn nhiều bất cập như hiệu quả đầu tư thấp, cơ cấu đầu tư bất hợp lý và cơ chế xin cho vẫn hiện hữu, cơ chế đầu tư ngày càng tỏ ra thiếu khả năng đáp ứng nhu cầu vốn cho đầu tư phát triển và thiếu bền vững. Tái cơ cấu đầu tư, đặc biệt đầu tư công, là một trong những đột phá chiến lược cho giai đoạn 2011 - 2020 nhằm thúc đẩy tái cơ cấu và chuyển đổi mô hình tăng trưởng kinh tế. Bài viết phân tích thực trạng đầu tư công và tái cơ cấu đầu tư công, sự cần thiết phải tái cơ cấu đầu tư công, trên cơ sở đó đề xuất các giải pháp nhằm tái cơ cấu đầu tư công trong thời gian tới.

Từ khóa: Đầu tư công, tái cơ cấu kinh tế, tái cơ cấu đầu tư, tăng trưởng.

1. Thực trạng kinh tế Việt Nam giai đoạn sau khủng hoảng kinh tế thế giới (năm 2008)

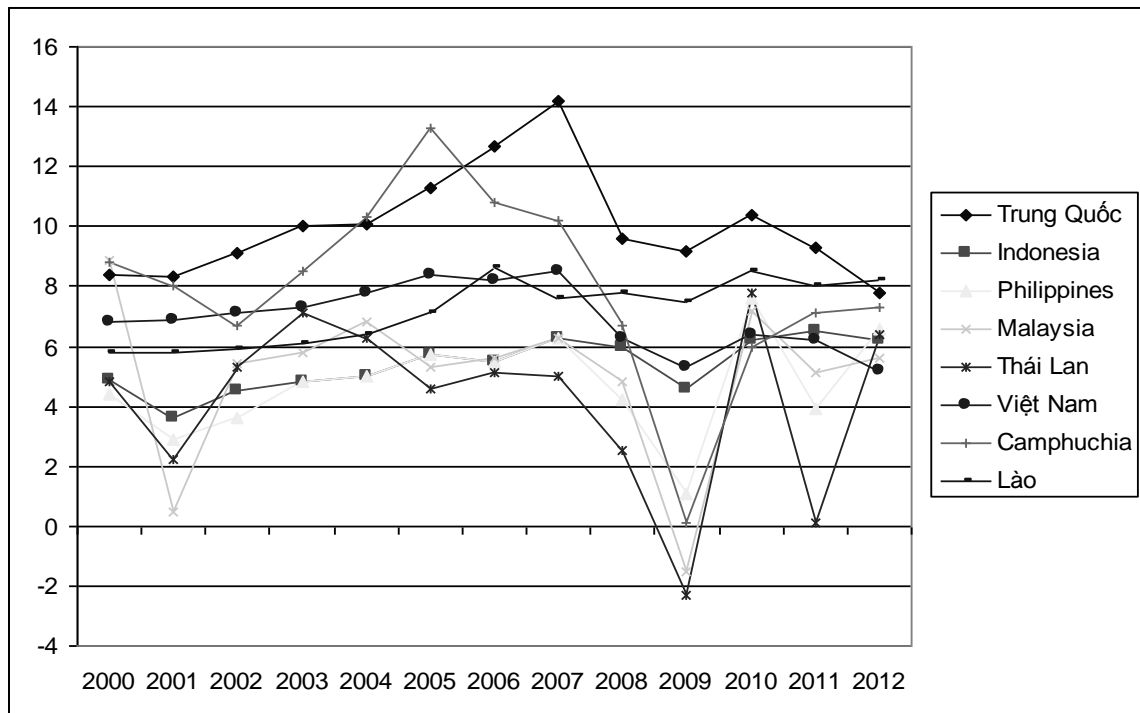
Kể từ năm 2010, nền kinh tế Việt Nam đã dần đi vào ổn định tạm thời nhờ những chính sách bình ổn kinh tế vĩ mô của Chính phủ. Các điều kiện kinh tế vĩ mô của Việt Nam tiếp tục được cải thiện với mức lạm phát vừa phải, tỷ giá hối đoái bình ổn, dự trữ ngoại tệ tăng và các

rủi ro quốc gia được giảm thiểu. Tỷ lệ lạm phát đã giảm từ mức đỉnh 23% vào tháng 8/2011 xuống 6,7% trong tháng 6/2013, tỷ giá hối đoái chính thức giữ tương đối ổn định, dự trữ ngoại hối gia tăng gấp 2 lần trong 2 năm qua.

(*) Phó giáo sư, tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân.

(**) Thạc sĩ, Học viện Công nghệ Bưu chính Viễn thông.

Hình 1: Tốc độ tăng trưởng kinh tế Việt Nam và các nước trong khu vực giai đoạn 2010 - 2012



Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

Tuy nhiên, tốc độ tăng trưởng kinh tế Việt Nam còn thấp hơn so với thời kỳ trước khủng hoảng và thấp hơn tốc độ tăng trưởng của nhiều nước trong khu vực (xem hình 1). Các nước Malaixia, Thái Lan, Indonêxia, Philippine đều có tốc độ tăng trưởng kinh tế giai đoạn (2010-2013) cao hơn thời kỳ trước khủng hoảng, trong khi Việt Nam vẫn chưa thoát khỏi chu kỳ dài tăng trưởng chậm (2008-2013). Những nỗ lực của chính sách kích cầu nhằm thúc đẩy tăng trưởng thông qua chính sách thuế và chính sách tiền tệ đã làm cho tình trạng thu ngân sách thêm trầm trọng, dẫn đến thâm hụt tài khóa và nghĩa vụ nợ gia tăng. Thành tích kiềm chế lạm phát hạ

từ mức hơn 18% năm 2011 xuống còn 6,8% năm 2012 chỉ mang tính ngắn hạn. Nếu nhìn dài hạn và tổng thể hơn, có hai điểm cần lưu ý khi đánh giá thành tích hạ thấp lạm phát đó là tính không chắc chắn và ngắn hạn của thành tích đạt được. Điều này hàm nghĩa, về dài hạn, nền kinh tế vẫn đang trong thời kỳ bất ổn nghiêm trọng và thiếu bền vững. Nhìn biên độ dao động lớn của lạm phát qua các năm, phải thừa nhận tình trạng bất ổn nghiêm trọng của nền kinh tế và những chính sách mang tính nhất thời để điều tiết của Chính phủ.

Các số liệu kinh tế vĩ mô chủ yếu của 9 tháng đầu năm 2013 chưa thấy có dấu hiệu phục hồi của nền kinh tế, một năm

được coi là “bản lề” của toàn bộ kế hoạch 5 năm (2011-2015). Thậm chí, một số chỉ tiêu chủ yếu liên quan đến khả năng phục hồi tăng trưởng còn ảm đạm hơn.

Trên thực tế, hai yếu tố quyết định việc khôi phục tăng trưởng và duy trì ổn định vĩ mô - mức tăng trưởng tín dụng và thu chi ngân sách - đều yếu hơn hẳn các năm trước. Tăng trưởng tín dụng 8 tháng đầu năm hầu như bằng không (0,03%), trong khi thu ngân sách chỉ đạt rất thấp.

2. Thực trạng đầu tư công và tái cơ cấu đầu tư công

2.1. Tỷ trọng đầu tư công trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội

Tăng trưởng kinh tế của nước ta trong suốt giai đoạn vừa qua gắn liền với tăng mạnh vốn đầu tư, thể hiện qua tỷ lệ đầu tư so với GDP tăng liên tục từ 18,1% năm 1990 lên 42,4% so với GDP vào năm 2010. Trung bình giai đoạn 2001 - 2010 tỷ lệ đầu tư so với GDP đạt 40,5%, trong đó giai đoạn 2001 - 2005 tỷ lệ đầu tư so với GDP đạt 39%, giai đoạn 2006 - 2010 là 42,7%. Giai đoạn 2011 - 2012 tỷ lệ đầu tư so với GDP chỉ đạt trên 30%, thấp hơn khoảng 10% so với giai đoạn 2001- 2010, thấp hơn khoảng 3% so với mức 33% của Kế hoạch 5 năm (2011-2015). Tỷ trọng đầu tư công⁽¹⁾ đã giảm khá nhanh từ khoảng 59% năm 2000 xuống còn gần 38,2% năm 2008, nhưng lại tăng lên 44,1% vào năm 2010; tỷ trọng đầu tư của khu vực ngoài nhà nước tăng từ 23% năm 2000 lên 37,1%

năm 2010 và khoảng 36% giai đoạn 2011-2012; đầu tư trực tiếp nước ngoài đã tăng từ 18% lên hơn 25,5% năm 2008, giảm mạnh còn 18,8% năm 2010 và đạt trung bình 23% giai đoạn 2011-2012. Như vậy, tổng đầu tư xã hội đã dịch chuyển rõ nét và mạnh mẽ từ khu vực nhà nước sang khu vực ngoài nhà nước và khu vực có vốn đầu tư nước ngoài, tuy nhiên tỷ trọng đầu tư nhà nước vẫn còn chiếm tỷ trọng cao và có xu hướng tăng lên trong thời kỳ sau khủng hoảng (xem bảng 1).

2.2. Quy mô và tốc độ tăng trưởng đầu tư công

Trong hơn thập niên trở lại đây, cùng với quá trình đổi mới và hội nhập quốc tế, vốn đầu tư công có xu hướng tăng trưởng thấp hơn so với khu vực kinh tế ngoài nhà nước và khu vực có vốn đầu tư nước ngoài, trừ năm 2009 và năm 2010 do ảnh hưởng của khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế thế giới. Trong thời kỳ 2001 - 2010, tổng vốn đầu tư công tăng bình quân 10,2%/năm (theo giá cố định), thấp hơn so với tốc độ tăng vốn đầu tư của khu vực kinh tế ngoài nhà nước (15,1%/năm) và khu vực có vốn đầu tư nước ngoài (18,5%/năm); trong đó giai đoạn 2001-2005 tăng 11,1%, giai đoạn 2006-2010 tăng 9,3%. Do thực hiện Nghị quyết số 11/2011/NQ-CP, ngày 24/02/2011 của Chính phủ về

⁽¹⁾ Đầu tư công ở đây được hiểu là các khoản đầu tư được hình thành từ ngân sách nhà nước, từ trái phiếu Chính phủ, tín dụng nhà nước, ODA và từ các doanh nghiệp nhà nước.

những giải pháp chủ yếu chỉ đạo điều hành thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách nhà nước năm 2012, tổng vốn đầu tư toàn xã hội tăng chậm trong 2 năm 2011 và 2012. Năm 2011- 2012 tổng vốn đầu tư toàn xã hội chỉ tăng 7,8%, trong đó đầu tư công giảm 3,8%.

Trong thời kỳ 2001-2010, đầu tư từ nguồn ngân sách nhà nước tăng bình quân 10,5%/năm (theo giá 1994), chiếm khoảng 51,7% tổng vốn đầu tư công. Vốn vay của Nhà nước, trong đó chủ

yếu là vốn tín dụng đầu tư nhà nước, đạt mức tăng trưởng bình quân 12,0%/năm, chiếm khoảng 23,1% tổng vốn đầu tư công. Vốn đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước và các nguồn vốn khác đạt mức tăng trưởng bình quân 6,8%/năm trong thời kỳ 2001-2010, thấp nhất trong các nguồn vốn của Nhà nước; chiếm khoảng 25,2% tổng vốn đầu tư công. Giai đoạn 2011- 2012 đầu tư từ ngân sách nhà nước vẫn chiếm tỷ lệ cao trên 52%, phần còn lại là vốn đầu tư từ trái phiếu và doanh nghiệp nhà nước.

Bảng 1: Tốc độ tăng trưởng các nguồn vốn đầu tư công (Giá so sánh 1994)

Đơn vị: %

Năm	Tổng số	Vốn NSNN	Vốn vay	Vốn DNNN và vốn khác
2001	13,7	16,6	3,1	21,9
2002	12,0	9,5	21,1	6,4
2003	10,1	12,9	11,4	4,1
2004	10,1	19,6	-6,1	12,9
2005	9,6	17,6	-0,4	4,6
2006	9,9	13,5	-28,7	40,7
2007	4,2	2,6	12,8	2,6
2008	-2,5	8,7	-8,1	-19,1
2009	34,6	39,5	42,4	18,1
2010	3,9	-24,2	127,7	-11,9
2001-2010	10,2	10,5	12,0	6,8
2011	-9,3	-13,5	-4,8	-8,2
2012	-0,9	4,5	6,7	-19,3

Nguồn: Tính toán theo số liệu của Tổng cục Thống kê.

2.3. Cơ cấu vốn đầu tư công

2.3.1. Theo nguồn vốn đầu tư công

Cơ cấu vốn đầu tư công bao gồm vốn

từ ngân sách nhà nước (NSNN), vốn vay và vốn doanh nghiệp nhà nước (DNNN).

Vốn NSNN bao gồm vốn từ ngân sách,

vốn cho các chương trình mục tiêu quốc gia và các ngành dao động trong khoảng từ 40% đến 65% tổng vốn đầu tư công. Tỷ trọng vốn ngân sách tăng liên tục từ năm 1995 đến năm 2009, nhưng có xu hướng giảm do chính sách thắt chặt tín dụng và cắt giảm đầu tư công từ năm 2009 đến nay. Vốn DNNN chiếm khoảng 20% đến 30%, có xu hướng giảm trong giai đoạn 2001- 2005, tăng lên trong 2 năm 2006 - 2007, nhưng giảm trong giai đoạn 2008 - 2012 do ảnh

hưởng của khủng hoảng tài chính.

Nguồn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước trong giai đoạn 2011 - 2013 giảm do chính sách thắt chặt chi tiêu của Chính phủ, đặc biệt là năm 2011 khi chi đầu tư từ nguồn ngân sách giảm tới 17% so với năm 2010. Cơ cấu đầu tư từ nguồn vốn NSNN cho giao thông vận tải (GTVT), giáo dục, nông nghiệp giảm trong khi đầu tư cho quản lý nhà nước, an ninh - quốc phòng và thủy lợi tăng mạnh (xem bảng 2).

Bảng 2: Cơ cấu đầu tư từ vốn NSNN giai đoạn 2011- 2013

	2010	2011	2012	2013
Ngành GTVT	24,1	35,9	25,0	22,9
Ngành Nông nghiệp	2,9	4,6	3,1	3,0
Ngành Y tế - XH	7,9	7,3	5,5	3,3
Ngành GD-ĐT	10,2	10,7	10,4	5,2
Ngành QLNN	12,8	15,5	17,0	20,5
Ngành Văn hóa	4,9	3,3	1,4	2,1
Ngành Lâm nghiệp	1,2	2,0	0,5	1,0
Ngành An ninh - QP	13,5	0,3	15,4	21,7
Ngành Kho tàng	1,5	1,4	1,0	0,4
Ngành Cấp nước	0,9	0,2	0,8	0,5
Ngành TĐTT	0,7	1,0	0,6	0,5
Ngành Thủy lợi	6,7	12,5	6,4	9,0
Ngành thông tin và truyền thông	1,4	0,3	3,0	1,6
Ngành Công nghiệp	3,1	1,3	0,0	0,0
Ngành Thủy sản	0,8	1,2	2,0	1,4
Ngành KH-CN	5,5	2,2	6,1	5,0
Ngành TMDV	0,1	0,0	0,0	0,0
Ngành MT	1,7	0,0	1,7	2,0
Ngành công cộng	0,3	0,2	0,0	0,0
QH & CBĐT	0,1	0,0	0,0	0,0

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ các nguồn tư liệu nghiên cứu.

Khu vực DNNN đã được cải cách tương đối mạnh mẽ trong giai đoạn 1995-2010, song do hiệu quả hoạt động của các tập đoàn kinh tế chưa cao, thiếu cơ chế quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp, một số doanh nghiệp thậm chí thua lỗ, vay nợ trong và ngoài nước lớn, nên tỷ trọng đầu tư của khu vực DNNN trong tổng đầu tư công không tương xứng với vai trò của khu vực này.

Vốn vay bao gồm vay trong nước (trái phiếu chính phủ) và vay ngoài nước chiếm khoảng từ 15% đến 30%. Tỷ trọng vốn vay trong tổng đầu tư công đang có xu hướng gia tăng trong giai đoạn từ 2009 đến nay đã làm cho nợ công của Việt Nam gia tăng. Trong giai đoạn 2003-2010 tổng số vốn trái phiếu chính phủ đã bố trí cho các ngành, lĩnh vực là 191.769 tỷ đồng, giải ngân đến hết năm 2010 là 171.880 tỷ đồng. Việc đầu tư bằng nguồn vốn trái phiếu Chính phủ trong giai đoạn 2003 - 2010 đã thực hiện theo đúng các mục tiêu đã được Quốc hội đề ra, bổ sung một lượng vốn lớn cho đầu tư xây dựng các kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng ở các vùng miền núi, biên giới và các vùng khó khăn khác. Trong 2 năm 2009-2010, tổng số vốn trái phiếu chính phủ tương đương khoảng 40-50% tổng số vốn đầu tư phát triển từ NSNN, nhưng chỉ đáp ứng được khoảng 30-40% nhu cầu của các bộ, ngành, địa phương. Việc bố trí

vốn đầu tư còn dàn trải, nhiều dự án thời gian thi công kéo dài, chậm đưa vào sử dụng, hiệu quả đầu tư chưa cao do khó khăn trong giải phóng mặt bằng, năng lực tư vấn, thiết kế và năng lực thi công của nhà thầu yếu kém. Bên cạnh đó, do cơ chế cấp không phải hoàn trả của vốn trái phiếu chính phủ, nên nhiều bộ, ngành, địa phương phê duyệt quá nhiều dự án với quy mô và tổng mức đầu tư cao, hoặc điều chỉnh quy mô, tổng mức đầu tư sau khi dự án đã được đưa vào danh mục đầu tư bằng trái phiếu chính phủ; điều đó gây áp lực đối với cân đối nguồn vốn trái phiếu chính phủ ở Trung ương.

Vốn vay nước ngoài là khoản tiền mà Chính phủ vay nợ, nhận viện trợ từ bên ngoài thông qua hỗ trợ phát triển chính thức. Việc huy động vốn trong và ngoài nước đã làm cho nợ công của Việt Nam gia tăng trong những năm gần đây. Tính đến hết năm 2010, nợ công của Việt Nam đã lên đến 56,7% GDP, trong đó nợ nước ngoài chiếm 44,5% GDP, đây là mức đã vượt ngưỡng giới hạn an toàn tài chính quốc gia đã được Chính phủ xác định.

2.3.2. Cơ cấu vốn đầu tư công theo ngành

Trong những năm qua, cơ cấu đầu tư công theo ngành, lĩnh vực đã có sự chuyển dịch theo chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước, cũng như thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu ngành kinh tế

của Việt Nam theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa (CNH – HĐH).

Vốn đầu tư công cho ngành nông, lâm và thủy sản thời kỳ 2001 - 2010 tăng trưởng bình quân 3,65% (theo giá so sánh 1994), quy mô theo giá thực tế đạt 127.595 nghìn tỷ đồng, gấp hơn 2,4 lần thời kỳ 1990-2000, chiếm 6,9% tổng vốn đầu tư của Nhà nước. Đây là ngành có mức tăng trưởng đầu tư công thấp nhất trong tất cả các ngành. Tỷ trọng vốn đầu tư công cho nông, lâm nghiệp và thủy sản lại có xu hướng

giảm, từ 12,3% thời kỳ 1996-2010 xuống 7,9% thời kỳ 2001-2005 và 6,4% vào thời kỳ 2006-2010 và 6,6% cho 2 năm 2011-2012. Trong khi đó tỷ trọng đầu tư công cho ngành công nghiệp xây dựng tăng lên từ 40,1% giai đoạn 2006– 2010 lên 45,4% giai đoạn 2011-2012 (xem bảng 3). Điều này cho thấy vốn đầu tư công vẫn được đầu tư khá nhiều thông qua các DNNN và các ngành công nghiệp mà Nhà nước đang chi phối nhiều như ngành công nghiệp điện, khí và nước.

Bảng 3: Quy mô và cơ cấu vốn đầu tư công theo ngành kinh tế (Giá thực tế)

Đơn vị: Tỷ đồng

TT	Thời kỳ	1990 - 1995	1996 - 2000	2001 - 2005	2006 - 2010	2011 - 2010	2011 - 2012
	Tổng số	86.649	327. 873	644.735	1.195.941	1.840.676	721.075
1	Nông, lâm nghiệp và thủy sản	8.319	40.212	50.998	76.597	127.595	47.6
	<i>Tỷ trọng (%)</i>	9,6	12,3	7,9	6,4	6,9	6,6
2	Công nghiệp và xây dựng	45.032	123.414	278.155	479116.0	757271	327.5
	<i>Tỷ trọng (%)</i>	52,0	37,6	43,1	40,1	41,2	45,4
3	Dịch vụ	33.298	164.247	315.583	640228.0	955811	345.95
	<i>Tỷ trọng (%)</i>	38,4	50,1	48,9	53,5	51,9	48

Nguồn: Tính toán theo số liệu của Tổng cục Thống kê.

Trong 10 năm qua, đầu tư nhà nước đã tập trung vào các ngành, bao gồm: khai thác dầu khí, sản xuất điện và khí đốt, khai thác than, bất động sản và kinh doanh bất động sản, sản xuất xi măng,

quản lý nhà nước, giao thông đường bộ, giao thông đường thủy, cung cấp nước, dịch vụ viễn thông, xây dựng dân dụng, văn hóa và thể thao, thương mại, khách sạn, các dịch vụ khác phục vụ nông

nghiệp, sản xuất phân hóa học. Trong khi đó, các ngành công nghiệp chế biến, nhất là các ngành công nghệ cao, ngành nông nghiệp và công nghiệp chế biến nông sản, thực phẩm, giáo dục và đào tạo, dịch vụ y tế và bảo trợ xã hội... đã không thuộc vào nhóm ngành được đầu tư nhiều nhất. Nói cách khác, có rất nhiều ngành quan trọng của nền kinh tế đã không được đầu tư đúng mức. Điều này không đúng với chủ trương phải tạo ra những đột phá mạnh nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia về các sản phẩm có thể mạnh trong nông nghiệp và phát triển nguồn nhân lực kỹ thuật cao cho giai đoạn tới.

Như vậy, việc sử dụng công cụ đầu tư công để phát triển các ngành, vùng trọng điểm, then chốt chưa thực sự phát huy được hiệu quả đầu tư công. Những kết quả của việc đầu tư vào các vùng, ngành trọng điểm, ưu tiên có tính chất lan tỏa cao đối với phát triển kinh tế chưa thấy rõ. Định hướng đầu tư nhà nước vào các ngành có khả năng lan tỏa, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu theo hướng hiện đại hóa đã không đi đúng hướng trong giai đoạn 2001 - 2010.

2.4. Về phân cấp đầu tư công

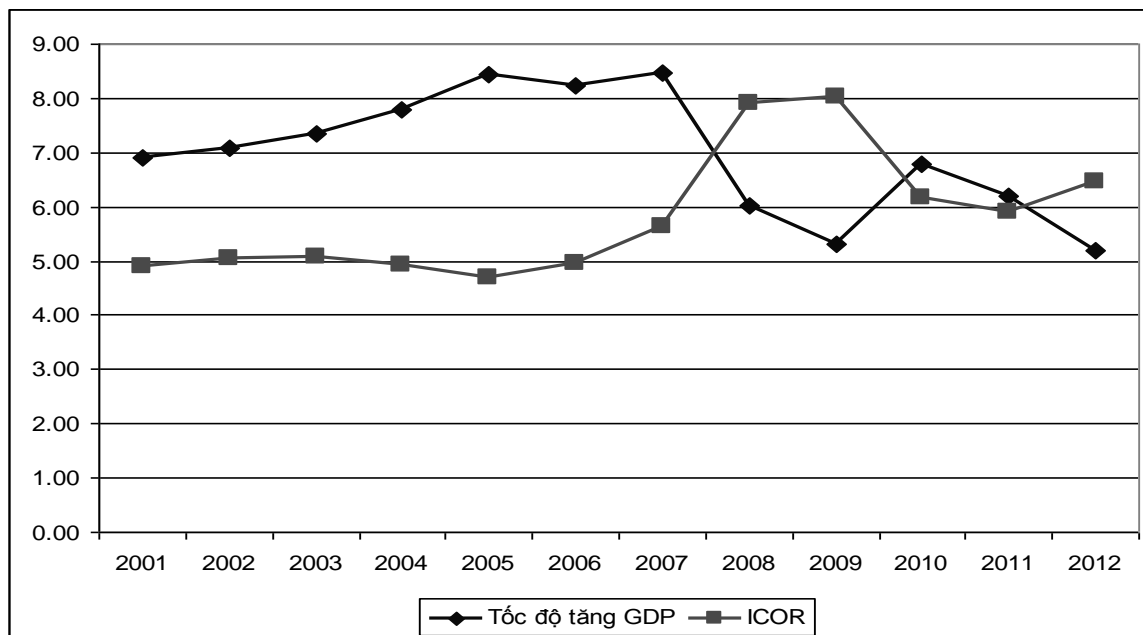
Vốn đầu tư công được phân bổ theo hai cấp ngân sách là ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương. Cơ cấu vốn đầu tư theo cấp quản lý ít có sự chuyển dịch trong giai đoạn 2001 - 2010. Vốn đầu tư công do Trung ương

quản lý chiếm 60% năm 2000 giảm xuống còn 50% năm 2002 và gần như giữ nguyên đến nay. Trước năm 2003, tất cả các dự án được quyết định ở cấp Trung ương, tuy nhiên từ năm 2003 quyết định dự án đầu tư được phân cấp theo tính chất của dự án và từ năm 2006 phần lớn các dự án đầu tư được phân cấp cho ngành và địa phương. Điều này làm cho đầu tư chùng chèo, trùng lặp ở các vùng có vốn điều kiện thuận lợi, trong khi các vùng khó khăn lại ít được đầu tư. Phân cấp đầu tư đã làm phát sinh nhiều dự án kết cấu hạ tầng có tính manh mún và không hiệu quả, đặc biệt là khu công nghiệp, khu kinh tế, cảng biển, sân bay... Mỗi tỉnh thường hành động một cách riêng rẽ để xây dựng các dự án kết cấu hạ tầng manh mún, không đem lại hiệu quả tối ưu và nhiều dự án trong số đó đã trở nên vô ích.

2.5. Hiệu quả đầu tư công

Hiệu quả đầu tư của Việt Nam thấp được thể hiện rõ hơn qua hệ số ICOR cao và có xu hướng gia tăng theo các năm (xem hình 2). Tính trung bình hệ số này ở mức 5,75 từ 2001 - 2010 cao hơn nhiều so với giai đoạn 1991 - 2000. Điều đáng chú ý là hệ số ICOR của Việt Nam cao hơn nhiều so với một số nước NICs trong thời kỳ 1961-1980, như Đài Loan (hệ số 2,7), Hàn Quốc (3,0) hay một số nước trong khu vực như Thái Lan (4,1 từ 1981 - 1995) và Trung Quốc (4,0 từ 2001 - 2006).

Hình 2: Hệ số ICOR và tốc độ tăng trưởng kinh tế của Việt Nam giai đoạn 2001- 2012



Nguồn: Tác giả tính toán từ nguồn tài liệu của Tổng cục Thống kê.

Hệ số ICOR của khu vực kinh tế nhà nước cao hơn khá nhiều so với khu vực tư nhân trong nước và tư nhân nước ngoài (xem bảng 3). Trong giai đoạn 2001 - 2010, bình quân cần 7,85 đơn vị đầu tư thì nhà nước mới tạo ra được một đơn vị giá trị gia tăng; trong khi đó, con số tương ứng ở khu vực kinh tế tư nhân là 3,63 và ở kinh tế có vốn đầu tư nước

ngoài là 7,95. Trong đó đáng chú ý là, khu vực nhà nước và FDI là kém hiệu quả nhất. Điều này phản ánh đúng với thực tế thông qua cuộc điều tra I/O và các cuộc khảo sát chuyên ngành của Viện kinh tế Việt Nam, hầu như các doanh nghiệp FDI đều lỗ hoặc các doanh nghiệp khác thì thực chất là một phân xưởng của công ty mẹ ở nước ngoài.

Bảng 3: Hệ số ICOR theo thành phần kinh tế

Năm	Toàn nền kinh tế	Đầu tư công	Ngoài nhà nước	FDI
2001	4,89	6,96	2,30	7,06
2002	5,02	7,37	2,40	7,62
2003	5,00	6,81	3,10	5,13
2004	4,92	6,67	3,42	4,43

2005	4,70	6,94	3,17	4,14
2006	5,02	8,31	3,37	4,03
2007	5,91	7,81	3,51	9,57
2008	7,90	8,46	4,45	15,67
2009	8,03	8,22	4,50	9,70
2010	6,17	6,57	4,40	6,70
2011	5,90	-	-	-
2012	6,45	-	-	
TB	6,95	7,85	3,63	7,95

Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Tóm lại, với việc chú trọng vào gia tăng mức vốn đầu tư thay vì hiệu quả đầu tư, nên lượng vốn cần thiết để đáp ứng nhu cầu cho đầu tư, đặc biệt là đầu tư vào kết cấu hạ tầng, đã tăng cao và rất khó có thể đáp ứng, nhất là trong bối cảnh khủng hoảng nợ công trên thế giới hiện nay. Đầu tư công của Việt Nam hiện nay đã trở nên thiếu bền vững dưới phương diện ngân sách và làm cho nền kinh tế trở nên dễ bị tổn thương trên phương diện các cân đối vĩ mô.

Hiệu quả đầu tư thấp và tác động của đầu tư đến tăng trưởng đã giảm mạnh trong những năm qua. Sự bùng nổ đầu tư trong những năm gần đây không đem lại sự tăng trưởng tương ứng. Với tỷ lệ đầu tư so với GDP tương đương với Việt Nam trong giai đoạn 2001 - 2010, Trung Quốc đã đạt được tốc độ tăng trưởng trên 10%, trong khi Việt Nam chỉ đạt trên 7%. Tình trạng tăng trưởng

ngày càng ít gắn với đầu tư, nhất là đầu tư công, đã trở thành một vấn đề lớn đối với tăng trưởng kinh tế Việt Nam trong giai đoạn tới. Bên cạnh đó cơ chế đầu tư thiếu bền vững đã được bàn đến từ lâu, nhưng chỉ sau khủng hoảng Chính phủ mới chú trọng đến vấn đề nâng cao hiệu quả đầu tư là ưu tiên hàng đầu.

Hệ số tương quan giữa tăng trưởng đầu tư công và tăng trưởng giá trị tăng thêm của khu vực công thời kỳ 2001-2010 là 1,6 lần (bảng 4), trong đó giai đoạn 2006 - 2010 là 1,9 lần, cao hơn so với giai đoạn 2001 - 2005 (1,5 lần). Điều đó cho thấy, mức tăng đầu tư để đạt được 1% tăng trưởng giá trị tăng thêm của khu vực này giai đoạn sau cao hơn giai đoạn trước, nếu không xét đến các yếu tố khác, hiệu quả đầu tư của khu vực nhà nước chậm được cải thiện, thậm chí giảm trong thời gian qua.

Bảng 4: Tương quan giữa đầu tư công và giá trị tăng thêm của khu vực công (Bình quân năm)

TT	Thời kỳ	Đơn vị	2001 - 2005	2006 - 2010	2001 - 2010	2011 - 2012
1	Tăng trưởng đầu tư (giá 1994)	%	11,1	9,3	10,2	-9,0
	Tăng trưởng GTGT (giá 1994)	%	7,5	5,0	6,2	4,5
	<i>Hệ số tương quan</i>	<i>lần</i>	<i>1,49</i>	<i>1,86</i>	<i>1,64</i>	<i>2,0</i>
2	Tỷ trọng trong tổng đầu tư (giá thực tế)	%	51,83	38,67	42,45	38,5
	Tỷ trọng trong GDP (giá thực tế)	%	38,69	35,26	36,31	32,4

Nguồn: Tính toán từ số liệu của Tổng cục Thống kê.

Đầu tư và giá trị tăng thêm của khu vực công giai đoạn 2011- 2012 đều tăng trưởng thấp hơn so với giai đoạn 2006-2010, dẫn đến tỷ trọng đầu tư và tỷ trọng giá trị tăng thêm trong GDP đều giảm. Đây là xu thế tất yếu khi nước ta tiếp tục đẩy mạnh đổi mới, cổ phần hóa, sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước. Tính trong cả thời kỳ 2001-2010, khu vực nhà nước chiếm khoảng 42,4% vốn đầu tư nhưng chỉ chiếm khoảng 36,3% GDP của toàn nền kinh tế. Giai đoạn 2011 - 2012 đầu tư công chiếm 38,5% tổng vốn đầu tư toàn xã hội nhưng chỉ chiếm có 32,4% GDP.

3. Sự cần thiết phải tái cơ cấu đầu tư công ở Việt Nam

Đầu tư công tại Việt Nam bao gồm đầu tư từ nguồn vốn của Nhà nước để thực hiện xây dựng, cải tạo, nâng cấp hệ thống giao thông, hệ thống thủy lợi; đầu tư phát triển khoa học công nghệ, giáo dục đào tạo, y tế, văn hoá, thể thao, bảo

đảm an ninh quốc phòng; đầu tư vào các lĩnh vực thu hồi vốn chậm và lợi nhuận thấp nhưng đem lại lợi ích cho người dân và xã hội; đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, cải thiện điều kiện sống nhân dân ở các vùng khó khăn, vùng sâu, vùng xa; đầu tư bảo vệ và cải tạo môi trường tự nhiên, tài nguyên thiên nhiên. Đầu tư công cũng được Nhà nước sử dụng như một công cụ vĩ mô để thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế, ổn định kinh tế vĩ mô, xóa đói giảm nghèo, tạo việc làm và bảo đảm an sinh xã hội. Vốn đầu tư công tại Việt Nam bao gồm nguồn vốn từ NSNN, nguồn vốn trái phiếu chính phủ, nguồn vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước, nguồn vốn của các doanh nghiệp nhà nước, nguồn vốn ODA và các nguồn vốn khác.

Tái cơ cấu đầu tư, mà đặc biệt là đầu tư công là một nội dung quan trọng trong nhiệm vụ tái cơ cấu kinh tế giai đoạn 2011- 2020 của Chính phủ Việt

Nam. Điều này là hết sức cấp thiết vì các lý do sau:

Thứ nhất, tăng trưởng kinh tế Việt Nam trong giai đoạn 2001 - 2010 chủ yếu dựa vào vốn. Việt Nam đã thành công trong việc huy động vốn cho đầu tư phát triển với tỷ lệ đầu tư toàn xã hội đạt xấp xỉ 40,5% GDP trong giai đoạn 2001 - 2010. Tuy nhiên, cơ chế đầu tư của Việt Nam, nhất là đầu tư công, ngày càng tỏ ra thiếu khả năng đáp ứng nhu cầu vốn cho đầu tư kết cấu hạ tầng, hiệu quả đầu tư thấp và thiếu bền vững, cơ cấu vốn đầu tư còn bất hợp lý. Do vậy, việc tái cơ cấu đầu tư là hết sức quan trọng để nâng cao hiệu quả đầu tư và chất lượng tăng trưởng.

Thứ hai, đầu tư là nguồn gốc của tăng trưởng, tăng trưởng sẽ thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế. Khi nền kinh tế cần tái cấu trúc thì tái cơ cấu đầu tư là tất yếu và là công cụ để tái cơ cấu nền kinh tế.

Thứ ba, đầu tư công trong thời gian qua đã thực hiện sứ mạng quan trọng trong thúc đẩy tăng trưởng và phát triển của Việt Nam. Mặc dù tỷ trọng đầu tư công đã giảm trong tổng đầu tư toàn xã hội, nhưng đầu tư công vẫn còn chiếm đến 40% tổng nguồn vốn, hiệu quả đầu tư công thấp và chưa tương xứng với nguồn lực đã có. Đầu tư công đang trực tiếp gây nên các mất cân đối và tình trạng lạm phát rất cao hiện nay.

Thứ tư, sự thay đổi nền kinh tế toàn cầu đòi hỏi các quốc gia phải thay đổi

mô hình tăng trưởng theo hướng hiện đại hơn và phù hợp hơn với các xu thế mới như nền kinh tế xanh, nền kinh tế tri thức hay kinh tế mạng. Tái cơ cấu đầu tư, đặc biệt là đầu tư công là công cụ quan trọng để tái cơ cấu kinh tế theo các xu hướng phát triển này.

Nhận thức được tầm quan trọng của tái cơ cấu đầu tư công, Hội nghị lần thứ hai của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI nêu rõ: tái cơ cấu nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng, trong đó tái đầu tư công là một trong những nhiệm vụ trọng tâm. Trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 2011- 2015, Đảng nêu rõ những quan điểm chủ đạo trong giai đoạn tới là: phát triển nhanh gắn với phát triển bền vững; quyết liệt thực hiện đường lối đổi mới nền kinh tế và tái cơ cấu nền kinh tế gắn liền với đổi mới mô hình tăng trưởng theo hướng hiệu quả; tái cơ cấu nền kinh tế tập trung vào 3 lĩnh vực trọng tâm là tái cơ cấu đầu tư (bao gồm đầu tư công, góp phần thúc đẩy tái cơ cấu các ngành kinh tế và phân bổ lại lực lượng sản xuất trên từng vùng lãnh thổ), tái cơ cấu DNNN (trọng tâm là các tập đoàn và tổng công ty), tái cơ cấu hệ thống tài chính tiền tệ (trọng tâm là hệ thống ngân hàng thương mại và các định chế tài chính); đổi mới tư duy về đầu tư, từng bước điều chỉnh cơ cấu đầu tư công theo hướng giảm dần tỷ trọng và nâng cao hiệu quả; kiên quyết khắc phục tình

trạng đầu tư dàn trải và tăng cường huy động các nguồn vốn khác cho phát triển.

4. Các giải pháp tái cơ cấu đầu tư công trong giai đoạn tới

Như đã phân tích ở trên, trong giai đoạn 2001- 2010 và 2011 - 2012, đầu tư công luôn chiếm một tỷ trọng cao trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội, tuy nhiên hiệu quả đầu tư công còn thấp, cơ cấu đầu tư còn bất hợp lý và cơ chế phân bổ vốn còn nhiều bất cập. Tái cơ cấu đầu tư là điều chỉnh cơ cấu đầu tư về tỷ trọng trong tổng nguồn vốn nhằm đảm bảo nâng cao hiệu quả đầu tư công và phát triển bền vững nền kinh tế. Để nâng cao hiệu quả đầu tư công, góp phần vào tăng trưởng và ổn định kinh tế vĩ mô trong giai đoạn từ nay đến năm 2020, cần thực hiện đồng bộ các giải pháp sau:

Thứ nhất, giảm tỷ lệ đầu tư công trong tổng đầu tư toàn xã hội theo hướng tăng cường hiệu quả đầu tư; ổn định kinh tế vĩ mô và chống lạm phát. Trong hơn thập kỷ nay, Việt Nam là một trong những quốc gia có tỷ lệ đầu tư cao so với GDP cao nhất trên thế giới. Việc duy trì mô hình tăng trưởng dựa vào vốn gây sức ép lạm phát cao và phụ thuộc vào nguồn vốn bên ngoài. Chênh lệch giữa tiết kiệm và đầu tư luôn xấp xỉ 10% GDP trong cả giai đoạn 2001 - 2010. Trong cơ cấu đầu tư cần giảm tỷ lệ đầu tư công và tăng tỷ lệ đầu tư của các thành phần khác trong tổng đầu tư toàn

xã hội, đặc biệt là đầu tư khu vực ngoài quốc doanh và khu vực có vốn đầu tư nước ngoài.

Thứ hai, tái cơ cấu chi tiêu ngân sách theo hướng giảm bớt chức năng nhà nước kinh doanh và tăng cường chức năng nhà nước phúc lợi. Cần xác định rõ chức năng nhiệm vụ kinh tế của Nhà nước trong kinh tế thị trường, cái gì Nhà nước cần đầu tư, cái gì nên để tư nhân đầu tư. Vốn đầu tư công không đổ vào những ngành nghề mà khu vực tư nhân làm tốt hơn, hiệu quả hơn. Trong giai đoạn 2001 - 2010 các DNNN đã được nhận ưu đãi quá mức khi sử dụng nguồn vốn công để đầu tư, gây ra sự phân biệt đối xử giữa các thành phần kinh tế và làm mất đi động lực tăng trưởng. Hơn nữa, các DNNN đã đầu tư sang các lĩnh vực kinh doanh khác (Tập đoàn điện lực, VINASHIN...) không hiệu quả, không những gây thất thoát nguồn vốn nhà nước mà còn không thực hiện được các chức năng của các tập đoàn này.

Trong thời gian tới cần đổi mới sâu sắc, toàn diện cơ cấu và cơ chế quản lý DNNN, nâng cao hiệu quả hoạt động của các DNNN, trước hết là các tập đoàn và tổng công ty nhà nước.

Mục tiêu của tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước là phân bổ lại và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực của khu vực doanh nghiệp nhà nước; nâng cao hiệu quả hoạt động và năng lực cạnh tranh

của từng doanh nghiệp nói riêng và toàn bộ doanh nghiệp nhà nước nói chung, đảm bảo DNNN nói chung và các tập đoàn, tổng công ty nhà nước nói riêng thực hiện tốt hơn vai trò của họ trong nền kinh tế.

Thứ ba, lượng vốn đầu tư công cần được cân đối hàng năm và trong trung hạn phải bảo đảm gắn liền với việc thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội. Việt Nam cần thực hiện các giải pháp để hạn chế ảnh hưởng của đầu tư công đến lạm phát, nhập siêu, cân đối tiền - hàng và những yếu tố ổn định kinh tế vĩ mô khác. Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm giai đoạn 2011 - 2015 đã xác định rõ các nguồn vốn đầu tư, trong đó có đầu tư công cho cả giai đoạn 5 năm và từng năm, kế hoạch đầu tư cần gắn với các chương trình dự án lớn, được cân đối liên hoàn theo phương pháp chi tiêu trung hạn 3 - 5 năm.

Thứ tư, tiếp tục hoàn thiện thể chế, chính sách, sửa đổi, bổ sung các quy định về quản lý và sử dụng có hiệu quả các nguồn vốn đầu tư công. Trước mắt, cần hoàn thiện khung pháp lý về phân công, phân cấp và hoàn và hệ thống phân bổ NSNN; rà soát phân định rõ nội dung, phạm vi đầu tư giữa trung ương và địa phương; hoàn thiện khung pháp lý về hợp tác giữa Nhà nước và tư nhân trong đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng, trong đó tập trung quy định các phương

thức Nhà nước tham gia vào các dự án PPP. Sớm hoàn thiện, xem xét và ban hành Luật Đầu tư công, chủ yếu dành cho các chi tiêu ngân sách trực tiếp.

Thứ năm, huy động vốn của Nhà nước cần hướng tới tăng khả năng tự bảo đảm nguồn vốn thông qua các biện pháp tăng thu NSNN một cách có hiệu quả bền vững và tăng lợi nhuận của các doanh nghiệp. Để khắc phục tình trạng thâm hụt ngân sách cao và nợ công tăng nhanh, gây rủi ro cho nền tài chính quốc gia, cần duy trì tăng nguồn thu ổn định cho NSNN bằng cách giảm dần sự phụ thuộc nguồn thu từ xuất nhập khẩu và thu từ dầu thô, tăng tỷ lệ thu nội địa thông qua việc cân đối tỷ lệ thuế trực thu và gián thu. Đối với vốn của Nhà nước có tính chất vốn vay, cần tính toán kỹ giữa nhu cầu đầu tư và khả năng trả nợ, cân đối ngoại tệ và các cân đối vĩ mô khác.

Thứ sáu, xác định cơ cấu đầu tư công theo ngành, lĩnh vực, theo vùng và theo địa phương một cách có hiệu quả nhất, gắn với quá trình tái cấu trúc nền kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng. Trong thời gian tới, việc xác định cơ cấu đầu tư công phải bảo đảm phát huy tối đa lợi thế so sánh, tiềm năng, thế mạnh của từng ngành, lĩnh vực, từng vùng, từng địa phương. Tập trung vốn đầu tư công vào những ngành, lĩnh vực đem lại lợi ích cho xã hội mà khu vực

tư nhân trong nước và khu vực FDI không tham gia hoặc tham gia có hiệu quả thấp. Coi nguồn đầu tư công là nguồn lực chính, đồng thời là nguồn “vốn mồi” trong việc thu hút các nguồn lực khác trong xã hội cho đầu tư phát triển hạ tầng kinh tế xã hội. Ưu tiên vốn đầu tư công cho các vùng nghèo, vùng khó khăn, đồng thời bố trí vốn đầu tư công các vùng có điều kiện thuận lợi để tiếp tục duy trì và phát huy các thế mạnh, tạo sự phát triển lan tỏa đến các vùng khó khăn.

Thứ bảy, đổi mới, hoàn thiện công tác xây dựng quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của các ngành, các vùng, các tỉnh nhằm định hướng và nâng cao hiệu quả đầu tư công. Thống nhất về mặt quản lý nhà nước về quy hoạch trong một đầu mối thống nhất. Tổ chức rà soát, sửa đổi, bổ sung và điều chỉnh các quy hoạch. Đẩy nhanh tiến độ lập quy hoạch và tăng cường xây dựng quy hoạch theo hướng: đảm bảo quy hoạch phải đi trước một bước; đảm bảo sự liên kết, khớp nối giữa các quy hoạch. Tổ chức quản lý thực hiện tốt công tác quy hoạch; chấp hành nghiêm quản lý đầu tư theo quy hoạch.

Thứ tám, nâng cao minh bạch và trách nhiệm giải trình trong việc sử dụng nguồn lực NSNN và trong hoạt động đầu tư công, đồng thời nâng cao trách nhiệm của các cơ quan đã được

phân cấp trong quản lý, phân bổ vốn đầu tư. Ban hành các quy định cụ thể, có chế tài ràng buộc trách nhiệm bảo đảm vốn và phê duyệt dự án đầu tư. Nâng cao trình độ xây dựng, phân tích, thẩm định và quản lý dự án của cán bộ các cấp. Xây dựng các tiêu chí lựa chọn dự án đầu tư để hạn chế việc can thiệp, chi phối, đưa ra quá nhiều dự án, không phù hợp với khả năng nguồn vốn.

Thứ chín, tăng cường công tác theo dõi, đánh giá và kiểm tra, thanh tra đầu tư công, nhất là sự giám sát của người dân và cộng đồng. Thực hiện theo dõi, đánh giá dựa trên kết quả đối với các dự án đầu tư. Thực hiện giám sát ngay từ khâu lập dự án, thẩm định, bố trí vốn đầu tư, đảm bảo tuân thủ theo các quy định pháp luật và quy hoạch, kế hoạch được duyệt. Triển khai thực hiện tốt công tác giám sát cộng đồng đối với đầu tư bằng nguồn vốn nhà nước để góp phần làm nguồn vốn này được quản lý và sử dụng một cách công khai, minh bạch, chống được thất thoát, lãng phí và tham nhũng. Nâng cao chất lượng công tác thanh tra, kiểm tra để kịp thời phát hiện và xử lý các sai phạm phát sinh, nâng cao hiệu quả quản lý nguồn vốn đầu tư công.

Kết luận

Trong quá trình đổi mới nền kinh tế, đầu tư công đã góp phần quan trọng vào tăng trưởng và chuyển dịch cơ cấu kinh

tế, xóa đói giảm nghèo và nâng cao mức sống dân cư, nhất là đưa Việt Nam thoát khỏi nước có thu nhập thấp để gia nhập nhóm nước có thu nhập trung bình. Đầu tư công đã tạo điều kiện phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, hỗ trợ và thúc đẩy sản xuất kinh doanh, qua đó góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của khu vực nhà nước nói riêng và toàn nền kinh tế nói chung. Tuy nhiên, hiệu quả đầu tư công còn thấp, cơ cấu đầu tư công bất hợp lý đã ảnh hưởng xấu đến bội chi NSNN, nợ công, tăng trưởng tiền tệ, tín dụng, lạm phát và nhập siêu. Điều này đặt ra yêu cầu cấp bách đối với tái cơ cấu đầu tư công ở Việt Nam.

Tái cơ cấu đầu tư công ở Việt Nam trong giai đoạn 2011 - 2020 cần được thực hiện trong tiến trình tái cơ cấu nền kinh tế và thông qua điều chỉnh cơ cấu đầu tư bằng cả cơ chế, chính sách, điều hành nhằm tái cấu trúc nền tài chính quốc gia, tạo tiền đề để đẩy mạnh chuyển dịch cơ cấu kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng; nâng cao hiệu quả các nguồn lực tài chính công, nhất là NSNN; đảm bảo an ninh tài chính quốc gia và nợ công ở mức độ an toàn; thúc đẩy nâng cao chất lượng tăng trưởng và năng lực cạnh tranh quốc gia.

Tài liệu tham khảo

1. Lê Xuân Bá, TS. Trần Kim Chung

(2011), “Tái cơ cấu đầu tư trong tiến trình tái cơ cấu kinh tế”, *Triển vọng kinh tế thế giới và những ứng phó của Việt Nam*, Kỷ yếu hội thảo, Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia.

2. Nguyễn Đăng Bình (2011), “Chính sách đầu tư công trong bối cảnh chuyển đổi kinh tế xã hội Việt Nam”, *Báo cáo tại Diễn đàn kinh tế Việt Nam - Trung Quốc lần thứ 8 và Đối thoại chính sách kinh tế giữa các nền kinh tế chuyển đổi Châu Á*, Hà Nội.

3. Nguyễn Đức Thành, Đinh Tuấn Minh (2012), “Những khuyến nghị về tái cấu trúc lĩnh vực đầu tư công ở Việt Nam”, *Tạp chí Tài chính* số 1.

4. Nguyễn Quang Thái, Vũ Tuấn Anh (2011), “Đổi mới thể chế và giải pháp tái cấu trúc đầu tư công”, *Đổi mới thể chế và những giải pháp chấn chỉnh, hoàn thiện, tái cấu trúc lĩnh vực đầu tư công trong một vài năm tới*, Kỷ yếu hội thảo.

5. *Điểm lại cập nhật tình hình phát triển kinh tế Việt Nam*, Báo cáo của Ngân hàng Thế giới, tháng 7/ 2013.

6. Vũ Như Thăng (2011), “Một số vấn đề về chính sách tài khóa và đầu tư công với mục tiêu ổn định vĩ mô”, *Triển vọng kinh tế thế giới và những ứng phó của Việt Nam*, Kỷ yếu hội thảo, Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia.

7. Vũ Tuấn Anh (2011), “Tình hình đầu tư công 10 năm qua và giải pháp tái cơ cấu”, *Đổi mới thể chế và những giải pháp chấn chỉnh, hoàn thiện, tái cấu trúc lĩnh vực đầu tư công trong một vài năm tới*, Kỷ yếu hội thảo.

